

睿 库 研 究

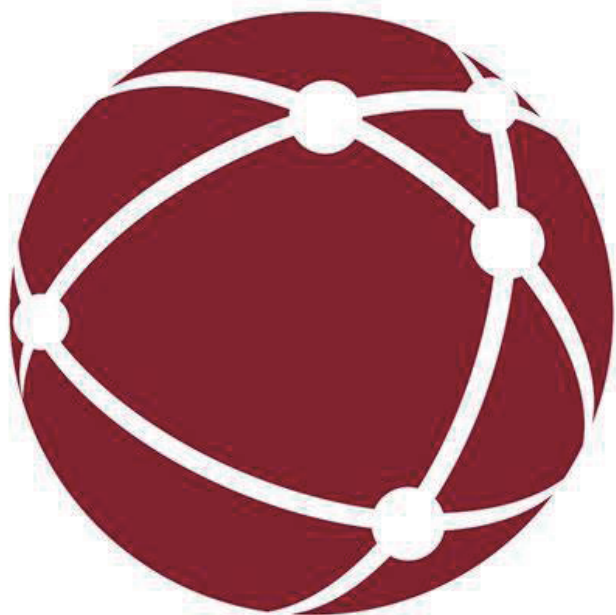


Recode-T (C) -2020002

联合国欧洲经济委员会、贸易便利化和电子商务中心第 36 号建议书

单一窗口互操作性

UNECE & UN/CEFACT Recommendation No. 36: Single Window Interoperability



**UNECE & UN/CEFACT RECOMMENDATION NO. 36:
SINGLE WINDOW INTEROPERABILITY**

**联合国欧洲经济委员会、贸易便利化和电
子商务中心第 36 号建议书**

单一窗口互操作性

原文：United Nations Economic Commission for Europe & United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business/ 联合国欧洲经济委员会、联合国贸易便利化和电子商务中心

原文发布：2017 年

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2020 年 4 月

UN/CEFACT 的任务是为来自发达，发展和转型经济体的商业，贸易和行政组织通过产品交易及相关业务的能力。其重点是通过简化和协调流程，手续和信息流来促进国内和国际交易，从而为全球贸易的增长做出贡献。

与 UN/CEFACT 的合作对联合国各成员国，政府间组织和经联合国经济和社会委员会认可的非政府组织都完全开放。通过来自世界各地的政府和企业代表的参与，UN/CEFACT 已经制定了一系列贸易便利化和电子商务标准，建议和方法，这些标准在政府间事务处理方面得到广泛认可并在全球范围内实施。

www.unece.org/cefact

目录

前言 /1

第一部分：关于单一窗口互操作性的第 36 号建议书 /3

A. 简介 /3

B. 范围 /3

C. 本建议书的目标 /4

D. 国际标准的使用 /5

E. 建议 /5

第二部分：跨境 SWI 指南 /7

A. 商界对单一窗口互操作性的需求 /7

1. 范围 /7

2. 为什么要有互操作性 /7

B. SWI 的技术和语义 /9

1. 可能达到的互操作水平 /9

2. 交互操作的技术问题和挑战 /12

C. SWI 的法律方面 /13

1. 跨境 SWI 涉及的法律问题 /14

D. 治理问题 /15

附录一：一般性业务及可持续分析 /17

A. 审查利益相关者的需求 /18

B. 对 SWI 国家准备情况的内部审查 /19

C. 需求分析工具 /19

1. 有关经济体之间的贸易量 /19
2. 跨境和过境贸易信息 /20
3. 政治意愿的力量 /20
4. “本地”互操作性级别（国家单一窗口机构）/21

D. 利益相关者的其他需求和利益 /21

1. 政府（最高 / 决策层级）/21
2. 牵头机构（实施层级）/21
3. 业务流程中涉及的其他相关方 /21

E. 结论 /23

附录二：单一窗口互操作性中要考虑的法律问题清单 /25

附录三：单一窗口互操作的治理模型 /35

- A. 实践中的互操作性 /35
- B. 集中式与网络治理模型对比 /36
- C. SWI 初始设计阶段的治理模型 /37
- D. SWI 开发的治理模型 /38
- E. 互操作的治理模型 /39
- F. 结论 /40

前言

欧洲经济委员会（UNECE）提供贸易便利化指南的历史由来已久，尤其是在“单一窗口”主题上。自从2004年问世以来，关于实施“单一窗口”的第33号建议书已被广泛用作该主题的参考，并被用作许多国际组织和国家单一窗口工作的重要基础。

UN/CEFACT一直致力于针对单一窗口的关键方面（如数据统一和法律上有利的环境）制定进一步的指南。我很高兴将有关单一窗口互操作性的最新工作纳入这一系列建议中。

正如世界贸易组织的《贸易便利化协定》所承认的，单一窗口的实施可以促进经济体贸易便利化。这为简化流程和简化数据需求提供了机会。单一窗口的优势不仅仅体现在单个经济体内，单一窗口可以促进国家之间更好的数据联系以及流程协调，可以推动参与经济体的进步，从而改善私营部门的经营。

奥尔加·阿尔加耶罗娃
(Olga Algayerova)
联合国欧洲经济委员会 执行秘书

第一部分：关于单一窗口互操作性的第 36 号建议书

A. 简介

1. 单一窗口的实施者、操作员和终端用户已经意识到，国家层面单一窗口只能部分满足国际供应和价值链的要求。尽管在国家层面成功实现了基于单一窗口的无纸化（或减少纸张使用的）贸易，但政府和贸易商仍需要大量纸质文件，以满足跨国贸易交易合作者、交易对方和有关机构的需求。

2. 为了最大限度地利用国家单一窗口的优势，应扩大其覆盖范围，以包括跨国电子数据交换的所有信息。继 2013 年 WTO 的《贸易便利化协定》（TFA）之后，越来越多的政府在贸易商的支持下，探索在双边或区域级别之间实现单一窗口互操作（SWI）。在开展互操作之初，通常人们最为关注以何种技术手段传输数据才能及时、准确和更为安全。但是，单一窗口的国际互操作是一个复杂的过程。

3. 政府、贸易界和其他有关方面需要一个过程（运营）模型，以确保实现不同部门和机构在各自文化、目标和议程范围内的协调。同样，单一窗口系统必须掌握所有利益相关者的观点和意见，以确保满足他们的业务需求。这一点对设计接口应用程序以实现互操作的软件开发人员和供应商很重要。

B. 范围

4. 本建议书的范围涵盖了不同国家或经济体中两个或多个电子单一窗口之间的互操作。它提供了在国家级单一

窗口范围之外进行信息交换所需的基础知识。

5. 与第 33 号建议书中提供的定义一致，本建议书中讨论的单一窗口是指在货物进出口和过境等相关活动中承担监管功能的窗口。在本建议书的上下文中，术语“互操作”定义为：两个或更多系统或组件跨界面交换和使用信息的能力。

6. 尽管大多数国家单一窗口设施在某种程度上与国际贸易有关，但一国内部使用的信息和文件与贸易伙伴国家或经济体之间交换的信息和文件还是有区别的。这个建议书着重于跨国交换信息，包括与其他单一窗口的互操作以及使用交换数据。

