目　录

报告总负责人：

杨瑞龙　毛振华　刘元春

报告执笔人：

主报告：王孝松　刘晓光　武　晥

分报告一：范志勇　宋佳音

分报告二：李　巍

分报告三：赵　勇　马　骏　杨沐纯

分报告四：王晋斌

分报告五：于　泽

分报告六：张　杰

分报告七：冯俊新

分报告八：刁大明

主报告

以深化改革开放应对外部环境的不确定性
——中美贸易战的属性、影响与对策[①]

摘要：此次贸易战是美国从战略上遏制中国的集中表现，同 20 世纪 80 年代美日贸易摩擦，既有相同之处，又具有显著差异。相同之处在于，都属于守成大国对新兴崛起大国的天然压制，且守成大国对新兴崛起大国都存在巨额的贸易逆差。然而，与美日贸易战不同的是，中美存在根本的意识形态分歧，并且中国在诸多经济指标方面紧追美国，因此，美国挑起对华贸易战不仅仅是经贸利益的争夺，而是美国冷战思维的蔓延和全面打压中国的第一步，未来贸易摩擦与争端将持久而严峻。中美之间技术差距不断缩小导致美国对中国高科技产业发展产生恐慌，也是此次争端中美方特别关注技术转移的原因。中国的科技实力迅速提高，而美国技术进步则逐渐放缓，特别是领先技术的发明愈发困难，中美之间的技术差距不断缩小，这导致美国对中国高科技产业发展产生恐慌。此次贸易战是在逆全球化盛行、贸易保护主义抬头的背景下爆发的。中国长期以来已经成为贸易保护主义打击的重要对象，遭受了来自各国的严重的非关税贸易壁垒。美国不仅对中国发起贸易战，还对欧盟、加拿大、墨西哥等盟友挑起贸易摩擦。因此，贸易战是在逆全球化背景下，美国试图改变现行多边贸易体系的运行方式、重构国际经贸规则的重要手段。

如果中美贸易摩擦限定在 500 亿美元商品范围内，对中国的出口、经济增长和社会福利影响有限；限定在 2500 亿美元商品范围内，风险可控；但随着贸易摩擦加剧，中国的福利损失会不断增加，极端情况下负面影响将十分严重，因此要防止贸易战升级。即使美国

① 本报告为中国人民大学宏观经济论坛团队集体研究成果，执笔人为王孝松、刘晓光、武皖。

和欧盟达成零关税协议，对中国的进出口、经济增长和社会福利的影响也十分有限；而对美国的福利状况会产生一定改善。技术进步是扭转外部环境不利因素的重要力量，当技术提升达到一定程度时，中国的社会福利和 GDP 将大幅度上升，且会对美国造成负面冲击。美国挑起的贸易战直接加剧了中国经济的不确定性，使投资者对中国市场信心下降，导致了近期人民币快速贬值和资本异动。跨境资本流动目前尚处于比较平稳的水平，尽管短期内汇率出现了异动，但是尚未引起资金的大规模跨境转移。美国可以通过多种途径将贸易战向金融领域扩展，中国可能将因此而发生更为严重的金融风险。美国近期通过的外国投资审查法案改革措施将增加中国对美投资的难度与不确定性，在中美战略竞争和贸易战的大背景下，中国对美正常商业投资可能面临更严重的泛政治化阻挠，相对于审查结果，新法案更重要的影响在于对交易各方的心理冲击，这可能会继续导致中国对美投资规模的大幅减少。

在应对贸易战的过程中，要本着“坚守底线、消除误解、正视问题”的原则，妥善解决不同性质的分歧与冲突。贸易战可以成为中国深化改革开放的外部推动力量，中国各界要审视自身存在的问题，未来深化改革、扩大开放。贸易战极有可能引发国际经贸规则加速重构，中国要坚持多边原则，争取对自身有利的重构方案，不断提升国际话语权。发生不利的外部冲击时，国内各界信心非常重要，中国要探索稳定信心的方案与策略。科技实力是立国之本，中国未来要加大科技研发投入，提高研发水平和效率，产出原创性领先技术。

2017年1月，特朗普就任美国总统，自此，特朗普以重振美国制造业、维护工人利益为理由，对外实施了一系列贸易保护措施。2017年8月，特朗普授权美国贸易代表办公室(USTR)对中国贸易行为展开调查，该调查依据依据美国《1974年贸易法》的301条款①，主要调查中国在技术转移、知识产权和创新方面的行为、政策和实践是否具有不合理性或歧视性，以及是否对美国商业造成负担或形成限制。历经约半年的调查之后，美国贸易代表办公室于2018年3月发布长达215页的调查报告，认定中国在技术转移、知识产权和创新等领域存在不公平行为，并将中国诉诸WTO，随后于2018年4月宣布将对中国价值500亿美元的产品加征25%的关税。之后，中方积极与美方进行谈判，以期能以和平的方式化解双方之间的贸易摩擦，但并未能如愿以偿，中国于2018年6月宣布将同样对美国价值500亿美元的产品加征25%的关税，中美贸易战就此正式打响。之后，美国对中国加征关税的商品规模不断增加，致使中美贸易摩擦不断升级(详见表1)。

本报告将首先从历史数据出发，揭示本次中美贸易战的特征与属性；随后使用可计算一般均衡方法对本次中美贸易战的影响进行模拟；第三部分根据美国发布的相关报告，提炼出中美分歧和冲突的聚焦点，并对美方提出的问题进行解析和澄清；第四部分为政策建议，提出以深化改革开放妥善解决中美贸易摩擦的具体方案。

表1　　中美贸易摩擦的主要事件

时间	国家	事件
2017年8月14日	美国	特朗普签署备忘录，授意USTR对中国知识产权等领域展开调查
2017年8月18日	美国	USTR宣布对中国展开“301调查”
2017年9月15日	中国	商务部副部长兼国际贸易谈判副代表俞建华在美国首都华盛顿会见美USTR法律总顾问凡戈，就美国对华发起“301”调查进行严正交涉。

① 根据301条款，在对外贸易中，如果一国实施不公平政策并妨碍美国商业的发展，美国总统可以通过暂停贸易协议优惠、征收关税、进口限制等措施对该国进行制裁。

续表

时间	国家	事件
2018年3月22日	美国	特朗普签署备忘录，授意USTR就“301调查”对中国采取制裁措施；USTR公布“301调查”报告及情况说明书
2018年3月23日	美国	USTR就技术许可要求将中国诉诸WTO
2018年3月23日	美国	USTR再次发布“301调查”报告
2018年4月3日	美国	USTR发布针对中国的500亿美元关税清单
2018年4月4日	中国	中国公布对美加征25%关税500亿美元的商品清单
2018年4月5日	美国	美国贸易代表Robert Lighthizer发表声明，支持特朗普的决定
2018年4月16日	美国	美国商务部宣布禁止中兴通讯从美国购买特定产品
2018年4月19日	中国	中国商务部表示随时准备采取必要措施，维护中国企业合法权益
2018年4月27日	美国	USTR发布“301特别报告”，涉及36个国家
2018年5月3日至4日	中美	美国财政部长姆努钦等美方代表赴华，双方就贸易不均衡、知识产权、合资技术和合资企业等领域进行了磋商，部分问题达成共识，双方同意建立工作机制保持密切沟通
2018年5月14日	美国	USTR宣布将在5月15日至17日对2018年4月3日公布的500亿美元关税清单举行公众听证会
2018年5月16日至19日	中美	习近平主席特使、国务院副总理刘鹤等中方代表赴美国，就贸易问题与美国财政部长姆努钦、商务部长罗斯和贸易代表莱特希泽等美方代表进行磋商，并于5月19日发表联合声明，称将采取有效措施实质性减少美对华货物贸易逆差，双方将在知识产权保护方面加强合作，努力创造公平竞争营商环境等，并放弃对中国500亿美元商品加征25%的关税

