

世界贸易组织《贸易便利化协定》 背景下的单一窗口

*David Widdowson , Bryce Blegen , Geoff Short ,
Gareth Lewis , Eduardo Garcia-Godos and Mikhail Kashubsky*

徐 君 谢昕宇 译 张树杰 校*

摘 要: 本篇论文立足于一个研究项目的结果, 而该研究旨在通过向贸易利益攸关方提供有助于澳大利亚建立服务于贸易单一窗口的视角, 来支持澳大利亚政府的贸易便利化议程。此外, 澳大利亚的报告回顾了公认权威的国际机构就这一问题颁布的标准和最佳做法, 包括世界贸易组织的《贸易便利化协定》(TFA)。这可能是自《贸易便利化协定》实施以来, 第一个由主要发达贸易国的私营部门推动的单一窗口研究, 该研究的一些方面在该协定更广阔的全球背景下似乎显现出相关性, 而本文讨论的正是这些方面。本文结论是, 所有 TFA 签署方都需要认真考虑其根据协定执行的优先事项。为此, 本文提出了基于原始研究项目的系列结论, 这些结论与 TFA 的所有签署成员都有关, 无论它们处于什么样的发展水平。

关 键 词: 贸易便利化; 单一窗口; 协调边境管理; 边境机构合作

-
- * 基金项目: 本文为 2020 年度国家社科基金重大项目“中国特色自由贸易港国际法治研究”(项目号: 20&ZD205)、上海海关学院贸易便利化评估与实施科研创新团队项目(项目号: 2313112A17)、“澳大利亚海关法律制度研究”(项目号: 2313258A18)的阶段性成果。
- * The original paper entitled Single window in the context of the WTO Trade Facilitation Agreement was published in the World Customs Journal Volume 13 , Number 1 and has been translated with the permission of the publisher.
- * 作者简介: David Widdowson, 澳大利亚查尔斯·斯图特大学海关与消费税研究中心的首席执行官、国际海关大学网络主席、世界海关组织 PICARD 咨询小组和科学委员会成员、信任贸易联盟创始人。Bryce Blegen, 澳大利亚查尔斯·斯图特大学海关与消费税研究中心副高级讲师、信任贸易联盟首席执行官。Geoff Short, 担任过多个公共部门和私营部门高级职位, 包括澳大利亚海关署法律处处长、全球会计师事务所 Touche Ross (现在更名为 Deloitte) 的间接税高级顾问, 以及贝克和麦肯齐国际律师事务所合伙人。Gareth Lewis, 澳大利亚阿德莱德的贸易和海关顾问、澳大利亚查尔斯·斯图特大学海关和消费税研究中心高级研究员。Eduardo Garcia-Godos, 信任贸易联盟高级顾问、贸易便利化研究所(总部设于秘鲁利马)创始人。Mikhail Kashubsky, 澳大利亚查尔斯·斯图特大学海关和消费税研究中心副教授和高级博士学位协调员、国际海关大学网络秘书处负责人。
- * 译校者简介: 徐君, 海关总署国际司; 谢昕宇, 上海海关学院海关与公共管理学院; 张树杰, 上海海关学院党校工作部主任、经 WCO 认证的贸易便利化专家。

一、引言

国际普遍认为，单一窗口指允许参与贸易和运输的各方在单一信息入口提交标准化信息和单证的设施，以满足所有与进口、出口和过境有关的监管要求。如果信息是电子的，则单个数据要素只需要提交一次（UNECE，2015年）。

澳大利亚一直是世界贸易组织（WTO）的积极支持者，在早期就接受了《贸易便利化协定》，并实施了其他促进贸易便利化的多边行动。作为一个严重依赖国际贸易的发达经济体，澳大利亚有大量的影响跨境货物流动运输的监管需求，这些需求由国家和州一级40多个机构直接或间接地管理和执行。澳大利亚已经实施了相当多的支持跨境贸易的电子申报和许可制度，有些系统已经实施了若干年。一个显著的例子是2005年首次实施的“综合货物通关系统”（ICS），它是政府各相关部门用于在供应链中各利益攸关方向其申报数据时，进行风险评估和清关的主要系统。虽然该系统在某种程度上与其他政府机构有联系，但随着时间的推移，它并没有达到符合国际标准的单一窗口的水平。

2016年，为了实现贸易便利化，澳大利亚政府明确将建设贸易单一窗口作为政治优先事项，尤其是针对出口商，并减少繁文缛节。政府表示，其目标是设计一个可靠的前沿系统，带来真正的贸易便利化效益，并将具有长久的寿命（Dutton，2017年），同时设立了一个专门的单一窗口跨部门委员会（IDCSW），以推进该项目，并提请澳大利亚贸易便利化国家委员会（NCTF）关注这一议题，该委员会在世贸组织贸易便利化委员会框架下设立的。

本文来源于2017年开展的一项研究项目（Widdowson等人，2018年）的研究结果。得到澳大利亚贸易界团体广泛联合支持^①，其目的是完善澳大利亚政府的单一窗口项目，为建立基于贸易利益相关方立场的澳大利亚高效单一贸易窗口铺平道路，一个反映该国私营部门的需求和愿望的窗口。为此，它提供了澳大利亚当前进出口流程环境的综合概述，包括该环境目前在澳大利亚政府机构内部和跨政府机构中涉及（或有近期计划增加）的信息技术应用的程度。它还进一步收集了澳大利亚私营部门利益攸关方所确认的有关单一窗口的需求和潜在利益的数据，并根据《贸易便利化协定》中的有关规定以及公认的国际机构如联合国欧洲经济委员会（UNECE）和世界海关组织（WCO）颁布的标准和最佳做法，对上述情况进行审查。

报告获得通过，其中的建议作为澳大利亚NCTF私营部门成员协商的一致立场提交政府，目前仍在考虑是否将这些建议作为该国未来单一窗口实施的基准。

① The research was been funded by the Australian International Trade and Transport Industry Development Fund (AITTIDF), with the support of the Australian Federation of International Forwarders (AFIF), the Customs Brokers and Forwarders Council of Australia Inc. (CBFCA), the Export Council of Australia (ECA), the Conference of Asia Pacific Express Carriers (CAPEC) and Shipping Australia Ltd (SAL). The research was been undertaken by the Centre for Customs and Excise Studies (CCES) at Charles Sturt University (CSU), with assistance provided by the ECA in gathering input from industry via case studies.

由于这可能是自《贸易便利化协定》实施以来，第一个由私营部门推动的关于主要发达贸易国家单一窗口的研究，该研究的某些方面似乎在该协定的更大全球背景下具有相关性，这些方面正是本文关注的焦点。一方面，《贸易便利化协定》中的规定有些与单一窗口直接相关，对签署方具有普遍约束力——与关于这一主题的许多现有标准和建议不同——而且可能要求现有或计划实施单一窗口项目的国家在其做法中考虑这一点。另一方面，包含私营部门意见的项目结论至少可以部分反映贸易利益攸关方在全球范围内持有的观点，并为今后的单一窗口设计和实施提供有益的见解。

二、背景：当代边境管理

管控国境是一国维护主权的主要手段之一，边境部门在历史上也是政府的重要收入来源部门：

边境空间（对应于其地图线）由出入境口岸标记。这里是通过移民和海关当局处理人员和货物的跨境交易的地方。通常情况下，无论法律制度如何，这些边境检查当局的范围是最广泛的。主权国家在边境上积极维护自己，以决定谁有权利或特权进入（入境）和退出（出境）。（伯辛，2012年，第115页）

实际上，国家都把边境控制权分配给一个权力机构，而这个权力机构在大多数国家一般称为海关，其拥有广泛的权力，可以许可（通常是在缴纳关税和其他税后）或拒绝（他国企业）进入该国的国内市场，或允许国内出口商进入国外市场（通常是在经过申报和检查或其他管制的过程之后）。

在过去几十年中，随着税率的下降和国际贸易的增长，海关履行国内安全和符合边境要求的职能有所增加，特别是在贸易驱动型的发达国家。在大多数情况下，此类要求主要由其他政府机构（OGAs）进行管理，它们在整个国内市场具有广泛的责任，而不仅仅限于边境区域。

随着自由贸易协定的实施和多国供应链的增长，越来越多以前主要在国内经济中生产的产品被外国制造的等价物进行补充或替代，而这些产品在不受国内规范或与安全有关的监管监督的国家生产。近年来，与不安全进口有关的丑闻在全球受到广泛宣传，并因担心供应链中潜在的污染或生物恐怖主义活动而进一步扩大。因此，现有的监管要求已经变得更加严格，要求更加密切关注进口的压力也日益加大。对于濒危物种、童工、监狱劳动力和知识产权等不可接受和反竞争贸易做法的关注，也推动基于社会政策的新需求的产生，要求基于严格合规进口清关的先决条件。

上述因素促使在边境清关过程中加强了信息技术的使用，过去二十年来，许多纸质申报和认证要求已过渡到虚拟环境。在边境清关过程中，IT和自动化的使用增加，各机构为实现与安全要求有关的产品注册、评估和认证工作自动化，其各自所作出的努力是并行的（通常是不协调的）。另一方面，边境管理面临挑战的是需要海关和其他参与跨境贸易的边境机构准确和及时收集的统计数据。现代信息技术彻底改变了有效收集、有效分析和传播这些数据的能力。这些因素相当迅速地将国家边境流程从纸面的海关放行程序调整为可能需要在—个或多个系统中

