



Working Paper No. 201312

Nov 21st, 2013

东艳

dongyan@cass.org.cn

全球贸易规则的发展趋势与中国的机遇¹

摘要: 全球贸易治理结构正处于调整时期。本文分析了国际贸易规则发展、演进的历史经验,探讨了现有规则体系与当前贸易模式存在的矛盾,提出新一代国际贸易规则演进的路径是:以区域贸易规则创建为基础,辅以规范某一领域的诸边贸易规则的发展,通过货物贸易、投资、服务贸易规则的融合后逐渐形成新的多边贸易规则。通过对 TPP、TTIP、TISA、美国 2012 BIT 模板中新规则的研究,本文从一体化原则、规则内容、主导力量等角度提出新贸易规则体系的特点。文章认为,国际贸易新规则构建为中国参与全球贸易治理及国内经济改革和涉外经济体制改革提供了新的机遇。

关键词: 贸易规则, 全球价值链, TPP

¹ 本文为提交给中国社会科学院国际研究学部与中国社会科学院世界经济与政治研究所、《国际经济评论》编辑部 2013 年 12 月 19 日举办的“中国发展战略机遇期的国际环境”学术研讨会的稿件。

一 国际贸易规则调整的必要性及演进路径

(一) 国际贸易规则形成、发展及演进的历史经验

1. 国际贸易规则创建的动因

国际贸易协定是国际贸易规则的载体,在经济学文献中,对于签订国际贸易协定的目的,通常有三种观点,一是传统经济学理论,认为通过贸易协定所建立的全球贸易规则,可以纠正各国独立设置关税引发的贸易条件变化,以及由此产生的非效率现象;其二是政治经济分析方法,认为贸易协定可以避免政府关税选择所遇到的囚徒困境;其三是承诺方法,认为贸易协定可以帮助政府实现事前和事后决策的一致性²。在实践中,国际贸易规则主要体现在以GATT/WTO为代表的多边贸易体制框架中。贸易保护主义的发展促生了国际贸易规则的建立。20世纪20—30年代,各国为了谋求国际贸易中的利益,多采取高关税的“以邻为壑”的贸易政策,特别是1929年经济危机后,美国颁布的《斯姆特-霍利关税法-(Smoot-Hawley Tariff Act)》使美国的平均关税率提高到52%,促使美国的贸易伙伴国采用了相应的报复性高关税。1947年GATT创建时强调“实质性的降低关税和其他贸易壁垒”,建立以消除对国际贸易活动的歧视性待遇的互惠、互利协定。而1995年建立的WTO强调“建立国家间全球贸易规则的国际组织,确保贸易流动的流畅性、可预测性和最大可能的自由化”³。理论和实践的两方面,都表明国际贸易规则的建立的目的是通过协调各国的关税等政策,减少阻碍贸易自由流动的制度因素。

2. 国际贸易规则的形成机制

现有国际贸易规则形成机制是以国际组织为依托的多边机制⁴。国际经济规则制定的主导权取决于一国的政治经济实力、市场经济的发展程度、国际经济协调能力、贸易政策的自由度及国内经济规则的完善程度,以及市场规模。通过对多边贸易体制的形成历史分析,可以看出,国际贸易规则的形成是由大国所主导的,再集合有相同利益诉求的发达国家为核心集团的支持,并逐渐吸引发展中国家加入,最终扩展成全球性的多边规则,而非各国平等协商的结果。美国和英国从1941年起在《大西洋宪章》中开始讨论创建战后贸易体制,此后1947年11月15日,美国、英国、法国等8国,签署了关税与贸易总协定《临时适用议定书》,1948年,又有包括中国在内的15国加入,共23个国家作为关税与贸易总协定的创始缔约方,此

¹Johnson, H. G.. “Optimum tariffs and Retaliation”, *Review of Economic Studies*, 1953–1954, vol 21, 142–163.

Bagwell, Kyle and Robert W. Staiger. (1999) “An Economic Theory of GATT,” *American Economic Review*, 89(1): 215-248.

³WTO, “Understanding WTO”, 2009. www.wto.org

⁴李向阳:《国际经济规则的形成机制》,载《世界经济与政治》,2006年第9期。

后，更多的国家，特别是发展中国家逐渐加入，1994 年底，GATT 有 128 个缔约方，至 2013 年 3 月，WTO 成员国达到了 159 个⁵。发展中国家在国际经济规则制定中参与权逐渐增强。国际贸易规则的是国家间利益博弈的结果，其主导力量由美国和欧盟两极博弈，逐渐演化为发达国家和发展中国家国家的多级博弈结构，但发达国家依旧是贸易规则形成和制定的主导力量。

3. 国际贸易规则涵盖内容的扩展

全球经济贸易模式在不断演进中，阻碍贸易自由流动的制度因素也在发展变化。国际贸易规则涵盖内容随着国际贸易形态的变动在不断发展。大体经历了以下几个阶段：

第一阶段，削减货物贸易壁垒。

货物贸易关税减让是 1947-1962 年 GATT 前五个回合的主要内容。为了解决日益增加的非关税壁垒问题，1964 年 5 月至 1967 年 6 月的第六轮多边贸易谈判开始，谈判涉及的领域始关注非关税壁垒等问题，如出口补贴、反倾销措施，国内法规的透明度等。

第二阶段，服务贸易、知识产权等纳入贸易规则中

20 世纪 80 年代，发达国家服务贸易的快速发展，贸易中的假冒商品日益严重，1993 年结束的乌拉圭回合谈判中，服务贸易、知识产权问题被美国等发达国家作为新议题引入谈判，该回合最终达成了《服务贸易总协定》、《与贸易有关的知识产权协定》。知识产权问题纳入国际贸易规则体系，开启了非直接相关问题纳入贸易规则的先河，这引发了发展中国家的反对。

