

欧美TTIP贸易管制合作新范式与中国因应

刘雪红

(华东政法大学 经济法学院, 上海 200042)

摘要: TTIP贸易管制章节展现了全球贸易管制合作的最新范式, 正将全球经贸领域从“经济之争”引向“制度竞争”。国家间进行良好的贸易管制合作是新时期的必然要求, 但多边和区域层面的规范和制度供给严重不足。欧盟和美国当前正通过TTIP创设新型的贸易管制合作机制, 其制度设计独特、灵活、务实, 能够有效平衡国际合作与管制主权的关系。欧美将以渐进开放的方式克服管制趋同化中的障碍, 必会推高全球贸易管制标准及公共政策的保护, 并引领全球贸易的“管制良治实践”。但是, TTIP管制合作新范式存在一定的战略意图而可能演变为新贸易壁垒, 会对发展中国家带来极大的挑战。中国需要在全面评估、准确判断的基础上提前制定有效的内外应对方案。

关键词: 国际贸易管制合作; TTIP; 贸易管制合作新范式; 管制良治实践

中图分类号: D996.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2018)05-0139-14

一、前言

“国际贸易管制”又常被称为“边境后措施”或“非关税措施”, 是国内外当前研究的前沿问题。如何突破国家主权的限制从而在贸易管制问题上进行深入和实质性的合作, 既构成当前国际经济法的新议题, 又是国际经贸规则优化升级的重要内容。自2008年经济危机以来, 全球贸易对世界经济的贡献率不断下降, 欧美大国开始探索以“边境后的管制合作”作为全球经济增长的新动力。其中, 欧盟与美国于2013年开始谈判的《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP)设计了新型的贸易管制合作机制, 国际贸易管制合作首次构成与贸易投资合作并行的重要内容, 开启了国际贸易“管制良治实践”的新时代。尽管TTIP因美国贸易保护主义的影响而暂时受阻未能及时生效落地, 但其中的管制合作内容已被国际社会称为是管制合作的一种新范式, 是“跨大西洋两岸管制合作的实验室”以及“实现全球政策协同的铺路石”。^①欧美联手推高的管制合作制度会推高国际经贸合作的标准、有助于全球贸易良治实践, 但也可能成为“合法的”却又难以逾越的新贸易壁垒。^②中国当前虽已是全球贸易大国, 但随着国际贸易管制新标准的推广, 中国“入世”所争取到的竞争优势和话语权必受影响。比如, 中国企业会被认为承担了不良制度成本而导致竞争力下降, 中国政府现行的行政管理制度也会因不符合管制的“良治”标准

收稿日期: 2018-04-12

基金项目: 2016年国家社科基金青年项目“条约解释的新趋势和中国影响力研究”(16CFX066)。

作者简介: 刘雪红(1982—), 女, 广西贵港人, 华东政法大学经济法学院讲师、法学博士。

^①See Jonathan B. Wiener, Alberto Alemanno. The future of international regulatory cooperation: TTIP as a learning process toward a global policy laboratory. OECD working papers, 2015: 104-105.

^②Henry Gao. Regulatory coherence and China's free trade strategy from A to Z. European Yearbook of International Economic Law, 2015: 508.

而受到严重挑战。显然,研究TTIP贸易管制合作机制的范式构建及其中的制度创新,不仅有助于传统国际经济法理论的突破,还有助于中国等发展中国家有效应对全球贸易“良治”时代的严峻考验,意义深远而重大。

然而,对于TTIP贸易管制合作制度设计和发展规律的研究,中西方却处于冷热鲜明的状态。中国国内对TTIP管制合作制度的跟踪和研究相对不足。根据统计显示,当前并无关于贸易管制合作的中文专著,相关的文章数量也非常少,除了两篇深度探讨欧美贸易管制合作新进展及内在分歧的文章外,其他多数是在对TTIP总体介绍时简单提及贸易管制问题。^①相比之下,国际社会却非常积极地研究贸易管制合作的规律和制度设计。机构研究方面,WTO近年的世界贸易报告以标准、管制问题和非关税措施问题为题进行了讨论,为管制合作的推进提供了重要基础。^②OECD以“国际管制合作”为题的长期研究以及一系列报告,为政府的实践提供了具体指引。^③学术方面,欧盟长期关注管制和风险管理问题的让·莫奈大学教授Alberto Alemanno,围绕着管制合作机制的特点、路径和趋势积极撰文,提出TTIP所设计的管制合作机制有助于各国在管制差异中相互学习和进步。显然,以西方为主的国际社会已然主导了对贸易管制合作的研究和规则设计,TTIP则正是酝酿中的、引领国际贸易管制合作的新实践。中国如不抓紧对贸易管制合作问题进行研究和实践,必会错失参与国际贸易新标准、新规则制定的机遇,在未来的国际经济合作中会因话语权的缺失而再次受制于人。

为弥补对贸易管制合作问题的研究空白,本文将采用规范分析法研究欧美TTIP管制合作新范式的内容和制度设计,^④以揭示全球经贸规范的走向并进而为我国提供应对思路和建议。文章首先分析国际贸易管制合作的必然性与现有的制度供给缺陷,接着以TTIP为例研究国际贸易管制合作新范式的产生及内容,然后探讨TTIP贸易管制合作中的困难、解决方案以及现实影响,最后提出中国的因应方案。

二、国际贸易管制合作的必然性与制度供给缺陷

(一)国际贸易管制合作的必然性

第二次世界大战后相当长一段时期内,阻碍国际自由贸易的主要因素是关税壁垒。经过WTO和各种区域贸易协定半个多世纪的努力,当前各国的关税已大为下降,关税措施实施弹性已明显减弱。世界经济进入了全球生产链、全球供应链和全球价值链三位一体的时代,国家、地区之间竞争与合作并存,各国都成为同一链条上的利益相关者。然而,不同国家的管制制度成为国际经济纵深发展的新障碍,构建协同、透明和高效的国际贸易管制合作成为新时代的必然要求。

^①相关的中文文章主要有:王燕:《TTIP管制一致性谈判——欧美管制分歧的消失抑或幻象》,《国际商务》2015年第3期;张姣:《自由贸易协定国际监管合作规则:发展动向与实证分析》,《武大国际法评论》2017年第6期;崔宏伟:《美欧TTIP谈判与中欧关系》,《外交评论》2015年第2期;夏玮:《TTIP:美国推行“新生代”自由贸易协定的新发展》,《上海对外经贸大学学报》2013年第6期;龚婧:《TTP与TTIP:动因、影响及中国的应对》,武汉大学博士论文,2016年。

^②相关报告有:“A Closer Look at Non-Tariff Measures”(World Trade Report 2012),“Deeper Integration(PTAs), Including on Regulatory Matters”(World Trade Report 2011),“A Closer Look At Standards”(World Trade Report 2005)。

