

自由贸易协定新议题辨析

韩立余*

摘 要：新议题成为当下自由贸易协定谈判的重要内容和追求目标，但对于何为新议题目前并无国际共识。自由贸易协定新议题既是一个时间性概念，也是一个相对性概念，它代表了管制对象和管制措施的发展，同时又因谈判方、谈判事项或谈判场所而具有不同的含义。自由贸易协定新议题很大程度上是世界贸易组织多边谈判议题的继续或延伸，并非全新议题，借由自由贸易协定这一工具将不同议题联系进来，赋予旧议题以新的形式。与现有自由贸易协定相比，新议题进一步深化和拓展了已有规则的适用范围。新议题对中国自由贸易协定谈判提出了新挑战。

关键词：自由贸易协定 新议题 世界贸易组织 中国自由贸易协定谈判

2010 年亚洲太平洋经济合作组织（Asia-Pacific Economic Cooperation，以下简称“亚太经合组织”或 APEC）领导人非正式会议声明提出建立亚太自由贸易区（Free Trade Area of the Asia-Pacific，以下简称“亚太自贸区”或 FTAAP），该自由贸易区应包括“下一代的贸易和投资议题”。^① 2011 年参加亚太经合组织会议的澳大利亚、美国和越南等 9 国领导人发表《跨太平洋伙伴关系领导人声明》，宣布《跨太平洋伙伴关系协定》（Trans-Pacific Partnership Agreement，以下简称 TPP）框架，“建立全面的下一代的区域协定，实现贸易和投资的自由化，解决新的贸易议题和传统贸易议题，应对 21 世纪的挑战”。^② 2014 年 11 月，APEC 第 22 次领导人非正式会议发表了《北京纲领：构建融合、创新、互联的亚太——亚太经合组织第 22 次领导人非正式会议宣言》，该宣言批准了《亚太经合组织推动实现亚太自贸区北京路线图》，指出亚太自贸区“将是全面的、高质量的，并且涵盖下一代贸易投资议题”。^③ 2014 年 12 月，习近平总书记指出要“加快新议题谈判”。^④ 可以看出，无论是国际层面，还是国内层面，新议题或下一代议题已经成为自由贸易协定谈判的重要内容和追求目标。

* 中国人民大学法学院教授，南京大学南海协同创新中心研究员。

① “2010 Leaders’ Declaration”，Asia-Pacific Economic Cooperation，http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm.aspx（last visited April 27, 2015）.

② “Trans-Pacific Partnership Leaders Statement”，November 12, 2011, the WHITE HOUSE，<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/12/trans-pacific-partnership-leaders-statement>（last visited April 27, 2015）.

③ “The Beijing Roadmap for APEC’s Contribution to the Realization of the FTAAP”，Asia-Pacific Economic Cooperation，http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_annexa.aspx（last visited April 27, 2015）.

④ 《习近平：加快实施自由贸易区战略 加快构建开放型经济新体制》，中国自由贸易区服务网，http://fta.mofcom.gov.cn/article/ftanews/201412/19394_1.html，最后访问时间：2015 年 4 月 27 日。

何为自由贸易协定的新议题、下一代议题或21世纪议题？自由贸易协定义题，指自由贸易协定涵盖的对象或包括的内容，指协定方据以确定相互间权利和义务的对象，是协定方自由贸易协定法律关系的客体。由于自由贸易协定本质上是一种经贸关系协定，协定方可以就其涵盖的内容进行讨价还价式谈判，最终结果取决于谈判方的合意。因此，一般来说，自由贸易协定的内容并不统一和确定，不同的自由贸易协定可能含有不同的内容。另一方面，无论自由贸易协定的具体内容是什么，都是对经济活动的管制措施，体现为一系列的规则。作为管制对象的经济活动和管制措施构成了自由贸易协定义题的两大方面。就经济活动而言，既可以是某一特定经济领域，也可以是范围广泛的多个领域或整个领域；既可以是某一产业部门，也可以是某一产业的分部门。就管制措施而言，既可以是横跨各部门的综合措施，也可以是针对特定部门、产品的具体措施；既可以是边境措施，也可以是国内措施；体现在规则上既可以是一种制度的确立，也可以是一般制度的具体适用或例外。对于什么是新议题，国际社会并无普遍共识。一般认为，主要关注货物贸易的自由贸易协定属于传统的自由贸易协定，关注知识产权、投资、竞争、环境、劳工等议题的自由贸易协定属于新一代自由贸易协定，并由此认为传统的自由贸易协定范围窄、程度浅，而新一代自由贸易协定范围广、程度深。在货物关税越来越低甚至免税，货物关税措施在国际贸易中的作用越来越小的背景下，新议题成为促进国际贸易更大发展的动力来源。本文以现有自由贸易协定的内容和正在谈判的自由贸易协定义题为研究对象，通过比较不同的自由贸易协定以及自由贸易协定内容与世界贸易组织规则间的联系与区别，对新议题谈判这一提法做出评价，并进一步就中国自由贸易协定的新议题谈判提出自己的看法和建议。

一 自由贸易协定的由来和传统议题

自由贸易协定是《关税与贸易总协定》创设并允许的一种贸易自由化制度，通过参加方相互之间提供优惠的贸易条件，促进贸易的进一步自由化和发展。自由贸易协定参加方的关税区域组成一个自由贸易区，对区内生产的产品提供优惠。在最惠国待遇构成《关税与贸易总协定》基本制度的框架下，自由贸易协定和自由贸易区作为一种例外性制度存在。《关税与贸易总协定》第24条列出了对自由贸易协定和自由贸易区的相关要求，并创设了自由贸易协定的审议机制。这些制度性要求在乌拉圭回合谈判期间得到强化，并在世界贸易组织成立后得到了进一步发展，具体体现为《关于解释1994年关税与贸易总协定第24条的谅解》和《区域贸易协定透明机制决定》。世界贸易组织争端解决机制也处理过涉及自由贸易协定的争端，如“土耳其纺织品案”。^①

根据《关税与贸易总协定》第24条第8款(b)项对自由贸易区的要求，自由贸易区对成员领土之间实质上所有有关产自成员领土产品的贸易取消关税和其他限制性贸易法规，同时可根据《关税与贸易总协定》第11至15条和第20条维持关税和其他限制性贸易法规。《关税与贸易总协定》第1至19条设定了缔约方的实体义务及例外，概括起来主要包括四类：最惠国待遇及例外，约束关税及例外，国民待遇及例外，数量限制及例外。此外，根据1947年总协定的《临

^① See *Turkey—Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, World Trade Organization, WT/DS34.

