

睿 库 研 究



Recode-T(C)-2019003

事后稽查指南

Guidelines for Post-clearance Audit (PCA)



GUIDELINES FOR POST-CLEARANCE AUDIT (PCA)

事后稽查指南

原文：World Customs Organization/ 世界海关组织

原文发布：June 2012/2012 年 6 月（2018 年 6 月更新）

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2019 年 4 月

目录

介绍 /1

词汇 /3

第一部分 /5

1. 事后稽查概述 /5

1.1 事后稽查的目标 /5

1.2 事后稽查的优势 /6

1.3 稽查的方式 /7

2. 事后稽查的法律和业务框架 /8

2.1 法律架构和基本权力 /8

 事后稽查范围和覆盖面 /9

 海关官员的权力和义务 /9

 被稽查人的权利和义务 /10

2.2 组织架构 /11

3. 事后稽查的战略计划 /12

3.1 概述 /12

3.2 海关的首要战略 /13

3.3 风险管理 /15

 3.3.1 风险管理过程概述 /15

 3.3.2 建立风险智慧系统 /19

3.4 目标：稽查目标的选择 /20

3.5 资源管理 /21

 岗位 / 人员 /21

培训需求 / 专业技能 /22

稽查人员职业道德准则 /23

3.6 事后稽查的局限性 /23

4. 与其他 / 国外海关及税务部门的联系 /24

犯罪嫌疑 /24

法律建议 /24

其他海关科室 /24

与税务部门的联络联系 /25

与国外海关部门的联络系 /25

第二部分 (仅限于世界海关组织成员使用)

介绍

我们对海关官员的传统印象是官员穿着海关制服站在边境点或者机场。海关出现在一个国家大门口意味着货物放行前需先检查，这样也可以对犯罪者起威慑作用。

边境管控依旧是现代海关职能的一部分控制在当今海关中仍然很重要。然而超长时间的清关检查反而清关时长时间的检查反而达不到预期目的。现代国际商务致力于缩短通关时间，顺利快速的清关也能给国家经济带来好处。此外，大多数国际贸易全球跨国公司、复杂的商业系统和供应链有关。在进口时要求提供的有限文件不能完全说明整个贸易的情况和内容，而这些单据特别对确定正确的申报价格、税则及是否享受原产地优惠来说又是必要的。

很多时候让海关在短时间内对估价做出结论是比较困难的。在排除犯罪的情况下，拖延货物通关来进行估价质询又不恰当。因此许多海关管理部门现在将管控的重点放在进出口后，同时在口岸保留随机重点布控查验。

通过实施以风险为基础的后稽稽查，海关能更高效地利用资源，与贸易团体合作来提高合规水平及促进贸易便利化。事后稽稽查流程可以定义为针对与贸易相关的商业体系、合同、财务与非财务记录、实物库存和其它资产结构化检查方法，从而进行评估及提高其合规性的过程。

一个动态的风险管理程序在事后稽稽查中是不可或缺的。更多信息可以在世界海关组织风险管理纲要中查询。

高效的事后稽查体系的步骤

海关监管从以边境管制为主向以事后稽查为主的转变已经进行了好多几年，在这个过程中开发了新的流程、积累了新的经验。然而，事后稽查的施行不是一个单独的过程；需要在一个更便利的环境下进行，即允许在边境、仓储环节和其它海关管理制度中简化清关流程（例如：建立在海关当局和贸易者常规联系下的制度）。海关监管被要求从边境转向进口，例如采取基于贸易的监管（对中低风险的贸易），采取基于合规性的事后稽查（对于高风险的贸易）。这种方法在倾向于向事后稽查转的海关中很受欢迎变中。更多信息见第 1 章第 3 节块和世界海关组织实施指南。

这些指南可见于两个部分。第一部分主要集中在管理层面，协助事后稽查项目的发展与管理（这个部门可自由获取）。第二部分主要是事后稽查的操作方面，为稽查官员提供实务指南和清单（仅限海关）。关于海关稽查相关的更多信息可在世界海关组织编写的其它指南材料中获得。

词汇

术语	释义
贸易商	参与运输或类似环节的并与海关有联系的进口商、出口商，除了仅运输货物的承运人和代表贸易商仅提交清关数据的报关行
被稽查者	稽查对象，不仅限于进口商，还包括出口商或者运输公司及报关行等
贸易团体	商业或工业企业中的集体名词，通常指海关的对象
行业	生产性或盈利性企业的集合
公司	商业企业，不管是否与海关有关系
利益相关者	参与或受行为影响的人
完整的商业交易 / 交易 / 商业模式	与进出口货物的商业流通 / 实体配送相关的商业模式，包括付款条件
事后稽查政策	海关当局对事后稽查的全部意图和指示
稽查计划	稽查策略列举了稽查者 / 稽查小组成员的目的、范围、方法和任务
案头稽查	稽查人员通过通信或电话来调取信息进行的稽查

