

国际贸易新秩序似正在悄然形成

■ 江家喜

时至2021年年底,世贸组织、自贸协定、关税、特别关税、超限关税、排除令、出口管制、实体清单、长臂管辖、阻断、制裁、反制裁等词汇,对中国企业来说已经耳熟能详。实际上,到2021年年底,在这些词汇分别代表的各种力量的交互作用下,基于《关贸总协定》建立的现存国际贸易规则体系,已经显露颓势。一个国际贸易新秩序似乎正在悄然形成。是什么在催生国际贸易新秩序?这个国际贸易新秩序给企业带来了哪些新机遇与新挑战?

以WTO规则为基础的现存国际贸易秩序遭遇强烈冲击

如果存在一个平等、公正、公平、自由竞争的国际经济体系,那么国际贸易就应当如国内贸易,货物、服务、技术等自由贸易,并不受无端管制。然而一直以来,各国政府都常用关税与非关税壁垒,对国际贸易进行管制,严重影响全球市场对产品的生产和流通的资源配置与自由竞争。为此,二战以来,各国都在尝试通过设置自贸区,免除过境货物关税;通过签署双边、复边和多边自贸协定,进行互惠关税减让。其中,承继关贸总协定(GATT)的世贸组织(WTO)系列协定,成了自贸运动的集大成者。WTO的核心特色是它既是贸易协定谈判与贸易政策审查平台,又有贸易争端解决机制解决各成员方之间纠纷,集立法、执法、司法功能于一体,虽不能说完美,但确实很美。

1995年1月1日WTO宣告成立时,很多人认为一个国际贸易新秩序已经建立,并且会越来越完善。不幸的是,旨在完善WTO体系的多哈回合谈判,历经数载(大约自2001年11月起至2009年11月止),无果而终,令WTO贸易谈判平台形象严重受损。更不幸的是,美国自奥巴马政府以来,开始狙击WTO争端解决机构的上诉机构,致使WTO上诉机构于2019年12月11日宣布中止运行。时至今日,WTO上诉机构依然没有任何一名在任上诉法官,WTO最有特色的核心机制——争端解决机制已经崩溃。

在维持当今国际贸易秩序的核心组织WTO遭受沉重打击的同时,美国的特朗普政府自2017年4月开始,又挑起针对加拿大、墨西哥、欧盟、中国等的激烈贸易摩擦,最终导致美中双方对对方产品加征超限关税,将当前世界两个最大经济体之间的国际贸易关系,带离了当前国际贸易规则体系。这些因激烈贸易摩擦引起的超限关税,涉及范围特别广泛的货物和数千亿美元的货物贸易,在2021年底时依然没有取消,严重冲击着当今国际贸易秩序。

更糟糕的是,到2021年底,即使在WTO规则允许的反倾销、反补贴等贸易救济措施方面,美欧似乎仍然在继续他们突破规则的手法,针对原产自中国等地产品,进行调查和



征收特别关税。在反倾销领域,欧盟等不仅继续抛弃其原先给予中国企业市场经济待遇的实践,转而一律采用替代国方法,而且更是开始效法美国,搞起所谓的“生产要素”法。在反补贴领域,加拿大、美国、澳大利亚、欧盟等自2004年开始逐个抛弃其对“非市场经济”国家不进行反补贴调查的承诺,截至2021年年底,仍然在对中国产品进行反补贴调查。而美国自2013年开始不给中国应诉国有企业单独税率,而是直接给予最高税率后,至今仍是如此,严重挫伤了中国含有国有成分企业的应诉积极性,应该也是在继续违背WTO反倾销协定的有关规定。

值得注意的是,除了上述各种对WTO现有规则体系以及现存国际贸易秩序的冲击外,美国的337调查、出口管制和制裁对国际贸易的不利影响也日渐突显。2021年更是见证了美国利用337调查、出口管制和制裁,对现有国际贸易秩序的冲击。今年,美国新发起51起337调查,其中26起针对中国大陆(作为比较,美国337调查发起数量是2019年47起,26起针对中国大陆;2020年发起49起,其中26起针对中国大陆)。337调查导致的排除令,等于无论额外缴纳多少关税都不能进口他国产品,效果是直接封杀有关企业或有关国家所有相关产品,对自由贸易的后果冲击极其严重。

同时,美国一直存在出口管制和制裁,禁止或限制国防、军民两用以及其他产品、技术的出口及再出口,或向特定国家出口,或与特定名单上的实体或个人进行交易。美国商务部、美国国防部、美国财政部等都有出口或交易黑名单,名单上多数是伊朗、俄罗斯、中国、朝鲜等国的企业。到2021年年底,这些黑名单上的中国企业和个人数量,已经直追伊朗和俄罗斯,开始向千名迈进。美国的这种出口管制和制裁不仅对位于美国境内的实体或个人有约束力,其对用美国技术或工艺生产产品的位于外国境内的外国企业或个人也有约束力,其对国际贸易的影响决不仅仅限于美国与其他国家之间的双边贸易。美国这样做的官方理由是保护国家安全、促进地区稳定、防止武器与技术扩散、保护人权等等。但正如美国337调查的结果可能是完全禁止某产品进口一样,美国出口管制和制裁的结果可能是完全禁止某产品出口,其对国际贸易的不利影响也是显而易见的。

此外,美国的337调查、出口管制和制裁制度已经在欧盟等地扩散,其对全球的国际贸易都在产生不利影响。而如此扩大化的美国式出口管制与制裁对出口非军事产品造成的限制,是否符合WTO自由贸易原则允许的例外规则,也是一个巨大的问号。

以区域自贸协定为特征的新国际贸易秩序正在形成?



