

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

余盛兴 著

中美经贸争端 解决机制研究

 上海人民出版社

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

余盛兴 著

中美经贸争端 解决机制研究

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中美经贸争端解决机制研究/余盛兴著. —上海:
上海人民出版社, 2017

(美国经济外交研究丛书)

ISBN 978-7-208-14536-8

I. ①中… II. ①余… III. ①中美关系-双边贸易-
国际争端-处理-研究 IV. ①F752.771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 127435 号

责任编辑 王 冲

封面装帧 王小阳

• 美国经济外交研究丛书 •

中美经贸争端解决机制研究

余盛兴 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 16 插页 4 字数 247,000

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14536-8/F·2454

定价 48.00 元

“美国经济外交研究丛书”编委会名单

主 编：潘 锐

副主编：胡 华

编委会成员（按姓氏笔画排序）

胡 华 卢 林 金灿荣

倪建平 潘 锐 张丽娟

丛书总序

经济外交具有两层含义：首先，经济是外交的一个内容，经济外交旨在用外交手段解决国家之间经济上的问题。从这个定义出发，经济外交与传统外交是并行的，传统外交是用非武力的方式来代表国家利益，来处理国家之间在政治上和安全上的问题；而经济外交无非是用非武力的方式来代表国家的经济利益，来处理国家之间在经济上存在的问题。换言之，如果外交是相对于国际关系中政府对外交往的话，那么，经济外交就是相对于国际经济关系中政府的对外交往。其次，经济是外交的一个手段（工具），经济外交旨在用经济的手段来解决国家之间政治和安全上的问题。从这个定义出发，传统外交是用非武力的方式来代表国家利益，来处理国家之间在政治上和安全上的问题；经济外交从属于传统外交，是非武力方式中的一种。比如，美国国务院负责经济和商务事务的助理国务卿韦恩在2006年的一个讲话中在谈到通过所谓“转型外交”，即用各种外交工具在世界上促进符合美国利益的变化的重要性时明确指出：“经济外交是这种努力的一个关键部分。”

尽管在欧洲和其他地区对上述两层含义的经济外交均有不少研究，但在美国，学术和政策界对经济外交的研究更多地集中在第二层意义上，即经济外交服务于政治目的，因此，美国对经济外交的研究主要反映在经济援助和经济制裁研究的文献中。对第一层意义上的经济外交，即外交服务于国家的经济利益，美国学术界和政策界更多地集中在美国对外经济关系研究上。

对外经济关系，或国际经济关系在美国主要是一个宏观经济问题。由于美国在战后主要依靠布雷顿森林体系、关税和贸易总协定等多边国际机制来调整西方国际经济关系问题，所以美国学术界和政策界在讨论美国对

外经济关系时,其主要注意力是放在国际贸易和金融体制上的。20 世纪六七十年代以后,随着国际经济体制特别是布雷顿森林体系的式微,对如何改善多边和双边经济协调机制的讨论显著增加,其讨论表现在以博弈论和国际政治经济学为理论基础的国际经济谈判的机制。比较有影响的与经济外交有关的研究包括罗伯特·帕特南(Robert Putnam)、罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)、约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)和罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)等人的研究。他们似乎已经感觉到经济外交应该被融入到美国对外政策研究的主流中;但对国际相互依赖和国际机制的侧重似乎说明美国主流国际经济政治学者仍然寄希望于国际机制。

近年来,世界经济重心趋向多元,这些对世界经济或区域经济举足轻重的新的经济重心的出现导致了以下一些问题:首先,它们往往不完全在现存的经济协调机制内运作,比如,中国加入世界贸易组织时间并不久远,俄罗斯则刚刚加入,因此,美国无法完全依靠国际机制来协调国际经济矛盾;其次,新的经济重心往往有意修改现存国际机制的一些规则,给美国对国际体制的控制造成了不少麻烦;最后,世界经济实力分布的新变化使美国经济与世界经济的影响从单向影响转变为双向互动。由于美国的经济和发展越来越多地受到外部经济政策的影响,而美国无法完全指望通过多边机制来控制 and 减小这些不利影响,于是,尽管美国在意识形态或理论方面不愿意接受第一层含义上的经济外交,但在实际中,用外交手段来维护美国经济利益已是美国社会和政治中的一个重要主题。

