

论商界参与贸易便利化

摘要：贸易便利化改革需要商界的充分参与，各国际组织均强调商界参与对于贸易便利化的重要性，商界了解贸易便利化改革的需求并直接受政策影响，商界还能提供一套独特的技能、专业知识和解决方案。商界不仅是推动变革的强大利益相关者，而且是贸易便利化改革的设计和实施的关键知识来源，为贸易便利化改革提供解决方案和智力支持。但是我国在商界参与度、信息公开方面的差距较大。实际中，我国商界参与贸易便利化程度不够高，沟通磋商体制机制尚不健全，渠道仍不通畅，商界参与贸易便利化改革面临若干挑战，如缺乏深入调查研究和畅通的沟通渠道、缺乏信任、文化不同、关键贸易便利化优先事项的失调、集体行动问题等。本文建议高度重视并与商界建立伙伴关系，借鉴全球贸易便利化联盟建立平台，深入调查研究及创新方式、扩大示范影响、应用“3C”法，（Consultation 磋商 Collaboration 合作 Contracting 联系）加强磋商、合作和联系，此外还应增强行业协会参与贸易便利化的力度和能力。

关键词：贸易便利化 商界参与

2020年7月国务院办公厅印发《关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》，指出，近年来我国营商环境明显改善，但仍存在一些短板和薄弱环节，《意见》提出了六个方面政策措施。其中包括完善优化营商环境长效机制。建立常态化政企沟通联系机制，加快建立营商环境诉求受理和分级办理“一张网”。

贸易便利化和改革需求的根源在于商界经历的挫折，商界最清楚、最了解贸易便利化应该努力的方向和重点，也更能界定问题所在。因此，只有让商界充分参与并与之协商，才能更顺利实施WTO贸易便利化协定。从国际上来说，WTO的贸易便利化协定，需要商界和各国政府的支持才能真正实施；从国内来看，我国的贸易便利化改革需要商界的充分参与。

一、基本概述以及国际组织对商界参与贸易便利化的看法

（一）基本概述

商界一般是指除政府公共部门以外的商业实体，与贸易相关的商界包括各类进出口企业、货运及代理公司、物流协会、贸易协会、商会等，也被称作叫做利益相关方。

参考OECD贸易便利化指标体系以及欧盟海关“贸易便利化和商界关系”指标，本文中商界参与贸易便利化是指商界作为行为主体，利用各种途径和手段与相关政府部门进行贸易便利化事项的双向交流，与政府部门开展合作，从而建立良好的贸易便利化环境，政府部门同时对商界进行指导、监督和支持共同合作。具体包括法律基础（立法中考虑商界需求、明确商界责任、商界可以获悉相关政策）、过程和手续（可预见性及平等）、伙伴关系、合作等。

（二）国际层面上，与贸易便利化有关的国际组织均强调商界的充分参与：

1、世界海关组织 WCO

关企合作是WCO确认的二十一世纪现代海关的三大支柱之一。2005年6月，WCO在布鲁塞尔举行的理事会年会（WCO的最高决策机构）上同意成立了“商界咨询组”（WCO Private Sector Consultative Group, PSCG）。其成立是为了从商界视角对海关及国际贸易事宜提供信息和意见。在WCO各类会议中，常见到PSCG成员的参与、发言与建议。例如，WCO正在进行的经修订的《京都公约》全面审议工作中，PSCG的成员积极提出了很多建设性的务实建议。WCO的商界咨询

组的成员和企业能敏锐地感知、发现各国应对疫情所采取的措施中的问题和直接后果，并通过其通关的实际体验进行全球比较。为了维护自身（或其成员）利益，这些组织创新性地提出了一些解决问题的建议。WCO 还出版了海关与商界合作指南，提供海关与商界合作机制的方法。此外，WCO《全球贸易安全与便利化标准化框架》中一大支柱便是“海关与商界伙伴关系”。

