

睿 库 研 究



Recode-T(C)-2019011

WTO 贸易便利化协定背景下的单一窗口 Single window in the context of the WTO Trade Facilitation Agreement



**SINGLE WINDOW IN THE CONTEXT OF THE WTO
TRADE FACILITATION AGREEMENT**

WTO 贸易便利化协定背景下的单一窗口

原文：World Customs Journal Volume 13, Number 1/

《世界海关学刊》第 13 期第 1 号

作者：David Widdowson, Bryce Blegen, Geoff Short, Gareth Lewis,
Eduardo Garcia-Godos, Mikhail Kashubsky

原文发布：March 2019/2019 年 3 月

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2019 年 8 月

目录

1. 介绍 /1
2. 背景：当代边境管理 /3
3. 实践中的单一窗口 /4
4. 单一窗口最佳实践 /6
5. 单一窗口项目成功的关键因素 /12
6. 单一窗口趋势 /19
7. 单一窗口和 WTO 贸易便利化协议 /24
8. 结论 /29

WTO 贸易便利化协定背景下的单一窗口

本文基于一项旨在支持澳大利亚政府贸易便利化议程的研究项目的调查结果，该项目旨在了解贸易利益相关者对于开发有效的澳大利亚单一贸易窗口的立场。除其他事项外，澳大利亚报告审查了公认的国际标准和最佳做法，包括 WTO 贸易便利化协议 (TFA)。由于这可能是自 TFA 实施以来第一个主要发达贸易国家的私营部门推动的单一窗口研究，该研究的某些方面似乎与该协议更广的全球背景相关，本文讨论了这些问题。报告的结论是，所有 TFA 签署方都需要仔细考虑 TFA 实施优先事项。在此过程中，研究得出了一系列结论，这些结论与所有 TFA 签署国有关，无论其发展状况如何。

1. 介绍

在其最广泛接受的国际定义中，单一窗口是一种设施，它允许参与贸易和运输的各方通过单入口点提供标准化信息和文件，以满足所有进口，出口和过境相关的监管要求。如果信息是电子信息，那么单个数据元素只应提交一次 (UNECE, 2015)。

澳大利亚一直是 WTO 的积极支持者，并且是其 TFA 和其他贸易便利化多边协定的早期推动者。努力的早期采用者。作为一个严重依赖国际贸易的大规模发达经济体，澳大利亚大量的监管要求影响跨境货物流动，由国家和州一级的 40 多个机构直接或间接管理和执行监管。澳大利亚实施了一些支持跨境贸易电子报告和许可证制度的举措，其中一些已经实施了若干年。一个值得注意的例子是 2005

年首次实施的综合货物系统（ICS），它是供应链中各种利益相关者向政府报告用于风险评估和通关目的的核心进出口数据的主要渠道。虽然这个系统在某种程度上也将其他政府机构纳入，但随着时间的推移，它显然没有达到符合国际标准的单一窗口的水平。

2016年，推动贸易单一窗口发展被明确采纳为澳大利亚政府的政治优先事项，其动机是迎合贸易便利化的诉求，特别是出口商的需求，以及减少繁文缛节。政府所期待的目标是设计一个可靠的尖端系统，可以提供真正的贸易便利化收益并且可以长期持续（Dutton, 2017），政府建立了一个专门的多部门单一窗口部门委员会（IDCSW）来推进该项目，并将该主题提请澳大利亚贸易便利化国家委员会（NCTF）注意，该委员会是在应TFA条款成立的。

本文源自2017年进行的一项研究项目（Widdowson等，2018）。该研究项目在澳大利亚贸易界联盟的支持下，旨在为了解贸易利益相关者对于澳大利亚政府的单一窗口项目的立场并反映该国私营部门的需求和愿望。为此，研究概述了当前澳大利亚进出口流程，包括影响单一窗口环境的程度以及澳大利亚政府机构内部和之间的IT支持流程。它进一步收集了澳大利亚私营部门利益相关者关于单一窗口的需求和潜在获益的数据，并根据TFA中的相关条款以及公认的国际标准和最佳做法，如联合国欧洲经济委员会（UNECE）和WCO（WCO），对上述内容进行了审查。

该报告的建议随后被采纳并作为澳大利亚NCTF私营部门成员的共同立场被提交给政府，这些立场仍被视为该国未来单一窗口实施的基准。

由于这可能是自TFA实施以来第一个由私营部门主导的主要发达贸易国家单一窗口研究，该研究的某些方面似乎与TFA的更广的全球背景相关，这些方面也是本文的重

点。一方面，与许多已有的标准和有关该主题的建议不同，TFA 的条款，有些与单一窗口直接相关，对签署方具有约束力，并且可能要求拥有现成或计划实施单一窗口项目的国家考虑他们的方法。另一方面，包含私营部门观点的项目结论可能至少部分反映了贸易利益相关者在全球背景下的观点，并为未来的单一窗口设计和实施提供了有用的见解。

2. 背景：当代边境管理

管控国家边界是一个国家主张其主权的主要手段之一，边界在历史上也是政府的重要收入来源：

与其地图对应的边境通常被作为进出口港口。在这里，移民和海关当局处理人员和货物的跨境流动。通常，无论法律制度如何，这些边境检查机构的范围都是最广泛的。国家赋予主权以确定谁有权进入（入境）和离开（出境）的权利或特权。（Bersin, 2012, 第 115 页）

事实上，所有国家历来将边境管控权交给一个强大的机构，传统上称为大多数国家的海关，具有广泛的权力（通常在缴纳关税和其他税收后）或拒绝进入该国的国内，或允许国内出口商进入国外市场，通常是在涉及申报和检查或其他控制的过程之后。

在过去几十年中，由于税率下降和国际贸易增长，海关更多的关注转向在边境执行国内安全和合规要求监管，特别是在贸易驱动的发达国家。在大多数情况下，此类要求主要由其他政府机构（OGA）管理，并在要求整个国内市场承担广泛责任 – 而不仅仅是在边境。

随着自由贸易协定的实施和多国供应链的增长，以前主要在国内经济中生产的越来越多的产品被外国制造的等价物补充或替代，这些产品在不一定受国内生产规范或与安全相关的监管监督。近年来，与不安全进口相关的备受瞩目的丑闻在全

球范围内受到广泛传播,并且由于对供应链中潜在污染或生物恐怖活动的担忧而不断得到关注。因此,现有的监管要求已经收紧,并且压力越来越大,以便更加关注进口。对濒危物种,童工,监狱劳工和知识产权等不可接受和反竞争的贸易做法的关注也导致了基于社会政策的新要求,这些要求需要将记录在案的合规性作为进口清关的先决条件。

