

THE POWER WRESTLING

中国入世 大角力

新型超级大国的拐点

赵忆宁 著

中美入世亲历者揭秘入世谈判细节与心路历程

从复关到入世：三次重大决策的得与失
外部冲击与不确定性的考验



浙江人民出版社

中国入世 大角力

新型超级大国的拐点

赵忆宁 著



浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国入世大角力: 新型超级大国的拐点 / 赵忆宁著.
—杭州: 浙江人民出版社, 2013.7

ISBN 978-7-213-05489-1

I. ①中… II. ①赵… III. ①新闻报道-作品集-中国-当代 IV. ①I253

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 092377 号

中国入世大角力: 新型超级大国的拐点

作 者: 赵忆宁 著

出版发行: 浙江人民出版社(杭州市体育场路 347 号 邮编 310006)

市场部电话: (0571)85061682 85176516

集团网址: 浙江出版联合集团 <http://www.zjcb.com>

责任编辑: 王 芸

责任校对: 鞠 朗

封面设计: 鞠 磊

电脑制版: 杭州兴邦电子印务有限公司

印 刷: 杭州钱江彩色印务有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 14.75

字 数: 21 万

插 页: 2

版 次: 2013 年 7 月第 1 版

印 次: 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-213-05489-1

定 价: 30.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。



引言

中国扮演全球经济的领导角色 001

——中国加入世界贸易组织的决策过程

第一部分

曲折廿七载：艰难的复关与入世决策 005

从复关到入世：决策原则与简要历程 007

三次大战略决策的表现与得失 010

外部冲击与不确定性的考验 013

中国入世的双重决策 021

链接一 专访原对外贸易经济合作部部长石广生 025

链接二 专访原中国入世首席谈判代表龙永图 048

链接三 专访第十二任美国贸易代表巴尔舍夫斯基 063

链接四 专访原美国国家安全事务总统特别助理李侃如 080

第二部分

利大于弊：中国入世的风险测定 095

中美双方“误判”中国入世利弊 097

中国估价入世风险与利弊 099

经验估测入世风险 103



链接一	专访原中国人民银行行长戴相龙	107
链接二	专访原中国入世谈判代表团副团长徐秉金	128
链接三	专访原信息产业部法规司司长刘彩	155
链接四	专访原商务部副部长张志刚	164

第三部分

自上而下：中国入世的决策机制 171

顶层决策者的参与和决策信息的来源	174
------------------	-----

多部门协调合力的决策机制变革	180
----------------	-----

谈判代表团的职能与授权	185
-------------	-----

信息披露与民众参与的缺失	189
--------------	-----

链接一	专访第十三任美国贸易代表佐利克	191
-----	-----------------	-----

链接二	专访第十任美国贸易代表卡拉·希尔斯	202
-----	-------------------	-----

链接三	专访美国彼特森国际经济研究所高级研究员	
-----	---------------------	--

尼古拉斯·拉迪	210
---------	-----

结 语

前人种树，后人乘凉	222
-----------	-----

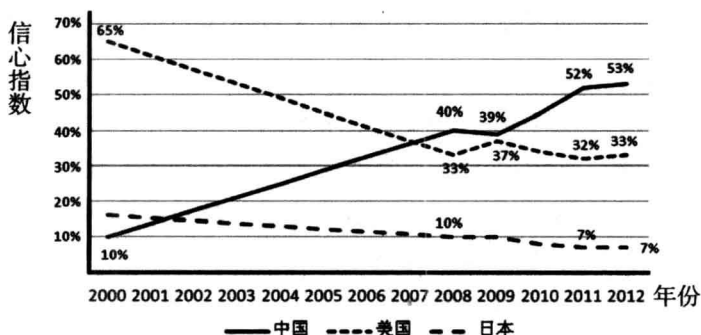
后 记

只有镶嵌在历史中的报道才有价值	225
-----------------	-----

引言 >

中国扮演全球经济的领导角色 ——中国加入世界贸易组织的决策过程

如果描述过去 10 年世界上发生最重大的历史事件，非中国的再崛起莫属。美国盖洛普公司完成一项世界领先经济强国的民意测验调查显示，美国人认为中国是当今世界领先的经济强国，已经显著地超过美国，而这一信心指数从 2000 年的 10% 提升到 2012 年的 53%，相比 2000 年的民意测验，当时绝大多数美国人认为美国是领先的经济强国，而这项信心指数从 2000 年的 65% 下降到 2012 年的 33%。中美两国间的经济力量对比或者民众的看法发生巨大的逆转，就是在上一个 10 年间，这 10 年也正是中国加入世界贸易组织后的 10 年（见下图）。



