

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2019.03.003

简析中美贸易谈判中“核查和执行机制”的可能途径

卢先堃

(瑞士日内瓦策科咨询中心, 瑞士日内瓦 1207)

摘要: 在当前中美贸易谈判中, 美国提出的“核查和执行机制”成为焦点问题之一。但是, 下一步如中美达成协议, 其核查和执行机制很难纳入多边, 中美也无法签署双边任何经贸合作协定或自贸协定并包括这样的机制。为此, 中美必须跳出当前双边贸易冲突的狭窄框架, 着眼于国际经贸治理框架的大局和中美经贸合作的长远发展, 来考虑中美之间经贸合作的长期机制性安排, 并从中设计下一步中美协议的核查和执行机制。

关键词: 中美贸易谈判; 中美贸易摩擦; 核查和执行机制; WTO; 多边规则; 双边

中图分类号: F742

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2019)03-0025-07

一、中美贸易谈判的最新进展和“核查和执行机制”

近来, 中美贸易谈判无疑是当前最抓人眼球的国际事件, 大概情况可总结如下:

1. 2018年12月1日, 中国国家主席习近平和美国总统特朗普在“二十国集团”(G20)峰会上会面, 宣布中美贸易战停火90天、双方团队就一系列贸易问题和结构性问题进行谈判。

2. 2019年1月7~9日, 中美在北京举行副部级谈判, 之后双方各自发布简短声明。相对而言, 中方声明相对乐观, 使用了“积极落实”、“广泛、深入、细致的交流”、“增进了相互理解”、“为解决彼此关切问题奠定了基础”等正面的表述, 同时表示“双方同意继续保持密切联系”。^①而美方声明较为谨慎, 仅仅是对谈判的目的(落实习特会“共识”、90天实现中国“结构性转变”)和会谈内容做了事实性的描述, 对下一步工作也只是表示“美国代表团将汇报会谈情况, 以获得关于下一步行动的指导”。^②

3. 经中国外交部和商务部分别确认, 2019年1月30~31日, 中国国家副总理刘鹤赴美继续进行中美贸易谈判。

总的来看, 虽然首轮谈判结束后双方各自解读、信号不一, 但均未释放负面消息, 中方并很快确认将举行更高级别的谈判, 因此该轮谈判就其本身而言是成功的。

① 中美在京举行经贸问题副部级磋商[EB/OL]. 中国商务部网站[2019-01-10]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201901/20190102825285.shtml>.

② Statement on the US Trade Delegation's Meetings in Beijing (关于美国贸易代表团在北京会议的声明), 01/09/2019. 美国贸易代表办公室(USTR)网站. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/statement-united-states-trade>.

但是，由于谈判形势诡谲、内容复杂，再加上中美双方均未透露任何谈判进展的细节，首轮谈判甫一结束即做过多的分析和预测是冒失的。习特会后、首轮谈判前，笔者在国内讲座和采访时曾表示，中美谈判最为乐观的结果是双方在贸易问题上（如中国扩大进口以减少对美贸易顺差）基本达成协议，在部分结构性问题上达成协议（如加强知识产权保护、政府承诺不强制企业转让技术、工业补贴中的出口补贴和进口替代补贴等），其他结构性问题则留待今后继续谈判（如国营贸易企业、工业补贴中的所谓“公共机构”即国有企业和国有银行问题等），这也只是口头分析，从大方向上“拍脑袋”，很难说是否会最终成为现实。

值得注意的是，一些国外媒体的相关报道提出了一个问题，即如何监督中国政府落实承诺，1月9~10日的BBC、《金融时报》、《纽约时报》和《南华早报》等均就此引用匿名人士的话，表示“落实承诺”是美国关注的“关键”，未来协议须包括“核查和执行机制”（verification and enforcement），如认为中国未遵守协议，美国则可重启关税惩罚措施。这并非空穴来风，1月9日首轮谈判结束后的美国声明就专门表示，双方“还讨论了全面落实各项协议的必要性，对落实情况必须不断地核查和有效地执行”（The officials also discussed the need for any agreement to provide for complete implementation subject to ongoing verification and effective enforcement）。^①

