

“一带一路”战略下的国际经济规则创新

曾文革 党庶枫

摘要：“一带一路”战略是推动亚洲区域经贸合作的顶层设计，也是中国主导、诸多发展中国家合力拓展南南合作的重要环节。“一带一路”战略下的经贸法治化对现有国际经济规则带来创新，包括国际经济规则理念的更新与内容的拓展。“一带一路”战略的国际经济规则创新需要涉及贸易、金融、能源、投资、争端解决等领域国际法路径的完善。同时，“一带一路”战略的国际经济规则创新还需要国内法的先行先试来推进。就中国而言，上海自贸区作为国内经贸法治改革的试验田，为推进“一带一路”战略的国际经济规则创新，形成投资、贸易与金融管理法律规则具有重要作用。

关键词：“一带一路”；国际经济规则；贸易便利化；上海自贸区

中图分类号：DF961

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2016) 03-0025-12

一、引言

丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路（简称“一带一路”），是有关亚洲区域、亚欧跨区域合作的战略设计。“一带一路”战略除了促进沿线国家对外经贸关系深度开放与资源畅通流动、繁荣亚洲区域经贸合作、增强亚洲区域整体实力之外，还在于发挥亚洲先行国家的优势资源和国家的生存能力，缩小亚洲各国以及亚洲各国同西方国家的贫富差距。因此，“一带一路”战略是诸多发展中国家的又一次“国际平权运动”，与南南合作一脉相承，是继多哈回合、香港会议、金砖国家之后的又一次更大范围的“南南合作”。“在国际经济的发展过程中，始终贯穿着保持和扩大既得经济利益、维护既定的国际经济立法、坚持国际经济旧秩序与争取经济平权地位、更新国际经济立法、建立国际经济新秩序的斗争（陈安，2006）。”“一带一路”战略是发展中国家秉持“共同与可持续发展”原则更新国际经济立法、追求国际经济新秩序的努力。从这个意义上讲，承载着发展中国家追求平等互利新经济秩序期望与努力的“一带一路”战略势必对传统国际经济规则有所突破与创新。因此，有必要探讨“一带一路”战略对国际经济规则的影响：首先，这一影响是否助益国际经济规则的良性发展，包括国际经济规则理念的创新与内容的发展；其次，如何实现“一带一路”战略对国际经济规则的创新；再次，如何保障创新的国际经济规则的实施。一方面，随着“一

作者简介：曾文革，重庆大学法学院教授，博士生导师，研究方向：国际经济法、国际环境法；党庶枫，重庆大学法学院博士研究生，研究方向：国际经济法。

基金项目：中国法学会 2015 年度部级法学研究课题“亚投行融资风险控制法律机制研究”（项目编号：CLS（2015）D155）、中南大学第 3 批创新驱动计划项目（项目编号：2016CX042）。

带一路”战略的推行,一整套调整国际经贸关系的法律制度呼之欲出,包括投资、贸易、金融、能源等方面。这诸多领域的经贸规则如何设计将构成“一带一路”国际经济规则内容的创新。另一方面,与国际经济规则相呼应的国内法律与政策的完善将构成“一带一路”国际经济规则创新的国内法推进,是保障创新的国际经济规则实施的关键。

二、“一带一路”战略对国际经济规则的影响

在“一带一路”战略下,贸易、投资、金融、能源与航运等丰富的内容均与国际经济规则紧密关联。推动“一带一路”战略的实施毫无疑问将形成现有国际经济规则的创新与突破。一方面,“一带一路”战略下经贸规则的架构将构成国际经济旧制度的更新,这一制度更新代表着“一带一路”沿线逐渐崛起的发展中国家追求国际经济规则话语权,将带来国际经济规则理念的更新。另一方面,推动“一带一路”战略,创新具体的国际经济规则,同时也将助益沿线国家间对外经贸政策与法律的互通,促进对外经贸政策与法律的区域一体化,并通过借鉴WTO和世界银行的法律经验形成“一带一路”经贸规则与现有自由贸易、投资与金融法律的良性互动,促进“一带一路”经贸法律与国际经贸法律不断融合,助益碎片化的区域经贸法律向一体化的国际经贸法律过渡。

(一) 国际经济规则理念之创新

“一带一路”战略是亚洲区域诸多发展中国家响应建设国际经济新秩序的努力,发展中国家参与国际经济规则的制定对于国际经济新秩序之平等立法的体现意义重大。传统国际经济规则在市场经济策动下体现着自由至上的价值理念,越来越偏离社会正义(刘志云,2007)。“一带一路”战略正是以“自由与公平并重”的价值理念修正传统的国际经济立法理念。

