

睿 库 研 究



Recode-T(C)-2020003

联合国欧洲经济委员会、贸易委员会、贸易便利化和电子商务中心
第 40 号建议书

咨询方法：贸易便利化事务协调的最佳实践

UN ECE, Trade, CEFACT Recommendation 40: Consultation approaches
Best Practices in Trade and Government Consultation on Trade Facilitation
Matters



**UN ECE, TRADE, CEFAC T RECOMMENDATION 40:
CONSULTATION APPROACHES
BEST PRACTICES IN TRADE AND GOVERNMENT
CONSULTATION ON TRADE FACILITATION MATTERS
联合国欧洲经济委员会、贸易委员会、
贸易便利化和电子商务中心第 40 号建议书
咨询方法：贸易便利化事务协调的最佳实践**

原文：United Nations Economic Commission for Europe, Committee on Trade, Centre for Trade Facilitation and Electronic Business/ 联合国欧洲经济委员会、贸易委员会、贸易便利化和电子商务中心

原文发布：17 February 2015/2015 年 2 月 17 日

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2020 年 4 月

联合国欧洲经济委员会、贸易委员会、贸易便利化和电子商务中心
第二十一届会议

2015年2月16日至17日

日内瓦临时议程项目批准建议

目录

第一部分 第 40 号建议书 咨询方法：贸易便利化事务协调的最佳实践 /3

A 介绍 /4

B 目的 /4

C 范围 /4

D 好处 /4

E 建议 /4

第二部分 第 40 号建议书的指导方针 /3

A 介绍 /4

B 咨询的基本原则 /4

- 1、伙伴关系和信任 /9
- 2、透明度 /9
- 3、处理意见分歧和利益分歧 /9
- 4、结果导向 /9
- 5、关于时间和时机迭代过程 /9
- 6、问责制和责任 /9

C 咨询形式 /4

- 1、常设咨询委员会 /9
- 2、经验和专业知识中心 /9
- 3、重要专家网络 /9
- 4、点对点小组 /9
- 5、实施工作组 /9

6、会议 /9

D 参与水平 /4

E 咨询主题 /4

F 磋商准备 /4

G 资源 /4

附录一 推荐的咨询工具 /3

附录二 通用模型 /3

摘要

本建议书的目的向政府和企业界介绍灵活、透明、公平、负责和可参与性的有效咨询方法。建议书介绍了基本原则，不同形式的咨询形式以及附录中的工具箱和清单。

本建议书是对第 4 号建议书的补充，但又与第 4 号建议书有所区别，因为它强调了采用不同方法进行贸易咨询的方法，而不是组织特定类型的咨询论坛。本建议书提供了一些示例，以反映在正式或非正式场合下实现协商措施可用的工具的多样性，同时认识到此过程需要反复进行。该建议书还强调，所引用的工具对于建立基于信任的对话以将利益相关者聚集在一起至关重要，以便可以实现下一步。

ECE/TRADE/C/CEFACT/2015/9 号文件已提交 UN/CEFACT 全体会议批准。荷兰和美国代表团提议对它进行少量修改后予以批准。该修订文件，

ECE/TRADE/C/CEFACT/2015/9/Rev.1 包含上述修改。

第一部分 第 40 号建议书 咨询方法：贸易便利化事务协调的最佳实践

A. 介绍

1. 联合国贸易便利化和电子商务中心（UN/CEFACT）定义的贸易便利化的关键原则是简化，标准化，协调和透明。跨政府机构的咨询应始终包括私营部门利益相关者的参与，以实现这些关键原则。成功的咨询方法将有助于鼓励有关各方通过决策，并通过各种政府机构（政府）与工商界以及其他私营部门利益相关者（贸易）之间的合作交流激发创新思想。这种方法可以帮助开发基于各方信任，理解和真诚合作的最佳实践模型。欧洲经委会第 4 号建议书《国家贸易便利化机构》认可了这一概念。“必须先确定所有私营和公共部门的需求，然后才能找到解决方案，最能说明他们需求的是那些直接参与交易链的人。”世界贸易组织的《贸易便利化协定》最近强调了这一概念的重要性。

2. 尽管咨询的重要性早已得到认可，但经验表明，建立具体的方法和最佳实践对于确保有效的咨询至关重要。即使在法律允许进行咨询并得到现有咨询程序支持的情况下，也应采取措施确保进行透明，负责的对话，充分考虑思维方式和文化差异以及公共和私营部门参与能力的对话。

3. 进行咨询时应考虑的关键方面包括政府与贸易之间的信任，确保互利，透明，处理各种意见 / 目标，衡量咨询的有效性以及选择合适的主题和合适的参与者参加。这些建议中的每一个关键方面都在指南中涉及。

每个成员国应酌情规定其边境机构与贸易商或位于其领土内的其他利益攸关方之间的定期咨询。

B. 目的

4. 该建议书的目的向政府和贸易界通报有效咨询的方法，这些方法将是灵活，透明，公平，负责和可参与性的。UN/CEFACT 鼓励各国政府制定一种贸易便利化的咨询方法，其中应包括贸易和政府利益相关者。这种方法应包括一个过程，在这个过程中，可以连续地表达和处理所有有关方面的利益。

5. 该建议解决了诸如信息共享，咨询之前的准备以及旨在建立基于信任的对话的措施之类的问题。如果可用，将提供咨询领域的最佳实践。

6. 磋商前的准备工作可培养协作文化并取得具体成果。尽管准备工作的性质可能会有所不同，具体取决于相关方是例如政府机构，贸易商协会还是商会，但是在大多数准备工作中都会有最佳实践过程。将这种方法纳入其日常运营实践的政府将发现，与贸易商建立伙伴关系将导致有效的贸易便利化改革和政策协调，并将为政府和贸易商带来利益。

