

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2021.05.013

论区域竞争新秩序的构建及多边化

——浅议“一带一路”倡议与RCEP竞争规则的内在联系

荆 鸣

(大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026)

摘 要: “一带一路”倡议对于构建区域竞争新秩序具有重大历史意义。这一倡议在当下表现为区域合作机制,但以构建多边机制、服务于全球贸易投资自由化为最终目标。“一带一路”虽以共商、共建、共享为原则,但并不排斥竞争,伴随这一倡议的多边特征逐渐显现,公平市场将成为这一宏大格局的重要内容。东盟主导的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)覆盖多个“一带一路”沿线国家,其竞争规则充分注意到竞争与合作的辩证关系,并基本延续多边层面现行安排的行为导向,能在区域层面将“一带一路”中有关公平市场的政策内容转化为规则,促成区域竞争新秩序的构建。深入推进“一带一路”法治化建设,与更高水平区域自贸协定对接时坚守行为导向,促成区域竞争新秩序的多边化为当下时局之义。

关键词: 区域竞争新秩序;多边化;“一带一路”倡议;《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)
中图分类号: D 966 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3758(2021)05-0098-08

On Constructing a New Regional Competition Order and Its Multilateralization: A Brief Discussion on Internal Relations Between the “Belt and Road” Initiative and RCEP Competition Rules

JING Ming

(School of Law, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: The “Belt and Road” Initiative is significant for constructing a new regional competition order. This initiative presents itself as a regional cooperation mechanism, but its ultimate goal is to build a multilateral mechanism and serve the liberalization of global trade and investment. Although the “Belt and Road” Initiative is based on the principles of extensive consultation, joint construction, and sharing, it does not exclude competition. With the multilateral features of this initiative gradually emerging, a fair market will become an important part of this grand pattern. The ASEAN-led *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) covers a number of countries along the “Belt and Road”. Its competition rules fully consider the dialectical relationship between competition and cooperation, and basically continue the behavioral orientation of existing arrangements at the multilateral level. At the regional level, the policy contents of the “Belt and Road” Initiative related to a fair market can be transformed into rules, which will promote the construction of a new regional competition order. We should further promote the construction of the rule of law in the “Belt and Road”

收稿日期: 2020-08-16

基金项目: 国家社会科学基金重大资助项目(18ZDA153)。

作者简介: 荆 鸣(1994-),女,辽宁辽阳人,大连海事大学博士研究生,主要从事国际经济法、竞争法、海商法研究。

Initiative, adhere to the behavioral orientation when docking with higher-level regional free trade agreements, and promote the multilateralization of a new regional competition order.

Key words: a new regional competition order; multilateralization; the “Belt and Road” Initiative; *Regional Comprehensive Economic Partnership*

一、问题的提出

“一带一路”倡议自提出至今已历时八年,国内外对这一史无前例的事业的认识经历了从存在较多分歧和误解到多数问题渐渐澄清的过程。“一带一路”倡议是区域的还是多边的合作机制,是曾困扰国内外各界较长时间的一个理论争议。国际关系、国际政治经济学等各领域学者均就此发表意见,有观点认为“一带一路”在初步阶段表现为区域合作机制,但终将具有多边主义属性^[1]。这注意到“一带一路”倡议的发展和开放特质,并综合考虑了可行性与必要性,得到较为广泛的接受^①。“一带一路”在较长时间仍表现为区域机制,且不同于传统意义上以规则为主要载体的区域机制,共建“一带一路”带有一定的政策成分。国际社会因此对“一带一路”提供公共产品的举措存在一些误解,不少发展中国家将其视为一项中国的准对外援助计划^[1]。在这些误解的影响下,有关“一带一路”的既有研究中,公平竞争问题未得到足够重视。

“一带一路”沿线一些国家、行业由于基础薄弱、技术资金匮乏等原因在全球市场上对投资者并无吸引力,中国企业的针对性投资为双方创造了新经济增长点,也难免“蹀地雷”。这种合作中双方关切迥然不同,需求又呈现结构性互补,各方都更为看重机遇,东道国尤其不会过分在意中国国有企业(主要投资代表)对当地竞争环境的可能影响。然而,时过境迁,“一带一路”倡议的多边属性如今已初露头角。区域合作机制逐步发展为多边合作机制时,与国有企业相关的公平竞争问题便将浮出水面。2019年4月,“一带一路”建设工作领导小组办公室发布的《共建“一带一路”倡议:进展、贡献与展望》报告中,“沿线国家需打造现代营商环境,构建良性市场秩序”等多处表述均传达出公平竞争问题在共建“一带一路”中已不容

