

# 更高标准经贸规则对上海探索建设自由港的启示

张磊 徐琳

(上海对外经贸大学, 上海 200336; 上海社会科学院, 上海 200020)

**摘要:** 全球价值链的迅猛发展和国际经贸规则的加速重构是当前经济全球化发展的重要特征。对上海而言, 在近期成功实现自由贸易试验区扩区基础上, 也应进一步考虑探索建设自由贸易港, 包括聚焦“境内关外”探索“WTO+”规则, 实现市场开放全面“负面清单”化; 推动“事中、事后”监管政策创新, 国内改革对接 WTO-X 规则; 扩展国际发展合作, 助力“一带一路”为更高标准添砖加瓦。

**关键词:** 全球价值链; 国际经贸规则重构; 自由贸易港

**中图分类号:** F752.8

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006-1894 (2020) 05-0086-10

## 一、全球价值链下的国际经贸规则重构及其更高标准的主要内容与特征

当前经济全球化的一个显著特征是全球价值链的形成和深入发展。这要求价值链上各经济体的经贸规则必须有效整合、协调一致, 以保证彼此能衔接紧密、运转顺畅。实践中, 肇始于美国的 2008 年金融危机加剧了国际政经力量和规则格局的重新划分。危机后世界经济总体陷于低迷, 进一步推动国际贸易与投资自由化成为主要经济体寻求经济发展新动力的重要选项,<sup>①</sup>全球经贸规则重构由此也进入加速期。由于 WTO 多哈回合谈判停滞使多边贸易体制发展止步不前, 作为“次优”选择, 主要经济体开始探索区域经贸合作的新方式。各类区域经贸协定<sup>②</sup>作为新规则谈判的“次选”平台, 更高标准经贸规则在其中快速酝酿并逐渐成形。<sup>③</sup>

Horn 等曾将欧盟和美国签署的 28 个特惠贸易协定 (PTAs) 的 52 项政策领域

---

**作者简介:** 张磊, 上海对外经贸大学国际经贸研究所、国际发展合作研究院研究员, 研究方向: 国际贸易; 徐琳, 上海社会科学院经济研究所副研究员, 研究方向: 理论经济学。

**基金项目:** 上海市哲学社会科学规划一般课题“关于当前服务贸易国际规制的发展趋势及我国服务业开放政策系统集成的研究”(项目编号: 2017BGJ0004); 上海市人民政府决策咨询研究重点专项课题“自贸区新片区新型国际贸易发展与上海国际贸易中心建设研究”(项目编号: 2019-AZ-003-A)。

① 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).

② 目前各界在区域经贸协定的术语使用上差异较大, 如 WTO 使用区域贸易协定 (RTA) 和特惠贸易协定 (PTA) 两个术语。前者主要是双边自由贸易协定, 后者仅指单方面给予的优惠安排。欧盟官方将贸易协定分为自由贸易协定 (FTA)、经济伙伴关系协定 (EPA) 和其他贸易协定。美国使用的特惠贸易协定 (PTA) 术语则比 WTO 所指的 PTA 更为广泛。本文以下在广义上使用区域经贸协定这一概念。

③ 东艳. 全球贸易规则的发展趋势与中国的机遇[J]. 国际经济评论, 2014, (1).

划分为“WTO PLUS”(WTO+)条款和“WTO EXTRA”(WTO-X)条款。<sup>①</sup>其中,WTO+条款是以现有WTO纪律和承诺为基础,并进一步消除市场准入壁垒和歧视性措施的自由化条款;WTO-X条款是指在WTO层面并未达成一致的纪律和承诺。世界银行对深度优惠贸易协定(“deep”PTAs)的研究就发现,<sup>②</sup>大量WTO+和WTO-X条款不仅已被纳入(include)各类区域经贸协定中,且更具有法律约束力(legally enforceable),甚至还设立争端解决机制。此外,WTO多哈回合谈判曾被称为“发展回合”,目前多国也探索各类国际发展合作议题。总体而言,相对于既有的WTO规则模式,当前更高标准国际经贸规则主要表现出下述内容与特征。

