

SAFE 漫談AEO驗證



楊士宗 臺北關/設計員

Framework of Standards
to secure and facilitate global trade
June 2012

壹、前言

回想筆者當時接觸到AEO業務時，對於這項全新的名詞實在懵懂茫然，只記得當時隨驗證團隊至先導認證公司進行先導驗證，誠惶誠恐地開啟這個領域的大門，在那時對於驗證基準條文是丈二金剛摸不著頭腦，遑論在對內驗證基準尚未熟悉，對外時間有限的壓力下，筆者哪能就驗證基準與廠商討論並交換意見。現在回想此種挑戰，對這小小關員來講，至今仍印象深刻。所幸後來前關稅總局(現關務署，以下同)邀請美國海關供應鏈安全專家(Supply Chain Security Specialist)於財訓所開辦訓練課程，期間完整地介紹供應鏈安全與C-TPAT架構及精神，以及後來參與的驗證支援作業，方使筆者逐漸一窺其堂奧，邁入此項新領域。



圖1 供應鏈安全專家合格證書

99年關稅總局召開「研討受理優質企業申請及驗證單位有關事宜會議」，其結論是安全認證優質企業申請案件審查分組指定成員由4關(稅局)各指派3名(以具實際參與認證經驗之人員為限)，3名指定成員依權責劃分分別負責3類審查項目，其中「資訊技術安全」即屬於當時劃分的第三類，也就是現今「資訊安全組」(第三組)編制，筆者也有幸擔任該審查分組指定成員，又更能近窺全貌，此間同時，資訊人員在AEO驗證中亦持續扮演重要角色迄今。

貳、驗證與稽核

其實對於稽核乙事，資訊人員其實並不陌生，尤其是各關在資訊安全領域長久以來即接受各機關稽核，如行政院資通安全稽核服務團、財政部外部稽核、以及ISO機構每年的外部稽核等等，均為類似稽核活動的展現，而AEO驗證活動方式，容易被視為是稽核活動，其實仔細檢視分析AEO規範與整體架構，其中仍有與ISO稽核活動不同與特殊之處，饒富趣味。

一、執行基礎

世界關務組織(World Customs Organization; WCO)2012年版SAFE(Framework of Standards to Secure



and Facilitate Global Trade)文件附錄三 (Annex III)中驗證與認證程序(Validation and Authorization Procedures)指出，基於該文件的第二支柱(Pillar II)標準三——認證(Authorization)規範，海關與業者共同設計一套驗證流程或者品質認證流程，透過取得AEO地位，提供業者動機誘因。且第二支柱標準一——夥伴關係(Partnership)即明白道出，與國際供應鏈有關的AEO業者將依照預先訂好的安全標準與最佳範例(best practices)，致力於自我評估(self-assessment)的過程，以確認業者其內部政策與程序能提供足夠的安全防衛促使貨物能從海關放行並安抵目的地。因此，AEO驗證可視為基於海關與業者間建立夥伴關係的支柱前提下，共同努力達到符合驗證基準的活動，而不僅止於官方對業者單向的稽核。

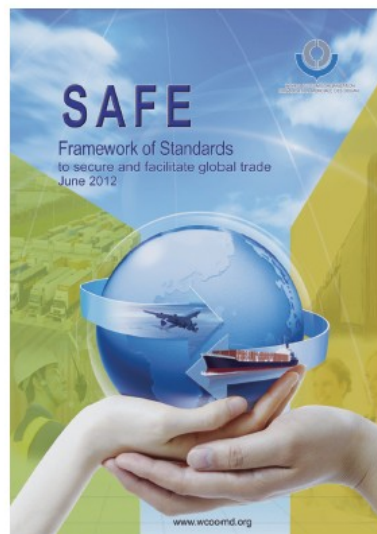


圖2 SAFE Framework of Standards

相較於AEO驗證，ISO的稽核則稍有不同。如ISO 9000以及各關導入的ISO 27001，均強調組織於考量整體營運風險前提下建立(Plan)、實作(Do)、維持(Check)及持續改進(Act)(簡稱PDCA)所宣告符合的安全管理系統(Management System)，並依據組織需要進行安全風險評估和風險處理的要求。通常ISO條款的自我宣告強調其要求為一般性的，且適用所有組織，與組織形式、規模大小及性質無關，而在組織宣稱符合所申請的ISO標準時，排除標準條款有關前述PDCA循環所規定之任何主要要求是不被接受的。ISO的稽核是著重在上述導入ISO組織所從事的管理活動與條款的符合性，稽核員的角色是從外部角度去發掘組織對於遵循條款的符合證據與不符合事項，與AEO驗證出發點是驗證關員與業者共同致力於符合驗證基準的立意不同。

