

关于建立专事代理报关业务机构——报关行的若干设想

孔 宝 康

一、建立报关行的必然性与设置要件

报关行是近代资本主义对外经贸关系发展的产物。随着国际经贸关系日益发展,各国海关业务范围逐渐扩大,法令规章也日趋繁杂,进出口企业因不谙熟海关法规和单证使用,自行报关必有诸多不便,从而影响报关效率和质量;若海关人员逐项解释,便会干扰处理日常业务的进度,因此,专事代理报关纳税手续的企业——报关行便应运而生。

我国报关行雏形远在元代已经出现,当时管理海外贸易事务的机构市舶司曾规定,商船出海贸易应由船主向市舶司申请“公据”和“公凭”方准出海,并由“舶牙人”担保。可见那时已有一种专职人员在市舶司与贸易商之间从事某些报关性质的业务,前述的“舶牙人”,可说是古代的报关运输企业。鸦片战争前,清代实行闭关期间,作为闭关政策的一项手段曾规定中国进出口贸易经营和报关纳税手续均由清政府指定的特殊贸易垄断组织“公行”承办,因此“公行”也具有报关行的某些性质。

我国近代报关行是鸦片战争后由于进出口贸易不断发展,以及外国侵略者窃取海关主权后实行繁琐的海关报关制度而产生的一种专门从事代客办理货物报关手续的商行。它的兴起、发展和衰亡过程约经历了70年,在历史上对促进对外贸易,加速货物流通,沟通内外物资交流曾起过积极作用。

解放后,由于实行外贸企业国有化,管理体制专业化,报关业务由外贸企业自行办理,报关行从此便萎缩消失。

十一届三中全会后,我国实行对外开放政策,对外经济贸易和科技文化交流迅速发展,进出口货物报关量激增,据不完全统计,全国现有报关企业2,949个,代理报关企业243个,报关员77,403人。这些报关企业和报关员在促进我国进出口贸易活动,发展我国报关业务方面具有一定的积极作用。但目前报关管理中存在报关规章制度不完善,报关企业管理和报关员培训不健全以及报关企业的报关审批权不明确等问题,影响着报关制度的改革向专业化发展。

为适应报关业务发展,报关管理制度改革的首要问题就是将当前各外贸企业的报关业务集中由专业的报关行来承担,使报关业务由目前各企业各自分散报关的形式逐步走上专业化轨道。这样可以避免自理报关企业既要经营进出口业务,又要向海关办理报关手续,克服企业为了自身利益而故意违反海关规定或从事走私违法活动的主观故意性。报关专业化后,代理报关企业与进出口企业没有直接的经济利害关系,客观上从事走私违法活动的可能性必然减少,有利于海关加强对进出口货物的有效监管。

设置报关行的要件,从国外海关和我国台湾海关的规定看,与我海关有明显不同的是,经营进出口业务权与经营进出口报关权两者是分离的。这就是说外贸企业的经营进出口业务权是国家外贸管理机构批准授予的,而进出口报关权则是由国家海关机关批准授予报关行的。某企业有经营进出口业务权并不同时享有进出口报关权,这是因为报关是向海关负责的一种

法律行为,报关行的一切报关行为必须向海关负责。如果某个企业既享有经营进出口业务权,同时又享有进出口报关权,在两权兼有情况下,该企业在国家利益与企业利益发生冲突时,为追求企业经营利益,就有可能出现违反海关规定的报关不实行为,这样就不利于海关对外贸企业的监督管理。因此,必须分清“经营权”与“报关权”是两种不同性质和作用的行为,要从理论上确立“报关权”的独立法律地位,改变目前外贸企业各自报关的分散局面,成立专业报关行,使报关行业独树一帜。

既然“报关权”是海关授予报关行办理进出口手续的特有权利,因此,建立专业报关行必须首先报请所在地海关,海关对提出申办报关行的名称、地址、组织类型、资本额、负责人姓名以及专责报关员姓名、资格证书等有关内容进行严格的资格审查,经海关同意后才核发报关营业执照,然后才可向工商管理机关和税务机关进行登记,从事该项业务。上述执照不准私自转让或租借他人使用,并应定期更换。报关行如因故停业应事先以书面向海关报备,海关在规定时间内撤销其营业执照。