续表

时间	国家	事件
2018年5月29日	美国	特朗普宣布将继续对500亿美元中国商品加征25%的关税
2018年5月29日	中国	中方发表声明,督促美国按照联合声明精神相向而行
2018年5月30日至6月3日	中美	美国商务部长罗斯等美方代表与国务院副总理刘鹤等中方代表在中国就两国经贸问题进行磋商。6月3日,中方发表声明称一切磋商成果生效均以美国取消加征500亿美元商品25%关税为前提
2018年6月15日	美国	USTR更新500亿美元关税清单,明确表示加征关税行业主要涉及《中国制造2025》相关行业,并宣布其中340亿美元产品的关税将于2018年7月6日生效,160亿美元关税清单将继续收集公众意见
2018年6月16日	中国	中国宣布对美国500亿美元加征关税商品中的340亿美元将于2018年7月6日生效
2018年6月18日	美国	特朗普宣布将对价值2000亿美元的中国商品加征10%的关税,美国贸易代表 Robert Lighthizer 发表声明支持特朗普的决定
2018年6月28日	中国	中国国家发改委和商务部共同发布《外商投资产业指导目录(2017年修订)》,中国基本完全开放制造业,大幅扩大服务业开放程度,放宽农业和能源资源领域准入
2018年7月6日	中美	340亿美元关税生效,USTR宣布在2018年10月9日之前,美国企业可以就已生效商品申请免征额外关税
2018年7月6日	中国	中国就美国对中国301调查项下的征税措施将美国诉诸WTO
2018年7月10日	美国	美国贸易代表 Robert Lighthizer 发表声明,声称中国对美国500亿美元商品加征关税不合理,并公布了对中国2000亿美元关税清单。

续表

时间	国家	事件
2018 年 7 月 2 日	中美	历经 3 个月的交涉，中兴通讯在改组董事会，缴纳 10 亿罚金和 4 亿保证金后，美国商务部发布公告称，从发布公告之日起，美国将有条件第解除对中兴通讯的出口禁令
2018 年 7 月 16 日	中国	中国就美国 301 调查项下对中国 2000 亿美元产品征税建议措施诉诸 WTO
2018 年 7 月 23 日	美国	USTR 宣布将在 7 月 24 日至 25 日对中国的 160 亿美元关税清单举行公众听证会
2018 年 7 月 24 日	美国	美国农业部宣布将向受贸易战影响的农民提供 120 亿美元补贴
2018 年 8 月 1 日	美国	美国贸易代表 Robert Lighthizer 发表声明，宣布 2000 亿美元加征关税从 10％提升到 25％；美国商务部发布公告，宣布将 44 家中国企业列入出口管制“实体清单”，其中包括多家电子、航空研究机构
2018 年 8 月 3 日	中国	中国国务院关税税则委员会宣布将对原产于美国的 600 亿美元商品，加征 25％－5％不等的关税
2018 年 8 月 7 日	美国	USTR 宣布对中国 160 亿美元加征关税清单将于 8 月 23 日生效
2018 年 8 月 8 日	中国	中国宣布对美国 160 亿美元加征关税清单将于 8 月 23 日生效
2018 年 8 月 16 日	中美	中国商务部发布消息，应美方邀请，商务部副部长兼国际贸易谈判副代表王受文于 8 月下旬率团访美，就中美经贸问题与美方进行磋商
2018 年 8 月 17 日	美国	USTR 宣布将在 8 月 20 日至 24 日及 8 月 27 日对 2000 亿美元关税清单举行公众听证会。听证会进行期间，听证会后的反驳意见提交截止日期从 8 月 30 日延期至 9 月 6 日

续表

时间	国家	事件
2018年8月22日至8月23日	中美	应美方邀请，商务部副部长兼国际贸易谈判副代表王受文率中方代表团赴华盛顿与美国财政部副部长Malpass率领的美方代表团就双方经贸问题进行了交流。之后，双方各自发表了声明，谈判未有明显进展
2018年8月23日	中美	中美双方对对方的160亿美元加征关税清单生效；中国在WTO起诉美国301调查项下对华160亿美元输美产品实施的征税措施
2018年8月20—24日及27日	美国	USTR举行了对中国2000亿美元商品加征关税的听证会，听证会上，达90%的代表表示反对
2018年9月17日	美国	USTR宣布对中国2000亿美元商品加征关税清单将于2018年9月24日生效，最初加征10%，在2019年1月1日后加征25%
2018年9月18日	中国	中国宣布对美600亿美元关税清单将于2018年9月24日生效，加征关税为5%或10%

资料来源：根据USTR、中国商务部发布的官方文件整理而得。

一、本次中美贸易战的特征与属性

（一）美国经济发展的总体状况

2018年以来，中美贸易摩擦迅速升级，多轮谈判无果，贸易战随即打响。与以往美国多在经济下行时制造贸易摩擦以对国内进行反周期调节不同，特朗普发动的本轮贸易战是在美国国内经济景气、同时贸易逆差收窄时进行。从中美谈判中，美国似乎也并没有对中国做出的扩大从美国进口的承诺表现出特别大的兴趣。随着近期美欧日零关税自由贸易协定逐渐达成共识，大有退出WTO重新组群进而营造围堵中国之势。因此，对中国而言，需要尽快做出明确判断，美国的战略意图究竟是什么，以更好地设计预案。

一方面，从近期美国国内的经济形势看，其主要经济指标表现强劲，宏观经济形势稳中向好。首先，美国经济增长保持良好势头。2018年1季度，美国GDP增速（环比折年

率)达到 2.3%,为近年来同期的最高水平,2 季度实际 GDP 增速进一步上升到 4.1%,比 1 季度增速提升 1.9 个百分点,达到近年来的最高增速水平。

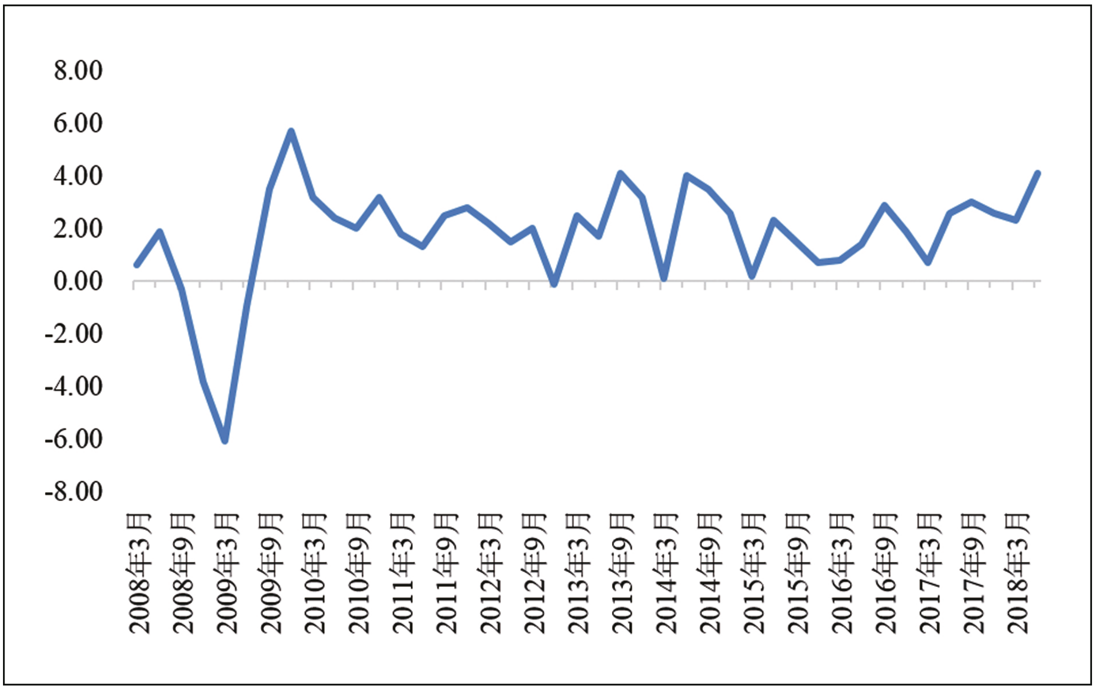


图 1　美国实际 GDP 增长(环比折年率)

