内部交流

# 研究与参考

2014年第十二期（总第42期）

# 中美自由贸易协定的动因与可行性研究

上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

# 中美自由贸易协定的动因与可行性研究

潘　锐

【内容提要】区域内或跨区域自由贸易协定的大量出现,成为联系各区域之间的桥梁和纽带,使整个世界融入自由贸易协定的网络体系之中。中国在跨区域合作方面已经取得了一些成绩,与亚洲以外的新西兰、新加坡、智利和瑞士等签署了自由贸易协定。但中国还应加大步伐,与不同经济发展水平、不同政治体制的国家和地区开展自由贸易协定的谈判,才能提升中国在国际经济中的影响力,提高参与国际事务的能力。中国与美国进行自由贸易谈判因而是题中应有之义。本文对中美自由贸易协定的可行性进行研究,初步评估中美两国推动自由贸易协定的动因,各自的优势和劣势,以及中美自由贸易协定的可能影响,并就如何推进中美自由贸易协定谈判提出相关政策建议。

【关键词】中美关系　中美经贸关系　自由贸易协定　双边投资保护协定　战略与经济对话

2012 年 3 月 19 日,时任国务院总理温家宝表示,他有信心,有朝一日中国将与

美国签署自由贸易协定。美国商界重量级人物葛林柏格在此之前也在《华尔街日报》发表文章,主张尽快启动美中自由贸易协定谈判。他认为,双方进行更大范围的自由贸易协定谈判,虽然十分艰辛,但可为经贸关系发展创造良好的氛围,有助于避免贸易战,也可推动中国的资金投入美国,而不是其他地方。① 中国和美国分别都与多个国家签订了自由贸易协定,中美之间未来谈判自由贸易协定恐怕也是大势所趋。有鉴于此,本文拟对中美自由贸易协定的可行性进行研究,初步评估中美两国推动自由贸易协定的动因,各自的优势和劣势,以及中美自由贸易协定的影响,并就推进中美自由贸易协定提出相关政策建议。

## 一、推动中美自由贸易协定的动因

20 世纪 90 年代以来,在全球化发展的同时,以区域贸易协定为代表的区域主义浪潮持续不退,至 2012 年 1 月,约有 511 个区域贸易协定通知了关贸总协定/世贸组织(GATT/WTO),其中 319 个已经生效。几乎每个国家至少属于一个区域贸易协定,有些国家则是好几个协定的成员。而自由贸易协定则是区域经济合作的最主要类型,占已向世贸组织通报的区域贸易安排的 90% 以上。②

由于区域内或跨区域自由贸易协定的大量出现,世界经济出现了相互贯通的局面,成为联系各区域组织之间的桥梁和纽带,使整个世界融入自由贸易协定的网络体系之中。中国在跨区域合作方面已经取得了一些成绩,与亚洲以外的几个国家签署了自由贸易协定,如中国和新西兰、新加坡、智利和瑞士签署了自由贸易协

① 《温家宝:有信心签自由贸易协定》,《工商时报》,2012 年 3 月 20 日。

② "Regional Trade Agreement," http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

定。但中国还应加大步伐,与不同经济发展水平、不同政治体制的国家和地区开展自由贸易协定的谈判,才能提升中国在国际经济中的影响力,提高参与国际事务的能力。中国与美国进行自由贸易谈判因而是题中应有之义。

中国推动中美自由贸易协定的动因在于:

1. 对美贸易在中国对外经济中占有重要地位,美国是中国的第二大贸易伙伴和第二大出口市场,如果中美能最终达成自由贸易协定,取消关税和非关税壁垒后,两国的贸易将进一步扩大,尤其是产业内贸易将得到进一步的发展。以国内市场为依托,积极主动地参与国际分工与合作,在世界经济全球化背景下发掘并利用本国的比较优势,已成为中国加入世界贸易组织后国际贸易战略调整的核心。美国是世界上最大的发达国家,拥有先进的科学技术、雄厚的资金和旺盛的市场需求。中国是世界上最大的发展中国家,拥有丰富的劳动力资源、广阔的市场和不断改善的投资环境。中美经济互补性很强,共同利益广泛,合作空间广阔。