C. 范围

7. 该建议书主要设想在贸易和跨境关键利益攸关方之间在国家一级进行咨询。但是，许多基本原则和思想可以平等地应用于地方，次区域和区域各级。

8. 有关咨询方法的建议并非特定于倡导特定媒体或组织机构的特定机构，而是鼓励整个咨询方法思路中具有灵活性。本建议书中描述的原则也适用于许多其他协商机构，例如非正式讨论，焦点小组，正式或非正式贸易促进委员

会或其他咨询情况。

D. 好处

9. 咨询将为利益相关者提供表达其观点，澄清问题并进行有意义的对话的方法。

10. 对于政府，咨询提供了机会，可以公开信息并征求有关已采取或将要采取的行动的反馈。这将确保问责制，有效性和决策质量的提高。对于贸易商而言，它提供了发表意见和解答疑虑并提出对现有挑战的解决方案的机会，同时允许及时为计划中的立法或改革做准备。

11. 咨询将帮助政府和组织确定议程的优先次序并传达结果，这将在双方之间建立信任，并增加流程的透明度。利益相关者将因此发现，各方将有时间准备新的规则或规定。在任何最终决定或行动之前，各方还将有机会贡献宝贵的意见。这将促进成功的立法，并确保整体合规。

12. 各方共同努力，将能够为所讨论的任何问题找到创新，有效，具有成本效益和简化的解决方案。相反，如果政府孤立地工作，则即使没有对受影响的利益相关者进行事先协商，即使是简单的规则或法规改革也可能会遇到无法考虑或无法预期的问题。此类问题可能导致，例如，在边境的等待时间更长，腐败，收入损失，合规风险以及当事方之间的整体不信任，这甚至将阻碍未来的改革。

E. 建议

13. 2015年2月16日至17日 UN/CEFACT 在日内瓦举行的第21次全体会议上同意：

(a) 向政府和贸易商推荐一种咨询方法，该方法可促进所有利益相关者之间的信任，透明度以及及时而负责的对话。

(b) 建议各国政府和贸易界采取一切必要措施以维持和推动咨询，包括：

(i) 通过透明度、鼓励贸易商和所有相关机构的参与，将贸易问题纳入流程来建立信任；

(ii) 及时解决关键问题，在可能的情况下巩固公共部门的观点，并鼓励贸易商巩固其观点；

(iii) 建立信息共享机制，增强能力和意识，并衡量咨询的绩效。

第二部分 第 40 号建议书指南

A. 介绍

14. 许多国家已经在进行咨询。因此，本建议书的重点是方法，而不是体制结构或组织形式。在不忽略形式、工具、机构或管理的同时，此建议书着重于态度，参与度和开放性。先前发布的欧洲经委会关于“国家贸易便利化机构”的第 4 号建议着重于建立常设协商委员会及其运作方式。该建议应被视为对第 4 号建议书的补充，因为它提供了第 4 号建议书的替代形式和磋商方法，并提供了定性方法来改进磋商对话的核心。

15. 目的是提出灵活多样的方法，并激发成功的解决方案。对于任何给定的情况，没有一种独特的方法。这些方法的任何组合都可以用于实现有效的咨询。因此，对于这些指南的读者来说，并未限制遵循所有给定的路径。读者应保持灵活性，以适应可能适用于当前环境和情况的任何一种方法。众所周知，应根据各国的现行法律要求和文化背景进行咨询，尤其，应根据现行法律进行咨询。

16. 下面介绍的基本原理、模式、形式和方法应作为启发性的例子，提示成功因素和最佳实践案例。

B. 咨询基本原则

1. 伙伴关系与信任

1.1 建立伙伴关系和信任

17. 伙伴关系和信任是随着时间的推移而建立的。尊重

各方的意见，了解双方的观点，提供意见和关注的机会，接受对所提供意见的建设性反馈将有助于此。有必要了解和尊重各方的优先事项，资源和按时完成任务的能力。即使咨询议程上的项目是特定某一主题的，并且协商过程在时间上受到限制，许多利益相关者仍将协商视为一系列更大问题的一部分，并且在与某个政府的关系方面具有重要意义。

18. 信任是合作和真正伙伴关系的副产品。如果会议的召开没有脚本化的结束，参与者愿意中止已有的心理模型（或个人观点），则遵从性将变为承诺，不信任将变为信任。这是随着时间的流逝而发生的，在合作努力的早期阶段可能不会立即出现。

19. 为了保持信任并促进建设性对话，需要尊重所有各方，并提供机会表达他们的意见和关切，尤其是考虑到潜在改革过程的重要性和规模。相互需要建立真正的伙伴关系，包括了解和尊重各方的优先事项、资源和在截止日期之前的能力；这将增进信任。虽然建立信任会花费大量时间，很容易受到损害。这种不信任可能是由于不尊重机密性、对提交的评论缺乏回应、没有机会发表评论而强加给利益相关者的解决方案，或以名称咨询的形式伪装的通知等单向沟通所致。

1.2 互惠互利

20. 贸易和政府都需要一定程度的投资回报。咨询对双方来说都是一个机会，但这也是对时间和金钱的投资。需考虑到贸易需求，以考虑其投入和观点，并将其集成到任何选择的解决方案中。政府需要感觉到，贸易商的参与不仅在于追求个人利益。如果任何一方认为它没有获得足够的投资回报，则很可能导致中断进行的咨询。

1.3 咨询 – 不是指导，合规控制或游说的场所

21. 在咨询框架内，贸易和政府都应尽可能作为平等的

合作伙伴。在某些情况下，政府可能会作为执行者宣讲合规性和指示进行咨询。这可能会适得其反，无法鼓励贸易商参与。如果贸易商认为他们提供的任何建议将在以后成为监管来源，则他们很可能不会分享他们的经验。同样，如果贸易商作为一家在国家投资方面非常活跃的大公司，并试图将其独特的观点强加于监管机构，那也会适得其反。贸易商需要了解政府的观点和更广泛的国家利益图景。