上述因素促使边境清关中越来越多使用信息技术,过去二十年来许多基于纸张的申报和认证要求过渡到无纸电子环境。在边境清关过程中更多地使用信息技术和自动化反映在各机构的各自(通常是不协调的)努力中,以使其各自的商品注册,评估和认证工作自动化与安全要求相关。边境挑战的另一个方面是需要海关和其他参与跨境贸易监管的边境机构收集准确和及时的统计数据。现代IT已经彻底改变了有效收集、分析和分发此类数据的能力。这些因素迅速地将国家边境进程从纸张驱动的海关放行过程变为可能需要按适当顺序向一个或多个系统中的授权方提交的一个或多个电子数据的过程。

虽然负责对进入国内市场或出口特定产品进行监管控制的机构通常会保留其主要权力,但可能无法调节人力资源,因此要求它与海关在边境协调执行其优先事项。

因此,从实际角度来看,海关和其他机构需要密切合作,以管理日益应用IT和自动化的边境流程,以促进货物流通。如果不这样做,就会导致无法及时发现违规行为和对合法国际贸易造成阻碍,从而损害国民经济和消费者。单一窗口概念强调协作和信息共享,提供了加强这些流程的愿景,以支持贸易便利化和边境执法。

3. 实践中的单一窗口

在当代边境管理框架内,单一窗口应被视为一个概念,

其中包含一系列规则和构建块，旨在使政府能够通过使用集成的流程来增强其管理和执行多个机构的法律要求的能力，同时实现跨境合法贸易的快速有效流动。

虽然单一窗口项目几乎总是涉及基于 IT 的创新，但 IT 本身并不是目标。相反，我们的目标是在海关，OGA 和业务之间创建一个有效协作的平台 – 由 IT 和适当的自动化水平来实现，以促进货物跨境的有效流动。高级单一窗口概念可以连接参与跨境贸易的一系列参与者，如图 1 所示。（世界银行，2017 年，第 81 页）

图 1：单个窗口环境中的成员和数据交换

单一窗口	电子申报	海关
	作业费用	边境机关
		土地
		港口
	运输单据	承运人
		货运代理
		船公司
	提单	
	支付关税	银行
	卫生检疫	政府部门
		农业
		工业
	技术认证	
	贸易许可	贸易

资料来源：世界银行（2017 年，第 81 页）

在这一点上，重要的是要指出单一窗口概念侧重于监管过程，即以同步方式下，实现货物跨越边境 – 到达 / 离开前申请或报告，提交声明和其他进出口的文件，以及授权这些货物继续沿供应链流动的过程。

因此，成功的单一窗口本质上是相互性的和操作性的，其许多功能依赖于时限。一旦货物开始移动，或者就在此之前，它就会发挥作用，并且对于使他们完成国际旅程至关重要。这清楚地区分了单一窗口和先期规划的“贸易门户”或“贸易信息门户”设施。虽然单一窗口和贸易门户之间存在显着的潜在协同作用，但它们是不同的概念，不应混淆。

构建成功的单一窗口需要一步一步的方法，结合政策管理、组织方法、法律问题、运营和沟通框架、业务流程重新设计、IT 架构决策、数据协调、消息标准、采购、项目实施管理和重要的变更管理。忽视以上任何一个因素都足以导致项目延迟，成本超支，甚至项目失败 – 而且关键问题往往与 IT 问题无关，尽管它们可能会加剧事态。

4. 单一窗口最佳实践

长期以来，国际贸易被认为是国民经济增长的推动力，多年来一直关注促进经济发展的多边机构一直关注单一窗口概念。联合国各单位（UN）特别致力于收集世界各地单一窗口实施的信息，提炼最佳做法，并为希望启动新项目或改进已经开展项目的国家提供指导和建议。世界银行集团，美洲开发银行以及其他专注于经济发展促进贸易的多边组织在单一窗口领域做了大量工作。

联合国有关单一窗口的举措包括由各种联合国业务单位领导的倡议，包括联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（UNESCAP），欧洲经委会，联合国贸易便利化和电子商务中心（UN / CEFAC），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）和联合国贸易和发展会议（UNCTAD）。欧洲经委会和联合国亚太经社会都已成为贸易便利化建议书和电子商业标准的全球协调中心，单一窗口在其工作中发挥着越来越大的作用。

UN / CEFAC 的建立就是为了在这些领域提供合作机会和制定标准。在过去几十年中，所有这些联合国机构都在贸易便利化领域制定了大量国际标准，最佳做法建议，案例研究和指导文件，其中许多都侧重于或直接与单一窗口相关，并定期更新以反映技术发展。虽然这些文书没有约束力，但它们已被采纳为事实上的国际标准，因为它们收集了在实施单一窗口的国家的各种经验的专门知识。贸易法委员会的工作侧重于国际贸易法标准，为单一窗口的一些基本法律构件提供了进一步指导。

UNECE 提供全面的在线贸易便利化实施指南 (UNECE, 2012b), 该指南有一个专门的单一窗口部分 (UNECE, 2012c), 不断更新与一些主题相关的最新信息 (最近的一个项目与区块链技术作为单一窗口环境中的推动因素有关; 参见 UNECE, 2017a), 指南还包括与单一窗口实施相关的大量材料的链接。下面在图 2 中引用了所选的那些标准或指南。

图 2 按主题描述了实施单一窗口的关键步骤。

图 2：单一窗口的 UN 工具集：一步一步

单一窗口实施	UNECE Rec, 33, 34, 35 UNECE SW repository UNNExT Guide on SW WCO Compendium on SW
跨境数据交换	Data Models (e.g. WCO Data Model) UN XML, UN EDIFACT
国家数据协调	UNTDDED, UNCCCTS, UN CCL UN LOCODE and code lists UNECE Rec. 34 UNNExT Guide on Data Harmonization

单证简化及其标准化	UN Layout Key, Master Document UnTDED, TF Toolkit and Forms Repository
业务流程分析	Revised Kyoto Convention UN/CEFACT International Supply Chain Reference model Unified Modeling Methodology (UMM) UNNExT Guide on Business Process Analysis
立法与机构框架	UNECE Rec. 4, 18 & 35 UNCITRAL Model Laws on Electronic Commence and on Electronic Signature UN Convention on the Use of Electronic Communication in International Contracts
政策规划	UNECE Rec. 4, 18 & 33 WCO Compendium on SW

资料来源：UNECE（2012b）

这些材料是任何单一窗口项目的基础，尽管许多项目侧重于发展中国家的单一窗口实施，但其中很大一部分内容与发达国家相关。其中，值得注意的是单一窗口环境的数据协调和建立模型指南（UNESCAP，2012a），该指南详细分析了数据协调的好处，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贸易。它提供了一步一步的方法，帮助政府官员和贸易界获取，评估和定义数据，并构建电子文档。另一个有用的文件是简化贸易程序的业务流程分析指南（UNESCAP，2012b），它提供了一种识别、描述和分析现有“原样”业务流程的方法，包括UNECE购买 - 运输 - 支付的国际供应链模型框架中的涉及国际贸易的活动和任务。（UNECE，2012a）。它提供实际步骤（详细示例）和活动，从确定业务流程分析项目，规划其实施和收集相关数据，到分析获取的数据，以确定瓶颈和制定改进建议。

