

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2017.06.001

《贸易便利化协定》单一窗口条款对我国的 影响及对策研究

杨 欣 王淑敏

(大连海事大学法学院, 辽宁 大连 116026)

摘 要: 国际贸易的单证和数据通过单一窗口提交对提高贸易便利化大有裨益, 因此TFA将单一窗口列入B类措施, 将其设定为具有灵活性的约束性义务。我国作为TFA成员国, 应当履行条约义务, 在全国范围内建立单一窗口。我国目前单一窗口建设虽已取得非凡成就, 但与TFA要求相比, 仍然存在着无法全面满足通过“一个窗口”申报的要求、重复提交之禁止的规定不完善、贸易便利化委员会通知机制未构建以及信息化不足的问题。要切实履行条约义务, 建设高水平的单一窗口就必须全面满足通过“一个窗口”进行申报的要求, 对禁止重复提交的规定进行完善, 构建通知机制以及促进单一窗口信息化建设。

关键词: 《贸易便利化协定》; 单一窗口; WTO

中图分类号: F744

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2017)06-0005-11

单一窗口通过将海关、检验检疫、税务、林业等相关部门综合在一起, 使国际贸易的单证和数据通过一个接入点提交和通知, 可大大提高贸易效率。单一窗口对于消除国际贸易中的行政和技术壁垒, 实现各国国际贸易电子数据的互联互通具有举足轻重的意义。这种对于贸易便利化的重大意义早在WTO《贸易便利化协定》(以下简称“TFA”)通过之前, 就被相关国际组织所重视, 出台了一系列指导性和建议性文件, 涵盖了单一窗口建设中各方面的问题, 为各国单一窗口建设提供了指导和国际标准。联合国贸易便利化和电子商务中心与联合国欧洲经济委员会是这些国际组织中的主力军, 从2005年开始先后发布了一系列关于单一窗口的建议书和标准, 包括第33号建议书《建立国际贸易单一窗口的建议与指南》、第34号建议书《国际贸易数据简化和标准化的建议书》以及第35号建议书《建立国际单一窗口的法律框架的建议书》等。世界海关组织联合国贸易和发展委员会、世界海事组织和国际商会也都为制定“单一窗口”建设中的国际标准和指南做出了贡献。^①

上述国际组织关注单一窗口建设指导的具体方面, 而TFA第10条第4款规定的单一窗口独辟蹊径, 突破性地将建设单一窗口设定为具有灵活性的约束性义务, 要求成员方应努力设立一个单一窗口, 实现通过主管机构的单一接入点提交货物进出口或过

^① 余丽.《贸易便利化协定》在我国的实施研究[J]. 国际经济法学刊, 2015(3): 224-225.

境的单证和数据，并获得处理结果。我国在电子口岸基础上从中国（上海）自由贸易试验区（下称“上海自贸区”）开始试点，迄今为止单一窗口建设取得了非凡成就，进入新的阶段。上海自贸区的单一窗口试点相继推出单一窗口1.0版、2.0版和3.0版，可复制的经验推向全国，目前全国已有30多个单一窗口试点。然而，我国单一窗口的建设仍存在一些问题，与TFA的要求之间仍存在差距。对这些问题进行分析有利于更好地履行TFA单一窗口措施，探索进一步建设高水平单一窗口的路径。

一、TFA单一窗口建设条款的内容及性质分析

TFA对单一窗口的规定比较简单，制度设计上较为笼统，多数具体内容留白，由成员方通过国内法自行规定。条分缕析来看，主要分为通过“一个接入点”实现数据和文件传输的要求、禁止材料重复提交制度、成员方的通知义务以及对成员方促进单一窗口信息化的鼓励。从性质看，TFA的单一窗口条款属于B类承诺，因此各国可作暂不履行之保留。

（一）TFA单一窗口制度设计

TFA对单一窗口建设的规定较为简单，对单一窗口制度的设计较为笼统。可分为实现通过“一个接入点”实现数据和文件传输的要求、不得重复提交义务、实施情况通知义务以及单一窗口信息化义务。