中美日三国信心指数比较图

数据来源：美国盖洛普公司。



正是在2001年到2011年中国加入世界贸易组织（简称“世贸组织”，又称“WTO”）的10年间，中国经济总量从世界第六跃升到世界第二；从中国国民生产总值占世界GDP的比重来看，2001年只占全球份额的3.71%，到2011年上升至10.46%；从进出口总额占世界贸易总额的比重来看，2001年进口额占3.53%，出口额占3.86%，分别上升到2011年的9.49%和10.42%。如果把中国在世界经济版图中的巨变与中国加入世界贸易组织相联系，试想这只是一种偶然或者牵强的巧合吗？还是深刻地阐释了一种事物发展的逻辑？或者我们原本甚至至今都没有认清加入世界贸易组织给中国经济发展注入了多大能量？

中国加入世贸组织的谈判已经成为历史，如果时光可以倒流，我们会为中国最初的复关谈判的目的而感到汗颜；如果历史的记忆被唤回，我们将再次慨叹邓小平做出对外开放决策的意义超乎人们的想象；如果正视人们预测远见的局限，我们会因当初激烈的利弊之争而感到浪费太多的时间；如果还原或者回溯历史，我们将再次体验不可控的外部冲击所留下的伤痛，以及由衷地赞叹党中央做出这项决策的战略远见！

人们还会提出更多假设，正是这些判断上的假设隐藏的风险以及不确定性，才使得中国复关入世决策过程似一幅波澜壮阔的画卷——她描画了中国这艘巨轮是如何建立和深化市场经济的体制，又如何从被动开放变换为主动开放，搭上经济全球化的班车，并在世界经济国家之间的竞争中获得长期性的开放红利。

本书要讨论的不仅仅是中国复关入世决策目的、目标以及预测结果的一般意义，更是希望通过上述问题的讨论还原或者理解最高决策者的选择：15年前中国政府决定申请复关以及后来的申请加入世界贸易组织的决策，这项决定是一个理性的选择行动吗？中国加入世贸的决心是一以贯之的坚决，还是依据“要价价码”的高低而变动？最高决策者是如何判断入世的利与弊，以及判断利弊的依据是什么？决策前期是否做了量化的损益分析？

回答这些问题固然非常重要，但中国复关入世决策的最核心的问题是：什么是重大的决策？国家重大战略决策的本质是什么？决策者

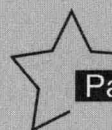
如何洞察机会窗口以及捕捉重大战略机遇？有了机遇的判断又是如何利用机遇做出重大的决策？如果能够从中国复关入世的决策过程中厘清上述问题，将有助于后来者借鉴这一可以载入史册的宝贵经验。

决策是分等级的，影响范围最广、程度最深的决策才叫“重大决策”，中国加入世界贸易组织的决策就是一项重大决策；新中国成立以来，中国高层决策者们做过许多重大决策，而中国恢复关贸总协定和加入世界贸易组织的决策，是新中国成立以来中央高层所做决策中时间跨度最长的一项决策，长达 27 年之久。其决策内容之复杂，影响范围之广之深，以及决策风险之高，实属中国决策史上的特例，前所未有的。

我们如何解释这项决策？在教科书中是否可以找到完美理论的支撑？或拿现成的模型描述这一决策过程的行为与选择？很遗憾，答案是否定的。如果退一步，我们是否能找到一个理论框架全面解释其中发生的各种现象？还是遗憾，同样是否定的。由于中国加入世界贸易组织的决策时间之漫长、涵盖内容之丰富，均无法用单个理论解释。

