



第十七章

全球贸易体系的转折点： 中美伙伴关系的建立

詹姆斯·巴克斯

Greenberg Traurig 律师事务所全球业务部主任

冯国经

冯氏集团及经纶国际经济研究院主席、中美交流基金会副主席

摘要

中美两国的关系正处于一个转折点。三十多年来，两国一直在多边贸易制度下拓展贸易，彼此建立了深厚的商业和投资关系。然而，到了今天，在许多具争议性的贸易问题上，中美的摩擦却日益增加。

与此同时，随着中美两国面对全新的经济挑战，两国商业联系的基础——中国作为美国消费品和工业品的生产基地——正在迅速变化，而中国更从全球生产中心演变为全球消费市场。简而言之，将中美贸易关系推进到一个新境界的时刻已经成熟，而这也是两国的当务之急。

订立一个新的贸易框架能帮助两国解决彼此在增长道路上急需处理的问题。在正式和非正式场合，也曾有人讨论过促进中美贸易关系发展的最理想框架。其中，可能最为人注意的是双边框架（如中美自由贸易协议）和地区性/优惠贸易安排（如正在进行磋商的泛太平洋伙伴关系）。

作为贸易框架，虽然双边的自由贸易协定和地区性的优惠贸易安排表面上具有很多优点，但这些机制却各有限制和缺点。自由贸易协定在理论上或许是一个好主意，但在付诸实行时却须要双方作出让步。而在知识产权、市场准入和科技等具争议的问题上，双方恐怕难以达成一致。优惠贸易安排或有助于成员国扩大贸易，但这些框架背后必须有一个强大的争端解决机制与公开和公平的贸易原则作为支持（如世界贸易组织这个多边制度）。

事实上，优惠贸易安排和多边制度的情况非常类似，不过前者使用封闭式的成员名单，而多边制度却采用容纳开放的组成原则。新成员的加入可扩大贸易基础，让所有成员国受惠，这个道

理人所皆知。因此，我们有充分的理由鼓励优惠贸易安排扩大成员基础。事实上，这种复边机制已经存在于WTO的运作之中。

今天，让贸易加快自由化发展的复边框架，是多边贸易制度的一个显著优点，但不是唯一优点。多哈回合谈判裹足不前的情况很容易让人忽略多边制度的优点，但中美两国却不应该掉进这个误区。两国都曾先后在关税及贸易总协定和WTO的多边制度之中获得巨大利益，受惠于它们透明与公开的原则，以及它们对规则和争议裁决的遵从。因此，中美两国有充分的理由继续按照这些原则，将彼此的贸易关系推进到另一阶段。

遵循多边贸易的原则，中美伙伴关系将会朝着正确的方向迈进，但这还不足够。针对WTO的批评带出了很多需要正视的问题，我们需要考虑如何更新这个制度，使其配合科技、全球价值链、服务业兴起与其他范畴的发展趋势。

这些改革对中美两国均非常有利：两国都会受惠于出口和就业岗位的增加；而随着WTO的系统 and 流程更新（以配合21世纪的发展需要），两国也会在更广泛的层面受惠。简而言之，作为全球最大的两个贸易经济体，如果中美两国同心协力地推动改革，可望为WTO向前发展提供动力。

最后，中美伙伴关系的建立可带动有关国际投资协定的探讨。目前，国际境外直接投资环境急切需要一套多国认同和共同遵守的透明、公平的原则，而国际投资协定可为这个环境带来新的秩序。在这一点上，两国的共同利益同样显而易见。

总结而言，多边制度和集体责任制是解决国际社会面对的多项挑战的唯一途径，理据多



不胜数，中美两国应给予肯定。透过建立伙伴关系，中美可共同改善多边制度，透过这个制度更有效地解决全球问题。这样，中美两国将为国际社会带来莫大裨益，从而受到后人推崇。

全球贸易体系的转折点： 中美伙伴关系的建立

回顾

美国前总统尼克松历史性到访中国40多年后的今天，中美两国的关系正处于转折点。在1972年以后，尤其在1979年踏入关系正常化阶段开始，中美关系成为国际上最重要的经济伙伴关系之一。两国的双边贸易额从1972年仅9,590万美元增长到1985年的70亿美元，再增至2011年的4,600亿美元。美国企业跻身中国的最大投资者之列，于2010年的在华投资总值超过500亿美元。今天，中国是通用汽车和百胜餐饮集团等美国企业的主要收入来源。