由适当授权的各方按适当顺序提交一个或多个电子数据的过程。

虽然负责管制进入国内市场或国内生产供出口的特定产品的机构一般将保住其主要权力，但它可能无法在边境配备本部门的官员，因此需要与海关合作，在边境执行其关注事项。

因此，从实际角度来看，在 IT 支持和自动化管理日益增强的边境流程中，海关和其他机构需要密切合作以便利货物流动。如果不这样做，可能导致一些违法行为被忽略，并妨碍合法的国际贸易，损害国民经济和消费者的利益。单一窗口的概念强调协作和分享信息，为加强这些进程并推进贸易便利化和边境执法提供了愿景。

三、实践中的单一窗口

在当代边境管理框架内，单一窗口被视为一个概念，包含一套规则和基本构成要素，旨在使政府能够通过综合程序提高其管理和执行多个机构的法律要求的能力，同时使合法贸易能够快速、高效流通。

虽然单一窗口项目几乎总是涉及基于 IT 的创新，但 IT 本身并非目标。相反，目标是为海关、OGAs 和企业之间的边境管理建立有效协作的平台——通过 IT 和适当自动化水平的增强和推动该平台，从而促进货物跨境高效运输。先进的单一窗口概念可以连接涉及跨境运输的一系列参与者，如图 1 所示。

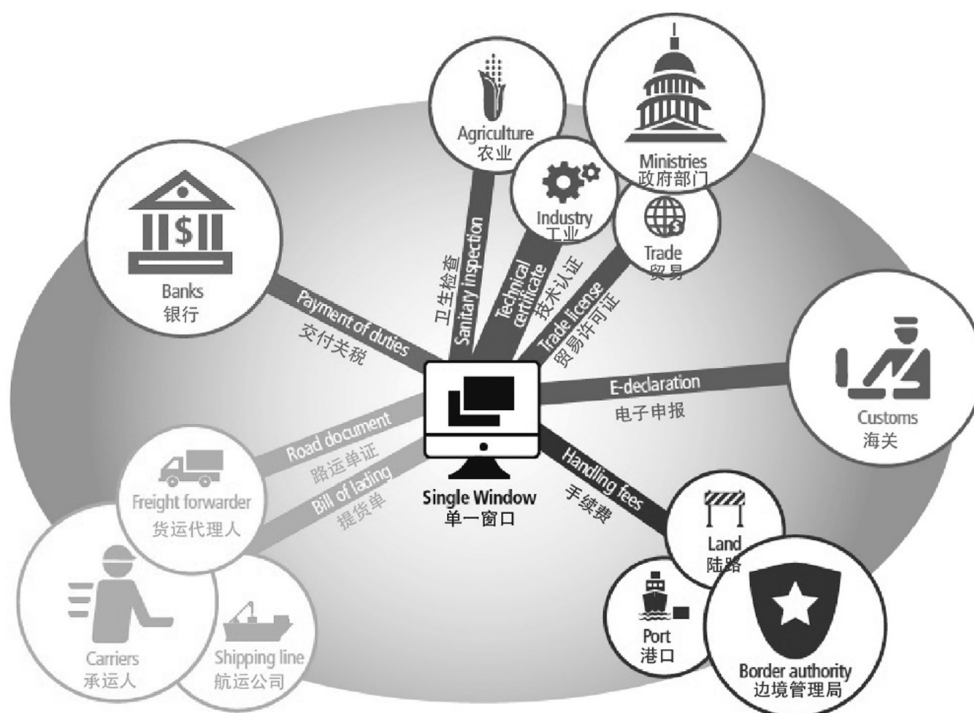


图 1 单一窗口环境中的参与者和数据交换

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>
资料来源：世界银行（2017年，第81页）。

必须指出，单一窗口概念侧重于监管进程，因为监管过程与货物在边境运输同步实施——（货物）到达/离开前的许可或申报、进境或出境货物的报关单和其他单据，以及授权这些货物继续沿供应链运输的过程。

因此，成功的单一窗口本质上是具有事务性和可操作性的，其许多功能都是有严格时间要求的。一旦货物开始运输，或在此之前，它便发挥作用，并且单一窗口对于它们完成其国际间运输至关重要。这就明确了单一窗口与更加需要预先规划的“贸易门户”或“贸易信息门户”设施之间的区别。虽然单一窗口和贸易门户之间存在着很大的潜在协同作用，但它们是不同的概念，不应混为一谈。^②

构建成功的单一窗口需要循序渐进的方法，在项目进行期间和进一步的实施过程中，将策略、组织方法、法律问题、运营和沟通框架、商业流程再造、IT 决策构建、数据协调、消息传递标准、采购、项目实施管理以及调整管理相结合。对这些因素关注不够都可能导致项目延迟、成本超支甚至项目失败——而关键问题通常与 IT 问题无关，尽管 IT 问题可能使关键问题加剧。

四、单一窗口的最佳实践

由于国际贸易长期以来一直被认为是国家经济增长的推动力，因此，注重促进经济发展的多边机构在一段时间里一直聚焦于单一窗口概念。联合国的相关机构一直注重收集关于世界各地单一窗口实施情况的信息，总结最佳做法，并向希望启动新项目或改进已经开展项目的国家提供指导和咨询。世界银行集团、美洲开发银行和其他聚焦于通过推动贸易促进经济发展的多边组织和国家组织在单一窗口领域做了大量工作。^③

联合国发布的与单一窗口有关的倡议包括由联合国各机构，例如，联合国亚洲及太平洋经济和社会委员会（UNESCAP）、联合国欧洲经委会、联合国贸易便利化和电子商务中心（UN/CEFACT）、联合国亚洲及太平洋无纸贸易和运输专家网（UNNEXT）、联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）、联合国贸易和发展会议（UNCTAD）所发布的倡议。欧洲经委会和亚太经社会成为制定贸易便利化建议书和一般电子商务标准的全球协调中心，单一窗口在它们的工作中发挥着越来越大的作用。

UN/CEFACT 是以在这些领域提供合作和制定标准为己任而设立的。过去几十年中，所有这些联合国机构都制订了大量贸易便利化领域的国际标准、最佳做法建议、案例研究和指导文件，其中许多聚焦于单一窗口或与单一窗口直接相关，并定期更新，以反映技术发展情况。虽然这些文书没有约束力，但当它们收集和整理实施单一窗口的国家的各种实践经验时，便已被采纳为实际的国际标准。联合国国际贸易法委员会的工作侧重于国际贸易法标准，为单一窗口

^② Note in this context that UNECE recently published a guidance document; see UNECE (2017d) .

^③ For an overview of single window related activities of the World Bank Group and the Inter-American Development Bank, see Sections 4.6 and 4.7 of Widdowson, et al. (2018) .

的一些基本法律基础提供了进一步的指导。

联合国欧洲经济委员会（UNECE）提供了一份全面的在线贸易便利化实施指南（UNECE，2012b），该指南有一个关于单一窗口的专门章节（UNECE，2012年c），该部分不断更新与若干主题有关的最新信息（当前的一个项目涉及在单一窗口环境中使用区块链技术作为贸易便利化推动要素；参见UNECE，2017a），包括与单一窗口实施有关的一组非常广泛的材料链接。下面图2中引用了所选窗口，其中按主题描述了创建单一窗口的关键步骤。

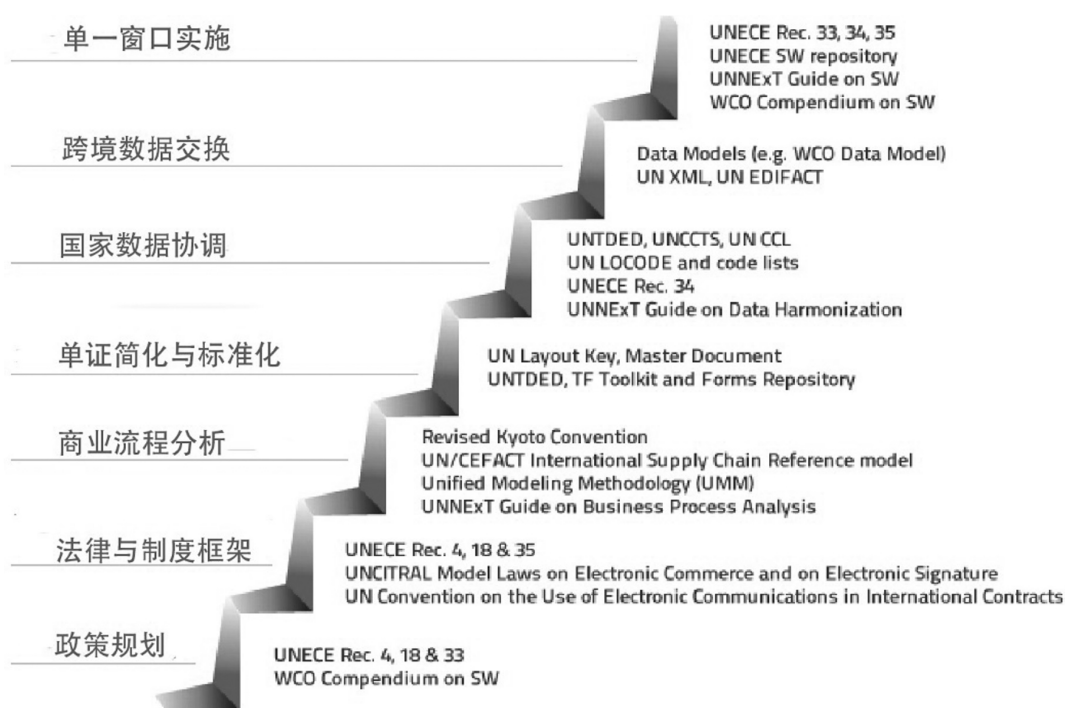


图2 联合国单一窗口工具集：按步骤描述

资料来源：UNECE（2012b）

这些材料为任何单一窗口项目提供了起点，尽管许多材料侧重于发展中国家范围内的单一窗口实施，但其中很大一部分内容与发达国家有关。值得注意的工作包括《单一窗口环境的数据协调和建模指南》（UNESCAP，2012a），该指南对数据协调的好处进行了详尽的分析，以便根据贸易便利化原则和国际标准实现高效和可预测的交易。它提供了一个循序渐进的方法，帮助政府官员和贸易界制定捕获、评估和定义数据，并构建电子文档。另一份有用的文件是《简化贸易程序的业务流程分析指南》（UNESCAP，2012b），该指南提出了一种识别、描述和分析现有“原型”业务流程的方法，包括在UNECE的购买-运输-支付国际供应链模型（UNECE，2012a）框架内参与国际交易的活动和任务。它提供了实际步骤（和详细示例）和行动，从确定业务流程分析项目的范围、规划其实施和收集相关数据，到分析捕获的数据以确定瓶颈和制定改进建议。