“一带一路”战略以“开放合作、市场运作”为原则,强调一方面遵守市场规律和国际通行规则,另一方面尊重各国发展道路的多样选择。^①概言之,“一带一路”战略在坚持“市场运作”的同时倡导“开放合作”,相比于世界银行^②和WTO经济自由化和市场开放的“入场券”,显然实现了国际经济规则的理念从“自由至上”向“开放平等”的创新。这一理念的创新在“一带一路”战略下具体规则的设计上也得到充分体现,诸如《亚洲基础设施投资银行协定》(以下简称《亚投行协定》)第2条规定:“亚投行成员资格向国际复兴开发银行和亚洲开发银行成员开放。”这表明,亚投行无意与其他国际金融机构对抗,无意划分阵营和势力范围。相反,无论大国和小国,不同社会体制、文化和意识形态,亚投行均一视同仁,不搞排他性制度设计,不附加条件,完全尊重成员国的独立和平等。这是“一带一路”战略的国际经济规则

^① 《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》第3条。

^② 《国际复兴开发银行协议条款》规定,一国要成为世行成员,需先加入国际货币基金组织(IMF)。依据《IMF协定》,一国需要承担汇兑限制的过渡性安排的义务。

对体现西方中心主义的传统国际经济规则苛求市场化和自由化的突破，直接体现“一带一路”战略的开放合作与和谐包容理念。再如，《亚投行协定》中有关成员国股权^①（第4条）明确亚投行决策机制不存在一票否决权。亚投行中最大的股东国中国业已宣称任何一国不因占据绝对股份而享有否决权。显然，这一决策原则构成了对世界银行巩固美国霸权的加权投票制的一种修正，以平等决策直接冲击世界银行中维护美国资本权益的国际经济规则。

（二）国际经济规则内容之拓展和充实

除了理念的更新，“一带一路”战略将从贸易、投资、能源、金融以及争端解决等多个方面逐步完善和酝酿对国际经济规则的创新与突破。首先，在基础设施领域，应运而生的多元合作形式推动国际经济合作机制的创新；其次，在能源领域，发展中国家的参与将改善能源国际标准与规则碎片化的现状；再次，在贸易与投资领域，“一带一路”战略的推行将带动区域内自贸区繁荣，催生自贸区协定与投资协定的生成，不仅能够在新生的贸易、投资协定中灵活创新规则，而且由点及面地推动投资和贸易规则一体化的完善；最后，在争端解决机制上，“一带一路”战略涉及的贸易争端、投资仲裁，无论选择援用现有争端机制与仲裁规则，抑或是设立“一带一路”专属争端解决机制，都将投射发展中国家的影响与认识，带来既有的争端解决规则的创新。

值得一提的是，国际经济规则内容的创新将助力消除国际经济规则碎片化，充实国际经济规则体系。“一带一路”沿线国家经济发展和利益关注不同决定了通过顶层设计来实现“一带一路”战略的经贸法治化的思路并不可取，诸如投资、贸易和能源的规则需得依赖区域内双边或多边协定来拓展。如此看来，似乎“一带一路”战略将加重国际经济规则碎片化而非一体化发展。但实质上结论正好相反，在“一带一路”战略下，区域内的双边或多边贸易、投资、能源等协定发挥着国家间经贸政策互通的作用，在诸多重叠交叉的双边或多边协定之上，拓展至区域甚至跨区域的经贸协定易于实现。这一变迁与发展代表经贸规则从双边化向多边化、一体化的过渡，与目前繁荣的区域贸易协定终将回归多边贸易体制有异曲同工之妙。另一方面，“一带一路”战略经贸法治化应吸收和借鉴现有的多边贸易体制成熟的规则经验。特别是“一带一路”沿线国家对外经贸法律与政策对通行国际经济规则的遵循与市场规律的认知均需取决于现有的多边贸易和金融机制与规则，在借鉴的基础上，生成符合“一带一路”特殊情况的经贸规则，继而充实国际经济规则体系。

三、“一带一路”战略下国际经济规则的内容创新

“一带一路”对国际经济规则理念之创新与内容之发展是“一带一路”战略下经贸规则化与法治化的结果，换言之，实现“一带一路”战略的国际经济规则创新

^① 《亚投行协定》第4条规定，随着新成员的不断加入，中方和其他创始成员方的股份和投票权比例均将逐步被稀释。

需要充实“一带一路”战略下的经贸规则与制度。而这一过程首要依赖的便是不断完善和发展的“一带一路”国际经贸规则，具体包括基础设施合作、投资与贸易、金融与争端解决规则等支撑“一带一路”战略推行的一整套国际经贸规则。

（一）基础设施合作机制

基础设施互通是“一带一路”战略的关键。目前，“一带一路”战略尚未形成成熟的基础设施合作机制，基础设施互通需要借助既有的区域合作平台，尝试拓展和创新区域或跨区合作机制。

