

# 「进口承诺」规则的中国实践及对策探析

■ 卢平 黄冈师范大学 李彦 湖北商贸学院

当前,中美经贸摩擦不断升级,美国在处理对华贸易逆差方面,由传统的反倾销、反补贴等符合多边规则的传统救济措施转向知识产权调查(“301”条款)、国家安全保障措施(“232”条款)等单边工具。经过13轮的漫长谈判,中美两国于2020年1月15日在华盛顿签署了《中美

**摘要:**进口承诺是在战后英美筹备国际贸易组织过程中针对苏联计划经济体制提出的一种特殊减让规则,在多边框架下,作为计划经济国家的波兰、罗马尼亚在加入GATT时分别适用了该规则。中美达成的第一阶段经贸协定第六章中引入了“进口承诺”条款,是美国在对“非市场主导政策和做法”形成新规则之前的过渡之举,有缓和中美贸易冲突以及深化两国经济合作的意义,然而也固化了美国对中国非市场经济地位的认知,是双边经贸关系的倒退之举。因此,中国在履行进口承诺过程中,要利用好多边框架下的“商业考虑”规则,加强与美国协商适时对履行过程进行评估并平衡好进口承诺履行与第三方贸易的关系。

**关键词:**进口承诺;国际贸易;中美第一阶段经贸协定

两国经济贸易协定》(下称“中美第一阶段经贸协定”),在该协定第六章“贸易扩大”(Expanding Trade)中引入了“进口承诺”条款,规定了2020-2021年中国自美进口产品的增长额,以谋求对华贸易的平衡。“进口承诺”作为国际贸易中的特殊规则,主要是针对非市场经济国家设立的,其是一种直接性的贸易数量管理措施,既不同于一般的进口配额制度,也不同于一般的出口限制措施,本质是对非市场经济国家承诺扩大进口及提升市场开放度的一种要求。中美第一阶段经贸协定第六章设定的“进口承诺”条款就是属于此类,是中国在国际贸易中首次遭遇此类条款。对于“进口承诺”规则,国内几乎没有学者关注。基于此,本文在对“进口承诺”规则起源梳理基础上,探究中国履行中美第一阶段经贸协定中“进口承诺”内容及履行对策。

## 一、“进口承诺”规则的溯源

二战后,英美国家在酝酿成立多边贸易体制的时候,将部分国家的国营贸易视为是影响自由贸易的

主要壁垒之一,要求这些国家在对外贸易中必须按照市场经济的原则以及私营贸易的方式来进行运作,减少国家的计划与干预。同时,苏联作为当时的大国,美国希望能够给予苏联在即将成立的国际贸易组织中应有地位。然而,苏联作为计划体制国家,对外贸易完全是国营化,因此美国就需要为其加入多边贸易框架制定出一套能够与市场经济国家实现对等贸易的规则。基于此,美国在其起草的《国际贸易组织宪章》建议稿中,在第28条中规定了“贸易被国家完全垄断情况下贸易扩大要求”,即,对进口贸易完全或实质上被国家垄断的成员方应该按照对等原则,采取积极措施促进与其他市场经济成员方之间的贸易扩大,并接受其他缔约方的评估与审议。换言之,就是要求贸易被国家完全垄断的成员方在得到其他市场经济成员方关税减让的同时,必须要承诺在特定时间内从其他市场经济成员方进口一定价值的商品,且进口额要保持定期增长。1946年10月,“国际贸易组织”伦敦会议上,通过了《国际贸易组织宪章》的伦敦草案,草案第33条完全采纳了美国建

[基金项目] 本文系2019年湖北省人文社科项目“美国贸易保护主义产生的原因和应对措施”(编号:19G108)。

[作者简介] 卢平(1981—),女,黄冈师范大学讲师;研究方向:国际贸易。李彦(1980—),女,湖北商贸学院副教授;研究方向:电子商务。

议稿第 28 条的内容。然而,前苏联对英美国家的多次邀请其参与《国际贸易组织宪章》谈判和缔约会议置之不理,并最终缺席了《关税与贸易总协定》(GATT)的谈判。因此,在 1947 年达成的《关税与贸易总协定》、1948 年达成的《国际贸易组织宪章》中针对苏联加入的条款被删除,只是保留了“个别商品贸易被国家垄断的情况”,上述两个协定中的“贸易扩大”条款只适用于市场经济成员方与个别商品被国家垄断的成员方之间的谈判及贸易,此条款分别被纳入到《关税与贸易总协定》第 17 条和《国际贸易组织宪章》第 31 条当中。

