

论道

以法治保障推进“一带一路”高质量发展

■ 黄翔

2013年秋,习近平总书记提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”重大倡议,以中国方案求解全球发展难题,推动世界各国携手同行康庄大道。十年来,在习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动下,共建“一带一路”始终坚持共商共建共享原则,秉持开放、绿色、廉洁理念,以高标准、可持续、惠民生为目标,为世界经济 growth 开辟了新空间,为推进经济全球化健康发展、破解全球发展难题作出了积极贡献,成为深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台。

作为长周期、跨国界、系统性的世界工程、世纪工程,“一带一路”的高质量建设,离不开良好的法治环境。规则和法治既是保障“一带一路”走向世界的通行证,也是应对各种不确定性风险和挑战的安全阀。通过深化国际法治合作营造良好法治环境,构建“一带一路”法治保障体系,对高质量共建“一带一路”具有重要的现实意义。

以人类命运共同体理念引领国际法话语体系创新

坚持以人类命运共同体理念引领国际法话语体系创新是构建“一带一路”法治保障体系的重要路径。在经贸交往中不可避免会产生争端解决的需求。从法治保障角度看,“一带一路”共建国家,既有属于普通法系和大陆法系的国家,也有属于伊斯兰法系等其他法系的国家,不同法系、不同法域之间,不同宗教、文化背景和法治理念之间往往存在多元化法律冲突。西方某些大国更是利用自身在现行国际秩序中的主导地位、国际法的一些漏洞或者不合理条款,推行国际霸权,干涉别国内政;在经济领域,推行国际生产体系中的不合理的国际分工、国际贸易体系中的不等价交换、国际金融体系中的不平等对待以及技术转让中的控制与被控制关系等。中国为世界贡献了和平共处五项原则、和谐世界与人类命运共同体理念等国际法指导思想,为国际法理论的发展完善提供了宝贵的理论渊源。把这些理念尤其是人类命运共同体理念,应用于“一带一路”法治保障体系建设,凸显中国共产党解决国际冲突矛盾和生存发展问题的政治智慧,也从国际法正当性角度对全人类命运的走向给出了深刻思考,

是推动建立公正合理的国际政治经济新秩序和纠正当下国际法的现实主义与自由主义倾向的法宝。只有从“一带一路”建设的经验、国际贸易的实际问题、客观存在的法律短板出发,坚持人类命运共同体理念,在维护国家利益和充分考虑各国实际需求的基础上,才可能发展和完善涉“一带一路”争端解决规则,深入推进执法、司法合作,也才能不断完善国际法。

坚持国际软法和硬法相结合的立法模式

在构建“一带一路”法治保障体系过程中推动“软联通”的进一步升级是破解法律冲突和壁垒难题的核心方式。中国在基建、产能合作、能源资源等领域的“硬联通”能力相对较强,但是规则标准、管理资质、国际传播、文化软实力等“心联通”能力相对偏弱。而“软联通”的优势就在于通过基建、产能、贸易、环保、人文等领域的规则、标准、制度的国际标准化合作,为破解法律规范冲突

和交往壁垒提供机制保障。中国参加世界各区域标准化组织的活动和发起标准化论坛,建立了中国和欧洲国家双边的标准化合作机制,推动了中国和泛美地区、非洲的标准化合作。中泰铁路建设得益于“软联通”,采用了中国标准设计建造,成为中泰共建“一带一路”的典范项目。深化规则标准“软联通”的重点应该放在持续推进与共建国家在标准规范、税收征管、知识产权、数字信息等领域的合作,为构建法治保障体系打下坚实基础。“一带一路”共建国家在经济发展水平、税制设计和征管能力等方面存在很多差异,加强税收领域的“软联通”发挥着重要的作用。我国首倡成立的“一带一路”税收征管合作机制,已与全球112个国家(地区)签署了避免双重征税协定,为“走出去”的企业消除重复征税和解决沿线国家跨境涉税争议提供了强大的法律保障支撑。规则标准的“软联通”的关键是不断强化国际间的合作机制建设,遵循现有国际规则,从共建“一带一路”实际出发,充分考虑共建国家的利益和需求,推动相关规则标准创新。

