

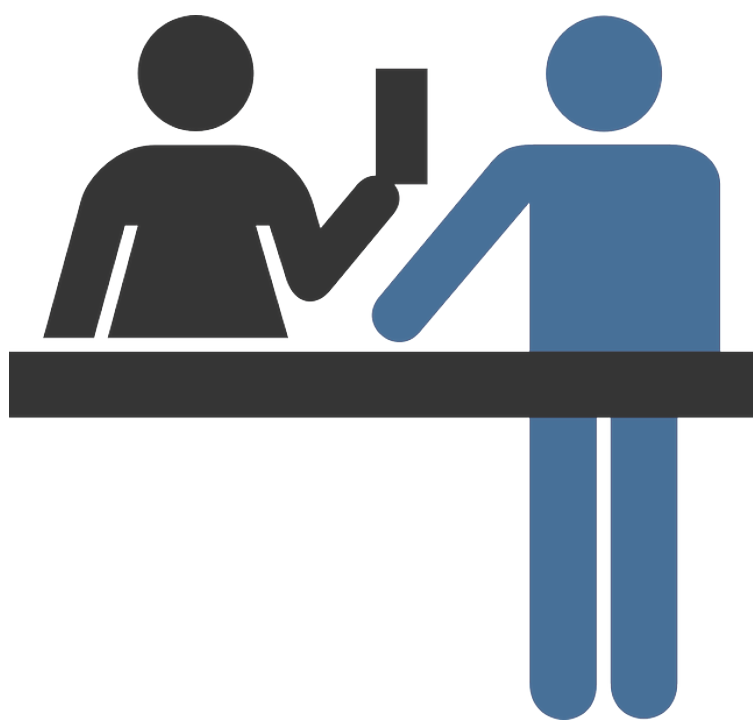
睿
库
研
究



Recode-T(C)-2019002

协调边境管理

Coordinated Border Management Compendium



COORDINATED BORDER MANAGEMENT COMPENDIUM

协调边境管理

原文：World Customs Organization/ 世界海关组织

原文发布：2019 年

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2019 年 4 月

目录

- 第一章：什么是协调边境管理 /1
- 第二章：协调边境管理基本概念 /9
- 第三章：实施协调边境管理 /13
- 第四章：经修订的《京都公约》和协调边境管理 /25
- 第五章：CBM 相关的 WCO 工具 /33
- 第六章：其他组织工具 /47
- 附 件：国家实践和经验 /59
 - 美国 - 跨机构边境执行委员会 /59
 - 美国 - 商业目标和分析中心 (CTAC) /61
 - 新加坡：国家单一窗口 /63
 - 德国：边防和海关协调边境管理 /67

第一章：什么是协调边境管理

1.1 协调边境管理——一个新的还是旧的概念？

协调边境管理（CBM）是涵盖国际和国内两个层面的边境管理机构实施的一种合作协调的治理方式，以提高管理贸易和旅客管理效率的同时实现与合规要求的平衡。

CBM并不是一个新的概念。WCO于2006年出版了《一体化边境管理纲要》，概述了实现一体化边境管理系统的关键要素，以及规划和执行问题。这份纲要中提到的许多这方面的内容至今仍有意义。多年来，这个词的以各种名称出现在各种论坛上。它在欧盟被称为“一体化边境管理”，世界银行称之为“合作边境管理”，欧安组织称为“全面边境管理”。

这些术语都是指非常相似的东西，本质上都涉及所有跨境监管机构采用整体性的方法，使其监管职能得以协调履行。

在本纲要中，“协调边境管理”取代前一名称“一体化边境管理”，因为“一体化”似乎预先假定了结构和体制的一体化，这可能会缩小这一概念的范围，WCO认为，必须围绕一个共同的远景将资源、职能、程序和立法调动起来，以实现有效和高效的边境管理，而一体化只是实现这一目标的几个途径之一。

1.2 协作交互的正式级别

所有跨境监管机构都可能在不同程度上相互参与，这样的互动可以发生在个人之间，或者被压缩于指示、业务

安排或通过法律、条例和协定正式规定的环境。协调边境管理更侧重于后者。

图 1 说明了随着正式程度的提高，政府内部组织间合作的正式程度以及这种关系的不同性质逐渐提高。有人认为，虽然特别和非正式的安排可以在改善边管理方面做一些有益的工作，但这些安排是不可持续的，而且将很快会出现收益递减的结果。非官方安排的结构和非正式安排也会导致不可预测性和违规行为，从而有损于良好的组织管理和责任制。

协调边境管理可以涉及同一国家内的跨境监管机构，也可以是有相似职能的跨国界监管机构之间，通过采取官方措施、机制和沟通渠道，以确保监管流程的精简和有效。

如图 1 所示，随着正式级别的提升，相应级别的协作在成熟度和信心方面都有所增加。相关工作关系从相对孤立的“自力更生”发展到各机构承担“共同责任”共享所有权，实现有效的边境监管成果。

图 1：政府间一体化的连续性

关系类型	非正式	<—————>			正式
关系描述	相互依存	沟通	合作	协调	协作
关系特征	自洽	共享信息	共享资源	共同工作	分担责任

资料来源：改编自新西兰政策研究所的“为新西兰人提供更好的互联服务”

然而，这并不意味着“一刀切”的解决方案。而海关和其他机构应力求达到基于边境管理责任和所有权的共识，而实现一定水平的正式合作，但不可能将机构在同一时间都提升到同一水平，或者由于流程和政策限制，一些机构只能做到低水平合作。这并不意味着 CBM 的失败，而是体现了根据不同机构和国家的不同情况灵活执行。

但是，为什么跨境监管机构首先要为边境监管的结果

共同承担责任和责任呢？要回答这个问题，有必要理解边境监管服务的价值主张。

1.3 边境监管服务的价值主张

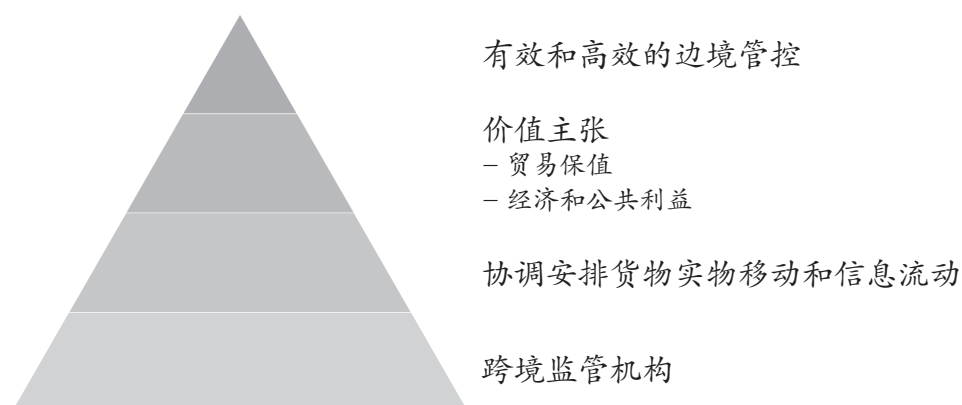
跨境监管服务有利于保护经营商者利益。为了更大的社会和经济效益，以及个人消费者的利益，有必要进行跨境贸易监管。如果有效地执行监管服务，可以提高交付的可预测性和降低物流成本。相反，交货时间和成本的变化会影响贸易商和消费者的收益。

因此，跨境监管服务的价值最大化的理念是通过避免正常货物流动中不必要的资源消耗来实现，只有跨境贸易监管机构协调各自的操作，才能以减少贸易商的重复和延迟。

但是 CBM 不仅仅是通过更简化的程序和更少的麻烦使贸易商受益。通过加强合作，跨境监管机构也能够利用共享资源，以及通过发挥积极的协同作用，在监管职能方面取得更大成效。这使得跨境监管机构能够更好地应对新挑战并进一步增强了跨境监管机构对贸易的保值作用。

如图 2 所示，CBM 强调需要通过两个关键的 CBM 领域，即货物的实物流动和信息流动，来协调各跨境监管机构的职能，以最大限度地发挥边境监管职能的价值主张。这也会导致有效和高效的边境管理体系。

图 2：协调边境管理的愿景



1.4 边境机构的多样性

边境机构的多样性是当代监管环境下的一个事实，很少有单一机构可负责执行监管各类货物的规定、拥有有效履行职责所需的所有职能和能力，并做出所有与边境管制有关的必要决定。专业化的能力和具体的责任分配仍然是许多边境机构设置的重要因素，这本身不是一件坏事。跨境监管机构比较各自的任务、寻找冗余、确定对于边境程序无价值的方面，对任何跨境监管体系的正常运行都至关重要。

这一努力的结果可以而且将是不同的。在某些情况下，它导致设立一个单一的边境机构来执行所有与边境有关的职能；在其他情况下，它会导致针对单个执法人员进行交叉培训，使其能够执行几个机构的主要职能，而只在其他机关在有疑问或特殊情况时才向其他机构报告，或由查验人员进行必要的全部检查，以使货物不必多次检查。这些发展最终会根据每个机构所面临的独特情况决定，或同一国家的不同跨境监管机构决定。

1.5 协调边境管理以应对资源短缺

所有跨境监管机构都必须设法以最有效的方式使用其有限的资源。协调的边境管理使跨境监管机构能够利用各机构的优势和资源，克服资源的稀缺性。

资源稀缺是指：

缺乏时间确定合法贸易的估价和对高风险货物的有效管制；

缺乏执行必要的边境管制职能的人力和能力；

缺乏确定货物风险状况的资料；

缺乏有效边境管制所必需的场所和其他固定资产；

缺乏有效边境管制所需的设备和其他流动资产。

前三个因素——时间、人力和信息通常是流程设计的结果，并且可以通过流程再造来解决。最基本的办法是让跨国界的管理机构确定协同作用，最大限度地通过协同方式和整体方法利用它们所掌握的有限资源，这会使执行水平显著高于单个部分总和。

解决这些不足的实际行动包括流程再造，以便能够使得流程同时进行而不是连续进行，以及交叉培训和赋予权力，以使一个机构的人员可以为其他机构进行检查，并共享信息，使机构间可以共同决策，以确定高风险货物的控制。

最后两个因素，固定资产和设备是比较棘手的问题，很显然，重建满足所有跨国界管理机构所有要求的有形基础设施是不可能的。它还与上面提到的三个因素有内在的联系：假定过程的精简、资源共享和最大的效率需要依赖设施和设备。

解决这种短缺的具体行动包括共用非侵入性检查设备和在港口检查，因为协调的风险管理办法已经可以减少不必要检查，这样就通过相关边境设施减少拥堵和等待时间，使货物流通更加顺畅。如果拥堵能够得到缓解，那么一线人员就会减少，剩余的人力可以重新调配到其他优先的工作范畴。

解决建造新的边境管理站的巨大费用的一个方法是，与邻国建立一个共同的设施，使海关和其他边境机构一同工作。通过这种方式，可以避免在另一个国家工作的官员的法律和政策问题，并减少建造边境设施的费用。

一些行政当局还发现，为其邻国的海关官员代表进行某些活动提供法律依据是可行的。实际上，结果是，由一国海关官员执行出口检查，以满足进口国家的要求，然后执行检查进口货物任务，这样，货物通过一系列的检查完成进出口放行。

《世界海关组织全球贸易和便利化标准框架》(又称《安全标准框架》) 部分基于海关海关支柱为基础，其附件载有处理海关与海关间网络安排的标准。

非侵入式检查设备非常昂贵。行政当局应考虑与他们的邻国共用设备以一起帮助减少这一大笔资金支出。使用侦缉犬也可以在毗邻国家之间共享。

对旅客和货物的预先通关已被证明是一种有效的缩短货物和旅客放行时间的制度。预清关包括在出境国派驻一名海关官员，在国外为他的国家履行海关和移民的职能。当旅客到达目的地国时，他们被视为国内旅客，可以及时离开。机场的拥堵减少了，可以建造更小的航站楼。类似地，货物可以预先清关，减少终端拥塞。

还可以审查不属于海关具体职权范围但影响海关业务的其他领域，以减少行政费用。例如，在许多行政部门，海关要求提供认证材料后才放行货物。行政当局可以考虑给予出口国的证明机构同等地位，然后海关就可以这样做检查完随附的证明文件后放货（而不是获得证书之后再放行货物）。

1.6 国际标准在协调边境管理方面的应用

采用国际标准会导致简化和协调。世界海关组织已经开发了许多标准，从与数据相关的技术性标准（WCO 数据模型）到操作性标准（经修订的《京都公约》）。在海关环境中使用国际标准提高了效率，实现海关与边境协调管理制度。共同的国际标准允许贸易商获得更好的信息，从而能够遵守国家的要求。