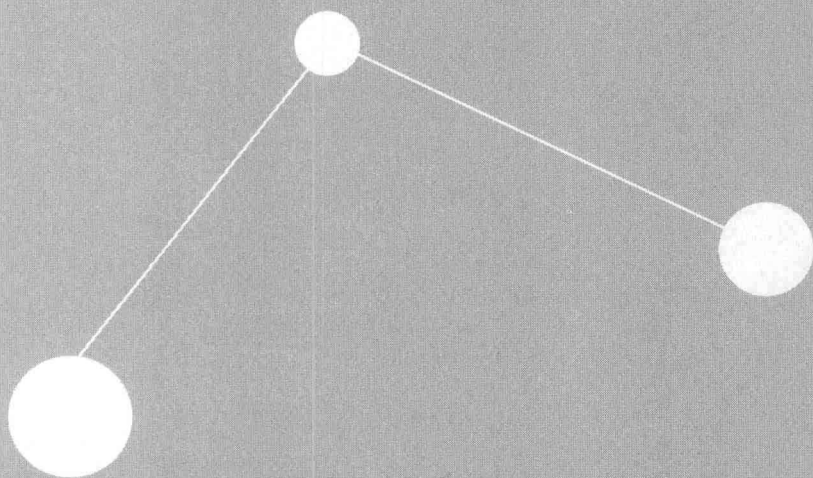
我们只是观察决策过程中的每一个细节难道也不行？当然。参与这一重大决策的关键执行者分别接受了我的专访，他们以不同的身份与视角回溯这个事件决策过程的前前后后，还原出一幅较为完整的图样。当受访者带领我们穿越决策过程的时光隧道后，蓦然发现，他们讲述的每一个情节或者每一个细节的内核，无不清晰地揭示出这一重大决策的逻辑关系与因果联系，如果以理论透镜作为辅助，它处处隐藏和闪耀着决策理论的光芒。

我们清晰地看到，决策的出台是依据中国不同时期的政治政策、经济政策演变被不断制定、再制定的过程，但是决策目标始终没有偏离“对我有利”或是“满意原则”，而是处于循序渐进、不断变化的过程中。



Part1 / 第一部分

曲折廿七载： 艰难的复关与入世决策



DA JUE LI



从复关到入世：决策原则与简要历程

一个决策者或者决策群体做决策的起点，首先是要面对做出什么样决策的选择。面对中国复关或者入世，最高决策者们首先要回答：复关入世是必要的吗？中国复关入世的收益与损失各是什么？入世后将能解决什么问题？选择不仅仅和提出问题的具体情况联系在一起，选择的属性本能地要将自我置于对象关系中的地位。

长达 27 年的复关入世决策过程是从目标设定开始的，只有在目标设定后才构成之后方案制订的链条。因为我们无法控制最后是否谈成的结果，所以整个决策过程实际上是有一个重要的前提，即加入还是不加入，都是从“对我有利”或者“满意原则”出发，而绝不是教科书上以“绝对的理性”为指导的“最优化”准则。

在中国复关入世议题上前后曾做出过三次重大的决策。第一次是在 1972 年，第二次是 1986 年，第三次是 1999 年，时间跨度为 27 年。第一次因“利弊”判断模糊自己放弃了一次历史性的机会；第二次做出正确的判断提出复关申请；而第三次面对“让步底线”的挑战果断做出加入世贸组织的决策。

大多数人已经淡忘了中国在 20 世纪 70 年代初曾握有的那次机遇。1971 年底联合国恢复了中国在联合国的合法席位以后，随后又恢复了我国在联合国的所有国际经济机构的合法地位，包括联合国粮农组织、联合国教科文组织。按照当时关贸总协定不成文的规定，关贸总协定在政治层面上应服从联合国大会的决定。关贸总协定遵循了联大的这个重大的政治决定，也取消了台湾当局的观察员资格，并正式邀



请中国加入。

随后，周恩来总理亲自指示外交部和外贸部，请他们研究一下“对关贸总协定的看法，对这个组织我们抱什么态度及如何表态”。由于当时我们对关贸总协定了解不深，所以对参加关贸总协定产生了一些疑义，包括政治与经济层面，原因有三：

首先是经济分析。李岚清在他出版的《突围》一书中写道，背后的原因是“对利弊看得不很清楚”。1971年中国整个进出口总额只有120.9亿元人民币，相当于48.4亿美元，占世界贸易总额的0.7%；1972年有所提高，也就146.9亿元人民币，只相当于63亿美元，仍然只占世界贸易总额的0.7%。因为当时中国的对外贸易量很小，仅具备调剂余缺和换取外汇的基本功能，所以经研究后得出结论：按照关贸总协定的要求，开放市场对我们不利。这种认识在当时不难理解。

再有就是政治原因。关贸总协定主要是由发达国家组成，当时有一种说法：关贸总协定是一个“富人俱乐部”。此外，它所宣称的是市场经济的原则，而中国当时搞的是单一的计划经济，基本上没有共同语言。

