

欧洲经济委员会

联合国贸易便利化和电子业务中心（UNCEFACT）

## 关于建立单一窗口的建议书及指南

*提高市场和政府间的信息交换效率*

### 第33号建议书



联合国

2005年于纽约和日内瓦

# 联合国贸易便利化和电子商务中心 (UN/CEFACT)

## 为了商务流程整体的简便、透明和高效

UN/CEFACT 的任务就是为来自发达、发展中和过渡期经济结构中的商业、贸易和行政机构提高产品交易及相关业务的实际能力。其重点在于通过简化和协调流程、手续和信息流促进国家和国际的贸易，并就此为商业的整体发展做出贡献。

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 (ECOSOC) 认可的非政府组织都完全开放。通过来自全世界政府和企业代表的参与，UN/CEFACT 已经制订了一系列贸易便利化和电子商务标准、建议和方法，在政府间事务处理方面得到广泛认可并在全球范围实施。

[www.unece.org/cefact](http://www.unece.org/cefact)

### 第 33 号建议书

联合国贸易便利化和电子业务中心  
2005 年 7 月于日内瓦

ECE/TRADE/352
---------------

UNITED NATIONS PUBLICATION
----------------------------

Sales No. 05.II.E.9
---------------------

ISBN 92-1-116924-0
--------------------

# 目录

---

前言.....	4
第一部分.....	5
1、 引言.....	6
2、 范围.....	6
3、 效益.....	6
4、 环境.....	7
5、 使用国际标准.....	7
6、 建议.....	7
第二部分.....	9
1、 引言.....	10
2、 什么是单一窗口? .....	10
3、 单一窗口最普遍的模式有哪些? .....	10
4、 建立单一窗口的好处有哪些? .....	13
5、 单一窗口提供的服务.....	15
6、 计划并实施单一窗口切实可行的步骤.....	16
7、 辅助单一窗口实施的标准和工具.....	18
8、 成功建立的单一窗口的关键因素.....	18
附录 A.....	21
附录 B.....	26
附录 C.....	29
附录 D.....	32
附录 E.....	36

## 前言

“便利化”一词指的是使之方便或使之更方便，而这又恰好是贸易便利化的目标——为贸易商、相关公共机构和政府而促成尽可能简单和高效的国际贸易流程和手续。简化和协调的需求对于编制和呈递政府机构为执行进口、出口和转口相关法规所要求的种类繁多的资料和单证尤其明显。这些要求在公司资源上是一个沉重的负担，并可能对国际贸易的发展和效率构成一系列的障碍，特别是中小企业（SMEs）。

UN/CEFACT 第 33 号建议书通过向政府和贸易商提出建立“单一窗口”的建议设法解决这一问题，贸易相关的资料和/或单证籍此只需一次性地在单一登记处提交，就可满足所有进口、出口和转口相关的监管规定。建议书还建议参与其中的官方机构应当通过单一窗口协调对其各自的监管行为，并应考虑提供相应关税及税费的支付设施。为帮助各国推广，还详细设计了一套指南作为对建议书的补充。

第 33 号建议书由 UN/CEFACT 的国际贸易程序工作组（ITPWG-TBG15）编制，并于 2004 年 9 月由会间核准程序批准。这在 UN/CEFACT 编制的一系列 30 多个贸易便利化建议书中最新的一个，所有建议书都可从 UNECE 网站（[www.unece.org/trade](http://www.unece.org/trade)）免费获取。

我坚信单一窗口的建立在贸易便利化领域会成为一块重要的基石，并请求相关的各个参与方，不论是官方的还是民间的，都要对本建议书加以有效的使用。

联合国欧洲经济委员会  
执行秘书

Brigita Schmögnerová



---

# 第一部分

---

## UN/CEFACT 第 33 号建议书

### 建立单一窗口

提高市场和政府间的信息交换效率

本建议书由 UN/CEFACT 国际贸易和商务流程组 (TBG) 的国际贸易程序工作组 (ITPWG-TBG15) 编制。

经过不同行业、政府和国际组织进行的全面审核流程之后, 2004 年 9 月由 UN/CEFACT 授权负责人正式批准。

本建议书的草案 (TRADE/CEFACT/2004/MISC.7) 已经于 2004 年 5 月先期提交第 10 届 UN/CEFACT 全体会议。

## 1、 引言

在许多国家，参与国际贸易的公司<sup>1</sup>经常都要按照进口、出口和转口相关的监管规定编制大量资料和单证并提交给政府主管机关。这些资料和单证往往都必须经由不同的机构进行提交，每一个都有各自专门的（人工或自动）系统和书面格式。这些名目繁多的要求加上其相应的合规成本，对政府和企业都可能构成一系列负担，并且还可能成为国家贸易发展的一系列障碍。

设法解决这一问题的途径之一就是建立一个单一窗口，贸易相关的资料和/或单证籍此只需一次性地在单一登记处提交即可。这就可以提高资料的可用性和可操作性，使市场和政府之间的信息流更为畅通和简化，并能导致相关数据在政府不同部门各个系统间的进一步协调和共享，涉及跨境贸易的各方都会从中获取可观的利益。这一措施的使用会导致官方监管效率和效能的提高，并因改善了资源的利用而使政府和贸易商的成本会有所降低。

所以，单一窗口是贸易便利化概念的实际应用，属于消减非关税贸易壁垒范畴，对商界各方均有直接效益。

## 2、 范围

***就本建议书观点而言，单一窗口被定义为使贸易和运输相关各方在单一登记点递交满足全部进口、出口和转口相关监管规定的标准资料和单证的一项措施。如果为电子信息，则只能一次性地提交各项数据。***

以实用的表达方式，单一窗口旨在使市场和政府之间的信息流更为畅通和简化，使涉及跨境贸易的各方都能更多地从中获益。单一窗口通常由某一主导机构集中管理，使相应政府部门或机构能够根据各自用途接收或存取相关资料。另外，参与的部门或机构应当对其监管进行协调。在某些情况下，单一窗口可以提供支付相应关税和税费的设施。

尽管在政府认同并采用针对单一窗口的相关信息和通讯技术（ICT）时往往会对便利化有极大改善，单一窗口也不必就一定要包含高科技 ICT 技术的实施和使用。

## 3、 效益

市场和政府都会因单一窗口的实施获益非浅。对于政府而言，可以促成更好的风险管理、提高安全水准、并随着贸易商遵纪守法情况的改善而增加收益。商界的效益来自对法规解读和运用的透明和可预测，对人力和财力资源更为妥善的调配，使之在生产力和竞争力方面获益可观。

---

<sup>1</sup> 公司包括进、出口商，货运代理、航运代理、报关代理、运输商、承运人及其他直接参与货物运输的各个当事方。

因为重视对信息和风险的预先分析,这一措施在新的安全环境中对政府和贸易商也就具有越来越重要的价值。

## 4、 环境

单一窗口的引进通常首先就要求进行一项可行性研究并需要分析确定其可能的范围、需求的层次和性质、数据及其他信息要求、法律问题、实施选择(包括可能进行的分阶段实施)、试行的可能性和性质、不同方案下的实施成本、所需的其他资源(人力、技术等)、潜在的利益和风险、时间范围、实施及管理对策。

单一窗口措施成功实施最重要的先决条件是政府及相关政府部门的政治意愿以及商界的全力支持和参与。还必须制订基本的法律框架,包括引进保密法规,订立信息交换的保密与安全规定。

## 5、 使用国际标准

强烈鼓励政府和商界在实施单一窗口时考虑使用现有的建议书、标准和方法,它们在过去多年间就已由政府间机构和国际组织开发,例如联合国欧洲经济委员会(UNECE)、联合国贸易和发展会议(UNCTAD)、世界海关组织(WCO)、国际海事组织(IMO)、国际民用航空组织(ICAO)和国际商会(ICC)。标准和适用方法的运用将有助于确保为实施单一窗口所开发的系统兼容其他国家的类似开发,而随着时间的推移,还能促进这些设施之间的信息交换。

## 6、 建议

联合国贸易便利化和电子商务中心(UN/CEFACT)意识到本文及其所附指南所述建立单一窗口的措施可以协调和简化政府和市场之间的信息交换,并认为其将对政府和市场都带来实际的利益,建议各国政府及从事国际贸易和货物运输的当事方:

- a) 积极考虑在本国推行单一窗口措施的可能性,可以使
  - 参与贸易和运输的各当事方在单一登记处提交标准化的信息和单证,履行所有进口、出口和转口相关的监管规定。如果为电子信息,则只能一次性地提交各项数据;
  - 共享国际商业交易相关的所有信息,由一个订立信息交换保密和安全规定的法律框架予以支持;
  - 该单一登记处将相关信息向加入的政府部门或授权机构传递或提供使用权,并在适当的时候,对不同政府部门的监管加以协调;
  - 添加设施以提供贸易相关的政府信息和收取关税及其他费用的付款。
- b) 通过与所有政府相关部门和商业界的协同努力,继续在国家层面扶持单一窗口措施。

- c) 在建立本国单一窗口措施过程中，对本文所附指南给予全面细致的考虑。

UN/CEFACT 请求各国政府与 UNECE 分享并向其报告各自国家推行单一窗口措施过程中适用的经验和举措。



---

## 第二部分

---

**UN/CEFACT**

**关于建立单一窗口的指南**

提高市场和政府间的信息交换效率

作为 UN/CEFACT 第 33 号建议书关于建立单一窗口的附件发布

# 1、 引言

本指南为 UN/CEFACT 第 33 号建议书关于建立单一窗口的附件，意在协助政府和商界计划并建立一个针对国际进口、出口和转口相关监管规定的单一窗口措施。本文就必须设法解决的主要问题进行了概要说明，提供了一些适用的方法和应当采取的步骤。

## 2、 什么是单一窗口？

如 UN/CEFACT 第 33 号建议书中所述，本指南涵盖的单一窗口概念指的是一项措施，使涉及贸易和运输的各个当事方在单一登记处递交标准资料和单证，以履行所有进口、出口和转口相关的监管规定。如果为电子信息，则只能一次性地提交各项数据。

## 3、 单一窗口最普遍的模式有哪些？

尽管建立单一窗口有许多途径，由 UN/CEFACT 国际贸易程序工作组（ITPWG/TBG15）对目前投入使用或行将完成开发<sup>2</sup>的不同系统进行的核查中归纳出三种基本模式。但在考虑这些基本模式之前，还是要指出以下的重要事项：