二、双边经贸协议的监督和执行机制概述

任何国际协议达成后，双方切实执行协议、落实承诺是应有之意，否则协议就成了一纸空文。因此，很多国际经贸协议，无论是多边还是双边，均有章节就协议的执行和监督专门加以规定，并取得了很好的效果。例如，WTO的《贸易技术壁垒协定》（TBT）的第13条、14条、15条等条款专门就协定的执行和监督做了规定，分别涉及TBT委员会的设立和作用、争端解决机制的使用以及TBT协定运作的定期审议。^②

在WTO等多边协议中，有关协议的执行和监督大致有三种渠道：

一是通过相关协定的理事会或委员会。任何成员均可就其他成员执行协定的情况和存在问题在理事会上或委员会上提出关注，各成员进行讨论并寻找解决办法。上述《TBT协定》第13条表示TBT委员会将“使各成员有机会就执行协定或促进本协定目标的有关事宜进行磋商”，第15条也规定TBT委员会“须参照协定宗旨对其实施和运作进行复审”。在TBT委员会上，成员可通过提起“特殊贸易关注”（specific trade concerns），就其他成员在执行协议时存在的问题表示不满。据统计，迄今TBT委员会共提起了约550件“特殊贸易关注”，只有16件最后未能解决并诉诸争端解决机制，其他均通过讨论获得了解决。^③

① Statement on the US Trade Delegation's Meetings in Beijing, 01/09/2019. USTR Website. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/statement-united-states-trade>.

② WTO《贸易技术壁垒协定》（TBT协定），https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm.

③ 德国贝塔斯曼基金会“全球贸易治理未来高级专家委员会”报告《重振WTO多边治理体制》第34页，2018年7月（参见原文：Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization, Report of the High-Level Board of Experts on the Future of Global Trade Governance, 2018:34）。

二是通过WTO贸易政策审议机制（TPR）。TPR是WTO三大支柱功能之一（贸易谈判、争端解决和贸易政策审议），与上述理事会或委员会的工作一样是WTO透明度机制的一部分，旨在通过对每个成员的贸易政策和做法及其对多边贸易体制的影响进行定期审议和评估，以提高成员在贸易政策上的透明度，督促成员更好地遵守多边贸易规则。中、美作为WTO 4个最大贸易方中的两员，过去一直每两年接受一次贸易政策审议（2019年后改为每三年）。2018年，中、美均接受了贸易政策审议，并分别收到了其他成员提出的1960个问题^①和1700个问题，^②在所有WTO成员中名列前茅。

三是通过WTO的争端解决机制。如果有关问题无法通过上述透明度机制获得解决，WTO成员可选择将其诉诸WTO争端解决机制。按照WTO统计，美国一直是WTO争端解决机制的最大使用方，迄今共起诉123起、被诉152起、作为第三方147起。^③美国起诉的案件中，有23件是针对中国的。^④

在一些双边贸易协议中，尤其是自贸协定（FTA）中，一般也规定有专门的审查和执行机制，以监督协议的执行。例如，《中国和澳大利亚FTA协定》第14章（机制条款）就规定成立FTA协定“联合委员会”，以“考虑与本协定实施有关的事项”，其第15章（争端解决）则就双方争议规定了有关的解决机制和程序（如通过“磋商”、“斡旋、调停和和解”、“仲裁”等）。^⑤美国和加拿大、墨西哥于2018年11月30日签署的《美墨加自贸协定》（USMCA）第30章（行政和机制条款）也规定成立“自贸委员会”（Free Trade Commission），以“考虑与本协定实施或运作相关的事项”，^⑥第31章（争端解决）还就各方争端的解决做了较为详细的规定。^⑦

三、中美相关的多双边监督和执行机制现状和中美协议中相关机制的可能路径

中美经贸合作由来已久，在多边和双边也达成过诸多经贸协议，其监督和执行一直通过多种方式操作。

在多边，2001年中国加入WTO时，美国等发达成员强迫中国接受了“过渡性审议”机制（transitional review mechanism, TRM），并写入《中国加入WTO

① 世贸组织对中国第七次贸易政策审议顺利结束[EB/OL]. 中国商务部世贸司网站[2018-07-13]. <http://sms.mofcom.gov.cn/article/uaa/201809/20180902782804.shtml>.

② Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the US（美国大使丹尼斯·谢伊在美国第14次贸易政策审议上的发言）. USTR Website[2018-12-17]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december/statement-united-states-ambassador>.

③ 按国别统计的争端解决案件数量（美国）。参见WTO网站：https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

④ 按被诉方统计的争端解决案件数量（中国）。参见WTO网站：https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

⑤ 《中国和澳大利亚自贸区协定》，中国商务部“中国自由贸易区服务网”[2015-12-18]. http://fta.mofcom.gov.cn/Australia/australia_special.shtml.

⑥ 《美国、墨西哥和加拿大自贸协定》（USMCA）第30章（行政和机制条款），2018年11月30日. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/30_Administrative_and_Institutional_Provisions.pdf.

⑦ 《美国、墨西哥和加拿大自贸协定》（USMCA）第31章（争端解决），2018年11月30日. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/31_Dispute_Settlement.pdf.

议定书》第18条，要求中国每年在WTO总理事会和17个专门理事会和委员会上，单独就其在各个领域的承诺接受其他成员的集体审议。^①由于其明显的歧视性质（WTO网站也将此称为中国的“独特”（unique）承诺），该机制被规定属过渡性质（transitional），只在中国加入WTO前10年适用，2011年已经终止。

在双边，由于中美之间关系的特殊性，双方只在建交之初签署过一些正式的双边经贸协定，涉及经贸合作、民航、海运、税收等，部分也有机制性的安排。例如，1979年中美建交时，曾签署了《中美贸易关系协定》，其第7条（机制性安排）规定：“对双边贸易可能出现的问题，对方应互通情况，并应迅速协商，以满意解决”。^②之后，尤其是中国加入WTO后，中美经贸关系被纳入多边框架，更多是通过WTO等多边机制加以管控，但双边仍保持密集接触，并通过双边各类机制性安排操作各自承诺的监督和执行问题。历年来，中美先后建立了中美商贸联委会（JCCT）、战略与经济对话（SED）、全面经济对话（CED）等沟通协调机制，并做出了一些机制性安排。例如，中美战略与经济对话首轮成果情况说明唯一的附件就是“双边机制安排与交流”，规定就应对金融危机挑战“进一步机制化”双边合作的同时，“鼓励通过其他双边经济对话机制开展合作”。^③此后，中美双边机制不断增加，并从第七轮时开始在成果情况说明中增加“附录”（机制性安排），就双方多达20多个各类经贸合作的机制做了规定，包括知识产权、贸易平衡等问题。^④

但是，特朗普上台后政策内倾、从多边贸易体制全面撤退，使WTO受到重大冲击，尤其是争端解决机制因上诉机构遴选受美阻击而几近瘫痪。当前中美贸易谈判有其特殊性，其相关结果是否能纳入多边机制尚存较大疑问，因此利用多边机制的可能性微乎其微。

从双边来看，特朗普上台后中美双边经贸机制也全面停滞，2017年习特海湖庄园会议上建立的“全面经济对话”机制只举行了一轮，即于当年年底被美单方叫停。当时仍在进行的中美投资协定（BIT）谈判也被特朗普政府单方搁置。为此，笔者曾于2018年6月用英文写过一篇文章“结构性对话—解决中美贸易结构性不平衡的必由之路”。^⑤因此，中美之间除了当前十分局限的贸易谈判之外，并无任何双边对话机制，因此如何监督和执行未来双方可能达成的协议就成了一个难题。

从当前有关新闻报道和美国声明来看，美方对“核查和执行机制”的关注主要有三，即“全面落实”（full implementation）、“不断核查”（ongoing verification）和“有效执行”（effective enforcement），其中“全面落实”是目

①《中国加入世贸组织议定书》第18条（过渡性审议机制），2001年。参见中国商务部网站：<http://trb.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201612/20161202103711.shtml>。

②《中美贸易关系协定》（Agreement on Trade Relations between the US and China）第7条，1979年7月7日签署。参见：https://tcc.export.gov/trade_agreements/all_trade_agreements/people_china.asp。