首先，实现通过“一个接入点”实现数据和文件传输的要求，这个接入点的具体形式未进行限定。单一窗口一旦建立，其将成为贸易商与相关政府部门信息交互的唯一渠道，对贸易商来说，其要面对的唯一主体就是单一窗口，而避免了分别接触单一窗口的各个构成部门。信息的输入和输出均是单线的，接入点均是唯一的。单证和数据在这一线条上有条不紊传递，能有效减轻贸易商的单证和数据处理负担，减少提交次数，并有效提高各部门的审查效率。就提高行政效率来讲，单一窗口的建立对于企业和政府来讲可取得双赢结果。TFA鼓励已建立单一窗口的成员继续保持其有效运行，对于尚未建立的成员鼓励其尽快建立这一制度，明确了单一窗口广泛的适用范围，几乎囊括了国际贸易的各种类型，包括进口、出口以及过境。

其次，禁止材料的重复提交。同一单证和数据贸易商只向窗口提交一次，即“一次申报”。但是对此禁止规定TFA规定了两类例外情况：情况紧急或者根据成员方规定的例外情况，前提是这种例外情况已经公布。然而，TFA未阐述何为“情况紧急”，目前由成员方自行规定，这易造成扩大解释及各成员之间的差异性。同时也尚未明确界定“已公布的有限例外”范围，对于公布的形式也未做要求。虽然为了限制成员方任意扩大范围，TFA对于已公布的例外情况用了“有限”来进行范围限定，但是由于此限定笼统而模糊，实际能做到的限制作用微乎其微。

再次，成员方的通知义务。对于单一窗口建设的具体情况TFA未作详细要求，由

各国视自身的建设基础和能力自行掌握,但是无论进展如何均应将实施情况通知委员会。贸易便利化委员会由贸易便利化谈判小组演变而来,承担着监督协定实施和实现 TFA 后续目标的功能。成员方就单一窗口的建设情况向委员会报告,一方面便于委员会了解各国对建设单一窗口的履行情况,起到监督作用,另一方面也便于委员会对单一窗口建设滞后的发展中国家提供针对性的帮助。

最后,TFA 鼓励成员促进单一窗口的信息化。借鉴各国和国际组织的实践经验,信息技术的支持对于单一窗口的运行举足轻重。这种信息化表现形式多样,目前世界上存在的建立电子公共平台和单证电子化等都是利用信息技术支撑单一窗口建设的实例,无论形式如何,只要符合促进行政效率、便利贸易的目标,都为 TFA 所支持。在信息化的规定上,TFA 尊重各成员的差异,在各成员能力范围内根据各自需要,确定信息化程度和水平。

综上,TFA 单一窗口制度共有 4 个要素:一是单证数据的提交和结果的通知都通过唯一的平台,虽涉及众多部门,对外窗口始终只有一个;二是禁止材料和数据的重复提交;三是成员方单一窗口实施情况的通知义务;四是单一窗口的信息化要求。

从文字表述来看,TFA 对于成员方单一窗口的建设持包容态度,其中的规定采用了“应尽力”、“在可能和可行的范围内”这种非强制性措辞,属于“软”约束性条款。

(二) 单一窗口条款在我国的 B 类措施地位

1. 单一窗口条款在我国的 B 类措施地位。TFA 为“发展中和最不发达国家”设定专章(TFA 第二部分第 13 条至第 23 条)。TFA 第二部分赋予了这些成员根据贸易便利化措施难易程度以及是否需要技术和资金援助自主选择 TFA 义务的权利,相应分为:A 类措施,即 TFA 生效后立即实施的措施;B 类措施,即经过一定过渡期后实施的措施;C 类措施,即经过一定过渡期并通过能力建设援助获得实施能力后再实施的措施。^①TFA 这种分段制度设计,尊重了 WTO 成员在各条款实施现状和实施能力方面存在显著差异的现状,对于缓和发展中国家和最不发达国家的履行压力具有重要意义。我国将单一窗口条款列入 B 类措施,即可经过一定过渡期后加以实施。

2. 我国将单一窗口条款列入 B 类措施原因。我国之所以选择将单一窗口建设列入 B 类措施主要是基于两方面考虑:一是 TFA 成员方单一窗口的建设水平参差不齐,差距较大,发展中国家和最不发达国家单一窗口建设落后,大多数还未建立起该制度。而美国、日本、法国、新加坡等国家的单一窗口已经相对完备。我国属于单一窗口建设起步较晚的国家,与上述国家建设水平有一定差距。二是单一窗口建设的成本高昂,在短期内不可能建立起一套人员、技术、基础设施合乎要求的单一窗口制度。我国将其列入 B 类措施,为单一窗口建设争取了时间。

^① 余丽.《贸易便利化协定》在我国的实施研究[J].国际经济法学刊,2015(3): 216.