第一部分

一、事后稽查概述

1.1 事后稽查的目的是什么？¹

事后稽查的总目的是通过核查贸易商系统、账户和其他贸易记录确保海关申报符合海关的法律要求及其他进出口相关的法律要求。目的如下：

- 核实货物价格、产地和归类是否申报正确，核实是否在期限内确定和收到相关税款；
- 确保应受进出口监管的货物如实申报，包括是否属于禁止及限制进出口，需要提供许可证、配额等；
- 确保与具体审批和监管相关的条件相符，例如预认证过境文件，优惠性产地证，许可证，配额，海关保税仓库和其他简化程序协议；
- 便利合规贸易商的贸易流。

事后稽查能在海关与贸易商之间建立起信任。因此，事后稽查是评估和提高贸易商合规性的手段。

1. 事后稽查不要与内部审计相混淆，内部审计是核实和审查的一种机制，可以由公司自己审查其内部手续或者是海关审查其内部规则和手续。内部审计可以用于管理，并是廉政项目的重要组成部分，但是与事后稽查的概念有很大区别。

经修订的京都公约

总附约一第六章（海关监管）：

为了推动全球的贸易，为贸易商提供更多便利，海关越来越依靠以稽查为基础的监管和检查贸易商的商业系统。这些监管可以是简单的事后稽查，也可以是贸易商自我评估。修订版的京都公约的总附约中的标准条款 6.6 以稽查原则为主。第六章包含了清关后稽查和贸易商自我评估的详细信息。

标准条款 6.6：

海关监管制度应包含稽查。

稽查的定义是海关对申报准确性和真实性的验证措施，方法是通过检查相关手册、记录、商业系统和相关人员持有的商业数据。

贸易便利化协定

5.1 为加快货物放行，每一成员应采用或设立后续稽查以保证海关及其他法律法规得以遵守。

5.2 每一成员应以风险为基础选择一当事人或货物进行后续稽查，可包括适当的选择标准。每一成员应以透明的方式进行后续稽查。如该当事人参与稽查且已得出结果，则该成员应立即将稽查结论、当事人的权利和义务以及作出结论的理由告知被稽查人。

5.3 在后续稽查中获得的信息可用于进一步的行政或司法程序。

5.4 各成员在可行的情况下，应在实施风险管理时使用后续稽查结论。

1.2 后续稽查的优势

- 守法贸易商能在清关时获得便利，海关减少对其边境管控；
- 使海关获得更好的信息及更多的知晓贸易商的交易；
- 更容易评估和审查风险等级；
- 实地稽查为确定风险和贸易商系统缺陷提供可能；
- 促进当事人关注长期全面的合规管理；

- 充分利用海关管理资源；
- 推进自愿守法及自我评估的意识；
- 确定涉嫌犯罪的行为包括非法资金流动案件，贸易洗钱行为并移交给有关当局和 / 或权利机关做进一步处置；
- 为评估是否继续授予经认证的营业者资格提供平台，如果适当的话。

后续稽查和经认证的经营者认证

后续稽查和 AEO 认证 / 审核不是一一对应的，但是在不同阶段可以相互补充。后续稽查和 AEO 认证 / 审核也是为了核实申请方是否满足条件，和 AEO 企业是否仍然满足授予资质的条件。方法有很多，包括检查贸易商系统。后续稽查包括检查贸易商系统、账户、其他贸易记录和评估海关申报信息的合规性。对 AEO 申请企业或已经批准的 AEO 企业进行后续稽查，其反馈结果可作为 AEO 认证环节中的部分信息，反之亦然。如果一个公司已经是经认证的经营者，任何后续稽查为了避免重复都要考虑其有效性。请参考 AEO 认证指南和施行 AEO 认证指南的培训部分。

1.3 稽查方式

综合稽查（针对系统的稽查）

综合稽查从整个贸易监管环境出发，并对海关合规性有影响。当监管环境及企业管理完善时，则运用大量分析手段，减少使用实质性检验。这种稽查为现场审查。需要由稽查人员核实的信息量可能很大，尽管这取决于稽查的频率。现场稽查可以看到完整的贸易，包括核实贸易系统、交易方式、成员 / 主管和内部监管。

主要与以贸易商为对象的监管有关。²

2. 参见世界海关组织《事后稽查实施指南》（Implementation Guidance on Post Clearance Audit (PCA)）3.3.3 节。