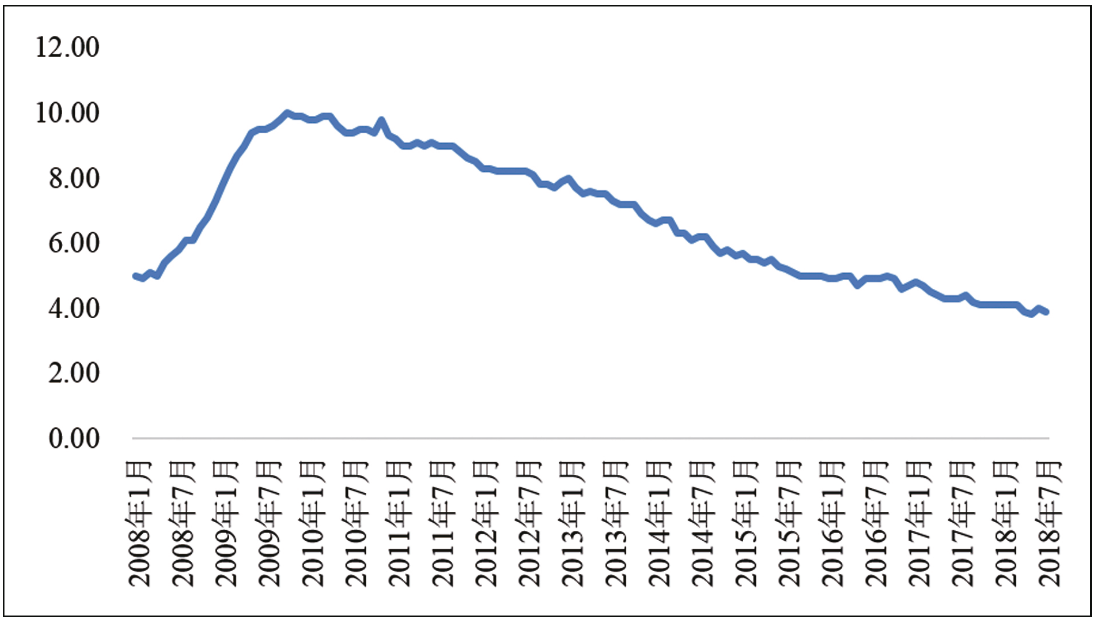


图 2　美国失业率

与此同时，美国失业率持续下降，创下近10年来的新低。2010年以来，美国失业率从9.9%的高点持续下降。进入今年2季度以来，美国失业率已经下降至4%以下，其中7月份失业率为3.9%，进一步延续向好态势。从失业率指标看，美国经济可能已经进入充分就业状态。美联储启动加息进程，也表明美国经济和就业状况处于较好状态。

最后，从景气度来看，美国消费者和投资者信心指数不断攀升。2010年以来，美国消费者信心指数不断回升，特别是2017年以来，美国消费者信心指数已经恢复至接近100的高位；与此同时，美国投资信心指数也呈现波动上升的趋势，近两年维持在较高水平。

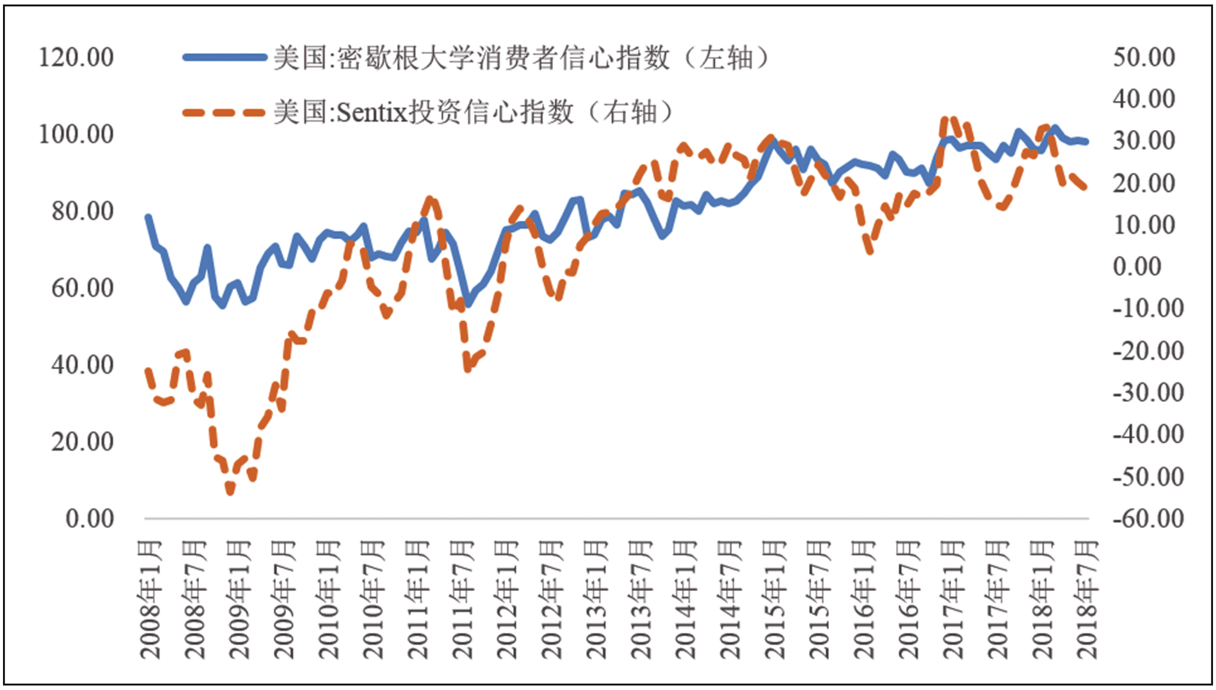


图3　美国消费者和投资者信心指数

另一方面，从贸易不平衡的角度看，尽管中国目前仍然保持着贸易顺差，但是自2008年金融危机以来，已经有了根本性的调整。中国贸易顺差占GDP的比重快速下降，从2007年的8.7%，快速下降至2017年的1.7%，已经低于2000年中国加入WTO前2.4%的水平。相应地，尽管美国保持着贸易逆差，但贸易逆差占GDP的比重已经从2007年的4.9%，减少至2017年的2.9%，已经小于中国加入WTO前3.7%的水平。事实上，从更长期的历史数据看，美国自1970年代以来，就一直保持着较大幅度的贸易逆差，这与美元作为国际货币为美国向全球融资的机制有关。

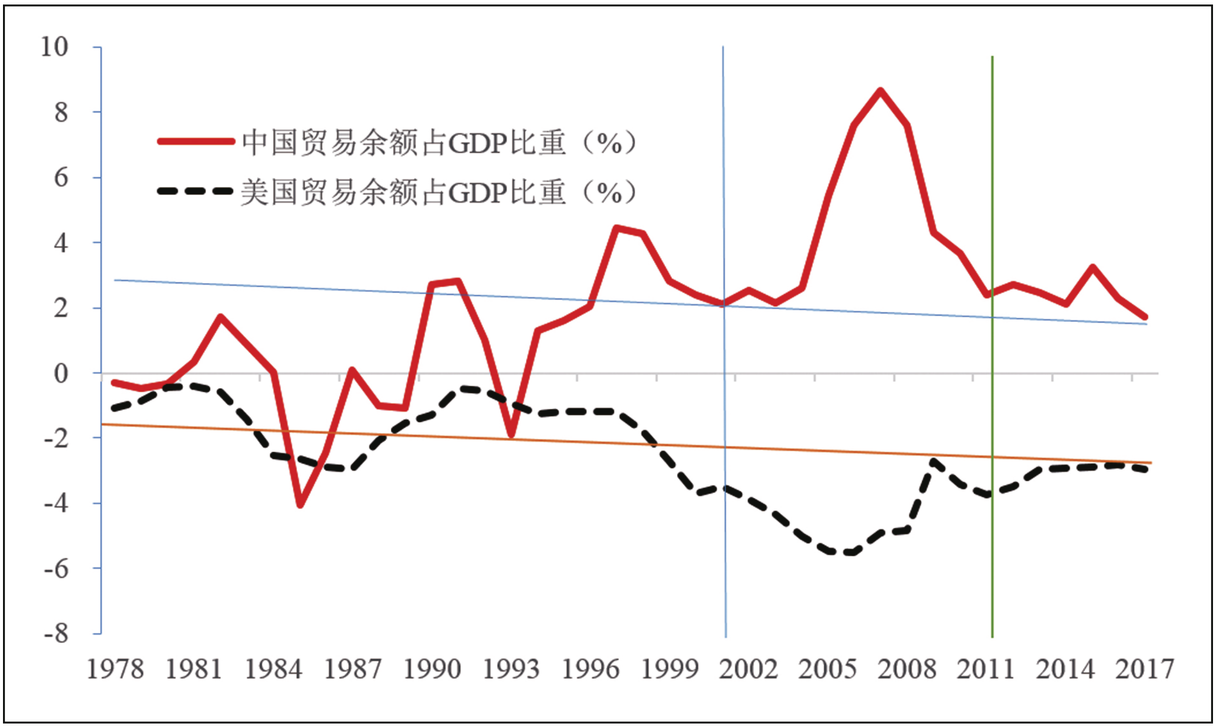


图 4　中美两国贸易余额占 GDP 比重

因此，当前需要重新认识特朗普政府 2017 年底公布的首份国家安全战略报告，其将中国定位为美国“战略上的竞争对手”。自 1986 年以来，美国国会要求每位总统为国家安全制定一个明确计划，在过去 30 年来里已经有 16 份报告。2017 年 12 月，特朗普政府公布了执政以来的首份国家安全战略报告，其中将美国国土安全、促进美国繁荣、以力量求和平、提升美国影响力作为四个核心国家利益。报告认为，美国当前所处的世界正迎来更为激烈的竞争，美国必须保持竞争心态，经济安全即是美国的国家安全。