### (一) 高水平市场开放实现全覆盖,“负面清单”成为“WTO+”规则之典型模式

首先,货物贸易市场开放历来是各类国际经贸谈判的基本议题。在全球价值链背景下,由于中间品贸易反复进出关境会产生明显的“乘数效应”,<sup>③</sup>原《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP)等谈判均力求将大部分产品关税降至零,仅对少数敏感产品(如农产品)保留关税,本质是货物贸易市场开放的“负面清单”。

其次,基于全球价值链统计的贸易增加值核算表明,服务贸易已占全球贸易的40%左右,基本与制造业相当。<sup>④</sup>制造业服务化及服务业对全球价值链的重要贡献使得服务贸易成为推动世界经济复苏的新引擎。<sup>⑤</sup>在此背景下,构建新一代服务贸易自由化规则也成为当前全球经贸规则重构的重点。由于WTO《服务贸易总协定》(GATS)修订已基本停滞,2013年美欧联合一些经济体启动了《服务贸易协定》(TISA)谈判。此外,TPP、TTIP等谈判也关注服务贸易。上述谈判也都基本采取了负面清单或混合清单模式推动市场开放等。<sup>⑥</sup>

最后,当前全球约60%的贸易是中间产品和服务,这些中间产品和服务在不同阶段被纳入最终产品和服务的国际投资和生产过程,其价值已超过20万亿美元。<sup>⑦</sup>与此对应,全球价值链催生了无国界的投资和贸易系统,呈现出显著的贸易投资双轮驱动特征。2008年金融危机后,主要经济体更加重视依托区域合作开展投资议题谈判,但相对于统一的国际贸易规则,全球国际投资规则碎片化特征显著。到2013

① Horn, Henrik, Petros, C. Mavroidis and Andre Sapir. Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements[J]. World Economy, 2010, 33 ( 11).

② Hofmann, Claudia, et al. Horizontal Depth, A New Database on the Content of Preferential Trade Agreements[R]. Policy Research Working Paper 7981. World Bank.2017.

③ See: OECD, WTO, UNCTAD. Implications of Global Value Chains For Trade, Investment, Development and Jobs[R].2013.

④ WTO. International Trade Statistic 2014[C]. Part 5, Trade in Globe Value Chains, 2015.

⑤ Stephenson, Sherry M. Services and Global Value Chains, in World Economic Forum,The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy, Geneva: World Economic Forum. 2012.

⑥ 国家商务部国际司.跨太平洋伙伴关系协定内容摘要[EB/OL]. [http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201510/28814\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201510/28814_1.html).(2015-10-13).

⑦ UNCTAD, World Investment Report 2013-GVCs: Investment and Trade for Development[R]. 2013.

年底,各类国际投资协定总数接近 3,240 个。<sup>①</sup>

## (二) 深化开放也关注“边境后措施”,“全生命周期”成为 WTO-X 规则发展的重要方向

全球价值链下贸易和投资的双轮驱动特征也要求经贸规则不仅注重“边境措施”(border measures),也要关注“边境后措施”(behind the border measures)。随着主要经济体市场开放进程的持续深入,各类国内政策也逐渐成为影响市场准入和经济融合的决定性因素。<sup>②</sup>这导致当前全球经贸规则重构呈现出显著的“全生命周期”特征,即从企业进入开始,到生产和贸易,再到最终退出,均要求有相应的国际规范予以约束。

历史上,WTO 多哈回合谈判各方曾就“21 世纪新议题”进行过长期争论,主要包括环境、劳工、知识产权、电子商务、国有企业等“边境后措施”。此后,尽管多哈回合谈判停滞,但相关议题却通过横向规则的形式,在各类重要的区域性协定中渐成气候且已难回避。所谓横向规则(horizontal and cross-cutting issues),即从横平面方向对纵向议题全部或者部分产生影响的议题,某横向规则一旦形成纪律,就会成为贸易投资跨部门均适用的规则。<sup>③</sup>代表性的有原 TPP、美韩 FTA 等确立电子商务监管标准,APEC、CPTPP、TTIP 提出监管一致性要求等。