欧洲经委会几十年来一直致力于制定一系列相互关联的建议（见上文图2），这些建议代表了跨境贸易便利化最佳做法的全球共识，包括一些与单一窗口直接相关的正式建议。贸发会议在国际贸易，贸易便利化和运输 / 物流等各

个领域拥有丰富的经验（贸发会议，2016年）。随着WTO贸易便利化协定谈判的开始，通过分析和政策出版物，提供培训和提高认识活动以及技术援助和能力建设活动的实施，以支持发展中国家进行这些谈判成为贸发会议的另一个重点。

今天，贸发会议的贸易便利化一揽子计划包括支持实施TFA，以及更广泛，更雄心勃勃的运输、过境和贸易便利化改革。

贸发会议与其他国际组织，包括国际贸易中心（UNC）和欧洲经委会密切合作提供的支持，它最近扩大了范围，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申请（见UNCTAD，nd）。

另一个活跃在这一领域的国际组织是世界海关组织（WCO）。WCO是一个政府间组织，总部设在布鲁塞尔，于1952年通过一个称为海关合作理事会的国际公约成立，该公约负责全球海关界广泛的业务和政策事项。它创建和管理公约，标准和其他文书，旨在提高边境管制的效率和效力，特别是海关程序。

作为其章程的重要组成部分，WCO与其他政府和行业组织合作，如WTO，UN / CEFACT，国际货运代理联合会（FIATA）和国际商会（ICC）。与私营和公共部门利益相关方的合作是WCO使命的一个重要方面。WCO的所有贸易便利化技术论坛的代表都是对所讨论议题感兴趣的许多行业和政府间机构的代表。代表们可以平等地为讨论作出贡献，从而有助于形成结果。

自2003年以来，WCO与UN / CEFACT一起积极参与推广单一窗口概念，包括两版单一窗口纲要（WCO，nda），介绍法律、技术、人力资源和程序方面的内容。从海关执法管理和业务人员的角度来看单一窗口。

WCO 有关单一窗口文献的一个关键区别是使用“智能”一词来定义 WCO 如何设想单一窗口系统的运行。它使用术语“智能”，因为它认为任何有效的单一窗口不仅仅是连接其他监管机构或门户网站的数据交换机 / 网关。它必须为所有利益相关者提供共享服务，并且理想地将包含综合风险管理，以满足所有相关机构作为单一窗口利益相关者的要求，提供适当的数据共享并包含一个综合的税费管理系统，其中包括银行业。此外，WCO 认为，最佳的单一窗口系统必须实现对贸易商业业务的响应，通过提供有关政府要求的充分信息（无论是否来自发布者），或者发布放行信息（无论信息来自海关或参与单一窗口的任何其他机构）以使贸易商能够解决问题。

WCO 的单一窗口纲要多年来得到了补充，增加了一些解释和相关文件，例如 IT 操作指南（WCO，ndc），为海关或其他机构负责人提供有关 IT 项目的宝贵建议，例如单一窗口系统，WCO 单一窗口 2015 补充版的部分内容如下：

单一窗口通过贸易商的视角审视监管，了解贸易界和监管机构之间的所有互动，并且无需考虑政府内部的分歧。（WCO，2015 年，第 3 页）

另一个重要的相关文件是 WCO 单一窗口数据协调指南（WCO，2007），它与 UN / CEFAC 关于同一主题的 34 号建议书大致相同，但它在联合国建议书之前于 2007 年 2 月提交并被接受。这具有重要意义，因为在建议数据协调时，WCO 可以提供数据模型（WCODM）作为基础模板，各国可以根据这些模板创建标准化的国家数据集。

WCODM 最初旨在为海关与贸易之间创建数据和信息结构的国际标准，以便适应边境监管要求。考虑到单一窗口的概念，WCODM 从 2005 年开始进行了广泛的升级，包括用于各种其他边境监管要求的数据和信息，例如人类健康，食

品标准，动植物检疫。除数据结构外，WCODM 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 标准消息模板，业务流程和信息模型以及各种国际和国家代码集。WCO 在 2009 年基于数据模型创建了 UN/EDIFACT 跨境监管机构数据模型结构，WCO 主导了第一个能够在单一窗口环境中管理信息交换的标准消息集，并且 WCO 将继续在此领域付诸努力。

与单一窗口有密切联系的其他 WCO 倡议包括协调边境管理（CBM）概念和全球贸易安全和便利化标准框架（SAFE 框架）。

CBM 是 WCO 用于描述边境机构之间为更广泛更密切合作的术语 – 这也是世界银行，联合国机构和 WTO 广泛宣传的一个概念（实际上，一些 TFA 规定也与之相关），它与其他术语不同，例如“协作边境管理”，但具有相同的意图。单一窗口可被视为这种更广泛的机构间合作的一部分。CBM 是 WCO21 世纪海关愿景的重要组成部分，它包含了广泛的程序，行政，法律，实践，数据和技术问题，例如联合监管，共享设施和联合情报以及目标中心，它与 TFA 中的条款密切相关（见下文第 7 节）。

SAFE 框架是针对 9/11 恐怖主义行动的海关方的回应，其核心概念是意识到将国际贸易供应链视为一系列不同地区各私营部门和公共部门之间相互关联的行动和信息交流的重要性，因为许多部门不会意识到他们所扮演的角色。自 2005 年 SAFE 框架制定以来，海关与参与国际贸易和供应链安全边境管理的其他政府 / 政府间机构之间合作的重要性有所提高。为此，WCO 引入了诸如 CBM 和 WCODM 等工具和文书，并将一系列涵盖海关的标准纳入 SAFE 框架。SAFE 框架体现了单一窗口对于 WCO 战略思想的重要性和相关性。

5. 单一窗口项目成功的关键因素

全球实施多机构合作单一窗口的二十年经验突出了为实现成功而必须强调的因素。若能成功实施单一窗口项目，就实现了被世界银行称之为国家数字化战略的关键部分，并且可以对经济增长产生显著的积极影响（UNECE，2017d）。尽管如此，世界各地的单一窗口实施也提供了一些警示故事，最近的一份报告指出：

在一个国家内，一些自称是单一窗口的实体采用战略性方法、在一个整体的框架内行动，这种情况并不罕见。但大多数情况下，单一窗口是以不协调的方式实施的，而且是在主管部门之间隐性竞争背景下，并未产生任何效益。在架构层面，权力关系也可能有时会产生繁琐，昂贵且无效的运营架构。（非洲电子商务联盟，2017年，第19页）