首先，整合现有碎片化合作机制。亚洲不乏次区域基础设施合作机制，但过于零散。大湄公河次区域经济合作机制（GSM）^①是亚洲的次区域基础设施合作法律机制，中国早于2002年加入了《次区域便利货物及人员跨境运输协定》，并在GSM下与周边国家签署了一批跨境运输领域备忘录。上海合作组织（上合组织）2014年签署的《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》为中俄以及中亚四国在过境运输的合作上提供了法律保障。此外，中国也积极致力于其他双边或多边的基础设施合作机制。2015年中国和巴基斯坦签署《中巴关于主要通信基础设施项目合作的框架协议》。中国、俄罗斯和蒙古于2015年7月10日达成三方合作路线图，明确推动并签署《中蒙俄国际道路运输发展政府间协定（草案）》^②，作为促进道路运输合作的法律基础。现阶段，“一带一路”基础设施合作应借助既有的次区域或双边合作机制继续拓展。

其次，“一带一盟”对接中的基础设施合作。“一带一盟”，作为“丝绸之路经济带”（“一带”）与“欧亚经济联盟”对接的倡议，^③这一倡议的可行性在于，“一带”与“欧亚经济联盟”在基础设施建设的合作上有着高度的契合点（李建民，2016），“一带”的基础设施互通正好服务于中亚国家落后的基础设施现状。因此，“一带一盟”在未来将成为欧亚跨区域基础设施合作的重要法律机制。

（二）能源合作机制

能源合作没有统一的国际机制，在现有多边能源机制中，专门能源合作机制石油输出国组织（OPEC）与国际能源署（IEA）分别作为能源输出国与输入国的俱乐部互相抵制。中国尚未加入IEA，制约着中国参与国际能源规则制定的能力。金砖国家合作机制代表着新兴国家，虽具有较大合作潜力，而且也有意向开展能源合作，但除了领导人会晤，尚没有能源合作的法律机制生成，加之南非和巴西与其他3国

① GSM 成员国近年来也致力于利用大湄公河次区域经济走廊论坛（ECF）推动“东西经济走廊”（EWEC）、“南北经济走廊”（NSEC）、“南方经济走廊”（SEC）进一步整合，以期将 GSM 建设为一个网状的次区域合作机制。See: *Fostering Pragmatic Cooperation towards the Future of GMS Economic Corridors*. Joint Ministerial Statement: Seventh Economic Corridors Forum, 11 June 2015. <http://www.adb.org/sites/default/files/related/34055/ecf-7-joint-statement.pdf>.

② 中华人民共和国、俄罗斯联邦、蒙古国发展三方合作中期路线图. 中央政府网. http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/10/content_2894909.htm. (2015-10-14).

③ 最先由俄罗斯瓦尔代国际智库提出，后得到中俄两方的支持，2015年5月中俄签署《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》，并计划于2016年上半年完成并签署“对接路线图”。

相隔甚远,未形成能源依赖关系(岳树梅,2014)。长远来看,生成稳定、成熟的法律机制难度和时间成本较大。现阶段,加强沿线国家的双边能源协定谈判和签署可能更为可行,诸如中国与哈萨克斯坦的双边能源合作已得到长足发展,中哈已签署了系列能源合作协定,并设立了中哈能源合作分委会(杨泽伟,2016),这样的双边合作将有利于区域多边合作机制的整合,因此,中国应重视双边能源合作的拓展。

中国也不应忽略参与多边能源治理机制。2013年习近平在上海合作组织第十三次会议上提出成立“上海合作组织能源俱乐部”,加强能源合作,上合组织为中国与中亚能源合作提供了最为便利的通道。除了上合组织外,中国也应加入并积极参与能源宪章组织,2015年5月能源宪章组织部长级会议通过了新的《国际能源宪章》(IEC)。作为一个政治意向性声明,《国际能源宪章》不具有法律约束力,但其仍为签署国开展能源合作划定了国家行动范围和计划,诸如推行能源领域一致的规则和标准、促进能源贸易自由化、能源效率和环境保护等。^①令人欣喜的是,2015年6月1日,中国签署新的《国际能源宪章》,意味着中国距离参与多边能源治理更近一步。

(三) 国际投资规则

近些年,中国签订的双边投资协定(BIT)为数不少,投资实践颇为丰富。但投资的法治推进尚存在较大问题,尤其对于“一带一路”沿线复杂的投资环境,制度和规则覆盖仍显不足,投资实践也需要创新。

首先,中国在未来BIT及自贸协定的签署中应逐渐接受“准入前国民待遇+负面清单”模式。目前,从条款内容来看,中国与韩国、瑞士的BIT中,国民待遇拓展至投资扩大阶段,但并未言明“设立”、“并购”等,显然这是打了折扣的准入前国民待遇。除此之外,中国签署的其他BIT均未采用准入前国民待遇。值得一提的是,中澳自贸区协定的“投资”章节初步采用了准入前国民待遇,^②但仅限于澳方对中国投资者实行准入前国民待遇。因此,标准的“准入前国民待遇+负面清单”模式尚未被正式采用。中国在投资条约实践中如此谨慎,源于中国尚处于经济转型时期,避免过分开放影响整体经济(韩冰,2015)。中国一直以来虽对投资的准入前国民待遇持谨慎态度,但为保证“一带一路”投资法治对通行国际标准最大限度的遵循,仍会采用这种模式。2013年来,在中国积极推进的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)谈判中,中国将面临纳入“市场准入国民待遇”的压力(Berger,2013),但这对促进中国BIT规则的创新实践未尝不是好事。

其次,需致力中国海外投资者利益保护的BIT规则创新。“一带一路”沿线国家地缘政治复杂,投资法治环境欠佳。调查显示,中国在大洋洲、东南亚以及中亚

^① 《国际能源宪章》文本, http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/IEC_CH.pdf.

