

AEO 制度及国际海关 AEO 互认研究

——基于供应链安全与便利的视角

陈苏明

(上海海关学院经济与工商管理系, 上海 201204)

摘要:近年来,国际交易和运输在国际供应链上继续保持活跃的同时,随着全球恐怖主义威胁的上升,供应链中也添加了以反恐为目的的重要安全环节。本文在对 AEO 制度及国际互认研究的基础上,指出在现今的商业模式中,海关与商界以及海关与海关之间只有紧密合作才能促进整个供应链的便利与安全,建议创建安全与便利的全球供应链管理环境以促进国际贸易的发展。

关键词:供应链安全; AEO 制度; AEO 互认

中图分类号:U691+.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2012)05-0043-07

一、引言

随着科学技术的发展和各国对外开放程度的提高,流通领域中国际交换的范围、规模和程度得到增强。面向全球性的供应市场、需求市场和物流服务市场,在全球范围内选择合适的供货商、销售商和物流服务商来组建和整合企业的供应链,将企业的供应网络和(或)分销网络不断向国外延伸,以覆盖全球供应市场获取资源和(或)提高全球需求市场的响应速度来增加收益的方式已被越来越多的企业选择,且其全球供应链跨越多个国家或大洲的情形越来越多,其产品跨越国家边界的数量也越来越多。然而,2001年“9·11”恐怖事件的发生引起了人们对恐怖主义、跨国犯罪等人为破坏性因素对国际贸易安全威胁的担忧。许多安全专家认

为,供应链可能成为恐怖分子的下一个目标(Burke, 2005; Johnston et al, 2004; Sheffi, 2001),全球供应链可能被恐怖分子用来走私武器或核武器。这种脆弱性的一个明显的例子是美国炭疽攻击(FBI, 2009)。面对来自全球恐怖主义和流行病等的威胁,存在加强贸易通道控制和增加安全的需求,这从国际组织和各个国家,尤其是发达国家制定的纷繁的条约、协定和措施中可见一斑(CBP, 2006; CBP, 2008; European Parliament, 2004; European Parliament, 2005; European Parliament, 2007),典型的例子如美国的集装箱安全倡议(CSI)和海关贸易伙伴反恐计划(C-TPAT)以及欧盟经认证经营者倡议。事实上,各种国际贸易协定,包括《北

收稿日期:2012-03-19。

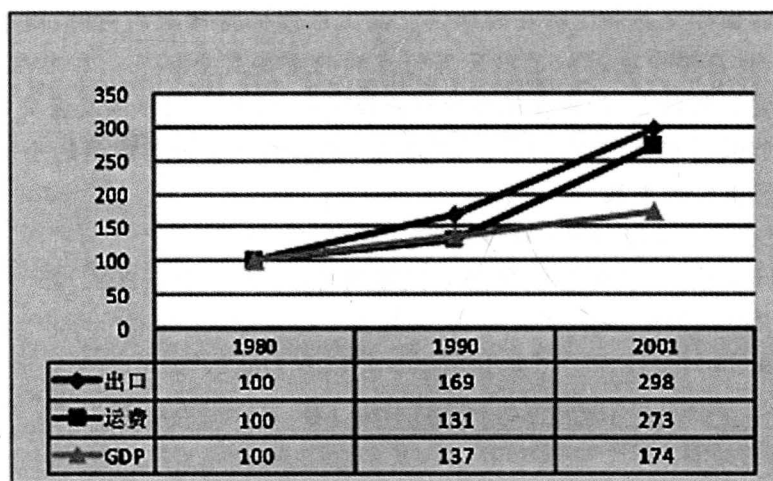
基金项目:国家社科基金项目“全球供应链管理与国际贸易安全研究”(项目编号:10BGL024)。

作者简介:陈苏明,女,上海海关学院经济与工商管理系副教授,海关风险管理研究中心执行副主任,上海发展战略研究所石良平工作室研究员,研究方向:国际贸易问题和海关管理制度的研究。