第三阶段，更多涉及国内政策的议题纳入国际贸易规则中

20 世纪 90 年代开始，在发达国家推动下，更多涉及一国国内政策的领域，如投资、劳动、环境保护、竞争政策等开始被引入国际贸易规则讨论的范围，纳入的原因是发达国家认为一些国家的国内规则影响了外国的市场准入，影响市场的公平竞争条件，虽然这些政策并不是专门针对于外国竞争者来设定的。1996 年发达国家提出“新加坡议题”，涉及投资政策、竞争政策、政府采购透明度，这些议题虽然最终没有被纳入多边贸易谈判，但从北美自由贸易协定开始，这些与国内政策的相关议题逐步被纳入区域一体化谈判中，经过二十年的发展，这些规则所体现的“深度区域一体化”已经成为区域贸易谈判的普遍特点。

第四阶段，面向 21 世纪的高标准国际贸易规则

在美国和欧盟的推动下，近年来，涉及国内政策的、要求更高市场开放度和规范性的更高标准的贸易规则开始在区域贸易治理层面酝酿，这也是下文我们将重点讨论的问题。

⁵ 见 www.wto.org.

从以上贸易规则内容的发展来看，国际贸易规则根据国际贸易形势发展中出现的新特点和新趋势不断扩展，新规则的引入主要由发达国家来主导，反映了发达国家的利益诉求，发展中国家在多边贸易体制中的参与度不断增加。贸易是各国经济交流的主要渠道，贸易往来使一国的国内政策受到国际相关利益方的考量，使国际贸易规则从贸易领域更多的向各国传统的由国内政策管辖的领域延伸，这使近年来全球贸易治理规则在全球经济治理规则中的地位加强，对全球经济治理的非贸易领域也开始发挥作用。

（二）当前全球贸易治理面临的新挑战

1. 以全球价值链为代表的新贸易模式要求对国际贸易规则进行调整

近十年来，全球生产网络的形成和发展是全球贸易模式的主要特点，传统贸易模式是商品作为消费品在国家间进行交换；新贸易模式则体现为生产过程的国际化，商品、投资、服务、知识及人员在全球生产网络中跨境流动。全球价值链的变化，使国家间的联系程度更加紧密，利益纠葛在一起。生产的一体化，要求各国市场规则的一致性，以及各国间标准的相融性。这需要更复杂的国际贸易规则来处理商品和要素的跨境流动，促使国际贸易规则从边界规则向边界内规则（behind the border barriers）扩展，这些边界内规则主要规范对象涉及一国的国内政策，如国有企业行为、知识产权保护、劳工等。全球价值链所带来的挑战还包括：全球贸易更多的由 FDI 所趋动，贸易和投资规则有整合的必要性。商品贸易和服务贸易的关联度加强，运输服务、商业流动、信息服务等新领域涌现，需要新的贸易规则来协调这与商品贸易相关的服务贸易的发展。生产分割所引起的中间产品在多国间的流动，使原产地规则的确定需要更细化。

然而现有 WTO 中的国际贸易规则基于传统的贸易形态，其规则的设定是为了促进商品跨国自由流动，WTO 多哈回合谈判也仅关注传统的贸易问题，如关税减让、农产品补贴等。现有国际贸易规则已经落后于国际贸易发展的要求，面临调整的压力。

2. 新兴经济体的崛起对大国主导的全球贸易治理结构提出挑战

2008 年国际金融危机和随后的欧洲债务危机，引发了世界经济格局的调整，新兴经济体的崛起其在全球经济治理中的地位加强。国际政治理论认为，国际结构转型受物质力量变动、国际制度变动以及观念变动所影响。霸权国家或居于主导地位的发达国家在经济、军事实力方面的改变，制度的创建、变革、替代、消亡，以及观念的变化、文化的转型、文明的冲突与融合共同引发了国际结构的转型⁶。新兴经济体崛起所引发的全球贸易主导力量的变动、

⁶ 徐秀军：《新兴经济体与全球经济治理结构转型》，载《世界经济与政治》，2012年第10期。

WTO 中治理结构的调整，以及新兴经济体与发达国家在经济运行中价值观念的差异和冲突，对现有全球贸易治理结构提出挑战。

新兴经济体在全球贸易中重要性的加强促使其在全球贸易治理中从规则接受者向规则制定的参与者转变。美国和欧洲的经济低迷所带来的对外需求的下降，而在全球贸易中，以中国为代表的新兴经济体较强的市场需求支持全球经济复苏，南南贸易快速增加。根据 WTO 统计，2012 年中国是全球第二大出口国，和第三大进口来源地，中国出口占全球出口份额的 13.9%，中国的进口占全球进口份额 12.2%。美国、欧盟、中国是全球贸易的三大核心力量，但现有规则制定权仍由美国和欧盟所主导，新兴经济体在市场中所占的力量和在谈判中规则制定权方面的力量存的这种不平衡，为全球贸易结构调整带来了压力。

WTO 作为合约式的组织，采用“一个成员国，一个投票权”的协商一致的决策原则。而其他国际组织，如 IMF，世界银行等则属于宪章式组织，采用加权的多数投票决定机制，权重按照所缴股金份额来计算。WTO 的协商一致的决策机制，使其更快感受到新兴经济体崛起的冲击，新兴经济体在多边贸易谈判中的影响力加强，但多级化治理也导致难以达成一致意见，这是 WTO 框架下国际贸易规则调整缓慢的原因之一。

同时，新兴经济体虽然在贸易量的规模上已经和发达国家比肩，但在市场经济的完善和法制的规范程度仍然相对滞后，这种矛盾性使发达国家希望借助国际贸易规则来向发展中国家传导其价值理念。如美国在 TPP 谈判中，希望借助于推行 21 世纪的高标准规则，来传导其“开放、公平、自由”的理念。

