

中小企业规则成为国际贸易中的阿喀琉斯之踵

——以国际贸易协定中小企业条款为视角

张丽英 王瑞亨

摘要：中小企业模式的灵活机制与市场适应性强的特点，能够在促进经济增长、增加就业和稳定市场环境中起到助推作用。但因单个企业规模小、应对风险能力差等自身缺陷，各国普遍对中小企业的发展采取支持和保护的引导政策，各类贸易协定关于中小企业议题也以专门章节或者模块的方式出现在协定文本中。因国内中小企业扶持政策与国际规则相比，较为羸弱，公私企业的不平衡发展问题也成为中国加入各类贸易协定的一大阻碍。在厘清中小企业规则国际演变趋势的基础上，应当更新国家行业产业链和供应链思路，形成“双中性”原则思维，可以一方面制定并推动资金、贸易与信息互融“三位一体”的国内扶持体系；另一方面在参与国际事务过程中，主动构建区域经济中小企业交流合作模式，提供中国市场经济观与企业价值观，为国家经济平稳转型营造良好营商环境。

关键词：国际贸易协定；中小企业规则；经济转型；竞争中性

〔中图分类号〕D996.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2096-6180(2024)05-0053-18

一、中小企业规则在国际贸易中成为“阿喀琉斯之踵”的必然性

“阿喀琉斯之踵”是源自希腊神话的一个典故，比喻强者的致命伤或者要害。中国在推进国内经济体制改革、改善企业营商环境、提升国际竞争力的过程中，需要形成良性的市场竞争环境。但是，国有企业的性质与职能加之与政府之间的关系，以及大型民营企业在资金筹措、开拓市场和降低成本方面所表现的韧性，导致中小企业^{〔1〕}面对各类障碍和隐性壁垒的过程中更可能被淘汰。然而，市场适应性强、整体对市场变化的敏感性较高的特点，让中小企业以其灵活的企业模式，由制造、加工、运输、商贸服务等行业遍布到目前包括高新科技产业与现代服务业等各行各业。

〔作者简介〕张丽英，法学博士，中国政法大学国际法学院教授；王瑞亨，中国政法大学国际法学院博士研究生。

〔基金项目〕国家社会科学基金专项课题项目“‘一带一路’国际合作框架机制设计”（项目批准号：18VJ050）。

〔1〕 本文所指中小企业（Micro, Small and Medium-Sized Enterprises, MSMEs）是广义概念中的中小企业，包括中型、小型和微型企业，文中“中小企业”“中小型企业”“中小微企业”含义相同。

尤其是区域贸易的繁荣和电子商务的迅速发展,为中小企业参与跨国经济交往提供了大量的机会。在数字经济时代,中小企业可以通过数字技术使用网络店铺、在线市场和营销平台用于接触和服务世界各地的客户,参与国际贸易。⁽²⁾但综合相比,显著的劣势以致其中小企业必然成为国家在国际贸易竞争中的最薄弱环节。

(一) 企业自身特性决定其在国际贸易中的良性发展难度较大

根据世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)的不完全统计,全球 95%的企业为中小微企业,向全球贡献了 60% 的就业岗位。2022 年,欧盟中小企业为欧盟 27 国解决了 8 490 万人的就业。在企业增加值⁽³⁾方面,非金融行业中小企业增加值占比为 51.8%,全球经济下行以及国际公共卫生紧急事件导致欧盟层级的中小企业破产申报增长率却也高达 7.1%,但 2023 年预计中小企业增加值和企业数量均会进一步增长。⁽⁴⁾在国内,从数量上看,截至 2022 年末,中小企业数量已超过 5 200 万户,比疫情前增长 51%。2022 年平均每天新设企业 2.38 万户⁽⁵⁾,从质量上看,中小企业为主的民营企业已经跃升成为中国第一大外贸经营主体、对外贸增长贡献度超半⁽⁶⁾,中小企业成为中国市场经济中数量最大并且最具活力的企业群体,在创造就业岗位、推动科创中扮演着不可或缺的角色,也为中国经济发展和转型提供了动力。

然而优异的数据量来自大量的源源不断建立的整体中小企业的努力。事实上,中小企业在参与国内以及跨国活动时会面临大量阻碍,缺乏对于国际市场和国际竞争的全面了解。在企业竞争时,大型企业会对中小企业产品和服务进行压价,不愿开放相关创新资源供中小企业使用,不断在数字时代逐渐拉开与中小企业的数字融通差距;在面对非关税壁垒和边境程序时,中小企业存在技能经验不足的问题,所获得各类融资的机会也十分有限。多方面问题的叠加让中小企业面对国际贸易的机遇时,也难以回避巨大的经营风险。

(二) 中小企业难以适用统一的企业扶持政策

国际贸易协定中,国有企业⁽⁷⁾一般被认为是成员国所有或者通过所有权控制的企业。除一般的商业经营以外,国有企业还承担有调控社会与经济的作用。在市场经济的活动中,国有企业的行为甚至被认为属于行使公共职能⁽⁸⁾,并在应对经济危机时发挥着重要的作

(2) Michael Dennis & Jose Manuel Pliego Ramos, *Creating an Enabling Legal Environment for Micro, Small, and Medium-Sized Enterprises: Simplified Incorporation and Registration*, 33 Arizona Journal of International and Comparative Law 71, 74(2016).

(3) 增加值用以反映企业生产过程中创造的新增加值。在我国,国家统计局用劳动者报酬、生产税净额、固定资产折旧和营业盈余四个部分之和计算。

(4) *Annual Report on European SMEs 2022/2023: SME Performance Review 2022/2023*, August 2023 by the European Commission, <https://data.europa.eu/doi/10.2826/69827>.

(5) 人民日报:《我国中小微企业已超过 5 200 万户》,载中华人民共和国中央人民政府, https://www.gov.cn/govweb/lianbo/bumen/202306/content_6887257.htm。

(6) 人民日报:《“新三样”产品出口突破万亿元》,载人民网, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2024-01/13/nbs.D110000renmrb_02.htm。

(7) “国有企业”的概念没有达成统一,但基本要素是国家或政府所有和控制,从事商业活动的企业,在国有企业性质上基本有四种观点:工具论、工权论、双重身份论和商业主体论。

(8) 陈征:《国家从事经济活动的宪法界限——以民营企业家的基本权利为视角》,载《中国法学》2011 年第 1 期,第 100 页。

用。⁽⁹⁾这意味着政府对国有企业以及国资国企改革需要根据国内外形势,选择有针对性的特殊方案。而大型民营企业实力较为雄厚,我国部分大型民营企业是由国有企业转制而来,在其经济规模大、公司治理结构完善、资本结构坚挺等综合因素的推动下,大型民营企业抗风险能力高,政策风向感知强,成为国家经济发展的中坚力量。

对比之下,在全球不论是发达国家还是发展中国家,中小企业作为一个整体经济模式,其对改善就业形势、提升劳动环境、驱动经济改革、增加产值具有推动作用。⁽¹⁰⁾但单个中小企业成立时间较晚、规模较小以及综合实力较弱,加之设立目的复杂,并且涉及行业种类广、领域丰富。因此,国家对于中小企业的扶持政策难以精准落实和差异化覆盖各行各业,也不能将针对国有企业和整体商业发展的政策直接适用于中小企业。

