

# 睿 库 研 究



Recode-T (C) -2020006

## 边境机构国际合作——实用参考指南

USAID International Border Agency Cooperation

A Practical Reference Guide





**USAID INTERNATIONAL BORDER AGENCY COOPERATION  
A PRACTICAL REFERENCE GUIDE**

**边境机构国际合作  
——实用参考指南**

---

原文: United States Agency for International Development/ 美国国际开发署

原文发布: 2020 年 10 月

译稿: 北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布: 2020 年 12 月

## 致谢

这份报告是由独立顾问 Stephen Michael Creskoff 撰写的，得到了 SEGURA 咨询公司的支持。

该出版物是在美国国际开发署经济增长、教育和环境局 (E3) 的指导下编写的。作者感谢贸易和监管改革办公室的 Paul Fekete 通过几个周期的编辑提供了深思熟虑的意见和建议。

作者还感谢美国农业部的 Elle O'Flaherty、美国海关和边境保护局的 MariaLuisa Eichhorst 和 David Dolan、WTO 的 Sheri Rosenow、世界银行的 Bill Gain 和 WCO 合规和便利化局的 Karolyn Salcedo、能力建设局和便利化小组密切审查报告，确保报告充分全面、准确，反映国际合作的当前趋势。

# 目录

缩略语和缩写 /1

前言 /3

摘要 /5

## 一、导言 /7

21 世纪边境管理解决方案 /7

## 二、改进边境机构合作的做法 /11

多个边境机构的问题 /11

克服国家边境机构的沟通失误 /14

边境机构国际合作 /18

其他类型的边境机构合作 /23

## 三、回报：改进国际合作的好处 /33

促进贸易便利化 /33

改进税收 /34

加强执法 /35

资源共享 /36

## 四、边境管理机构合作的国际协定和文书 /37

WTO TFA/38

其他 WTO 协议和文书 /42

WCO 协定和文书 /45

其他国际协定 /48

非正式做法 /50

## 五、对边境机构的建议 /52

目前的办法 /52

边境机构合作的简要计划 /56

## 六、结论 /64

## 缩略语和缩写

ACV 海关估价协议  
AEO 经授权的经济经营者  
APEC 亚太经济合作组织  
ASEAN 东南亚国家联盟  
B2B 企业 - 企业  
B2C 企业 - 消费者  
CBP 美国海关和边境保护局  
CCC 海关合作理事会  
CEN WCO 海关执法网  
CENcomm 海关执法网通信平台  
CMAA 海关互助协议  
EAC 东非共同体  
EDI 电子数据交换  
EFTA 欧洲自由贸易协会  
EPA 经济伙伴关系协定  
FTA 自由贸易协定  
GATT 关税及贸易总协定  
GNC 全球海关网  
ICAO 国际民用航空组织  
ICT 信息和通信技术  
IPPC 国际植物保护公约  
IPR 知识产权  
ISO 国际标准化组织

KORUS 韩国 - 美国自由贸易协定  
MLAT 司法协助条约  
MOU 谅解备忘录  
MRA 互认安排  
Nairobi Convention WCO 内罗毕公约《预防、调查和制止  
海关犯罪行政互助国际公约》  
NCTS 新电子化过境系统  
NTFC 国家贸易便利化委员会  
OECD 经济合作与发展组织  
RFID 无线射频识别  
RKC 经修订的京都公约  
RTA 区域贸易协定  
SPS Agreement WTO 《卫生和植物检疫措施协定》  
SW 单一窗口  
SWI 单一窗口互操作性  
SWS 单一窗口系统  
TBT 《技术性贸易壁垒协定》  
TFA WTO 贸易便利化协定  
TIN 交易商识别号码  
TIR 国际公路运输  
TIR 国际公路货运公约  
TRIPS 《与贸易有关的知识产权协定》  
UN/CEFACT 联合国贸易便利化和电子商务中心  
UNCTAD 联合国贸易和发展会议  
USMCA 美国 - 墨西哥 - 加拿大协定  
WCO 世界海关组织  
WTO 世界贸易组织

## 前言

自 2003 年以来，美援署委托编写了一系列手册和文件，向希望更好地为边境机构提供详细指导，同时保持或改进监管和保护收入。这些材料是在 FASTrade 项目下发起的，被视为自助指南，就边境管理、海关廉洁和供应链安全等问题提出了实际建议。

在缔结《贸易便利化协定》的谈判过程中，美援署的贸易和监管改革办公室 (TRR) 支持这一进程，对 20 多个国家开展赞助和协助世贸组织的自我评估，并继续出版关于海关改革的手册，最终形成了贸易便利化和能力建设的全面办法。这本手册提出了一种方法，通过一种有序和综合的多机构方法来管理 TFA 的全面实施。

于 2017 年 2 月生效的 TFA 的一个签字要素是，WTO 发展中国家作出的承诺与捐助方为履行这些新义务提供援助之间的明确联系。这些“灵活性”是捐助国为执行 TFA 提供支助的协议，以确保发展中国家和发达国家都能实现 TFA 的重大经济效益。根据这一理解，美援署继续为实施贸易便利化框架提供技术援助和能力建设支助，并继续传播贸易便利化领域的最佳做法指南。

边境机构国际合作：实用参考指南是美援署为支持实施 TFA 所作的最新贡献。边境机构之间的合作和沟通是 TFA 的一个基本原则。至关重要的是，海关当局、其他边境机构和国家利益攸关方，包括私营部门的利益攸关方，合作规划和实施适合它们的跨境合作方法。

已尽一切努力确保本指南符合并补充与国际边境机构合作有关的公认准则和最佳做法。希望这将有助于创建一个能够以更有时间和成本效益的贸易环境。

Paul Fekete

高级国际贸易顾问

美援署 | 经济增长、教育和环境局

2020年10月

## 摘要

WTO 最近通过的《贸易便利化协定》(TFA) 呼吁海关与世贸组织成员的其他边境机构开展各种类型的跨境合作和沟通。其他多边和双边国际协定也授权边境机构之间进行国际合作。

本参考指南旨在帮助发展中国家海关当局、其他边境机构和国家利益攸关方规划和实施适合它们的国际合作方法。这种合作除了得到 TFA 和其他国际协定和文书的授权外，还有四个重要原因：

- 1) 通过加快进出口促进贸易便利化，有利于贸易商和整个国民经济；
- 2) 更有效的边境行动收入的增加使国家政府获得更多的财政资源；
- 3) 更有效和更高效的执法打击犯罪、毒品走私和恐怖主义等对社会的威胁
- 4) 通过与邻近的外国边境机构共享人员和设施，更有效地利用国家资源，有利于所有参与国。

总之，改善来自不同国家的边境机构之间的合作是一国所有部门的“共赢”：政府、企业和私人公民。

本指南分为三个主要部分。第一部分讨论了国际边境机构合作的重要性，并回顾了目前的合作做法，包括新的数字技术。边境机构主要利用三种方式开展国际合作：

- 1) 视需要而定“特别”安排（可以是非正式的，也可以是基于双边协定）
- 2) 以双边和多边协定以及国际组织制定的数据交换议

定书为基础的协调边境管理安排。

3) 由一个或多个需要边境一体化的区域贸易协定的成员推动的协调边境管理安排。

国家在与外国对应机构的合作中可采用一种、两种或所有三种办法。本指南提供了案例研究，以说明边境机构之间跨境合作的好处。

指南第二部分概述了 WTO TFA 和其他国际协定中关于国际边境机构合作的规定。从 WTO TFA 和 WCO 的公约和协定到区域和双边贸易条约，再到简单的双边谅解备忘录，这些协定的法律地位各不相同，有些协定仅授权开展跨境合作，而另一些协定则授权采取这些做法。TFA 和 WTO 其他协定的规定尤其重要，因为它们授权或鼓励各种重要的跨境政策和做法，包括海关合作、过境自由、边境统一程序和文件、使用单一窗口、所有边境机构之间的合作、知识产权执法合作、海关估价方面的合作以及相互承认经授权的经济经营者、合格评定以及动植物卫生检疫要求。

指南第三部分讨论了改进国际边境机构合作的可采取行动的方法。其中包括：

- 1) 评估国际边境机构合作的好处，并制定国家计划；
- 2) 规定私营部门参与规划和执行进程；
- 3) 为该计划找到一个全国性的主导方；
- 4) 为国际合作提供适当的法律基础，例如颁布新的立法或颁布新的条例；
- 5) 建立一个可行的超国家协调机制来执行该计划；
- 6) 在需要时找到并获得技术援助；和
- 7) 评估计划的结果，并在必要时进行调整。

本指南的作者希望，发展中经济体的规划者和其他利益攸关方可以意识到，本指南中的信息和案例研究有助于规划和实施本国的国际边境机构合作方案。

# 一、导言

本指南是发展中国家海关当局、其他边境机构和国家利益攸关方在贸易方面寻求改善与外国边境机构的沟通与合作的实用参考手册。指南包括：

1) 国际边境机构合作目前使用的最佳做法（程序和技术）摘要，以及相关的案例研究；

2) 概述 WTO《贸易便利化协定》和其他需要或授权国际边境机构合作的国际协定和文书中的规定；和

3) 可采取行动的建议，以帮助发展中国家制定和改进关于国际合作的国家战略。

本指南主要侧重于与外国边境机构在合法国际货物贸易方面的合作。与外国边境机构在调查和起诉走私、洗钱和其他基于贸易的犯罪活动（非法贸易）方面的合作，在很大程度上是一个单独的专题或“轨道”，由单独的国际协定和合作议定书（例如海关组织海关执法网、联合国打击跨国有组织犯罪公约）涵盖。然而，《指南》确实提到了与数字系统有关的犯罪活动的合作和贸易交易的例行审查，以及授权合作的法律文书所涵盖的合作。

## 21 世纪的边境管理解决方案

本世纪头 20 年，计算能力急剧提高，智能手机的引进和广泛使用，蜂窝带宽和移动网络迅速增加。以前只以模拟格式存在的数据，存储在纸上，现在是数字的，可以即时访问。迅速扩大和不断发展的新数字技术正在重塑国际

货物贸易。信息和通信技术 (ICT)，如高速计算、瞬时互联网通信、人工智能 (AI)、物联网（物联网）、3D 打印和区块链，正在创造新产品、新市场和新的贸易形式，并大幅改变全球供应链。

由于新的数字技术，越来越多的货物贸易正在互联网上进行企业对企业 (B2B) 和企业对消费者 (B2C) 交易。据估计，2016 年，电子商务交易达到 27.7 万亿美元，其中 23.9 万亿美元是 B2B 交易。其中许多交易是跨界交易或与国际供应链有关。



南非将高科技扫描仪与海关案件管理系统连接，将货物检查数字化，帮助边境当局应对国际货运量增长

对于企业来说，大多数国际交易现在都是使用在线平台进行的。对消费者来说，互联网设备的可用性正在改变许多在线购买方式，通过邮政和国际快递服务运送和交付小包裹正在成为常态。即使在较不发达经济体，现在也采用了数字技术，互联网和蜂窝系统能够支持 B2B 和 B2C 交易。

跨境数字交易的增长使得边境机构系统、快速地分享信息 – 无论是在、国境内还是在各国之间 – 具有普遍性<sup>1</sup>。国际贸易流量的增加也使国际边境机构开展其他形式的重要合作，包括设备共享、联合检查设施、经授权的经济经营者相互承认、卫生和植物检疫检查以及标准制度。

此外，随着国际连通性范围的不断扩大，边境机构越来越意识到国际边境机构合作在遏制流感和冠状病毒等流行病和流行病蔓延方面可发挥的重要作用。边境卫生检查官员之间的合作对于防治流行病的蔓延至关重要。例如，国际民用航空组织（民航组织）可以在发生大流行病时协调国际机场之间的通信，在最近的 COVID-19 大流行期间，民航组织向所有国际机场通报了各国政府施加的旅行限制。



为了应对 COVID-19 大流行，美国疾病控制和预防中心启动了一个紧急行动中心，与世界卫生组织和机场进行人员协调

以下各节讨论国际边境机构合作的系统和技术；说明为什么改善货物贸易方面的合作对全球数字经济至关重要；

1. 在一个国家内，理想的情况是，海关和其他国家边境机构通过一个“单一窗口”(SW) 互联网平台共享信息，该平台是《贸易便利化协定》第 10(4) 条规定的。SW 或单一窗口系统也可以纳入银行和物流供应商等商业服务，并加以扩大，以便通过与其他国家的 SW 建立联系，为跨界信息共享和合作提供基础。