忽视。

伴随“一带一路”建设如火如荼地推进,东盟主导、中国积极推动的迄今全球规模最大的自贸协定《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)于2020年11月15日成功签署^[2]。RCEP整体上尊重多边体制的既有安排,并在一些领域提升了现行多边规则的水平。但在颇受关注的竞争领域,RCEP没有就国有企业的竞争优势问题达成实质意义上的新规则,我们可理解为在公平竞争问题上基本延续了多边层面不以企业为何种所有制,而以企业从事何种行为判断市场的公平程度这一立场。RCEP问世之前,竞争领域尚不存在现有的多边安排:GATT没有专门的章节,在WTO层面曾进行过的协调竞争规则的尝试也因当时的各国竞争法律和政策分歧太大无疾而终^[3]。为填补这一规则空白,从区域层面协调竞争规则的努力从未中断,各类区域自贸协定中均有章可循。然而,美式区域自贸协定的竞争规则表现出鲜明的身份导向特征,有违所有制中性,对国有企业乃至公有制经济为主体的国家甚至呈现一定程度的妖魔化态度。USMCA等协定的国有企业章节以“竞争中立”为旗号,对国有企业的商业行为作出明显不合理限制^[4];美欧日、美巴日有关市场导向标准的声明传达出身份导向的竞争规则由区域向多边扩散的危险信号,将公平竞争问题推向国际经贸规则的风口浪尖。RCEP的竞争规则相对于区域层面问题颇多的旧竞争规则,已是十分难得的规则创新,对在区域层面形成更为公平合理的竞争格局具有重要影响。这一基于区域层面竞争规则的创新而诞生的更为公平合理的竞争格局,本文称之为“区域竞争新秩序”。

RCEP问世恰逢WTO改革处于十字路口,上诉机构面临重大困境,新冠疫情又加剧全球经济的不确定性的危急时刻,因此被誉为自由贸易和多边主义的胜利。值得注意的是,绝大多数RCEP的成员国同时是“一带一路”沿线国家,这

^① 李向阳教授称之为发展导向型,相对规则导向型的一些区域协定而言。

使 RCEP 相关规则在“一带一路”建设中的适用成为可能。RCEP 竞争规则能在多大程度上矫正美式区域自贸协定中国有企业规则的问题,使得全球竞争秩序由身份导向回归行为导向?而共建“一带一路”又能在多大程度上配合 RCEP 竞争规则诠释的行为导向,以实现我们构建区域竞争新秩序的美好愿景,并在未来最终将区域竞争新秩序多边化?

二、从区域到多边:“一带一路”倡议中的公平竞争问题

“一带一路”倡议从提出至今,有关部门陆续发布多份顶层设计文件,我们可从这些文件措辞中解读出决策者立足当下,着眼未来,从区域合作逐步实现多边构想的宏伟蓝图。“一带一路”坚持共商、共建、共享原则,崇尚合作,面向人类共同的未来,这一包容的理念是非竞争的。但公平有序的市场、健康的营商环境却是任何区域和多边经济合作所必需的,而竞争是市场的灵魂。因此,“一带一路”倡议并非排斥竞争,而是不提倡歧视特定身份企业的不公平竞争,以共识为基础的、注重合作的良性竞争不应在被排斥之列。

1. “一带一路”倡议的区域地理范围与多边影响力

2015 年 3 月国家发改委、外交部、商务部共同发布《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》,从地理上对“一带一路”倡议作出如下界定:“丝绸之路经济带重点畅通中国经中亚、俄罗斯至欧洲(波罗的海),经中亚、西亚至波斯湾、地中海,中国至东南亚、南亚和印度洋”。21 世纪海上丝绸之路则重点畅通“从中国沿海港口过南海至印度洋再延伸至欧洲,从中国港口过南海至南太平洋”。这对“一带一路”倡议的界定更像一个区域层面的合作机制。但 2018 年 1 月,国务院新闻办公室又发布《中国的北极政策》白皮书,并提出“冰上丝绸之路”的表达,从中我们可大体推断出的地理范围是:西北航道延伸至欧洲,东北航道延伸至北美。这已超出在先文件中“一带一路”的地理范围,可以说“一带一路”倡议已呈现从区域向多边扩散的倾向。

