

“一带一路”倡议下的国际经贸规则之重构

● 张乃根 *

【内容摘要】 在当前我国对外经贸关系面临新挑战和以 TPP 为代表的新一轮国际经贸规则重构的背景下,“一带一路”倡议对于促进我国加大全面改革开放和合作共赢打造人类命运共同体而言,意义重大而深远。目前正在进行的政府间国际经贸规则的重构主要以美国、欧盟和中国为主体,显示出中国在全面融入全球经济一体化过程中的地位提升以及将面对的新的历史机遇。与国内自由贸易试验区建设相结合,深入研究国际经贸规则重构的内容,对于我国在实施“一带一路”倡议中积极参与和力争引导制定符合各国或地区人民共同福祉的新规则,具有重要的实践价值。

【关键词】 一带一路 国际经贸规则 重构

当前我国的对外经贸关系正面临着严峻挑战,除了后国际金融危机时期全球经济复苏缓慢导致的近年来外贸年增速趋缓乃至 2015 年出现负增长外,^[1]迄今两个经济总量或面积最大的区域经贸安排,即由美国主导达成的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)^[2]和以俄罗斯为主的关税同盟——欧亚经济联盟(EAEU)的建立,^[3]使得我国“一带一路”倡议下对外经贸关系的未来发展在东西两线均增添了诸多不确定性。根据《关税与贸易总协定》(GATT)第 24 条和《关于解释 1994 年关税与贸易总协定第 24 条的谅解》(Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)的相关规定,自由贸易区或关税同盟等区域贸易安排(RTA)旨在便利成员领土之间的贸易,而非增加其他缔约方与此类领土之间的贸易壁垒。但由于其他缔约方不能享有区域经贸安排内部的更优惠待遇,势必会影响到区域外经贸关系的发展,尤其是 TPP 试图引领重构的一系列国际经贸规则,将可能严重制约我国进一步融入全球经济一体化的进程中。

面对这些不确定或不利因素,坚定实施我国“一带一路”倡议显得至为重要。倡议充分体现了“携

* 作者单位:复旦大学法学院。

[1] 我国进出口总值 2013 年为 41 630 亿美元,2014 年为 43 030 亿美元,2015 年为 39 586.44 亿美元。参见 <http://www.customs.gov.cn/tabid/49666/Default.aspx>,2016 年 1 月 20 日访问。

[2] TPP 的 14 个创始缔约方的国内生产总值(GDP)约占世界的 40%。TPP 第 30.5 条规定,本协定应于全体创始缔约方书面通知保管方其已完成各自可适用之法律程序之日起 60 天后生效。本协定签署之日起两年内,全体创始缔约方未全部书面通知保管方已完成各自可适用之法律程序,则应在该期限后,至少有 6 个创始缔约方书面通知保管方已完成各自可适用之法律程序之日起 60 天后生效,且上述 6 个创始缔约方 2013 年的国内生产总值合计至少应占全体创始缔约方国内生产总值的 85%。TPP 文本来源请参见 <https://ustr.gov/tpa/text>,2016 年 1 月 20 日访问。

[3] 欧亚经济联盟国家的土地面积约占地球陆地面积的 15%,由俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦三国根据 2014 年 5 月 29 日签署的《欧亚经济联盟条约》于 2015 年 1 月 1 日正式成立。亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦于 2015 年 1 月、5 月先后加入。中俄双方已就“一带一路”尤其是丝绸之路经济带与 EAEU 对接合作达成共识,并将启动有关协议的谈判。参见《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》(2015 年 5 月 8 日)。

手构建合作共赢新伙伴,同心打造人类命运共同体”这一全球治理新理念,^[4]有利于化解区域间经贸安排可能带来的矛盾与冲突,有助于展开各种形式的国际经贸合作,对于形成更加公平、合理的国际经贸新规则而言意义重大而深远。鉴于此,本文尝试分析“一带一路”倡议的实施对政府间贸易、金融、投资规则重构之意义所在,进而对规则重构的态势、主体及内容展开分析,并结合当前的自由贸易试验区实践提出有针对性的应对之策。

一、“一带一路”倡议下国际经贸规则重构的现实意义

“一带一路”的倡议源于古丝绸之路但又不限于古丝绸之路,地域范围东牵亚太经济圈、西接欧洲经济圈,穿越非洲,环联欧亚,^[5]惠及亚欧非和南海、南太平洋、印度洋至波斯湾、地中海沿线等60多个国家和地区,涉及国际贸易、货币金融和对外投资等诸多方面的内容。^[6]鉴于目前全球贸易体系正在经历着自1994年乌拉圭回合谈判以来最大的一轮规则重构,^[7]加之国际金融和国际投资体系也在发生着深刻的变化,故此,在“一带一路”倡议下研究国际经贸规则的重构具有超强的现实意义。

(一) 重构政府间国际贸易规则的意义

“一带一路”倡议与RTA规则的关系密切,“以周边为基础加快实施自由贸易区战略,形成面向全球的高标准自由贸易区网络”^[8]是该倡议下我国新一轮对外开放的重要内容。

现行的RTA规则以GATT第24条和《关于解释1994年关税与贸易总协定第24条的谅解》以及《服务贸易总协定》(GATS)第5条为依据,是世界贸易组织(WTO)普遍的、无条件的最惠国待遇例外。此外,在WTO框架内,优惠贸易安排(PTA)以GATT第四部分的贸易与发展规则为依据,普惠制(GSP)、给予最不发达国家的特惠制等区域性贸易安排也是最惠国待遇的例外。根据WTO的最近统计数据,该组织成员之间的各种RTA已达619个,其中413个已生效实施。^[9]早在2004年,WTO的一份权威报告就已经指出,数以百计的RTA“已使得最惠国待遇本身不再是一项基本原则,而几乎成为例外”。^[10]而近十年来RTA如雨后春笋般在全球各地开花,其根本原因就在于RTA规则允许其各成员在不损害域外成员既得经贸利益(已享有的关税减让或服务市场准入等)的前提下达成各种区域贸易安排。从长远看,RTA也有利于贸易自由化水平的逐步提高。基于此,为了更好地规制RTA的发展,WTO于2001年通过了一项决议,就RTA规则的澄清与改进展开谈判,但遗憾的是,除了在2006年通过一项有关提高RTA透明度机制的临时安排外,^[11]迄今未能达成其他的成果。