最后是有关部门对关贸总协定条款的理解上受到局限。比如，当时关贸总协定的缔约方当中，有南非、韩国、以色列，这些国家曾是我们所谓的“死敌”。我们片面理解了关贸总协定的“非歧视原则”和“无条件最惠国待遇原则”，以为中国加入关贸总协定以后，就不可避免地要和南非、韩国、以色列这些国家发生经济贸易关系。对于那个时代中国的经济贸易政策，这是绝对不可能的。就是因为上述原因，我国决定暂不加入关贸总协定，公开的说法是：待我国对外贸易发展到一定规模再定。

外贸部和外交部向国务院报告：“从长远来看，参加关贸总协定在政治、经济上对我国是有利的。但是关贸总协定实行的是最惠国待遇，妨碍我国根据不同类型的国家所采取的国别政策，而且参加了总协定要承担一定的义务，并需要一段时间才能对协定及其活动进行深入了解，因此建议目前暂缓参加。”

从时间上看，这项“初步的研究”仅仅用了不到半个月，而且是



由两个部门的技术官员们提交的方案，在此基础上最后由国务院做出决策，中国自己放弃了加入关贸总协定的机会。有人认为，当时的分析是“基于国际国内的政治大气候，是符合当时国内的政治经济现实的”，对此我不敢苟同。中国遗憾地与一次历史性的机会擦肩而过所消耗的收益与成本，不是这样一句话就能定论的。

这一“暂缓”一直到1986年我国正式递交了“复关”申请以及2001年正式成为世界贸易组织成员才结束。首先是外界环境早已今非昔比，其次是“门票”越来越贵。借用世贸组织总干事长拉米劝说越南尽快加入世贸的话，“加入世贸组织入门费提高，是因为你如果不加入世贸组织的成本则会更高”。如果历史可以重来，也许就不会有后来中国复关入世长达15年的谈判之路。因此，中国成为关贸总协定/世贸历史上谈判时间第二长的国家，排在俄罗斯（18年）之后。

1982年9月，中国开始启动申请在关贸总协定的观察员地位。同年12月25日，由国家经委、外经贸部、外交部、财政部、海关总署联合向国务院递交《关于参加关税和贸易总协定的请示》，建议中国参加关贸总协定。1982年12月31日，时任分管对外贸易工作的副总理陈慕华批示：拟请万里、劲夫、鹏飞同志批示。这些领导同志均同意，之后获得国务院的批准，国务院明确提出复关的三项原则与三点要求。

1986年7月10日，我国向关贸总协定递交了要求恢复中国关贸总协定创始缔约方地位的申请。由于复关涉及多部门的利益，国务院于1986年8月5日成立了关贸总协定谈判部际协调小组，国务委员兼国家经委主任张劲夫任组长。

此时，中国对外贸易额上升，到1985年进出口总额达到2066.7亿元人民币，相当于381.4亿美元，其中出口额为808.9亿元人民币，相当于181.2亿美元；纺织品出口是中国出口比重最大的商品，占到总出口额的30%左右。由于我们没有参与关贸总协定主持下的所谓国际纺织品贸易协议（亦称多种纤维协议，简称FMA），就不能获得应有的配额。龙永图对我说，复关的想法很简单，如果不参加关贸总协定，我们在纺织品贸易方面会吃亏。先是参加了多种纤维协议，然



后开始决定申请复关。

当时对是否复关的认识局限在战术上“对我有利”原则：如果参加，会对我们的出口或者纺织品出口有好处。这是一个非常实际的目的，后来这一原则也贯穿于整个入世谈判过程。

1995年1月1日，世界贸易组织取代成立于1947年的关贸总协定。同年11月，中国复关工作组更名为中国入世工作组。从此，中国由复关谈判踏上入世谈判之路。

三次大战略决策的表现与得失

纵观中国复关入世的三个历史节点，对决策者而言，我们可以梳理几个最重要的问题：第一，决策者如何辨识与捕捉战略机遇？第二，谁来做出最后的决策？第三，如何做出决策？显然，第一次我们没有抓住历史赋予中国的机遇；而第二次特别是第三次最后关头的决策，是党和国家领导人在众人极具争议的情况下做出了果断的决策。

这就涉及领导力——如何辨识机遇的能力。机遇是在纷繁世事运行之间一个偶然凑成的有利空间，这个空间稍纵即逝。中国申请复关与入世的决策，不仅仅是敏锐地看到机遇，并且成功把握住了机遇窗口，进而谋划并执行相应战略的决策。