（三）新一代国际贸易规则演进的可能路径

从前两小节的分析可以看出，新一代国际贸易规则难以在 WTO 框架下达成，一方面，WTO 中日益多级化的治理结构使发达国家难以推行代表其利益的新贸易规则，另一方面，WTO 目前仍在传统贸易议题的谈判中陷入僵局，无法为新规则的谈判提供舞台。从国际贸易新规则的内容，国际规则形成的历史经验、国际贸易新规则的现实发展来看，新一代国际贸易规则演进的路径是：从区域贸易规则开始创建，伴随着规范某一领域的诸边贸易规则的发展，货物贸易、投资、服务贸易规则融合后逐渐向多边贸易规则扩展。

1.从国际贸易新规则所涉及的内容看，区域贸易协定是新规则谈判的适合平台，新一代高标准规则已经在区域贸易谈判中快速酝酿。

对于区域一体化和多边贸易规则的关系，人们一直以来争论不休的一个重要问题是“区域经济一体化是多边贸易自由化的垫脚石（Building Blocks），还是其绊脚石（Stumbling

Blocks) ?⁷”从国际贸易规则的内容看，新的区域贸易规则和现有多边贸易规则分别针对新旧两种贸易模式，两类规则内容、标准有明显的不同，新的区域一体化规则不仅仅是全球贸易规则发展的垫脚石，同时也发挥对全球贸易规则升级的引领作用。国际生产网络通常是区域性的，反映生产网络特点的国际贸易规则最早出现区域一体化协定中。全球已经形成的北美、欧洲和东亚的生产网络中，欧洲单一市场和北美自由贸易区的构建中包括了深度一体化条款。这些规则旨在消除那些专属于国家管辖、制约跨境贸易和服务转移的法律和管制政策的行动，通过协调与合作来降低国内管制政策所导致的市场分割。TPP、TTIP 等新一代 FTA 协定中，构建代表 21 世纪的贸易投资规则是其主要目标。

2. 美国和欧盟已经搭建了引领全球贸易新规则的区域贸易框架体系

从国际贸易规则形成的历史经验看，国际贸易规则的构建主要大国所发起，先形成小范围的核心国集团，再向多边协定扩展。在新的全球经济格局下，美国和欧盟的经济地位虽然受到了新兴经济体的挑战，但他们依旧仍是全球经济的霸主，在国际贸易新规则制定中将发挥主导权。近二十年代，美国和欧盟引领全球区域贸易协定的发展，在全球范围内来构建了以自身为核心的区域贸易协定网络，其区域一体化战略分三个阶段，第一阶段是二十世纪九十年代，美国和欧盟分别构建了北美自由贸易区和欧洲经济共同体这两大的重要地区贸易集团；第二阶段是在之后的十余年间，美国和欧盟分别构建了以自身为核心的轮轴-辐条型区域贸易体系。通过签订双边贸易协定，将自身处于多个区域贸易集团的中心地位；第三阶段，从 2008 年开始，美国开始着力打造 TPP、TTIP 等跨地区的区域贸易协定，而欧盟也通过 TTIP、欧盟-加拿大 FTA、欧盟-日本 FTA 等加强了与主要发达经济体的区域贸易谈判，通过这三个阶段的区域经济合作战略，美国和欧盟两大经济体搭建了引领全球贸易新规则的框架体系。

在全球价值链贸易模式下，商品贸易、投资、服务贸易的关联度加强，在新规则的构建中，除了美国和欧盟主导的区域贸易协定外，以美国 2012 模板的双边投资协定、发达国家的单边改革、诸边服务贸易协定等也体现了国际贸易投资的新规则，将共同助力于形成新的国际贸易规则体系。

二、面向 21 世纪的国际贸易新规则体系的核心特点

国际贸易新规则主要体现在目前正在进行以下谈判中，美国主导的跨太平洋伙伴关系协

⁷ 该问题由美国哥伦比亚大学的 Bhagwati 教授提出，即特惠贸易协定发展的动态时间路径（dynamic time-path）问题，参见 Bhagwati, Jagdish N., “World Trading System at Risk”, Princeton, 1990.

议(TPP)、美国和欧盟的跨大西洋贸易投资伙伴协议 (TTIP)、美国 2012 双边投资协定模板、诸边服务业协议 (TISA)。

(一)TPP 中体现的新标准

TPP 倡导建立面向 21 世纪的、高水平的贸易协定，致力于用新的、创造性的方法来应对贸易中的新挑战。

TPP 中的新规则包括两类

第一类：新议题及水平议题

管制的一致性 (regulatory coherence)

该原则的目标是消除不必要的障碍，以使 TPP 成员国间的管制体系更具有透明性、有效性、可实施性及相融性。随着全球生产和供应网络的发展，国内管制对贸易的影响日渐突出。跨国公司将生产阶段分布在各个国家，各国对外国投资者及外国商品和服务与本国相同的待遇，国内政策的稳定性等影响了生产网络的收益这项原则由美国提出，并得到了澳大利亚、新西兰等成员的大力支持⁸。该原则要求 TPP 成员国努力建立与美国类似的对国内规则进行管制的结构框架，进行管制影响评估 (RIA)，来监管本国的规则制定过程的透明度和开放度。

关于国有企业的竞争中立原则

针对于国有企业经营行为进行规范的竞争中立原则是 TPP 所倡导的高标准，面向 21 世纪协定中的重要的一环。“竞争中立”意味着政府支持的商业活动不因其与政府的联系而享受私营部门竞争者所不能享受的人为竞争优势⁹。该原则由美国在 2011 年 10 月，秘鲁首都利马举行的第九轮 TPP 谈判中提出。美国其本国国有企业对经济的影响力较小，其竞争中立原则主要是要规则 TPP 伙伴国及中国等潜在伙伴国的国有企业行为，以给美国的出口商及工人在贸易和竞争中争取更平等的竞争环境。2013 年 5 月在秘鲁举行的第 17 轮 TPP 谈判中，澳大利亚提出了基于其国内竞争中立实践的另一个方案，希望单纯的以美国利益为出发点，转向吸引更多的谈判成员国参与国有企业条款的讨论中。TPP 中关于竞争中立条款的谈判仍在进行中，虽然由于各方的分歧，条款的最终内容存在不确定性，但可以确定的是，“竞争中立”将作为高标准协定中的新条款纳入到自由贸易协定中，并对未来区域贸易协定、WTO 谈判起到影响和示范作用。

电子商务

电子商务国家间的经济往来中发挥日益重要的作用，为了适应 21 世纪知识经济的发展。

⁸“U.S. proposal for TPP regulatory coherence chapter mostly non-binding”, Inside U.S. Trade 29, 43, 2011, 6-7.