2. 控制和减少中国对美出口所受到的贸易保护主义的阻碍。近年来,在国际金融危机背景下,美国对中国产品屡次展开反倾销、反补贴调查,对中国企业出口造成严重影响,已成为阻碍中美经济关系发展的顽疾。而且,2012 年 1 月 24 日,美国总统奥巴马在发表年度国情咨文时表示将加强打击中国“贸易违法行为”,并专门成立贸易执法小组(Trade Enforcement Unit),用于调查包括中国在内的贸易伙伴国的“不公平贸易行为”。① 显然,美国贸易保护主义在明显升温。而中美自由贸易协定将有效控制和减少贸易保护行为。

① “美国加大对中国贸易保护主义力度”,http://www.smm.cn/newsinfo/2012-02-01/3162486.html

3. 调整出口产品结构,提升服务贸易自主创新能力。2011 年以来,中国出口产品在美国、欧盟、日本市场的占比分别下降 1.3%、1% 和 0.6%,降幅最大的是纺织服装箱包等劳动密集型产品,而同期印度等新兴市场国家在欧美市场的份额有所上升。这直接反映出中国劳动力成本上升对出口产品竞争力的影响。① 而服务业是中国的弱势产业,在中美贸易中处于逆差地位。与美国签订自由贸易协定可以加快引进美国先进技术、经营管理理念和优秀人才,推动高科技产业和现代服务业的发展,提高服务和生产效率,促进中国产业竞争力整体提高,优化外贸结构,增强自主创新能力。

就美国而言,其推动中美自由贸易协定的动因或许在于:

首先,中美自由贸易协定符合美国的经济利益。在经济领域,经过 30 多年的发展,两国已形成了紧密、深厚的相互依赖。两国的经济交往目前正在经历一个由量变到质变的累积过程,而且这种关系正呈现出越来越多的对称性。从货物贸易看,中美双边贸易迅猛增长,根据美国商务部的统计数据,中美贸易额从 1979 年的不足 25 亿美元迅速增长到 2010 年的 4568.2 亿美元,②增长了近 200 倍。按照中方的统计,在 2010 年之前的五年当中,中美贸易额年均增长 9%。③ 在投资领域,到 2010 年 2 月底,美国对华投资项目累计达到 58362 个,美方实际投入为 628.2 亿美元,是中国外资最大的来源地之一。而中国在美国兴办的贸易型和非贸易型公司虽然呈现增长趋势,但中国在美国的各类投资仅为 45 亿美元。④ 此外,中国用出口顺差所积累起来的巨额外汇储备购买了 1.3 万亿美元的美国债券,是美国

① "调整出口结构 开辟新的市场",http://fin.10jqka.com.cn/20120206/c525755051.shtml.

② 中华人民共和国商务部网站,http://mds.mofcom.gov.cn/aarticle/date/201102/20110207409467.html.

③ 《美国对华贸易逆差实际小于美方统计值》,http://politics.people.com.cn/GB/1027/11182283.html.

④ 《中国在美投资额与美国在华投资额相比不成比例》,

国库券最大的外国持有者。签订自由贸易协定后,双方本已十分紧密的经济相互依赖关系将进一步加强。

其次,中美自由贸易协定不是单纯的经济决定,其背后有着政治考虑。迄今为止,美国所签署的自由贸易协定没有一个是仅仅出于经济考虑,其背后都隐藏着深刻的政治、外交、战略利益考量。① 中美自由贸易协定也概莫能外。中美自由贸易协定将为美国资本、商品和服务进入亚太地区提供一个畅通的渠道,有助于美国在该地区保持强大的影响力。2009 年,美国为应对东亚地区自由贸易协定数量激增以及正在成形的东亚经贸合作圈,推出了"跨太平洋经济合作伙伴协定"(TPP)谈判,2013 年,又与欧盟进行"跨大西洋贸易与投资伙伴协定"(TTIP)谈判。中国并未受邀参加 TPP 谈判,但作为世界第二大贸易大国,中国的缺席并非美国 FTA 战略的福音,而如果能够与中国签署自由贸易协定,则可以为美国进入东亚市场、影响东亚区域经济一体化进程建立一个顺畅的渠道,使美国在亚太经合组织和世界贸易组织的影响力进一步增强。