因此全面研究美国的经济外交具有以下现实和理论意义:

第一,随着美国经济及其增长越来越受到外界影响,以及经济民族主义、经济安全等观念的扩展,经济外交将成为美国对外政策中的一个主要部分。

第二,由于经济外交受制于国内政治和地方政治,研究美国的经济外交有助于我们了解美国对外经济政策的国内政治过程和社会问题。

第三,随着经济外交的展开,美国对国际机构和制度的看法也有所转变,从而改变国际机制的变化动力。

第四,由于经济问题的政治化,在对美经济关系中,我们会面临越来越多的经济和政治纠纷。

在美国国内,对全球化的争论使对外经济政策成为每日新闻和政治竞选的一个热点话题。在国内外的政治和经济现实的压力和影响下,对美国经济外交的研究成为现实的和有意义的研究课题。

基于这样的思考,上海市美国问题研究所组成美国经济外交研究丛书编委会,拟以美国经济外交为主题,出版与此相关的著作,以期通过若干年的努力,形成中国学者的美国经济外交研究系列,彰显中国学者的研究实力,展示中国学者的研究成果。

潘 锐

2012年6月

前言

经贸关系是中美关系的“压舱石”和“推进器”。中美两国自 1979 年建立正式外交关系以来,在发展经贸关系方面取得了巨大成果,但毋庸讳言,这两个全球最大经济体之间的经贸发展过程并非一帆风顺,其间遭遇不少考验和困难。2001 年底,中国加入世界贸易组织(World Trade Organization,简称“世贸组织”),中美经贸关系被全面纳入这个享有“经济联合国”盛誉的多边体制之中。但此后,中美经贸摩擦不减反增,而且不时爆发各种冲突。中美经贸争端经历了一个数量不断增加、范围持续扩大、影响更加复杂的过程。这种变化出现的原因既有经济方面的,又有政治方面的。这不仅影响两国建立合作伙伴关系,而且对国际贸易和经济体系提出了挑战。中美互为对方国际大局的一部分,在一定程度上,两国经济转型互为因果,相辅相成。因此,妥善解决中美经贸摩擦至关重要。

中美经贸摩擦数量繁多而且诱发因素复杂,处置此类争端的方法、模式和制度也多种多样。中国加入世界贸易组织以来,存在哪些可以或者实际被用于解决中美经贸争端的机制,它们各自存在哪些优势和缺陷,这些优势和缺陷是否能适应两国关系和经贸往来的发展?目前已在运行的各种经贸争端解决机制之间是何种关系?如果处理中美两国经贸争端的机制存在缺陷,可以从哪些方面进行改进呢?这些都是作者近 20 年来在工作与研究中重点关注与思考的问题。正是基于这些思考,本书首先回顾了中美两国建交以后经贸关系的历史进程,尤其是中国加入世界贸易组织以后两国间关系新的发展状况,并概括了两国之间存在的经贸争端及其原因,进而笔者从单边、双边和多边三个角度探讨了中美两国之间现有的争端解决机制。

单边层面,笔者首先从国际法中的“国家主权”原则出发探讨单边行动

的渊源,分析单边机制的合法性问题,并从反倾销和反补贴、保障措施等贸易壁垒、知识产权保护、投资审查等常见的单边行动出发,分别探讨美国对华单边行动和中国对美单边行动的机制和实践。在此基础上,笔者对两国采取的单边行动进行比较,并分析单边行动在解决中美经贸争端上起到的实际效果及其局限性。

