

# 中美国际贸易制度之争<sup>\*</sup>

——基于国际公共产品提供的视角

李 杨 黄艳希

**【内容提要】** 制度是非中性的,作为国际公共产品的国际贸易制度同样具有非中性特征。二战以后,国际贸易制度长期以来主要由美国通过霸权以国际公共产品的形式来提供,并反映美国的利益诉求。20世纪80年代以来,特别是21世纪以来,随着国际经贸格局的变迁,中美两国的经贸实力发生了巨大变化,进而两国主导国际贸易制度的能力和意愿也发生了重要转变。美国提供全球性国际贸易公共产品的能力和意愿不断下降;中国的意愿和能力虽逐步提升,但未能在全球领域填补相应的空白。在此背景下,美国逐渐转向提供成本较低的区域性公共产品,且其明显针对中国的战略使中美国际贸易制度之争的重点由全球转向区域,并进入相持阶段。未来,随着经济贸易国际地位的提升,在国际贸易领域,无论是在全球层面还是区域层面,中国不可避免地需要为国际公共产品提供承担更多的责任和更大的成本,当务之急是要切实提高国际公共产品的提供能力。

**【关键词】** 公共产品;国际贸易制度;全球治理;中美关系

**【作者简介】** 李杨,对外经济贸易大学中国WTO研究院副研究员;黄艳希,对外经济贸易大学中国WTO研究院博士研究生。(北京 邮编:100029)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2016)10-0114-23

<sup>\*</sup> 本文是国家社会科学基金项目“国际经贸规则演变与我国自由贸易区战略实施研究”(项目编号:16BGJ002)、对外经济贸易大学中央高校基本科研业务专项资金资助(项目编号:15YQ04)、国家留学基金资助(项目编号:201506640023)阶段性成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的意见和建议。文中的错误由笔者承担。

第二次世界大战结束后,作为这场战争最大获益者的美国取得了空前的霸权地位,并凭借其霸权地位主导推动了世界政治体制(联合国)和世界经济体制(国际货币基金组织、世界银行、关税与贸易总协定)的建立,向全球提供国际公共产品。然而,进入21世纪以来,随着中国加入世界贸易组织(WTO)后经济贸易举世瞩目的增长以及全球经济贸易格局的变迁,美国的霸权地位明显衰落,已无法再左右WTO框架下的多哈回合谈判进程。入世初期,由于中国首次进入全球贸易体系,更多的是在适应WTO规则,是国际贸易制度这一国际公共产品的搭便车者。入世后过渡期,经济开始下行的美国要求中国分担提供国际公共产品的责任。2008年国际金融危机后,全球经济中美国经济的复苏疲软与中国经济的持续强劲形成鲜明对比,美国经济贸易地位的下降与中国经济贸易地位的上升反差更趋明显。霸权逐渐衰落的美国在国际贸易领域提供全球公共产品时无论是能力还是意愿都严重不足,从而转向提供成本较低的区域性公共产品维持霸权地位。然而,在全球公共产品缺失之际,中国虽然经济贸易快速增长,提供国际公共产品的能力和意愿前所未有,但在国际贸易制度建设中并未能填补领导权的真空。未来,作为全球前两大经济体和贸易伙伴的中美两国必将是国际公共产品的主要提供者,同样也是国际贸易制度的主要建设者。本文基于国际公共产品提供的视角,回顾了中美两国国际贸易制度竞争从多边转向区域的历程,阐述了在各个阶段竞争的特点和主要内容,为未来中国提高国际公共产品提供能力奠定理论基础。

## 一 国际公共产品供给与国际贸易制度

国际公共产品是国际关系学中的一个重要概念,源于经济学中的公共产品理论。由于国际社会不存在世界政府,国际公共产品的提供与经济学中的公共产品提供就存在差异。对于作为国际公共产品的国际制度而言,不同的国际关系学理论对其安排的阐释各不相同。虽然作为国际公共产品,国际制度受益者具有非竞争性,但作为制度本身,国际制度又具有竞争性,即国际制度提供的竞争以及不同国际制度之间的竞争。国际贸易制度作为典型的国际制度,除具备国际公共产品的基本特征外,还具备非中性特征和动态性特征,使在不断调整的国际经贸格局中,主要国家之间产生国际贸易制度之争。

### (一) 国际关系学视角下的公共产品及其提供

经济系统中市场并非总是有效的,个人理性可能导致集体的非理性,因而市场往往会出现失灵问题,这就需要政府通过提供公共产品加以解决。公共产品有两个重要特性,即非竞争性和非排他性。所谓非竞争性,是指一部分人对某一产品的消费不会

影响另一些人对该产品的消费,一些人从某一产品中受益不会影响其他人从该产品中受益。所谓非排他性,是指某些产品投入消费领域后任何人都不能独占专用,也不能将其他人排斥在该产品的消费之外。

在国际社会中,由于不存在世界政府,也没有一个具有征税权的权威机构可以像中央政府那样提供公共产品,因而需要通过全球治理缓解甚至解决市场失灵问题。詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)认为,所谓全球治理实际上是“所有层面的人类活动(从家庭到国际组织)的规则构成的体系,在这些体系中,通过运用控制权来实现具有跨国影响的目标”。<sup>①</sup>以奥兰·扬(Oran R. Young)为代表的新自由主义国际机制论者进一步强调全球治理“实际上只是各种国际机制,包括政府间机制以及非政府组织参与的国际机制的总和”。<sup>②</sup>其中,民族国家依然是全球治理的主要行为体。

正是由于国际体系的无政府性,国际关系学中的公共产品与经济学中的公共产品并不相同。张宇燕等认为,国际关系中的公共产品主要指国际公共产品,泛指为应对全球问题而设计的诸多机制与制度,并以此作为治理的融资依据。公共产品的性质主要取决于问题领域的差异性。不同类公共产品各具独特的融资方式和难易程度,有的公共产品容易筹集,而有的则始终萦绕搭便车行为的困扰。<sup>③</sup>

可见,国际制度是一种国际公共产品,其形成、维持或者变迁均必然带有“意向性”色彩,<sup>④</sup>是一个有目的的规则或规范秩序系统。在《国际制度与国家实力》一书中,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)将国际制度定义为“规定行为体的角色,约束有关活动并塑造预期的一整套持久并相互联系的(无论正式或者非正式)规则”。<sup>⑤</sup>对国际制度安排的阐释,目前主要包括以权力为基础的现实主义、以利益为基础的新自由主义和以知识为基础的建设主义。<sup>⑥</sup>

以权力为基础的现实主义运用霸权国的偏好来解释国际制度。现实主义者认为,

---

① James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-First Century," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol.1, 1995, pp.13-43.

② Oran R. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1994, pp.1-22.

③ 张宇燕、任琳《全球治理:一个理论分析框架》载《国际政治科学》2015年第3期,第11页。

④ Peter Mayer, Volker Rittberger and Michael Zürn, "Regime Theory: State of the Art and Perspectives," in Volker Rittberger, ed., *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 1993, p.393.

⑤ Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays on International Relations Theory*, Boulder: Westview, 1989, p.3.

⑥ Lisa L. Martin, "An Institutionalist View: International Institutions and State Strategies," in Thazha V. Paul and John A. Hall, eds., *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p.78.

国际关系的本质是冲突,是国家为权力展开的斗争,国际制度的背后有一只“权力之手”,因为那些拥有充分实力的国家认为有必要建立这样的制度。<sup>①</sup>国际制度的建立和维持需要依靠霸权国的权力,而霸权国提供国际制度的目的在于利用国际制度追求自身利益,进而巩固其霸权地位。查尔斯·金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)认为,由于无政府的世界体系中公共产品提供的“搭便车”现象更为普遍,其中的霸权国家为了维持其霸权体系,才能容忍“搭便车”行为,进而愿意承担提供国际公共产品的主要责任。<sup>②</sup>因此,国际制度基本上反映了权力的分配情况。正如约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)所言,国际制度建立和运行过程中,权力的差异具有决定性的意义,而且各国都无法摆脱权力因素的影响。作为国际公共产品的主要提供者,霸权国提供公共产品的动机在于追求统治的“合法性”。基欧汉认为,美国的盟国“通过以美国为中心的机制来获得收益,并服从美国的领导”。<sup>③</sup>这里的“合法性”是霸权国为使其他国家顺从其意志而向它们提供的利益激励,并主要以公共产品形式加以表现。

霸权国提供的国际公共产品主要包括两类:一类是具备完全非竞争性和非排他性的纯公共产品,也称为全球公共产品,比如安全的国际格局、稳定的国际秩序、良好的生态环境等;另一类是只具备部分非竞争性和非排他性的准公共产品,这类公共产品附着着霸权国的强烈偏好,可称为俱乐部产品,也可称为区域性公共产品,比如北大西洋公约组织(NATO)等地区安全联盟、北美自由贸易协定(NAFTA)等区域贸易协定。通过提供俱乐部产品,霸权国可以与俱乐部成员构建起依赖与被依赖的关系,从而最大限度地攫取政治和经济收益。

以利益为基础的新自由主义运用国家利益需求来解释国际制度。新自由主义者认为,国际关系的本质是合作,是国际社会为秩序进行的努力。无政府的国际体系中,由于国际社会的存在,国家之间的冲突与合作并存。在假设国家是单一的和理性的情况下,国家能够认识到合理解决冲突的重要性,合作便成为国家的需求。同样由于国际体系的无政府性,国家在选择合作时会存在集体行动困境,即面临“欺诈”和“不确定性”,国际制度则可以通过降低交易费用、提高透明度,帮助国家克服“短期背叛的诱惑”所造成的集体行动困境,促进国家采取长期合作行为。因此,国际制度是一个

<sup>①</sup> Oran R. Young, "The Politics of International Regime Formation," *International Organization*, Vol.43, No.3, 1989, pp.351-353.