22. 参与咨询不应作为单一问题倡导者的机会或论坛。这可能会导致政府做出不受欢迎的政策决定，该决定并未考虑所有利益相关方，并严重影响了整个贸易界。

1.4 了解合作伙伴的需求

23. 贸易商与政府机构之间进行磋商的动机是，没有一个利益相关者能够完全理解新立法，改进思想甚至是简单改变程序的后果。许多政府目前在贸易领域中从事复杂的过程，例如贸易便利化计划，海关现代化计划或对信息和通信技术（ICT）的更多使用。对于这些努力中的任何一项，贸易利益相关者都会在不同程度上受到影响，但是通常期望他们提供有关其自身流程的解决方案，调整其 ICT 系统以适应新系统的合规性，或者以其他方式显著改变其当前的经营方式。咨询是一种实现可行的贸易和合规解决方案的方法。

24. 各方的优先级，指导方针，动因，限制等是什么？真正的兴趣和投入彼此学习的时间将使咨询更加容易，并且一旦真正的问题浮出水面，讨论就可以进行得更加顺利。长期咨询将加强这一进程，并使各方可以投入时间，较短的咨询流程也是如此。

25. 文化差异和目标分歧经常破坏有希望的伙伴关系。贸易组织的成员可以有不同的看法。例如，许多货运代理协会都有成员担任海关经纪人或其他承运人。他们对某些

主题的看法可能会有所不同。同样，政府机构将有不同的优先事项和利益。这是任何咨询获得进展的关键，这些分歧的利益不仅得到体现，而且如果要取得任何进展，也应得到理解和尊重。

1.5 领导

26. 通常，特定的政府机构会引入新的程序，立法或改革流程，并在协商过程中成为牵头机构。但是，这种领导也可以来自其他利益相关者，他们已经确定了改革的需要，并愿意通过领导来促进这一过程。

27. 尽管特定的政府机构可能负责某个政策领域，因此可能充当发起对话的牵头机构，但所有利益相关者都可能因对话不畅和缺乏信任而蒙受损失。

28. 在咨询的背景下，领导能力是采取积极行动，促进讨论以达成共识并鼓励建设性和结论性决策的能力。为了最大程度地提高咨询方法的有效性，领导者应利用一切机会向所有利益相关者表达意见，并开发每个参与者或贡献者的潜力。

29. 除了高度的个人技能和能力（例如分析，判断，主动性和果断性）外，牵头组织的代表还应表现出组织的敏感性和意识。他们必须能够感知决策如何影响咨询过程的其他部分。牵头机构应接受通过合作，谈判和调解建立共识的必要性，以容纳参与者的各种意见。

2. 透明度

30. 透明度是贸易便利化的基本支柱之一。这是一个沟通问题，但涉及的不仅仅是沟通概念。透明度最终是一种旨在开放对话和信任的态度和战略。

31. 在咨询的背景下，透明和负责任的对话可以定义为一个迭代过程，该过程从尽早为所有利益相关者提供信息开始。透明度将使利益相关者可以准备进行协商，熟悉其

他利益相关者的问题，想法和计划，并将反馈与他们自己的需求，目标和优先级进行比较。

32. 对于许多组织而言，在计划和思想没有被完全概念化或被正式接受之前，公开讨论它们可能是一个挑战，也可能涉及敏感性事项。但是，为了让其他利益相关者参与完善概念，需要在可能的解决方案仍然不确定且尚未最终确定的阶段，听取利益相关者的观点。在一个权威机构内充分发展并达成共识的概念上进行磋商会使利益相关者感到被排斥，导致他们得出未考虑其观点的结论，从而使当前和将来的咨询都更加困难。

33. 利益相关者在咨询会议中的持续参与，为他们公开，连续，无偏见地提供信息，建立了一个包容，参与，合作并响应所有受影响利益相关者的过程。透明不是一种单向的沟通过程，而是需要一种合格且成熟的回应方式，以鼓励持续的对话。咨询中的所有各方都必须对其推理和优先事项保持透明，以促进协作参与。

3. 处理意见和利益差异

34. 在贸易便利化咨询过程中，将听到许多不同的声音。分界线并不总是那么清晰。可能存在跨领域的问题，在这些问题上，贸易和政府利益相关者可能对例如特定的政策，法规或法律没有共同的想法。该过程的目标是根据拟议的过程或立法突出所有利益相关者的问题。在这一过程中至关重要是，要代表各方利益，避免对任何多数人的偏见，以便在保持整体观点的同时，也要考虑到少数派利益的潜在痛点。

35. 政府从权衡其他利益相关者的利益中受益。

36. 要协调这么多利益相关者这一事实可能令人生畏。利益相关者组织可以提供很大的帮助，只要他们可以与其成员进行知情的讨论。在许多国家中，可以通过与相对较少的利益相

关者进行对话来达成涵盖多数或大型的绝大部分贸易商的咨询。各国政府将发现支持民间社会,尤其是贸易组织将获得回报。提议的立法就是一个例子,该立法分发给受影响的组织以征询他们的意见,从而为这些组织提供了更强大的影响力论据,这些影响力可通过成员资格获得。

37. 在处理较大的贸易商时,重要的是不要忘记保护较小的贸易部门甚至单个公司的重要性。一个有效的协商过程旨在描述拟议改革对利益相关者的后果,对少数公司的影响可能非常重要。