几十年来，欧洲经委会一直努力制定一系列相互关联的建议（见上文图2所示），这些建议代表了关于跨境贸易便利化的最佳做法的全球共识，包括与单一窗口直接有关的一些正式建

议。联合国贸易和发展会议在国际贸易、贸易便利化和运输/物流等各个领域拥有丰富的经验 (UNCTAD, 2016)。随着世贸组织《贸易便利化协定》谈判的开始,通过分析性和政策性出版物、培训、意识提升活动以及技术援助实施和能力建设活动,支持发展中国家参加这些谈判成为贸发会议的另一个主要重点。

目前,联合国贸发会议的贸易便利化一揽子计划包括支持实施《贸易便利化协定》以及更广泛、更加雄心勃勃的运输、过境和贸易便利化改革。

联合国贸易和发展会议与其他国际组织,包括国际贸易中心(ITC)和UNECE密切合作,提供资助,并且最近贸发会议进一步努力,为联合国成员提供指导、技术援助和软件工具,以建立单一窗口和相关应用程序(参见UNCTAD, n. d.)。

活跃于这一领域的另一个国际组织是世界海关组织,该组织是一个政府间组织,总部设在布鲁塞尔,于1952年通过一项国际公约成立,即海关合作理事会,代表全球海关界在广泛的业务和政策方面解决问题。它制定和管理旨在提高一般边境管控,特别是海关程序的效率和效力的公约、标准和其他文书。

作为其章程的重要组成部分,世界海关组织与其他政府和行业组织合作,例如世贸组织、贸易便利化与电子商务中心、国际货运代理联合会和国际商会。与私营和公共部门利益攸关方的这种接触是世界海关组织使命的一个关键方面。世界海关组织的所有贸易便利化技术论坛都有许多对所讨论议题感兴趣的行业和政府间机构的广大代表,代表们可以平等地参与讨论,帮助形成结果。

自2003年以来,世界海关组织一直积极推动单一窗口概念,并与贸易便利化与电子商务中心合作,包括出版两卷单一窗口概要(WCO, n. d. a),从海关行政管理和业务人员的角度介绍单一窗口的法律、技术、人力资源和程序。

世界海关组织在单一窗口文献中的一个关键区别是使用“智能”一词来定义世界海关组织是如何设想单一窗口系统运行的。它之所以使用术语“智能”一词,是因为世界海关组织认为,任何有效的单一窗口不仅仅是数据交换机/网关,以访问其他监管机构环境或Web门户。它必须向所有的利益攸关方提供共享服务,并最好纳入综合风险管理,满足所有有关机构作为单一窗口利益攸关方的要求,提供相应的数据共享,并代表包括银行部门在内的关税/税/费管理系统。此外,世界海关组织认为,最佳做法必须实现对交易者的综合交易响应,该交易系统通过提供关于政府要求(无论是来自海关或任何其他涉及单一窗口的机构)的信息,向交易者发出放行信号,或提醒贸易商放行障碍,使贸易商能够解决这些问题。

多年来,世界海关组织的单一窗口概要增加了若干解释性和相关文件,如《海关管理人员信息技术指南》(WCO, n. d. c),为考虑大型信息技术项目的海关或其他机构负责人(如单一窗口系统)提供了宝贵的建议,以及2015年《世界海关组织单一窗口概要的补充版》部分内容如下:单一窗口概念通过贸易商的监督来检查监管行为,并查看贸易与监管机构之间的所有互动行为,而不考虑政府内部的分歧。(世界海关组织,2015年,第3页)

另一个重要的相关文件是《世界海关组织单一窗口数据协调指南》(WCO, 2007年),该指南与联合国贸易便利化与电子商务中心关于同一专题的34号建议书大致相同,但在联合国建议提出之前,已于2007年2月被提交并接受。这一点很重要,因为在建议数据协调时,世

世界海关组织能够提供世界海关组织数据模型 (WCO DM) 作为基础模板, 各国可以据此创建标准化的国家数据库。

世界海关组织数据模型系统最初的目的是为海关和贸易之间的各种交流所需的数据和信息结构建立一个国际标准, 以便管理各种边境管制要求。考虑到单一窗口的概念, 世界海关组织数据模型系统从 2005 年进行了广泛升级, 以包括用于各种其他边境法规要求的数据和消息传递, 例如人类健康、食品标准、动植物检疫。除数据结构外, 世界海关组织数据模型系统还包括《联合国行政、商业和运输电子数据交换规则》(UN/EDIFACT) 和 xml 标准电邮模板、业务流程和信息模型以及广泛的国际和国家代码集。2009 年, 根据数据模型结构创建的政府跨境监管 (GOVCBR) UN/EDIFACT 信息, 世界海关组织倡导了第一套能够在单一窗口环境中管理信息交换的标准信息集, 并在这一领域继续工作。

与单一窗口有密切联系的世界海关组织其他倡议包括协调边界管理概念和《全球贸易安全与便利标准框架》(SAFE 框架)。

协调边境管理是世界海关组织的一个术语, 用于描述边境机构之间为各种潜在活动进行更密切的合作——这是世界银行、联合国机构和世贸组织广泛宣传的一个概念 (事实上, 若干《贸易便利化协定》的条款与之一致), 有时使用略有不同的术语, 例如“协同边境管理”, 但目的大致相同。单一窗口可被视为这一更广泛的机构间合作的一部分。协调边境管理是世界海关组织 21 世纪愿景的一个重要组成部分, 它包含了广泛的程序、行政、法律、实体、数据和技术层面上的问题, 如联合控制、共享设施、联合情报和目标中心, 它与《贸易便利化协定》中的要求密切相关 (见下文第 7 节)。

《SAFE 框架》是海关针对 9·11 恐怖行动做出的集体反应, 其核心概念是, 应认识到将国际贸易供应链视为相互关联的一系列行为和信息交流的重要性。自 2005 年制定《SAFE 框架》以来, 海关与参与国际贸易和供应链安全边境监管的其他政府及政府间机构之间合作的程度有所提高。认识到这一点, 世界海关组织引进了协调边境管理和世界海关组织数据模型等工具和文件, 并通过一系列涉及海关与其他政府机构合作的标准加强了《SAFE 框架》。这进一步表明单一窗口对世界海关组织战略思维的重要性和相关性。

五、单一窗口项目的关键因素

20 年来, 在全球范围内实施单一窗口的经验反映在多边机构的工作中, 这些经验突出表明, 要成功实施单一窗口, 就必须解决各种因素。如果单一窗口能够成功实施, 则其被誉为世界银行所说的国家数字化战略的关键部分, 可对经济增长产生显著的积极影响 (UNECE, 2017d)。然而, 世界各地实施的单一窗口也提供了不少警示性的故事, 最近的一份报告就指出:

在某个国家, 一些机构自称是单一窗口并在一致框架下行动, 尤其是其源于政府的战略方针。但多数情况下, 单一窗口倡议在政府之间暗藏竞争的背景下, 以不协调的方式实施, 对国家来说, 结果完全无益。在体系结构级别, 权力关系有时也可能强加繁琐、昂贵且无效的操作

体系结构。(非洲电子商务联盟, 2017年, 第19页) 我们梳理了多边机构就单一窗口专题出版的许多参考文献中所提供的经验教训、最佳做法和建议, 总结了任何单一窗口项目从一开始就需要牢记的一些关键因素。

(一) 法律框架

管理跨境贸易的国家法律, 包括与海关或赋予管控国家边境主要职能的其他机构的有关法律, 往往与边境程序(如进口货物)保持一致, 部分原因是世界海关组织过去50多年来的协调工作和《经修订的京都公约》的规定, 并显示出不同国家之间的广泛相似之处。但是, 其他机构的扶持性立法往往以国内为业务重点, 而且往往大相径庭, 即使它授予与边境有关的权力或规定在边境可执行的任务, 也很少以符合海关法或海关业务的方式这样做。此外, 在某种程度上来说, 这些机构的法律授权的信息收集、许可等, 通常以与现代IT流程不完全兼容的方式进行。

在这种情况下, 主要的法律组成部分是准备任何单一窗口项目都必不可少的, 这就是为什么诸如联合国欧洲经济委员会、联合国国际贸易法委员会^④、联合国贸易便利化与电子商务中心^⑤、世界海关组织等多边机构投入了大量时间和资源, 来制定全面的指导、建议和解释性资料, 供各方在着手设立单一窗口(UNECE, 2010a)和法律特点时考虑。

单一窗口需要国家法律框架的坚实基础。例如, 根据所选择的解决办法, 一个国家的海关立法可能需要做出重大修订, 以便赋予海关作为牵头机构的权力, 并要求海关和其他政府部门合作, 以推进将面向贸易的活动纳入单一窗口的举措。同样, 授权给其他政府部门检查货物、收集数据和其他权力的法律也许要修改, 以参考新的数据共享系统以及海关与其他政府部门之间的责任划分。不然, 单一窗口便可能通过专门制定的授权法案获得其法律权威, 从而凌驾于以前机构相互制约的立法之上。

(二) 领导机构和运作模式

单一窗口项目只能在负有边境责任的机构建立好协作工作关系的国家环境下取得成功。^⑥从现实层面上讲, 单一窗口设施需要有一个领导机构(或以公私伙伴关系代表政府的机构)负责其规划和实施, 并在系统运行后发挥主要作用。通常, 该机构是海关(或最具有负责边境管控职责的国家机构)。

④ There are many documents on the UNCITRAL website that discuss the legal implications of single window. See, e. g. Rajput (2016) .