C. 本建议书的目标

7. 本建议书的目的是提供 SWI 的准备工作所需的详细信息，包括在运行双边和区域单一窗口之前需要开发的信息共享模型，并提出最佳的做法案例。该建议书基于如下假设：关于实施单一窗口的第 33 号建议书、关于数据简化和标准化的第 34 号建议书，以及关于为单一窗口提供的法律保障的第 35 号建议书已被广泛遵循。

8. 本建议书的目的是突出问题，并为建立 SWI 提供选择，而单一窗口是由公共部门或是私营部门运营则不在考虑之列。互操作性的目的应该是快速、无缝和安全地交换准确、完整的数据（数据集），从而为操作员和用户带来最大利益。信息交换可以是双边、多边（次区域、区域）或国际间的。

9. 本建议书的目的是为单一窗口的互操作性定义技术规范或标准，而是强调在实施单一窗口之前要考虑的关键问题。此外，本建议书的指南提供了模型和示例方法，包括可供参考的工具和标准。同时，设计和实施人员应建立最符合特定政府要求和有关商业需求的互操作模型。

10. 本建议书的目标受众主要是政府部门，但该建议书提出的准则和确定的良好实践对商业界应同样有效。

D. 国际标准的使用

11. 为确保单一窗口的互操作性，国家级单一窗口的创建和开发应基于国际建议和标准，包括 UN/CEFACT 所建议的标准。

12. 认识到全球化和贸易便利化举措的融合很有必要。也许在 WTO 的 TFA 中最清楚地说明了这一点。该协议将单一窗口和跨境合作确定为国际贸易便利化的重要工具（分别为第 10.4 和 8.2 条）。TFA 还包括一些条款，以通过建立国家贸易便利化委员会（第 23 条）来推行贸易便利化倡议。国家贸易便利化机构可视为互操作的单一窗口的可行的治理模型。

E. 建议

13. 鉴于上述情况，UN/CEFACT 建议各国政府和企业界：

a) 识别和分析当前或未来 SWI 的主要驱动因素和需求，包括公共和私营部门利益相关者的观点，以确定必要的 SWI 类型；

b) 研究和检查在单一窗口之间交换的业务流程和信息的类型、可用于交换的现有语义框架以及可能需要通过流程统一和标准化改进的领域；

c) 在规划、实施和持续运营的各个阶段，以财务和行政上可持续的方式，考虑设定最合适的治理模型；并

d) 研究所有相关的跨国和双边贸易协议和安排，以确保在开发国家单一窗口以及与其他国家单一窗口的互操作时考虑特定的协议或具有法律约束力的义务。如果这些协议不能满足已确定的 SWI 的业务需求，则鼓励利益相关者

参考有关法律、技术和有关语义的规定。

第二部分：跨境 SWI 指南

A. 商界对单一窗口互操作性的需求

14. SWI 的主要驱动力是促进贸易商进行交易，同时协助政府机构完成任务。与贸易有关的信息交换可以被不同国家和经济体中的政府和机构利用，以满足进出口国以及过境国的需求。努力实现有效的跨单一窗口信息交换（包括区域性），取决于交易者和当局具有与授权方共享相关贸易信息的信任、准备和意愿。

15. 与企业一样，政府机构也希望以最有效、高效的方式履行职责，同时满足其法律和监管要求。此外，他们应该以最小的合规成本以及最大程度的透明度和可预测性来进行监管。

1. 范围

16. 根据经济体之间交换外贸相关信息的协议，互操作性可能有多种具体需求。这些应在协议中明确概述，以明确信息的预期用途。以下实现互操作性的一些原因：

2. 为什么要有互操作性

17. 一系列的贸易文件整合带来益处：

- 区域整合：在更广泛的范围内，单一窗口不仅可以提高国家竞争力，还可以促进区域经济增长。

在欧盟海关法（UCC）框架内，欧盟计划研究可能的集中清关方式，使一个成员国的贸易商可以通过其本国的单一窗口平台在多个成员国进行申报。然后，成员国将所需的数据交换用于进口报关的完整过程。

- 风险分析：从即将申报的商品出口报关单中获取信息，可以使进口国的政府机构提前评估任何安全、财务或其他风险。在 WCO 的“SAFE 标准框架”的第三部分“政府与政府（G2G）”中介绍了这一方面。在 WCO 关于“全球海关网”的项目中也对此作了进一步的分析，在该项目中，进口国将从出口国收到与出口报关有关的信息，以此进行风险分析。

- 高级安全声明：基于风险分析的这一原则，许多国家已经建立了预抵达安全声明系统。WCO“SAFE 标准框架”第一部分概述了这一点。这些系统已经运行了几年，主要的问题之一就是数据质量：所接收的信息通常不够可靠，无法执行适当的风险分析。从出口国源头获取此信息将提高数据质量。然而，很难迫使外国出口商直接将信息传输到进口国的计算机系统中。单一窗口的互操作性可以通过以下方式实现这一目标：依据进口国和出口国两国的双边协议，单一窗口平台将捕获所有必要数据元素，出口商将这些数据元素发送到进口国，出口国的单一窗口平台将代表出口国将信息转移到进口国的单一窗口。

- 基础设施使用计划：尝试交换有关出口货物的数量和日期信息，使进口国相应调整其基础设施使用计划，以适应预期的贸易量。

- 打击非法活动：在查处出口环节的非法货物或可疑的非法活动时，出口国可以预先警告进口国，以确保在抵达时对商品进行适当检查。这还可以扩展到怀疑通过贸易交易逃税的行为，并允许各国采取针对此类交易的措施。

18. 政府和企业应避免阻碍单一窗口产生效益。第 33 号建议书的指南和正文中阐述了单一窗口对于国际货物运输领域的益处。当前正在运营单一窗口设施的国家 and 计划引入类似设施的国家应积极考虑将互操作性作为单一窗口

设施的组成部分。这一做法的明显优势是能够轻松、快速地交换与贸易有关的信息，而且这对于政府和贸易商而言都可降低成本。

B. SWI 的技术和语义

1. 可能达到的互操作水平

19. 互操作性意味着使用公认的国际标准。WTO TFA(第 10.3 条) 强调指出：在进出口，过境和出口手续中使用国际标准不仅是一项重要的贸易便利化工具，而且是互操作功能的核心。34 号建议书是关于国际贸易的数据简化和标准化，它强调了建立一个国家数据库的重要性，该数据库满足单个经济体多个机构对数据的统一和标准化的需求。并建议这些国家数据库应与公认的国际标准保持一致；遵循此指南，单一窗口为跨国的数据互操作提供了更多可能。

20. 互操作是在不同的层次上实现的：数据库创建、数据库、业务流程和消息传递方法等。

1.1 数据库创建方法

21. 数据库是一种具有特定应用程序、系统或用途的所有信息要求的库或词典。正如第 34 号建议书所强调的，这种词典的主要目的之一是消除所有重复和冗余。创建任何种类的数据库都意味着建立有关如何表达该数据集的规则。例如，是否完全拼出所有字母，还是允许某些缩写（例如“declaration”可能会简化为“dec”。数据库还定义了如何组合多个单词，例如“RequestDeliveryDate”或“requested-delivery-date”或“DelivDateReq”，并在使用这些单词时进行标识或提供代码列表。计算机系统只有理解字典条目名称和这些条目名称背后的逻辑才能够读取数据。