双边机制是中美两国用于促进经贸关系发展和化解经贸纠纷的重要渠道。中美建交初始,两国领导人就高度重视两国经贸摩擦,决定赋予中美商贸联合委员会(U.S.—China Joint Commission on Commerce and Trade,以下简称“中美商贸联委会”)处理此类纠纷的职能。不过,在经济全球化、竞争白热化,同时相互依赖不断加强的背景下,随着两国经贸关系的快速发展,包括中美商贸联委会在内的双边机构难当其任。中国“入世”后,两国领导人同意提高中美商贸联委会领衔官员的级别,但这仍然难以化解矛盾和弥合分歧。在这种情况下,中美战略对话、中美战略经济对话,以及中美战略与经济对话(合称“战略对话”)先后启动。

应当承认,21 世纪初中美两国启动的各种“战略对话”加强了高层的直接交流与互动,有力地促进了宏观协调和战略沟通。但从争端解决的效果考察,它们的作用是有限的。尽管有中美双方通过谈判解决纺织品过渡性保障措施(通常被称为“特保”)争端的成功案例,不过笔者认为,双边机制未能有效解决两国之间的重大经贸争端,缓解二者之间存在的结构性矛盾,也没有实质性地促进两国战略互信——即使在经贸领域,两国政府、研究人员乃至公众对于彼此的国家战略也不无怀疑。

多边争端解决机制最引人关注的是世界贸易组织争端解决机制,它被誉为“皇冠上的明珠”。诚然,这只“有牙齿的老虎”对于解决中美经贸纠纷、抑制利己的冲动是有好处的。但是,大量的实践案例证明,我们不能夸大世界贸易组织争端解决机制的作用,因为它同样存在不充分、效率低等不足。此外,包括国际货币基金组织(International Monetary Fund)、世界银行集团(World Bank Group, 简称“世界银行”)等多边经贸机构都有争端解决条款,似乎为中美两国化解经贸纠纷提供了合适的多边渠道。但实际上,这些机制本身存在缺陷,加上相关争端事项的复杂性和敏感性,因此实践中也很少有可以效法的成功案例。

中美经贸关系的发展面临形形色色的争端是正常的,毕竟两国之间具有许多或隐或现的利益差距甚至是冲突。总的来说,中国加入世界贸易组织之后,中美两国之间已经建立和运行着单边、双边和多边三个层次的经贸争端处理机制。中美两国间的单边机制往往以国内法为基础;双边机制是两国处理各项经贸争端的基础性机制;以世界贸易组织为代表的各种多边机制是中美两国赖以解决经贸争端的重要途径。单边、双边和多边机制在处理中美经贸争端时都要面临一系列制约,其基本功能也会因此受到影响。

此外,虽然中美经贸争端解决机制可以分为单边、双边和多边三个层次,但它们之间并不是独立和相互排斥的。相反,多层次机制的共存、协调是中美关系能够跨越障碍得以发展的基础。换言之,虽然单边、双边和多边机制之间存在不同,有时甚至相互抵触,但是,它们仍可以为解决中美经贸争端而共同发挥作用。

虽然中美之间目前已经存在的单边、双边和多边经贸争端处理机制并不完善,但中美经贸关系日益发展的现实决定了两国要持续推动争端处理机制的完善和发展。本书通过对单边、双边和多边不同纬度经贸争端处理机制的分析,以及对它们之间的联系和互动关系的深度剖析,从更高层次、更高视野出发,笔者在最后提出全面管控中美经贸风险、发展和完善中美经贸争端解决机制的建议。