2、世界银行

世界银行集团有关“中国优化营商环境的成功经验：改革驱动力及未来机遇”，指出中国的成功有六个主要驱动因素，即，高层领导对改革议程的重视、地方的政策试验、国内外知识交流、对改革议程的强大执行力及结果问责、商界的积极参与和电子政务服务的广泛运用。同时建议在《营商环境报告》的评估范围之外，中国须保持改革势头，扩大数据开放，提高商界反馈的数量与质量，进一步加强跨部门协调。

3、世界贸易组织 WTO

贸易便利化协定（TFA）鼓励与商界磋商，第二条专门对成员国设定了要求。

4、联合国欧盟经济委员会 UNECE

与商界协商的理由在 UNECE 联合国简化手续中心第 4 号建议中得到充分体现，该建议要求建立国家贸易便利化机构，并将商界代表纳入机构。

5、全球贸易便利化联盟

联盟认为虽然公私合作不是一个新概念，但随着《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的通过，它在国际发展讨论中变得无处不在。公私合作已成为发展词汇的一部分，旨在利用每个伙伴的优势的举措数量在国内和国际上成倍增长。全世界的政府企业努力在这样一种理解的基础上共同努力，即它们的综合资源和专门知识将更有效、更有效和更可持续地解决无数复杂问题。而商界的参与是促进 TFA 成功实施的关键，联盟第一次为商界深入到协议的实施提供了全球平台。

6、国际商会

国际商会在《国际商会海关与贸易便利化宪章》中呼吁在政府和工商界之间建立互信、高效的合作关系，有助于确保法律法规及政策符合贸易商的共同诉求。为打造和谐、高效的贸易便利化环境，必须在政府和商界之间建立互信、高

效的合作关系。政企合作是实现良性治理的精髓，这有助于确保法律、法规和政策制定可以与贸易商不断变化着的多样性需求相呼应。政商合作对于确立合适的海关框架，进而促进商业活动、增加就业机会、推动经济增长至关重要。

7、经济合作与发展组织（OECD）

2012年创设并实际用的“贸易便利化评价指标体系”，包含11个一级指标，其中就包括商界参与度（Involvement of the trade community）这一指标。

二、商界参与贸易便利化的重要性

贸易便利化改革可以带来可观的收益，贸易便利化也是全社会的问题，然而，无论是公共部门还是商界都无法充分发挥这种改革的潜力，贸易便利化不仅仅是政府的简政放权，还需要市场力量的参与。商界作为利益攸关方，合作伙伴，服务提供商（边境管理机构可以依靠商界的的服务加强政府资源和能力），也有责任加紧与政府合作，实施贸易便利化协定。商界对其在贸易中面临的障碍所拥有的丰富知识，以及它们的技术专长，使它们成为各国政府在确定如何落实贸易便利化措施时宝贵的合作伙伴。商界和公共部门的对话可以确定改革的机会，鼓励分担责任和确定改革优先事项，结构化的对话可以实现各方利益，定期的公私对话可以进一步明确改革的远景。

在贸易便利化领域，与商界结成伙伴关系的价值尤为明显。首先，由于贸易便利化改革的需求根深蒂固，企业知道问题的症结所在；第二，企业在贸易中直接受到交易的容易程度的影响；第三，因为竞争迫使企业创新，他们经常跳出框架思考，可以提供一套独特的技能、专业知识和解决方案；最后，商界在先进技术和技能方面，从效率和服务可持续性考虑，政府部门与市场上拥有先进技术经验的企业开展公私伙伴关系有助于建设便利化平台，确保技术设施的维护和升级。因此，作为最终用户，商界不仅是推动变革的强大利益相关者，而且是贸易便利化改革的设计和实施的关键知识来源，为贸易便利化改革提供解决方案和智力支持。

三、商界参与贸易便利化面临的挑战

笔者认为，经过比较OECD贸易便利化评价指标体系可以发现，与贸易便利化水平较高的新加坡相比，中国在商界参与度存在差距（2019年中国该指标得分1.86分，新加坡为2.0分）。实际中，我国商界参与贸易便利化程度不够高，