⑤ There are many references to single window on the UN/CEFACT website. The following link is for a conference on the subject in October 2017, but it has within it links to various other core concepts such as the various single window recommendations; see UNECE (2017b) .

⑥ For an extensive introduction to the existing conceptual frameworks for agency collaboration, see Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation of the Organization of Islamic Cooperation (2016), pp. 10-22.

如上所述，任命领导机构需要授予权力，最好是基于立法的授权，这对牵头机构以及参与单一窗口的所有其他政府机构都有约束力。在授予这一权力时，国家最高管理层（例如总理/总统办公室）可授权负责涉及跨越国境货物的机构，必须利用单一窗口作为收集信息、监测监管要求是否得以遵守的主要手段，就其管辖范围内货物跨境流动做出决定和采取行动与领导机构合作。

一旦授权其他政府部门参与，领导机构必须在所有机构之间建立密切的工作关系，这些机构将尽早从规划阶段开始参与单一窗口。密切和有效的机构间沟通对于任何单一窗口的成功都至关重要，只有通过拥有共同愿景和密切（和持续）的协作，才能完成风险管理、数据协调以及业务流程再造等关键方面的任务。

一旦单一窗口投入运营，就将继续需要密切合作，因为相关机构将需要同时处理任何新出现的问题（例如，系统可用性/功能问题），并管控随时间推移而不可避免变化的监管要求、技术和交易环境。单一窗口需要纳入良好的 IT 治理原则，包括明确有效的规则（授权、访问标准、监测、数据保护、归档），并具有有效的可扩展性。

（三）多机构风险管理

在建立单一窗口方面，最重要的（和被低估的）挑战之一是协调有关机构的风险管理制度，以加强贸易便利化。风险管理是海关和边境管理方面十分重要的问题，世界海关组织、联合国机构和世界银行等多边机构已投入大量资源，用于制定、记录和推广最佳做法^⑦，其中许多国家已采用这些最佳做法。但是，在那些具有国内授权的机构（例如，与安全或消费者保护相关的要求）中，国际贸易货物的风险管理问题并非总是重点。

在大多数国家，海关已经从适用于所有跨境货物的“拦截和搜查”方法转向更先进的风险管理技术，包括预先提供信息、情报收集、特征分析和目标定位、统计抽样、基于合规性的风险分析以及可信贸易商计划。在可能的情况下，利用有关货物、贸易商和供应链的预先信息进行风险分析，以便在进口货物到达边境之前（甚至在货物离开原产地之前）确定对其管控处理，从而减轻风险。同样的逻辑也适用于出口产品，在将货物装载国际运输工具之前必须进行良好的风险评估，最好是在从原产地运出后尽快进行。

在不太危急的情况下，可以允许进口货物入境，条件是在货物进入国内市场之前，通过入境后修改（例如标签）使货物符合国家标准。尽管国家海关理所应当使用这些方法，但其他政府部门可能不熟悉这些方法，或者可能对使用这些方法感到犹豫不决，而且实际上，他们可能只会坚持认为，他们的任务要求对某些物品进行 100% 的检查，并保证它们在实际入境之前完全符合相关标准。虽然在某些情况下，这种措施是合理的，但这些措施妨碍了贸易，而且可能提供替代办法来减少对商业的影响。对于出口食品的国家来说，质量保证非常重要，通过在单一窗口内加强机构间合作，质量保证可能会大大加强。

在多机构的单一窗口环境中，单一窗口环境实施之前，必须讨论上述所有问题，并在海关和所有的其他政府部门之间商定风险管理。至关重要的是，各机构应传达其打算由单一窗口

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>
^⑦ For example, see Widdowson (2012); Widdowson & Holloway (2010, p. 95).

(由牵头机构管理) 执行的风险管理措施, 包括要收集的有关信息的时间和格式的详细信息, 是否应通过单一窗口的操作直接处理风险评估和风险管理决策 (例如通过自动化或向边境人员发出指示), 或在其他政府部门的加入后共同处理。

同样重要的是, 记录到风险因素相关的货物时, 是否只有在通过实物或文件核查并解除风险因素后才能放行, 或是否提供入境后/装货前处理有关的参数。在大多数情况下, 牵头机构需要与每个其他政府部门签订协议, 记录这些事项, 并定期更新, 以考虑运营和监管变化。

(四) 数据共享和数据保护

在单一窗口中共享用于风险评估和其他目的的敏感数据会引发隐私泄露、商业机密泄露和数据保护问题。其中一些可以由立法管理 (例如, 澳大利亚 1999 年《电子交易法案》或类似法律), 但许多详细的程序性问题可以通过谅解备忘录或保证参与单一窗口所有利益攸关方机构之间的其他书面协议进行管理。即使在国内机构间单一窗口的环境下, 数据保护问题的处理也十分困难, 但在国际环境中, 如果单一窗口与多国联网环境相联系时, 处理数据保护问题的难度就成倍增加。

(五) 贸易利益攸关方的参与

虽然推行国家单一窗口战略的初步决定由政府所决定, 但在大多数情况下, 这一决定将取决于贸易利益攸关方的直接投入或希望通过投资取得回报的经济分析 (由政府投资, 但符合《贸易便利化协定》的规定, 也为一般贸易利益攸关方带来贸易效率的提高)。任何新的政府系统都会对交易过程产生影响, 需要在整个项目成本效益和监管影响分析中清楚地理解和反映这种影响。政府可能不清楚某些影响, 这使得主要贸易利益攸关方参与项目的可行性研究阶段变得至关重要。

一旦项目启动, 贸易利益攸关方在所有项目阶段的参与仍然是至关重要的, 以确保单一窗口既能够抓住贸易流程的相关方面, 又在设计阶段抓住改进流程的机会, 而且在贸易商之间产生协作感和所有权感, 这将大大缓解系统实施时和系统上线时可能出现不可避免的问题。如上所述, 一旦该系统开始运作, 就必须继续与贸易利益攸关方进行对话, 这对于确定单一窗口的进一步改进, 以及在出现新的监管动态问题时有效应对来说是至关重要的。

(六) 财务方面

与任何重大 IT 系统项目一样, 融资从一开始就至关重要。单一窗口融资模式因国而异, 从完全由政府融资的系统 (无论是以预期经济增长、成本节约、改善税收或上述所有原因) 到至少部分由用户费用融资的系统, 到涉及公私伙伴关系模式的系统, 这些系统旨在自己支付费用, 甚至是为了创造运营收入。项目规划和实施方案将在很大程度上取决于所选择的模式, 因此在项目开始前必须明确融资模式。

另一个财务方面涉及营业收入 (包括关税、货物和服务税或增值税 (GST/VAT) 以及许可证和登记费用) 的征收和分配方法 (例如, 是否与运行单一窗口的机构分享收入)。从交易者

的角度来看，单一窗口作为付款的“一站式”平台本身就是具有优势，特别是当单一窗口模型允许通过统一的账单定期付款时。与单一窗口项目融资模式一样，这种运营模式需要尽早确定，因为这是银行、机构和行业之间讨论的中心问题，而且对系统设计也有影响。

（七）身份验证和信息安全

另一个问题涉及认证（确认信息的准确性和可信性），这是一个与自动交换信息的一般法律问题，但鉴于处理敏感信息的当事方数目众多、可能普遍存在的复杂立法环境，以及贸易商/代理商、代理商/代理商，甚至（在可互操作的单一窗口的情况下）政府/政府众多的交易模式。所有各方必须就识别它们的方法、交换的完整性以及如何管理身份确认和不可否认性（即数据的发送者是真正的发送者，以后不能否认该事实）等问题达成一致。

在当今无处不在的网络安全风险中，该单一窗口系统代表着一个诱人的目标。该系统处理大量数据，其中很多是商业机密，与隐私问题有关，该系统对于跨境贸易的顺利进行至关重要。如果系统关闭，货物可能不容易清关。如果关键商业数据被黑客攻击，国民经济可能会因此受到影响。这意味着，单一窗口的设计需要从一开始就考虑到此类安全问题，并且必须具有足够的韧性，以便在遭受黑客攻击时仍能继续使用，并且能够定期更新其防御措施。

（八）业务流程再造

国际最佳做法以及联合国（UNNExT，2016）和世界海关组织（WCO，n. d. a）等国际机构的书面建议推荐，像单一窗口这样广泛和复杂的变革举措应伴之以业务流程审查，并酌情进行业务流程重组。关于自动化的一个早已确立的事实是，信息技术的缺失和过时的电脑程序不会得到最佳的结果，相反，它会使那些过时和低效的程序根深蒂固。

将获取的纸质文件简单地转换为电子文件图像是一个常见的错误，像这样的做法很难实现贸易便利化。边境管理机构之间的合作大大加强，它们处理工业的新方法为成功审查和改变现有程序提供了潜在的丰富基础，而且在这方面，《贸易便利化协定》确实为单一窗口的实施提供了强有力的动力。