3. 我国的履约条件。递交 TFA 批准文件时,我国尚未开始单一窗口建设,还处于电子口岸建设阶段。单证和数据重复提交、需分别向各相关部门提交的现象严重,效率低下,与 TFA 要求差距较大。纵观我国当时单一窗口建设状况与 TFA 要求之间的这种现实差距,要履行该条款我国还需要通过从人员、机构、技术、基础设施建设和法律等方面进行完善。因此,我国在向 WTO 贸易便利化委员会提交 A 类措施通报时,将其排除在外,利用 B 类措施允许的过渡期建设后再加以全面实施。通过这种方式为我国单一窗口建设争取时间,然而我国单一窗口建设的紧迫性并未下降。过渡期内我国应当针对 TFA 要求与我国的实际需求,建设高水平的单一窗口,服务口岸建设。^①

二、我国履行 TFA 单一窗口义务的障碍解析

建设高水平的单一窗口是为了更好履行 TFA 义务,同时也是消除通关各部门信息流通不畅、协同作业困难弊病的必经之路。我国目前单一窗口建设存在着无法全面满足通过“一个接入点”进行文件和数据传输的要求、禁止重复提交的规定不完善以及单一窗口信息化进程缓慢等问题,与 TFA 要求存在一定差距。

(一) 无法全面满足通过“一个接入点”实现数据和文件传输的要求

我国国家层面明确确定了单一窗口的建设目标,部分重点口岸城市对实施单一窗口态度积极并迅速推进,全国性的单一窗口也在建设中。但从范围上讲,仍与 TFA 所要求的单一窗口建设存在差距。根据国务院要求,2017 年须在全国各个口岸建成“单一窗口”。^②已经投入运行的地方性单一窗口部分实现了通过单一接入点向参与的主管机关或机构提交货物进口、出口单证和数据要求。^③然而,我国目前单一窗口建设尚无法全面满足通过“一个接入点”进行数据和单证提交的要求,这主要表现在目前我国单一窗口的业务覆盖面小、功能不全面、单一窗口内部各部门间协调性差以及各单一窗口之间衔接力度不够等,这些制约了单一窗口功能的有效发挥。

1. 业务覆盖面小。如前文所述,TFA 所要求的单一窗口适用范围广泛,针对进口、出口、过境的单证和数据都可通过单一窗口来完成。然而,我国单一窗口涉及到的业务范围相对较窄。起步最早、业务开展最全面的上海自贸区单一窗口仅仅包括了进口申报、出口申报、一般进出境申报、国际船舶联网核放、船舶申报等 6 项业务。属于进出口贸易管制的有关审批、核准以及核准文件/证书的传输尚无法通过一个接入点完成。有的业务,例如贸易许可,采取的是链接方式,而非通过单一窗口平台直接由贸易许可相关部门处理,仅在形式上实现了接入点的单一,无法发挥单一窗口的高效

① 李捷音.《贸易便利化协定》及其对我国的影响[J].山西青年,2015(21): 81.

② 参见国发〔2014〕68号《国务院关于印发落实“三互”推进大通关建设改革方案的通知》第19条。

③ 中国贸易便利化年度报告(2016) [EB/OL].北京睿库贸易安全及便利化研究中心[2016-11-18].<http://www.re-code.org/article/542?categoryid=46>.

作用, 贸易许可部门的办理结果也非通过单一窗口进行通知。^①另外, 各个单一窗口的功能存在差异, 目前都未涵盖过境货物的申报。GATT 第 5 条对过境自由进行了规定, 强调一成员方途经另一成员方境内进行货物运输时, 被过境国对过境货物所能采取的措施。TFA 再次对 GATT 中的过境自由问题进行了强调和细化。二者的宗旨和目的不仅是保障过境自由, 也包含对过境便利的要求。随着“一带一路”建设的深入, 越来越多的国家, 特别是中亚国家的货物开始寻求经由我国境内来实现过境。可以预测, 我国的过境货物数量将大幅提升。因此, 按照 TFA 要求将过境的相关业务纳入单一窗口业务范围实属必要。反观我国目前正在建设完善的三十几个单一窗口, 均无此方面考虑。