中美经济关系同时为两国的社会、文化、教育和科学等多个领域打下基础。2011年，在美中国留学生约200,000人，占美国所有外国留学生近四分之一。美国学生对中国的兴趣也与日俱增；过去五年，学习普通话的美国学生便已增加两倍至60,000人。

可以说，中美两国相互之间的贸易、投资和教育交流都增多了，应可为双方长远的和有建设性的伙伴关系奠定基础，而这一伙伴关系不仅能给两国带来许多互惠互利的好处，也能为国际社会带来很多利益。不过，虽然这是我们希望见到的局面，但当下出现的一些迹象却令人忧虑。

尽管中美两国的商业关系深厚，或可能正因如此，两国在国际贸易上的分歧越来越大。中美两国均曾透过世界贸易组织（WTO）的争端解决机制向对方提出诉讼，一些竞争更渗透到地缘政治层面。一方面，美方积极推动“重返亚

洲”策略，发展由其为核心但排除中国在外的泛太平洋战略经济伙伴关系协议（Trans-Pacific Partnership）。另一方面，双方亦相互指责对方进行商业间谍和黑客活动。

星星之火可以燎原，尤其是在这个互联网年代。中美两国均是大国，具有重大的影响力，双边关系注定存在一定的竞争性，而这些不必要的小插曲只会使双边关系复杂化。

两国之间的商业竞争可为双方带来好处。以公平条款和既定规则开展自由和开放的贸易活动，也可为相互竞争的两个国家缔造互惠互利的局面，让它们共同提升生产力和促进经济繁荣。所以，中美两国其实可以从它们的竞争关系中受惠。然而，中美两国拥有庞大且多样的经济实体，持续处于商业竞争始终会催生贸易纠纷，但这也是在预期之内。

但正如新加坡前总理李光耀所言，“中美之间的竞争是无可避免的，但冲突却可以避免。”可是，目前两国关系似乎有朝着冲突发展的趋势。

当务之急是创造条件，让中美关系踏上稳定、和谐和共享繁荣的道路。其中的关键在于重新建立互信。我们都知道，只有透过合作和共享经验，才可带来互信。换言之，我们需要寻找途径让中美双方朝向共同的目标合作——尤其在过去30年作为中美关系摇篮的贸易领域——从而促进相互了解。

过往关系的渊源

如上文所述，贸易和经济是目前中美关系的核心所在。它们既是过往维系双方关系的基石，也是未来发展的重要组成部分。刻下的挑战在于当初驱使中美成为贸易伙伴的具体条件业已改变，过去主要以美国企业将制造业外包给中国、中国将货品输往美国以至世界各地为基础的合作关系，已不足以解决目前两国各自面对的问题。

美国面对包括政府财政整顿以及持续的去杠杆化过程等问题，未来数年的消费开支难望看到增长。美国企业需要在海外寻找增长源头，而以中国为首的新兴市场便成为当然选择。事实上，中国已经是美国产品的重要买家，随着财富增长，未来的进口量应会进一步增加。

至于中国，已开始演变为重要的全球消费市场，其经济有需要作出调整，从制造业等第二产业转向如服务业和零售业等第三产业发展。这给美国这个服务贸易出口的龙头国家带来重大机遇。对于希望走向国际、发掘海外市场的中国企业来说，中美关系加强可带来许多利益。

简而言之，两国均面对经济转型，积极的相互交往将有助双方顺利调整。关键的问题是，鉴于中美各有所需和优先处理的事情，什么样的框架才可以达成最理想的互惠互利合作关系？

在过去30多年，需求的互补性确立和推进了中美两国关系的发展。不过，有一点很重要，如果没有多边贸易制度的支持框架，尤其是WTO，中美的商业关系大概不太可能取得成果。