我国与“一带一路”沿线若干国家或地区已达成或实施的RTA不在少数,并且还启动了与EAEU的经贸合作伙伴协定的谈判。从“一带一路”的全局看,一方面,沿线国家或地区的经济发展水平各有参差,因此建立和进一步发展RTA必须要符合既有的RTA规则,而且这些规则本身在目前及今后相当长的时期内既无可能也无必要作出根本性重构,但另一方面,考虑到RTA已从单一的贸易安排向贸易、

[4] 参见《习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》(全文),http://news.xinhuanet.com/2015-09/29/c_1116703645.htm,2016年1月20日访问。

[5] 参见侯丽军:《习近平“一带一路”建设将为中国和沿线国家共同发展带来巨大机遇》(2015年10月22日),http://news.xinhuanet.com/2015-10/22/c_128343816.htm,2016年1月20日访问。

[6] 参见《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(国家发展改革委、外交部、商务部经国务院授权发布,2015年3月)。

[7] 参见《习近平主持中共中央政治局第十九次集体学习并发表重要讲话》,<http://gx.people.com.cn/cpc/n/2015/0327/c179665-24297020.html>,2016年1月10日访问。

[8] 同上注。

[9] 参见<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>,2016年1月20日访问。

[10] The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdim 2014, p.19, para.60.

[11] See WTO: Transparency Mechanism for RTAs, WT/L/671, 18 December 2006.

投资和金融一体化方向转向,且与全球产业分工及价值链的重组相适应,而在此新形势下的 RTA 规则适用所形成的高标准区域经贸安排已是发展趋势,故而应以“面向全球的高标准”为方向,以适应“一带一路”沿线国家或地区的经济发展水平为目标,进行逐步拓展完善意义上的 RTA 规则重构。

(二) 重构国际货币金融规则的意义

相比于 RTA 规则在完善意义上的重构,随着亚洲基础设施投资银行(AIIB,以下简称亚投行)^[12]和金砖国家开发银行(NDB BRICS)^[13]的成立与运行,与“一带一路”休戚相关的国际金融体系及其规则的重构已获得了突破性意义的实质进展。

2013年10月,中国提出筹建亚投行旨在有效增加亚洲地区的基础设施投资,推动区域互联互通和经济一体化进程。亚投行的创始成员国包括中、俄、英、法四个联合国常任理事国,这不仅为实施“一带一路”倡议提供了一个全球多边的区域性投融资平台,而且有助于促进国际货币金融规则的重构以及治理体系朝着更加公正、合理和有效的方向发展。

“二战”后由美国主导建立的国际货币基金组织(IMF)与世界银行(WB)等现行国际货币金融体系以“配额+加权”投票制为其基本的运行规则,导致美国“一家独大”,即使依据 IMF 最新的配额和治理改革方案,美国依然拥有一票否决权,^[14]因为根据 IMF 协定,任何重大决策须经 85% 以上多数票同意,而美国是唯一拥有超过 15% 投票权的成员。亚投行的设立在一定程度上改变了此规则,根据《亚洲基础设施投资银行协定》第 28 条之规定,每个成员的投票权总数是基本投票权(占总投票权的 12%,由全体成员平均分配)、股份投票权(与该成员持有的银行股份相当)以及创始成员投票权(均 600 票)的总和;决策采用简单多数、特别多数和超级多数原则进行。^[15]与 IMF 的类似超级多数(85%)相比,“一家独大”的难度显著提高。依现有各创始成员的认缴股本计算,中国目前的投票权占总投票权的 26.06%,但是“中国在亚投行成立初期占有的股份和获得的投票权,是根据各方确定的规则得出的自然结果,并非中方刻意谋求一票否决。今后,随着新成员的加入,中方和其他创始成员的股份和投票权比例均可能被逐步稀释。”^[16]“一带一路”倡议的实施和亚投行的运行机制皆奉行互利共赢的开放战略,^[17]这预示着亚投行的成员将会逐步增加,也意味着亚投行趋向于摒弃 IMF 的一票否决制,这是国际货币金融规则重构之路上里程碑式的起步。

(三) 重构国际投资规则的意义

当今国际投资规则主要体现于双边投资保护协定(BIT)、RTA 中的投资规定、WTO 的《与贸易有关的投资措施协定》(TRIMS)和 GATS 有关商业存在的投资规定等。据联合国贸发会《2015 年世界投资报告》的统计,截止到 2014 年底,全球共有 3 271 项各类国际投资协定。^[18]该报告建议改革国际投资治理制度,包括保障东道国管理权利、改进投资争端解决机制、促进与便利投资、保证负责任的投资、加强国际投资协定的体制协调性等内容。

[12] 亚投行前三大股东分别为中国、印度和俄罗斯。2015 年 6 月 29 日签署了《亚洲基础设施投资银行协定》,银行总部设在中国北京,2016 年 1 月 16 日正式开业。

[13] 巴西、俄罗斯、印度、中国和南非 5 国合作建立的金砖国家开发银行于 2014 年 7 月成立,总部设在中国上海,首任理事长和行长分别为俄罗斯籍和印度籍,储备基金 1 000 亿美元(其中中国占 410 亿,巴西、俄罗斯、印度各占 180 亿,南非占 50 亿)。

