

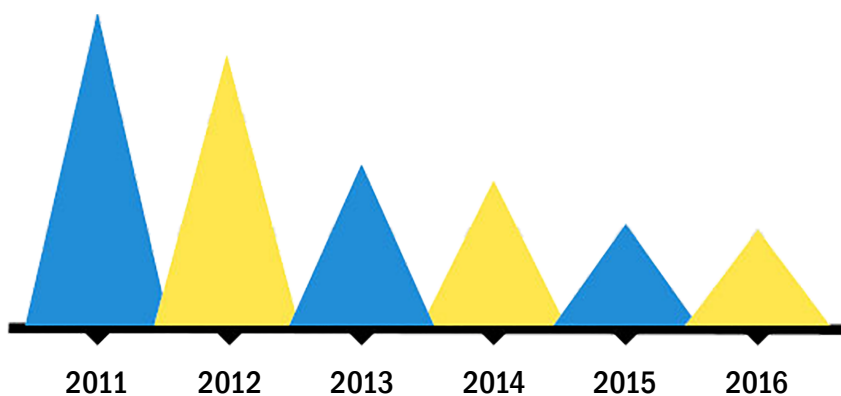
# 睿 库 研 究



Recode-T(C)-2017002

## 世界海关组织贸易安全与便利 标准框架（中译本）

WCO SAFE Framework of Standards to Secure and  
Facilitate Global Trade





# 世界海关组织

## 贸易安全与便利标准框架（中译本）

---

原文：World Customs Organization/世界海关组织

原文发布：June 2015/2015 年 6 月

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2017 年 4 月



2005年6月于布鲁塞尔举行的世界海关组织理事会会议上，世界海关组织成员正式接受了《全球贸易安全与便利标准框架》。这部独特的国际文书开辟了现代化的供应链安全标准，预示着货物跨境运输的端到端管理将迎来新的模式，同时，《框架》认识到了在海关和商界间建立更加紧密的伙伴关系的重要性。从那时以来，定期更新和改进《框架》的工作已取得进展。

2007版本的《框架》对海关和经认证经营者的条件及要求做出了详细规定，这份规定最初是在一个独立的文本中阐述的。将两项内容合二为一的原因在于：如果把《框架》和对经认证经营者的规定编成一本综合性文书，让海关和他们的商业伙伴能够随时取用，那么双方都将从中获益。

2010年6月，世界海关组织发布了《框架》的一揽子计划，其中囊括了世界海关组织关于支持《框架》实施的各项文书和指南。

2012版本的《框架》包括了本文5、6两个新的部分，即协调边境管理、贸易延续性和再启动。并在新的附件一中增加了“高风险货物”的定义。

为了促进《框架》的实施并不断将其更新，2015年6月的版本加入了新的支柱三：促进海关和其他政府机构间更密切的合作，确保政府能够对供应链安全方面出现的挑战做出有效回应。新的《框架》同样加入了1.针对航空运输的“装运前货物信息预报系统”（ACI, Pre-loading Advance Cargo Information），此举是为了第一层安全风险分析能够顺利实施；2.为本《框架》起见，提出“货柜”的定义；3.世界海关组织风险管理纲要卷一卷二的更新。升级后的《框架》还包含了一些新的工具，比如支柱一工具箱；关于扫描设备的采购与部署的最新指导方针；有关应对威胁和技术解决方案的指导材料以及世界海关组织关于临时进口集装箱安全设备的通关手续的建议。

在《框架》的实施战略中，能力建设援助依然是一个重要的部分，已经向世界海关组织提出援助请求的成员正在以一种持续和系统的方式得到帮助，这将保证《框架》的可持续执行和统一性。世界海关组织赞赏所有来自政府机构及私营部门的合作伙伴能在不断变化的贸易环境中紧密合作，共同努力发挥《框架》积极作用。

随着《框架》的发展，出口管制的重要性（包括军民两用物品的管制）已经被国际社会广泛接受。不用说，《框架》是一个动态的工具，它在促进全球贸易

供应链安全的同时，使“便利化”和“管控”达到了一种平衡。对于海关和经营者，这项独特的文书仍然是一个参照点，世界海关组织将继续为实现组织愿景发挥关键作用，最大限度满足海关和国际贸易利益攸关方的期望和要求。

御厨邦雄

世界海关组织秘书长

2015年6月

# 目录

一.	介绍 .....	1
1.	《框架》的目标和原则.....	2
2.	《世界海关组织框架》的四个核心要素 .....	2
3.	《框架》的三大支柱 .....	2
4.	能力建设.....	3
5.	实施.....	3
二.	益处 .....	4
1.	国家/政府.....	4
2.	海关 .....	4
3.	商界.....	5
三.	支柱一：海关与海关的协作.....	6
1.	介绍.....	6
2.	实施的标准与技术细则.....	7
3.	集装箱货运安全封志完整性计划 .....	18
四.	支柱二：海关与商界伙伴关系 .....	22
1.	介绍.....	22
2.	海关与商界的伙伴关系技术细则 .....	23

五.	支柱三：海关与其他政府机构以及政府内部机构之间的合作 .....	27
1.	简介 .....	27
2.	实施标准和技术说明 .....	27
六.	贸易延续性与再启动 .....	31
七.	互认工作 .....	32
	附件一：定 义 .....	34
	附件二：数据元素 .....	35
	附件三：航空货物预装载的安全数据 .....	41
	附件四：AEO 的条件，要求和好处 .....	42
	附件五：关税合作理事会就全球贸易安全与便利标准框架所提出的决议 ....	61



## 一 . 介绍

国际贸易是经济繁荣的基本推动力。全球贸易体制极易被恐怖分子利用，造成对整个世界经济的严重损害。作为监管国际货物流动的政府部门，海关在加强全球供应链安全、通过征收税款和便利贸易为社会经济发展作贡献等方面有着独特的地位。

世界海关组织有必要制定一项战略，用以保护全球贸易安全，加快而不阻滞贸易的流动。在加强海关管理，为21世纪做好准备的整个进程中，保护国际贸易供应链仅是其中的一个步骤。因此，为加强和超越现有的规定和做法，世界海关组织成员们制定了一整套加强国际贸易安全与便利的措施，即：《世界海关组织全球贸易安全与便利标准框架》(以下简称《世界海关组织框架》或《框架》)。

《框架》设立了一系列原则和标准，作为世界海关组织成员必须接受和实施的最低标准。

显然，世界海关组织是推动实施此项倡议的最合适的平台。世界海关组织拥有166个成员海关，代表着全球99%的贸易量。海关拥有其它政府部门所没有的重要权力，即查验进出境及过境货物和物品的权力。海关也拥有拒绝货物进出境和加速进境的权力。海关可要求提供有关进口货物的信息，也经常要求提供出口货物的信息。根据相关立法，海关还可要求提前提供电子信息。海关独有的权力和专业知识，使得它能够并应当在全球贸易安全与便利方面发挥核心作用。出于制定一个既保护国际贸易供应链的安全又不断推进贸易便利化的全盘行动方案的需要，应该鼓励各成员海关加强与其它政府部门的合作。

海关难以而且没有必要对每一票货物都实施查验。实际上，这种做法将会阻碍全球贸易的流动。因此，现代化海关均采用自动化系统对各种问题进行风险管理。在这种情况下，海关不应为保护和便利贸易设立各种不同的标准，加重国际贸易界的负担，而是应当认可现有的其他国际标准。世界海关组织要建立一套统一的国际海关标准，同时，避免与其他国际政府间组织的标准重复或相悖。

《世界海关组织框架》考虑到了能力建设和必要的法律授权等重要因素。尽管实施《框架》中的相当一部分内容不需要能力建设，但也注意到仍有许多成员海关在实施各项标准时需要援助。《世界海关组织框架》提出对实施《框架》的

海关提供适当的能力建设方面的援助。

## 1. 《框架》的目标和原则

《框架》旨在：

- 制定全球性的供应链安全与便利的标准，提高确定性和可预见性；
- 促成所有运输方式都适用的一体化供应链管理；
- 从找准角色定位、履行职能作用和提高工作能力方面入手，不断提高海关应对21世纪挑战的能力；
- 加强海关之间的合作，提高识别高风险货物的能力；
- 加强海关与其它参与到国际贸易与安全的政府机构间的合作；
- 加强海关与商界的合作；
- 促进货物在安全的国际贸易供应链顺畅流动。

## 2. 《世界海关组织框架》的四个核心要素

《世界海关组织框架》包含四个核心要素：第一，《框架》统一了对进口、出口和转运货物提前递交货物电子信息的要求；第二，加入《框架》的成员承诺采用一致的风险管理方法来应对安全方面的威胁；第三，《框架》要求，基于可比的风险识别方法，根据进口国的合理请求，出口国海关应对高风险的出口集装箱和货物进行查验，并提倡使用非侵入式检测设备，如大型X光机和放射性物质探测器；第四，《框架》规定了成员海关要向达到最基本的供应链安全标准并采纳最佳做法的企业提供相应的便利。

## 3. 《框架》的三大支柱

基于上述四要素，《框架》着眼于三大支柱，即海关与海关的合作，海关与商界的伙伴关系，以及海关与其他政府机构的合作。三大支柱的战略有许多优势。他们各自包括了一系列统一的、易于理解和便于在国际上快速实施的标准。此外，《框架》直接吸取了世界海关组织现行的安全与便利措施和一些成员海关已经实施的项目成果。

#### **4. 能力建设**

世界海关组织成员普遍认为，有效的能力建设是确保《框架》得以广泛采纳和实施的重要因素。但考虑到《框架》的部分内容可以立即付诸实施，有必要制定相关战略，加强成员为实施《框架》所需的能力建设。而成功的能力建设，必须有政治意愿和廉政作基础。因此，世界海关组织和一些国家及其他合作伙伴要向那些承诺实施《框架》并表达了必要的政治意愿的国家提供援助。

#### **5. 实施**

为了使《框架》得以实施，除了能力建设之外，还应正确理解分阶段实施的必要性。期望每一个成员海关都能立即实施《标准框架》是不现实的。《框架》只是一套最基本的标准，应根据每个成员海关的能力和所需的法律授权分步实施。世界海关组织秘书处将会同高级战略小组制定《标准框架》的实施计划。

## 二. 益处

《框架》提供了一个促进国际贸易发展，确保国际贸易不受恐怖主义威胁的坚实平台，增加了海关及贸易伙伴对国家经济及社会福利的贡献。《框架》将改善海关侦查和处理高危货物的能力，提高货物监管效率，从而加快货物的清关与放行。

采纳《框架》将会使国家/政府、海关和商界受益。

### 1. 国家/政府

《框架》的主要目的之一就是保护和便利全球贸易，使国际贸易成为推动经济发展和增长的重要动力。这将有助于保护贸易不受恐怖主义的威胁，同时，便利合法贸易，推动海关业务的改革和现代化，加强国家税收征管，加强国内法律法规的准确适用。《框架》为保障经济和社会发展的安全，吸引外商直接投资提供了有力支持。

《框架》鼓励海关与其它相关政府部门之间建立合作关系，并认可其他现有的国际标准。它将帮助政府实施统一的边境管理和控制，通过采取必要措施，使政府能够扩大海关在这个领域的权限和职责。

### 2. 海关

《框架》的要点之一是建立海关之间的合作网络，促进货物在安全的国际贸易供应链中的顺畅流动。合作网络将使相关信息准确、及时地在海关之间进行交换，使海关更加有效地开展风险管理。这些措施不仅能够提高海关识别高风险货物的能力，而且能够帮助海关加强对国际贸易供应链各环节的监管，及更加合理高效地配置海关资源。合作网络将使海关之间的合作更加顺畅，让海关更早地介入对供应链的监管，如根据进口国海关的请求，出口国海关可在出口地代为执行查验。《框架》同时也规定在一定条件下，海关之间互认监管结果。《框架》使海关能对国际贸易供应链有一个更广泛更全面的认识，同时还可以减少重复和复杂的申报要求。

综上所述，《框架》为海关改革和现代化提供了工具，使海关能够应对新的

国际贸易环境所带来的挑战。同时，《框架》比较灵活，使各海关能够根据各自的发展水平、具体条件和要求，以不同的速度实施《标准框架》。

### 3. 商界

在众多的益处中，《框架》不但为保障国际贸易的安全创造了条件，而且便利了国际贸易，促进了其发展。《框架》考虑到现代国际贸易生产和配送模式，并以此作为制定各项条款的基础。

经认证的经营者（AEO）<sup>1</sup>将会从中受益，比如由于查验率降低而使货物通关速度加快，从而节省时间和成本。《框架》的一个重要原则就是建立一套国际通行的标准，以增强统一性和可预测性，同时还可以减少重复和复杂的申报要求。

以上措施将保证经认证的经营者在他们为建立完善的安全系统和做法的投资中获得回报，包括减少对其货物的风险目标评估和查验，加快货物通关。

---

<sup>1</sup> 经认证的经营者指国际物流中，经海关或其授权部门批准为符合世界海关组织制定的或同等效力的供应链安全标准的企业，无论这一企业在供应链中处于何种位置、履行何种职能。这些企业包括：生产商、进口商、出口商、报关行、承运人、货代、贸易中间商、港口、机场、码头经营者，综合经营者，仓库、分销商等。

### 三. 支柱一：海关与海关的协作

#### 1. 介绍

各国海关应在执行被广泛接受的和统一国际标准基础上进行合作，以使货物和集装箱运输在全球贸易供应链各环节都获得最大程度的安全与便利。海关与海关的合作可以达到这个目的。它将为保障国际贸易供应链的安全，应对恐怖主义和其它跨境犯罪活动提供一个有效的机制。

传统做法是，海关只有在货物到达其国内口岸时才实施查验货物。而现在，海关必须具备在集装箱或货物到达其口岸之前就对货物和集装箱进行查验和筛选的能力。由于其在政府部门中独特的职能及其专业知识，海关在保护全球贸易和便利贸易两方面都发挥作用。