22. 为了支持统一的数据集创建，UN/CEFACT 开发了核心组件技术规范（CCTS）2.01，这是一种用于开发通用的

语义组块的方法，这些语义组块代表了目前使用的一般业务数据类型，并用于创建新的业务词汇表和重组现有的业务词汇表。

1.2 数据库级别

23. 在 SWI 的背景下，数据级别的互操作可能涵盖贸易国之间在进出口、过境环节中交换的所有数据，或者可能仅涉及这些环节公认的共同部分。或者，还可将其扩大到包括其他信息和 / 或程序的范围。

24. 多个国家地区之间的数据库的统一过程与建议第 34 条中所阐述的过程相同。据推测，如果所有有关国家都建立了单一窗口，那么它们在国家级别则执行了捕获、定义、分析和解释四个步骤。为了实现跨国互操作，实施者将需要再次将这四个步骤再次应用于所需互操作的数据。如果在国家级别使用了公认的国际标准，则将为统一使用数据提供便利。

25. 实现两个或多个不同标准下的数据库的统一对于维护供应链安全和贸易便利化具有重要意义。然而，这并不意味着业务流程及其相应的电子化信息交换必须是统一的，尽管这是一个重要的前提，但统一并不必然导致信息的跨境交换。

26. UN/CEFACT 在与各国以及私营和公共部门之间数十年的合作基础上，与主要利益相关者和组织合作，开发了核心组成部分库（CCL）和一系列基于 CCL 的数据模型。许多其他标准组织声称符合 CCL，例如 WCO 的数据模型，国际航空运输协会的 CargoIMP 和 CargoXML 标准等。

1.3 业务流程级别

27. 每个数据元素都应放在业务流程范围内进行理解。业务流程将确定涉及供应链中的参与者以及参与者何时、应该提供哪些信息。从某种意义上讲，这些是语法规则。例如，

过境程序可能将边境代理、货物发出方、货物接收方和货物的运输方确定为相关方，然后确定所有必须交换的信息以及它们进行交换的顺序。

28. SWI 不限于整合数据集。为了进一步实现经济体之间的统一，业务流程本身也应进行整合。这些整合的过程将进一步确保所交换信息的可靠性，信息的定义以及实际使用也将统一。此外，供应链参与者将在每个经济体中以相同的方式进行监管。

29. 可以使用几种工具来定义业务流程。UN/CEFACT 建立了一种基于统一建模语言（UML）的建模方法，名为 UN/CEFACT 建模方法（UMM）。UN/CEFACT 已经围绕特定的业务流程制定了许多规范，例如报价、发票、汇款建议、程序等。这些规范记录了用户数据需求的和所选业务流程的数据交换，可以作为 UN/CEFACT 的业务需求规范（BRS）。

1.4 消息级别（语法）

30. 业务流程可以通过信息交换的形式完成。可以使用多种不同的电子语法（格式）来发送消息。如果将上述的数据库视为信息的字典，将业务流程视为关于何人、何事、何时的语法规则，那么消息语法就是用于通信的实际语言。为了使其易于理解，货物发出方和接收方都必须使用相同的语言。在所有情况下，都需要就此消息语法达成一致，从而建立有意义的数据交换。

31. 可以在多个级别上探索语法的使用：命名规则、数据模型的技术标准、类别图表、类别分级、属性级别等，可以直接使用公认的国际标准，从而为未来的合作做出贡献（而不是就消息语法达成多个双边协议以实现不同的交流）。

32. 二十多年前，UN/CEFACT 制定了联合国行政、商业和运输电子数据交换规则（UN/EDIFACT）。该规则使用广泛，使用率也在逐年递增。尽管在其他标准组织内部也

开发了一些 UN/EDIFACT 消息，但所有的 UN/EDIFACT 消息均由 UN/CEFACT 和 UNECE 秘书处进行维护。

33. UN/CEFACT 在其核心组件库的每个出版物中也都有一个 XML 模式库。这些是根据 UN/CEFACT XML 命名和设计规则（NDR）和 UN/CEFACT 核心组件技术规范（CCTS）开发的。

34. 单一窗口开发的另一个突出的语法规则是 WCO 的数据模型，该模型为 XML 语法创建提供了数据库和方法，这是基于 UN/CEFACT NDR（命名和设计规则）和 CCTS 或 UN/EDIFACT 解决方案。

2. 交互操作的技术问题和挑战

2.1 全球范围内实现互操作

35. 目前的主要挑战之一是人们对有限的域用途之外的互操作缺乏兴趣。尽管如此，仍有许多国际组织正在制定有助于实现全球范围互操作的标准。四个国际标准组织已达成一项协议，旨在协调其成员在标准化方面的努力并避免重复工作：国际标准组织（ISO），国际电工委员会（IEC），国际电信联盟（ITU）和 UNECE 之间的电子商务谅解备忘录（ebMoU）。UNECE 是 UN/CEFACT 的上级组织，大部分工作在该组织完成。

2.2 符合国际标准的情况不同

36. 如果仅通过确定术语并在国际标准的范围内确定解决方案，则可以认为它是合规的。当给定解决方案的实现使用了国际标准，然后在此基础上进行扩展时，可以认为它是符合标准的。但是，扩展的应用可能无法与其他解决方案实现互操作，因为它们未包含在参考标准中。

37. 当解决方案的实现仅使用国际标准的一部分并以此为基础进行扩展时，可以认为它和国际标准是一致的。同样，添加的扩展可能无法与其他解决方案实现互操作，因为它

们未包含在参考标准中。此外，由于仅使用了部分参考标准，因此使用同一标准的另一方可能无法与该解决方案保持一致，因为“一致性”解决方案中将缺少部分标准。

2.3 经验水平不同

38. 单一窗口实施者的经验水平不同，使互操作的谈判成为挑战。一些长期实施单一窗口的国家可能拥有非常成熟的系统和丰富的经验，而刚开始实施的国家则缺乏经验。这种不均衡可能会带来挑战，因为经验不足的国家可能会提出更多的要求，而这些请求更多地是基于先入为主的观念，而不是基于实际经验和 UNECE 第 33、34 和 35 号建议中规定的原则，而经验丰富的国家可能不愿意为了与他国保持一致而进行改变。

2.4 技术规范不同

39. 在国际贸易供应链中，单个参与者可能需要遵守多种技术规范，才能满足所有监管程序。对于在多个国家 / 地区开展业务的参与者而言，这可能是显而易见的，因为每个国家 / 地区都有自己的国家单一窗口，或者可能还没有单一窗口。同样，如果一国没有单一窗口，多个机构可能已经建立了单独的门户，每个门户都有自己的技术规范和监管程序。同时，参与者需要遵循的技术规范越不同，成本就越高，竞争力也下降。

C. SWI 的法律方面

40. 第 35 号建议书涉及建立国际贸易单一窗口的法律框架的问题；要实现不同国家系统互操作应考虑 35 号建议书的基本原则。在这里，仅讨论单一窗口在跨境监管互操作方面的问题。

41. SWI 的每个参与国的法律环境是个重要挑战，即各国的法律环境存在差异。对隐私、数据所有权、知识产权、

存档、身份验证等的解释都是问题，每个经济体可能会有不同的解释。此外，还需要解决原始数据提交者的授权等问题。附录 2 列举了谈判阶段之前应该考虑的问题清单。

1. 跨境 SWI 涉及的法律问题

1.1 SWI 的主要原则

42. 国家之间有关电子数据交换监管领域合作的国际法尚不健全。现有的有关条约很少，或可能只是部门性或地区性的。因此，我们可能会寻求习惯法，或普遍适用的有关原则。

43. 例如，在欧亚经济联盟（EAEU）中，有一些关键原则适用于单一窗口系统之间的信息交换，这些原则为双边和多边协议解决和定义问题提供了样板。国家单一窗口间的业务信息和数据消息的电子交换，以及在各种参与状态下对这些信息的进一步使用，至少应基于以下原则：