审查需要或授权这种合作的国际协定和其他文书；审查改善国际边境机构合作的最佳做法；列举和解释可采取行动的建议，以帮助利益攸关方改善合作。《指南》还确定了衡量和跟踪各国政府从改进合作中获得的利益的方法，以及为制定和执行国际合作计划提供资金和技术援助的来源。

## 二、改善边境机构合作的做法

关于边境机构合作的讨论必须基于对什么是国家边境的理解。从历史上看,国家边境是一个国家主权的极限,超出这一边境时国家对人民和货物的控制不再适用。传统上,主权的定义是地理界限。然而,在现代,“边境”变得更加复杂。例如,国际机场被视为国家边境,尽管它可能位于一个国家的地理边境内。同样,地理上位于国家边境内的特殊经济区被认为是在一个国家的海关领土之外。一些国家在其官员位于离境或出口国家领土的地方实施旅客和货物入境审查方案。出于法律目的,国家政府在某些情况下,如果其行动影响到这些边境内的情况,则可对其境外的公民和其他人行使管辖权和控制权。



泰国和缅甸海关官员在梅赛边境检查站共同检查货物

### 多个边境机构的问题

各国通常设有多种具备监管或执法职能的国家机构,

每个机构的任务不同。边境机构通常包括以下方面：

- 海关一般负责监管进出关境的货物和乘客，确保他们遵守相关法律，评估任何应交关税和税款，并收集贸易统计数据。“海关”通常指所有边境机构和职能。

- 移民机构通过检查护照和签证，核实出入境人员的身份并确认其法律地位。

- 边防警察可以进行移民检查，并在边境地区开展警务活动。

- 海岸警卫队负责保护和维持海洋边界。

- 运输部负责征收道路税、称重卡车并检查其安全，并执行运输许可证和许可证要求。

- 检疫或国家卫生机构负责预防传染病传播，实施卫生法规，对人员和车辆进行消毒。

- 卫生和植物检疫机构负责检查食品和医药产品是否含有对人类、动物和植物生命有害的疾病、污染物和毒素。例如，动物和渔业检查机构致力于防止动物和海洋疾病的传播。

- 标准和消费者保护机构检查货物，以确保产品符合标准，并对消费者安全。

- 放射科机构使用探测器，防止放射性物质的进出。

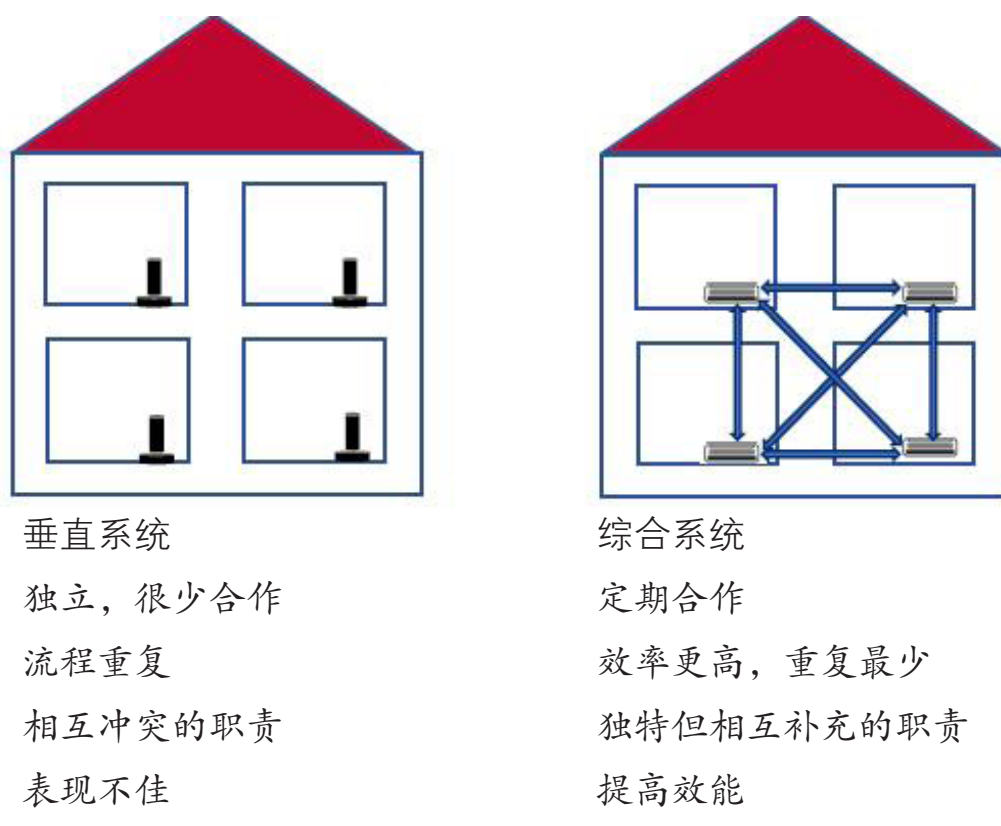
- 环保机构负责监测可能对环境产生不利影响的进口。

除了在边境有不同任务的政府机构外，许多其他利益攸关方也参与贸易。其中包括出口商、进口商和其他贸易商；报关行和货运代理；快递和其他物流公司；航空、公路、铁路和海运公司；港口和机场；经济区和陆港；银行、保险公司和其他金融机构。

在缺乏良好的协调和沟通的情况下，在边境设有不同的大量边境机构可能会造成重大问题。进口商和出口商可能被迫需要获得具有相互冲突或重复任务的多个机构的批准，

或作为批准过程的一部分重新向这些机构提交所需信息。它们还可能发现，协调物流和贸易融资安排，同时处理监管审批方面的延误，并试图满足客户的合同要求，是一项挑战。边境的这些混乱可能因使用纸质审批系统和以现金支付关税、税收和其他费用而加剧。边境机构之间缺乏协调和沟通有时被称为“垂直系统”。

图 1 垂直系统与综合系统对比



垂直的系统不可避免地造成延误和其他费用。在贸易便利化调查中，如世界银行年度“跨境贸易”指标排名和世界银行两年期物流绩效指数评估中，边境机构协调和沟通不畅的经济体总是表现不佳。边境效率低下不仅是造成贸易便利化绩效差的原因；而且往往导致税收减少、执法效率低下和助长腐败。相反，在一个“综合”系统中，具有不同但相互合作的边境机构之间的制度化定期合作可以

大大改善这些指标。

### 克服国家边境机构的沟通失误

改善国家边境机构的沟通与改善国际边境机构的合作密切相关。国家边境机构协调和沟通不力，使边境机构之间的国际合作更加困难，并大大减少了其受益。贸易和执法信息不在国家边境机构之间共享，或仅在临时基础上共享。缺乏边境机构合作的原因可能包括机构间对预算和人员的竞争、担心其他边境机构在获取信息方面保障不足以及怀疑其他边境机构存在腐败。由于贸易商和承运人多次向各边境机构提交文件和数据，效率低下和延误。此外，各国在国家和国际一级也遇到类似的协调问题，尽管国际解决办法因需要与不同的主权政府和法律制度打交道而变得复杂。

本节讨论国家边境机构协调和沟通的解决方案，作为国际边境机构合作解决方案的前提。用于国家边境机构协调和沟通的程序和沟通工具通常可以适应国际合作。综合或协调的边境机构可以更有效地与外国对应机构合作，而信通技术系统和单一窗口可以调整，以便有系统地跨境交换贸易和执法信息。

#### 海关信通技术系统

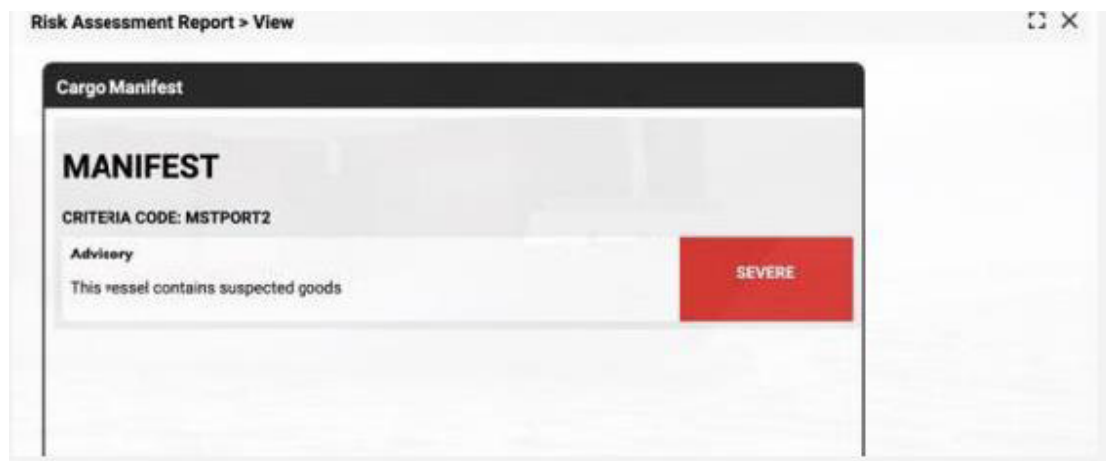
各国最初通过在其海关机构采用信通技术系统来解决国家边境机构的通信问题。今天，几乎每个国家海关机构都有信息和通信技术海关数据自动化系统进行进出口业务操作，这些系统从小发展中国家相对简单的系统到发达经济体复杂的基于网络的信通技术系统。其他边境机构也为其某些职能开发了信通技术系统，但这些系统不一定与海关系统兼容，因此协调和通信问题仍然存在。

---

## 海关数据自动化系统 ASYCUDA 系统

目前有 90 多个发展中国家、领土和区域使用海关数据自动化系统的通信技术管理系统进行海关管理。ASYCUDA 系统是贸发会议专门为使较小的发展中经济体的海关管理自动化而开发的。ASYCUDA 系统利用国际标准化组织和世界海关组织数据模型制定的国际代码和标准，以及贸易商和海关之间的电子数据交换。以下是几个加勒比国家使用的 ASYCUDA 系统编写的风险评估报告实例。

资料来源：联合国贸易和发展会议，“关于海关数据自动化系统”



---

## 综合或协调的边境管理

协调边境管理可以看作是具有两个维度：信息流动和货物和人员的实际流动。据 WCO 称，协调信息流动的关键原则是（1）监管透明度；（2）简化提交；（3）信息共享；（4）酌情保护信息和机密性。协调货物和人员流动的关键原则是（1）简化检查和清关；（2）解决拥堵；（3）人力资源协调；（4）基础设施资源协调。

一些国家通过将许多边境机构和职能合并为一个边境机构来解决其协调和信息共享问题。例如，加拿大边境服务局 (CBSA) 将以前设在加拿大海关和税务局的海关管理局、负责情报、拦截和执法方案的加拿大公民和移民部以及负责入境口岸检查加拿大食品检查局合并为一个机构。然而，在没有一个电子信息共享平台的情况下完

全的管理整合，这样的重组只会略微改善边境机构的协调和沟通。加拿大在很大程度上克服了这一问题，开发了一个单一窗口系统，将加拿大边境管理局与其他加拿大边境机构联系起来。



爱尔兰海关采用协调一致的边境管理办法，与都柏林港务局合作进行扫描操作

其他国家则通过注重边界机构之间的密切协调而不是组织一体化来解决多机构的问题。这种做法的一个例子是德国海关与德国联邦警察之间的关系。德国海关主要是一个财政机构，而德国联邦警察有训练有素的警察，重点是人员的跨界流动、运输安全和反恐。由于它们的任务非常不同，协调而不是一体化被认为是最合适的解决办法。

国家贸易便利化委员会 (NTFCs)- 公私贸易决策平台 - 往往是成功协调边境管理的重要工具。WTO TFA 授权 NTFCs 协调和促进贸易便利化改革的发展和实施，包括与跨境管理或机构间合作有关的改革。下文第五节进一步讨论了 NTFCs 的作用。

### 国家单一窗口 SW

作为解决国家边境机构协调问题的下一步，单一窗口 (SW) 的概念演变为一个潜在的解决方案。SW 是一个电子接口，通常建立在海关信息和通信技术系统之上，使贸易商能够通过一个单一平台

