

国际生产方式变革、国际经济规则 重塑与制度型开放高地建设^{*}

李国学 东 艳

内容提要 本文以经济基础与上层建筑之间的关系为切入点,从国际生产方式变革的制度需求与供给视角,构建国际贸易投资规则重塑的理论分析框架,为中国制度型开放提供理论依据。总体上来看,目前发达国家所倡导的国际贸易投资新规则基本上体现了国际生产发展新趋势,但没有充分重视全球生产网络中其他权力主体在减少契约摩擦和促进国际贸易投资争端解决中的作用,也没有反映全球生产链上技术标准的公共产品属性。作为制度型开放高地,自由贸易试验区应“先行先试”那些反映了国际生产方式变革制度需求的贸易投资新规则,并借鉴发达国家相关经验,引领和推动中国全方位对外开放新格局。

关键词 全球生产网络 制度型开放 自由贸易试验区

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2020.05.004

引 言

最近几年来,以美国为首的发达国家以区域或双边贸易投资协定为平台,重塑国际经济规则。在发达国家所签署的区域或双边贸易投资协定中,最具有代表性的是《全面进步的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美墨加协定》(USMCA)、《美韩自由贸易协定》修订版(KORUS)、《欧盟—日本伙伴关系协定》(EJEP)、《欧盟—加拿大全面伙伴关系协定》(CETA)以及《美国2012年双边投资协定范本》(BITs)等。

与此同时,中国也积极推动制度型开放。2020年5月,中共中央国务院发布的《关于新时

代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出“坚持扩大高水平开放和深化市场化改革互促共进。坚定不移扩大开放,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变,吸收借鉴国际成熟市场经济制度经验和人类文明有益成果,加快国内制度规则与国际接轨,以高水平开放促进深层次市场化改革。”^①2018年10月,习近平总书记提出把自由贸易试验区建设成为新时代改革开放的新高地,强调面向未来,在深入总结评估的基础上,继续解放思想、积极探索,加强统筹谋划和改革创新,不断提高自由贸易试验区发展水平。^②

虽然制度型开放是中国下一阶段开放的主旋

^{*} 本文系国家社科基金项目“跨境制度匹配、对外直接投资与中国价值链升级研究”(项目编号:15BJL082)、中国社会科学院创新工程项目(2020-2021)“国际经贸规则重塑与中国制度型开放”“河南自贸试验区与最高标准投资贸易规则的对标与异同研究”(项目编号:2019-ZM-T18-02)的阶段性成果。感谢张宇燕教授建设性的修改建议。

律,但把发达国家倡导的贸易投资新规则作为自由贸易试验区先行先试的目标是否合适?作为国家新一轮改革开放的新高地,自由贸易试验区如何通过制度创新引领和推动全方位对外开放新格局?这是学界和政界亟须深入研究的重要现实问题。

国际经济规则重塑的理论基础

我们从国际生产方式变革的制度需求与供给视角,构建国际贸易投资规则重塑的理论分析框架,为中国制度型开放提供理论依据。

(一) 全球生产网络的主要特征

20世纪90年代以来,在全球范围内逐渐形成了以跨国公司为主导的全球生产网络。作为一种全新的国际生产组织形式,全球生产网络具有与跨国公司不同的技术特征、组织特征和社会属性,主要体现在以下几个方面:

产品内分工使全球生产链呈现出序列性和超模特征。随着交通和通信技术发展以及贸易和投资便利化措施的不断推进,国际劳动分工进一步延伸到了产品内部,原来在跨国公司内部执行的生产任务可以分散配置到具有比较优势的国家(地区)的企业中进行,一个企业可能只从事全球生产链条中某一环节或工序的生产,这样就出现了生产过程的垂直分离。^③虽然不同生产环节在空间上并存,但它们之间依然存在一个自然的阶段排序,即全球生产链具有序列特征。例如,直到研发中心开发或改进的产品被证明是成功的时候,制造过程才开始,而制成品的分销也只有在生产完成后才能进行^④。在序列生产条件下,原材料被转化为基本的零部件,而且在被组合成最终品之前,又与其他零部件一起生产更加复杂的投入品,上游技术水平和中间品质量将会影响到下游生产力水平和中间品或最终品质量,从而呈现出超模特征。

产品内分工使原来通过跨国公司内部化消除的、与不完全契约和资产专用性相关的风险再次暴露出来。在产品内分工条件下,原来在跨国公司内部进行的资产专用性投资被分散到不同生产阶段的企业进行,资产专用性投资被“锁定”和“敲竹杠”风险再次暴露出来。与此同时,全球生产链上各生产环节之间的合作方式也由原来的跨国公司内部命令和控制转变为密集地使用契约来

协调生产。全球生产链分工越细,交易越复杂,不确定性就越高,不但知识中间产品交易面临着契约摩擦,而且不同生产阶段也因所处区位制度质量不同而在契约执行方面存在差异。由于全球生产链具有序列性和超模特征,任何一个生产环节断裂,全球生产链都无法正常运行,任何一个生产阶段的技术水平和契约执行情况都可能通过前后向联系影响到其他生产阶段的技术水平和契约执行,进而影响全球生产链的生产力水平和运行效率。