⁹对于“竞争中立”的概念、澳大利亚、OECD、美国相近但不完全相同的定义，此处我们采用美国副国务卿罗伯特·霍马茨 (Robert D. Hormats) 提出的定义

促进信息和数据的跨境流动。美国提出 TPP 规则中包括促进通过网络和电子设备来进行的商品和服务贸易，对关税、数字环境、电子交易授权、消费者保护、本地化要求等进行规范，以保证信息的自由流动。美国要求网络数据自由传输放松管制，这些条款超过了发展中国家的发展水平，澳大利亚和新西兰等国认为条款中的要求影响了隐私。

中小企业

TPP 协议中包括单独的“中小企业”一章。这是美国所签订的 FTA 协定中首次包括了中小企业。该章节已经在 2012 年 5 月第 12 轮 TPP 谈判中达成。美国认为，中小企业在美国出口中所占的比重较小，在 TPP 协定中包括相应的条款，来帮助他们解决其中面临的问题。如清关、达到标示要求、知识产权保护等，中小企业没有足够的能力在全球化的市场中处理各种规则不致等问题，抵御外部风险的能力也相对较弱。

第二类：现有深度一体化协定中已经涉及的内容，TPP 在这些议题方面提出了新的标准。

其中的知识产权、原产地规则及环境保护等是 TPP 谈判中非常有挑战性的议题。

知识产权保护

TPP 中的知识产权保护方面的规定将比 WTO《与贸易有关的知识产权协议（TRIP）》的要求更高，这要求一些国家对其现有的知识产权法规进行调整。TPP 中的知识产权部分主要涉及著作权、商标权和专利权等，以及互联网域名、地理标志、加密卫星和电缆信号等方面，力图促进创新产品和服务的贸易和投资，特别是数字经济和绿色技术发展的条款，以确保 TPP 的成员国间形成竞争性的商业环境。一些高标准的条款包括：延长著作权的保护时间、加强互联网知识产权保护、规范临时性的侵权行为。美国希望通过严格的知识产权保护条款，还促进美国的就业和增长，确保美国产品在发展中国家市场中的竞争力。澳大利亚、新西兰，以及其他 TPP 中的发展中国家成员，认为知识产权条款保护程度过高，提出在某些项目下的例外。

原产地规则

原产地规则是确定 FTA 中的关税优惠是否在适用于区内某一商品的重要原则。目前在 FTA 中通常有三种方法，一是区内增值百分比标准；二是税目改变标准；三是加工工序标准。全球价值链生产中，一种产品生产在全球多国装配，原产地规则将更重要，更复杂、更容易引起争论。

TPP 成员国同意建立共同的原产地规则，以确定产品是否来自于 TPP 区域范围内。TPP 的谈判各方同意原产地规则的“客观性、透明性和可预见性”¹⁰。产品生产过程在 TPP 不同成员国完成的，可以享受区内的优惠待遇。在 TPP 中，美国所推动的是高标准的、针对本国敏

¹⁰ USTR, “Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement”, 2011. www.ustr.gov.

感产品的复杂的原产地规则。如在就纺织品服装领域的原产地规则，美国已经确定了 TPP 中采用其通用的加工工序标准，“从纱线开始（Yard-Forward）”的原则，即从纱线生产开始，纱线与布料生产、剪裁与缝合至成衣的整个过程必须在 TPP 成员国内进行，才能免税进入美国”。越南的预期中，加入 TPP 的重要收益将来自于纺织服装业，其凭借低成本通过 TPP 的贸易创造来取代中国的产品而进入美国市场。但 TPP 中的严格的纺织服装原产地规则将对越南有抑制作用。因为 TPP 成员国如越南等其制衣的纱线和面料等多来自于中国。越南在 2013 年 10 月，提出建议，“越南产衣物可使用从中国进口的面料，并在其国内加工成服装后免税进入美国市场。此外在其他行业中也存在类似的情况，中国作为全球价值链较低端的供应者，在 TPP 严格的原产地规则下将面临较严重的贸易转移问题。

服务业开放领域的高标准

美国希望在 WTO《服务贸易总协定（GATS）》基础上，进一步推动开放程度更高的市场准入制度。美国希望 TPP 谈判在服务贸易开放采用负面列表的形式，除了明确列出的领域外，其他领域均全面开放，这和 GATS 的正向列表方法比较，在服务贸易自由化方面更加激进。在具体规则上，包括 100%的所有权，不需要建立商业存在基础上的跨境服务条款等。同时，美国希望建立全面的、高标准的服务贸易自由化，推动金融服务自由化及电信自由化，在电信方面，包括电子商务，促进软件、影音光盘等数字产品的贸易自由化。

投资条款

美国希望在 TPP 成员间，在双边投资协定（BIT）条款基础上，增加附加条款，强化对投资者权利的保护。其中的核心议题包括：在争端解决机制方面，强调建立投资者—东道国争端解决机制，期望通过投资者与东道国间的国际规则约束，来有效地保护跨国公司的海外投资。这种争端解决制度的设计，将促使跨国公司不通过东道国的国内司法程序而直接进入国际仲裁，美国的该提议遭到了澳大利亚的反对。

