



边境口岸最佳做法手册——。 A 贸易和运输 促进的角度

本出版物中的材料仅用于方便参考。尽管欧安组织和联合国欧洲经济委员会在编写过程中投入了最大的精力，但他们对所提供的任何信息、指示和建议的准确性和完整性以及错误的印刷品不承担任何责任。本出版物的内容，以及其中表达的观点、意见、发现、解释和结论是作者和撰稿人的观点，不一定反映欧安组织及其参与国或联合国欧洲经委会及其成员国的官方政策或立场。特别是，个别作者/撰稿人及其组织/机构对其研究、资料 and 文章中所包含的事实的选择和表述以及其中所表达的观点和意见负责，这些观点和意见不一定是欧安组织和欧洲经委会的，也不代表这两个组织。

本出版物中任何地图上显示的边界、颜色、名称和其他信息并不意味着欧安组织或欧洲经委会对任何领土的法律地位作出任何判断或认可或接受这些边界。由于这些原因，对于依赖本出版物中的信息或结论可能产生的后果，不能对欧安组织或联合国欧洲经济委员会提出任何索赔。

ISBN 978-3-9502218-8-6

© 2012 欧洲安全与合作组织 (OSCE) ; www.osce.org 联合国欧洲经济委员会 (UNECE) ; www.unece.org

保留所有权利。未经出版商事先书面许可，不得以任何形式或任何手段--电子、机械、影印、录音或其他方式复制、储存在检索系统中或传播本出版物的任何部分。除非另有说明，本出版物中使用的所有照片都有版权，并且是欧安组织或联合国欧洲经委会的全部财产。

本出版物包含对欧安组织和欧洲经委会以外的各种互联网网站的参考和链接，这些网站由第三方运营，可能包含受其他第三方权利保护或版权的材料。由于欧安组织和欧洲经委会对这些互联网网站没有控制权，因此对外部互联网网站内容的可用性、准确性或完整性不承担任何责任或法律责任。

本文件是欧安组织提交的，因此没有按照联合国的编辑准则进行编辑。

设计: Red hot 'n' cool, 维也纳 艺

术总监: Damir Krizmanic

英文编辑: Cynthia Peck-Kubaczek 和 John Nicholson 印刷: Imprimerie

Centrale S.A., 卢森堡

在对文本稍作更新后重印 (2012年12月)

欧安组织秘书处

Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienna,

Austria Tel: +43 1 514 360

info@osce.org

联
合
国
欧
洲
经
济
委
员
会
秘
书
处

万
国
宫

C
H
-
1
2
1
1

G
e
n
e
v
a

1
0

Tel: +41 22 917 44 44

info.ece@unece.org

欧安组织项目主管：Roel Janssens，经济顾问，欧安组织经济和环境活动协调人办公室/欧安组织秘书处。

欧安组织项目组成员和主编：亚历克谢-斯图卡洛，副协调员/经济活动负责人；加布里埃尔-莱昂特，经济和环境顾问，欧安组织办公室。

欧安组织经济和环境活动协调人。

联合国欧洲经济委员会项目组成员：Eva Molnar，运输司司长，Konstantin Glukhenkiy，Robert Nowak和Miodrag Pesut，经济事务官员。

稿件来自：

马克-米勒，欧洲安全组织（EOS）副主席 彼得-迈尔斯，COTECNA S.A. 研究员。

格雷厄姆-史密斯，高级运输专家

Jan Tomczyk，海关和边境口岸顾问 Catherine Truel，国际贸易

易工具有限公司董事。

Yannis Tsorbazoglou，贸易便利化专家 Michel

Zarnowiecki，高级海关专家

在此特别感谢：

边境问题高级顾问 Penny Satches-Brohs、Jonathan Trumble 和边境股的 Oksana Nazarchuk。

欧安组织跨国威胁（TNT）部以及欧安组织经济和环境活动协调员办公室的经济事务官员 Ruslan Urazalin 和联合国欧洲经委会运输司的工作人员 Veronica Reeves、Violet Yee 和 Kamola Khusnutdinova 提供了他们的审查和建议。我们也感谢世界海关组织/世界海关组织研究部的工作人员，他们由罗伯特-爱尔兰领导，提供了校对和专业建议。

该项目得到了以下欧安组织代表团的财政支持：比利时、芬兰、法国、哈萨克斯坦和美利坚合众国以及欧安组织。



关于欧安组织

欧洲、中亚和北美有57个参与国，亚洲和地中海地区有11个参与国。

合作的伙伴¹，欧洲安全与合作组织（OSCE）是世界上最大的区域安全组织。它为早期预警、冲突预防、危机管理和冲突后重建领域的政治谈判和决策提供了一个论坛。它在东南欧、东欧、南高加索和中亚地区拥有一个由15个实地行动组成的独特网络。

欧安组织对安全问题采取全面的方法，包括政治-军事、经济和环境以及人的方面。自2004年以来，欧安组织和联合国欧洲经济委员会通过一项谅解备忘录建立了联系，该备忘录规定了密切的合作，特别是在经济和环境事务领域--本出版物就是一个例子。

。

¹ 阿富汗、阿尔及利亚、澳大利亚、埃及、以色列、日本、约旦、摩洛哥、大韩民国、泰国和突尼斯。

关于联合国欧洲经济委员会

联合国欧洲经济委员会（UNECE）是联合国的五个区域委员会之一。它的主要目的是促进泛欧经济一体化，它通过汇集来自欧盟、非欧盟的西欧和东欧、东南欧和独立国家联合体（独联体）以及北美的56个成员国来实现这一目标。在其主持下

在联合国欧洲经济委员会，这些国家就经济和部门问题进行对话和合作。委员会利用这一共同努力的成果，向各国政府提供分析、政策建议和援助，并与其他全球参与者和主要利益攸关方，特别是企业界合作，关注联合国在经济领域的全球任务。

边境口岸最佳做法手册----。

贸易和运输便利化的视角

目录

前言	4
概述	7
1. 贸易和海关：国际法律框架	9
2. 从国内到国际的合作	31
3. 平衡安全与贸易和运输便利化的关系 和发展与私营行业的伙伴关系	53
4. 货物的处理：控制的政策、 清理和转运	89
5. 风险管理和选择性	119
6. 过境点设计的选择	139
7. 信息和通信技术 和非侵入式检查	171
8. 人力资源管理	195
9. 衡量边境机构的绩效： 标杆管理的可能性	223
附件1：边界的定义	248

附件2：国际组织	251
照片来源	262
缩写和缩略语	263

前言

我们非常高兴地介绍《*边境口岸最佳做法手册*》：该手册由欧安组织经济与环境活动协调员办公室（欧安组织秘书处）和联合国欧洲经济委员会（UNECE）运输司联合编制。我们两个组织都认识到，促进合法贸易和跨境运输是推动经济发展的关键因素之一，而这又有助于促进区域稳定和合作。此外，保障跨境运输网络和确保国际运输发展对于应对诸如缺乏公海通道、依赖邻国的过境服务以及与市场准入有关的其他困难等区域挑战的任务至关重要。正是在这样的背景下，我们决定集中我们各自的互补能力，制作这一独特而及时的资源。

本手册的主要目的是协助56个欧安组织参与国/欧洲经委会成员国通过推广该领域的现有最佳做法，制定更有效的边境和海关政策。虽然我们希望该出版物首先成为国家政策制定者和高级海关和边境官员的参考文件，但它也是针对运输机构、商业界和民间社会的代表。我们的意图是，它应该有助于进一步的对话，并供那些起草边境管理政策的人参考，以促进合法的跨境商业流动，同时适当注意安全方面的必要要求。它提供了本地区和其他地区的具体例子，说明如何使过境点的效率和安全得到提高，从而促进贸易和运输业务的顺利进行，同时减少腐败、非法贩运、跨国犯罪和恐怖主义的可能性。它特别关注公路过境点，但也涉及到铁路和海港的过境点。该出版物旨在弥补效率低下的过境点对生态环境的负面影响并没有得到应有的重视这一事实。边界的繁琐程序增加了运输业务的成本，阻碍了国际贸易和外国投资。这就是《手册》的基本原理。

边境管理问题多年来一直在欧安组织的议程上。在2005年卢布尔雅那的部长理事会上，与会国通过了《*边境安全与边境管理*》。

管理概念，BSMC（MC.DOC/2/05），为加强欧安组织三个方面的边界相关问题的合作提供了一个政治框架。根据BSMC，主要的挑战是找到方法将边境安全提高到与非法跨境活动的威胁相称的水平，同时仍然为合法的旅行和商业提供便利，保护人权和促进人际交往。欧安组织在运输方面的参与可以追溯到1975年，并通过了《*赫尔辛基最后文件*》，其中欧安组织参与国正式认为改善运输条件是发展相互合作的基本因素之一。

2003年，欧安组织在马斯特里赫特部长理事会上通过了《*经济和环境方面的战略文件*》，加强了对运输的承诺。在该战略文件中，欧安组织参与国将运输确定为合作的优先领域，并鼓励“在欧安组织地区发展高效和一体化的运输网络，避免可避免的安全和安保风险，并对环境敏感”。

联合国欧洲经委会在运输领域的积极参与甚至可以追溯到更早。该组织成立于1947年，任务是重建战后的欧洲，加强区域内和区域外的经济关系。同年，*联合国欧洲经委会内陆运输委员会*成立，以促进人员和货物的国际流动。多年来，该委员会成为几乎所有联合国内陆运输公约的中心，包括其关于过境便利化的多边协议。随着21世纪的到来，内陆运输委员会认识到，边界的意义已经改变。进入另一个国家已经成为一个复杂的过程，有一些当代的问题，如在边境等待时间更长，官僚主义层出不穷 - 导致额外的成本和经济增长放缓。

近年来，与运输有关的主题在传统上由联合国欧洲经委会支持的欧安组织年度经济和环境论坛的议程上占有相当高的地位。2006年、2008年和2010年，在比利时、芬兰和哈萨克斯坦的主持下，这些论坛专门讨论了以下主题：“欧安组织地区的交通：安全的运输网络和

运输发展，以加强区域经济合作和稳定"（2006年）；

"欧安组织地区的海事和内河航道合作：加强安全和保护环境"（2008年）；以及"促进良好合作"（2008年）

。

边境口岸的治理，改善陆路运输的安全，促进欧安组织地区的国际公路和铁路运输"（2010）。

2011年在欧安组织主席国立陶宛的主持下举行的第19届¹⁴ 经济和环境论坛的主题是："促进欧安组织地区在可持续能源和运输发展领域的共同行动和共同经营"。

然而，本手册的最初想法源于2006年，当时在比利时的主持下举行了14th 论坛，当时仍称为欧安组织经济论坛。在那一年，论坛强调需要协助参与国实施法律文书，以促进综合边境管理和合法的跨境贸易流动。论坛决定，应设计一个试点项目，包括两个研讨会，旨在为公共和私营部门开展能力建设和培训活动。联合国欧洲经济委员会1982年的《协调货物边境管制国际公约》被选为测试案例，理由是它是第一个为协调和简化边境程序、单一窗口应用和整体上更顺利的交易提供便利的同类协议。它有55个缔约方，仍然是参与国及其企业提高效率的一个主要来源。

2006年论坛还特别关注欧安组织/联合国欧洲经委会内陆发展国家的特殊需求。哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦发表了一份联合声明（EF.DEL/51/06），强调了"贸易和运输之间不可分割的联系"，并强调"没有领土出海口和高昂的过境费用"对其社会经济发展造成了严重限制。同时，他们还指出，繁琐的过境手续给他们的贸易潜力带来了额外负担。2006年欧安组织经济论坛的结果之一是同年12月在布鲁塞尔通过了关于欧安组织未来运输对话的第11/06号部长理事会决定。

根据该决定的规定，欧安组织此后一直全力支持在欧安组织地区执行联合国《阿拉木图宣言》和《阿拉木图行动纲领》¹。

¹全称：2003年内陆和过境发展中国家与捐助国及国际金融和发展机构过境运输合作问题国际部长级会议的阿拉木图行动纲领。

这一领域的工作是与设在纽约的联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处（UN-OHRLLS）协调进行的。

在过去的五年里，欧安组织还为欧洲经委会的欧亚运输通道项目（第一阶段和第二阶段）以及跨欧洲高速公路和跨欧洲铁路项目提供了持续的政治和实际支持。在整个地区组织了各种由欧安组织支持的欧亚运输通道会议。

联合国欧洲经济委员会（UNECE）很早就发现了欧洲运输便利化的迫切需求，已经成为内陆运输模式运输便利化的政府间监管和技术发展的协调中心。特别是，联合国欧洲经济委员会已经制定并管理这一领域的许多国际法律文书，包括《国际公路货运公约》（1975年）和上述的《协调公约》（1982年）。我们的组织在向各国提供量身定做的技术援助方面进行了密切合作，多年来在我们区域的国家组织了许多技术援助研讨会。

现在，这本联合手册的制定为进一步加强我们在这一领域的共同参与提供了一个绝佳的机会。除了促进政治和技术对话--我们的传统优势外，我们还积极传播现有标准和最佳做法，从而为我们的参与国/成员国提供实用的参考工具。

本手册是在了解到欧安组织/欧洲经委会地区和其他地区有大量的专业知识的情况下编写的。近年来，我们的一些参与国/成员国在为合法货物过境提供便利、实施全面的边境管理措施、提高程序效率和减少时间消耗方面取得了重大和切实的进展，同时也使其边境更加安全。该手册预计将有助于更广泛地传播这些知识和专长，为我们区域内的国家提供机会，学习彼此努力克服问题和迎接挑战的经验。在现有的国际法律文书和私营部门的投入的基础上，提供了具体的政策建议。许多有用的材料是在项目开始时举行的两次区

域利益相关者的筹备会议上收集的。

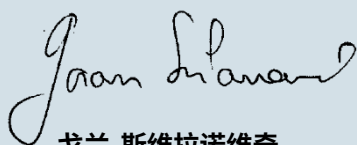
2008年秋季，来自东欧和中欧的相关海关、边防/警察和运输官员在明斯克聚会，来自中亚和南高加索的相关官员在比什凯克聚会。

该手册应被视为欧安组织和欧洲经委会在边境管理和过境运输便利化领域活动的自然整合。它认为，通过更多的国家和国际努力，协调现有的程序和法规，改善机构间的合作，并提请注意应用最佳做法和国际公认的规范和标准的必要性，将大大改善边境口岸的情况。本手册旨在提高政策制定者对他们所掌握的促进和支持更好的边境管理政策的一系列工具的认识，无论是与安全还是与便利有关。在具体证据和案例研究的基础上，它旨在提请政府官员和私营部门注意立法、政策制定和实施方面的现有最佳做法。它考虑到了全球先进和不先进市场经济体的经验。通过关注转型期经济体的相关案例，《手册》还揭示了如何改革边境管理政策和结构的问题。

我们欧安组织和联合国欧洲经济委员会致力于促进边境口岸的良好治理，简化海关和其他边境程序，并减少运输经营者的额外费用。因此，我们真诚地希望，本手册将促进

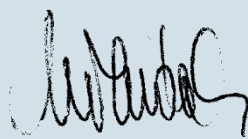
经验和最佳做法的交流，并为解决方案铺平道路，从而使边境口岸的运作更加快速和顺畅。我们相信，它将促使我们各国调整现有的立法，以简化国际贸易和加强全球经济发展。整个出版物强调了有效的边境程序和发展成熟的市场经济之间的相互联系。

为便于使用，案例研究以方框形式呈现。最后，我们要强调的是，这份出版物在很大程度上是一个起点，而不是目的。在未来几年，根据欧安组织参与国/欧洲经委会成员国相关部门的要求，我们计划在地区和国家层面组织实用的、量身定做的培训研讨会。在此过程中，我们计划充分利用欧安组织/欧洲经委会现有的资源，如在杜尚别新成立的欧安组织边境管理工作人员学院。我们真诚地希望，该手册将激发国家当局和其他利益相关者之间的进一步对话和合作，并促进欧安组织/联合国欧洲经委会地区和其他国家之间的信息和良好做法的交流。归根结底，《手册》的目的不仅是发展贸易走廊，而且是发展文明走廊。



戈兰·斯维拉诺维奇

欧安组织经济协调人
联合国经济委员会
欧安组织欧洲



Eva Molnar

运输司司长

秘书处 (UNECE)。

概述

欧安组织/欧洲经委会的《边境口岸最佳做法手册》：
从贸易和运输便利化的角度来看，该手册旨在为政府机构和作为过境点“用户”的私营部门机构提供实用指南。在整个手册中，关于制定新的边境政策和引进新的最佳实践程序和技术务实建议，都有实际操作例子作为补充。虽然不是每一项内容都适合所有欧安组织参与国/欧洲经委会成员国，但所有海关当局都会发现一些建议，这些建议将改善他们的工作，并将促进贸易和跨境运输。

尽管最佳做法是作为“指南”提供的，但该手册不能简单地作为“清单”使用，因为所述的政策、程序和技术必须被整合并适应每个欧安组织参与国/欧洲经委会成员国的特殊需要。虽然已尽力确保手册尽可能全面，但边境管制的某些领域不可避免地得到了比其他领域更少的详细处理。该手册涵盖了以下主题：相关立法、法律问题、国际组织的作用、综合边境管理、私营部门用户的参与和合作、贸易便利化和安全、货运处理和货物控制政策、风险管理、边境设计、信息和检查技术、人力资源管理、财务管理，以及最后的绩效指标和基准。撰稿人小组已尽一切努力确保《手册》中的所有事实信息在出版时是正确的。

由于该手册旨在为欧安组织参与国/欧洲经委会成员国的行政部门和机构提供实用的参考指南，预计在单个机构或单个地点将使用多份手册。该手册已被翻译成俄语和其他几种语言。

约和安排，包括

手册的结构

该手册分为九章。

第一章，“贸易和海关：国际法律框架”，概述了围绕国际贸易、海关和边境管理的现有法律框架。首先，本章简要介绍了构成这一领域国际法律框架的一些关键公

世界贸易组织（WTO）协议、世界海关组织的《修订的京都公约》和《SAFE 标准框架》，以及联合国欧洲经济委员会《协调货物边境管制国际公约》。然后考虑贸易协定，如优惠贸易协定和自由贸易协定，以及一些现有的多边和双边例子。

第二章，" 从国内到国际合作"，首先指出，跨境交易的增加和全球贸易对国家经济的重要性，迫使当今政府发展高效的边境管理程序。越来越多的边境机构正在发展相互合作和伙伴关系，以应对全球化所带来的新挑战。本章介绍了欧安组织的综合边境管理概念，审视了国内合作问题，然后转向审查国际合作行动的各个方面。还讨论了综合边境管理（也称为"协调"或"合作"边境管理）、"单一窗口"、单一行政文件（SAD）和一站式边境口岸的概念。

第3章，" 平衡安全与贸易和运输便利化以及发展

与私营企业的伙伴关系"，强调政府需要在安全和贸易便利化之间找到一个更好的平衡。目前，许多国家正在调整和实施措施，以确保其边界安全。然而，如果对非法贩运者关闭边界也意味着对合法商人和企业关闭边界，这些措施就会产生负面影响。因此，各国政府必须在确保边境安全和促进合法贸易之间找到一个更好的平衡。本章介绍了目前使用的一些边境安全措施，然后研究了促进贸易和建立贸易与政府之间伙伴关系的几种方法。作为一个整体，本章为过境点的管理方法和政策制定提供了一个全面和综合的"政府整体"方法。

第四章，" 货物处理：控制、清关和过境的政策"，其出发点是假设边境的业务是由有关控制、清关和过境的政策决定的。根据所遵循的政策，在边境可能会有长长的队伍和延误，或者跨境交易可能是快速和安全的。这对总体贸易水平有影响。效率低下和过时的程序不仅妨碍了有效的税收，而且对安全构成了风险：

它们也阻碍了对外贸易。在一个竞争激烈的国际商业环境中，如果货物不能安全、快速地跨境流动，国际私营部门就不愿意在这个国家开展业务或投资。有效的控制、清关和过境可以将国家产业与全球供应链联系起来，构成对外国直接投资的吸引力。在简要介绍了法律框架之后，本章探讨了管制、清关和过境方面的一些最佳做法。

第五章，"风险管理和选择性"，为海关和其他边境管理机构摆脱传统的交易--每笔交易的文件检查和实物检查技术，转而采用基于风险的管理方法提供了有力的支持。风险管理是区分合规和合法企业与潜在的不合规商人的工具。它允许海关和边境机构将其资源集中在后者和可能构成风险的交易上。本章研究了海关风险的性质，描述了风险管理过程，最后探讨了制定和实施风险管理的方法。

第6章，"边境口岸设计方案"，首先断言，理想的边境口岸（BCP）应该为合法的交通提供有效的处理，拥有检测违法行为的设施，但同时也为它所代表的国家提供良好的形象。虽然公认没有普遍适用的最佳过境点设计，但本章概述了各国遵循的布局、建设、翻新、维修和维护做法，并为大小过境点提供了设计布局选择。

第七章，"信息和通信技术与非侵入式检查"，首先探讨了ICT（信息和通信技术）在边境管理中的作用，然后从法规和立场的角度考虑国家间的环境。然后，在考虑软件包和描述一些可用的硬件和软件之前，它将重点缩小到国家的挑战和特殊性。此外，本章还介绍了世界海关组织的数据模型、单一窗口以及当今可用的其他数据技术。在专门介绍检测设备、扫描和非侵入式检查的章节之后，本章最后概述了边境管理自动化的策略。

"人是一个组织最大的资产"是当今生活中各个领域不断听到的论断。**第8章"人力资源管理"**显示了它与在边境口岸运营的组织有多大关系。在定义了人力资源管理（HRM）之后，该章展示了如何将其付诸实践。海关和边境机构的工作主要包括人工检查车辆、货物和船只的时代已经过去了。现在，在涉及新技术和新技能的转变中，重点更在于信息管理。本章围绕制定人力资源管理战略的六步程序中的前五步展开。在每个步骤中，都显示了需要解决的问题的例子，并在可能的情况下，提供了海关/边境机构领域的最佳实践和案例研究。第六步"评估和维持组织能力和绩效"在第九章"绩效测量和基准"中论述。

第9章，"衡量边境机构的绩效：标杆管理的可能性"，提出了这样的问题："你在边境口岸的表现如何？"如果你作为一个边境当局被问到这个问题，你能回答吗？这个问题意味着你对你的边境业务有一定程度的了解，超出了对正在进行的程序的简单认识。如果要有效地回答这个问题，绩效管理和标杆程序都必须到位。第九章旨在帮助边境管理部门，介绍一些实施绩效管理和基准的最佳做法。

在出版物的末尾，附件1提供了《手册》中使用的某些术语的基本定义，包括从*边境*、*边境地区*和*边境站到内陆水路和关税区*。

附件2概述了参与经营边境口岸业务的大量组织。

1

贸易和海关：国际法律框架

目录

入诱导	10
1.1 世界贸易组织 (WTO)	10
1.1.1 世贸组织的协议：结构	10
1.1.2 相关的世贸组织协议	11
<i>货物贸易</i>	11
<i>服务贸易</i>	14
<i>知识产权</i>	14
<i>争议解决</i>	14
<i>贸易政策</i>	15
1.2 世界海关组织 (WCO)	15
1.2.1 修订的《京都公约》(RKC)	15
<i>尼泊尔总附属机构</i>	18
<i>具体附件</i>	19
1.3 其他相关公约和文书	20
1.3.1 商品名称及编码协调制度国际公约》。 描述和编码系统	20
1.3.2 临时入境公约》(《伊斯坦布尔公约》)	20
1.3.3 世界海关组织SAFE标准框架，以确保和加强对发展中国家的保护。 促进全球贸易	20
1.3.4 联合国欧洲经济委员会 (UNECE)协调统一公约	21
1.4 贸易协定和关税同盟	24
1.4.1 贸易协定的各种配置	25
1.4.2 各种类型的贸易协定	25
1.4.3 贸易协定的范围和内容	26
1.4.4 贸易协定激增的后果	27
总结	29
参考文献	30
方框1.1 边境管理与性别	23
方框1.2 白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦之间的关税同盟	25
方框1.3 经济合作组织的运输和贸易便利化协议	26
图1.1 修订的《京都公约》的结构	17
图1.2已 生效的优惠贸易协定 (PTAs) 的成员, 2010年, 已通知和未通知 的PTAs, 按国家分类	24
图1.3 欧洲协议的例子	27

表1.1	世贸组织协议	11
表1.2	海关干预	14
表1.3	被拘留的物品	14
表1.4	已加入《修订的京都公约》的国家	15
表1.5	欧洲经委会协调公约》的缔约国	21
表1.6	东欧、南高加索和中亚贸易协定的例子	28
表1.7	自由贸易区的例子	29

1. 贸易和海关： 国际法律框架

简介

围绕国际贸易、边境管理和海关的法律框架是一个纠结的网络。在本章中，我们将试图解开这个网，并以一种容易理解的方式介绍情况。本章并不打算成为一项法律研究。相反，它是为了说明与国际贸易法有关的各种实体之间的相互联系而写的。

本章简要介绍了构成这一领域国际法律框架的公约和安排，其中包括：世界贸易组织（WTO）协议、世界海关组织修订的《京都公约》和《SAFE标准框架》，以及联合国欧洲经委会《协调货物边境管制国际公约》。最后，它将研究一些双边、多边和区域贸易协定。

查系统定期审计，该系统产生贸易政策审查。

大多数协议是乌拉圭回合多边贸易谈判的结果（1986-2009）。



1.1 世界贸易组织（ WTO）

1.1.1 世贸组织的协议：结构

世贸组织的协议是国际贸易的核心法律文书。

这些协议涵盖了货物和服务贸易自由化以及保护知识产权的原则。它们包括各国承诺开放市场、减少关税和贸易壁垒的领域和部门清单。它们提供了一个解决争端的机制。发展中国家获得了特殊待遇。根据世贸组织的原则，成员国必须有透明的贸易政策，必须向世贸组织通报新的贸易法律和措施。贸易政策由一个同行审

1994年），并在1994年4月的马拉喀什部长级会议上签署。这些协议的签署使乌拉圭回合圆满结束，并导致了世贸组织的成立。

1994年会议上签署的 "体现乌拉圭回合多边贸易谈判结果的最后文件" 涵盖了世贸组织的创建。它通常被称为 "最后文件"，被世贸组织描述为 "封面说明"，所有其他协议都附在上面。

最高级别的协议是《建立世贸组织的协议》（也称为世贸组织协议或马拉喀什协议），世贸组织将其称为总括协议。它由大约60个协议、附件、决定和谅解组成。然而，为了清楚起见，在详细研究这些协议之前，应该注意到世贸组织与关税及贸易总协定（GATT）之间的区别。

关贸总协定最初是两件事：

- 一项关于国际货物贸易的国际协定，于1947年签署，1948年生效；
- 为支持这一协议而设立的国际组织。

关贸总协定作为一个国际组织已经不复存在。作为乌拉圭回合的结果，它在1995年1月1日被世贸组织取代。

尽管关贸总协定仍然存在，但随着乌拉圭回合以来国际贸易体系的发展，它已经被广泛地更新。旧版本被称为 "1947年关贸总协定"，而更新后的协定被称为 "1994年关贸总协定"。

1994年《关贸总协定》由以下内容组成：

- 1947年关贸总协定；
- 在1947年关贸总协定下但在世贸组织协定之前生效的一些议定书和决定；
- 关于某些条款的解释的一些理解；
- 1994年《关贸总协定》的《马拉喀什议定书》。

1994年关贸总协定是世贸组织协定附件1 A的一部分，同时还有专门与某些主题有关的协定。然而，由于《关贸总协定》主要涉及货物，世贸组织协定引入了不属于《

关贸总协定》原始文本的领域，包括：

- 服务业：服务贸易总协定（GATS）（附件1B）；

表1.1 世贸组织协议

伞状协议	建立世贸组织的协议		
附件	附件1 A	附件1 B	附件 1C
覆盖面积	货物	服务	知识产权
基本原则	GATT 1994	服务贸易总协定	TRIPS
其他细节 涉及具体要求、部门或问题的额外协议和附件	关于货物和附件的其他协议	服务附件	
市场准入承诺 这是一份各国为允许外国产品/服务进入其市场而作出的承诺的详细清单。	各国的承诺时间表	各国的承诺表（和最惠国待遇豁免）。	
附件2	关于解决争端的规则和程序的谅解		
附件3	贸易政策审查机制		
附件4	诸边贸易协定（不是所有成员都签署的）		

- 知识产权：与贸易有关的知识产权协议（TRIPS 附件1C）。

它还提供了以下机制：

- 争端解决（附件2）；
- 贸易政策审查（附件3）；
- 诸边贸易协定（附件4）。

自马拉喀什会议以来的谈判产生了更多的法律文本，如《信息技术协议》，以及服务和加入议定书。

市场准入承诺是每个国家提供的长而详细的清单，显示他们已经同意允许哪些产品或服务进入其市场，以及在什么条件下。在加入世贸组织时，这些承诺通常是分时间段的。这些承诺表不仅表明一个国家将向哪些行业和产品开放市场，而且最重要的是，它们还表明这将在何时发生。贸易商利用这些承诺表为其产品或服务的预期市场开放做准备。边境机构也可以利用它们来预测某些产品流动的增加。



1.1.2 相关的世贸组织协议

世贸组织协议中的某些条款对于一般的边境机构来说是特别重要的。这些条款将在下面的章节中介绍。然而，对于海关组织来说，考虑到他们管理国际贸易的作用，整个协议可能都是有意义的。

货物贸易

附件1：《货物贸易多边协定》1--1994年关贸总协定

:

1.1 - Gatt 1947

第一条 - 一般最惠国待遇

世贸组织协议的核心原则是基于最惠国待遇的概念，根据这一概念，"任何缔约方给予原产于或运往任何其他国家的任何产品的任何优势、优惠、特权或豁免，应立即和无条件地给予原产于或运往所有其他缔约方领土的同类产品"。

第五条 - 过境自由

该条规定（第2节），必须有"通过每个缔约方的领土

，以最方便的国际过境路线，为前往或来自其他缔约方领土的过境运输提供过境自由”。

它还涵盖了在边境口岸便利过境的需要（第3节）

：“除不遵守适用的海关法律和条例的情况外，这种交通



来自或前往其他缔约方领土的货物不应受到任何不必要的延误或限制，并应免除关税和所有过境税或其他过境费”。

第六条 - 反倾销税

该条款允许缔约方在某些情况下对倾销产品征收反倾销税，对补贴产品征收反补贴税。

这一条在《1994年关贸总协定》下得到了加强，有一项关于反倾销税的具体协议（见下文）。

第七条 - 为海关目的的估价

其目的是引入一个公平、统一和中立的系统，为海关目的对货物进行估价。1994年《关贸总协定》增加了一项具体协议，即“世贸组织估价协议”，其中规定了计算海关价值的六种方法（见下文）。

第八条 - 与进出口有关的费用和手续

该条规定，第1(a)条规定的跨境交易的费用和收费”……数额应限于所提供的大致成本，不应构成对国内产品的间接保护或为财政目的对进口或出口征税。”

在第1(c)节中，该条介绍了简单的跨境要求的必要性。它指出，成员国必须”……认识到有必要尽量减少进出口手续的发生和复杂性，减少和简化进出口文件要求”。

第3节还涉及对轻微不遵守海关条例的处理：“任何缔约方不得对轻微违反海关条例或程序要求的行为进行实质性处罚。特别是，对于海关文件中的任何遗漏或错误，如果很容易纠正，而且显然没有欺诈意图或重大过失，则对其的处罚不应超过仅仅作为一种警告的必要程度。”

最后，第4条将贸易便利化的要求扩展到大量的边境机构以及政府部门和机构：“本条的规定应扩大到政府机关在进出口方面的费用、收费、手续和要求，包括与下列有关的费用、收费、手续和要求：(a) 领事交易，如领事发票和证书；(b) 数量限制；(c) 许可证；(d) 外汇管制；(e) 统计服务；

(f) 文件、文档和证明；(g) 分析和检查；以及(h) 检疫、卫生和熏蒸。

第九条 - 原产地标记

该条规定，各国应给予“其他缔约国领土上的产品在标识要求方面的待遇不低于给予任何第三国同类产品的待遇”。它还指出，应采取措施保护消费者免受欺诈性或误导性标识的影响，并将商业和工业壁垒保持在最低限度。

第十条 - 贸易条例的公布和管理

该条要求各国公布其贸易和其他跨境法规。“任何缔约国制定的有关产品分类或海关估价，或关税、税率或其他费用，或对进口或出口的要求、限制或禁止，或因此而转移付款，或影响其销售、分销、运输、保险、仓储检查、展览、加工、混合或其他用途的普遍适用的法律、条例、司法判决和行政裁决，应迅速公布，以便各国政府和贸易商了解。”

第3(b)节提出了以下要求：“各缔约方应保持或在可行的情况下尽快建立司法、仲裁或行政法庭或程序，以便除其他外，迅速审查和纠正与海关事务有关的行政行动。该节还规定，这些机构必须独立于海关组织。”

第二十四条 - 领土适用 - 边境交通 - 海关联盟和自由贸易区

本条承认（第4节）有关国家间贸易自由的自愿协议，以及海关联盟和自由贸易区，只要这些协议不对其他缔约方的贸易造成障碍。

第8节提供了海关联盟和自由贸易区的定义，下文将详细介绍。

这些条款应与《协定》附件一中的说明和补充条款以及相关谅解一起阅读，后者提供了更多信息。

协议

关于贸易技术壁垒的协定

第2条 - 中央政府机构编制、通过和适用技术法规

第2.2节规定，技术性贸易壁垒，如技术法规、规范和标准，不应用来为国际贸易制造障碍。

第2.4节要求各国使用国际标准，如国际标准化组织（ISO）制定的标准（如果有的话），作为其技术法规的基础。

第3条将这些要求扩展到地方政府机构和非政府机构。

关于执行《1994年关税和贸易总协定》第六条的协议（反倾销）。

该协议规定，反倾销税（ADD）不得被用作贸易壁垒。它提供了反倾销的精确定义，以及一套调查反倾销和引入、实施和征收反倾销的程序。

第5条 启动和随后的调查

第5.9节规定，"反倾销程序不应妨碍清关程序"。

关于执行《1994年关税及贸易总协定》第七条的协议（海关估价）

这对海关和税务部门来说是一个重要的协议。它对税收非常重要，因为它直接影响到征收关税的数额。这不仅与海关当局有关，而且也与一般的税务管理部门有关。其他税种，如增值税，经常在边境征收，这些税

种也是根据估价规则计算的。

该协议提供了一套涵盖几种特定情况的六种估价规则，它还更详细地澄清了关贸总协定的原始条款。

世贸组织估价协议的技术工作和管理是由世界海关组织的海关估价委员会负责的。

装运前检验协议

该协议在第2条 "用户成员的义务"中规定了装运前检验的要求清单，涉及以下方面：非歧视、政府要求、检验地点、标准、透明度、保护机密商业信息、利益冲突、延迟、价格核查、上诉程序和减损。

关于原产地规则的协议

该协议仅涉及非优惠原产地规则。非优惠原产地规则由各国采用，以确定货物的原产地，用于非优惠商业政策工具。其中包括：最惠国待遇、反倾销和反补贴税、保障措施、原产地标记要求、歧视性的数量限制或关税配额，以及政府采购和贸易统计。

虽然原产地规则是世贸组织的文书，但这方面的大部分技术工作是由原产地规则技术委员会（技术委员会或TCRO）完成的。¹

关于进口许可程序的协议

第1条 - 一般规定

在第5条中，该协议规定："申请表以及在适用情况下的续期表格应尽可能简单"。

第6条提出了以下要求："申请程序以及在适用情况下的续展程序应尽可能简单.....申请人只需就一项申请与一个行政机构联系。如果与一个以上的行政机构接触是绝对必要的，申请人不需要与三个以上的行政机构接触"。它还规定了可接受的提交期限和延期的可能性。

第7节是关于错误的："不得因文件上的小错误而拒绝申请，因为这些错误并不属于

¹ 技术委员会于1995年根据世贸组织《原产地规则协定》第4.2条成立，是一个在世界海关组织主持下运作的世贸组织机构。世界海关组织理事会仅在行政事务方面对该委员会行使监督权。它向WTO成员开放。非WTO成员的WCO成员可由一名代表参加。技术委员会的目的是负责协调工作计划，并承担某些日常的责任，如审查具体的技术问题，提供咨询意见，以及编写和分发定期报告。

改变其中的基本数据。对于文件或程序中的任何遗漏或错误，如果显然是在没有欺诈意图或严重疏忽的情况下发生的，不应给予超过必要的处罚，仅作为一种警告。”

服务贸易

附件1B - 服务贸易总协定(GATS)

该附件对边境管理的影响较小，因为它只关注服务。

第六部分 - 最后条款 - 第二十八条 定义

本文提供了一份提及服务行业的定义清单，可能对边境机构有用。

知识产权

附件1C - 《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS）。

关于知识产权（IP）的协议界定了文本所涉及的所有类别的知识产权，包括版权和商标。

该协议中与边境机构最相关的部分是：

第三部分 - 知识产权的执行

第4节规定了与边境有关的特殊要求，包括涉及调查程序、暂停货物和证券的措施。

第51条--海关当局的暂停放行

本条要求各国采取程序，使有正当理由怀疑可能进口假冒或盗版产品的知识产权所有者能够要求海关当局暂停其自由流通。

第52条--申请

本条明确规定，知识产权的所有者必须提供充分的侵权证据。

第54条 - 暂停营业的通知

根据第五十一条规定，进口商和申请人应被迅速通知暂停放行货物。

第七部分 - 机构安排；最后条款 第六十九条 - 国际合

作

并随时准备交流有关侵权商品贸易的信息。他们应特别促进海关当局之间在假冒商标商品和盗版商品贸易方面的信息交流与合作”。

表1.2列出了2009年欧盟海关当局按运输方式进行干预的案件数量。

表1.2 海关干预

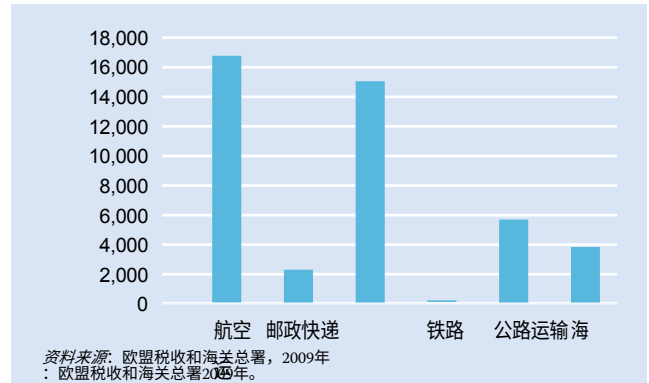
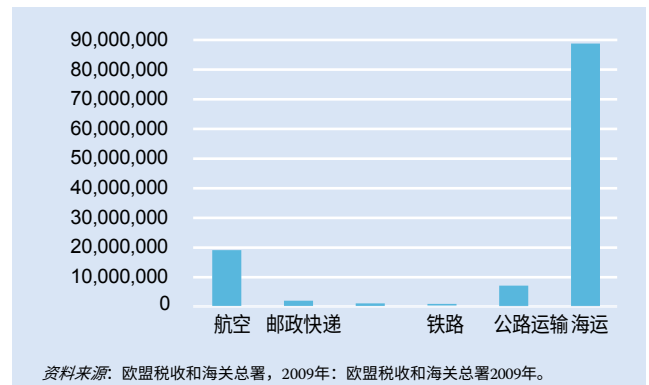


表1.3按运输方式列出了2009年欧盟海关当局扣留的物品数量。

表1.3 被拘留的物品



争议解决

"各成员同意相互合作，以消除侵犯知识产权的商品的国际贸易。为此目的，它们应在其行政部门建立并通知联络点

附件2 - 关于解决争端的规则和程序的谅解

由于世贸组织争端解决机构的决定，边境机构可能不得不改变其政策和活动。

尽管争端解决机构对边境机构的影响可能不是直接的，但可能会有间接的影响，例如，当该机构允许某个国家实行额外的关税时。在这种情况下，边境机构必须审查其用于额外控制或收集的资源是否足够。

贸易政策

附件3 - 贸易政策审查机制

贸易政策审查虽然不直接影响边境机构，但确实审查了边境程序的效率。

世贸组织义务的强制执行

一般来说，世贸组织的协议已被转化为国内立法，然后被执行。在加入世贸组织的过程中，个别国家的国内立法情况可能需要修改，以便提供一个与世贸组织协议相适应的法律框架。

1.2 世界海关组织 (WCO)

世界海关组织 (WCO) 特别积极地为货物的跨国界流动制定全球标准。此外，它也是唯一的政府间国际组织，负责处理管理国际间贸易的海关程序。

国家。在与贸易和运输便利化有关的海关程序方面，《修订的京都公约》是其核心文书。

截至2012年底，世界海关组织有179个成员，其中包括贝鲁特、库拉索、中国香港和中国澳门的独立关税区。欧洲联盟具有类似于世界海关组织成员的地位。

1.2.1 修订的《京都公约》 (RKC)

世界海关组织的《关于简化和协调海关手续的国际公约》(京都公约)于1974年生效。为了反映全球贸易中政府和贸易伙伴的变化，该公约在1999年进行了更新，现在被称为《修订的京都公约》(RKC)。由于大多数贸易大国都签署了该公约，它是现代海关程序的国际标准。

修订后的《京都公约》，包括：

- 1) 公约的主体
- 2) 总附件
- 3) 具体附件

表1.4 已加入《修订的京都公约》的国家 (截至2012年11月19日)

关于批准和加入的立场 (截至2012年11月19日)		
关于简化和协调海关程序的国际公约》(经修订)。 (修订的《京都公约》) (1973年5月18日订于京都，1999年6月26日修订)*		
签约方	须经批准的签署日期 (1999-06-26 / 2000-06-30)	无保留地签署或交存批准书或加入书的日期
阿尔盖里亚	-	26-06-1999
澳大利亚	18-04-2000	10-10-2000
奥地利	-	30-04-2004
阿泽尔巴伊詹	-	03-02-2006
BAHRAIN	-	31-05-2012
BANGLADESH	-	27-09-2012
白俄罗斯	-	10-01-2011
比利时	-	30-04-2004
波茨瓦那	-	26-06-2006
保加利亚	-	17-03-2004

加拿大	-	09-11-2000
中国	-	15-06-2000
刚果（民主共和国）	15-06-2000	-
克羅地亞	-	02-11-2005
CUBA	-	24-06-2009

* 经修订的《京都公约》已于2006年2月3日生效。

签约方	须经批准的签署日期 (1999-06-26 / 2000-06-30)	无保留地签署或交存批准书或加入书的日期
刚果共和国	-	25-10-2004
捷克共和国	30-06-2000	17-09-2001
丹麦	-	30-04-2004
多米尼克共和国	-	28-06-2012
圭亚那	-	08-01-2008
爱沙尼亚	-	28-07-2006
欧洲联盟	-	30-04-2004
芬兰	-	30-04-2004
斐济	-	26-01-2010
法国	-	22-07-2004
加蓬	-	15-11-2012
德国	-	30-04-2004
希腊	-	30-04-2004
匈牙利	-	29-04-2004
伊朗	-	20-07-2011
印度	-	03-11-2005
爱尔兰	-	30-04-2004
意大利	-	30-04-2004
日本	-	26-06-2001
乔丹	-	08-12-2006
卡扎克斯坦	-	19-06-2009
肯尼亚	-	25-06-2010
大韩民国	-	19-02-2003
拉脱维亚	15-06-2000	20-09-2001
LESOTHO	-	15-06-2000
立陶宛	-	27-04-2004
卢森博格	-	26-01-2006
马达加斯加	-	27-06-2007
马来西亚	-	30-06-2008
马利	-	04-05-2010
马耳他	-	11-05-2010
毛利托斯(MAURITIUS)	-	24-09-2008
蒙哥利亞	-	01-07-2006
MONTENEGRO	-	23-06-2008
摩洛哥	-	16-06-2000
莫桑比克	-	11-07-2012
NAMIBIA	-	03-02-2006
荷兰	-	30-04-2004
新西兰	-	07-07-2000
辽宁省	-	28-06-2012
挪威	-	09-01-2007

表1.4 已加入《修订的京都公约》的国家
(截至2012年11月19日)

巴基斯坦	-	01-10-2004
菲律宾	-	25-06-2010
波兰	-	09-07-2004
葡萄牙	-	15-04-2005
QATAR	-	13-07-2009
罗马尼亚	-	22-02-2011
俄罗斯	-	04-04-2011
RWANDA	-	21-11-2011
沙特阿拉伯	-	04-05-2011
塞内加尔	--	21-03-2006
塞尔维亚	-	18-09-2007
斯洛文尼亚	15-06-2000	19-09-2002

表1.4 已加入《修订的京都公约》的国家
(截至2012年11月19日)

签约方	须经批准的签署日期 (1999-06-26 / 2000-06-30)	无保留地签署或交存批准书或加入书的日期
斯洛维尼亚	-	27-04-2004
南部非洲	-	18-05-2004
西班牙	-	30-04-2004
斯里兰卡	26-06-1999	26-06-2009
SUDAN	-	16-08-2009
瑞典	-	30-04-2004
瑞士	29-06-2000	26-06-2004
斯威士兰	-	31-10-2012
前南斯拉夫的马其顿共和国	-	28-07-2009
土耳其	-	03-05-2006
乌干达	-	27-06-2002
辽宁省	-	15-06-2011
阿拉伯联合酋长国	-	31/05/2010
英国	-	30-04-2004
美国	-	06-12-2005
越南	-	08-01-2008
ZAMBIA	26-06-1999	01-07-2006
ZIMBABWE	26-06-1999	10-02-2003
缔约国的数量：85		

资料来源：世界海关组织，世界海关组织2012年。

公约》的正文和总附件是强制性的。

具体附件是可选的，可以接受或拒绝。此外，其中的每一章都可以接受或拒绝。

这种可变性使《公约》能够建立一个最低限度的标准，同时引入一定程度的

的灵活性。这种灵活性特别重要，因为并不是所有的海关组织都处于其现代化进程的同一段。因此，允许各国有时间以自己的速度和在自己的限制范围内更新其程序和使其业务现代化，被认为是有益的。

图1.1 《修订的京都公约》的结构

公约正文

序言

第一章 - 定义

第二章 - 范围和结构

第三章--《公约》的管理

第四章--缔约方 第五章--最后条款

总附件

第一章 一般原则

第二章 定义

第三章 通关和其他海关手续

第四章 关税和税收

第五章 安全性

第6章 海关控制

第七章 信息技术的应用

第8章 海关与第三方之间的关系

具体附件

A. 货物抵达海关辖区

B. 进口

C. 出口

D. 海关仓库和自由区

E. 转运

F. 处理

G. 暂时接纳

H. 违法行为

I. 特别程序

J. 原产地

资料来源：世界海关组织；世界海关组织2011年。



世界海关组织修订的《京都公约》讨论了海关的所有现代要素，包括：

- 标准、程序和做法
- 持续改进的心态
- 最大限度地利用信息和通信技术（ICT）。
- 海关/贸易伙伴关系
- 抵达前的信息
- 风险管理技术
- 自动化系统
- 有针对性的考试
- 协调的干预措施
- 关于海关要求的信息，如法律、规则和条例
- 上诉制度

该公约特别关注海关的贸易便利化原则，具体内容如下：

- 简化手续和程序
- 国际贸易和运输中使用的文件的标准化
- 在海关中使用风险管理技术和信息技术
- 从基于交易的控制转向基于审计的控制
- 引入贸易便利化的法律框架

尼泊尔总附件

公约的总附件列出了普遍适用于所有海关程序的核心条款和定义。这些核心条款存在于总附件的其他章节中，但没有出现在其他附件中。总附件只包含标准。缔约各方不可能对总附件有任何保留。

第一章：一般原则 第二章：定义

第二章广泛列出了相关的定义。

第三章：清关和其他海关手续

除其他事项外，第3章规定："海关应指定可生产或清关货物的海关办事处。在确定这些办事处的权限和地点及其营业时间时，应考虑的因素特别包括贸易的要求"。它还预见到，在共同的边境口岸，只要有可能，就会进行联合海关检查。此外，它还对申报人的定义和责任、货物申报的格式和内容、提交、登记和审查以及海关当局的核查权限提供了详细的指导。它还规定了海关当局放行货物时需要满足的标准。

第四章：关税和税收

A. 关税和税收的评估、征收和支付

该条款规定，除其他事项外，只有国家立法才能界定在何种情况下产生支付关税和税款的责任，以及需要在何种时间框架、条件和方式下进行。

B. 递延支付的关税和税款

该规定指出，如果国家立法规定了关税和税收的延期支付，则应明确规定允许这种便利的条件。

C. 偿还关税和税款

该条款规定，在确定由于评估错误而多收关税和税款的情况下，应给予偿还。它还明确规定了适用于这种情况的条件和方式。

第五章：安全

第5章规定，除其他事项外，国家立法应列举需要担保的情况，并应规定担保的形式。

提供。它还将规定担保的数额以及解除担保的条件。

第六章：海关控制

第6章规定，"所有货物，包括进入或离开海关领土的运输工具，无论其是否应缴纳关税，都应接受海关监管"。它还指出，"海关控制应限于确保遵守海关法所必需的范围"，在实施海关控制时，应最大限度地利用风险管理（由合规性衡量战略支持）。该章还规定，"海关应寻求与贸易界的合作，并寻求缔结谅解备忘录，以加强海关控制"。

第七章：信息技术的应用

第七章作了如下规定："海关应在对海关和贸易具有成本效益和效率的情况下，应用信息技术支持海关业务。"除其他外，修订后的国家立法应规定"以电子商务替代纸质单证要求"。

第八章：海关与第三方的关系

第8章规定，除其他事项外，"有关人员应可选择直接与海关进行交易，或指定第三方代表他们进行交易"。此外，"国家立法应规定一个人在与海关打交道时可以代表另一个人行事的条件，并应规定第三方对海关的关税和税收以及任何违规行为的责任。"

第九章：海关提供的信息、决定和裁决

A. 普遍适用的信息

"海关应确保任何感兴趣的人都能随时获得与海关法有关的、普遍适用的所有相关信息"。如果需要修订，海关应确保修订后的信息能在生效前的足够时间内随时提供。

B. 特定性质的信息

"应利害关系人的要求，海关应尽快、尽可能准确地提供与利害关系人提出的具体事项有关的、与海关法有关的信息。"此外，他们还应该为这些利益相关者提供其他必要的相关信息。还规定，信息应免费提供或按所提供的大致成本提供。

C. 决定和裁决

"应当事人的书面要求，海关应在国家立法规定的期限内以书面形式通知其决定。如果决定对当事人不利，应说明理由并告知上诉权"。

第十章：海关事务中的上诉

A. 上诉权

"国家立法应规定对海关事务的上诉权"。

B. 上诉的形式和理由

"上诉应以书面形式提出，并应说明提出上诉的理由。"应确定提出上诉的时限，并允许在合理的时间内提出支持性证据。

C. 对上诉的审议

"海关应尽快对上诉作出裁决并书面通知上诉人"。如果上诉被驳回，"海关应以书面形式说明理由，并告知上诉人有权提出任何进一步的上诉"。

修订后的《京都公约》总附件的每一章都包含详细的执行准则。执行标准的时间框架是36个月。给予更多时间（60个月）来实施过渡性标准。

具体附件

有十个单独的具体附件，每个附件都包含涉及不同程序的章节。每个缔约方可以接受或拒绝任何特定的具体附件或其中的章节。如果一个特定附件被接受，它就会对缔约方产生约束力，就像各特定附件的标准一样。一个缔约方可以对具体附件中的建议做法提出保留。

具体附件包括以下主题：

A: 货物抵达关境（包括在"货物申报前"和"货物的临时储存"两章）；

B: 进口（包括在"自用清关"、"在同一国家再进口"和"减免进口关税"等章节）；

C: 出口（包括在"直接出口"一章）；

D: 海关仓库和自由区;

E: 过境（包括在 "海关过境"、"转运 "和 "沿海货物运输 "等章节）；

F: 加工（包括在 "内向加工"、"外向加工"、"退税 "和 "自用货物加工 "等章节）；

G: 临时接纳；

H: 违法行为（包括在 "海关违法行为 "一章中）；

J: 特别程序（包括在 "旅行者"、"邮政交通"、"商业用途的运输工具"、"仓库 "和 "救济品 "等章节）；

K: 原产地（包括在 "原产地规则 "和 "原产地文件证据 "两章）。

每个附件都包含详细的实施指南，其中包含有关实施附件中的规定的详细信息，包括简化程序和适用方法。这些准则不是法律文本的一部分。这些准则可以被视为当前的 "良好 "或 "最佳 "做法。

政府、民间社会和国民经济可以从正确执行修订后的《京都公约》中获得一些好处。这些好处包括

- 降低生产和进口的成本，从而可能降低消费者的价格
- 提高经济竞争力
- 吸引国际贸易和投资
- 增加国家收入

对贸易界也有好处，包括：

- 透明的程序
- 为合规的贸易商提供更大的便利
- 降低商业成本
- 增强竞争力
- 关于权利和义务的明确指导

对海关当局的好处包括：

- 更有效地利用海关资源
- 更快、可预测和高效的清关
- 加强海关控制
- 增加贸易便利化

RKC与世界海关组织的数据模型密切相关，该模型为海关当局之间以及海关与贸易之间的数据交换提供了一个国际标准。它还与世界海关组织的《京都信息技术指南》相联系，该指南为世界海关组织数据模型的实施提供支持。世界海关组织的数据模型和京都信息技术指南都在第七章 "信息技术和非侵入式设备 "中详细介绍。

1.3 其他相关公约和文书

1.3.1 商品名称及编码协调制度国际公约

》。

该公约于1983年签署，1988年生效。协调制度被200多个国家和经济体用作其海关关税和收集国际贸易统计数据的基础。它不仅为确定世界各地的关税提供指导，而且还用于许多其他应用，包括运输统计、配额控制和经济研究。

1.3.2 临时入境公约》（《伊斯坦布尔公约》）

临时入境公约》规定了ATA系统，该系统允许货物以单一单证自由跨境流动，并允许货物临时进入关税区，并减免关税和税收。这种单证被称为"ATA单证"，并由一个国际担保系统来保证。ATA "一词是法语 "admission temporaire "和英文 "temporary admission "的首字母的组合。有了这个系统，国际商业界可以享受到海关手续的极大简化。ATA单证可以作为出口、过境和进口时的货物申报单。此外，由于签发ATA单证的国家协会已经建立了国际上有效的安全保障，对该系统所覆盖的货物的临时进口不征收进口税。有关的国家协会得到了海关的批准，并隶属于国际商会世界商会联合会（ICC/WCF）管理的国际担保链。目前，ATA单证是企业界最广泛使用的涉及货物临时入境的国际业务文件。ATA系统是世界海关组织ATA和伊斯坦布尔公约的一个组成部分。

其他相关公约有《国际公路货运公约》和《1972年集装箱海关公约》（后者由世界海关组织和联合国共同管理）。

1.3.3 世界海关组织SAFE全球贸易安全与便利标准框架

9.11事件后，世界海关组织（WCO）制定了一个海关

在所有的运输方式中，在不妨碍合法贸易流动的情况下。2005年6月，世界海关组织公布了《全球贸易安全与便利标准的SAFE框架》的第一版，通常称为SAFE框架。SAFE框架是自愿性质的，重点是在以下四个领域采用国际标准：

1. 统一入境、出境和过境船舶的预先电子货物信息要求；
2. 承诺采用一致的风险管理方法来应对安全威胁；
3. 要求在应收国的合理要求下，根据类似的风险定位方法，输出国的海关管理部门将对高风险的容器和货物进行出境检查，最好使用非侵入性的检测设备，如大型X光机和辐射探测器；
4. 确定海关将向符合最低供应链安全标准和最佳做法的企业提供的好处（例如，授权经济运营商或AEO计划）。

该框架在2007年和2011年进行了两次重大审查，并开发了实施工具和能力建设援助，以协助海关当局和商业部门达到和实施预期的标准。直到2011年，165个WCO成员已经签署了实施SAFE框架要求的意向书。随着世界海关组织成员全面实施《安全框架》的要求，其全球地位将越来越重要，不仅有助于加强安全，也有助于提高合法贸易的可预测性和贸易便利化，包括运输运营商。

1.3.4 联合国欧洲经济委员会《协调货物边境管制国际公约》。

联合国欧洲经济委员会（UNECE）《协调货物边境管制国际公约》，一般被称为“协调公约”，于1982年10月21日在瑞士日内瓦签署。该公约有45个缔约方，另有10个国家在签署时有一些保留。

以下是《公约》对缔约方最重要的影响：

- 该公约具有约束力；
- 它提供了一种正式的仲裁方法；

- 第15至21条涉及责任问题。



位于日内瓦万国宫的联合国欧洲经委会总部。

表1.5 《联合国欧洲经济委员会协调公约》的缔约方

締約方		
阿尔巴尼亚	希腊	波兰
亚美尼亚	匈牙利	葡国
奥地利	伊朗 (伊斯兰共和国)	罗马尼亚
阿塞拜疆	辽宁省	俄罗斯联邦
白俄罗斯	意大利	塞尔维亚
比利时	约旦	斯洛伐克
波斯尼亚和黑塞哥维纳	哈萨克斯坦	斯洛文尼亚
保加利亚	吉尔吉斯共和国	南非
克罗地亚	老挝人民民主共和国	西班牙
古巴	拉脱维亚	瑞典
塞浦路斯	莱索托	瑞士
捷克共和国	利比里亚	前南斯拉夫的马其顿共和国
丹麦	立陶宛	
爱沙尼亚	卢森堡	突尼斯
欧洲联盟	摩尔多瓦共和国	土耳其

公约》的目标是改善货物的国际流动，主要是通过协调边境管制而不损害其目的、其适当的实施或其有效性。公约》适用于所有正在进口、出口或过境的货物，以及已经越过陆地、海洋或空中边界的货物。

公约》可以用缔约国同意的一套核心承诺来概括。这些承诺是：

- 海关和其他部门之间的合作和协调，以监测货物；
- 在进行控制的地方提供合格的人员和必要的设备，并向官员提供正式指示，以便按照国际协定行事；
- 与主管国际机构合作，以促进新的多边或双边协议；
- 共享边界的邻国对货物和文件进行联合控制的安排；这包括边境口岸的开放时间、货物类别、运输方式和国际海关过境程序的同步；
- 为使控制有效所需的信息交流；
- 在联合国版面钥匙上排列的文件。

这些承诺载于《公约》总则第1至26条。

除了一般文本外，《公约》还包括几个附件，这些附件对海关当局要进行的控制给予了更具体的指示。它还确保在边境上生效的法律和条例得到尊重。这些附件涉及到以下事项：

附件1：海关管制和其他管制的协调。第1条，“原则”，内容如下：“由于海关存在于所有边境地区，而且其干预措施具有普遍性，因此应尽可能以与海关管制相协调的方式组织其他管制。”并继续说：“在适用这一原则时，如果适当的话，可以在边境以外的地方进行全部或部分管制，只要所使用的程序有助于促进货物的国际流动”。

附件2：医疗卫生检查。该附件涵盖了为防止污染和保护人类生命而对易腐物品进行的控制。

附件3：兽医检查。本附件涉及为评估动物和动物产品而采取的控制措施，包括旨在保护濒危物种的检查。

附件4：植物卫生检查。该附件涵盖了为保护当地动植物而采取的控制措施，包括旨在保护濒危植物物种的措施。

附件5：对遵守技术标准的控制。该附件涉及到了对容器应遵守当地和国际法律和法规的要求。

附件6：质量控制。该附件确保了试验品符合最低国际标准。

附件7：《公约》第22条中提到的行政委员会的议事规则。本附件详细说明了关于提出《公约》修正案的规则。

前七个附件是1982年的原始公约的一部分。专门涉及公路运输的附件8于2008年5月生效。这是《协调公约》的附件首次涉及一种特定的运输方式，以确认公路运输业应被视为《公约》便利措施的主要受益者之一的事实。

新的附件8涵盖了以下主题：

- 为职业司机的签证手续提供便利（第2条）；
- 加快货物过境程序的操作措施，特别是对于紧急任务，如活体动物和易腐烂货物（第3条）；
- 统一的技术规定，涉及快速控制道路车辆（技术检查）和用于控制温度下的货物运输的设备-领导；
- 标准化的称重操作和程序，尽可能避免在边境口岸的重复称重程序（第5条）；
- 高效过境点的最低基础设施要求；
- 旨在促进《公约》所有缔约方适当执行附件的监测条款。

附件8还包括两个附录，涉及公路运输的特殊问题。

附录1于2001年1月27日生效，根据《关于对轮式车辆进行定期技术检查和相互承认的统一条件的协议》（1997年），涵盖了国际技术检查证书。它规范了国家间技术检验证书的格式、内容和字体（拉丁字母），明确了应使用的语言，并允许使用某些定期检验报告。

附录2涵盖了国际车辆重量证书（IVWC），并引入了一个标准的表格。IVWC的目标在第1条中明确指出：“.....以方便过境程序，特别是避免在缔约各方途中重复测量公路货运车辆的重量。缔约国接受的适当填写的证书，应被缔约国的主管当局接受为有效的重量测量。主管当局除了在所谓的不正常情况进行抽查和控制外，应避免要求进行额外的重量测量。”该附录还涉及称重站及其仪器，以及对合格人员的需求。它还规定了维护、核查和校准要求。

新的附件9于2011年11月生效，涉及铁路运输和通过减少、统一和协调程序和文书工作来促进铁路过境和货物控制。这一目标将通过边境（换乘）站的最低要求、这些车站的合作来实现、



如果执行得当，联合国欧洲经济委员会《协调公约》的新附件9预计将大大简化铁路过境点的程序。

将管制从边境转移到出发地或目的地车站，减少管制所需时间，取消纸质文件和

方框1.1

边境管理和性别

由于边境管制站对男性和女性有不同的影响，性别观点必须被纳入边境管理政策和程序。边境安全、移民和海关服务是管理货物和人员跨境流动的主要行为者。当政府和利益相关者

将性别观点纳入边境管理，就能通过改善边境管理而变得更加有效。

防止和侦查人口贩运和走私，加强保护和促进人权，建立更加性别平衡和具有代表性的边境管理机构，以及加强地方所有权、监督和协作。

支持有必要从性别角度关注边境口岸的主要国际文书包括：

- 联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（2000）。
- 消除对妇女一切形式歧视公约》（1979年）。
- 联合国安全理事会关于妇女与和平与安全的第1325号决议（2000）。

关于将性别观点纳入边境管理改革的主要建议：

国际社会

1. 呼吁将妇女、性别问题专家和妇女组织的代表纳入边境管理改革进程的评估、设计、实施、监测和评价中；

2. 支持将性别问题纳入主流，并在所有边境管理改革进程中增加对妇女的招聘、保留和提升；

3. 开展能力建设方案，提高妇女和其他民间社会组织参与有效监督边防、海关和移民服务的能力。

政府

4. 审查和修订边境管理政策、程序和协议，以纳入性别问题，确保以服务为导向的政策；

5. 建立并执行明确针对性骚扰和基于性别的暴力的全面行为准则；

6. 确保存在参与性改革进程和边境管理机构；

7. 制定体制机制，确保将性别问题纳入其中；

8. 实施并评估对边境管理人员的性别培训；

9. 增加女性人员的招聘、保留和晋升；

10. 制定和实施打击人口贩运的具体举措。

来源：Mackay，2008年，第2和18页。

使用CIM/SMGS通用托运单作为海关文件。本手册第四章“货物处理：控制、清关和过境政策”，更详细地阐述了共同托运单的使用。

1.4 贸易协定和关税同盟

边境机构和贸易面临着处理众多现有协议的挑战。有几种不同类型的海关联盟和贸易协定，包括：1：

共同市场

共同市场在贸易伙伴之间建立商品和服务的自由贸易，并制定共同的对外关税。在一个共同市场内，资本和劳动力可以在各国之间自由流动。

经济联盟

经济联盟作为一个共同市场，建立了商品和服务的自由贸易，制定了共同的对外关税，并允许资本和劳动力的自由流动。此外，在一个经济联盟中，一些监管和支出责任被委托给一个超国家机构。

自由贸易区

世界银行词汇表（2011）对自由贸易的定义如下：“不受政府直接干预限制或鼓励的国际贸易”。该词汇表继续作出如下说明：“原则上，经济学家认为自由贸易对于实现整体经济效率最大化是可取的。然而在现实中，国际贸易通常受到进口关税、进口配额和出口补贴的严重影响。两个国家之间的自由贸易协定和包括几个国家在内的自由贸易区通常被用来消除或减少这种关税和非关税贸易壁垒”。在自由贸易区，一些国家同意取消关税

在海关联盟中，一些国家同意取消它们之间的关税，但对来自世界其他地方的进口产品保持自己的对外关税。另一方面，在关税同盟中，一些国家同意取消它们之间的关税，并对来自世界其他地区的进口产品制定共同的对外关税。

贸易协定具有法律约束力，通常由边境机构，特别是海关当局执行。

贸易协定有时被认为违背了《关贸总协定》的非歧视原则。根据《关贸总协定》第一条、《服务贸易总协定》第二条的定义，如果两个或更多的国家签订贸易协定，彼此给予对方更有利的贸易条件，那么他们必须给予其他世贸组织成员同样的条件。

然而，他们仍然可以根据以下规则签订个别贸易协定：

海关联盟或自由贸易区

关贸总协定第二十四条第4至10节（在《关于1994年关贸总协定第二十四条的解释的谅解》中得到澄清），关于涉及货物贸易的关税同盟和自由贸易区的形成和运作。

发展中国家之间的优惠贸易协定

授权条款（即1979年关于发展中国家的差别和更优惠待遇、互惠和更充分参与的决定）指的是发展中国家成员之间货物贸易的优惠贸易安排。

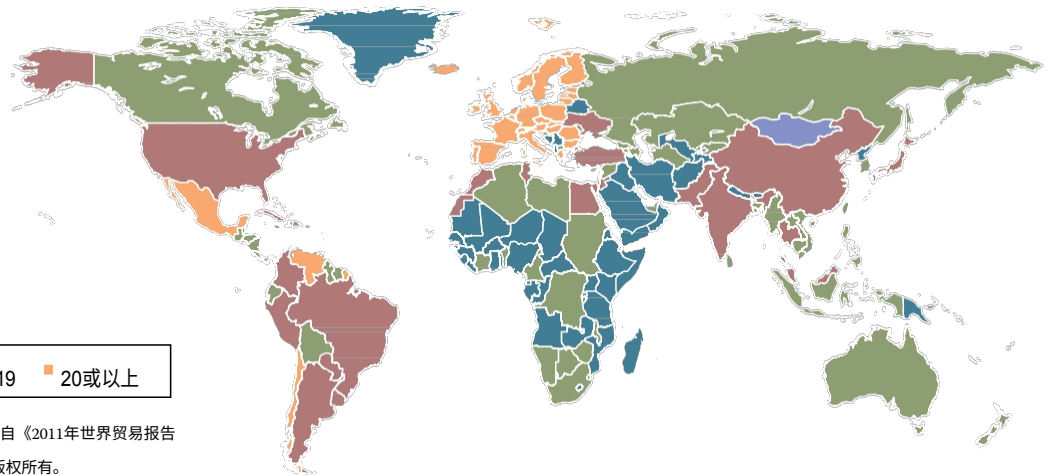
区域贸易协定

《服务贸易总协定》第五条规定了发达国家和发展中国家在服务贸易领域缔结区域贸易协定（RTAs）。

非泛化偏好计划

非普遍性的优惠计划，例如涉及发展中国家的非互惠性优惠协议。

**图1.2 成员
已生效的优惠贸易协定（
PTAs）中，2010年，通
知
和未通知的PTA、
按国家分类**



资料来源：《2011年世界贸易报告》：转载自《2011年世界贸易报告》，由《世界贸易报告》提供。世界贸易组织（WTO）。世贸组织2011年版权所有。

本报告中对地理和其他分组的定义并不意味着世贸组织秘书处对任何国家或领土的地位、其边界的划定以及任何世贸组织成员在世贸组织协议方面的权利和义务表示意见。本地图中的颜色、边界、名称和分类并不意味着世贸组织方面、对任何领土的法律或其他地位的任何判断，或对任何边界的认可或接受。

发展中国家和发达国家，要求成员寻求世贸组织规则的豁免。

世贸组织成员国必须向世贸组织通报它们所参加或加入的任何区域贸易协定。截至2010年7月31日，约有474个区域贸易协定已被通知，283个协定已生效。

一些区域贸易协定已经成为贸易集团。

以下方框1.2改编自关税同盟委员会的网站（2011）。

方框1.2

发展中国家之间的关税同盟 白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦

自2011年7月1日起，由于白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦海关联盟的成立，旧的海关联盟内部边界过境的国家协调清关制度已经停止了。

哈萨克-俄罗斯段边境不再执行植物卫生、兽医、卫生检疫、运输（汽车）控制职能，海关业务和过境货物和车辆的所有清关职能。只有边境管制的功能仍在执行。

白俄罗斯-俄罗斯段边境不再接受专门通知点的通知，并停止执行某些来自第三国货物的过境清关职能，以及运输（汽车）清关。上述通知点将被关闭。

与国家协调控制进入海关联盟领土的货物和车辆有关的职能将由白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦的授权机构执行，包括在海关联盟外部边界的检查站的职能。

关税同盟是在单一关税下的相互贸易业务共享的关税区，免除关税和经济限制，但特殊保护、反倾销和补偿措施除外。

1.4.1 贸易协定的各种配置

区域贸易协定的配置是相当多样的，由于贸易的增加，创造了复杂的景观，其中各种类型的协定在次区域、区域和国际层面相互交织。

最简单的贸易协定配置是两方之间形成的双边贸易协定（BTA）。多边和多边协议是在三个或更多国家之间形成的。当复边集团之间，或一个复边集团与其他两个或更多国家之间形成进一步的协议时，就会增加复杂的因素。这些协议反映了贸易关系的整合。

世贸组织使用“区域贸易协定”（RTA）这一表述来指称这两种类型的协定，即使参与的国家不在同一地理区域。一个“多边协议”（MTA）涉及所有世贸组织成员国。

“非普遍优惠计划”是指发达国家单方面允许发展中国家进入其市场的协议，其中包括。

这些配置是基于世贸组织的分类和术语，符合关贸总协定的规定，并涵盖所有贸易协定。

1.4.2 各种类型的贸易协定

贸易协定有几种类型，包括自由贸易协定、关税同盟和部分范围协定。

关税同盟和自由贸易区是由《关贸总协定》第三部分--第二十四条--领土适用--边境交通所定义：关税同盟和自由贸易区，其中第8节规定，为了关贸总协定的目的：

(a) 关税同盟应被理解为以一个关税区代替两个或多个关税区，从而：

(i) 对于联邦组成领土之间的大部分贸易，或至少对于原产于这些领土的产品的大部分贸易，取消关税和其他限制性商业条例（必要时，第十一、十二、十三、十四、十五和二十条所允许的除外），并且

(ii) 在不违反第9条规定的情况下，联盟的每个成员对未列入联盟的地方的贸易适用基本相同的关税和其他商业条例。

(b) 自由贸易区应被理解为由两个或更多的关税区组成的集团，在该集团中，各组成地区之间对原产于这些地区的产品的所有贸易都取消了关税和其他限制性商

业条例（必要时，第十一、十二、十三、十四、十五和二十条允许的除外）。在大多数情况下，部分范围协定是发展中国家之间缔结的贸易协定。

。

1.4.3 贸易协定的范围和内容

除了配置和类型上的差异，贸易协定的范围也有所不同。在某些情况下，它们只限于少数产品；在其他情况下，它们的适用范围超出了传统的减税作用。

例如，发达国家之间的贸易协定，或发达国家为缔约方的贸易协定，越来越多地包括投资等条款、

标准、竞争、知识产权、劳工和环境。

此外，签署贸易协定的国家在其市场方面给予对方某些形式的优惠待遇，而其他国家则没有。这些往往采取降低特定产品的关税的形式。由于这些协议是贸易伙伴之间的贸易谈判的结果，因此可以理解，它们具体反映了这些问题。

方框1.3

经济合作组织的运输和贸易便利化协议（TTFA）

经济合作组织（ECO）是由伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和土耳其于1985年建立的一个政府间区域组织，目的是促进其成员国之间的经济、技术和文化合作。1992年，该组织扩大到七个新成员，即：阿富汗、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

1998年5月，在阿拉木图，当时还是哈萨克斯坦的首都，经济合作组织的成员国签署了过境运输框架协议（TTFA）。

经济合作组织过境运输框架协议及其签署后的项目可被视为作为过境便利化的最佳做法。TTFA由45条组成，其中许多条款提到了过境和越境便利化。题为“简化和统一海关程序”的第29条包含了以下声明：“缔约各方将采取措施，简化

海关控制通过其领土的运输工具、货物、行李和乘客”。

具体的成果/成就：

伊斯兰堡-德黑兰-伊斯坦布尔的集装箱列车。 该列车于2008年在巴基斯坦举行了落成典礼。自2010年以来，该列车每周在三国之间进行一次为期11天的运行。由于经济合作组织的促进工作，最初的15天旅行时间已经减少到11天，特别是在：

- 重新组织时间安排；
- 识别沿途不必要的停留，并试图消除这些停留；
- 减少或消除花在边境口岸的时间；
- 缩短扎黑丹转运点（伊朗和巴基斯坦边境）的转运时间；
- 为海关程序提供便利（巴基斯坦不是国际公约的缔约国

）。

在这条铁路服务之前，伊朗（伊斯兰共和国）和巴基斯坦之间没有铁路连接，主要是因为伊朗的扎黑丹和巴姆站之间缺少连接。这列火车不仅是连接两国的第一列火车；也是在2010年灾难性的洪水之后向巴基斯坦运送大部分人道主义援助的火车。

阿拉木图-伊斯坦布尔的集装箱列车。 2002年1月20日，第一列示范集装箱列车从伊斯坦布尔出发，经塔什干前往阿拉木图。2002年3月14日至21日，阿拉木图-塔什干-土库曼纳巴德-德黑兰线路上的国际客运列车完成了首次试运行，从而开通了阿拉木图-塔什干-土库曼纳巴德-伊斯坦布尔线路上的国际客运交通。在这一段上行驶的集装箱使用ECO-CIM，这表明使用了为这一特定列车运营决定的便利措施。这些特殊关税只适用于沿阿拉木图-伊斯坦布尔特定铁路走廊移动的集装箱。

伊斯兰堡-伊斯坦布尔大篷车。 国际道路运输联盟 (IRU) - ECO 2010年 "从伊斯兰堡到伊斯坦布尔推动进步" 的丝绸之路卡车大篷车旨在进一步发展欧亚公路运输，加强该地区内以及与世界其他地区的贸易和经济合作。其目的是通过帮助欧亚大陆上的内陆经济体获得全球化的全部利益来推动进步和繁荣。从巴基斯坦经阿富汗到土耳其的11,000公里的旅程被证明是可行的，这表明公路运输可以推动整个经济合作组织地区的贸易、经济增长和社会进步，只要它得到适当的促进和便利。

这一公私合营的主要目标是：

- 促进整个经济合作组织地区的公路运输便利化；
- 促进和监督《经济合作组织过境运输框架协议》的实施；
- 收集途中的数据，如边境等待时间、海关手续和道路收费，以及经济合作组织地区的签证要求；
- 检查ECO公路网沿线的基础设施。

初步结果表明，"大篷车"已经实现了既定目标，主要的无形障碍，特别是在边境地区，主要是由于联合国主要的多边贸易和公路运输便利化文书执行不力。

资料来源：UNECE, Alexopoulos, 2011年/ECO网站, 2011年；UNECE, Alexopoulos, 2011 / ECO网站, 2011。

谈判。因此，大多数协议的内容是不同的。

例如，这导致同一产品的国内关税有一系列的税率，这取决于货物的原产地。对非世贸组织成员有标准税率，对世贸组织成员有最惠国关税，以及根据其他贸易协定的各种优惠税率。

贸易协定的范围影响到边境机构。如果它不仅仅包括减税，它可能涉及几个机构的共同努力，而不仅仅是海关当局。

1.4.4 贸易协定激增的后果

作为许多贸易协定及其巨大差异性的直接后果，不同的贸易规则往往在一个国家内并存。这种情况在原产地规则方面尤为突出。研究表明，在世界范围内，贸易协定的多样性导致在优惠原产地规则制度方面缺乏统一性。

为了确定一个产品是否有资格享受某一贸易协定提供的优惠待遇，有必要确定其原产地。为了享受优惠待遇，一个产品必须来自该贸易协定的缔约国的国家。要做到这一点，该产品必须符合贸易协定中规定的原产地规则。

值得注意的是，用于确定产品是否可以享受优惠待遇的优惠原产地规则与非优惠规则（也称为“最惠国待遇”或最惠国规则）不同，后者用于确定原产国，以便实施限制或配额。

贸易协定通常包含一套适用于所有产品的一般原产地规则。然而，它们往往还包含一个针对具体产品的原产地规则清单，能够由附加条款加以补充。

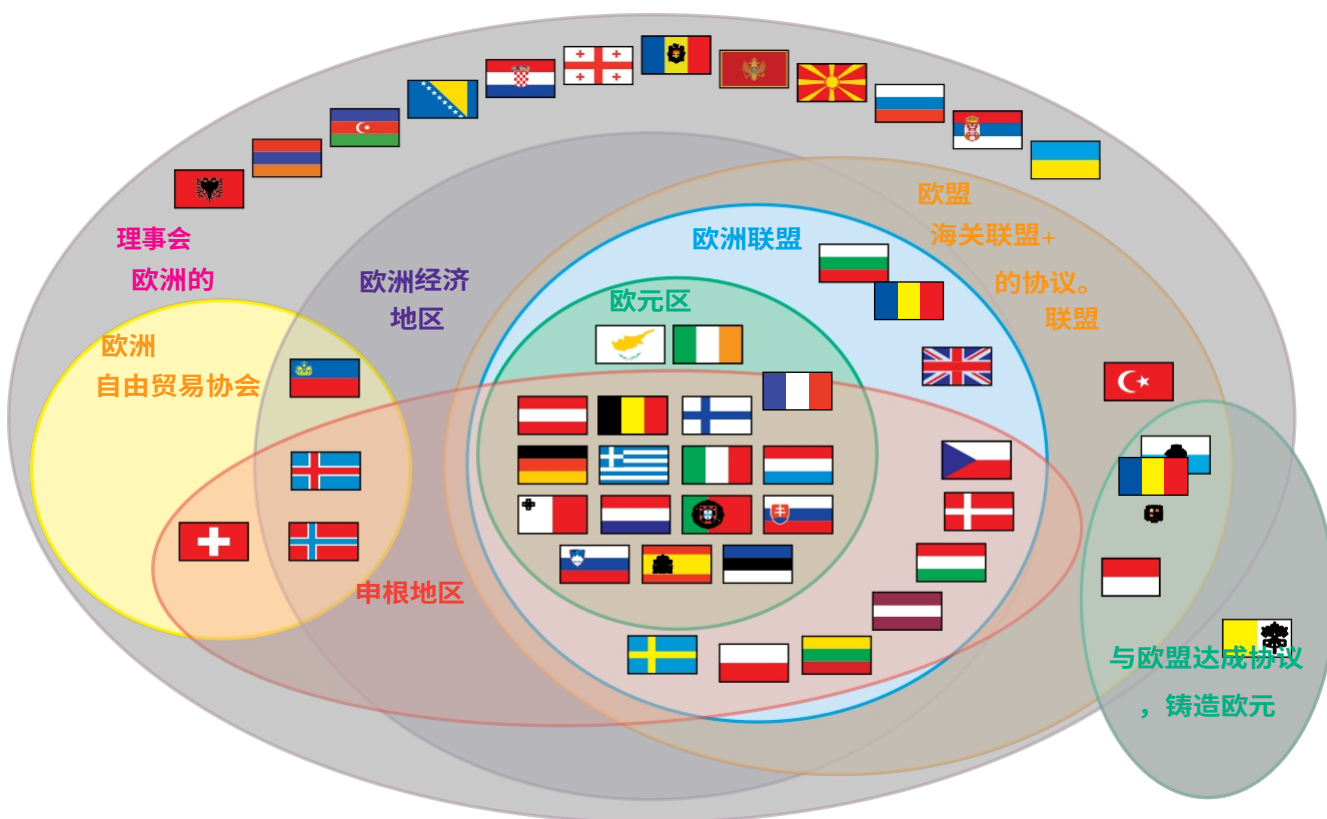
贸易协定的激增导致了一定程度的重叠，这在欧洲有时被称为“意大利面碗”效应，在亚洲被称为“面碗”效应。

对于边境机构来说，协议的增多和原产地规则的迷宫增加了管理贸易协议的成本。它还可能导致在维护关税表时出现重复。对于加入多个贸易协定的国家来说，行政挑战甚至更加复杂，特别是如果这些协定不仅涉及货物，还涉及服务。

几年前，欧盟开始了一个协调原产地规则的计划：“泛欧”（PANEURO）系统。它为欧盟贸易伙伴提供了一套单一的原产地规则。

中亚和前苏维埃社会主义共和国联盟（USSR）的其他国家现在是成员

图1.3 欧洲协议的例子



设计: RHNC 2012

独立国家联合体（CIS）的自由贸易协定的。白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦之间已经建立了一个海关联盟（见第二章）。此外，中亚地区正在追随全球协议倍增的趋势，整个地区正在缔结大量的双边贸易协议。

贸易政策是一个动态的环境，由国际法律文书构成，引入可预测性和标准化。随着各国采用这些文书，贸易环境变得更加协调。

表1.6和1.7改编自世贸组织区域贸易协定信息系统（RTA-IS），可在世贸组织网站上查阅，2011

表1.6 东欧、南高加索和中亚贸易协定的例子

RTA名称	覆盖范围	类型	通知书
亚美尼亚-哈萨克斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
亚美尼亚-摩尔多瓦共和国	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
亚美尼亚-俄罗斯联邦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
亚美尼亚-土库曼斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
亚美尼亚-乌克兰	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
共同经济区（CEZ）：白俄罗斯、哈萨克斯坦、俄罗斯联邦、乌克兰	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
独立国家联合体（CIS）：亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
经济合作组织（ECO）：阿富汗、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦	货物	部分范围协议	授权条款
格鲁吉亚-亚美尼亚	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
格鲁吉亚-阿塞拜疆	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
格鲁吉亚-哈萨克斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
格鲁吉亚-俄罗斯联邦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
格鲁吉亚-土库曼斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
格鲁吉亚-乌克兰	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条

			条
印度-阿富汗	货物	公务员协会	授权条款
吉尔吉斯共和国 - 亚美尼亚	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
吉尔吉斯共和国 - 哈萨克斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
吉尔吉斯共和国 - 摩尔多瓦共和国	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
吉尔吉斯共和国--俄罗斯联邦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
吉尔吉斯共和国 - 乌克兰	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
吉尔吉斯共和国 - 乌兹别克斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰 - 阿塞拜疆	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰 - 白俄罗斯	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰 - 前南斯拉夫的马其顿共和国	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰 - 哈萨克斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰-摩尔多瓦共和国	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰-俄罗斯联邦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰 - 塔吉克斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰 - 乌兹别克斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条
乌克兰-土库曼斯坦	货物	FTA	关贸总协定》第20条。第二十四条

表1.7 自由贸易区的例子

自由贸易区	签名者
EEA (欧洲经济区)	奥地利、比利时、保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、联合国
ECUZ	30个欧洲经济区成员+安道尔、圣马力诺、土耳其
CEFTA (中欧自由贸易协定)	阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、摩尔多瓦共和国、黑山、塞尔维亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、联合国科索沃临时行政当局特派团(UNMIK)
北美自由贸易区 (北美自由贸易协定)	加拿大、墨西哥、美国
EU-CARICOM (欧盟-加勒比共同体)	27个欧盟成员国+安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多米尼加、格林纳达、圭亚那、海地、牙买加、蒙特塞拉特、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特里尼达和多巴哥
CAFTA-DR (多米尼加共和国-中美洲自由贸易协定)	哥斯达黎加, 多米尼加共和国, 萨尔瓦多, 危地马拉, 洪都拉斯, 尼加拉瓜, 美国
LAIA (拉丁美洲一体化协会)	阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国
ECOWAS (西非国家经济共同体)	贝宁, 布基纳法索, 佛得角, 科特迪瓦, 冈比亚, 加纳, 几内亚, 几内亚比绍, 利比里亚, 马里, 尼日尔, 尼日利亚, 塞内加尔, 塞拉利昂, 多哥
中部非洲国家经济与货币共同体 (CEMAC)	喀麦隆, 中非共和国, 乍得, 刚果民主共和国, 赤道几内亚, 加蓬
EFTA-SACU 欧洲自由贸易协定 + 南部非洲关税同盟	冰岛、列支敦士登、挪威、瑞士; 博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非、斯威士兰
CISFTA (独立国家联合体自由贸易协定)	亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦
南亚自由贸易协定(SAFTA)	孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡
APTA (亚太贸易协定)	孟加拉国、中国、印度、老挝人民民主共和国、大韩民国、斯里兰卡
东盟+3	10个东盟国家(文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、越南)+中国、日本、大韩民国
东盟-澳大利亚-新西兰自由贸易区	10个东盟国家+澳大利亚、新西兰
SPARTECA (南太平洋区域贸易和经济合作协定)。	澳大利亚, 库克群岛, 斐济, 基里巴斯, 马绍尔群岛, 密克罗尼西亚联邦, 瑙鲁, 新西兰, 纽埃, 巴布亚新几内亚, 萨摩亚, 所罗门群岛, 汤加, 图瓦卢, 瓦努阿图

总结

国际贸易是由不同层次的立法来管理的。全球协调是由国际协议，如世贸组织的关贸总协定和公约，如世

界海关组织修订的《京都公约》和联合国欧洲经济委员会的协调公约来实现的。然而，这些协议和公约需要反映在区域或国内立法中，以便向贸易界和政府机构提供可预测性。有时，实现这一目标所需的只是一项法令；有时则需

要进行整体改革。改革

国内立法与国际贸易法律环境相适应的程度对贸易潜力有着巨大的影响。如果各国要实现其在国际贸易中的雄心壮志，他们只需使其海关法律和法规现代化。

参考文献

海关联盟委员会，2011年，[网站]。可登录www.tsouz.ru/news/Pages/1-07-2011.aspx [最后访问日期：2011年9月27日]。

Mackay, Angela, 2008年，《边境管理和性别》。Gender and Security Sector Reform Toolkit.Eds.Megan Bastick和Kristin Valasek。日内瓦：DCAF、OSCE/ODIHR、UN-INSTRAW，2008年。

联合国欧洲经济委员会《协调货物边境管制国际公约》[pdf]。可登录www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf [最后访问日期：2011年9月27日]。

世界海关组织（WCO）：www.wcoomd.org/home.htm [网站]，[最后一次访问是2011年9月27日]。世界海关组织修订的《京都公约》：[www.wcoomd.org/Kyoto New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html) [网站]、[最后访问日期：2011年9月27日]。

世界贸易组织（WTO）：www.wto.org/ [网站]，[最后一次访问是2011年9月27日]。

世界贸易组织，世贸组织区域贸易协定信息系统[网站]。可从<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [最后一次访问是2011年9月27日]。

世贸组织的协议：原文和进一步的信息可从世贸组织网站上获得：

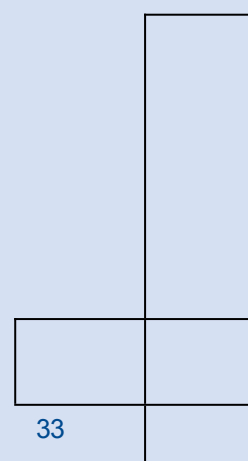
www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm[网站]，[最后一次访问是2011年9月27日]。

世贸组织，《2011年世界贸易报告》，[pdf] www.wto.org/english/res_e/booksp.../world_trade_report11_e.pdf [最后访问日期：2012年1月]。世界银行词汇：www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html [网站]、[最后访问日期：2011年9月27日]。

2从国内到 国际合作

目录

简介	33
2.1 欧安组织关于全面边界管理的承诺	33
2.2 边界效率低下对贸易和海关的影响	35
2.3 引入合作文化	36
2.4 综合边境管理 (IBM) 的概念	36
2.4.1 综合边境管理的类别	37
<i>服务内部合作</i>	37
<i>机构间合作</i>	37
<i>国际合作</i>	39
2.5 协调的边境管理	40
2.6 协作式边境管理	40
2.7 国内合作需要的政策制定	41
2.8 国际合作的政策要求	41
2.9 单一窗口	42
2.9.1 创建单一窗口环境的条件	43
2.9.2 引入单一窗口的优势	44
2.10 欧盟单一行政文件 (SAD) : 统一的工具	44
2.11 合作协议	44
2.11.1 谅解备忘录	44
2.11.2 双边协议	45
2.11.3 多边协议	45
2.11.4 与周边国家的合作	45
<i>"一站式"边界过境点</i>	45
<i>联合边界过境点和域外管辖权</i>	48
2.11.5 区域合作	49
总结	50
参考文献	51
方框2.1 边境口岸: 一位物流专家的观点	35
方框2.2 GATT	36
方框2.3 芬兰和俄罗斯联邦之间的合作	38
方框2.4 加拿大和美国的智能边境宣言和行动计划	39
方框2.5 前南斯拉夫的马其顿共和国的单一窗口项目	42
方框2.6 一个单一窗口的经验: 瑞典	42
方框2.7 一个单一窗口的经验: 芬兰	43
方框2.8 美国集装箱安全倡议	45
方框2.9 双边合作: 非洲-巴基斯坦过境贸易协定	46



方框2.15	欧亚经济共同体下的区域海关合作	49
方框2.16	欧洲联盟摩尔多瓦共和国和乌克兰边境援助特派团（EUBAM）。	49
方框2.17	中亚边境管理计划(BOMCA)	50
图2.1	新西兰的例子：政府内部和政府间的合作与一体化	38
图2.2	协调的边境管理	40
表2.1	政府利益相关者	41

2. 从国内到国际的合作

简介

跨境交易的增加和全球贸易对国家经济的重要性这两个事实迫使政府制定更有效的边境管理程序。由于海关当局的角色正在从单纯的照顾一个国家的财政收入转变为在管理国际贸易中发挥更重要的作用，过时的工作方法会限制海关组织和其他边境机构的效率。为了应对全球化带来的新挑战，边境机构越来越多地进行合作和发展伙伴关系。本章首先介绍了欧安组织的边境安全和管理概念；在介绍完之后，它首先探讨了国内的合作经营问题，然后转向研究国际合作的各个方面。它还讨论了综合边境管理（也被称为“协调边境管理”或“合作边境管理”）、所谓的单一窗口、单一行政文件（SAD）和一站式过境的观念。

理或协调边境管理的全部内容、

2.1 欧安组织的承诺

关于综合边境管理

新欧安组织边境安全和管理概念（欧安组织，2005年）。

欧安组织边境安全与管理概念（BSMC，或称“概念”）是一份核心文件，欧安组织参与国据此在贸易和运输便利化、边境检查（无论是人员、车辆还是货物）、新出现的跨国威胁及其在整个欧安组织地区的影响等领域做出全面安全承诺。该概念是全面的，因为它是跨层面的，也就是说，它反映了欧安组织工作方法中固有的三个层面：政治军事层面，经济和环境层面，以及人类层面。

虽然该概念本身不是一项国际文书，但它构成了欧安组织参与国对追求开放和安全边界的承诺。它反映了它们的共识，即应对欧安组织地区日益增长的跨界性质的方法是努力合作实施共同和全面的边界管理战略。

欧安组织的边境安全和管理概念并不包括综合边境管



人权、难民和人道主义法，以及欧安组织的相关承诺，促进有尊严地对待所有想要跨越边界的人；

尽管它确实包含了两者的要素，只要它们适用于56个参与国。此外，该概念坚持机构内、机构间和国际合作的标准。

历史：欧安组织的边界安全和管理概念于2005年12月在卢布尔雅那举行的欧安组织部长理事会第十三次会议上通过。欧安组织参与国由此承诺促进开放和安全的边界，并加强国家间的互利合作，特别是通过努力促进经验和良好做法的分享。该概念及其相关活动旨在协助参与国应对跨国威胁，如恐怖主义、有组织犯罪、非法移民以及非法贩运武器、毒品和人类。

该概念的核心目标是：

- 1) 根据相关法律框架、国家间法律和欧安组织的承诺，促进人员、货物、服务和投资的自由和安全的跨界流动，特别是通过加强旅行证件的安全和酌情鼓励可能放宽签证制度的情况.....；
- 2) 减少恐怖主义的威胁，包括预先制止与恐怖主义和其他犯罪活动有关的人员、武器和资金的跨界流动；
- 3) 防止和镇压跨国有组织犯罪、非法移民、腐败、走私和贩运武器、毒品和人口；
- 4) 促进边境服务的高标准和合格的国家结构；
- 5) 根据相关的国家法律框架、国际法，特别是

息共享；

- 6) 为边境地区的社会和生态发展创造有利条件，并为居住在边境地区的所有社区居民的繁荣和文化发展创造有利条件，使其获得所有机会；
- 7) 促进共同经济发展的前景，帮助在欧安组织地区建立自由、安全和正义的共同空间；
- 8) 确保商品供应的国际运输线路的安全。

下文转载的附件 "欧安组织可能的贡献" 概述了本组织在实现该概念的目标方面的作用。

应有关参与国的要求，并在它们能够提供比较优势和附加值的情况下，欧安组织根据从与边界有关的方案中吸取的经验教训，可以采取以下形式作出贡献：

A. 促进工作：

1. 参与国之间就边界相关问题进行政治对话，包括欧安组织的斡旋；
2. 欧安组织有关文件以及安全合作论坛拟定的决定中提到的边境地区的建立信任措施；
3. 国家边防部门和国家主管机构之间通过在各级交流信息进行技术对话；
4. 可能的动员和协调援助。

B. 捐款的一般形式：

1. 如果一个国家提出要求，在制定和实施国家战略和行动计划方面提供技术援助，其依据是国家当局的愿景及其现有的承诺；
2. 为相关立法的发展、调整和统一提供技术援助；
3. 提供技术援助，通过分享最佳做法提高边境结构的有效性；
4. 通过分享良好做法和国际经验，为制定和实施培训计划和方案提供技术援助；
5. 通过建立对包括所有现有国际经验在内的资源的认识，包括新技术和专门知识，例如关于快速而有效的边境控制、边境检查站的建设等，实现全面的信

6. 确定适合边境服务的现有设备和用品的来源，以便有可能调动它们。

C. 在以下领域可能提供的专门援助

:

1. 打击恐怖主义、跨国有组织犯罪、非法移民和非法贩运核、生物、化学和常规武器及其运载工具和相关材料、危险废物、毒品和人口：

- (i) 加强关于上述安全威胁和挑战的国际交流网络和信息共享；

- (ii) 对边防部门和国家主管机构进行专门的犯罪培训；

- (iii) 确定犯罪专用设备和用品的来源，如果可能的话，调动现有资源；

- (iv) 识别非法或假证件的技术和非技术手段，旨在提高旅行证件和签证的安全性；

- (v) 鼓励缔结和实施跨境合作协议；

- (vi) 根据国际法律框架，在与恐怖主义和其他严重犯罪有关的刑事事项上，在与边境安全和管理有关的方面，促进实施和发展有关引渡和其他形式的法律合作的多边国际规范和做法；

- (vii) 加强合作，以防止和打击非法贩运毒品的威胁。

2. 人员的自由和安全流动：

- (i) 就出境和入境程序提供技术援助和专家意见，包括酌情简化签证程序；

- (ii) 关于加强旅行文件安全的专家建议；

- (iii) 为人员自由和安全的跨界流动提供便利；

- (iv) 欧安组织结构和机构就生活在边境地区的所有社区的人的权利和发展利益进行宣传 and 提供专家咨询，而不对属于少数民族的人有偏见；

- (v) 提高对移民和寻求庇护者权利的认识。

3. 经济和环境领域：

- (i) 分享关于进口、出口和过境的过境和海关程序的最佳做法，特别是确保国际运输线路的安全；
- (ii) 促进经济的跨境共同运作和促进当地边境贸易；
- (iii) 在对当地社区发展有影响的环境问题上，促进跨境合作；
- (iv) 在边境地区发生自然灾害或严重事故时，为跨境合作提供便利；
- (v) 确保商品供应的国际运输线路的安全，包括通过建立一个系统，提供关于跨境转移的货物和车辆的初步信息。

方框2.1是根据Catherine Truel（2011年）的采访整理而成。

方框2.1

边境口岸：一位物流专家的观点

根据供应链管理公司ISC Global的高级副总裁Sandro Rugel（2011年）的说法，近几十年来，海关的工作范围一直在变化。关税和其他关税贸易壁垒已经被越来越多的双边、多边和单边协议（GATT/WTO）所削弱甚至废除。虽然人们普遍认为，进口关税在短期内保护了国家生产，但从长远来看，它们阻止或至少不鼓励国家工业投资于更新、更先进的产品和生产工艺。这使得他们的产品在国际市场上的竞争力下降。因此，鲁格尔认为有必要进行一些改革。

从物流的角度来看，至关重要的是，过境两个或更多国家的货物的边境程序应在公司内部进行，并成为顺利的供应链过程的一个组成部分。这需要统一的和国际公认的文件，可以通过现有的IT系统以电子方式传输。此外，整个供应链上的这些文件的完整性必须通过极高的安全标准得到保证。在这个过程中，几乎不可能有任何非法的改变。

至关重要的是，现代海关组织应在各级配备训练有素和高薪的专业人员，他们应意识到自己在供应链中的重要作用。此外，最重要的是，所有国家的法律和法规应该是稳定的，供应链上的参与者应该能够期待各种海关立法和进出口程序的

2.2 边界效率低下对贸易和海关的影响

参与控制跨境交易的政府部门和机构之间缺乏协调，使贸易受到影响。贸易各方不仅必须适应不同类型的信息要求，而且更重要的是，必须适应以不同格式或在不同时间要求的相同信息。例如，在进口时，一个机构可能要求提供纸质信息，而另一个机构则要求将同样的信息以电子方式输入其系统。同样，在以后的日子里，可能需要以电子方式向拥有不同系统的第三个机构报告同样的内容。这种要求的分散不仅增加了错误的风险，而且也增加了交易的成本。此外，如果同一信息被不同的组织多次收集，边境机构的效率也会受到影响。

持久和可持续的应用。

然而，近年来，非关税壁垒已成为



一个普遍接受的现象，不适用于安全、恐怖主义威胁、健康和卫生问题以及人口贩运等事项。其中许多需要昂贵和耗时的过程

以及在边境口岸（BCPs）的身体检查。如果这些检查不能在“无例外”的基础上进行，就会有出错的空间，以及在不同层面上出现非法行为的可能性。

国家和国际当局必须合作，在很高的水平上解决这些问题。必须找到并执行有效和可行的反措施。高效和训练有素的海关和其他边境管理机构在这个过程中必然会发挥重要作用。

鲁格尔认为全球经济增长是支撑国家经济增长和社会和平的重要支柱。为使全球经济增长，国际供应链中必须有一个畅通无阻的流动。

一个物流中心的例子。

根据英国的一份文件《简化英国边境贸易》（2009年12月），据估计，贸易程序的成本，包括海关和过境程序，达到了贸易货物价值的2%至15%之间。据欧盟委员会称，将官僚贸易程序的成本减半，可使全世界的贸易商每年节省约3000亿欧元。仅在英国，在英国边境交易的货物价值中，只要节省1%的费用，每年就有近60亿英镑的价值。一项研究表明，在世界所有地区，关税等价物（进口延误产生的费用）超过了贸易关税的成本。水果和蔬菜每多转运一天，就相当于将其价格降低0.9%。

因此，很明显，在边境运作的机构之间的合作不仅会导致更好的处理效率，而且会节省大量的资金。然而，协调政府的边境活动需要结合许多不同的职能、文化和组织。一些国家之间已经启动了这种协调措施。在他们的经验中被证明行之有效的概念可以被视为“最佳做法”。

2.3 引入合作文化

边境机构合作的要求和基础反映在高级别文书中，如第一章“贸易和海关”中讨论的世界贸易组织的关贸总协定：国际法律框架”。

方框2.2

GATT

关于边境机构协调和共同运作的讨论是以1994年《关贸总协定》第八条为基础的。

- 与进口和出口有关的费用和手续，其中第1(c)段承认“有必要尽量减少进口的发生率和复杂性”。

削减和简化进口和出口文件的要求”。

在所有在边境运作的机构中，最经常负责引入边境协调活动的是海关当局。然而，在一些国家，这一角色是由海关以外的机构承担的。欧盟通常使用“综合边境管理”（IBM）的概念。其他机构，如世界海关组织更倾向于使用“协调的边境管理”，而世界银行经常提到“

合作的边境管理”。如第2.1节所述，欧安组织使用了

"综合边境管理"一词并不包括综合边境管理或协调边境管理的全部内容，尽管它确实包含了两者的要素，因为它们适用于所有56个参与国。

2.4 综合边境管理（IBM）的概念

欧盟委员会《西巴尔干地区综合边境管理指南》（欧盟委员会，2007年）对这一概念定义如下："IBM涵盖了参与边境安全和贸易便利化的所有相关当局和机构之间的协调与合作，以建立有效、高效和综合的边境管理系统，从而实现开放但受控和安全的边境的共同目标。"

根据全球运输和贸易便利化伙伴关系，综合边境管理的定义如下："边境综合管理是对边境机构活动的组织和监督，以应对便利合法人员和货物流动的共同挑战，同时维护边境安全并满足国家法律要求。"

综合边境管理旨在促进合法货物和人员的流动，同时维护边境安全并满足国家法律要求。它是通过以下方式实施的

塞尔维亚内什丁附近的边境口岸。



改善参与边境管理的所有有关当局和机构之间的合作和协调，如边防军、海关、兽医和植物检疫局、交通部和移民局。

有两类IBM，即一个国家内的边境机构之间的国内合作行动，以及邻国之间的国际协调。不同的边境机构之间的合作是IBM的核心要素，需要有一个被授权的、强有力的机构来领导这种合作行动。

世界海关组织对此作了如下阐述：“对综合边境管理的补充和最重要的是实施单一窗口，无论它是否基于计算机。联合国贸易便利化和电子商务中心提出了单一窗口的概念和实施准则，并作为UN/CEFACT建议发表

。

33. 单一窗口的实施[应

在实施综合边境管理制度时，应考虑]”。(世界海关组织，2008年)

2.4.1 综合边境管理的类别

根据欧盟委员会的综合边境管理指南（EC，2007），IBM主要涉及边境活动的协调和合作，同时确保满足法律要求。基本上有三个合作的支柱：

- 1) 服务内部合作
- 2) 机构间合作
- 3) 国际合作

服务内部合作

服务内部合作应被理解为在一个负责特定任务的部委或机构内进行的流程、信息和资源的内部合作与管理

。

有两种方式可以发挥这种作用(EC, 2007, pp. 19-20)：

- a) 地方、区域和中央各级当局之间的合作（口头合作）。这包括中央一级的部委或高层机构与位于边境的机构之间的服务内部合作。这可以通过信息的向下流动来说明，例如从一个部委或中央机构发出的新规定或指示，由边境的官员来执行。

- b) 同一级别的不同单位之间（横向合作）。这包括不同单位之间的合作



部门之间不同任务的责任划分；

- 综合信息技术系统和风险评估；
- 意识的建立和共同的责任最终导致各机构在中期内分担责任。

代表同一当局的单位，包括在内陆清关仓库。这可以说是各机构之间的共同运作，如农业部在边境和内陆的服务。

机构间合作

机构间合作应被理解为在地方一级进行的合作行动，例如，在边境地区。这是不同级别的不同部门的官员之间的横向合作和联合行动。

这是在进行：

- a) 在区域和中央层面；
- b) 承担与边境管理有关的不同任务的各部委或国家机构之间。

在实践中，这种类型的合作可以有不同程度的形式。它可以是日常的非正式信息交流，也可以是在边境的正式合作，还可以是定期的机构间规划或长期的共同行动战略。重要的是，要有程序来确定各自的责任和权力，以避免重叠和重复。

在实践中，共同运作和整合的互动和要求往往是复杂的。政府机构可能面临多方面的情况，需要他们领域以外的专业知识。

根据欧盟委员会的综合边境管理指南，在边境和国内有三种类型的机构间合作(EC, 2007, 第 21 页)

：

- 边境口岸的协调处理。所有各方都应清楚地了解规则和程序，包括其顺序，以及各主管

为了整合信息以提高供应链的透明度，利用欧盟海关代码获取抵达前的信息，并将来自不同行为者的实时运输数据提供给俄罗斯联邦的海关经纪人。

未来的合作计划包括：

- 多式联运的电子跟踪，包括基于移动解决方案的车辆引导和跟踪；
- 物流中心和货物终端的运营模式，在供应链中使用电子信息交换和自动识别；
- 与当局沟通的信息系统，如欧盟海关法要求的抵达前信息。

**俄罗斯
海关官
员审查
报关单**

。

国际合作

国际合作涉及（欧共体，2007年，第21-22页）：

- a) 边境两边的官员在地方一级进行合作。例如，这种合作的目的是改善日常的业务程序；
- b) 邻国之间的合作。这可以包括各种问题，如边界划分/划定、边界管理、组织联合巡逻，或组织相互联络办公室以加强信息交流；

- c) 在各国层面的合作。这涉及到跨国关注的问题和威胁，如跨境犯罪、非法移民、人口贩运、恐怖主义和货物走私。例如，它可以包括与各国的边境安全和管理机构分享有关犯罪活动的信息，制定共同的安全方案，谈判相互承认的协议，等等。

方框2.4介绍了加拿大和美国的智能边境宣言和行动计划，是在边境管理方面实施国际合作的另一个例子。

方框2.4

加拿大-美国智能边境宣言和行动计划

自2001年以来，加拿大和美国之间更强有力的边境合作已经通过《智能边境宣言》及其配套的行动计划得到发展。愿景是建立一个二十一世纪的边界，推进流动的便利化和安全。它建立在国家安全和经济安全不是竞争目标的原则之上。该宣言通过实施30点智能边境行动计划付诸实施。在国际上，该行动计划已成为成功的边境管理和合作的典范。智能边境进程的成功也已被公众、行业和其他政府广泛认可。