(三) 地缘政治冲突将国家企业发展作为重要元素

国际社会的政治经济关系直接决定国际法的演变。中小企业的杂糅特点,推动了越来越多的国际贸易协定与区域贸易协定(Regional Trade Agreements, RTAs)设立中小企业章节促进中小企业的健康可持续发展。

从中国本位的角度来看,加入高水平 RTAs 和提升议题设置能力需要国家经济话语能力的全方位提升。但一方面,中国作为新兴发达体的迅速崛起,引发了美欧发达国家的戒忌,它们通过“妖魔化”中国国有企业、重塑反补贴规则、强化投资审查等方法来阻碍中国国企发展的同时⁽¹¹⁾,还无端指责中国国内区别对待公私企业,中国“竞争中性”原则的缺位导致民营经济和国有经济发展不均衡,层层关卡设置使得中国的各项贸易协定和投资协定的谈判进程困难重重;另一方面,在中小企业的发展状况与国家对于经济问题解决的诸多要求具有高粘连性的前提下,中国对于中小企业的扶持政策架构的系统性不强,可执行性不高,与国际环境和国际规则相比,较为孱弱,会降低中国数量可观的中小企业在国际竞争中良性发展的概率,也成为中国在国际竞争合作中的薄弱环节。

中小企业本身的特点、发展与外部环境的交织让我国的中小企业规则成为国际贸易中的薄弱环节。笔者通过分析国际贸易协定关于中小企业规则的内容与特点,厘清中小企业规则的演变趋势,对中国制定和完善国内中小企业扶持政策体系以及衔接贯通各类国际贸易协定提出建议,寻求解决“阿喀琉斯之踵”问题的新路径。

二、国际贸易协定有关中小企业规则价值取向与演化特点

WTO 在第十三届部长级会议(Ministerial Conference, MC)中关于中小企业规则的谈判进程

(9) European Commission, *State-Owned Enterprises in the EU: Lesson Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/d83092ad-31d5-4f3f-b661-75e1f6477e6c_en?filename=ip031_en.pdf.

(10) Paul Saah, *The Impact of Small and Medium-Sized Enterprises on the Economic Development of South Africa*, 24 *Technium Social Sciences Journal* (2021), p. 551-553; Geraldo von Potobsky, *Small and Medium-Sized Enterprises and Labour Law*, 131 *International Labour Review* 601 (1992), p. 601-602.

(11) 韩立余:《国际法视野下的中国国有企业改革》,载《中国法学》2019年第6期,第167-168页。

虽然仍然缓慢,但在部长声明中再一次达成了共识:“成员方认识到中小企业在经济增长、可持续发展和减少贫困中发挥作用,将通过能力建设、经验分享和工作组的方式促进中小企业参与国际贸易。”⁽¹²⁾这源于中小企业对国际经贸有着重要意义,这也导致无论是全球还是区域规则的构建都存在相似的范式,即通过拆解政策措施,获得对应的治理逻辑。

(一)“竞争中性+例外”原则成为制定中小企业规则举措的主要态度

目前,中小企业的划分标准和规模没有统一的规定。根据《中华人民共和国中小企业促进法》的规定,中小企业是指在人员规模和经营规模方面都相对较小的企业;欧盟委员会认为中小企业是规模小于250人,年营业额低于5000万欧元或资产负债表总额低于4300万欧元的企业,国际劳工组织(International Labor Organization, ILO)对75个国家的50多种模糊定义进行调查,涉及的标准涵盖劳动力或资本规模、管理或所有权形式、生产技术、销售量、客户数量、能源消耗水平⁽¹³⁾,但总的来说一般与企业的雇佣人数、营业额以及经营规模有关。企业规模处于劣势的事实加之国有企业的特殊地位以及大型民营企业的“大而不能倒”现实原因,导致单个中小企业在行业竞争和产业竞争中处于劣势地位,不平衡的公私经济发展容易加剧市场扭曲程度,进一步形成国家经济体系的崩溃隐患。

所以中小企业规则成为WTO新一轮谈判的议题以及RTAs中的独立章节或者模块的重要原因之一也在于各个经济体认为政府与国有企业之间的复杂关系容易导致不公平竞争,这也再度引出“竞争中性”(competitive neutrality)原则的重要性。该原则兴起于澳大利亚在1995年《希尔默报告》(Hilmer Report)中正式确立的用于保护私企能公平地与国企进行充分竞争的论述。2012年,经济合作与发展组织(OECD)发布《竞争中性:经合组织建议、指南与最佳实践纲要》,提出关于竞争中性政策的八大政策,包括合理的国有企业组织模式、监管中性、债务和补贴中性以及政府采购规范等内容⁽¹⁴⁾,这是OECD推动竞争中性原则从国内规制转向国际经贸规则的重要方式,由此也形成了大量的“国际软法”⁽¹⁵⁾。竞争中性原则提高了私企对于获得和使用各类生产要素的机会和可能性,针对国有企业等经济体,竞争中性原则成为积极性原则,约束政府和经济体的行为。对于中小企业,竞争中性原则以消极的方式提升营商环境,所以各类贸易协定虽然具体规则内容不同,但大都通过“竞争中性+例外”的方式推动公平竞争⁽¹⁶⁾,这也体现在有关中小企业章节或者模块方面,例如规定投融资便利化、进出口手续简易化、信息获取快捷化等诸多例外内容来弥补中小企业,保证公平竞争问题。

(12) WTO: ABU DHABI MINISTERIAL DECLARATION, WTO Ministerial Conference, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/DEC.pdf&Open=True>.

(13) ILO: The promotion of small and medium-sized enterprises, Report IV International Labour Conference, 72nd Session (Geneva. 1986), p. 4.

(14) OECD: *A Compendium of OECD Recommendations, Guidelines and Best Practices Bearing on Competitive Neutrality*, OECD Publications, [https://one.oecd.org/document/DAF/CA/SOPP\(2011\)10/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/CA/SOPP(2011)10/FINAL/en/pdf), p. 15-63.

(15) 孙晋:《公平竞争原则与政府规制变革》,载《中国法学》2021年第3期,第194页。

(16) 沈伟、黄桥立、张龙昊:《竞争中性原则例外规则及其对国企改革的应用》,载《武汉科技大学学报(社会科学版)》2021年第2期,第195页。

（二）“传统性”的要求形成稳定的中小企业政策逻辑

资金融通与贸易作为中小企业底层发展逻辑，形成了各类贸易协定中的中小企业扶持政策的基本出发点，这也指引各类贸易协定综合考虑如何在融资方式与贸易类型中提高中小企业的参与度。例如，WTO 政府采购委员会在 2012 年就启动了关于如何最大限度地发挥和促进中小微企业参与政府采购项目的潜力研究，并且确保中小微企业参与政府采购的招标过程，实现竞争力的提升和更高的性价比。

1. 畅通融资渠道

WTO 在 MC 11 通过联合声明倡议（Joint Statement Initiative, JSI）这一开放式诸边谈判模式，发布了关于电子商务、投资便利化、服务贸易国内规制和中小企业的联合声明并启动谈判，尝试打破多年来的谈判僵局，通过创新并且标志性的方式重振 WTO 的立法功能。⁽¹⁷⁾ WTO 在 2017 年 12 月成立了中小微企业非正式工作组（Informal Working Group on MSMEs），用以识别和解决中小微企业参与国际贸易的障碍。中小微企业非正式工作组自 MC 11 以来，主要通过了一揽子计划的六项声明建议：收集和维护中小微企业信息、获取信息、贸易便利化、贸易监管发展、WTO 综合数据库以及解决中小微企业获得融资和跨境支付的贸易相关问题。在中小微企业融资方面，非正式工作组认为要不断提高供应链金融作为中小微企业融资工具的认识，建立适当的法律和监管框架，鼓励强制电子发票，强制访问使用数字身份，支持中小微企业的技术学习，在女性企业家问题上，改善获得融资机会，各国政府要支持世界银行制定女性企业家金融守则和倡议。