美自由贸易协定》(NAFTA)以及在世界海关组织(WCO)、欧盟、东盟、亚太经济合作组织(APEC)主持下进行的服务贸易的一般协定等,这些贸易政策措施都有一个共同的目标:通过促进和加强国际贸易,开拓新的贸易机会。但是,1948~2008年,虽然总体的关税水平在不断下降,但为保障国际贸易安全的区域贸易协定安排的数量却在不断增长,越来越多的区域贸易协定(RTAs)的实施,使跨境贸易日益复杂。根据这些区域贸易协定的要求,一些额外的文件、跟踪和验

证成为跨境贸易的组成部分,事实上,在即时生产和交付的现代化商业环境中,更需要的是快速和及时的货物交付,贸易的“非效率”作为一种“隐形”的市场准入壁垒,日益受到众多国际组织和贸易界的高度关注。^[1]

有数据显示,在1980~2001年期间,世界贸易的增长超过国内生产总值(GDP),特别是在20世纪90年代,国际运输费用的增长更是超过了国际贸易的增长速度(见图1,出口增长75%,而国际运输费用则增加了一倍以上)。



数据来源:根据WTO和UNCTAD数据资料整理。

注:国际运输费用包括空运、海运及其他模式费用。

图1 全球GDP、贸易和国际运输费用增长图

OECD(2002,2003)调研表明,贸易交易成本的1%~5%是由进出口过境手续所造成的,而其差异的产生是由不同国家海关管理的效率和贸易便利化的程度所决定的。研究者利用可计算的一般均衡(CGE)模型评估贸易交易成本(TTCs)的减少对福利的影响程度,认为低的TTCs(如通过更快、更有效的边境口岸货物流动降低TTCs)将显著增加全球福利,OECD

(2003)根据CGE(全球贸易分析模型GTAP)模型估计货物贸易减少1%TTCs可使全球增加400亿美元的收益。由此可见,长期以来,货物在跨境时所需手续复杂、要求申报的单证繁多,贸易商和官方机构缺乏合作以及数据自动化处理的非普遍性,使得跨境贸易存在诸多不必要的程序,这些程序对跨境贸易带来了许多负面影响,成为新的贸易壁垒。

二、AEO制度:供应链安全与便利的保障

(一) SAEO制度及益处

安全的供应链模式已成为主流的供应链模

式,也成为国际贸易便利的驱动程序。寻求保障供应链安全与促进国际贸易便利的路径,实现贸易安全和便利的双重目标成为国际社会共

同研究的课题。

海关作为监管国际货物流动的政府部门,拥有其他政府部门所没有的重要权力(如查验进出境及过境货物和物品的权力、拒绝货物进出境和加速进境的权力、要求提供有关进出口货物的信息权力)。海关独有的权力和专业知识,使得它能够并应当在全球贸易安全与便利方面发挥核心作用。但是,贸易便利化如果没有商界的参与和配合是不可能达到预计设想的目标的,还可能走向失败,因为商界是最先受益于透明和快速通关程序,同时也是最先对低效能和昂贵的服务产生抱怨的人。^[2]

美国海关对海关与商界之间的关系进行了创新,将其定位于“伙伴关系”,海关不再依赖于公权力对商界施加影响,而是采取利益交换的方式,诱使商界通过签署协议来实现贸易安全框架内的贸易便利化。商界也被赋予了自由选择的权利,这是一种真正意义上的平等伙伴关系。^[3]WCO吸纳了这一理念,在2005年通过的《全球贸易安全和便利标准框架》(以下简称《标准框架》)中,将“海关与企业合作伙伴关系”作为两大支柱之一,倡导守法便利并建立国际化的企业信用认证体系——“经认证经营者”制度(Authorized Economic Operator,简称AEO)。AEO制度明确要求海关对参与国际供应链的企业包括生产商、进口商、出口商、报关行、承运商、理货人、中间商、港口、机场、货站经营者、综合经营者、仓储业经营者和分销商等按WCO或同等供应链安全标准实施认证,建立一个国际化的企业识别系统,把那些在供应链中具有高度安全保障的企业纳入其中,并使这些合作伙伴的企业通过快捷通关或其他便利措施获得切实的好处。AEO制度从而成为国际社会平衡贸易安全与便利,促进国际贸易发展的首选制度安排。

