

两岸四地经济合作的规则治理

谷 川*

摘要：以《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(Mainland and Hong Kong Closer Economic and Partnership Arrangement, CEPA)、《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》(Mainland and Macau Closer Economic and Partnership Arrangement, CEPA)和《海峡两岸经济合作框架协议》(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)为代表的两岸四地经济合作的规则体系,映衬出背后支撑其运作的治理机制。它主要通过规则文本、运行、协调以及发展四个方面予以体现。合作规则的文本机制,在结构与内容上,实现着对传统法律秩序的突破和创新;运行机制将合作规则由静态的文本带进现实生活中,反映了在四地间经济合作框架下,法治理念与现实需求之间的博弈关系;以WTO规则为主导的协调机制,担负着四地法律秩序在全球化语境下的沟通与协作,为合作规则的存续奠定了基础;经济一体化的发展机制,使WTO规则在两岸四地的实践与四地间经济需求相结合,从而为合作规则指明了进一步发展的路径。

关键词：两岸四地 规则治理 CEPA ECFA 全球化

一 引言

在中国,处于两岸四地不同单独关税区^①之间,形成的一系列涉及经济领域合作为代表的自由贸易机制已经运行多年。其中,丰富和创造在两岸四地间的经济活动和机会,逐步打造一个具有透明度、公平的市场竞争环境,成为四地间实现贸易自由化目标的重要内容。以该目标为基础,随着两岸四地经济交往活动的深入,四地间的经济合作业已形成了框架性规则,^②并通过具体规则对框架性规则的落实和完善,逐步发展出自己的规则体系,我们称其为合作规则,即以框架性规则为基础,并与框架性规则所派生出的各种落实性规则^③相结合的两岸四地经济合作的规

* 对外经济贸易大学法学院2013级博士生。本文系作者参与对外经济贸易大学法学院鲍禄教授主持的2010年度教育部人文社会科学一般项目“两岸四地自由贸易区暨经济一体化法律问题研究”(项目号:10YJA820001)阶段性成果。

① 两岸四地在WTO规则体系下形成四个不同关税区:中华人民共和国单独关税区、中国香港单独关税区、中国澳门单独关税区以及中国台湾、澎湖、金门、马祖单独关税区。

② 当前,这里指涉的框架性规则分别是2003年内地与香港、澳门达成的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA香港)、《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA澳门)以及2010年中国大陆与台湾地区建立的《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA)。

③ 这里指涉的落实性规则主要包括CEPA和ECFA为基础的各种派生性规则。例如,《海峡两岸服务贸易协议》便是ECFA的落实性规则,其当然就是合作规则的落实性规则。

则体系。合作规则不仅相对独立于四地既有的法律制度，而且亦对国际法秩序产生了相应的影响。

两岸四地间合作规则所呈现出的体系化特点，与其背后的治理机制是分不开的。进一步讲，对合作规则治理机制的分析，或许能使我们更加清晰地观察到合作规则在中国当代社会所表现出的时代特性以及其在全球化、区域合作现象中的功能定位。

二 规则治理的文本机制：对传统民族国家法律体系的创新

全球化以及由之带来的区域一体化现象，不同程度地突破了以传统民族国家法为中心的秩序体系。国内法对于全球化的回应，已经从照搬或模仿其他国家先进立法例，到有选择地学习或借鉴他国立法，^①再至按照所加入的世界性多边或区域性法律的要求，对本国法进行修正，并达到与目标法律文本相一致的水平。^②这种“被动—主动—再被动”的局面，对于发展中国家来说更为明显。事实上，传统的、以民族国家为中心的法律系统，其自足性、闭合性逐步被社会实践所打开，迫于社会发展的压力，国家法不得不跟随着社会实践本身，形成了适应社会发展需求的开放式、多元化的局面。^③

大体上，两岸四地各自的法律体系恰好正处于全球性和区域性经济互融、发展的环境中，逐步放开政府对于市场的管制，取消对于本区域经济体的特殊待遇，达致市场自由、公平竞争的规则目标，已成为这一时期的主旋律。由此，各方的法律体系不同程度地被经济全球化以及区域经济一体化的现实所影响，并努力实现着“法律趋同化”^④的任务。在全球化时代，法律间的交往需求早已超出了国家内部，甚至是特定国与国之间的局限，^⑤尤其是在经济领域，其在价值、秩序、效率等方面发挥的功能，得到了多数国家的广泛关注。这样一来，“国家法”与“国际法”这对孪生兄弟，在经历了一段时期彼此间相对独立的发展后，在当今社会的机遇中得到了有机结合。^⑥

不难发现，两岸四地经济合作各方的法律体系差异是显而易见的。如有学者曾指出：“两岸四地首先呈现出了相当明显的诸系统特质‘不合’的面貌。分属不同的法律系统，是显性的、技术的；处在不同的法律‘版本’阶段，相互间发展进度的差异，相对而言，是隐形的，但却

