



Policy Brief No. 201849

July 11, 2018,

苏庆义 : mathe\_sqy@163.com

## 中美在中国履行入世承诺的分歧及其根源<sup>①</sup>

中美在中国履行加入世界贸易组织(WTO)承诺方面存在较大分歧。美国贸易代表办公室(USTR)近几年向国会提交的关于中国履行入世承诺情况的报告,均表达了对中国履行入世承诺的失望情绪,并认为当初支持中国入世是一个错误的决定。与此同时,中国并不认可美国的说法,认为自己加入世贸组织以来,严格遵守规则,认真履行义务。早在2011年,中国政府就曾发布白皮书宣布入世承诺全部履行完毕。今年6月28日,中国又专门发布《中国与世界贸易组织》白皮书,阐述自身履行入世承诺的情况。中美在中国履行入世承诺问题上的说法可谓存在天壤之别。

<sup>①</sup>苏庆义,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。本文已发表于《世界知识》,2018年第14期。



但是，按道理来讲，不止中美之间，任何 WTO 成员在中国履行入世承诺方面不应该存在分歧。第一，中国在 2001 年入世时做了哪些承诺应该是很清楚的，白纸黑字，有文件可查。中国的入世承诺存在于三个文件中，以《中国入世协定书》为主，并辅之两份《中国入世工作组报告》。两份《中国入世工作组报告》写明了中国在服务业领域开放的承诺，《中国入世协定书》则全面阐述了中国在服务业领域之外的承诺。第二，中国入世多年之后，在这些领域的实际情况也应该是很清楚的，开放的程度是否符合承诺、是否按照时间表执行了承诺、许多领域是否做了改正等等，都不应该存在争议。第三，从 2006 年开始，WTO 都会对中国进行两年一次的贸易政策审议，任何 WTO 成员都可以在 WTO 框架内对中国履行入世承诺的情况进行监督，即便对中国有意见，也可以在该审议机制内进行解决。而且 WTO 有争端解决机制，也可以运用争端解决机制迫使中国作出改正。

另外一个疑惑是，在众多的 WTO 成员中，为何就只有美国指责中国未履行入世承诺呢？如果中国确实未履行入世承诺，应该是所有的 WTO 成员，至少是大部分成员，都会不满，并指责中国。可事实是，只有美国指责中国未履行入世承诺。

关于中国履行入世承诺的情况，对于中国而言，涉及遵守多边贸易规则问题，更大一点讲，涉及中国的国际形象。对于美国而言，则



涉及其是否真正根据多边贸易规则约束中国，还是另有它图？在当前中国经贸关系紧张背景下，以及多边贸易体制遭遇前所未有的挑战之时，非常有必要就此问题进行深入讨论。

中国在阐释其履行入世承诺的情况时，主要根据自身当初的承诺和目前执行的情况进行对比。这样的方法是可证伪的，也即，中国的说法如果不对，WTO 成员并不难进行反驳。正因为如此，中国可以大胆地说，中国履行了入世承诺。事实上，国际社会正是基于该方法，普遍得出中国履行入世承诺的结论，非常认可中国对入世承诺的履行。

美国对该问题的阐释则不同。总体而言，美国主要基于中国的现状，得出中国是否遵守规则的结论，至于中国违反了哪个具体的 WTO 规则，是否是 WTO 规则，还是其自身设定的“美国规则”，则无法阐释清楚。基于今年 USTR 向国会提交的关于中国履行入世承诺情况的最新报告，试举三例：

例一：产业政策领域，该报告指责中国出台的一系列产业政策限制了进口、外国企业，让包括中国国有企业在内的众多国内企业受益。这些产业政策包括技术转让、“中国制造 2025”、本土创新、投资限制、补贴、出口限制等等。但该报告并未指出中国的技术转让政策违背了哪一条 WTO 规则，仅在指责之余表明其将通过 301 调查处理此事。对“中国制造 2025”的误解则更深，该报告认为“中国制造 2025”是为



了让中国企业在中国市场上取代外国技术并占领国际市场，并认为中国政府为此出台的政策是其他 WTO 成员不曾使用的。这一指责毫无道理，首先，任何国家包括发达的美国都不会拒绝使用外国技术；其次，其他 WTO 成员不使用相关政策，不代表中国就违背了规则，更何况，中国也不太可能创新出尚无任何国家使用的政策。该报告对中国本土创新的指责更让人无法理解，一个国家致力于本土创新难道有错？该报告对中国投资限制的指责也没有讲中国违背了哪些规则。任何国家包括美国都对外资存在限制，为何美国无视其他国家对其的指责呢？该报告关于中国加入政府采购协定（GPA）的指责也毫无道理。中国当初是承诺了加入 GPA 谈判，但是谈判必然有一个过程。该报告指责中国对出价清单的改进不符合其要价，则无视中国在出价上的不断改进，以及美国自身对要价也需要改善。

例二：该报告首先承认中国基于 WTO 的《与贸易相关的知识产权协定》（TRIPS）修改了自身关于知识产权方面的法律法规，然而话锋一转，该报告认为，中国目前的知识产权保护程度仍然对美国出口和投资造成了限制，并基于此将中国列入 USTR 的《2017 年特别 301 报告》的优先观察国。WTO 规则下，关于知识产权的规则就是 TRIPS，既然美国已经承认中国遵守了该规则，就没有理由在知识产权领域对中国发难。其理由仅仅是中国目前的保护知识产权的程度对美国自身造成了负面影响，这是典型的“美国优先”。按此逻辑，任何 WTO 成员如