<sup>②</sup> 查尔斯·金德尔伯格著,宋承先、洪文达译《1929—1939年世界经济萧条》,上海:上海译文出版社1986年版,第348页。

<sup>③</sup> 罗伯特·基欧汉著,苏长和等译《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海人民出版社2012年版,第138页。

不依附于权力的“独立变量”。虽然新自由主义也承认国际制度的建立需要霸权国的支持,但霸权的衰落并不意味着国际秩序的混乱,已经建立的国际制度可以依靠国家的需求得以延续。

以知识为基础的建构主义运用共识信念来解释国际制度。建构主义者认为,在国际制度安排过程中,知识与权力和利益同样重要,国际制度在很大程度上代表了行为体之间的一种共识,这种共识就是各行为体所接受的信念,并通过规范表现出来。正是因为如此,国际制度与国际行为体之间是一种互构的关系。一方面,行为体之间通过知识形成各方可接受的信念,并通过规范表现出来,从而建构了国际制度;另一方面,国际制度也建构了行为体,作为规范的国际制度约束了行为体的身份和利益,从而影响了行为体的行为。<sup>①</sup>

## (二) 国际制度受益者的非竞争性与国际制度的竞争性

作为国际公共产品,国际制度对受益者具有非竞争性;但作为制度本身,国际制度具有非中性特征,即同一制度对不同的人意味着不同的事情。不同的人在同一制度下往往所获得的东西各异,而且已经从既定制度中或可能从未来某种制度安排中获益的个人或集团会竭力维护或争取该制度,<sup>②</sup>这就造成国际制度的竞争性。国际制度这两种看似矛盾的特征实则具有紧密的内在逻辑联系。

首先,国际制度的竞争性源于国际制度的本质特征。国际制度竞争的概念来源于公共经济学中的“制度竞争”,是不同政府之间展开的关于公共产品供给的竞争。<sup>③</sup>与经济学中的公共产品不同,在无政府的国际体系中,国际公共产品的提供者一般也是其最大的消费者,可以更直接地从中获得比其他消费者更大的回报。<sup>④</sup>可以说,国际公共产品的提供者也是其受益者,甚至是主要受益者,因此,国际公共产品提供者在提供公共产品时往往带有利己的动机。米尔斯海默认为,国际制度是“大国用来实现其自私目的的工具”,<sup>⑤</sup>因为国际制度本质上是民族国家之间受自身利益驱使而形成的制度性的安排,并为民族国家特别是强大国家利用其为己谋利留下了广阔空间。<sup>⑥</sup>李

<sup>①</sup> Anthony Arend, *Legal Rules and International Society*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp.142-147.

<sup>②</sup> 张宇燕《利益集团与制度非中性》,载《改革》,1994年第2期,第98页。

<sup>③</sup> Thomas Apolte, “How Tame Will Leviathan Become in Institutional Competition?: Competition Among Governments in the Provision of Public Goods,” *Public Choice*, Vol.107, No.3/4, 2001, pp.359-381.

<sup>④</sup> 张春《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》,载《当代亚太》2014年第6期,第57页。

<sup>⑤</sup> John J. Mearsheimes, “A Realist Reply,” *International Security*, Vol.20, No.1, 1995, pp.82-83.

<sup>⑥</sup> 张敬新、苏俊燮《国际制度中的霸权》,载《国际观察》,2011年第2期,第20页。

巍、张玉环指出,国际制度能够为高频互动中的伙伴国提供巨大而必需的公共产品,又能被其中的主导国用作私人工具。<sup>①</sup>

作为国际公共产品,建立国际制度本身并不是目的,而是要通过制度的创设来解决实际问题。<sup>②</sup>由于各个国家的实际情况不同,不同国际制度对于受益者带来的收益和施加的成本也不同,因此,在作为公共产品的国际制度提供过程中,针对不同的问题,不同国家会有不同的解决方案。也就是说,国际制度的潜在获益者会根据预期收益和预期成本来判断选择哪种国际制度符合自身的最大效益,进而确定更倾向于哪一个国际制度。李巍认为,国际制度竞争的实质是主导国争夺对国际行为规则的控制权,进而提升自身的权力、利益和尊严。无论是制度间竞争还是制度内竞争,它们都直接导致了国际体系中各种制度的兴起与衰朽。<sup>③</sup>

其次,国际制度的竞争是指不同制度之间的竞争。一方面,国际制度本身并不是一成不变的,它同样存在兴衰更替的过程。随着国际制度参与者自身情况发生变化,其对国际制度便存在变革的需要,当新的国际制度要替代旧的国际制度时,旧国际制度下的既得利益者必然会阻挠或反对新国际制度,新旧国际制度之间就会产生竞争。基欧汉提出的竞争的多边主义认为,当国际制度的一个联盟对制度化规则或政策不满,且在该领域还存在替代制度,则不满联盟能够选择转换到其他多边制度,该制度具有更符合其利益的使命或决策规则,通过创造与现存标准相冲突的替代性规则或制度化运转方式,或者削弱现存制度的权威,行为体得以发起一个改变制度性现状的进程。<sup>④</sup>另一方面,国际制度本非唯一的,当作为区域性公共产品体现时更是如此。在某一区域,可能会存在多种区域性公共产品,这些公共产品并非由某个国家主导提供,而多个区域性公共产品之间就会存在竞争,正如后文所论述的,在亚太地区就存在多个相互竞争的区域性公共产品。

最后,国际制度对受益者的非竞争性来源于国际制度作为公共产品的本质属性。虽然国际公共产品的提供者基于利己行为造成提供过程中的竞争,但国际制度一旦形成后便成为公共产品,具备了公共产品所具有的受益者非竞争性的本质特征。其一,国际制度之所以成为一种制度,最重要的表现就是该制度得到体制内各个国家的充分肯定和遵循,即国际制度对任何一个国家都是共同适用、共同受益的。其二,任何一个

① 李巍、张玉环《美国自贸区战略的逻辑——一种现实制度主义的解释》,载《世界经济与政治》2015年第8期,第127—154页。

② 王传兴《制度效果:国际制度理论研究的新领域》,载《世界经济与政治》2000年第4期,第17页。

③ 李巍《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》,载《外交评论》2016年第1期,第39页。

④ 罗伯特·基欧汉《竞争的多边主义与中国的崛起》,载《外交评论》2015年第6期,第23页。

国家对国际制度进行消费并不影响其他国家的消费。

### (三) 国际贸易制度作为国际公共产品的特性

国际贸易制度之所以可以被视为一种国际公共产品源于两方面原因。首先,虽然相对收益不同,但国际贸易却可以使各国的绝对收益增加。其次,国际贸易制度是各国协商的结果,建立在自愿的基础上,因此健全的贸易制度可以为国家间贸易提供一个稳定和可预期的框架,避免“以邻为壑”的贸易战爆发。由于完善、稳定的国际贸易制度可以使每个成员获益,且一个成员从该制度中受益不影响其他成员,国际贸易制度也因此具备了非竞争性和非排他性。

作为国际公共产品,国际贸易制度具有两种特性,即非中性和动态性。所谓非中性,是指国际贸易制度对缔约国而言并不是绝对的公平,虽然国际贸易制度的建立是在协商的基础上进行的,但毕竟各国参与国际贸易的禀赋不同,因而它总是偏向于某些缔约国,并可以使其获得相对更多的收益。国际贸易制度之所以是非中性的,主要源于三个方面:首先,自由贸易所带来的相对受益不同,各国的相对受益程度取决于贸易条件,因此每个国家都有动机通过影响国际贸易规则制定来改变贸易条件。其次,根据要素禀赋理论,自由贸易虽然可以使各国发挥自身的禀赋优势,但在一些领域尤其是知识和技术领域,要素禀赋的差异并不是初始给定的,而是历史积淀的。因此禀赋差异并非一成不变,一国经过不断发展可以从劳动密集型国家变为资本密集型国家甚至技术密集型国家,所以,每个国家都试图通过影响贸易规则的制定来给本国经济转型升级创造更好的环境。最后,从产业角度看,一些国家的企业可能仅仅因为在某些产业上起步较早所以形成了规模优势,进入了成本曲线的低端,从而获得相对更多的收益。具体来看,国际贸易制度的非中性主要表现在以下三个方面。