[14] IMF 的初始配额(百万美元)前 5 位分别是:美国(2 750)、英国(1 300)、苏联(未加入,1 200)、中国(500)和法国(450);2016 年 IMF 配额/投票权比例前五位分别是:美国(17.407/16.987%)、中国(6.394/7.917%)、日本(6.464/6.138)、德国(5.586/5.308)、英国和法国均为(4.227/4.024%)

[15] 简单多数指投票权的半数以上通过;特别多数指理事人数占理事总人数半数以上且所代表投票权不低于成员总投票权一半的多数通过;超级多数指理事人数占理事总人数三分之二以上且所代表投票权不低于成员总投票权四分之三多数通过。

[16] 《史耀斌副部长就〈亚投行协定〉相关问题答记者问》, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/t20150629_1262934.html, 2016 年 1 月 20 日访问。

[17] 参见《亚投行:构建人类命运共同体新平台》, <http://finance.sina.com.cn/stock/t/2016-01-17/doc-ifxnqriy3007342.shtml>, 2016 年 1 月 20 日访问

[18] See World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance (24 June 2015).

我国在2014年已超越美国,成为全球最大的外资流入国,同时为第三大投资输出国。“与2015年对外贸易同比下降形成鲜明对比的是,同年我国非金融类的对外直接投资1180.2亿美元,同比增长14.7%”,^[19]尤其是对“一带一路”沿线国家或地区的投资同比显著增长。可见,重构国际投资治理制度及国际投资规则已是我国对外投资实践的需要。截止到2014年10月1日,我国已有103项BIT,^[20]目前正在进行的中美投资协定(BIT)谈判虽与“一带一路”无直接关联,但其中所包含的负面清单的内容旨在取得互利共赢,高水平的中美投资协定将反映双方对于非歧视、公平、透明度的共同成果,有效地促进和确保市场准入与运营,并体现双方开放和自由的投资体制,^[21]其中所呈现的已经或进一步重构的国际投资规则对于我国签订或更新与“一带一路”沿线国家或地区的BIT具有指导意义。

二、国际经贸规则重构的态势、主体及内容

(一) 国际经贸规则重构的态势

国际贸易、金融和投资等方面的政府间国际经贸规则是战后国际经济秩序的核心内容。自20世纪70年代以来,这些国际经贸规则大致经历了两次较为明显的重构。第一次是随着“二战”后西欧及日本经济的恢复,国际贸易规则的重点从关税壁垒转向非关税壁垒,导致贸易救济规则的重构,其中包括GATT肯尼迪回合谈判于1967年达成的第一个反倾销守则,后被1979年反倾销守则所替代;^[22]同时,由于美国贸易逆差及中东战争引起的石油危机,致使国际货币金融规则的重构,尤其是1971年美国单方面宣布停止履行自1945年起施行的35美元兑换1盎司黄金的义务,国际外汇兑换规则由此发生了重大变化。^[23]第二次是“冷战”后随着全球经济一体化和市场经济体制在全球的进一步扩展,GATT乌拉圭回合谈判确立并于1995年1月1日起正式运行的WTO及其一整套法律制度,标志着国际经贸规则的第二次重构,其中包括了全球多边体制下的货物贸易、服务贸易和与贸易有关的知识产权新规则。近二十年来,WTO有关澄清和适用这些规则的争端解决案件多达五百余起,^[24]对于维持规则导向的世界贸易秩序起到了重要作用。

对我国而言,随着改革开放的不断深入,特别是加入WTO所带来的贸易“红利”,使得我国在世界的经贸地位及综合国力均有了显著提升。作为全球第一大货物贸易国和第二大经济体以及IMF第二大成员国(投票权比例),我国已开始全面融入到现行的国际经贸规则体系中。

中国的和平崛起必然会对国际经贸关系的变化带来影响。2008年爆发的国际金融危机实质上已从一个侧面凸显了中国、美国、欧盟三大贸易金融伙伴地位的“此长彼消”。2015年12月IMF决定将人民币纳入特别提款权(SDR)篮子,并仅次于美元和欧元,表明当今国际经贸关系已经形成了新的“三足鼎立”之态势,由此也决定了重构国际经贸规则的势在必行。

正如前述,“一带一路”倡议下的国际贸易、国际金融和国际投资等国际经贸规则正在经历着不同意义上的重构,反映出当今世界对国际经贸规则进行可以被称为第三次重构的态势不是“完成时”,而属“进行时”,其中TPP对于国际经贸规则重构的引导作用不容小觑。美国总统奥巴马在TPP达成后曾公

[19] 《商务部合作司负责人谈2015我国对外投资合作情况》, <http://roll.sohu.com/20160115/n434698895.shtml>, 2016年1月20日访问。

[20] 参见《我国对外签订双边投资协定一览表》, <http://tfs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201111/20111107819474.shtml>, 2016年1月20日访问。

[21] 参见《习近平主席对美国进行国事访问中方成果清单》, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0926/c1001-27637504.html>, 2016年1月20日访问。

[22] See Petros C. Mavroidis, Mark Wu, *The Law of the World Trade Organization (WTO)*, 2nd ed., West Academic Publishing, 2013, p.331; 高永富、张玉卿:《国际反倾销法》, 复旦大学出版社2001年版, 第14页。

[23] 参见王贵国:《国际货币金融法》第3版, 法律出版社2007年版, 第140页。

[24] See WTO Chronological List of Disputes Cases (updated on 8 December 2015), https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, last visit on January 20, 2016.