- 实现共同利益和各自的利益：该原则意味着，双方同意以平等的方式提供信息。提供信息的范围和条件应符合各方的利益。信息交流应促进双边合作的发展。

- 数据的可访问性和可用性：信息请求应予以处理，并在协议规定的范围内将回复请求方。

- 信息的准确性和完整性：信息必须准确，并且包含其协议中定义的信息的完整列表。

- 及时提交所需信息：缔约方应遵守协议规定的提供信息的截止日期。应避免延迟。

- 需要就不同政府机构之间共享信息的规定进行协调。数据共享仅为实现数据提供商的利益需求，通常是基于 B2G 提交数据。一般来说，未经信息发送方的明确许可，通常信息接受方不得与第三方共享此信息，当然，与参与单一窗口的其他政府机构除外（例如，签发许可证、货物清关等环节的政府机构）

- 在某些国家，与另一个单一窗口交换贸易和 / 或海关信息可能需要提交该信息的贸易商的许可。这种情况下，对于将交易数据提交到单一窗口的交易者而言，规定允许最终用户使用有关信息的条款可能很重要。未经许可，通常无法传递信息。只有令人信服的公共利益理由可以作为例外，例如需要挽救生命或财产价值等。

- 基于国际标准和建议：为了实现互操作，双方应使用已纳入协议的现有国际标准和建议进行数据交换。

- 信息交换是非营利性的：理想情况下，信息交换应免费，尤其是政府间交换的情况下。若收费，则应基于成本，并且是非盈利的。但是，这不应阻止双方在交换交易数据的协议中规定收费，也不应影响单一窗口和一般公共服务的融资模式。

D. 治理问题

44. 治理的定义很多。根据 OECD 的说法，“善治的特征是参与、透明度、问责制、法治、有效、公平等。”此外，“善治是指政府没有滥用权利和腐败，并符合法治”。根据良好治理原则，实施者必须表现出坚定的决心，即“政治意愿”以确保成功。

45. 政府通常会做出善治的承诺以回应民众的需求，例如消除腐败或其他恶性行为，以更有效地管理特定社会阶层，服务公众和私人实体，或者消除阻碍经济增长、创造财富和就业中的障碍。因此，公共治理通常针对社会的特定领域，目的是增强公民的安全感和生活质量，并鼓励发展创业活动。

46. 确保良好治理制度的有效运作需要某些先决条件。例如，善治应包括：

- 透明度，包括明确规则、流程和机构，及针对受决策

影响人群的透明的上诉流程；

- 对决策和采取行动产生影响的人的问责制；
- 明确定义治理制度；
- 了解善治的运作方式以及受其管理的个人、当事方和其他法人的范围；
- 允许的例外情况；
- 违反或不遵守规定的一系列明确的制裁和法律处罚；
- 多数人接受该制度并且可以强制执行；
- 通知影响当事方的范围和执行情况；和
- 一个公开透明的征求所有利益相关者意见的咨询程序。

47. 采纳建议和标准的一个重要和必不可少的步骤，是确定实施过程中是否需要正式的治理。因此，需要遵循公认的组织 and 运营方法，在项目管理中区分治理和良好的实践。如果可行性研究或项目计划确定了治理需求，则应适当规定以确保将其纳入实施过程。要求可能包括但不限于在项目内组建一个专业团队来检查治理问题、财务资源分配的合理分配，政府机构和政府官员的参与、与企业 and 第三方代表的磋商、与社会及公民的互动等。

48. 本建议书附录 3 制定了 SWI 有关的治理选项。

49. 治理问题通常分为国内和国际两方面。各国政府如果希望在预算内有效利用现有资源，不妨考虑更加重视国家贸易便利化委员会，并根据 WTO TFA 设立国际贸易便利化机构。TFA 中包含的治理模型为单一窗口在国内和国际范围内交互操作提供了可行的示范。

附录一：一般性业务及可持续分析

1. 业务需求和可持续性分析对于理解企业界和政府对于 SWI 的实际需求很重要。有必要确定实现可持续 SWI 所实施的活动与预期的差距以及需要做出的改进。

2. 业务需求和可持续性分析的任务是找出：

- 在 SWI 范围内的便利化需求（SWI 的目标）；
- 已经完成的工作（当前 / 现状）；
- 需要改进的地方（确定差距）；
- 如何改进（确定程序和最佳做法）；和
- 何时提供便利（应该先做什么）。

3. 可持续性分析包括三个方面：

• 经济可持续性是所有业务活动的必要且不言而喻的基础，并且最容易衡量。参与机构应进行成本效益分析和评估，以评估长期实施 SWI 的可行性和益处。参与机构还应考虑适当的 SWI 的运营和业务模式。SWI 的运营和业务模型将在有关治理的附录中详细讨论。

• 环境的可持续性已成为业务运营中越来越重要的部分，包括有效利用能源和其他资源以及将对物理环境的影响降至最低。预计 SWI 将带来与大多数电子商务发展类似的环境影响。至少，将减少用于生产和运输的纸张和能源。此处可以实施的分析方法包括，例如，供应链环境可持续性记分卡和轨迹分析。

• 社会可持续性旨在建立良好的业务关系，并使所有利益相关者互惠互利。分析参与 SWI 各方的作用和利益至关

重要。SWI 项目的范围和目标可以通过分析参与国之间的现有贸易关系和能力及其对 SWI 的准备 / 就绪程度来确定。

4. 以下是进行分析的步骤：

- 确定主要利益相关者：确定受到 SWI 影响的各方。
- 获取利益相关者的利益和要求：研究对每个利益相关者 SWI 业务需求和要求。该信息可以通过研讨会和 / 或工作组来收集。

- 对业务需求和要求进行分类：

- 战略；
- 商业；
- 操作；
- 技术。

- 最终确定 SWI 项目的业务需求和要求：收集并分类了业务需求和要求之后，可以通过以下方法确定哪些是可以实现的，以及如何实现它们：

- 优先考虑需求 / 要求；
- 分析影响；
- 解决矛盾的问题；
- 分析可行性。

- 签署：利益相关者或其代表必须签署业务需求分析报告 / 协议，以确保 SWI 满足其业务需求，并承诺实施 SWI 项目。

A. 审查利益相关者的需求

5. 案例研究和访谈，并分析业务利益相关者和其他的可能需求。审查的领域可以是但不限于以下领域：

- 利益相关者分析和业务需求评估；
- 相互的用户识别机制 – 交易者识别 – 可信交易者模式 (SWI 需要相互识别, 并且鼓励软件开发商为此建立机制)；

- 贸易交易识别机制，用于跟踪和追踪贸易单据并建立单据与货物的联系；

- 使用适当的归类系统进行产品识别；和

- 使用 HS 商品编码或其他商定的产品标识方案。

6. 当完成 SWI 时，不应停止业务需求和可持续性分析，而应在项目启动和运行时继续获得用户和利益相关者的反馈，以评估经验。

7. 下一节将介绍更多利益相关者分析。

B. 对 SWI 国家准备情况的内部审查

8. 应与企业 and 利益相关者进行面谈，并进行研究以审查 SWI 活动的准备情况。由国家单一窗口人员进行此操作尤其重要。

9. 激励利益相关者和单一窗口操作人员：

- 业务流程和法律基础；

- ICT 的就绪状态 - 软件、硬件和数据通信；

- 日程安排。

C. 需求分析工具

10. 在进行需求分析时，以下工具可能会有所帮助：

1. 有关经济体之间的贸易量

进出口贸易（海关和运输）统计数据被用作分析国家和贸易部门一级外贸量的传统工具。贸易统计数据可用于分析国家之间的一般贸易量，贸易货物的部门划分以及不同类别货物进出口中使用的运输方式。但是，贸易统计数据不提供有关单个贸易交易的频率和数量的直接信息，因此，不提供有关单一窗口互操作性可持续性的特定信息。贸易统计数据可能在不同国家以不同组合和数据集提供。联合国统计司负责收集和发布标准化贸易统计。可在联合国商