第三,从战略视角来看,与中国签订自由贸易协定真正符合美国"亚太再平衡"战略。2009 年 7 月,在第 16 届东盟地区论坛上,时任美国国务卿希拉里·克林顿代表美国政府与东盟各国外长签署了美国加入《东南亚友好合作条约》的文件,并高调宣称,美国已"重返东南亚"。随后,奥巴马总统本人于 2011 年 11 月在澳大利亚国会发表演讲,正式宣布了美国的"重返亚太"战略,并就此持续调整其东亚政策,积极参与和构建亚太地区机制,加强美国在该地区的影响,以实现

① Gary Mastel, "Project Paper: a US-Taiwan Free Trade Agreement," Remarks at a conference on a US-Taiwan Free Trade convened by the Project for the New American Century and the American Enterprise Institute on June 2, 2003, p. 11.

其战略重心向亚太地区转移。“亚太再平衡”战略不仅包括政治上、军事上,也包括在经济上要重塑美国在亚洲的影响力,但与亚洲最大经济体的直接冲突显然不是这一战略的选项,相反,与之建立良好的全面合作与竞争关系才是应有的战略选择,因此,与中国谈判并签订自由贸易协定从长远看是符合美国战略利益的。

## 二、中美在自由贸易协定中的优势与劣势

中国在拟议中的中美自由贸易协定中,具有比较明显的优势与劣势。

中国的优势在于低廉的劳动力成本和广阔的市场潜力。劳动力成本低廉是中国的竞争优势之一。成本低廉,便于拓宽国际市场。不过,近年来,随着中国劳动力成本的逐步攀升,以及能源、水等资源价格的上涨,低成本竞争的状况将面临越来越大的压力。市场潜力巨大是中国的另一优势。后金融危机时代,美国经济复苏迫切需要进一步打开中国市场。

但中国的劣势也很明显。人民币升值给外贸企业带来了不小的挑战,自 2005 年人民币汇率改革以来,人民币汇率已经累计升值了 30% 以上,2013 年以来,人民币整体上仍呈上升趋势,已接近中小企业的盈亏平衡点,这给利润本就微薄的中小企业带来了严峻的挑战。而且,中国出口以初级产品为主,低附加值,高新技术产品少,出口结构不合理,核心竞争力低。中国劳动密集型产品虽然出口比重在不断下降,但其比较优势最为明显,资本技术型产品出口比重在逐年提高,出口制成品的结构得到不断优化,但产品整体档次和竞争力仍然较低。

美国的优势主要在于服务业和高科技领域。

美国不仅是世界最大的服务贸易出口国,也是最大的服务贸易进口国,尤其是文化和娱乐产业。美国历史虽短,但却在舞蹈、音乐、电影、戏剧等领域为人类贡献了许多老少皆宜、长盛不衰的作品,更重要的是,通过这种文化输出,美国的竞争优势更巩固也更丰富。美国金融服务业也具有绝对优势。二战后,随着美国在世界经济和国际金融领域中霸主地位的确立,美国银行的国际金融活动在各方面领先于欧洲发达国家,更领先于中国。美国利用其金融服务贸易的优势地位,希望中国开放金融市场。高新技术产业在世界范围内的高速增长是当代世界经济增长的重要推动力量,而在美国,以信息技术产业、通信产业等为主导的高新技术产业已经成为其经济增长的主要支撑力量。