提交有关进出口和过境相关监管要求的所有信息和文件。然后与所有国家边境机构分享这一信息，加快进出口审批程序，降低成本。WTO 的 TFA 鼓励设立 SW，为所有涉及进口、出口和过境运输的交易建立一个单一的接口点。SW 通常分为五个阶段。上文讨论的第一阶段是通过使用信通技术系统（如海关数据自动化系统）实行无纸化海关，该系统还规定以电子方式支付关税、税款和费用。第二阶段是为边境业务设计一个监管单一窗口。这涉及将其他国家边境机构纳入该系统。第三阶段包括将机场、海港、陆港和物流界纳入系统。第四阶段 - 一个完全整合的 SW，涉及银行、保险公司、其他金融公司和其他服务提供商，以涵盖一个国家内的整个供应链。第 5 阶段扩大了国家 SW，使之包括与其他国家 SW 的联系，允许无缝地跨境交换与贸易交易和执法事项有关的文件和数据。

博茨瓦纳是南部非洲关税同盟的成员，这个中等收入的小发展中国家正在进入第二阶段 SW 应用。博茨瓦纳统一税务局正在实施一个电子 SW 系统，处理所有进出口业务。该系统基于新加坡开发的 SW 系统。到 2019 年年中，该 SW 处于实施的早期阶段，据报道只有大约 30% 的贸易商使用。此外，许多国家边境机构尚未参加。博茨瓦纳已向 WTO 表示，它将需要技术援助来充分实施 SW 系统，并估计到 2027 年 12 月才能全面实施。

虽然南非海关同盟是世界上最古老的关税同盟，可追溯到 1910 年，但博茨瓦纳与其其他四个成员国 ---- 南非、纳米比亚、莱索托和斯威士兰（最近改名为埃斯瓦蒂尼）---- 之间缺乏互操作性，阻碍了成员之间的信息交流。纳米比亚、莱索托和埃斯瓦蒂尼使用海关数据自动化系统，南非和博茨瓦纳使用自己的系统。据报告，互操作性的技术问题已经解决，但立法、行政和隐私问题仍然是信息交流的障碍。像欧洲联盟那样，南部非洲关税同盟可能需要通过关税同盟海关立法来解决这些问题。

与博茨瓦纳不同的是，新加坡是一个专门从事国际物流的发达经济体，它有一个全面运作的第四阶段单一窗口，称为网络贸易

平台 (NTP), 于 2018 年 9 月启动。NTP 取代了之前的两个系统: 贸易网 (Trade Net), 新加坡海关和监管边境机构与贸易商接口的单一窗口, 以及贸易交换网 (Trade Xchange), 一个企业对企业的网络。新加坡目前正在探索将 NTP 与中国和荷兰等主要贸易伙伴的 SW 平台联系起来。新加坡也在研究使用区块链技术来提高安全性。新加坡是东南亚国家联盟 (东盟) 的成员, 东盟成员国正在努力通过国家 SW, 并最终建立一个区域 SW, 以促进所有东盟国家之间的信息交流。

## 边境机构国际合作

“海关合作理事会是世界海关组织行使其权力的国际法律文书。它的存在是为了促进各国政府在海关事务方面的合作, 而“合作”意味着交流和联网。海关当局之间全球联网的概念完全符合这一原则。”

——WCO, 全球海关网络



来自发展中国家的 300 多名与会者参加了联合国、世界海关组织、世贸组织和其他组织于 2017 年 1 月举办的第一届国家贸易便利化委员会国际论坛

近代以来, 各国海关机构之间的合作始于 1952 年的海关合作

理事会国际公约。最初，主要以欧洲为重点，但随着时间的推移，成员越来越多地包括大多数国家世界各地的海关。为了反映这一点，它的名称于 1994 年改为世界海关组织。今天，世界海关组织有 183 个国家海关管理局成员，约占世界贸易的 98%。

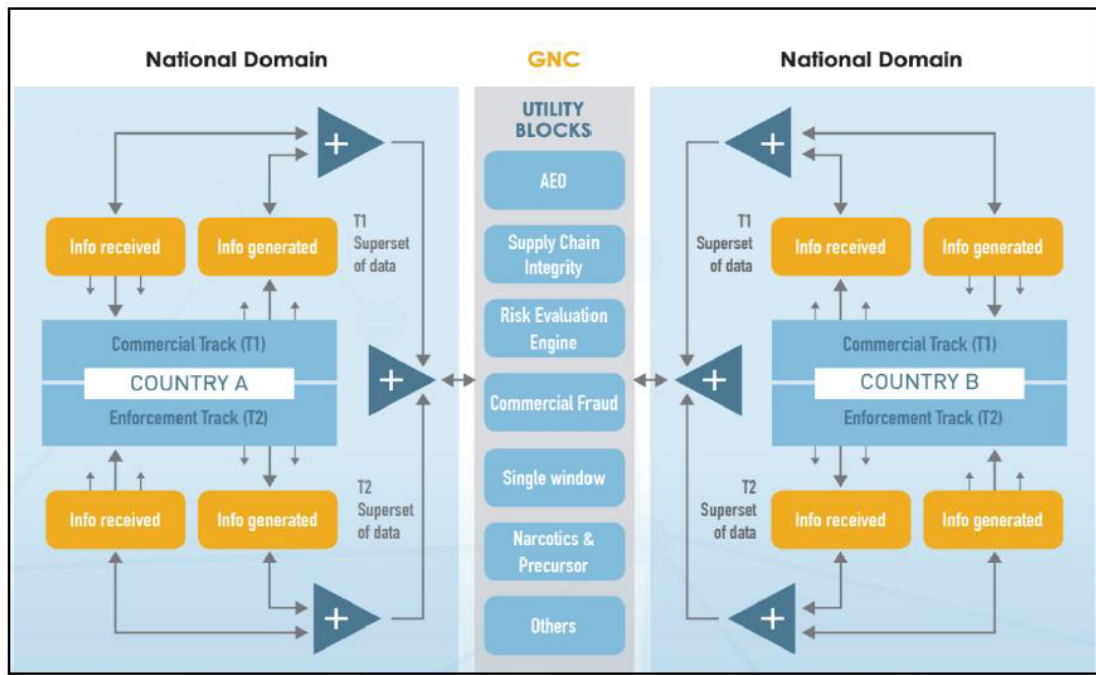
WCO 的工作包括制定和实施法律文书如关于货物名称和归类类的国际公约（例如 HS 制度）；关于程序和最佳做法标准化的国际公约和其他文书（例如，经修订的《京都公约》、《安全与便利标准框架》）；相互协助预防、调查和起诉海关犯罪（例如《内罗毕公约》、海关执法网）；能力建设方案；与 WTO 和其他国际组织在贸易便利化、海关估价、原产地规则和一系列其他问题开展合作。

### 贸易数据的交换

海关与其他边境机构之间的信息交流已经进行了多年，但这些交流大多没有系统。相反，在某些情况下，国家海关当局官员之间会私下交流一些海关欺诈或其他违反法律或其他海关问题。为了“使 WCO 成员之间安全和有效的信息交流合理化、协调和标准化”，WCO 制定了全球海关网络即 GNC 概念。在当今的数字经济中，各种各样的贸易数据以电子格式即时提供。复杂的国际供应链需要私营部门和政府等众多贸易伙伴之间进行大量数据交流。GNC 的目的是促进这些数据的重用。

GNC 将贸易数据大致分为两个通道。一个通道由商业数据组成，如贸易商身份和发票运输信息。第二个通道是执法信息，如走私、海关欺诈、隐瞒计划和其他高度敏感的交流，可以通过 WCO 的海关执法网络 (CEN) 系统处理。商业数据可以例行交换，而执法数据则是通常根据个别国家的请求交换的一小部分信息。GNC 鼓励各国根据相互协议相互提供数据。

图 2 GNC 和 SW 交换信息



更具体地说，GNC 要求海关当局之间根据主题或“应用程序块”系统地交换跨境信息。“应用程序块” (UB) 反映一项核心海关活动。因此，在货物过境、海关估价、经授权经济经营者相互承认、商业欺诈等领域存在单独的 UB。使用 UB 将允许海关行政当局促进信息交流。目的是让每个 UB 以同样的方式实施，并成为信息交流的标准化模板。然而，每项信息交换协议都可能具有独特的特点，这取决于交换伙伴的政策和法律要求。

改进风险评估是 GNC 的另一个主要预期效益。在 GNC 框架下，出口国的海关机构通过向进口/输入国的对应方发送贸易交易数据，启动与另一国的数据交换进程。进口国的海关可利用货物到达前的数据对交易进行风险评估，以确定是否应进行实物检查。

TFA、SAFE 框架和经修订的京都公约的信息交流规定以及双边相互承认协定、多边协议、《谅解备忘录》和其他协定都提示了 GNC 的概念。然而，目前，GNC 的大多数概念尚未在实践中实现。

### 海关联盟的信息共享

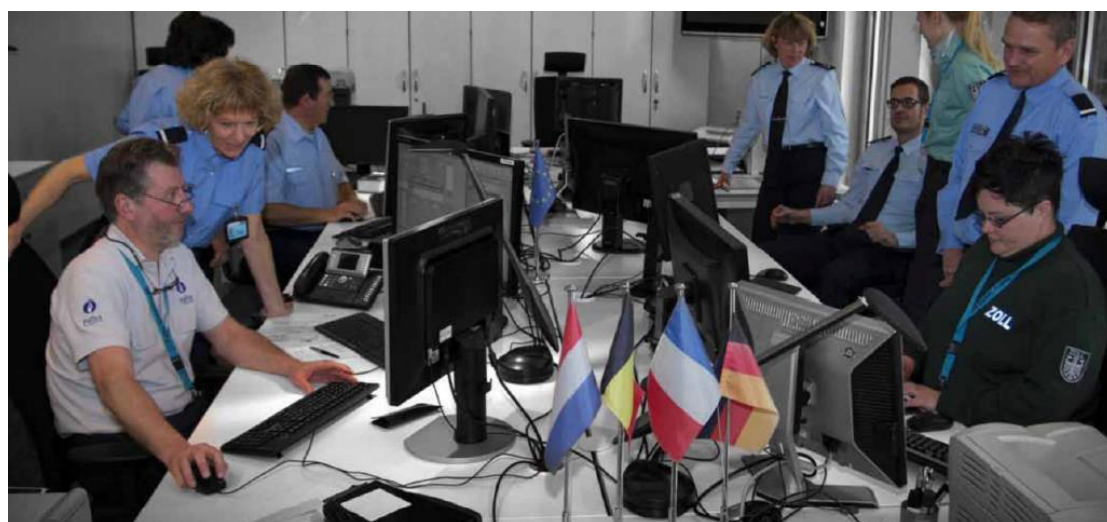
关税同盟是贸易信息跨境交换的特例。如前所述，南非海关联盟目前没有实现所有成员的信通技术系统之间的互操作性，以进

行海关信息的日常交流。相反，东加勒比国家组织（OECS）关税同盟在其成员的边境机构之间确实具有互操作性。下文图 3 详细说明了东加勒比国家组织成员共享的需要有效分享信息的跨境政策和程序。

图 3 OECS 跨境政策和程序



资料来源：WTO，“东加组织关税同盟的边界合作和货物自由流通”，在 WTO 区域讲习班上介绍：支持战略和有效执行，2019 年 1 月至 2 月



法国、卢森堡、比利时和德国建立了一个四方警察和海关合作中心，以协调其边境机构

欧洲联盟成员通过信通技术系统交换海关信息，该系统部分集中在欧洲联盟委员会，部分由各成员操作。电子信息交流有欧盟统一的格式和程序。每个欧盟成员国都有自己的国家信通技术系统，在贸易环境中处理海关数据。欧洲联盟委员会保持共同参考数据，协调应用程序，并汇编统计数据。因此，欧盟的经济运营商系统由国家业务分发的中央存储数据组成，成员国之间交换的贸易信息在国家一级处理。

一个完全集中的信息和通信技术系统对于一个海关联盟来说是可取的，因为它产生了规模经济，要求贸易商在该联盟内只使用一个系统。“为了使监管信息能够迅速、直接和安全地交换，需要一个安全的电子系统，使海关联盟能够在所有监管点上传播和交换数据。”然而，正如欧盟的经验所表明的那样，关税同盟在政治上可能难以发展和运作一个集中的信通技术系统。如果海关联盟的每个成员都有自己的信通技术系统，就会面临互操作性挑战。