此外,国际经贸规则在实践中发挥效应也有赖于其实际执行力,防止“搭便车”等问题出现。因此,各类区域协定对相关条款的法律效力也日趋严格,不断拓展设立各类专门的争端解决机制,许多重要协定谈判还设定“冻结、棘轮”等条款,<sup>④</sup>也成为国际经贸规则“全生命周期”化的重要表现。这对各方国内法制化建设也提出更高要求。

## (三) 发展合作重要性提升,相关政策创新正成为高标准经贸规则的重要组成部分

自 20 世纪四五十年代至今,发展中国家(南方国家)一直与发达国家(北方国家)致力于进行以发展议题为中心的南北对话,WTO 多哈回合贸易谈判也被称为多哈发展议程。目前,随着全球“再平衡”形势日益严峻,相关需求正日益迫切。具体而言,当代全球价值链的形成过程同时也是全球产业尤其是制造业份额的转移过程,其结果是发达经济体在全球价值链的高增加值层级占据优势,而新兴经济体则主导了全

<sup>①</sup> UNCTAD.World Investment Report 2014[R]. UNCTAD,2014.

<sup>②</sup> Sykes, Alan. The ( limited) Role of Regulatory Harmonization in International Goods and Services Markets[J]. Journal of International Economic Law, 1999,( 2).

<sup>③</sup> 蔡鹏鸿.TPP 横向议题与下一代贸易规则及其对中国的影响[J].世界经济研究, 2013,(7).

<sup>④</sup> 冻结条款(Standstill Clause)是指一个国家对外开放保持现有水平,即承诺不会实施新的限制或就现存限制附加提高贸易障碍的措施,目的是约束现有的开放水平。棘轮条款(Ratchet Clause)指当一个国家通过自主方式对外开放后,其不得退回而使其具有永久效力,并纳入贸易协定中而受其约束。

球价值链低增加值层级的工厂端。<sup>①</sup>在此过程中,随着发达经济体向新兴经济体产业转移规模的逐步扩大,其在全球制造业中所占份额大幅下降,新兴经济体所占份额则同步上升。

一方面这推动了世界经济与贸易的高速增长,另一方面随着发达经济体向新兴经济体大规模的产能转移,特别是制造业产能的转移,也带来全球经济的巨大失衡。这种失衡集中表现为在全球价值链中居于引领和主导地位的美国和其他发达国家与新兴国家之间日益扩大的货物贸易逆差,并对全球经济与政治格局演变带来广泛影响。

2008年金融危机爆发后,主要发达经济体就开始依托区域合作平台构建新的全球贸易和投资体制,试图重振自身在全球价值链上的竞争优势,借此实现“再平衡”,其标志性事件包括美国等推动 TPP、TISA、TTIP 谈判等。但是,在上述努力推行多年之后,全球价值链下既有的不平衡状况却未显改善之势。这使得发达国家内部的贸易保护主义势力抬头,同时也使其更加重视国际发展合作议题,如加快制造业回流、国内减税、积极吸引外国投资等。与此同时,主要新兴国家作为前期经济全球化的主要受益者,目前也面临着在全球价值链上实现攀升及应对发达国家贸易政策变化等挑战,并基于自身诉求探索国际发展合作新路径,如中国推动“一带一路”建设等。

## 二、全球价值链“再平衡”压力推动经贸规则重构趋势 新变化与中国面临的挑战

目前,随着全球“再平衡”进程的不断深入,一方面,以美国为代表的发达国家内部贸易保护主义势力显著抬头,如当前中美贸易摩擦等;另一方面,主要发达国家推动全球经贸规则重构的进程则还在持续推进,包括原北美自贸区协定(NAFTA)演变为《美加墨自由贸易协定》(USMCA)、日本推动达成《全面先进跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、欧盟和日本签署《经济伙伴关系协定》(EPA)、美欧日倡议 WTO 改革等。这也使当前中国对外开放面临一系列新挑战。

