

中国自贸区争端解决机制的形式选择

赵军¹, 韦进深²

(1. 上海外国语大学贤达经济人文学院, 上海市 200083; 2. 上海外国语大学俄罗斯研究中心, 上海市 200083)

摘要:作为自贸区制度建设的重要组成部分,争端解决机制的形式选择成为关注的重点。中国自贸区争端解决机制采取了正式性机制和非正式性机制并存的设计方式,这为自贸区建设和发展提供了可预见性,同时也体现了制度设计的灵活性和有效性。

关键词:中国自贸区; 争端解决机制; 正式性; 非正式

中图分类号 F741.2

文献标识码:A

文章编号:1007-8266(2013)08-0058-06

经济全球化和地区一体化的深入发展,推动着中国与世界市场的联系进一步密切。中国加入世界贸易组织以后,对外贸易进出口总额大幅增长。2004年,中国外贸进出口总额首次突破1万亿美元,2010年,中国外贸进出口总额为2.97万亿美元,成为世界第一出口大国和第二进口大国,2012年,这一数字达到3.87万亿美元。对外贸易对我国经济发展的战略意义日益凸显。

党的十七大报告中明确提出:“我们支持完善国际贸易和金融体制,推进贸易和投资自由化便利化,通过磋商协作妥善处理经贸摩擦”。^[1]2010年政府工作报告将“加快自由贸易区建设步伐。积极参与多哈回合谈判,推动早日达成更加合理、平衡的谈判结果。反对各种形式的保护主义,妥善处理贸易摩擦”^[2]列为政府工作的主要任务。由此,加快自由贸易区建设和推动多哈回合谈判进程成为我国进一步发展对外贸易的主要方式。然而,多哈回合谈判自2001年11月启动以来,谈判最后期限一再延迟。多哈回合谈判已经成为多边贸易谈判历史上耗时最长、难度最大、进展缓慢的回合。在此背景下,加快自由贸易区(以下简称“自贸区”)建设对我国对外贸易的发展具有至关重要的

作用。

2008年金融危机爆发后,面对国际新一轮的贸易保护,党的十八大报告中明确提出,要“推动贸易和投资自由化便利化,反对各种形式的保护主义”。^[3]因此,在中国自贸区建设的制度安排中,设计出一种什么样的争端解决机制,成为人们普遍关注的重要问题,其中的焦点之一是争端解决机制是否属于正式性的国际机制。由于中国自贸区争端解决机制在常设仲裁机构上的缺失、仲裁庭人员条件设置上的不足、关于仲裁裁决规定上的模糊以及仲裁裁决复核程序的缺损等问题,使其正式性受到质疑。然而,精确性和授权性是否是机制正式性/非正式性的判定标准?如何判定中国自贸区制度设计中争端解决机制的正式性?争端解决机制的形式选择对中国自贸区建设有何意义?本文将对此进行探讨。

一、中国自贸区建设与争端解决机制的现状

目前,世界各国都将建设或加入自贸区作为促进国家贸易和经济发展的重要途径给予高度重视。

视。据统计，现在95%以上的世界贸易组织成员国至少隶属于一个自贸区。^[4]目前，中国与世界上28个国家和地区建设15个自贸区(参见表1)。其中，已经签署了11个自贸协定，正在商建的自贸区有4个。同时，中国已经完成了与印度的区域贸易安排联合研究，与韩国结束了自贸区联合研究，正在开展中日韩自贸区官产学联合研究。此外，中国还加入了《亚太贸易协定》。^[5]

中国自贸区的建设，对于推动与相关国家和地区的贸易发展，促进双方经济合作具有重要意义。例如，中国—东盟自贸区建成以后，成效显著。2012年1~11月，中国和东盟的贸易额达到3600亿美元，同比增长9.3%，高于同期中国对外贸易平均增幅。在中国前四位主要贸易伙伴(欧盟、美国、东盟和日本)中，贸易增长最快的是东盟。^[6]《中国—新西兰自由贸易协定》签订后，新西兰将在2016年1月1日前取消全部自中国进口产品的关税，中国也将在2019年1月1日前取消97.2%自新西兰进口产品的关税。中国—新西兰自贸区的建设，对于促进双方贸易发展与经济合作的效果明显。以农产品为例，2010年双边农产品贸易中，新西兰向中国出口22.1亿美元，是自贸区建成前2008年出口额的两倍；中国向新西兰出口1.1亿美元，同比增长29.8%。^[7]

