

制度型开放的理论证成与实施路径

——以对接国际高标准经贸规则为视角

温树英*

内容摘要:制度型开放具有丰富的内涵及深刻的时代意蕴,制度型开放聚焦于规则和制度层面的改革和创新,其实质是通过国内法的方式将国际经济法的价值和原则制度化,是更高层次的主动开放和单边开放,是以互认和积极的协调为基础的开放。就其意义而言,制度型开放是建设更高水平开放型经济新体制的重要内容,是适应国际经贸规则变化新趋势的必然要求,是中国参与全球治理的重要途径。制度型开放的总要求是构建与国际高标准经贸规则相衔接的制度体系和监管模式。具体而言,我国应在完善外资准入等国内规则体系的同时,在数字经济等新兴领域积极引领国际规则的构建;加强规制透明度的同时,通过互认、遵从良好规制实践等促进国内规制的协调与合作;探索建立跨境服务贸易负面清单管理制度、对接《投资便利化协定》完善外资管理;通过标准联通、互认等方式加强标准国际化方面的合作。

关键词:制度型开放 国际高标准经贸规则 规制协调

引言:问题的提出

2018年,中央经济工作会议首次提出“制度型开放”,要求适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。2019年10月31日,中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出,“健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,推动规则、规制、管理、标准等制度型开放”是建设更高水平开放型经济新体制的重要内容。相较于2018年中央经济工作会议的要求,制度型开放的内容在“规则”开放的基础上增加了“规制、管理、标准”等内容,进一步丰富拓展了制度型开放的内涵与外延。2021年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出,“全面提高对外开放水平,推进贸易和投资自由化便利化,持续深化商品和要素流动型开放,稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放”。党的二十大报告强调,“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”。

制度型开放的提出是在我国货物贸易自由化和要素流动便利化取得巨大成就的

* 山西大学法学院教授。

本文系国家社科基金重大项目“数字化背景下国际金融服务的法律治理体系研究”(22&ZD203)的阶段性成果之一。

基础上,党中央、国务院审时度势作出的重大决策,是我国对外开放进一步发展的目标和方向。现有研究从政治学、经济学角度对制度型开放的本质以及宏观上的实现路径形成了相对一致的认识。^①另外,基于自由贸易试验区在对外开放方面的先行先试作用,现有研究对自由贸易试验区制度型开放的实践经验进行了较为详细的梳理和总结。^②但是,制度型开放的法律意义和价值何在?规则、规制、管理、标准的制度型开放在法律上应予以何种回应和体现?对这些问题,学界尚未有深入的研究。

《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》等文件的发布,充分彰显了国际高标准经贸规则在推进制度型开放方面的导向作用。因此,从对接国际高标准经贸规则角度诠释制度型开放的内涵、价值及其实施路径,不仅是统筹推进国内法治和涉外法治的需要,而且对中国积极参与全球治理具有重要的理论指导意义。写作思路,本文首先从基础、本质、方法三方面分析制度型开放的内涵;其次阐释制度型开放的意义及价值;最后从规则、规制、管理和标准四个方面分别探讨对接国际高标准经贸规则推进制度型开放的实施路径。

一、制度型开放的内涵

制度型开放意味着正式规则的进步,使得个人有权参与各种政治、经济和社会活动,企业有权制定国际化等方面的战略。^③实施制度型开放是党中央、国务院根据国内外开放发展新形势作出的重大决策,具有丰富的内涵及时代意蕴。

(一)制度型开放的基础是规则和制度层面的改革和创新

改革开放初期,我国主要通过设立经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区等大力吸引外资发展劳动密集型出口加工业。2001年我国加入世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)之后,全面履行承诺,大幅降低进口关税,显著削减非关税壁垒,开放服务贸易市场。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“构建开放型经济新体制”,我国进入全面开放阶段,开放水平不断提高,贸易和投资壁垒不断减少,基本实现了商品和要素的自由流动。截至2005年,中国已按加入WTO承诺全部取消了进口配额、进口许可证和特定招标等非关税措施;截至2007年,中国服务贸易领域开放承诺已全部履行完毕;截至2010年,中国货物降税。^④

商品和要素流动性不断增强及由此带来的国际分工质变促使国际经贸规则向高

^① 参见戴翔:《制度型开放:中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径》,《国际贸易》2019年第3期,第4-12页;赵蓓文:《制度型开放与中国参与全球经济治理的政策实践》,《世界经济研究》2021年第5期,第3-8页。

^② 参见尹晨、周思力、祎馨:《论制度型开放视野下的上海自贸区制度创新》,《复旦学报(社会科学版)》2019年第5期,第175-180页;杨剑、张威、张丹:《制度型开放注意力配置研究——基于自贸试验区方案文本》,《国际经济合作》2021年第3期,第50-58页。

^③ See Sunny Li Sun, *et al.*, Institutional Open Access at Home and Outward Internationalization, 50 *Journal of World Business* 236 (2015).