经修订的《京都公约》总附件包括建立协调的管理所必需的国际标准。

标准制定也不是海关和世界海关组织独有的领域。与

海关管理部门合作的伙伴机构了解其他标准制定机构的作用以及在 CBM 运作中应用的标准也很重要。这个问题将在第 6 章中进一步讨论。

第二章：协调边境管理的基本概念

2.1 边境协调管理的两个维度

协调边境管理包括两个内在联系的领域，即信息流和货物和人员的实际流动。每个维度都由一系列通用原则控制。这些原则形成了适用于货物通关和旅客通关的具体措施。

图 3：协调边境管理维度

国际标准	协调边境管理				维度
	信息流		实物流		国内
	关键原则	WCO 工具 及指南	关键原则	WCO 工具 及指南	国际

这两个维度协调边境管理系统的基本支撑，跨境监管机构做出监管货物和人员流动决定所依赖的最终信息是以纸质还是电子形式。流畅和整合的高质量信息使跨界监管机构作出及时的决策，同时不会带来不便。这使得有效的风险管理得以执行，从而针对高风险货物必要的审查和控制不会对可以放行的低风险产品带来阻碍。

2.2 协调信息流动的关键原则

CBM 系统中信息协调流动的关键原则是以以下假设为前提的：通过明确的要求和有效信息提交，从贸易界中获得良好信息的程序可以改善跨境监管机构的决策。为了实现这一点，下列原则适用：

（一）监管透明度：要求必须是透明的，以便贸易界

清楚知道谁负责提供信息的，需要提交何种信息以及时间和方式。这将确保监管机构获得关键信息，以处理货物，并避免由于要求不明确，而需要额外提供信息。提供更多的资料所需的等待往往会导致效率低下和本应避免的瓶颈。

（二）精简的提交方式：以纸质或电子方式提交资料的方式应该精简。应尽可能消除资料要求方面的重复（即同一资料只应提交一次），只应提供确保法规规定所必需的资料。信息也不需要一次全部提交，可以优先处理涉及安全性和关键法规的信息，其余不太重要的信息可以在规定时间内提交，这一点需要配合不同机构的程序简化来实现。

（三）信息共享：尽可能在跨境监管机构之间共享贸易界提交的与跨境货物运输有关的信息，实现风险管理和集体决策，管控高风险货物的同时促进低风险货物贸易便利化。

（四）信息保密：维护贸易界和跨境监管机构之间的信任，监管机构必须对接收和分发给授权方的信息保密。跨境监管机构之间的信息共享必须遵循以下原则：明确规则和必要的法律规定，以保护贸易商的利益，为跨境监管机构的行为提供法律依据。

2.3 协调货物流的关键原则

CBM 系统中货物协调流动的关键原则是基于这一假设：对于监管的关键价值主张而言，低风险货物的顺利跨境流动至关重要，高风险货物的有效处理不应妨碍低风险货物流。为了实现这一点，适用下列原则：

（一）简化检查和通关：跨境管制机构应协调监管高风险货物。应该向贸易商讲明检查程序，如果货物需要多个机构检查，应当同时检查或由其他机构授权的一个主导机构来进行检查的主导机构（例如海关）来进行。应该

全面筛查不同的监管机构所使用的不同类型管控的相似性和特殊性，以确保对所有人有效的结果，并在可行的情况下，检查货物也可以在指定的内陆地点而不是在边界进行。

（二）交通堵塞管理：应配置好基础设施，以促进运输工具交通顺畅必须努力查明瓶颈的潜在来源（例如通过放行时间研究）。跨境监管机构和贸易商应该发挥作用共同努力，不断克服这些瓶颈。

（三）人员配备：跨境监管机构需要相互配合，确保有足够的人力对高危货物进行必要的控制，减少等待时间。为了最大限度地利用有限的人力，各机构可以进行交叉培训和赋予其他机构人员权力，使该机构能够承担代表其他机构进行检查的任务，并采取措施协调工作时间、休息时间和轮班时间，以尽量减少干扰。

（四）基础设施可获得性：跨境监管机构应具备必要的设备和设施，通过相互分享资源，实施管控并寻求积极的协同效应。这样可以更好地利用办公空间、停车场、检验台和检验设备。尽可能采用非侵入性检查方法。

2.4 CBM 创新

这些关键原则概括了开展协调边境管理时需要解决的基本问题。WCO 工具和文书可为行政当局提供进一步指导，以便更好地了解这些问题，或允许海关当局根据其国内情况加以调整。

然而，最终应该认识到 CBM 是一个交互式的、重新迭代的过程，除了现成的解决方案和案例研究可以提供指导和灵感外，流程创新对确定问题和实施，以及应对新的挑战 and 威胁都很重要。

第三章：实现协调边境管理

3.1 协调边境管理的组织和结构

协调一致的边境管理不是自然产生的——它是一个精心设计的过程，由志趣相投的境内和境外的跨境管理机构（CBRA）实施，以实现有效的预期结果以及有效的边境控制。

CBM 背后的动机可以是内部的，也可以是外部的。

外部动机包括：执行双边或多边协定，包括：

- 互助协议
- AEO 相互承认
- 自由贸易协定
- 区域一体化协定
- 多边贸易协定

内部动机包括：

- 提升国家竞争力
- 边境哨所、港口、机场等基础设施建设
- 应对安全威胁和监管挑战
- 改善服务质量

内部动机和外部动机都是实施 CBM 的有效原因，由于内部和外部动机的结合可能还会导致新的情况。执行法律协议需要提供签署国的一些法律依据和义务，甚至依赖具体协调边境管理类型。

基本上，海关互助协定和 AEO 相互承认涉及两国海关管理，但其他如自由贸易协定涉及更复杂的安排，例如，协定通常要求缔约方提供便利的程序和根据彼此的具体原

产地规则确定的优惠税率。这就要求在承认货物来源时要协调一致，通过原产地证明、注册厂商数据库以及验证等方式优先合作和建立沟通机制，。在怀疑的情况下，还可能迫使贸易伙伴为统计或遵守贸易规定的目的交换数据，并相互协助调查与自由贸易协定有关的可疑货物。

涉及海关管理和其他监管机构的范围更广的协定将需要在国内以及双边或多边建立正式的工作机制，以确保可以执行这些规定。在处理区域一体化协定和多边贸易协定（如世贸组织贸易便利化协定）时，情况更加复杂，这些规定具有深远的影响和交叉的性质，任何一方或机构不可能在没有其他各方合作的情况下执行所有规定。

内部动机可以提供类似的令人信服的动力。提高国家竞争力的必要性和通过更加协调、简化来便利贸易本身就是令人信服的动机。新基础设施的建设通常会将海关和其他边境监管机构聚集在一起，因此可以审议和协调各方的要求。解决多方面的安全威胁和挑战需要海关和 CBRA 合作也同样引人注目。

这些动机之间的内在相似性在于，在这两种情况下，海关和 CBRA 都是通过诸如部委等高级机构或部长等高级人员的政治意愿或个人动机动员起来的。政治意愿是海关和其他 CBRA 的重要推动力量，使其讲动机转化为边界管理方面的改进。

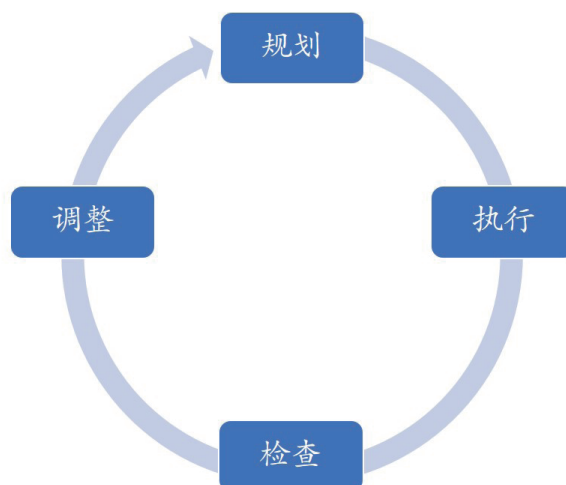
组织是至关重要的。如果没有一个有效的组织结构，讨论会变得随意，采取的行动也将是无效的。在这方面，实行边境协调管理可以通过如下所示的典型 PDCA 流程进行描述。

这个不断重复的过程旨在将志同道合的各方聚集在一起，识别改进，以一种系统的方式，在长期内保持这一过程，以便产生最大的效益。

PDCA 循环是一种通用的重复式 4 步管理方法，用于流程的持续改进。

PDCA 应用于 CBM 如下：

图 4：PDCA 循环



3.2 “规划” 阶段

在“规划”阶段需要进行的主要活动包括：

3.2.1 确定 CBM 正式结构

有效的组织是 CBM 的关键，必须建立一个正式的结构，以促进规划和决策过程。这种结构应包括一个指导委员会，其主要目的是战略层面的决策和协调。

指导委员会应通过委任领导部委或机构的高级官员担任委员会主席，还应包括合作部委和 CBRA 的高级成员，以及贸易界的成员，以便作出关键决定时可以与重要的利益相关者协商。

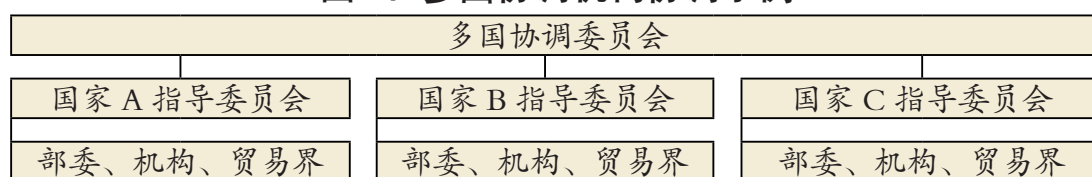
图 5：CBM 指导委员会结构实例



如果成立 CBM 小组，指导委员会的结构将从根本上保持不变，同样如此，但主席（以及在适当情况下的副主席）的任命必须得到同意，使指导委员会能够行使明确的领导职能和决策的权力。

如果其他国家成员参与，指导委员会的规模也必须扩大。

图 6：多国协调机构协调示例

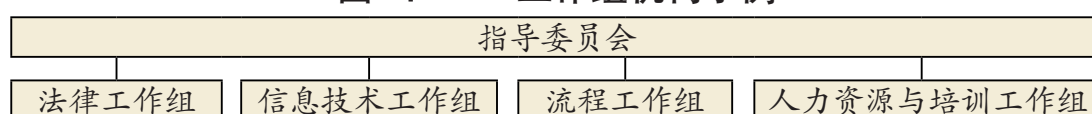


或者，也可以考虑设立一个协调委员会结构，以便每个国家指导委员会能够在国内保留不同的成员，但如果涉及多个国家协调，协调委员会也应由每个国家指导委员会的负责人组成，提供领导和协调作用。

3.2.2 确定 CBM 工作结构

指导委员会和超国家协调委员会结构旨在提高 CBM 战略制定和高层决策的有效性。它们通常也由各个领域的技术专家组成的工作组支持工作。

图 7：CBM 工作组机构示例



在 CBM 中重要的、应被视为工作组结构一部分的基本领域包括：

- CBM 的法律基础：供海关和 CBRA 在当地识别提供的各种法律，用于加强 CBM，或防止有效 CBM 的法律空白。

- 信息技术：确定哪些领域的的数据协调可使政府和贸

易更加简化，哪些领域的系统互操作性更强可使系统更有效和更强大，更能与货物的实际流动保持一致。

– 流程：反映现有流程，以便识别和解决瓶颈和低效。

– 人力资源和培训：确定参与机构的能力现状，以便确定能力差距和所需的新技能。

各工作组的工作往往是相互影响的：信息技术和流程需要以法律为基础，而人力资源和培训需要建立在对系统和流程的充分理解的基础上，并且是否需要新的能力来支持未来的更改。因此，这些工作组也需要在他们的工作过程中，通过指导委员会，定期地相互接触。

3.2.3 建立秘书处支持

指导和工作结构都需要支助，以确保工作有序地进行，并有适当的文件和行政支助。秘书处的存在可以加强各委员会的效率，由秘书处腾出时间专门处理行政工作，例如计划会议日期，确保会议场地的可用性，协调参与者，会议议程和文件的准备。在资源约束不允许的情况下，应考虑为指导机构和工作机构分别设立秘书处机构，或优先为指导机构设立秘书处，而工作机构可设立一个非正式秘书处，可由现有机构轮流履行秘书处的职能。

3.2.4 预算及资源规划

建立 CBM 指导和工作机构是一项成本，无论是在货币资源方面，以及工时和机会成本。不能期望负责指导机构和工作机构的人员，在不牺牲其一的情况下毫不费力地承担其委员会工作和日常工作量。因此，重新调整资源，将 CBM 放在更高的优先级是成功的必要条件。

与此同时，CBM 项目本身将需要资金，必须以负责的财政方式规划基础设施、系统和培训预算，以保证 CBM 项目将成为一项增值投资，而不是资源消耗。

这需要各参与机构之间的协调，以要求提供预算，或

与捐助者和发展伙伴接触，为具体 CBM 项目提供资金。

3.2.5 确定指导委员会人员组成和工作结构

所有边境机构和负责有关边境行动的政策事项的各机构都应包含在 CBM。实际组成可能因国而异，但应加以考虑包括来自各部门和组织的代表，如海关、边防警卫、警察、外交部，财政部，经济部，国防部，环境部，外交部，农业部，交通部，卫生部，通信部，工业部商业团体和协会。这样，致力于研究和实施 CBM 各方面工作的各工作组就可以吸收各方的专门知识。