如今看来，特朗普政府正在执行这份国家安全战略报告，而且执行力度远远超出了早前的预期。中国在经济规模上的快速追赶令美国感受到压力，特别是制造业规模达到美国的 160%，影响到了“美国的影响力”这一核心利益乃至国家安全。在此背景下，美国开始担忧中国在技术领域的全面追赶。近年来，中国通过一系列发展规划以及产业政策，大力发展高新技术。根据已有的总体发展规划，国家各部门也出台相关的具体产业政策，以保证相应工作部署落到实处。另一方面，美国技术进步遭遇停滞，特别是领先技术的发明十分困难，中美之间的技术差距不断缩小，特别是研发支出和研发强度上逐渐接近。因此，在特朗普政府的国家安全战略报告中，着重提出要保护美国科技创新生态系统，确保美国在科技创新领域的领先地位。

从历史上看，当前的中美关系类似上世纪 80 年代美日及美德关系，属于守成大国对

新兴崛起大国的天然压制；然而，与以往美欧、美日贸易战不同的是，中美存在根本的意识形态分歧，有进一步恶化成美苏全面贸易战的可能。近年来美国经济增长动力不足，国内贫富差距不断扩大，美国的贸易保护主义重新抬头，掀起了逆全球化的浪潮。在此大背景下，美国鹰派企图遏制中国，美国关税清单也多瞄准中国制造 2025。因此，这次贸易战决不仅仅是经贸利益的争夺，要做好中美贸易战具有长期性和日益严峻性的准备。换句话说，中美贸易战不能简单对比美日贸易战的历史情况，可能会是美日贸易战与美苏贸易战的叠加。

（二）中国经济对美形成快速追赶

从经济总量来看，经过几十年的高速增长，特别是近十年来，中国的确形成了对美国的追赶态势。1998 年中国 GDP 刚达到 1 万亿美元，2008 年已经达到 4.6 万亿美元，2014 年首次突破 10 万亿美元，2017 年超过 12 万亿美元。从中国 GDP 与美国 GDP 的比值来看，1996 年中国仅为美国经济总量的 10％，2006 年上升到 20％，2017 年已经达到美国的 63％。

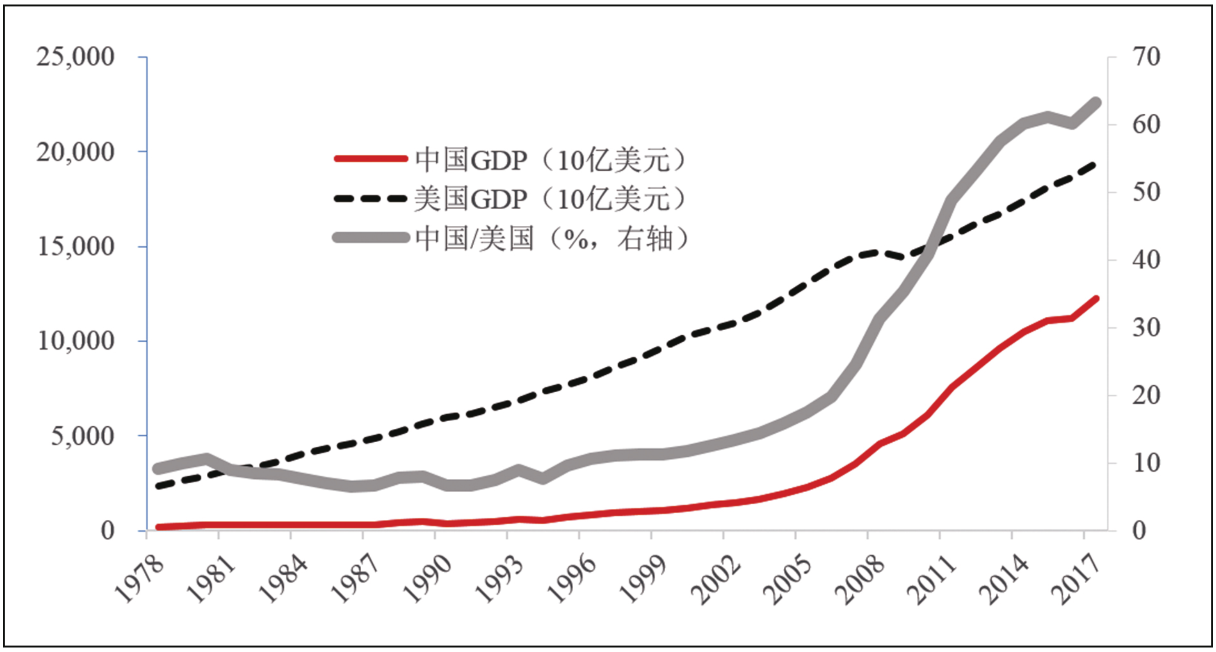


图 5　中美两国经济增长状况

特别是制造业规模，中国在 2010 年首次超过了美国。2001 年，中国制造业增加值仅为 4000 亿美元左右，2007 年突破 1 万亿美元，2017 年已经达到 3.6 万亿美元。从中国制造业增加值与美国制造业增加值的比值来看，2001 年中国仅为美国的 28％，2007 年达到

62%，2010 年已经超过 100%，2017 年达到美国的 159%。制造业规模的赶超也令美国感受到技术赶超的可能性，因为现在的技术研发越来越离不开工厂。因此，全世界都开始关注制造业，避免“脱实向虚”成为全球性问题。

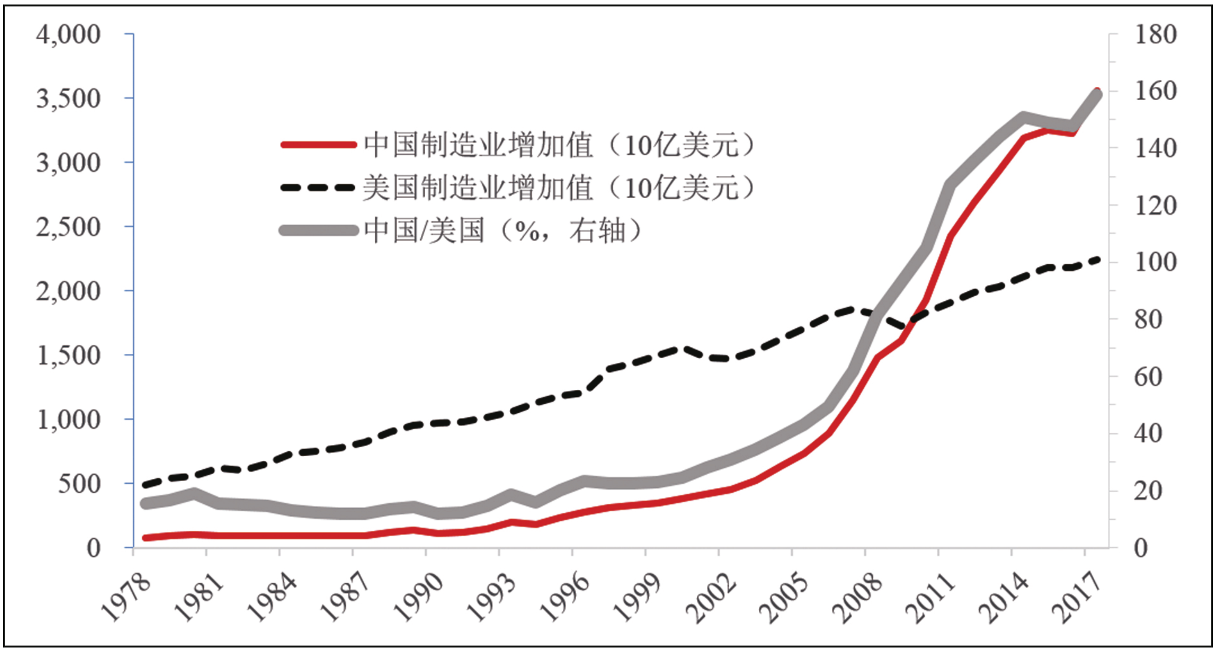


图 6　中美两国制造业增长状况

在过去十几年的高速发展中，中国形成了出口依赖和投资依赖的经济发展模式，由此中国在出口与固定资本形成方面也形成了对美国经济的追赶态势。中国货物与服务出口从 2001 年的 2721 亿美元，快速增长到 2013 年的 23556 亿美元，首次超过美国出口规模，2017 年为 24229 亿美元。从中国出口与美国出口的比值来看，2001 年仅为美国的 26%，2013 年已经达到 103%，2017 年维持在 103%左右。在出口的带动下，中国固定资产投资高速增长。2001 年中国固定资本形成额仅为美国的 19%，2010 已经达到美国的 102%，首次超过美国，2017 年进一步上升到美国的 134%。

