

我国国际经济协调具体运作探析

——以WTO谈判成果为例

石士钧

摘 要：这些年来，我国在加入WTO及其后的运作中积极合理地开展国际经济协调活动，积累了不少有益启示甚或成功经验。它们至少包括：（1）不宜热衷于动辄从政治角度判断和应对国际经济争端；（2）立足于发达国家贸易运作的特点展开经济协调；（3）正确判断和深入探究贸易对方的主要利益追求；（4）适度考虑对方政府所面临的国内实际压力；（5）用全局性的战略头脑敢于作出某些贸易让步；（6）勇于和善于变革自身不合国际规范的经济制度；（7）应当对违反国际规范的经济作为展开立场鲜明的抗争。

关键词：国际经济协调；我国具体运作；WTO；贸易谈判

中图分类号：F752 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894 (2008) 03-0030-07

我国在逐步推进对外开放和纳入世界经济轨道的过程中，特别是围绕加入WTO及其后实际运作这个重大问题，积极地合理地运用了众多经济协调手段以处置种种复杂的国际争端与摩擦。显然，努力探析这些具体运作所提供的经验和启示，既是总结30年来改革开放有益成果的一个有机组成部分，也十分有利于深化我国开展国际经济协调的基本思路。况且，面对我国入世6年来所产生的种种实际后果，这种探析还可以更为具体、清晰和深入。

必须看到，在面对国际经济争端与摩擦时，热衷于动辄从政治角度判断和应对它们，是一种并不恰当的分析思路和处置态度，它往往断绝了开展国际经济协调的可能性或有效性。诚然，以美国为代表的发达国家所引发的国际贸易争端或摩擦，有时确实属于源自政治原因的需要而把单纯的经济问题复杂化。此外，有时候我们出于策略考虑和谈判需要，也会强调一下这类争端或摩擦的生成同政治因素有关。所以，我们不能忽略或无视这类因素在国际经贸活动中的作用和影响。

但是，不能不注意到，像美国这样的发达国家，其政治结构及其操作方式比较特殊，各种经济集团保护自身利益最为便捷有效的做法就是大力施展所谓的政治操作。它们可以打着维护美

[6] 中国统计年鉴，1980—2006年。

[7] H. G. Grubel and P. J. Lloyd, Intra-Industry Trade: the Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products, Macmillan, 1975.

[8] Roy J. Ruffin, the nature and significance of intra-industry trade. Economic and Financial Review, 1999, (4).

[9] Krugman, Scale Economies, Product Differentiation and the Patter of Trade. American Economic Review, 1980, (70).

国战略利益的旗号,利用其民众的思维定势和对外部世界缺乏了解,充分运用国会等政治平台和传媒手段无事生非、兴风作浪,或出台一些制造和激化经贸摩擦的法案和要求,或发布危言耸听的新闻和评论。于是,一个具体经贸争端被施以如此浓重的政治氛围,自然就非常容易让人误解为其具有政治目的。其实,这种运作的实质依然是为了实现自身基本或重大的经贸利益。我们大可不必由此而失去一些有效开展国际经济协调的重要时机。

因此,我们同时需要清晰而坚定地确立这样的基本思路:在大多数情况下,国际贸易争端或摩擦的产生主要来自发达国家对基本经贸利益的关注和追逐,因而在可能的范围内,我们应当尽量从这个视角开展有效的国际经济协调。

我国以发展中国家的身份加入WTO所展开的角逐,即为典型一例。1986年我国向GATT提出重返的申请时,强调了三大原则,其中一条就是我国须以发展中国家的身份在GATT里运作。对此,包括美国在内的发达国家都是完全认可的。可是,在复关谈判已经进行了六七年之后,美国却突然提出中国不能以发展中国家的身份重返GATT或加入WTO。这种出尔反尔的立场曾经成为中国无法重返GATT和一度难以加入WTO的重大原因,因为它直接挑战着我国为此确立的最重要原则。在这种情势下,是一味指责对方出于政治目的来阻碍我国重返GATT或加入WTO,还是冷静分析其立场转变的主要生成原因并采取有的放矢的对策,便是考验中国政府的智慧和协调能力的重要关头。