第一,国际贸易制度规范范围的非中性。在国际贸易制度构建过程中,并非每个成员关心的议题都可以被纳入谈判中。以多边贸易体制为例,乌拉圭回合谈判前,符合发展中国家成员比较优势的农业议题一直长期游离于谈判范围之外,虽然乌拉圭回合后农业议题被纳入多边贸易体制,但发达国家一定程度上仍保留了对农业补贴的权利,被赋予不公平的竞争优势,从而造成国际市场农产品价格扭曲。另外一个具有代表性的案例是《多种纤维协定》。从1950年起,许多新独立国家的纺织业都获得大发展。由于纺织品和服装工业只需要较少投资,这些国家把它们作为工业化先行部门,导致大量纺织品涌入国际市场,严重冲击了美国等发达国家的纺织业,于是发达国家要求同发展中国家缔结《多种纤维协定》,“名正言顺”地对纺织品进口采取歧视性限制。

第二,国际贸易制度规则内容的非中性。比如在有关知识产权保护期的问题上,

拥有技术垄断优势的国家总希望延长保护期限,以更多地享有技术优势获得的经济利益。在跨太平洋伙伴关系协定(TPP)谈判中,美国就一直要求药品专利执行12年的有效保护期,因为这将为美国制药企业赢得更多的利益。但以澳大利亚为代表的多数谈判成员认为药品专利期限决不能长于5年,过长的保护期不利于生物制药尽早通过低价仿制药的形式进入普通人群。经过激烈交锋,在TPP最终协定文本中各方达成8年保护期的妥协,但这个结果仍遭到美国国内生物医药行业的强烈反对。

第三,对违反国际贸易制度的惩罚的非中性。由于国际体系的无政府性,以WTO为代表的多边贸易体制并没有对协议违约国实施惩罚的权利,惩罚只能通过授权成员进行贸易报复的方式进行。由于不同经济规模的国家相互之间贸易依存度不同,经贸实力也各不相同,一般情况下,小国无法对大国实施有效的贸易报复,也就无法有效制止大国的违约行为。比如2005年的“安提瓜和巴布达诉美国倾向跨境服务的措施”(DS285)案中,虽然WTO上诉机构认定美国限制网络博彩业违反了其在《服务贸易总协定》(GATS)下的义务和承诺,<sup>①</sup>但美国并没有改变其相关政策实践。虽然在很多情况下大国也会遵循WTO争端解决机构的裁决,但更多是为了更好地维护自身利益。

所谓动态性是指国际贸易制度总是处在不断变化发展之中。由于国际贸易制度的非中性,再加上各国参与国际贸易的禀赋随着经济社会发展处在不断变化过程中,国际经贸格局也处于不断调整过程中,各国尤其是其中的某些大国都有影响甚至主导国际贸易制度的动机,从而产生了国际贸易制度竞争,并使贸易制度处于不断变化过程中。

## 二 战后国际贸易制度演变与中国的参与

战争所造成的危害促使世界各国在第二次世界大战结束前夕开始对战争爆发的原因进行反思。为避免无序竞争和20世纪30年代资本主义世界经济危机的重现,综合国力最强大的美国运用霸权地位主导了国际经济新秩序的建立,提供国际贸易领域的公共产品,其中关税与贸易总协定(GATT)和随后成立的世界贸易组织便是最主要的代表。在此期间,中国于20世纪70年代末实行改革开放政策,走上融入国际经济贸易体系的道路。中国入世以前,由于尚未成为国际贸易体系中的一员,只是国际贸易制度的被动接受者,中美国际贸易制度之争主要体现于中国复关/入世谈判过程中美国的要价。

<sup>①</sup> 屠新泉、朱林竹《WTO为网络赌博撑腰——安提瓜和巴布达诉美国影响跨境赌博服务的措施案评析》,载《世界贸易组织动态与研究》2007年第4期,第21页。



### (一) 战后国际贸易制度的建立与美国霸权

二战结束前夕,作为当时的霸权国,美国具备提供具有强烈偏好的国际公共产品的能力。政治上,美国是资本主义阵营的领导者。二战后两种社会制度的对立愈发明显,饱受战争破坏的欧洲主要资本主义国家需要依附美国的力量对抗以苏联为首的社会主义阵营。经济上,美国作为世界市场的主要供给者,最有能力引导战后其他国家经济的复苏。1945年,美国国民生产总值达到1350亿美元,比1939年增加了52.37%;黄金储备达到200亿美元,占世界总储备的59%;对外贸易额占世界总额的32.5%。军事上,美国充当了“世界警察”的角色。二战后美国一度是世界上唯一拥有原子弹的国家,并且享有世界上最强大的海军力量。截至1947年,美国在海外56个国家共建立了484个军事基地。<sup>①</sup>经济与军事力量的扩张,是战后美国提供国际公共产品的坚强后盾。

为维护霸权地位的稳定,战后的美国也具有提供国际贸易公共产品的意愿,除促进国内经济发展,美国还基于以下两个方面的考量:一是避免新的经济危机和战争。一战后重商主义、民族主义盛行,美、英、德、法等传统资本主义国家纷纷实施贸易保护政策。1930年的“斯姆特—霍利关税法”将美国的贸易保护主义推向顶峰,导致其他国家的报复与对抗,各国“以邻为壑”高筑关税壁垒,激烈的“关税战”加剧了世界范围内的经济危机。1934年美国国会通过《互惠贸易协定法》(The Reciprocal Trade Agreement Act)后,一系列双边贸易协定带动了美国经济的快速恢复。对20世纪30年代国际经济贸易秩序混乱的反思以及《互惠贸易协定法》的成功,坚定了美国建立多边贸易体制的信心。二是美国争夺国际霸权的战略选择。一方面,美国认为其出口对西欧和日本的经济复苏与繁荣有巨大促进作用,开放的市场可以形成和维持更加稳定的联盟关系,以便更好地对抗以苏联为首的社会主义阵营;另一方面,美国利用其主导建立的多边贸易体系,可实现对社会主义阵营国家的经济封锁。

正是在美国的主导下,1947年11月15日,23个国家签署了GATT《临时适用协定书》,GATT于1948年1月1日正式生效。虽然建立国际贸易组织(ITO)的设想因为美国的原因未能实现,但GATT作为一项临时适用协议开始发挥作用,并在随后近50年的历史中,美国主导了GATT的八轮贸易谈判,成为战后维护美国贸易霸权和多边贸易体系运转的重要平台。作为GATT最重要原则的最惠国待遇原则基本体现了战后美国的贸易自由化构想,日内瓦会议确定的GATT条款几乎都以美国国内立法或美

<sup>①</sup> 《战后世界历史长编》编委会《战后世界历史长编1947年》(第一编第三分册),上海:上海人民出版社1977年版,第3页。

国与其他国家签订的双边贸易协定为蓝本,直接体现了美国的利益和诉求。

## (二) 美国霸权下 GATT 的发展

国际制度反映的是“最强大成员的意志和利益”,<sup>①</sup>国际贸易制度也不例外。作为一个“临时协议组织”,GATT 自成立之初就深深打上了美国烙印。其之所以能够发展成为战后世界三大经济支柱之一,美国的作用不可或缺,WTO 前总干事雷纳托·鲁杰罗(Renato Ruggiero)指出,“贸易体系在过去 50 年中始终如一的就是美国的领导地位”。<sup>②</sup> 正所谓“霸权就是国际体系中的控制权,即国际规则的制定权和修改权”,<sup>③</sup>作为美国主导提供的全球公共产品,GATT 规则的发展变化迎合了不同时期美国的国家利益,这些利益反过来又巩固了美国的霸权地位。总体看,美国对 GATT 发展的作用主要体现在三方面。

第一,决定 GATT 的参与者。二战后初期,GATT 主要服从于美国国家安全和外交战略,排斥社会主义阵营国家的加入。为配合马歇尔计划,在安纳西回合和托奎回合中,美国积极推动欧洲经济合作组织成员国和联邦德国加入多边贸易体系,促进了西欧经济复苏与繁荣。1956 年的日内瓦回合中,美国不顾其他缔约方反对,将日本纳入 GATT 体系,推动了日本对外贸易的快速增长。20 世纪 60 年代,出于促进国内产业升级的考虑,美国希望促进发展中国家对美国纺织业、低端制造业的出口,肯尼迪回合中则积极吸纳发展中国家,并在 GATT 中增加第四部分“贸易与发展”,扩展了多边贸易体系的成员范围。

第二,影响 GATT 的协议范围。虽然按照规定,所有成员都可以提出谈判议题,但 GATT 谈判主要由发达国家尤其是美国来主导。战后复苏阶段,美国主导的前五个回合主要讨论关税减让问题。20 世纪 60 年代欧洲经济复苏后,越来越多的国家开始运用反倾销手段保护国内重要产业。为了保护本国出口利益,美国在肯尼迪回合中增加了反倾销议题谈判,并与其他 20 个缔约方达成新的《反倾销守则》。20 世纪 70 年代,非关税壁垒导致的问题愈加突出,在东京回合谈判中,美国将技术性贸易壁垒、进口许可证程序、政府采购等议题纳入自由贸易体系。随着经济全球化发展,美国在服务贸易、知识产权、投资、农产品等领域的利益诉求逐渐超越了货物贸易,乌拉圭回合谈判中,美国又将这些议题纳入多边贸易谈判中,并最终成立 WTO。

第三,推动 GATT 争端解决机制法律化。GATT 作为一种协议(contract)行为,对贸易争端的法律约束力不强,发达国家缔约方对 GATT 争端机制的权威性认可度较

<sup>①</sup> Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p.9.