二、團隊組成

再者，就驗證的成員來看。ISO機構驗證團隊是由取得證照的稽核員組成，其中包含主導稽核員(Lead Auditor；LA)與一般稽核員，有時則包含觀察員(見習稽核員或上級指導員)與特殊領域專業的外部專家。AEO驗證目前則是依照海關業務性質，由專責單位簽會各單位組成驗證團隊，並有一領隊帶領進行後續文件審查與實地驗證，驗證關員資格則同ISO稽核員需有證照以證足具能力擔任該驗證作業，即以取得AEO驗證關員資格者為限，但驗證團隊中並無類似ISO的觀察員或外部專家角色出現，因此對於專業專門知識需靠關員個別

學經歷及業務涉獵等方式補足。

三、背景知識

有趣的是，ISO對於稽核員的要求除通過稽核員訓練外，成為ISO國際組織定義中的有價值稽核員條件，更對於內在的背景知識涵養均有明確要求。這裡提到的必要背景經驗與知識，在ISO有份文件著有建議條款，即19011稽核管理系統指引(Guidelines for auditing management systems)中提到的稽核員所需知識與技巧，像ANNEX A.7針對「資訊技術安全」點出稽核員必須有知識與能力去檢視資訊安全管理系統並提出稽核發現，做成有效結論，並且資訊安全管理系統稽核員需要：了解ISO資訊安全標準(ISO 27000概念、ISO 27001要求、ISO 27002作業規範、ISO 27003實作、ISO 27004量測標準、ISO 27005風險管理)、了解資訊安全管理過程、管理知識、科技基礎，了解要求事項如何辨識並評價，了解顧客需求如何處理，了解其他團體需求如何處理，了解資訊安全法律與法規，了解智慧財產權法規與關切事項，了解實體控制方法與慣例，了解滲透測試議題等，光資訊安全部分就共有13大項約40項左右必要了解項目。

該文件中對於「安全管理」這塊領域的稽核員則舉例必須了解：安全管理系統語彙、人類行為與互動、人員如何與工作環境互動、人員如何與機器互動、風險評價與減輕方法、績效量測與指標、潛在威脅與風險、安全量測技巧、意外事件調查慣例等。此外對於檢視安全組織、強韌組織、緊急事件處理或「營運持續管理」系

統領域，稽核員則需了解相關管理程序、危機管理過程、安全管理過程、存續管理過程、應變管理過程、營運持續、復原管理過程、相關管理技巧、安全管理研究、危機管理方法，並了解如何分析對人員、實體資產、無形資產的衝擊，了解如何保護敏感性資產等等，範疇實為廣泛。

簡單地說，ISO要求成為有價值的稽核員除了領到稽核員證書為必要客觀條件外，其背後的背景知識依照各ISO標準不同所需，得十八般武藝樣樣精通，加上經驗的積累，才是成為優秀ISO稽核員的價值所在。

而AEO驗證關員同樣以資格證書為首要，先通過基礎訓練認識AEO，再透過實地參與文件審查、實地驗證，最後於AEO案件送審查會時所獲得各關回饋意見再循環地累積成為經驗，關員可從其中積累個人經驗，並汲取審查意見成為專業。對於AEO驗證所需的知識領域，雖未見同ISO般明白指出某領域應該瞭解哪些項目，但可依照驗證基準分為：「管理組織」、「諮商合作與聯繫」、「實體與場所安全」、「出入管控」、「員工安全」、「程序安全」、「商業夥伴安全」、「貨物安全」、「貨櫃安全」、「運輸工具安全」、「資訊技術安全」、「安全訓練與威脅認知」、「事故預防及處理」、「評量及改善」十四大類，各大類內含許多驗證項目，這些項目洋洋灑灑約莫兩百多項，涉及之廣所造成驗證難度，不下於ISO所要求的專業性。



所幸，在AEO領域有審查會機制的建立，透過各關聯合總審查制度建立以來，逐漸形成的共識，包含驗證深度的決定、驗證廣度、廠商適法性、必要文件與佐證資料呈現、自我評估標準格式等，提供目前各關執行AEO驗證時有所依循，此不只建立了最低安全基準的參考指標，也使持續加入AEO驗證關員團隊的新成員有所依循，更為容易上手進入驗證核心。