（九）技术架构

单一窗口包含各种技术问题，但在整个描述之中，有几个类别是最重要的。其中之一是系统架构。单一窗口到底是一个单一的系统，还是一个网络网关，其背后存在一系列相互关联的系统？当今的技术格局提出了许多选择，这些选择必须在项目开始时由单一窗口的所有各方进行分析和商定，这些选择将部分取决于上述法律问题。

还必须就系统是否应与外部系统（如银行、贸易门户和港口社区）进行互操作作出决定，并将其纳入架构中。领导机构与单一窗口是否应该由外部供应商管理的政策抉择将进一步影响最终的系统设计。

前面提到的 IT 安全方面在单一窗口体系结构决策中也发挥着重要作用，操作故障安全（如并行处理、多个实例和系统切换功能）也发挥着重要作用。数据备份方法需要确保系统可

以在非常短的时间内重新联机，并且在系统停机时需要了解回退程序，并在系统停机的状态下进行操作测试。

经验表明，如果没有适当的业务安全架构，单一窗口很容易成为“单一失败点”，立刻从贸易便利化工具转变为跨境贸易的不可逾越的障碍。单一窗口设计的这一方面非常具有可变性（事实上，许多标准制定机构，如 UN/CEFACT，现在才努力更新它们解决这些问题的建议），而且系统的设计不仅必须满足当今环境的挑战，但同时也要考虑到未来不断演变的威胁，因此需要相应地确定该系统的预算。

（十）数据和数据标准

在面向贸易的数据传输以及机构间数据共享和访问方面，需要规定单一窗口的消息传递方式以及数据的结构，并尽可能的灵活和现代化。如果认为一个通用的数据平台是最好的，那么需要进行数据协调（也是业务流程再造的一个关键因素），这转而又意味着必须选择基本数据标准。

联合国贸易便利化与电子商务中心（UNECE，2010b）和世界海关组织（2007）再次建议，数据统一是使用联合国贸易数据元目录（UNTDDED）和世界海关数据模型作为标准的单一窗口的必要配套，至少在国家单一窗口层面的内部数据结构与世界海关组织数据模型是协调且易于交互的。请注意，任何国际标准本身都不可能在一个国家单一窗口内处理所有需求，因此数据标准往往需要补充和扩展，以满足各国需要。

（十一）变革管理和未来保障

单个窗口永远不会“完成”；国家监管环境、国际贸易环境和技术能力的变化是永远都存在的，任何单一窗口系统（以及该系统的运营管理和预算）都必须能够弹性地跟上这一变化，否则会不堪重负。

虽然从历史上看，政府 IT 系统通常构建在特定时间被称为“最先进”的定制模型上，但所有政府都认识到，这种模式会导致（昂贵的）遗留系统，这些系统需要更新和扩展（通常非常昂贵），或者逐步淘汰并完全更换。当今的技术选项比过去更加灵活和可互操作，任何单一窗口系统都需要通过一个“面向未来”的架构来利用这一优势，该架构包含持续变化，但无需逐步替换现有整个系统。

六、单一窗口趋势

虽然单一窗口建设正在推进，但相关的技术和创新想法也在进步，因此，目前有多个主题影响着单一窗口，并且引发讨论。应审查和审议所有这些问题，包括它们能否（或应该）在一个国家的最终单一窗口发挥作用，以下概述了三个此类“热门话题”的摘要作为背景。

(一) 贸易门户

在过去的几十年里，大多数政府机构已经建立了互联网业务，一般包括有关该机构及其职责的信息，并链接到联系方式、指导、授权立法等。随着时间的推移，许多机构还采取进一步措施，向公众提供服务（各种复杂程度），例如，用电子表格和电子许可分别取代纸质表格和纸质许可，允许以电子方式支付费用，以及在網上申请许可证。在边境负有责任的机构往往为进口商和出口商设置一个专门的部门，侧重于它们的需要和要求。在大多数国家，海关有一个针对进口商和出口商的综合网站。

但是，这些机构都以自己的风格和自己特定权限范围的信息开发其网站；很少能找到全面呈现进出口信息的机构，这些信息也能涵盖了其他有关机构的步骤和要求。上述所有这些都对进口商或出口商是否有能力确保自己了解适用于某批货物的所有要求提出了挑战，即使在自己的国家都是如此，更不用说在其他国家了。

一直到现在，都难以找到一个国家的政府能够提供一个“一站式服务”、包含所有进出口要求的网站。一些国家拥有政府赞助的网站，称为“贸易门户”，但它们往往侧重于推动出口，而没有提供关于总体边境程序的有用信息。这种状况对跨境贸易不利并不奇怪。世界银行评论到：

所有监管信息的单一来源，只要是全面、准确和最新的，就可以在贸易便利化方面产生切实的好处。首先，如果能够通过一定的途径获得适当的指导，而无需亲自从好几个地方寻求建议，将节省大量成本。此外，使用单一的权威参考标准，可以避免冲突，同样对于不遵守行为的潜在惩罚，也会避免冲突。把节省的这些时间和成本积累起来，能够降低营商的总体成本，减少进出口货物的通关时间，从而有助于一个国家在透明度和营商便利性方面提高其总体地位。（Pugliatti, 2012, 第3页）

这种贸易门户网站的吸引力对几乎所有希望进入外国市场或外国供应商的商界人士都是显而易见的。直到最近，随着《贸易便利化协定》的正式批准，在某些国家负责涉及边境事务的许多机构几乎没有动力（而且往往没有预算）一起合作，商定实施贸易门户，除非它们从上述的法律中获得具体授权。现有贸易门户的缺乏（目前参与世界银行赞助的贸易便利化发展项目的国家正在实施这些门户，否则它们现在实际上根本不存在）表明，政府很少将建立这样一个门户作为优先事项。

然而，显而易见的是，作为单一窗口项目必要先决条件的组织因素也有助于建立和维持国家贸易门户。事实上，在参与单一窗口的机构不断变化的监管要求背景下，一个成功的单一窗口必须始终坚持一个原则，这意味着领导机构必须跟踪和记录影响单一窗口的进出口进程的所有此类进展。在综合贸易门户中向交易者提供这些信息的增量成本似乎微乎其微。

可以想象，贸易门户可以在远比仅仅提供信息的更高层次来协助贸易商准备跨境运输，以提供服务，如登记、许可和支付边境机构相关费用。如果存在一个国家单一窗口，这些（非时间要求严格的）服务可以与单一窗口相互连接（其中快速放行是可取的，而且往往至关重要），以便进行验证、认证和风险管理，从而实现贸易便利化处理，这种处理可能更加“个性化”，但基本上是自动化的，否则就不可能实现了。即使在没有这种相互连接的情况下，门户网站中

的贸易建议与单一窗口的业务功能完全一致也是至关重要的。

(二) 单一窗口的互操作性

认识到国家单一窗口的好处，人们认识到将单一窗口概念扩展到跨境数据交换的潜在优势。公共机构数量、种类繁多，意味着当前主要的挑战仍然是数据收集（无论是电子还是纸质）和程序的简化、统一和标准化。其他关键挑战包括跨境认证、相互认可各自的法律领域，尤其是相互信任。

“互操作性”是指在不同经济体或国家的两个或多个单一窗口系统之间以特定结构格式交换特定类别的外贸相关信息。根据 UN/CEFACT 第 36 号建议书（2017 年初发布），互操作性的目标应该是快速、无缝和安全地交换准确、完整的数据（数据集），为运营商和用户带来最大利益。

单一窗口互操作性的范围可能会根据各方的利益进行调整。例如，第 36 号建议书指出，它们可以是双边的，如果包括两个以上的国家，也可以是多边的；如果互操作性只在特定部门之间运作（海关对海关^⑧，植物检疫当局，或海事机构），则也可以是部门的。对互操作性的兴趣日益增加，使得在最新的优惠贸易协定谈判中已经有列入具体条款的提议。^⑨

拥有成熟单一窗口或数据交换系统的各国和经济体正在多边的层次上制定互操作性项目，特别是东南亚国家联盟（东盟）集团。^⑩ 太平洋联盟区域自由贸易安排（由智利、哥伦比亚、秘鲁和墨西哥组成）是首次由条约规定成员国国家单一窗口系统有义务在区域层面进行互操作；它将这一义务定义为建立“系统的能力，以便按照国际公认的标准进行电子信息交换”。^⑪

该系统的互操作包（IOP）于 2016 年 7 月 12 日启动^⑫，作为一个综合平台，通过加快货物清关和太平洋联盟国家之间的货物放行来促进贸易便利化。IOP 连接每个成员国的单一窗口，实现数据的标准化提交和处理，以及货物清关的单一审批点。该项目的范围目前仅限于在成员国之间交换植物检疫和原产地证书信息，但预计在不久的将来，海关申报也将纳入该系统（见秘鲁外贸和旅游部，2017 年）。这很可能是世界上第一个在行动上实现多边单一窗口互操作性的案例。单一窗口议题似乎越来越多地作为贸易便利措施议题的一部分直接纳入自由贸易协定的讨论，并特别侧重于互操作性能够带来的好处。

⑧ WCO has developed a comprehensive study on C2C exchanges called ‘Globally networked Customs’; see WCO, n. d. b.

⑨ For discussion in the context of the Pacific Alliance see Marczak & George (2016) .

⑩ Although this project has ambitious goals, progress has been slower than anticipated; see ASEAN (2013) .

⑪ Article 5.9 of Commercial Protocol of Pacific Alliance. Spanish version available at: <https://alianza-pacifico.net/en/>

⑫ For Official Statement by Minister of Foreign Trade of Perú (member of Pacific Alliance) see Ministry of Foreign Trade and Tourism of Peru, n. d.