2. 单一窗口内部协调性不足。上海自贸区试点意识到单一窗口的参与部门不能仅仅局限在海关和检验检疫等口岸部门、食品药品监督管理部门、税务部门、林业部门等职能部门的配合亦极为重要, 因此将上述部门统统囊括于单一窗口建设之中。在上海自贸区 2.0 版单一窗口中, 所涵盖的部门达到 23 家,^②从形式上完善了单一窗口。然而, 单一窗口的运行不仅要在形式上将上述部门集结在一起, 更需要部门间协调流畅地发挥职能, 在合作分工基础上达到程序最优化。在上一问题上, 我国还存在差距。究其原因, 主要是单一窗口的法律地位一直没有得到确认, 各部门在单一窗口内部之间的相互关系没有得到理顺。我国未有立法明确规定各部门之间的具体协作规则, 目前各部门之间不存在隶属关系, 亦不存在领导与被领导关系, 这种共同合作关系虽然平等, 在缺乏立法的情况下运作容易造成各部门各依职能、共享信息被动、协调困难的僵局。此外, 各部门都按照自身职能出台相应的法律、法规和行政规章, 法律的重复交叉现象始终存在, 机构的精简甚至合并并没有彻底解决政府职能的转变以及政府部门间关系的调整问题。单一窗口要做到内部有条不紊, 高效运作, 就必须首先实现数据高效跨部门流动, 实现数据元的统一, 建立在数据元统一基础上的信息共享是单一窗口真正发挥作用的基础。然而, 基于上述原因, 打破“信息孤岛”, 各部门共享数据共建窗口困难重重。应该讲, 我国单一窗口已经经由初建、扩展阶段进入需要内部整合阶段, 缺少这种内部整合将难以达到真正的便利。

3. 各单一窗口之间衔接力度不够。贸易便利化不仅要求各口岸内部协调一致, 也需各口岸之间有效联动合作。因此各个单一窗口不应被割裂开来, 只有各个单一窗口之间互相合作, 才能发挥单一窗口更巨大的作用。虽然目前建设的单一窗口基本都是由上海自贸区单一窗口的建设经验复制而来, 但我国允许条件成熟的地区根据本地区的实际发展情况和区域发展战略来建立具有地方特色的单一窗口。^③由于缺乏中央层面的具体制度构建, 目前我国国内各单一窗口各具特色, 彼此之间基本还处于单打独

① 马海倩, 朱春临. 深化推进上海国际贸易“单一窗口”建设[J]. 科学发展, 2016(5):52.

② 陈惟. 未来三年“单一窗口”目标确定[N]. 文汇报, 2017-02-14(002).

③ 参见国发〔2015〕16号, 国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/17/content_9617.htm.

斗状态,缺乏信息交流和业务合作。没有国内单一窗口的衔接,与国际上的单一窗口互联互通,融入国际贸易网络更是空谈。

自2015年6月上海自贸区建立首个单一窗口以来,截至2017年9月底,北京、天津、重庆、河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、海南、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆、宁波、厦门的单一窗口已经建成。^①单一窗口由星星点点已呈燎原之势,但是中央层面尚未出台单一窗口总体方案,缺乏标准规范为指导,也缺乏各单一窗口相互衔接的平台,没有建设统一门户,目前单一窗口注重服务于本地区的进出口,而忽略协作机制。

(二) 禁止重复提交制度的规定不完善

根据TFA要求,除非例外情况,各国单一窗口不得要求单证和数据的重复提交。对于例外情形,TFA认为可以有两类,一类为“紧急情况”,另一类为成员方“已公布的有限例外”。对于“紧急情况”,多为突发事件,因此非以公布为前提。而对于其他可能需要重复提交单证和数据的情况,TFA进行了限定,必须预先公布且应控制此类例外的范围。对于这两类情形的具体范畴,TFA都未进行详细解释,可以理解为允许成员方自行通过国内法进行规定。

对于可以要求重复提交的情况,即禁止重复提交之例外,我国尚未进行明确。一旦单一窗口在全国全面建成,会有大量的相关业务通过单一窗口进行办理,若未能将这些例外情况予以提前公布和说明,当企业被要求重复提交单证或者数据时,易引发争端。若不通过合理途径在全国范围内对例外情形进行统一规定,各单一窗口标准不一,宽严相异,会造成窗口之间对于重复提交的实践参差不齐,还易导致对TFA规定的“有限例外”进行扩大,与单一窗口建设的宗旨不符。