判断“一带一路”倡议的区域或多边属性,其地理范围仅是个参考要素。对任何一个合作机制作定性的评价,都需首先明确多边体制是何含义。

国际法中多边体制始于威斯特伐利亚和会及其和平条约,此前的格劳修斯的国际法学说被认为能充当其理论基础^[5]。但格劳修斯的著作中却未见“多边主义”的字样。“二战”后修订的《奥本海国际法》提及联合国及一些国际组织时的用语仍是“普遍”而非“多边”^[6]。多边主义的表达在杰克逊有关 GATT 的著作中才频繁地出现^[7]。这里的“多边”针对“双边”而言,是美国推行贸易政策,扩展最惠国待遇的适用范围的产物。21 世纪初联合国 60 周年决议多处提及“多边”——“解决问题的多边方法”“多边主义的承诺”等^[8]。这里的“多边”针对“单边”而言,强调国际合作,以应对全球共同的问题。换言之,多边这一概念在产生最初,与区域的关系就并非对立;二者关系发展至今,也非对立。在 WTO 框架下,区域机制是作为多边体制的有条件的例外而非对立面存在。没有降低多边体制整体开放水平的区域机制完全有可能成为向多边体制发展中的过渡形态。“一带一路”在当下表现为区域机制与其未来可能发展为多边机制并不冲突。

对于“一带一路”的多边属性,重要国际组织的态度也是重要考虑指标。2016 年 11 月,联合国 193 个会员国就已协商一致通过决议,欢迎“一带一路”倡议,呼吁国际社会为之提供安全保障;2017 年 3 月,联合国安理会一致通过第 2344 号决议,呼吁国际社会通过“一带一路”加强区域经济合作,还首次载入“人类命运共同体”理念。这一定程度上表明国际社会已经认识到“一带一路”未来将从区域向多边发展的必然性,并对此抱有充分的心理准备和积极的期待。设施联通一直是“一带一路”倡议建设中的重要内容,至 2019 年 3 月,六条国际经济合作走廊已将新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴和孟中印缅紧紧地联系在一起,能够影响的地理范围日益扩大;铁路、公路、航运等综合信息网络为核心的全方位、多层次、复合型基础设施网络辐射范围更是早已突破区域限制。中国不仅充分利用现有多边合作机制,还从多个领域开创多边合作机制。二十国集团、亚太经合组织、上海合作组织等覆盖世界上相当多区域的国际化平台向世界上越来越多的国家提供公共产品,将扩展“一带一路”倡议的地理辐射面,使之从初步阶段区域合作平台这一定位加速向多边合作机制发展,产生全球影响力。截至 2021 年 6 月 23 日,中国已同

140 个国家和 32 个国际组织签署 206 份共建“一带一路”合作文件，共建“一带一路”国家已由亚欧实质地延伸至非洲、拉美、南太平洋等地区^[9]；“一带一路”倡议的覆盖区域和影响力均已远超 2013 年文件设置的区域范围。

2. 共商、共建、共享的多边机制与公平竞争环境

2019 年 4 月“一带一路”领导小组办公室发布的《进展、贡献与展望》文件中，“国际”“全球”“人类命运共同体”等概念频繁出现，在前言部分即表明共建“一带一路”已从倡议转换为全球范围内广受欢迎的公共产品；进展部分表明了中国与有关国家和国际组织充分协调形成共建“一带一路”的广泛国际合作共识；贡献部分明确中国将秉持“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的丝绸之路精神和共商、共建、共享的原则，为推动全球治理体系变革和经济全球化付诸努力的决心和使命。“一带一路”将各合作方视为平等参与者、建设者和贡献者，兼顾各方利益和关切，寻求契合点和最大公约数，使得合作成果惠泽各方。“一带一路”强化我们与沿线国家的经济合作，也意味着与这些合作伙伴相互许诺更大程度的利益和责任^[10]。共建“一带一路”由于指向人类共同的未来，具备跨区域、跨发展阶段、跨各类文明的包容性，从而能最大程度地坚持非竞争性和非排他性，顺应全球治理体系公正、平等、开放和包容的追求。共建、共享在理念上是更注重合作共赢的，是非竞争的，但并不是绝对排斥竞争的。中国对沿线国家的援助在“一带一路”建设中扮演重要的角色，但这些援助也更多是通过各类合作项目实现，加强沿线国家的能力建设是援助中的重要一环，各国企业在未来的多边合作机制中终将成为平等的全球市场参与者，在公平市场环境中的良性竞争，合作共赢。