沟通磋商体制机制尚不健全,渠道仍不通畅,商界参与贸易便利化改革面临若干挑战,即:

(一) 缺乏指导

贸易便利化协定承认在执行任何措施之前必须与商界协商(第2条),但没有说明应如何具体进行这种协商,《协定》也没有考虑商界如何向WTO贸易便利化委员会提供反馈。后者对于委员会需要就各会员国内部执行工作的质量提出看法是重要的。就协定而言,目前尚不清楚商界应发挥什么作用。《京都公约》总附约虽然明确“海关应建立并保持与贸易界的正式协商关系以增进合作、便利贸易界参与制定符合国内规定和协议的最有效工作方法”但是仅仅建议可以采用谅解备忘录形式,并未给出具体的方案和步骤。

(二) 缺乏深入调查研究和畅通的沟通渠道

企业的意见和建议没有畅通的传输渠道,没有深入的调查研究,仅限于普通的走访、考察、座谈等惯常的调查方法。目前虽然《立法法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》等均要求立法前征求意见,贸易便利化实施主体部门的海关也颁发《海关立法工作管理规定》,但多数表述均为“可以”,即并非立法必经程序,不具备强制性,海关在制定涉及企业切身利益或者对其权利义务有重大影响的制度过程中,存在着听取意见对象覆盖面不广、征求意见事项针对性不强、意见采纳反馈机制不健全等问题,企业在政策出台前的试错机会也没有,公私部门互动关系较弱。

(三) 政府和商界利益攸关方之间角色定位不同、缺乏信任;

首先,信任是有效和有意义的参与的先决条件,政府机构对商界缺乏信任限制了成功的公私合作所必需的信息共享,这一挑战尤其难以克服。一方面,政府可能不愿意分享被视为严格受其管辖的事项,或政府仍将自身的角色定位为管治者,而非服务的提供者,难以放下身段去关怀企业。另一方面,虽然企业了解他们有很多贡献,并且越来越有兴趣分享能够促成更优政策的信息,但他们可能担心这种信息会被利用为证明不适当的监管是合理的,或者它可能以牺牲其自身代价造福于竞争对手。最后,落实到实施贸易便利化的主力机构,海关的基本使命是贸易安全的前提下不断提升便利化水平,但是海关的管理理念和思想对于

“商界是否可信赖”的判断，存在着认为“企业违法海关相关法律、走私”等观念。

（四）政府部门和商界的文化不同；

对公私伙伴关系影响的最具有挑战性的一个方面是：公共和商界的不同文化。政府和企业需要密切协调，以便共同查明问题并制定基础广泛的解决办法，他们还需要克服专业、组织文化和工作方式的重大差异。与发达国家“政治关联”的政企关系不同，我国受传统行政体制影响，政府干预较多，形成了传统的“地位不平等”惯式思维。例如政府部门的管理文化以权力为中心，行政命令也是单一的，管理模式也较僵硬，这些都与商界中企业文化存在不同。另外，有些企业认为自身处于被监管的地位，有些企业认为政府部门较为死板进而放弃沟通的窗口和平台。

（五）关键贸易便利化优先事项的失调；

公共部门和商界对要解决的主要挑战往往有不同的看法。在贸易方面，虽然政府和企业都有促进跨境交流的总体目标，但它们对于哪些具体政策和改革相一致以实现这个目标存在不同的看法，或者至少以不同的方式优先考虑它们。例如，虽然政府倾向于优先考虑税收和合规，但公司强调时间和费用减少。尽管这些目标并不矛盾，它们确实可以互补，但是优先次序的差异往往会影响贸易便利化措施的选择和设计。

（六）利益相关者群体内部缺乏协调

贸易改革的大量参与方以及公共和商界之间缺乏协调，使得很难找到共同点。在政府方面，贸易业务涉及多个机构对不同流程的责任，而且往往不愿意相互移交或分享权力。在商业方面，商界的声音可能不是单一的，因为利益和优先事项可能在不同部门和行业之间有很大的不同，另外部分企业期盼的政策便利，可能会引起另一些企业有关政策波动造成的操作不确定性和营运压力的担忧。

