

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2021.05.005

边境后措施国际监管合作发展趋向与问题阐释^{*}

徐 泉 耿旭洋

(西南政法大学, 重庆 401120)

摘 要: 原有国际经贸规则谈判主要关注各国的边境措施。但随着多边贸易体制的发展, 边境措施不再是国际贸易壁垒的主要形式, 代之以国内规制为主要内容的边境后措施。边境后措施在实践中很可能被利用为隐蔽的贸易保护手段, 其形成常受到利益集团的挟持。因此, 为了避免边境后措施受利益集团的挟持而内化为贸易自由化的新壁垒, 各国应当积极推动国际监管合作规制边境后措施。当前边境后措施国际监管合作经历了从“负向一体化”到“正向一体化”, 从“浅层一体化”到“深层一体化”的发展过程, 从多边层面到区域层面的趋势变迁, 呈现出多种形式结合的状态。国际监管合作面临的核心问题除经济主权让渡外, 还涉及透明度规则以及平台选择等问题, 因此在国际监管合作过程中, 各国应当注重平衡经济主权与监管合作、进一步提高透明度以及尝试以开放式诸边协定作为国际监管合作新平台。在国际监管合作日渐成为国际经贸谈判的焦点之时, 我国却仍存在监管体系透明度较低、中央与地方监管不一致、国际标准化参与度低以及自贸协定中监管合作程度较低等问题。为了在新一轮国际经贸谈判中占据主导地位, 我国应当重视国际监管合作, 深化国内监管体系改革, 积极参与国际监管合作。

关键词: 边境后措施; 国际监管合作; 深层一体化; 经济主权让渡; OPA

中图分类号: D996.1

文献标识码: A

文章编号: 2095—8072(2021)05—0073—17

早期的经贸谈判更多关注各国的边境措施 (border measures), 致力于推动关税减让和扩大市场准入。经过多年的国际谈判和多边贸易体制的发展, 传统的贸易障碍逐渐淡化, 世界各国的关税水平普遍下降, 进出口许可证制、配额等亦愈发受到世界贸易组织规则的约束。而交通运输工具的不断更新以及信息通讯技术革命的开展带来了货物、技术以及人员流动成本的不断下降,^①全球生产和贸易结构也发生重大变化, 以中间品贸易扩张为主要特征的全球价值链 (the global value chains) 飞速发展, 越来越多的国家参与到商品和服务生产与供应的全球化网络中, 一种产品往往是在不同国家完成设计、组装和生产环节的, 然而不同国家的政策措施和标准存在不一致, 即监管分化 (regulatory divergence), 导致产品在各国家需要经过重复检测, 合规成本随之增加, 产品竞争力削弱。因此, 以各国国内规制 (domestic regulations) 为主要内容的边境后措施 (behind-the-border measures) 开始替代关税、配额等边境措施成为新的贸易壁垒, 国际经贸规则谈判的重点也从边境措施转

^{*}基金项目: 本文受国家社科基金项目“WTO双重二元结构理论研究”(项目编号: 17XFX010)资助。

^①理查德·鲍德温曾指出阻碍市场全球化发展的三大限制因素, 即货物运输成本、思想(技术)传播成本以及人员流动成本(Baldwin, 2016)。

向了边境后措施。美国国会研究服务局（Congressional Research Service）2020年1月编制的关于美国服务贸易趋势和政策相关报告中就指出，外国政府的边境后措施阻碍了美国服务贸易的全面发展。^①考虑到边境后措施已经成为一种新型贸易保护手段，各国开始呼吁对边境后措施予以规制，而国际监管合作作为规制边境后措施的重要途径得到了各国的重视。以美国和欧盟为首的发达国家在国际监管合作议题上显得颇有雄心，它们试图通过监管合作对知识产权、投资、国有企业、竞争政策、劳工标准、环境保护、数字贸易等领域的边境后措施进行规制，以遏制发展中国家的竞争优势和提高本国产品的市场竞争力。2012年经济与发展合作组织（OECD）通过的《监管政策和治理理事会建议》中就提到应当将国际监管合作作为评估监管质量的关键要素，OECD在2013年的一份报告中还提出应当将监管合作作为应对全球挑战的重要途径。在《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（下称CPTPP）中就专设“监管一致性”（Regulatory Coherence）章节规定了监管合作的具体方式，《美国—墨西哥—加拿大自由贸易协定》（下称USMCA）中亦有“良好监管实践”（Good Regulatory Practice）专章指导美墨加三国进行监管合作。

一、边境后措施国际监管合作的具体形式

旨在规制边境后措施的国际监管合作实质上企图构建一种程序性框架，在此种框架内，不同国家之间可以共同努力，在诸如问责制、公开性以及主权等民主价值观的约束下，针对国际经贸的监管方式、监管标准和监管部门进行一定程度的统一和协商，建立合适的规则制定和执行系统。

（一）边境后措施国际监管合作的主要形式

目前国际监管合作的形式多样，不过国际社会并未就国际监管合作的具体类型划分达成共识。OECD在2013年的一份报告中按单边、诸边以及多边三个层次列出了11种国际监管合作的具体方式，包括采纳良好监管实践、签订国际协定、寻求国际情报、咨询外国利益攸关方、评估跨越边境的影响、谅解备忘录、互相认可、等效性、贸易协定中的监管条例、监管合作伙伴关系、参与国际论坛以及签订特定谈判协议（OECD，2013）。不过该报告亦指出监管合作在实践中并不限于这11种形式，通过梳理，笔者认为当前国际监管合作的主要形式有以下三种：

1. 相互认可

相互认可协议（mutual recognition agreement）指两个或两个以上成员国承认彼此标准、技术法规或合格评定程序等同的协议。比如澳大利亚与新西兰于1983年签署的《更紧密的经济关系贸易协定》（The Australia–New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement）中主张建立联合认证制度，设置联合监管部

^① 原文：A number of economists argue that “behind-the-border” barriers imposed by foreign governments prevent U.S. trade in services from expanding to its full potential. The United States continues to negotiate trade agreements to lower these barriers.