果觉得对方对自身造成了障碍，而不管该障碍是否属于规则允许的范围之内，都可以指责对方不遵守 WTO 规则。

例三：服务业开放问题。该报告认为，尽管美国对中国服务贸易保持了 380 亿美元的顺差，但美国占中国服务进口的份额未达到其占全球市场的平均份额，中国在服务业领域存在诸多限制。该报告认为中国在许多服务业的开放程度还不够大。很显然，该报告仅仅从美国自身利益角度进行考虑，其目的是打开中国服务业市场。其对中国服务业领域的指责并非基于中国当初的入世承诺，而是基于目前的开放程度无法达到美国理想中的程度。其对中国银行、保险、电信等等诸多服务业领域限制的指责都未提到 WTO 规则。

当然，该报告也有基于中国入世承诺指出中国并未履行的内容。比如，该报告指出，中国入世时承诺，将各层级政府和贸易相关的法律法规和其他措施翻译成一种或多种 WTO 的官方语言（英语、法语、西班牙语），但是 2014 年前，中国仅仅翻译了法律法规，并未翻译其他措施，而且翻译较为滞后。美国希望中国能像入世承诺那样，在法律法规和其他措施实行之前就能够翻译出来。

总体而言，尽管美国关于中国入世承诺的报告确实有些内容围绕中国是否履行了入世承诺撰写，但大部分内容都不是围绕中国是否履行了入世承诺进行阐述。该报告主要是因为中国的现状不符合美国的



利益而无端指责中国违背了世贸规则。而且，即便对于那些中国没有履行入世承诺的情况，美国也可以而且确实在利用 WTO 争端解决机制进行上诉，而不必上升到给中国扣上未履行入世承诺的帽子的高度。

从中美双方各自的官方表态和文件也能看出，中美在中国履行入世承诺这一问题上存在分歧的直接原因。双方在中国目前的现状方面并无太大分歧。尽管美国对于中国各类改革和开放以及政策的分析和引申多有不实之处，但描述事实的部分不容易被歪曲。双方的分歧在于，中国基于自身当初的入世承诺得出结论，美国则夸大了中国当初的履行承诺，或者刻意基于自身利益设置一个标杆，将其作为中国应该进行的承诺或达到的水平。美国并不是真正判断中国是否履行了入世承诺，而是将分析中国是否达到了其理想中的开放和市场运行程度披上分析中国是否履行入世承诺的外衣。

基于美国报告的内容来看，美国做出中国未履行入世承诺的深层次原因在于，其认为中国的运行体制不够市场化，WTO 也约束不了中国的市场扭曲行为。而这不符合美国的利益，给美国制造厂商、农民、服务业企业、创新者、工人、消费者等等造成了损失。美国认为，尽管中国的许多不当行为能受到 WTO 规则的约束，但许多难以处理的行为并不受 WTO 规则的直接监管，也未包含在中国当初的入世承诺中。为此，美国不惜采用任何手段让中国屈服以便纠正，这样中国才能成



为一个负责任的 WTO 成员。

更深层次的原因在于，中美之间存在竞争，并且在体制方面存在差异。中国入世以后，又有 21 个国家或经济体加入 WTO，美国为何仅仅针对中国和俄罗斯发布关于入世承诺的报告，而不对其他国家发布相关报告？一方面固然是因为中俄是两个最大的国家，但一方面也因为美国和中俄存在竞争关系，并且体制方面存在差异，美国希望 WTO 能起到约束中俄的作用，而美国则起到监督这种作用的作用。尽管中国作出巨大改变，也符合 WTO 规则，美国依然不认可、不理解中国的体制，以所谓经济运行不符合市场规范来责难。

很显然，美国的做法站不住脚。第一，美国将中国的开放和行为是否符合美国利益这一问题混淆为中国是否履行入世承诺问题，抹黑中国形象。在其他 WTO 成员都对中履行入世承诺比较认可的情况下，美国不应该在中国是否履行入世承诺这一本不应该具有争议性的问题上做文章，混淆视听，对其他 WTO 成员和国内外人士造成误导。第二，如果美国认为中国的开放和行为不受 WTO 监管，可以考虑和其他国家包括中国一道对 WTO 进行改革，而非避开 WTO 采用一切手段来强迫中国做出改变。WTO 规则作为多边贸易规则，是治理全球贸易的基础，任何 WTO 成员都应该予以尊重。不能因为中国的行为不在 WTO 规则的管辖范围之内，就执意采取单边主义行动。第三，美国罔顾中国入世



给世界带来的巨大贡献，仅仅强调中国目前的情况不符合美国利益，是非常片面的。中国作为世界第一人口大国，入世以来，包括美国在内的所有 WTO 成员都得到实实在在的好处，中国对世界的贡献是巨大的。美国罔顾中国入世后为履行承诺做出的巨大改变，以及付出的损失，是极其自私的表现。第四，美国仅仅关注自身利益，强调“美国优先”，是不负责任的表现。不同国家对中国的行为和政策有不同的要求，尽管中国目前的行为和政策可能不符合美国的利益，但是对于大多数国家而言，不会造成负面影响。美国不能仅仅从自身利益出发，要求别的国家做出改变。

因此，对于中国来讲，一方面积极阐释清楚中国自身履行入世承诺的事实，起到以正视听的作用；另一方面，也应该认识清楚未来发展将要面临的约束，对中美关系及两大经济体之间的差异有清醒的认识；并且中国还应该针对美国出台的关于中国履行入世承诺的报告进行针对性的反驳，让其他 WTO 成员认识到美国相关报告的不实之处。当然，对于美国提出的中国确实不符合 WTO 规范的地方，在自身改革开放路线图上的内容，中国可以积极改善，体现负责任大国形象。





**IGT 简介：**国际贸易研究系列（Inside Global Trade）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶副研究员、高凌云副研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

**声明：**本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep\_ite，名称：社科国贸）