4. 结果导向

38. 鉴于所有有关利益攸关方都投入了时间,因此,咨询过程必须注重结果。这意味着每个利益相关者必须清楚地确定关键的倡议和优先事项,这些倡议和优先事项将是对话的重点。为此,必须推动对话,着重于在可能的情况下满足所有有关方面需求的可实现成果。各方必须了解,协作和妥协必须是允许对话继续进行和取得进展的关键因素。

5. 协商是关于时间和时间的迭代过程

39. 如本建议中所述,咨询可以作为针对特定主题或围绕单一改革过程的单一事件进行。但是,由于大多数国家/地区的贸易共同体规模较小,并且经常有同一个人代表其组织参加讨论,因此,作为长期合作的一部分,对单个事件采取一种态度也将有所帮助。政府运营框架中的环境内,对于拟议立法或程序改革等较大的项目,将需要反复进行咨询。各方将必须一致开会,以使协商具有建设性和效力。

40. 利益相关者必须有足够的机会了解即将发生的变化,还必须被允许讨论和提出他们的关注或建议。讨论不应该是单个事件,而应该系统地进行。这意味着要定期与利益相关者打交道,以确保各方在各个阶段都及时了解计划的改革。一致的沟通将增加成功的可能性,并使由于利益相关者意识不足或

准备不足而需要撤消更改的风险降到最低。

6. 问责和责任

41. 提供要实施的改革的连续记录将导致影响评估的准确性，帮助并缩短问题确定时间，并确保对所有已识别的改革负责。有效地利用磋商，应鼓励折衷与合作，只要它与责任和问责制义务联系在一起。咨询中的所有参与者都必须以负责任的方式行事，充分拥护信任和尊重概念，赞赏各种观点或意见，而不会受到偏见或歧视。同样重要的是，代表们有责任如实和忠实地报告审议的结果，而对他们的代表没有偏见。

42. 问责制和责任制的另一个关键方面是正式的报告结构。咨询结果应予以公布，并提供给所有有关方面。双方（政府和贸易商）应负责出版易于理解和理解的会议报告，报告中应包含口头和书面文稿以及在会议中使用的其他形式的咨询过程。

43. 但是，也许更重要的是，必须提交一份最终报告，确定咨询过程中取得的切实成果，并反映出如何考虑到各方的意见以及如何将其用于决策。

C. 咨询形式

44. 协商可以是正式的或非正式的。它们可以采取多种形式，并且经常在持续的咨询过程中结合在一起。在选择协商方法时，关键在于保持方法的灵活性，因为这会根据问题的性质，参与的利益相关者或时间安排而有所不同。该建议侧重于方法而不是形式。提供了一些常用的协商形式的示例，可以适应特定的国家或环境。

45. 无论选择哪种形式，所有形式都应包含三个关键的要素。首先，组织的利益相关者应尽一切努力向所有各方提供建议行动的详细信息，以及这些行动将如何影响所有利益相关

者。其次，必须提供足够的时间来收集反馈并回答受影响的利益相关者的问题 / 担忧。最后，应该使所有各方都感到他们参与了最终决定。无论协商形式是非正式环境中的小团体（例如，焦点小组或工作组）还是正式环境中的团体，这些关键组成部分都必须是深思熟虑的过程的一部分。

46. 协商也将以不同的方式进行。也就是说，它们可以是口头或书面文稿，现场或“虚拟”会议（例如，使用电话会议或互联网）及其任何组合。如前所述，现有因素（例如要讨论的问题的性质和利益相关者资源的可用性）通常将决定最佳方法。选择合适的咨询形式将取决于许多因素，例如国家要求，政府和贸易便利化政策，业务需求，区域（或次区域）或国际贸易协议。其他考虑因素可能是利益相关者的承诺，包括公共部门和私营部门，以及愿意通过真正的谈判与合作寻求结果的意愿。

47. 新闻发布会或公共公告等可以发挥其价值，但不能视为咨询本身，因为仅会提出一种观点。

48. 列出的咨询形式仅是指示性的，而不是详尽无遗的，在形式和运作方面存在一些重叠。下面提供的示例从结构上较正式的示例开始，到结构较不正式的示例开始，所有示例均已获得相同程度的成功。同样重要的是要注意，下面的清单不应被解释为对新方法和创新方法的限制。

1. 常设咨询委员会

49. 常设咨询委员会是最常用的咨询形式。该委员会可以由政府（通常是与贸易团体有直接联系的部门，例如海关）或私营部门（通常是贸易或行业组织）建立。该委员会通常在法律或行政框架内进行组织，任命主席，副主席和秘书。经验表明，轮换贸易和政府之间的主席职位（例如每两年一次）可以建立信任和尊重，鼓励继续参与并在合作磋商过程中产生积极的结果。

50. 该委员会可以组成小组或工作组来推进计划或批准项目。这些小组的组成方式可以与主要委员会的方式相同，但要特别关注审查程序，技术和运营问题，并在最后期限前提出报告并提出建议。可以成立另一个小组来监督任何新立法、法令、法规和行政程序的执行情况。该小组的结构可能有所不同，因为它需要与系统和解决方案开发人员，供应商以及负责实施的操作人员进行交流。

51. 常设咨询委员会的一种特殊形式是国家贸易便利化机构，这是联合国欧洲经济委员会在第四号建议书《贸易便利化机构》中建议的。国家贸易便利化机构是一个独立的常设机构，来自公共和私营部门的相关利益相关者在国家一级讨论和协调贸易便利化措施。使这样的协商机构发挥作用的条件是，政府必须在政治上致力于建立和支持该委员会，作为促进贸易便利化措施的全国性机构，并且必须通过某些法律框架（例如法令或政府条例）建立该委员会。必须有明确的任务授权，相关人员应具有足够高的水平，才能对政府和贸易问题产生真正的影响。经验表明，许多国家贸易便利化机构已被纳入各部委，以更有效地利用资源。这并不意味着所讨论的战略问题的目的或范围已经改变。