中国与伙伴国建设自贸区离不开法制建设作保障，良好而完备的法律环境是自贸区制度建设健康顺利进行的重要保证。作为有关解决贸易争端的法律文件，争端解决机制主要包括机制的适用范围，争端解决方式，相关争端解决机构(专家小组、仲裁庭)的设立、职能、组成和程序，仲裁的执行，补偿和终止减让等内容。争端解决机制的达成，将有助于自贸区各方更加有效地达成相关协议，推动自贸区建设，促进各国贸易发展和经济合作。

正因为如此，在中国的自贸区制度建设中，争端解决机制成为关注的焦点。这不仅是因为现存的自贸区争端解决机制是解决自贸区成员之间贸易争端的重要法律基础，更重要的是，对现存争端解决机制的讨论和分析将为中国未来自贸区制度建设提供经验和借鉴。因此，不同领域的专家学者从法学、经济学、社会学、政治学等不同视角探讨争端解决机制在自贸区建设中的作用。在这些讨论中，关于争端解决机制属性的判定是学界关注

表1 中国自贸区建设情况

已签协议的自贸区	内地与港澳更紧密经贸关系安排；中国—东盟；中国—巴基斯坦；中国—智利；中国—新西兰；中国—新加坡；中国—秘鲁；亚太贸易协定；中国—哥斯达黎加；中国—冰岛；中国—瑞士
正在谈判的自贸区	中国—海湾阿拉伯国家合作委员会；中国—澳大利亚；中国—挪威；中国—南部非洲关税同盟
正在研究的自贸区	中国—印度；中国—韩国；中日韩

的焦点之一。有学者认为，由于中国—东盟的争端解决机制主要强调通过仲裁来解决争议，并没有设立常设机构和上诉程序来负责争端解决，因此是一种非正式的国际机制。也有学者认为，由于争端解决机制明确规定了各方在国际法意义上的权利和义务，因此是一种正式的国际机制。

中国自贸区争端解决机制在属性判定上之所以具有模糊性，究其原因，首先在于学者们遵循了不同的判定标准，其次在于观察对象的不同。中国目前已建成的自贸区达到11个，有的自贸区争端解决机制对各方的权利和义务作了明确规定，并明确表示协定具有约束力，而有的则未进行明确说明，这导致了在自贸区争端解决机制属性判定上的模糊。

二、中国自贸区争端解决机制的属性判定

所谓国际机制，指的是“国际社会中汇聚行为体预期的一整套明示或默示的原则、规则、规范和决策程序”。^[8]唐纳德·普查拉等(Donald Puchala et al)^[9]认为，正式国际机制指的是“由国际组织通过法律制定的方式来建立，通过理事会、大会及其他实体的方式来维持，并由国际官僚机构来保障协议实施的国际机制，如联合国、国际货币基金组织等”；而非正式的国际机制是指“成员国依据彼此所追求目标之间能够达成的共识来建立，并根据彼此共同利益或‘君子协定’以及相互之间的监督来保障协议实施的国际机制”。此后，弗里德里希·克拉托赫维尔(Friedrich Kratochwil)根据正式性和公开性两项标准，对国际协定进行了区分，其中正