前苏联未能成为 GATT 的创始成员方,也没有接受“进口承诺”规则。在 20 世纪 90 年代之前,南斯拉夫、波兰、罗马尼亚和匈牙利这 4 个实施计划经济的国家成功加入了 GATT,其中,波兰、罗马尼亚两国加入 GATT 就是以“进口承诺”规则作为加入条件的,确立了两年内每年从其他 GATT 成员方进口的增长率不低于 7%。后来随着东欧剧变以及这两国的经济转型,两国对其“入关”议定书进行重新磋商,并在乌拉圭回合谈判中与其他缔约方达成了关税减让协议,最终两国以 WTO 创始成员国身份重新确立了其在多边贸易框架中的地位。WTO 成立后,“进口承诺”规则在双边框架下就已经被停用。

## 二、中美第一阶段经贸协定中的进口承诺要求及其意义

### (一)中美第一阶段经贸协定中进口承诺的内容

中美两国在 1980 年就达成了

关税减让模式,以各自的关税减让来换取对方的最惠国待遇。中国在加入 WTO 的时候也是通过关税减让的方式作为交换代价。自从中国入世以来,中美双边贸易额不断增长,在美国采取反倾销、反补贴等常规救济措施以及迫使人民币升值的情况下,依然无法改变对华巨额逆差。2018 年美国依照《贸易代表法》对中国商品及企业发起“301 调查”和“232 调查”,双方贸易争端不断升级,并大幅度提升中国输美商品的进口关税,将 2017 年之前 3.1% 的平均关税提升到 2019 年的 12.4%。中国对此作出反击,将美进口商品平均关税从 8% 提升到 19.6%,双方贸易争端不断升级并持续了 2 年之久。经过 13 轮的漫长谈判,最终两国在 2020 年初达成了第一阶段经贸协定。在该协定第六章“贸易扩大”中重启了尘封多年的“进口承诺”规则。就该条款本身看,美国要求中国履行的进口承诺与波兰、罗马尼亚两国加入 GATT 有所不同,是双边框架下扩大进口的具体要求。

就其内容看,在第六章“贸易扩大”中要求,在 2017 年美国对华出口的基准上,确立了 2020-2021 年中国自美进口的增加额。2020 年中国自美进口的制成品、农产品、能源产品及服务增量分别为 329 亿美元、125 亿美元、185 亿美元和 128 亿美元,换言之就是在 2017 年基础上分别增长 64.59%、58.63%、215.3% 和 24.65%;2021 年中国自美进口的制成品、农产品、能源产品和服务增量分别为 448 亿美元、195 亿美元、339 亿美元和 251 亿美元,换言之就是在 2017 年基础上分别增长 89.18%、93.14%、393.64% 和 56.2%。然而 2018-2019 年中美两国

的相互加征关税,对双边贸易已经造成了较大的负面影响。2017-2019 年中国自美进口的制成品增幅分别为 10.42%、-2.78% 和 1.12%;农产品的波动更大,三年的增幅分别为 -8.24%、-50.2% 和 41.25%;能源产品也受到较大影响,三年来的增幅分别为 221.3%、0.87% 和 -54.21%;服务进口受到的影响不及前三类商品,但增幅缓慢,三年来中国自美进口增幅分别为 5.21%、0.88% 和 2.31%。基于中国近 3 年自美进口的增幅看,除了能源产品之外,农产品、制成品、服务对华出口增加额目标设定较高,对中国履行带来了一定挑战。

### (二)履行进口承诺对解决中美贸易摩擦的意义

1. 有助于深化中美两国的经济合作。作为世界上最大的发达国家和世界上最大的发展中国家,中美两国处于服务经济发展的不同阶段,资源禀赋差异大,产业结构互补。经济全球化加速了美国经济结构的服务化趋势,早在 20 世纪 90 年代美国就已经进入以服务业为主导的服务经济时代,产业结构呈现出从“工业型经济”向“服务型经济”转型的总趋势。2019 年美国服务业增加值为 17.2 万亿美元,在美国 GDP 中的占比高达 83.4%;而以农业牧渔业为主的第一产业占比仅有 0.8%;以制造业及建筑业为主的第二产业占比为 15.5%。而我国服务经济日益壮大,2019 年服务业占我国 GDP 比重达到 53.9%,服务经济和服务贸易规模仅次于美国。2019 年,美国服务贸易总额达 1.44 万亿美元,而中国为 7850 亿美元,分别位列世界第一、第二大服务贸易国。可见,中国履行进口承诺,扩大服务

贸易进口,虽然有一定的挑战,但对于推动两国经贸关系的稳定意义重大,是中美经贸关系稳定的“压舱石”。而在农业、能源等领域履行进口承诺,同样能够起到促进我国国内消费结构升级的作用,而且我国这两个领域市场消费潜力巨大。而扩大制成品进口能够在很大程度上降低我国企业自主创新的风险。总体来看,中美两国货物贸易和服务贸易的巨大规模和体量,以及两国产业的高度互补性和要素禀赋的比较优势,决定了中美两国发展经贸合作拥有巨大潜力和机会。当前面临的暂时困难,并不会改变中美两国经贸合作的局面。中国履行进口承诺,能够进一步深化两国的经贸合作,强化两国的经济结构互补,能够在一定程度减少双方的分歧与摩擦。