集中稽查（针对问题的稽查）

集中稽查重点关注海关的某一个或一些方面,例如: 价格、原产地等。也同样要进行相关系统的核查、测算和实质性核查。

根据资源的最有效利用和期望目标, 针对每种情况确定哪种稽查方式适合, 这个标准是很有必要的。

主要与以问题为主的监管有关。³

进口后针对交易的稽查（TBA）

正如介绍中提及的, 海关当局最近已执行进口后监管, 并考虑对单独的交易进行核查。这有 2 种方式: 1) 来自口岸 / 边境海关人员对特定申报有怀疑时的移交。如果认为有逃税风险, 则反馈给对应的海关科室来对申报进一步核实, 通常都会与进出口商协商。有问题货物可以被放行或采取其他措施 2) 目标小组详细地检查清关后的海关申报信息, 选择那些影响准确性并产生疑问的。这些申报信息按照上述来核实, 通常都会与进出口商协商, 并采取合适的措施。在各情况下, 强烈建议使用针对风险的选择标准来决定需要核实哪些海关申报信息。

在随后的阶段中, 海关能够考虑开展进口后针对系统和交易的稽查方法。

二、事后稽查的法律和业务架构

2.1 法律架构和基本权力

为了推进事后稽查, 完善法律是很有必要的, 这为海关执行稽查提供法律基础, 也规定了被稽查人的权利和义务。每项海关监管都要在国家要求的基础上, 或在关税同盟的情况下, 在地区层面上制定相应的法律法规。

3. 参见世界海关组织《事后稽查实施指南》(Implementation Guidance on Post Clearance Audit (PCA)) 3.3.3 节。

海关法律法规应提供如下信息：

- 事后稽查覆盖面的定义(受事后稽查约束的个人 / 公司)；
- 执行事后稽查的海关官员的职权和权力；
- 被稽查人权利和义务；
- 惩罚机制；
- 上诉权利。

事后稽查的范围和覆盖面

事后稽查的范围和覆盖面—即受稽查约束的人—应该在海关法律法规中有明确定义。受海关监的所有与货物的进出口有关的货物、单据、仓储、生产和交付有关的贸易活动，都可能被稽查。包括：

- 进口商 / 出口商；
- 报关员；
- 进口货物的收货方；
- 进口货物的货主或受益方；
- 进口货物后续的受让人；
- 进出口货物的海关清关代理；
- 进出口货物的仓储代理；
- 进出口货物的运输方；
- 与进出口贸易有直接或间接联系的个人 / 公司。

海关官员的权力与义务

海关法律法规应该为执行事后稽查的海关官员规定权力。必要的权力包括：

- 进入被稽查人的生产经营场所权利；
- 检查交易记录，交易 / 贸易系统和与海关申报相关的商业数据的权利；
- 搜查被稽查人的生产经营场所的权利；
- 扣留文件和交易记录的权利；
- 检查并带走货物样本的权利。

海关法律法规也应该规定保守机密的义务，这能使海关与贸易商保持良好关系。

被稽查人的权利和义务

海关法律法规应规定参与国际贸易的个人 / 公司的权利和义务的条款。条款应包含：

- 保管相关的文件、信息和记录。保管期限应不少于进出口监管规定的最长期限，这一期限内海关可能要求补缴少征的税或退回多缴的税；

- 能及时找出这类文件、信息和记录；
- 上诉⁴的权利；
- 向海关提供确定完税价格依据的解释的权利；⁵
- 期望对交易文件进行保密处理的权利；
- 依据担保条款，在边境放行货物的权利；⁶
- 在合理的情况下修改报关信息，而免于处罚。⁷

被稽查人范围扩大到除了报关员和进口商以外的人，保存相关记录的法律义务能否强加到这些人 / 公司，这会成为一个问题。将保持交易记录的法律全部强加给海关法律法规中的与进出口贸易有关的进口商、出口商、清关代理、运输人等是一个问题，与贸易活动相关的其他国家法律中可能也会规定他们的义务，比如所得税法或商业税法。

国家法律下的海关当局的权力仍需保留的同时，根据新的国家和国际承诺，必要时权力应进行修改。

在执行事后稽查时，其他非海关法规与海关可能有一定的相关性。例如：

- 业务实体和业务活动的法规，比如商业法，公司法，所得税法等；

4. 经修订的京都公约的第 10 章和 WTO 估价协定第 11 条

5. 世贸组织《估价协定》第 16 条

6. 世贸组织《估价协定》第 13 条

7. 世贸组织《贸易便利化协定》第 12.1.1 条

- 进出口许可证要求；
- 外汇管理等；
- 具有约束力的联合国安理会决议中规定的义务：第七章联合国宪章（如禁运，出口监管）。

2.2 组织架构

事后稽查与海关部门的许多领域有联系，包括风险管理、智慧共享、执法、税收和法律支持。因此，组织管理结构应当对此有所反映，并促进这些领域和机构的紧密合作与高效交流。

通常来说，事后稽查由核心小组来主导，并对此负责。依据特定国家的实际情况，海关当局将设立一个或多个事后稽查业务小组。海关工作人员需要去到贸易商的生产经营场所，意味着要在当地设立办事处。例如，小岛经济可能只需要一个主要的业务中心和一个事后稽查办事处。另一方面，一个大国可能有许多中心，这些中心被远距离和时区所分开。