式性判定是指是否具有国际法的约束力。上述学者对国际机制的概念界定和正式/非正式国际机制的划分，对我们认识和理解国际机制具有重要的学理意义。

2000年《国际组织》杂志的夏季卷推出了《法律化与世界政治》(Legalization and World Politics)专刊，诸多学者提出了判定国际机制“法律化程度”的三个变量，即义务性(Obligation)、精确性(Precision)和授权性(Delegation)，进一步明确了判定国际机制属性的标准。^[10] 所谓义务性指的是国际承诺是否为国际法上的义务，或者说是否具有国际法的约束力。精确性是指承诺是否足够清晰、明确，是否以不带歧义的语言写进了国际协议的文本；授权性是指承诺的实施是否授权给独立的第三方机构来进行，由第三方机构对承诺内容进行解释和执行，包括提供遵约信息和对违约进行惩罚。那么，在这三个变量本身存在矛盾的情况下，如何判定国际机制的正式性与非正式性呢？格雷戈里·谢弗和马克·波拉克(Gregory Shaffer & Mark Pollack)^[11]从国际法的角度进一步指出，精确性和授权性是连续变量，不同国际机制承诺的精确性和授权性有程度高低之分，而非有无问题。因此二者很难构成判定国际机制性质的核心变量。而义务性是离散变量，是有无的问题，有法律义务的承诺为契约性承诺，没有法律义务的承诺为保证性承诺。因此，义务性构成了判定国际机制性质的核心变量。

世界贸易组织对争端解决的基本方法与程序作了极为详细的规定，基本程序包括磋商、斡旋、调解与调停、专家小组程序和上诉审查程序以及对争端解决机构的正式建议或裁定的监督执行，此外，如果争端解决机构的建议或裁定没有在合理的时间内得到执行，申诉方可以申请授权采取补偿和中止减让或其他义务的措施，但必须遵守各项原则和严格的程序，一般是申诉方应首先中止相同部门的减让或其他义务；在这种做法不奏效时，可以要求中止同一协定内其他部门的减让和义务。如果这种行动仍不能使当事方执行裁决，则申诉方可以中止另一有关协议下的减让或其他义务。^[12] 这后两项内容即所谓的“交叉报复”，无疑将提高制裁的力度。这表明，世界贸易组织争端解决机制在精确性、授权性和义务性三个方面均作

出了明确规定，因此是一种国际法性质的正式机制。

中国自贸区的争端解决机制设计借鉴了世界贸易组织争端解决机制的经验，与之存在很多相同或类似的地方。但通过对已建成的自贸区争端解决机制的分析不难发现，中国自贸区的争端解决机制实行的是正式性机制建设和非正式性机制建设并存的设计方式。例如，中国—东盟争端解决机制在程序上主要由磋商、调解或调停、仲裁组成，并且特别强调通过仲裁来解决争端，并且还规定：“仲裁庭裁决为终局，对争端各当事方有约束力。”(《中国—东盟全面经济合作框架协议争端解决机制》第八条)。这表明，中国—东盟争端解决机制对仲裁双方的义务作出了明确规定，仲裁实行绝对的一裁终局制度，争端各方都不得以任何理由推翻或变更仲裁裁决。因此，中国—东盟争端解决机制和世界贸易组织争端解决机制一样，是一种正式的国际机制。但在中国—智利、中国—新西兰等自贸区的争端解决机制中，并没有明确说明第三方(仲裁庭/专家小组)的最终裁决或报告是否有约束力。由于在国际机制正式性判定的核心变量义务性上没有进行明确规定，因此这些争端解决机制是一种非正式的国际机制。中国已建自贸区争端解决机制的属性判定如表2所示。

通过上述分析不难发现，在中国自贸区建设的实践中，争端解决机制的设计既借鉴了世界贸易组织的相关经验，又根据与伙伴国贸易发展的实际情况区别对待，选择了正式性争端解决机制和非正式性争端解决机制并存的建设模式。那么，中国自贸区争端解决机制设计为何选择了这样的一种建设模式？对未来中国自贸区制度建设意义何在？

三、中国自贸区争端解决机制形式选择的动因

在国际制度的设计中，国家选择建立什么形式的国际机制的基本动因可以从国家内部的政治结构和国家之间互动两方面加以考察和分析。当国内支持合作的社会行为体希望政府以建立正式的国际机制来开展国际合作，并且这些国内社会行为体能够通过国内政治结构对政府决策者施加足够强大的政治影响力时，政府将偏好选择正式

表 2 中国已建自贸区争端解决机制的属性判断

自贸区名称	精确性	授权性	义务性	属性判定
中国—东盟自贸区	是	是	是	正式性机制
中国—巴基斯坦自贸区	是	是	是	正式性机制
中国—智利自贸区	是	是	否	非正式性机制
中国—新西兰自贸区	是	是	否	非正式性机制
中国—新加坡自贸区	是	是	否	非正式性机制
中国—秘鲁自贸区	是	是	是	正式性机制
中国—哥斯达黎加自贸区	是	是	是	正式性机制
中国—冰岛自贸区	是	是	否	非正式性机制
亚太贸易协定	是	是	否	非正式性机制