品贸易统计数据库（UN Comtrade）中查看国际贸易统计数据汇编。

有关贸易和经济状况及发展的预测和调查可用于总体上评估特定国家和贸易部门之间的未来贸易量。结合贸易统计研究，这些工具可以对贸易量、当前趋势和可预见的发展趋势提供合理的良好估计，以支持 SWI 活动的决策和计划。

自由贸易协定（FTA）和其他优惠安排通常会促进经济体之间的贸易。除了自由贸易协定的主要好处外，它们对业务活动的影响可能是安排实施 SWI 的触发因素之一。与 SWI 结合的自由贸易协定可以为参与国之间的可预测，稳定和统一的贸易程序创造一个强大的工具。需要研究所有区域和双边贸易协定和安排，以确保在制定国家单一窗口时考虑特定的协议或具有法律约束力的义务。此类研究可能会发现一些可能需要修改或修订交易协议的情况。

2. 跨境和过境贸易信息

11. 我们建议收集与跨境和过境贸易有关的信息，在设计国家单一窗口的任何互操作性模块时应考虑这些信息要求。

3. 政治意愿的力量

12. 通常，可以通过调查企业界的需求以及成功案例和商业案例的实例来达成政治意愿。重要的是要与所有相关的利益相关者进行磋商，并向他们介绍 SWI 的好处和可能性。但是，还应客观地通知决策者其他挑战，以免决策者建立起简单的插件互操作性的愿景，尤其是在多边互操作性情况下。

13. 在两个或多个国家单一窗口之间建立 SWI 时，政治决策者和领导机构对 SWI 效益的认识水平至关重要。可以使用研讨会和问卷调查之类的工具来提高意识。可以通过

与适当的政治决策者以及海关和贸易部官员等领导机构的访谈和讨论来提升对 SWI 开发和运营的承诺程度。

4. “本地”互操作性级别（国家单一窗口机构）

14. 应该在与国家单一窗口（NSW）及其国际互操作性相关的组织中实施业务流程分析和建模，以便发现可能的瓶颈和需要开发的领域。这些包括：

- 对企业和单一窗口，单一窗口与政府机构和行政部门之间业务流程和数据流的 AS-IS 情况进行分析和建模（或审查）；和
- 分析 SWI 对流程和信息流的要求和需求。

D. 利益相关者的其他需求和利益

15. 以下是与跨境贸易便利化业务流程相关的每个利益相关者的业务需求概述：

1. 政府（最高 / 决策层级）

16. 政府在建立单一窗口互操作性方面发挥关键作用。政府的决定为贸易协定和公约铺平了道路，导致贸易量增加。两个国家或经济体之间建立和实施国家单一窗口信息交换时，需要政府决策或接受。各国政府还可以为实施贸易便利化措施创造一个可行的环境，从而受益于单一窗口互操作性。

2. 牵头机构（实施层级）

17. 单一窗口牵头机构负责协调和实施 SWI 活动。牵头机构还将采取措施，就统一实践和接口以及必要的信息（例如数据集（文档、代码等）进行协商。牵头机构可以自行实施措施，也可以指定单一窗口服务提供方从技术方面实现单一窗口互操作性。

3. 业务流程中涉及的其他相关方

- 参与的政府机构可以参与到企业对政府（B2G），政

府对政府(G2G)关系中。B2G是企业与主管部门之间的互动。输入信息存在不同的可能性：直接交易界面，电子数据交换(EDI)等。G2G关系可以有两个方面：G2G的“外部”情况是两个国际主管部门之间存在互动。G2G的“内部”情况是指当地机构与相关国家政府机构之间(在一个国家/地区)内部进行数据交换。

- 商会和其他协会倾向于发展信息和通信技术(ICT)基础设施以促进全球贸易。商会提供国际证书；例如，可能需要原产地证书才能符合信用证、外国海关要求或买方的要求。SWI需要电子签名。

- IT服务提供商可以促进SWI的过程。他们可以提供IT服务，并参与开发，实施或更新面向私人贸易商或管理人员的数字基础架构或服务。互操作性将允许优化供应链管理(跟踪货物、获取信息、预测事件等)。如果在国际层面推广，该市场可以获得规模经济和较低的软件价格。这可以促进创新。

- 金融机构促进了供应商和买方之间的资金流动。有多种付款方式可以确保国际销售交易，例如信用证或跟单托收。即使银行使用SWIFT消息进行国际贸易付款，但进出口国家的银行仍以书面形式发送许多文件(例如装箱单、保险证明、原产地证明、商业发票、运输单据等)。单一窗口互操作性可能是与SWIFT平台并行实现付款流程的机会。

- 港口经营人有义务报告有关进出本国船舶的手续。海上运输涉及两种信息系统：运输和货物。

- 运输：船舶信息可以与港口社区系统链接，该系统在停靠港管理信息，例如危险货物信息等。由国际海事组织(IMO)便利海上运输的国际公约(FAL)制定监管报告的标准化形式。目前有不同的FAL纸质表格：IMO总申报；

货物申报单；船上货物申报单；船员的申报单；船员名单；旅客名单；危险物品。在欧洲，法令 2010/65/UE17 旨在通过建立信息电子传输标准和合理化报告手续，简化和统一适用于海上运输的行政程序。

- 货物：货运数据可以集成到一个货物社区系统中，该系统尤其支持电子海关流程。

- 船舶运营商只希望在“国家单一窗口”中提交一次信息。该接口要求港口运营商就数据格式达成一致。例如，海关货物分类是 HS 编码，而危险货物则通过联合国系统分类。此外，在不同国家，海上货物运输的统计数据的组织方式也不同。简化、合理化、标准化不同的术语，并就标准达成一致是准备 SWI 的关键问题。船舶运营商在国际上需要类似的港口单一窗口系统。这意味着开发类似的 IT 语言，标准和过程。

- 航空货运社区由不同的利益相关者组成：航空公司，机场当局，地面代理以及目前通过现有航空货运社区系统交换航空货运信息的货运代理。政府机构和物流参与者将从现有的航空货运网络 / 系统与 SWI 系统之间的数据交换中受益。这将最大化实现现有系统中获得的数据可重用性和准确性。