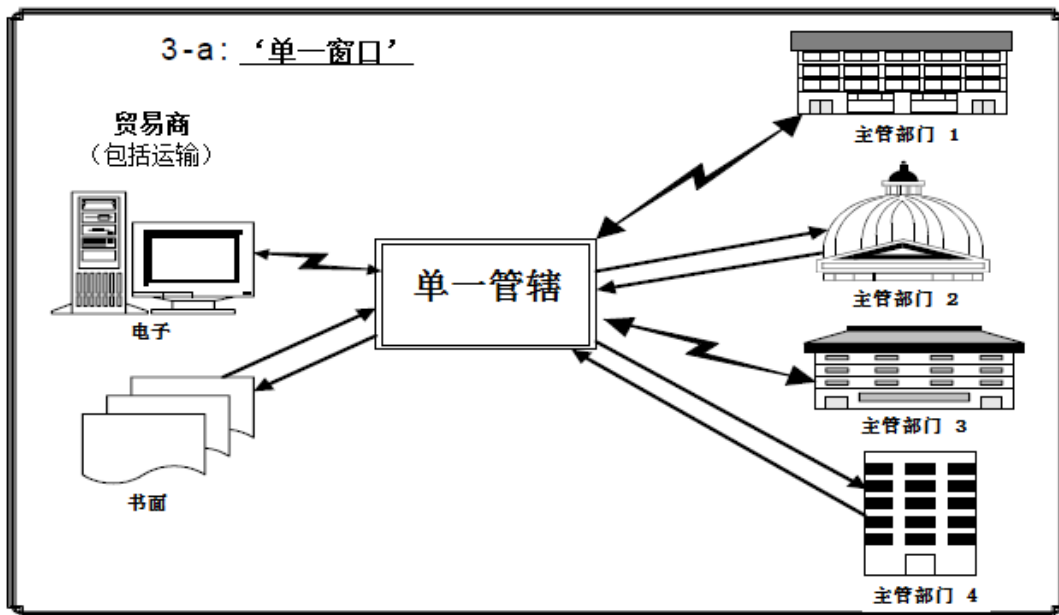
- 尽管许多业务和贸易惯例在所有国家都很常见，但每一国家都还有其自身所特有的要求和条件；
- 单一窗口应当成为所有相关政府部门和机构与商界之间密切合作的典范；
- 尽管在政府认同并采用针对单一窗口的相关信息和通讯技术（ICT）时往往会对便利化有极大改善，单一窗口也不必就一定要包含高科技 ICT 技术的实施和使用。

单一窗口的三个基本模式为：

- a) **单一管辖**，收取资料，无论是书面还是电子，并将其向政府各个相关部门传递，协调监管以防在物流环节中不当受阻。例如，在瑞典的单一窗口中，海关就要为某些部门[主要为国家税务局（进口增值税）、瑞典统计局（贸易统计）、瑞典国家农业管理局和国家贸易署（进口许可证）]代行所选事务。

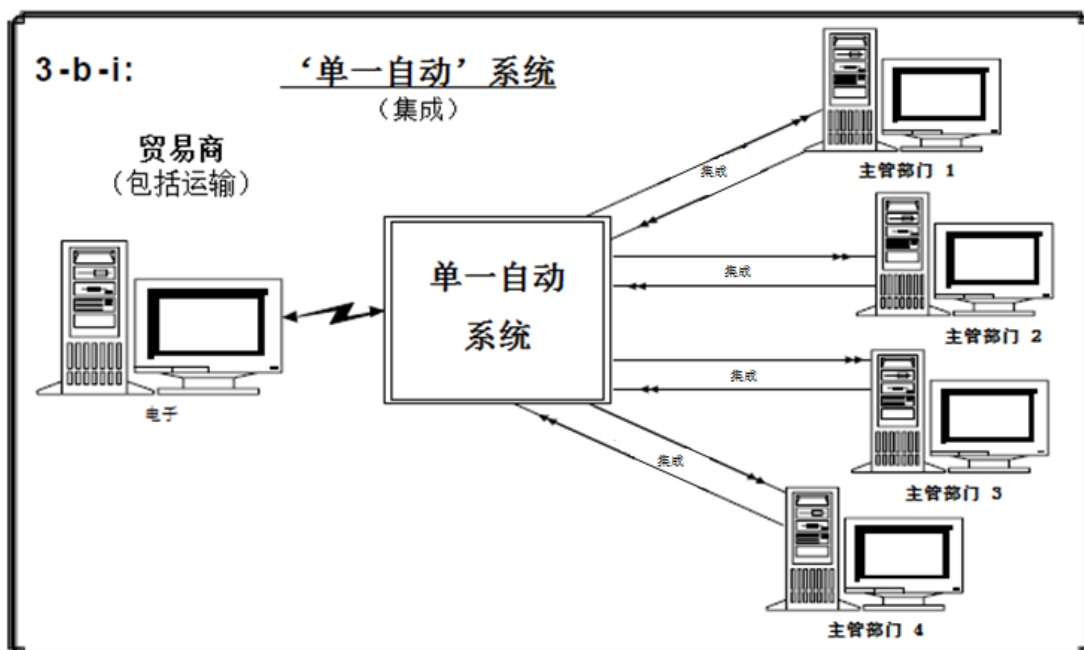
---

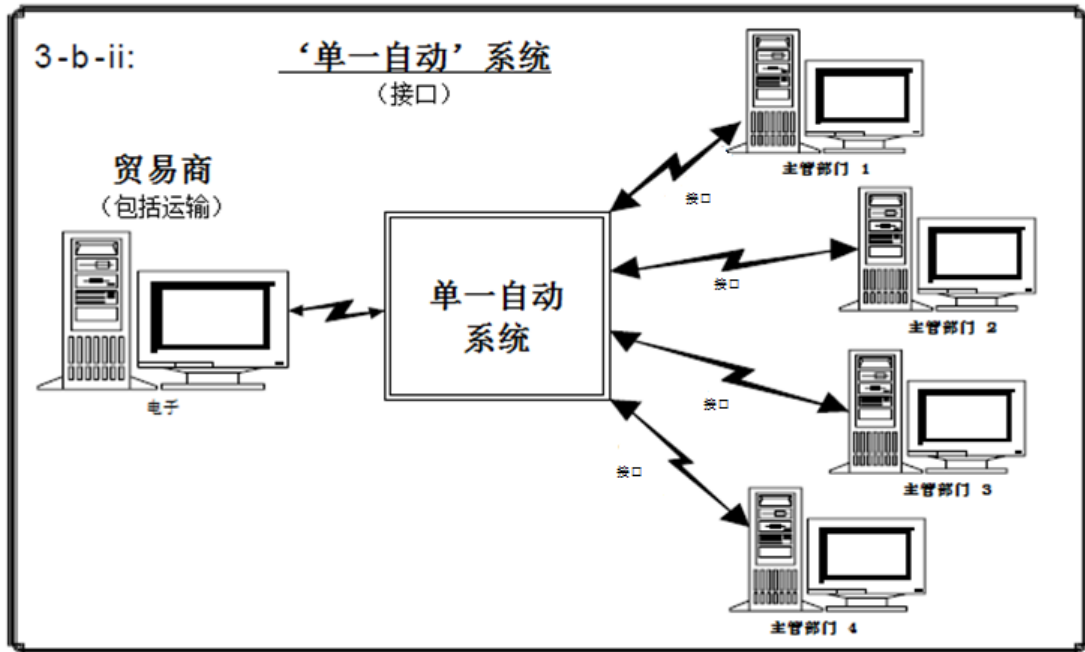
<sup>2</sup> 在指南的编写过程中，UN/CEFACT 国际贸易程序工作组（ITPWG/TBG15）在澳大利亚、捷克共和国、芬兰、日本、毛里求斯、荷兰、挪威、瑞典、新加坡、泰国、联合王国和美利坚合众国考察了单一窗口的运行或开发。



b) 针对资料收集和递送的单一自动系统（既面向官方，也面向民间），集成了跨境贸易相关电子数据的收集、使用和递送（及存储）。例如，美国所建立的一套程序，贸易商只需一次性提交标准数据，就会由系统进行处理并分送关注该项交易的机构。这有几种可选方式：

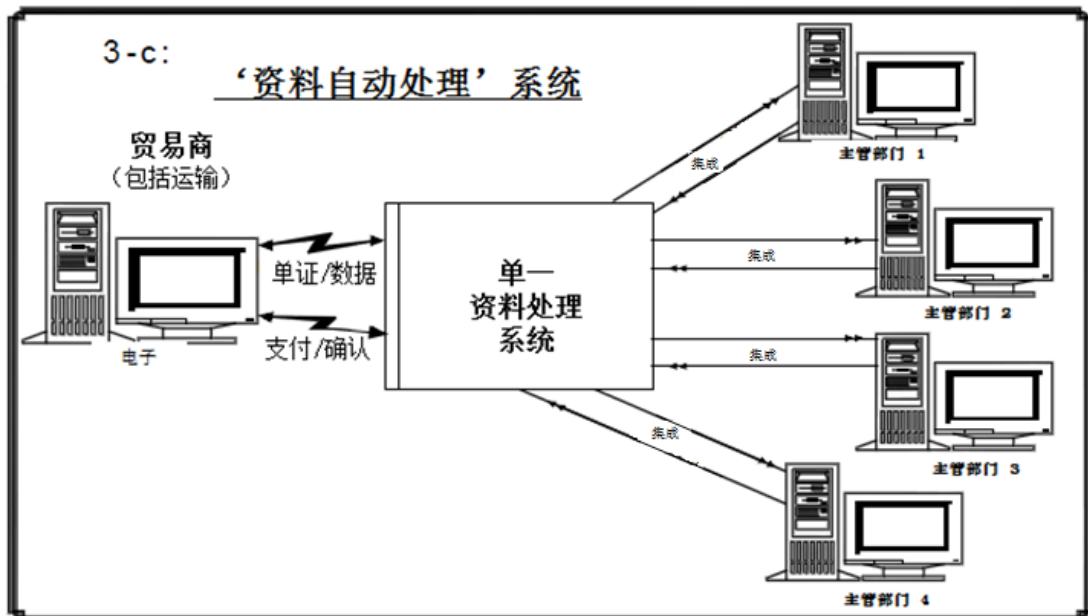
- i. 集成系统：通过系统处理数据
- ii. 接口系统（分散处理）：将数据送往机构进行处理
- iii. i 和 ii 的结合