坚持国际软法和硬法相结合的立法模式是构建法治保障体系、解决国家战略对接难题的重要手段。

充分发挥软法制定主体、表现形式多样性的优势,加快“一带一路”倡议落地实施,国际软法参与主体不限于国家、国际组织,还包括非政府组织、国家行业协会、跨国公司等。主体多样性可以反映出各方利益的诉求,国际软法的形成阻力更小,多以宣言、联合公报、国际组织的技术标准、示范法等表现形式发布,给主权国家的实际操作预留较大余地,同时给共建国家提供了沟通磨合空间,为形成有约束力的正式国际条约、形成硬法创造了必要的缓冲区间。十年来,我国已与150多个国家、30多个国际组织签署了200多份共建“一带一路”合作文件,形成3000多个合作项目,拉动近万亿美元投资规模,打造了一个个“国家地标”“民生工程”“合作丰碑”。这些具有软法性质的文件和协议,为“一带一路”共建国家之间的合作搭建了平台,也为构建法治保障体系、解决法律冲突提供了保障和支持。同时,国家市场监督管理总局推动建设“一带一路”共建国家标准信息平台,根据今年6月的数据,已展示149个“一带一路”共建国家的标准化情况,包括54个国家及国际标准化组织(ISO)、国际电工委员会(IEC)等6个国际标准化组织标准题录信息129万个,这些工作为我国和这些国

“规则和法治既是保障“一带一路”走向世界的通行证,也是应对各种不确定性风险和挑战的安全阀。通过深化国际法治合作营造良好法治环境,构建“一带一路”法治保障体系,对高质量共建“一带一路”具有重要的现实意义。

◀ 希腊最大港口比雷埃夫斯港
新华社图

家签订上述文件和协议打下良好基础,为进一步实现“软联通”做好了准备工作。

夯实全方位、多层次、开放包容的法律制度

建立与其他多边机制相互促进、明确分工和共赢发展的协调方式是构建“一带一路”法治保障体系的机制基础。针对中国已经参加的其他多边机制,可以借鉴在该多边机制中与成员国形成的法治保障机制,结合“一带一路”建设的实际需要,完全保留或者完善这些机制作为构建“一带一路”法治保障体系的基础。针对中国未参加的机制,以自主自愿协商达成一致为主,成果以宣言、指南等国际软法文件为主,结合所在区域、所在国的发展战略,运用已经形成的法治保障体系的范式 and APEC、上合组织等合作模式的具体做法构建法治保障体系。习近平主席出席欧亚经济联盟第二届欧亚经济论坛全会开幕式强调,“作为亚欧大家庭的一员,中国的发展离不开亚

欧地区,也惠及亚欧地区。中方真诚希望,共建‘一带一路’同欧亚经济联盟建设对接合作走深走实,各国团结协作、勠力同心,携手开创亚欧合作新局面”。这段讲话指明了正确处理中国和一些机制相互关系的基本思路。针对第三类多边机制,我们除了秉持开放包容的态度,继续与所在各国加强外交和经贸往来,发挥产业优势,合作创新,助力地区繁荣发展之外,还应从法治层面做好预防机制,保护国家利益,保障“一带一路”建设的顺利进行。

夯实全方位、多层次、开放包容的法律制度是健全“一带一路”法治保障体系内容的基本路径。全方位是指法治保障体系应当包括“一带一路”建设倡议的五个核心领域,尤其是涉及共建国家信息互换、监管互认、执法互助的海关合作,以及检验检疫、认证认可、标准计量、统计信息等方面的双多边合作,促进世界贸易组织《贸易便利化协定》生效和实施,也应包括国家安全、反垄断、环境保护、劳务、税收、行业限制、纠纷解决机制等方面的法治建设。多层次是指法治保障体系既包含联合国宪章和国际认可的行为准则,又包含与共建国家签订的条约、共同宣言、声明、贸易与投资协定,对内则包括中央和地方营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境的涉外法律保障体系,必须加快相关法律法规的体系化梳理和协调。开放包容与“一带一路”的合作特征密切相关,共建“一带一路”强调各国的平等参与、包容普惠,主张全世界携手共进,开创发展新机遇,谋求发展新动力,拓展发展新空间,共同朝着人类命运共同体方向迈进。在构建法治保障体系过程中秉持包容性发展理念,就要充分考虑到沿线各国宗教文化、法治观念等因素,充分尊重文明多样性,加强对话,以法律互鉴消弭法律冲突,以法律交流消除法律隔阂,逐步形成国际法律共同体。只有从法制发展到法治,才能更好保障“一带一路”的高质量发展。