时适用议定书》，《关税与贸易总协定》第二部分（第3至23条）在不违反国内法的限度内适用。这实质上是限制或排除了国民待遇义务的适用。因此，在《马拉喀什建立世界贸易组织协定》（下称《世界贸易组织协定》）生效、《临时适用议定书》废止之前，缔约方的权利义务主要集中于边境措施。这也导致了自由贸易协定的内容主要是边境措施方面（包括关税措施和数量限制措施）的货物贸易自由化。虽然原则上上述要求不排除自由贸易协定参加方在不违反《关税与贸易总协定》义务的前提下，就其他议题进行谈判，并将其纳入到自由贸易协定中，但实践中，取消关税及相关措施构成了早期自由贸易协定的主要内容，没有出现超出《关税与贸易总协定》范围的议题。1960年奥地利、丹麦、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士和英国在斯德哥尔摩签订的《建立欧洲自由贸易联盟公约》是最早签署的自由贸易协定之一，该协定要求成员对工业品的关税和数量配额做出减让承诺，同时含有保障措施和农产品双边自由化的条款。^①

通过一轮又一轮的谈判来降低关税并制定新的规则，是关税与贸易总协定制度发展的特点。始从1962年的肯尼迪回合谈判，非关税壁垒措施成为关税与贸易总协定谈判的重要内容，并在1979年的东京回合谈判中达成了多项协议，如《反倾销守则》《补贴与反补贴守则》《技术性贸易壁垒守则》《进口许可程序守则》《关税估价守则》《政府采购守则》以及有关奶制品、牛肉产品、民用航空器等贸易守则。在这些守则中，既包括对已有规则的澄清和细化，也包括对某些产品贸易制定的新规则，同时还包括如政府采购这样一些全新的议题。

自由贸易协定反映了这种变化。1982年12月14日，澳大利亚、新西兰两国正式签署《澳新更紧密经济关系贸易协定》，1983年1月1日该协定正式生效。协定不仅包括了关税、进出口数量限制措施、贸易救济措施、出口补贴、农产品稳定和支持、产业保护等内容，也包括了政府采购。1985年签署的《美国以色列自由贸易协定》，除其他货物贸易措施外，还规定了检疫和植物卫生措施的磋商、保护幼稚产业、许可要求、与贸易有关的业绩要求、确认知识产权保护义务并提供非歧视待遇、政府采购、同意制定服务贸易的合作方法等等。从表面上看，《美国以色列自由贸易协定》一方面反映了关税与贸易总协定制度新的谈判成果，涵盖了诸如政府采购这一新的谈判议题；另一方面，该协定还包括了关税与贸易总协定制度未调整的多个全新议题，如与贸易有关的业绩要求、知识产权保护、服务贸易等。虽然这些全新议题条款设定的义务和纪律相对宽泛和抽象，有的甚至只是表达了一种设立新规则的合作愿望，但相较于过去，新议题在不断出现和增加。

1986年至1994年这一时期，是关税与贸易总协定乌拉圭回合谈判的时期。该谈判产生了《世界贸易组织协定》及相关规则，世界贸易组织由此成立。《与贸易有关的投资措施协议》《服务贸易总协定》和《与贸易有关的知识产权协定》代表了乌拉圭回合谈判的新议题成果。《与贸易有关的投资措施协议》以《关税与贸易总协定》的国民待遇义务和一般取消数量限制义务为基础，禁止多种与投资有关的业绩要求。《服务贸易总协定》首次确立了服务贸易自由化的法律框架，确立了以服务部门、服务提供方式为基础，通过市场准入和国民待遇这两大路径来实现服务贸易自由化。《与贸易有关的知识产权协定》不仅设定了成员的知识产权最低保护义务，扩大了知识产权保护范围，还确立了知识产权保护的执行机制，知识产权保护类的争端统一适用世界

① EFTA, *This is EFTA 2010*, p. 8. <http://www.efta.int/sites/default/files/publications/this-is-efta/tie10.pdf> (last visited April 27, 2015).

贸易组织争端解决机制。新达成的《政府采购协定》虽是供世界贸易组织成员自主加入的诸边协定，但其影响也不可忽视。

对自由贸易协定来说，乌拉圭回合的谈判成果不但进一步澄清了《关税与贸易总协定》第24条有关自由贸易协定的相关规则，更重要的意义在于《服务贸易总协定》中允许成员参加或达成服务贸易自由化的规定。《服务贸易总协定》通过取消现有歧视性措施或禁止新的或更多的歧视性措施，成员相互之间提供服务贸易优惠，以进一步促进经济一体化。^①这可以说是传统自由贸易协定的扩大化，自由贸易协定的议题由货物贸易扩展到服务贸易，服务贸易自由化成为世界贸易组织规则允许的自由贸易协定的重要新议题。而前述诸多新规则，则为世界贸易组织成员相互间达成自由贸易协定提供了共同基础和便利。

乌拉圭回合谈判的这一时期，也是多个经济体进行自由贸易协定谈判的时期。1988年美国 and 加拿大签署了《美加自由贸易协定》，以及在此基础上发展起来的加拿大、美国和墨西哥签署的1994年《北美自由贸易协定》，代表了自由贸易协定发展的新阶段。金融服务、投资、自然人临时入境、知识产权保护、竞争、电讯以及环境与劳工问题，成为这些协定的重要内容和新的议题。与此同时，澳大利亚和新西兰在《澳新更紧密经济关系贸易协定》的基础上，于1988年达成了《服务贸易议定书》（Protocol on Trade in Service to the Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement），对服务贸易的定义和方式、市场准入、国民待遇、最惠国待遇、商业存在等核心议题制定了相关规则。该《服务贸易议定书》首次使用了负面清单的方式界定服务贸易自由化的范围。欧洲自由贸易联盟于1988年达成的《坦佩雷公约》（Tampere Convention）成为技术性贸易壁垒方面的里程碑，极大地影响了之后欧共体和《关税与贸易总协定》的发展，为《技术性贸易壁垒守则》和世界贸易组织的《技术性贸易壁垒协议》奠定了基础。^②这些自由贸易协定代表了自由贸易协定发展的第二个高潮阶段，不断出现的新议题既超出了之前的自由贸易协定的范围，也超出了已有的《关税与贸易总协定》的规则。

根据世界贸易组织秘书处的统计，自由贸易协定数量的迅速增长与《世界贸易组织协定》生效几乎是同时的。^③这可归因于世界贸易组织规则为自由贸易协定奠定了广泛的议题基础和搭建了规则框架。在世界贸易组织多哈回合谈判结束遥遥无期的背景下，自由贸易协定成为促进贸易自由化的另一重要途径，呈现出发展的第三波浪潮。世界贸易组织未完成的谈判议题，纷纷成为自由贸易协定谈判的议题。

二 自由贸易协定的演变规律

从《关税与贸易总协定》第24条允许货物贸易的自由贸易协定到《服务贸易总协定》第5条允许服务贸易的经济一体化协定，显示出了货物贸易议题到服务贸易议题的演变。这一演变反

① 参见《服务贸易总协定》第5条。

② Thomas Cottier, “EFTA Free Trade Agreements: Past, Present and Future” in Dimitar Bratanov (ed.), *EFTA Bulletin: EFTA Free Trade Relations 2013*, p. 43, <http://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/EFTA-Bulletin-2013.PDF> (last visited April 27, 2015).