许多海关当局已经成立了专门小组，这些小组负责大型企业的监管。在这个模式中，许多官员被派到大型企业，并对确保对这些企业的合规性负责。在大型贸易团体中工作，有助于培养相关贸易领域的专家；如汽车业、纺织、化工等行业。

组织架构形式

集中稽查

这种组织结构已在内部管理中形成独立的事后稽查小组。

集中稽查优点包含：

- 增强沟通、合作和知识共享；
- 加强监管；
- 更高效的风险管理（信息能以更加协调的方式反馈

到风险管理小组)。

集中稽查的缺点：

- 在稽查开始前很难到贸易商生产经营场所核实；
- 实地稽查耗费时间和财力，尤其是稽查者必须经历长途跋涉去稽查。

分散稽查

在内部管理中成立多个事后稽查小组。

分散稽查优点：

- 容易定位和联系进出口商；
- 代价小且效率高—可进行更多的稽查；
- 不同地区的稽查者为了表现更好而相互竞争；
- 提高专门贸易领域的专业知识；
- 对当地的风险因素考虑地更全面。

分散稽查的缺点：

- 与其他小组协作比较困难；
- 缺乏与每个地区事后稽查小组的有效沟通；
- 由于聘用额外的稽查者、经理和培训，导致管理成本增加，实际组织架构和责任分配随着管理的不同而不同。

三、事后稽查的战略计划

3.1 概述

一旦事后稽查架构和制度到位，下一步就是制定政策。

事后稽查政策包含以下要素：

- 事后稽查的目标和范围；
- 事后稽查范围内的潜在风险；
- 每年/每月的工作计划；
- 稽查方式的选择；
- 标准化的事后稽查程序/技巧。

事后稽查政策的制定也要与实施抵达前监管（进口）和清关时的监管（进出口）的首要战略相联系。这保证了海关监管环节中的统一战略。

3.2 海关的首要战略

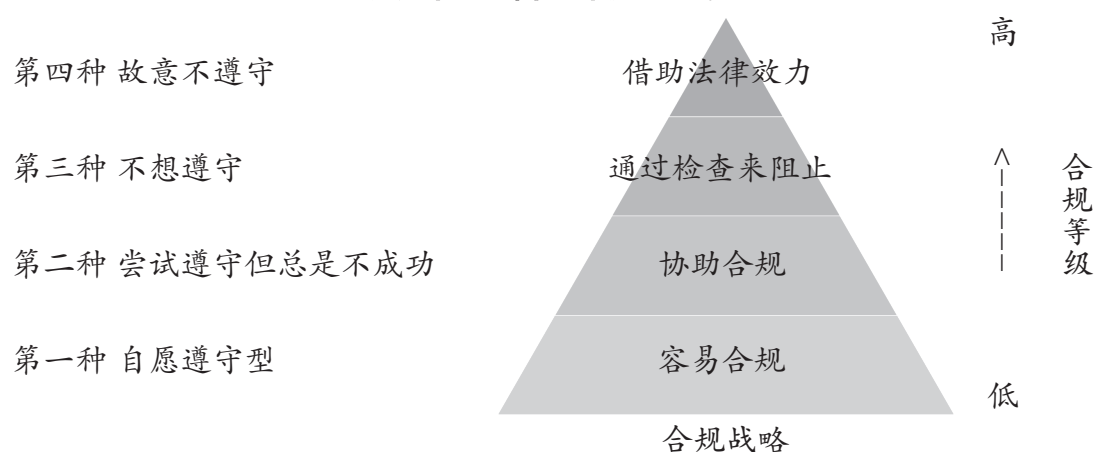
在制定事后稽查政策时，海关当局应考虑将政策与边境措施相结合，如在考虑风险评估时怎样使边境监管与便利化达到平衡。这意味着海关当局应首先考虑事后监管作用符合首要战略，为此，“自愿合规架构”值得考虑，目的是提高贸易商自愿合规的等级和为推进自愿合规作为最高效的方式提供必要条件。它能帮助贸易商通过自我披露程序来遵守海关要求，为客户改正错误或提供完整信息提供机会，也为弥补先前向海关漏报提供机会，适当的情况下不会受到处罚。

