



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.17/2
27 September 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
企业、工商促进和发展委员会
提高运输效率和简化贸易手续以促进
发展中国家参加国际贸易专家会议
2002年11月25日至27日，日内瓦
临时议程项目3

应用最新贸易手续简化措施的问题和潜力

贸发会议秘书处的说明

内 容 提 要

本文件讨论了应用贸易手续简化措施方面所选定的一些问题。首先讨论了与落实贸易手续简化措施有关的下列议题：在海关和运输管理系统中使用新技术问题以及最新安全措施的潜在后果；贸易手续简化所需环境，包括后勤、运输服务和基础设施；法律体制。其次审查了与贸易手续简化的发展层面有关的两个重要问题：建立区域和地方伙伴关系在确定贸易手续简化需要和重点方面的作用；在可能通过具有约束力的贸易手续简化的多边规则方面国家的利害关系及其他立场。

本文件还含有关于以下几方面的建议：采纳一种综合方法，侧重于具体的贸易和运输走廊并利用供应链管理分析；在国家、区域和全球各级建立贸易促进组，以确定需要和重点；建立多边合作网，从而向发展中国家提供更强的技术援助和能力建设支持。

目 录

	<u>页 次</u>
导 言.....	3
一、背 景.....	3
二、落实问题.....	4
A. 使用新技术.....	5
1. 结关系统自动化.....	6
2. 运输管理自动化.....	7
3. 简化贸易手续和安全问题.....	7
B. 所需环境.....	9
1. 供应链管理方法.....	9
2. 后勤、运输服务和基础设施.....	11
3. 法律体制：多式联运.....	12
三、与发展有关的问题.....	14
A. 需要和重点.....	14
1. 简化贸易手续的区域框架.....	14
2. 地方级公共和私营部门伙伴关系.....	15
3. 国际合作网.....	16
B. 可能制定的关于简化贸易手续的规则.....	17
1. 目前情况和预见到的变化.....	17
2. 其他立场.....	18
四、未来的方向.....	21
A. 对问题的分析和可能的解决办法.....	21
B. 技术援助.....	22

导 言

1. 企业、工商促进和发展委员会在第六届会议(2002年2月)上,考虑到最不发达国家的特殊需要,呼吁贸发会议在简化贸易手续方面实施一项综合工作方案。为了分析提高运输效率和简化贸易手续如何能够促进发展中国家参与国际贸易,委员会支持为此召开一次专家会议¹。

2. 编写本报告的目的是为专家会议的讨论提供方便。第一节介绍了议题的背景;第二节审查了简化贸易手续方面的落实问题;第三节讨论了与发展有关的问题;第四节概括了未来可能采取的具体措施。

一、背 景

3. 大多数人认为简化贸易手续是一种精简或提高效率的做法,要求对贸易监督机构的程序要求符合一些标准。这种观点与贸易手续简化措施的落实有关。也有一部分人把这种简化视作一种环境建设活动,旨在帮助贸易与运输活动的参与者找到能够使所有利益有关者都受益的解决办法,并为贸易的长期增长奠定基础。这后一种定义与简化贸易手续的发展层面有关。

4. 目前可用于协调和简化贸易交易步骤的标准及建议主要是由代表发达国家的区域机构制定和提出的。这些标准一经制定和商定,便在这些国家得到卓有成效的落实。据广泛认为,在工业化国家产生并得到成功应用的这种用标准来解决问题的办法,如果原封不动转移到发展中国家可以带来相同的收益。²

5. 然而,实践似乎证明并非如此。通过实地技术援助获得的经验表明,引进的模本很少能适合各种环境。就资源和速度两方面来讲,不同的情况需要采用不

¹ 企业、工商促进和发展委员会第六届会议报告(TD/B/COM.3/46),2002年3月7日。

² “通过简化贸易手续而获得的改进可以使世界经济受益,每年的受益数额可达70亿美元”,Baroness Symons,联合王国国际贸易部长,简化贸易手续问题国际论坛,2002年5月29日至30日,日内瓦。

同的办法。针对具体国家或区域的机构改革，只要能够以当地知识和实验为基础，而且针对国内贸易商并能适应国内体制环境，则往往证明是成功的。

6. 另一方面，简化贸易手续确实可以有助于一个国家的发展，而且其好处不应只局限于某个特定的进口部门。这种广泛影响，很大程度上取决于贸易手续简化方案的能力，看它是否能在机构和管理方面建立一种可持续的国际贸易能力。这意味着，只局限于某个贸易交易供应链的特定方面的片面和短期的解决办法要么很快受挫，要么造成不对称的情况，只有利于某些部门，而忽视了其他部门。

7. 目前在就可预测性、透明度和一致性进行讨论时，应考虑到落实和发展问题。这些是贸易手续简化措施得到有效采纳和取得成功的主要障碍。现在已经有了技术解决办法、所需的专门技能和成功做法的范例，还需要的是一种能够确保有效落实的新方法，需要将有效落实视为贸易发展的一个要素。

二、落实问题

8. 过去 30 年中，已经找到许多办法来克服阻碍达成贸易交易的已知障碍。一些政府间组织制定了各种国际文书、标准或基准，旨在精简进出口活动的文件和信息。这些组织包括：联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)(例如，联合国贸易单据统一格式)；世界海关组织(海关组织)(例如，经修正的《京都公约》)；贸发会议(例如，《贸发会议/国际商会多式联运单证规则》)。然而，由于各种原因，这些倡议未得到普遍采纳。