^② 《中澳自由贸易协定》第3条第1款规定,澳大利亚在其领土内投资的设立、扩大、管理、经营、运营、出售、或其他方面,应给予中国投资者不低于在同等条件下给予其本国投资者的待遇。而第2款中国对澳方投资者的国民待遇没有“设立”的内容。

区域的投资保护程度普遍较低,尤其中亚区域,投资面临的政治风险甚高(单文华,2012)。这必然加大了“一带一路”实施中中国投资安全的不确定性,投资者面临因国家安全而“吃闭门羹”的高风险。而且,在实践中,各国在国家安全的评估上往往纳入经济安全因素的考量。诚如有学者所言,“地缘政治的调整对象早已超越了传统的政治学,越来越触及国际经济的敏感地带(王淑敏,2012)。”如此可见,若不谨慎设置国家安全例外条款,中国在“一带一路”海外投资将面临诸多风险。为此,有学者建议在BIT中另设“根本安全例外”条款,防止缔约国滥用国家安全审查制度以及仲裁庭扩大解释(陈辉萍,2013)。这样的规则创新在中国签署的BIT中已有实例可鉴,2014年中日韩BIT专设“安全例外”条款,采用了“实质安全利益”的表述,具体包括“战争、武装冲突或其他紧急情况”以及“落实不扩散武器的国家政策或国际协定”。如此限定虽不免仍会给东道国保留自由裁量空间,但相比于其他BIT的规定,已较为明细和具体,应当在“一带一路”BIT中吸收借鉴。

然而,“一带一路”沿线国家投资法治发展普遍较为滞后且情况各异,缺乏法律政策的信息交流,将阻碍“一带一路”国际投资规则的创新,并且将加重投资规则碎片化。现阶段,需依赖沿线国家促进投资贸易政策透明度以及法律法规的信息交流。2015年《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》中明确了成员国之间需要加强法律政策信息交流,为促进贸易投资便利化,还应制定必要的“法律措施清单”,并确定制定的先后顺序和办法。此外,双边法律政策信息交流也应积极推进,中国分别与捷克和越南打造工业园区和跨境经济合作区,^①投资贸易相关的政策法律信息交流也是必不可少的。

(四) 亚洲基础设施投资银行规则

在“一带一路”的建设中,金融合作是助燃剂。由中国发起设立的亚投行作为基础设施合作的融资机构,亚投行内部治理与运行规则是“一带一路”金融合作的重要内容。在此有必要强调亚投行的表决权、融资风险防控以及环境与社会保障规则。

首先,体现更为平等的表决权规则。依据《亚投行协定》,亚投行的治理机构分为理事会、董事会和管理层3个机构,其中,理事会掌握绝对权力。理事会的决策机制采用简单多数、特别多数和超级多数原则。亚投行的投票权由创始成员投票权、基本投票权和股份投票权组成,其中,基本投票权由全体成员平均分配,股份投票权将随着新成员的加入而逐渐稀释。世界银行成员国的股份投票权虽然也是依据其持有股份数量,但该股份数量却依据IMF给予的配额确定,而该配额与成员国提供的经济数据相关,这决定了发展中成员在很长一段时间内难以获得相当权重的配额,从而也难以获得相当的投票权。相比之下,亚投行实行的投票权制度创新在于,成

^① 最早《中俄关于丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟对接合作的联合声明》倡议为促进贸易投资便利化与产能合作打造产业园区和跨境经济合作区,这一合作方式能够有效地发挥沿线国家优势互补。

员国的股份投票权依据成员国认缴股份确定,不由亚投行或其他机构决定,从而在决策权的设计上更为公平和民主。

其次,亚投行应注重投融资项目的风险评估和贷款审查制度的建立和完善,对此,可以参照世界银行的规则。首先,亚投行确定的拟投资项目在放款之前应做好项目可行性和经济、财务风险预估的调研,对风险较高、还款能力较差的地区和国家的项目应审慎。其次,贷款发放可以借鉴世行“报账回补”模式,即由项目实施主体自行筹款垫付,之后凭借相关支付凭证向银行回补。这一措施可以相应地降低滥用贷款,避免和缓解坏账问题。此外,银行可以在出现贷款方恶意拖延还款、严重欠缺清偿能力时终止放款或对于新贷款申请不予审批(黄志勇等,2013)。应当强调,亚投行对成员国经济政策或政治制度应不予置评,尊重各国发展的多样性,避免为沿线国家设置“改革计划”。