贸易商划分

自愿合规架构包括根据不同的贸易商类别对贸易商（客户）进行划分的方法。从概念上讲，贸易商可被分为四类：

- 第一种自愿遵守型；
- 第二种尝试遵守但总是不成功；
- 第三种尽可能避免遵守；
- 第四种故意不遵守。

基于风险的合规管理金字塔图



介绍中提及的，事后稽查是评估和改善合规性的一种途径。稽查结果可用来划分贸易商。

框架的焦点是第一和第二种贸易商。但也适用于第三种贸易商，如果他们想成为更高等级的贸易商，就像第一或第二种贸易商，并为此做出改善。这个架构的主要策略是为了促进从强制合规到知法守法转变。

自愿合规可以通过三个广泛途径实现：

- 1) 降低合规成本
- 2) 增加对合规的激励
- 3) 增加曝光的可能性

基于此，鼓励海关提供合规项目或关境便利化措施作为使贸易商更合规的一种激励，推进海关商业伙伴的观念。

通过自我评估来促进提高合规性

事后稽查为海关提供机会来鼓励贸易商通过自我评估遵守海关要求，相应地海关也能提供意见。海关当局应主动向贸易团体推介合规的优势，并通过电话咨询、互联网或宣传途径来提供信息。

一些主管部门可以提供归类、价格和优惠产地的预裁定，为进出口商在清关前提供更确切的信息。

在稽查过程中，稽查人应建议被稽查人设立、维护和改善内部管理和制度。进出口商内部管理制度的加强决定/确保了相同比例的财务账户的可信度和对相关法律法规的遵守。更完善的内部管理能帮助进出口商发现并停止犯罪、疏忽或操作错误，这些错误会影响报关的准确性和完整性。在一些方面如财务账户的可信度和法律法规的合规性是很有效的。内部管理也能发现、会影响报关的操作错误和疏忽。当稽查人判定一个被稽查人的内部控制很完善，并有效执行，则应反映在他的风险等级中。

当贸易商的内部管理足以满足海关设定的条件或要求，

可以认为这样的贸易商可以享受经修订的京都公约中 3.32 标准条款（经认证的贸易商）⁸ 中规定的海关便利化程序。

贸易商在确认错误后，如果不是故意篡改，即使已经提交报关信息或清完关后，都可以主动要求修改报关信息，而免于处罚。在国家 / 地区海关法律中也有此规定。

当开始实行事后稽查时，海关可进行相应的宣传或开展培训，向贸易商传递必要的信息，使他们清楚事后稽查的目的和优势，增强意识及提高合作性。最初，由于一些贸易商不了解他们可以在事后稽查中受益，可能会出现些阻碍，他们也不了解海关官员来访的意义。

为了通过自我评估来提高报关的合规性，将报关时发现的典型的和经常出现的错误告知申报方包括报关代理和进出口商，帮助他们以后避免此类错误，这是很有效的。鼓励进出口商和他们的代理承担确保报关准确性的责任这也同样重要，进出口商应向报关代理提供所有必要的信息，同样地，报关代理应主动核实信息，如果他们认为不正确或不完整。

3.3 风险管理

世界海关组织风险管理概要将风险管理定义为管理和控制风险的“协调活动”。在管理层面，风险管理能使海关有效地承担起它的主要职责，组织和部署资源来提高整体效率并促进贸易便利化。

基于风险的方法通常必要时才会施行，因为海关当局总是被要求运用相同或更少的资源而达到更好的结果。

3.3.1 风险管理过程概述

风险管理过程包括：

1. 内容范畴

8. 不可混淆经认证的贸易商 (Authorized Trader) 与对经认证的经营者 (Authorized Economic Operator)，前者由《经修订的京都公约》过渡性标准第 3.32 款定义，后者由《世界海关组织安全标准框架》第 2.3. 章、第 5.1. 章定义

2. 风险评估
 - 2.1. 风险识别
 - 2.2. 风险分析
 - 2.3. 风险评估和重点确定
3. 风险处置
4. 记录、交流和协商
5. 监控和审议风险

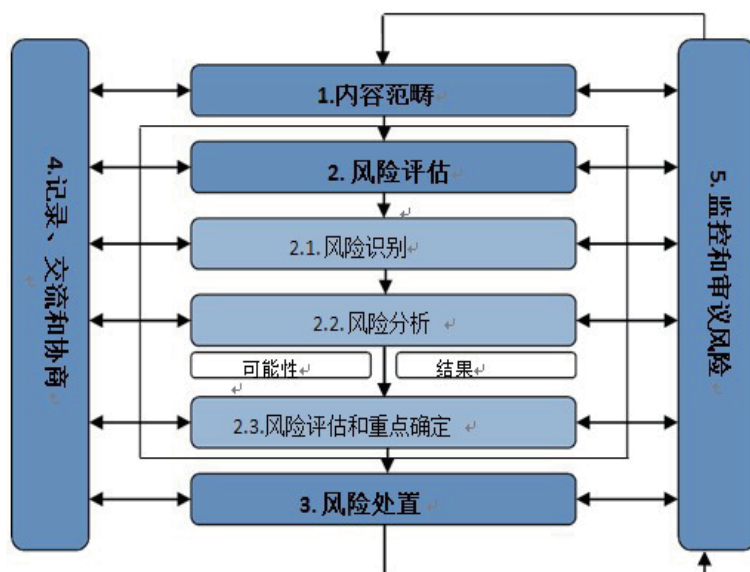
下面的图表概述了风险管理的步骤，适用于国家层面进行针对高风险的事后稽查计划，以及每月稽查计划中选择的低风险的项目稽查。