### (一) 中国前期与主要发达国家经贸合作成果有限,加快推动市场开放在应对全球贸易保护及促进国际合作中意义重大

基于 OECD、WTO 贸易增加值数据库的研究表明,当前全球价值链分工与贸易主要集中在北美、西欧和东亚三大区域,<sup>②</sup>也是当代最重要经济体欧盟、美国、中国和日本所在的区域。从 2008 年开始,中国与美国开展了 BIT 谈判,2017 年后双方又就彼此经贸关系调整展开多轮谈判,但目前尚无成果。其次,中国也通过《区域

① 沈玉良.外贸发展方式调整研究——以上海为例[C].发展现代产业体系 提高产业国际竞争力——中国产业国际竞争力评论(第三辑).上海:上海人民出版社,2012.

② OECD, WTO, UNCTAD.Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs[R]. OECD, WTO, UNCTAD, 6 August 2013.

全面经济伙伴关系协定》(RCEP)及中日韩 FTA 谈判加快与本区域主要经济体之间的合作进程。但随着日本推动 CPTPP 达成,其与全球高标准经贸规则间的差距还较显著。最后,近年来中欧也积极开展双边经贸合作,中欧 BIT 谈判也在推进之中。

我们认为,面对当前贸易保护主义势力抬头及国际经贸规则重构的新态势,由于前期中国与主要发达贸易伙伴间规制合作成果有限,多边贸易体制(WTO)成为中国与美国、欧盟和日本等协调贸易关系的主要制度依托和保障。但伴随多边贸易体制权威性下降及制度建设不健全等问题,目前也面临着向更高标准国际经贸规则改革的现实挑战。对于中国而言,继续主动探索市场开放新手段并对接国际更高标准,也将成为目前应对全球贸易保护主义及推动国际经贸合作的重要选项。

## (二) 市场开放也要求国内改革系统集成,中国面临与主要贸易伙伴“边境后措施”的兼容性难题

国际主义必须从国内开始。<sup>①</sup>有研究在总结美国外交经验时就指出,一国在世界上具有某一领域领导力的前提,是在国内率先推动相关政策的单边实施。<sup>②</sup>由此,当前更高标准之国际经贸规则本质上也体现了主要规则制定者国内政策的演变方向。由于中国在前期自贸区谈判中总体遵循与 WTO 相一致原则,目前已签署的自由贸易协定在规则层面基本都是依据 WTO 相关协定的标准。有研究认为,在当前新形势下,中国自贸区建设正面临着产业开放压力大、规则层面挑战多、对外开放体系不完善等困难。<sup>③</sup>

与此相对应,主要发达国家内部的“边境后措施”已逐渐向更高标准的 WTO-X 规则转型,而中国国内经贸政策总体还是以既有的 WTO 规则为基准。由此产生的后果是,各自“边境后措施”的差异就会带来制度协调的兼容性难题,成为诱发双方贸易摩擦的深层原因。例如,针对当前全球产业创新驱动走势,前期 TPP 协定文本就制订了比 WTO 更加严格的知识产权保护规则等。<sup>④</sup>近年来美国就知识产权、技术转让等问题针对中国开展 301 调查,<sup>⑤</sup>目前还采取征收关税等措施,也反映了中美两国相关国内政策差异与全球经贸规则重构之间有显著关联。

## (三) 全球“再平衡”下发展合作议题倍受重视,中国需探索形成与主要贸易伙伴间发展合作的“双赢方案”

① 彼德斯曼.国际经济法的宪法功能与宪法问题[M].何志鹏等译.北京:高等教育出版社,2004:4.

② Paarlberg, Robert L. Leadership Abroad Begins at Home: US Foreign Policy after the Cold War[R]. The Brookings Institution, 1995.