③ See “How many regional trade agreements have been notified to the WTO?”, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm (last visited April 27, 2015).

映了人类经济活动的发展规律。人类经济活动经历了畜牧业、农业、工业和服务业这样的发展阶段，货物贸易是贸易的最初形态。随着人类科学技术的发展和进步，初级产品在国际贸易中所占的比例越来越少，体现更高技术含量的科技产品则越来越多，知识成为重要的财产，知识产权越来越受到重视和保护。同时，原本属于制造业组成部分的服务业发展成为独立的产业部门。随着现代通讯技术和运输技术的发展，经济全球化程度加深，生产外包和跨境投资成为经济贸易发展的一种常态，产业链逐步从单一经济体向区域和全球范围延伸。另一方面，人类生产活动对环境施加的影响逐渐增大，人类赖以生存的环境受到破坏，随之而来的是人类环境保护意识空前高涨，经济越发达的地区这种意识越牢固。而自资本主义制度诞生以来就存在的资本家与工人的矛盾，在新的历史条件下演变成国家制度的劳工保护问题，演变成关系到不同经济体竞争优势的重要因素。从全球范围看，人类发展在不同时间和不同空间下的不同问题，同时交织在同一平面上，经由现代媒体和通讯手段得到关注、传播和放大，成为不同经济体必须面对的问题。就世界上的所有经济体来说，这些问题都不同程度地存在；就单个经济体来说，则表现出某种单一性或优先性。

上述这些利益关注，体现在各国之间的经贸关系上，体现在自由贸易协定的议题上，首先就是贸易的进一步自由化、贸易待遇的进一步复杂化和规则的进一步技术化。越来越多的经济活动被纳入贸易自由化行列，越来越多的产品被纳入进一步降低或取消各种贸易壁垒的范围，享有优惠贸易待遇的条件也越来越详细具体，同时保护人类、动植物生命与健康和保护人类生存环境等规则越来越完善。其次，越来越多非传统但被视为“与贸易有关的”的议题纳入了贸易协定的范畴，例如与贸易有关的投资措施、与贸易有关的知识产权保护、与贸易有关的竞争问题、与贸易有关的环境问题、与贸易有关的劳工问题和国有企业问题等等。在某些发达国家，这些议题甚至被提高到了“公平贸易”的高度，自由贸易协定朝着“公平贸易协定”的方向发展。^① 例如，欧洲自由贸易联盟创造并推广的可持续发展概念，逐步与传统贸易议题相联系，并引发新的议题。^② 第三，随着边境措施对贸易的障碍越来越小，“边境后的”国内管理措施议题，即管制协调或管制合作，越来越突出地成为贸易议题。产品或技术标准的互认，管理措施的等效，甚至于相关措施的统一，成为最能代表新一代自由贸易协定的议题。^③ 第四，技术发展带来的新产业问题，如电信、电子商务、数据跨境自由流动和跨境服务，这些产业不断地成为贸易自由化和贸易管制的对象，导致传统规则的更新、修订或新规则的创制。货物贸易到服务贸易，再到跨境服务贸易，非常典型地反映了议题的不断更新与发展。第五，比较优势是国际贸易得以产生和发展的一个基本条件，各经济体通常利用自由贸易协定来实现双重目标：为具有优势的产业或产品寻找市场，同时保护处于竞争劣势的国内产业或产品免受外来竞争的影响。由于优势产业或劣势产业不断变化，成为自由贸易协定议题的产业也时常保持着“新面孔”。

① See Jagdish Bhagwati and Robert E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade? Vol. 1: Economic Analysis; Vol. 2: Legal Analysis* (Cambridge: The MIT Press, 1st edition, 1996).

② Thomas Cottier, “EFTA Free Trade Agreements: Past, Present and Future” in Dimitar Bratanov (ed.), *EFTA Bulletin: EFTA Free Trade Relations 2013*, pp. 33, 35.

③ “Enhancing Trade and Investment, Supporting Jobs, Economic Growth and Development: Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement”, Office of the United States Trade Representative, <https://ustr.gov/tpp/outlines-of-TPP> (last visited April 22, 2015).

新议题的增多,与经济全球化特别是贸易和投资自由化有着密切的联系。从20世纪80年代起,整个世界出现了经济自由化的浪潮。无论是资本主义国家、社会主义国家还是转型经济体,原本由国家垄断经营的经济活动,逐步开放给私人资本经营,并进一步对外国私人资本开放。这种经济体的自主自由化导致相应的管制和自由化议题进入国际谈判的范畴,引起贸易体制演进中“为市场开放定规立距”的进程。^①最明显的是服务和投资领域。《服务贸易总协定》在界定其调整范围时,将“服务”界定为包括除行使政府职权时提供的服务之外的任何部门的服务,“行使政府职权提供的服务”指既不依据商业基础提供,也不与一个或多个服务提供者竞争的任何服务。^②这从反面证明,实施自由化的经济领域越多,成为贸易协定议题的就越多。这对自由贸易协定同样适用。另一方面,未开放或未实施自由化的领域,则以开放例外或义务例外的方式,被排除在自由贸易协定涵盖范围之外,如社会保障、退休基金管理、文化产业等。^③

贸易规则是调整经济活动的。与上述产业、产品的变化发展相联系,调整这些对象的贸易规则也在变化发展,新议题不断出现。从《关税与贸易总协定》到《世界贸易组织协定》;从最初的1947年《关税与贸易总协定》这唯一的法律文件,发展到涵盖多项规范的1994年《关税与贸易总协定》,再到调整货物贸易的12项协议;从货物贸易到服务贸易和知识产权,作为贸易协定谈判对象的新议题不断发展。可以说,多边贸易规范越发展,由此引出的新议题就越多。贸易规则越发展,界定缔约方权利和义务的规范就越精细,表现出从一般到例外、从抽象到具体的发展过程。