全球生产链垂直分离受到空间、制度和文化距离制约。尽管全球生产链垂直分离可以利用不同区位的比较优势,但从垂直分离后资产专用性投资和不完全契约相关风险以及上下游交易频率方面来看,空间距离也是一种约束,^⑤尤其是不同国家(地区)往往持有不同的民族文化和价值理念,它们制定的规则和标准也可能不同。文化距离和制度差异可能使不同生产环节之间出现“接合性错误”,即所需要的与能够达成的事务之间有部分或全部的落差,而“接合性错误”和不完全契约有可能导致机会主义行为的发生。^⑥

全球生产网络具有较强的社会属性,权力主体和治理机制呈现多元化。通过垂直专业化和国际外包,跨国公司原有的独资公司、合资公司与全球各地的供应商、承包商、分销商及战略联盟伙伴联系在一起,形成了一张遍布全球的生产网络。^⑦在全球生产网络下,网络参与者之间不但存在传统的市场交易、上下游企业之间的“一肘之距”交易关系,国际生产联系的复杂性还使它们与各类政府和非政府组织保持着密切联系,这使得全球生产网络权力主体呈现多元化,治理机制也更加复杂。^⑧

(二) 国际经济规则重塑的制度需求

全球生产网络的上述特征迫切要求政府转变国际贸易和投资管理模式。在传统的国际生产和政府管理模式下,内政和外交各司其职;然而,在产品内分工条件下,复杂的国际生产联系跨越了国界,国有企业成为全球生产网络的参与者,国内事务管理也成为全球生产链管理的一部分。反之,全球生产链上其他国家或企业的行为也可能影响到本国利益。此外,作为全球生产网络的重要参与者和权力主体之一,各国政府也面临着全球生产链的社会责任、民族国家与全球生产网络

的关系等一系列共性问题。

准入前歧视性待遇的不利影响可能通过国际生产联系被进一步放大。在以往的国际投资协定中,东道国通常会承诺在运营阶段给予外国投资者及其投资国民待遇,即准入后国民待遇,而在准入前的投资设立和扩大阶段,大部分国家则保持谨慎态度。但是,在全球生产链上,产品内分工已经跨越了边境,准入前歧视性待遇不但影响了该环节贸易投资市场准入,而且还通过全球生产链的前向和后向联系将这一不利影响传递到母国或第三国其他生产环节。此外,各生产环节进行了不同程度的资产专用性投资,知识中间产品面临的契约摩擦再次暴露出来,准入前歧视性待遇可能使跨国公司面临着知识中间产品内部化失灵和所有权优势丧失的风险^⑨。

政府和仲裁机构契约执行不完全成为全球生产链交易成本的重要来源。如上所述,全球生产链上充满了契约摩擦,这种不完全契约既存在于不同生产环节企业之间,也存在于企业与东道国政府之间,贸易投资协定条款内容不完全,以及政策执行标准不一致,都将增加全球生产网络的交易成本,甚至影响全球生产网络的稳定运行。此外,国际投资争端解决机制的执行也是不完全的。例如,国际投资仲裁实践中可能存在仲裁员缺少独立性、准据法选择不当、裁决结果相互冲突、仲裁效率低下、仲裁费用高昂、忽视东道国公共利益、专业律师操纵、外国投资者滥用最惠国待遇、仲裁庭对公平与公正待遇做出扩大解释等问题。

国有企业的特殊地位使全球生产网络治理更加复杂。在传统生产方式下,国有企业主要在国内生产和提供公共产品和服务,进出口贸易主要通过WTO规则加以规范和约束。然而,在产品内分工条件下,国有企业也成为全球生产网络的重要参与者。在国有企业享受了财政补贴、隐形担保等非商业援助^⑩的情况下,如何确保不同所有制企业之间的“竞争中性”?与全球生产链上非国有(集体)企业之间的商业契约关系不同,国有(集体)企业与其他所有制企业之间的契约性质由商业契约转变为行政契约。在这种情况下,如何解决国有企业与非国有企业之间的贸易或投资争端?

参与国的制度和能力状况影响着全球生产链

的生产力水平。与传统企业不同,全球生产链关注的重点不是劳动、资本等要素投入,而是不同中间产品的排列组合。全球生产链序列性要求进一步推进贸易投资便利化,互补和超模特征也使国际社会不得不重视网络参与国家和企业的制度和能力建设。特别是发展中国家制度环境、教育和科技发展状况,以及中小企业在清关、知识产权保护和抵御外部风险方面的能力,不但影响到自身所在生产阶段契约执行情况 and 中间产品质量,而且还将影响到整条生产链的生产力水平和最终品质量^⑪。

民族国家的国家安全和可持续发展也面临前所未有的挑战。在全球生产网络下,信息技术和模块化的广泛应用推动了国际生产方式变革,但也引起了与此相关的国家安全问题。在全球生产网络下,除了传统的大规模跨境套利、套汇影响金融机构和支付结算系统安全和稳定以外,外资企业对能源、电信、金融、运输、水务等关键性基础设施跨境并购可能危及人民生活;某些关键技术、关键元件、关键项目、敏感地点也可能通过复杂的国际生产联系影响到国防安全;外资对东道国生产链中龙头企业的“斩首行动”,可能会危及整个产业安全;信息无国界流动也使知识和信息密集生产环节安全问题更加突出。此外,环境和劳工权益保护是实现国家经济可持续发展的重要手段,也是企业社会责任的重要内容。作为介于企业与市场之间的一种国际生产组织形式,全球生产网络如何履行其社会责任呢?