AEO制度的建立有利于海关携手政府其他部门、商界共同应对恐怖主义和其他跨境犯罪活动,保障国际贸易供应链的安全,为国际贸易提供一个便捷的贸易环境,其为政府、海关、商界提供的益处是显而易见的。对海关而言,

包括交换及时而准确的信息、改进监管和更合理地分配资源、加强海关的监管和能力建设等;对国家和政府而言,包括被确认为一个高效、安全、便利的贸易国家、促进经济增长、提高财政收入和正确适用国家法律及规定、保护社会经济以及吸引外资、市场准入等;对AEO企业而言,包括安全便利和促进国际贸易、经互认后成为可信赖的合作伙伴、市场营销工具、在自身的供应链中排除干扰加速货物流动、可预见性、绿色航线、市场准入等。

(二)中外AEO制度实施概况

截至目前,WCO的177个成员海关国中已经有162个签署加入了《标准框架》,包括欧盟、美国、加拿大、新西兰、日本、新加坡、韩国、中国等在内的40余个国家(地区)已经实施各具特色的AEO制度。

要将AEO制度成功地植入一个国家,首要条件就是必须在前期充分调研的基础上探索符合自身特点的AEO具体实施模式,以保证引进AEO项目“水土相服”。世界各国海关在引入AEO制度的过程中,均对该制度进行了适应本国国情的改造,相应地产生了各具特色的AEO概念,例如:欧盟、挪威、瑞士、日本、韩国的AEO项目、美国的“海关、商界反恐合作伙伴计划”(C-TPAT,仅针对进口)、加拿大的“被保护的伙伴”(PIP)项目、阿根廷的“可靠的经营者”制度(仅针对出口)、约旦的“金色名单”项目、新西兰的“出口安全伙伴计划”(仅针对出口)、新加坡的“贸易安全伙伴”项目等等。尤其是欧盟,作为一个共同体,正逐步统一海关管理,并积极呼应WCO的倡议,把AEO概念和管理模式引入欧盟法典,实现海关管理理念与方式由简单处置向关企和谐共赢的转变。而在我国,AEO则被称为AA类企业,属于“海关企业分类管理”制度的一个组成部分,形成了具有中国特色的AEO制度(见表1)。

由表1我们可以看出,无论是中国还是美国,在引进AEO制度时均未完全照搬照抄《标准框架》中的相关规定,几乎都将其转化为国内

立法并根据本国国情对其进行“改造”,以使之易于被本国政府及国际贸易供应链参与者所接受。但同时我们也看到,已经或即将实施 AEO 制度的国家(地区)尚不足其中的三分之一,大

量的成员国仍处于学习、探索阶段。究其原因,主要在于实施成本,特别是安全方面的投入较高。^①而贸易便利不够显著,特别是对于发展中国家而言,AEO 的“性价比”仍较高。