3.2.6 确定 CBM 机构的职权范围

必须确定和正式确定所有 CBM 机构的职权范围，以便提供必要的授权，并确保它们继续专注于其任务。如果议题重叠，工作组是否应该相互接触，就如何进行或达成必要的协商一致意见，如有疑问，可咨询指导委员会，以便委员会能提供所需的指引，确定工作组应该就哪个专题采取行动，或由 2 个或 2 个以上工作组共同工作。建立明确的职权范围和报告渠道也是良好治理和透明度的必要条件。这对于防止不同参与者利益冲突和不信任至关重要。

3.2.7 为第一阶段的活动制定范围和预期结果

计划阶段还应旨在确定范围、预期结果和绩效度量，在活动的第一阶段，根据资源的可用性和战略需要，应考虑现实。一次做完所有的事情是不可能的。因此，重点应放在确保新建立的结构是足够的，目标是可以实现的，持续改进的轨迹从长远来看是可持续的。

还必须在短期和需要更多时间来实现的改善之间取得平衡需。

3.3 “操作”或“执行”阶段

虽然“规划”阶段旨在为 CBM 结构的确定提供必要的

基础，但“操作”或“执行”阶段的目标是将计划付诸行动。根据规划阶段定义的范围和预期结果，通常在执行阶段发生的关键活动可能包括：

3.3.1 明确内容

各工作机构应进行实地调查，进行详细说明和记录现有情况。可以通过环境扫描、放行时间研究和流程分析来确定进出口监管流程中涉及的各方、所需的时间和数据元素和有关的法律。

可以用于结构化事实调查的另一个有用工具是 WCO 单一窗口功能评估模板。模板通常用于单一窗口规划目的，对于 CBM 也很有用，它允许捕获详细的信息，以便对后续的过程分析和重新设计。

一旦进行了必要的实况调查，各工作组应着手分析提供的信息并确定可操作的差距。

3.3.2 评价的选项

由于 CBM 复杂性以及资源或其他限制，并不是所有的事情都可以在同一时间内完成的，这也会影响对某些问题采取行动。各工作组应评估已确定的各项问题，并向指导委员会提出适当建议。

应该永远记住，建立 CBM 不是一次性的事情，一套建议很少能为将来的改进做好准备。此外，指导委员会核准已确定的优先领域的行动方针亦提供必要的保证，主要政府及私营部门也应就所确定的问题及建议的行动计划达成共识。

3.3.3 项目计划

根据所涉及的 CBM 项目的复杂性级别，需要进行不同级别的项目规划。涉及简单调整现有安排的，例如协调工作时间和在确定的高峰时间提供现有人力，均可执行相对简单的计划。涉及 IT 系统和工作更复杂的更改，在采购计

划、IT 项目管理、培训等方面可能需要更广泛的程序规划，此外，还需要及时向贸易界通知即将发生的变化。工作委员会有关部门在规划中发挥的重要作用，以及海关和 CBRA 有关部门合作，将为项目的成功实施做好充分的准备。

3.3.4 实施改革

已批准的行动计划应通知有关各方并予以执行。这将包括预算和资源分配，包括重新部署人员和设备以及采购新增设备、兴建新设施及发展新资讯科技系统。还可能就需要就立法修正案提出建议，为建立信任措施提供法律基础，使合理的流程可以实现。

在执行阶段，指导委员会和工作组的工作继续具有核心重要性，这一阶段通常涉及边境业务机构之间的协调，以及边境政策制订水平之间的协调。CBM 的组织结构保证监测、指导和报告各方的进展，以确保正在执行的方案得到适当的管理。这也包括需要为关键绩效指标和已定义的其他度量指标收集数据，以确保实施实时实地的改进。

3.4 检查阶段

“检查”阶段通过检查执行的结果来加强执行的进展，确保按原计划高质量执行。在 CBM 上下文中，它指的是具体行动计划实施并加以改善的阶段。

3.4.1 进行事后审议

CBM 并非单一项目。它通常由多个不同规模和复杂性的项目组成，这些项目随着时间的推移而实现，从而产生战略结果。评估个别项目实施后的成效，有必要确定：

- (一) 项目管理是否有效
- (二) 规划的项目是否顺利实施
- (三) 项目的成功实施是否带来了预期的改善，并实现了已经设定的目标

这些结论对于确保从项目执行中获得的经验、加以提炼和记录以供今后参考是至关重要的，可以保证这样今后的项目不会犯同样的错误，同时那些有效的部分会继续被应用和改进。

项目的成功实施本身也不应被视为一种结果，CBM 需要实现取得积极成果的同时会有的切实改善。这些结果应该是事先确定并且是可测量的，以便给执行者信心，使他们相信努力已经取得了成果。相反，对没有产生切实改善效果的项目，应当进行批判性分析，只有发现了根本原因，根本性的解决了问题，才可以进一步改进。

3.4.2 结果的报告

这通常涉及收集在规划、执行阶段确定的定性和定量措施，例如客户满意度、新程序节约的时间、改进的物流和减少重复数据元素的数量等。结果的报告是 CBM 机构合法性的重要来源。取得的积极成果会增强信心，减少变革阻力，并使相关方相信改进的结果受益于他们。

“检查”阶段对于检查在规划阶段所做的假设是否正确非常重要，可以确保解决方案的实施是针对问题的根源。例如，边境的交通堵塞可能是由于政府机构之间缺乏合作，或者更根本的原因，是由于缺乏物理基础设施，如道路狭窄，交通流量设计欠佳。如果由于交通流量仍未优化而导致 CBM 没有带来预期水平的改善，那么，下一阶段的重点应该放在交通流量优化上。

3.5 行动 / 调整阶段

“行动 / 调整”阶段提供纠正行动，以实现下一阶段的改进。不是所有问题都可以同时解决。因此，在第一轮问题改进后，需要研究计划结果和实际结果之间的差距，以便发现新的行动项目，以重新考虑遗漏的问题。

这允许 CBM 组织结构进入下一个循环，这一阶段内，职权范围可以细化，工作流程可以改进，更加明确实施小组。

3.6 CBM 的实现成熟度

PDCA 循环提供了用于组合 CBM 组织结构的通用模型，这一模型根据不同的 CBRA 的工作结构以及所需的专业知识建立指导和工作结构，以实现持续改进。随着 CBM 工作结构的发展和成熟，可以当“低垂的果实”已经收获时可以增加结构的复杂程度和深度，以实现更高级别的发展。

要不断改进、不断创新、不断提高水平，提升客户和利益相关者的满意度，以下举措都是必要的，包括：

- 视野扫描和战略规划
- 人力资本开发
- 客户关注
- 关键成果领域的改进

3.6.1 视野扫描和战略规划

2008 年，世界海关组织发表了《21 世纪海关宣言》，其中指出，海关在迅速发展的环境中，随着贸易量的增加所面临的挑战，新的商业模式、安全威胁和有组织犯罪给海关施加了压力，迫使提高能力。更好的协调边境管理被确认为一个战略方向，通过海关与其他边境管理机构共同积极的研究和分析，在问题升级为严重的威胁之前识别问题，提升国家竞争力和更高的合规水平。

通用的工具，如 SWOT（优势，劣势，机会，威胁）分析和 PEST（政治，经济、社会、技术）分析提供了一个现成的基础工具来指导这一努力。这种分析应定期进行，以便海关和海关执法人员能够识别问题，及时处理交叉问题，制定有效、协调的应对措施。

战略规划在这一进程中的作用不能低估。战略规划，

在一个机构已经是很复杂的活动，涉及不同的机构就会变得更加复杂，因为需要在操作和战略两个层面上进行计划和协调。CBM 指导委员会往往必须在这一努力中发挥积极作用，以便在不同的政府机构之间形成战略结盟，采取协调一致的决定，以解决交叉的问题。

3.6.2 人力资本开发

设计良好的流程仍然依赖于训练有素和激励良好的员工，以保证积极的结果。在 CBM 工作结构创建的初期，可能由于不同机构之间的误解、防御和不愿合作，认为 CBM 可能会对各自机构的利益产生不利影响，而遇到阻力。必须进行有效的沟通和接触以减轻这种趋势，这将是各国启动 CBM 必须解决的问题之一。

随后的重点可能转向需要进行新的培训，包括交叉培训，以提高海关和其他机构之间的认识，使一个机构能够承担另一个机构的工作。更成熟的 CBM 结构甚至可能需要体现不同机构能力和相同领域的培训。

为了确保高级别战略和实际行动之间的一致性，还需要派遣工作人员了解其工作背后的共同战略目标，并了解所有机构是如何相互依赖，以实现最好的可能结果，提高国家的经济竞争力。

3.6.3 客户关注

认识到没有一个单独的机构能够以孤立的方式执行其工作，所以需要有能力将不同机构的利益放在一边，共同努力实现共同利益。贸易界和一般公众亦期望政府机构能以有效、有效率和协调的方式提供服务。

CBM 指导委员会将再次成为制定海关和其他机构服务标准和目标的重要机构。更好的信息管理，特别是在处理客户反馈和投诉方面，也可能会发现改进现有流程和服务的机会。

3.6.4 关键结果领域的改进

任何建立信任措施努力的可行性最终取决于有关各方能否拿出切实可行的行动，并通过定性和定量措施进行改进。相关工具例如放行时间研究，可以定量衡量边境通关流程和处理电子申报时间，电子申报处理时间还是单一窗口环境的另一个重要指标。

通过顾客满意度调查确定的顾客满意度的提高，以及投诉数量的减少或收到的赞扬数量的增加提供了定性分析，使海关和其他机构执法人员能够评估他们在改善边境方面的努力是否成功。

3.7 持续改善及可持续发展

实施 CBM 需要建立涉及关键利益攸关方的正式结构，包括海关、海关及贸易团体。它们的组成、规模和具体功能将取决于具体的当地条件和优先事项。

然而，应当认识到，虽然应当灵活地考虑到当地的条件和优先事项，但有效地组织以使持续改进成为可能的原则是通用的。

应该永远记住，CBM 不是一次性的，而是一个持续改进的过程。基本的 PDCA 循环提供了建立通用的 CBM 组织结构和全面质量的基本概念，这一管理理念为未来的成熟提供了基础，使 CBM 将成为一个国家的根深蒂固的边境管理过程，为支持国家竞争力和发展提供必要的坚实基础。

第四章：修订后的《京都议定书》和协调边境管理

4.1 修订后的《京都议定书》和 CBM

经修订的《京都议定书》（RKC）是一项国际公约，它是一套全面的便利合法国际贸易，实施海关管制，包括保护海关收入与社会安全的海关工具。

它阐述简化和协调海关程序的主要原则，例如：

- 可预测性
- 透明
- 信息技术的使用
- 使用现代海关技术：风险管理、抵达前信息、事后稽查等

4.2 与通关和其他海关手续有关的标准

RKC 总附件的第 3 章提供了标准，这些标提供实施有效的边境检查站流程标准。

例如，标准 3.1 规定：“海关应当指定海关办公机构。在这办公机构可以较严货物或办理通关手续。在决定这些海关机构的职权、办公地点和办公时间时，应特别考虑贸易界的需要。”

在讨论 CBM 时，不可能把“海关”仅仅指海关。相关职责和办公地点要求符合贸易界的需要，这既涉及海关，又涉及相关的跨境监管机构，使货物通过 CBRA_s 也可以得到监管。

标准 3.11 提出了采取全面办法的需要的另一个方面：

“货物申报的内容应由海关规定。货物的纸质格式应与联合国单证标准格式一致。对于海关自动化通关程序，以电子方式作出的货物申报的格式应以海关合作理事会关于信息技术的建议书所规定的电子信息交换的国际标准为基础。”

由于海关通常是边界上处置货物的主要机构，故海关经常被要求获取与诸如贸易统计的编制、银行业以及交换控制要求有关信息，以及 CBRA 要求。符合联合国的格式确保以统一水平协调海关与海关执法机构之间的关系，协调国家各地海关之间的关系。联合国格式的使用也导致了统一货物申报（SGD）的开发，并出现于 1990 年 6 月 26 日海关合作理事会（WCO）的建议书中，现在该单证已经被包含在附件二中。

一项与 SGD 类似并称之为统一行政管理单证（SAD）于 1988 年为欧洲共同体引入并用于欧盟各国的进出口和转运程序中。该单证在欧盟成员国海关机构内得到更广泛的应用。该单证同样被申请称为欧盟成员的国家所采用，并且被欧洲自由贸易联盟的成员用于货物转运方面。那些实施了贸发会议开发的 ASYCUDA 海关自动化系统的国家也采用了 SAD 修订版本。

将海关需要的信息与其他政府机构需要的数据相结合的概念是 SAD 的一项重要优势，可为过渡标准 3.35 所规定的官方管制的协调提供有益的支助，该标准指出：“若其他主管机构必须查验的货物，海关也应当安排检查，海关应对查验进行协调，如有可能，应同时查验。”

如邻近的海关当局参与合作，则标准 3.3 及过渡标准 3.4 及 3.5 将进一步阐述共同边界通道及并列的海关办事处的运作，要求缔约方将工作时间和权限联系起来，建立或改建现有设施为并列的海关办事处：