四、相符與不相符

上述兩種稽核與驗證，對於符合基準或不符合基準的發現點(findings)或建議事項，則都必須有一個相通的基本精神是以驗證基準或ISO條款為基礎出發。筆者當初受ISO LA證照的訓練時，即著重於稽核過程軌跡需涵蓋稽核範圍內完整架構，藉發現符合事項來確定受稽方管理活動符合所宣告的ISO基準，而若有發現不符合事項需開立缺失，最重要的亦均須基於條款要求出發，有憑有據，也就是稽核員所開立的主要不符合事項、次要不符合事項與建議事項，均須載明依條款第幾條第幾項第幾點而做成。

AEO驗證時驗證關員所做成的海關建議事項亦是如此，海關AEO驗證均是由關員針對十四項驗證基準，照申請廠商業別不同而區分不同驗證項目，再依照組別驗證，經過逐條逐項文件審查、實地驗證程序，檢視廠商是否符合驗證基準，若相符則該項在最終驗證報告中呈現「經實地驗證與自我評估結果相符」的確認文字並附有佐證資料，若不符則做成海關意見或

建議事項，載明驗證基準編號與廠商回應意見，經廠商進行改善完成後檢附佐證資料併入最終驗證報告，提交總審查會，流程亦相當嚴謹。

叁、驗證的未來

講到AEO驗證另值得一提的是，海關目前沒有像美國般建立「全職」的供應鏈安全專家，雖有專責人員但驗證人力不足以負擔全部驗證工作，需各單位逐次輪派組成驗證團隊，目前在各單位協同配合下，尚可支援時下AEO業務量。

其實在WCO SAFE文件中對於此種情況有段規範，在驗證程序(Validation Procedure)中提到，海關應保留最終權力授予與撤銷廠商的AEO資格，同時可以指定第三方驗證單位進行申請AEO廠商在WCO SAFE文件要求的AEO資格符合性上進行外部評估，並(或)進行驗證。當然這樣的第三方單位應具有足夠的管理系統驗證經驗、供應鏈安全標準的知識、對於不同經濟商業領域運作上充足且適當的知識，且要有足夠的資源提供及時的驗證。不管海關或者第三方驗證機構，均須確認被指派執行AEO驗證的人員，經過良好的訓練並為合格人員，同時受驗證的廠商也仍有權選擇直接受海關驗證或由第三方驗證。

AEO達到最大效益的願景，是透過國際間簽署協定或備忘錄相互認可AEO的效力，如此臺灣廠商一旦拿到AEO證書，相對國家亦同享AEO等級的優惠，對於貨物在各國執行邊境措施的流通上有顯著的幫助，這也是海關持續努力的方向。世界關

務組織對於驗證工作指定第三方單位驗證的海關，在SAFE文件中特別提醒，使用第三方認證情形，不應抑制不同AEO計畫海關間的相互認證。目前雖然海關執行AEO驗證均由官方認證合格關員執行，但前述WCO規範在驗證工作上，已提供各海關紓解緩衝空間，給予相當的彈性。

肆、結論

在現今已通過AEO驗證的廠商近三百家環境下，絕對數量相比或許和其他國家無法相提並論，但從海關業務相對比較，AEO業務量持續成長，將來申請成為AEO的廠商數量定持續增加。依照「優質企業認證及管理辦法」所開放的AEO供應鏈業者別包含「納稅義務人、貨物輸出人、製造業、報關業、承攬業、船務代理業、倉儲業、公路運輸業、海運運輸業、空運運輸業」等十種，總業者數量不計其數，尚未申請AEO驗證者亦無計其數，再加上申請通過的廠商遇到三年換證時，海關再派出驗證關員實地驗證的業務量累積，若照

WCO SAFE文件所述的海關在驗證程序上應提供及時的驗證，那該儲備多少驗證能量呢？

海關業務分門別類，術業專攻，而AEO驗證若摒除驗證分組，則全部驗證基準加起來兩百多項，每項背後都有參考WCO SAFE、C-TPAT或歐盟AEO的立論基礎與淵源，從頭到尾澈底瞭解其典故已是一項大工程，且驗證團隊成員屬輪替支援性質，要從龐大的AEO自評文件、佐證資料、公司專業的標準操作程序等巨量資料中整理出有用資訊，淬鍊成知識，要花驗證關員多少精神呢？

AEO的精神在WCO SAFE中要求符合最低供應鏈安全基準(minimal supply chain security standards)，但最低基準如何定義又取決於驗證關員的專業判斷、現場實況、廠商本身素質等變數，如同筆者最前提到般，在面對廠商時如何依據驗證基準提出意見交換，並給與專業的建議，且是有效有價值的建議，這，還真是對小小關員的

大大挑戰呢！