9. 在世贸组织，与简化贸易手续有关的现有规则见于《1994 年关贸总协定》的各项条款中，例如，第五条(过境自由)，第七条(海关估价)，第八条(规费和输出入手续)，第九条(原产地标记)，第十条(贸易条例的公布和实施)，以及世贸组织关于海关估价、发货前检验、原产地规则、技术性贸易壁垒、适用卫生和植物检疫措施以及进口许可证手续方面的各种协定。世贸组织各成员国应根据商定的时间表承担起执行这些规则的义务。然而，按照第十一条(创始成员国)第 2 款规定

“被联合国视为最不发达的国家，将只需作出符合它们各自发展、财务和贸易需要或符合它们行政与机构能力的承诺和减让³。

10. 许多文书现在可以方便地得到。然而许多发展中国家的贸易和运输手续仍旧繁琐，代价昂贵。造成这种局面的原因，可以从很多情况中找到，但是很多情况可归结为两个词：信息和环境。

11. 信息很重要，因为一份“单据”只是贸易和运输数据的“容器”或“记载工具”。相反，一种“手续”包括了信息检索、储存、处理和发送。因此，简化贸易手续的目的是精简国际贸易文件和手续，这从根本上讲是一种信息系统活动。过去一直以手工从事的活动现在可以通过可方便地获得的信息和通讯技术轻而易举地得到改进。

12. 简化贸易手续也是关系到贸易环境的一门学问：如果缺乏某些环境因素，贸易手续简化方案便不会成功。贸易手续简化方案的可行性及能否得到成功执行，取决于周围各种因素，如公共行政人力和机构资源的质量；是否能获得国际运输和后勤服务；当然还取决于是否已准备好有效使用信息和通讯技术。

13. 一旦具备了信息技术和适当的环境，贸易手续简化方案便能够得到成功落实。在多数发达国家和较先进的发展中国家，情况都是如此，简化贸易手续促成了简化和更好的控制。现在，发展中国家在讨论中把信息技术和所需环境视为成功落实贸易手续简化方案的主要因素。

A. 使用新技术

14. 采用信息和通讯技术，具体地说采用专门的计算机化信息管理系统，可为排除贸易和运输障碍提供成本效益很高的解决办法。这些障碍包括：手续效率低；传送延误；抄写错误和负责国际贸易手续的公共行政部门手工进行的其它一些例行和重复性工作。在政府各机构中，海关部门曾优先获得自动化。同样，处理大量数据的私营营业人有效利用计算机系统至今也有 20 多年的历史。

³ 《建立世界贸易组织协定》(关贸总协定，世贸组织(MIN/FA II))。

15. 近几十年，运输业务规划系统和货物流动监督信息系统的使用也迅速得到推广。这类系统加速了货物信息的流动，并促进有效使用有限资产。发展中国家的公共和私营部门应在贸易和运输手续及业务方面更多地使用信息和通讯技术。贸发会议发展并落实了计算机化系统，如海关数据自动化系统和货物预报信息系统等，这是在正确方向上迈出的重要一步。

16. 然而，使负责控制和监督对外贸易流动的各方的活动计算机化这种做法，要想有所收益，必须在使手续计算机化之前，全面改革已有的行政和商业做法。下面将讨论如何设立这些系统，既要使成本尽可能低，又要对人力和机构资源造成最积极的影响。

1. 结关系统自动化

17. 有效的海关行政对于一个国家的良好施政政策至关重要。海关部门在执行国际贸易方面的政府政策过程中担负有广泛的责任，包括进出口货物结关；缴收关税；防止偷运武器、毒品和外国人；以及提供贸易统计数据，使政府能够进行分析和规划。国际商会就一种现代、有效和切实的海关行政机制的重要自动化职能提出了一些建议⁴。

18. 由于各种原因，许多海关行政部门不能履行其责任，许多职能通常被忽视或履行得很差。虽然取得了显著进步，但各行政部门，或世界各地之间的效率和效力水平不等。为解决这个问题，海关组织向其成员国提供了广泛的技术援助，并制定了一项《海关改革和现代化方案》。该方案旨在通过更好地利用资源，加强管理能力，设计更适当有效的海关程序与手续，来协助海关行政部门增强自立能力。

19. 通常以海关数据自动化系统等系统来辅助执行《海关改革和现代化方案》。自 1985 年以来，全世界不止 80 个发展中和转型期经济体已经建立了海关数据自动化系统。该系统旨在精简和削减海关的表格和手续，它以欧洲经委会和

⁴. 国际商会国际海关准则(第 103/190 号文件)，1997 年 7 月 10 日。

海关组织的建议与标准(包括与《联合国贸易单据统一格式》有关的那些标准)、准则和其他标准为基础并吸收了这些内容。该系统软件可根据每个国家的海关估价方法进行调整,而且可被译成该国的官方语言。海关数据自动化系统的最新版本中含有管理过境手续的模块。采用这种系统后,便可重新安排工作人员,让他们进行风险评估和安全方面的活动⁵。

2. 运输管理自动化

20. 建立运输设备和货物流动监督系统可以提高一些发展中国家运输链各个部分的效率。现在已经有适当的技术来跟踪进出港口的、铁路上的、湖泊上的以及可能包括公路上的运输设备和货物。

21. 目前运输管理系统还不能够与各式经营人“交谈”,这限制了它们提供综合服务和组织有效的后勤网的能力。为应付这些挑战,贸发会议制定了一种称为“货物预报信息系统”的运输管理手段,这是一套计算机应用方法,旨在提供管理信息,以解决货物多式联运和过境问题。货物预报信息系统使不同运输经营人之间能够以电子方式互通数据。该系统提供改进的信息,帮助控制运输经营人的业务,并便于进行合理的公司规划。而且这也是一种数据库,可以供那些对某一寄售货物及其运输感兴趣的营运方使用,向他们提供货物和运输设备的最新位置和状况。该系统作为运输活动数据的一种长期记录,可以使各政府和机构分析国家、分区域及区域各级的问题,并调查运输部门中的其他投资机会。目前已有15个国家安装了货物预报信息系统。

3. 简化贸易手续和安全问题

22. 2001年9月11日发生的恐怖分子袭击事件,一方面证明了国际运输系统的重要性,另一方面也表明了其脆弱性。若要使全球经济繁荣,运输系统必须继续为世界各地的旅客和客户提供安全、保险、有效和可靠的服务。在上届八国

⁵. 方案细节见 www.asycuda.org.