---

### 隐私对商业贸易数据的重要性

向边境当局提供的商业信息与企业的贸易交易经常高度敏感。它的公开披露可以揭示供应商、客户、价格和所开展业务的总价值等。然后，竞争对手可以利用这些信息来损害提供这些信息的企业。另一方面，如果将商业信息作为汇总统计的一部分予以公布，但无法确定个体贸易商及其具体交易，则可保持隐私。

---

### 跨境单一窗口互操作性

单一窗口（SW）互操作性被定义为在不同国家的两个或多个SW系统之间以结构化格式交换指定的相关信息。一旦政府采用了一种将所有边境机构和利益攸关方（如上文讨论的新加坡模式）联系起来的完全一体化的SW，它就可以将其SW与其他政府的完全一体化的SW联系起来，提供了不仅共享海关信息，而且共享来自其他边境机构和利益攸关方的相关数据。因此，每个SW可以无缝地交

换数据，而不复制其外国 SW 合作伙伴的信通技术结构。

如前所述，与全球联网海关有关的数据可例行交换商业交易，如涉及刑事事项，可应要求提供。信息交流必须以是否有适当的国际协定或具体规定交流条件的协定为前提。此外，必须有一项谅解备忘，即交流的信息将得到适当利用。在进行信息交换时，单一窗口还必须根据国家法律确保适当的数据隐私保护，并秘密保存专有贸易数据。

自 2005 年以来，东盟一直在其成员中规划一个区域单一窗口 ASW。该单一窗口于 2018 年 1 月 1 日开始实际运行，目前已加入部分东盟国家的单一窗口一些功能。例如，印度尼西亚、马来西亚、新加坡、泰国和越南可以使用 ASW 处理优惠原产地证书。

区域 SW 的另一个例子是由东非共同体海关联盟经营的税务局数字数据交换。RADDEX 目前在其第二版 (RADDEX2.0) 上运行，在布隆迪、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达五国运行。这是一个中央系统，中央服务设在坦桑尼亚阿鲁沙的东非共同体秘书处，卫星服务器设在五个成员国。作为一种专门用于税收的“单一用途”单一窗口，RADDEX2.0 仅限于税务当局，目前不包括非税务边境机构。

## 其他类型的边境机构合作

除了数据和信息交流外，还有各种其他形式的跨境合作，以促进贸易，改善税收和执法，并使资源得到更有效的利用。这包括但不限于协调边境设施、国际过境系统以及相互承认粮食和农业安全认证。下文将讨论这类合作的例子：

### 协调边境设施

共同边境设施越来越受欢迎。有两种类型：来自不同国家的单独边境站可能位于国家边界附近，或者两个国家的边境站可以合并为一个边境站，并采用完全一体化的边界清关程序。并列或组合设施有许多优点：统一作业时间，简化手续，鼓励边境机构在人员和

货物甄别方面直接合作，实现规模经济。共同边界设施已从跨界的分站演变为两个边界国家管辖下的单一边境站。

---

### 案例研究：东非联合边界委员会

跨界贸易壁垒一直是东非的一个主要问题。两个主要过境走廊为该区域服务：从肯尼亚蒙巴萨港到布隆迪布琼布拉的“北部走廊”和从坦桑尼亚达累斯萨拉姆港到卢旺达基加利的“中央走廊”。在东非共同体，据报告多达 10 个边境机构在区域过境点开展监管，每个机构都进行自己的检查并评估自身费用。因此，运送货物的卡车跨越东非共同体成员国之间的边界可能需要几天时间。

为解决这一问题，美援署在 2009–2014 年期间支持在 8 个主要内陆过境点设立 16 个联合边界委员会，作为促进区域边界贸易的一系列举措之一。联合边界委员会由负责边境管理的地方政府机构和私营部门利益攸关方共同组成，致力于实施国际最佳做法。据报告，在肯尼亚和乌干达之间重要的马拉巴边境哨所，联合边界委员会使过境时间从四天缩短到两小时。据估计，仅在北部走廊沿线，就节省了 4420 万到 5830 万美元之间的卡车操作费用。联合边界委员会运作的 8 个过境点仅占东非共同体内部所有过境点的一小部分，不包括与非东非共同体国家的任何过境点。尽管如此，在这些关键过境点设立联合边界委员会是减少货物跨界运输时间和成本以及改善该区域过境走廊总体运作效率的一个重要步骤。

资料来源：Stephen Creskoff/Pragma, SSA 区域中心评价（美援署，2018 年）

---



肯尼亚总统和乌干达总统于2018年2月在肯尼亚-乌干达边界的布西亚启动一站式边境站



加拿大边境服务局的一名官员监测新斯科舍沿海的一艘商业船只

### 案例研究：加拿大边境服务局的跨境信息共享

加拿大边境服务局目前正在完成一个完全一体化的单一窗口，该窗口将能够定期与外国边境机构的单一窗口交换信息。边境事务局与外国边境机构开展多种形式的合作，包括海关信息共享、信息共享由双边司法协助条约、海关互助协定和谅解备忘录等授权。加拿大更多使用多边协议和 CMA 协议，因为谅解备忘录不是具有强

制执行的协议。

双边司法协助条约为加拿大在刑事事项上的合作和互助提供了法律基础，以改进对包括违法海关法行为在内的犯罪的调查、起诉和遏制。多边协议由加拿大司法部谈判、执行和管理。

海关互助协定提供了一个法律基础，以分享海关信息，以防止、调查和起诉海关犯罪，并向外国边境机构提供相互互助。边境服务局可提供以下方面的信息：新的执法技术；新出现的犯罪趋势、手段或方法；风险评估活动。边境服务局的海关互助协定是以 WCO 的《海关事项行政互助双边示范协定》为基础制定的。根据这一模式，双方保持灵活性，对不同的法律和监管制度进行解释，在存在差异的情况下促进合作。海关互助协定由边境服务局谈判和管理。边境事务局还可以谅解备忘录的形式参与海关信息共享安排。它们在目的和范围上与海关互助协定相似，但不具有法律约束力。

来源：加拿大政府，“加拿大海关合作案例研究”，加拿大提交 WTO 实施贸易便利化改革实际经验

---

### 案例研究：挪威、瑞典和芬兰之间的边境机构合作

“挪威分别于 1960 年和 1969 年与瑞典和芬兰当局签署了协定，建立了边境机构合作制度。挪威、瑞典和芬兰之间的边境合作基于简单的分工理念：允许每个国家的国家边境当局不仅代表本国，而且代表其邻国提供服务和行使法律权力。例如，当货物从挪威出口时，瑞典、芬兰或挪威海关办事处可以处理与从挪威出口和进口到上述国家有关的所有文件。货物进口到挪威也是如此。应当指出，挪威和瑞典（1630 公里）与挪威和芬兰（736 公里）之间的边界一般位于人口稀少的农村地区。

挪威 - 瑞典和挪威 - 芬兰边界沿线偏远地区的海关办事处的基础设施和分配情况表明，由于这些协定的存在，没有必要在边界

两侧设立海关办事处和部署海关官员。这是通过双边谈判决定一国管理哪一个边境哨所，以及费用的分配。

边界机构合作协定安排在瑞典边界 15 公里和芬兰边界 7 公里建立联合监管区。在这一监管区内，挪威和瑞典 / 芬兰的海关官员都可以进行必要的监管。1995 年所作的统计表明，如果协定不存在，挪威就必须建立十个新的海关办事处，并在至少增加 100 名海关官员。此外，计算结果表明，贸易商和当局的行政费用会高得多。”

资料来源：挪威政府，“边境机构合作案例研究”，挪威提交 WTO 实施贸易便利化改革实际经验专题讨论会，2011 年 11 月，日内瓦，<https://www.tfafacility.org/case-study-type/article-case-study>



挪威的海关官员在该国与瑞典和芬兰的边境巡逻

## 国际过境系统

国际过境发生在跨越国界时。过境通常涉及公路或铁路，但也可以通过海运和空运。国际过境需要边境机构进行合作。这些机构通常包括海关当局，但根据商品的性质，也可以包括其他边境机构，如食品和动物检查服务机构、卡车和其他运输安全检查员以及生态环境检查员。



卡车经过哈萨克斯坦和中国边境的努尔乔利检查站

国际过境系统有三个主要特点：

1) 原产国的海关必须保证车辆安全的施封（例如特别设计的封闭拖车、集装箱来安全地密封货物）；

2) 托运人必须提供财务担保，担保货物在过境国进行贸易时应缴纳的税款；和

3) 过境海关管理部门使用信息系统管理过境货物，核对进出关境的信息。一般来说，有一个统一的过境文件，每个国家都有多个副本，被称为“单证册”，以供过境国家海关验核过境信息。

传统上，国际运输中使用的集装箱密封是机械的。今天，符合 ISO17712 标准、具有篡改指示功能的封志被用于许多集装箱。使用射频识别 (RFID) 技术的电子封，无论是被动的还是主动的，都通过锁定拖车和集装箱，并通过无线传输关于未经授权试图打开、损坏或篡改封条的信息，提供装运审核跟踪，提供了更强的安全性。海运集装箱也通常使用电池或太阳能 GPS 系统进行跟踪。同样，过境单证册现在经常是电子的。



一艘集装箱船在德国汉堡停靠

《国际公路运输海关公约》（《TIR 公约》）是目前唯一普遍存在的海关国际过境系统。总之，该系统的流程如下：TIR 运营商购买 TIR 担保，并将其货物装载到批准的集装箱或卡车上。然后在货物出发地进行检查，施封，货物清关过境。通过 TIR 电子申报将信息发送给过境国和目的地国。当货物到达过境国边界时，过境国海关机构检查封志和文件，如果它们符合规定，则继续过境。集装箱到达目的地国，集装箱仍处于密封状态。《国际公路货运公约》目前有 76 个缔约方，业务涵盖欧洲、俄罗斯、中国和中东。TIR 系统的全面计算机化正在进行中。

---

### 案例研究：欧盟的过境制度

欧盟关税同盟实行三种形式的过境制度需要边境机构的国际合作

- (1)“联合过境”，包括欧盟、联合王国、安道尔和圣马力诺的 27 个成员国；
- (2) 与欧洲自由贸易联盟（欧贸联）的四个国家（瑞士、挪威、列支敦士登和冰岛）、塞尔维亚、北马其顿和土耳其的“共同过境”；
- (3) “TIR”过境制度，针对那些使用 TIR 单证册，但是不属于联合过境和共同过境的 国家。这些国家包括俄罗斯联邦、中国和中东国家。

欧盟的新计算机化过境系统 (NCTS) 必须用于联合过境和共同过境，而不论运输方式（公路、铁路、海上或空中），除非商业文件也作为过境申报。在欧盟内部，TIR 系统被部分集成到 NCTS 中。然而，TIR 仍然主要是一个基于纸张的系统，它使用 TIR 单证册进行公路道路运输；货物必须附有 TIR 单证册。

NCTS 为贸易商提供了许多好处，包括缩短了海关处理时间，在提交申报的时间和地点方面具有更大的灵活性，可以提前完成过境手续，通过取消纸面处理降低成本，统一过境手续，以及及早对货运适用风险管理标准以减少延误。

资料来源: WTO 贸易便利化委员会, “欧洲联盟海关过境制度”

## 食品安全认证

出口食品对许多发展中国家具有重要的经济意义。然而，作为进口清关过程的一部分，国际贸易的农产品和食品面临卫生和植物检疫检查和测验等进口程序。食品法典委员会是联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界卫生组织（世卫组织）为根据粮农组织 / 世卫组织联合粮食标准方案制定粮食标准而设立的机构。