标准条款 3.3：“如在共同边界通道开设海关办公机

构，有关海关当局应相互协调这些办公机构的办公时间和权限。”

过渡性标准条款 3.4：“有关海关当局在共同边界通道上应尽可能实施联合监管。

3.5 过渡标准：“各有关海关当局若计划在共同边界通道上开设海关办公机构或改变现有海关办公机构时，应尽可能与对方海关合作建立并置的办公机构，以便于联合监管。”

这些标准为缔约各方探索国内 CBM 和跨境邻国 CBM 提供了更大的协调和提高了两国边境进程的效率。

4.3 与海关管制有关的标准

RKC 的第 6 章涉及海关管制，特别强调使用风险管理和以稽查为基础的控制。

利用风险管理来确定管制的客观选择性标准是有效部署资源的必要条件。随着世界各地贸易量的指数增长，不加区别地审查每一个进出口实例的代价太大，效率太低。风险管理使海关能够便利低风险货物的运输，同时将重点放在高风险领域。

有关标准规定：

6.3 标准

海关实施监管时应采用风险管理。

6.4 标准

海关应运用风险分析，确定接受查验的人、货物，包括运输工具，以及查验的程度。

6.5 标准

海关应采用守法衡量策略作为风险管理的辅助手段。

6.9 过渡标准

海关应尽最大可能应用信息技术和电子商务以加强海

关监管。

风险管理的有效部署直接依赖于商品信息的可用性。利用电子系统便利提交抵港前申报，使这成为可能，海关根据所收到的报关单作出抵港前的决定。根据惯例，在很多情况下，海关也代表其他 CBRA 收集信息，提高海关与其他 CBRA 合作的能力。

关于联合检查和联合控制的 CBRAs。海关与 CBRAs 的联合风险管理问题将在下一章进一步探讨。

RKC 的第 6 章还论述了需要与外国海关当局和贸易机构建立正式协定，以加强海关管制。有关标准规定：

6.7 标准

海关应当寻求相互合作并签订行政互助协议，以加强海关监管。

6.8 标准

海关应寻求与贸易界合作并签署谅解备忘录，以加强海关监管。

本纲要第 1 章讨论了作出正式安排的必要性，以便作为一个法律基础以及确保良好的治理和可持续性。与贸易团体的合作也很重要，识别合法的经济实体，并确保合规和便利，向海关提供重要反馈，协助海关加强监管。

4.4 信息技术应用

RKC 的第 7 章讨论了信息技术（IT）的应用。越来越普遍的使用信息技术在边境管理工作中的应用提高了效率。电子数据和系统可以用来实现以前闻所未闻的功能并有效利用这些功能。相关标准提供了正确使用信息技术，达到最大效果的见解：

7.2 标准

海关推行计算机应用时应采用有关的国际公认标准。

7.3 标准

引进信息技术应当直接与有关各方协商在最大程度上受到的影响。

7.4 标准

“新的国家立法或经修订的国家立法应规定：

- 电子商务方式可替代纸质文件；
- 电子文件和纸质文件的鉴别方法；
- 海关有权保留信息供自己使用，并在适当情况下，有权与其他海关当局和其余法律认可的各方以电子商务技术手段交换此类信息。”

正如标准 7.2、7.3 和 7.4 所述，IT 系统的引入需要以国际标准为基础，并尽可能与所有相关方沟通，以确保互操作性。

衡量一个 IT 系统的有效性，在于它是否有能力让相关各方更好地沟通，以更好的方式做事。因此，开发 IT 系统，必须考虑边境多元化的政府和非政府利益相关者，以及他们之间的互动并为私营和公共部门的利益相关者增加价值。IT 技术的使用和电子单一窗将会将在以后的章节中讨论。

4.5 巴厘岛一揽子协议

2013 年 12 月 7 日，《WTO 巴厘部长宣言》和《WTO 部长决定》在 WTO 成员之间经过深入谈判后获得通过，被称为自 1995 年成立以来 WTO 成员之间达成的第一项重大协议。与全球商务相关的一揽子计划中最重要的部分是《贸易便利化协定》（TFA），该协定使边境进程成为人们关注的焦点。

其既定目标是：- 加快海关手续；使贸易更容易、更快和更便宜；提供透明度、效率和透明度；- 减少官僚主义和腐败；利用技术进步。

除以贸易为重点的条款外，《贸易便利化协定》还包括援助发展中国家和最不发达国家更新其基础设施、培训海关官员或为其提供任何援助的条款。

4.6 RKC 和 TFA 的相似之处

相关 TFA 和 RKC 标准的对比如下表所示：

表一：2018 年营商环境主要国家跨境贸易结果

《贸易便利化协定》	经修订的京都公约
第 7 条：货物放行与结关	
4.1.1 每一成员应尽可能采用或设立为海关监管目的的风险管理制度。	标准条款 6.3/6.4/6.5
4.1.2 每一成员设计和运用风险管理时应以避免任意或不合理的歧视或形成对国际贸易变相限制的方式进行。	
4.1.3 每一成员应将海关监管及在可能的限度内将其他相关边境监管集中在高风险货物上，对低风险货物加快放行。	
第 8 条：边境机构合作	过渡性标准条款 3.35
8.1 每一成员应保证其负责边境管制和货物进口、出口及过境程序的主管机关和机构相互合作并协调行动，以便利贸易。	
8.2 每一成员应在可能和可行的范围内，与拥有共同边界的其他成员根据共同议定的条款进行合作，以期协调跨境程序，从而便利跨境贸易。此类合作和协调可包括： (a) 工作日和工作时间的协调； (b) 程序和手续的协调； (c) 共用设施的建设与共享； (d) 联合监管； (e) 一站式边境监管站的设立	标准条款 3.1/3.3/3.4
第 10 条：与进口、出口和过境相关的手续	标准条款 7.2/7.3
10.3.1 鼓励各成员使用或部分使用相关国际标准作为其进口、出口或过境程序和程序的依据，除非本协定另有规定。	RKC 标准 7.3 没有直接提到单一窗口，它只是声明系统开发“应与所有直接受影响的有关各方协商后执行”。本标准预期的结果是为了保证不同系统之间的最大协作和互操作性，并与现有工作保持一致—这两点都对单一窗口至关重要。
4.1 各成员应努力建立或设立单一窗口，使贸易商能够通过单一接入点向参与的主管机关或机构提交货物进口、出口或过境的单证和/或数据要求。待主管机关或机构审查单证和/或数据后，审查结果应通过该单一窗口及时通知申请人。	

RKC 和 TFA 之间的类似不限于上表。由于该协议以海关为重点的性质，许多条款在 RKC 或 WCO 的其他工具和指南中具有同等效力。

这种一致性使 RKC 成为准备实施 TFA 的重要基础。

第五章：用于 CBM 的 WCO 文书和工具

5.1 WCO 工具在 CBM 中的应用

协调边界管理的概念嵌入了世界海关组织的各种工具和文书，目的是协助海关当局更有效地执行职务。例如第 1 章提出的问题，其中提到了 CBM 愿景的一致性问题，每个 WCO 工具可以被视为实现这一愿景的手段，而 CBM 可以被视为利用这些国际标准（如 RKC）、指南、工具和准则来达到最大的效果的有效手段。通过采用国际标准，管理机构将受益于从制定这些标准背后的大量知识和专家，并获得进一步的保证，即它们的程序将得到协调，并符合国际准则。然而，仅凭标准往往不足以完成这项工作。

标准通常只提供意图或预期结果的高级声明。更实际的指导往往是必要的，以实现必要的实施标准的程序。

如第 3 章所示, CBM 和京都公约的标准涉及 3 个关键领域

- 协调程序和手续；
- 协调执法和管制；
- 协调信息技术发展。

每个领域都是相辅相成的，但每个领域都需要不同的活动来实现。各领域的实质性成果进一步支持国家实现 CBM 的总体愿景，即实现贸易、经济价值和公共福利。

5.2 与程序和手续协调相关的 WCO 工具

5.2.1 放行时间研究

在进行任何程序和手续的协调之前，海关和海关执法

局必须对目前的状况有一个客观的了解。这是随后改革和变革的重要基础，对衡量已经实施的措施的有效性非常有用。为此目的，WCO的一个重要工具是放行时间研究（TRS）。TRS测量海关和其他监管机构所执行的操作程序的有效性，包括进出口货物和过境货物监管。该工具允许管理人员识别通关过程中的瓶颈，使决策者和地面运营者都能了解情况，制定目标和改善措施。

TRS研究可应用于不同的目标，包括：

- 宏观经济方法 - 衡量货物抵达到放行之间时间差的算术平均数和或中位数

- 战略规划方法 - 以一定的精度估算，基于标准化的系统、时间、货物抵港至离港期间发生的每宗中途事件，即卸货、贮存、出示声明书、检查、离港、离港、其他服务介入等，均须符合规定；

- 管理办法 - 以准确的方式和适当的统计数字告知海关放行货物所需时间的方法；

- CBM方法 - 确定影响海关放行的限制，如批准或许可、其他法律的适用、其他部门的检查等，如果可能，考虑采取与其他方合作纠正措施，并选择解决方案；

- 现代化方法 - 通过与以往研究比较，比较标准化系统获得的结果，特别是在现代化、改革或贸易便利化方案下改变海关或边境程序的研究；

- 海关与商界建立伙伴关系的方法 - 与商界进行贸易伙伴关系研究，以找出边境的瓶颈，讨论由海关、其他边境机构和 / 或私营机构造成延误的原因的程序，并在有需要时制定改善行动计划；和

- 海关与海关的伙伴关系方式 - 与邻国和其他国家合作，包括关税 / 经济联盟的国家，以便确定共同边界上的瓶颈，找到供应链中从出口到进口采取的必要解决方案。

TRS的关键价值在于它能够提供客观和可测量的数据，为决策提供信息并确定在边境实施的变革的相对有效性。它指出了瓶颈，并明确了需要参与的各方，以便改善这种情况。在获得确凿事实和客观测量数据的同时，可以使海关和海关执法局集中精力解决关键的瓶颈，应该永远记住，整个过程需要是非评判性的并以建设性合作精神为指导。应尽一切努力避免“相互指责”，这可能会引发合作政府机构的防御性，损害相关各方之间的融洽关系和信心！

5.2.2 《安全标准框架》（安全支柱）

除了可以通过 TRS 来测量流程中每个步骤所需的特定时间外，它还可以测量流程中每个步骤所需的特定时间，海关和 CBRA 也有必要制定程序和程序，使监管流程与物流和供应链流程保持一致，以提高合规的便利性和成本。WCO 的一体化供应链管理指南为海关如何实现这一目标提供了指导，指南提出海关可以，通过与私营部门合作获取所需的信息，端到端控制供应链，进行安全风险评估，并与外国海关当局共享信息，允许他们管理风险，确保整个供应链的货物运输的完整性。

安全支柱还提供标准，指导海关与外国同行、私营部门和其他政府机构合作，确保供应链的安全。

安全框架取决于两大支柱：海关与海关网络安排和海关与企业伙伴关系。在参与国际贸易和安全的各部门之间的合作安排以及与外国政府的边境执法机构合作，最大限度地协调边境程序的背景下，安全支柱也提到了协调的边境管理。

破坏性事件后的贸易恢复也是 CBM 的关键领域。如果没有预先安排的机制和计划来确定每个政府机构的具体作用和责任，如果没有达成每一个机构伙伴的普遍共识，国家可能会招致很多贸易损失、拖延和削弱国家竞争力，以及阻止可能对国家对该事件作出反应至关重要的物资进入，

包括救济物资和基本物资。

5.2.3 支柱 1：海关与海关的协作

海关与海关支柱包括支持海关制定有效机制的标准，确保国际贸易供应链的安全，特别是通过使用先进的电子信息 and 风险管理识别高风险货物，利用信息自动交换协调信息以及互操作系统，以及使用非侵入式检查设备进行货物检查。

在国内方面，应该认识到供应链的安全不限于海关。海关需要与执法机构和其他安全机构合作，以确保边境进程得到了很好的协调，以便所有各方都能获得所需要的信息，无论这些信息是否是部分或全部，以及在需要进行控制的地方以协调的方式进行。

如第 1 章所述，CBM 是对资源短缺的一种反应 – 使用非侵入性检查 (NII) 设备是首选，因为它花费更少的时间。如果它的使用可以在 CBRA 之间共享，NII 设备的价值将进一步提高。还需要考虑使用先进的电子信息，因此，作为管制和便利贸易所必需的全部信息符合要求广泛问题的一部分，以保证信息需求不是重复的和繁重的。

在国际上，海关协作网安排的信息交流需要及时准确，以使海关更有效地管理风险。这不仅会提高海关辨别高风险货物的能力，亦会在国际贸易供应链中使海关资源得到更好、更有效的配置。海关网络安排将加强海关行政当局之间的合作，并能够较早地在供应链中实施管制，例如，进口国海关要求出口国海关代表其进行审查，安全框架还规定在某些情况下相互承认管制。这一文书的适用将使海关当局能够对并创造机会消除重复和多重报告要求。