① 这一过程表现为“国内法的国际化”现象，典型的事例便是19世纪以来在私法领域发生的法典编纂活动，其代表性的《法国民法典》《德国民法典》《瑞士民法典》等先进立法例，导致世界诸多国家纷纷对此借鉴和模仿。

② 这一过程表现为“国际法的国内化”现象，指涉的是世界性或区域性组织的规则被国内法所接受，并有序地加以落实。通常情况下，国家作为这些国际组织的成员，修改或变动本国法达致与目标法律文本一致的要求，是缔约国的义务。目前，“国际法的国内化”现象已成为全球化对法律产生影响的重要途径。

③ 参见[比]马克·范·胡克主编：《比较法的认识论与方法论》，魏磊杰等译，法律出版社2012年版，第231-232页。

④ 法律趋同化是指某些领域（一般表现在经贸领域）的法律规则在不同国家法、甚至是国际法中表现出的内容一致性。

⑤ 参见[英]威廉·退宁：《全球化与法律理论》，钱向阳译，中国大百科全书出版社2009年版，第114页。法律多元化的现实打破了以法律局限于某一国家、社会区域等孤立单元为视角的“黑箱”理论，但也急需发展与现实需求相匹配的法学理论加以充实。

⑥ 现代社会国家法与国际法均是主权理论在实践中的产物，系以1648年威斯特伐利亚和约（the Peace Treaty of Westphalia）为代表的民族国家法律秩序的基本架构。在全球化时代，国际法获得了长足的发展，其影响力已经渗透到国家法的诸多层面。

是实质的。”^① 总的来说，作为基础性的、支撑合作规则生存及发展的各方法律秩序，可从两个方面加以考察：一方面是法律文本自身，另一方面则是法律运行的程度和效果——这取决于法律实际被遵守的程度以及法律参与者的态度。^②

合作规则的实践，是通过各方法律制度加以转化而得来的。^③ 四地间合作规则的运行，有赖于各方既有的法律体系，换句话说，各方既有法律体系的运行对于合作规则落实具有相当的重要性。由此可见，四地间的合作规则，可能涉及到的是四地各方既有法律的协调、融合问题，可概括为文本内容上的协调关系和文本运行上的协调关系。如果说，文本内容上的“高”、“低”之分可以通过移植、改良，或通过立法加以完善的话，那么文本运行上的“高”、“低”之分却很难在较短的时间内加以弥补。一方面，法律的遵守既可以认为是出于主权者命令之原因，^④ 也可以看作是排他性的行动理由，^⑤ 不管参与者对此有何种意见、态度，服从法律就像是在军队中指挥官下达的命令一样，必须无条件执行。另一方面，法律参与者并非是一个个被规则设置好的机器人，他们是具有创造力的、能够超越先验理性的主体，不仅包括法律职业人，还涵括普通民众；寻求法律的正当性（legitimacy）业已成为他们始终追求的目标，这种对法律正当性的探求，特别是在既有规则面对新的社会问题墨守成规、无动于衷的时刻，参与者的智识在一定程度上会超越规则，并就此提出新的建设性目标，从而引领规则的创新和发展。故法律的遵守与参与者对法律的态度形成了一对范畴，而如何使二者达致一种平衡的状态，确是微妙且难以掌握的。

也正是基于上述原因，四地各方对于合作规则文本的遵守，就不得不从质量和能力两方面进行考虑。从质量上看，不折不扣地运行合作规则，履行规则中所确定的各项义务，实现“文本内容”层面上的目标；从能力上看，各方不仅仅以履行规则确定的内容视为“达标”，而是不满足于规则既有的状态，更进一步地通过四地间的积极合作，引领其所形成的初步经济合作成果朝着“协同行动”的一体化模式去发展。也就是说，四地间合作规则的运行质量，仅仅是运用规则解决问题（已经发生的问题），它是一种“朝后看”的回顾视角，合作规则与社会现实之间呈现出“规则——社会现实”二元化的态势，将社会现实看成是静态的、不变的因素；^⑥ 而在规则运行中所表现出的能力，则是将社会现实作为一个动态的变量来看待，通过不断变化的现实需求来创造规则，使规则与社会现实的关系呈现出“规则——社会现实——新规则”的特点，实现合作规则的能动性、创造性，进而适应两岸四地间社会发展的需要，而不仅仅使合作规则墨守成规、停滞不前，扮演着消极“守夜人”的角色。

具体来说，合作规则的文本，其生成，至少在规范层面上，有赖于两岸四地各方既有法律秩序的存在；其运行，则凭借各方法律秩序的实施；其内容，又大体参考 WTO 规则。这三项要素，均为维持合作规则的必备条件，不可或缺。仅仅是依靠上述三要素进行运作，似乎在理论和实践

① 鲍禄：《两岸四地经济一体化法律模式分析》，载《广东社会科学》2013年第4期，第222页。

② 法律被遵守的程度，是以外部观察者的视角进行审视的，它反映的是文本被转化为行动的客观效果，而不考虑参与者对法律的评价、看法；法律参与者的态度，则是以适用法律的参与者之内部视角所表现出来的，它主要涉及到法律对于适用其的参与者具有何种价值、参与者对法律的评价等问题。