2. 有助于平衡两国的进出口贸易差距。中美贸易摩擦发生的一个直接原因就是美国对中国贸易逆差的不断扩大。如前所述,中美两国的经贸格局充分体现了两国资源禀赋及生产要素的互补性,扩大贸易可以提升两国民众的社会福利,从并专业化的角度提升两国产业体系的生产效率,对于推动全球经济一体化有重要作用。因此,双方进出口贸易平衡是保证双方开放型经济体系得以持续的基础,对我国尤其如此,进出贸易平衡是建设贸易强国的根本要求。长期以来,我国对美存在巨大的贸易顺差,主要是因为我国出口的劳动密集型商品占据了美国市场的大部分,而美国限制高技术产品对华出口,导致中美贸易不平衡。虽然中美第一阶段经贸协定并未放开美国对华高技术产品出口,但我国履行进口承诺,特别是扩大制成

品和服务进口,对于促进我国经济高质量发展,降低对美贸易顺差有直接作用,能够有效遏制美国进一步深化贸易摩擦。

### 三、中国履行中美第一阶段经贸协定进口承诺的对策

#### (一) 充分运用多边协定中的“商业考虑”规则

2019年,美中双方分别公布了第4批次、第3批次相互加征关税的清单,涵盖了双边贸易的绝大部分商品。第一阶段经贸协定签署后,美方主动取消了第4批次清单中1620亿美元商品加征的关税,但对2500亿美元输美商品25%的关税维持不变。中国在美方取消部分商品加征关税之后,也采取了对等停征措施。尽管如此,但既定的加征关税问题在中美第一阶段经贸协定中并无明确的措施,中国也不可能为了履行进口承诺单边取消所有加征关税的商品清单。在这种情况下,必然会对中国履行提出了挑战。协定第6.2条第5款规定,进口承诺的履行应当基于市场和商业考虑,即中方进口清单上的商品原则应当是企业的商业行为而非政府采购。

GATT第17条规定了“商业考虑”这一规则,其来源于《国际贸易组织宪章》中的“国营贸易”规则,在新一代国际贸易规则中逐渐演变成为国有企业参与贸易的规则。USMCA中规定,“商业考虑”应当是相关行业或企业在国际贸易中必须是基于私有企业决策机制,需要充分考虑价格、运输、适销性等问题,政府不能对其进行干预。且不论要求中国在2年时间内增加2000亿美元的进口额是否违背了商业考虑规则,

也不管美国如何才能保证其出口清单中商品的正常市场价格,对中国企业而言,必须要面对的是在中美双方未给对方大多数商品关税优惠的情况下,如何基于商业考虑来购买美国商品。当前,我国企业在进口中采用的措施是借鉴美国的市场化排除机制,即企业按照市场需求和商业化原则从美国进口商品,经过核准后在一定时期内不加征关税。对进口企业而言,排除程序比较费时,结果还难以确定,如果在其他市场存在最惠国替代商品,应该无理由申请排除。故此,对于中国而言,要履行进口承诺,必须妥善运用商业考虑规则,中国政府要扩大市场化排除范围,加快对企业排除申请的核准,对历史上进口量较多的商品可以暂时实行优惠税率。另外,对于农产品、能源产品这两类特殊产品,可以增加储备的方式来扩大进口。

#### (二) 通过双方协商强化对履行过程的评估

中国能否履行进口承诺,除了要采取切实的措施之外,还必须要考虑进口基数要求和统计方式问题。当前中美双边对贸易统计方式存在较大差异,原因十分复杂,主要包括两国分类标准差异、计价方法差异、统计制度差异等。统计制度的差异是一个极为关键的因素。如2017-2019年美方统计其对华贸易逆差为3752亿美元、4192亿美元、3824亿美元;但中方统计出来的对美顺差分别为2758亿美元、3223亿美元、2958亿美元,双方统计差异最高达到了千亿美元之巨。在服务贸易统计中,也存在类似问题,而服务的无形性和数字化、统计分类的差异、贸易模式的多样化等主要

原因。2017-2019年美方统计对华服务出口额分别是560亿美元、571亿美元、546亿美元,而中国统计自美进口服务额分别是658亿美元、871亿美元、726亿美元。因为统计差异的区别,导致美国认为其对华逆差过大,实际上美国对华逆差并没有美国统计的那么大。