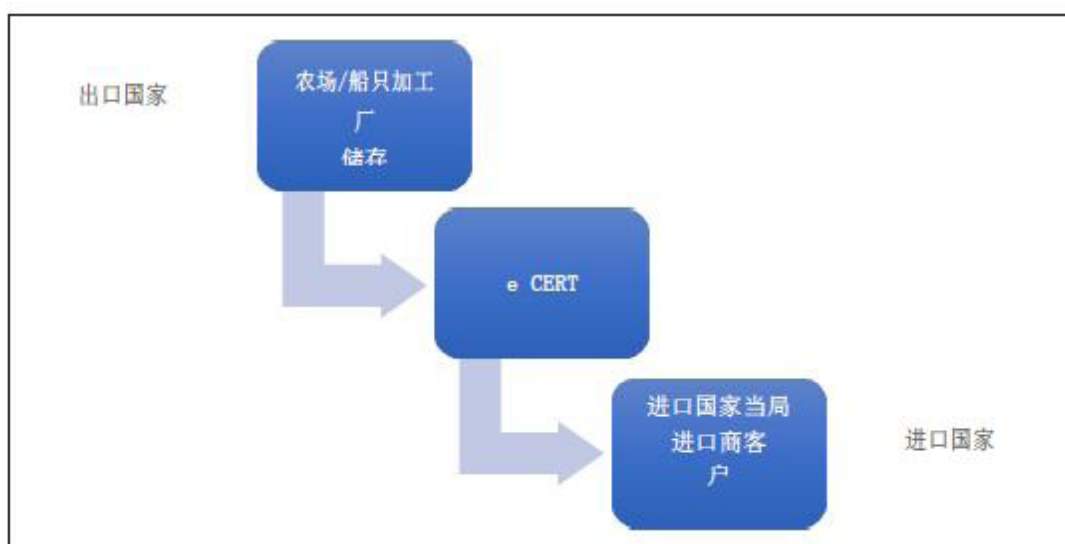
通过美援署的东非贸易和投资中心，超过 1795 家公司获得了出口能力建设援助，包括在食品安全方面

粮食出口国面临进口国提出的一系列要求。市场准入往往以符合食品法典委员会、《国际植物保护公约》和国际环境保护局提供的风险管理和国际标准为条件。适用的标准包括产品和工艺标准、生产者和生产设施、生产方法、储存和运输设施以及所需的认证。新鲜和加工食品通常需要食品安全认证。食品安全认证的相互承认是国际食品贸易的重要促进因素。

食品进口通常分为三类：（1）因缺乏适当证书或构成植物、动物或人类健康风险而不允许入境的产品；（2）除非符合适用的特殊要求，否则受到限制的产品，如消毒标准或特别许可证；（3）无任何要求或具有 SPS 证书的非禁止食品。

许多 SPS 证书已通过 eCRTT 转化为电子证书。卫生和植物检疫电子核证是一项 UN/CEFACT 标准，用于从出口国向进口国安全地以电子方式传送卫生和植物检疫认证数据。e CERT 消除了纸张处理，减少了伪造证书的可能性，提高了行政透明度。

图 5 电子证书从出口国向进口国传输



### 农业安全认证

从历史上看，出口国的植物保护组织以纸质植物检疫证书的形式向进口国当局颁发了谷物、切花、蔬菜、水果、种子和植物等农产品的健康和安​​全证书。2012 年，《国际植物保护公约》(IPPC) 批

准了一个称为 ePhyto 的国际电子认证系统，以取代纸质证书。该系统以一个中央多端口转发器为基础，使各方能够交流信息。用户可以与系统的任何成员交换信息，无论它们位于哪里，因为内容和系统是标准化的。发展中国家可以参与这一系统，而不必将财政资源用于建立与公约相结合的系统。

### 三、回报：改善国际合作的好处

改善国家边境机构之间的合作可以带来重大好处。主要影响可能是改善贸易便利化。研究还表明，边境机构的国际合作可能会增加贸易量，这反过来又会增加边境关税、税收和费用的征收。此外，合作可以帮助各国更好地执行国家法律，更有效地利用国家资源。

#### 促进贸易便利化

边境机构之间定期交流信息，加快了边境清关，促进了贸易便利化。

贸易便利化通常被定义为“进出口过程的简化、协调和现代化”或者更具体地说，是指国际贸易货物的时间和成本的减少。WTO 估计，全面执行《贸易便利化协定》的规定，每年可使货物出口值增加 1 万亿美元。世界银行的一项研究估计，在边境清关程序中节省的每一天可以将贸易额从 1% 增加到 7%。因此，通过更有效的边境程序来改善贸易便利化，可以对一个国家的经济产生重大的积极影响。

评估贸易便利化改善情况的关键是准确衡量贸易便利化绩效。一个经济体在贸易便利化方面的表现可以通过国际评估来衡量，包括世界银行的“跨境贸易”年度指标、世界银行的物流绩效指数两年期调查、经合组织的贸易便利化指标、世界经济论坛的贸易便利指数以及适用于边境机构的放行时间研究。大多数贸易便利化评估考虑的因素太多，无法确定改进的边境机构合作是否对贸易便利化产

生了重大的积极影响。然而，放行时间研究十分具体，足以剥离出改善国际合作对边境机构运作的影响。定期的放行时间研究可以追踪由于边境机构国际合作的改善而减少的边境机构处理时间和费用。

## 增加税收

边境机构之间强有力的跨境合作在许多方面增加税收。以下概述了其中三项重要的内容：

1) 商品估价 信息和通信技术系统可以使出口国的出口价值与进口国申报的进口价值相匹配，使进口商更难通过低估商品价值以避税。这可以使征收的关税和税收（如增值税）的数额产生显著差异。此外，海关当局可以交换关于进口商使用的估价方法的信息，允许进口国海关在实际交易价值无法获得时使用相同或类似商品的适当交易价值。当进口商在索赔中使用计算价值方法（WTO《海关估价协定》采用的另一种海关估价方法）时，进口国海关可在出口国海关协助下核实所称的生产要素。

2) 商品名称 商品名称的微小差异可能影响税则的应用，从而影响进口的适用关税和税率。一个特别令人关切的问题是，出口商试图通过改变商品名称来避免消费税，尤其对于那些规定消费税不可免除的货物。通过交换进出口数据，出口国和进口国可以核实商品的描述（适用的税则）。当出口国的边境机构向进口国提供有关出口商和出口商品的信息时，它们可以在帮助进口国发现避税方面发挥宝贵作用。

3) 风险 通过信息和通信技术系统可以交流与特定货物和/或出口商和进口商有关的风险信息。这一信息包括货物和(或)贸易商是否在出口国参与违反海关规定的活动。这对于有效的风险管理方案是不可或缺的，并有助于进口国海关查明有关商品数量和质量、索赔价值和可能走私非法物质的欺诈行为。不

利的风险要素通常会引起对进口货物更多次的实物检查,并对进口商进行后续稽查,以确保适当的税收和合规。



迪拜海关使用单一窗口系统,处理和分析从多个边境机构收集的数据,以促进贸易和降低风险

改进边境机构国际合作带来的税收增加,可以通过搜集因国际合作而增加税收的案例直接衡量,并通过使用进口和税收数据来比较历史税收趋势和改进边境机构合作后的税收情况来间接衡量。直接计算的一个例子是,出口国海关当局在被提出询问时提供的交易价值高于进口商申报的交易价值,导致海关重新估价的值增加,进口关税和税收增加。这些情况随着时间的推移而积累,可能导致总体改善。由于影响货物贸易的各种变量很多,间接衡量更为困难。间接衡量将涉及一种统计方法,这种方法将国际合作带来的税收增加单独计算,例如国家间单一窗口系统的电子连接,并对影响海关机构国家税收的所有其他变量进行调整。

## 加强执法

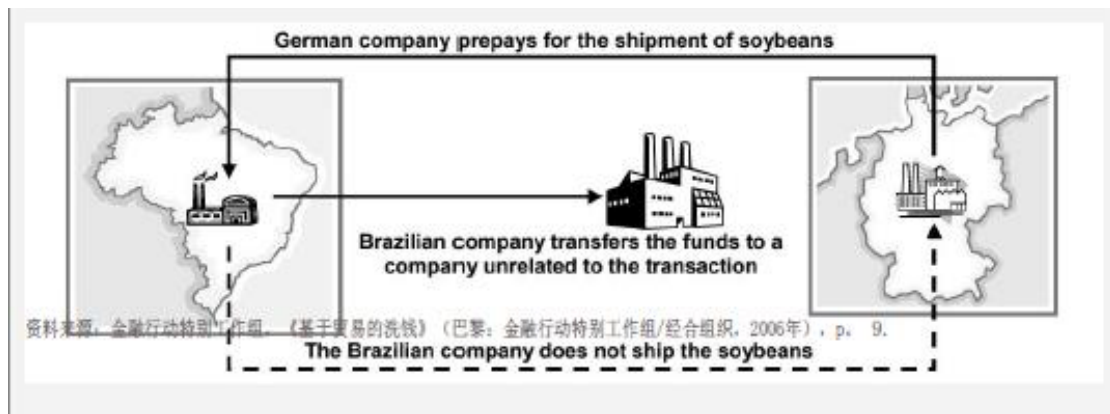
加强执法是边境机构合作的主要好处之一。通过定期分享贸易数据和在调查违反行为案件期间与外国边境机构密切合作,可以更好地发现犯罪行为。这增加了税收,减少了犯罪活动造成的其他经济损失。

## 节约资源

改善国际合作的另一个重要好处是合作利用边境机构的资源。先前讨论过的关于挪威、瑞典和芬兰之间合作的案例研究表明，如果不执行合作安排，挪威就必须建立 10 个新的海关办事处，并增加至少 100 名边境工作人员。结果还表明，贸易商和边境机构的行政费用会高得多。瑞典和芬兰也实现了类似的资源节约。

### 案例分析：大豆洗钱诈骗

一家巴西公司签订了向一家德国公司出口大豆的合同。德国公司预付巴西公司货款，巴西公司立即将这些资金转给与交易无关的第三方。德国公司购买的大豆从未发货。通过风险管理确定，大豆装运的规模和性质与巴西公司的正常业务不一致。如果没有边境机构的国际合作，解决这些案件就更加困难。



纳米比亚和安哥拉边境人员开展联合执法行动

## 四、关于边境机构合作的国际协定和文书

各种国际协定和其他文书均授权边境机构进行国际合作。从通常需要国家立法机构批准的国际条约到基本上可以单方面终止但不产生法律后果的国家边境机构之间的双边谅解备忘录，都是如此。然而，在所有情况下，授权或授权开展跨境合作的协定和文书必须符合数据隐私和国内法的其他适用要求。此外，在大多数法律制度中，国际协定不是自动执行的。这通常意味着，世贸组织协定以及双边和区域贸易协定必须通过国家立法加以执行，才能在签署国内执行。



WTO 总理事会主持 WTO 成员国会议，2019 年。

下表提供了授权边境机构间国际合作的主要国际协定和其他文书的概述。WTO 贸易便利化协定（TFA）的规定最重要，因为大多数国家要么是 WTO 成员（截至 2020 年

年中为 164 个)，要么是适用 WTO 协定的观察员（截至 2020 年年中为 24 个）。

然而，其他世贸组织协定以及其他多边协定，如《订正京都公约》、区域贸易协定和双边协定也很重要。如果不存在正式协定，可采用谅解备忘录（MOU）。

**表 1 授权边境机构间国际合作的国际协定概述**

合作类型	协定
海关机构合作（信息互通，数据互通，单一窗口互通）	1TFA 第 12 条；RKC 总附约 6.7 7.4 SAFE； RTA； CMAA； MLAT ； MOU
过境自由（禁止收费，但提供服务的实际费用除外，提前提交文件和数据，任命国家过境协调）	TFA 第 11 条； RTA ； TIR
共同边境程序和同意文件	1TFA 第 10 条；RKC 总附约 3.3–3.5 RTA； CMA ； MOU
单一窗口	TFA 第 10 条； RTA
边境机构合作（协调工作日和天数、协调程序和手续、共用设施建设和共享、联合监管以及建立一站式边境监管站）	TFA 第 8 条； RTA； MOU
经认证的经济经营者方案 AEO	TFA 第 7 条； SAFE；MRA
知识产权执法	与贸易有关的知识产权协定； MRA
合格判定相互承认	TBT 第 6 条 ；RTA； MRA
卫生和植物检疫措施的等效性	SPS 第 4 条 ；RTA
预清关协定	条约； MOU

## WTO TFA

贸易便利化最近已成为世界贸易体系和发展中国家经济发展的一个关键问题。经过近十年的谈判，WTO 成员在 2013 年巴厘部长级会议上就《贸易便利化协定》达成了协议。当三分之二的世贸组织成员批准该协议时，该协议于 2017 年 2 月 22 日生效。

TFA 除其他事项外，还包含有关于海关和其他边境机构之间国际合作的重要规定，并为执行其规定提供技术援助和能力建设。这些规定概述如下：

## 第 12 条：海关合作

第 12 条规定了海关机构之间的国际合作。第 12 条构成了现有跨境海关合作机制的基础，包括上一节讨论的各种数据交换系统，如全球海关联网和单一窗口系统互操作性。其条款仅限于海关机构，因此没有明确包括非海关边境机构之间的国际合作。

