

技术性贸易措施领域良好规制实践研究进展与关键问题

唐妍琪 王淼 王若雅

(中国标准化研究院)

摘要: 近年来,良好规制实践在重要经贸谈判中广泛应用,正在成为全球经贸治理的重要规范。作为实施良好规制实践的关键领域,技术性贸易措施将其应用在标准、技术法规和合格评定程序等方面,推动规制的协调与统一。本文通过梳理技贸领域良好规制实践相关文献,厘清良好规制实践相关概念,并对该领域的研究热点和关键问题进行总结。

关键词: 良好规制实践,技术性贸易措施,规制合作

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.03.007

Research Progress and Key Issues of Good Regulatory Practices in the Field of Technical Trade Measures

TANG Yan-qi WANG Miao WANG Ruo-ya

(China National Institute of Standardization)

Abstract: In recent years, good regulatory practices have been widely used in important economic and trade negotiations, and tend to become vital norm for global economic and trade governance. As the key area for the implementation of good regulatory practices, technical trade measures are applied to in the area of standards, technical regulations and conformity assessment procedures to promote the harmonization and coordination of regulations. This paper identifies relevant concepts of good regulatory practices by combing the existing literature on good regulatory practices in the field of technical trade measures, and summarizes the research focuses and key issues in this domain.

Keywords: good regulatory practices, technical trade measures, regulatory cooperation

0 引言

作为新兴的国际经贸规则,良好规制实践(good regulatory practices, GRP)被部分发达经济体采用以改进国家内部规制,旨在提高规制在国家内部的一致性,增强规制透明度和有效性。近年来,随着以国家内部规制为重要内容的边境后措施逐渐取代关税、配额等边境措施形成新的贸易壁垒,关于规

制在国家间协调的需求明显上升。近年开展的重大经贸谈判中,国际规制合作(international regulatory co-operation, IRC)逐渐成为重点课题,良好规制实践日趋受到关注并被更大范围应用^[1]。其中,世贸组织(WTO)、亚太经合组织(APEC)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等重要经贸谈判纳入了良好规制实践相关要求,体现出其正在成为全球经贸治理的重要规范。

基金项目: 本文受市场监管总局委托项目“技术性贸易措施领域的良好规制实践(GRP)问题研究”(项目编号:292023C-10571)的资助。

作者简介: 唐妍琪,研究实习员,主要研究方向为技术性贸易措施。

王淼,研究实习员,主要研究方向为技术性贸易措施。

王若雅,助理研究员,主要研究方向为技术性贸易措施。

随着国家间贸易壁垒偏向“边境后措施”，各国通过采用国家内部规制等非关税措施实现贸易保护。东京回合谈判促成了对技术贸易壁垒措施的制约。WTO在非关税措施层面颁布了一系列文件，各国在推行国内政策目标有一定的规制自主性，同时也受到相关规范制约，相关制约体现在《技术性贸易壁垒协定》和《实施卫生和植物卫生措施协定》等文件关于其成员在制定、采用和实施技术法规、合格评定程序、标准以及卫生与植物卫生措施义务方面的规定。文件中对透明度、非歧视性和必要性的说明规定了成员在实施国内规制措施时不能导致不合理的歧视，为达到消除或减少不必要的规制障碍的目的，有助于推动规制的协调与统一^[2]。APEC标准和合格评定分委员会主要的工作目标包括减少技术性贸易壁垒，通过标准和一致性提高市场准入以及在制定、采用和应用标准、技术法规和合格评定程序方面使用良好规制实践。可以看出，技术性贸易措施是实施良好规制实践的关键领域。本文拟聚焦“技术性贸易措施领域良好规制实践”议题，梳理技贸领域良好规制实践相关文献并分析总结该领域的研究热点和关键问题。