- c) **资料自动处理系统**, 贸易商通过这一系统可以单独为一份申请书的处理和审批向不同部门提交电子化的贸易申报。

在这一方式中, 审批以电子方式从政府部门传输到贸易商的计算机。这一系统在新加坡和毛里求斯得到使用。而且, 在新加坡的系统中, 对关税和税费进行自动计算并从贸易商的银行账户中扣缴。在建立这类系统时, 可能要对标准数据集的使用加以考虑, 因其含有专门的身份识别机制, 在进行所有相关交易之前都要预先进行识别和验证<sup>3</sup>。



<sup>3</sup> 有关标准数据集的更多资料, 参见 UN/TRADE/CEFACT/2002/32/Rev 2 - “关于提供电子商务实施方指南的便利化建议书” - 特别是关于简化业务的附件 3。国际上现有的建议书、标准和方法的完整清单参见附录 D。

### 3.1 单一窗口的主导机构

建立和运行单一窗口的主导机构各国都各有不同，根据法律、政治和组织方面的情况而定<sup>4</sup>。主导机构必须是一个非常有实力的组织，具有必不可少的洞察力、管辖权（法定）、政治背景、财务和人力资源、以及与其他关键部门的协调配合能力。在某些情况下，海关和口岸当局可能就是主导单一窗口开发和实施最适合的机构，因其在收取资料和单证以及处于边境要害位置的关键作用。他们还可以成为“输入”端点，接收和协调相关信息流，实施各项跨境监管规定。

然而，主导机构却并非必须是一个政府部门；它可以是一个民间实体，例如商会，或半官方机构，如贸易理事会。但民间机构往往缺乏签发和受理资料和单证的法定授权和强制执行法规的权力。因此在某些场合，民间机构可能就有必要寻求有权进行处理的政府机构直接的正规支持。

官方-民间合作主导建立单一窗口的例子是毛里求斯的网络服务有限公司。这是一个三方合资的公司，由官方和民间各领域代表和一家国外技术伙伴加入（更多详细资料参见附录 A）。

在本指南开发过程中所核查的 12 个单一窗口中，主要由海关主导，其分布如下：

- 海关（包括财政部）： 7
- 口岸当局： 2
- 其他政府部门： 1
- 官方/民间合作： 2

## 4、 建立单一窗口的好处有哪些？

对于贸易商和主管当局双方，单一窗口在相当程度上可以使提供和分享满足贸易相关监管规定所需信息的流程更为简单和便利。这一系统的运用可能会导致官方监管的效率和效能的提高，并可能因资源利用的改善而降低政府和贸易商双方的成本。

### 4.1 政府方面的效益

单一窗口可以导致现行政府体系与处理流程更好的结合，而同时又推动着政府与企业的合作和沟通方式向更为开放和便利的方向发展。例如，当贸易商愿意通过单一登记处提交全部所需资料和单证时，就可以为更加快速和更为精确的验证并将这些资料向所有政府相关机构分发而建立效率更高的系统。这还将使涉及贸易相关事务的政府部门之间的协调与合作得到改善。

---

<sup>4</sup> 主导机构可能只有一项协调的职能（例如在荷兰），或者可能必须设立某种协议规定参与方和运行单一窗口的部门或（民间或民间/官方）公司的职能和责任。这一关系可能要接受定期评估。

通过单一窗口措施以系统化的方式收集所有数据，使贸易程序更为安全和有效，从而也使用于控制和执行的风险管理技术得以增强。另外，单一窗口中支付系统的实施确保迅速和正确的向政府部门和机构支付所规定的关税及其他费用。

单一窗口提供有关关税税率及其他法律和程序规定的最新信息会减少一般的无意失误并提高贸易商的合规水平。另外，通过单一窗口收集和协调所需资料和单证，人力和财务资源的使用都会减少，政府就有可能重新配置资源，将先前的行政事务资源用于更为关切和重要的领域。

### **政府的效益**

- 资源配置的效率和效能更高
- 税收准确（通常还有增长）
- 贸易商合规水平改善
- 安全性增强
- 诚信和透明度增加

## **4.2 贸易商方面的效益**

贸易商方面主要的效益是单一窗口能够向其提供单一登记处一次性地将全部规定的资料和单证提交给所有与出口、进口或转口程序相关的政府机构。

当单一窗口能够使政府既快又准地处理所提交的资料、单证和税费时，贸易商就会因更快的清关和放行时间获益，使其供应链得以加速。此外，透明度的提高和可预测性的增加可以进一步减少来自官方和民间双方腐败行为的可能性。

如果单一窗口作为了解现行贸易法规、条例及合规要求最新资料的查询中心，就会降低商业交易的行政成本，并鼓励更多贸易商守法交易。

### **贸易商的效益**

- 通过减少延误降低成本
- 加速清关和放行
- 规则应用和解释可以预测
- 资源配置效率和效能更高
- 透明度增加

## 5、 单一窗口提供的服务

单一窗口所能提供的各种服务和功能广泛，取决于设计和适用范围<sup>5</sup>。以下为通过选取现行具有代表性的单一窗口所提供服务的简要总结。更全面的描述，另有关于效益、实施模式及融资模式的详细资料，均可参见附录 A。

**毛里求斯：**毛里求斯的单一窗口可以向海关提交申报单，通过 TradeNet 以电子方式对其进行处理和回复，TradeNet 是由毛里求斯网络服务有限公司（Mauritius Network Service Ltd.）与新加坡网络服务公司（Singapore Network Service Ltd.，现以“深红逻辑（Crimson Logic）”的名义经营）合作开发的。这是一个基于 EDI 网络应用的系统，可以在涉及进出口货物流通的各不同当事方之间进行单证的电子传输，这些当事方就是海关、货运代理、航运代理、报关代理、货物装卸公司、商务部、自由港经营人、以及进出口商。银行也将在未来与 TRadeNet 连接，使关税及税费可以通过毛里求斯银行的毛里求斯自动清算系统（MACSS）进行电子支付。

TradeNet 还为海关提供了启动核心计算机化项目的机会，通过推行海关管理系统（CMS），将其与海关申报中的处理、到达和清关相连接。

**更多资料来源：**<http://mns.intnet.mu/projects/tradenet.htm>

**瑞典：**瑞典的单一窗口系统被称之为“虚拟海关（VCO）”，可进行电子报关及进出口许可证和战略产品许可证的申请。系统可以集成到贸易商业系统中，并可自动对汇率、税则编码和税率的变动进行更新。该单一系统还包含所有贸易法规并向贸易商提供，法规均通过互联网和/或 SMS-service 对变动进行自动更新。VCO 还可提供交互式培训课程并能定制和创建个性化虚拟海关，纳入贸易商按各自需要和希望所对应使用和查找的各项信息和流程。

通过互联网和 EDIFACT 都可以处理进出口申报。所有服务都集中在 VCO 的一个单独网页，现有 150 多项电子服务可用。VCO 上的资料和程序支持 10 种不同语言。

系统目前涉及到瑞典海关（主导机构）、瑞典国家农业管理局、国家易署、全国战略产品及警察监察署。

**更多资料来源：**[http://www.tullverket.se/TargetGroups/General\\_English/frameset.htm](http://www.tullverket.se/TargetGroups/General_English/frameset.htm)

**荷兰：**阿姆斯特丹斯希波尔机场的单一窗口可以使航空公司以电子化方式向海关提交载货清单。业内当事方向海关 VIPPROG 系统提供资料，该系统由海关开发。VIPPROG 是一个基于 EDI 的网络应用系统，可以传输货运报文，这是由 IATA 制订的标准报文，适用于 IATA 的 SITA 系统。当航空公司被机场自有的共享系统 Cargonaut 批准向海关提供信息时，来自 SITA 的信息就会通过 Cargonaut 进行传输。由海关为 Cargonaut 支付系统的公共使用和维护费。

---

<sup>5</sup> 在指南的编写过程中，UN/CEFACT 国际贸易程序工作组（ITPWG/TBG15）在澳大利亚、捷克共和国、芬兰、日本、毛里求斯、荷兰、挪威、瑞典、新加坡、泰国、联合王国和美利坚合众国考察了单一窗口的运行或开发。

单一窗口基于与其他行政机构的合作,结果在 1994 年建立了货物清关点[称之为“CCP(cargo clearance point)”]。CCP 的建立为的是改进各个行政机构对货物的监管作业。这个 CCP 的基础是海关及 10 家其他行政机构与业内当事方之间所订立的协议。其他行政机构包括移民局,卫生监察署,运输、市政及水务管理监察总署各部门,卫生保护及兽医公共卫生监察署,国家家畜和肉类检测局,以及植物保护署。CCP 由海关进行管理。

为使其他行政机构获取所需相关信息以履行各自职能,这些机构在海关对信息进行分析的基础上向海关提供风险预测,并以电子或书面方式将其向其他机构转递。如果其他机构要对货物进行核查,就会以回复的方式通知海关。如果有一个以上的机构(包括海关)要进行货物核查,CCP 将就这一核查对所有相关机构加以协调。其目的在于防止多重核查对物流过程不必要的干扰。

**美国:** 单一窗口在美国已经进行了开发和实施,称之为国际贸易数据系统(ITDS)。ITDS 着眼于在政府范围使用一个安全和集成的系统,满足民间机构和联邦政府对标准贸易和运输数据的电子化收集、使用和分发的需要。海关和边境保护局(CBP)会将 ITDS 的需求集成到一个商业环境/国际贸易自动化数据系统(ACE/ITDS)的接口系统中,以尽力避免类似的、孤立的并可能重复的系统。

ITDS 已经确定的主要参与方有以下几类:参与的政府机构(PGAs)、企业、监督机构、以及 CBP。

参与的政府机构(PGAs)所具有国际贸易职能包括:(a)对进出口货物、乘务人员及运输工具的监管,(b)依照联邦贸易法规(对于关税和配额、许可证及经营授权之类)进行的管理,(c)通过出口补助之类的措施促进国际贸易,以及(d)有关国际贸易和运输统计资料的收集和报告。按照机构对 ITDS 的用途,可分类如下:

**边境业务机构**-负责有关货物、运输工具和/或乘务人员的进出口和转口贸易手续。边境业务机构还可能有许可证和执照、统计或促进贸易的责任。边境业务机构有时就是指进出口监管机构。

**证照核发机构**-使用 ACE 记录和维护许可证照资料为主要业务。证照核发机构也可能具有统计和促进贸易的责任。

**统计机构**-使用 ACE 提取贸易或运输数据作为其自身统计分析所需的依据。统计机构也可以有促进贸易的责任。

**贸易促进机构**-使用 ACE,通过编制适用的进出口资料提供给贸易界、服务提供商和政府,以促进美国贸易。

更多资料来源:

<http://www.itds.treas.gov>

<http://www.cbp.gov>

## 6、 计划并实施单一窗口切实可行的步骤

单一窗口的实施是一项重大而艰巨的任务,涉及到利益相关的各个方面,并要求来自政府和



企业双方众多业内人士的参与。因此，从一开始就采用一种系统化的方式是绝对必要的。下面简要讨论涉及到的一些关键步骤，更多细节参见附录 B。但实施方法可能会受到所在国家政治、社会和文化环境以及传统的重大影响。

**初步形成单一窗口概念：**在一个国家建立单一窗口需要慎重考虑的工作就是通常作为开始的制订概念或基于初步研究的书面简介，编制一方可能大多为主导的政府部门或机构，或是卷入项目最终实施很深的民间组织。

**考察单一窗口可行性的初步决策：**在政府于商业界之间开放合作的框架中，通常要组织来自各个贸易相关组织<sup>6</sup>以及政府部门和机构的高层代表会议，以讨论单一窗口概念（或概念文件）。这一会议的目标是达成关于项目概念并发起可行性研究的共识，可行性研究应当包括详细的需求分析和技术评估。

假定作出了继续可行性研究的肯定决策，会议就应当建立一个有关键机构资深代表组成的项目管理组，直接参与单一窗口的实施和运用。会议还应当组建一个由关键机构适任技术和管理代表组成的特别工作小组，以完成项目所需的组织和实施工作。

**着手进行可行性研究：**可行性研究是整个单一窗口开发的关键因素。该项研究应当确定单一窗口可行的范围、需求的层次和性质、合理的实施场合（包括恰当的实施阶段）、试点实施的可能性及性质、不同场合的实施成本、所需的其他资源（人力、技术等）、潜在的利益与风险、实施及管理策略。*在附录 C 中介绍了可行性研究中应当涵盖的一些关键领域。*

**仔细考虑可行性研究报告：**特别工作小组应当对可行性研究的结果进行认真考虑和审核（或其他确定程序），最终提交项目管理组审议。应当为这一过程留有足够的时间，为取得最大投入和协议，这在报告定稿之前是必不可少的。随后，商定推荐单一窗口的选择及其所补充的实施方案选择则会在更大范围呈交政府和商业团体，可能直到关于建立单一窗口的全国性专题讨论会。

**实施：**无论是否选择试点、分阶段、还是整体实施的方式，创立一项贯穿整个项目实施的明确的项目管理方针是必不可少的。项目管理计划必须经项目管理组和特别工作小组双方正式同意，应当纳入一组明确定义相互关联任务和事件的标志性时点，这就可以帮助特别工作小组和项目管理组计划、执行、监督、评估和调整项目的实施。附录 B 第 5 章列出了项目实施计划的关键要素。

---

<sup>6</sup>可能涉及到典型的贸易相关组织包括各国商会、进口和/或出口协会、行业联合会、企业协会等。在单一窗口具有支付构件时，银行及其他金融机构就必须参与。

## 7、 辅助单一窗口实施的标准和工具

强烈建议政府和商界在实施单一窗口过程中考虑使用由国际机构和国际组织（如 UNECE、UNCTAD、WCO、IMO、ICAO 和 ICC）多年来已经开发的建议书、标准和现有工具。附录 D 中列出了一些这类文件。

标准及适用工具的使用将有助于确保为实施单一窗口所开发的系统更加有可能兼容其他国家的类似开发，而随着时间的推移，还能促进这些设施之间的信息交换。另外，使用现有工具和最佳实例，还会有助于降低实施的总体成本，因为项目利用了已经由其他国际标准化组织完成的工作。

## 8、 成功建立的单一窗口的关键因素

成功引进和实施单一窗口概念在相当程度上依赖于某种前提条件和成功因素，国家与国家、项目与项目都各不相同。本指南最后的这一章节列出了一些成功因素，是由 UN/CEFACT 国际贸易程序工作组（ITPWG/TBG15）对不同国家单一窗口运行和开发所进行的审核中所收集的。这些因素的列表并未进行任何顺序上的特别安排，因为在不同国家和地区的运行情况可能有相当大的变化。要注意的是尽管若干地点已经在本指南被提到过，为了完整性以及强调而在此重新提及。

### 8.1 政治意愿

由政府和企业双方表现出来对实施单一窗口所形成的强烈政治意愿，是其成功引进最为关键的因素之一。要取得这样的政治意愿，需要对建立单一窗口的目标、影响、效益和障碍等方面明白和全面的知识进行正确的宣传。建立单一窗口的可用资源往往与政治意愿和项目投入的水平直接相关。确立必要的政治意志是其余所有成功因素的基石。

### 8.2 强有力的主导机构

与需要政治意志相关，无论是对于启动还是对于渡过不同的项目开发阶段，都需要一家强有力的、资源充沛的、授权充分的主导机构。这一机构必须得到适当的政治支持、法定授权、人力和财力资源及其与企业界的联系。另外，组织内部就有一个推动项目的强大个体是绝对必要的。

### 8.3 政府与商界之间的合作

单一窗口模式对于政府内部机构之间合作、同样对于政府与商界之间的合作都是切实可行的。在这一系统的建立和运行中，就为官方-民间的合作提供了很好的机会。因此，从一开始就应当邀请来自所有政府和民间行业机构的代表参与这一系统的开发。这包括参与项目的各个阶段，从初期开发的项目目标、环境分析和项目设计直到安装启用。单一窗口的最终成功在很大程度上都取决于这些当事方的参与、投入和意愿，要确保系统能够成为其业务流程的常规功能。

#### 8.4 确立明确的项目范围和目标

像任何项目一样,从一开始就为单一窗口确立定义明确的目标和任务将有助于自始至终在各个不同开发阶段对项目的引导驾驭。这些都应基于对关键参与方需求、意向及资源的认真分析,还要基于现有基础结构和向政府机构提交贸易相关资料的现行方式。如前文所述,这一分析应当是政府和商界双方所有关键参与方的共同需要。通常认为单一窗口是一个国家改进贸易便利化总体战略的组成部分。

#### 8.5 用户友好和存取便利

存取方便和用户友好也是单一窗口项目成功的一个关键因素。应当为用户编写全面的操作手册和指南。应当设立求助服务和用户支持服务、包括培训的制度,尤其在项目的前期实施阶段。求助服务是在系统难点和瓶颈领域收集反馈信息的有效途径,而这些信息在其进一步开发中可能就会成为有价值的工具。对于用户实用培训课程的必要性和实用性不可过分强调,尤其在项目实施阶段的前期。在一些国家中,设法解决多语言的需求也是非常重要的。

与本国或本地区 ICT 实际运用能力相适应的系统设计非常重要。要放眼这一领域未来可能的技术发展,单一窗口从开始启用那一刻就应当按最大用户数投入使用。这在某些情况下,对于围绕着某一特定地区有限的联机存取能力所进行的设计,就可能会要求使用基于书面的系统或书面/联机双轨方式。

#### 8.6 合法的环境

设定必要的法律环境是单一窗口实施的前提。必须明确并认真研究相关的法律及法定约束。例如,为了推进电子数据的提交/交换和/或电子签名系统,有时就可能需要在法规方面进行某些修改。另外,关于部门和机构之间共享信息、以及运行单一窗口的机构安排方面的限制,可能都需要加以克服。并且,还需要审核主导机构在法律问题方面的授权及其管辖。

#### 8.7 国际标准和建议

单一窗口的实施通常都必须对相关单证和数据集进行协调和标准化。为确保与其他国际体系和应用的兼容,这些单证和数据模型必须以国际标准和建议为基础。即使单一窗口被设计为不使用电子数据交流的运行方式也是如此。

只要涉及电子数据交换,用于国际贸易的所有数据的协调、简化和标准化就是为单一窗口顺利进行自动化运行的一项基本要求。对不同参与方遗留系统所用数据进行协调可能对自动化单一窗口的实施是一项最为艰巨的任务。UN/CEFACT 贸易便利化建议书(如 UN/CEFACT 第 1 号和第 18 号建议书)含有对单一窗口系统实施极具价值的信息。

#### 8.8 确定可能的阻碍

有可能在政府和/或商界所有用户都会不欢迎单一窗口的实施。在这种情况下,应当找到反对一方顾虑的实际原因,并在项目中尽快设法解决。应当对所确定的障碍分别加以考虑,重视当地的环境和需求。显然,成本可能会是一个主要障碍,但必须将其与本文第 4 章节中所述的未来收益进行权衡。无论如何,重要的是要消除项目所涉资金问题的影响,以便能够对整体还是分阶段实施作出决定。法律问题也被认为是一个潜在的影响重大的问题领域。

#### 8.9 融资模式

项目中应当尽早达成单一窗口融资模式的决定。从政府全额拨款制(如荷兰)到完全自给自

足模式（如毛里求斯）都可以。另外，如果认为是更好的方式，还应当探索官方-民间的合作。明确这一点，会对支持系统实施的决策产生重大影响。

#### **8.10 支付功能的选择**

一些单一窗口系统（如泰国）纳入了一套支付政府税费和关税及其他费用的系统。这对政府和商界都是十分具有吸引力的功能，这在要求系统产生收入时尤其重要。但是，应当注意添加支付功能往往在协调尤其是安全方面需要相当大的额外工作量。

#### **8.11 宣传和推广**

单一窗口的宣传和推广非常重要，应当认真计划。所有来自该系统政府和商界关键参与方的代表都应参加推广活动，因为这些参与方可以提供关于用户群期望值的宝贵信息，以及直接帮助宣传和推广报文。应当制订一份清晰的实施时间表并尽可能在单一窗口项目早期阶段进行宣传，因为这将有助于项目的推广，并协助潜在用户根据这份时间表计划其自身的业务和投资。推广应当清楚地确定效益及节约的成本以及从单一窗口业务实施中所取得的具体的效率增长点。