(三) 贸易便利化委员会通知机制尚未构建

根据TFA要求,各国应当将单一窗口的建设和实施情况通知贸易便利化委员会。但是具体的通知要求TFA未曾提及,因此各国应根据贸易便利化委员会要求通过国内法做具体规定。虽然目前对于单一窗口条款我国履约期限尚未到来,但是目前我国十几个单一窗口陆续建立,履行单一窗口的条件日益成熟,在期限到来之前,我国应未雨绸缪建立通知机制。而目前我国的单一窗口各自为政,缺乏统一领导和协调机构,这种通知机制的建立更是没有受到重视。实际上,将单一窗口的建设和实施情况通知贸易便利化委员会对我国来讲有利于融入国际上单一窗口建设的潮流,实现与世界上高水平单一窗口建设的同步。虽然我国单一窗口建设已经由试点阶段开始逐步推向全国,但是对于单一窗口建设的具体规定散见于各规范性文件(见表1)。

^① 参见中国国际贸易单一窗口网站: <http://www.singlewindow.cn>。

表 1 我国单一窗口建设相关规范性文件及其规定

时间	文件名称	具体规定
2014-12-26	国务院关于印发落实“三五”推进大通关建设改革方案的通知（国发〔2014〕68号）	推进“单一窗口”建设。建立国务院口岸工作部际联席会议，统一承担全国及各地方电子口岸建设业务指导和综合协调职责，将电子口岸建设成为共同的口岸管理共享平台，简化和统一单证格式与数据标准，实现申报人通过“单一窗口”向口岸管理相关部门一次性申报，口岸管理相关部门通过电子口岸平台共享信息数据、实施职能管理，执法结果通过“单一窗口”反馈申报人。中央层面通过国务院口岸工作部际联席会议统筹推进全国“单一窗口”建设，地方层面由各（区、市）人民政府牵头形成“单一窗口”，建设协调推进机制，负责推动相关工作的具体落实。
2015-04-01	国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见（国发〔2015〕16号）	加强口岸执法协作。加快实现信息互换、监管互认、执法互助，扩大联合执法、联合查验范围。进一步优化监管执法流程，逐步由“串联执法”转为“并联执法”。在全面实施关检合作“三个一”（一次申报、一次查验、一次放行）的基础上，逐步向“单一窗口”转变，实现口岸相关部门信息共享共用。探索对进出境运输工具、货物实施“联合查验、一次放行”等通关新模式，减少重复查验。
2015-12-24	国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见（国发〔2015〕72号）	提高贸易便利化水平。创新口岸监管模式，通过属地管理、前置服务、后续核查等方式将口岸通关现场非必要的执法作业前推后移。优化查验机制，进一步提高非侵入、非干扰式检查检验的比例，提高查验效率。实施分类管理，拓宽企业集中申报、提前申报的范围。按照既有利于人员、货物、交通运输工具进出方便，又有利于加强查验监管的原则，在沿边重点地区有条件的海关特殊监管区域深化“一线放开”、“二线安全高效管住”的监管服务改革，推动货物在各海关特殊监管区域之间自由便捷流转。推动二线监管模式与一线监管模式相衔接。加强沿边、内陆、沿海通关协作，依托电子口岸平台，推进沿边口岸国际贸易“单一窗口”建设，实现监管信息同步传输，推进企业运营信息与监管系统对接。加强与“一带一路”沿线国家口岸执法机构的机制化合作，推进跨境共同监管设施的建设与共享，加强跨境监管合作和协调。（海关总署、商务部、公安部、交通运输部、财政部、税务总局、质检总局、外汇局、工业和信息化部负责）
2016-03-25	国务院批转国家发展改革委关于2016年深化经济体制改革重点工作意见的通知（国发〔2016〕21号）	推进通关便利化改革。推进电子口岸建设，制定“单一窗口”工作方案和相关制度。推动全国通关一体化，深入推进检验检疫一体化改革，强化互联互通、协同协作，提升通关便利化水平。统筹推进海关特殊监管区域整合优化，推动符合条件的各类海关特殊监管区域整合为综合保税区。
2016-05-05	国务院关于促进外贸回稳向好的若干意见（国发〔2016〕27号）	2016年年底前将国际贸易“单一窗口”建设从沿海地区推广到有条件的中西部地区，建立标准体系，落实主体责任。全面推进通关作业无纸化。
2016-11-02	国务院关于做好自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广工作的通知（国发〔2016〕63号）	在全国范围内复制推广的改革事项。 贸易便利化领域：“依托电子口岸公共平台建设国际贸易单一窗口，推进单一窗口免费申报机制”。