开扬言：“我们不能让像中国那样的国家制定全球经济规则。”^[25]这足以说明美国试图通过 TPP 来抢占国际经贸规则重构的制高地。

作为已经崛起的全球经贸大国,中国无理也不可能被完全排除在正在进行的此次国际经贸规则重构的范围之外。事实上,除了已经结束谈判的 TPP 外,欧美联手试图打造的超级 RTA——《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP)谈判、中国与美欧之间同时进行的投资协定谈判,均是具有全球意义的国际经贸谈判。此外,中国发起建立的亚投行和金砖国家开发银行以及人民币被纳入 IMF 的 SDR 篮子,也在一定程度上反映了对当前国际货币金融规则重构的尝试,所以,中国以积极的姿态参与其中合情又合理。

(二) 国际经贸规则重构的主体

与前两次国际经贸规则的重构相比,正在进行的此次重构最突出的特点是美国、欧盟和中国这三个当今世界最大的经济体和贸易伙伴成为规则制定的最重要的主体。美国作为“二战”后国际经贸规则的主导者,仍然在尽最大的努力维持其主导地位;欧盟通过集中统一管辖各成员国对外投资的立法权,与美国、中国分别开展包括投资在内的国际经贸规则谈判;中国在此轮的规则重构中开始崭露头角,通过中美、中欧投资协定谈判来进一步牵制欧美的主导权,发起成立亚投行和金砖国家开发银行以及提出包容性更大、涵盖内容更广的“一带一路”倡议,以渐进的方式逐步削弱欧美在国际经贸规则制定中的主导权,并尝试在新的全球治理理念的指导下,形成新的国际经贸规则制定模式。此举“不仅事关应对各种全球性挑战,而且事关给国际秩序和国际体系定规则、定方向;不仅事关对发展制高点的争夺,而且事关各国在国际秩序和国际体系长远制度安排中的地位和作用。”^[26]

此外,传统的国际经贸规则制定或重构主体的生存现状与发展趋势同样值得关注。联合国贸发会曾是国际经贸规则谈判的重要平台,制定过维护发展中国家利益的《各国经济权利与义务宪章》等,但现已基本丧失谈判职能;联合国国际贸易法委员会在国际商事仲裁和国际货物买卖、运输与支付以及跨境电商、公共采购等领域仍是活跃的国际经贸规则制定机构,近年来出台了《国际合同使用电子通信公约》、《全程或部分海上国际货物运输合同公约》(鹿特丹规则)等跨国商业交易规则;联合国专门机构中的 IMF 与 WB 集团在国际货币金融领域、世界知识产权组织(WIPO)在与贸易有关的知识产权领域,仍是谈判和制定国际经贸规则的重要机构。但目前需直面的一个最为突出的问题是:由于 WTO 决策机制的僵硬而严重制约了其谈判制定新国际经贸规则的功能,这也是美国绕过 WTO 主导谈判达成旨在重构国际经贸规则的 TPP 之重要原因所在。

(三) 国际经贸规则重构的内容

就目前已经达成的协议看,TPP 文本所涉国际经贸规则重构的内容最为全面和丰富,为亚太地区的贸易与投资设置了全新的高标准,可以作为我们观察第三次国际经贸规则重构的“风向标”和制度参考。具体分析如下:

1. 在货物贸易规则方面,TPP 有些规则与 WTO 现行货物贸易规则或近年来 WTO 通过的《贸易便利化协定》(Trade Facilitation Agreement,尚未生效)和全面取消农产品补贴的承诺相一致,^[27]还有一些是美国提出的新规则,如出口许可程序规则。具体涵括如下方面:(1)最大限度地取消或削减工业品关税壁垒以及农产品的关税和其他限制性政策,给予进口产品以国民待遇。(2)取消农产品出口补贴,加强现代农业生物技术相关活动的透明度与合作。(3)取消纺织品和服装关税,制定一套统一的原产地规则,促

[25] The White House Office of the Press Secretary: Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership, October 5, 2015.

[26] 侯丽军、伍岳:《解读习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时的讲话》, <http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-10-15/597263.shtml>, 2016年1月20日访问。

[27] 《贸易便利化协定》于2013年12月7日通过,截止到2016年1月20日已有40个WTO成员批准加入,但该协定须得到162个成员的三分之二通过方可生效。有关WTO成员就取消农产品补贴达成一致的情况,可参见2015年12月17日通过的WTO部长会议宣言(Nairobi Ministerial Declaration), WT/MIN(15)/DEC.

进贸易便利化和提高海关程序透明度以及确保海关管理一致性等规则。(4)重申或更新WTO《实施动植物卫生检疫措施的协议》(SPS)规则,同意通过合作确保技术法规和标准的执行,不增设不必要的贸易壁垒,维持美国的贸易救济规则等。

2. 在投资规则方面,TPP的投资规则不仅超出了TRIMS的范围,而且比目前数以千计的双边投资协定更进一步,尤其是设立了非歧视性待遇与“负面清单”的投资新规则。具体包括:(1)以国民待遇和最惠国待遇的非歧视投资政策与“公平公正”和“充分保护与安全”为法律保护的基本规则,同时保障各缔约方政府实现合法公共政策目标的能力,减少或消除与贸易相关的投资规则。(2)各方采用“负面清单”模式,此即意味着“法无禁止皆可为”,除不符措施外,市场将对外资全面开放。不符措施包括两个附件:一是确保现有措施不再加严,且未来自由化措施应具有约束力;二是保留在未来完全自由裁量权的政策措施。(3)为投资争端提供了中立、透明的国际仲裁机制,并通过有力的措施防止该机制被滥用,确保政府出于健康、安全和环境保护之目的进行立法的权利。

3. 在服务贸易规则方面,TPP扩大了服务贸易市场的开放度,提高了规则的透明度,设立了跨境金融服务的特别规则和通讯服务新规则,并以“负面清单”形式接受WTO和其他贸易协定包含的核心义务,这意味着缔约方市场向其他缔约方的服务提供者完全开放,但不包括协定两个附件中任何明文规定的例外(不符措施)。