再次,完善环境与社会保障标准。亚投行2016年2月公布《环境与社会框架》(以下简称《框架》),作为银行融资社会与环境风险应对的业务政策,从文本来看广泛地借鉴了《亚开行保障政策声明》,但是,《框架》对国际银行界通行的“赤道原则”^①这一融资环境与社会标准有所减损,诸如对环境产生局部影响的B类项目缺乏强制环评^②、银行问责机制缺位等。多边开发银行的经验表明,银行的环境与社会标准决定着银行的信誉,同时影响银行融资风险,因此,有必要强调亚投行不应过分减损现有融资环境与社会标准。

(五) 争端解决规则

“国际政治的一条基本前提就是无政府状态。因此,富有活力的国际组织大多配有完善的争端解决机制,否则难以存活。”^③“一带一路”建设如何设计争端解决机制,生成专属“一带一路”的争端解决机制,抑或是直接援用现有的WTO争端解决机制和ICSID仲裁机制是“一带一路”法治建设面临的两难选择。

首先,就贸易争端而言,援用WTO争端解决机制(DSB)未尝不可。其可行性在于:其一,“一带一路”沿线国家中已有3/4的WTO成员国,其他诸如阿富汗、伊朗、伊拉克等数个国家也已成为WTO观察国,积极筹划“入世”,所以各国通过DSB解决争端具有WTO法的基础。其二,“一带一路”沿线的WTO成员国对WTO争端机制的态度较为复杂,既有中国、10个欧盟成员国^④、印度、印度尼西亚、泰国、菲律宾、巴基斯坦等援用WTO争端机制较多的国家,也有新加坡、马来西亚、摩尔多瓦等较少援用的国家,更有从未作为WTO争端机制申诉方的国家,但即便是

① 2003年花旗银行提出动议并与荷兰银行、巴克莱银行等成立起草工作组,创建了一套项目融资中环境与社会风险的指南,即“赤道原则”。据统计,全球新兴市场超过70%的国际项目融资均援用“赤道原则”,其认可度和覆盖面极为广泛。See: <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep/about-ep>. (2016-03-29).

② 《亚投行环境与社会框架》对B类项目采取“逐案”审查的方法,以确定项目是否进行环境影响评价。

③ WTO有DSB,世界银行有ICSID。亚投行将面对的五个关键问题。新华网。http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-04/14/c_11114964602_2.htm. (2015-04-26).

④ 爱沙尼亚、斯洛文尼亚、立陶宛、保加利亚、捷克、斯洛伐克、拉脱维亚、匈牙利、波兰和罗马尼亚。

第三种国家也频频作为第三方出现在 WTO 争端机制中。^①这表明,无论经济体量大小,在贸易争端中,只要符合国家利益,WTO 争端机制还是受到认可的。所以,在认可 WTO 争端机制的“一带一路”沿线国家之间适用这一机制是可行的。此外,对于其他尚未“入世”的国家以及对 WTO 争端机制有抵触情绪的国家,现阶段可以借鉴 NAFTA 争端解决机制,采用法律与外交结合,发挥磋商、调停、斡旋等传统争端解决手段的作用,随着贸易依附程度增强,在积累政治互信的基础上,促成仲裁机制(孙志煜,2013)。因此,“一带一路”的贸易争端可以在援用 WTO 机制基础上,通过政治手段灵活解决。

其次,就投资争端而言,“一带一路”的法治选择有:第一,援用 ICSID 投资仲裁机制。这一仲裁机制的规则与历来的实践表明,确有偏袒投资者利益、打压东道国的现象(徐崇利,2010)。若投资者一东道国争端提交 ICSID,投资者反倒可获得充分“照顾”。但不可否认,当地救济原则仍会导致争端受东道国仲裁管辖。第二,援用《能源宪章条约》的投资仲裁机制。《能源宪章条约》的投资仲裁机制体现投资者保护高标准^②与近年来的高援用率^③,使得这一机制备受投资者青睐。第三,还可利用 WTO 贸易争端解决机制,《与贸易有关的投资措施协定》也为投资争端解决提供了法律基础。但无论如何,考虑到“一带一路”沿线国家对上述 3 类机制未必认可,所以采用现有机制有时难以避免只是一厢情愿。为此,对于不认可上述国际争端解决机制的国家,可以尝试设立临时仲裁机制,由争端双方协商选任仲裁员以及法律的适用。

