

# 针对贸易便利化利益相关方的能力建设框架

## 草案供讨论

### I. 背景

1. CAREC 海关合作委员会 (CCC) 2008 年 9 月 8 日-9 日在吉尔吉斯斯坦共和国的比什凯克举行了第七次会议，会议承认了能力建设对于支持 CAREC 地区贸易和海关管理改进的重要作用。

2. 为了确保能力建设活动卓有成效、并且能够满足真实的需求，会议还要求在亚行的支持下对海关合作委员会展开研究：

- 评估海关和与贸易便利化相关的更广泛的利益相关方的培训需求；
- 识别地区层面（例如：在海关合作委员会层面和 CAREC 研究院层面）以及国家层面（例如：海关学院和培训中心）可供利用的机构、财务和人力资源；
- 设计标准课程和定制项目；
- 推荐一个可以最好利用资源、最好满足所认定的培训需求的贸易便利化能力建设框架；
- 建议建立一个共用的信息空间，用来交换可用培训项目的信息和各种发展机构所提供的材料。

3. 2008 年 12 月至 2009 年 2 月，亚洲开发银行 (ADB) 组织前往考察了所选定的数个 CAREC 国家：中国、吉尔吉斯斯坦共和国、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦和阿塞拜疆。考察期间，与各国来自海关、贸易、移民、检验检疫/边境监管，其他相关机构，以及来自货运代理协会、贸易和物流协会的代表进行了磋商，以识别培训需求和优先事项、现有资源，以便为海关合作委员会的成员和其他 CAREC 国家贸易便利化的利益相关方，制定一个能力建设框架。

### II. 方法

4. 已经进行的培训需求评估 (TNA) 工作包括：(i) 了解变化；(ii) 识别目前的能力；(iii) 计划发展。评估的重点是识别需求（例如：目前或未来能力建设/发展框架的对象）与供给（例如：能力建设或发展项目的提供者，既有来自国家机构的也有来自区域机构的，既有政府机构也有私营部门）之间的差距，如果有差距的话。

5. 为了确定目前供给方或培训提供者的能力，针对包括来自政府（例如：海关培训中心）和私营部门（例如：货运代理协会、物流协会、贸易协会、商会）的能力建设或发展提供者，开展了一次能力需求评估问卷调查。问卷调查之外，还进行了一系列的个人和集体访谈-研讨，并且实地调查了能力建设提供者的设施。

6. 针对需求方，与多位海关、贸易、移民、检验检疫（卫生和动植物检疫）以及其他相关领域的官员和职工举行了一系列的个人和集体访谈。在某些情况下，还观察了参加访谈的官员和职工在各自岗位工作的情况。

7. 评估期间，还与多边和双边发展机构（例如：GTZ、UNDP-BOMCA 等）分别举行了会议，以确定他们目前对贸易便利化所提供的资助水平。尽管相关的 CAREC 贸易便利化文件还在审阅的过程中。

### III. 发现/目前区域培训需求

8. 项目过程中，在与 CAREC 国家贸易和政府代表接触的过程中，很明显可以看出，跨境贸易的确是处在变革之中，无路这样的变革是实际已经发生还是出自人们的感受——新的方法和体系正在全球各地扩散。如果希望所提议的变革能够带来大家设想中的改变的话，就需要有针对性地进行人力资源开发。

9. 所访问的 CAREC 国家和用其他方式进行了磋商的国家，他们的反馈都很一致：以前所提供的贸易便利化相关培训，都是在一些特定的基础上提供的，通常都是由本地区之外的专家提供，而且没有考虑到：（i）国家/地区的文化背景；（ii）国家/地区的内部发展水平；（iii）培训最好针对哪个层面的人员。

10. 很明显，此类培训还缺乏可持续性——例如，很少通过“培训培训者”的项目成功地将技能转化给国家或地区培训者。而且也没有使用培训后反馈表来监测或评价培训的质量或可持续性。培训的最终结果——特别是多个 CAREC 国家所接受的“单一窗口”培训——是学员接受了过多的理论培训，缺乏实用的执行培训。一些 CAREC 国家虽然明白了他们需要些什么，但是却不清楚应该如何采取有效步骤去实现这些目标。