③ 李光辉,袁波,王蕊.加快实施自贸区战略的困难及对策[J].国际经济合作,2014,(11).

④ 国家商务部国际司.跨太平洋伙伴关系协定内容摘要[EB/OL]. [http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201510/28814\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201510/28814_1.html).(2015-10-13).

⑤ USTR. President Trump Announces Strong Actions to Address China's Unfair Trade, Press Releases, March 22, 2018; USTR. Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974, March 22, 2018.

全球“再平衡”不仅导致主要发达国家参与经贸治理的战略调整,也开始更重视发展合作问题,包括主要发达国家的减税政策、鼓励吸收外资等。与此同时,中国也正在倡议并推动“一带一路”建设进程,积极促进自身在全球价值链上的升级。伴随2020年后新冠肺炎疫情影响的逐步发酵,预计各方对发展合作的需求会更趋强烈。

2018年英国时任首相特蕾莎·梅(Theresa May)访华时曾表示,中英应当共同努力以最佳方式在整个地区开展“一带一路”倡议的合作,并确保它符合国际标准。<sup>①</sup>这说明在当前全球“再平衡”形势下,发达国家不仅重视国际发展合作议题,同时也对相关工作提出了更高要求。中共十九大提出“构建人类命运共同体”战略,考虑到发达国家依然是当前国际经贸规则重构的主导力量,在前期“一带一路”经验基础上,中国也需考虑探索形成与发达国家间发展合作的“双赢方案”,为更高标准国际经贸规则“添砖加瓦”。

### 三、全球经贸发展新趋势下上海为国家探索建设自由贸易港的重要意义与价值

自由港又称“自由口岸”,是目前全球开放水平最高的特殊经济功能区。<sup>②</sup>从国际经验上看,具体模式包括以中国香港、新加坡为代表的综合型自由港;以欧洲为代表的集散型自由港;以美国、阿联酋为代表的商贸结合型自由港;以中国台湾为代表的加工物流型自由港区<sup>③</sup>等。

中共十九大提出“赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港”。近期中国还发布了《海南自由贸易港建设总体方案》等。笔者认为,国家提出建设自由贸易港,就是要在前期自贸区既有工作基础上,聚焦部分难点问题和个别重点区域,进一步探索自主开放及合作发展的新模式。由此,面对当前全球经贸规则重构趋势新变化及中国面临的各种挑战,上海在既有自贸区经验基础上为国家探索建设有中国特色的自由港将具有以下3个方面的价值和意义。

#### (一) 继续深化市场开放,自由港再出创新方案

就历史经验来看,国际经济秩序的发展与自由港功能形态演化之间往往存在特定关联。<sup>④</sup>自由港作为实践中市场开放程度最高的贸易区,往往也集中体现了一定时期全球经贸治理的最高标准。2008年金融危机后,全球经贸规则重构呈加速趋势,且涉及领域广泛。中国香港作为自由港的代表,被美国传统基金会连续多年评为全球最自由的经济体,凸显出自由港较强的主动开放制度优势。

① 乔治·帕克,金奇,韩碧如.英国首相拒绝书面支持“一带一路”[N].金融时报.武汉,伦敦,北京,2018-02-01,(2).

② 汪洋.推动形成全面开放新格局[N].人民日报,2017-11-10,(4).

③ 祁欣,孟文秀.全球自由贸易园区发展模式及对比分析[J].对外经贸实务,2016,(6).

④ 胡凤乔,李金珊.从自由港代际演化看“一带一路”倡议下的第四代自由港发展趋势[J].社会科学家,2016,(5).