集团首脑会议(2002年6月,加拿大,卡那那斯基)上,各国首脑商定了一套合作行动,以加强陆路、海路和航空运输的安全,同时出于合理的经济及社会目的,促进人员、货物和车辆成本效益高且有效的流动。

23. 这种对安全的担忧可能会给国际贸易交易的一些业务活动造成即时和长期的影响。美国海关总署发起的反恐怖主义海关—贸易伙伴关系倡议和美国采纳的诸如集装箱安全倡议等措施,都正在多边论坛中接受审议。这些行动或许会导致以下一种或多种结果,这些结果被认为可能是国际贸易和运输系统中小经营者的主要障碍:

- (a) 流动的地理分布与集中:美国海关总署挑选“安全港”的做法可能导致。某些出发地和目的地之间的主要流动路线被调整,特别是在美国境内。
- (b) 供应链管理能力:反恐怖主义海关—贸易伙伴关系倡议请贸易伙伴们在整个供应链中与他们的服务提供者合作,从而加强安全程序和手续。此外,必须对供应链每个阶段的各个方面进行监督,包括雇员和货物原产地。尽管这些手续可以只限于与美国有关的供应链,但是它们必然对以美国为基地的进口商、承运人和经纪人产生影响,促使他们选择能够向美国海关当局出示可靠和适当信息的供应伙伴。这可能将发展中国家的一些虽可信但设备较差的供应商排除在外。
- (c) 技术和财务要求:检查集装箱意味着要具备并使用昂贵的设备,许多发展中国家的港口或许无法筹措或划拨所需的资金。
- (d) 法律后果:由于担心安全而改变目前的做法和程序,可能造成重要的法律影响,如义务增多。

24. 从积极方面来看,这些安全措施很可能提供一种机会,在“为促进贸易而收集情报”概念的基础上,确定一种新型的风险管理手段。“为促进贸易而收集情报”这个概念类似于诸多海关行政部门所应用的概念,但此概念的范围更加广泛,旨在收集关于贸易界的充足信息,从而挑选出“好”的贸易和运输经营

人，并大大促进合法贸易的业务活动。这样便可以分配更多的海关和安全资源来遏制非法贩运活动。

25. 理论上，可以通过广泛使用相互联网的信息和通讯技术系统来在世界范围内达到某种为促进贸易而收集情报的目的。因特网使这项工作比以往任何时候都更简单，而且最近结群和网络计划日益得到广泛采纳，这种趋势也将有助于这种工作的发展。因此，对安全的担忧促使人们更多地使用信息和通讯技术。

26. 目前这种对安全的担忧，是否不只会给发展中国家的贸易业务和体制环境增加费用，而且也可以使之增值？答案很大程度上取决于它们是否能获得必要的援助，即技术和财政资源，以及是否具备确立一种独立、可持续的贸易管理基础设施的持久能力。

B. 所需环境

27. 事实上，一项普通交易可能涉及到约 30 个当事方(贸易商、承运人、银行、保险人、货运业者、海关经纪人等)，并需要近 40 份单据(其中许多不只要提交给政府，而且要交给承运人、保税仓库和贸易程序的其他部分)。⁶ 而且，国际贸易交易的各部分，如销售、运输、保险和支付等，通常依赖相关规则和条例的支持。因此，国际贸易如果想有效运作，不仅需要适当管理供应链，获得适当的运输服务和基础设施的支持，而且要有一个适当的法律体制。

1. 供应链管理办法

28. 虽然各种国际贸易交易具有一些共同特征，但是，若从某个特定产品的角度来看分销链和销售渠道，则会发现很大不同。在此，环境(基本地说，就是服务与基础设施)再次对贸易活动实际完成的速度、费用和可预测性产生巨大影响。换言之，贸易活动的效率很大程度上取决于进行这种活动的环境的总效率。港口

⁶ Fermin Cuya, 美泰玩具公司高级副总裁, 在世贸组织贸易手续简化问题研讨会上, 1998年3月, 日内瓦。

生产率取决于劳工的技能，而这种技能取决于文化环境、社会背景、营养、气候条件以及其他因素，所有这些都影响工人的学习能力。

29. 鉴此，遭受不利环境条件和较慢经济发展的影响的发展中国家究竟能否成功地提高业务效率？如果根据曾运用众所周知的系统化办法来管理供应链的具体情况中的最佳做法来下结论，则答案很可能是肯定的。

30. 例如，发展中国家的汽车装配线努力按照一天存货量标准操作，并组织一些远距离原产地包括地方供应商以恰好及时的方式交付相关的投入和部件。它们广泛使用提前编制方案、订购和产品跟踪的办法。马来西亚和巴拿马港口作业的生产率已经达到发达国家最现代化和运营最好的港口的水平。在巴西，散装货列车运营水平在成本效益方面名列前茅，而出口铁矿石方面的多式联运业务可以被视为代表了全球最佳做法。