门以及涵盖职业资格和产品标准的相互认可安排来实现两国更深层次的监管合作。1996年两国又达成了《跨塔斯曼协定》(The Trans-Tasman Mutual Recognition Arrangement), 进一步规定了对产品标准和职业资格的相互认可制度。

在相互认可制度下, 产品可以在不同国家自由流通, 能够合法在一缔约方境内销售和消费的产品也可以在另一缔约方境内销售与消费, 无需通过额外的监管程序。以食品安全标准为例, 相互认可意味着一方确信另一方的国内食品安全规范足以确保食品满足本国的食品安全标准, 另一方亦然。相互认可协议有助于刺激各国之间在政策透明度和市场开放程度方面的竞争, 而这种竞争又有助于推动成员国间政策措施的趋同化。

2. 等效性

等效性(equivalence)主要指一成员国对另一出口成员国标准的单方认可。《欧盟-美国有机等效性安排》(The EU-US Organic Equivalency Arrangement)中就要求各方能够认识到彼此之间的有机认证程序具有等效性, 以使得出售有机产品的欧盟或美国生产商不再需要遵守两项单独的有机生产标准并支付两项单独的认证支付费用。

相较于相互认可, 等效性的程序设定更为简单。在相互认可协议下, 一成员国的标准、技术法规或合格评定程序要经过测试审查程序才能被另一成员国认可。而在等效性机制下, 无须经过测试审查程序一成员国即认可另一出口成员国的国内标准、技术法规以及合格评定程序(Messerlin, 2014)。不过总体来看, 等效性和相互认可在本质上是相似的, 它们允许进口国接受符合出口国技术要求的某些产品, 认可这些产品等同于符合进口国要求。

3. 国际标准化

国际标准化(international standardization)是协调(harmonization)的重要环节, 协调通常会涉及两个或多个司法管辖区采用相同的标准。直到上世纪80年代, 制定产品标准都主要是私人公司的内部事务或由国家私营部门技术机构负责, 而各国产品标准不一致导致带来了巨大的经济损失。为了减少和避免这种损失, 美欧等发达国家开始致力于制定国际标准, 通过标准的协调统一降低合规成本, 提高本国产品的市场竞争力。在国际标准化方面, 《实施卫生与植物卫生措施协议》(下称《SPS协议》)规定成员方在制定本国的动植物卫生检验标准时分为三种类型: (1)完全符合(conform to), 即成员方制定的动植物检验标准必须与相关国际标准、指南或建议完全一致。(2)作为参照基础(based on), 即成员方基于风险分析, 依据相应的国际标准、指南或建议制定替代或选择性措施, 则该措施应当被视作符合SPS协议规定; (3)采取比国际标准更高的标准, 即考虑到有些情况下国际标准的缺位或者不足, 允许成员方根据本国国情采用比根据国际标准、指南或建议保护水平更高的标准。^①

国际标准化对贸易的促进作用要多于相互认可。因为与相互认可相比, 当各国采用相同的标准时, 产品将更同质化, 消费者会寻找到本国产品的替代品, 从而减少本土偏好即对国内生产产品的普遍偏好。不过, 国际标准化对贸易也有潜在的负面影

^① Article 3, Agreement on the Implementation of Sanitary and Phytosanitary.

响。比如，国际标准化可能会导致产品种类减少。因为在某种程度上，人们对外国产品的需求是建立在对多样化热爱的基础上，但适用相同标准也就意味着多样化的消失，人们的需求降低，贸易也就随之减少。此外，由于并非所有国家都拥有充分参与国际标准制定活动的专业知识或议价能力，因此国际标准化可能会对不同国家产生不对称的合规成本，其所带来的收益实际上并没有在各国之间平均分配。

（二）监管合作与监管一致性的关系

监管一致性关键要素包括透明度和公众协商、监管影响分析、机构间协调和兼容性以及行政和司法审查，主要目的是减少国内监管分化对国际贸易的不利影响。监管一致性的核心在于良好监管实践，而良好监管实践的核心则在于监管影响分析（regulatory impact analysis，下称RIA）机制。RIA机制是一种系统化的政策工具，主要目的是从社会角度确保监管能够提高福利，即监管收益超过成本。RIA机制可以有效协助监管部门分析评估其拟议的政策措施的必要性和潜在影响，判断该政策措施是否能实现预期目标。不过，RIA机制针对的是单个规定而非整体的监管环境，但贸易商为了准确把控风险通常需要了解整体的监管环境。因此，为了弥补RIA机制的不足，有人提倡引入事后评价机制（ex post evaluations），比如USMCA良好监管实践章节中就纳入了“回顾性审查”（retrospective review）条款，^①该条款可协助监管部门评估已经实施的各项政策措施的直接和间接影响，提供关于政策措施效力效率的反馈，从而为改进某项具体的规定或整体的监管环境提供明确的指引。

相比于监管一致性更多专注于国内事项，监管合作强调的是国家监管机构之间更密切合作的过程，涵盖范围广泛的合作机制，包括就新颁布的或拟议的政策措施通知其他成员国并与之协商，以及采用国际标准或相互认可、等效性机制，旨在减少监管分歧和增强监管的互相操作性（regulatory interoperability）。^②

虽然监管一致性和监管合作在概念上可以区分开，但它们绝不是实际孤立和相互排斥的。一方面，监管合作是国家间相互学习和传播良好监管实践的有效途径；另一方面，高效的监管合作也需要良好监管实践，各方可以通过良好监管实践制定兼容的政策措施，减少、消除重复的或存在分歧的监管要求，实现高效监管合作。不过，当前贸易协定文本的设计大多没有严格区分监管一致性和监管合作这两个密切相关的术语，两者存在互换使用的情况，故本文亦不做区分。

二、边境后措施国际监管合作的发展趋势

（一）从“负向一体化”到“正向一体化”

1. 负向一体化

负向一体化（negative integration）简单来说意味着消除国家间限制商品、服务

^① Article 28.13.1, USMCA.

^② The US Chamber of Commerce, “Regulatory Coherence & Cooperation in the TTIP” (17 February 2015) 1–2.

和生产要素流动的壁垒。负向一体化最早由欧盟提出,主要源于欧盟早期达成的各项条约以及《单一欧洲法》(the Single European Act)所做的承诺,即货物、服务、资本和劳动力的自由流动,以及整个共同体不受扭曲的竞争。负向一体化模式的重心在于限制国家的部分监管权限,倾向于采用统一的监管模式来避免监管不一致,更注重监管措施的效果而非制定过程,其主要目的是消除贸易保护主义行为。而WTO主要服务于传统贸易,谈判议题集中于关税、配额等边境措施,倾向于让贸易伙伴国通过互惠减让提高彼此的市场准入水平,政策变化方向为相互对等减让直至完全消除贸易壁垒,具有负向一体化的特征,为各国制定国内政策的自主权保留空间较大。