欧盟作为区域合作的典型模版，其通过《欧洲共同体条约》第 157 条“欧盟和成员国应鼓励欧盟企业创新和发展，特别是中小企业的创新和发展”规定和《阿姆斯特丹条约》所确立的欧洲共同市场中的人员、商品、资本和服务的无边界自由流动形成的欧盟企业政策的基石，增强了欧盟范围内的企业尤其是中小企业的活力，提高了欧盟整体产业竞争力。这源于欧盟层级通过使用资金支持、共享研究报告来发挥协调、促进和推动趋同的手段，也得益于欧盟发布的主要由《欧洲小企业宪章》《中小企业法案》《中小企业战略》扶持政策所形成的中小型企业政策框架。在改善中小企业的融资渠道方面，欧盟扫清了不利于《金融服务行动计划》和《风险资本行动计划》执行的障碍以及改善小企业获得结构性资金的途径。欧洲投资银行（European Investment Bank, EIB）通过“综合贷款”间接地为中小企业投资筹措资金；欧洲投资基金（European Investment Fund, EIF）通过提供低利率的贷款担保和引导项目对环境贷款进行担保（“增长和环境”行动）。

2006 年，欧盟委员会企业总司⁽¹⁸⁾发布“欧盟扶持中小企业”政策文件，将欧盟对中小企业的资助方式分为四类，包括专项资助、结构基金资助、金融工具和中小企业国际化资助，其中专

(17) 石静霞：《世界贸易组织谈判功能重振中的“联合声明倡议”开放式新诸边模式》，载《法商研究》2022 年第 5 期，第 4-5 页。

(18) 根据《欧洲共同体条约》，欧盟委员会企业总司负责监督内部市场上货物的自由流动和成员国影响企业的政策和标准，以保障企业在任一个成员国都受到同等待遇，同时减轻企业行政审批负担。

项资助有“竞争与创新框架计划”以及“展望 2020”等特定项目提供融资。⁽¹⁹⁾ 2008 年，欧盟委员会通过《中小企业法案》，进一步确定中小企业在欧盟经济的中心地位，建立完整的扶持框架，将“优先考虑小企业”的原则作为法案的核心，规定 10 项基本扶持原则，例如对创业进行奖励；对中小企业参与政府采购项目提供便利条件；构建更畅通的中小企业融资渠道，便利中小企业在商业交易中获得更多利益；促进中小企业的技术升级和创新。因此，立法没有增加中小企业的负担⁽²⁰⁾，而是在欧盟将中小企业政策上升到了更具权威和强制性的法律层面。

2. 便捷贸易与支付方式

WTO 在《关于解决中小微企业融资渠道中与贸易有关问题的宣言》（the Declaration on addressing the Trade Related Aspects of MSMEs' Access to Finance and Cross-Border Payments）⁽²¹⁾ 中提出核心问题就是经济体之间监管支付系统的互操作性，需要建立安全的国际化操作系统以避免缺乏基础设施和网络犯罪问题的发生。实际上这一规则不仅涉及中小微企业，对于参与国际贸易的各类企业都会产生基础性影响。建立共同的规则需要物理基础设施和监管基础设施，首先是建立可互操作系统用以确保跨境支付，其次在国际协调方面不断创新举措，多方利益相关者参与规则设计，例如《新加坡－澳大利亚双边数字经济协议》（Singapore Australia Digital Economy Agreement, SADEA）在促进数字支付的互操作性和标准化方面提高了支付的有效性和安全性。⁽²²⁾

此外，中小微企业关注较多的是低价值货物领域。中小微企业进入全球市场特别是发展中国家市场的重要途径是蓬勃发展的电子商务，这也会大幅增加中小企业向全球投递或者收回低价值货物。但是目的地的财政税收要求对于低价值货物可能会过于复杂，加之海关和边境机构的有效货件处理能力，可能会导致政府收入损失、消费者体验变差以及贸易商丧失交易机会⁽²³⁾，所以简化低价值货物的海关处理可以帮助各国有效地对低价值应税货物征收适当的关税或者税款，还能缓解边境拥堵，中小微企业也能更容易在目的地计算和缴纳税款。具体而言，可以根据世界海关组织（World Customs Organization, WCO）的“低价值应税货物”设置简化阈值，设定关税和税收规则是要确保低价值货物的清关规则更加简洁，避免对供应商存在歧视等措施来辅助中小微企业发展业务。

3. 设置多样化的扶持方式提升竞争力

WTO 中小微企业非正式工作组推出了“小企业冠军项目”用以奖励中小微企业的优秀项目；推出 Trade4MSMEs 平台为中小微企业、政策制定者和研究人员提供获取贸易信息的平台；在性别问题上制定了支持女性主导的中小微企业获得融资的举措，这在一定程度上促进了女性主导的

(19) 刘均胜：《全球价值链背景下亚太中小企业合作政策的完善——基于欧盟的比较分析》，载《全球化》2019 年第 12 期，第 84 页。

(20) European Commission: The European Union Explained: Enterprise 2013.

(21) 中小微企业非正式工作组 2020 年 12 月 11 日通过的一揽子计划附件 6。

(22) 吴希贤：《亚太区域数字贸易规则的最新进展与发展趋向》，载《国际商务研究》2022 年第 4 期，第 89 页。

(23) 邢天添：《数字经济中的国家税收变革》，载《中国中小企业》2019 年第 4 期，第 78 页。

小企业的金融包容性的提升。这一系列自 2017 年以来的非正式工作组的举措传达和强调了贸易对中小微企业竞争力的重要信息，也为中小微企业的发展提供了来自 WTO 的支持和帮助。

《欧洲小企业宪章》通过指导原则和行动纲领来扶持欧洲小企业参与商业竞争，主要包括培育企业家精神、降低创业成本和简便设立手续、遵守欧盟法规的前提下减少小企业负担、区域内企业技能培训共享、增加小企业进入更多市场领域的机会、完善税收制度与改善融资渠道、提高小企业的专业技术能力、区域内培养适合小企业商业模式以及在欧盟层面建立更有效的小企业利益代表机制。在实践中，欧盟采取了四个支柱型举措，包括上文提到的细化资助方式，“小企业，大世界”的中小企业欧盟外经营，持续倡导和推广企业家精神，尤其是对女性企业家的鼓励，以及根据“里斯本战略”和成员国家改革计划为企业提供培训、咨询、指导服务来提升企业竞争力。

但多样化的扶持也受限于区域内经济发展水平的步调，WTO 大多以指引性的方式提供扶持，而欧盟则能够细化扶持方式提升中小企业的竞争力。亚洲拥有世界上最多的国家和人口，其民族、人种以及文化方面的巨大差异，导致亚洲国家区域认同感较低。并且，亚洲国家经济发展水平参差不齐，同时拥有日本、韩国和新加坡这类发达国家，以及世界上最大的发展中国家——中国，和老挝、缅甸等不发达国家，所以在各类区域问题的解决上都举步维艰。亚洲目前主要通过亚太经济合作组织（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）来发挥亚太区域国际组织的部分作用。APEC 具有两大支柱，分别是贸易与投资的自由化和便利化以及经济技术合作，中小企业的政策通过经济技术合作支柱下的内容进行协调。

