ISSN：3105-0085
EISSN：3105-0093

RCEP 争端解决机制“适用休眠”及激活路径
以中国—东盟样本

唐艳琴

桂林学院，广西 桂林 541004

摘　要：RCEP 生效已经超过三年，第 19 章争端解决机制一直没有出现案件，这与中国和东盟贸易额超过 1 万亿美元、涉及东盟的商事仲裁和诉讼不断增加形成了对比。本文将条约已生效但机制未被使用的状态称为适用休眠，并从文本设计、结构竞争和区域法律文化三个方面分析其产生的原因。本文把中国和东盟商事争议解决实践当作样本进行分析，说明“休眠”不是“无争议”，而是相关争议被体制外商事机制分流，政府间争议则通过“东盟方式”获得沉默处理。本文评估制度风险，提出规则细则化、CAFTA3.0 衔接和体制外资源内化三条激活路径，并建议将广西作为先行区，推动中国从规则接受者向区域争端解决规则供给者转变。

关键词：RCEP；争端解决机制；适用休眠；中国—东盟；商事争议解决

DOI：10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202610011

1 问题的提出：“适用休眠”现象的界定与表征

RCEP 签署和完全生效后，第 19 章共有 21 条内容，形成了包括磋商、调解、专家组在内的争端解决程序，建立起比较完整的制度安排。不过，该方式在运行三年多的时间里，实际操作中出现“零案件”的情况。本文把该种条约已经生效、程序可以启动但是实践没有援引的制度状态概念化地界定为适用休眠。休眠并不表示该方式已经失去作用。其实质是缔约方在拥有完全效力规范的情况下共同决定不进行援引，由此造成规范效力和实际援引相互背离的结果。

本文通过三组具有明显差异的经验事实来对该现象进行验证。第一，和 WTO 及 CPTPP 比较，RCEP 机制更接近处于纸面规则的状态：WTO 累计受理的案件达到 600 多起，上诉机构停止运行后每年仍然超过 7 起。CPTPP 已在 2022 年启动首案并作出裁决，RCEP 机制在实践上还没有形成案件援引。第二，该现象和区域经贸热度形成了明显对比：2025 年中国和东盟贸易额达到一万亿美元，双向投资超过四千五百亿美元，这么高的经贸往来却没有发生争端案件。第三，该现象在东亚地区并不少见：CAFTA 争端协议和东盟 EDSM 都出现过二十多年没有引用的情况。三个层级方式同步休眠，主要因为存在结构性成因。

本文主要关注的问题是：RCEP 模式为何处于休眠状态、该状态是否可以持续、又应当怎样进行激活。已有研究大多是因为生效时间比较短，或者只是局限在文本比较上。本文的创新之处在于提出了“适用休眠”这一概念，并把零案件现象从“时间问题”重新塑造为“制度问题”。本文对来自中国和东盟的商事仲裁、调解、诉讼等多源数据进行分析，说明了政府间机制休眠同体制外商事繁荣之间的镜像关系。

2“适用休眠”的生成逻辑：文本、结构与文化三维归因

2.1 文本维度：自我限缩的管辖设计与执行弱化

RCEP 第 19 章里的争端解决规则实际上设置了三个自我限制的边界。适用范畴受到明确限制，第 19.3 条把争端管辖权限定在对协定本身进行解释和适用的争议、缔约方措施和协定不一致的争议两种情况，相关脚注也直接排除了非违反性申诉的适用空间，反倾销、反补贴争端、透明度清单相关争议也没有被纳入管辖范围。其次是裁决效力和执行方式变得比较僵化，RCEP 没有建立上诉复审机构，虽然专家组报告具有终局效力，但协定没有设立常设性的争端解决专门机构，第 18 章规定的联合委员会协调监督职能只包括第 2 至 16 章内容，没有扩大到第 19 章的争端解决环节，同时缺少保证裁决落实的专门监督方式，裁决执行主要依靠缔约方的自觉履行和报复性减让措施产生的威慑力。私人主体的权利救济渠道有不足，RCEP 没有把投资者和东道国争端解决机制纳入其中，只在第 10.18 条里把该议题留待后续审议，私人投资者和东道国之间的投资争议仍要依靠双边投资协定或者别的国际仲裁方式来解决。

2.2 结构维度：机制供给过剩与替代性竞争

从制度结构上看，缔约方实际上拥有一类争端解决方式市场，RCEP 第 19 章方式在该市场上会遇到替代性竞争。首先，表现出对 WTO 模式的依赖。RCEP 所有缔约方都是 WTO 成员，WTO 争端解决机制有将近三十年、六百多起案件积累的判例法、成熟程序实践和专业化的秘书处支持，其裁判可预期性比还没有经过实践检验的 RCEP 机制高。第 19.4 条也要求专家组考虑 WTO 专家组和上诉机构报告中的相关解释，制度上认可了 WTO 判例的优先性。其次，