报关行必须具备一定的经济能力和业务能力,保证报关信誉和质量。海关应规定必须具有一定数额的经营资本和专责报关员才能开业。据台湾省海关规定,申请设置报关行,必须拥有新台币五百万元(18万美元)的资本额,其职工中至少应具有专责报关员两名。随着我国对外经济开放形式多样化,报关行既可以是全民所有制组织形式,也可以是集体所有制组织形式,只要具备营业条件,海关都应许可。为了便于管理,不管何种组织形式的报关行,海关应规定将其组织合伙人的名册(包括股东、董事)、企业执照以及报关行印鉴(包括负责人、专责报关员的印鉴和报关专用章)交海关备案。此外,还应规

定报关行必须向海关递交自觉遵守海关规章制度的行为保证书,以取得海关对其形象上的信任。

报关是一项专业性很强的业务,它涉及到外贸、运输、结汇、保险等各方面的专业知识,既有行业技术要求,又要掌握各有关政策法律知识。其业务功能既向海关负责又能为进出口企业排忧解难;既要遵纪守法,又能加速进出口企业货物的通关。因此,海关尤其要对报关行负责人的品行、能力等素质条件提出严格要求。我国海关应借鉴国外海关有关规定并结合本国实情,除对报关行负责人的政治条件应有明确规定外,还应规定其他具体要求。国外海关对报关行负责人或其代表人中如属企业破产、偷逃税收、犯罪服刑、触犯规章、撤职处分等人员的申请均不给予营业执照,如隐瞒情况被海关察觉即撤销执照。台湾省海关规定,对因破产而尚未复权的;逃漏税捐受有处分尚未结案的;触犯票据法受有处分尚未结案的;曾犯有最高刑在三年以上之罪并判处一年以上有期徒刑,服刑期满未逾二年的;曾触犯关章或工商管理法令,情节重大,不宜受托办理报关业务的;任公务员曾受撤职处分,其停止任用期间尚未届满的;无行为能力或限制能力的;以及前所负责或掌理的报关行曾受撤销营业执照处分的,都不发给营业执照,已发给的,应限于30日内变更负责人或其授权掌理报关业务的人员,逾期未变更的,撤销已发给的营业执照。

为防止报关行不及时缴纳因违反海关法规而被课处的罚款,海关对经批准设立的报关行必须收取定额保证金,保证金由海关视进出口业务量和发展趋势确定,并可定期进行调整。保证金除现金外,海关可允许以债券、存款单、信托凭证或银行的担保书充抵。

二、海关对报关行的管理与考核

报关行是海关与货主之间的桥梁,在工作关系上报关行要向海关和货主双向负责。它的

基本任务是:审验货主递交的单证,按海关规定的要求准确填制报关单证(包括商品统计编号、

货物归类等),代客交纳税款以及办理托运、保险、结汇等。鉴于上述的性质与任务,海关对报关行的管理,首先应总结近几年以自行报关为主的经验,在此基础上,建立较完善的报关行设置管理法规,以法律形式明确进出口货物的报关、纳税等手续应委托专业报关行办理,并对报关行的设置、管理、报关员的素质和法律责任等作出明确规定。这几年虽然海关总署制定了《海关对报关单位实施注册登记制度的管理规定》,对报关单位的注册登记、报关员的产生、报关单位及报关员权利和义务加以规定,但从建立报关行的要求来说上述规定还缺乏系统性和完整性。为此,笔者对报关行的管理提出如下初步设想,以供参考。

(1) 报关行建立后在经营报关业务活动中,如要更换报关行负责人或其代表人,变更组织形式或合伙人,迁移地址,增减资本额和变更行名,均应事先以书面形式向主管海关报备,并经海关核准后,才可向其他管理机关办理变更手续。

(2) 报关行受客户委托从事报关业务时,必须切实遵守海关各项法规,并依照海关规定要求填制和交验各项单证,办理进出口通关事宜;有关报关行因故不能经营报关业务时,不准委托其他报关行或第三者代为办理,也不准许代理其他报关行从事报关业务,要严格实行谁接受委托报关谁向海关负责;更不准他人借报关行名义受托办理进出口货物报关纳税的业务。

(3) 报关行在向海关办理报关时交验各项单证和附件,必须事先加盖报关行、报关行负责人及专责报关员的印章,以示其报关单证的有效性和内容的正确性,并对海关负责。上述印章使用前需向海关备案。