^④ 参见2018年国务院新闻办公室发布的《中国与世界贸易组织》白皮书。

标准转化,推动了由商品和要素流动型开放转向规则等制度型开放。以各类经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、出口加工区等为主的对外开放模式是在特定区域施行某些优惠政策,包括财税政策、进出口政策、土地政策、贸易政策等吸引投资,体现出的是政策性开放模式;而制度型开放是对制度体系和监管模式的开放要求,更加注重规则的导向性。因此,制度型开放不仅是商品自由流通的开放,^①而且是主动适应国际经济贸易形势的变化,通过对接高标准国际经济贸易规则,推动国内规则、规制、管理、标准等的改革和创新,形成一整套与开放型经济发展相适应的制度体系和监管模式。

(二)制度型开放的本质是主动开放、单边开放

我国的对外开放经历了三个明显的发展阶段。第一阶段是改革开放到2001年加入WTO,我国通过主动开放融入国际社会,突出的表现是在外资方面相继出台了“外资三法”等规范外商投资的基础性法律,在外贸方面制定了《对外贸易法》。第二阶段是2001—2012年,该阶段对外开放的核心主要围绕加入WTO承诺而进行。通过修订《对外贸易法》及其配套法规,修订“外资三法”中与WTO规则不相符合的规定,修改知识产权相关法律,完善了对外贸易、投资法律体系,实现了与WTO规则的全面接轨。此阶段的开放是基于国际义务的开放,是一种多边意义上的开放。第三阶段是2013年以后,中国的对外开放进入主动开放和单边开放的新阶段。以上海自由贸易试验区的建立为标志,在特定的地理区域内施行不同于国内其他区域的外资、外贸管理制度;通过制度创新解决特定的发展问题,在特定区域内先行先试,进而复制推广到其他区域乃至全国。^②比如,2013年上海自由贸易试验区实施中国首份外商投资准入负面清单,2016年通过立法的形式在全国推广在自由贸易试验区施行的负面清单管理模式,我国制度型开放水平不断提高。

因此,与加入WTO前的主动开放和加入WTO后基于国际义务的开放不同,制度型开放的实质是通过国内法的方式将国际经济法的价值和原则(如通过国民待遇和最惠国待遇促进国际贸易和投资)制度化,^③是更高层次的主动开放和单边开放。其实质是在继续维护倡导贸易和投资自由化的基础之上,通过促进规则变革和优化制度供给满足国际规则从边境开放向境内开放的延伸需要,同时顺应国际经贸规则高标准化的发展趋势。

(三)制度型开放是以互认和积极协调为基础的开放

随着关税壁垒的不断降低以及非关税壁垒的取消,国际贸易的壁垒主要表现为以规制、管理、标准等形式表现出来的各国国内管制政策不同而导致的隐形壁垒。以服务贸易为例,在绝大多数国家,服务提供者在提供服务前要经过专门机关的批准,

^① 参见刘彬、陈伟光:《制度型开放:中国参与全球经济治理的制度路径》,《国际论坛》2022年第1期,第63页。

^② See UNCTAD, World Investment Report 2019, <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2019>, visited on 10 September 2023.

^③ See Julien Chaisse & Georgios Dimitropoulos, Special Economic Zones in International Economic Law: Towards Unilateral Economic Law, 24 Journal of International Economic Law 231 (2021).

或要求其必须具有相应的许可或证明。这些资格要求、许可要求与程序、技术标准等往往服务于特定的公共政策目标,可能构成变相或隐蔽的服务贸易壁垒。

在消除管制政策差异导致的破坏性影响方面,互认和协调是两种重要的方法。互认要求国家认同其他国家的法律、条例和行政规定与本国的法律和条例在达到特定公共政策目标方面具有同等的效力和功能,从而排除利用国内规则的差异而限制市场准入。协调包括消极的协调和积极的协调,消极的协调致力于确保各国遵守共同同意的市场准入,而积极的协调目的在于实施管理经济事务的共同规则。^①与消极的协调相比,积极的协调客观上具有管制政策趋同化的效应,是更大范围、更深层次的开放。对规则、规制、标准和管理进行一定程度的协调,是制度型开放的应有之义;制度型开放在消极协调的基础上,通过对国内管制政策主动进行单边协调或积极寻求多边协调,妥善处理贸易自由化和国内规制目标之间的关系。

二、制度型开放的意义与价值

以规则、规制、管理和标准为基础的开放的实施,必须服务于制度型开放的价值,围绕价值目标进行相应的制度及路径设计。

(一)制度型开放是建设更高水平开放型经济新体制的重要内容

我国对外开放的四十多年见证了开放型经济的不断发展和壮大。党的十一届三中全会提出“积极发展同世界各国平等互利的经济合作”;党的十五大正式提出“完善全方位、多层次、宽领域的对外开放格局,发展开放型经济”;党的十七大明确提出“扩展对外开放广度和深度,提高开放型经济水平”;党的十八大进一步提出“全面提高开放型经济水平”。

党的十八大以来,面对国际政治经济环境的深刻变化以及我国对外开放的新要求,以习近平同志为核心的党中央提出构建开放型经济新体制、更高水平开放型经济新体制的重大决策部署,彰显出百年未有之大变局下中国坚持改革开放的决心和定力。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“构建开放型经济新体制”,并明确了放宽投资准入、扩大企业及个人对外投资、改革对外投资审批体制、加快自由贸易区建设、扩大内陆沿边开放等构建开放型经济新体制的主攻方向和重要举措。2015年5月5日,《中共中央、国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》进一步明确了构建开放型经济新体制的总体要求,并从创新外商投资管理体制、建立促进走出去战略的新体制、构建外贸可持续发展新机制、优化对外开放区域布局、加快推进“一带一路”等十个方面规定了构建开放型经济体制的具体举措。

经过近五年的发展,外资准入负面清单不断缩减、利用外资成效显著、自由贸易试验区建设取得了实质性进步。面对新的国内及国际形势,党的十九届四中全会、五中全会对建设更高水平开放型经济新体制作出重要战略部署,为实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放指明了方向,对外开放进入新的历史阶段。2023年7月,

^① See D. Tussie, The Policy Harmonization Debate: What Can Developing Countries Gain from Multilateral Negotiations?, in Kym Anderson & Bernard Hoekman (eds.), The Global Trading System 357 (St Martin's Press 2002).