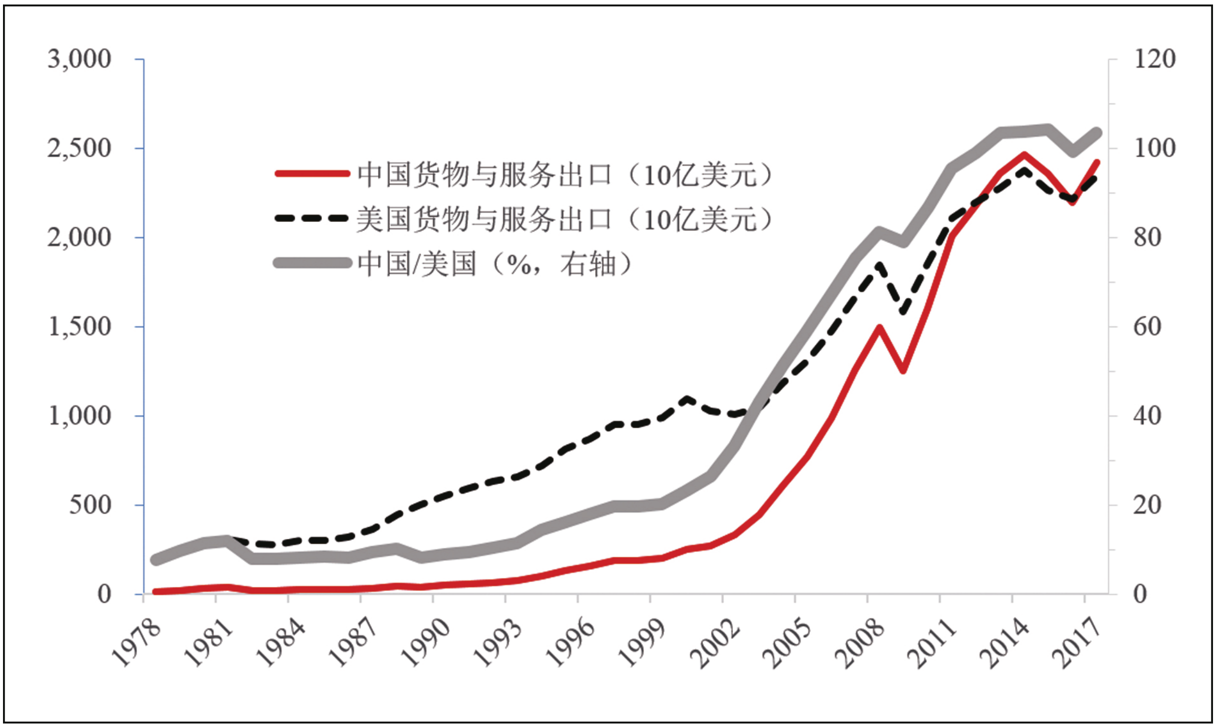


图 7　中美两国贸易增长状况

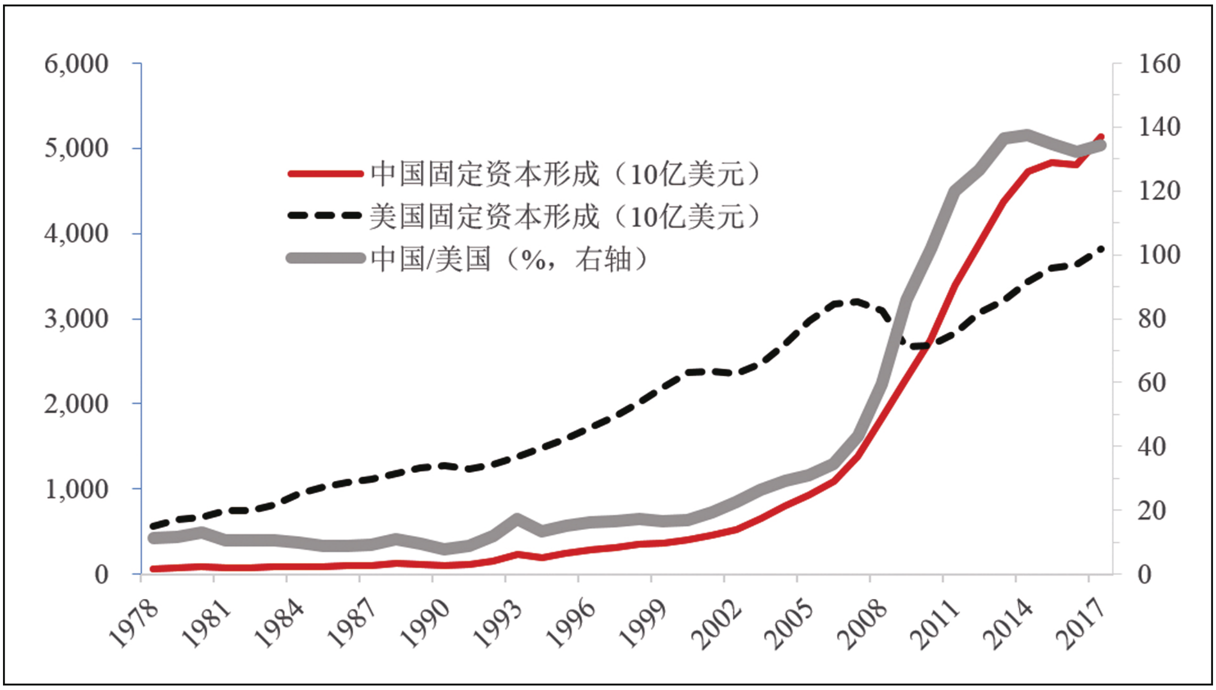


图 8　中美两国固定资本形成状况

(三)高额的美国对华贸易逆差

美国并非一直都是贸易逆差国,1960—1966年美国是世界上全球最大的贸易顺差国,之后经历波动,自1977年后,美国成为全球最大的贸易逆差国。与此同时,国际货币体系实现了从布雷顿森林体系向牙买加体系的转变,美国的贸易逆差保证了美元在牙买加体系下国际货币的地位。从图9中可以看出,美国在国内经济不景气时的贸易逆差规模较小,如金融危机后,而在国内经济发展较好时的贸易逆差规模加大,如在2015年年末开始加息之后。2000年之前,日本曾是美国最大的贸易逆差国,2000年及2000年之后,中国成为美国最大的贸易逆差国,但从图8中可以看出,中国加入WTO初期,美国对中国的贸易逆差占其贸易逆差总规模的比例较小,2001年为20.21%,之后比例有所上升,2017年为47.20%,2001—2017年的年均比例为36.43%。如果美国对中国全部产品加征关税,可能有利于缓解其对中国的贸易逆差规模,但美国需要付出相应的代价,如物价上升等。