③ 最直接的例证，表现在内地在执行 ECFA、CEPA（香港、澳门）时，是通过既有法律制度、规范性文件修改、调整的方式加以适用的。也就是说，一般情况下，是转化而非直接适用合作规则。

④ 参见 [英] 约翰·奥斯丁：《法理学的范围》，刘星译，中国法制出版社 2002 年版，第 14 - 15 页。

⑤ 参见 [英] 约瑟夫·拉兹：《实践理性与规范》，朱学平译，中国法制出版社 2011 年版，第 33 页。

⑥ 这种“朝后看”的回顾视角，也就是法学理论中所提及的法相对于社会生活所表现出的滞后性特点。

上不会产生任何问题,按部就班地执行,就可以相安无事。但事实上这种新的规则体系落实到既有的四地法律秩序中并非易事。在运行上,尽管借助于各方公权力机构执行,但却与各方既有的法律运行方式大相径庭,比如,争端的解决不会诉诸各方既有的司法机构,而是通过各方协商或由合作规则的派生机构等途径来解决。同样,对于在履行合作规则的过程中,出现的有关规则内容的歧义,亦不能诉求四地各方既有的立法机构予以释义,也只能凭借双方协商或是由合作规则的派生机构等途径加以解决。在内容上,尽管在传统贸易领域仍坚持WTO规则的做法,但在具体的合作幅度上,相比WTO规则而言,合作规则更显示出两岸四地间经济合作的互惠性(紧密性),以至于一些合作事项已经超越了WTO规则所覆盖的范围,^①而对于超出的部分,WTO规则显然是不能直接干预的。^②

由此可见,文本在两岸四地经济合作的规则治理过程中所表现出的重要功能:一般意义上,文本内容突破了传统的民族国家法律秩序,使合作规则处于相对独立的规则体系层次。具体层面上,规则文本超越了国内法的体系和结构,形成了总体的框架性规则与具体的落实性规则;在法律全球化的影响下,合作规则以WTO规则作为其主要参考文本,并在一定程度上实现着在WTO规则体系下的创新和发展。^③尽管文本机制在合作规则中处于相对静态的环节,但其作为合作规则的外在形式,表现出了不同于既有传统国内法律体系和国际法律秩序的特质,凸显了文本机制在两岸四地经济合作规则治理中的重要性。

三 以“转化模式”为主导的运行机制:法治理念与现实需求间的博弈

在两岸四地经济合作的语境下,所谓“转化模式”,是指以四地各方法律制度作为合作规则运行的基础,即合作规则的履行主要取决于四地各自法律制度对于规则的态度,通过四地各方法律制度的转化实现合作规则的运行。我们以“转化模式”来描述合作规则的运行机制,是基于对现实的考察而提炼出的“理想类型”(Ideal Type)。^④故它是抽象的,不是现实生活中合作规则运行机制的复制品,而是最能接近现实、最具典型意义上的一种理论上的类型。我们通过这种类型,能够更好地去把握合作规则运行机制的特点,从而实现对该机制原型的认识。

从功能意义上讲,四地法律秩序影响着合作规则的运作与落实。这就需要四地法律秩序从整体上协调、相互配合。其前提条件,就是四地法律制度应当处于一种相同或者是基本相同的标准上。这种标准,从现代社会的视角来看,就是法制现代化的程度。

基于目前的观察,四地法律秩序仍处于一种参差不齐的状态。无论是从传统上、体系上,还

① 合作规则在涵盖WTO规则传统的调整事项以外,还将与两岸四地间贸易紧密结合的经济事务——金融、海关、电子商务、产业项目以及中小企业等合作事项纳入区域一体化建设中。

② 有观点认为,随着WTO成员间自由贸易协定的增加,WTO规则有可能成为区域合作规则的“最低标准”,但WTO规则并非是被搁置一旁,反过来,它也会影响着这些区域合作规则。参见车丕照:《WTO对国际法的贡献与挑战》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2014年第3期,第9页。在两岸四地经济合作中超出WTO规则的事项,WTO规则仍然影响着调整这些超出事项的规则文本,比如,合作规则便是以WTO规则文本作为重要参照依据的。