最后,能否建立“一带一路”专门争端机制。专门机制适合“一带一路”的特性,当然是更优选择,但目前来看,专门争端解决机制的生成难度较大,且难以保障运行。这是因为,其一,“一带一路”沿线国家普遍对国际准司法机构较为谨慎。前已述及,“一带一路”沿线国家对 WTO 争端机制尚且态度复杂,遑论另起炉灶建立一个满足发展程度不一、经济体量层次不齐的争端机制。其二,现有成熟的贸易争端机制均隶属于区域贸易协定(RTA),诸如 NAFTA、中国—东盟自贸协定(CAFTA),然而,“一带一路”战略不同于现有其他区域贸易协定,其欲打造欧亚跨区域经济带;同时,“一带一路”的开放性不限制其他国家参与(蒋劲,2016),最根本的是“一带一路”战略生成并未以任何经贸协定为基础。同为区域经贸合作机制,“一带一路”的战略追求和属性不同于其他区域贸易协定,照搬其他区域贸易协定设立专门的争端

① 土耳其虽只申诉 1 次,但 70 次作为争端第三方,越南 22 次,新加坡 21 次,乌克兰 13 次,以色列、阿曼虽从未申诉过,也有 8 次作为第三方,埃及 7 次。数据参见:WTO 网。https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm。(2016-04-03)。

② 《能源宪章条约》的仲裁机制中的“逐案审批同意权”、“当地救济优先权”、“东道国法律适用权”这三大“安全阀”,达到对投资者保护的更高标准。蒋新,周林峰。ECT 投资仲裁与 ICSID 机制的比较研究。湘潭大学学报(哲学社会科学版),2009,(3)。

③ 国际贸易和发展委员会发布的《2015 年世界投资报告》中公布,在国际投资仲裁方面,《能源宪章条约》已取代《北美自由贸易协定》(NAFTA)成为援引次数最多的国际投资协定。See: World Investment Report 2015—Reforming International Investment Governance. UNCTAD/WIR/2015.114. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf。

机制不尽合理。其三，“一带一路”的一些国家面临着政治失序、恐怖主义、跨国犯罪、能源争端和宗教冲突等风险（邹磊，2015），决定了国家间政治互信难以建立，即便建立起专门争端机制，也难以保证遵守和实行。

四、“一带一路”战略下国际经济规则创新的国内法推进

“一带一路”战略下国际经济规则创新还需依赖沿线国家国内经贸规则与制度的完善来推进。这是因为，旨在促进沿线国家贸易、投资与金融市场的深度开放与资源的畅通流动的“一带一路”战略下，国际与国内经济规则的关系将更为密切。因此，除了完善“一带一路”国际经济规则创新的国际法路径外，从沿线国家国内法来推进也不可避免。就中国而言，目前，上海自贸区已在投资准入制度、贸易便利化、金融管理这3项制度建设上先行先试，致力于“一带一路”战略推行的国内法推进。

（一）投资贸易管理制度

上海自贸区在投资管理法制建设上发挥着“先行先试”的作用。首先，全面实行“准入前国民待遇+负面清单”投资管理制度已明确于“十三五规划”当中。早在2014年，上海自贸区就进行了负面清单的先行先试。上海自贸区最初发布的负面清单因内容庞杂而备受争议，后历经数次修改，逐步实现更大的投资自由化与开放性。^①随后，2015年国务院划定了负面清单路线图，明确从2015年12月1日起2年的先行先试期，最终于2018年起正式实行全国统一的市场准入负面清单。^②在全国统一负面清单的生成过程中，各自贸区的制度反馈发挥关键作用，统一的负面清单将涵盖境内投资和外商投资。上海自贸区采用负面清单的同时，对投资准入备案制也进行了有效尝试。2015年4月《自由贸易试验区外商投资备案管理办法》取消了外商投资企业备案作为登记的前置条件、引入信息报告制度、建立外商投资诚信档案系统等。^③这是上海自贸区对投资备案制的最先尝试。此外，2016年上海自贸区率先进行了“有限许可+全面报告”^④的外资准入规则，利用清单模式简化和统一外资银行准入的报告义务，这一尝试将推动外资的准入前国民待遇。

其次，在踏入备案制投资管理时代的同时也产生了外资的国家安全审查问题。对此，上海自贸区也进行了法治试验。2015年4月《自由贸易试验区外商投资国家安全审查试行办法》（以下简称办法）从审查范围、审查内容、审查程序3个方面对投资安全审查做了初步规定。遗憾的是，《办法》未对国家安全这一核心概念提供参考标准。“缺乏国家安全的具体标准，将直接导致安全审查制度形同虚设（宋晓燕，

① 2015年8月20日，国务院发布的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》中特别管理措施已删减至122项，该负面清单为上海、天津、广东、福建4个自贸区所共用。

② 《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》明确统一的负面清单由国务院制定，地方政府需进行调整的，由省级人民政府报国务院批准。这一规定照顾到地区差异，为统一负面清单在不同地区适用留出空间。

③ 商务部. <http://www.mofcom.gov.cn/article/zhengcejid/bm/201504/20150400947185.shtml>. (2015-04-27).