(三) 国际经济规则重塑的制度供给

WTO现代化改革依然举步维艰。由于WTO体制和机制在国际经济规则重塑方面的不足,欧盟、美国和日本积极倡导WTO进行现代化改革。2017年12月至2020年1月,三方部长召开七次会议,发布了“关于市场导向条件的联合声明”和“欧盟—日本—美国制定更严格产业补贴规则的基础界定文件”。2019年5月,三方联合声明声称,将尽快完成产业补贴新规则制定工作,并吸纳其他WTO主要成员国加入,以发起新一轮产业补贴和国有企业规则谈判。但是,从目前来看,WTO现代化改革依旧困难重重,而且进展十分缓慢。

在这种情况下,以美国为首的发达国家从WTO框架下国际经济规则谈判转向了区域或双

边贸易投资协定谈判。以美国为首的发达国家分别于2009和2013年参与或发起了《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)和《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP)谈判;2009和2013年欧盟也分别与加拿大和日本启动了《欧盟—加拿大伙伴关系协定》(CETA)和《欧盟—日本伙伴关系协定》(EJPA)谈判;2017年美国 and 韩国重启《美韩自由贸易协定》(KORUS)谈判;2018年9月美国、加拿大和墨西哥就更新北美自贸协定达成一致,新贸易协定被命名为《美墨加协定》(USMCA)。

作为世界上最大的发展中国家,中国也以更加开放的姿态积极参与国际贸易投资规则重塑。在2008和2013年,中国也分别正式启动中美双边投资协定和中欧双边投资协定谈判,尤其是在2013年第五轮中美战略与经济对话中,中美双方同意以准入前国民待遇和负面清单为基础开展实质性谈判。尽管中美、中欧双边投资协定谈判历经坎坷,但中国制度型开放步伐并没有停止,甚至在最近几年还加快了。习近平总书记在2014年强调“牢牢把握国际通行规则,大胆闯、大胆试、自主改,尽快形成一批可复制、可推广的新制度,加快在促进投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范等方面先试出首批管用、有效的成果”^⑫。

在制度型开放过程中,自由贸易试验区承担着国际经济规则先行先试的重任。自2013年上海自由贸易试验区作为第一个自贸区试点以来,中国已分五批次成立18个自贸区,北至黑龙江,西至云南、四川,南至海南岛,东部省份和直辖市几乎都设立了自贸区,多维度覆盖全国。自2013年上海自由贸易试验区首次探索“准入前国民待遇+负面清单”外资管理模式以来,中国目前已在全国范围内推行市场准入负面清单制度,而且列入负面清单的项目逐年减少,2019年版《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》条目已减至37项。

(四) 国际经济规则的制度变迁

正如马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中所述“随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”^⑬作为上层建筑的一部分,国际贸易投资规则也将随着生产力发展和生产关系变化而改变。总体来看,在最新一轮贸易投资规则中,国际经济规则具有以下几方面特征:

政府管理模式创新被提高到一个新高度。为了降低准入前外资审核对全球生产链的不利影响,美国2012年双边投资协定范本,以及最近几年发达国家签署的双边或区域贸易投资协定,都积极倡导“准入前国民待遇”,即将国民待遇从传统的投资准入后进一步延伸至投资设立和扩大等准入前阶段。但是,准入前国民待遇意味着东道国让渡更多的国家主权,压缩了东道国政府经济政策空间。于是,“准入前国民待遇”引发了国民待遇的“恰当性限制”问题。在具体实践中,“准入前国民待遇”与负面清单通常搭配使用,即采用“准入前国民待遇+负面清单”的政府管理模式。^⑭此外,针对国有企业及其“竞争中性”问题,2015年OECD发布的《国有企业公司治理指引》详细阐述了国有企业治理措施^⑮,美国2012年双边投资协定范本也以脚注形式对国有企业加以界定^⑯,《美墨加协定》甚至以“毒丸条款”等过激的方式对此加以限制^⑰。

条款执行机制被视为国际贸易投资规则的生命。为了减少东道国政府政策执行中的问题,最近几年发达国家(地区)签署的贸易投资协定通常以独立章节对成员国政府监管一致性进行规范和指导。在2018年底生效的CPTPP中,“监管一致性”章节构建了不同经济发展程度国家之间国际监管协调的框架。EJPA、USMCA和CETA在监管一致性方面的规定甚至比CPTPP的要求更高。^⑱在争端解决机制方面,为了应对仲裁实践中仲裁员缺少独立性、准据法选择不当、仲裁效率低下、仲裁费用高昂以及公共利益关注不够等方面的缺陷,《美国2012年双边投资协定范本》限制仲裁庭对公平与公正待遇做出扩大解释,进一步明确了准据法和合并审理制度;USMCA提出了快速审理程序以提升国际投资仲裁效率;USMCA还试图通过区分不同情况对投资者—国家争端解决机制进行“量身定制”^⑲,《美国2012年双边投资协定范本》和USMCA也通过提升仲裁透明度和引入“法庭之友”来纠正仲裁实践中对公共利益关注不够的问题。