这道理也许并非一下子就看得通，但肯定的是，中美是WTO多边贸易制度参与国之中最大的得益者。多边制度让中国一方面可依靠一套公认的行为准则，循规蹈矩地在一个公平的竞争环境中推进发展和扩张经济，另一方面可在出现问题的时候，透过WTO不偏不倚、有效率和可执行的机制解决纠纷。

也许中美两国在WTO机制下提出的诉讼数量多得惊人，但考虑到这两个大国的双边贸易如此频繁，自然难免出现争端。在WTO的争端解决机制下，这些争端得以根据协议的贸易规则和平解决，相比在WTO成立前要进行冗长的法律程序，又或诉诸干戈或其它的方式要理想得多。

对于中美两国，可以按照共同遵守的贸易规则，与世界各地的成员国进行贸易，也许是作为WTO成员的最大得益。

根据WTO的基本规则，一切影响国际贸易的商业歧视均予以禁止。若非因为WTO成员国身份而享有最惠国待遇，并因此受到针对贸易歧视的法律保护，中国在其近年崛起、重拾经济大国地位的道路上，肯定是荆棘满途。

自2001年加入WTO以来，中国人均GDP的年平均增长率达8%水平，出口则增加了五倍。尽管中国加入这个多边贸易制度不过十多年，按WTO规定进行的内部改革已经为中国经济带来增长，并让数以百万计的中国人走出贫穷。

另一方面，从WTO的前身关税及贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade）在1947年订立时起，美国已开始受惠于多边机制。据彼得森国际经济研究所的资料，美国在二次大战后单从自由贸易和其它形式的经济融合获得的利益，为美国人带来每年共一万亿美元的额外收入，这相当于美国国内生产总值整体增长10%，相当于每个美国家庭年收入增加10,000美元。

彼得森研究所估计，如果余下的国际贸易和投资障碍也得以一并消除，美国人每年可得的额外国民收入达5,000亿美元，相等于每个美国家庭年收入额外增加5,000美元。

可以肯定地说，中美两国各自和共同在WTO这个多边贸易制度中获得了巨大的利益。



未来的中美贸易关系： 双边、地区性或多边发展？

虽然中美两国仍然视多边制度为主要发展平台，但两国似乎已逐渐偏离这个制度。多边贸易制度的确并非完美，多哈回合谈判停滞不前尤其使其成效受到很多方面的质疑。大部分的质疑虽得到恰当的解决，但WTO在很多时候即使明知急需需求变，也似乎无能为力。

在这样的情况下，近年来中美等多个国家对发展双边或地区性的贸易伙伴关系的探索是可以理解的。国际上似乎已经认定了一点：如果有150多个成员国的WTO不能就贸易自由化达成协议（尤其因为它采用把议题捆绑起来一次性谈判的原则），倒不如简单一些，由两、三个国家来另觅出路。

结果，双边和优惠贸易安排纷纷出台。根据WTO的资料，截至2013年1月，已生效的地区或优惠贸易安排超过350个。

有人提出可透过双边和地区贸易安排作为巩固中美关系的框架，让两国关系迈向下一个里程。这是值得考虑的做法，但各有利弊。

对于大部分人来说，基于双边利益考虑，订立中美自由贸易协定之类的伙伴合作协议似乎是中美关系的一个顺势发展。道理看来很简单：中美是世界最大的两个贸易国，双方的经济互补性很高，订立中美自由贸易协定可让这两个经济体达到完全自足的状态。

中美自由贸易协定将会是一个非常强大的贸易协定，让中美两国成为全球市场的霸主，尤其是当两国在知识产权保护、市场准入、科技研发、军事和工业设备、农业市场开放等争议性问题上能够达成协议。中美自由贸易协定要解决的问题很多，而每一个都是棘手问题。如果这些问题能够透过中美自由贸易协定来处理，将有助于大幅促进两国的双边贸易，为彼此的伙伴合作打开新天地。

最大的难题在于以上是基于自由贸易协定可以（甚至更容易地）解决这一堆问题的假设之上，不管中美两国在这众多问题上的潜在利益矛盾。多年来，中美两国在很多问题上一直互不相让，透过自由贸易协定的框架解决，不一定就可以水到渠成。就算只是关乎哪些问题应该透过自由贸易协定解决，可能已经要花上多月甚至多年才能达成协议。结果很可能导致两国陷入艰难的谈判之中。