通过提炼多边机构就单一窗口主题撰写的许多参考书中所总结的经验教训，最佳做法和建议，我们总结了任何一个单一窗口项目从开始时就要记住的一些关键因素。

法律框架

跨境贸易的国家法律，包括与海关或其他具有边境监管机构有关的法律，往往与边境流程（如进口货物）保持一致，也是WCO在过去50多年中努力协调的内容以及经修订的“京都公约”的规定，各国跨境法律还有广泛相似之处。但是，其他机构的立法授权往往集中在国内性质的业务重点，往往存在很大差异，即使在授予边境相关权力或在边境强制执行任务的情况下，它也很少以某种与海关业务相关的方式实施。此外，法规要求机构收集信息，发放许可时，它通常会以与现代IT流程不完全兼容的方式实施。

在这种情况下，任何单一窗口项目都需要一个重要的法律基础，这就是UNECE（UNECE，UNESCAP和

UNNExt, 2013), UNCITRAL、UN / CEFAC、WCO 投入大量时间和资源来制定全面指南, 建议和解释性信息以供各方开展单一窗口项目考虑法律问题的原因。

单一窗口需要有国家法律框架基础。例如, 根据所选择的解决方案, 可能需要大幅修改一个国家的海关立法, 以便海关有权成为牵头机构, 并要求海关和 OGA 在单一窗口内促进贸易便利化进行合作, 同样, 需要修改赋予 OGA 检查货物, 收集数据等权力的立法, 以引用新的数据共享系统和确定海关与 OGA 之间的责任分工。或者, 单一窗口可能会通过专门的法律获得其法律授权, 从而避免机构之间的冲突。

牵头机构和运营模式

单一窗口项目只有在具有边境责任的机构之间建立协作工作关系的国家环境中才能取得成功。作为一个实际问题, 单一窗口需要有一个牵头机构 (或代表政府的机构) 处理公共合作伙伴关系, 负责规划和实施, 并在系统投入运营后发挥主要作用。通常, 该机构是海关 (或负责边境管制的相似机构)。

如上所述, 任命牵头机构需要授权, 最好是基于立法, 这对牵头机构以及参与单一窗口的所有 OGA 都具有约束力。这种授权可能伴随着最高级别 (例如总理 / 总统办公室) 的授权, 涉及跨境货物的机构必须利用单一窗口作为收集信息、合规监管和与并牵头机构就其管辖范围内的货物跨境流动相关的决策和行动进行合作的主要手段。

一旦获得授权, 牵头机构必须在所有机构之间建立密切的工作关系, 这些机构将从最早的规划阶段开始参与单一窗口。密切和有效的机构间沟通至关重要, 此外, 风险管理, 数据协调和业务流程重新设计等关键方面都只能通过共同愿景和密切 (和持续) 协作来实现。

一旦单一窗口开始运行，就需要密切合作，因为相关机构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）以及应对随着时间推移出现的技术和业务中不可避免的变化。单一窗口需要符合良好 IT 治理的原则，包括清晰有效的规则（授权，访问标准，监控，数据保护，归档），并且具有可扩展性。

多机构风险管理

实施单一窗口的最重要（常被低估）的挑战之一是协调各机构的风险管理战略，以促进贸易便利化。风险管理是海关和边境管理背景下备受关注的主题，WCO，联合国机构和世界银行等多边机构投入了大量资源来设计，记录和推广最佳做法，许多国家采用了它们。但是，许多国内授权的机构（例如安全或消费者保护相关要求）并未始终关注国际贸易商品风险管理的主题。

在大多数国家，海关已从适用于所有跨境货物的“停止和搜索”方法转向更复杂的风险管理技术，包括预先货物信息，情报收集，分析和定位，统计抽样，基于合规的风险分析和受“信任”贸易商计划。在可能的情况下，通过使用有关货物，贸易商和供应链的预先信息来应用风险分析，以便通过在进口货物抵达边境之前确定进口货物的监管处理措施来减轻风险（或在他们离开之前）。同样的逻辑适用于在装载国际运输工具之前必须进行风险评估的出口，理想情况是在从原产地发货后尽快进行。

在不太危急的情况下，可以允许进口货物进入，条件是在进入国内贸易之前修改货物信息（例如标签）使货物符合国家标准。虽然国家海关当局理所当然地使用这些方法，但 OGAs 可能不熟悉它们，或者可能对使用它们犹豫不决，实际上可能还要求对某些物品进行 100% 的检查，并确保它们在进入该国之前完全符合相关标准。虽然在某些情

况下这可能是合理的，但这些措施阻碍了贸易，毕竟可以采用其他替代方案来减轻对商业的影响。对于出口食品的国家而言，质量保证非常重要，可以通过单一窗口加强机构间合作来保证产品质量。

在多机构单一窗口环境中，实施单一窗口前，必须讨论所有此类问题并在海关与所有 OGA 之间就风险管理达成一致。每个机构必须传达其打算在单一窗口（由牵头机构管理）实施的风险管理措施，包括要收集信息的时间和格式的详细信息，是否应由单一窗口直接处理风险评估和风险管理决策（例如通过自动化或边界人员的指令），或在获得 OGA 许可之后。

同样重要的是风险因素相关的货物是否只有在通过实际查验或文件检查才能放行，或者是否有可用的后续或抵达前处理的参数。在大多数情况下，牵头机构需要与每个 OGA 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。

数据共享和数据保护

在单一窗口内共享用于风险评估和其他目的的敏感数据会涉及隐私，商业机密和数据保护等问题。其中一些可以在立法上进行明确（例如，1999 年在澳大利亚的电子交易法案或类似的），但许多详细的程序问题可以通过谅解备忘录或机构之间的其他书面协议来管理，以保证所有利益相关者的利益。即使在国内层面单一窗口环境中，数据保护问题也很困难，但在国际环境中，如单一窗口链接到多国网络环境时，困难会成倍增加。

贸易利益相关者的参与

虽然最初决定实施国家单一窗口战略取决于政府，但在大多数情况下，决策将取决于贸易利益相关者的直接投入或投资回报的经济分析（由政府承担投入，但需符合 TFA

规则，同时也为贸易利益相关者带来贸易效率的提高)。任何新的政府系统都会对贸易商流程产生影响，需要清楚地理解影响，并将其反映在整个项目的成本效益和监管影响分析中。政府可能不清楚某些影响，这使得关键贸易利益相关者参与最初的项目可行性研究阶段至关重要。

一旦项目启动，贸易利益相关者必须参与项目所有阶段，以确保单一窗口既能符合贸易流程的相关方面，也能把握设计阶段流程改进的机会，同时也能保证与贸易商之间的协作，还可以大大简化系统实施和解决系统上线时可能出现的问题。如上所述，一旦系统投入使用，继续与贸易利益攸关方进行对话对于确定单一窗口的进一步改进以及有效解决新出现的监管问题至关重要。

财务方面

与任何 IT 系统项目一样，融资从一开始就是必不可少的。单一窗口融资模式因国家而异，可能由政府全额出资(无论是出于预期的经济增长，成本节约，增加财政收入还是上述所有因素)或由政府资助，通过用户费用产生营业收入的公私合作模式的系统。项目规划和实施方案将严格依赖于所选择的模型，因此在项目开始之前，融资模式必须明确。