^③比如,《委员会关于管制政策和治理的建议》(2012)是国际上第一份处理管制政策和治理的文件,为政府部门、管制和竞争机构提供重要的建议;《国际管制合作:解决全球挑战》(2013)通过案例的方式研究了不同的管制合作机制;《OECD管制政策展望》(2015)则评估了特定国家进行良好管制的进展,以及实现管制政策的三大工具(管制影响评估、利益相关者的参与和事后的评估)的作用。

^④由于TTIP谈判过程中美国官方并不公布谈判的文本草案,故本文的TTIP条款多以欧盟官网最新公布的草案为主,相关材料可见于欧盟官网:<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>。

随着经济全球化的深入,国际社会越发意识到,具有国别差异的贸易管制会因其外溢性严重影响国际贸易的成本、效率及安全。一方面,随着服务贸易的发展、数据的跨境流动以及全球价值链的形成,全球资本与贸易需要更快速有效的流动,而各国行政管制措施所存在的差异却因为重复、繁杂的要求而造成不必要的贸易负担和制度成本。据称,因重复和不合理的行政管制措施所致,美欧之间的贸易收入每年损失近20万亿美元。^①比如,欧盟要求进入其市场销售的轻型卡车,需要通过其33项机动系统检测,尽管与美国相关的安全和排放检测标准并无区别。^②另一方面,随着一国产品和服务的跨境转移,消费者安全和环境保护等问题也逐渐变成了全球性问题,需要通过贸易管制合作加强贸易的安全性。与20世纪相比,21世纪更重质量而非生产;在物质日益充盈的时代,人类的物质需求已超越单纯的数量供应,转向商品的质量供给。然而,贸易自由化下产品全球性流动,却可能将一国国内的产品质量问题扩散到进口国,引发全球性的产品质量安全、消费者保护、环境及动植物健康等问题,客观上要求各国政府加强在产品质量、环境卫生、数据安全等方面的管制合作。因而,如何在尊重国家管制主权的基础上构建新型的贸易管制合作,避免具有差异性的管制成为新的贸易壁垒且确保管制放松后的贸易安全,形成了国际经贸规则发展的新要求。

确实,协同一致的国际贸易管制具有多元的价值功效。首先,管制合作可以消除贸易壁垒。不同或重复性的国别管制要求,即使不存在对外国生产商的歧视待遇,也会影响贸易的成本、效率和收益。而国际管制合作通过实现国别标准的融合和提升,可有效消除不必要的贸易障碍,提高效益和效率,促进更开放和自由的贸易。其次,管制合作可以削减跨域的溢外效应。不同的管制标准会诱使某些具有风险的活动从管制严格的地区转向管制放松的地区,产生跨境的负面影响。国际管制合作则可以通过促进协调或趋同的管制标准,减少被管制活动的选择性和后果的规避转移。再次,国际管制合作可对国际公共产品进行系统和有效的风险管理。随着全球化的深入,各国间的活动具有高度关联性,比如污染、金融、运输、电信、恐怖主义等活动会通过共同的网络快速产生域外影响,需要集体行动共同应对。国际管制合作不仅是协调国家间标准,还会通过国际统一标准和共同的风险管理体系来实现共同的利益。^③事实上,当前主要西方国家已就国际贸易管制合作的价值形成共识,国际贸易管制合作已成为时代的新要求。

(二) 多边和区域贸易协定的相关规定与不足

鉴于政府管制差异对国际贸易的负效应以及管制合作的多元价值,国际社会曾从多边和区域两方面尝试推行贸易管制合作,但相关合作机制存在一定的局限性。

多边领域的国际贸易管制合作主要体现在WTO的非关税措施合作制度上,集中于《技术贸易壁垒协定》(TBT)和《实施卫生与动植物卫生措施协议》(SPS)的规定。TBT协定主要对制定、采纳和实施技术法规、标准以及合理评定程序的原则作出规定,包括避免对贸易造成不必要的障碍原则、非歧视性原则、协调一致原则、技术法规等效原则、合格评定程序相互认可原则和透明度原则等。SPS协议则涵盖了产品、程序及生产方法等,包括协调一致原则、等效原则、风险评估原则和透明度原则等。两个协定主要针对的是歧视性管制措施,主要是通过采用统一的

^①Fernanda G Nicola. Genealogies of Cost-Benefit Analysis in TTIP's Regulatory Cooperation, 2016, SSRN website, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2801093.

^②Bernard Hoekman, Petros C. Mavroidis. Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation. E15 Initiative Report, 2015: 6.

^③Jonathan B. Wiener, Alberto Alemanno. The Future of International Regulatory Cooperation: TTIP as a Learning Process toward a Global Policy Laboratory. OECD working papers, 2015: 121.

国际标准来实现管制措施的简化和可预见性。^①以WTO推行多边管制合作存在很大的局限性,表现为三点:(1)TBT和SPS协定的规范重点并非是促进政府的管制合作。TBT和SPS协定类似于GATT的一般例外条款(第20条),主要是通过规范技术性贸易壁垒和与动植物卫生相关的检验检疫措施来处理与公共健康、消费者保护和环境保护相关的贸易限制措施问题,其提出的效果等同、风险评估等要求是为了敦促政府管制措施对贸易产生最小影响,仅要求在非歧视和透明的基础上实施。(2)规范和要求不明确,不能从根本上解决政府管制措施的质量或标准问题。TBT和SPS协定一方面要求各成员国的相关措施以国际标准和建议为准,另一方面又规定了一些例外。比如,SPS第3条允许成员国在遵守科学依据和风险评估相关规定的前提下,实施或维持比有关国际标准、建议所提供的保护水平更高的SPS措施;TBT第2.4条却又规定,如果基本气候、地理因素或基本技术等原因,可能导致相关国际标准对实现合法目标无效或不当,那么成员国相关措施就可偏离国际标准。此类例外规定虽然是基于对不同发展水平国家的考虑,却在规则适用上增加了不确定因素,各争端当事国可援引此例外条款,为自己或高于或低于国际标准的贸易限制措施辩护,从而出现对相关国际标准的选择性适用的情形。^②(3)在政府管制良治、善治的实践中,WTO并没有实质性进展。WTO也曾想通过良治实践进一步推动各成员贸易管制分化问题,2006年WTO贸易技术壁垒委员会成员在措施中增加了“管制的良治实践”的要求,2008年该委员会组织召开了有关善治的管制实践、管制影响评估、管制合作倡议的工作会议,^③但最终并未取得大范围共识并形成具有约束力的文件。