案例故事：英国海关联合咨询委员会

联合海关咨询委员会（JCCC）由英国海关（现为英国税务与海关总署）于1969年成立，目的是就海关程序和有关进出货物和通关单证的拟议改革交换意见并讨论拟议的改革。JCCC是该部门的主要机构，并为海关提供了与20多个成员贸易组织的代表进行面对面磋商的机会。每年安排三场会议，由海关局长或副局长主持。许多较小的小组用于讨论深入的技术和操作问题。这些小组按要求组成，一旦达到其目的便解散，并将结果报告给主要委员会。

2. 经验和专业知识中心

52. 政府或贸易部门可以建立一个正式的经验 and 专门知识中心，或建立一个专家网络，以解决包括行政，管理，学术，合规，系统要求和法律在内的多个主题领域的问题。目的是就讨论中的主题或措施的所有问题征求知名专家的意见。建立协作的部门或组织可以确定专家并邀请他们参加。同样，专家可以贡献自己在其特定经验或专业。这种方法的目的确保合作既透明又包容。与建立委员会不同，这种咨询方法的资源消耗较少，而成本和精力则得到更广泛的传播。但是，这需要适当的领导和管理。

3. 特定专家网络

53. 另一种协商方法是建立由特定领域主题专家组成的非正式小组，邀请这些小组成员就其专业领域内的具体问题做出贡献。例如，可以邀请诸如区域发展机构之类的国家机构就其区域内拟议的新措施或程序的潜在影响提交口头或书面意见。同样，可以要求各个贸易和工业组织在其特定部门中引入新的实践。可以建立程序分组，为贸易和政府提供最佳实践，以解决因识别错误和经验教训而产生的特定贸易便利化问题。同样，可以组织技术小组来提供有价值的见解，以进行电子形式的预测试或测试针对当前流程的建议技术解决方案。这种方法的主要好处是，所提议的新措施受到了直接受影响的人们的“测试”，并处于他们发展的重要里程碑。

4. 点对点小组 P2P

54. 点对点咨询方法可以证明是一种在采用新措施时交流经验的有用方法。通常在遵循类似的模式，并遇到广泛相似的问题，需要快速解决的时候采用这一方法。具有同等能力的小组咨询可以为技术和运营问题提供宝贵的帮助，有助于发现潜在的困难并提供积极的补救措施来克服实施障碍。

5. 实施工作组

55. 一旦取得结果或达成共识, 则当参与该过程的利益相关者(包括上述任何组别)也被纳入交流即将提出的解决方案时, 可以最好地成功实施建议的解决方案以及做出更正。实施工作组由受影响的行业和实施解决方案开发商 / 供应商组成, 可以通过积极交流各部门内的变化来帮助管理新程序和实践的引入。要完全认识到此过程的好处, 可能需要花费数年的时间, 但是随着时间的推移, 随着信任和伙伴关系的建立, 结果将是非常积极的。这种方法有很多好处, 包括能够与实施工作组内的主要联系人保持联系, 扩大宣传活动对资源(人力和财务资源)的访问权限以及由于受到影响的利益相关者主张通过改革而提高信誉。

6. 会议活动

56. 年度会议可以是一种特殊的咨询形式。年度会议的优点在于, 可以将组织利益相关者的信息提供给大量利益相关者和公司。另一方面, 缺点是很难在所有人都有发言权的情况下进行对话。为了减轻这种困难, 通常的做法是提供分组会议或其他会议, 与选定的利益相关者或大型公司进行圆桌讨论, 以使利益相关者之间进行有意义的对话交流。

57. 包含不同级别的通用咨询模型如下所述。它旨在说明准备工作和透明度的必要性以及协商的反复性质。希望以下案例可以应用于大多数形式的咨询。

案例：瑞典海关日会议

瑞典海关, 瑞典贸易联合会以及斯德哥尔摩, 西瑞典和南瑞典的商会组织了一次年度活动, 称为“海关日”。该活动是政府计划的, 大部分内容在斯德哥尔摩, 哥德堡和马尔默这三个地点重复进行。瑞典海关总干事宣布了主要针对进出口中的合规性和海关责任的活动, 该计划包括其他主管部门以及各种贸易联合会。

D. 参与水平

58. 为了使贸易和政府之间的咨询有效和高效地进行，该过程必须包括充分多样性的利益相关者的代表，即从领导一直到受影响的用户代表。参与者应具有适当的位置和地位，包括具有公认和公认能力的专家。咨询还必须在所有方面都涉及，包括战略，技术和运营问题。应在范围和权限上明确定义每个咨询级别，并使用公开透明的沟通和报告渠道。在大多数咨询过程中，需要在两个级别之间进行双向沟通，例如，当一个技术级别小组开会时，它可以获得有关在战略和运营级别上讨论的内容的信息。同样，然后将技术层面讨论的信息传达给战略层面和运营层面。