美国的劣势则体现在其劳动密集型产业,如纺织业等。

根据中国和其他国家已有的自由贸易协定以及美国和其他国家已有的自由贸易协定看,拟议中的中美自由贸易协定框架构想应包含以下内容:关税相互减免;取消进口限制;坚持产地规定;鼓励相互投资;扩大相互金融服务;发展相互自由运输;鼓励保护知识产权;争端解决机制等等。此外,为了保护一些弱势产业,还应该针对一些特殊产品和行业建立一个缓冲期,墨西哥和欧盟的自由贸易协定以及北美自由贸易区都有这样的规定。例如,农业是中国的弱势产业,要建立一个缓冲期,在一定年限内逐步实现贸易自由化。

自由贸易协定谈判是一项复杂的国际谈判。尽管中美两国或许都有意在未来开启自由贸易协定谈判,但两国都会以自己的利益为重,其过程绝非坦途。中美两国都有一些弱势产业,两国都不希望因为建立自由贸易协定对本国的弱势产业造成很大冲击。中美两国会根据本国的利益在各个产业的条款设定上进行谈判,这是一个相互博弈的过程。

## 三、中美自由贸易协定谈判过程中的障碍

中美在自由贸易协定谈判过程中面临的主要障碍为：

首先，中国对美贸易顺差问题。美国对华贸易逆差一直是中美贸易的最大障碍。美国的说辞是，美国对中国产品是开放的，但中国市场对美国产品有诸多不开放。例如，美国认为，中国政府关于文化产业的相关规定并未开放对外国文化产品的贸易权，外国企业和个人没有得到和中国企业相同的国民待遇。由于社会制度和国情的差异，中国目前对外国电影的进口确实存在一定的限制，比如，中国《电影管理条例》明确规定“任何单位或者个人不得进口未经国务院广播电影电视行政部门审查合格的影片。”在美国看来，此类规定排除了美国企业或个人在电影产品上的贸易权，阻碍了美国电影产品对华出口。美国政府必然以贸易不平衡为口实，力压中国向美国进一步开放市场，包括文化产品市场、服务业市场、银行市场、保险市场以及资本市场。美国还可能会要求中国汇率机制完全市场化，以适应资本交易和贸易的需要。而在这些方面，中国尚难以满足美方的要求，双方必然会有一番斗争。

其次，知识产权保护问题。美国认为，同人民币汇率、反倾销问题一样，知识产权侵权给美国版权产业造成很大损失，成为两国贸易逆差加剧的一个重要原因。据美国关于中国知识产权的“非常规评估报告”估计，每年美国在华因盗版一项所遭受的损失在 25 – 38 亿美元之间。美国商界还认为，知识产权保护涉及各行各业，涉及面广，中国市场上大量充斥着的假冒产品、商标侵权、专利侵犯等情况，给

版权业之外的其他行业也造成了很大损失。① 中国已经连续多年被列入“特别301报告”重点观察名单,在第四轮中美战略与经济对话中,知识产权保护也成为一个焦点议题。在自由贸易协定谈判中,知识产权保护必将成为一个重要议题,美国必然要求中国知识产权保护采取更加有效的执法手段和监管模式。

第三,美国对高技术产品的出口管制问题。美国为维持其霸权地位,保持对中国的科技优势尤其是军事技术优势,长期以来一直对中国实行高技术产品出口管制。这在相当程度上减少了美国对华出口,增加了美国贸易逆差。过去很多中美双边谈判,包括中国入世谈判,都涉及了这个问题。尽管美国官员一再就放宽出口管制放出口风,但屡屡口惠而实不至。例如,美国称,正在研究放宽商业卫星设备出口,但同时强调继续严控对中国的出口。

在上述经济因素之外,政治因素亦不容忽视。近年来,中国的迅速发展引起了美国一些反华势力的注意,他们视中国为潜在对手,“中国威胁论”在美国还有一定的市场。

美国国内政治博弈也是中美在自由贸易协定谈判过程中以及协定签署后面临的重要障碍。美国学者罗伯特·帕特南(Robert D. Putnam)提出双层博弈概念来分析国际谈判中国内政治和国际政治的互动,他把谈判分为两个层次:第一层次为国际谈判阶段,第二层次为国内批准阶段。通过第一层次的博弈,两国达成一项暂时的国际协议;第二层次博弈是敦促国内选民通过正式或者非正式的方式来决定是否批准或者实施这项协议。② 这种双层博弈的划分是简化了的描述,事实上,国

① 何兴强:《中国加入世贸组织以来的中美知识产权争端》,《美国研究》,2008年第2期,第58页。

② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer 1998, pp. 427 – 460.