本书的思考虽然只是一己之见、一家之言,但若能为中美经贸关系的长期稳定健康发展提供一点借鉴,此已足矣。

目 录

丛书总序	1
前言	1
导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 文献综述	4
第三节 研究架构	13
第四节 方法与创新	16
第一章 中美经贸争端与现有解决路径	26
第一节 中国“入世”前中美经贸关系和经贸争端	26
第二节 中国“入世”后中美经贸关系和经贸争端	32
第三节 中美经贸争端频发的原因及其解决困境	41
第二章 中美经贸争端单边解决机制之一：单边行动	55
第一节 单边机制的渊源及其特点	55
第二节 中国“入世”后美国对华单边行动	63
第三节 “入世”后中国对美国的单边行动	73
第四节 中美单边机制的差异及其效力	79
第三章 中美经贸争端解决机制之二：双边互动	97
第一节 三个“联委会”	97
第二节 “战略对话”的调整与整合	104
第三节 其他双边机制	110
第四节 双边机制的功能和局限	116
第四章 中美经贸争端解决机制之三：多边渠道	130
第一节 世界贸易组织与中美贸易争端解决	131

第二节 其他多边机制与中美经贸纠纷..... 151

第三节 多边争端解决机制的有效性和局限性..... 161

第五章 三种机制的联系与互动:以轮胎“特保”案为例 180

第一节 美国对华轮胎“特保”及相关争端案..... 180

第二节 三种机制之间的联系与互动..... 189

第六章 结论:完善中美经贸争端解决机制的思考 208

第一节 完善中美经贸争端解决机制的必要性..... 209

第二节 完善中美经贸争端解决机制的可行性..... 214

第三节 完善中美经贸争端解决机制的步骤..... 217

参考文献..... 227

后记..... 243

导 论

经贸关系在中美关系的维持和发展中起着至关重要的作用。随着中国综合国力的提升,它成为影响地区甚至全球经济和治理的重要因素。¹另一方面,中国和美国这两个全球最大经济体(同时也是最大的贸易国)之间在经贸领域摩擦不断,而且冲突呈现高发态势。²2001年底中国加入世界贸易组织,中美经贸关系全面纳入这个被普遍认为“有牙齿”(with teeth)³的全球多边体制之中。近20年来,中美经贸关系取得了巨大发展,但与此同时,两国之间的经贸摩擦不减反增,不时爆发的争端不仅考验两国之间的经济和政治关系,而且对国际经贸体制提出不少的挑战。⁴

面对中美经贸摩擦此起彼伏的状况,我国必须采取有效措施,积极消除引发中美经贸摩擦因素,努力把中美贸易摩擦发生的频率和危害性降到最低。中国加入世界贸易组织15周年过渡期结束之后,尤其是“麻烦不断”的唐纳德·特朗普(Donald J. Trump)总统上台之后,这个问题显得尤为重要。为此,本书将在概括中美经贸争端解决机制基本框架的基础上,从理论和现实方面分析现有机制,并提出加强和完善经贸争端处置、长期有效管控中美经贸风险的建议。

第一节 问题的提出

中美经贸关系历史悠久。多数研究人员认为,以1784年美国商船“中国皇后”(The Empress of China)号抵达广州为标志搭建起了中美贸易之桥,它不仅给美国商人带来了巨大的商业利益,也让中国深刻感受到近代工业经济发展的脉搏。⁵如今,中美贸易关系已发展成为目前世界上规模

最大、影响最广，同时也是最为复杂的贸易关系之一。⁶ 根据美国商务部 (U.S. Department of Commerce) 统计，2015 年中美两国双边贸易额为 5 993.2 亿美元，其中美国对中国出口 1 160.7 亿美元，自中国进口 4 832.4 亿美元。⁷ 至此，中国继续保持美国第一大进口来源地、第一大贸易伙伴和第三大出口市场的地位。⁸ 2010 年，中国国内生产总值超过日本，成为仅次于美国之后的世界第二大经济体。⁹