鉴于WTO无法彻底解决各国管制措施中重复、低效、不透明的问题,无法有效消除其对国际贸易的负面影响,各国寻求通过区域贸易协定来推进贸易管制合作的进展和突破。不过,很多区域贸易协定的贸易管制合作以WTO的规定为基础,条文多数是重复TBT和SPS的规定。直到欧美近年推出新一代贸易协定,贸易管制合作的条款才从传统的TBT和SPS规则发展为更高标准的“TBT-Plus”和“SPS-Plus”条款。欧美新兴的贸易协定高度重视贸易管制合作机制,专章设置贸易管制合作内容,条文数量多且内容详细、复杂,主要体现在已临时生效的《欧盟和加拿大综合性经济贸易协议》(CETA)、流产的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)和尚在谈判中的TTIP。依CETA的规定,其“管制合作”章节适用于欧加双方管制机构的行政管制措施,涵盖的部门包括货物和服务贸易、“技术贸易壁垒”、“动植物检验检疫措施”、“贸易与可持续发展”、“贸易与劳工”、“贸易与环境”等。可见其适用范围非常广泛,当前仅有投资、金融服务、电信服务、电子商务方面的管制被排除在外。TPP第25章也专门规定了“管制一致性”,共有11个条文,主要内容包括:协调和审议程序、核心良好管制实践的实施、管制一致性委员会、合作与利害关系人的参与、实施通知和争端解决的不适用。尽管CETA和TPP关于贸易管制合作的规定与其他协定相比更详细、深入,但是仍存在不足。对于欧盟和加拿大之间的CETA而言,其规定指引性太强而未涉及实质性的程序和实体内容,不足以成为他国范例。TPP最大的缺陷则是目标过高而欠缺可行性。TPP第25章标题为“管制一致性”(regulation coherence),而CETA和TTIP相应的章节都只是采用“管制合作”(regulation cooperation),不同的措辞表明前者的要求远高于后者。正如有的学者所指,“管制一致性”往往是指政府管制上的良治实践,而“管制合作”侧重于

①如SPS协议第2.3条、第3条和第5.4条,以及TBT协定第2.2条、第2.4条和第2.8条。

②参见曾文革、林婧:《论WTO争端解决中食品安全国际软法适用的分歧及其消解》,《江西社会科学》2013年第10期。

③Committee on Technical Barriers to Trade. Summary Report of the WTO TBT Workshop on Good Regulatory Practice (G/TBT/W/287). World Trade Organization, June 6, 2008: 1-28.

通过相互认证、协调等合作方式逐渐减少不同政府间的管制差异。^①由于TPP最初的谈判成员包括发达国家和发展中国家,要在发展水平悬殊、政治经济生态环境不同的国家间实现政府管制的“一致性”,至少在短期看来是不现实的。

三、TTIP贸易管制合作新范式的内容与创新性

(一)TTIP贸易管制合作新范式的内容

由于以往的多边、区域贸易协定以及非正式的制度安排都没有有效解决管制差异问题,欧盟和美国作为国际机制和新规则的先行者,率先尝试在TTIP中创设了政府管制合作的新模式和新机制。从欧盟最新公布的TTIP草案框架看,^②其基本内容包括市场准入、管制合作、规则和机制四部分。其中,管制合作条款占据了整个文本近一半的内容。根据TTIP的规定,欧美双方将会在货物、服务贸易和投资领域的政府管制展开合作,包括就管制事项提供共同的原则、指南或行为准则,相互认证以及其他机制性安排。

为何国际贸易管制合作的新范式首先在欧美之间的TTIP产生?除了美欧的经济、文化和政治方面都有较高的趋同性外,还有三方面的原因。第一,欧美双方一直长期探索贸易管制合作,为TTIP的合作奠定了实践基础。^③欧美早期通过一些法律文件和机制设置管制合作制度,^④近10年的正式和非正式的管制合作促使双方在具有相同利益的领域(比如航空器、海事安全、有机物的标签、电车、小型电网等)不断缩小管制差异并减少贸易摩擦。^⑤第二,欧美双方对贸易管制合作的价值具有高度共识。双方都认为高效、低成本的管制合作必将使商业、管制者、政府和民众受益。第三,欧美皆有实现全球贸易管制趋同化与高标准的内在动机。欧美共同追求TTIP管制合作效益的乘数效应,主张在国际层面不断推行适用贸易管制合作的新规则。^⑥比如,欧美正在考虑将国内鉴定和跟踪医药设备的制度建立在国际单一设备鉴定系统的基础上,同意采用联合国全球化学物品分类和标识的协调系统(GHS)标识化学物品和混合化,以推动更多的国家采用共同的高标准从而更广泛地保护各国工人和消费者。^⑦可见,落后国家和发展中国家还在全球供应链和价值链中努力寻找适合发展的位置,欧美已经通过新一代贸易协定的管制合作共同推高国际标准,推行产品和服务更高的保护水平。那么,TTIP如果能顺利达成并成功推进高水平的管制合作,不仅欧美所倡导的贸易、投资与知识产权规则将会成为全球新标准,欧美所引领的管制合作亦会引领他国国内政府管制制度的革新。

^①See e.g. Bernard M. Hoekman, Petros C. Mavroidis. Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation. E15 Initiative (ICTSD and World Economic Forum), 2015: 2-3.

^②TTIP自2013年7月的首轮谈判至2016年10月已进行了15个回合,双方谈判文本数次易稿已近成熟,但受美国特朗普总统贸易新政的影响后续谈判进展缓慢。由于欧美都没有明确表态要放弃TTIP以及该协定对构建欧美跨大西洋合作的效益和战略价值,TTIP仍会在不久的将来达成生效。笔者注。

^③International Trade Administration, <https://www.trade.gov/nacp/rcc.asp>, visited on 2018/05/26.

^④体现欧美前期贸易管制合作的一些文件规定如下:《跨大西洋经济伙伴关系》(Transatlantic Economic Partnership, 1998)、欧美积极的经济议程(EU/US Positive Economic Agenda, 2002)、欧美经济倡议(EU/US Economic Initiative, 2005)、加强跨大西洋经济一体化合作的框架(Framework for Enhancing Transatlantic Economic Integration, 2007)、跨大西洋商业对话(Transatlantic Business Dialogue)、跨大西洋消费者对话(Transatlantic Consumer Dialogue)。

^⑤EU, Regulatory cooperation in TTIP—An introduction to the EU’s revised proposal, 21 March 2016.

^⑥Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Chapter on Regulatory Cooperation Detailed Explanation on the EU proposal 1 for a Chapter on Regulatory Cooperation, May 2015, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153431.1.1%20Detail%20of%20the%20EU%20proposal%20for%20a%20Chapter%20of%20reg%20coop.pdf.

^⑦Ibid.