第 12 条第（2）款“信息交流”规定，WTO 成员应在另一成员要求核实进出口申报时，交换第 6.1(b) 和 6.1(c) 项所列信息，包括进出口报关单中的具体信息、支持进出口报关单的文件、商业发票和装箱单、原产地证书和提单。被请求成员必须说明请求成员所需的保护和保密程度。

第 12（4）条“请求”规定了关于信息请求的程序，包括所涉事项、提出请求成员寻求信息的目的、请求提供的具体信息以及请求成员国内法中关于保护机密信息和个人数据的规定。

第 12 条第（5）款“保护和机密性”规定了对共享信息的保护和机密性。所提供的所有信息和文件都应视为机密，必须至少得到与请求方国内法规定的同等程度的保护。

第 12（6）条“提供信息”授权以电子方式作出答复，并授权在 90 天内尽可能对请求作出答复。

第 12 条第 7 款“对请求的迟复或拒绝”规定了推迟答复或拒绝所收到请求的理由。其中包括但不限于提供违反被请求成员国内法的信息。

第 12（8）-（10）条对提供信息和其他合作规定了各种额外限制。

第 12（11）条“未经授权的使用或披露”规定了违反本条关于交换信息的使用或披露条件的情形下的补救办法。

第 12（12）条“双边和区域协定”明确指出，第 12 条的规定并不改变或影响双边、区域或诸边协定下的信息共享安排。

这意味着，如果双边或区域贸易协定、行政互助协定和谅解备忘录中的规定相互冲突，各国及其各自海关机构之间的具体信息共享协定优先于《贸易协定》第 12 条的规定。

### 第 11 条：过境自由

第 11 条具体规定了国际货物过境运输的基本原则，除其他外，包括禁止：（1）收取任何过境费，但与实际服务费用相称的费用除外；（2）任何不必要的延误或限制；（3）适用技术法规和合格评定程序。第 11 条的规定对于前一节所讨论的 TIR 过境和其他国际过境系统的有效运作是必要的。与国际边境机构合作最相关的规定包括：

- 第 11 条第（9）款规定在货物抵达前提前提交和处理过境单证和数据；

- 第 11（16）条，规定边境机构之间合作以加强过境自由；和

- 第 11 条第（17）款要求指定一个国家过境协调机构，处理其他成员提出的有关过境操作良好运行的所有咨询和建议。



一辆通过 TIR 过境系统监管的卡车抵达莫桑比克 - 马拉维边界

## 第 10 条：与进口、出口和过境有关的手续

第 10 条不直接涉及边境机构的国际合作，但其中两项规定对其具有重要意义。

第 10 条第 (4) 款“单一窗口”规定设立“单一窗口”，使贸易商能够通过单一接入口向所有主管机关或机构提交文件和数据，并通过同一平台收到答复。虽然第 10 (4) 条没有明确规定，但在实践中，单一窗口几乎总是以信通技术系统为基础。第 10 条第 (2) 款提及电子副本，第 10 条第 (7) 款提及电子存档和处理。正如上一节所讨论的，一个国家的单一窗口可以电子方式连接到其他国家的单一窗口，无论是在海关联盟还是在双边基础上，以便定期交换信息。

第 10 (7) 条“共同边境程序和统一单证要求”要求 WTO 成员国在全部领土内使用共同程序和单证。随着所有国家边境点“说同一种语言”，边境机构可以更容易地与外国对口部门进行协调和结盟。

## 第 8 条：边境机构合作

第 8 条规定 WTO 成员国要求其负责边境管制的机构相互合作并协调其促进贸易的活动。虽然第 12 条只适用于海关合作和信息交流，但第 8 条更广泛适用于海关和其他边境机构。

第 8 条第 (1) 款规定，WTO 每个成员都必须要求其国家边境机构相互合作和协调，以便利贸易。

第 8 条第 (2) 款规定了拥有共同边界的 WTO 成员在过境点合作和协调贸易程序。这可能包括协调工作日和天数、协调程序和手续、共用设施的建设和共享、联合监管以及建立一站式边境监管站。上一节介绍的挪威边境管制案例研究是各国分担所有边境检查职能进行边境机构合作的很好范例。

如前所述，WTO 秘书处编写的一份文件建议，WTO 成员应将《贸易协定》的某些条款视为扩大 WTO《卫生和植物检疫措施适用协定》（《卫生和植物检疫措施协定》）的“补充卫

生和植物检疫措施”条款)。就边境机构合作而言,《贸易法》第 8 条(边境机构合作)特别适用于国家卫生和植物检疫机构。

### 第 7 条: 货物的放行和结关

第 7(7) 条“经认证的经营者的贸易便利化措施”要求 WTO 成员制定授权经营人方案, 为经认证的经营者提供额外的贸易便利化措施。这些措施可以包括减少数据要求、降低实际检查率、加快放行时间、延迟支付应交关税和费用以及在经海关批准的另外地点办理货物结关。

第(7)(5) 条敦促成员“向其他成员提供通过谈判互认经认证的经营者计划的可能性”, 经营者无需在每个国家获得认证, 也减轻了经认证经营者计划的海关机构的行政负担。上一节中的有关加拿大案例研究就是经认证经营者计划相互承认的一个例子。



13 名东非海关官员参加世界海关组织主办的知识产权执法培训, 2019 年 5 月

### 其他 WTO 协议和文书

边境机构国际合作也得到世贸组织其他协定和政策声明的授权。包括海关在执行知识产权方面的合作, 以及相互承认动植物卫生检疫和技术性贸易壁垒认证。

## 知识产权 第 51 条和第 69 条：知识产权的强制执行

知识产权包括专利、版权、商标、服务标志、商业服装、工业设计、商业秘密和地理标志。国家政府可授予知识产权所有人在特定时期内使用其知识产权的专属权利。知识产权是国际贸易的一个重要组成部分，可能极其宝贵；因此，它们容易受到第三方的侵权或其他挪用。

虽然知识产权的执法主要是国家立法和执法问题，但由于一些国家不愿采取严格的执法措施，WTO 通过了《与贸易有关的知识产权协定》。《与贸易有关的知识产权协定》第 51 条允许权利持有人要求国家海关当局暂停放行涉嫌假冒商标或盗版版权的进口货物。《与贸易有关的知识产权协定》还规定各国政府及其知识产权执法机构和海关机构就侵犯知识产权问题开展国际合作。《与贸易有关的知识产权协定》第 69 条在相关部分规定：

“各成员同意相互合作，以消除侵犯知识产权的国际货物贸易。他们特别应促进海关当局之间在假冒商标货物和盗版版权货物贸易方面的信息交流和合作。”

本规定授权但不要求交换有关假冒商标商品和盗版版权商品的信息。



乌干达税务局的一名专家向其工作人员介绍了海关估价的“长臂原则”

## 第 6 条：相互承认合格评定

WTO《技术性贸易壁垒协定》（TBT）第 6 条规定，WTO 成员的标准机构应承认其他成员的合格评定。第 6 条第 3 款特别规定：

“鼓励各成员应其他成员请求，就达成相互承认合格评定程序结果的协议进行谈判，成员可要求此类协议满足一定标准，并在便利有关产品贸易的可能性方面使双方满意。”

相互承认合格评定评估有助于国际贸易，也有助于更有效地利用国家合格评定资源。

## SPS 协议，第 4 条：等效

《卫生和植物检疫措施协定》第 4 条规定：

“如出口成员客观的向进口成员证明其卫生与植物卫生措施达到进口成员适当的卫生与植物卫生保护水平，则各成员应将其他成员的措施作为等效措施予以接受，即使这些措施不同于进口成员自己的措施，应请求应给与进口成员进行检查、检验及其他相关程序的合理机会。为此目的，各成员应磋商，以便就承认卫生与植物卫生措施的等效性问题达成双边和多边协定。”

前一节提到的美国食品安全和检验服务以及其他进口国方案正是基于这一“等效”原则。等效原则和协定有利于食品的国际贸易，有利于出口这些产品的发展中国的经济。

---

### 案例研究：美国的“等效”程序

“等效性”是确定一国的食品安全检查制度的保护程序是否提供与进口国同样水平护的过程。应要求，美国食品安全和检查服务机构 (FSIS) 评估出口国的食品安全检查系统，以确定是否符合标准。这包括文件审查和现场审计。出口国不需要制定和执行与进口国相同的程序；它必须证明其程序提供了同等程度的保护，即符合世贸

组织的卫生和植物检疫协定标准。网站 [www.fsis.usda.gov](http://www.fsis.usda.gov)，列出了有资格向美国出口食品的国家 and 外国机构

---

## WCO 协议和文书

WCO 制定了多边协定和双边示范协定，授权海关当局之间开展各种类型的国际合作。这些协定一般可分为关于例行交换情报和其他类型的日常海关合作的协定以及关于调查海关违法行为的协定。本节概述了这些文书。

WCO 多边协定的法律地位不同于 WTO，违反 WTO 制定的协定可能导致争端解决程序，并在裁定违反情况下产生可执行的后果。多边协定只适用于海关当局的业务，如果签署方不遵守其规定，通常不会产生法律后果。另一方面，WCO 的双边示范协定一般根据国家间双边协定有关的正常法律原则来执行。两个海关当局之间的简单谅解备忘录通常可以在任何时候被任何一方取消，而不产生法律后果。

### 经修订的京都公约

WCO 经修订的京都公约于 2006 年生效，目前有 121 个缔约国。其中载有若干规定，要求海关机构之间开展跨境合作。

RKC 总附件标准条款 3.3 规定：

“如在共同边界通道开设海关办公机构，有关海关当局应相互协调这些办公机构的时间和权限。”

过渡性标准条款 3.4 进一步规定：

“有关海关当局在共同边界通道上应尽可能实施联合监管。”

过渡标准条款 3.5 进一步规定：

“各有关海关当局若计划在共同边界通道上开设新海关办公机构或改变现有海关办公机构时，应尽可能与对方海关合作建立并置的办公机构，以便于联合监管。”

这些规定类似于TFA第8条的规定,总附件标准条款6.7规定:

“海关应寻求与其他海关当局合作并签署行政互助协定,以加强海关监管。”

海关互助协定主要是为了分享有关海关犯罪的信息和提供相关援助。这些协定可包括双边协定和区域协定。

最后,总附件的标准条款7.4规定:

“新的或修订的国家立法应规定:海关的权利:酌情通过电子技术与其他海关当局和所有其他经法律批准的当事方交流此类信息。”

这项规定特别授权海关机构之间进行电子数据国际交换,并将这些做法纳入国家立法。



世界海关组织秘书长祝贺刚果加入经修订的《京都公约》, 2017年12月

### 其他WCO协议和文书

除了RKC之外,世界海关组织还制定了其他文书,支持海关机构之间的国际合作。

WCO《全球贸易安全与便利标准框架》SAFE的发布主要是为了遏制国际恐怖主义。目前,171个国家已表示打算应用SAFE框架标准。SAFE框架第一支柱规定了海关与海

关之间的合作。除其他外，还包括交流有关高风险货物的信息、利用世界海关组织数据模型确保信息和通信技术系统的互操作性、互承认经授权的经济经营者方案以及提供预先电子信息进行风险评估。SAFE 支柱 3 的重点是协调边境管理，目的是确保政府对供应链安全挑战的高效和有效反应，并最终以便利贸易的方式实现货物安全运输。



世界海关组织的安全与便利工作组举行会议，最后确定 2018 年版的安全与便利标准框架，2018 年 2 月

最近缔结的跨境电子商务标准框架在第 12 条标准条款中规定：

“海关当局应将海关合作和伙伴关系扩大到跨境电子商务领域，以确保合规和便利。”

关于调查和起诉违反海关法行为，世界海关组织《内罗毕公约》第 2 条规定，海关当局在调查违法行为时应相互协助。具体类型的援助在公约附件中作了具体规定，缔约方可以选择接受或不接受具体附件。目前该公约有 52 个缔约方，但包括中国、德国、日本和美国在内的一些主要贸易国家不是缔约方。