11. 同时还发现，在多个国家贸易便利化过程中，各利益相关方之间缺乏有效的对话。有促进对话机制的国家反映，这些机制由某个机构掌控，并不能促进利益相关方之间的对话或更好了解他们的需求。这导致了很多人利益相关方感到受到排斥，而很沮丧：特别是很多团体热切希望能够加入对话，同时也具备有用的技能和专长。因此，以后任何机制的建立，必须有独立的辅导或主席，以防止类似问题的再次发生。

12. 由于时间有限，无法针对操作/管理层面进行需求分析：这需要能够对相应的层面进行观察和面谈。但是，评估战略层面的需求被证明是非常有价值的。特别是原本就计划或已经开始流程改革的国家，评估尤其重要。CAREC 国家所关心的事项非常一致，因为所有国家要么已经开始、要么计划进行过境车辆的手续简化。所拜访的所有国家以及访谈的成员单位都接受过某些简化工具的理论培训，例如“边境管理单一窗口”。但是，这些培训毫无例外地都停留在理论层面：有的时候甚至相互重复。没有提供任何培训或发展支持，来帮助推进这些简化。在和所有利益相关方谈话的时候，都能够明显感觉到这种挫折感。

13. 还有就是某些边境或海关服务的使用者：例如出口商、物流服务提供商、货运代理和类似人员，有时候感到自己被排斥在了手续简化的计划过程之外，有的参与了计划过程，但是对于进程缓慢感到很沮丧。上述建议的培训框架，将会帮助改善这一不平衡的状况。而这些私营部门与政府机构一样，也识别了许多需求，可以帮助他们实现更高效、更低廉的过境运输——同时他们也认为，如果培训策略制定得好，那么可以使很多部门都受益。在某些问题上，如果能够更多地了解私营部门的需求、重点和工作方法，将会极大地促进跨境贸易便利化的实现。

14. 按照关键利益相关方的需求评估的最终结果，制定了如下一个核心课程表，希望能够在地区层面开展培训。同时，这一课程应该与上述所建议的培训体制框架相结合：即所提供的人和培训应该包括技能传递，使得 CAREC 自己的人员将来在国家层面能够提供培训，发展当地人员的专业能力。

15. 数个利益相关方组织都提出了可以在 CAREC 地区内用作培训和发展教学的设施。由于时间有限，我们无法参观所有的这些设施，但是有一点很清楚，就是该地区大部分商家都有这样的实物设施。在我们所参观的所有国家，酒店和专用会议建筑中都有独立的会议设施，可以用作培训和能力发展。以下是可以考虑用作贸易便利化能力建设的一些地点。

#### A. 中国

16. **上海海关学院**：这是一个大规模的、为特定目的而建设的专业学院，位于上海市的郊外。学院有各种规模的教室、演讲厅、电子教学中心和图书已休闲设施，整个学院封闭式管理，风景优美。同时，学院还有高质量的单人或双人宿舍。学院有很多全职的、经验丰富的教师。培训通常以授课的形式进行。地理上，该学院距离 CAREC 地区中心较远，但是交通比较便利。

17. **乌鲁木齐海关培训中心**：这是一座大型的、酒店风格的建筑，位置临近乌鲁木齐机场。其培训设施接近于会议设施，有数个大型会议室。中心内的住宿条件好，有互联网。但是该中心没有全职的教师。地理上，该地区距离 CAREC 地区较近。可能需要进行投资添置同声传译设备。

## **B. 吉尔吉斯斯坦共和国**

18. **海关培训中心**：该中心位于比什凯克总部大楼内，有一个大型的培训会议室，有翻译设备和互联网。中心没有聘用全职教师，也没有可供住宿的宿舍。

19. **边境机构员工培训中心**：该中心在得到了 BOMPCA 的支持后，于 2005 年建成，位于比什凯克郊外。其他政府机构也分享该中心设施。中心有教师和会议设施，但是目前还没有供住宿的宿舍：有建设宿舍和餐厅的计划。中心没有雇用全职的教师。

## **C. 乌兹别克斯坦**

20. **高等海关和军事学院**：该学院位于塔什干，负责培训新聘用的员工和对老员工进行继续培训。可以为 500 名学员提供教师和宿舍。

## **D. 哈萨克斯坦**

21. **财政部培训中心**：该中心位于阿拉木图，为哈萨克斯坦海关和其他政府部门的培训提供服务。我们目前还没有该中心更详细的信息。

## **E. 阿塞拜疆**

22. **海关地区培训中心**：该中心位于巴库，有教室、计算机室、宿舍和餐厅。

## **IV. 能力建设提议/建议**

23. 根据所识别的需求和差距，建议采取以下措施：( i ) 在区域和国家层面建立培训和发展委员会；( ii ) 建立一个简单的区域培训数据库，所有成员国都可以调用；( iii ) 建立一个简单的培训发展体制，包含以上措施，确保需求识别、内容、教学质量和技能转移方面的一致性，并且( iv ) 开发一个贸易便利化核心课程。