确立范畴

确立风险管理范畴包括设立适用风险管理的项目或部分组织的目标、目的、策略、范围和系数。

这一步也要设立风险标准，如风险评估的标准。风险标准有收入流失、政府政策意图的实现、对环境的影响、洗钱嫌疑、两用技术的扩散、违反知识产权等。这些为在整个环节之后的步骤打下基础。

运用这些标准来确定可接受和不可接受的风险等级（如可以接受收入流失、偏离政府政策意图、整体合规性的哪个等级）。



风险管理技术

在事后稽查情境下的风险管理可以是：(a) 战略上的和 (b) 战术上的。风险管理过程可应用在所有等级中。

战略性的风险管理

战略风险评估是基于海关能识别整个部门或进口商的整体风险。通过识别这些，海关能把所有或部分高风险企业作为目标。

被归为高风险的行业的原因有很多，比如：

- 一个行业对国家利益的重要性；
- 控制这个行业的国际贸易协定；
- 公共卫生与安全；
- 知识产权；
- 进出口货物对经济和环境的影响。

对具体商业领域的研究

对一个商业领域或相关货物的研究能帮助官员处理相应的信息。对这个领域的研究为收集这个行业的信息提供可靠来源。例如，可以是针对具体项目的研究：

- 价值；
- 纺织品转运；
- 新产品的归类；
- 知识产权等。

根据标准，这些会被提前作为目标

- 商品估价；
- 非法活动的敏感性。

一旦这个领域被选择，应从宏观层面（行业规模、生产力、消耗等）及微观层面（涉及公司的数量、技术能力、架构、被曝光的犯罪等）收集各个方面的信息。这些信息可保存在数据库或以其他电子形式保存。

战术性的风险管理

是识别特定进口商或出口商的高风险交易的过程。注意事项包括：

风险管理技术

- 进出口价格和贸易量；
- 进出口商品类别；
- 进出口商或商品先前的违规行为；
- 首次进口商 / 出口商。

在上述风险评估形式中，其他可能增加风险等级的因素有：

- 来自其他海关部门 / 政府机构包括税务部门的相关信息；
- 税收流失风险；
- 政府项目的优先或具体资讯；
- 洗钱风险。

风险识别

以下要素可协助识别风险：

- 一个行业在法律 / 管理要求中的表现；
- 单个被稽查人的表现；
- 单个被稽查人情况（如内部管理、职责 / 任务分工、外部审查结果）。

风险分析

世界海关组织风险管理纲要将风险分析定义为对现有信息的系统性运用，来确定风险发生的频率和可能造成的后果的严重性。通过量化表（如高级、中级和低级或1-6级等）来确定发生的可能性和造成的后果。这两个指标，可能性和后果，共同确定了风险等级，再次评定为高级、中级或低级风险。

风险评估与重点确定

风险评估应基于每种风险确定的可能性和后果。根据每种风险的等级，可评估和重点确定需详细分析和后续监控的高风险。

风险处置

为了降低风险发生的可能性或后果的严重性，通过对海关当局认为需监控的主要风险采取监控措施和行动，可将风险等级降低到符合组织的要求。

记录、交流和协商

在稽查过程的每一阶段，都应与内部和外部利益相关者进行交流和协商。有效管理需要做出负责任和透明的决策。为了确定责任，记录说明为什么要作出决定和采取行动很重要。因此，需记录和保存好稽查结果，使它们能被快速检索和分发。

监控和审评风险

监控和审议在风险管理中是必要的步骤。

- 确定先前识别的风险是否仍然存在；
- 识别新的风险；
- 鉴于新的信息，对风险等级进行重估；
- 评估合规活动 / 采取的措施的有效性。⁹

3.3.2 建立风险智慧系统¹⁰

智慧可被定义一种产品，它源于对相关信息的收集与处理，并作为评估风险和制定稽查计划时作出决定的基础。每个海关部门应该在预计风险的基础上，建立符合自己需求的智慧网络和系统。这个网络可包括基于当地港口和机场的智慧单元和核心智慧单元，这个核心智慧单元能收集整理信息，并在整个服务中传递。智慧官员应主动从所有可能的资源中搜寻信息，这些资源包括边境机关、所有其他的政府机构、税务机关、来自其他国家 / 管辖的公共资源及。金融行动特别工作组（FATF）发布了反洗钱 / 打击恐怖主义融资的名单。与在名单上的国家进行交易的公