5.2.4 支柱 2：海关与商界的伙伴关系

海关与商界支柱包括政府与私营部门合作确保供应链安全的标准。私营部门的参与对于确保所执行的措施是

有效、合理、可实现和不过分繁重的至关重要。贸易便利化和贸易合规本质上是一枚硬币的两面。超过合理界限的便利会影响工作，及履行管制使命。另一方面，基于错误理解供应链的运作方式的管控不仅增加供应链的负担而且还会对一个国家的国家竞争力产生不利影响。

正如海关和 CBRA 需要协调以减少重复和延迟一样，海关和私营利益攸关方也必须这样做，以便私营部门认识到它们的责任，了解如何最好地与海关和其他边境执法局合作，使他们的货物不会受到不必要的延误，通过海关当局与私营机构建立伙伴关系，以确保国际贸易供应链的安全。授权的经济经营者（AEO），是一个关键的概念，支持整个安全支柱是基于伙伴关系这一想法，AEOs 积极参与安全业务，并使海关认可其安全措施符合既定标准，最大限度地保障安全和便利。

安全框架规定了供应链中作为安全伙伴的企业获得授权状态的标准。这样的标准处理的问题，包括如威胁评估，安全计划适应威胁、评估威胁、沟通计划和防止不正常或无证明的货物进入国际供应链的程序措施，作为装卸或仓储场所的建筑物和处所的物理安全，货物的安全，运输工具的安全，人员的检查和信息系统的保护。因此，安全支柱在 CBM 中的应用非常明确：为受信任的 AEOs 提供保证，允许海关和 CBRA 将重点放在高风险领域，同时促进低风险 AEOs 便利。

5.2.5 支柱 3：海关与其他政府机构以及政府内部机构之间的合作

海关与其他政府机构和政府内部机构间合作支柱明确海关与其他参与国际贸易和供应链的政府机构，以及与外国政府合作的标准。这一合作的主要目的是确保政府对供应链安全挑战的应对既高效又有效，避免了重复的要求和检

查，简化了流程，并最终朝着全球标准努力，以促进贸易的方式确保货物的流动。该标准强调海关与其他政府主管部门之间的相互合作，包括航空当局，海事和港口安全当局，陆路运输当局，邮政运营商等，使各种安全方案和制度得以统一，以协调国家控制措施。

5.2.6 AEOs 的相互承认

相互承认 AEO (MR) 是国际协调边境管理的重要工具。通过 MR，缔约双方相互认可对方的 AEO，以便于促成相互承认的 AEOs。

这是通过两个或两个以上海关当局之间签署正式文件而生效的，概述 AEO 项目被签署方认可和接受的情况和条件。互认协议 (MRA) 规定了实施、评估和监控的过程，并保持相互承认。此外，MRA 还定义了参与计划的海关管理当局相互提供给 AEOs 的好处，并订定实际的安排，使参与计划的海关得以实施以提供这一福利。

5.2.7 专业和廉能的海关管理

专业和廉能是任何 CBM 实施的基础。在进行有效的合作之前，必须在所有 CBRA 之间牢固地建立信任和信誉。必须建立制度安排，使 CBRA 在建立的流程和标准操作程序的基础上运行，而不是通过熟人和网络。对于所有 CBRA 来说，对系统的信任是必不可少的，认识到它们的监管利益和责任以一种精简和整体的方式嵌入系统，让他们意识到，他们并没有“失去控制”，而是以一种更好的方式工作，提高他们的效率。

经修订的《阿鲁沙宣言》、《世界海关组织道德和行为示范守则》、《廉能海关最佳做法汇编》和《廉能发展指南》为寻求改进的行政当局提供了基本指导。

在许多海关当局，廉能的概念是指提供符合客户和利益相关者预期的服务。因此，正直可以被定义为：培养诚

实和积极态度的道德行为和工作实践。

此外，海关的表现常被视为市民对整体政府素质和廉洁表现的可靠晴雨表。因此，世界海关组织提出了加强廉能关注的有力理由。因此，廉能和专业对海关和海关执法人员很重要

因为：

- 增加公众的信任和信心
- 防止重大的收入流失
- 有助于自愿遵守
- 促进国际贸易、外国直接投资和经济发展
- 提高国家安全和保护水平

5.3 执法和管控的协调

海关和 CBRA 的存在是为了完成监管任务。监管任务可能包括税收征收、确保监管限制和禁令得到执行，贸易政策得到维护。

在理想的情况下，会有完美的信息来实现这些有价值的目标和习俗，海关和其他边境执法机构具有完美的清晰度和客观性，以随时做出正确的决策。不幸的是，存在局限性。因此，“有效监管”需要从现实和可实现的角度来理解，在已知的限制条件下。这种约束并不意味着对已知的缺陷视而不见，而是与所有利益相关者一起工作，认识到他们，并通过合理的和可衡量的步骤衡量减轻这些压力。

5.3.1 风险管理纲要

风险管理的概念是一个重要的工具，它说明了对减少不确定性和限制的理解。在技术进步的推动下，国际贸易的复杂性和规模不断增加改革了全球贸易惯例，显著影响了海关管理职责和组织业务运作的方式。目前海关被要求在监管国际货物、运输工具、人员流动的同时提供更大的便利。

为了在这些目标之间取得平衡，海关有必要从传统的管制方法转向新的思维和方法，以确定存在最大风险的领域，以及如何有效配置稀缺资源来管理这些风险。

风险管理的目的是通过分析风险因素及其影响和可能性，并实施相应的控制措施来将风险降低到“尽可能低的合理水平”。

《世界海关组织风险管理纲要》是与风险管理有关的概念的共同参考文件，支持成员国制定其风险管理方案，并协助各成员制定和实施全面的行政风险管理办法。

从政府和其他利益相关者的角度来看，风险管理的好处包括：

- 更好地平衡海关管制与贸易及运输便利化之间的关系；
- 加强注意货物和乘客的“高风险”流动；
- 改善遵守法律和规则的情况；
- 减少放行时间；
- 降低交易成本；
- 为企业创造公平的竞争环境；
- 改善贸易商和海关机构之间的合作；
- 夯实税收征管基础。

从 CBM 的角度来看，风险管理为海关和 CBRA 提供了建立有组织和目标的系统来管控风险的工具。通过与 CBRA 一起工作将风险管理纳入监管过程中，就有可能通过一个综合的系统对风险进行全面的全面的管理。通过使用由海关和海关执法局制定的风险标准确保商品被筛选来提高决策能力，以便作出通关决定。基于所有 CBRA 的共识。它还针对不同的风险和不同的利益相关者，设置不同阈值级别，增强了灵活性。通过将客观要素纳入通关程序中，决策是随机性和随意性的。通过不断的改进，控制决策变得更加有针对性、更有效。

5.3.2 公众反假冒互助系统

打击假冒伪劣产品是一个能够接收实时信息和传播信息的领域，多方合作大大提高了运作效率和成功。考虑到产品和国内立法情况下，知识产权侵权往往是多方面共同面对的问题，涉及海关、警察、卫生机构、消费者安全机构、标准机构和版权所有者。一个关键的挑战是能否获得核实可疑货物的权威信息，海关和其他执法机构均会采取行动，打击涉嫌假冒伪劣产品。

WCO 开发的 IPM 防伪工具，提高了海关和 CBRA 的查证可疑产品真实性的能力，并便于海关、其他边境执法部门和维权者之间的沟通。

该系统允许用户根据商品名称或扫描条形码来搜索商品，并获得有关该产品的一般信息的详细信息，包括产品说明、包装及特点，以及与以往实物相比较，发现假冒产品的例子。同时也提供了正品的常见运输路线，对于偏离正常装运路线的可疑货物可以进一步调查。

5.3.3 CEN, CEN 通信和 nCEN

海关执法网络（CEN）是世界海关组织收集数据和用于情报目的的信息的全球系统。它由一个数据库和一个加密的通信工具（CEN 通讯中心）组成，以便及时、可靠和稳妥的方式交换和使用资料和情报。

资料库载有海关查获及违法行为的非名义资料，以帮助海关及 CBRA 分析不同地区的非法行为。

CEN 包括 13 个不同的标题和产品，涵盖海关执法的主要范畴，包括：

- 药物
- 烟草
- 酒精饮料
- 野生动物

- 知识产权（IPR）- 仿冒
- 药物
- 偷税漏税
- 武器及爆炸品
- 货币
- 核材料
- 有害物质
- 色情 / 恋童癖
- 其他禁止及限制（包括艺术品、被盗车辆、合成代谢类固醇等）

CEN 覆盖范围的多样性使海关能够有效地支持 CBRA 的运作，并就新的或正在出现的威胁向海关和其他执法机构提出建议，使海关和其他执法机构能够更好地合作，制定有效的应对措施。

CEN 通信基础设施还为各国联络点提供了一个安全的信息传递工具以传播操作过程中的信息和协调响应，使及时的情报得到可操作的响应。

国家海关执法网络（nCEN）补充了 CEN 的不足，为一些为构建执法数据库的成员提供低成本工具，以收集、存储和交换执法信息，而无需与全球 CEN 数据库交互。该应用程序在国家一级收集和存储名义执法数据，同时使用信息通信接口（Icomm）促进国际海关间非名义数据交换。

5.4 世界海关组织有关协调信息技术发展的工具

在边境程序中使用信息技术，使海关和海关执法机构能够解锁战略层面的能力，这对边境现代化的许多方面都很重要，如风险管理，提前报关的风险管理。

开发 IT 服务的关键挑战在于，这通常是由代理完成的，每个 CBRA 都有权控制自己的系统。这种情况不太可能在

一夜之间改变。IT 项目总是依赖于一些因素，包括资金、特定的机构要求、需要维护对遗留系统的支持以及阻止机构访问彼此数据的法律限制。但是，可以通过增加各机构之间的沟通和协商来减轻这种情况。因此，即使机构不承诺使用相同的系统，它们也会努力建立系统之间的互操作性，从而增强系统和机构之间的交互性，减少重复，并实现更有效的 CBM。

5.4.1 世界海关组织数据模型

WCO 数据模型定义了关键导入、导出和传输相关过程的最大数据需求。整个数据模型包含大约 450 个数据元素，这些数据元素需要定期检查和按年更新。这些数据集应该被认为是设计和开发跨境单一窗口的主要来源。

虽然这些数据集定义了最大需求，但是海关和 CBRA 只需要为执行其具体的立法或管制任务而必需的最少数据要素，以便减少贸易商负担，防止收集到的不必要和不可用数据的扩散。

WCO 的目的是让海关当局接受数据集中有关的部分，以供海关程序使用，但所有所需的数据元素均须以电子方式以指定的电子格式接收。WCO 数据模型还包括 CBRA 相关数据，如许可证、许可证、证书和其他文件数据。这使贸易商可以向任何管理机构传输数据，无需重新设置其计算机格式，同时也使跨国贸易商与海关资讯科技系统的各种接口维护合理化。通过改进系统的互操作性提高了管理部门与每个部门共享数据的能力。

WCO DM 可以在单一窗口环境下实现，也可以不在单一窗口环境下实现，因为它是商务对政府（B2G）和政府政府对政府（G2G）信息交换的标准化数据需求库。

5.4.2 协调信息需求

WCO 数据模型还大大促进了信息的协调，以避免重复。

海关组织数据协调准则就如何做到这一点提供了具体的指导，以实现简化和协调的数据集，满足海关和执法机构的需要，使信息要求具有透明度，简化和统一。

通过 4 个步骤实现数据协调：

- 数据收集：收集海关和 CBRA 数据要求的清单
- 定义：命名和建立数据元素的使用和定义
- 分析：充分了解每一个数据元素和定义
- 协调：简化捕获的数据元素，以便对类似的数据使用通用定义，消除重复和冗余。

在单一窗口开发的情况下，数据元素也与 WCO 数据模型标准相协调，以便于开发电子表单和功能消息，单一管理文档是该流程简化程度的一个很好的例子，在这里，海关和 cbra 的所有信息需求都被提炼成一种形式。

协调各机构之间的信息应要求是可取的，无论是尽量减少文档和标准化纸质表格以加强 CBM，还是作为发展电子系统如单一窗口过程的一部分。

简化纸质表格的数据协调工作可以作为参与和开展工作的重要第一步，促进 cbra 之间更大的协调，这样信息就不必在不同的环境中重复，减少了交易的麻烦。也应该指出，纸张的能力是有限的，无法实时发布信息。基于纸张的信息也不是结构化的，不允许快速分析。这方面会对风险管理产生影响。纸张表格的处理对贸易和海关都是繁琐的。

使用扫描文件可以部分解决材料处理和传播方面的挑战，以使用扫描图像的电子传输代替纸张的实际移动。但扫描的文档并非没有其局限性，因为它们的文件大小很大，而且可能无法通过系统验证检查和无法应用于风险管理分析。

5.4.3 电子单一窗口

一个电子的单一窗口可以被认为是协调边界管理的电

子表现形式。联合国 /CEFACT 第 33 号建议将单一窗口称为“是一项措施，使涉及贸易和运输的各方当事人在单一登记处递交标准化资料和单证以履行所有进口、出口和过境相关的监管规定，如果信息是电子的，那么应一次性提交各项数据”。