进口承诺的履行采用的是2017年中美贸易额基数,那么在履行中到底是采用美国统计方式还是中国统计方式就成为评估履行结果的关键要素之一。协定中也意识到双方统计存在的差异,第6.2条第6款规定,进口承诺履行情况判定依据是双方官方贸易数据,如果数据存在矛盾或差异,双方应该加强协商。但该条第7款又规定,履行进口承诺的清单应当以英文文本为准,待双方认可了合适的中文译本后,中英文本才具同等法律效力。显然,清单中的货物贸易分类双方差异不大,而服务贸易的统计则是美国经济分析局的标准,与中国商务部的分类差异较大。因此,当下除了要妥善运用好商业考虑规则之外,还必须要构建中国进口承诺履行评估机制,加强双边的协商和沟通,在货物贸易中尽量使用美国统计规则,在服务贸易中尽量使用中国统计规则,强化统计和评估的协同。

### (三)平衡好承诺履行与第三方贸易的关系

中国履行进口承诺,在贸易格局难以改变的情况下,对中国与第三方贸易会产生一定影响。另外,第三方在与中国贸易中会不会效仿美国的做法,这也是值得警惕的。2017-2019年,中美第一阶段经贸协定要求的四类商品及服务进口来源地及份额如下:农产品进口主要

来源地及份额分别是美国(19%)、巴西(19%)、欧盟(12%)、澳大利亚(7%)、加拿大(5%);制成品进口主要来源地及份额分别是欧盟(19%)、韩国(17%)、中国台湾(16%)、日本(14%)、美国(10%);能源进口主要来源地及份额分别是俄罗斯(13%)、沙特(10%)、安哥拉(10%)、澳大利亚(8%)、伊拉克(6%)、美国(3%);服务进口来源地及份额分别是中国香港(20%)、美国(19%)、日本(7%)、澳大利亚(6%)、加拿大(5%)。可见,美国要求中国扩大进口的均是其优势产品及服务。如果不扩大进口规模的情况下,扩大自美进口,必然会减少从其他贸易伙伴的进口额。2009-2019年间,中国货物、服务进口年均复合增长率分别达到了6.46%和12.37%,随着中国对外开放水平的提升,进口规模必然会不断扩大。同时,2017年自美进口的货物、服务分别占中国货物、服务进口总额的8.4%和19%,2020-2021年承诺进口的货物、服务增长额分别占2017年基准水平的3.5%和2.8%。整体看,中国在履行进口承诺过程中不会对中国与第三方贸易伙伴之间的贸易格局会有太大改变。

对于中国而言,在履行进口承诺的过程中,还应该推进进口多元化战略,减少对某一个进口来源市场的依赖。否则,如果其他贸易伙伴效仿美国,对中国就会造成较大的影响。特朗普执政后,一方面在反倾销调查中继续不承认中国市场经济地位,在反补贴中将中国排除在发展中经济体名单之外;另一方面继续谋求在多边框架下将中国排除在市场经济体之外,在区域框架中,针对中国设置“毒丸条款”。此次中美

第一阶段经贸协定重启与计划体制国家构建贸易关系的“进口承诺”规则,表明了美国进一步固化了对中国非市场经济地位的认知,并不再将非市场经济地位仅限于反倾销领域。在这种情况下,中国与其他贸易伙伴之间的关系会受到一定的影响。欧盟已经针对中国引入了“市场扭曲”的改变和标准,对中国的待遇未发生根本改变。从2017年以来,欧美日三方贸易部长声明,多次强调WTO改革重点应当与国有企业规则、产业补贴问题、政府干预市场问题。虽然欧日在短期内还不会效仿美国的做法,但在关税优惠、投资协定谈判、最惠国待遇等方面会提高对中国的要价,如欧盟在“中欧双边投资协定”谈判中就要求重新平衡双边市场开放的对等度,否则将退出谈判。2020年7月1日,USMCA正式生效,可能会导致已经被提升日程的中加自贸协定谈判“流产”。在这样的情况下,中国应该掌握主动,加快与不受美国“毒丸条款”限制的主要贸易伙伴进行贸易投资协定谈判进程;加强与欧、日、加、澳等主要贸易伙伴之间的贸易政策沟通,不断提升对外开放水平;同时进一步扩大进口,积极推行多元化进口战略,平衡好进口承诺履行与其他各方贸易之间的关系,减少外部环境的干扰。▲

### 参考文献:

- [1] 张倪. 中美第一阶段经贸协议背后:国际秩序变革下的中国选项[J]. 中国发展观察, 2020(2): 70-72.
- [2] 王应贵. 中美第一阶段经贸协议目标、现实挑战与未来展望[J]. 亚太经济, 2020(2): 52-58.
- [3] 王中美. 中美第一阶段经贸协议在中国国内的效力与适用研究[J]. 亚太经济, 2020(3): 36-44.