另一个财务方面涉及收集和分配业务收入(包括关税，商品和服务或增值税(GST / VAT, 许可费和注册费)的方法(例如，向相关机构分配，或是否与单一窗口运营机构分享收入)。从贸易商的角度来看，单一窗口作为支付的“一站式服务”本身就是一种好处，特别是如果单一窗口模型允许通过合并账单定期支付。与单一窗口项目融资模式一样，这种运营模式需要提前确定，而不是后来确定，因为它是银行、代理商和贸易之间讨论的核心问题，同时会对系统设计产生影响。

身份验证和信息安全

另一个问题围绕认证(确认信息的准确性和可信度)，

这是信息自动交换的一般法律问题，但考虑到处理敏感信息的各方数量，复杂的立法环境，及各种交易商/代理商，代理商/代理商，这一问题在单一窗口环境尤其重要。各方必须商定可以识别信息的方式，保证完整交换信息的方式以及如何管理身份保证和不可否认性（即数据的发送者确实是发送者，以后不能否认事实）等问题。

考虑到当今无处不在的网络安全风险，单一窗口系统是一个诱人的目标，因为该系统处理大量数据，其中大部分是商业机密并与隐私问题相关，该系统对于跨国界的贸易顺畅流动至关重要。如果系统停机，可能无法放行货物。如果关键商业数据遭到黑客入侵，国民经济可能会受到影响。这意味着单一窗口需要在开始时进行设计，并考虑到这些安全问题，并且必须具有足够的弹性，以便在遭受攻击时依然能继续使用并定期更新其防御措施。

业务流程重新设计

国际最佳实践和联合国等国际机构（见 UNNExT，2016）和 WCO（WCO，nda）的书面建议都认为一个广泛而复杂的变革举措应该伴随着业务流程审查。并在适当情况下进行业务流程重新设计。很长期的事实是，计算机化的措施或过期的程序往往不会最佳结果，反而会导致过时和低效的程序。

仅仅将纸质文件简单转换成电子文档图像是一个常见的错误，很少导致贸易便利化。边境监管机构之间的不断合作，以及与行业打交道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，而且在这一领域，TFA 确实为单一窗口的实施提供了强大的动力。

技术架构

单一窗口包含各种技术问题，但在其描述中，有几个类别的重要性，其中之一是系统架构。单一窗口是一个独

立的系统，其是单一性质，还是一个存在一系列相互关联系统的网关？今天的技术领域提供了许多选择，必须在项目开始时在单一窗口的所有各方之间分析和确定这些选项，技术选项将部分取决于上述法律问题。

还必须考虑系统是否应与外部系统（如银行，贸易门户网站和港口社区）交互操作，并将其纳入技术架构中。牵头机构的政策决定以及单一窗口是否应由外部供应商管理，进一步影响了最终的系统设计。

前面提到的 IT 安全问题也是单一窗口技术架构决策的重要部分，如操作故障、并行处理和系统切换功能等。数据备份方法需要确保系统可以重新联机，所有数据都可以在很短的时间内重新构建，并且需要知道后退功能流程并在系统停机时进行操作测试。

经验表明，如果没有适当的运营安全架构，单一窗口很容易成为“单点故障”，反而从贸易便利化工具转变为跨境贸易的难以逾越的障碍。单一窗口设计的这一方面是一个非常重要的目标（实际上，标准制定机构，如 UN / CEFAC 现在正在更新他们的建议，参见 UNECE（2017c，这些都涉及这些主题），此外，系统的设计不仅要满足当今环境的挑战，还要应对未来发展中的威胁 – 并且需要相应地准备设置系统的预算。

数据和数据标准

需要定义单一窗口的数据传输方式，并且在面向贸易的数据传输以及机构间数据共享和访问的背景下，数据传输和数据结构应尽可能灵活和现代化。如果认为公共数据平台是最佳的，则需要进行数据协调（也是业务流程重新设计的关键因素），反过来，这意味着必须选择基础数据标准。

UN / CEFAC（UNECE，2010b）和 WCO（2007）都建议使用联合国贸易数据元素目录（UNTDDED）并使用

WCODM 作为标准，将数据统一作为单一窗口的基础，至少保证达到国家单一窗口的内部数据结构与 WCODM 协调并可轻松与 WCODM 交互的程度。要注意，没有任何国际标准能够处理国家单一窗口所有需求，因此通常需要补充和扩展数据标准以满足国家需求。

变革管理和面向未来

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是不断变化的，任何单一窗口系统（以及系统的运营管理和预算）应考虑这些变化。

虽然历史上政府的 IT 系统通常建立在特定时间被称为“最先进”的定制模型上，但所有政府都了解到这种模式下（昂贵的）“遗留”的系统需要定期更新和扩展（通常非常昂贵）或逐步淘汰并完全更换。今天的技术选项比过去更灵活，更具互操作性，任何单一窗口系统都需要通过“面向未来”的架构来利用这一点，这种架构包含持续的变化，但需要逐步增加，且无需更换整个现有系统。

6. 单一窗口趋势

随着技术和创新，单一窗口也在不断发展，并且出现了几个影响单一窗口的讨论主题。所有这些主题都应该根据它们是否能够（或应该）在一个国家的单一窗口中发挥作用进行审查和考虑，以下是关于三个“热门话题”的总结：

贸易门户网站

在过去的几十年中，大多数政府机构已经建立了互联网网站，通常包含有关机构及其职责的信息，以及与联系方式、指南、授权许可等链接。随着时间的推移，许多机构还采取进一步措施向公众提供（各种复杂程度的）服务，例如用电子形式取代纸质表格和审批，允许电子支付费用，以及在线申请许可证等。边境监管机构通常是针对进口商

和出口商的特定部门，需要重点关注他们的需求和要求。在大多数国家，海关会建立一个针对进口商和出口商的综合网站。

但是，这些机构中的每一个都以自己的方式开发网站，并提供与其自身权限相关的信息；很难找到一个以综合性方式涵盖所有进出口信息并包含其他相关机构流程 and 要求的网站。这种情况给进口商或出口商带来了挑战，使他们无法确定是否完全了解了本国有关特定货物的所有要求，更不用说其他国家的要求。

直到最近，许多国家都在寻求建立一个提供“一站式服务”的网站，该网站涵盖了该国进口或出口的所有要求。一些国家中，政府提供赞助建立“贸易门户网站”，但它们往往侧重于促进出口，而且不会提供有关一般边境程序的有用信息。所以，毋庸置疑，这种状况并不利于跨境贸易。世界银行观察到：

从单一来源获取全面、准确和最新的监管信息，可以在贸易便利化方面带来切实的利益。首先，如果无需从多个地点亲自寻求建议就可以获得指导，那么将节省大量成本。此外，一个权威咨询点可以避免冲突及因违规行为而受到惩罚。总体来说，这些节省的时间和成本会降低经营的总成本，缩短进出口货物的时间，从而有助于一个国家提高其在透明度和营商便利性方面的整体地位。（Pugliatti，2012年，第3页）