ISSN：3105-0085
EISSN：3105-0093

受双边和多边方式的分流影响。中国和东盟国家除了 RCEP 之外还有多种双边安排，在选择争端解决空间时，缔约方通常会优先考虑那些规则更加熟悉和判例更加丰富的机制。第三，商事仲裁把私人争议分流到较大规模上。中国和东盟在经贸往来里大部分争议属于平等商事主体之间的私法争议，这些争议会自然地流向仲裁、调解和商事诉讼，不会进入以主权国家作为当事人的第 19 章程序。

2.3 文化维度：“东盟方式”的深层约束

就区域法律文化而言，东盟将协商一致、不干涉内政和追求和谐作为主要中心，该方式形成了机制休眠的重要约束条件。RCEP 由东盟主导，第 19 章强调磋商优先和替代性争端解决，实际上是“东盟方式”的制度化移植。由此来看，RCEP 模式处于休眠状态，并不是制度上的失败，主要因为区域争端预防文化在其中发挥了重要作用。在磋商和外交方面上存在很多潜在争议，而争议被人们默然地消化了，没有变成正式的法律争端。它的主要不足在于透明度不够并且规则制定的数量不多：虽然争议已经得到解决，但是规则并没有得到检验和澄清。

3观察样本：中国—东盟商事争议解决的“体制外繁荣”

如果把研究范围只放在政府方面的争端解决上，人们可能会觉得 RCEP 区域内的争议解决整体上处于沉寂状态，但把观察角度转到商事争议领域就可以看出，中国和东盟的商事争议解决实践一直保持着比较高活跃度。该明显反差构成了本文的主要研究发现：争议解决方式在政府方面处于适用休眠状态，并不代表区域内没有实际争议，大量争议已经通过多种商事纠纷解决途径得到分流和化解。

3.1 仲裁：涉东盟案件稳步增长的主渠道

观察实际运行情况可知，仲裁已经成为中国和东盟商事争议解决的主要方式。中国贸促会数据表明，2025 年前三个季度，贸仲委和海仲委一起受理了 80 件涉及东盟的仲裁案件。贸促会调解系统处理了 23 件和东盟有关的商事调解案件，全国贸促系统签发了 4.6 万份涉及东盟的商事证明书。2025 年全年，贸仲委共受理新案件 5736 件，标的额达到 2286 亿元，并且涉及 97 个国家和地区。其中包括“一带一路”相关案件 445 件，涉及争议金额 126.77 亿元。中国当事人在东盟地区进行业务时，SIAC 是比较常用的境外仲裁机构，该机构在 2023 年受理了 663 件新案件。2022 年，中国国际经济贸易仲裁委员会东盟庭审中心在南宁举行揭牌仪式，和南宁国际商事法庭一起形成了“一体两翼”的模式，主要因为仲裁服务资源正在向面向东盟的前沿地带进行空间聚集。

3.2 调解：从边缘补充到制度供给

广西在 2025 年 9 月开始进行商事纠纷总对总在线诉调对接试点工作，通过利用中国—东盟商事法律论坛，并且将法院调解平台和贸促会调解中心系统进行了对接。商事纠纷可以进行全流程线上办理，并且和为桂云平台同步上线。从 2025 年 1 月到 8 月，广西贸促系统与仲调联动中心共同受理了 4 万多件案件，案件涉及金额达到 32 亿元。2024 年中国和东盟商事仲裁协作中心正式挂牌成立，该中心与东盟法律协会、南宁仲裁委员会进行合作，主要目的在于推动区域仲裁规则的对接。广西国际民商事调解中心也形成了外籍调解员参与跨境调解的方式。

3.3 诉讼与司法协助：判决跨境流动的制度破冰

诉讼方面的进展具有最重要的指标意义，可以当作观察区域司法协作效能的主要窗口。南宁国际商事法庭自 2022 年投入使用到 2025 年 6 月为止，总共处理案件数量达到 1274 件，当事人分布在 36 个国家和地区中。2024 年该法庭受理的案件数量达到 534 件，涉外民商事案件数量达到 67 件，同比分别上升 22% 和 36.73%。该法庭建立了 9 个诉仲调联动工作站，对 355 件涉外纠纷进行了处理。跨境承认和执行的判决上也有进展：中国只同越南和老挝签订了含有判决互认条款的司法协助条约，2017 年《南宁声明》则确立了推定互惠的共识。2024 年 6 月 18 日，该法庭首次运用该原则对泰国法院作出的民事判决进行承认并予以执行，使泰国法院民商事判决在中国获得承认达到了“零的突破”。

3.4 样本分析：争议流向的结构性解释

中国—东盟商事法律论坛从 2014 年建立到现在已经举办了十多次，促使南宁国际商事法庭、中国—东盟商事仲裁协作中心、贸仲委东盟庭审中心等二十多项机制性成果得到落实。2025–2026 年间，该平台一直在进行总对总在线诉调对接的试点工作，并且设立了平陆运河水上一站式解纷中心。广西形成了面向东盟的“仲裁—调解—诉讼—司法协助”全链条基础设施。