④ 2015年拟定的《中华人民共和国外国投资法（草案）》规定了外资企业“有限许可+全面报告”的准入制度。“有限许可+全面报告”，即在清单范围内，外资准入需申请许可，无论是否属于清单范围，履行报告义务。

2014)。”《外国投资法(草案)》(以下简称草案)第57条列有国家安全审查的因素,涵盖国防安全、核心技术、信息网络安全、能源和粮食安全等11项内容,范围颇广。但有学者认为还可添加文化安全和生态安全,以抵制西方文化侵蚀和加强环境保护(漆彤,2015)。如此看来,外资审查的标准将极为宽泛,难免挫伤外资的热情,故应谨慎为之。

(二) 海关贸易便利化制度

上海自贸区在海关贸易便利化上也做出了有效尝试,简化通关程序,增强贸易法规透明度,这也是中国对WTO《贸易便利化协定》的遵守和履行。2015年上海自贸区公布《上海海关深化自贸区改革8项制度情况一览表》,其中有6项是关于通关便利的制度创新。第一,上海自贸区创新了海关执法清单式管理制度,编制自贸区范围内的海关权力清单和责任清单,促进海关执法透明度,以便公众和社会监督。第二,“一站式”申报查验作业制度。在申报环节,进出口货物及船舶抵港和离港实行“一次申报”,在查验环节,海关与检验检疫实行“联合查验”。第三,“一区注册、四区经营”制度,自贸区内4个海关特殊监管区受理任一监管区内注册企业的通关业务。第四,美术品一线免证入境,且批准程序从“一证一批”改为“一证多批”。第五,归类行政裁定全国适用,即海关对进出口货物做出的行政裁定经归类判例化后在全国适用。第六,建立电子信息平台,归类并公开政务信息。此6项措施的实行大幅提升了通关效率,推进贸易便利化。

(三) 金融管理制度

2013年以来上海自贸区的金融法制建设实现较大突破。上海自贸区的金融改革包括人民币跨境使用^①、利率市场化、人民币资本项目开放^②、金融服务业开放^③、外汇管理改革^④等方面的先行先试。经过一年的试验,形成了诸如个人其他经常项目下的人民币结算业务等可推广的制度经验。这一系列金融制度创新势必刮起全国金融改革风,将直接冲击中国传统的重政府、轻市场金融管理思维,引发金融管理法律规制体系的重构(王建文和张莉莉,2014)。因此,金融管理体制改革需要法律与政策的完善。诸如“十三五规划”提及的转变外汇管理和使用方式,从正面清单转向负面清单,负面清单如何制定与实施将依赖政策与法律明确。其次,金融管理体制改革带来的金融风险防控,需加强金融监管的立法完善。一方面,应加强金融微观审慎,诸如外汇管理的事中事后监管。在外汇管理从正面清单向负面清单过渡的同时,

① 上海自贸区关于人民币跨境使用的试验包括经常和直接投资项下跨境人民币结算、人民币境外借款、跨境双向人民币资金池、跨境人民币集中收付业务、电子商务人民币结算业务等。参见《中国人民银行上海总部关于支持中国(上海)自由贸易试验区扩大人民币跨境使用的通知》。

② 人民币资本项目开放在上海自贸区采用“一线放开、二线管住”方法试行,《中国人民银行关于金融支持中国(上海)自由贸易试验区建设的意见》规定,区内居民自有贸易账户与境内区外资金账户产生资金流动应视为跨境业务管理。

③ 《中国银监会关于中国(上海)自由贸易试验区银行业监管有关问题的通知》明确支持民间资本进入区内银行业、支持区内开展离岸业务等。

④ 《进一步推进中国(上海)自由贸易试验区外汇管理改革试点实施细则》(2015年12月16日)明确进一步简化经常项目外汇收支手续,放宽外汇资金集中运营管理,简化资金池管理,同时加强跨境资金流动的风险防控。

必须加强业务经营中监管的法治完善,避免银行的违规经营和违法行为。上海自贸区的先行先试强调银行应建立和完善合法性审查机制,通过严格履行信息报送义务、监测与现场检查等方式实现有效监督。另一方面,建立宏观审慎监管,“后危机时代下,金融监管改革的国际经验表明,仅关注金融业或单个金融机构的风险已不足以防范系统性风险的发生,建立宏观审慎监管体系是必由之路(鲁篱和熊伟,2010)。”因此,为避免和应对系统性风险和金融危机,需得借鉴后危机时代下宏观审慎监管的国际标准和法治经验。