三 新议题的辩证分析:新瓶新酒还是新瓶旧酒

以美国为首的12个国家或地区积极谈判的TPP,^④美国与欧盟之间正在谈判的《跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定》(Transatlantic Trade and Investment Partnership,以下简称TTIP),以及欧盟大力推动谈判的《服务贸易协定》(Trade in Services Agreement,以下简称TiSA),^⑤都代表了自由贸易协定的最新发展,可以作为我们分析自由贸易协定议题的基础。

美国贸易代表办公室提供的TPP条文概要,包括了竞争、合作与能力建设、跨境服务、海关事务、电子商务、环境、金融服务、政府采购、知识产权、投资、劳工、争端解决的法律问题、货物市场准入、原产地规则、卫生措施、技术性贸易壁垒、电信、临时入境、纺织品和服装和贸易救济等内容。在货物贸易上,要求各方关税减让应覆盖多达11000个税号的所有产品;在服务和投资上,要求覆盖所有服务部门,并采取负面清单方式,但允许各方列出具体例外;在政府采

① [美] 约翰·H. 巴顿等著:《贸易体制的演进——GATT与WTO体制中的政治学、法学和经济学》,廖诗评译,北京大学出版社2013年版,第28—62页。

② 参见《服务贸易总协定》第1条第3款。

③ 加拿大签署的自由贸易协定,通常将文化产业排除在外。如可参见加拿大和欧盟签署的《全面经济贸易协定》(Canada-EU Comprehensive Economic Trade Agreement,以下简称CETA)第32条。

④ TPP的谈判国包括美国、加拿大、墨西哥、智利、秘鲁、澳大利亚、新西兰、日本、新加坡、文莱、马来西亚、越南12个国家,由最初的澳大利亚、新西兰、智利和秘鲁四方发展而来。2011年亚太会议上9国元首发布TPP谈判声明。加拿大、墨西哥于2012年加入谈判,日本于2013年加入谈判。

⑤ TiSA现有23个谈判方。中国政府于2014年3月正式提出了加入这一谈判的申请,但至本文写作时还未被现有所有谈判方接受。

购上,要求拓宽范围,并承认各自的敏感问题。^① 澳大利亚政府外交外贸部、马来西亚国际贸易与产业部对 TPP 的介绍与此类似。^②

自 2013 年 7 月欧盟与美国进行第一轮 TTIP 谈判至 2015 年 4 月的这一段时间里,TTIP 谈判已经举行了 9 轮。根据 2015 年 2 月欧盟披露的信息,最终达成的协定将包括 24 个章,涵盖市场准入、管制合作和规则这三大问题。市场准入部分包括货物贸易与关税、服务、政府采购及原产地规则。在管制合作谈判中,除技术性贸易壁垒和粮食安全与卫生措施一般性规则外,还特别包括纵向的部门议题,如化学品、药品、医疗设备、工程机械、杀虫剂、信息通讯技术、纺织品、汽车等。规则部分包括可持续发展、劳工与环境、能源和原材料、海关便利、中小企业、投资保护与投资者东道国争端解决、竞争、知识产权和地理标志、政府采购争端解决等。^③

为继续促进服务贸易自由化,世界贸易组织的一些成员在多哈回合谈判停滞后举行了 TiSA 谈判。该谈判的目标是达成一个世界贸易组织框架内的诸边协议,并最终通过多边化使之成为《世界贸易组织协定》的组成部分。2013 年 3 月,欧盟制定了 TiSA 谈判的核心条款。^④ 2014 年 7 月,欧盟提出了与《服务贸易总协定》基本类似的建议文本。^⑤ 2015 年 3 月,欧盟公布了欧盟理事会对欧盟 TiSA 的谈判授权。根据该授权,谈判应确认服务贸易渐进自由化的目标,根据《服务贸易总协定》第 5 条的要求,涵盖实质上的所有部门和提供方式,降低或取消现有歧视性措施,禁止采取新的或更具歧视性的措施;保留欧盟及其成员国采取新的服务贸易管制措施的权利,不得损害欧盟境内和成员之间已经实现的自由进出的权利;未来达成的协定应建立在《服务贸易总协定》基础上,确保其平稳纳入《服务贸易总协定》,并采用与《服务贸易总协定》相同的正面清单准入方式。该谈判应包括新的管制纪律或强化管制纪律,诸如透明度、国内管制、国有企业、电讯服务、计算机相关服务、电子商务、跨境数据转移、金融服务、邮政和快递服务、国际海运服务、政府采购服务和补贴;应存在一个通向未来多边化的设计通道,并规定这一多边化的条件,可规定加入条款;应适当考虑与进行中的《可持续影响评估报告》提出的谈判指导相关的新因素。^⑥

上述这些议题中,哪些是新议题呢,在什么意义上、什么程度上是新议题呢?乍看之下,投资和竞争是新议题,国有企业是新议题,环境是新议题,劳工是新议题。这些都没有包括在现有的世界贸易组织规则中。服务贸易和知识产权保护似乎不是新议题。但如果对比《北美自由贸易协定》,这些议题都已经在该协定中不同程度地得以体现。再对比美国与韩国间和欧盟与韩国间

① *Enhancing Trade and Investment, Supporting Jobs, Economic Growth and Development: Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, Office of the United States Trade Representative.

② See Australian Government, *Trans-Pacific Partnership Agreement*, <http://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/Documents/tpp-overview.pdf> (last visited April 22, 2015); see also “Trans-Pacific Partnership (TPP) FT”, Malaysia’s Free Trade Agreements, <http://fta.miti.gov.my/index.php/pages/view/49> (last visited April 18, 2015).

③ “EU negotiating texts in TTIP”, European Commission, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> (last visited April 22, 2015).

④ See “The EU publishes TiSA position papers”, European Commission, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1133> (last visited April 22, 2015).

⑤ See *Plurilateral Services Agreement Draft Text Provisions, Proposal by the European Union*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152687.pdf (last visited April 22, 2015).

⑥ Council of the European Union, *Draft Directives for the Negotiation of a Plurilateral Agreement on Trade in Service*, 8 March 2013, 6891/13 ADD 1 DCL 1.