## 其他国际协定

其他各种多边和双边国际协定授权国家边境机构之间进行跨境信息交流和其他形式的合作。其中，区域贸易协定最重要，但即使是简单的谅解备忘录也发挥着重要作用。

### 区域贸易协定

目前有数百项区域贸易协定生效。根据 WTO 的一项研究，69.6% 的区域贸易协定涉及海关信息交流有关的措施，59.4% 涉及海关和其他贸易便利化事项合作有关的措施。这方面的例子包括欧洲联盟与东非共同体之间的经济伙伴关系协定、中美洲贸易便利化战略以及美国与加拿大和墨西哥 (USMCA) 与美国和韩国之间的区域贸易协定 (KORUS) 等。在发展中国家中，东盟特别积极发展边境机构信息交流和其他类型的合作，主要是通过发展东盟单一窗口。

### 海关互助协议 CMAAs

WCO 制定了一项关于海关事项行政互助的示范条约，即《海关事项双边行政互助示范条约》，各国海关机构可利用该条约交流信息，并以其他方式合作调查和起诉海关犯罪。海关机构经常在双边和区域基础上利用 CMAA 来改进执法工作。值得注意的是，一些国家可以利用 CMAA 来确保信息交流方面的安全和隐私保护程度高于临时交流。一个典型的 CMAA 条款的例子是美国和印度之间的协议。在上一节中讨论的加拿大案例研究也是一个例子，说明如何使用 CMAA 来分享有关海关犯罪的信息和以其他方式进行合作。

### 法律互助条约

司法协助条约是两个或两个以上国家之间就收集和交换有关执行刑法和有关事项的信息达成的协议。《反洗钱法》不仅包括与边境机构有关的调查，而且包括一国的所有刑事执行事项，每一方通常指定一个当局，通常是一个国家

的司法部，作为其联络点。许多国家广泛使用多边贸易协定，美国目前有 70 个多边贸易协定。然而，有些《反洗钱条约》排除了某些主题，如税务欺诈援助，如果没有相应的引渡条约，《反洗钱条约》可能无法引渡被控犯罪的人。

### 相互承认安排 MRA

相互承认安排 (MRA) 是两个或两个以上国家之间的一项国际协定，承认其他签署国的监管决定。多边监管机构可以节省大量时间和监管资源，加速贸易进程。就边境机构而言，实例包括承认国家标准机构的合格评估，以及承认卫生和植物检疫检查机构的检查和实验室结果。例如，美国和欧盟食品药品监督管理局的 MRA 允许每一方的药品安全检查员依靠另一方的检查。

在海关事务中，MRA 涉及 AEO 项目的相互承认。相互承认意味着所涉海关机构接受彼此关于 AEO 认证，并同意对伙伴国进行类似的边境程序简化。换句话说，当两个海关机构共同承认彼此的安全标准和审计时，监管任务就会简化。

加入 AEO MRA 的国家根据其具体需要和要求适用不同的标准。一些经济体主要关注贸易量。其他国家，如加拿大，采用的分析不仅考虑到贸易额，而且考虑到其他因素，如：

- (1) 伙伴的 AEO 方案在成熟度、规模和成员范围方面的状况；
- (2) 所涉风险 (恐怖主义、麻醉品、侵犯知识产权等)；
- (3) 国家优先事项；
- (4) 与伙伴的现有双边协定。

谅解备忘录 (MOU) 是两个或多个当事方就共同行动方针达成的协议。它用于当事人不希望缔结一项法律上可强制执行的协议的情况。政府机构可以使用备忘录来确定与其他政府机构或私人当事方的关系。海关和其他边境机构使用谅解备忘录，在不希望达成具有法律约束力的协议或必须迅速达成协议时，确定信息交流或其他形式合作的程序。

## 入境审查协议

一些国家，如美国，签订了入境审查协议，以评估从外国来的乘客和货物，以加快旅客清关和便利贸易。

这些协议可以采取正式条约或谅解备忘录的形式。正式条约的一个例子是美国和加拿大之间的入境审查协议。美国目前还与阿鲁巴、巴哈马、百慕大、爱尔兰和阿拉伯联合酋长国签订了入境审查协议。

下表列出了亚太经合组织国家海关当局签订的双边海关互助协议和区域贸易协定、AEO 多边协定、谅解备忘录和议定书 / 区域协定的数量。

表 2 亚太经合组织关于亚太经合组织经济体之间海关合作的协定

国家	双边 CMA/ 区域贸易协定	AEO MRA	谅解备忘录	议定书 / 区域协定
澳大利亚	1	7	14	
文莱达鲁萨兰国	1			7
加拿大	5	6		
智利	7		1	1
中国	15	6		
中国香港	12	7		
印度尼西亚	3		3	2
日本	13	7	4	
韩国	15	13		
马来西亚		3		
墨西哥	8	3		1
新西兰	11	5		
巴布亚新几内亚			2	
秘鲁	6	1	6	1
菲律宾	6		6	
俄罗斯联邦	9			
新加坡	1	10		
中国台北	5	4		
泰国		3	7	
美国	16	8		
越南	8			

## 非正式做法

除了正式协定外，边境机构之间的跨境合作定期在非

正式基础上进行，无论是在双边会议上还是在参加区域或国际组织的过程中。海关联络官定期被派往一个国家在主要外国的大使馆与有关地方政府官员联络；其他边境机构也可能是这样。世界海关组织和区域组织，如亚太经合组织海关分委员会和美洲和加勒比海关局长区域会议，也是双边合作的场所。正如下一节所讨论的，建议贸易伙伴的边境机构之间举行非正式会议，以作为开始规划更正式的国际合作方法的最佳方式。



来自 15 个亚太经合组织经济体的代表召开亚太经合组织海关程序小组委员会第二次会议，2018 年 8 月

## 五、对边境机构的建议

本节概述了开展边境机构国际合作的三种主要方法，然后总结出了一项“最佳做法”计划，该计划可根据每个国家的具体边境机构要求加以调整。此外还要特别考虑到发展中经济体的需要。

### 目前的方法

边境机构国际合作有三种演变方式：双边“临时”协议办法、协调边境管理辦法和区域贸易协定办法。

从历史上看，临时协议方法先于其他两种方法，可能仍然是最广泛使用的方法。协调边境管理和区域贸易协定方法反映并基于国际合作和信通技术工具的最新发展。

#### “临时”的双边协议法

根据双边“临时”协议办法，每个单独的边境机构评估与具有相同任务的外国对应机构进行跨境合作的好处，并在非正式基础上单方面与外国对应机构进行合作。随着这种关系的发展，相关法律文书如海关互助协议和谅解备忘录，可用于正式确定这种关系。历史上，大多数边境机构的合作都采用了这种做法。

这种方法下，通信通常通过电子邮件、电话或个人会议在双边基础上进行，并且经常依赖于个人关系。合作是双边的，也可以在世界海关组织等国际组织的范围内进行。其他国家边境机构通常不参与，也不经常被告知共享的信息，尽管在刑事执法事项中，一个国家的司法部往往起带

头作用，并可能利用谈判达成的《反洗钱条约》和引渡条约。

这种方法的缺点包括：

1) 边境机构合作政策不得作为国家政府总体政策的一部分加以制定和维持；

2) 没有系统地与可能需要获得执法信息的其他边境机构共享信息；

3) 由于合作的非正式性质，法律要求的国家隐私政策可能无法得到一贯执行；

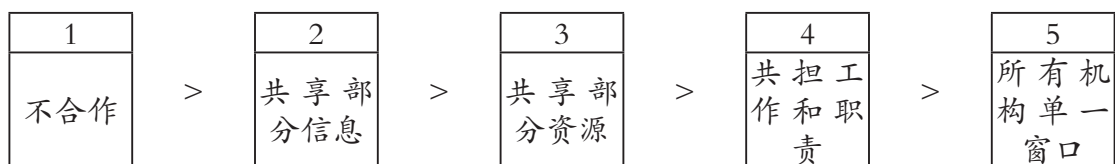
4) 私营部门利益攸关方可能被排除在规划和执行进程之外，他们的需要和关切可能得不到考虑；

5) 互操作性问题可能妨碍国家信通技术系统有效地共享信息。

### 协调边境管理方法

根据协调边境管理办法，加强边境机构国际合作是国家方案的一个组成部分，最终形成一个包括国家边境机构和其他国家公共和私营部门利益攸关方的强有力的单一窗口。

协调边境管理是指国家和国际边境机构采取协调一致的做法，以提高贸易管理、税收和执法的效率。国家边境机构的协调一般沿五个阶段发展，从边境机构不合作和共享信息的情况，到某种协作和共享信息的阶段，到通过电子单一窗口连接的完全一体化的国家边境机构。下图描述了这种演变：



在一些发达经济体，协调一致的边境管理办法将一些或所有边境机构合并为一个机构；例如，将加拿大海关、公民身份和移民署以及加拿大食品检查署合并为加拿大边

境服务局。几年来，加拿大开发了一个单一窗口，将包括加拿大边境管理局、加拿大核安全委员会、渔业和海洋部、加拿大环境部、加拿大交通部和加拿大公共卫生部在内的大约 40 个边境机构纳入一个协调一致的国家边境机构，同时在一个信通技术平台上处理所有应用程序和信息。

在协调边境管理中，跨境数据交换需要在国家和国际两级实现互操作性。实现技术互操作性需要三个组成部分：通用术语、最小数据集和统一标准。在实现数据处理系统之前，应就这些要素达成协议。

国际公认的术语标准包括 WCO 和联合国制定的标准 (UNTDDED、UN/EDIFACTUN/CEFACT)，联合国电子商务中心制定了最低数据集标准。消息传递标准包括 XML、EDIFACT 和 IBM MQ 等。

### RTA 方法

区域贸易协定办法，区域贸易协定即双边和区域自由贸易协定和关税同盟协定为国家边境机构之间强有力的国际合作提供了体制动力。这可以被看作是一种“自下而上”与“自上而下”方法的结合，因为国家边境机构适用协调一致的边境管理原则并开发国家单一窗口，而区域贸易协定推动了跨境合作。

这一方法的一个例子是东盟单一窗口。作为其区域一体化计划的一部分，东盟正在根据其成员国的单一窗口制定一个全区域单一窗口。其目的是促进东盟内部的经济一体化，规定东盟成员国之间以电子方式交换边界贸易信息。

东盟成员国之间现有资源的巨大差异对成功完成东盟单一窗口提出了挑战。然而，据报告，到 2019 年底，区域单一窗口已开始面对所有成员开放，并正在交换为东盟原产货物给予优惠关税待遇的电子原产地证书。未来，区域单一窗口计划交换包括东盟海关申报文件、电子植物检疫



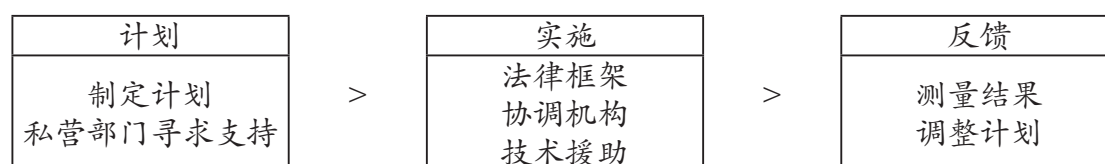
区域贸易协定下的国际合作方法的第二个例子是太平洋联盟正在开发的系统，这是一项包括智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁的区域一体化倡议，于 2016 年生效。所有四个成员以前都在各自的国家单一窗口上取得了重大进展，从而得以发展多国的区域单一窗口。太平洋联盟单一窗口旨在成为各方之间交换与贸易有关的信息和文件的唯一方法。最初，单一窗口交换了 SPS 证书和原产地证书。

第三个 RTA 示例，也是上文介绍过的 RTA 方法，是东非共同体 EAC 的税务局数字数据交换系统 (RADDEX2.0)。RADDEX2.0 目前仅限于 EAC 税务部门的信息交流，因此不是一个全面的单一窗口系统。

由于区域贸易协定框架内的区域单一窗口仍处于起步阶段，仅限于特定区域贸易协定的成员，所以大多数系统的信息交流与合作仍然采用临时和协调的管理办法。

### 边境机构合作的简要计划

以下步骤概述了实施边境机构合作合作的简化计划。这些步骤假定有关国家已经设立了强有力的边境机构协调委员会和国家单一窗口。如果不是这样，第一个顺序是制定国家协调边境管理方案和设立国家单一窗口，同时安排优先事项的国际合作。这些过程如下图所示：