TTIP虽然还没有确定最终的文本,但草案第二章“管制合作”的规定基本没有超出欧美2013年关于就业和增长的高级工作组会议上的谈判框架,经多轮谈判其框架和内容已基本成形。^①具体内容包括四方面。

第一,合作的具体部门和领域。第二章“管制合作”分别规定了以下领域的合作,包括:化学品、化妆品、机械产品、信息和通讯技术、医药设备、杀虫剂、制药业、纺织品、机动车等。在化妆品管制方面,欧美将通过科学安全评估、检测的替代方法、批准、标签、市场监督等方式展开合作。对于公众的敏感的事项,欧盟则回应称TTIP不会修改欧盟原有的禁止性物品清单,对于新物质则在共同的科学评估基础上再确定是否禁止或限制使用,欧盟相关的法律仍需要获得遵守。^②

第二,合作的制度框架。TTIP文本草案第二章的平行规定设置了管制合作的框架性内容。欧美约定将会定期审查双方的管制合作,向对方定期通报新管制措施,寻求共同或可兼容的管制措施。执法上,双方的行政部门将就管制事项提供共同的原则、指南或行为准则,相互认可对方管制措施(比如检测、认证、质检、审计)的等同性或协调性。立法上,任何对政府管制合作产生影响的立法建议案,都要求及时通知对方并为其提供评论机会。TTIP专门设置一个“管制合作机构”负责监督和促进双方的管制合作,确定双方具有共同利益的管制合作领域和优先事项。

第三,良治实践。欧美在TTIP中明确提出要在管制合作领域中进行良治实践(good regulatory practices)。欧盟的官方文件称,“管制良治实践”原则包括管制合作过程中的“透明度、预见性、归责性”,目的是为了实现对货物和服务高质量、高效率的管制;通常包含了以下承诺:提供管制日程的信息;与利益攸关者和公众磋商;在颁布新的管制措施前评估潜在影响;评估已运行的管制规则是否实现预期效果。^③2015年欧盟早期提交的“管制合作”文本草案中就已包含了一些“管制良治实践”的内容,比如早期的信息交换、利益攸关者磋商和分析工具。在2016年的谈判中欧盟又单独提交了一个草案,以“管制良治实践”为名单独设置了内容更加详细的独立章节。

第四,“管制影响评估法”。评估管制影响的方法有很多种,OECD推荐使用“成本—收益分析法”,主要是指对一项管制措施的成本和效益进行事前的量化评估。^④欧盟提交的“管制良治实践”章节第8条专门设置了“管制影响的评估”制度,规定了评估中要考虑的因素,包括:预实施的管制行为的现实需要性,管制行为所要解决的问题的性质及重要性,可行的管制和非管制替代措施,替代措施对社会、经济和环境短期和长期的影响以及相关的成本与收益、对中小企业的影 响、对国际贸易和投资的影响。显然,与一般的“成本—收益分析法”不同,欧盟倾向于采用同时包括经济和社会因素的评估方法。

(二) TTIP贸易管制合作新范式的创新性

首先,从国际合作与管制主权的关系看,TTIP的管制合作很好地平衡了两者关系,管制合

^①High Level Working Group on Jobs and Growth, February 11, 2013, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.

^②EU, Inside TTIP-An Overview and Chapter-by-Chapter Guide in Plain English, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153635.pdf.

^③Good Regulatory Practices(GRPs)in TTIP—An introduction to the EU’s revised proposal, 21 March 2016, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154381.pdf.

^④OECD, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis(RIA), <http://www.OECD.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.

作机制并不影响政府的管制自主权。如何对待管制主权问题,一向是国际贸易领域的难题。WTO多年的多边实践,也没有为处理贸易自由化与管制主权的关系找到有效的平衡方法。TTIP对于管制合作的灵活性规定,一再体现了欧美在机制设置方面的熟练和创新。一方面,限定管制合作的主体是“管制主管机关”,仅包括行政立法机关和行政执法机关而不包括立法机关,即暂时排除了立法机关方面的合作。对于欧盟,“管制主管机关”是指欧盟委员会,美国则是指政府中负责规定管制措施的规章制定机构。将管制合作主体限定在行政部门而非立法部门,会使得双方能随时就行政规范和管理中的问题随时展开沟通、合作和调整,能避开立法的各种繁杂和严格程序。另一方面,管制合作并不预设任何的管制结果,也不要求改变双方原有的立法,仅选择在成熟领域展开行政方面的合作,这种务实的设置实际上会导致更大的趋同。TTIP在管制合作的目标和宗旨中就明确提及,“管制合作活动是为了改善而非降低、破坏、减损公共政策领域的保护水平”,故而双方的管制合作具有高度的自愿性,只会在成熟的领域协调管制,促进管制的趋同,而非强行要求取消各处原有的管制标准或放弃原有的政策目标。所以,管制合作机构仅是水平和纵向纪律的管制机构,无权通过法律性行为亦即无立法权,双方在管制合作中产生的争议也不适用于争端解决条款的规定。

其次,从参与者的广度看,管制合作具有高度的公开性和公众推动性。以往的国家间合作多是自上而下式,由上层直接推进和决定,鲜有自下而上的。TTIP却规定,管制合作事项要赋予利益攸关者和公众更大的话语权。第一,管制合作的领域和内容很大程度上由利益攸关者和民众来推进。TTIP第5.2条规定私人可以向双方提出具体和具有实质内容的管制措施建议,尤其需要努力获取中小企业和公共利益群体的意见。第6.3条规定,对于联合年度管制合作项目,双方需要向国内的咨询组织进行磋商讨论,而这个组织必须确保有各界的代表组成,尤其需要包括中小企业、贸易协会、公共利益群体。第二,TTIP草案第6.1条规定,所有的管制合作都必须建立在透明的基础之上,双方需要采取适当的措施及时向私人提供机会,让他们能够就当前的管制合作进程发表意见,提出新的动议,对新的合作议题进行评论;对于任何管制合作的评估材料,要及时地向公众提供,并确保公众能够获得。这是因为管制措施很多时候都涉及公众的利益,政府必须要倾听公众的声音和需求,并且经济全球化已经极大地促成了市民社会的崛起。

最后,从时间上看,TTIP管制合作是一种永久的对话机制,TTIP被称为开放的、“活的”协定(living instruments),具有高度的灵活性。由于管制事项和措施会随着经济和技术发展而不断产生变化,所以TTIP无法一劳永逸地对管制问题作全面规定。TTIP通过水平性和部门性规定,对管制合作作了原则性规定,对食品、药品、纺织品等比较成熟的领域依目前情况作具体规定,但同时也为未来新问题的谈判留下了空间。如果利益相关方认为有必要展开新事项的合作,那么欧美双方可通过年度管制合作项目等机制达成新的合作,而无需重新对原有的条约重启谈判,也不需要修改各自的机制框架。可见,与传统的“一定终身”的国际条约不同,^①TTIP具有条约的“自动更新性”;对于未来新的合作领域和事项,无须重启谈判或修改各自的机制框架,又可避免条约修改所需要的再次签字、批准等繁琐程序。^②由于TTIP贸易管制合作机制对未来议题具有包容性、对合作目标与时间表具有明确性,且合作方式又表现为相对的自由和宽松,因而又被称为可不断推进的“内设议程”(in-built agenda)模式。^③

^①参见刘雪红:《论条约演化解对国家对同意原则的冲击》,《法律科学》2017年第3期。

^②See Alberto Alemanno. The Regulatory Cooperation Chapter of the Transatlantic Trade and Investment Partnership: Institutional Structures and Democratic Consequences. *Journal of International Economic Law*, 2015, 18(3).