的自由贸易协定,这些议题也已经涵盖其中。但就 TPP 来说,这些议题又是新的;对于参加 TPP 谈判的某些成员来说,比如越南,这些议题也是新的。因此,某一议题是否是新议题,要看对谁、对什么而言。

无论是称为新议题还是称为 21 世纪议题,它的特点首先是时间意义上的新。它指过去没有存在、没有产生的议题,或虽已存在产生但没有引起充分关注的议题。互联网就是这样一个新的议题,投资又是另外一个新议题的例子。传统上,投资与贸易遵循并行不悖的规则。但随着经济一体化程度的加深、跨国公司的普及和产业链的延伸,投资和贸易已经变得密不可分。同时,投资规则从传统上主要关注投入资产的保护,发展为保护投资准入的权利,投资准入规则成为投资法的最新发展。投资与贸易间的这种纠结,必然要求相关国家和国际社会努力制定相关的投资贸易规则。

在现在的媒体、文章和官方宣传中,21 世纪议题似乎被自由贸易协定独占了,自由贸易协定引领着新议题的谈判。但事实上,早在 2001 年世界贸易组织多哈部长会议通过的《多哈部长宣言》中就已经全盘纳入了现在自由贸易协定讨论热烈的新议题,如投资、竞争、环境、劳工、电子商务、贸易便利、政府采购透明度等等。^①由于成员间的分歧和谈判的艰难,2004 年世界贸易组织总理事会做出决定,投资、竞争和政府采购透明度不再作为多哈谈判议题。^②向前追溯至 1996 年,世界贸易组织新加坡部长会议提出了所谓的“新加坡议题”,包括投资、竞争、政府采购透明度和贸易便利化。新加坡部长会议虽没有表明未来就这些新议题进行谈判,但仍决定设立相应的工作组。^③此次会议的宣言要求贸易与环境委员会继续对贸易与环境之间的关系进行审查。对于在数量、范围和广度不断增加的区域贸易协定,会议认为这样的举动能够促进进一步的自由化,并可能帮助最不发达国家、发展中国家和经济过渡型国家融入国际贸易体制。部长们认为世界贸易组织这一多边贸易制度为区域贸易协定的发展提供了框架,承诺确保区域贸易协定应与世界贸易组织制度下的规则相一致,并发挥补充性的作用。新加坡部长会议建立了新的区域贸易协定委员会,以促进全球性和区域性贸易自由化的相互支持。^④可以看出,新加坡部长会议很早就指出了世界贸易组织的新议题和区域贸易协定的新议题。

这种议题的连续性,还体现在世界贸易组织多哈回合谈判一定程度上是为了完成乌拉圭回合谈判的未竟事业。乌拉圭回合达成的《与贸易有关的知识产权协定》第 23 条第 4 款要求成员就地理标志制定规则;《农业协定》第 20 条要求在实施期限届满前 1 年进行实施性减让谈判;《服务贸易总协定》第 19 条要求在协定生效后 5 年就具体承诺进行谈判。2000 年 12 月,世界贸易组织总理事会就与实施相关的问题做出决定。2001 年 3 月,世界贸易组织服务贸易理事会特别会议制定了《服务贸易谈判指导和程序》,^⑤规定服务贸易的谈判不事先排除任何部门和服务提供

① World Trade Organization, *The Doha Ministerial Declaration*, adopted on 14 November 2001, WT/MIN (01) DEC/1, paras. 8, 20–22, 23–25, 26, 31–33, 34.

② World Trade Organization, *Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579, para. 1 (g).

③ World Trade Organization, *Singapore Ministerial Declaration*, adopted on 13 December 1996, WT/MIN (96) /DEC, paras. 20–21.

④ World Trade Organization, *Singapore Ministerial Declaration*, adopted on 13 December 1996, WT/MIN (96) /DEC, para. 7.

⑤ World Trade Organization, *Guidelines and Procedures for the Negotiations Trade in Services*, adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 28 March 2001, S/L/93.

方式，服务贸易的自由化可以通过双边、诸边或多边谈判进行。

2013 年年底，在印度尼西亚巴厘岛举行的世界贸易组织部长级会议通过了《贸易便利化协议》，被认为是对已经处于“休克”状态的多哈回合谈判打了一剂强心针。这一协议似乎代表了新议题的突破。但协议的内容却是传统的贸易议题，传统的海关程序议题，是对《关税与贸易总协定》第 5 条过境自由、第 8 条海关规费手续和第 10 条贸易规章的公布与实施的进一步细化和明确。

在新议题和传统议题的关系上，在某种意义上可以说，传统议题是自由贸易协定的基础、是存量，新议题是自由贸易协定的发展、是增量。没有货物贸易为基础，自由贸易协定就不可能存在，反过来没有新议题的增加，自由贸易协定就不能适应经济全球化所引起的现代经济贸易发展的需要。世界贸易组织多哈回合谈判中有关农产品谈判模式和工业品谈判模式的尖锐矛盾，有关农业补贴的利益冲突，都集中在传统议题谈判之中。无论是发展中国家关注的粮食安全还是发达国家更为关注的贸易便利化，都是货物贸易议题。尽管发展中国家和发达国家认为发展的内涵并不相同，但多哈回合强调的“发展”特征似乎与发达国家在自由贸易协定谈判中可持续发展议题具有一致性，因而又具有了新议题的特征。^①

处于不同发展阶段的国家，其关注点是不同的，先行者总是最先发现前进路上的风景。发达经济体乃至新兴经济体的产品或产业比较优势，显然不同于最不发达国家。对创新产品的追求和保护，对新兴产业形态的促进，对知识产权的强保护，是这类国家关注的内容。如在信息技术产品、电子商务、电子数据的跨境交付和数字产品版权等方面，传统规则似有涉及却规定不甚明确，这些不足要求贸易规则有所回应。但无论经济发展水平如何，农业始终是包括发达国家和不发达国家在内的所有国家都重点保护的一个部门。经济越是发达的国家，对农业的反哺越大，而在经济不发达国家中，农业几乎是其唯一维持经济命脉的部门。与农业的脆弱性不同，制造业构成了现代经济生产活动的核心，如钢铁、纺织这些原本象征现代工业的生产活动部门，尽管技术含量不高，但由于其吸收了大量工人就业，反而成为许多国家重点发展、保护的部门。服务业则代表了更发达的水平。

可以说，自由贸易协定中的所谓新议题或 21 世纪议题，至少与世界贸易组织相比，并非真正意义上的新议题。它们既是乌拉圭回合谈判和多哈回合谈判议题的自然延续，又是对新时代经济发展需要的积极回应，也是不同经济体利益需求的反映。片面地强调新议题，割裂其与多边谈判、多边制度的联系，或者忽视传统议题的重要性，都是不可取的。上述分析还表明，传统议题与新议题是相互联系、相互补充的，涵盖了整个经济活动的各个方面，对于处于不同发展阶段的国家和产业都具有不可替代的重要性。

四 新协定、新议题、新制度？

2001 年多哈回合谈判授权提出了 20 多项谈判议题，反映了当时部长们的宏伟目标和美好愿

① 世界贸易组织多哈回合所追求的发展目标，要求“将发展中国家和最不发达国家的需求和利益置于多哈工作计划的中心”，强调“强化市场开放、规则平衡、有针对性的可持续的融资性技术援助和能力建设在这些国家的经济发展中的作用”。World Trade Organization, *Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579, part 1, para. (d).