<sup>②</sup> Renato Ruggiero, “Keynote Opening Address,” in Jeffrey J. Schott, ed., *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998.

<sup>③</sup> 罗伯特·基欧汉《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,第 138 页。

低。东京回合中,美国积极推动在争端解决方面达成《关于通知、磋商、争端解决和监督的谅解》,明确肯定了第三方专家组裁决的效力。此后 GATT 还成立了专门法律司 (Legal Division),加快了争端解决机制的司法化进程,<sup>①</sup>有助于稳定美国的霸权地位。

### (三) 中国复关/入世谈判与美国的態度

20 世纪 70 年代末,中国开始实行改革开放政策,发展国际经济贸易关系被提上重要日程。1982 年 9 月,中国正式提出申请成为 GATT 观察员,恢复 GATT 的席位是中国融入世界经济贸易体系的重要举措。由于中国在 WTO 成立之前未能恢复在 GATT 的席位,从而使中国复关谈判改为入世谈判。在中国复关/入世的多边、双边谈判中,中美双边谈判最为重要。这个时期,由于尚未成为国际贸易制度体系的一员,中国基本上处于被动接受现有国际贸易制度的地位。中美国际贸易制度之争主要体现在美国对中国复关/入世的要价方面。

第一,中国在美国对外政策中的地位变化是复关谈判中美国关切变化的主要原因。1989 年之前,美国希望通过拉拢中国达到牵制苏联的战略目的,对中国复关基本持支持立场,在谈判中美国重点关注货物贸易关税、市场准入、最惠国待遇等议题,并在选择性保护条款问题中进行了让步。但 1989 年后美国对中国在其战略中可发挥的作用产生怀疑,随即开始对中国进行包括中止复关谈判等内容的政治制裁,并对中国的发展中国家地位表示怀疑。苏联解体后,中国从“伙伴”转变为潜在对手,在无法获得更多政治利益的情况下,美国希望打开中国的市场,将可获得的经济利益最大化,复关谈判要价不断提高,涵盖了知识产权保护、服务业开放等内容,甚至中国的宏观经济政策、司法事务等内政问题也成为美国关注的焦点。

第二,美国对自身经济利益的关切主导了中国入世的中美双边谈判。克林顿上台后专注于美国国内经济发展,追逐经济利益遂成为其外交政策的一大支柱。因此,如何通过中国入世谈判获得最大的经济利益以及围绕该议题展开的国内利益集团博弈,成为美国在中国入世问题上要价背后的主线。对华永久性正常贸易关系 (PNTR) 和最惠国待遇一直是中美双边谈判的重要议题。由于美国对华贸易赤字不断扩大,且中国出口的产品构成由原油及石油制品逐渐演变成电子产品、纺织品、鞋袜等劳动密集型产品,引发了对其国内工人就业的担忧。中国的人权状况甚至“大规模杀伤性武器扩散”等子虚乌有的问题也成为反对 PNTR 的原因,<sup>②</sup>工会、消费者团体及人权组织等

<sup>①</sup> 赵维田《世界贸易组织(WTO)的法律制度》,长春:吉林人民出版社 2000 年版,第 452—453 页。

<sup>②</sup> Nancy Pelosi, “Pelosi on the Renewal of Normal Trade Relations with China,” <https://pelosi.house.gov/sites/pelosi.house.gov/files/pressarchives/releases/prwaysandmeans7-10-01.htm>, 登录时间:2016 年 9 月 16 日。

是反对力量的主要组成部分,它们的诉求在中国入世的中美双边谈判中均得以体现。

由此可见,在中国复关/入世谈判进程中,美国自身的国家利益和战略考量是其所有谈判要价的出发点和归宿。由美国主导的 GATT 和 WTO 框架,不可避免地成为美国追逐自身利益的平台。

### 三 2001—2008 年的中美国际贸易制度之争

从 2001 年开始,中美国际贸易制度之争开始呈现复杂化特点。这一阶段在全球贸易领域最大的变量就是中国加入 WTO 以及随之而来的全球贸易格局迅速变动。就世界范围来看,从中国入世到 2008 年国际金融危机前,在中国入世提供了巨大市场的带动效应下,世界经济贸易发展总体平稳。在全球贸易领域,与中国入世同时进行的还有一件重要的事情,那就是多哈回合谈判的启动。虽然多哈回合谈判野心勃勃,但由于过高地估计了 WTO 成员对贸易自由化的需求和意愿,再加上发达国家成员和发展中国家成员对于多哈发展回合中“发展”的不同理解,种种不足致使多哈回合启动伊始就困难重重。

对中国来说,开放、稳定的国际贸易制度为中国经济贸易发展提供了良好的外部环境,对中国利用外资、获得欧美市场和充分发挥成本优势发挥了重要作用。虽然在此期间中国经济贸易迅速发展,但经济总量仍低于日本、德国等传统发达国家,对美国尚未形成挑战。更重要的是,由于中国是 WTO 的新成员,基于负责任大国的考虑以及对入世冲击的担忧,中国对外贸易政策的重心是努力履行入世承诺、熟悉 WTO 规则特别是争端解决机制并尝试维护自身利益。这种情况在中国入世五年后过渡期内更明显。因此,虽然中国已经融入全球经贸体系,但对于国际贸易制度制定仍处于适应期。在入世后过渡期,随着中国逐步融入全球贸易体系和中国入世效应的减弱,再加上前期已对国际贸易规则有所适应,基于经济贸易快速增长奠定的实力,中国开始寻求参与提供部分公共产品,在增强话语权的同时为国际贸易制度调整做出贡献。

对美国而言,在中国入世初期,美国经济正处于恢复和上行期,2002—2004 年间连续三年维持了经济上行趋势,自信的美国并不担心中国经贸发展对其霸权地位的冲击,因而对中国经贸关系的重心放在中国是否能够切实履行入世承诺、是否会损害美国在多边贸易体系中的利益上。因此,中国入世过渡期内和多哈回合谈判初期,美国延续了 GATT 期间的谈判方式。然而,多哈回合谈判屡遭挫折、美国经济持续下行以及中国入世效应的超出预期使美国逐步意识到,单靠自身的力量已很难推动多边贸易体系发展,必须依靠新生力量尤其是正在迅速发展的中国的力量。同时,在全球公共

产品提供能力下滑之际,美国开始寻求提供区域性公共产品,以稳固其霸权地位。

总体而言,虽然中国经济贸易规则和影响力迅速扩大,并开始试图提供国际贸易领域的公共产品,但由于中国与传统发达国家经济规模依然存在差异,在世界经济贸易形势整体向好的背景下,全球范围内对国际贸易公共产品的需求相对较弱。因此,在该时期,中美国际贸易制度之争尚处于初级阶段,主要集中在以下三个方面:美国对中国入世承诺的监督、多哈回合谈判的制度之争、在亚太地区进行的区域性国际贸易制度之争。

### (一) 美国对中国入世承诺履行的监督

中国入世初期,美国最关心的是中国是否能够切实履行入世承诺。为监督中国履行承诺,除通过WTO贸易政策审议机制外,美国还在国内单方面设立了三个层面的监督机制。一是在政府层面通过美国贸易代表办公室( USTR) 搜集有关中国履行入世承诺的信息,并从2002年开始每年定期发布一份《中国加入WTO承诺履行报告》。二是在国会层面通过设立两个专门委员会,即美中经济安全审议委员会( USCC) 和国会及行政部门中国问题委员会( CECC) ,重点跟踪中国对入世承诺的履行情况。三是在企业层面由美国商会每年发表一份针对中国履行承诺情况的评估报告。这三个层面的监督机制在对中国的态度上虽然有所差异( USCC 最为强硬,美国商会则相对温和) ,但均对中国抱有超过WTO规则的要求,使得中国是否遵循WTO规则变成了中国是否符合美国的期待。<sup>①</sup> 除此之外,美国还不断在各种场合向中国施压,要求中国调整人民币汇率政策,甚至威胁对中国的不合作行为予以惩罚。从本质上看,这种单方面的施压体现出美国希望延续其以霸权思路提供国际公共产品的方式。

为促使中国更好地履行入世承诺,WTO争端解决机制便成为美国与中国国际贸易制度之争的重要工具。作为WTO“皇冠上的明珠”,争端解决机制不仅可用于解决贸易摩擦,也能够影响国际贸易制度供给。首先,由于WTO协定、协议是多边谈判妥协的产物,一些条款并没有做出明确的定义或解释,虽然为争端解决带来了困难,但也为条约的解释留下了空间。其次,专家组和上诉机构在审理案件过程中,会对WTO规则进行创造性的解释和发展,从而丰富完善WTO法律体系。<sup>②</sup> 更重要的是,虽然WTO在法律文本中并没有采用“先例原则”的措辞,WTO专家组也明确表示不会受任何其他专家组先例的约束,但在争端解决实践中,判例已发展成为WTO法律解释的一个重要工具。<sup>③</sup> 因此,WTO争端解决案件可以在事实上影响WTO的法律解释,进而