支柱一的核心原则是运用提前获得的电子信息识别高风险集装箱或货物。通过自动化风险识别手段，海关可在货物到达出口港或在此之前，尽早在供应链中识别高风险货物。

海关需为自动化的信息交换制定规则，使该系统建立在协调的信息和交互性操作的基础上。

为实施有效查验，同时确保海关手续不阻碍贸易的流通，海关应运用现代技术手段对高风险货物进行查验。这些技术包括：大型X光机、伽玛射线机和放射性物质探测设备，但不仅限于此。通过广泛运用现代技术，保持货物和集装箱的完整也是支柱一的重要组成部分。

支柱一的各项技术条款根据《修订后的京都公约》，《一体化供应链管理指南》以及一些成员的做法<sup>2</sup>制定，加入世界海关组织《框架》的海关应执行支柱一各项标准<sup>3</sup>。

为了应对国际供应链发生中断后的贸易持续性和重启问题，一国海关应该和其他国海关同行通过实施特定的机制、计划、程序，包括行动方案以及充分的信息沟通机制来寻求最有效的解决路径。

---

<sup>2</sup> 制定《框架》特别是其技术条款时，很多情况都直接援引自这些材料。

<sup>3</sup> 支柱一的具体技术条款作为附件一具体说明。

## 2.实施的标准与技术细则

### 2.1标准1：一体化供应链管理

海关应按照世界海关组织《一体化供应链管理指南》（《ISCM指南》）的规定，实施一体化海关监管程序。

#### 2.1.1. 管理范围

为实施一体化海关监管程序，海关需要获得相应的法律授权。通过法律授权，海关可以为满足安全风险评估的需要，要求承运人（具体要求见1.3.2.）提前以电子方式向海关传输从出口商（具体要求见1.3.1.）处得到的数据。此外，为加强供应链的整体安全和加快货物通关速度，一体化海关监管程序中涉及海关在风险评估和海关监管方面进行跨境合作的问题，也需要有相应的法律依据。世界海关组织的有关文件，反映了这两方面的要求。这些文件包括：《关于海关信息收集与传输的国内立法发展指南》、《双边协议范本》、以及《关于海关事务行政互助的国际公约》（《约翰内斯堡公约》）。作为海关间合作的一部分，海关之间应该互相认可对方的监管/查验结果，和经营者安全认证项目。

#### 2.1.2. 一般监管措施

##### i. 海关监管

《修订后的京都公约》7总附约（标准条款6.1）规定，所有进出境货物，包括运输工具，都应接受海关监管。标准1要求，自货物装入集装箱起（非集装箱运输货物，自货物装上运输工具起），至货物到达运抵地，被海关放行为止，有关各方应保障货物的完整。

##### ii. 风险评估

在海关一体化监管链中，为保障安全而实施的海关监管和风险评估，是一个持续的、由多方共同参与的过程，自出口商准备出口货物时起，贯穿于整个确保货物完整性的连贯过程，应力求避免不必要的重复监管。为实现监管结果互认，考虑到《世界海关组织全球信息与情报战略》项目下已制定的一系列制度，各海关当局应同意执行统一的监管及风险管理标准，共享情报和风险信息，交换海关数据。这样做，应当可以预见将来为了监督各项标准的实施情况，而实施联合监

---

<sup>7</sup> 拟定本文时未生效。截至 2005 年 6 月，已有 38 个（需 40 个）签约方接受了对 1973 年《京都公约》的修订。

控或质量管理程序的可能性。

### **iii. 离港监管**

启运地海关必须采取各项必要措施，对供应链中的货物进行识别，对未经授权的进行筛选。对海运集装箱货物的检查、风险评估及其他任何措施，都应该在集装箱装船之前完成。《国际船舶与港口设施安全规则》b1630-37条从广义上规定了港口机构应该采取的措施。另外，供应链各环节有关海关，都应同意运用电子信息系统交换海关数据、监管结果和到港通知等，尤其是被认定为高风险货物的信息。必要的时候，为了能够对高风险货物进行全面筛查，海关应该对其法定授权进行修改。

### **iv. 海关封志**

为了实现供应链安全和海关一体化监管，尤其是为了确保货物从装箱到运抵目的地由海关验放这一过程中的绝对安全，海关应该按照《修订后的京都公约》总附约第六章指南（详见《标准框架》附件1的附录）中的规定，采取保证封志完好无损的措施。根据国际标准组织的可公开获取的规范—ISO/PAS 17712标准，这些措施除了包括在集装箱的填装地施加高度安全的机械封志以外，还包括记录封志的施加、变更以及在关键环节（例如：改变运输方式时）对封志完整性进行确认等程序。

此外，海关应该对那些为确保集装箱货物在供应链中的安全而自愿采取新技术的做法提供便利条件。

### **v. 单一货物代码（UCR）**

各海关应该实施《世界海关组织关于单一货物代码的建议》及其随附指南。

#### **2.1.3. 数据提供**

##### **i. 出口货物申报**

出口商或其代理人必须在货物装上运输工具或装入出口集装箱之前，向出口海关提前进行电子申报。出于安全目的，海关要求出口货物提前申报的内容不得超出下表所列范围。

出口商必须以书面形式（最好是以电子形式）向承运人确认已提前向海关递交了出口货物报关单。如果货物出口申报属于不完整申报或简单申报，在有其他



需要时，例如：在后续阶段依照国家法律的规定而收集贸易统计数据时，则需进行补充申报。

序号	世界海关组织编号	名称	说明
1  或者	042	有代码的出口商	用以识别出口申报人或委托申报人，以及货主或对货物拥有同等处置权利人的名称和地址。
	041	无代码的出口商	出口申报人或委托申报人及货主或对货物拥有同等处置权的权益人的名称(和地址)。
2	072	有代码的发货人(非出口商)	指运人在运输合同中列明的发货人。
	071	无代码的发货人	指运人在运输合同中列明的发货人的名称(和地址)。
3	050	承运人代码	用以识别在指定地点之间运输货物的一方。
	049	无身份认证的承运人名称	在指定地点之间提供货物运输一方的名称(和地址)。
4  或者	040	有代码的进口商	进口申报人、委托通关代理人或其他有资质办理货物进口申报的人的编码。也可包括对货物拥有所有权的人或货物的收货人。
	039	无代码的进口商	进口申报人或受委托的海关通关代理机构或其他经授权的办理货物进口申报的人的名称(和地址)。也可包括对货物拥有所有权的人或货物的收货人。
5	052	有代码的收货人(非进口商)	用以识别收货人的代码。
	051	无代码的收货人	货物收货人的名称(和地址)。
6	058	有代码的被通知人	被通知方的识别代码。
	057	没有代码的被通知人	被通知方的名称(和地址)。
7	034	交货目的地,(若与进口人或收货人的地址不同)	指交货地地址。符合国家法律或规定要求的地址、地区以及/或者国家名。
8	064	有代码的已知途径国家	从启运国到最终运抵国之间,货物或旅客途径国家的代码。
9	061	有代码的代理人,如果有代理人	用以识别被授权为另一方办理手续者。
	060	无代码的代理人	被授权代表另一方办理手续的行为人的名称(和地址)。

10	145	税则代码 (海关)	用于海关、运输、统计或其他法规用途的明确货物种类的编码(类别)。
	137	无税则代码的货物种类	可满足海关、统计或运输所需的对货物的简要说明。
11	143	联合国危险物品编码 (危险货物代码) 如果货物为列名危险品	联合国危险物品编码(UNDG)是在联合国制定的危险物品清单中经常被运输的物质和物品唯一序列号。
12	141	包装种类	物品包装种类代码
	144	件数	在开拆包装前不可再分的单个包装的数量
13	131 136	总毛重 (包括重量单位)	货物申报重量(毛重),包括包装重量,但不包括承运人的运输设备。
14	159	设备识别号码,如果属于集装箱装运货物,且有设备号码	识别集装箱或成组载货装置等设备的唛头(字母及/或数字)。
	152	设备尺寸及类型	说明某运输设备的尺寸及类型等特征的代码。
15	165	封志号码,如果使用了有号码的封志	施加到某件运输设备上的封志识别号码。
16	109 135	发票总额 (包括币制,编码)	单票申报中申报的所有发票总额。
17	016	单一货物代码	进出口货物的唯一编码。

## ii. 货物进口申报

进口商或其代理人必须在运输工具到达第一个海关之前向进口海关提前递交进口货物电子数据报关单。出于安全需要,海关要求的信息不得超出附件2所列范围以外的信息。如果货物进口申报为不完整申报或简易申报,在有其他需要时,例如在后续阶段依照国家法律的规定而收集贸易统计数据时,则需进行补充申报。经认证的供应链(详见2.1.6),为将货物进出口信息流整合为单一的进出口申报提供了可能,相关进出口海关之间可共享这些信息。

## iii. 载货申报

承运人或其代理人必须提前向出口及/或进口海关进行货物电子申报。海运集装箱货物提前电子申报应当在货物/集装箱装船前递交。其他货物的申报,应当在运输工具抵达出口及/或进口海关前递交。出于安全目的,海关要求企业提供的申报内容不应超出附件二所列的项目。

按照国家法律规定，海关可要求事后对提前载货申报进行补充申报。

#### **iv.航空货运安全的预装载数据提交**

海关可以和其他相关的边境管理机构一道，要求空运供应链中的业务实体，譬如运输公司、货运代理人、综合物流服务提供商、邮政运营商或其代理人等对空运货物和邮件提交预装载数据并实施额外的安全风险评估。

有关的数据递交要求以及风险评估结果应该尽早告知，以尽可能减少对正常贸易活动（包括把货物装上飞机）的不必要的延误。

#### **v.船舶装载计划（Vessel Stow Plan）**

海关当局可以要求船舶经营人或运输公司在其船舶到达第一个口岸海关之前以电子数据方式提交“船舶装载计划”。没有装载集装箱的船舶将免交装载计划。鉴于装载计划仅适用于海运模式，以电子数据交换方式递交装载计划应在船舶离开上一个国外港口的48小时之前完成，如航行时间少于48小时的，则必须在船舶到达第一个口岸海关前提交。

#### **vi.集装箱状态信息**

对于海运来说，海关还可以要求运输公司提交“集装箱状态信息”，报告集装箱的移动状态和变化情况。提交了集装箱状态信息的集装箱（包括空箱）应在24小时之内抵达目的港。上述规定不应要求承运人专门生成或收集提供信息追踪系统自身不存在、不需要的数据信息，也不适用于大宗货或散装货。

#### **vii.航空货运安全的风险缓解**

为了缓解航空运输工具的安全风险，海关或其它相关机构应该就以下列方式确定高风险物品事项和与民用航空当局合作建立及时的沟通机制：

-要求提交额外的附加信息

-要求实施按《国际民用航空公约》（又称“芝加哥公约”）附件17中所定义的扫描

-要求实施特殊附加扫描

-遇到紧急威胁时签发“不得装货”通知

#### **viii. “不得装货”通知**

按上述条款“不得装货通知”的签发，海关应建立严格的制度，确保此通知

仅限于真正属于不得装载的货物范围，且此类通知应该在企业向海关递交风险评估所需的数据后的规定时限内发出。

#### **ix. 申报时限**

向进出口海关递交货物申报的确切时间，应该在对不同地理环境、不同运输方式下各种贸易流程的认真分析，与企业以及其他有关政府机构的磋商之后，在国家法律中明确规定下来。无论其贸易运输方式如何，海关均应为经认证的经营者提供平等的享受简化通关便利的机会。但是，为了在最低程度上确保执法的一致性，避免对不同运输方式的不平等要求，海关要求的提前申报时间，不得早于以下规定：

海运：

- 集装箱货物：在离境口岸装船前24小时。
- 大宗货物/大宗散货：在运抵目的国第一个口岸前24小时。

空运：

- 短途货物：飞机起飞时。
- 长途货物：在运抵目的国第一个口岸前4小时。

铁路：

- 在运抵目的国第一个口岸前2小时。

公路：

- 在运抵目的国第一个口岸前1小时。

#### **x. 空运货物预装载信息的提交时限**

按照第四段中对预装货物数据提交的介绍，数据应该生成后尽早，最迟不晚于飞机装载前提交。

##### **2.1.4. 高风险货物信息交换**

作为海关一体化监管链的一部分，供应链上的有关海关必须考虑在海关与海关之间，特别是针对高风险货物，开展数据交换，从而帮助海关进行风险评估和加快通关速度。海关电子数据信息交换系统应当包括交换出口交易情况、海关监管结果以及进口到岸通知等等。

国家法律必须允许海关将其所掌握的信息提供给其他海关。国家法律没有相关规定的，则必须进行相关的立法。《国家关于海关信息的收集与传输立法发展

指南》可以作为国家进行相关立法的基础。此外，世界海关组织已有的文件，如《约翰内斯堡公约》、《双边协议范本》等，也可以作为海关开展高风险货物信息互换的基础。

#### **2.1.5. 世界海关组织数据模型**

海关应确保其信息技术（IT）系统互相可通用，并且是基于公开标准基础上的。因此，海关应采用世界海关组织海关数据模型，该标准基本包括了进出口手续所需的所有数据项目，还为有关货物申报提供了统一的电子信息格式。模型包含了所有附件二中列明的数据元素，处于安全目的，可能要求提前提交数据信息。

#### **2.1.6. 经认证的供应链**

##### **i. 经认证的经营者**

经认证的经营者（详见附件4）在向海关递交符合最低要求的信息以后，应当被授予享受简化、快速通关便利的权利。海关安全标准的内容包括：企业在遵守海关规定方面良好的纪录；企业通过参加“海关-商界”伙伴关系项目，在保护供应链安全方面有可供证明的承诺；以及可令人满意的商业账册管理系统。为了加强供应链安全，促进海关工作程序的统一，海关与海关之间应当互相认可企业获得的经对方认证的经营者地位。

##### **ii. 经认证的供应链**

经认证的供应链是指这样一种供应链：经海关认证，国际贸易各环节的所有参与者在货物及有关信息的处理过程中，都遵守有关指定的要求。在该供应链内，货物从产地到目的地的整个流程，都将享受一体化的进出口简化流程，在简化申报中只需提供最小限度的进出口信息。

#### **2.2 标准2—货物查验权**

海关应有权对启运地货物、出境货物、通运货物（包括仍在船上的货物）以及转运货物进行查验。

#### **2.3 标准3—现代技术在查验设备中的应用**

海关在条件允许的情况下，根据风险评估的结果，应尽量使用非侵入式查验设备和放射性探测器进行查验。这类设备对于快速查验高风险集装箱或货物，便利合法贸易的流动是十分必要的。