（三）“新形势”的出现引导完善中小企业政策扶持框架

单边主义不断冲击着全球贸易体系的正常运转和多边贸易体制，WTO 争端解决机制的停摆更让经济全球化蒙上阴影。然而与此同时，新一轮信息革命的发展，使数字经济展现了前所未有的活力。在复杂的时代局面中，中小企业政策孕育了更具有新形势特点的体系框架。

1. 通过倡导性条款的方式确定扶持中小企业发展的共识

岌岌可危的全球贸易体系以及富有威力的各类贸易战让区域更加注重通过沟通与互动确认相关的共识达成，从而确保共识引领下的问题在缔约方之间形成隐形制约，这有利于细化后的措施在区域范围内可操作性的提升。这一共识基本以倡导性条款的方式出现在协定文本当中。WTO 在部长声明中认可中小企业的作用；欧盟则通过一系列政策落实欧盟区域内达成的扶持中小企业发展的共识；试图构建国际经贸新秩序的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）也在序言等章节中认同中小企业的价值，成为首个将中小企业问题进行专章规定的区域贸易协定；《美国－墨西哥－加拿大协定》（The United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）的文本序言部分认同支持与发展中小企业的重要意义以及肯定中小企业对于改善就业问题、促进经济增长和推动社会发展的积极作用，还增加了更多的中小企业相关条款，例如通过第 25.1 条重申了中小企

业的重要性和私营部门不可或缺的一般性原则⁽²⁴⁾；中国主导构建的《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）在专章中重申了中小企业的贡献；《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement, DEPA）认为中小企业在保持数字经济活力和增强竞争力方面具有基础性的地位。

倡导性条款原则属于软性规则，在协定中大多以“应当努力”（shall endeavour to）、“鼓励”（encourage）、“可以”（may）、“认识到重要性”（recognize the importance）出现在文本当中，部分原因是暂时搁置争议和矛盾，然而针对共识性问题，因为条款不具有可执行的内容，也会采取倡导性条款的写法，但这并不意味着其也属于软性非强制规则，而是体现了协定区域范围内成员方共同对中小企业治理扶持的决心。

2. 设立专门机构保证政策一致性

WTO 成立的中小微企业非正式工作组通过进展报告以及一揽子计划为中小企业发展提供了来自多边贸易体制的帮助。欧盟设立的中小企业委员会通过发布系列政策的方式推动中小企业发展，扶持手段主要是改善中小企业的融资环境、促进中小企业创新以应对商业变化以及不断强化企业家精神。部分区域贸易协定也通过中小企业专章设立了中小企业委员会，设立目的是制订计划帮助中小企业利用协定获得商业机会以及提供一个交流经验的场所并与其他委员会协调沟通。

不容忽视的是在区域经济发展不平衡的亚洲。自 1992 年东盟自贸区成立，中小企业合作就已经成为推动和深化东盟地区区域经济一体化的重要政策核心。1995 年，东盟同期成立了东盟中小企业工作组和东盟中小企业咨询委员会，工作组负责制定中小企业的相关政策与开展相关项目和活动，咨询委员会负责加强公私部门在中小企业活动上的协调。随后，东盟通过政策蓝图、发展战略规划以及中小企业展望来推动中小企业的全球化竞争能力。东盟构建了五个方面的战略性手段，包括促进生产力、技术和创新，增加融资渠道，加强市场准入和国际化，改善政策和监管环境，促进创业精神和人力资本开发。⁽²⁵⁾通过这五大举措，东盟尝试将中小企业推向全球价值链。

1995 年 APEC 设立中小企业特设政策小组，2000 年更名为中小企业工作组（Small and Medium Enterprises Working Group, SMEWG）用以鼓励中小企业的发展，并培养中小企业参与国际贸易的能力。2020 年，中小企业部长级会议通过了“2021—2024 年中小企业工作组战略计划”⁽²⁶⁾，并且作为《2040 年亚太经合组织布特拉加亚愿景》的附件进行了更新。该计划主要确定了工作组的优先关注领域，包括创业、创新和初创企业问题，中小企业进入国际市场和全球价值链问题，面向数字化的包容能力发展问题，获取资金和其他金融解决方案问题，以及政府与企业之间的互动问题等领域，并

(24) 黄桥立、沈伟：《中小企业走向前台？——区域贸易协定中小企业规则的成型、不足与走向》，载《上海对外经贸大学学报》2022 年第 6 期，第 64 页。

(25) APEC: *Development of Micro, Small, and Medium Enterprises in ASEAN*, ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS, <https://asean.org/our-communities/economic-community/resilient-and-inclusive-asean/development-of-micro-small-and-medium-enterprises-in-asean-msme/>.

(26) APEC: *Small and Medium Enterprises Working Group Strategic Plan 2021–2024*, Asia-Pacific Economic Cooperation, https://www.apecc.org/docs/default-source/Groups/SMEWG/20_smewg50_030_r.pdf?la=en&hash=C68CF6917E54734C055F9CA8891173558669AC36.

通过设定目标的方式，例如改进贸易便利化措施和利用贸易协定、提高数字经济领域的业务技能、提高中小企业在政府采购中的竞争力等方面细化工作内容，形成了具有一定可行性的执行方案。

中小企业工作组通过设置计划、安排监测和评价时间表以及出具中期审查报告和最终审查报告的方式推动区域内的中小企业发展，为中小企业营造区域的良好营商环境。但是由于自身的性质问题，APEC 的政策仍然聚焦于中小企业的能力建设和依赖于成员方的自主安排。

3. 使用数字技术提升贸易便利化

WTO 中小微企业非正式工作组通过 Cyber-readiness Institute、Cybersecure Canada、Global Cyber Alliance 以及 Trade4MSMEs 等一系列有关网络基础设施的会议指出，网络问题是中小微企业在数字贸易中面临的首要问题。在选择供应链环节上的中小微企业时，该企业的网络设备准备程度也是大型企业的重要评估内容。由于中小微企业也可能成为网络攻击的目标，所以提高并推广网络工具水平可以增加中小微企业进入国际市场和全球价值链的可能。在无纸化贸易问题上，国际贸易需要大量的纸质材料确保相关环节的书面证据完备，但这会给本就资金缺乏的中小微企业带来大量的负担，所以数字化的可转让贸易文件能够显著改善中小微企业的贸易环境，也有助于减少中小微企业的贸易资金缺口。由于各国海关数字化流程标准不一致，增加了中小微企业参与国际贸易的摩擦成本，所以统一的进出口贸易流程能够降解中小微企业的贸易成本。新加坡通过面向全球贸易者公布电子化海关表格（电子提单、电子认证和电子发票）解决这一问题，但完整的贸易标准仍需要在全世界范围内进行协调，以推动实现国际贸易的数字化和自动化。