<sup>①</sup> 屠新泉《中国加入WTO以来的美国对华贸易政策》,载《世界经济研究》2007年第11期,第30—36页。

<sup>②</sup> 余敏友《中国参与WTO争端解决活动评述》,载《上海对外经贸大学学报》2009年第5期,第18—27页。

<sup>③</sup> 吕晓杰等《入世十年法治中国》,北京:人民出版社2011年版,第37页。

影响到国际贸易制度供给。

中国加入 WTO 后的五年过渡期内,由于“蜜月期”效应的存在,中国在争端解决机制下作为申诉方和被申诉方的案件均只有 1 起,主要以第三方身份参与其他成员的争端解决案件。从 2006 年开始,与中国直接相关的争端解决案件尤其是作为被申诉方的案件迅速增多。2001 年至 2008 年间,中国作为申诉方参与的 WTO 争端解决案件共有 3 起,均是针对美国的贸易救济措施;作为被申诉方参与的案件达 13 起,其中有 7 起由美国提起,涉及补贴、知识产权、服务贸易等多个领域。中美两国直接参与的争端,可以通过专家组或上诉机构的裁决直接迫使被申诉方调整贸易制度或者相关的国内政策措施。例如,2002 年中国参与起诉的“美国钢铁保障措施”案,专家组和上诉机构均裁定美国的保障措施不符合其依据《保障措施协议》承担的义务,美国最终在 2003 年年底终止了相关措施。2006 年美国等诉“中国影响汽车零部件进口措施”案中,专家组和上诉机构都认为中国相关贸易措施违反了 GATT 第 3 条第 2 款和第 4 款所规定的国民待遇原则,中国在 2009 年修改了《汽车产业发展政策》,并废止了《进口汽车零部件构成整车特征核定规则》。以第三方身份参与争端,可以通过提交第三方书面陈述和参加听证会等途径影响专家组或上诉机构的裁决,进而对国际贸易制度产生间接影响。从实际表现看,中国以第三方身份提供的材料质量较高,中国的观点在大多数案件中都得到了专家组或上诉机构的认可。<sup>①</sup>

## (二) 多哈回合谈判中的中美国际贸易制度竞争

在多哈回合谈判中,中美国际贸易制度之争主要体现在两个方面。

第一,美国在多哈回合谈判中做出让步的意愿有所下降,转而要求中国承担更多的市场开放义务。多边主义的成功恰恰与某一个大国在经济上占支配地位发生在同一个时期,GATT 运作越来越困难恰巧与美国经济相对衰落发生在同一时期。<sup>②</sup>此后 WTO 启动的多哈回合谈判困难重重也印证了这一点。

对中国来说,多哈回合的启动与中国入世是同时的。中国刚刚真正融入全球贸易体系,是国际贸易制度制定的新成员。因此,多哈回合谈判初期,中国尚处于学习阶段,尤其是在过渡期内,中国一直处于谈判的外围,随后随着谈判的不断深入以及中国在世界经济贸易中的地位逐步提高开始发挥越来越大的作用,最后进入谈判的核心圈。<sup>③</sup>事

<sup>①</sup> 龚柏华《中国参与 WTO 争端解决机制实践述评》,载《中国贸易救济》2009 年第 11 期,第 33—41 页。

<sup>②</sup> Douglas A. Irwin, “Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective,” in James De Melo and Arvind Panagariya, eds., *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press, 1996, p.121.

<sup>③</sup> 孙振宇《中国入世十周年之际的回顾与展望》,载《国际经济评论》2011 年第 4 期,第 114—123 页。

实上 2001 年到 2008 年间,中国还是积极地参与了作为多哈谈判核心议题的农业谈判,广泛参与了非农、服务、规则等其他议题的谈判,独立提交了 40 多个谈判案文,联合其他成员提交案文 100 余份。<sup>①</sup> 这表明,中国开始借助贸易规模和影响力的扩大主动提供部分公共产品,并在国际贸易规则增量演变上与美欧等发达经济体展开竞争。

但中国在多哈回合谈判中所发挥的作用并未得到美国的认可,这与美国在国际贸易领域提供国际公共产品的能力和意愿密切相关。任何制度都反映其现有成员和潜在成员的相对实力地位,<sup>②</sup>由此,曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)指出,霸权国提供国际公共物品的动机会随着它在世界经济中的重要性相对减小而减弱。<sup>③</sup> 从国际公共产品提供角度看,由于美国霸权的衰落和中国等新兴经济体的崛起,特别是新兴经济体开始有能力、有意愿参与谈判,多哈回合已很难仅由美国主导。中国在入世后经济贸易的超出预期,也使美国、欧盟等成员在不同场合宣扬中国是多边贸易体制和多哈回合谈判的“最大受益者”,借机要求中国在谈判中承诺超出自身经济贸易发展水平的义务。<sup>④</sup>

第二,中国的迅速发展导致“北京共识”对“华盛顿共识”形成挑战,并进一步影响了发展中国家的贸易理念。在“北京共识”的影响下,许多发展中国家开始重新审视和定位自己的贸易自由化政策,不再盲目追求市场开放的短期红利,而是着眼于培育国家核心竞争力所带来的长期红利,在多哈回合谈判中开始更多地依据本国的国情及发展战略进行出价。<sup>⑤</sup> 此外,新兴经济体的崛起使发展中国家整体参与谈判的能力大幅提高。除全球市场格局的变动导致发展中国家出价和要价能力的提升以外,发展中国家在谈判机制层面也成功地利用集团和联盟等方式影响了多哈进程。在 2003 年坎昆部长会议前,中国与巴西、印度等成员组成的“发展中成员农业谈判 20 国协调小组(G20)”成为农业谈判中的主导力量之一。中国则通过 G20 提出了“农产品削减关税公式”“发展中国家成员国营贸易企业”与“新成员待遇”等提案。<sup>⑥</sup> 在 2005 年 12 月香港举行的 WTO 部长会议上,在中国的努力和推动下,确立了 2013 年取消农业出口补贴的时间表,并对最不发达国家出口产品免关税、免配额待遇做出安排,对棉花出口补

① 黄志雄《WTO 多哈回合谈判与中国的多边外交探析》载《国际论坛》2008 年第 6 期,第 60—64 页。

② Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988, p. 379.

③ Douglas A. Irwin, “Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective,” in James De Melo and Arvind Panagariya, eds., *New Dimensions in Regional Integration*, p. 125.

④ 黄志雄《WTO 多哈回合谈判与中国的多边外交探析》载《国际论坛》2008 年第 6 期,第 60—64 页。

⑤ 屠新泉、苏晓、姚远《从结构性权力视角看美国霸权衰落与多哈回合困境》载《现代国际关系》2015 年第 8 期,第 29—35 页。

⑥ 裴长洪、郑文《中国入世 10 周年与全球多边贸易体制的变化》载《财贸经济》2011 年第 11 期,第 5—13 页。

贴与国内支持的尽快取消也达成了妥协意见。<sup>①</sup>

### (三) 区域性国际贸易公共产品提供之争

早在 GATT 乌拉圭回合谈判期间,美国就为向多边贸易谈判施压而转向区域贸易协定,推动建立了北美自由贸易协定(NAFTA)。从公共产品提供角度看,相对于全球公共产品,区域性公共产品成员国数量较少、成员国相对集中且交易成本较低,在一定程度上能够更好地解决“搭便车”行为。再加上 2005 年以后经济实力的下降造成其控制传统国际贸易制度能力的下降,美国已经不能像当初主导 GATT 谈判那样轻易地在国际贸易体系中贯彻自身的制度意志。于是,便通过区域贸易协定来巩固区域经济霸权,并以此为垫脚石来捍卫全球霸权地位。<sup>②</sup> 对中国来说,1997 年亚洲金融危机期间,中国开始尝试提供区域性公共产品,并催生了“10+3”合作机制,在 2000 年时提出构建中国—东盟自由贸易区的构想,并加快了双边谈判进程。因此,在这一阶段,中美国际贸易制度之争在区域层面也有一定的表现。

中美两国在区域层面竞争的焦点是国际贸易规则的载体,即关于亚太区域合作平台的竞争。美国试图通过亚太经济合作组织(APEC)构建亚太自由贸易区(FTAAP),中国则希望通过“10+”机制优先推进东亚区域合作。由于亚太区域贸易合作中的机制较松散、利益相关者较多、成员较复杂,竞争的深度并没有完全深入到具体的国际贸易制度供给的层次。但客观来看,该时期中美之间的载体竞争为下一阶段的制度供给竞争提供了基础和前提。2010 年以后美国主导的 TPP 和中国力推的区域全面经济伙伴关系(RCEP)之间的竞争也是基于该时期的载体竞争出现的。