4. 在电子商务新规则方面,TPP不将设立数据中心作为允许缔约方企业进入市场的前提条件,也不要求转让或获取软件源代码;禁止对电子传输(包括不同缔约方P2P的内容电子传输)征收关税,不允许缔约方以歧视性措施或直接阻止的方式支持本国类似产品的生产商或供应商;同意实施并保持针对网上诈骗和商业欺诈行为的消费者保护法,并确保个人信息的隐私和其他消费者权益保护在缔约方市场得到执行等。

5. 在政府采购规则与竞争规则方面,TPP扩大了政府采购的市场准入,实行国民待遇及非歧视原则,并建立新的、可执行规则以规制商业性国有企业对市场竞争的影响,建立了竞争中立规则,以及竞争法实施的程序公正规则。

6. 在与贸易有关的知识产权规则方面,以《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)和国际最佳实践为标准,确保对知识产权持有人的公平公正和非歧视性市场准入的保护,加大对专利、商标、版权和包括制止网络盗窃商业秘密的保护,确保更强有力地打击假冒货和盗版,尤其是加大涉及危害消费者健康与安全方面的惩罚,确保促进药品创新和健全竞争性仿制药产业的新规则,促进商标与地理标志的透明度及正当程序的规则;同意提供强有力的执行体系,包括民事程序、临时措施、边境措施以及针对商业规模的商标假冒和侵犯版权等行为采取刑事程序和惩罚等。特别是缔约方将采取法律措施,防范商业秘密被盗用,建立针对包括网络窃密等方式在内的商业秘密盗窃行为和偷录制影像的刑事程序和惩罚制度。这些规则不仅超出了TRIPS规定的义务,而且与先前的《反假冒贸易协定》(ACTA)相比,不仅覆盖的范围更广,而且涵盖了实体与程序两方面的规则。

7. 在劳工规则方面,TPP将贸易与劳工标准挂钩,规定了国内劳工法需符合国际劳工标准的承诺,以及促进国际劳工组织标准的磋商合作机制。

8. 在环境规则方面,TPP将环境管理与国际义务以及贸易争端解决机制挂钩,以此强化环境政策及国际环境公约的执行程度。^[28]规定国内环境法需符合多边环境协定的承诺,以促进可持续发展(包含鱼类和森林资源管理的规则)。

9. 在发展与能力建设规则方面,TPP倡导包容性贸易,加强成员国的合作和能力建设,通过发达国家的支援,来提高发展中国家的能力。比如,帮助中小企业理解协议条款、利用机会呼吁缔约国政府重

[28] 参见李丽平、张彬、肖俊霞、赵嘉:《TPP的环境标准到底有多高?》, http://www.cenews.com.cn/gd/lqy/201512/t20151201_799902.html, 2016年1月20日访问。

视各种特殊挑战等。

10. 更加高效的争端解决机制规则适用于与 TPP 相关的所有争议。TPP 缔约方的公众将可以跟踪整个争端的解决进程,获得争端解决中提交的意见,参加听证会(除非争端方另有约定),还可以获得专家组提交的最终报告。在争端解决过程中,设立于任何争端方境内的非政府组织(NGO)可要求向专家组提交与争端相关的书面意见,专家组将予以考虑。这些规则突破了 WTO 现行争端解决规则对有关程序保密性和政府性的限制。

总之,TPP 一旦生效,无疑将对第三次国际经贸规则的重构产生直接的影响。与我国的“一带一路”倡议相比,TPP 确实先行了一步。故此,我们必须加大应对之力度。

三、我国应对国际经贸规则重构的措施与“一带一路”倡议的实施

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出“积极参与国际规则制定,推动依法处理涉外经济、社会事务,增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力,运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。”这是我国面临国际经贸关系新变化的挑战和机遇,审时度势的重大决策也是对当前与今后一段时期国际经贸规则重构的指导方针。

(一)“一带一路”倡议的实施与国内自贸试验区建设的对接

我国同时提出“一带一路”倡议与设立中国(上海)自由贸易试验区绝非巧合,而是深思熟虑的战略抉择。

1. 应对 TPP,积极主动地参与国际经贸规则的重构。美国基于遏制中国崛起的亚太地区再平衡战略,自 2010 年起介入原先新西兰、新加坡、智利和文莱四国发起的亚太经合组织(APEC)框架内的亚太自贸区谈判,将之扩展为体现美国意愿的 TPP,并游离于 APEC,以刻意排除中国。我国在继续努力加强与 APEC 成员经贸合作的同时,另辟蹊径,非常有创意地赋予古代丝绸之路以合作共赢这一全新的时代含义,从陆地和海上齐头并进向中亚、西亚至北非和欧洲,从南太平洋、印度洋向地中海延伸,与 TPP 形成错位发展的格局。如此安排既可避开美国在区域经贸安排方面遏制中国的锋芒,又可开拓更加宽广的跨欧亚非国家与地区合作共赢的新天地,体现的是一种以柔克刚的思路。2010 年起,俄罗斯与哈萨克斯坦等原苏联加盟共和国启动了欧亚经济联盟进程,这对于我国与这些国家的经贸合作而言可谓利弊互现,如其关税同盟的建立就不利于我国产品的出口,为此,必须充分利用我国在基础设施和能源开发上的优势,与这些国家开展互联互通,建设跨欧亚大陆的运输通道,大力促进国际产能合作,趋利避害,以使沿线各国受益。这也是我国提出“一带一路”倡议并以实际行动创建亚投行等新型国际金融机构,提供全球性区域投融资的公共产品,并很快得到沿线各国、各地区政府和经贸界普遍欢迎和支持的原因所在。