中央全面深化改革委员会第二次会议通过的《关于建设更高水平开放型经济新体制促进构建新发展格局的意见》指出,要完善开放型经济新体制的顶层设计。

从开放型经济体制的初步确立到构建开放型经济新体制、高水平开放型经济新体制、更高水平开放型经济新体制,开放水平要求不断提升的历史演进不仅是改革开放成就的重要体现,而且对进一步开放提出了新的要求。一方面,以商品和要素为主要手段的开放,主要是基于土地、人力等传统的要素优势,但是这些传统要素的相对优势正在逐渐削弱,需要构建新的竞争优势,实现优势转换。另一方面,商品和要素自由流动基本实现的背景下,制度层面的隐性壁垒可能制约我国对外开放的深化和扩展。在制度方面以规则为主进行开放,可以推动我国由土地、劳动力等传统优势向制度新优势转换,有助于破除隐性壁垒,吸引先进生产要素。通过制度型开放,立足国际视野助推政府规制革新,不断吸引技术、知识、信息和人力资本等高端性和创新性生产要素,促使我国在更高层次上参与全球价值链和产业分工,增强企业在国际市场上的创新力和竞争力,为我国更高水平的开放型经济提供支撑。

(二)制度型开放是适应国际经贸规则变化新趋势的必然要求

当前经济全球化面临新形势、新特点。面对贸易环境的恶化、贸易紧张局势及贸易保护主义的抬头等多种挑战,区域性的贸易协定谈判持续在多方面展开,世界主要国家或地区或者缔结新的协定,或者对原有的协定进行升级换代。^①《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)、《美墨加协定》(The United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)、《欧盟与日本经济伙伴关系协定》以及《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)等协定的签署与生效,代表着新一轮国际经贸规则演进的主要方向。

晚近产生的区域贸易协定具有明显的时代特点和发展趋势。首先是巨型贸易协定的产生。^②这些贸易协定涵盖范围广,除涉及传统的货物贸易、服务贸易、投资等问题外,还涉及电子商务、政府采购、竞争政策、国有企业和指定垄断、知识产权、劳工、环境等多个议题;此外,还增加了规制协调、中小企业、竞争力和商务便利化、发展、透明度与反腐败等多项新议题。其次,从规制对象来看,不仅包括影响贸易和投资的边境措施,而且延伸到监管协调等边境后措施。^③再次,高标准的贸易协定产生,这些协定的知识产权保护力度不断增强、透明度要求更加具体。比如,在知识产权方面,CPTPP、USMCA、《欧盟与日本经济伙伴关系协定》以及RCEP等巨型自由贸易协定中的知识产权规则,呈现“公约递增”的知识产权强化保护趋势与超TRIPS内容的特

^① 参见温树英:《金融服务贸易国际法律规制的新发展与启示——以TPP/CPTPP和USMCA为视角》,《国际经济法学刊》2019年第3期,第73页。

^② See Chad P. Bown, *Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO*, 8 *Global Policy* 107 (2017).

^③ 参见林创伟、白洁、何传添:《高标准国际经贸规则解读、形成的挑战与中国应对——基于美式、欧式、亚太模板的比较分析》,《国际经贸探索》2022年第11期,第98页。

点。^①在金融服务方面,CPTPP金融服务章节关于透明度的规定更趋严格。根据CPTPP第11.13条,各缔约方承诺提高金融服务的管制透明度。具体而言,在法律法规本身的透明度方面,与多数协定仅仅要求给利害关系人就拟议法规发表意见提供合理机会的规定相比,CPTPP增加了对意见进行书面反馈的要求;关于金融监管机构就提供服务的申请作出行政决定的期限,与一般的自由贸易协定180天的时限相比,CPTPP的规定缩短为120天,对行政审批的效率要求明显提高。

为了适应新趋势、有效应对新挑战,我国应全面统筹国际国内规则,主动对接国际贸易投资自由化的高标准、高规则,及时变革市场规制体制。

(三)制度型开放是中国参与全球治理的重要途径

国际经贸规则的发展,离不开大国作用的发挥。^②随着涵盖议题的深入,自由贸易协定日益成为各国追求公共政策或其他价值目标的重要手段。规则开放是制度型开放的核心内容,是否以及如何参与规则的制定决定了一国参与国际治理的话语权。推进制度型开放,首先在于把握国际投资贸易的通行规则和发展趋势,对接最高标准和做法,实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策,加快形成规则明确具体、监管透明高效、管理规范便捷的基本制度体系和监管模式。对内,我国以自由贸易试验区为主要开放平台,打造对外开放新高地,多次修订并完善外资准入负面清单;对外,签署RCEP、正式申请加入CPTPP和《数字经济伙伴关系协定》等都是中国主动对接国际高标准经贸规则的表现。其次,制度型开放要求把中国规则向国际推广,在国际规则制定过程中融入中国智慧和经验。最后,制度型开放还要求在规则重塑的过程中,积极参与规则的制定。