在文件展望部分中，廉洁之路是“一带一路”愿景的重要内容，而廉洁之路与法治化营商环境和良性市场秩序的关系最为密切。这部分内容没有出现竞争字样，但良性市场秩序离不开公平竞争。欲实现廉洁之路，我们需要加强对建设项目的监督管理和风险控制，建立规范透明的公共资源交易流程，在项目招投标、施工建设、运营管理全过程中严守相关法律法规，这些法律法规理应

包括竞争法律和政策。政府、企业、国际社会三方需共同努力，构筑以《联合国反腐败公约》为基础的司法执法合作网络，通过多边平台整体改良国际营商环境。这是“一带一路”追求公平市场环境，促进公平竞争的深刻写照。随着“一带一路”倡议的多边合作机制特征日趋显现，对公平竞争问题讳莫如深已经不合时宜，打开天窗，将其作为一项政策内容纳入这一倡议的宏大格局才是上策。我们以法治化的营商环境和良性市场秩序为愿景，首先要在区域层面构建共商、共建、共享为原则的竞争新秩序，推动区域竞争格局向更为公平合理的方向发展。

三、从身份到行为：RCEP 竞争规则对区域竞争新秩序的诠释

“一带一路”倡议注重合作，但并不完全排斥竞争，这为区域竞争新秩序的诞生铺设了背景条件。RCEP 的成员国与“一带一路”沿线国家存在比例相当大的重合，二者共同覆盖的国家便是区域竞争新秩序的起始范围。通过对 RCEP 竞争规则^①逐条解读，我们发现“一带一路”倡议中的政策内容与 RCEP 竞争规则的内容在处理竞争与合作的关系上态度如出一辙，后者以规则形式对竞争行为的约束恰恰以合作为重要的价值理念。RCEP 基本尊重多边层面的现行规则，将一套行为导向的区域自贸协定中的竞争规则标准展现于国际视野中，为区域竞争新秩序的构建提供了规则载体。

1. 区域竞争新秩序的重点：RCEP 竞争规则中的竞争与合作

在经济学和经济法学中，竞争与合作都是一双对立统一的范畴，二者既此消彼长，又“相生相伴”^[11]。当二者以合理的方式和比例存在于同一个市场环境时，市场环境较健康；极度排斥合作的恶性竞争难以长久，过分密切的合作易产生垄断或类似反竞争的外溢效应。在国际经贸领域中，从事竞争与合作行为的主体仍然是企业，但国际社会任何一项制度安排的实施都离不开各主权国家的推动，各国政府在企业竞争与合作行为中发挥着独特作用，这加剧了国际市场的复杂性。“一

① RCEP 竞争规则指 RCEP 中与竞争相关的全部规则，包括竞争章节和其他章节中与竞争相关的内容。

带一路”倡议在竞争与合作的关系中有明确倾向：合作是目标，我们明确表达共建“一带一路”是非竞争的。这种合作共赢的价值理念也深刻地影响了东盟主导、中国积极推动的 RCEP 的内容，后者的竞争规则也充分地注意到了国际市场上竞争与合作的对立统一关系，更强调合作的重要性。

RCEP 的第十三章以“竞争”为标题，包括九条内容：目标、基本原则、针对反竞争行为的适当措施、合作、信息保密、技术合作和能力建设、消费者保护、磋商以及不适用争端解决。合作的字样在两个条文标题中出现，足见 RCEP 竞争规则对合作的重视程度。第一条规定 RCEP 以促进市场竞争，提高经济效率和消费者福利为目标。这一表述反映了竞争规则相对于贸易规则的独立性，竞争规则更关注良性市场秩序，首要目标在于维持国内市场健康运行，而非充当贸易自由化的附庸。第二条“基本原则”第一款明确赋予第一条统领全章的地位，即每一缔约方应以与本章目标一致的方式实施本章，都应共同促成良性的市场竞争、更高的经济效率和消费者福利。这一目标的实现依赖各国的合作、各国企业的合作。第二款规定缔约方拥有制定、规定、管理和执行其竞争法律、法规和政策的主权权利，同时注意到各缔约方在竞争法律和政策领域能力和发展水平存在巨大的差异。这一规定需结合上下文理解，本章第六条恰好为竞争法律和政策不发达的国家提供了学习的机会，表明合作是完善竞争法律和政策，整体提升 RCEP 成员国营商环境的重要途径。要求成员国制定并维持竞争法律和政策在 CPTPP 和 USMCA 竞争章节也有体现，后者竞争章节要求缔约国就执法程序相互协调，分享先进经验。相比之下，RCEP 竞争规则更为强调合作的价值和意义，更为凸显合作是增强政策制定和竞争执法能力的途径和方法。