9. 世界海关组织《风险管理纲要》

10. 世界海关组织《风险管理纲要》《全球信息和情报战略》

司需要更深层次的分析，在评估风险时，也要考虑这些因素。

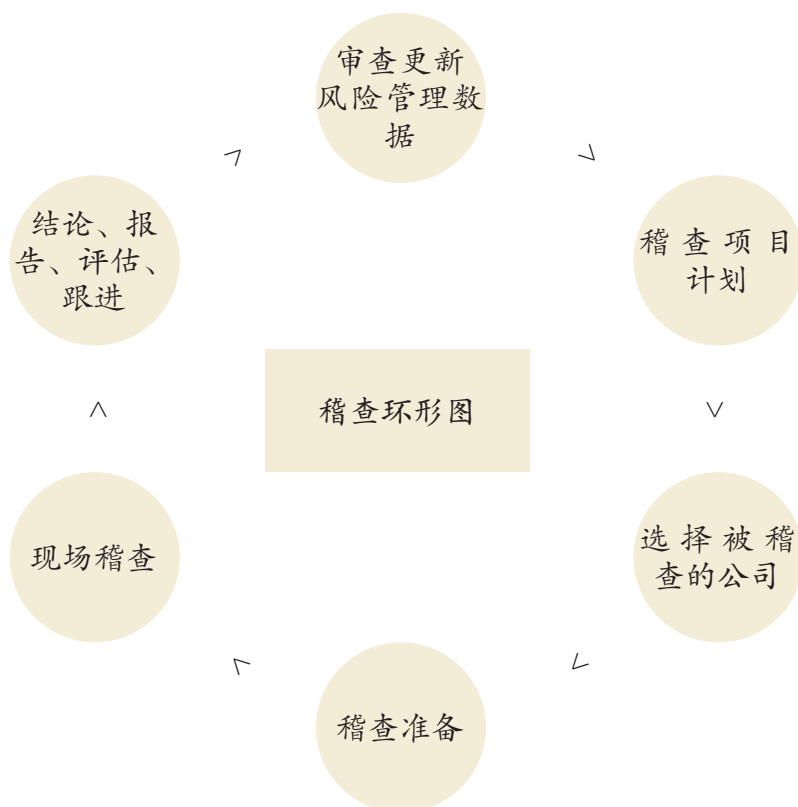
风险与智慧

风险智慧小组为整个海关部门服务。这个小组的主要任务包括：

- 识别、管理和开发信息源；
- 协助识别和评估风险；
- 与业务同事交流，使他们能及时地采取有效和适当的行动；

• 通过获取反馈来审查智慧数据并相应地定期审查各项指标。

以下图表概述了一个推荐的对全面稽查（基于系统的稽查）的方案环形图：



3.4 目标：稽查的选择

这个工作由风险分析 / 目标小组来完成。选择要基于风险评估并考虑执行稽查的人力资源。这个小组要向负责执

行稽查的事后稽查小组提出方案。

稽查结果要告知风险分析 / 目标小组，这点很重要，因为业务 / 商品风险等级能作相应地调整。这个信息也能帮助确定后续稽查的必要性和稽查频率。

除了在风险评估基础上选择的稽查，在特定的领域（贸易方或原产地），在一段时间内怀疑会有较严重违规行为发生时，也要开展基于问题的稽查。这能充分利用资源并帮助提高合规程度。

3.5 资源管理

对于海关来说，将边境管制转向事后管制需要很多重要资源。增加事后稽查的同时要相应减少边境管制；基于风险评估，可考虑减少口岸和边防工作人员的数量，并增加事后稽查小组的人员数量。可能还需要建立新的科室。同样需要考虑海关官员的技能提升、信息技术基础设施的升级及考虑一定的人力和财力资源。

岗位 / 人员

事后稽查小组成员的岗位应有详细的职位职责。职位职责应能达到事后稽查小组的目的和目标，还应与海关的整体策略相一致。

当设立新的岗位时，完善的岗位职责对新岗位是否能达到要求来说是至关重要的。当海关打算在内部或外部招聘一个空缺职位时，岗位描述是不可缺少的。下面提供了一个模板，包括所有岗位职责或岗位描述中都应有的主要类别和每个类别中应包含内容的说明。¹¹