31. 那么，建立一种高效率业务的成功秘诀是什么？当一种多式联运系统的各部分都全力运作时，并不一定能实现最高生产率，相反当这些部分彼此适应以后，多式联运系统才能达到最佳状态。所以在这种供应链管理方法中，不同的部分要相遇并彼此适应，由此构成了一块简化贸易手续的拼板图，不同的部分彼此吻合到一起才能构成一幅完整的画面。

32. 韩国生产并销售到欧洲联盟的电视机的情况不同于孟加拉生产的黄麻袋或从喀麦隆出口到加拿大的香蕉——没有利用相同的贸易渠道。而且，根据孟加拉黄麻袋的不同类型，或者根据不同的目的地市场，贸易渠道也会出现差异。同时，一旦被装入集装箱后，所有这些来自不同原产地，经过不同制作工序生产出的不同产品，最终会被装载在同一条船上运到某个特定的目的地或过境港口，再被卸下。这些产品享有一些共同的支持性基础设施、设备和服务。

33. 在上述每种情况下，这种供应链管理方法提供了系统的、首尾相接的画面，这或许有助于制定和调整简化贸易手续的办法，以符合与具体产品贸易交易有关的贸易渠道的一般条件和具体需要。

2. 后勤、运输服务和基础设施

34. 运输在供应链的后勤和服务质量方面起着重要作用。运输必须满足灵活性、速度和可靠性方面越来越高的质量要求，从而在准确的时间和地点交付货物。考虑到来源、供应商、制造商、零售商和客户之间复杂的相互作用关系，多式联运是一种新兴的解决办法，使运输系统适应最终客户的后勤需要。这种运输方式，依赖运作良好的信息和通讯技术，可以把供应链中的诸多运输服务结合在一起。由于这种结合，可以很容易在运输前和运输中进行信息交流并能提供高级服务，如实时信息服务，不仅能够加速信息流动，且能使信息更可靠，并加强服务质量。

35. 有效运输服务的成功发展不仅取决于基本的运输基础设施，而且更重要的，取决于能否确立有效的机制，保证最有效地使用可利用的基础设施。许多发展中国家的问题是，对贸易支持性基础设施各个部分的调节、规划和管理极其不连贯，缺乏有效的协调。关于贸易行为和贸易支持性服务和基础设施的组织工作的法律和条例通常已经过时。因此，需要制定现代的政策和行政安排，以弥补机构和组织之间的差距与不协调。

36. 在地方和国家两级遇到的各种法律和管理方面的限制造成了大量混乱、不必要的延误和费用，迫使政府遵守国际标准和惯例。因此，一个国家所面临的一项特殊挑战是，如何制定管理规定和组织安排，从而能够最有效地利用现有的有形网络结构，逐步改变政府的作用，使之成为贸易支持性基础设施与服务的促进者，而不是管理者。

37. 当今全球市场中的任何贸易国家都不得不进行调整以适应其伙伴国家的贸易管理惯例，实际上也要适应国际后勤和运输业的惯例。因此贸易界必须仔细检查其增值链(供应链管理)，而政府必须鼓励建立有效的运输管理系统，办法是提供物质和管理基础设施，以便建立与贸易和运输有关的高效率服务。

38. 政府和商业各方必须共同努力，发展能够适当运行的国内市场和运输网络，并创造条件，尽可能最好地利用能得到的运输和通讯技术。由此，各企业才

能获得在质量和效绩方面满足它们需要与期望的运输服务。使用这些运输设施的费用应当合理，并应考虑到它们的长期维修和发展问题。

39. 至于公共和私营部门在运输活动中的责任分配问题，需要对公共部门的任务及其与私人伙伴的关系作出明确定义，这样才能鼓励私营部门进行投资，发展能力并提高业务效率。这意味着要对所涉及的利益有全面的理解，从而使公共和私营伙伴能够相互提供各自的最佳服务：高效和明确的管理环境；为公共部门提供一套基本的高度协调的基础设施网络；为私营部门提供一个成本效益高的运输服务系统。⁷

40. 一些发展中国家政府和地方企业界不了解的是，国际市场中的竞争做法正随现代后勤管理概念而变化。由于他们不能根据这些新的市场做法来调整自己，所以在国际贸易市场中面临被边缘化的危险。

3. 法律体制：多式联运

41. 关于国际贸易和运输的各项国际公约和法律文书的主要目的是，为促进贸易创造一种一致、透明和可预测的法律环境。这些公约和文书向政府和贸易界提供必要的手段和标准，通过协调可适用的法律和条例，以及简化手续和程序来改善国际贸易。这带来了更大的确定性，而且使贸易商能够预先评估一项特定交易中潜在的风险和法律问题，并采取必要的保护措施。

42. 国际贸易和运输法中有许多方面已经达到一定程度的国际统一，而其他方面尚未作到这一点。多式联运或门到门运输就是一个重要的例子。集装箱运输的指数式增长大大影响了现代运输模式和做法。托运人和收货人通常喜欢与能够设法进行门到门货物运输并能在整个过程中承担合同责任的方面(多式联运人)打交道。在门到门运输业务中，如果交货过程中出现损失、损坏或延误，通常很难确定是在哪个运输阶段或是哪种运输方式造成的。然而，根据目前的管理体制，承