由此，可以总结出争议流向的三个主要特点。一，争议属性决定机制选择：万亿美元级贸易投资争议多属于平等商事主体之间产生的争议，RCEP 第 19 章规定的政府间管辖权不能进行覆盖。第二，东盟模式延伸到商事领域。例如，邕宁区法院处理企业案件时，调解撤回率达到了 55.19%，争议在裁判前就得到解决。三是，体制外机制的功能替代逐渐固定：仲裁、商事法庭和调解平台实际上已经承担起区域经贸秩序的日常维护工作，并且反过来使缔约方启动 RCEP 机制的紧迫感减弱。

ISSN：3105-0085
EISSN：3105-0093

4“适用休眠”的风险评估：战略储备抑或制度空转

针对适用休眠现象应当进行利弊并存的审慎评估。就积极方面而言，第一，该状态符合争端预防的制度要求，区域分歧可以通过外交磋商进行管理。其次，在 WTO 多边救济功能减弱的情况下，该方式可以当作区域规则救济的战略储备。第三，该模式设计比较灵活，启用之后，或者比 WTO 更有效率。长期休眠所带来的风险也不能被忽视。规则的可信度违约成本都持续降低，协定刚性受到削弱。规则解释出现停滞：由于缺乏案件，规则只停留在纸面上，容易形成对 WTO 的单向移植依赖，难以培育出自主判例。

5 激活路径：机制内完善、机制间协同与体制外赋能

5.1 机制内激活：从文本规则到程序细则

第一，推动 RCEP 联合委员会制定第 19 章实施细则，明确专家组组成、名册管理、听证规则等公开标准，把模式条款变成可操作的程序指引，减少首案程序的不确定性。其次，参考 CPTPP 新西兰诉加拿大乳制品案的经验，该案件专家组在大约一年时间里发布了报告，程序公开和高效使成员对规则更有信心。第三，中国对东盟累计双向投资超过 4500 亿美元，工程承包完成额达到 4800 亿美元，本文根据该实际需求，适时启动 ISDS 规则谈判，补齐私人救济不足。第四，各国应当充分运用特殊差别待遇条款，降低柬埔寨等成员国采用该方式所需成本，建立非对称使用的先例，避免该方式成为大国专用工具。

5.2 机制间协同：CAFTA 3.0 版与 RCEP 的规则衔接

中国和东盟自贸区 3.0 版升级议定书于 2025 年 10 月 28 日在吉隆坡签署，由中国和东盟领导人会议在第 28 次会议上签署了该文件。该议定书包括数字经济、绿色经济和供应链互联互通等九个方面，为争端解决机制共同发挥作用提供了制度机会。CAFTA 应当针对 3.0 版新增领域先建立和 RCEP 相兼容的争端解决安排，以形成 CAFTA 先行试验、RCEP 后续跟进的局面。本文还要确定两个方式的管辖分配规则，从而避免产生消极冲突。

5.3 体制外赋能：商事实践资源的制度化内化

中国与东盟商事争议解决形成的“体制外繁荣”现象，不能只看作 RCEP 处于休眠状态的原因，而应该成为激活机制所需的一种制度资源。第一是专家资源内化，依靠南宁国际商事法庭、中国和东盟商事仲裁协作中心，给 RCEP 专家组及调解员名册储备区域人才。第二，程序经验内化：把广西涉外民商事纠纷多元化解工作流程、诉仲调一站式联动机制和总对总在线诉调对接平台技术，变成第 19 章斡旋、调解、调停程序细则化的中国方案。第三，裁判规则内化：把《南宁声明》用来推定互惠原则、泰国判决承认案的裁判要旨当作软法素材，促使争端解决结果承认和执行规则进行衔接。第四，国际调解方式的衔接：本文分析 RCEP 调解程序和 2025 年国际调解院规则之间的转介通道。

5.4 中国的角色：从规则接受者到规则供给者

中国在该地区属于最大经济体，并且也是推动 RCEP 高质量实施的主要力量，应当进行三种角色的转换。第一，从诉讼回避转向规则运用：在利益受损时主动引用 RCEP，利用首案启动来消除零先例的心理障碍，并参考 WTO 争端解决的经验。第二，由经验输出变为制度供给：依靠 RCEP 联合委员会、中国与东盟商事法律论坛等渠道，把南宁国际商事法庭及商事仲裁协作中心等广西模式提高到区域公共产品。第三，从前沿窗口变为试验高地。依靠广西的区位优势和平陆运河、西部陆海新通道带来的经贸增量，本文在争端预防、合规指引、替代性争端解决方面进行先行先试，从而积累地方实践样本。

参考文献：

[1] 张锐坤 .RCEP 争端解决救济机制的完善路径 [J]. 东南亚纵横 ,2026,(4):101-110. DOI:10.20226/j.cnki.issn1003-2479.20250701.001.

[2] 陈建峰 , 林峰 . 国际调解院的争端解决机制创新与中国角色 [J]. 国际贸易 ,2026,(3):63-71. DOI:10.14114/j.cnki.itrade.20260310.001.

[3] 王奕钧 .“一带一路”投资争端解决机制的构建 [J]. 中国外资 ,2025,(13):100-105.

作者简介：唐艳琴（1998.08—），女，汉族，广西桂林人，硕士研究生，助教，研究方向：国际法研究方向。