2014 年欧盟推出“中小企业绿色增长行动计划（2014—2020）”，为中小企业改善能效提供更多实用信息、建议和支持，帮助中小企业从环境挑战中获得商业机会。2020 年欧盟又推出《中小企业战略》和“欧盟下一代”经济刺激计划，持续减少欧盟监管对于中小企业的负担，营造宽松的营商环境，提高融资获得机会和创业精神激励。《中小企业战略》关注数字化技术与数字化发展，旨在增加数字化中小企业的数量和构建可持续发展的欧洲。欧盟为此设置了数字创新中心（European Digital Innovation Hub, EDIH），为中小企业提供全方位的扶持服务，包括提供数字化投资前的技术创新服务、培训从业人员的数字技能和构建创新生态系统和网络。⁽²⁷⁾ 通过关注中小企业在当下数字化时代的发展困境，数字创新中心搭建了多主体多层次的平台，促进了欧盟中小企业的疫情后再次发展。⁽²⁸⁾ 区域贸易协定也在中小企业专章规定了对数字问题的处理以及提出信息平台的搭建要求。

4. 区域贸易的繁荣培育中小企业专章

诚然，贸易保护主义势力的抬头和全球公共卫生事件的突发使国际贸易运转遭受挫折，坚持多边贸易体制的国家纷纷选择替代方案努力维持本国贸易稳定，区域贸易一体化进程也展现了超乎寻常的力量。在区域贸易协定的造法进程中，成员国根据各方治理需求和现实能力，保证了制

(27) Digitising European Industry Working Group 1: Digital Innovation Hubs: Mainstreaming Digital Innovation Across All Sectors, European Digital Innovation Hub, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/dei_working_group1_report_dec2016_v1.2.pdf.

(28) 孙梦颖、汪明峰：《欧盟数字创新中心的建设实践及启示》，载《科技管理研究》2023 年第 6 期，第 37 页。

度安排更贴合区域发展实际。在中小企业问题上，立足融资和贸易的基本要求，区域贸易协定的中小企业专章形式减少了制度碎片化问题，提升了成员国在塑造本国相关政策时的可应用性。

CPTPP（第24章）与USMCA（第25章）中小企业专章内容立足于构建中小企业的机制，两个协定主要设置了三项内容的专章议题框架：信息共享实际上是缔约方协定的内容通过网络的方式予以公布，也包括缔约方认为的对中小企业有帮助的额外信息；需要在网站上添加对从事投资和贸易的主体有帮助的信息，例如海关、知识产权和外国投资法规和程序，并提供英文文本，以便企业获得及使用；争端解决条款都规定缔约方无法利用协定中有关争端解决的章节来监督中小企业专章的执行。CPTPP中小企业专章仅规定了三条内容，但是，CPTPP第25.2条针对提高中小企业贸易和投资机会提出了四种合作方式，例如加强缔约方设置的中小企业扶持部门的交流和加强中小企业在获得信贷与参与政府采购上的合作；第25.5条额外强调委员会与中小企业对话的沟通方式；第25.6条指引了惠及中小企业的其他章节，例如原产地规则、政府采购和数字贸易等问题。

需要承认的是，由于缔约国的差异较大，RCEP自由化程度较低，专章规定和其他相关章节的规定也较少。RCEP主要通过第14章规定了中小企业规则的目标、信息共享、合作、联络点以及争端解决的不适用。在信息共享方面，RCEP约定较为简单，DEPA则重点强调了数据流动、数据隐私、数据监管沙盒以及与数字贸易有关的技术法规。RCEP的联络点与争议解决问题都与CPTPP的规定较为相似，DEPA则出于其数字贸易协定的本质，单独增加了关于数字经济贸易和投资的规定，认为缔约方之间应该就利用数字工具和技术帮助中小企业获得资金和信贷进行交流。在争端解决问题上，RCEP同样规定中小企业章节不适用争端解决机制，原因在于参考各类备忘录或者联合声明，在有关中小企业问题上，一般采用协商方式处理争议。

通过分析发现，当下全球中小企业规则主要分为两类，一类是扶持政策，另一类是区域贸易协定的专章规定。扶持政策因区域位置而有不同的侧重点^{〔29〕}，欧盟的扶持政策更注重融资问题的改善，而亚太地区则是侧重于经济技术合作。从协定的发展来看，中小企业条款已经从早期的双边贸易协定的零散规定演变为独立的章节出现在协定当中，并且趋于同质，均为对序言和一般原则的认可、搭建合作机制、建立委员会和联络点，中小企业规则的数量也逐渐增多。换言之，中小企业在不同区域存在“因地制宜”的扶持方式，也依然能够在庞杂的规则中获得有效的治理逻辑。国家治理可以设立专项部门负责中小企业政策方案，贯彻“竞争中性”原则，以融资和贸易作为两大扶持支柱，提供多样化的扶持方式，包括但不限于集中的信息平台、企业家精神培育、企业能力建设培训等方式，并且要及时回应新型国际形势，灵活应对国际经贸议题的更新迭代。

三、国际贸易协定其他重要规则对中小企业规则体系的影响

从国际造法技术角度来看，反复的文本和海量的条款会降低成员国对于协定本身的接纳程度，

〔29〕 胡辉华、刘佳舟：《基于区域合作视角下的粤港澳大湾区中小企业转型升级路径研究》，载《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2020年第5期，第122页。

所以剥离出同一性规定并组成相应章节可令协定的结构安排更加合理，也使协定更具有专业性和可行性。这表明章节之间不是孤立的关系，各章节之间存在辐射和联动，例如电子商务问题不仅存在于该章节之下，也会受到数据跨境章节的间接浸染。除此之外，从体系解释的角度来看，作为抽象概念中的法律文本，贸易协定文本也是具有融贯性的整体。因此，由于条款之间具有相互补充的意义，不能对协定条款进行孤立判断，需要将其还原在整个文本中，联系上下文予以处理。⁽³⁰⁾

（一）旧模式与新模版同中小企业发展的联动

聚焦在中小企业问题上，除中小企业专章外，其他章节甚至其他协定的相应规则对中小企业的发展也会产生更重要的影响，中小企业规则会通过条款指引的方式提醒成员国注意相关内容，缔约国在实际操作时也需要结合各独立章节的具体内容进行解读。

1. 传统协定以营商环境的整合为重点内容影响中小企业发展

在区域贸易协定中，中小企业规则除作为单独章节外，还在其他重要章节中进行了规定，表1对其他章节明确涉及中小企业规则的情况进行了归纳。多项议题安排涉及海关程序与贸易便利化、知识产权、劳工问题、反腐败、能力建设等方面，其规划的根本原因是为企业创造在发展过程中所需要良好的内外部环境。通过减少经营成本、降低合规风险的一系列安排，区域贸易协定以扶持形式，助力中小企业更进一步地成为全球产业链不可或缺的一部分。

表1 区域贸易协定明确涉及中小企业规则的其他条款

规则内涵	USMCA	CPTPP	RCEP
原产地规则	5.18	/	/
政府采购	13.1; 13.20–21	15.21–23	16.5
跨境服务贸易	15.10	/	/
数字贸易/电子商务	19.17–18	14.15	12.4
知识产权	20.14	19.10	/
劳工	23.12	21.1	/
环境与合作	24.17	22.2–3	15.3
竞争力	26.1	18.13	/
反腐败	27.5	26.10	/
监管	28.4; 28.11; 28.13	25.5; 25.7	/
海关管理和贸易便利化	/	5.7	4.10; 4.13

2. 新型模版解决专项领域问题补充中小企业应对能力

《印度–太平洋繁荣经济框架》（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）的四个支柱即贸易、供应链、清洁能源与低碳化和基础设施以及税收反腐败在事实上也均对中小企业产