事实上,美国不再同意中国以发展中国家的身份重返GATT或加入WTO,确实与其迫切关注自身的经贸利益直接相关。自20世纪80年代初以来,美国对外贸易开始出现巨额逆差且愈演愈烈,逐渐成为其经济增长的最大软肋。到90年代初,中国已经被美国视为“日本第二”,即中国成了后者的第二大贸易顺差国,并有逐渐取代日本而跃为第一之势。因此,缩小这种贸易逆差可谓美国的当务之急。可是,倘若中国以发展中成员身份进入GATT或WTO,那么,美国按照相关规定就必须向中国提供更多的优惠经济待遇,如必须给予中国进口产品以普惠制待遇,必须接受中国部分新兴工业产品享有“幼稚工业产品”的资格等。这意味着,其对华贸易的巨额逆差还将进一步显著增加。这正是美国不愿意让中国享有发展中成员资格的基本源由。

鉴于此,我国要最终能够以发展中成员的身份进入WTO,唯一的有效办法就是须消除美国上述的经济担忧。这一来,切实可行的突破口可能就是,在与美国进行入世谈判时,我国愿意削减或取消WTO体系中发展中成员所拥有的某些优惠待遇,从而不会给美国等发达国家显著增加新的贸易负担。就最终的结果来看,我国如愿地以发展中成员的资格加入WTO,同时,我国出口产品也没有再要求美国给予普惠制待遇和幼稚工业产品待遇。应该说,这两者实际上正是相互妥协的具体体现。试想,如果我们只是简单地把美国的立场看为政治原因所致而断然加以拒绝,或者坚持不在发展中成员的优惠待遇上作些必要妥协,那么,恐怕我国至今仍然无法成为WTO的正式成员,更不可能取得如此巨大的外贸成就。

二、

应当指出,针对美国这个超级大国贸易运作所具的特点展开有的放矢的协调活动,是我们防止相关对策思路可能失去应有准星的必要保证。一定要看到,把握不住美国贸易运作中那些与众不同的做法,就易于出现主要从政治视角寻找经贸对策的偏颇思路,并因此而动摇或放弃了开展国际经济协调的决心或策略。这是我们与美国产生贸易争端或摩擦时务须重视和警惕的。

这里值得高度关注的是,美国在对进口商品实施贸易保护的时候,其重点目标历来是指向竞争力强的出口国,而不象欧洲国家往往是围绕进口商品本身做文章。它实施这种着重打击重要出

口国的进攻型保护策略,实际上具有多方面的好处:明显减轻自己实施贸易保护所带来的国际压力;有利于减少美国对该国产生巨大或较大的贸易逆差;切实削弱那些经济走势良好国家的国际竞争力,以有效维护现行的世界经济基本格局和其自身霸权地位。这些年来,中国作为其最大的贸易顺差国,自然就成为美国贸易保护主义的重点攻击对象。同样,在中国入世谈判过程中尽量地加高门槛,也是它的不二选择。其中,力图迫使我国开放更多的服务贸易部门以及提高它们的自由化程度,正是发达国家的重大战略目标。这意味着,在这个重大议题上不能满足它们的多数要求,我国就无法实现加入WTO的基本目标。基于这种背景,开放服务贸易部门无疑就成了我国入世谈判中所涉最广、难度最大的题目。

为此,我国实际上采取了一种区分不同部门、不同时间、不同步骤予以渐进开放的基本战略,以应对发达国家的严峻挑战。这个战略的确立,主要依据的是WTO关于服务贸易领域国民待遇的部门承诺原则和其他成员的实际开放状况,同时充分考虑到国内开放与发展的整体布局以及众多服务贸易部门的国际竞争力。具体地说,所谓区分不同部门,是指有些服务贸易部门基本上完全开放(如商业零售业),有些只是部分开放(如高等院校可以与外国高校合作办学,但不会出让办学的决策权和行使权),有些目前则不予开放(如新闻出版行业)。所谓区分不同时间,是指有些部门在我国入世之后很快就向外资全面开放(如会计事务所一类的经济中介机构),有些则要在5年过渡期结束前后才允许基本开放(如银行业),有些目前仍属有限制的放开(如律师事务所)。所谓区分不同步骤,是指有些部门允许外资很快就可对公司或企业全面控股,有些则只允许外资部分入股而不能多数控股(如电信业)。按照这种部署和承诺,我国至今对外资业已开放了包括金融、商业、通讯、建筑、分销、教育、环境、旅游和运输等九大服务贸易部门的约90个分部门,而它们基本上涵盖了我国最重要的第三产业。