##### **2.3.1. 现代技术**

为了帮助其成员，世界海关组织已经在《框架》中搭建了一个技术网络，并为扫描工具的购买和部署提供了详细的指导。

## **2.4 标准4—风险管理系统**

海关应当建立一套自动化的风险管理系统来识别潜在高风险货物。该系统应包括风险评估、风险布控和最佳做法选择机制。

### **2.4.1 自动选择系统**

海关应当在国际最佳做法的基础上建立计算机系统，运用风险管理手段，依靠提前信息和战略情报，识别具有潜在安全威胁的货物和集装箱。海运集装箱货物应在装船前统一使用该系统。

### **2.4.2 世界海关组织风险管理纲要**

《纲要》由独立但紧密相连的两卷组成。卷一主要讲风险管理在组织方面的问题，它描述了建设组织性风险管理框架时所遇到的不同障碍。卷一内容还包括：嵌入风险管理使其成为组织文化的一部分；风险管理的能力建设需要循序渐进。

卷二则提供风险管理在操作层面上的指导，它包括仅供海关参考的“执法敏感”性材料、这些材料包括大量的实用指南以及与货、人、运输工具、经营者、和其他国际贸易利益相关人的风险评估模板。卷二涉及到的话题可以分为四大类：风险管理、分析与布控、风险指标分析、信息与情报。

《纲要》是一份“活”的文件，其内容将按需更新以反映当今不断变化的海关风险管理环境。

### **2.4.3 参考资料**

世界海关组织风险管理纲要的卷二部分包括了几份非常实用的风险管理（及评估）资料（例如：一般高风险指标，基于到达前、到达和到达后等国际贸易物流阶段的风险指标与说明）。

## **2.5 标准5—选择、分析和布控**

海关应当运用成熟可靠的方法识别和确定潜在的高风险货物，包括但不限于：在货物离境或到达之前的提前电子信息，战略情报、自动化贸易数据、异常情况分析以及贸易商供应链的安全性。例如，海关—商界支柱中对启运地安全性的审批和核实，可以降低货物风险以及布控的程度。

## **2.6 标准6—提前电子信息**

海关应要求提前申报货物和集装箱的电子信息，以便及时开展恰当的风险评估。

#### **2.6.1. 计算机化的必要性**

要实现向海关提前提交电子信息传输就要使用计算机化的海关系统，包括进出口信息的电子交换。

#### **2.6.2. 《〈京都公约〉信息通讯技术指南》**

《修订后的京都公约》总附约中的标准条款7.1，6.9，3.21和3.18要求海关在海关业务中使用信息通讯技术，包括电子商务技术。为此，世界海关组织为海关应用自动化技术准备了详尽的指南。海关应参照《〈京都公约〉信息通讯技术指南》，开发新系统或完善现有的海关信息通讯技术系统。此外，还推荐海关参考《世界海关组织海关计算机化纲要》。

#### **2.6.3 经营者系统的运用**

《信息通讯技术指南》也建议尽可能使用经营者的商务系统，并对其进行审计以达到海关的要求。尤其是在经认证的供应链中，由于海关有可能在线进入相关各方的商务系统，一旦保密或法律问题得到解决，海关就拥有了获取更真实信息的渠道，并可能进一步简化手续。另一例子是在货运服务系统中，运输链中相关方在港口或机场建立了一套电子系统，通过此系统交换所有相关货物和运输数据。只要这些系统包括海关需要的信息，海关应考虑加入，并可按其目的提取所需数据。

#### **2.6.4 电子数据交换标准**

《〈京都公约〉信息通讯技术指南》建议海关提供多种电子信息交换方案。尽管运用国际标准的UN/EDIFACT电子数据交换仍是最佳的方案之一，海关仍应寻求其他选择，比如可扩展标记语言（XML）。根据风险的大小，电子邮件和传真都是可行的办法。

#### **2.6.5 世界海关组织数据模型**

企业向海关申报货物时，须以世界海关组织数据模型的数据元为基础，遵守世界海关组织关于数据模型的电子信息规定。

#### **2.6.6 信息通讯技术的安全**

信息通讯技术的一般运用和在开放性网络中进行电子信息交换尤其需要一

个详细的信息通讯技术安全战略。因此，信息通讯技术安全应被视为任何海关供应链安全战略中必不可少的一部分。为确保信息技术安全战略的效率和有效性，海关应进行风险评估。《〈京都公约〉信息通讯技术指南》全面概括了信息通讯技术安全战略，确保信息和信息技术系统及信息处理的可用性、完整性和机密性，例如：如何避免启运或收货信息的互斥。《〈京都公约〉信息通讯技术指南》还为实施该战略提出了多种可供参考的方式。

### **2.6.7 数字签名**

供应链安全战略中信息通讯技术安全的重要要素之一与数字签名有关。数字签名，或公钥基础设施安排，可在保护电子信息交换方面发挥重要作用。一体化海关监管链使得贸易商可以提前向出口地和进口地海关提交货物申报。如果企业也能实施数字证书的互认，则对各方都十分有益，这意味着企业可以向接受并认可该证书的海关提交数字签名的电子信息。数字化证书的互认能够在提高安全性的同时为贸易商提供贸易便利，简化通关手续。为此，应鼓励海关尽量实施世界海关组织关于电子传输以及海关和其他相关管理信息认定的建议书<sup>8</sup>。

### **2.6.8 能力建设**

如果海关在开发或建立必要的自动化系统过程中需要援助，则必须具有实施《标准框架》的政治意愿。

### **2.6.9 数据保密和数据保护**

只有政府间就必要的数据保密和保护问题进行协商之后，才能开展海关之间或海关要求企业进行的数据交换。为了保护个人隐私权和商业机密，以及允许个人核实本人数据的准确性，许多国家已制定了数据保密和保护的相关法律。

在此方面，国家立法必须制定相应条款，以充分保护海关收集和传输数据的机密性和安全性，且应规定数据所属的自然人或法人的合法权益。

同样，现行的世界海关组织文件，如《约翰内斯堡公约》和《双边协定范本》都包含了数据保护和保密的内容。

## **2.7 标准7—布控和交流**

海关应进行联合风险布控和筛选，采用统一的风险参数和可兼容的通讯和（或）信息交换机制，这些将有助于未来建立相互承认监管结果制度。

---

<sup>8</sup> 该建议书在 2005 年 6 月等待理事会通过，并将取代海关合作理事会于 1981 年 6 月 16 日通过的 TC-2-348 号文件。



### **2.7.1 世界海关组织风险管理纲要**

世界海关组织风险管理纲要中的卷二对标准化风险评估做出了详细规定，其中包含了标准化布控准则。

### **2.7.2 法律问题**

海关可采取联合布控和筛选等措施，增强保障货物安全和打击跨境有组织犯罪的有效性。实施此类联合措施的规则和条件通常由双方海关制定。世界海关组织的文件，如《约翰内斯堡公约》和《双边协定范本》包含了支持上述形式的国际或双边合作的条款。

## **2.8 标准8—绩效管理措施**

海关应对各项措施的实施情况做出统计报告，内容包括但不限于：审查货物的数量、高风险货物数量、对高风险货物的查验情况、利用非侵入式查验技术对高风险货物进行查验的情况、利用非侵入式查验技术与人工查验相结合对高风险货物进行查验的情况、利用人工查验方式对高风险货物进行查验的情况、通关时间以及各项措施取得的成效和带来的负面影响。世界海关组织应负责整理这些报告。

### **2.8.1 数据收集**

各海关应当收集数据并且将其运用到绩效评估中去，以评估实施《标准框架》的效果。为此，世界海关组织的《货物放行时间研究》是进行评估的适当工具。

## **2.9 标准9—安全评估**

海关应与其他职能部门合作对国际供应链中货物的流动进行安全评估，并尽快解决发现的问题。

## **2.10 标准10—工作人员的廉政**

海关和其他职能机构应开展反腐倡廉的活动，并同时查处腐败行为。

### **2.10.1 《修订后的世界海关组织阿鲁沙宣言》**

《修订后的世界海关组织阿鲁沙宣言》是海关建立反腐败体制的重要行动指南。

### **2.10.2 培训**

全球供应链的安全和便利，要求海关和供应链上其他相关方需拥有受到良好培训和高度积极的员工。海关应当保证各级别的关员都能定期接受必要的培训，

培养必要的技能，以实施高效的海关监管并使其胜任在信息化环境下的工作。

### **2.11 标准11—出口安全查验**

应进口国的合理要求，出口国海关应对出口的高风险集装箱和货物实施查验。

#### **2.11.1 应要求查验**

若进口地海关在运用风险评估手段后认为抵达该国任何港口的集装箱或货物可能存在高风险，可请求出口国海关对集装箱或货物实施查验，且最好在装船前实施（参见4.1）。

#### **2.11.2 法律问题**

在其他的行政安排中，世界海关组织文件，如《约翰内斯堡公约》和《双边协定范本》，为一方海关请求另一方海关实施上述查验提供了可能。

## **3. 集装箱货运安全封志完整性计划**

### **3.1. 明确安全关系的重要性**

在安全的集装箱货物运输中，进一步明确相关各方之间关系及各方对这种关系达成共识，同时，各方努力保持和加强他们之间的相互关系，将对各方带来诸多的好处。这些好处包括：

- 增强安全性，防止利用全球货物贸易进行恐怖主义活动；
- 减少因对付恐怖分子行为而干扰或阻止贸易所造成经济损失的风险；
- 增强安全性，防止因偷盗和调换货物而导致的直接和间接的费用损失，如保险支出；
- 增强安全性，防止非法运输物品，如麻醉品、武器以及人员偷渡；
- 增强安全性，防止非法“黑市”和“灰市”交易货物的流通；
- 减少逃避关税和其他税费的风险；
- 增强现有的和潜在的承运人对国际贸易体制的信心；
- 促进贸易便利，如降低查验率（减少边境滞留时间）和实现简化的海关制度。

### **3.2 监护链中的责任**

#### **A. 交叉责任**

有一些责任和原则贯穿于集装箱的整个货运周期。要特别强调的是集装箱监护权或控制权发生变更时有关各方之间的关系。这并不意味着承运人在确保集装箱安全装运和加封方面的基本责任有所减少或含糊不清。无论是中途停留还是在运输过程中，控制集装箱的任何一方一旦接收货物就应承担起保护集装箱安全的责任。需要向政府提供有关海关和安全检测数据的每一方都负有责任。这些责任包括：

- 保护货物不被调换、偷盗和损毁等；

- 及时和准确地向政府部门提供安全检查所需的信息；

- 保护与货物相关的信息，防止货物被调换和被非法介入。这些责任适用于取得货物监护权之前、之中和之后。

安全封志是监护链中一个不可分割的组成部分。下文将具体谈到安全封志的等级和实施。每当集装箱货物的监护权发生变更时新的接收方都应查验安全封志。查验封志需要检查集装箱是否有被调换的迹象、对照货物单证核对封志识别编号，并在有关单证上注明查验情况。如果发现封志丢失或有货物被调换的痕迹、或识别编号与货物单证不符，则应采取必要的行动，具体如下：

集装箱的接收方必须提请原监护方和承运人的注意并在货物单证上注明有关异常情况，根据法律规定将有关情况报告给海关或有关执法部门。法律没有要求通知的，接收方在与原监护方在沟通解决问题之前，应拒绝接收此类集装箱。一旦问题得到解决，接收方须施加额外的安全封志并在货物单证上记录有关事项，包括新的货物封志编号。

在某些法定情况下，集装箱的安全封志可以被更换。例如：由出口地海关查验集装箱是否符合出口规定，或由承运人检查集装箱的填封和加固情况，或由进口地海关核对货物申报情况，亦或由于涉及其他违规或犯罪行为等原因由其它执法官员进行查验。

如果政府或有关人员需要拆除安全封志以查验集装箱内的货物，应按下述要求施加新的安全封志，并在货物单证上注明有关细节，包括新的封志编号等。

## **B. 装货场地**

承运人/发货人负责集装箱货物的安全装箱及提供准确和完整的货物清单，托运人还负责在货物装箱完毕后立刻施加货物安全封志，制作货运单证，并附上

封志编号等信息。

货物安全封志应具备符合国际标准组织（ISO）第17712规定的“高度安全的机械性封志”的特征。加封时，应避免加在传统的集装箱门柄位置，以免封志受损。可行的方法是改变封志位置，防止柜门外侧锁杆顶部凸轮被转动，或其他的防破坏方法，如用钢丝封志缠绕门锁把手。

陆路运输人提取集装箱货物。运输人接收单证，查验封志并在单证上记录货物情况并运走货物。

### **C. 中转站**

如果集装箱经中转站转运，陆路运输人将集装箱的监护权转交给中转站经营者。中转站经营者接收单证、查验封志并在单证上记录货物情况。通常情况下，中转站经营者要向其他货运单位传送电子收货通知（货物情况报告）。中转站经营者为集装箱的下一步运输做准备或安排，可以通过陆路、铁路或驳船运输。在从中转站接管或运走集装箱时再次办理与上面类似的审查和单证手续。政府主管部门很少参与中转站的这种运输方式转换操作，中转站也很少会向政府部门报告情况。

### **D. 海运装运站**

当陆路运输商抵达海运装运站后，将集装箱监护权转交给海运装运站。海运装运站经营者接收单证，并向其他货运单位发送电子收货通知（货物情况报告），然后准备或安排将集装箱装载至海运船舶。

承运人可以自行或委托海运装运站经营者查验封志状况并做相应记录；这项工作可以在海运装运站入口处进行，也可在入站后装船前进行。出口国的政府主管部门审核出口单证，实施必要的出口监管和签发安全证书。要求提前申报信息的出口国海关接收信息并对其进行审核，可以批准集装箱装船（可以明示或默示），也可以对需要进一步查验(包括可能要进行查验)的集装箱发出“不得装船”的指令。

国家有出口申报和选择查验要求的，承运人应要求托运人出具其货物在装运出口前已符合有关要求的证明(应由托运人或发货人负责提供必要的一切单证)。如果进口地海关要求提供舱单信息，海运承运人应负责提供。已标有“不得装船”指令的货物不能装船，需待进一步检查。