E. 结论

在开发区域或国家“单一窗口互操作性”项目之前进行业务需求分析至关重要，因为这将帮助有关各方了解业务目标以及支持 SWI 实施的适当条件。

附录二：单一窗口互操作性中要考虑的法律问题清单

1. 联合国欧洲经济委员会发布第 35 号建议书，即建立国际贸易单一窗口的法律框架，就与开发，实施和运营单一窗口有关的法律框架问题提供一般指导。第 35 号建议书建议考虑国际贸易法律问题的重要性。其附录二提供了要考虑的标准，并且建议在建立单一窗口系统时应遵守这些标准。关于单一窗口互操作性的本建议书以第 35 号建议书为基础，并参考了与设立和运行“单一窗口”有关的其他法律文书。第 35 号建议书还指出了在建立单一窗口的法律环境时采用国际标准的重要性。

2. 以下问题和原则列表主要基于第 35 号建议书。它们的主要目的是强调跨境互操作性中可能出现的问题。审查以下材料时，应参考第 35 号建议书。应当指出，由于在各种不同的“单一窗口”情况和不同的法律制度下可能需要解决的法律问题范围非常广泛，因此该清单并不详尽。

3. 用于监管目的单一窗口互操作性意味着不同国家的主管部门通过电子交换数据进行合作以实现监管目标。数据在不同国家可能具有不同的结构、内容和法律地位。即使基于相同法律来源的法规数据（如国际公约或欧盟指令）在实施时也可能最终会有所不同。只有完全统一法律才能消除这些问题。

问题及指导方针

- 建立跨境互操作性的法律依据

此事与国际公法关系最密切，并以之为基础。A 国和 B 国在法律上有义务建立互操作性。条约和公约对国家施加法律义务。同时，正如第 35 号建议书所指出的那样，有关国家单一窗口的法律应授权跨境交换贸易数据和信息。在没有约束性条约或公约的情况下，各国仍可承诺在互惠和相互承认的基础上同意与其他国家合作。这可能包括对单一窗口系统的相互识别。除非管理和技术系统已经非常相似，否则这可能需要大量的精力。但是，参与建立跨境互操作性的两个或多个国家之间可能需要某种类型的双边或多边协议，以最有效地减少行政手续，并统一监管要求，如单一窗口程序所需的文件的数量和性质。也可以通过立法来制定技术互操作性要求，但是通常最好在国家立法中保持技术中立。建议通过谈判建立和维护技术（从纯粹的意义上来讲）互操作性。

- 互操作性的组织结构

建立国家单一窗口的组织结构（即其法律结构和治理）通常是国内法事务。国家法律确定采用合同方式确定的内容，以及最终用户是否可以自行评估其义务。前提是国家 / 地区法律授权跨境交换数据，组织结构问题不应影响“单窗口互操作性”。

- 识别、认证和授权程序

在 SWI 的背景下，识别、认证和授权程序所产生的法律问题至关重要且复杂，因此始终如一地应用这些程序至关重要。世界上任何一个国家，有关当局（以及“单个窗口”的其他潜在用户）在评估认证的需求和级别时，都应考虑 UNECE 第

14号贸易单证认证建议。第14号建议书指出，除非在交易中是必不可少的，否则应尽可能消除签名（手稿或其等效电子功能）的要求。根据SWI的范围和目标，最终应考虑采用一种身份验证方法，对于一个国家内的特定交易，该方法应“适当可靠”。

例如，如果SWI的目的仅仅是共享和发送有关贸易商或贸易额的信息以制定边境管理策略，那么低级别的身份验证就足够了。同样，如果贸易商或其代理人是授权经济运营商（AEO）或已与海关（或单一窗口）通过必要的担保签订了单独的合同，则在申报时只需要进行低级身份验证。

但是，参与单一窗口系统之间信息交换的国家/地区需要进行风险评估，以确定在每种状态下选择的身份验证方法是否足够可靠，以确保交易者与本地单一窗口之间进行安全可靠的信息交换（B2G）。因此，可以理解的是，传递给另一个国家软件公司的信息将考虑到信息的性质和所涉及的风险。如果评估结果是肯定的，则合作国应相互认可对方的身份验证方法，以交换交易者发出的数据。此外还可能需要进行类似的评估，以确定政府机构使用的身份验证方法是否可靠，以确保在合作状态的单一窗口（G2G）之间安全可靠地传输信息。

在为SWI制定跨境身份验证策略时，合作国应在它们之间的信息交换中就通用的身份验证标准达成一致，或相互认可其他合作国的标准。

建立一个法律框架，为认证方法提供同等的法律地位和可接受性，对SWI至关重要。合作国应酌

情考虑并采用国际法律标准 / 文书和准则，这些准则在创建法律框架时应作为基准，以确保其与无缝交换电子信息的全球法律基础结构兼容。联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）制定的一系列法律文本为达成统一的法律框架以及法律认可认证方法提供了工具。合作国还应考虑最新的最佳做法，例如东南亚国家联盟（ASEAN）的法律架构以及联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（UNESCAP）近期促进单一窗口互操作合法性的工作。

- 数据所有权

许多法律制度无法将数据所有权问题归类为与实物或有形财产或无形财产（例如知识产权，商业方法，商誉和品牌）的所有权相同的合法权利。但是，许多将数据提交到单一窗口系统的方法都认识到，最终用户可以在一定程度上决定使用他们提交到系统中的数据的方式。这样的规定将影响单一窗口系统相互交换信息的权利。

可以参考上述“交换的信息应仅用于有限的特定目的”的原则。该原则的实施也将限制提交的非合同约束数据。该原则的应用将减少合同条款的必要性，并将导致最终用户向“单一窗口”提交信息不受合同约束。

在不同国家的当局之间交换信息时，需要规范信息的使用，这是因为国家在国际层面的情况下可能行使管辖权，有时诉诸域外管辖权。

- 从单一窗口获取数据的权利

这可能是单一窗口系统的法律问题，并且涉及跨境可能会增加其复杂性。各国在获取公共文件和

透明度方面有非常不同的政策。但是，海关信息通常要保密，而其他类型的信息则不一定要保密。对信息的不同处理可能会导致信息传输出现问题。这些通常是宪法问题，很少受法律约束协调。宪法权利通常仅由公民或当地居民享有，而不由外国人享有。

- 隐私和商业信息保护

尽管存在一些国际制度，例如在欧洲委员会的主持下通过的国际制度，但是数据保护和隐私法通常是国家法律。有一些方法可以将个人数据传输到具有足够法律保护水平的其他国家。如果不存在此类立法，则可以使用具有相同效力的合同解决方案。在海关领域，大多数海关法也包括保密规定，以保护申报的贸易信息，而有些则包括对非法发布此类数据的刑事处罚。

例如，欧洲委员会已经制定了合同范本，用于将数据传输到没有与欧盟具有同等保护作用的立法的国家。如果欧盟认可要传输数据的国家/地区（例如美国）的标准，则无需签订合同。

大多数国家都制定了一般性的保护商业秘密的立法，并且还符合 WTO《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS）的要求。保护商业秘密、贸易数据等通常是许多国家的立法和监管措施的主题。

- 数据的准确性和完整性

数据的准确性和完整性是一个主要与信息提交方的能力有关的问题。如果信息是由公共机构提交的，则存在（至少）其准确性的推定。对于发布文件的公共机构，可以假定提供信息的单一窗口提供了准确而完整的信息，除非证明是显而易见

的欺诈或伪造。对于个人，适用“单一窗口”信息接收国法律可能会占上风。这可能会涉及国家法律和公民宪法保护中的个人管辖权问题。至少对于非犯罪问题，可以在与 SWI 有关的协议中解决此类问题。