资料来源：中国国际贸易单一窗口网站-政策法规：<http://www.singlewindow.cn/zcfg/1658.jhtml>

上述规范性文件对建设单一窗口的规定多是提纲挈领式的,未曾规定具体制度的构建,因此对于通知的主体、通知的具体包含事项、通知的时间等更是只字未提。我国若不将贸易便利化委员会通知机制提前纳入单一窗口建设中考量,到达履约期限时必将在此项上陷入被动。

(四) 单一窗口信息化不足

我国单一窗口信息化不足首先表现为电子口岸信息化水平较低且地区发展不均衡。我国的“单一窗口”建设是以电子口岸为基础的,电子口岸的信息化水平直接影响着“单一窗口”信息化程度。^①我国虽然投入大量资金和人力在电子口岸公共平台上以推进信息化进程,但囿于我国各地经济发展不均衡,各地海关执法能力有差异,因此目前沿海和内陆的电子口岸信息化建设差距较大。沿海城市电子口岸平台起步早经验足,因此优势明显。例如厦门口岸部门得益于电子口岸公司的强大后盾,拥有了大量实用的信息化系统。而大部分内陆地区信息化水平较差,有的电子口岸平台形同虚设,未得到充分利用,甚至有的省份尚无电子口岸平台。^②至2015年,上海、天津、福建、广东、山东、辽宁、浙江、海南、广西、河北等开始单一窗口系统试点运行,这些试点绝大多数集中于东部沿海电子口岸建设较好的地区,内陆地区受电子口岸建设水平桎梏,运行难度较大,不利于实现TFA关于用信息技术武装单一窗口的要求。

其次,支持单一窗口信息化的数据系统不统一。从世界各国单一窗口建设的先进经验来看,信息化是单一窗口的羽翼。例如,日本的NACCS系统是运用信息技术武装单一窗口的典范,极大促进了日本单一窗口建设水平,促使其贸易便利化水平有质的飞跃。^③世界上大多数国家的单一窗口所采用的信息系统都是全国统一提供统一的技术支持。而我国目前电子口岸和单一窗口的系统由不同技术公司开发和维护,这导致了系统水平的参差不齐,也提高了用户使用难度,对于全国范围内单一窗口互相衔接也造成了技术上的障碍。

三、我国履行 TFA 单一窗口义务的若干建议

2017年《政府工作报告》要求“推广国际贸易‘单一窗口’”。海关总署署长于广洲接受记者采访表示,今年将在全国范围内协同推广“单一窗口”。^④《国家口岸管理办公室关于国际贸易“单一窗口”建设的框架意见》(以下简称《框架意见》)已于2016年出台,明确了单一窗口建设的目标、基本原则、全国单一窗口的总体布局以及建设的具体内容,同时明确了单一窗口建设的阶段和保障措施。相对于此前单一窗口相关规范性文件中提纲挈领式的规定,《框架意见》更为具体详细,填补了单一窗口建设具体规定的空白。然而,其对于我国目前单一窗口的建设现状与TFA要求之

① 曹杰,武娜.“单一窗口”:自贸区贸易便利化的重大基础工程[J].港口经济,2015(1):12.

② 董新蕾等.基于贸易便利化协定实施背景下的内陆地区国际贸易“单一窗口”建设研究[J].对外经贸,2016(11):35.

③ 海关总署国际合作司.《贸易便利化协定》解读[M].北京:中国海关出版社,2017(3):172-175.

④ 海关总署:推广国际贸易“单一窗口”标准版.<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302425/667820/index.html>.

间存在的差距缺乏必要的关注, 未能全面解决我国暴露出的问题, 由此入手全面满足 TFA 通过“一个接入点”提交单证和数据的要求, 规定并公布重复提交的例外情形, 未雨绸缪地建立贸易便利化委员会通知机制, 同时提高单一窗口信息化水平。

(一) 全面满足“一个窗口”的要求

我国单一窗口要全面满足 TFA 关于“一个接入点”的要求, 一方面在单一窗口的适用范围上根据 TFA 规定进一步扩大, 不仅包含现有业务, 亦应包含过境业务。针对单一窗口内部各部门之间协调性差、效率低下、徒增内耗的问题, 应当着力提升单一窗口内部各部门之间的协作水平。此外, 还应促进各单一窗口之间的互相衔接。