⁷ 见世界银行的 Marc H.Juhel 先生于 1999 年 11 月在于中国北京举行的后勤研讨会上介绍的题为“后勤对刺激经济发展的作用”的文件。

运人责任的影响和范围可能主要取决于：(a)是否能够确定损失发生的地点；(b)在一个特定法庭上，法院认为在可适用的大量规则和/或条例中，哪一条是相关的。

43. 尽管作了各种努力，以图建立统一的国际制度对多式联运产生的责任作出规定，但是迄今这种制度尚未建立。1980年通过的《联合国国际货物多式联运公约》，由于没有得到足够国家的批准，未能生效。《贸发会议/国际商会多式联运单证规则》于1992年生效，这是一套旨须纳入商业合同的标准条款。然而由于这些规则具有合同的性质，所以要受到一切可适用的强制性法律的制约，因此不宜作为国际统一的管理依据。

44. 因此，目前的法律体制是下列几种东西的混合物：管理单式运输(海路、公路、铁路和航空)的国际公约；各种区域、分区域和国家法律与条例；标准条款合同。近年来各种区域、分区域和国家法律与条例越来越多，这便在国际上造成一种进一步“分裂”的趋势。虽然这些法律和条例在一定程度上以《贸发会议/国际商会多式联运单证规则》为基础，但是在一些诸如责任、责任的范围和时限⁸等关键问题上，存在显著差异。

45. 根据2001年11月贸发会议秘书长召开的一次特设专家会议上提出的建议，秘书处现正在进行一项可行性研究，以确定一项为多式联运业务规定责任的国际文书是否会受到欢迎，能否被接受，以及是否切实可行。预计2003年可以获得这项研究的结果。这些结果将有助于贸易法委员会工作组的讨论，该工作组最近已开始审议一项“运输法文书草案”。文书草案主要是为了管理海运业务，但是据计划也将用于包含有海上行程的一切多式联运合同。

46. 很明显，这个问题非常重要，需要参与和/或有意促进全球国际贸易的公共和私营部门实体仔细审议。

⁸ 见贸发会议秘书处报告《执行多式联运规则》(UNCTAD/SDTE/TLB/2和Add.1)。

三、与发展有关的问题

47. 简化贸易手续不只是一种影响到跨界贸易活动的行政手段，而且必须被视为一种发展要素，并作为这样一种要素予以落实。这种简化可以增强公众对对外贸易的监测和监督能力，并更加支持现有和潜在的国家出口贸易区。同时，各国在贸易手续简化方面的需要和重点，可能因贸易结构、有关贸易伙伴和可利用的运输基础设施与服务方面而有所不同。

48. 世贸组织货物贸易理事会目前正在讨论关于简化贸易手续的规则，目的是要确定第五届部长级会议后可能进行的谈判的方式，并明确各成员国简化贸易手续的需要和重点。

A. 需要和重点

49. 根据定义，国际贸易交易是一种双边活动：对于一种特定的贸易活动，总会有原产地和目的地两个方面。交易过程根据贸易伙伴间的共同性(具体说，即在文化、经济和地理方面相似，或情况相反)，要么会变得更简单，要么会变得更繁琐。彼此相近或相距甚远，其共同性便会相应地或多或少。简化贸易手续就是为了不仅要在贸易伙伴各自的环境之间，而且要在同一国家的不同行为者之间，创造共同的标准和惯例。

50. 因此，落实贸易手续简化措施时的重点通常取决于贸易伙伴间的共同利益。多数情况下，主要的贸易伙伴是互相毗邻的国家，而且，这些邻国也正日益结合成一个区域一体化集团。

1. 简化贸易手续的区域框架

51. 国际贸易手续简化基本上包括以下三个可能不具有相互排斥性的层次：

- (a) 采纳相等的手续：各伙伴之间可能有类似的手续和数据要求，但是对这些手续和数据的操作是彼此独立的；在这第一个层次上，可以采用统一的商业文件形式。

- (b) 采纳补充手续：在这个更高的层次上，一个伙伴国家中完成的一些手续得到认可，因而在其他国家也有效；国际公路运输系统便是这方面的例证。
- (c) 采纳一体化或统一的手续：这发生在欧洲联盟等集团内，其中一个国家采用的结关手续得到其他成员国家的认可。

52. 目前简化贸易手续问题在多数现有的区域集团中是个优先问题。欧洲联盟以及拉丁美洲、亚洲和非洲其他区域经济集团中有一些非常先进的多边贸易手续简化方案。经验表明，区域集团始终是在国际一级实施贸易手续简化措施的最佳环境。

53. 虽然在某种程度上，当国家隶属于贸易集团时可以加速贸易手续简化进程，但是国家一级采取的行动也可以为有关国家的各贸易伙伴进行对外货物和服务交易提供便利。例如，瑞士和智利确立了使这两国及其贸易伙伴能够受益的单边解决办法。

54. 任何简化贸易手续行动的最终目的是要能够一步完成国际贸易交易活动，即实现单一的、不间断的门到门物流，经所有有关行为者商定的行政和财务程序须对此流动进行全面监督，但绝不能予以干预。因此，希望制定一项贸易手续简化方案的发展中国家应考虑其目前和预计贸易的主要原产地及目的地的情况，并确定其需要和重点——在适当时，应与它们在某个特定一体化集团中的伙伴一起确定。

2. 地方级公共和私营伙伴关系

55. 在国家一级，只有结合地方贸易和运输界的具体情况，才能最好地确定需要和重点。为此，应将有关各方分组。这些组合中既要有私营部门，也要有公共部门，应包括运输和运输港站经营人、货运业者、贸易商、海关行政部门和其他相关政府机构。这些贸易和运输促进组的核心职责应是，审查主要障碍和可能作出的改善，并为高效率贸易和运输业务规定要求。