数据的技术完整性也可能受制在 SWI 环境中应用的信息安全解决方案。通常，管理信息系统的一方负有维护信息安全的法律义务。双方之间的 SWI 协议应解决信息安全问题。在这种情况下，数据托管可能是一个问题。一些国家负责管理其托管外包的数据。

- 责任问题

在本建议书的上下文中，责任通常是指与刑事责任不同的民事责任。承担责任的一方可能因其在操作或使用软件的情况下的作为或不作为承担责任。该责任可能基于法定要求，基于诸如用户协议之类的合同中的规定，或者可能是侵权性的。责任可能很严格，因此它不以过失为前提，也可以基于过失。一般要求是行为与有害后果之间的因果关系。签订 SWI 协议的政府将需要解决这些问题，特别是因为它们可能会对每个国家 / 地区使用单一窗口的私营部门贸易伙伴之间的合同关系产生影响。

责任是跨境背景下的复杂问题之一，因为为了确定任何一方的责任，需要考虑确定责任的管辖范围，即管辖权问题。此外，法院（或可能进行仲裁的仲裁庭）需要确定将应用哪些实质性规则来确定谁可能承担责任以及在什么情况下产生责任。通常，SW 操作员不对单一窗口的私营部门用户

提交的数据内容负责。在涉及单一窗口的私营部门运营商（通常与政府签有合同）的情况下，SW 运营商倾向于在与双方有关的最终用户协议中包含免责条款。SW 运营商还可以在跨国基础上就责任问题达成共识，例如，从最终用户提交的数据中提取错误并转移给另一个单一窗口，或者通过商定在 B2B 合作中适用的责任标准，来达成共识。（另请参见下面的管辖权和争端解决。）

• 管辖权

为了操作单一窗口系统，可以将管辖权分为 1) 行政管辖、2) 民事管辖权和 3) 刑事管辖权。在这种情况下，管辖权的领土范围也是一个相关问题，因为每个国家或欧盟等超国家组织都可以定义自己的管辖权。有时，管辖权可能会扩展到与行使管辖权的国家或组织仅有有限的联系因素的情况。在极端情况下，国家可能行使域外管辖权。

各国通常认为与遵守其行政程序有关的行政和刑事管辖权是必不可少的。由于行政法，刑法和司法管辖区均为国家管辖，因此国家在企业或司法管辖区人员在场的情况下行使管辖权。这是建立管辖权的要求，也使执行成为可能。经常，因此，各国规定需要任命一个本地代理人（例如税务代理人）与“单一窗口”或该国家的主管部门建立联系。这样，在其管辖范围内就有一方承担责任。可以通过提出担保要求来增强财务义务。

在民事事务中行使管辖权可能基于公约和条约，但每个国家在其国内法中都定义了如何建立国家法院的管辖权。特别是当单一窗口系统之间（或最终用户与单一窗口之间）的关系基于合同，或

者涉及非合同（侵权）责任时，民事管辖权尤其重要。当加上特别过多的民事责任制度时，域外性可能特别相关。

尽管本建议书并未探讨刑法问题的详细含义，但各国政府在建立 SWI 时应考虑这些问题。例如，如果来自 B 国的 X 公司通过向 A 国当局提供虚假信息或伪造记录或数据而违反 A 国刑法，该如何解决？违反监管规定（例如，通过提供虚假信息）可能导致刑事诉讼，进而需要司法管辖权。因此，国家通常拒绝与他们不认识且在其管辖权中不存在的各方打交道。

在刑法中，国内法的适用始终与管辖权有关。实际上，刑法的国际方面是管辖权问题。如果 A 国对 Y 个人，B 国国民和居民行使刑事管辖权，这通常以在 Y 的存在或被 B 国引渡到 A 国之后为前提。

在处理公司实体可能承担的刑事责任时，可能会出现其他问题。此外，例如，如果 SWI 合作的国家 A 和 B 在解决争端的跨境情况下对刑法的适用方式大不相同，则可能会出现这一领域的困难。请参阅下面的争议解决。

- 数据保留、归档和审计跟踪

每个国家在制定其“单一窗口”的国家法律时，都会定义数据保留、归档和审核跟踪的要求。可能需要使用存档信息来完成两个单一窗口系统之间的事务。

在不同国家 / 地区，采用不同的透明性和信息获取方法可能会在存档数据方面存在问题。因此，各国应在国内以及可能与之签订 SWI 协议的国家 / 地区仔细

审查这些要求。这些 SWI 协议可以满足每个参与方的预期要求。

- 知识产权和数据库所有权

有人提出，这些问题仅仅是组织性的，不具有跨境的方面。国际知识产权公约解决了很多问题，因此，出现的问题更少了。WTO 与贸易有关的知识产权方面的协议（TRIPS）包括有关保护商业秘密以及知识产权保护的规定。

- 竞争法

竞争法问题主要是国家法律问题，或者适用于统一市场，例如欧盟。但是，竞争法对公司之间的某些协调措施有所限制。据认为，竞争法不会对单一窗口互操作性构成任何障碍，除非使用该系统的结构来限制竞争。无论如何，政府应仔细审查其根据 WTO 协议适用于竞争问题的义务。

- 纠纷解决

如上面的管辖区所述，在“单一窗口互操作性”的背景下，基本上可能发生三种类型的纠纷：1) 行政，2) 民事和 3) 刑事。

由于单一窗口是政府的贸易便利化工具，因此实质性问题主要是管理上的问题。单一窗口主要被视为信息的渠道，并且管理程序和诉讼不受通信方式的影响。但是，在某些情况下，国家单一窗口之间可能会发生争执，例如，一个单一窗口不符合性能标准（例如及时性）并给交易者造成损害的情况。考虑到诉讼费用以及其他因素，在 SWI 协议中包括明确的争议解决机制，例如仲裁条款，将有所帮助。

附录三：单一窗口互操作的治理模型

1. 迄今为止，有关国家单一窗口的治理模型的指南是相当广泛的，与单一窗口互操作性（SWI）几乎没有具体和直接的关系。为了制定指南，有必要回到最初的治理问题，即：（a）决策使用了哪些流程？（b）需要采取什么行动？（c）为谁授权以及如何授权？（d）如何验证或衡量性能？



图 1：四个治理问题

2. 为了将这些治理问题更有效地应用于 SWI，在设计、开发和运营的三个不同阶段研究 SWI 是有帮助的，因为每个阶段可能需要不同形式的治理。SWI 的整个环境将对可能需要的治理形式产生影响。

A. 实践中的互操作性

3. 可以在两个国家之间或在区域或国际层面实现互操作。可以考虑多种不同的互操作模型，例如：

- 集中式模型：例如，A、B 和 C 国都遵守单一窗口 ABC，单一窗口 ABC 位于国家 A 中。每个国家都参与服务维护和成本。最重要的是，单一窗口 ABC 将识别并处理通过联合单一窗口接收的电子记录。这种安排中的数据交换可以包括 B2G 和 G2G 交易。

- 网关或分布式模型：区域或国际单一窗口的另一种类型是将中央服务器作为每个参与国家 / 地区的管理通信集线器。中央服务器不保留或存档任何交易或监管数据。只有发送和接收的单一窗口保留这些数据。