景。随着落实谈判的2003年坎昆部长会议的失败,以及2004年世界贸易组织总理事会决定放弃投资、竞争、政府采购透明度议题,多哈回合谈判经历了艰难曲折的历程。这一谈判目前名存实亡的事实现状,表明它实在担负不起这么多的议题。在多边谈判没有成果、看不到希望背景下,转移场地、从多边到双边,似乎是一种合理的选择。这也再次说明,现在所谓的自由贸易协定新议题,只不过是多边谈判暂时放弃的、未成功的议题的延续。正如欧盟在2004年世界贸易组织总理事会会议决定放弃投资、竞争谈判时所表明的那样,“欧盟没有放弃对投资和竞争谈判的支持,只是这些问题目前不再继续。”^①

欧盟确实在自由贸易协定中继续了投资和竞争问题的谈判。在欧盟与韩国和欧盟与加拿大达成的自由贸易协定中,这些议题都赫然在列,投资在欧盟与加拿大的协定中占了很大的篇幅。^② 欧盟还强化知识产权保护,特别是地理标识保护。在欧盟签署的自由贸易协定中,地理标识保护似乎成为欧盟自由贸易协定的象征。这种情形在没有欧盟参加的自由贸易协定中却不明显。在新西兰和新加坡之间的《更紧密经济伙伴关系协定》中,知识产权章只有一个条款,仅同意按世界贸易组织的《与贸易有关的知识产权协定》处理知识产权问题。^③ 这说明,即便是知识产权这一被认为是新议题的议题,也并不总是占有自由贸易协定的重要地位或成为重点谈判的议题。这进一步确认,议题的新旧、轻重,因谈判方而异。

议题新旧因谈判方而异这一事实本身,并不否定自由贸易协议题总是遵守从旧到新的发展规律。自由贸易协定的修订、更新、升级,就是这一规律的体现。例如,中国最初签订的自由贸易协议题更为传统,现在正经历着扩大议题、扩大开放、增加深度的升级过程。中国与智利间、中国与东盟间的自由贸易协定,都是这样的例子。澳大利亚和新西兰间的《更紧密经济关系贸易协定》,最初仅限于货物贸易,后通过议定书的方式扩大到服务贸易,后双方又在这一框架下签署了投资议定书。这非常明显地体现了议题的发展。这种不同议题的发展,也必然带来了规则的发展,例如从货物贸易规则到服务贸易规则,再到投资规则。

某一经济体与不同参加方在不同时间签署的自由贸易协定,是否都代表了规则的进一步发展?比如,美国与韩国达成了一个水平较高的自由贸易协定,是否意味着美国牵头的TPP谈判也会取得较高的水平?自由贸易协定的直接目标是贸易自由化,是市场开放;但在多大程度上实现贸易自由化和市场开放,是谈判方具体谈判的问题。不同的谈判方具有不同的国内产业和国内市场,具有不同的谈判优势和劣势。从这一点来说,自由贸易协定新议题的谈判更多的是带来市场的进一步开放或开拓,不同参加方之间的自由贸易协定代表着不同市场的开放或开拓,因而不同的自由贸易协定似不宜直接作一个量或质的比较。取得高水平、高质量的自由贸易协定,是美国等TPP谈判方的一个目标,但这一目标不能通过直接照搬高水平自由贸易协定来实现。

投资者与东道国争端解决机制(Investor-state Dispute Settlement,以下简称ISDS)是《国家

① European Commission, *Singapore Issues: Clarification of the EU Position*, 31 March 2004, p. 2, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116808.pdf (last visited April 22, 2015).

② 参见韩国与欧盟签订的《韩欧自由贸易协定》(EU-Korea Free Trade Agreement)第7和第11章;CETA的第10和第19章。

③ 参见新西兰和新加坡建成的《更紧密经济伙伴关系协定》(Agreement between New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership)第9部分第57条。

与他国国民投资争端解决公约》所创立的机制。该公约 1966 年生效，截至 2015 年 4 月，已有 159 个国家成为该公约的缔约国，^① 其中就包括澳大利亚、德国和美国。在美国推出的双边投资条约范本和美国与韩国达成的自由贸易协定中，都纳入了这一机制。^② 但是否在 TPP 谈判中纳入 ISDS，如何纳入、在多大程度上纳入，这在谈判方中存在明显的分歧。澳大利亚表示，在要个案基础上考虑是否包括 ISDS；^③ 马来西亚建议，对烟草行业的管理措施应从这一投资争端解决机制中排除；^④ 包括墨西哥在内的一些国家拒绝美国提出的将这一机制适用于公共特许合同的建议；加拿大等国主张排除这一机制对某些部门的适用，如文化产业、政府采购、公共健康等。^⑤ 另一方面，在美国内部，美国商界致函美国国会，要求在 TPP 谈判中保留 ISDS 的规定，指出目前贸易协定中已经存在 3000 多个这样的条款，认为这一机制是高水平的美商贸易投资协定的必要组成部分，建议这一机制应是美国国会延续贸易谈判授权中的最优先谈判目标。^⑥ 在美国与欧盟的 TTIP 谈判中，谈判双方，尤其是欧盟成员国内部，也对这一问题存在重大分歧，以至于欧盟对此公开征求公众意见。欧盟与加拿大的自由贸易协定中虽含有投资者与东道国争端解决机制这一节，但对这一机制的适用范围和条件都作出了明确的限制，明显不同于美国与韩国的自由贸易协定中的相关规定。^⑦

投资者与东道国争端解决机制本身并不是一个新议题，但放到自由贸易协定中则是一个新议题。虽然许多国家参加了《国家与他国国民投资争端解决公约》，但并无在自由贸易协定中选择这一机制的义务，实践中相关国家也并非一致选择这一争端解决机制。贸易投资协定中是否采用这一机制，主要基于缔约方的选择。发达国家与发展中国家签署的贸易投资协定中，通常会选择投资者与东道国争端解决机制，但发达国家之间谈判贸易投资协定时则对这一机制表现出怀疑和谨慎态度。这种怀疑和谨慎，主要体现在两个方面：一方面认为这一机制削弱了国家对外来投资的管制权；另一方面则认为本国的司法体制足以保护外来投资者的利益，不必要提交其他争端解决机制。上述 TPP 和 TTIP 谈判中各方立场的差异深刻表明了这一点。因此，自由贸易协定中对投资者与东道国争端解决机制的谈判，将是一个适应各谈判方不同具体需求的折衷。

① “Database-of-Member-States”, International Centre for Settlement of Investment Disputes, <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/about/Pages/Database-of-Member-States.bak.aspx> (last visited April 21, 2015).

