

## 中国有没有履行其贸易承诺？

伍人英 (Mark Wu)

在2001年12月11日，历经十五年的艰苦谈判后，中国加入了世界贸易组织（简称世贸组织，WTO）——一个由164个国家组成的全球贸易规范管理机构。中国为此同意遵守与贸易惯例有关的数千项法律承诺。中国履行这些承诺了吗？与许多难题一样，答案与各人观察的角度有关。对事实必须斤斤计较，这个现实突显了为何与中国之间的贸易紧张关系会在近年来成为如此有政治色彩的议题。

有许多事情是明确的：在加入世界贸易组织时，中国大规模修订了国内的法律和监管规范，以确保其符合世贸组织的要求。之前对外国企业封闭的新市场被打开。在世贸组织所要求的领域，司法审查程序和透明度得以加强。在中国政府内部，商务部负责监察，以确保其他政府机构遵守中国与世贸组织的协定。

中国加入世贸组织还为打破中国领导层内部对未来经济改革方向的僵局提供了关键而必要的动力。为履行世贸组织的义务，政府改变了中国的政治经济格局。国营企业开展大规模重组，市场力量得以发挥更大作用，私人企业则逐渐成为经济增长的关键推动力。

这些改革对中国有莫大裨益。随着中国关税方面的法律不确定性因为其世贸组织的成员身份得以解决，大量外商直接投资涌入中国，投资总值在之后的十五年中超过1万亿美元。随着生产转移至中国，它成为出口大国，整体出口货值从2001年的2660亿美元急增至2015年的2.3万亿美元。在2013年，中国超越美国，成为全球最大的贸易国。

当然，中国加入世贸组织，受益的不只是中国人。许多外国企业得以进入庞大的中国市场，促进了企业收入的增长。外国消费者也受益于价格便宜的中国进口产品，以及中国因为对外贸顺差所带来的廉价信贷。

那么，为什么这不是一个简单而快乐的双赢故事，通过贸易和全球化而共同获益呢？关键在于中国加深与世界经济一体化所带来的得益没有被所有人共享。在发达经济体内部，许多社群的收入受到“中国冲击”持续影响而大幅减少。评论家提醒中国的做法不公平，而且没有遵守既定规则。美国总统特朗普在2016年大选时竟然出格地宣称：“我们不能允许中国继续强奸我们的国家”。

特朗普政府上台时承诺要采取严厉的新政策来打击中国的重商主义。国家贸易委员会主任纳瓦罗（Peter Navarro）形容中国为“世界上最大的贸易骗子”。美国指出中国的不公平贸易惯例包括出口补贴、知识产权保护、汇率操纵、强制技术转让、劳动条件，以及剩余产品倾销等。

甚至建制派的“中国通”的态度也在变化。由几位前任美国政府官员组成的小组所撰写的一份2017年“亚洲协会”（Asia Society）的报告指出，中美贸易关系对美国公司而言变得“更加失衡与不利”。尤其值得关注的是，这一跨党派集团提到，“竞争环境愈来愈倾斜，特别是在高科技领域，中国的贸易保护主义更是严重加剧”。

中国之所以能够从世界贸易中获得收益，真的是因为它完全无视对世贸组织的承诺吗？在2002-2016年，世贸组织总共收到38项针对中国的申诉，平均来说差不多每年仅有微不足道的两项。相比中国正式加入世贸组织时的数千项承诺，这一数字显然并不代表中国一贯无视其协定中的承诺。

此外，我们可以注意到在同一时期，亦出现合共73项针对美国的申诉。对这些事实的一种解释是，中国在履行对世贸组织的承诺方面做得并不比美国差。另外，当世贸组织对中国提起申诉并裁定它败诉时，中国通常会尊重裁决，至少在表面上是如此。

所有这些似乎都说明，中国整体上是具有责任感和懂礼仪的，愿意遵守主要由美国及其他西方发达国家制定的现行贸易规则。这显然是中国希望国际社会对其条约履行记录的看法。然而还有另外一系列事实，会让上述解释大打折扣。

首先，申诉数量不能作为一个国家是否遵守规则的准确指标，而只是代表申诉方认为代价大到足以承担对某个国家提起诉讼的高昂法律费用的情况。不是所有违规都必然会引发正式的申诉。由于担心会受到中国政府的严惩，某些企业可能不愿意到世贸组织提出申诉。

此外，只有充分证据支持时，当事方才会选择申诉。鉴于中国体制中的许多方面远不像发达民主国家那样公开透明，故可能有某些违规行为因为无法获得必要的证据而未提出申诉。

其次，在分析这些申诉的性质后，我们发现相比其他贸易国家，针对中国的申诉所涉及的议题要广泛得多。尽管对美国提出的申诉数量与中国相当，这些申诉却集中在相对有限的几个领域。世贸组织成员国主要申诉的是美国的贸易救济措施，以及对飞机和农产品等特定产品的补贴。