党的二十大报告明确提出:“中国积极参与全球治理体系改革和建设,践行共商共建共享的全球治理观,要坚持真正的多边主义,推进国际关系民主化,推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。”对外开放不仅为中国提供了参与全球治理的动力,而且是中国参与全球治理的重要前提和保障。经过四十多年的开放,中国目前已经成为世界第二大经济体,在全球经贸规则重塑的背景下,有责任和能力在引领新一轮经济全球化发展中作出应有贡献。在以制度推动国内开放的同时,用中国理念和中国方案影响全球治理的进程和方向,是中国参与全球治理的重要途径。

三、制度型开放的实施路径

上述分析表明,通过制度型开放,我国不仅要巩固已有的开放成果,而且要对接高标准国际规则进一步提升开放水平,主动顺应国际趋势、深度融入国际经贸新规则重构的历史进程中,积极参与全球经济治理。制度型开放的总要求是构建与国际高标准经贸规则相衔接的制度体系和监管模式,但在具体实施路径方面,规则、规制、管理、标准等的制度型开放的法律表达与要求不尽相同。

^① 参见褚童:《巨型自由贸易协定框架下国际知识产权规则分析及中国应对方案》,《国际经贸探索》2019年第9期,第80页。

^② 参见韩立余:《构建国际经贸新规则的总思路》,《经贸法律评论》2019年第4期,第7页。

(一)加强规则对接与引领

规则是指在某个特定类型情况下命令或者指导某种行为或行动的一般规范。^①规则的开放是制度型开放的基础,规则开放的核心是通过国内与国际经济贸易规则的双向互动实现内外的协调化与一体化。改革开放以来,我国通过设立经济特区、沿海开放城市等多种方式学习、接受国际经贸规则,主动对接、深度融合WTO经贸规则体系。但制度型开放的根本目的并不仅仅在于通过规则引入实现国内外经贸规则体系的衔接,更重要的是为全球治理提供制度性产品,主导形成更加有效的全球经济治理体系。^②因此,我们一方面要引进国际经贸先进规则,增强国内相关规则同国际经贸规则的协调与一致;另一方面也要将本国经贸规则变革成果向国际推广形成国际经贸规则,通过规则的双向流动,促成国际经贸体系的重构,提升中国话语权。

首先,对接国际高标准经贸规则,完善国内规则体系。一是进一步完善外资准入负面清单管理制度。外商投资负面清单制度是发挥市场在资源配置中的决定性作用的重要基础,^③是高标准经贸规则下开放的重要方式。在未来应当进一步缩减外商投资负面清单范围,实现制造业领域条目清零,^④消除资金跨境流动中的限制性措施,促进生产要素的自由流通。二是对外汇管制法、破产法等相关法律中不利于对外开放的规定进行修改或授权自由贸易试验区试行不同规则,进行前期试点以择期推广;对于金融等领域所存在的与现行国际经贸规则不符或冲突的行政法规、行业指南等加快清理与修订。三是加快提升国内现行经贸规则同发达经济体规则的一致性。超大型自由贸易协定在当前WTO规则革新陷入困境之际逐渐开始引领和主导新一轮国际经贸规则发展,《数字经济伙伴关系协定》以及CPTPP等均体现了高标准,我国可以参照CPTPP非歧视待遇和商业考虑因素以及非商业支持等规则,进一步推动国有企业改革。

其次,针对新兴领域进行规则创新与体制探索。党的二十大报告指出,要加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。近年来,全球竞争日益加剧,数字经济的发展成为新一轮全球化的重要推动力,数字经济相关经贸规则是数字全球化下大国规则竞争的焦点。我国的数字经济规模位居世界第二,仅次于美国,在诸多领域如电子商务、云计算等占据全球领先地位,但目前我国还未能推出相关数字经济治理规则。当前,一些国家如新加坡先后与澳大利亚、新西兰、智利、英国、韩国等国签订了四个数字经济协议,并以这些数字经济协议为基础寻求数字贸易标准方面的合作。我国近几年来加快构建数据流动领域的法律法规,逐渐放弃严格的数据本地化措施,转向数据监管下的合法流动,与大多数国家目前的趋势相契合。此外,目前有关数字经济领

^① 参见[英]茱莉亚·布莱克:《“哪一支箭”:规则类型与规制政策》,卢超译,载宋华琳、傅蔚冈主编:《规制研究》(第2辑),上海人民出版社2009年版,第195页。

^② 参见魏浩、卢紫薇、刘缘:《中国制度型开放的历程、特点与战略选择》,《国际贸易》2022年第7期,第15页。

^③ 参见戴翔:《制度型开放:中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径》,《国际贸易》2019年第3期,第10页。

^④ 参见崔凡:《国际高标准经贸规则的发展趋势与对接内容》,《人民论坛·学术前沿》2022年第1期,第78页。

域的现行国际规则多存在于双边协定中,多边领域尚未有切实施行的数字经济规则,这对于我国提出以确保数据安全为核心的数字经济治理方案仍留有充分的空间。因此,我国应当加快探索完善数据开放、资产管理、数据分级分类制度、数据出境安全评估规则、跨境数字贸易“沙盒机制”等数字贸易规则,尽快提出中国方案。