### **E. 转运站**

转运站经营者应在集装箱卸下运输工具和再次装上运输工具这段时间内查验安全封志。已按《国际船舶和港口安全规则》（国际海事组织制定的规则）的要求实施安全计划的转运站，可不实施此项规定。

### **F. 海运卸货站**

为了便捷通关，收货人通常委托报关行到海运卸货站办理报关手续。一般情况下，货主需要在货物抵达前向报关行提供货物的单证。

海运承运人按要求向卸货站和进口地海关提前申报电子舱单。海关可以在卸货当时或之后，选择部分集装箱进行不同程度的查验。海关除查验货物本身外，还可以查验封志状况和有关单证。如果集装箱需在海关监管下运往别处办理通关手续，则卸货站的海关必须对集装箱施加海关封志，并做好单证记录。

收货人或报关行向海关缴纳关税和税费并办理海关验放手续。陆路运输商在从海运卸货站提走货物时，查验和记录封志状况,并从卸货站接收单证。

### **G. 中转站**

在进口国中转站的作业与在出口国中转站的作业相似。

### **H. 卸货地**

在接收集装箱时，收货人查验封志，如发现不符，应记录在单证上。收货人从集装箱内卸下货物并对照单证核对装载数量和状况。如果损坏或溢、短装情况，应做好记录以便索赔或保险赔付，有关单证应做进一步审计和复查。如果发现有麻醉品、违禁品、偷渡客或可疑物品等异常情况，必须通知收货地海关或其他执法部门。

## 四. 支柱二：海关与商界伙伴关系

### 1.介绍

各海关都应该与企业建立伙伴关系，使其参与到保证国际贸易供应链安全的工作中。本支柱的核心在于建立一个国际统一的认证制度，对那些能够在供应链不同环节上提供高度安全保障的企业进行识别认证。这些企业应通过建立上述伙伴关系获得切实的好处，如：快捷通关或其他便利措施等。

以下文字出自《以提高供应链安全和便利国际贸易流动为目标的世界海关组织成员与企业合作高级指南》，它概括说明了海关与企业在进一步加强国际贸易安全方面的关系至关重要：

海关可以依靠商业伙伴对贸易环节中存在的风险因素进行评估和识别，从这一程度上讲，海关面临的风险降低了。因此，那些愿意加强供应链安全的企业将自身受益。最大程度地降低风险可以帮助海关在行使安全职能的同时便利合法贸易。

通过企业的参与及要求他们在货物启运地就提高安全标准，使得货物和集装箱安全措施在供应链中大大前移，如：从外国制造商在码头填装集装箱，到该集装箱在供应链中运送的每个环节。

《标准框架》规定了供应链中的企业成为安全伙伴必须达到的标准。它包括风险评估、一个应对被评估的风险的安全计划、通信计划、阻止非正常的或没有文件记录的货物进入国际供应链的程序性措施、装卸或仓储场所建筑及其周边环境的安全措施、集装箱和货物以及运输工具的安全以及人员审查和信息保护系统。

海关在对伙伴关系参与方进行认证或授权时首先考虑的因素包括进口量、与安全有关的异常现象、特定地区所特有的战略威胁或者其他与风险有关的信息。海关根据不同的环境来确定上述要素的优先顺序。

对商界伙伴在其获得安全认证资质后可以取得的最基本的好处达成共识也是非常重要的。这些好处包括低风险货物的快速通关、安全级别的提高、通过提高安全效率优化供应链成本、企业信誉的提升、更多的商业机会、对海关规章制度更深刻的理解及建立其与海关间更好的沟通联系。

目前，处于国际供应链各环节的诸多企业已经达到现行的国际安全要求和（或）已经有内部供应链安全计划，这些都可以解决海关关注的安全问题。《框架》的支柱二中一系列制度必须建立在海关资质认证基础上，利用信息技术来为跨境贸易提供便利通关手续和对符合安全标准企业提供特别优惠。这些企业包括进口商、出口商、报关人、货运代理人、承运人和其他合格的服务供应商。

从大量的革新项目<sup>4</sup>中的经验来看，海关与国际贸易企业加入WCO《框架标准》应执行支柱二各项标准<sup>5</sup>。

## 2. 海关与商界的伙伴关系技术细则

世界海关组织各成员海关和商界认识到了保障供应链安全和促进跨境物流便利化的双重重要性。同时，双方也意识到，加强安全与便利的其中一个方面，另一个方面也会随之得到加强。因此，应注意《世界海关组织关于促进供应链安全和贸易便利化的特定行业合作安排框架》，可作为前期实施世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的蓝本。海关—商界成功伙伴关系的基础取决于几个关键因素，以及双方在这方面对彼此作用 and 责任的重视。虽远非详尽，但下列的标准条款将为海关—商界的合作提供引导：伙伴关系、安全、资质认证、技术、交流和便利。

### 2.1 标准1—伙伴关系

国际贸易供应链中的经认证的经营者应当采用自我评估体系，以预先确定的安全标准和最佳做法为参照，以确保其内部政策及操作程序可以保障货物和集装箱在运至海关监管目的地验放前是安全的。

海关—商界伙伴关系项目应在经认证的经营者的商业模式基础上，允许企业根据自身特点灵活制定其安全计划。

海关应当与经认证的经营者共同明确并制定对应的安全合作措施，该措施应当由经认证的经营者贯彻实施。

共同制定的海关—商界伙伴关系文件，应根据经认证的经营者的商业模式，以书面的形式和可验证的程序，尽可能保证经认证的经营者的商业伙伴，包括制

---

<sup>4</sup> 这些项目包括，《修订后的京都公约》、瑞典的“阶梯式管理”项目、加拿大的“保护伙伴”项目、澳大利亚的“前沿和客户认证”项目、美国的“海关—商界反恐伙伴关系”项目、新西兰的“SEP和前沿”项目、世界海关组织“商业伙伴关系小组”以及世界海关组织《一体化供应链管理指南》。

<sup>5</sup> 《框架》标准支柱2的技术说明详见附件2。

造商、供货商和销售商，均表达遵守《标准框架》中设定的安全标准的意愿。在风险分析基础上，应当按照与经认证的经营者相关的安全协议中规定的安全程序，对其商业流程和安全措施进行定期检查。

## **2.2 标准2—安全**

经认证的经营者应将预先确定的保障安全的最佳做法纳入到其现行的商业操作中。

经认证的经营者应采取安全措施，保证建筑物以及监管场所的内外及周边的安全，实施准入管理，防止未经授权的人员接近企业设施、干扰运输、进入装船码头和货物堆场。

安全供应链中对于设施的准入管理应结合雇员、来访者、销售商等身份识别卡的发放和管理、内墙及外围监控装置，以及对可以接触到公司财产的钥匙、门卡和其他物品的管理。

安全供应链中对于设施的准入管理还应及时将到期员工原有的公司身份卡、进入公司及信息系统的授权迅速收回并注销。

应通过采取必要的自动备份手段，保护商业敏感数据。包括设置个人帐户密码并定期更换，接收必要的信息系统安全培训，防止未经授权取得并违法使用信息。

人员安全项目应当在本国法律允许的情况下，与对雇员的筛查和评估相结合。包括定期对安全敏感职位雇员背景的检查，以及留意雇员的社会和经济情况明显的异常变化。

根据经认证的经营者的商业模式，开发必要的安全项目并采取相应措施，提高企业的商业伙伴在供应链上与运输、货物处理、仓储相关业务的诚信度。

应采取措施，保证货物信息（包括电子和纸质方式）易读、及时、准确，并防止数据被篡改、丢失或错误。经认证的经营者和海关将确保商业和安全敏感数据的保密性。提供的信息应仅用于所提供之用途。

经认证的经营者运输或接收货物应确保货物与货运单证相符。经认证的经营者应及时、准确地提供从商业伙伴处收到的货物相关信息。在收发货物之前，必须对发货人和收货人进行确认。

经认证的经营者应举行专门培训，为雇员在保持货物完整，识别潜在的安全



威胁方面提供协助。经认证的经营者应使雇员熟悉公司已有的规章，能及时发现并报告可疑情况。

### **2.3 标准3—资质认证**

海关应和商界共同制定一套完整的认证程序或者资质鉴定程序，为经认证的经营者提供鼓励机制。这将确保企业在安全系统中的投入和实践得到切实的利益，包括：降低货物风险布控率和查验率，及加速货物通关等。

海关应（以各种方式）与商业伙伴合作，确定在安全供应链中共同取得的收益。

海关应对经认证的经营者及其授权代表所关注的事宜作出积极回应，通过磋商确定正式交流途径，以保证问题得以妥善的传达、处理和解决。

海关应当向全力参与供应链安全的商界伙伴提供其权限范围内所能给予的便利措施。这些便利措施需经评估并对外公布，且应与其相关义务相一致。

各海关应对经认证的经营者地位予以互相认可。

海关在适当情况下，可以制定或修改有关规定，加速低风险货物的消费或出口的流程。

国际供应链中货物安全不断提高，海关也将从中获益，包括提高情报分析、风险评估的能力，和更准确地布控高风险货物，所有这些都将是资源利用得到优化。

海关和经认证的经营者都将从自我评估与确认中获益。

### **2.4 标准4—技术**

各方均为使用现代化技术提供便利条件，从而确保货物和集装箱的完整。

经认证的经营者应至少遵守不同国际公约中的现行要求，包括但不限于1972年的《海关集装箱公约》和《TIR证国际公路运输海关公约》（简称TIR公约，1975）。

各海关应当通过适当增加奖励机制，进一步推动经认证的经营者自愿使用比机械封志更为先进的技术，来确立和监控集装箱和货物的完整，以及报告集装箱和货物所受的非法介入。

经认证的经营者应就货物和集装箱使用高度安全封志和/或其他装置的事宜制定相关内部规定，防止货物受到破坏。

海关应制定相应的程序，规定封志的验证方法，以及封志不一致时的操作流程。

海关和经认证的经营者应就共同关注的领域进行开放式对话，进而从提高产业标准和集装箱完整技术，以及建立共同的应对集装箱封志破坏预案中获益。

## **2.5 标准5—交流**

海关应经常提供海关—商界伙伴关系项目的最新信息，以推行最低安全标准和供应链安全的最佳做法。

海关应与经认证的经营者或其代表协商，制定发生质询或涉嫌海关违规后的沟通过程，包括为经认证的经营者或其代理人提供电话号码，使其在紧急情况下可以联络到海关关员。

海关应致力于在国家和地区层面开展与国际供应链各方的常规咨询，以讨论共同关心的事务，包括海关关于企业设施及货物安全的法规、程序和需求。

经认证的经营者应配合海关在上述方面的努力，与海关开展富有意义与识见的对话，确保有关安全项目在维持有益于双方的最低安全标准方面进展顺利。

## **2.6 标准6—贸易便利**

海关应与经认证的经营者加强合作，最大限度地提供便利，保障源于或通过其关境的国际贸易供应链的安全。

海关应制定和修改相关规定，并采取措施，整合、简化与海关有关的通关所需信息的申报过程，以便于进一步便利贸易和识别高风险货物，并为此采取适当行动<sup>9</sup>。

海关应当建立机制，允许商业伙伴对其在保护供应链安全中有重大影响的条款变更，提出不同意见。

---

<sup>9</sup> 世界海关组织《修订后的京都公约》提供了实现此目标的全球模式。

## 五. 支柱三：海关与其他政府和政府内部机构间的合作

### 1. 简介

2005年制定《框架》以来，海关与其他参与到国际贸易与供应链安全的政府和政府内部机构间的合作显得愈发重要。世界海关组织（WCO）已经认识到这一点并且引进了若干重要的工具和措施，尤其是《边境协调管理》和《单一窗口纲要》，这些措施对于指导海关与其他政府之间，及政府内部机构之间的合作有着重要意义。

此类合作的主要目标是：通过避免重复的要求和查验，简化流程，努力向国际标准靠拢，以保证政府快速有效地应对供应链安全方面的挑战。

很多政府机构与海关在供应链安全领域展开了合作，这些机构包括但不限于：运输安全部门、内政部门（例如：警察）、边境作业部门（例如：农业部门）和发证机关（例如：两用物项的进出口批准许可部门）。

潜在的合作方式有很多：机构间可以共享设施、装备、数据库、信息，也可以进行联合布控/风险评估，程序性验证（program validations）或查验。也可以包括不同机构的安全项目和管控措施的协调和相互衔接。

国家层面上各机构之间的合作是必不可少的。鉴于全球供应链的性质，此类有效的合作应该以双边和多边的形式在不同的部门和监管领域间予以推进，以培养和建立国际协调，并减少贸易商和政府的负担。

为了协助这一“支柱”的实施，世界海关组织向各成员提供了各种有价值的工具和建议措施。包括但不限于：《京都议定书》（修订版）、《边境协调管理纲要》、《单一窗口纲要》、《AEO纲要》和《风险管理纲要》。

### 2. 实施的标准和技术规范

#### 政府内部的合作

##### 2.1 标准一：相互合作

政府应该促进海关与其他政府主管机构之间的合作

**2.1.1 鼓励海关与其他政府主管机构之间的合作，以规范不同运输方式（包括多式联运）下货物的流通。**

### **2.1.2 海关与空运管制部门之间的合作**

海关和民航应该在安全认证项目方面建立双边合作。例如“经认证经营者项目（AEO）”以及基于不同成员具体情况所实施的“规范化代理（RA）/信得过发货人（KC）”项目。海关应该让航空安全部门意识到对航运货物进行海关安全分析的重要性。海关可以在正常的航空安全规则外，对货物偶尔实施额外的再次扫描检查。

### **2.1.3 海关与海事和港口安全部门之间的合作**

海关应当与海事（包括内陆水域）和港口安全部门建立合作。合作内容包括统一“经认证经营者（AEO）”项目及“国际船舶和港口设施保安规则（ISPS Code）”，涉及到的领域有：初始安全评估流程，适当的信息交换，以及在可能的情况下，开展合规控制和后续管理方面的协调。