世界海关组织通过对“单一窗口环境”的定义来详细阐述这一术语，“单一窗口环境”指的是边境的一种“交叉”，“智能”设施，允许贸易和运输各方在单一登记处提交标准化信息，信息以电子为主，可满足所有进出口和过境相关的监管要求。

世界海关组织的定义大体上符合联合国 /CEFACT 第 33 号建议，但更加强调“智能设施”方面的单一窗口。这是因为单个窗口不仅仅是集合的“门户”设施。它是向用户提供共享智能服务的方式，这些服务包括数据提交，税费计算，协调风险管理，共享运营控制，并整合机构间业务流程和工作流程。

这样的定义侧重于价值主张，而不是最终需要的技术手段，是以不同政府机构之间的流程协调为前提，以使商品和信息无缝流动。

单一窗口第二卷纲要概要提供了单一窗口开发的基本知识。第一卷面向高级别决策者，包括政策规划、法律问题和、战略问题和人力资源管理。

卷2是一个实践指南，包含了单一窗口实现的基本知识，需要团队进行包括功能评估、数据协调、业务流程，文档决策和单一窗口架构等工作。

这两卷纲要为海关和 CBRA 合作伙伴提供了单一窗口建设有用的指导。

5.4.4 全球海关网络

全球海关网络（GNC）被认为是一种通过通用模板和

蓝本等标准化方法实施各国信息交换协议有效的方式。它试图改变目前谈判和执行个别交流的现有方式，设定以标准、议定书和准则为基础的标准化进程，使法律要素、技术细节和实现过程可以参考 WCO 成员已经过试验和测试的符合 GNC 的解决方案中进行调整。

GNC 概念的核心是合法工具包、实用程序块和概念证明。合法工具箱提供任何信息交换协议中应包括的规范法律规定，以便为使用 GNC 概念提供法律依据，实用程序块提供了详细说明交换的功能方面的模板，包括如何触发信息交换、信息的类型或交换的数据，以及交换的 IT 规范。概念证明用于证明 GNC 数据交换的功能、可伸缩和可应用于的确定性。

5.5 将 WCO 工具应用于 CBM 的战略价值

世界海关组织的工具和文书为三个范畴的协调边境管理工作的具体实施提供了有效的机制：

- 协调程序和手续
- 执行和管制的协调
- 协调信息技术发展

《指引》及《纲要》为海关当局提供指引及实用的专业知识。海关与其他执法机构之间分享这类技术知识也有助于增进彼此之间的了解。

CEN、nCEN、IPM 等系统工具不仅仅是海关可以使用的工具，更是其他机构可以使用的工具，可与 CBRA 合作伙伴共享，从而共享新功能，提高效率。这减少了开发新系统的成本，特别是在现有 WCO 工具已经存在的情况下，可用于加强海关与其他执法机构之间的沟通和信息共享。

第六章：其他组织的工具

6.1 与 CBRA 有关的标准

前几章讨论了世界海关组织的工具和文书如何支持海关行政当局和海关执法机构协调边境管理的问题。然而，应该指出的是，海关并非边境的唯一执法机构，CBRA 在工作中也遵循国际标准，这是必要的，应让海关和其他执法人员互相了解对方的工作标准，以达成加强 CBM 的共识。

下面的标准列表并不是详尽的，但是它们提供了多样性和领域的一个示例，旨在促进关和其他执法机构之间更多的理解。

6.2 《国际植物保护公约》的标准

国际植物保护公约（IPPC）是 1952 年通过的一项国际植物卫生协定，旨在保护栽培和野生植物，防止害虫的引进和传播，并尽量减少对国际货物和人员流动的干扰。截至 2014 年 7 月，公约共有 181 个缔约方，IPPC 是 WTO 认可的主要的 SPS（Sanitary & Phyto Sanitary）标准制定组织。

IPPC 秘书处负责协调方案协调工作方案下的核心活动。秘书处由联合国粮食及农业组织提供。

1952 年的《协定》后来于 1979 年修订，并于 1991 年生效。订正公约包括下列主要特点：

- 强调合作和信息交流；
- 鼓励根据国际标准协调植物检疫措施；
- 为植物卫生措施委员会（植物卫生措施委员会）提

供架构

国际植物检疫委员会：制订和促进使用国际植物检疫措施标准；

- 设立国际方案编制委员会秘书处和制订标准的程序；
- 使《公约》与 WTO《实施卫生和植物卫生措施协定》

保持一致

- 缔约各方有责任促进向其他缔约方提供技术援助；

和

- 采用现代植物保护措施，例如有害生物风险分析，以支援植物卫生措施、指定无害区及出口货物的植物卫生保护。

6.2.1 植物卫生保护原则及国际贸易中植物卫生措施的应用

《植物保护植物卫生原则和国际贸易中植物卫生措施的应用》是描述植物保护植物卫生原则的一套标准。它涵盖了与植物保护有关的原则，包括栽培和非栽培 / 非管理植物、野生植物和水生植物，包括关于人员、商品和运输工具国际流动有关的植物检疫措施，以及 IPPC 的目标人员、商品和运输工具

《标准》列出的 11 项基本原则是：

（一）主权：缔约各方根据适用的国际公约享有主权权力，有权规定并采取植物卫生措施，以保护其领土内的植物健康并确定其对植物健康的适当保护水平。

（二）必要性：缔约方只有在为防止检疫性害虫的引进和 / 或传播，或为限制受管制的经济影响而有必要采取植物检疫措施时，方可采取植物检疫措施。

（三）管理风险：缔约各方应根据风险管理的政策，采取植物检疫措施，认识到进口植物，植物产品及其他受管制物品时传播和引入害虫的风险总是存在的，并实施符

合虫害风险的措施。

（四）影响最小：缔约方应采取影响最小的植物卫生措施，包括采取最不具限制性的措施，以消除对国际运输工具、货物和人员的影响。

（五）透明度：缔约各方应向其他缔约方提供在 IPPC 中列出的有关资料。

协调：缔约各方应合作拟订植物卫生措施的协调标准。

不歧视：缔约方应按照国家植物检疫委员会的规定，在缔约方能够证明其不歧视的情况下，在缔约方之间不歧视地实施植物检疫措施，根据相同的植物卫生状况，采取相同或者等效的植物卫生措施。

（八）技术理由：缔约双方应在技术上根据下列理由对植物检疫措施作出合理解释：通过使用适当的虫害风险分析得出的结论，或在适用的情况下使用另一种类似的分析得出的结论和对现有科学资料的审查和评价。

（九）合作：缔约双方应相互合作，以实现 IPPC 的目标。

（十）植物检疫措施的等效性：进口缔约国应承认替代措施

（十一）出口缔约方提出的植物检疫措施，应在进口合同规定的适当保护水平同等情况下予以实施

（十二）修改：应根据新的或更新的有害生物风险分析或相关科学信息确定植物卫生措施的修改。缔约各方不得任意修改植物检疫措施。

6.3 世界动物卫生组织（OIE）标准

世界动物卫生组织成立于 1924 年，被称为“国际兽疫局”，直到 2003 年，世界动物卫生组织（World Organization for Animal Health）采用了现在的名称，同时保留了其历史上的首字母缩写 OIE。它是负责在全球范围内改

善动物健康的政府间组织。截至2013年，它有178个成员国。

组织总部设在巴黎，由国际委员会认命的中央办公署实施职能，由各成员国政府指定的常驻代表开展工作。

该组织作为协调机构从其成员接收关于动物疾病情况的报告并向其他国家传播这些信息，以便采取预防行动。它还收集和分析动物疾病控制方面的最新科学信息，并根据这些信息向其成员提供以改进用于控制和根除动物疾病的方法。

世界动物卫生组织还为动物和动物产品的国际贸易制定了标准，使其成员能够保护自己免受动物疾病和病原体的传入，而不设立不合理的卫生标准障碍。

6.3.1 陆地动物卫生法典和水生动物卫生法典

世界动物卫生组织是世界贸易组织有关动物卫生和人畜共患病（可由动物传染给人类）标准的参考组织）。世界动物卫生组织出版了两份法典（陆地和水上）和两本手册（陆上及水上）作为世贸组织成员的主要参考。陆地动物卫生法典和水生动物卫生法典旨在确保国际陆地动物和水生动物及其制品贸易的卫生安全。

《陆地动物卫生法典》于1968年首次出版，《水生动物卫生法典》于1995年向公众公布。这些准则传统上涉及动物健康和人畜共患病。近年来，他们已扩大到包括动物福利和动物生产食品安全。

《陆地法典》和《水生法典》载有基于科学的疾病报告建议，防治和确保陆生动物（哺乳动物、鸟类和其他）和水生动物（两栖动物、鱼类、甲壳类和软体动物）及其制品的国际贸易安全

法典还包括动物疾病，包括人畜共患病的卫生措施，由进出口国家兽医服务机构和其他主管部门使用。正确应用这些措施可以防止通过动物及其制品引入和传播携带的

对动物或人类有致病性的病原体。

其他标准，如《陆地动物诊断试验和疫苗手册》和水生动物诊断试验和疫苗手册通过描述国际公认的实验室诊断技术，提供了一种统一的疾病诊断方法。《陆地手册》和《水上手册》载有国际兽疫局关于质量管理和检测实验室国际标准，诊断化验的验证和质量控制的原则，以及特定疾病的诊断检测方法，包括陆地和水生法规中列出的正式检测。陆地手册还提供关于疫苗质量的一般和具体指导。除了手册之外，OIE 还发布了一份商业可用血清（试剂）的诊断化验标和认证准清单。OIE 生物标准委员会（实验室委员会）负责陆生动物诊断工具的评估。对于水生动物，水生动物委员会负责评估诊断工具。

6.4 食品法典委员会的标准

1961 年联合国粮食及农业组织第十一次会议上（FAO）通过了国际食品法典总标准，这一规定大力推动了加强食品安全和实现更大的国际协调的努力。世界卫生组织后来参与进来后，一九九三年十月委员会在罗马举行第一届会议批准食品法典委员会为主要机构制定食品标准规划。

自那时以来，食品法典委员会的国际食品标准、准则和行为守则国际食品贸易的安全、质量和公平做出了贡献，并为消费者提供了更大的保证。食品法典委员会目前有 186 名成员和 224 名观察员。

食品法典委员会讨论的重要问题包括生物技术、杀虫剂、食品添加剂和污染物。国际食品法典委员会成员对国际食品法典标准的应用是自愿的，但在许多情况下，国际食品法典标准起着国家立法依据的作用。《世界贸易组织协定》中也提到了食品法典委员会的食品安全标准在卫生和植物卫生措施（SPS 协议）的应用。

6.4.1 食品法典委员会出版物

食品法典委员会的工作以一套标准、行为守则、准则和建议。它们包括：

- 特定商品标准（例如草莓罐头标准、虾罐头标准或大虾，速冻花椰菜标准）

- 适用于所有特定商品标准的国际食品法典标准（如适用于食品添加剂、污染物和毒素，食品法典委员会标签或预包装食品通用标准，食品法典委员会分析及抽样方法）

- 《国际食品法典》处理卫生、生产、加工、制造、运输和对确保安全性和适用性至关重要的个别食品或消费食品的储存方法。

- 《食品法典》指导方针，国际食品法典总标准的规定了关键领域的政策和解释基本原则的指导方针。《食品法典》解释性指南包括食品标签的指南，特别是对标签上的声明的规定。

这一组包括营养和健康主张指南、有机食品的生产、销售和标识条件；以及申明是“清真”的。此外还有解释食品法典委员会《食品进出口检验原则》规定的若干准则以及对来自转基因的食品进行安全评估的认证和指导方针。

6.5 《世界贸易组织卫生和植物卫生应用协定》措施

国际植物保护公约秘书处、世界动物卫生组织和食品法典委员会被公认为《世界贸易组织关于 SPS 措施的指标制定方。这意味着就《协定》第 3 条而言，“国际”有关标准、指引或建议，请参阅：（i）关于食品法典委员会制定的标准、准则和建议；

关于动物卫生和人畜共患病，在世界动物卫生组织主持下拟订的标准、准则和建议；

（三）关于植物卫生，在《国际植物保护公约》秘书

处主持下制定的国际标准、准则和建议。

《关于实施卫生和植物卫生措施的协定》于 1995 年 1 月 1 日生效。《关于实施卫生和植物卫生措施的协定》规定了食品安全和动植物卫生标准。它允许各国制定自己的标准，但应基于 SPS 规则的基础，并应符合非歧视性，仅在必要范围内保护人类、动物或植物的生命或健康。

鼓励世界贸易组织成员国采用由 IPPC、OIE 和食品法典委员会制定国际标准、准则和建议，或在有科学依据的情况下制定导致更高标准的措施。该协议仍然允许各国使用不同的标准和不同的产品检查方法，国家可以在适当评估风险的基础上制定更高的标准，只要方法是一致的，而不是武断的。