针对全球经贸规则重构趋势,中国在中共十八大后提出要构建开放型经济新体制,对外与美国等贸易伙伴开展双边投资协定(BIT)及自贸区协定(FTA)等谈判,对内推进自由贸易试验区战略,并在上海率先设立中国(上海)自由贸易试验区。在相关工作进程中,中央领导也专门针对上海自贸区继续深化市场开放提出了“对标最高标准”等战略思路。中共十九大提出“构建全方位开放新格局”,针对当前全球经贸规则演进新趋势及国家实施主动开放之新要求,上海作为最早设立的自贸试验区,依托既有基础和自贸区扩区契机,通过研究探索建设自由贸易港,也将为国家深化推动市场开放打造更高平台,有利于对接国际更高标准,助力国家应对全球贸易保护主义及推动国际经贸合作。

## (二) 国内改革适应市场开放新要求,自由港推动国家经贸治理体系与能力现代化

针对前一阶段经济全球化推进过程中存在的问题,目前世界经济发展已出现新特点,包括发达国家贸易保护主义势力抬头、部分新兴国家经济发展面临新挑战等。在这一新局面下,典型自由港对外贸易投资发展则总体稳定,也反映出自由港各类“边境后措施”政策体系对国际经贸形势变化有较强适应能力。

中共十九届四中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,也对国内相关经贸制度和能力建设提出更高标准和要求。上海在“十二五”时期就制定过“创新驱动、转型发展”的发展目标,相关经贸治理水平也较高。目前,上海正在推动“五个中心”“四大品牌”和自贸区新片区等建设,也要求自身经贸治理体系与能力更加优化,不断强化开放枢纽门户功能。借助自由港这一具备更强适应能力的平台,上海也可依托内外联动的开放发展模式,加快推动供给侧改革与国际接轨,加速吸引国际顶尖创新资源集聚中国,助力实现中国与贸易伙伴间“边境后措施”的协调一致性。

## (三) 关注国际发展合作,自由港拓展深化上海“窗口”功能

基于国际经贸制度演进与自由港发展的深刻关联,实践中不同区域经济一体化发展水平对自由港的功能定位影响也较大。由于历史上东亚地区始终没有形成一体化的共同市场,许多国家和地区也都将自由港视为实现彼此合作、共同发展之重要平台。例如新加坡、中国香港等就成为周边国家和地区实现国际发展与合作的重要“平台”和“窗口”。<sup>①</sup>

全球“再平衡”导致各类型国家均重视国际发展合作议题,主要经贸大国开展发展合作也存在现实的基础。但与此同时,双方开展发展合作在政治和经济层面也客观上面临制度障碍与挑战,近期新冠肺炎疫情等事件或使形势更趋复杂。从历史上看,上海长期在国家对外开放工作中发挥着“平台”和“窗口”作用,如20世纪九十年

---

<sup>①</sup> 课题组:中国(上海)自由贸易试验区与中国香港、新加坡自由港政策比较及借鉴研究[J].科学发展,2014,(9).

代作为“先试先行”地区,上海就曾为国家“入世”谈判做出贡献。目前,面对全球“再平衡”新局面,通过建设自由港为亚太区域发展合作注入新内涵,上海“先试先行”的“窗口”功能将继续为构建大国间新型经贸关系担当“先行者”和“排头兵”。

#### 四、对上海探索建设自由港之政策选择的思考

自2013年上海自贸试验区设立以来,国家就曾经提出过“一线放开、二线安全高效管住”的战略目标,从近年实践来看,在自贸试验区现有监管制度下还难以实现这个目标。<sup>①</sup>而另一方面,结合前文研究可见,自由港作为“境内关外”的典型代表,实践中已形成一套相对独特的“一线放开、二线管住”的政策体系,具有较强的借鉴价值。由此而言,当前上海也应积极学习借鉴典型自由港之政策经验,研究依托自由港的体制优势为国家进一步探索有中国特色且内外兼容的国际经贸治理新手段。

##### (一) 聚焦“境内关外”探索“WTO+”规则,自由港市场开放实现全面“负面清单”化

自由港的发展起源于欧洲,其功能从最初的减免关税和物流仓储,到二战后的出口加工和快速通关服务,其根本特征即在于商品资金进出的完全自由化。<sup>②</sup>目前,随着世界经济向服务业转型,数据和人员流动的重要性也日益提升,典型自由港的市场开放也不断拓展,并逐步实现了自由港对货物、资金、数据和人员等各类型商品要素流动的自由化。