此外，商界不是一个单一实体。它由跨国公司、企业集团和不同部门的中小企业组成，其中一些具有全球影响力，另一些具有当地影响力。此外，公司本身，特别是大型公司，往往被细分为国家子公司和业务分支，所有这些都可能有不同的目标和政策优先事项。在这种不同的背景下，让商界参与贸易便

利化政策改革更像是一门艺术，而不是一门科学。

（七）商界内部的集体行动问题

即使所有确定的挑战都被克服，也要解决集体行动问题，即商界包含各类部门，如何确定整体利益。尽管企业知道繁重的贸易过程会造成损失，他们可能不能充分认识到具体改革可能带来的好处。同样，他们与可能产生的利益相比，可能会发现改革的成本太高，单个公司无法承担，或者，在缺乏协调机制的情况下，他们可能担心其他公司会从改革中受益，而不为改革做出贡献。

（八）商界中行业协会的力量不够强大

日本之所以能建立关系依存的政府和商界关系，除文化背景外，得益于一套组织体系，这套体系在政府机构、半官办的经济审议会、民间的行业团体和企业内部之间都建立了横向联系，形成了民间经济组织为中介的官民互通信息、相互联系、协调利益的稳固渠道，既有利于政府制定相关政策，又有利于企业响应和执行政策。而我国政企之间的第三方机构力量在国家治理和社会治理中的力量较弱，甚至处于依附公共部门的地位，行业协会在发展中也面临诸多困难，优秀的第三方还需要聚合更多企业。

总之，虽然我国过去十年在贸易便利化方面的公私协调取得了进展，政府和企业也越来越多地共同努力实施必要的改革，但挑战依然存在。

四、建议

（一）高度重视 建立伙伴关系

我国优化营商环境条例规定“政府及其有关部门应当进一步增强服务意识，切实转变工作作风，为市场主体提供规范、便利、高效的政务服务。”

首先要转变角色，树立信任意识，充当好贸易促进者的角色，明确定位，高度重视商界在促进贸易便利化进程的作用，政府部门不把促进贸易便利化仅仅当做本部门、本机构的事，而是重视商界的广泛参与，参与的方式可以是加入国家贸易便利化委员会，邀请商界参与立法，邀请商界对政府的贸易便利化举措进行客观评估，邀请商界对其他国家贸易便利化措施进行审议提出可借鉴部分等。

其次还要与商界在诚信守法、相互信任的基础上建立伙伴关系，如不同于一些国家在国际贸易领域中政府与商界的管理与被管理对立性角色定位，美国海关谋求与商界深化合作，确立了海关与商界伙伴关系，形成海关商界“利益共同

体”，充分借助非政府行业协会等非政府组织的作用，此外还注意发展与中小企业的关系，这些举措实现了公私双赢，使其各司其职，实现了对资源的优化配置。新加坡海关也强调与 AEO 建立合作伙伴关系。

尤为值得借鉴的是美国海关还成立了商界参与顾问委员会，简称 COAC，委员会为商界对财政部及国土安全部就海关及边境保护相关事项提出建议，其中包括贸易便利化，国土安全部设专职联络官，委员会组成由海关和财政部任命主席以及 20 名商界代表，委员会对于贸易便利化最佳实践的建议切实为贸易便利化改革作出贡献。

(二) 借鉴全球贸易便利化联盟建立平台

全球贸易便利化联盟旨在为海关和边境改革提供商界专家和资源平台。目标是通过利用公私合作设计和实施具有商业意义的贸易便利化项目，支持发展中国家和最不发达国家执行《贸易协定》。联盟特点是商界深入参与确定、设计和实施贸易便利化改革。例如，联盟组织公私对话，双方协同工作，以确定瓶颈、公私合作的优先领域和改革的技术设计。联盟承认不同观点，使政府机构能够洞察业务优先事项，公司能够理解政府的流程和限制，帮助弥合信任差距。此外，联盟发挥中立调解人的作用，目的是确保合作伙伴遵守承诺，执行商定的任务，提升信任水平。