#### **8.12 沟通策略**

制订适当的长效机制协调所有参与方了解项目的目标、任务、指标、进展（和困难），建立互信，避免可能导致的干扰其他好项目之类的误解。在这一背景下，正确对待参与方的期待就极为重要，“承诺越少兑现越多”（而非反之）的商业格言值得记取。同样重要的还要记住，参与方往往不指望发生奇迹：解决简单的实际问题可能对项目度过难关、沿着发展方向推进产生良好的信誉。

### 现行单一窗口示例

在编制指南的过程中，对现有的一些单一窗口进行了考察<sup>7</sup>。现将对单一窗口所选典型事例的记述提供如下。

**毛里求斯：**毛里求斯的单一窗口可以向海关提交申报单，通过 TradeNet 以电子方式对其进行处理和回复，TradeNet 是由毛里求斯网络服务有限公司（Mauritius Network Service Ltd.）与新加坡网络服务公司（Singapore Network Service Ltd.，现以“深红逻辑（Crimson Logic）”的名义经营）合作开发的。这是一个基于 EDI 网络应用的系统，可以在涉及进出口货物流通的各不同当事方之间进行单证的电子传输，这些当事方就是海关、货运代理、航运代理、报关代理、货物装卸公司、商务部、自由港经营人、以及进出口商。银行也将在未来与 TradeNet 连接，使关税及税费可以通过毛里求斯银行的毛里求斯自动清算系统（MACSS）进行电子支付。

TradeNet 还为海关提供了启动核心计算机化项目的机会，通过推行海关管理系统（CMS），将其与海关申报中的处理、到达和清关相连接。

为确保从传统模式顺利和渐进的转变，以及更加顺畅地接受海关新的操作方式，TradeNet 系统是分阶段进行实施的。第一阶段始于 1994 年 7 月，针对无需海关查验即可放货的海关电子化核准程序。之后在 1995 年 1 月引进了第二期，航运代理可以电子化方式向海关提交海运载货清单。在 1997 年第三期实施中，引进的功能迎合了电子申报和进口单据处理的需要。2001 年 7 月，又在第四期和第五期增加了包括从港区向货运代理站点转运集装箱以及监管机构相应进行进出口核批的补充功能。估计 TradeNet 无争议申报的货物平均清关时间从大约 4 小时缩短到 15 分钟左右，节省的费用估计在 GDP 的 1%左右。

Trade Net 是一家合伙公司，合作方为若干毛里求斯政府机构、毛里求斯工商会议、以及在新加坡经营其 TradeNet 自有版本的合伙公司深红逻辑。所有服务均以按用量支付为基础进行计费，外加每家用户的初次登记和安装费用。最重要的是该项目自给自足并形成足够的资源，更进一步地在国内电子政府（e-Government）领域继续投入。针对其内部需求，加纳也已购买并采纳了毛里求斯的 TradeNet 系统。

**更多资料来源：** <http://mns.intnet.mu/projects/tradenet.htm>

---

<sup>7</sup> 在指南的编写过程中，UN/CEFACT 国际贸易程序工作组（ITPWG/TBG15）在澳大利亚、捷克共和国、芬兰、日本、毛里求斯、荷兰、挪威、瑞典、新加坡、泰国、联合王国和美利坚合众国考察了单一窗口的运行或开发。

**瑞典：**瑞典的单一窗口系统被称之为“虚拟海关（VCO）”，可进行电子报关及进出口许可证和战略产品许可证的申请。系统可以集成到贸易商业系统中，并可自动对汇率、税则编码和税率的变动进行更新。该单一系统还包含所有贸易法规并向贸易商提供，法规均通过互联网和/或 SMS-service 对变动进行自动更新。VCO 还可提供交互式培训课程并能定制和创建个性化虚拟海关，纳入贸易商按各自需要和希望所对应使用和查找的各项信息和流程。

通过互联网和 EDIFACT 都可以处理进出口申报。所有服务都集中在 VCO 的一个单独网页，现有 150 多项电子服务可用。VCO 上的资料和程序支持 10 种不同语言。

系统目前涉及到瑞典海关（主导机构）、瑞典国家农业管理局、国家易署、全国战略产品及警察监察署、国家税务管理局和瑞典统计局。

客户使用电子报关会在 90 秒内收到答复。如果手续办理时间比较长，贸易商就会选择通过 SMS 和电子邮件接收关于事项进展频繁更新资料。来自贸易商的反馈显示，有 80% 认为虚拟海关节约时间，54% 坦承省钱，72% 感受到增加了灵活性，而 65% 认为服务质量和速度均有提升。

与此同时，海关亦可削减成本、提高内部程序的效率并将资源向核心业务转移配置。

持续开发单一窗口系统是瑞典政府政策透明及其同企业和公民相互作用的一个自然而然的结果。海关与其他政府参与机构一起，以内部和外部（企业）各方需求为基础进行了系统的开发。

系统全部由政府出资，所有服务均免费。

**更多资料来源：**[http://www.tullverket.se/TargetGroups/General\\_English/frameset.htm](http://www.tullverket.se/TargetGroups/General_English/frameset.htm)

**荷兰：**阿姆斯特丹斯希波尔机场的单一窗口可以使航空公司以电子化方式向海关提交载货清单。业内当事方向海关 VIPPROG 系统提供资料，该系统由海关开发。VIPPROG 是一个基于 EDI 的网络应用系统，可以传输货运报文，这是由 IATA 制订的标准报文，适用于 IATA 的 SITA 系统。当航空公司被机场自有的共享系统 Cargonaut 批准向海关提供信息时，来自 SITA 的信息就会通过 Cargonaut 进行传输。由海关为 Cargonaut 支付系统的公共使用和维护费。

单一窗口基于与其他行政机构的合作，结果在 1994 年建立了货物清关点[称之为“CCP(cargo clearance point)”]。CCP 的建立为的是改进各个行政机构对货物的监管作业。这个 CCP 的基础是海关及 10 家其他行政机构与业内当事方之间所订立的协议。其他行政机构包括移民局，卫生监察署，运输、市政及水务管理监察总署各部门，卫生保护及兽医公共卫生监察署，国家家畜和肉类检测局，以及植物保护署。CCP 由海关进行管理。

为使其他行政机构获取所需相关信息以履行各自职能，这些机构在海关对信息进行分析的基础上向海关提供风险预测，并以电子或书面方式将其向其他机构转递。如果其他机构要对货物进行核查，就会以回复的方式通知海关。如果有一个以上的机构（包括海关）要进行货物核查，CCP 将就这一核查对所有相关机构加以协调。其目的在于防止多重核查对物流过程不

必要的干扰。

荷兰海关的业务范围不仅限于征收关税，还涉及到对进出口和转口货物的监管，监管机制包括针对特定货物的禁止、限制或控制措施，如针对药物、武器、废弃产品、文物和濒危物种。在法律上，这些领域主要都由其他各部负责。在 1996 年与其他各部或执法机构的谅解备忘录中，纳入了由海关代表其他执法机关履行监管的规定。

贸易商大力支持这种合作方式。贸易商的效益是空运物流中延误的减少、以及在提交综合申报单和其他单证方面人力成本的降低。经过数年，已经在海关和贸易商之间形成了在自愿基础上于到达前递交资料的惯例，这也进一步加快了货物的清关。单一窗口给海关带来的好处就是在到达前就对空运进入的货物有一个相当全面的了解。

荷兰海关在不久的将来要引进新的系统，名为“Sagitta binnenbrengen（进口数据自动收集和系统）”，可以在到达前就向海关提交综合申报单。资料可以经由机场当局提交，也可直接提交。系统与海关的其他系统也有接口，而这就使提交报关单成为可能。将于 2004 年在全国范围引进这一新的系统。因此，VIPROG 作为一个局部系统将会成为冗余。

**美国：**国际贸易数据系统（ITDS）最初的概念出自一个特别工作组，远期自动商务环境工作组（FACET）。FACET 的任务是检查政府的国际贸易处理程序并对未来海关自动化提出建议。在 FACET 的关键建议中，比较突出的是对进口和出口手续使用同样的数据并对国际贸易程序的政府监督进行集中统一。FACET 报告导致副总统指示美国财政部设立 ITDS 项目办公室。项目办公室由一个跨机构的委员会领导并配备有来自海关（CBP）、参与的政府机构（PGAs）、政府监督机构的代表以及承包商（咨询顾问）方面的人员。ITDS 进行了广泛磋商，远远超出 PGA 贸易的行业范围。

项目办公室的首要目标之一是调查 PGA 的业务流程和信​​息需求。这是通过调查和问卷完成的。项目办公室对不同机构所要求的全部表格都进行了审核，汇编出一份贸易机构收集数据元素的清单。这份清单显示出贸易机构收集的冗余和重复数据，涉及由将近 3000 个数据项构成的 300 多张表格。这些信息的冗余超过 90%。经过一个分析和协调的过程，ITDS 制订了一个由不到 200 个数据元素组成的标准数据集（SDS）。对最初 3000 个数据项而言，差别十分明显。

此外还对国际贸易和技术的新兴趋势进行了研究。商业的全球化、贸易中出现的商务标准化、以及能够通过互联网进行快速的信息交换，都是需要加以考虑的因素。

根据北美自由贸易法（NAFTA），实施了被称之为北美贸易自动化原型（NATAP）的 ITDS 概念验证系统。NATAP 是与加拿大和墨西哥共同努力的结果。即使范围有限，NATAP 还是表明能够达到 ITDS 一套标准数据集用于多家机构办理进口、出口和转口手续的目标。对作为通讯技术的互联网应用也进行了演示。除了 NATAP，美国海关（CBP）也与联合王国一起实施了国际贸易原型（ITP）系统。因为这两个原型都有多国参与，所以都表现出为实现更进一步的便利化和功效所需的国际协调和标准化。

经过向贸易团体和参与机构进行广泛咨询之后，ITDS 项目办公室发布了一份 ITDS 设计报告。

这份初步的设计报告包括：业务概念、成本效益分析、配置管理、数据模型、处理程序、 workflow、标准、基础技术架构和参考模型，以及用户操作需求。

ITDS 当前的工作是开发新的海关自动处理系统，称之为自动化商务作业平台（ACE）。有一种观点认为 ACE 与 ITDS 正在竞争。在因此而出现的延误期间，解决了在 ACE 和 ITDS 开发之间的所说的冲突。ITDS 是 ACE 的一个组成部分。正在对初期 ITDS 设计报告的功能组件进行的更新就反映出这些变动。