③《首轮中美战略与经济对话框架下经济对话联合成果情况说明》附录（双边机制安排与交流），2009年7月29日。参见中国外交部网站：<https://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/mtb/gjldrhd/t576910.htm>。

④例如，《第七轮中美战略与经济对话框架下经济对话联合成果情况说明》附录（机制性安排），2015年6月。参见中国外交部网站：<https://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/smgt/t1277572.htm>。

⑤ https://www.linkedin.com/pulse/structured-dialogue-must-resolve-structural-china-us-trade-xiankun-lu?trk=portfolio_article-card_title。

标,即确保对未来协议的切实履行;“不断核查”是手段,即利用某种机制对协议的履行进行评估和核实;“有效执行”是结果,即如果履行协议可能产生的后果和惩罚措施(执行enforcement一词本身就带有“强制”compelling的含义)。根据有关报道,美国曾暗示,如果美方认为中方未履行承诺,美国可再祭关税大棒,对中国产品征收惩罚性关税。

但是,关于中美协议和未来的监督和执行机制,有几点原则须加以注意:

(一) 双向和平等

任何国际协议都应是双向的,无论是权利还是义务,履行协议以及相关的监督和执行必须在双方平等和互利的基础上共同承担。1979年的《中美贸易关系协定》就在前言里专门规定,双方将在“平等、互利以及非歧视原则的基础上”(on the basis of the principles of equality and mutual benefit as well as nondiscriminatory treatment)发展双边经贸关系。^①

无论是中国还是美国,都不可能接受一个单向监督、一方执行的机制。这也是为何2019年1月10日中国商务部新闻发言人高峰在回答记者相关问题时就明确表示:

“中方同样认为,任何一项协议的执行机制都十分重要,双方都有履约义务”。在任何谈判中,一方即使迫于形势忍气吞声地暂时接受这样的单边机制,其存续时间也不会长久。^②

(二) 符合多边规则

中美经贸合作虽有其特殊性,但中、美作为WTO成员,其经贸关系及其具体操作必须符合WTO相关规则,不可能背其道而行。对此,2017年5月25日中国商务部在其发布的《关于中美经贸关系的研究报告》中就曾指出:“中美经贸关系的法律保障是WTO规则和多双边协定”,“WTO规则为包括中美两国在内的各方经贸关系的发展提供了稳定和强劲的制度保障。中美经贸关系是WTO规则框架内的双边关系。”^③

而且,对于美国加诸中国产品的高关税,中国已经将其诉诸于WTO争端解决机制,很难想象中国会另外接受一个单边的监督和惩罚机制。

(三) 减少而非增加不确定性

国际协议的达成及其执行,目的是为多双边经贸关系的发展及相关问题的解决提供稳定的机制性安排,为双方企业的贸易和投资合作增加确定性和可预测性。目前,中美贸易冲突已经使包括中美在内的各国企业成了惊弓之鸟,中美关系的任何风吹草

①《中美贸易关系协定》(Agreement on Trade Relations between the US and China)前言,1979年7月7日。参见:https://tcc.export.gov/trade_agreements/all_trade_agreements/people_china.asp。

②商务部召开例行新闻发布会(2019年1月10日)[EB/OL].中国商务部网站. <http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20190110.shtml>。

③《关于中美经贸关系的研究报告》(2017年5月25日)第一章第三段即为“中美经贸关系的法律保障是世贸组织规则和多双边协定”。参见:中国商务部.关于中美经贸关系的研究报告(2017年5月25日)[R].中国商务部网站. <http://images.mofcom.gov.cn/us/201705/20170526035246599.pdf>。

动都会对它们形成极大的干扰，最近几天美国贸易高官在下一步谈判和对华关税处理等问题上的不同表态引起的股市动荡即是明证。

因此，如果未来中美协议包括一个单边的“执行机制”，允许美国单方判断中国是否履行协议并据此挥舞关税大棒，那么该机制无疑是“达摩克利斯之剑”，只会增加中美经贸关系及全球贸易和投资合作的不确定性，并对企业之间的合作形成持续的干扰。