(30) 梁慧星：《论法律解释方法》，载《比较法研究》1993年第1期，第49页。

生了重要影响。IPEF 并未规定传统自由贸易的内容,但供应链协议对于贸易问题的发展具有新的驱动作用。IPEF 供应链协议主要为了实现供应链弹性,减少市场扭曲,尊重市场原则,履行 WTO 义务。由此,文本对关键货物与行业标准,关键行业的抗风险能力和投资信息的共享进行规定,强化供应链的透明度。在公布的文本中,IPEF 构建应对供应链风险集体,在加强供应链物流和基础设置,并通过技术援助、技能培训以及能力建设的方式强化供应链后,能够准确识别并处置关键行业的供应危机,并强调确保中小微企业能够从有弹性、强大和高效的供应链中受益,供应链稳定对于中小企业面临庞大市场时增加投资和商业机会并在危机出现后减少损失具有重要意义。

DEPA 是从传统协定的藩篱中形成数字经济规则,IPEF 更进一步,在数字经济规则合作方式和讨论的议题上弹性更大。为了 IPEF 适用的扩张,美国在数据跨境问题上撤回了原有的数据跨境原则,并且构建了初步的框架,分别是数据流动问题、非歧视性问题、数字基础设施建设、数字技术和数字包容性。该框架深化了数字贸易规则,会对消除数字贸易壁垒和拓展数字贸易规则具有示范效应。但是 IPEF 地缘政治化属性较高,其与中国进行战略竞争的意图也十分明确⁽³¹⁾,所以美国主导构建的“全球供应链”的稳定势必会深层次影响中国中小企业的经济生存环境。

此外,传统模式下的区域贸易协定将中小企业利益相关规则置于电子商务与数字贸易等章节进行规定。以 DEPA 为代表的数字协定注重中小企业在数字经济时代的发展。DEPA 不仅归纳了数字经济问题的现状与治理经验,更探索了新兴议题并协调了关于数字经济的监督管理框架,为世界数字贸易治理提供了实践模版。从整体安排来看,DEPA 关于数字贸易的亮点在于:一方面其重新界定了“数字产品”⁽³²⁾的概念,这一问题的重要性在于实体产品的规制方式是货物贸易,而数字服务则是在服务贸易规则框架下进行规制。⁽³³⁾另一方面 DEPA 规定了提供电子商务服务的前提要件,包括物流、电子支付以及电子传输免征关税。物流的规定主要目的在于降低电商运营成本和提高整个商业模式的供应链稳定性,电子支付强调支付系统的可交互操作性。这一系列的创新性规定目的都是为了简化电子商务的各类手续,促进数字贸易的发展。除此之外,数字产品的非歧视待遇也对产地不同的产品带来了更加广阔的市场空间,提供了更大范围的营销空间,产生了良好的营销效果。在有关数据跨境问题上,DEPA 主要提出了可信任数据保护标志,这对于增强不同数据保护制度的兼容性也起到了帮助。

(二) 原产地规则的理解运用提升中小企业贸易效率

作为地理意义的概念,原产地规则因其可以作为防止规避关税的有效措施,在区域贸易协定中被经常作为专章规定。

(31) 李墨丝:《“印太经济框架”数字经济规则:美国转向非传统经贸安排背景下的新动向》,载《亚太经济》2023 年第 5 期,第 66 页。

(32) 数字贸易的交易对象主要指通过数字模式销售的实体商品、数字服务和数字产品。OECD, WTO, IMF, *Handbook on Measuring Digital Trade*, 2nd ed., OECD Publishing (2023), <https://doi.org/10.1787/ac99e6d3-en>.

(33) 石静霞、陆一戈:《DEPA 框架下的数字贸易核心规则与我国的加入谈判》,载《数字法治》2023 年第 1 期,第 110 页。

1. 原产地规则的内容以及特征比较

RCEP 通过一章两节以及两个附件的方式对原产地问题进行了规定。第一节是“原产地规则”，分别有定义、原产地身份、区域价值成分计算以及细节问题的非原产地货物规定，这是有关原产地问题实体内容的规定；第二节是“签证操作程序”，例如原产地证明、原产地证书、原产地声明等程序性操作要求；附件则是针对原产地规则进行了补充规定，例如附件一对于缔约国的原产地货物列明了视为原产货物所需的条件，附件二是针对程序问题中证书声明的信息进行了规定。

RCEP 将原产地货物分为三类：第一类是原产地货物“完全获得或生产”，主要是农业产品的生产；第二类是生产加工过程的“使用其他缔约国的原产材料”，这需要考虑原料的使用和最终产品的呈现；第三类是“特定原产地”，需要结合附件一进行综合判断，形成实质性改变规则，判断方法有 CTC、RVC 以及 TT 方式。⁽³⁴⁾ RCEP 还对于原产地问题规定了累计规则，主要涉及缔约国使用其他缔约国的材料进行生产加工最终产品的情形，但 RCEP 并不要求完全累积，也不允许生产累积。从区域发展来看，这种累积的方式实际上降低了“原产地标准”的获取资格，有利于产业链的搭建与优化。⁽³⁵⁾

在累积问题上，CPTPP 规定即使不具备原产地标准的材料也可以进行累积；目前因为 RCEP 处于 5 年的各个签署成员国的审议期间，所以其下一步考虑将缔约国包括非原产货物的所有生产货物的增值均纳入累积的范围。在条款的设置上，RCEP 使用了大量的选择性条款，例如在附件一的特定原产地规则中，出口商可以根据情况选择不同的标准进行组合；但是 USMCA 的选择性条款较少，限制性措施也较为严格。在原产地证明上，USMCA 和 CPTPP 没有规定统一的证书证明模式；但是 RCEP 则设计了规范的文本格式，而且证书的颁发机关可由机构签发也可以授权出口商出具，事实上更加灵活与协调。

2. 原产地规则为中小企业享惠通关提供可能

原产地涉及商品生产、制造或加工，并且该商品属性具有唯一性。所以，获取“原产地证书”对于在区域贸易协定下获得优惠关税至关重要。⁽³⁶⁾ 中小企业大多为制造型依赖企业，所以在进出口贸易中，原产地规则可以降低贸易成本，但是在全球加工制造的发展过程中，大量的加工生产环节被层层外包，“拆分式”的加工制造链导致原产地规则的适用更加复杂。因此，中小企业在规划过程中，应当主动从协定清单中确定降税产品，结合关税减让幅度以及原产地标准的宽严程度，综合考虑在报关过程中申请享惠，提交原产地证明或者直接运输证明等程序文件，降低企业成本。

（三）政府采购的合理规划增加中小企业贸易机会

政府采购问题源于政府采购本身的特性，合理规划的政府采购对于一国国家财政的使用效益、资金循环、良好的营商环境和促进中小企业发展具有重要的作用。但是在近年来的全球经济形势

(34) “实质性改变规则”在实践中一般有税则归类改变标准（CTC）、区域价值成分标准（RVC）和特定加工工序标准（TT）。

(35) 杨继军、艾玮炜、陆春怡：《RCEP 原产地规则对区域供应链重构的影响》，载《国际贸易》2023 年第 7 期，第 65 页。

(36) 鲍晓华、谢正莹：《原产地规则与企业链长——基于区域价值链的视角》，载《经济学（季刊）》2023 年第 6 期，第 2316 页。

下,政府采购逐渐具有了“国家偏向”,进而成为一种新的国际贸易非关税壁垒,甚至成为国家宏观调控手段。例如,美国通过《建设美国、购买美国货法案》(Build America, Buy America Act, BABA)而采用政府采购手段的方式应对供应链危机以及国内产业空心化问题。⁽³⁷⁾ 这种措施对于中小企业的损害程度极大,所以区域贸易协定对于政府采购的讨论具有重要的现实意义。