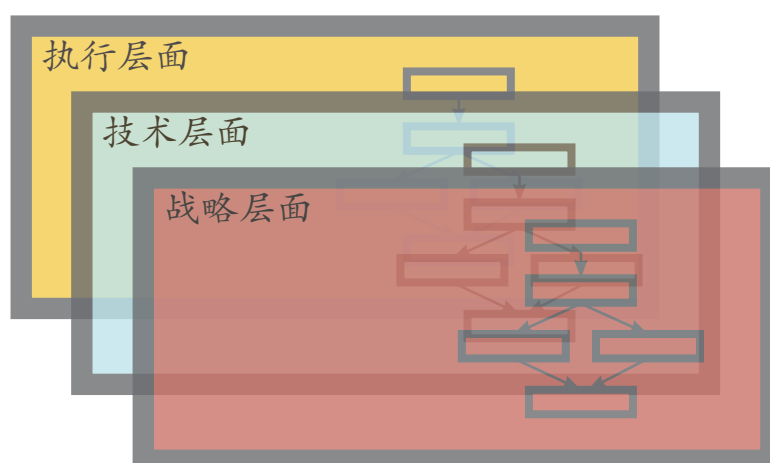


图 1. 咨询在各个级别进行，同时包括各个利益相关者及其内部流程

59. 在战略层面，讨论将包括贸易便利化政策问题。在此级别上，仅需要偶尔召开会议以监测进度并在必要时采取纠正措施。委员会的参加者应包括高级官员，协调政治议程的助手和政府决策者。贸易商参与将包括负责准备新的创新业务流程，商业惯例和系统的跨国公司和国家公司的高级决策者。议程将贸易便利化措施视为贸易和工业政策、经济发展、财政和货币（包括税收）政策以及社会和社会凝聚力战略总体目标的一部分。在这个级别，现有的区域 / 次区域 /

国际义务和协议, 公约, 建议和国际标准应予以考虑。

60. 在业务层面, 参与人员将讨论官方程序和商业惯例的制定, 以便顺利实施扶持性措施。这类似于产品管理级别。该工作组由政府(高级政府官员)和在国际供应链中具有公认能力的贸易商(企业/业务经理, 物流从业人员……)等各方组成。该小组的议程将是对制定, 实施政策的立法, 法规和行政程序进行详细审查。涉及的问题可能包括但不限于对立法部分和条款进行分析, 并提出必要或适当修正的建议, 进行指导和咨询服务(包括公告), 设计实施方案, 以及推广和宣传。

61. 最后, 技术层可以专注于特定的技术任务, 例如建立单一窗口以实现更高的战略目标。技术讨论将包括(但不仅限于)改革管理, 推广宣传, 对私人和公共操作人员的培训以及针对冲突或分歧的争端解决程序的开发。在这一级别的咨询中的参与应扩展到组织, 公司, 个人和其他有关方面, 以制定解决方案以支持有效实施。软件和系统开发人员和供应商, 信息和通信技术专家, 贸易和运输顾问, 媒体专业人员和行为专家将提供有关任何新操作程序或实践的影响的大量有价值的信息。

E. 咨询主题

62. 各国政府进行咨询, 以评估贸易商的偏好和意见等, 确定问题, 寻求改进方法, 共享信息, 并建立共同的愿景和策略。成功的咨询方法必须解决一个明确的主题。

63. 尽管咨询的过程可以最终做出决定性的结果, 但最终决定权仍属于政府或授权机构。因此, 出于公共利益或安全原因, 在处理因机密或安全原因而被视为敏感的问题时, 可能会禁止咨询, 或可能导致政府采取互动性较小的咨询形式。

案例故事：泰国和巴基斯坦

在泰国，国家单一窗口发展指导委员会负责制定行动计划，以执行和监督该计划。在这一级别上，一个技术工作组专门处理有关共享和交换数据，部署身份验证以及开发国家数据集的起草指南。

（来源：TFIG 案例，<http://tfig.unece.org/cases/Thailand.pdf> 截至 2014 年 6 月。）

在巴基斯坦，国家运输和贸易便利化委员会（NTTFC）负责包括对贸易和运输程序和系统的持续审查，使贸易和运输文件与联合国标准重点保持一致，采用标准贸易和运输术语以及国际贸易培训和研究的贸易和运输信息法规。

（来源：TFIG 案例，<http://tfig.unece.org/cases/Pakistan.pdf> 截至 2014 年 6 月。）

64. 咨询过程的目标和主题需要预先定义。没有明确主题的咨询过程将不会引起兴趣和参与。当事务直接影响业务和日常运营时，利益相关者将参与。咨询中所涉及的问题或话题直接影响了咨询过程的计划。利益相关者的选择和咨询的“技术 / 方式 / 工具”将特定于主题和目的。因此，对主题的明确设置及其与利益相关者的相关性必须成为协商过程框架的一部分。

65. 过程的参与级别必须与主题保持一致。战略层级主题可能涉及众多利益相关者。在决策层面，只有少数专家具备一定的专业知识，才能更有效地解决运营问题。咨询选择的主题应与小组中的协作水平和经验保持一致。快速解决操作问题可以为更实质性和持续性的合作奠定基础。

66. 所有利益相关者也有可能将项目纳入议程进行咨询。牵头机构应确保从政府和贸易机构以及任何其他有关方面寻求对议程项目的要求。

F. 协商准备

67. 磋商的准备对于有效和高效的讨论至关重要。每个

部分都需要知道要协商的每个问题的优先次序和限制。这可能是一个耗时的过程，而对于即将到来的提案和协商议程中的其他问题而言，透明性对于双方都可以准备至关重要。

68. 为了提高透明度，灵活性和效率，需要相互了解贸易和政府环境。贸易的重点不是咨询，而是日常业务。在某些国家，贸易组织的程度很弱。政府在寻找有助于进行知情辩论的伙伴方面必须具有建设性和创造力。随着时间的流逝，对代表贸易组织的贷款支持可以成为未来对话的建设性投资，并且在促进磋商开始之前各方需要的非常必要的准备方面将起到很大作用。

G. 资源

69. 许多利益相关者，主管部门甚至国家都表示担心咨询可能会增加成本。但是，咨询不一定需要大量资金的投资。参加活动的各方通常都希望进行咨询，并且可以合理预期自己承担自己的时间以及任何相关的差旅费用。在这种情况下，唯一的实际外部成本是一间足够容纳所有参与者的会议室。