1 概念界定

1.1 良好规制实践相关理论

作为一种贸易保护方式，边境后措施对市场准入施加影响。因此，将市场准入与规制合作关联起来，或是实现贸易自由化的一条有效路径^[3]。而国内规制一般适用于非贸易保护主义、合法的意图，比如：消费者权益保护、安全和健康等。《技术性贸易壁垒协定》和《实施卫生和植物卫生措施协定》都先强调成员国内的规制自主权。只有在国内规制以贸易保护为目的时，会受到协定的制约。比如：《技术性贸易壁垒协定》表现为规制措施歪曲了贸易的效益，《实施卫生和植物卫生措施协定》表现为规制措施没有遵循科学性的原则，尤其是对进口产品体现出歧视特征时，规制措施会受到制约以至于禁止。各个国家在进行贸易的时候都旨在

达成各自的政策目标，因而需要采取相应的规制措施，例如：在市场准入上禁止对环境或对人类安全与健康有危害的产品进入本国等。国家内部采取的规制措施往往关乎到主权国家政治和社会的重要问题，如：关于生态环境、人民安全与健康、国民收入再分配等重要领域里的关键问题^[4]。对于国内规制采取国际范畴的制约通常会导致主权国家和贸易自由化之间产生冲突^[5]。因此，相对于在关乎主权国家政治和社会的重要问题上统一意见，WTO成员国对降低关税壁垒、放松对进口数量限制等约束的接受程度更高^[6]。

随着全球价值链发展，主要经济体逐步加强对于国内规制的国际协同^[7]，规制一致性成为重要发展趋向。部分发达国家经济体和自贸协定中纳入了源自OECD内部的“良好规制实践”整体框架，以提升国家在政策方案制定、执行以及审议等程序中的一致性、有效性与透明度，实现贸易自由化的同时提高规制质量^[8]。在“良好规制实践”机制制定方面，Lazo and Sauv  总结出需要从“自下而上”

(a bottom-up process)和“自上而下”(a top-down process)两个维度进行“良好规制实践”国际治理。其中，“自下而上”指的是制定对国内规制的国际准则，主要由规则制定的内部协调、公众咨询、规制影响评估(regulatory impact analysis, RIA)构成；此外，还需要“自上而下”进行对国内规制的国际合作，例如：开展规制合作项目、设立规制职能部门、保障规制实施等^[9]。基于此，构建国内国际双层互相促进的治理机制框架^[10]。

1.2 良好规制实践、规制一致性与规制合作的辨析

规制一致性的概念最先在美国行政法中提出，世贸组织(WTO)、亚太经合组织(APEC)进一步引申，而后出现在区域和国际经济论坛中^[11]。起初，规制一致性的目标是控制行政自由裁量权，近年来则侧重通过良好规制实践确保国内规制程序的正当性、问责制以及法治。徐泉和耿旭洋认为，规制一致性的主要目标是降低国内规制分化对国际贸易产生的不利影响，而其关键正是良好规制实践^[12]。良好规制实践的关键判别工具是规制影响评估，能够有效帮助监管机构评估判断其拟定规制的必要性和

其可能产生的影响,分析该规制是否能达到计划目标。此外,规制一致性的重要因素还包括透明度、机构内部协调和审查制度。规制一致性同时也可以促进相应的规制措施的改善,有利于减少繁琐或重复的国内规制对全球经贸造成的消极影响^[13]。

相对于规制一致性更多关注国内的规制措施,规制合作通常被理解为国家规制机构之间深化交流合作的过程,合作内容领域宽泛,比如:告知其他国家拟定的规制措施并进行协商、推动建立国际标准和互认制度等,目的是管控规制分歧以及提升规制的互操作性^[14]。在WTO框架下,《技术性贸易壁垒协定》和《实施卫生和植物卫生措施协定》在技术法规、标准、合格评定程序以及标签标志制度等技术要求方面开展国际协调,并制定了一系列的规则措施^[15]。除此之外,TBT委员会也频繁举办良好规制实践为主题的专题研讨会^[16]。虽然良好规制实践、规制一致性和规制合作在概念上存在差异,但他们在现实中联系紧密。规制一致性通常以特定国家范围内的良好规制实践为依据,是这些国家间展开高效规制合作的基础,规制的整个制定、完善和实施的周期内往往都需要良好规制实践来增强规制透明度和有效性^[17]。