### **2.1.4 海关与陆路运输部门之间的合作**

在陆路运输方面（包括铁路运输），海关应当与陆路运输部门建立合作。合作可能包括初始安全评估流程，适当的信息交换，以及在可能的情况下，开展合规控制和后续管理方面的协调。

### **2.1.5 海关与邮政运营商之间的合作**

海关应当与邮政运营商中负责安全的部门展开合作。合作可能包括初始安全评估流程initial security assessment procedure，适当的信息交换，以及在可能的情况下，开展合规控制和后续管理方面的协调。

## **2.2 标准二：合作安排/程序**

政府应当和维积极推进、维护参与国际贸易与安全事务相关行政机构之间的合作事项

**2.2.1**为了提高供应链安全措施和运营的有效性，应当建立多种机制以保证机构间的协调。这些机制应当协调不同部门的职责，以保证高效的运营、最优的数据质量、有效的风险管理，避免不同政府机构在促进贸易安全与便利化方面的重复性工作。

### **2.3 标准三：安全措施的协调**

政府应当尽力协调各类国际供应链安全方案/制度中的要求。

**2.3.1** 关系到各自的安全措施时，海关应当与其他政府部门建立合作。作为

协调流程的一部分，政府应当促使海关和其他政府部门对安全经营者的评估和验证流程趋于统一（例如：AEO、RA/KC、ISPS Code、“内部合规项目（ICP）”）。

**2.3.2** 在航空运输安全领域，各机构应该致力于协调各自的安全措施，譬如AEO项目和RA/KC项目。在被授予执法地位和职权之后，机构间的合作可以涵盖诸如申请和初始评估流程、适当可用信息交换、以及合规控制的调整以及后续管理方面的各种工作（包括状态撤销与废止的信息共享）。

#### **2.4 标准四：国家管理措施的协调**

政府应当协调各部门间的供应链安全控制措施，包括风险管理与风险缓解，以降低这些措施给合法贸易和货物在国际间流通带来的负面影响。

**2.4.1** 海关应与所有伙伴机构合作协调他们的控制流程，监管措施或策略，以保证安全和经济竞争力。此类合作可能包括联合检查（物理查验和/或行政检查），协调风险管理和互认管理。

#### **2.5 标准五：贸易的再启动和延续措施**

海关应该与其他政府部门和私营企业合作，确认相关方在贸易延续性和再启动措施中所扮演的角色和承担的责任，以保证出现阻隔中断时，贸易活动能得到及时的恢复和延续。

**2.5.1** 为了保证贸易活动在受阻中断情况下尽快得到恢复和延续，相关机构依据各自角色以及所承担的责任预先建立应对机制并根据实际情况不断更新至关重要。

### **政府间的合作**

#### **2.6 标准六：相互合作**

在跨关境或关税同盟内，政府应当推动海关与其他主管供应链安全的政府部门之间的合作。

**2.6.1** 合作内容可以包括：交换信息、培训、技术援助、能力建设、协调业务时间、共享设备。

#### **2.7 标准七：合作安排或协议的形成**

各国政府应该对处在共同边界或关税同盟内的机构间制定合作安排或协议。

**2.7.1** 为了实现协调的跨境管理功能，此类合作可能需要签订谅解备忘录、《海关互助协议（CMAA）》或其他协议。

## **2.8 标准八：安全项目的协调**

政府应该适当地协调各种国际供应链安全项目的不同要求。

**2.8.1**涉及到供应链安全的部门应该相互合作以落实安全项目的实施。此类合作可通过协调要求、保证成员利益以及减少不必要的繁复工作来实现。

## **2.9 标准九：跨境管理措施的协调**

各国政府应努力协调跨境管理措施。

**2.9.1** 合作可以包括：监管措施和合规项目的互认、资源和技术的共享以及接受另一方货物的清关。

## **跨国合作**

### **2.10 标准十：建立互相合作**

各国政府应当促进国际供应链安全机构间的合作。

**2.10.1**世界海关组织各政府成员应与参与国际贸易和供应链安全的所有合作伙伴机构紧密合作，以发展、维护和促进统一的国际标准。

### **2.11 标准十一：合作安排或协议的形成**

代表其成员利益的世界海关组织应当与其他涉及到供应链安全的国际政府机构（例如：国际民航组织（ICAO）、国际海事组织（IMO）和万国邮政联盟（UPU））建立并维护合作协议。

**2.11.1**合作的目的是为了辅助成员的工作，以便解决诸如国家间合作和协调，国际标准的实施和协调等问题。

## 六. 贸易延续性与再启动

各国政府应当与各部门、私营企业和他国政府共同建立机制、计划和流程，使国际供应链中的贸易活动在面临中断时能够迅速恢复和延续。

在贸易遇到中断的及时恢复和延续过程中，不同的部门承担着不同的角色和责任。海关与其他政府部门应和私营机构合作，根据各自的角色和责任建立相应的应对机制和计划，并根据实际变化不断更新完善。

海关之间、海关与经认证的经营者（AEO）、海关与其他企业之间应该协同工作以实现信息共享。此举可帮助企业 and 政府在出现国际供应链中断时，确定货物流通和处理的优先次序。所有利益相关方之间的合作将以全面协调的方式促进贸易活动的快速回复。

《框架》的“WCO贸易恢复指南”中包含了海关与公共和私营部门利益相关者在贸易恢复问题上的协调指导原则。更多技术指导详见section L-《经认证经营者的危机管理与事故恢复》。

## 七. 互认工作

### 1. 介绍

许多成员国和关税/经济同盟已经向世界海关组织表达了实施《框架》的明确意愿，世界海关组织希望他们尽快根据自身的能力实施《框架》相关要求。同时呼吁海关机构之间相互合作，建立AEO认证、授权、海关管理结果、贸易便利化增益条款的互认机制，以消除和减少重复的评估和认证工作。

“互认”是一个宽泛的概念，它指某一海关做出的行动、决定或经其批准的授权被另一个海关认可并接受。在双边、次区域、区域以及将来的全球范围内，AEO状态互认需要一套国际化制度和体系，而标准化的AEO认证方法为其长期发展提供了一个稳定的平台。为了建立一个互认的工作系统，在以下几个方面做出努力是非常必要的：

- AEO项目要能兼容并符合《框架》中所列的标准和原则
- 对于海关和AEO企业，要有一套被认可的通用标准，包括足够强大的“行动”条款
- 以统一的方式应用各种标准，这样海关才能信任另一方的授权
- 如果海关将认证流程委托给某一指定机构，那么该机构一定要在机制和标准上与海关达成共识
- 要有保证互认机制实施的法规

在《框架》的背景下，互认涉及到三个不同领域：

- 支柱二，标准三——授权：海关AEO互认地位应一致
- 支柱一，标准六——预先电子信息：经营者应当从数字证书的互认中获益，经营者可以向接受数字认证的海关报送所有电子信息
- 支柱一，标准七——布控和交流：海关应进行联合风险布控和筛选，采用统一的风险参数，兼容的通讯和（或）信息交换机制，这些元素有助于互认管理系统未来的发展

互认可以避免重复的安全管控措施，并且对贸易便利化，和国际供应链中对货物的流通控制有巨大帮助。本部分只是列出了建立互认机制需要考虑的相关要素，具体的互认决定仍将由各国海关及/或联盟做出。



## 2. 经认证经营者的互认

《建立互认协议》为主管部门引入了互认的概念。《商界流程纲要》（附件四）则提供了申请及审批的格式化程序。这些协议为国际化互认体系的最终形成奠定了坚实的基础。应该承认，建立一个全球化的AEO状态互认系统还需要一些时间，在这一点上，世界海关组织（WCO）的成员和秘书处建议将《框架》分阶段实施，并希望海关监管系统的互认也按照分阶段的方式进行操作。双边、次区域或区域性举措正在发展成为全球体系的垫脚石。

## 3. 海关监管的互认

这是一个向海关部门提出挑战的领域。尽管海关违规的行政互助和信息共享已进行多年，但《框架》中关于常规的信息共享和监管结果的要求依然是相对较新的内容。

《框架》中一些有助于建立互认管理系统的元素覆盖了广泛的海关活动，比如WCO风险管理纲要。另外，《约翰内斯堡公约》和《双边协议范本》（Model Bilateral Agreement）内包含了支持联合查验活动的规定。

## 4. 世界海关组织（WCO）的角色

《框架》决议认识到定期评估会议的价值。这类会议可以为诸如AEO状态互认、监管结果和数字证书等方面的提前互认工作提供一个推进的平台。政策委员会鼓励成员积极参与此类会议，并向委员会提供试点项目报告和互认工作取得的进展。世界海关组织非常乐意参与到选定的试点项目当中。此类项目有助于对互认流程的熟悉，并对发现的实际问题进行分析讨论。

## 附件一：定 义

### 经认证的经营者

以任何一种方式参与货物国际流通，并被海关当局认定符合世界海关组织或相应供应链安全标准的一方，包括生产商、进口商、出口商、报关行、承运商、理货人、中间商、口岸和机场、货站经营者、综合经营者、仓储业经营者和分销商。

### 集装箱

仅为本文件目的，“集装箱”这个词包括海运集装箱、飞机集装箱，或任何放置在运输工具上的便携式隔间。（火车、卡车、飞机、船、或其他任何运输工具上）

### 高风险货物

高风险货物是指那些信息不足，或战略情报显示其为高风险，或基于安全数据元素的风险评分评价方法显示其为高风险的货物。

### 风险管理

风险管理是一个对于管理程序和做法的系统性应用，它能将必要的信息提供给海关，以解决货物流动过程中产生的风险。

**装运或运输工具：**包括海运货物集装箱，空运集装箱，货运拖车或有轨机动车。

### 扫描

扫描的意思是利用非侵入式监测设备获取与货物和运输工具有关的信息。

### 筛查

筛查的意思是在风险评估过程中（人工，自动或其他），对货物和运输工具进行信息与情报方面的评估。

## 附件二：数据元素

编号	世界海关组织代码	名称	描述	Goods Dec	Car go Dec	船舶装载计划	集装箱状态信息
1a	R032	出口人编码	用来识别进行出口申报（或代理另一方进行出口申报）且当申报被接受时拥有货物的所有权或具有类似处置权利的主体的名称和地址	×			
1b	R031	出口人名称	进行出口申报（或代理申报）且当申报被接受时拥有货物的所有权或具有类似处置权利的主体的名称	×			
2a	R021	发货人编码	确定运输合同中的托运主体	×			
2b	R020	发货人名称	运输合同中的托运主体的名称（和地址）	×			
3a	R012	承运人识别码	用来识别提供两地点之间运输服务的主体	×	×	×	
3b	R011	承运人名称	提供两地点之间运输服务的主体的名称（和地址）	×	×	×	
4a	R038	进口人编码	用来识别进行进口申报（或代理另一方进行进口申报）的主体，可能包括货物的所有人或签收人	×			
4b	R037	进口人姓名	进行进口申报（或代理另一方进行进口申报）的主体的名称（和地址），可能包括货物的所有人或签收人	×			
5a	R015	收货人编码	确定货物的签收主体	×			
5b	R014	收货人姓名	货物签收主体的名称（和地址）	×			
6a	R046	被通知人编码	识别被通知人	×			

6b	R045	被通知人(无编 码)	被通知人的名称(或地址)	×				
7	R027	运抵方	货物运抵一方的名称和地址,依据一国相关法律法 规,地址中应当包含(国家或者地区信息)	×				
8	064	过境国编码	用来识别货物或乘客从启运地到最终目的地之间路 线经过的国家	×	×			
9a	R004	代理人编码	识别被授权的代理人	×				
9b	R003	代理人名称	被授权的代理人名称和地址	×				
10a	145*	商品归类	通过既定的标准对某一商品进行非商业性质的归类	×			×	
10b	137	货物描述	为了达到海关、检验检疫部门的跨境监管或统计和运 输上确定货物属性的目的,对某项货物的属性进行的 清晰的语言描述	×				
11	145*	商品归类(适用 于危险货物)	通过既定的标准对某一商品进行非商业性质的归类	×				
12a	141	包装类型识别编 码	用于说明某项货物包装类型的编码	×				
12b	144	包装数量	独立包装的数量(解除除该包装,否则一项货物不能 被分割)	×				
13	131	总毛重(包含计 量单位限定符)	货物的重量(包含包装,但不包括申报中的承运人设 备)	×				
14a	159	设备识别号	用于识别载具设备的标记(包括字母和/或数字)	×	×		×	×
14b	152	设备尺寸与型号 识别代码	用于识别某一运输设备的特点(如尺寸和类型)的代 码	×	×		×	×
15	165	封条号	附加在某一运输工具上的封志的识别代码	×	×		×	

16	109 & 135	总发票金额 (包括货币单位代码)	在某一申报中的总发票金额	×				
17	016	UCR	跨境交易货物的唯一编号	×				
18a	R010	买方编号	识别货物/服务被售予的一方	×				
18b	R009	买方名称	货物/服务被售于一方的名称 (和地址)	×				
19a	R051	卖方代码	识别将货物/服务销售给买方的一方	×				
19b	R050	卖方名称	将货物/服务销售给买方的一方的名称 (和地址)	×				
20a	R042	制造方	制造产品一方的名称 (和地址)	×				
20b	R043	制造方代码	识别制造产品的主体	×				
21a	R024	装箱方	将货物装载至运输工具上指定位置的操作方名称	×				
21b	R025	装箱方代码	用来确定将货物装载至运输工具上指定位置的操作方	×				
22a	R018	集运商名称	将独立的较小托运集合成一个单独较大运输的货代名称, (同样, 在运输过程中的另一端, 将集中托运分解成其原先的各个较小的独立托运)	×				
22b	R019	集运商代码	识别将独立的较小托运集合成一个单独较大运输的货代 (同样, 在运输过程中的另一端, 将集中托运分解成其原先的各个较小的独立托运)	×				
23	063	启运国代码	识别货物的生产、加工的国家, 而依据相关的准则, 来调整关税税率适用、数量限制或其他贸易措施	×				
24a	L010	装运港代码	识别海港、机场、货运站、火车站或其他等货物被装	×	×	×		×