② See 2012 U. S. Model Bilateral Investment Treaty; Treaty between the Government of the United States of America and the Government of [Country] Concerning the Encouragement and Reciprocal Protection of Investment, Section B, <https://ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf> (last visited April 21, 2015); US-Korea Free Trade Agreement, Chapter 11 Investment, Section B: Investor-State Dispute Settlement, https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/korus/asset_upload_file587_12710.pdf (last visited April 21, 2015).

③ Australian Government, *Trans-Pacific Partnership Agreement*, p. 16, <http://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/Documents/tpp-overview.pdf> (last visited April 22, 2015).

④ “U. S. official Touts TPP Progress; Identifies IP, Canada, Malaysia as Obstacles”, *Inside U. S. Trade*, April 10, 2015, Vol. 33, No. 14.

⑤ “TPP Investment Leak Reveals Remaining Issues Are ISDS Scope, Capital Flows”, *Inside U. S. Trade*, March 27, 2015, Vol. 33, No. 12.

⑥ “Business Urges Congress To Preserve ISDS, Seeks To Preempt Amendments”, *Inside U. S. Trade*, April 24, 2015, Vol. 33, No. 16, p. 18.

⑦ See Canada-EU Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA), Chapter 10, Section 6: Investment-State Dispute Settlement.

环境问题成为自由贸易协定谈判的新议题。从多边环境条约角度看,这类条约中的贸易规定,可以分为以下三类。第一,施加在各缔约国之间贸易上的先决条件,只有满足这些条件这类贸易才是合法的;第二,针对非缔约方的贸易规定,以防止减损环境条约的正面影响;第三,具有贸易影响的环境规定。贸易规定的歧视性、必要性和最低贸易限制性、有效性、科学依据,成为环境条约关注的问题。^①实际上,贸易与环境的关系在乌拉圭回合谈判中就是谈判方关注的问题。该次谈判虽没有专门就这一问题进行谈判,但《世界贸易组织协定》前言将《关税与贸易总协定》前言中的“实现世界资源的充分利用”改为“考虑对世界资源的最佳利用,寻求既保护和维持环境,又以与它们各自在不同发展水平的需要和关注相一致的方式,加强为此采取的措施”,体现了对环境问题的关注。世界贸易组织上诉机构在“美国虾龟案”中的解释更赋予了这一表述的积极意义。^②在签署《乌拉圭回合多边贸易谈判结果最后文件》之际,部长会议特别做出了《关于贸易与环境的决定》,指示世界贸易组织总理事会第一次会议成立贸易与环境委员会,并确定了其职权范围。为使国际贸易与环境政策相互支持,委员会应处理下述相关问题:多边贸易体制的规定与为环境目的而采取的贸易措施之间的关系,包括按照多边环境协定采取的措施;具有重大贸易影响的、与贸易和环境政策有关的环境政策与多边贸易体制的规定之间的关系;多边贸易体制的规定与环境税费、产品环境要求等之间的关系;多边贸易体制中有关用于环境目的的贸易措施及具有重大贸易的环境措施和要求的透明度的规定;多边贸易体制的争端解决机制与多边环境协定的争端解决机制之间的关系;环境措施对市场的影响;国内禁止货物的出口问题。^③

环境议题被纳入到多哈回合谈判议题之中。^④2004年世界贸易组织总理事会制定的多哈工作计划,放弃了贸易与投资、贸易与竞争和政府采购透明度这三个新加坡议题,但保留了贸易与环境议题。多哈回合对贸易与环境的谈判,主要集中于现有规则与环境条约中的特定贸易义务(specific trade obligations)之间的关系,包括起草贸易与环境的部长决定、认定环境货物和服务类别及货物具体名单、相关待遇等。谈判取得了很大的成果,认定了六大类环境货物和服务,即空气污染控制、可再生能源、废物管理和水处理、环境技术、碳捕捉和存储、其他(环境优先产品、自然资源保护、可再生产品和能源资源、资源和污染管理等)。^⑤

与多哈回合中的环境谈判相比,自由贸易协定中对环境的规定存在明显的反差。以《美韩自由贸易协定》第20章环境章为例。该章除确认各方有权确立其环境保护水平、应当履行相关国际环境条约外,要求任何一方不得在其境内疏于有效执行环境法,同时承认各方享有执法裁量权,各方不得跨境执法,不得弱化或降低环境保护来鼓励贸易或投资。其他内容主要涉及程序及

① 孙林,萨丽·布伦:《多边环境协议中的贸易规则》,载孙林主编:《联合国环境规划署沿着新道路前进——环境法与可持续发展》,中国环境科学出版社1996年版,第31—33页。

② Appellate Body Report, *United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, para. 153.

③ 参见李仲周等主编:《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》,对外贸易经济合作部,国际经贸关系司译,法律出版社2000年版,第411—412页。

④ World Trade Organization, *The Doha Ministerial Declaration*, Adopted on 14 November 2001, WT/MIN (01) DEC/1, paras. 31.

⑤ See World Trade Organization, *Committee on Trade and Environment in Special Session: Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee*, 21 April 2011, TN/TE/20.

机构事项。^① 从这些规定看来，美韩自由贸易协定环境章更多地确立了一种有关环境保护的合作机制，包括确认应予履行的国际条约名单，要求国内环境执法，但较少针对上述六类环境货物和服务的具体制度和措施。对于世界贸易组织部长会议《关于贸易与环境的决定》列出的需要解决的问题，自由贸易协定也缺少针对性的解决方法。

五 新议题对中国自由贸易协定谈判的挑战

自由贸易协定本质上是针对特定成员量身定做的贸易自由化协定，这就决定了不同参加方之间的自由贸易协定是不同的。这种不同，既可以是议题的不同，也可以是自由化程度的不同，而自由化程度的不同很大程度上又取决于议题的细化程度不同。随着经济全球化程度和经济体间合作与依赖程度的不断加深，经济体间的趋同性会越来越强。但这种趋同性，又以各经济体强化其竞争优势和能力为前提和目标，势必引发更深层次上的利益冲突。为实现这种趋同并尽可能避免不可调和的冲突，涵盖越来越多议题的自由贸易协定是一种有效的工具。正是在这种背景下，越来越多的经济体发起了越来越多的自由贸易协定谈判。中国自然也不例外。