智能边境行动计划有四个支柱：

确保人员流动

将低风险的旅行者与高风险的旅行者分开，并为前者的流动提供便利，是人员安全流动中的一个重要方面。例如，加拿大和美国已经建立了NEXUS，这是一个促进低风险流动的自愿计划。

人。NEXUS已在11个高流量的边境口岸实施，并将通过实施NEXUS-Air扩大到航空旅客。

确保货物的流动

货物的安全流动是围绕着一个类似的原则组织的。在与私营部门的合作中，先进的信息和技术被用来识别和加速跨越加拿大和美国边境的低风险货物。例如，自由和安全贸易（FAST）计划促进了低风险、预先批准的商业货物和卡车司机的跨境流动。FAST目前已在12个流量最大的商业边界过境点投入使用。它得到了双边集装箱安全倡议的补充。

投资于安全的基础设施

加拿大政府正在投资6.65亿加元，以保护和改善其空中、

海上和陆地门户。美国《21世纪交通效率法案》也资助了交通



在美国走廊沿线和加拿大-美国边境的边境点的项目。两国继续加强边境基础设施，以更好地支持像NEXUS和FAST这样的项目，这可以从以下方面看出来

计划将FAST专用车道扩大到太平洋公路和大使大桥。

在执行这些目标的过程中进行协调和信息共享

加拿大和美国已经建立了边境综合执法队（IBETs），联合调查跨境犯罪和恐怖活动。边境综合执法队目前在边境沿线的15个地区运作。

资料来源：加拿大公共安全局；加拿大公共安全部，2008年。

iStockphoto

在美国和加拿大边境的加拿大海关。

2.5 协调的边境管理

下面引用的协调边境管理（CBM）的定义来自世界海关组织第2号研究论文《协调边境管理--概念文件》（Aniszewski，2009年6月）。

"协调边境管理"一词是指国内和国际边境管制机构在寻求提高管理贸易和旅行流量的效率，同时保持与合规要求的平衡方面所采取的协调办法。虽然许多组织将其称为"综合边境管理"，但世界海关组织更倾向于"协调边境管理"，因为它突出了政策、方案和交付结果的协调原则，同时避免了任何倾向于单一解决方案的看法。(Aniszewski，2009年6月，第6页)

"协调的边境管理代表了一种管理边境的方法，涉及到公共服务机构以一种共同的方式跨领域工作，以实现一个共同的目标，从而提供一个有凝聚力的政府应对边境管理的挑战。"(Aniszewski，2009年6月，第8页)

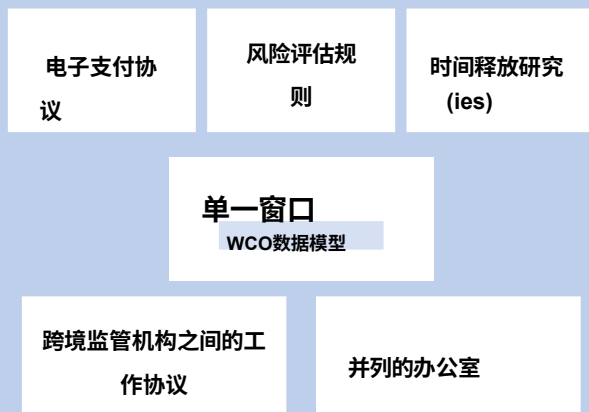
像IBM一样，CBM包括两个不同的层面：国内边境管理系统（包括服务内部合作和机构间合作）和国际边境管理系统。

它所带来的关键优势在政府和各个边境机构层面都能感受到。除了政府的利益相关者，建立信任措施也有利于私营部门（最明显的是货运代理、承运人以及工业和商业协会）。

世界海关组织的图说明了建立信任措施系统的关键要素。其中一

图2.2

协调的边境管理



资料来源：世界海关组织，2011年。

2.6 协作式边境管理

传统上，海关和其他边境管理机构的角色是 "边境守门人"，而世界银行的 "合作边境管理" 概念是基于这样的前提：在当前的全球经济背景下，边境机构和国际贸易界需要合作，以实现有利于各方的共同目标（Doyle, 2010, 第15-16页）。

协作式边境管理的特点是 "虚拟边境" 的概念，包括整个运输和供应链，货物和乘客可以在到达实际边境之前被评估为可接受性和通关，"（Doyle, 2010 年，第16页）。海关细分"、"情报驱动的风险管理" 和 "可信客户"（如授权经济运营商）的原则在这个概念中发挥了重要作用（Doyle, 2010, pp.16-17）。

协作式边境管理概念的关键组成部分包括以下内容，这些内容改编自《世界海关杂志》第4/1卷（Doyle, 2010年，第18-19页）：

- 政策的设计应以绝大多数旅行和贸易是合法的为前提。这意味着，除其他外，加强政府内和机构间的网络安排；
- 进程应基于 "基于结果" 的指标进行，如提高海关合规水平、出口竞争力等，而不是侧重于 "产出"，如检查合规的交易量；
- 边境管理工作人员应充分掌握管理新程序所需的必要技能、知识和行为；
- 建议使用信息技术，以满足国内和国际上对互动和信息交流日益增长的期望；
- 基础设施和设备的升级是提高监管控制和贸易便利化进程有效性的一个重要步骤。

上述三种模式都强调了在边境管理方面加强合作和协调的政治任务（2.4-2.6）。

为了实施国内和国际的协调，明确而有力的政治授权是绝对必要的。这些要求如下：

- 来自最高层的政治支持（即总理办公室或对其他相关政府组织具有权威的类似实体）；

- 设计允许IBM实施的国内立法和法规；
- 指定一个牵头机构；
- 设计与其他机构和政府行为者的谅解备忘录（MoU）。

2.7 国内合作所需的政策制定

在实践中，边境是一个繁忙的地区，许多政府组织都存在。一些有实际存在，而另一些则将其活动委托给海关当局。例如，在对英国安全环境的研究中，SITPRO确定了一系列政府利益相关者，并将其分为两组：具有直接负责控制跨境环境的行政权力的组织，以及具有政策制定作用的其他组织。在这些组织中，有些组织在边境有存在，如海关，而有些组织只在中央政府层面有代表，如贸易部。有些则在两个层面都有代表。

所有这些在边境活动的组织都有不同的战略目标、要求、文件、程序和IT系统。这有可能造成大量的文书工作和重复工作。因为这些组织

表2.1改编自英国《国际贸易中的安全倡议审查》，SITPRO（表3，第8页）。

表2.1 政府利益相关者

行政人员	政策
• 英国税务与海关总署（HMRC）	• 女王陛下的税收和海关
• 港口卫生管理机构	• 运输部
• 商业、创新和技能部（原BERR）。	• 内政部
• 民用航空局	• 商业、创新和技能部（原BERR）。
• 健康与安全执行委员会	• 环境、食品和农村事务部（DEFRA）。
• 英国边境署	• 食品标准局
• 英国财政部	• 健康与安全执行委员会
• 海事和海岸警卫队	• 英国财政部
• 药品和保健品监管局	• 植物健康和种子监察局
• 植物健康和种子监察局	• 国家兽医局
• 警察	
• 交通专员/交通部	
• 车辆和操作人员服务机构	



驻扎在前南斯拉夫的马其顿共和国比托拉的一名边防警察向他的同事介绍如何识别假证件。

他们有自己的垂直报告方式，往往独立工作，从而带来了活动重叠的风险。缺乏协调也会导致相互冲突的指示和要求。

2.8 国际合作的政策要求

国际合作可以发生在邻国的海关组织之间，也可以发生在地理上相距甚远的领土之间。在非邻国之间，国际合作可以通过国际协定或批准公约的方式产生。

下面列出的国际公约都含有国际合作的内容。最相关的公约在第一章“贸易和海关”中有更详细的描述：国际法律框架”。

- 世界海关组织《关于简化和协调海关手续的国际公约》（京都公约，1974年）。
- 联合国欧洲经济委员会《协调统一货物边境管制国际公约》（日内瓦，1982年）
- 关于国际公路货运通行证制度下国际货物运输的海关公约》（TIR公约，1975年）
- 关于预防、调查和再预防海关犯罪的行政互助国际公约》（内罗毕，1977年）
- 国际商品名称及编码协调制度公约》（布鲁塞尔，1983年）
- 世界海关组织《临时入境公约》（Istan-bul, 1990）
- 国际公路货物运输合同公约》（CMR；日内瓦，

1956) 。

2.9 单一窗口

有一些实用的工具，旨在改善国内和国际的合作和协调。

建立一个“单一窗口”是大多数边境管理模式所支持的事情。边境管理模式

世界海关组织对单一窗口的定义如下：“一种智能设施，允许参与贸易和运输的各方在一个单一的入口点提交标准化的信息和文件，以满足所有进口、出口和过境的相关监管要求。”(世界海关组织，2010)

方框2.5改编自 *评估和监测团 (AMT) 报告：加强西巴尔干和土耳其的综合边境管理* (国际移民组织/IOM，2010年，第59页)。

方框2.5

前南斯拉夫的马其顿共和国的单一窗口项目

单一窗口项目EXIM于2008年11月在前南斯拉夫的马其顿共和国开始运行。该系统是单一窗口/一站式服务 (SW/OSS) 系统的一部分，该系统仍在开发之中。

它目前连接了16个国家机构。EXIM系统每天24小时开放，有一个在线界面，允许经济运营商以电子方式申请和接收进口所需的所有文件。

和出口许可证以及关税配额。许可证和配额是按照“先到先得”的原则发放的。该系统还允许对行政税和其他费用的支付进行电子跟踪。EXIM系统已经引入了所谓的进出口控制和一站式服务控制的单一窗口系统的第一阶段，它减少了过境的时间和程序。

对人员和货物的控制。参与进出口业务机构认识到，有可能进一步完善和简化程序，并有可能进一步完善和简化。

为扩大项目的范围。在第二阶段，该系统将被整合到新的海关

数据处理系统 (CDPS)、IBM系统、兽医IT-系统、运输IT系统，并将包括进出口所需的其他证书。海关安全控制是在边境口岸进行的，而货物的清关是在内陆进行商业和财政检查后进行的。

海关非常善于对商业贸易和交易进行风险评估和选择。这在一定程度上是通过以下重大发展实现的

在ASYCUDA系统中设定的基于风险的选择性标准中，然后将其应用于进口申报。一个综合风险管理系统已经到位，控制和调查部门的风险分析部门在中央和国家层面上负责实施风险分析和选择性，以及制定风险概况和指标，供整个海关使用。已经建立了一个风险分析的中央数据库。该数据库通过收集各种来源的信息，特别是海关报关单，每天进行更新。

方框2.6改编自欧洲经委会单一窗口案例研究库，2009年。

方框2.6

一个单一窗口的经验：瑞典

约有12,000家公司和7,000名公民

使用瑞典海关提供的一个或多个单一窗口服务。主要客户是进口商、出口商和报关行。

单一窗口最初是由瑞典政府的专项资金资助的。今天，当新的服务被设计和实施时，融资是在分配给每个公共服务的现有预算下进行的。一些正在进行的倡议利用公私伙伴

关系来开发新的和更复杂的系统。

在瑞典，单一窗口环境的引入带来了以下好处：无缝流程、更高的质量/更少的错误、信息的重复使用和公共服务部门的快速处理。向不同的公共服务部门两次提交相同的信息所花费的时间和金钱更少。这意味着

合规成本已大大降低，根据每个运营商的前提条件，估计数字在20%至50%之间。电子化的信息共享也意味着更少的错误和更高的质量，这反过来又意味着流程中更大的流畅性和无缝性。

对瑞典政府来说，单一窗口的引入意味着必须在需要较低技能的任务上花费更少的时间，并允许将资源分配给更复杂或不可能计算机化的过程或程序。

一个例子

出口退税的单一窗口使瑞典海关花在单据控制上的时间减少了50%，瑞典农业委员会的处理时间减少了40%，客户收到补贴的时间是单一窗口开始运作前的一半。

根据欧洲经委会的说法，“单一窗口”可以被描述为“一个允许贸易商向单一机构提交信息以满足所有进口或出口相关监管要求的系统”。在实践中，这意味着单一窗口提供了一个“入口”（物理或电子性质）来处理与国际贸易交易的释放和清算有关的所有程序、数据和要求。整个过程由一个机构监督，该机构与其他机构进行协调，并牵头进行联合控制（UNECE，2003，第2页）。

国际商人必须准备并向各种政府管制机构提交越来越多的信息。这些广泛的程序性要求可能成为企业的严重障碍，并可能阻碍国际贸易的发展。对于边境安全和管理机构来说、

建立一个单一窗口设施可以使贸易和政府机构之间的信息流得到简化和精简。电子单一窗口将在第七章“信息和通信技术及非侵入式检查”中详细讨论。

2.9.1 创建单一窗口环境的条件

为了实施单一窗口环境，需要满足以下条件（UNECE，2003，p.3）：

- 与贸易有关的法律数据要求应尽量减少，数据集也应统一；
- 使用信息和通信技术，以最大限度地提高数据流量，从而使国际贸易更快、更容易和更低的成本；
- 使用世界海关组织的海关数据模型，它是

方框2.7改编自欧洲经委会单一窗口案例研究库，2009年。

方框2.7

单一窗口的经验：芬兰

在20世纪90年代初，当一艘船抵达芬兰港口时，可能需要填写多达7种不同的表格。这些表格的内容有80%到90%是相同的，只有布局不一致。其内容相当基本，包括有关身份识别的信息、

预计到达时间（ETA）或预计离开时间（ETD），货物和危险货物（DG）。

在统计层面上的细节。因此，所做的很多工作被认为是不必要的和昂贵的。

第一项任务是说服不同的主管部门相信改革的必要性，并实现一个共同的纸张表格。对成本的初步估计表明，在全国范围内有可能节省几十万欧元。这个过程开始于1991年，第一个电子系统建立于1993-1994年；最初是在IBM主机上的RB2数据库和哑巴终端。目前的PortNet系统自2000年以来一直在运行，取代了旧的基于主机的系统。在过去的十年里，已经进行了几次升级。

用户（通常是船舶代理或终端操作员）可以输入以下信息并执行以下功能：

- 到港通知，包括船舶ID、ETA、目的港、前一个港口、详细的危险货物通知、货物通知（最初为统计水平，向一般

货物申报方向发展，由海关办公室接受）、乘客名单、船舶规定；

- 港口离境通知，与上述类似，但目前不太完整（正在进行新的开发）；
- 为船舶停靠签发一个统一的海关参考号，在整个访问期间有效；
- 缴纳航道费，并对航道费的免除作出权威决定；
- 签订了合同的航线船舶的豁免清单

一家当地的船舶废物处理公司；

- 向港口提出允许某些特定危险品入港的请求，作为回应，该港口对该事项的决定；
- 国际船舶和港口设施保安规则（ISPS）通知（安全通知，由国际海事组织规定）；
- 关于集装箱的码头通知；
- 船舶数据库，包括所有以前访问过芬兰的船舶的相关基本信息；
- 国际海运危险品(IMDG)代码数据库的一个限制集；
- 联合国LOCODE数据库，包括港口地区；
- 关于所有使用该系统的代理人的ID和联系数据的数据库；
- 关于港口的ID和联系数据的数据库；
- 要订购港口服务，如拖车、水电、电话（一个非常少用的功能）；
- 有六种根据信息自动生成的IMO FAL表格。

在前计算机时代，船舶代理人通过传真或手工向所有当局提交单独的纸质文件。一个有记录的案例显示，每年的传真数量从50,000份减少到365份。旧制度并不鼓励代理人通过发送新的传真或手工文件来纠正错误。这根本就没有做到。有关船舶的数据必须是准确的，即使代理人没有掌握这些信息。因此，代理人发明了他们不知道的东西。对于航线船舶来说，将旧的通知书复制到新的通知书中，只修改更改的部分，显然是有好处的。此外，港务局可以而且经常将PortNet信息导入他们的开票系统，以便自动开票。

这产生了总额超过35亿美元的节约。(亚太海关新闻, 2009)

是政府和贸易之间的合作努力。它为数据的简化和协调提供了一个有效的框架。国际合作的核心是数据的交流。显然,如果有关伙伴使用的是相同质量、数量和格式的信息,合作就会容易得多。世界海关组织的数据模型不仅将海关机构收集的数据标准化,而且还将收集数据的格式标准化。这是未来合作发展的良好基础。

2.9.2 引入单一窗口的优势

如果引入单一窗口系统,会有很多好处(UNECE, 2003, 第3页)。

对贸易商来说:通过更快的清关和放行节约成本,提高政府法规的可预测性和透明度,以及更好和更有效地利用现有资源。

对政府来说:更高的合规性,有机会使用风险管理技术进行控制和清理,更好和更有效地利用现有资源。

随着时间的推移,一些"单一窗口"计划得到了发展,现在这些计划在世界各地得到了有效的实施(UNECE, 2003, 第3-4页):

- 在瑞典和荷兰有一个*单一的机构*,由海关执行任务,并执行其他政府当局分配的所有与边境有关的控制;
- 美国有一个*单一的系统*,那里有一个试点计划,允许贸易商和企业一次性输入标准化的数据。然后该系统直接将这些数据分发给主管机构;
- 在新加坡和毛里求斯有一个*自动化系统*。该系统允许贸易商向各主管部门提交电子申报,以便处理和批准。被批准的许可证随后会自动发回申请人的电脑。就新加坡而言,应缴的费用和关税会自动从申请商人的银行账户中扣除。

此外,韩国海关总署(KCS)已经推出了一个*基于互联网的海关门户网站系统*。从这个门户网站,贸易商可以获得不少于162项行政服务。该门户网站已发展成为一个连接14个不同政府机构的单一窗口。在2008年,

门之间的关系。它们还可以用来定义角色和职责。

2.10 欧盟单一行政文件 (SAD)

：统一的工具

SAD是欧盟范围内的报关单 (EC, DG Taxation and Customs Union, 2006a)。它于1988年引入, 以实现欧盟报关数据收集的现代化。它在欧盟与第三国的贸易框架内使用, 并用于非欧盟货物在欧盟内的流动。

在欧盟, 实施单一行政文件 (SAD) 有以下目的:

1. 确保国家行政要求的公开性。这种公开性构成了进步和简化的基础;
2. 合理化并减少行政文件 (包括统计、税务、运输和变更控制文件);
3. 减少信息量, 使所需数据标准化;
4. 创造一种在所有成员国都能理解的语言。这缓解了在不同国家起草的文件的语言问题, 因此, 建立了共同的代码, 并协调了可能从一个成员国传输到另一个成员国的数据。

欧洲自由贸易联盟 (EFTA) 国家自1988年引入欧盟的SAD以来, 也一直在使用。欧盟和欧洲自由贸易联盟国家已经着手 "扩大" 《关于简化货物贸易手续的公约》。还建立了一个机制, 在某些条件下, 允许第三国成为该公约和欧盟萨德的缔约国。所有欧盟候选国都有义务在加入欧盟之前引入和使用萨德, 并在操作上、法律上和技术上为共同过境系统做好充分准备。其他国家也对《萨德》表现出兴趣, 一些国家已经在全国范围内引入《萨德》。

2.11 合作协议

有许多类型的合作协议可以使用。

2.11.1 谅解备忘录

谅解备忘录 (MoU) 是通常用来界定几方之间关系的文书。除其他事项外, 它们可用于界定政府内部不同部

边界上各机构的责任。谅解备忘录可以成为具有法律约束力的文书，但前提是它们必须包括涵盖各方义务、仲裁和相互考虑等问题的法律要素。谅解备忘录也经常用来修改现有的条约，而不需要完全重写原始条约。谅解备忘录的一个优点是，它们不需要政府的立法部门批准，因此可以相对容易地缔结和实施。如上所述，在引入诸如IBM或CBM等边境管理模式的同时，所有相关机构往往会缔结一份谅解备忘录。

方框2.8描述了美国的集装箱安全倡议，其内容改编自美国海关和边境保护局的出版物《*集装箱安全倡议：2006-2011年战略计划*》和美国国土安全局的网站。

对CSI的进一步解释见第三章“平衡安全与贸易和运输便利化以及



在检查过程中，一个货物集装箱被密封。

框2.8

美国集装箱安全倡议

美国集装箱安全倡议（CSI）解决了恐怖分子可能利用海运集装箱运送武器对边境安全和全球贸易造成的威胁。集装箱安全倡议提出了一个安全制度，旨在确保所有构成潜在恐怖主义风险的集装箱在被放置到运往美国的船上之前，在外国港口被识别和检查。

美国海关和边境保护局（CBP）已经派驻了由CBP和移民与海关执法局（ICE）的美国官员组成的多学科小组，与外国政府的对应方一起工作。

他们的任务是瞄准和预先筛选集装箱，并开发与以下方面有关的额外调查线索

通过CSI，美国海关当局与东道国海关当局合作，建立识别高风险集装箱的安全标准。高风险集装箱在装运前通过非侵入式检查（NII）和辐射探测技术进行筛查。

到美国港口。

发展与私营行业的伙伴关系”。

2.11.2 双边协议

在边境，双边协议的实施和可见度将取决于协议和如何将其转化为国内立法。通常情况下，这只会导致新的内部程序和文件。然而，在某些情况下，它可以是高度可见的，例如，在美国的集装箱安全倡议（CSI）中，涉及到美国海关官员被派往一个外国港口，这使得美国 and 该国之间的协议非常明显（见方框2.8）。由于海关越来越需要监测供应链上的合规性，而不仅仅是在边境口岸，这种国际合作成为一种必要。例如，贸易协定的增加，特别是当影响到高税率的部门时，需要健全的国际合作。

2.11.3 多边协议

多边协议就其性质而言，很少直接适用于边境地区。为了实施，它们通常需要被转化为国内立法。例如，世贸组织协议就是如此，其中的“最惠国”关税是国内关税的基础，在边境上用于征收关税和税款。第1章“贸易和海关”中详细讨论了各种多边协议和国际公约：国际法律框架”。

2.11.4 与周边国家的合作

协调一个国家的各个政府机构在边境的活动本身就是一种挑战，但与另一个国家的机构进行协调时，还必须考虑更多因素。协调有很多好处。两个国家之间的快速过境使商人能够为边界两侧的客户提供服务，从而扩大他们开展业务的区域。它还允许不同国家的海关当局通过在其共同的过境点整合资源来实现规模经济。目前，海关当局使用几种方法来协调其边境管理活动。

“一站式”过境点(BCPs)

尽管对“一站式”口岸没有一个包罗万象的全球定

义--其法律地位的基础可能从谅解备忘录到双边协议不等，但世界海关组织的一份出版物列出了以下特征（Kieck, 2010）：

- 两国的办事处都位于附近，因此只需“一站式”办理过境手续；
- 界定了一个（或多个）控制区，两国官员在其中根据各自的法律进行控制；
- 控制区包括办公室、检查区

- 和相关设施，并且通常只位于一个国家的国家领土内；
 - 移民和进出口手续的处理是两国之间的无缝交易；
 - 对货物或车辆的检查和搜查通常在两国官员在场的情况下进行。
- 一站式边境管制站在执法和经济利益方面都有一些优势。两个国家的边境当局并肩工作，通过分享情报和更好地利用现有资源（共同使用基础设施、扫描仪、人员等），提高了整体效率。此外，沟通往往更容易，等待时间和费用也大大减少。

方框2.9引自贸发会议2011年2月4日发布的一份新闻稿，可在贸发会议官方网站上查阅。

框2.9

双边合作：阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定

2011年2月中旬，阿富汗和巴基斯坦开始运作一项新的协议，旨在缓解两国之间和通过两国的贸易流动。该协议2010年10月签署的协议反映了贸发会议关于利用贸易便利化安排来刺激这两个国家的经济发展的长期建议。

《阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定》（APTTA）继承了1965年巴基斯坦和阿富汗之间签署的《阿富汗过境贸易协定》（ATTA），以促进利用巴基斯坦卡拉奇港从阿富汗出口和进口的货物过境。目前的协议允许使用更多的港口和更多的运输工具--包括阿富汗的卡车--并增加了过境点的数量。它还规定，阿富汗可以利用巴基斯坦和印度之间的陆地边界向印度出口。该协议还设想利用阿富汗领土进行巴基斯坦和中亚国家之间的贸易。

贸发会议长期以来一直倡导改善过境安排能给阿富汗和巴基斯坦带来的潜在利益。对阿富汗来说，主要的好处是通过巴基斯坦的港口改善进入海外市场的机会。对巴基斯坦来说，这尤其是

对获得更好的中亚市场准入机会非常重要。此外，过境贸易-货物通过两地之间的贸易。



卡车越过边境进入阿富汗。

通过扩大使用阿富汗这个内陆国家的运输物流服务，以及更多地使用巴基斯坦的港口，可以创造收入。虽然阿富汗是一个内陆国家，但它的地理位置使它有可能作为通往中亚内陆的贸易门户发挥巨大作用。在巴基斯坦，首先是卡拉奇的码头，以及巴基斯坦的进口商和出口商，可以从以下方面受益

从阿富汗出发和前往阿富汗的额外交通可以产生规模经济。从长远来看，更高的贸易量带来的规模经济有助于降低所有贸易商的交易成本。较低的交易成本有助于进一步扩大国际贸易—这就是经济学家所说的“良性循环”。在这两个国家，贸发会议目前正在实施世界银行资助的贸易便利化项目，其中包括提高巴基斯坦和阿富汗之间双边过境制度效率的措施。为了实现使巴基斯坦的对外贸易与国际标准接轨的目标，政府的商业部与UNCTAD合作，在2001年启动了国家贸易和运输便利化项目。在其他一些成就中，该项目成功地促进了国家贸易和运输便利化项目的建立。

在此基础上，我们将继续与运输便利化委员会（NTTFC）合作，为进入和/或离开该国的货物引入单一行政文件。现在使用的货物申报单适用于单一行政文件

以促进贸易。贸发会议与NTTFC和商务部的合作正在贸易和运输便利化项目2下继续进行，该项目于2010年开始运作。第二个项目的目标之一是改善国际过境，包括实施《亚太贸易协定》，以及其他旨在扩大巴基斯坦进入中亚市场的步骤。

在阿富汗，贸发会议自2004年以来一直与财政部和商业部合作。它的紧急海关现代化和贸易便利化项目包括实施贸发会议的海关数据自动化系统（ASYCUDA），以及支持阿富汗的入世进程。

世界贸易组织。它还筹备《亚太贸易协定》的谈判提供了援助，并将为其实施提供援助。

更重要的是，正如国际海关大学网络在最近的一篇文章中所指出的（Kieck, 2010, p.7）：“一站式概念可用于打击欺诈行为，因为它有助于在单一报关单的基础上进行货物清关，从而防止用一套文件替代另一套文件”。

一站式概念通常要求将所有的边境管制职能转移到一站式设施中。然而，在过渡阶段，两个海关管理机构

原则上可以同意进行联合海关控制，而其他功能，如移民控制继续以两站方式进行。在一些过境点，即使是这种最低限度的干预也可能转化为显著的时间节约和效率提高。随着时间的推移，应该有可能将一站式的概念落实到所有的边境管制职能。

方框2.10改编自 *评估和监测团 (AMT) 报告：加强西巴尔干地区和土耳其的综合边境管理*（国际移民组织/国际移民组织，2010年，第23页）。

框2.10

阿尔巴尼亚执行“一站式”控制原则的情况

在阿尔巴尼亚，已经通过了实际执行“一站式”控制原则的联合标准程序，并在所有主要的边境口岸设立了由海关和边境管理站官员组成的共同综合边境管理小组。风险分析是在内政部、财政部以及农业、食品和消费者保护部批准的一项法案的基础上进行的。该法案规定了信息交流的合作方式

所有边境机构之间的合作，与联合风险分析有关。阿尔巴尼亚有关当局为实施“单一窗口概念”采取了一些步骤，包括2009年1月，阿尔巴尼亚海关与边境和移民警察签署了一项协议，在与前南斯拉夫的马其顿共和国和希腊的边境实施一个旅客和货物试点项目。目前，该项目正处于试验阶段。

方框2.11是基于白俄罗斯共和国国家海关委员会提供的信息（2011年）。

BOX 2.11

白俄罗斯边境口岸的一站式通关程序

白俄罗斯的一站式边境清关程序将所需的所有类型的控制集中在一个地方，也就是说，海关、边境、兽医、卫生和其他清关的控制。这样做的好处是，除了在检查站区域内的交通标志处停车外，任何一方都不必在检查站停留一次以上。

检查站的新通关系统运作如下：

- 对人、他们所驾驶的車輛和/或他们可能运输的任何货物的必要清关是在一个地方进行的，通常不需要任何人从其车辆上下来；

- 各个国家控制机构的官员来到停放的车辆前，进行了办理必要的通关手续（询问人员、检查车辆）；
- 必要的文书工作由一个国家当局的官员直接移交给下一个国家当局的官员来完成。
- 一站式程序的好处如下：
 - 自然人在检查站的总通关时间已经减少（绿线通关为2-3分钟，红线通关为15分钟）；
 - 过境变得更容易了（不需要下车）。

方框2.12改编自Kieck, 2010, 第6-7页。

BOX 2.12

一个案例研究：挪威和瑞典之间的合作

在挪威和瑞典之间的边境口岸，一个国家的官员被授权在他们自己的控制之外代表另一个国家实施控制。这种一站式安排的变化需要高度的协调，特别是需要所有各方之间的信任。



"一站式"边境口岸带来许多好处。

联合过境点 (BCPs) 和域外管辖权

一站式协议仔细界定了域外管辖权的应用 (Kieck, 2010, p.10)。其中, 必须解决的问题有

- 边界/边界区的明确划分;
- 控制的顺序;
- 官员的权力, 包括对犯罪案件的管辖权, 以及外国官员的豁免权;
- 将控制的执行限制在指定的控制区;
- 在开始办理入境国的手续之前, 要完成出境国的手续;
- 明确从一个国家的管制区收取的收入转移到另一个入境国; 以及转移被扣留和扣押的货物。

方框2.13和2.14引自贸发会议贸易便利化谈判信托基金, 第14号技术说明, 2011年1月 (Rev.3), 可在贸发会议网站查阅。

BOX 2.13

对贸易的优势: 津巴布韦和赞比亚之间的一站式边境站

2009年12月, 随着公路基础设施大修的最近阶段的完成, 非洲的贸易得到了推动。

津巴布韦和赞比亚之间的 "一站式" 边境检查站将运送货物穿越非洲大陆的运输者的等待时间减少了一半, 有助于改善商业和投资环境。

该边境站是南北走廊 (NSC) 升级的一部分。南北走廊是非洲的主要贸易路线之一, 穿过坦桑尼亚、民主共和国和中国。

刚果、赞比亚、马拉维、博茨瓦纳、津巴布韦、莫桑比克和南非。国家间边境的等待时间增加了企业的成本, 这

必须向运输公司支付费用, 因为这些公司的司机在处理文件时闲置时间长达3天。这也降低了全球公司在非洲境内进行贸易的积极性, 因为货物在欧洲只需要几天的路程, 却要花费数周的时间。例如, 来自刚果民主共和国铜矿带的一批铜可能需要两到三周的时间才能到达南部港口, 但在欧洲同样的旅程只需要48小时。新的过境点将简化边境检查程序, 因为那些通过它的人现在只需要提交一次文件。

BOX 2.14

南非-莫桑比克边境和西非的其他联合边境管制点的例子

2007年9月, 经过几年的准备, 南非和莫桑比克的总统签署了一项关于在两国边界建立一个联合边境口岸的双边协议。南非已同意为主要基础设施的安装提供资金, 而两国正处于建立必要的双边工作组以开展筹备工作的进程。这些技术工

作组将处理以下事项: 法律框架、基础设施、信息和通信技术、操作程序、人力资源和培训、安全和安保以及边境管理。此外, 还设立了一个通信部门, 以便让所有利益相关者--公共和私人--了解进展情况并征求意见。

在西非，计划在加纳和布基纳法索之间的边界、布基纳法索和马里之间的边界以及塞内加尔和马里之间的边界建立联合边境点。这些举措是在国家政府、欧盟、非洲开发银行和世界银行资助的走廊发展背景下进行的。大部分的准备工作是由西非经济和货币联盟委员会进行的。在制定关于法律和业务框架以及基础设施和边境口岸管理的示范协议方面，进展顺利。

2.11.5 区域合作

在关税同盟中，一组国家同意消除它们之间的关税，并对来自世界其他地区的进口产品制定共同的对外关税。关税同盟是一种意义深远的区域合作形式。下面提供了一些例子。

当几个国家拥有共同的边界时，他们往往认为区域合作是可取的。欧盟和其邻国之间就是这种情况。

除了与东部邻国接触外，欧盟还参与在其邻近地区之外传播最佳做法的政策。它与中亚的接触是另一个例子。

方框2.15改编自“今日欧亚经济共同体”手册（2011年），该手册可在欧亚经济共同体官方网站上查阅。

框2.15

欧亚经济共同体下的区域海关合作

欧亚经济共同体的形成于2000年10月生效。缔约各方包括白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦。

乌兹别克斯坦于2005年被接纳为成员（在此之前，它与亚美尼亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰一起拥有观察员地位）。然而，在2008年，乌兹别克斯坦决定暂停其成员资格。欧亚经济共同体的目标是，除其他外，通过形成一个区域关税联盟和共同市场，促进成员国的经济一体化。

因此，2009年11月，各成员国首脑签署了《海关联盟海关法》的协议。2010年1月1日，管理白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦之间海关联盟的法律文件。

颁布，包括商品分类和海关关税的规定、关税优惠的规则、进口税率的规定，以及对商品质量的要求。

限制和约束。海关联盟法》于2010年7月1日生效，届时白俄罗斯/俄罗斯联邦和哈萨克斯坦/俄罗斯联邦边境的清关和管制程序被取消。

海关联盟的结果是三国的领土成为一个完整的海关区，拥有统一的海关条例、程序和做法，共同的关税条例和共同的非关税条例。

欧亚经济共同体还着手开发贸易文件的单一行政文件，以及单一窗口环境。欧亚经合组织对外经济活动的共同商品术语，是基于商品名称及编码协调制度（HS），并使用十位数的商品分类编码。

自2003年以来。

方框2.16改编自EUBAM网站，（EC，2010 a-c）。

框2.16

欧洲联盟驻摩尔多瓦共和国和乌克兰边境援助特派团（EUBAM）。

欧盟驻摩尔多瓦共和国和乌克兰边境援助特派团（EUBAM）是一个旨在提高边境和海关服务效率的援助特派团的好例子。

应摩尔多瓦共和国总统和乌克兰总统的共同要求，EUBAM于2005年11月30日启动。EUBAM是由欧盟完全拥有并资助的。它是一个咨询、技术机构，没有行政权力。特派团力求为高质量的边境和海关服务做出可持续的贡献，并为摩尔多瓦共和国和乌克兰的公民和公司的接触和贸易提供

便利。

该特派团由开发署实施，并提供行政和后勤支持。

EUBAM有以下目标和目的：

- 与摩尔多瓦共和国和乌克兰合作，使其边境管理标准和程序与欧盟成员国普遍存在的标准和程序相一致；

- 帮助提高摩尔多瓦和乌克兰海关和边防部门在业务层面的专业能力；
- 发展风险分析能力；
- 改善边防和海关部门之间以及这些部门与其他执法机构之间的合作和互惠；
- 促进跨境合作。EUBAM如何开

展其工作：

- 在与边境有关的标准和最佳做法方面提供协助和咨询；
- 提供在职培训和辅导；
- 建立风险分析能力；
- 进行访问和检查，包括抽查。

方框2.17改编自欧盟BOMCA官方网站（EC，2009b）。

BOX 2.17

中亚边境管理计划(BOMCA)

欧盟的中亚边境管理计划（BOMCA）代表了为中亚边境管理提供支持的努力。一个

作为欧盟委员会（EC）在中亚最大的援助项目之一，

BOMCA于2002年根据中亚边境安全倡议（CABSI）的建议启动。该项目由联合国开发计划署在比什凯克国家办事处的领导下为欧盟委员会实施。2003-2010年期间，

BOMCA获得了2770万欧元的拨款，其中2570万欧元由欧盟委员会提供。

BOMCA的目的是在中亚地区引入欧洲综合边境管理（IBM）的“最佳实践”。该计划包括三个部分：

- 政策咨询以及法律和机构改革：BOMCA已经建立了部际委员会和
在每个国家设立机构间工作组，使决策者熟悉IBM的
实施方案，并启动立法和
为使IBM框架制度化而必须进行的监管改革；
- 加强国家培训能力：BOMCA正在为其所有成员国的边境机构翻新和装备培训中心，引入了
在国家培训课程中加入IBM的内容，并通过“培训培训师”的方式建立国家培训能力，利用欧洲的最佳专业知识；

- 在IBM进行试点现场试验：BOMCA正在向中亚一些机场、海港和边境地带的边境机构工作人员提供基础设施、设备和关键技能的“在职”培训。这是与
以期让各国政府在其计划的未来阶段在这些试点地点进行IBM试验。

在2009年1月启动的第七阶段，BOMCA继续在以下干预领域给予援助：

- 支持哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国和塔吉克斯坦的体制改革，协助其修订法律。
在现有的边境管理战略中，或在制定新的战略中，都可以使用；
- 协助塔吉克斯坦确保塔吉克-阿富汗边境的安全：虽然俄罗斯边防军在2005年6月撤出了塔吉克-阿富汗边境，但在塔吉克-阿富汗边境上的基础设施仍在继续。
边境的安全保障仍然不足，边防人员的工作和生活条件需要改善，以便实现充分的边境安全；
- 加强贸易和过境走廊沿线的基础设施能力：对跨境和区域间贸易进行更有效的管理，对内陆中亚的经济发展至关重要。然而，与此同时，也应防止非法贩运。

总结

除了必须控制非法活动之外，今天跨越边界的货物种类繁多，需要越来越多的专业知识，从兽医服务到对危险货物的专家理解。管理这些广泛的挑战所需的知识，虽然可能存在于各个政府部门，但不可能存在于一个单一的机构。各个政府机构之间的合作以及与

因此，与贸易界（毕竟他们是边境管制站的主要使用者）的合作是有效边境管理的核心。合作应扩展到邻国，不仅是为了控制共同的边界，也是为了促进这些边界的合法贸易。国际合作伙伴应进一步加强合作，例如，通过缔结相互承认协议和建立长期关系。

参考文献

- Alaluusua, Jouko, 2009年3月5-6日, *边境口岸问题: 芬兰-俄罗斯*[pdf], 芬兰交通和通信部。可登录 www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Alaluusua.pdf [最后一次访问是2011年3月27日]。
- Aniszewski, S., 2009年6月, 世界海关组织研究论文第2号 "协调的边境管理--概念文件"[pdf]。可从 www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/research/cbm.pdf [最后一次访问是2011年9月27日]。
- 亚太海关新闻, 2009年第31期, *全球经济危机下的韩国海关政策*。可从www.wcoasiapacific.org [最后访问日期: 2011年9月27日]。
- 加拿大边境服务局, 2010年, *自由和安全贸易*[网站]。可从www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/menu-eng.html [最后访问日期: 2010年11月3日]。
- 欧洲委员会, 2003年, *打击有组织犯罪的跨境合作: 有组织犯罪--最佳实践调查第5期* [pdf]。可登录www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice5E.pdf [最后访问日期: 2010年10月11日]。
- Doyle, T., 2009, *A Future Perspective of Border Management* [pdf]。可从 www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf [最后访问日期: 2010年11月4日]。
- Doyle, T., 2010, *协作式边境管理*[pdf], 载于《世界海关杂志/国际海关大学网络》, 第4卷, 第1号。可从 www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Doyle.pdf [最后一次访问是2011年9月27日]。
- Emarketing Experts, 2006, Frontex [网站]。可从www.frontex.europa.eu [最后访问日期: 2010年11月10日]。
- EUBAM, 2010a, *特派团的背景说明*[网站]。可登录www.eubam.org/index.php?action=show&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie&id=213 [最后一次访问是2010年11月7日]。
- EUBAM, 2010b, *我们的目标和目的是什么?* [网站]。可登录 www.eubam.org/index.php?action=group&group=3&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie [最后一次访问是在2010年10月26日]。
- EUBAM, 2010c, *EUBAM扩大了与世界海关组织的合作*[网站]。可从www.eubam.org/index.php?action=show&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie&id=931 [最后访问日期: 2010年10月26日]。
- 欧洲援助组织, 2009年, *欧共体对外合作中的综合边境管理培训手册*[pdf]。可从http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/IBM_Training_Manual.pdf [最后一次访问是2010年11月11日]。
- EurAsEC, 2011, EurAsEC Today [pdf]。可登录www.evrazes.com/i/other/EurAsEC-today_eng.pdf [最后访问日期: 2011年9月27日]。
- 欧盟委员会 (EC), 2007年, *西巴尔干地区综合边境管理准则*[pdf]。可登录 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf [最后访问日期: 2010年11月10日]。
- 欧盟委员会 (EC), 2006a, *关于单一行政文件 (SAD): 特征*[pdf]。可从 http://ec.europa.eu/taxation_Customs/resources/documents/sad-characteristics_en.pdf [最后一次访问是2010年10月14日]。
- 欧盟委员会 (EC), 2006b, *关于单一行政文件 (SAD): 表格的展示和使用*[pdf]。可从 http://ec.europa.eu/taxation_Customs/resources/documents/presentation_and_use_of_the_form_en.pdf [最后一次访问是2010年10月14日]。
- 欧盟委员会(EC), 2009a, 《欧洲睦邻与伙伴关系工具内的跨境合作》[网站]。可从 http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm [最后一次访问是在2010年10月7日]。
- 欧盟委员会 (EC), 2009b, *中亚边境管理计划 (BOMCA)* [网站]。可从http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca_en.htm [最后一次访问是在2010年11月2日]。
- 欧洲联盟 (欧盟), 2010年, *新闻稿: 乌兹别克斯坦的综合边境管理培训*[pdf]。可登录

http://bomca.eu/upload/docs/pressrelease/1510_UZB_IBM%20Skills%20Training_ENG1.pdf [最后一次访问：2010年11月11日]。

国际移民组织，布达佩斯，2010年，*评估和监测团（AMT）报告：加强西巴尔干地区和土耳其的综合边境管理*。可登录 http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf [最后访问日期：2011年3月31日]。

Kieck, E., 2010, *协调的边境管理：通过一站式边境站释放贸易机会*[pdf]。可从www.worldCustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Kieck.pdf [最后访问日期：2010年11月1日]。

老挝人民共和国，越南社会主义共和国，2005年，《谅解备忘录》[pdf]。可登录 www.adb.org/Documents/Others/GMS-Agreement/MOU-Lao-Bao-Dansavanh.pdf [最后访问日期：2010年10月12日]。

Marenin, O., 2010, *Challenges for Integrated Border Management in the European Union, No. 17*, [pdf]. 可从 http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF09/...ed59.../OP17_Marenin.pdf [最后访问日期：2010年11月10日]。

Menon, A., 2009, *协调的边境管理（CBM）：二十一世纪的海关*[pdf]。可从www.unece.org/trans/seminars/docs/WP30_Jun09_Menon.pdf [最后访问日期：2010年10月10日]。

黑山官方公报，2008年，*综合边境管理互助合作协议*[pdf]。可登录www.questionnaire.gov.me/Annexes/Annex183.pdf [最后访问日期：2010年11月12日]。

欧安组织，2005年，*边境安全和管理概念：欧安组织参与国的合作框架*[pdf]。可登录 www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17436_en.pdf [最后一次访问：2010年11月11日]。

加拿大公共安全部，2008年，*智能边境宣言和行动计划*[在线]。可从 www.publicsafety.gc.ca/prg/le/bs/sbdap-eng.aspx [最后一次访问是2011年8月29日]。

白俄罗斯共和国国家海关委员会，2006年12月23日，【网站】。可登录www.gtk.gov.by/ru [最后访问日期：2011年9月28日]

贸发会议，2008年，*边境机构协调/合作*[pdf]。可登录www.unctad.org/en/docs/TN14_BorderAgencyCoordination.pdf [最后一次访问是2010年10月21日]。

贸发会议，2011年，*由贸发会议支持的阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定将于2月14日生效*[htm]。可登录www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=14422&intItemID=1528&lang=1 [最后访问日期：2011年9月23日]。

联合国欧洲经委会，*关于单一窗口概念*[pdf]。可登录<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECE/UNPAN019892.pdf> [最后一次访问是2011年3月5日]。

联合国亚太经社会，2010年，*《中亚的边境管理：Challenges and Prospects* [pdf]。可登录www.unescap.org/tid/publication/tipub2574_chap2.pdf [最后访问日期：2010年10月15日]。

联合国亚太经社会，2000年，*改进边境管理以促进中亚经济体的贸易*[pdf]。可登录www.unescap.org/tid/publication/tipub2574_chap2.pdf [最后一次访问是2011年8月29日]。

SITPRO，2008年，*英国对国际贸易中安全倡议的审查*[pdf]。可从<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/policy/security/initiatives0108.pdf> [最后一次访问是2011年4月6日]；根据英国公共部门信息公开政府许可证公开提供，2011，【网站】。可从www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [最后一次访问是2011年9月27日]。

美国海关和边境保护局/国际事务政策和规划办公室，集装箱安全倡议司，2006年，*集装箱安全倡议：2006-2011年战略计划*[pdf]。可从www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf [最后访问日期：2011年9月28日]。

美国海关和边境保护局，2010年，*CSI简介*[网站]。可从www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_in_brief.xml [最后一次访问是2010年11月7日]。

美国国土安全局，*集装箱安全倡议港口*，[htm]。可从www.dhs.gov/files/programs/gc_1165872287564.shtm [最后访问日期：2011年9月28日]。

世界银行集团，2005年，*综合边境管理*[pdf]。可从www.gfptt.org/uploadedFiles/7488d415-51ca-46b0-846f-daa145f71134.pdf [最后访问日期：2010年11月10日]。

世界海关组织(2008)，*单一窗口--对海关管理部门的影响*[pdf]。可从www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/SW%20Initiatives/WCO/003-Implications.pdf [最后访问日期：2010年10月15日]

。

3

平衡安全与贸易便利化， 发展与私营企业的伙伴关系

目录

简介	55
3.1 贸易和运输安全环境	55
3.1.1 安全挑战	55
3.1.2 边境安全和贸易便利化中的利益相关者：一个英国的案例研究	56
3.1.3 安全的监管环境	57
3.1.4 国家安全倡议	57
3.1.5 多边安全倡议	58
3.1.6 针对货物的安全举措：控制、禁止和限制	60
3.1.7 针对运输的安全举措	61
3.1.8 特定行业推出的安全计划	61
3.1.9 重叠的标准和方法	64
3.2 与私营企业的伙伴关系	64
3.2.1 成为全球和相互联系的供应链的一部分	64
3.2.2 什么是贸易便利化，为什么它很重要？	65
3.2.3 贸易便利化中的利益相关者	66
3.2.4 如何引入贸易便利化	67
3.3 边境口岸管理模式转变的案例	67
3.4 伙伴关系的例子和背后的理由 海关与贸易之间的关系	70
3.5 引入海关和贸易之间的协商机制	75
3.5.1 需要克服的挑战	76
3.5.2 建立协商机制的好处	76
3.6 海关和贸易：参与和合作的模式	79
3.7 海关-贸易伙伴关系的培训和公共宣传	84
3.7.1 培训	84
3.7.2 公共宣传	84
3.7.3 解决与腐败有关的问题	84

3.7.4 设定贸易便利化的基准	85
总结	86
参考文献	86
更多资源	88
创建国家贸易的有用文件 和运输便利化委员会(NTTFCs)	88
方框3.1 交易环境	70
方框3.2 竞争性	70
方框3.3 物流	71
方框3.4 自营经济运营商	73
方框3.5 约旦的 "黄金名单 "计划	74
方框3.6 私营企业对合作的看法	77

方框3.7	公共部门对合作的看法	77
方框3.8	澳大利亚：贸易便利化方面持续发展的范例	78
方框3.9	国家贸易和运输便利化委员会（NTTFCs）	80
方框3.10	PRO委员会	81
方框3.11	英国国际贸易便利化委员会（英国税务及海关总署）	82
方框3.12	法国对外贸易自动化和简单化办公室（ODASCE），法国	82
方框3.13	东南欧真正的公私合作伙伴关系(PPPs)	83
方框3.14	SWEPRO: 瑞典贸易程序委员会	83
方框3.15	热线电话	85
方框3.16	时间释放研究	85
图3.1	世界海关组织SAFE框架	71
表3.1	使用边境服务的企业利益相关者	56
表3.2	英国国际贸易安全程序和控制	57
表3.3	英国安全类别和目标	58
表3.4	改善货物安全的操作方法	62
表3.5	改善货物安全的技术方法	63
表3.6	通过贸易便利化进口的平均清关时间（面粉）。	66
表3.7	来自私营企业的用户	66
表3.8	边境口岸管理模式的转变	68
表3.9	贸易便利化和商业伙伴flip：关键指标和最佳做法	69
表3.10	海关和来自私营行业的用户： 加强参与和合作的原因	75

3. 平衡安全与贸易便利化的关系 和发展与私营企业的伙伴关系

简介

全球集装箱运输量预计将从2005年的1.04亿个集装箱增长到2010年的4亿至4.6亿个集装箱，而在2006年，预计到2015年将增长到5亿至6亿个集装箱（EC税收和海关联盟，2006，第1页）。因此，所有国家在集装箱方面都面临着越来越多的安全挑战，无论是在陆上或海上港口过境点，还是在整个供应链上。因此，许多国家正在调整和实施各种措施，以确保其边界安全。然而，如果对非法贩运者关闭边界的同时，也对合法商人和企业关闭边界，这些措施就会产生负面影响。因此，各国政府必须在确保边境安全和促进合法贸易之间找到一个平衡。本章将描述目前使用的一些边境安全措施，然后将研究促进贸易和建立贸易与政府之间伙伴关系的几种方法。作为一个整体，本章旨在为过境点的管理方法和政策制定提供一个全面和综合的“整个政府”或“所有政府”的方法。

3.1 贸易和运输安全环境

3.1.1 安全挑战

近年来，在贸易和运输领域出现了各种新的风险。虽然传统上采取安全措施是为了保护贸易和货物，但今天往往是贸易或货物本身被认为是安全风险。在某些情况下，甚至运输工具也成为武器，而不仅仅是货物的载体。因此，许多国家已经制定了相关的安全防范措施。

犯罪的复杂性加上技术的无知，导致了技术驱动犯罪，这在广泛的活动中已经被发现。新技术使有组织犯罪集团能够有效地跨越国际边界，并在国家之间进行远距离的货物运输。

根据日内瓦民主管制武装力量中心发表的一份文件（

Marenin, 2010），对安全的威胁可分为五个一般类别：

1. 涉及跨越边界的“正常”犯罪行为（例如，边界一侧的汽车盗窃和另一侧的“剁手店”）；

2. 技术性违规（例如，缺乏适当的证件；非正常或非法移民寻找工作）；
3. 跨国有组织犯罪（各种形式和类型：汽车走私；小武器和轻武器的非法贸易；麻醉品和其他商品；贩运人口；核材料的非法转让；非法跨国处置危险材料，如放射性或其他形式的废物）；
4. 恐怖主义威胁；
5. 对边境管理完整性的威胁（腐败和滥用权力）。

在过境点，实物检查和/或非侵入性检查方法（X射线或伽马射线扫描仪）可能会发现毒品、爆炸材料或核武器和化学武器。然而，只在过境点进行检查可能是不够的。安全措施不仅在货物抵达边境时有意义，在装货点和整个供应链上也很重要。

如果有关机构，包括边防/边防警察、移民、缉毒和反贩运等，在供应链上将危险物品装入集装箱等活动不会被发现。

储存在海关限制区的集装箱。



物流人员核实货物文件。

团队，在无法获得所有可用信息和情报的情况下孤立地工作。为了应对这种风险，海关和其他控制机构除了检测和干预方法外，还需要安全管理方法。

边境管制有赖于相关的边境安全和管理机构得到贸易商、承运人、代理商和所有其他供应链中间商的信息和申报。物流资产，如火车、卡车、船舶以及基本的基础设施，通常由私营部门实体拥有。因此，为了确保边境安全，在所有供应链的利益相关者之间发展某种形式的共同运作是很重要的。

3.1.2 边境安全和贸易便利化中的利益相关者：英国的一个案例研究

参与制定和执行政策、控制和程序的不同政府机构的数量并不像它们如何交流信息那样重要。同样重要的是，他们是单独工作还是采用 "整体政府 "的方式进行整合。在英国，行政权力和政策制定是分开的，形成了分层的安全控制和程序。



每一种安全控制和程序都依赖于企业申报并向相关的边境控制机构提交信息。当控制的重点是实物检查时，它们依赖于企业提交其货物进行检查。参与国际贸易的企业可以被归为三类之一。

1. 贸易商
2. 运输和相关服务
3. 设施和基础设施

下表列出了所涉及的各种类型的企业（SITPRO 2008a，第9页）。

表3.1 使用边境服务的企业利益相关者

商业利益相关者

1. 贸易商

- 小型和中型企业
- 大型和跨国企业
- 外国公司和投资者
- 出口商/进口商：在一个行业内经营
- 出口商/进口商：跨行业经营
- 分销商和零售商
- 买家和卖家的代理
- 发达国家出口的外国公司
- 从欠发达国家出口的外国公司

2. 运输和相关服务

- 航运线
- 轮渡运营商
- 航空公司
- 卡车和运输公司
- 经营国际航线的铁路公司
- 物流服务提供者
- 货运代理公司
- 报关行
- 银行和金融公司
- 保险公司

3. 设施和基础设施

- 海港
- 轮渡港口
- 机场
- 国际铁路终点站
- 内陆集装箱港口
- 港口运营商和装卸工人
- 货物处理人员和装卸人员
- 仓库操作员
- 转运车棚操作员
- 港口社区系统供应商
- IT服务提供者
- IT系统开发人员

海关和其他边境机构面临的挑战是在阻止威胁的同时为合法贸易和跨境运输提供便利。

3.1.3 安全的监管环境

最近几年，安全法规急剧增加。贸易中的监管控制涉及税收、安全和安保、环境和健康、消费者保护和贸易政策。近年来，新增的安全举措给企业增加了许多监管负担（SITPRO 2008a, p.5; UKTradeInfo）。

尽管有许多安全举措影响着边境口岸，但并非所有的举措都与海关当局具体相关。其他机构也在边境开展工作：例如，警察、内政机构或反恐机构，以及负责食品、药品和兽医或植物卫生事务的行政机构。此外，海关当局可以

表3.2 英国国际贸易安全程序和控制措施

1. 授权经济运营商（AEO）	22. 海关预通知：安全
2. 集装箱安全倡议（CSI）	23. 使用额外的扫描设备，如扫描放射性物质和爆炸物及化学品的X射线扫描器
3. 安全运营商	24. 入境旅客管制
4. 已知托运人（航空货运）	25. 移民车辆操作员控制
5. 国际船舶和港口设施保安规则和《国际海上人命安全公约》（海事）。	26. 金融犯罪和资助恐怖主义；限制和控制
6. ISO 28000	27. 发货前通知
7. 美国海关和贸易伙伴反恐计划（C-TPAT）	28. 道路运营者许可
8. 运输资产保护协会货运安全要求（TAPA-FSR）。	29. 在电子边界下提出的向外移民
9. 多机构威胁和风险评估（MATRA）。	30. 危险品报关：航空
10. 出口管制（前体毒品）	31. 危险品申报：铁路
11. 进口许可证（致癌物质）	32. 危险品报关：海运
12. 毛坯钻石证书	33. 危险品申报：公路
13. 出口管制（最终用途和目的地）。	34. 遵守指定的健康和安全管理程序来处理货物
14. 出口管制（技术、双重用途和军事）。	35. 企业与执行机构之间的正式合作协议，包括谅解备忘录
15. 医疗设备许可证	36. 尽职调查活动，如同合同、担保、信用证、查询请求、信用调查和其他
16. 药品和药物许可	37. 商业保险
17. 动物卫生控制和许可	
18. 植物健康控制和证书	
19. 食品和卫生控制	
20. 美国的生物恐怖主义控制	

也发现自己被要求代表其他此类机构实施安全措施。

例如，SITPRO检查了英国的海上边界和供应链，发现近年来有不少于37个新的和现有的安全相关程序和控制措施已经到位（SITPRO 2008a, 第7页）。

3.1.4 国家安全倡议

进一步借鉴英国的安全经验，英国的监管环境是一个很好的例子，说明在全球贸易方面可以采取广泛的措施。包括供应链安全、反恐、犯罪、食品安全、生物安全、禁止和限制、财政安全和反走私、洗钱、移民控制、公共安全、工作人员安全和关键基础设施的安全。这些广泛的安全目标可以分为四类（SITPRO 2008a, p.5）：

1. 伞式：针对最广泛意义上的安全风险；
2. 特定货物：针对特定类型货物的风险；
3. 具体控制：旨在满足严格规定的控制目标；
4. 针对安全问题：涉及工作人员的安全和关键基础设施的使用。

安全倡议并不总是由政府以自上而下的方式强加于贸易。例如，供应链中的许多中间商使用自我监管，这一点从行业商定的标准中可以看出。此外，企业采用他们自己的商业驱动的保护层，以防止不可见的风险，包括尽职调查的做法，如收集推荐信、信用检查、签署合同和指定担保和保险工具。

英国电子边界

英国电子边界的目的是使货物能够在电子情报的基础上被选中进行干预。抵达前的电子信息，如舱单，与嫌疑人名单和档案进行比较，使得高风险的货运在抵达英国之前就能被识别出来。

英国仙客来计划

仙客来是一项由英国内政部和英国皇家税务与海关总署共同管理的反恐举措。它旨在通过使用海关当局操

作的设备进行例行的港口入境检查，防止放射性材料非法进口到英国。该计划在英国的大多数机场、海港和渡口使用，对货物和乘客进行放射性材料的检查。

表3.3更详细地列出了安全目标的类别（SITPRO 2008a，第6页）。

表3.3 英国安全类别和目标

类别	目标
1.伞	<p>供应链安全：在货物运输前确定风险；</p> <p>反恐：建立情报的能力，以及识别和应对威胁的能力；</p> <p>犯罪干预：建立情报，预防、中断和阻止犯罪活动。</p>
2.特定货物	<p>粮食安全：确保食品的供应和消费安全；</p> <p>生物安全：防止有害的疾病和物质威胁到英国的生命和福利；</p> <p>禁止和限制：确保敏感或危险货物和技术只能在预先规定的标准内进行交易和处理，而且只能由有执照的经营者、贸易商和个人进行。</p>
3.控制-具体	<p>财政安全和反走私：收取收入，预防和制止走私；</p> <p>洗钱：识别非法金融交易；</p> <p>移民控制：识别人；</p> <p>预先通知和简要申报：在后续申报前收集监管信息。</p>
4.具体的安全问题	<p>公共安全：消费或使用商品的公众的福利和安全；</p> <p>工作人员安全：处理和搬运货物的人员的福利和安全；</p> <p>关键基础设施的安全：确保关键基础设施得到保护；如果基础设施和系统出现故障，应急计划已经到位；商业安全：确保公司内部管理与商业和国际贸易相关的风险，例如通过尽职调查、保险文书和谅解备忘录。</p>

战略出口管制通常在国际公约和条约中定义，如《不扩散核武器条约》、《生物和毒素武器公约》、《化学武器公约》、《瓦塞纳尔安排》或联合国安全理事会第1540号决议。

3.1.5 多边安全倡议 战略出口管制

在欧盟，需要出口许可证的战略物资分为三类：

1. 用于军事用途的货物、技术和软件；
2. 双重用途的货物、技术和软件，如用于民用目的的货物、技术和软件可用于军事目的；
3. 欧盟人权清单上的货物，包括用于死刑或酷刑的物品。

属于这些类别的货物清单经常被更新和修正，以适应感知到的威胁和风险的变化。由于该清单经常迅速变化，贸易商必须保持最新，并定期检查该清单。

区域安全倡议

监管安全框架也可以来自于区域层面。下面介绍几个具体的例子。

伊什卡西姆是塔吉克斯坦和阿富汗之间最南端的过境点。

欧安组织边境安全与管理概念 (BSMC) 》 (Ne OSCE) 。

欧安组织边境安全和管理的核心目标：

- 1) 根据有关法律框架、国际法和欧安组织的承诺，促进人员、货物、服务和投资的自由和安全的跨界流动，*特别是*通过加强旅行证件的安全和酌情鼓励可能放宽签证制度的情况；
- 2) 减少恐怖主义的威胁，包括防止与恐怖主义和其他犯罪活动有关的人员、武器和资金的跨界流动；
- 3) 防止和镇压跨国有组织犯罪、非法移民、腐败、走私和贩运武器、毒品和人口；



- 4) 促进边境服务的高标准和合格的国家结构；
- 5) 根据相关的国家法律框架、国际法，特别是人权、难民和人道主义法，以及欧安组织的相关承诺，促进对所有希望跨越边界的人的有尊严的待遇；
- 6) 为边境地区的社会和经济创造有利条件，并为居住在边境地区的所有社区人员的繁荣和文化发展创造有利条件，使其获得所有机会；
- 7) 促进共同经济发展的前景，帮助在欧安组织地区建立自由、安全和正义的共同空间；
- 8) 确保商品供应的国际运输线路的安全。

责成秘书长在现有财政资源范围内，酌情促进技术援助

第2章 "从国内合作到国际合作" 将更详细地介绍欧安组织黑名单管理委员会。

欧安组织关于集装箱和供应链安全的承诺和任务规定

以下是欧安组织部长理事会决定和声明的摘录，概述了欧安组织对集装箱和供应链安全的承诺和任务。

索非亚2004年：部长理事会第9/04号决定

"部长理事会.....决定，欧安组织成员国将根据其国内立法和现有的必要资源，毫不拖延地采取行动，根据最佳做法和国际商定的规范和标准，确保集装箱安全。"

卢布尔雅那2005年：部长理事会第6/05号决定

"部长理事会.....决定：

- 欧安组织所有参与国应尽快采取世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》中建议的措施。
- 在采取《全球贸易安全与便利标准框架》所预见的措施时，欧安组织参与国将特别致力于迅速将《框架》附件1的附录中所载的《集装箱安全运输密封完整性方案》纳入其国家程序和条例；
- 欧安组织所有参与国将相互通报为履行上述承诺所采取的措施；



白俄罗斯布列斯特海关码头正在处理TIR车票。

世界海关组织和其他有关国际组织在这一领域向提出要求的参与国提供的信息；

责成秘书长通过并在欧安组织现有的组织和后勤能力范围内，促进与世界海关组织和其他有关组织的合作，努力加强对世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》目标的理解。

2007年马德里：关于支持联合国全球反恐战略的部长级声明

"欧安组织将继续开展旨在促进供应链安全的活动，特别是支持和促进世界海关组织在实施《全球贸易安全与便利标准框架》方面的能力建设工作，并将努力成为有关国际组织和国家当局之间协调与合作的平台，以制定和应用供应链安全的综合办法"。

马德里2007年：部长理事会第5/07号决定

"部长理事会决定责成秘书长和欧安组织各机构继续促进私营部门（民间社会和商业界）在相关和适当的情况下参与其反恐活动"。

欧盟边境安全

欧盟将其外部边界的安全定义为这些边界构成屏障的能力，或者至少是一个可靠的过滤器，使其成员国免受威胁（EC，2007，第6-8页）：

3. 行动自由共同领域的内部安全水平；
4. 欧盟成员国国家安全的法律和秩序，但在一个或多个第三国公开实施侵略或声称对侵略负责的情况下，欧盟外部边界的军事防御除外。

欧盟边境前地区的安全涉及原籍国和过境国。这也是欧盟边境控制模式的一部分。该模式是申根边境控制良好做法目录的一部分，它指出有效的控制必须(EC, 2007. p. 6)：

1. 已经开始在前线地区；
2. 然后继续通过国际边界共同行动的方式；
3. 然后涉及实际边界的边境控制；
4. 最后包括申根国家领土内的内陆管制。

在与贸易有关的监管活动的非海关领域，安全显然也是一个问题。欧洲委员会移动和运输总司致力于加强对所有欧洲货运的保护，防止可能的恐怖袭击。其他几套立法是欧盟专门针对航空业的安全规定（300/2008/EC），包括“已知托运人”的概念，以及针对海运和港口部门的规定（725/2004/EC）（Grainger，2008，第3页）。

欧盟海关安全计划

除了《欧盟海关法》的安全修正案外，欧盟海关安全方案还包括抵达前和出发前的信息以及贸易便利化和共同体外部边界的风险评估。这些措施的目的是通过改善海关控制和最大限度地发挥不同当局所进行的控制的综合影响来加强安全。这些措施包括

- 贸易便利化：通过独特的识别号码来识别贸易商人的共同系统；
- 加强新的计算机化过境系统（SITPRO 2008b，第17页）：海关获得信息的一种手段，用于对过境货物进行风险分析。此外，反欺诈过境信息系统（ATIS）的一项发展使该系统能够向欧洲反欺诈办公室（OLAF）转交过境运输的副本，包括敏感货物的副本；

- 欧盟海关风险管理系统（CRMS），能够快速、直接和安全地交换风险信息，以支持和确定海关控制的目标任务。利用CRMS，欧盟委员会传播信息。

关于欧盟范围内威胁的信息。CRMS是一个海关工具。它通过向合规的贸易商提供更有针对性的控制的好处来帮助他们。

进行恐怖袭击的可能性。该法案要求美国食品和药物管理局（FDA）在食品进口或提供进口前收到事先通知。

Ne FAST方案：一个跨境安全倡议

自由和安全贸易（FAST）计划是一项自愿性倡议，旨在确保安全和保障，同时加快加拿大和美国边境的合法贸易。它是加拿大和美国之间的一项联合倡议，旨在加强边境和贸易链的安全，同时使跨境商业运输更加简单，减少延误。所有FAST计划的参与者（司机、承运人和进口商）必须接受风险评估。经FAST批准的参与者被确定为低风险，这使边境当局能够将其资源和安全努力集中在高风险或未知风险的旅客身上。

3.1.6 针对货物的安全举措：控制、禁止和限制

使货物受到额外的控制，包括禁止和限制，包含了一个基本的安全目标。每种针对货物的管制都有自己的管理机构。海关当局、地方当局和港口卫生当局通常负责海关和其他类型的控制（特别是兽医、卫生和植物卫生控制），而广泛的政府部门则负责制定许可证和监管政策。其中一些措施可被视为采取贸易保护机制的形式，如进口配额和反倾销税。

欧盟执行了一系列与贸易有关的禁令和限制，涉及以下及其他事项：控制具有军事用途的货物（1334/2000/EC）；制止酷刑工具的贸易（1236/2005/EC）；冲突钻石（2368/2002/EC）和用于制造非法毒品的材料（273/2004/EC）；建立营销标准，如“有机”标签（2092/91/EEC；94/92/EEC；1788/2001/EC）；控制假冒和盗版货物（1383/2003/EC）。所有欧盟成员国和世界上许多其他国家都承诺实施这些控制。

新生物恐怖主义法

2002年，美国国会通过了《生物恐怖主义法》，其目的是为了减少国际恐怖分子通过污染进口食品在美国

进入美国。该法还要求非美国食品出口商在美国食品和药物管理局注册。注册的要求延伸到制造、加工、包装或持有供人类或动物消费的食品的设施的所有者、经营者以及负责的代理人。

ISF规则的目的是帮助美国边境管制官员对进入的海运集装箱进行安全风险筛选。标题 "10+2" 来自于进口商 (10) 和海运公司 (2) 必须提供的数据元素数量。

3.1.7 针对运输的安全举措

Ne Container Security Initiative (CSI)

集装箱安全倡议 (CSI) 使用风险评估标准，在国际海港将高风险集装箱装上船之前，预先选择运往美国的集装箱。在2001年9月11日的恐怖袭击之后，为了防止合法的集装箱贸易被用于恐怖主义行为，它最初集中在与美国有大量贸易往来的20个最大的国际海运海港，现在CSI包括50多个海港。CSI的主要特点是 "24小时规则"，根据该规则，承运人必须在集装箱装载前至少24小时使用电子舱单向美国海关和边境保护局 (CBP) 提供托运信息。美国海关有一些海关官员小组，负责支持CSI计划，在一些海港工作。他们根据预先的信息对货物进行预检，在认为风险较高的地方，与国家海关官员合作，使用X射线扫描仪和其他手段进行更深入的调查。在英国，美国CBP官员大部分时间在英国海港与英国税务海关总署的官员一起工作，但他们正式隶属于美国大使馆，没有行政权力 (SITPRO 2008a, p.17)。

新安全货运倡议 (SFI)

由美国国土安全部和能源部共同发起的美国安全货运倡议旨在以现有的海港安全措施 (如CSI) 为基础，防止恐怖分子利用核材料或其他放射性材料攻击全球海运供应链，并防止恐怖分子利用货物集装箱向美国出口用于这种攻击的资源。通过部署下一代工具、综合系统和其他成熟的海上集装箱货物扫描技术，SFI增强了美国政府扫描其他国家集装箱中的核材料和放射性材料以及更好地评估入境集装箱风险的能力 (美国国土安全部，2011；安全货运倡议，2011)。

进口商安全申报 (ISF)

在前往美国的集装箱被装上船之前，必须向CBP报告。不打算进口到美国但被航运公司转移到美国海港的集装箱也要进行ISF报告。过境集装箱也必须进行ISF登记。

正如*DC Velocity* (Gooley, 2010) 所述，进口商及其代理人在使用ISF方面有几个挑战。其中最大的挑战是如何获得所需的关于其产品的来源和中间环节的信息。进口交易往往涉及复杂的不相关的业务链，货物有时在途中被转卖。即使存在准确的信息，也不一定能像美国海关和边境保护局所要求的那样及早获得。ISF 10+2机制的另一个挑战是，许多美国进口商品的原产地是技术有限的地区，出口/进口过程是相当不正规的，买家依靠中间人来弥补语言和文化差距。

工人在仓库里盘点。

3.1.8 特定行业推出的安全计划

*Ne*运输资产保护协会(TAPA)

TAPA是一个由高科技行业的利益相关者组成的协会，包括大型跨国制造商和货运公司。该协会的目标是通过促进安全标准和最佳做法，减少供应链中的损失和盗窃。

TAPA在欧洲、中东、非洲、南北美洲和亚洲开展业务。它制定了全球公认的安全要求，作为运输安全的行业标准。两个倡议是FSR和TSR。



FSR (货运安全要求)。

这些要求为供应商引入了流程和规范，以便对通过供应链的货物实施安全标准。它们还提供了一个维护这些标准的方法。TAPA成员应要求其供应商提供TAPA认证。

TSR (卡车运输安全要求)

TSR是一个合规方案，由一个自我评估方案进行。它涵盖了获得TAPA合规性的过程和规范。

TAPA还为其成员提供"事件信息服务"，捕捉和分享有关货物犯罪的数据，使贸易商能够通过避开危险的路线来保护他们的过境货物。这也是一个与警方和其他执法机构共享信息的工具。

Ne 国际标准化组织 (ISO)

ISO 28000是一个针对供应链的国际安全标准。一个适用于供应链上所有企业的自愿性计划，它详细说明了安全管理系统的要求。以安全管理与业务管理相联系的方式，它涵盖了影响供应链安全的所有活动。它适用于各种规模的组织，无论它们是在制造、服务、储存还是运输领域，而且是在生产或供应链的任何阶段。它可以帮助组织：

- 建立、实施、维护和改进安全管理系统；
- 确保符合既定的安全管理政策；
- 向他人展示这种一致性。

表3.4 改善货物安全的操作方法

实践	意见和建议
开发一个全行业的计算机辅助货物剖析系统，并将其纳入空运和海运承运人和货运代理的预订和操作方法。	<ul style="list-style-type: none"> • 开发一个已知发货人数据库； • 将数据库提供给参与的空运公司和货运代理公司； • 界定参与是否是自愿的。
加强对空运和海运公司以及货运代理的监督和执法。	<ul style="list-style-type: none"> • 拨出人员进行货物检查。
使用识别卡系统来验证被授权进入货物处理设施的个人。	<ul style="list-style-type: none"> • 要求对进入海港和机场某些区域的个人进行检查； • 根据各个设施的安全计划，确定对位于海港或机场以外的货运设施的身份检查要求； • 智能卡等技术的使用可以使这一过程更加有效和可靠。
对所有运送和处理海上和空中货物的人进行背景调查并能接触到货物区和文件的人。	<ul style="list-style-type: none"> • 要求对某些机场工作人员进行背景调查； • 各个雇主根据他们的安全计划，确定对携带和处理航空货物的其他个人进行背景调查的要求。
收集并向海运和空运公司、货运代理和政府机构传播有关货物安全的信息，包括与威胁有关的信息。	<ul style="list-style-type: none"> • 在安全指令和信息通报中向业界传播一般威胁信息。
为运输和处理货物的公司的雇员制定书面政策和程序以及培训方案。	<ul style="list-style-type: none"> • 要求运送乘客的海运和空运公司制定安全方案。
在货运设施中雇用足够数量的合格安全人员，以提供人身安全。	<ul style="list-style-type: none"> • 在货运设施中使用保安人员是由各个设施根据其安全计划决定的。

使用物理屏障，如墙壁和栅栏，以防止未经授权进入货物区。

在货运设施中使用物理屏障是由各个设施根据其安全计划决定的。

资料来源：美国总问责局/GAO，2002年。

表3.5 改善货物安全的技术方法

技术类型	描述	优点和缺点
技术筛查对象的威胁	能够检测爆炸物 and 大规模毁灭性武器的技术，包括放射性、化学和生物制剂。这些技术包括： <ul style="list-style-type: none"> 伽马射线 脉冲快中子分析 热中子活化 X射线，包括批量EDS 辐射检测 威胁检测 蒸气检测 使用犬类 	<p>优点：能够在不打开包装的情况下指出潜在的威胁物的存在，并且集装箱；警犬被认为是检查空运货物的最佳手段，因为它们的缺点最少。</p> <p>缺点：一些技术（脉冲快中子分析，热中子激活）可能需要一个小时或更长时间来筛选每个物体；一些技术（脉冲快中子分析，散装爆炸物检测系统）非常昂贵；一些技术（X射线，伽马射线）不能识别特定的威胁；一些技术（X射线，伽马射线）不能区分高密度货物中的不同材料；一些技术（散装EDS，脉冲快中子分析）需要修改建筑以容纳设备；所有技术都难以识别生物威胁。</p>
密封条和其他入侵检测技术	可用于通过目视检查，或通过发出警报或通知中央控制站来确定集装箱或运输工具是否被篡改的技术。包括在被篡改时显示“无效”的防篡改胶带，防篡改封条和锁定装置，以及在被篡改时发出无线电信号的电子封条。	<p>优点：以简单和廉价的方式验证对集装箱或其他运输工具的篡改。</p> <p>缺点：众所周知，只要有适当的工具、时间和机会，所有类型的印章都容易被篡改。无线电频率识别（RFID）没有世界性的标准。</p>
爆炸硬化的集装箱（仅适用于空运货物）。	硬化货物集装箱的技术，通过将其限制在集装箱内来控制爆炸造成的损害。	<p>优点：旨在保护飞机免受飞行中爆炸造成的灾难性结构破坏或关键系统故障。</p> <p>缺点：集装箱昂贵而沉重，导致燃料成本增加。</p>
访问控制和认证	识别和验证允许进入限制区的个人或车辆的技术，或验证司机或装载货物的人。 这种技术包括图片徽章、生物识别技术和“智能卡”。	<p>效益：确保只有经授权的人在处理货物；建立进入控制区的记录。</p> <p>缺点：不能保护货物运输不被无权进入货物和货物处理区的人接触。</p>
追踪系统	全球定位系统和条形码等技术，可以放在货物上，用来识别正在运输的货物或追踪货物。一个例子：无线电频率识别（RFID）。	<p>优点：在整个运输过程中对货物进行跟踪。</p> <p>缺点：不能保护货物运输不被篡改；技术只能跟踪货物位置。</p>
闭路电视（CCTV）	视频摄像机监控和存储图像。闭路电视可用于记录将集装箱装到船上或飞机上的情况，并可通过查看存档的视频对集装箱进行检查。	<p>效益：通过减少时间和成本改善货物监控。</p> <p>缺点：视频屏幕需要持续监控；闭路电视不能保护货物运输不被篡改。</p>

资料来源：美国总问责局/GAO，2002年。

制发挥了重要的经济作用。

3.1.9 重叠的标准和方法

SITPRO对英国国际贸易安全措施的调查得出结论，商业授权和标准，如授权经济运营商（AEO）、ISO 2800、TAPA、“已知托运人”和“安全运营商”在其数据要求方面存在重叠，包括与海关申报、需要额外许可的货物和预先通知有关的数据。在海关、边防/警察、港口卫生、移民以及美国和英国的出口管制所进行的实际控制和检查中也有重叠。因此，SITPRO得出的结论是，英国的安全和国际贸易包含许多层次的反作用和浪费的重叠（SITPRO 2008a，第21页），造成了一种被比喻为“一碗意大利面条”的情况（Grainger 2007，第11页）。

在许多其他国家，私营行业的用户也抱怨法规的重叠和不一致。他们列举了管辖范围内和各级政府之间的重复现象。私营企业用户还抱怨说，在大公司中，合规问题占用了高级管理层和董事会多达四分之一的的时间。更大的是对中小型企业的影响（澳大利亚政府监管工作组2006）。因此，在保持有效的边境管制的同时，现有的法律和规则以及新的法律的监管负担需要由政府制定基准并仔细监测，以便私营行业的用户不会受到不必要的不利影响。这个问题将在本手册第九章“衡量边境机构的绩效”中详细介绍：基准化的可能性”。

3.2 与私营企业的伙伴关系

由于跨越边境的贸易量越来越大，以及越来越多的安全措施和要求已经到位（如上所述），如果跨境流程依赖于多种纸质文件、盖章批准和签名，那么贸易商和边境机构就很难进行良好的合作。在一个全球化和相互联系的经济环境中，贸易商和边境机构必须合作，以加强他们的效率。安全和贸易便利化是一个硬币的两面，然而令人担忧的是，负责边境安全和管理政府机构往往不重视这一点。不应低估海关对合法贸易的顺利流动所能做出的贡献。归根结底，加快和简化海关程序以及海关和其他边境机构对合法贸易的控

因此，以下各节将提出全球和相互关联的供应链的概念，并将更详细地阐述贸易便利化问题。将首先从贸易商的角度，然后从边境机构的角度，研究贸易与海关及其他边境安全和管理机构之间各种形式的伙伴关系。最后，将更详细地介绍各种伙伴关系的例子。

3.2.1 成为全球和相互联系的供应链的一部分

供应链管理涉及对整个供应链上的多个关系网络的监督。

供应链管理被定义为关键业务流程的整合。这些流程从提供产品、服务和信息的原始供应商开始，一直到最终用户，沿途为客户和其他利益相关者增加价值。

物流在供应链管理中发挥着重要作用，它被定义为计划、实施和控制货物、服务和相关信息的高效和有效流动和储存的过程的一部分。这是在从原产地到消费地的过程中完成的。

物流的一部分是运输服务与其他服务的整合。这包括库存管理、仓储、包装、产品标签、保险、银行、国际运输和边境设施。如果整合得好，这将使以下服务得到改善

交易员审查仓库发货。



客户。运输管理的基本良好做法方法包括灵活性、速度和可靠性。把正确的产品送到正确的地方是不够的。它还必须在正确的时间，使用正确的模式，以正确的价格为客户提供服务，并为生产商和运输或物流服务供应商提供正确的利润水平。

物流服务供应商代表制造商、分销商和托运人工作。他们选择最佳的物流或供应链替代方案，并在现有的良好实践管理解决方案的基础上进行扩展。这包括规模经济、整合、简化程序、根据客户需求衡量成本和效益、减少不确定性，以及其他减少时间和成本的手段。

在实践中，终端用户通过全球供应链与原材料、中间产品、成品、备件和配件的生产商联系在一起。这些链条跨越了许多国家的经济：原材料在一个国家开采，运到另一个国家进行加工，形成中间产品。利用供应链管理，这些产品然后被运到其他国家进行组装，然后再发往客户的市场。这种“全球工厂”导致了外国直接投资（FDI）等。然而，为了享受这带来的好处，各国必须进入全球供应链。

为了进入这个链条，企业需要与他们的供应商和客户使用的一套标准合作。因此，各国需要确保它们不会被孤立于全球贸易标准之外。希望帮助本国公司从国际贸易和国际互操作性中受益的政府，需要使其贸易标准与其他国家保持一致。联合国贸易便利化和电子商务中心（UN/CEFACT）是一个帮助来源。

联合国电子商务中心是负责支持贸易便利化和电子商务标准、建议和工具的联合国组织。联合国贸易便利化和电子商务中心有18个技术业务小组，专注于不同的国际贸易和供应链问题。它是政府和国家行业团体以及代表银行、航运、快递公司、软件开发商和港口运营商的组织的一个论坛。报告监管贸易信息的最佳做法包括联合国/简化手续中心的标准重量和措施、位置代码、贸易条款、信息传递标准、标准商业文件和危险货物分类。

从国际海关界的角度来看，正如世界海关组织SAFE框

架所说明的，“海关当局认识到国际贸易供应链不是一个独立的可识别的实体。相反，它是由代表不同贸易行业的参与者组成的一系列临时性结构。一些

供应链 "具有一定程度的持久性，因为相同的演员可能代表一个特定国家的固定进口商长期扮演重复的角色。在其他 "供应链 "中，参与者要么经常变化，要么是为了执行单一的进口交易而聚集在一起。无论任何特定供应链的规律性或时间性如何，海关都明白它并不拥有贸易供应链的任何部分。全球供应链是由私营部门的众多人 "拥有 "的，他们作为任何链条的一部分进行运作。正是由于这个原因，私营部门商业利益的支持和参与是SAFE框架概念成功的基础"。(WCO, 2006, p.1)

960,000美元=一家公司的年度报关费用；

160,000美元=一家公司通过自己报关而不是雇佣货运代理每年节省的金额；

3.2.2 什么是贸易便利化，为什么它很重要？

贸易便利化涉及广泛的领域，如海关程序、私营行业物流服务提供商、供应链、数据处理、运输以及过境和运输走廊。

世界贸易组织（WTO）将贸易便利化定义为那些为简单协调贸易程序、使之标准化和现代化而采取的措施。贸易程序是指在国际贸易中收集、展示、交流和处理货物流动所需数据的活动、做法和手续（BIS；Dee and Findlay, 2006；WTO网站，2011；世界银行，2010）。

根据经济合作与发展组织进行的一项研究(OECD, 2003)，从商人的角度来看，有一些与跨境交易相关的成本。这种交易成本可以是直接的，例如与准备和提交信息有关的成本，购买IT系统，或向执行机构实际展示货物所涉及的努力。这些成本也可以是间接的，如与边境口岸的延误有关的成本，其中包括错过的商业机会或来自在不太复杂的监管环境中经营的企业的竞争。

服装和鞋类行业的个别公司报告了不同公司的监管成本的例子如下（HM Revenue & Customs，2009）：

200万美元=一家大型零售商遵守贸易法规的年度成本；

仓库装卸区的卡车。

160,000美元=大型零售商每年发送原产地证书的快递费用；

24,000-48,000美元=一家公司每年在关税线而不是标头一级填写原产地证书的细节所产生的额外费用；

960,000美元=一个零售商每年因关税担保而产生的银行费用；

24,000美元=一家专业零售商每年的Intrastat退货成本；

1.92美元=一家公司每张发票的Intrastat回报成本。

然而，贸易业务的监管方面也很复杂。贸易活动受到广泛的控制制度和海关程序的制约。因此，贸易便利化措施对于加速过境和降低交易成本至关重要。

下表显示了贸易便利化政策行动在多大程度上能够减少进口清关时间。减少的幅度很大；在某些情况下，清关时间从几天减少到不到一个小时。

表3.6 通过贸易便利化进口的平均清关时间（小时）

经济	在贸易便利化之前	在贸易便利化之后
新西兰	240	0.2
新加坡	48-96	0.25
希腊	5-6	0.5
大韩民国	2.8	0.75
哥斯达黎加	144	0.2-1.9
秘鲁	360-720	2-24

资料来源：欧洲经委会，2003年，第67页；联合国欧洲经委会，2003年，第67页。



缩短清关时间会给公司带来巨大的节约。以下是国际货币基金组织的估计: "产品在装运前每多耽搁一天, 就会使贸易量减少1%以上。换句话说, 每多一天就相当于一个国家与它的贸易伙伴拉开了百分之一的距离, 或大约85公里," (Djankov, 2006)。

因此, 高效的海关业务提供了一个竞争优势。世界银行 "营商环境" 和 "跨境贸易" 排名显示, 最佳国家 "拥有高效的海关、良好的运输网络和较少的文件要求"。贸易便利化对于一个国家在国际排行榜上的良好地位至关重要。

3.2.3 贸易便利化中的利益相关者

私营行业用户的参与和合作是提高贸易便利化和竞争力的动力。贸易便利化是一个多方面的持续过程, 影响到一些经济条件和因素, 包括人力资源开发, 运输服务的竞争力, 税收, 简化海关手续, 安全, 基础设施的发展, 现代技术和信息技术的应用, 以及政府内部合作。

鉴于贸易与运输服务和基础设施的可得性和效率有着不可分割的关系, 运输便利化是更广泛的贸易便利化进程中的一个关键组成部分; 两者是相互关联和相互依存的。

公共部门对贸易便利化倡议的承诺和参与是其成功的必要先决条件。引入和实施改革的权力始终在国家手中。然而, 在实施贸易便利化的过程中, 私营企业的积极投入也同样重要, 因为企业界有克服障碍的实际经验, 更不用说它通常有解决问题的创新方法。

表3.7 来自私营行业的用户

私营行业用户类型	私营行业的用户和角色
客户	买方、付款方、收货方、进口方
供应商	托运人、收款人、卖方、制造商、出口商
中介机构	银行、报关行、运输经营者和承运人、仓库经营者、信用调查公司、信用保险人、佣金代理、出口代理、货运代理、进口代理、保险人、检验公司、铁路货车经营者、物流中心经营者

3.2.4 如何引入贸易便利化

平衡边境安全和贸易便利化需要一项战略，其中也包括实施行动计划。这种战略需要确定的目的、目标和指标。欧盟委员会的海关蓝图包括供应链安全战略，可以作为最佳实践指南。

制定一个包括几个项目的战略，可能需要在进出口环境中进行立法改革。海关和其他边境安全和管理机构可以从审查相关立法开始。其目的应该是通过实施修订后的风险管理框架的规定，在近期内实现现代化和简化程序。

海关管理部门可以考虑无纸化贸易和海关控制，以实现更好的贸易便利化和减少对产业的监管。这可能需要一个全政府的标准化数据集。这应该提供一个框架，在此基础上可以采取其他举措。

如果有必要进行秘密干预，即在不告诉进口商它是海关或其他执法机构的目标的情况下，进口商在整个供应链中监测货物的能力增强，这对海关是一个挑战。

秘密干预的可能性必须被纳入任何政府发起的供应链监测方法中。如果一个国家想跟上其贸易伙伴的步伐，加强国际贸易的竞争力，同时提供高效和有效的政府服务，就需要短期和长期的措施。通过与国际海关管理部门和外国政府更紧密的合作，风险评估活动可以在国际供应链中更早地进行。

急备件的生产线的停顿。它们可以产生法律后果，如违反合同的诉讼。延误也可能产生战略后果，如失去进入市场的机会。而在任何情况下，它们都有

3.3 边境口岸管理模式转变的案例

尽管有许多现代化的通信和运输手段，全球贸易仍然是一种高风险的活动。采购订单和交货之间的准备时间长，交易价值高，中间商链条长，以及文化和语言差异，都是风险可能隐藏和滋生的巨大孵化器。如果出了问题，这可能会对企业产生极其严重的影响。仅仅是一个例子，那就是由延误引起的问题。延误可能会产生业务上的后果，如易腐烂货物的损坏或等待紧

财务后果，如对现金流的损害，甚至是惩罚。

因此，为了在特定的交易中准备、预算和减少这种类型的风险，至关重要是交易者能够尽早地识别它们。要做到这一点，贸易需要可预测性。这就是为什么供应链管理和良好的物流实践对国际投资者和他们的物流服务供应商至关重要。通常快速和可预测的供应链开始延迟并变得不可预测的一个地方是在边境口岸。为此，改善边境口岸的管理和改进海关服务有助于本国和外国公司的出口和进口活动。要做到这一点，需要进行范式转变，影响到如何管理边境口岸的许多方面。

海关管理部门使用的管理方法范围很广。在一端，合规的私营企业用户被允许在最小的海关干预和监督下进出口货物。在另一个极端，管理部门采用控制、怀疑、高度检查、寻租和纸质文件，以及多重盖章和签名。

有许多不同的互动参与和合作模式，进步的海关和其他边境机构可能会使用。每种模式都有不同的特点。这些取决于许多不同的因素：国家和地区的差异，历史和文化的遗留问题，经济转型的程度，历史和传统的发展，公共行政和私营行业用户的成熟程度，公共行政和私营行业的培训水平，管理人员接触国际良好做法的程度，或者最后海关和其他边境机构的管理人员参与国际机构、理事会、工作组和论坛的程度。表

下一页的3.8（部分改编自Doyle 2009）对其中一些不同的管理模式进行了比较。

上述模式转变的另一个因素是，海关和其他边境机构不再与私营行业用户，如进出口贸易商和中间商，如货运代理、卡车司机、报关员，或保险、银行、铁路和海港管理人员和操作人员，保持敌对关系。为了实现成熟的私营行业用户共同运作，需要引入以正式参与和合作为特征的方法。表3.8中列出的管理政策和程序，将海关管理部门的非改革性和传统做法与透明和现代的方法进行

了对比。这种现代的、国际良好做法的边境口岸管理方法使海关管理部门成为国家和区域贸易竞争力和贸易便利化的进步和领先参与者。

欧盟委员会为其27个成员国准备了一份《海关蓝图》，其中包括关于海关管理部门如何实现贸易便利化、改善与企业的关系以及加强私营行业用户参与和合作的指导方针（EC，2007，第31-33页）。

贸易便利化和与企业关系的目標包括制定和实施贸易便利化机制，最大限度地减少成本、数据和文件需求，以及完成海关和其他边境手续所需的时间。这增加了供应链的安全性。这些目标设想了海关管理部门

通过透明和有效的程序，酌情寻求与贸易界建立密切的伙伴关系。

贸易便利化和商业关系准则的战略目标包括（欧共体，2007年，第31页）：

- 在制定和引入新的协议、海关立法、政策和程序时，建立考虑贸易界合法需求的法律前提条件；
- 发展贸易伙伴关系，确保海关的组织和工作方法考虑到合法贸易的需要；

表3.8 边境口岸管理模式的转变

传统的边境口岸管理	国际良好做法的过境管理
注重使用继承的传统程序进行控制	贸易便利化与管制之间的平衡与优化
以交易为基础的程序，重点是货物和高水平的实物检查	例外干预，简化程序，转向基于审计的控制
基于产出的功能模型	基于结果的过程模型
注重识别不遵守规定的行为	注重信息的交流和使用，在遵守和不遵守之间取得平衡
对所有客户采取“一刀切”的单一疗法，客户细分有限	为不同的用户客户提供灵活的解决方案，并具有服务文化
对供应链伙伴的不信任	与贸易商及其中介机构建立建设性的伙伴关系
对信息通信技术（ICT）的有限使用和缺乏专业的货物和卡车检查方法和设备	广泛使用信息通信技术
对合规的激励有限	强有力的激励措施促进遵守
与邻近边境机构的合作和交流有限	与邻近的边境机构进行广泛的合作和信息交流
使用纸质文件、多个印章和签名	重点关注虚拟过境点控制
有限的业务统计数据、绩效指标或经审计的BCP基准测试	明确的BCP绩效指标
有限的BCP战略和行动计划	明确的BCP和海关愿景、政策、战略和行动计划
过境机构之间的竞争	过境机构伙伴之间的信任合作，单一提交机构的合作
个人交易员与多个机构的互动	单一交易商提交的材料分发给多个机构
承诺有限，缺乏改变当前过境管理方法、结构或政策的意愿	基于证据的承诺，并愿意对过境点的管理程序作出改变
对现代国际良好做法的海关管理方法了解有限	单一窗口系统、专业人员培训、公共关系部门、实施风险管理、流动的海关团队、使用进出口预先警报方法和约束性关税信息方法
与贸易商和中间商的对抗性关系	广泛的合作和分享
标准培训，主要是行政培训	既是商业又是行政的能力模型，在通用系统中建立监督能力

基于国家筒仓的组织（部门高度分散）。

区域性的综合解决方案

来源：部分改编自Doyle 2009。

表3.9引自欧盟委员会的《海关蓝图》：通往现代海关的途径》（欧盟委员会，2007年，第31-33页）。

表3.9 贸易便利化和商业伙伴关系：关键指标和最佳做法

关键指标	贸易便利化商业伙伴关系问题，最佳实践任务和活动
法律依据	<p>在起草新的海关立法和行政法规的过程中，贸易界的意见被纳入考虑范围；</p> <p>贸易义务在立法程序和行政法规以及国际协定中都有明确规定；</p> <p>立法和程序符合国际法律文书、国际标准和承诺，包括世界贸易组织（WTO）关于贸易便利化的规则，并以相关国际标准为基础，特别是世界海关组织的标准（例如，海关关税将以最新的世界海关组织协调制度/综合术语为基础）；</p> <p>国家立法规定了对海关决定的上诉权；</p> <p>规则和条例可供查阅并传达给交易界，并定期审查其适当性；</p> <p>在可能和适当的情况下，贸易所需的文件和信息以电子方式提交给海关。</p>
过程和程序	<p>存在一个关于关税分类的预先裁决的法律程序；</p> <p>对具有良好合规记录的贸易商适用简化程序；</p> <p>制定了抵达前和离开前的文件处理程序，以加快货物的清关速度；</p> <p>在进行海关监管时，包括清关后的监管，最大限度地使用海关已经掌握的商业文件和记录（包括电脑记录）；</p> <p>任何关于装运前检查、领事费和报关员的强制性要求都被取消了。</p>
组织和工作方法	<p>贸易便利化和与企业合作的重要性在组织的各个层面都得到了明确，并且是作为海关行政管理战略计划的一部分而制定的整体业务计划的一个组成部分，并被纳入组织结构部门的任务中；</p> <p>已有程序确保所有相关的海关人员都能充分了解国家和国际贸易的重大发展；</p> <p>海关程序是统一适用的；</p> <p>为海关人员确定明确的角色、责任和权力级别，并酌情向贸易界公布；</p> <p>贸易商受到相称的控制，不会造成不必要的负担。任何规范清关和合作的解决方案都要在海关/安全和贸易便利化之间建立和保持适当的平衡；</p> <p>海关控制是以风险分析为基础的；</p> <p>已有机制让公众向海关提供与海关事务有关的违规信息；</p> <p>通过使用小册子、电影、研讨会和媒体，定期向公众和业界强调海关的使命和作用。</p>
合作	<p>海关与贸易界之间缔结谅解备忘录或同等文书被列为高度优先事项；</p> <p>海关和其他相关政府机构之间的合作得到了促进，例如，通过使贸易界能够通过一个单一的接入点向各机构提交信息和数据，并加强实际合作模式；</p> <p>合作论坛，如海关协商委员会，由海关、贸易组织或私营行业用户和政府机构的代表组成，并定期开会；</p> <p>已建立机制，确保海关工作方法和信息技术系统在适当情况下在海关和贸易之间共同运作。</p>

服务	<p>海关的工作/开放时间有足够的灵活性，以满足贸易界的合理需求。工作/开放时间尽可能地与其他口岸管理机构协调，确保交通顺畅；</p> <p>在进行海关清关时，要尽量减少延误，并建立一个监测和减少等待时间的系统；</p> <p>海关服务的费用和收费符合国际标准（例如，世贸组织、世界海关组织），并予以公布，不超过所提供服务的成本，也不按从价计算；</p> <p>海关申报处理系统的开发为贸易商提供了以电子方式提交申报和其他所需文件的规定；</p> <p>所使用的电子数据系统确保信息只需提交一次，并按照相关的数据保护标准和规定，存储和使用于海关用途；</p> <p>通过适当的通信手段，如互联网、小册子、传单和其他方法，向贸易提供关于海关关税、程序 and 要求的最新和明确的信息；</p> <p>通过电子邮件、电话或个人联系等方式，通过联络中心，向贸易界提供关于海关程序的咨询和海关IT系统的技术支持。</p> <p>。</p>
----	---

- 建立和发展海关、其他相关政府机构和贸易之间的合作战略、程序和方法，以促进贸易流动和避免重复工作；
- 建立一个以服务为导向的方法来对待通过透明和可预测的程序、法规和控制方法，使贸易界充分认识到他们的权利和义务，并正确预测国际贸易业务所产生的任何要求，同时确保海关和贸易之间的透明度、开放性、相互信任和尊重。

3.4 海关和贸易之间的伙伴关系的例子和理由

有许多因素令人信服地支持引入海关-贸易伙伴关系。在某些情况下，这种伙伴关系是安全政策发展的结果，如海关当局承诺实施像世界海关组织SAFE框架这样的国际文书，或努力建立一个授权经济运营商（AEO）计划。世界海关组织《安全框架》的目标是为供应链提供安全保障，同时促进合法贸易。

摘自世界海关组织SAFE框架

标准1--综合供应链管理

"海关管理部门应遵循世界海关组织关于综合供应链管理的海关准则（ISCM准则）中概述的综合海关控制程序。"

由于犯罪的复杂性增加，如果海关和私营企业用户之间没有互动或互动很少，就会产生严重的负面影响。越来越多的国际安全计划提供了应对这种情况的管理方法，如AEO（授权经济运营商）、CSI（集装箱安全倡议）或C-TPAT（海关-贸易伙伴反恐计划），仅举三例。在管理性贸易伙伴关系中，海关和其他边境机构可以从这些安全倡议中受益匪浅。

然而，安全并不是与贸易建立伙伴关系的唯一原因。伙伴关系可以为海关当局和边境机构提供广泛的其他好处，这些将在以下章节讨论。



用最佳实践

有担保的仓库设施。

的方法来降低成本，并提供更可预测和更快的交付。
在国际数据交换、供应链安全和贸易便利化等程序方面，与边境机构和贸易政策制定者的合作可以为双方提供更透明的工作方法和更好的资源分配。

方框3.1 贸易环境

更多和更好地参与的原因	边境机构和私营企业用户之间的零参与度或低参与度所带来的负面影响
全球化贸易、贸易的国际增长和自由贸易区	<ul style="list-style-type: none">• 未实现边境口岸的快速通关• 缺少国际标准

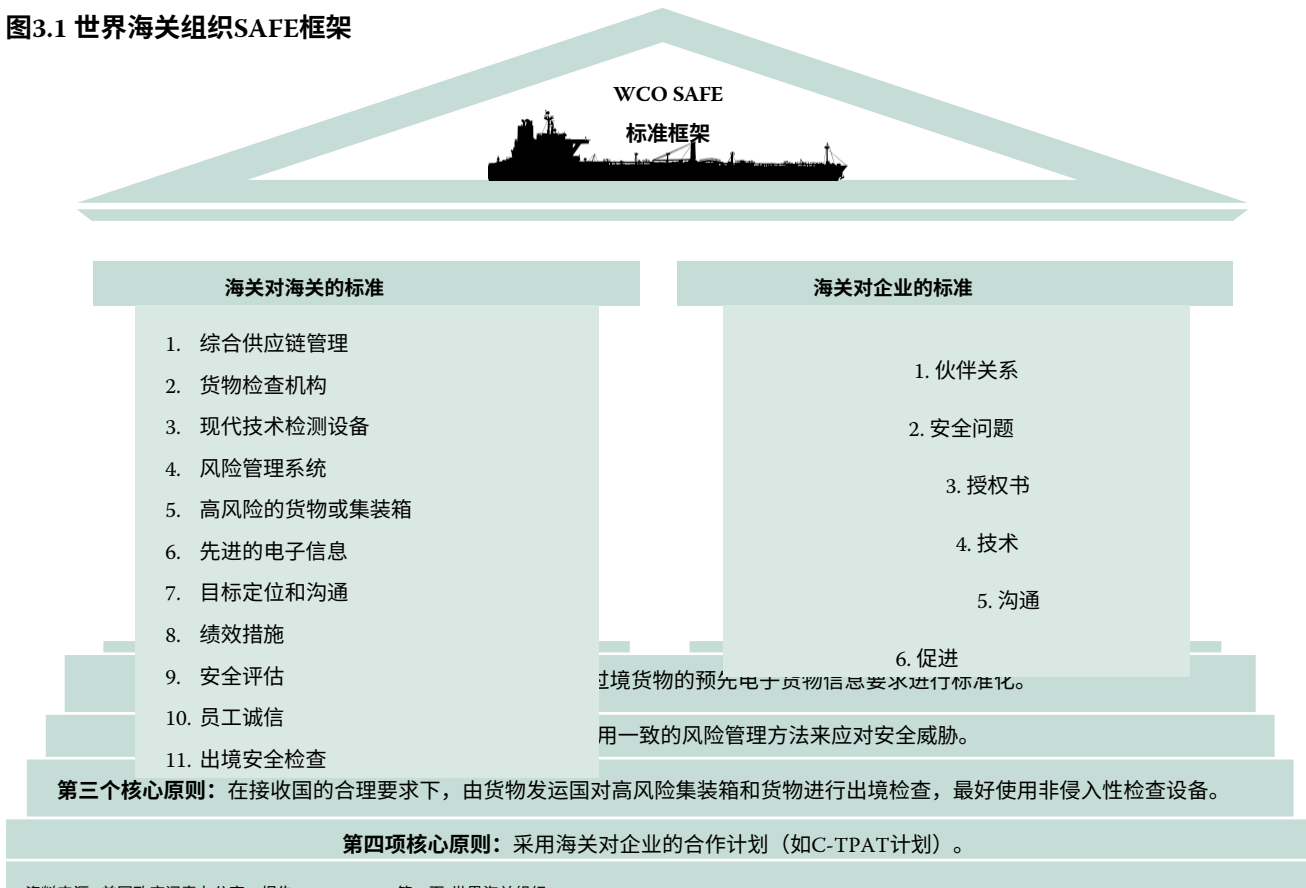
提高一个国家的竞争力

人们常说，竞争不再是公司之间的，而是供应链之间的。如果一个国家的制造商需要几天的时间来出口产品，那么它就很难与邻国的制造商竞争，后者可以在一天之内出口同样的产品。

方框3.2 竞争力

更多和更好地参与的原因	边境机构和私营企业用户之间的零参与度或低参与度所带来的负面影响
准时的供应链管理，确保保持与外国出口商的竞争力。	<ul style="list-style-type: none">• 国家出口公司的订单损失• 不断上升的失业率• 技术工人的移民--"人才流失"• 国家产业竞争力的下行周期

图3.1 世界海关组织SAFE框架



资料来源：美国政府问责办公室，报告GAO-08-538，第18页/世界海关组织，2011。

将一个国家的物流基础设施与全球供应链联系起来

如果国家运输和仓储公司像其外国竞争对手一样高效，它们就能更好地保持与全球供应链基础设施的联系。

- 手续（纸质文件、印章、签名），导致寻租和诚信问题

方框3.3 物流

更多和更好地参与的原因	边境机构和私营企业用户之间的零参与度或低参与度所带来的负面影响
国际物流服务供应商可以利用现代供应链管理方法和信息交流来满足客户对低成本和快速交付的要求。	<ul style="list-style-type: none"> • 国家运输和仓储公司与现代国际良好实践方法隔绝 • 国际物流公司的市场进入为零或水平较低 - 市场保护主义 • 过时的设备 • 海关和其他边境管制机构、国家运输组织和私营行业用户的管理方法已经过时 • 缺乏以市场为导向的解决方案和服务 • 国家和私人市场的垄断 • 运输卡特尔

世界海关组织SAFE框架 - 平衡安全和贸易便利化

世界海关组织的《全球贸易安全与便利标准框架》（SAFE框架）是一个平衡供应链安全和贸易便利的整体方法。它规定了关于货物信息预报、风险管理、非侵入性检查设备（NII）、授权经济运营商（AEO）概念以及将供应链管理纳入单一的连贯文书的原则和标准。

SAFE框架的主要目标和原则是：

- 建立标准，在全球范围内提供供应链安全和便利，以促进确定性和可预测性；
- 促进所有运输方式的综合供应链管理；
- 提高海关的作用和职能，加强其应对挑战和充分利用21世纪机遇的能力；
- 加强海关部门之间的合作，以提高他们发现高风险货物的能力；
- 加强海关与企业之间的合作；
- 通过安全的国际贸易供应链，促进货物的无缝流动。

海关认证方案

海关认证计划通常是自愿的。下面列出了一些这样的方案。

授权经济运营商 (AEO)

在世界海关组织鼓励所有成员国的海关当局采取供应链安全措施的倡议之后，欧盟引入了授权经济运营商 (AEO) 的地位。AEO计划旨在提高供应链的安全性，同时在提高效率方面提供优势，从而降低费用。欧盟的认证计划于2008年1月1日生效，在欧盟所有27个成员国的领土上有效。

在WCO SAFE框架中，授权经济运营商被定义为“参与国际货物流动的一方，无论其职能如何，都被国家海关总署批准为符合WCO或同等的供应链安全标准。经授权的经济运营商包括制造商、进口商、出口商、经纪人、承运人、拼装商、中间商、港口、机场、码头运营商、综合运营商、仓库和分销商”。作为SAFE框架的核心部分，AEO的概念被引入到“从海关到商业支柱”中。贸易商在向其国家海关总署提交成功的申请后成为授权经济运营商，其中贸易商必须证明：

- 遵守海关要求；
- 一个令人满意的商业记录管理制度；
- 财务可行性；
- 协商、合作和沟通的能力；
- 在培训和教育的基础上，有足够的认识水平；
- 确保信息交流、获取和保密的能力。

每项要求在SAFE框架中都有详细解释，因为贸易商必须将这些标准纳入他们的商业惯例和程序。在确认满足AEO的条件和要求后，国家海关总署会授予授权。在这之后，一个企业必须建立一个自我评估程序来管理和监测其表现。这包括从管理团队中指定一个人，负责与海关管理部门的沟通和维护企业的标准。除非被暂停、撤销或撤回，否则AEO授权一直有效。



为海关检查目的而卸下的集装箱。

AEO的好处

私营部门咨询小组(PSCG)成立于2006年，就《SAFE框架》的实施进展和相关问题向世界海关组织提出建议。其成员由来自世界不同地区的30家公司和协会组成，代表各种国际贸易利益。成员仅限于私营部门的协会和在货物制造或交付方面有财务或所有权利益的公司。

虽然PSCG完全同意，由于各种原因，不可能让所有海关管理部门提供完全相同的福利，但它认为必须建立一套国际公认的贸易便利化核心福利，可以在所有相关国家方案下向AEO提供。

这种好处应该是透明的和有意义的，因为它们不仅能证明经济运营商在满足规定的AEO要求方面所承受的额外成本是合理的，而且还能将这些运营商带来超过非AEO所享有的真正改善和便利。

PSCG认为，正如SAFE框架第5.3章所述，AEO的利益应该是“有意义的、可衡量的和可报告的”。事实上，不仅可衡量的利益应该是可报告的，而且应该定期向AEO报告。

此外，经认可的AEO可以享受下列贸易便利化的好处。虽然这个清单并没有规定所有行政部门必须提供的一套福利，但它是一个指示性的福利样本清单。这些

福利须经具体的行政部门审议和批准。PSCG希望以下的AEO利益清单将为海关当局在实施AEO计划时提供有用的指导。

方框3.4改编自欧盟委员会的《授权经济运营商指南》（EC，2007）。

框3.4

经授权的经济运营者

在欧盟有三种类型的AEO证书：AEO C--海关简化

AEO S - 安全和安保

AEO F - 全面（包括海关简化和安全/安保）。

1. 为审计做准备：

海关将申请数据录入欧洲共同体数据库，供其他成员国查询。这必须在收到申请后的五个工作日内完成。例如，法国被划分为40个海关区域，每个区域都有一个称为经济行动中心（EAC）的办公室。一旦申请被初步接受，海关会指定相关的EAC进行审核

2. 审计：

审计员不需要访问所有运营商的站点，特别是如果每个站点的内部程序是相似的。任何相关的认证或授权（如ISO、TAPA等授予的认证或授权）都会被考虑在内，为获得这些认证或授权而进行的任何审计的结果也会被考虑在内。

海关审计人员使用的是“审计表”。这表明

- 自我评估调查表中的相关问题；
- 审计的目标；
- 对所需的进一步信息或审计期间需要检查的事项提出建议；
- AEO指南的相关章节。

3. 标准：

- 一个令人满意和可利用的会计系统；
- 一个区分欧盟和非欧盟货物的物流系统；
- 如果适用，对许可证/授权的管理令人满意；
- 令人满意的数据归档和保护系统；
- 适当的信息技术安全措施；
- 通过与海关业务有关的记录来追踪交易的整个过程的 一般能力；
- 检测违规或欺诈行为的内部控制系统；
- 让员工了解违规或欺诈风险的制度，以及在遵守海关要求方面出现困难时通知海关的既定程序；
- 确定令人满意的内部控制和相关纠正措施的一般能力；
- 前三年的财务清偿能力证明。

4. AEO S和AEO F证书的附加标准：

- 用防入侵材料建造的建筑物，并有安全和监督的通道；
- 货物和货运单位在交货、储存和发货时的安全；
- 对贸易伙伴进行安全检查（安全申报）；
- 对敏感安全岗位的新员工进行安全检查；
- 工作人员参与安全意识方案。

5. 最后的检查：

审计员向海关管理部门发送一份初步审计报告，并向经营者发送一份审计总结报告，指出任何需要注意的事项。海关可以

- 要求经营者签署声明，表示将采取适当措施纠正或改进某些程序；
- 拒绝认证。

从收到申请到认证或拒绝的总时间不得超过90天。

6. 授予证书：

当海关感到满意时，他们会颁发AEO证书并将其放入欧盟数据库。该证书在颁发后十个工作日内生效。

获得认证的经营者可以在任何特定的成员国中根据另一个成员国颁发的证书使用简化程序。

除非欧盟立法有重要变化，或经营者有严重违规行为或不再符合AEO标准，否则证书将永久有效。

因此，海关必须监测AEO对AEO条件和标准的遵守情况。新成立的AEO必须在证书颁发后的第一年内接受监督。

7. 悬浮液：

在以下情况下，AEO证书可以被暂停：

- 不再符合AEO条件和标准；
- AEO犯了严重的海关侵权行为，导致刑事诉讼；
- AEO要求暂停。

AEO可以对暂停提出上诉。

8. 撤销：

如果AEO不执行证书暂停所规定的措施，AEO证书可以被撤销。

虽然AEO可以对撤销提出上诉，但如果上诉不胜，经营者在今后三年内不能再提交AEO申请。

其好处包括以下几点：

- 海关行政部门对AEO地位的相互承认；
- 加快处理和释放货物，由定期的“释放所需时间”研究提供支持；
- 融资担保的免除、减免或回扣；
- 在货物到达前通知放行意向，即预清关；
- 简化程序的资格预审，包括根据进口商的偏好，为放行/清关目的，提供单步骤程序或两步骤程序的可能性；
- 建立基于经济运营者的档案，以及基于审计的控制，而不是基于交易的控制；
- 在需要进行身体检查时，优先检查和使用非侵入性的检查设备；
- 在威胁条件升高的时期，海关会优先处理；
- 事故后恢复和贸易恢复方案中的优先待遇；
- AEO的地位应该是阻止海关犯罪的行政解决的一个重要因素（符合附件H第1章第23条和修订后的《京都公约》的标准3.39）；
- 当海关自动化系统无法运作时，可进行自我评估。

Ne 美国海关-贸易伙伴反恐计划 (C-TPAT)。

2001年9月11日恐怖袭击发生后，美国政府的第一个反应是在现有的私人合作计划的基础上进行调整，以反映新的安全环境，在此之前，这些计划主要是针对毒品贩运。这些努力导致了海关-贸易伙伴反恐计划（C-TPAT）的建立。其方式类似于



由AEO概念显示，参与的私营部门经营者有很大的好处。研究表明，C-TPAT的进口商招致安全或合规性检查的可能性要低四到六倍。由于检查率自2002年以来增加了68%，免于这种检查对私营部门来说具有很大的价值。同时，C-TPAT给在边境运营的公共机构带来了巨大的利益，使其能够更好地集中资源，提高检测能力。(C-TPAT, 2007)

相互承认

相互承认是世界海关组织SAFE框架内的一个核心概念。相互承认协议确立了两个不同国家的认证计划之间的兼容性。在这种协议中，每个国家都接受另一个国家的认可成员的安全地位。其目的是为了避免供应链被一系列不同的安全计划所分割。它促进了端到端的供应链安全以及在全球范围内的便利化。欧盟已经与日本和美国以及瑞士和挪威（部分）达成了AEO互认协议。

国家和国际伙伴关系和合作的另一个例子是约旦海关部门发起的“黄金名单”计划。

框3.5

约旦的“黄金名单”计划

约旦海关总署的“黄金名单”计划开始时是一个试点项目。据报道，2010年，它有32家参与的约旦公司接受了审计和批准。约旦公司使用约旦海关部门提供的检查表进行自我评估。该清单有助于确定公司对《约旦海关法》和《海关规则》的遵守程度，以及与之相关的因素。

对供应链安全的影响。约旦公司完成一份书面的《合规手册》，然后由海关部门进行审核，以确定合规水平。通过海关部门审计的公司被接受为黄金计划成员，并享有一些特权。2008年，约旦与美国海关总署签署了一项相互承认协议。

资料来源: Tomczyk, 2011.