在见证WTO作为贸易协定协商平台和贸易纠纷解决平台作用没有恢复而现存国际贸易秩序继续遭遇强烈冲击的同时,2021年也见证了区域与双边自贸协定的崛起。实际上,近年世界一些主要贸易方之间,兴起了双边及区域自贸协定谈判热潮,并签署了一系列重要自贸协定。这些自贸协定有的在2021年生效,有的由于2021年发生的事件,引起了特别关注。

2018年3月8日,日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、新加坡、越南、墨西哥、智利等11个国家代表在智利首都圣地亚哥签署了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。该协定除了自贸协定通常的关税减让、市场准入、贸易便利等内容外,在知识产权、劳动、环境、竞争、国有企业、互联网和数字经济等方面,均设定了较高标准。据有关统计,目前CPTPP成员方总人口达4.98亿,GDP占全球经济总量的13%。2021年年初及随后,英国、中国及中国台湾先后提出要加入CPTPP,使得CPTPP引起特别关注。如果再

考虑美国可能重返TPP谈判从而加入CPTPP,而后刺激欧盟等寻求加入CPTPP,那么“新WTO”的说法可能就不是空穴来风了。

2020年11月15日,东盟10国与中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰共15个国家签署的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)。该协定签署国在2021年加紧了条约批准手续,计划共同努力使得该协定在2022年1月1日生效。该协定被认为是世界上规模最大的区域自由贸易协定。据统计,2019年时,RCEP的15个成员国总人口达22.7亿,GDP达26万亿美元,出口总额达5.2万亿美元,均占全球总量约30%。虽然相对于WTO有关协定,该协定纳入了电子商务、竞争政策、中小企业等新内容,但其主要内容还是货物贸易、原产地规则、贸易救济、服务贸易、投资、政府采购等传统自贸协定内容。

2018年3月21日,44个非洲国家代表签署了《非洲大陆自由贸易协定》(AfCFTA)。目前该协定参加国家已经包括了55个非洲联盟国家中的54个(仅剩厄立特里亚),已经获得31个国家批准,并于2021年1月1日正式生效。该协定被认为是世界上参加国家最多的区域性自贸协定,涉及非洲3万亿美元的市场。

此外,2019年底,美国、加拿大和墨西哥三国重新谈判签署了他们

新《北美自由贸易协定》(NAFTA),并将其更名为《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)。新协定涉及市场准入、原产地规则、农业、贸易救济、投资、数字贸易、争端解决、知识产权等传统内容,但在劳工、环境、制药等方面增加了新的内容。USMCA最重要的是其保留了NAFTA原有的多种形式的争端解决机制。该协定规定的在协定下和在各成员国国内运用司法程序解决争端的机制,无论是WTO还是其他自贸协定,至今都没有超越。此外,USMCA新增加了一个“毒丸条款”,要求成员方在与“非市场经济”国家签署自贸协定时,要事先通知其他成员方,而其他成员方因此有退出USMCA的权利。该条款对中国加入含美、墨、加任何一国的自贸协定(如CPTPP),具有潜在的牵制作用;而USMCA正是由于中国在2021年9月提出加入CPTPP申请而重新引起关注。

在双边自贸协定方面,值得提出的当然是2020年12月30日中国与欧盟原则同意签署的《中欧全面投资协定》。这个协定里有一些可以与CPTPP媲美的“进步条款”,属于全球自贸协定运动的重要组成部分。而该协定在2021年经历的各种事件,从一个侧面证明了其重要性。

更为重要的是,伴随这些区域性以及一些双边自贸协定签署的,全球悄然兴起了一场零关税运动。RCEP成员方承诺通过立即降税及在十年内逐步降税的方式,最终实现区域内90%以上的货物贸易零关税。CPTPP成员方更是承诺总体上要对99%(日本承诺95%)的货物贸易实施零关税,同时喊出了零关税、零壁垒、零补贴的“三零标准”。而在前两年贸易摩擦激战正酣时,欧盟与美国特朗普政府也曾发布声明,说要对方之间进出口产品实施零关税(农产品和汽车产品除外)。考虑到欧盟和美国一直在谈判《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP),这并不是一句空话。而加拿大和欧盟在2016年10月30日签署《加拿大—欧盟综合经济与贸易协定》(CETA)时,也准备消除加拿大和欧盟之间98%的关税。