五、结语

“一带一路”作为中国主导的亚太经贸合作战略,串联亚洲不同发展程度的国家,以平等互利、共同发展为宗旨,代表着亚洲发展中国家追求国际经济新秩序的努力。伴随着“一带一路”战略的推行,“自由至上”的传统国际经济法理念面临冲击,代之以“自由与公平并重”的国际经济规则理念。此外,不断完善的“一带一路”经贸规则将为国际经济规则投射新的智慧,同时,“一带一路”战略下繁荣的双边经贸关系和自贸区将促进经贸规则经由双边化向多边化发展,并最终贡献于国际经济规则一体化发展。“一带一路”战略下国际经济规则的创新需要投资、贸易、金融、能源、航运、基础设施及争端解决等完整的国际经济规则的完善。除此国际法路径之外,“一带一路”国际经济规则创新还需要沿线国家国内贸易政策的修补与完善,即国内法推进。就中国而言,上海自贸区已在投资管理制度、海关通关便利化及金融管理方面先行先试,为“一带一路”国际经济规则创新的国内法推进形成示范效应。值得强调的是,“一带一路”国际经济规则创新应与相关的国内法推进形成良性互动。一方面,成功的国际经济规则可以直接为“一带一路”经贸法治完善所用。国内各大自贸区应大胆、高效地借鉴和应用现有的国际规则和实践,并及时向国内其他地区反馈和复制。另一方面,国内成熟的制度经验可以在双边经贸关系或自贸区中尝试。“一带一路”战略为国际经济规则理念创新与内容的发展创造了契机,中国应与其他沿线国家共同致力于制度和法律的互通,从国际法和国内法两条路径同时完善和推进“一带一路”国际经济规则的创新。

参考文献:

- [1] Berger, Axel. Investment Treaties and the Search for Market Access in China. *Investment Treaty News*. Vol.3(4). 2013.
- [2] 陈安. 南南联合自强五十周年的国际经济立法反思——从万隆、多哈、坎昆到香港[J]. *中国法学*, 2006, (2).
- [3] 陈辉萍. 美国外资并购国家安全审查制度对中国企业海外并购的影响以及中国的对策[J]. *国际经济法学刊*, 2013, 20(3).
- [4] 韩冰. 冲突与趋同: 中美双边投资协定范本比较、分析与对策[J/OL]. 中国社科院世界经济与政治研究所国际投资研究室. 2015-09-20. <http://www.iwep.org.cn/upload/2014/07/d20140714112434841.pdf>.

- [5] 黄志勇, 邝中, 颜洁. 世界银行的经验及其对筹建亚洲基础设施投资银行的启示[J]. 东南亚纵横, 2013, (12).
- [6] 蒋圣力. 论“一带一路”战略背景下的国际贸易争端解决机制的建立[J]. 云南大学学报(法学版), 2016, (1).
- [7] 李建民. 一带一盟对接是中俄两国理性和顺势选择[J/OL]. 中国网. http://opinion.china.com.cn/opinion_40_143540.html. [2016-03-30].
- [8] 刘志云. 论全球化时代国际经济立法的公平价值取向——兼论发展中国家及我国的角色定位与战略选择[J]. 法律科学, 2007, (5).
- [9] 鲁篱, 熊伟. 后危机时代下国际金融监管法律规制比较研究——兼对我国的启示[J]. 现代法学, 2010, (7).
- [10] 漆彤. 外资国家安全审查立法中的若干重要问题[J]. 中国法律评论, 2015, (1).
- [11] 单文华. 中国海外资源能源投资法律问题调查报告[J]. 国际经济法学刊, 2012, (2).
- [12] 宋晓燕. 中国(上海)自贸试验区的外资安全审查机制[J]. 法学, 2014, (1).
- [13] 孙志煜. CAFTA争端解决机制条约化之路——NAFTA、CAFTA争端解决机制的比较视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2010, (3).
- [14] 王建文, 张莉莉. 论中国(上海)自贸试验区金融创新的法律规制[J]. 法商研究, 2014, (4).
- [15] 王淑敏. 地缘政治视阈下的中国海外投资准入国民待遇保护——基于“冰岛拒绝中坤集团投资案”的法律思考[J]. 法商研究, 2012, (6).
- [16] 徐崇利. 晚近国际投资争端解决实践之批判: “全球治理”理论的引入[J]. 法学家, 2010, (3).
- [17] 杨泽伟. 共建“丝绸之路经济带”背景下中国与中亚国家能源合作法律制度: 现状、缺陷与重构[J]. 法学杂志, 2016, (1).
- [18] 岳树梅. “金砖国家”能源合作的法律机制构建[J]. 法学, 2014, (2).
- [19] 邹磊. 中国“一带一路”战略的政治经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2015.

International Economic Rules Innovation on the Belt and Road Initiative

ZENG Wen-ge DANG Shu-feng

Abstract: The Belt and Road Initiative(B&R), led by China, jointly with many developing countries, is a “Top-Layout” to push forward economic and trade cooperation in Asia. B&R contributes to the innovation of international economic rules, including innovation of ideas and content. The innovation of the international economic rules of B&R needs international rules completion, involving trade, financial, energy, investment, and dispute settlement rules etc. Meanwhile, domestic law also needs to be amended and improved to support the innovation of the international economic rules of B&R. As an experimental area of domestic economic and trade rules, it is crucial for China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone to further promote the innovation of economic and trade rule of law of B&R.

Key words: the Belt and Road Initiative; international economic rules; trade facilitation; China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone

(责任编辑: 金孝柏)