高标准的环境和劳动规则

近年来，气候变化问题受到各界的广泛关注，贸易政策越来越多的被用于治理气候变化。在 FTA 协定中，环境议题已经成为不可或缺的条款。美国近年来签订的 FTA 中，通常包括如下环境条款：禁止成员国因为吸引外资而破坏环境，避免 FTA 条款的规定与多边环境协定冲突。同时，美国的 FTA 通常附有双边环境协定。在 TPP 谈判中，环境条款也是谈判的重要一环。美国希望在环境条款中加入争端解决机制，保证成员国对本国环境法规及国际环境协定的强制执行力。美国提出在 TPP 中对以下内容进行规制并签订有强制执行力的规则：非法收割木材贸易，非法捕获的野生动物贸易及渔业管理。

在劳动标准方面，美国推行严格的、可强制实施的劳动标准，包括采用和保持国际劳工组织规定的关于工人权利的五项标准。

(二)TTIP 中所包含的新规则

在新规则制定方面 TTIP 倡导建立面向 21 世纪的,综合性的、高标准的贸易规则。与 TPP 相比,TTIP 在新规则将重点包括两个方面:一方面是针对美国和欧盟本身的经济关系非常重要的问题,如管制协调;另一方面是在全球层面非常重要,但不一定欧美之间存在的问题,其他经济体进入欧美市场需要受这些新规则的约束,通过两大经济体制定相应标准,为全球贸易和投资活动确立标准。

1. 管制的协调性与标准的统一是欧美形成统一市场的核心问题。

美国和欧盟之间的主要经济贸易关系是通过跨边界的生产供应链进行的,管制的协调性与标准的统一是欧美形成统一市场的核心问题。管制协调是各国保护国民免受健康、安全、环境、金融资产风险的法律的协调。TTIP 中美国和欧盟希望双方的管制条款更加具有相容性,以使国民受到应有的保护。对现有双方的管制内容进行协调,同时,在新产品或更新现有产品的规则时,采用相同的标准。欧盟认为,管制条款应该包括以下内容:设定未来管制合作的方式,以避免不必要的贸易壁垒;促进现有管制政策的协调;建立相应的制度和机构来处理管制壁垒问题¹¹;美国—欧盟就业与增长高级别工作组(High Level Working Group on Jobs and Growth , 简称 HLWG) 的报告提出了管制方面五方面的内容:管制融合和透明度的横向议题;技术性贸易壁垒(TBT)、卫生与植物卫生措施(SPS)、促进更高水平的某一部门的管制相融性的具体措施;未来合作的制度基础。

2. 欧盟和美国两大经济体间建立引领 21 世纪全球贸易和投资新规则。

这部分规则并非仅是欧美之间的问题,而是针对全球层面的,重要的新贸易标准。与 TPP 中成员国的经济发展水平存在差异不同,TTIP 是全球最发达的两大经济体的联合,两大经济体占全球 GDP 的一半。TTIP 中的标准将至少达到,或更高于 TPP 的规定。美国希望并肩来讨论 TPP 和 TTIP,来确定新的标准的形成。欧盟一直积极推动 WTO 多哈回合,但目前也需要转向 TTIP 来进行新规则的谈判。欧盟方面,认为 TTIP 作为两个经济发展程度相当的发达经济体之间的协定,更需要制定出代表 21 世纪特点的新规则。

美国和欧盟对投资保护、知识产权保护、劳动和环境方面均要求有高标准,这方面总体分歧不大,其中一些问题,如投资者-东道国争端解决机制、知识产权保护方面的地理标志和数据隐私权的保护、劳动和环境的争端解决机制中是否有强制实施机制等方面存在较大分歧。此外,电子商务、数字贸易壁垒、中小企业、国有企业等 21 世纪的新规则也将在 TTIP

¹¹ Karel De Gucht, “ Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) - Solving the Regulatory Puzzle”

Speech by Commissioner De Gucht. Prague, 10 October 2013.
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/degucht/headlines/speeches/

中讨论。

(三) 美国 2012 双边投资协定范本中的投资新规则

目前在国际投资领域并无共同认可的国际投资规则，双边投资协定，区域贸易协定中的投资条款等共同构成了双边、区域投资的规则体系。美国在 2012 年 4 月提出的 2012 双边投资协定范本是国际投资新规则的重要代表。通过比对国外网站上外漏的 TPP 中投资条款与正式公布的美国双边投资协定 2012 范本的内容，可以看出两者总体内容基本一致¹²，TPP 中的投资条款与 20 年前签订的 NAFTA 的投资条款将有明显的不同¹³，是反映了全球新投资模式的投资规则，美国 2012 双边投资协定范本对 TPP 和 TTIP 中投资条款制定均有重要影响。

2008 年全球经济危机后，美国加强对本国企业的保护，以应对中国等国家企业竞争的压力。金融危机引发了全球经济格局的调整，美国的经济低速增长，失业率处于较高水平，这促进了美国贸易保护主义的加强，关于加强对本国就业、企业竞争力保护的呼声加强，美国的商界、劳工和环保组织促进政府通过在国际组织、区域一体化协定等层面推动更严格的规则来保证其利益。

国内一些文章已经对美国 2012 年 BIT 范本进行了详细的解读¹⁴，2012 年 BIT 范本的主要变动包括：金融服务、国有企业、透明度、标准设定、业绩要求、环境与劳工、仲裁裁决的上诉机制、领海等方面。

2012 年 BIT 范本体现的投资新规则动向包括：

1. 构建对投资者进行高水平保护的规则

加强对国有企业经营行为规范。这主要基于美国企业所面临的外部竞争环境的变化，制约的主要目标是谈判伙伴国的国有企业。通过直接或间接的条款，来加强对国有企业责任的规范，如明确界定了“被授予政府职权的国有企业和其他人”中的“被授予政府职权”的含义。此外，要求东道国政府允许外国投资者参与东道国的标准设定、降低业绩要求、增加透明度等。

2. 创立更有力的劳工和环境保护条款

美国在要求缔约方遵循多边环境协定和国际劳工组织的相关规定，增加了投资者在环境与劳工保护方面的义务。要求东道国不因吸引外资而违背其环境法和劳动法的要求。

¹² 两份文本内容来源如下：<http://www.citizenstrade.org/ctc/wp-content/uploads/2012/06/tppinvestment.pdf>

<http://www.ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf>

¹³ Matthew Webb, “The Model BIT: A Framework for Intellectual Property Agreements” <http://infojustice.org/archives/27837>.