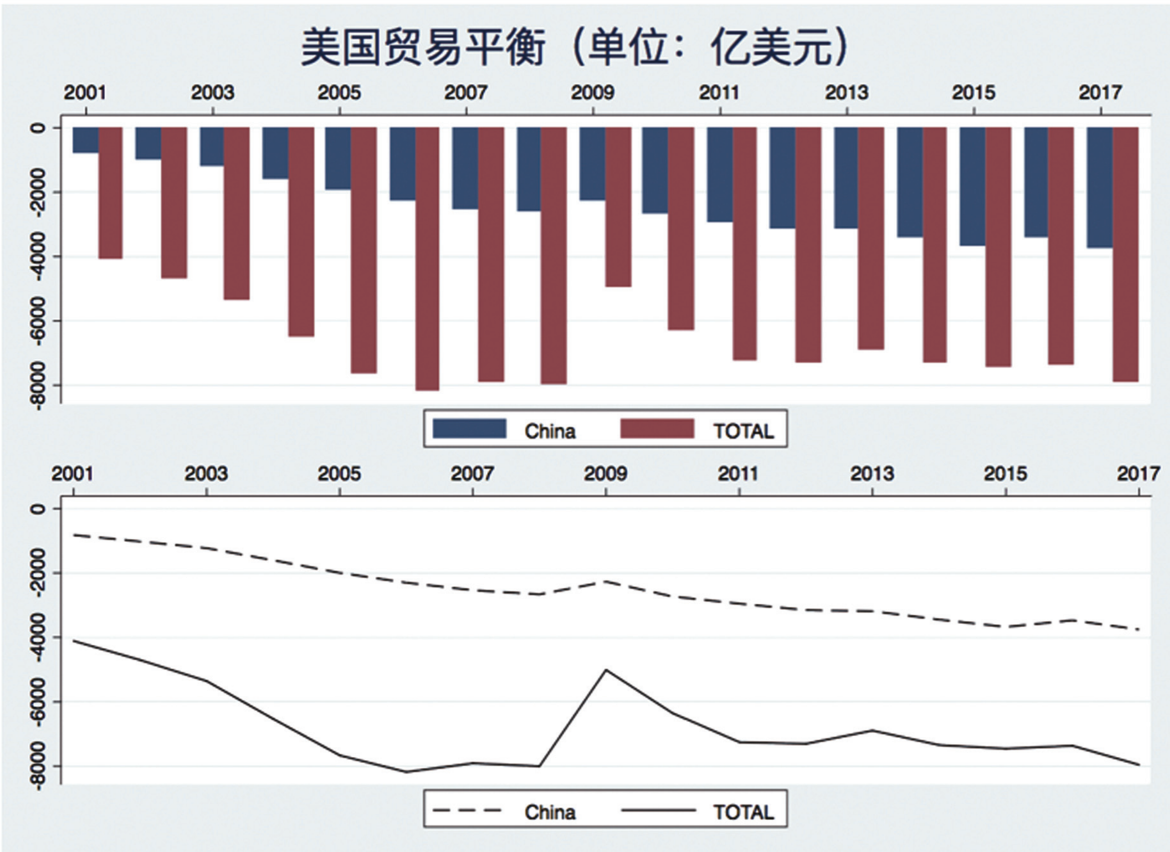


图9　美国贸易差额

2001 年,中国是美国的第五大进口来源国,随后,美国从中国进口的规模不断上升,相继超越日本、墨西哥、加拿大和欧盟,于 2009 年成为美国第一大进口来源国,除中国外,欧盟、墨西哥和加拿大是美国主要的进口来源国,美国从这 4 个国家或地区的进口规模占其进口总归的 67.65%。欧盟中,德国、英国、意大利、法国和爱尔兰是其主要的进口来源国。与中国类似,美国的出口和进口市场相对集中,且与中国的贸易占比较高,若美国在与中国贸易摩擦不断升级的过程中,不及时找到中国的贸易替代国,则中美贸易摩擦对其国内消费者和依赖从中国进口中间品的生产者产生不利影响。

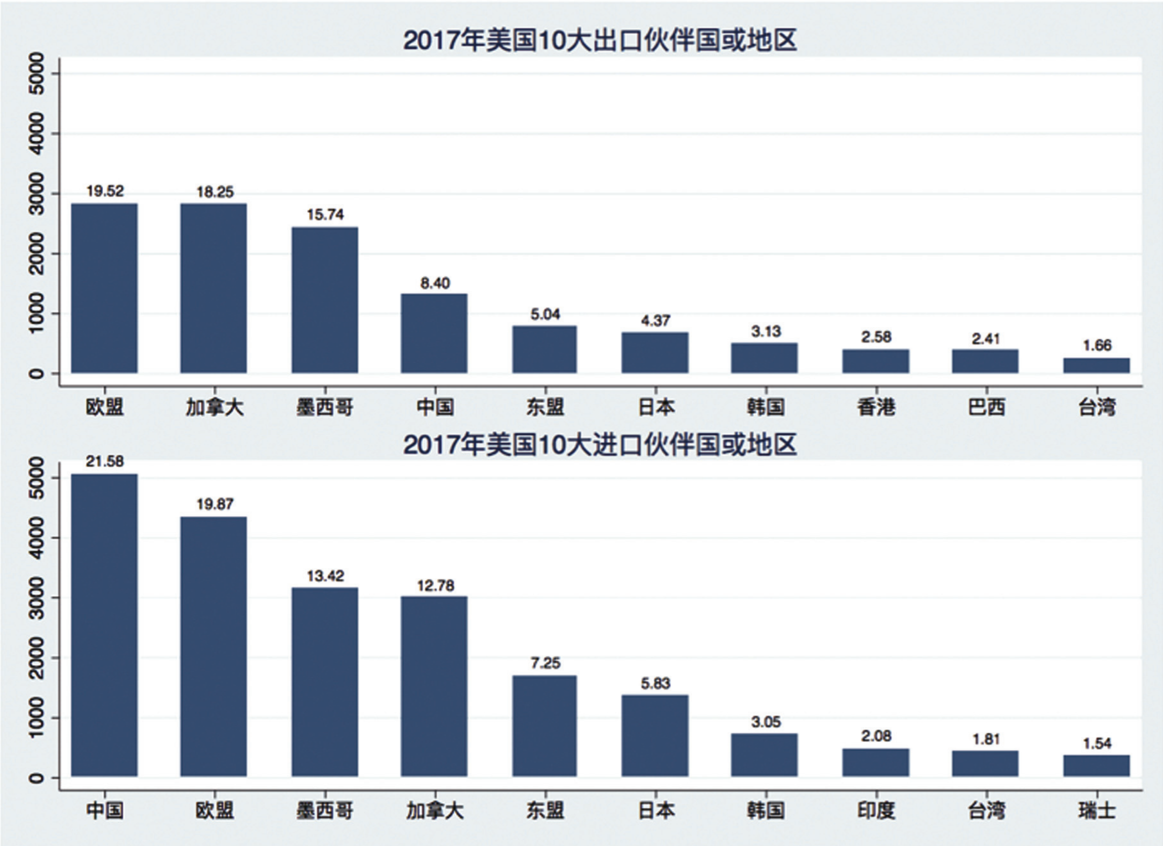


图 10　2017 年美国主要贸易伙伴国或地区

2017 年,美国最主要的贸易顺差国货地区包括香港、阿联酋、澳大利亚、巴西和巴拿马,美国最主要的贸易逆差国或地区包括中国、欧盟、东盟、墨西哥和日本。欧盟中,美国主要的顺差国包括荷兰、比利时和英国,主要的逆差国包括德国、其二蓝和意大利,东盟中,美国主要的顺差国包括新加坡,主要的逆差国包括越南和马来西亚。实际上,美国对

多数贸易伙伴国或地区具有贸易顺差，如 2017 年美国对 199 个贸易伙伴国或地区中的 122 个具有贸易顺差，占比约为 61.31％，但由于美国对各国的贸易顺差规模远小于其对其他国家的贸易逆差规模，因此，整体上，美国呈现出贸易逆差。