2. 正向一体化

随着贸易谈判的内容由边境措施延伸至边境后措施,谈判开始更多涉及国内政策的协调与融合,要求从更多维度、以更强程度对缔约国进行约束,国际监管合作规则的模式随之从“负向一体化”转向“正向一体化”(positive integration)。正向一体化以国内政策措施的制定流程和实施的协调性为焦点,例如以提升决策过程的透明度(transparency)、在规则制定过程中咨询利益相关者(stakeholder involvement)、设立拟议监管措施的影响评估机制(impact assessment, IA)等作为重点内容的良好监管实践。由于提升透明度、增强利益相关者参与度实际上对本国的进出口商也具有积极作用,因此正向一体化模式下的国际监管合作实际上也有利于成员国的单边利益。相较于负向一体化要求实施统一的监管模式,正向一体化模式倾向于对监管目标的设定和监管措施的制定与实施过程进行协调,更有利于解决非歧视性的国内监管不一致问题。

(二) 从“浅层一体化”到“深层一体化”

1. 浅层一体化

“浅层一体化”(shallow integration)意味着成员间会达成协议承诺不做某些事情,如使用数量限制、将关税提高到约束水平之上、歧视外国商品等。浅层一体化模式主要体现在GATT/WTO框架下的相关协定,虽然人们认为GATT/WTO应当将其权限范围限制在边境措施问题上,即关税与配额问题,但事实上,GATT的文本从一开始就表明其主要关注的是政府内部“边境之后”的措施,因为这些措施将不可避免地国际贸易产生影响。在规制边境后措施方面,GATT最重要的规定就是第3条“国民待遇条款”,即在国内税收与国内法规方面不得对进口货物采取差别对待的规定,《TBT协议》第2条第1款、《服务贸易总协定》(GATS)第17条以及《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS协定)第3条也均有国民待遇义务的规制体现。虽然国民待遇限制歧视性实施边境后措施,但这一限制存在无效情形,因为只有当存在类似的国内产品时,国民待遇才能发挥作用。倘若不存在类似的国内产品,那么无论边境后措施的动机如何以及是否为国家贸易条件带来优势,该国政府都没有违反国民待

遇义务。考虑到缔约方会以不违反协议的方式破坏谈判过程中做出的承诺,为了维护多边谈判中的利益平衡,GATT1994第23条和GATS第23条第3款允许政府通过“非违约之诉”来解决争端,只要政府能够证明预期利益未达成是另一政府的行为或其他现状造成的。但和国民待遇存在的问题一样,非违约之诉请求权不能用来限制非歧视性管制,也就是说,歧视是非违约之诉请求权存在的先决条件。因此,在浅层一体化模式中,虽然各国政府有权自行决定是否实施某一既定政策,但实施要受到一定规则如国民待遇原则和非违约之诉的限制。

不过,浅层一体化协议主要干预的仍然是边境措施,根本目的是防止政府采用关税、配额等边境措施歧视贸易伙伴,虽然在扩大市场准入方面作用较大,但对于超出外国商品和服务非歧视性要求的国内措施干涉力度欠缺。

2. 深层一体化

“深层一体化”(deep integration)最早由罗伯特·劳伦斯(Robert Z. Lawrence)提出,根据劳伦斯的分析,浅层一体化协议通常仅着眼于消除关税和其他边境壁垒以实现跨境贸易,但倘若某一贸易协定中的规则涉及边境后的国内政策,那么该协定就是深层一体化贸易协定(Lawrence, 1996)。伯纳德·霍克曼(Bernard Hoekman)和丹尼斯·科南(Denise Eby Konan)则将深层一体化定义为一种明示的政府行为,目的是通过协调和合作来降低国内监管分化导致的市场分割效应(Hoekman and Konan, 1999)。相较于浅层一体化,深层一体化对于需要各国让渡主权的空间更大。目前,深层次一体化主要发生在双边或区域范围内。欧洲单一市场(Single Market)计划就是深度一体化协定的早期代表,该计划主要涉及各国管理体制的统一,目的在于使各国国内管理体制差异对贸易的影响最小化。不过由于统一管理体制是一个十分缓慢和低效的过程,并且常遭到成员国的反对,因此欧盟倾向于采用相互认可等合作机制促进国家间的监管协调。

(三) 从多边层面向区域层面发展

实际上,在关贸总协定早期就已经发现监管合作的存在。但WTO成立后,多边监管合作虽然有所发展但进程缓慢,取得的成效有限。2008年金融危机爆发之后,随着一系列区域及超区域自由贸易协定的兴起,国际监管合作规则制定也有了新的发展动向。

1. 多边层面的国际监管合作

早期国际监管合作的主要机构是GATT/WTO。1979年东京回合结束之前达成的《TBT协议》针对政府对商品施加的强制性的技术要求,采取了比国民待遇更进一步的规则,要求成员制定技术法规应以国际标准为基础,并采取实现其法规目标所需的对贸易限制最少的措施,不得对源自其他成员的产品造成歧视性或不必要的限制。随后的乌拉圭回合中又增加了卫生与动植物检疫措施等非关税措施谈判,达成的《SPS协议》涉及农产品的强制性健康和卫生相关规范,主要针对影响国际贸易的卫生与植

物卫生措施的制定和适用进行了规定,一方面对措施的主要内容进行了明确规定,包括所有相关法律、法令、规定和程序的措施要求;加工和生产方法特别是最终产品标注;检测、检疫和批准程序;运输规定;有关设计、抽样和风险评估标准的规定;与食品安全直接相关的包装和标签要求。另一方面还明确了发布SPS规范的国际机构的指示性清单,例如食品法典委员会(the Codex Alimentarius Commission)。

2. 区域层面的国际监管合作

目前区域自由贸易协定是国际监管合作规则制定的主要平台,许多区域贸易协定都超越了WTO在监管合作方面的要求。USMCA中就专门新设第28章“良好监管实践”作为美墨加三国关于国际监管合作的最新尝试,该章确立了USMCA监管条款的总体框架,广泛适用于所有政府部门,即便是非贸易领域的国内法规也受其影响与制约。USMCA第28章中的广泛规定与第12章技术性贸易壁垒以及第9章动植物卫生检疫措施共同构成了USMCA下以“良好监管实践”为核心的新型监管合作机制。