^③比如,2014年的“停止TTIP行动”就获得近170万的公众签名支持,2015年8月TTIP第9轮谈判前就有超过550个针对TTIP的公开抗议。参见上一脚注。

四、TTIP贸易管制合作新范式的实现与影响

(一) TTIP贸易管制合作的困难与解决方案

第二次世界大战后欧美在经济社会的发展理念、路径及政策关切点上仍有不同,双方要真正消除管制差异、达成一致的贸易管制仍面临挑战。首先,宏观上,欧盟比美国对TTIP管制合作有更深的顾虑,担心其会对欧洲公民基本权利造成损害。欧盟域内一直有民众抗议反对TTIP,^①欧盟相关党派也呼吁慎重考虑TTIP所涉及的国家自主决策权、民主、环境、人权等社会政治层面问题。^②这是因为,秉持“市场和社会公民”理念的欧盟具有发育较成熟的市民社会,其一直努力推进公共产品的治理从国内民主发展为超国家的国际性民主治理。并且,欧盟更注重其所参与的自由贸易协定是否违反欧盟宪法中对公民权利保护的规定。比如,欧洲学者彼德斯曼就曾指出,依照《里斯本条约》第3条和第21条的规定,欧盟的外交家不能依据自由贸易协定和所谓的“卡尔多—希克斯效率”(Kaldor-Hicks efficiency)武断地排除公民基本的权利。^③其次,微观上,欧美的敏感领域并不完全一致并且各自坚持不同的管制原则。美国主张科学依据及成本收益原则,而欧盟主张预防性原则,这点也是欧美管制合作上最大的分歧。^④2000年欧盟委员会的官方文件进一步明确其预防性原则,在欧盟域内通过二级立法以及司法在环境、食品安全、贸易等领域积极践行,国际上则积极推广纳入欧盟签订的贸易协定和国际协定中。欧盟在其TTIP文本提案第一条就直接采用“遵守欧盟的管制框架和原则”措辞,表明其强硬立场。美国则针锋相对,声称TTIP管制一致性谈判的实质目标是去除欧盟的“预防性原则”,要借助TTIP管制合作改变欧盟制定产品技术标准的程式和依据。^⑤最后,在具体落实上,欧美不同的宪政和政治结构也会对双方管制合作的深化造成阻力。比如,美国的管制权力主要集中在联邦政府等行政机构,^⑥而欧盟的管制权力则由欧盟和成员国共同享有;立法上,欧盟在准备立法议案时会向民众进行非正式的立法咨询,在立法后期才会进行管制影响分析;^⑦而在美国,立法通知一评论和管制影响分析不适用于国会立法,仅适用于行政性管理立法。此外,双方的管制机构也不同,美国于1980年就设立了专门由美国总统负责的美国信息和管制事务办公室,专司对各种政府政策和规章立法的审查职责,^⑧而欧盟至今仍在摸索设立一个具有相应职权和能力的管制合作机构。

为克服市场准入、管制兼容等方面的分歧及实施困难,欧美选择了“求同存异”基础上的务

①Ernst-Ulrich Petersmann. Transformative Transatlantic Free Trade Agreements without Rights and Remedies of Citizens? . *Journal of International Economic Law*, 2015, 18(3): 597.

②参见崔宏伟:《美欧TTIP谈判与中欧关系》,《外交评论》2015年第2期。

③Ernst-Ulrich Petersmann. Transformative Transatlantic Free Trade Agreements without Rights and Remedies of Citizens? . *Journal of International Economic Law*, 2015, 18(3): 582-583.

④美国的科学依据原则要求产品技术标准和卫生标准等必须具有确凿的科学依据;欧盟的预防性原则则规定,即便现有科学技术不能证实某种风险的存在,但为能有效应对产品的环境、安全、健康风险,仍可制定相应的管制标准和依据。参见王燕:《TTIP管制一致性谈判——欧美管制分歧的消失抑或幻象》,《国际商务——对外经济贸易大学学报》2015年第3期。

⑤See Lucas Bergkamp, Lawrence Kogan. Trade, the Precautionary Principle, and Post-Modern Regulatory Process. *European Journal of Risk Regulation*, 2013, 4(4): 497.

⑥Reeve T. Bull, Neysun A. Mahboubi, Richard B. Stewart, Jonathan B. Wiener New Approaches to International Regulatory Cooperation: The Challenge Of TTIP, TPP, and Mega-Regional Trade Agreements. *Law and Contemporary Problems*, 2015, 78(4): 17.

⑦Ibid.

⑧U.S. White House President Barack Obama, <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/oir/about>, visited on 2017-10-25.

实合作。TTIP谈判之初双方就有意降低谈判协议可能对自己与第三方利益关系的影响,在达成目标的具体步骤与时间安排上,双方也不寻求“一步到位”。一方面,TTIP的管制机制正视了缔约方国内管制差异的现状,其设计的合作机制符合了事物的发展规律。因为国际管制趋同化是一个长期的过程,会经历不协调的管制异质性到管制差异性,再到具有协调性的管制同质性,最后到管制融合性。^①另一方面,双方在管制合作上,选择了渐进开放式的模式,不影响原有的立法(尤其是已实现高水平保护的领域),不强行要求遵守统一的高标准,实质上仅是为双方管制合作提供平台。TTIP的机制目前仅定位为合作的平台,通过示范效应逐渐推进管制标准的提高和合作。管制合作涉及社会制度的变更和趋同,必然是一个长期的过程。让双方将各自先进的管制做法和标准摆出来而不是直接为双方制定强制性标准,既可以减少双方民众的顾虑,同时也会刺激他们去推动本国政府选择效仿他国先进的管制措施,进而循序渐进提升管制的良治善治以及竞技水平。如果片面追求同一的管制制度,尽管短期内可能会削减贸易壁垒却可能是一个非持续的次优或武断的选择。只有在管制差异中不断识别学习并融合推进的合作模式,才更符合制度演进的发展规律,才能稳步推进不同管制制度的趋同并促进欧美经济优势和制度优势的发挥。