的差异。例如，欧盟的AEO涵盖进口和出口，而美国的C-TPAT只涵盖进口。此外，欧盟的AEO涵盖所有的运输方式，而C-TPAT只涵盖海运。

货物被卸下以便进一步检查。

3.5 引入海关和贸易之间的协商机制

由于一些原因，实现海关和私营行业用户之间的参与和合作是具有挑战性的。在一些地区，海关

行政部门继承了这样的传统：先是做出改变和决定，然后又可以自由地告诉私营企业用户该怎么做。在这种情况下，私营行业用户的遵守往往变得不一致。在一些地区，由于缺乏参与性政府，政府公务员不与行业用户沟通或咨询。在这种情况下，海关和私营行业用户发现

表3.10 来自私营行业的海关和用户：加强参与和合作的原因

更多和更好地参与的原因	海关和私营企业用户之间的零参与度或低参与度带来的负面影响
国际物流服务供应商使用现代供应链管理方法和信息交流，因为他们的客户要求降低成本和加快交付。	<ul style="list-style-type: none"> • 孤立于现代国际良好做法的国家运输和仓储公司； • 国际物流公司的市场进入为零或水平较低--市场保护主义； • 过时的卡车和设备； • 海关、其他边境安全和管理机构，以及运输管理部门和私营行业用户团体的管理方法已经过时； • 缺乏以市场为导向的解决方案和服务； • 国家和私人市场垄断； • 运输卡特尔； • 纸质文件，多个印章和几个签名导致寻租和诚信问题。
竞争性经济体使用的及时供应链管理，使外国出口竞争者比本国出口者更有优势。	<ul style="list-style-type: none"> • 国家出口公司的订单损失； • 失业率上升； • 熟练工人移居国外--"人才流失"； • 国家工业变得缺乏竞争力--恶性循环的局面； • 与竞争国的出口相比，国家出口需要额外的日子才能进入市场。
全球化的贸易经济，国际贸易的增长和自由贸易区的增长	<ul style="list-style-type: none"> • 要求加快BCP清理和其他控制程序的压力没有实现； • 缺少国际标准。
需要现代国际标准的供应链基础设施，如码头、机场货运站、物流中心、货运村和高速铁路网等	<ul style="list-style-type: none"> • 旧的和没有维护的道路； • 铁路货运列车速度慢； • 运输时间延迟； • 缺少国际铁路和海港的良好实践管理方法和程序； • 竞争者使用更大、更现代的集装箱船和飞机； • 使用高速铁路网的竞争者，不管是晚上还是白天； • 由于不可预测的运输和海关程序，产品库存极其缓慢。
预计集装箱运输量每年增长5-6%，到2015年增加到70%。	<ul style="list-style-type: none"> • 不使用集装箱的结果是国家经济被抛在后面； • 不使用集装箱会给海关和其他边境机构带来不合理的额外负担，因为缺乏安全，缺乏跟踪和标记，以及收入损失。

世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》（SAFE 框架）。

- 犯罪的复杂性增加；
- 关于越来越多的国际安全计划的管理方法，如AEO、CSI和C-TPAT 以及其他没有被国家出口公司履行的计划。

资料来源：Tomczyk 2011年编撰。

创建和使用正式的沟通渠道很困难。私营企业用户对被看到或听到抱怨政策、程序、延误或官僚主义感到犹豫。对于一些海关和其他边境安全和管理机构来说，私营企业用户为边境口岸业务作出贡献的想法是一个陌生的概念。但是，尽管困难重重，海关和其他边境安全和管理机构通过应用差异化的管理方法，如风险管理的选择性和用户风险档案，而不是“一刀切”的方法来处理私营行业用户的问题，也不是不可能的。

为什么海关管理部门和其他边境机构应追求私营行业用户的参与和合作？下表列出了其中的一些原因。

3.5.1 需要克服的挑战

挖掘与贸易合作关系的好处的第一个挑战是文化挑战。如上所述，由于一些原因，实现海关或其他边境机构与私营行业用户之间的参与和合作可能是一个挑战。

作为有效边境管理的一部分，各国政府需要引入合作、便利、参与和协作，以减少控制和猜疑。以下是这个过程中的优先活动领域：

- 注重交流和使用信息；
- 广泛使用信息和通信技术；
- 利用积极主动的咨询方法与业界建立建设性的伙伴关系；
- 使海关和其他边境机构成为贸易竞争力解决方案的一部分，而不是问题的一部分；
- 在现代海关培训中心、学院或研究所对工作人员和管理人员进行专业培训；
- 维持公共关系部门，配备训练有素的工作人员和管理人员、公共热线、网站、定期新闻发布、以及与媒体和私营企业的会议；
- 维持边境口岸工作队，参与者来自所有相关机构和私营行业，包括货运代理协会、TIR协会、海关经纪人协会、卡车运输协会、商会以及工业和出口协会；
- 创建具有约束力的关税信息方法；

- 基于证据的承诺和意愿，对边境口岸管理程序、组织、培训和政策进行改革，并进一步提供业绩、收入、安全和客户满意度。

这类管理概念的改变可能需要几年时间。需要有坚定的高层指导来准备和执行这些政策，这些政策在短期内可能不会显示出可察觉的好处或回报。这涉及到一个深刻的文化变革或思维方式的改变。范式必须从海关和边境机构与贸易界之间的对抗关系转变为合作精神，通过基于相互参与和合作的方法来发展。

3.5.2 建立协商机制的好处

获得专家和从业人员的反馈

一个贸易代表可以自由表达他们对边境管理程序的关注和意见的论坛，可以为边境机构提供有关其表现的宝贵反馈，无论是关于边境控制程序还是海关管理。贸易伙伴关系还为边境机构提供了一个专家库，在准备贸易谈判或有关政策事项时可以咨询，其中一个明显的例子是新法规的可能影响。

通过贸易伙伴关系，可以发现出口商困难的早期迹象，如非关税壁垒。此外，贸易伙伴关系通常会在边境机构官员和大型跨国公司（无论是国内还是国外）之间建立联系，使这些官员深入了解全球供应链的运作模式。

在一个理想的情况下，所有参与的私营部门社区都有适当和明确的代表，私营部门和公共部门机构进行建设性的对话。提供具体的建议，承认改进的必要性。然而，正如可以预料的那样，在大多数情况下，这不会立即发生。这种努力的开始应该被认为是所有参与方的一个学习过程。

可能将某些职能下放给行业

一些海关管理部门利用海关管理中的良好做法来提高私营企业用户的参与度，从而使合规的贸易商在海关的干预和监督下，以最低限度的方式进口和出口货物。例如，引入简化程序可以使贸易者采用自我计算关税或自我评估合规性。对海关来说，这可以使资源得到重新分配。

全面促进一个国家的贸易环境

参与和合作的另一个原因是为一个国家的贸易环境建立一个积极的形象。全球供应链管理取决于供应链中的所有连接环节是否采用现代的国际良好做法。边境上的卡车长龙暴露了供应链的弱点和缺乏供应链管理的国际良好实践。对于潜在的外国直接投资者来说，这种情况表明，一个国家还没有准备好

以在全球化的贸易环境中竞争。它们使贸易商担心他们的出口和进口可能会在边境被延误。

整个政府的方法是一个最佳实践的工具：边境管制机构可以一起工作和沟通。在新兴经济体中，似乎经常有证据表明边境管制机构之间存在“地盘”保护。专家和官员认为，由于既得利益和保守的官僚机构，这种情况很难或不可能改变。

框3.6

私营企业对合作的看法

当私营部门的代表最初与公共部门机构会面时，有两种常见的结果。第一个是没有真正的互动。宣读书面声明，在大多数情况下，并不包括任何具体的建议，但充满了关于变革的价值和需要的陈词滥调。在实际代表私营部门社区的想法相对较新的国家，情况往往是这样的。强化这种行为的事项包括：

- 以前没有这种过程的经验；
- 害怕受到特定机构的报复；
- 缺乏代表制度，个人由国家机构任命。

其次是对论坛的滥用。私营部门利用它来表达对国家的不满，但却不解决自己的缺点。会议很快就变成了对国家工作人员的谩骂，其中一切都错了，必须从根本上加以改变，但却没有提出具体的建议。

很明显，这两种情况都不会导致任何真正的改善。然而，在某些情况下，这样的初步尝试表明，如果过程管理得当，最终可能会形成一个可持续的、富有成效的互动，并产生可识别和可衡量的结果。

框3.7

公共部门对合作的看法

很明显，没有一个公职人员喜欢被告知，要创造一个环境，让他们了解自己组织的失败和缺陷，或者，让公共部门的代表对腐败或不专业的行为感到舒服，不是一件容易的事对话的过程。理想的情况是，公共部门应该，特别是当这种揭发来自个人时，它从互动中获益，而且公共机构控制的公司或协会的互动，帮助他们更好地履行职责。领导力并经常被认为是“犯罪”。公共部门机构内最常见的，对于，公共部门对合作倡议的反应过程的成功极为重要。如果高层没有真正的承诺，“参与”肯定会失败。

- 短暂的参与，然后逐渐脱离：如果没有参与的法律义务，公务员往往会逐渐减少一个机构的价值，直到它被解散，或变得如此无足轻重，以至于停止开会；
- 如果有一个法律框架，而且参与是强制性的，那么扰乱进程的常见“技巧”就是轮换。如果没有连续性，就不会有真正的对话。因此，一些公共机构轮换其代表，每次会议派不同的人参加。

框3.8

澳大利亚：贸易便利化方面持续发展的范例

澳大利亚政府采用最佳实践的“整体政府”方法来平衡其边境安全和贸易便利化以及与全球贸易界的联系。在有效处理新出现的问题和国际协议的谈判中，特别是在当前的国际安全环境中，整个政府的做法是至关重要的。各国政府利用

整个政府的报告方式使私营企业用户更容易向多个政府机构提交信息。如果不这样做，就会给私营企业用户带来负担和不利。

联网政府”的外部驱动力包括对当前贸易的复杂性的认识。

全球化环境以及安全和反恐等挑战的影响。这就是为什么政府和私营行业用户采用国际最佳实践技术和新方法，如市场时间分析，以提供服务，提高效率 and 效益。

澳大利亚于2005年开始应用整体政府方法，当时其海关总署推出了一个标准化数据集（SDS），该数据集汇集了跨越两级政府的41个机构。2007年，澳大利亚海关引入了国际贸易集群，作为其财政部标准商业报告（SBR）计划的一部分。澳大利亚海关总署承认，在简化报告、提高信息的互操作性和重复使用方面仍有许多工作要做。这项任务不仅涉及海关，还涉及所有边境机构和贸易协会。

澳大利亚海关总署（2005）已经制定了战略，以保持变革的驱动力之前，并创建了

它希望在2015年如何运作的愿景。该战略包括一些项目，以确保澳大利亚在贸易安全和便利化方面继续领先于世界。以下描述的项目构成了强化贸易解决方案（ETS）。它们是国际最佳实践的范例，将为边境口岸提供更好、更快的通关条件。

下表介绍了澳大利亚对到2015年从其“整体政府”方法中获得的关键因素和利益的

效益	描述
1	确定协调和“连接政府”的机会，使政府能够向工业界提出一个统一的方法，并通过消除低效率降低成本。
2	确定政府到2015年的贸易环境方向，包括愿景和实现愿景的路线图。这将使企业对行业和政府有确定性。
3	为行业成员、国际贸易伙伴和代表机构捕捉未来愿景，以纳入整个政府战略。
4	确定战略，提高政府用于一系列宏观和微观经济政策的信息质量，保护边界，以及支持合法贸易，同时减少工业的负担。
5	提供改善供应链安全的战略和国际边界集体管理的战略。
6	展示在贸易环境中与政府打交道时提高用户体验的潜力。
7	确定国际最佳实践的边境管理技术和政策，并概述政府如何将其纳入未来的规划中，以利用其他国家政府的工作优势，减少国家发展风险。
8	与贸易伙伴相比，突出政府在管理边境法规方面的表现。

设想。

资料来源：改编自澳大利亚公共服务委员会编写的报告（2004）。

3.6 海关和贸易：参与和合作的模式

有一些互动的参与和合作模式，进步的海关和其他边境机构可以使用。每种模式都有取决于各种因素的特点。这些包括

- 国家和地区差异；
- 历史和文化遗留问题；
- 经济转型的水平；
- 历史和传统的发展；
- 公共管理部门和私营行业用户的成熟度；
- 公共管理部门和私营行业的培训水平；
- 管理人员接触国际良好做法的程度；
- 参与国际机构、理事会、工作小组和论坛的程度

。

游说

行业和贸易部门倾向于组成团体和组织来促进他们的利益。这些组织代表其成员，除其他事项外，可以委托研究、组织培训或发布公告。他们经常与相关政府部门和机构合作，将问题提交给政策制定者，以说服他们的立场。

海关咨询委员会

海关咨询委员会是由海关官员、行业、物流供应商、运输专家、顾问和供应链中的任何其他行为者组成的团体。他们的成员也可以来自对海关事务有特殊兴趣的其他政府部门。通常在海关的主持下，它们是贸易界公开讨论海关业务所产生的任何问题的论坛。他们为海关提供机会，以获得对其业务的反馈。他们还可以向贸易界提供有关新要求或法规的信息，并提供一个论坛来讨论这种变化可能带来的困难或好处。

工作小组

工作组的成立有一个非常具体的目标。成员来自公共和私人组织，通常根据要达到的目标来选择。

贸发会议国家贸易和运输便利化委员会(NTTFCs)

尽管通常是一种贸易便利化工具，但贸发会议的国家贸易和运输便利化委员会是

这对边境机构和贸易代表之间的伙伴关系也很有用。贸发会议的模式认为，公共和私人利益相关者之间的伙伴关系对促进有效的国际贸易和运输至关重要。NTTFC是一种协商机制，作为国家论坛，就改善国际贸易和运输的便利化措施提出建议、进行讨论、协商并在基本各方之间寻求共识。

贸发会议的模式认为，三个关键角色之间的伙伴关系对于促进有效的国际贸易和运输至关重要。

这三个角色是：

- 政府机构：负责管理国际贸易和运输的机构，通常是贸易部、商务部、运输部或财政部，包括海关；
- 贸易和运输服务的提供者：向贸易界提供以市场为导向的支持服务，包括承运人、货运代理、多式联运运营商、海关经纪人、商业银行和保险公司；
- 贸易商：从体制改革和提高服务效率所创造的更好的贸易环境中受益的进出口商，如果利用改善的条件和降低的交易成本，他们的贸易量将会增加。

值得注意的是，第二和第三组主要包括来自私营行业的组织。然而，国家组织通常在运输运营商或承运人和其他贸易服务提供者之间，如铁路和国有贸易银行、保险公司和货运代理公司。因此，这三个主要实体之间的基本伙伴关系通常延伸到公共部门/私营行业用户的鸿沟之上。

贸发会议模式与其他国家贸易和运输便利化机制建议的不同之处在于，贸发会议特别关注私营行业用户，认为他们在协商进程三方采取的举措中发挥着主导作用。贸发会议基本上将国家贸易和运输便利化机制视为协商机制，作为国家论坛，在其中提出和讨论改善国际贸易和运输的便利化措施，并进行广泛协商和寻求共识。与大多数委员会的情况一样，贸发会议提议的NTTFC没有行

政权力，而是被视为咨询机构。这些机构可以而且应该就便利化措施达成共识，然后由拥有执行权的成员机构自愿采取这些措施。

PRO委员会

PRO（程序）委员会是贸易便利化委员会，为海关和贸易提供论坛。在20世纪70年代初，认识到贸易便利化的重要性和在欧洲经济共同体内引入涉及人员和货物自由流动的单一市场的前景，大多数西欧国家创建了国家贸易便利化委员会，如法国的*自动化和对外贸易简化办公室*（ODASCE）、丹麦的电子数据交换委员会、AUSTRIAPRO（奥地利联邦经济商会的一部分）和SWEPRO（瑞典贸易程序委员会）。

一些国家没有咨询委员会或PRO委员会，而是依靠私营行业用户协会和大型进出口公司进行游说。例如，土耳其有一个成熟而广泛的商会和行业协会网络。伊斯坦布尔商会参与了出口倡议，并与安卡拉的政府进行沟通。代表建筑材料、水果和蔬菜、机械、坚果和纺织品等行业的行业协会参与了就出口问题对政府的游说。贸易协会，如UTIKAD（土耳其货运代理和物流服务供应商协会）

和TOBB（土耳其商会和商品交易所联盟）就货运代理和TIR问题游说政府。TOBB为土耳其新的过境点的建设提供资金。

为了发展私营行业用户的参与，海关管理部门和贸易机构可以考虑利用联合国/电子商务中心关于建立贸易便利化机构的建议⁴。最初建议的目的是鼓励各国政府“建立和支持国家贸易便利化机构，让私营和公共部门均衡参与”。

其总体目标是

- 改善参与贸易和国际运输的不同机构之间的对话；
- 确定解决方案，在操作层面上消除贸易和运输的障碍；
- 确定影响其国家国际贸易成本和效率的问题；
- 制定措施，降低国际贸易的成本，提高贸易效率；
- 协助实施这些措施；
- 为收集和传播有关国际贸易便利化最佳做法的信息提供一个国家协调中心；
- 参与国际努力，提高贸易便利化和效率。

方框3.9 国家贸易和运输便利化委员会（NTTFCs）

一些例子	特征
欧盟、英国、亚太经合组织	<ul style="list-style-type: none"> • 在国家和地区层面上都是正式的 • 例子：英国的国际贸易便利化委员会 • 通过邀请入会 • 非选举产生的领导层 • 任命的秘书处配备行政和后勤人员 • 办公场所、办公资源和预算 • 书面的职责范围 • 有可能成立几个小组委员会或工作小组 • 闭门论坛会议 • 小组委员会会议经常对外部专家的贡献开放 • 小组委员会能够邀请和安排外部专家研究 • 小组委员会成员提交口头和书面证据及研究报告 • 公共管理部门将贸易便利化委员会作为一个积极的咨询机构，在向政府部门或议会委员会提交草案之前，向贸易便利化委员会提交立法草案、规则和指示草案以及方案草案。 • 广泛的主题议程，从亚太经合组织网站的会议清单中可见一斑

- 要接受审计和政府监督
- 年度报告，并在网上向公众免费提供报告
- 发布他们自己的新闻稿和举行新闻发布会
- 安排会议和论坛

该建议强调了国家贸易便利化机构的重要性，这些机构作为论坛，使私营行业管理人员、公共部门管理人员和政策制定者能够共同致力于有效实施共同商定的便利化措施。建议此类委员会包括参与国际贸易交易的所有公司和机构的代表，包括制造商、进口商、出口商、货运代理、承运人、银行、保险公司和公共管理部门。

该建议强调了贸易便利化，特别是需要实施减少成本和提高国际贸易效率的措施。它被提议作为创建NTTFCs或PRO委员会的基础。

贸发会议作为其在国际贸易和运输便利化领域的技术援助方案的一部分，一直积极参与在一些国家建立NTTFCs。贸发会议的模式扩大了这类委员会的传统范围，更加强调运输便利化，并让来自私营企业的成员发挥越来越突出的作用。

下面列出了不同类型的此类委员会的例子。第一种，由于它是由私营企业资助的，因此不符合贸发会议的建议，而贸发会议的建议是以公私伙伴关系为基础的。

了解这些委员会的局限性以及发展中国家试图模仿这些模式时所面临的困难是很重要的。法国的例子需要私营行业用户的积极加入。他们必须提供稳定的财政捐助，以使协会保持运作。同时，也不能保证公共部门的机构愿意参与交流。为了有效，这种委员会必须得到公共部门和私营行业的同等支持。此外，它们应该在双边、多边、区域和国际层面上采取行动。在与私营行业机构密切合作的同时，它们应与海关当局和相关的政府组织有完整的联系。

方框3.10 PRO委员会

一些例子	特征
APPRO / 阿富汗 ARMPRO / 亚美尼亚 AUSTRIAPRO / 奥地利 AZERPRO / 阿塞拜疆	<ul style="list-style-type: none"> 在国家和地区层面上正式组织实施 又称国家贸易和运输便利化委员会（柬埔寨、老挝人民民主共和国、泰国、越南和其他）。 也被称为国家过境便利化委员会（中国、蒙古和其他国家）
BiHPRO/波斯尼亚和黑塞哥维那	<ul style="list-style-type: none"> 邀请私营行业用户协会加入 由私营行业用户代表主持的自愿当选官员
BULPRO/保加利亚	<ul style="list-style-type: none"> 由选举产生的委员会管理
CROATIAPRO/克罗地亚	<ul style="list-style-type: none"> 与政府一起参与贸易便利化以及与海关有关的问题和过境点管理问题。
亚 GEOPRO/格鲁吉亚	<ul style="list-style-type: none"> 通过审查和报告立法草案、规则和指示草案以及方案草案，与政府和私营行业用户进行合作；例如，SITPRO参与了英国税务与海关对单一行政文件的修改达四年之久。
HELLASPRO/希腊	<ul style="list-style-type: none"> 可能有几个小组委员会
MAKPRO/前南斯拉夫的 马其顿共和国	<ul style="list-style-type: none"> 结构包括几个政策小组委员会，每个小组委员会提出建议，并在委员会会议期间与私营行业用户和政府官员举行会议。
MOLDPRO/摩尔多瓦	<ul style="list-style-type: none"> 带薪秘书处、办公场所和预算
MONPRO/黑山 ODASCE/	<ul style="list-style-type: none"> 可以资助研究 官员出席国际会议和论坛
法国 ROMPRO/罗马尼亚	<ul style="list-style-type: none"> 书面授权
SWEPRO/瑞典	<ul style="list-style-type: none"> 来自相关贸易和财政部门的政府官员可以被借调到专业委员会。 在贸易便利化、海关相关和过境点管理问题的新思路上充当第一道“绊脚石”。

SITPRO / 英国*

* 2010年9月，SITPRO停止运作，其职责由英国商业、创新和技能部承担。

- 它们有助于促进私营行业用户对法律和规则变化的高度理解和遵守。

BOX 3.11

英国国际贸易便利化委员会（英国税务及海关总署）

英国皇家税务与海关总署的国际贸易便利化委员会包括来自与边境程序有关的政府部门的高级官员，如皇家税务与海关总署的官员。税收与海关总署（HMRC）本身，商业、创新和技能部（BIS），环境、食品和农村事务部（Defra），英国皇家特许会计师协会。运输部（DfT）和英国边境管理局（UKBA），以及英国贸易和投资局（UKTI）和（前）机构SITPRO。该委员会关注在贸易便利化方面，协调政策并监督新的举措，以简化英国边境程序，同时尽量减少不必要的监管。

该委员会的行动计划是

- 在减少企业的边境监管负担和使贸易更容易方面发挥真正的作用；
- 实现企业界长期、积极地参与到评估监管实践中，在英国的边界，并促成一个持续的改进和改革过程；

- 确保英国政府及其机构认识到贸易便利化的重要性，并促进其在实现监管目标方面的关键作用；
- 确保不断改善英国边境程序与主要国际指数的关系，如世界银行的“营商环境报告”（世界银行，2009）。

以前，SITPRO通过编制2009年报告“保持货物流动”（世界银行，2009年），帮助开展贸易便利化对话，并使其网站能够接收关于边境监管和实践的反馈。

资料来源：改编自英国皇家税务与海关总署/英联邦秘书处的研究报告《简化英国边境贸易：行动计划》（2009年12月），第4页。

BOX 3.12

法国对外贸易自动化和简单化办公室（ODASCE），法国

ODASCE成立于1972年7月，是一个非营利性协会。ODASCE的董事会（Conseil d'Administration）由最多16名成员组成，他们在该组织的年度大会上当选。任命是无偿的，每四年轮换一次。长期工作人员的日常决策和指导由董事会选出的官员（主席、副主席、财务主管等）组成的“主席团”进行。本组织在巴黎有三名长期工作人员。

成员：

- 100多家公司，从非常大的公司（如雷诺）到一个人的业务；
- 1,500多名准会员，他们通过订阅获得培训课程的机会。

主要活动：

- 培训课程；
- 通过ODASCE便利化委员会，制作关于法国便利化问题的“立场文件”；

- 每年举办4至5次关于会员感兴趣的主题的研讨会（“Club-Clé Douanes”）；

- 会议 ("Colloques")，每2至3年举行一次，邀请外国嘉宾和代表参加，处理海关、贸易和间接税问题；
- 就海关和贸易问题向成员提供特别咨询，有时涉及代表他们与法国政府进行调解。

积极的方面：

- 独立性，不依赖政府拨款；
- 靠近企业，以会员为导向；
- 小而有效，必须在其商业驱动的手段内生活。

资料来源：部分改编自ODASCE网站（2011）。

BOX 3.13

东南欧真正的公私合作关系

根据东南欧合作倡议（SECI），并与联合国欧洲经委会和欧盟委员会合作，东南欧的一些国家建立了国家贸易和运输便利化委员会（NTTFCs），以解决在国家和地区层面面临的多种贸易和运输便利化问题。这些委员会在其名称中包含了“PRO”这一特点，将重点放在作为非关税贸易壁垒的程序上。它们（在体制上、政治上和财政上）得到了公共和私营部门的同等支持，并采取行动

在双边、多边、区域和国际层面上。它们与海关当局和相关的政府组织有着紧密的联系，但也与私营部门的机构密切合作。目前，在SECI地区有10个国家PRO委员会。

在大多数情况下，国家商会是这些委员会的运作基地，国家机构的参与通过以下方式得到保障

相关的法律条文。每个委员会有两名共同主席，一名代表公共部门机构（通常为副部长级别），另一名代表私营部门。

大多数工作是由一个不超过10人的核心小组进行的，他们定期开会。

并处理纯技术性的问题。每个委员会的年平均运作费用不超过25,000美元，其中包括用于公众宣传和信息活动的资金。

积极的方面：

- 真正的公私合营，所有参与方的角色平等；
- 小而有效，不需要建立一个额外的国家机制；
- 议程经常由商业界的日常关注推动；
- 通过相关立法保证所有国家机构的参与；
- 利用各国商会开发的现有沟通渠道。

消极的方面：

为了使这一进程有效，必须有一个充满活力和真正具有代表性的结构。

资料来源：改编自一些不同的来源，包括外部顾问提供的信息以及亚太经社会题为“亚太经社会地区贸易和运输便利化国家协调机制研究”的文件（亚太经社会，2007年，第31-32页）和SECI题为“SECI在经济发展和安全领域的项目成就”的报告（2001年）。

框3.14

SWEPRO: 瑞典贸易程序委员会

SWEPRO是由瑞典政府在1975年建立的，目的是为了促进简化和提高效率。

通过积极参加中央国际论坛的方式，推动国际贸易程序。

它是根据1974年关于国家贸易便利化机构的建议4组建的，该建议在1999年被关于国家贸易便利化机构的建议取代。

成员：

SWEPRO由私营部门的管理人员和公共部门的行政人员和政策制定者组成的协商机构。其成员代表商业和公共机构，主要是瑞典银行家协会、瑞典贸易委员会、瑞典电子商务联盟、国家贸易委员会、瑞典贸易联合会、瑞典国际商会、商业部、瑞典企业联合会、瑞典国际货运协会、瑞典海关和瑞典外交部。

行政管理：

SWEPRO由瑞典国家贸易委员会监督，该委员会是一个处理对外贸易和贸易政策的政府行政机构。

任务和活动:

SWEPRO的主要作用是提供一个关于贸易便利化问题的讨论和信息论坛。该论坛确保以协调的方式处理便利化活动，以保证问题得到有效和高效的解决。它

监测共同商定的便利化措施的实施。SWEPRO对贸易便利化问题进行了一些重要的调查和研究，如国际贸易中的数据交换以及贸易便利化的影响

和好处。SWEPRO还讨论了贸易便利化领域的国际工作。

它与联合国、世界贸易组织（WTO）、世界海关组织（WCO）、经济合作与发展组织（OECD）和欧洲联盟（EU）合作，并参与在这些组织框架内开展的项目。

SWEPRO还与某些发展中国家合作，促进贸易便利化。在瑞典，SWEPRO也是处理简化贸易程序的国际工作的讨论论坛。SWEPRO参与了联合国和欧盟的政府间工作，以简化和协调程序和信息流，包括国际贸易的电子手段。

资料来源：改编自SWEPRO网站（2011年），部分内容引自题为《亚太经社会地区贸易和运输便利化国家协调机制研究》的出版物（UNESCAP，2007年，第30-31页）。

3.7 海关-贸易伙伴关系的培训和公共宣传

一旦在边境机构和贸易之间建立伙伴关系的正式过程完成，有两个极其重要的“工具”可以作为参与这一过程的公共和私营社区的统一力量。这就是培训和公共宣传。

3.7.1 培训

培训是实施变革或提高现有做法效率的基本工具。专家在一些不同的过境点观察后得出结论，一些商业车辆的延误与司机和运输公司的工作人员没有准备好所有的文件和证书有关。有时，履行进口程序所需的必要文件也可能丢失（Tomczyk, 2011）。出于这个原因，NTTFCs必须提供透明和容易获得的相关信息。另一方面，由于公共部门的员工也面临着不断发展的程序和法规领域，他们也必须为提供服务做好充分准备，并了解私营部门的“同行”对他们的要求。

在东南欧贸易和运输便利化项目（TTFSE）下，方案培训已成为一个基本工具，不仅提供信息，而且逐步改变国家机构对其提供的服务性质的主导看法。从2001年到2006年，世界银行TTFSE贸易便利化部分培训和认证了大量的专业人员，针对公共和私人受众，对两者使用相同的课程。



2011年10月在阿斯塔纳举行的欧安组织-世界海关组织海关风险管理研讨会上，公共和私营部门的参与者。

3.7.2 公众宣传

设计和实施公众宣传活动是至关重要的，因为它在许多方面协助了伙伴关系的转变过程。私营部门的用户往往对提议的变革持怀疑态度，担心新程序带来的成本增加和对其业务实践的干扰。有时，公共部门的雇员对他们的工作环境可能发生的根本性变化感到忧虑。提供关于拟议变化的持续信息流和对未来预期的清晰看法的重要性怎么估计都不过分。

然而，目标受众不应局限于这里所说的两个群体，还应该包括普通公众。应该强调改善条件的必要性和不采取行动的代价。这不是一项容易的任务，因为运输和贸易便利化通常不是吸引媒体高度关注的话题。许多需要解决的问题是相当技术性的，而且很少有关于在边境工作的人的条件清晰形象。有几种方法可以解决这个问题。例如，在东南欧，国家商会利用内部出版物和与媒体的联系，定期发表关于这一主题的非技术性文章。

在PRO机构的主持下，向选定的BCPs派遣记者已经相当成功。保加利亚和罗马尼亚的专业组织委员会经常组织记者乘车前往边境地区，成功地保持了对这一主题的兴趣。有时，这种旅行还与来自另一方的记者的跨境会议相结合。这种活动有助于记者和其他非技术专家认识到所面临的问题的严重性，并看到跨界合作和良好做法解决方案的必要性。

然而，在“全球”贸易界内的交流的影响最终受到语言的限制。国际贸易商、投资者和记者往往不会说当地语言。即使是在一个精心设计的网站上发表的最佳案例研究，如果只用本国语言介绍，也不会被注意到。一些海关管理部门通过提供其网站的英文版本，为其国家的国际客户和供应商获取信息提供便利。中华人民共和国和俄罗斯联邦的海关网站就完美地说明了这一点，这两个网站都有英文版本。

3.7.3 解决与腐败有关的问题

公私部门对话中最具挑战性的问题之一是解决与腐败行为有关的问题。尽管这通常被认为是一个问题

如果只由国家机构来解决，那么这种交易的性质意味着它也是私营部门的一个问题：腐败需要两方。它必须被公开讨论。私营部门的利益和公民个人显然也在腐败的环境中发挥作用；在许多情况下，正是他们发起了诸如贿赂等有问题的交易。

没有公民参与，任何解决这个问题的努力都会失败。改革进程必须伴随着精心设计的公众意识方案。否则，腐败行为的曝光或逮捕可能会给人一种印象，即情况在不断恶化而不是改善。这可能使政治风险无法控制。

本节所涉及的许多问题直接关系到有关各方之间的信任程度。贸易商提出的问题可能包括：是否有报告事件的透明程序？如果我说出来，将来会不会成为目标？如果没有保障措施，私营部门的经营者是否会就腐败问题提供意见就值得怀疑了。

框3.15

热线电话

明确标示为举报腐败或可疑行为的电话号码，在为举报方提供一定程度的安全方面似乎有积极作用。这些热线电话通常与在一个国家的首都设立一个指挥中心，从而将报告过程从BCPs本身移开。

框3.16

时间释放研究

时间释放研究(TRS)是一种技术工具，用于获得有关贸易便利化的基线数据。如果海关管理部门和其他部门要避免做出不准确的声明，收集和分析经验数据是必不可少的。世界海关组织在这方面的解决方案是TRS。*世界海关组织的《衡量货物放行所需时间指南》*中对TRS的描述如下：

"用于审查清关程序的方法之一是衡量货物到达和释放之间的平均时间。这使海关能够确定问题领域和潜在的纠正行动，以提高其效率。使用自动化和其他复杂的选择性方法可以使海关改善合规性，同时提高大多数低风险货物的便利性。

衡量货物放行的时间也满足了贸易界对海关通关长期拖延



芙蓉区

腐败是公共和私营部门对话中最具挑战性的问题之一。

3.7.4 为贸易便利化制定基准

每个国家都使用自己的一套衡量标准来评估其在贸易便利化方面的进展。在国际比较方面，世界海关组织的时间释放研究可以提供很好的反馈，说明一个国家的边境管理与区域或国际竞争对手相比表现如何。第9章，"衡量边境机构的表现：第9章，"衡量边境机构的表现：制定基准的可能性"，更详细地阐述了这一主题。

的担忧。它有助于海关对贸易要求作出反应，因为经营者需要计划

为满足紧张的生产计划和需要提前计划的及时库存系统，提前进行货物的跨境流动。

放行货物所需的时间也日益成为国际贸易界评估海关管理部门有效性的一项措施。因此，必须为海关管理部门提供指导，使其能够以最佳方式应用这种内部审查方法”。

虽然TRS是高度技术性的，但它的优点是不必由世界海关组织的官员进行：它们可以由海关管理部门自己进行。世界海关组织继续支持测量清关时间是加强贸易便利化的最佳方式的观点，因为它提供了对现有状况的精确描述并确定了瓶颈。

资料来源：世界海关组织：世界海关组织，2002年。

总结

近年来，边境机构和贸易都面临着越来越多的安全要求。边境机构的利益是确保边境安全，而贸易代表则希望确保供应链的安全。多年来，他们都不得不适应各种新的安全措施，有些是通过立法引入的，有些是由贸易商自己引入的。边境上过时的安全做法造成了瓶颈，导致了延误。现代的安全措施，如世界海关组织的《安全框架》，已经设计了旨在促进贸易的要素，如认证方案。通过在贸易商和海关当局之间建立伙伴关系，这些措施在供应链上提供安全和贸易便利。

边境机构和贸易商通过建立更紧密的关系和发展伙伴关系，都能获得巨大的利益。贸易商可以根据政府的要求制定合规的流程，并通过以下方式获得更快的通关速度

减少繁文缛节。边境机构可以通过吸收供应链管理的最佳实践和最新发展来最大限度地利用其资源。这些伙伴关系可以采取多种形式，适合所有边境机构，无论它们处于现代化进程的哪个阶段。此外，它们可以发展和共存。最终，边境的管理者和使用者之间健全的伙伴关系为双方都带来好处。

参考文献

澳大利亚政府监管工作组（2006年1月），*重新思考监管：减少企业监管负担特别工作组的报告（Re Banks 报告）* [pdf]。可从 www.regulationtaskforce.gov.au/data/assets/pdf_file/0007/69721/regulationtaskforce.pdf [last accessed 6 April 2011]。

澳大利亚海关总署（2008年3月），*《2015年强化贸易解决方案的建议》咨询文件* [pdf]。可登录 www.daff.gov.au/data/assets/pdf_file/0008/671318/99f-cbfca-at2.pdf [最后访问日期：2011年5月6日]。

澳大利亚公共服务委员会（2004年），*连接政府：整个政府对澳大利亚的优先挑战的回应* [htm]。可从 www.apsc.gov.au/mac/connectinggovernment.htm [最后一次访问是2011年5月6日]。

欧洲共同体委员会（COM[2006]79 final），*委员会致理事会、欧洲议会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的关于加强供应链安全的信函* [pdf]。可登录 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0079en01.pdf [最后访问日期：2011年4月6日]。

C-TPAT，海关-贸易伙伴反恐计划（2007年8月），*成本/效益调查，弗吉尼亚大学调查研究中心和弗吉尼亚大学Weldon Coopa 公共服务中心，美国海关和边境保护局*。可从 http://cbp.gov/linkhanfler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_cost_survey.pdf [最后访问日期：2011年8月28日]。

欧盟委员会（EC）（2007），*《授权经济运营商指南》* [pdf]。税收和关税联盟总局。可从 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_en.pdf [最后一次访问是2011年5月2日]。

欧盟委员会（EC）（2007年），*西巴尔干地区综合边境管理准则* [pdf]。可登录 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf [最后访问日期：2010年11月10日]。

欧盟委员会（EC）（2007年），*海关蓝图，现代海关之路* [pdf]，税收和关税联盟总局。可从 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_blueprint_en.pdf [最后一次访问是2011年5月2日]。

欧盟委员会（EC）（2006年4月），*供应链安全：欧盟海关在打击恐怖主义方面的作用*，税收和关税联盟总局 [pdf]。可从

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_security_en.pdf [最后访问日期：2011年4月6日]。

Findlay, Christopher和Dee Philippa, 2006年10月, *贸易便利化: What, Why, How, When and When?*[pdf]。可从www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i_Foro_LAEBAs_2006_11_1_FindlayDee1.pdf [最后一次访问是2011年8月28日]。

Djankov, S., Freund, C., and Pham, C.S. (2006), *Trading on Time*, International Monetary Fund. 可从www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/03/000016406_20060503112822/Rendered/PDF/wps3909.pdf [最后访问日期为2011年4月15日]。

Doyle, T. (2009), *A Future Perspective of Border Management* [pdf]. 可从www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf [最后一次访问是2011年4月15日]。

Grainger, Andrew (2007), *供应链安全: 为复杂的操作和制度环境添砖加瓦*[pdf]。可从www.tradefacilitation.co.uk/papers/AGrainger_PICARD%282007%29.pdf [最后一次访问是2011年4月6日]。

3.平衡安全与贸易便利化，发展与私营企业的伙伴关系

Grainger, Andrew (2007), *Trade Facilitation: A Review* [pdf]. 可从

www.global-event.mn/data/document_files/document_d5f4cedddf90ee8e2928023aa56d05fe.pdf [最后一次访问是2011年4月6日]。

Grainger, Andrew (2008), *欧盟的贸易便利化和进出口程序：达成国际贸易的正确平衡*

[pdf]. 可从www.tradefacilitation.co.uk/papers/AGrainger_EP_Briefing%28Web%29.pdf [最后一次访问是2011年4月6日]。

Gooley, Toby (2010年7月1日), "进口商对软件供应商的要求提供了10+2合规性的窗口", *DC Velocity* Reprints, Agile Business Media LLC.

可从www.dcvelocity.com/articles/20100701a_window_on_102_compliance/ [最后访问日期：2011年4月6日]。

Marenin, Otwin (2010), *欧盟综合边境管理的挑战*, 日内瓦民主管制武装力量中心, 不定期文件-第17号 [pdf]

。可从www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=114407 [最后一次访问是2011年4月6日]。

经济合作与发展组织 (OECD) (2003年), *贸易便利化效益的定量评估, 贸易委员会工作文件*, TD/TC/WP(2003)31/Final [pdf]. 可登录

http://vi.unctad.org/files/studytour/strussia10/files/12%20April/Hoffmann%20UNCTAD/OECD_Quantitative%20Assesment%20TF%20benefits.pdf [最后一次访问是2011年4月9日]。

Office de Developpement par l'Automatisation et la Simplification du Commerce Exterieur (O.D.A.S.C.E.), [网站]. 可从

www.odasce.asso.fr/Site_Odasce/accueil.htm [最后一次访问是2011年9月28日]。

SECI (2001), "SECI项目在经济发展和安全领域的成就" [pdf]. 可登录

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/region/documents/seci_report.pdf [最后访问日期：2011年9月28日]。

SITPRO (2008a), *A UK Review of Security Initiatives in International Trade* [pdf]. 可从

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/policy/security/initiatives0108.pdf>.

[最后一次访问是2011年4月6日]。根据英国公共部门信息公开政府许可证公开提供, 2011年[网站], 在

www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [最后一次访问是2011年9月27日]。

SITPRO (2008b), *Re European Customs Environment and the UK Trader* [pdf]. 可从

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/reports/eurcustenviro.pdf>.

[最后一次访问是2011年4月6日]。该信息根据英国公共部门信息公开政府许可证公开, 2011年[网站], 在

www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [最后一次访问是2011年9月27日]。

SWEPRO (2011), [网站]. 可从www.kommers.se/SWEPRO/In-English/SWEPRO-in-brief/ [最后访问日期：2011年9月28日]。

Tomczyk, Jan, FCILT (2011), "在中东和独联体地区从事海关和贸易便利化项目时的信息"。

欧洲经委会 (2003年), *在新的安全环境中分享全球化的成果：关于贸易便利化的挑战* [html]。见www1.unece.org/unece/cgi-bin/unece.cgi/en/d/Js3675e/histp.packd.html [最后一次访问是2011年4月9日]。

亚太经社会 (2007), *《亚太经社会区域贸易和运输便利化国家协调机制研究》*, [pdf]. 可查阅

www.unescap.org/ttdw/Publications/TFS_pubs/Mechanisms/Study_on_Coordination_Mechanisms_fulltext.pdf [最后访问日期：2011年9月28日]。

英国商业创新与技能部 (BIS)。[网站]. 可从<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk> 获得。

[最后访问日期：2011年8月28日]。该信息根据英国公共部门信息公开政府许可证公开, 2011年[网站], 在

www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [最后一次访问是2011年9月27日]。

英国皇家税务和海关总署, 商业、创新和技能部 (2009年), *简化跨越英国边界的贸易：A Plan of Action* [pdf]. 可登录

www.berr.gov.uk/files/file53811.pdf [最后一次访问：2011年11月23日]。

美国总审计局 (GAO) (2002年11月18日), *集装箱安全：目前检测核材料的努力, 新的举措和挑战*, GAO-03-297T号文件 [pdf]

。可从www.gao.gov/new.items/d03297t.pdf [最后访问日期：2011年4月6日]。

美国国内安全部, 安全货运倡议, 可从以下网站获取

http://dhs.gov/files/programs/gc_1166037389664.shtm 和来自www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/secure_freight_initiative/ [最

后一次访问是2011年8月28日]。

美国海关和边境保护局C-TPAT计划，现场作业办公室（2001）、
计划效益指南。2001年后的考试统计[pdf]。可从

www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpatbenefits.ctt/ctpat_benefits.pdf [最后访问日期：2011年9月27日]。

世界海关组织（WCO）（2006年），WCO SAFE 标准框架，授权经济运营商指南[pdf]。可从

www.etenclearview.eu/mma_bin.php?id=2007101215160877 [最后一次访问是2011年4月6日]。

世界银行（2010年4月），政策研究工作文件5261-Re 世界银行发展研究小组贸易和一体化小组。出口绩效和贸易便利化改革--硬性和软性基础设施。

世界海关组织（WCO）（2002年），世界海关组织衡量货物释放所需时间指南[pdf]。可登录

[www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Time_Release%20 Study_ENG.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Time_Release%20Study_ENG.pdf) [最后访问日期：2011年5月6日]。

更多资源

全球运输和贸易便利化伙伴关系[网站]。可在www.gfptt.org/ [最后一次访问是在2011年11月23日]。全球贸易警报[网站]。可在www.globaltradealert.org/measure [最后一次访问是2011年11月23日]。

国际报关行协会联合会[网站]。可在www.ifcfa.org [最后一次访问是2011年11月23日]。私营部门协商小组[网站]。可登录www.wcopscg.org [最后一次访问：2011年11月23日]。

UKTradeInfo[网站]。可在www.uktradeinfo.com [最后一次访问是2011年11月23日]。

世界银行，《营商环境》[网站]，2009年。可从www.doingbusiness.org [最后一次访问是2011年11月23日]。世界贸易组织[网站]。可从www.wto.org/index.htm [最后一次访问是2011年11月23日]。

创建NTTFC的有用文件

世界银行GFP，《贸易和运输便利化的公私伙伴关系》[pdf]。见www.gfptt.org/uploadedFiles/4957ad2b-9a3a-42c7-82a2-c8d83c96b669.pdf [last accessed Nov. 23 2011]。

联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会），《亚太经社会区域贸易和运输便利化国家协调机制研究》[pdf]。可登录www.unescap.org/ttdw/PubsDetail.asp?IDNO=198 [最后一次访问：2011年11月23日]。

世界银行（John Raven），《贸易和运输便利化：A Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action》[pdf]。

见www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2002/01/18/000094946_0201040949053/Rendered/PDF/multi0page.pdf [最后访问日期：2011年11月23日]。

世界经济论坛：《2008年全球有利贸易报告》。

另见：

澳大利亚海关总署，《2015年海关战略展望（2008年更新）》[pdf]。可从www.customs.gov.au/webdata/resources/files/Strategic_Outlook_2015_-_Update_2008.pdf [最后访问日期：2011年11月23日]。

BIS商业创新与技能部和英国皇家税务与海关总署，2009年12月，《简化跨越英国边界的贸易：A Plan of Action》[pdf]。可登录www.bis.gov.uk/files/file53811.pdf [最后访问日期：2011年11月23日]。

Sohn, Chan-Hyum, and Yang, Junsok, VIII: "世贸组织的贸易便利化和对发展中国家的影响" [pdf]。可从www.unescap.org/tid/publication/chap8_2278.pdf [最后访问日期：2011年11月23日]。

4

处理货运：

控制、清关和转运的政策

目录

简介	91
4.1 法律框架	91
4.2 边境管制政策	91
4.2.1 关于边境管制的各种误解	91
4.2.2 边境的环境控制	93
4.2.3 边境管制机构的多重性	94
4.2.4 腐败是有效边境行动的障碍	95
4.3 控制程序	96
4.3.1 遵守和执行	96
4.3.2 对数据和结论的相互承认	97
4.3.3 执法	97
4.3.4 安全性	99
4.4 清关政策	100
4.4.1 清理过程	100
4.4.2 边境通关	100
4.4.3 内陆清除	102
4.4.4 边境还是内陆?	104
4.4.5 预审和提前告知	105
4.4.6 清关手续	105
4.5 清关程序	106
4.5.1 促进贸易的海关程序	107
4.5.2 用来促进一个国家的海关程序 经济和吸引投资者	108
4.6 海关过境	109
4.6.1 TIR制度	110
4.6.2 eTIR项目	111
4.6.3 欧盟的共同体/共同运输系统	113
4.6.4 其他区域过境担保制度	113
4.6.5 铁路过境制度	114
总结	116
参考文献	117

方框4.10	欧盟海关程序和政策	104
方框4.11	芬兰的边境管理办法	105
方框4.12	Polisfl海关的综合关税和税收制度	106
方框4.13	海关作为一个服务组织：瑞士的例子	108
方框4.14	白俄罗斯：过境申报的单一格式	109
方框4.15	过境的需要：阿富汗的例子	110
方框4.16	一辆没有密封的卡车案例	110
方框4.17	在白俄罗斯采用统一的CIM/SMGS托运单	115
图4.1	tfle eTIR系统中行为者之间的信息流	111
表4.1	匈牙利-乌克兰边境	101

4. 货物的处理：控制、清关和过境的政策

简介

边境的业务由控制、清关和过境政策来管理。根据所遵循的政策，在边境可能会有长长的队伍和延误，“阻止国际贸易”，或者跨境交易可能是快速和安全的。效率低下和过时的程序不仅妨碍了有效的税收和对安全构成风险：它们也阻碍了对外贸易。在一个竞争激烈的国际商业环境中，国际私营部门发现在一个货物不能安全和快速跨越边界的国家开展业务或投资是非常麻烦和令人沮丧的。有效的控制、清关和过境可以将国家产业与全球供应链联系起来，并可以成为吸引外国直接投资的一个特点。

在简要介绍了法律框架之后，本章将探讨一些关于运输、清关和过境的最佳做法。

4.1 法律框架

跨境交易量的增加给许多国家的海关部门带来了立法现代化的压力。对安全和税收的新要求，以及贸易商对更快、更安全和更可靠的服务的日益坚持，使得有必要引入现代程序，这反过来又要求海关法律的现代化。一个有效的法律框架可以提供透明、可预测和快速的海关程序。整个供应链--从贸易商和承运人一直到一线海关官员--不仅要了解海关法，而且要能够使用这些法律。因此，为了使所有各方都能用同样的工具工作，这些法律必须是清晰和简单的。

然而，高效的清关和过境环境不仅是一种最佳做法的选择：对所有世贸组织成员来说，它是一项基本的法律要求。缓慢和模糊的清关做法已被确定为潜在的贸易障碍，繁琐的过境程序也是如此。关税和贸易总协定》（GATT 1994）已经解决了这个问题，其中包含了一些这方面的具体规定。关于过境的第五条，关于费用和手续的第八条，以及关于出版物和上诉的第十条都涉及过境和清关问题，《关于执行1994年关贸总

协定第七条的协议》（世贸组织估价协议）也是如此。所有这些是对世贸组织成员的强制性要求。

落实这些要求已经大大模拟了

世界海关组织修订的《京都公约》(RKC)对此作了规定。除了作为世界各国海关管理部门最佳实践的保存者，RKC还包含了WTO的要求，因此有助于实施WTO制定的与海关有关的原则。本手册第一章 "贸易和海关国际法律框架"更详细地介绍了WCO RKC。

4.2 边境管制政策

4.2.1 关于边境管制的各种误解

在边境管制方面有许多常见的误解，以下只是三个明显的例子。

*只在边境口岸进行控制是符合逻辑的。*在实践中，情况很少是这样的：在国内经常使用其他控制手段，如内陆警察检查站、称重站，甚至使用流行病控制设备的地点。海关的最终清关往往是在一个国家的境内进行（内陆清关）。对于商业用户来说，边境口岸（BCP）不一定是事情的终点。

*边境线控制是一种与海关无关的活动。*在一些转型经济体，海关控制与边境线巡逻没有联系。这可能是因为在最近的历史上，除了经批准的过境点外，这些国家的边界是关闭的。边境

法国海关的一辆摩托车在法国的一条高速公路上巡逻。
官员们挑选车辆进行检查，并将它们护送到一个临时安置在那里的移动式X光扫描仪。



巡逻是一项警务活动，由边境部队执行。其义务是防止人们越境。然而，这种情况已经迅速改变。

许多发达国家的趋势是，只要不携带违禁品或应税品，就允许人员和非商业性交通自由越境，而不需要设立口岸设施（例如欧盟/申根）。这也是一种历史惯例，因为在以前，在每条跨越边界的道路上建造一座海关大楼是不可行的。事实上，自由边界

早在《申根协议》生效之前，欧盟内部就已经开始实行过境管制。然而，过去和现在都是由海关和移民警察进行控制，他们偶尔的出现可以核实和验证旅客没有滥用该系统。

对于生活在飞地的人口，以及每当边界横跨一个社会或经济社区时（例如在边境市场的情况下），更自由的过境也会自然演变。在这种情况下，这也是一种最佳做法。

BOX 4.1

国际道路运输联盟的边境等待时间观察站（BWTOS）

为了帮助政府和国家主管部门向广大公众，包括运输业者，通报其边境的等待时间，国际道路运输联盟（IRU）开发了边境等待时间观察站（IRU BWTO），这是一个最先进的基于网络的应用程序，使注册当局能够在世界任何地方免费报告边境等待时间（www.iru.org/index/bwt-app）。

IRU BWTO的好处有三方面（IRU, 2011）。

对于贸易和运输界来说，它们包括：

1. 改善日常业务支持：
 - 系统的路线规划；
 - *临时的路线调整*（由司机或公司管理层）。
2. 促使政府采取适当的政策措施，进一步促进贸易和公路运输：
 - 通过确定有问题的过境点（BCPs）；
 - 通过确定问题的主要来源，无论是程序性问题还是其他问题。

对于国民经济和社会来说，它们包括：

1. 降低运输和货物成本，从而减少错失的商业机会；
2. 减轻拥挤的边界对环境的影响；
3. 遏制犯罪行为和公共卫生问题。

对于边境管制当局来说，它们包括：

1. 协助履行联合国《协调统一货物边境管制国际公约》附件8规定的法律义务；修订后的《京都公约》；《关

贸总协定》和《服务贸易总协定》（世贸组织）等。

2. 在以下方面改进日常业务支持：

- 根据需要调整控制人员的数量，甚至每天都在调整；
- 如果有的话，开放/关闭备用车道；
- 向高级管理层提供可靠的、定期的等待时间信息，以便将交通导向到不太拥挤的口岸。

3. 向主管的政府机构展示在其BCP的程序或基础设施

上投资的必要性：

- 通过确定有问题的过境点；
- 通过确定问题的主要来源，无论是程序性问题还是其他问题；
- 通过确定长期的人员需求。

IRU BWTO是如何运作的？

IRU BWTO对于数据提供方（国家主管部门）和用户（主管部门和船队运营商）来说都很容易使用。

IRU BWTO应用程序中的数据提供了从车辆到达A国的队列末端到车辆从B国的边境管制中释放的等待时间的信息，以小时为单位。

1. 数据输入（由国家主管部门，如海关或运输部）

：

- 通过一个简单的电子接口输入；
- 由任何指定的国家机构（如政府当局、边境管制人员或道路运输协会）提供投入；
- 每天可能有几个数据输入（从而接近于实时报告）；
- 时间数据可以用简短的文字说明来补充，说明延误的原因。

2. 数据使用（由当局和车队经营者）：

- 按交通模式（卡车或长途汽车）和方向（进入或离开）进行数据搜索；
- 以每日、每周、每月、每年或任何其他选定的时期为基础的数据可视化；统计数据的图形化呈现；
- 获取有关长时间等待的具体原因的文本信息。

来源：改编自tfile IRU网站（2011）。

畅通无阻的过境可以减少边境口岸设施的拥堵。这实际上是绿色通道概念的一个延伸。

在属于申根空间的国家，正在逐步引入联合巡逻系统。相邻国家受过专门训练的海关和边防警察在特定的边境地区执行混合监视任务，结合他们各自的权力并分享行动情报。

内陆执法检查是没有必要的。相反，下游检查提供了一个“安全网”，促进了更宽松的BCP控制。在某些情况下，内陆执法检查发现了被一线核查人员忽视的欺诈行为，甚至揭示了腐败官员和进口商之间的合作。如果在内陆发现了违规行为，应该通知边境当局。



4.2.2 边境的环境控制

边境管制越来越多地涉及拦截环境犯罪。根据“绿色海关倡议”，这种形式的犯罪每年为犯罪组织赚取约200-300亿美元。环境犯罪涉及开采和贩运受保护的自然资源，以及“环境敏感”商品的非法贸易，如臭氧消耗物质、有毒化学品、危险废物、濒危物种或改性生物体。

绿色海关倡议（见UNEP，2008年）的建立是为了防止环境敏感商品的非法贸易，同时允许这些商品的合法贸易繁荣。绿色海关倡议的合作伙伴包括相关多边环境协定（巴塞尔、卡塔赫纳、濒危物种公约、蒙特利尔、鹿特丹、斯德哥尔摩）的秘书处、国际刑警组织、禁止化学武器组织、联合国环境规划署及其毒品和犯罪问题办公室，以及世界海关组织。

BOX 4.2

控制危险废物：巴塞尔公约

危险废物不仅来自化学有毒废物，也来自电子废物，如电脑或移动电话。这些产品往往含有对人类和环境有害的物质，如铅、镉、铍或汞。由于全球危险废物贸易的增长，每年至少有850万吨的危险废物从一个国家转移到另一个国家。

*控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约*是环境保护领域中规范危险废物和其他废物越境运输的最全面的国际协定。

该公约有172个缔约方，于1992年生效。缔约方的共同目标是“通过严格控制，保护人类健康和环境免受可能造成的不利影响。

来自危险废物和其他废物的产生和管理的”。

公约》的秘书处由联合国环境规划署（UNEP）管理。此外，欧安组织还制定了几项举措，以支持各国执行《公约》。其中包括培训讲习班、传授知识的培训师讲习班，以及在海关机构的专业培训和能力建设的课程中把相关培训制度化。

2010年6月，在杜尚别的欧安组织边境管理工作人员学院，欧安组织举行了一次联合会议。

预防和发现非法越境废物运输及其处置的培训研讨会。

该研讨会以下四个目标：

- 提高各当局对《巴塞尔公约》具体方面的认识，如《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》。这包括研究如何改善危险废物、持久性有机污染物和消耗臭氧层物质的运输安全；
- 改善部门间的合作；
- 提高欧安组织参与国内预防 and 侦查非法运输的能力，从而支持在欧安组织地区执行相关公约和议定书；
- 起草建议，为进一步开展控制跨界废物运输方面的培训活动制定课程。

欧安组织的另一项举措是出版废物观察卡（白俄罗斯、摩尔多瓦共和国和乌克兰），为负责检测和防止跨境废物贩运的边境管理当局提供快速参考。

资料来源: Basel.int, 2011 / OSCE, 2011.

4.2.3 边境管制机构的多重性

参与边境管制的大量机构的作用往往被认为是合理的，因为它们保证了跨境安全的一个特定部分。虽然这可能是事实，但对这些多个边境机构的批判性审查显示，改进可以使控制更经济 and 更顺利。

声称所有这些机构都应该有长期的代表，这是远远说不通的。在某些情况下，他们的工作是高度专业化的，所涉及的专业知识只是很少需要。这类机构的持续代表导致了资源的浪费。在其他情况下，专门机构进行的检查或程序非常简单（例如，对卡车进行称重），可以很容易地由海关或边境警察接管。由于重量是海关申报中一个特别重要的因素，海关可能确实是更好的选择；尽管如此、



一位代表法国交通部的法国海关官员在路边检查时阅读一辆卡车的转速表盘。他正在检查驾驶但行车记录仪也提供了关于司机的行程和驾驶模式的有用信息。它可以成为进一步检查卡车的一个有用的目标工具。

BOX 4.3

多机构合作：瑞典的例子

介绍瑞典海关的在线手册中有以下一段话：“在国家层面，瑞典海关与瑞典农业委员会、瑞典税务局、国家食品管理局、国家贸易委员会、商会和其他机构密切合作。作为一个边防当局、瑞典海关被授权检查其他当局要求的过境文件的准确性（.....）我们的目标是让公司和个人能够一次性处理他们与海关有关的业务，而不必联系几个当局。瑞典海关还与以下机构密切合作
与贸易公司、货代、代理、托运人和其他参与与欧盟以外国家贸易的人。在我们之间，我们的目标是简化与海关程序有关的过程，并使其更有效率。例如，瑞典海关与私营企业和贸易组织合作，开发了“楼梯”海关系统。

虚拟海关办公室

“通过应用以客户为导向的发展战略，瑞典海关迅速得出结论，并非所有客户都有类似的需求、能力甚至是先决条件。然而，虚拟海关办公室的总体目标是为每个用户提供服务，并在任何时候提供相同的服务水平。

该解决方案必须专注于全年24小时的可用性，并提供电子服务，为客户增加价值，无论其能力水平如何。

和先决条件。挑战和短期目标是为虚拟海关办公室的所有用户提供高质量的服务。所采用的方法是创建不同的客户群，然后根据客户的反馈为每个客户群开发量身定制的解决方案（...）。

虚拟海关办公室是通过使用复杂的电子服务，实现覆盖整个价值链的无缝电子流程，提供全面的流动性。为了实现这一目标，在信息、通信、工具和交易领域，根据每个客户群体的需要，免费提供量身定做的电子和网络服务。"

楼梯倡议

"阶梯"是瑞典海关机构在2000年发起的一种商业-政府伙伴关系。它给海关和贸易带来了许多好处。Stairway"作为一个简单的认证模式运作。在过境前，通过短信向海关申报所运输的货物类型，从而自动识别车辆，并核实其商品和过境情况。与货物有关的低度和高度安全风险可以很容易地被识别，这有助于防止犯罪和走私。

Stairway将风险管理和质量管理结合起来，以节省时间和金钱，同时加强跨境运输的安全性。Stairway是有益的：对三家中档公司来说，它每年减少了150,000美元的行政费用。仅宜家公司就通过应用Stairway节省了50%的年度成本（瑞典海关，第10页）。由于车辆不必在边境停留，过境时间减少了20分钟。

这为生产商、货运代理和运输商每年节省了2000个物流时间。这也对环境产生了积极的影响，因此，

Stairway可以被视为

一个"绿色海关"计划。简单的SMS系统提供了可预测性，这增加了对流程的信任和相互理解。

资料来源：引自瑞典海关，2011年，第10页。

边防警察经常执行运输条例，因此也可以进行重量检查。

另一个弱点是，这些许多机构往往孤立地运作，不分享他们的信息，这不可避免地导致重复检查。这增加了排队和延误的情况。如果所有边境机构都能交换信息，以简化、自动化和综合的方式获取数据，并尽可能地协调他们的检查，这个问题可能会得到改善。

BOX 4.4

代表团：美国的例子

2003年，美国提出了“边境一张脸”（OFAB）倡议，将美国陆、海、空入境口岸的移民、海关和农业控制的职能统一到海关和边境保护局这个总体组织之下。这旨在发展一个统一的边境检查程序。

当海关和边境保护局(CBP)行政部门刚成立时，趋势是让每个官员准备好做所有工作。新员工接受了海关、移民和农业控制方面的培训。已经为一个机构工作的员工被要求参加交叉培训课程，以学习其他两个机构的职责和责任。

正如移民政策研究所发表的报告所示，这些与边境有关的机构的合并带来了一些改进：

- 为进入美国的人员提供一个单一的联络点；
- 减少重复性的工作；
- 有能力分配更多的资源来促进贸易和旅行，也有能力分配给反恐工作；
- 入境口岸的统一警报级别和准则；
- 关于使用武力、火器、犬类的狗窝和个人搜查的单一政策；
- 加强边境任务的清晰度；
- 海关和边境保护局官员能够在检查中整合移民、海关和农业部门，而不是受其特定任务的限制；
- 巩固技术，使事件报告、数据管理、自动化、旅行和工资系统得到改善。

起初，人们普遍担心各机构会失去他们的专业知识，无论是在总部还是在外地。所提到的担忧包括担心专业技能会因减员而丧失。

事实上，CBP管理层已经认识到，在边境环境中仍然需要专家。如果有人是昆虫方面的专家，他们应该在这个领域工作，而不是检查乘客。最后，CBP已经意识到，在各机构间广

4.2.4 腐败是有效边境行动的障碍

腐败经常被指责为边境作业不力，而海关受到的指责超过其应有的份额，这主要是由于他们（错误地）被等同于所有的边境作业。如果存在腐败，这不应该影响边境责任的授权，但需要在程序的设计和设施的布局中加以考虑。

有许多因素促进甚至鼓励腐败。

*排队、官僚主义和拖延鼓励了行贿。*如果处理过程简化，速度快，可能是在远离边境的地方，寻租的机会就会少得多。然而，以不同机构之间分离处理的做法为代表的看似公平的多重检查和平衡的解决方案并不总是有效。在一些国家，已经引入了预先申报计划。然而，如果预先申报的处理和申报程序有问题，就会产生新的受贿理由。

*海关流程中的欺诈或贿赂行为与流程的复杂性成正比。*重复的办事程序越多，腐败就越容易发生。另外，当司机没有所有的数据和文件在边境上进行必要的过境申报，特别是当这种申报是复杂的或具有最终通关文件的时候，贿赂就特别常见。

*不报告卡车仍然是一种常见的欺诈形式。*边防人员/警察和/或海关官员经常得到大笔钱财，以忽略某些入境车辆。虽然在某些情况下，这些车辆只是超重，但这种形式的腐败也会为主要的非法毒品运输打开边界。

*机构间的合作有时会为腐败提供便利。*虽然海关官员不一定是腐败的，但他们经常收集贿赂并与其他机构分享。如果海关官员认为自己是边防警察或警卫的伙伴，他们可能会认为自己在勒索贿赂方面有恃无恐。一条腐败链不仅比偶尔的便利费收获更多利益，而且如果各机构合作，被抓的机会也更小。

通过使用计算机化和自动化的数据系统（见第7章，“信息通信技术和非侵入式检查”），更好的过境点布局设计，以及下游的路边检查（见第6章，“过境点设计的选择”），这些类型的腐败大多可以轻松避免。

将道德的守护者的角色赋予一个单一的机构（根据定

义，就是边防/警察)，可能是也可能是

不见得有效。如果一支警察部队以廉洁著称，这种方法可能会奏效，但这种授权行为可能会影响其他机构，特别是海关的信誉，而且可能不会鼓励机构间的全面支持。经验表明，即使是高度专业的警察也会在腐败的环境中受到污染，因此，引入一个外部单位来调查和遏制腐败行为也许更好。投资于一般的道德计划通常是一种良好的做法。然而，虽然边境安全和管理机构的腐败是一个重要的问题，但由于它需要更深入的讨论，因此超出了本出版物的范围。

BOX 4.5

新的超级绿色通道加

菲律宾海关总署已经找到一种方法来奖励那些遵守商业道德的进口商。

做法。奖励的形式是独家进入优先和无障碍的海关清关通道，称为超级绿色通道（SGL+）。据一位海关专员说，它的不同和更好之处在于其两个互补的特点，即扩大给予项目采用者的特权，以及建立一个协会，其成员仅限于那些赢得平等中的第一权利的港口用户。SGL+是一个海关设施，向合格的进口商保证简化、迅速和有效的清关程序。

除了享受更短的通关处理时间，免于常规进口的文件和实物检查，以及可用的通关前处理外，SGL+协会成员还可获得三年的海关入境后审计豁免，五年的海关认证，以及进口未列入常规进口清单的物品的特权。SGL+协会成员也可免于海关选择制度。在必须对进口货物进行实物检查的情况下，它可以在进口商的场所进行。SGL+协会目前有32家成员公司。这些公司因其与菲律宾海关局的良好交易记录而被自动授予会员资格。SGL+是一个基于申请的设施，这意味着那些想利用其利益的人必须向协会提出申请，而协会则对申请进行全面评估，然后向海关局提出正式建议。申请人必须满足以下基本要求：基于可核实的记录的良好声誉，从事特定业务，不参与非法或违规交易。

资料来源：改编自菲律宾财政部，海关局，2011年1月10日。

4.3 控制程序

世界海关组织《修订的京都公约》（RKC）规定了一些控制程序。作为基础，它规定所有进入或离开海关领土的货物都在海关的控制之下，包括运输工具（RKC 6.1），如果有必要，控制可以扩展到边界之外的贸易商的商业系统（RKC 6.10）。

然而，控制需要以一种不会在边境造成瓶颈的方式运作。一系列的现代海关技术与技术相结合，使海关机构能够更迅速地对合法货物进行清关，同时对高风险的交易实施适当的甚至是强化的控制。这类技术在本手册的其他部分有所涉及（见第5章，“风险管理和选择性”），包括开发ICT系统，引入风险分析和风险管理，以及使用基于审计的控制等举措。通过与贸易商和其他国家的海关管理部门，特别是那些有共同边界的国家的海关管理部门进行合作，这些措施得到了加强。这些举措有助于海关摆脱对文件和货物的百分之百检查，转向更有选择性和重点的控制。

4.3.1 遵守和执行

有两种类型的检查：“合规检查”和“执法检查”。“合规性检查”是为了确定某批货物（或其运输工具和文件）是否符合相关法律和海关规则而进行的。术语“执法”涉及那些鼓励或强迫遵守的行动，包括起诉导致罚款或监禁的违法者。

合规检查适用于所有形式的交通，但是是有限的和有选择的。它们的目的是：1）通过进行不可预测的核查来阻止欺诈，2）测试经济主体和旅行者的可靠性，3）鼓励用户的专业表现，4）惩罚违规行为，以及5）揭示更详细的检查和更新风险概况的必要性。

执法检查的目的是发现欺诈行为，或至少是违规行为。因此，它们也有威慑作用。执法检查有比合规检查更系统的趋势。

这两个类别有很大的重叠。事实上，如果没有发现违法行为，所有的执法检查都是合规检查。从某种意义上

说，合规性检查默认为每个人都是诚实的，而执法检查则是基于一般欺诈的可能性。合规检查是基于风险的。它们依赖于风险策略、政策和情报，并且通常针对可能的欺诈类型。如果随意使用，它们有破坏稳定的因素。在实施风险管理的早期阶段、

随机检查往往被证明比有针对性的检查更有效。一方面，合规性检查的目的是发现违规行为，另一方面，它们也可以用来更新用户或交易类型的风险概况。

如果货物需要接受检查，应在其申报登记后不久进行（《规则》第3章，“清关和其他海关手续”，标准3.33）。检查应优先考虑活体动物和易腐物品（《规则》，第3章，标准3.34）。在紧急情况下，其他类型的产品也可能被优先考虑，例如，大型生产线所需的备件，否则将被关闭。为了确定货物的特性，有时需要取样，但样品应尽可能小。在样品分析过程中，有可能将货物的其余部分交给贸易商，以换取某种形式的担保。例如，如果有分类争议，在最终决定之前，这种类型的担保可能采取考虑到货物的关税和税收的付款形式。

4.3.2 相互承认数据和结论

在边境收集的大部分数据是直接的或标准化的。此外，过境文件和车牌上的数据不会改变，至少在理论上不会。因此，应该可以只采集一次标准数据，最好是使用自动采集技术（文件扫描、读取车牌的光学识别技术、自动地磅），然后将这些数据提供给边境口岸两侧的所有相关机构。边境机构之间共享数据是贸易和运输便利化的核心。而国家之间的数据共享对于安全计划来说也是至关重要的。这些主题在本手册的以下各章中都有涉及：第2章，“从国内到国际合作”；第3章，“平衡安全与贸易和运输便利化以及发展与私营企业的伙伴关系”；第7章，“信息和通信技术以及非侵入式检查”。

在清关程序和做法方面，数据和结论的相互承认对某些类型的海关程序至关重要，首先是那些往往对全球供应链有经济影响的程序。例如，零部件可以专门进口用于组装，然后作为成品再出口。或者一个产品可能被进口用于维修，然后再返还给所有者。为了管理这种类型的清关，并允许退税机制的运作，在这种情况下，关税被暂停或退还，进口时收集的数据必须与

出口时提出的数据进行比较。在快速发展的行业中，让所有机构都能轻松获得这些数据是至关重要的。例如，当一个进口的有缺陷的产品通过公路进入，但出口的修复产品却在公路上。

产品通过航空运输，两个不同的边境点需要获得相同的信息进行匹配和比较。内陆清关或基于审计的控制也需要获得这类信息。

4.3.3 执法

各国海关拥有的执法权各不相同。在一些国家，海关机构有权搜查场所，而在另一些国家，他们必须依靠其他边境机构来进行搜查。这种权力并不是一成不变的：它们可以不断变化。例如，在某些情况下，海关官员被允许访问贸易商的商业记录，例如，在AEO认证过程中。国家立法应明确规定授权给其海关管理部门的执法范围和方法，以避免不择手段的做法，促进可预测性。

在欧盟国家，当一项法律界定了一项罪行时，同一法律往往列举了负责控制、调查、探测和起诉的机构。立法者往往利用特定的任务和特定行政部门的权力，委托

在法国的一条高速公路旁，对一辆过境卡车进行有针对性的路检。



这些人对具体罪行负有责任。这种方法可能被有效地纳入许多国家的法律体系。

世界海关组织的商业欺诈问题工作组就应赋予海关的执法权力提出了以下建议：

- 检查（检查是否符合海关法）；
- 搜查权（针对非法进口和出口）；
- 取样；
- 扣押；
- 获取文件的权利；
- 进口后和出口后的审计；
- 拘留或逮捕；
- 收费；
- 控方；
- 对资产的限制；
- 代表其他海关管理部门进行信息交流查询。

需要一个模型来权衡更严格或更不严格的遵守制度的成本和效益。这种模式应包括交通量、平均释放时间、控制水平和检测率。一个额外的输入将是关于1) 目标，2) 情报，3) 随机选择的案件数量、4) 文件或其他背景，以及5) 多机构参与。边境站之间的比较和不同时期的比较提供了一个广泛的遵守和便利的模式，从而突出了单个检测的成本或效益。这种模式可以进一步完善，以包括不同类别的违规行为（例如，从文件、手续或疏忽方面的小错误，到更严重的犯罪和犯罪活动）。

RKC提供了一些执法的最佳实践。一方面，执法通常应该是旨在促进贸易商遵守规定的激励措施的结果，例如，获得授权和贸易及运输便利。另一方面，执法应包括抑制措施，如撤销授权或进行惩罚等制裁。

执法立法应说明在发现违反海关法的行为后应采取的程序（RKC，附件H，第一章，标准9），包括可用的措施，如扣押。

当货物被扣留或查封时，海关应通知贸易商采取行动的原因，同时提供对受影响的货物、其数量和犯罪性

质的描述（RKC，附件H，第一章，标准13）。在某些情况下，如与估价有关的犯罪，货物可以被释放给

在解决该问题之前，由贸易商提供担保（RKC，附件H，第1章，建议做法14）。此外，违法行为可能只涉及货物的一部分，在这种情况下，不涉及争议的那部分货物可以释放给贸易商（RKC，附件H，第1章，标准12）。

此外，同一罪行可以出现不同程度的严重性。例如，货物申报单上的不正确信息可能源于打字错误或不准确的信息，也可能是严重疏忽或有意欺诈的结果。账户应

方框4.6复制了一份英国海关的文件（HM Revenue & Customs，2010年4月21日），该文件是针对2010年4月冰岛埃亚菲亚德拉约克尔火山爆发产生的火山灰云而发布的。

BOX 4.6

英国海关对灰云事件作出快速反应

关税优惠：冰岛火山灰 海关资料文件（10） 29

谁应该阅读：所有参与进口货物的人

是什么原因：由于特殊情况，接受扫描/传真的优惠原产地证明的程序已被临时改变

何时生效：立即生效 有效期至/失

效：2010年5月31日

关税优惠：冰岛火山灰

1. 简介

由于火山灰云造成的特殊情况，目前进入英国的航空邮件和航空快递邮件被取消，并可能被推迟到进一步通知。

2. 关于优惠申请的暂行措施

如果进口商有货物在港口等待放行，但由于火山灰问题，所需的优惠原产地证明原件尚未到达，英国皇家税务与海关总署（HMRC）将破例接受由相关优惠证书原件（普惠制表格A、EUR1、EUR-MED或ATR移动证书）的传真或扫描件支持的优惠申请。

因此，海关进口条目必须在方框44中注明持有必要的优惠原产地证明，同时注明传真/扫描证书的序列号及其相关文件代码。如果不包括适当的文件状态代码，将导致安全要求。

一旦情况得到解决，进口商必须获得并持有原始文件，以便在需要时向HMRC提交。

对申报人是否采取了“合理的步骤”来提供适当的信息进行评估（RKC，附件H，第1章，标准24）。对于无心之失和轻微的违法行为，应该有相应的程序。这些不应受到重罚（RKC，第三章，标准 3.39）。还应考虑到违法行为可能是由于不可抗力造成的（RKC，附件H，第1章，海关犯罪，标准25）。

在海关犯罪的情况下，相关方必须有权向独立机构提出上诉（《规则》，附件H，第一章，“海关犯罪”，标准27）。当确定有违法行为时，在可能的情况下，在解决之前，应将货物释放给贸易商，并提供担保（RKC，第3章，标准3.43）。

执法的最佳实践包括一致性、透明性和公平性，同时提供快速的解决方案。这些都是在贸易环境中建立可预测性和限制全球供应链中断的重要标准。

4.3.4 安全问题

尽管以安全为基础的检查被强加或强烈推荐为国际标准，但用户却不情愿地接受。供应链安全（SCS）是在2001年9月袭击事件后出现的一个概念。SCS由世界银行定义如下：“供应链安全（SCS）是一个概念，它包括应用于解决对供应链的威胁以及随之而来的对公民和有组织的社会的经济、社会 and 物质福利的威胁的方案、系统、程序、技术和解决方案，”（Donner 2009, p. 8）。SCS是一种基于检测商业交易中特定形式的犯罪行为的执法方法。不可能做到百分之百的遵守和/或安全。一些模型表明，控制措施越多，防止重大安全漏洞的效果就越差。

注册前课程

卡车司机及其车辆应能在移民和海关当局预先登记并被预先识别。在通过安全审查后，他们可以在边境享受快速处理的好处。这种系统的好处包括以下几点：1）在没有时间限制的情况下（即在个人或货物实际越过边界之前），可以更有效地收集和核实数据；2）如果申请人知道有一个与预登记直接相关的好处（并且

知道如果他们违反了规定就会失去这个好处），他们就更有可能会遵守规定；3）控制人员可以更好地专门化和部署来处理细分的用户群体；4）可以优化技术的使用。

鉴定方案

虽然不要求贸易商遵守认证计划，但那些遵守认证计划的贸易商在交流中可以获得好处。欧盟的非强制性（但强烈推荐）授权经济运营商（AEO）指定为可靠的贸易商提供了重要的贸易和运输便利化的好处。然而，一些欧洲国家认为，他们已经在贸易和运输便利化方面给予了很多好处，很难再提供更多的回报来加强安全要求。

这些方案不仅需要足够的技术（许多国家都能轻易获得），还需要广泛的通信网络、情报共享和审计的能力，以及识别可靠运营商（并定期评估其诚信度）的能力。然而，这些复杂的情报和风险管理工具在那些不得不对转型和迅速出现的（未经考验的）私营部门的国家可能并不总是可用或有效的；在他们的立法、组织和态度中，这些都是很重要的。

BOX 4.7

辐射探测器

许多国家在辐射检测设备和培训方面投入了大量的资金。

例如，在美国，几乎100%的到达的海运集装箱都由辐射门户监测器进行扫描。另外，每个海关和边境保护官员都被要求佩戴个人辐射呼叫器。然而，这些设备并不总是被有效使用。

在美国最繁忙的集装箱港口--加州长滩，有大约450名海关检查员。其中三分之一的人监测和缓解放射性警报。每天的平均流量为32,000个集装箱，产生约600个警报。在许多海关有辐射控制责任的国家，错误警报都会发生。

的时间。因此，海关官员经常调低他们设备的灵敏度。海关管理人员（或负责辐射控制的人）必须对他们的人员配置和分配过程进行调整，以适应新设备的购置所带来的工作变化。

鹿特丹海港的交通量每天约为20,000个集装箱，有200次警报。然而，鹿特丹的海关并不是对每一种情况都采取行动。他们有一份散发出高辐射水平的商品清单，如地砖或猫砂。如果清单上注明集装箱内有此类商品，海关会让其入境。为了避免这类商品被用于走私的风险--例如，用地板砖包围核装置--进行背景风险管理。然而，这否定了安装辐射探测器的全部理由。

资料来源：由title贡献者团队编纂。

在这些国家，通常仍然在很大程度上是在传统系统的基础上运作。虽然他们的私营部门组织公开承诺自愿遵守计划，但日常经验表明，他们的成员经常利用控制链中的差距和弱点。

此外，不同地区有不同的工作环境。在欧盟国家、美国和加拿大，边境安全在很大程度上被看作是海关的事情；这种现象是由历史决定的，因为海关在边境警察或类似的移民当局被授予边境权力之前就已经存在。还有一个相当高的机构间合作水平，而在许多其他地区，情况并非如此。

4.4 清关政策

4.4.1 清理过程

货物清关的方式（在边境或内陆）可能在延误、过境管理和潜在欺诈方面产生重大影响。

海关进口清关程序通常由若干不同的步骤组成：

- *承运人向海关申报货物*：承运人向当地海关申报他所保管的货物。这在传统上是在货物到达时进行的。然而，在引入预先申报后，承运人现在能够在供应链的上游提供这一信息。
- *抵达的货物的临时存储*：货物在清关前被储存。
- *海关进口货物申报*
- *进口商/经纪人准备和提交货物申报*：进口商或代理人提交货物申报，可以是纸质的，也可以是电子的。在现代海关环境中，这是在货物到达之前完成的。
- *验证和接受货物申报*
- *自动化的风险管理/引导*：风险管理系统对风险进行权衡，选择模块将申报内容引导到红色、橙色或绿色通道。
- *检查货物申报和证明文件*：必要时进行文件核查，一个典型的例子是对原产地证书的核查。

- *对货物申报的评估*：由专门的海关官员进行（可选）。
- *货物的实物检查*（可选）：这可以采取用X射线等设备进行非侵入性检查的形式，也可以采取人工检查的形式。

- 由海关收取关税/税款（可选，由商业银行收取）：
：除非有推迟支付的具体协议，否则必须支付关税和税款以使货物进入自由流通。
- 海关放行货物：海关授权放行货物。
- 向进口商交付货物：进口商获得货物的使用权。
- 海关对进口商进行清关后审计（可选）：海关对某一特定交易或一段时间内的若干交易进行审计。

在装运前检验制度中，在出口前对货物进行观察以确定价值或数量等因素。然后将其作为进口时货物申报的基础。

4.4.2 边境通关

传统上，货物是在边境清关的。这符合货物一进入海关领土就符合国家立法的目标。在人员流动相对较少、清关操作简单的时代，这是很容易实现的。走私行为更容易被识别。这也意味着海关不需要建立一个内陆的海关大楼网络。在运输时间较长的年代，货物在边境上多停留一天或几天并没有多大关系。一些国家长期保留这种模式（如美国），但边境清关时间正在迅速减少。

当货物在边境清关时，进口商很少在场。这通常是因为货物注定要在内陆设施中使用。通常是由清关代理人负责所有的手续。如果有困难，需要

集装箱化货物的处理。



如果需要澄清或进一步的文件，或需要额外的手续，清算代理人就会中断清算过程并与他的客户联系。这是有代价的，也会造成延误。

如果清算代理人在货物申报中出错，他/她可能会被罚款（这种情况并非闻所未闻）。自然的趋势是将罚款转嫁给进口商，当进口商远离时，这一点更容易做到。虽然这并不意味着清算代理人一定是不择手段的，但当他们在边境上操作，与进口商保持一定距离时，他们确实有更好的杠杆作用。这就是为什么清关代理最初不愿意转向内陆清关模式的原因。

然而，内陆清除政策并没有像最初担心的那样造成很多问题。其原因有三方面。首先，通过与货运代理公司的合并，清关代理的服务已经变得更加一体化，他们现在经常提供门到门服务。其次，大多数企业仍然需要他们的服务，尽管已经转移到内陆清关行。对于贸易商来说，建立内部清关能力并不容易，而且很多时候成本比相应的经纪费要高得多。外包往往更经济。清关代理也有与海关打交道的传统，这使他们能够使海关和企业之间的衔接更加顺畅。最后，在一个“无经纪人”的环境中，海关必须向进口商提供广泛的培训和建议，更详细地审查进口商所做的工作，并投入更多的资源对公司进行例行审计。

工作时间

过境点并不总是24小时运作。这很可能是没有必要的，特别是如果货运总量较低，或者司机出于安全原因不愿意在夜间开车。根据跨境流动模式，也可能有季节性变化。然而，某些类型的货物应允许在工作时间之外流动，特别是易腐烂的产品。

虽然边界两边的车站应该在相同的时间内运作，这似乎是显而易见的，但有时确实会发生平行的边界过境站之间的开放时间不一致的情况。不同的时区也产生了协调问题，各国公共假期的不同也产生了协调问题。在大多数情况下，这些问题似乎已经得到了解决，较大的设施通常24小时运作。然而，这意味着边界两

边的国家行政部门之间需要协调努力。

以下是匈牙利共和国边境口岸信息清单的摘录，包括开放时间和典型的交通类型。

表4.1 匈牙利与乌克兰的边界

巴拉巴斯-科西诺	上午7时-下午7点	客运交通（巴士除外）
贝雷格苏拉尼-卢兹桑卡	24小时	客运量
辽宁省--Zvonkoje	上午8时-下午4点	客运交通（巴士除外）
蒂萨贝克斯-维洛克	24小时	客运量
扎霍尼-克索普	24小时	货物和旅客运输； 兽医和植物卫生学边境检查站； 两用产品和技术、文化贵重物品、毒品和精神药物以及危险废物的运输。

资料来源：改编自title匈牙利海关和金融卫队网站，“边境口岸”。

2001年，联合国欧洲经济委员会推出了基于出发国称重设备认证的国际重量证书（认可技术检验中心）。虽然该证书据称被所有签署国接受，但其实施似乎仍然存在困难。

该重量证书是联合国欧洲经济委员会《协调统一边境管制国际公约》的一部分。

尽管立法经常规定货物可以在哪个海关办公室清关（《韩国标准》，第3章，标准3.1），但一般来说，立法不应强迫贸易商通过某个海关点进口或出口某些类型的货物（《韩国标准》，特定附件A，第1章，标准3）。

标准和认证

标准的目标是达到某种形式的国际统一，或至少是区域统一。清关标准的主要来源是《修订的京都公约》。其他与清关程序有关的标准，如计算机信息，则由世界海关组织的数据模型涵盖。多重标准可能是一个挑战，除非它们与协调性结合起来，规定其他国家的文件、证书和结论的可接受性。当应用于边境处理时，这将导致重大改进。

这尤其适用于货运车辆的重量。穿越边境的车辆有时会被称量四次。然而，如果一个国家的标准在另一个国家是可以接受的，那么一个地磅的读数就足够了。这种类型的整合工作已经在波兰-白俄罗斯和波兰-乌克兰边境进行了实践，白俄罗斯和乌克兰当局非正式地使用波兰的重量票。将这种方法系统化是一项好政策。

(联合国欧洲经济委员会，日内瓦，1982年10月21日)。如第2条所述，它的目的是“减少完成手续的要求以及控制的数量和时间，特别是通过国家和国际上的控制程序及其应用方法的共同命令。”此外，附件8“便利国际道路运输的过境程序”提供了协调的工具。除其他事项外：



一辆卡车在白俄罗斯和波兰之间的布列斯特-科罗希恩过境点被称重。

它描述了重量证书：“缔约国的主管当局应接受重量证书为有效的重量测量值，主管当局应避免要求增加重量测量值，除了在假定的不正常情况下进行抽查和控制。”

4.4.3 内陆清除

内陆清关在1960年代开始成为欧洲的标准，当时德国和法国决定，边境清关应该是例外，而不是常规。德国为大型进口商引入了简化的清关程序，不再要求对每批货物进行单独的进口申报。法国引入了类似的简化计划，也希望结束边境清关代理人的垄断，并消除入境点的大型边境瓶颈，特别是在共同市场的边境。

内陆通关有许多好处：

- 在目的地清算是指

方框4.8引自斯威士兰铁路的网站（斯威士兰铁路，“Matsapha内陆清关仓库”）。该文本是2007年的，描述了内陆清关仓库的实施及其好处。

BOX 4.8

内陆清关仓库：斯威士兰的例子

集装箱化作为一种货物运输方式在世界范围内的增长，以及斯威士兰出口行业的扩张，使得建立内陆集装箱仓库成为一种合理的发展。

1988年，在南部非洲发展协调会议的主持下进行了可行性研究，1993年4月在马萨帕工业基地建立了马萨帕内陆清关仓库（ICD）。

目标是满足进口商和出口商的需求，其中包括对时间和成本都很敏感的精简服务。它还旨在扩大斯威士兰铁路的收入基础。

该仓库已达到其目标。它实际上是一个陆港（一个国际卫星港），是一个理想的港口。

像斯威士兰这样的内陆国家，因为它包含了与海港相关的所有服务。

这些措施包括：

- 从3米、6米和12米的集装箱搬运设备；
- 公路拖车和车辆，为客户提供门到门服务；

- 海关清关设施，促进海外原产地/目的地与斯威士兰之间签发直通提单；
- 对集装箱进行计算机化追踪；
- 容器的临时储存。

这是由一个专门的工作人员团队来加强的。这些集装箱通过公路运到ICD，然后通过

运送到海港的铁路，然后转移到船上。多年来，集装箱运输量增长相当迅速。为了继续有效地运行ICD，有必要升级其基础设施和设备。

2002年，ICD的堆放区被升级为更坚固更坚硬的表面。一个伸手可及的堆垛机被所购买的能够堆放5层高的空箱和3层高的满载集装箱，安全工作负荷（SWL）为45吨。这使ICD更加安全，使交通更容易和更有效地移动，这在ICD的日常运作中已成为关键。

从最初每年平均2500个标准箱（二十英尺当量单位）的集装箱交通增长到每年平均10,000个标准箱，增长幅度很大。交通量的快速增长已经使目前的堆放区相对于其目的而言变得很小。

为了进一步服务客户，我们提供以下额外的现场服务：

- 港口费由斯威士兰铁路公司代表南非港口运营公司（SAPO）收取；
- 负责货物清关的海关办公室位于斯威士兰铁路Matsapha处所内；
- 船公司的代理人，其中包括地中海航运物流公司、Safmarine或Cross Country，与斯威士兰铁路行政人员被安置在同一车站大楼里；
- 一些清算和货运代理在斯威士兰铁路公司的厂房内设有办公室，其他的则在Matsapha工业用地内。

海关和进口商的关系更加直接，从而有利于要求提供更多的信息、澄清，甚至仅仅是收取罚款；

- 进口商可以在自己的公司内设立自己的清关单位，这可以从海关的指导中受益。如果他们选择使用清关代理的服务，联系就更加直接；
- 手续简单的事实加快了边境的交通；
- 货物在消费地清关，从而避免了重复卸货和重新装货的需要。内陆清关减少了停车次数和等待时间，从而降低了交货时的进口成本。

还有一些技术上的原因，说明内陆清除更实用。



集装箱码头。

清关现在是一个复杂的过程，需要海关官员具备专业技能。他们必须能够利用协调编码对复杂的货物进行分类，根据原产地规则获得豁免，并能够

方框4.9改编自《世界银行在阿富汗》一书：国家最新情况，可在世界银行网站上查阅（世界银行，2007）。

BOX 4.9

在阿富汗的内陆清除

关于边境口岸或内陆清关的辩论也适用于阿富汗。传统上，所有进入阿富汗的货物都在第一个入境点（边境）进行清关，但是在边境上征收的关税经常被省级当局挪用，损害了国家的利益。

预算。该系统的特点是收入损失，控制不足，以及高度腐败。

引入了一个内陆清关计划，在主要城市征收关税，因为那里的账目更容易控制。国家海关收入显著增加。

该计划得到了世界银行紧急海关现代化和贸易便利化项目的支持。其目的包括以下内容：

- 支持阿富汗增加海关收入的努力；
- 降低与运输有关的贸易成本；
- 刺激贸易；
- 减少腐败；
- 简化边境程序。该项目重点关注并支持：

持：

- 发展边境口岸站的物质基础设施；
- 内陆清关仓库，如喀布尔内陆海关仓库（ICD）；
- 过境检查站；

- 喀布尔机场的海关设施；
- 政策变化；
- 加强政府对海关和过境系统的管理，包括通信和采用计算机化；
- 提供关于贸易和过境协定的技术咨询；

- 协助建立权威机构，为阿富汗的标准、计量、测试和质量制定环境。

该项目的成果包括：

- 实施ASYCUDA过境模块，并对海关官员、经纪人和贸易商进行广泛培训；
- 所有海关地点都配备了无线电设备，用于执法活动和改善通信。还为喀布尔和心脏交通警察建立了与边界的车辆登记联系；
- 由海关培训学院设立培训协调股，启动快速培训项目；
- 建立一个阿富汗海关总署的网站，在上面提供海关的关税、代码、程序和说明；
- 基础设施交付方面取得进展，超过56个设施正在建设或维修，功能得到改善；
- 成立了阿富汗全国货运代理协会（AFCO），该协会已经获得了FIATA（国际货运代理协会联合会）的会员资格；
- 贸发会议为货代公司开发的培训课程；
- 通过贸发会议向AFCO提供援助，以确定立法框架和审查与邻国的过境贸易协定（ATTA）；
- 通过总统令建立阿富汗国家标准局（ANSA）。

使用世界海关组织的估价方法评估海关价值。官员必须判断是否需要计量和标准实验室分析和取样，以及是否应将货物移交给专门的海关单位。所有这些在大城市比在遥远的边境口岸更方便。在所有的边境口岸安装海关实验室是不现实的，在边境派驻高度专业化的估价或原产地官员既不经济也没有效果。这是因为在一个特定的边境口岸经常需要这样的专业知识是很罕见的，而且这些专家在可以集中他们的经验和技能的团队中工作得更好。

相对于偏远的边境口岸，大型集中清关地点的另一个好处是可以更好地控制潜在的腐败官员，从而使审计人员更容易接近他们。

此外，当清关工作在集中的地点进行时，就更容易确保政策的一致性。世界各地的海关管理部门都会遇到不同地点对海关规则和程序的解释不同的问题。这显然会对税收产生影响，也会因“择港”而导致贸易模式的扭曲。

4.4.4 边境还是内陆？

在决定最佳政策时，需要考虑到几个问题。

*国家的大小和地理环境都很重要。*在大国边境的等待时间比在小国边境的等待时间占整个运输时间的一小部分。内陆通关在小国更有意义，因此是欧盟的首选做法。然而，主要经济中心的位置也是一个因素。如果一个主要城市靠近边境，边境清关通常就足够了。然而，如果边境站离主要城市很远，在内陆清关可能更好。

需要考虑到*有关交通流的政策*。从理论上讲，内陆清关可以减少边境瓶颈问题。如果优先考虑的是保持道路畅通，那么最好是在内陆清关。然而，如果交通流量低，在边境清关就足够了。事实上，也可能有其他原因需要在地理上的边界拦截交通。

*信息和通信技术资源是很重要的。*当计算机数据被用于边境程序时（最好是自动采集），如果该记录得到适

当的审计，那么程序上的不一致或关税上的不足就可以通过内陆通关得到更好的控制。

*应取消双重程序。*在内地正式进行的清关程序之前，往往有同样广泛的边境程序。在这种情况下，存在着很大程度的重复性。内陆清关相当于对货物进行两次（甚至三次）清关。

时，需要详细的提前通知)。这种政策应该改变。

一个可靠的过境系统是内陆通关的必要条件。尽管国际过境安排涵盖了跨界商业运输，但仍需制定有关双边公路运输的政策。可以区分各种过境制度，以决定谁需要在边境通关，谁可以在内陆通关。

区域化的收入目标问题也可能影响到清关政策，并影响到进口商在任何时候选择清关的自由。这是由各个海关部门试图保留自己的创收用户造成的。

方框4.10改编自欧盟海关联盟关于海关程序和政策文件（欧盟海关联盟，2010）。

BOX 4.10

欧盟海关程序和政策

2011年1月1日生效的欧盟法律规定，在货物抵达欧共体关境之前或在深海运输中装载集装箱货物之前，必须以电子方式提交入境简要申报（ENS）。

递交ENS的截止日期根据交通方式的不同而不同：

- 集装箱海运货物（短途集装箱运输除外）：在每个外国装货港开始装货前至少二十四小时，如果该船至少有一次停靠在共同体关境的港口；
- 散装/散装海运货物（短途散装/散装海运除外）：至少在抵达共同体关境的第一个港口前四小时；
- 短途海运（格陵兰岛、法罗群岛、休达、梅利利亚、挪威、冰岛、波罗的海港口、北海港口、黑海或地中海港口、摩洛哥所有港口和共同体关税区之间的往来，法国海外省、亚速尔、马德拉和加那利群岛除外）：至少在抵达欧共体关税区的第一个港口前两小时；
- 铁路和内河航道：至少在抵达欧共体关境的海关办公室前两小时；
- 公路交通：至少在抵达欧共体关境的海关办公室前一个小时；
- 联合运输：进入海关领土的运输工具的最后期限为共同体（例如，对于短途海上交通的渡轮上的卡车，时间限制是在渡轮到达共同体关税区的第一个港口之前至少两个小时）。

4.4.5 预先审批和预先信息

在一个组织良好、管理完善的环境中，有实用的跨境信息和通信技术链接，以及各机构及其信息和通信技术系统之间的相互连接，应该可以从物理和行政上跟踪一批货物，从原产地一直到目的地。这样一来，清关点的位置就不重要了，因为清关将根据出发前的数据进行，关税将在运输链的某个环节支付。这是世界海关组织在《安全框架》中推荐的方法。根据

BOX 4.11

芬兰的边境管理方法

芬兰的边境管理方法提供了一个按机构划分的专业化框架内的功能整合模式。

芬兰海关认为他们的工作是管理边界，无论这些边界在哪里，包括在境内，虚拟边界的概念转化为暂停制度和内陆清关。这是基于风险开始的地方，而不是货物实际进入领土的地方。

芬兰政府的一项法令在海关、警察和边防军之间建立了完全的相互联系，他们都在平等和最直接的权限基础上一起工作。

海关对边境处理对贸易的影响采取了负责任的态度，并通过计算机化和欧盟新工具的试点，如预先警报出口控制系统，最大限度地简化了边境处理。

芬兰的边境设施由边防军和海关共同管理，在一个控制室里，一名边防军和一名海关官员共同决定交通管理、开放或关闭车道、对某些类型的交通进行具体监控，以及从一个或另一个机构分配资源。在与俄罗斯联邦的边境，基本原则是合理安排交通流量，以减少俄罗斯的队列溢出到芬兰领土上。在Nuijamaa土地上的BCP（第二重要的边界）的日常交通量

与俄罗斯联邦的过境点）代表700多辆卡车、1656辆汽车和4500名乘客（处理和检查卡车的平均时间为5分钟，以及非常偶然的、有针对性的X光扫描）。程序是计算机化和网络化的。当芬兰海关需要检查入境卡车的重量时，它经常依靠俄罗斯的重量票。海关还使用自动车辆登记号牌读取器（扫描仪）进行交通监测和控制。

由于芬兰海关有能力在国家领土的任何地方进行下游检查，因此边境线检查也加快了速度。

通过这样的安排，大多数货物在边境和目的地的停留可以保持在最低限度。

根据SAFE框架，许多海关组织要求贸易商在货物到达边境前提供预先信息。这给了海关更多的时间进行风险分析，并加快了贸易商货物的放行。这种要求有不同的名称，如预先商业信息或预先货物信息。

4.4.6 清关手续

RKC为通关手续提供了明确的指导方针。根据RKC（第3章，标准3.12），"海关应将货物申报中所要求的数据限制在被认为是评估和征收关税和税款、汇编统计数据 and 适用海关法所必需的细节上"。然而，贸易商在通关时可能并不总是拥有这些信息，可以提出临时申报（第3章，标准3.13），从而在支付关税和税款后获得货物的释放；所有这些都必要的担保（第3章，标准3.14）。同样的原则应适用于证明文件（第3章，标准3.16和3.17）。海关也可以允许在任何海关办公室和通过电子手段提交货物申报（第3章，标准3.20和3.21）。这样的设施提高了清关程序的可预测性和合规贸易商的清关时间。它使本国贸易商有可能使用其国际竞争对手常用的物流方法，如"及时"。