对于希望进入国外市场或成为外国供应商的企业来说，这种贸易门户网站的吸引力是显而易见的。但直到最近，随着TFA的批准，负责边境监管的多机构几乎没有动力（通常没有预算）聚集在一起商定贸易门户的实施，除非他们获得具体的授权。目前贸易门户网站的缺乏（世界银行正在一些国家开展的贸易便利化发展项目中的包含贸易门

户网站内容，但目前几乎不存在）表明政府很少将创建这样的门户网站作为优先事项。

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创建和维护国家贸易门户网站。事实上，成功的单一窗口必须随着参与机构不断变化的监管要求来确保其通用性，这意味着牵头机构必须跟踪和记录影响单一窗口进出口流程的开发。在综合贸易门户网站中向交易者提供该信息的增量成本似乎很小。

可以想象，贸易门户网站可以从仅提供信息，升级到提供协助贸易商跨境运输的服务，例如登记，许可和支付边相关费用。如果存在国家单一窗口，则这些服务以了验证，认证和风险管理为目的，被交叉结合到单一窗口（如果需要快速放行），进而使贸易便利化处理更加“个性化”，或有可能很大程度上自动化。即使没有这样的交叉结合，保证门户网站与单一窗口的操作功能一致也是至关重要的。

单一窗口的交互操作性

认识到国家单一窗口的好处有助于将单一窗口概念扩展到跨境数据交换。但涉及众多公共机构意味着主要的挑战仍然是数据（无论是电子形式还是纸质形式）和程序的简化，统一和标准化。其他关键挑战包括跨境认证，各自法律的相互承认，最重要的是相互信任。

“交互操作性”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结构化格式交换特定类别的贸易相关信息。根据 UN / CEFAC 建议 36（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），并为运营商和用户带来最大利益。

单一窗口交互操作性的范围可以根据各方的兴趣进行调整。例如，36 号建议书指出，交互操作性如果涉及两个以上的国家，则可以是双边的，也可以是多边的；也特定部

门（海关，海关植物检疫机构或海事机构）之间实现。随着对互操作性的兴趣日益增加，有关方提出了在最新的优惠贸易协定谈判中纳入单一窗口交互操作性具体规定的建议。

拥有成熟单一窗口或数据交换系统的国家和经济体正在多边层面开展交互操作性项目，特别是东南亚国家联盟（东盟）。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）是第一个明确规定成员国家单一窗口系统在区域一级可交互操作，规定“允许电子交换信息符合国际公认的标准”。

太平洋联盟单一窗口系统交互操作性包（IOP）于2016年7月开始运营；它是一个综合平台，通过加快货物通关和运输工具放行来促进贸易便利化。IOP连接每个成员国的单一窗口，可以处理标准数据，以及作为单一批准放行点。该项目的范围目前仅限于在国家成员之间交换植物检疫和原产地证书，但预计在不久的将来，海关申报也将纳入该系统（见外贸部和秘鲁旅游，2017年）。这可能是世界上第一个多边单一窗口交互操作性的案例。似乎单一窗口的主题越来越多地被纳入自由贸易协定讨论，作为贸易便利化措施的一部分，重点是交互操作性可带来的好处。

港口社区系统

港口环境包括多个不同的公共和私人部门的复杂交易网络。根据港口运营的特点，可以看出两个分组：港口/货物物流服务和运营（例如装载，卸载，系泊，拖航，引航），传统上称为港口社区系统（PCS），以及其他相关监管要求（向港务局，海岸警卫队，移民局，海关等申报），以便在港口进行船舶和货物清关；通常称为“港口单一窗口”。

PCS是一个协作电子平台，可实现端到端的信息流流动，并为港口用户，贸易和物流企业以及政府机构创造价值。它意味着中立和开放，能够在各方之间进行智能和安

全的信息交换，以提高海洋和机场社区的效率和竞争地位，并通过单次提交数据和连接运输物流链来优化，管理和自动化物流流程。

在概念层面，PCS 是一个系统，旨在向多利益相关方提供可互操作的信息交换，并且与单一窗口理念非常接近。PCS 与单一窗口概念在架构和技术等存在相似性，并且交换的信息通常至少部分是贸易商申报和政府强制要求的数据。

实时信息交换需求的增长和 IT 系统的快速发展为 PCS 和单一窗口环境整合提供了基础，从而推动了将之前的狭隘的 PCS 概念转变为包含政府机构报告程序的更全面的概念。因此，在某些国家 / 地区，PCS 系统与海关和 OGA 应用程序是相关联的，此模型可以在单一窗口环境中提供协作数据共享方面的有用示例。

集成到单一窗口中的 PCS 至少将包含政府要求的与船舶和货物相关的信息（例如在申报中）。从业务流程模型的角度来看，信息可以分类如下：

- 监管：IMO-FAL 表格，货物舱单
- 运营：船舶到货通知
- B2B 消息：订舱，飞行员姓名
- 服务请求：加油，集装箱提货
- 交付信息：港口服务业绩指标，单一窗口。

虽然 UN / CEFAC 第 33 号建议书目前在设计上不适用于 B2B 数据交换，但 UNECE 正在参与单一提交门户项目（UNECE，nd）以在其建议范围内引入其他类别的单一窗口平台（可包括 B2B 方面）。这项工作部分是对国际海事组织（海事组织）的工作的回应，该组织通过提供货物、船员和乘客信息的电子交换标准为国际海上交通便利化公约（FAL 公约）及附件的修订做出了贡献，并正在推广一项新的“海运单一窗口”倡议（IMO，2014）。

7. 单一窗口和 WTO 贸易便利化协议

到 2017 年为止，几乎所有关于单一窗口项目的工作都由国家自愿以政府为中心实施，主要考虑的问题诸如希望提高边境效率，更有效的执法和 IT- 驱动成本和节省人员。虽然世界银行和区域开发银行等多边援助组织在二十多年前就开始推动（和资助）这种系统，因为它有利于发展中国家的经济（通过使国际准入的成本更低），但各国政府没有实施单一窗口系统的约束性义务。

如上所述，虽然联合国机构，WCO 和其他机构就如何最好地实施单一窗口提出了非常全面和有用的指导，但是是否这样做（并接受指南）取决于每个国家。随着 2017 年初 TFA 的生效，单一窗口比以前具有更强的强制性，至少对于那些已加入条约的国家。下面的讨论主要验证这种看法是否准确以及在多大程度上是准确的。

TFA 中有关单一窗口的条款

TFA 第 10 条“与进口，出口和过境有关的手续”具体规定了单一窗口，第 10 条第 4 款具体规定如下：

4 单一窗口

4.1 各成员应努力建立或设立单一窗口，使贸易商能够通过单一接入点向参与的主管机关或机构提交货物进口、出口或过境的单证和 / 或数据要求。待主管机关或机构审查单证和 / 或数据后，审查结果应通过该单一窗口及时通知申请人。