探讨自由贸易协定的可行性确实可带来得益。事实上，中美两国或许因此加深对彼此的观点、需要和面临的挑战的了解，能为双方的合作提供宝贵的基础。不过，即使这样，双方的利益集团和“挑拨离间者”恐怕不会就此消失，仍会继续百般阻挠。

中美自由贸易协定的另一问题在于中美两国是世界上规模和影响力最大的两个经济体，但它们不可能独断独行，而需要WTO框架下的机制带来稳定、制约和监管。

此外，中美两国间订立自由贸易协定可能会导致其它国家处于不利地位，这些国家或许会觉得有必要成立自己的联盟，以免受到中美贸易结盟的负面影响。它们的联盟将和中美联盟相互排斥，让国际社会的基本原则和分担责任的精神遭受破坏。

支持多边制度的理据

如果目前中美自由贸易协定在整体上看并不是一个值得努力的方向，我们又可否考虑一个层面稍微广泛的安排——由包括中美等多个国家订立地区或优惠贸易安排？

以泛太平洋战略经济伙伴关系为例，这个被美国大力推广的平台，是它“重返亚洲”战略的商业核心。泛太平洋伙伴关系的优势被成员国广为宣扬，而这些国家在加入时均同意在关税和贸

易规则与事务上作出调节,以促进伙伴国之间的贸易往来。

让很多人感到诧异的是泛太平洋伙伴关系并没有包括中国在内。所有成员国肯定都会感受到这个组织带来的好处。如果中国,或区内任何一个其它国家加入,也同样会为其他成员国带来好处。那为什么不扩大这个组织?所有愿意遵守这个组织的规则的国家都应该被允许加入,这样才符合1980年代初亚太经济合作组织(APEC)知名人士小组(Eminent Persons Group)讨论过的开放的地区主义原则。

到了现在,泛太平洋伙伴关系变成一个复边主义的组织。而我们的主张正是以复边主义作为贸易自由化的出路,以避免上文所述WTO把议题捆绑起来一次性谈判的限制。

按照目前的情况,泛太平洋伙伴关系或任何其它优惠贸易协定,都是在WTO框架以外进行谈判,并只允许一个限定和排他性的名单内的成员参与。即使它们能够就协定的所有条款达成共识,参与这些优惠贸易协定的国家到某个时候必须明白这些协定如何才能被执行。为此,它们需要为每一个协定成立独立的争端解决机制。

这些解决争端的机制可能会跟WTO的现存机制相似,但既然在WTO之下已经有一个有效的机制,又为何要重新设立另外一些?仲裁为何要在WTO以外进行,而不是更合乎情理地在WTO之内处理?

除了实务以外,在WTO之外实施这些协定会衍生另外的一些风险,造成不必要的地缘政治影响。美国是否试图透过倡议成立泛太平洋伙伴关系来围堵中国?美国和欧盟又是否试图以所谓的泛大西洋贸易与投资伙伴关系创造一个共同的经济壁垒,以抗衡中国和其它新兴经济体?

如果上述的讨论在WTO之内进行,就不会产生这些问题。泛太平洋伙伴关系以至泛大西洋伙伴关系,均可以在WTO成员国的同意下纳入WTO之内,但参与有关讨论的国家却无一提出这个建

议。而事到如今,有关讨论已引起猜疑,也使到中美两国和很多其它国家偏离多边贸易制度的轨道。

即使要在地区层面发展复边关系,各国也应该考虑在现有的多边制度框架之内发展,而存在共同利益的中国和美国可在WTO框架之内承担起领导责任。

今天,我们比以前更需要全球性的解决方案。信息和通讯科技的迅猛发展,使世界比以前更加联系紧密,更加唇齿相依。地球上某一角落发生问题,可能会牵连全球各地。有很多当代的全球性问题,如气候变化、国土安全、自然资源短缺和人口变化等,都必须由国际社会合力解决。

如果问题未能解决,将会影响到中美两国,也会影响到全球各国。因此,必须以多边制度为全球的最高决策机制,并由中美两国承担起领导责任,确保这个机制有效运作。当中的道理很简单:促进世界的良好发展是中美双方的共同利益。