(二)TTIP贸易管制合作新范式的影响

首先,会推高全球贸易管制标准及公共政策的保护。欧盟数次强调管制合作是标准的提高而非降低,绝对禁止“下降的协同化”(downward harmonization),并通过制度设计的方式确保高标准及公共政策目标的实现,体现在三个方面:(1)欧盟提交的TTIP草案文本设置了多个条款,规定管制合作必须要与高水平保护目标一致,不能限制双方为实现正当的公共政策目标而维持、采取或适用及时的措施。欧盟提交的TTIP草案规定要同时实现贸易、投资目标和公共政策目标,^②即欧盟已将传统贸易协定中的环保、生命健康等“一般例外”内容提升为经贸合作中的“一般原则”。(2)允许存在管制差异,确保不降低对公众与环境的保护水平。欧盟要求,缔约双方可保留不同的管制方法,允许存在不同程度的保护水平;会先在相同的、高水平保护领域进行合作以实现管制一致,但并不会选择以降低标准的方式去实现管制的“趋同”和“兼容”。比如,欧盟立法对转基因产品的生产和销售有比美国更严格的要求,对注射了荷尔蒙的肉类也有很多限制要求,在化学品领域欧盟的立法REACH要求所有在欧盟销售的化学品必须要向欧盟化学品管理机构注册并提供一系列详尽的数据信息,而美国相应的法令《美国有毒物质控制法》却没有相应的登记和数据提交要求。欧盟坚称TTIP的管制合作不会改变这些领域的高水平保护规定。^③(3)贸易管制合作不会影响欧美各自制定新管制法规的权力。欧盟指出,TTIP不能破坏欧盟条约和成员国宪法所规定的政府为公共利益制定法律法规的权力。TTIP的文本必须要明确制定和通过新的管制规范的主权权力,以确保法律和政策如欧盟所规定的,不断鼓励和支持对环境、健康、安全、消费者、工人和金融稳定方面高水平的保护。^④同时,TTIP不会改变欧盟条约中所规定的管制规则产生的原则和程序,即欧洲议会和欧盟理事会仍旧是管制规则的立法者。总之,TTIP不会影响双方的立法机构、政府及其他利益相关方在管制规则制定过程中原有的地

^①See Jonathan B. Wiener, Alberto Alemanno. The future of international regulatory cooperation: TTIP as a learning process toward a global policy laboratory. OECD working papers, 2015: 104.

^②TTIP欧盟提案的“管制合作”章节序言规定,“缔约双方认识到管制措施合作对实现公共政策目标的重要性,认可依据各自的管制和行政程序、非下降的保护水平采取管制措施确保公共政策目标的实现”。

^③EU, TTIP AND REGULATION: AN OVERVIEW, 2015: 6-7, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153121.pdf.

^④Ibid, 6-7.

位和作用。

其次,可引领全球贸易的“管制良治实践”。良好的管制实践是指在程序(比如:透明度、利益攸关者参与磋商制、影响评估)和实体方面(为保护动植物环境等措施)良好和先进的管制做法,符合国际经济的发展趋势。何为良好的贸易管制实践需要通过评估才能下判断,因而“管制影响评估法”显得极为重要。TTIP提倡的方法与OECD所推荐的强调经济性评估的“成本—收益分析法”不同,其指标更侧重于对社会、环境、弱势群体(中小企业)的影响,从性质上看更具有“良治”特性,极有可能实现欧盟欲将“管制良治实践”在WTO等国际层面予以推广的雄心。^①不过,尽管欧盟的“管制良治实践”为新一代国际贸易协定注入了新元素,代表了积极进步的方向,却有可能导致在TTIP谈判中与坚持务实主义路线和经济效益的美国形成更大的分歧,需要密切关注。

最后,从政治经济学的角度看,TTIP管制合作新范式具有一定的战略意图,会对发展中国家带来极大的挑战。TTIP被称为“经济北约”,其逻辑起点是地缘政治利益,关涉欧美联盟与亚洲新兴大国之间的竞争。确实,21世纪以来,欧美频频遭受各种经济危机。美欧为了巩固其在全球产业链和国际贸易分工体系中的优势地位,意欲通过对边境后措施的管制合作提高全球经贸合作标准,以再次获取全球的竞争优势。欧美通过管制合作议题将代表全球最先进的西方制度模式予以推广,实质上是将全球经贸领域从“经济之争”引向“制度竞争”,这种由发达国家“需求引导”设置的新经贸规则有利于发达国家保持竞争优势促进全球良治实践,但也会以提高规则门槛的方式增加中国及其他发展中国家的竞争成本和市场准入难度。同时,高标准的贸易管制会对一国国内行政管制制度提出改良或变革要求,要求政府转换角色、强化归责性和法治性,具有民主进化的丰富内涵,^②这对于政治与经济制度不完善的发展中国家而言是极大的挑战。

五、中国因应方案

TTIP贸易管制章节体现了全球贸易管制合作的最新范式,其制度设计独特、灵活、务实,能够有效平衡国际合作与管制主权的关系,契合制度融合和演进的规律。但是,TTIP管制合作新范式总体上服务于欧美推高全球经贸规则的宏观战略,会对发展中国家带来极大的挑战。中国未来参与国际经贸活动将面临新规则、高标准的障碍,中国将承受改善政府管理能力以及制度建设的强大外部压力,在国际上创制或引领先进国际规则的能力亦将大受影响。^③因而,中国需要在全面评估、准确判断的基础上提前制定有效的内外应对方案。

(一) 参与国际贸易管制合作的国际立法活动

国际层面,中国需要积极参与贸易管制规则的国际立法活动,审慎处理好贸易自由化与政府管制主权之间的关系,并稳步推出中国版的贸易管制合作方案。边境后措施合作和贸易管制制度协同具有很强的“政策性”,对一国政府管理制度进行国际性的评估并提出修正要求,直接关涉国家主权。鉴于贸易自由化和国家管制主权之间复杂和敏感的关系,欧美TTIP选择了务实的方式和灵活高明的立法技术,从以往管制合作对标“国际高标准”转向了渐进式的合作模式。

^① Good Regulatory Practices (GRPs) in TTIP—An introduction to the EU’s revised proposal, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154381.pdf, 2016: 4.

^② See Han-Wei Liu, Ching-Fu Lin. China and Global Regulatory Coherence: An Uneasy Relationship? . IILJ Working Paper, 2017(3): 3, available at <http://www.iilj.org/publications/china-global-regulatory-coherence-uneasy-relationship/>.

^③ Supra, 2017(3): 510.