这样的开放承诺,应该说在相当程度上满足了发达国家的主要要求,却又完全可能避免国内有关行业由此而遭遇重大冲击。这是因为:一方面,这种渐进开放的战略部署,已经充分考虑到国内有关行业的竞争力和承受能力。另一方面,对于那些或许会呈现较大风险的被开放服务贸易部门,我国政府实际上又暗中设计了不少具体应对措施,届时来大大缓解这类开放可能带来的负面影响。且以开放银行业为例。2007年底我国如期向外资银行开放人民币零售业务,不过同时明确规定它们开展此项业务需注册登记,只有独立具有法人地位的才能享受该项权利。这是一项依据WTO国民待遇原则的合理规定(国内商业银行都是如此运作的),可其造成的实际后果是,目前仅有不足10家的外资银行真正开始了人民币零售业务。更何况,我们在这里还有更多的牌可打,如把中国银联确定为人民币卡唯一的转接机构和标准等,这等于在技术层面限制了外资银行开展人民币零售业务的范围和规模。其基本原因就在于,我国对于银行业开放的具体承诺只涉及取消人民币业务、客户范围和地域等方面的限制,并没有允许更多方面的自由市场准入。此中玄机,可见一斑。

应当承认,我国开放服务贸易领域的入世承诺确实超越了不少WTO成员业已履行的某些范围和程度。这种重要让步是出于国际经济协调的客观需要,可它非但没有带来多大的实际损失,反而还使得我国得益甚多。这表现在,这种我们能够承受的必要妥协不仅换来了发达国家在其他方面重大让步所产生的巨大利益,还形成了两个非常重要的后果。一是有力推动了我国社会主义市场经济体制的建设,如银行业的改革步伐在我国入世之后显著加快等。二是使得我国在新的开放服务贸易谈判中占据主动地位,如多哈回合已基本达成共识,即新加入WTO成员因原先的开放程度相对较高而暂时无须作出开放新的服务贸易部门的进一步承诺。现在回头追溯一下实际产生的各种后果,我国在开放服务贸易部门这个重大问题上所采取的思路和策略,可谓相当有效和成功。

三、

当贸易争端或摩擦僵持不下时,努力弘扬“双赢”或“多赢”这种基本理念,正确判断和深入研究贸易对方的主要利益追求,就显得至关重要。这是因为,各自的重要贸易利益常常可能表现在不同的层面或方面。所以,对于一些非重大原则或根本性问题的具体纷争,适时地采用暂时退让和迂回前进的做法就十分必要。它的实际后果往往表现为,或明显减少由此带来的严重冲突,或推动其他方面谈判的峰回路转。

“过渡性审议机制条款”,可说是我国正确对待这类争端的一个例证。在我国入世谈判过程中,以美国为代表的发达国家实际上处于一种自相矛盾的心态。一方面,为了推动自由贸易在全世界的进一步深化以及自身的经贸利益,它们迫切希望中国的经济发展能够纳入世界经济的运作轨道。由此,它们必须支持我国加入WTO。另一方面,中国这个正在崛起的发展中大国正式进入这个权威性的国际贸易组织,又让它们产生种种担忧或疑虑:中国的经贸增长会增添新的巨大动力,继续其迅猛发展的势头,并进一步扩大美国和欧盟对华的巨额贸易逆差;WTO内部力量对比会发生重大变动,帮助发展中国家汇集成一股可以相抗衡的经济力量,进而削弱发达国家的国际影响力。正因为这样,当年在我们担忧“狼来了”的时候,它们却发出了“龙来了”的强烈声音。

此外,它们还担心中国正式进入WTO之后能否认真全面地履行所作出的承诺,是否会由此进一步增加发达国家自身所面临的挑战。显然,它们迫切需要通过这些承诺被兑现来确保书面协议上的自身既定权利,来获取更大的其他贸易利益,来平衡国内各种经济力量的不同要求。正是在这种矛盾心理的支配下,设立包含着每年要审议我国兑现入世承诺内容的条款,自然就成为发达国家非常坚持的谈判目标。