际博弈和国内博弈不是绝对分开的,例如,谈判者在谈判之前必然要咨询国内选民的意见,已经开始了国内政治的博弈。但分析国内政治和国际政治的互动是有益的,尤其对于美国这样一个利益集团异常活跃的社会,决策者必然要考虑不同选民的利益。自由贸易协定的签署和实施在给双方带来利益的同时,也会有利益受损者。

在协定达成之后,在美国国内还要经过漫长的批准过程,一旦不能获得批准,就需要追加谈判和修改协定内容。例如,2007 年 4 月《美韩自由贸易协定》达成后,其进展并不顺利,经过两次追加谈判,才最终于 2011 年 10 月 12 日和 11 月 22 日分别得到美国国会和韩国国会的批准,此时,距协定的最初签署时间已逾四年之久。中美两国作为世界贸易大国和世界大国,中美自由贸易协定之路注定不会平坦。

## 四、中美自由贸易协定的影响

自由贸易协定对成员国会产生两方面的影响:一是贸易创造效应,由于区域内取消关税和其他非关税措施后,成员国之间贸易交往增加,从而创造出新的贸易;二是贸易转移效应,各成员国间由于相互撤除关税壁垒,使得原先因高成本而相互拒绝的域内产品,在针对域外低成本产品而筑起的关税保护下,在价格上转而具有了竞争力,从而增加了相互间出口的这一现象。① 从中长期来看,中美自由贸易协定将有利于两国经济的增长,并能给相对落后的中国提供更多的发展空间。

① 钟乃仪:《自由贸易协定的演进与实践》,《国际观察》,2002 年第 2 期,第 30 页。

首先,促进中美双边贸易迅速发展。如果中美自由贸易协定能在相互减免关税方面实施有效的措施,那么,中国的纺织品等劳动密集型产品以及部分农产品可以进一步进入美国市场。中美自由贸易协定的建立将使得中国的低成本优势在美国市场发挥得淋漓尽致,从而增加中国对美出口。另一方面,美国原本受到管制的技术产品及资本产品也将进入中国市场,从而一定程度上减少美国对华贸易逆差。当然,由于中国市场的开放,美国对华出口也将实现倍增。

其次,自由贸易协定的建成会冲击发展滞后、竞争力较差的产业,同时又会给那些竞争力强的产业带来更大的发展机遇。对于中国而言,如果能利用建立自由贸易协定这一机遇对落后产业进行结构调整、淘汰落后产能,将有利于国内产业的进一步优化,对于中国进一步提升服务业层次、引进先进技术及发展对外直接投资将提供更大的空间。

中国与美国这两个世界上主要经济体之间建立自由贸易协定,对亚太其它国家也将会产生很大的影响。中美签订自由贸易协定会使中国变得更加开放。一个向全世界开放的中国,一个谋求融入全球化浪潮的中国,一个繁荣富强的中国,符合世界和亚太国家的利益。中美自由贸易协定对亚太其他国家的贸易会起到贸易转移效应。亚太国家有很多都是中美两国的重要贸易伙伴,由于中美之间逐步取消关税和非关税壁垒,原本中国和亚太国家以及美国和亚太国家的一部分贸易将转移到中美之间,这无疑会影响亚太国家对中国和美国的出口。中美自由贸易协定还将起到“多米诺骨牌”效应,促使亚太国家加快实施自由贸易战略。