APEC 虽然是由澳大利亚等国家发起,但无论是其“贸易与投资自由化”的发展目标,还是成员国“领导人非正式会晤”这一主要形式,都是在美国主导下形成的。<sup>③</sup> 2006 年的 APEC 会议上,时任美国总统布什提出了构建 FTAAP 的设想,表明美国借助 APEC 推进亚太区域合作的愿望。但由于 APEC 的“泛政治化”倾向以及美国在 APEC 中过度强调推进贸易和投资自由化等原因,APEC 在亚太区域合作中的地位逐渐被边缘化。与此同时,1997 年亚洲金融危机催生的“10+3”合作机制在东亚贸易合作中的地位逐渐强化。2005 年东亚区域合作又出现了“10+6”这一新机制,呈现出东盟主导的多个机制并驾齐驱的情景。<sup>④</sup>

① 孙振宇《中国对多哈回合谈判的建设性作用》,载《人民日报》,2006 年 12 月 11 日。

② 李巍、张玉环《美国自贸区战略的逻辑——一种现实制度主义的解释》,载《世界经济与政治》,2015 年第 8 期,第 127—154 页。

③ 陈松川《亚太地区政治经济新格局及中国的对策》,载《亚太经济》,2010 年第 1 期,第 6—10 页。

④ 刘重力、王小洁《东亚区域合作主导权之争的政治经济学分析》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2014 年第 4 期,第 44—53 页。



## 四 2008 年国际金融危机后中美国际贸易制度之争

2008 年国际金融危机后,美国经济的表现可谓是发达国家中的佼佼者,在经历短暂下滑后能够保持增长趋势,但相对于中国的中高速增长仍显得相形见绌。虽然仍无法撼动美国在世界经济中的地位,但中国的经贸实力与美国更为接近,成为全球超级大国并超过美国的认知开始被越来越多的国家讨论和承认。<sup>①</sup>中美经济贸易表现的扬抑差异进一步凸显以及全球经济贸易格局的快速转变愈发刺激美国的心理敏感防线。美国对中国快速发展的不满、担心和疑惧使其一方面加快新国际贸易规则制定的步伐,另一方面对中国采取“遏制”态度,要制定以制衡(balancing)而非协助(assisting)中国崛起为核心的全新大战略,<sup>②</sup>试图减小中国参与主导国际贸易制度构建的可能性,从而使中美国际贸易制度之争步入相持阶段。

### (一) 中美国际贸易制度之争进入相持阶段的原因

中美贸易制度之争进入相持阶段的根本原因在于中美贸易相对实力变化所造成的国际公共产品提供能力和意愿的转变。

第一,中美在国际贸易领域提供国际公共产品的能力发生重要转变。虽然美国在经济复苏方面是发达国家中的佼佼者,但依然无法改变其相对实力降低的事实。2008 年国际金融危机以来,美国的国内生产总值(GDP)增速平均在 2%左右,2015 年增速为 2.43%。中国经济依然保持高度增长,2015 年的增速高达 6.9%。在经济总量方面,美国占全球比重在 2008 年后几乎保持在 21.3%至 24.44%之间,同期中国占全球比重由 2008 年的 6.43%跃升至 2015 年的 14.8%。<sup>③</sup>虽然在经济规模上中国与美国依然存在差距,但差距正不断缩小,且有加快的趋势。在国际贸易方面,中国货物出口虽然增速下滑,但在 2015 年占全球比重为 13.8%,比 2008 年提升 5 个百分点,<sup>④</sup>同美国之间的差距继续扩大。因此,2008 年国际金融危机之后,中国在国际贸易领域提供国际公共产品的能力不断提升,与此对应,美国的提供能力则在下降,这一增一减所造成的差距缩小进而带来竞争的加剧。

<sup>①</sup> Pew Research Center, "China Will Be World's Top Superpower," <http://www.pewresearch.org/daily-number/china-will-be-worlds-top-superpower>, 登录时间:2016 年 9 月 16 日。

<sup>②</sup> Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, "Revising U.S. Grand Strategy Toward China," <http://www.cfr.org/china/revising-us-grand-strategy-toward-china/p36371>, 登录时间:2016 年 9 月 20 日。

<sup>③</sup> 根据世界银行数据库数据测算。参见 <http://data.worldbank.org/>, 登录时间:2016 年 9 月 20 日。

<sup>④</sup> 根据联合国贸发会议数据库数据测算。参见 <http://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx>, 登录时间:2016 年 9 月 20 日。

第二,中美在国际贸易领域提供国际公共产品的意愿发生重要转变。2008年国际金融危机以来,由于美国国内经济总体上不景气,民主制度下顺应民意的结果便是不愿意承担供给成本。再加上随着美国霸权地位的逐渐丧失以及以中国为代表的新兴经济体经贸地位的提升,美国无法在国际贸易制度构建中完全体现自身的利益和诉求,提供全球公共产品的交易成本大幅增加,避免“搭便车”行为的难度进一步加大,最终造成美国提供全球公共产品的意愿严重不足。从美国的表现可见一斑。2008年以来,美国贸易保护主义抬头趋势有增无减。自2008年11月至2016年5月,美国采取的贸易保护措施达到636项,仅在2015年就高达90项,占有所有国家的12.23%,远远超过其他国家。<sup>①</sup>美国使用了诸如贸易救济、提升进口关税、增加政府补贴、限制出口许可、扶持本土企业、政府采购本土化、非关税措施等一系列贸易保护措施。这不仅损害了美国的长期利益,<sup>②</sup>也对国际贸易公共产品提供带来负面影响。对中国来说,中国经济正进入中高速发展的新常态,也正处于经济体制改革、产业转型与升级的关键时期,这些都需要国际贸易制度增量来营造有利于自己的外部环境,从而具有在国际贸易领域提供国际公共产品的强烈意愿,这主要表现在以下几个方面:第一,中国正在进行前所未有的全面深化改革,这需要更加开放和稳定的国际环境作为推动力;第二,中国正积极融入全球价值链,并向产业链中高端转移,从而需要有利的国际贸易制度环境做保障。第三,近年来中国对外投资规模迅速扩大,从而产生维护国外投资的利益诉求。2014年,中国实际利用外资金额1195.6亿美元,但中国对外直接投资达到1231.2亿美元;2015年,中国实际利用外资金额1262.7亿美元,中国对外直接投资额则达到1456.7亿美元,超过日本成为全球第二大对外投资国。<sup>③</sup>

## (二) 中美国际贸易制度之争的平台转变

早在2008年之前,由于多哈回合谈判停滞不前,美国无法在多哈回合谈判中体现自身利益,其对外政策关注重点就有向区域转移的倾向,从而致力于提供区域性公共产品。以霸权方式提供国际公共产品时,不仅需要强有力的经济贸易实力作支撑,还

<sup>①</sup> Simon J. Evenett and Johannes Fritz, "Global Trade Plateaus: The 19th Global Trade Alert Report," *CEPR Report*, July 2016, p.27.

<sup>②</sup> 美国彼得森国际经济研究所高级研究员加里·霍夫鲍尔及肖恩·洛瑞就曾算过一笔账:对中国轮胎实施惩罚性关税保住一份工作一年,就要使美国消费者付出至少90万美元的代价。美国卡托研究所高级研究员丹尼尔·皮尔逊也警告,诉诸贸易保护措施并不能从根本上解决美国钢铁业的问题,反倒会抬高国内钢铁产品价格,增加美国制造业生产成本,最终损害美国整体经济利益。

<sup>③</sup> 中华人民共和国商务部、中华人民共和国国家统计局、国家外汇管理局《2014年度中国对外直接投资统计公报》北京:中国统计出版社2015年版;中华人民共和国商务部、中华人民共和国国家统计局、国家外汇管理局《2015年度中国对外直接投资统计公报》北京:中国统计出版社2016年版。

需要具备外交、政治、军事的霸权作为保证。而且,以霸权方式提供国际公共产品必然会随着提供者霸权地位的衰落而陷入国际公共产品提供不足的困境。2008年以来,随着美国霸权地位衰落的加速,全球公共产品提供不足的倾向更加明显,在国际贸易领域主要表现为多哈回合谈判迟迟没有实质性进展。在美国提供全球公共产品能力下降和意愿不足、中国提供全球公共产品意愿强烈但能力尚浅的背景下,中美国际贸易制度之争开始由全球转向区域。作为对全球公共产品的补充,区域性公共产品逐渐受到越来越多的国家青睐,尤其成为美国试图保证其引领国际贸易制度制定的主要平台。根据WTO的统计数据,截至2016年7月1日,GATT/WTO共收到635项区域贸易协定通报,其中423项依然有效。<sup>①</sup>但范围越小的区域性公共产品就具有越强的排他性,这种“碎片化”“离心化”的公共产品供给也会造成纷繁交错的“意大利面条碗”格局。