尽管欧美所推行的国际贸易管制规则尚未形成国际习惯法或被普遍认可的国际“造法”，但由于其构成了全球贸易发展的新引擎，同时又代表了全球良治的发展方向，因而中国必须要积极参与相关的国际立法活动并在批判借鉴的基础上推出代表发展中国家的“贸易管制合作”版本。具体要点包括以下三个方面：

第一，中国应积极参与OECD等国际组织相关研究和指南制定活动。要参与贸易管制政策影响评估方法的研究，确保规则的科学性和中立性；在与欧美西方发达国家进行贸易管制合作时，要坚持制度中立去意识形态化，平衡好贸易管制的放松与安全性之关系，确保合作要求与发展中国家现阶段国情和实际情况相符。

第二，可考虑在未来更高水平的区域贸易协定中对贸易管制合作进行框架性规定。中国目前所签订的区域贸易协定虽然都包括技术贸易壁垒、动植物卫生检疫等方面的合作章节，但基本上都是重复TBT和SPS相关规则而没有深入拓展至更广更深的贸易管制合作，因而中国可先与趋同化程度较高的贸易伙伴尝试拓展管制合作。但要通过立法技术巧妙平衡国家管制主权和管制合作之间的关系，比如，可借鉴TTIP的做法在条约用语上弱化对国家主权的冲击，明确规定要认可缔约国的管制主权，确保缔约国在管制事项上的立法权以及排除争端解决机制对贸易管制合作内容的适用等。

第三，充分利用“一带一路”提议的良机，形成发展中国家的“管制合作版本”。可与沿线国积极开展贸易投资的管制合作，并恰当反映在贸易投资协定中。“一带一路”国家多数市场化程度低、法律体系不健全、投资和贸易管制透明度不高，因而，与“一带一路”沿线国开展技术标准互通、相互认证以及管制良治等方面的合作，不仅有助于企业降低“走出去”时的风险、降低经济成本，而且有助于形成适用发展中国家现实需要的贸易管制规则，既促进了良治实践又避免了被欧美国家盲目引入过度的“向上竞争”。

（二）加强国内经济结构和政府管理制度的改革

国内层面，中国需要通过强化经济结构改革和政府管理制度的优化，方能从根本上回应贸易管制合作的新发展和挑战。正如中国学者所言，各国在探索构建国际贸易投资规则的理想路径时，“既有必要在国际层面上进行自上而下的自由化努力，更需要伴有各国自下而上的一致认识和改革”。^①欧美TTIP所倡导的贸易管制合作规则一定程度上是对当前世界经济发展要求和趋势的积极回应，未来必然会通过欧美的自由贸易协定不断推进最终产生辐射全球的效应。TTIP倡议的贸易管制合作，实质上已经在国际经贸领域将各国引入到制度竞争的阶段。^②一国国内制度及其主导的国际规则能否获得其他国家的认同和接受，关键取决于其制度与规则是否具有先进性和正当性。然而，中国国内相关制度与“贸易管制良治实践”还有相当大的差距。中国当前的经济发展仍属于粗放型模式，依靠人口红利、土地和环境外部成本形成的“投资成本洼地效应”已逐步减弱，总体上在全球产业链中并不具有“质”的优势；政府经贸管理制度上，也仍存在行政效率低下、繁冗、不透明等问题，为从事贸易和投资企业带来不必要的行政负担和制度成本。因而，中国需要从多维度应对国际贸易管制新标准的挑战。

首先，以可持续发展、劳工、环境保护等观念引领绿色健康产业，以高质量、环保的产品对接国际高标准。长期以来，中国的经济增长主要依靠资源、资本和劳动力等要素投入的驱动，这种粗放型经济增长方式只重“量”而忽视了“质”，易破坏资源、环境甚至人类健康。^③在此基础

^①石静霞：《国际贸易投资规则的再构建及中国的因应》，《中国社会科学》2015年第9期。

^②参见冯辉：《竞争中立：国企改革、贸易投资新规则与国家间制度竞争》，《环球法律评论》2016年第2期。

^③参见杨志、秦臻：《全球变化与人类健康的内在关系》，《上海财经大学学报》2017年第3期。

上的中国产品在外销时极易遭受发达国家的技术贸易壁垒。比如,作为世界上最大的玩具制造国和出口国,中国的很多玩具在出口欧美等发达国家时常被拒绝或被召回,最大的原因就是中国的玩具未能满足发达国家在安全与环保方面的高标准。随着欧盟、美国、日本等国不断通过新法规推高质量及环保认证标准,中国只有真正改变经济结构和发展模式,研发出科技含量高的绿色产品,才有可能参与新一代的国际经济竞争。

其次,政府的贸易管理行为要符合“管制良治实践”要求,要确保信息透明度与民众的参与性。贸易管制的目的本身是为了维护公众和社会利益,透明度和公众参与正是贸易管制良治实践的核心内容。中国2008年实施的《信息公开条例》同样适用于政府贸易管制行为,该条例规定了政府工作要确保政府信息透明度等内容,但是该条例立法位阶不高,在落实中存在公开内容有限、民众获取政府信息不畅通以及不适应信息变革等问题。^①同时,公众参与的实施机制单一且形式化,缺乏鼓励公众全过程参与的激励性规定。因而,需要进一步完善相关的立法和制度建设,构建具有超前性、系统性和广泛性的信息透明和公众参与机制,以确保利益相关方(包括进出口商等)能够有效参与中国政府在贸易管制方面的国内立法和国际合作,最终促成体现了“管制良治实践”的政策形成。

再次,借鉴OECD和欧美的政府管制影响评估法,发展出符合国情又具有长远效应的“管制影响评估法”。OECD所推出的处理管制政策和治理的诸多文件,为政府部门和竞争机构提供了重要的指南,其中的一些工具指标对于评估国家的管制效果具有较强的操作性,为多数国家所采用。不过,由于其侧重的是经济性评估,因而还需要借鉴欧美的最新实践,将社会、环境、弱势群体(中小企业)的影响纳入到评估系统中,以体现管制措施的良治特性。可以像对政府抽象行政行为进行“公平竞争审查”评估实践一样,通过立法逐渐在各政府部门落实,要求在推行一项新贸易管制措施前通过专业机构的评估测试。

最后,以自贸区制度先行先试的方式,加强贸易投资管制的简政放权,并充分利用电子信息等新科技提高管制的效率 and 安全性。上海自贸区是中国新一轮制度创新的重要“试验田”,近五年在投资贸易管制方面做出诸多改革。比如,外商投资负面清单的落实、国际贸易“单一窗口”上线运行、证照分离改革等。尤其在贸易管制中,采取了多种提升通关便利化的措施,包括先进区后报关、区内自行运输、卡口智能验放等。这些制度创新既能确保国际贸易投资的便捷性、安全性又具有显著的经济效应,^②符合中国政府当前高度重视的“优化营商环境”之要求。应以自贸区的深改试验进一步探索最佳的管制模式并进行复制推广,以构建中国的话语权进而从“改变中国”走向“中国改变”。^③

总之,中国只有以“内外兼修”的方式,积极参与贸易管制合作规则的制定,又主动进行国内经济和政府管理制度的改革,才能以中国的制度优势有效应对国际贸易管制高标准和“良治”的挑战,进而实现国际和国内法治格局的良性互动。

主要参考文献:

- [1] 崔宏伟. 美欧TTIP谈判与中欧关系[J]. 外交评论, 2015, (2).
- [2] 冯辉. 竞争中立: 国企改革、贸易投资新规则与国家间制度竞争[J]. 环球法律评论, 2016, (2).
- [3] 刘雪红. 论条约演化解对解释对国家同意原则的冲击[J]. 法律科学, 2017, (3).
- [4] 石静霞. 国际贸易投资规则的再构建及中国的因应[J]. 中国社会科学, 2015, (9).