中国加入世界贸易组织之前，美国国会一年一度审查是否给予中国“最惠国待遇” (most favorable treatment)，这在客观上造成了中美贸易“上半年波动、下半年稳定”的局面。¹⁰ 美国民主党人比尔·克林顿 (Bill Clinton) 担任总统之后，要求将“最惠国待遇”与中国的人权状况挂钩，中美经贸关系一度乌云密布。中国加入世界贸易组织后不久，新上任的总统小布什 (George Walker Bush) 宣布对部分钢铁产品采取保障措施，这让刚刚沉浸在“入世”喜悦之中的中国政府和人民倍感意外。作为本能反应，中国政府跟随日本、欧盟等国家和地区，从两方面采取行动：向世界贸易组织投诉美国措施，敦促美撤销其保护主义做法；应国内产业的要求对部分钢铁产品采取保障措施，防止因溢出效应而导致的外国钢铁产品大规模转移到中国，从而冲击国内市场。以“9·11 事件”为转折点，小布什政府开始在反对恐怖主义等领域与中国展开合作，中美经贸关系出现了若干年“蜜月期”。¹¹ 进入第二个任期之后，被指除了夯实中美关系基础和发展两国关系之外“一事无成”的小布什总统却突然对中国产品大肆发起反补贴调查，从而引发两国贸易纠纷全面升级。2009 年初，带着“改变”口号上台的民主党人巴拉克·奥巴马 (Barack Hussein Obama Jr.) 确实让人们看到不少变化：首次启动针对中国产品的“特保”行动，以国家安全为由频繁审查和限制中资企业在美投资。¹² 随着美国新任总统特朗普的上台，其竞选期间有关引发中美贸易战的各种“反华”言论和上任伊始就引发的全方位、多角度震荡，或将成为中美经贸摩擦加剧的定时炸弹。

导致中美经贸争端和摩擦频发的原因是多方面的：两国之间在政治上缺乏互信甚至对彼此的战略存在猜忌，¹³ 中国“入世”后两国贸易飞速发展的同时贸易不平衡一度加剧，两国产品和产业结构存在较大的竞争性，等等。从“崛起国”和“守成国”冲突的理论和历史出发，作为超级大国的美国

与短时间内发展成为全球第二大经济体的中国之间存在冲突在所难免,¹⁴关键在于如何避免恶化,甚至灾难。这固然离不开两国建立战略互信,然而在经贸领域加强合作,更需要有一个有效管理和控制经贸冲突的机制。面对争端频发而且愈演愈烈之势,除了需要积极思考和推动改善引发摩擦的根基和土壤之外,还需要检讨中美两国是否存在充分、合法和有效的机制,用于应对和处置各种长期积累或临时爆发的争端。

回顾近年来中美经贸关系的现实,我们发现两国之间的经贸摩擦非但没有减少,反而有愈演愈烈之势。这不得不引起我们的思考:如果不是因为中美两国关系恶化(事实并非如此)的话,那么是否意味着中美两国之间缺乏充分和有效的机制,或者已有的经贸争端解决机制未能跟上两国经贸关系发展的步伐?或者,两国之间现有的经贸争端解决机制失灵,无法发挥应有的作用?

首先,假设各项解决中美经贸争端的机制设计完善、功能齐全且可以充分发挥作用。但是,中美两国之间在经贸领域随时可能爆发新的争端(例如人民币汇率问题、环境保护合作问题),而相应的机制依然无法覆盖和处置。虽然人们希望社会科学研究能够建立预测、预防问题发生的逻辑和理论体系,从而缓解或消除人类面临的困境,但现实却离这项目标异常遥远。在中美经贸领域,“防患于未然”的努力更多是防止类似错误重演,而难以真正做到“未雨绸缪”。中国融入经济全球化进程和美国经济创新等都让中美经贸关系发展得十分迅速,在这一过程中会有现存机制无法处理的新情况、新问题不断出现,在这种情况下,原有的机制可能无法应对新的挑战。这从一定程度上解释为什么在中美不断建立和完善经贸争端解决机制的同时,两国间的经贸摩擦依然呈现日益增加的局面。

其次,假设中美经贸争端解决机制覆盖的领域足够宽广。换言之,两国之间已有的经贸争端解决机制已经足以处置各种经贸摩擦,如此,则中美经贸争端仍然难以彻底消除的主要原因很可能是现有机制失效或低效,因而“失灵”。事实上,通过建立和完善经贸争端解决机制来维护和促进中美经贸关系发展不仅符合两国利益,也为国际社会所期待。当已有的机制无法发挥有效功能,要么是因为机制本身存在严重缺陷,要么可能是由于机制脱离了中美两国以及两国关系的现实而徒有其名。