欧盟对监管合作模式和策略的选择则根据与相关贸易伙伴之间的贸易实际情况进行调整,机构设置也将相应改变。具体来说,欧盟签署的PTA大致可分为三类:与欧盟成员候选国签订的含有贸易自由化成分的协议,即所谓的稳定与结盟协议(Stabilization and Association Agreement,下称“SAAs”),在SAAs下,欧盟的做法不是直接设立联合监管部门或联合监管委员会,而是在双方高层代表协商和谈判的基础上促成监管合作;与欧盟寻求与之建立更紧密政治和经济伙伴关系的非候选成员国签订的经济伙伴关系协定,如欧盟-智利自由贸易协定;以及与第三国签订的标准伙伴关系协定,如CETA设立了独立的“监管合作”章节。^①虽然未就监管合作的概念给出明确界定,但CETA对技术性贸易壁垒和动植物检疫措施作出详细的规定,除在认证标准和认证程序方面规定可采取相互认可的方式外,它还建议各方可以成立监管合作论坛(Regulatory Cooperation Forum)作为信息交流平台以及引入风险评估或监管影响评估机制。

三、边境后措施国际监管合作的必要性

(一) 通过国际监管合作可避免边境后措施被利用为贸易保护手段

边境后措施实际上构成了一种隐蔽的贸易保护手段。2021年1月,美国信息技术和创新基金会(ITIF)公布的《美国国会和拜登政府推动2021年美国科技政策的24条解决之道》研究报告就指出如今的保护主义主要体现为边境后经济扭曲。而边境后措施作为贸易保护手段,其制定的初始动力往往来自于利益集团的挟持。因此,为了抑制贸易保护主义,减少利益集团对自由贸易的不合理干预,应当加强边境后措施国际监管合作。

^① Chapter 21, CETA.

国际贸易中,以国内规制为主要形式的边境后措施在实践中不可避免会陷入所谓的“囚徒困境”。“囚徒困境”是一种存在于国际贸易政策中的不合作情况,即为了遏制外国出口商使本国生产商获益,政府通常会设置较高的贸易限制。但是,如果这种逻辑应用于所有国家,由于此种单方面调整对外贸易关系的行为在获利的同时会牺牲其他国家生产者和消费者的利益,从而引发其他国家报复性的连锁反应,导致各国纷纷提高贸易壁垒,陷入恶性循环。因此,为有效防止两败俱伤情形出现,避免国家争相设置贸易壁垒阻碍贸易自由化,各国应当建立合适的国际监管合作机制来约束国家通过实施边境后措施构建新的贸易壁垒。

贸易条件理论和贸易承诺理论认为政府可以通过国际条约谈判来解决国内贸易政策外溢性问题。虽然这两个经济理论最初是为了解释关税的运用,但也可适用于解释边境后措施监管合作。根据贸易条件理论,贸易协定是为了避免出现“囚徒困境”,因为政府可以利用边境后措施改变贸易伙伴的市场准入,进而控制贸易条件,而贸易协定目的就是在排除这类扭曲性因素对贸易自由化的不利影响。贸易承诺理论是指假定贸易协定的目的是为了捆绑住成员政府的手脚,排除利益集团的影响,迫使其作出对外开放贸易的政策承诺。大多数采纳贸易协定承诺理论的研究仅关注到了关税,但仅对关税进行限制,对其他边境后措施的操控不进行限制,这样的协议不会提供有效的承诺计划。因为一旦谈判已经达成约束关税的上限,它将允许政策制定者更加频繁地直接使用边境后措施。在这种情况下,贸易协定应当积极纳入规制边境后措施的相关条款,国际监管合作即在其中。这种更为完善的贸易协定有助于消除边境后措施的负面影响,促进贸易自由化、便利化发展。

此外,不同于传统贸易保护主义针对进口产品设定关税、限定配额的做法,新贸易保护主义以保护消费者安全和健康、维护劳动者的基本权利以及保护环境为由,通过制定劳工标准、环境标准、技术标准等边境后措施实施限制。相较于传统贸易保护主义,新贸易保护主义具有名义上的合理性和形式上的合法性。但即便这些边境后措施具有“合法”的外衣,表面目的是保护社会公共利益,蕴含着“以人为本”的理念,其本质仍然是歧视性的贸易保护手段。全球贸易预警机构(Global Trade Alert)2018年和2019年的报告显示,根据该机构对贸易保护主义活动的长期跟踪监测,全球实施的贸易保护主义措施总数较之前3年增长幅度很大,其中不直接激怒贸易伙伴的“隐蔽保护主义”(murky protectionism)措施获得越来越多国家的青睐。

(二) 通过国际监管合作可限制利益集团对自由贸易的干扰

自由贸易和民主政府通常会面临一个共同的障碍,即聚结的利益集团对贸易自由发展的影响。客观地说,任何一项对外贸易法律和政策的制定与实施,都是国内利益集团的需求与政府供给之间的平衡。根据曼瑟尔·奥尔森(Mancur Lloyd Olson)的“利益集团理论”,小型利益集团有较强的行动能力,是包括边境后措施在内的保护主义政策的坚定支持者,而大量有共同利益的人却因搭便车等问题的存在无法形成

对自己有利的局面。边境后措施会损害消费者的利益，但能够维护与进口产品竞争的国内生产者的利益。消费者相对于生产者而言是大量分散存在的，而生产企业本身就只是社会的一部分，每个领域还有多个类型不同的行业利益集团，它们资金雄厚，与政府关系紧密，是政府财政收入的重要来源。而仅因为价格上升而稍有损失的消费者虽然人数众多，但缺乏组织且单个力量弱，也就不太情愿去与保护主义势力为敌。这一点能够较好地解释边境后措施等保护主义做法大行其道的原因。

与利益集团理论紧密联系的是詹姆斯·布坎南（James M. Buchanan）提出的“公共选择理论”。该理论指出，政治市场与经济市场交易结构具有相似性，由供求双方组成，需求者是选民与纳税人，供给者是政治家和政府官员，政治家与政府官员负责向社会提供政策法规等公共物品，选民与纳税人获得公共物品并支付一定税收。每个政治市场的参与者，无论是选民还是政治家，在进行选择时都会对个人的成本与收益进行计算，如果一项集体决策给自己带来的收益大于投赞成票所需承担的成本，那么他就会支持这一决策，反之则反对。因此，除了通过使用边境后措施来纠正市场失灵或增强本国企业的市场竞争力来增加社会福利外，政府官员可能还有其他动机，例如，他们希望得到特殊利益集团的支持以获得选举胜利。因此，在许多国家，利益集团能够通过选举增强自己对政府的影响能力，日本和法国的农产品制造商就常常成为竞选者的后台。

要打破政府官员和利益集团的结合，除了制定选拔和约束政府官员的程序与规则，迫使他们即便是出于自身利益考虑也会选择制定使社会福利最大化的政策外，各国之间还应加强国际监管合作，限制利益集团不合时宜的利用自身的优势，刻意阻挠国际贸易的正常进行。