6.6 海关与 CBRA 标准和工具的共性

边境机构的多元化是现代边检工作的现实，边海关经常与一些重要机构合作，从上面提供的摘要可以看出，SPS 机构的工作，也是以国际标准为指导，需要公平、客观、协调和透明度。这些国际标准和海关之间联系的理解对于在边境管理中实现更大程度的协调是绝对必要的。

虽然乍一看海关的工作似乎与农业、动物卫生和人类健康没有多少共同之处，但是深入了解这些机构的标准和工作，就会发现相似之处。

6.6.1 贸易便利化

世贸组织 SPS 协议规定，“成员国在确定适当的卫生标准或植物卫生保护，考虑到尽量减少贸易的负面影响的目标”。SPS 法规的目的不仅仅是为了防止危险的害虫、疾病和产品进入边境，而是确保动物、农业和食品贸易的顺利进行。SPS 规则的疏忽可能导致农业害虫的传播可以摧毁农场，动物疾病的传播使家畜不安全，对于食用、传播危

害人类健康的疾病和分配受污染食品的人来说，还对人体健康有不良影响。这类事件会严重损害一个国家的经济，破坏食品生产者的生计，扰乱正常贸易秩序。然而，使这些控制有效和可能的不是过度的管制，而是协调一致的管制以及基于国际标准和科学证据的测量数据。

6.7 边境协调管理中的风险管理

风险管理在跨境工作中的运用并不仅限于海关。SPS 许多功能领域也部署了风险管理。然而，海关与 CBRA 对风险的认识并不一致，在风险的应用中更好地理解海关和 CBRA 之间的关系，在启用更大的协作之前，是必要的。

6.7.1 国际植物保护公约的有害生物风险分析

有害生物风险分析框架（PRA）是描述有害生物风险分析的 3 个阶段的标准，为了评估科学证据以确定一种生物是否为一种有害生物，如果这种有害生物被引进，这种有害生物的引进和传播的可能性以及在某一确定地区扩散的潜在经济影响。分析结果为采取相应的植物检疫措施提供了依据。

PRA 的三个阶段包括：

— 第 1 阶段：开始 - 鉴定生物和引入有害生物的方法（即途径）。

— 第二阶段：病虫害风险评估 - 对病虫害进行分类，确定其是否具有病虫害的特征，对病虫害的传入和传播进行评估，对病虫害的危害进行经济影响评估和此基础上总结害虫的总体风险评价。

— 第三阶段：有害生物风险管理 - 确定植物卫生措施，以在可接受的水平减少有害生物的风险。

IPPC 还处理了所有 PRA 阶段的共同问题，如：

— 认识到不确定性是风险的一个固有组成部分，需要

编制文件，进行交流和交流，寻求专家判断以减轻不确定性。不确定性的存在也可能需要额外的监测，以便在必要时可以重新评估决策。

- 需要通过科学出版物和技术在整个过程中收集资料信息，并解决在信息收集过程中确定的信息差距。

- 需要文件以提高透明度，以便可应要求向其他缔约方提供植物检疫要求的技术理由

一个交互式的风险沟通过程，允许在国家之间交换信息，在保护组织和利益相关者提高认识，实现共识从而制定可靠、一致的监管政策来应对虫害风险。

- 确保公开资料委员会的行为一致，以促进不歧视和透明的原则。确保 PRA 一致性，提高完成 PRAs 的效率，以及改进类似产品或虫害的 PRAs 之间的可比性也很重要。

- 避免不必要的延误，特别是当其他缔约方直接受到 PRA 的影响时。

6.7.2 世界动物卫生组织风险分析

《世界动物卫生组织陆地动物卫生规范》和《水生动物卫生规范》均包括风险管理内容。世界动物卫生组织的重点是向进口国提供一种客观和可靠的方法，以评估与进口动物、动物产品和动物、遗传物质、食品、生物制品和病理物质有关的疾病风险。

OIE 在风险分析中确定了 4 个组成部分：

- 危害识别：识别与进口商品有关的可能产生不良反应的病原

- 风险评估：对与危害有关的风险进行定量或定性的评估

- 风险管理：评价风险估计以及评价和执行各种备选方案，将与进口有关的风险减至可接受的水平

- 风险沟通：在风险分析过程中，从潜在的受影响方

和相关方收集关于危害和风险信息的过程，以及提供与风险有关的信息的过程，向进出口国的决策者和有关各方提供采取的管理措施。

从本质上讲，在动物疾病的控制中，风险管理被看作是一个决定实施措施，实现国家适当的保护水平，同时确保对贸易的负面影响最小化。目标是适当地管理风险，以确保达到在一个国家希望疾病入侵的可能性或频率最小化及以及该国进口商品和履行国际贸易协定义务的愿望之间的平衡。

6.7.3 食品法典委员会食品安全风险分析工作原则，供各国政府应用

《食品法典》为各国政府提供适用的食品安全风险分析工作原则，旨在为各国政府提供风险评估、风险管理和风险方面的指导，就与食品有关的对人类健康的风险进行沟通。工作原理确定了3个不同的，但是相互关联的部分：

- 风险评估：一个以科学为基础的过程，包括（i）危害识别、（ii）危害表征、（iii）暴露评估和（iv）风险表征。

- 风险管理：与风险评估不同的是，与有关各方一道在协商中权衡政策选择的过程，考虑风险评估等与健康保护有关的因素以及消费者和促进公平贸易的做法，并在必要时选择适当的预防和控制选项。

- 风险沟通：在整个风险分析过程中，关于信息和意见的互动交流包括危害和风险、风险因素、风险评估人员，风险管理者，消费者、产业界、学术界等利益相关方，还包括风险评估结果的解释和风险管理决策的基础。

在风险评估阶段，危害识别是针对可能在某一特定食品或一组食品中产生有害健康影响的生物、化学和物理识别。一旦查明，危害特征阶段就规定对这些危害对健康的不利影响的性质进行定性或定量评价。

这是通过暴露评估进一步阐述的，在暴露评估中，确定了确定的危害的可能摄入量的定性和 / 或定量评估，最后确定了风险表征，其中定性和 / 或定量的估计，包括伴随的不确定性的概率发生和根据以前的阶段，确定已知或潜在的健康影响在特定人群中的严重程度。

《工作原则》进一步阐述了各国在开展风险管理工作中时需要注意的问题，包括：

— 透明度、一致性和全面性：风险管理应透明、一致和全面完全记录。有关风险管理的决定应形成文件，以便所有有关方面更广泛地了解风险管理过程。卫生措施的主要目标应该是保护消费者的健康。所选择的处理措施中不合理差异应避免不同情况下的类似风险。风险管理也应考虑相关因素，综合因素包括整个食物链中使用的生产、储存和处理方法，分析方法、抽样检查方法、执行的可行性和合规性以及普及性的不良健康影响。

— 结构化方法和基于风险的决策：风险管理应遵循结构化方法，这包括初步的风险管理活动、评价各种选择、执行、监测和审查已作出的决定。风险评估与风险管理在功能上应尽量分离，确保科学的完整性，避免风险评估人员之间的混淆和利益冲突。所作的决定也应以风险管理为基础，并应与所评估的风险相称。风险管理也应该考虑到经济后果和风险管理方案的可行性。

— 管理不确定性：食品相关危害的风险评估和风险管理存在对人类健康的不确定性。在风险分析中，需要明确考虑科学信息的不确定性和可变性的程度。用于风险评估和风险管理选项的假设应该反映不确定性的程度和危害的特点。

— 各国政府与国际组织之间的接触：各国应考虑到有关问题，从食品法典委员会、粮农组织（粮食及农业组织）、

卫生组织（世界卫生组织）和其他有关方面开展的有关人类健康保护的风险分析活动中获得的指导和信息，国际政府间组织，包括 OIE 和 IPPC。各国也应该与相关国际组织和其他国家政府进行风险分析的经验分享，已促进风险分析的更广泛和在适当情况下更一致的应用。

6.7.4 CBRA 要求与海关风险管理的综合

如前几段所示，尽管风险管理的基本行为及其所寻求达到的预期结果在海关和 CBRA 之间是共同的，但也存在显著差异。最明显的区别之一是在风险管理中使用科学的方法和数据。由于 SPS 控制的本质是害虫和疾病的传播以及食品可能受到的污染产品，因此要求必须以科学证据为基础，并对科学术语进行严格的理解，才能有效作出基于风险的有效决策。

然而，除了所使用的信息来源的这一本质区别之外，使用风险管理的挑战也略有不同，诸如不确定性管理，缺乏客观数据、因果的判定、获得确定可能性和影响的定量证据，不完善的数据质量，与利益相关者进行接触、沟通和培养互动过程等。

基于风险的决策可以进行微调并保持相关性。理解不同的 CBRA 如何执行风险管理流程是重要的步骤，需要最大限度地提高各自领域的控制效力，尽可能利用集体的知识、经验以建立一个更有效、更高效的 CBM 流程。

附录：国家实践与经验

美国 – 跨机构边境执行委员会

2014年2月19日，奥巴马总统签署13659号总统令，该法令简化了美国企业进出口流程，正式设立了跨机构边境执行委员会（BIEC），负责制定政策和程序，以进一步协调海关、运输安保、卫生与安全、检验检疫、环保、贸易和植物检验检疫单位，使供应链流程得到可测量的改善，并加强发现非法货物的能力。BIEC由国土安全部担任主席，每两年从成员中选出一名副主席。

2014年3月10日，BIEC召开成立大会，由国土安全部副部长主持，BIEC部门和机构高级领导以及国家安全委员会（NSC）高级代表出席。国家经济委员会（NEC）、管理和预算办公室（OMB）以及美国贸易代表办公室（USTR）。在这次会议上，消费品安全委员会（消费品安全委员会）获提名并获通过担任副主席。BIEC成员还批准了一项章程，并成立了三个委员会，负责风险管理、外部参与和流程协调，以执行七个BIEC职能。

BIEC的成员是部级单位，包括来自以下机构和单独机构的代表：

- 美国农业部
- 美国商务部
- 美国国防部
- 美国卫生和公众服务部
- 美国国土安全部

- 美国内政部
- 美国司法部
- 美国国务院
- 美国交通部
- 美国财政部
- 美国消费品安全委员会
- 美国核管理委员会
- 美国环境保护局

实施协调的边境管理的一个关键成功因素是建立一个高级别论坛，以解决有关跨部门合作的问题，促成有效的一体化政府行动。总统令正式改进了 BIEC 与国际贸易数据系统（ITDS）主任委员会之间的协作，促进开发单一窗口系统的技术专家（itds 主任委员会）和高级别决策人（BIEC）之间的政策协调，主要通过非政府利益相关方合作改善美国政府边境管理政策和流程。

国际贸易数据系统（ITDS）理事会是根据 2006 年《港口安全法案》（SAFE Port Act）的《安全和问责制》（Security and Accountability for Every Port Act）设立的。《港口安全法案》规定所有要求进出口货物单证文档的部门加入该系统，以建立收集和分发交贸易数据。的单一门户系统或单一窗口。随着总统令的颁布，财政部继续通过过渡段监督这一单一窗口的发展，将 2016 年 12 月作为完成并在政府范围内使用系统的最后期限。

美国的经验表明政治意愿会提供强有力的支持，这是实施协调的边境管理的关键成功因素。BIEC 领导层继续表现出对 BIEC 的浓厚兴趣，努力并加强各部门和机构保持紧迫感和高层承诺，完成总统令制定的严格限期。执行办公室的代表，包括国家安全委员会、国家经济委员会、美国贸易代表办公室和管理预算办公室，继续密切监测 BIEC 倡

议的进展并跟踪具体的可交付成果。

BIEC 的建立归根结底是由于认识到 CBP 仅凭一己之力不能成功，跨机构间合作对实现其海关现代化目标至关重要。

跨机构边境执行委员会（BIEC）促成海关和伙伴政府机构继续努力，通过“一个政府”的方式管理货物的跨境流动。

美国 – 商业目标和分析中心（CTAC）

协调的边境管理旨在实现货物流和信息流之间的最佳协调，CBRAs 通常通过声明、许可证、许可证等要求提供与货物有关的信息，以及其他法规信息要求。这个过程的核心是管理风险和识别不同来源的信息的能力，以保证边境控制过程是全面、有效和协调的。

在今天复杂的运作环境下，没有任何一个边境机构能够以孤立的方式有效地履行其职能。同样自然的是，随着时间的推移，不同的机构被赋予不同的责任，并就它们所控制的具体商品类型获得了深入的专业知识。出于这些考虑，美国国土安全部成立了商业目标和分析中心（CTAC），以促进伙伴政府机构之间的信息共享，并利用优化政府机构的资源配置。