注 精确性指承诺是否足够清晰、明确;授权性指是否授权给独立的第三方机构来进行;义务性指裁决有无国际法的约束力。

性的国际机制。当决策者推动建立正式国际机制没有违背或损害某些强势利益集团的利益时,这种偏好将得以巩固。反之,政府决策者就缺少建立正式性国际机制的动力。或者说,当决策者希望推动国际合作,而这种行为由于违背或损害了某些强势利益集团的利益,决策者就可能选择建立非正式性的国际机制来规避国内政治压力。

从国家之间互动来看,多数国家偏好选择建立正式的国际机制,国际机制的成员国将集体选择建立正式的国际机制(即使正式国际机制的建立需要付出高成本的代价)。或者成员国的偏好不一致,而国际合作的实现要求成员国提高所作承诺的可信性,原本偏好选择非正式机制的国家也可能为提高自身承诺的可信性而接受正式的国际机制。反之,多数国家偏好非正式国际机制,国际机制的成员将集体选择建立非正式的国际机制。或者成员国之间承诺的可信性较高,无需通过建立正式的国际机制来提高承诺的可信性而实现合作的情况下,偏好非正式机制的国家也不需调整自身的偏好,国际合作将以建立非正式国际机制的方式实现。

在贸易领域,普通消费者以及具有比较优势的出口企业是自由贸易的受惠者。例如,中国—东盟自贸区建成以后,中国与东盟90%以上的贸易产品实行零关税,涉及商品达7000余种。这对于双方出口企业来说,是扩大市场份额、降低贸易成本的重要机遇。因此出口企业是推动自贸区建设、开展国际合作的坚定支持者。出口企业偏好选择

建立正式的争端解决机制,这是因为作为具有法律约束力的制度工具,正式的争端解决机制有利于成员国保证承诺的可信性,从而规避在未来可能的争端中因为对方违约而产生的风险。作为产业利益集团,它们拥有影响政府决策的渠道和能力。因此,政府(尤其是行政部门的决策者)具有满足国内行为体的利益诉求而实现国际合作的动机,并且在合作的制度形式选择上反映国内行为体的偏好,即建立正式性的国际机制。在已建成的中国自贸区正式的争端解决机制中,明确规定第三方(仲裁庭、专家小组)的裁决为终局,对争端各当事方有约束力,这提高了自贸区成员国接受裁决的可信性。相反,非正式的争端解决机制,则不能给予可信的保证。

然而,政府建立正式性的争端解决机制,也面临着反对的声音。建设自贸区的目的在于降低双边或多边的关税水平(甚至消除关税)。缺少关税的保护,对于严重依赖国内市场、缺乏竞争力的某些产业部门来说,将面临生存的压力,因此弱势产业部门就构成了反对自贸区建设的主要力量,同样也是引发贸易争端的主体。为了推动国际合作,相关国家就可能以建立非正式性的争端解决机制来减少国内的阻力。以中国—新西兰自贸区争端解决机制为例,自贸区建成以后,由于新西兰在奶制品行业的比较优势,新西兰乳制品竞争优势明显,而随着中国乳制品市场对新西兰的完全开放,进口关税逐渐降低为零,对国内相关产业造成了巨大冲击。2008年,新西兰乳制品进口占中国乳制品总进口量的22.4%,奶粉进口占中国奶粉总进口量的50.0%。2009年,新西兰乳制品进口占中国乳制品总进口量的41.4%,奶粉进口占中国奶粉总进口量的82.2%。2010年从新西兰进口38.1万吨乳制品,占中国乳制品总进口量的51.1%,其中进口奶粉33.7万吨,占总进口量的80.70%。^[14]因此,中国—新西兰自贸区制度建设对中国乳业及乳制品产业产生重要影响。为了减少中新贸易领域合作的阻力,在中国—新西兰自贸区的争端解决机制