本指南第 8 章为单一窗口的成功设计、开发和实施指出了必须加以考虑的关键因素。以下就以这些因素对 ACE/ITDS 的经验进行总结：

**政治意志和主导机构：**开始于 FACET 特别工作组、副总统命令、以及 CBP 对 ITDS/单一窗口的持续支持，从政府高层到 ITDS 的行动就已经非常明确。任何在 ITDS 早期概念中的可能存在的确定都已消失，取而代之的是 ITDS 继续进行的明确任务。ITDS 由一个代表主要贸易机构的委员会进行管理。

**政府与商界的合作：**ITDS 已经被集成到 ACE 的设计、开发和实施之中。ACE 组成了贸易支持网络（TSN）。TSN 是一个大规模的网络，超过 300 人的贸易社团代表每年在分委员会和全体会议都要开会 2 次。尤其是 ITDS，有一个 ITDS 分委员会由贸易社团和政府代表共同主持。有关 ITDS 的所有决策都要通过这个分委员会的审查。

**确立明确的目标和范围：**ITDS 的总体目标非常明确，一个针对国际贸易的在政府范围内集成的系统。而从长期来看，ACE/ITDS 的实施是以可管理、分阶段递进的方式设计的。

**用户友好和存取便利：**ITDS 并未取代机构专用系统。ITDS 的意图是作为 PGA 收集、分发和使用数据的实用程序提供服务。在某些情况下，ITDS 会将机构专用数据向现行机构系统进行传输（接口）。在另一些情况下，机构则会选择并使用 ACE/ITDS 的处理能力（集成）。ACE/ITDS 还利用网站技术为机构开发门户网站，以存取 ACE/ITDS 数据，以便进行审核并生成业务报告。

**合法的环境：**出现法律方面的考虑是必然的。其中就要考虑数据收集、数据共享和数据存取的授权。出现法律问题时，会由 PGA 设法解决。ACE/ITDS 以及相关的 PGA 还商定了一份谅解备忘录（MOU），对责任、操作、处理细节及数据要求等进行逐一说明。

**国际标准和建议：**ACE/ITDS 将遵循由世界海关组织（WCO）、UN/CEFACT 和 ISO 制订的数据和报文国际标准。ACE/ITDS 的代表积极参与 WCO 的海关数据模型、数据建模、以及托运货物统一编号（UCR）工作组。另外，ACE/ITDS 严格遵循关于简化和统一海关程序的京都公约修订版及随附的由 WCO 制订的信息和通讯技术应用指南。只要 PGA 确定其信息需求，就会将数据元素与 WCO 模型进行对应。如果某一数据元素未在 WCO 数据模型中列出，就会与 WCO 采取适当措施，以保证该机构的数据确实位列 WCO 模型之中。

**宣传、推广及沟通策略：**宣传、推广和沟通策略对于政府和贸易团体要在国内和国际两个层面进行处理。为机构举办的专题会议包括下列问题：ACE/ITDS 主导的综合性会议（某一 PGA 需要通过加入 ACE/ITDS 的程序）、ACE/ITDS 范围的会议（提供从业务流程观点定义



ACE/ITDS)、业务流程分析会议(讨论 PGA 应当如何记载其业务流程,焦点集中在流程的现状和优化)、数据协调(在属性层面为信息分析需求提供资料)、业务概念(为制订机构的 MOU 了解该类机构的具体情况)、预算会议(以预期的功能需求为基础,了解并计划 ACE/ITDS 的资金事项)。ACE/ITDS 还会利用参加国内外各种大型会议、专题会议、政府和贸易社团会议及其发言机会进行单一窗口的教育和宣传。

#### **确定可能的障碍:**

- **资源的使用:** 如果要使单一窗口系统能够成功实施,各个 PGA,尤其是主导机构,就必须投入资金及人力资源。ITDS 的责任通常在机构中被称为次要职责。
- **成本:** 成本是一个相当重要的因素。幸运的是 CBP 自动化正在根据海关现代化项目进行整体设计。单一窗口的设计、开发和实施成本已经并入海关现代化项目。各国考虑单一窗口实施应当进行一项全面的成本效益分析。成本的一个重要因素是机构各自系统的设计、开发和维护成本与单一窗口概念形成对抗。这是一个政府和贸易商都要考虑的因素,因为为了满足不同机构的要求就必须维护不同的文件、标准和系统。
- **理解意图或动机:** 在单一窗口概念的开发过程中,机构可能会有错误的看法,就是主导机构试图接管和支配国际贸易程序。必须尽早在初步设计阶段就设法解决这种观念,要解释清楚主导机构具有其自身的职能和责任,所关注的是改进而非支配这一程序。
- **对于变动的人文阻力:** 这一点并非只在单一窗口才会发生。任何像单一窗口这样的根本性变革都会遭遇抵制。教育和包容是减轻这一阻力的两种方式。机构员工通常关注的是贸易程序中各自的职能。单一窗口的领导人则会强调该机构在整个国际贸易程序中的作用。应当努力使针对机构任务的注意力调整到安全、社会保障和环境等更加广阔的范围。
- **数据要求:** 标准数据集的开发是单一窗口取得成效的关键。数据定义中应当注意确保在标准数据集列入机构所要求的信息。按成本和技术的说法,另一要点就是将国际标准数据集成到现行的保留系统之中。具体就是必须制订在新标准和现行系统标准之间通行的一套方法,以及为保留系统移植新标准的计划。

更多资料来源:

<http://www.itds.treas.gov>

<http://www.cbp.gov>

# 计划实施单一窗口的实用步骤

实施单一窗口是一项艰巨的任务，涉及各方利害关系，需要政府和企业双方众多专业人士的奉献。因此，从一开始就采用系统化方法是理所当然的。以下讨论的是其中一些关键步骤。

## 1、 制订单一窗口的初步概念

一个国家建立单一窗口的真正工作通常始于在一些初步研究基础上编制一份概念性的或简要情况的报告。这项工作往往由主导的政府部门或机构、或者由可能参与最终项目实施的主要民间机构发起（有关首选主导机构的论述参见 3.1 节）。这份报告一般会描述单一窗口的总体目标和潜在效益，并会介绍其实施相关的概况。报告一般会针对所涉及到的实际问题并会避免过度使用技术术语和技术概念的深度论述。着重要理解概念报告的任务为的是便于针对主题进行初步讨论，并获准针对单一窗口的必要性、方案及可行性进行进一步的深度研究，而无意在这一阶段就寻求达成实施单一窗口的一致意见。

## 2、 首先做出的决定是分析单一窗口的可行性

编制概念报告之后，在政府和商界开放合作框架内，通常会组织由各个有关的贸易组织<sup>8</sup>、政府部门和机构高层代表参加的会议，讨论单一窗口概念（以概念报告为基础）。会议目标是就项目概念取得一致意见，并启动可行性研究，其中包括详细的需求分析和技术评估。可能在会前就需要进行有效的“幕后”游说和项目宣传工作，以确保参与方理解概念并对这一构思持有积极意向。如同本指南中多处宣称的那样，支持实施单一窗口的政治意志是其成功的所必不可少的关键条件之一。

假定达成了一项继续进行可行性研究的积极决定，会议就应成立一个项目管理组，由要害机构的资深代表组成，这些代表都将直接参与单一窗口的实施和应用。项目管理组应当有权为项目调用资金、做出资源配置决定并调动其相关机构参与项目。应当为项目管理组提前草拟一份“目标、责任和职责范围”的文书并在会上议定。

会议还应组建“特别工作小组”，由要害机构的技术和管理代表组成，负责进行项目所需的组织和实施工作。同样，也需要为特别工作小组事先草拟“目标、责任和职责范围”的文件并在会上议定。

---

<sup>8</sup> 通常涉及到的有关贸易组织可能包括全国商会、进口和/或出口协会、行业联合会、商业协会等。当单一窗口具有支付功能组件时，银行及其他金融机构就必须参与。

### 3、 进行可行性分析

可行性研究是整个单一窗口开发的关键要素。研究应当确定单一窗口范围的可能性、需求的层次和类型、可能的实施场合、试点实施的可能性和性质、所需资源（资金、人力、技术等）、潜在的效益和风险、时间范围、以及实施和管理策略。强烈建议这项研究应当基于与政府和企业双方关键用户直接面对面的访谈，极为赞赏通过相关问卷更广泛地从潜在的参与方和用户范围收集资料。*附录 C 列有可行性研究中应当包含的一些关键领域。*

可行性研究的目标是向决策者提供可以作出的选择及其对每个政府部门带来后果的内在认识。该项研究应当提出意见，哪一种选择对本国更为可取和可行、应当采取哪一种实施方式（即整体实施或分阶段实施）、分阶段实施可以采取的步骤、初期试点实施的性质和范围、税款征收（针对关税、费用等）的可能性、确定“关键”交付件并对开发和实施提出建议的时间表。

在此强调的重点是单一窗口的开发并不意味着就推定或要求用一个先进的计算机信息系统收取、存储和共享信息。显然，信息技术可能对单一窗口背景下信息共享产生潜在的积极影响极大，并且是本指南编写过程中对单一窗口所进行考察范围内更为普遍的实现方式。但开发一个人工的单一窗口也是可能的，在一个地点集中提交相关单证，随后再重新分发给相关的政府部门或机构。

还应指出，在为单一窗口考虑技术需求时，应当慎重对待现行保留系统的价值和投入。尽管有时可能必须替换这些系统，建立集中统一的门户或网关用于机构之间共享和交换信息可能也是一个不错的实现方法。

#### 3.1 使用咨询顾问

可行性研究应当由内部的项目特别工作小组自己承担，还是由外部第三方承包，这是一个必须作出的决定。雇佣外部顾问的主要好处是报告可能具有更为独立的视点；咨询顾问还可能提出那些政府专门机构（因为政治或其他原因）难以表达的评论和建议。而且，内部也可以不需要为在规定期间内承担该项分析而谋取必要的技能、经验和所需时间。然而，由咨询顾问承担该项工作主要的不利因素却是报告看上去就很肤浅，与组织内的关键用户无法关联（就是报告几乎没什么用处或不受认可）。第三种选择是雇佣咨询顾问协助特别工作小组承担这项可行性研究，但是对于此项选择就必须另行规定一条明确的授权和责任界线。通常决定所采用的方式都取决于可用的资源、报告的期间、还有政治方面的考虑。