此类申诉也可以在针对中国提起的案件中看到，但只占有所有申诉的一小部分。相比美国而言，世贸组织成员国指控中国违规涉及的范围要广泛得多，包括指责中国没有履行当初的承诺去保护知识产权、开放某些服务市场（如电影或电子支付系统等），以及对某些矿产品的出口实施非法限制以保护国内生产商。

第三，尽管中国可能按字面意义遵守世贸组织的裁决，却有理由认为中国并不是一直遵循其实质精神。例如，世贸组织有一系列案件涉及中国对原材料和矿产品的出口限制。这些限制对中国的下游生产商有利，却损害了外国竞争对手的利益，迫使它们把生产转移到中国。世贸组织上诉机构（Appellate Body）于2012年在“中国原材料争议”（China-Raw Materials dispute）的判决中，裁定中国对九种工业矿产品（如铝土矿和锌）的限制为非法。在随后的2014年，上诉机构又判决中国对十七种稀土元素和两种其他金属的出口限制为非法。这两类出口限制都在判决后被取消，让大家觉得中国尽管在争议中败诉，却严格遵守世贸组织的规则。然而，两年后又出现了一项针对中国的申诉，涉及中国另一组矿产品的出口税。此类行为让人们怀疑：究竟中国是真正下定决心遵守既定的原则，还是在履行具体义务时玩“有本事就来抓我”的游戏。

但是，对中国贸易惯例的最大不满并非来自未完全履行的承诺，而是并不充足和完善的法律承诺。世贸组织制定的大多数法律规范要追溯到1990年代中期，在中国加入之前。因此，世贸组织在撰写规范时并未考虑到中国目前的政治经济格局。支持中国加入世贸组织的人或许希望，随着中国通过贸易往来逐渐走向富裕，其政治经济格局必然会转向与其他高速增长的东亚经济体或前共产主义国家类似的模式。可惜这样的希望未能实现。即使实现了，当初的谈判者也不可能预测到中国的政治经济格局会在加入世贸组织后会发生怎样的变化。

尽管市场力量如今在中国发挥的作用比1990年代时更为积

极，但是中国的政治经济格局却依旧独特。若干因素共同促成今天“中国公司”（China, Inc.）的独有特性——复杂、有活力且不断变化的实体。这些因素包括党国体制对重点产业和银行业的控制、国家发展和改革委员会的权力和角色，以及党国体制与私人企业之间的正式和非正式联系等。

世贸组织的法规不见得能有效处理这种政治经济格局带来的所有问题。例如，当中国的某家银行提供贷款予某家国内私人企业时，是否违背中国不会向国内企业提供不公平补贴的承诺？此问题的答案取决于政府是否在管理和控制银行，以及贷款条件相对于正常市场水平而言是否较为优惠。但在各种控制机制不透明，并可能受党组织（而不是政府）控制的国家，要给出准确回答是很难的。

此外，还有某些领域并未被现有的世贸组织规则涵盖。例如，在遇到不公平汇率操纵的问题时，世贸组织的法规通常是遵从国际货币基金组织（IMF）的意见。世贸组织的管辖权十分狭窄，仅限于特定补贴的问题，而汇率问题的管辖权则属于国际货币基金组织。另外，世贸组织法规在确保公平的劳动条件方面不够健全，也没有充分提供处理出口商的增值税返还问题的机制（除非增值税返还取决于当地成分要求的使用，否则相当于世贸组织规则定义的补贴）。最后，世贸组织的协定是在数字经济崛起前制定的，因此针对美国和其他国家的技术公司提起的投诉，通常没有提供国际的司法解决路径。

在上述领域，虽然中国的贸易惯例可能存在问题，从而对外国企业造成损害，我们却难以指责中国违背了贸易承诺。我们最多只能说，中国可能背弃了对市场开放和贸易互惠的承诺精神。要为21世纪开展新的贸易义务谈判并对贸易规则进行升级，必须注入新动力。在此之前，更多通过世贸组织的诉讼裁决来促使中国履行其贸易承诺的努力只能达到这么多效果。

综上所述，对于中国是否履行了贸易承诺的问题，答案取

决于所涉及的特定中国贸易惯例。毫无疑问，中国在某些领域并未兑现其承诺，但在其他许多方面则信守了约定。在某些领域，问题与承诺本身有关，更具体来说就是承诺的涵盖范围不够完善。中国巧妙地利用世贸组织法规的漏洞来推行特定的产业政策和类似于重商主义的政策，令国内厂商受惠。此类做法可能帮助中国在生产价值链上提升自己的地位，但也可能加剧发达经济体的民粹主义紧张情绪，并导致对中国崛起至关重要的贸易生态体系被逐渐损耗。