虽然在商界中，多重利益和有时对立的利益司空见惯，但联盟与全球和国家两级的公司合作，公共设计项目，以应对共同的关切。例如，在全球一级，联盟将志同道合的企业聚集到一个贸易便利化社区以致力于加快贸易便利化改革。在每月电话和每年的面对面会议期间，全球公司分享直接适用于联盟业务的见解和最佳做法。

我国可借鉴这一平台的优势，通过搭建相关平台，结合公私部门通过项目形式促进贸易便利化措施的实施和评估，项目可以是针对企业层面，也可以是港口或全国层面，平台建成后，项目的发起方可以是企业，也可以委托研究机构进行项目实施。

(三) 深入调查研究 创新参与模式：

深入调查研究，创新评估方法，应用标准化的方法评估商界参与程度、商界满意度、贸易便利化改革需要等，包括使用问卷调查、成本效益分析、定量数

据分析等，例如由老挝全国工商会 (LNCCI) 领导的商业部门建议公共部门对贸易和投资便利化进行评估，同时提供一个交流平台，即 ProFIT 平台，让公私部门可以公开讨论商界面临的壁垒，进行知情对话促进商界发展。ProFIT 指数还可以衡量包括万象政府在内的省级政府在支持商界发展方面做得有多好。

此外要不断试验商界参与的不同模式。建立流程试点，企业可以向提出想法，然后与国内的公共和私营利益攸关方进行验证。

(四) 扩大示范影响：

维持和扩大商界参与的最有力的方法是表明这样做对贸易便利化的有意义和可衡量的影响，因此，应努力展示公私伙伴关系方法如何提高成效、改进效率、减少成本和具体影响，如推动经济增长。对于商界充分参与的做法应加以示范推广，发挥示范效应。

(五) 加强磋商、合作和联系

笔者认为要应用“3C”法，即：Consultation 磋商，建立磋商机制和平台以磋商需求和倡议；Collaboration 合作，在有关贸易改革上开展合作；合作安排协议等进行联系（Contracting）联系，促进合规。

1、磋商

优化营商环境条例规定“政府及其有关部门应当按照构建亲清新型政商关系的要求，建立畅通有效的政企沟通机制，采取多种方式及时听取市场主体的反映和诉求，了解市场主体生产经营中遇到的困难和问题，并依法帮助其解决”。政府的职责之一包括及时回应并满足公众需求。

磋商可以确定业务问题，在政策制定前广泛征集各方意见，全面了解政策实施的后果，商定补救方法并进行改革，磋商可以有助于形成利益表达-利益磋商-修改方案的循环。可以在国家一级分享彼此关切，以及当地的论坛来探讨边境改革的方法，还可以公开咨询感兴趣的各方发表意见，还可以依靠国家贸易便利化机构 例如 UNECE 第 4 号建议书 建立一个委员会，一个常设委员会和一个秘书处。委员会可以代表不同的利益相关方。例如英国 SITPRO 贸易便利化委员会，由公共部门以及商界共同组成。其中的战略磋商小组每年举行几次会议，提出有关改进建议和执行工作计划。磋商的目的是提出切实可行的改革措施。形式可以是论

坛，圆桌会议，圆桌峰会研讨会等，关键是保证企业的意见得到充分表达，确保磋商是共同的、开放的、互动的、共赢的。

2、合作

合作上，口岸管理机构需要跟私营企业进行密切的合作，合作的关键是包容、综合，协调。包容是指不管大公司，小公司都应该受到管理机构的相应政策支持；综合，即设计，执行，到监测和评价都需要跟原始设计过程相结合并且进行持续的监测改进；协调要求视角的协调，包括考虑到关键事项，而不仅仅是政府关注的视角。目前部分海关与商界、航运界等合作签订合作计划，承诺开展包括数据信息交流、业务培训、专题研讨会等在内的多项合作，这些都有助于有效落实贸易便利化措施。