(三) 港口社区系统

港口环境包括一个复杂的交易网络，有着许多不同的公共和私人参与者。根据港口业务的特点，可以将其分为两大类：一类是港口/货物物流服务和作业（如装卸、停泊、拖船、领航），传统上称为港口社区系统（PCS）；另一类则与船舶和货物清关的管制报告要求（向港务局、海岸警卫队、移民部、海关等申报）有关，通常称为“港口单一窗口”。

PCS 是一个协作式电子平台，可促进端到端的信息流动，并为港口用户、贸易与物流企业和政府机构创造价值。它旨在保持中立和开放，使各方之间能够智能、安全地交换信息，以提高海洋和机场社区的效率和竞争地位，并通过单一提交数据平台、连接运输和物流链来优化、管理和自动化物流过程。

在概念层面上，PCS 是一个系统，旨在为不同利益相关者之间提供可互操作的信息交流，并且与单一窗口的想法非常一致。PCS 与单一窗口概念有许多体系结构和其他技术的相似之处，交换的信息通常（至少部分）是贸易商申报和政府报告要求中也需要的数据。

实时信息交换需求的增长和信息技术系统的迅速发展，对这两种环境之间的集成提出了更高的要求，导致以前狭隘的 PCS 概念扩展为涵盖政府机构报告程序的更全面的概念。因此，在一些国家，PCS 与海关、其他政府组织的应用程序相连，这一模式也为单一窗口背景下数据分享合作提供了有效例证。

纳入单一窗口的 PCS 将至少包含政府要求的与船舶和货物有关的报告（例如在申报中）。从业务流程模型的角度来看，可以分为如下几类：

- 监管：IMO-FAL 表格、货物舱单
- 操作：船舶到达通知
- B2B 消息：订舱、领航员的任命
- 服务请求：装箱、集装箱取货
- 信息传递：港口服务绩效指标，单一窗口。

虽然 UN/CEFACT 第 33 号建议书目前在设计上不适用于 B2B 数据交换，但联合国欧洲经济委员会正在参与一个单一提交门户项目（UNECE, n. d.），将其他类别的单一窗口类平台（可包括 B2B 方面）纳入其建议范围。这一努力部分是对国际海事组织（IMO）工作的回应，该组织为这一领域提供了以电子方式交换货物、船员和乘客信息的标准，作为《国际海上交通便利化公约》（FAL-forms）修订和现代化附件的一部分，该附件称为“FAL-forms”（IMO, 2019 年），并正在推动一项新的“海上单一窗口”倡议（IMO, 2014 年）。

七、单一窗口和世贸组织《贸易便利化协定》

截至 2017 年，几乎所有单一窗口项目的工作都是由自愿实施的国家组成，其动机来源于国家且主要是政府的考虑，例如希望提高边境行动的效率，更有效地执行，以及以信息技术为驱动的成本和人工开支的节省。虽然世界银行和区域开发银行等多边捐助组织在过去二十年中

开始促进（和资助）这类项目，认为这种项目有利于发展中国的经济发展（通过降低进入国际市场的成本），但各国政府没有实施单一窗口制度的约束性义务。

如上文所述，虽然联合国各机构、世界海关组织和其他组织就如何最好地实施单一窗口提出了一系列非常全面和有用的指导意见，但是否这样做（并考虑到该指导意见）是由每个国家自行决定。随着《贸易便利化协定》于2017年初生效，单一窗口可能被认为是比以前具有更强基础要求的任务，至少在那些已接受条约规定的国家是这样。下面的讨论将探讨这种看法是否准确，以及在多大程度上是准确的。

（一）《贸易便利化协定》中关于单一窗口的条款

《贸易便利化协定》第10条“与进口、出口和过境有关的手续”中有关于单一窗口的具体规定，具体体现在第10条第4款中，规定如下：

4 单一窗口

- 4.1 成员应努力建立或维持一个窗口，使贸易商能够通过单一入境点向参与当局或机构提交货物进口、出口或过境的文件和数据要求。参加当局或者机构对文件和数据进行审核后，应当通过单一窗口及时将结果通知申请人。
- 4.2 如果已经通过单一窗口收到文件和数据要求，参与当局或机构不得要求提供同样的文件和数据要求，除非在紧急情况下和其他有限的例外情况下予以公布。
- 4.3 成员应将单一窗口的运作详情通知委员会。
- 4.4 成员须在可能及切实可行的情况下，使用信息技术支持单一窗口。

应当从一开始就指出，第10条，包括第4款，在条款上对世贸组织成员方在边境手续方面规定了义务。这些规定显然意在强调政府应作为整体来考虑，包括所有对跨越国境的货物有监管要求的机构，而不仅仅是指海关（这一点应该得到强调，因为《贸易便利化协定》其他条款有的只针对海关，例如第12条），而且无论这些货物流动是否具有进口、出口或过境的性质，都突出了这一点。

第4.1款最初只要求成员“努力”建立或维持一个窗口，这不是强制性要求。但是，如果已设置此类单一窗口，则第4.1款要求他们“……贸易商通过单一入境点向参与当局或机构提交货物进口、出口或过境的文件和数据要求”，在审查提交的文件和数据后，政府应“通过单一窗口”和“及时”将结果通知“申请人”。这为那些拥有单一窗口国家的当局规定了一套相对较高的标准。第4.2款可以说是设置了一个更高的标准，要求参与单一窗口的机构不能要求重复提供“文件和数据”（“紧急情况和其他有限的例外情况除外，这些例外情况是公开的”）。

与UN/CEFACT第33号建议书中单一窗口的定义一样，上述《贸易便利化协定》的规定并不一定意味着单一窗口实际上是一个信息系统，这意味着它可能是提交文件的入口点。然而，第4.4款确实要求（使用“必须”一词）成员使用信息技术支持单一窗口（后来，“必须”被“尽可能和可行的情况下”替代，约束力程度由此变低）。

作为第10条的一部分，第4款需要根据第10条第1款来解读，该条规定了判断所有成员边境手续的标准：

1 手续和文件要求

1.1 为了尽量减少进出口和过境手续的使用和复杂性，减少和简化进口、出口和过境文件要求，并考虑到合理的政策目标和其他因素，如情况变化、相关的新信息、商业惯例、科技技术和技术的实用性、国际最佳做法以及有关各方的投入，各成员应审查这些手续和文件要求，并根据审查结果，酌情确保此类手续和文件要求：

- (a) 为快速放行和清关货物，特别是易腐货物而采用和应用的；
- (b) 为在减少合规贸易商和经营者的时间和成本而采用和应用的；
- (c) 在有两项或两项以上替代措施可合理用于实现有关政策目标的情况下，所选择的贸易限制性最低的措施；
- (d) 如果不再需要（包括其中的部分），则不再保留。

与单一窗口讨论特别相关的是，“考虑到……技术和技术的可用性，国际最佳实践……”这似乎与满足上文第 1.1 (a) 和 (b) 款的测试特别相关。

《贸易便利化协定》第 10 条第 3 款还载有一项明确建议，建议各成员在规定边境手续时考虑到国际标准——与上述联合国机构和世界海关组织的工作有微妙的联系，其中很多与单一窗口直接相关：

3 国际标准的使用

- 3.1 除本协议另有规定外，鼓励各成员使用相关的国际标准或其中的部分作为其进口、出口或过境手续和程序的基础。
- 3.2 鼓励各成员在其资源范围内参加有关国际组织的准备和定期审查有关国际标准的工作。

(二) 边境机构合作和信息要求

虽然第 10 条第 4 款中只具体提到单一窗口，但《贸易便利化协定》第 8 条中也载有非常明确的授权，可以理解为指导根据第 10 条进行的任何和所有活动，包括任何国家单一窗口项目：

第 8 条：边境机构合作

1. 各成员国应确保其负责边境管制和货物进口、出口和过境程序的当局和机构相互合作，协调其活动，以促进贸易。

正如本文前面所讨论的，这项规定实质上是授权世界海关组织和其他多边组织提倡的建立协调边境管理概念。这种合作隐含着风险管理的协调，以及风险管理在任何单一窗口系统中的有效实施。然而，与世界海关组织背景下的协调边境管理不同的是，这里任务的重点又回到了《贸易便利化协定》第 10 条第 1.1 款，其目标是取得成果——“……以促进贸易”。这可以说意味着，任何接受了《贸易便利化协定》的世贸组织成员方实施单一窗口的首要目标必须是“为了促进贸易便利”。

关于跨境贸易经常提到的一个障碍是，不仅从实际边境程序方面，而且在先决条件（如登

记要求、许可证、审查) 和相关费用方面, 无法方便地获得关于进出口要求的准确信息。^⑬ 政府机构, 只要提供这种信息, 往往只管自己的监管程序, 由贸易商 (或其服务提供商) 来提供各种部分, 以全面了解将特定货物从国内工厂转移到外国目的地的客户或将外国生产的货物进口到该国需要什么。特别是, 由于缺乏信息和由此产生的不可预测性, 中小型企业商可能不愿意从事国际贸易。

解决这个问题一个办法是政府实施贸易门户。也许并不奇怪的是, 鉴于《贸易便利化协定》旨在促进跨境贸易的目标, 《贸易便利化协定》还载有与上文所讨论的贸易门户概念有关的规定。这些规定属于《贸易便利化协定》中以“信息公开和可获得性”为标题的第1条。最初, 第1条规定:

1.1 各成员方应以非歧视性和容易获得的方式迅速公布以下信息, 使政府、贸易商和其他有关各方了解这些信息:

- (e) 进口、出口和过境程序 (包括港口、机场和其他入境点程序), 以及所需的表格和文件;
 - (f) 对进口或出口征收或与进口或出口有关的任何种类的关税和国内税规适用的税率;
 - (g) 代表或为政府机构对进口、出口、过境或与之相关方面征收的费用和收费;
 - (h) 为海关目的对产品进行归类或估价的规则;
 - (i) 与原产地规则有关的普遍适用的法律、法规和行政裁决;
 - (j) 进口、出口或过境限制或禁令;
 - (k) 违反进出口或者过境手续的处罚规定;
 - (l) 上诉或复审程序;
- 与任何国家或多国签订的与进口、出口或过境有关的协定或协定部分内容;
- (m) 与关税配额管理有关的程序。

第1.1条中的上述授权不适用于以本国语言以外的任何语言提供此类信息, 也不授权通过互联网提供所有此类信息。然而, 第1.2条继续要求在互联网上以世贸组织的官方语言“在可行的情况下”公布国家边境管制程序的概括性总结:

2.1 各成员方应通过互联网提供并适当地更新以下内容:

- (n) 说明其进口、出口和过境程序, 包括上诉或审查程序, 从而使政府、贸易商和其他利益各方获悉进口、出口和过境所需的实际步骤;
- (o) 对该成员进口、自该成员出口或过境该成员所需的表格和单证;
- (p) 其咨询点的联系信息。

2.2 在可行的情况下, 第2.1(a)条中提到的说明也应当以世贸组织的官方语言提供。

2.3 鼓励成员通过互联网提供更多的与贸易有关的信息, 包括有关贸易有关的立法以及第1.1条提及的其他项目。

关于第1(2.1)(c)条中提到的“咨询点”, 指的是第1.3条中关于咨询点的规定, 该规定鼓励一国“在其现有资源范围内”:

©1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>
^⑬ See Pugliatti (2012).

……设立或维持一个或多个咨询点，以答复政府、贸易商和其他有关方就第 1.1 条所涵盖的事项的合理咨询，并提供第 1.1 (a) 项所述所需的表格及文件。

第 1 条第 3 款继续要求各国“在合理的时间内答复咨询并提供表格和文件”，并鼓励它们这样做而无需收费（但是，如果收取费用，各国“应将其费用和收费金额限制在提供服务的大致成本内”）。

与《贸易便利化协定》的许多规定一样，第 1 条贯穿了整个政府的工作重点；这些规定不仅适用于海关，而且同样适用于所有负责跨境流通的政府机构。第 1.1 条关于公布与边境有关的要求，第 1.2 条中关于提供“关于……程序的说明”和其他细节的要求，以及第 1.3 条中关于“咨询点”的规定，都是全面的，就其本身而言，前提应该是在各政府机构间达到标准化、协调化、变革管理，这些机构虽然受《贸易便利化协定》第 8 条授权，但即使在最发达的国家，也可能对任何国家政府（甚至要求修改立法）的实施提出严峻挑战。

然而，从上文单一窗口项目的关键因素的讨论中可以明显看出，这些要求完全符合有效实施和运作单一窗口必须具备的先决条件。一旦这些措施到位，就为成功的单一窗口和贸易门户实施奠定了基础，《贸易便利化协定》条款似乎意味着两者应同步进行。

八、结论

如上所述，《贸易便利化协定》并不规定成员方设立单一窗口，而该协定的第 10 条第 4.1 款，只是规定“成员方应努力建立或维持单一窗口”。然而，《贸易便利化协定》确实包括了与边境机构合作和透明度有关的强制性规定，可以通过单一窗口来放宽这些规定的执行，并与单一窗口保持一致，且《贸易便利化协定》可以说确实推动没有单一窗口的国家建设单一窗口。由于《贸易便利化协定》的规定旨在对所有签署方（随着时间的推移）具有约束力，无论它们是发达成员还是发展中成员，单一窗口的这种推动力似乎甚至适用于高度发达的经济体，而且如果这样一个项目能够对各机构的效率产生重大潜在收益和促进贸易便利化，那么这种推动作用就会得到加强。

显然，所有《贸易便利化协定》的签署方都需要认真考虑条约下的执行优先事项。由于《贸易便利化协定》只需要“努力”建立一个国家单一窗口，而且没有确定的命令要求开展该工作，因此，一个成员可能希望推迟这样一个令人感受到压力的项目，直到它对《贸易便利化协定》的命令要求情况进行全面评估之后。在这方面，虽然多机构边境管制环境似乎通过单一窗口为提高跨境贸易的效率奠定了良好的基础，但重要的是，首先要通过注重改善各机构之间合作关系、透明度和《贸易便利化协定》其他强制性的条款来为这一制度奠定基础。这是澳大利亚私营部门磋商的结论之一（Widdowson 等人，2018 年）。其他基于行业的结论可能对 TFA 签署方具有更广泛的适用性，无论一个成员的发展状况如何，包括：

- (1) 无论是否实施单一窗口，都应开发和维持一个符合《贸易便利化协定》第 1 条的贸易信息门户，以支持行业界与国际贸易有关的大量监管（和其他）事项。
- (2) 如果决定实施国家单一窗口，应提出一系列备选方案，从围绕流程改进构建的相对

温和的方法，到纳入所有国内进出口数据需求并包括综合风险评估的更为令人向往的、可能昂贵的跨境可互操作单一窗口应用程序。备选办法的选择应明确纳入投资模式，所选择的任何模式都必须是长期可持续的，并纳入适当应对不可避免的持续监管和技术变革的措施。

- (3) 实施国家单一窗口的任何决定都应考虑到负有边境责任的机构中现有的信息技术水平状况，并尽可能在此基础上，以渐进的方式纳入和建立有效的解决方案和进程。
- (4) 如果决定实施国家单一窗口，应尽早公布关于范围、时间表、预算和系统架构的初步建议，并通过 NCTF 等论坛征求行业意见，使行业意见能够影响未来发展方向。
- (5) 实施国家单一窗口的任何决定都应纳入国际最佳做法，并符合有关国际标准，以利于实现互操作性，并遵守《贸易便利化协定》边境机构合作的要求。

本文的目的并不是讨论澳大利亚的研究结果，因为这些结果与国家监管环境有关。^⑭ 然而，私营部门的反馈表明，从非常真实的意义上讲，澳大利亚的产业已经是以《贸易便利化协定》对待贸易的观点来看待贸易：不是一个机构一个机构地看待贸易，而是从整个政府的角度来看，并不是分解成由各种不协调的法律所管辖的碎片化过程，而是从首尾相连的便利化供应链的角度出发。这些企业对互操作性和协调边境管理等单一窗口概念的熟悉程度可能并不高，但它们希望看到的国际贸易便利化似乎与单一窗口的实施非常吻合，特别是整合了贸易信息门户，并提供了与澳大利亚贸易伙伴系统互操作性的窗口。

关于澳大利亚政府信息技术领域的现状及其对全国单一窗口的准备情况，私营部门强调了如果决定向前推进，需要解决的重大挑战。^⑮ 例如，在我们审查时，澳大利亚政府尚未就单一窗口与私营部门接触。与此同时，私营部门的反馈证实，虽然贸易利益攸关方报告指出，它们对于在细枝末节事项上的大量增加和低效的贸易过程感到沮丧和不满，但其中一些问题要么涉及其出口国家的要求，要么涉及与服务供应方有关的问题，而单一窗口可能无法缓解这些问题。也许毫不奇怪，由于缺乏政府私营部门参与战略，许多行业利益攸关方对单一窗口的概念或潜在特征总体上了解不足。

我们在澳大利亚背景下的调查结果还表明，对现有系统和机构间流程进行微调（符合《贸易便利化协定》的强制性要求）比建立单一窗口更快、更经济地提供行业所期望的效率和机构间协调。然而，考虑到鉴于澳大利亚政府与单一窗口有关的审议，私营部门发出一个明确的信息是，需要披露单一窗口的政府议程，并在足够早的阶段与产业界进行有意义的接触，以使行业意见能够影响前进的道路。

尽管私营部门的支持和参与已被证明是成功实施单一窗口的一个重要因素，但任何国家单一窗口的动力都需要来自政府，关于范围、时间表、预算和系统架构的初步建议也需要来自政府。一旦制定出这些方案，就应尽早公布，而且——同样需要符合《贸易便利化协定》的要求——私营部门利益攸关方应参与讨论，以期望任何单一窗口都能够通过促进货物跨境贸易来显示对国民经济的积极影响。

^⑭ These can be found in Section 7 et seq in Widdowson, et al. (2018).

^⑮ See Section 7 et seq in Widdowson, et al. (2018).