WTO多哈回合谈判失败与争端解决机制的崩溃,美国特朗普政府挑起的贸易摩擦带来的超限关税的冲击,美欧突破正常贸易救济规则造成的恶劣影响,美国的337调查、出口管制和制裁对国际贸易的不利影响等构成对以WTO系列协定为基础的当今国际贸易秩序的严重冲击。而区域及双边自贸协定的异军突起,又给建立国际贸易新秩序带来了希望。未来的国际贸易秩序将通过修改WTO规则形成,还是通过升级某个或某些区域自贸协定形成?在2021年底的今天,我们还无法确定。但是可以确定的一点是,即使现行WTO体制因改革失败而遭抛弃,WTO的系列协定内容仍将是当前各区域性和双边自贸协定的支点,构成任何国际贸易新秩序的基础。

面临可能的国际贸易新秩序外加新冠疫情带来的复杂局面,企业如何应对?总体来说,企业应当认清新形势,抓住新机遇,接受新挑战。

首先,各企业应当研究和利用各区域性和双边自贸协定带来的新机遇,扩大产品进出口并优化相关投资布局。各企业应聘请专业顾问,厘清有关的区域性和双边自贸协定下的新市场准入、关税减让、贸易便利、投资保障、权利保护等内容,校准贸易与投资方向。举例来说,由于关税减让甚至零关税总是与原产地有关,如何利用各自自贸协定下的原产地规则,如RCEP、CPTPP及CAFTA(中国东盟全面经济合作框架协议)等协定下的原产地累积评估规则,就是企业削减成本、增加利润的一个重要课题。

其次,企业应建立自己的出口贸易合规与预警机制,以便在考虑正常关税进出口的前提下,准备好应对反倾销、反补贴等特别关税的冲击。具体来说,建立这样一个出口贸易合规与预警机制,需要进行以下工作:一是对企业有关人员定期进行出口贸易规则培训,以便企业届时可以沉着有序应对任何突发特殊进口管制措施;二是分析企业相关产品的全球主要市场竞争形势,关注相关产品全球主要市场进出口价格走势,预判可能发生特殊进口管制措施的市场;三是研究企业相关产品在全球主要市场遭遇特殊进口管制措施的具体情况以及贸易转移动向,预先准备应对具体出口市场可能发生的特殊进口管制调查;四是更重要的是,面对美欧等在反倾销中将采用的“生产要素”替代国计算方法,对原材料采购、人力投入等生产要素的构成,事先进行优化处理;五是按照贸易救济规则规划出口价格的构成;六是制定和推进在出现不利特殊进口管制措施时,合法规避和避免损失的应对方案。

再次,企业面对贸易战带来的超限关税,应研究和运用相关原产地规则、海关税则号归类规则等,确定企业相关产品是否不属于超限关税范围。同时,研究和运用各国公布的超限关税豁免规则,组织资料,及时申请豁免,也是避免遭受超限关税损失的正确路径。

再其次,企业应当研究和准备应对美国等出口管制与制裁,通过建立自己的合规机制,事先对其予以合法规避。如果不幸被列入美国等出口管制与制裁清单,企业也不应放弃,应通过聘请专业人士,争取获得特别许可或将自己移出有关“黑名单”。企业及时采取这些措施是必要的,因为这些“黑名单”有连锁效应,往往会在美国、欧盟、日本等之间迅速扩散;即使这些“黑名单”没有扩散,由于这些出口管制与制裁可能具有域外适用效力,也很可能将企业与其他国家/地区的企业之间的贸易,置于风险之中。

最后,企业还应当及时求助本国政府,将自己在国际贸易合规经营中发现的问题,及时向有关政府部门反映,寻求支持和帮助。如前所述,无论是WTO还是各种区域性、双边性自贸协定,政府总是有关争端解决的主体,除非相关协定(如USMCA)授予企业直接提告的权利,企业在国际贸易中遇到的问题,需要通过相关政府交涉和解决。当然,企业也不能仅仅依靠政府解决所有问题。实际上,在法治相对健全的国家,企业通过对国内司法渠道争取权益,也不失为一种明智选择。有的时候,政府在相关自贸协定平台交涉与企业的相关国家司法渠道力争并不悖、相辅相成。如对于美国不给国有企业单独税率问题,就需要中国政府在WTO提告和有关企业在美国国内展开诉讼。

总之,以GATT和WTO规则为基础建立的现行国际贸易秩序,正在遭到强烈冲击和破坏。而与此同时发生的区域或双边自由贸易协定的兴起,或许预示着一个新的国际贸易秩序的形成。面对如此形势,企业不应认为这都是政府权力和责任,而应认识到其可以研究和运用有关自贸协定规则及有关国家在贸易救济、出口管制与制裁、司法审查等方面的规则,建立自己的合规经营机制,并在挑战中求生存、求机遇,保住企业的出口市场和经营成果。

(作者系北京市竞天公诚律师事务所合伙人)