必须指出,该条款关于我国在入世前8年里每年都需要面临WTO的入世承诺审议的规定,在WTO的历史上确实并无前例可循。可是,我国政府最终还是接受了这个看似不公正的做法。其实,这正是采取迂回前进策略的一种表现。请想,这些入世承诺是我们自己最后认可的,自然需要认真遵循,否则岂不说话不算数?既然如此,考虑到发达国家上述的既定思维和矛盾心态,那么,让它们审议一下又有多少了不起?能给我国带来什么更大的负面实际后果吗?相反,我们这样做倒可以一石四鸟:一来消除了发达国家的有关疑虑和担忧,有助于我国比较顺利地加入WTO;二则增加了我们认真履行入世承诺的动力,而不少承诺的履行实际上有力推动着我国社会主义市场经济体系的建设;三可借此凸现我国作为一个负责任大国的形象,而这就为我国日后在国际舞台的大显身手奠定着坚实的基础;四能以此为筹码获取它们在其他方面的重大让步,特别是后面所提及的三大谈判成果。因此,孤立地突出“无前例可循”这点而予以激烈的抨击或反对,恐怕还是没有充分认识国际经济协调的实际作用。

四、

应当注意的是,贸易利益的分配在任何国家都存在一个各种经济力量进行博弈的问题。特别是,多数发达国家的政治体制设计本身更是在推动这种经济博弈,如美国法律制度对于国会与政府之间相互制约的多重规定,就是一个典型的例子。再说,自由贸易政策的受害者与其获益者相比,远远易于结党抱团,善于发出强烈的声音,进而显著影响相关的决策。这就可能给政府带来明显甚至巨大的压力。在这种情势下,适度考虑对方政府所面临的国内实际压力,给予一定的谅解和配合,以实现自己的最终目的,不失为一种明智的国际经济协调手段。

例如,根据WTO《纺织品与服装协议》(ATC)的规定,所有成员对纺织品的进口配额,2002年底要取消51%,而到2004年底则取消其余的49%。可是直到2004年初,美国已取消的纺织品配额仅为1990年所保持的10%,其余的90%拖延到最后时刻即2004年底才消除。这表明,由于难以抵御国内某些利益集团的巨大压力,美国甚至直接违反了既定的国际规则。出于同样的原因,美国也没有对我国出口纺织品遵守ATC的规定。在我国入世之后,WTO纺织品监督机构曾要求美国对中国完全适用ATC的上述规定,并建议其相应调整有关配额的计算方法。2003年4月,它针对美国提出不能遵守该建议的理由,再次明确重申美国应履行这项基本义务,可美国依然不理不睬。

这样就不难理解,在我国入世谈判过程中,美国为何要坚持在2010年之前继续对中国纺织品与服装实行进口配额。显然,这项有悖WTO相关规定的无理要求,多少折射出美国政府所面对的巨大国内压力。出于尽快加入WTO的考虑,我国在坚决拒绝这个不合理要求的同时,最后还是同意4年(2005-2008)时间里,在导致“市场扰乱”的情况下,它可对我国某类纺织品与服装一次性采取限制进口措施。于是,这就形成了纺织品特保条款,并在相当程度上缓解了美国等发达国家的国内压力。就其具体内容来看,特保条款的提法本身,设限措施的时间限制,以及有些重要规定等,都可以在ATC协议里找到相关依据,从而体现出该条款与WTO规则的一致性。可见,这项让步完全是我国审时度势的结果,也是努力实施国际经济协调的产物。而从2005年以来的具体实践看,我国纺织品对美国的出口额依然突飞猛进,该条款导致的出口负面影响十分有限。所以,仅仅因为同意发达国家在数年时间里还可对我国某些纺织品实施进口限额,便将这项特保条款看得一无是处,实在是过于忽视了国际经济协调的必要性和有效性。

五、

还必须认识到,国际经济协调是个复杂的系统工程,有时候并不能简单地采用就事论事的做法,而需要有个通盘的战略考虑。于是,为了在这个问题上获取重大的利益或机遇,有时就可能需要在其他问题上作出较大的让步或必要的利益损失。只要两相比较利大于弊,这类贸易让步一般就值得考虑进行。所以,用全局性的战略头脑来把握和看待某些贸易让步就显得分外重要,必要时甚至要有作出某些重大让步的魄力和准备。