CTAC 是一个多机构融合中心，用于制定、实施和简化联合目标程序，以加强联邦对威胁美国公众健康和安全的货物的管控。CTAC 职能以 3 项核心原则为前提：

（1）加强信息共享：提供法律法规框架和关键信息交流平台，同时防止未经授权的披露。

（2）提高自动化程度：开发和推广创新解决方案，为合作机构提供访问符合法规要求的标准化数据。

（3）扩大跨部门合作：培育新型合作伙伴关系，推动

政府间协调实施贸易便利化和执法措施。

参与机构包括：

- 动植物卫生检验服务（APHIS）
- 美国海关和边境保护局（CBP）
- 美国消费者产品安全委员会（CPSC）
- 美国环境保护局（EPA）
- 食品和药物管理局（FDA）
- 美国鱼类和野生动物管理局（FWS）
- 食品安全和检验服务（FSIS）
- 国家公路交通安全管理局（NHTSA）
- 国家海洋渔业服务（NMFS）
- 管道和危险材料安全管理局（PHMSA）
- 美国移民与海关执法局（ICE）

参与机构之间的协作通过一项集体谅解备忘录正式确定，以便能够共享信息和系统访问。在组织上，CTAC 位于 CBP 的国际贸易办公室，与国家货物目标中心 - 货物（NTC-C）结盟，并与所有 CBP 贸易目标网络联网。

通过将不同的机构汇集在一起，这一安排提高了海关和执法机构的识别能力，通过接收的监管信息、贸易情报、实验室样品和各种风险分析报告来识别进口安全风险。

此外，不要认为不同机构之间的权力重叠是冲突的根源，CTAC 最大限度地发挥了监管同一高风险商品的机构之间的监管协同作用。这意味着各机构相互合作，以确定高风险的货物的精准识别。

确定高风险货物目标后，美国海关官员和合作机构人员将联合检查货物。进行检查之前，高风险货物已经被联合锁定，在伙伴机构的密切协调下，它还允许在不同的工作流程中保持一致，以提高贸易程序透明度和可预测性。

这一安排还向内部及外部提供多样化的报告和沟通渠

道，通过周报，风险预警和目标报告等，提供给所有参与CTAC 机构活动的最新信息，使伙伴机构保持敏捷的洞察力。新闻媒体宣传进口安全风险，CTAC 演讲，以及出版物的采访，使外部利益相关方能够参与到这个过程和问题中来。从本质上讲，CTAC 增强了可视性的边境保护状况，提供更大的透明度的信息提供给参与机构，从而改进管理效率和努力，减少重复努力。

新加坡：TradeNet 新加坡的国家单一窗口

主要的贸易壁垒之一是容易获得货物进出口或过境监管批准的容易程度。在建立国家单一窗口传统环境中，贸易商不得不用人工方式向向诸多政府主管机关递交各类申请。国家单一电子窗口系统可以向所有相关政府机关电子方式递交单一申请通关。

TradeNet 是新加坡的国家单一窗口。该在线贸易报关设施连接有关的政府机构，使贸易商不需要向每个机构申请许可和递交文档。

贸易文件的挑战

在实施 TradeNet 之前，贸易商必须前往几个机构办理业务，包括当时的海关、税务部门、港务局、当时的贸易发展局以及其他主管部门，以及遵守有关货物进口、出口及转运的不同规则。

贸易商需要准备多份贸易报关单证，并将其实际送交各处理机构，全部过程需要消耗两天也很常见。

贸易单据的费用大约是所运货物价值的 4% 至 7%，这似乎是一种损失。

新加坡是一个没有自然资源和有限人力的小国，要提高竞争力，特别是保持对外贸易方面的竞争力。削减成本是不可避免的，4% 至 7% 是最好的起点。

项目落地

“国家单一窗口”（NSW）的想法诞生于上世纪 80 年代的政府高层关于保持持续经济增长的讨论。1985 年和 1986 年的衰退是新加坡经济的一个转折点。新加坡政府成立了一个高级别经济委员会，讨论继续发展新加坡经济的各种选择。当时，提高贸易效率被列为主要目标

贸易相关的关键政府机构及私营部门团体齐心协力提升贸易效率：

- 贸易发展局
- 海关
- 新加坡港口管理局
- 裕廊集团
- 新加坡民航管理局
- 新加坡电信公司
- 其他主管部门
- 新加坡全国航运协会
- 新加坡货运代理协会
- 新加坡航空货运代理协会
- 航空公司代表委员会
- 工商业协会联合会

成立 TradeNet 指导委员会来监督并组织大量工作简化贸易程序。指导委员会由三个工作分委会支持，即海事分委会、航空界分委会及政府分委会。

新加坡的国家单一窗口 TradeNet 不仅涉 IT 系统。还要改变政府和私营部门关于贸易单证文档和监管程序的工作方式。

因此，指导委员会的小组委员会在几个月的时间里进行了广泛的会议，进行了调查和讨论，每个小组就简化贸易程序和拟将纳入新程序的基本贸易文件提出一份报告，

这些报告被合并成一份“综合报告”，报告成为程序改革和系统发展讨论的焦点”。

此外，新加坡亦广泛咨询各公司行业协会，征询他们的意见和反馈，以开发满足行业需求的国家单一窗口。

广泛的变更管理和磋商最终使政府和私营部门都支持 TradeNet，所有相关方都认为贸易单据处理的负担的减轻会节省成本。简化贸易程序也会提升新加坡在国际上的竞争力。

1986 年 12 月，TradeNet 项目宣布，目标是在两年内使该系统上线。

创建

构建 TradeNet 是一个挑战。为准时上线运行，TradeNet 团队专注于简化该系统交换和事务处理部门所需的信息，处理更复杂过程的其他能力按计划分阶段实施。

新加坡于 1989 年 1 月 1 日启动了世界上第一个国家单一窗口 TradeNet。第一个事物是航空货运代理的申请和 10 分钟后收到的批准的文件。有了 TradeNet 的运作，贸易商今后将通过 TradeNet 与海关和贸易发展理事会(出口)进行。

在 1989 年启动期间，时任新加坡总理的李显龙表示，TradeNet 是一种“战略基础设施”，是一种重要的生产力工具，并呼吁“到 1992 年实现完全无纸化”。

到 1989 年 12 月，TradeNet 处理了所有海运和空运贸易文件的大约 45%。

1991 年，政府的成功使得所有贸易交易提前使用了 TradeNet。

1995 年，用户的生产力提高了 20% 至 30%，成本下降了 50%。

今天，在新加坡海关的管理下，TradeNet 每周 7 天，每天 24 小时运行。在 99% 的情况下，TradeNet 在 10 分钟

内讲电子版本许可批准书发送到申请人，从而减少了贸易和货运单据的准备、递交和处理成本及周转时间。同时采用风险管理的方法，利用贸易商在 TradeNet 申报的信息，被评为风险较低的货物在边境得以快速通关，省去在边境不必要的延误。

加强与其他政府机构和贸易商的联系

随着 TradeNet 实施，重点从改革和精简转向可持续性和持续改进。贸易网每 3 至 5 年更新一次。这确保了 TradeNet 随着行业需求的变化保持同步。

海关顾问委员会建立于 2000 年，成员来自公共部门及私营部门，为新加坡海关指定战略方向提供建议。委员会审议海关相关倡议，并就行业趋势、政府政策和其他可能影响跨境贸易和边境服务交付的议题提出反馈意见和建议。委员会也作为平台向商界征求外部意见。

新加坡海关着力建设杰出机构，采用了国家标准和认证机构发布的商业卓越框架，这个框架提供了指导新加坡海关的系统、流程以及与核心利益相关者和客户的关系。

新加坡海关提升了利益相关方和客户在 7 个关键领域的参与度：

- 领导力：作为规划过程的一部分，新加坡海关高层审议海关与政府伙伴机构的伙伴关系，并确定合作领域

- 规划：从全球角度进行规划，通过与伙伴政府机构合作制定全政府战略响应方法

- 信息：确保供应链关键信息无缝及时流动

- 人力：通过有效的培训、轮岗和与伙伴政府工作强化人力资本

- 过程：让客户、利益相关方及合作伙伴参与新便利方案的设计中

- 客户：了解客户不断变化的业务需求，与合作政府

机构合作，共同创造更好地满足客户需求的解决方案

— 结果：持续改进，提升目标，挑战自我，提升机构水平。

新加坡海关注重卓越的组织架构，并与 TradeNet 的其他政府机构合作，与政府机构建立全面的伙伴关系，为商界提供一站式界面提交贸易文件，TradeNet 提供协调贸易事宜的“一站式服务”。

新加坡海关的服务获得“优质服务奖”奖项的认可，这一奖项颁予在新加坡取得世界级卓越表现标准的机构。

未来的发展

2013 年，新加坡海关开始着手改造 TradeNet，将其作为国家贸易基础设施的更新。这将通过一项涉及伙伴政府机构和私营部门的研究来实现，研究关于新加坡贸易、供应链、IT 系统、流程和物流一体化方面的更大协同效应。

德国：边防与海关协调边境管理

一、总论

德国海关当局支持支持边境的不同管理部门的工作，并与之密切合作。但是，海关认同每个国家都应该能够选择适合具体组织架构、职能权限和地点的合作模式。

在德国，合作的层次取决于不同的运输方式（通过机场、海港、陆地边界）。

德国海关总署（German Customs Administration）更希望边境管理注重协调，而不是一体化，因此，它提倡使用“协调边界管理”（CBM）而不是“一体化边界管理”（IBM）。

德国队 CBM 的偏爱与海关管理的特殊作用有关，海关管理主要是一个财政管理部门。虽然边防的重点是人员的越境流动，但海关要负责在财务和安全方面对货物的控制。海关可以代为其他负有边境管理职责的政府机构检查，从而防止可能受其他政府机构管制的非法货物的进口。然而，

作为安全部门监管货物跨境流动的任务被视为是一项附属任务，海关的首要任务是征收关税和税款。作为一个财政管理部门，海关的工作并不受边界限制，可以在全国范围内行使。

因此，海关作为一个安全部门的任务不能与财政管理部门的任务脱离，而应在协调边境管理方面进行整合。

但是，如果安全方面有必要，在边界工作的其他当局之间必须根据并在各自法律框架的范围内交换信息，特别是在数据保护和税务保密条款。

按照德国的观点，边境管理的协调意味着在沿革区分边防和海关的权限，而且如有必要再边境先采取行动时全面移交权限。打个比方说，在边境首先采取行动时没有边防军在场，那海关官员就可以履行边防军的职责，反之亦然。

例如，在瑞士加入《关于逐步取消边界检查的条约》之前，任何第一次行动中全面移交职权的模式已成功地在德-瑞士边界实施，并已得到证明，这一模式特别鼓励公务员多学习其他方面的权威，并掌握所需的技能，以更好地与其他相关部门合作。这种职权的转移是根据联邦边境警察法案的第 66 和 67 章规定：

第 66 节“海关官员在联邦边防警察职责范围内执行公务”

（一）经联邦财政部同意，联邦内政部可以委托海关官员在边境站执行警察所辖跨境流动相关任务（第 2 章第 2 点）如果此行为便利旅客过境通关

（二）海关工作人员依照前款第一款规定执行任务，则具有联邦边境警察的同等权力。为此接受内政部和及其下属联邦边境警察部门的监察。

第 67 章“联邦边境警察在海关职责范围内执行公务”

（1）经联邦财政部同意，联邦内政部可委托联邦政府边防警察在过境站执行海关管辖范围内的相关任务，如果

此行为便利旅客过境通关。

(二) 联邦边防警察执行前款第(一)项任务的, 则具有联邦海关官员的同等权力。为此接受财政部和及其下属联邦海关部门的监察。

总目标是改善边境管理, 增加政府和贸易的利益(例如, 更多的贸易便利化, 更高的安全和保护, 利用当局之间的协同效应降低设备和人力资源的成本)。

二、补充说明

1. 边境检查站

德国境外的检查站主要是指机场和海港。

1.1 机场

根据(欧盟)第2454/93号第191条第1款及2条规定, 托运行李只在离开和最终到达时接受检查, 也就是说, 以一种不同于边防警卫控制的方式。

出于组织方面的原因, 必须在进入第一个机场的任何建筑物后直接对人员进行检查(抵达申根协定成员国)以便允许快速过境到内部航班。海关管制(货物管制)主要是指在进境行李和托运行李。它可能是讨论将对随身携带行李的人员管制与对金钱管制合, 但由于资源原因, 必须进行与飞机的其他乘客一道随机检查。

1.2 海港

在欧洲联盟的海港, 往返于申根协定成员国和既不是欧盟也不是申根协定成员国的第三国之间的客运渡轮是罕见的。由于组织方面的原因, 德国很难在港口实行对人员和货物的一站式检查。由于具体的在禁止和限制(例如麻醉品)方面的规定, 对来往的渡轮特别有效, 尤其是土耳其和欧盟或者黑海上的渡船。

2. 合作模式

关于德国海关合作模式的补充意见:

2.1 同步检查

为海关工作的训犬员接受的训练与为边防警卫工作的训犬员不同，他们专注于不同的目的——除了防爆犬。当检查时，双方的团队不能相互替代。因此，对这些工作队采取协调边境管理的办法是没有帮助的，只能根据现有情况的资料，使各个管理部门能够同步检查。

2.2 培训

尽管海关训练犬的目的与边防警犬合作的目的不同，但是关于武器和自卫的训练，一般是可能的。但是，德国海关管理局不支持标准化培训和培训计划，在上述方面的教育方面也不全面。



北京睿库贸易安全及便利化研究中心 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