1. 强制约束政府采购成为区域贸易协定的发展方向

倡导性模式的政府采购规则主要是立足于序言、一般原则或者经济技术合作部分,以增加透明度为基础鼓励缔约国之间的相互合作。这类模式较常出现于发展中国家之间签署的区域贸易协定中,因为其经济结构的组成,让政府采购保留一定的“自留地”,框架性的合作是最佳方式之一。例如, RCEP 作为典型的发展中国家占主要缔约国数量的区域贸易协定,在政府采购专章就是以合作和透明度为主要内容,但是没有过多涉及采购方法、采购程序、采购标准等重要内容进行约定。倡导性模式是发展中国家顺畅进入国际政府采购环境中最符合区域和本国利益的选择。⁽³⁸⁾

强制性模式则是在缔约国达成的承诺下,设计以国民待遇和透明度为核心,增加约束力和可执行性的政府采购全生命周期的程序, CPTPP 就是通过细化各项采购过程,从而降低政府采购成为各国贸易保护工具的可能性。可以确认的是,在各国各区域对于扩大本国贸易延伸范围,追求政府采购自身规范化和市场自由化的诉求下,强制性模式是倡导性模式的发展方向。

2. RTAs 推动国际政府采购问题的解决

从 WTO 的创建与发展来看,《政府采购协议》是其多边贸易体制的代表性举措。虽然近年因为国际形势变化,国内产业对国家扶持政策的需求不断升高,《政府采购协议》的发展进一步放缓,但是区域贸易协定正在通过不同的方式推动政府采购的自身规范化和市场自由化。这也暗示着区域内国家对于国际政府采购市场的增量需求。尤其是在美西方国家看来,当下的《政府采购协议》涵盖的采购市场仍然较小,推动类似中国这样的公共采购市场巨大的新兴经济体进入协定才是当前状况的解决方案。⁽³⁹⁾ 所以,国际政府采购市场的推进战略是政府采购问题的下一步焦点。

3. 惠及中小企业的政府采购需要实体与程序的双向把握

政府采购的主要内容是满足日常的政务活动或者为公众提供服务,这一行为结合了市场竞争与财政管理。然而不论是招投标方式还是竞价谈判方式,综合实力较差的中小企业都难以直接成为国有企业或者大型民营企业的竞争对象。为弥补中小企业劣势,在实体规划中,可以通过多种方式增加中小企业的参与度,例如可以预留专门面向中小企业的采购份额、价格优惠评审以及对供货商提供的来自中小企业的货物享受一定比例的价格扣除。在程序问题上,可以一方面提升政

(37) 裴长洪、刘洪愧:《中国外贸高质量发展:基于习近平百年大变局重要论断的思考》,载《经济研究》2020 年第 5 期,第 7 页。

(38) 韩剑、郑航:《区域深度贸易协定与跨境政府采购:协定条款异质性的视角》,载《经济研究》2022 年第 6 期,第 68 页。

(39) 郭成龙:《FTA 与 GPA 在国际政府采购市场开放上的协同效应——以 CPTPP 与 RCEP 为例》,载《亚太经济》2022 年第 2 期,第 58 页。

府采购的透明度，另一方面及时转化区域贸易协定的要求，组成双向治理轨道。

资金融通优化了企业资金结构，提升了市场风险应对能力，畅通贸易则是企业利益的根本来源。在国际贸易过程中，降低成本、提高效率以及增加稳定的贸易机会均强化了中小企业的发展基础。概言之，中国全面落实与中小企业相关的章节条款，有利于衔接其他 RTAs 的申请加入谈判，并且客观评估应对国际贸易格局形势的改变，对于提升整体企业应对风险的能力具有积极作用。

四、中小企业规则革新的中国方案

对于抗压能力较弱的中小企业，商业模式的灵活并不足以适应来自国内和国际市场的多重挑战以及迎接全球各类突发事件的巨大冲击。从中国中小企业对外协调中心到中国中小企业发展促进中心的历史进程，展现出我国已经认识到提升中小企业整体参与国际商业活动的重要性和成为全球供应链与产业链的意义，但仍须构建完整的扶持体系，推动我国中小企业走出去的步伐。

（一）牢固意识：竞争中性与所有制中立观念作为经济政策的内核精神

政府不设定特殊的竞争优势，非国有企业的市场参与主体能够公平参与竞争，不受来自政府与国有企业之间纽带的负面影响，这是竞争中性原则的核心理念。直接照搬竞争中性原则用以调节我国的经济体制不具有科学性，也容易将计划经济与市场经济二者对立起来，没有准确理解中性的内涵，从而出现极端的管理政策，例如一味打压国有企业，阻碍国有企业的正常发展；不将性质和状态混为一谈，明确宏观调控和市场机制都是经济手段。因此在竞争中性的基础上，扎根中国实际，改进竞争中性原则，补充所有制中立观念，要对不同的所有制企业一视同仁，不凭借所有制的不同而规定不同的限制措施，丧失中性的真正价值。

具体而言，一方面，不放弃严格监管对于整体营商环境提升的理念，加之以合适的监管方式。例如，在初创企业的申报、海关进出口问题和融资问题上做到简化与便利，但在反腐败、信息透明以及企业间的竞争上做到中立，针对不同的监管领域适用不同的监管思路。另外，在政府采购问题上强化顶层设计与政策适当倾斜，数字经济转型下，通过采购数字建设，能够更加吸引中小企业投身创新和数字产业。^[40] 另一方面，破除行政垄断带给民营企业尤其是中小企业的歧视，补齐法律与政策短板，形成权责清晰、归属明确的现代产权制度，为民营经济提供公正且宽松的政策环境。

（二）构建框架：形成“金+贸+信”三位一体的政策扶持框架

以系统性的创新政策为驱动，密切关注和对比发达国家和地区中小企业政策，为中小企业面对数字经济时代的转型提供动力和底层逻辑，并形成以下体系。

1. 资金融通：形成全方位的金融支撑

2024 年 3 月 28 日，国务院办公厅印发了《统筹融资信用服务平台建设提升中小微企业融资便利水平实施方案》，是在数据制度的基础上为中小企业提供高质量的金融服务，深入推进“信易

[40] 赛迪前瞻：《欧盟及德国中小企业创新政策对我国的启示》，载赛迪研究院，<https://docs.qq.com/pdf/DVUxsZXpUeWZYUmhZ?>。

贷”工作，完善普惠融资服务体系作出的部署。一方面，通过构建全方位的金融支撑体系，包括融资渠道、政策性贷款以及基金资助等方式，能够有效缓解中小企业的融资能力差的现状。全方位的金融支撑体系不仅包括金融工具的多重使用，还包括金融支持理念的定位清晰以及多层次多角度的连续性支持，还包括金融信息的共享与服务。另一方面，还要积极推动新科技的应用实践，例如区块链技术的去中心化和信息透明的特点可以解决融资过程中的信息不对称和壁垒⁽⁴¹⁾，并且区块链技术能够形成严格的治理机制和监管环境，对于中小企业的融资运作模式的效果收益较大。⁽⁴²⁾