如果一个国家设立了 NCTF^⑩ 并且像澳大利亚一样，贸易利益攸关方直接参与讨论，委员会可以为政府/私营部门就单一窗口项目进行对话提供一个理想的论坛，参与从项目开始到实施和执行后阶段的规划、监测和决策，以确保单一窗口与《贸易便利化协定》的目标保持一致，并符合国民经济的集体最佳利益，平衡政府和行业利益攸关方的优先关注事项。

References

- [1] African Alliance for E-Commerce (AAEC). (2017). Practical implementation guide of single windows for foreign trade (vol. 2). AAEC. Retrieved from http://www.swguide.org/single_window/AACE_guidelines_Single_Window_en.pdf
- [2] Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). (2013). About ASEAN single window. ASEAN. Retrieved from <http://asw.asean.org/about-asw>
- [3] Australian Government. (1999). Electronic Transactions Act 1999 (Cth).
- [4] Bersin, A. (2012). Lines and flows: The beginning and end of borders. *World Customs Journal*, 6(1), 115–126.
- [5] Dutton, P. (2017). Address to 2017 Industry Summit, Melbourne. 31 July 2017. Retrieved from <https://minister.homeaffairs.gov.au/peterdutton/Pages/keynote-address-to-industry-summit-july17.aspx>
- [6] International Maritime Organization (IMO). (2014). Facilitation Committee, 39th session 22–26 September 2014. Retrieved from <http://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/FAL/Pages/FAL-39th-session.aspx>
- [7] International Maritime Organization (IMO). (2019). FAL forms and certificates. Retrieved from <http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/FormsCertificates/Pages/Default.aspx>
- [8] Marczak, J., & George, S. (2016). Pacific Alliance 2.0: Next steps in integration. Atlantic Council. Retrieved from http://publications.atlanticcouncil.org/pacific-alliance/AC_PA_en.pdf
- [9] Ministry of Foreign Trade and Tourism of Peru. (2017). User Manual Vuce-Interoperability Pacific Alliance-SENASA. Retrieved from https://www.vuce.gob.pe/manual_vuce/manuales/usuarios/Manual_de_Interoperabilidad_Alianza_Pacifico_de_Certificados_Fitosanitarios_SENASA.pdf
- [10] Minister of Foreign Trade and Tourism of Peru. (n.d.). Ministra Magali Silva Anunció la Interoperabilidad Entre las Ventanillas Únicas de los Países de la Alianza del Pacífico. Retrieved from <https://www.mincetur.gob.pe/8521-2/>
- [11] The Pacific Alliance. (n.d.). Commercial Protocol of Pacific Alliance. Retrieved from <https://alianzapacifico.net/en/>
- [12] Pugliatti, L. (2012). Developing a trade information portal. Washington DC: World Bank. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16975/832730WP0ENGLI0Bo_x0382083B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y

^⑩ For a detailed discussion on NCTFs see Widdowson, D., Short, G., Blegen, B., & Kashubsky, M. (2018). (C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

- [13] Rajput , T. (2016) . Information management in international trade: Role of UNCITRAL in advancing international single window environment. 2016 UNCITRAL Emergence Convergence , Regional Perspectives on Contemporary and Future Harmonization. Retrieved from http://www.uncitral.org/pdf/english/congress/Papers_for_Programme/22-RAJPUT-Information_Management_in_International_Trade.pdf
- [14] Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation of the Organization of Islamic Cooperation. (2016) . Improving the border agency cooperation among the OIC member states for facilitating trade. Retrieved from <http://www.comcec.org/en/wp-content/uploads/2016/11/8TRADE-P.pdf>
- [15] United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) . (2016) . Trade facilitation and development: Driving trade competitiveness , border agency effectiveness and strengthened governance. UNCTAD. Retrieved from http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtltlb2016d1_en.pdf
- [16] United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) . (n. d.) . Business facilitation program: Functional description. UNCTAD. Retrieved from <https://businessfacilitation.org/eregistrations/functional/>
- [17] United Nations Economic Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) . (2012a) . Data harmonization and modelling guide for single windows environment. UNESCAP. Retrieved from <http://www.unescap.org/resources/data-harmonization-and-modelling-guide-single-windows-environment>
- [18] United Nations Economic Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) . (2012b) Business process analysis guide to simplify trade procedures. UNESCAP. Retrieved from <http://www.unescap.org/resources/business-process-analysis-guide-simplify-trade-procedures>
- [19] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) . (2010a) . Establishing a legal framework for international trade single window: Recommendation No. 35. UNECE. Retrieved from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec35/Rec35_ECE_TRADE_401_EstablishingLegalFrameworkforSingleWindow_E.pdf
- [20] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) . (2010b) . Recommendation No. 34: Data simplification and standardization for international trade. UNECE. Retrieved from <http://tfig.unece.org/contents/recommendation-34.htm>
- [21] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) . (2012a) . The buy-ship-pay reference models. UNECE. Retrieved from <http://tfig.unece.org/contents/buy-ship-pay-model.htm>
- [22] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) . (2012b) . Trade facilitation implementation guide. UNECE. Retrieved from <http://tfig.unece.org>
- [23] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) . (2012c) . Trade facilitation implementation guide: Single window implementation. UNECE. Retrieved from <http://tfig.unece.org/contents/singlewindow-implementation.htm>
- [24] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) . (2015) . Recommendation and guidelines on establishing a single window to enhance the efficient exchange of information between trade and government: Recommendation No. 33. UNECE. Retrieved from <https://www.unece.org/filead->

- min/ DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf
- [25] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2017a) .Blockchain white paper. UNECE. Retrieved from <https://uncefact.unece.org/display/uncefactpublic/Blockchain+White+Paper>
- [26] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2017b) . International Conference on Future Directions for Single Window. UNECE. Retrieved from https://www.unece.org/thirdsws_2017.html
- [27] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2017c) . Recommendations of the 4th UNECE International Conference on Single Window. 30–31 October 2017 , Geneva , Switzerland. UNECE. Retrieved from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/OtherMeetings/2017/Oct_Geneva_SWS/Recommendations.pdf
- [28] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2017d) . Technical note on terminology for single window and other electronic platforms. UNECE. Retrieved from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/2017_Plenary/ECE_TRADE_C_CEFAC_2017_10E_TechnicalNoteSW.pdf
- [29] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (n. d.) . Single submission portal. UNECE. Retrieved from <https://uncefact.unece.org/display/uncefactpublic/Single+Submission+Portal>
- [30] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) , United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) , & United Nations Network of Experts for Paperless Trade and Transport in Asia and the Pacific (UNNExT) . (2013) . Single window planning and implementation guide. UNECE , UNESCAP & UNNExT. Retrieved from https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-404_SingleWindow.pdf
- [31] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) & United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) . (2012a) . Business process analysis guide to simplify trade procedures. UNECE & UNESCAP. Retrieved from <http://www.unescap.org/resources/business-process-analysis-guide-simplify-trade-procedures>
- [32] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) and United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) . (2012b) . Data harmonization and modelling guide for Single Windows environment. UNECE & UNESCAP. Retrieved from <http://www.unescap.org/resources/data-harmonization-and-modelling-guide-single-windows-environment>
- [33] United Nations Network of Experts for Paperless Trade and Transport in Asia and the Pacific (UNNExT) . (2016) . Business process analysis to simplify trade procedures: Case studies. UNNExT. Retrieved from <https://unnext.unescap.org/content/business-process-analysis-simplify-trade-procedures-casestudies>
- [34] Widdowson , D. (2012) . Risk based compliance management: Making it work in border management agencies. Washington DC: World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/159001468340844115/pdf/832780WPOENGLI00Box038208300PUBLIC0.pdf>
- [35] Widdowson , D. , & Holloway , S. (2010) . Core border management disciplines: Risk-based com-

- pliance management. In G. McLinden , E. Fanta , D. Widdowson , & T. Doyle (Eds.) , *Border Management Modernization* (pp. 95–113) . Washington DC: World Bank.
- [36] Widdowson , D. , Short , G. , Blegen , B. , & Kashubsky , M. (2018) *National Committees on Trade Facilitation*. *World Customs Journal* , 12 (1) , 27–48.
- [37] Widdowson , D. , Blegen , B. , Short , G. , Lewis , G. , Garcia-Godos , E. , Kashubsky , M. , Baker , H. , & Juratowitch , B. (2018) . *Review of Australia’ s progress towards implementation of the single window concept*. Canberra: CCES Research Paper Series. Retrieved from <http://www.aittidf.org.au/wpcontent/uploads/2018/05/Single-Window-Final-Report.pdf>
- [38] World Bank. (2017) . *Doing business 2017: Equal opportunity for all*. World Bank. Retrieved from <http://www.doingbusiness.org/~ /media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17Report.pdf>
- [39] World Customs Organization (WCO) . (2007) . *WCO data model , single window data harmonization*. WCO. Retrieved from http://www.wcoomd.org/~ /media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/data-model/data_harmonisation.pdf? la=en
- [40] World Customs Organization (WCO) . (2015) . *WCO compendium on how to build a single window-supplement edition*. WCO. Retrieved from <http://www.wcoomd.org/~ /media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf? la=en>
- [41] World Customs Organization (WCO) . (n. d. a) . *Building a single window environment , vol. 2*. WCO. Retrieved from <http://www.wcoomd.org/~ /media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/compendium/swcompendiumvol2all-parts.pdf>
- [42] World Customs Organization (WCO) . (n. d. b) . *Globally networked Customs*. WCO. Retrieved from <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/gnc.aspx>
- [43] World Customs Organization (WCO) . (n. d. c) . *IT guide for executives*. WCO. Retrieved from <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/it-guide-for-executives.aspx>
- [44] World Customs Organization (WCO) . (n. d. d) . *Single window guidelines*. WCO. Retrieved from <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/single-window-guidelines.aspx>

Single Window in the Context of the WTO Trade Facilitation Agreement

David Widdowson , Bryce Blegen , Geoff Short , Gareth Lewis ,
Eduardo GarciaGodos and Mikhail Kashubsky
Xu Jun , Xie Xinyu , Zhang Shujie

Abstract: This paper is based on the findings of a research project that was designed to support the Australian government’ s trade facilitation agenda by providing a trade stakeholder position on the devel-

(C)1994-2021, China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

opment of an effective Australian single window for trade. Among other things , the Australian report examined the standards and best practices promulgated by recognised international authorities on this subject , including the World Trade Organization ' s Trade Facilitation Agreement (TFA) . As this was possibly the first study on single window driven by the private sector of a major developed trading country since implementation of the TFA , certain aspects of the study would seem to be relevant in the larger global context of that agreement and it is these aspects which are discussed in this paper. The paper concludes that all TFA signatories need to carefully consider their implementation priorities under the agreement. In doing so , it presents a series of conclusions from the original research that has relevance to all TFA signatory countries , regardless of their development status.

Keywords: Trade Facilitation; Single Window; Coordinated Border Management; Border Agency Cooperation

(责任编辑 赵世璐)