56. 促进组可以把贸易及运输业务涉及的海港港站、跨界地区和主要内陆目的地/原产地的有关各方聚集起来。这些小组还有利于组员之间分享知识并与走廊其他地点的有关网络化小组交流信息和解决办法。

57. 单窗口安排是一种贸易促进组的好例子。单窗口行政部门已经遍及许多国家。依据这种安排，所有手续可以在同一地点开始和结束。涉及不同政府机构要求的文件可以由一个行政部门接纳并对各项要求的有效性和一致性进行审查，然后在政府办公室范围内分发给有关各方。文件手续一旦结束，可以在最初申请地有效地执行最后批准、核准或发放许可证手续。尽管如此，这种极简单的解决办法需要一个配备精良的组织，既要具备有良好教育的公务员，又要使机构间能够协调和交流。私营部门的参与，特别是用户的参与，都至关重要。

3. 国际合作网

58. 根据联合国行政首长委员会方案问题高级别委员会的要求，贸发会议于2002年4月召集了首次机构间会议，目的是确定须以协调方式予以有效处理的各种贸易手续简化问题。

59. 这虽然是非常初步的行动，但是这次会议在负责处理贸易手续简化问题的各个联合国机构之间建立起了联系。会上一致同意确立一个机制，以鼓励各参与机构分享知识和经验。这次会议还为合作奠定了基础，目的是要向发展中国家提供更强的技术援助和能力建设支持。

60. 在有关国际组织的协助下，贸易手续简化措施已经在国家、区域和全球各级得到采纳。这些组织多年来以不同的和互补的方式，调整它们各自的作用。欧洲经委会、国际民用航空组织(民航组织)、国际海事组织(海事组织)、国际标准化组织(标准化组织)和海关组织等是大多数现有国际手续简化标准的策划和制定中心；世界银行的“全球手续简化伙伴”现在不仅是牢固的协调中心，宣传与简化贸易手续有关的信息，而且是一个全球讨论论坛。贸发会议的技术援助始终是有效的落实和发展战略的主要源泉。

61. 现在有许多可利用的文书和体制结构可以供希望改善对外贸易业绩的发展中国家选择。在技术合作这个领域中，多边努力一定要协调一致，才能帮助发展中国家利用各机构的作用和能力，作为一种知识建设和面向行动的机制的一部分。

B. 可能制定的关于简化贸易手续的规则

1. 目前状况和预见到的变化

62. 根据《多哈部长宣言》第 27 段⁹，世贸组织货物贸易理事会将审查《关贸总协定》第五、第八和第十条，并确定世贸组织各成员国简化贸易手续的需要和重点。这项工作旨在以明确的协商一致意见通过一项决定，从而能够在订于 2003 年于墨西哥坎昆举行的第五届部长级会议上开始关于未来贸易手续简化协定的谈判工作。

63. 然而，除《关贸总协定》各项规则外，简化贸易手续活动一直主要是政府或私营部门自愿努力的结果。强制性规则仍是例外情况。许多国际运输公约，如《国际货物公路运输合同公约》（《公路货运公约》）或与《国际铁路货物运输合同》（《铁路货运公约》）有关的统一规则等，都含有精简单证的规定，除此以外，大多数关于贸易手续简化的文书以建议形式，而不是以强迫或要求的形式，提出了一些强制性措施。

64. 但是，如果并且当贸易手续简化规则成为贸易系统一种多边强制性法律环境的一部分后，这种状况在未来几年中便会发生根本变化。这将是一个重要发展，需要那些在简化贸易手续问题上仍很落后的国家作出巨大努力。

⁹ “认识到有这样一种主张，即应进一步加速货物，包括中转货物的流动、放行和清关以及有必要在该领域加强技术支持和能力建设，我们同意在世贸组织第五届部长级会议后，以即将在《谈判方式会议》上经明确一致达成的决定为基础，进行谈判。从现在到世贸组织第五届部长级会议这段时间，货物贸易理事会应审查并酌情澄清和促进《1994 年关税与贸易总协定》第五、第八和第十条的有关规定，并确定成员，特别是发展中国家和最不发达国家的贸易手续简化需要和重点。我们承诺在谈判期间和结束后确保足够的技术援助和能力建设支持。”

65. 在此不必对《多哈部长宣言》第 27 段中提及的三项条款做详细分析，它们都含有规定，要求成员国采取基本行动来履行它们的义务。例如：

- (a) 为遵循第五条，或许应成立一个行政系统来监督，但不能阻碍，货物的自由过境。
- (b) 为遵循第八条，可以设置一个系统，确保在不歧视的基础上，公平地收取费用和履行手续。
- (c) 为遵循第十条，似乎应当确立并维持一个使公众获得国家贸易信息的系统(框 1 介绍了美国政府的国际贸易数据系统，作为这种复杂系统的一个例子)。

2. 其他立场

66. 根据各国的发展水平和各自在遵循现有条款过程中取得的进步，它们或许愿意就谈判的一般可取性表态，它们也许觉得已经准备好，可以在某些方式下参与谈判。这些方式主要包括，各成员国要作出明确且具有约束力的承诺，保证为执行修订过的条款提供必要的技术援助和能力建设方案，或准予特殊和差别待遇，以便有时间在协助下开始执行工作。鉴于现有的各种建议和标准，就简化贸易手续的规则进行谈判或许尚不合时宜。然而，这些建议和标准的存在并不是一种令人信服的理由，可以阻止谈判一项新文书。相反，应该在谈判过程中考虑它们的内容，尤其因为它们不曾得到有效的执行。