我国入世承诺接受“非市场经济国家地位条款”,就比较充分地体现了这点。值得强调的是,WTO至少具有4方面的明确规定,使得我国在拒绝接受该条款的问题上根本没有多少回旋余地。这表现在:第一,WTO的反倾销协定实际上给进口国显著扩展了两方面的权力,既可对来自所有“非市场经济活动”的进口商品价格加以推定,又能具有很大弹性地推定这种商品价格。第二,它对贸易汇率还是有具体规定的,可其具体确定又有模糊不清的缺陷,这就加强了发达国家的谈判筹码。第三,其反倾销标准可以被发达国家用来做我国经济体制转轨特征的文章,借此突出第三国价格标准的所谓公正性,从而增加了我国拒绝该条款的难度。第四,WTO对反倾销的某种特别规定,即如果进口国主管机关对事实的确认和评估是恰当和客观的,那么,即便WTO专家组也不得推翻这种对事实做出的评估,更使得我国不必花费巨大代价去拒绝该条款。

在这种情况下,我国入世承诺同意发达国家15年之内给予我国以正常市场经济国家的地位,只不过是一个不大的让步。这是因为:一来这种地位的被承认,主要在于我国出口产品面临反倾销反补贴时可以避免不公平的待遇,而我国在高峰期遭遇反倾销的出口产品也远不足总出口额的1%,因而其影响相当有限。二则它是一种有弹性的表述,即我国的“正常市场经济国家”地位完全可以提前被其他成员所认可,如目前新西兰、巴西等拉美国家和东盟10国等数10个国家都已这样做。

三是它实际上还给我们出口产品提供了一条避开对方采用“第三国”歧视性做法的通道,即生产者能够明确证明其产品在制造、生产和销售方面具备市场经济条件,则应使用中国价格或成本来确定其是否存在倾销(见《中华人民共和国加入议定书》第15条A款第1部分)。四是有关协议为了防止可能滥用我国的这项让步,还对相关标准、定义和程序作了详细规定(见《中国加入工作组报告书》第151段)。可见,我国出口贸易不可能因为该条款而受多大影响。

更重要的是,这类让步给我们带来了其他方面的重大机遇与利益。这尤其表现在我国加入WTO谈判的三大成果上:其一,我国最终还是以发展中国家的身份进入该组织,使得我国相关的最重要原则得以落实。其二,我国在开放服务贸易领域方面所作出的最后让步,没有超出自己的预先筹划,也是能够实现和承受的。其三,发达国家最后放弃了要我国付出在人民币汇率和资本项目完全开放这两大难题上的入世代价,让我们有较宽裕的时间去进一步理顺繁杂的金融问题。相比之下,我们在类似上述这些问题上作出的让步实在可谓微不足道。

六、

同样需要承认的是,依据多边贸易体系的既定规则来行事,是国际经济协调得以有效运作的当然前提和重要基础。我国曾经长期实现计划经济体制,至今还需要深入改革有关的制度和机制,以大力推进自身融入国际经济轨道的步伐。这一来,勇于和善于变革自己显著不合国际规范的经济制度和机制,也就成为我国开展国际经济协调的题中之义。

例如,1994年我国人民币汇率制度进行的重大改革,就是针对发达国家在复关谈判过程中的强烈要求而采取的果断措施。当时,我国人民币的官方汇率为1:5.8,而同时存在的外汇调节市场却按照市场供求状况来确定人民币兑换美元价格,一度达到1:10左右。于是发达国家强调:对于那些能够按照官方汇率兑换到美元的企业(主要是大型国有企业)来说,外汇调剂价格与官方汇率之间的差额等于就是享受到的间接补贴,这显然违反了反补贴原则;因此,中国的人民币汇率制度必须改革为单一汇率制度。考虑到这种主张确实是以公认的国际规范为基本依据的,而汇率制度的这种改革又能够被我国经济发展所承受,我国最终接受了这个来自发达国家的合理要求。于是,从1994年1月1日起,我国开始实施以市场供求关系为基础、单一的、有管理的浮动汇率制。在这里,汇率单一制和其确定立足于市场供求关系,便成为该种汇率制度的新特点。