（三）通过国际监管合作可降低合规成本、促进贸易自由化

国际监管合作的目标具有多重性。大体上可以分为四类：其一，促进经济活动，同时确保国家安全、人类健康、环境保护等领域的重要社会目标的达成。换言之，国际监管合作和各国国内的社会目标是相辅相成而非相互竞争的关系；其二，专注于回报最大的领域。监管合作的倡导者在选择监管合作的领域时往往会考虑到在该领域推行监管合作是否值得，即需要进行成本-收益评估，因此推行国际监管合作的领域往往是回报最大的领域；其三，以最有效的方式进行合作。监管合作可以采取多种形式，从最不具法律约束力到最具法律约束力一应俱全。具体包括对话、信息交流；承认和纳入国际标准；设立跨政府监管机构；相互认可；纳入监管规定的贸易协定；通过政府间组织联合制定规则；建立监管合作伙伴关系；达成具体谈判协议以及通过超国家机构实现监管协调；其四，就私人公司而言，国际监管合作旨在减轻公司的合规负担、降低交易成本，消除货物和服务、投资和人员跨境流动的障碍。

事实上，经济评估显示，与进一步削减关税相比，高效的监管合作将带来更大的收益，除了促进全球贸易投资往来，在鼓励技术创新、提高产品竞争力、增加居民收

入和提高就业率水平等方面亦有积极作用。OECD曾在2012年就国际监管合作的潜在收益向19个国家进行过调查,设计了降低经济成本、提高贸易和投资、管控跨国风险、增加透明度、增强跨国合作和提高管理效率等6个领域的问题,最终结果显示大部分国家都认可国际监管合作在上述领域发挥了积极作用。对贸易参与者而言,国际监管合作可以为生产商、进口商和出口商简化流程,譬如简化认证程序,消除重复的和不必要的要求从而降低合规成本,包括调整产品或服务以符合要求所需花费的成本、合规评定程序花费的成本以及证明产品或服务已符合要求所花费的成本等;对监管者而言,国际监管合作有助于提升各国国内政策措施的透明度,降低监管者为了解别国监管体系和决策过程所需花费的信息获取成本。

四、边境后措施国际监管合作的局限与破解路径

(一) 边境后措施国际监管合作的局限

1.经济主权让渡问题。从风险方面看,边境后措施国际监管合作面临的核心障碍是经济主权问题,国际监管合作规则的发展主要受制于各国的经济主权。所谓经济主权是指各国对本国内部以及外部涉及本国的一切经济事务享有完全、充分的、独立自主的决定权,有权独立自主地选择本国的经济制度并排斥任何外来干涉。国家对经济干预的向度,在对外贸易方面就是政府对贸易政策的规范与管理,政府在处理国际贸易问题上所采取的各种手段和政策构成了政府规制贸易的主要内容。因此,以国内规制为主要内容的边境后措施实质是隶属于一国经济主权范畴内的事务,就边境后措施达成国际监管合作就意味着一国的政策措施需要与其他国家的政策措施等进行协调,在一定程度上降低了一国独立制定本国政策的绝对排他性,即意味着国家需要让渡部分经济主权,且监管合作的程度越深,经济主权让渡的压力就越大。此种情形下,如何在努力实现监管目标的同时避免对国家主权造成不利影响就成为了边境后措施国际监管合作面临的重要问题。OECD曾在2013年就主权受到减损是否对国际监管合作构成挑战向17个成员国进行了问卷调查,其中14个国家认为主权受到减损是国际监管合作目前面临的重要挑战。在某种程度上,可以说推动边境后措施国际监管合作与维护各国经济主权之间存在着巨大的矛盾与冲突,为了淡化这种矛盾,贸易协定中往往通过相应规则建构来缓解这种压力。

2.透明度不足问题。透明度原则是随着全球价值链的不断扩展在国际经济法里逐渐发展起来的一个原则,首次提出是在1947年的关贸总协定中。透明度原则贯穿于国际贸易和国际投资等国际经济法规之中,适用于国际贸易的所有领域。目前在GATT/WTO层面暂无关于透明度的公认定义, Collins-Williams和Wolfe(2010)将“透明度”一词解释为“贸易政策与实践及其建立程序的公开和可预期程度”, Geraats(2002)则将透明度定义为:不存在信息的不对称,即政策制定者和相关经济主体具有相同的信息。一般来说,在WTO的则体系下,透明度原则包含两方面

内容：一是各成员国在本国境内及时公布贸易相关法规以便相关国家可以及时获得贸易相关的法律、法规及政策信息；二是各成员国应当及时将法律、法规通知、报告WTO特定机构。因此，“透明度”至少应包含两项内容：一是相关信息应是公开的；二是相关信息应是易于获得的。利益相关者的参与是透明度的重要环节，透明度的实质是要确保利益相关者充分知晓与本人利益相关的信息，因此在确保政策措施及时发布以便公众能够及时获取的前提下，还应当给予利益相关者充分参与决策制定和审议过程的机会，如《TBT协定》第2条第9款第4项规定“无歧视地给予其他成员合理的时间以提出书面意见，应请求讨论这些意见，并对这些书面意见和讨论的结果予以考虑”。

就边境后措施监管合作而言，由于边境后措施以国内规制为主要内容，涉及的是一国国内的政策、法规和体系，而部分国家尤其是发展中国家可能存在国内政策透明度低的问题，对本国国内政策规定的披露公开程度不够，加上各国政府监管部门之间通常缺乏充分的信息交流机制，因此消除边境后措施方面的信息不对称可能比限制关税要付出更多的努力。而且有关人类健康、食品安全和环境的相关政策规定通常会涉及到不同领域非常专业的知识，处理这些问题本身就比应对关税更复杂。

3. WTO与区域自由贸易协定均非国际监管合作最优平台。由于全球生产和供应网络的规模和复杂程度远远超过了国内监管部门的权力范围，加之WTO对国际标准问题没有明确规划，为各国制定本国标准留下了很大的政策空间和国内法的治理余地，无法为多边监管合作提供有力支持。在多哈回合谈判中，以美欧为首的发达国家要求在多边贸易协定中以本国国内法为基础，设定知识产权保护、环境、劳工等议题下的高标准，比如要求将环境保护延伸至产品的工艺流程和生产环节，试图在贸易体制内纳入国际劳工组织的核心劳工标准，将知识产权保护作为不公平竞争的条件，对生产商、进口商提出苛刻的要求等。而发展中国家则更重视扩大农业及非农产品的市场准入以及取消农产品补贴等传统议题，两方的利益存在较大分歧，导致在某些领域中进行多边监管合作进程缓慢的局面。不可否认WTO在处理关税等歧视性边境措施方面颇有成效，但在进一步深入处理那些阻碍国际贸易的不透明的、繁冗的非歧视性的边境后措施时，WTO目前发挥的作用有限，它并非一个适合讨论国际监管合作事宜的平台。