笔者认为，未来中美协议的监督和执行机制不可能纳入多边框架，中美双边的现状也让我们无法幻想中美在近期能签署任何经贸合作协定或自贸协定。在此情况下，中美必须跳出当前双边贸易冲突的狭窄框架，着眼于国际经贸治理框架的大局和中美经贸合作的长远发展，来考虑中美之间经贸合作的长期机制性安排，并从中设计中美“90天协议”的未来监督和执行机制。具体而言有以下三点：

第一，在多边，中、美应和欧盟等其他主要成员合作，在多边贸易体制中发挥领袖作用，对WTO进行必要改革，重振WTO在多边谈判、争端解决和贸易政策审议等方面的各项机制，为包括中美双边关注在内的全球重大经贸问题寻求多方位的、长久的机制安排，通过规则制定、监督履行和争端解决等加以解决。在此方面，虽然特朗普对WTO的消极态度曾一度引发各方关于美国是否退出WTO的讨论，但2018年12月17日美国常驻WTO大使谢伊在美贸易政策审议时发言，强调了美国在多边贸易体制历史上一贯的领袖作用，并表示美国愿与其他观点相似的成员共同努力，“打造一个基于开放和市场导向政策的(多边贸易)体制。”^①这一表态重燃了各方对于美国再次发挥领袖作用、重振多边贸易体制的期望，也为中美通过WTO解决双边争端带来了一线希望。

第二，在双边，中美应恢复习特海湖庄园会见设立的“全面经济对话”，将当前中美谈判所涉及的贸易问题和结构性问题纳入其中，既可全面审查中美经贸合作的方方面面，也可为“90天协议”等中美妥协提供双方均可接受的监督和执行机制，通过双方定期会晤来“核查”各自的协议执行，讨论可能出现的问题并寻找解决办法。此外，中美应为中美经贸关系的长远发展制定战略性的机制和框架。2019年1月18日，中国驻美大使崔天凯在中美建交40周年研讨会上发言时就表示，中美“有必要为未来40年甚至更长远时期的中美关系树立清晰框架”。^②

第三，无论是多边还是双边，中美应避免任何可能违反WTO规则的单方惩罚机制，应首先利用双边机制，通过友好协商寻求解决面临的经贸问题，同时也可理性利用WTO争端解决机制来管控双边经贸分歧。

当然，无论是上述拙见，还是任何其他有利于中美争端妥善解决的良好设想，其

① Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the US (美国大使丹尼斯·谢伊在美国第14次贸易政策审议上的发言)，2018年12月17日。美国贸易代表办公室(USTR)网站。https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december/statement-united-states-ambassador.

② 中国驻美大使崔天凯在纪念中美建交40周年国际研讨会上的讲话[EB/OL]，2019年1月18日。http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/t1630741.htm.

实现与否将最终取决于中美双方谈判人员的政治决心和智慧。90 天业已过半，让我们拭目以待！

【作者简介】 卢先堃：瑞士日内瓦策科咨询中心执行主任，中国前常驻 WTO 参赞，中国外经贸大学、武汉大学等多家国内外大学和智库的兼职教授或高级研究员，以及国内外一些协会和企业的独立董事。

A Brief Analysis of Possible Ways of "Verification and Enforcement Mechanism" in Sino-US Trade Negotiations

LU Xian-kun

(LEDECO Geneva, Geneva 1207, Switzerland)

Abstract: In the current Sino-US trade negotiations, the "verification and enforcement mechanism" proposed by the United States has become one of the core issues. However, if any agreement is reached between China and the United States, its verification and enforcement mechanism will be difficult to integrate into the multilateral, and it is also difficult to imagine that China and the United States will sign any bilateral economic and trade cooperation agreements or free trade agreement to include such a mechanisms. Therefore, China and the United States must jump out of the box to think beyond the narrow framework of current bilateral trade conflicts, and focus on the big picture of the international economic and trade governance structure and the long-term development of China-US economic and trade cooperation. The two countries should consider to establish long-term institutional arrangements for their economic and trade cooperation, within which to design the verification and enforcement mechanism with a potential US-China agreement.

Keywords: Sino-US trade negotiations; Sino-US trade friction; verification and enforcement mechanism; WTO; multilateral rules; bilateral

(责任编辑：黄志瑾)