表 1 中外 AEO 制度适用范围、标准、种类比较表

项目	WCO 的标准框架	美国的 C-TPAT 制度	中国企业分类管理办法
适用范围	AEO 制度适用对象为国际物流供应链不同环节的不同企业,具体包括:生产商、进口商、出口商、报关行、承运商、理货人、中间商、港口、机场、货站经营者、综合经营者、仓储业经营者和分销商。	C-TPAT 已经为 9 个界别建立了安全建议,即进口商、航空运载商、海运运载商、陆路运载商、货物承揽/货运代理商/无船舶公共承运商、美国本地港口管理当局/码头经营者、外国制造厂商、第三方物流提供商、报关行。	海关对企业实行分类管理的对象为在海关注册登记的进出口货物收发货人和报关企业。基于理论和实践以及 AEO 制度转化为国内制度的多重考虑,《分类办法》还规定了“其他企业的分类管理,由海关总署参照本办法另行制定并对外公布实施”作为保障条款,为将来扩大适用对象范围预留空间。
适用标准	AEO 的标准包括 13 个方面:遵守海关法规、具有符合要求的贸易记录管理系统、财务保障能力、磋商、合作和交流、教育、培训和提高安全意识、信息交换、存取和保密、货物安全、运输工具安全、经营场所安全、人员安全、商业伙伴安全、危机管理和灾难防御制度、测量、分析和改进制度。	C-TPAT 的标准包括 8 个方面,即商业伙伴要求、集装箱安全、物理进入控制、人员安全、程序安全、安全培训和警觉、物理安全、信息技术安全。	分类制度中 AA 类的标准除了守法、安全等方面外,还对企业的经营规模(年度进出口额)有一定要求。
认证种类	AEO 认证包括 3 种:通关手续简化的认证、贸易安全的认证以及上述两者“二合一”认证,其中只有贸易安全认证和“二合一”认证可以用来进行国际互认。	C-TPAT 的认证分为 3 级:1 级认证,即根据企业申请审核通过而予以认证;2 级认证需审核后再加以实地验证通过后给予;3 级认证则授予实地验证通过(必要时需对海外供应商进行实地验证)且属于行业内最佳范例的企业。	我国的《分类办法》将企业分为 AA、A、B、C、D 五个等级,新注册企业为 B 级,符合条件的可以申请(逐级)向上调整管理类别,发生违法、不规范情事的依法向下调整管理类别,其中,AA 类企业即中国的 AEO。

三、国际海关 AEO 互认:供应链安全与便利的路径选择

(一)国际海关 AEO 互认及益处

所谓 AEO 互认是指供应链上的海关互认承认、认可双方各自采取的 AEO 制度的兼容性,包括海关监管的一致性、安全防范标准

的统一以及海关在批准企业成为各自的 AEO 制度时程序的兼容。^[4]互认意味着一个国家的 AEO 制度对于公司(企业)的要求也能够满足其他国家对于同一公司(企业)的需要。从 WCO 的角度来讲,它将全球供应链视作一个

一体化的商业活动,要求供应链涉及的所有海关来发展并完善一体化的海关监管链,其中包括从启运地到目的地中涉及的事务和供应链安全性中的核心要素,如单证和货物的监管、装运以及人员和信息的安全性。在一体化海关监管链中,为安全目的而实施的海关监管和风险评估是一个持续进行、且由各相关方合作完成的过程,该过程从出口商在准备货物出口时开始,对货物完整性进行持续性确认,从而避免不必要的重复查验。

毫无疑问,各国海关间的合作能够在供应链端到端的整个过程中,在提供贸易便利的同时增加贸易的安全性。WCO的《标准框架》就鼓励各国海关间的AEO制度以及安全手段的互认,而各国海关间在AEO制度互认方面的合作是开启海关间整体合作的重要契机。相对于获得所在地海关的AEO认证带来的益处,AEO制度的国际互认给AEO认证企业带来的优势是成倍增加的。国际商业透明度的增加、相似的安全监管平台和信息、情报的交换共享一定会加速国际贸易的流动。如果两个国家海关签署了互认协定并实施了相关手续,根据互认协定,两个签署互认协定的海关可以实现监管结果互认,这将在很大程度上提高AEO认证企业在进出口双向上的通关效率。

具体来讲,AEO互认会给供应链上的各方带来益处:对于各国海关当局来讲,AEO制度互认带来的最大益处就是更加合理地分配有限的监管资源,带来一个有效且高效的、同一的安全标准和程序,消除不同国家海关关员的重复现场查验,减少执法成本。而对于商界,更明确一些来说,对于AEO认证企业,AEO互认极大地便利合法贸易,海关对于合法贸易监管的适当放松(较低的查验率,较快的通关效率)将会加快货物放行速度,使得贸易行为的可预计性加强,减少企业的成本和行政负担。而AEO认证企业将会更倾向于与获得AEO认证的其他企业合作,因为这样可以在更大程度上增加利润,提高自身的知名度,培养可靠的合作