GATT/WTO在过去30年中不仅持续为全球社会提供了“自由贸易”这种公共产品,还通过制度改革与创新,不断推行争端解决机制、透明度机制等深化了公共产品提供的合法性与稳定性。长期以来,美国凭借其强大的竞争力优势和制度优越感,一直乐于担当领导者和支付提供公共产品的“成本”,从中也为其资本和企业的全球扩张创造了条件,成为国际贸易制度的最大受益者。随着多哈回合谈判长期休眠,国际贸易制度层面的全球公共产品供给出现严重短缺。一方面,美国对WTO的态度晦涩模糊,欲走还留。虽然美国积极参与《信息技术协议》(ITA)、《政府采购协议》(GPA)、《服务贸易协定》(TISA)等诸边谈判,也声明并未放弃多边,但很明显一向主导国际贸易制度制定的美国对于多边贸易谈判已兴趣缺失,奥巴马总统甚至表示不愿意重视和支持自由贸易,<sup>②</sup>使本已困难重重的多哈回合谈判进一步失去前进动力。另一方面,WTO其他成员并未表达出承担美国角色接受现有机制的意愿,从而也导致WTO领导者的缺位和领导力赤字。<sup>③</sup>在多哈回合谈判处于领导权真空之际,虽然中国经济贸易实力迅速提升,也多次强调要坚持维护WTO多边贸易体制在全球贸易发展中的主导地位,但由于在国际贸易制度领域长期采取跟随战略,要改变或者重塑一个长期由美国主导的、具有广泛基础的西方规则体系还相当困难,因此中国也并未在全球范围内

<sup>①</sup> 根据世界贸易组织官网 RTA 数据库数据整理。参见 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/rtaplurilateral\\_map\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rtaplurilateral_map_e.htm) 登录时间:2016年9月10日。

<sup>②</sup> Surendra Bhandari and Jay Klapchake, “U.S. Trade Policy and the Doha Round Negotiations,” <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/e-vol.10/04Bhandari%20Klapchake.pdf>, p.91 登录时间:2016年9月3日; Aaditya Mattoo (The World Bank), Francis Ng (The World Bank) and Arvind Subramanian, “The Elephant in the ‘Green Room’: China and the Doha Round,” <https://piie.com/sites/default/files/publications/pb/pb11-03.pdf> 登录时间:2016年9月3日。

<sup>③</sup> 屠新泉、刘洪峰《WTO 20年:未来趋势与中国贸易战略选择》载《国际贸易》2015年第8期第4—10页。

提供国际贸易公共产品。

与此形成鲜明对比,奥巴马在第一任期上任不久就高调宣布加入 TPP 谈判,并将 TPP 视为美国“主动影响地区经济整合的重要途径”。<sup>①</sup> 2011 年 11 月,希拉里·克林顿(Hillary Clinton)高调宣称美国将“重返亚太”;<sup>②</sup>2012 年 6 月,美国国防部正式推出集经济、军事、政治等多层次、综合性的“亚太再平衡(Rebalanced Asia)”战略,其目的就在于促使美国更深度地融入世界最多元化的经济地区,防止中国在不断崛起的同时填补区域“真空”从而成为亚太地区的“领头羊”。<sup>③</sup> 2013 年 6 月,美欧正式宣布启动跨大西洋贸易与投资伙伴协定(TTIP)谈判。美国强力推进 TPP、TTIP 的“双 T 战略”,试图将新规则涵盖其主要贸易合作伙伴。从公共产品提供的视角看,美国的逻辑在于:首先,通过区域贸易协定,在小范围内提供区域性公共产品以维持区域霸权,即在区域范围内凭借实力和既有国际贸易制度优势,采用霸权方式来提供公共产品。由于相对于全球公共产品,区域性公共产品不仅增添了排他性,而且很大程度上减少了“搭便车者”,能够大大降低霸权维系的成本和要求。随后,扩大区域协定范围。TPP 谈判进程中美国不断有选择性地拉拢一些国家加入,比如日本、韩国。倘若最终被美国国会通过,TPP 将会作为美国主导亚太自由贸易区的工具。<sup>④</sup> 在此背景下,中国同样加快了自由贸易区战略进程,目前已与 22 个国家和地区达成 14 个自由贸易协定,并正推动中日韩 FTA、东盟“10+3”以及 RCEP、FTAAP 等区域合作发展;通过承办 APEC、G20 峰会向全世界发出中国的声音;提出“一带一路”倡议为各国提供新的区域乃至跨区域合作发展思路,向国际制度注入中国元素。这其中,RCEP 被认为与 TPP 共同构成亚太区域经济一体化的两条竞争路径。<sup>⑤</sup>

### (三) 中美国际贸易制度之争的焦点问题

由于制度的非中性,制度规则更多地反映了提供者的利益。就国际贸易制度而言,中美之争主要体现于国际贸易制度的规则制定权和主导权。虽然美国在战略上无

<sup>①</sup> Mark E. Manyin, et al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalance’ Toward Asia,” *Congressional Research Service Report*, March 28, 2012, p.22.

<sup>②</sup> Hillary Rodham Clinton, “The Future of Politics Will Be Decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States Will Be Right at the Center of the Action,” <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>, 登录时间:2016年9月5日。

<sup>③</sup> Jeffrey A. Bader and David Dollar, “Why the TPP Is the Linchpin of the Asia Rebalance,” <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/07/28-tp-linchpin-asia-rebalance-bader-dollar>, 登录时间:2016年9月8日。

<sup>④</sup> 陈雅莉《美国的“再平衡”战略:现实评估和中国的应对》载《世界经济与政治》2012年第11期第70页。

<sup>⑤</sup> 盛斌、果婷《亚太经济一体化进程中的东盟与中国——如何理解 RCEP 与东盟的“中心性”地位诉求》,载《学术前沿》2015年第5期第70页。

法容忍中国实力与自己逐渐接近,但无论是在全球层面、区域层面还是双边层面,中美都具有密切的利益交汇点,美国的战术措施就包括“通过有意识地将中国排除在外的手段……在美国的朋友和盟国之间建立新的特惠贸易安排”,以与中国邻国达成包含更高标准的协议迫使中国考虑按照国际惯例行事。<sup>①</sup>因此,在事实上,无论是在诸边还是区域,在涉及国际贸易制度制定的谈判中美国都不遗余力地将中国排除在外,并且通常以质疑中国加入的能力和诚意为由。虽然美国在最终达成的 TPP 协定中做出了较大让步,所谓的高标准打了一定的折扣,但总体来看,TPP 仍是“全面、高标准”的贸易投资自由化协定,其中无论是关税与非关税自由化、知识产权或者投资保护以及劳工与环境条款等重要组成部分都是基于美国领导的经济体系,最能够反映美国占领国际贸易制度制定绝对主导权的战略意图,也能够反映出中美国际贸易制度之争的焦点问题。

中国与美国在不同行业的比较优势上有较大差异,因而对于标准的接受程度不同。由于 TPP 设定的高标准前所未有,大大超出 WTO 现有规则范围,必然会给中国带来较大压力。具体而言,美国希望主导制定国际贸易制度的领域对中国来说大多比较敏感,例如国有企业、竞争政策、服务贸易、劳工和环境标准等。尽管这些规则并非都不利于中国,甚至许多与中国的改革开放方向是一致的,但从战略或政治角度看,这种被动局面对中国这样一个全球性大国来说显然不利。而且,即使方向一致,前进的步骤和节奏仍然有差异、有选择。<sup>②</sup>

关于国有企业规则,TPP 文本规定,国有企业在从事商业性的购买或者销售行为时,必须仅依据商业因素(如价格、质量、可获得性、可销售性等)来进行决策,并且必须给予另一成员企业或者在其领土范围内涵盖投资的企业非歧视待遇,不得构成对其他成员的企业、商品、服务的歧视。同时,在非商业援助方面,国有企业不得通过对境内外的国有企业直接或间接提供非商业援助,对其他缔约方的利益造成不利影响。总体而言,就是要确保国有企业采购和销售仅仅基于商业考虑,且禁止对国有企业实施任何补贴援助等形式的偏袒。<sup>③</sup>

关于竞争政策,TPP 文本规定,继续推行基于管辖权的全球竞争制度;寻求国际竞争网络、软法的融合,并建立符合美国利益的反竞争活动的定义、加强执法公正、提升

<sup>①</sup> 夏先良《中国“一带一路”与美国 TPP 在全球贸易规则上的博弈》,载《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2015 年第 5 期,第 550—551 页。

<sup>②</sup> 屠新泉、刘洪峰《WTO 20 年:未来趋势与中国贸易战略选择》,载《国际贸易》2015 年第 8 期,第 4—10 页。

<sup>③</sup> Kimberly Ann Elliott, et al., *Assessing the Trans-Pacific Partnership Volume 2: Innovation in Trading Rules*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics Press, February, 2016.