2. 参与国际经贸规则的重构需国际与国内两个大局的联动对接。积极主动地参与第三次国际经贸规则的重构,需结合国际与国内法治建设,采取国际与国内两个大局的联动对接。“一带一路”倡议的实施不仅需要国际经贸合作,而且应构建合作共赢的新规则。“二战”后美国主导的国际经贸规则以维护发达国家利益为鲜明特色,对于“一带一路”沿线大多数发展中国家而言,发达国家的援助是单向的和非互惠的。无论是 IMF 的贷款条件,还是 WB 的项目开发,都十分苛刻和有限,且往往带有政治倾向。作为一个发展中国家,中国深知“脱贫致富”的艰难路径,以合作共赢为核心理念,以互联互通为投融资重点,建立 WTO 规则允许的高水平 RTA 网络,以互惠互利促进贸易自由化,这一切都应该在现行国际经贸规则的基础上,更新或创建符合各国共同利益的合作共赢规则。为了与此轮国际经贸规则重构相适应,我国在新形势下的改革开放必须加大调整政府与市场的关系,进一步发挥市场配置资源和企业作为市场主体的作用。这正是设立自由贸易试验区,全面深入地进行政府管理经济模式和对外贸易、投资、金融体制的改革试验,并将成熟的规则或经验推广至全国的初衷。

从面向 21 世纪的全球经济治理的高度看,国际与国内经贸规则构建的互动体现了人类命运共同体的法治理念。随着互联网、人工智能等新技术的迅速发展及运用,全球经济的产业分工及价值链愈加一体化,无哪一个国家能够完全脱离这一经济发展的客观进程。国际经贸规则正日益渗透到国内经贸规则之中,同时,各国也在积极争取国际经贸规则制定的话语权,以使能体现其利益导向的国内经贸规则融入其中,两者可谓是相辅相成。故此,为应对国际经贸规则重构与“一带一路”倡议的实施,我们必须加大、加快国内自由贸易试验区的贸易、投资、金融等体制改革试验,不断提升海关综合现代化监管水平,不仅要成熟的规则及经验推广至全国,而且要力争在国际经贸规则重构中融入更多的中国元素。

(二)“一带一路”沿线国家或地区 RTA 网络建设与新一轮国际经贸规则重构

1.“一带一路”沿线国家或地区 RTA 网络建设。我国与“一带一路”沿线国家或地区的 RTA 网络建设既是参与此轮国际经贸规则重构,又是实施“一带一路”倡议的重要制度保障。根据商务部发布的权威信息,^[29]目前我国与“一带一路”沿线国家或地区已签订、生效或正在谈判、研究的 RTA(不含港澳台)可参见下表 1。

表 1 我国与“一带一路”沿线国家或地区的 RTA

区域	国家地区	现状	内容
一带	巴基斯坦	第二阶段谈判	货物贸易降税模式、服务贸易扩大开放
一带	格鲁吉亚	启动谈判	共建“丝绸之路经济带”
一路	新加坡	升级谈判	提升 RTA 水平
一路	东盟 10 国	升级谈判结束	全面经济合作,部分 RTA
一路	斯里兰卡	第二阶段谈判	货物、服务贸易、投资、双边合作
一路	马尔代夫	启动谈判	贸易、投资,共建、参与“一路”建设
一路	印度	可行性研究	贸易、投资、便利化、经济合作
一路	亚洲	实质性要价阶段	区域全面经济伙伴关系协定(RECP) ^[30]
一路	海合会 ^[31]	货物谈判结束	货物、服务贸易等

上述 RTA 仅包括“一带一路”沿线的少数国家或地区,不仅远未构成 RTA 网络(尤其是欧亚大陆一带的 RTA 更少),而且与 2015 年达成生效的中国—韩国、中国—澳大利亚的 RTA 相比,贸易投资自由化的水平普遍较低。

2. RTA 网络建设与国际经贸规则重构。推进“一带一路”沿线国家或地区的 RTA 网络建设,既要有紧迫感,又要注重实效、循序渐进,尤其需要改革单纯的国际经贸合作方式,改变“重项目、轻规则”的惯性思维,以适应当前国际经贸规则重构的大趋势。应该以规则导向,引领合作共赢的 RTA 网络建设。

WTO 总干事阿泽维多将 2000 年以来已公告的 RTA 进行归纳,并总结出如下新变化:(1)60% 包含货物与服务贸易。(2)50% 以上含投资规定。(3)其他主要事项包括政府采购、竞争、SPS、TBT 和与贸易有关的知识产权。(4)少量涉及环境、劳工标准和电子商务等 WTO 规则尚未覆盖的内容。^[32]在 TPP 中

[29] 参见 <http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml>, 2016 年 1 月 20 日访问。

[30] RECP 包括中国、韩国、日本、澳大利亚、新西兰、印度与东盟 10 国。参见《李克强出席〈区域全面经济伙伴关系协定〉领导人联合声明发布仪式》, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/22/c_1117220852.htm, 2016 年 1 月 20 日访问。

[31] 即海湾阿拉伯国家合作委员会,成员有巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国等。

[32] See Regional Trade Agreements “Cannot Substitute” the Multilateral Trading System—Azevêdo, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra33_e.htm, last visit on January 20, 2016.