而在区域层面进行边境后措施国际监管合作也存在诸多问题。首先，由于区域自由贸易协定通常在两个或少数国家之间达成，排除了参与全球贸易的多数国家，然而全球价值链意味着终端产品（end product）受到不同监管辖区的影响，包括处于不同经济发展阶段的国家，如果协定不涵盖所有这些经济体，那么也就无法有效地促进全球一体化，尤其是在那些由全球价值链主导并依赖跨境数据流的部门。其次，旨在促进监管协调的区域贸易协定很可能表现出“集中型”的特征，即形成以较大的合作方为中心、其他辐射方遵守中心的标准的轴辐模式，但这种模式可能会阻碍主要区域集团之间贸易的进一步开放。此外，更深层次的区域贸易协定往往出现在发展水平相近

的发达国家之间，会导致发展中国家的边缘化。最后，倘若区域贸易协定规定了相互认可或等效性机制，可能对协定之外的国家产生重大贸易转移效应，且这种贸易转移效应尤其会损害发展中国家的出口。

（二）针对局限的解决路径

1. 平衡经济主权与贸易自由化。CPTPP在“监管一致性”一章中就明确了监管合作的目标是在经济主权与贸易自由化之间达成平衡。CPTPP一方面规定缔约国之间应当通过国际监管合作寻求监管一致性，从而促进双方之间贸易和投资的增长。另一方面又规定各方有权确定自己的监管优先事项。^①CPTPP企图通过实施良好监管实践来实现经济主权与贸易自由之间的平衡，在“良好监管实践”的具体规则上充分给予了缔约方自主权，主要体现在以下两个方面：（1）倾向于采用鼓励性质的软性条款，比如就良好监管实践的实施，CPTPP使用的描述是“宜鼓励（should encourage）进行监管影响评估”“在进行监管影响评估时可考虑（may take into consideration）对中小型企业的影响”。（2）CPTPP没有硬性要求各国采用统一的监管原则与方式，而是认同由于各国经济发展水平、社会文化、政治法律体制等基本国情不同而存在监管差异性，允许各方采取自己认为适当的特定监管规则与方式，CPTPP仅负责提供示范性的模板，旨在明确一些基本要求与原则并鼓励缔约方采纳。

同样，USMCA中亦多处使用带有鼓励性质的软性条款，并不强调缔约方负有强制性义务。例如在监管影响评估条款中，使用的是各缔约方“宜鼓励”（should encourage）“在适当情况下”（in appropriate circumstances）使用监管影响评估，以及各缔约方“宜考虑”（should consider）拟议的条例是否可能对大量中小企业产生重大的不利经济影响，如果是这样，该缔约方宜考虑（should consider）采取可能的方式（potential steps）减少这些不利的经济影响。^②由CPTPP及USMCA相关规定的用语设定可以看出，相较于国内政策措施的实质性协调统一，当前自由贸易协定中关于国际监管合作的条款通常着眼于提升国内规制质量，优化国内政策措施的制定和执行程序，在促进市场开放和减少歧视性规制的同时更能够体现出对各缔约国国家经济主权的尊重。

2. 增强国内政策透明度，确保政府监管部门之间充分的信息交流。因此，有必要搭建信息交流平台并提高利益相关方的参与度。此处的信息交流平台实际是一种磋商和审议机制，用于收集、分析和分享具有良好实践效果的信息或经验，旨在构建一种贯穿各领域、注重全局的审议机制。在考虑实施或改革某一具体政策时，信息交流平台不需要政府与私营部门和民间团体协商，而是允许特定领域的所有利益相关方参与政策制定或改革的过程。搭建此种信息交流平台，有助于各国政府评估本国的现行政策以及审查监管部门的运行效力，增进对贸易伙伴国内政策措施的了解，从而确定各方应当在哪些领域开展监管合作。例如，加拿大与欧盟之间达成的《综合性经

^① Article 25.2.2, CPTPP.

^② Article 28.11, USMCA.

济贸易协议》就呼吁建立一个监管合作论坛以实现监管合作章节中规定的目标，缔约方可与所有利益相关方，包括学界、非政府组织、企业和消费者组织就“监管合作”一章的实施问题进行磋商。^①应当留意到，在国际监管合作中加强监管部门与利益相关关方的定期互动至关重要，应该赋予此种互动强有力的体制基础，推动设立由监管合作论坛主持运作的信息交流平台。

此外，还可考虑设立监管合作委员会。该委员会由来自企业、劳工和政府监管部门的高级代表组成，主要发挥咨询机构的作用，确保企业和关注国际供应链和生产网络运作的其他利益相关方参与评估各类边境后措施对贸易的影响，目标是帮助确定从监管合作中获益最大的领域，从而确定开展监管合作的优先事项。例如美国－加拿大监管合作委员会和美国－墨西哥高级监管合作委员会，它们负责定期审议各国监管体系。目前，可考虑在某些具有在自由贸易中占据重要地位的行业设立监管合作委员会，例如汽车、加工食品、药品、金融服务或电子商务等行业。

3. 尝试在开放式诸边协议（Open Plurilateral Agreement，下称OPA）中纳入国际监管合作条款。通过OPA帮助各国在WTO框架下发展潜在的共同利益，促成监管合作。OPA与区域贸易协定存在诸多不同之处。首先，区域贸易协定是全面的贸易协议，存在跨议题的联系，即成员方针对某一议题的承诺作为包含性交易的一部分，可以通过其他成员方在另一议题谈判中的让步来获得补偿。而OPA主要针对特定议题领域，而且针对该特定议题的承诺不能作为其他议题的谈判筹码。其次，区域贸易协定是持久且详细的协议，为可预见的未来确定了贸易条件，一般只会进行微小的定期调整。而OPA建立了持续性相互审查各方边境后措施制定和实施情况的框架，各方可以共同评估潜在的替代方案及探讨如何应对新的发展变化。最后，区域贸易协定必须是全面的，涵盖缔约方之间的所有贸易，新成员必须同意原始签署方达成的所有条款。而OPA针对特定领域，所以加入OPA需要的承诺比区域贸易协定范围更窄，新成员只需要承诺满足适用于协议所涵盖的特定类别的货物或服务的监管要求。总体来说，OPA较之区域自由贸易协定更有利于促成更大范围内的边境后措施国际监管合作，其达成和加入程序都更为简单，效率更高，针对性和适应性亦更强。