4.2 如单证和 / 或数据要求已通过单一窗口接收，参与的主管机关或机构不得提出提交相同单证和 / 或数据的要求，除非在紧急情况或其他已公开的有限例外情况下。

4.3 各成员应将单一窗口的运行细节通知委员会。

4.4 各成员应在可能和可行的限度内，使用信息技术支持单一窗口。

应该从一开始就注意到，第 10 条的大部分内容，包括第 4 节，都是作为 WTO 成员国应承担的与边境手续有关的义务。这些规定显然是为了解决整个政府的问题，包括对所有跨境货物政府监管机构，而不仅仅是海关（文章已经承认其他 TFA 规定确实特别针对海关的事实），无论这些货物的流动是否属于进口，出口或过境的性质。

4.1 节最初要求成员“努力”建立或维护单一窗口，这不是强制性要求。但是，如果有这样单一窗口，第 4.1 节要求它们允许“贸易商能够通过单一接入点向参与的主管机关或机构提交货物进口、出口或过境的单证和 / 或数据要求”。它进一步指出，在审查提交的文件和数据后，政府应通过“单一窗口”“及时”地通知“申请人”结果。这为那些拥有单一窗口的国家当局设定了相对较高的标准。第 4.2 节可以说是一个更高的标准，要求参与单一窗口的机构不能要求重复的“文件和 / 或数据要求”（“紧急情况和其他有限的例外情况除外”）。

与 UN / CEFAC 第 33 号建议书中对于单一窗口的定义一样，上述 TFA 规定不一定意味着单一窗口只是一个 IT 系统，这意味着它可以成为提交文件的接入点。尽管如此，第 4.4 节确实要求（使用“应该”一词）具有单一窗口的成员使用信息技术来支持单一窗口（“应该”在可能和可行的限度内）。

作为第 10 条的一部分，第 4 节需要根据第 10 条第 1.1 节一起来理解，该条规定了所有成员的边境手续的标准：

1 手续和单证要求

1.1 为使进口、出口和过境手续的发生率和复杂度降到最低，并减少和简化进口、出口和过境的单证要求，同时考虑到合法政策目标及情形变化、相关新信息和商业惯例、方法和技术的可获性、国际最佳实践及利益相关方的意见，

每一成员应审议此类手续和单证要求，并根据审议结果，酌情保证此类手续和单证要求：

(a) 以货物，特别是易腐货物的快速放行和结关为目的而通过和 / 或适用；

(b) 以旨在减少贸易商和经营者的守法时间和成本的方式而通过和 / 或适用；

(c) 如存在两种或两种以上为实现政策目标或有关目标的可合理获得的措施，则选择对贸易限制最小的措施；且

(d) 如不再要求，则不再维持，包括不再维持其中部分要求。

与单一窗口讨论特别相关的是协定告诫“考虑到 . 技术和技术的可用性以及国际最佳实践”。这似乎为了与上述 1.1 (a) 和 (b) 节的规定相符。

TFA 第 10 条还在第 3 节中明确建议成员在界定边境手续时考虑采用国际标准 – 这也凸显了联合国机构和 WCO 工作的联系，其中大部分建议直接与单一窗口相关：

3 国际标准的使用

3.1 鼓励各成员使用或部分使用相关国际标准作为其进口、出口或过境手续和程序的依据，除非本协定另有规定。

3.2 鼓励各成员在其资源限度内，参加适当国际组织对相关国际标准的制定和定期审议。

边境机构合作和信息要求

虽然 TFA 只在第 10 条第 4 节中具体提及了单一窗口，但在第 8 条中，TFA 还包含非常明确的授权，以指导根据第 10 条规定的任何活动，这也包括任何国家单一窗口项目：

第 8 条：边境机构合作

1. 每一成员应保证其负责边境管制和货物进口、出口及过境程序的主管机关和机构相互合作并协调行动，以便

利贸易。

该条款基本上有助于强制执行 WCO 和其他多边组织推动的 CBM 概念，如本文前面所述。这种合作包括风险管理的协调，以及在任何单一窗口系统中有效实施风险管理。然而，与 WCO 背景下的 CBM 相比，这里的任务重点回到了 TFA 第 10 条第 1.1 节，其目标是实现结果 – “以促进贸易便利化”。因此，可以说，任何接受 TFA 的 WTO 成员实施单一窗口的首要目标必须是 “为了促进贸易便利化”。

一个经常被引用的跨境贸易障碍是缺乏进出口要求的准确信息，不仅在实际边境程序方面，还有在先决条件（例如登记要求，许可证）和成本方面。政府机构在一定程度上提供此类信息，通常只是为了自己的监管程序，需要由贸易商（或其服务提供商）自己去拼凑将各种货物从国内工厂转移到外国目的地客户或将外国产品进口到该国所需的各种零星分散的信息。特别要强调的是，由于缺乏信息和由此造成的不可预测性，中小型贸易商可能不愿意从事国际贸易。

解决这个问题的一种方法是政府开设贸易门户网站。不足为奇的是，鉴于其促进跨境贸易便利化的目标，TFA 还包含与上文第 6 节中讨论的贸易门户概念相关的条款。这些规定属于 TFA 第 1 条 “信息的公布和可用性”。TFA 第 1 条规定：

1.1 每一成员应以非歧视和易获取的方式迅速公布下列信息，以便政府、贸易商和其他利益相关方能够知晓：

(e) 进口、出口和过境程序（包括港口、机场和其他入境点的程序）及需要的表格和单证；

(f) 对进口或出口征收的或与进口或出口相关的任何种类的关税和国内税适用税率；

(g) 政府部门或代表政府部门对进口、出口或过境征

收的或与之相关的规费和费用；

(h) 用于海关目的的商品归类或估价规定；

(i) 与原产地规则相关的普遍适用的法律、法规及行政裁决；

(j) 进口、出口或过境的限制或禁止；

(k) 针对违反进口、出口或过境程序行为的惩罚规定；

(l) 申诉程序；

(m) 与任何一国或多国缔结的与进口、出口或过境有关的协定或协定部分内容；及

(n) 与关税配额管理有关的程序。

第 1 (1) 条的规定不要求以该国家的国家语言提供此类信息，也不要求通过互联网提供所有此类信息。但是，第 1 条第(2)款继续要求在互联网上公布国家边境监管程序，并“在可行的情况下”采用 WTO 的官方语言：