• 招聘信息

基本的：职位名称、汇报对象、职位级别、工作地点

11. 更多信息参见《世界海关组织海关专业化原理与实操框架》（WCO Framework of Principles and Practices on Customs Professionalism）

工作环境

工作地点 / 权限

待遇

- 个人要求

工作内容：工作目标、主要业绩，职责

素质与资格证：职称、学历证书、能力、工作经验、专业证书

培训需求 / 专业技能

高效地执行事后稽查要求有专业的技能与知识经验。随着电子记录的广泛应用和全球贸易的复杂性与多样性，越来越需要更高标准的培训。海关当局应致力于为稽查人员提供培训，使他们具备履行职责的能力。培训部门在确保海关官员掌握稽查的必要技能方面发挥重要作用。

所有稽查人员需要掌握的与稽查相关的基本技能包括：

- 熟悉海关法律法规；
- 熟悉海关程序（价格、归类、原产地等）；
- 熟悉稽查规范与程序；
- 具备基于公认会计原则的财务技能；
- 熟悉计算机会计系统；
- 具有国际贸易方面的商业意识和了解商业策略；
- 良好的沟通技巧。

建议稽查人员掌握专业技术领域的技能，例如：

- 海关估价、原产地规则、税则归类；
- 基于计算机的会计技能；
- 跨国公司会计，包括转让定价；
- 熟悉专门贸易领域方面的知识包括如电子商务和新的支付方式等带来的问题；
- 风险管理方法包括与贸易货币相关的风险指标。

海关招聘及培训政策应满足上述需求。在一些情况下，

也需要外部支持来提供专业技能。在转让定价方面，可向税务人员寻求协助。在调查洗钱方面，可向调查洗钱案件的机构寻求协助。

稽查人职业道德准则

在进行事后稽查时，稽查人必须保持较高的职业准则。

(1) 正直

世界海关组织制定了一套道德行为准则，并列出了所有海关官员必须要有的工作态度及行为。在进行事后稽查时，应遵守相关行为准则。

(2) 保密

在评估及检查被稽查人的记录时，稽查人员必须保守机密，不能泄露他们掌握的任何交易 / 海关信息，除非国家法律规定在特定情况下需披露相关信息。

(3) 专业性、责任心及认真

稽查人员应认真行事，并遵守相应的技术专业标准。对被稽查人的财产包括账簿、系统等应负有责任心，并遵守被稽查人公司的健康与安全制度及要求（包括戴安全帽）

(4) 公平公正

稽查人必须对相似案件做出公平客观的判断，不能肆意区别对待，对他人的专业或业务判断产生影响、偏见或利益冲突。不能对被稽查人滥用职权。

3.6 事后稽查的局限性

事后稽查被公认地认为是确保符合海关要求的最有效手段。尤其是在海关估价领域，有效核查要求能查阅进出口记录和财务系统，这在清关时是还未有的。因此海关当局应继续加大实施事后稽查的力度。

然而，许多国家都存在非正规交易，这些交易的特点是财务系统不健全或根本不存在、现金交易、缺少固定场所。

在这种情况下，事后稽查不是最实用的手段；很难找到交易商，一旦找到，也总是缺少结构化财务系统与相关账簿和记录等。因此，边境管制是执行监管的最现实的选择，通过风险管理技术来确定管制对象。尽管如此，海关应继续提高合规度并为存在非正规交易的企业提供机会与协助，使他们的交易程序正式化并符合海关要求。

四、与其他、国外海关及税务部门的联系

正如前面提到的，事后稽查不是一个单独的制度，而是海关组织的一项与其他职能相关的职能。

犯罪嫌疑

在稽查过程中，当海关发现有可能触犯海关法律的行为时，会在不通知被稽查人的情况下立刻停止稽查，并与相应的权力机关沟通与协作，由这个权力机关决定是否开始正式调查。

法律建议

如果在稽查过程中，出现需要进一步法律解释的问题，稽查人向海关的法律部门寻求建议。被稽查人可以对由海关针对具体交易做出的裁定申请复议。在对稽查结果产生争议且不能够通过与进 / 出口商对话来解决的情况下，可以选择申请对有争议的决议进行正式复议或按照国家法律程序提起诉讼。

其他海关科室联系

建议与海关通关科、其他监管科、风险管理科建立沟通渠道，共享专门商业领域的知识与信息。

与税务部门的联系

在国家法律允许的范围内，与负责收集和调查关税、消费税与增值税相关案件的部门沟通能带来益处。¹²

与国外海关部门的联系

与国外海关部门的合作可以为行政互助提供有针对性的方法。

12. 更多信息参见《加强国家层面海关与税务部门信息合作交流指南》(Guidelines for strengthening cooperation and exchange of information between Customs and Tax authorities at the national level)



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