这些新变化均有体现。为此,我国应根据 WTO 的 RTA 规则,参考 TPP 的相关规定,在推进“一带一路”沿线国家或地区的 RTA 网络建设中逐步顺应这些新变化,根据不同国家或地区的特点,达成不同水平的 RTA,尤其要充分考虑我国海外投资、当地环境保护、劳工权益等因素,将投资、环境、劳工规则纳入 RTA 中。上述已达成生效的“一带一路”沿线国家或地区的少数 RTA,如《中国—新加坡自由贸易协定》虽然包括货物贸易、原产地规则、海关程序、贸易救济、技术性贸易壁垒、动植物卫生检疫措施、服务贸易、自然人移动、投资、经济合作与争端解决等内容,贸易自由化水平相对较高,但也未涉及环境保护和劳工规则等,尚未能与新的贸易规则对接。

近两年,我国已与许多国家或地区达成了实施“一带一路”倡议的合作文件,包括中国与俄罗斯关于“一带”与 EAEU 建设对接合作、中国与中东欧共同参与“一带一路”建设意向、中国与埃及关于“一带一路”建设合作谅解等。2015 年 5 月中俄两国元首签署的《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》主张,“推动区域和全球多边合作,以实现和谐发展、扩大国际贸易,在全球贸易和投资管理方面形成并推广符合时代要求的有效规则与实践”,并同意“研究推动中国与欧亚经济联盟自贸区这一长期目标”。然而,相较于 2015 年 5 月 EAEU 运行后与越南达成的首个 RTA,加之俄罗斯、哈萨克斯坦等 EAEU 成员国加入 WTO 的时间很短,参与国际经贸规则重构的话语权有限,可以想见其与中国欲建立自贸区的难度。

因此,我国试图通过“一带一路”沿线国家或地区的 RTA 网络建设,积极主动地参与国际经贸规则重构之路,仍面临着诸多困难和挑战。只有直面困难,敢于迎接挑战,方可下定决心,想方设法去寻求适合相关国家或地区的具体情况并顺应时代要求的 RTA 模式和规则。申言之,首先,RTA 网络建设应将传统的贸易自由、便利化与投资相结合,将我国与“一带一路”沿线国家或地区已有的投资保护协定更新谈判与 RTA 相结合,形成贸易投资一体化的 RTA。其次,应将环境、劳工、竞争政策、电子商务、政府采购和知识产权等与贸易、投资密切相关领域的国际经贸规则纳入 RTA,这一来有助于我国与相关国家或地区的政府、企业提高和强化环境保护、劳工权益和知识产权保护等意识和水平,二来有助于在 WTO 等谈判、制定全球性国际经贸规则时提供可资借鉴之经验。最后,政府、企业和学界应通力协作,全面、深入地开展 RTA 的比较研究,探索目前各国、各地区数以百计的 RTA 类型和规则,为“一带一路”沿线国家或地区的 RTA 网络的可持续建设提供智库型贡献。

(三)国内自贸试验区制度建设与应对国际经贸规则重构

1. 国内自贸试验区与“一带一路”沿线国家或地区的 RTA 网络建设联动。出于国际与国内经贸规则的构建互动,国务院《关于加快实施自贸区战略的若干意见》(国发[2015]69号)提出建设高水平 RTA,要求推进规则谈判,并进一步明确:“上海等自由贸易试验区是我国主动适应经济发展新趋势和国际经贸规则新变化,以开放促改革促发展的试验田,把对外自由贸易区谈判中具有共性的难点、焦点问题,在上海等自由贸易试验区先行先试,通过在局部地区进行压力测试,积累防控和化解风险的经验,探索最佳开放模式,为对外谈判提供实践依据。”自 2013 年 9 月上海自贸试验区运行以来,通过在自贸试验区内各项深化或扩大改革开放的制度试验,已初步形成了制度创新体系,既可拓展和释放新的改革“红利”而促进我国经济发展模式的转变,又能适应我国参与新一轮国际经贸规则重构的迫切需要。已在天津、福建和广东等地新设自贸试验区和上海自贸试验区扩容的其他片区以及全国可复制推广的经验,包括以负面清单管理为核心的外商投资管理制度,以贸易便利化为重点的贸易监管制度,以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度,以政府职能转变为核心的事中事后监管制度。“上海自贸试验区可复制改革试点经验,原则上,除涉及法律修订、上海国际金融中心建设事项外”,均可在其他自贸试验区及全国范围推广。^[33]

[33] 参见《国务院关于推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验的通知》(国发〔2014〕65号)。

2. 已推广的上海自贸试验区经验与 TPP 部分贸易投资规则比较。与 TPP 部分有关贸易投资新规则相比较,可发现通过国内自贸试验区建设,应对国际经贸规则的重构所取得的初步成果及不足(参见表2、表3)。

表2 TPP 部分贸易规则与上海自贸试验区可复制、可推广经验的比较

TPP 内容摘要	上海自贸试验区经验	比较
<p>1. 统一的原产地规则,促进贸易便利化和提高海关程序透明度以及确保海关管理一致性,实行出口许可程序规则。</p> <p>2. 电子商务新规则。不将设立数据中心作为允许缔约方企业进入市场的前提条件,也不要求转让或获取软件源代码;禁止对电子传输(包括不同缔约方 P2P 的内容电子传输)征收关税,不允许缔约方以歧视性措施或直接阻止的方式支持本国类似产品的生产商或供应商。</p> <p>3. 服务贸易规则。扩大服务贸易市场开放度、提高规则透明度,跨境金融服务的特别规则和通讯服务新规则;以“负面清单”的形式接受 WTO 和其他贸易协定包含的核心义务,这意味着缔约方市场向其他缔约方的服务提供者完全开放,但不包括协定两个附件中任何明文规定的例外(不符措施)。</p>	<p>1. 贸易便利化领域:全球维修产业检验检疫监管、中转货物产地来源证管理、检验检疫通关无纸化、第三方检验结果采信、出入境生物材料制品风险管理等。</p> <p>2. 海关监管制度创新:期货保税交割海关监管制度、境内外维修海关监管制度、融资租赁海关监管制度等措施。</p> <p>3. 检验检疫制度创新:进口货物预检验、分线监督管理制度、动植物及其产品检疫审批负面清单管理措施。</p> <p>4. 服务业允许领域:融资租赁公司兼营与主营业务有关的商业保理业务、设立外商投资资信调查公司、设立股份制外资投资性公司、融资租赁公司设立子公司不设最低注册资本限制、内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售等。</p>	<p>1. 贸易便利化、透明度还不够。</p> <p>2. 缺乏适应跨境电商的一整套规则。</p> <p>3. 服务贸易市场开放的新领域尚无任何“负面清单”。</p>