结合上文分析可见,目前国际高标准经贸规则在市场开放领域已经全面超越了原WTO在市场准入方面的水平要求(“WTO+”规则),总体呈现出“负面清单”化趋势。上海要探索建设开放度最高自由港,也需要对标国际更高标准,在货物贸易、服务贸易、投资等领域实现全面的“负面清单”化管理。

首先,在货物贸易领域,应当向通报关便利、国际结算自由、国际航运自由的方向发展,对一线监管建立负面清单制度,对二线监管强化信息互动,支持全面放开国际转口和离岸贸易业务等。其次,在服务贸易方面,以前期外商投资负面清单工作为基础,应尽快探索形成4种服务贸易模式负面清单开放政策之集成,加快试点金融服务负面清单制度引入金融新业态;重视促进跨境服务贸易的开放和便利化政策创新,实现数字贸易更通畅、物资跨境更便利、人员流动更快捷。最后,在外商投资方面,应当继续拓展负面清单开放对重点产业外资的限制,探索负面清单管理工作对接跨国并购,充分释放《外商投资法》中相关跨国并购内容对中国吸引外资的作用;创新自由港商事登记制度;建立完善企业分级事中事后监管制度等。

① 沈玉良,彭羽.上海自由贸易试验区建设自由贸易港区路径分析[J].上海经济,2017,(4).

② 李金珊,胡凤乔.国际关系体系下欧洲关税制度的变迁与自由港功能形态的演化[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2014,(11).

## （二）配合“一线放开”推动“事中事后”监管政策创新，“边境后措施”改革对接WTO-X规则

由于自由港是“一线放开”模式，实践中也导致原先针对境内商品要素进出的监管政策不再适用于“境内关外”的情况。但是，“自由化”并不等于“无监管化”，典型的自由港在实践中都形成了一套与高度市场开放相适应的“边境后措施”政策体系。目前，随着全球经贸规则重构趋势的加速，针对国际经贸监管的“边境后措施”也在不断调整之中。结合前文分析可见，对各类“边境后措施”制定国际标准（WTO-X）目前已成为更高水平经贸规则的重要发展方向。2017年《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》也曾提出“深化创新事中事后监管体制机制”等。

上海要探索建设开放度最高自由港，在深化“一线放开”工作的同时，也要注重开展各类边境后监管政策创新，实现更高水平对外开放与更高水平内部监管之系统集成。为此，上海自由港建设也要加快开展重点领域监管政策创新实践，通过积极对接国际更高标准，努力打造“全球价值链友好型”营商环境。重点可包括：针对数字贸易发展趋势，探索数字贸易监管改革试点，推动数字贸易认证，研究制定对数字产品的非歧视例外等；在知识产权方面考虑对接超TRIPS知识产权规则，研究探索更全面履行现有国际知识产权条约义务；推动药品及网络信息领域知识产权保护新举措；进一步严格知识产权边境执法等；借鉴跨境资本流动国际经验，优化完善外汇管理制度等。

此外，政策措施在实践中要发挥效应也有赖于其实际执行力，典型自由港在保持高水平开放的同时，也是各界公认的高水准法制化地区。2019年全国人大也批准启动海南自由贸易港立法相关工作。上海探索建设自由港也要顺应国内外发展要求，充分发挥自身起点更高、适应能力更强等优势，对接国际更高标准，力争在相关法制化建设方面实现再突破。具体可考虑强化商事审判能力建设，重视加大对国际条约和国际惯例的适用性；参照监管一致性国际经验，“良好监管实践”规范政府行政行为；考虑在自由港基本法规中设定“冻结、棘轮”条款等。