70. 在某些情况下，某些需要定期咨询或将从外部专家那里受益的主题可能需要更多的投入。诸如茶歇，进餐和精致的场地等方面，尽管这可能是吸引专家参与的额外好处，但不应被认为是必不可少的，因为磋商的真正目的应是为实现有效的贸易便利化而共同努力。但是，如果需要此类支出，则可以考虑其他选择。例如，初始支出的资金可以采用政府补助，公司赞助或业务代表的认购费的形式。

71. 选择一种资源较少的咨询方法自然会减少启动和运营成本。但是，为了确保可持续性，将需要一些资源来建立咨询方法，进而领导和管理咨询流程。此外，分发有关纸质材料或网络发布材料都需要资金。

附件一 推荐的咨询工具

1. 本节提供了一些建议，这些建议可以看作是一组工具，可以用来促进利益相关者之间的对话。要想实现成功和富有成效的对话，需要关注三个方面：（1）评估，（2）计划和执行以及（3）可持续性。

2. 评估工具括着重于利益相关者分析，对利益相关者的影响以及确认针对拟议改革的政策改革的高层次需求的咨询，开展培训等活动。在计划和执行阶段，评估收集的信息将有助于确定利益相关者的适当参与程度以及沟通和培训，以便可以相应地计划活动。可持续性第三个，也是最关键的领域，常常被忽视。一旦实施了拟议的改革，与利益相关者的参与和沟通必须继续监视所执行工作的有效性。对利益相关者的不间断跟进将有助于加强这种协作。

1. 评估工具

3. 评估活动必须基本了解提议的改革将如何影响不同的利益相关者群体，并为利益相关者提供在新环境中如何继续其业务流程的指导和必要的保证。为了建立信任，必须将改革的详细信息提供给利益相关者，并且必须让他们有机会表达他们的意见或关注，以便清楚地确定短期和长期计划。

A. 利益相关者分析

4. 在发起咨询之前，牵头机构或组织将需要确定与问题，提议或程序改革有关的利益相关者。利益相关者分析是收集此信息的重要工具。该方法是一种严格和结构化的

方法，可对感兴趣的组织和公司进行描述，包括确定最终用户，代理商，组织并将它们分为直接和次要利益相关者。该过程将继续描述利益相关者的需求，利益，组织，能力等。收集利益相关者的信息还应该包括对优先利益的分析，政府对这个群体需求感知的态度 / 风险以及如何说服这个群体同意所请求的改革。

6. 成功的分析还将在咨询过程中促进和跟踪特定利益相关者的进度（即，识别基础，建立意识，发展理解以及最后接受 / 准备就绪）。这种方法需要与推动改革的牵头机构进行密切协调，并且需要进行持续的宣传，重点是促进所有关键利益相关者群体之间的讨论，认识，理解和接受。

7. 以下是利益相关者快速分析清单：

- 代理机构的需求或优先级是什么？
- 鉴于新提案或新动态，代理机构更改或修改此需求或优先级的能力有多灵活？
- 谁都是受影响的利益相关者？
- 各方之间如何共享信息？
- 可以共享哪些信息，以及可以与哪些利益相关者共享？
- 共享此信息的合适时间是什么，以便各方有必要的时间做出反应？

B. 影响矩阵

8. 影响表提供了对利益相关者由于建议的改革而产生的影响的基线评估。当计划一个项目时，该矩阵将导致系统的技术和运营策略更改，因此特别有用。

9. 该领域的活动将着重于确定将对利益相关者产生影响的技术和政策改革，并针对每种影响确定对沟通，培训和政策改革的高层次需求。

C. 政策整合范本

10. 该策略模板侧重于确定当前的组织策略以及它们如

何与建议的更改保持一致。当前策略将部分地与建议的更改保持一致并需要修改，或者由于尚不存在而需要创建策略。评估中的关键问题包括：

- (a) 拟议的改革正在解决哪些业务流程领域？
- (b) 拟议改革的目标是什么？
- (c) 具体变化是什么？
- (d) 策略 / 自动化的这种变化是否可以解决当前的问题？如果是这样，哪个问题？

- 是否能解释一下当前流程中的一些问题？

- (e) 当前政策是否存在任何书面政策？
- (f) 政策是如何发布的？
- (g) 该政策是最新的吗？
- (h) 此政策是否存在统一性问题？
- (i) 当前流程是否有规定？
 - 是否要更改 / 修改现有法规？如果是这样，怎么办？
- (j) 这会对贸易商或其他政府机构提出新要求吗？

11. 活动将集中在工具和模板的开发上，以促进与利益相关者在改革整合，确定政策制定联系人，协调不同级别（战略，运营和技术）上的会议以及跟踪所有这些不同过程方面的合作。

II. 计划和执行工具

A. 改革的管理活动

12. 成功管理当前政策或流程改革的方法必须包括对所有利益相关者进行持续，结构化的准备状态评估的方法。在许多情况下，利益相关者对当前状态感到满意，并且可能不了解可能需要或保证需要进行更改的外部因素。

13. 改革的发起者必须准备对其利益相关者进行改革的准备情况评估。利益相关者必须意识到“现状”和“达到条

件”。这种对话是必要的，以便尽早讨论和减轻障碍和风险。

14. 利益相关者的“参与”必须组织得井井有条，并利用所有可行的方式分发必要的信息。这包括书面交流，发表评论的机会以及在网站可用时发布电子信息。在可行的情况下，政府还应提供教育和培训，以使受影响的利益相关者更愿意支持所倡导的改革。

15. 在评估阶段收集的信息将有助于确定每个级别要计划的适当参与和活动。参与活动将针对受即将发生的变化影响的内部和外部受众。该计划应包括双向沟通，以便利益相关者在经历由已执行的更改导致的更改时可以向程序运营商提供连续的反馈。计划周密的活动应该涉及到利益相关者的各个层次，从领导层到最终用户。