2.1 每一成员应通过互联网提供并在可行的限度内酌情更新下列信息：

(o) 关于其进口、出口和过境程序的说明，包括申诉或审查程序，从而使政府、贸易商和其他利益相关方获悉进口、出口和过境所需的实际步骤；

(p) 对该成员进口、自该成员出口和经该成员过境所需的表格和单证；

(q) 咨询点的联络信息。

2.2 在可行的情况下，第 2.1(a) 项所指的说明还应以 WTO 正式语言之一提供。

2.3 鼓励各成员通过互联网提供更多与贸易有关的信息，包括与贸易有关的立法以及第 1.1 款所指的其他项目。

第 1 (2.1) (c) 条提到的“咨询点”，是指第 1 (3) 条中的咨询点，鼓励“每一成员应在其可获资源内，建立或设立一个或多个咨询点，以回答政府、贸易商和其他利

益相关方就第 1.1 款所涵盖事项提出的合理咨询，并提供第 1.1(a) 项中所指需要的表格和单证。”

第 1 (3) 条继续要求各国“设定的合理时间范围内答复咨询和提供表格和单证”，并鼓励各成员不对答复咨询和提供所需表格和单证收取费用。（如收费，成员应将其规费和费用限制在所提供服务的近似成本以内）。

与 TFA 的许多条款一样，整个第 1 条都涉及整个政府；这些规定不仅适用于海关，也适用于所有负责跨境贸易监管的政府机构。第 1 条第 (1) 款中关于信息公布要求，关于“程序的说明”和第 1 条第 (2) 款中的其他细节的规定，以及与第 1 条 (3 款) 中“咨询点”有关的规定都具有全面的性质，而且预先假定各政府机构之间已经具备标准化，协调和变革管理水平，这些政府机构虽然由 TFA 第 8 条授权，但也可能是任何国家政府的严峻挑战（和甚至需要改变立法），即使是发达国家。

然而，从上面第 5 节的讨论中可以明显看出，TFA 这些条款完全符合有效实施单一窗口实施和操作必须具备的先决条件。一旦这些 TFA 措施到位，就会为成功的单一窗口和贸易门户实施提供坚实基础，而 TFA 规定似乎意味着两者都应该同时进行。

8. 结论

如上所述，TFA 并未强制要求成员国建立单一窗口，而 TFA 第 10 条第 4.1 节只是规定“会员应努力建立或维护单一窗口”。尽管如此，TFA 确实包括与边境机构合作和透明度相关的强制性规定，单一窗口可以推动 TFA 措施的实施并与之保持一致，而 TFA 确实可以鼓励那些没有建立单一窗口的国家建立国家单一窗口。由于 TFA 的条款旨在对所有签署国（随着时间的推移）都具有约束力，无论是

发展中国家还是发展中国家，所以 TFA 对于单一窗口的推动力甚至适用于高度发达的经济体，并且会增加到这样一个项目可能性，为各机构提升效率带来显着的潜在收益，促进贸易便利化。

显然，所有 TFA 签署方都需要仔细考虑协定的实施优先事项。由于 TFA 只需要“努力”创建一个国家单一窗口，并且没有固定的授权，一个国家可能希望推迟这样一个令人生畏的项目，直到它对其遵守 TFA 的任务进行全面评估。在这方面，虽然单一窗口可以在多机构边境监管环境下提升跨境贸易的效率，但同样重要的是首先要通过关注各机构之间的合作、透明度和其他强制性 TFA 规定来为单一窗口系统奠定基础。这是澳大利亚私营部门磋商的结论之一（Widdowson 等，2018）。其他基于行业的结论可能更广泛地适用于 TFA 签署国，无论国家的发展状况如何，包括以下内容：

- 无论是否实施单一窗口，都应开发和维护符合 TFA 第 1 条的贸易信息门户，以支持行业了解与国际贸易相关的无数监管（和其他）事项。

- 如果做出实施国家单一窗口的决定，应提供一系列选项，从围绕流程改进的相对温和的方法到包含所有进出口数据需求的更具吸引力（可能更昂贵）的跨境可交互操作的单一窗口应用程序，以及综合风险评估。选择方案时还应明确出资模式，所选择的任何模式必须长期可持续，采取措施应能够充分应对不可避免的监管和技术变革。

- 任何实施国家单一窗口的决定都应考虑到边境监管机构现有的 IT 环境，并尽可能地以渐进的方式有效整合解决方案和流程。

- 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，并应通过 NCTF 等

寻求行业投入，使行业意见能够影响前进的方向。

- 任何实施国家单一窗口的决定都应考虑国际最佳实践，并符合相关的国际标准，以实现交互操作性并符合 TFA 关于边境机构合作的要求。

本文的目的不是讨论澳大利亚研究的结果，因为它们与国家监管环境有关。然而，私营部门的反馈表明澳大利亚贸易界已经在非常真实的意义上以 TFA 看待贸易的方式来对待贸易：不是仅仅从代理机构角度，而是从整个政府的角度来看，并且不是依据相互不协调的立法将流程分解，而是从实现端对端的供应链便利化角度来看。最终促进了供应链。这些企业对交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不高，但他们希望在国际贸易便利化方面看到的内容似乎与单一窗口实施非常兼容，尤其是贸易信息门户网站，以及与澳大利亚贸易伙伴系统交互操作的途径。

关于澳大利亚政府信息技术领域的现状及其针对国家单一窗口的准备情况，私营部门强调了在作出决定时需要解决的重大挑战。例如，在我们审查报告的时候，澳大利亚政府尚未与私营部门进行单一窗口交流。与此同时，私营部门的反馈证实，虽然贸易利益攸关方在一定程度上报告了重复和低效贸易流程的困难和烦恼，但其中一些问题涉及他们出口国家的要求或与服务有关的问题，这些问题可能无法通过单一窗口缓解。也许并不奇怪，由于缺乏政府私营部门参与战略规划，许多行业利益相关者将对单一窗口的概念或潜在特征缺乏了解或不了解。

我们在澳大利亚的研究结果也表明，微调现有系统和机构间流程（符合 TFA 的强制性要求）可能会比建立单一窗口更快地提高贸易界所需的效率和机构内协调，并降低成本。然而，考虑到澳大利亚政府关于单一窗口议案的审议，

请牢记这一点，私营部门的一个明确信息是，希望政府披露有关单一窗口议程，并能与贸易界在足够早的阶段开展有意义的接触，使贸易界的意见能够影响发展的方向。

虽然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都需要由政府来推动，关于范围，时间表，预算和系统架构的初步建议也是如此。一旦制定了这些措施，它们应该在早期阶段被公布，并符合 TFA 要求 – 私营部门利益相关者应该参与讨论，并期望任何一个窗口应该能够过促进货物跨境贸易便利化对国民经济产生积极影响。

如果一个国家像澳大利亚一样建立了 NCTF，并将贸易利益相关者纳入讨论，委员会可以为单一窗口项目举办理想的政府 / 私营部门对话的论坛，使私营部门参与规划，评估和从项目开始到实施和实施后阶段的决策，以确保单一窗口与 TFA 目标保持一致，最大程度上促进国民经济发展，并在政府与利益相关者优先事项上作出平衡。



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