OPA的主题选择应以成员国为导向，反映出有关政府所具有的共同社会偏好。因此，OPA最有可能发生在全球价值链主导的行业，例如汽车、化工和消费品，因为这些行业依赖于国际统一标准来实现更自由的贸易和更有效的监管。另外，数字贸易作为新兴贸易业态，在许多国家还处于初始阶段，因此这一领域的边境后措施相对来说还不成熟，有利于通过国际监管合作规制各国对数字贸易中隐私、安全、消费者保护等方面的政策措施。故在数字贸易领域推动OPA框架下的国际监管合作亦是可行之道。不过，为防止OPA被滥用，成员方应当遵守两项基本原则，一是确保非缔约方不会被强制接受OPA的规则，二是确保后加入的成员方获得和初始缔约方同样的条件，并且成员方应当为最不发达成员国家提供必要的技术支持。此外，OPA还应当设立

^① Article 21.8, CETA.

一个由各成员方指派的高级代表组成的监管合作委员会以及由各政府监管部门领导组建的临时工作小组，形成中心辐射式（hub-and-spoke）组织结构。监管合作委员会负责提供通用技术规范 and 标准、建议采取国际标准和推进监管数据和检查报告的共享等，而委员会所提出的建议、提案往往是由各临时工作小组提供的，最终这些建议、提案都应当公之于众，接受公众的审视和评论。

五、中国参与边境后措施国际监管合作的现状与应对策略

CPTPP、USMCA等贸易协定中纷纷纳入了国际监管合作的相关规则，试图在本区域内建立监管合作机制。由此可见监管合作已经成为当前贸易协定谈判的重要议题，且在实践中也已形成了先导式的监管合作模式。然而，此种全球监管合作的范式乃是以美欧国内规制为模板的，但中国目前参与国际监管合作的实践较少，国内规制与监管合作新模式的要求也存在较大差距，因此中国在未来签订自由贸易协定必然会面临如何引入此种监管合作模式的问题，中国应当现在就积极作出相应的政策调整和制度回应，为未来面对的严峻挑战做好充足准备。

（一）中国参与国际监管合作的现状

1. 透明度不足

透明度要求不足。中国在国际贸易领域的监管体系透明度较低，信息的公布与交流有待加强。虽然中国作为WTO成员国已经努力践行WTO的透明度原则，设立了诸如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，并负责解答其他成员国提出的问题、接受它们的评议以及应请求提供相关文件，但通常中国的透明度义务集中于颁布后的国内规制措施，对于颁布之前的草案以及相关的评议过程并未公开，而且规制措施制定过程中公众以及利益相关者的参与程度较低，公布的方式并未完全电子化，更偏向于采取政府公报或报刊的形式，导致获取困难。美国尤其对中国的透明度义务履行情况感到不满，2020年3月31日，美国贸易代表办公室（USTR）在其官网上发布了2020年全国贸易展望报告（National Trade Estimate, NTE），该份年度报告用了大量篇幅介绍了美中贸易现状和美国对中国涉美贸易壁垒的重要关切点，其中透明度部分提到了贸易有关措施的公布、通知和评议程序等，USTR认为中国很少发布与贸易相关其他措施信息（例如意见、通知等具有约束力的法律文件），在行政规章、部门规章和规范性文件起草方面亦未能履行好公众评议程序。

2. 中央与地方监管不一致

中国-美国商会发布的2012年的《美国企业在中国白皮书》（American Business in China White Paper）曾指出，中国中央与地方政府在监管上的不一致和缺乏透明度，导致营商环境的不确定性和风险增加，阻碍了外资与内资企业及整个经济的发展。商会指出，在中国，中央政府负责政策的制定，但政策的执行却分属于地方，导致了宽泛的

行政裁量权,为监管部门执法留下了广泛的空间。因此,中国若要完成向高效、现代化及市场经济的过渡,必须注重提高中央与地方各项法律、行政法规和部门规章之间的一致性与透明度,为外资和内资企业的发展提供稳定可预期的营商环境。^①

3. 国际标准化参与度不足

由于国际标准化是监管合作的主要形式之一,故中国自加入WTO之后就十分重视推动国际化的工作。一方面中国积极推动国内标准趋近和对接国际标准,于2001年10月成立了国家标准化管理委员会,该委员会由中华人民共和国国务院授权履行行政管理职能,负责统一管理全国标准化工作。另一方面中国重视参与国际标准的制定,目前是国家标准化组织(ISO)的常任理事国。虽然中国在国际标准化方面已经取得了一定的成果,但较之美日欧等发达经济体还存在一定差距,整体的参与程度不够且国际认可度不高,不仅主导的国际标准数量少、占国际标准总数比重低,而且主导的国际标准领域通常是较为小众的领域而非重要的高新技术等产业领域。

4. 自贸协定中监管合作程度较低

中国作为WTO成员国在国际监管合作方面目前限于技术贸易壁垒、卫生与动植物卫生措施以及服务贸易领域,而在这些领域中国的努力主要集中于具体部门行业的相互认可,比如《中国-新西兰自由贸易协定》的附件14《关于电子电器产品及其部件合格评定的合作协定》就是针对电子电器产品及其部件合格评定的相互认可协定。当然中国也与不少国家在自由贸易协定外签署了与监管合作有关的协议,比如中国与新西兰签订的《中国国家认证认可监督管理局与新西兰初级产业部关于有机产品认证互认的安排》。但整体上看中国参与的监管合作程度较弱,虽然在一些具体规则已经升级和突破,但缺乏当前国际经贸协定中监管合作议题的内容。未来中国签署或升级国际经贸协定必然会面临更多关于监管合作的问题,因此如何把握中国在国际经贸协定中参与和实施监管合作程度将会是未来问题的关键症结所在。

(二) 中国参与国际监管合作的应对策略

1. 积极提升透明度。我国应当提升透明度,保障公众参与。不断完善与贸易有关措施的公开机制,及时将各类经济贸易法规、政策措施以公众易于获得的渠道公之于众,有效改善和提高我国履行透明度义务的工作。提升经济贸易政策透明度不仅是积极履行我国加入世界贸易组织时庄严承诺的表现,也有利于我国健全市场经济体制和更好融入国际经贸体系。

2. 建立中央监管协调机构,防治中央地方监管不一致。CPTPP 协定鼓励缔约方建立全国或中央的监管协调机构,而中国目前还没有成立中央层面的监管协调机构,因此中国也应当建立专门的中央监管协调机构,该机构可以设置在国务院下,其职能主要包括咨询、加强监管部门间的协调,对监管措施进行审议和对监管效果进行

^① 美国商会建议中国提高中央地方监管一致性会[EB/OL]. <http://economy.caixin.com/2012-04-25/100384229.html>.