¹⁴ 相关文章包括：崔凡：《美国 2012 年双边投资协定范本与中美双边投资协定谈判》，《国际贸易问题》，2013 年第 2 期；韩冰：《美国对外投资政策法律新进展-基于 2012 年美国双边投资协定范本的分析》，《国际经济评论》，2013 年第 5 期。

3.对金融审慎例外安排进行明确界定，保护美国作为东道国的权益。

2008 年美国金融危机的发展，明确东道国的金融规制权成为投资规则中的一项重要内容。美国 2012 年的 BIT 范本中，对审慎原因进行了解释，并增加了金融监管措施的例外条款。例外条款为缔约方设置了免责机制，缔约方可以在例外情况发生时采取必要措施来维护国家利益，而无需承担违反条约义务的责任。美国通过金融审慎例外安排，为其实施的市场干预措施和救助措施提供了操作的空间，是保护美国作为东道国利益的一项条款。

（四）诸（多）边服务贸易协议（TISA）中的新规则

2012 年 12 月，美、欧盟、日本等 21 个经济体达成了关于“服务业真正之友（Really Good Friends of Services-RGF）”间进行诸（多）边服务贸易协议谈判的意向。希望建立一个与 GATS 相整合的更宏伟的服务贸易协议，吸引更多的国家加入，最终演进为多边协议。2013 年 9 月 30 日，中国正式宣布参加服务贸易协定谈判。

其中体现的新动向包括：

1. 范围广泛的综合协议，不预先排除任何部门或供应模式。包括金融、快递、传播、电信、电子商务、运输、观光、物联网、数码贸易、移动通信网络、互联网等所有服务业领域；
2. 增加 GATS 外的附加规则，拟将国民待遇由 GATS 中选择性的承诺变为横向普适性的承诺，并包含锁定开放现状和“棘轮条款”，自动将新出现的服务部门锁定在自由化范围内；
3. 建立一些新兴领域的管制规则。如国际海运、电信服务、电子商务、计算机相关报告、跨境数据转移、运输和快递。特别是关注网络在服务业的应用趋势，强调制定适当的条款来支持通过“电子渠道”所进行的服务贸易；同时，加强对国有企业的行为进行规范。

（五）国际贸易新规则的特点

图 1 展示了国际贸易新规则体系的主要内容。从中可以看出，TPP、TTIP、美国 BIT2012 模板，以及 TISA 等正在谈判或新达成的协议中所体现的贸易新规则的特点是：

1. 新规则超越了现有 WTO 规则，为未来形成 WTO2.0 版奠定了基础

TPP、TTIP、TISA 等协定标准的制定不仅仅是为了形成协定本身，而是要引领 21 世纪的贸易投资标准，因此在协定的范围上、在协定的深度上，都超过了 WTO 协定的规则，新的贸易规则体系包括三部分内容，一是对传统规则的深化与整合，二是 FTA 深度一体规则的新标准，三是新的规则与横向议题，这一规则体系为未来形成 WTO2.0 版¹⁵奠定了基础。

2. 新贸易规则回应了全球价值链发展对制度的需求

¹⁵ WTO 2.0 的概念由 Baldwin 提出，参见：Baldwin, Richard, “WTO 2.0: Global Governance of Supply Chain Trade” CEPR Policy Insight No.64 December 2012 www.cepr.org

全球价值链形成了货物贸易、投资、服务贸易联系的纽带、中间产品贸易增多，全球生产由跨国投资驱动、服务贸易对生产网络的运转发挥重要作用。新规则中对货物贸易、投资、服务贸易规则相整合，并对 21 世纪贸易模式所涉及的新问题进行规范：如全球价值链生产中的原产地规则、管制的协调、电子商务、中小企业发展等，以形成适应 21 世纪全球生产贸易发展的新一代贸易规则。

3.贸易规则从负向一体化原则转向正向一体化原则

负向一体化指通过共同的监管制度，来减少国民经济政策的规则的歧视性条款，实现贸易自由化；而正向一体化指通过引入共同的政策、向共同的监管机构来让渡部分国家独立的权利，实现国家间政策的协调¹⁶。新规则中的核心内容是管制的协调性，促进外国厂商更有效的在成员国间进行生产经营活动，通过协调各国国内的贸易规则和政策，去除边境内壁垒，增加全球生产网络的运行效率。

新规则集中在各国国家管辖(beyond the border)的政策领域，参与国需要通过放弃在国内法制或管制政策上的管辖裁量权来取得 TPP 等协定中的贸易自由化收益。