无论是1972年放弃复关，还是1986年申请复关，无论是周恩来请外交部与外贸部研究是否复关，还是1986年1月10日国务院领导同志向关贸总协定秘书长邓克尔提出希望恢复中国在关贸总协定的缔约国地位，能够查到的文献均显示，决策过程是在国务院系统范围内的。虽然这一决策的做出要经过党中央的批准，但是并没有上升到中央直接决策的层面，这也是为什么鲜见党中央领导人有关于复关、入世相关论述的原因。

1972年，以美国总统尼克松访华为标志，毛泽东打开了中美交



往和中国对外开放的战略机遇窗口。而此时中国是否恢复关贸总协定缔约方地位的日程并没有与中国恢复联合国合法席位，与美、日建交摆到相提并论的位置，前者的基本认识限定在经济决策层面，而后者是从打破超级大国敌视、孤立和封锁新中国政策的政治角度出发做出的重大决策，这反映了彼时决策政治为首而经济为后的排序。非常遗憾的是，恢复联合国席位这一政治胜利可以转化为经济优势的历史性机遇当时没有被意识到，就轻易地放过去了，虽具有得失的战术分析，但却失去了一次战略机遇。

与复关决策最大的不同是，在中国入世决策的最后关头，决策主体上升为党中央层面，而不是国务院。江泽民把中国入世定义为一项“政治性很强”的决策，这就决定了此项决策是政治家主导的战略决策，而不是技术官员们的战术决策；是政治家对战略机遇以及国家利益冷静定义的决策，而不仅仅是技术官员们的利益算计。文献表明，江泽民是熟悉情况且自信最后拍板的人，对前所未有的历史重大机遇做出了决定性的反应。

以中美双边谈判的最后关头为例，给我们提供虚拟的“假设”：如果朱镕基没有接到龙永图的电话，如果朱镕基在1999年11月15日没有亲自到现场谈判，如果中国决策者没有对入世具备坚定信念，极有可能因为是否退让一个百分点而丧失这一历史性机遇。依照龙永图的判断，如果当时中美双方没有达成这些协议，下一个机会窗口的来临可能是10年之后。

中国入世的目的是什么呢？回顾入世前甚至在入世后的今天，都有人质疑为什么中国那么起劲地要加入这个所谓的“富人俱乐部”，甚至认为加入世界贸易组织更多的是为西方的利益服务而不是为中国的利益服务。因为中国入世不仅被要求开放成熟行业，也要开放未成熟行业，比如银行、保险、零售和电信业。加之中国取消关税和非关税壁垒，外国商品涌入冲击国内生产商。这种计算利益损失的方法是没有错的，但事实证明其眼光短浅的。

最高决策者坚定的入世信念，在很大程度上是从符合中国的长远利益出发，最重要的出发点是考虑未来中国与世界的关系，由此构成



最后做出加入世贸的决策基础。正如江泽民在 1999 年 11 月 15 日中央经济工作会议上对入世目的所作的阐述所言：

第一个信念：中国有很强的政治动机参与对 21 世纪世界贸易新规则的制定当中去。江泽民说过，“加入世界贸易组织，对我国更好地参与国际经济合作具有积极意义”。中国要首次将自己置于全球行为的体系中，所以中国应该主动和积极地参与国际体系的改革与重构，以便更好地获取中国的利益和需求，否则，或者导致中国自身被国际体系排除在外，或者受制于主要在美国霸权时代产生的游戏规则，或者被迫挑战既成事实的体系。这是中国对待该问题的选择和为重组国际体系结构而努力的信念。

第二个信念：加入世贸组织后会通过参与竞争来加速改革与开放进程，特别是国有企业改革和金融体制改革，虽然可能带来外部的激烈竞争机制，但也有可能会增加总出口和技术进口，鼓励外国投资。随着全球一体化趋势越来越不可避免，中国感到获得世贸组织成员国地位是保住这个进程果实的一个手段。随着国际贸易对中国越来越重要，1998 年国际贸易占 GDP 比重达 34%，世贸组织的贸易规则可以使中国的出口商品避免受到出口歧视，增强在国际市场上的竞争能力。强项产业，如纺织、轻工产业和劳动密集型产业，将会获得更多的市场份额。江泽民认为：“总体上有利于我国的改革开放和经济发展。我们要充分利用加入世界贸易组织的有利条件，进一步扩大对外开放，加快企业改革和发展，提高企业的竞争能力和抗御风险能力。”



与美国达成入世双边谈判的签字仪式现场

第三个信念：这是把握国际大势与捕捉战略机遇期。江泽民认为，与美国达成关于中国加入世界贸易组织的双边协议，是中央全面审视世界大势所采取的重要举措。