对于经授权的贸易商（第3章，标准3.32），如参加AEO计划的贸易商，可以在提供少量信息的情况下放行货物，并要求贸易商随后提供最后的货物申报。海关可以允许在贸易商的场所进行清关，并定期提交，而不是在交易基础上提交货物申报。例如，可以每月提交一份货物申报单，其中包含相应月份的所有进口和出口。也可以允许贸易商使用自己的商业记录来自我评估关税和税收，并确保他们遵守适用的规则和条例。在这里，贸易商被委托完成海关的合规和税收任务。贸易商因此获得了快速通关、对合规性的控制，以及对海关经纪人费用的减免。

关税和税收

遵纪守法的贸易商期望支付关税和税收，并将这些成本

相应地纳入其预算结构。由于

海关通常以可预测性和透明度为目标，提供各种付款方式和条件。各种方式包括支票、银行转账、信用卡或银行汇票，而可用的条件可能是在货物清关时付款，或在账上付款。

通关时付款允许在支付关税和税款后将货物释放给贸易商。然而，对于普通进口商来说，这可能是很麻烦的。例如，一个大型制造商可能在一天内收到来自不同供应商的几批货物。这可能是“及时”管理技术的结果。为了简化海关和贸易商的关税和税款的征收，一些海关当局

提供定期支付到期金额的可能性，而不是在每笔交易的基础上。在这种情况下，贸易商在海关拥有一个账户，关税和费用在商定的时间内被推迟（第4章，标准4.15）。在这段时间结束时，贸易商会收到一份账户交易报表和应付金额的通知。这种账户应该有一个信用额度，并有担保，如银行担保。当贸易商进口货物产生的关税和税款超过账户允许的最高限额时，通常的协议是在交易时支付差额，这也是放行货物的一个条件。

方框4.12引自联合国公共行政网的一份文件，案例820。

BOX 4.12

波兰海关的综合关税和税收制度

当波兰明确要加入欧盟时，波兰海关开始了克服重大挑战的准备工作。例如，海关部门正在使用260种不同的应用程序、技术和IT平台，其安全性往往不足或完全缺乏。

为波兰海关实施了一个综合的海关税和税收系统。这包括几个独立的项目，涉及的活动有：ZEFIR，一个预算会计和税收/海关结算系统，以及CELINA，一个包括验证和风险分析模块的申报处理系统，一个参考数据子系统，以及一个数据仓库和海关政府网关。

目前的系统已经建立起来，在全国范围内大规模运行，并在支持所有海关程序和文件方面提供了广泛的功能，以及与收集、结算和证明应缴关税和税收有关的财务流程。此外，它还支持所有海关部门活动的预算和会计功能，并为与贸易商进行电子数据交换提供了一个良好的手段。

非常重要的是要注意到，综合海关关税和税收系统已经由欧盟专家进行了审计，他们确认该系统已经准备好支持欧盟东部新边界的海关程序。

影响：该方案为其所有用户和国家提供了巨大的利益。它缩短了财务会计流程并使之自动化，简化了文件流程，并为审计和分析提供了全面和最新的数据。它已被多次提名为电子欧洲奖的电子政务。

4.5 清关程序

修订后的《京都公约》还在涉及个别海关程序和做法的十个具体附件中包含了清关程序的准则。尽管是自愿的，世界海关组织建议缔约方至少接受一些特定附件，例如进口、出口、仓储或过境。RKC的规定可以作为一个核对表，用于逐点比较最佳做法和一个国家的海关法规中的现有规定。

繁琐的清关程序和做法有可能在边境造成瓶颈，使贸易商和外国投资者望而却步。高效的清关程序可以获得竞争优势。这是一个相对较新的吸引企业进入国家的销售论点。然而，它很好地说明了高效通关的重要性在不断增加。近年来，许多国家都设立了专门吸引外国直接投资的政府机构。他们的作用是宣传国家的商业环境，说服潜在的投资者在该国定居。这些机构通常在互联网上有一个“在……投资”的网站，介绍他们的国家可以提供给投资者的资产。在吸引企业的全球竞争中，这些机构越来越多地将高效的海关管理作为产业的资产，最终将拥有高效边境流程的国家与没有这种流程的国家区分开。高效的通关程序是一个销售论据，高效的海关管理是一个竞争优势。

各种RKC附件的实施使进出口清关程序与国际标准相一致。这些程序的效率对于希望进入全球供应链的国家制造商来说是必不可少的，这也是良好的海关管理部门如何支持贸易的另一个例子。

4.5.1 促进贸易的海关程序

同样根据RKC指南，海关可以采取一些程序来鼓励国际贸易。其中许多涉及免除或推迟支付关税和税款。

在适当的情况下，应允许*向同一国家重新进口*，即使只有先前出口的部分货物被退回（RKC专用附件B，第2章，标准2），如果最初的出口商与进口商不同（RKC专用附件B，第2章，标准3），或者货物已被使用或损坏（RKC专用附件B，第2章，标准4）。该程序可适用于其他海关程序的货物（RKC专用附件B，第2章，标准6），如海关仓储。只有在有利于再进口程序的情况下，才应要求货物通过其出口的海关点返回（RKC专用附件B，第2章，标准9）。这可能包括，例如，产品的零件号或序列号。国际公司通常通过商业系统制作发票，从这些系统中很容易获得这些数据。对他们来说，如果要求是明确规定的，那么就很容易满足。诸如进口时需要序列号，但出口时却要求提供部件号等情况会造成延误。

退税：可以使用退税的情况应该由海关条例规定（RKC具体附件F，第3章，标准2），因为这可以在多种情况下使用。贸易商需要事先了解他们是否可以依靠退税，因为这将影响他们的预算编制。法规还应该规定，除其他事项外，进口货物在随后出口时，是否可以用同等货物替代（RKC特定附件F，第3章，建议做法3）。当维修中心收到损坏或不值得修理的进口货物时，可能会出现这种情况，而必须退回替代品。

临时入境允许货物临时入境，并完全有条件地免除进口关税和税收（具体附件G，第1章，标准3）。它是在海关条例中所列的一些情况下授予的（具体附件G，第1章，标准2）。在临时入境程序下，应该可以从不同于进口的办公室（具体附件G，第1章，标准17），并在多批货物中进行再出口（具体附件G，第1章，标准18）。如果在进口时支付了现金押金作为担保，则应在再出口的办事处偿还，即使后者与进口点不同。



一辆卡车在海关仓库被卸下。



一个集装箱被装载。

海关仓库：由于海关仓库在全球供应链中具有广泛的关键功能，因此它们的有效运作对国际分销非常重要。任何类型的货物都可以进入公共仓库（具体的附件D，第1章，标准6），只要它们不违反海关法。然而，对于私人仓库，海关应规定哪类货物可以储存。当货物在出口时有权获得关税和税款的补偿时，进入海关仓库应立即获得补偿的资格（具体附件D，第1章，建议做法7），只要它们是后续的-----。

ly再出口。海关仓库被贸易商广泛使用，以延迟税点的关税和税收，这有助于改善企业的现金流。在一些国家，货物可以在海关仓库中重新估价。这对有季节性产品的行业来说是一个优势，如时装业，随着季节的推进，货物会失去价值。海关仓库有时被用作一种购买策略，可以从购买货币的低利率中获益。他们也是全球供应链中的一个重要环节，因为他们可以在接近消费者市场的地方定制通用产品。例如，用无标记的盒子或罐子包装的产品可以在海关仓库里贴上当地语言的标签。

在许多国家，海关管理部门不仅仅是执行程序来促进贸易。许多国家对其结构进行了重组，以便与大型贸易商打交道，采用的措施包括引入客户经理。设立了热线电话，回答贸易商的询问并提供建议，还组织了研讨会和培训课程。这些活动有助于提高绝大多数人的合规水平。

的贸易商愿意遵守但不确定遵守要求。对合规贸易商的这种支持是另一种竞争优势，可以成为一个国家使自己对外国投资者具有吸引力的政策的一部分。

4.5.2 用于促进国家经济和吸引投资者的海关程序

各国通常竞相吸引投资，为分包商创造就业和贸易机会。然而，为了使这种先进的物流过程得以运作，东道国需要现代化的、透明的、可预测的和高效的海关程序，因为海关是供应链中的一个关键环节。在此，介绍另外两个有用的海关程序。

内向加工：这是一个复杂的程序，例如，维修中心或合同制造所使用的程序。贸易商在进口原材料、零部件或产品时，根据成品再出口的条件，减免关税和税收。这使得贸易商可以通过使用以下方式发展规模经济

方框4.13引自瑞士Osec商业网络网站（Osec，“海关和消费税”，2011）。

BOX 4.13

海关作为一个服务组织：瑞士的例子

尽管瑞士自2008年底以来一直是申根区的成员，但它并不是欧洲海关联盟的一部分。因此，海关控制仍然是在位。清关的最重要文件是报关单，必须附有出口商的发票（注明重量）和原产地确认书。如果希望享受优惠税率或货物再出口，则需要原产地证明。

与其他大多数国家不同，瑞士采用的是以重量为基础的清关制度。因此，对来自非欧盟/EFTA国家的产品按重量征收这种特定的关税。因此、

瑞士的关税通常比其他国家要低。这有利于进口高质量的技术部件，这些部件重量很小，但价值极高。

与其他国家一样，瑞士在边境征收税款和关税，如与里程相关的重型车辆收费（MRHVT）、烟草消费税和二氧化碳税。增值税的标准税率为7.6%，远远低于邻国（德国：19%、法国：19.6%、奥地利：20%、意大利：20%）。

只打算在瑞士临时存放的货物可以在保税仓库中存放，

而不需要清关和缴税。因此，货物是在边境和保税仓库之间转运的。随后的

出口的货物将受到进口国海关关税的限制。如此储存的货物可能不会被处理，或者它们有可能被正常清关。保税仓库是公共设施。它们由私人仓储公司经营，并向所有相关方开放。在所有关键的运输路线上，在主要的货运站和机场，特别是在边境地区，都有保税仓库。同时，开放型保税仓库用于储存未经海关清关的货物，在公司自己的场所。它们通常由航运公司经营，并变得越来越重要。现在有超过150个开放式保税仓库。

迁往瑞士的人使用过的家庭用品，如果是供其继续个人使用的，可免征关税。在进口时，必须向瑞士海关提交填妥的官方表格。家庭用品的清关必须在海关办公室开放时间内进行。

瑞士联邦海关总署认为自己是一个服务机构。它提供信息给客户了解简化程序和规则，并就实际问题提供建议，如原产地证明、加工安排和进口时的增值税。



一家制造厂为更大的地理区域生产产品。内向加工是《RKC》中列出的最佳做法之一。要使用内向加工，贸易商必须获得授权，说明要允许的操作过程和细节（RKC特定附件F，第一章，标准9）。申请可以是准时的（在处理单一货物的意义上），也可以是一般的，如贸易商定期使用内向加工的情况（RKC专用附件F，第1章，建议做法11）。进料加工条例应规定与货物识别有关的要求（RKC专用附件F，第1章，标准14）。该程序一般通过出口来终止，可以是一次或多次托运（RKC专用附件F，第1章，标准20）。更重要的是，对于陆地边界，应允许通过与最初进口货物的海关不同的海关出口补偿产品（RKC专用附件F，第1章，标准19）。

外发加工：这有许多与进料加工相似的手续。外发加工涉及到半成品出口完成，然后产品被重新进口到国内市场上销售。这通常要经过授权，但应尽可能限制事先授权（《RKC》特定附件F，第2章，标准4）。识别要求应在法规中规定（RKC专用附件F，第2章，标准7），以确保边境点之间的一致性。在进料加工的情况下，应该可以从不同的海关办事处进口补偿产品，而不是通过最初的产品出口的海关办事处（RKC专用附件F，第2章，标准10），而且应该可以让重新进口的产品分一次或多次运抵（RKC专用附件F，第2章，标准11）。

这两种程序对海关的信息管理水平要求很高，信息必须集中处理，并很好地传达给边境地区。

点。这样的程序不能人工处理，至少不能大量处理。它们既需要速度，也需要信息的准确性和可用性。

4.6 海关过境

过境一词是用来描述从一个海关地点转移到另一个海关地点的货物。过境可以是**国际的**（或外部的）--在两个海关辖区之间，意味着跨越边界--也可以是**国内的**（或内部的）--在同一海关辖区的海关地点之间。

从一个国家的海关管理部门的角度来看，过境业务基本上包括：

- 确定进入该国的装载车辆是否符合外部过境的要求，并确保在出境点完成过境时有适当的记录。如果不符合，必须对运输经营者提起诉讼。
- 对车辆从边境到内陆海关大楼的过境也是如此，反之亦然。内部过境本质上是将边界转移到另一个更方便的地方，在那里海关处理往往与另一个机构分担。

在有条件的边境站，满足一组条件的车辆应自动获得“绿色通道”或“快速通道”的资格。

方框4.14是基于白俄罗斯国家海关委员会提供的信息（2011）。

BOX 4.14

白俄罗斯：过境申报的单一格式

2011年1月，白俄罗斯海关当局及其在哈萨克斯坦和俄罗斯联邦的同事采用了简化的清关程序，在白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦的海关联盟内过境，使用单一格式的过境申报，在整个联盟内有效。

这种简化的“穿越”过境不仅提供了单一格式的过境申报，而且还提供了统一的担保制度。当穿越海关联盟成员国的领土时，承运人不再需要办理新的国家过境文件、他们也不需要担心在每个口岸开具新的关税支付和税收担保。

因此，举例来说，在白俄罗斯为任何来自欧洲并前往中国的货物办理了过境申报后，承运人可以带着该申报通过白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦的领土，而不需要签发任何新文件。

BOX 4.15

过境的需要：阿富汗的例子

在阿富汗，直到2005年，所有的清理工作都是在边境进行的。清理工作的特点是收入

损失、控制不力和高度腐败。然后采取了一项政策，要求所有可以封存的货物在目的地进行清关。这就需要通过对过境进行更好的控制，而这是通过使用ASYCUDA过境模块提供的。在清关转移到内陆地区后，收入立即增加，报告的贸易量也增加了。

然而，该系统并没有得到充分的利用。首先，许多穿越边境的卡车无法密封，因此必须立即清关，而不是在内陆清关设施清关。其次，没有采用边境对边境的过境系统，这意味着，例如来自巴基斯坦的货物，目的地是塔吉克斯坦，在进入阿富汗时必须首先进行进口清关，然后在随后离开阿富汗前往塔吉克斯坦时再次进行出口清关。

4.6.1 TIR制度

最佳做法的过境政策的一个很好的例子是TIR制度。国际公路运输（TIR）制度是唯一为全球国际过境而设计的制度，尽管到目前为止，使用该制度的国家仍然限于欧洲、中亚和中东部分地区。同样，它的主要优势是，今天约有57个国家在积极使用它，同时还有发达的欧洲卡车运输市场。

联合国欧洲经济委员会（UNECE）负责管理《国际公路货运公约》，该公约成立于1959年，并于1975年进行了广泛的修订。目前，该公约有68个缔约方。《国际公路货运公约》规定了一个国际公认的程序，通过使用一个标准的、国际公认的海关文件--《国际公路货运通行证》--来促进过境货物的跨境运输，该文件也可作为国际有效担保的证明。

具体而言，《国际公路货运公约》制度建立在五个“支柱”之上：

- 货物应在海关安全的车辆或集装箱中运输；
- 在整个旅程中，风险的关税和税收应该由国际有效的担保来承担；
- 货物应附有国际公认的海关文件（TIR Carnet），

- 国家协会签发《国际公路货运公约》以及自然人和法人使用《国际公路货运公约》的程序，须经国家主管部门批准。

BOX 4.16

一辆没有密封的卡车案例

这种卡车大概不符合TIR系统的要求。过境系统的国际化往往涉及改善国家公路车队的状况。在下面的例子中，将安全的防水布放在可以密封的货物上的方法，可能使这种货物可以接受国际运输。



国和目的地

有过境国和

过境文件。



4.6.2 eTIR项目

许多《国际公路货运公约》系统的用户抱怨《国际公路货运公约》仍然是一份纸质文件，而倾向于用电子方式替代。这个问题还有待《国际公路货运公约》缔约国解决。eTIR项目"的开展正是为了实现这一目标。

背景介绍

以下文字引自UNECE网站，其中描述了eTIR系统的引入过程。

"多年来，《国际公路货运公约》被证明是一种有效的便利化工具。然而，随着技术的进步，纸质《国际公路货运公约》的使用正日益变得过时，特别是当它与国家海关管理部门应用的电子程序联系起来时。在一些边境口岸，海关官员面临着额外的工作，必须将多达50个数据元素输入国家电子海关系统。此外，目前的情况不能使海关当局有效地应用基于预先货物信息的风险管理程序，而这是一个越来越有安全意识的环境所要求的。

在国际层面引入成熟的计算机化国际公路运输系统之前，《国际公路运输公约》的各缔约国已经开始在其国家计算机化海关系统中引入有关国际公路运输证数据交付和处理的国家要求。

2003年，《国际公路货运公约》的缔约国启动了所谓的eTIR项目，旨在为所有行为者（海关当局）提供一个交流平台、

持有人，即根据《国际公路货运公约》的规定被授权使用国际公路货运系统的人，担保链）参与国际公路货运系统，该系统被称为"eTIR国际系统"。eTIR国际系统旨在确保各国海关系统之间根据《国际公路货运公约》的规定安全交换与货物、车辆或集装箱国际过境有关的数据，并允许海关管理担保数据，这些数据由担保链向授权使用TIR系统的持有人签发。

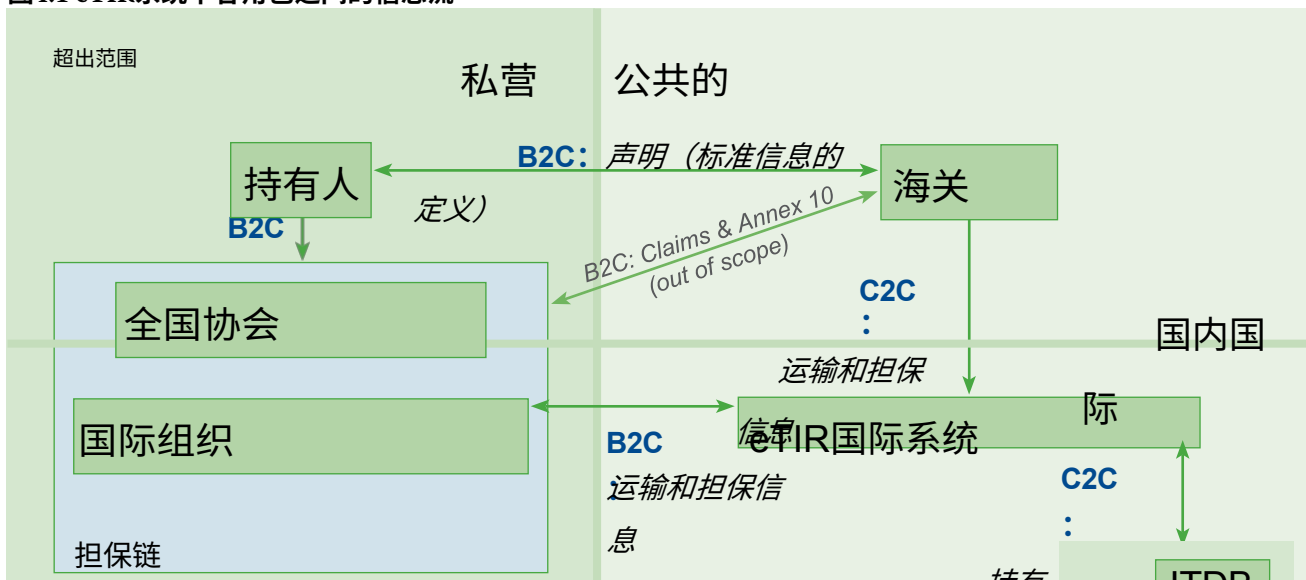
下图4.1是eTIR系统中各角色之间信息交流的图示。它表明，《国际公路货运公约》程序运作所需的信息流只有一部分通过eTIR国际系统。它还表明，eTIR国际系统并没有延伸到持有人提交TIR声明。应《国际公路货运公约》缔约方和行业的要求，电子申报系统的技术实现将由私人或国家层面的举措决定。然而，eTIR项目将确定国家申报信息的内容和格式。

eTIR系统取决于缔约各方和担保链之间的平行努力，以开发或更新并与国家和私营系统互联。

eTIR运输的一个例子

在eTIR系统中，持有人首先向担保链申请担保，以执行特定的TIR运输。如果请求被批准，担保链会向持有人提供一个担保参考号码。然后，担保链在eTIR国际系统中注册所签发的担保。在下一个步骤中，持有人发送

图4.1 eTIR系统中各角色之间的信息流



使用国家申报机制，向出发地海关当局提供标准的货物信息预报（即申报中包含的所有信息），使他们能够执行任何必要的风险评估程序。然后，持证人在出发地海关出示车辆、货物和担保证明，以便进行申报，该申报是基于国家海关系统中已有的货物信息预报信息。海关根据风险评估的结果对车辆和货物进行检查，并通过eTIR国际系统核实担保的状态。如果所有检查都符合要求，海关接受申报，并将相关的TIR运输数据（申报数据、检查结果、封条号码等）转发给eTIR国际系统。eTIR国际系统向所有参与TIR运输的海关部门（根据持有人申报的行程）提供TIR运输信息，从而作为后续海关部门的预先货物信息。签发相关担保的担保链将被告知担保状态的任何变化，并可随时在eTIR国际系统上查询其签发的担保状态。

抵达一个连续的海关入境办公室后，根据eTIR国际系统提供的预先货物信息和有关海关当局进行的风险评估，重复这一程序。如果TIR运输包括多个装货或卸货地点，则会有具体步骤。

每次TIR运输到达出境或目的地的海关办公室时，海关当局都会通知



边境检查通常是针对在国际公路货运系统下运行的卡车，因为它们通常被认为是运输非法货物的潜在和方便的手段，尽管从理论上讲，国际公路货运的货物在边境上不被检查。在上面的图片中，一只嗅探犬正在被用来搜索毒品。使用狗是避免破坏封条的一个有效方法。

eTIR国际系统的有关TIR操作的终止。同样的程序也适用于通知每项国际公路货运业务的解除。”

效益和挑战

eTIR系统为参与TIR系统的所有参与者提供了好处。首先，它带来了额外的安全和风险管理机会，从而减少了欺诈的风险。其次，先进的国际合作使所有行为者能够大大减少他们的行政负担，并最大限度地发挥综合供应链管理的优势。最后，提前提供货物信息和实时信息交流加快了TIR程序。

然而，在建立一个电子TIR系统之前，需要采取一些步骤。特别是这些步骤包括：

- eTIR参考模型的定稿，该模型定义了要求、概念并设想了技术解决方案；
- 通过修正案，将eTIR引入《国际公路货运公约》的法律文本中；
- 建立一个海关对海关的交流平台。

已经建立的其他电子TIR系统

自70年代初以来，国际道路运输联盟（IRU）已经开发了近50个TIR-IT应用程序，并建立了专门的基础设施，与海关当局和国家协会合作，将TIR系统计算机化。以下是目前正在运行的应用程序的明显例子（IRU，2011）：

- 全球海关TIR数据系统数据库：（CUTE-Wise），提供TIR通行证状态信息；
- SafeTIR数据传输：在23个国家使用的CUTE，CUTE PAD，GasKit和直到最近的TIRCUTEWeb（一个新的基于网络的应用程序，旨在取代以前的应用程序版本，直到所有海关当局能够实施RTS，这是最终目标）；
- 实时安全TIR（RTS）：上传、查询和请求/回复安全TIR数据的网络服务，目前在8个国家使用；
- TIR-电子预申报（TIR-EPD）：通过企业对海关（B2C）和海关对企业（C2B）网络服务向海关

当局提交先进货物信息的网络应用，目前在15个国家运行；

- 国家协会的TIR车牌管理应用：ATIRS98和AskTIR，在34个国家部署；还有AskTIR Web，一个新的应用。

发展的过程（旨在取代以前的版本，以进一步增强社团的能力和力量）；

- 在日内瓦 IRU 总部的 TIR 车牌管理应用：Carneting, Charisma, BriruTools, Dispatch, Issue & Return.

1 参考资料：ec.europa.eu/transport/air/security/security_en.htm；
ec.europa.eu/transport/marine/security/security_en.htm；
ec.europa.eu/taxation_customs/ustoms/procedural_aspects/transit/common_community/index_en.htm

4.6.3 欧盟的共同体/共同运输系统¹

欧盟的共同体/共同过境（CT）制度适用于从欧盟27个成员国之一和4个欧洲自由贸易区国家（冰岛、列支敦士登、挪威和瑞士）进口到该地区以外的任何货物，以及相反方向的出口。“共同体”指的是欧盟成员国和第三国之间的贸易，而“共同”指的是欧盟和欧洲自由贸易区国家之间的贸易，其规则基本相同。进口要根据欧盟共同对外关税在目的地国缴纳关税，并根据国家税率缴纳增值税。出口可享受增值税退税。

CT系统也适用于两个欧盟国家之间通过非成员国过境的货物贸易（如一家希腊公司从匈牙利进口的货物通过塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国过境）。

CT系统根据运输商或其他委托人（负责车辆的一方）的地位来区分边境管制程序。它为首次进入国际市场、在CT海关没有记录的运输商以及在欧盟以外注册的公司制定了所谓的“常规程序”。这些公司得到的信任较少，因此意味着风险较大。海关要求他们提供全额关税和增值税的担保，并可能要求他们遵循特定的过境路线并在一定时间内完成过境。海关认识的公司，建立了令人满意的记录，从而证明自己是值得信赖的，有资格享受“简化”程序，其担保要求较低，在路线和时间上有较大的灵活性。

与运输商一样，发货人和收货人也可以被“授权”（RKC附件E，第1章，建议做法5），也就是海关正式承认他们是低风险的，因为他们一再以良好秩序完成业务。

在程序和担保要求方面，CT系统还区分了比其他类别具有更大欺诈风险的货物。这类货物不仅包括酒精和烟草，还包括肉类和乳制品

产品，因为它们有资格获得共同农业政策下的大量欧盟补贴。

CT系统给每个托运货物一个“移动参考号”，作为唯一的标识。委托人还必须提交一份触发该程序的过境申报，以及一份过境随行文件（TAD）。自2005年以来，根据所谓的新计算机化过境系统（NCTS），必须以电子方式向海关提交过境申报、TAD、担保和其他文件。该系统允许发货人在过境开始时直接从其所在地向海关提交进口或出口货物的文件，并向货物将经过的国家的海关提交。该系统的主要好处有以下几点：

- 托运货物可以在卡车到达相关海关关口之前得到预先清关，从而缩短了卡车在边境的时间；
- 发货人和收货人直接与海关沟通，无需通过海关经纪人或其他中介机构；
- 结束过境和解除担保所需的通信是自动化的，因此更迅速、更安全，减少了担保或现金存款被冻结数周或数月的风险（在系统完全基于纸张时，这种情况很常见）；
- 海关加强了预防和发现海关欺诈的能力。

4.6.4 其他区域过境担保制度

其他地区也实施了自己的担保制度，采用与《国际公路货运公约》制度相同的概念。拥有自己的过境制度的地区包括：

经济合作组织（ECO）过境框架协议（由阿富汗、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦组成）；

南美洲的南锥体国家：巴西、乌拉圭、巴拉圭、阿根廷和智利（国际陆路运输协定，西班牙文缩写为ATIT）；

东部和南部非洲共同市场（COMESA）关于单一

行政文件的协议；

东南亚国家联盟（ASEAN）关于货物过境便利化的工作框架协议；

大湄公河次区域（GMS）货物和人员跨境运输便利化协议（CBTA）。



集装箱货物从港口向内陆运输。

在一些中东国家，特别是约旦和阿拉伯叙利亚共和国，海关官员为每辆进入其领土的过境卡车安装了基于GPS的跟踪装置。由于这些设备可以随时监控车辆的确切位置，一些观察家质疑是否还需要过境保证金或担保。然而，保证金的持续优势在于，如果被要求，它几乎可以自动收回关税和税款，因为如果一辆卡车偏离了预定的过境路线，它必须被逮捕，必须确定罪责，并启动法律程序。

4.6.5 一个铁路过境制度

2006年9月1日，国际铁路货运的CIM/SMGS托运单和配套的CIM/SMGS托运单手册和SMGS的附件22开始被客户和承运人广泛使用。CIM/SMGS托运单被欧盟和欧洲自由贸易联盟成员国以及白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰的海关当局承认为海关过境文件。它也可以被客户用于跟单信用业务。(Evtimov, CIT, 2011)

电子CIM/SMGS托运单

创建CIM/SMGS电子托运单的工作于2007年4月开始，

2009年3月初对功能和法律规范进行了最终修订，它们作为建议由CIT和铁路合作组织（OSJD）以英语、法语、德语和俄语发布。在CIT总秘书处的协助下，RAILDATA和OSJD现在正在准备技术规格（数据目录和信息目录）。

由一个专家组准备其功能规格，一个法律小组准备其法律规格。在

CIM/SMGS的货车和集装箱清单

CIM/SMGS车皮清单和CIM/SMGS集装箱清单的制定是为了进一步简化国际铁路货运的运输。CIM/SMGS车皮清单用于装载常规货物的整列列车和车皮组，以及使用CIM/SMGS托运单托运的集装箱。由于在SMGS领域没有任何关于集装箱清单的相关说明，使用CIM/SMGS集装箱清单需要客户和承运人/铁路公司之间达成协议。这方面的前提条件是，除非另有约定，否则托运的货物完全由同一类型的货物组成。

中亚和中国迅速实施共同的CIM/SMGS单一托运单，加强了对统一铁路运输法的需求，欧亚地区铁路的新定位也是如此。因此，CIM/SMGS指导小组授权CIM/SMGS法律小组最终确定在客户和承运人之间以及承运人之间关系中统一CIM/SMGS责任的建议。会议还批准了关于新附件的工作。

10到CIM/SMGS手册，在与客户的关系中实现了这种统一的责任。已经制定的法规在初始阶段仅限于货物损失或损坏的责任的统一。这使客户处于比目前CIM更好的地位，是和SMGS一致的。

在各铁路通道实际执行共同的CIM/SMGS托运单

在五条跨欧洲的铁路走廊上，超过50条交通轴线成功地被CIM/SMGS的共同托运单所服务。例如，自2008年11月以来，已经有几百辆整车从捷克共和国的姆拉达-博莱斯拉夫和斯洛伐克共和国的维尔卡-伊达开往卡卢加1号（莫斯科南部）并返回。这些运输的时间已经大大减少，例如，从姆拉达-波列斯拉夫出发的运输现在只需要4天（以前是12天）。

自2009年初至2010年底，CIM/SMGS的运输量持续增加，西行方向有超过40,000个20英尺的集装箱，而东行方向则有4,000个。

东行方向约20,000张。在2009年上半年，约有13,000张普通CIM/SMGS托运单用于西行托运，约有11,000张用于东行托运。

从斯洛文尼亚的Grosuplje到乌克兰的L'viv，货车运输正常运行，没有重大问题。后者目前正在与乌克兰和奥地利之间的第五号走廊北轴线上的客户协商运输事宜。

欧洲和亚洲之间经哈萨克斯坦和中国的跨洲轴线

使用共同的CIM/SMGS托运单对于欧洲和中亚国家之间的跨洲运输越来越重要。目前，吉尔吉斯共和国是唯一完全准备好应用CIM/SMGS托运单的中亚国家。此外，正在计划进行进出哈萨克斯坦和进出乌兹别克斯坦的试验性运输。为了完善网络，正在越来越多地考虑里海的轮渡服务和高加索地区的铁路路线。

为了进一步在欧洲和亚洲/中国之间的洲际交通中使用共同的CIM/SMGS托运单，计划在CIM/SMGS手册中使用中文。随后，将确定合适的交通轴线，在这些轴线上可以组织和运行试验性运输。

计划对蒙古进行试运行。俄罗斯铁路公司（RZD）与乌兰巴托铁路公司（UBZHD）合作，将特别允许使用



欧洲最大的铁路转换场位于德国的马申。

CIM/SMGS在TransSib和蒙古的其他路段对这种交通进行了共同的托运说明。

欧洲交通的有益演变

2010年上半年，通过波兰的过境运输（车皮和集装箱）使用共同的CIM/SMGS托运单，占总数的50%以上。其中三分之二以上是集装箱运输；单车皮运输比例低于1%，这也证实了欧洲铁路货运业务中单车皮运输数字下降的总体趋势。

在途经乌克兰的运输中，超过63%使用共同的CIM/SMGS托运单，不过应该强调的是，进出乌克兰的所有集装箱运输也是使用共同的CIM/SMGS托运单。

BOX 4.17

在白俄罗斯采用共同的CIM/SMGS托运单

两个最大的泛欧运输走廊，即2号走廊和9号走廊，穿过白俄罗斯的领土。欧洲使用两种不同的铁路运输运单：CIM和SMGS运单。这意味着，当货物从CIM运单系统的领土转移到SMGS运单系统的领土时（当货物在白俄罗斯-波兰边境运输时发生），CIM运单会被SMGS运单取代，反之亦然。这对承运人、发件人和收件人都很不方便，因为这使过境点的手续复杂化，需要额外的时间。

在过去的十年里，包括白俄罗斯在内的几个国家的运输和海关专业人员一直致力于开发一个系统，以简化铁路

货物运输。结果，他们开发了一个统一的CIM/SMGS运单格式，在边境口岸不需要重新处理文件。

白俄罗斯从2006年开始使用统一的通用CIM/SMGS托运，作为过境申报。随着

根据2010年5月21日《白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦政府关于铁路运输货物跨越海关联盟关税区的海关过境协定》以及这些国家的《海关联盟关税法》，现在已经采用了共同的CIM/SMGS托运单。

新的单一格式的好处：

白俄罗斯海关当局采用共同的CIM/SMGS托运单作为过境申报，使其有可能：

- 简化文书工作的手续；
- 缩短过境所需的时间；
- 减少因CIM和SMGS运单系统之间的转换而产生的错误；
- 减少腐败的风险。

*资料来源：*根据白俄罗斯国家海关委员会提供的资料（2011）。



德国美因茨的集装箱码头具有铁路连接功能。

从斯洛伐克出发，作为出发国，30%的流量是使用通用的CIM/SMGS托运单产生的。(Evtimov/CIT, 2011)

在这些积极和注重实践的经验支持下，项目发起人CIT和OSJD建议规划、组织和实施从中国西部的乌鲁木齐地区到欧洲/德国的试点运输活动。众所周知，中国西部正在建设一个新的工业中心，它靠近哈萨克斯坦边境，距离最近的中国港口约5000公里。这意味着从该地区向俄罗斯联邦和欧洲的出口可能会选择陆路路线。

2010年10月27日，蒙古国交通部规定在整个铁路网中可以使用通用的CIM/SMGS托运单。作为后续行动，哈萨克斯坦铁路公司(KZH)告知，过境路线和其他重要的进口交通轴线有待批准。通过哈萨克斯坦过境的铁路货运构成了与中国西部最短的联系。预计未来将把共同CIM/SMGS托运单的适用范围扩大到塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。此外，共同的CIM/SMGS托运单将来也可以用于多式联运，从而更好地整合铁路和海上运输。

总结

TIR系统为过境制度提供了最佳做法。海关控制、处理、清关和过境方面的最佳做法见于《修订的京都公约》。该公约允许各国在设计符合本国特点的程序时履行其对世贸组织的承诺。除了法律上的要求，当一个国家为提高其海关业务或现代化以使其更具战略性时，《修订的京都公约》可以作为一个指南。最终，如果一个海关管理部门能够消除多余的手续，减少延误，并引入更高的透明度和可预测性，它就能成为全球供应链中的一个重要环节。

参考文献

- Donner, Michael和Cornelius Kruk, 2009, 《供应链安全指南》[pdf], 国际复兴开发银行/世界银行。可从 http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resourcess/336291-1239112757744/5997693-1252703593834/6433604-1256564181444/guide_full_version.pdf [last accessed 21 Feb. 2011]。
- 欧盟海关联盟, 2010年10月29日, 关于(EC)648/2005号条例背景下的入境和简要申报的准则[pdf], 海关代码委员会, 进出口手续部分。可登录 www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/78f51e80453bffa39ac39fe140e74740/import_entry_guidelines_en.pdf?MOD=AJPERES&BCACHEID=78f51e80453bffa39ac39fe140e74740 [最后访问日期: 2011年2月21日]。
- 欧盟委员会, 2001年, 欧洲新的海关过境系统[pdf], 税收和海关联盟总局, 布鲁塞尔, 可从 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/annex_i_transit_brochure_en.pdf [最后访问日期: 2011年5月12日]。
- Evtimov, Erik (2011), 国际铁路运输委员会 (CIT) 副秘书长和项目协调员。 www.cit-rail.org
- 匈牙利海关和金融卫队[网站], "边境口岸"。可从<http://vam.gov.hu/viewBase.do?elementId=5841> [最后一次访问是2011年2月21日]。
- 投资危地马拉[网站]。可从www.investinguatemala.org/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=30&lang=english [最后访问日期: 2011年2月26日]。
- 国际道路运输联盟 (IRU) 边境等待时间观察站, 2011年, [pdf] 可从www.iru.org/index/cms-filesystem-action?file=mix-publications/bwto_en.pdf [最后访问日期: 2011年9月26日]
- Meyers, Deborah Waller, June 2005, *One Face at the border: 口号背后* [pdf], 移民政策研究所。可从www.migrationpolicy.org/pubs/Meyers_Report.pdf [最后访问日期: 2011年2月15日]。
- Osec[网站], "海关和消费税"。可从www.osec.ch/en [最后访问日期: 2011年12月15日]。
- 菲律宾财政部, 海关总署, 2011年1月10日, 海关奖励有道德的进口商, 升级了超级绿色通道的特权[php]。可登录 www.Customs.gov.ph/newsView.php?id=40 [最后访问日期: 2011年2月21日]。
- 斯威士兰铁路[网站], "Matsapha内陆清关站"。可登录www.swazirail.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=21 [最后访问日期: 2011年2月21日]。
- 瑞典海关, 瑞典海关介绍[pdf]。可从www.tullverket.se/download/18.16ca6de0120cf835feb8000854/Introducing+the+Swedish+Customs.pdf [最后访问日期: 2011年2月21日]。
- 联合国欧洲经委会[网站], "eTIR方案"。可从www.unece.org/trans/bcf/eTIR/background.html [最后一次访问是2011年2月26日]。
- 环境署, 2008年, 《关于多边环境协定的绿色海关指南》[pdf]。可从 www.greencustoms.org/reports/guide/Green_Customs_Guide_new.pdf [最后访问日期: 2011年2月16日]
- 。
- 联合国公共行政网, 案例529, 关于虚拟海关办公室 (瑞典): 完整的案例报告[pdf]。可登录 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan022031.pdf> [最后一次访问是2011年2月21日]。
- 联合国公共行政网, 案例820, 海关关税和税收综合系统 (波兰): 完整的案例报告[pdf]。可从 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan022028.pdf> [最后一次访问是2011年2月26日]。
- 英国皇家税收与海关总署, 2010年4月21日, 关税优惠: 冰岛火山灰[pdf]。可从http://Customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?nfpb=true&pageLabel=pageLibrary_PublicNoticesAndInfoSheets&propertyType=document&columns=1&id=HMCE_PROD1_030391 [last accessed 21 Feb. 2011]。
- 世界银行, 2007年1月, 《世界银行在阿富汗: Country Update》[pdf]。见 <http://siteresources.worldbank.org/>

[AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1171214014238/AFUpdateJan07.pdf](#) [最后访问日期：2011年2月24日]。

世界海关组织，*修订的京都公约*[html]。可从www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [最后一次访问是2011年2月21日]。

风险管理

目录

简介	120
5.1 海关风险和海关风险管理	120
5.2 风险管理过程	122
5.2.1 风险管理背景	122
5.2.2 风险分析	122
5.2.3 风险剖析	125
5.2.4 选择性	126
5.2.5 处理风险	127
5.3 制定和实施风险管理	129
5.3.1 为风险管理做准备	130
5.3.2 文化变化	130
5.3.3 监管变化	132
5.3.4 编制风险管理战略	133
5.3.5 创建一个风险管理结构	133
5.3.6 风险管理组织问题	134
5.3.7 培训风险管理工作人员和管理人员	135
总结	137
参考文献	137
方框5.1 阿塞拜疆的风险管理	120
方框5.2 印度的海关风险管理制度	121
方框5.3 法国定义风险的方法：实际风险和潜在风险	124
方框5.4 约旦海关基于风险的制度	125
方框5.5 前南斯拉夫的马其顿共和国的风险管理	126
方框5.6 黑山海关总署的业务中心	127
方框5.7 波斯尼亚和黑塞哥维那：跨境交通的联合风险分析	128
方框5.8 丹麦海关的风险管理监测方法	128
方框5.9 克罗地亚的计算机化风险管理工作	129
方框5.10 哈萨克斯坦的风险管理	130
方框5.11 塞尔维亚的跨境贸易改革	132
方框5.12 海关法中不良文本的例子	133
方框5.13 风险管理的未来：澳大利亚的例子	134
方框5.14 使风险管理系统自动化：格鲁吉亚的例子	135
表5.1 风险等级	123
表5.2 用于风险管理的ASYCUDA海关控制渠道	126
表5.3 对引入风险管理的反应	131
表5.4 风险管理组织结构	133

5. 风险管理和选择性

简介

传统上，海关管理部门管理边境口岸（BCPs）的方式是进行文件检查或实物检查，或两者兼而有之。无论选择哪种方法，传统的清关工作都是以每笔交易为基础。因此，如果贸易量增加，需要在边境处理的交易数量也会随之增加。越来越多的交易被各种各样的贸易要求所复杂化，如有关原产地的规则。此外，如果有理由怀疑有欺诈行为或非法贩运，交易会进一步复杂化。尽管交易量很大，但合法贸易的顺利进行需要通过境点有大量的工作人员或海关程序的某些方面实现自动化。

将部分流程自动化的一种手段是风险管理。风险管理是一种将合规合法的企业与可能不合规的贸易商分开的工具。它允许海关和边境机构将其资源集中在不合规的贸易商和可能构成风险的交易上。

本章首先探讨了海关的性质。

白俄罗斯和波兰之间Terespól旅客过境点的红色通道。



风险，然后描述了风险管理过程，最后看了制定和实施风险管理的方法。

5.1 海关风险和海关风险管理

风险的通常定义是一个事件的概率及其后果的组合（ISO，2009）。

边境机构，特别是海关当局，必须管理广泛和多样的风险：商业欺诈、造假、走私高税收商品（特别是香烟和酒精）、贩毒、被盗机动车、洗钱、电子犯罪、盗窃知识产权或文化财产、贩运濒危动植物物种，更不用说走私武器、核材料、有毒废物或大规模毁灭性武器。

虽然物理检查以前是BCPs的主要控制方法，但在面对这种威胁时，它并不总是最有效的手段。现在更常见的是识别和管理风险。事实上，今天的全球贸易组织普遍认为风险管理是贸易和运输便利化措施的一个重要组成部分。只要边境检查的重点是构成风险的交易，它们也有助于促进合法贸易。例如，在处理商业欺诈和潜在的收入损失时，基于风险管理的审计控制更为有效。然而，货物被放行和清关的事实并不一定意味着已经支付了正确的税额或实现了合规。因此，在边境检查之后，还要进行基于审计的控制：在贸易商所在地进行入境后审计。这是一个海关

框5.1

阿塞拜疆的风险管理

阿塞拜疆于2006年2月3日加入了《修订的京都公约》，打算执行世界海关组织的新标准框架。自此以后，阿塞拜疆的海关法典与世界海关组织的新标准框架相一致。

公约》。引入风险管理程序以加快清关速度是阿塞拜疆国家海关委员会和联合国开发计划署之间的一个联合项目的目标之一。

开发署（UNDP）。2005年，创建一个自动化的风险管理系统也得到了批准。该风险管理系统是基于与免税货物、原产国和海关估价等方面有关的选择性标准。

资料来源：亚洲开发银行，2006年，第4页。

行政部门检查合规性的最佳实践方法，以及有效风险管理的良好范例。

在入关后的审计中，现场的海关当局可以通过企业的计算机系统获得广泛的信息，包括库存移动、估价和付款。这种审计可以发现遗漏的关税，从而对不遵守规定的行为进行经济处罚。基于审计的控制的一个好处是，贸易商及其中介机构往往制定和实施内部合规管理方案，以确保他们通过进口后审计。作为回报，贸易商在其供应链中体验到了优势，如减少边境的检查。合规管理计划，包括贸易商和中间商的自我评估，是有效的，因为它们降低了企业面临意外的税单，甚至失去利润或长期生存能力的风险。从海关管理部门的角度来看，这种方案也有助于控制和检查税收。

世界贸易组织（WTO）认为在海关程序中引入风险管理技术是加快货物通关的手段。1994年《关税与贸易总协定》（GATT）指出，有必要“尽量减少进出口手续的发生和复杂性，减少和简化进出口文件要求”（GATT，第八条，第1款[c]）。风险管理是《修订的京都公约》的基石，是加入公约的条件。它也是世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》（SAFE框架）的一个基本部分。

世界海关组织对风险管理的定义是（世界海关组织，2010）：系统地应用管理程序和做法，为海关当局提供处理风险的必要信息。为了确保各级的有效决策，以及对风险及其缓解的所有权，世界海关组织认为所有组织都必须制定和实施自己的基于情报的风险管理框架，并在公司层面和一线建立坚实的风险管理文化。

根据世界海关组织（WCO 2010，第4页），以下是风险管理的一些主要好处：

- 支持战略和业务规划；
- 促进持续改进；
- 更少的冲击和不受欢迎的意外；
- 迅速把握新机遇的能力；
- 加强内部和外部沟通；

- 为利益相关者提供保证；
- 有助于关注组织方案。

从政府和其他利益相关者的角度来看，风险管理的额外好处包括：1：

- 在海关控制和贸易及运输便利化之间取得更好的平衡；
- 加强对货物和旅客的 "高风险 "流动的关注；
- 改善对法律和规则的遵守；
- 缩短了发布时间；
- 降低交易成本；
- 为企业创造一个更公平的竞争环境；
- 改善贸易商和客户 机构之间的合作；
- 为有效的收入征收打下更好的基础。

世界银行也为海关管理部门和私营企业的用户提供了实施风险管理的明确方法（WB, 2006, pp.47-50）。这些特殊的最佳实践方法的目的是为了平衡贸易和运输便利化与边境口岸安全的需要。

BOX 5.2

印度的海关风险管理制度

自2005年以来，风险管理系统（RMS）已在印度23个主要海关港口/机场实施，覆盖了印度约85%的国际贸易（印度海关，2009）。它彻底改变了海关进口清关程序，大大缩短了清关时间。它取代了对所有货物的常规评估和检查，只对选定的货物进行审查和检查。这已经成为这一点受到了贸易界的广泛赞赏。由于减少了等待时间和交易成本，进口商受益匪浅，这提高了他们的竞争力。进口商和海关官员之间的实际互动需求也大大减少。符合条件的海关认可客户可以不经评估和审查而获得清关，并可直接交付货物。如今，进口商能够根据全球标准规划其物流和供应链，并遵循 "及时 "原则。

由于他们的RMS，在2008-2009年，印度海关还收集了超过2万亿卢比的额外收入。RMS项目是由孟买系统总局风险管理司的一个海关官员小组与一家领先的ICT公司共同设计和开发的。由于使用印度海关的互联网门户网站、电子支付设施和RMS进行远程申报，印度进口商今天能够在几个小时内完成货物清关。应付款

由于这些努力，印度海关现在向贸易界提供更高标准的服务。

"的一部分，它不仅关注避免或减少损失和伤害，也关注识别和积极处理机会。

在风险管理以及平衡贸易和运输便利化与边境口岸安全方面，有各种方法。它们包括：

抵达前的住宿和数据处理

这种抵达前的处理最多提前三天进行。例如，美国的集装箱安全倡议（CSI）规定在船舶开航前24小时提交舱单。国际海事组织的《国际海上交通便利化公约》（IMO FAL）允许将此类舱单以电子方式发送给目的港的海关部门。

将放行与货物清关功能分开

这种分离允许货物在所有海关手续完成之前被释放。

经授权的经济运营者（AEO）的简化程序

另一种有助于在控制和便利之间保持适当平衡的方法是，对某些预先批准的被认为是高度合规和低风险的经授权的经济运营商（AEO）实施简化或特殊的海关程序。这将在第三章“平衡安全与贸易和运输便利化以及发展与私营行业的伙伴关系”中详细讨论。

关税和税收的保障

这种方法涉及接受符合要求的经营者提供的单一的一揽子担保，而不是为每笔进口交易提供强制性的单独担保。

基于审计的控制

如上所述，后期对贸易商的记录和书面程序进行清理，比在边境口岸进行耗时的实物检查更有效率和效果。海关估价、关税分类和原产地可以由海关官员在贸易商的办公场所现场检查。

如上所述，世界海关组织指出，风险管理不仅涉及海关管理部门所遵循的良好程序，而且涉及海关管理部门思维的转变，这种转变使他们在日常管理业务中能够积极主动，而不仅仅是被动反应。与传统方法相比，它是一种内在的不同的做事方式（WCO 2007, p.11）。主动思考是现代海关管理部门“更广泛的战略管理

5.2 风险管理过程

风险管理有许多不同的过程和方法。欧盟的海关管理部门根据欧盟风险管理标准化框架（欧盟委员会税收和关税联盟总局，2007）应用风险管理。这个欧盟框架将风险管理描述为一个互动的过程，而不是一个静态的过程，在这个过程中，信息被不断地更新、分析、采取行动和审查。它认为风险管理的过程是由以下四个要素组成的。每个要素都与风险管理战略直接相关：

- 背景介绍
- 风险分析
- 治疗方法
- 监测

5.2.1 风险管理背景

由于每个国家和每个过境点都在其独特的环境中运作，可能出现的风险也不同。阿富汗海关部门的海关环境与土耳其海关或摩尔多瓦海关的环境不同，等等。时间也是一个背景因素。风险可能会随着时间的推移而波动，例如，对季节性活动的反应，如圣诞节期间由于库存增加而导致的贸易增加。风险的不同强度也是其背景的一部分，一些类型的风险比其他类型的风险更不严重。影响背景的其他因素包括利益相关者、任务、目标和过程本身。

风险水平和类型是在国家和国际优先事项的背景下确定的，根据这些优先事项是如何为海关管理部门设定的。战略风险管理的背景可以通过询问各自的海关管理部门希望实现什么来确定。在某些情况下，海关管理部门有任务说明或长期愿景和基于战略目标的优先事项。这类文件描述了一个海关管理部门的管理和资源投资方向，这反过来又决定了它如何组织其风险管理。

5.2.2 风险分析

"风险分析"是一种程序，用于优化海关资源的使用，

包括人力和财力，同时尽量减少风险。这是通过以下几个步骤实现的：识别风险，评估其水平或程度，制定风险，并针对这些风险分配资源。

对于不熟悉使用这种管理方法的海关人员来说，进行风险分析可能是一种挑战。由于风险分析可能是一项复杂的任务，通常建议采用分步骤的方法。不同的海关管理部门使用不同的风险分析程序

管理，有些可以被认为是最佳实践的领导者。

风险分析过程的特点是由三个子部分组成（欧洲委员会税收和海关总署，2011）：

- 识别风险数据
- 分析风险
- 对风险进行权衡或排序

识别风险数据

任何信息都可以成为风险数据的潜在来源。经过对准确性的评估，相关信息应该提供给海关工作人员和管理人员。这些信息对海关总署的法律部门来说往往是有价值的：它可以帮助他们的工作人员应对立法的变化。可以找到风险数据的信息来源包括：贸易流量、减少、按时付款、在册债务以及新的和变更的立法。业务人员的经验也是一个信息来源，他们控制活动的结果也是如此。诸如欧盟委员会综合关税（TARIC）（EC，1987）和实验室报告（例如，确定产品成分的报告）中的信息也很重要。

分析风险数据

在收集了风险数据后，必须对其进行分析。根据 Lordache 和 Voiculet (2007)，有两种最佳实践方法：分析已证实的风险和分析潜在的风险。

已证实的风险是指有历史和司法记录的风险。海关组织有违规事件的记录和相关的法院判决。通过将数据与海关环境和背景进行比较，可以发现类似的风险。这种类型的分析可能有助于评估风险重复发生的可能性和后果。

另一方面，潜在的风险还没有被确定，但却被怀疑。例如，知识产权商标的所有者可能会被检查知识产权或盗窃；或者香烟包装上的标签可能需要证明已支付消费税或检查是否有伪造行为。需要对这类风险进行分析

表5.1 风险等级

通过将风险数据与其他相关数据进行比较。如果有证据表明存在风险，必须对后果进行评估并确定行动计划。

还可以通过与其他国家的海关管理部门交流风险信息来获得信息。这是一个重要的最佳做法，因为不同的海关管理部门使用类似的控制措施可能使他们能够更迅速地应对新出现的威胁。

在分析风险时，最佳做法包括估计一个事件发生的可能性，以及它可能发生的时间和地点。估计其潜在的后果也是这个过程的一个重要部分。将这些要素结合起来，就可以形成一种权衡某一特定风险的估计水平的方法。(Lordache and Voiculet, 2007)

对风险进行权衡或排序

对风险进行权衡或排序的方法有很多。无论海关总署选择哪种方法，在风险管理中都应该有一致的方法来权衡风险。为了尽量减少决策过程中的主观性，“可能性”和“后果”的定义应基于共同的标准、概念、方法和程序。

排列方法通常使用高、中、低三个术语。建立风险等级的一个最佳实践方法是风险等级表，它考察了可能性和后果之间的交集。(Lordache and Voiculet, 2007)

在风险管理过程中，权衡风险的过程应产生一个优先风险清单，同时说明官员的应对行动。

高风险是指那些可能会产生严重影响的风险。高风险的应对行动应该让高级管理层高度关注，并有商定的控制计划。如果没有执行控制计划，应将原因记录下来，并提供给负责评估风险的人。

中度风险是指那些不太可能出现的风险或影响不太严重的风险，尽管不一定同时出现。在中度风险中，也建议将原因

	极端	非常高	中等水平	低	可忽略不计
几乎可以肯定	严重的	严重的	高	主要的	中等水平
可能的	严重的	高	主要的	重要的	中等水平
中等水平	高	主要的	重要的	中等水平	低
不太可能	主要的	重要的	中等水平	低	非常低
罕见的	重要的	中等水平	低	非常低	非常低
资料来源: Lordache和Voiculet, 2007年。					

方框5.3改编自题为《*欧盟海关总署风险管理标准化框架*》的研究报告（欧盟/政府税收和海关联盟，2007）。

框5.3

法国对风险的定义方法：实际风险和潜在风险

法国海关当局将风险分为两类：*实际风险*和*潜在风险*。这两种类型都可以适用于公司以及产品。

第一类风险是*实际的欺诈风险*，这又有两个方面：争议主体和信息。

争议的对象

对公司而言，这首先涉及分析对公司进行检查的频率及其结果，其次是任何争端的历史（观察到的违规行为的类型、数量、严重程度）。这种分析通常是通过检查数据库来进行的。

对于产品来说，这首先涉及到分析在特定产品或产品部门上注意到的违规行为的数量（通过统计分析），其次是对特定产品观察到的欺诈类型及其严重程度。

信息

这涉及到有针对性的业务信息，这些信息有可能导致欺诈行为的实质性申报。这种信息可以来自各种国家或外部来源：海关官员、顾问或其他当局，或诸如欧洲反欺诈办公室（OLAF）、委员会的欺诈案件互助（AM案件）等机构。

第二类风险是*潜在风险*。

就公司或经营者而言，潜在的欺诈风险与有关公司及其活动的一般数据有关。一般数据包括：

- 公司的商业结构：是否为垄断、准垄断或处于竞争状态、
无论它是以个人名义还是属于一个国家或跨国集团，无论它是营销公司、经纪人、生产商、转口加工厂、外国许可证下的制造商还是其他形式的公司；
- 公司的财务结构：其资产负债表（固定资产、存货、债务、现金资产），其应税收入（利润和亏损）；
- 公司的业务组织：它的供应方法、物流和服务地点、公司内部的责任分工、内部管理系统的可靠性、文件的流通和各部门的联系方式、公司的海关代表的资格水平、货物的核算；
- 公司的贸易结构：其与外国的贸易相对于其国内活动的重要性，其进口和出口的处理方式（是否通过子公司

，涉及关税分类或申报价值的变化等），支付的关税和税收相对于国外采购价值的比例，欧洲农业指导和担保基金（EAGGF）支付的援助金额相对于

出口农产品的营业额，其通常的运输和合同方式（成本、保险和运费；船上交货；或其他），其金融担保类型（整体、统一费率等）；

- 公司的海关战略：使用的清关程序（普通法、注册地、简化），产品的清关条件（时间段等），清关地点的变化（单次、多次、经常改变），使用的清关程序（直接进口、随后进口被
在另一个欧盟成员国自由流通，由另一个成员国离开欧洲共同体的共同农产品（CAP），内向或外向加工，仓库的使用等）；
- 影响进口或出口产品的法规发生变化后，公司行为的任何变化：供应商、国家、关税分类的变化等。

对于产品，确定欺诈的风险涉及寻找法规上的弱点：

- 特定的产品：法规变化对流量的影响（关税滑坡等），涉及的经济利益，货物的性质（敏感产品，如香烟、酒精、纺织品或矿物油，或某些农产品，特别是那些受过境事先通知制度约束的产品）；
- 使用的程序和制度：共同体过境、TIR、普通法清关程序或简化程序、经济制度；
- 进口和出口中的产品-国家配对：分析与进口或出口有关的制度（配额[数量和期限]、优惠关税制度[降低或零税率]、各种禁令），以及考虑到有关财政利益的数额（关税、反倾销税、出口退税等）可能的关税滑坡、
- 欧盟成员国之间对某种产品的税率差异：当出口到税率较低的国家时，有可能在随附的行政文件上增加登记的数量，并欺诈性地支付原产国的市场差价；或者有可能用轻度或不征税的产品替代高税收的产品，例如矿物油；
- 运输的金额：如果数额过大，就有可能出现虚构交货的情况；
- 运输时间：如果目的地需要较长的运输时间，就有可能在几次旅行中使用同一份文件。

确定潜在的欺诈风险也可以从一般的信息中得出，如根据海关官员、顾问或其他国家或外国政府部门的询问而产生的怀疑，或从媒体或互联网等处发现的非海关信息中得出。

不执行应对行动的情况要记录在案。

低风险是指在海关总署的风险管理计划中被认为可以接受的风险。低风险可以使用标准或常规程序进行评估。(Lordache and Voiculet, 2007)

对风险进行分类的最佳做法对其识别和评估是必要的。一致的使用投入，包括标准、程序和数据，支持产生可比较的产出。确定的风险可以根据一个共同的衡量标准来确定优先次序。

在一个过境点，风险等级可按以下方式确定（UNCTAD, 2008）：

动态参数：基于各种来源的信息的档案，如风险信息表（RIF），可以引入清除方法中；

固定参数：根据预先确定的程序代码、国家代码、产品代码和公司编号的风险值进行数学选择；

随机选择：海关人员必须能够携带

方框5.4改编自亚喀巴经济特区管理局的网站，2011年。

BOX 5.4

约旦海关基于风险的系统

约旦哈希姆王国亚喀巴经济特区管理局使用的基于风险的系统评估了与已知或潜在食品危害有关的风险。

风险管理过程考虑到危害的性质和对消费者影响的严重程度。

控制是通过贸发会议的海关数据自动化系统（ASYCUDA）的计算机选择模块进行的。输入ASYCUDA系统的食品被贴上HS（协调制度）代码，以便食品控制官员根据食品的类别在清关程序中进行具体处理。

食品有三个风险类别：公共卫生风险为高、中、低。高风险的食品是采用抽样和分析的方式，在最高级别的监督下进行监测（100%）。中等风险的产品在较低监督水平上进行监测（50%）。

低风险产品的监测水平最低（10%）。

这个系统允许将资源分配明确地用于消费者保护的最重要领域。它提高了控制措施的有效性，因为它有一个预先确定的计划，即哪些条目将被抽查，它们将被检测什么，并

对未被预选的托运货物进行随机检查。这种检查应使用基于计算机的统计随机选择，或使用人工的、预先确定的技术，消除海关工作人员或管理人员的主观性。

风险分析和风险评估是用于确定哪些风险是最严重的，并应在使用方法和/或纠正后续行动方面优先考虑的分析过程。(UNCTAD, 2008)

5.2.3 风险剖析

一个“风险简介”是一个纸质或电子文件，它适合于区域和/或当地的交通，由海关办公室用于风险分析。这种文件确定了已知的风险领域、实际的事件和相应的风险指标。它还估计了风险的程度，制定了要进行的检查的行动计划，并分配了可用的资源。

“风险领域”是指海关制度、程序和海关当局行使其职责的其他领域。这些也适用于贸易商。“风险指标”是指与特定风险有关的因素，这些因素合在一起会增加或减少特定风险领域内在的风险程度或水平。(HM Revenue & Customs, 2011)

风险概况包括一些指标，如货物类型、已知贸易商及其合规记录、货物价值、适用关税、目的地国和原产国以及运输方式和路线。预案是通过记录非法托运货物的特征而建立的。

风险简介的形成应以易于计算机化的方式进行。各种

根据风险衡量标准，一辆卡车被带到一边进行实物检查。



参数应根据声明进行编纂

数据格式，其中包括原产地、分类和操作者识别。还需要定义的是数据范围，配置文件在此范围内是有效的，例如，在进口某个数值的情况下。

根据《全球运输和贸易便利化伙伴关系》（GFPTT）2005年的规定，风险简介应包括以下内容：

- 描述
- 有效期
- 数据范围
- 补充意见

建立档案依赖于情报的收集、制图和分析。世界海关组织已经开发了各种工具来帮助成员国管理情报收集和创建概况。例如，世界海关组织的海关执法网络（CEN）数据库可以为创建风险档案提供有用的情报。

在创建风险简介时有各种困难。海关行政人员在制定风险简介时，可能会受到既得利益的挑战。理想情况下，风险简介不应过于笼统。这方面的一个例子是将来自一个国家的所有进口产品或单一商品的所有进口产品归为风险。很明显，如果一个进口商卷入了一个被证实的欺诈案件，同一进口商的所有后续进口都应被视为风险。然而，过多的风险简介可能导致所有的进口都被归入风险类别。

最后，风险简介应包括风险领域、风险等级评估、对策、启动日期和审查日期，以及衡量有效性的手段。"风险评估"是指对某一特定海关活动的内在风险程度进行估计，以便确定进行检查的重点。世界海关组织认为必须区分"风险管理"和"风险评估"这两个词。这两个表述有时会相互混淆。(WCO 2007, p. 12)

5.2.4 选择性

"检查的选择性"是指对申报、业务、个人或交易适用风险简介。(UNCTAD, 2006)

风险概况驱动检查的选择性方案，通过该方案，申报数据在确定的风险参数和托运货物的基础上进行分析

表5.2 ASYCUDA的海关控制通道为

。根据选定的风险等级，货物和人员将通过不同的海关控制渠道。(UNCTAD, 2006)

贸发会议ASYCUDA（海关数据自动化系统）最初是在20世纪80年代初开发的，目的是使海关管理部门的业务自动化。该系统

风险管理

绿色通道	未经检查立即释放
黄色通道	文件检查
红色通道	对货物和文件进行实物检查
蓝色通道	使用审计后检查方法在稍后的日期进行检查

资料来源：贸发会议，2008年；贸发会议，2008年。

方框5.5改编自题为《评估和监测团（AMT）报告》：加强西巴尔干地区和土耳其的综合边境管理（国际移民组织/国际移民组织，2010年第59-60页）。

BOX 5.5

前南斯拉夫的马其顿共和国的风险管理

在前南斯拉夫的马其顿共和国，海关管理部门在所有主要的内陆清关站和BCPs运行ASYCUDA计算机化报关系统。使用该系统的是

内部和外部用户（报关员以及审计和检查机构）。该系统提供了有效的海关程序、关税和立法的应用，这是高效和有效进行海关程序所需要的。BORDER系统是一个用于定位过境货物的计算机化系统，也正在运行中。一个新的海关申报处理系统（CDPS）正在实施中，它将允许无纸化提交海关文件。数字化的应用

为CDPS设想的是签名。CDPS将代表欧盟兼容性和互连性的基础。此外，海关管理部门正在完成应用计算机化的欧盟过境系统（NCTS）的所有必要程序。

此外，海关总署的执法部门正计划实施一个基于网络的边境控制风险管理系统，以取代基于纸张的数据管理。重点是在内联网上发布风险指标和概况的技术和功能要求，从而改善边境风险管理的过程。从这个应用程序中收集的数据将提供实时报告服务。

这些都是对未来风险管理系统的分析和发展，以及对

BCP的有效反馈。新系统的目标

包括：提高选择性；在分析和风险评估的基础上加强海关控制；用实时风险管理系统协助海关官员（BCP管理，执法部门）；允许海关官员管理中央和地方的风险指标；以及引入主动的风险分析。

参数应根据声明进行编辑。该软件包括一个选择性模块。ASYCUDA选择性模块 (MODSEL) 使用来自货物申报、舱单和其他各种内部数据库的数据来识别可能构成风险的交易，无论是对安全还是税收。

该方案根据交易的处理状态进行识别：将那些不需要进一步处理、可以放行的交易引向绿色通道；黄色通道用于文件检查；红色通道用于实物检查；蓝色通道用于可能的清关后审计。

该系统允许在自动基础上处理信息。一个高效的风险管理系统需要利用数据分析或模式识别等工具，将收集到的数据与广泛的资源进行快速比较。这些收集到的数据也可以为系统提供参考，如某些商品的模式，供未来参考。因此，海关当局可以逐步建立一个关于所有交易的国家数据库，这反过来又加强了其风险管理系统。

除了选择性和风险管理之外，ASYCUDA还具有广泛的功能。本手册第7章 "信息和通信技术及非侵入性检查" 涉及这些内容。

框5.6

黑山海关总署的业务中心

黑山海关总署建立了一个设备齐全的 "业务中心" (OC)，其作用是

作为分析和向其他海关办事处，包括业务团队传播信息和情报的神经中心。它包括一个风险分析单位，一个拥有自己的中央数据库的情报能力，一个由操作员操作的被称为 "制止走私公开热线" 的海关热线，以及一个劳埃德海事自动化信息系统 (AIS) 网络，该网络允许加强选择性和目标性。

海上交通。这样的OCs协助进行风险分析、目标定位和选择性。他们与区域情报联络官联系，负责业务连续性、规划联络以及机构间和国际间的信息和情报交流。塞尔维亚海关总署已经建立了相应的OC。

来源：改编自欧盟委员会，2007年，第55页。

表5.2 ASYCUDA的海关控制通道为门应遵循一些步骤。欧盟共同综合风险分析模型 (CIRAM) 是一种可能的方法。它包括 (欧盟Frontex 2011)：

- 将风险要素与申报数据和证明文件联系起来；

5.2.5 对待风险



根据风险管理情报分析，欧安组织在土库曼-乌兹别克边境举办的培训课程中对一辆车进行了检查，两国的官员都参与其中。

- 补充评论；
- 绘制欺诈模式图；
- 预测，使用 "如果？" 的方法；
- 使用商业信息；
- 使用其他机构的风险简介；
- 通过测试风险状况和风险管理程序进行监测和审查。

将风险要素与申报数据联系起来

一份报关单有几个信息字段，每个字段都描述了交易的不同部分，包括交易各方和财务信息。挑战在于如何根据这些信息字段中的一个或多个字段来识别风险。例如，注册时间不到一年的公司可能被认为是高风险。公司最近的注册情况可以通过将公司的识别号码与进口商的档案相匹配来识别。其他申报证明文件，如承运人的文件、舱单、发票、提单、原产地证书等，提供额外的交易相关信息，也可能指向风险要素。例如，显示间接路线证据的文件可能指出途中货物被操纵的可能性。理想情况下，这些文件应该被计算机化。

绘制欺诈模式图

利用过去发现的欺诈案件和法院案件记录，海关当局可以通过一个逐步完善的过程，结合和比较有关进口商、分类和原产地的信息来识别欺诈模

式。

使用 "what if" 方法

"如果" 的方法有助于帮助海关部门识别申报中的故意操纵行为，例如，操纵关税分类、进口价值或原产国。一些国家使用 "风险国家" 的概念来确定风险概况，来自某些国家的货物会自动

被指定为高风险。因此，为了避免控制，进口商可能会操纵原产地申报。例如，如果相对类似的商品清单包含两个不同的关税分类，有不同的税率，或两个不同的原产国，也可能被怀疑有操纵行为。在这种情况下，需要进行更严格的审查以进行核实。

使用商业信息

海关当局的工作包括识别

主要进口商的收入和类型及进口商品的数量。如果海关工作人员要了解常见的假冒或走私商品，就需要对犯罪报告和司法案件进行监测，这些商品将根据关税分类和进口商列出。通过使用过去的进口记录，海关官员可以发现与通常模式的偏差，如零星的进口，或与进口商通常活动不一致的进口。

方框5.7基于WCO新闻中的一篇文章（Ots 2010, pp.32-33）。

框5.7

波斯尼亚和黑塞哥维那：跨境交通的联合风险分析

2006年至2009年期间，国际移民组织（IOM）领导了一个由欧盟委员会资助的项目，帮助波斯尼亚和黑塞哥维那设计和实施综合边境管理的国家战略和行动计划。由于尽管每个相关机构的资源有限，但风险分析是项目的一部分，这反映了当局对有效控制需求的认识。该项目的利益相关者，包括间接税务局、边防警察、国家兽医局、国家植物健康保护局和外国人事务局，在早期达成了一项共识，即机构间的合作将大大改善风险分析的过程。

在访问了欧洲的几个过境点后，决定将各边境管理机构的活动集中起来并部分合并为一个单一的联合分析中心（JAC）。达成了一项机构间谅解备忘录，将联合分析中心作为边防警察的一个部门，由所有机构的人员借调组成。

联合咨询委员会的目标是向参与机构提供可操作的、业务层面的信息，以及战略层面的跨境交通趋势和发展信息。JAC的工作计划是由参与的边境管理机构定期商定的。各机构通过各机构的地方分析中心（LAC）数据仓库向JAC提供其公司数据的最新副本。

JAC的分析员从未得到被检查者的姓名、地址或电话号码；他们只收到与各种数据库相匹配的数据代码。风险简介也不包括这些信息。

如果一个链接被确定为具有行动意义，授权调查员就可以要求相关机构发布相应的个人信息。这可能会导致观察名单上的条目被更新，甚至是机构行动的建议。

除了用于数据挖掘的软件外，JAC还配备了用于执法环境中风险分析的行业标准软件。

方框5.8改编自一份题为《*欧盟海关管理部门风险管理的标准化框架*》的研究报告（欧盟/政府税收和海关联盟，2007）。

框5.8

丹麦海关的风险管理监测方法

在丹麦，海关控制的一个 "情报单位 "

分析。交易通过海关后和风险分析，高风险的交易被选为使用体检和/或审计进行控制。经过属于高风险的管制，海关官员会记录管制在一个IT系统中的事件及其结果。所有数据涉及报关单、风险分析和控制结果被保存在 "数据仓库 "中，以后可以编制报告和统计概览。

这个系统为 办公室（由八个中心组成）进行风险

情报单位以下报告

- 控制结果报告；
- 关于海关插入的动态参数的报告中心或海关管理部门；
- 关于那些被标记为高风险的部门的报告；
- 关于在任何情况下收到的交易数量的报告一个时期，由海关中心；
- 对已经运行的实物检查进行报告，在与交易总数的关系。

这些报告被各个海关中心用来积极监测风险管理系统，不断评估控制结果，并实施应对措施。

被指定为高风险。因此，为了避免控制，进口商、货运代理公司、报关行、运输公司和其他中介机构保存电子记录。需要根据过去的记录对这些不同机构的遵守情况进行排序，并且需要与税务管理部门和其他相关机构对调查结果进行交叉检查。

利用其他机构的风险简介

最佳做法包括海关当局收到其他机构的风险简介副本。可能需要谅解备忘录（MoU）来为不同机构交换其风险概况提供必要的授权。例如，波斯尼亚和黑塞哥维那利用一个机构间谅解备忘录，建立了一个联合分析中心，对跨境交通进行联合风险分析。

监测和审查

监测风险管理包括确定特定风险管理战略的有效性，以及风险概况的编制和应用的准确性。对程序和控制的变化需要进行审查和改进。监测的目的是确保作为假设和决定基础的所有相关信息是准确的、最新的和相关的。审查过程必须产生反馈，以更新分析和确定控制任务的优先次序。使用信息技术来支持这种监测审查是很重要的。使用信息技术进行风险管理监测的海关管理部门的经验对于那些新近计划并将自己的风险管理程序计算机化的海关管理部门来说是很有价值的。

5.3 制定和实施风险管理

为了制定一个风险管理战略，必须有一个全面的、有据可查的计划。通常情况下，这样的计划应提供关于一个组织的日常工作的政策指导和程序。然而，如果没有适当的实施，仅靠好的战略和行动计划并不能保证有效的风险管理。重要的是，海关管理人员和工作人员要理解计划和期望的结果，并致力于这两点。正是通过理解和积极参与，以及适当的决策，风险管理才能发展成为各级组织的规范。

为了准备和实施风险管理，海关管理部门需要有意愿

主要进口商的基础和类型及

准备和实施海关风险管理是最近海关改革和现代化的一部分。

利用商业信息，在海关仓库对货物进行检查。



方框5.9改编自题为《评估和监测团 (AMT) 报告》的报告：
《加强西巴尔干地区和土耳其的综合边境管理》（国际移民组织/国际移民组织，2010年第46页）。

框5.9

克罗地亚的计算机化风险管理工作

克罗地亚的海关信息系统 (CIS) 是完全计算机化的，并由一个综合数据库支持。该系统支持海关管理的基本功能，包括海关和税款的控制和财政征收。2008年1月，克罗地亚海关总署在其CIS中引入了“风险选择系统”，该系统与所有海关办事处相连。2009年2月，更新了互操作性和互连性的战略，并且与欧盟在独联体领域的标准完全吻合。NCTS的开发和实施进展顺利。还采取了步骤，按照欧盟的标准简化海关程序，并且已经确定了中央和地区办事处之间的作用、责任和联系。海关风险管理部门负责两个系统的运作和发展，一个是“风险选择”系统，另一个是“有针对性的检测”系统。海关欺诈”。这两个系统的目标是协助商业货物和非商业交通的风险选择和定位过程，同时促进两者的流动。第一阶段，风险选择系统在独联体内部建立，以设定参数使用红色、黄色和绿色路线系统对货物进行风险选择。在测试阶段，这是在四个试点的BCP中引入的，涵盖了所有类型的海上、空中和公路交通。此外，风险评估已经在里耶卡港通过非电子手段进行了应用，在那里对货物清单进行了到达前风险分析。这些货物通过电子邮件在船舶到达前一两天到达。抵达前的分析之后，所有收集到的数据被反馈到系统中，用于进一步的常规风险分析；报关单被反馈到CIS中，然后CIS根据各种情况来确定检查的级别。参数。作为风险评估过程的一部分，还检查了其他执法机构的数据库，例如，警方的犯罪记录和司法部的法院登记册。

包括阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦和塞尔维亚在内的一些国家的改革进程。这些改革是由多边捐助机构和国家预算资助的。此外，加入欧盟的国家已经改变了他们的风险管理方法，以符合欧盟海关管理部门风险管理的标准框架。

“世界海关组织的“21世纪的海关”战略政策（WCO，2008）将情报驱动的风险管理确定为前瞻性海关战略的十个关键组成部分之一。世界海关组织为其成员提供了一些工具，以帮助他们的海关管理部门实施风险管理，并且还制作了与海关有关的风险指标指南。目前，它正在根据不同的物流阶段（到达前、到达和到达港口）为空运、海运和BCPs制作风险指标文件和手册。

5.3.1 为风险管理做准备

一些海关管理部门使用从以前的制度中继承下来的传统控制方法，有时是因为没有义务改变和调整海关任务中所列的方法。在一些海关管理部门，为风险管理做准备可能需要将企业文化从“控制思维”转变为“合规便利”或“知情交流”。

BOX 5.10

哈萨克斯坦的风险管理

哈萨克斯坦的风险管理分两个阶段进行，首先是对守法和善意的商人制定并有选择地使用海关控制措施、简化的海关程序以及清关和控制技术。

侦查、分析和风险评估系统的发展。开发了一个统一的电子信息数据库，用于跟踪和有效检测违反海关法规和程序的行为。2006年完成了一个选择性的控制和风险管理信息系统。风险管理适用于大宗出口和进口清关，特别是对有优惠待遇的货物。已经引入了将风险最小化的措施，包括清关前通知、电子封条、集装箱扫描和抽查。该准则与欧洲海关的专家一起编写了关于机场风险管理的报告。

风险管理是在海关现代化举措中进行的，如自动化清关程序、综合数据库和创建电子海关。据亚洲开发银行称，哈萨克斯坦已表示打算全面实施世界海关组织的SAFE标准框架。

资料来源：亚洲开发银行，2006年，第4页。

改革管理方案（Asian Development Bank 2006, p.1）。表 5.3 总结了在准备和实施风险管理时对改变海关管理方法的各种防御性和“控制心态”的反应（亚洲开发银行 2005, 第 4 页）。

选择性、目标、特征分析以及风险分析和管理都能加强安全并促进跨境贸易。照片拍摄于梅霍夫克斯附近的塞尔维亚边境。



5.3.2 文化变化

在某些情况下，很难引入风险管理。这有各种原因，例如，担心欺诈行为不被发现，或者认为准系统的检查和控制构成了一种威慑力的观念。这类论点经常被证明是错误的，如果不是总是这样的话。GFPTT的风险管理指南（GFPTT, 2005）描述了另外两个原因。“诚实的官员不敢让进口产品通过无管制渠道，因为他们

可能被指控为疏忽，而不诚实的官员则反对这一制度，因为这可能减少他们的获利机会”。

表5.3 对引入风险管理的反应

对创建风险管理方法的反应	回答	评论
我们需要设备来做控制；然后我们将引入风险管理。	错了	X光扫描器等设备和其他昂贵的非侵入性工具和设备与风险管理无关。 设备有助于进行检查。如果使用了良好的风险管理方法，只有在发现风险时才使用设备。
你应该看看我们对付的那些骗子。	并非完全错误	这并不排除风险管理的作用。使用良好的风险管理对控制率有影响。
如果我们不看一切，我们将有警察、边防军、检察院和政府的审计在我们的背后。	一个有解决方案的问题	如果警察和边防军认为海关官员腐败，他们可以重新检查海关已经放行的东西。如果他们这样做 如果发现一些不正常的情况，比如低价，海关官员可能会被罚款，甚至被监禁。解决办法在于法律和规则，明确规定海关不需要检查一切。政府必须为海关和其他边境管制机构提供严格的规则和指示。此外，海关必须证明他们使用风险管理方法获得了更好的结果。
如果我们不看一切，别人就会看。	在某种程度上是正确的	通过良好的培训、合作以及不同边境管制机构之间的“整体政府”方法，这种情况可以得到纠正。
如果我们不看一切，人们就会在宣布的价值观上作弊。	错了	海关价值很少通过实物检查来确定，而是通过文件审查和审计来确定。如果一个类别的货物多次被低估，没有什么能阻止海关建立一个风险档案。
检测率将下降。	怀疑	海关管理部门应保持业绩统计。如果海关官员说他们有“许多”侦查案件，他们应该能够证明他们的说法。定期比较 也许每月一次，检测案件的数量和进口报关单的总数将显示出绩效效率。 任何低于 1%是糟糕的表现。机场安检人员的检测率可能与陆地过境点的检测率不同。
检查一切是一种威慑。	可能没有	全盘控制是昂贵而无效的。在任何社会中，都不会有所有的罪犯或走私者被抓住。控制水平越高，贿赂的机会就越大。释放后的方法提供可靠的安全网。
你想让我们开放边界，让恐怖主义进入。	当然不是	风险管理不是向恐怖分子开放边境口岸。它是关于减少可靠的商人对常规进口货物的实物检查。训练有素的海关官员能够利用包括风险管理在内的一系列管理方法和工具，发现走私或非法移民。 实物检查/检验应在内陆海关仓库进行，而不是在边境口岸。
我们需要培训。	正确的	风险管理是一种思维方式，需要被整个海关总署接受，包括其管理层和工作人员。如果一个海关管理部门的所有部门都不使用风险管理，那么这个概念就不会被系统化。贸易商和他们在供应链中的中间人也需要接受使用风险管理的培训，因为如果一个供应链不安全，货物在边境口岸的流动就会损害其安全和保障。

我们将在得到一个计算机系统后引入风险管理。	不需要	大多数西方国家已经使用了风险管理的形式，甚至在其海关业务和管理方法的计算机化之前就已经使用了。虽然获得现代计算机和风险管理软件在引入海关企业文化的思维方式方面发挥了重要作用，但准备风险档案可以与计算机化同时进行。
资料来源：改编自亚洲开发银行，2006年，第1页。		

BOX 5.11

塞尔维亚的跨境贸易改革

塞尔维亚的海关改革始于2001年。改革包括引入风险管理做法和使用电子方法，以及加强各机构之间的合作。

存在着一些挑战。塞尔维亚海关总署的计算机系统已经过时，因此没有实施电子清关系统。体检和由此造成的延误是很常见的。海关、税务局和其他机构以及私营企业用户之间存在沟通障碍。与贸易有关的机构分别开展工作，这也导致了长时间的延误和腐败。然而，海关总署过时的计算机系统的年度成本约为100万美元。除此之外，陈旧的系统造成的延误对贸易商和政府来说都是昂贵的。他们破坏了塞尔维亚的竞争优势，减少了税收收入。根据2002年进行的一项调查，海关是塞尔维亚最腐败的机构之一。

两个小组，一个来自世界银行的东南欧贸易和运输便利化项目，另一个来自中国的贸易和运输便利化项目。

欧盟海关和财政援助办公室的其他人员与塞尔维亚海关合作，准备和实施改革。新的程序包括选择性和风险分析，减少海关文件，贸易商直接输入和电子提交报关单。这些标准与欧盟的标准和做法相一致。

海关管理部门面临着一些内部障碍。海关总部的一些人员对以下问题表示怀疑和担忧

正在实施的变革。正如一位官员所说，“最初，没有人想要改变。官员们害怕在安装了更有效的计算机系统后失去他们的工作。担心在新的计算机系统中输入数据时出错而被追究责任。

负责，工作人员抵制即将到来的变化。他们还担心，如果他们不检查所有的货物就会被罚款”。改革工作组的回应是，向官员们保证没有人会失去工作，犯错误被认为是工作的自然组成部分。

的学习过程。私营行业的用户也被纳入改革进程。一个电子数据交换(EDI)系统在2002年和2003年安装，并在2005年投入使用。

除了EDI系统外，海关管理部门还实施了一种新的风险管理方法。以前，所有的货物都要进行实物检查，海关官员要检查每一个过境的集装箱和卡车。他们认为这是他们工作的一个重要部分。采用新的风险管理方法后，只有15%的货物被检查，卡车是利用新的计算机系统随机选择的。自实施改革以来，每个过境点有四名官员共同工作：一名警察、一名海关官员和两名来自农产品和肉类检查机构的官员。

在使用电子数据交换系统之前，贸易商需要花一天的时间来通关，但在新系统实施后，通关时间缩短到两小时或更短。项目负责人介绍了这个过程和

结果：“需要改变的是海关官员的心态。他们需要教育和解释。现在他们无法想象以任何其他方式开展工作”。

到2006年，处理出口的总时间已从32天减少到11天，进口时间从44天减少到12天。这些改革得到了回报：政府和私营部门都获得了巨大收益。

5.3.3 监管变化

海关管理部门和其他边境机构需要审查其海关法律、规则和内部指示，以确保他们有法律规定来满足风险管理的要求。海关法律和规则应包括关于控制和管理进出口报关单、证明文件和货物核查的条款和指示。影响海关领域的法律条款也应规定对进口报关单进行

放行后核查。然而，在海关法律和规则中不应界定风险状况，也不应将其公开。

一个最佳实践的例子可以在欧盟海关法（1992年10月12日理事会条例[EEC]第2913/92号）中找到，其内容如下：

"为核实他们所接受的申报，海关当局可(a)审查涉及申报的文件和随附的文件。海关当局可要求申报人出示其他文件，以核实申报中所载细节的准确性；(b) 检查货物并取样分析或进行详细检查"。

如果为适应风险管理规定而对海关法律和规则进行修改，海关

方框 5.12 改编自 GFPTT 风险管理指南 (GFPTT, 2005, 第 5 页)。

方框5.12

海关法中不良文本的例子

- "为确定申报的真实性，海关官员应检查申报的货物。"

评论： 这导致每批货物都被打开。

- "海关在审查文件时将采用风险管理的原则"。

评论： 这就取消了实物检查，在某些情况下，实物检查确实是必要的。

- "利用风险管理技术，海关只检查货物的一部分"。

评论： 尽管看起来限制了海关的检查，但这也导致每批货物都被打开。

- "海关当局检查旅客和货物"

评论： 对乘客和货物的检查要求和技术不应混为一谈，因为手段和目的不同。旅客和货物的风险分析也不同。

- "海关在处理不遵守规定的贸易商时采用风险管理的原则"。

评论： 这是一个描述海关法中风险管理条款的糟糕文本，因为风险管理的原则是检测、评估和定期评价合规性，而不是相反。

行政部门可能需要改变内部指令或培训中心的材料。

此外，专业人员可能需要特殊技能来进行清关后的检查，因为他们是以交易为基础的。海关工作人员和管理人员只了解自己的海关法律、规则和内部指令也是不够的，还必须了解国际贸易交易方法。

表5.4 风险管理组织结构

结构层面	演员	职责
战略	少数人员（部长、一名总干事、副部长和顾问）负责制定和起草国家和国际战略的政治立场。	指定对海关目标和目的的风险，包括禁止和限制，社会或经济风险，对健康、收入或环境的风险。

5.3.4 编制风险管理战略

风险管理战略应该有明确的和可实现的目标、手段和绩效措施。这涉及许多方面：法律规定、统一的模式、确定高风险领域的措施、风险管理过程、合作和内部沟通、与公众和贸易的明确关系，以及设施、设备和计算机化。

欧盟海关蓝图出版物《现代海关之路》（欧盟委员会 2007年，第45-47页）是一个风险管理的最佳实践战略模型。它的目的是帮助欧盟成员国的海关管理部门开发适当的技术来进行系统的风险识别，并实施必要的措施来限制风险暴露。它还有助于根据相关法律实施国际和国家战略，收集数据和信息，分析和评估风险，规定行动，并监测结果，以促进、改善和简化控制程序。

一位波兰海关官员在他的电脑屏幕上评估风险管理信息。



5.3.5 创建一个风险管理结构

风险管理结构的发展需要对海关总署的内部结构进行一些修改。这通常包括建立一个

战术性	负责财务、风险分析、设备、操作程序、立法和规则、后勤、培训和人力资源管理的工作人员和管理人员。他们将确保风险管理战略被纳入到组织中，并为测试和业务交付准备好风险管理背景。	关于处理评估风险的措施的决定和行动计划、资源的部署、监测和审查。
业务	工作人员和管理人员使用最佳实践方法、程序和设备执行日常战术任务，并达到风险管理战略中的目标。	处理紧急状况，根据批准的程序在设定的参数内工作。

资料来源: 改编自题为《欧盟海关总署风险管理标准化框架》的研究报告 (欧盟/DG税收和海关联盟, 2007)。

风险管理委员会。这样的委员会应该包括来自各个海关部门的代表，包括地区和地方。其目的是讨论和商定新的风险标准。

海关管理部门需要法律文书或指示，授权他们引入风险管理，调整他们的组织，并为人员配备和管理该方案分配资源。

建立一个有书面授权的风险管理单位，是一个可能的初始步骤。这种单位应配备资源，首先准备和引进风险管理，然后进行管理。

风险管理战略需要高级管理规划和技术专家，他们了解并能评估本组织目前的技能和能力，以实现战略的目标。该战略必须考虑到需要平衡成本、效益

和机会，以及资源和设备。高级管理人员还需要评估他们是否有能力衡量战略的有效性。衡量风险管理绩效的依据可能是合规水平的提高或检测数量的增加。获取风险管理绩效指标首先需要有一个经过审计的绩效基准。风险管理组织结构可以遵循表所示的最佳实践模式
上一頁的5.4。

5.3.6 风险管理组织问题

根据《*欧盟海关管理部门风险管理标准化框架*》，一些专家建议设立风险管理单位，有时称为目标中心。这些单位应向海关管理部门的副主任或海关管理部门的其他高级成员报告。

方框5.13改编自澳大利亚海关总署公布的一项提案（澳大利亚政府，2008年3月）。

方框5.13

风险管理的未来：澳大利亚的例子

澳大利亚海关总署通过了一个风险评估框架，以便在2015年之前，能够处理和对待
在风险变得具体之前，使其工作人员能够准确识别低风险进口商的货物。这应导致贸易和运输的便利化，以及边境安全和安保的改善。

计划使用的一些管理方法和操作工具有：专家目标小组、基于实体的实时风险评估、授权经济运营商（AEO）、预先出口数据和跟踪跨境货运。

澳大利亚方案的部分目标是提高海关识别那些在边境构成重大威胁的人员和货物的能力。同时，应尽量减少对过境的合法人员和货物的影响。

通过在识别高风险货物方面投入更多精力，海关可以专注于那些需要干预的货物托运。将成立几个专家目标小组，每个小组都有不同的高度优先重点，包括犯罪网络、网上采购、金融交易、通信分析和恐怖主义。

与专家目标小组一起，一个基于实体的实时风险评估项目将提供更加主动和实时的风险评估，从而加强对相关实体的分析和管理的。该项目旨在改善边境保护

通过提高制定和完善风险指标的能力，使用基于实体的实时风险评估。

这种风险评估的最佳实践模式要求超越海关到目前为止对货物报告所收集的具体数据字段的依赖性。从风险评估的角度来看，货物单证所提供的数据，即它们所包含的具体字段，没有那么重要。

领域中的信息与它们在不同时间和信息来源中表现出的行为分析趋势之间的关系。澳大利亚海关的概念出发点是，犯罪实体和网络的活动将包含合法进口商所不具备的异常情况。为了维护边境安全，澳大利亚海关计划将其大部分风险评估工作和资源用于一小部分高风险实体。

具体而言，澳大利亚海关计划采取以下步骤：

对交易模式有一个完整的了解。 这将通过行为模式分析来实现，使用更广泛的风险指标分析，以开发额外的行为模式匹配。通过这种方式，应该可以很容易地识别异常情况；

掌握所有进口商的全面历史情况。 澳大利亚海关已经开始了一个客户历史项目，收集前3000名或更多进口商的进口信息。这个项目将继续进行并发展，以建立一个持续的所有进口商的历史记录；

拥有一个安全的系统，通过该系统对公司进行认证和审查。 为了建立一个强大的安全审查和评估系统，各种相关项目已经完成，包括授权经济运营商（AEO）；

具备秘密干预的能力。 进口商越来越能够监控整个供应链的运输动向，当需要秘密进行干预时，这给海关带来了挑战。任何由政府赞助的供应链监控方法都需要这种能力。

最好是，这些单位不应属于信息技术、调查或内部事务部门的管辖范围。相反，这些部门应向负责风险管理的人员提供信息和其他资源。风险管理不应视为一项单独的活动；它应该是海关流程的一个组成部分。

风险管理单位的首要任务之一应该是为其海关管理部门起草风险管理政策，然后是起草风险评估和风险简介以供测试。该单位的任务可能是与海关总署的人力资源管理部门或其培训中心经理协商，准备和提供风险管理培训课程草案、培训议程和培训材料。

风险管理单位的工作人员和管理人员应包括有经验的业委会和总部人员，他们能识别风险和威胁，并有能力为高级管理层编写报告。工作人员应包括估价和关税专家、清算后的审计顾问以及调查和情报专家。组建这样一个团队可能具有挑战性，因为在某些情况下，专家是罕见的，或者是海关的其他部门或科室需要的。



2011年10月在阿斯塔纳举行的欧安组织-世界海关组织关于海关风险管理的研讨会的与会者。

5.3.7 培训风险管理工作人员和管理人员

为了对新程序有一个普遍的了解，为整个海关组织举办认识课程可能是有益的。此外，应该为直接参与实施和操作风险管理程序的工作人员安排专门的技术课程。

2011年，世界海关组织出版了一份新的《风险管理汇编》，其中给出了

方框5.14改编自世界银行集团国际金融公司的出版物（Beruashvili and McGill, May 2010）。

方框5.14

实现风险管理系统的自动化：格鲁吉亚的例子

格鲁吉亚商业环境改革（GBCR）项目于2005年至2009年进行。实施范围系统地扩大到所有海关清关办公室，到2008年7月，基于风险的货物选择性在格鲁吉亚各地全面展开。

在项目实施之前，所有的进口和出口，无论其代表的风险如何，都要接受实物检验。

检查。由于所有的检查都是表面上的，很少有成就，而且有很多腐败的机会。以电子方式提交文件是不可能的，复杂、模糊和相互矛盾的法律框架使通关文件和程序不明确。海关官员可以要求贸易商提供23种不同的文件。这是不可能的进口商事先确定需要什么文件或他们必须支付多少钱。世界贸易组织的海关估价规则没有得到遵守。此外，没有促进有意义的改革的机制，如私营部门和格鲁吉亚海关管理部门之间可以进行沟通或分享反馈。

政府决定用基于风险的货物选择系统取代所有实物检查。在海关引入风险管理，大大减少了小规模腐败，结合合理的法律和程序，使商人能够自愿遵守。

与收入法。该系统已包括：

海关风险管理：今天，90%的货物只接受文件审查（“黄色通道”），这使大多数货物的通关时间缩短了几天。其余10%的货物则要接受实物检查（“红色通道”）。选择的依据是已编入ASYCUDA的风险标准的组合；

授权经济人“黄金名单”计划：作为海关风险管理系统的一部分，“绿色通道”（无实物或文件检查）已在“黄金名单”计划进口商中实施。金名单”计划为有履约记录的高价值/大批量贸易商（进口价值500万格鲁吉亚拉里[GEL]）提供简化进口程序。简化程序包括(a) 立即放行货物，规避繁琐的手续；(b) 事后支付关税（最长30天）；(c) 以电子方式提交报关单，不需要附加文件；以及(d) 提前申报备案。自2009年11月起，黄金名单成员不需要海关担保。利用“金名单”计划的公司数量已大大增加，从试点小组的四家公司增至今天有两百多家。最大的一百家进口商在



格鲁吉亚的进口报关单在数量、价值和数量上都占到了40%以上

。

通过实施全面改革，获得了以下成果和经验：

*贸易量收入增加。*在世界银行“经商便利度”排名中，格鲁吉亚从2005年的第112位上升到2010年的第11位，获得了国际声誉；

*技术援助应与采购相结合。*GBCR项目在其1300万的四年预算中保留了250万美元用于采购，以支持其支持的改革举措的实施。这对改革的成功至关重要，特别是在业务流程自动化的早期。随着收入的增加，政府调整了预算的优先次序，该项目用技术援助取代了采购活动。

只有在许多海关业务流程被修改和简化之后，才开始实施风险管理。清关程序被简化，包括提前申报，对低风险贸易商立即放行等。海关当局的实物检查程序被优化和自动化；

*交易效率带来了交易量和交易额的大幅增长。*这可以从贸易总额、增值税收入和过境格鲁吉亚的商业卡车数量的增加的例子中看出；

*建立了一个公私对话的机制。*GBCR项目与格鲁吉亚美国商会合作，召集了一个关于海关问题的公私工作组。海关工作组对企业进行了调查，以确定他们遇到的问题，找出原因并提出解决方案，然后将其纳入对海关法和二级立法的修订。

私营部门因此成为改革的积极倡导者。贸易伙伴们起初对改革感到不安

在不断的变化中，他成为改革的支持者和推动者，提供了数以百计的建议。

*积极的渐进主义减少了影响深远的改革所需的时间。*格鲁吉亚通过进行多项小型改革，在四年内将“跨境贸易”的营商环境指标从第149位上升到第30位。对法律、法规和商业流程进行了数百次修改。每一个渐进的变化都使下一个变化更加容易。

*基于交易的改革能更快地建立能力。*如果制度改革是自上而下实施的，就需要大量的外部资源。这让当地的合作伙伴感到沮丧，因为好处似乎很遥远，而且有争议。基于交易的改革能更快地产生更大的成果。这些原则更容易理解并适用于不同的情况。

在GBCR的支持下，格鲁吉亚税务局在精简、自动化、制定和实施其海关风险管理方案方面的能力和专业水平大幅提高。GBCR还在某些领域提供了专门的培训和指导，如一个新的风险分析部门，其重点是交易原则。高级管理层越来越依

赖中层管理人员，并向他们下放更大的权力，这使得业务流程更加顺畅，效率更高；

将每项改革的利益货币化已经成为可能。早期和经常货币化有助于普及海关改革，并提供海关改革者可以向抱怨缺乏进展的高级官员展示的结果。GBCR试图将新实施的海关改革所带来的节约--包括贸易商和政府--货币化。每年从海关改革中获得的可以货币化的收益约为3.88亿美元。例如，在2006年9月，该项目计算出改革给贸易商带来的节约是：减少了

商业卡车穿越格鲁吉亚边境所需的时间缩短了一天。一辆商业卡车每天的运营成本为288美元，乘以前12个月的139,000次卡车过境，估计每年可节省4000万美元。

美元。两年后，卡车过境量已增加到每年60多万辆，每年又节省了1.33亿美元。GBCR使用了荷兰政府开发的标准成本模型来衡量因信息报告需求而产生的行政负担给企业带来的成本。此外，它还包括与信息要求无关的对政府和私营部门的直接财政影响，如减少或取消收费。这也被估计为货币时间价值。

总结

2005年至2009年期间，格鲁吉亚通过简化海关程序和引入风险管理，大大减少了通关时间，直接降低了贸易商和税收部门的经营成本。在减少成本的同时，贸易额也有类似的大幅增长，从2005年的34亿美元增加到2009年的55亿美元，同期的增值税收入（60-65%在边境征收）也从13亿GEL增加到25亿GEL。

主要好处包括以下几点：

- 风险管理制度将实物检查减少到进口的10-15%和出口的13%；
- 释放货物所需的时间从三天或更长时间，减少到平均两小时；
- 现在约有90%的货物通过黄色通道通关，只需要文件检查；
- 实施基于风险的检查和清关后审计的目标鼓励了海关程序的简化。这种简化程序已被引入各种海关制度，包括海关仓储、进料加工救济、出料加工救济、临时进口、出口、再出口和退货救济；
- 文件要求已得到澄清，数量也大大减少。今天，出口只需要两份文件，进口需要三份。

更简单的系统不仅使企业更容易遵守，而且也使政府更容易发现逃避行为。现在，基于风险的检查比过去的实际检查多发现了近100%的违规行为。

世界海关组织成员有一个实施风险管理的框架。该汇编包含了如何在海关管理中应用风险管理和风险评估的说明、方法和实例。

总结

检测和处理风险的有效方法是使用风险管理，其前提是有选择性的检查。百分百使用传统控制方法的海关管理部门可能要改变他们的方法。这可能仍然是一个短期的挑战，因为海关和其他边境控制机构制定了带有风险管理的海关战略，特别是在目前预算有限的情况下，再加上培训风险管理的工作人员或管理人员。海关管理部门需要实现现代化，并实施最新的风险管理最佳实践。

根据贸发会议的一份风险管理出版物（UNCTAD, 2008），打算使用现代风险管理的机构应考虑以下重要步骤：

- 工作人员和管理层必须认识到风险管理的附加价值和有效性。这可以通过风险管理政策和战略管理计划来实现，战略管理计划可以强调目标和优先事项，并解释为什么要引入一个新系统的原因；

- 为整个组织提供的认识课程可以增加对新程序的理解。应该为直接参与新程序实施和操作的工作人员安排专门的技术课程；
- 海关管理部门的内部结构必须适应正在进行的改革，特别是通过建立一个由区域和地方海关部门代表组成的风险管理委员会。这种委员会的目标是讨论和商定新的风险标准；
- 应在海关设立一个单独的单位，负责维护和操作风险管理程序。这个单位可以收集、绘制和分析关于进口商和承运人的信息数据，信息来自相关来源，如世界海关组织CEN数据库、国家查获报告或根据各种协议行事的其他管理部门；
- 需要审查海关法律和规则，以确保正在实施的风险管理技术在法律范围内；
- 海关管理部门需要考虑使用符合国际标准的电子舱单，以便对高风险货物进行提前识别。

参考文献

亚洲开发银行（ADB）（2005年8月），*风险管理指南*[pdf]。可登录

www.adb.org/Projects/TradeFacilitation/Documents/Publications-RiskManagementGuide-ENG.pdf [最后访问日期：2011年4月1日]。

亚洲开发银行（ADB）（2006年4月），Jeffrey Liang和Dorothea Lazaro，*风险管理：海关改革和现代化的催化剂，中亚区域经济合作组织参与国的经验和举措*[pdf]。可从www.adb.org/Projects/TradeFacilitation/Documents/risk-management-carec.pdf [最后访问日期：2011年4月1日]。

澳大利亚政府，澳大利亚海关总署（2008年3月），《2015年强化贸易解决方案的建议》咨询草案

[pdf]。可登录www.daff.gov.au/data/assets/pdf_file/0008/671318/99f-cbca-at2.pdf [最后一次访问是2011年4月4日]。

亚喀巴经济特区（ASEZA）[网站]。可登录www.aqabazone.com/?q+node/329 [最后一次访问是2011年4月5日]。

Beruashvili, Natalia; Olin McGill (May 2010), "Breaking Up the Logjam：格鲁吉亚自动化海关风险管理系统的实施”，载于：*Smartlessons*，国际金融合作，世界银行集团[pdf]。可从<https://smartlessons.ifc.org/smartlessons/lesson.aspx?id=1243> [最后一次

访问是2011年4月4日]。

Den Otter, Jacqueline (2009), "战后塞尔维亚的跨境贸易改革", 见: *2009年庆祝改革*, 世界银行营商环境报告、pp.78-83 [pdf].可从www.wbginvestmentclimate.org/uploads/DB09_Reforms_Serbia.pdf [最后一次访问是2011年4月4日]。

欧盟Frontex (2011) 欧盟共同综合风险分析模型[网站]。可从www.frontex.europa.eu/faq [最后一次访问是2011年9月27日]。

欧盟委员会税收和关税联盟总局 (2011年), *欧盟海关的风险管理*[html]。可从http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/risk_management/customs_eu/index_en.htm [最后访问日期: 2011年9月20日]。

欧盟税收和关税同盟（2007年），蓝图，*现代海关之路*[pdf]。可从http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/Dokumanlar/customs_blueprint_en.pdf [最后访问日期：2011年11月24日]。

欧盟委员会税收和关税联盟总局（2007年），*欧盟海关管理部门风险管理的标准化框架*[pdf]。可从http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf [最后访问日期：2011年11月24日]。

欧盟委员会（1987年），*1987年7月23日关于关税和统计术语以及共同海关关税的第2658/87号理事会条例（EEC）* [html]。可从<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987R2658:EN:HTML> [最后一次访问是2011年3月30日]。

欧盟海关法典，*1992年10月12日建立共同体海关法典的理事会条例（欧共体）第2913/92号*[pdf]。可从<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:EN:PDF> [最后一次访问是2011年4月4日]。

欧盟委员会（EC），2007年，*西巴尔干地区综合边境管理指南*[pdf]。可登录http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf [最后访问日期：2010年11月10日]。

全球运输和贸易便利化伙伴关系（GFPTT）（2005年），*《海关风险管理指南》* [pdf]。可从www.gfptt.org/uploadedEditorImages/00000341.pdf [最后一次访问是2011年4月4日]。

英国税务及海关总署，风险分析：第1部分：海关控制中的风险分析[htm]。可从www.hmrc.gov.uk/manuals/inchpmanual/inchp08050.htm [最后访问日期：2011年9月21日]。

ISO (2009) 指南 73 风险管理词汇表。

国际移民组织（IOM）（2010），*评估和监测团（AMT）报告：加强西巴尔干地区和土耳其的综合边境管理*[pdf]。可从http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf [最后一次访问是2011年4月1日]。

印度海关，海关风险管理系统获得总理奖。[网站] 可从www.cbec.gov.in/RMS-PM-award.htm [最后访问日期：2011年9月27日]。

消费税和海关中心委员会[htm]。可登录www.cbec.gov.in/RMS-PM-award.htm [最后访问日期：2011年8月]。

Lordache, Emilia和Voiculet, Alina Vasilica（2007年11月），"欧盟的海关风险管理"，*Re Romanian Economic Journal*, pp.55-72。可从www.rejournal.eu/Portals/O/Archiva/JE25/JE25IordacheVoiculet.pdf [最后一次访问是2011年8月]。

Ots, R. (2010), "Bosnia and Herzegovina: joint risk analysis on cross border traffic", *WCO News* 62。可从www.scribd.com/doc/34567937/World-Customs-Organization#outer [最后一次访问是2011年4月1日]。

贸发会议（2006年），《贸易便利化措施技术说明》，第239期，2006年7月。可从www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/5/25925/FAL239.htm 和 [HTTP://eo.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf](http://eo.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf) [最后访问日期：2011年8月]。

贸发会议(2011)，《海关控制的风险管理》[pdf]。可从www.unctad.org/en/docs/TN12_RiskManagement.pdf [最后一次访问是2011年3月30日]。

贸发会议(2008)，《海关程序中的风险管理》，第12号技术说明[pdf]。可登录http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf [最后一次访问是2011年4月1日]。

。

世界银行（2006年），*改革进出口监管程序：实践者指南*[pdf]，世界银行集团国际金融公司。见[www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/BEER reforming the Regulatory Procedures Import Export/\\$FILE/ReformBookFinal.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/BEER reforming the Regulatory Procedures Import Export/$FILE/ReformBookFinal.pdf) [最后访问日期：2011年3月30日]。

世界海关组织（2010年6月28-29日），*关于风险管理的背景文件*[pdf]。可从www.wcoomd.org/files/2.%20Event%20files/PDFs/riskmngtforum/riskmngt21062010.pdf [最后一次访问是2011年3月29日]。