评估。通过以有效地促进监管目标的实现。此外，地方政府可成立地方协调委员会，加强央地政策合力，建立健全中央和地方的协调机制以加强双方在信息共享、监管、风险应对等方面的协作。

3. 积极参与国际标准化。一方面，中国应当谨慎、渐进对接国际高标准，主动调整有关国内政策，推动我国企业更深地嵌入全球价值链，在促进贸易自由化的同时实现自身利益最大化。例如，在医疗、教育、文化等专业服务领域加强与国际标准的互认，涉及到广告、工业设计等高端的商业服务领域则可以采用国内标准与国际标准并行的方式，对于高标准领域，可以自由贸易区、自由贸易港作为规则制定的试验平台，在部分领域和区域尝试实施。另一方面，中国应当意识到发达国家试图在全球范围内推行环境、劳工等高标准真正意图在于保护本国贸易，增强本国产品在国际市场上的竞争力。因此中国应当拒绝发达国家将其主导的与中国当前国情无法兼容的高标准强硬地套用于中国的经济体制，避免这种实质上的不公平。而在我国具有优势的诸如跨境电子商务、移动支付等新型业务领域，应当主动出击，争取将国内标准上升为国际通行标准。此外，由于一个特殊区域内的各国的民众可能拥有相似的偏好、资源、政治价值和经济制度，也许更容易达成有效并可执行的区域性协定，因此可以考虑通过区域性而不是全球性论坛达成关于国际标准的协定，循序渐进地将中国标准推向全球成为通行的国际标准。

4. 积极参与国际组织的监管合作活动。通过参与国际组织的监管合作活动可以有效弥补当前中国在自贸协定中监管合作程度低的问题。例如，中国是亚太经合组织（APEC）的成员，而APEC正是监管合作的重要平台，在推动国内规制监管一致性合作方面成效显著。APEC于1994年成立了标准和一致性委员会(SCSC)，致力于消除由于国内监管和标准化活动而对贸易发展带来的不良影响。1999年APEC领导人宣言中提出了实现监管一致性的系列原则。2000年，APEC与OECD联合启动了一项有关监管改革的合作行动，并于2002年合作制定了一项有关监管质量、竞争政策、市场开放领域一体化的“规制改革综合清单”，该清单对于提升监管的效率、透明度和约束力，减少由于国内监管差异所产生的贸易成本，保障国际贸易和市场竞争的发展有着积极推动作用。2011年APEC领导人会议将监管协调与合作作为三大主题之一，并且《APEC领导人宣言》附件中专门制定了“加强实施良好监管实践”的文件，对规制合作与协调问题作出了倡议，提出通过大规模的监管协调和制定国际标准来消除阻碍经济增长和就业的贸易壁垒。此后几乎历年APEC峰会都会将推进监管协调和一致性作为工作重心之一，致力于推进高标准的监管环境、提升透明度、减少监管差异，从而促进区域内的贸易、投资和经济增长。中国一直以来亦积极践行APEC关于监管合作的倡议，2014年11月在北京召开的APEC峰会上通过了《北京纲领：构建融合、创新、互联的亚太领导人宣言》，批准《亚太经合组织海关监管互认、执法互助、信息互换战略框架》，鼓励亚太经合组织经济体海关部门继续加强合作协调，实现监管互认、执法互助和信息互换的愿景，推动全方位互联互通，为亚太地区贸易可持续发展和区域经济一体化做出更大贡献。

参考文献

- [1] Baldwin, R., *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016:52.
- [2] Collins-Williams, T., and R. Wolfe, "Transparency as a Trade Policy Tool: The WTO's Cloudy Window", *World Trade Review*, 2010, 9(4): 552.
- [3] Geraats, P. M., "Central Bank Transparency", *The Economic Journal*, 2002, 112: F532-F565.
- [4] Hoekman, B., and D. E. Konan, Deep Integration, Nondiscrimination, and Euro-Mediterranean Free Trade, World Bank Policy Research Working Paper, No.2130, 1999.
- [5] Lawrence, R. Z., *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1996.
- [6] Messerlin, P., Negotiating Mega-Agreements: Lessons from the EU, EUI RSCAS Working Paper, No.2014/112, 2014.
- [7] OECD, International Regulatory Cooperation: Addressing Global Challenges, 2013: 77-79.

【作者简介】徐 泉：西南政法大学国际经济法教授，博士生导师。研究方向：国际经济法。
耿旭洋：西南政法大学国际法博士研究生。研究方向：国际经济法。

The Development Trend and Problem Explanation of International Regulatory Cooperation of the Behind-the-Border Measures

XU Quan & GENG Xu-yang

(Southwest University of Political Science & Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: The original negotiation of international economic and trade rules mainly focused on the border measures of various countries. However, with the development of multilateral trade system, border measures are no longer the main form of trade barriers, behind-the-border measures with domestic regulation as the main content have gradually become new obstacles to the trade liberalization. In practice, behind-the-border measures are likely to be used as a hidden means of trade protection, and their formation is often hijacked by interest groups. Therefore, in order to avoid the behind-the-border measures being hijacked by interest groups becoming new barriers to trade liberalization, countries should actively promote international regulatory cooperation to regulate behind-the-border measures. At present, the international regulatory cooperation of behind-the-border measures has gone through the development process from "negative integration" to "positive integration", from "shallow integration" to "deep integration", and from the multilateral level to the regional level, showing a combination of various forms. In addition to the transfer of economic sovereignty, the core issues of current international regulatory cooperation also involve transparency and platform selection. Therefore, in the process of international regulatory cooperation, countries should pay attention to balancing economic sovereignty and regulatory cooperation, improving transparency, and try to use open plurilateral agreements as a new platform for international regulatory cooperation. While international regulatory cooperation is increasingly becoming the focus of international economic and trade negotiations, there are some problems in China, such as low transparency of regulatory system, inconsistency between central and local regulation, low participation in international standardization and low degree of regulatory cooperation in FTAs. In order to play a leading role in the new round of international economic and trade negotiations, China should pay attention to international regulatory cooperation, deepen the reform of domestic regulatory system, and actively participate in international regulatory cooperation.

Keywords: behind-the-border measures; international regulatory cooperation; deep integration; economic sovereignty transfer; OPA

(责任编辑：黄志瑾)