- 混合模型或混合模型：以上各项的组合。

B. 集中式与网络治理模型对比

4. 现有的跨境治理结构和法律环境可能会有所不同，但是为了使 SWI 成形，牵头组织需要在所有单一窗口开发中实现以下条件：愿景，权威，政治意愿，财务和人力资源，以及与主要利益相关者的联系。这可以通过一个强大的集中化模型来实现，在该模型中存在具有超国家权力的机构，但是（考虑到跨国的全球经验），分散化的网络治理模型更有可能适用。网络治理模型将更有可能在日益复杂的国际供应链中包含更多，更多样化的参与者。

5. 网络治理模型的特征：

- 涉及大量相互依存的参与者，他们为了产生共同的目的而进行互动；

- 基于谈判；

- 信任和政治义务可确保合规性，随着时间的流逝，这些义务将由自成体系的规则和规范来维持。

6. 网络治理的好处：

- 与利益相关者（网络网络）的更多访问；

- 基于知识共享的改进；

- 更有效、集体解决问题。

7. 从国家级别来看，可以通过海关机构网络（例如，WCO 的全球海关网络），或者在将来，通过国家贸易便利机构网络，开发 SWI 的治理模型（请参阅 UNECE 第 4 号建议书国家贸易便利化机构）。

8. 这些只是几个例子。可能存在其他更适合环境的设计模型，这些模型可以通过其地理和部门覆盖范围来确定。

C. SWI 初始设计阶段的治理模型

9. 在“单一窗口”设计的早期阶段，最有可能利用现有的治理结构来发起 SWI 活动。特别地，可以利用已经到位的决策过程和权力结构来管理针对 SWI 的开始活动和功能。

10. 在跨境背景下，这些现有的治理结构将采用双边或多边协定的形式，并将与这些协定所确定的当事方之间的一体化程度紧密相关。这些可能是经过深度发展的国际条约，定义了详细的决策程序并在超国家级授予权力（例如，由欧洲议会和相关法律机构管辖的条约）。它们可能是详细的政府间协议，例如美国和加拿大之间的协议，更一般的跨境协议，例如大湄公河次区域跨境运输便利化协议（CBTFA），或机构级别的谅解备忘录（MoU），例如各国海关当局可能会达成协议。每个级别的协议都会对 SWI 产生不同的法律影响。

11. 无论是采用集中式还是分散式形式，任何治理模型的出发点都是确定共同需求。在 SWI 设计的初始阶段，任何治理结构都将集中于以下活动，以阐明共同的需求或“愿景”（根据国际最佳实践）：

- 定义技术结构；
- 定义法律框架；

- 确定业务需求；
- 以上所有方面的成本效益分析。

12. 为此，在初始设计阶段的治理模型还将重点关注：

- 分配权力和问责制（与实现上述行动所需的决策过程有关）；
- 设定基准；
- 完善互操作的单一窗口的决策过程。

13. 可以通过合同或其他法律机制将这些权力分配给组织或网络内部或外部的组（如技术工作组）。在这一阶段，重点将是确定和分配作为行动的核查权力、过程和手段。为此所需的特定权力和决策过程将从现有的治理结构中得出。

D. SWI 开发的治理模型

14. 一旦在设计阶段定义了技术形态、法律框架和操作要求，就需要调整治理结构，以采取与开发可互操作的单一窗口有关的更具体的流程或功能。这些流程可能包括但不限于：

- 采购资源（财政和人力，内部和外部）；
- 开发软件；
- 基础设施的安装；
- 业务流程再造和试点测试。

15. 这些活动构成任何单一窗口开发的一部分，无论它们是否要跨境互操作。因此，它们可能受国家（或组织）结构的约束。

16. 对于可互操作的单一窗口的开发可能需要一些准备活动，这些活动将需要跨境治理：

- 跨境流程协调 / 统一；
- 制定将在单一窗口系统内使用的新标准（如果国际标准不适用或需要调整，例如通用关税术语，贸易商识别等，

则应根据需要)；

- 集中人力和财力资源，用于开发核心服务和通用工具(软件或基础设施，例如集中式软件 / 网关 / 信息管理等)；和

- 公私协商，包括帮助确定要在多个国家 / 地区(单个 Windows)之间交换的数据的优先级。

17. 在设计阶段就位的现有治理体系可能不够(就权力或决策过程而言)，因此，可以根据需要和 / 或根据原始设计 / 构想对治理结构进行调整。可能需要创建新的治理机构。

例：项目治理模型管理开发

需要注意的重要一点是，SWI 的开发阶段具有明确的目的，即：当单一窗口可以按照公认的共同愿景进行互操作时。因此，将 SWI 的开发阶段视为“项目”可能会有帮助。在现有组织结构不足以管理实现项目成果所需的活动的情况下，项目治理模型始终是临时的，并具有非常特殊的优势。

项目管理的最佳实践设想在项目总监和 / 或经理的控制下，分层结构来管理项目任务的执行，但是以上的治理结构以项目委员会(或指导委员会)的形式更具包容性。在 SWI 的初始设计中概述为可能的更广泛的网络治理结构可以适当地过渡到项目指导委员会或委员会。

为 SWI 的开发项目治理结构所带来的挑战之一是，它需要临时和特定的资源分配。通常，通过将单一窗口的开发外包给私营部门实体。

18. 无论在可互操作的单一窗口的开发过程中是否使用项目治理或其他治理模型，很明显，与设计阶段相比，在开发阶段对治理功能的需求更为重要且更加具体。在充分了解这一事实的情况下，在设计阶段就制定了适当的计划，以对治理框架进行必要的调整。

E. 互操作的治理模型

19. 一旦两个或多个单一窗口可以互操作，则治理形式

的重点应转移到可持续性上。如果是项目治理结构或在开发过程中增加了临时的事项，然后应该将其替换或演变为可以无限期持续的东西。关键功能将包括：

- 可持续发展；
- 继续获取资源；
- 核心服务管理。

20. 可互操作的单一窗口正在进行的操作管理的选项将再次取决于现有的跨境集成级别，因为可以在可互操作的单一窗口的正在进行的操作中应用集中式或网络化的治理模型。除了考虑跨境治理环境外，在开发阶段使用的治理形式也可以被视为确定为SWI选择的最终治理模型的因素。

21. 在开发阶段是否(a)建立了强大的集中式治理结构，或者暂时作为项目治理方法的一部分，否则；(b)通过设计或改编发现此结构可以自我维持，那么有可能在设计阶段使用网络化治理方法，而在运营阶段采用集中化治理形式。

22. 公私伙伴关系在公共部门和私营部门之间经常采用的模型，以在系统的开发中采用强有力的项目管理方法，并将其维持到SWI操作；但是，这些对所有有关方面都带来了许多挑战和考虑。即使强大的中央控制提供了良好的即时访问资源和核心服务管理的能力，但从长远来看，这可能会受到阻碍，因为需要继续参与多个利益相关者以确保关键数据保持最新状态。日期和总体可持续性得以实现。混合网络管理方法可能是必需的。

F. 结论

23. SWI的治理框架是复杂的，受贸易全球化、标准国际化和区域一体化等广泛环境的驱动。SWI的每种治理方法都需要进行调整，以适应跨境经营的特定环境。话虽这么说，但值得探索的想法是，某些形式的治理在某些阶段可能比

其他阶段更有用。例如，在 SWI 的设计过程中，网络治理模型可能特别适用，而项目治理模型可能更适合于开发。进一步的案例研究可能有助于阐明这些方面。



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