### 4、 论证可行性分析报告

特别工作小组必须对可行性研究的结果加以慎重考虑和认定，最终提交项目管理组审议。应当为这一过程留有足够的时间，为取得最大投入和协议，这在报告定稿之前是必不可少的。

在特别工作小组和项目管理组认可该项研究之后，精选单一窗口的推荐方案以及随之而来的实施方案，这些决定就要提交给更大范围的政府机构和贸易团体。对此，一个较好的方式是组织一个全国性关于建立单一窗口的专题会议，特别工作小组（和/或咨询顾问，在该项工

作外包第三方的情况下)可在会上展示研究结果和针对实施的倾向性选择。除了沟通机制明显之外,这样一项活动将有助于在分析中不会遗漏重点领域,并在作出最终的实施决定之前,更加易于取得用户群体对所推荐的单一窗口方案,包括所推荐的试点和/或分阶段实施方案的理解和支持。

## 5、 实施（试点、分阶段和/或整体）

无论是否已经作出试点、分阶段或整体实施的决定,选定贯穿整个项目实施的一种明确的项目管理方法是绝对必要的。项目管理计划必须经由项目管理组和特别工作小组双方的正式同意<sup>9</sup>,应当纳入一组明确定义相互关联任务和事件的标志性时点,这就可以帮助特别工作小组和项目管理组计划、执行、监督、评估和调整项目的实施。许多广为接受的项目管理方法和一些不错的软件程序都会对这一过程有所帮助。项目管理计划应当包括:

- 对项目范围、目标和任务的明确陈述;
- 关于关键交付件、交付责任、期限和完成时点的陈述;
- 对不同参与方任务和责任的定义,包括项目负责人(项目经理)以及该项目经理授权级别的约定;
- 对项目经理的管理和监督责任及授权界线,以及项目经理、项目管理组和特别工作小组之间联络的具体规定;
- 明确实施过程中与项目参与方和潜在用户之间的定期沟通策略,包括哪些信息需要以何种方式和频率与哪些群体进行沟通的约定;
- 一份清晰并共同议定的预算,包括财力和人力资源;从项目一开始,这就是进行必要的资金和人力调配所必不可少的;
- 对项目风险(如削减预算、所需的法规改革延误等)的明确陈述以及商定的应对计划(针对最大限度的可能性),包括针对高风险的应急计划,以进行风险管理;
- 关于项目成功衡量标准的约定;
- 约定项目审核及反馈机制,以便对项目进程进行持续监督并应对实施中可能的任何必要变更。

同需求分析和可行性研究一样,必须作出该项工作是由内部还是由外部资源完成的决定。对于外包,招投标程序显然就必须遵照现行的政府规章,这在各个国家都不相同。无论如何,建议这一程序应当是公开的,项目管理组在发标之前就应商定明确的评价(计分)标准(列入实际招标文件),而且投标委员会应有来自项目所涉及到的各个关键机构的代表。

---

<sup>9</sup>对初期的项目管理组和特别工作小组是应当继续维持现状还是应当重组必须作出决定(关于这一问题的建议可能已经包含在可行性研究中)

# 可行性研究要点

可行性研究应当包括以下方面：

### 项目需求及单一窗口的可能性

- 考察现行向政府提交出口、进口和转口单证及资料的需求、手续和流程：
  - 确定有可能参与到该系统的政府关键部门和机构；
  - 确定有可能对这些规定、手续、信息流和单证进行协调和简化的范围。尤其要考察确保单证和资料一次性提交的可能性；
- 考虑单一窗口处理贸易安全问题的潜在能力；
- 确定潜在用户的需求，尤其是对最终业务及关联界面（电子或人工）的设计；
- 考虑现行单一窗口“最优方法”模式。这可能涉及要参观已经投入运行的单一窗口；
- 考虑在政治上对项目进行必要支持的需求及形成方法。

### 组织形态

- 考察单一窗口计划的整体组织形态，以确定：
  - 应当由哪些政府部门和机构加入；
  - 应当由哪一个政府部门/机构或民间组织主导单一窗口项目的管理-政府、政府向民间机构转包或完全由民间企业（服务提供商）进行管理；
  - 单一窗口应当是集中模式还是分散模式；
  - 应为主动程序还是被动程序；
  - 支付系统是否应当作为单一窗口系统的一部分；
  - 应当是自愿还是强制加入；
  - 公共风险预测/合规评估是否应当作为系统的一部分、是否应当进行开发和/或共用；
  - 如果/若是出现差错，由谁承担风险。

### 人力资源和培训

- 为进行项目的开发、实施和运行，对政府相关部门和机构的现有人力资源要进行审核并记录在案，并要为实施单一窗口考虑培训、追加人员编制和管理的需求。

### 法律

- 审核单一窗口实施的相关法律问题，保密法规和数据保护法，包括由贸易商进行的资料提交、不同政府部门和机构之间的信息交换、以及与使用电子签名相关的问题。

**注意：**政府部门或机构之间的信息交换需要一个相应的法定网关。政府部门或

机构之间的信息交换通常限制在对贸易商的批文、根据法庭命令进行的披露、或在公共利益范围之内。另外，对于数据保护的立法可能会影响到个人数据的获取、使用和披露。

### 单一窗口的技术状况

- 为接收、存储和交换上述信息，对现行技术体系进行的审核；
- 确定总体技术需求，包括为增加的系统开发、接口、输出、以及为建议场合现行保留系统进行接口开发的专项需求；
- 确定现行系统能否处理数据量和数据流（可能）的增长；
- 考察数据核实和验证的相关问题；

**注意：**单一窗口的开发提供了一个理想的机会去考虑推动与信息收集相关改革的好处，例如那些基于网络的相关技术。

### 信息和单证

- 审核目前使用的全套贸易单证，并确定这些单证是否需要标准化、协调和/或简化（遵照联合国格式更为理想）。确定哪些数据是必要的、如何进行提交、以及所用的格式[电子（EDI？XML？其他？）或书面]；
- 确定谁可以提交数据或单证（进口商/出口商、报关行、代理）；
- 确定数据应当如何在参与的政府部门和机构之间共享，以及应当在何处存放等；
- 考虑数据可以何种方式与其他国家行政管理当局进行交换；
- 考虑数据可以何种方式用于风险分析及其他相关应用；
- 对商用系统拥有数据的优化使用、信息传输中符合政府规定并有助于降低企业合规成本的记录所带来潜在利益的定量分析；

**注意：**各当事方必须商定一个最小数据集，包括格式、数据栏目和数据元素。这些均应符合国际标准（如 UNECE/ISO 的 UNTDDED，以及世界海关组织的数据模型）。

### 影响评估

- 考察项目对于现行体系、手续、就业、职业种类方面的影响；
- 考虑与建立单一窗口相关而可能发生的社会及人文方面的潜在问题；
- 考虑可能将单一窗口视为威胁的集团或组织（对于维持现状可能有既定利益的集团或组织）的潜在反应；
- 考虑单一窗口在减少腐败方面可能产生的影响以及因此而可能取得的成效；
- 对项目推荐一种合适的变革管理策略。

### 实施选择

- 制订实施选择方案，具体说明推荐的运行模式，将会参与的政府部门和机构，提出主导的政府部门或机构、或民间组织，应当提供的业务、可能的成本和效益、以及实施的期限；
- 对应当采取整体实施还是局部实施的方法提出建议。对整体项目实施资源（资金、人力、技术等）可用性（或其不足）、相关政府部门和机构需求层面的差异、以及不同部门对于时间和资源要求的重大分歧等相关因素加以考虑：
  - 实现为运行单一窗口所需的法规修订；

- 对现行的保留系统进行开发或进行必要的修改;
- 形成项目实施所必要的责任标准;
- 就项目试点实施的有关问题提出建议;  
**注意:** 在某些情况下,可能值得选择“交错”实施,短期的改善也能收到贸易界关注项目的成效,用更长时间向达成所期望的政府/贸易界“联合”系统发展。在进行分阶段的实施中,最初对基础结构的改革是支持需求分析和可行性研究所确定的长远方案的基础。此外,在作出任何关于实施的决策之前,都必须按照长期战略的标准对短期或中期方案进行完整的成本测算和评估。

### 业务模式

- 根据每一种推荐场合为单一窗口的建立制订一种业务方案,包括对开业及运行成本、收益价值的估算,可持续和合理的收益获取机制和项目资金来源;
- 确定从研究到实施完成项目的资源需求;
- 评估政府部门和机构的资源范围,包括制订一份完整项目计划所需的中央政府拨款、制订该计划以及实施该项目的时间表;
- 考察政府-民间在项目实施方法,包括营收模式方面进行合作的可能性;
- 确定单一窗口项目可能面临的主要风险。尤其对于合理开支和为鼓励贸易界接受而应确定的具有足够吸引力的服务水平,都可能在运行、法规、以及基础结构方面造成方案兑现极端困难的问题。

### 宣传和沟通

- 为单一窗口的开发和运行提出宣传和沟通的建议。这是在整个项目过程中保证所有参与方知情和“归属感 (on-board)”的基础;

### 实施单一窗口所适用的辅助工具

在实施单一窗口时，强烈鼓励政府和贸易界考虑使用过去多年间由政府间机构和国际组织（如 UNECE、UNCTAD、WCO、IMO、ICAO 和 ICC）制订的相关建议书、标准和现有工具。现对这类工具中的一部分介绍如下，按其应用主管机构编列。

#### 联合国欧洲经济委员会（UNECE），联合国贸易便利化和电子商务中心（UN/CEFACT）

联合国欧洲经济委员会（UNECE）以其作为贸易便利化标准和建议书国际核心的身份，通过贸易便利化和电子商务中心（CEFACT），制订并维护旨在对国际贸易中的程序、信息流及文书作业进行缩减、简化、协调和自动化。以下是这方面部分主要的建议书<sup>10</sup>：

#### 贸易程序的简化和协调

**第 18 号建议书 - 关于国际贸易程序的便利化措施：**包含一系列有关国际贸易程序简化和协调的建议，包括针对向政府提交货物运输相关信息的专项建议。每一章节都描述了应用领域、程序要点和涉及的单证，并针对提出的这些便利化措施各自特有的问题进行了说明。