合作与发展中国家能力建设比以往更受重视。全球生产链的互补性和超模特征促使近几年签署的贸易投资协定更加重视成员国间合作以及发展中国家能力建设。事实上,发达国家普遍重

视发展规则的制定,并且较早地将这一规则引入到国际贸易投资协定中。特别是区域贸易协定还强调了区域竞争优势提升和中小企业援助,要求在贸易和投资便利化基础上,进一步推进商务便利化,减少中小企业国际化经营障碍,促进国内外要素条件、需求条件、相关产业与辅助产业等竞争优势决定因素整合,提升区域竞争优势。CPTPP在发展目标中强调促进教育、科学技术、研究和创新发展,以提高竞争力和创造就业机会,提出设置由成员国政府代表组成的发展委员会以及合作与能力建设委员会,并且就合作与能力建设途径给出了指导性意见。CPTPP和CETA都明确阐述了在共同关心领域开展合作和能力建设的具体安排,尤其是CPTPP对合作和发展的规定最为全面,合作水平较高。除此之外,CPTPP还指出,缔约方各自可指定一个联络点,用于协调缔约方之间的合作和能力建设活动。与CPTPP相比,CEFTA合作领域更为具体,可操作性更强,主要关注了生物技术、森林产品和原材料领域的合作。

坚持国家主权安全与外国投资者利益平衡。尽管新一轮国际贸易投资协定强调高标准,但国际经济规则的天平并没有偏向跨国公司一边,而是坚持国家主权与外国投资者利益平衡。在附件中规定“不符措施”是缔约国政府维护本国主权和公共利益的常用手段,而且近几年来“不符措施”范围不断扩大,规定也更加明晰。例如,除了传统“不符措施”规定以外^②,《美国2012年双边投资协定范本》还规定特殊程序与信息要求条款在特定情况下也不构成对国民待遇义务的背离,尤其是最惠国待遇不适用于程序性事项,判断东道国是否违反最惠国待遇标准不是其他贸易或投资协定中是否包含了更优惠条款,而是东道国政府事实上是否对不同国籍外国投资者采取了歧视性待遇。在协定中列出例外条款是缔约国政府维护国家主权的另一重要途径。例如,《美国2012年双边投资协定范本》采用了自行判断的根本安全标准,还通过金融审慎例外和税收例外安排为缔约国政府维护本国主权和公共利益提供了政策操作空间。继“不符措施”和例外条款之后,负面清单也成为缔约国政府保护国家经济安全、劣势产业和居民利益的重要手段。例如,除了传统的原子能、空运和陆运等项目以外,美国的负面清单

更加关注了信息安全和知识产权保护。此外,出于风险防范需要,贸易投资协定附件中也可能列出成员国现在尚未形成或已有但不够完备的不符措施,未来的不符措施可以选择维持现有水平,也可以采取新的限制性措施,该项权利不受协定的限制。

社会责任范围不断扩大,条款可执行性大大增强。由于全球生产网络具有较强的社会属性,环保和劳工条款在贸易投资协定中不断加强。首先,环保和劳工条款涵盖范围不断扩大。例如,在环境保护方面,USMCA环境章节新增了过度捕捞、野生动植物贩运和海洋垃圾,以及有关于水和空气质量的执行指南;在劳工保护方面,USMCA又进一步增加了强迫劳动、暴力侵害工人、基于性别歧视视徙工人和工作场所的全新规定。其次,环保和劳工条款可执行性大大增强。在环境保护方面,《美国2012年双边投资协定范本》将环保条款中的“尽力确保”修改为“应确保”,使此前的软性规定升级为硬性义务;USMCA从自愿、合作和争端解决机制三个层次促进环保执法,不但要求信息公开和公众参与,还要求缔约方通过国家咨询委员会等机构征求环保条款执行的相关意见,或者根据《环境合作协定》与其他缔约方开展环境合作,以及通过各级别磋商解决环保纠纷等。在劳工保护方面,《美国2012年双边投资协定范本》补充了劳工相关问题的磋商以及公众参与等规定,CPTPP和USMCA还要求缔约方对劳工保护基本原则和权利的法律和政策做出承诺,特别是USMCA将劳工保护置于国际监督之下,并且把贸易制裁与劳工问题挂钩。

国际贸易投资协定还有进一步改进的空间。目前,现有国际贸易投资协定满足了国际生产方式变革的大部分制度需求,未来还需要在贸易投资争端解决和技术标准的公共属性方面进一步加以完善。首先,国际贸易投资协定应引入能够体现全球生产网络治理特征的贸易投资争端解决方式。与权力主体多元化相对应,全球生产网络下贸易投资争端解决需要网络参与者共同合作。^②其次,技术标准的公共产品属性应得到世界各国的充分重视。作为一种制度,技术标准和合格评定程序在确保产品和技术安全中发挥了重要作用。然而,国家间技术标准差异也增加了生产网

络的交易成本。如果跨国公司以技术专利与技术标准相结合的方式申请知识产权保护,就等于把具有公共物品性质的技术标准私有化了,进而弱化了市场竞争。为了促进全球生产链上不同生产环节之间的对接,国际社会需要制定一套具有公共物品属性、有利于不同生产模块之间相互兼容的技术标准。^②