(4) 海关根据监管需要,查验进出口货物时,报关行作为客户代表有责任派遣工作人员应海关要求开启、搬移货物并事后恢复原包装;在查验中如发现违法情事或货物有短少、残损情况,报关行陪同人员应认真作好海关查验实况记录。

(5) 报关行聘用人员应向海关登记备案,领取报关证件,调离报关行时应在规定时间内向海关缴销其报关证件;报关行人员在海关监管区域内从事报关业务活动时,应佩戴报关证件,遵守报关秩序以及接受海关人员的报关指导;报关人员向海关办理报关、纳税各项业务应视为代表其报关行,报关行应对其报关业务行为负全部法律责任。

(6) 报关行经营代客报关业务可收取费用,费用标准应根据国家物价管理部门有关规定制订,并报请主管海关核准;收费标准应在营业场所张贴公布,不得巧立名目收费,费用变更须事先报经海关同意。

(7) 报关行应于每一商业会计年度终了后,在规定期限内将年度会计报告一份送主管海关稽核;同时还应按年设立专册,逐日将经办的进出口货物报关业务资料登记在册,以供海关了解报关行营业情况,并随时查核有关帐册单据。上述专册使用前应逐页编号,呈请主管海关登记验印。

(8) 报关行代客交纳关税后如发现税款交纳证内所填税款数额有误写误算情事,或向海关递交的单证有错漏,应立即向海关申请更正;对溢征税款应通知纳税义务人向海关申请发还,短征税款应立即向海关报明并通知纳税义务人补交。

(9) 报关行如在从事报关业务中违反海关法规被课处罚款,应及时缴纳;如拖延不交的,海关可以将该报关行所交纳的保证金抵交,不敷抵交时,可通知该报关行限期交清或移送司法机关追究。

(10) 报关行如违反海关规定,视其情节轻重可给予警告或停止一段时间营业直至撤销营业执照的处分。如专责报关员违反海关规定,视其情节轻重可对该报关员予以警告或停止其一段时间报关业务直至取消其报关员资格。

(11) 报关行或专责报关员在代理报关纳税业务中应树立强烈的法律意识,注意有关进出口企业是否有逃漏关税或逃避外贸、外汇管制等违法情事,一经发现即应向海关举报;海关

查实后,也应给有关报关行或专责报关员颁发奖状或奖金,以资表扬。

(12) 为提高报关行业务水平和报关质量,加速进出口货物通关,海关可根据报关行每年经营业绩,以计分办法划分为若干等级,进行等

级评比;每个等级可分为基本分、加分标准和减分标准。报关行连续三年被评为优级的,由海关发给奖状,以示奖励,并可给予优先通关的权利;报关行被评为劣级的,应对其提出黄牌警告,限期整顿提高,否则可撤销其营业执照。

三、报关行人员的素质要求及其职责范围

在当前现行的以自行报关为主的报关体制下,由于海关对报关企业和报关员的认可处于被动地位,因此,报关企业和报关员缺乏严格的资格条件限制,以致于报关企业林立,报关人员过多过滥,报关员素质差,报关队伍不稳定,报关质量低,这些都不能适应日益发展的进出口报关业务的需要。

各国海关对报关行人员的素质要求较高,它是衡量报关行业务信誉的主要标志,也是报关行业务兴旺的重要条件。日本《通关业法》规定通关业者向海关递交报关单证和文件,须经“通关士”先行审核并签章,海关才予接受。而“通关士”须具备相当条件,并经政府有关主管部门指定的培训机构考试及格者才能胜任。韩国的情况与日本大致相同。台湾省报关行人员过去因无学历及专业知识条件的限制,素质偏低,故从1973年起,海关规定所有报关行从业人员,均由培训部门举办报关人员资格培训班,经过测试及格者,给予“专责报关人员”资格,相当于日、韩的“通关士”。由于其海关重视报关行从业人员素质的提高,报关行工作效率和质量备受客户赞赏,对加速台湾进出口贸易发展起了积极的作用。

鉴于对外贸易和技术交流不断发展,必须迅速改变我国当前报关企业和报关人员尚未专业化、报关人员素质低和队伍不稳定的情况,建立一支文化水平高、有专业知识、相对稳定的专业报关队伍,是设置报关行的必备条件。