24. **培训和发展委员会**。区域委员会接收来自国家委员会的反馈并且做出回应，国家委员会负责接收利益相关者国家组织的反馈并且做出回应。国家层面的委员会由所有的关键利益相关方派代表组成，并且由非利益相关方的代表作为协会主席——可能是亚洲开发银行成员担任。国家委员会每年开会两次，第二次会议的时间应该在区域委员会年会的时间之前。CAREC 区域委员会由每个国家派出两名代表，其中一名来自合适的公共部门组织（例如：国家海关），另外一名来自合适的私营部门组织（物流协会、货运代理协会、商会等）。

25. **国家联合贸易培训和发展委员会**的职责是：( i ) 比较和整理所认定的培训需求和新能力的信息；( ii ) 尽可能地使用本地的解决方案；( iii ) 如果没有本地的解决方案，制定一份需求文件，说明该需求的具体情况，并且向区域委员会报告；( iv ) 向区域委员会就新能力的问题进行报告；( v ) 识别当地可以接收额外课题的“培训者的培训”的对象；( vi ) 收集有关培训效果的反馈；( vii ) 更新 CAREC 培训数据库；( viii ) 识别和申请资金来支持国家需求。

26. **CAREC 区域联合贸易培训和发展委员会**的职责是( i ) 比较和整理各国家委员会所提交的信息；( ii ) 识别现有的 CAREC 区域解决方案；( iii ) 识别 CAREC 各国共同的需求；( iv ) 识别战略层面上区域的需求；( v ) 与海关合作委员会和其他 CAREC 区域团体沟通；( vi ) 合适的时候，寻求外部培训支持；( vii ) 负责 CAREC 区域数据库的维护；( viii ) 识别和申请资金来支持区域需求。

27. **建立一个简单的区域培训数据库，所有的成员国都可以使用。**该数据库应该可以识别该区域内部现有的培训和发展课程。同时，数据库应该定期更新以便能够持续使用，同时建议，如果有成员通过国家委员会提供了最新的消息/事件，由区域委员会负责数据库的维护。建议数据库内容包括：( i ) 培训课程名称；( ii ) 目标人群和培训目的；( iii ) 培训类型( 教师、辅导、电子教学、书面指导等)；( iv ) 培训时间长度；( v ) 专家所在地和联系方式；( vi ) 最近一次培训的日期和地点。

28. **建立一个简单的培训发展体制，包含以上措施，可以确保需求识别、内容、教学质量和技能转移方面的一致性，**该培训体制可以允许各国部委和国家组织识别他们各自的培训需求。这些需求应该以《需求陈述》的形式加以记录，其中识别了( i ) 需求的原因( 例如：流程的改变、新招聘了官员、计划进行创新等)；( ii ) 识别需求的日期；( iii ) 满足需求的时限；( iv ) 有此需求的人员的数量；( v ) 需要获得的新知识/技能/方法。

#### **A. 建议的贸易自由化核心课程**

29. **单一窗口流程开发：**重点为计划采用单一窗口流程的国家制定执行计划。主要针对 CAREC 成员国项目经理，他们将会在这些计划的执行过程中扮演管理者和执行者的角色。项目包括知识培训和技能培训，既有教室讲授，也有现场指导和顾问，培训者为成功参与过单一窗口操作的人员。该培训应该鼓励合作，同时希望能够开发适宜该国文化风俗的解决方案，并且充分考虑到该国基础设施的发展情况。该培训课程包括多个模块，各针对不同的对象，帮助实际执行取得进展，并且实现大量的技能转移。培训课程包括前往成功实现了单一窗口的地点进行考察学习，考察需要有严密的组织，有清晰的目标和产出。同时还需要了解的时，中国在单一窗口解决方案上取得了一定的进展，因此参与了中国这一方案实施的人员应该与其他 CAREC 国家分享