上选择了非正式性的国际机制。

另外，由于自贸区排他性的俱乐部特征，多数国家的形式选择偏好对于机制的形式具有决定作用，其他有不同偏好的国家要么退出（意味着被排除在俱乐部之外），要么接受。这也解释了为什么同为多边自贸区，中国—东盟自贸区的争端解决机制为正式性的国际机制，而《亚太贸易协定》的争端解决机制则为非正式性的国际机制。此外，如果成员国承诺的可信性高，也有可能建立非正式性的争端解决机制。

四、中国自贸区争端解决机制建设的意义

作为推动自由贸易发展的主要方式之一，中国自贸区建设取得了巨大成就。作为自贸区建设与发展的法律保障，争端解决机制对中国自贸区制度建设无疑具有重要意义。正式性机制与非正式性机制并存的争端解决机制设计方式的意义主要体现在以下几个方面。

1. 争端解决机制为中国自贸区的建设和发展提供了可预见性。

自贸区成员国在适用范围内产生的争端和问题，均可以根据争端解决机制协议的相关规定进行磋商、调解或调停、仲裁。以中国—秘鲁自贸区争端解决机制为例，“缔约双方应该一直尽力对本协定的解释和适用达成一致，并且在产生争端时应该尽一切努力通过合作和磋商，就可能影响本协定执行的任何事项达成缔约双方均满意的解决方案”（第十五章）。对争端解决机制的适用范围、解决争端场所的选择、磋商、专家组请求、专家组成员的资格、专家组选任、专家组的职能、专家组报告、程序中止或终止等内容均作出了明确规定。其他自贸区的争端解决机制也有相同或相似的规定。

争端解决机制对有关争端解决的程序、方式和适用范围都进行了规定，这表明中国自贸区争端解决机制不仅着眼于自贸区当下的建设，也为自贸区未来的发展和争端的解决提供了可预见性。

2. 争端解决机制汇聚了中国与贸易伙伴国的利益预期，汇合了不同的争端解决价值观念，是制度设计灵活性的体现。

对自贸区各成员国来说，争端解决机制为各

国在自贸区的框架下发展贸易、加强经济合作提供了法律保障，是各国利益预期的汇聚。选择正式性还是非正式性的争端解决机制，则反映了各国不同的争端解决的文化价值观念。

以中国—东盟自贸区争端解决机制为例，东盟在长期的实践中逐步形成了一套以协商一致、互相尊重为主要特色的决策方式，即“东盟模式”。东盟坚持和强调的是协商一致、互不干涉、平等对话的议事与决策方式，这反映了东盟国家长期坚持国家主权的价值观念，而中国则是和平共处五项原则基本国际关系准则的最早倡导者，因此双方在争端解决问题上具有相同或相近的价值观念。这一共同的价值观念势必反映在中国—东盟争端解决机制的制度设计中，即建立正式性的争端解决机制。中国—东盟自贸区的建设使双方经济一体化程度提升至前所未有的水平。双方合作已由最初的单一货物贸易形式，扩展到服务贸易、相互投资、信息通信、湄公河开发、交通、能源、文化、旅游等众多领域。仅以贸易领域为例，中国已是东盟第一大贸易伙伴，东盟也超过日本成为中国第三大贸易伙伴。

但是正式性的争端解决机制有可能因面临国内国际的阻力而难以形成，在此情况下，为了发展贸易、加强经济合作的共同利益预期，成员国为减少国内反对力量的阻碍，或协调彼此的立场而建立非正式性的争端解决机制。这在一定程度上体现了中国自贸区争端解决机制设计的灵活性。

3. 在执行问题上，补偿、中止减让或利益等相关规定，确保了执行的力度，体现了争端解决机制的有效性。

中国自贸区争端解决机制规定了仲裁为解决争端的主要方式，仲裁庭或专家小组的裁决和报告为争端的最终裁决，并且规定了相应的措施以保证裁决的执行。如中国—东盟自贸区争端解决机制规定了当仲裁庭的建议和裁决未在合理期限内执行时起诉方可采取的临时措施，主要包括了补偿、中止减让或利益。这表明，当被诉方没有很好地执行仲裁庭所作的仲裁裁决，申诉方仍可以通过减让或中止利益的自助方式进行报复。在无论补偿还是减让或中止利益的代价都不如完全执行建议或裁决以符合框架协议的情况下，仲裁庭的仲裁裁决将会被有效执行。因此，补偿、减让或