自由贸易试验区开放高地建设

作为改革开放新高地,自由贸易试验区应遵照习近平总书记所提出的“投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范”要求,“先行先试”一些反映了国际生产发展方式变革要求的国际经济规则。

(一) 创新管理模式,厘清政府与市场边界

由于全球生产网络是一种介于跨国公司与国际市场之间的生产组织形式,政府行为既可能影响到传统的市场和企业,也可能影响到全球生产链运行。自由贸易试验区应创新政府管理模式,完善行政垄断查处机制,推进国有企业改革,创造出公平竞争的市场环境。

进一步完善“准入前国民待遇+负面清单”管理模式。首先,在积极推进准入前国民待遇的同时,自贸区还应拒绝外资“超国民待遇”要求。自由贸易试验区可以考虑接纳国际最低待遇标准,给予外资企业国际通行的非歧视性待遇,但也要限制仲裁庭对公平与公正待遇做出扩大解释,抵制外资滥用最惠国待遇,实现内外资企业真正的平等。其次,在完善准入后监管和执法的同时,自贸区还应进一步精简负面清单。例如,农、林、牧、渔业类别下的改良动植物物种、动物饲养、屠宰和经营等可以从2019年版负面清单中移除,但要求不论内资还是外资的转基因研究、试验和应用,以及对生态系统的影响等都应符合法律、道德要求;房地产业以及制造业领域中的食品生产和销售、化妆品生产经营、医疗器械或保健用品生产与进口、道路机动车辆生产等也可以从负面清单中剔除。再次,在精简负面清单的同时,自由贸易试验区还应利用未来不符措施防控风险。自由贸易区可以借鉴美国在CPTPP和USMCA中不符措施的相关做法,针对目前基础较差、但发展空间较大的新兴产业或敏感产业,或者可能反复进入或

退出负面清单的产业,保留制定未来不符措施的权利。例如,大数据、人工智能、数字经济等可以在未来不符措施中单独列出。需要注意的是,在相关法规健全而且得到有效执行的情况下,农、林、牧、渔业类别下的改良动植物物种、动物饲养、屠宰和经营等项目可以从负面清单中移除;若相关法规不健全或得不到有效执行,上述项目从负面清单中移除可能会带来较大风险。从风险防控角度来说,上述项目可以不在现行负面清单中列出,但应写入未来的负面清单。

进一步完善《反垄断法》和行政垄断查处机制。首先,建立一套区分“公共利益行为”和“市场化商业利益行为”的规则。通过集体豁免条例明确哪些国企行为、行政行为属于公共利益范畴,可以适用“公共利益抗辩”。在这方面,自贸区可以参考欧盟委员会2012年发布的《对提供普遍经济利益服务进行补偿的行为适用欧盟国家援助规则的通告》。其次,进一步完善行政垄断查处机制。目前,我国行政垄断查处机制不健全是行政垄断查处效果不理想的主要原因。《反垄断法》只赋予反垄断执法部门行政垄断查处建议权,而行政垄断查处主要由特定行政违法主体的上级机关来执行。出于部门利益原因,行政违法主体的上级机关可能会从轻处罚甚至包庇行政垄断行为。在制度型开放政策设计中,自由贸易试验区可以在行政垄断查处执行机制方面先行先试,将《反垄断法》中反垄断执法部门的行政垄断查处建议权进一步升级为执法权,对反垄断执法部门认定的抽象行政垄断行为,反垄断执法部门可以直接宣布其无效,而无须征求特定行政违法主体的上级机关同意。同时,反垄断执法部门的行政垄断查处结果也要通过媒体及时向社会公布,既警示那些未被查处的行政垄断行为,又通过社会监督和舆论压力抵制相关行政部门对反垄断执法的干预。此外,还应协调政府文件清理,逐步推动各级政府部门针对反垄断问题展开专项文件清理工作。

进一步改革和完善国有企业治理模式。第一,分类治理国有企业。从竞争程度方面考虑,国有企业可以区分为公益性国有垄断企业、适度经营性国有垄断企业和竞争性国有企业三种类型。适度经营性国有垄断企业和竞争性国有企业是市

市场竞争主体,不应附带任何行政色彩。因此,政府应放松对这类国有企业的人事管辖权,废除高管行政级别待遇,不再委派大部分国有企业高管。第二,调整国有企业补贴政策。不以营利为目的的公益性国有垄断企业(如市政和邮政),可以享受政府公开透明的财政补偿;适度经营的自然垄断和部分资源垄断国有企业,包括以社会公共目标为主的国有企业(如电网、基础电信、自来水、燃气等)、涉及国家安全的国有企业(如航空、航天)和事关国民经济命脉的国有企业(如稀缺资源和能源),一般不应享受政府补贴,且企业的红利和资源税等应该与其他企业按相同的比例和标准上缴;竞争性国有企业,应该与非国有企业(民企和外企)享有完全平等的待遇,不再享有任何额外补贴和利润返还。第三,遵守透明度原则。国有企业应及时向社会公布自己的年度报告,健全并切实执行内部审计程序,由董事会和审计委员会监督,并向董事会和审计委员会报告。大型国有企业应按照国际标准接受年度独立外部审计,上市公司应该按照国际标准披露财务和非财务信息。第四,完善利益相关方参与机制。在国有企业内部应建立起与国际接轨的工会制度,董事会在企业决策时应征求债权人、供应商、客户和工会等利益相关者意见。第五,实施“正面清单”管理。“正面清单”包括垄断行业“正面清单”和政府采购“正面清单”。其中,垄断行业“正面清单”主要列出哪些属于公益性行业,哪些属于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域。在清单中的行业和领域,要坚持国有独资或国有控股。政府采购“正面清单”主要列出事关国家安全和国民经济命脉的产品,这些产品必须从国有企业采购。