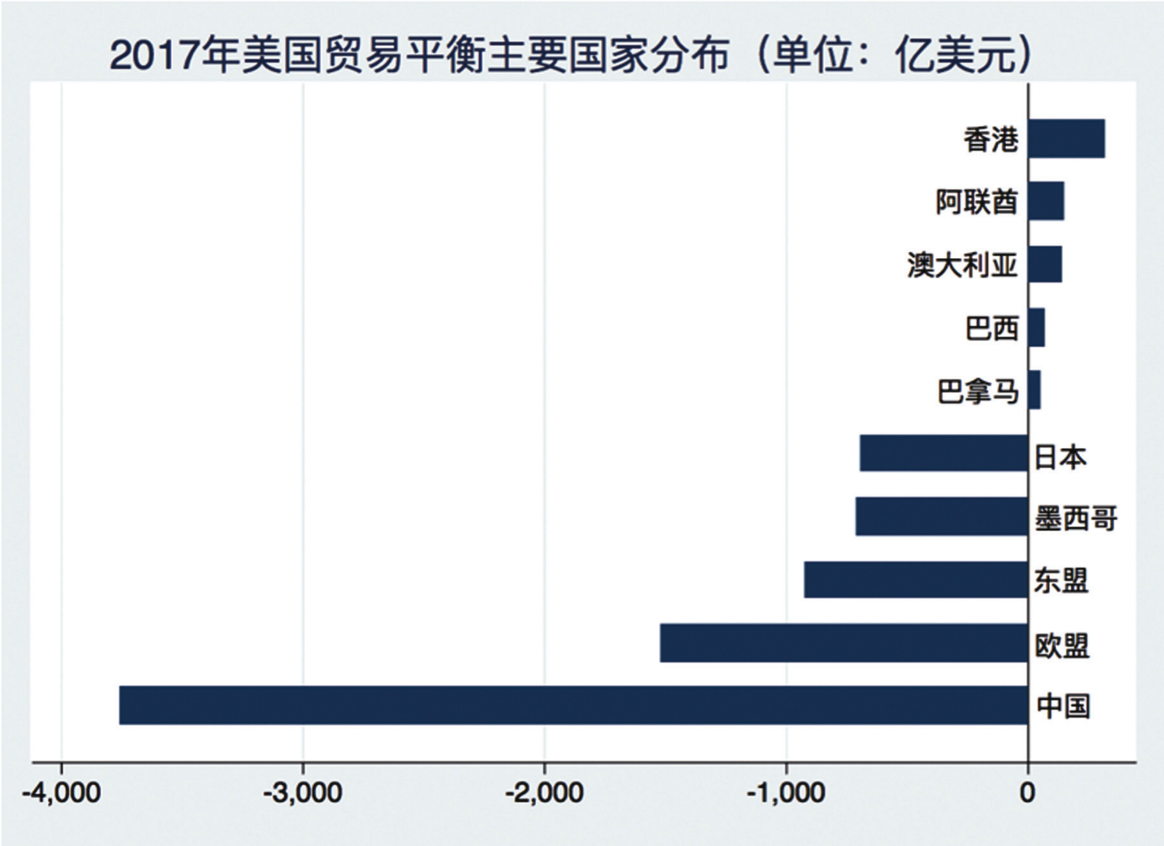


图 11　2017 年美国贸易差额主要国家分布

据美方统计，2017 年美国对华货物贸易逆差为 3752 亿美元，占美国货物贸易逆差的 46.3％，高于排第二位至第九位的八个国家之和（44％）。

当前的中美贸易摩擦同 20 世纪 80 年代美日贸易摩擦，既有相同之处，又具有显著差异。相同之处在于，都属于守成大国对新兴崛起大国的天然压制，且守成大国对新兴崛起大国都存在巨额的贸易逆差。然而，与美日贸易战不同的是，中美存在根本的意识形态分歧，并且中国在诸多经济指标方面紧追美国，因此，美国挑起对华贸易战不仅仅是经贸利益的争夺，而是美国冷战思维的蔓延和全面打压中国的第一步。未来贸易摩擦与争端将持久而严峻。

因此，这次贸易战决不仅仅是经贸利益的争夺，而是意识形态存在根本分歧的守成大

国对新兴崛起大国的天然压制，要做好中美贸易战具有长期性和日益严峻性的准备。

(四)中国的技术进步和产业政策

近年来，中国政府通过一系列发展规划以及产业政策，大力发展高新技术。尽管实施效果及技术水平仍与美国存在较大差距，但在发展势头上也给美国也带来了一定压力。2006年2月，《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020)》发布，提出我国科学技术发展的中长期目标以及总体部署；2010年9月，国务院审议并原则上通过《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，提出加快培育和发展节能环保、生物技术、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车这七大战略性新兴产业，用20年时间达世界先进水平；2015年5月19日，国务院正式印发《中国制造2025》，提出通过“三步走”实现制造强国的战略目标：第一步，到2025年迈入制造强国行列；第二步，到2035年中国制造业整体达到世界制造强国阵营中等水平；第三步，到新中国成立一百年时，综合实力进入世界制造强国前列；2016年5月，《国家创新驱动发展战略纲要》由中共中央、国务院发布，提出强化原始创新，增强源头供给，加强面向国家战略需求的基础前沿和高技术研究；2016年12月19日，《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》发布，随后在此基础上，国家发改委在2017年2月4日公布《战略性新兴产业重点产品和服务指导目录》，提出战略性新兴产业可分为5大领域8个产业(相关服务业单独列出)、40个重点方向下的174个子方向，近4000项细分产品和服务，并首次将数字创意产业列入战略性新兴产业。

根据总体发展规划，国家各部门也纷纷出台了相关的具体产业政策，以保证相应工作部署落到实处。2012年6月28日，《节能与新能源汽车产业发展规划(2012——2020年)》发布；2012年12月29日，《生物产业发展规划》发布；2016年12月8日，《智能制造发展规划(2016—2020年)》发布；2016年12月22日，《“十三五”节能环保产业发展规划》；2016年12月26日，《能源发展“十三五”规划》发布；2016年12月27日，《2016中国的航天》白皮书，2017年7月8日，《新一代人工智能发展规划》发布。

与此同时，美国技术进步则逐渐放缓，特别是领先技术的发明愈发困难，中美之间的技术差距不断缩小。从R&D支出看，2016年美国R&D支出达到50293亿美元，位于世界第一；中国R&D支出达到4088亿美元，位于第二。2000年至2015年，中国R&D支出增长超过20倍，年均复合增速达到17%，同期美国R&D支出增长不到2倍，年均复合增速仅为3.9%。从研发强度(R&D支出/GDP)来看，2016年R&D支出排名靠前国家的研发强度普遍维持在3%左右，其中，韩国(4.24%)、日本(3.14%)、德国(2.94%)、美国(2.74%)，处于前列。中国2016年研发强度达到2.12%，相较于2000年0.89%的强度水平明显提升，目前已经接近法国(2.25%)并且超过英国(1.69%)等发达国家，与美国的差距逐年缩小。

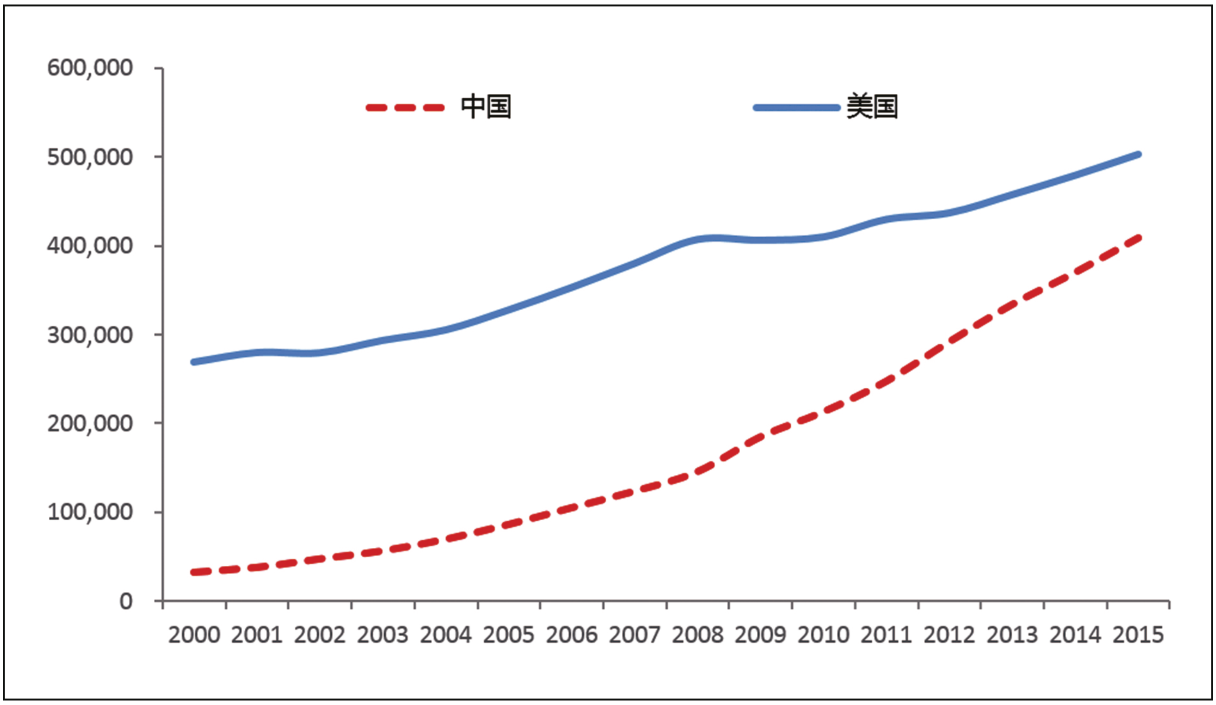


图 12　中美两国研发支出(百万美元)