中国所取得的进展。同样地，在吉尔吉斯斯坦，他们已经实现了提前报关的单一窗口操作，以此替代海关为中心的解决方案。这些地区的经验分享也很重要。

30. 另一个可能开展合作的伙伴是 GTZ，他们已经作了很多前期的发展工作，特别是在吉尔吉斯斯坦共和国，他们进行了单一窗口流程的开发，同时还支持了该地区多个贸易便利化的研讨会。他们目前正在考虑在乌兹别克斯坦进行单一窗口推广的项目。另外一个合作伙伴可能是 BOMPCA/UNDP。该组织已经在该地区完成了数个边境开发项目。我们目前还没有获得有关现有单一窗口发展或培训项目的信息。第三个合作伙伴可以考虑新加坡政府。新加坡政府提供资金来协助这一地区，而新加坡政府自身拥有一套完善的、以技术为核心的单一窗口解决方案。尽管新加坡所使用的方式不一定适合 CAREC 国家，因为一个解决方案是否适用，主要由该国的发展阶段和运营环境所决定。其他合作伙伴包括中国海关，吉尔吉斯斯坦提前报关也在单一窗口开发方面拥有一些经验。

31. **贸易便利化环境中的风险管理技巧**：这一项目主要针对在计划进行通关手续简化的国家、负责管理财政风险和反走私的人员。培训将重点关注风险管理的实用工具，使得学员能够将学到的技巧运用到实际环境中，并且制定相应的风险管理流程。项目需要有实际风险管理运用经验的教员，培训前段为课堂教学，然后在辅导下进行实际操作。

32. 可能的合作伙伴包括中国海关，中国海关已经开发了这一领域的培训项目，但是我们目前还不了解这一培训项目的详细内容，数个不同机构也在这个领域开发了各自的培训项目并且提供了培训，因此一旦确认了培训的具体要求以后，应该不难找到合作伙伴。

33. **海关后端监管**：该项目针对海关后端监管官员和操作员工，重点为在贸易商的所在地，使用系统审计技术对进口商/出口商实施审计程序，同时还包括贸易商和海关官员之间进行海关监管合作的方法。授课为课堂教学、实际操作和远程教学相结合，同时还要求教师具备海关后端监管实际经验。

34. 可能的合作伙伴包括中国海关，中国海关已经开发了覆盖该领域的培训课程，该课程包括了对海关后端监管人员的审计培训。有待获得进一步的详细信息。还有其他数个机构制定和提供了该领域的培训课程，因此一旦确认了培训的具体要求以后，应该不难找到合作伙伴。

35. **立法改革和贸易便利化**：该培训项目主要针对那些希望按照 WTO 和其他国际标准进行立法改革的人士。教学方式可能包括使用现实案例材料进行课堂教学和研讨会，需要由参加过应对监管环境变化的立法起草的教师进行教学。

36. 潜在的合作伙伴可能是非 CAREC 成员，因为已经有多个不同机构在这一领域开发和提供了培训课程，以此一旦确定了培训的具体要求以后，应该不难找到合作伙伴。

37. **区域一般性物流发展培训**：该培训项目针对货运代理和物流领域的实践者，使用模块化培训方式，结合课堂教学和远程教学，希望能够提升贸易人员的知识和技能，实现一致的职业水平，提高效率降低成本。希望培训能够附属于合适的机构，同时能够为合格的学员颁发证书。

38. 潜在的合作伙伴包括

- **GTZ**：2008 年在吉尔吉斯斯坦开展了物流能力发展培训课程。
- **Economtransconsulting LLP**：该公司总部位于哈萨克斯坦，在哈萨克斯坦境内已经为物流提供商和哈萨克斯坦贸易便利简化政府机构开发和提供了课堂教学/研讨会形式的物流培训。
- **乌兹别克斯坦商业物流开发协会 (BDLA)**：该协会提议了一个详细的模块化物流发展培训项目，同时正在为未来的培训开发寻求资助。
- **FIATA (国际货运代理联合会)**：FIATA 有一套完善的模块培训项目，针对货运代理和物流提供商。FIATA 同时还支持以上培训的持续培训和开发。

39. **物流从业者海关流程培训**：该培训主要在各国内开展，旨在提高物流和货运代理从业者对海关流程的了解，以减少由于单据缺乏、误解流程而造成的过境延误。该培训项目最好由本国海关的培训者提供，这样也能够帮助监管当局和行业建立起健康的合作关系。将对海关提供培训者技能培训和培训项目开发的支持。