进一步促进“正面清单”之外的国有企业、私营企业和外资企业公平竞争。对清单之外的产业,允许非国有资本自由进入,与国有企业开展公平竞争。在项目审批、工商管理、税务监督、财政监督、外汇管理、海关监管、审计监督等方面,政府要做到监管中立,对国有企业、私营企业和外资企业的监管真正做到公开、公正、公平。投资设厂(土地资源获取等)、经营开发(研发补贴等)、税收(税收优惠)、信贷(政府担保)等各个环节的信息都要公开透明,接受社会监督。特别在贷款方

面,政府还应取消国有企业银行贷款的隐性补贴和担保。在税收方面,政府不应该再给予转制期间国有企业税收优惠(契税和所得税优惠等);但是,为了确保转制工作顺利实施,维护社会和谐和稳定,政府应进一步健全职工社会保险制度和失业救济制度。

(二) 加强监管一致性,做到执法廉洁高效

在全球生产网络下,政策执行效率和争端解决效率也是影响全球生产网络稳定运行的重要因素。为了降低全球生产网络的交易成本,自由贸易试验区应大力推行良好监管实践,积极探索科学、高效和费用较低的争端解决体系。

推行国际上通行的良好监管实践规则。首先,为了缓解政出多门、部门利益冲突问题,国家和地方政府可以授权设立单一的中国和省、区、市自由贸易试验区管理机构。该机构职责是整合海关、国检、税务、外汇、工商、国土、安全、环保等各管理部门规章。同时,该机构还应积极与中央及各部委沟通合作,增进自贸区地方性规定与国内各项法律、行政法规和部门规章之间一致性,提高相关经贸法律法规透明度、规范性与稳定性。其次,在规则制定方面,自由贸易区要加强公众参与和提高透明度。自由贸易试验区管理机构可进一步加强加强对中小企业、利益相关人意见的收集,在外资政策制定中加强跨国公司参与,为中外经济主体创造公平、透明、法治的营商环境。第三,为了确保政策执行公正,自由贸易区还要加大反腐力度和提升政府采购透明度。自由贸易试验区应出台明确、具体的措施以保证行政过程中的程序正义,尤其要强化政府采购监管体系改革,设立政府采购监管委员会,通过电子化立法、建立和完善政府采购电子化标准规范等措施,以确保政府采购过程的公平性和透明度。最后,自由贸易试验区管理机构还应探索建立、健全监管影响评估制度。在评估方法方面,自由贸易区可以引入实证分析工具进行量化分析,如采用成本—收益法分析法律法规的影响。

建立科学、高效和费用较低的争端解决体系。鉴于当前国际贸易投资争端解决中存在的问题,自由贸易试验区可以在法律体系改革方面先行一步。首先,进一步完善投资者—国家争端解决机制。在借鉴发达国家相关经验的基础上,自由贸

易试验区可以向国家提议“量身定制”缔约方所要遵守的协定条款;在国家尚未做出改变之前,自贸区可以尝试在合同条款中约定贸易投资协定的使用事项。同时,自贸区还可以借鉴《美国2012年双边投资协定范本》中列出的不适用投资者—国家争端解决机制的例外条款,规定准入前国民待遇、最惠国待遇、国家根本安全、金融例外等条款不适用于投资者—国家争端解决机制。其次,申请设立真正与国际接轨的国际商事法庭。具体来说,自由贸易试验区可以借鉴新加坡国际商事法庭(SICC)的相关做法,按照高标准设立国际商事法庭,积极促进调解、仲裁和诉讼对接,综合利用大陆法系和英美法系优势,扩大《纽约公约》的适用并尝试撤销对公约的“互惠保留”,同时利用大陆法系中的程序规则解决国际商事仲裁耗时长、成本高等问题,公正、公平、专业、高效地解决贸易投资纠纷,共同建设国际商事纠纷解决的“中国主场”,优化国际化、市场化和法治化营商环境。

(三) 加强合作和能力建设,提升竞争优势

在互补性分工合作条件下,合作与能力建设是提升全球生产链生产力和竞争力的重要举措。自由贸易试验区应进一步推进商务便利化,降低中小企业国际化经营障碍,促进国内外竞争优势决定因素整合。

进一步提升商务便利化水平。在促进商务便利化和构建良好营商环境方面,自由贸易试验区可以参考世界银行发布的《营商环境报告》中所构建的指标体系,在办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨国贸易、执行合同、办理破产等领域进一步提高效率,营造开放、透明、有效的营商环境。在加强信息沟通方面,自由贸易试验区要及时倾听利益相关方诉求,特别是为中小企业获取自贸区和供应链建设相关信息提供便利。与此同时,自由贸易试验区还应充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,简政放权,提高政策透明度,对外及时传达最新信息和决策。在参与国际供应链建设方面,自由贸易试验区应在“一带一路”倡议下,统筹推进陆、海、空、网四位一体的设施联通,为自贸区搭建开放型合作平台,促进“一带一路”沿线区域要素条件、需求条件、相关产业与辅助产业的整合。