归根到底,中美经贸争端频发,拷问着中美两国之间已有的经贸争端解决机制。一方面,在过去 30 年中,形式多样的经贸争端解决机制单独或者共同解决了中美两国之间的很多经贸争端,对促进中美经贸关系稳定和快速发展起了重要作用。但另一方面,我们也需要认识到它们的不足与局限性——在中美经贸关系和争端呈现日益繁多而复杂化的背景之下,中美之间已经建立的争端解决模式面临很大挑战。本书将围绕这个问题,从单边、双边和多边不同层次展开论述。实际上,对中美经贸争端解决机制效力形成制约的因素有很多种,而研究和判断这些因素对理解中美经贸争端、改革和完善中美经贸争端解决机制、促进中美经贸关系朝着健康稳定的方向发展具有重要价值。

第二节 文献综述

概括起来,与本书主题相关的既有研究成果主要包括三个方面:中美经贸关系、中美经贸争端、中美经贸争端解决方式。以下将围绕这三个主题对相关研究成果进行简单梳理,从而确立本书研究的知识基础。

一、中美经贸关系

中美经贸关系是国际社会的一个热门话题,也是国内外学界重点研究的领域。不论是在国内还是在国外,都有大量文献探讨这个主题。以国内为例,搜索这方面的文献,其结果可以用“汗牛充栋”来形容。笔者在中国知网(<http://www.cnki.net>)上分别以“主题”和“全文”两个条件搜索“中美经贸关系”,显示 2002 年至今发表的中文论文数分别达到 4 334 和 63 376 篇。¹⁵ 而在国外,此类文献也不在少数。¹⁶ 究其原因,主要在于中美经贸关系的体量和质量。目前,中美经贸关系已经成为世界上最主要的经贸关系之一,对世界经济走向和态势有举足轻重的影响。不论是在贸易领域,还是在投资领域,中美两国都在塑造着全球经济格局。因此,中美经贸关系主题就引起了国内外诸多学者的研究兴趣。

表 0-1 “中美经贸关系”相关论文搜索结果(2002—2016 年)

单位:篇

年 度	“主题”搜索	“全文”搜索
2002 年	120	1 996
2003 年	190	2 123
2004 年	225	2 730
2005 年	285	3 599
2006 年	475	4 322
2007 年	508	4 501
2008 年	311	4 231
2009 年	339	4 396
2010 年	357	5 027
2011 年	374	5 121
2012 年	333	5 485
2013 年	224	5 437
2014 年	195	5 582
2015 年	218	4 629
2016 年	180	4 197
合 计	4 334	63 376

数据来源:中国知网。

中美经贸关系是一个跨学科的课题,政治学、经济学、法学等学科的学者都对它作了大量的研究。本书主要聚焦在国际关系/国际政治学科领域,因此,主要选择诸学科领域的相关文献进行综述。具体而言,学界关于中美经贸关系的论述(包括国内政治和国际政治、外交学、国际政治经济学等)主要涉及以下两个方面。

(一) 中美经济政治关系互动

国际关系学科的学者们讨论中美经贸关系问题时往往具有一个基本倾向,即不把中美经贸关系看成是纯粹的经济问题,而把它看作更宏观的政治经济关系的一部分,在讨论过程中注重中美经贸关系与政治因素的联系。很多学者都分析了中美经贸关系变化背后的政治联动。¹⁷ 其中,阎学通的《加大的政治影响力——非同步的中美政治与经济关系》、¹⁸ 宋国友的《相对收益、绝对收益和中美政治与经济关系发展悖论》、¹⁹ 樊勇明的《探索国际关系中的政治经济互动机制》、²⁰ 孙黎黎的《国家利益的不同侧重点——解析