最后,积极参与全球治理体系变革和建设,为国际经贸规则的调整与完善贡献中国智慧与中国方案。我国应当特别关注自由贸易试验区在制度构建及推广方面的基础性作用;同时,自由贸易协定以及“一带一路”可以成为中国在双边、多边、诸边贸易协定中推出中国方案的平台。从区域和国际角度看,中国的自由贸易试验区在加强一体化、防范相关风险,改善政府服务和优化营商环境,通过鼓励创新以及适当的投资政策实现产业升级等方面,为其他发展中国家提供了有益的参考。^①在RCEP协定的施行及未来升级过程中,可以充分利用经贸联系密切、区域机制成员范围较广的特点,推动形成数字经济规则等中国可能参与规则竞争的新规则。^②“一带一路”所倡导的“五通”是制度型开放的典范,标志着中国从接受国际通行经贸规则向积极引领国际经贸规则转变,^③在紧密把握WTO规则与沿线国家合理诉求的前提下,可适当将CPTPP、RCEP等高水平区域贸易协定有关数据跨境流动、规制协调的规则与我国的实践经验、规则体系相结合并逐步引入“一带一路”倡议规则体系中。

(二)促进规制协调与合作

国内规制是指由一国的专门政府机构通过一定程序制定并实施、对国际经济贸易可能产生影响的国内管制措施。^④政府对存在市场失灵的服务部门进行干预不仅是必要的,而且也是提高经济效率的可取之举,但各国之间的监管差异会给企业、公民和政府带来高昂的信息成本、规制成本及合格评估成本。^⑤国内规制在经济领域普遍存在,但对服务贸易的影响尤其突出,^⑥规制因素产生的成本约占服务贸易成本的40%。^⑦数字经济背景下,规制差异有不断增强的趋势。作为制度型开放的重要组成部分,规制开放的目的是减少边境后管制措施差异产生的消极影响,消除或减轻管

^① See UNCTAD, The Role of China's Pilot Free Trade Zones in Promoting Institutional Innovation, Industrial Transformation and South-South Cooperation, https://unctad.org/system/files/official-document/gds2023d5_en.pdf, visited on 20 December 2023.

^② 参见东艳:《国际经贸规则重塑与中国参与路径研究》,《中国特色社会主义研究》2021年第3期,第36页。

^③ 参见赵蓓文:《制度型开放与中国参与全球经济治理的政策实践》,《世界经济研究》2021年第5期,第6页。

^④ 参见陈志阳、安佰生:《多双边贸易谈判中的国内规制问题》,《国际贸易》2014年第10期,第15页。

^⑤ See OECD, International Regulatory Co-operation: Adapting Rulemaking for an Interconnected World, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/international-regulatory-cooperation-policy-brief-2018.pdf>, visited on 20 October 2023.

^⑥ 参见石静霞:《数字经济视角下的WTO服务贸易国内规制新纪律》,《东方法学》2023年第2期,第19页。

^⑦ 参见《商务部解读WTO服务贸易国内规制联合声明倡议谈判成果》, https://www.gov.cn/xinwen/2021-12/08/content_5659345.htm, 2023年7月25日访问。

制差异的有效方法是规制协调与合作。在推动国内规制一致性合作方面,经济合作与发展组织、亚太经合组织极力倡导并发布了多项规制改革文件,这些改革文件中的理念和做法不同程度被晚近贸易协定采纳。现有高标准经贸协定的规制协调条款包括三方面的内容:采纳、颁布和管理规制措施时的透明度要求;建立适当的程序和机构安排促进规制合作;通过互认或其他类似要求进行实质性协调。^①据此,我国可在规制开放方面采取如下举措对接国际高标准经贸规则:

第一,加强规制透明度。WTO及近十年缔结的区域贸易协定在制定服务规制措施纪律方面均取得了进展。^②就WTO而言,2021年12月2日,中国、欧盟、美国等67个WTO成员完成了服务贸易诸边谈判,签署了《服务国内规制联合声明倡议》(Joint Initiative of Services Domestic Regulation)。其成果文件《服务国内规制参考文件》聚焦于与服务贸易有关的许可要求和程序、资质要求和程序以及相关技术标准,旨在促进相关规制措施的透明度、可预见性、确定性、便利性,相较于《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services, GATS)第6条有明显发展。^③就区域贸易协定而言,其国内规制措施的管理要求呈现愈加严格的趋势。^④许多区域贸易协定要求给予利害关系人和其他缔约方就拟定措施、法规发表意见的机会,从而将透明度义务的要求扩展到监管的整个过程。为增强申请程序的确定性、可预见性和效率性,90%以上的区域贸易协定对监管机构就申请人的完整申请作出行政决定的时限进行了规定,并要求对申请过程建立指示性的时间表。

对接WTO《服务国内规制联合声明倡议》及区域贸易协定的相关规则,我国应从多方面加强规制透明度。在法律法规的透明度方面,不仅应该公布拟议采取的法律法规,特定部门(如金融部门)的自律组织采取或维持的普遍适用的规则也应当立即公布或者以其他合理的方式为利害关系人知晓;除通过后的正式公布外,还应在实际可行的范围内提前公布拟采取的任何此种法规及其目的,向利害关系人和其他缔约方提供合理的机会就拟采取的法规发表意见。在许可程序透明度方面,进一步完善行政许可过程的透明度、细化许可结果的解释及说明义务;缩短某些特殊行政审批的时限,如我国《外资银行管理条例》第15条规定国务院银行业监督管理机构作出决定的时限是收到完整的申请材料之日起6个月内,并规定特殊情况下可以延长审查期限;CPTPP则要求金融监管机构对金融服务提供者的申请在120天内作出行政决定。

第二,积极采纳良好规制实践。晚近缔结的区域贸易协定,如CPTPP和《欧盟与

① See Elizabeth Sheargold & Andrew D. Mitchell, *The TPP and Good Regulatory Practices: An Opportunity for Regulatory Coherence to Promote Regulatory Autonomy?*, 15 *World Trade Review* 595 (2016).