40. **边境监管员工的行业意识**：该培训希望能够提高边境监管官员对贸易操作和重点的了解，促进监管官员与合法贸易在法律和实践范围之内进行合作。该培训是物流从业者海关培训的配套项目，同样也应该由本国的贸易组织来负责提供。

41. 这些培训应该由国内的贸易机构提供，应该通过例如培训者培训一类的形式为这些机构提供支持，并且帮助他们开发培训项目。

42. **培训需求分析 (TNA)**：该培训项目针对机构内部的人力资源工作者，发展他们的能力、改进工作流程，以支持上述培训和发展体系的更好运作。教学由一系列的课堂教学和实际操作组成，同时由具备 TNA 实际经验的教师提供。数个不同的组织在这一领域中开发并且提供了培训。因此一旦确定培训的具体要求，找到培训提供者应该不难。

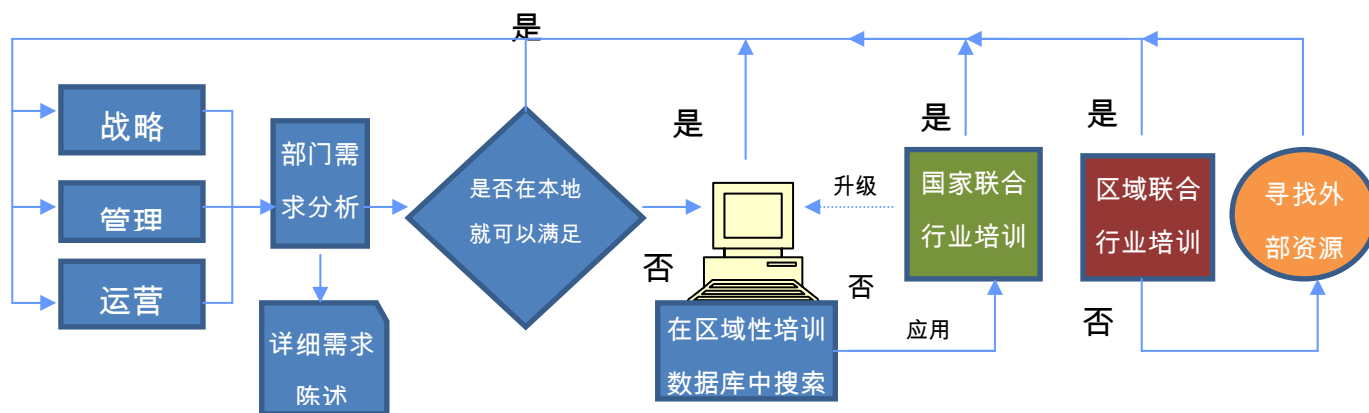
43. **培训者技能**：该培训项目旨在提高培训者提高课堂参与的技能，以支持国内培训的持续发展，从而实现上述技能和知识发展的可持续性。数个不同组织已经在这个领域开发和提供了培训。一旦确认培训的具体需求，应该不难找到培训提供者。

### 满足需求/培训本地教员

### 附件“A”

#### 提供培训

(教室、远程教学、辅导、书面指导等)



流程：

如果在部委/组织层面无法满足这些需求，他们可以在区域数据库中搜索，识别可以满足需求的培训项目，并通过国家委员会申请获得培训和资助。如果在数据库中未搜索到合适的现有培训资源，国家委员会应该识别这些需求的：

国家委员会其他成员单位存在的类似的需求，委员会在国内的成员中是否有能够提供相应培训的，或者是否有可以使用的外部资源。

如果无法在国内满足需求，应该向区域委员会提出申请，区域委员会应该识别：

- 区域委员会其他成员国中存在的类似需求；
- 本地区内委员会成员或外部资源是否能够提供合适的培训；
- 如果无法在本区域内满足需求，区域委员会应该从区域之外寻求帮助。

- 在所有阶段，应该在区域层面对国家层面的培训者进行培训，确保培训课程和材料的可持续性，当发现再有类似的需求、或当需要大量的培训时，由这些培训者再向本国或地区提供培训。
- 这些措施需要在整个区域得到一致的推行，这样可以帮助确保识别需求和满足需求的可持续性，以及区域培训流程的可持续性。
- 在建立该培训体系的时候，可能需要提供专家支持。同时有必要提供培训支持来识别具体的体系框架，特别是开展**培训需求分析**，来确保国家部委/机构层面的一致性。