伙伴。

(二)国际海关AEO互认进展

不同国家海关组织间的AEO互认是将《标准框架》倡导的供应链安全由一国推向世界的重要环节,迄今为止,世界各国海关组织已经签订了13个关于AEO的“互认安排”(MRA),分别是:日本—新西兰、日本—美国、美国—新西兰、美国—加拿大、美国—约旦、欧盟—瑞士、欧盟—挪威、加拿大—新加坡、加拿大—韩国、加拿大—日本、欧盟—日本、韩国—新加坡、韩国—美国。与此同时,欧盟—中国、日本—韩国、日本—新加坡、韩国—新西兰、新加坡—新西兰、美国—新加坡、美国—欧盟、欧盟—圣马力诺、欧盟—安道尔等也正就双方AEO将来的互认进行磋商或试点(PILOT)。此外,中国—韩国、中国—新加坡、中国—日本、中国—美国、日本—马来西亚、中国—台北、美国—台北、菲律宾—台北等已经开始互相学习研究彼此的AEO项目并进行制度比较,为今后的互认磋商与试点奠定基础。

目前,中国已经与欧盟实施了中欧安全智能贸易航线试点计划。^[5]早在2006年9月,中欧双方就签署了《中华人民共和国海关总署和欧洲共同体海关当局关于加强供应链安全合作的联合声明》和《试点计划联合共识》,正式启动了中欧安全智能贸易航线试点计划。它是第一个全面实施WCO《标准框架》的国际合作项目,在国际海关界及商界引起了广泛关注并产生了巨大影响。在中欧安智贸航线试点计划的基础上,中国海关与欧盟海关逐步开展全面的AEO互认合作,双方认为应当给予对方AEO企业与本方AEO企业同样的优惠措施。2008年3月中国海关与美国海关边境保护局签署了《中美海关联合验证试点声明》,据此,中美海关在2008年和2010年进行了3次联合验证试点,并争取在2013年签署互认协定。除此之外,中国海关正在与日本海关、韩国海关和新加坡海关进行各自AEO制度之间的比对、联合认证等工作。

三、加强 AEO 制度基础建设,助力国际互认

(一)完善我国与 AEO 有关的立法

AEO 制度国际互认的一大难题是各国自己的 AEO 制度的建立直接涉及到本国的相关立法,自从中国海关在 2005 年签署实施 WCO 安全贸易标准框架以来,中国海关就一直致力于 AEO 制度的研究,并在建立中国的 AEO 制度方面不断努力。2008 年 4 月 1 日实施《企业分类管理办法》就是 AEO 制度在中国的具体应用,也是中国海关根据自身实际,结合 WCO 关于安全贸易标准框架的要求制定的,但通过与欧盟等国家的互认研究,我国的分类企业管理制度(AEO 制度)尚存在需要改进的地方,例如 AEO 认证资格的细化,扩大 AEO 认证的覆盖范围和充实 AEO 企业认证标准等。

(二)推动海关与企业之间的合作伙伴关系

海关在维护供应链安全方面需要商界的大力合作,商界的主动、自觉加入必将会加快 AEO 制度的建设和发展。我国 AEO 制度的建设同样需要供应链参与者的配合和支持。中欧安全智能航线试点已为参与的企业提供了很大的便利,参与试点的企业在享受本国海关监管方面优待的同时,也享受目的地海关在通关方面的便利。因此,我国海关在进一步扩大安全智能航线试点范围时,一方面应加大 AEO 制度的宣传力度,使企业认识到获得 AEO 认证带来的实惠,从而自觉规范自身行为,提高自身的守法水平;另一方面要探索以 MOU 约定海关与企业的合作方式,以弥补法律法规在此方面的不足;同时,在有条件的地区,开展客户管理试点,建立客户协调员制度,落实《分类管理措施目录》中的“专人负责协调”的规定,以客户协调员驻厂监管和后续稽查管理为保障,引导企业加强自我管理、自我改进,通过简化通关作业程序,实行信任放行,为企业实施个