透明度、引入争端解决等规则。<sup>①</sup>很明显,美国希望在其具有优势的新规则领域引入大量法律法规举措。一方面,掌握美国经贸动向和规则制定的一大推手是跨国公司;另一方面,中小企业是其国内提供就业的主力。跨国公司为了实现资源优化配置、利润最大化,需要的就是制度层面的保护来减少非市场干预。<sup>②</sup>因为这样可以化解在发展中国家进行外包、投资和销售(贸易)被“套牢”风险,最终为发达国家的跨国公司和贸易商创造市场机会。<sup>③</sup>但对于开放市场的国家来说,国内企业因为法制、管理机制均较落后,且作为某些行业支柱的国有企业若无法得到一定的政策倾斜,国内市场将很快被美国这样的发达国家占据,且国内企业也受到较大冲击。

关于服务贸易,TPP中有专章涉及规制合作,而规制协调更是美欧间TTIP谈判的重点关切。但对于许多敏感行业(如金融业)而言,由经贸协定要求一国政府应该如何规制其行政部门及监管程序,可能会对该国的政策和行政决策机制产生负面影响,进而增加一国在遵守相关规则上的困难。<sup>④</sup>中国是世界上服务贸易逆差最大的国家。从长远看,唯有建设高效的内生发展机制并实现国际法治和国内法治的良性互动,方是中国直面TPP、TTIP、TISA等挑战的根本之策。<sup>⑤</sup>

关于劳工规则,美国不仅希望加强国内劳工法,并且希望TPP将其进行国际化推广,目标是对原方案的执法不力缺陷进行有限补救,最终改善为完整的争端解决程序。<sup>⑥</sup>现有WTO协定中并不包含与劳工标准有关的内容,美国重点提及的强化对出口加工区(EPZs)劳工的保护,反对强迫劳动生产的产品进口,签订双边劳工计划,并拟定为劳工设立劳工合作、对话、委员会、公众意见、磋商等平台的规则颇有针对中国的意味。

## 五 结论

在无政府的世界体系中,国际公共产品主要由霸权国家来提供,这里的霸权国不

<sup>①</sup> Kimberly Ann Elliott, et al., *Assessing the Trans-Pacific Partnership Volume 2: Innovation in Trading Rules*, February 2016.

<sup>②</sup> 黄兴年、王庆东《国际贸易新规则的制度非中性与中国产业升级路径选择——兼评盛斌的“中国产业升级对策说”》,载《国际贸易》2016年第3期,第14页。

<sup>③</sup> 盛斌《迎接国际贸易与投资新规则的机遇与挑战》,载《国际贸易》2014年第2期,第5页。

<sup>④</sup> Jane Kelsy, “Preliminary Analysis of the Draft TPP Chapter on Regulatory Coherence,” <http://www.it-sourfuture.org.nz/wp-content/uploads/2013/09/JK-Memo-on-Reg-Coh.pdf>, 登录时间:2016年9月6日。

<sup>⑤</sup> 石静霞《国际贸易投资规则的再构建及中国的因应》,载《中国社会科学》2015年第9期,第128—145页。

<sup>⑥</sup> Office of the United States Trade Representative, “TPP Full Text,” November 2015, <https://ustr.gov/tpp/#text>, 登录时间:2016年9月6日; Kimberly Ann Elliott, et al., *Assessing the Trans-Pacific Partnership Volume 2: Innovation in Trading Rules*, February 2016.

仅要有提供国际公共产品的能力,而且要有提供公共产品的意愿,要为提供国际公共产品付出成本,并容忍“搭便车”行为。二战结束初期以 GATT 为代表的国际贸易制度就是由美国在霸权方式下以全球公共产品的形式来提供,由于制度的非中性特征, GATT 的规则及其后续的发展均反映着美国的利益和诉求。

进入 21 世纪以来,以中国为代表的新兴经济体经济贸易快速发展,尤其是中国加入 WTO 后经济贸易发展超过美国的预期,国际经济贸易格局发生了重大转变。虽然美国一直维持着世界第一大国的地位,但其总体经济贸易实力随着中国等新兴经济体的迅速发展而逐渐下降。美国对国际贸易全球公共产品的提供逐渐显得力不从心。2008 年国际金融危机以前,虽然美国提供国际贸易全球公共产品的能力已经显得不足,但仍具有较强烈的意愿,并希望借助迅速崛起的中国分担提供国际贸易全球公共产品的责任。2008 年国际金融危机后,美国不但提供国际贸易全球公共产品的能力不足,意愿也缺失。即使在此期间中国经济贸易取得迅速发展,具备提供全球公共产品的意愿和一定的能力,但由于在国际贸易制度制定中长期采取跟随战略,在面临国际贸易全球公共产品提供赤字时,也无力短期内重构长期由美国主导的西方国际贸易体系。相对于全球公共产品,区域性公共产品具有一定的排他性,能够在一定程度上避免搭便车行为,因此长期主导国际贸易制度制定的美国开始提供区域性公共产品,通过主导区域性国际贸易公共产品进而将其多边化来维持美国的霸权地位。其中 TPP 可视为其实实在在的战略,这个明确将中国排除在外的协定和由中国参与的 RCEP 使中美国际贸易制度之争在区域层面进入相持阶段。

未来,随着对外开放水平进一步提高和经济贸易国际地位进一步提升,中国无法再作一个搭便车者,也没有哪一个国家愿意承担一个经济体量如此之大的国家作为搭便车者所付出的成本。因此,中国无法回避提供国际公共产品的责任以及由此所必须承担的成本。虽然近年来美国提供全球公共产品的能力和意愿有所下降,从而使中美国际贸易制度之争从全球转向区域,但美国依然能够以自己的方式影响世界。因此,未来相当长时期内,作为世界前两大经济体和贸易体,在国际贸易领域,中美两国将是国际公共产品的主要提供者。对中国来说,当务之急应是不断提高国际公共产品的提供能力,并通过与美国尽可能的合作,创新国际公共产品的提供方式。

(截稿:2016 年 8 月 责任编辑:王鸣鸣)

**【Authors】** Wu Zhicheng , Jean Monnet Chair Professor , Dean of Zhou Enlai School of Government , Nankai University; Wang Yaqi , Ph.D. Candidate of Zhou Enlai School of Government , Nankai University.

### **On the Concepts of International Justice in Contemporary China**

**Wang Cungang** ( 94)

**【Abstract】** The concept of international justice in contemporary China and its embodiment in diplomatic practice are drawing attention at academia in recent years. Studies show that contemporary China's diplomacy has attached great importance to international justice since 1949. It is richly embodied in the diplomatic documents of the communist party of China and the Chinese government , the diplomatic corpus and related speech of party and state leaders and claims and initiatives on the international order , international norms , ethics and national external behavior codes , with the clear origin , the rich connotation , and the inherent logic of self consistent. It takes equal justice , fairness justice and multivariate justice , which are three fundamental values recognized by international society , combining with China's national interests and development goals , to promote world peace and stability , prosperity and progress , exchanges and mutual learning , and to form the ideal description of the international order , international norms , international ethics as well as the moral requirements of the national external behavior. These have distinct Chinese characteristics. The concepts of international justice in contemporary China guide the choice of diplomatic strategy , policy and national external behaviors. They are highly consistent with diplomatic practice in contemporary China.

**【Key Words】** contemporary Chinese diplomacy , concept of international justice , equal justice , fairness justice , multivariate justice

**【Author】** Wang Cungang , Professor and Doctoral Supervisor , Vice Dean of China's Strategic Studies , Chair of the Department of Foreign Affairs in Tongji University.

### **The Competition Between China and U.S. on International Trade System Based on Global Public Goods Provision**

**Li Yang Huang Yanxi** ( 114)

**【Abstract】** Institutions are not neutral , and the international trade system as global public goods also has a non neutral characteristics. After World War II , the international trade system has long been mainly provided by the United States through the global public goods in the form of hegemony , and reflects the interests and demands of the United States. Since 1980s , especially since twenty-first Century , with the changes in the pattern of international economy and trade , great changes have taken place between the China and U.S. economic strength , and therefore an important shift in the



ability and willingness of leading the international trading system has happened. China has not filled the vacuum of global public goods when the global public goods of international trade are lack. Under this background , the United States begins to provide regional public goods with low cost , and its strategy aiming at China obviously not only makes the competition between China and the United States in the provision of regional public goods transfer from global into regional , but also leads it into a stalemate. With the promotion of China's economic and trade status in the future , both globally and regionally , it is inevitable for China to undertake more responsibility and cost to provide global public goods. Therefore , China's top priority is to effectively improve the ability of global public goods provision in international trade.

**【Key Words】** public goods , the international trading system , global governance , China-U.S. relations

**【Authors】** Li Yang , Research Associate at China Institute for WTO Studies in the University of International Business and Economics; Huang Yanxi , Ph.D. Candidate at China Institute for WTO Studies in University of International Business and Economics.

### **Moderate Secession: Re-evaluating the Rise of the West, and the Decline and Revival of the East**

**Luo Hang** ( 137)

**【Abstract】** Max Weber's religious spirit theory , Douglass North's institution determination theory and California School' theories cannot explain the fundamental reasons of the rise of the West and the decline of the East. It is the delicate equilibrium of "moderate secession" achieved by powers competition structure of national states after 15th century that contributed to the rise of Europe , which had both desire and ability of "enterprise". Before the 15th century the "too high secession" of Europe feudal mini-states made the rulers have heavy pressure of external competition , but did not have the ability to provide effective institutional guarantee for people's economic activities and technology innovation; however , after 15th century the "too low secession" of Asia Empire-dependency system made the rulers have powerful ability to construct and operate institution , but did not have the desire to facilitate commerce and industry development and technology advancement. In the age of globalization , "moderate secession" has new meaning , which can explain why Europe reveal sighs of decline and Asia revives.

**【Key Words】** moderate secession , rise of the West , decline of the East , powers competition structure , Empire-dependencies System

**【Author】** Luo Hang , Ph.D. , Assistant Professor , School of International Studies , Peking University.