## （三）国际发展合作持续扩展，助力“一带一路”等为更高标准添砖加瓦

在当前全球“再平衡”背景下，广大发展中国家和发达国家也均具有深化发展合作之诉求。上海探索建设自由港依托“境内关外”的制度优势，通过“先行先试”将既有的发展合作实践与各国实际需求对接，也将有利于中国与主要贸易伙伴达成共识，探索树立更高标准的“中国模式”。

具体可考虑：（1）继续深化“一带一路”等对外合作，包括加快多式联运建设及推进相关国内制度的国际化；打造跨境投融资中心，深化参与国际融资规则制定；支持鼓励自由港间双向投资来优化产业链布局等。（2）创新对外经贸合作新机制，

包括依托制度优势解决国际组织“引进来”面临的制度障碍和不断消除总部经济、平台经济等发展存在的政策瓶颈等。(3)深化“再平衡”背景下的发展合作新手段,包括自由港特殊政策支持进口博览会工作、借鉴国际经验探索和创新离岸税制促进国际产业合作、加快制度融通促进“长三角”城市群产业协同等。

#### 参考文献:

- [1] 蔡鹏鸿. TPP 横向议题与下一代贸易规则及其对中国的影响 [J]. 世界经济研究, 2013,(7).
- [2] 东艳. 全球贸易规则的发展趋势与中国的机遇 [J]. 国际经济评论, 2014,(1).
- [3] 胡凤乔, 李金珊. 从自由港代际演化看“一带一路”倡议下的第四代自由港发展趋势 [J]. 社会科学家, 2016,(5).
- [4] 葛顺奇, 刘蕊. TPP 透视: “发展”议题剖析 [J]. 国际经济合作, 2015,(12).
- [5] 课题组. 中国(上海)自由贸易试验区与中国香港、新加坡自由港政策比较及借鉴研究 [J]. 科学发展, 2014,(9).
- [6] 李光辉, 袁波, 王蕊. 加快实施自贸区战略的困难及对策 [J]. 国际经济合作, 2014,(11).
- [7] 李金珊, 胡凤乔. 国际关系体系下欧洲关税制度的变迁与自由港功能形态的演化 [J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2014,(11).
- [8] 祁欣, 孟文秀. 全球自由贸易园区发展模式及对比分析 [J]. 对外经贸实务, 2016,(6).
- [9] 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).
- [10] 杨广贡, 杨正位. 全球经贸体系重塑的动因、趋势和对策 [J]. 国际经济评论, 2015,(1).
- [11] Hofmann, Claudia, et al. Horizontal Depth: A New Database on the Content of Preferential Trade Agreements[R]. Policy Research Working Paper 7981. World Bank, 2017.
- [12] Horn, Henrik, Petros, C. Mavroidis, Andre, Sapir. Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements[J]. World Economy, 2010, 33(11).
- [13] OECD, WTO. Trade in Value-Added: Concepts, Methodologies and Challenges[C]. WTO, 2012.
- [14] Paarberg, Robert L. Leadership abroad Begins at Home: US Foreign Policy after the Cold War[R]. The Brookings Institution, 1995.
- [15] Stephenson, Sherry. M. Services and Global Value Chains[C]. in World Economic Forum. The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy, Geneva: World Economic Forum, 2012.

## The Trend of High-level Trade Rules and Its Influence on the Opening of Free Trade Ports in Shanghai

ZHANG Lei XU Lin

**Abstract:** The growing global value chain has changed world economy landscape, which led to the reconstruction of globe trade rules. In recent years, bilateral and regional negotiations have become the main platform for the formation of the high-level rules. While China is going to make new ground in pursuing opening up on all fronts, exploring the opening of free trade ports becomes an important policy in the strategy. The paper discusses how to explore the opening of free trade ports in Shanghai, which may include testing the negative list from “WTO+” rules, reforming the supervision system in process and afterwards by “WTO-X” rules, and promoting the trade cooperation with the Belt and Road Initiatives.

**Keywords:** global value chain; the reconstruction of globe trade rules; free trade ports

(责任编辑: 金孝柏)