本章第四、五、六条分别规定各国竞争主管机关就竞争执法等问题进行合作的形式、合作中的信息保密要求以及为加强竞争政策的制定和竞争执法建立必要的能力而需进行的各类技术合作活动。规定具体方法指引在竞争问题上如何合作，能使合作不仅作为一种价值理念指引竞争行为，还作为一项规则内容对竞争行为进行切实地约束。信息保密要求在其他自贸协定中尚未见得，可以说是 RCEP 竞争规则创新，这考虑到不同成员国的发展状况差异，一些国家对信息主权的问

题十分谨慎，一定程度上体现了合作的界限，也是对企业从事正当竞争行为的保护。“一带一路”倡议在共商、共建、共享原则指引下对合作更为强调，一定程度上有可能将技术方面存在优势的中国企业暴露在更大的投资风险中，RCEP 竞争规则对合作的合理限制有助于在“一带一路”建设中保护中国企业有效防范各类风险。第六条技术合作和能力建设十分强调成员国的共同利益，规定在缔约方资源可获得的情况下，积极开展多边或双边合作，建设必要的能力以增强竞争政策和执法能力建设。加强合作是这一条文的核心内容，合作既可以是双边的，也可以是多边的，这表达了区域合作机制与多边合作机制并不矛盾，同时通过技术合作加强竞争政策和执法能力建设，最终是为更好地促进公平竞争。区域合作机制和多边合作机制的辩证关系，竞争与合作的对立统一都在这一条文中充分地呈现。这些条文在 RCEP 成员国覆盖的“一带一路”沿线国家中将表达竞争与合作的关系的政策内容规则化，使得“一带一路”倡议中有关竞争与合作关系的内容在 RCEP 覆盖的主要国家中能够付诸实施，区域竞争新秩序也因此得以建立。

2. 区域竞争新秩序的特质：RCEP 竞争规则的行为导向

RCEP 在以 USMCA 为代表的美式区域自贸协定攻势极强、身份导向的竞争规则甚嚣尘上时应运而生。其竞争规则可谓一股清流，将本就存在争议的国有企业规则从自身体系中剔除，产生了宣誓美式自贸协定中的所谓国有企业规则并未发展成熟且非区域自贸协定所必需的效果，明确了行为导向的立场。RCEP 竞争规则注重企业的竞争行为，这基本上延续了多边层面相关领域的现行规则，符合所有制中性，能够切实保护区域层面不同所有制企业同一起跑线上公平竞争，这是区域竞争新秩序的特质。第十三章第三条详细地规定了针对反竞争行为的适当措施，前三款规定缔约方应采取、维持和执行禁止反竞争活动的法律法规，还应建立和维持有效实施竞争法律法规的主管机关，并保证其决策的独立性。这与“一带一路”倡议构建法治化营商环境、良性市场秩序在理念、制度上的要求并驾齐驱。该条第四款规定缔约方应以不基于国籍歧视的方式适用其竞争法律和法规；第五款则进一步规定缔约方应对从事商业活动的实体适用竞争法律和法规，不

考虑所有权,任何形式的排除或豁免适用等优惠都应当做到透明,且必须具备公共政策或公共利益等理由。这两款互为补充,较为完整地诠释了所有制中性的含义:首先不得基于国籍歧视;同时采用“从事商业活动的实体”的表述,以行为界定主体。依照这一规定,国有企业从事商业活动时适用竞争法律法规与私营企业没有差别。不同所有制的企业平等地适用规则,正是所有制中性的要义^[12]。这符合行为导向,生动地诠释了区域竞争新秩序的核心特质。