16. 该级别的活动应侧重于：

- 沟通计划
 - 现场推广
 - 电子邮件通讯和新闻通讯
 - 信息公告
 - 网络研讨会
 - 网站
- 培训计划
 - 面对面
 - 网络
 - 培训和参考指南
 - 影片
- 政策
 - 政策协调会议
 - 刊登法律公告以征询意见

B. 持续性

17. 除了上面提到的“准备”活动之外，还必须通过提

供连续的流程改进，度量标准和业务流程再造来进行准备。这将使从旧到新的过渡更加顺畅，对倡导的变化持积极的态度，减少对变化的抵制并改善合作。该领域的活动可以集中在向利益相关者展开调查，完成每月指标报告等。

III. 评价

18. 不仅应该建咨询程序，还应该评估咨询程序，以确定时间，金钱和精力的投资是否创造了价值。价值在于咨询过程的质量及其产生的结果。对流程的不满意以及参与者对无效参与的感知可能会导致他们脱离参与并导致咨询流程失败。进行评估以审核和管理特定的咨询过程，并从特定的经验中学习以改进未来的工作。

19. 评估的目的是确定从头到尾是否使用了公开，透明和非歧视的协商形式。所汲取的经验教训也应在今后的项目中确定。

A. 评估程序

20. 通常，评估是在流程，项目或活动结束后进行的。在咨询过程中，由于其活动的连续性，通常很难定义一个终点。因此，建议提前定义评估的时间，并考虑随着时间的推移重复评估以衡量进展情况。无论如何，评估计划必须尽早开始，最好是在启动咨询过程时，就时间，形式和方法达成一致意见。如果将态度等行为目标用作评估标准，则需要在开始和结束阶段收集数据。

B. 评估框架

21. 为了评估协商过程的价值和成功，首先必须定义什么构成成功的咨询。评估框架通过其指标 / 数据源定义评估标准，然后为每个标准设定目标 / 假设。评估标准反映了咨询过程中追求的目标。它们可以面向结果和 / 或过程。与过程相关的评估标准，例如，解决与过程的公平性和公开性

以及有效性有关的问题等。例如，与结果相关的标准是指咨询过程对信任和关系以及对政策决策或公共服务质量的影响。

22. 每个评估标准可以至少包含一个指标 – 定性或定量 – 用于衡量总体标准。代表标准指标的一个示例是参与者的数量及其代表的组织。数据指示可以找到指标信息的来源，并定义了用于收集数据的方法和工具。最后，目标反映了计划的目标。

C. 评估方法

23. 评估中数据收集和分析的方法和工具不同。即调查，访谈，学习文档和观察。这些方法的选择特定于每个评估和评估框架。目的是确定在采取措施之前是否提供了清晰准确的信息以及是否为员工提供了适当的培训。同样，这种调查将发现当地条件需要修改程序和实践以确保实施的地方。

能清楚地反映出咨询的反复性质或需要继续努力以维持承诺的事实。

2. 在图 3 中，该想法源自管理机构，但也可以源自贸易商。在这种情况下，两个方框的标题将相反。

3. 为了简单起见，此模型中咨询的基本组成部分将具有特定的名称。例如，“权威”一词是指任何政府机构，机构或部门。贸易商代表单个公司和贸易商及其各自的组织。联合程序将是咨询，也可能是各种其他形式的准备和实施。

4. 重要的是，各利益相关者还需要有自己的内部流程，以准备其群体的意见。这个内部过程既包括传播信息，也包括获得关于所建议方法或想法的反馈。

5. 在提出的模型中，协商过程是由一个想法启动的。贸易程序受政策和程序的约束，任何咨询项目都将不可避免地源于新政策和程序的机会理念或更成熟的建议。不管这些想法是贸易商的建议，地区一级的新立法还是《咨询主题指南》一节中讨论的任何其他主题，都是如此。

6. 咨询后将提出有关政策和程序的建议。该提案还可能导致新的问题和新问题。这些可以通过培训或针对新程序或政策进行重组的新想法或建议来解决。咨询的总体情况如图 3 所示。

7. 咨询模型最基本的部分是在最终提案做出最终决定之前，由权威机构或贸易机构制定并准备的想法，并通过与其他利益相关者共享的透明程序进行。该过程如图 3 的上部所示。请注意，早在问题制定阶段就必须具备透明度，这对两个利益相关者都适用。当然，在某些情况下，会与利益相关方进行相当多的咨询。当问题更加复杂时，肯定是这种情况。在此模型中，该过程已被命名为“与需求比较并评估实施问题”，但是它可能会变得越来越复杂，这取决于过程在何处发生以及想法的性质。

8. “与需求比较并评估实施问题”过程是与利益相关者总体协商同时进行的简化过程。它与主要利益相关者之间的过程非常相似。需要向利益相关者群体告知该提案，并且必须听取他们对可行性的看法。在这里，透明度可以帮助利益相关者为与提案相关的更改准备他们的支持者，以便他们可以充分了解将要讨论的技术细节。信息交换和职位改革同时或几乎同时进行。

9. 在根据利益相关者的意见修改（或不修改）提案之后或之后，管理机构将判断需要采取哪些实施措施。在正式提出提案并规定实施期限后，将继续进行此过程。在此过程中，管理机构提供与贸易利益相关者共享培训或信息，而贸易利益相关者反过来就所提供的信息和培训的效率提供反馈。评估是一个既可以独立又可以持续的过程。原则上，它与模型中的咨询过程相同，但是会涉及到协商过程本身及其产生的结果的反馈。总体模型试图显示所有利益相关者的参与以及随着时间的推移共享的信息。



北京睿库贸易安全及便利化研究中心 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