② See WTO, *World Trade Report 2019*, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/01_wtr19_0_e.pdf, visited on 20 October 2023.

③ 参见夏天佑、刘瑛:《WTO服务贸易国内规制协议:发展、比较和应对》,《国际经济评论》2023年第2期,第131页。

④ See Federico Ortino & Emily Lydgate, *Addressing Domestic Regulation Affecting Trade in Services in CETA, CPTPP, and USMCA: Revolution or Timid Steps?*, 20 *The Journal of World Investment & Trade* 692 (2019).

日本经济伙伴关系协定》等以专章纳入“规制协调、规制合作”等规定。^①根据CPTPP第25.2条,规制协调指为便利国内政策目标的实现而在计划、设计、发布、实施和审查监管措施过程中,以及在政府间加强监管合作以促进这些目标实现并促进国际贸易与投资、经济增长与就业的努力中,采用良好规制实践。良好规制实践致力于促进国内相关监管机构之间的国内协调,对拟定的监管措施进行公共咨询或者监管影响评估,以及对监管进行定期审议,其目的是避免不必要的、重复的、无效的监管,^②在减少监管差异的同时提高监管的质量和效率。

除了在未来的经贸谈判中纳入良好规制实践等议题外,我国也应直面高标准经贸协定中“监管一致”“良好监管实践”等纪律要求。首先,加强国内监管机构之间的协调与合作。通过建立适当的程序或机制,对拟议规制措施进行有效的跨部门协调和审查,有利于监管透明度的增强以及规制水平的提升,从长远来看也有利于我国法治化营商环境的进一步优化。其次,推进影响评估体系建设,^③在制定相关监管措施时辅之以监管影响评估,对拟定措施的必要性、替代方案的有效性等进行审查。我国规制影响评估制度还存在评估主体不明确、评估标准模糊以及程序制度缺乏等问题,应通过法律法规等确立规制影响评估制度的强制性要素,同时通过指引、办法对评估方法等加以细化并适时调整。最后,CPTPP还鼓励缔约方建立或维持全国或中央协调机构。在中央一级的国内规制协调机构方面,目前相关议事协调机构存在设置与运行机制不规范、数量过多、监督缺位等问题,部际联席会议缺少必要的权威和权限,影响协调的有效性,^④需要通过相应的制度规范部际横向协调的运行机制和权限。

第三,加强规制国际合作。规制国际合作是指国家之间为促进监管的设计、监测、执行和事后规制方面的某种形式的合作而达成的任何正式或非正式的协议或组织性协议。^⑤规制国际合作不仅限于严格意义上的国际法律义务,而且包括不具有约束力的协议或自愿方法;从内容上看,其既可以是交流良好的监管实践,也包括共享与现行的及拟议采取措施有关的信息,以及在区域论坛上开展合作。

从实践来看,多数协定下确立的规制国际合作都具有非强制性、开放性等特点,在尊重缔约方规制自主权前提下通过信息交流、对话、会议等方式等开展合作;规制国际合作排除适用争端解决机制;除缔约双方外,缔约方的利害关系人可以主动提出关于规制国际合作的提议,也可以受邀参加相关活动。^⑥机构方面,CPTPP下成立了

① CPTPP第25章、《欧盟与日本经济伙伴关系协定》第18章虽然名称不同,但都包含了良好规制实践、规制合作、规制协调等内容。

② See Gabriel Gari, *Recent Preferential Trade Agreements' Disciplines for Tackling Regulatory Divergence in Services: How Far beyond GATS?*, 19 *World Trade Review* 22 (2020).

③ 参见张磊、徐琳:《对国际贸易的良好监管实践:基于国内和国际双层治理的比较研究》,《国际贸易》2021年第11期,第86页。

④ 参见朱春奎、毛万磊:《议事协调机构、部际联席会议和部门协议:中国政府部门横向协调机制研究》,《行政论坛》2015年第6期,第43页。

⑤ See OECD, *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>, visited on 20 October 2023.