性化服务等方式,加强海关与企业的合作关系。

(三)加强与其他政府部门之间的协作

海关与企业的合作关系建立在企业信用管理的基础上,而企业的信用管理并非海关一家行政部门的任务,它依赖于全体行政部门以及全社会的共同努力。“伙伴关系”合作协议的顺利实施离不开海关与其他政府部门的沟通协作,对企业的资质认定,需要各个行政部门的信息共享,对 AEO 企业真正有吸引力的优惠措施,同样也有赖于各个政府部门的通力合作。海关应当积极参与到政府部门的社会信用体系建设中,借助政府部门的信用平台,形成对企业信息的全面掌握和多角度制约,建立与更多企业的联系。

政府部门有责任采取一个全方位的计划来确保国际贸易供应链免受恐怖主义或其他犯罪分子的利用,同时还必须保证贸易便利的持续性,并杜绝不必要费用的出现。因此,政府也应主动制定海关及其他与国际贸易相关的政府机构之间的合作安排,以实现国际贸易数据的无缝传输(即“单一窗口”概念)和国内、国际风险情报的交换。

(四)加强基础设施建设

在海关一体化监管链中,为保障安全而实施的海关监管和风险评估,是一个持续的、由多方共同参与的过程,^[6]为使双方互认查验结果,海关间应当达成协议,保持协调一致的监管和风险管理标准,共享情报和风险信息,实现海关数据的交换,因此,IT 技术的运用在保障贸易安全的同时促进贸易的便捷中起着重要的作用,也成为两者贸易伙伴关系实现的基础。为此,在运用开放网络的国际大环境下,海关还应在电子数据交换标准、WCO 数据模型、信息通讯技术的安全、数据保密和数据保护等方面加强建设。

四、结 语

综上所述,在日益复杂的贸易环境下,为了顺应国际贸易的发展,各国海关只有紧密合作才能促进整个供应链的便利与安全。AEO制度作为国际倡导的相互认可机制之一,必将进一步推进全球经济一体化的进程,促进国际贸易的发展,是我国融入国际化进程、实现和平发展的新途径。因此,作为一个贸易大国,我国海关有责任不断探索符合我国特点的AEO实施模式,丰富AEO实施的内涵,创新AEO实施的形式,进一步提升贸易安全的理念,完善贸易安全的要求,积极构建关企新型合作伙伴关系,以国际互认实践助推AEO制度的长远发展,为全球贸易安全与便利的全面发展做出新的贡献。

注 释:

- ① WCO的AEO制度、美国的C-TPAT制度都

将贸易安全作为其标准的重要组成部分,而后者的标准基本上全部围绕贸易安全展开。

参考文献:

- [1] Jackson, Andrew. Trade Facilitation and Supply Chain Security: A Globally Integrated Approach. World Customs Journal, 2011, 5(2).
- [2] 陈苏明,王心怡. 我国海关与商界关系的研究综述与趋势预测[J]. 上海海关学院学报, 2010, (4).
- [3] 周阳. 美国经验视角下我国海关贸易便利化制度的完善[J]. 国际商务研究. 2010, (6).
- [4] Aigner, Susanne. Mutual Recognition of Authorised Economic Operators and Security Measures[J]. World Customs Journal, 2010, 4(1).
- [5] 邵伟坚. 欧盟海关AEO认证及验证稽查[J]. 中国海关, 2009, (12).
- [6] Zhang, Preece and Rob, Shujie. Designing and Implementing Customs-Business Partnerships: A Possible Framework for Collaborative Governance[J]. World Customs Journal, 2011, 5(1).

AEO System and International AEO Mutual Recognition: Based on the analysis of supply chain security and facility

CHEN Su-ming

Abstract: In recent years, as international trade and transport keeps active in the international supply chain, to fight the increasing threat of terrorism, an important safety feature, counter-terrorism, has also been added to the supply chain. This paper, based on the analysis of AEO system and its mutual recognition, points out that in today's business model, the close cooperation between customs and customs, and customs and business can promote the facility and security of supply chain. Some suggestions are put forward to enhance security and facility of global supply chain that can ultimately promote the development of international trade.

Key words: supply chain security; AEO system; AEO mutual recognition