					载至运输工具上的地点												
24b	L009	装运港			海港、机场、货运站、火车站或其他等货物被装载至运输工具上的地点的名称					×							
25a	T005	跨境运输工具名称			识别跨境运输工具的名称					×							×
25b	T014	跨境运输工具国籍编码			跨境运输中所使用运输工具的国际编码					×							×
26	149	航次航班编号			识别运输班次，例如航次号、航班号					×							×
27	098	运费支付方式代码			用于说明运费支付方式的编号					×							
28	G005	运输工具离境地海关代码			识别货物离境或将要离开关境的监管海关					×							
29	085	运输工具抵达关境内/外第一个港口代码			识别第一个抵达的地点，可能是港口、机场和陆地边境关卡					×							
30	172	抵达关境内第一目的港的日期和时间			第一个抵达的地点的日期和时间，可能是港口、机场和陆地边境关卡					×							
31	138	货物简要说明			利用通用术语对各种运输方式下的货物进行清晰的语言描述					×							
32	R044	集装箱运营商编码			识别拥有、经营和管理诸如集装箱等运输设备的主体												×
33	L041	装载位置代码			运输工具上储存位置												×
34	337	商品归类方式			对商品归类的限定，例如：《关税协调表》、《出口管制分类编码》、《UNDG 代码表》、《国际动物命名规则》……												×

35a	L012	卸货港	货物从运输工具上卸载的诸如港口、机场、货运站、火车站等地点						×	
35b	L013	卸货港	识别货物从运输工具上卸载的诸如港口、机场、货运站、火车站等地点						×	
36	351	集装箱状态代码	用于提示集装箱状态的代码							×
37	380	状态日期和时间	某一特定事件生效的日期和时间							×
38	154	运输设备装载状态	描述运输工具负载程度							×
39	Various	时间发生的位置	联合国欧洲经济委员会贸易便利化和电子商务代码表 8249							×

注 1：如无代码化的数据元素，文本格式的也可提供

注 2：145 号数据元素（商品归类）需要依据 337 号数据元素（商品归类方式，即各类对商品归类的限定，例如：《关税协调表》（HTS）、《出口管制分类编码》（ECCC）和《UNDG 代码表》、《国际动物命名规则》（ICZN）

337 号数据元素的限定符：

报告 Sr No.10a, 使用 UN/EDIFACT 代码限定符：HS-协调制度：物品号码是《商品名称和编码的协调制度公约》（由世界海关组织开发并维护，简称“协调制度”）的一部分，或产生于协调制度。

报告 Sr No.11a, 使用 UN/EDIFACT 代码限定符：SSO 联合国危险货物清单：联合国出台的一种用于分类和识别危险货物的代码。

注 3：普遍认为 VSP 和集装箱状态信息具有可操作性，以电子方式提交 VSP 可以通过发送电子表格（或其他获批的格式）至指定邮箱来实现。只有在承运人的操作系统内录入集装箱状态信息后，该信息才能被提供给他方，其格式需与承运人系统内的信息格式保持一致。

注 4：VSP 和集装箱状态信息只适用于海运模式。

要求提供集装箱状态信息的情形	
UNEDIFACT 代码表 8249 – 设备状态代码	

	代码	设备状态	描述
1	18	预约确认	通知运输工具的预约确认信息
2	19	在码头闸口接受检查	通知运输工具已经在码头闸口接受检查
3a	20	到达卸货地点	通知运输工具已经抵达卸货地点
3b	21	离开装货地点	通知运输工具已经离开装货地点
4a	22	装货	通知货物已装上运输工具
4b	23	卸货	通知货物已从运输工具上卸下
5a	20	到达卸货地点	通知运输工具已经抵达卸货地点
5b	21	离开装货地点	通知运输工具已经离开装货地点
6	24	枢纽内运行	通知运输工具受到枢纽内运行的管制
7a	25	填充预订	通知已经为运输工具预订了填充操作
7b	26	分离预报	通知运输设备和货物予以分离
8a	27	填充确认	通知运输工具已经填充完毕
8b	28	分离确认	通知运输设备和货物完成分离
9	29	大修	通知运输工具已经被送去大修



### 附件三：航空货物预装载的安全数据

序号	世界海关组织识别码	名称	描述
1	RO31	发货人，名字	出口申报人（或其代理人）的名字和地址，货物所有人信息。或者当申报被接受时，对货物有处置权的主体的信息。
2	RO31	发货人，地址	出口申报人（或其代理人）的名字和地址，货物所有人信息。或者当申报被接受时，对货物有处置权的主体的信息。
3	R014	收货人，名字	收货方的名字和地址。
4	R014	收货人，地址	收货方的名字和地址。
5	144	件数	独立包装物品（在没有进行初次拆解的情况下不能分开）的数量。
6	131	总毛重 （包括测量单位限定符）	包括包装在内的货物重量（质量），不包括承运人的申报设备。
7	138	货物的简要说明	使用一般用语，对运输工具和货物进行通俗的语言描述。

注 1：数据过滤的识别必须跟空运提单和/或航空主运单一同提交（视航空货运的业务模式而定）。

## 附件四：AEO 的条件，要求和好处

世界海关组织已经设计了一系列标准，用以保证在日趋升温的国际贸易环境中，货物能够既安全又便利地流通。这些标准是在《全球贸易安全及便利标准框架》中提出的，2005年的世界海关组织理事会通过并采纳了《框架》。绝大多数的WCO成员都表现出了实施《框架》的意愿。为了尽快推动新项目的实施，避免不适当的延误，WCO理事会批准了一份框架基本文件，该文件为提升全球供应链的安全与便利水平提供了广泛的基本原则。

《框架》包含了“经认证的经营者”（AEO）概念，以及为WCO成员和国际贸易共同体提供的AEO项目实施基本技术指南。设计指南的初衷是让其成为一个国家实施AEO项目的起点，并支持《框架》中支柱二（海关-商界的合作）所列标准的有效应用。本指南将在全球层面上为海关和经认证的经营者提供长期的，有意义的应用标准。这些核心国际标准可以形成一个“基准线”，该基准线的要求必须伴随着各方的努力才能达到。

海关认识到，国际贸易供应链并不是一个分离的单独实体，而是一个由一系列代表不同行业环节的参与者共同形成的结构体。一些“供应链”拥有持久性的特点，即一个特定国家的进口商可以在很长一段时间内扮演同样的角色并重复工作。而在另一些“供应链”中，参与者要么经常变动，要么就因为执行单次的进口交易活动而聚在一起。无论供应链是规律的或是暂存的，海关都明白自己并不占有贸易供应链的任何一部分。全球供应链是被私营企业中的众人所“拥有”。所以，私营企业的支持与参与是《框架》能够成功的基础。

为了最终实现《框架》中对于安全和便利化的目标，海关必须保持透明和友善的态度，其业务要能进一步发展、调整、提升，以符合国际贸易共同体的利益。从这个意义上说，海关应该基于其现有或预测的资源，主动考虑如何协助贸易活动更有效地完成。国际贸易与运输协会可以利用他们的经验和知识来帮助海关，让海关对贸易安全和便利化进行更好地管理。私营企业应该借此机会与海关建立新的并且适合的同盟，在与安全相关的任务上协助海关的工作。

为了获得并保持私人企业的支持，阐述成为AEO的条件是非常有必要的。业界对AEO状态的认定和要求必须达成共识，国家级的AEO项目必须对AEO状态

进行细化列举。第一步，必须对加入《框架》项目所能带来的利益做明确的介绍。让私营机构认同由成员国海关机构提供的成为AEO可以带来的利益以及积极参与全球供应链安全强化工作的好处，对私营机构正确判断提高贸易供应链安全所产生的成本增加的积极意义具有关键作用。清晰和直观的呈现好处会成为一种刺激企业的必要手段。

很明显，WCO成员在启动AEO项目时会在其海关当局内遇到一些挑战，但有一点十分确定：提升海关在全球的影响力正当其时。海关通过保证全球供应链下的贸易活动能够顺利进行，成为保护一个国家的经济能够健康发展的主要参与者。针对AEO项目的发展，WCO成员可以在一定程度上开发一些灵活的方法。这些方法将通过项目的不断完善，促进AEO项目在国家层面的推进和发展。此文本只是实现AEO项目的基础平台。

最后，必须承认AEO的全球互认体系的建立完成需要时间。WCO成员和秘书处建议《框架》应该分阶段实施，并期待海关在未来的AEO互认工作中也能够按照分阶段的方法推进。海关和商业伙伴应该在促进国际供应链的安全和便利化上做出更加有效的努力，掌握《框架》的核心并采取行动，以尽早实施《框架》中的规定。

## 定义

**第三方验证人：**任何形式的实体机构（非海关）在帮助海关完成安全风险评估及验证程序时，海关都不应该把授予AEO状态的权利和给予的福利受让给第三方验证人。

**验证：**AEO的供应链程序和其他相关流程都受到海关和/或海关指定第三方验证机构（由海关专门部署用来协助实际验证工作的）全面、透明的审查。

**批准：**关于AEO项目中对于AEO状态的识别，应基于结构化的方法，包括审查申请人提交的文件、实际资产及安全流程，以确定是否与《框架》中的核心国际标准一致。

**分阶段方法：**为了达到AEO状态互认，各行政机关要根据自身能力，为《框架》建立分步实施策略。

## **条件及要求：海关与经认证的经营者**

《框架》认识到国际供应链的复杂性，并且支持各项安保工作（基于风险分析）的设计与实施。因此，《框架》允许经认证的经营者基于他们的业务模式，灵活制定各自的安保计划。一些经海关认定的安全标准和最优方案将在下文予以讨论。渴望获得AEO身份的运营实体，都应该将以下这些基于风险评估和AEO业务模式的标准、做法、流程当作常规套路使用。下文同样描述了《框架》对海关和商界的期望，具体内容见各自的子标题下。

虽然目的是保证贸易的安全与便利，但海关不应该以此为理由，用不同的标准要求企业，增加他们的负担。而是应该由世界贸易组织开发一系列国际海关标准，这些标准不应该跟现有的政府间安全协议产生重复或矛盾。

国际海事组织（IMO），联合国欧洲经济委员会（UNECE）和国际民用航空组织（ICAO）等政府间机构设立了各式各样的安保要求和标准，运营实体对这些要求和标准的遵从度是可以核实的。以上机构所设立的核实机制可以部分，或全部用于验证企业有没有遵循海关认定的最佳安全标准和最佳做法（载于下文），在某种程度上，这些要求是相同或相似的。

### **A. 对海关要求的遵从度**

当一家企业申请经认证的经营者身份时，海关应该考虑它的合规历史。

#### **相关要求：**

#### **经认证的经营者：**

- a. 在超过国家AEO项目规定的一段时期，没有触及到国家法律中所定义的侵权/违规行为。反之则取消其AEO状态申请；
- b. 如果设立时间少于a中提到的时期，则在申请过程中根据可用记录和信息做出评判；
- c. 或者，其指定人在同一时期内（a中提到的）出具合规记录。

### **B. 良好的商业记录管理系统**

一个经认证的经营者应该对其进出口活动进行及时、准确、完整地记录，这

些记录必须是可验证的。保存可验证的商业记录，是保证国际贸易供应链安全的基本要素。

**相关要求：**

**经认证的经营者：**

- a. 维护档案系统，允许海关对进出口货物的运输情况进行审查；
- b. 根据国家法律要求，针对必要的记录，应给予海关完全访问权限；
- c. 有符合海关要求的内部数据访问权限和控制系统；
- d. 保存可供海关查看的与货物进出口有关的授权书和执照；
- e. 在国家法律规定的期限内，妥善存档以备海关日后使用；
- f. 采用适当的信息技术安全手段，以免系统遭到未经授权者的访问。

**C. 财务能力**

经认证经营者的资金活力是其能否维护和完善供应链安全的重要指标。

**相关要求：**

**经认证的经营者：**

- a. 有良好的财务状况使其充分履行承诺，并适当考虑到业务活动类型的特点。

**D. 协商、合作与交流**

各级海关、其他主管机构和经认证的经营者、国际，国家及地区应该定期就共同利益展开磋商，内容包括以一种不破坏执法活动的方式来加强供应链安全和便利化措施。协商的结果应该有助于海关发展和维护其风险管理策略。