2 研究领域

2.1 多边平台上的规制问题

作为全球最重要的多边贸易机制,WTO是开展规制合作重要的多边平台,针对各项准则、规定、制度建立起规制合作机制。良好规制实践的概念在WTO早已提出,2006年TBT委员会提议对良好规制实践相关内容展开研讨交流,从而加深良好规制实践对促进《技术性贸易壁垒协定》里措施实施的认识^[18]。在WTO看来,技术性贸易壁垒是因正当理由出台的技术法规、标准和合格评定程序等措施,但实践中常常出现“防卫过当”的情形,安佰生^[19]认为因经济体内部为规避因产品缺陷导致的侵权、应对产品责任问题的公共管理需求而给予行政部门的立法授权从而产生的经济体内部规制,进一步影响到国际贸易,成为进出口中技术贸易壁垒。

因此,正如《技术性贸易壁垒协定》专门强调“各经济体有权为实现公共管理目标而采取限制贸易的措施,但这些限制措施仅为实现其公共目标所必需,不得对贸易造成不必要的障碍”。

乌拉圭回合中达成了技贸措施领域的多边协定,各经济体更加关注国际规制政策协调以减少由于异质性导致的不必要成本。WTO对一些歧视性壁垒的规范有一定效果,但是无法消除国际贸易效率低下、模糊、多余的规制导致贸易监管负担加重的问题。Alan O. Sykes^[20]指出在进行规范时,相关法律体系的建立应优先于单纯的协调本身。因为单纯协调往往缺乏民主和透明,而不能达到“协调”真正的目的。一些双边和区域的优惠协定的做法超越了WTO,试图规避合规成本的不良影响。其起源于20世纪70、80年代,发生在个别经济体放松监管的尝试,这些举措演变成了规制改革并演变为良好规制实践的这一更广泛的议程,提高规制质量、透明度和效率。

2.2 区域平台上的规制动向

在多哈回合谈判陷入困境、WTO谈判进展缓慢的形势下,近年来对WTO的关注有减少的趋势,而将减少重复的非关税措施、避免不必要的繁琐程序等期望转向区域平台的自由贸易协定^[21]。一些区域性组织、协定如:APEC在监管效率、透明度等方面提出要求,后又延伸到规制趋同,最后形成了TPP协定中开创性引入的“规制一致性”条款以实现良好规制实践,首次将规制改革议程引入贸易协定谈判^[22]。TPP拓宽并细化了WTO的《技术性贸易壁垒协定》中技术性贸易壁垒的内容和结构,在国际标准的界定、透明度、规制一致性和针对具体产品的规定上都进行了“升级”,而其中“规制一致性”作为良好规制实践的“载体”,其框架被沿用至CPTPP协定中,以良好规制实践为引导,CPTPP采用软性条款,排除硬性的争端解决机制,肯定缔约方规制主权并尊重缔约方法律法规,以构建新的规制合作机制^[23]。

相比而言,USMCA(美墨加协定)的良好规制实践又拓展和细化了“规制一致性”,对政策制定过程的透明度提出更高要求,制定了一系列执行层

面的具体标准^[24]。此前, NAFTA(北美自由贸易协议)就已对规制实践进行过相关规定,如:在第18章有一个简短涉及法律的出版、通知和管理的相关规定。USMCA关于“良好规制实践”在第28章有了一个新的、具体的章节。第29章和第30章分别对药品和医疗设备、行政和体制规定有了详细的规定^[25]。印太经济框架下, IPEF谈判中引入了“透明度与良好规制实践”的规则框架,提升成员方在内部政策制定、实施及评审等流程中的透明度、一致性与有效性,但不免有强化监控成员方内部政策的图谋,相关制度仍待完善^[18]。然而,孔庆江^[6]也指出,规制合作虽可以在区域协定的范围内有效减轻规制措施对国际贸易造成的束缚,但最终仍需落脚于为经济体内部规制设置多边规范。