应该指出,我国日后的长期实践表明,这次汇率制度的当时改革非常成功。它不仅剔除了我国汇率制度中一些不合国际规范的内容和因素,而且使之比较符合转轨时期经济运作的实际需要,还切实推动了社会主义市场经济体制的构建。事实上,2005年我国汇率制度再次进行改革,在赋予了其他新鲜内容之外,依然保持了1994年改革所形成的两大特点。这就给予我们一个深刻的启示:在国际经贸谈判和纠纷中,只要我国社会能够承受得了,那么,明智接受对方的这类合理要求,积极变革自身不合国际规范的制度、政策和机制,就应该成为我们一种重要的应对态度。这样做,不仅是进行国际协调不可或缺的重大环节,同样还是推动社会主义市场经济体制建设的必要之举。显然,简单地排斥和否定这类做法是非常不妥当的。

七、

还要明确,主张国际经济协调并非一味地姑息迁就或随意让步,更不是丧失原则性。需要认识到,在一般情况下,有些发达国家尽管经常引发贸易争端或摩擦来威逼对方,可是为了维护自身的基本经济利益,其实亦会作出种种退让以避免落个两败俱伤的结局。这意味着,在合

理合法的条件下,对那些明显违反国际规范的经济作为展开立场鲜明的抗争,同样是国际经济协调不可或缺的内容。这就是说,我们要善于运用国际经贸规范来迫使对方接受相关的协调。

例如,2002年春季,美国对进口钢材实行了紧急保障措施。应该说,实施这种保障措施是一个WTO成员应有的权利,因此,美国这种做法本身确实无可非议。问题在于,按照WTO规则体系的要求,作为非发展中成员的美国必须遵循GATT1994第12条的有关规定和程序。本来,实施保障措施后要同其他相关成员进行迅速和充分的磋商,还须给予相应的补偿,同时保障措施一般不可波及来自发展中成员的进口产品。这些都是实施保障措施的重要环节,可美国恰恰在这里一再违规,从而导致不少成员(包括中国)向WTO提出诉讼。最终,美国实际上接受了WTO专家组关于美国违规的裁决,正式宣布取消钢材进口附加税,结束了这场一度麦芒对针尖的贸易冲突。还值得一提的是,中国政府有关部门负责人专门就此指出,美国的上述蓄意违规作为折射出WTO有些规则存有明显的漏洞和缺陷,需要加以修订和弥补。中国政府的这种鲜明立场,既令人称道,又意味深长。

再如,美国国会在21世纪初实施的伯德修正案最后在巨大的国际压力下被迫取消,也是一些成员(包括中国)利用WTO规则进行斗争的结果。该法案打着公平竞争的旗号,鼓励美国国内企业积极对进口产品提出反倾销诉讼,却把征收来的反倾销税转化为它们的实际补贴。其结果是,被征反倾销税的外国进口商品反而倒成了不公平竞争的受害者。显然,它在维护反倾销原则的同时,又直接违背着反补贴原则,而这两个原则正好都是WTO公平竞争原则的有机组成部分。因此,伯德修正案被WTO判为违规而须取消,否则面临其他成员广泛报复制裁的危险,将是难以避免的最终结局。可见,公认的国际经贸规范,尤其是那些合理的带有一定强制性的措施,在对付某些蓄意违规行为而引发的贸易争端或摩擦时,常常是十分有效的润滑剂。因而,它也是实施国际经济协调的一种有用方式。

(作者单位:上海对外贸易学院)



参考文献:

- [1] 石广生.中国加入世界贸易组织知识读本(二)[M].北京:人民出版社,2002.
- [2] 石广生.中国加入世界贸易组织知识读本(三)[M].北京:人民出版社,2002.
- [3] 孙振宇.WTO多哈回合谈判中期回顾[M].北京:人民出版社,2005.
- [4] WTO总干事顾问委员会.WTO的未来[M].北京:中国商务出版社,2005.
- [5] 世界贸易组织秘书处.乌拉圭回合协议导读[M].北京:法律出版社,2000.
- [6] 联合国国际贸易署.世界贸易体系商务指南[M].上海:上海财经大学出版社,2003.
- [7] 石士钧.构建我国国际经济协调机制的若干思考[J].社会科学,2005.(5).
- [8] 石士钧.成因·特点·趋势——我国对外经贸摩擦探究[J].亚太经济,2006,(3).