**相关要求：**

**经认证的经营者：**

- a. 提供清晰可辨，可以随时联系到的当地联系人方式，或合作人的联系方式，这些人可以为海关安排即刻的合规执法检查（货物预定，货物追踪，员工信息等）；
- b. 通过行业协会，独立（或酌情而定）与海关建立开放和持续的信息互换机制。另一些因执法敏感性、法律规定或有其它案例在先的信息则不能被公开；

c. 通过国家AEO计划的特定机制，将不寻常、可疑的货物单证，或者对装运货物信息的异常请求通知给海关官员；

d. 通过国家AEO计划的特定机制，员工在发现违法、可疑或不明货物时，要及时通知海关和其他有关部门。此类货物应当被妥善保存。

**海关：**

a. 通过与经认证的经营者或其代理人的磋商，建立起一套对海关违规行为提出质疑的流程；

b. 时机恰当时，要在国家及地区层面上与国际供应链中的各方就共同利益举行定期的协商会议，内容包括海关规章，流程，场地要求及货物安全；

c. 应经认证的经营者要求，对于其在解决国际供应链安全问题上的表现，海关要给出详细的反馈。

d. 向经认证的经营者或其代理人提供相应海关官员的电话号码以便联络。

**E. 教育，培训和提高意识**

针对与安全策略相关的人，海关和经认证的经营者应该制定一套教育培训机制。纠正对于政策认知的偏差，并教会他们如何应对安全漏洞。

**相关要求：**

**经认证的经营者：**

a. 基于其商业模式，做出一切合理的努力来培训他们的员工。将国际贸易供应链下货物的流动所产生的风险告知其贸易伙伴；

b. 向所有参与到供应链中的员工提供关于如何甄别潜在可疑货物的教材、专业指导和实训。人员包括：安保人员、货物装卸人员、货物单证处理人员，以及在运货/接货区域工作的人员（在某种程度上他们也受经认证经营者的管理）；

c. 对教学方法、辅导和培训材料及过程进行适当的记录；

d. 让员工意识到经认证的经营者已经鉴别并报告了可疑事件；

e. 在保持货物完整性、识别潜在的内部安全威胁，和保护访问控制方面对员工进行专项培训；

f. 应请求并在可行的情况下，让海关熟悉相关内部信息，安保系统和流程，协助海关进行适当的培训，使其掌握对经认证经营者的场地、运输工具、业务操

作进行检查的技能。

**海关：**

a. 对国际贸易供应链下与货物流动有关的海关工作人员，海关应联合经认证的经营者对其开展教育；

b. 针对如何甄别潜在可疑货物制作教材并提供专家指导，这些教材可供所有海关安全人员学习；

c. 通知经认证经营者的指定联系人，海关已经准备识别和应对可疑事件；

d. 在保持货物完整性、识别潜在的内部安全威胁，和保护访问控制方面对海关工作人员进行专项培训；

e. 应请求并在可行的情况下，让经认证的经营者熟悉相关海关信息和流程，以协助适当的培训和研究；

f. 应请求并在可行的情况下，帮助AEO自愿发展和实施公司指导方针、安全标准、最佳实践、培训、授权方案和材料。提高安全意识并协助将安全风险降到最低；

g. 应请求并在可行的情况下，向所有经认证经营者的相关人员提供如何甄别潜在可疑货物的指南和专家指导，人员包括：安保人员、货物装卸人员、货物单证处理人员。此类指南应包含风险意识的内容（世界海关组织风险管理纲要中所描述的）；

h. 应请求并在可行的情况下，以海关的角度协助经认证的经营者识别潜在安全威胁。

**F. 信息的交换，访问和保密**

海关和经认证的经营者都是保护敏感信息全面综合战略的一部分，两者应该建立或健全防止信息滥用和违例改动的机制。

**相关要求：**

**经认证的经营者和海关：**

a. 保证商业和安全信息的机密性，提供的信息只能用于特殊目的；

b. 针对那些受数据隐私法保护的有关货物放行的信息，AEO和海关应全面且及时地展开电子数据交换能力的实施工作；

c. 使用电子数据结构，提交时间和信息内容的国际标准。与安全有关的数据元素应该与经认证经营者当时的商业行为和限制条件相兼容，并且，要求不应该超出《框架》中所列的关于数据元素安全的内容。

d. 共同协作致力于实现经认证经营者的承诺，承诺内容包括提交和使用以风险评估为目的提前电子信息。

#### **经认证的经营者：**

a. 就经认证的经营者（进口商）来说，要有适当的程序来保证所有与物品清关有关的信息是清晰、完整并准确的，同时要保证错误的信息不被交换、外泄或介绍。同样，经认证的经营者（运输公司）也要设立相关程序，以保证运输公司的舱单信息能准确反映承运商或其代理人提供的信息，并及时向海关备案；

b. 有成文的安全和操作流程守则，以及/或与安全相关的控制措施（例如：防火墙、密码等），以保证经认证经营者的电子系统免受未经授权的访问；

c. 设立操作流程和备份功能，以防信息丢失。

#### **海关：**

a. 让经认证经营者的相关工作人员熟悉海关电子通讯系统，为最后时刻才交付的货物建立特殊的申报系统；

b. 尽可能促进单一窗口系统的实施，使国际供应链中的参与人能通过一个指定设计的点单次传输信息（包括所有跟货物运输相关的数据），这种以官方管控和放行行为目的，向单一指定政府机构传送信息的系统意味着放行通知只会有一次；

c. 考虑到经认证经营者进行电子申报时无需提供纸质单据和手写签名，对于不能通过电子数据交换的文件，海关可接收固定格式要求的数字文件，譬如 UNeDOCS<sup>1</sup>作为代替。

d. 要随时保持对经认证经营者所提交电子数据的控制和管辖，建立一个有效的记录保留政策及流程，以确保所有数据的拷贝能被妥善销毁，同时要有专门的机制来避免因非法访问而导致的信息丢失。

## **G. 货物安全**

---

<sup>1</sup>联合国的倡导下，UNeDOCS 旨在成为世界电子贸易文件标准



海关和经认证的经营者应该建立并/或支持那些用来保证货物完整性的措施，并且要保证访问控制处在适当的最高级别。同时，建立一套常规程序来促进货物安全。

**相关要求：**

**经认证的经营者：**

a. 依照世界海关组织签发的相关安保指南（包含在其管辖范围内应该遵循的货物完整性指导方针），建立并维护安保政策或其他切实的准则；

b. 确保自身和/或其供应链中有封志责任的商业伙伴有相应的书面操作流程，妥善对货物进行封志并在其管辖范围内保证装运或运输过程的完整性；

c. 确保自身和/或其商业伙伴所采用的封志手段符合或超出当时的国际标准；

d. 确保书面程序被开发并利用，程序规定了如何控制封志及如何将其贴在货物和运输工具上。针对如何识别损坏的封志、货物及/或运输工具，如何向海关或相应的外国当局报告，应设计相应的流程；

e. 基于完整性目的，要确保封志仅能由指定人员进行操作，封志人员要维护其合理合法的使用权；

f. 有检查运输工具结构的操作流程，包括访问控制的可靠性。查验各类运输工具时，推荐使用以下的“七点检查法”：

- 前壁
- 左侧
- 右侧
- 底部
- 天花板/顶部
- 内/外门
- 外/起落架；

g. 通过国家AEO项目中设立的特定机制，定期检查其安全和控制措施，以确保未经授权者难以接近货物，防止货物被不恰当地操纵、移动或处理；

h. 在管辖范围内的安全区域里储存和运输货物。当发现货物和运输工具的储存区域有未经授权人士擅入时，要有相应的向执法人员报告的流程；

i. 在现有业务流程的许可下，验证运输工具及取/运货的承运人身份，在没有这种权利的情况下，尽快采取行动以实现此类任务；

j. 在可能的情况下，将货物同其文件上的说明或提交给海关的电子信息进行一致性比较；

k. 建立程序，管理和控制在仓储设施内存放的货物；

l. 建立程序，积极的控制所有移出仓储设施的货物；

m. 建立程序，在运输及装/卸货的过程中，管理、保护并控制所有在其管辖范围内的货物；

#### **海关：**

a. 只要海关认为适当并合法，且国家AEO项目中又有进一步概述，就得承认一个事实即货物的秘密查验可能是必要的，在货物被实际检查或移做检查时，会邀请一位AEO代表提供货物。在AEO不管出于什么原因不能提供货物时，海关应该尽快将查验通知发给负责货物安全的AEO工作人员，以防事后出现责任索赔。

#### **H.运输工具安全**

在国家/国际监管要求未涉及到的方面，海关和经认证经营者应当共同建立起有效的管控机制，来确保运输工具得到有效的安全保障和维护。

#### **相关要求：**

##### **经认证的经营者（AEO）：**

a. 在其职责范围内，确保所有用于供应链货物运输中的运输工具能够得到有效的安全保障；

b. 在其职责范围内，当供应链中运输工具离港时确保其安全，在其返回后检查安全漏洞；

c. 在其职责范围内，保证货物运输工具的操作人员受到运输工具安保维护方面和货物实时监管方面更的培训；

d. 要求AEO项目中进行具体实施的操作者将现实可疑情况报告给经认证经营者（AEO）和海关中指定的部门以便展开进一步调查，并依据法规和必要性对这些报告做好记录维护工作，使其能够随时被海关获得；

e. 关注运输工具上可能藏匿非法货物的潜在位置，确保这些位置能够被定期检查，保障所有内外部隔间和夹板的安全。针对被检查的区域，要做好检查记录和记录维护工作；

f. 及时向海关和其他相关主体报告运输工具安保中的异常情况、可能存在和实际存在的漏洞。

**海关：**

a. 基于海关视角和专业性，根据实际情况和法律要求，针对运输工具中可能藏匿非法货物的潜在位置，向运输工具的经营者提出警告；

b. 在得到任何异常的、可以的或实际存在的运输工具安保漏洞发的通知时展开调查。

**I. 场地安全**

在综合考虑经认证经营者（AEO）的意见和其依据国际性强制标准的必要合规工作之后，针对那些在保场所安保方面具有长远意义的海关特定安全增强协议，给出具体实施要求，并确保相关内外部监管工作的到位。

**相关要求：**

**经认证的经营者（AEO）：**

a. 根据相应的业务模式和风险分析，采取和启动安保措施和程序，来确保场所的安全，并对其进行内外部的监控，禁止未经授权者进入到相关设施、运输工具、装货码头和货物存放区域，这些都是在其供应链中责任区域内关于安全保障的合理工作。如果入口管制难以实现，那么在其它安保方面采取预防措施就很有必要。根据实际情况和风险，场所安保工作应当包含以下内容：

- 场所必须要利用适当的材料进行构建，且能够避免非法进入。
- 必须通过周期性的检查和维修，维护结构的完整性。
- 所有的内外部门窗、围障都必须使用闭锁装置或其他替代性入口监管方法来保证其安全。
- 在设施的内部和外部，以下区域都必须有充足的照明：入口和出口、理货和储存区域、隔离线和驻停区域。
- 有运载工具和行人通过的进出门禁必须要配备相应的人员，进行相应的

监控和管制。经认证的经营者（AEO）应当确保请求进入受限设施的运载工具被停放在被批准和管控的区域，而且这些运载工具的车牌号码需要依据管理要求在海关进行备案。

- 只有经过识别和批准的人员、运载工具和货物才能被允许进入设施。
  - 设置适当的外部围挡障碍。
  - 进入到文档或货物的存放区域应该受到限制，并且要有相应的程序能够识别出未得到批准和确认的人员。
  - 应当有合适的安保系统，例如防盗系统和门禁系统。
- b. 根据要求向海关提供场所安保监控系统的接口。

#### **海关：**

a. 除了进入特定区域和获得相关信息的法定权力，寻求与经认证经营者的达成合作协定，通过这些协定得以接入到安保监控系统，并为了海关监管部门采取强制措施可以调取必须的信息。

b. 一些特定的安保要求对于某个经认证经营者（AEO）的商业模式来说不现实或者不兼容，而如果经认证经营者可以采取一些替代性措施来达到相同或者类似的安保必要条件的话，海关应允许经认证经营者采取这些替代性措施。

## **J. 人员安全**

根据各自的职责和能力，海关和经认证经营者（AEO）应当在一定程度上合法地获取潜在雇员的背景信息。另外，在其责任范围内，应禁止未经批准的人员或运载工具进入相关的设施、运输工具、装载码头和货物存放区域，以避免对这些区域的安全造成影响。

#### **相关要求：**

##### **经认证的经营者（AEO）：**

- a. 当需要雇佣新的雇员时，在法律法规的允许之下，采取合理的预防措施来确认这些潜在雇员之前没有因为安保、海关或其他方面的刑事犯罪而被处罚。
- b. 对于安全性敏感岗位上的雇员，进行定期的背景调查。
- c. 拥有雇员身份认证程序，要求所有的雇员进行身份认证，来唯一地确认个体雇员和组织。

d. 有合适的程序来确认、记录和安排未授权或未确认的人员，例如：在所有进入点的照片识别、访客和供应商登录注册。

e. 当有雇员结束雇佣合同时，要有相应的程序来尽快地删除其在身份确认、场所和信息系统中的授权信息，避免其在合同结束后仍能进入。

**海关：**

a. 拥有身份认证程序，要求所有的关员进行身份认证，来唯一地确认个体和起代表的组织。

b. 必须保证进行监管工作的人员能够独立地确认海关关员提供的身份认证信息。

c. 当有关员结束雇佣合同时，要有相应的程序来尽快地删除其在身份确认、场所和信息系统中的授权信息，避免其在合同结束后仍能进入。

d. 在法律法规允许下，寻求与经认证经营者的合作，来获取特定人员（包括长期在AEO设施中工作的合同工）的相关信息。

**K. 贸易伙伴的安全**

海关应当确立对经认证经营者的必要条件及相关的运作机制，通过贸易伙伴在安保措施方面的不断努力，全球供应链体系的安全就可以得到保障。

**相关要求：**

**经认证经营者（AEO）：**

a. 如果有必要，在与贸易伙伴协商达成协议时，应当鼓励缔约方在某种程度上根据其业务模式评测并加强其供应链安保工作。另外，经认证的经营者（AEO）需要确保贸易伙伴满足相关要求，为了表示自己在此方面做出努力，经认证的经营者（AEO）要形成并保有相应的文件信息，并依据海关的要求使这些信息可以被海关查阅。

b. 在达成合同关系前，对其他缔约方相关商业信息的复查

**L. 危机管理和应急恢复**

为了最大程度上减轻灾害和恐怖活动的影响，危机管理和应急恢复程序应当包括相关的预案工作和特殊情况操作流程的建立。

**相关要求：**

**经认证的经营者（AEO）和海关：**

- a. 与合适的（可选的或必要的）监管机构合作，针对紧急的安全情况、灾害或者恐怖活动，开发应急措施和方案，并形成相关文件。
- b. 进行对雇员的定期培训，评测应急措施方案。

**M. 评测、分析和改进**

为了达到以下几方面目标，经认证的经营者（AEO）和海关应当计划和实施相关的监管、评测、分析和改进流程：

- 依据相关指导方针来评测稳定性；
- 保证安保管理系统的完备性和充分程度；
- 为加强供应链安全，改进安保管理系统而需确定的一些潜在领域。

**相关要求：**

**经认证经营者（AEO）：**

- a. 正如在国家层面AEO项目中特别提到的，经认证经营者（AEO）应定期地对其操作中的安全风险进行评估并采取措施缓解这些风险；
- b. 针对其安保权力系统，建立和实施日常的自我评估机制；
- c. 对自我评估的流程和责任各方进行充分的文件性说明；
- d. 从相关方面获取反馈和建议，对评估结果进行再次分析，并将这些整合到下一阶段的计划，从而确保安保管理系统的不断完善。

**为经认证经营者（AEO）获得的便利**

企业满足了最低程度上的供应链安保要求和最佳实践（见第一章第二段和第二章第三段），海关将为其提供相关便利，《SAFE框架》所依据四个核心要素中最后一个则与这些便利密切相关。进一步的，《SAFE框架》提供了若干特定的案例供参考（见第三章第三段）。最终，通过进一步平衡贸易安全和贸易便利化，《SAFE框架》的有效实施将得到最佳体现。为经认证经营者（AEO）提供切实的便利是这种“平衡”的重要手段。