世界海关组织，*海关执法网络（CEN）* [htm]。可从www.wcoomd.org/home_coverviewboxes_valearningonCustomsvaluation_epcengien.htm [最后一次访问是2011年4月1日]。

世界海关组织（2008年6月），*海关合作理事会关于海关在21世纪的作用的决议*⁴⁴ [pdf]。见

www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Resolutions/Role%20of%20Customs%20in%20the%2021st%20Century%20 June%202008 .pdf [最后访问日期：2011年4月1日]。

世界海关组织（2007年12月），*世界海关组织趋势和模式报告：能力建设估计*，第2期[pdf]。可从www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/Trends-Patterns/Trends2-EN.pdf [最后一次访问是2011年3月30日]。

另见

Laporte, Bertrand (2011), "风险管理系统：在发展中国家的海关管理部门使用数据挖掘"。

世界海关组织杂志5/1[pdf]。可登录www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2011/1/Laporte.pdf [最后访问日期：2011年11月25日]

6 设计的选择 过境点的数量

目录

简介	141
6.1 过境点设计的目标和目的	142
6.2 小型边界过境点的基础设施和资源	148
6.2.1 小型边境口岸的布局设计	148
6.3 大型边境口岸的基础设施和资源	151
6.3.1 大型边境口岸的最佳实践标准	151
6.3.2 的安全检查设备和程序。 初级检查车道	151
6.3.3 货物检查的设备和程序 入境门后	152
6.3.4 大型边境口岸的其他服务	153
6.3.5 大型边境口岸的布局设计	153
6.3.6 车道设计	156
6.4 公路过境点的建筑物和基础设施	163
6.4.1 行政大楼	163
6.4.2 过境点基础设施	164
6.4.3 过境点现场评估	165
6.4.4 资助边境改善项目	166
结论和建议	169
参考文献	169
方框6.1 测量过境点的延迟和过境时间： 一个最佳实践的例子	141
方框6.2 边境口岸现代化的必要性的一个例子	141
方框6.3 联合王国的边境战略	142
方框6.4 过境点建筑物的属性：美国的一个最佳实践的 例子	143
方框6.5 过境点设计方案：特福莱需要文件和标准	144
方框6.6 一个公路过境点现代化的工作计划任务实例	144
方框6.7 过境点现代化方案：最佳实践的例子	145
方框6.8 过境点现代化：相邻国家之间的合作	146
方框6.9 通常设在美国公路过境点（陆地入境口岸）的机构	147

方框6.10	在BCPs的新的先进的海关控制系统：俄罗斯联邦的例子	153
方框6.11	交通流管理：一个最佳实践的例子	155
方框6.12	位于俄罗斯-拉脱维亚边境的卢东卡的一个新过境点	156

方框6.13	俄罗斯-波利尼西亚边境上的一个新的过境点	156
方框6.14	过境点的设计过程：一个最佳实践的例子	160
方框6.15	过境点的外部照明	162
方框6.16	过境点设计指南的内容：最佳实践的一个例子	163
方框6.17	一个单一办公室过境点的例子	165
方框6.18	白俄罗斯的Mokrany过境点	165
方框6.19	私营和公共合作伙伴为土耳其边界过境点的现代化而努力	167
图6.1	小型过境点的基本布局（每天最多 100 人） 。	149
图6.2	为交通量较小的过境点布局（每天最多50辆汽车）。	150
图6.3	低交通量的过境点的布局 (在河堤或桥梁附近，每天最多有50个虫子)。	150
图6.4	传统线性设计的特福莱初检车道	156
图6.5	初级检查与多条线性通道	157
图6.6	过境点有几条直线型的初级检查通道和人字形的车辆停放区 。	157
图6.7	简化的大型过境点，有线性车道，辅以人字形的车辆停放区。	158
表6.1	大型边境口岸的设备和工具清单	153
表6.2	欧盟办公空间平均分配	164
表6.3	为预防和执法官员分配空间	164

6. 过境点设计的选择

简介

边境口岸应该为合法的交通提供有效的处理，拥有检测违法行为的设施，并提供一个良好的国家形象。

与其他类型的基础设施一样，建设和设计BCP涉及许多问题，每个国家往往有自己的标准。本章介绍的BCP设计布局方案旨在作为最佳实践的范例，尽管它们并不一定代表欧安组织成员国/欧洲经委会成员国的标准。

本章将描述不同的BCP管理机构是如何设计、建造、翻新、维修和维护其BCP的。

从经济/贸易的角度来看，一个运作良好的边境口岸的一个基本特征是交通流动。在发生拥堵的情况下，几乎总是应该优先考虑排除交通流。其他控制措施可以在下游建立，例如，在内陆清关仓库。

近几十年来，边境口岸的交通流量有了明显的增长。然而，边防部门每天工作的建筑物往往是几十年前的，而且是为低得多的交通水平设计的。在这些老旧的边境口岸，设备往往是过时的，甚至是不存在的。基础设施往往不适合

今天，边境当局必须执行大量的任务，其中许多与安全 and 贸易便利化有关。

本章将列出一些最佳实践的BCP设计方案，这些方案可以帮助边境机构创造更好的工作环境，从而帮助他们提高员工的工作绩效。本章还包括了可能有助于海关和边防部门及管理人员履行职责的设备清单样本。



汽车排队从墨西哥蒂华纳进入美国。

方框6.1

衡量过境点的延迟和过境时间：一个最佳实践的例子

美国交通部联邦公路管理局对El Paso-Ciudad Juarez美洲大桥边境口岸的延误和过境时间的研究为使用以下技术提供了一个最佳实践范例：(a) 可以很容易和精确地测量商业和客运车辆的过境时间，以及(b) 可以很容易地转移到其他口岸。

项目的第一部分评估了射频识别（RFID）技术。项目的第二部分包括六项任务：

- 联系项目利益相关者
- 评估技术
- 制定一个实施计划

- 证明该技术的有效性
- 评估结果
- 编写最终报告

任务1：联系项目利益相关者

第一步是确定项目利益相关者和他们的需求，并评估收集跨境旅行时间数据的障碍。在这种情况下，利益相关者包括卡车运输公司、州和地方交通规划和运营机构、美国和墨西哥

海关，和联邦公路管理局。

任务2：评估技术

开发了一个测试，以证明RFID在真实世界环境中计算旅行时间的能力。

任务3：制定一个实施计划

在边境的墨西哥一侧和边境的美国一侧的BCP设施出口处都安装了RFID阅读器。作为自由和安全贸易（FAST）计划的一部分，使用美国海关和边境保护局发放的RFID标签进行了现场测试。事实证明，基于RFID的系统可以用来计算商业车辆在BCP的行驶时间。

任务4、5和6（最后步骤）包括：

2009年提供了资金，直接在大桥上安装永久性测量点。随着资金的到位，其他地点也随之增加。正在研究通讯、操作和数据存储问题，以及数据传播的问题。最后两项任务涉及评估数据收集的结果和编写最终报告。

资料来源：美国交通部联邦公路管理局，2009年4月。

方框6.2

公路过境点现代化的必要性实例

美国国际开发署的蒙古经济政策改革和竞争力项目报告介绍了2008年4月对550名穿越蒙古国边境的卡车司机进行的调查。调查发现，在Zamiin Uud（蒙古）和Erliaan（中华人民共和国）之间的公路过境点，平均等待时间如下：

- 23.5小时检查装载不均匀的卡车
- 28.5小时扫描均匀载荷
- 135小时将非统一的卡车货物转移到铁路上
- 在中华人民共和国境内等待的卡车需要34.2小时才能到达蒙古国的Zamiin Uud BCP

道路BCP明显拥挤，不再有效。我们制定了一个改进计划，通过以下方式对物质基础设施进行了升级：

- 扩建检查区，以方便检查和改善卡车通行；
- 将商业卡车交通与客运交通隔离开来；
- 按货物类型对卡车货物进行隔离：统一的卡车货物直接进入固定隧道的X射线扫描仪，非统一的货物则进入检查区。

然后分析了BCP所产生的成本-效益。基础设施投资为250万美元。根据经济内部收益率（EIRR），卡车的平均每日运营成本为37美元，而每日成本7美元的库存，效益估计超过200%。

资料来源：美国国际开发署，2008年，第1页。

设计和建立新的边境管制站，或翻新旧的边境管制站，是一个多层面的程序。然而，它对于贸易便利化的目标和满足安保和安全需求的任务来说是至关重要的。

6.1 过境点设计的目标和目的

为了确定一个边境口岸的设计目标，必须有一个有关国家边境的战略（见方框6.3）。只有这样，边境机构才能开始决定设计标准，选择哪些边境口岸应该被翻新或扩大，或者确定应该在哪里建造新的边境口岸。边境战略必须包括有关国家边境的原则，必须确定特定边境存在的风险和威胁。

例如，由于某个地区的走私活动，可能需要建立一个边境口岸。不应忘记，边境口岸对跨境社区也发挥着重要的社会作用。

边境口岸的安保和安全应与贸易便利化措施的需求相平衡，如减少出口和进口时间的延误。边境口岸也可以被纳入政府增加出口、提高就业水平和减少贫困的举措中。

方框6.3

联合王国的边境战略

正如伦敦公共政策研究所发表的一份关于大不列颠及北爱尔兰联合王国边境安全的文件所述，自2007年以来，英国边境战略的目标是

通过在其他国家进行尽可能多的边境管制来“输出”边境。它还旨在改善边境管制文件的“完整性”（例如使用生物识别技术），并通过以下方式更好地利用数据作为边境管理的工具

“电子边界”方案。该战略列出了有效边境安全和管理的原则：

- 尽早行动；
- 目标努力；
- 管理瓶颈；
- 最大限度地提高边境保护的深度和广度；
- 安抚和威慑。

英国的边境战略是以风险管理过程为基础的，因为100%有效的边境控制在物理上和法律上都是不切实际的（由于欧盟的要求），而且英国的经济从尽可能自由的人员和货物流动中获取利益并依赖于此。

英国的战略确定了需要解决的五个风险领域：

- 移民控制方面的弱点；

如果要建造新的过境点或对现有设施进行改造和现代化，就必须准备好整体设计和建造及维护的准则。在许多国家，海关管理部门批准边境口岸基础设施项目，甚至监督设计和施工。口岸基础设施也经常由内政部或公共工程部决定，然后由其进行建设和维护。

铺面维护。这类工作计划的详细概要将在本章后面描述。

BCP设计的一个最佳案例可以在以下方面找到 *美国陆路口岸设计指南*（见方框6.4）它描述了美国BCP架构的设计目标，它基于以下四个要素：

- 对形象的尊重
- 对功能的尊重
- 对环境的尊重
- 对经济的尊重

在美国，被认为适合于BCP的架构不允许这些要素中的任何一个占主导地位，而是给予每个要素适当的权重和强调。

在设计一个最佳实践的边境口岸时，目标是确定新地点的需求，并在建设高效、经济和灵活的设施时考虑到这些需求。设计必须反映边境口岸的功能以及它的运作。它还应包括正常的任务分工和活动流程、设施内的组织和小组，以及最低可接受的性能标准的定义。设计还应该包括所有BCP所共有的那些要素的典型通用模型。

然而，尽管很明显，BCP有某些共同的特征，但没有原型的BCP，也没有普遍适用的设计方案。交通类型、交通量和场地限制都会导致不同的物理要求。与其他类型的建筑的设计一样，做规划的专业人员必须探索和开发一个方案和设计方案，以应对在该特定的BCP发现的具体需求和限制。



美国和加拿大之间的过境点。

方框6.4

过境点建筑物的属性：美国的一个最佳实践的例子

整体建筑设计指南，是一个由美国政府制定的计划。

美国国家建筑科学研究所，列出了《*美国陆路口岸设计指南*》中的BCP设计的五个目标：

- **美学：**BCP的设施应该表达一种亲切的欢迎，但也应该是杰出的和商业化的，反映其官方地位和严肃的执法职能。它应与地区和当地的风格兼容，纳入建筑艺术方案，并对现有的历史建筑和当地环境保持敏感；
- **功能和操作：**边境口岸设施的建设，应使业务能够不间断地进行，并能适应长期增长。应该为交通和工作人员提供清晰的循环模式。对接近该设施的人的视觉影响也应该是

应考虑到这一点；应确保公众能清楚地看到工作人员，并确保标志的整合。过境设施还应该规定对四种基本交通类型进行检查：行人、非商业车辆、商业车辆和公共汽车；

- **生产性:** 一个富有成效的建筑设计包括五个基本原则。它应该促进健康和福祉, 提供一个舒适的环境。它应该包括改变工作方式的可能性。此外, 它还应该整合技术有效的, 并确保工作空间是可靠的, 建筑系统、设备和工具的功能稳定并得到维护;
- **稳妥和安全:** 虽然必要的安全功能必须到位, 但最好是将图像降到最低限度
边境口岸是一个 "堡垒"。相反, 公共区域应该

是受欢迎的, 可以接近的。应尽量减少不受控制的区域, 检查人员应能直观地监测交通和个人, 检查活动的位置应能让一些工作人员容易看到;

- **可持续的:** 在大多数情况下, 一个BCP是永远不会关闭的: 它是一个7天24小时的运作。它的设备必须符合最高的行业标准, 并需要很少的维护。该设施应该是节能的
并对环境负责。废气、微粒污染和车辆空转产生的热量的影响应得到缓解。应最大限度地利用建筑中的日光和自然通风, 并尽量减少水的消耗。

资料来源: 康威, 2010年。

方框6.5

过境点设计方案：需要文件和标准

在规划新的口岸、翻新和更新现有的口岸，或进行维护和修理时，如果有设计指导文件和标准，那就是最佳做法。

例如，在美国，总务管理局（GSA）及其承包商必须遵守《美国陆地入境口岸设计指南》以及一些国家标准。这些标准包括

- **公共建筑服务设施标准（FSPBS）**。该文件描述了建筑规范、联邦法规以及美国国家防火协会（NFPA）和美国测试与材料协会（ASTM）对GSA管辖的所有联邦建筑的要求。它涵盖了一般的建筑施工、系统、装修和质量，以及遵守建筑法规、无障碍标准、历史建筑、节能、含铅涂料、可持续设计、再生材料、室内空气质量、消除石棉、氡气缓解、环境政策法案、公制标准和生命周期成本计算。FSPBS为场地规划和景观设计、建筑和环境方面的设计质量提供指导。室内设计、结构工程（包括抗震设计）、机械工程、电气工程、消防工程以及设计和施工的提交要求；
- **发展研究、设施方案或可行性研究**。这类文件规定了具体的范围已批准的个别BCP建设项目的工作，包括空间要求、项目预算、时间安排和个别项目特有的具体要求；
- **GSA PBS定价台指南（PDG）**。该文件介绍了公共建筑服务局用于为联邦租户机构的房地产和相关服务定价的政策；

- **修复标准和修复历史结构的准则**。这份文件规定了联邦机构在处理历史建筑时的程序和要求；
- **建筑/工程合同**。这些规定了各个项目的范围和他们的服务责任。这类合同还规定了各种必须遵守的要点。该清单可能包括以下类别：建筑规范合规性、无障碍要求、节能合规性、环境政策和法规、GSA要求、度量衡要求、卓越设计、计算机辅助设计、美国建筑师协会主规格系统、危险废物管理、合作以及建筑艺术概念；
- **州交通局的标准**。路面设计必须符合当地国务院的规定。交通部的要求。所有的交通流通和路线标志必须遵循《统一交通控制设备手册》中的标准。（MUTCD），它是由联邦公路管理局管理的；
- **地方法规（如适用）**。联邦建筑符合建筑法规的政策由FSPBS来处理；
- **联邦统一无障碍标准（UFAS）**和美国残疾人法案无障碍标准（ADAAG）。BCP的设计必须按照UFAS或ADAAG的规定，为残疾人提供无障碍设施。联邦建筑对无障碍标准的遵守由FSPBS来解决。

资料来源：美国GSA，2011年。

方框6.6

一个公路过境点现代化的工作计划任务实例

蒙古国经济政策改革和竞争力项目报告介绍了在实现蒙古国和中华人民共和国之间的公路BCP现代化方面所开展的以下工作：

- 对现有的地图、信息、统计数据、国家和国际标准、国家建筑指南进行审计；
- 获得国际最佳实践的BCP设计副本；
- 数据收集、现场调查和测试，以核实现有数据，建立一

个合适的改进的现代BCP布局，并列BCP布局标准，以帮助准备和交付建筑和工程图纸；

- 准备BCP布局的初步设计，包括根据国家和国际承包和工程标准确定新的连接通道的位置；
- 编制可接受的建造BCP的采购方法，包括招标文件草案、技术规格和土木工程清单；

- 识别并尝试解决可能拖延项目进展的行政需求，包括许可证、审批、土地征用、水电供应和搬迁，环境影响评估，以及与历史保护法和遗址保护有关的需求。

资料来源：美国国际开发署，
2008年，第6页。

在美国，在任何新项目的初始阶段，都会咨询使用BCPs的联邦检查部门的机构。他们作为平等的伙伴参与到设计过程中，以确保适当应用美国设计指南中的标准。

并非所有国家都有专门针对BCP设计的指南。然而，土木工程公司、建筑承包商以及公路、电力和水利工程公司必须遵守国家的建筑、维修和保养标准。公共工程部应该有一个国家标准的记录。这将有助于分析目前的情况，并找出建立或存在的任何BCP设计指南中的差距。创建指南是一个持续的过程。方框6.6描述了在蒙古和中国之间的公路边界控制点的现代化和改进中所涉及的一些任务。这可以为该地区的其他现代化项目提供一个指南。

设计指南必须确定小型和大型BCP的目标。这些目标必须包括功能和操作问题、生产效率、安全要求和可持续性问题的。本章

下面将更详细地讨论设计BCP的目标。

边境机构的工作人员不是合格的土木工程师、现场测量师、水管工或电工，不应指望他们拿起画笔刷墙，或进行维护和修理。设计、建造和维护边境口岸的建筑和设备可以采用各种模式。在



在一个边境口岸的海关标志。

方框6.7

过境点现代化方案：最佳实践的例子

这个最佳实践的例子涉及到美国利用美国国会根据2009年2月的《美国复苏和再投资法案》分配的资金开展的一项土地BCP现代化计划。

现代化的计划包括：

- 改进技术，使美国土地上的BCP的基础设施现代化；
- 帮助满足美国海关和边境保护局的使命，即确保边境安全，同时促进合法旅行和贸易。

共拨出4.2亿美元用于资助：

- 设计和建造多个新的土地BCP；
- 对现有土地上的BCP进行维修和改造。

一种名为战略资源评估的方法导致了：

- 现有设施现代化的战略计划和未来设施的提议；
- 结论是需要总额超过60亿美元的资金来调整BCP库存的资本；
- 一份基于客观标准的优先资本项目需求清单。对各个地方

的现代化需求进行了评级，其优先评级分数为83.3至100分为“关键”，分数为

66至83.29分为 "紧急", 50至66分为 "高"。必要翻新的例子包括屋顶漏水、木质地基差、水渍、石棉、以及无法支持当今设备的腐朽的基础设施。

这些现代化计划背后的驱动力包括:

- 自9/11以来, 海关和边境保护的任务及其业务需求迅速演变;
- BCP设施平均有40年的历史, 有些甚至超过70年, 自建成以来没有任何现代化改造;
- 由于交通量和工作人员数量的增加, 现有设施紧张;
- 无法调整现有设施以处理发展中的检查技术;
- 高度的检查需求需要更好的安全操作空间。

这次现代化的签约有三个目的: 为经济注入资金, 充分实现美国边境口岸的现代化, 并让小企业参与进来。与美国陆军工程兵团、美国总务管理局以及直接与小企业签订合同。

资料来源: 美国海关和边境保护局, 2009年6月。

以美国为例，在大多数BCPs提供设施管理服务的联邦机构是美国总务管理局（GSA）。

通过研究其他国家的边境机构如何管理BCP资产以及他们如何解决各自的挑战，可能会学到宝贵的经验。比较类似工作环境中使用的最佳做法也很有帮助。每个国家都需要找到自己的道路来实现更好的BCP战略。需要创建BCP设计指南和标准，设计技术发展战略，并找到资金来源。

上一页的方框6.7显示了美国海关和边境保护局的陆路口岸现代化计划。这需要制定新的立法，授权对陆路边境管制站进行现代化改造，并发放资金。

另外，建议的做法是，边境口岸应以合作的方式进行规划和建设，由有关边境两侧的边境机构共同参与。一个例子是美国和加拿大（见方框6.8）以及美国和墨西哥之间已经建立的伙伴关系。这些都是

这是北美自由贸易协定（NAFTA）的结果，该协定于1994年颁布，消除了美国和其邻国之间的许多贸易壁垒。这些伙伴关系产生了许多有用的研究，例如，分析了解决道路基础设施和交通管理瓶颈的短期低成本方法，这些瓶颈减缓了美国-墨西哥边境的人员和货物流动。这些举措对任何在其边境口岸遭受交通管理瓶颈的边境机构都是有用的。

1968年，联合国经济及社会理事会制定了《维也纳路标和信号公约》。这是一项国际条约，旨在通过在道路上使用国际标准化的标志系统来提高道路安全。

表示公路BCP的国际路标是一个有红色边框的白色圆盘，上面有一个横向的红条。通常，"Douane"一词及其在相关国家语言中的译文被置于该横杠的上方和下方。虽然有时会出现"警察"一词，但边境管制站通常被统称为"海关"点或哨所。这有时会导致

方框6.8

过境点的现代化：邻国之间的合作

美国交通部联邦公路管理局和美国-墨西哥交通规划联合工作委员会联合进行的一项研究表明，自1990年以来，美国与加拿大和墨西哥之间的货运价值已经上升了170%，平均每年增加8%。2003年，美加边境有1330万人次过境，420万人次过境。

在美国-墨西哥边境。1994年，墨西哥交通和运输秘书处与美国交通部签署了一份谅解备忘录，成立了交通规划联合工作委员会（JWC），此后，该委员会协调了美墨边境联运项目的规划和计划。2000年，美国交通部和加拿大交通部签署了一份合作备忘录，成立了美国/加拿大交通边境工作组。

(TBWG)。

美国-墨西哥

JWC的主要重点是规划陆路运输，促进人员和货物的高效、安全和经济的跨境流动。其目标包括促进墨西哥和美国政府之间以及边境两侧的美国和墨西哥十个州之间的跨境交流、

制定协调的陆地交通计划，并评估交通需求的当前和未来影响关于交通基础设施。JWC的一个委员会开会

每年两次，每个国家一次。JWC在1998年进行的一项研究审查了两国的边境运输基础设施，商业车辆的贸易流程，运输规划流程，以及处理不断扩大的跨边界贸易流量的能力。

边界。该研究的一个重要成果是建立了一个数据库，该数据库由美国联邦公路局和墨西哥交通研究所维护，包含了边境口岸的贸易和交通流量信息，边境地区的社会经济数据，以及现有和计划中的边境口岸和边境基础设施改善的数据。

美国-加拿大

TBWG的主要重点是解决提高美国和加拿大运输部之间的沟通程度和速度的需要，以及就共同关心的边境运输问题交流信息的需要。工作组成员

TBWG的成员包括附近的城市规划组织、商会、利益相关者联盟和私营行业。参与的美国机构包括FHWA、边境沿线各州的交通部门、海关和边境保护局（CBP）、美国国务院和总务管理局（GSA）。加拿大的参与者包括加拿大交通部、省和地区政府、加拿大外交部、加拿大边境服务局和加拿大食品检验局。

资料来源：Hochman 2005，第1-14页。

在边境管制站的功能方面存在模糊之处。尽管有BCP的国际标志，BCP的功能是边境管理。这是由几个不同的机构或边境机构进行的，不仅仅是海关。这些机构可能包括，仅举三个明显的例子：

- 交通部：检查称重车辆，征收道路税，执行运输许可证和执照，检查入境许可证配额；
- 农业部：通过检疫或消毒的方式限制传染病的传播；

- 卫生部：植物卫生检查，检查有效的食品质量证书。

在一些国家，移民检查是由海关当局进行的。美国实行的是“一脸懵逼”的政策，所有的初步文件检查都是由海关官员进行的，他们会把任何问题、差异或特殊需要转交给相关机构（见方框6.9）。这加快了商业和客运车辆的流动。

方框6.9

通常设在美国公路过境点（陆地入境口岸）的机构

正如美国总务管理局（GSA）网站所列举的（通常位于LPOE的机构），陆地入境口岸（BCPs）有以下机构：

总务管理局（GSA），公共建筑处：GSA通过其公共建筑服务，负责设计和建造BCPs，以及租赁一些BCPs。

GSA还负责

提供BCP的一般管理，并负责各种任务，如维护和修理；

美国海关和边境保护局（CBP）：海关和边境保护局为合法贸易和旅行提供便利，同时也关注保护和捍卫整个美国的利益。一般来说，海关和边境保护局在边境检查站检查寻求进入美国的货物和人员。美国边境巡逻队是CBP的一部分，但不参与边境口岸的检查工作；

交通部的联邦公路管理局（FHWA）：联邦公路局与国家、联邦和国际伙伴合作，确保人员和货物的安全和高效的跨境流动。与墨西哥和加拿大的对应机构一起，联邦公路局建立联合工作组，旨在改善边境口岸的流动性和安全性；

美国食品和药物管理局（FDA）：美国食品和药物管理局进行检查，以控制食品、药品、化妆品、医疗设备、生物制品、动物饲料和药品以及辐射仪器的进口；

美国鱼类和野生动物管理局（F&WS）：F&WS负责监管受《濒危物种国际贸易公约》（CITES）和《1992年野生鸟类保护法》（WBCA）保护的鸟类和野生动物的进口；

司法部的联邦调查局（FBI）和缉毒局（DEA）：司法部的执法部门，包括联邦调查局和缉毒局，在调查涉及移民违法行为时，与CBP和移民与海关执法局（ICE）的工作人员进

行协调；

疾病预防控制中心（CDC）：疾病预防控制中心制定和实施战略，监测到达美国边境口岸的人员、动物、货物和运输工具的疾病。疾病控制中心审查业务，以确保

将科学数据有效地应用于用于监测可检疫疾病和其他特定疾病进口的方案；

移民和海关执法局 (ICE)：移民及海关执法局的任务是通过针对支持恐怖主义和犯罪网络的人员、资金和材料，发现并防止恐怖主义和犯罪行为。与CBP不同的是，ICE的管辖范围仅限于边境地区的执法活动，ICE的特工人员在美国内陆地区调查违反移民和海关规定的行为。

美国移民局还负责收集和分析与国土安全、基础设施保护和美国境内人员、资金和货物非法流动有关的战略和战术情报。ICE还负责收集、分析和传播与国土安全、基础设施保护以及美国境内人员、金钱和货物非法流动有关的战略和战术情报数据；

运输安全管理局 (TSA)：运输安全管理局是9.11事件的直接结果，负责保护美国的空中、陆地和铁路。

运输系统，以确保人员和商业的自由流动；

美国边境巡逻队 (USBP)：美国边境巡逻队在边境和美国内陆的官方边境口岸之间执行美国移民法和其他联邦法律。按照目前的组成，USBP是国土安全部的军警执法部门。它的主要任务是检测和防止恐怖分子、大规模杀伤性武器进入美国。

破坏，以及未经授权的外国人进入该国，并拦截毒品走私者和其他罪犯；

农业部 (USDA)：美国农业部制定了CBP检查员所执行的农业政策。

除其他外，美国农业部实施流浪动物控制政策，在进口后为进口动物提供检查服务，并协助向接收国通报牲畜流动情况；

中央情报局 (CIA)：中情局是防止恐怖分子和其他外国特工进入美国的重要角色。中情局通知移民局官员对试图进入美国的潜在恐怖分子，包括可能的特工人员。

资料来源：美国GSA，2011年。



尼亚加拉瀑布的彩虹桥连接着美国和加拿大。

在交通量较小的边境口岸，保留许多机构的工作人员是不合理的。在这里，培训海关官员不仅要执行移民和护照控制方法，还要执行其他类型的控制（“多技能”）可能是有益的。

在规划一个新的边境管制站或对现有的边境管制站进行改造和现代化时，必须考虑到哪些边境机构将在该设施工作。例如，在美国的典型口岸，大约有12个不同的机构。

6.2 小型过境点的基础设施和资源

安保、安全和贸易便利化的需要在每天有50辆车的小型边境口岸和每小时有5,000辆车的大型边境口岸一样重要。美国已经建立了一个小型边境口岸的原型，在其与加拿大的北部边境有大约50个小型边境口岸。这不仅减少了规划和设计这种新设施所需的努力，而且

也减少了执行这种项目所需的时间。下面描述的一些最佳做法可能有助于其他国家的边境机构或公共工程部开发他们自己的小型边境口岸原型。

6.2.1 小型边境口岸的布局设计

下一节介绍了小型BCP的各种设计布局，从而提供了可用于改造现有BCP或设计新BCP的设计方案。这些设计方案对于那些车辆和人员数量不值得投入大量资金的BCP是很有用的。它们包括车辆和行人出入口的隔离通道，因为出于安全和安保的考虑，步行过境的人最好与车辆分开。重要的是，边境机构的工作人员能够在不被大量行人干扰的情况下进行初级和二级车辆和货物检查。

下一页的图6.1显示了一个建议的低流量公路口岸布局，其中进出口卡车的数量每天在50到100辆之间，出口和进口交通流是分开的。步行过关的人不能进入车辆使用的BCP区域。

在这种布局中，海关管理部门和其他边境机构的办公室位于一个中央的共享建筑中。在这种小型边境口岸的设计中，卡车司机必须停车并前往海关大楼办理手续。

接受证件检查的车辆，无论是出境还是入境（出口和进口），都要以“人字形”（有角度）的方式停放，这样就不会阻碍其他车辆的通行，即使某项车辆检查需要更多时间。这些停车区必须有足够的空间来容纳移动式卡车X射线扫描机，以便海关当局能够进行随机的车辆扫描。如果海关或其他边境机构决定对货物和/或车辆进行更广泛的实物检查，最好有一个安全的检查区，车辆可以移动到那里。此外，在不造成边境口岸拥堵的情况下，应该可以拒绝那些货物或车辆文件未准备好或不完整的车辆。任何形式的车辆停放都需要离边境口岸至少一公里，这样边境口岸区就不会成为司机的停车场和休息点。

第150页的图6.2和6.3提供了两种交通量较低的BCP的设计，在这种情况下，每天少于50辆车。这两个例子都考虑到了可能受到限制的场地，如河堤或靠近桥梁的场地。这些设计对农村和城市地区都是适用的。

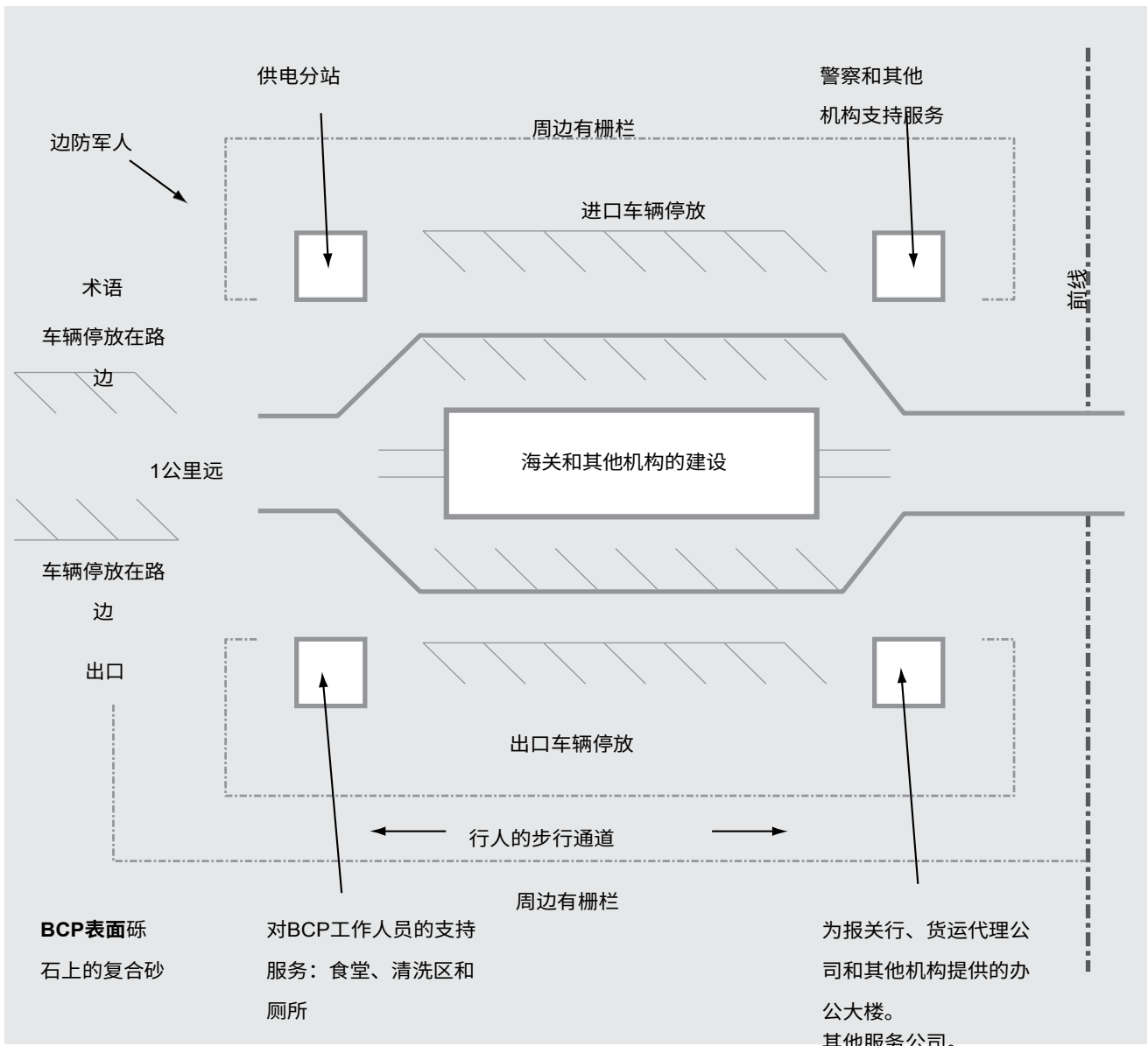
这两种设计方案都将进口和出口车辆的流动分开，并将车辆停放在海关控制区的外围。徒步穿越边境的人必须有自己的入口和控制车道，并有边防和/或警察检查站。

所有这些设计方案都将进口和出口车辆的流动隔离开来，并将卡车停放在海关控制区/边境管制区的外围。步行过境的人与车辆隔离，有自己的通道和控制车道。

建筑材料是BCP设计中必须考虑的另一个方面，特别是在成本有限的情况下。混凝土或砖块可以提供永久性的建筑，尽管建筑费用相对较高。一个成本较低的选择是可移动的模块化建筑，如改装的货运集装箱。小型边境口岸的交通量有限，这意味着周围的场地和进出的道路可以使用当地的碎石或石头铺设。围栏可以是铁丝网和带刺铁丝网的组合。

无论建筑类型如何，小型边境口岸的行政大楼应根据具体需要，有足够的空间用于：1) 护照检查，2) 卫生检查，3) 农业检查，以及4) 海关进出口程序。理想情况下，还应该空间用于计算机系统和电话及无线电通讯，用于安全储存没收的物品，用于边境管制站/海关关长和其他高级边境安全和管理官员及其工作人员的办公室，用于带厨房的食堂，以及用于厕所。其他需求可能包括工作人员住宿和清洗的房间，会议和培训室，食品和医疗用品的商店，以及备用发电机。

图6.1 小型过境点的基本布局（每天不超过100辆车）



资料来源: Tomczyk, 2011.

图6.2 低交通量（每天不超过50辆）的过境点的布局

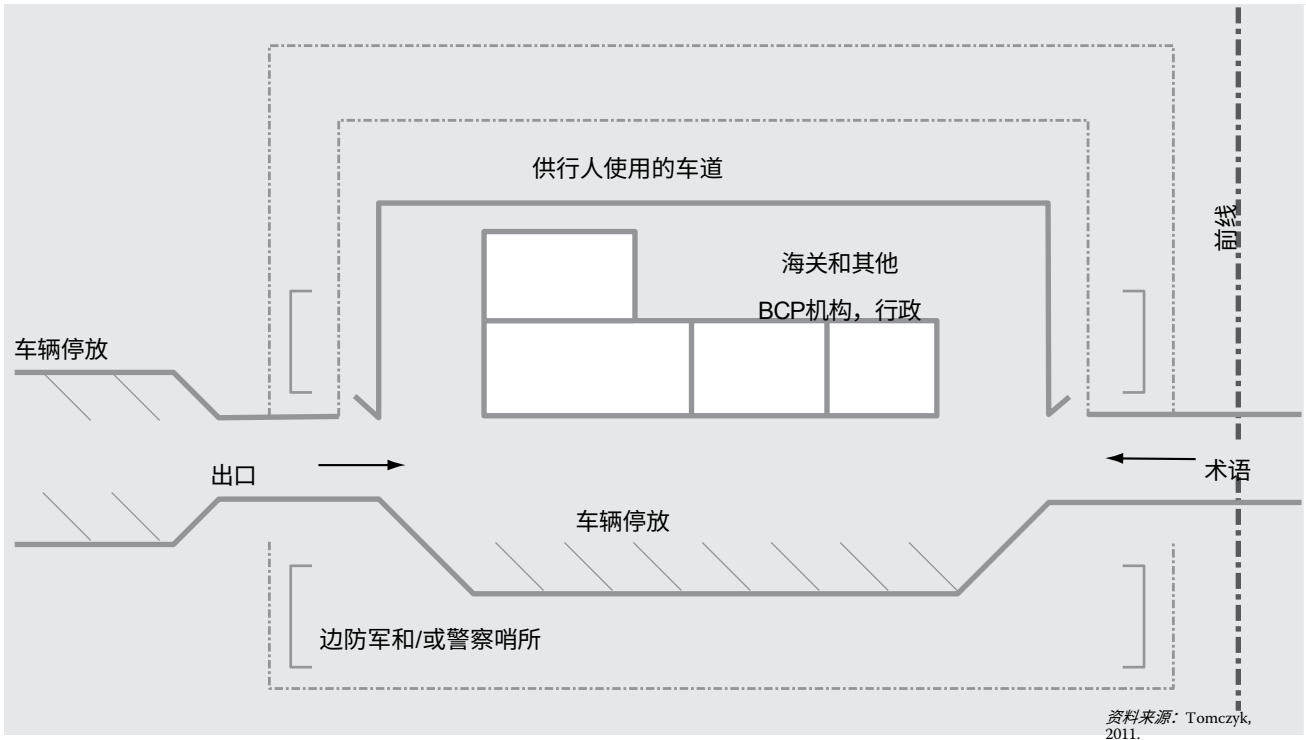
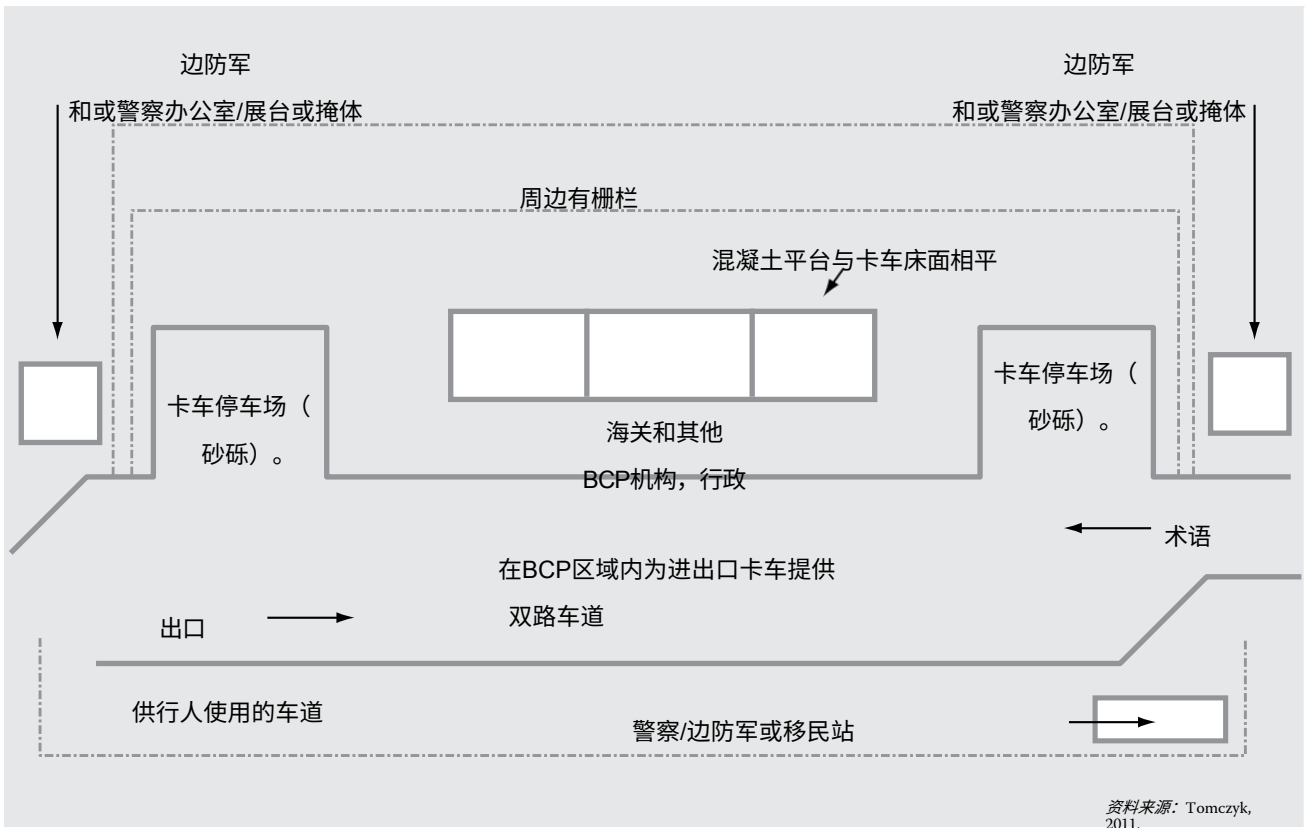


图6.3 靠近河堤或桥梁的低交通量（每天不超过50辆）的过境点的布局



6.3 大型边界过境点的基础设施

和资源

如上所述，在设计新的大型过境点或翻新和改进现有大型边境口岸时，需要制定指导方针。虽然所涉及的一些问题将与适用于小型公路边境口岸的问题相同，但大型公路边境口岸还需要完成更多的任务。根据定义，大型BCPs每天都要处理大量的车辆。为了有效、快速和顺利地完成这项工作，所需的设备数量明显多于小型边境口岸所需。检查过程也有不同的步骤，每个步骤都需要一套特殊的资源。这些步骤描述如下。

6.3.1 大型边境口岸的最佳实践标准

大型BCPs最佳实践管理的许多标准与小型BCPs的标准相同。在这两种情况下，与管理有关的某些特点和做法都会提高绩效，减少延误，特别是：

- 为工作人员提供高质量的工作条件；
- BCP建筑和地面设计有利于进出口交通的快速流动；
- 简单的出口和进口车道，采用恒定流量设计；
- 利用车辆和货物选择以及风险评估数据库进行风险管理；
- 为预先通知/预先申报的商业车辆和公共汽车开辟快速通道；
- 确保BCP建筑物和区域的安全；
- 单一窗口系统（SWS）；
- 海关、移民和其他相关机构的联合BCP政策；
- 海关、移民和其他相关机构的联合检查；
- 现代信息和通信技术以及无线电和卫星通信；
- 海关计算机系统，如WAN或ASY-CUDA；
- 保税仓库的空间；
- 定期分析BCP性能指标。

6.3.2 主要检查车道的安全检查设备和程序

关于初检车道有一些建议。初级检查车道的组织应允许车辆接近BCP交通车道，而不需要排长队或长时间等待进入障碍门被解除。然而，初级检查车道需要在车辆到达检查亭之前采取减速的方法，如带有减速带的车道和混凝土改道。这给安保人员增加了时间，以便在发生人身威胁时作出反应。

为了阻止已确定的或可疑的威胁，初级检查车道需要一系列的检测设备。构成威胁的车辆、司机和乘客不得进入初级检查车道以外的区域。在一些国家，边境口岸的入口处可能需要防爆保护。

为了阻止构成威胁的车辆、司机或乘客，每个主要检查通道都需要足够数量的训练有素的工作人员。边境管制站需要有一些区域可以让车辆、司机和乘客改道并被扣留。这种扣留区需要与口岸的其他部分安全隔离。

为了识别威胁，需要以下设备和信息：

放射性扫描设备

每条初级检查通道都需要放射性扫描设备；扫描结果需要记录。

触发放射性扫描设备的汽车、卡车或公共汽车需要被隔离在有安全围栏和闭路电视监控的区域。

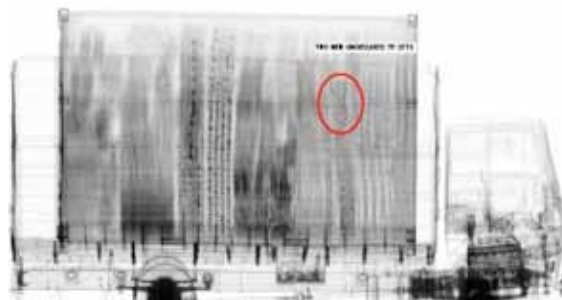
触发放射性扫描设备的潜在危险车辆需要与BCP的其他部分隔离开来。BCP的工作人员必须远离隔离区。

汽车牌照读取器（LPR）设备

每条主要检查通道都需要一个车辆牌照阅读器或扫描器（LPR），应与信息技术相连接。



在塞尔维亚和中国之间的Batrovci过境点。
克罗地亚。



通过车辆扫描发现了未申报的货物。

归入海关、安全和边防/警察。这些反过来又需要与国家车辆登记数据库（NVRD）相联系。例如，在美国，在BCP初级检查通道上扫描的车辆牌照与美国财政部执法通信系统（TECS）和国家犯罪信息中心（NCIC）数据库的信息进行比较，以便与犯罪嫌疑人进行潜在的匹配。LPR由红外探测器、紧凑型频闪照明器系统、视频摄像头、处理器和协议转换器组成，允许LPR与TECS和NCIC数据库对接（Conway, 2010）。

关于被盗车辆的信息和关于特定汽车、公共汽车或商业车辆的其他重要信息需要被输入NVRD。

触发警报的车辆必须被隔离在一个安全区域。必须为司机和乘客提供一个独立的、远离车辆的安全等候区，他们不应接触到正在接受警报检查的车辆。

爆炸物探测设备

在每个边境口岸的初级检查通道上都需要有最新的爆炸物检测设备，并对其进行校准以区分有机和无机物质。安全部门也可以在入口处使用嗅探犬。爆炸物检测设备技术不断发展和改进，不仅需要定期对技术进行定期再投资，还需要对工作人员和管理人员进行培训。

麻醉品检测设备

可以在每个初级检查通道使用麻醉品检测设备和训练有素的嗅探犬进行首次检查。

IT预付款信息

边境口岸的海关和安全管理应从已知的（或“可信赖的”）贸易商、货运代理和运输公司那里重新获得有关车辆和托运信息的预先电子通知。关于预先通知方法的更多信息，见第5章，“风险管理和选择性”。这种类型的定期信息可以提高BCP设施的效率。来自“值得信赖的”货运代理和转运公司的信息可以包括注册号码、货物或装载信息、司机的姓名和执照号码、国籍和护照号码。

有了预先警报信息，海关和安全管理人员可以决定哪

些车辆可以进行快速通道出口和进口处理，海关工作人员可以开始风险评估程序。理想情况下，大型边境口岸需要为运输和货运代理公司拥有的、被确认为低风险的商业车辆提供快速通道出口和进口通道。

保安、海关和其他机构的工作人员也需要关于预期的危险和化学货物（HAZCHEM）的预先警报信息。BCP工作人员可以在运载HAZCHEM材料和物质的卡车到达之前，提前计划检查和处理管理。HAZCHEM卡车需要单独的车道和隔离的停车区。

6.3.3 入境门后货物检查的设备和程序

X射线货物检查设备

海关管理部门应考虑在大型边境口岸投资七台静态扫描机。这些机器也被称为固定隧道货物X射线设备，需要大量的电力，这限制了它们的使用。

应使用风险管理方法来确定哪些车辆要进行X射线扫描。对100%的车辆进行X射线检查会增加通关时间，导致高额的贸易成本，并为BCP工作人员带来额外的安全和控制挑战。

非侵入式卡车和集装箱X射线扫描技术不断发展和改进。海关部门必须决定哪种技术最能满足他们的安保和安全要求。此外，随着交通量的增加，集装箱X射线检查设备的数量也需要相应增加，这构成了一个长期的预算考虑。迄今为止，集装箱检查设备通常包括使用背面散射技术的X射线和伽马射线探测器。一些X射线扫描仪每小时可以处理50到80辆卡车，这取决于对卡车运输线的管理程度。需要对工作人员进行使用扫描器的培训。此外，必须制定一个管理方法，将每次扫描的结果输入安全和海关数据库，该数据库可以根据各种标准分析数据。

BCPs需要一个第二检查区，用于对车辆进行广泛的物理检查或二线检查。固定隧道X光机需要位于

工作中的俄罗斯移动货物检查装置。



有足够的停车位让排队等候的卡车不至于阻挡BCP区域的其他卡车。

经过X射线检查的车辆可以被转移到海关文件和管理区。为了加快移动速度，在车辆等待X射线检查时，海关可以向司机收取托运或卡车的文件。

移动式货物检查设备

制造移动X射线扫描机的几家公司不断地改进技术规格。海关管理部门应该为定期更换、维护和运行费用做预算。

过境点安全设备的其他方面

边境机构必须决定其安全检查设备需要哪些技术细节。他们必须制定多机构的反应演习，以应对在使用这些设备时触发警报的情况。

下面列出的BCP检查设备是作为一个指导原则。所做的选择将取决于每个BCP的规模和操作环境。

表6.1 大型边境口岸的设备和工具清单

项目
步行式金属探测仪
护照等主要文件的扫描器，以及签证和货币的检查仪器
二级文件和货币检查工具
追踪爆炸物和麻醉品蒸气的手持式设备
用于检测化学、爆炸、生物和麻醉品痕迹的固定仪器
用于红外分析的便携式仪器
用于检测爆炸物和麻醉品痕迹的穿式探测器
展位设备，包括文件阅读器、生物数据收集器、虹膜扫描仪、指纹和面部图像设备
生物数据卡设备
高频无线电基站和天线
高频无线电四轮车站和天线
发电机 (s) 35KVA
计算机工作站(支持国家)
违禁品检测仪
数码相机
手持式测距仪
用于卡车和集装箱拖车的固定隧道X射线扫描仪
用于卡车和集装箱拖车的移动式X射线扫描仪 (s)。

方框6.10改编自俄罗斯联邦海关总署的网站 (2011)。

方框6.10

BCPs的新的先进海关控制系统：俄罗斯联邦的例子

在俄罗斯联邦，边境检查站正在配备现代工具，以检测和识别裂变和放射性材料，从而防止其非法流动。

所有设施中约有97%安装了Yantar辐射控制系统，而便携的

大约85%的海关站都有辐射控制装置。

2010年，Yantar系统发现了许多违法行为：在765起案件中，货物和车辆的清关被暂停，在170起案件中，被禁止向俄罗斯联邦进口被放射性物质污染的货物。

在检查站使用新的非侵入式扫描仪，可以在不开箱或不卸货的情况下对集装箱、车辆或货物进行快速X射线检查，大大改善了清关作业的技术标准。

2010年，52台这样的探测器（42台移动设备和10台固定设备）在俄罗斯联邦边境的检查站运行。这些探测器对货物和车辆进行了令人印象深刻的80.9万次海关检查。结果，海关在俄罗斯联邦边境拦截了三批非法毒品，总重量为56公斤。

在140个案例中，禁止货物和车辆的进口。通过发现违反海关规则的行为，启动了2278起行政诉讼和41起刑事诉讼。

这类检测器大大提升了海关控制的标准，优化了通关程序，帮助官员迅速识别违规行为。

海关法，并减少外贸经营者的经营成本（包括时间）。这里最大的困难一直是清理大尺寸货物和车辆的内容，也就是说，空运、海运和铁路集装箱、冰箱和卡车，这在以前需要劳动密集型 and 长时间的卸货和装货操作。车辆内部的部件和单元也可以作为走私货物的藏身之处。只需几分钟，IDK探测器就能获得大尺寸货物的X射线图像，并着手彻底检查图像中的任何可疑物品。

2010年，俄罗斯海关当局共购置了491台不同等级和功能的海关监管设备。其中有X射线和电视装置，便携式X射线和荧光金属分析仪，用于海关检查飞机的成套设备，识别落叶和针叶木材的便携式装置，成套技术视频瞄准器，用于

识别珠宝和贵金属的电化学分析仪等。

6.3.4 大型边境口岸的其他服务

在靠近城市、乡镇或村庄的大型公路口岸，通常会有私营工业、供应商和其他服务。这些服务可以包括

- 海关经纪人；
- 银行和货币兑换；
- 免税店；
- 食堂；
- 领事机构；
- 酒店；
- 停车场；
- 汽车维修服务；
- 货运代理和运输公司。

一些国家允许商业车辆司机在其边境口岸获得签证。如果口岸的信息和通信技术设备和系统能够支持这一程序，也可以向乘客和巴士乘客提供签证服务。

尽管边境情况可能对当地社会经济发展有好处（长时间的车辆等待提供了一个有利于餐馆和自助餐厅业务的俘虏性公众），但私营行业服务需要与安全要求和有效处理货物的需要相平衡。边境口岸的商业服务往往为非正式的跨境活动和不受控制的人员流动提供便利，或鼓励商业经营者贿赂官员等活动，以使车辆尽可能长时间地等待。一些边境管制站在边境管制站建筑物附近设有商店和集市。仓库和集市上的购物者导致车辆拥堵，给边境机构的工作人员带来安保、安全和控制的挑战。最好的做法是将这些公共仓库或集市搬走，或者建造一个新的边境口岸。一般来说，这种商业服务提供者在边境口岸的存在应该受到限制。

6.3.5 大型边境口岸的布局设计

一个大型的公路口岸反映了一个国家的形象，因此应该是受欢迎的和方便用户的。在高效布局设计中，最值得注意的是交通流管理、道路铺设标准、安全检查区和充足的照明。车辆停放不应妨碍口岸的效率。最佳实践设计中的一个要点是谨慎使用各种类型的车道。这一点将在另一节中进行研究。

为交通流提供足够空间的设计需要事先计算每天过境的车辆数量（也包括节假日的波动）和预测的交通流。这些因素决定了需要多少条主要交通车道。理想情况下，任何布局计划还应该包括未来扩展的土地，还应该提供额外的内部建筑空间。

BCP交通流管理

交通流管理的第一步是用边境地区的所有相关语言设置清晰的路标。路标应从边境口岸前的主要公路交界处开始，也应在所有边境口岸的通道上找到。

需要的标志包括

- 在通往口岸的路上，有一个二十公里的标志桩，一个一公里的标志桩，以及一个告诉司机应该进入哪条车道的最后标志桩；
- 标明最大允许速度的标志；
- 标示出所需的旅行者文件，以及津贴、规定和法律要求；
- 主要的车道管理指示牌：绿色和红色车道、本地交通车道、外交官车道、为低风险危险计划的有效成员或TIR Carnet卡车提供的快速车道；
- HAZCHEM标志（通常用于运输危险物质的车辆的警告牌系统）和燃料车道的标志；
- "禁止公众进入"的标志。

跨境合作对于维持交通流也很重要。即使一个边境口岸设计得很好，有足够数量的交通车道、初级检查车道亭和二级检查区，但如果边境另一侧的边境口岸不能处理同样的能力，它仍然是无效的。要减少边境管制站的拥挤，需要与邻国在边境管制站设施、技术和程序方面进行密切合作并达成协议。

车辆停放

边境机构必须计算出安全停放接受检查程序的商业和客运车辆所需的面积，并对其进行隔离。此外，必须为海关和其他边境机构的工作人员和管理人员的个人车辆提供一个有围栏的安全区域。

如上所述，任何其他停车区最好离BCP入口至少一公里。

BCP附近的公共停车场存在问题。卡车司机经常利用它们来

在一个边境口岸，交通拥堵。



方框6.11

交通流管理：一个最佳实践的例子

正如美国-墨西哥交通规划联合工作委员会的报告所概述的那样，在美国-加拿大交通边境工作组（TBWG）成立后，制定了一项题为“2003年及以后的边境基础设施汇编”的计划。

该汇编包括对边境口岸所有权和物理布局的描述，关于每年交通和贸易的信息，以及对支持边境口岸的当前和计划项目的描述。总共提出了224个项目，以改善边境地区或附近的基础设施和检查业务。

美国-加拿大边境，费用约为134亿美元。TBWG每年都会更新研究报告，作为对机构间规划、协调和筹资努力的支持。

联邦公路管理局与TBWG一起，创建了*北部边境值得注意的做法参考指南*，这是一个帮助货物和人员跨境流动的最佳做法汇编。该指南描述了联邦、州和地方机构用于开展日常活动的方法。指南中描述的一些最佳做法包括：

- 安装拖车，用于检测通往边境点的道路上的车辆排队情况。当检测到排队时，系统会自动启动便携式可变的显示预编程信息的信息标志，提醒接近的司机注意延误；
- 为穿越美国-加拿大边境的商业司机准备一本小册子。许多长途卡车司机不经常穿越边境。这本资料手册可以让卡车司机熟悉BCP的布局，并列出了所需文件；
- 每月举办课程，让卡车司机熟悉政策和BCP程序。培训卡车司机有助于减少放行货物所需的时间。

与各省和感兴趣的国家伙伴一起，TBWG和加拿大运输组织已经进行了关于重型卡车的调查。这些数据被用来帮助决定加拿大在其边境地区未来的交通基础设施投资。

其他BCP联合工作小组已经开展了以下项目：跨境共享技术；快速通道中的货运；使用“边境向导”建立BCP交通流模型；以及创建信息架构。

跨越国界分享技术

边境技术交流计划（BTEP）是对TBWG和JWC（联合工作委员会）在美国-墨西哥边境的工作的补充。其任务是通过以下方式提高边境地区运输人员的知识和技能：交流技术、信息和技术培训，以帮助人员和货物的安全、高效和可靠流动。

该计划帮助启动了六个技术转让中心，另外在靠近边境的墨西哥大学各设一个中心，在美国大学设一个中心。这些中心作为传播信息的枢纽，如作为运输标准和最佳实践，以及

还为运输专业人员和技术人员提供培训。

快车道上的货运

自由和安全贸易（FAST）计划是一项涉及美国海关和边境的联合倡议。

美国联邦贸易保护局（CBP）以及墨西哥和加拿大的机构，为符合以下条件的进口商承运人和卡车司机提供跨境卡车运输的快速处理。

该计划的安全要求。根据该计划，由经批准的运输公司和注册司机运输的经批准的公司的货物将以更快的速度通关。该计划在边境口岸设立了交通车道，上面写着“仅对快速卡车开放”的大型标志，供快速计划卡车和司机使用。据报道，专用的FAST车道已将卡车运输的处理时间从三到四个小时减少到几分钟。FAST车道计划使边境管制站机构能够将工作人员和管理人员重新安排到需要关注的卡车上。

带有FAST车道的BCP配备了技术和天线，可以读取附加在车道上的应答器。

参加活动的卡车的挡风玻璃，使海关工作人员能够迅速获取卡车的计算机信息。

使用“边界向导”建立BCP流量模型

“边境精灵”是基于计算机的模型，模拟卡车、巴士、汽车和行人的跨境交通流。它还模拟了所有的政府检查活动，如海关、移民、运输和安全程序。它可以应用于任何BCP，以确定有关基础设施、设备和操作的特殊需求。因此，改进BCPs可以是

基于一个模型，而不是最佳猜测。CBP已经使用Border Wizard来评估BCPs的拟议检查方法和商业路线。在所有大型边境口岸收集数据，以评估入境和出境的检查方法，并评估安全变化的影响。

Border Wizard还可以对一些边境管制站同时进行研究，以比较它们如何相互影响。这种研究对于分析拟议的边境管制站的发展，以及确定一个地区何时达到容量并需要一个新的边境管制站是非常有用的。

创建一个信息架构

根据FHWA货运管理和运营办公室的说法，许多边境机构正在计划或实施技术和信息系统，以帮助他们开展工作。然而，他们往往缺乏协调和合

作，这可能导致部署的技术不具有互操作性或兼容性，是多余的或阻碍有效的

业务。为了消除互操作性问题，美国及其邻国正在合作开发信息架构，以促进多个边境机构之间的数据共享和协调，并提高用于支持其业务的技术的互操作性。

资料来源：改编自Hochman 2005，第5-11页。

等待文件或备用车辆部件，修理轮胎，或等待车队的建立。所有的等待和车辆在口岸附近的长期停放都会对人员和货物的有效处理产生不利影响。

以下第6.12和第6.13框改编自俄罗斯联邦海关总署网站（2011）。

方框6.12

在俄罗斯和拉脱维亚边境的卢东卡的一个新过境点

2010年11月，位于俄罗斯和拉脱维亚边境普斯科夫州的卢东卡国际货运和客运汽车海关站启动。这个新的终端的能力允许在24小时内处理380辆汽车、100辆卡车和20辆巴士。该检查站有四条进入俄罗斯联邦的通道，汽车、巴士和卡车各一条，还有一条备用通道。对于离开俄罗斯领土的车辆，也有同样数量的车道。新的最新站的启动促进了俄罗斯与拉脱维亚和整个欧盟的外贸发展，并有助于避免俄

方框6.13

俄罗斯和波兰边境上的一个新的过境点

2010年12月，加里宁格勒州在俄罗斯和波兰的边界上启动了新的陆路运输BCP Mamonovo II International。该

该设施的建设始于2006年，由俄罗斯联邦联邦预算和由欧盟在TACIS投资计划下提供。

新检查站的基础设施包括用于旅客和货物清关的建筑物、用于彻底检查汽车和卡车的箱子、嗅探犬服务楼、用于边境和海关控制的亭子、一个移动海关检查综合体的场地以及称重设备。

2010年，马莫诺沃二号站与俄罗斯海关总署和奥尔斯金镇（波兰共和国）海关总署的管理人员举行了多次会议，目的是协调马莫诺沃二号站的清关程序。

新设施的容量为24小时4000辆，由2600辆汽车、1250辆卡车和多达150辆巴士组成。汽车有8条车道（入口和出口各4条），巴士有2条（每个方向1条），卡车有14条车道（入口和出口各7条）。

在启动马莫诺沃二期的同时，波兰在其边境一侧开设了格热霍季-马莫诺沃海关站。

更多的海关和物流终端将在马莫诺沃二期附近靠近俄罗斯联邦边境的地区投入使用。

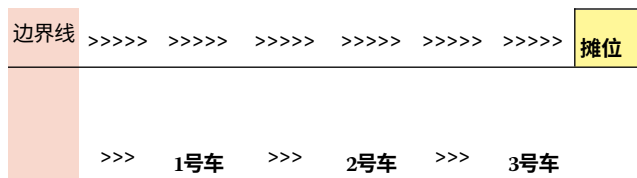
6.3.6 车辆车道设计

鉴于公路边境口岸高效快速的车辆处理与车道的设计直接相关，车道设计是边境交通便利化的主要因素。2009年的政策简报“通往欧洲的大门”讨论了良好的边境口岸基础设施的重要性--友好的边境？(Kindler, 2009)，其中描述了与车道设计有关的各种问题。

直线型车辆初检车道并不是一种有效的车辆管理方法。现代BCP管理的最佳做法是减少车辆等待时间，包括使用几个主要的车辆检查车道，其中一些车道专门用于乘用车和公共汽车，另一些用于商用车。这些车道上的检查是在由边境管制局官员组成的检查亭进行的。此外，线性的主要检查车道需要辅以车辆等候区或二级检查区（停车场），采用倾斜的“人字形”设计理念。在下面的四张图中，将没有人字形停车位的传统线性检查车道与辅以人字形等候区的线性主检查车道进行了比较。应该注意的是，使用人字形停车位是一种好的做法，但不一定是唯一正确的做法。

如下图6.4所示，在传统的线性初级检查车道设计中，1号和2号车必须等待，直到3号车完成所有边境管制机构的处理。如果有任何延误，1号和2号车不能离开车道和控制区。所有车辆都以接受最长管制的车辆的速度行驶。

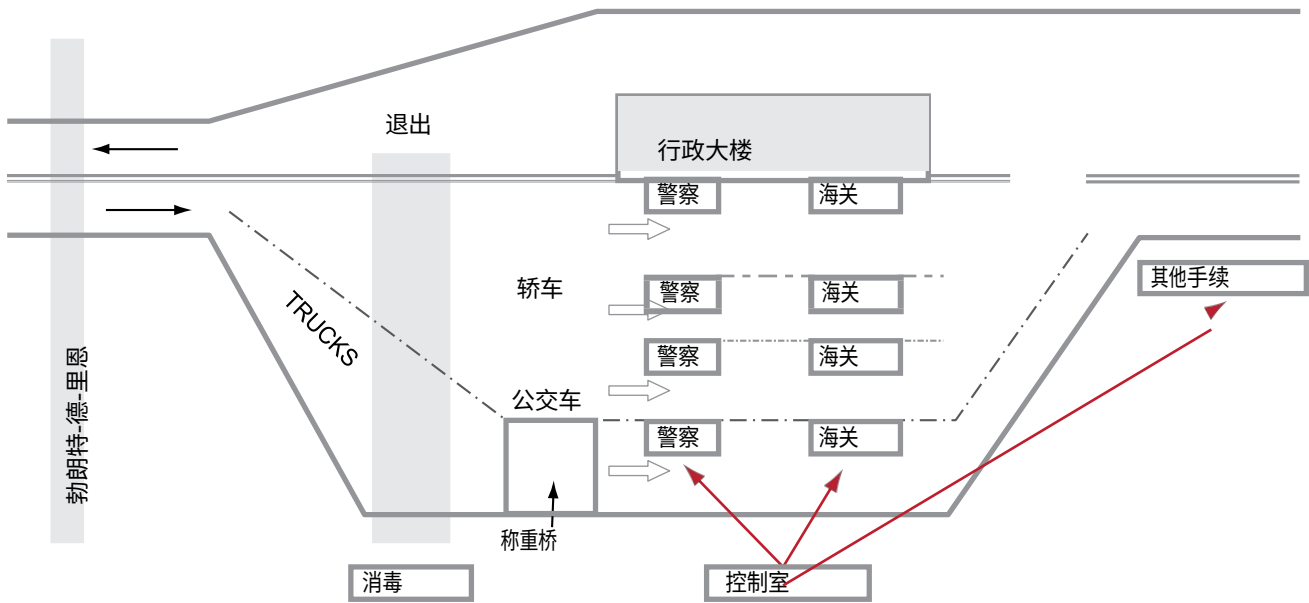
图6.4 一级检查车道的传统线性设计



卡车在巴特罗夫奇附近的塞尔维亚货物过境点排队。



图6.5 有多条线性通道的初级检查（世界银行，2004年）



一个解决方案是增加车辆车道的数量，使车辆能够进入适合他们的初检车道（图6.5）。然而，多条线性车道的初级检查布局并没有改变上述的基本结构，而且还有其他几个问题。多车道的建设和运行是昂贵的，因为它需要更多的边境机构工作人员。徒步穿越这样的设施很困难，而且有潜在的危险。此外，当

选择一个队列，司机无法判断清关过程需要多长时间。

正如这些例子所显示的，当在口岸的一级检查通道上进行二级车辆和司机检查时，所有车辆都会出现拥堵和时间延误。

在图6.6中，进入主要检查车辆通道的司机选择绿色或红色通道。车辆

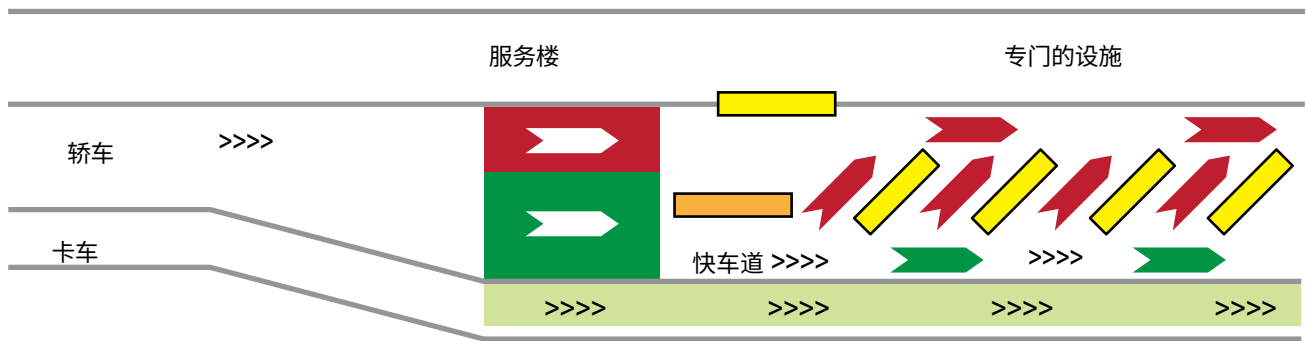
图6.6 有几条直线型初级检查通道和人字形车辆停放区的边境口岸（世界银行，2004年）






BUSES



*这个过程可以在图6.7中看到更多细节。

图 6.7 简化的大型过境点，有线性车道，辅以人字形的车辆停放区（世界银行，2004）。



-  车道预选。红色通道。
-  车道预选。绿色通道（底部快车道应始终保持不受阻）。卡车专用道。卡车继续向下游自己的设施前进。
-  Targeting 摊位（边防警察和海关，摊位在两个行政部门之间有一个玻璃隔离）。
-  检查托架。由一个检查台和简化设备组成。更彻底的搜查是在一个专门的设施中进行的。
-  车辆的回路。

由于车辆检查不影响绿色通道的通过能力，所以交通流动更快。警察或海关可以根据需要将车辆重新引导到其他车道。检查台是有角度的（“人字形”），因此占用检查台的车辆不会阻碍主要交通流。即使所有这些车位都被占用（同时进行几项控制），交通仍然可以继续前进并离开边境口岸。商业车辆也可以用类似的方式进行处理。当使用最佳实践的人字形等候或检查通道时，即使有一辆车需要额外的检查或由于其他原因清关过程缓慢，交通也不会被延误。



一辆汽车通过白俄罗斯和波兰之间的特雷斯波尔客运过境点。

这些边境口岸的例子表明，边境口岸的布局需要有旁路车辆通道，允许受限车辆掉头回到边境口岸的另一侧，并允许被确定为二级物理检查的车辆进入安全的二级检查建筑/设施，而不需要等待其他车辆完成初级检查。

当初级检查包括海关和边防人员的文件和印章检查时，货物在内陆清关仓库（ICD）清关。初检时，海关工作人员可能会在展台上检查有效的植物和卫生证书；如果有不一致的地方，应请相关专家来检查。在某些情况下，海关工作人员还会扫描司机的护照。然而，这种情况下，假设信息和通信技术方法能够使卡车合理快速地获得内部过境文件（如T1文件）。当货运代理公司、报关行和运输运营商预先通知海关进口、出口和过境卡车时，边境口岸的海关工作人员会得到帮助，更迅速地准备内部过境文件。

二级检查包括将卡车移至安全的检查大楼，在那里受过训练的海关和边防人员可以对卡车和货物进行实物检查。这假设BCP控制人员使用风险管理和风险分析来识别风险，而不是假设个人的自由裁量权。

二级

检查可能包括固定通道的X射线扫描。在一些中亚边境口岸，商业车辆进入其目前的单车道或双车道进口车道可能会在海关控制区内造成拥堵。目前，卡车司机离开他们的卡车，进入边境管制站的行政大楼，检查他们的文件并获得过境文件，而边境管制站入口处的边防人员则限制进入海关控制区的商业车辆的数量。所有这些都造成了边境口岸外的车辆拥堵。阿塞拜疆海关总署正计划通过建立商业车辆停放区，并配备一站式服务设施，来减少与格鲁吉亚的红桥边境管制站的车辆拥堵。

当边境管制站被翻新或新建的边境管制站有几条车道，每条车道有一个岗亭时，可能需要额外的海关和边防人员，这就增加了预算、招聘和培训。良好的车辆通道管理做法包括在每天的高峰期和繁忙的节假日期间适当部署工作人员。

中亚的许多海关、边防和其他边境管制人员目前在小型边境管制站工作，工作条件不理想，也没有信息技术连接。这种情况正在慢慢改善，取决于资金的可用性。然而，使用传统的两车道或三车道配置重建边境管制站并不能极大地提高边境管制站的管理效率，也可能不会增加车辆吞吐量。

道路BCP手动障碍物入口门

一些国家继续使用传统的手动金属障碍物入口门，这些门通常位于道路和边境管制区之间的接口处。这种门限制了进入边境管制站初级检查车道的机会。此外，在繁忙的公路口岸，这些传统的闸门可能会导致通道拥挤，并对进口、出口和过境货物造成时间上的延误。如上所述，一种解决方案是使用几条主检查通道。

初级检查车道

与小型边境口岸一样，必须为步行越境的人提供单独的围栏通道，供其进出。

主要检查车道的数量应该由BCP控制管理分析来决定

，该分析已经检查了现有和估计的未来交通流量。即使有最佳数量的主检查车道，在每天的使用高峰期或节假日期间仍可能出现拥堵。

应该有几条车道，与汽车和公共汽车的车道分开，仅供商业卡车使用。根据交通量，其中一条车道应该是TIR或ATP卡车的“快速”车道。



巴特罗夫奇附近的塞尔维亚过境点的现代化设施。

交通流量大、因场地限制而无法设置多条主要检查通道的边境口岸应使用 "托架" 进行文件检查。

这里也建议采用人字形（有角度）停车，并为过往车辆提供足够的空间。

在编制BCP设计指南时，必须计算商业车辆和公共汽车的尺寸，特别是旅游巴士，并相应地建造人字形托架。修订后的《京都公约》建议司机呆在车内，边防机构的展位在商用卡车驾驶室的高度。

必须为被拒绝的车辆提供一个调头车道。

在建设新的口岸或改造现有的口岸时，必须考虑到商业车道的以下需求：

- 主要检查车道的数量，每个车道都有一个检查亭；例如，土耳其和格鲁吉亚之间的新 Sarpi 边境口岸将有15个车道；
- 每个检查站的每个主要检查通道都有自动控制闸门。在这里，不是中亚许多边境口岸常见的一个边境管制站入口门，而是每条车道都有一个由边防人员从展位上操作的门；
- 工作人员控制室或办公大楼；
- 主要检查车道的宽度和长度；
- 绿道和红道；
- 车辆转弯半径；
- 人字形的车辆停放，几个主要的检查车道是不可能的；
- 多语言标志的数量和位置；
- 外部照明；

- 安全摄像机的位置和数量；
- 考虑建立一个新的BCP管理控制办公室，在那里可以监测车辆通道的使用情况，并将车辆改道到空闲的通道，必要时将工作人员转移到繁忙的通道或进行二次车辆检查。

与乘用车和公共汽车客运专线有关的需求包括：

- 主要检查车辆车道的数量、长度和宽度；
- 多语言标识的位置和数量；
- 初级检查车道的出口门由每个初级检查车道岗亭控制，或位于人字形停车区旁边的岗亭；
- 当边境口岸没有几条车道时，护照和移民控制大厅；
- 旅客大厅的安全控制；
- 乘客和行李检查X射线设备；
- 外部照明；
- 安全摄像机的位置和数量。

安全的车辆检查

理想情况下，被确认为违反海关法律/规则或其他法律的车辆需要被转移到安全的检查区域。这些区域最好是有屋顶或有顶棚，以便对车辆进行舒适的搜查或打开集装箱。然而，在一些小的边境口岸，交通流量并不能证明这样的投资是合理的。在

在风险管理程序中，海关行政人员和管理人员利用现有的情报来评估和识别高风险的卡车和货物，并在必要时提前调用专业的检查人员，或在护送下将这些卡车转移到另一个拥有足够检查设备和训练有素人员的边境口岸。

当这些区域与其他口岸区域隔离时，安全性会得到提高。在一些受限的边境口岸，这可能并不总是可能的。尽管如此，边境机构的工作人员必须尽量减少公众、乘客和卡车司机之间的接触，也要尽量减少任何形式的未经授权进入二级检查区的行为。

检查区和停车区的照明

BCPs必须考虑他们的照明需求，并将其与照明标准进行比较。BCPs是每周7天、每天24小时的运作。工作人员、管理人员和用户都有权获得现有的最佳照明标准。如果国家照明的最佳实践和标准不存在，就应该建立这些标准。然而，方框6.15中的例子说明了为边境口岸的工作人员制定适当照明标准的一些困难。

方框6.14

过境点的设计过程：一个最佳实践的例子

以下是美国桑迪亚国家实验室对BCP物理安全系统设计实践的研究，描述了圣伊西德罗BCP的设计布局。

伊西德罗口岸位于美国和墨西哥边境，是世界上最大的人员和客运车辆的口岸，每月有超过200万人通过。伊西德罗BCP的设计布局是采用物理保护系统（PPS）的方法创建的，包括三个步骤：1) 确定系统的目标；2) 设计系统；和3) 分析系统。

确定系统的目标

确定系统目标的第一步是定义威胁，并确定BCP设施试图针对哪种违禁品。首先，必须对威胁进行定义，考虑以下问题：

1. 考虑的是哪一类对手？在BCP的情况下，对手可能是任何人：从复杂的毒贩到寻求更好生活方式的无证移民。
2. 对手的战略范围是什么？对手的战略范围可能从腼腆的

欺骗到使用先进技术。还必须考虑对手的动机水平。

3. 敌方的能力是什么？对手的能力可能包括来自犯罪组织的培训和资金支持，也可能是基于一个使用欺骗手段的专门的个人。

其次，该系统必须进行目标识别，以确定和优先考虑该系统寻求防止的东西（“目标”）。目标通常是违禁品、

通常由车辆或行人携带进入或离开美国的物品。进入美国的典型违禁品项目

美国的违禁品包括非法毒品、来自墨西哥和其他外国的无证人员或农产品。通常情况下，离开美国的违禁品主要是以非法数额的现金（超过10,000美元）的形式出现，但也包括被盗车辆，其他与犯罪有关的物品，以及逃犯。

该系统还必须对流程进行定性。这项任务是为了了解BCP的目标。必须充分了解流程、操作条件以及设施内的法律政策要求的整合情况的描述。

设计系统

该系统必须包括三个功能：检测、延迟和响应。这些功能必须整合在一起，并在有限的时间内完成，该时间应少于对手完成其非法任务所需的时间。

探测是发现对手的行动，包括感知隐蔽或公开的行动。BCP的探测功能使用X射线设备、牌照阅读机、训练有素的毒品嗅探犬和执法人员。入境控制也是一种探测功能，在这种功能中，授权人员



和车辆被允许进入，而未经授权的人员、车辆和材料则不能进入。入口控制的有效性可以通过吞吐量、冒名顶替者通过率和错误拒绝率来衡量：

- 吞吐量被定义为每单位时间内允许进入的授权人员的数量，假设所有试图进入的人员都被授权进入；
- 冒名顶替者通过率是指违禁品或虚假证书成功进入的比率；
- 虚假拒绝率是指有效人员和物资被拒绝通过BCP的频率。

沟通和评估也是检测的重要因素。在一个边境口岸，移动无线电和录像机可以作为通信和评估工具。

延迟是这个系统的第二个功能。延迟是指减缓对手的进展速度。在BCP的情况下，延迟是通过预初检、初检和复检区域的布局建立在流程中。延迟可以通过使用障碍物来实现、

激活的延迟和保护力量。然而，尽管对手可能在被发现之前就被延迟了，但这

延迟对系统的有效性没有任何价值，因为它没有提供额外的时间来应对对手的攻击。保安人员、带钉子的车辆隔离带和混凝土栏杆是边境点的延迟手段的例子。

反应包括执法部队采取的行动，如中断和消灭，以防止对手成功。阻断是指足够数量的反应部队人员到达适当的地点，阻止对手的进展。

它包括向反应人员传达有关对手行动的准确信息，也包括反应人员的部署。衡量反应有效性的标准是反应部队意识到对手行动和行动之间的时间。

中和对手。中和是指在对手的目标实现之前阻止他的行为。在BCP，中立化可能发生在整个控制过程中。对反应过程来说，一个具有挑战性的情况是BCP运行者的情况，换句话说，一个人积极地开车通过主要检查区域。

Ysidro BCP的描述：

从墨西哥进入BCP的车辆

试图从墨西哥进入美国的车辆要经过以下程序。当车辆越

过地理边界线时，司机进入一个队列，接近人工检查亭区域：这被称为“预初选”区域。在这个区域，有24条美国入境车辆的车道，并有金属柱将其隔开。这些障碍物不仅将车道分开，而且还防止车辆在车辆队列中掉头。在这里，车辆排队提供了延迟，让海关

人员和缉毒犬, 定期在车道之间穿梭, 检查车辆是否有非法违禁品。利用人员特征分析、车辆特征分析和情报信息 (即威胁评估), 预审区的海关检查员观察并询问可疑的司机和乘客, 以发现可能的非法活动。在开展这项活动的同时, 海关警犬执法官员使用训练有素的嗅毒犬在该区域内搜索车辆发出的气味。

在预初选区之后, 车辆接下来接近 "初选" 区, 那里有海关或移民和归化局 (INS) 的检查员, 他们被关在亭子里。这些检查员可以进入执法数据库。当车辆在这个初级区域排队时, 车牌阅读器有时间检测车辆是否被盗或参与过可疑活动。

如果一个车辆或司机由于数据库的计算机警报而需要进一步分析, 也被定义为前期或主要领域的 "命中", 则车辆司机

而乘客则被引导或护送到 "二级" 区域, 在那里可以进行更广泛的评估。例如, 在一级区域之外的蛇形结构的混凝土障碍物提供了延迟、

对可能试图规避海关程序的车辆, 如BCP运行器。在对可疑违禁品进行评估和通报后, 二级检查区的海关检查员进行了极为彻底的应对。

从美国进入BCP的车辆。

试图从美国进入墨西哥的车辆要经过以下程序。当车辆接近边境口岸时, 海关检查员 (注意: 不是边防人员) 会手动要求其停车。停下来的车辆为后面的车辆提供一个延迟屏障。位于车道之间的带刺障碍物条也为可能试图规避这一程序的车辆提供了延迟。根据海关人员的分析、

执法人员可以要求车辆和驾驶员检查其物品是否有非法违禁品。

便携式X射线装置。进入墨西哥前的最后一道程序是通过一个由海关服务人员把守的六通道亭子广场。在评估和通报威胁状况后, 海关人员和墨西哥执法当局在边境口岸的二级区域之外提供响应。

方框6.15

过境点的外部照明

一项题为“更广泛的边境思考”的案例研究（Frazier 2009，第1-3页）已经说明了边境机构在应用美国国家照明标准时遇到的挑战类型。在美国，目前的外部照明

BCPs的照明范围从高压钠甚至老式车站的汞，到较新的BCPs的陶瓷金属卤化物和LED。理论上，它们都符合概述美国照明标准的两份出版物中的照明要求。这两本出版物是《公共建筑服务设施标准，P100-2005》（P100）和《2006年美国陆路口岸设计指南》（设计指南），均由美国总务管理局（GSA）出版并定期更新。它们被分发给从事新的BCP项目和改造旧项目的设计团队。这些文件的目的是为了促进设计最佳的设施，以准确和有效地处理过境的车辆和人员。

根据“更广泛的边界思考”，这些关于外部照明的要求是多年来零碎地编写和修订的，而且很多都没有得到支持甚至是不正确的。这些指南鼓励过度使用能源和鼓励眩光的做法，并且缺乏对良好照明原则的参考。

该研究通过各种方式评估了这一问题，包括在现有的BCPs进行调查，与检查人员进行访谈，审查当前的研究，以及在仔细观察检查人员需要执行的视觉任务的同时，对某些设施的具体视觉任务的应用进行分析。研究人员的发现

BCP官员认为，如果有足够的垂直亮度和良好的均匀性，那么照明就是好的。虽然官员们经常表示在关键情况下需要更多的光线，但他们也意识到眩光和缺乏均匀性是如何干扰他们的观察能力的。对他们来说，能够看到整个场地内接近的车辆和行人是一个重要的问题，尽管这一点在任何标准中都没有涉及。越来越多的证据表明，可见光谱中白-蓝范围内的光线能提供更好的夜间能见度。经验教训和对BCP设计团队的建议包括以下几点：

- 设计师需要了解将在BCP进行的视觉和物理任务，以便提出建议；因此，在BCP的照明设计中需要包括每个功能区的任务描述；
- 充足的光线取决于垂直照度和均匀度；
- 并非任何时候都需要最高要求的灯光水平；应安装开关和调光的控制装置，以便根据需要提供不同的照明水平；
- 由于视觉环境在BCP设施中非常关键，专业的照明设计师应该参与到BCP的设计中。

来源：改编自Frazier，2009年，第1-3页。

在亚利桑那州卢克维尔附近的边境口岸，汽车等待从墨西哥进入美国。



6.4 公路过境点的建筑物和基础

设施

所需的建筑物和区域的类型是由在有关边界过境点进行的任务决定的。有关的建筑物和区域包括：

- 公共等候区；
- 公众和工作人员交流的场所，即亭子和/或办公室；
- 海关经纪人和货运代理的领域；
- 海关工作人员的办公室；
- 边防/警察/移民工作人员的办公室；
- BCP高级管理层的办公室；
- 会议室；
- 厕所设施；
- 厨房设施；
- 食堂；
- 更衣和更衣室设施；

- 警察面试室；
- 审讯或二线文件检查办公室；
- 信息技术和通信办公室（可能对所有的服务都是独立的）；
- 人员的培训室。

如上所述，《美国陆路入境口岸设计指南》是一个最佳实践的例子。



在塔吉克-阿富汗边境的Piandj河上的一座桥附近，新建了一个塔吉克边境海关终端。

方框6.16

过境点设计指南的内容：一个最佳范例练习

美国国家建筑科学研究所列出了陆地BCP（陆地入境口岸）应具备的空间类型，见于《美国入境口岸设计指南》。这些措施包括：

- 行人和巴士乘客的排队、处理和检查区
- 商业和非商业车辆的排队、处理和检查区域，包括动物和农业检验和检疫区域
- 柜台/工作区
- 办公室
- 实验室
- 用于关押被拘留旅客的牢房/拘留区
- 私人厕所设施
- 自动化数据处理中心主机空间需求
- 自动化数据处理中心
- 储存区
- 外部车辆停放区（转诊、访客、工作人员和服务人员的停车应分开。）
- 健身中心

6.4.1 行政大楼

这些建筑物的主要目的是支持在交通线上进行的出口和进口处理。边境口岸的行政大楼内不应该有私人公司的服务。

理想情况下，大型边境口岸应该为其所有活跃的边境机构提供一个单一的建筑物，以便共享（会议室、食堂、厕所设施、入口区）。

当海关收入和费用通常在内陆清关站收取时，海关清关可能不会在公路口岸结束。然而，一些海关部门，如阿富汗和尼泊尔的海关部门，确实直接在其边境口岸收取关税、费用和其他费用。在这种情况下，所收的现金需要安全存放。银行设施应靠近海关清算和关税支付办公室，以方便快速支付。建议采用单一的支付方式，因为这样可以减少等待时间，缓解口岸车辆的拥堵。一个最佳实践方法是让海关经纪人和/或进口商拥有海关支付卡。这使得关税和费用可以通过电子

方式支付到海关账户。在这种情况下，行政大楼的设计必须能够实现电子支付。

在规划新的BCP行政大楼或翻新现有大楼时，必须提出以下问题：

- BCP的开放和关闭时间是什么？
- 是否有持续的车辆进入BCP？

- BCP工作人员是否分批清理车辆？
- 将有多少工作人员在BCP工作？他们的职能是什么？他们属于哪个机构，他们的工作描述是什么？这些工作人员目前在哪里？
- BCP位于偏远地区吗？在这种情况下，长期和临时的BCP工作人员需要住房，并能使用商店、学校和诊所等设施。如何管理边境口岸的工作人员？工作人员在工作时间内是否轮换？他们是否有不同的BCP职能？
- 节假日期间是否需要额外的工作人员？需求是否因季节而异？
- 各机构的工作人员和管理人员在大楼内如何沟通？
- 不同的边境机构是否有可能共用厕所、会议室和接待区？
- 将为每个工作人员分配多少空间？

5	45	9	可容纳额外的工作人员和访客
---	----	---	---------------

资料来源：世界银行：世界银行，2004年。

瑞典斯德哥尔摩的一个汽车轮渡码头的海关设施。

在建造新的BCP行政大楼或翻新现有大楼时，需要采用国家建筑空间标准。下表给出了欧盟国家建议的大型办公建筑中工作人员的平均空间分配。

表6.2 欧盟办公空间平均分配

一间办公室内的人数	共计m ²	每个官员的平均m ²	备注
1	9	9	BCPs中很少有单人办公室
2	12	6	BCPs的常见办公空间类型
3	21	7	每人空间的边际增加
4	32	8	可容纳额外的工作人员和访客



以下是欧盟为预防和执法官员分配的典型空间，包括
指挥员办公室和秘书处：

表6.3 预防和执法官员的空间分配

描述	表面 (m) ²	备注
指挥官	13	模块化设计允许各自的变化 的地区，如果女性的数量 工作人员增加。
副手	12	
档案	2.15	
档案	2.15	
秘书	18	
档案	3	
更衣室 (男)	27	
更衣室 (女)	19	
厕所	16	
简报室	21	
传动装置	6	
身体搜索	4	
样品分析	3	
娱乐活动	21	
备选 指挥性的 官员	21	
副手	14	
秘书	21	
面试室	9	
会议室	50	
细胞	10.50	
访问和 走廊	62	
共计	354.8	平均在3.5米之间 ² 至4米 ²
办公空间总数	106.3	7名军官，平均15.18米 ²
档案总数	6.95	
更衣室总数	45.52	平均0.5米 ²
非办公人员的总 空间	169.53	平均1.7米 ²

资料来源：世界银行：世界银行，2004年。

供给：

- 厕所/卫生/洗涤设施
- 烹饪
- 饮用水以及技术用水管线

6.4.2 过境点基础设施

在设计一个新的BCP或重建一个旧的BCP时，必须考虑以下基础设施的特点：

方框6.17是基于白俄罗斯共和国海关委员会提供的信息，2011年。

方框6.17

一个单一办公室过境点的例子

在过去的几年里，白俄罗斯共和国已经升级和改进了交通走廊上的检查站。改进的一个主要部分是转向单一办公室系统。

在这个新系统下，所有的清关服务都在一个屋檐下。目的是让在检查站工作的所有监管机构在这里处理文件和清算货物。承运人节省了从一个机构的大楼到另一个机构的时间，也得到了所有必要程序的帮助，以清理货物（例如，过境）。这个系统减少了检查站的清关时间，减少了过境时间。

方框6.18改编自白俄罗斯共和国国家海关委员会的网站（2006年12月）和《俄罗斯报》（Valentina Kozlovich，2008年3月）。

方框6.18

白俄罗斯的Mokransy过境点

根据白俄罗斯和俄罗斯联邦的预算，莫克兰尼边境检查站的建设费用为2.438亿俄罗斯卢布。虽然该检查站位于白俄罗斯-乌克兰边境，但它对俄罗斯联邦-白俄罗斯联盟国的作用是相当重要的。

莫克拉尼位于繁忙的布列斯特-基希讷夫-敖德萨路线上，横跨巴黎-柏林-华沙-明斯克-莫斯科的第二条跨欧运输走廊。重建后，车站容量增加了150%，24小时内最多可处理640辆汽车、140辆卡车和45辆巴士。

在翻修之前，莫克兰尼站的设备不足以经常阻止走私者。该站现在拥有最新的技术和设施，包括一个麻醉品和爆炸物探测器。经过专门训练的嗅探犬很容易找到违禁物质，而这些违禁物质会被新设备立即识别。光纤高速线路可立即将信息传递给国家海关委员会。即使是最高质量的伪造文件，对于最新的特殊设备也不是问题。

莫克兰尼有一个新的办公大楼，里面有卡车和乘客通关的房间，用于汽车和巴士的边境和海关通关的帐篷，以及用于特殊和更彻底的车辆检查的箱子。这些重大的基础设施变化使得为穿越白俄罗斯边境的人和进行清关程序的官员创造便利条件成为可能。

废水和污水（包括需要的厕所数量），用于： 1:

- 办公室工作人员；
- 检查设施；
- 食堂；
- 公共区域。

化粪池设计，包括：

- 尺寸；
- 建设；
- 维护。

电力供应，包括以下考虑：

- 对工作人员的要求；
- 对BCP区的要求；
- BCP关闭时对安全的要求；
- 对通信的要求；
- 对IT系统的要求（例如，200KV ASYCUDA和其他类型的海关IT系统）；
- 负载电缆和配电网的功率；
- 分站的位置；
- 最近的发电站的位置；
- 在停电情况下的备用发电机。

与以下方面有关的通信考虑：

- 国家通信网络；
- 需要的设备；
- 所需的配套基础设施（如：电力）。建

筑和路面维护。

- 季节性特征，包括雨、风、湿度、温度、屋顶积雪深度和重量；
- 水位的深度和范围，以及春季的河流水位和现有的洪泛区；
- 现有的道路状况和布局；
- 任何附近的商业活动，例如，工业试验区、市场、集市或自由贸易区；
- 对邻近居民区的潜在影响；
- 公用事业井盖计划；
- 废物处理；
- 靠近当地的公共汽车站。

6.4.3 过境点现场评估

网站特点

在设计一个新的BCP或重建一个旧的BCP时，必须评估以下现场特征：

- 地形：地面调查，包括土壤测试、化学成分、承重和饱和度；在山区，评估泥石流的危险；如果靠近河堤，根据土木工程师的检查和评估标准进行安全评估；
- 符合国家环境影响立法的环境影响调查；
- 现场现有的土地用途；
- 场地周围现有的土地用途；

空间评估

在评估空间需求时，需要以下信息。需要关于现有用途以及预期的短期、中期和长期用途的信息：

- 商业车辆的交通量，包括集装箱和非集装箱（敞篷）卡车，以及其他类型的商业车辆，如当地的小卡车或牛车或马车；
- 根据卡车类型，所运货物的类型；
- 国际和国内过境的数量；
- 行人交通的数量，即当地人步行越过边界；
- 汽车交通的数量；
- 旅游和客运巴士的数量；
- 为行政和管理人员及其他人员提供必要的停车场；
- 季节性和节假日的变化模式。

工程信息

需要进行以下工程评估：

- 土壤测试和承重分析（见上文）；
- 电力负荷；
- 井孔钻探结果。

边界

BCP的边界需要有以下规定：

- 划分边境机构在围栏外的活动；
- 栅栏；
- 不产生阴影区的照明；
- 闸门和闸门保护（即防爆保护）；
- 为边防军、警察或在某些情况下军队的车辆提供遮蔽和掩体的场所。

6.4.4 资助边境改善项目

边境改造项目的融资一般有三种方法：内部融资，从贷款机构融资，以及公私合作。这三种方法将在以下章节中依次讨论。

内部融资

"内部融资"是指国家政府直接支付改进费用，资金来自国家年度预算拨款（海关预算）或国家预算对边境基础设施改进项目的特别拨款。在这两种情况下，项目的资金来源有两种方式：从所得税等国家经常性收入中支出，或通过收取费用支出

在过境点，要么是对过境的一般收费，要么是对使用过境点设备如X光扫描机的特殊收费。

可以注意到，较富裕、较发达的国家更有可能负担得起内部融资，不太可能需要贷款机构或捐助者的融资。

贷款

有相当多的贷款或捐助机构和技术援助提供者，可以帮助为边境基础设施改善项目提供资金。其中包括世界银行、国际货币基金组织、美国国际开发署、欧洲援助组织、亚洲开发银行（ADB）、德国国际合作机构（GIZ）有限公司和非洲开发银行（ADB）。

2010年，格鲁吉亚萨尔皮附近的过境点，在设立单独的卡车、汽车和公共汽车通道之前。

在格鲁吉亚萨尔皮附近的过境点，有一条卡车专用车道。海关和边境管制人员的控制亭建在车辆窗口的高度上，以使司机能够留在卡车内。



私营-公共伙伴关系

最后，过境点改善项目可以通过公私合营（PPP）的方式进行融资，即私营公司或财团为过境点基础设施改善项目提供资金以换取特定的特权。这种特权通常有两种形式：

1. 特许经营商：私人公司获得在边境口岸开展业务的唯一权利（餐馆、商店、加油站等）。该公司被允许在预先确定的时间内经营，之后，特许区的控制权归政府所有。通常情况下，在特许经营的PPP情况下，边境的实际运作和特许地区的运作是分开的，由政府当局管理实际的边境口岸；
2. 运营商：在这种情况下，一个私营公司操作部分实际的BCP。常见的例子是私人港口运营商或私人公司为海关管理部门操作扫描设备。通常情况下，这种安排在一段时间后将设备移交给海关管理部门后结束。

方框6.19介绍了这种合作关系的一个例子，它简要说明了土耳其政府如何与一家私营公司合作以实现其BCP的现代化。方框 6.19 改编自 Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş网站。

IRU示范公路倡议（IRU MHI）是这方面的另一个有趣的例子。它被设想为一种实现示范性国际路段的手段，由各国政府、国际金融机构、国际组织和商业界共同设计、资助和建造，以展示重新开放的丝绸之路的经济潜力和吸引力。

从更实际的角度来看，IRU的示范公路倡议包括（IRU，2011）：

- 对附属道路基础设施的国际投资（现代加油站、汽车旅馆、安全停车场等）；
- 根据国际公约和最佳做法统一海关程序；以及
- 公路运输过境点符合最先进的程序、基础设施和技术要求。

方框6.19

土耳其边境口岸现代化的公私合营项目

2005年，Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş[海关和旅游企业公司]（GTI）建立了土耳其商会和商品交易所联盟（TOBB）与137家商会和商品交易所的合作框架。从那时起，它一直在“建设-经营-转让”模式的基础上对土耳其的边境口岸进行现代化改造。开始

随着Habur BCP的现代化，GTI迅速完成了Cilvegözü、Sarp、Hamzabeyli和Kapıkule BCP以及其他一些BCP的重建和翻修。

正在建设食品和饮料商店、银行、纪念品商店和免税店以满足乘客的需求。在这个框架下，GTI只经营商业区；任何行政过程和程序，如清关和旅行证件检查，都由政府机构和机关承担。

行政和商业建筑、出入境控制单位、搜查机库、违禁品仓库、平台、地磅、社会设施和卡车停放区都已在重建和改造工作范围内建成。X光车辆扫描系统、刷卡系统、闭路摄像和

安全系统都已投入使用。所有这些投资都是用GTI自己的资源实现的。

。



除了承担现代化项目的高额融资负担外，GTI还创造了额外的税收，并通过增加通过边境口岸的贸易和交通流量为发展对外贸易做出了贡献。过去以小时计算的边境等待时间已经大大减少，排队人数也得到了限制。车辆和旅客的通过时间已经加快了4倍。现在，土耳其的边境口岸每年为350万辆汽车和1000多万乘客提供服务。

由土耳其商会和商品交易所联盟和GTI开展的这些项目的主要目标是：

- 促进和加快边境口岸的交通流动；
- 允许按照国际标准进一步便利海关程序；
- 改善有关BCP的公众舆论。

伴随着BCP基础设施的这种现代化的技术改进，也为打击走私和人口贩运做出了有效的贡献。

在特许期结束后，现代化的设施将被转回公共部门

。



之前和之后的照片：

SARP边界过境点（土耳其-格鲁吉亚）。



CILVEGOZU边界过境点（土耳其-叙利亚）



BCP现代化的未来：

- 对技术和基础设施的投资将越来越多地来自私营部门，对公共预算没有负担。
- 税收收入将归政府所有；只有商业设施（商店等）将由私营部门经营。政府机构可以把注意力集中在他们的主要业务上，进行检查和控制，并进一步消除程序性障碍。

- TOBB/GTI越来越多地推广联合边境口岸模式（一个边境口岸有两个来自相邻国家的检查小组），例如，在萨尔皮-萨尔普边境口岸（位于土耳其-萨尔普-格鲁吉亚边境）采用的模式。

来源：GTI，2007-2010。

结论和建议

除其他事项外，可能最好是：

- 使用几个主要的检查车道来提高边境口岸的效率，包括为TIR商业卡车提供一个专用的快速车道；
- 为确定要进行二次（详细）实物检查的车辆开辟额外的旁通车道，以便它们能够在不妨碍或延误其他车辆的情况下前往二次检查大楼。
- 在场地受限的边境口岸，在每条线性主要检查通道上设置“人字形”（有角度）停车位；
- 在一级检查通道和二级检查区域，都有海关和边防人员的联合检查小组；
- 在BCP通道旁安装非侵入性的放射性材料、麻醉品和非法化学品检测器；
- 在每个初级检查车道的入口处安装车辆登记号牌阅读器（扫描仪）；
- 将构成安保或安全威胁的车辆，或有法律侵权嫌疑的车辆，立即转移到安全的二级区域；
- 责成边境管制局管理层采用5年战略和年度行动计划编制边境基础设施战略，使他们能够找到并分配足够的资源和资金；
- 设计一个包含国家标准的BCP设计指南，并不断加以更新；
- 与邻国合作，发展边境口岸的基础设施和设备战略；
- 考虑开展小型边境口岸基础设施布局设计和设备清单试点项目（尤其与每天有少量行人、汽车、公共汽车和商业车辆的边境口岸有关，但也可能对大型边境口岸有益）；
- 考虑创建一个专门从事BCP设计、建设、维护和采购的国家机构。

参考文献

亚利桑那州-墨西哥委员会，美国海关和边境保护局，2005年6月16日，*边境的一张脸，统一边境机构的资产管理* [pdf]。可从 www.canamex.org/PDF/CBP_border.pdf [最后访问日期：2011年1月23日]。

欧盟BOMCA，中亚边境管理计划[网站]。可登录www.bomca.eu [最后访问日期：2011年9月27日]。

Conway, Brian, 2010, *陆路口岸[LPOE]整体建筑设计指南*。可从www.wbdg.org/design/land_port.php [最后访问日期：2011年1月20日]。

俄罗斯联邦海关总署，2011年[网站]。可登录www.customs.ru [最后访问日期：2011年9月28日]。

Frazier, Mary Claire (August 2009), *Broader Border Rinking* [pdf]。可从www.sparling.com/SparAdmin/arts/MCF_LD_A_border.pdf [最后访问日期：2011年1月29日]。

格雷戈里，弗兰克，2009年，*英国边境安全：问题、系统和最近的改革，向ippr国家安全委员会提交的21世纪* [pdf]，伦敦：公共政策研究所。可从www.ippr.org.uk/members/download.ap?f=/ecomm/filesUK_border_security_april.pdf [最后访问日期：2011年1月19日]。

Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş (GTİ), 2011, [在线]。可登录www.gtias.com.tr [最后访问日期：2011年2月26日]。

Hochman, Jill L. (January-February 2005), *Current Border Activities, Border Planning for the 21st Century* [asp], U.S Department of Transportation, Federal Highway Administration, U.S./Mexico Joint Working Committee on Transportation Planning, *Public Roads*, Vol. 68, No.4。可从www.borderplanning.fhwa.dot.gov/current_article1.asp [最后访问日期：2011年1月29日]。

国际道路运输联盟（IRU），2010年，*IRU示范公路倡议手册*，第1-24页。

Kindler, Marta和Ewa Mateiko, 2009年1月, "通往欧洲的大门-- 一个友好的边界?" [pdf], 政策简报, Stefan Batory基金会, 波兰华沙。可从www.batory.org.pl/doc/GatewaystoEurope-2009.pdf [最后访问日期: 2011年1月24日]。

科兹洛维奇, 瓦伦蒂娜, 《俄罗斯报》, 2008年3月20日, [网站]。可登录www.rg.ru/2008/03/20/punkt.html [最后访问日期: 2011年9月28日]。

NIIT, 国家运输研究所, 阿拉木图, 哈萨克斯坦共和国。

国土安全办公室, 2002年7月 (美国政府印刷局, 华盛顿特区), *国土安全国家战略* [pdf].可从www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf [最后访问日期: 2011年2月12日]。

白俄罗斯共和国国家海关委员会, 2006年12月23日, 【网站】。可从http://gtk.gov.by/ru/press-center/news/i_190.html [最后一次访问是2011年9月28日]。

美国国际开发署, 2008年, *Zamiin Uud* 边境口岸检查场、清关设施和相关基础设施[pdf], 蒙古乌兰巴托: 美国国际开发署蒙古国经济政策改革和竞争力项目 (EPRC)。可从 www.eprc-chemonis.biz/documents/tech_reports/Inception_report_Kamal_Patel_Eng_Jun_08.pdf [最后访问日期: 2011年1月20日]。

美国海关和边境保护局, 2009年6月13日, *美国复苏和再投资法案: 陆路入境口岸 (LPOE) 的现代化* [pdf]. 可从 http://tester.senate.gov/Resources/upload/cbp_presentation.pdf [最后一次访问是2011年1月24日]。

美国交通部联邦公路管理局, 2009年4月, *测量边境延迟和货运埃尔帕索-华雷斯城美洲大桥的过境线*[pdf], 货运管理和运营办公室。可从 <http://ops.fhwa.dot.gov/publications/fhwahop09033/fhwahop09033.pdf> [最后访问12. Feb. 2011]。

美国总务管理局, 2005年, *通常位于LPOE的机构*[word]。可从 www.gsa.gov/portal/content/103603 [最后访问日期: 2011年1月25日]。

美国总务管理局, 2005年, *公共建筑服务的设施标准*[pdf]。可从 www.gsa.gov/portal/content/104188 [最后访问日期: 2011年1月20日]。

Vanderlinden, Richard S., 2005年3月18日, *产生陆地边境安全部队的的能力要求: 应用陆军的部队管理模式*[pdf]。可从 www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/ksil5.pdf [最后访问日期: 2011年2月2日]。

Wagner, George G., 《应用于美国边境入境口岸的实体安全的再设计过程》[pdf], 桑迪亚国家实验室。可从 www.justnet.org/Lists/JUSTNET%20Resources/Attachments/1431/spie-final.pdf [最后访问日期: 2011年1月30日]。