实际上,尽管中美两国存在分歧,但两国的经济利益息息相关。两国都不能在对方经济发展不顺利的情况下单独取得在经济上的成功。对于双方来说,最佳的方法就是按照两国认同的公平原则和共同的目标,进行开放和具透明度的合作。换言之,就跟今天的多边贸易制度的运作如出一辙。

中美伙伴关系： 重塑21世纪贸易体系

若双边和地区性优惠贸易安排均不能为未来贸易关系提供一个可行的框架,为什么它们却备受关注?又或者,若大家都知道多边制度可为多方提供莫大裨益,为什么会被视为不起作用和裹足不前?

确实,多边制度的问题(尤其就WTO而言)是众所周知和备受批评的。有人说,政治意愿是多



边制度向前迈进的最大阻力。但中美两国均明白多边制度可带来莫大裨益，并同意大力投入完善这个系统，相信两国的意愿应有足够的份量，为停滞不前的问题带来突破。

事实上，即使中美两国单单考虑本国利益，也有充分理据支持它们投入解决WTO面对的问题，更何况两国和国际社会在改革WTO问题上均有共同利益。

WTO之内、WTO成员国之间和公众社会探讨了 很多需要改变的地方，其中几项当务之急包括：

- WTO的系统 and 流程需要跟随全球生产链和供应链的急速变化与时并进。
- 鉴于从订立关税及贸易总协定时只有23个成员国，到今天WTO的成员国已增至158个，WTO的规则和程序需要现代化，而复边安排是其中一个可选择的出路，但也应该探索其它的可能性。
- WTO有需要加快信息技术、国际服务、环保产品/服务等崭新领域的开放。
- WTO的主要强项（如争议解决机制）也需要更新，以确保在今天的环境下仍可有效运作。

明显地，以上是一个雄心勃勃的长远蓝图，但中美两国均有很大诱因提供支持。

先谈更新WTO系统以配合全球供应链系统和生产链系统这个项目。当WTO成立之初，很多消费品均在一个国家生产，然后运到另一个国家消费。今天，全球供应链已变成一个零散的全球化系统，即使是一件很简单的产品的生产过程也可能涉及多个国家。有鉴于此，在东亚的地区性贸易之中，过半是中间产品贸易。一项产品在生产过程中到底在何处经过“实质性加工”，评定工作越见困难。在全球供应链领域，产品不再是来自某一产地，而是来自世界各地。

此外，要在生产中取得利润，最重要的不是进行实质性加工，而是价值增值。若根据增值来

计算，世界贸易的面貌和结构以至众多双边贸易平衡，跟目前以“原产地原则”为根据之“来源规则”的方法计算所得大为不同。然而，WTO和很多国家的标准贸易量统计仍然依赖过时的生产概念，将产品的价值全部计入来源地——通常是进行最后组装的国家。

当中涉及的并非单单是贸易统计。当获悉美国对中国的贸易赤字超过3,000亿美元，美国的政客可能会对本国和中国的经济以及两者之间的关联作出不正确的假设，而这些误会可能会引发地缘政治后果。

这只是其中一个例子，说明为何现在的贸易规则未能符合21世纪的现实。我们至少需要将WTO的信息系统更新，以准确反映两国真实的贸易关系。

我们在上文谈到的其他项目也可同时为中美双方带来巨大益处，其中之一是关于服务贸易。如能订立国际服务协定，将有望加快中美伙伴关系的发展，扩大在中国提供的服务规模，并使之更加多元化，从而支持中国经济转型。

根据彼得森研究所最近一项有关在WTO内订立国际服务协定的研究，发现这样的协定可为全球出口带来1.129万亿美元的增加，创造860万个就业岗位，并推动全球生产总值增长达1.04万亿美元。

同样地，将WTO的信息技术协定扩大至包括更多产品，可望使全球生产总值增加1,470亿美元，出口增加1,780亿美元，创造就业岗位370万个。我们应该鼓励更多国家成为信息技术协定的缔约国，并大力解决阻挠信息技术贸易发展的非关税和关税问题。