作为区域竞争新秩序的特质,RCEP 竞争规则的行为导向不仅生动地体现在竞争章节中,还在其他章节与竞争相关的内容中有迹可循。诸如,第八章“服务贸易”第十七条“垄断和专营服务提供者”采与 GATT 一致的措辞,以从事的行为界定主体,再对该主体的竞争行为作规定:第一款要求缔约方的垄断服务提供者遵循本章的国民待遇和市场准入义务;第二款要求这类提供者或关联公司在被允许的垄断权范围外,受缔约方约束承诺的竞争行为不得滥用垄断地位;第四款规定如缔约方形式或实际上属于授权或设立少数几个服务提供者及实质阻止此类服务提供者在领土内竞争的情形,也被视为专营服务提供者。这一规定与该章第一条定义第十五项中“行使政府职权时提供的服务指既不在商业基础上也不与一或多个服务提供者竞争而提供的任何服务”的规定配合,共同产生将从事的行为作为“垄断和专营服务提供者”的界定标准的效果,弱化所有权对企业承担义务的影响,符合行为导向。垄断和专营服务提供者具备在某些专门领域提供服务的强大能量,更容易对市场秩序构成威胁。这些提供者的竞争行为因此容易受到更多关注。这些提供者通常与政府关联密切,这一密切的联系在美式自贸协定中催生出身份导向的国有企业规则。然而,这一联系并不绝对。真正能够影响公平市场的仍然是这些企业采取的反竞争行为,良性市场秩序需要通过规范这些企业的行为实现。RCEP 竞争规则的行为导向在逻辑上更为自洽,其作为区域竞争新秩序的特质也更容易得到国际社会的认可。

服务贸易章节附件一“金融服务”第一条“定义”第五项将“公共实体”界定为缔约方政府、中央银行或货币当局,及由缔约方拥有或控制的、主要为政府目的、执行政府职能或从事活动的实体,不

包括主要以商业条件从事金融服务的实体,但包括行使通常情况下由中央银行或货币管理机关行使的职能的私营实体。这是一个融合权属和行为的混合型界定模式,但更偏重行为,拥有或控制是一个参考标准。第二条“范围”规定“行使政府职权时提供的服务”包括公共实体代表政府或由政府担保或使用政府财政资源从事的其他活动,同时规定如果一成员国允许金融服务提供者从事这类活动与公共实体或金融服务提供者竞争,此类活动也被视为行使政府职权时提供的服务。两条结合,RCEP 在金融服务领域界定公共机构的标准更偏重实际行使的职能,即企业行为。该章附件二“电信服务”中,第十三条“普遍服务”较罕见地直接使用了“竞争中立”的文字表达,规定缔约方有权定义其希望维持的普遍服务义务,只要这类义务以透明、非歧视、竞争中立(competitively neutral)的方式履行,且不出此类服务所必需的负担,就不得被视为反竞争的。“以竞争中立的方式履行”字面上更为强调对行为的约束,此处的竞争中立更为贴近源自澳大利亚的原始竞争中立要求。RCEP 的竞争规则是行为导向的,符合所有制中性,对回应“一带一路”倡议中的公平市场问题,实现法治化营商环境、良性市场秩序的愿景,构建区域竞争新秩序意义重大。

四、愿景和预判:区域竞争新秩序的多边化进阶

RCEP 竞争规则赋予了区域竞争新秩序具备时代和区域特色的重点和特质——区域竞争新秩序是以竞争与合作的对立统一关系为重点的、同时是行为导向的。这一区域竞争新秩序在波谲云诡的国际经贸领域本就具有极大的发展潜力。RCEP 成员中除日本、澳大利亚外,其余均为共建“一带一路”国家,而“一带一路”倡议又具备现实的区域主义和未来的多边主义的复合属性,这为区域竞争新秩序的多边化预设了大有可期的前景。RCEP 竞争规则也抱有足够的包容和开放性,我们又已经明确表示将积极考虑加入 CPTPP^[13],未来与覆盖更多国家的、更高水平的区域自贸协定对接也将为区域竞争新秩序的多边化进阶创造有利条件。