由于不同国家法律法规可能带来的限制，定义和提供海关监管中的便利则需

要根据各个成员的具体情况进行考虑。《SAFE框架》的支柱二标准三提供了切实的便利措施，并有相关的文本说明。这些便利相对于那些非AEO企业操作中应用的普通流程应当更加优化，并且从这些便利化流程切换到普通流程的时候不应该有切换成本。

《SAFE框架》的最终目标是落实一整套核心的世界海关组织（WCO）国际化标准。这些标准应通过国家层面上必要条件得到满足。当SAFE缔约各方在实施其各自项目时，便利和必要条件/要求的提出应当是同步的。这些便利在实施过程中逐步改进同样非常重要，能力构建方面的工作可以提高缔约成员在提供便利的能力，这些便利涉及到针对低风险货物的便利化机制，以及加强全球供应链安保方面的其他工作。

便利措施应当是有意义的、可测度的和可以被反馈报告的。本章将提供各种类别的便利措施的样例，以供管理部门参考。但这些并不是所有管理部门必须要提供的便利措施，它们只是一个指示性清单，主要为海关部门提供建议。这些样例可以在世界海关组织（WCO）的相关研究、协定、成员机构的实施项目、欧盟的相关各类法规等文件中得到体现，并在各种贸易活动和事务中得到应用。

**A. 加速货物放行、减少中转时间和降低储存成本的相关措施：**

1. 减少货物放行过程中的数据冗余；
2. 加速运载货物的处理和放行；
3. 货物安保查验的简化；
4. 当需要查验时优先使用非侵入式查验技术；
5. 对于声誉良好的经认证经营者（AEO）给予一定的费用减免；
6. 当有明确的担保需求时，保持海关办公的持续开放。

**B. 为AEO参与者提供有价值信息的接口**

1. 其他AEO参与者的名称和联系方式（经这些参与者同意）；
2. 实施《SAFE框架》的国家清单；
3. 已得到承认的安全标准和最佳实践清单。

**C. 贸易中断和威胁警戒水平升级情况下的特别措施：**

1. 统一威胁警戒升级情况下海关优先程序；
2. 在需要关闭和再启港口/边境的紧急情况下的优先程序；

3. 针对紧急情况受影响国家出口的优先性。

**D. 在新的货物放行程序中首先考虑：**

1. 基于账户的程序优先于逐笔交易的清关；

2. 简化的后补报关单或后补清关手续；

3. 自我审查的适用或减少审计项目；

4. 促进后补报关单或后清关需求的解决流程；

5. 根据海关对于违约赔偿或非刑事处罚的评估（针对欺诈行为除外），可以采取可接受的暂缓放行措施；

6. 进出口商业货物无纸化流程的普及；

7. 对国家海关机构裁定优先响应；

8. 远程清关流程的适用；

9. 在启动海关非刑事处罚（针对欺诈行为除外）手续启动之前提出纠错和进行披露；

10. 对于税费的逾期缴付，只进行利息的增收，不进行处罚或要求违约性赔偿。

## 评估和认证流程

《SAFE框架》包含了针对评估和认证流程设计的相关要求。《SAFE框架》中支柱二，标准三（关企合作）做出了如下相关陈述：

海关应和来自贸易领域的代表一起，设计评估程序或者资质鉴定（认证）程序，通过经认证经营者（AEO）状态为企业提供激励。

设计这些流程的职责取决于世界海关组织（WCO）成员对《SAFE框架》的实施，这样，这些评估和认证条款的目标实际上就是为世界海关组织（WCO）成员提供指导方针。

海关应当依据《SAFE框架》提供的标准来设计和实施认证和评估流程，同时也要考虑到既存的国家层面上供应链安管理项目实践经验。认证流程应当考虑到经认证经营者（AEO）所能达到的不同层次的合规水平。本附件中已经提出了核心标准。流程的实施应当包含以激励为出发点的便利措施，并且，还应当考虑到不同活动和不同国际贸易供应链中角色所带来的风险差异。



“评估和认证流程”通过具体的讨论文本和特定的必要条件被划分为几个主题，本附件就针对经认证经营者（AEO）申请的管理流程进行了概述。

## 申请和认证

经认证经营者（AEO）为自己递交一份申请，海关主管部门将依据其所实施的《SAFE框架》中的供应链安保标准，来启动认证流程，当然这些标准也必须结合经认证经营者（AEO）具体的商业实践和流程进行考虑。同时，企业自身也将建立自我评估流程来对绩效进行管理和监测。为了进行有效的自我评估，经认证经营者（AEO）需在其管理结构中指派独立的团队或个人来负责那些针对某一具体国家级别AEO项目而展开的供应链安保措施。主管人员需要负责与海关主管部门就AEO审批系统和指标维护进行沟通。在满足经认证经营者（AEO）所需必要条件且经过评估验收之后，国家海关主管部门将给予最终的认证。

用于规范建立和维护经认证经营者（AEO）状态的制度和流程在本文档中都有陈述，以作参考。

本附件中所提到的各种条件和要求都必须在海关主管机构规定的时限内得到满足。根据递交申请者自身角色和复杂的贸易活动所带来的其他具体特征，相关时限也是有所不同的。

如果没有被暂停、撤回或者因材料难以满足认证条件而被撤销，经认证经营者的认证始终是有效的。国家级的AEO项目需要包括针对海关主管部门所做出的否决、暂停、撤回和撤销等决定进行申诉的方法。

所有依据《SAFE框架》而实施的标准和项目应当遵从自愿原则，海关主管机构不可以强制要求非认证经营者参与。

海关主管部门应在合理时间内对AEO认证申请做出反馈，并在国家级AEO项目中建立相关档案。AEO项目也可以包括针对来自多个相关企业形成的团体递交的单一AEO认证申请的条款。

## 认证流程

《SAFE框架》中包含的安保流程和经海关确认的最佳实践要求海关采取相应的评估流程。在海关保留最终授予认证、暂停认证、撤回认证的权力的前提下，

它可以指派第三方评估机构来对AEO认证申请者在《SAFE框架》安保标准和最佳实践方面的合规工作进行评估。而第三方认证机构应当掌握一定的鉴定制度方面的经验、供应链安保标准的相关知识以及各种经济和商业领域中的业务知识，并且需要拥有足够的资源来及时组织评估工作。使用第三方评估不应当禁止在某一AEO项目下认证海关所做出的互认。经认证经营者（AEO）始终保留要求由海关主管部门直接进行评估的选择权。

海关主管部门不应当因为贸易安全和便利方面要求条件的差异性而加重国际贸易参与者的负担。

海关主管部门或者第三方认证机构应当确保被指派参与评估流程的人员经过培训且具有相关资质。

对于在评估流程和AEO认证范围中所涉及到的任何信息，海关主管部门、第三方评估机构和AEO认证申请者都应当予以严格保密，这些信息只能用该信息所指定用途。

在海关主管部门做出的认证和评估安排中，以及对于经认证经营者（AEO）本身，应当建立起相应的反馈机制和渐进改进机制。

监测工作最好是由海关和指定的第三方评估机构进行的风险控制审计和适当的随机抽查构成。国家级AEO项目中对于经认证经营者所应用安保流程规定了具体的必要条件，针对这些必要条件，经认证经营者（或AEO申请者）需要维护好相关的必要文件档案以备查验。

## **复查和维护**

为了维持合规水平，并且在可能的情况下进一步提高安保能力，海关和企业需要进行定期的沟通交流和联合复查。这些复查工作将帮助经认证经营者（AEO）尽可能地改进其安保项目，并能够为海关主管部门提供维护AEO业务标准的机制。

作为认证流程的一部分，为了保证定期的沟通以及评估过程的便利性，海关主管部门可以按照国家级AEO项目中设定的标准，要求经认证经营者（AEO）完成定期的报告，报告中经认证的经营者（AEO）所提供的信息要涵盖本附件中所列安保标准。

为了建立和维护AEO认证项目的有效性,海关可以举行定期的研讨会来讨论国家级AEO项目的发展,并明确和解决一些共同问题,分享成功经验。

## 进一步的发展

标准化的AEO认证途径为经认证经营者(AEO)状态在双边、亚区域、区域以及未来全球层面上的国际互认机制的发展提供了一个坚实的平台。这类机制将涉及到某一世界海关组织(WCO)成员的海关主管部门对另一成员既有的AEO认证项目的承认,同时,也为经认证经营者(AEO)提供了便利,提高了所有适用AEO标准国家的可预期性和效率。

## 国际贸易供应链中货物处理流程概要

1. 申请者和海关需要意识到这是一个资源项目,并在《SAFE框架》所陈述的AEO核心必要条件的实施工作上达成共识。

2. 在符合其商业模式和风险分析的同时,申请者需要实施本附件中所述的机制、流程、条件和要求。

3. 针对风险评估的目的,需要申请者递交预先的电子信息,申请者和海关需要共同努力来实现申请者在这方面的承诺。

4. 在对企业递交的申请进行复查时,海关主管部门要考虑到以下资质标准的指示性要点:

- 在海关和其他相关执法部门中的合规记录
- 遵守相关的法律法规
- 依据国家法律提供的相关证明
- 说明经营场所稳定性的信息
- 既存资质担保系统的相关证明
- 相关高管人员没有犯罪记录
- 针对员工、场所、设备和其他资产合格管理的相关证明

5. 在授予AEO状态认证之前,海关主管部门要评估申请者是否满足了所有《SAFE框架》中的相关要求。海关主管部门可以指定第三方评估机构来评估针对安保标准和最佳实践方面合规工作。但无论怎样,海关主管部门需要保留认证

和评估的决定权限。海关主管部门和指定的第三方评估机构需要在合理的时间内完成评估报告。

6. 对于在评估流程和AEO认证范围中所涉及到的任何信息，海关主管部门、第三方评估机构和AEO认证申请者都应当予以严格保密，这些信息只能用该信息所指定用途。

7. 经营者成功实施了所要求的措施之后，经过评估，国家海关主管部门应当为申请者授予其作为经认证经营者的资质。

8. 评估过程需要在国际普遍承认的审计和查验原则上，由指定的授权海关主管部门人员和第三方认证评估机构的代表展开工作。

9. 针对国际贸易供应链中的货物，各国都有与商业交易相关的海关法律法规，申请者需要维护其在这些方面的记录，从而当海关主管部门为了进行评估和定期审查时，申请者能够提供相关记录。

10. 认证项目适用机制和流程应当通过这几方面得到完善：海关主管部门（或代表其进行相关工作的机构）组织的定期复查、指定官方工作人员的定期交流，以及适当的随机抽查和查访。

11. 如果没有被暂停、撤回或者因材料难以满足认证条件而被撤销，经认证经营者的认证始终是有效的。

认证被撤回、撤销或者暂停的几种情况：

- AEO 申请者不能满足认证所需的各种条件和要求
- 企业亦或其管理人员未能遵守企业管理相关的民事/刑事法律法规，或者尚有涉及各方的未能解决的诉讼事项，这些事项会妨碍海关主管部门的直接介入。
- 不能向海关主管部门提供正确的相关文档和信息接口，这些文档和信息涉及到本附件中所列企业个人、经营场所、设备和资产。

12. 国家海关主管部门拥有自由裁量权，可以对认证评估和监测流程进行调整，尤其是当申请者所涉及的贸易风险评级或者申请者自身的绩效发生变化。但是无论如何，只有在征求经认证经营者（AEO）确认，且给予其机会针对海关主管部门所述原因进行复查和发表意见之后，才可以进行相关的调整。

## 附件五：海关合作理事会

### 《全球贸易安全与便利标准框架》决议

2005年6月

#### 海关合作理事会

**认识到**世界海关组织标准框架中所包含的主要原则能否实施，是加强国际贸易供应链安全和推动合法贸易更加便利的重要环节；

**更加关切地**注意到国际恐怖主义行为、有组织的犯罪以及国际贸易的脆弱性；

**考虑到**海关通过征税为经济和社会的发展所带来的贡献，在这方面，标准框架的实施有着相同的重要性；

**考虑到**《海关合作理事会关于促进国际贸易供应链安全和便利化的决议》（2002年6月），《国际供应链全球安全及便利化促进措施》（2004年6月）以及国际海事组织发布的与世界海关组织就联合加强安全的第9号决议；

**坚信**海关行政当局有必要实施海关一体化流程标准，有必要展开海关与商界的合作；

**注意到**成员国和海关，或经济联盟可能需要考虑修改他们的法律或其他规定，以支持世界海关组织标准框架的实施；

**解决了：**

1. 采用标准框架以确保全球贸易的安全与便利；
2. 理事会成员和海关，或经济联盟应该：

2.1按照每个行政机构的能力和法律依据，尽快实现世界海关组织标准框架中所含的原则、标准和其他规定；

2.2提供一个全球贸易安全综合框架，以鼓励海关在能力和完整性方面做出一切必要的改进；

2.3确认必要的可持续能力建设措施，包括在恰当的情况下对国家法律、行

政法规和流程做出修改，使框架中的规定能得到全面实施；

2.4预见技术援助的规定，以鼓励标准框架的实施；

2.5向世界海关组织呈交一个适合自身能力的标准框架实施指示性时间表；

2.6在标准框架的实施方面，努力确保与商界的全面合作；

2.7参加定期评估会议，对实施进程做出评议；

2.8向世界海关组织提供定期的框架实施情况报告，并在评估会议上进行讨论；

2.9考虑使用标杆管理方法对各成员的实施情况进行评估。

3. 成员国和海关，或经济联盟应该将他们实施标准框架的意图告知世界海关组织。世界海关组织会将此信息传送到全体成员国的海关行政部门，和那些已通知世界海关组织的海关或经济联盟。

4. 已经向世界海关组织传达标准框架实施意向的各个成员和海关或经济联盟应该相互合作，建立经认证经营者和海关监管结果的互认机制，也要建立机制以消除或减少冗余、或重复验证等工作。

P. GORDHAN

主席





北京睿库贸易安全及便利化研究中心 [www.re-code.org](http://www.re-code.org)  
地址：北京市朝阳区建国门外大街甲 24 号东海中心 1107  
电话：+86-010-65150119