走过10年,共建“一带一路”成为构建人类命运共同体的重大实践,开辟了人类共同实现现代化的新路径。面向未来,在更大范围、更高层次、更高水平上推进高质量共建“一带一路”,离不开良好的法治环境。各国应坚持多边主义,维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序,坚守公平正义,平等保护各国当事人合法权益,共同构建“一带一路”法治保障体系。

(作者单位:华东师范大学法学院)

锐见

生态环境制度创新何以赋能“四大功能”

■ 张文博

生态环境制度改革需要以服务经济主体和提升生态福祉为导向,通过制度性开放和集成性创新,进一步发挥对“四大功能”的支撑和赋能作用。一是统筹推进人居环境改善和营商环境优化;二是推动环境准入和监管制度的集成性创新;三是协同推进专项研发和环保技术生态环境服务业发展;四是加快环境标准和贸易规则的衔接。

强化“四大功能”需要充分释放生态环境制度的支持和赋能作用

强化“四大功能”是上海推进高质量发展的战略路径,以高品质生态环境支撑高质量发展,需要推动生态环境制度创新,充分释放生态环境制度在提升要素集聚能力、激发绿色发展动能、推动绿色技术创新和促进贸易便利化等方面的支持和赋能作用。

一是生态软实力提升要素集聚能力,强化全球资源配置功能。生态软实力成为城市提升能级和集聚要素的重要支撑。一方面,良好的城市生态人居环境是吸引人才和智力资源集聚的重要因素。高素质人

才对人居环境有更高的要求,良好的人居环境和优美的城市景观已成为人才安居落户的重要考虑因素。同时,人性化的景观设计也能够促进交流互动,进而激发创新力和创造力。另一方面,在履行环境和社会责任已经成为企业共识的当下,环境准入的便利性、环境监管的精细化等因素,是企业投资和业务布局考虑的重要因素。

二是环境规制激发绿色发展新动能,强化高端产业引领功能。首先,加速产业结构调整,需要严格环境准入和高标准环保规则加速淘汰落后产能,释放沉淀在低端产业中的发展要素。由于高端产业发展前期的高投入、高风险,仅靠市场力量难以完全推动要素流向高端产业。污染排放约束、能耗和碳排放总量和强度管控,以及环境税费、财政支持、信息披露等一系列环境规制,将增加落后产能的生产成本,加速落后产业淘汰和出清的速度,进而倒逼资金、劳动力等生产要素向高端产业流动。其次,多元化的生态环境激励制度能够为更具绿色低碳竞争力的高端产业提供创新补偿。在环保奖励、税收优惠、投融资便利和环境技术支持等多元化生态环境激励机制作用下,高端产业能获得更大竞争优势。最后,高端产业并不完全等同于零排放、零耗能产业,针对性的环境基础设施配套,以及清洁低碳的能源体系,能够为高端产业发展提供所需的环境容量和低碳能源支持。

三是绿色创新激励机制助力科技竞争,强化科技创新策源功能。绿色低碳技术的研发、转化和应用能力,是科技创新策源能力的重要方面。但绿色低碳技术的高风险和外部性的特征,导致研发投入意愿不强,亟需绿色创新激励机制的引导。具体而言,一方面,目前碳捕集、储能等绿色低碳技术的技术解决方案和路线尚未明晰,需要政府通过绿色低碳技术专项研发投入方式引导和带动相关领域研发。另一方面,绿色低碳技术的转化和运用缺乏相应的产业支撑,需要通过绿色投融资机制支持和孵化相关企业发展。