1. “一带一路”倡议的多边化:使命和挑战
“一带一路”倡议作为一项史无前例的举措,

承载着中国对国内社会与国际社会两个面向的双重使命:对内,表达了新时期中国实行全方位对外开放,实现多元、自主、平衡和可持续发展的独特方案;对外,诠释了深化区域合作、加强文明交流互鉴、维护世界和平与稳定、维护开放型世界经济体系的中国主张^[1]。这两重使命一内一外,呈现一定程度的互补,但在竞争与合作的关系上各有侧重,前者更偏重竞争,后者更强调合作。实现自主、平衡、可持续发展必然要求我们在经济增长结构上更强调内需的重要性,适度地降低对外部国际环境的依赖程度;而深化区域合作、维护开放型世界经济体系要求我们更深层次地融入世界经济格局中,可能还需要加强对外部环境的参与度。外部环境包括区域层面的,也包括多边层面的,因此解决这一矛盾的关键就在于妥善处理区域和多边的关系。存在地缘联结的国家在经济增长的结构方面或多或少地存在一些相似度,当区域合作联系过分紧密时,区域内任一国家都很难实现真正意义上的自主发展,也很难保持足够的开放性,区域内国家面对更广阔的多边平台时,更容易遭遇挫折。因此,适时引导区域合作机制向多边合作机制过渡,不仅有利于突破区域内国家经济增长点趋同的瓶颈,还有利于妥善地布局经济发展对竞争与合作的依存度,在“一带一路”双重使命的张力中求得微妙的平衡。

在引导区域机制向多边机制过渡的过程中,需格外强调合作相对于竞争的更重要价值,并注重合作形式和内容的法治化、规则化。一方面,对于国际社会,与竞争联系更为密切的区域机制更容易激起威胁论等顾虑,而强调合作的区域机制更容易获得理解和支持。“一带一路”倡议共商、共建、共享的原则已经在很大程度上避开了国际社会的敏感点,也为区域竞争新秩序的进阶争取了较为友好的外部环境。另一方面,在区域机制中,规则化的内容更容易得到认可,未被法治化体系囊括的内容可能被认为是存在战略意图的。国际社会有关“一带一路”倡议仍存在的顾虑与共建“一带一路”的法治化发展程度不足相关。为此,我们仍需加强“一带一路”的法治化体系构建,在共建“一带一路”向纵深发展过程中与时俱进地针对更为复杂且高度特殊的风险,开展精准细致的研究并及时提供合理的方案^[14]。为实现“一带一路”倡议的双重使命,其法治化体系建设也应内外兼修。在国内法方面,中国不断将高标准的国际

经贸规则融入国内立法中,推进经贸领域法治体系现代化,与“一带一路”沿线国家法治交流常态化,司法合作也日趋深入,国内法治不断与“一带一路”区域法治相互促进,并进行良性互动。在涉外法治方面,2019年初我们修订《外商投资法》,实行准入前国民待遇、负面清单等国际投资法规,推动外商投资法治体系升级。这些法治化努力对于“一带一路”倡议建设向纵深发展不可或缺。

2. 竞争规则行为导向的进阶: RCEP 与 CPTPP、CAI 的微妙关系

“一带一路”倡议的法治化进程一直蕴含着从区域向多边进阶的可能性。2019年《进展、贡献与展望》文件中,我们就已经表明中国支持、维护基于规则的开放、透明、包容、非歧视的多边贸易体制,促进贸易投资自由化,与沿线国家共建高标准的自贸区,推动经济全球化健康发展的信心和决心。东盟主导的 RCEP 作为目前全球最大的区域自贸协定,从规模、竞争规则的开放性上都具备极强的多边进阶潜力。首先,从规模看,RCEP 如今囊括全球人口的 29.7%,且基于当下对印度无条件复原政策,印度复原概率极大,将使 RCEP 总人口占世界人口近半数^[15]。其次,RCEP 竞争规则对合作非常重视,这为区域竞争新秩序迈向多边平台避开一些观念障碍。RCEP 对反竞争行为在知识产权、电子商务等新议题中的表现形式非常重视,且现行安排主要是通过规范合作途径实现的。第十二章“电子商务”第十六条强调缔约方之间、缔约方与利益相关方之间的对话在电子商务发展和使用中的价值,提出对话应考虑相关的反竞争实践。第十八章“机构条款”附件一对联合委员会附属机构的职能的规定能使行为导向的区域竞争新秩序通过 RCEP 竞争规则得以落实:商务环境委员会的一项重要职能便是落实竞争章节的内容,包括监督竞争章节规则的实施,促进缔约方进行能力建设、信息交流等合作。这些安排都极有助于区域竞争新秩序切实向多边化进阶。