^①参见周汉华:《打造升级版政务公开制度——论〈政府信息公开条例〉修改的基本定位》,《行政法学研究》2016年第3期。

^②参见殷华、高维和:《自由贸易试验区产生了“制度红利”效应吗?——来自上海自贸区的证据》,《财经研究》2017年第2期。

^③杨力:《自由贸易试验区外商投资法律体制改革评估》,《法商研究》2015年第5期。

- [5] 王燕. TTIP 管制一致性谈判——欧美管制分歧的消失抑或幻象[J]. 国际商务——对外经济贸易大学学报, 2015, (3).
- [6] 杨志, 秦臻. 全球变化与人类健康的内在关系[J]. 上海财经大学学报(哲学社会科学版), 2017, (3).
- [7] 杨力. 自由贸易试验区外商投资法律体制改革评估[J]. 法商研究, 2016, (5).
- [8] 殷华, 高维和. 自由贸易试验区产生了“制度红利”效应吗? ——来自上海自贸区的证据[J]. 财经研究, 2017, (2).
- [9] 曾文革, 林婧. 论WTO争端解决中食品安全国际软法适用的分歧及其消解[J]. 江西社会科学, 2013, (10).
- [10] 周汉华. 打造升级版政务公开制度——论《政府信息公开条例》修改的基本定位[J]. 行政法学研究, 2016, (3).
- [11] Alemanno A. The regulatory cooperation chapter of the transatlantic trade and investment partnership: Institutional structures and democratic consequences[J]. *Journal of International Economic Law*, 2015, 18(3): 625–640.
- [12] Hoekman B M, Mavroidis P C. Regulatory spillovers and the trading system: From coherence to cooperation[R]. E15 Initiative Report, 2015: 6.
- [13] Petersmann E U. Transformative transatlantic free trade agreements without rights and remedies of citizens? [J]. *Journal of International Economic Law*, 2015, 18(3): 597–607.
- [14] Gao H. TPP, regulatory coherence and China's free trade strategy from A to Z[A]. Bungenberg M, Herrmann C, Krajewski M, et al. *European Yearbook of International Economic Law 2016*[C]. Cham: Springer, 2016: 507–514.
- [15] Wiener J B, Alemanno A. The future of international regulatory cooperation: TTIP as a learning process toward a global policy laboratory[R]. OECD Working Papers, 2015: 104–136.
- [16] Bergkamp L, Kogan L A. Trade, the precautionary principle, and post-modern regulatory process: Regulatory convergence in the transatlantic trade and investment partnership[J]. *European Journal of Risk Regulation*, 2013, 4: 497–507.
- [17] Bull R T, Mahboubi N A, Stewart R B, et al. New approaches to international regulatory cooperation: The challenge of TTIP, TPP, and mega-regional trade agreements[J]. *Law and Contemporary Problems*, 2015, 78(4): 1.

A Research on the New Paradigm of Global Trade Regulatory Cooperation in TTIP and Chinese Reaction

Liu Xuehong

(*Economic Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China*)

Summary: With the development of trade, cross-border flows of data and the formation of global value chains, the difference of trade regulations between countries have caused unnecessary trade burdens and institutional costs. In order to promote in-depth development of the international economy and ensure global consumers' safety and environmental protection, it is necessary to have good trade regulatory cooperation between countries.

However, the relevant norms and mechanism at the multilateral and regional levels are seriously deficient. The European Union and the United States are currently creating a new type of mechanism on trade regulatory cooperation through TTIP which reflects a new paradigm of

global trade regulatory cooperation. It consists of specific contents of four parts: the sectors and fields for cooperation, the institutional framework, good governance practices, and the “Impact Assessment”. The mechanism is uniquely designed, flexible, and pragmatic which can effectively balance the relationship between international cooperation and the sovereignty for regulations. Being a permanent dialogue and cooperation mechanism, it has a high degree of openness and public promotion. However, there are still differences in sensitive areas, regulatory principles, and constitutional and political structure arrangements between the EU and the United States which make their regulatory convergence difficult. In view of this, the EU and the United States have chosen pragmatic and flexible legislative techniques, and have changed the option of “international high standards” to the gradual cooperation model. If the cooperation between the two sides is achieved, the global trade regulatory standards and public policies will highly be promoted, and the “good governance practice” of global trade will become a lead. However, the shift of “economy competition” to “institution competition” led by the EU and the United States will increase the cost of competition and block the market access of other countries by raising the rules’ threshold. In particular, the democratic evolutionary requirements implied in it will inevitably bring big challenges to developing countries.

China’s participation in international economic activities in the future will be subject to strong external pressures which demand the improvement of government management and institutional establishment. China needs timely and effective reactions internally and externally. At the international level, China needs to actively participate in the international legislative activities of trade regulatory rules, carefully handle the relationship between trade liberalization and sovereignty for regulations, and steadily launch “Chinese trade regulatory cooperation”. The following measures are recommended: to participate in the international organizations (e.g. OECD) research and guideline formulation activities; to provide the framework of trade regulatory cooperation in China’s high level FTAs, and to create a “trade regulatory cooperation version” for developing countries with the opportunity of the “One Belt, One Road” proposal. At the domestic level, China needs to strengthen the economic structural reforms and optimize government management. First, green and healthy industries with ideas of sustainable development, labor and environmental protection should be promoted, and high-quality and environmentally-friendly products meeting international high standards shall be encouraged. Second, transparency and participation of the people need to be guaranteed. Third, develop China’s own trade regulatory “Impact Assessment” with long-term effects. Fourth, deregulate and decentralize the power in trade and investment regulations, and improve the efficiency and safety of regulations with new technologies through the new attempts in China’s free trade zones.

Key words: international trade regulatory cooperation; TTIP; new paradigm of regulatory cooperation; good governance practice

(责任编辑: 倪建文)