同时,自由贸易试验区还应积极参与其他区域经济合作,在更大范围、更广领域、更高层次上融入全球经济体系,利用自身政策优势引导企业的战略、合作与竞争。

多渠道为中小企业提供营商便利。在建立中小企业委员会并完善信息共享渠道方面,自由贸易试验区可参考CPTPP中的相关做法,设立专门为中小企业提供服务的中小企业委员会,加快建设诸如CPTPP所提到的信息共享网站,及时、准确地为中小企业提供海关、知识产权、外国投资法规、工商登记程序等贸易投资相关信息,并且帮助中小企业获取有效信息并在市场上做出最佳反应。在拓展中小企业获取所需资金和人才的渠道方面,自由贸易试验区可以深化金融领域改革,出台更多融资优惠政策,推动跨境融资创新,利用发达国家完善的融资渠道,帮助中小企业解决融资难和金融风险防范问题。鉴于中小企业国际业务拓展也将增加国际化人才需求,自由贸易试验区应帮助中小企业建立合理的福利制度和人事管理制度,改善中小企业工作环境,为中小企业留住国际化人才和提升国际竞争力创造有利条件。

积极促进发展、合作与能力建设。首先,建立发展、合作与能力建设委员会并开展国际资源合作。自由贸易试验区可参考CPTPP中的相关做法,设立相对独立的发展、合作与能力建设委员会。该委员会主要负责组织自贸区参与国际合作与能力建设活动,审议并交流世界主要贸易投资伙伴在不同领域的发展建议和方案。同时,该机构积极推动自由贸易试验区同世界各国开展所需资源合作,从而补足自身短板,促进社会经济高质量发展。其次,开展能力促进活动并加大对中小企业国际合作的援助。自由贸易试验区可参考CPTPP中的相关做法,建立专家咨询制度,定期组织研讨会、讲习班或其他能力建设促进活动,为中小企业提供国际合作与能力建设的重要信息,尤其是加强同“一带一路”沿线国家贸易与投资合作,并考虑对参与国际合作的企业予以政策上的倾斜或者奖励。

(四) 树立社会责任意识,保护环境和劳工权益

由于全球生产网络贯穿了经济和社会的各个方面,履行社会责任不但可以获取良好声誉和商业伙伴的信任,而且也是促进价值链升级的重要

途径。

积极促进环保商品和相关服务发展。对于自由贸易试验区来说,把环境保护融入全球生产链的每一环节,有利于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。具体来说,自由贸易试验区可以在消减环境商品和服务贸易壁垒方面先行先试,定期举办环保商品和服务论坛,设立环保商品和服务开发和交易平台,明确政府采购绿色发展理念,制定合理的绿色采购标准和环境认证标准,强化政府采购过程中的环境审核和环境影响评价。此外,自由贸易试验区还应在野生动植物贩运方面加强管制,出台更加健全的监管、预警和风险防范措施,同时加强与中国其他省份和世界其他国家的信息共享与合作。

进一步完善劳工权益保护执行机制。首先,设立劳工权益保护机构并完善相关法规。自由贸易试验区可参考 CPTPP 中的相关做法,设立一个独立而公正的机构,提供工会注册、认证、工人代表选举服务;设立一个独立的裁决劳资纠纷的劳动法院;设立一个注册、监督工会和与雇主集体谈判的独立实体。同时,在劳动法中规定,工会领导人选举由工会成员通过自由、秘密投票方式进行;工会代表对雇主投诉是在劳动法院通过无记名投票方式进行。在劳动法规中赋予工人集体谈判的权利;禁止雇主支配或干涉工会活动;禁止雇主歧视或胁迫参加或支持工会活动的工人;禁止雇主拒绝与工会就工资、职业卫生等方面问题进行集体谈判。其次,确保工会与雇主谈判过程公开、公正和透明。在劳动法中规定,负责注册、监督工会和与雇主集体谈判的独立实体,应确保集体谈判合同是在工会成员自由、秘密投票中产生并获得大多数工会成员支持,认真核查多数票支持的证据,例如文件(物理或电子的),并在适当情况下,直接咨询工会成员或现场检查。工会与雇主集体谈判合同生效后应及时在网上公布,而且四年内至少修订一次。在劳动法中规定,负责组织和监督工会与雇主集体谈判的上述独立实体,有权对违反其命令的人采取适当的制裁措施;独立实体的所有决定均应向独立的劳动法院汇报,独立实体的官员若延迟、阻碍或影响任何注册程序的结果,无论有利于或不利于所涉当事方,都将受到法律制裁。

(五) 加强事中和事后市场监管 确保国家安全

国际生产方式变革要求划清政府与市场边界,实行“准入前国民待遇+负面清单”管理模式。但是,高标准贸易投资规则也可能给国家主权安全以及全球生产链带来意想不到的风险。因此,在加快制度型开放的同时,自由贸易试验区还应加强事中和事后市场监管,尤其是加大反垄断审查力度以确保竞争中性和技术标准的公共产品属性。