1. 进一步扩大单一窗口业务覆盖面。我国单一窗口的功能模块随着建设的深入逐步完善。目前各地的单一窗口业务主要集中于贸易货物进出口申报和船舶全流程监管两个模块。^①由于传统海关业务主要集中于货物进出口, 因此缺乏对过境货物的重视。例如, 根据《中华人民共和国海关统计条例》过境货物甚至不纳入海关统计范围。《海关对过境货物监管办法》自 1992 年制定并公布以来, 并未进行过实质性的修改, 部分规定陈旧老套。而实际上, 随着我国嵌入全球价值链程度的加深, “一带一路”建设的深入, 过境运输呈现日益增长趋势, 应加强过境货物的管理, 将过境货物纳入单一窗口之中, 有利于提高管理水平, 提高海关效率。鉴于此, TFA 对过境货物的通关做了特殊要求, 我国单一窗口建设应当考虑到过境货物事项纳入单一窗口业务范围的可能性, 将单一窗口的业务范围进一步扩大。

2. 提高单一窗口内部各部门间协调性。要加强单一窗口内部各部门间的协调性, 从根本上讲应当通过立法手段。《框架意见》对于单一窗口内部各部门间协调性已有相应规定, 但随着单一窗口建设的深入, 《框架意见》的具体能容亦应随之进行修改完善。建议在对《框架意见》进行修改时, 明确单一窗口的内部运行规则, 明确单一窗口内部各单位之间的相互关系和组织规则。根据国际组织制定的指南和标准以及各国实践经验, 海关是单一窗口的牵头部门, 因此在“国家单一窗口整体方案”中, 建议明确海关作为单一窗口牵头部门的地位。在总体方案层面, 还应明确规定各部门协调、衔接工作的内容, 同时规范部门职能协调制度, 降低各部门行使职权衔接不畅的风险, 明确单一窗口内部各部门之间的争议解决和责任划分。以上内容还应通过具体配套法规增强可操作性。在具体实施中, 建立具有广泛适用性的公共平台或统一门户, 建立对进出口数据和信息的及时、高效共享机制, 厘清各部门工作职责, 明确重叠的监管领域, 统一开展国际合作和联合使用技术和设备等。此外, 还应夯实针对单一窗口的人才培养和资源基础, 在统一协调下, 定期组织部门间人员联合培训、交流委派, 增强对彼此工作的了解, 组建深度合作的联合工作组。

3. 促进全国范围内各单一窗口互相衔接。在机构设置方面, 全国范围内的单一窗口之间要实现有效衔接, 就必须成立强有力的单一窗口统一领导机构。该机构涉及国务院

^① 海关总署国际合作司.《贸易便利化协定》解读[M]. 北京: 中国海关出版社, 2017(3): 171.

和海关总署及其他部门,因此该领导机构应由单一窗口所涉部门作为构成单位,各单位委派成员组成全国单一窗口领导小组,单一窗口在其领导下有效运作。建议成立由国务院分管口岸工作的领导同志担任组长,国务院分管秘书长和海关总署署长担任副组长,与国际贸易密切相关的部门作为成员单位的国家单一窗口建设领导小组,加强对单一窗口建设工作的组织领导,加大组织推动力度。^①在全国性单一窗口领导机构的协调下建立国内各单一窗口衔接的平台,实现个窗口之间的信息交流和业务协作,加强各单一窗口衔接的基础设施建设。同时,我国单一窗口应加强与国际上单一窗口互联互通。

(二) 规定并公布禁止重复提交的例外情形

在对《框架意见》进行修改时应当根据TFA的材料重复提交禁止性规定,明确原则上禁止要求重复的单证和数据提交。同时对于TFA允许的例外情形,包括“紧急情况”和“经公布的有限例外”也应加以规定。对于紧急情况虽然未能提前预知,但我国进行规定时应划定范围并授予单一窗口一定的自由裁量权,由单一窗口自主决定,并进行事后报告。对于“经公布的有限例外”,规定时应注意两个要素:其一,这些例外情形应当限于规定的情形,并限制主管部门自由裁量权。这些情形包括涉及我国国家安全、社会稳定以及环境保护等重大国家利益事项。为灵活掌握例外情形范围,可以附加兜底条款,由上级部门审批后决定。其二,这些情形一旦规定,必须以合理方式进行公示,满足透明度要求,从而便于企业了解情况,避免纠纷。