世界银行, 2004年, *陆地边境站指南*[pdf]。可登录 http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/BorderStations_Guidelines.pdf [最后访问日期: 2011年9月28日]。

7

信息和通信技术与非侵入式检查

目录

简介	173
7.1 信息技术发展在边境管理中的作用	173
7.2 全球ICT环境	174
7.3 国际文书	174
7.3.1 修订的《京都公约》的信息和通信技术方面	174
7.3.2 世界海关组织SAFE标准框架的ICT方面	174
7.3.3 国际数据标准	175
7.3.4 京都信通技术指南	175
7.3.5 世界海关组织的数据模型	175
7.3.6 独特的托运参考 (UCR)	176
7.3.7 先进的电子货物信息	176
7.3.8 欧盟单一行政文件 (SAD)	178
7.4 国家政策和立法考虑	178
7.5 软件包和系统	178
7.5.1 自动商业环境 (ACE)	179
7.5.2 贸发会议ASYCUDA系统	179
7.5.3 其他软件应用	181
7.5.4 单一电子窗口	181
7.6 创建边境管理自动化的战略	182
7.6.1 指导委员会	182
7.6.2 战略规划	183
7.7 检测设备、扫描和非侵入式检查	185
7.7.1 什么是非侵入式检查?	185
7.7.2 非侵入式检查不是什么	185
7.7.3 我们为什么需要扫描?	186
7.7.4 风险管理: 非侵入式检查的一个关键因素	187
7.7.5 货物扫描器	187

7.7.6 扫描仪性能的标准	189
7.7.7 扫描仪的选择	189
7.7.8 CBRN检测	190
7.7.9 对人员、行李和车辆进行扫描	191
7.7.10 基本考虑的总结 在非侵入性检查中	191
总结	192
参考文献	192
方框7.1 修订的《京都公约》，第7章："信息技术的应用"	174
方框7.2 俄罗斯联邦的在线报关单	177
方框7.3 白俄罗斯共和国的预先进口通知	177
方框7.4 阿塞拜疆的单一窗口和电子海关项目	178
方框7.5 对约旦ASYCUDA++项目的评价	180

方框7.6	欧盟认为有必要进行X光扫描	186
方框7.7	世界海关组织SAFE标准框架：关于非侵入性检查的标准3	186
方框7.8	世界海关组织秘书长谈百分之百扫描	187
方框7.9	伊里斯福海关官员获得X射线视野	188
方框7.10	前南斯拉夫的马其顿共和国的新设备和技术	189
图7.1	WCO的数据模型	176
图7.2	单一窗口系统的例子	182
图7.3	贸易便利化的平衡行为	187
表7.1	ICT改进项目中的潜在利益相关者	183
表7.2	衡量差距分析的例子	184

7. 信息和通信技术与非侵入式检查

简介

计算机化的一个宣称的目标是使我们的社会无纸化和更有效率。边境安全和管理只是正在积极推行无纸化业务概念的众多领域之一。

本章首先探讨了信息和通信技术（ICT）在边境管理中的作用，然后从法规和标准方面考虑国际环境。然后，本章将重点缩小到研究国家的挑战和特殊性，然后考虑软件包并描述一些可用的硬件和软件。在关于检测设备、扫描和非侵入式检查的章节之后，本章最后概述了边境管理自动化的战略。

在与巴基斯坦接壤的托尔哈姆边境口岸，一名海关经纪人将数据输入阿富汗海关ASYCUDA系统。

7.1 信息技术发展在边境管理中的作用

可以看出，边境工作量的增加与国际贸易的增长直接相关。由于清关通常是在逐笔交易的基础上进行的，交易数量的增加尤其影响到海关业务的管理。在基本层面上，高效的ICT系统有助于减轻边境管理工作人员的负担，使他们的日常活动更加容易。

改进的ICT也使海关管理更有效率。通过有效地使用ICT系统并使某些功能自动化，海关组织可以减少实际工作量。其中一个例子是利用ICT进行风险评估，以确定高风险的项目。



需要物理干预的托运货物。这可以使一个组织更好地利用其人力资源，在保持效率的同时减少人员数量。

复杂性是另一个问题。现在，边境口岸的业务比以往任何时候都更加多面化。这种复杂系统的管理需要现代化的工具。

管理今天所产生的大量数据，即使在运作最好的组织中也是困难的。如果没有信息和通信技术，这一挑战不可避免地成为压倒性的和无法克服的。

监管要求的发展也可能决定了一个新的或更新的系统。当一些国家的边境管理系统最初安装时，这些国家可能还没有加入国际、双边或多边协议，这些协议要求高效和有效的信息通信技术系统。如果他们现在已经签署了这样的协议，或者正在计划签署协议，边境安全和管理系统应该足够灵活，既能满足目前的需求，也能应对任何可能发生的情况。

即使目前的ICT系统或一个国家的边境政策和程序没有严重的缺陷，但自系统安装以来，整体情况可能已经发生了变化。许多因素可能导致需要一个ICT改进项目：人员配置、增加的工作量、法律要求、复杂性的加强、或废除一个旧的“遗留系统”，这只是其中的几个因素而已。

最后但同样重要的是系统本身的因素。虽然一个特定的系统在安装时可能是最先进的，但它现在可能远远不是市场上最好的。信息和通信技术的变化速度是很高的。一年半前最好的系统很可能无法满足今天的要求。此外，有时只过了很短的时间，一个系统就不再得到原来供应商的支持。特别是在遗留系统的情况下，维护可能是一个棘手的问题，更换部件和愿意为系统提供服务的技术人员逐渐变得难以找到。

信息和通信技术改进计划在提高边界管理的效率和效益方面的潜力，需要所有相关人员认识到改进的必要性；只有这样才能形成从最高层到最低

层的共识。然而，即使对变革仍有保留，但如果相关人员对整个问题的理解，并就共同的目标达成一致，就一定能做出改进。

7.2 全球ICT环境

信息和通信技术的要求往往被纳入高级别方案和国际协议中。因此，ICT项目不仅要遵守这些国际文书，还要遵守国际技术标准。

7.3 国际文书

7.3.1 修订的《京都公约》的信息和通信技术方面

修订的《京都公约》（RKC）为在边境管理业务中引入ICT提供了总体背景。尽管《修订的京都公约》没有对应用信息和通信技术的具体细节做出任何评论，但它确实明确指出应使用信息和通信技术。它还包括一些关于其适用性的一般性声明。

《京都公约》规定了高效和有效的海关管理的最低要求，并包含了与信息通信技术相关的内容。在《修订的京都公约》序言中列出的关键原则中（世界海关组织

方框7.1

修订的《京都公约》第七章：“信息技术的应用”

7.1. 标准

在对海关和贸易具有成本效益和效率的情况下，海关应运用信息技术支持海关业务。海关应规定其应用的条件。

7.2. 标准

在引入计算机应用时，海关应使用国际公认的相关标准。

7.3. 标准

在引进信息技术时，应尽最大可能与所有直接受影响的相关方进行协商。

7.4. 标准

新的或修订的国家立法应规定：

- 电子商务方法作为纸质文件要求的替代方法；
- 电子以及基于纸张的认证方法；
- 海关有权保留信息供自己使用，并酌情通过电子商务技术与其他海关管理部门和所有其他法律认可的各方交换这些信息。

基于控制，以及最大限度地利用信息技术”。

RKC的缔约方必须遵守《公约》的总附件，其中包括过渡标准3.18和3.21，要求海关允许通过电子方式提交货物申报。

RKC第7章“信息技术的应用”对信息和通信技术的引入作了更具体的规定。它包括四项标准，构成了《公约》对这一主题的核心处理。这四个标准在方框7.1中列出。

除了本章列出的标准外，RKC还包含其他一些适用于引入ICT的标准，特别是对海关服务和一般的边境管理。它们包括标准3.11和3.12以及过渡性标准6.9，这些标准更具体地涉及到海关工作的某些方面，包括货物申报、信息保护、电子申报和海关控制。

7.3.2 世界海关组织的SAFE标准框架的ICT方面

与RKC一样，世界海关组织的《全球贸易安全与便利标准框架》也包含与ICT相关的关键概念。

虽然国际贸易是任何国家经济繁荣的关键因素，但所有国家都面临着多种形式的威胁，特别是非法移民、有组织犯罪和恐怖主义，以及逃避关税。然而，在边境采取的措施和实施的方案给公共或私人部门带来过度的负担是不可接受的。实际上，对每批货物进行检查是不可能的，也是不必要的。因此，显然有必要制定一个方案，以应对威胁，但同时又能使合法的商业流动不受阻碍地进行。

这就是促使世界海关组织（WCO）创建SAFE框架作为国际贸易便利化工具的总体情况。它在2005年6月被世界海关组织成员国一致通过。SAFE框架是一个对ICT系统和ICT改进具有无可争议的意义的工具。

作为支柱1“海关对海关”（WCO 2005，第3章）的一部分，关于综合供应链管理的标准1（第9-18页）介绍了各种工具，包括唯一托运参考（UCR，1.2.5）、WCO数据模型（1.3.7）和单一窗口（电子）（1.3.8）。

关于风险管理系统的标准4（第18页）以下列要求开始：“海关管理部门应建立一个风险管理系统，以确定潜在的高风险集装箱并使该系统自动化。”

标准6（第20页）一开始就规定：“海关管理部门应要求事先提供货物和集装箱运输的电子信息，以便及时进行充分的风险评估”。该标准涵盖了广泛的ICT主题，包括

- 需要计算机化（6.1）；
- 修订的《京都公约》信息和通信技术指南（6.2）；
- 电子数据交换标准（6.4）；
- WCO数据模型（6.5）；
- 信通技术安全（6.6）；
- 数字签名（6.7）；
- 数据隐私和数据保护（6.9）。

标准8（第23页），题为“绩效措施”，开篇如下：

“海关管理部门应保持统计报告，其中包括但不限于审查的货物数量、高风险货物的子集、对高风险货物进行的检查、通过非侵入性检查技术对高风险货物进行的检查、通过非侵入性检查和物理手段对高风险货物进行的检查、仅通过物理手段对高风险货物进行的检查、海关清关时间以及正面和负面结果。这些报告应该由世界海关组织合并。

7.3.3 国际数据标准

虽然国际文书在全世界范围内统一了信息和通信技术的程序、流程和一些最佳做法，但每个国家都有可能开发自己的一套数据，从而引发不兼容的障碍。处理数据提出了几个问题：

- 海关应该从贸易中收集什么样的信息？
- 应该使用什么格式来收集这些数据？
- 当需要对数据进行编码时，应该如何进行？
- 数据将如何交换？

至关重要的是，海关组织要统一对这些问题的回答，不仅是为了方便从贸易中收集信息，而且要能够以快

速和可靠的方式相互交换信息。

世界海关组织认识到有必要更具体地介绍信息和通信技术，因此制定了一些文书，在国家政府开始实施变革计划时，这些文书可能对他们有用。在一些

通过这些方式，这些文书可以被看作是对更广泛的RKC标准的执行指南。

7.3.4 京都信通技术指南

世界海关组织于2004年制定的《京都公约》信息和通信技术应用指南（2004a，第6页）介绍如下：“本指南的目的是让海关管理部门关注信息和通信技术对其业务的影响。它们概述了海关如何利用这些技术来加强方案的实施，并计划改进对客户和贸易伙伴的服务”。因此，《指南》的重点是在信息和通信技术方面阐述RKC。更具体地说，它们旨在为《公约》的标准和建议做法的实施提供指导。

本指南对《区域经济合作公约》的缔约国没有约束力，但旨在协助决策者将信息和通信技术纳入其业务中。虽然它们只涉及到海关业务，但它们所包含的建议和见解对任何考虑为边境管理引入或升级ICT能力项目的政府都是有用的。此外，还可以为在边境进行的其他业务提供强有力的推论。例如，更有效的海关控制的原则可以很容易地用于使警察控制更有效。信息和通信技术的改进也可以为寻求处理非法移民和国际犯罪的边境工作人员带来好处。

信息和通信技术指南涵盖了广泛的业务、技术和战略主题，特别是：计算机化的决定、系统开发过程、主要应用领域、信息技术应用之间的接口、信息交流以及电子商务和海关。

7.3.5 世界海关组织的数据模型

世界海关组织的数据模型是一个用于海关业务的全球标准数据集。它致力于单一窗口数据的协调，为海关管理部门之间以及海关管理部门和贸易经营者之间的电子数据交换定义了一套标准化的数据。

WCO数据模型的范围（WCO，2008）：

- 推迟了2.0版本遗留的数据维护请求；

- 审查和解决不一致的问题；
- 海关、过境和电子税务局；
- 跨国界 监管 机构 回复信息；
- 正在进行的与CEFACT CCTS、UNTDDED和贸易/运输参与的协调；

- 合作伙伴跨境监管机构所需的监管信息；
- 与释放货物、运输工具和船员、卫生和农业（国家和国际）直接相关的过程。
- 在托运水平上应用；
- 在国际交易中尽可能早地发布；
- 在各方的所有相关沟通中使用

应该注意的是，许可证/执照/证书的申请/请求/批准过程不包括在内。

图7.1给出了世界海关组织海关模式的图形说明（改编自Matsumoto 2006，第5页）。

图7.1 WCO的数据模型



7.3.6 独特的托运参考（UCR）

UCR是SAFE框架的一部分，是海关货运商经授权使用简化程序后分配给每批进出口货物的参考信息。它可以用来通过贸易商的所有记录来追踪托运货物。独特的托运参考（WCO，2004b，第3页）描述如下：

"UCR的主要目标是定义一个通用的机制，它有足够的灵活性来应对国际贸易中最常见的情况。UCR的基础是最大限度地利用现有的供应商、客户和运输参考。

它也是一个参考号码，主要供海关使用，将来可能被要求在海关程序中的任何时候向海关报告。UCR应该是：

- 适用于所有需要海关监管的国际货物运输；
- 仅作为审计、托运跟踪、信息和核对目的的访问密钥使用；
- 在国家层面都是独一无二的；

在整个供应链中涉及到海关和所有其他相关监管机构的问题。

支撑UCR概念的是海关当局促进合法国际贸易的基本需要，同时提供有效的控制。在这方面，UCR将为海关提供一个有效的工具，在执法机构之间交换信息”。

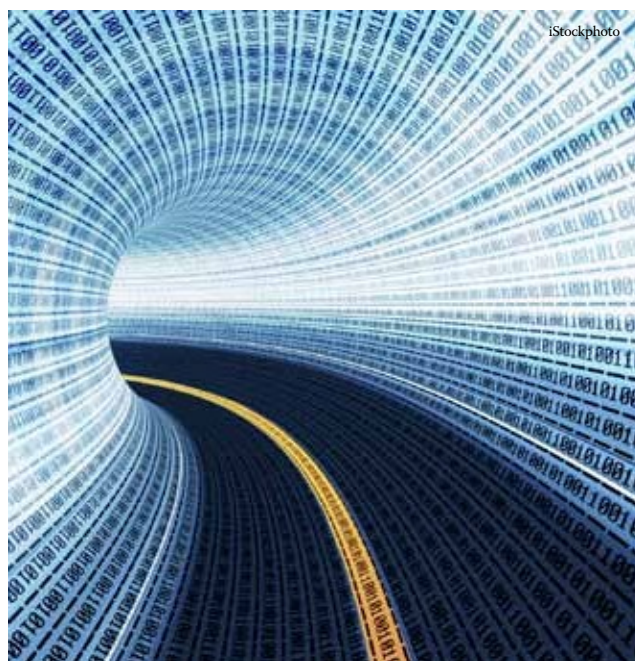
该文件继续引用一个主要国际贸易组织对UCR的描述如下：“就像为电子商务设计的电子订书机一样，UCR将信息捆绑在一起--关于贸易交易的所有数据，从供应商的最初订单和货物托运，到这些货物的移动和抵达边境，直到最后交付给进口商。”

7.3.7 先进的电子货物信息

电子货物预报信息（ACI）是世界海关组织《安全框架》“四个核心要素”中第一个的组成部分，用它自己的话说（世界海关组织2005年，第6页），“协调了对入境、出境和过境货物的电子货物预报信息要求”。

供应链上的所有参与者通过航运公司提供ACI，使海关当局能够筛选进口集装箱，做出知情的目标和干预决定，并将资源集中在高风险问题和货物上。

以下是一些基于ACI的最相关方案：美国的24小时规则和10+2要求，欧盟的入境前和离境前申报，中国的24小时高级舱单规则，墨西哥的24小时规则，以及日本的ACI。



方框7.2改编自俄罗斯联邦海关总署的网站（2011）。

方框7.2

俄罗斯联邦的在线报关

作为处理电子文件的努力的一部分，俄罗斯联邦海关总署已证明其所有的海关站已被授权通过互联网接受报关单。采用先进的海关信息技术被认为是提高业务标准的主要重点之一。目前，海关清关程序积极依赖以下通过互联网进行电子数据交换的先进信息技术：

- 尽早通知海关当局；
- 货物的电子申报；
- 使用电子申报的远程清关。

转向电子报关主要取决于外贸经营者和他们对使用新的信息和通信技术的兴趣。今天，超过20%的外贸经营者使用互联网报关。

早期电子通知海关当局

俄罗斯联邦海关总署推出了一个实验性的电子数据

展示门户，网址为：

<http://edata.customs.ru/Pages/Default.aspx>。

通过这个门户网站，外贸经营者可以在货物和车辆越过俄罗斯联邦的海关边界之前提供有关的早期信息。这种早期数据交换的优势在于其易于访问和使用的简单性。除了互联网连接的费用外，使用该门户网站不涉及任何额外费用。

电子报关单

为了方便外贸经营者，目前正在努力开发一个在线报关门户，用于电子文件处理或在线提交商定格式的文件。新技术将使外贸经营者能够向俄罗斯联邦所有地区的海关当局提交在线文件。

电子报关的工作方式可以概括为以下几点。提交一份在线申报，包括电子签名和文件清单。在清关程序中，可能会要求提交清单中的文件

以及任何其他文件都要以电子形式提交。该程序可能包括海关的实际数据核查和对货物的检查。

远程释放货物

远程放行的过程是基于将清关分为文件清关和实际的海关检查程序，由不同的海关当局执行。

这一过程减少了通往海关控制下的大城市重型卡车交通，减少了通关程序中的纸质文件，摆脱了海关过境处理，优化了海关办公室的业务负荷，削减了外贸经营者的成本，并减少了通关时间。

方框7.3是基于白俄罗斯共和国国家海关委员会分享的信息（2011年）。

方框7.3

白俄罗斯共和国的提前进口通知

白俄罗斯共和国已经开发了一个先进的在线处理系统，旨在提高国际供应链的安全性和可靠性。该系统自2007年开始使用。在引入该系统之前，任何风险评估和所有清关程序只能在货物到达边境后进行，这给承运人带来了不便，并需要更多的时间来过境。

开发这样一个预先通知系统需要制定一个引入该系统的计划，为该系统提供法律依据，并设计一个软件产品，使所有相关方能够以电子方式通知海关当局。除此以外，还有

为了确保国际供应链的安全性和可靠性，在白俄罗斯共和国运行的系统旨在减少外贸经营者和海关官员花在清关程序上的时间，因此，避免在检查站前排队。

目前，预先通知在白俄罗斯共和国不是一个强制性程序。即便如此，截至2011年6月，约有30%的承运人（包括国内和国外）选择使用新系统。

总结其好处，海关机构的预先电子通知使其有可能：

- 确保货物运输的国际供应链的安全性和可靠性；
- 简化与过境有关的海关手续，从而减少通关所需时间；
- 使用所提供的电子信息，为外国货物办理海关过境手续；
- 提高风险分析和风险管理系统效率；
- 减少腐败的风险。

7.3.8 欧盟单一行政文件 (SAD)

欧盟单一行政文件 (SAD) 是一个完全遵循并与世界海关组织数据模型兼容的机制的优秀范例。在欧盟, SAD被用于与第三国贸易的框架内, 以及非欧盟货物在欧盟内的流动。它也适用于欧洲自由贸易联盟国家 (冰岛、挪威和瑞士) 的领土以及这些国家与欧盟之间的贸易。大部分的数据都是经过编码的, 因此该文件可以用所有的欧盟语言来使用。它涵盖了任何海关程序下的任何货物的安置, 无论使用何种运输方式。

方框7.4引自对阿塞拜疆国家海关委员会主席Ajdyn Aliev的采访, 该采访可在阿塞拜疆共和国海关委员会的官方网站上找到 (2011)。

方框7.4

阿塞拜疆的单一窗口和电子海关项目

2009年1月1日, 阿塞拜疆国家海关委员会 (SCC) 在其检查站转为单一窗口系统。这个新系统有助于提高效率, 并改善各检查站之间的互动关系。

不同的控制当局。它还大大减少了跨越边境和货物及车辆通关所需的时间。

新的单一窗口系统是根据联合国/简化手续中心等国际标准设计的, 并以联合国/简化手续中心的建议为基础。

世界海关组织和世贸组织。该系统的硬件和软件都是由国家开发的。边境上的检查站都配备了计算机, 可以访问卫生部、农业部和交通部颁发的许可证和证书数据库。

阿塞拜疆还在开发一个包括三个子系统的电子海关项目:

- 一个统一的计算机辅助制造 (CAM) 系统, 用于海关服务;
- 一个互联网信息资源的管理系统;
- 一个内部门户和内部网系统。

该系统运行了许多模块, 如计算机化的海关控制、自动文件处理、CAM/运作的反走私和执法中心, 以及单一窗口通关系系统。

7.4 国家政策和立法考虑

政府部门引进或更新信息和通信技术需要修改立法, 这并不罕见, 可能是为了允许以电子方式交换现行立法没有规定的信息, 或者是为了增加收集或使用信息的权力。

2003年, 哈萨克斯坦通过了《电子文件和数字签名法》, 涵盖了电子商务带来的法律问题。其中规定了以下内容(UNESCAP, 2006):

认证机构: 一个管理证书真实性注册的认证中心, 并验证数字签名的一致性;

电子文件/在线交易: 相当于纸质文件的电子文件, 在某些情况下, 经电子签名证明, 可作为缔结合同的有效手段;

电子/数字签名: 相当于签字人手动签字的数字签名, 具有同等的法律后果;

电子支付: 因创建和使用经数字签名认证的电子文件而产生的电子支付交易;

司法系统和安全: 哈萨克斯坦于2004年12月通过了《国际商业仲裁法》;

网络犯罪: 打击网络犯罪的最新立法;

知识产权: 创建计算机程序和修改现有程序, 因为非法获取受法律保护的信息可能会引起民事、刑事和行政责任。

7.5 软件包和系统

ICT指南并不推荐具体的硬件实施方案或制造商。由于硬件和软件没有“放之四海而皆准”的选择, 因此要由各个国家根据自己的具体需要来选择。

然而, 所选择的系统必须能够与贸易方交换信息。如果该系统使用某种专有信息, 贸易可能因此不得不更新, 甚至更糟的是, 改变他们的系统, 以便能够交换数据。

第7.5.1和7.5.2节描述了两个定制的系统，即自动商业环境（ACE）和

贸发会议ASYCUDA（海关数据自动化系统），分别。第7.5.3节对一些私营软件供应商进行了考虑。第7.6.4节介绍了单一电子窗口的概念

关控制效率的目标。该程序是免费提供的，这意味着各国需要支付软件开发费用。但是，各国需要支付系统的实施用，这是由贸发会议的技术援助部门负责的。

7.5.1 自动商业环境（ACE）

在美国，目前的自动商业系统（ACS）正在被自动商业环境（ACE）所取代。ACE是海关和边境保护局（CBP）多年来现代化努力的一部分，将分若干阶段部署。它将：

- 允许交易参与者通过报告访问和管理其交易信息；
- 通过向CBP提供有效处理进口/出口的工具，加快合法贸易，并使货物快速通过边境；
- 改善CBP和贸易界之间的沟通、协作和合规工作；促进商业进出口数据的有效收集、处理和分析；并为整个政府机构提供一个贸易数据的信息共享平台。

资料来源：《世界贸易参考》，2008年，以及美国国土安全部，海关和边境保护局，2011年。



iStockphoto

7.5.2 贸发会议的ASYCUDA系统

以下是对UNCTAD ASYCUDA系统的说明（De Wulf和Sokol 2005，第299-300页）。

贸发会议的海关数据自动化系统(ASYCUDA)方案是在1980年代初开发的，目的是使海关管理部门的业务自动化。目前，该系统已在84个国家安装。开发该方案是为了支持海关管理部门实现其贸易便利化和海关清

项目。执行工作包括一般支持活动、培训、文件和在成本回收(非盈利)基础上开发具体支持。贸发会议迄今已开发了三个版本的ASYCUDA,目前正在介绍ASYCUDA世界。

- *ASYCUDA 第一版 (1981-1984)*。ASYCUDA 第一版在早期的个人电脑 (PC) 上运行。应ECOWAS (西非国家经济共同体) 秘书处的邀请,它的主要成就是协助编制贸易平衡和其他相关的贸易统计。它在三个国家实施,表明计算机化的海关清关系统可以在低成本的计算机上开发。
- *ASYCUDA 第二版 (1985-1995)*。ASYCUDA 第二版在数以百计的海关办公室中引入了局域网计算,允许全面整合各种功能。ASYCUDA第二版最初在市场上唯一的多任务操作系统 (PROLOGUE) 上运行,多年来,UNIX操作系统对其进行了大修,为高交易量开辟了道路,因此,ASYCUDA在大型海关办事处的实施。贸发会议不再开发其功能了。它已在40个国家采用,并仍在15个尚未迁移到ASYCUDA++的国家运行。
- *ASYCUDA++ (1992年至今)*。ASYCUDA++是基于真正的客户-服务器结构,利用面向对象的编程语言的力量,并使用关系数据库系统 (如Oracle和Informix) 的潜力。从技术角度看,ASYCUDA++是一个先进的海关信息系统,它集成了许多现代和强大的技术。ASYCUDA++建立在ASYCUDA第二版提供的全套海关模块的基础上,并增加了更多的海关功能,特别是在贸易商直接输入、风险管理和过境监控方面。ASYCUDA++客户端计算机具有基于文本的多窗口用户界面。ASYCUDA++客户端计算机上最常见的操作系统是MS/Windows 9x和MS/Windows XP。ASYCUDA计划已经纳入了对另一代技术工具的补充使用和广泛使用的互联网环境的出现。这项工作的第一个成果是,当前版本

的ASYCUDA++允许海关报关员通过互联网提交报关单。ASYCUDA++欧盟版目前已在2004年5月成为欧盟成员的四个欧洲国家运行:爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和斯洛伐克。

- *ASYCUDAWorld*。ASYCUDAWorld是贸发会议的电子海关解决方案。该系统的开发始于1999年，2004年初首次推出(在摩尔多瓦共和国)。它使海关管理部门和贸易商能够

通过互联网处理他们的大部分交易，从货物清单和过境文件到海关申报。它的平台是基于一个复杂的技术架构，不需要保持永久的连接。

方框7.5转载了ASYCUDA网站对约旦成功的ASYCUDA++项目的描述(UNCTAD, 2011)。

方框7.5

对约旦的ASYCUDA++项目的评估

8月1日至13日，对JOR/96/004 "海关程序和数据的计算机化以改善税收"进行了强制性评估。

1999年8月。评价小组由两名来自联合国开发计划署的国际顾问和一名来自美国的国际顾问组成。

贸发会议和约旦政府的一名国家顾问。所有三名顾问首先在开发署/约旦国家办事处听取了情况介绍，随后由项目主任介绍。

项目的第一阶段于1997年9月开始，作为一个试点项目，对三个项目点进行计算机化，即安曼的海关总部、阿利雅皇后国际机场和安曼海关大楼。在评估时，ASYCUDA ++已在海关总部和机场运行。根据计划，安曼海关将于1999年9月跟进。所有的报关单都是由经纪人使用直接交易者输入法以电子方式提交的。

该项目的发展目标是通过向贸易界提供有效的服务，加强政府创造海关收入的能力，从而改善该国的经济。

该项目文件包含5个直接目标：

1. 通过ASYCUDA++保证海关税收，提高海关业务的效率和效益；
2. 通过提供准确和及时的数据，加强政府制定和实施有效经济和财政政策的能力；
3. 加强海关部门的机构能力；
4. 加强该部向相关用户传播贸易相关信息的能力；以及
5. 从ASYCUDA++提供标准化的数据提取，作为国际贸易的管理信息。

评价小组的一些结论：

在项目实施过程中，在ASYCUDA系统下实现程序、文件和数据自动化之前，已经采取了一些措施来简化程序、文件

和数据。例子包括综合海关

关税、单一行政文件（SAD）和采用风险管理技术。联系我们

经纪人和海关业务人员之间的关系已经降到最低。

成功指标:

- 有几个指标表明该项目是成功的，并达到了预期的效果。这些指标可以归纳为以下几点：
 - 释放的时间：绿色通道的申报平均需要2小时；
 - 收入征收：尽管税率大幅下调，但收入仍保持不变；
 - 贸易统计数据更加完整、准确，并且是最新的；
 - 简化和增加透明度：
 - 综合海关关税
 - 单一行政文件
 - 风险管理技术
 - 直接贸易投入
 - 将经纪人与海关办公室分开
 - 合并优惠税；
 - 能力建设：实现了培训以及技术和知识的转让。

经验教训如下:

首先，对于这种实施全新系统的项目，高层的政策支持和承诺是必要的。海关总署决定将其最资深和最优秀的人员安排在ASYCUDA++项目管理和操作岗位上，就证明了这一点；

其次，参与国际贸易的其他政府部委必须尽一切努力减少它们给商业界带来的负担。这将使该国的经济从作为海关数据系统++项目的一部分而引入的简化清关程序中获得最大利益；

第三，在一个如此复杂的项目中，在ASYCUDA++系统的实际实施之前，必须进行彻底的测试；

第四，必须适当规划培训和采购活动的时间，以便东道国获得最大利益；

第五，在设计旨在给组织的经营方式带来根本性变化的项目时，应不遗余力地了解这些变化的预期和非预期后果，并使那些将受变化影响的人做好准备，以更成功地应对这些变化。

与一个国家服务器。这对于电信不可靠的国家尤其重要。在电信比较可靠的地方，可以使用传统的万维网方法。ASYCUDAWorld可以与所有主要的数据库管理系统（包括Oracle、Sybase、DB2、Informix和SQL Server）和大多数操作系统（Linux、Solaris、HP-UX、AIX和MS/Windows）协同工作。该平台使用XML（可扩展标记语言），允许海关管理部门和贸易商之间以及不同国家的海关管理部门在系统内外交换任何文件。它是"Java原生"的，这意味着它被设计为一个开放的标准，可与Java一起使用，因此各国可以修改和扩展该系统，而不需要向贸发会议请求援助。它实现了"电子文件"的概念，一旦插入ASYCUDA World平台，就能在IT世界中反映目前使用的纸质文件，并执行所需的业务流程。

7.5.3 其他软件应用

第7.5.3节介绍了其他一些软件的应用（De Wulf和Sokol 2005，第300-301和303页）。

SOFI和SOFIX

法国信息解决方案（SOFI）系统由法国海关开发，于1974年开始运行。该系统被设计为在主机环境下运行，首先在巴黎机场推出，并逐渐扩展到法国所有海关机构。最初的系统经历了几次升级和重新设计，至今仍在运行。

在多次尝试创建出口版本后，基于SOFI概念但仍在专有主机操作系统下的系统于1980年代初在科特迪瓦和埃及成功推出。在20世纪90年代初，随着开放系统概念的到来和UNIX操作系统的巩固，法国海关决定支持SOFIX（UNIX下的SOFI）的发展，并向其他国家提供该系统。开发工作是通过与几家法国硬件和软件公司的合资企业进行的。

我们的想法是将该系统作为一个开放的代码产品来提供，有一个小的内核，围绕这个内核组织了涵盖主要

海关功能的不同模块。这种方法的前提之一是，该系统可很容易地根据当地的要求进行调整。

最终，SOFIX没有被法国海关实施。然而，在土耳其，SOFIX的本土化改造取得了成功，目前仍在进行。

运作。另一个版本的SOFIX适应了阿根廷的要求，于1993年在阿根廷推出，随后于1995年在巴拉圭实施。最新的版本仍在这两个国家使用。1999年，法属波利尼西亚（塔希提岛）也实施了一个简化版本，目前仍在运行。

咨询公司SIF（Solutions Informatiques Françaises，合资企业的原始合作伙伴之一）继续支持SOFIX及其在阿根廷、巴拉圭和法属波利尼西亚的衍生产品，并积极关注在其他国家应用其专业知识。

PC贸易

新西兰统计局的PC贸易软件最初被设计用来生成国家贸易统计数据，依赖于ASYCUDA生成的进口数据。提供一个基本的前端货物申报处理和关税评估模块，进一步加强了PC贸易。该系统可以在独立的PC上运行，但也可以使用Novell或Windows网络进行联网。它也是一个完整的统计分析软件包。它被广泛用于太平洋地区的岛屿国家，如汤加、法属波利尼西亚、瓦努阿图和关岛。

7.5.4 单一的电子窗口

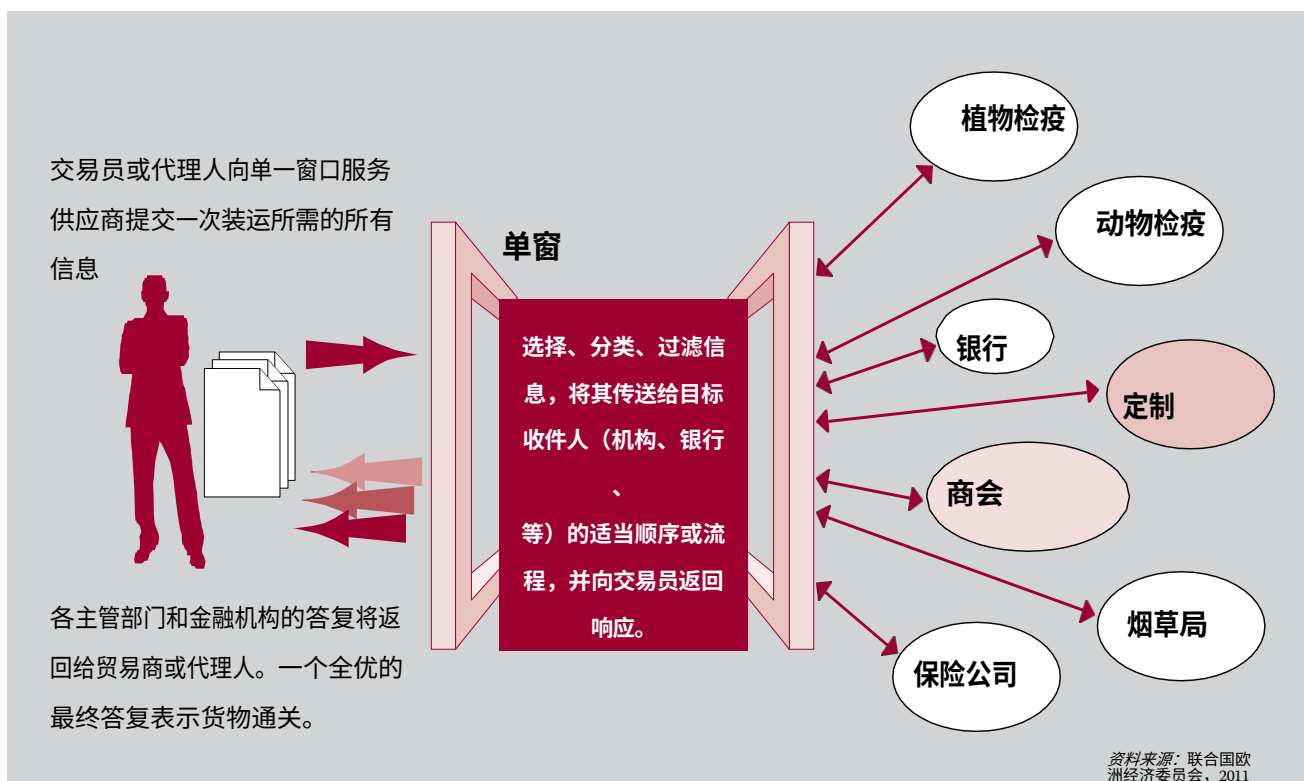
单一窗口系统是一个贸易便利化的概念，使跨境交易者能够在单一地点和/或单一实体提交文件。提交的文件通常是报关单、进口/出口许可证申请或其他证明文件，如原产地证书和贸易发票。

一个国家可以从单一窗口中获得的主要好处是，通过节省贸易商与政府当局打交道的时间和成本，提高了效率。在单一窗口之前，贸易商必须与多个地点的多个政府机构打交道，以获得必要的文件、许可证和清关手续，以便将货物运出境外（欧洲经委会，2003）。

这一概念得到了关注贸易便利化的几个世界组织的认可和推动。其中包括联合国欧洲经济委员会（UNECE）和联合国贸易便利化和电子商务中

心（UN/CEFACT）、世界海关组织和东南亚国家联盟（ASEAN）。关于单一窗口系统应该是什么，并没有一个明确的观点。联合国欧洲经济委员会（2003年第4页）提供的“单一窗口”一词的共同定义如下：“一个允许参与贸易和运输的各方在一个单一的入境点提交标准化的信息和文件的设施，以满足所有与进口、出口和过境有关的监管要求。如果

图7.2 单一窗口系统的例子



信息是电子的，那么个别的数据元素就应该只提交一次”。

2005年，联合国欧洲经委会提出了关于建立单一窗口的建议和准则（联合国欧洲经委会建议33）。随后，联合国/电子商务中心通过了关于国际贸易数据合理化和标准化的第34号建议，以及关于为国际贸易单一窗口建立法律框架的第35号建议草案。

一个具体的例子

在英国，由单一窗口项目提供的植物、花卉和水果/蔬菜进口自动许可核查系统的试点，为农业部和海关的系统之间提供了一个电子链接。农业部的货物放行决定以电子方式近乎实时地直接传送到海关系统。这已将清关时间从2小时减少到15分钟。它还减少了进口商/代理商的行政负担，产生的效益估计为每年170万英镑。该系统预计将包括（从第三国）进口的活体动物、动物产品和高风险食品。预期效益估计为每年110万英镑（英国皇家税收与海关总署和商业、创新与技能部/BIS，2009）。

7.6 创建边境管理自动化的战略

7.6.1. 指导委员会

在认识到变革的需要后，必须采取步骤使自动化项目正式化。一个ICT项目的复杂性意味着必须组织一个指导委员会，其形式是一个跨职能的执行小组，由关键公众和私人利益相关者的代表组成。这些利益相关者应该是那些将直接受到项目目标和结果影响的组织。指导委员会的代表不应该对项目的交付成果承担直接责任。相反，他们应该在项目开发和执行中代表他们的利益相关者。

在创建指导委员会时，需要回答三个问题：

1. 谁是ICT改进项目的潜在利益相关者？
2. 指导委员会的作用和责任是什么？
3. 指导委员会的可交付成果是什么？

为了帮助回答第一个问题，表7.1列出了此类项目可能要咨询的一些组织。该清单并不全面。每个国家都可

能有他们希望包括的不同组织。

该表旨在表明，一个ICT改进项目将影响广泛的组织，每个组织都需要被咨询。

最后一个问题涉及指导委员会的可交付成果。尽管指导委员会不参与所列出的实际任务，但它负责

表7.1 ICT改进项目中潜在的利益相关者

公共组织	私人组织
财政部	银行
国防部	保险公司
农业部	物流服务提供者
内政部	货运代理公司
税务局	报关行
国家海关当局	出口商和进口商
边防军人	卡车和运输公司
交通部	分销商和零售商
国际组织和非政府组织（世界海关组织、欧洲经委会、世贸组织、	买家和卖家代理 内陆集装箱
、	港口
IRU，以及其他）。	
警察	港口运营商和装卸工人
外交部	IT服务提供者
外国代表	IT系统开发人员
政府--基于相关的双边和多边协议（特别是邻国和主要贸易伙伴）。	
兽医服务	
植物卫生服务	
食品安全机构，等等。	

在确定哪些组织需要被纳入指导委员会之后，需要解决的第二个问题涉及委员会的作用和责任。这些包括

- 对项目的可行性、商业计划和成果的实现负责；
- 确保项目的范围与利益相关群体的要求相一致，并在项目讨论中代表利益相关者的利益；
- 为直接参与项目的人提供关于项目业务问题的指导，特别是可能影响项目成功的问题；
- 确保努力和支出与利益相关者的期望相适应；
- 协助评估项目风险和项目风险管理方法；
- 保持项目范围在控制之下，因为紧急问题迫使人们考虑改变；
- 调和意见和方法上的分歧，解决由此产生的争端。

筹划、监测和审查该项目。指导委员会的可交付成果至少应包括：1：

- 它自己的基本运作规则和程序
- 最初的项目计划（时间表、目标、预算等）。
- 向主席提供所要求的建议
- 关于项目的定期状况报告
- 审查有表决权的成员机构
- 维护出勤和投票记录
- 对项目的审查（已完成的事情，未完成的事情，未来的工作）。

7.6.2 战略规划

一旦指导委员会成立，其议程上的第一个任务应该是进行战略规划。战略规划应包括几个子阶段，如自我评估、目标情景调查、差距分析和创建ICT战略计划。总的来说，可以分为两部分，*自我评估*和*差距分析*。

自我评估

在进行自我评估时，应确定在边界过境点发生的做法的确切情况。以下是进行自我评估时需要解决的一些问题。

应该编制一份清单，列出所有相关机构的目标和工作内容。诸如贸易便利化、安全和非法移民等问题都需要被提及。除了列出目标外，还应该有一些负责机构的承诺声明，例如，在三年内将通关时间减少50%或更多。

必须确定个人是否具备使用更先进的ICT设备的IT技能和知识水平，不仅在海关内部，而且在更广泛的利益相关者层面。同样重要的是，要看该国其他地区的信息技术发展水平。

另一个重要因素是利益相关者的变革意愿。即使已经安装了一个很好的系统，如果那些应该操作这个系统的人不愿意使用它，那么时间和金钱也是浪费的。仅仅确定实际的工作人员可以改变是不够的：整个社区也必须如此，包括国内所有的

利益相关者以及那些将在国外受到影响的人。

还必须确定法律框架，使用谅解备忘录或双边和多边协议等工具。

自我评估的另一个关键因素是确定目前有哪些ICT系统。在任何时候，如果你不了解你目前所处的位置，你就无法确定你要去哪里。此外，对已经到位的东西进行评估对于确定预算和时间表等事项是非常宝贵的。需要解决的关键问题包括：

- 基础设施的成熟度
- 现有硬件的年龄
- 正在使用的软件
- 软件的兼容性
- IT界的成熟度
- 现有系统的目的

必须确定在ICT系统之外还使用了哪些额外的技术元素。这些可能包括诸如：传感器；扫描器；打印机；化学、生物、放射性、核和高产量爆炸物（CBRNE）；探测探测器；地磅和密封件。

最后，必须选择基准工具来衡量与已概述的战略相比的进展。

差距分析

一旦完成了自我评估，就应该对现状有足够的了解，从而进入差距分析阶段。差距分析是用来比较一个组织的实际表现与一些自我评估的结果。

表7.2 加权差距分析的例子

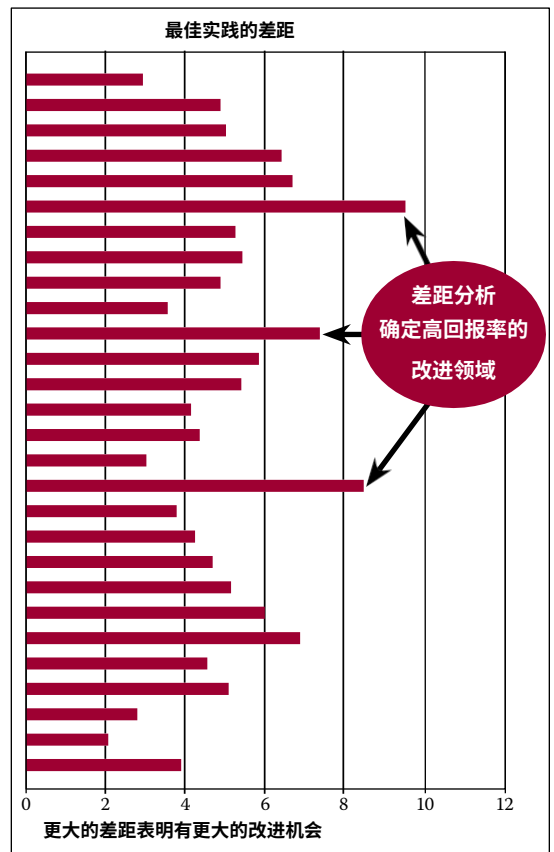
绩效目标是指在加入的协议或公认的标准中所规定的目标。它为衡量实现预期结果所需的时间、金钱和人力资源的投资提供了一个基础。一旦一个改进项目完成，进行第二次差距分析以确定目标是否已经实现也是有用的。

差距分析可以通过多种方式完成，例如，使用SWOT分析、加权评估或简单的表格评估。下面将考虑这三种方法。

SWOT分析是一个基本但强大的分析工具，它基于四个要素：优势、劣势、机会和威胁。虽然它通常被用于企业，以确定他们在市场中的位置，但它也可以应用于任何类型的改进项目。关于ICT改进项目的差距分析，优势和机会与ICT结构的现状有关，而劣势和威胁则反映了它们在未来要达到的状态。差距是这两者之间的差异。对差距的认识对于建立可实现的目标和目的至关重要。

一种更详细、更有分析性的差距分析方法是加权差距分析。在这种情况下，要评估的类别被放在最左边的一栏中。这些是ICT结构中需要评估的每一个具体方面。

评估类别	评估权重	公司重量	效果
业务和产品战略	0.5	1	4.2
产品和管道管理	1	1	5.1
技术管理	0.75	1	3.3
管理领导	1	1	3.6
早期参与	1	1	3.3
产品开发团队	1.5	1	3.6
组织环境	1	1	4.7
流程管理	1	1	4.6
流程改进	0.75	1	3.5
了解客户	1	1	6.4
要求和规格管理。	1.5	1	5.1
开发流程整合	1	1	4.1
供应商/分包商整合	1	1	4.6
产品发布	1	1	5.8
配置管理	1	1	5.7
设计保证	0.75	1	6.0
项目和资源管理	1.25	1	3.2
可制造性设计	1	1	6.2
产品成本管理	1	1	5.8
稳健的设计	1	1	5.3
综合测试设计与程序	0.75	1	3.2
运营和支持的设计	0.75	1	2.0
产品数据	1.25	1	4.5
设计自动化	1.25	1	6.4
模拟和分析	1	1	4.9
计算机辅助制造	0.75	1	6.3
通信和支持技术	0.75	1	7.3
知识管理	0.5	1	2.2
加权总数			4.7



资料来源：改编自www.npd-solutions.com，2011。

被调查。类别栏右侧的下一栏是评估权重。这基本上是组织对类别进行优先排序的地方。权重值越高，说明该特定方面对该组织越重要。最右边的一栏是评估值。这个值是基于组织的决定，通常是基于专家的建议。它通常是根据组织的绝对目标或参照一些现有的国家或国际最佳做法来设定的。

表7.2中显示了一个样本结果。它显示了一个组织的内部愿望和最佳实践之间的差距。一条线的长度说明了实现目标所需的变化量。这可以用来确定工作的优先次序。这是一个非常简单的格式，从中可以看出什么是缺乏的。

做差距分析的最直接的方法是用简单的表格形式。从左到右，要问的问题是：

- 我们想去哪里？
- 我们目前在哪里？
- 我们离我们的目标有多远？
- 我们需要什么来达到我们想达到的目标？

这种方法通常分析性较弱，需要的研究也较少，但可能会错过一些重要的信息。

战略计划是战略规划阶段的最终产出。它是一份包括自我评估细节、差距分析结论和一系列建议的文件，说明需要采取哪些措施才能向前推进。这些建议应说明明确的目标，并提供一个可实现的方法。

7.7 检测设备、扫描和非侵入式检查

除了边境口岸（BCP）的信息和通信技术所特有的硬件、软件和基础设施外，还必须考虑到所需的其他形式的技术设备，最重要的当然是检测设备。本节考虑用于对货物、人员、行李和车辆进行非侵入式检查的设备。

7.7.1 什么是非侵入式检查？

在过去，所有的检查在性质上都是侵入性的。对某一特定物感兴趣的过境机构会打开一个集装箱或货车。然后，他们将检查其中的所有物品。通常情况下，有关机构必须亲自搬走所有的货物，检查并重新装车。

现在，技术已经发展到不再需要侵入性检查，只应作为例外情况进行。现在大多数货物的非侵入性检查（NII）是通过扫描设备进行的，通常是X射线扫描仪。然后操作员评估X射线扫描操作产生的图像，以确定是否有不正常的情况。不需要打开或打破集装箱的密封，也不需要取出任何货物。

高端的扫描仪还可以对清单进行核实。扫描仪也有可能协助操作员确定是否存在某些材料。



在过去十年中，整个欧安组织地区的边境安全机构采用警犬方案的情况迅速增加。

7.7.2 非侵入式检查不是什么

非侵入性检查不是万能的。它不能使边境口岸开展的业务达到100%的效率。

欧安组织支持加强集装箱安全，防止恐怖分子利用这种运输方式。



它不能找到所有未申报的货物，或所有武器、化学品或毒品。它也不能弥补不良的BCP管理。扫描和NII确实有其局限性和不足之处。这些包括：

- 过度依赖操作员的口译技能
- 无法弥补操作人员的经验不足、缺乏培训或疲惫
- 在高能量水平下的材料鉴别能力不理想
- 讨厌的警报器
- 不确定的图像
- 导致大量的实物检查

7.7.3 我们为什么需要扫描？

图7.3摘自货物扫描服务文件Cotecna（2010年，第2页），说明了边境口岸使用NII和扫描的更广泛背景，即作为平衡政府对收入保护、安全/安保和贸易便利化的关注的工具。

BOX 7.6

欧盟认为有必要进行X光扫描

技术在提高货物检查的效率和可检查的货物数量方面显然都有作用。集装箱检查技术具有重大意义，因为它可以帮助海关快速和容易地回答“箱子里有什么？”这一至关重要的安全问题。使用X射线和伽马射线技术的非侵入式检查（NII）设备正被部署在边境口岸、海上和机场。NII设备允许海关当局对集装箱内的物品有一个直观的图像；与实际卸载集装箱相比，它是审查集装箱内物品的一个相对容易的方法。



辐射扫描技术也是一个重要的工具。辐射检测门户已经在欧盟东部陆地边界的大多数主要过境点使用。运送货物进入欧盟的卡车都要经过这些门户。目前，也有越来越多的海港在货运码头的大门口安装这种门户。它有利于对运输工具和货物进行有效的扫描和检测，对贸易的延误有限。

在收入保护方面，最明显的应用是核查舱单，这有两个方面：未申报和少申报的物品。通过使用扫描仪和NII，可以对托运货物中的物品进行合理的统计。然后就可以确定是否有物品没有申报或申报不足。

下一个问题是安全/保障问题。自从美国发生9/11袭击事件后，整个世界都对恐怖分子的威胁保持高度警惕。NII和扫描可以被用来帮助阻止那些准备被恐怖组织使用的物品。还有一些更传统的非法活动可以通过扫描来解决。四个最大的传统问题是：

武器：这一类主要包括常规武器，如小武器、迫击炮、刀具等，这些武器可能被用于恐怖主义或有组织犯罪。

CBRNE：化学、生物、辐射、核和爆炸威胁和材料通常包含在大规模毁灭性武器（WMD）的标题下。这些武器能够造成大规模伤亡。

毒品：尽管毒品本身不一定构成恐怖主义威胁，但它们是许多国家政府的主要关切，特别是因为毒品贸易产生的收入可以用来资助恐怖主义网络。据不同来源估计，非法毒品贸易的年价值为数十亿美元。-

人口偷渡和贩运：这是一个很大的部门。在许多情况下，人们被偷运到运输集装箱或车辆的暗格中。这一问题涉及国家安全和国家主权。

在贸易便利化方面，关键的事实是

方框 7.7 介绍了世界海关组织《SAFE 标准框架》中的进一步认可，标准 3，“检查设备的现代技术”（WCO，2005 年，第 11 页）。

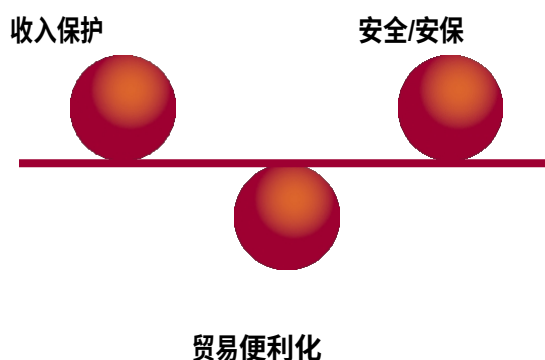
BOX 7.7

世界海关组织SAFE标准框架：关于非侵入性检查的标准3

"在有条件的情况下，应根据风险评估，提供非侵入性检查设备和辐射探测设备，并用于进行检查。这种设备是

迅速检查高风险的集装箱或货物，而不干扰合法贸易的流动，是必要的"。

图7.3 贸易便利化的平衡行为



货物运输量的增长速度与安全/安保的威胁和政府确保其收入的愿望一样快。这使得贸易便利化成为一个重要的优先事项。NII和扫描是实现这一目标的手段。扫描一个集装箱（NII）通常比物理检查要快得多。

扫描技术的优势可以归纳为以下几点：

- 贸易便利化、安全/安保、收入保护；
- 避免了开箱托运的必要性；
- 避免延误，从而减少通关罚款和相关费用；
- 提高竞争力；
- 更好更快地检测同质货物中的不正常现象；
- 侦查非法贸易；
- 更有效地利用现有人力资源；
- 促进自愿遵守。

7.7.4 风险管理：非侵入式检查的一个关键因素

适当的风险管理方案是非侵入式检查的一个关键因素。扫描和非侵入式检查绝不应该

BOX 7.8

世界海关组织秘书长关于百分之百扫描的讲话

世界海关组织和其他利益相关者已经批评了美国关于100%扫描的立法。2007年12月，世界海关组织和私营部门协商小组（PSCG）通过一项联合决议，对100%扫描表示关切。该决议强调，这一措施可能会损害世界贸易以及经济和社会发展，因为它将“引入一个重要的非关税贸易壁垒，给贸易和经济带来不成比例的基础设施、操作和库存成本”。该

以临时的方式进行。必须使用真正的情报来确定哪些托运货物是高风险的，因此需要检查。风险管理是适当的方式来提供这种信息。

美国的100%扫描法是扫描和NII出错的一个例子。方框7.8改编自世界海关组织当选秘书长Kunio Mikuriya在2008年就这一问题发表的演讲（WCO，2008）。

7.7.5 货物的扫描器

下一节考虑了一些适合检查货物的扫描仪：门式扫描仪、龙门式扫描仪、固定式扫描仪和移动式扫描仪。

门户扫描仪

门式扫描器是为高吞吐量而设计的（每小时超过50辆卡车）。在这个系统中，扫描仪保持静止，卡车以每小时几公里的速度穿过辐射束（出于明显的安全原因，车厢不被扫描）。门式扫描仪可以被重新定位。由于安全和高扫描速度的X射线输出功率有限，它可以被安装在港口大门或陆地边界；性能有限。

*优点：*高吞吐量；简单可靠（无移动部件）；与移动式扫描仪相比，操作员有更多空间。

*缺点：*性能有限；只有半固定的应用；不能扫描卡车的车厢。

龙门式扫描仪

对于可移动的龙门扫描仪，龙门结构是成像系统的支撑。在扫描过程中，整个系统沿着轨道移动，而车辆保持静止。理论上，该系统可在几周内重新定位，而实际上是在一到两个月内。它可以配备一个4MeV的X射线源（与移动扫描仪一样）或6MeV的X射线源，以获得更高的效率。

一台移动式龙门扫描仪由俄罗斯海关操作。



渗透；在这种情况下，它需要屏蔽或更大的安全区域以保证辐射安全。吞吐量从每小时25到35辆集装箱车不等；它可以被推荐为一个扩展版本，允许连续扫描两辆卡车。6MeV的版本可以被建议带有材料识别功能。

优点：可以比移动式扫描仪有更高的性能，尽管仍有一定程度的灵活性（可以搬迁）；与移动式扫描仪相比，操作员有更多的空间；复杂性较低，因此可靠性较高。

缺点：只适用于半固定的应用；对于高性能6MeV系统，根据制造商的规格，有必要采用屏蔽墙。

固定扫描器

固定式扫描仪是为非常高的穿透力（高达450毫米的钢材）和出色的图像质量而设计的。在扫描操作过程中，集装箱车辆在建筑物内的一个传送带上移动。固定式扫描仪是不可搬迁的，因为它们有大量的混凝土基础设施，这需要对辐射进行保护。固定式扫描仪配备了高能量和高功率的X射线源（6或9MeV），并且可以是单视角或双视角（侧视图和顶视图）。吞吐量约为每小时20至25辆卡车（如果有特殊的传送带设计可能会更多）。

方框7.9（部分）转载了Maxim Kelly发表在*ElectricNews*上的一篇文章（Kelly，2006年2月13日），可在威视的网站上查阅。

BOX 7.9

爱尔兰海关官员获得X光视野

移动式X射线扫描仪是爱尔兰政府在打击毒品和烟草走私的武器库中的一项高科技。

爱尔兰海关官员正在使用一种可在30分钟内部署的卡车式X射线扫描仪进行移动。该扫描仪适用于扫描航运集装箱、拖车、汽车、货车和客车，并将被部署在爱尔兰所有的渡口和港口。该设备将由两个经过专门培训的税务人员组成的三人小组操作，以猎取非法毒品、违禁品、爆炸物、枪支和偷渡者。

优点：非常高的穿透力，出色的图像质量，双视角选项；材料鉴别选项，大型建筑有可能增加办公空间。

缺点：昂贵；大型永久性基础设施（仅适用于固定应用）；涉及重型机械元件（传送带、屏蔽门）。

移动扫描器

移动式扫描仪完全适用于在港口内的任何地点、路边检查站或称重站对卡车拖车进行随机或例行检查。它们是完全自主的，不需要外部基础设施（尽管当它们在固定的扫描地点使用时，建议这样做）。通常情况下，在扫描过程中，被扫描的车辆保持静止，而扫描仪则移动过去。吞吐量从每小时20到25辆集装箱车辆不等。最强大的移动扫描仪配备了一个4MeV的X射线源，可以穿透280毫米的钢铁，并具有良好的图像质量。

优点：灵活性，流动性。

缺点：复杂程度需要更多的维护，可靠性低于固定/可移动扫描仪，操作空间有限。

2004年12月，收入部与中国X射线制造商威视签署了一份价值300万欧元的合同，其中包括设备维护和海关官员的培训。威视自1997年以来一直在制造集装箱扫描仪，并已在全球范围内售出180多台，其中16台在欧洲。该公司专门生产静态和移动式X射线扫描仪，不使用放射源，以避免昂贵和不环保的废物处理。爱尔兰海关官员将使用的系统使用高能量的线性加速器来产生X射线，这些射线是

通过成像软件输入。然后，官员们研究实时图片以检测非法货物。

税务局的一位发言人在接受ElectricNews.net采访时说，新的移动系统类似于一辆大货车，有两个伸出来的手臂，可以上下扫描集装箱。

新设备将有助于解决集装箱式毒品和违禁烟草走私问题。

"联合国毒品问题办公室估计，2003年全球非法毒品市场的价值超过4290亿美元。而随着世界各地的走私者越来越狡猾，侦查工作也越来越困难。这就是为什么必须为那些必须与走私者作斗争的人提供必要的工具，"总理在移动系统的启动仪式上说。

7.7.6 扫描仪性能的标准

扫描仪可以根据其在给定的吞吐量下显示或多或少清晰和详细的物品图像的能力来进行排名。成像性能有三个标准，它们与辐射源的能量功率和扫描速度密切相关：穿透力、对比度灵敏度和分辨率：

- 穿透力是最重要的标准。辐射越高，渗透性越好；
- 对比度敏感度在区分货物内的各种类型的项目中起着重要作用。对比度越高，越容易区分叠加在图像上的各种物品；
- 分辨率是指提供具有更大或更少细节的图像的能力，因此决定了可以识别物品的难易程度。

这些性能取决于扫描速度。扫描速度的提高会带来性能的下降。

7.7.7 扫描仪的选择

选择一个合适的扫描仪是至关重要的。建议海关和安全供应商使用具有高穿透力和出色的图像分辨率的扫描仪（线型传感器中超过1000个独立的探测器），其吞吐量至少为每小时20辆卡车，原因如下。低穿透力（低于200毫米的钢材）不能准确检查重载货物。当穿透力不足以看穿货物时（图像中会出现暗色部分），就不可能核实清单。在这种情况下，负责图像分析的操作员没有其他选择，只能让卡车离开或将其送去进行实物检查，尽管他可能没有任何真正的怀疑理由。这种情况对扫描过程反映不佳，可能会引起合法商人的不良反应。

因此，使用基于伽马射线、反向散射或低能量X射线技术的扫描仪并不总是适合于货物检查和舱单核查。

- 背向散射提供了一个很好的图像，但只是货物表面以下几厘米的地方；根本不可能对货物进行任何深度的检查。
- 移动扫描仪上的伽马射线技术不允许真正的穿透力超过约160毫米，显示的图像质量非常差（除非

使用非常高强度的放射源），这不能满足适当检查的要。此外，使用或误用可能非常危险的放射性辐射源

构成了一个重大的安全和安保问题。

- 穿透力低于200毫米的 *低能量* 扫描仪不适合用于货物检查，除了扫描空卡车和集装箱或一些非常特殊的应用。

非侵入式检查方法的例子。



方框7.10改编自国际移民组织2010年 *评估和监测团 (AMT) 的报告。加强西巴尔干地区和土耳其的综合边境管理* (国际移民组织/国际移民组织, 2010年, 第63-64页)。

BOX 7.10

前南斯拉夫的马其顿共和国的新设备和技术

前南斯拉夫的马其顿共和国海关总署引入了中央视频监控系统 (CCTV40)，该系统在许多边境口岸投入使用。该系统实现了实时视频监控，有助于发现和防止边境官员的走私和腐败行为。海关当局还推出了闭路电视监控系统的指导方针和操作指南，包括记录、传输和风险分析及选择性。此外，车牌识别系统 (LIPRE) 已在主要的边境口岸投入使用 (共覆盖132条车道)。

已经建立了一个具有警报功能的数据库，其中包含所有被记录的车牌。(《2010年AMT报告》，第63页)

海关总署目前在主要的边境口岸使用四台移动X射线扫描仪检查货运车辆和集装箱，并在机场和主要邮局使用一些较小的扫描机器。海关还负责操作

辐射门户监测器 (RPM) 在边境口岸；目前在10个边境口岸设置了12个，并计划大幅增加这一数量。

- **中能量**（2到3eV）扫描仪提供的穿透力从200到250毫米的钢材；尽管图像质量很好，但在集装箱满载的情况下，它不足以覆盖所有的检查需求。
- **高能**（3.5MeV和以上）扫描仪提供了250毫米以上（通常是280毫米）的钢铁穿透力，这对大多数（但不是所有）货物来说是足够的。这些扫描仪被推荐为符合适当的检查与舱单核查的需要。

满足检查和舱单验证需求的必要性能可以通过移动式扫描仪或可移动式扫描仪获得，其X射线能量至少为4MeV。这种扫描仪代表了性能和成本之间的良好权衡。

7.7.8 CBRN探测

任何政府的一个主要关切是化学、生物、放射性和核材料带来的威胁。政府必须能够在这些材料进入其国家之前进行拦截。

化学材料的检测

今天，化学威胁主要不是与已知的国家化学战计划有关，而是与以下方面有关



其他非侵入性检查的例子。

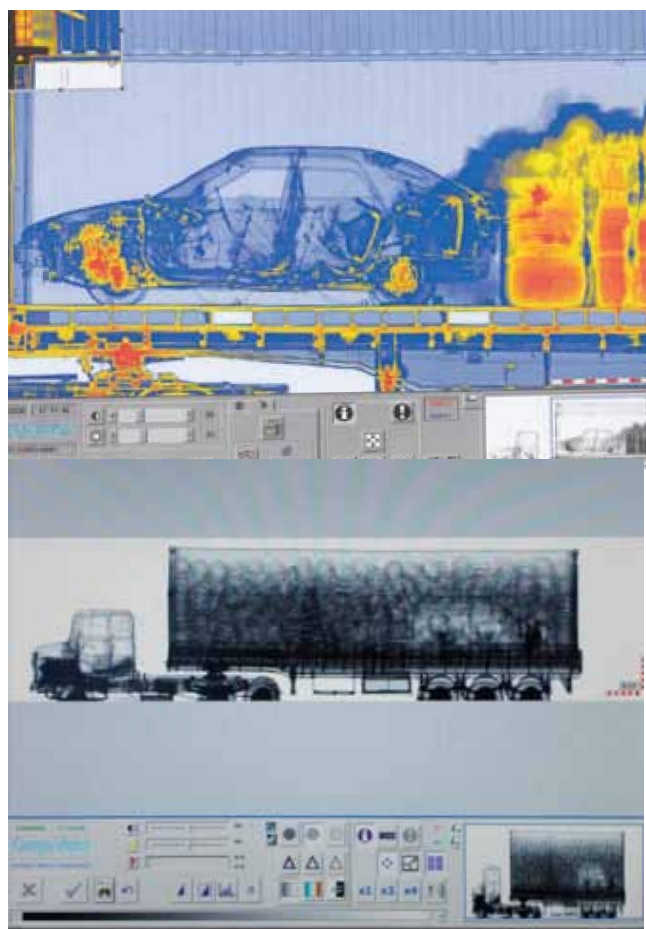
恐怖主义和涉及大量低毒性化合物的事故的可能性。因此，找到适当的检测技术变得更加困难，特别是由于毒剂的数量显著增加，需要一个大的动态范围来检测化学战剂（CWA）或有毒工业化学品（TIC）的微量。

有两种类型的探测器适用于化学探测：“站立”和“靠近”。使用傅里叶变换红外（FTIR）的对峙检测设备是最常用的。拉曼光谱和激光诱导分解光谱（LIBS）在较短的距离内使用。更高端的设备是那些在所有意图和目的上都是实验室仪器，通常使用质谱（GC-MS）作为其检测技术。

应该指出的是，许多用于化学检测的较新设备也可用于爆炸物检测。

生物材料的检测

不幸的事实是，生物战剂（BWAs）极难检测，原因有几个。首先，由于感染人类所需的生物战剂的数量非常少，探测器必须非常敏感。其次，这种敏感度有其不利的一面，即普通环境中含有非常多的生物战剂。



大量自然发生的生物颗粒是无害的。由于这些无害的颗粒很难与生物武器区分开来，因此往往会出现大量的错误警报。最后，速度是关键。鉴于生物武器的特点，它们必须被迅速识别，以便在接触之前采取预防措施。

因此，在实践中，通常会有一个组合的传感器。其中一个持续对空气进行采样，并将作为第二个传感器的触发器，用于分析颗粒。目前正在开发一些技术，以协助检测BWA，其中包括：

- 气溶胶尺寸和形状分析仪（ASAS）；
- 荧光空气动力学粒子测定仪（FLAPS）；
- 生物报警监测器（BAM），使用光谱法确定元素属性。

探测放射性和核材料

放射性和核(RN)探测技术在过去几年中得到了发展，以适应不同行动的具体需要。因此，特别是与化学和生物威胁的探测系统相比，RN探测器具有非常高的技术水平。市场上有相当多的不同设计。

与核安全有关的、专门用于边境监测的现有辐射探测设备包括：

- 放射性同位素识别器（RID）；
- 高灵敏度的中子搜索探测器（NSD）；
- 便携式辐射扫描器（PRS）；
- 光谱个人辐射探测器（SPRD），它有助于保护边境机构人员免受可能的RN威胁（早期预警）。

固定仪器通常用于边境控制点、机场和港口，以及关键基础设施的入口处：

- 辐射门监测器（RPM）；
- 光谱辐射门监测器（SRPM）。

7.7.9 对人员、行李和车辆进行扫描

对货物的非侵入性检查历来是各机构在边境口岸的主要重点。然而，如今，对人员、行李和车辆的扫描已

变得与货物扫描同样重要。

为这种类型的扫描所开发的主要技术之一是反向散射X射。传统的X射线设备依赖于X射线通过被检查材料的传输。另一方面，背向散射是利用反射的X射线来形成图像。

背向散射图案取决于材料特性，对有机材料的成像有好处。

以下是背向散射的几个值得注意的应用：

- 对人进行身体扫描；
- 对只有一面可供扫描的物体进行扫描；
- 对行李进行扫描；
- 对邮件进行扫描；
- 扫描除满载的集装箱以外的车辆。

优点：背向散射X射线技术的主要优点是，它不仅可以用来扫描无机物，还可以扫描生物。这是可能的，因为它的电离辐射水平低。背向散射可用于区分不同的材料，如毒品、爆炸物或金属，通过解释被扫描物体的Z数。

缺点：由于X射线的穿透深度有些限制，它不能用于扫描集装箱。也许最广为人知的缺点是对隐私的侵犯。许多人对全身扫描的想法及其产生的图像感到不安。

7.7.10 非侵入式检查中的基本考虑概要

1. 要明白，检测设备不是万能的：它是一种工具；
2. 确定你的边界过境点最重要的关注点是什么；
3. 研究什么系统能最好地帮助解决你的关切；
4. 评估价格、性能和投资回报；
5. 如果一个系统符合你的期望，就投资；
6. 确保你对检测设备的使用是通过一个强有力的风险管理方案来协调的；
7. 再次记住，检测设备不是万能的：你仍然必须管理它的使用。

总结

不仅是贸易量在急剧增加，而且贸易的速度和贸易环境的复杂性也在增加。任何雄心勃勃发展国际贸易的国家都必须发展其边境业务，无论是在数量上还是在速度上，尤其是信息和通信技术的发展对于保持货物在边境的快速流动是必不可少的。各国必须提高其处理复杂的边境业务的能力。

众多已经存在和尚待缔结的贸易协定。边界也受到当地国内产业的复杂程度以及其产品进入全球供应链的要求的影响。幸运的是，有许多信息和通信技术系统，从“现成的”系统到为特定客户需求定制的产品。一个健全的采购程序对于决定最佳的投资是必要的。有一点是明确的：现代边境管理根本不可能只靠手工完成。

参考文献

- Cotecna, *货物扫描服务*, 2010年, 日内瓦[pdf]。可登录www.cotecna.com/com/Images/Scanning_Brochure_screen-A4.pdf [最后访问日期: 2011年2月22日]。
- 阿塞拜疆国家海关委员会主席Ajdyn Aliev (2010年访谈) [网站]。可从<http://ru.trend.az/capital/customs/1623663.html>和www.customs.gov.az/ru/sw_sut.html [最后一次访问是2011年9月28日]。
- De Wulf, Luc, and Sokol, José B. (eds.), The World Bank, Washington, D.C., 2005, *Customs Modernization Handbook* [pdf]。可从http://siteresources.worldbank.org/INTEXP/COMNET/Resources/Customs_Modernization_Handbook.pdf [最后访问日期: 2011年2月15日]。
- dlharbour, 2011年, 爱尔兰海关官员扫描 (图7.6), [电子版]。可从www.dlharbour.ie/ [最后访问日期: 2011年2月10日]。
- 欧盟委员会 (EC), 税收和关税联盟总局, 2006年, *供应链安全: 欧盟海关在反恐斗争中的作用*[pdf]。可从http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_security_en.pdf [最后一次访问是2011年8月22日]。
- 俄罗斯联邦海关总署, 2011年[网站]。可登录www.customs.ru [最后访问日期: 2011年9月28日]。国际移民组织, *评估和监测团 (AMT) 报告: 加强西巴尔干地区的综合边境管理*
- 土耳其, 布达佩斯, 2010年。可从http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf [最后一次访问是2011年3月31日]。
- 凯利, 马克西姆, "爱尔兰海关官员获得X射线视野", *ElectricNews*, 2006年2月13日。也可从www.nuctech.com/view_en.jsp?sjlm=57&urlbh=7&bh=211 [最后访问日期: 2011年2月22日]。
- Kunio, Mikuriya, 2008, 世界海关组织当选秘书长, 关于SAFE标准框架的演讲, 2008年11月12日, 布鲁塞尔/世界海关组织[pdf]。可从www.wcoomd.org/speeches/?v=1&lid=1&cid=10&id=111 [最后访问日期: 2011年2月22日]。
- 救生船, 2011年, 背散射生成的全身图像 (图7.5) [电子版]。可从<http://lifeboat.com/en/security.preserver?print> [2011年2月23日访问]。
- Matsumoto, Takashi, 2006, *世界海关组织海关数据模型*, 布鲁塞尔: 世界海关组织, 联合国亚太经社会第二届内陆和过境国家区域会议, 曼谷[pdf]。可从www.unescap.org/tid/projects/da6_symposium_s4matsumoto.pdf [最后访问日期: 2011年2月24日]。
- npd-solutions, 2011, *发展评估总结*[电子版]。可从www.npd-solutions.com/image4.gif [最后一次访问是2011年8月22日]。
- Rapiscansystems, 2011, *Portal scanner* [electronic print]。可从www.rapiscansystems.com [最后一次访问是2011年8月22日]。白俄罗斯共和国国家海关委员会, [网站]。可登录www.gtk.gov.by [最后一次访问是2011年9月28日]。

联合国贸易和发展会议，2011年，*约旦ASYCUDA++项目的评估*[在线]。见www.asycuda.org/EvJordan.asp [最后一次访问是2011年8月22日]。

联合国欧洲经济委员会，2003年，*单一窗口概念*，布鲁塞尔，联合国欧洲经济委员会[pdf]。可从

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECE/UNPAN019892.pdf> [最后一次访问是在8月22日。

2011]。

联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，2006年，曼谷，《*信息和通信技术应用的准则*》。

亚洲及太平洋地区内陆国家的贸易和运输便利化[pdf]。可登录www.unescap.org/idd/pubs/ict_guidelines_for_ttf.pdf [最后访问日期：2011年9月21日]。

美国国土安全部，海关和边境保护局，2011年，*ACE [自动商业环境] 101* [pdf]。可从

www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/automated/modernization/ace/ace101.ctt/ace101.pdf [最后访问日期：2011年9月21日]。

英国皇家税务与海关总署和商业、创新与技能部/BIS，2009年，《*简化跨越英国边界的贸易：A Plan of Action*》[pdf]。可从

www.bis.gov.uk/files/file53811.pdf [最后一次访问是2011年9月21日]。在英国开放网站上公开提供。

7.信息和通信技术与非侵入式检查

政府对公共部门信息的许可，2011年，来自www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [最后访问日期：2011年9月27日]。

世界海关组织，1999年，布鲁塞尔，*修订的京都公约*[pdf]。可从www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [最后一次访问是2011年2月18日]。

世界海关组织，2004a，布鲁塞尔，《*京都公约*》*信息和通信技术应用指南*京都信息和通信技术指南；pdf。可从www.iata.org/SiteCollectionDocuments/Documents/Kyoto ICT Guidelines e.pdf [最后访问日期：2011年2月18日]。

世界海关组织，2004b，布鲁塞尔，*独特的托运参考*[pdf]。可从www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/UCR_new_e.pdf [最后一次访问是2011年2月23日]。

世界海关组织，2005年，布鲁塞尔，*SAFE全球贸易安全与便利标准框架*[pdf]。可从www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/safe_package/safe_package_I.pdf [最后访问日期：2011年2月18日]。

世界海关组织，2007年，布鲁塞尔，*世界海关组织数据模型：单一窗口数据协调*[pdf]。可从www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/Data_Harmonisation.pdf [最后访问日期：2011年2月23日]。

世界海关组织，2008年，布鲁塞尔，*世界海关组织数据模型：一般信息*[pdf]。可从www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/SW%20Initiatives/WCO/002-General%20Info.pdf [最后访问日期：2011年8月12日]。

World Trade Ref, 2008, *Automated Commercial Environment (ACE)* [online].见www.worldtraderef.com/wtr_nl/WTR_site/ACE.asp [last accessed 10 Aug. 2011]。

进一步的阅读和资源：

联合国欧洲经济委员会（UNECE）的网站：www.unece.org

联合国贸易便利化和电子商务中心（UN/CEFACT）的网站：www.unece.org/cefact 世界经济论坛，2009年，编辑。Sumitra Dutta 和 Irene Mia, *2008-2009年全球信息技术报告：移动性在一个*

网络世界[pdf]。可从<https://members.weforum.org/pdf/gitr/2009/gitr09fullreport.pdf> [最后访问日期：2011年2月24日]。

8

人力资源管理

目录

简介	196
8.1 促进公共服务的诚信和透明、 包括在海关和边境服务方面	197
8.1.1 透明国际： 国际腐败监督机构	198
8.2 确定战略方向	199
8.3 设计一个人力资源管理系统	200
8.3.1 行为准则	201
8.3.2 世界海关组织修订的《阿鲁沙宣言》： 人力资源管理和反腐败斗争	209
8.4 部署人力资源	210
8.4.1 组织结构	210
8.4.2 组织变革	210
8.4.3 一个成功组织的关键	210
8.4.4 自治区税务局	211
8.4.5 制定劳动力计划	211
8.5 产生所需的人力资源	212
8.5.1 招聘信息	213
8.5.2 培训	213
8.6 投资于人力资源开发和绩效	217
8.6.1 工作人员的报酬（财务和非财务奖励）。	217
8.6.2 职业规划	218
8.6.3 绩效评估	219
总结	221
参考文献	221
方框8.1 腐败的代价	197
方框8.2 美国海关和边境保护局的任务声明	198
方框8.3 欧盟委员会为海关制定的人力资源管理战略	199
方框8.4 行为准则：关键议题和问题	201
方框8.5 人力资源管理手册中关键要素的指示性调查	201
方框8.6 世界海关组织道德和行为准则范本，第1-11节	203

方框8.7	海关的反腐败改革：汲取的经验教训	209
方框8.8	俄罗斯联邦海关总署的反腐计划	209
方框8.9	解决乌干达税务局（URA）的腐败问题	210
方框8.10	玻利维亚海关工作人员的革新	212
方框8.11	欧安组织边境管理工作人员学院	214
方框8.12	欧安组织在吉尔吉斯共和国的海关培训发展项目 ： 2009-2012年	215
方框8.13	哈萨克斯坦：招聘海关官员	216
方框8.14	海关的人力资源管理：土耳其的例子	217
方框8.15	低工资水平真的是一个因素吗？	218
图8.1	基于战略的绩效管理	220

8. 人力资源管理



简介

"人是一个组织最大的资产"。我们经常听到这种说法。它是真的还是只是一个响亮的短语？这绝对是真的。拥有具有正确技能的正确的人从事正确的工作，对于成功或失败至关重要。人力资源管理（HRM）是任何组织所面临的最重要的挑战。对受人力资源管理影响的主题的广度怎么强调都不为过，也不可能高估其对绩效的积极和消极影响。

这自然也适用于海关和其他边境机构。海关/边境机构的工作主要包括对车辆、货物和船只进行人工检查的时代已经过去了。在那些日子里，劳动没有被信息管理所驱动。今天，重点更大了。例如，风险管理在很大程度上依赖于信息管理。这种转变要求新的技能，超越了过去的要求。现在，海关/边境当局被要求对其运作的有效性和效率承担公共责任。对他们的专业性和完整性提出了更高的要求。

然而，在海关/边境管理部门内部仍然缺乏对适当的人力资源管理的重视。世界银行技术援助项目的统计数据表明，人力资源管理得到的关注相对较少（De Wulf 和 Sokol, 2005, 第 132 页）。在 1982 年至 2002 年的所有项目中，只注意到：人员配置（20%）、招聘（15%

与本章最相关的问题如下：

- 你的组织是否有一个人力资源管理战略？
- 我们如何制定人力资源管理战略？
- 有哪些关键问题？
- 哪些政策和程序对成功至关重要？

）、培训（45%）、行为准则（15%）、以及择优晋升、薪酬和福利、内部控制（分别为 15%、25%和 10%）。像海关背景下的评估或风险管理这样的主题已经获得了大量的信息和指导，但人力资源管理的信息和指导却很缺乏。

什么是人力资源管理

人力资源管理涉及到人的方面，通常在一个组织中履行工作人员或支持职能。它的作用是在人力资源管理问题上为一线员工--那些直接参与生产组织的产品和服务的员工提供帮助。获得人们的服务，发展他们的技能，激励他们保持高水平的表现，并确保他们的持续承诺，对实现任何组织的目标都是至关重要的。有人提出，人力资源管理的具体方法应该围绕四个功能：人员配置、培训和发展、激励和维护（De Cenzo和Robbins，1996，第8页）。

人力资源管理的一个基本战略原则是，充分利用人们的能力是实现可持续竞争优势的关键。这需要一套独特的综合就业政策、方案和实践。这里介绍的人力资源管理职能是规划、招聘和选拔、评估和绩效管理、奖励管理、职业发展、雇员关系、健康和安全以及工会与管理层的关系。

建立人力资源管理战略

一个运作良好的人力资源部门需要一个战略。这一战略在实现组织的整体目标方面发挥着重要作用。它不仅阐明了人力资源部门对整个组织的方向、使命、愿景和核心价值观的理解和支持，而且还具体定义了人力资源管理部门将如何支持组织内各部门完成其目标。

人力资源人员应在所有利益相关者的协助下制定人力资源管理战略。它应该被纳入组织的更广泛的目标中。关键的一点是，该战略必须在组织内得到广泛的接受，尤其是在高层管理人员中。人力资源部门应定期提供反馈，例如，通过新闻简报或展览。在可能的情况下，战略的有效性应以实际情况表示，如

雇员流失率或腐败的减少。

从本质上讲，人力资源管理战略解决的是组织的“人”的因素。在美国海军部题为《21世纪战略人力资源管理》的千年文件中，人力资源管理战略是为了确保：1：

- 该组织雇用了合适的人员；
- 这些人有正确的技能；
- 这些人的行为与组织的核心价值观相一致；
- 这些人得到了适当的补偿；
- 有一个适当发展这些人的技能和能力的计划。

该文件还考虑了如何建立和实施人力资源管理战略的问题。这一过程被认为主要由六个步骤组成：

- 1) 确定战略方向；
- 2) 设计一个人力资源管理系统；
- 3) 部署人力资源；
- 4) 产生所需的人力资源；
- 5) 投资于人力资源开发和绩效；
- 6) 评估和维持组织能力和绩效。

方框8.1讨论了腐败的成本，摘自亚洲开发银行（ADB）关于反腐败的在线出版物（ADB, 2011）。

BOX 8.1

腐败的代价

许多关于个案中腐败成本的研究描绘了一幅令人不安的画面

：资源损失、浪费或用于次优用途：

- 据一些估计，多达300亿美元的对非援助最终落入外国银行账户。这一数额是加纳、肯尼亚和乌干达的年度国内生产总值（GDP）总和的两倍；
- 在过去的20年里，一个东亚国家估计因腐败而损失了480亿美元，这个数字超过了其全部外债406亿美元；
- 另一个亚洲政府的内部报告发现，在过去十年中，国家资产减少了500多亿美元，主要是因为腐败官员故意低估它们的价值，将大宗财产股权交易给私人利益集团或国际投资者以换取报酬；
- 在一个南亚国家，最近的政府报告显示，由于管理不善

这些步骤中的前五个被作为本章五个部分的标题。每一节都考虑了各自阶段要解决的主要问题，并在可能的情况下，介绍了实地的最佳做法和案例研究。第六个步骤在本手册第九章“衡量边境机构绩效：基准化的选择”。

8.1 促进公共服务，包括海关和边境服务的诚信和透明

人们想知道他们的政府是如何花他们的钱的。只有通过政府的透明度和建立有效的民主控制机制，才能让人们对这个问题有一个答案。

透明度意味着公众可以不受限制地获得有关公共部门决策和绩效的及时和可靠的信息（Armstrong, 2005年，第1页）。透明度的需求虽然没有明确的定义，但却被联合国会员国视为一个基础性的问题。

和腐败，每天共有约5000万美元被挪用。总理最近公开表示，大多数官僚和行政机构从上到下都是腐败的；

- 在北美的一个城市，通过消除黑手党对垃圾行业的控制，企业能够从每年15亿美元的垃圾处理费中削减3.3亿美元。一个特别的问题是组织犯罪对监管机构的渗透；
- 对几个亚洲国家的腐败对政府采购政策的影响的研究表明，这些国家的政府为货物和服务支付的费用比原来多20%到100%；
- 腐败可能使许多政府损失多达50%的税收收入。当一个拉丁美洲国家的海关官员被允许收取他们所收税款的一定比例时，海关收入在一年内增加了60%；
- 一些关于腐败在一个欧洲国家的作用的估计得出的结论是，腐败使这个国家的政府未偿债务总额膨胀了15%之多，即2000亿美金。在一个城市，反腐败举措将基础设施支出的成本降低了35%-40%，使该市能够大幅增加用于维护学校、道路、路灯和社会服务的支出。



到目前为止，TI的主要成就是提高了全球对腐败的认识水平。腐败问题现在已经在国家、地区和世界范围内牢固确立。

公共行政和良好公共治理的原则。联合国也承认有必要在信息获取、采购和高层招聘方面提高透明度（联合国，2005）。

没有透明度，公众对政府的信任就会受到严重损害。说得更具体一点，透明度是减少对腐败的怀疑和恐惧的一种手段。世界上所有国家的人民都期望他们的公务员能够为公共利益服务，并将人民的需求置于自己的需求之上。人们期望他们的政府创造一个公平的竞争环境，期望他们的公务员在履行职责时不接受或索取公众的任何报酬。

下面我们简要介绍一下透明度和腐败的一些基本问题。将讨论腐败的代价，提到一些参与追踪和消除腐败的国际组织，并介绍关于透明度和腐败的各种国际协议。

8.1.1 透明国际：国际腐败监督机构

透明国际（TI）是一个打击腐败的全球公民社会组织。根据其网站，它的使命是建立一个世界性的联盟，以结束腐败及其对世界各地的男人、女人和儿童的破坏性影响。它的目标是让人们团结起来，创造一个没有腐败的世界（透明国际，2011a）。

TI的业务遍及全球，在世界各地设有90多个办事处（或分会）。TI的正常政策不是直接调查腐败，而是通过充当促进者，将政府、民间社会、企业和媒体的相关参与者聚集在一起，协调反腐败斗争。

议程。国际货币基金组织、世界银行和联合国等国际组织都承认，消除腐败是全世界经济成功的主要因素之一。TI还在起草《联合国反腐败公约》（UNCAC）方面发挥了作用。

正如在其网站上所指出的，TI使用几种工具来帮助打击腐败（Transparency International, 2011b）：

- 1) 一年一度的清廉指数（CPI）衡量的是全世界180个国家和地区的公共部门腐败程度。由于它是基于13个不同的专家和商业调查，CPI可以被恰当地描述为“调查的调查”；
- 2) 1999年首次发布的行贿者指数（BPI）关注腐败的供应方，根据主要出口国在国外做生意时使用贿赂的倾向对其进行排名；
- 3) 全球腐败晴雨表是一项调查，评估世界各国公众对腐败的普遍态度和腐败的经历。

BOX 8.2

美国海关和边境保护局的任务声明

我们是我们国家边界的守护者。我们是美国的前线。

我们在我们的边界内外保护美国的家园

。

我们保护美国公众免受恐怖分子和恐怖工具的侵害

。

我们坚定不移地执行美国的法律，同时通过合法的国际贸易和旅行促进我们国家的经济安全。

我们以警惕、诚信和专业精神为美国公众服务。

CBP的核心价值

警惕性是我们确保所有美国人安全的方式。我们不断保持警惕和警觉，以阻止、发现和防止对我们国家的威胁。我们在保护我们国家的过程中表现出勇气和英勇。

为国家服务体现在我们的工作中。我们致力于捍卫和维护美国的宪法。美国人民委托我们保护祖国和捍卫自由。

诚信是我们的基石。我们以最高的伦理和道德原则为指导。我们的行动为我们自己和我们的机构带来荣誉。

8.2 确定战略方向

第一步是确定有关组织的愿景、使命和核心原则。

上一页的方框8.2介绍了美国海关和边境保护局（CBP）的使命宣言和核心价值观。这种声明可以是宏大的，但这并不是必须的。它们也可以简单地说明该组织打算实现什么，以及在实现其目标时追求什么价值和/或原则。

这样的声明使组织的使命、愿景和核心原则变得清晰。然而，在确立任何目标之前，你必须咨询所有相关的利益相关者。收集所有利益相关者的意见是至关重要的。其中最重要的是

高级政策制定者。必须征求他们的意见，他们必须明确表达对该战略的接受。

与利益相关者的讨论为制定一系列的目标提供了基础。这些目标远没有必要过于详细，而是应该为组织提供一套广泛的目标。方框 8.3 给出了这样一套目标的例子，它来自欧盟委员会的手册《*海关蓝图*》：*通往现代海关的道路*（欧盟委员会，2007年，第21页）。请注意，方框中不仅有目标，还有支持性的关键指标。必须注意确保关键指标得到满足。

确定战略方向的最后一个要素是评估立法对组织的影响、

BOX 8.3

欧盟委员会的海关人力资源管理战略

1. 宗旨

建立一个有效的人力资源管理体系，支持实现海关总署的目标，以国家人事立法和国际标准为基础和约束，并明确认识到人是组织最宝贵的资源。

2. 战略目标

- 制定人力资源管理战略和人力资源管理政策和制度，所有这些都充分支持海关业务战略。
- 制定人力资源管理系统，确定结构内的职能、角色和责任的海关管理。
- 建立一个遵守并融入国家就业立法和这方面国际标准的人力资源管理体系。
- 开发人力资源管理系统，使海关管理部门能够根据适用的法律，在招聘、留用、绩效管理和评估、晋升、职业发展、培训和发展、调任、离职、解雇、退休和薪酬方面做出自己的决定。
- 开发一个人力资源管理系统，使行政部门能够招聘、保留和部署实现业务目标所需的人才。
- 开发一个人力资源管理系统，鼓励所有员工的积极性，并设法确保他们的满意、舒适和安全，以及他们的道德态度和行为。



组织平台

3. 关键指标

战略重点

- 人力资源管理体系和企业战略之间存在着明确的联系。
- 人力资源管理战略、政策和系统完全支持实现企业战略中规定的目标。

- 海关行政结构以及结构内的职能都有明确规定。
- 每个职能部门以及在每个职能部门工作的各级员工的作用和责任都有明确规定。
- 为行政部门内所有类别的工作制定了工作说明，其中强调了胜任工作所需的最低水平的知识、技能和才干。

法律依据

- 行政部门的就业规则在这方面符合国家就业立法和国际标准。

人事管理

- 一个有能力和有经验的高级管理人员，可以经常接触到最高管理层并对其产生影响，被任命为人事职能的负责人。
- 在招聘、留用、绩效管理和评估、晋升、职业发展、培训和发展、调职、离职、解雇、退休、薪酬和工作条件等方面都有独特的综合人事制度。
- 每个系统都有一个书面的和公布的政策，并在实践中提供和应用。



- 一个预测和规划系统已经到位，以预测和满足行政部门未来的就业需求。
- 对行政部门各职能部门的工作结构、负荷、等级和薪资表进行定期审计，以确保符合目的。
- 每个人事系统的运作都侧重于通过以下方式满足行政部门的业务需要
在适当的时间、适当的地点、以适当的费用雇用和部署具有适当能力的工作人员。
- 绩效管理系统已经到位，使行政部门能够收集和评估有关员工绩效的定性数据，并利用这些数据为员工的部署、发展、晋升和职业发展提供决策依据。
- 个别管理人员直接负责与自己员工有关的绩效管理系统，并接受使用该系统的培训。

正确。所有的人事制度都包含了海关道德蓝图中描述的原则。

- 管理者让员工参与其中，试图提高组织的质量和绩效。

积极性和满意度

- 高层管理人员既被视为承诺，也致力于为行政部门的所有雇员争取尽可能好的薪酬和工作条件。
- 健康和安政策已经到位并定期执行。
- 工作场所环境的设计是为了向所有员工提供现代和适当的办公场所、设施和设备。
- 通过调查问卷定期测量员工的满意度，并将结果作为改进人事政策和制度的指导方针。
- 管理人员定期（如每年）征求员工的意见，使他们能够表达自己的意见并确定期望。

来源：改编自《海关蓝图》：通往现代海关的途径（欧共体，2007年，第21页）。

在组织本身的法律框架和具体的人力资源立法方面，例如：

- 世界贸易组织最后文件
- 阿鲁沙宣言》(修订版)
- 修订后的《京都公约
- 双边和多边贸易协定
- 商品名称及编码协调制度(HS)

- 公务员工资表
- 业务健康和安立法
- 残疾工人立法
- 性骚扰法

与人力资源具体相关的国家劳动立法领域是：

- 平等就业机会立法
- 退休法律
- 吸烟立法



8.3 设计一个人力资源管理系统

第二步的重点是选择、设计和调整人力资源管理计划、政策和实践。新兴的人力资源管理政策、实践和最佳做法包括将某些非核心职能外包出去，采用灵活的工作方式和增加对信息技术的使用。然而，并不是每一个行业趋势都适合所有的组织。此外，对实施新的人力资源管理政策和做法进行成本效益分析是非常重要的。以新的职位分级制度为例，实施的成本（货币和再资源分配）可能超过潜在的好处。

建议采取的行动包括（Workinfo, 2010）：

- 确定支持组织目标所需的适当的人力资源计划、政策和实践；
- 确定人力再资源管理的相关最佳做法。

下面的方框8.5对人力资源管理系统的手册中通常包含的要素和程序进行了指示性调查。这份清单是在许多现实世界的资料基础上编制的。它并不详尽，只是为了让人们了解可能需要的政策类型。良好的实践倾向于有更多的细节而不是更少的细节。以清晰、简明和容易理解的术语说明的事情越多，组织就会越好。

本章的其余部分将讨论一些最佳人力资源管理实践的例子。然而，目前还没有明确的最佳实践准则。我们可以从私营部门获得指导，尽管这些做法

适宜于私营部门的做法不一定都适用于海关组织。

8.3.1 行为准则

行为准则规定了雇员的预期和禁止的行为形式。它以清晰、详细和实用的术语解释了某些行为的影响，并明确了如何在工作场所解决道德问题。

世界海关组织在其1993年的《阿鲁沙宣言》中承认了这一点，在2003年的《修订版阿鲁沙宣言》中也承认了这一点，其第7节内容如下（WCO，2003）：“任何有效的诚信计划的一个关键因素是制定、发布和接受一个全面的行为准则，该准则以非常实用和明确的条款规定了所有海关人员的行为。对不遵守行为的惩罚应在守则中明确规定，并根据违反行为的严重程度进行调整，同时辅以适当的行政和立法规定”。

此后，世界海关组织起草了《道德与行为示范守则》（WCO，2004年），它构成了任何海关管理部门的一个起点。各国的具体问题可以通过附件或附录来解决。

示范法》由11节组成：

1. 个人责任；
2. 遵守法律；
3. 与公众的关系；

4. 接受礼物、奖励、款待和折扣；
5. 避免利益冲突；
6. 政治活动；
7. 在金钱方面的行为；
8. 官方信息的保密性和使用；
9. 使用官方财产和服务；
10. 工作人员私人购买政府财产；
11. 工作环境。

见第203-208页的方框8.6。

BOX 8.4

行为准则：关键问题和疑问

- 是否采用了与世界海关组织模式相符的全面行为准则？
- 准则的内容是否清晰明确，工作人员是否理解对违规行为处罚的处罚？
- 是否要求所有的经理和主管以身作则，还是“对我们有一个规定，对你们有一个规定”？
- 是否要求所有工作人员阅读、理解并认可该守则？
- 是否采取了迅速和适当的行动来纠正任何被发现的违反守则的行为？
- 是否建立了一个定期审查程序？
- 在制定守则的过程中，是否征求了工作人员和客户的意见？

来源：改编自De Wulf和Sokol，2005年，第81页。

人力资源管理手册要素的指示性调查

概述:

- 总经理的前言，欢迎各位主管和经理的到来
- 本手册的目的
- 监督员的作用和职责
- 人力资源/人事经理的作用和职责

雇员补偿:

- 补偿理念
- 工作安排和工资结构
- 如何对工作进行评估?
- 职业道路和结构
- 薪酬惯例
- 差额和补助金
- 薪资调查

- 基于当地法律的法律要求
- 奖励性工资和奖金

- 遣散费：资格和程序
- 退休

招聘和选拔:

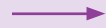
- 招聘指南
- 推荐信，对候选人背景的调查
- 内部招聘启事
- 遵守法律的细节

雇员认可:

- 特约工人、独立承包商
- 通过奖励获得认可
- 奖励：资格和程序

绩效管理:

- 绩效评估：如何进行绩效评估?
- 工作评估：如何对工作进行评估?
- 调职、晋升、降职和改叙



旷工:

- 出勤和守时: 规则和要求
- 短期缺勤, 包括病假、丧假、个人休息时间
- 请假, 包括长期病假、育儿假、家庭护理假、事假、军假、教育假、公共服务假
- 休息时间
- 用餐时间
- 公共假期
- 假期: 资格、应计和使用弹性工作制、替代时间表、远程办公

员工发展:

- 管理和员工培训政策

关于报销的准则:

- 旅行费用
- 使用公司车辆和报销个人车辆的业务使用费
- 餐费报销
- 社区俱乐部和民间组织的成员, 包括会费
- 参加贸易和专业组织, 包括缴纳会费

行为准则:

- 行为和表现的标准
- 终止
- 行为: 员工的行为准则和工作规则
- 个人仪表: 着装和外观的标准, 包括便装和制服
- 个人财务: 信用检查和扣押的准则
- 客户关系: 客户服务和使用电话的准则, 通知雇主可以监控商业电话谈话
- 使用通信系统: 正确使用雇主提供的设备 (包括电话、电脑、
雇主可能会访问和监控雇员的通信。

- 对本组织的事务进行保密
- 纪律: 渐进式纪律制度的准则
- 毒品、麻醉品、酒精: 禁止, 规定检测

雇员关系:

- 与就业有关的事故或疾病
- 机会平等政策
- 正常工作时间、加班规定和待命工资
- 残疾人住宿政策
- 性骚扰: 预防、解决问题
- 关于性侵犯案件程序的政策
- 禁止吸烟政策
- 争端和申诉的替代解决办法
- 工作中的怀孕
- 医疗程序: 医疗检查和询问的准则
- 严重疾病, 为患有艾滋病等严重疾病的员工提供住宿的政策
- 雇员隐私
- 工作区域的维护, 清洁要求
- 个人财产
- 通讯
- 缩编和临时裁员
- 人事档案, 记录的保留
- 健康福利, 灵活安排
- 工作中的用餐, 使用食堂
- 组织提供的教育援助的准则
- 雇员咨询, 关于个人和就业相关问题的指南

职业健康和安全:

- 传染性疾病
- 危机管理, 做好应对紧急情况的准备
- 员工安全: 确认公司有意遵守国家安全要求
- 安全: 安全准则、雇主财产的安全、搜查
- 工伤赔偿

资料来源: 弗吉尼亚州人力资源部, 2011年; Janapriya, 2008年; Modi, 2011年; CiteHr, 2011年。

BOX 8.6

世界海关组织《道德与行为示范守则》，第1-11节（截至2011年6月）

1. 个人责任

1.1. 一般规则

所有海关员工都必须承担遵守《道德与行为准则》的个人责任。特别是，海关员工必须

- 以诚实、谨慎、勤奋、专业、公正和诚信的态度履行职责；
- 努力达到最高的道德标准，以维持他们所服务的公众的信任和信心，而不仅仅是满足法律或程序要求的最低要求；
- 花时间阅读并理解《道德与行为准则》以及不遵守该准则的影响；
- 不持有与认真履行职责相冲突的经济利益；
- 不利用非公开的政府信息进行金融交易，或允许不适当地利用这些信息来促进任何私人利益；
- 除非《道德和行为准则》或任何法案、法律、法规、决定或指示中规定了例外情况，否则不得向任何寻求官方行动的个人或实体索取或接受任何礼物或其他具有货币价值的物品。
与海关合作，或进行海关监管的活动，或其利益可能因雇员履行或不履行职责而受到重大影响；
- 遵守所有与履行公务有关的法案、法律、条例、决定和合法指示，避免任何造成甚至是违反任何法案、法律、条例、决定或指示的行为；
- 以专业和礼貌的态度对待同事和公众成员；
- 公正地行事，不给任何私人组织或个人以优惠待遇；
- 避免公共资源的浪费和误用；
- 在遵守所有法律、政策、法规、规则、条例并按照其《道德和行为准则》履行职责时作出诚实的努力；
- 不故意做出未经授权的、旨在约束海关的任何类型的承诺或保证；
- 不披露或使用在执行公务过程中了解到的非公开信息，以使自己或他人受益；
- 不利用公职谋取私利；
- 保护和保存政府财产，不得将其用于授权以外的活动；

- 不从事与政府公务和职责相冲突的外部就业或活动，包括寻求或谈判就业；
- 向有关当局披露浪费、欺诈、滥用和腐败；



- 真诚地履行其作为公民的义务，包括所有公正的财政义务，特别是法律规定的税收等义务；以及
- 以积极的方式反映，并为海关和其雇员争光。

2. 遵守法律

2.1. 刑事犯罪

所有海关雇员都必须遵守法律。

海关雇员如果犯了特别是涉及违禁药物、欺诈、寻求或接受贿赂、非法进口或出口货物的罪行，将受到纪律处分和/或作为刑事诉讼结果适用的相关处罚。

所有海关雇员在得知自己是刑事诉讼或可能的刑事诉讼对象时，必须立即通知高级管理层。在收到此类信息后，高级管理层应决定是否保留该官员的正常职务，将其调至其他职务或暂停职务。

海关雇员不得利用其公职地位或在履行职责过程中建立的关系，不适当地影响或干扰正在进行的行动。

由内部调查海关雇员或外部执法当局考虑的。

2.2. 对海关及其雇员的投诉

公众对海关及其雇员的诚信充满信心是至关重要的。为了确保这种信任得到维持，投诉针对海关和/或个别雇员的案件必须得到及时和客观的调查。

2.3. 内部提出的指控

如果海关员工认为他们受到上级或同事的指示，以非法、不当、不道德的方式行事，或以任何方式违反了

如果在执行公务过程中发现《道德与行为准则》中的问题，他们有责任报告该事件

向高级管理层的指定成员或其部门/机构的调查单位报告。雇员应被特别告知并获得对此类行动的适当官方保护。在这方面，信息交流机制（如果存在的话）应该不受任何不当影响。

高级管理人员或调查单位必须采取有效措施，彻底调查所有此类指控。在某些情况下，特别是对高级官员的指控，可能有必要将调查提交给海关以外的机构。为确保公平，与该官员有关的人或

与该官员一起工作的人不应该参与调查。

不符合《道德与行为准则》的行为不应视为可接受的，应及时处理。这可能会导致纪律处分，直至（并包括）撤职，在

根据机构定义的海关纪律准则、政策和程序。

3. 与公众的关系

公众期望他们与海关雇员打交道时，能够做到正直、礼貌、公正、诚实和专业。为确保高标准，所有雇员都必须遵守诚实、公正、品格和行为的高标准，以确保政府业务的正常执行和公众的持续信任和信心。海关雇员不得从事任何基于种族、民族或族裔的歧视性做法、宗教、年龄、性取向、残疾或任何其他歧视性做法。

3.1. 代表其他组织或企业的促销活动

海关雇员在与公众打交道时必须保持公正，包括避免甚至出现偏袒某一方的情况。员工不应使用或允许使用以任何可能被理解为暗示员工所在机构或政府对其个人或他人的活动进行制裁或认可；或认可任何产品、服务或企业的方式，使用其政府职位或头衔，或与其公职相关的任何权力。如果海关雇员有疑问，如果他们在这种要求的性质不了解，那么他们必须将该问题提交给高级管理层。

3.2. 披露姓名 - 佩戴胸牌

在大多数情况下，公众有权利知道他们在与谁打交道。因此，所有海关雇员都应该在通信和电话中酌情表明自己的身份。此外，在工作过程中与公众接触的海关雇员应佩戴铭牌或一些独特的识别官方分配的号码（如徽章号码，证件号码等）。这一规则的例外情况是，佩戴铭牌或徽章可能会危及官员的人身安全，或者佩戴铭牌可能会损害或妨碍秘密行动。

3.3. 安全 - 袭击和妨碍官员的行为

雇员在履行职责时，应始终将自己和同事的安全作为优先考虑。如果出现了这样的情况，更明智的做法是撤离并向受过训练的人员寻求额外支持，那么海关雇员应该这样做。在所有情况下，一旦安全，应立即向高级管理层报告此类行动。

3.4. 与企业界打交道

企业界应了解海关适用的道德标准，并确保他们自己的做法不会给海关雇员带来背离这些标准的压力。企业界成员试图提供诱因或以其他方式的行为都是不可取的。

必须立即向有关高级官员或部门/机构的调查单位报告以好处或特殊待遇换取的利益。

4. 对接受礼物、奖励、款待和折扣的限制

4.1. 礼物和招待

海关雇员的官方职责经常使其与与海关有业务往来或寻求业务往来的个人和组织，以及从事海关监管活动的个人和组织接触。虽然与外部团体保持联系很重要，但至关重要是，海关雇员应被视为不存在任何形式的贿赂或腐败。个人或组织向海关雇员提供礼物和/或其他利益可能是，也可能是

在这种情况下，外部来源试图影响海关雇员应作出或必须作出的决定。因此，在这种情况下，必须拒绝接受礼物。

海关员工需要运用他们的最佳判断力来避免实际或感知的冲突情况。在这样做的时候，他们应该考虑以下关于礼物、款待和其他利益的标准，并牢记本守则的全部内容。

公务员不得接受或索取任何可能对其执行公务的客观性产生实际或明显影响的礼品、招待或其他利益，或可能使其对捐赠者承担义务。例如，这包括因与公务员公务直接相关的实际或潜在业务关系而产生的体育和文化活动的免费或折扣门票。