表3 TPP 部分投资规则与上海自贸试验区可复制、可推广经验的比较

TPP 内容摘要	上海自贸试验区经验	比较
<p>1. 以非歧视投资政策与公平充分的法律保护为基本规则,同时保障各缔约方政府实现合法公共政策目标的能力。</p> <p>2. 包含其他投资相关协定提供的国民待遇、最惠国待遇、符合习惯国际法原则的最低待遇标准,禁止非公共目的、无正当理由、无补偿的征收,禁止当地成分、技术本地化要求等实绩要求,任命高管不受国籍限制,保证投资相关资金自由转移,但允许各缔约方政府保留管理脆弱的资金流动性,包括在国际收支危机、威胁或其他经济危机背景下,通过非歧视的临时保障措施限制与投资相关的资金转移,维护金融体系的完整性、稳定性等。</p> <p>3. 各方采用“负面清单”,意味着除不符措施外,市场将对外资全面开放。不符措施包括两个附件:一是确保现有措施不再加严,且未来自由化措施应是具有约束力的;二是保留在未来完全自由裁量权的政策措施。</p>	<p>1. 投资管理领域:外商投资广告企业项目备案制、涉税事项网上的审批备案、税务登记号码网上自动赋码、网上自主办税、纳税信用管理的网上信用评级、组织机构代码实时赋码、企业标准备案管理制度创新、取消生产许可证委托加工备案、企业设立实行“单一窗口”等。</p> <p>2. 金融领域:个人其他经常项下人民币结算业务、外商投资企业外汇资本金意愿结汇、银行办理大宗商品衍生品柜台交易涉及的结售汇业务、直接投资项下外汇登记及变更登记下放银行办理等。</p>	<p>1. 个别的“负面清单”外资准入。</p> <p>2. 简化外资税务、扩大资金转移。</p> <p>3. 远未建立“负面清单”投资制度。</p>

3. 加快国内自贸试验区建设,适应我国积极参与国际经贸规则重构的迫切需要。根据前文的简要比较,笔者提出如下建议。

第一,加快国内自贸试验区建设。上海、天津、福建和广东四地自贸试验区既有共性,如综合保税区的功能和海关特殊监管区的特点,也各有特色,如上海自贸试验区特有的张江高科技园区、福建自贸试验区特有的厦门片区两岸贸易中心等。^[34]在国家规定的试验期限内,现有的自贸试验区应着力于在WTO规则框架下,紧跟当今国际经贸规则重构的最新发展趋势,加大创建或完善促进货物贸易自由化与海关监管便利化,服务贸易的市场准入与投资准入的“负面清单”,适应人民币国际化和对外投资需要的金融监管等方面新规则的试验力度。

第二,加强“一带一路”沿线国家或地区的RTA建设的规则导向。随着“一带一路”倡议的实施,我国虽然与有关国家或地区的RTA谈判正在紧锣密鼓的进行,但也凸显出规则导向的滞后性。比如,RECP的谈判涵盖货物贸易、服务贸易和投资三大领域,包括各类规则的谈判,是我国迄今为止参与的最大规模的RTA,涉及部分“一路”沿线国家和地区,但目前仅有货物贸易市场准入谈判取得了突破,其他有关规则的谈判尚无明确结果。故此,我国应积极、主动地提出既符合自身利益,又可得到谈判各方接受的国际经贸新规则。又如,RTA离不开海关监管便利化的合作,而我国与EAEU及其部分成员国尚无综合性海关合作协定,显然不利于今后启动与EAEU的RTA谈判。因此,亟待加强对RTA相关国际经贸规则的研究。

第三,加深第三次国际经贸规则重构的参与度。“一带一路”倡议的实施如万里长征,刚走出第一步,TPP的达成也只是第三次国际经贸规则重构这一世纪博弈的开始,当今国际经贸关系正在或还将继续发生深刻的变化。鉴于我国已经并在今后相当长的时期兼具全球最大外资流入国和主要投资输出国的地位,目前谈判的中美、中欧投资协定与我国加快外资管理制度的改革相辅相成,这对于我国参与新一轮的国际经贸规则重构而言至关重要。为此,在加快国内自贸试验区与面向全球、辐射“一带一路”沿线国家或地区的高水平RTA网络建设的同时,应尽早达成中美、中欧投资协定,如此将可极大地提升我国在参与国际经贸规则重构中的地位。

四、结语

“一带一路”倡议的全面实施可谓任重道远。国际经贸规则正在经历着“二战”后的第三次重构,并且对于“一带一路”倡议实施而言,国际贸易、金融和投资等领域的规则重构具有不同的含义。和平崛起的中国如何在国际经贸规则重构的舞台上发出更加坚定、响亮的时代声音,如何实现中国主张的合作互利共赢、打造人类命运共同体的全球治理新理念,亟需探索出一条切实可行的路径。笔者认为,国际经贸规则重构与国内自贸试验区建设具有对接的互动性,国内自贸试验区取得的初步成果与TPP等高水平的国际经贸规则 and 我国与美国、欧盟正在谈判的双边投资协定相比,仍有很大的差距,亟需加快试验的步伐。是故,加强对国内自贸试验区实践及构建适应“一带一路”沿线国家或地区具体情况的RTA网络与国际经贸规则重构的对接的研究,是国际经济贸易法学界同仁义不容辞的责任。

(责任编辑:谢青)

[34] 参见 <http://www.china-shftz.gov.cn/Homepage.aspx>, 2016年1月20日访问。