**第 4 号建议书 - 全国性贸易便利化机构：**强调在贸易便利化事务中对于政府-贸易界牢固合作的需求，并且建议政府建立并支持全国性贸易便利化机构，协调民间和官方部门合作参与，以便确定影响本国国际贸易成本和效率的有关问题。

#### 贸易单证

**第 1 号建议书 - 联合国贸易单证格式：**针对用于国际贸易和运输的单证标准化，包括对这类单证的视觉表现，制订了国际准则。特别是联合国格式打算在以一份基准版进行一式多联复制的单证缮制方法中，能够成为一个系列标准格式的设计基础；这还能为进一步计算机化信息的可视化显示用于屏幕格式的开发。

UN/CEFACT 还制订了一系列与贸易单证有关的建议书，如第 6 号建议书 - 标准发票格式，以及第 22 号建议书 - 装运说明标准格式。

---

<sup>10</sup>完整的 UN/CEFACT 建议书清单请参见 [http://www.unece.org/cefact/trafix/bdy\\_recs.htm](http://www.unece.org/cefact/trafix/bdy_recs.htm)



## 国际贸易代码

**第 16 号建议书：UN/LOCODE - 口岸及相关地点代码：**提出了用于国际贸易相关地点名称缩写 5 位字母代码的建议，如港口、机场、内陆货运站点、以及其他可能进行货物清关的地点，这些地点的名称都需要在国际贸易参与方的数据交换中予以明确表示。UN/LOCODE 的代码表现已包含全世界 60,000 多个地点代码。

UN/CEFACT 还制订了一系列其他的国际商业交易相关代码的建议书，例如第 19 号建议书 - 运输方式代码、第 20 号建议书 - 用于国际贸易的计量单位代码。

## 对信息和通讯技术（ICT）的建议

**第 25 号建议书 - UN/EDIFACT 标准的应用：**为在全世界政府行政机构和各个经济行业的民间公司之间将 UN/EDIFACT 作为唯一的电子数据交换（EDI）国际标准加以推进而提出的政府协调措施的建议。现有超过 200 种 UN/EDIFACT 报文可用于机构之间的数据交换。

UN/CEFACT 还编发了一系列其他与国际贸易 ICT 相关的建议书，包括：

- 第 14 号建议书 - 对不加签署贸易单证的验证；
- 第 26 号建议书 - 电子数据交换的商用交换协议；
- 第 31 号建议书 - 电子商务协议；
- 第 32 号建议书 - 关于电子商务自律细则的建议

**贸易数据元目录（TDED，ISO 7372）**为数据元标准，可用于任何方式的数据交换，可以是书面单证，也可以是其他的数据通讯方式。TDED 可用于一对一传输，也可用于某一特定的交换规则体系，如 UN/EDIFACT。该目录为国际贸易所用的数据项提供了一种公共语言，方便数据交换。UNTDED 是标准化的、符合 UNLK 贸易单证的一个构成要素。该目录是 UN/EDIFACT 最初版本的基础，并将集成到未来 UN/CEFACT 核心部件目录之中。WCO 数据协调倡议就是基于 TDED 的定义。

## 其他实施工具

**联合国电子化贸易单证（UNeDocs）：**以联合国格式为基础的一个工具，提供基于书面贸易单证和电子格式的标准。贸易商和行政机构可以根据其需要按书面或电子格式使用单证。UNeDocs 对格式和数据要求制订了精确的规范。准确性的提高促进了高效和自动化程序的推行。这些单证便于从基于书面的资料处理向电子单证交换过渡。UNeDocs 通过为数字化单证提供低成本的解决方案缓和了在数字化方面的对立。

**建模：UN/CEFACT 建模方法论（UMM）：**通常用于项目的开发阶段，以建立一个涉及向政府提交进口和出口资料处理流程的模型。这一模型可能对于流程和信息流的理解极为有用，并有助于进一步的分析和开发以及项目的自动化。

## 世界海关组织（WCO）

多年来，WCO 推动了国际海关文件和程序的简化和协调的进程。WCO 制订并采用了《商品名称及编码协调制度》，在世界范围被用作货物分类和关税及税费征收的基础。WCO 正在实施《WTO 估价协定》并根据《WTO 原产地规则协定》制订了统一的非优惠原产地规则。WCO 还修订了《关于简化和协调海关程序的国际公约（京都公约修订版）》。

**WCO 京都公约修订版：**京都公约修订版含有一项约束性条款，在货物必须经由海关或其他主管机关查验时，海关要确保对这些查验进行协调并尽可能在同一时间执行。另外，该公约还设法对在共同边境口岸进行联合监管的操作、设立平行的海关办事机构、并共享其他机构的资料等问题加以解决。

**WCO 海关数据模型：**WCO 海关数据模型是对海关及其他跨境相关官方事务进行了协调和标准化的最大数据需求结构。海关数据模型支持单一窗口的运行并允许国内国际的信息共享。海关数据模型基于 UNTDED，适用于 UN/CEFACT 的建模方法论（UMM）并参照了一系列联合国、ISO 及其他国际编码标准，如 UN/LOCODE。海关数据模型现在只包含 UN/EDIFACT 的报文实施指南，将在未来版本中提供 XML 规范。

**WCO 托运货物唯一编号（UCR）：**WCO UCR 使用 ISO 15459（ISO 牌照）概念，遵照编号体系或对应的行业处理方式，如以快递行业为例，就用国际贸易货物的启运地到目的地对托运货物进行标识。UCR 在国际商业交易中建立了供应商与客户之间信息和单证的联系，并且在整个供应链所有环节都需要使用。在 UCR 尚未用作运输编号的情况下，UCR 就必须与运输编号关联。UCR 可以作为公共存取关键字，用于国内和国际数据共享。

## 联合国贸易和发展会议（UNCTAD）

### 海关数据自动化系统（ASYCUDA）<sup>11</sup>

ASYCUDA 是一个计算机化的海关管理系统，包含了大多数对外贸易程序。系统处理载货清单和报关单、结算程序、转口及未清程序。其生成的贸易数据可用于经济统计分析。ASYCUDA 由 UNCTAD 在日内瓦开发，并在客户服务器环境中的微型计算机上运行。ASYCUDA 完全遵照国际标准化组织（ISO）、国际海关组织（WCO）和联合国编制的国际代码和标准。可以对 ASYCUDA 进行配置，以适应本国自身海关体制、关税制度及法规的特点。系统还提供贸易商与海关之间按 EDIFACT（用于行政、商业和运输的电子数据交换）规则进行电子数据交换（EDI）的功能。

最新基于互联网的 ASYCUDA 版本将允许海关当局与贸易商通过互联网办理大多数事务。新的 e-Customs（电子海关）平台，被成为 AsycudaWorld，将专用于发展中国家，那里缺乏固定的通讯线路，是电子政务（e-government）应用的主要问题。它还有足够的力量同样满足任何发达国家海关业务操作和管理的需求。AsycudaWorld 意味着要比当前系统版本 ASYCUDA++ 提供更多的税务征收和更低的交易成本，使之成为电子政务的展示橱窗。间接的效益是因其为不同国家海关提供了联机共同工作的手段，使信息的提供成为反欺诈、反腐败和防止非法交易的促进措施。

---

<sup>11</sup>更多关于 ASYCUDA 的资料，请访问网站：[www.asycuda.org](http://www.asycuda.org)

## 国际海事组织（IMO）

IMO 通过其便利化委员会（FAL 委员会）处理国际海上运输便利化的有关问题。所包括的这些问题如简化手续、所需单证、船舶抵离港程序，以及协调统一由政府部门规定的单证（IMO FAL 标准表格）。海上运输领域的电子商务是 FAL 委员会当前正在讨论的最重要的问题之一。IMO 还意识到“单一窗口”和“到达前通知”的迫切需要，使之通过单点输入，就可由船方向口岸提供所需到港船舶的全部信息，包括政府部门规定的信息。FAL 公约附件的修订建议专门针对单一窗口概念，连同其他的修订建议，FAL 委员会都在进行研究。

### **1965 年便利海上运输的国际公约（FAL 公约）：**

便利海上运输的国际公约是一份国际性的公约，设法解决：

- 便利国际海上运输；
- 防止船舶、船员、旅客及货物不必要的延误；以及
- 统一和简化手续、单证需求和程序。

附件中除其他内容之外，还在第 1 节第 1.3 条专门为信息交换对电子数据处理技术进行了论述。

**IMO 便利化和电子商务纲要（2001 年 2 月 19 日的 FAL.5/Circ.15 和 FAL.5/Circ.15/Corr.1）：**为电子信息交换和船舶电子清关方式制订的国际性指南。

## 国际商会（ICC）

ICC 为国际贸易制订规则、规范、标准和方法。尽管是义务性质，但在合同中订立的 ICC 规则在法律上具有强制性，并且世界各国都遵守这些规则，因其在国际贸易程序的简化和协调以及跨境贸易合同中都已经不可或缺。

**ICC/UNCTAD 多式联运单证规则：**ICC/UNCTAD 规则设定的是唯一为全球接受的多式联运单证标准，并且经常作为制订国家法律的基础。意在避免运输服务提供商草拟合同时应对不同体制的多样性所可能产生的问题，该规则为专用运输合同提出了统一的法律体制和简化的单证处理及惯例。

## 更多资料查询指南

瑞典	<a href="http://www.tullverket.se/TargetGroups/General_English/frameset.htm">http://www.tullverket.se/TargetGroups/General_English/frameset.htm</a>
美国	<a href="http://www.itds.treas.gov">http://www.itds.treas.gov</a>
新加坡	<a href="http://www.tradenet.gov.sg/">http://www.tradenet.gov.sg/</a>
毛里求斯	<a href="http://ncb.intnet.mu/mof/department/customs/services.htm">http://ncb.intnet.mu/mof/department/customs/services.htm</a>
澳大利亚	<a href="http://www.bep.gov.au/">http://www.bep.gov.au/</a>
WCO	<a href="http://www.wcoomd.org">http://www.wcoomd.org</a>
UNECE	<a href="http://www.unece.org/trade">http://www.unece.org/trade</a>
UN/CEFACT	<a href="http://www.unece.org/cefact/">http://www.unece.org/cefact/</a>
UNCTAD	<a href="http://www.unctad.org/">http://www.unctad.org/</a>
IMO	<a href="http://www.imo.org/">http://www.imo.org/</a>
ICAO	<a href="http://www.icao.int/">http://www.icao.int/</a>
ICC	<a href="http://www.iccwbo.org/">http://www.iccwbo.org/</a>

---