应明确规定接受礼物，只有在以下情况下才允许接受：

- 属于微不足道或适度的价值（不超过预定的名义价值）；
- 属于正常的礼貌、招待或礼节标准；以及
- 不以任何方式损害或似乎损害有关公务员或其组织的诚信。

在不可能拒绝不符合上述原则的礼物、款待和其他利益的情况下、

或认为对组织有足够的好处而需要接受某些类型的招待时，海关工作人员应寻求书面的

他/她的高级经理的指示。然后，高级经理将以书面形式通知海关雇员，这些礼物、款待和其他利益是由部门拒绝还是保留，是捐赠给慈善机构，还是由相关公务员处置或保留。

如果出于文化或礼节原因接受了较贵的物品，如来自外国政府的物品，则必须将该物品交给海关管理部门，不得将其视为雇员的个人财产，而应视为政府的财产。在可能的

情况下，应尝试

在任何情况下，无论其价值如何，海关工作人员都必须将收到的礼物或招待以书面形式通知其高级经理。在任何情况下，无论收到的物品价值如何，海关工作人员都必须将收到的任何礼物或招待以书面形式告知其高级管理人员，并将该物品列入登记册。登记簿应列出接受礼物或招待的官员的姓名、供应商、物品的描述及其适当的价值。

4.2. 参与采购的工作人员

参与采购的工作人员必须特别注意，确保他们不违反适用的规则和保障措施，或以任何方式导致他们有可能被指控为不公平采购行为。因此，工作人员在任何情况下都不应接受现有或潜在供应商的礼物或款待。

4.3. 因用公款购买的货物和服务而获得的附带利益

许多商业组织向使用其服务的任何人提供免费礼品。如果可能的话，在同样的安排下，一般不会向公众提供的附带利益，只能由海关雇员都不应该超出既定范围利用这些福利为个人服务。

4.4. 提供免费的公务旅行

一些商业机构，如航空公司或渡轮公司，可以通过提供空位或位置给海关使用，提供免费和/或免费旅行在官方业务上。在某些特定情况下，未经适当的高层批准，不得接受这样的提议，而且必须严格适用机构问责做法，因为这可能导致怀疑提出提议的公司与海关之间存在不正当关系。

4.5. 向海关成员提供的优惠和折扣

如果公司向所有或相当数量的员工提供商品或服务的折扣，在只要是基于员工个人的购买力而提供的优惠，适当的高层官员可以批准员工接受这种折扣福利。然而，特殊需要注意的是，要避免怀疑任何获得的私人利益可能会影响合同的签订或海关的决定。此外，在这种情况下，应采用严格的机构问责做法。因此，不应该与与海关有正式往来的组织谈判折扣优惠和其他类似的好处。

海关应就负责任地应用飞行常客计划和因公务旅行而产生的相关利益制定简明扼要的准则，目的是确保这些计划符合普遍接受的原则。

5. 避免利益冲突

5.1 与与海关有业务往来者的个人联系

利益冲突或利益冲突的表象可能产生于与分享私人利益的个人进行的官方交易或作出的决定。例如，社团、俱乐部、其他组织的成员资格，甚至家庭关系都可能造成利益冲突或利益冲突的表象。当出现实际的、感知的和/或潜在的利益冲突时，员工必须告知适当的道德规范或其他指定官员，并确保他们的公务不会使他们处于可能被指控不公平的位置。

必须遵循海关内部的回避程序，以避免或避免参与任何可能导致实际或明显利益冲突的情况。海关应该有现成的适用程序，允许在这些情况下回避公务。如果决定不将工作人员完全排除在该情况之外，该程序也应允许对该情况进行适当的识别和管理，以获得适当的解决。

5.2. 持股情况

海关员工可以投资于股票或其他证券，但是，员工不得参与如果他们或其利益被归咎于他们的任何人在任何特定事项中拥有经济利益，而该特定事项对该利益有直接和可预测的影响，则他们的官方身份将被取消。以下人员的经济利益通常会使雇员丧失资格，其程度与雇员本人的利益相同：雇员的配偶；雇员的未成年子女；雇员的普通合伙人；雇员作为官员、董事、受托人、普通合伙人或雇员的组织或实体；以及雇员正在与之谈判或有关于未来就业安排的人。此外，海关雇员不得直接或间接参与任何可能影响其自身投资价值的官方决策。

同样，员工也不得利用在履行职责过程中获得的任何非公开信息来促进自己或他人的私人利益。如果海关员工认为与任何私人或家庭持股或证券有关的利益冲突，他们必须告知所在海关机构的适当道德官员。

5.3. 参与商业利益和政府合同的情况

任何政府合同都不得给予海关的任何成员和/或任何合伙人为海关成员的合伙协会。

5.4 寻求不同的就业

雇员必须取消自己在影响他们正在寻求就业的潜在雇主的财务利益的特定事项上的工作资格。

5.5. 从事外部就业

在法律或合法指示不禁止外部就业的情况下，希望从事外部就业的海关雇员必须事先获得其上级指挥系统或其他指定官员的书面许可。在与高层管理人员讨论时，海关雇员必须能够证明这种工作不会造成利益冲突或利益冲突的表象，也不会对雇员履行公务产生不利影响。所有的外部工作必须在官方工作时间之外进行，并且不利用政府财产或资源。

此外，雇员不得由政府以外的人支付报酬以履行其政府公务。

5.6. 家庭成员就业

任何海关雇员如果有家庭成员（配偶、子女或其他亲属，通过婚姻或血缘关系，受雇员抚养和/或居住在雇员家中）受雇于某类工作，而海关雇员由于可能存在利益冲突而不能从事该类工作（即，海关雇员不能为海关经纪人、国际承运人、保税仓库等工作。例如，海关雇员不能为海关经纪人、国际承运人、保税仓库等工作），必须通过他/她的主管向道德办公室或其他指定官员提交报告，以确定该工作是否构成利益冲突或看起来是利益冲突。

与海关雇员履行公务有利益冲突的。

5.7. 在政府工作后的就业

前海关雇员应限制在政府面前代表前海关雇员在受雇于海关时可能与之交往的各方进行沟通或露面。在海关工作期间获得的敏感知识不得泄露或引用给外部政府实体。前海关雇员不应通过其行为或言语破坏公众对政府诚信的信心。在结束海关工作和开始相关的公共和/或私人部门的工作之间，应该有一段由海关管理部门规定的时间。同样，海关内部也应该有实际的行政安排和/或条件，为从海关离职后的就业提供指导。这些限制应禁止前雇员提供某些向非政府雇主提供或代表他们提供的服务或其他人员，无论这些服务是否有偿。海关雇员应咨询他们的道德操守办公室或指定官员，以确定哪些是政府以外的途径。

不应追求就业。此外，所有海关雇员在被任命时，应被要求签署一份合同协议，该协议应禁止使用或披露因其服务的任何原因而知道的特权或机密信息。

6. 对政治活动的限制

海关雇员应遵循政府的指导，确保官方活动不受影响、由于在工作场所进行不适当的政治活动或公开评论，或给人以妥协的感觉。应向海关雇员明确介绍有关政治活动的规则。

应提醒海关员工不要在公开场合对涉及敏感的政策和计划的事项发表不恰当的评论。

7. 在金钱方面的行为

7.1. 一般规则

海关雇员必须履行所有公正的财政义务，特别是法律规定的义务，包括支付他们的税款。

7.2. 私人金融交易

不鼓励海关员工之间的私人金融交易，严格禁止主管和下属之间的交易。这包括向工作人员提供贷款和/或充当担保人，或为贷款提供担保。

不属于上级/下级雇员关系的雇员，如果自愿与其他雇员进行私人交易，则由他们自己决定。

风险。达成这种安排的人应确保海关的工作和声誉不受其私人安排的不利影响，但（作为一般惯例）应完全避免这些交易，并且不得利用公务时间、政府财产或资源进行。

7.3. 处理官方资金的问题

对政府的任何付款的接收和保管，应限于那些在执行公务过程中需要这样做的人。在正常情况下，在这种情况下，除非有特别授权，否则任何其他员工都不应该接受支付给海关的钱。当这种授权被赋予，或成为员工标准职责的一部分时，应以书面形式确认。

收到钱或任何形式的付款的雇员应出具规定格式收据。如果不能立即开具正式收据、

签发临时收据，并由付款人在收据副本上签字，表示收据上显示的金额是正确的。雇员应保留一份副本。如果开具了临时收据，那么应尽快向付款人发送一份明确标有“副本”的永久收据。代表海关接受的任何款项都必须入账

立即并按照正式程序进行处理。

所有海关雇员都对公众负有责任，只将募集的资金用于官方目的，并且

以确保获得资金的价值。此外，员工必须避免让人觉得或看起来为官方目的而吸收的资金被用于任何海关成员的个人利益。

以下是适用于公共资金支出的一般原则：

- 公共资金必须得到明智和适当的使用；
- 涉及公共资金的交易必须正确核算；
- 只有被授权的人可以做出支出决定；
- 适用于接受礼物、款待和其他利益的规则适用于作出支出决定的工作人员；以及
- 工作人员不得利用其公职身份为自己或他人谋取私利。

8. 官方信息的保密性和使用

所有海关雇员都有义务不披露（没有适当的授权和合法的目的）在执行公务过程中获得的任何非公开的官方信息，如专有的商业信息和/或与执法有关的敏感信息。

从自动海关系统中检索的法律信息。官方信息包括雇员因工作原因获得的、他或她知道或有理由知道的、尚未向公众公开的任何信息。这一规则延伸到所有的文件、记录和以电子方式存储的信息。同样，海关雇员也需要在公务交往中保护个人和公司的隐私。

滥用官方信息的例子包括如下：

- 向不具备接收此类信息的法定权限的人提供官方信息；
- 为个人或私人利益使用信息；以及
- 根据通过保密记录获得的信息对某人进行利用。

从事上述任何活动都是被禁止的，并可能导致纪律处分和/或起诉。

9. 公务财产和服务的使用

9.1. 一般规则

除非得到具体和合理的授权，否则使用海关资源和财产以及服务

禁止为个人目的或利益而用公款支付。这些资源包括

- 设施（包括电话、复印机、办公设备/用品）；
- 车辆、船舶、机械和设备；
- 计算机和计算机软件；
- 安全通行证和官方文具；以及
- 邮票和邮政服务。

通过适当关注所有海关资产的实体安全，可以减少货物和服务的未经授权的支出。所有海关雇员都必须对其控制下的海

关资产做出充分的安全安排。在处理非个人官方财产，如被扣留/扣押的资产时，关于确保机构和人员责任的廉洁做法的具体指导意见可在本文件附录中找到。

9.2. 汽车

关于公务用车的使用和保养，应适用具体规则。

这些规定包括，但可能不限于以下规定：

- 雇员不会使用或授权使用公务车辆，除非是为了公务目的；
- 驾驶公务车辆的员工必须有执照和授权；
- 除非得到官方授权，否则不得携带未经授权的乘客，包括家庭成员；
- 雇员不得在酒精或任何其他麻醉剂或药物的影响下驾驶公务车辆或任何其他车辆；以及
- 除非得到特别许可，否则不得使用公务车辆提供往返雇员个人住所的交通。

9.3. 使用官方身份证明

徽章、证书和身份证只能由海关雇员用于官方目的。颁发身份徽章和安全物品是为了协助和识别海关雇员履行其职责和行使赋予他们的权力。它们不得用于任何其他目的。安全徽章、钥匙、密码和类似物品应由获得这些物品的雇员保管，并且在终止雇佣关系时必须交还给海关。

9.4. 电子网络访问和使用

接触或使用政府计算机系统、设备或软件的海关雇员应尽一切努力保护政府免受任何可能的信息安全威胁。

政府计算机系统或通过政府网络、软件、设备、互联网、内联网和电子邮件访问的外部机构的计算机系统，应该用于授权的商业目的。

只要符合所有相关法律、政策和准则，并且不影响海关雇员或其同事的生产力，就可以允许有限的个人使用互联网、内部网和电子邮件。

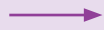
可接受的有限个人使用的例子包括专业活动、职业发展或在下班后或休息时阅读或写简短的电子邮件。

与使用政府电子网络有关的不当行为的例子包括：

- 故意观看、下载、拥有或分发色情图像或材料；
- 传递含有攻击性语言或不适当评论的图像、材料或电子邮件；

- 侵犯版权的行为；和/或
- 黑客攻击并试图破坏电子网络的安全功能。

经授权的官员在进行授权调查或研究和开发受制裁的培训材料时，可以进入受限制的网站。



10. 雇员私人购买政府财产

- 是支持工作人员参与决策过程的。

10.1. 雇员购买多余的政府物品

与其他政府雇员一样，海关雇员可以在没有任何限制的情况下获得许可。

适用于购买向公众出售的一般政府财产的多余/退役物品，如出版物、剩余物资和政府销售的货物，除非：

- 海关雇员由于其官方地位，能够获得关于所售货物状况的特殊知识；
- 海关雇员已正式与处置安排联系起来；
- 海关雇员以公众无法获得的折扣获得货物；以及
- 物品由海关出售或在海关的指导下出售。

10.2. 从海关来源购买货物

重要的是，海关雇员不能拥有或看起来拥有比其他成员更多的优势。

公众在购买被扣押或被没收的货物。为此，应明确禁止海关雇员在此类海关销售和/或拍卖会上直接或通过第三方进行购买，如果该财产为政府所有并由海关控制，是在海关的指导下和/或海关职能范围内扣押或没收的。这一规则的一个例外是，例如，如果销售是由另一个负责政府财产的部门进行的。

此外，正式参与处置安排的雇员，或因其官方职位而获得有关货物的特殊知识的雇员，不得购买商人在此类销售中购买的此类货物。

11. 工作环境

11.1. 一般原则

所有员工都有权获得一个健康和安全的工作场所，没有歧视和骚扰，在这里可以实现个人和组织目标。一个良好的工作环境是指

- 是公平和公正的；
- 是安全和支持性的；
- 是没有酒精和毒品的；
- 是没有骚扰和歧视的；
- 尊重个体差异和文化多样性；
- 提供诚实的业绩反馈和发展机会；以及

应立即停止使用并进行妥善处理。穿制服的员工在报到时应穿着为其工作地点和职责分配的制服，除非另有授权。

11.2. 公平和不歧视

对公平和不歧视的承诺是维持海关公平、道德行为和问责制标准的核心。所有员工都必须发挥积极作用，确保海关的工作环境

不存在任何形式的歧视和骚扰，包括性骚扰。

11.3. 职业健康和安全

所有员工都应该享有一个健康和安全的工作环境，因为这对海关管理部门的整体专业性有直接影响。

同时，员工必须认真对待自己的责任，为工作场所做出贡献。

安全，并及时向其主管报告任何健康或安全问题或相关的违反规则或条例的行为。

11.4. 滥用药物

海关负责拦截跨越边境的非法毒品。原则上，非法药物使用者不应被选入海关工作，对于任何被发现使用、持有、销售和/或分销非法药物的海关雇员，应进行调查并采取适当的纪律处分。海关可以要求对所有新入职人员进行药物检查，并对所有海关工作人员进行随机药物检查。

雇员，以及对那些引起合理怀疑的使用毒品的人适用额外的测试措施。

11.5. 滥用酒精

雇员不得在酒精影响下报到或继续工作。在任何情况下，雇员都不得在酒精的影响下驾驶政府拥有的车辆，无论是否在执勤。穿着制服的雇员不得在上班或下班时购买或饮用酒精饮料。

11.6. 吸烟

海关有责任保护其雇员并提供一个健康和安全的工作环境。

员工不得在禁止吸烟的地方吸烟。

11.7. 着装标准

所有海关雇员的着装和外表都应体现出专业形象。公众的看法和工作实践会受到员工外表的影响。在任何时候，服装都应与其职责和一般既定标准相适应，并保持整洁、干净和整齐。

对于穿制服的员工来说，展现专业形象尤为重要。每位获得制服的海关员工在穿着制服时必须遵守相关准则，并负责保持其制服的清洁和整齐。任何必要的修改或修理都必须及时进行。任何被认为不适合执行公务的制服

8.3.2 世界海关组织修订的《阿鲁沙宣言》： 人力资源管理和反腐败斗争

修订后的《阿鲁沙宣言》（世界海关组织，2003年）涉及海关的良好治理。它指出，适当的人力资源管理是打击海关业务腐败的一个关键因素。第8节，“人力资源管理”，内容如下：

完善的人力资源管理政策和程序的实施在打击海关腐败中发挥了重要作用。事实证明，人力资源管理的做法有助于遏制或消除海关的腐败，包括：1：

- 提供足够的工资、其他报酬和条件，确保海关人员能够维持体面的生活水平；



欧安组织阿斯塔纳中心主任亚历山大·凯尔切夫斯基大使在阿拉木图举行的欧安组织/世界海关组织支持的关于促进中亚和南高加索地区海关和边境服务完整性的研讨会上发言、2010年7月13日。

方框8.7着重介绍了旨在控制腐败的措施（改编自De Wulf和Sokol，2005，第88页）。

BOX 8.7

海关的反腐败改革：汲取的经验教训

转型国家和世界其他地区海关改革的主要经验是，控制海关官员潜在腐败行为的努力需要一个综合战略来减少腐败的动机和机会。正如下文所总结的，这些经验教训已经通过促进廉洁的综合战略被纳入世界银行的项目中。

解决动机的措施：

- 精英气质和团队精神
- 积极的职业发展
- 对高绩效的激励措施
- 更有竞争力的薪酬和透明的奖励制度
- 对腐败的制裁
- 独立的上诉机制
- 利益相关者调查

解决机会的措施：

- 降低费率，减少豁免 计算机化
- 基于风险分析的检查
- 公平交易和减少自由裁量权
- 透明的审核要求 官员轮换
- 职能组织
- 内部反腐战略和审计
-

方框8.8改编自俄罗斯联邦海关总署的网站（2011）。

BOX 8.8

俄罗斯联邦海关总署的反贪污计划

俄罗斯联邦海关总署（FCS）是最早为海关当局制定和通过反腐败行动方案的机构之一，它于2006年制定了该方案。

反腐败工作是利用FCS题为“2007-2009年打击海关腐败和行政白领犯罪”的分析方案以及FCS预防和消除腐败行为的长期计划进行的。在俄罗斯联邦所有执法机构发现的与海关有关的腐败行为中，80%以上是FCS安全单位努力的结果。

2009年，这一数字增加到96%。联邦安全局的安全调查结

果导致了640起刑事案件，包括471起对行政人员白领腐败的起诉。共有87起针对44名海关高管的刑事案件被提起诉讼。

对潜在海关官员的招聘和审查也给予了很大的关注。申请管理职位的人必须通过彻底的心理和生理测试，包括使用测谎仪。2009年，海关当局进行了600多次基于测谎仪的研究和测试。海关官员是否遵守《俄罗斯联邦海关官员业务守则》对其合同的续签、绩效管理评估、晋升和职业发展至关重要。

官员的工作说明和海关当局的内部规则包括要求他们有义务申报他们的收入、资产和负债，并向有关海关当局的最高行政人员报告所有试图让他们参与腐败相关的非法活动的企图。

- 招聘和留住那些具有并可能保持高标准诚信的人员；
- 确保工作人员的选拔和晋升程序不存在偏见和偏袒，并以择优录取为原则；
- 确保关于部署、轮换的决定在对工作人员进行培训和重新安置时，要考虑到消除海关人员长期担任弱势职位的机会；
- 提供充分的培训和专业在招聘时和整个职业生涯中，对海关人员进行培训，不断促进和加强保持高道德和专业标准的重要性；
- 实施适当的绩效评估和管理制度，以加强健全的做法，并促进高水平的个人和专业诚信。

BOX 8.9

解决乌干达税务局（URA）的腐败问题

打击腐败的努力是URA成立时改革议程上的重点。其管理层和私营部门经营者的普遍看法是，海关工作人员的腐败事件很多。

海关的反腐运动与阻止公共部门腐败的努力是一致的。这些努力最终导致了廉洁部的成立。

市建局的反腐运动有几个方面。一开始，市建局提供的工资与公共部门甚至私营部门最好的工资相媲美。

市建局要求所有工作人员填写一份“资产申报表”，在家庭状况或资产所有权发生重大变化时进行更新。海关程序越来越自动化，最近还引入了ASYCUDA++。在海关办公室宣传反腐运动，发出“面对面”的信息（例如，在管理人员的门口张贴“腐败止于此”的标志）。

市建局还在反腐运动中推出了其他举措，成立了道德与诚信委员会，选出了负责一系列反腐举措的道德顾问，并开始着手制定道德准则（可以从世界海关组织的《诚信示范准则》的应用中受益）。市建局局长提出了一项广为宣传的倡议，以重振反腐运动。他承诺采取强有力的措施，包括将解雇与可以自愿辞职而不受惩罚结合起来，以及提供保密的电子邮件地址和电话号码来举报腐败。

来源：改编自De Wulf和Sokol，2005年，第124页。

8.4 部署人力资源

人力资源从业者所面临的最具挑战性的任务之一是确定未来的业务需求，特别是人力。制定人力资源管理计划是任何人力资源战略的重要组成部分，也是任何人力资源从业人员活动的预期结果。各组织如果不能制定和实施劳动力规划，往往表明缺乏整体战略规划。

8.4.1 组织结构

规划全体员工的一项重要任务是建立一个新的组织结构或改进现有的结构，同时牢记战略目标。根据所面临的情况，在寻找正确的组织结构方面存在许多变化。然而，显而易见的是，只有在仔细思考和研究之后，才能选择某种结构。

灵活性是一个关键因素。组织应该在需要变革的时候进行变革。但是，由于重组本身并不是万能的，而且往往是破坏性的，所以必须非常谨慎地进行重组。

8.4.2 组织变革

在许多国家，海关传统上是财政部的一部分。它是分散的，有一个总部和区域及地方办事处。总部为整个组织制定政策，并监督区域办事处，然后由区域办事处监督地方办事处。

今天，不断变化的责任和对贸易和运输便利化及安全的关注，为结构性变革提供了论据。例如，在美国，海关当局和边境保护机构联合组成了海关和边境保护局（CBP），作为国土安全部的一部分。CBP的结构与传统的海关当局有很大不同。它还包括专注于国际事务、信息技术和人力资源的部门。

8.4.3 一个成功组织的关键

世界银行的《海关现代化手册》（De Wulf和Sokol，2005年，第38页）提出，无论组织环境如何，关键是海关：

- 在有足够资金和人员配备的情况下运作；
- 在正确的监督下运作，确保规则和条例得到尊重；
- 拥有一套人事制度，使其能够招聘、培训和发展专业的工作队伍，并有权清除腐败或不称职的雇员，并将其清除；

- 在人事和业务方面有足够的自主权；
- 为贸易界提供一个上诉程序；
- 对实现业绩目标负责。
- 它提供了一种有序的方式来应对可能改变员工队伍的外部或内部环境变化；
- 它有助于为扩张、重组或减少劳动力做准备。

8.4.4 自治区税务局

在许多非洲和拉丁美洲国家，自治税务局（ARAs）的成立是为了实现业务和财务自主，就像私营企业而不是政府机构那样。它们的特点是将海关部门和直接税部门合并为一个组织。ARA的运作被设计成不受政治干扰，以抵制政治家和政府官员任命政治支持者的倾向，或使用和滥用税务机关掌握的信息来推进政治、个人或部落的目标。（Taliercio, Robert [Jr.], 2004）

ARA模式所宣称的优势如下（De Wulf和Sokol，2005，第40页）：

- 作为一个独立于财政部的单一目的机构，它可以专注于单一任务；
- 有了自主权，它就可以在日常活动中摆脱政治干预；
- 摆脱了公务员制度的限制，它可以制定自己的人事政策，以提高效力和效率。

8.4.5 制定劳动力计划

国际《商业词典》（businessdictionary，2011）对劳动力规划的定义如下：“系统地识别和分析一个组织为实现其目标在劳动力的规模、类型和质量方面将需要什么。它确定需要什么样的经验、知识和技能组合，并确定在适当的时间和适当的地点获得适当数量的适当人员的步骤。”

劳动力规划有很多好处，特别是以下几点（Keel，2006）：

- 它有助于为越来越多的退休人员做准备；
- 它有助于确定当前工作技能与未来从事工作所需的工作技能之间的差距；
- 它有助于保持或招聘一支多元化的劳动力；

工作人员简介

以下是对海关当局具体的人员配置情况的一般描述（De Wulf 和 Sokol, 2005 年, 第 32 页）：

- *在边境执行国内法律和法规。* 这些法律和法规应符合该国已加入的所有国际海关公约和标准。因此, 工作人员应随时了解国际贸易谈判的发展和全球化的要求。工作人员需要足够的法律专业知识, 以便将贸易和国际海关界的发展内化, 并监督其转化为国内立法。
- *实施现代清关程序。* 为了促进贸易并适应私营部门贸易物流的进步, 现代风险评估是基于现代情报收集技术, 使用大量的IT投入。需要有信息技术方面的专业知识, 也需要有进行风险分析和清关后审计的能力。
- *保持与贸易界的公开沟通。* 海关必须确保贸易界拥有关于其义务的全部信息, 并在海关决策中考虑到贸易界的意见。沟通技巧是必需的, 但与贸易界的业务往来必须保持一定的距离。
- *执行与知识产权、安全、贩毒以及最终与劳工和 인권 有关的法律。* 虽然劳工和 인권 可能不是国家优先事项, 但根据未来贸易谈判的结果, 可能会出现执行此类法律的需要。这需要有将其他机构的议程纳入海关程序。
- *收集和传播国际贸易统计数据* 需要信息技术方面的专业知识和对统计数据对经济决策的重要性的认识。
- *海关的人力资源管理* 需要健全的人力资源管理和人力资源开发方面的专业知识。



2007年10月25日，在欧安组织驻塞尔维亚特派团举办的法医讲习班上，边防警察和海关官员在梅霍夫克斯附近的塞尔维亚边境口岸检查车辆和文件。

8.5. 产生所需的人力资源

这一步骤涉及招聘、雇用、分类、培训和分配员工，并根据组织的劳动力计划的战略需要来进行。

一个全面的工作场所技能计划将根据一个组织当前和未来的劳动力需求确定适当的培训重点。可能必须采取新的招聘做法，以增加指定群体的代表性，或确保组织的基本技能。

以下是一些建议的行动：

- 根据组织的战略目标，评估招聘和选拔做法；
- 创建一个培训要求手册；
- 采用或澄清职业等级和类别分类。

BOX 8.10

玻利维亚海关工作人员的革新

玻利维亚海关行政部门人员配置的特点是，大量无偿工作的人员没有具体的职位或工资，任命是基于政治推荐而不是个人能力，人员流动大，工资低，缺乏培训。作为政府整体行政改革的一部分，海关被选为试点，其依据是已通过的《公务员章程》和《公务员方案》。人力资源管理改革是帮助海关成为一个高效和透明的组织的重要因素，同时也大大减少了腐败。

人员的选拔和聘用应基于透明和竞争的程序。所有的职位都要公开竞争；所有由未经竞争性选拔的工作人员填补的职位都是临时性的；所有无偿服务的工作人员职位都是临时的。

被淘汰了。通过公开招标聘用的专业公司承担了选择过程。海关受益于独立公司的声誉，并避免了对程序透明度的疑虑。同时，人力资源部门制定了一个新的基于市场的工资体系，提供有竞争力的工资。

1999年10月30日发布了高层和中层职位的招聘，2000年4月16日发布了专业和技术职位的招聘。由于缺乏宣传和努力，错误地淘汰了一些申请边境职位的人，以及不可靠的软件系统，导致申请人数很少。由于许多职位没有得到填补，2001年1月14日发布了第三个高层和技术人员的空缺。

甄选过程需要事先采取一系列的行动：确定海关官员的理

想形象；量化

工作人员的要求，定为略高于700名官员，其中575个职位可供申请；并确定了最低教育要求、除以往海关工作经验外的其他经验和个人素质的职位说明。对候选人的评估如下：课程评估；基于测试的技术和心理技术评估；以及通过面试的综合评估。每个职位都有一个最低分值。还对候选人进行了筛选，以排除那些作为前任或现任官员被发现违反海关内部规定或犯有重罪的人。考试结束后，确定了一份面试申请人的短名单。

向海关提供了一份短名单的报告，其中包括每个候选人在每场考试中获得的结果摘要，以便进行最终评估。举行结构化面试，以验证咨询公司提供的信息，核实所有要求是否得到满足，并确定候选人是否适合具体职位。董事会专门为此目的挑选了一个委员会。该委员会提交了

一份包括向董事会或一般管理层提出建议的报告。被任命的工作人员在开始行政职业之前，要经过三个月的评估期。

有12,563名申请人，其中8,763名候选人符合所有要求；2,718名候选人通过了技术和心理技术测试；在面试后，1,653人被列入短名单，其中87%被选中加入海关管理部门。 预期。

来源：改编自De Wulf和Sokol，2005年，第34页。

8.5.1 招聘信息

招聘工作应该是系统性的，包括公布职位空缺。这种公告应明确说明新员工的理想资格（即学术背景、以前的工作经验等）以及招聘程序。招聘过程中的透明度非常重要，因为这为海关的职业发展设定了标准，并遏制了任何倾向于偏袒和客户主义的行为，这些行为往往困扰着公共部门的招聘。

在华盛顿州人事部的*招聘流程基准和最佳实践研究*中（华盛顿州，2009年，第6页），招聘流程包括：

1. 规划

规划包括员工队伍和个人招聘。劳动力规划通常侧重于预测最关键业务职位的人员和技能差距，而个人招聘规划则侧重于特定空缺的采购和筛选策略；

2. 采购

采购的重点是吸引被动和主动候选人的活动。常见的策略包括广告，在选定的学校和组织进行营销，管理员工推荐计划，以及向先前的申请人交叉营销新职位；

3. 筛选

筛选的重点是建立一个合格的候选人库，与招聘经理分享。常见的活动包括简历/申请书审查，以选择资格，补充调查表和正式测试；

4. 面试

面试包括旨在选择最终候选人的当面审查。常见的策略包括同行面试、小组面试，以及使用基于行为的面试技巧；

5. 雇用

聘用的重点是说服被选中的候选人加入组织。常见的活动包括发出工作邀请，谈判就业条款和条件，以及所有启动前和启动后的入职培训；

6. 报告

报告包括所有聘用后的数据收集、监测和报告。常见

的活动包括调查申请人和招聘经理，收集和分析申请人的活动数据，并报告绩效措施和处理指标。



2011年，在比什凯克的海关/K-9训练中心落成典礼上，一名吉尔吉斯海关官员展示了对毒品的搜索。

8.5.2 培训

对海关日益增长和不断变化的要求，使培训成为人力资源部门的一项基本任务。在未来，对信息技术、复杂的风险管理计划、通信、计算机化系统和高科技非侵入式检查设备的日益依赖将使培训变得更加重要。

雇员应在其整个职业生涯中接受培训。需要考虑几个层面：

1. 基础培训
2. 高级个人培训
3. 专项培训
4. 管理培训 良好的

培训做法包括：

- 培训培训师 "的概念：即培训人们成为你组织中未来的培训师；
- 在国家和/或国际层面建立专门的学院和培训中心（见方框8.11）。

BOX 8.11

欧安组织边境管理工作人员学院

欧安组织边境管理工作人员学院是第一个对高级边境官员进行专业培训的国际中心。该学院位于塔吉克斯坦首都杜尚别，处于中亚的中心地带，该地区处理着各种各样的边境安全挑战。

欧安组织边境管理工作人员学院的指导思想是创建开放而安全的边境。通过汇集以下方面的知识和经验

该学院由欧安组织56个参与国组成，为边境安全机构的高级管理人员提供专门培训。利用欧安组织的网络传播知识和经验，它提供了深入分析边境管理国际标准的机会，并交流了边境管理的经验。

最新的技术和最佳做法。它也是边境专业人士之间合作和信息交流的核心。

欧安组织边境安全和管理概念概述了欧安组织如何帮助参与国加强在边境管理领域的合作和能力。

欧安组织参与国于2005年通过的这一概念，规定了在安全的政治-军事、经济和环境以及人的方面与边界有关的活动。它涵盖了诸如恐怖主义、跨国组织犯罪、非法移民、非法贩运武器、危险废物和毒品以及贩运人口等主题。它还包括与人员自由和安全流动有关的事项、过境程序、贸易和运输便利化、自然灾害和严重事件的共同运作以及运输安全等方面。

学院的工作分为三个方面：

- 为欧安组织参与国或合作伙伴的高级管理人员提供边境安全和管理课程。



2009年欧安组织常设理事会主席马拉-马里纳基大使（左）和塔吉克外交部长哈姆罗洪-扎里菲在杜尚别举行的欧安组织

- 研究和能力，将学院与欧安组织地区其他地方的边境管理培训和研究机构联系起来。学院提供一个参考和培训图书馆，并鼓励对边境安全和管理进行进一步研究；
- 举办外联讲习班和研讨会，通过交流信息、经验教训以及确定和发展边境管理最佳做法，促进和支持跨界和机构间合作。

职员课程：

欧安组织边境安全和管理工作人员课程为边境安全和管理领域的高级管理人员提供支持，补充其他合作伙伴在中亚地区培训初级领导人的努力。工作人员课程每期可容纳25人，他们来自欧安组织参与国和合作伙伴的边境管理机构的指挥官和管理人员。

密集课程涵盖了边境管理的安全和便利两个方面。学员们将获得整个欧安组织地区与边界有关的各种挑战的知识，并概述以下领域的国际合作机制：打击有组织犯罪和恐怖主义、贸易和过境、国际立法和现代方法。

在边境安全和管理领域。他们还研究管理问题，如战略、业务规划、公共关系、人力资源管理和变革管理。课程包括对与阿富汗接壤的边境地区进行考察，学员可以对本国边境地区处理的一些问题有第一手的了解。

资料来源：欧安组织：欧安组织，2011年。



边境管理工作人员学院的启动仪式上，2009年5月27日。

在2010年欧安组织OIT海关援助项目中，100多名塔吉克和阿富汗海关官员共同完成了风险分析、选择性和检查方面的培训。

BOX 8.12

欧安组织在吉尔吉斯共和国的海关培训发展项目：2009-2012年

根据世界海关组织（2006年）和欧安组织（2007年）的国际诊断性评估的建议，吉尔吉斯共和国确定了将其国家海关总署（SCS）培训中心发展成为一个具有更大能力的培训单位的需要和愿望，其战略、人员和课程都符合SCS的专业要求。根据吉尔吉斯共和国政府提出的后评估建议，欧安组织

着手制定一个体现这些建议的发展项目，并为吉尔吉斯共和国海关部门的培训需求提供一个长期的解决方案。该项目于2009年9月启动，确定了以下具体的工具、交付物、目标和目的：

1. 全面培训需求评估：项目工作人员采用了三部分方法评估：

- 一项案头研究确定并整理了来自吉尔吉斯斯坦共和国和国际来源的政府和历史文件。对这些文件的分析有助于确定在立法要求和国际建议/协议方面需要培训的领域。
- 一项实地研究涉及到工作人员对吉尔吉斯斯坦共和国周边大量海关工作场所的访问。在这些访问中，工作人员对至少200名海关人员使用了访谈工具，以收集关于培训水平、工作场所设备、劳动力对法规和制度的熟悉程度、职业期望和相关主题（“工作任务分析”）的数据。
- 课程审计：一位项目专家参加了2009年为初级海关官员举办的课程，以评估教学方法和成功之处，并了解优先授课的主题。

综合培训需求评估在四个月内完成。进一步的评估贯穿始终，因此项目结束时有了最新的评估。



位于比什凯克的海关/K9培训中心由欧盟BOMCA于2011年揭幕，是欧安组织海关培训发展项目（2009-2012）期间创建的综合培训项目的所在地。

持，协调和实施国家海关培训系统；

2. *海关培训课程*：在需求评估的基础上，吉尔吉斯共和国海关总署的教员在欧安组织导师的协助下，编写了一套全面的课程，包括海关官员职业生涯中可能的所有形式的培训。具体的培训内容被称为入门级、再培训、提高技能和管理在具体的课程设置中得到了解决。在整个项目期间，课程开发继续进行，七个月后，推荐的入门级课程大纲被提交给SCS领导层批准。

课程考虑到了以下因素（在需求评估期间进行了审查），以创建一个全面的培训政策和系统，这些政策和系统被广泛使用，如果在项目期间还没有到位的话，可能会被吉尔吉斯斯坦国家安全局正式采纳：

A. *在招聘和录用之前*：

- i) 国家海关战略、策略和任务--确定并与国家发展相一致的海关贸易责任和执法当局。支持并实施海关立法；
- ii) 资源识别--实施战略、战术和任务所需；
- iii) 宣传本机构明确的职业目标--本机构对其人员的责任，以及本机构对其人员的期望；
- iv) 制定和利用雇用的资格标准。

B. *人事发展计划*

- i) 确定海关机构内所有职位的人员配置计划，具体说明职位、工作描述、级别、任务、设备、与其他机构的互动、所需培训、晋升要求；
- ii) 海关机构立法或内部规则概述了实现人员配置计划中确定的目标的标准化标准；
- iii) 为实现人员发展目标所必需的与海关有关的课程目录，也许分为以下几类：实习、入门级、定期再培训、高级技能、机构间、晋升所需、管理和当地获得的
- iv) 对积极的现场表现和出色的培训参与实行非正式和正式的奖励制度；
- v) 基于业绩的标准化人员晋升制度；
- vi) 人事评估系统应包括参考每个人所接受的培训、计划中的培训、以及晋升所需的培训。

C. *组织提供培训*

- i) 指派培训和培训发展主任，由足够的行政人员支

- ii) 专门为机构培训设施/结构签约和承诺的专业教学人员；
- iii) 为课程目录全面制定课程、教学计划和课堂演示；
- iv) 建立和维护一个合适的中央培训中心和区域培训点，支持实际提供已开发的培训课程。

D. 对培训的财政支持

中央海关当局通过年复一年地列入成功实施其培训系统的具体预算项目，证明了财政承诺。

3. *地方培训计划*: 一个有效的本地培训项目，由吉尔吉斯共和国各地海关工作地点的当地管理层管理，在对机构的财务预算影响最小的情况下，提高了专业性和官员技能。这使得它更容易持续下去。

4. *培养专业培训中心的教师*: 该项目的一个重要内容是筛选并向SCS推荐一组多达9名教师在中心长期工作。在项目的前5个月，SCS进行了人员筛选并与他们签订了长期服务合同。开始

在2011年，他们成为吉尔吉斯海关培训中心所有培训的主要教师。欧安组织专家继续担任教学人员的顾问和导师，直到2011年。

结论

在这个为期两年的欧安组织项目中，吉尔吉斯共和国国家海关总署得以大幅发展其本土培训能力。为了确保培训项目的可持续性，今后还有很多工作要做，但新的和有希望的举措已经很明显了：

- 2010-2013年培训战略获得通过；
- 批准了旨在提高招聘和培训过程透明度的人事准则，不仅针对初级官员，还包括在雇用专家和回国人员方面；
- 已经制定了在晋升前或晋升时进行培训的要求，以确保晋升不是简单地反映在职时间，而是一个需要新技能和资格的机会。

资料来源: 欧安组织, 2011年。

方框8.13改编自哈萨克斯坦共和国财政部海关监管委员会的网站，2011年。

BOX 8.13

哈萨克斯坦：招聘海关官员

哈萨克斯坦目前共有约6000名海关工作人员，他们是从完成专业培训、拥有文凭和学位并在相关领域获得工作经验的高技能候选人中招聘的。

申请人必须满足以下要求：

首先，潜在的海关检查员必须完成经济学或法律课程，或者必须是经过培训的海关专业人员。此外，在海关委员会中央办公室的工作需要在与所公布的空缺职位相关的领域总共有三年的工作经验。

申请在区域性海关机构工作的人必须有不少于两年的工作经验。申请管理和行政工作的人必须有7年的工作经验。

其次，申请海关工作的人必须通过体检，并由国家安全委员会和检察长办公室下属的法律统计中心进行审查。

此外，申请公务员职位的人必须遵守某些专业限制并签署

承诺遵守反腐败法律，申报收入，将股权转让给信托机构，等等。

BOX 8.14

海关的人力资源管理：土耳其的例子

土耳其海关目前有一个集中的人事部门。2003年，在与德国海关总署的结对项目框架下，对所有与人事事项有关的活动进行了审查。这次审查包括职权范围、雇用标准和确定开展海关当局工作所需的工作人员数量。所有新招聘的人员都要经过入学考试。法律规定

公务员和海关副秘书处的在职培训条例确定了培训活动，包括培训类型、培训计划和课程的所有标准程序。培训是根据各部门负责人和人员的需求来组织的。年度在职培训计划也被编制、发布和实施。

为“职业人员”以及预防和执法官员组织专家专业培训。此外，还根据需要为所有人员组织复习研讨会和管理课程。采用了一个带有各种培训公告的在职培训计划。有一本培训实施指南资源手册，以及各种培训手册。对所有海关工作人员的纪律条例和对所有土耳其执法人员的道德准则，已经按照国际标准采用。此外，这两份守则和既定原则都已向所有相关工作人员进行了宣传。

资料来源：国际移民组织；改编自国际移民组织的出版物《评估和监测团（AMT）报告》：加强西巴尔干地区和土耳其的综合边境管理（2010年）。

8.6 投资于人力资源开发和绩效

传统的职业规划、绩效评估、奖励管理和员工发展的方法，必须根据人力资源管理计划、政策和实践中所反映的愿景、特征和任务结果进行重新评估。

发展对策应旨在提高业务技能及其应用（有时称为能力）和行为要素，所有这些都助于组织的有效绩效。技能发展立法要求各组织在许多方面重新设计其发展方法和做法。新的概念，如终身学习和承认以前的学习，应该成为投资员工过程中的一个组成部分。

8.6.1 工作人员报酬：财务和非财务奖励

工作人员的报酬问题构成了所有人力资源部门的一个关键挑战。补偿方案需要有足够的吸引力，以吸引高质量的候选人，并在他们被雇用后留住他们。补偿通常被认为是指工资，尽管也有其他激励方式，例如，通过晋升、教育机会或轮换到更好的服务地点。像其他政府机构一样，海关管理部门经常受到限制，因为他们必须遵守公务员的工资表，而这些工资表通常落后于私营部门的工资表。

奖金可能是另一种增加报酬的方式。至关重要的是，它们必须是客观的、透明的和容易的。



2011年11月，欧安组织在阿斯塔纳为海关官员举办的关于世界海关组织授权经济运营商姿势的区域培训讲习班的参与者。

管理的。有几种类型的奖金可以使用。有几个是：

- **留用奖金**：如果员工留在组织中，支付一定比例的工资；
- **变更职责奖金**：如果员工变更为关键或资源不足的工作，则支付奖金；
- **职业发展奖金**：因获得大学学位、执照或证书而授予的奖金，这种奖金将直接提高雇员在工作场所的技能；
- **绩效奖金**：如果员工的绩效优于同龄人，就会发放奖金，这需要有评估绩效的机制。奖金的发放应遵循SMART原则：具体的、可衡量的、可实现的、相关的、适时的。

其他形式的货币补偿包括：

- 薪酬差异;
- 加班;
- 随叫随到的工资;
- 遣散费。

还有一些与金钱没有直接关系的补偿形式。这些项目不仅对雇员有利，而且对雇主也有利。例如，医疗保健计划，显然对雇主和雇员都有好处。其他形式的非货币补偿包括：

- 健康护理计划；
- 长期和短期残疾；
- 退休；
- 养老金计划；
- 人寿保险；
- 请假；
- 康乐设施；
- 假期。

此外，奖励和表彰计划可以帮助提高“团队精神”。很明显，快乐的、有动力的员工总是更有可能表现得更好。一些可能的方案的例子是：

- 对服务年限的奖励：认可忠诚度的必要性怎么强调都不为过。服务年限通常以5年为单位进行衡量；
- 员工建议计划：该计划鼓励员工为组织的变革提供反馈。它还允许在个人的反馈意见导致业务运作方式发生积极变化的情况下给予认可；
- 雇员表彰计划旨在鼓励雇员对个人或团队的表现做出改变。这些奖项是为了表彰那些对雇佣机构的整体目标做出贡献的成就。

BOX 8.15

低工资水平真的是一个因素吗？

经合组织发展中心的Irene Hors根据对三个发展中国家海关管理部门的研究结果，认为低工资水平是导致东亚海关管理部门出现腐败的一个因素。她指出，初级官员的工资水平没有考虑到通货膨胀和生活费用的增加，而靠工资生活的雇员根本无法租房或教育子女。然而，她对海关高层的薪酬和腐败之间的联系提出质疑。在这方面，她注意到，在高级官员中，他们有时享有相对优厚的工资水平和工作条件，炫耀性的生活和奢侈的支出已成为常态，官员的行为已受制于人。她说，更广泛的精英阶层通常沉溺于非法活动并炫耀自己的

8.6.2 职业规划

职业生涯规划是职业管理的一个关键过程。它利用组织对需求的评估、对绩效和潜力的评估以及管理继任计划所提供的信息，并将其转化为个人职业发展规划和管理发展、职业咨询、指导和管理培训的一般安排。

本节是根据CiteHR.com网站“改进组织”的材料编写的。该主题分为两部分，分别与组织和个人的职业规划有关，并参考了它们比较常见的要素。

在组织职业规划中需要考虑的要素包括：

- *用“能力带”方法进行职业规划*：职业发展可以根据个人在逐步提高的责任或贡献水平上开展工作所需的能力来定义。能力可以被定义为在一个工作或职业系列中的每个独立级别上有效执行所需的属性和行为特征。级别的数量根据特定工作系列所需的能力范围而有所不同。对于每个能力段，必须定义达到能力水平所需的经验和培训。
- *职位发布系统*：招聘信息发布系统是一种有组织的程序，使员工能够申请组织内的公开职位；

财富。她最后指出，在实际上不得不参与腐败以满足基本需求的官员和那些被社会模仿和贪婪的压力吸引到贿赂的官员之间，可能存在一种逐渐变化的连续情况。

Fjeldstad, Kolstad and Lange (2003)根据坦桑尼亚和乌干达的经验，在采用ARA模式后，工资率和就业条件大幅提高，他们认为，即使有相对较高的工资和良好的工作条件，腐败也可能继续猖獗，因为工资率永远无法有效补偿官员通过贿赂获得的金额。此外，如果工资增加了，但后来没有保持实际价值，那么，与工资保持不变相比，增加的工资实际上可能会导致更少的努力和更多的腐败。同样，在公务员制度方面，一个部门的工资增长可能导致其他机构的官员认为自己的薪酬不公平，从而对更广泛的公务员队伍的士气造成不利影响。他们的结论是，如果没有广泛而有效的监督和整体的现代化计划，工资增长可能只会产生一个高收入但也高腐败的行政部门。

来源: 改编自De Wulf和Sokol, 2005年, 第82页。



吉尔吉斯共和国的海关培训发展项目（2009-2012年）培养了教员，创建了课程，并为300多名吉尔吉斯共和国和阿富汗的海关官员提供了培训。

- **辅导活动：**指导系统利用资深员工的经验和知识，他们可以指导年轻员工的职业生涯；
- **职业资源中心：**职业资源中心将职业发展的责任放在雇员的肩上。职业中心提供的主要服务是教育信息、职业规划和个人成长；
- **经理人作为职业咨询师：**经理人可以评估组织提供的机会，并利用过去的经验来提出职业规划建议。经理人可以成为富有同情心的倾听者。

在个人职业规划中需要考虑的因素还包括个人发展规划，这是由个人在其经理和人力资源管理人员的指导和鼓励下进行的。个人发展计划规定了员工为学习和发展而采取的行动。雇员负责制定和实施该计划，但在此过程中得到组织和经理的支持。其目的是为了提供一个自我组织的学习框架。

8.6.3 绩效评估

绩效评估是一个正式的管理系统，旨在评估一个人在组织中的表现质量。它通常是由员工的直接主管进行的。该程序通常要求主管填写一份标准化的评估表，从几个不同的方面对个人进行评估，然后与员工讨论评估的结果。

绩效评估的目的

- 审查过去和现在的业绩，确定优势和劣势；
- 提供建设性的反馈，说明个人的

表现出来的；

- 评估未来的晋升前景、
- 评估培训需求；
- 为职业发展制定计划；
- 评估和发展个人能力；
- 为培训和晋升的决策提供一个客观的基础；
- 提供一个职业咨询的机会；
- 调动员工的积极性；
- 让个人清楚地了解组织的期望；
- 为个人提供机会，提出问题和关切；
- 为下一阶段设定目标；
- 以有计划的方式帮助实现组织和个人目标；
- 帮助进行继任计划。

绩效评估的各个阶段

下一页的图8.1是绩效评估程序的四个阶段的图示，如下所述。

第一阶段：绩效规划。在新的一年开始时，经理和个人一起参加绩效规划会议。在这个会议上，他们讨论了个人在未来一年中要实现的目标（主要职责），他或她要从目标的项目，以及他或她将如何完成工作。会议深入讨论了组织对其成员的行为和能力的期望。通常情况下，也会讨论个人的发展计划。

第二阶段：绩效执行。在这一年中，员工努力实现工作的目标、目的和关键职责。经理向员工提供指导和反馈。他还创造条件激励员工，并解决任何出现的绩效问题。在一年中的某些时间段，应该对迄今为止的表现进行审查。

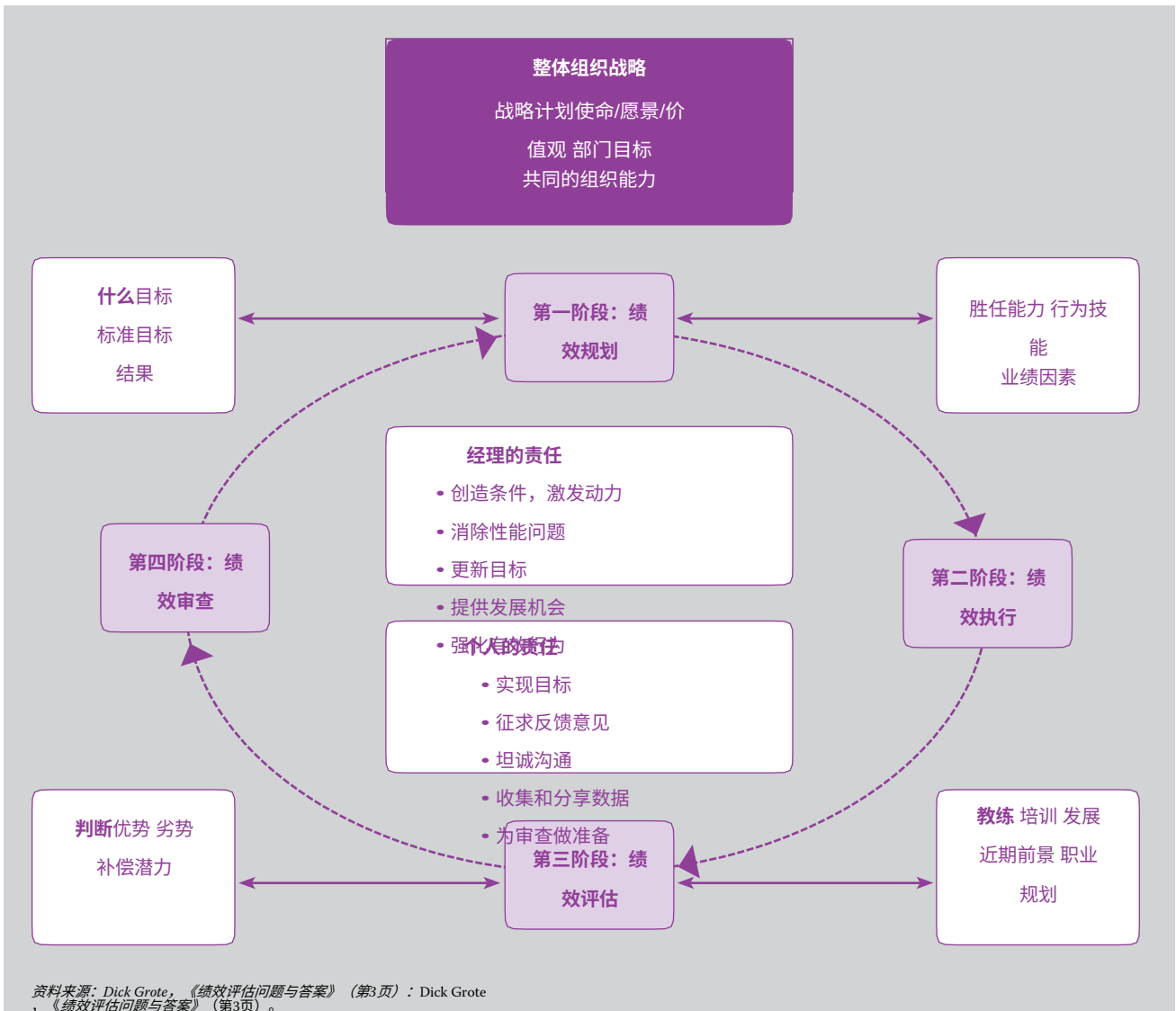
第三阶段：绩效评估。随着绩效评估时间的临近，管理者会重新思考下属的表现，并填写组织提供的各种评估表格。在这个时候，可以提出有关报酬的建议。经理和经理的上级进行审查，并就评估结果达成一致。

第四阶段：绩效审查。经理人和副经理人会面，审查经理人的评估，并讨论此人在过去一年中的表现如何。在审查会议结束时，他们确定了一个日期，以便为下

一年的工作进行规划。

本手册第九章 "衡量边境机构的绩效 "对绩效评估的问题作了进一步的考虑：衡量边防机构的绩效：制定基准的选择"。

图8.1 基于战略的绩效管理



OSCE培训活动的例子



自2010年以来, 吉尔吉斯斯坦共和国和阿富汗的海关官员一直在比什凯克进行联合培训。到目前为止, 已经有超过100名阿富汗官员参加了培训。



评估人员参观了塞尔维亚和克罗地亚之间的索特过境点。



在玛纳斯机场和Ak-Jol BCP的实地培训演习是欧安组织在吉尔吉斯共和国的培训发展项目中开发的海关入境培训的一部分。



2007年7月，欧安组织阿什哈巴德中心在土库曼巴什海港举办的课程中，土库曼官员接受毒品搜索、探测和识别方法的培训。

总结

近年来，贸易的急剧增长，贸易商的日益复杂化，以及多重和不断变化的目标，使得海关和其他边境机构的任务越来越复杂。在有关地区和不同货物类别中，海关业务的统一性非常重要，而货物的快速放行对贸易商的竞争力至关重要。还需要遵守关于价值和分类的国际标准，以及关于原产地规则的区域标准。因此，海关组织显然需要适应这些挑战，相应地管理工作人员和程序，并找到最适合其特定情况的组织模式。

总而言之，这种情况要求我们提出以下结论和建议：

- 最重要的是，必须创建一个人力资源管理战略；
- 良好的人力资源管理是有效和高效的海关管理的关键。如果忽视了这一点，服务的提供就会受到各方面的影响，诚信问题也会持续存在。人力资源的管理是多方面的。它包括招聘、培训、工作人员的报酬和晋升，以及工作人员规则和条例的执行。这些

任务远非易事。此外，预算一般都很紧张，而且公务员制度的规定往往不允许有什么灵活性。然而，这些困难不应妨碍对新举措的调查。如果这样做了，肯定会带来丰富的回报；

- 高质量的人力资源专业人员是必不可少的。没有合格的工作人员，海关和其他边境管理组织很可能无法应对全球化世界的挑战和要求；
- 货币补偿不是唯一的补偿形式。鉴于公务员的薪酬制度，需要探索其他形式的补偿；
- 无论选择何种组织模式，政府都必须为海关和其他边境管理机构提供有效和高效运作所需的资源；
- 行为准则的价值不能被低估；
- 招聘是一个关键因素，不仅要提供技术能力，还要有专业精神和高度的诚信；
- 职业生涯的培训是一个重要的要求。需求的增加导致对培训的需求增加。应提供从基础水平到高级、专业和管理水平的培训。

参考文献

Armstrong, Elia, 2005, 《公共行政中的廉正、透明和问责》：最近的趋势、区域和国际发展以及新出现的问题[pdf]，联合国。可登录<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf> [最后访问日期：2011年2月23日]。

亚洲开发银行（ADB），2011年，[反腐：IV. 腐败的代价](http://www.adb.org/documents/policies/anticorruption/anticorrupt400.asp)[asp]。可登录www.adb.org/documents/policies/anticorruption/anticorrupt400.asp [最后访问

日期：2011年8月26日]。

BusinessDictionary.com, 网站, "劳动力规划 "的定义[html]。可从

www.businessdictionary.com/definition/workforce-planning.html [最后一次访问是2011年2月21日]。

- CiteHR, 2011, 政策手册的格式。[网站]。可从www.citehr.com/research.php?q=HR%20MANUAL%20CONTENTS#axzz1W22pRyEc [最后访问日期：2011年8月25日]。
- 哈萨克斯坦共和国财政部海关控制委员会, 2011年, [网站]。可从www.customs.kz/exec/news/news_msg?newsid=1000 [最后访问日期：2011年9月28日]。
- De Cenzo, David A. and Stephen P. Robbins, 1996, *Human Resource Management*, John Wiley & Sons Inc.
- De Wulf, Luc and Sokol, José B. (eds.), 2005, The World Bank, Washington, D.C., *Customs Modernization Handbook* [pdf]. 可从http://siteresources.worldbank.org/INTEXPCOMNET/Resources/Customs_Modernization_Handbook.pdf [最后访问日期：2011年2月15日]。
- Taliercio, Robert (Jr.), 2004, 美国和平研究所国际经济与冲突网络, *设计绩效：关于非洲和拉丁美洲的半自治收入管理局模式*。可登录<http://inec.usip.org/resource/designing-performance-semi-autonomous-revenue-authority-model-africa-and-latin-america> [last accessed 20 September, 2011] and http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000160016_20041027132024 [最后访问日期：2011年9月20日]。
- 欧盟委员会 (EC), 2007年, Laszlo Kovacs的前言, 《海关蓝图》：通往现代海关的途径[pdf]。可从http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_blueprint_en.pdf [最后一次访问是2011年2月21日]。
- 俄罗斯联邦海关总署, 2011年, [网站]。可从www.customs.ru [最后一次访问是2011年9月28日]。
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad and Siri Lange, 2003, *Autonomy, Incentives, and Patronage: 坦桑尼亚和乌干达税务局的腐败研究*, 发展研究和人权, 奥斯陆：Michelsen研究所。
- Grote, Dick, 2002, *Re Performance Appraisal Question and Answer Book: A Survival Guide for Managers*, Amacom.
- Humanresources.hrvinet, 2011, 绩效评估的目的[在线]。可从www.humanresources.hrvinet.com/purpose-of-performance-appraisal [最后访问日期：2011年8月25日]。
- 国际移民组织, 2010年, 布达佩斯, *评估和监测团 (AMT) 报告：加强西巴尔干地区和土耳其的综合边境管理*。可登录http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Aessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf [最后一次访问是2011年3月31日]。
- Janapriya Engineers Syndicate Pvt. Ltd, 2008, EMPLOYEE MANUAL [pdf]. 可从www.janapriya.com [最后一次访问是2011年8月25日]。
- Keel, J., 2006, *劳动力规划指南*。德克萨斯州奥斯汀市, 州审计员办公室。
- 德克萨斯州审计办公室, 2006年, *劳动力规划指南*, 报告编号：06-704, [pdf]。可从<http://sao.hr.state.tx.us/Workforce/06-704.pdf> [最后访问日期：2011年2月16日]。
- 华盛顿州, 2009年, *招聘流程基准和最佳实践研究*[pdf]。可从www.dop.wa.gov/SiteCollectionDocuments/Strategic%20HR/Research%20and%20Resources/Recruitment%20Process%20Study.pdf [最后访问日期：2011年2月21日]。
- 联合国, 2005年, 联合国关于管理改革措施的概况介绍[word文档]。见<http://iseek.un.org/LibraryDocuments/734-200504081624465908649.doc> [最后一次访问是2011年2月22日]。
- 美国国土安全部：海关和边境保护局, 2009年, "海关和边境保护局任务声明和核心价值"[在线]。可从www.cbp.gov/xp/cgov/about/mission/guardians.xml [最后访问日期：2011年8月25日]。
- 美国海军部, 2000年, "21世纪的战略人力资源管理体系"[在线]。[最后一次访问是2011年3月]。
- 美国国土安全部, 2007/8, 联邦执法培训中心2007年和2008年培训计划目录。
- 弗吉尼亚州人力资源管理部, 2011年, 《人力资源管理手册》[pdf]。可从www.dhrm.state.va.us/compreform/hrmanual.pdf [最

后访问日期：2011年8月25日]。

Workinfo, 2010, *战略人力资源规划指南*。[在线]。可从www.workinfo.com/free/downloads/176.htm [最后访问日期：2011年2月14日]。

世界海关组织, 2004年, 《道德与行为示范守则》[pdf]。可从www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Model%20Code%20of%20Ethics%20and%20Conduct.pdf [最后一次访问是2011年2月15日]。

世界海关组织, 2003年6月, *修订的阿鲁沙宣言* (海关合作理事会关于海关善治和诚信的宣言) [pdf]。可登录[www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Declarations/ Revised Arusha Declaration EN.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Declarations/Revised_Arusha_Declaration_EN.pdf) [最后访问日期：2011年2月15日]。



测量边境机构 性能：绩效的选择 基准测试

目录

简介	224
9.1 为海关业务设定基准	224
9.1.1 标杆管理的定义	224
9.1.2 制定基准的方法	226
9.1.3 早期的绩效指标	227
9.2. 边境口岸绩效指标的基本原理	229
9.2.1 法律框架	229
9.2.2 需要可靠的指标	230
9.3. 与绩效指标一起工作	233
9.3.1 收集和处理性能数据	233
9.3.2 主要结论	236
9.4. 前进的道路	239
9.4.1 方法的标准化	239
9.4.2 改进收集方法	242
9.4.3 绩效衡量的制度化	244
结论	246
参考文献	247
B9.1 统计数据或业绩指标	227
方框9.2 欧盟和北美洲国家的基准和指标	232
方框9.3 时间指标	240
方框9.4 便利化指标	240
方框9.5 程序指标	241
方框9.6 有效性指标	241
方框9.7 争取建立一个全面的绩效指标体系	242
方框9.8 一个可能的边境表现综合指数	246
图9.1 边境处理目标和时间	230
图9.2 蒙特勒监测的时间	237
图9.3 偏离轨道的指标	237
图9.4 检查和发现率	238
图9.5 海关和进口商/清关代理人在渡口的表现比较	238
图9.6 陆路边防检查站的主要处理岗位的细分情况	238
图9.7 通关时间与收入的关系	239
图9.8 每个海关官员的年收入	239
图9.9 对特定环境下的合规性评估	244
图9.1 交通拥挤和 "手风琴效应" 的可能位置	227
图9.2 数据收集点	235
图9.3 官员和法官的组合	243

9. 衡量边境机构的表现：标杆管理的选择

简介

运输和贸易便利化一直是充分经济发展的重要基础。然而，在欧安组织/联合国欧洲经济委员会地区的国家中，仍然采用过时的方法来处理边境业务，一个关键的障碍仍然存在，即在边境的等待时间很长，有时甚至长达一整天。有一种趋势是将海关与所有的边境业务联系在一起，这导致边境的运输时间不可避免地被归咎于海关。仔细探讨边境延误的原因，并找出阻碍国际贸易潜力实现的主要障碍，是至关重要的。当我们努力消除对边境业务和程序的常见误解时，我们应该采取一种更广泛和更全面的方法，延伸到所有边境机构的改革。本章将试图确定海关管理部门在边境等待时间方面的真正责任。重点将主要放在边境业务的专业性和产出质量的绩效指标上。这些指标将包括衡量边境控制机构工作质量的所有方法，最终目的是将这些指标作为改善业务的工具。在寻找关键绩效指标时，我们要探讨阻碍边境程序顺利进行的因素，并从运输经营者的角度制定衡量指标。迫切需要制定能够衡量和比较边境机构过去和现在的表现的指标，并评估国家内部的变化。

边境绩效基准的根源在于世界银行为东南欧制定的第一个区域投资计划，其中海关的再设计是基于托运人和运输运营商的利益。这个项目引入了绩效衡量指标，以监测一段时间内的改进。

在本章中，边境管制机构的效率和工作质量被视为贸易商（和其他非商业用户）跨越边境的时间和交易成本的代价。还有一个地理层面，因为边界通常被定义为人员和货物被置于一个新国家的主权之下的地点，但这并不仅仅发生在地理边界：有很多情况下，货物是在远离边界的内陆清关终端清关的。出于这个原因，本章也涵盖了内陆清关地点的绩效测量，并从相关的调查结果中得出一些结论。

9.1 为海关业务制定基准

9.1.1 标杆管理的定义

标杆管理是一个业务改进过程。公司或组织可以利用标杆管理，将他们的程序和业绩与从事相同或不同行业的其他人进行比较；随后，他们可以调整和实施使其他组织出类拔萃的关键做法。通常进行比较是为了确定特定领域的最佳做法。为了对不同公司或组织的业绩进行有效的比较，标杆管理依赖于一种系统的研究和分析方法。

在私营部门，制定基准已经被广泛接受了一段时间。近年来，世界各地的海关管理部门对应用基准测试作为改善其提供的服务和实施的政策的手段表现出越来越大的兴趣。

许多国际组织将基准测试作为一项基本战略。例如，世界海关组织已经编制了几份关于基准测试的文件，以协助海关管理部门的改进工作。基准评估有几种模式，以下三种是基本的例子：

- **自省**：在自省式基准测试中，组织将其当前的绩效与过去的绩效和目标绩效进行比较；
- **内部**：在内部基准测试中，在一个组织内部对某一特定过程进行比较。例如，在海关管理的情况下，可以比较过境车辆在几个不同时间段内通关的时间长度；
- **外部**（同一行业或不同行业）：在外部基准测试中，一个行政部门或组织与另一个行政部门或组织进行比较。这可以针对一个过程、几个过程或整个企业来进行。

标杆管理也有几种类型，例如：流程标杆管理、财务标杆管理、从投资者角度的标杆管理、绩效标杆管理、战略标杆管理、功能标杆管理、同类最佳标杆管理或运营标杆管理。

在所有这些形式的标杆管理中，组织将重点放在绩效衡量的一个或多个方面，其主要目的是争取成为最佳。基准

标识过程将指出绩效水平--对结果或成果的量化衡量--作为要实现的目标。此外，确定实现目标的方法是确定最佳做法的一种方式，就海关服务而言，这可以成为海关管理部门的一个学习机会，使他们能够改进并接近甚至超过这些基准。

标杆管理的好处

为什么要花时间来进​​行基准测试？在世界各地，海关管理部门都必须应对贸易的全球化以及欺诈和犯罪的危险。标杆管理是一个有用的机制，可以帮助海关部门应对这些挑战，并变得更加高效和有效，因为它可以不断改进程序和工作方法。使用久经考验的基准技术可以加速变革和结构调整。

标杆管理提供了一些好处。首先，它回答了以下关键问题：

- 本组织的业绩与其他组织的业绩相比如何？
- 有哪些最佳做法？
- 改进的重点应该放在哪里？

其次，无论哪种组织，都能做到以下几点：

- 确定具体的问题领域，消除猜测；
- 讲授正在使用哪些最新的做法，以及取得了哪些绩效；
- 帮助确定改进步骤的优先次序；
- 作为一个优秀的基线 "记分卡"；
- 让提高业绩预期变得更容易
- 创造一种真正的竞争意识和改进欲望；
- 鼓励人们 "更聪明地工作"，而不是 "更努力地工作"；
- 加快对真正有问题的领域的理解和认同；
- 将内部思维从 "输入 "转向 "输出"
- 激励团队合作，超越外部基准；
- 通过验证 "直觉 "感受来建立信心；
- 从辩论和讨论中消除情感。

第三，特别是就海关管理部门而言，制定基准的作用是：1：

- 使不同的海关管理部门能够作为伙伴一起工作--

这是加强合作以及共同解释和应用海关法律、公约、条约和协议的一个重要因素；

- 给予海关管理部门机会，以研究、吸收和实施好的做法，以便

其他海关管理部门已经尝试和测试了这些方法；

- 为更好的监管和控制提供手段；
- 推广更大的效益在监管机构效率；
- 提高贸易绩效；
- 提高经济竞争力。

成功制定基准的关键

基准化工作成功的唯一最重要的条件是高级管理层的充分承诺。此外，高级管理层必须确保其管理团队中的每个人都像他们一样投入。此外，从项目开始到数据收集和分析阶段，再到实施和审查阶段，都需要保持他们的意愿和热情。

一旦海关管理层决定开展标杆项目并表达了其承诺，以下步骤至关重要：

- 任命一位具有良好业绩的项目经理；
- 制定一个强有力的项目计划，其中包括精心设计的、现实的目标和目的，以及明确的责任分工、报告结构和交付成果等事项；
- 组建一个由在商业程序、项目管理和整个基准业务方面受过良好培训的个人组成的项目小组；
- 确定并让其他利益相关者参与到基准设定过程中；
- 选择和制定适当的衡量标准和其他绩效指标；
- 提供足够的预算，建立合理的时间框架和明确的里程碑；
- 引入最佳实践和实施项目所确定的其他变化的战略。

成功制定基准的障碍

如果缺乏对项目经理的明确、可见和一致的支持，将不可避免地导致标杆工作的失败。此外，如果缺乏适当的项目管理，即使是一个优秀的项目团队也会做得很平庸。

根据世界海关组织的《海关国际标杆管理手册》（WCO，2002年，第5页），成功制定标杆的其

他障碍包括以下几点：

- *未能完全理解和记录你自己的流程。*除非你完全理解你自己的流程，否则就不可能分析业绩差距，也不可能理解最佳做法的原因；
- *未能明确分析调查结果。*标杆管理由不同的要素和程序步骤组成。

它必须得到研究的支持，确定定量指标和对最佳做法的定性分析；

- *对标杆工作的范围好高骛远；*
- *拒绝奉献所需的人员和资源。必须确保有必要的人力资源来完成任务；*
- *关于如何采用商定的最佳做法并使其发挥作用的信息不充分；*
- *缺乏熟练的资源来进行和管理建议的变化，导致未能实施最佳做法。*

9.1.2 制定基准的方法

像许多分析过程一样，基准测试并没有一个普遍接受的标准方法。这里介绍了三种样本方法。第一种是由其最初的开发者之一提出的基本基准方法；第二种是一般的形式；第三种是世界海关组织推荐的方法，将详细阐述。

罗伯特·坎普的方法论

罗伯特·坎普是最早提出基准测试方法的作者之一。他开发了一个十二个阶段的方法，包括以下步骤：提前选择主题，定义过程，确定潜在的合作伙伴，确定数据来源，收集数据和选择合作伙伴，确定差距，建立过程差异，针对未来的表现，沟通，调整目标，实施和审查/重新校准。

一个一般的方法

以下方法是专门为企业基准设计的，但也可以适用于任何其他组织，包括海关管理部门。

*识别问题领域：*这可以根据哪个流程或功能需要制定基准的情况，以各种方式进行。有些研究方法可以简单到与客户、员工或供应商进行非正式的交谈。其他研究技术可以更复杂，如深入的市场研究、定量研究、调查、问卷、再工程分析、流程图、质量控制差异报告、或财务比率分析。

*找出有类似流程的其他行业：*就海关而言，很明显，

许多甚至大多数机构都在处理类似的流程，尽管参与程度和复杂性不同。

*找出在这些领域处于领先地位的组织：*这应该是在尽可能广泛的范围内。事实上，为了阻止

挖掘哪些组织值得研究，搜索最好是在全球范围内进行。大量的信息来源可以用来提供这种信息，包括客户、供应商、金融分析师、贸易协会，甚至杂志。

对组织进行措施和实践的调查：应针对特定的行业流程，使用详细的措施和实践调查，以确定领先的公司和流程替代方案。这种调查应该以保护机密数据的方式来进行。

参观“最佳实践”组织，以确定领先的做法：在访问最佳实践组织的过程中，可以成立基准小组。在这样的小组中，公司通常同意交换对各方都有利的信息。

实施新的和改进的商业惯例：这包括选择领先的做法和制定实施计划，其特点是确定机会、寻找资金和向组织“推销想法”等程序，以便获得已证明的价值。

世界海关组织的基准测试方法

关于世界海关组织基准测试方法的更多细节，可在《*海关国际基准测试手册*》（世界海关组织，2002年）中找到。

世界海关组织的方法包含三个一般阶段：计划、执行、实施和后续。在每个阶段中，如果要使基准测试工作取得成功，需要完成许多任务。以下是对这些任务的总结。

规划：

- 明确界定练习的主题；
- 界定目标和用于评估成功标准；
- 商定是根据结果（效率、经济或质量等硬性衡量标准），还是过程（事情是如何完成的）进行比较；
- 识别和选择潜在的合作伙伴；商定合作伙伴是完全对等的还是被动的；
- 编制一份演习计划；

- 确定所有的利益相关者，包括内部和外部的利益相关者，他们需要被咨询或者只是被告知进展和结果；
- 商定在国际会议上和最后报告中使用的语言；
- 分配财政资源并任命一个基准评估小组；
- 获得高级管理层的承诺、支持和批准。

执行：

- 收集和分析数据；
- 确保充分理解每个程序，必要时进行工作场所访问；
- 在收集数据时，要获得有助于解释数据的定义和形式；
- 提供选择过程的书面描述，以及给合作伙伴的问题清单；
- 商定现场访问计划（如适用），并确保访问的目的是明确的；
- 整理信息和数据，并制作比较性描述和表格等；
- 寻求对业绩差距的解释；
- 确保比较是有意义和可信的；
- 找出现实的改进机会；
- 确保建议是可行的；
- 解释为什么要提出建议。

执行和跟进：

- 创建一个实施计划；
- 实施完成后，进行评估。

9.1.3 早期的业绩指标

监狱一直都有绩效指标，在较小的程度上，其他控制机构也是如此。衡量质量的必要性在很久以前就很明显。虽然这些指标有时是直观的，而不是客观的，但上级部门通常以一个班次或一天中所处理的交易量、他们值班时的排队情况、当然还有他们在同一时期的检测数量来评估Cus-Toms官员。虽然管理层利用这一工具来达到他们的目的，但工会或专业协会也会参考类似的指标，以增加人员编制或改善工作条件的形式来推动改革。粗略的指标也总是被卡车运输或货运业用来估计交货时间。虽然其他在边境工作的机构也有自己的基本指标，但这些指标基本上都是基于统计值（如某一时期的用户数量），而不是吞吐时间。

然而，以前用于衡量边境站表现的方法往往导致：(i) 官僚主义的增加，(ii) 不一致的结果，以及(iii) 需要增加。

BOX 9.1**统计数据或业绩指标**

具有高度重复性短流程的机构不一定觉得有必要计算平均时间。移民局（即边防军、边防警察或移民官员）就是这种情况，在绝大多数情况下，护照处理需要60到200秒（取决于国家）。与其他行政程序相比，这被认为是一个很短的时间跨度，如海关通关或过境程序。同样的情况也适用于公路管理部门，他们对进入（有时是离开）国家的每辆卡车进行称重，或对每辆车进行消毒的卫生和检疫官员。这类程序的特点是它们是普遍的（即，每个人都是受管制的），而海关程序则越来越具有选择性（即一些车辆和乘客可以部分或完全免于全面管制）。

高度重复的短流程的困难在于，它们会产生访问队列，与更具选择性的控制相冲突，无论这些控制是在前还是在后。图

9.1

假设第一辆到达海关的车辆乘客每人在5分钟内得到处理，第二辆车将不得不在到达海关检查站之前等待8分钟。这8分钟将增加其余18辆等待办理入境手续的车辆的等待时间，现在他们的平均等待时间将是12分钟。

这种情况在称重站再次放大，官员们可能不得不在海关检查时等待，或应付突然到来的海关绿色通道交通。然而，每个机构都会感到满意

有自己的统计处理时间，按任何标准都会被认为是合理的。

图9.1 交通拥挤和“手风琴效应”的可能位置



下文说明了可能发生交通拥挤的地点，以及那些经常出现 "手风琴效应" 的地方。

经常性的处理机构通常忽略了等待时间。尽管例如，护照检查可能需要在

平均一分钟，如果有20辆车在排队等候，最后一辆车将不得不等待略多于20分钟。前一辆车要等19分钟，前一辆车要等18分钟。结果是总等待时间为210分钟，除以20辆车，平均为10.5分钟。

>>>

>>>

>>>

>>>

>>> >>>

牧师的存在是有道理的。

控制单或登机证

直到20世纪80年代，许多国家使用“控制单”来衡量车辆在边境通关的时间（在一些国家仍在使用）。控制单的目的有两个：(i) 提供在边境经过所有不同的行政步骤和控制（包括非海关行政部门）所花费的总时间；(ii) 更重要的是，确保所有的控制步骤都得到遵守，车辆被允许继续前进。然而，管制单有不良的影响。首先，当系统地使用时，它们给流程增加了一个步骤：司机必须在特殊的盖章位置排队，有时需要再次（长时间）等待。第二，处理单据是一个漫长的过程，特别是在计算机出现之前。第三，腐败官员迅速开始利用这个系统，仅仅在文件上盖章就勒索费用，没有这个文件司机就不能离开边境站。最后，没有办法检查单据上数据的准确性，时间通常以非常近似的方式记录。

后来该系统进行了改进，让司机直接从执行控制的官员那里获得控制单上的印章。这稍微减少了交易时间和成本，但由于控制单的主要目的是（而且在很大程度上仍然是）确保合规性，它的设计不是为了方便电脑输入，而是作为操作的记录。因此，大多数控制单最终难以处理，许多印章重叠，条目往往难以辨认，只能在调查特定车辆的情况下使用。同样，近年来也取得了进展，一些国家将单据处理电脑化，其他国家则将数据采集过程完全自动化。然而，管制单往往被用来证明在边境存在一个本来不必要的机构，并确保其自身的资金和人员配置。

某些国家，如欧盟成员国，从未大规模使用这些单据；在大多数情况下，这些单据只在短期内采用，而且只针对少数车辆，主要是为了获得有限的货车样本的统计数据。有时，边境官员会在整个过程中陪同货车，并在控制单上填写相应内容。这种对过境时间的粗略估计被认为是足够的，因为便利化已经是一个主要的关注点，而且一个单一的机构（海关）将管理大部分（如果不是全部）的程序和控制。

主观评估

虽然总体处理时间没有科学地确定，但世界上每个边境站总是

对其通关时间有一个大致的概念。这主要是基于日常经验，海关官员只对其处理时间进行粗略估计，而不计算处理前的排队时间。另外，对于在正常情况下进行的、没有任何问题的交易，海关只说明了一个估计时间。因此，海关所声称的时间与贸易所报告的时间之间存在着相当大的差异。

机构重叠

与欧盟的情况不同，在欧盟，大多数边境控制过程由海关管理或密切协调，转型国家的边境仍然主要由多个机构管理。这就进一步模糊了时间的测量。每个机构都有自己的时间尺度：海关认为通关需要几个小时，而边防军对护照检查的评估则不到两分钟。尽管对海关来说，机构时间上5%的差异可能显得微不足道，但它仍然会导致整体处理时间多出半小时，特别是与短得多的移民检查相比。此外，在不同的控制位置之间有一个时间滞后，这将无法衡量。在海关程序开始时，进口商和司机通常必须获得清关代理人的服务，在清关期间也可能需要这样做；这部分额外时间如何计算并不清楚，因为海关不会对外部代理人的工作负责。其他机构会有自己的程序，有时他们不愿意衡量。有时，这些程序会与海关的处理程序部分或完全重叠，使精确测量变得更加困难。最后，通常有一个最后的步骤，包括在一个特殊的窗口支付所有的关税和税款，在边境的所有机构在计算自己的处理时间时都不会考虑到这一点。

计算机化

当海关业务在20世纪70年代首次实现计算机化时，收集关于清关时间的全面数据变得更加容易。这基本上适用于在海关设施清关的货物，这些设施不一定位于地理边界。然而，这为系统地收集货物放行用于国内消费所需时间的数据提供了良好的机会。在当时，海关主要关心的是，一旦所有的文件符合要求，清关过程不超过一定的限度，通常为一个日

历日。诸如90%的货物在12小时内完成清关的数字被流传开来。一些国家，如丹麦，承诺在这段时间内放行货物，即使没有清关。

已经完成。然而，这些基准在统计上忽略了一个基本问题，即为什么某批货物的清关时间会比中位数长的问题？是因为有违规行为还是因为程序上的延误？平均时间从来没有被考虑过，因为不正常的情况必须包括在内，需要很长的时间来调查和解决，因此会提高平均放行时间。这一切都发生在发达国家的海关试图证明他们对减少交易时间的承诺。此外，由于边境流程没有像内陆清关业务那样迅速地电脑化，通常没有边境放行时间。

因此，绩效衡量方法并不完全可靠。虽然它确实为评估有效性提供了一个简单的管理工具，但它没有充分区分各边境站之间的变量。

9.2. 过境点绩效指标的基本原理

9.2.1. 法律框架

当关于贸易和运输便利化的国际文书出现时，情况开始发生变化，同时人们越来越意识到必须对开展业务的方式进行改变。中欧和东欧国家的后过渡时期也显示，在边境口岸出现了相当多的延误，这显然是由于过时的工作方法造成的。这就是建立新的国际和国内标准的背景，如以下标准：

Ne 协调统一货物边境管制国际公约

尽管“协调公约”没有具体提到绩效指标，但它制定了一些标准，暗示了测量和基准的做法。

《协调公约》：

- 旨在减少完成手续的要求，也减少控制的数量和时间，特别是通过国家和国际协调控制程序和应用方法；
- 规定简化和快速处理过境货物；
- 鼓励单一的、共享的边境设施（附件8），并对控制程序进行调整。

只有通过使用一个统一的、简单的和无可争议的方法才能评估这些改革努力的有效性。这就需要设计一种现实的方法来衡量边境、过境走廊沿线或内陆清关站的表现。1982年的《日内瓦公约》首次提供了一个框架，以便在绩效衡量和基准方面进行认真、一致的工作。

新修订的《京都公约》

修订的《京都公约》（RKC）确立了海关业务的最佳做法。虽然认识到海关部门不是唯一在边境作业的机构，但它建立在《协调公约》的基础上，规定了以下原则：(i)海关是边境的主要操作者，(ii)拥有必要的技能和能力，在必要时（或只要有理由）代表其他机构进行检查，以及(iii)一旦确信所有义务和法律要求得到满足，应负责放行货物。RKC强调了在风险管理的基础上进行选择核查的必要性，这与传统的全面检查的方法有所不同。重要的是，它确立了这样一个概念：各机构的风险可能有很大的不同，海关有能力对同一交易（即越过边境的事实）适用不同的风险管理标准。RKC还引入了“协调边境管理”的概念，这自然意味着海关应该对他们代表其他机构进行的检查--以及检查的时间负责。RKC总附件的第6章“海关控制”也关注了绩效测量和合规性测量的主题。虽然合规性测量的目的主要是为了划分通过海关的各类贸易商，但它确实需要一个准确的数据库，而这只能从绩效测量中得出。

国家立法

一些国家已经出台了限制边境处理或内陆清关时间的立法。某些海关法规或其他法律规定了处理旅客、汽车、长途汽车或卡车过境的最长时间，或规定了货物放行的最长时间。然而，这种立法并不总是像人们想象的那样有效。首先，时间限制只适用于合规交易。如果乘客不在正常情况下，或者提交的货物清关文件不完整或不充分，交易就被排除在基准之外。其次，立法可能会产生一种心理影响，即当官员被赋予一个

最大的允许处理时间时，他们倾向于使用可用的全部时间，即使某个特定的交易并没有证明这一点。

9.2.2 需要可靠的指标

早期的指标的特点是零散的，因为它们往往是针对具体机构的，或忽略了等待时间或过境程序的中断。虽然这些指标被认为是有用的，但在一个普遍存在强烈的控制文化和对私营部门的怀疑的行政环境中，它们并不被认为是不可或缺的。此外，人们认为延误时间已经够短了，没有必要采取行动进一步缩短延误。当国际捐助者开始将他们对基础设施项目的支持与实际绩效的改善挂钩时，这种情况发生了根本性的变化。传统的指标已经不够了。

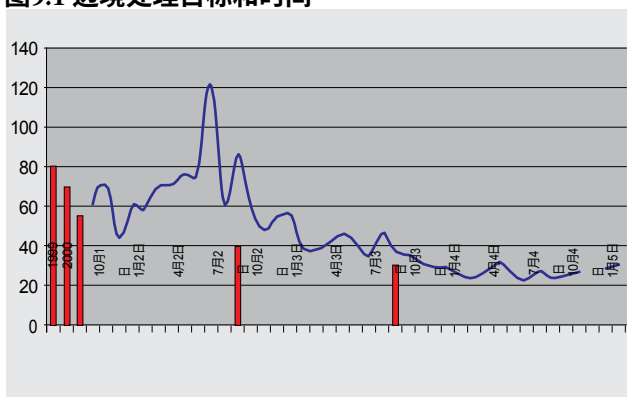
新的指标方法

1998年，在世界银行资助的“东南欧贸易和运输便利化”项目中，绩效首次成为项目有效性的一个重要因素。该项目在很大程度上是以产出为导向的。虽然它的目标是在区域基础上减少边境延误和腐败，但它包括具体的国家项目。TTFSE计划在很大程度上依赖于绩效指标的使用：(i) 建立基线，(ii) 设定改进目标，(iii) 评估绩效和建立基准，以及(iv) 将当地边境站的绩效与国家绩效比率相结合。TTFSE计划的独到之处在于，它将绩效从属于进一步付款，并建立了在发现绩效不足时纠正偏差的机制。

第一步是设定适当的基线。由于后来使用的方法性测量技术还没有被定义和引入，因此有必要依靠国家或行政部门提供的主观数据。由于年度改进目标是建立在基线上的，因此为每年减少的处理时间设定了过于乐观的数值。

如图9.1所示，实现项目目标花了近四年的时间，主要是因为1999年和2004年是项目的最后一年。

图9.1 边境处理目标和时间



2000年的基线数字挂得太低。时间以分钟为单位显示。

第二步是建议每年减少过境时间，这大约包括每年减少整个时间的20%。因此，基线越低，减少的数量就越少。在项目谈判中出现的一个主要困难是，海关管理部门--TTFSE计划的主要客户--不愿意接受对整个过境时间的责任，说他们无法控制其他机构的工作习惯和表现。然而，他们很快就明白了：(i) 根据国际文书，他们应该在边境管理中起带头作用；(ii) 他们可以对那些对延误负有责任的私营部门经营者施加重大影响；(iii) 世界银行可以协助获得某种程度的机构间协调，在那之前，这种协调是相当不寻常的。

在第三阶段，在位于主要过境路线和主要工业中心的一些试点地点建立了定期监测机制。

根据作为TTFSE计划一部分的广泛监督和监测计划，对每个国家的边境表现进行了年度审查和分析。此外，每年两次的区域指导委员会（RSC）会议为参与国提供了交流绩效数据和建立某种形式的同行压力的机会，以促进达到最佳区域标准。

指标结果

本着“所测即所管”的原则，绩效指标突出了程序上的缺陷，并指出了常识性的改进。除过境时间外，还对随后发现违规行为的检查数量进行了监测。同样，绩效评估也跟踪了在15分钟内通关的商业车辆的数量。这两个指标都迅速显示了以下的不公平之处：(i) 对每辆过境车辆的全面检查，(ii) 不同机构对同一车辆的重复检查，(iii) 在边境进行的本可以在内陆进行的检查，以及(iv) 私人经营者的习惯，这在边境放行中起了重要作用。定量数据使海关管理部门能够推动结构改革和更好的机构间合作，例如，合并检查、与边防军联合巡逻、全面的基于风险的控制方法，以及与贸易的更好合作。另一个重要的成果是能够实时测试在试点地区引入的新的简化程序的效果。

多年来，世界银行一直在使用常规的绩效衡量方法来：

- 为结构调整贷款的支持设立触发点，这已被证明是一个具有成本效益的机制，可以促进改革，而不涉及其试点，然后指标成为评估现代化努力的代理；
- 设定项目有效性目标；
- 评估绩效和量化经济效益；
- 测试和合理化新的程序，同时提供数据表明收入目标是否得到满足；
- 调整开放时间（《协调公约》的要求）；
- 评估平均合规性，以促进客户在不同边境管制机构的管制政策下进行隔离。

绩效测量系统

虽然各国际组织设计的各种系统之间存在着显著的差异，但应该注意到它们也有不同的目的。

- UNESCAP（联合国亚洲及太平洋经济社会委员会）设计的时间成本研究基本上是基于中亚和东亚的走廊。虽然调查是建立在对卡车司机的抽样调查上，并显示了等待时间方面的阻塞点，但分析是单独进行的。时间成本研究最近没有更新，尽管如果更新的话，它将显示主要过境路线上延误的演变，从而指出主要的改革领域。
- 世界海关组织（WCO）设计的放行时间研究（TRS）是一个详细分析海关程序的强大工具。最近计算机化，它包括通过使用标记通关程序中断的时间戳来衡量由海关机构和操作人员以外的原因造成的延误的选项。然而，TRS在很大程度上依赖于广泛的海关申报数据，而这些数据在边境站可能并不总是可用的，尽管该方法现在已经适应于陆地边境站（它最初是为海港设计的），但它需要在短期内广泛的样本，这可能无法代表长期的趋势。在许多世界海关组织成员国进行的TRS是非常耗费资源的，只能每一年或两年进行

一次。然而，它仍然是评估海关绩效和缺陷的最佳分析工具。

- TTFSE方法被设计用来测量巴尔干半岛陆地边境站的长队。它基于一个“黑匣子”的概念：从车辆在出口国加入队列开始，到它离开另一侧的边境设施，时间被测量。收集的其他信息是车辆是否被检查，以及检查的结果是什么。测量是通过观察员（通常是不当班的边境工作人员）在边境两边的设施入口处和实际的边境线上进行的。他们的报告被核对到一个单一的数据库中，再加上提供给接受体检的车辆的附加报告。测量每月进行72小时，每次都在不同的日子里进行，从而保证了可靠的样本和高峰期与非高峰期的一致性。偶尔会对不同的控制位置进行更详细的分析和细分，但与*Laufzettel*系统的情况相比（见下文），这并不是系统地进行的。时至今日，TTFSE系统已经为东南欧国家收集了最全面的数据系列。
- 国际道路运输联盟（IRU）有一个过境时间观察站，在网络上以互动地图的形式显示：www.iru.org/bwt-app。遗憾的是，现有的信息不是很详细。
- 世界银行集团公布的营商环境指标对各国进行了年度排名。营商环境调查是基于根据一个复杂的程序选择的经营者样本，主要侧重于进口前的延误（如获得许可证和执照），而不是实际的边境处理价值。这有时会导致《营商环境报告》中的数字与用其他工具衡量的边境处理值之间出现差异。
- 另一个工具是世界银行最近开发的物流绩效指数（LPI），该指数是与芬兰一所大学共同签署的。LPI是将定量测量与主观评价相结合的一次全面尝试。它主要是基于用户调查，用详细的封闭式调查问卷来确定边境和内陆通关程序的行政环境。LPI方法可以与TTFSE系统一起使用。
- *Laufzettel*（德语，意为控制标签或追踪器）调查是由欧盟为波罗的海国家发起的。该

研究包括在连续七天的正常交通期间处理的所有申报，以确保有足够的代表性样本。

调查至少在每个国家的一个边境海关进行，主要是在陆地边界的过境点，与邻国的伙伴海关合作和协调。调查从排队开始一直到边境另一侧完全放行，并包括所有的过程（即不仅是海关）和空闲时间。它依赖于为每辆车填写的详细表格，并标明每个控制步骤。*Laufzettel*记录了所有的相关数据，并提供了详细的处理时间分析和总体过境时间。然而，这种方法的缺点是，它相对来说是资源密集型的。

- 波兰在很大程度上对其跨境流动的数据进行了计算机处理。每辆进入波兰边境站的卡车都会收到一张电子卡，该卡在通关过程的所有步骤以及其他机构的控制位置都会被机器读取。它提供了全面的统计数据，也被用作控制单/门卡。波兰系统的唯一限制是，它似乎只能捕捉到进入边境设施之前的排队时间。边境延误的数据公布在各个海关的网站上，每天更新数次。
- 中亚地区采用TTFSE方法进行走廊测量，并辅以行程日记和司机访谈。通过让“假”货车与观察员一起记录所有路边事件，特别是交警路障的寻租检查，加强了调查工作。

在所有情况下，当地的分析工具对于解释数据都是必要的。这些方法学的关键功能是将经常性信息与分析能力相结合，以了解不同处理步骤之间的延迟和相互作用。由于这个原因，各种方法学应该结合起来使用。例如，TTFSE测量系统提供可靠的、基本上是快照式的统计数据，并给出演变趋势，其优点是可以定期进行；作为补充，TRS可以每年或每两年使用一次，以获得对海关程序的精细分析，并确定已经观察到的演变背后的原因。

鉴于绩效评估的目的是为了评估项目结果，可以说，一旦项目结束，对绩效评估的需求也就结束了。但情况并非总是如此，原因如下。首先，一些国家在海关或边境基础设施发展项目结束后仍长期坚持绩效评估。其次，一些海关管理部门热衷于在TRS调查之间保持定期监测。第三，一些管理部门发现，绩效评估是使用资源和预测事件的主要管理工具。

绩效衡量的制度化也凸显了一些与之相关的困难：(i) 目标作为触发因素，(ii) 外部影响，(iii) 定义和解释方面的困难，以及(iv) 机构间的摩擦。然而，所获得的经验使我们有可能完善绩效衡量方法，并确定更多的综合指标，这些指标随后可用于监测和制定基准。

BOX 9.2

欧盟和北美国家的基准和指标

一些欧盟和北美国家最近加强了对海关绩效指标的管理使用。一些国家制定了基准（例如，必须在短时间内处理高比例的进口），而另一些国家则制定了目标（例如，侦查走私的水平）。在某些情况下，官员们在实现集体制定的目标时分享奖励。

从海关的角度来看，这些基准比私营部门更有用，因为大多数经营者已经知道，托运的货物将在短时间内被清关。如果不是即时的，也足以满足及时性的目标。另一方面，与基准的偏差使行政总部能够评估工作习惯并审查程序和组织。

目标有时更值得商榷。虽然它是好的

在评估清关后核查层面的平均查获率的实践中，将这些目标扩展到具体的地方清关后办公室可能更加困难，特别是在进口商可以在任何地方清关的环境下。这一点更适用于执法目标，因为海关区域可能会被分配一个年度走私（尤其是毒品）的侦破量，而这个侦破量通常是以下因素计算的

前一年的结果。达到目标（或未达到目标）会对管理评估、绩效奖金和员工评估产生影响。因此，在许多情况下，地方单位试图通过追逐相对较小的违法行为来实现业绩数字，这提供了稳定的案件流，而不利于更严重的调查，因为这可能需要更多的资源，其结果更不确定。

9.3 使用绩效指标的工作

利用四至五年内每月收集的数据，TTFSE计划汇编了30多个边境站和内陆地点的数据系列，这是目前最全面的数据。这些地点被称为“试验点”，因为它们位于主要的国际通道上，或者是大型站点，被认为是整个东南欧跨境活动的代表。该方法定期更新，以确保所收集的数据反映当地的整体情况，并确保极端情况被隔离，同时逐步减少样本规模以限制收集成本。该方法非常可靠，这使得它可以用于监测以外的目的。TTFSE方法可能是最全面的绩效数据收集系统，这一事实导致了复制的出现

表9.1 绩效目标矩阵

指标	1999年12月	2000年9月	2001年9月	2002年9月	2003年9月
	实际*	目标	目标	目标	目标
1. 试验场地的清除性能					
内陆码头试点					
进口清关时间 (分钟)	90	80	60	50	30
体检(%)	15	12	10	8	5
卡车在不到15分钟内清空	0	0	10	25	50
异常情况/检查次数(%)	5	8	10	12	15
试点边境口岸1					
卡车检查 (%)。	15	12	10	8	5
异常情况/检查次数(%)	2	5	10	20	40
平均离境时间 (分钟)	60	28	25	23	20
平均入关时间 (分钟)	60**	28	25	23	20
被调查的腐败发生率 (%)。					
报告发生的腐败事件 (计数)					
边境口岸试点2****					
卡车检查 (%)。	15	12	10	8	5
异常情况/检查次数(%)	2	5	10	20	40
平均离境时间 (分钟)	30	28	25	23	20
平均入关时间 (分钟)	30	28	25	23	20
被调查的腐败发生率 (%)。					
报告发生的腐败事件 (计数)					
2. 发展目标的实现					
收集的海关成本/收入总额	1.3	<1.5	<1.5	<1.5	<1.5
收费收入/海关工作人员	480	530	580	640	700

在许多其他国家，尽管规模较小，但也采用了这种方法。因此，下一节将描述在TTFSE计划中获得的经验和教训，并将研究如何从这些指标中得出管理和改革工具。

9.3.1 收集和處理性能数据

在TTFSE项目的准备过程中确定了数据要求，并明确指出了预期的绩效进展。下表9.1显示了项目期间的基线值和商定的目标。出版了一本方法手册，以帮助解释不同的指标。

有三类指标：

- 当地边境站（“边境试点地点”）的价值。这些基本上是基于时间，有一些

工资/收入 (%)	.63	<0.7	< 0.7	<0.7	<0.7
贸易量/工作人员数量	800	880	970	1060	1160
年度申报数量/海关工作人员	267	300	350	600	1000
与三个主要贸易伙伴交易的主要出口商品的运输成本（1999年为100美元基数）	100	100	98	96	94
有记录的进口价值（百万美元）	4900	5300	5750	6200	6650
有记录的出口价值（百万美元）	3900	4450	4900	5400	5880

*基线值是由行政部门提供的，没有任何严格的测量。

**对私营部门的采访表明，跨越这一边界（双方）需要三到四个小时，而海关的初步调查表明需要28分钟。因此，在缺乏可靠的基线数据的情况下，采用了1小时的中值。

***每个TTFSE国家至少确定两个边境站和一个内陆通关终端。

额外的体检数据和相关的异常情况发现率。原则上，边境被视为一个“黑匣子”，只记录入境和出境时间，而不考虑哪个机构参与了处理和/或延误。这被认为是必要的，因为它避免了将延误的责任归咎于某个特定的机构（在最初阶段可能是不准确的），在边境的机构之间创造了一种团队合作的感觉，并为当地政府提供了分析数据和得出正确结论的机会。我们的想法是从卡车司机的角度来衡量时间，从边境通关过程的开始到结束，最好是在两个国家同时进行。记录身体检查和相应的检测结果（如果有的话），是为了在100%检查的文化中显示这种方法的无效性和检测的高边际成本；

- 内陆通关终端的价值（“内陆试点地点”）。与边境站的情况相比，内陆终端的主要关键角色是海关管理部门，其他机构的投入较为有限。清关代理的作用，在货物清关到最终的海关制度时变得很重要，也被纳入了衡量的因素；
- 每年都会收集国家指标。这些指标提供了比率，便于在一年和另一年之间进行比较，也便于进行国际比较，但显然只有在考虑到不同国家的海关管理部门可能有不同的任务时，这种比较才有用。

必须要设计一个数据收集程序。鉴于目标是使绩效衡量制度化，将整个衡量过程移交给海关是合乎逻辑的。这也符合《协调公约》的规定，该公约在附件1的第1条中规定

“其他管制应尽可能以与海关管制相协调的方式组织，”在附件1第3条中，管制应同时进行和/或委托给海关。

这个解决方案没有被完全采纳的主要原因有三个。首先，绩效衡量的过程是全新的，需要在整个地区在数据收集方法和分析方面采取一致的方法。其次，由于令人满意的绩效影响到财政拨款，数据必须是完全可靠的，在收集层面没有利益冲突的风险。第三，在现有的环境中，边防军发挥着强有力的准管理作用，这使得海关更难控制数据收集程序。

出于大致相同的原因，人们认为让私营部门参与进来在当时不是一个可行的解决方案。私营部门大力参与不现实的另一个原因是，目标是就指标的代表性达成协议，而商人和行政部门之间会对结果产生争议。

因此，保留的方案是内部和外部观察员的结合。数据收集工作由东南欧合作倡议/SECI-TTFSE咨询小组（STATs）监督，但数据的收集是由当地不当班的执法人员 在边境设施的入口和边境线上进行。只要有可能，就会在对应的国家同时进行收集。在一张简单的数据表上，观察员会记下车辆的注册号和国籍，以及观察时间。在收集期结束时，这些表格被合并到一个简单的数据库中，使用车牌号来匹配入境和出境数据（见下表9.2）。每个观察点都使用不同的表格。

下图9.2显示了观察员在边境站内的位置。采集的入口点

表9.2 卡车到达/离开日志

地点 _____ 日期/时间 _____

许可证号码	注册国家	抵达/离开时间

地点 _____	日期 _____
卡车执照号码 _____	
开始时间 _____	结束时间 _____
检查的原因 _____	_____
采取的行动 _____	_____
考试结果 _____	_____
发现的不规则现象： 有 _____ 没有 _____	
主考官： _____ (签名)	
_____ (打印姓名)	

表9.3 卡车检查报告

在进行体检时，检查人员被要求填写一份特殊的表格。该表格在车辆离开设施时被收回。

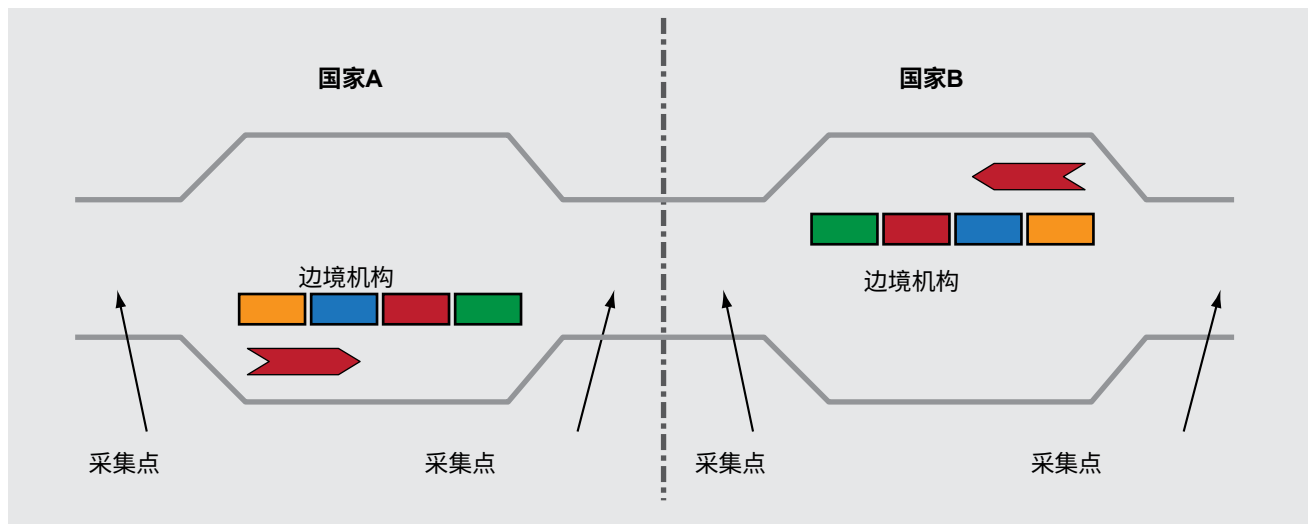
随着排队人数的增加，测量将向上游移动，因为原则是卡车一开始等待就必须记录下来。当排队在边境站的入口处交错进行时（也就是说，当警察当局把卡车分成小群，中间有间隔，以便让轻型车辆超过它们），测量从边境设施上游的最后一次主要交通集结开始。

随着经验的增长，采集小组变得更加独立，统计局只需确定采集日期、整理数据表和计算平均时间。统计局还进行了随机数据审计，以确保收集标准得到遵守。在一些罕见的情况下（特别是当平均时间不断恶化，可能会影响到“世界”的时候），STAT也会进行随机的数据审计，以确保收集标准得到遵守。

银行项目评级），统计局发现有的人故意在实际到达时间之后输入时间。这是很容易发现的，因为出境国的数据可以与入境国的数据相匹配，而且两个采集点的观察员也很难同时输入一致的虚假数据。在这种情况下，如果只有几条记录被篡改，则只需将其从样本中删除；否则，整个收集工作将重新开始。

还必须注意数据采样标准。数据收集按月进行，时间为72小时，起初认为这足以确保可靠的样本。然而，后来人们认为，处理时间可能会有所不同。

图9.2 数据收集点



取决于这几天是高峰期还是非高峰期。因此，该方法被调整为使用不同的收集期，从一个月到另一个月（例如，第一个月的星期一到星期三，第二个月的星期二到星期四，以此类推）。还使用了以下公式：

	最繁忙的一天	正常的一天	非高峰期日	卡车总数
卡车的数量	nB	nN	$\bar{A}\bar{A}\bar{A}$	$\bar{A}\bar{A}\bar{A}$
占总数的百分比	pB	pN	pO	100
平均值每辆卡车的时 间	tB	tN	tO	
调整后的 指标	$i_1 = \frac{(tB * nB)}{tT}$	$i_2 = \frac{(tN * nN)}{tT}$	$i_3 = \frac{(tO * nO)}{tT}$	
汇总指标				$i_1 + i_2 + i_3$

当TTFSE方法后来被复制到其他国家时，设计了一个更简单的方法。前三次收集涵盖了一周的所有日子。从结果中可以确定一周中的哪一天，以及一个月中平均数最接近最初计算的每周平均数的哪一天。然后决定将每月的这一天作为收集的试验期，或者，当需要更广泛的样本时，将这一天纳入一周。该系统在海港运行良好，因为那里的工作量在很大程度上取决于预定渡轮的到来。

另一个困难是总体时间跨度。虽然说所有的交通将在不到一天的时间内得到清理，但在内陆清关站，甚至在边境，都有可能出现延误的情况。当货物在收货期的第一天，甚至可能是第二天到达时，72小时的时间足以处理这些情况。然而，这并不适用于第三天到达的情况。此外，人们认为将可能由进口商的程序错误造成的延误归咎于当局是不公平的，或者在当局发现走私犯罪的情况下也是如此。所采取的解决方案包括消除每个采集样本的极端延迟，只要这些延迟不超过总样本的5%。这被证明足以不扭曲总的平均时间或中位值，并处理了一些清关的不寻常的时间。

在内陆清关站，数据是在货车到达海关控制区和海关

对于内陆清关，决定当货物可以直接在进口商的场所清关时（从而避免了承运人在处理货物之前必须向海关报告），计算出的停留和清关时间将为零，从而给内部清关带来了好处。这种做法在一定程度上促进了定制清关程序。

在所有试点地区，数据收集期通常会尽可能晚地宣布，以避免数据和交通被操纵的风险。日期由统计局确定，通常在前一天向当地工作人员宣布（即一旦已经指定了班次）。

9.3.2 主要发现

指标的原则一旦确立，就获得了普遍接受。然而，最初也有一些不情愿的情况：边境事务仍被视为与国家安全有关，因此被掩盖在秘密之中；一些行政部门对他们认为是对其业务的侵入感到不满，无论原因是什么；其他没有直接受益于世界银行贷款计划的人也不容易被纳入该计划。有三个基本问题，这些问题需要STAT的所有外交手段来克服：

- 为所有边境程序制定一个全球指标的概念，与机构将延误归咎于所有其他机构的一般习惯相矛盾；每个机构（尤其是海关）都希望只对自己的程序和相关时间负责，而不准备考虑外部变量（如卡车司机或清关代理人的行为，他们也会造成自己的延误）；
- 所有的边境机构都强烈反对测量排队时间。他们最终被说服了，理由是漫长的等待时间不会完全归咎于行政部门，如果货车在边境被允许继续行驶后，选择不离开领土，这也可能是因为另一侧的交通堵塞；因此，测量延误时间可以计算出从另一个国家溢出的延误；
- 第三个问题是对被视为外人强加的东西的不满，无论是在预期的结果方面（时间的减少）还是在预期的结果方面。

签发放行单之间收集的。从海关放行到货车实际离开ICT

之间可能发生的额外延迟没有被测量，因为它只取决于司机。另一方面，注意到到达时间是很重要的，因为它包含了清关代理人随后所做的申报准备。

在这种情况下，人们担心一个试验点的行动可能会在国家一级产生广泛的影响，而某一特定地点的官员可能会被其上级追究责任。

为了澄清情况，制定了一项政策：数据收集的结果将首先传达给当地管理人员。将进行一次联合分析

在这些机构之间，我们可以找出表现较好/较差的原因，而整体的时间可以在更有限的样本基础上，分解成不同的步骤。在这个过程中，统计局将只充当一个促进者。一个被称为“地方项目组”的地方团队也将尝试阐述程序上的精简或改革。

时间目标通常都能实现。 如下图9.2所示，这些目标在项目初期就已经实现。尽管在少数情况下，这些目标没有完全实现或维持，但定期监测的事实对开展业务的方式产生了总体影响，并确实带来了改进。在整个地区，边境放行的时间得到了稳定的改善，只要它们取决于在地方一级进行控制的方式。

图9.2 每月监测次数

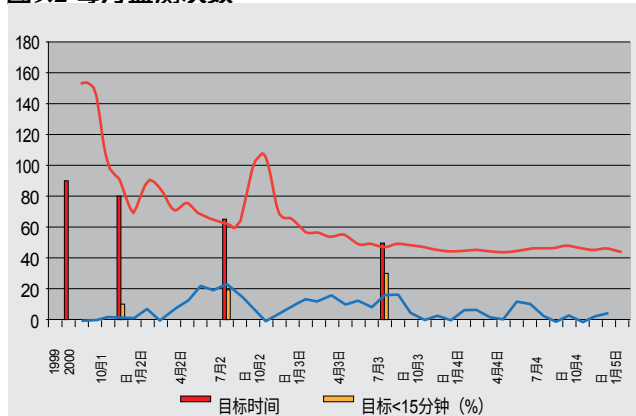
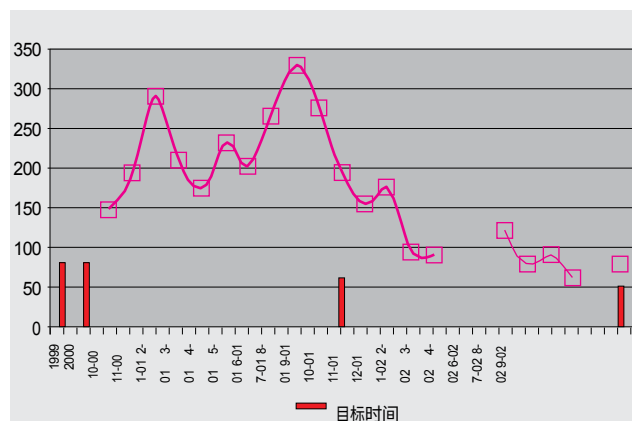


图9.3显示了一个内陆清查站没有达到时间目标的情况。直接原因是目标设定得不切实际，因为该国特别相信其（尚未调查的）结果是好的。第一批数据收集显示的次数是基线的两倍。行政部门、统计局和世界银行监督小组制定了一个紧急恢复计划，其中包括：1：

- 大幅降低体检水平，特别是粗略的检查；
- 重新组织加工链；
- 采用抵达前通知的形式，即通过传真发送过境文件的副本，这样清算代理人可以在货物抵达前准备申报，海关也可以在申报前做一些风险分析；
- 对结算代理人施加压力，并在他们之间产生一定程度的竞争。

图9.3 偏离轨道的指标



当这些措施被引入后，结果开始改善，延误率几乎立即下降。

检验政策的弱点变得很明显。 由于许多原因，海关几乎检查了所有申报的物品。这适用于商业和非商业运输，尽管检查通常包括非常粗略的检查。例如，海关会系统地进行“尾部检查”（即简单地打开集装箱的后面而不取出任何包裹），这被描述为“视觉检查”，海关不愿意将其视为检查。然而，“检查”被明确定义为因官员想要查看车辆而导致车辆延误的任何行动，这也适用于“目视检查”。此外，即使目视检查只持续一两分钟，海关官员也不可能立即进行检查。因此，他们确实产生了额外的等待时间。

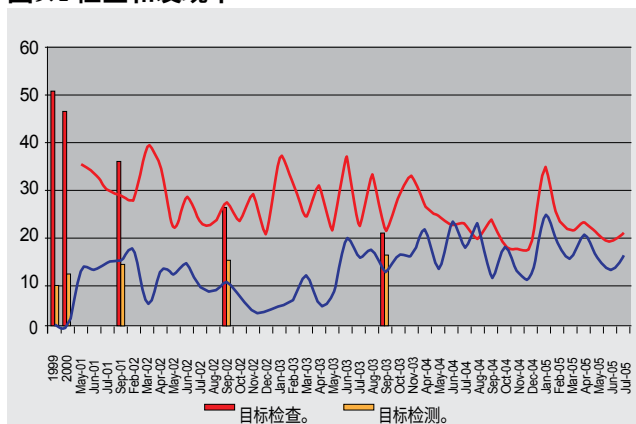
图9.4显示了检查和发现违规行为（定义为任何与申报内容不一致的情况）之间的相关性。在这个特殊的例子中，在开始测量时，检查率已经低于50%，这使得它更有意义。上线显示的是检查率，下线显示的是检测的百分比。在最初的四年里，检测的数量与检查率成反比。检查的次数越多，查出的可能性就越小。这个例子非常突出，足以鼓励所有TTFSE国家修改他们的检查政策。在随后的几年里，当风险管理被引入和计算机化时，结果完全改变了，正如图表的右边部分所示。

困难在于衡量检测率。当被问及时，海关官员会说，几乎每份申报单都有违规行为。然而，被报告的却很少。在某些情况下，这是因为海关只要求报关员纠正错误，而不采取任何后续行动。在其他情况下，违规

报告会被提交给一个单独的机构。

只有在案件被裁定和处罚后，才会出现统计结果。最后，海关显然只认为公然走私或低估货物的案件是真正的犯罪。所有其他案件通常被视为轻度犯罪，只在地方一级采取纠正（和酌情）行动。这当然是非常不规范的，而且常常导致腐败行为。只有在鼓励各国引入违规行为记录，并将申报数量和相应的违规行为报告联系起来时，才出现了真正的检测数字。这个数字非常低，但当检查率降低时，查出的比例通常会增加。

图9.4 检查和发现率



另一个被揭露的问题是私营部门在延误中的作用。传统的印象是，司机们在边境站等待数小时，甚至数天，直到边境官员以罕见的善意姿态，为少数被允许在寻租环境中幸福生活的司机打开大门。绩效指标所显示的现实情况则有些不同。下面的图表5和6显示了一个渡口和一个陆地边界的调查结果。

图 9.5 显示，当清算代理人准备和提交申报的时间增加时

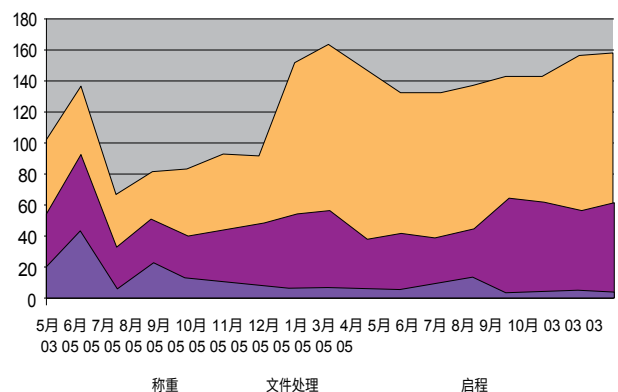
图9.5 海关和进口商/清关代理在某渡口的表现比较（对数尺度，时间为天数）

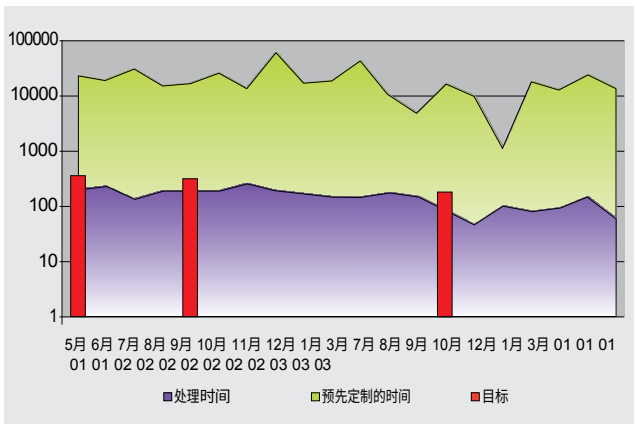
海关的延误趋于缩短，而当代理人减少自己的处理时间时，又略有增加。一种解释可能是，准备申报的时间越长，就越有可能准确无误，并立即被海关接受。然而，与当地工作人员和操作人员的讨论表明，清关人员知道总体时间会是多少，因此相应地调整了他们的工作模式。此外，虽然货物被置于海关监管之下，但不需要支付关税，仓储费也低于内陆存储设施的费用。最后，进口商似乎试图在清关前出售货物，只有在从购买者那里获得首付款后才会清关。清关时间长的责任由海关和私营部门共同承担，同时也是由于海关法规允许海运货物的申报时间过长而造成的。

许多年来，“我不得不在海关等待”是对进度落后的标准解释。然而，绩效评估在很大程度上消除了所有边境延误是由海关造成的传说。申报前的住宿或释放后的离境延误，通过处理和停留时间的细分，变得非常清楚。排队效应表明，其他机构也可能造成延误，即使他们的处理过程简单而短暂。在一些国家，海关时间--包括排队到达海关控制位置--似乎不超过总时间的6%。这在鼓励海关内部测量方面发挥了重要作用，因为它为海关当局提供了其绩效的理由，并及时证明了其现代化努力的有效性。

下图9.6显示了陆路边境口岸在称重站、文件处理阶段和司机放行后所花费的时间的分类。（排队包括在处理阶段；移民检查包括在文件处理阶段）。结果显示，增加

图9.6 陆路边防站的主要处理岗位之间的划分



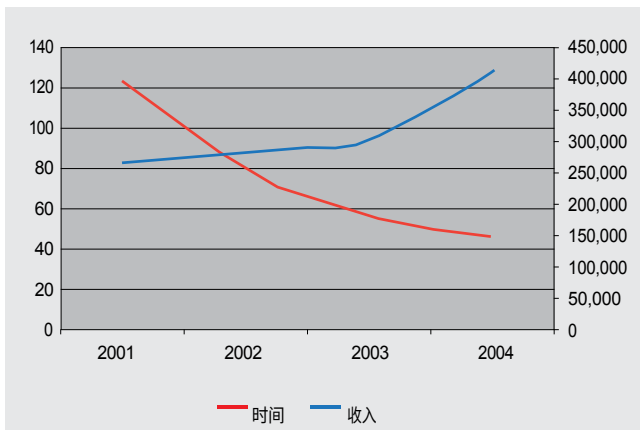


在行政时间上，对司机获释后所花的时间有超过比例的影响，而且司机的时间在稳步增加。解释是司机有工作模式和习惯，他们总是喜欢在边境站的安全环境中等待，而不是在国内不太安全的路边休息站。司机们也习惯于在车队中行驶，他们会在边境站等待，直到车队的全体成员都被放行。

有趣的是，随着时间的推移，收入的增加也被证实。

图9.7总结了TTFSE计划中所有国家的数据。它显示，通关时间的减少伴随着收入的增加。虽然收入增加的原因有很多（包括对外贸易量和美元贬值，所有的计算都是以美元为单位），但程序的改进和更大的便利化确实起到了作用。

图9.7 通关时间与收入的关系



这一点从对每个海关官员平均收取的收入的评估中可以看出。图9.8比较了进口总值和每个工作人员的收入。在税率保持不变的情况下，税收的增长是恒定的，这表示工作人员的表现得到了改善，检查也更有针对性，取得了积极的效果。

绩效指标不仅显示了其有效性和附加值，而且还显示了它们如何能够很容易地被内部化，不仅是海关，而且是其他控制机构或私营部门。在一些国家，即使TTFSE计划已经结束，它们仍然在使用。在某些情况下，这些方法已经被当地的便利化机构所接管--并加以改进。尽管其他地区也在使用各种不同的方法，但都显示出类似的结果。世界银行每年公布的营商环境指标及其相关的国家排名是一个广受关注的事件。因此

，现在显然有充分的机会通过制定一套全面的指标来推进这将带来新的基准视角。

图9.8 每个海关官员的年收入

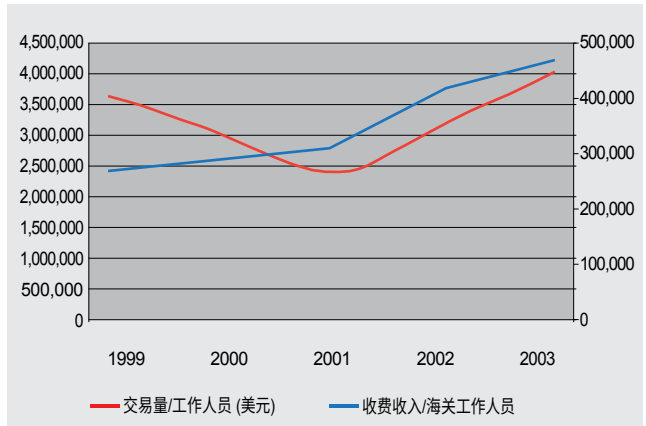
9.4 前进的道路

目前正在进行的倡议的数量显示了对绩效衡量的普遍重视。许多国家正在引入绩效指标来调查延误及其原因，或作为一种更广泛的管理工具。遗憾的是，由于迄今为止制定的各种方法在范围和使用上存在很大差异，因此很难建立可靠的国际比较。还可以通过完善收集程序和标准化分析，更加关注确保不同国家之间的一致性。同时，最重要的是，指标应该是全面的、易于实施的、可靠的、经常性的，并以廉价的收集机制为基础。所有这些都是需要充分的内部化和资源。

9.4.1 方法的标准化

尽管每一类指标都可以提供多种产出，但其目的仍然是为一个主要目的服务。以下各节依次考虑以下类别：时间指标、促进指标、程序指标和有效性指标。

时间指标主要是为了显示有关进程的持续时间。如上所述，它们可以是纯粹的统计数字（每个过程平均持续x分钟），或与等待时间（加入队列和被释放之间的平均时间）相结合。它们可以是特定机构的，也可以是综合的，甚至包括由于用户自愿决定而造成的延误，例如，在边境时吃一顿饭。当按照“黑匣子”的概念收集数据时，可以通过调查期间的额外抽样（每十辆被调查的货车中就有一辆要接受更详细的数据收集）进行分类，或者，如果使用的是电子采集系统，可以通过识别边境站的不同位置进行分类。TTFSE



方法更注重整体时间指标，但可以定期进行。虽然 *Laufzettel* 方法立即提供了一个详细的分类，但它是更多的资源密集型，不能经常进行。如果设计得好，这些指标可以提供所有相关方（行政部门和私营部门用户）可以接受的数字。UNESCAP 的时间成本研究也属于这一类。

便利化指标的重点是手续和相关的交易成本。它们通常涉及“边境后”的手续（执照、许可证），有时还涉及清关后的事件（海关的放行后检查和调查）。这些指标的主要困难是如何获得可靠的数据。在没有具体机构的指标的情况下（例如、

在商业部获得许可证的时间），便利化指标主要依靠进口商小组提供的数据，偶尔进行抽查验证。如果被抽样人群的横截面过于有限，这些指标将显示出扭曲的结果。使用调查问卷来收集数据有时也是有问题的。有一个案例，进口商被问及他们在过去一年中被海关和税务局官员访问过多少次。每一次访问都被认为是反便利化事件。然而，调查问卷忽略了这样一个事实，即当海关访问一家公司时，也可能是因为在货物首次进入该国时没有进行预先检查，或者是因为作为简化程序的一部分，货物在进口商的场所进行了清关。在这种情况下，便利化措施被算作是一种贸易

BOX 9.3

时间的指标

时间指标显示边境站或内陆通关地点的平均时间、中位数、最大和最小时间。它们可以是综合的，也可以是不同程序步骤之间的细分。它们很容易收集，但需要一个良好的抽样方法，除非它们是计算机化的。通常情况下，它们也会测量到达边境站之前的等待时间和释放后在那里的时间。

时间指标的范围：

- 边境站
- 内陆清关站
- 交通走廊 使用时间

指标：

- 平均等待和处理时间的演变。这有助于过境点和行程的选择，并计算出交货时间；
- 改革前和改革后的评价。这些指标显示了一项改革或引进新的基础设施的结果

和系统。为了可靠，他们需要在改革前进行多次测量，并在改革后进行多次测量；

- 评估高峰期和非高峰期的表现。

衍生的结果：

- 车站设计（车道数）和班次结构及协调性
- 程序的成本效益（也使用效益指标）。

综合使用：

- 用促进的指标来分析结果和验证结论
- 用程序的指标来评价程序的影响
- 用有效性指标来评估和衡量某个边境站的情况

BOX 9.4

便利化的指标

便利化指标很好地显示了后台程序的发生率（Doing Business），但在实时绩效衡量方面似乎很弱。这些指标的收集费用相当高，而且不能每月或每天使用。它们基本上依赖于用户的反馈，可能与行政绩效不一致；而且它们还可能被怀疑有反行政的偏见

。

便利化指标的范围：

- 行政总部
- 企业
- 全面的视角

使用促进性指标：

- 国际排名
- 对行政部门的压力
- 腐败的发生率

衍生的结果：

- 后勤决定
- 国际价值
- 可作为触发器使用

综合使用：

- 有了量化的指标，他们可以验证
- 用程序的指标，来验证用户的意见

障碍。用于计算这些指标的代理也应仔细审查。一个经常被忽视的重要因素是行政人员的工作满意度指数，因为它影响到服务的提供。

营商环境和绩效指数指标都属于便利化指标的范畴。

程序指标主要是将海关程序分解为行政步骤，并分析连续步骤的投入和产出。它们可以很容易地从海关数据处理系统中计算出来，并且在某种程度上可以包括海关以外的程序。可能的工作范围在一定程度上受到以下主要困难的限制：收集程序（每个条目都基于一份海关文件）；抽样方法（所有操作都在一个相对较长的时间段内进行统计）；以及明显缺乏

标准化的分析工具来处理指标数据。世界海关组织的释放时间研究（TRS）是目前最好的方法。

效能指标涵盖了广泛的数据。最经常使用的有效性指标是与收入绩效和实现目标征收有关的指标。TTFSE计划引入了更广泛的这些指标，总体上侧重于成本效益（海关管理部门的总成本与征收的收入相比，或工作人员/征收比率，注定要显示前期和后期检查的不同结果）。这些指标很容易收集，并且可以根据任何周期使用。它们的主要困难在于，当它们被用来进行国际比较时，需要考虑到各机构所拥有的任务的不同。

BOX 9.5

程序的指标

程序指标通常以海关程序为中心，在TRS的情况下，能够识别与海关无关的停顿（只要它们影响到海关文件的处理，但如果它们是独立的，则不能）。它们侧重于货运，大多依赖于海关申报或其他海关文件

全面收集数据，并通常使用海关计算机系统的时间戳或标签来识别不同的步骤。对数据的精细分析是由海关行政部门内专门指定的小组进行的。

程序指标的范围：

- 基本上是清除设施
- 也是陆地边界的过境点
- 到目前为止，没有其他边境机构的参与

使用程序指标：

- 发布时间
- 审查程序
- 确定合并海关和非海关检查和程序的可能性

衍生的结果：

- 精简程序

综合使用：

- 世界海关组织的标杆手册
- 从海关的角度，分析通过时间指标获得的量化数据

BOX 9.6

有效性指标

效能指标使用国家、区域或地方一级的行政部门的全球统计数据，并计算出简单的比率，这些比率可以从一年到另一年进行比较，或者在整个区域的行政部门之间进行比较。到目前为止，只使用了海关的数据，但也可以为其他机构制定类似的指标。

成效指标的范围：

- 涉及边境口岸的国家管理部门

- 这些行政部门的区域和地方办事处

使用成效指标：

- 成本效益的衡量
- 通过结合比率对实际任务（如释放后的检查、估值核查）进行评估
- 基准测试

衍生的结果：

- 便利化措施对不同产出的影响（收入、合规）。
- 确定合规问题并制定合规模式

综合使用：

- 所有常规的量化指标来推断地面行动
- 便利化的指标

海关管理部门。然而，它们对于比较同一行政部门内一年与另一年之间的演变是有用的。效益指标也可以作为某些形式的调整的触发因素：例如，完成某种目标行动的迹象可能会触发对某些职能的资源分配，如清关后的审查，或引入新的立法。

另外，还可以根据所使用的方法进行分类：

- **定量调查**，基于对所有可用数据的收集，或更有限的样本。这些指标是可信的，而且制作成本低，但需要后续分析。
- **主观调查**，基于访谈、小组和问卷调查。这些指标不需要详细分析，但必须使用可靠的工具来收集。它们最好与定量调查一起使用。

两者应联合使用，主观调查为定量指标提供验证。

统一指标

首先，确保调查结果之间的一致性很重要。如果同一组织的不同单位产生不一致的指标结果，这是一个值得关注的问题。第二，由于制作指标的成本可能相当高，优化支出以产生全面的结果，并将分析建立在可靠的统计数据上是有意义的。第三，由于不同的指标服务于不同的目的，人们应该把它们结合起来使用，以实现一个可见的、无可争议的和简单的绩效指数，而不是把它们用于不是为其设计的目标。

9.4.2 改进收集方法

目前是通过使用观察员或事后的行政文件来收集指标。然而，正在引入自动收集，使用诸如以下各节列举的方法。

BOX 9.7

争取建立一个全面的绩效指标体系

由于目标是获得一个全球指标，所有相关机构都应参与这项工作，而海关的监督仍然是最有效的，因为海关管理部门对边境处理时间的影响最大。

定量测量应该总是先于主观指标，因为后者往往是声誉或未经核实的声明的结果。这种信息可以作为一个非常广泛的基线（例如，“货物清关需要几天时间”），但不应该允许退化为关于一个或几个边境机构的原则请愿。

1. 应该确定当地的环境。这意味着要进行基线调查：

- 应根据其与国际交通和处理量的相关性，确定测量的地点；
- 应成立一个由所有相关边境机构的官员组成的地方小组来管理绩效数据收集工作，由海关主持。该小组的作用是：(i) 组织数据收集、(ii) 评估当地的结果，(iii) 审计收集的质量，(iv) 对结果进行初步分析，考虑到可能影响测量的具体情形；
- 重要的是建立数据收集程序，最好是跨边界的协调。

2. 进行国家效率调查。两年的数据通常足以建立一个国家

概况。由于

该数据纯属统计性质，可从所有参与机构的国家总部轻易获得，同时注意以下事项：

- 全局性的内部数值由行政部门提供（例如，总的工作队、预算和工资）；
- 需要外部数据（交通量和价值），这些数据可以从行政部门或其他来源获得（财政部和/或商务部的贸易数据，内地的旅客和签证数据）；

此外，这种系列应该包括一年的时间，以确定季节性变化。

3. 进行第一次调查（基线）。经验表明，通过六至九周的三次调查，可以可靠地确定当地的基线。可能会有季节性的变化，但这些变化可以被识别并在以后得到补偿。该程序如下：

- 观察者经过挑选和培训，并进行了第一次模拟运行；
- 进行第一次测量，并对收集表格进行审核，以确保一致性；
- 地方团队分析当地的绩效结果，并对其进行验证；
- 在当地进行了一次全国性的效率调查，以比较全国的平均表现和当地的结果；
- 这两项调查的综合结果被整合为当地的绩效基线。

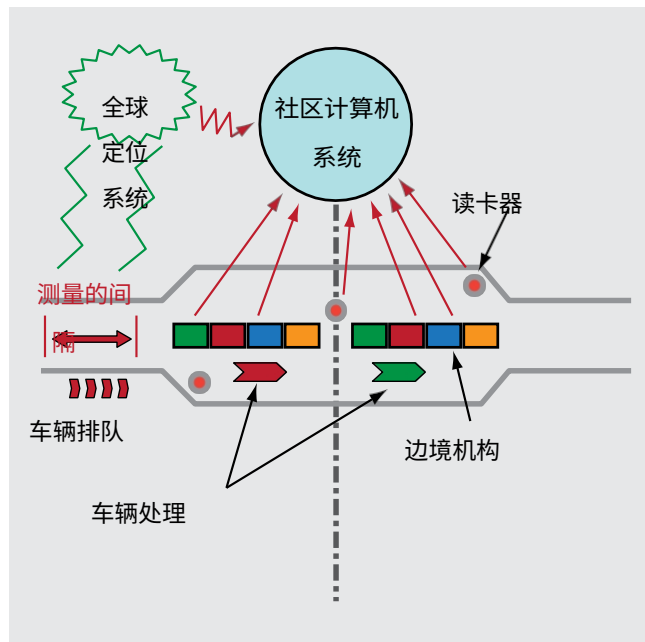
当车辆在出境一侧进入设施时，会发放一张智能卡。

它在边境或（更好）在边境另一侧的出口处被取回。该卡在每个处理阶段都通过读卡器被弹出，或者通过无线电自动接收并更新计算机系统数据。它可以作为控制单、单一数据采集系统和绩效指标来源。

自动车牌读取和护照扫描可以结合成一个独特的本地参考记录，每次车辆到达一个新的控制位置时都会更新。

使用这种方法不容易测量**进入设施前的排队长度**，但可以通过卫星读数与计算机记录的日期戳相结合来估计。例如，卫星图像可以提供车辆排队的长度和时间，这将被添加到进入边境设施时记录的个别货车记录中。下图9.3说明了使用机构间社区网络来获取注册车牌号、护照数据以及海关和其他文件。

图9.3 卫星和读卡器的组合



4. 定期测量是有组织的。当地团队确定日期，有一定的灵活性，必要时可以在最后一刻改变日期。

- 对数据进行分析并与基线进行比较。

5. 开始进行用户（促进）调查。这项调查是在国家层面和地方上进行的。对结果进行比较。

当地调查的结果与时间和效率测量相匹配。对异常情况进行审计；

用户访谈是在较小的流量样本上进行的；

计算出一个合并的结果块，供将来参考。

6. 同时启动了一项程序调查。

- 结果被添加到综合结果块中；
- 在各机构内部和之间准备进行程序和组织改革。

随后的调查与结果块进行比较，并在时间、成本、收入和检测方面进行定义。差异以基线的百分比输入。

7. 最后的结果由一些选定的次级指标组成：

- 时间
 - 职位之间的细分
 - 总等待时间

- 感知和满意度的基线指数

- 收入的征收（如果相关）。
- 检查/控制的比率
- 探测不正常情况
- 收入重新评估（如果相关），作为发现的违规行为子集

8. 如果绩效测量在相邻的国家同时进行，就会对结果进行比较。

- 可以建立一个排名；
- 对差异进行了分析和说明。

9. 走廊的性能测量：

- 入境和出境点的方法是一样的；
- 行程日记/报告单分发给司机，并标明每一站的情况；
- 在走廊出口处，对司机进行了更有限的抽样调查。

10. 铁路性能测量：

- 没有观察员；
- 出发点和到达点的数据是在事后从铁路和海关文件中获得的。

11. 海港：

- 与铁路的情况相同；
- 数据来自于：(i)港务局局长（抵达的船只）、(ii)船务代理(卸货)，(iii)海关(保税清关或移送)，以及(iv)港口当局(仓储和移送)。

面会起到有益的作用。因此，似乎有

另一种方法是利用GPS或RFID技术对车辆进行过境追踪。有两种可能性可以沿过境路线自动追踪车辆，可以与发给司机的电子封条、转发器和智能卡相结合：

- **被动跟踪。**司机知道--或不知道，视情况而定--货车上已安装了追踪装置。如果货车偏离轨道或延误，就会发出警报，并派出执法官员进行调查。出现了以下困难：(i) 确保该装置没有被中和或放置在其他车辆上，(ii) 在一个大国中找到该车辆，以及(iii) 有足够的人力资源来实时监测所有交通；
- **主动跟踪。**司机自愿接受跟踪设备，如果他按计划 and 正确的路线行驶，就可以在边境获得快速通道的选择。在这种情况下，司机更愿意接受为其卡车安装该设备的费用。该系统更加有效，因为它在执法方面需要的资源要少得多。

过去还曾使用过**其他方法**，通常是成功的，以核实难以证明的指控（例如腐败），更不用说量化了。最著名的案例是，一位内政部长乘坐一辆货车，在司机旁边行驶，并记录下每一起司机被交通警察拦下并索要贿赂的情况。第二天，相当数量的交通警察被解职。

9.4.3 绩效评估的制度化

经验表明，一旦边境工作人员理解了绩效评估的概念和使用方法，将该方法内部化并不存在很大的困难。然而，各国之间以及一国之内各机构和运营商之间需要保持一致。这就需要制定一个国际标准来规定：(i) 定期测量，(ii) 同质化的方法，以及(iii) 解释和使用的共同规则。它也将成为在整个地区推广最佳做法的工具。

体制工具

大多数国际组织和国际金融机构都对贸易和运输便利化作出了强有力的承诺，并公布了关于边境处理的标准和建议。然而，目前还没有关于绩效衡量的具体准则，尽管这些准则在方法上的统一和促进标杆工作方

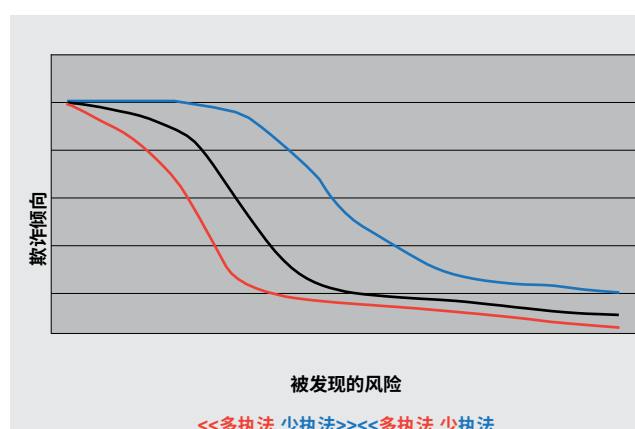
有必要制定一项国际协议或公约，为统一的绩效衡量提供必要的框架。合理的做法是将其作为一个具体的附件嵌入两个相关的主要文书中，即联合国（UNECE）《协调货物边境管制国际公约》和世界海关组织《关于简化和协调海关手续的修订京都国际公约》。

引入一项关于指标的国际协议，不仅可以达到协调的目的，而且还可以鼓励各国系统地使用绩效评估。

这反过来又可以达到三个目的：

- **标杆管理。**最佳实践并不总是在人们认为的地方，区域或国际比较可能有助于重新评估业务。尽管基准当然需要根据各自国家的社会文化背景进行调整，但在一些国家中引入广泛的标准。一个国家的成功改革的示范价值不应该被忽视；
- **建立模型。**如果使用得当，绩效指标可用于审查程序，并评估新方法对影响边境管制的所有标准的影响。它们可以将检查率或其他形式的干预措施与国家和地方的最佳检测水平挂钩。随后，它们可以导致遵守模式的定义，并确定执法和控制政策方面的选择。

图9.9 对特定环境下的合规性评估



在图9.9中，欺诈的倾向是被发现的风险的函数，并根据执法和惩罚的程度或多或少地下降。在曲线的拐点处，控制措施会显示出最大的效率。绩效指标可以(i) 提供欺诈倾向的基线，以

在给定的执法环境中的结果。这个模型可以根据欺诈的类型（例如，轻微的走私犯罪，重大的估价欺诈）进行完善。因此，国际比较提供了模拟的数据。根据不同班次的成本效益，该模型可以扩展到包括人员配置水平，或计算侦查的边际成本，从而也成为一种管理工具。

- **设计和预测。**当考虑一个新的设施时，吞吐量通常是按车道计算的，很少考虑处理（或排队）时间。如果边境站是与邻近国家共享的，这个问题就更有意义。性能数据可以用来进行模拟，如下面的矩阵所示。可以输入诸如交通量和可接受的排队长度或等待时间等变量，以协助确定设施的设计方案。它还可以用来确定运营车道的数量，以及特定班次的人员配置水平。

边境表现的指数

绩效评估也可以用来对边境站的效率和便利性进行排名。应引入质量的概念来评估所提供的服务及其有效性。在这个过程中，应注意以下几点。

- 工作人员的首要任务应该是从默认的怀疑态度转变为更方便用户的方法。边境机构的作用是使进口商和旅行者遵守国家的法律。这并不一定意味着傲慢或粗心。经验表明，更友好的管理机构通常在检测和自愿遵守方面有更好的结果。专业精神在建立边境管制机构的信誉和鼓励大多数用户遵守方面起着很大的作用，正如区分真正的经营者或旅行者与不诚实的人的能力一样。

表9.4 边界吞吐量矩阵

平均时间	车辆数量			总时间			个人平均时间		
	v1	v2	v3	v1	v2	v3	v1	v2	v3
5	10	20	30	50	100	150	27.5	52.5	77.5
10	10	20	30	100	200	300	55	105	155
15	10	20	30	150	300	450	82.5	157.5	232.5
20	10	20	30	200	400	600	110	210	310

时间取决于车道的数量（分钟）								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
50	25	16.667	100	50	33.333	150	75	50
100	50	33.333	200	100	66.667	300	150	100
150	75	50	300	150	100	450	225	150
200	100	66.667	400	200	133.33	600	300	200

平均时间								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
27.5	13.75	9.1667	53	26.25	17.5	77.5	38.75	25.833
55	27.5	18.333	105	52.5	35	155	77.5	51.667
82.5	41.25	27.5	158	78.75	52.5	232.5	116.25	77.5
110	55	36.667	210	105	70	310	155	103.33

排队长度取决于车道数量								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
120	60	40	240	120	80	360	180	120

轨道长度（米）：12

*黄色区域表示变量。

BOX 9.8

一个可能的边境表现综合指数

表9.4中描述的所有变量可以合并成一个量化的、无可争议的、综合的边境表现指标。它将侧重于便利化方面（如等待时间），但也应包括检查和检测的统计数据。

至少应在两个重要的过境点收集时间，并在全国范围内进行平均，同时要考虑到根据每个边防站的交通量。考虑到工作量和每个工作人员处理的车辆，总体时间将被调整。第二个调整应考虑到违规行为的发现率。下面的矩阵显示了这一指标的计算方式（指标值越低，性能就越高）。然后，这一指标可用于区域和国际比较。最后，它可能成为某种形式的认证的基础、如ISO 9000标准。

交通				加权平均	
场	平均时间	N v	%	当地	全国
地A	1	800	88.89%	0.89	
	100	100	11.11%	11.11	
B					6.00

车辆/员工（生产力指数）					
	职员	车辆	%	比率	纠正本地指数
A	10	800	88.89%	80.00	0.01
B	12	100	11.11%	8.33	0.12
					0.01

探测/检查（效率指数）				
	探测	%量	工作人员	本地指数流
A	4	0.50%	0.4	0.005
B	1	1.00%	0.08	0.01
				0.11

总数
时间/工作
0.73
+强制执行
6.67

- 在边境工作的工作人员应该认为自己是一个团队的一部分，超越了机构间的竞争或怨恨。每个在边境站工作的官员都应该认为自己对国家的形象负有责任，并感到自己在参与国家的宣传和经济的发展。站点和国家指标可以加强这种认识。
- 绩效应该得到认可，并可能得到认证。对边境业务采取全面质量的方法将符合贸易和行政部门的利益。奖励杰出的团队成就将加强对改革的所有权，并提高工作满意度。
- 每年对表现最好的边境站进行排名--最好包括边境两侧--也将鼓励运输业更有效地选择其行程，并参与到与行政部门在打击欺诈和腐败方面的合

作。

结论

用科学的工具来衡量边境的表现，却忽略了一个更严重的问题，那就是腐败。到目前为止，还没有设计出直接的工具来评估腐败行为的真实程度，尽管分类工作使其更容易理解。然而，绩效指标的好处之一是，它们有助于绘制公共权力持有者和有形财富持有者之间可以在谨慎的界面基础上行使自由裁量权的过程和阶段，这很可能导致减少腐败的空间。

事实也证明，感到工作满意和认可的官员不容易发生腐败行为，无论其工资水平如何。通过工作满意度和业务环境质量的指标，可以进一步说明这一点。

最后，透明的边境管理方法，加上公开的过境时间数字，将大大有助于建立同行压力。

并鼓励经营者站出来反对非专业态度。在这一章的最后，我们想重申我们支持一个全面的整体方法，旨在加强伙伴关系--既包括海关部门之间的伙伴关系，也包括海关部门和私营部门之间的伙伴关系--并促进广泛的跨境合作。

参考文献

"标杆管理：如何为你的实践做出最佳决定" [html]。可从www.nuesoft.com/news-events/medical-practice-benchmarking.html [最后访问日期：2011年12月5日]。

Camp, Robert C., *Benchmarking: 重新寻找能带来卓越绩效的行业最佳做法* (Milwaukee, WI; Quality Press, 1989)。

Stage-Gate International, "标杆管理的好处是什么?" 可从www.stagegatebenchmarking.com/benchmarking_benefits.php [最后访问日期：2011年12月5日]。

联合国欧洲经委会, 《协调货物边境管制国际公约》 [pdf]。可从www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf [最后访问日期：2011年12月5日]。

世界海关组织, 《海关国际标杆手册》, 2002年 [pdf]。可登录www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Benchmarking%20Manual_ENG.pdf [最后访问日期：2011年12月5日]。

世界海关组织, 修订的《京都公约》（《关于简化和协调海关手续的国际公约》） [html]。可从www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [最后一次访问是2011年9月27日]。

世界海关组织 [网站]: www.wcoomd.org/home.htm

世界银行集团, TTFSE手册 [doc]。 Available from [http://lnweb90.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/ExtECADocByUnid/8AC3260C40128FF985256C47006D5302/\\$file/TFSE%20Manual.doc](http://lnweb90.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/ExtECADocByUnid/8AC3260C40128FF985256C47006D5302/$file/TFSE%20Manual.doc) [last accessed 5 Dec. 2011].

附件1：边界的定义

1.1 边界线

1.2 海上边界

1.3 空中边界

1.4 内陆水路

1.5 边界效应

1.6 边境地区

1.7 关税区

1.8 边境站

1.9 边境职能和机构

1.10 边界问题 参

考文献

框图 附件1.1：美国对“陆地入境口岸”的定义

方框 1.2：世界银行对“边境站”的定义

1.1 边界线

根据国际法，*边界线*将属于不同主权国家的领土分开；它将两个主权国家分开，并划定民族身份。边界线往往反映了人口之间基于语言、种族或其他因素的分界线。

传统，而且这些传统往往可以追溯到古代结构。虽然各国有权反对另一个国家在其领土上开展活动，但在某些情况下，外国法律的某些内容是可以适用的。¹

边界是一个普遍原则。即使像申根空间那样，参与国已同意逐步减少边境检查和手续，它们仍然存在。这同样适用于欧盟单一市场：成员国之间已经废除了常规的海关手续，但边界仍然保留，只有在特殊情况下才恢复边界控制。²

1.2 海上边界

虽然海岸线在逻辑上被认为是边界线，但有一些划定领水的方法在确定适用的海上主权时，已考虑到了这些因素。*沿海边界*包括(i) 海关海域

¹ 这允许并列的边境设施和共同的行动。然而，在

岸边12海里以内为海关毗连区；②岸边24海里以内为海关毗连区；③岸边200海里以内为专属经济区（EEZ）。国家行政机关可行使的权力的性质因区而异。例如，追捕权与毗连区相比，专属经济区内的扣押行为更为有限，毗连区通常被称为“领水”。当分隔两个国家的海洋或沿海海峡不够宽，无法容纳所有这些区域时，有时会出现问题。根据国际法的原则，主权在水体的一半处转换。这当然需要精确的协议来确定海岸线的位置，特别是在有海湾、小湾或进水口的情况下。

1.3 空中边界

在空中，边界线理论上遵循陆地边界，在海上则是领水的外边界限。空中边界的概念第一次被考虑是在1909年，当时路易-布莱里奥飞机穿越了加来和多佛之间的英吉利海峡。

1.4 内陆水路

内陆水道尽管完全融入其岸边国家的国家领土，但常常为国际航行服务。各种国际协定逐一规范了有关过境自由和主权的问题（例如，多瑙河委员会）。

除非有具体的协议允许，否则在外国领土上的行为是非法的。

² 例如，2009年7月在拉奎拉举行的八国集团首脑会议之前，为了加强安全，意大利暂停了在欧洲主要地区取消边境管制的申报协议。在此期间，所有进出意大利的人都必须出示护照。1996年，法国也暂时重新建立了与比利时的边境检查，试图遏制毒品贩运。

1.5 边界效应

国家主权的一个效果是有人对人员、车辆和货物的入境实施规则，此外，还有权对货物征收关税和征收其他税费，包括增值税和消费税。虽然许多这些规则和义务越来越受到国际协议的约束，但它们仍然是边境被跨越的国家的特权。³因此，在边境进行初步评估，以确定是否符合所进入国家的法律，或者根据国际条约，是否符合属于共同经济或政治组织成员的国家集团的法律。例如，跨越白俄罗斯与其西部邻国之间边界的货物由白俄罗斯当局清关，以便(a)进入白俄罗斯，以及(b)在适用时进入俄罗斯联邦。

国际边界不同于个别国家的行政边界。这种行政边界不是边界，尽管在这种边界可能适用不同的立法和税率，特别是在联邦的情况下。这可能适用于财政制度，如增值税税率或“octroi”，这也是一种财政制度的形式。

不同省份甚至城市之间有不同的消费税。以前，这些类型的制度需要有内部检查站。今天，这种检查站正越来越多地被集中管理和目的地核查所取代，例如目的地的增值税原则，或在欧盟成员国的情况下

³ 然而，国际协议仍然是强制性的。例如，在欧盟的一个外部边界进入和结关的货物必须遵守欧盟的共同关税，即使它们将被转送到另一个成员国。同样，穿越申报空间边界的人要接受初步控制，然后被所有其他申报空间成员国承认。

各国，使用一个集中的增值税数据库，在其中适用不同的税率。

1.6 边境地区

*边境地区*一词有三种使用方式。

首先，它是指位于边界线相邻两侧的区域，形成一个单一的社会、经济或种族实体。这种类型的区域在边界线已被破坏的情况下特别明显。

例如，在非洲，在19世纪，不同的殖民国家在不同的国家之间分割同质的人口，由外国势力建立。边境地区也经常由为边境线两边的人口服务的市场来界定，这种情况为当地供应商创造了大量收入。⁴

第二，*边界区*一词有时被定义为边界线两侧的一片领土。⁵这种区域的目的是为了打击走私。由于边境地区经常被用来隐藏大量的走私货物，然后再以较小的数量分配到国内市场，西欧国家的海关官员被赋予在边境地区进行搜查和逮捕的权力，就像他们在实际过境点一样。这一概念有时也被其他国家采用，例如在美国，从边境向内追捕使海关官员享有与他们在边境本身享有的相同权力。一些国家，如法国，将边境地区的概念扩大到其整个领土，以处理某些类型的违禁品，如毒品、武器和假货，以及烟草和酒精等高消费产品。

第三，“*边境地区*”一词是指边境站的控制区的限制性概念，边境官员被授权实施检查，或内陆设施内的控制区，如内陆海关仓库（ICD），物流清关中心或仓库。

1.7 关税区

*关税区*的概念蕴含在海关法中，其中界定了海关法规、法律和规则的适用范围。所有在海关辖区内流通的进口货物必须由海关清关。在大多数情况下，关税区与国家领土相吻合，但也有例外。例如，关税区不包括飞地。领土的其他部分也可能被特别排除在外，如工业自由区。在欧盟范围内，欧盟的一些地理领土不包括在其海关领土内，例如，格陵兰岛、法国的某些海外领土和省份，如圣皮埃尔和密克隆岛，以及西班牙的飞地休达和梅利利亚。

1.8 边境站

*边境站*是一个进行合规检查的地方，以确保涉及跨越边境的活动符合国家立法的要求。边境站没有一个普遍认同的术语：它们被称为过境点、边防站、检查站和边境口岸。

4 在哈萨克斯坦和中国之间的一个大型边境口岸，2007年贸易商的年营业额为1,100万美元，有1,300名贸易商从事进口和出口。

见世界银行（2007年8月）《中亚区域经济合作中的跨境贸易》[pdf]。见 www.careinstitute.org/uploads/docs/Cross-Border-Trade-CAREC.pdf [最后访问日期：2011年3月16日]。

5 在法国，这被称为“海关行动区”。

阿富汗称它们为“陆港”，而在美国，它们被称为“入境港”（POE）。

下方框中的附件1.1改编自《整体建筑设计指南》。

的国家建筑科学研究所（康威，2010）。

方框 1.1 美国对“陆地入境口岸”的定义

陆路入境口岸是为以商业、非商业、行人或铁路交通方式抵达的人员和物资提供有控制地进入或离开美国的设施。它为进入或离开美国的旅客提供一个接触点，目的是征收税款；执法；防止非法移民进入美国；防止非法移民进入美国。

阻止有害的植物、动物害虫、人类和动物疾病进入该国；审查出口文件；登记临时带出该国的贵重物品；以及商业交易。陆路入境口岸可位于与加拿大和墨西哥的陆地和内陆水域边界处。陆路口岸包括一个由美国政府拥有或租赁的设施。

服务管理局或联邦检查服务（FIS）机构之一。陆路入境口岸通常全年开放。然而，由于当地的气候条件，有些地方是季节性的，有些设施不是每天二十四小时开放。

边境站可以直接设置在边境线上或非常接近边境线，但也可以设置在国家领土内更远的地方。

在这种情况下，必须设计程序和基础设施以确保不逃避边境

检查。在一些国家，向边境站报告是可选的，在跨境许可和特许权范围内的人可以获准绕过边境站。在这种情况下，从边境线到边境站的道路通常被称为“批准的海关路线”。在一些国家，边境站可按机构分开（即一个边境站负责移民控制，另一个负责海关），在共同作业的情况下，一个国家的边境站可能被放在另一个国家的领

土上。边境站通常与相邻国家的边境站配对，但在某些情况下，边境行动涉及三个国家，如边境管制的情况下

在伦敦、巴黎和布鲁塞尔之间的跨海峡高速列车上。在这种情况下，边境站是一个移动设施，有办公室和拘留所，乘客检查和手续在火车上进行。

文本框附件 1.2 引用了世界银行对“边境站”一词的定义（世界银行，2004 年，第 2 页）。

方框 1.2 世界银行对“边境站”的定义

边境站是国家主权在行政上确立的地方。它应该为合法的交通提供有效的处理，包括检测违法行为的设施，同时提供国家的良好形象。一个基本特征是，交通不应受到阻碍，在出现拥堵的情况下，几乎应优先考虑加快交通，因为在下游还有其他建立进一步控制的手段（即“安全网”）。

1.9 边境职能和机构

边境处理通常（尽管并不总是）分为人员、货物和车辆的控制。虽然商业和非商业活动之间有明显区别，但在人员和车辆的控制方面，有时会有重叠的情况。

对**人员**的检查主要是从移民的角度出发，另外还有发现和逮捕罪犯的目的。这些检查是由移民当局、边防警察或在某些情况下由边防军或部队进行的。在本手册中，在描述与移民有关的程序时，这三个当局被交替提及。

货物通常由海关当局检查。然而，当怀疑有毒品、武器或偶尔有未申报或禁止的货物时，边境警察也可以检查货物。货物有时也由兽医和植物卫生官员，或由标准和消费者保护机构进行搜查。所有这些控制也可以委托给海关当局。

商业车辆由交通部等公路管理部门控制，有时也由边境警察控制。移民当局也可以选择检查商业车辆以发现非法移民。

私人车辆由海关当局检查，有时也由边防警察检查。

以管理任务为基础，对过境管理部门进行区分，以减少职责上的重叠。然而，作出这种区分并不总是有利的。

根据既定但不明确的思维模式，边防警察负责控制人员，而海关则负责控制货物。因此，从理论上讲，海关官员不应该检查旅客和司机的身份证件或护照，因为这是边防警察的职责。在许多过境点，既定的做法是不授权边防警察搜查车辆或货物。然而，这样做会适得其反，因为司机的身份是海关风险管理的一个重要部分，反之，边防警察可能有充分的理由检查铁路、公路或船舶运输的货物。同样，不同的管理部门可能出于不同的目的进行相同的核查，如对车辆进行称重。传统上对不同工作人员在边境口岸承担的任务进行划分，带来了情报和数据分散的风险。

1.10 边界问题

边界线往往是沿着海岸线、河流和山脊等自然边界划定的，或者在某些情况下是沿着经线或纬线划定的，如美国和加拿大的边界。边界的划定可能是有问题的，分歧可能导致严重事件和商业及客运交通的延误。

参考文献

Conway, Brian, 2010, "陆路口岸", 载于《整体建筑设计指南》，国家建筑科学研究所的方案[php]。可从 www.wbdg.org/design/land_port.php [最后访问日期：2011年12月5日]。

世界银行，2004年，*陆路边境站准则*[pdf]。见 www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/BorderStations_Guidelines.pdf [最后一次访问是2011年3月15日]。

附件2：国际组织

2.1 联合国 "大家庭"

2.1.1 国际海事组织 (IMO)

2.1.2 联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)

2.1.3 联合国贸易和发展会议(UNCTAD)

2.1.4 联合国开发计划署 (UNDP)

2.1.5 联合国欧洲经济委员会(UNECE)

2.1.6 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(UNESCAP)

2.1.7 联合国工业发展组织 (UNIDO)

2.1.8 联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)

2.1.9 世界知识产权组织 (WIPO)

2.2 国际政府间组织

2.2.1 国际劳工组织(ILO)

2.2.2 国际货币基金组织 (IMF)

2.2.3 国际刑警组织

2.2.4 国际移民组织 (IOM)

2.2.5 经济合作与发展组织(OECD)

2.2.6 禁止化学武器组织(OPCW)

2.2.7 国际铁路运输政府间组织(OTIF)

2.2.8 新瓦塞纳尔安排

2.2.9 世界银行 (WB)

2.2.10 世界海关组织 (WCO)

2.2.11 世界贸易组织 (WTO)

2.3 区域政府间组织

2.3.1 亚洲开发银行 (ADB)

2.3.2 东南亚国家联盟 (ASEAN)

2.3.3 亚太经济合作组织(APEC)

2.3.4 欧洲标准化委员会 (CEN)

2.3.5 独立国家联合体 (CIS)

2.3.6 欧亚经济共同体(EurAsEC)

2.3.7 欧洲自由贸易联盟 (EFTA)

2.3.8 欧洲联盟

2.3.9 欧洲安全与合作组织(OSCE)

2.4 非政府组织

2.4.1 全球运输和贸易便利化伙伴关系(GFPTT)

2.4.2 国际商会(ICC)

2.4.3 国际航运协会 (ICS)

2.4.4 国际标准化组织 (ISO)

2.4.5 国际道路运输联盟 (IRU)

2.4.6 透明国际 (TI) 的结论

简介

国际贸易作为全球经济的骨干，受到相当多的国际组织的仔细监督。

由于全球贸易需要各种类型的专业知识，这些国际机构涵盖了从安全到教育等广泛的领域。本附件将介绍其中的一些组织，首先介绍属于联合国 "大家庭" 的一组国际机构，然后再介绍各种国际和区域政府间组织，最后介绍一些非政府机构。

2.1 联合国 "大家庭"

2.1.1 国际海事组织 (IMO)

海事组织是联合国内的一个专门机构，负责航运安全和保障，防止远洋船舶的海洋污染。

1948年在日内瓦通过了一项正式建立政府间海事协商组织 (IMCO) 的公约。该公约于1958年生效，新组织于次年召开了第一次会议。1982年，该组织更名为海事组织。

公约》第1(a)条规定了该组织的目标，即 "为各国政府在有

关影响国际贸易航运的各种技术事项的政府规章和做法方面提供合作机制；鼓励和促进在有关海事安全、航行效率以及预防和控制船舶造成的海洋污染方面普遍采用最高的实际标准。"海事组织还被授权处理与这些目的有关的行政和法律事务。

海事组织与海关管理有关的工作领域包括安全和贸易便利化。

国际海事组织网站：www.imo.org

2.1.2 联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)

1966年，联合国大会认识到各国管理国际贸易的法律存在差异，对贸易流动造成障碍，因此成立了贸易法委员会。

大会赋予委员会的一般任务是支持有关国际贸易的法律的逐步协调和统一。此后，委员会成为联合国系统在国际贸易法领域的核心法律机构。

委员会设立了六个工作组，就委员会工作方案内的专题进行必要的准备工作。每个工作组都有来自委员会所有成员国的代表。目前这六个工作组的议题是

工作组情况如下：

- 采购
- 仲裁和调解
- 在线争议解决
- 电子商务
- 破产法
- 担保权益

贸易法委员会网站包含一个图书馆以及研究资源，包括案例法。

UNCITRAL网站： www.uncitral.org

2.1.3 联合国贸易和发展会议(UNCTAD)

贸发会议成立于1964年，是一个永久性的政府间组织。它的目的是填补现有组织如关税与贸易总协定（GATT）和国际货币基金组织（IMF）之间的空白，并解决发展中国家的具体问题。其总部设在瑞士日内瓦。它有大约400名工作人员和7500万美元的预算，其中5000万为其经常预算

和2500万的技术援助专项资金。目前，贸发会议有193个成员。

贸发会议的主要重点是促进发展中国家融入世界经济。贸发会议的任务中规定了三项关键职能：

- 充当政府间审议的论坛
- 研究，包括贸易和政策分析
- 为最不发达国家提供技术援助

与边境管制和海关有关的一个贸发会议方案是海关数据自动化系统（ASYCUDA），这是一个涵盖大多数外贸程序的计算机化海关管理系统。在本手册中，第7章“信通技术和非侵入式检查”详细介绍了海关数据自动化系统。

贸发会议网站： www.unctad.org

2.1.4 联合国开发计划署 (UNDP)

开发署是联合国的全球发展网络，是一个倡导获取知识、经验和资源的组织，旨在帮助各国支持其公民建立更好的生活。开发署在166个国家开展活动。在发展当地能力的同时，这些国家利用开发署的工作人员以及广泛的开发署合作伙伴。

开发计划署帮助发展中国家吸引援助并有效利用援助。在其所有的活动中，它鼓励保护人权和赋予妇女权力。

每个国家办事处的开发署驻地代表通常还担任整个联合国系统发展

活动的驻地协调员。通过这种类型的协调，开发署力求确保最有效地利用联合国和国际援助资源。

开发署网站： www.undp.org

2.1.5 联合国欧洲经济委员会(UNECE)

联合国欧洲经委会由联合国经济及社会理事会（经社理事会）于1947年创建。它是五个区域委员会之一

其总部设在日内瓦，是联合国的一部分。其56个成员国包括来自欧洲联盟、独联体、东欧和东南欧的国家，以及美国和加拿大。

其他感兴趣的国家也可以参加欧洲经委会的活动。此外，目前有七十多个非政府组织和专业组织定期参与。

联合国欧洲经济委员会的主要目标是促进欧洲内部的经济一体化。联合国欧洲经济委员会拥有经济合作经营、能源、环境、贸易、运输和统计等部门的专业知识，提供分析和政策建议，同时也制定规范、标准和公约。所有这些都助于聚焦联合国的全球经济任务。

联合国欧洲经济委员会有九个一般方案，具体如下：

- 经济合作与一体化
- 环境政策
- 住房和土地管理
- 统计数据
- 可持续能源
- 技术合作
- 木材

- 贸易
- 运输

与跨境流动相关的是运输方案。

联合国欧洲经委会网站：www.unece.org

2.1.6 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(UNESCAP)

亚太经社会也成立于1947年，是联合国五个区域委员会中的另一个。它的总部设在泰国的曼谷。该区域委员会所覆盖的地区西起土耳其，东至基里巴斯，北起俄罗斯联邦，南至新西兰。它有62个成员国。其中，58个在该地区，其余四个是法国、荷兰、英国和美国。它是为亚太地区服务的最大的联合国机构。

亚太经社会通过在以下领域开展工作，力求克服该地区的一些最大挑战：

- 宏观经济政策与发展
- 统计数据
- 促进发展的次区域活动
- 贸易和投资
- 运输
- 环境与可持续发展
- 信息和通信技术与减少灾害风险
- 社会发展

亚太经社会的工作重点是通过区域合作最有效地解决的问题，包括

- ：
- 该地区所有国家或某一国家集团面临的问题，有可能相互学习；
- 受益于区域或多国参与的问题；
- 属于跨界性质的问题，或将受益于国家间合作方法的问题；
- 属于敏感或新出现的、需要进一步宣传和谈判的问题。

亚太经社会在边境管理方面的一个比较相关的项目是使用“时间/成本-距离（TCD）方法”。这种方法是分析运输过程的一种非常简单而有效的手段。特别是，它不仅试图量化与运输过程有关的成本，而且还试图确定

这些费用发生的时间点。通过使用图表，清楚地说明了这些结果。

这种方法的好处很明显，因为它：

- 使用起来很简单；
- 提供几乎是实时的运输情况的图片；
- 可用于跟踪一段时间内的趋势；
- 可用于确定最有效的路线；
- 是很容易理解的。

该方法的另一个优点是可以相对容易地收集和分析必要的信息。所有需要的信息对运输组织或政府机构来说都是现成的。由于对这些数据的分析不外乎是简单的数学运算，所以这是一种任何人都可以使用的方法。

所需的数据包括：

- 路线（起点、终点和路径）
- 所使用的交通方式（每段）。
- 每条腿的距离
- 每条腿的时间
- 每条腿的费用

联合国亚太经社会网站：www.unescap.org

2.1.7 联合国工业发展组织 (UNIDO)

工发组织的目标是帮助发展中国家建立必要的物质和体制基础设施，以满足多边贸易体系的技术要求。对于其综合技术援助和能力建设活动，工发组织制定了一种被称为“三个C”的贸易能力建设方法，即竞争力、合规性和连接性。

在与171个成员国的合作中，工发组织负责促进整个发展中世界的

工业化。

虽然其总部设在维也纳，但它在35个发展中国家都有代表。结合一些专门外地办事处，处理促进投资和技术以及其他具体方面的问题，这种广泛的代表性使工发组织在外地有一个积极的存在。

工发组织网站：www.unido.org

2.1.8 联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)

联合国毒品和犯罪问题办公室成立于1997年，原名为药物管制和犯罪预防办公室。它是通过将联合国国际药物管制规划署（UNDCP）与联合国维也纳办事处的预防犯罪和刑事司法司合并而设立的。它于2002年更名为UNODC。

该机构在全球范围内雇用了约500名工作人员，总部设在维也纳，在布鲁塞尔和纽约市设有21个外地办事处和联络处。

联合国毒品和犯罪问题办公室的成立是为了协助联合国对一组相互关联的问题不断形成协调和全面的反应：非法贩运和滥用毒品、预防犯罪和刑事司法、国际恐怖主义和腐败。禁毒办通过三项主要职能来实现其目标，即研究、指导和支 持；它协助各国政府通过和实施各种与犯罪、毒品、恐怖主义和腐败有关的公约、条约和议定书，并在这些国家政府面对各自的情况和在这些领域的挑战时提供技术和财政援助。

毒品和犯罪问题办公室负责处理以下事项：

- 替代发展
- 腐败问题

- 刑事司法
- 监狱改革和犯罪预防
- 毒品预防、治疗和护理
- 艾滋病毒和艾滋病
- 人口贩运和移民偷渡
- 洗钱
- 有组织犯罪
- 盗版行为
- 预防恐怖主义

联合国毒品和犯罪问题办公室网站： www.unodc.org

2.1.9 世界知识产权组织 (WIPO)

世界知识产权组织（WIPO）是联合国的一个专门机构，致力于发展一个平衡的、可利用的国际知识产权（IP）体系。WIPO于1967年根据《WIPO公约》成立。总部设在日内瓦，其主要任务是

- 制定国际知识产权法律和标准
- 提供全球知识产权保护服务
- 鼓励利用知识产权促进经济发展
- 促进对知识产权的更好理解
- 提供一个辩论的论坛

WIPO网站： www.wipo.int

2.2 国际政府间组织

2.2.1 国际劳工组织(ILO)

国际劳工组织成立于1919年，紧随第一次世界大战后的《凡尔赛条约》。国际劳工组织的基本原则是：“只有在社会正义的基础上才能实现普遍和持久的和平”。

目前，国际劳工组织的总部设在瑞士日内瓦。它是联合国唯一处理劳工问题的“三方”组织。国际劳工组织的理事机构是由政府代表、雇主和工人组成的。只有主权国家才能成为国际劳工组织的签字国，目前该组织有182个成员。

国际劳工组织拥有广泛的计划和项目，可以根据其四个战略目标进行分类：

- 促进和实现工作中的标准和基本原则及权利
- 为妇女和男子创造更多的机会，以获得体面的就业和收入
- 提高全民社会保护的覆盖面和有效性
- 加强三方机制和社会对话

与边境特别相关的项目是那些与过境和贸易的社会方面有关的项目，包括：

- 贩运人口
- 移徙工人
- 强迫劳动
- 就业
- 童工

国际劳工组织网站： www.ilo.org

2.2.2 国际货币基金组织 (IMF)

国际货币基金组织是在第二次世界大战即将结束时成立的，其目的是建立一个经济合作框架，以避免重复灾难性的经济政策，这些政策导致了1930年代的大萧条和随后的全球冲突。在许多方面，国际货币基金组织的主要目的，即促进了通过财政稳定来实现全球公共利益，这一点在今天与本组织成立时是一样的。

国际货币基金组织跟踪全球经济趋势和表现，在发现经济问题时提醒其187个成员国，提供一个政策对话的论坛，并向各国政府传授解决经济困难的知识。

国际货币基金组织为经济困难的成员提供政策建议和融资，还与发展中国家合作，帮助它们实现宏观经济稳定和减少贫困。

基金组织的主要活动是：

- 在分析经济趋势和跨国经验的基础上向政府和中央银行提供政策建议
- 基于对全球、区域和个别经济体和市场的跟踪，进行研究、统计、预测和分析
- 提供贷款帮助各国克服经济困难
- 帮助发展中国家消除贫困的优惠贷款

- 提供技术援助和培训，帮助各国改善经济管理

国际货币基金组织的出版物包括：

- 世界经济展望
- 全球金融稳定报告
- 财政监督
- 区域经济展望报告
- 国际货币基金组织经济评论
- 世界经济展望数据库

国际货币基金组织网站：www.imf.org

2.2.3 国际刑警组织

国际刑警组织拥有188个成员国，是世界上最大的国际警察组织。

它创建于1923年，促进了跨国警察合作，并支持和协助所有以预防或打击国际犯罪为使命的组织、当局和服务机构。

国际刑警组织的目的是促进国际警察合作，即使在个别国家之间不存在外交关系。在不同国家的现行法律范围内，本着《世界人权宣言》的精神采取行动。

国际刑警组织的主要职能是

- 安全的全球警察通信服务
- 为警方提供业务数据服务和数据库
- 提供警察业务支持服务
- 提供警察培训和发展

国际刑警组织网站：www.interpol.int

2.2.4 国际移民组织 (IOM)

国际移民组织成立于1951年，是处理移民问题的主要政府间组织：

它目前有127个成员国，另有17个国家拥有观察员地位，还有许多国际组织和非政府组织。国际移民组织2009年的方案预算超过10亿美元，为超过2,360个活动方案和7,000多名工作人员在100多个国家的460多个外地办事处提供资金。

国际移民组织致力于人道和有序的移民对移民和社会都有利的原则

。国际移民组织与其在国际社会的伙伴一起采取行动，以：

- 协助应对移民管理方面日益增长的业务挑战
- 提前了解移民问题
- 通过移民鼓励社会和经济的发展
- 维护移民的人类尊严和福祉

国际移民组织网站：www.iom.int

2.2.5 经济合作与发展组织(OECD)

经合组织的前身是欧洲经济合作组织 (OECE)。欧洲经济合作组织成立于1947年，负责管理美国和加拿大在马歇尔计划下对二战后欧洲重建的援助。经合组织于1961年接替了欧经合组织。从那时起，它的任务就是帮助其成员国实现可持续的经济增长和就业，以及在保持经济增长的同时提高生活水平。金融稳定。总体目标是为世界经济的发展做出贡献。经合组织的创始公约还要求该组织协助在以下方面进行健全的经济扩张在多边、非歧视的基础上为世界贸易的增长作出贡献。目前，它有70多个合作伙伴，都是发展中国家和新兴市场经济体。

经合组织的使命是：

- 支持可持续的经济增长
- 促进就业
- 提高生活水平
- 保持财政稳定
- 协助其他国家的经济发展
- 有助于世界贸易的增长

除了收集数据，经合组织还监测经济发展的趋势，分析和预测经济发展，并研究贸易、环境、农业、技术和税收等领域的社会变化或演变模式。经合组织是世界上最大的经济和公共政策领域的出版商之一。

经合组织网站：www.oecd.org

2.2.6 禁止化学武器组织(OPCW)

禁止化学武器组织是《化学武器公约》(CWC)的实施机构。其任务是实现《公约》的目标和宗旨，确保《公约》条款的执行，包括对遵守情况的国际核查，并为缔约国之间的协商和合作提供一个论坛。它包括非军事化、不扩散、援助和保护、国际合作、普遍性和国家执行等领域。

禁化武组织网站：www.opcw.org

2.2.7 国际铁路运输政府间组织(OTIF)

国际铁路运输组织 (OTIF) 是在1980年5月9日COTIF公约生效后于1985年5月1日成立的，该公约经1999年6月3日维尔纽斯议定书修改。OTIF的前身是1893年成立的国际铁路运输中央办公室。

OTIF目前有45个成员国（来自欧洲、中东和北非）和一个联系成员（约旦）。该组织的总部设在瑞士伯尔尼。

OTIF的活动重点是：

- 铁路运输法的进一步发展
- 扩大COTIF的范围，以使铁路运输在从大西洋到太平洋的单一法律制度下成为可能。
- 为《卢森堡议定书》的生效做准备
- 消除国际铁路运输中的越界障碍
- 在联合国欧洲经济委员会和其他国际组织范围内，参与制定其他有关铁路运输的国际公约

OTIF网站：www.otif.org

2.2.8 新瓦塞纳尔安排

瓦森纳安排的建立是为了通过促进常规武器和两用货物及技术转让的透明度和更大的责任来促进区域和国际安全与稳定。通过这些手段，它打算防止破坏稳定的积累。

瓦塞纳尔安排于1996年开始运作，其秘书处设在维也纳。该安排的40个参与国通过其国家政策，寻求确保这些物品的转让既不会有助于发展或加强军事力量，也不会影响到其他国家。破坏这些目标的能力，也没有被转用于支持这种能力。

瓦森纳安排的“准则和程序，包括初始要素”规定了其目的和范围。

安排，还包括瓦塞纳尔安排的方法：

- 控制列表
- 一般信息交流的程序
- 两用货物和技术的信息交流程序
- 军火信息交流的程序
- 会议和行政
- 参与
- 保密性

瓦塞纳尔安排网站：www.wassenaar.org

2.2.9 世界银行 (WB)

世界银行是一个国际金融机构，为发展中国家的资本项目提供杠杆贷款。它创建于1944年，是布雷顿森林会议的结果。随着世界银行总部设在华盛顿特区，由两个不同的机构组成：国际复兴开发银行 (IBRD) 和国际开发协会 (IDA)。

OTIF的目标主要是制定适用于铁路客运和国际货运的统一法律体系。这些法律体系已经存在了几十年，被称为CIV和CIM的统一规则。

世界银行多年来一直参与海关和边境管理，包括海关改革和现代化建设。仅在1991-2011年期间，它就投资了120多个海关项目或有重要海关内容的项目。目前

该行的项目组合包括大约4.2亿美元的海关业务，目前正在开发的项目有1亿多美元。虽然世行的海关改革工作传统上侧重于改善税收，但近年来，重点已转移到贸易便利化、提高国家竞争力和促进区域一体化。世行和其他机构进行的研究一致认为，海关和边境处理的不良表现是出口竞争力的一个重要障碍。

世界银行海关政策和管理专题组的工作重点包括：

- 海关系统和程序
- 贸易便利化和简化
- 海关和治理问题
- 边境管理
- 风险评估和工具
- 绩效评估
- 海关信息技术和设备

世界银行有三个主要的出版物涉及到海关和边境管理：

海关现代化倡议》，编辑。Luc De Wulf和José B. Sokol（2004）。

海关现代化手册》，编辑。Luc De Wulf 和 José B. Sokol (2004)。

边境管理现代化：改革者的实用指南》，编辑。Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson and Thomas Doyle (2010)。

世界银行网站： www.worldbank.org

2.2.10 世界海关组织 (WCO)

世界海关组织的总部设在布鲁塞尔，是一个政府间组织，成员包括各国海关机构。

有179个世界海关组织成员。世界海关组织是唯一专注于海关问题的政府间组织。世界海关组织成员为所有国际贸易的98%以上提供海关控制。

1947年，13个欧洲国家创建了一个研究小组，重点研究海关问题。这个研究小组的概念在关税与贸易总协定（GATT）中被正式确定。1950年1月，《建立海关合作理事会公约》（CCC）被通过。理事会的第一次会议于1953年举行，有17个创始成员参加。1994年，该理事会正式采用了其目前的名称。

世界海关组织的使命是通过以下方式提高成员海关机构的效率和效力：

- 在海关讨论中提供主导作用
- 开发、推广和实施现代海关系统和方法
- 提供工具和 "最佳实践" 方法

它支持以下海关目标：

- 国家发展目标

- 收入征收
- 国家安全
- 贸易便利化
- 社区保护
- 收集贸易统计数据

世界海关组织开发了一系列的工具，以帮助海关机构进行业务或战略管理。除了具有法律约束力的文书，世界海关组织还提供方法、最佳实践指南和基准工具。这些都是本着灵活的精神设计的，供海关组织使用，无论他们是在运行一个先进的系统还是刚刚开始

以实施一个现代化进程。它提供了一个分类技术委员会，国家海关当局可以向该委员会提出他们的分类问题，以澄清安全标准和电子传输的数据模型。它还还为海关人员和私营部门的人员提供在线培训。

世界海关组织网站： www.wcoomd.org

2.2.11 世界贸易组织 (WTO)

世贸组织可以说是处理国际贸易的最高级别组织。它有三个主要的核心功能。首先，它为世界各国政府提供了一个谈判贸易协定的论坛。其次，通过其法律文书，它提供法律基础规则。最后，它对国际争端进行调解。

世贸组织于1995年1月1日根据《马拉喀什协定》开始运作，该协定取代了1948年的《关贸总协定》。世贸组织总部设在日内瓦，它有大约625名工作人员。它有153个成员国，占世界贸易总额的95%以上。

世贸组织谈判的核心是最惠国待遇 (MFN) 的概念，它主要是指 "我们在世贸组织下都是平等的。

歧视法"，是反歧视的典范。它创造了一种情况，即一个国家既不能给予另一个国家特别的优惠，也不能对其施加特别的限制性措施。最惠国待遇的一般原则有一些例外，如区域贸易协定，但这种例外受到严格控制。最惠国待遇是一个至关重要的概念，以至于它被纳入了世贸组织制定的三个文书中的每一个。

世贸组织有三个协议，为国际贸易奠定了法律基础。它们是《关税与贸易总协定》(GATT)、《服务贸易总协定》(GATS) 和《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)。

关税与贸易总协定(GATT)

《关税和贸易总协定》是现有的关于国际货物贸易的最重要的单一协定。它几乎涵盖了贸易的每一个方面。它还规定建立世贸组织，作为提供该协议体制框架的机构。对该协议的完整处理可在以下链接中找到：

www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#GATT94

服务贸易总协定(GATS)

该协议摘要的导言中写道：“构成《最后文件》一部分的服务协议有三个支柱。首先是一个框架协议，包含适用于所有成员国的基本义务。第二个是国家承诺表，其中包括具体的进一步的国家承诺，这将是持续的自由化进程的主题。

第三是一些附件，涉及个别服务部门的特殊情况”。

关于本协议的详细说明，请参见：

www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#mAgreement

与贸易有关的知识产权协议(TRIPS)

该协议的导言中写道：“该协议认识到，在保护和执行知识产权方面的标准千差万别，而且缺乏一个处理国际贸易的原则、规则和纪律的多边框架。

在国际经济关系中，假冒伪劣产品是一个日益紧张来源。需要有规则和纪律来应对这些紧张局势。为此，该协议涉及关贸总协定基本原则和相关国际知识产权协定原则的适用性；提供适当的知识产权；提供有效的

这些权利的执行措施；多边争端解决；以及过渡性安排”。

世贸组织出版了各种各样的研究论文和研究报告。三个主要的年度出版物是

- 世界贸易报告
- 国际贸易统计
- 世贸组织年度报告

世贸组织还提供了一个涵盖其所有活动的世贸组织官方文件的在线存储库。该资料库还包括世贸组织协议的法律文本，可从以下链接获取：<http://docsonline.wto.org>

世贸组织网站：www.wto.org

2.3 区域政府间组织

2.3.1 亚洲开发银行 (ADB)

亚投行的主要任务是改善亚洲和太平洋地区人民的福利。在履行其使命的过程中，亚行有几种手段可以利用：贷款、技术援助、赠款、咨询和知识。虽然其最大部分的贷款是在公共部门，但亚行也向私营企业提供直接援助。

亚投行成立于1966年，总部设在马尼拉，是一家由67个成员国

一个相关的区域项目是中亚区域经济合作股（CAREC）。中亚区域经济合作计划是一个由八个国家和六个多边机构组成的伙伴关系，致力于通过合作促进发展。它的目的是加速经济增长和减少贫困。通过促进和推动区域

通过在运输、贸易便利化、贸易政策和能源等优先领域的合作，中亚区域经济合作组织帮助中亚及其邻国在日益一体化的欧亚大陆实现其潜力。

亚行在各个领域编制了一些出版物：关于海关：

拥有的多边开发银行：该地区的48个成员国和世界上其他地区的19个成员国。它有超过2400名员工，其中一半以上是菲律宾人，贷款预算约为70亿美元。两个最大的股东是日本和美国，各持有15.57%的股份。平均项目贷款为1亿美元。

09年7月)。

关于中亚：

- *通过贸易政策、运输和海关过境方面的区域合作来增加贸易的收益* (2006年1月)。

关于过境点：

- *走廊编年史--大湄公河次区域跨境活动概况* (2009年12月)。

关于中亚的经济合作：

- *统一和简化运输协议、跨境文件和运输条例* (2005年10月)。

亚洲开发银行网站：www.adb.org

2.3.2 东南亚国家联盟 (ASEAN)

东盟于1967年8月8日在泰国曼谷成立，其创始国签署了《东盟宣言》(曼谷宣言)：印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国。文莱达鲁萨兰国于1984年加入，越南于1995年加入，老挝人民民主共和国和缅甸于1997年加入，柬埔寨于1999年加入，这就是今天东盟的十个成员国。

正如其宣言所规定的，东盟的目标和宗旨是：

- 本着平等和伙伴关系的精神，通过共同努力，加快本地区的经济增长、社会进步和文化发展，以加强东南亚国家繁荣与和平共同体的基础；
- 通过在本区域各国之间的关系中恪守正义和法治以及遵守《联合国宪章》的原则，促进区域和平与稳定；
- 促进在经济、社会、文化、技术、科学和行政领域的共同利益问题上的积极协作和相互援助；
- 在教育、专业、技术和行政领域，以培训和研究设施的形式相互提供帮助；
- 进行更有效的合作，以提高其农业和工业的利用率，扩大其贸易，包括研究国际商品贸易的问题、改善他们的交通和通讯

基础设施和提高其人民的生活水平；

- 促进东南亚研究；以及
- 与具有类似目标和宗旨的现有国际和区域组织保持密切和有益的合作，并探索它们之间更紧密合作的所有途径。

东盟网站： www.aseansec.org

2.3.3 亚太经济合作组织(APEC)

亚太经合组织是一个促进亚太地区经济增长、合作、贸易和投资的论坛。亚太经合组织没有要求其参与者承担条约义务。在亚太经合组织内作出的决定是以协商一致的方式达成的，而承诺是在自愿的基础上作出的。

亚太经合组织有21个成员经济体：澳大利亚、文莱达鲁萨兰国、加拿大、智利、中华人民共和国、中国香港、印度尼西亚、日本、大韩民国、马来西亚、墨西哥、新西兰、巴布亚新几内亚、秘鲁、菲律宾共和国、俄罗斯联邦、新加坡、中国台北、泰国、美利坚合众国、越南。

亚太经合组织成立于1989年，旨在进一步促进该地区的经济增长和繁荣，并加强亚太共同体。自成立以来，亚太经合组织一直致力于降低整个亚太地区的关税和其他贸易壁垒。

亚太经合组织网站： www.apec.org

2.3.4 欧洲标准化委员会 (CEN)

CEN ("海关执法网络") 为欧洲标准和其他技术的发展提供了一个平台。

规格。这些服务通过为欧洲工业和消费者消除贸易壁垒来促进欧洲的商业。

CEN于1961年在比利时成立。它有31个成员，代表所有27个欧盟国家的国家标准化组织，欧洲自由贸易联盟 (EFTA) 的三个国家和克罗地亚。

CEN是一个合作伙伴，与其他两个欧盟标准机构：欧洲电工标准化委员会 (CENELEC) 和欧洲电信标准协会 (ETSI) 。

虽然没有直接参与海关或边境管理，但CEN应被视为海关系统的一部分，原因是CEN的标准往往是在执行海关业务中实施的。此外，在制定将直接影响海关或边境管理的新标准过程中，可以咨询CEN

CEN带来了许多出版物，包括：

欧洲标准(EN)

其中一些标准是自愿性的，而另一些则已成为欧盟法律，从而取代了以前存在的任何国家标准。

欧洲标准草案 (prEN)

这些都是正在制定中的标准，正在等待接受。

CEN研讨会协议 (CWA)

这些是在CEN研讨会上制定的标准文件。它们既没有法律约束力，也不需要被国家标准机构采用。

技术规格 (TS)

一个CEN/TS可以被看作是一个预标准。

技术报告 (TR)

这基本上是一份技术公告，提供给CEN网络，以帮助标准的制定。

CEN网站：www.cen.eu

2.3.5 独立国家联合体 (CIS)

《独立国家联合体自由贸易协定》于1994年12月生效。它现在包括11个国家：亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦。该组织提供贸易统计数据 and 统计比较。

CIS网站：www.cis.minsk.by

2.3.6 欧亚经济共同体(EurAsEC)

欧亚经济共同体的最初协议于1997年在白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦之间生效。欧亚经济共同体的目标是促进形成

区域关税同盟和共同市场，并促进其成员国的经济一体化，他们为自己设定了以下目标：

- 创建一个自由贸易制度
- 引入共同的海关税和协调非关税法规
- 建立一个共同的海关区，拥有共同的海关法规体系和共同的海关服务管理。

EurAsEC网站：www.evrazes.com

2.3.7 欧洲自由贸易联盟 (EFTA)

欧洲自由贸易联盟是通过1960年的《斯德哥尔摩公约》建立的，旨在促进自由贸易和经济一体化，使其四个成员国受益：冰岛、列支敦士登、挪威和瑞士。

该协会的直接目的是为其成员国之间的货物贸易自由化提供一个框架。它的建立也是为了在经济上制衡政治性更强的欧共体。

欧洲自由贸易联盟网站：www.efta.int

2.3.8 欧洲联盟

欧盟内部的海关工作由**税收和海关联盟总局（TAXUD）**负责协调。TAXUD的任务是发展和管理海关联盟，这是欧盟的一个机构，并发展

为了公民、企业和成员国的利益，在整个欧盟范围内实施税收政策。特别关注欧盟的内部市场，以确保其顺利和有效地运作。

总局致力于向成员国和经济运营商提供税收和海关领域的解决方案，从而使他们能够应对当前的经济、社会和环境问题。在欧洲和国际层面上的环境挑战。

在海关方面，总局的活动旨在：1：

- 简化欧洲经济运营商必须遵守的税收和海关行政规则和程序并使之现代化；
- 协助成员国正确适用欧盟税收和海关法律，并监督税收和海关立法的正确转换和适用；
- 管理和保障共同外部边界，打击非法贸易流动，并加强国际供应链的安全；
- 在国际层面上努力提高透明度和信息交流，确保税收、海关和共同体更广泛的目标之间的一致性，特别是在商业政策、发展援助和 "大欧洲 "领域；
- 加强候选国适用欧盟海关和税法的能力；
- 协助成员国打击欺诈和逃税。

DG-TAXUD网站： http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm

此外，欧盟还有一些合作计划。本手册在第二章 "从国内到国际合作 "中介绍了其中的两个项目--欧洲联盟边境援助特派团（EUBAM）和中亚欧洲边境管理项目（EUBOMCA）。

此外，以下两个方案涉及贸易问题：

欧洲议会国际贸易委员会(INTA)

由于《里斯本条约》，欧洲议会在确定欧盟的贸易政策方面具有决定性的作用。这包括货物和服务的国际贸易、知识产权的商业方面以及外国直接投资等事项。

国际贸易委员会负责有关建立和实施欧盟的共同商业政策和对外经济关系的事项，特别是：

- 与第三国和区域组织的金融、经济和贸易关系
- 国际法律文书所涉领域的技术协调或标准化措施

- 与相关国际组织以及与促进区域经济和商业发展的组织的关系

欧盟以外的一体化

- 与世贸组织的关系，包括其议会层面

INTA网站包括议程和工作文件、研究、报告、听证会和新闻简报

:

www.europarl.europa.eu/activities/committees/en/INTA/home.html

冯特克斯 (FRONTEX)

创建FRONTEX是为了处理两个问题。第一个问题是接受和实施《申根协定》。这项立法取消了内部边界，并允许人员在欧盟和联系国自由流动。第二，欧盟希望有一个关于综合边境管理的共同政策来处理其外部边界的问题。这两个概念都需要一个共同体机构来协调这些努力。

FRONTEX于2005年开始运作。它的总部设在波兰华沙，拥有超过164名本国专家以及临时和合同工。它是欧洲共同体的一个法律实体，拥有业务和预算的自主权。战略和业务指导方针由一个管理委员会决定，该委员会包括边境管理方面的国家专家和委员会代表。

FRONTEX的目的是确保欧洲外部边界对合法旅行者开放，同时对跨境犯罪关闭。这是通过协调欧盟层面的情报合作来

实现的。在本手册中，FRONTEX的活动在第三章 "平衡安全与贸易便利化以及发展与私营企业的伙伴关系"中得到了更详细的阐述。

FRONTEX网站：www.frontex.europa.eu

2.3.9 欧洲安全与合作组织(OSCE)

欧洲安全与合作组织 (OSCE) 在欧洲、中亚和北美有56个参与国，在亚洲和地中海有12个合作伙伴，⁶。

它是世界上最大的区域安全组织。它为预警、预防冲突、危机管理和冲突后重建领域的政治谈判和决策提供了一个论坛。它在东南欧、东欧、南高加索和中亚地区拥有一个由15个实地行动组成的独特网络。欧安组织对安全采取全面的方法，包括政治军事、经济和环境以及人的层面。欧安组织寻求加强边境安全，同时为合法旅行和商业提供便利，保护人权和促进人际交往。位于塔吉克斯坦杜尚别的欧安组织边境管理工作人员学院，培训来自欧安组织参与国和包括阿富汗在内的合作伙伴的边境官员，并促进中亚地区的跨境合作。

欧安组织网站：www.osce.org

⁶ 阿富汗、阿尔及利亚、澳大利亚、埃及、以色列、日本、约旦、蒙古、摩洛哥、韩国、泰国和突尼斯。

2.4 非政府组织

2.4.1 全球运输和贸易便利化伙伴关系 (GFP)

GFP的目的是将参与运输和贸易便利化的所有相关方，包括公共和私营部门，特别是发展中国家和转型期国家的相关方召集起来。

其网站被设计为全世界贸易便利化信息和资源的“单一窗口”。它由GFP的核心合作伙伴维护：国际商会、世界海关组织、联合国贸易和发展会议、联合国欧洲经济委员会、联合国工业发展组织和世界银行。

合作的领域包括以下方面：

- 分享共同关心的议程
- 酌情汇集资源和专业知识，开展研究或设计和实施试点项目
- 分享知识和想法

GFP网站： www.gfptt.org

2.4.2 国际商会(ICC)

国际商会成立于1919年，其目标是：“通过促进贸易和投资、开放商品和服务市场以及资本的自由流动，为世界商业服务”。

国际商会通过广泛的活动代表商业世界，从仲裁到打击犯罪。有些活动对跨境交易特别有意义。

- 《跟单信用证统一惯例》（UCP 500）是银行每年为价值数十亿美元的世界贸易提供资金所适用的规则。
- Incoterms（国际商业术语）是标准的国际贸易定义。这些普遍使用的国际贸易术语的标准定义，如FOB和CIF，于1936年首次出版，并定期修订。
- 57个国家的商会管理着临时免税进口的ATA Carnet系统。
- 国际商会商业犯罪服务部是一个专门机构，它的设立是为了协调打击商业犯罪的服务，包括：国际海事局、伪造情报局和金融调查局。1998年增加了一个网络犯罪部门。
- 国际商会海关和贸易监管委员会的任务是“鼓励减少跨行业障碍”。与海关政策和程序有关的边境贸易”。该委员会的工作重点是海关改革和现代化，以及实施透明、简化和统一的海关政策和程序。

国际商会网站： www.iccwbo.org

2.4.3 国际航运协会 (ICS)

ICS代表全球各地的托运人。它是在1921年作为一个非政府组织成立的。它位于伦敦，代表世界航运吨位的75%。它的成员有来自世界各地的34个国家船东协会。ICS的主要国际合作伙伴是国际海事组织（IMO）。

该组织的主要目的是代表各国船东协会并提供有关国际政策的建议。

它的一些主要目标是：

- 鼓励高标准的操作
- 确保高效和高质量的航运服务
- 协助建立一个支持安全操作、保护环境并遵守国际公认标准和程序的监管环境。
- 促进国际合作，而不是单边行动
- 促进行业内的最佳实践
- 代表行业在：
 - 创建分类标准
 - 为贸易和海关提供便利
 - 改善海事安全并执行《国际船舶和港口设施保安规则》（ISPS规则）。

ICS的相关合作伙伴是世界海关组织和世界贸易组织。

实际上，ICS的所有出版物都是关于海上作业的。他们在边境和海关方面的主要贡献是他们对ISPS规则的投入。

ICS网站： www.marisec.org

2.4.4 国际标准化组织 (ISO)

国际标准化组织被广泛认为是国际标准的创造者和发布者。它已经出版了18,000多个国际标准，涵盖了广泛的主题，包括航空航天、农业、国防、安全、机械工程和信息技术。

它于1946年10月在伦敦成立，由以前存在的两个组织合并而成：国家标准化协会国际联合会（ISA）和联合国标准协调委员会（UNSCC）。

国际标准化组织是一个非政府组织，总部设在日内瓦，是由全世界163个国家的国家标准机构组成的网络。其成员机构要么是其国家政府的一部分，要么是由政府授权的，要么是私人部门的协会。

虽然没有直接参与边境管理，但国际标准化组织在边境问题上发挥着重要作用。国际标准化组织制定的国际标准涉及边境管理的方方面面

。某些ISO标准甚至是边境管理立法和方案的一部分。

一个例子是：ISO/PAS 17712: 2006 货运集装箱-机械密封，该标准

被列入世界海关组织的SAFE标准框架。

在这里，通过简单的搜索，人们可以找到许多标准，其中包括

在制定新的立法或实施现有方案时，可以考虑这些标准。例如，在“海关”项下搜索时，提供了八个标准以及大量的网站。

ISO网站： www.iso.org/iso/home.htm

2.4.5 国际道路运输联盟 (IRU)

IRU主要涉及道路运输的商业经营者，包括公共汽车、长途汽车和卡车（从单一所有者经营者到大公司）。它于1948年在瑞士日内瓦成立，目前在全世界73个国家拥有170个成员协会。IRU参与了国际层面的所有决策机构。它是该行业在公路运输方面的全球代言人。与海关有关的事务由路运联盟的海关事务委员会（CAD）讨论。

IRU与海关管理相关的核心条款包括：

- 与主管的国家、政府间和非政府组织保持密切的工作关系
- 致力于协调和简化影响道路运输的程序
- 提醒行业注意国家和国际立法的变化
- 努力消除国际运输和贸易的障碍 国际公路联盟的核心职能包

括：发展国际公路联盟。

运送（TIR）海关过境系统和TIR-电子预申报。

国际公路运输(TIR)

二战后不久，TIR系统由少数欧洲国家创建。它的目的是促进国际贸易，同时保护签署国的国家收入利益。今天，《国际公路货运公约》是唯一国际公认的海关过境系统。它规定了运输货物从原产国经过一个或多个过境国，到达目的地国，而不需要在过境国进行额外的（惯常的）海关控制。它有68个缔约国，其中57个国家积极参加了该系统。

TIR-EPD（TIR-电子预申报）。

为了遵守欧洲通过的新立法，在2009年1月1日，为了满足世界海关组织的标准框架，IRU建立了一个网站，允许TIR持有人以电子方式提交预申报。

公路联盟有大量与公路运输有关的出版物。一些主题和例子包括

- 一般研究和实用文件
- 货物运输
- 客运
- 出租车
- IRU报告

IRU网站： www.iru.org

2.4.6 透明国际(TI)

透明国际是一个与腐败作斗争的全球公民社会组织。透明国际的目标是建立一个没有腐败的世界。透明国际提高了人们的认识，以减少对腐败的冷漠和容忍，并设计和实施解决腐败的实际活动。

Transparency International is a global network that comprises more than 90 locally established national chapters and chapters-information.这些机构以多种方式在国家舞台上打击腐败。它们将来自政府、民间社会、企业和媒体的相关参与者聚集在一起，促进

在选举、公共管理、采购和商业方面的透明度。TI的全球分会和联系人网络还利用宣传活动来说服政府实施反腐改革。

在政治上无党派之分，TI不对指控的腐败行为进行调查，也不揭发个别案件。然而，有时它也会努力

在与那些组织的联盟中。TI能够提供技能、工具、经验、专业知识和广泛参与，通过全球和区域倡议打击腐败。

TI网站： www.transparency.org

总结

国际组织是世界贸易发展和管理的核心。在其特定领域，每个组织都拥有全球贸易界所面临的挑战的专长和知识，从私人贸易商到机构组织。

通过立法、研究、伙伴关系和教育，国际组织将其资源投入到建立一个国际框架中，以促进贸易的发展。他们的工作对边境业务有很大影响。既然如此，边境机构和贸易应该与他们合作，从而参与到未来贸易环境的建设和塑造中。

图片来源

页码(s)	摄影师
覆盖	iStockphoto
45、129、151（右下）、189、190	COTECNA S.A.
10, 33, 163	欧安组织/Mikhail Evstafiev
36、48、93、156、159、220（右下）。	Miloš Kosanić
38, 152, 187	俄罗斯联邦海关总署 (2011)
41	欧安组织/Maria Dotsenko
46, 110, 166, 173	扬-托姆齐克
58	OSCE/Johann Wagner
59、102、112、120、125、133、151（左下）、158	欧安组织/罗尔-扬森斯
84, 135, 217	哈萨克斯坦共和国海关控制委员会
91, 94, 97	BIC Douane Française
127	OSCE/Jonathan Trumble
130, 212	欧安组织/米兰-奥布拉多维奇
168	海关和旅游企业有限公司/GTI（在土耳其）。
185（右中部）。	欧安组织驻波斯尼亚和黑塞哥维那特派团
185（右下），221（右上）。	欧安组织
209	欧安组织驻阿斯塔纳中心
213、215、219、221（左上）。	OSCE/John Krob
214（左下）	OSCE/Firuz Gulomaseinova
214（右下角）	欧安组织/罗多尔夫-奥伯勒
220（左下）	欧安组织/Saltanat Alibekova

缩写和缩略语

AANZFTA	东盟-澳大利亚-新西兰自由贸易协定	CAP	共同农业政策
安恒利	自动商业环境	CAREC	中亚区域经济合作组织
ACI	先进的电子货物信息	加共同体	加勒比共同体
呼叫中心 (ACS)	自动商业系统	边境管理	协调的边境管理
亚洲开发银行	亚洲开发银行	海关与边境保护局	海关和边境保护局 (美国)。
地址	反倾销税	CBRNE	化学、生物、放射性、核和爆炸物 (指在武器中含有的材料)。 大规模破坏)
AEBTRI	保加利亚公路运输企业协会	CCTS	核心部件技术规格
AEO	授权的经济运营商 AFCO 阿富汗货	CEN	海关执法网 (世界海关组织的)。
运代理协会 AFTA	东盟自由贸易区	CIRAM	通用综合风险分析模型 (欧盟的)
AFTZ	非洲自由贸易区	CIT	国际铁路运输委员会
AIS	自动信息系统	闭路电视	闭路电视
ALADI	拉丁美洲一体化协会		
ALICE	逻辑综合计算机化环境		
ANSA	阿富汗国家标准局		
亚太经合组织	亚太经济合作组织		
亚太贸易协定	亚洲太平洋贸易协定		
APTTA	阿富汗-巴基斯坦过境贸易协定		
ARA	自治区税务局		
ASAS	气溶胶尺寸和形状分析仪		
东盟	东南亚国家联盟 ASTM 美国测试与材		
料协会 ASYCUDA	海关数据自动化系统		
ATA	暂住证		
ATIT	国际陆路运输协议		
ATTA	阿富汗过境贸易协定 AUSTRIAPRO 奥地利联		
邦经济商会的一部分 BCP	边境口岸		
BERR	商业、企业和监管改革部 (英国)。		
BIC	银行信息中心		
BIS	商业、创新和技能部 (英国)。		
BMSC	边境管理职员学院 (OSCE)。		
BPI	行贿者指数		
BTA	双边协议		
BTEP	边境技术交流计划		
BWAs	生物战剂		
C-TPAT	海关-贸易伙伴反恐计划		
CABSI	中亚边境安全倡议		
加德纳	IRU海关事务委员会		

CDC	疾病控制中心	ECOSOC	联合国经济及社会理事会 ECOWAS
CEFACT	贸易便利化和电子商务中心（联合国的；全称是UN/CEFACT）。		西非国家经济共同体 EDI
CEFTA	中欧自由贸易协定	EDS	电子数据交换
CEMAC	中部非洲国家经济与货币共同体(Communauté Économique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale)	欧洲经济区	欧洲经济区
CEN	欧洲标准化委员会（European Committee for Standardization）	欧共体	欧洲经济共同体
GENELEC	欧洲电工标准化委员会（European Committee for Electrotechnical Standardization）	EFTA	欧洲公平贸易协会
CEZ	共同经济区	EIRR	经济内部收益率
中情局	中央情报局	EN	欧洲标准
CIF	成本、保险和运费	ENS	条目摘要声明
CIM	关于国际铁路货物运输合同的统一规则	ETSI	欧洲电信标准协会
CISFTA	独立国家联合体自由贸易协定 CITES 濒危物种国际贸易公约》 CIV 关于国际合同的统一规则	EFTA	欧洲自由贸易联盟
	铁路乘客和行李的运输	EOF	武力升级
独联体	独立国家联合体	ETS	强化贸易解决方案
CMR	国际公路货物运输合同公约》（日内瓦，1956年5月19日）。	欧盟	欧盟
东南非共同市场	东部和南部非洲共同市场	EUBAM	欧洲联盟驻摩尔多瓦和乌克兰边境援助特派团
COTIF	国际铁路运输公约》（1980年5月9日）。		
CPI	腐败感知指数		
CPT	防止酷刑委员会 CRMS		
	海关风险管理系统（欧盟的）		
CSI	集装箱安全倡议		
CWA	CEN研讨会协议		
CWA	化学战剂		
DEFRA	环境、食品和农村事务部（英国）。		
DfT	英国交通部（Department for Transport）。		
DES	欧洲标准草案		
DR-CAFTA	多米尼加共和国-中美洲自由贸易协定		
EAGGF	欧洲农业指导和担保基金 EBRD		
	欧洲重建与发展银行 ECMT 欧洲运输部长会议（European Conference of Ministers of Transport）		
经济合作组织	经济合作组织		

EUBOMCA	欧盟边境管理 中亚地区的方案	ICE	移民和海关执法局
欧亚经济共同体	欧亚经济共同体	ICS	国际航运商会
FWS	美国鱼类和野生动物管理局	信息通信技术	信息和通信技术
美国FDA	美国食品和药物管理局 FHWA 联邦公路管理局 (美国) FIS 联邦检查服务 (美国)	IDA	国际发展协会
FLAPS	荧光空气动力粒子传感器 FLETC 联邦执法 培训中心 (美国) FOB 船上货运	IFI	国际金融机构
欧洲委员会	欧洲成员国外部边界行动合作管理机构	国际劳工组织	国际劳工组织
公共建筑服务设施标准 (FSPBS)	公共建筑服务设施标准 (美国)。	IMCO	政府间海事协商组织
货运安全要求(FSR)	货物安全要求	国际货币基金组织	国际货币基金组织
FTA	自由贸易协定	国际海事组织	国际海事组织
FTIR	傅立叶变换红外光谱学	IMO FAL	国际海事组织《国际海上运输便利化公约》。
FTR	外贸制度	移民局	移民和归化局 (美国移民局)。
自由贸易区	自由贸易区	INTA	国际贸易委员会 (欧盟议会的)。
GAFTA	大阿拉伯自由贸易区	国际刑警组织	国际警察组织
GATS	服务贸易总协定	IOM	国际移民组织 (International Organization for Migration)
GATT	关税与贸易总协定		
GAO	政府问责局 (美国)。		
GBCR	格鲁吉亚商业环境改革		
GFP (GFPTT)	全球运输和贸易便利化伙伴关系		
GC-MS	气相色谱-质谱仪		
GMS	大湄公河次区域		
卫星定位系统	全球定位系统		
美国政府	总务管理局 (美国)。		
全球通	全球移动通信系统		
普惠制	一般优惠制度		
危化品	危险化学品		
HMRC	女王陛下的税收和海关		
人力资源信息系统	人力资源信息系统		
人力资源管理	人力资源管理		
人力资源管理系统	人力资源管理战略		
HCDCS	商品名称及编码协调制度		
IBETs	边境综合执法队		
IBM	综合边界管理		
IBRD	国际重建与发展银行		
国际商会	国际商会 (International Chamber of Commerce)		
ICD	内陆海关仓库		

IP	LIBOR	互联网协议 伦敦银行同业拆放利率
IRU	激光诱导分解光谱 国际道路运输联盟	激光诱导破译光谱学
I	LPR	车辆牌照识别
	S	
	MABA	生物警报器
	MATRA	多机构威胁和风险评估
	最惠国待遇	最惠国待遇
	MHRA	药品和保健品监管局
	谅解备忘录	谅解备忘录
	谅解备忘录	谅解备忘录
	MTA	多边贸易协定
	MUTCD	《统一交通控制设备手册》
	NAFTA	北美自由贸易协定
	NCA	国家海关总署
	NCIC	国家犯罪情报中心
	ISCB	新电脑交通系统
C	NFPA	国际过境指导委员会 消防协会
ISCM	非政府组织	供应链管理 政府组织
ISF	NII	进口商安全备案 侵入式检查
国际 标准 化组 织	NSC	南北走廊
	NSBS	保加利亚货运代理协会
	NSD	高灵敏度中子搜索探测器 国际标准化组织
ISPS	NTTFG	国家贸易和运输便利化委员会 国际船舶和港口设施安全
伊斯 坦布 尔	NVRD	国家车辆登记数据库
公约	运作中心	业务中心
	贸发会议	外贸自动化和简化办公室 (Office 临时入境公约 de Développement par l'Automation et la Simplification du Commerce Extérieur
信息		
技术	经济合作与发展组织 (OECD)	经济合作与发展组织
IVWC	OLAF	国际车辆重量认证 欺诈办公室
JAC	禁化武组织 联合分析中心	禁止化学武器组织 (Organization for Prohibition of Chemical Weapons)
JWC	交通规划联合工作委员会 与合作组织	OSCE 欧洲安全 与合作组织 OSJD 铁路合作组织 OTIF 政府间国 际组织
KZH		哈萨克斯坦铁路公司
LAC		地方分析中心 铁路运输
发光 二极管	PBS	公共建筑服务局 (美国GSA)。
管	边境管制局	警察-海关-边防 发光二极管 (Light Emitting Diode
	码头 (POE)	入境口岸
伦敦 银行	公私伙伴关系	公私合作
同业 拆借 利率	DES	欧洲标准草案
(PRO	(委员会)国家贸易促进机构

PRS	便携式辐射扫描器	TCD	时间/成本-距离 (方法)。
PSCG	私营部门协商小组	贸易伙伴计划	贸易促进计划
RIID	辐射同位素识别器	TEU	二十英尺当量单位
医学博士	放射性和核电	TI	透明国际
辐射门监测仪	辐射门监测器	TICs	有毒工业化学品
RAILDATA	负责开发和生产欧洲铁路货运中央信息系统的国际铁路组织	TTFSE	东南欧的贸易和运输便利化
无线射频识别	无线电频率识别	TIR	国际公路运输(Transports Internationaux Routiers)
RIF	风险信息表	TIR-EPD	TIR-电子预申报
RKC	修订的京都公约	TNA	培训需求评估
RMS	风险管理系統	TOBB	土耳其商会和商品交易所联盟
RTA	区域贸易协定	TR	技术报告
RTFCCP	区域贸易便利化和海关合作计划 (亚行)。		
RZD	俄罗斯铁路公司		
SACU	南部非洲关税同盟		
SAD	单一行政文件		
SAFE	全球贸易安全与便利标准框架 (世界海关组织)。		
SAFTA	南亚自由贸易区		
SAPO	南非港口业务		
SBR	标准商业报告		
SCS	供应链安全		
标准化数据集	标准化数据集		
安全货运倡议	安全货运倡议		
SGL+	超级绿道+		
SITPRO	(原)简化贸易程序委员会(英国) SMGS 国际铁路货物运输协议		
SOFI	法国信息协会 (Solutions Françaises Informatiques)		
国际海上人命安全公约	国际海上人命安全公约		
SPARTECA	南太平洋区域贸易和经济合作协定		
SPRD	光谱个人辐射检测仪 SRPM 光谱辐射门户监测器		
SWEPRO	瑞典贸易程序委员会		
SWOT	优势、劣势、机会和威胁 (用于评估项目或商业风险的战略规划方法)。		
单窗口系统 (SWS)	单一窗口系统		
TAD	过境随行文件		
TAPA	运输资产保护协会		
TARIC	欧洲共同体综合关税 (Tarif Intégré de la Communauté)		
TAXUD	税务和海关联盟总局 (欧共体的)。		
TBWG	运输边境工作组 (加拿大-美国)。		

TRIPS 与贸易有关的知识产权问题

TRS 时间释放研究

TS 技术规格

运输安全局 (TSA) 运输安全管理局 (美国)。

TSR 卡车运输安全要求

统一自动化信息系统(UAIS) 统一自动化信息系统

UBZhd 乌兰巴托铁路

美国联邦统一无障碍标准 联邦统一无障碍标准 (美国)。

英国 大不列颠及北爱尔兰联合王国

UKTI 英国 贸易和投资

联合国开发计划署 联合国开发计划署 **UNCITRAL** 联合国

国际贸易法委员会 **UNCTAD** 联合国贸易和发展会议 **UNECE**

联合国欧洲经济委员会

UNESCAP 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会

工发组织 联合国工业发展组织 **UNODC** 联

合毒品和犯罪问题办公室 **UNSCC** 联合国标准协调

委员会 **UNTD** 联合国贸易数据要素目录 **URA** 乌

干达税务局

U.S.A. 美国

美国国际开发署 美国国际开发署 (United States Agency for International Development)

美国农业部 农业部 (美国)。

UTIKAD 土耳其货运代理和物流服务供应商协会

VACIS 车辆和货物检查系统

职业教育和培训 职业教育和培训

广域网 广域网

世行 世界银行 (集团)

WCF 世界商会联合会

世界海关组织 世界海关组织

世界知识产权组织 世界知识产权组织

WMD 大规模毁灭性武器 (Weapons of Mass Destruction)

世界贸易组织 世界贸易组织

安全

欧洲合作组织 (OSCE)、欧洲委员会 (UNECE)。

Wallnerstrasse
A-1010 奥地利维也纳CH-
Tel: +43 1 514 360电话

info@osce.org
www.osce.org

 facebook.com/osce.org

 @osce

You  youtube.com/osce

与联合国经济组织

6Palais des Nations
1211 瑞士日内瓦10区
: +41 22 917 44 44

info.ece@unece.org
www.unece.org

 facebook.com/unece.org

 @un_ece

You  youtube.com/unece

边境口岸最佳做法手册----。
贸易和运输便利化的视角