四是环境规则国际衔接促进贸易便利化,强化开放枢纽门户功能。全球绿色低碳竞争加剧,需要抢占环保标准和规则的国际话语权。欧美各国碳中和的政策手段不断丰富并率先进入操作和实施阶段,欧盟设立的碳边境调节机制(CBAM),法国引入环境标签制度,欧美日等发达国家正筹划设立气候俱乐部,这一系列的单边举措,将影响我国产业的绿色竞争力。强化对外开放开放枢纽门户功能,需要加快从全球环保低碳规则的参与者转变为引领者,提升在环保标准和规则、国际碳定价规则等领域的国际话语权。目前国际上约85%已签署并

生效的自由贸易区中设置有环境条款,其中30多个自贸协定还设置了独立的环境章节。我国签署的22个自贸协定中也有多个单独设置了环境章节。扩大开放,深入参与和融入全球贸易体系,需要加快国际贸易中的环境标准、规则和法律等制度的国际衔接。自贸区建设和开放枢纽功能提升,要求生态环境政策能够应对扩大开放带来的“压力测试”,建设与开放枢纽门户功能相匹配的生态环境治理和监管能力。

生态环境制度改革要以服务经济主体和提升生态福祉为导向

助力强化“四大功能”,生态环境制度改革需要以服务经济主体和提升生态福祉为导向,通过制度性开放和集成性创新,进一步发挥对“四大功能”的支撑和赋能作用。

一是统筹推进人居环境改善和营商环境优化,提升要素集聚能力。统筹推进污染防治与生态人居环境改善。将污染防治与社区环境整治、公园绿地建设等工作相结合,改善社区和街道小环境,营建城市微景观,形成良好生态环境和城市人文气息良性互动的生态人居环境,提升创新要素和人才资源的集聚能力。强化生态环境部门的服务功能,推动“证照分离”改革、“两评

一证”合一等环境审批制度改革,提升环境准入便利性,推动包容审慎监管、环境执法正面清单、差异化精细化监管等手段,创造更加良好的营商环境,助力总部经济发展和“五个中心”建设。

二是推动环境准入和监管制度的集成性创新,增加产业绿色转型的制度供给。优化环境准入标准,加速资源能源效率低、环境风险大的低端制造业和生活型服务业的淘汰进程。完善环境要素市场机制,健全碳市场的配额分配、交易、履约机制,丰富碳排放交易工具,健全碳资产价格发现机制,探索推进用能权、用水权、排污权等环境要素市场建设,运用市场机制实现企业的绿色低碳技术优势向竞争优势转化。推动绿色低碳服务业发展,支持环境质量监测、环保设施运维、环保技术咨询、环境绩效评估等领域的第三方服务发展。扩大环保第三方服务范围,鼓励和规范环保第三方企业开展“第三方辅助执法”“第三方监理”等业务,推动污染物核查、环境信息披露、环保技术咨询等绿色低碳服务业向社会资本开放。

三是协同推进专项研发和环保技术生态环境服务业发展,提升城市创新策源功能。加大绿色低碳关键技术的支持力度,设置绿色低碳技术重点支持目录,针对参与重点技术研发的企业、通过绿色创



图片来源:视觉中国

新奖补基金、税收抵扣和减免优惠等方式进行激励,分担企业进行绿色技术创新的风险。搭建绿色创新技术转化平台和孵化平台,鼓励和引导绿色金融项目投向绿色技术初创企业,对发展前景好、技术优势突出的创新企业,通过环保奖补政策和绿色金融手段扶持其渡过孵化期。

四是加快环境标准和贸易规则的衔接,以制度型开放助力增强开放枢纽功能。推进贸易环境规则、环境数据核查、环境准入和监管、信息披露以及碳定价等领域的制度型开放。加快推动碳排放核算标准和方法衔接,推动国内外环保标准的转换和互认。完善自贸协定中环境问题争端解决机制,加快与国际自贸区环保条款、规则的衔接和对接,推广出口产品低碳认证、责任报告制度和责任追溯制度等制度探索经验。通过法律规范的解释、互认等方式,消除对外开放中的环境壁垒和环境制度障碍。

(作者单位:上海社会科学院生态与可持续发展研究所)