根据国外惯例,报关行向海关递送的报关单证均应经专责报关人员审核签证,海关才予接受。如因故本行专责报关员未能审核签证时,不准擅自雇请他行专责报关员而必须委托当地报关行同业公会所雇专责报关人员代行审核签证,

而且应事先征得海关同意。从上可见专责报关人员具有较高社会地位和较强法律责任性。

为确保报关质量,提高报关效率,加速进出口货物的通关,对报关员的人才选择和素质应作多方面的考虑,除报关员的专业知识、学历、工作能力、业务品德、公关处理等条件外,还必须通过海关的报关资格测验(包括海关法规、报关业务知识和协调制度知识等)才能准其充任报关员,从事报关业务。根据台湾省海关规定,报考报关资格测验的人员应具备以下条件:凡国内外大专学校财税、商学、经济、法律或其他类似学科毕业生;高中或高级职业学校毕业生,曾在报关行实际办理过进出口货物报关纳税业务满三年且成绩优良,或具有高中同等学历,曾在报关行实际办理进出口货物报关纳税业务满6年成绩优良的人员;曾在政府财税部门实际任职业务三年以上成绩优良的公务人员,可参加资格测验。测验及格的,由海关培训部门核发合格证书,取得专责报关人员资格。上述人员从事报关纳税业务,应由其服务的报关行出示合格证书,向主管海关办理申请登记。申请书内必须列明报关人员姓名、性别、年龄、籍贯及住址;报关员合格证书号码;报关员服务的报关行名称和地址;承诺遵守海关规定的保证书。海关是代表国家对进出境活动进行监督管理的机关。为了有利于发挥海关的监督作用,维护国家机关的执法严肃性,海关不宜自营报关行。海关只能从审批、立法和培训的角度帮助和扶植有关企业办好报关行。海关自营或与有关货运部门联营的报关行,今后难免有可能会出现徇私舞弊。为了保守国家机密和保护海关业务利益,海关人员欲经营报关业务活动或担任报关员,必须先行辞职,并且不准以(下转第18页)

于最近也已加入《协调制度公约》。我国的税则商品归类于1992年1月1日开始也以《协调制度》为基础。在海关估价规则上,我国虽尚未接受和加入关贸总协定的新估价法规,但我国在1992年3月18日根据国务院关于修改《中华人民共和国进出口关税条例》的决定第二次修订发布的《关税条例》中,对完税价格的审定规定,在事实上已与关贸总协定的《新估价法规》相差无几。我国关税制度与国际海关关税制度的接轨,大大有利于我国与关贸总协定缔约各方的关税谈判,并且在技术上也可免去很多不必要的麻烦,省时省力。我国已加入了海关合作理事会制定的几个主要国际公约和《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》,并接受了其中的几个附约。我国海关已与海关合作理事会联合举办过有亚、欧、大洋洲等国家海关官员参加的《内罗毕公约》国际研讨会。随着我国改革开放的深化和国民经济的进一步发展,必然要求我国海关业务制度与国际海关业务制度进一步接轨。我国海关也必将在国际海关舞台上,为国际海关业务制度的一体化,发挥越来越重要的作用。



(上接第14页)

资金或其他物质投入形式与海关业务有关的货运部门搞联手经营报关业务活动。

报关员的主要职责应是:审核客户委托报运进出口货物的各项单证,并按海关规定如实填报;审核并签证所属报关行填报的进出口货物报关单;陪同海关人员查验进出口货物并作必要记录;根据客户要求代交缴关税及其他税费;负责向海关提供经其签证的单据与文件资料等,海关对报关人员签证的报关单或文件资料如有疑义时,可以通知有关报关员进行更正、说明或重新申报。

报关员在从事报关业务活动中不仅要遵守

国家和海关有关的法规,而且应有纪律约束,使报关业务纳入海关有关报关行政管理规章之内。按照国外报关行规定,报关员不准将其名义借予他人从事报关业务;不准利用其报关员资格作不实的签证;不准报关员接受不正当的酬金或索取他人财物;不准报关员以不正当手段招揽业务;不准报关员将内容不实或有错误的报关单据向海关申报;以及其他违反海关规章的情事。

报关行雇用的报关员不得在其他报关行兼职,不得向委托人滥收报关费用,更不得与委托人串通进行舞弊或违法行为。