⑥ 参见CPTPP第25.7条、《欧盟与日本经济伙伴关系协定》第18.14条。

由各缔约方的政府代表组成的规制协调委员会,负责审议有关规制协调的执行、确定未来的优先重点问题。《欧盟—加拿大综合经济贸易协定》则设置了由双方高级代表共同主持、由相关官员组成的规制国际合作论坛,就共同关心的规制政策问题开展讨论以及审查特定部门规制国际合作举措的进展、成就和最佳做法。

尽管现有规制国际合作机制的成效尚不清楚,但它有利于缔约方之间相互了解彼此的规制实践、建立相互信任。^①因此,我国应积极参与规制国际合作方面的国际规则构建,^②以制度化、程序化的方式积极参与到全球规制网络之中。^③通过多种途径与相关国家开展规制方面的合作,分领域、分部门选择适当的合作方式,在吸收国际先进规制理念和方法的同时,推动中国规制走出去,实现国内规制和国际规制的良性互动。

(三)完善并创新管理制度

管理创新是制度型开放的重要组成部分,是推动制度开放惠及一般市场主体最直接的路径。管理方面制度型开放的重点是探索跨境服务贸易负面清单管理模式,对接WTO《投资便利化协定》完善外资管理。

就跨境服务贸易管理模式而言,广义上的跨境服务贸易涵盖跨境提供、境外消费、自然人存在三种方式。^④目前国际高水平的经贸协定,如CPTPP、RCEP等,均在不同程度上引入了跨境服务贸易负面清单模式。CPTPP商业存在方面采取的是负面清单模式,在跨境贸易方面采取的是正面清单模式。RCEP既允许缔约方以正面清单模式进行承诺,也允许缔约方以负面清单模式进行承诺。^⑤此外,《投资便利化协定》第8.24条规定,缔约方应当在必要但不迟于依照第28章(一般性审查)对本协定进行一般性审查前,审查其在服务贸易方面的承诺,以期进一步完善本章的承诺,从而逐步实现缔约方之间服务贸易的自由化。

负面清单管理遵循“法无禁止皆可为”的原则,有利于增加市场竞争主体、扩大市场范围和产品类型。《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》对服务贸易管理做了最新规定,该清单是我国在跨境服务贸易领域公布的首张负面清单,聚焦海南服务贸易跨境交付、境外消费、自然人流动三大领域。^⑥比较而言,我国外商投资准入管理模式的构建理念已吸收了国际先进经验,达到了世界先进

^① See Gabriel Gari, Recent Preferential Trade Agreements' Disciplines for Tackling Regulatory Divergence in Services: How Far beyond GATS?, 19 World Trade Review 27 (2020).

^② 参见张亮、黎东铭:《规制合作的CETA范式:生成逻辑、文本内容与实践进展》,《武大国际法评论》2020年第4期,第77页。

^③ 参见宋华琳:《全球规制与我国政府规制制度的改革》,《中国行政管理》2017年第4期,第10页。

^④ 在RCEP和GATS下,服务贸易包括商业存在、跨境提供、境外消费、自然人存在四种服务提供方式;而在CPTPP、USMCA下,服务提供方式包括商业存在和跨境贸易两种方式,参见CPTPP第10.1条、USMCA第15.1条。

^⑤ 从最后的结果来看,包括日本、韩国、澳大利亚、新加坡、文莱、马来西亚、印度尼西亚在内的七个国家采取的是负面清单模式进行承诺;包括中国、越南、新西兰、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、菲律宾在内的八个国家采取的是正面清单模式进行承诺。

^⑥ 参见《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》第6、7条。

水平;但是关于服务贸易领域负面清单的具体制定和实施,仍存在清单与其他法律规定的一致性解释和有机衔接等问题,开放的广度和深度有待进一步拓展。

就外资管理而言,2023年7月6日WTO《投资便利化协定》文本谈判结束,该协定在投资措施的透明度、行政程序的简化和加快、国际监管一致性和跨境合作、特殊与差别待遇以及可持续投资的促进方面作出了具体规定,目的是推动提升全球投资监管政策的稳定性和可预期性。下一步,《投资便利化协定》的参与方将就该协定融入WTO协议框架的法律问题进行谈判并从WTO整体分析该协定的相关程序问题。《投资便利化协定》主要以软法为主要方式,其措施大多属于自愿性措施,但作为全球首份投资协定,《投资便利化协定》对我国推进高水平对外开放的积极意义不容忽视,我国应该对接该协定,完善外商投资管理制度。

(四)推动标准国际化合作和交流

作为规制体系的重要组成部分,标准通常被理解为专门标准化机构制定的标准。虽然标准本身不具有法律约束力,但对很多行业具有重要意义,标准不仅常常被供应链合同和其他合同援引,而且遵守特定标准还可能是法定要求,法律可能要求被规制者遵守一项被认可的技术标准,还可能要求被规制者提供遵守法定要求的证据。^①相较于规则而言,标准具有更高的精确度。^②

除有助于提高生产和创新效率、保护消费者外,标准使得企业能够迅速进入外国市场并在全球范围内建立业务伙伴关系,因而标准在支持企业在全世界市场上的竞争力进而增强本国经济竞争力方面发挥着重要作用。2016年6月,欧盟委员会推出战略性政策文件“标准化联合倡议”,该文件强调欧盟委员会有意将标准化作为一种监管技术加以推广,以增强欧洲经济的竞争力,使其在技术发展和全球贸易方面保持世界领先地位。在数字经济和绿色发展的背景下,标准作为一种自愿的、市场驱动的、快速而可靠的工具成为维护一国技术主权的重要手段。因此,我国应重视标准的作用。

首先,扩大与“一带一路”沿线国家的标准互认,以共建的国家标准确保政策沟通与贸易畅通。截至2023年6月底,中国已与巴基斯坦、俄罗斯、希腊、埃塞俄比亚、哥斯达黎加等65个国家标准化机构以及国际和区域组织签署了107份标准化合作文件,促进了多领域标准国际合作;^③《标准联通“一带一路”行动计划(2015—2017)》以及《标准联通共建“一带一路”行动计划(2018—2020)》的实施极大推进了我国与“一带一路”沿线国家的标准化互认与开放合作。随着“一带一路”建设的深入推进,从基