中美自由贸易协定更具战略性的影响在于可以化解中美之间因美国推动跨太平洋伙伴关系协定(TPP)与中国积极主张区域全面经济伙伴关系(RCEP)之

间的矛盾与冲突。跨太平洋伙伴关系协定是美国自由贸易区战略的重点,是美国“亚太再平衡”战略中的经济战略。美国认为,重返亚太和其他新兴市场不能仅凭政治和军事寻求支点,而应靠加强对全球贸易和投资的领导权来加入支撑,同时构建 TPP 和 TTIP(跨大西洋贸易与投资伙伴协定)极具战略意义,不仅能重塑自由主义规范,强化美国在制定全球治理规则方面的领导作用,而且也是保持美国经济领导权、实现出口倍增的最佳方式。中国面临的最大挑战是有可能处于被“边缘化”的危险。TPP 以及美国与欧洲之间的 TTIP 谈判涵盖了中国最主要的贸易伙伴,中国排名前 10 位的贸易伙伴除韩国以外,均参与了这两个谈判,而且,韩国也已公开表示了加入 TPP 的意愿。因此,TPP 和 TTIP 如果最终达成协议,那么除中国和金砖国家之外的主要经济体都进入到这两大贸易区之内,中国届时的处境将十分被动。对此,中国完全可以化被动为主动,以我们的市场资源和有利的区位优势加快各个双边及多边自由贸易协定谈判,中美自由贸易协定从而是题中因有之意。

## 五、政 策 建 议

对中国推进中美自由贸易协定的政策建议。

首先,进行单边和双边中美自由贸易协定可行性研究。在谈判之前,中国应组织官产学对中美自由贸易协定的可行性进行中方自己的联合研究,其目的是对中美自由贸易协定进行更深入更系统的探讨,详细评估自由贸易协定对双边贸易的影响。中国在进入谈判前还应认真评估可能会受到较大冲击的敏感部门及产品,并提出相应措施,包括对这些部门的预警安排。随后,再进行中美双边官产学自由

贸易协定可行性研究。

其次,应谨慎选择谈判模式。从目前中国达成的自由贸易协定来看,基本上分为两种有效谈判模式。第一种谈判模式为分别签署货物贸易、服务贸易、投资协议等,必要时签署“早期收获计划”,如中国与东盟的“10 + 1”、中国 - 巴基斯坦、中国 - 智利等都是依次签署货物贸易协定、服务贸易协定,并发起了投资谈判。第二种谈判模式为直接签署内容全面的一揽子自由贸易协定,中国—新加坡、中国—新西兰、中国 - 秘鲁双边自由贸易协定涵盖货物贸易、服务贸易、投资、人员流动等诸多领域。中国市场经济还不是很发达,经济发展水平与美国也有一定差距,两国经济又存在一定的竞争关系,一次性达成一揽子协议比较困难,中美可以分别签署投资协定以及货物贸易和服务贸易协定。中美自由贸易协定要遵循先易后难、先局部后整体的原则,逐步推进。

第三,中美自由贸易协定谈判的突破口可以选择双边投资保护协定(BIT),而非通常的货物贸易及关税减让。① 中美两国于2008 年6 月第四次战略经济对话中正式宣布启动中美双边投资保护协定谈判。从中美间的投资联系来看,两国显然都具有缔结双边投资保护协定的现实动力。长期以来,美国对华直接投资一直在低位徘徊,尽管在投资额上显著增长,但是根据美国全国经济研究局的统计数据,对华直接投资直到2012 年还只占美国对外直接投资存量的1%。按照美方的观点,中国的投资审核程序、潜在的投资壁垒和对美国投资者不完全的法律保护阻碍了中美投资关系的进一步发展。美国一些企业和金融机构迫切希望中方加大开放的力度。同样的问题也在困扰着中国。目前中国对美国的投资相对较少,不成功

① 参见潘锐、娄亚萍:《中美双边投资保护协定谈判的演进与发展》,《国际观察》,2010 年第 2 期。

的案例多。而且美国政府对来自中国的投资一向持有怀疑和迟疑的态度;对中国的投资审查也因考虑到国家安全因素而比较严格。试图在美国开展业务的中国企业面临重重壁垒,中海油收购优尼科未果,华为收购 3Com 也遭美国外国投资委员(CFIUS)否决。这些案例的背后,我们看到的是美国敏感的政治生态,将企业行为政治化已成为中国对美投资面临的重大障碍。