2.3 经济体内部的规制应用

近年来,部分经济体内部引入良好规制实践以完善现有政策制定框架,应用过程中,良好规制实践还被称为“更好规制实践”(better regulation practices)。Basedow等^[8]就在经济体内部实施良好规制实践总结了结构框架,根据预期达成目标将其重点分为规制影响评估、利益相关方参与以及事后评审3个方面。良好规制实践更重要的应用“场景”是各经济体的内部规制,但同时具备优越性与局限性。Lumpkin和Lim^[26]指出在新冠疫情防控过程中, GRP可以借助其灵活性,减少监管冗余和时间损失,并确保所需规制数据是透明、可解释和可靠的; Zulkifli等^[27]在分析马来西亚环境可持续发展相关问题时,认为利用GRP原则进行规制制定可以使监管更具透明度,有利于公众参与并防止环境退化和公众不满等不良后果。在贸易层面上,一般也认为GRP可以减少不必要的壁垒和合规成本,但Basedow等^[8]也指出良好规制实践的局限性, GRP“过于理想化”,并不能消除所有的贸易监管摩擦,一些经济体受限于治理体系基础,很难充分利用这些工具来识别和评估规制措施的贸易后果,或在使用这些工具时存在一些技术难点和资源限制。

3 关键问题及建议

3.1 提升信息化平台支撑能力

我国坚持履行WTO的透明度原则,成立了WTO/TBT-SPS通报咨询网以及TBT咨询点、SPS咨询点等机构,积极通报国内相关法规和标准,确保中国在技贸领域的法规、标准及合格评定程序的制定和实施透明化,并开展对WTO原则以及国外技术法规和标准的研究工作,建立以数据库为基础的TBT信息系统。公众咨询是良好规制实践的重要组成部分,应进一步提升公众以及利益相关者在规制措施制定周期中的参与度,建立畅通而及时的信息交流系统,提升信息化平台支撑能力。

3.2 建立规制措施协同工作机制

《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)支持成员国成立全国范围的规制协调机构,而我国现在还没有建立全国范围的规制协调机构。在技贸领域,可以建立规制措施协同工作机制,职责包括咨询、加强监管部门间的协作、审议规制措施以及提升规制效果。通过部门间紧密合作和协同推进,强化在信息共享、监管、风险应对等层面的分工合作,共同建设经济社会高质量发展所需高标准技贸规则体系。

3.3 构建规制影响评估工具体系

作为良好规制实践的核心要素和重要组成部分,规制影响评估应确定评估应用场景、规制制定流程、评估对象和评估方法等。当前我国没有建立起系统的规制影响评估体系框架,主要监管部门没有构建以规制影响评估为核心的政策分析机制^[28]。对于此,可以在技贸等领域进行国内规制制度建设,研讨适合我国开展RIA实践的评估方法,系统打造规制影响评估工具体系。

4 结语

技术性贸易措施领域良好规制实践相关概念的明确对进一步研究相关问题有重要意义,有助于我国将其作为重要议题引入国际经贸谈判。良好规制实践在规制的整个制定、完善和实施的周期内发挥作用,在实践过程中与规制一致性、规制合作关系紧密。近年来,多边平台、区域平台以及经济体