2. 贸易畅通：降低成本与提高效率拓展中小企业的贸易机会

政府固然可以通过政府采购中强制规定中小企业的参与度，为中小企业提供价格优惠和价格减免措施简单提升竞争力，但是从根源来看，整体扩大我国的贸易机会对中小企业的贸易畅通能够带来治本的效果：第一，国家落实互联互通，通过扩散铁路联运线路，推动中俄海上通道建设等方式衔接各国的交通开发，有效降低贸易成本；第二，多层次经贸合作平台扩大贸易规模⁽⁴³⁾，与各国政府签订贸易协定以及合作备忘录扩大贸易规模，并为中小企业参与贸易与投资提供引导和支持；第三，改善我国贸易结构，通过投资的带动效应推动我国优势工业产品如“新三样”的货物服务产品出口，提高新兴技术密集型产品的贸易比重，规避贸易壁垒，改良进出口组成。

3. 多功能信息平台：打造服务中小企业的信息集成平台

数字基础设施是数字贸易与数字经济布局下中小企业转型的必要条件。各类 RTAs 和数字经济规则对于信息平台都进行了要求，这是因为提高信息的便利获取对于中小企业可以作为降低成本消耗进行计算。⁽⁴⁴⁾通过建立中小企业网络信息集成平台，应当涵盖国家层面的政策指导文件、国际与区域和中小企业贸易相关的规定指引，例如海关程序、税率计算、产业链资金链信息等内容，提升面对中小企业的服务能力，例如欧盟专门建立了针对中国市场的中小企业中心网站，在网站中提供尽可能多的指引、报告和案例，帮助欧洲中小企业开拓中国市场。

（三）国际参与：提升我国中小企业的区域合作与议题设置能力

全球产业链和供应链的不断深化与重构，为我国积极参与国际事务提供了机会条件，加之全球中小企业规则的发展仍处于萌芽后阶段，区域之间的国际规则也没有开始凝练，我国在这样的新兴领域不会遇到更多的阻力⁽⁴⁵⁾，这为我国参与国际法实践提供了现实条件。

(41) Chittipaka V, Kumar S, Sivarajah U., *Blockchain Technology for Supply Chains Operating in Emerging Markets: An Empirical Examination of Technology-Organization-Environment (TOE) Framework*, 327 Annals of Operations Research, 465–492(2023).

(42) 王莹、陈南森、陈进东、马艳红：《区块链技术对中小企业信用融资策略的影响机制研究》，载《管理现代化》2023年第6期，第145页。

(43) 李迎旭：《“一带一路”战略下中国与南亚贸易的合作基础、推进机会与实现机制》，载《甘肃社会科学》2016年第2期，第133页。

(44) 杨仲基、王宏起、李玥：《区域综合科技服务平台生态系统构建及应用研究》，载《科学管理研究》2019年第6期，第86页。

(45) 蒋超翊：《中国有效影响国际法规则制定的条件与策略》，载《国际政治研究》2021年第3期，第65页。

1. 参与前提：全面落实已加入的国际贸易协定之义务

国际法实践能够为提升国际法制定话语权提供实践依据，例如我国的经济发展与经济实力能够让我国在国际经济法领域享有更高比重的“投票权”。^[46]我国对 RCEP 中电子商务章节制定的引领就建立在长期积累的电子商务经验之上。因此在中小企业规则问题上，全面落实已经加入的国际贸易协定，可以一方面为我国的中小企业国际法实践积累经验，另一方面也再次营造有责任感和值得信赖的国际形象，为我国加入其他协定以及创设新规则形成良好的国际舆论环境。

2. 秉持应对：适时转化观念，主动适应规则发展趋势

参与国际治理不仅要输出本国自身观念，还需要不断提升应对和适应新观念的能力。以政府采购规则为例，其逻辑发展趋势就是从倡导性模式向强制性模式进行转变。我国在落实倡导性模式的前提下，如果能提前向强制性模式转变和进行相应的转型，那么我国在申请加入 CPTPP 的过程中会遇到较少的阻力。

3. 提升行动：区域合作与合适的议题

在区域合作问题上，通过部长级会议等高级别组织机构来建立区域内的中小企业合作，也更有利于合作的可推动性和实施效果。在合作过程中，合作议题包括交流中小企业经营和治理经验，共享监管政策与方式，进行企业家培训和技能培训。各类合作模式的搭建也能为我国增加更多的中小企业议题提出平台，从而获得更多的议题主导权。^[47]

五、结语

改革开放以来，中国国有企业发挥了促进我国经济发展和稳定我国经济形势的巨大作用。这成为发达经济体戒忌的重要领域，所以国有企业制度革新的脚步从未停止，大型民营企业也由于政府和市场的正确应对而迎接了西方资本的多轮冲击并焕发新机。但中小企业综合能力远不及其他企业，虽然我国通过一系列国内外方案形成了对于中小企业的政策扶持框架，但是源于政治斗争的国际形势，迫使我国不得不选择对于大型民营企业和国有企业的倾斜政策。从产业政策角度来看，我国中小企业规则成为美欧国家诟病我国经济政策缺项的攻击点。中小企业政策扶持框架的系统性建设，对于消解中国中小企业规则成为中国经济发展的“阿喀琉斯之踵”具有显著效果。

《中国关于世贸组织改革的建议文件》中提出完善关于中小企业的贸易救济领域相关规则^[48]，表明中国从未在国际贸易中忽略中小企业问题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》^[49]提出的各项提升中小企业竞争优势的措施也展现了我国对中

[46] Jiajun Xu, *Beyond US Hegemony in International Development: The Contest for Influence at the World Bank*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 44–45.

[47] 张康乐：《增强国际话语权的国际法路径研究》，载《中国社会科学院大学学报》2022 年第 8 期，第 112 页。

[48] 《中国关于世贸组织改革的建议文件》，载中国政府网，<http://images.mofcom.gov.cn/sms/201905/20190514094326062.pdf>。

[49] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，载中国政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

小企业规则改革的信心。在把握持续的对外开放的基础上，应当坚持中小企业扶持政策与国内产业政策的平衡，将视角拓展至国际贸易规则、数据规则以及金融规则，不断调整国家针对中小企业的战略走向，以数字经济发展为契机，推动中小企业转型发展，以更稳健的步伐融入全球产业链、价值链和供应链之中，并积累国际经贸实践，为我国国际话语权的提升塑造更加成熟的条件。

MSMEs Rules Become Achilles Heel: From the Perspective of International Trade Agreements and China's Approach

ZHANG Liying WANG Ruiheng

Abstract: The flexibility and market adaptability of the MSMEs can play a catalytic role in promoting economic growth, increasing employment, and stabilizing the market environment. However, due to the small size of individual enterprises and their poor ability to cope with risks and other shortcomings, countries have generally adopted supportive and protective policies for the development of MSMEs, and the topic of MSMEs in various trade agreements has appeared in the texts of the agreements in the form of special chapters or modules. Since the domestic policy is relatively weak compared with international rules, the unbalanced development of enterprises has become a major obstacle to China's accession to agreements. On the basis of clarifying the international evolution trend of MSME rules, update the idea of national industry chain and supply chain, form a double "neutral" principle, so as to formulate and promote the "trinity" domestic support system of mutual integration of capital, trade and information platform on the one hand, and on the other hand, in the process of participating in international affairs, take the initiative to build a model of exchange and cooperation for regional economic MSMEs and export China's market economy and enterprise values to the world, and create a favorable business environment for the smooth transformation of the national economy.

Keywords: International Trade Agreements; MSMEs Rules; Economic Transformation; Competitive Neutrality

（责任编辑：王乐兵 汪友年）