RCEP 竞争规则中行为导向的概念界定也影响了 2020 年 12 月 30 日谈判完成的《中欧全面投资协定》(CAI),后者的两方当事人中国和欧盟均为国有企业大户,其规则的整体影响力不言而喻^[16]。2021 年 1 月 22 日公布的 CAI 文本中,第一部分第二条定义中“体现政府职能行使的行为”被界定为既不以商业为基础,也不存在一个或多

个经营者竞争的行为,这基本复制了 RCEP 中该概念的精神内核^[17]。尽管 CAI 的签署批准过程中仍面临困难,中欧能就 RCEP 竞争规则的关键内容达成共识,已在相当程度上证明行为导向的区域竞争新秩序的强大生命力。更为重要的是,RCEP 具有极大的开放性和包容性,协定对外部成员的加入设置的门槛非常宽松,其竞争规则还有意保留了未来与更高标准的区域自贸协定整体对接的可能性。金融服务附件对“公共实体”的界定采取偏重行为、参考权属的混合模式,这正是考虑到日本、澳大利亚、新西兰等成员国同为 CPTPP 成员国的现实情况。这种开放性和包容性是多边主义的重要标识,客观上对中国及其他成员未来加入 CPTPP 也有所助益。中国一旦作出加入 CPTPP 的决定,区域竞争新秩序下行为导向的竞争规则很大程度上可能融入一些权属相关的要素,发展出一套更圆融的、整体水平更高的多边竞争新秩序。我们还需力争对 CPTPP 中的所有制非中性内容进行保留,为区域竞争新秩序的多边化进阶减少阻力。

参考文献:

- [1] 李向阳. “一带一路”:区域主义还是多边主义?[J]. 世界经济与政治, 2018(3):34-46.
- [2] 商务部. 商务部国际司负责同志解读《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)之一[EB/OL]. (2020-11-15)[2021-05-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/15/content_5561731.htm.
- [3] 金善明. 困境与路径:竞争法国际化的规范分析[J]. 社会科学, 2012(11):104-112.
- [4] 孙南翔. 《美墨加协定》对非市场经济国的约束及其合法性研判[J]. 拉丁美洲研究, 2019(1):65-67.
- [5] 张乃根. 国际法上的多边主义及其当代涵义[J]. 国际法研究, 2021(3):3-10.
- [6] 劳特派特. 奥本海国际法:上卷第一分册[M]. 王铁崖, 译. 北京:商务印书馆, 1981.
- [7] Jackson J H. World Trade and the Law of GATT[M]. New York: The Bobbs Merrill Company Inc., 1969.
- [8] Muller J. Reforming the United Nations: the Challenge of Working Together [M]. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- [9] 一带一路领导小组办公室. 已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览[EB/OL]. (2021-03-12)[2021-06-23]. <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>.
- [10] 杨洁篪. 推动构建人类命运共同体[N]. 人民日报, 2017-11-19(6).
- [11] 江帆. 竞争法[M]. 北京:法律出版社, 2019:11-20.
- [12] 国资委: 提倡“所有制中立”——国企民企不存在谁进谁退问题[EB/OL]. (2018-10-15)[2021-05-20]. <http://finance.qq.com/a/20181015/006505.htm>.
- [13] 商务部:中国正积极考虑加入 CPTPP[EB/OL]. (2020-08-23)[2021-05-21]. <https://m.gmw.cn/baijia/2020-08/23/1302506494.html>.
- [14] 刘敬东. “一带一路”法治化体系构建的再思考[J]. 环球法律评论, 2021(3):180-192.
- [15] 沈铭辉,李天国. 一文详解“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)[EB/OL]. (2020-11-15)[2021-05-15]. <https://finance.sina.cn/china/gncj/2020-11-15/detail-iiznetke1575546.d.html>.
- [16] 荆鸣. 《中欧全面投资协定》竞争规则初探——“接合面制度 2.0”在投资协定中的应用[J]. 上海金融, 2021,35(5):72-79.
- [17] 荆鸣. 《中欧全面投资协定》的公平竞争规则: 关切、安排与应对[J]. 中国流通经济, 2021,35(3):111-120.

(责任编辑:王 薇)