67. 《多哈部长宣言》第 27 段确实可能为讨论、综合分析和解决简化贸易手续方面的某些难题提供了第一个机会，而这很可能不是最后的机会：

- (a) 简化贸易手续旨在给公共行政部门和私营贸易部门带来实际好处：一方面要排除不必要的障碍，使区域或全球贸易更简单、自由和快捷，同时，应提高负责监督对外贸易的公共行政部门的效力和效率。这个重要问题最近变得越发紧迫，因为目前正采取更多的安全措施来打击非法贩运活动。根据具有约束力的安排而制定的技术援助和能力建设方案，可以确保实际提高行政部门的业绩，并找到能满足公众利益的持久解决办法。

- (b) 保证落实工作的技术和财政资源：由于简化贸易手续是一种自愿行动，所以在分配数额不足的资金时，经常不被作为最优先考虑的重点。如果由于未遵守某条规则而付出了比执行必要措施更高的代价，这时便应采用相反的办法。在存在着有约束力的义务的情况下，政府应领导变革，要求私营部门在国际贸易和运输业务中帮助提供必要的专门技能。

68. 希望以积极态度对待关于贸易手续简化新规则的谈判工作的国家，应力求建立可能的机制以避免出现停滞。加拿大和哥斯达黎加的情况值得特别关注。

69. 2001年4月，加拿大和哥斯达黎加签署了一项《自由贸易协定》，其中有一整章涉及简化贸易手续问题¹⁰。这一章尤其希望为加拿大和哥斯达黎加各企业提高贸易手续的效率，并削减手续和费用。这是第一份含有关于简化贸易手续问题的革新性独立条款的双边自由贸易协定。

70. 两个国家都同意，以依据双方赞同的国际文书或标准而确定的有效、透明和可预测的手续为基础，管理根据《协定》而买卖的货物的进出口程序。基本要素有，磋商、合作、技术援助和交流信息，包括关于最佳做法的信息，目的是鼓励实施并遵从根据《协定》商定的贸易手续简化措施。两国都认为，技术合作尤其具有根本的重要性，不仅能促进履行《协定》中规定的义务，而且可以提高贸易手续简化的程度。

71. 关于简化贸易手续的一章中的规定，可以作为有效实施贸易手续简化措施以促进贸易伙伴之间的贸易活动方面的一个例证。虽然该《协定》的形式是一份双边文书，但它的各方面很可能可以在区域和多边层次上予以借鉴和照用。

¹⁰ 这项《协定》的案文可以从 www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Costa_Rica_toc-e.asp 获得。

美国政府的国际贸易数据系统
符合《1994 年关贸总协定》第十条的国家信息系统的例子

21 世纪贸易和安全系统

国际贸易数据系统项目旨在发展一个系统，收集一切信息，以便于美国联邦处理跨越我国国境的贸易问题。国际贸易数据系统正在开发之中，其目的是改善贸易手续，改善贸易促进和贸易政策制定工作，并改进贸易统计资料，使公众和政府均能从中受益。

国际贸易数据系统是国家绩效评估委员会提出的一项联邦政府信息技术倡议(第 IT06 号倡议)。该倡议的目的是建立一个综合的政府系统，以便能够以电子方式收集、使用和传播国际贸易数据。1995 年 9 月，根据当时戈尔副总统的备忘录“建立国际贸易数据系统”(1995 年 9 月 15 日)，国际贸易数据系统被特许设立，并在政府信息技术服务委员会题为“通向美国：通过信息技术重造”的报告(1997 年 2 月)中再次得到确认。

最初，为国际贸易数据系统设立了一个特殊的项目办公室，受财政部长领导。1999 年 11 月 17 日，国际贸易数据系统办公室及其职能和支助被移交给海关总署，现已是总署信息和技术处的一部分。一个目前由一名美国国际贸易委员会代表担任主席的多机构理事会在指导国际贸易数据系统项目。

国际贸易数据系统将参与国际贸易的企业和不止 100 家联邦机构的信息处理工作提供便利。海关目前使用的自动化处理系统——自动化商业系统——旨在适应一些联邦机构的需要，而国际贸易数据系统的目标是要适应所有需要国际贸易数据的机构，包括不能获得目前自动化商业系统服务的那些机构的需要。

在进出口时，贸易参与者(贸易商)必须向适当的贸易机构提交信息，以便使这些机构能够确定一系列问题，例如进口商品能否被合法接纳；应对进口商品收取多少关税；希望使用美国高速公路的运货汽车的情况是否安全；或者食品能否得到安全消费等。目前，贸易商必须通过各种不同的自动化系统、许多纸面表格或系统与表格的混合形式，向每个独立的贸易机构提供这种信息。据联合国贸易和发展会议估计，提交大量信息和准备文件的费用相当于商品成本的 4-6%。

有了国际贸易数据系统，贸易商将可以只向该系统提供一次进出口方面的标准电子数据。国际贸易数据系统随后将把这种标准数据分发给对交易感兴趣的有关联邦机构，进行选择 and 风险评估。国际贸易数据系统将只向每个机构提供与其任务有关的信息。因此，国际贸易数据系统可以作为一种政府数据收集和分发设施，一种“单窗口”系统，通过它，关于贸易的必要信息可以高效率地从贸易商传送给各机构。由此，将可以取消迫使贸易商向诸多联邦机构提交大量信息的规定。国际贸易数据系统可以有助于许多机构的程序，包括数据收集、处理、使用、传播和储存。国际贸易数据系统除了能协助各联邦政府机构处理各种进出口交易外，为了那些机构的利益，还可以提供收集信息的框架，并使海关能够更有效地协助它们执行与国际贸易有关的法律和条例。