4. 发达国家力图成为新贸易规则的主导者

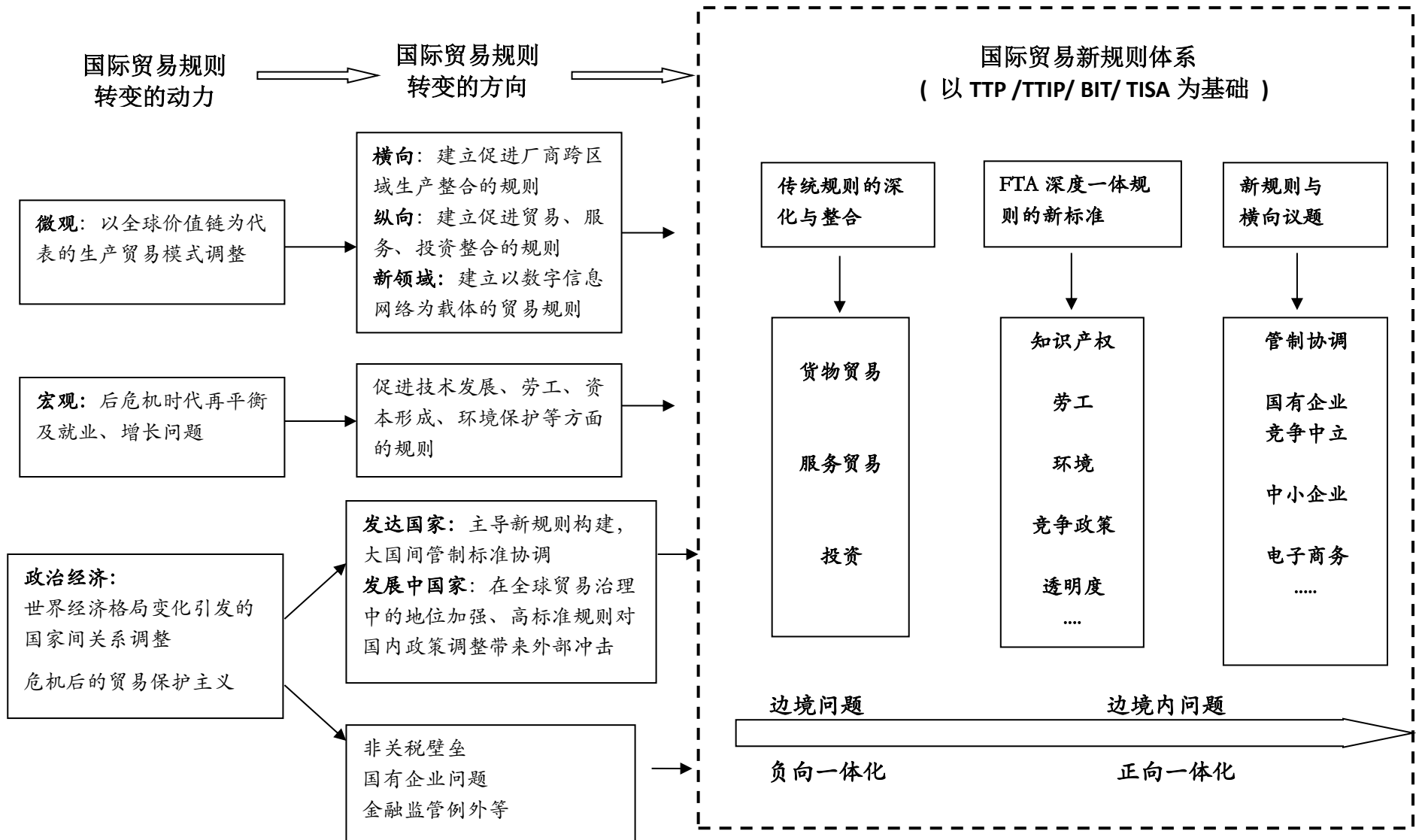
当前的新规则构建由美国为主导、欧盟、日本等发达国家为核心力量，反映了美国等于发达国家在全球价值链生产新模式，力求维护美国的就业、增长及其投资者在其他国家的利益，维持美国在全球经济中的主导地位。如新规则中的投资者—东道国争端解决、金融服务自由化、严格的劳动和环境保护标准等；

5.新规则对发展中国家的制度规范和改革提供了外部压力

美国希望将其价值观，市场经济规则向发展中国家传递。TPP 中包括了发达国家及发展中国家，经济发展程度、市场经济完善程度方面均存在较差异，而美国体现了美国希望将其国内规则应用于发展中国家，如竞争中立、知识产权保护等，这一定程度上对发展中国家的制度规范和经济改革提供了外在的压力，但也超越了发展中国家的发展水平。

¹⁶ “正向一体化”与“负向一体化”的概念最初由荷兰经济学家丁伯根提出，参见 *Tinbergen Jan, International Economic Integration, Elsevier, Amsterdam. 1954.*

图 1：国际贸易新规则构建



三、中国面临的机遇与挑战

(一) 国际贸易新规则构建为中国提高在全球贸易治理中的影响力提供了机遇

传统的贸易规则由经济实力最强的美、欧所主导。近年来，中国在全球经济和贸易格局中已经占有举足轻重的地位，客观上，各国经济实力对比的调整为贸易规则制定主导权的调整提供了基础。在这种情况下，美国和欧盟希望联手来继续主导全球贸易规则的制定，维护其传统的利益格局。对于经济实力日渐增强的中国，在新一轮全球治理结构调整中，应该更主动的谋求与自身实力相当的地位，在全球贸易规则治理中发挥核心作用。

高标准规则由美、欧盟等发达经济体引领，但这并不意味着中国无法在新规则制定中发挥重要作用。中国在市场经济的发展程度、国际经济协调能力、贸易政策的自由度及国内经济规则的完善程度方面，与美国和欧盟等发达国家间还有明显的差距。美国和欧盟推出了体现其经济发展程度的高标准的规则，具有一定的先进性和引领性。中国应该通过国内改革等来适应有利于中国经济发展的规则，同时中国不应放弃在新规则制定中的主导权，如果说传统的贸易规则是 1.0 版本，而美欧推出的是 2.0 版的规则，则中国可以倡导 1.5 版本的新规则。中国应该通过多边、区域、双边等层面，代表新兴经济体、发展中国家、金砖国家和东亚国家的利益，平衡发达国家和发展中国家的利益诉求，推进适合全球贸易发展的新规则体系。

2. 国际贸易新规则构建为中国国内经济改革提供外部压力

管制协调与边界内规则是国际贸易新规则体系的重要内容，这将对国内政策调整带来压力。中国目前面临的需要改革的重要问题来看，新贸易规则的调整与中国正在进行的全面深化改革有很多相呼应地方，应利用国际贸易规则重建来倒逼国内改革。