### 第一步：评估改进边境机构国际合作的收益，并制定国家方案

首先，每个单独的边境机构应评估其改进边境机构国际合作的需要以及由此产生的利益和成本。海关，通常是

主要的边境机构，也应该是参与这一评估过程的主要政府利益攸关方。然而，负责食品和药物安全、移民、边境警察、运输、产品标准和消费者保护、动物和渔业检查以及环境保护的边境机构也应评估它们改进合作的需要。然后，应将由此产生的评估结合起来，制定一项总体国家计划，以确保适当的协调和避免重复。这可能不容易实现，需要政府最高层进行宣传（见下文步骤3）。

评估应设法量化改进合作的好处和成本。具体的好处可能包括增加税收、改善贸易便利化、改进执法、更有效地利用国家资源以及更好地保护一个国家的健康和安全。费用可包括执行合作计划所需的资源。

### **第二步：规定私营部门参与规划和执行**

虽然最初的政策规划通常仅限于海关和其他边境机构，但如果没有包括出口商和进口商、运输和物流公司、货运代理、经纪人和其他服务提供商，以及为贸易商服务的金融和保险公司等在内的有关私营部门利益攸关方的充分参与，无法完成对国际边境机构合作的评估。私营部门利益攸关方的参与可以实现效益，包括改善贸易便利化和提高公共安全，并确定通过适当协商和规划可以避免例如信通技术系统不兼容或在不方便的地点设置联合边境检查设施等带来的成本。

与私营部门利益攸关方（有时称为“贸易界”）的协商应主要通过国家贸易便利化委员会进行，《贸易便利化协定》第23(2)条要求WTO每一成员设立的一个公私部门机构：

“每一成员应建立和 / 或设立一个国家贸易便利化委员会，或指定一个现有机制，以促进国内协调和本协定条款的实施。”

不过，还可酌情利用其他协商机制，包括通过网站和媒体传播信息、国家立法机构的听证会以及由边境机构举

行的公告和活动。



阿尔巴尼亚国家贸易便利化委员会将公共和私营部门利益攸关方聚集在一起，推动改革和解决贸易争端

经修订的京都公约的总附约标准条款 1.3 也要求：

“海关应建立和保持与贸易界的正式协商关系以增进合作，便利贸易界参与制定符合国内规定和国际协议的最有效的工作方法。”

这一规定被解释为需要从海关总署到小型边境站的各层级海关管理机构与贸易界进行定期协商。经验证明，强有力的协商方案使贸易伙伴更有效地执行边境机构的任务，并普遍提高行政效率。

### **第三步：寻找促进国际合作的主导方**

有经验的立法者知道，为了颁布新的立法，重要的是要有一个强有力的赞助者，然后建立一个联盟。

这一原则也适用于调动政府和私营部门利益攸关方，以支持改善边境机构的国际合作。通常情况下，海关将在这一进程中发挥主导作用，但由于涉及税收事项和贸易便利化利益，财政部、甚至总统或总理的赞助可能更合适和有效。

外交部也可能是国际合作的坚定支持者。国家之间的双边关系通常涉及共同利益和相互冲突的利益。在税收、贸易便利化、执法和资源共享方面的国际合作涉及到众多共同利益，即使在其他领域存在冲突。在一个领域的合作可以改善其他领域的信任和更具建设性的关系。最后，司法部可能是调查和起诉刑事犯罪方面国际合作的有力支持者。

#### 第四步：为国际合作提供法律框架

所有合作国家都必须为边境机构国际合作设定适当的法律基础。否则，利益攸关方可能不同意拟议的合作。如果目前没有适当的法律依据，利益攸关方可能需要颁布新的立法或颁布新的条例。

表 3 列出了在评价国家边境机构运作的法律框架时应考虑的问题：

1. TFA 框架内关于国际合作的规定
2. 商业信息的隐私和保护
3. 知识产权保护
4. 滥用数据的责任问题
5. 数据的所有权
6. 争端的解决
7. 数据保留、档案和审计跟踪
8. 识别，认证和授权程序
9. 保护敏感的执法和国家安全信息

商业贸易数据如果以无法确定识别某个特定的个体贸易商，就可以公布。一般必须有至少三个商品贸易商，以防止披露个别贸易商的市场份额。敏感的国家安全和执法信息绝不应公开。

#### 第五步：制定和实施协调结构

边境机构国际合作方案的第一步是建立一个包括所有相关利益攸关方在内的协调结构。WCO 在其《协调边境管理纲要》中提出了跨境机构协调的模式，如下图所示。这

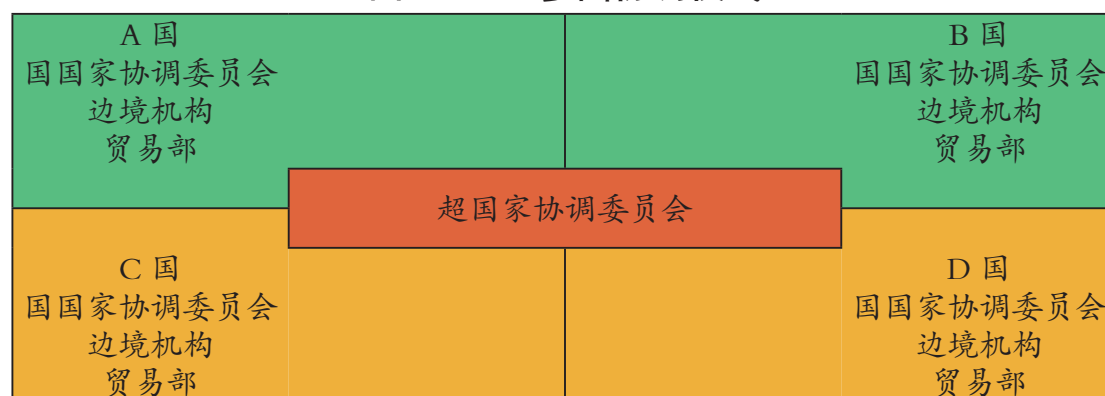
种模式假设一个RTA有多个成员或多个相邻国家愿意合作。然而，在许多情况下，超国家协调委员会将是双边的，反映双边区域贸易协定或只与一个相邻或不相邻的贸易伙伴的安排。

对于区域贸易协定的成员来说，建立超国家协调委员会将相对容易。该委员会可由处理海关、卫生和植物检疫、技术性贸易壁垒和其他边境事项的现有区域贸易协定委员会设立或协调。对于不是同一区域贸易协定成员的国家，可能必须通过使用谅解备忘录或其他国际法律文书设立超国家协调委员会。

理想的情况是，每个国家的国家指导委员会都是国家贸易便利化委员会 (NTFC)。然而，如果 NTFC 由于某种原因不能运作，一个适当的协调机构 --- 也许是国家海关管理局 -- 将不得不承担协调作用。然后超国家委员会应制定总体执行计划，每个国家指导委员会应同时制定各自的国家计划。

协调机制到位后，可与各方进行适当的协作和协商，制定实施计划。国家的互操作性等问题必须处理信息和通信技术系统、国家法律框架的兼容性、适当的国际合作协定以及为执行计划而编制财政资源预算等问题。经验表明，参与国强有力的公私伙伴关系将加强执行进程。

图 9 WCO 多国协调模式



资料来源: WCO, 协调边境管理纲要 (WCO, 2015 年) 第 15 页

## 第六步：如有需要，请求技术援助以实施

一国请求技术援助的最迅速和最有效的方法是通过该国与双边或多边援助提供者的现有双边关系。美国国际开发署（美援署）（本指南的提案国）、英国国际发展部（国际发展部）、德国 GIZ、欧洲联盟委员会国际合作与发展总局（欧洲援助署）、日本国际协力事业团等国家援助机构定期向发展中国家边境机构提供技术援助和项目资金。积极参与贸易便利化和边境改革的多边捐助方包括亚太贸易研究和培训网络、全球运输和贸易便利化伙伴关系、经合组织、贸发会议、欧洲经委会、WCO 和世界银行。重要的公私执行组织包括全球贸易便利化联盟和东非联盟。

此外，WTO 还设立了一个由多边和国家捐助者支助的 WTO 贸易便利化协定基金会 TFAF，以帮助发展中国家成员执行贸易便利化协定，当然包括上文第四节所述关于国际边境机构合作的规定。



2018 年最不发达国家包容性贸易全球论坛进行的 WTO 贸易便利化协定基金会小组讨论

### TFAF 提供：

帮助评估发展中国家的具体需要并确定满足这些需要的捐助者；维护一个信息共享平台，以协调与技术援助有

关的需求和供应；帮助成员获得捐助者的援助；以及在国家未能获得所需帮助的特殊情况下直接供资。

在发展中国家从捐助者获得技术援助的成功率有限的情况下，WTO 可以为寻求援助的国家和捐助者之间“匹配”资源。TFAF 还提供捐款，用于制定方案以促进捐助者的参与。

### **第七步：测量结果并相应调整国家方案**

正如最近的 COVID-19 流行病所表明的那样，如果没有经验数据来衡量问题的程度和旨在纠正问题的公共政策的结果，很难成功地完成公共管理方案，即使不是不可能的。这一原则同样适用于评估边境机构国际合作的结果。公共资源应该应用于那些可量化效益超过成本的边境机构合作方案。

要衡量的实际利益分为四类：

1) 加强贸易便利化 国际边境机构的合作可以减少国际贸易货物的时间和成本。2001 年由美国国际开发署赞助的一项研究，连同世界银行的几项研究，估计边境机构程序每节省 1 天可以使贸易量从 1% 增加到 7%。虽然世界银行有关贸易便利化的调查，如营商环境报告中的“跨境贸易”年度指标和、物流绩效指数等可能过于笼统，无法量化单个跨境合作项目带来的贸易便利化改进，但 WCO 的放行时间研究非常具体，足以衡量协调边境口岸时间、联合边境设施以及采用可互操作的信通技术系统促进跨境通信所带来的边境贸易便利化改善。因此，应设计和利用放行时间研究来衡量贸易便利化改善情况。统计相关性和经济建模也可以用来间接地将国际合作与贸易和国内生产总值的改善联系起来。

2) 增加税收 各国可以通过改善国际边境机构的合作，增加关税和税收收入。可以直接和间接地衡量这种税收增

加。直接衡量将需要系统地收集和汇总在所有情况下国际合作带来的额外收入的数额。间接测量可能涉及一项统计分析，将国际合作带来的改善区分开来。第三节更详细地讨论了这些方法。

3) 加强执法 高效执法是改善边境机构之间合作的主要好处之一。通过定期分享贸易数据和外国边境机构在调查期间密切合作，可以更好地发现和起诉犯罪计划。这增加了税收，减少了犯罪活动造成的其他经济损失。边境机构国际合作所带来的执法效能提升最初可以通过追诉成功的数量和追缴的相关收入和处罚来衡量。但是，从长远来看，改进执法工作应能遏制违法行为。

4) 资源共享 第三节讨论的挪威、瑞典和芬兰之间边境机构合作的案例研究表明，如果没有合作安排，挪威将不得不建立 10 个新的海关办事处，并将其边境工作人员增加至少 100 人。计算结果还表明，贸易商和边境机构的行政费用会高得多。可以通过以下方面来衡量边境资源利用效率提高的程度：边境人员的减少、边境站的数量以及通过协调边境时间、联合边境站、预先清关协议、现代检查技术和相关做法而产生的设备数量（如 X 光扫描仪）。

## 六、结论

本指南反映了截至 2020 年年中的国际合作做法。但边界机构之间的国际合作反映了并非一成不变的基本现实。经济和政治发展的新情况，如 COVID-19 大流行病、随之而来的国际贸易中断和区域贸易协定的继续执行，以及技术发展，如更多地利用 3D 打印、区块链和人工智能，势必会更加凸显今后国际边境机构合作的必要性。因此，本指南只应被视为一个起点，并应参照 WTO、WCO、东盟和亚太经合组织等国际组织正在开展的工作以及 WTO 定期更新的《贸易便利化协定》案例研究。



香港海关人员使用 X 光机扫描可疑包裹

长期趋势是明确的。随着全球贸易变得更加相互依存，随着数字技术的不断进步，加强边境机构之间的国际合作

将更加重要。正如本指南中的案例研究所表明的那样，边境机构的国际协调会促使贸易便利化、税收、执法和资源利用等方面的重要改善。国际边境机构的合作是所有有关利益相关者的共赢。







北京睿库贸易安全及便利化研究中心 [www.re-code.org](http://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