国际贸易数据系统的发展将与海关自动化商业环境的发展、更广泛的海关现代化努力、以及其他机构处理系统目前和未来的规定协调一致。

资料来源：国际贸易数据系统背景—<http://www.itds.treas.gov/itdsivr.html#ITDS>

四、未来的方向

A. 对问题的分析和可能的解决办法

72. 当一个世贸组织成员国，特别是一个最不发达成员国，在“国内”管理或贸易程序方面承担了义务时，要履行这些义务，就需要变革，包括实施新的系统和执行程序。公共和私营部门的各利益有关者于是对这类影响非常担忧。所建议的世贸组织规则能否准确地判断所谓影响贸易的问题？所建议的规则能否规定适当的补救办法？支持这些规则要付出什么代价并将能获得什么好处？最后，能得到哪些资金来确保为简化贸易手续过程中的能力建设提供适当的技术援助和支持？

73. 对于这些问题，以定性的方式来回答是有可能的，但不一定能够非常客观。而以定量的方式回答必定不容易。的确，国际贸易十分复杂，买卖的货物多种多样，货物流动的情况各不相同，极其不同的贸易伙伴之间要互相转让支付的款项并交流信息，所有这些都需要太多的假定，任何数量上的估计很可能都毫无意义。

74. 一种合理的办法也许是，以两个贸易伙伴为基础，确定他们买卖的货物或商品的主要种类。(例如，一种类别或许在出口值方面，或者在出口交易为国家创造的增加值方面很重要。)就这些数量有限的类别而言，可以分析从生产者到消费者的供应链情况。

75. 因此，这种分析活动将侧重于为选定货物或商品而限定的贸易和运输走廊。由此将可以通过一种序列办法研究和改善对供应链的管理。根据这种序列办法，供应商代表贸易和运输支持性服务，生产线即贸易活动本身。这种生产线的“产品”便是已完成的进口交付或出口装运活动。在此，必须确定衡量方法，以便鉴定薄弱环节或造成大量费用和延误的因素，并制定改进战略。

76. 在这种办法中，应从下面几方面为选定的货物或商品衡量走廊的质量：适时或延误情况，有无不必要的费用，以及安全情况(即，是否在适当情况下将货物转给下一个代理人)。走廊的生产量可以从以下几方面衡量：选定货物或商品的公制吨位或单位；走廊在时间或费用因素方面的生产能力；以及走廊的竞争力，

这需要将走廊的基础设施和服务产量及生产率与其他地区类似的指标或基准作比较。

77. 通过这种分析可以确定选定货物在选定走廊中面临的主要问题。然后可以采取适当措施来解决这些问题。这些措施可以直接取自现有的、已得到认可的国际最佳做法或公约，或者——如果可能——可以使措施适应各贸易伙伴的当地条件。在试验阶段，这些措施很可能只能适用于选定走廊中的选定货物。

78. 由于考虑到要应付安全方面的威胁，所以分析应旨在制定具体行动，从而建立起一个促进贸易与运输的情报系统，这不仅要依赖信息和通讯技术以及诸如风险管理和选择性控制等技术，还要依赖行政部门和私营贸易与运输部门之间的伙伴关系。

B. 技术援助

79. 各种多边合作行动应得到确定，以便评估作为世贸组织贸易制度一部分的贸易手续简化全球规定可能带来的后果，还要评估发展中国家在国家和区域两级落实这些具有约束力的贸易手续简化措施的方式。此外，应探讨贸发会议和世贸组织之间可能达成的合作计划，从而以连贯、综合和互补的方式来进行技术援助活动。

80. 简化贸易手续方面的技术援助和能力建设的范围不应被限制在关于可能进行的谈判的持续讨论上。这种目光短浅的做法可能使许多发展中国家作出更全面努力的可能性被减小、延迟甚或被毁灭。《多哈部长宣言》后的技术援助和能力建设活动或许可以提高行为者和谈判人的认识水平，但是这些活动不大可能触及许多国家中正为能够在全球经济中生存而力争更好的贸易条件的众多行为者。

81. 新倡议应注重发展中国家能力建设的长期可持续性，以及国家和区域两级私营及公共实体的参与问题。“心想全球，建设地方”：简化贸易手续以标准化的国际基准为依据，只有根据具体的地方情况，如机构和人力资源能力，管理体制和文化背景等来适用这些基准，才可能有效落实贸易手续简化措施。

82. 传统技术援助几乎只依赖外国专家的专业知识，而这种方法不同，将在很大程度上依赖地方和区域经验与专门技能。这可以使相关的国际标准和建议能

够在具体环境中得到执行。这种方法旨在保证受益者的所有权，并在贸易和运输手续简化结构中建立起持久的知识和新方法。

83. 可以发起一项全球倡议，利用各促进组中目前存在的趋势，和对促进组们的广泛了解，还要利用它们在建立新方法和知识结构以提高部门竞争力方面的业经证实的好处。

84. 这项倡议可以取名为“想法相近的企业和行政部门解放贸易行动”，这样便能把由多边、区域、国家和地方各级贸易及运输业务中有关各方成立的各种贸易促进组联结起来。这样一种倡议可以由联合国行政首长委员会通过方案问题高级别委员会发起，而且既应面向私营和公共部门，也应面向其他多边、国际和区域组织。

85. 为开展这项倡议，贸发会议可以帮助准备一项工作方案并规划一个作业机构。一些在伙伴关系倡议方面具有经验的政府机构可以对这样一种计划作出积极贡献。

-- -- -- -- --