新规则体系强调货物贸易、投资和服务规则的整合，在投资领域，强化对投资者利益的保护，服务贸易领域，采用负责清单方式，建立全面的、高标准的服务贸易自由化。发展服务业，是中国产业结构优化升级的战略重点，中国的服务业部门市场化程度较低，整体上更加接近垄断竞争的市场结构。其中国有部门主导的服务业约占全部服务业的一半，如教育、医疗、铁路、航空、邮政与通讯、金融中介等部门，这些服务业的市场化程度较低，市场准入受到较为严格限制¹⁷。在 160 个服务部门中，不附加条件而完全开放的服务部门不足五分之一。中国的服务贸易和货物贸易发展水平不平衡，2012 年服务贸易占中国对外贸易总额的比重仅为 10.86%。服务贸易新规则有利于提高中国服务业开放水平，通过放开准入，引入外部投资者，加强服务行业的竞争，同时，促进网络、信息、电子商务等新兴行业发展。

新规则中提出了“竞争中立”等对国有企业进行规范的原则，通过竞争中立，制约中国等现有和潜在成员国国有企业的竞争优势，是美国在 TPP 等协定谈判时考虑的重要因素。美国等关注中国在政府采购方面给国有企业的优惠、中国对国有企业补贴而使其产品取得的价

¹⁷张斌：《中国经济趋势下行的逻辑——基于经济结构转型的解释》，CEEM 财经评论，13050；2013.10.8.

格优势、中国国有银行、中国的国有的资金支付系统（中国银联）等问题。从国内改革角度看，减少国有企业的垄断是中国目前改革的重要一环，包括对国有企业政策业务与经营业务的拆分，完善市场参与机制、引入民间资本准入等。

在劳工和环境标准方面，靠劳动力成本来取得价格优势的贸易竞争模式已经难以为继，人口结构的变化使劳动力供给短缺，低工资带来的低成本出口容易引发外国的反倾销投诉，同时社会保障体系的缺乏，也引发了较高的储蓄率，经济失衡明显，加强劳动力保护，提高社会保障水平，是中国经济调整的重要一环。促进可持续发展，降低碳排放量，降低能耗，促进传统产业向高附加值、低能耗、低污染的集约型发展方式转变，实现产业转型升级，是中国经济转型的方向。

在知识产权保护方面，通过坚持自主创新、自主知识产权、自主品牌的“三自”战略，促进中国在全球价值链低端参与型迈向自主主导型转变。目前中国在知识产权保护立法方面与国际一般标准的差异并不大，重点在于执法方面。此外，对于新规则中的促进中小企业发展等问题，中国在十八大报告中也提出了“支持小微企业特别是科技型小微企业发展”。

通过以上具体条款的分析，我们可以看出，国际贸易新规则所体现的高标准与中国总体的改革方向并不矛盾，在很多方面具有一致性，差距在于具体保护标准水平的设定方面。我们应更重视国际贸易新规则调整所带来的机遇。

（二）国际贸易新规则构建与中国的选择

1.参与 TPP、TISA 谈判，掌握国际贸易规则发展的动向，在新规则谈判中反映发展中国家的诉求。目前，中国已经加入 TISA 谈判，对 TPP 谈判已经由防御转为更加开放的态度。TPP 作为国际新规则创建的主要载体，中国应该积极参与其谈判进程。TPP 倡导高标准，但在具体规则上，美国与其他发达国家，及发展中国家间存在分歧。美国担心中国加入 TISA 和 TPP 会延缓谈判的进程，从中国角度看，可以通过参与而使国际规则构建中更多反映发展中国家的利益，倡导建立面向 21 世纪的平衡发展中国家和发达国家利益的新标准。

2.以中美 BIT 谈判，中欧 BIT 谈判为突破，与发达国家进行高水平协定谈判

截止 2013 年 11 月，中美投资协定谈判已经进行了第 10 轮谈判，2013 年 10 月 18 日，欧盟理事会授权欧盟委员会对中欧双边投资协定（BIT）进行谈判。这两项谈判是中国直接参与全球经济新规则构建的重要一环。中美投资协定按美国 2012BIT 范本为基础进行谈判，由前面的分析，美国 2012BIT 范本与 TPP 在均属于同一层级开放程度的规则体系，在具体的新规则中有许多相通的地方，如对国有企业的规定、对环境劳工、金融服务等条款等，即使中国无法加入 TPP 谈判，也可以通过中美投资协定谈判而平行的与美国进行新规则谈判。除了美国外，欧盟在新规则构建中的作用也不可忽视，在与美国进行 TTIP 谈判的同时，欧盟也在同日本、加拿大进行双边 FTA 谈判，表明和美国类似，欧盟正逐渐将其在欧洲的 FTA 网络与

北美、东亚的 FTA 网络进行扩展和整合，中欧 BIT 是中国与欧盟进行新规则对接的平台。中美 BIT,与中欧 BIT 是中国与世界两大经济体进行贸易投资合作的基石，是未来双边 FTA，以及在亚太区域自由贸易区等框架下合作的基础。

3.主导 RCEP，中日韩 FTA、双边 FTA 等高水平协定谈判，

除了与大国直接进行新规则对接外，中国应该在 RCEP，中日韩 FTA、中澳 FTA 等区域、三边、双边 FTA 谈判中发挥主导作用，在中国已经进行的深度一体化实践基础上，设计出适合中国特点，并能平衡全球各国利益的适当的高标准规则，在这些谈判中，渗透和体现中国版的国际贸易新规则范本。

4.以上海自由贸易区等为平台，探索国内外规则整合的渠道

加强上海自由贸易区等自由贸易实验区的建设，在实验区内创造更加开放的投资经营环境，探索高标准规则在中国的适应性。

5. 通过国内经济体制改革和涉外经济体制改革，建立与国际新规则对接的市场开放和市场运行体制

通过国内经济体制改革和涉外经济体制改革，促进国内政策与国际经济新规则的对接。重点领域包括：促进服务业发展，推进放开服务业的市场准入条件；深化国有企业改革，加强分类监管 市场化主导产权多元化；加强知识产权保，营造有利于创新的市场运行环境，促进可持续发展与劳动者权益保护。

（作者系中国社会科学院世界经济与政治研究副研究员）

声明：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。