拟议中的中美双边投资保护协定,内容包括同意保护投资、增加透明度、加强双方投资的可预见性以及关注潜在的投资壁垒。据美方披露,在双边投资协议谈判中,美国将寻求为美国公司得到重要的司法保护,其中包括拥有国民待遇和平等对待的权利;在被征用或是国有化时得到补偿的权利;资本的自由转移权;监管透明以及向独立的国际仲裁机构提交争端的权利等。根据美国财政部和国务院公布的相关文件,美国关于双边投资保护协定谈判的基本构想是按照其本国模式展开,美国认为,这种模式为保护投资人制定了高标准。① 中国则希望进一步敦促美国加大对中国开放的力度,尽力避免美国贸易及投资保护主义,防止“政治性”障碍对中国产生不利影响。

投资准入和投资待遇是双边投资保护协定谈判中最为敏感的问题,其中的核心问题则是国民待遇问题。随着经济全球化和投资自由化的发展,国民待遇已经成为一项普遍接受的对待外国投资者的标准。美国 2012 年 BIT 范本将国民待遇的适用范围覆盖至市场准入阶段,即在设立或并购时东道国就必须给予外国投资者国民待遇。给予外资全面的准入前待遇,尽管维护了投资者的经营运作权,提高

① 所谓 BIT 的美国模式,是指美国 2012 年修订完成的双边投资谈判范本,这是继 1982 年、1994 年和 2004 年相继发布三个版本后美国采用的第四个 BIT 范本,该范本反映了美国在贸易协定谈判中关于外国投资条款的主要谈判目标与核心原则。

了投资者的待遇,对中国的外资管辖权却是极大的挑战。

2013 年 7 月,奥巴马政府第二任期内的首轮中美战略和经济对话在美国华盛顿举行。中美双方认识到制定一套包括开放、非歧视和透明度等高标准的双边投资协定对双方都是重要的,并高度评价此前谈判取得的进展。双方重申,将共同致力于提升开放程度,提供公正公平待遇,努力减少或消除歧视性做法和市场壁垒。经过九轮技术性讨论,中国同意与美国进行投资协定的实质性谈判。该投资协定将对包括准入环节的投资的各个阶段提供国民待遇,并以“负面清单”模式为谈判基础。① 中美双边投资协定谈判仍然在进行之中。

中美双方达成投资协定之后,还需要分别得到中国人大批准以及美国参议院三分之二的支持票才能生效。

第四,中国需要在政府采购议题上早做预案。2007 年 12 月 28 日,中国政府履行承诺,向世界贸易组织秘书处递交了加入世界贸易组织《政府采购协议》申请书和出价清单,标志着中国正式启动加入《政府采购协议》谈判。中美自由贸易协定谈判也不可避免地会列入这一议题。而且,相比之下,美国在签订自由贸易协定时,对政府采购市场的开放程度要求最高,不仅在其对外签订的所有自由贸易协定中均包含政府采购内容,且内容详尽。② 中国应成立政府采购研究小组,对各部门竞争力进行充分、深入的研究分析,确定中国与美国相比具有比较优势和比较劣势的产品和行业,特别是在两国政府采购中占有较大比重的部门,如通信电力设备、公共交通运输设备、办公耗材、办公设备等。同时,也要认真研究美国同其他国家

① 《人民日报》,2013 年 7 月 13 日,第 3 版。

② 《自由贸易协定中的政府采购》,http://www.lawtime.cn/info/wto/quyumaoyixieding/20100608916_3.html

签订的自由贸易协定中有关政府采购的相关条款。在实体的选择上,应遵循循序渐进的原则,先开放中央政府机关,后开放省级政府机关、其它公共机构、公用事业单位、国有企业,对关系到国家安全、经济命脉的部门及其他敏感部门实行例外;在采购领域选择上,先开放劳动密集型的制造业和服务业、建筑工程等国际竞争力比较强的产业部门,逐步放宽限度;在最低限额制订上,承诺标准不低于《政府采购协议》的普遍标准。