^① 参见[英]科林·斯科特:《规制、治理与法律:前沿问题研究》,安永康译,清华大学出版社2018年版,第70页。

^② 参见[英]茱莉亚·布莱克:《“哪一支箭”:规则类型与规制政策》,卢超译,载宋华琳、傅蔚冈主编:《规制研究》(第2辑),上海人民出版社2009年版,第195页。

^③ 参见2023年中华人民共和国国务院新闻办公室发布的《共建“一带一路”:构建人类命运共同体的重大实践》白皮书。

基础设施互联互通为重点的联通将更进一步向规则标准的联通转变,^①我国应加强国际标准化技术支撑体系建设,推动中国标准引领“一带一路”建设。

其次,加强标准化的国际合作。我国标准化起步相对较晚,且在国际标准化组织中多数未占据领导职位。《国家标准化发展纲要》明确提出了“标准化工作由国内驱动力向国内国际相互促进转变”“标准化开放程度显著增强”等目标。为加强国际化的国际合作,我国应积极履行国际标准化组织成员国责任,积极参与国际标准化活动,特别是云计算、区块链、人工智能等重点领域、新型领域的国际标准化活动;可以采取参与国际标准制定、积极承担国际标准化组织以及国际电工委员会等国际标准化组织的领导职务、主动承办和参加国际标准化组织以及国际电工委员会等国际标准化组织的技术会议,积极推进标准化双多边合作机制建设,加强区域标准化合作与交流。

最后,积极采纳国际标准。我国《标准化法》第8条规定,国家积极推动参与国际标准化活动。国际层面,WTO《实施卫生与植物卫生措施协定》《技术性贸易壁垒协定》要求成员根据现有的国际标准制定卫生与植物卫生措施和技术法规,^②该规定虽然没有对成员施加强制适用国际标准的义务,但对非基于国际标准的相关措施,成员负有举证责任,^③国际标准的重要性由此可见一斑。晚近产生的贸易协定,如CPTPP、RCEP等也对适用相关国际标准提出了要求。^④我国应积极采用国际标准,大力推进中外标准互认,提高我国标准与国际标准的一致性程度;在区域贸易协定谈判中,对标准问题加以重点关注。

结语

经过四十多年的改革开放,中国取得了巨大的发展成就。当前,经济全球化出现了新特点、面临新挑战,适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变是新一轮高水平开放的核心内容及重要方向。制度型开放与经济发展和增长密切相关,^⑤以规则为依托、主动开放为动力、互认和协调为主要方法的制度型开放,在营造稳定、透明、可预见的国际化一流营商环境从而促进更高水平开放方面无疑将发挥重要作用。在对接国际高标准经贸规则完善国内相关规则、创新管理制度的同时,我国应在新兴领域积极参与、引领国际规则的制定,通过互认、良好监管实践等加强监管协调以及标准国际化方面的合作,有效参与全球经济治理。

构建与国际高标准经贸规则相衔接的制度体系和监管模式,还必须同时关注风险防范。在投资方面,我国应健全外资安全审查、反垄断审查等制度;在贸易方面,完

^① 参见聂新伟:《制度型开放:历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑》,《财经智库》2022年第2期,第117页。

^② 参见《实施卫生与植物卫生措施协定》第3.2条、《技术性贸易壁垒协定》第2.4条。

^③ See Polanco Lazo, *et al.*, *The Treatment of Regulatory Convergence in Preferential Trade Agreements*, 17 *World Trade Review* 582 (2018).

^④ 参见CPTPP第10.8条、RCEP第八章附件一第6条。

^⑤ See Sunny Li Sun, *et al.*, *Institutional Open Access at Home and outward Internationalization*, 50 *Journal of World Business* 236 (2015).

善产业损害预警体系、建立出口管制合规体系、丰富贸易救济等政策工具提升风险防控能力;在“走出去”服务方面,构建海外利益保护和风险预警防范体系,切实维护我国主权、安全和发展利益。

Theoretical Justification and Implementation Pathway of Institutional Openness: From the Perspective of Aligning with International High-standard Economic and Trade Rules

Abstract: Institutional openness has rich connotations and profound contemporary implications. Focusing on reform and innovation at the level of rules and systems, in essence, it is the institutionalization of the values and principles of international economic law by means of domestic law; it is a higher level of proactive openness and unilateral openness; and it is openness on the basis of mutual recognition and positive harmonization. In terms of its significance and value, institutional openness is an important part of the construction of a new open economic system at a higher level, an inevitable requirement to adapt to the new trend of changes in international economic and trade rules, and an important way for China to participate in global governance. The general requirement of institutional openness is to build an institutional system and regulatory model that align with international high-standard economic and trade rules. Specifically, while improving foreign investment access and other domestic rules, China should actively lead the construction of international rules in emerging areas such as the digital economy; strengthen regulatory transparency, and promote cooperation and coordination in domestic regulation through mutual recognition and compliance with good regulatory practices; explore the establishment of a negative list management system for cross-border trade in services, and improve foreign investment management in line with the Agreement on Investment Facilitation; and strengthen cooperation in the internationalization of standards through standard linkage and mutual recognition.

Key words: institutional openness; international high-standard economic and trade rules; regulatory coherence

(责任编辑:肖军 钱静)