中国制定了立足周边、面向世界的自由贸易协定战略，同时提出要开展新议题的谈判。无论是多边贸易体制，还是自由贸易协定，中国都是一个后来者。^② 同时，就中国经济发展阶段而言，中国也是一个后起者，正经历着发达国家已经走过的发展阶段，同时又与发达国家和发展中国家进行竞争。这就决定了中国处于一个非常特殊的地位：兼具开拓境外市场和捍卫境内市场这样两种利益，即进攻和防守利益，但进攻利益和防守利益均不明显、难于平衡。^③ 中国成为双向投资大国引发中国对外国投资法的修订思考，就是一个明显的例子。^④ 因此，就中国自由贸易协定的议题而言，也面临“新”与“旧”的交织。

政府采购同样是当今自由贸易协定的一个主要议题。自由贸易协定政府采购部分的框架，来自于世界贸易组织的诸边协定《政府采购协议》。该协议源自于 1979 年东京回合的《政府采购守则》，2012 年修订后的《政府采购协议》已于 2014 年生效，现有 45 个参加方。中国正处于加入这一协议的谈判阶段。中国庞大的政府采购市场，对其他经济体具有非常大的吸引力。同时，中国的对外承包成为中国“走出去”的先头兵，从事的项目大多是政府采购项目。但中国现有的自由贸易协定中，没有包括政府采购这一议题。这种情形可能面临的风险是，一方面其他经济体是否一直对中国开放政府采购市场；另一方面考虑到中国承包工程面临的海外风险，如何从法律上保障中国对外承包市场及其安全。这些应是中国政府及企业重点考虑的问题。因此，政府采购将是中国自由贸易协定不得不面对的新议题。

中国与多个经济体签署了双边投资协定，并与韩国和日本签署了三边投资协定。这类协定主

① See US-Korea Free Trade Agreement, Chapter 20 Environment.

② 中国 2001 年加入世界贸易组织，2004 年修订对外贸易法，在第 5 条增加了“自由贸易区协定”这一表述。

③ Thomas Cottier, “EFTA Free Trade Agreements: Past, Present and Future”, in Dimitar Bratanov (ed.), *EFTA Bulletin: EFTA Free Trade Relations 2013*, p. 26.

④ 参见商务部：《关于〈中华人民共和国外国投资法〉（草案征求意见稿）的说明》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/201504/20150400931082.shtml>，最后访问时间：2015 年 4 月 27 日。

要关注投资保护。中国也开始将投资议题纳入到自由贸易协定之中,如《中国新西兰自由贸易协定》。但中国目前在自由贸易协定纳入的投资议题,与之前中国签署的双边投资保护协定没有本质上的不同,都没有涵盖投资市场的开放这一内容。因此,尽管中国签署的一些自由贸易协定含有投资促进条款,甚至含有比较全面的投资保护条款,投资议题似乎不是一个新议题,但投资市场开放却是一个名副其实的新议题。与投资市场开放相联系,具体市场开放方法,即所谓的正面清单和负面清单,特别是负面清单,将是一个新议题,中国缺乏这方面的经验。中国陆续建立的上海等自由贸易试验区,亦是通过先行先试的方法,以负面清单的方式,积累经验,以求可复制、易推广。由于负面清单与渐进开放式的正面清单相比具有一步开放到位的特点,如何保持负面清单的灵活性,保留未来调整负面清单的可能性,从而进行利益的调整,确实是一个新议题。2015年6月17日签署的《中华人民共和国政府和澳大利亚政府自由贸易协定》中,对于投资承诺,中方采取正面清单模式,澳方采取负面清单模式。该协定同时规定,协定生效后3年内审议双方间的投资法律框架,审议结束后立即开启全面投资章节谈判,中国以负面清单方式做出投资承诺减让表。^①有关投资的这种规定,印证了投资这一议题对中国自由贸易协定谈判的“新颖性”。

环境议题虽然个别地纳入了中国自由贸易协定的范围,但总的来说,对于中国和其他发展中国家,仍然是一个新的议题。整个中国面临着艰巨的、前所未有的治理环境污染的任务,但反映到自由贸易协定中的环境保护条款却并不充分、具体。如何平衡贸易与环境、发展阶段与环保水平相统一,既是愿望问题更是能力问题,也是实践问题。从全球范围看,最早遭受环境污染的发达国家治理环境污染也只有三四十年的历史。^②可以说,环境议题对整个国际社会都是一个新的议题。对中国而言,环境议题更将是中国自由贸易协定谈判的一个长期存在的新议题。

劳工议题,乃至更广泛的人权保护议题,在发达经济体达成的自由贸易协定中正成为代表自由贸易协定新水平、高质量的“标杆”,更成为发达经济体和不发达经济体之间的自由贸易协定的“当然”新议题。但中国迄今达成的自由贸易协定从未涵盖这一议题。因此,如果未来中国自由贸易协定纳入劳工议题,又将是一个全新的议题。加入更多的国际劳工保护协定,在国内法层面更好地落实劳工保护权益,充分认识和处理利益期待和现实可能之间的矛盾,应是中国在自由贸易协定中处理劳工保护类似议题的指导思想和原则。

中国自由贸易协定谈判面临的新议题,并不仅仅局限于上述所说的宏大议题,还体现在经济活动的形态上。实体经济向互联网经济的转变,产业的转型升级,都创造了新的产业形态。自由贸易协定的本质是体现为产业开放的贸易自由化。中国的自由贸易协定理应反映这样的变化和需要。新议题时刻存在。

① 参见《中华人民共和国政府和澳大利亚政府自由贸易协定》附件3及第9章第9条。

② 作为激进环保主义组织发展起来的绿党,诞生于20世纪70年代末。1963年,美国通过了《清洁空气法》,并于1990年修订以加大治理力度。国际上代表环境保护的纲领性文献,当属1972年《联合国人类环境会议宣言》(又称《斯德哥尔摩人类环境宣言》)和1992年《里约环境与发展宣言》(又称《地球宪章》)。

New Trade Issues in FTAs

Han Liyu

Abstract: New trade issues are becoming integral parts of FTAs negotiated or concluded. Though there is no wide-accepted definition of new trade issues, we may define them in terms of contents which are vary with time. The specific contents of various FTAs may not be the same, deperding on actual negotiating results of FTA parties, but they could be roughly classified into two types-regulatory measures and regulated economic activities. New trade issues in FTAs are to some extent those negotiated during the multilateral WTO negotiations, especially in the Doha Development Round which is in impasse. New trade issues can be linked with different issues by FTA, some of which are old ones in a new form. Compared to FTAs concluded in past, new trade issues in FTAs currently negotiated or in consideration mainly concern application of currents rules to new specific economic activities or new economies. New trade issues in FTAs are really new to China's FTA negotiation and China must rise to the challenges.

Key worlds: Free Trade Agreement, New Trade issues, WTO, China's FTA negotiation

(责任编辑: 何田田)