利用例外条款和不符措施应对不合理的违约指控。自由贸易试验区可以参考最近几年签署的国际贸易投资协定中的做法,规定根本安全例外、金融服务或税收例外,以及其他普遍适用的例外条款等。同时,还应规定国民待遇、最惠国待遇、业绩要求、高管方面规定不适用于政府采购和补贴,以及政府支持的贷款、担保和保险等。此外,对于那些目前基础较差、但发展空间较大的新兴产业或敏感产业,或者可能反复进入或退出负面清单的产业,保留制定未来不符措施的权利。

加强反垄断审查以确保竞争中性和技术标准的公共产品属性。自由贸易试验区可以利用反垄断审查阻止跨国公司对产业链龙头企业的兼并收购,在同一领域引入多家实力相当的跨国公司,运用跨国公司之间的“寡占反应”规律抑制跨国公司对供应链的控制。同时,自由贸易试验区还应倡导技术标准的公共产品属性,加强对相互兼容的专利群及其技术标准的保护,尤其是加强中国企业参与技术标准制定的专利群的保护。^①

- ①中共中央、国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content_5512696.htm,访问时间:2020年6月9日。
- ②新华社《习近平对自由贸易试验区建设作出重要指示》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/24/content_5334153.htm#1,访问时间:2020年6月9日。
- ③⑥李国学、何帆《全球生产网络的性质》,《财经问题研究》2008年第9期。
- ④Antràs, Pol, and Davin Chor, “Organizing the Global Value Chain”, *Econometrica*, No. 6, Vol. 81 (2013), pp. 2127 - 2204.
- ⑤Kimura, Fukunari, and Mitsuyo Ando, “Two - Dimensional Fragmentation in East Asia: Conceptual Framework and Empir-

- ics”, *International Review of Economics & Finance*, No. 3, Vol. 14(2005), pp. 317 – 348.
- ⑦ Ernst, Dieter, and Linsu Kim, “Global Production Networks, Knowledge Diffusion, and Local Capability Formation”, *Research Policy*, No. 8, Vol. 31(2002), pp. 1417 – 1429.
- ⑧ Henderson, Jeffrey, et al, “Global Production Networks and the Analysis of Economic Development”, *Review of International Political Economy*, No. 3, Vol. 9(2002), pp. 436 – 464.
- ⑨ 李国学《贸易战的理论逻辑及其应对:全球生产网络视角》,《学海》2019年第5期。
- ⑩ “非商业资助”指“因国有企业的政府所有权或控制权而给予的资助”,具体而言,“资助”指资金的直接转移、潜在的资金或债务的直接转移,或以比市场可获得的更优惠的条件给予该企业的货物或服务。
- ⑪ 李国学、毛艳华《跨境制度匹配与产业结构升级——发展中国家对外直接投资的一个理论解释》,《中央财经大学学报》2015年第6期。
- ⑫ 习近平《推进上海自贸区建设 加强和创新特大城市社会治理》<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0306/c64094-24541425.html>,访问时间:2020年6月9日。
- ⑬ 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社,1995年,第32 – 33页。
- ⑭ 在负面清单模式下,缔约方同意协定所设定的义务适用于设立和扩大阶段投资,但往往在协定附件中列出不承担协定义定的特定措施、行业或活动。这是一种规范现在、保护未来的管理模式,有利于促进新兴产业的发展。
- ⑮ OECD, Guidelines on Corporate Governance of State – Owned Enterprises(2015), <https://www.oecd-ilibrary.org/docservice/9789264244160-en.pdf?expires=1591713328&id=id&accname=guest&checksum=D53C28707D6FDC01400007ADCD8B16B0>,访问时间:2020年6月9日。
- ⑯ U. S. Department of State, 2012 U. S. Model Bilateral Investment Treaty, <https://ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf>,访问时间:2020年6月9日。
- ⑰ U. S. Department of State, Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>,访问时间:2020年6月9日。
- ⑱ 以《日欧经济伙伴关系协定》为例,“良好监管实践与监管合作”章节不但涉及总则、良好监管实践、监管合作、制度性条款等,还对监管相容性促进、规划和实施监管时加强信息交流等方面进行了较为细致的规定。
- ⑲ 具体措施参见 U. S. Department of State, Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>,访问时间:2020年6月9日。
- ⑳ 《美国2012年双边投资协定范本》规定,国民待遇、最惠国待遇、业绩要求、高管方面规定不适用于政府采购、补贴,以及政府支持的贷款、担保和保险等。
- ㉑ 如上所述,与跨国公司相比,全球生产网络具有较强的社会属性,权力主体也呈现多元化。在全球生产网络下,权力主体不仅包括母国和东道国政府、领导厂商和高层级供应商,还涉及政府机构联盟(欧盟、东南亚国家联盟等)、政府间组织(世界贸易组织、国际货币基金组织、世界知识产权组织等)以及国际信用评级机构、国际行业标准制定组织和各层级商会等非政府行为体。参见: Henderson, Jeffrey, et al, “Global Production Networks and The Analysis of Economic Development”, *Review of International Political Economy*, No. 3, Vol. 9(2002), pp. 436 – 464.
- ㉒ 李国学《从“以市场换技术”到“以制度促创新”——中美BIT框架下我国企业技术进步的新选择》,《国际经济合作》2014年第10期。

作者简介:李国学,经济学博士,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员;东艳,经济学博士,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。北京,100732

(责任编辑:曹小春)