内部逐渐纳入良好规制实践,为我国构建国内规制框架提供思考与借鉴。在国际经贸规则重构与创

新的背景下,应增加对良好规制实践及其相关问题的关注,提升我国在规制制定方面的国际话语权。

参考文献

- [1] Kauffmann C, Saffirio C. Good regulatory practices and co-operation in trade agreements: A historical perspective and stocktaking[J]. OECD Regulatory Policy Working Papers, 2021 (14).
- [2] 胡枚玲. 国际经贸协定中的规制合作机制研究[D]. 上海财经大学, 2020.DOI:10.27296/d.cnki.gshcu.2020.000001.
- [3] Fiorini M, Hoekman B. Trade agreements, regulatory institutions and services liberalization[J]. Global policy, 2018, 9(4): 441-450.
- [4] Pauwelyn J. Rien ne Va Plus? Distinguishing domestic regulation from market access in GATT and GATS[J]. World Trade Review, 2005, 4(2): 131-170.
- [5] Trachtman J P. Trade and...problems, cost-benefit analysis and subsidiarity[J]. European Journal of International Law, 1998, 9(1): 32-85.
- [6] 孔庆江. 国际贸易中国内规制壁垒的应对和解决[J]. 清华法学, 2023,17(04):106-124.
- [7] Hoekman B. Trade agreements and international regulatory cooperation in a supply chain world[J]. SSRN Electronic Journal, 2015.
- [8] Basedow R, Kauffmann C. International trade and good regulatory practices: Assessing the trade impacts of regulation[J]. OECD Regulatory Policy Working Papers, 2016 (4).
- [9] Lazo R P, Sauve P. The treatment of regulatory convergence in preferential trade agreements[J]. World Trade Review, 2018, 17(3): 1-33.
- [10] 张磊,徐琳.对国际贸易的“良好监管实践”:基于国内和国际双层治理的比较研究[J].国际贸易,2021(11):80-88.
- [11] Cai P X F. Regulatory coherence and standardization mechanisms in the Trans-Pacific Partnership[J]. British Journal of American Legal Studies, 2016, 5(2): 505-538.
- [12] 徐泉,耿旭洋.边境后措施国际监管合作发展趋向与问题阐释[J].上海对外经贸大学学报,2021,28(05):73-89.
- [13] Liu H W, Lin C F. Regulatory rationalisation clauses in FTAs: a complete survey of the US, EU and China[J]. Law, Political Science, 2018, 19(1): 149-177.
- [14] U. S. Chamber of Commerce, Regulatory Coherence & Cooperation in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), 2015, 1-2.
- [15] Wiener J B, Alemanno A. The future of international regulatory cooperation: TTIP as a learning process toward a global policy laboratory[J]. Law & Contemporary Problems, 2015(78):103.
- [16] WTO TBT Committee, Eighth Triennial Review of the Operation and Implementation of the Agreement on Technical Barriers to Trade under Article 15.4, G/TBT/41, 2018, 2-8.
- [17] 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[J].武大国际法评论,2017,1(06):115-129.
- [18] 张亮,黎东铭.国际规制合作:一个概念的解析与界定[J].国际经济法学刊, 2021(02):71-83.
- [19] 安佰生.TPP技术壁垒规则分析及我国的应对[J].中国法律评论,2016(02):233-239.
- [20] Sykes AO. The (limited) role of regulatory harmonization in international goods and services markets[J]. Journal of International Economic Law, 1999, 2(1): 49-70.
- [21] 谭观福.论数字贸易的自由化义务[J].国际经济法学刊, 2021(02):27-47.
- [22] Bollyky T. Regulatory coherence in the TPP talks[J]. Political Science, 2012:171-186.
- [23] 胡枚玲,张军旗.论CPTPP规制合作的新范式及中国应对[J].国际贸易, 2019(10):35-41.
- [24] 张磊,徐琳.服务贸易国内规制的国际治理:基于USMCA对CPTPP的比较研究[J].社会科学, 2020(7):35-46.
- [25] Deblock C. Canada and International Regulatory Cooperation: A Comparison of USMCA, CETA and CPTPP[J]. NAFTA 2.0: From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement, 2022: 181-197.
- [26] Lumpkin MM, Lim JCW. Pandemic best regulatory practices: an urgent need in the COVID - 19 pandemic[J]. Clinical Pharmacology & Therapeutics, 2020, 108(4): 703-705.
- [27] Zulkifli N, Najid N A, Mohd Noor R, et al. Achieving Environmental Sustainability through Good Regulatory Practice (GRP)[C]//Charting a Sustainable Future of ASEAN in Business and Social Sciences, 2020: 491-499.
- [28] 刘鹏, 张竞之. 发展中国家和转型经济体的监管影响评估改革实践及其对中国的启示[J]. 学术研究, 2018 (7): 42-47.