中止利益等相关规定确保了仲裁裁决的执行力度，从而体现了中国自贸区争端解决机制的有效性。

五、结语

随着区域经济一体化的发展和我国改革开放的进一步推进，对外贸易在我国经济建设中的重要性日益凸显。进入新世纪以来，我国采取了积极参加世界贸易组织框架下多哈回合谈判和建设自贸区两种方式推进自由贸易的发展。在多哈回合谈判陷入僵局的情况下，加强自贸区建设对我国进一步发展自由贸易无疑具有极为重要的意义。

作为自贸区制度建设的重要组成部分，争端解决机制的形式选择成为关注的重点。通过运用国际制度法律化有关国际机制正式性和非正式性判定的标准，通过对目前已建成的中国自贸区争端解决机制的属性进行判定，不难发现中国自贸区争端解决机制采取了正式性机制和非正式性机制并存的设计方式。中国自贸区争端解决机制为自贸区的建设和发展提供了可预见性，同时也体现了制度设计的灵活性和有效性。

* 本文系上海外国语大学贤达经济人文学院 2013 年校级重点资助项目“中国周边安全环境中的非国家暴力行为体研究”、教育部区域与国别研究培育基地上海外国语大学俄罗斯研究中心一般项目（项目编号 SWEZXWJC-002）的阶段性成果。

参考文献：

- [1]胡锦涛.在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2013-05-07].中国共产党新闻网 <http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104099/6429414.html>.
- [2]温家宝.2010 年政府工作报告[EB/OL].(2010-03-15).中国网 [tent_19612372.htm.](http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-03/15/con-</p></div><div data-bbox=)

[3]胡锦涛.在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2012-11-18).中国共产党新闻网 <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>.

[4]笪志刚.中国自贸区战略面临新风险、新挑战与有效路径选择[J].对外贸易,2013(1):8-10.

[5]中国对外商谈自由贸易协定总体情况[EB/OL].[2013-05-07].中国自由贸易区服务网 <http://fta.mofcom.gov.cn/>.

[6]2012 年中国—东盟自由贸易区十大新闻评出：自贸区建设十周年成效显著[N].中国经济时报,2013-01-03(02).

[7]、[14]李宇彤.中国—新西兰自贸区的实施对中国农业的影响及政策建议[J].农业经济问题,2011(5):106-109.

[8]Stephen D.Krasner.Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables[M]//Stephen D.Krasner ed..International Regimes.Beijing Peking University Press 2005 :71-79.

[9]Donald Puchala ,Raymond Hopkins.International Regimes :Lessons from Inductive Analysis [M]//Stephen D. Krasner ed. International Regimes.Beijing Peking University Press 2005 :65-67.

[10]Kenneth Abbott ,Anne -Marie Slaughter ,Robert Keoghan ,Duncan Snidal eds..Legalization and World Politics [J].International Organization,2003,54(3):401-402.

[11]Gregory Shaffer ,Mark Pollack.Hard vs.Soft Law :Alternatives ,Complements and Antagonists in International Governance[J].Minnesota Law Review,2010,94(3):706-709.

[12]韩立余.既往不咎——WTO 争端解决机制研究[M].北京 北京大学出版社 2009 :12.

[作者简介]赵军(1974-)，男，安徽省寿县人，上海外国语大学贤达经济人文学院教师，博士，主要研究方向为区域安全、地区组织；韦进深(1982-)，男，河南省新乡市人，上海外国语大学俄罗斯研究中心研究人员，博士，主要研究方向为国际关系理论与地区主义。

责任编辑 林英泽

Formality and Informality :On Modes of Operation in Building China FTA Dispute Settlement Mechanism

ZHAO Jun and WEI Jin-shen

(Shanghai International Studies University , Shanghai 200083 , China)

Abstract :Given the important role of institutional design playing in China Free Trade Area (FTA) , the dispute settlement mechanism has been a hot academic issue. There are a set of formal dispute settlement mechanisms and informal dispute settlement mechanisms coexisting under the construction of China FTA , which proving the predictability for the building and development of China FTA and demonstrating the characteristics of flexibility and effectiveness in the design of this mechanism.

Key words :China FTA ;dispute settlement mechanism ;formality ;informality