③ 在这个意义上,WTO规则与合作规则形成了全球性规则与区域性规则的关系。作为区域性规则的合作规则,恰好担负着弥补WTO规则在两岸四地更为紧密的经济交往之需求。

④ “理想类型”的提出,源于马克斯·韦伯关于社会科学的一种研究方法。转引自凌斌:《法治的中国道路》,北京大学出版社2013年版,第19页。

是从运行上,其中相对薄弱的,仍属内地一方的法律。尽管如此,我们也应看到,随着内地改革开放的深入,民主与法治的建设不断进步,法律在“量”上的成果,也已经达到了一个新的高度。2011年3月10日时任全国人大常委会委员长吴邦国在工作报告中指出,社会主义的法律体系已经基本上形成。^① 回顾内地提升法治地位以及现代化法治国家建设的过程,面对社会所出现的种种问题——传统的与现代的、^② 东方的与西方的、^③ 事实上的与规范上的、^④ 法律人与普通民众之间^⑤表现出的不和谐关系,无不指向处于转型期的社会对于法律的需求和期待。从这个意义来说,法律体系的建设以及制度在数量上的与日俱增,并非代表着内地已经达到了法治的标准,或进入了现代法制较为完善的状态,其与所要期待的目标还有很大的差距。

由此,要在一定时间内使四地各自法律制度达到同一水准,似乎还需要经过详实的论证及长期的实践,方能加以实现。因此,冀希四地法律秩序在短时间内实现同一性,^⑥ 与之付出的成本相比,有些不大匹配,而且实现法律秩序同一性亦难加以有效的考量。同时,受到当今社会经济变化的影响,市场是不可能等待着人们慢条斯理地去构思、设计一个能够适应不断变化、高功能的规则机制去影响它。但是,倘若不顾各方法律秩序在水准上的“高”、“低”,一味地通过增加合作规则的数量,旨在改善和弥补各方法律秩序上的不平衡,或恐出现一些有违合作发展的现象。

因此,等待法律的升级,或是单纯由不同水准的法律规则相结合去治理四地间的经济合作,一方面,对于前者来说,需要漫长的设计及实践经验,无论是在时间成本上,还是保持与社会经济的发展、变化相匹配的程度上,效果无疑是不佳的;另一方面,根据后者的方案,不同水准的法律规则仓促结合,亦有可能产生相互间的不信任结果,特别是考虑到来自合作规则的不同参与者,其不仅仅是各方政府、公权力机构,还包括普通民众在内。这些都会对当前两岸四地经济合作的发展产生一定的负面影响。为此,合作规则凭借四地各方既有法律秩序予以运作,或许在一定程度上可以缓解上述的不足表现,这其中“转化模式”的运行机制在合作规则的运作中起到了重要的作用。

“转化模式”的运行机制,在当代社会来说,其表现为四地各方“法治”治理的互动。诚然,对于法治的理解,尽管有着不同的、多样化的认识,但是将法律作为所辖范围内参与者的行动指南、它的权威性以及对其他秩序形式(道德、宗教、习惯等)的重要影响,已是既定的事实。一般情况下,遵守法律而不是突破它、超越它,已经成为接受“法治”治理模式主体的共识。在这样一个法治理念的基础上,就会将与法治不相协调或是不匹配的因素加以变动、调整。很显然,合作规则作为一个不同于四地法律体系的“外来品”,通过“转化模式”的运行机制,使之符合四地各方法律秩序,从而发挥与四地各方法律制度的协调、沟通之能。

-
- ① 参见新华网: http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/10/e_121173349.htm, 最后访问时间: 2014年9月10日。
- ② 关于中国传统法律资源与当代中国法制现代化的关系,参见凌斌:《法治的中国道路》,北京大学出版社2013年版,第49-51页。
- ③ 在中国法治建设中,关于法律的本土资源与法律移植之间的关系,参见苏力:《法治及其本土资源》,中国政法大学出版社1996年版,第3-22页。
- ④ 在中国语境下,关于制度的价值取向与制度本身之间的关系,参见高鸿钧:《走向交往理性的政治哲学和法学理论(下)——哈贝马斯的民主法治思想及对中国的借鉴意义》,载《政法论坛》2008年第6期,第70-79页。
- ⑤ 在中国社会法治实践环境中,关于法律人与普通民众围绕法律解释话语权所表现出的关系,参见凌斌:《当代中国法治实践中的“法民关系”》,载《中国社会科学》2013年第1期,第151-166页。
- ⑥ 这里所指涉的同一性,即达到同等法制现代化的水平。

两岸四地的经贸合作与发展,至少在运行上,依靠着这种“转化模式”。这样一来,合作规则的践行效果,一定程度上取决于四地各方的影响,一旦出现新事物或新问题,由于现有的规则体系尚未加以涵括,而有时规范新问题或新事物的过程又非一帆风顺。也就是说,纳入法治轨道不是一蹴而就的,但市场环境和经济变化之快,合作纵深发展的机遇是不会有更大的耐心去等待的。

将新事物或新问题纳入日常法治轨道,需要审慎地考虑,这本身并没有错,可它却未必能够与现有的社会环境、机遇相吻合,导致问题得不到解决,或产生对解决问题的高成本代价。也就是说,作为合作规则的“转化模式”运行机制,反映出“法治理念与现实需求”二者间相对紧张的关系,它可以表达为:遵守“法治理念”有时会产生对“现实需求”的不能满足;反过来,有时所呈现的“现实需求”之进路,又要突破各方所遵守的“法治理念”之思维。^① 尽管“转化模式”运行机制承担了两岸四地合作规则施行和落实的重要任务,但其固有的四地法律秩序运作的特点,在很大程度上亦影响着合作规则的运行。总的来说,在目前阶段,合作规则运行机制所凭借的四地法律秩序仍旧是担负维系合作规则的主要力量。^②

四 全球化语境下的协调机制:作为连结纽带的 WTO 规则

英国学者吉登斯对全球化的含义进行了这样的表述:“世界范围内的社会关系的强化,这种关系以这样一种方式将彼此遥远的地域连接起来,即此地所发生的事件可能是由许多英里以外的异地事件而引起,反之亦然。”^③ 作为反映全球化外在秩序之一的 WTO 规则体系,也恰好为两岸四地间经贸合作区域的形成提供了联系、沟通的桥梁。^④ 法律已经不再紧紧地围绕地域的界限发挥着作用,其外在形式^⑤亦已发生了一定的变化。特别是在法律识别的标准上,典型的现代社会民族国家法律体系的特点已经不足以阐释全球化时代法律多元化的现象。以合作规则为例,尽管其衍生于四地法律秩序,且识别合作规则的要素也与四地法律秩序具有一致性,^⑥ 但由合作规则所形成的秩序体系却与既有的四地法律秩序存在着明显差异。^⑦ 进一步讲,合作规则反映的是全球化时代法律

① “法治理念”要求参与者的活动需要遵守法律规则,不得超越、突破法律;“现实需求”则是针对法律规则未预设的事实或社会发展产生的新问题而表现出参与者对解决这些问题的需求。

② 尽管合作规则已经初步形成了关于规则识别、变动以及争端解决等机制的内容,但目前这些机制主要还是在框架性阶段,尚未对此进行细化。因此,维系合作规则的力量仅仅凭借其派生组织、协调机构等,显然是处于弱势的状态。

③ [英] 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2011年版,第56-57页。

④ 也就是说,从普遍联系的视角去审视全球化的特质,使其本身就带有了一种事物间的协调、沟通之能。对 WTO 规则来说,亦具有此种效果。

⑤ 这里的“外在形式”不是指法律的渊源,而是通过各种外在表现所显示出法律自身特性的因素,比如法律的识别因素、变动因素等。

⑥ 以 CEPA 为例,无论是内地,还是作为特别行政区的香港、澳门,按照国内法的规定,均享有立法的权限。例如,依据《中华人民共和国立法法》规定,全国人大及其常委会享有制定法律的权力;国务院享有制定行政法规的权力;《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第17(1)条规定:“香港特别行政区享有立法权”;《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第17(1)条规定:“澳门特别行政区享有立法权”等。

⑦ 从合作规则的变更机制与争端解决机制两方面来看,均是通过合作规则的派生机构或直接通过各方的协商来实现对合作规则的变动、争端纠纷的处理。这些均与既有四地法律体系所存在的法律变动机制、裁判机制明显不同。甚至有的观点认为,在某些合作规则中设置争端解决法律机制是不符合中国国情的。参见:韦经建、王小林:《论 CEPA 的性质、效力及其争议解决模式》,载《当代法学》2004年第3期,第125-126页。

多元化在两岸四地间的体现——以四地间形成的区域治理规则与整体性的国家治理规则的共存。^①

在 CEPA（香港）、CEPA（澳门）、ECFA 的总则部分，均将 WTO 规则的基本原则、主要规则适用于其自身，^② 从这个意义上来说，合作规则的存在离不开 WTO 规则的语境。既然如此，四地间的关系，往往也就在 WTO 规则体系内形成了平等参与经济合作的态势。^③ 当然，平等地参与，仅就两岸四地间经济领域合作来讲，并非是延伸到其他领域，尤其是政治领域。^④

WTO 规则在两岸四地的运用，其直接效果是超越了各方既有法律制度，将 WTO 的基本原则、规则适用于调整各方经济关系的领域内，这既表明各方希望在 WTO 规则框架下展开进一步的合作，同时，各方对于 WTO 基本原则和规则，无论是其所奉行的贸易自由化，还是打造公平、透明的贸易政策环境，均具有一个最低限度意义上的共识。各方在加入 WTO 之前，曾基于经济发展的考虑，通过制定境内外贸易、投资等法律，吸引和规范相应的贸易活动。以内地为例，在改革开放之初颁布的中外合资经营企业法、中外合作经营企业法以及外商独资企业法等制度，对于沟通、促进与港、澳、台地区的经贸发展起到了重要的作用。但是，这种隶属于内地一方法律系统下的制度体系，其生成、变动以及运行均以内地的需求作为基准，尚难考虑到两岸四地其他三方对于规则的要求。

其实，WTO 规则作为两岸四地经济合作的基础，大致奠定了合作规则的内容框架。但在具体合作方面，除 WTO 规则调整的范围外，一些新的合作项目亦被开放。总之，就内容而言，超越了 WTO 规则调整的范围，但就形式而言，这些超越 WTO 规则调整对象的内容，又运用以大体相同于 WTO 规则的模式进行规范。

由此，受到全球化的影响，WTO 规则作为两岸四地经济合作及其规则体系的协调机制，其效果，^⑤ 一是促成了两岸四地间经济合作关系的框架，形成了区域性经济一体化的初级阶段；二是作为协调机制的 WTO 规则充当了各方参与经济合作的底线和基石；三是相对克服了四地各方法律制度在调整相互间经济合作关系单一性、局限性的不足，进而在一定程度上形成了既有各方法律秩序在经贸合作领域的一致性；四是从规则设计的理念上，改变了各方相对独立的法律体系对于贸易合作的影响，思维上亦由一方主导转向为多方协商，从而解决了以往在贸易合作中出现的“规则不能”^⑥ 的问题。

作为法律全球化典型代表的 WTO 规则，其影响给两岸四地的经贸合作带来了重大的机遇。也可以说，是在一定程度上解决了四地间加入 WTO 以来经济贸易进一步合作的问题。在时间维度上，四地各方跨入“法律全球化”时代，各方的制度规则仅仅是参与“法律全球化”大家庭的一部分。与世界性法律规则相比，两岸四地各方的法律制度，表现出目标上的一致性和路径上

① 以威斯特伐利亚体系为核心的民族国家法律秩序，历来重视国家在国内、国际社会进行治理的权威性、重要性。以至于从某种意义上来说，国家是国内和国际社会治理的唯一有资格的主体。但随着现代社会的发展，更多的主体参与到国内与国际社会的治理中来，并发挥着愈来愈重要的作用。

② 详见 CEPA（香港）第 2 条、CEPA（澳门）第 2 条以及 ECFA 序言等规定。

③ CEPA（香港）、CEPA（澳门）和 ECFA 的名称也未使用“中央”或“地方”的字样。从这一点上，也能够说明，在经贸合作领域，四地各方具有平等参与的法律性质。

④ 也有观点认为，ECFA 的建立是基于两岸政治的现实需求，在“一个中国”的基础上，通过两岸经贸合作模式加以体现的。参见索光举：《ECFA 的多维法律属性和区域经济合作》，载《法学杂志》2011 年第 8 期，第 44 页。

⑤ 也可以说，作为全球化规则的 WTO 法律形成的秩序对于两岸四地经济合作及其规则体系的影响，系全球化法律规则输出的结果。

⑥ 即现有的规则未能涉及到或者不能解决变化和发展中的事实问题。

的差异性。

一致性的目标，侧重于四地经济发展的需求。特别是受到20世纪后半叶经济全球化的影响，构建自由、公平的市场环境，消除和减少关税及贸易壁垒，系多数国家打造国际贸易环境的初衷。将视线投放至中国，可以看到，特别是在八九十年代，两岸四地无疑是将经济发展视为一项重要的事业，内地的改革开放、作为亚洲经济代表的香港、台湾等地区的经贸发展，在提高自身经济实力的同时，不断营造机遇，相互间寻求市场合作。

路径上的差异，大体上，集中反映了各方经济实力对于法律规则的影响。众所周知，经济实力的强与弱，决定着市场的话语权。经济优势者可以在产品、技术、服务、投资等领域形成高端产业群，并以成熟的运营方式，形成在市场上的“权威”，致使一般的经济弱势者难以与其形成有效地竞争。这样一来，在同样的市场规则环境下，经济优势者的“优势”逐渐变为“强势”，甚至转变为“经济霸权”。在形式上以自由、平等为价值追求的法律规则，其背后隐藏着非自由、不平等的经济实力的竞争。也正是基于这样的原因，经济实力“后发者”努力争取着与经济优势者的商谈、沟通，^①实现自身经济实力的增长并保障其在法律规则上的话语权。当然，经济强者亦不会“示弱”，为了实现贸易的交往，其不会拒绝与经济“后发者”的谈判，甚至还会充当贸易合作的“领导者”角色，积极与他方沟通，同时一并发展着自己的经济实力以及与此相匹配的法律规则。在文本上采用WTO规则的模式，实现两岸四地间的经济合作，不仅是吸收了法律全球化的实践经验，更是以此形成了连接各方进一步开展经济合作的客观纽带。由于不同的经济发展水平，四地间在谋求进一步经济合作的过程中，对于合作规则的文本选择是经过深思熟虑的。倘若提出以某一方法律制度作为合作规则的主要参考体系，一方面，会因为基于法律传统的不同，造成规则解释、运行上的障碍；另一方面，更会因为基于不同经济实力的对比，导致上述产生的“形式平等”而“实质不平等”的结局。而各方所能够接受的合作规则，又不能太过于紧小细微，以免延误合作机遇、增加合作的成本。故以“拿来主义”的做法，将作为全球化代表之一的WTO规则作为基础范本，解决四地各方经济关系进一步发展的重要问题——规则文本的可接受性，从而逐步实现了在四地间贸易政策领域法律规则趋同性的效果。这是各方以牺牲一小部分既有法律秩序的代价所换取得来的。

合作规则的存续，解决了合作规则可接受性的问题，同时，合作规则仍在较大程度上依赖于WTO规则的威信力，尽管在有些方面会产生突破WTO规则调整的事项。然而，我们还要看到，要从整体上实现与两岸四地间经济发展状况的相对匹配、吻合，作为合作规则协调机制的WTO规则依然表现出了有些“心有余而力不足”的情况，例如，在当今社会中，WTO规则已不能满足四地间经济快速发展的需求。毕竟，WTO规则是用以规范世界性贸易活动的，而两岸四地间的贸易交往，又恰好带有很强的区域性特点，这使得“WTO规则”协调机制在解决了两岸四地间经济合作之规则文本问题的同时，又使规则治理问题再次回来，究竟何种规则能够匹配两岸四地间的经贸合作发展？

^① 在国际经济合作的过程中，发达国家与发展中国家通过“对话”等形式，谋求二者在全球化时代经济发展的平衡。

五 区域经济一体化视野中的发展机制：合作规则的未来展望

实现两岸四地间经济一体化的目标，不仅在经济上是可行的，^① 在法律规则上，同样也有着可参考的经验。^② 从现行的合作规则来看，尽管在事实上，以内地为一方，呈现出放射性态势的两岸四地经贸合作区域已经形成，^③ 但其仍具分散性、政策环境多样性等特征。实际上，连接四地间区域整体性的经贸合作尚未出现，同样，与区域一体化相配套的法律规则亦不存在。但我们不妨将既有的合作规则看作是实现法律区域一体化的初级阶段，倘若两岸四地间能够实现经济一体化的高级阶段，那么这个初级阶段便是四地间经济一体化的前置阶段，或者说是形成高度经济一体化过程的一个环节。

按照经济学理论视角的研究思路，理想状态下的经济一体化，经历了自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济同盟和完全的经济一体化这一由低到高的发展模式。^④ 这也是我们将目前三个经贸合作区域定性为实现两岸四地经济一体化过程的基本依据。从这个意义上来说，四地间既有的经贸合作实践，恰好为今后发展中的经贸关系奠定了基础。从法律视角上看，这一基础所表现出的自由贸易规则，又是在今后将要形成进一步“一体化”规则的尝试，也是四地各方对于合作目标——贸易自由化的逐步实证化的表现，并以此对未来更高程度的合作规则奠定基础。

当然，两岸四地各方亦根据经贸合作状况的差异，形成强弱不同的合作程度。相比较而言，内地与港澳地区的合作时间长，既有的实践不断促使着两个 CEPA 进行着多次的变动和完善，以便适应发展变化中的经贸关系。而中国大陆与台湾地区的经贸关系，由于所承受的政治性、意识形态性的影响较多，再加之以往主导的两岸关系，多是以政治手段作为突破口，一旦出现一些影响两岸关系的事件，就会导致在其他各方面（包括经济领域）的负面效应，从而致使两岸关系呈现出一些不稳定的因素。而在 2010 年两岸达成的 ECFA 框架性协议，以法律规则的形式将两岸经济合作确定下来，同时，ECFA 合理地避开了受制于两岸政治因素的干预，谋求双方一致性的利益，从而在经贸关系上得到了突破和创新。不可否认的是，我们也要看到 ECFA 在诸多问题上所达成的框架性规则，仍有许多等待着进一步的磋商和落实，在这一“文本”转向“行动”的过程中，会出现各种影响、甚至是阻碍合作规则的因素，就此来讲，相对于 CEPA 来说，ECFA 的合作程度要显得稍逊色一些。

这种情况凸显了几个合作程度高低不同的区域在形成一体化过程中可能出现的问题。根据将三个经贸合作区域进行整合的思路，就会出现不同经济合作紧密程度的区域结合成一体化的经贸合作区域，这将导致在规则文本与运行间的紧张关系。因此，实现两岸四地整体性一体化的进程不是一蹴而就的。仅就目前的阶段，是要在四地间实现一体化经贸合作的法律框架性文件。当然，这也需

① 参见王媛媛：《论两岸四地经济一体化及中华经济区的构建》，载《亚太经济》2011年第4期，第114-120页。

② 区域经济一体化所带来的规则设计问题，可根据一体化的不同程度区别对待，较为成熟型的，可参考欧洲联盟法律制度，一体化程度弱些的，可参考东盟、亚太经合组织等规则。当然，除了有选择性的参考上述规则外，还要与自身一体化的程度紧密结合，切勿好高骛远，盲目效仿。

③ 参见鲍禄：《两岸四地经济一体化法律模式分析》，载《广东社会科学》2013年第4期，第217页。

④ 参见李玉举：《区域经济一体化研究动态：国外文献综述》，载《世界贸易组织动态与研究》2010年第5期，第40页。

要四地各方进一步地磋商,同时也需要解决既有合作规则所未解决的一些问题。^①

现有两岸四地经贸合作的实践,距实现整体性区域经济一体化的目标,还远远不够。但相比于全球性的经济合作来说,区域性的合作需求,似乎把握着两岸四地经济合作进一步深入的脉搏,同时,合作规则也随着区域合作的实践,逐步将运行中的规则秩序进一步外化为相应的实体组织,达到与四地间区域合作需求相匹配的程度。或许,两岸四地间既有的经贸合作实践告诉我们,与其说实现四地区域一体化的目标是既有经贸合作规则的一个抽象的“高级法”,不如说它是一个逐步在社会环境中外在实证化的发展、演进过程,即由最低限度的价值共识到合作目标,再到将目标予以有序化落实的合作规则,直至到未来的、可能出现的承载立法、规则执行以及裁判功能的实体性机构。

六 结 论

两岸四地经济合作的规则治理,反映出四地间经济合作由原则化、笼统化的目标,逐步发展成为符合各方经济合作需求的框架性规则,并在此基础上形成具体的落实性规则,使最初的经济交往意向、原则以及目标等通过合作规则加以确定、细化和落实,逐步将四地间的经济合作引向秩序的理性化方向发展。无论是在文本、运行、协调以及发展机制上,合作规则的出现不仅体现了其不同于四地各方既有的法律秩序,更为重要的是,它使我们对现有的国家法律秩序产生了反思。

一方面,这种反思表现出四地法律秩序对于合作规则的建构能力。合作规则并非凭空而生,其既产生于四地既有法律秩序,并得到它们的承认,又有别于这些法律秩序,尤其是在合作规则的调整对象——四地间经济合作关系方面,恰恰又是四地法律秩序所不能有效覆盖的领域。也就是说,合作规则脱胎于四地既有法律秩序,反过来,其又对这些法律秩序进行着一定的影响和约束。比如,对于合作规则的运行机制,便是通过四地法律制度的内部转化得以实现的。“内部转化”的过程,就是四地依照合作规则的内容,对自身法律制度的修改、变更,这体现出合作规则对各方法律秩序在不同程度上地约束。

另一方面,这种反思又表现出四地法律秩序对所建构之合作规则的沟通、融合能力。正是基于四地间在全球化背景下经济合作的进一步需求,才使得合作规则得以登上两岸四地的舞台,并发挥着重要的作用。而仅仅通过四地既有法律秩序,尚不足以实现对四地间经济合作的调整。换句话说,各方只能在其区域范围内实现单方的规则调控。合作规则的出现,恰好弥补了这一不足,并在这一基础上,促使着四地不同法律秩序朝着“同一性”的方向发展。还是以合作规则的运行机制为例,四地法律制度基于合作规则的要求,所做出的修改、变动,从而逐步达致四地间经贸规则(政策)的一致性。

通过对两岸四地经济合作的规则治理机制反思,可以探寻合作规则的本源:文本自身及其体系化表现,是其形式因;四地法律秩序的有序运作,是其质料因;全球化背景下贸易自由化的目标,是其目的因;四地间区域经济交往的进一步需求,是其动力因。这其中,作为目的因的全球

^① 这些问题总体上可概括为:两岸四地经济合作的政治与经济相对分离、如何实现平等互利、在WTO规则体系下进一步协调各方合作关系以及既有的合作规则如何满足四地经济发展的更紧密需求等四个方面。参见唐永红:《经济全球化、WTO与两岸四地经济一体化》,载《台湾研究集刊》2004年第1期,第47-48页。

范围内贸易自由化之趋势，是合作规则最重要的部分，也是合作规则的“灵魂”，^①也正是由于这种全球化现象在经贸领域所带来的重大影响，才出现了两岸四地法律秩序对于合作规则这一新型法律体系的建构，并由此推动着中国法律的现代化进程。

On the Rule Governance of Economic Cooperation among Four Regions across the Taiwan Straits

Gu Chuan

Abstract: Economic cooperation rules in CEPA (with Hong Kong and Macau) and ECFA among Four Regions across the Taiwan Straits demonstrate its underlying working mechanism, which mainly contains text, operation, coordination and development aspects. With respect of structure and contents, text makes a breakthrough in traditional legal system; operation mechanism puts the rules into life world, which reflects game relationship between the rule of law concept and social requirement under the regional economic cooperation framework; coordination mechanism oriented by WTO operates to communicate among legal systems of the Four Regions across the Taiwan Straits in global contexts and services as a basis for cooperation rules; at last, economic integration development mechanism combines practice of the WTO and economic needs in Four Regions across the Taiwan Straits, which shows a way for further development for cooperation rules.

Keywords: Four Regions across the Taiwan Straits, Rule Governance, CEPA, ECFA, Globalization

(责任编辑: 李西霞)

^① 在一定程度上，全球化现象对于两岸四地经济交往的发展起到了关键性作用。它不仅使四地间的经济合作朝着更为紧密的方向发展，更是对规范和引领经济发展的规则体系进行了创新。