(三) 未雨绸缪建立贸易便利化委员会通知机制

为更好履行条约义务,我国应当未雨绸缪,建立就单一窗口建设细节向贸易便利化委员会的通知机制。贸易便利化委员会目前尚未就该事项的通知作出具体要求,我国修改《框架意见》时应将此项纳入其中。

我国首先应当建立国内各单一窗口向全国性领导机构通知建设情况的机制。这是汇总国内单一窗口的建设情况并上报的基础。如前所述,我国应该组建全国单一窗口建设和运行工作的领导小组。该领导小组作为全国性单一窗口的统一领导机构,可作为接收各单一窗口汇报的主体并进行汇总和处理。该领导小组可作为向贸易便利化委员会通知的主体。此外,就通知的时间、方式、事项等国家单一窗口总体方案都应作出具体规定。

(四) 提高单一窗口信息化水平

由于我国单一窗口是在电子口岸基础上建设的,因此中西部尚未进行单一窗口试点的地区应当进一步促进电子口岸信息化建设。为解决地区发展不均衡问题,我国应当为信息化水平较低的单一窗口和电子口岸提供资金和技术支持,帮助其完善系统,或者提供统一的系统。参考和借鉴国际单一窗口最佳实践经验,例如借鉴日本NACCS系统的建设和完善经验,以现有的电子口岸为基础形成公共平台式单一窗

^① 嵇从民. 构建“单一窗口”促进贸易便利化[J]. 商业评论, 2014(30):5.

口,并不断提升技术和拓展功能,提高用户体验。目前“单一窗口”标准版已经上线,但是并未实现全国所有口岸全覆盖。各窗口使用标准版系统,只在功能模块和具体细节上可根据地区特色进行变通,有利于我国单一窗口融入国际贸易网络。

结语

目前我国单一窗口建设步入新阶段,上海自贸区的单一窗口建设经验推向全国,全国各地的单一窗口建设热潮掀起。在肯定单一窗口建设成就的同时也应清醒认识到我国单一窗口建设与TFA要求之间存在的现实差距。《框架意见》对于实现通过一个接入点进行数据和文件传输、避免数据和文件重复提交起到了较大的促进作用,特别是对于标准体系建设规定较为详细,意义重大。但是与TFA单一窗口建设条款全面衔接还有一定差距,特别是对于单一窗口建设进程的通知机制只字未提。一方面,我国应按照《框架意见》的要求在中央层面统筹推进“单一窗口”基本功能建设,地方层面拓展实施“单一窗口”特色服务功能;推进标准体系建设,实现数据简化和标准化,实现数据简化和标准化,门户、认证、数据接口标准、数据管理规范、信息安全规范以及运维保障体系的统一。同时贯彻《框架意见》要求的单一窗口的保障措施,包括组织领导、资金和法律法规的保障等。另一方面,我国也应根据对TFA实施进程的推进和单一窗口建设的深入,及时对《框架意见》进行修订,以弥平我国单一窗口建设与TFA单一窗口条款之间的差距,提高海关效率和贸易便利化水平。

【作者简介】杨欣:大连海事大学法学院博士研究生。研究方向:国际法学。

王淑敏:大连海事大学法学院教授、博士生导师。研究方向:国际经济法。

On the Influence of Single Window Terms in the Trade Facilitation Agreement on China and China's Countermeasures

YANG Xin & WANG Shu-min

(Dalian Maritime University, Liaoning 116026, China)

Abstract: Submitting the documentation and data through single window can benefit the trade facilitation a lot. Therefore, Trade Facilitation Agreement classifies single window terms as B measures and treats it as a flexible and binding obligation. Because of TFA membership, China should honor the treaty obligation and establish a single window on a national scale. The establishment of single window in China has made remarkable achievements; however, there are obstacles in the process comparing with the TFA obligation: the single windows in China cannot meet requirements of submitting documentation and data through “a single entry”; the prohibition of resubmitting is not perfect; the regime of notifying the Committee of TFA is absent; the information technology used in the single window is insufficient. In order to honor the treaty obligation completely and establish the advanced single window, China should meet requirements of submitting documentation and data through “a single entry”, complete the prohibition of resubmitting, construct the regime of notifying the Committee of TFA and use the information technology to support the single window.

Keywords: Trade Facilitation Agreement; single window; WTO

(责任编辑:黄志瑾)