目前，全球的焦点均投向可持续发展，这是一个正确的方向，而WTO在这方面可以有很大作为，以确保环保产品和服务可以落在最有需要的国家手上。最近亚太经济合作组织发表的建议列出了一些合格的产品和服务，可能会有所帮助。举例来说，中美可以合作起带头作用，在WTO

之内订立可持续发展能源贸易协定；其中，开放环保产品和服务贸易可以是可持续发展能源贸易协定的重要一环。

此外，上述的可持续发展能源贸易协定亦可涵盖其它影响绿色发展的范畴，减少能源产品的进口和出口限制，也可以在WTO的补贴规定之中作出有限度的豁免，容许提供绿色补贴。这样的可持续发展能源贸易协定也可作为一个起步，落实中美和其它20国集团国家的承诺，削减对气候造成破坏的数以万亿美元计的化石燃料补贴。

为何中美两国要带领这方面的发展？更应该问的问题是：为何中美两国不担当这个重任？两国都需要创新科技和开拓市场，也都明白各国必须寻找经济增长的新出路，同时保护环境生态。

扩大多边制度以应对全球挑战

对未来中美关系的和谐发展进程有关键影响的还有另一个新方向，如能在这方面取得成果，将会是多边制度的一大跃进。这个新方向就是订立国际投资协定。

美国境外投资的发展众所周知。多年来，美国在境外的直接投资一直推动着全球的经济增长，中国也是受惠者之一。目前，中国是全球最受欢迎的境外投资目的地之一，未来相信亦会如此。

不过，当下令人激动的新话题是关于中国的海外投资。在21世纪开始时，中国的海外投资还不足10亿美元，如今已增至每年超过600亿美元。虽然中国的海外投资遍布全球各行各业，分布高度多样化，但经常由于一些有关投资性质和资金来源的误会而窒碍了这方面的发展。既然美国需要吸纳投资来创造就业岗位和刺激增长，我们如何能给中国投资打开通道，造福美国劳工、商界以至整体经济？

如中美就双边投资协定进行磋商，将会是一个好的开始，但这还不足够。目前有3,000多项同类的国际投资协定，当中规定了投资者与投资项目的权利和责任，可是它们组成的网络很大、很复杂，在某些情况下甚至存在矛盾。此外，受到这3,000多项协定保护的境外直接投资目前占全球总额只有三分之二，而且所牵涉的双边投资关系占潜在数目只有五分之一。根据联合国贸易和发展会议的估计，如果要囊括所有国际投资，将需要增设14,000项双边协定。

在国际商界，贸易和投资是一枚硬币的两面。正如我们一直按照国际规则进行贸易，我们也需要一套国际规则来进行投资。简而言之，我们需要一项多边投资协定，为国际投资提供一个具有透明度和依循规则的框架。

多边投资协定的订立，可以由WTO成员国进行磋商，并将其纳入WTO体系，受WTO的争端解决机制监管。如此安排是当前为国际境外直接投资的持续增长提供支持的最佳方案。

有关多边投资协定的讨论早在差不多20年前已有提及，但当时这个构思的争议性太大，以致投资国和被投资国争持不下。但今时不同往日，从前的被投资国如今也是潜在投资国。譬如说中国，它到底是投资国还是被投资国呢？美国又如何？

全球对投资的关注日益趋于一致，就投资权利和保障而言，昔日的观念和教条已经被推翻，这为国际社会推进国际投资协定的订立提供了一个良好的时机。

结语：从缺乏互信到可信赖的伙伴关系

合作可以成为一个习性。中美两国如能成功合作强化WTO和恢复国际社会对多边贸易的承诺，将给予双方更大的信心和动力，以应付多边制度要处理的其它任务。



中美两国可以合作（也必须透过合作）构建一个符合彼此需要的多边贸易制度，同时为国际社会带来莫大裨益。这样，两国将可让多边制度的价值获得肯定，令各国相信应该共同努力完善这个制度。

在这个全球紧密联系的复杂年代，经济增长和繁荣所面对的风险不断增加，中美两国在这方面的努力将成为中美伙伴关系在21世纪初留下的最伟大的贡献。