3、联系

政府管理机构应该提供法律合规相关的咨询服务，进一步推进信息公开共享，还应实现公私部门之间的信息共享共通，促进合规，交流现代化、科学技术和信息化的应用实践，推广新技术的合作应用，如区块链在国际贸易方面的应用等。

（六）增强行业协会参与力度和能力

行业协会会协调企业间关于贸易便利化优先事项，充当了桥梁纽带作用，行业协会扎根行业、贴近企业，能够有效了解企业遇到的痛点堵点难点。优化营商环境条例规定“行业协会商会应当依照法律、法规和章程，加强行业自律，及时反映行业诉求”2019年3月，国务院办公厅印发了《关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》，保障企业和行业协会商会的参与权、知情权、表达权和监督权。行业协会要充分利用重大改革实践，积极帮助企业“反映诉求”，与海关等管理部门加强沟通联系。同时行业协会要不断强化自身行业研究能力，持续提升自身服务企业水平，增强发现问题和解决问题的能力；进一步提高参与立法的自觉性和主动性，积极向政府反映企业、行业诉求。政府也要处理好和行业协会“授权-合作”关系，推动行业协会的发展。

（七）努力构建法治化规范化的政府与商界关系

优化营商环境条例为政府与商界关系法治化规范化奠定了基础，在促进贸易便利化的共同目标下，政府要和企业构建“清”“亲”的统一关系，对政府而言，“清”要求政府部门依法用权，“亲”要求相关政策要服务商界；对企业而言，“清”要求合规经营，“亲”要求积极参与，积极表达自身需求和意见，为政府建言献策，共同参与贸易便利化建设。只有政府和商界的关系步入法治化规范化轨道，才能规范政府权力、实现地位平等、转变政府职能，进而促进沟通与协作，同时保证商界参与贸易便利化的合法权益。

参考文献

1. 刘海鸥, 贾韶琦. 政府和社会资本合作 (PPP) 立法的美国镜鉴与启示 [J]. 财经理论与实践, 2020 第三 3 期: 155-160.
2. 匡增杰. 基于发达国家海关实践经验视角下的促进我国海关贸易便利化水平研究. 世界贸易组织动态与研究 [J]. 2013 年第 20 卷第 1 期: 19-28
3. 赵世璐. 欧盟海关促进贸易便利化的经验及对中国的启示 [J]. 促进贸易便利化课题研究. 2009 年 9 月
4. 周阳. 试论美国海关贸易便利化制度的特点. 贸易便利与安全视角下中国海关法制建设新思路课题成果. 2010 年
5. 彭向刚, 马冉. 政企关系视域下的营商环境法治化 [J]. 行政论坛. 2020 年第 2 期
6. 周戣. 政企合作打造利益共同体推进地区经济发展 [J]. 管理纵横. 2017 年
7. 彭向刚, 周雪峰. 论新型政企关系下的政府规制: 挑战和要求 [J]. 学术研究. 2016 年第 3 期
8. 邹运昌. 加入 WTO 后我国政企关系的构建. 对外经济贸易大学硕士学位论文. 2004 年
9. 张瑜. 推进我国贸易便利化发展的建议. 黑龙江对外经贸 [J]. 2010 年第 4 期: 16-17
10. WCO. Customs-Business Partnership Guidance
11. Grainger, Andrew (2014) The WTO Trade Facilitation Agreement: consulting the private sector. Journal of World Trade, 48 (6). pp. 1167-1188. ISSN 1011-6702
12. Maria Gabriela Diaz Cordova, Barbara Ramos. Engaging the Private Sector in Trade Facilitation Reform. THE GLOBAL ALLIANCE FOR TRADE FACILITATION LESSONS LEARNED SERIES. PAPER LL-01: APRIL 2020

(两种打开方式, 二选一即可)

★ 电脑打开: 评价此文章, 请打开该网站:

<https://www.wjx.cn/jq/92230280.aspx>

★ 手机打开: 评价此文章, 请扫描该二维码:

