

贸易战、全球经济治理与经济法的完善

张守文

摘要 贸易战是和平时期国家竞争的极端表现,是国内外高度关注的重大现实问题。对贸易战的防避和应对,离不开相互关联、相互促进的两大路径:一是通过在法治框架下促进国际层面的法律协调,推动相关规则的形成和实施,加强全球经济治理;二是通过将国际规则在国内层面的落实,以及在国际规则缺失的情况下加强制度创新,实现经济法的完善。当国际法律协调难度较大时,加强国内经济法的制度完善更为重要。此外,还应关注与国际贸易相关的国家安全、贸易管制、域外适用或长臂管辖等问题,防止相关权力或制度的滥用,切实遵循全球市场经济或公平贸易的基本规律。对上述两大路径的解析有助于从经济法维度提炼国家竞争理论、发展理论,实现经济法和国际经济法的理论贯通,更好地处理全球化、市场化与法治化的关系,推动国家治理体系和全球治理体系的完善,促进和保障全球经济的繁荣和稳定。

关键词 中美贸易战;全球经济治理;经济法;法治;新发展理念;学科体系

中图分类号 D912.29;F752.7 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2019)05-0005-11

基金项目 国家社会科学基金重点项目(17AFX023)

在 2008 年全球性金融危机爆发十年后,波及多个国家的大规模贸易战再次由美国引发。基于单边主义和保护主义,美国全面开启了大规模的对外商战,其中,中美两大经济体之间的博弈,直接影响着全球经济的复苏步伐和未来走向,因而最为引人瞩目^[1](P72-81)。由此不禁使人联想到历史上英国、美国与其他国家多次发生的贸易战。如何汲取既往教训^[2](P79-81),提炼基本共识,以解决当前问题,走向未来的共同繁荣和协调发展,是涉及人类共同命运的重大现实问题,事关“地球村”的生态安全和长治久安。

一、问题的提出

从市场经济的视角看,在国际贸易或全球经济发展过程中出现摩擦或不平衡实属正常现象,贸易摩擦或不平衡本来就是国际竞争的体现或结果,对此应通过有效的协调,运用相关国家可接受的规则来加以解决,而不应采取以邻为壑的非理性手段。因此,防止、避免和应对各国之间的贸易战,需要加强制度建设,不断完善全球经济治理规则,从而实现全球治理的现代化^[3](P4-18)。而全球经济治理规则的形成和实施,则离不开各国国内法制度的创新和完善,其中,经济法的制度完善尤为重要。

① 汲取历史教训在今天尤为重要。有学者认为,亚当·斯密正是基于对历史教训的反思,提出了自由贸易理论,推动了英国废除《谷物法》和《航海条例》,结束了长期实行的重商主义政策,从而使英国在对外推行自由贸易的过程中不断崛起。

② 早在 1990 年,国际发展委员会主席勃兰特就提出了全球治理的概念。在 2008 年全球性金融危机爆发后,有关“全球治理现代化”的价值、目标及实现路径的理论探讨日益引起人们的关注。通过确立国际规则和相应实施机制,解决全球治理失灵问题,在“共商共建共享”的理念下追求国际正义,已日渐成为多数国家的共识。

事实上,国际贸易涉及财政、税收(特别是关税)、金融、产业、价格、竞争等多个领域的问题,而旨在解决上述问题的相关国内法律制度,正是经济法的主要组成部分。因此,通过各国经济法制度的完善,来促进国际贸易领域的相关制度协调,并由此不断降低交易成本,提升全球范围内的资源配置效率,保障各类主体的合法权益,化解贸易战产生的负面影响,尤其具有重要的现实意义。

鉴于贸易战是当前的重大现实问题,它与全球经济治理、国内经济法制度的完善均密切相关,对其间的内在关联及相关理论问题展开研讨甚为必要。为此,本文试图说明:贸易战是全球经济交易成本过大的集中体现,要降低交易成本,确保全球经济的公平与效率,需要不断完善全球经济治理规则,尤其应加强国际层面的经济法律协调^①(P89, 92);同时,为了应对贸易失衡乃至整体经济失衡所带来的问题,还要不断推进国内经济法制度的完善,并在经济法治的框架下,建设现代化经济体系,增强国家和企业的竞争力,不断提升国家的治理能力。

考虑到全球经济是一个大系统,其治理尤其应体现系统思维,以兼顾各国的具体情况,并通过创新和完善相关治理规则,解决世界经济的结构失衡问题,在合作与竞争中实现全球经济的稳定发展。此外,无论是经济全球化抑或全球经济治理,都是一个历史的过程,对相关的博弈和规则的形成,都要历史地看待,并且,审视相关制度的变迁,更能发现国际治理规则与国内法之间的关系。为此,下文将从两条路径展开探讨:先是从系统分析的维度,说明贸易战为什么需要加强全球经济治理,再从历史分析的维度,回顾经济法制度的完善历程,说明其与全球经济治理的内在关联,从而进一步揭示国内经济法制度的发展对全球经济治理的重要影响。上述两条路径对于防避或应对贸易战均甚为重要。基于前述讨论,本文还将进一步进行理论拓展,强调应推进国家竞争理论、发展理论的提炼,实现经济法与国际经济法的理论贯通。上述理论拓展,尤其有助于经济法与国际经济法的理论互鉴,并推进相关法治理论的完善。

二、对贸易战与全球经济治理的系统分析

无论是防避贸易战的发生,还是应对已经发生的贸易战,都需要加强全球经济治理。目前,对于上述问题的讨论还较为零散,展开整体的系统考察甚为必要。从系统分析的角度看,贸易战并非单纯涉及贸易的问题,而是牵涉各个相互关联的系统,为此,尤其需要遵循相应的经济规律,加强全球的经济治理,形成相应的规则,在兼顾效率与公平、自由与秩序、安全与发展等多种价值的前提下,促进各国的经济与社会发展和全球的繁荣与稳定。

事实上,贸易战涉及经济、法律、社会、政治等各个系统和不同层面,可从相关系统的不同层面来揭示其可能带来的问题。例如:第一,贸易战表面上是贸易领域的经济战争,其背后必然涉及金融、科技等诸多问题,因而贸易战也是现代的“金融战”和“科技战”。特殊时期发生的资本市场、外汇市场上的博弈以及科技领域的角逐,都是其重要体现。第二,贸易战在直接手段上是“关税战”,而关税作为重要的涉外税收,要以法律为基础,因而贸易战也是“法律战”。在现实的贸易战中,“法律战”所涉领域广阔,并非仅限于关税领域^②。第三,贸易战会影响市场主体的生产与交换、分配与消费,并由此直接影响社会公众的认知和心理,引发社会公众和媒体的讨论,甚至可能导致不同社会力量参与的“社会战”。第四,贸易战与各国的发展道路、发展模式、政治体制等密切相关,与各国的政治动员能力、合法化水平等密不可分,会影响相关国家的政治安排和政治走向,因此,贸易战也是“政治战”^③[5],等等。可见,在经济、法律、社会、政治等各类要素所组成的相互关联的大系统中,贸易战所带来的影响是全方位的,对当事国乃至整体的

① 这种协调是与经济竞争或经济斗争相伴的。马克斯·韦伯认为,各民族之间的经济斗争从未停息,全球经济共同体的形成,是各民族经济斗争的另一种形式,并使斗争变得更为困难。

② 围绕贸易展开的法律战不仅限于关税领域,还体现在保护本国贸易的诸多方面。例如:英国1651年通过的旨在形成和保护英国航海贸易垄断地位的《航海条例》(也被称为《航海法》The Navigation Acts),曾引发三次“英荷战争”,对英国的崛起起到过重要作用。

③ 政治决定贸易,贸易在一定程度上也决定着政治。据此,贸易战也是“政治战”。

国际经济秩序和法律秩序,对相关国家的社会稳定、政治格局等都会产生重大影响。对于贸易战引发的各类问题,单靠一国的制度调整难以解决,必须加强全球经济治理,推进国际层面的法律协调,在法治框架下有效解决相关问题,且不应单纯强调一国的意志或利益。

在把全球经济视为一个复杂系统的情况下,贸易战是相关国家经济失衡的重要体现,同时,它又会进一步加剧经济失衡,从而使全球经济系统的结构性问题更为突出。然而,单边主义、保护主义的抬头,会进一步劣化全球经济结构,直接导致和加剧贸易战。由于贸易战有悖于市场经济的基本原理和理性的全球治理规则,会降低全球经济效率,影响各国公平发展,为此,需要通过加强国际层面的宏观调控和市场规制,不断优化相关贸易结构乃至整体经济结构。事实上,二战以后建立的重要国际经济组织,如关税及贸易总协定(GATT)及后来的世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)等,对于推动全球经济治理均发挥了重要作用。特别是WTO所确立的相关规则及其制度实践,对于全球经济治理的影响更是有目共睹。当然,任何规则都有其改进的空间,WTO等全球治理规则亦需与时俱进,不断完善,但其所确立的多边体制和法治框架是更为可取的。因此,各类贸易摩擦应更多地回归到多边法治框架下,通过运用既有的治理规则或完善相应规则来加以解决。

从经济法学或法律经济学的角度看,波及深广的贸易战会对贸易自由、贸易便利等产生巨大负面影响,由此增加的交易成本,直接影响全球贸易的效率与公平以及国际经济秩序,为此,需要推进全球经济治理,加强多方面的制度协调,特别是各国与贸易相关的财政、税收、金融、产业、规划、竞争、消费者保护等诸多领域的政策和法律协调,以解决各国可能存在的涉及财政补贴、税收优惠、关税壁垒、汇率管制、金融抑制、产业促进、发展规划、反垄断等方面的诸多问题。而上述的经济政策和法律的协调,最终仍需通过各国经济法制度的相应完善来落实,且必须符合法治原则。只有在法治框架下协调确立相关规则,才能形成有效的国际治理,推动国际经济新秩序的形成^①(P186-204)。

当代的国际经济新秩序,应真正体现公平与效率、自由与秩序等重要价值。由于国际经济与国内经济一样,都属于复杂系统,有多重因素对其构成“循环累积因果影响”^②(P373-381),在其运行过程中会出现效率递减、公平度下降等问题,因此,应通过体现法治精神的规则,确立相应的修复机制,不断实现整个系统的动态优化。这就要求在全球经济治理中,应持续加强国际法律协调而不是各行其是,从而形成有约束力的规则^③(P62-68),以增进人类的福祉,促进全球经济的稳定增长。

在全球经济治理中,税收制度和金融制度的协调历来令人瞩目,且成就斐然。事实上,二战后建立的前述三大国际经济组织主要集中于税收和金融领域。其中,关税及贸易总协定(GATT)以及后来的世界贸易组织(WTO)更侧重于税收及与其相关的贸易问题的解决。由于关税壁垒和非关税壁垒对贸易影响巨大,因此,GATT和WTO都致力于国际层面的法律协调,其构建的关税与贸易规则体系,作为全球经济治理的重要法律成果,对于维护国际贸易秩序可谓功不可没。

总之,防范和应对贸易战需加强国际治理,尤其应通过国际法律协调形成有效的规则,并在规则的基础上构建体现公平合理价值的国际经济新秩序^④(P3-10)。尽管全球经济治理方面的法律协调有时难度较大,但还是应迎难而上。为此,近年来20国集团峰会、经济合作与发展组织(下文简称“OECD”)以及欧盟等区域一体化组织都加大制度协调力度,推动了相关领域规则的形成。当然,上述规则的有效实施离不开国内经济法的落实和制度创新。在国际法律协调存在困难时,更需要各国经济法制度及时优化,以在各国主权范围内着力解决相关贸易纷争或化解经济争端。

① 中国等新兴国家开始向发达国家主张“平等与无差别待遇”,而非过去的“特殊与差别待遇”,再次掀起发展中国家建立国际经济新秩序的高潮。其实,强调“平等与无差别待遇”更能体现法治精神。

② 这里是借用诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔提出的“循环累积因果影响”理论。

③ 中国开放型经济发展模式转型产生了参与全球经济治理、改善国际经济秩序的现实需求,因而需要参与全球治理规则的制定。

④ 国际经济秩序的演进过程可大体分为实力导向、规则导向和公平价值导向三个发展阶段。

三、我国经济法制度完善的历史考察——以税法制度为例

从历史的维度看,无论是过去、现在抑或未来,全球的经济治理都要通过国内经济法的制度实践来落实,这主要涉及两个方面:一方面,随着全球治理规则的变化,在国内经济法层面需作出相应的制度调整,这是对国际层面的法律协调成果的落实;另一方面,在国际协调困难、全球治理规则不能应对和解决相关问题的情况下,需要推动国内经济法的制度创新,以弥补国际治理的缺失。

事实上,我国自改革开放以来,在不断扩大开放、融入经济全球化的进程中,相关的经济法制度从无到有、不断创新,形成了较为完整的经济法体系。经济法体系的形成,得益于中国改革开放的推动,也与中国参与全球经济治理密不可分^[10](P19-31)。考虑到贸易战与关税制度等直接相关,下文着重以经济法制度中的税法制度为例,来说明制度完善对于落实全球治理规则、推进本国经济发展、防避或应对贸易战的重要价值。

(一) 关税制度的持续优化

在各国经济发展进程中,关税制度历来影响巨大。一国关税制度的确立和不断完善,会有助于推动一国的对外贸易以及相关国家之间的国际贸易,这从中国关税制度的不断完善以及相应的外贸增长也可见一斑。

在计划经济时期,由于国际国内的诸多因素,我国的对外贸易发展相对缓慢。根据国务院新闻办公室《中国的对外贸易》白皮书(2011)的统计:1978年,我国全国货物进出口总额只有206亿美元,在世界货物贸易中排名第32位,所占比重不足1%。针对这种落后的局面,必须通过对外开放,加强相关制度建设,推动外贸的发展。为此,在改革开放之初的1985年,国务院发布了《进出口关税条例》和《海关进出口税则》;此后,全国人大常委会又于1987年通过了《海关法》;在我国实行市场经济体制不久的1994年,全国人大常委会通过了《对外贸易法》。上述与关税、外贸密切相关的法律、法规历经多次修改,有力地促进了对外开放,推动了对外贸易的发展,对于依法维护公平、自由的对外贸易秩序起到了重要作用。

随着开放领域的不断扩大,我国已深度融入世界经济,进出口贸易大幅度增长,关税制度亦需相应完善。而2001年加入WTO,则为我国完善关税制度和参与全球经济治理提供了重要契机。事实上,我国在加入WTO前,整体的关税水平较高,关税壁垒和非关税壁垒均较为突出,而基于WTO这一全球经济治理规则的要求,我国对关税法律制度作出了重要调整,不仅修改了《海关法》《进出口关税条例》等重要法律法规,还于2001年废止了1997年的《反倾销和反补贴条例》,分别制定了特别关税领域的《反倾销条例》与《反补贴条例》。上述关税法律制度的完善,尤其有助于推动国际贸易和中国融入经济全球化,促进全球市场经济的发展。

在不断推进市场经济发展的过程中,我国在商品领域的市场化率已经非常高,政府定价已被限制在很小的范围,这有助于在国际贸易领域体现市场原理、公平交易原则;同时,我国还通过不断降低关税水平,进一步扩大进口,来推动本国经济发展与国际贸易的平衡。自加入WTO以来,我国的关税水平不断下降,所涉及的税目或税号也不断增加,非关税壁垒的限制亦不断减少^①[11](P227),为实现贸易的自由化、便利化提供了重要支撑,使我国多年位列世界贸易首位,体现了关税制度完善的巨大实效。

我国关税制度的完善,既体现了对全球经济治理的重要规则——WTO相关规则的落实,也体现了我国结合自身实际的制度创新。从全球范围看,各国将WTO的相关原则或具体规则适当转化为国内立法,并持续推进相关规则的实施,都会有助于推动各相关国家的经济发展,增进全球经济治理的实效。因此,对WTO的规则及其在各国的落实应持肯定的态度,这对于在法治框架下解决贸易纷争非常重要。

WTO规则体现的是多边主义和贸易自由,要实现全球经济的效率和公平,需要各国不断降低关税

^① 对于关税水平的调整,著名经济学家李斯特认为,无论征收何种关税都应适度,否则不但会削弱国内的生产能力,增加税收的目的也将受挫。

壁垒和非关税壁垒。据此,一国的关税制度应适度优化,而不应成为贸易保护或实现其他政策目标的工具^①。例如,从 1828 年到 1929 年,在这 100 年间,美国曾多次实行高额关税税率,实施贸易保护政策。其中,美国 1828 年的关税平均税率达 61.7%,尽管后来曾调低,但到南北战争时期的 1864 年,又将关税平均税率提高到 47%;此后,1913 年的《安德伍德关税法》(Underwood Tariff Act)曾调低税率,但到 1929 年大危机时期的《斯穆特——霍利关税法》(The Smoot-Hawley Tariff Act),又将关税平均税率提高到 53.2%^[12](P72-75)。从上述关税税率的调整轨迹看,每当爆发战争、经济危机时,美国就会采取高关税手段,并可能与相关国家发生贸易战,这也有助于理解 2018 年美国对相关国家发起贸易战的原因。在缺少全球经济治理规则的时期,各国基于本国利益各行其是属于历史常态,但在 WTO 等全球治理规则已形成且日益完备的当代,各国都应基于法治的精神,遵守 WTO 规则并不断完善本国的关税立法,推动世界经济的良性、有序发展。

总之,关税制度的完善,应充分体现效率与公平、自由与秩序等价值,以促进贸易的自由和效率,体现公平贸易和相应的贸易秩序。因此,与关税配套的其他商品税制度,如进出口环节的增值税和消费税制度,亦应与其保持相同的调控方向,这也是对全球治理规则的重要落实。

(二) 涉外企业所得税制度的不断改进

对于国际贸易与国际投资之间的替代效应或互补效应以及相关理论上的交叉融合,学界一直有诸多探讨。从现实情况看,国际贸易与国际投资存在密切关联:一国对外资的限制或开放程度可能是导致贸易战发生的原因,同时,贸易战也会影响国际投资,影响相关产业的布局和迁移。因此,有效吸引国际投资,对于应对贸易战,提振本国经济,开展深度的国际合作,都具有积极意义。而完善涉外企业所得税制度,则有助于落实全球经济治理规则,促进与国际贸易密切相关的国际投资问题的解决。因此,在探讨贸易战与国际经济治理的相关问题时,作为一种扩展分析,还应关注涉外企业所得税制度的完善问题。

吸引外资是我国对外开放的重要内容,它与涉外企业所得税制度的确立和实施直接相关。在改革开放之初,在缺少参与全球经济治理的经验、整体立法严重不足的背景下,我国分别于 1980 年、1981 年制定了三部涉外所得税法律,体现了国家对此类立法的高度重视。上述立法在一定程度上体现了国际共通的原理和原则,标志着我国开始融入全球经济,也为后来签订各类税收协定乃至条约、参与全球经济治理奠定了重要的法律基础。

随着经济改革和对外开放的不断深化,我国在确立实行市场经济体制的前一年(即 1991 年),将原来有关涉外企业的两类所得税制度整合为一部《外商投资企业和外国企业所得税法》,实现了对中外合资经营企业、外国企业的所得税制度的统一。这既符合国际惯例,又能够有效保障相关企业的公平竞争。我国在加入 WTO 后,又于 2008 年统一了涉外企业所得税与国内企业所得税制度,解决了长期存在的内外有别的两套企业所得税制的问题,实现了内资与外资企业的国民待遇,这也是对 WTO 相关原则的进一步落实^[13](P45-52)。

在上述涉外企业所得税制度不断发展的过程中,我国从 1983 年至今,已同 107 个国家签订了“避免对所得和财产进行双重征税和防止偷漏税”方面的协定,这些协定以国际组织(包括联合国和 OECD)的范本为基础,是我国与相关国家参与国际经济治理的一种重要形式。此外,基于国际经济领域“税基侵蚀和利润转移(BEPS)”日益突出的现实,OECD 于 2013 年发布了《税基侵蚀和利润转移行动计划》(Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting),着力推动该问题的解决。我国已于 2017 年签署了《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移的多边公约》,这既有助于完善我国涉外企业所得税制度,也有助于推动该领域的全球经济治理。

总之,考虑到国际贸易与国际投资的密切关联,在完善与贸易相关的商品税(特别是关税)制度的

^① 美国近年来曾多次使用关税工具,意图实现贸易保护和其他政策目标。例如,美国决定自 2018 年 6 月 1 日起对欧盟、加拿大、墨西哥输美的钢、铝产品分别征收 25% 和 10% 的关税;自 2019 年 6 月 10 日起对进口自墨西哥的所有商品征收 5% 的关税,以解决非法移民问题。

同时,还应关注与投资有关的企业所得税制度的改进。毕竟,在贸易战的背景下,当相关主体的国际贸易受阻时,极可能转而进行国际投资^①,因而需要研究两者之间的替代与互补以及相关的企业所得税问题。自改革开放以来,我国的涉外企业所得税制度从无到有,从分散到统一,从内外有别到国民待遇,每一次制度完善都力图体现国际通行的原理和规则,落实国际经济治理的成果,并在其制度创新中为推动全球经济治理提供重要的国内法基础。

(三) 税收征管制度的逐步健全

上述的关税制度和涉外企业所得税制度都与税收征管制度直接相关。我国税收征管制度是随着改革开放的深化而逐步健全的。在1984年大规模的税制改革后,为了加强税收征管,确保国家财政收入,充分发挥税收调节经济的杠杆作用,促进经济体制改革和国民经济协调发展,国务院于1986年发布了《税收征收管理暂行条例》;在我国确立实行市场经济体制的1992年,全国人大常委会通过了《税收征收管理法》,并于我国加入WTO的2001年对其进行较大修订。在《税收征收管理法》的后续修正中,不断吸纳和体现了国际税收的通行理念和价值。

随着我国不断融入世界经济体系,税法制度对国际贸易、国际投资、国际技术转让的影响日增,使税收征管问题变得日益重要且复杂。为此,我国加入和签署了涉及税收征管的多项国际公约和税收协定,并在国内的税收征管立法中不断融入国际税收征管规则的相关内容。

例如,在经济全球化的背景下,人财物的跨国流动频仍,纳税人跨国经营的无界性与税收征管有界性之间的矛盾日益突出,给开放经济条件下的税收征管带来了严峻挑战。为了加强国际税收征管协作,打击跨境税收逃避行为,维护税收秩序的公平性,欧洲委员会和OECD于1988年共同制定了《多边税收征管互助公约》,20国集团峰会亦连续多年高度关注国际税收征管合作,并推动该公约的签署。在上述背景下,我国于2013年正式签署了《多边税收征管互助公约》,成为参与税收征管全球治理的重要成员。此外,为解决所得税领域的税收征管问题,我国还加入了前述的《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移的多边公约》。上述的各类公约,有助于通过信息交换防止滥用税收协定,解决税收征管领域的信息偏在问题。为了落实上述税收征管领域全球治理的成果,我国也在国内立法中不断完善相关信息交换和反避税规则^[14](P58-62)。

另外,我国同107个国家签订的税收协定也大量涉及税收信息交换、防止税收逃避等内容,由此形成的日益严密的税收协定网络,对于保障国际税收秩序的公平性甚为重要。基于市场经济原理和全球治理规则,严格而有效的税收征管,有助于各国依托国际贸易、国际投资等公平地获取税收收益,从而有助于防止贸易战及其引发的其他经济战和法律战。随着全球范围内各类区域一体化的发展、“一带一路”倡议的不断落实,还会有更多形式的税收征管国际合作,因为无论是整体上的全球经济治理还是局部的区域经济治理,税收征管制度的协调都是其中的重要内容。

(四) 国内整体税制的与时俱进

上述的关税制度、企业所得税制度以及税收征管制度,都是随着改革开放以及中国参与全球经济治理的不断深化而日益完善。历史经验表明,经济全球化和日趋激烈的国家竞争,使全球经济治理更为复杂,需要形成有效的国际治理规则^②[5](P405);如果国际规则难以形成,则需要各国主动调整相关制度,以弥补国际规则的缺失,从而促进本国经济发展,并从根本上提升国家的经济实力。

在发生贸易战的特殊情况下,多边的国际法律协调及相关规则的形成会更为困难,要有效应对贸易摩擦所带来的相关问题,需要相关国家通过国内经济法制度的调整,不断推进产业转型升级,提升企业

^① 全国人大于2019年3月通过《外商投资法》,将“进一步扩大对外开放,积极促进外商投资,保护外商投资合法权益,规范外商投资管理”作为其立法宗旨。这是在贸易战背景下,我国迅速出台的一部重要法律,其中涉及大量经济法规范。

^② 其实,历史上相关国家曾为此付出过巨大努力。例如,在19世纪50年代克里米亚战争爆发前,历经多年战争的欧洲诸国曾就尊重法律达成共识,强调恢复法治,构建新的国际体系,这对于经济发展起到了积极的推动作用,英国也在19世纪中叶最终转向自由贸易。

的国际竞争力,从而主动解决本国的问题。而在这方面,不仅需要完善前述的关税、企业所得税和税收征管制度,也需要国内整体税制的与时俱进和全面优化,真正构建发展导向型的税制^[15](P8-17)。

例如,针对我国市场主体负担相对较重的现实,国家已通过多种税法制度安排来减税降费。无论是“营改增”还是对小微企业的税收优惠,都被视为推动市场主体发展的重要举措。毕竟,税收成本是影响企业定价和企业竞争的重要因素,对国际贸易影响尤为突出。通过调低增值税税率、提高出口退税率、降低所得税和财产税的税负等,可以大幅度减轻市场主体的负担,有助于促进经济发展,减轻贸易战的压力。

上述经由减税降费的整体税制安排,直接影响市场主体营商环境的优化。在世界银行对营商环境的排名中,我国从2018年的第78名大幅提升到2019年的第46名,这与相关经济法、行政法等制度的完善密切相关。只有不断夯实制度基础,苦练内功,确保法治环境的不断优化,才能有效促进经济发展,更好地解决贸易战所带来的诸多问题。

其实,通过减税降费来减轻市场主体的负担,不只是我国的税法实践,在其他国家也被普遍采用。例如,美国在2017年推出了引发全球关注的大规模减税方案,此类减税措施作为税收竞争手段,是经济全球化时代许多国家惯用的工具^[16](P73-80),也是制度竞争的重要体现。在各项成本高企的时代,如何降低公共物品的价格、使市场主体承担适度的税收成本,也是在全球经济治理方面应考虑的重要问题。这无论对于应对贸易战,促进各国国内经济的健康发展,还是对加强全球经济法律协调,都具有重要意义。

从“大历史”的视角看,一定时期的贸易战虽然只是短期行为,却会对国际经济发展产生长久影响。要通过有效的国际法律协调,不断熨平经济的周期波动,增进全球经济的效率与公平,提升全球的经济福利,就需要确立国际经济治理方面的规则,使各国切实认识到“合作”或良性竞争产生的“正和博弈”的重要性^[17](P41-43),避免贸易战或非理性对抗而导致的两败俱伤。因此,应当将国内的宏观调控和市场规制扩展到国际层面,形成国际调制的相关规则,这对于国际公法和国际经济法的发展都更为重要。

以上主要以税收制度为例,说明通过对全球经济治理规则的落实以及自身的制度创新所带来的经济法制度完善,对于防避或应对贸易战、促进全球经济治理的重要价值。当然,除了上述税收制度外,诸如财政补贴制度、金融扶持制度、产业促进制度、竞争规制制度等各类经济法制度的完善,对于有效落实全球治理规则及弥补其不足,对于推动本国经济发展,从根本上防避贸易战,促进有效的国际经济秩序的形成,同样具有重要影响。

在完善国内经济法制度的过程中,还要关注与国际贸易相关的国家安全、贸易管制、域外适用或长臂管辖等问题,防止相关权力或制度的滥用^③,切实遵循全球市场经济或公平贸易的基本规律。否则,如果各国都通过国内法的路径,对相关国家进行非理性的法律对抗,则整个国际社会又会回到“丛林法则”的时代,这与全球治理现代化以及推进全球经济的稳定繁荣的目标相去甚远。因此,不能把对抗常态化,应从市场经济应有的分工、合作、共赢的原理出发,基于法治的、理性的、长远的目标,推进国内经济法律制度以及其他相关制度的真正完善。

四、基于“两大路径”的理论拓展

上文探讨的全球经济治理和国内经济法制度完善,是防避贸易战发生和应对贸易战问题的两大路径。在通过系统分析和历史分析,揭示贸易战与全球经济治理、经济法制度完善之间的内在关联的基础

① 税收竞争是经济全球化发展的历史必然,需要明确国际税收竞争与有害税收竞争的区别与联系。

② 早在1701年,马太就先于斯密和李嘉图提出了自由贸易理论,强调贸易对所有参与者都有利,更能使资源物尽其用,并非零和博弈。

③ 例如,根据美国宪法,国际贸易的权力集中于国会,只是随着实践的发展,基于保障国家安全的考虑,才授权总统享有一定的权力(如《1974年贸易法》中的“301条款”等方面的规定)。但此类权力不应被滥用。

上,还应当基于两大路径对相关重要理论进行拓展研究。其中,在系统—历史的分析框架下,从经济法维度提炼国家竞争理论和发展理论,促进经济法与国际经济法的理论贯通,尤其值得关注。

(一) 国家竞争理论与发展理论的提炼

国家竞争有多种形式,贸易战是其突出体现。贸易战不仅在历史上曾多次出现,而且是当前国际、国内的重大现实问题,未来也不可避免,因此,贸易战的相关问题有持续研究的理论价值,而不只是有现实意义。从理论拓展的角度看,基于经济法维度,可将全球市场经济体系中的各主权国家或民族国家视为理性的“经济人”,据此,这些国家会始终将本国利益置于重要地位^①(P93)。如果没有相关约束,就极可能大量从事有利于本国利益的行为,重商主义、贸易保护主义会以各种形式不断抬头,从而影响国际贸易、投资的自由化和便利化,影响国际层面的经济效率和公平。

事实上,今天的许多发达国家(如英国、美国等),在历史上都曾先强调重商主义、贸易保护主义,再基于本国的经济发展阶段和自身利益,对外推行自由贸易。对于国家竞争的上述路径或手段,著名经济学家李斯特等曾作出过重要研究^②(P87-88)^[18](P18)。在新的历史时期,如何通过有效的全球治理,增进国际合作,推动共治、共享和共赢,已成为各国必须面对的重大问题。通常在一国的国内法层面,主要关注企业竞争、地方政府竞争等问题,而在全球经济治理中则更关注国家竞争问题,包括财政竞争、税收竞争、金融竞争、产业竞争等,并通过形成有效的全球经济治理规则来规范和约束国家竞争,使其不至于影响全球的经济秩序,并有助于保障全球经济的效率与公平。基于国家竞争的上述实践和相关研究,应进一步提炼国家竞争理论。

国家竞争是推动国家发展的重要路径。在各国实现现代化的过程中,不仅要构建现代化经济体系,推动本国治理体系的现代化,还要在全球经济的框架下,在参与全球治理的过程中,推动全球治理的现代化,实现各国的共同发展与繁荣。就像一国内部的个人或组织享有发展权一样,在全球经济的框架下,各国也都享有其发展权,需要通过全球治理规则的不断完善,来保障其发展权和发展利益,提升其发展能力。从经济法维度看,任何国家都不应滥用自身优势地位或经济优势,通过贸易战或其他类似方式阻碍或限制相关国家的发展,否则就是不公平的国家竞争,就应被追究责任。可见,国家竞争理论与发展理论是紧密相关的^[19](P21-28,66),这些理论探讨应构成需提炼的“发展理论”的重要组成部分,其深入研究尤其有助于推动“发展法学”的发展^[20](P138-146)^[21](P15-24)。

(二) 实现经济法与国际经济法理论的贯通

前文对全球经济治理与经济法制度完善的内在关联的讨论,已涉及经济法与国际经济法的关系问题。其实,贸易战、全球经济治理等问题的研究,都涉及经济法、国际经济法的相关理论,只有将两类理论融会贯通,才能有效解决相关复杂问题。尽管曾有学者关注过国内法与国际法的打通,特别是经济法与国际经济法的互融^[22](P46-57)^[23](P3-16),但由于诸多原因,学科之间的对话、交流以及理论贯通仍然不足。从经济法的维度看,贸易战和全球经济治理需加强国际层面的宏观调控和市场规制,增强相关领域的经济政策和法律协调,因此,应将经济法的相关理论、原理,扩展适用于国际经济法领域,从而使国际层面的法律或相关规则的形成具有国内法的理论基础。从历史上看,既往经济法和国际经济法在理论和制度上都是相对独立地发展,如果对两者之间的相互影响研究不足,就会妨碍其理论的互鉴和制度的互补。而一旦将经济法的相关理论扩展适用于国际经济法领域,实现两者的有效贯通,则会有助于区分国际商法和国际经济法,形成有国内法支撑的国际经济法理论和制度体系。

① 韦伯认为,在国家的经济政策问题上,包括国家是否干预经济生活、是否开放和推进经济自由化、是否拆除关税保护等,最终的决定性因素是要看是否有利于全民族的经济和政治的权力利益,是否有利于民族国家。

② 例如,李斯特认为,限制政策是各国在追求独立与优势、国家利益方面的争夺;一些国家会按照自己的发展进程不断改进其制度,包括在不同阶段选择实行自由贸易或限制贸易措施。此外,张夏准也认为,所有当今的发达国家在赶超时期都积极采取了干预主义的产业、贸易和技术政策,以促进幼稚产业的发展。

形成上述国际经济法理论和制度体系,有助于增进理论的自足性和制度的系统性,有效解决诸如贸易战、全球经济治理等问题。从经济法的视角看,全球经济治理主要涉及相关国家之间的宏观调控和市场规制,与各国的经济法制度具有内在的一致性。如果从国际商法的维度来构建国际经济法体系,则无法完成全球经济治理或国际调制的任务。

经济法的调整需要处理好一国层面的政府与市场关系,关注国内法上一国政府的独立决策、自定规范;而在贸易战的应对以及相关全球经济治理中,则需要协调多国甚至全球层面的政府与市场关系,更关注国际法上多个国家和地区之间的协调决策、协定规范,以及由此对效率与公平、自由与秩序、安全与发展等基本价值的影响。如能有效处理国际层面的政府与市场关系,兼顾或协调上述价值,则会特别有助于贸易战等各类经济摩擦、冲突的有效化解,维护经济领域的和平,并在和平环境下促进全球经济的稳定、有序发展^① (P58-60)。

经济法要推动国内的宏观调控和市场规制行为,从而使市场在资源配置方面发挥决定性作用;而国际经济法应推动国际经济治理,形成有效的规则,为国际层面的宏观调控和市场规制提供制度支撑,并保障全球的经济秩序。因此,在优化国际经济法理论和制度、构建国际经济新秩序的过程中,应关注或适当吸纳有关宏观调控和市场规制的相关经济法原理和制度,这更有助于实现经济法与国际经济法的理论贯通,并推进国家经济治理和全球经济治理的全面优化。

五、结论

在世界经济发展史上,在英国、美国等多个国家的崛起过程中,都曾与相关国家发生过贸易战。而2018年爆发的持续波及多个国家的贸易战,则影响更为深广。降低贸易战所带来的负面影响,需要加强国际经济法律协调,提升全球经济治理水平,同时也需要将全球治理规则融入国内相关经济立法中,不断推进制度创新,解决相关国家之间的经济失衡和制度失灵等问题。

据此,本文着重探讨了回避和应对贸易战的两大路径:一个是通过在法治框架下促进国际层面的法律协调,推动相关规则的形成和实施,从而加强全球经济治理;另一个是通过将国际规则在经济法层面的落实,以及在国际规则缺失的情况下加强国内经济法的创新,从而实现经济法的完善。上述两大路径相互关联,相互促进。当国际法律协调难度较大时,加强国内经济法的制度完善更为重要,无论是本国关税制度和其他税收制度的改进,还是相关的金融、产业、竞争、规划等经济法制度的完善,都会有助于推动相关贸易结构的优化,促进本国经济发展和提升国际竞争力,因而具有更为根本的意义。

在前述探讨中,还贯穿着系统—历史的分析主线。一方面,全球经济是一个大系统,全球经济治理尤其应体现系统思维,兼顾各国的具体情况,通过创新和完善相关治理规则,解决世界经济的结构失衡问题,在分工与合作、合作与竞争中实现全球经济的稳定发展;另一方面,无论是经济全球化抑或全球经济治理,都是一个历史的过程,相关的博弈及规则形成,都要历史地看待,而观察相关制度变迁的历史,更能发现国际法与国内法,或者国际治理规则与经济法之间的紧密联系。为此,本文先是从系统分析的维度,说明贸易战与加强全球经济治理的内在关联,继而从历史分析的维度,说明全球经济治理与加强经济法制度完善的相互影响,从而进一步揭示国内经济法制度对实现全球经济治理的重要影响。

此外,审视上述相互交织的两大路径,还可以发现其中蕴含的诸多重要理论问题。其中,国家竞争理论与发展理论的提炼,以及经济法与国际经济法的理论贯通尤为重要。事实上,贸易战已是和平时期国家竞争的极端表现,促进国家之间的公平竞争和正当竞争,维护全球的经济运行秩序,保障全球的公共利益,事关全球经济的稳定与繁荣,影响人类的福祉。因此,需要形成有效的规则,对国家的竞争行为加以规范,并在此基础上提炼相应的国家竞争理论。同时,由于国家竞争与国家发展直接相关,因此切

^① 例如,凯恩斯、怀特等推动建立的“布雷顿森林体系”促进了经济增长、平等、安全和稳定,并进一步推动了经济全球化,该体系诞生后的50年被认为是全球化的黄金期。其中,GATT被视为贸易多边主义的社会制度的化身。

实保障国家的发展权和发展利益,提升其发展能力,并提炼相应的发展理论^①[24](P276-279),是非常值得研究的重大问题。

上述的国家竞争与发展,都需要在法治的框架下展开,这对于全球经济治理和国内经济法制度的完善非常重要。其实,在前面探讨经济法制度完善的过程中,隐含着几个重要时间节点,分别是改革开放之初、确立实行市场经济体制之后以及加入WTO前后,这些时点先后相继,体现了相关税法制度不断回应市场化、国际化、法治化的过程,对于揭示中国的财政法、金融法、竞争法等各类经济法制度的变迁历程同样是适用的。在当前全面推进改革和法治的过程中,上述各类制度仍在进一步完善,其中不仅涉及国内层面的改革、法治与发展的关系,也涉及更为具体的全球化、市场化与法治化的关系^②[25](P199-208),由此不仅应提炼前述的国家竞争理论和发展理论,还应进一步关注相关的法治理论。而法治和法治理论也是贯通经济法与国际经济法、经济法学与国际经济法学的重要纽带。

基于理论与实践的密切相关性,在既往关注经济法和国际经济法的制度互补的同时,还应推进两者的理论贯通。如能在国际经济法中适当体现或融入国内经济法的原理,则国际治理就会有更多的国内法基础,从而更易于被各国接受,进而有助于解决贸易战以及全球治理方面的诸多问题;同时,如能将国际经济法的一些重要原理引入经济法研究,则对于国内的经济法治建设亦会起到重要推动作用。

在现实的经济法治建设方面,为了应对贸易失衡或整体经济失衡所带来的问题,中国需要在经济法治的框架下,建设现代化经济体系,提升国家治理能力,增强国家和企业的竞争力^[26](P54-63)。在新的历史时期,在国家竞争日趋激烈的背景下,各类贸易限制或经济遏制不可避免。要推进国家的现代化,更需要不断完善经济法制度,有效发挥其促进经济发展的功能,大力发展本国经济,全面提升国际竞争力^③[17](P60-63),在此基础上,才能为提升国际经济治理水平、增进人类的福祉作出更大的贡献。

参考文献

- [1] 陈继勇. 中美贸易战的背景、原因、本质及中国对策. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,(5).
- [2] 金圣荣. 贸易战:全球贸易进化史. 北京:电子工业出版社,2011.
- [3] 秦亚青. 全球治理失灵与秩序理念的重建. 世界经济与政治,2013,(4).
- [4] 韦伯. 民族国家与经济政策. 甘阳译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1997.
- [5] 芬得利,奥罗克. 强权与富足:第二个千年的贸易、战争和世界经济. 华建光译. 北京:中信出版社,2012.
- [6] 徐崇利. 新兴国家崛起与构建国际经济新秩序——以中国的路径选择为视角. 中国社会科学,2012,(10).
- [7] 缪尔达尔. 亚洲的戏剧:南亚国家贫困问题研究. 方福前译. 北京:商务印书馆,2015.
- [8] 安礼伟,马野青. 国际经济秩序:中国的新需求与政策思路. 经济学家,2019,(1).
- [9] 车丕照. 国际经济秩序“导向”分析. 政法论丛,2019,(1).
- [10] 张守文. 改革开放与中国经济法的制度变迁. 法学,2018,(8).
- [11] 李斯特. 政治经济学的国民体系. 邱伟立译. 北京:华夏出版社,2013.
- [12] 邓峰. 论美国关税法的演变. 东北亚论坛,2005,(1).
- [13] 安体富,王海勇. 论内外两套企业所得税制的合并. 税务研究,2005,(3).
- [14] 陈琨,方凯,秦洋义. BEPS行动计划:世界主要国家采取的措施和中国立场. 税务研究,2016,(12).
- [15] 张守文. 论“发展导向型”的税收立法. 法学杂志,2016,(7).
- [16] 靳东升. 论国际税收竞争与竞争性的中国税制. 财贸经济,2003,(9).
- [17] 罗德里克. 全球化的悖论. 廖丽华译. 北京:中国人民大学出版社,2011.
- [18] 张夏准. 富国陷阱:发达国家为何踢开梯子? 肖炼,倪延硕等译. 北京:社会科学文献出版社,2009.

① 现代经济发展都需要一个中央信息协调机构,其协调能力直接影响国家竞争力,对此需要从经济发展理论、国际关系理论的角度展开研究。

② 有学者提出建立“国际经济合作组织”,制定《国际经济合作宪章》的设想,以提升全球治理的法治化水平。

③ 如果存在对国内社会制度、分配偏好和价值观的威胁,贸易自由就会受到限制;同时,即使存在贸易管制,如果各国经济健康发展,世界经济也会欣欣向荣。因此,在贸易自由受限的情况下,搞好本国经济更为根本,也更为重要。

- [19] 林毅夫,李永军. 比较优势、竞争优势与发展中国的经济发展. 管理世界,2003,(7).
- [20] 程信和. 经济法基本权利范畴论纲. 甘肃社会科学,2006,(1).
- [21] 张守文. 经济法学的理论初探. 财经法学,2016,(4).
- [22] 杨紫烜. 论国际经济法基础理论的若干问题. 法商研究,2000,(3).
- [23] 漆多俊,漆彤. 国际调节与国际经济法学理论新视角. 当代法学,2004,(2).
- [24] 维斯,霍布森. 国家与经济发展——一个比较及历史性的分析. 黄兆辉,廖志强译. 长春:吉林出版集团有限责任公司,2009.
- [25] 刘敬东. 全球经济治理新模式的法治化路径. 法学研究,2012,(4).
- [26] 张守文. 现代化经济体系建设的经济法补缺. 现代法学,2018,(6).

Trade War, Global Economic Governance and the Perfection of Economic Law

Zhang Shouwen (Peking University)

Abstract Trade war is an extreme manifestation of national competition in peacetime and a major practical problem which is of great concern at home and abroad. The prevention and response to trade wars cannot be separated from the interrelated and mutually reinforcing “two major paths”: one is to strengthen global economic governance by promoting legal coordination at the international level within the framework of the rule of law, and by promoting the formation and implementation of relevant rules; the other is to strengthen institutional innovation to achieve the perfection of economic law in the absence of international rules. However, it is more important to strengthen the system of domestic economic law when it is difficult to coordinate international laws. In addition, attention should be paid to issues related to international trade, such as national security, trade control, extraterritorial application or long-arm jurisdiction, to prevent the abuse of relevant powers or institutions, and to effectively follow the basic laws of global market economy or fair trade. Based on the analysis of the above-mentioned “two major paths”, this paper helps to refine the “national competition theory” and “development theory” from the economic law dimension, realize the theoretical integration of economic law and international economic law, better deal with the relationship between globalization, marketization and rule of law, and promote the perfection of national and global governance systems so as to promote and safeguard the prosperity and stability of the global economy.

Key words Sino-U.S. trade war; global economic governance; economic law; rule of law; new development philosophy; subject system

■ 收稿日期 2019-06-11

■ 作者简介 张守文,法学博士,北京大学法学院教授、博士生导师,教育部长江学者特聘教授;北京 100871。

■ 责任编辑 李 媛