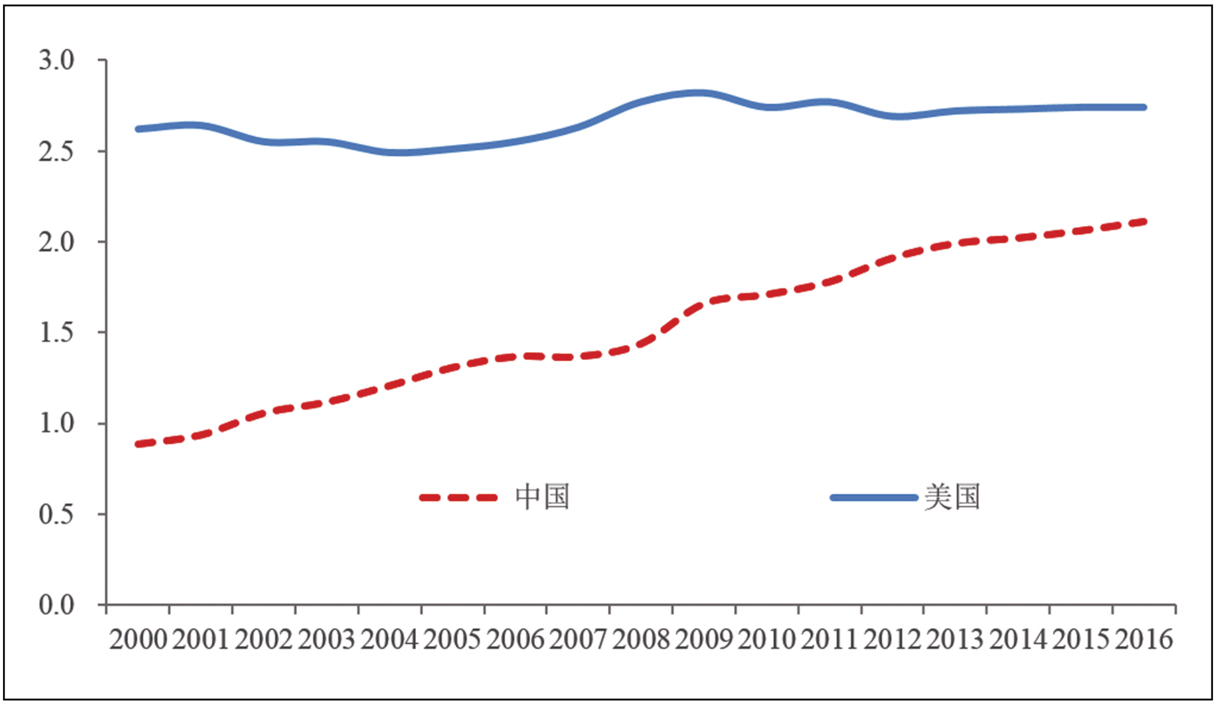


图 13　中美两国研发强度

此外,发明专利的申请转化是衡量国家科技实力的另一项重要指标。中国近年来在专利申请数量上已经大幅超越美国,2016 年达到美国的两倍,尽管在专利实际转化方面以及提升专利质量方面,中国仍与美国有较大差距,但数量上的赶超已令美国各界赶到担忧。

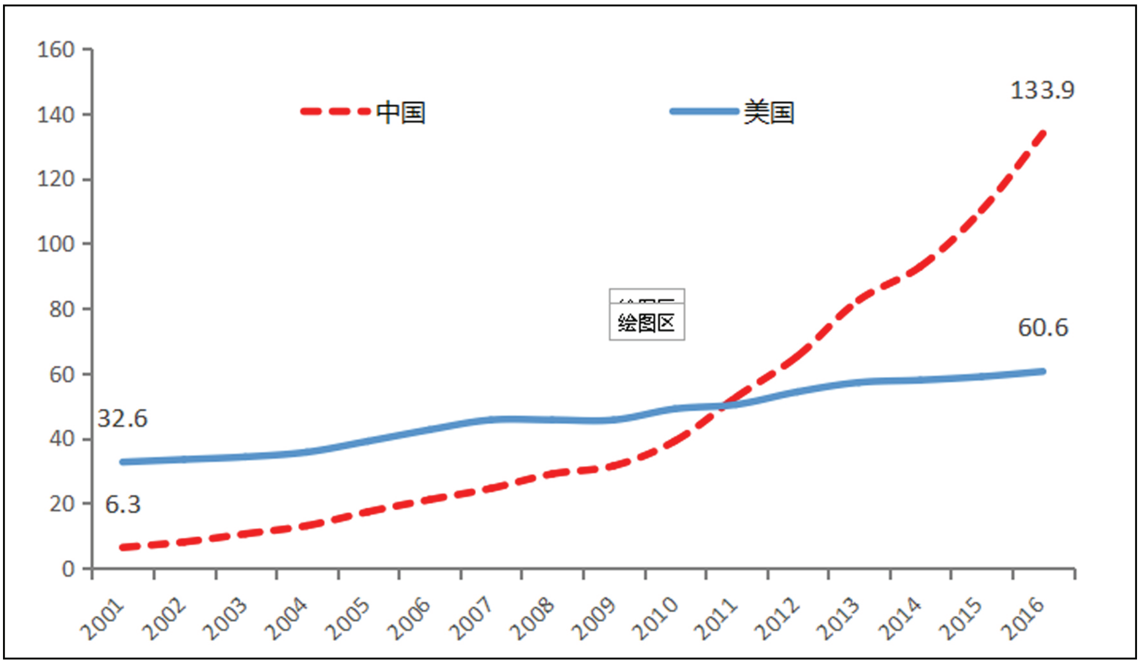


图 14　中美发明专利申请数量(万件)

综合以上分析,中国在技术领域的崛起令美国感受到压力,被美国各界认为威胁到了“美国的影响力”这一美国核心利益乃至国家安全。因此,在特朗普政府的国家安全战略报告中,着重提出要保护美国科技创新生态系统,确保美国在科技创新领域的领先地位。尽管在技术领域,目前中国与美国仍有较大差距,但美国已经开始担忧中国实现全面追赶的可能性。中国的科技实力迅速提高,而美国技术进步则逐渐放缓,特别是领先技术的发明愈发困难,中美之间的技术差距不断缩小,这导致美国对中国高科技产业发展产生恐慌。也正因如此,在此次争端中,美方对技术转移问题特别关注。

美方对中国“十九大报告”中有关技术发展的内容特别关切;发动贸易战的直接依据“301 调查报告”中并未提及贸易逆差,而是指出中国的强制性技术转移、并购美国高科技企业、产业政策等问题,直指“中国制造 2025”。这些都是美国对中国技术进步产生恐慌并对中国进行遏制的表现。

(五)逆全球化盛行和贸易保护主义抬头

对于本轮贸易战的属性判断,我们还需要结合以下两方面事实:第一,逆全球化下的贸易保护主义构成美国全面发动贸易战的国际大背景。2008 年全球金融危机爆发以来,世界经济始终没有找到强有力的新的增长点,过去几年,西方世界广泛出现了非常强烈的反经济自由化、反全球化的政治运动,这对各国实际实行的贸易政策产生了明显的影响,各国频繁运用非关税壁垒等措施实行贸易保护主义,由此构成了美国全面发动贸易战的国际大背景。

2008 年全球金融危机爆发迄今已有十年,世界经济仍未从复苏中走出危机的阴霾,恢复“大缓和”时期的盛况,甚至有陷入所谓的“大停滞”的风险。在此背景下,逆全球化和全球贸易保护主义日益盛行。自 2018 年 3 月 22 日,美国总统特朗普在白宫签署了对中国输美产品征收关税的总统备忘录,依据“301 调查”结果,对 600 亿美元的中国产品开征高额关税,引起了关于“中美贸易战”的又一次激烈讨论。

总体来说,贸易保护主义是指国家通过奖励出口、限制进口的政策和措施 ,以维护本国经济的发展和社会的安定,其产生缘由在各国之间因经济、政治、文化状况的差异有所不同。从发展态势看,当前逆全球化思潮有多种表现。一是贸易保护主义蔓延。在一些国家,自由贸易和海外投资遭到部分民众反对。二是保守化倾向加重。一些西方国家参与国际合作的意愿减弱,在移民、投资、市场监管、社会政策等方面国家主义倾向增强。三是民族主义抬头。西方国家一些民众要求实行有利于本民族和排外的经济社会政策。

二战后兴起的贸易保护主义以保护对象涵盖范围广、保护体系及措施系统化等为特点,其基本目的在于巩固和加强对国内外市场的垄断,而非旧贸易保护主义中培养新的自由竞争能力。不同的贸易保护表现实际上对应着全新的全球贸易环境,以及各国对于全球化过程中不同的利益诉求。

从措施上来看,贸易保护可分为关税壁垒与非关税壁垒两种。关税壁垒方面,这是自贸易保护主义诞生以来便广为各经济体所用,最为常见的保护方式,也是旧贸易保护主义盛行时的主要手段,与关税壁垒相对,非关税壁垒是指一国或地区在限制进口方面采取的除关税以外的所有措施,可通过国家法律、法令以及各种行政措施的形式来实现。非关税壁垒兴起的背景是 GATT 及 WTO 体制建立下,各方通过协商达成世界范围内国际贸易关税的大幅削减,因此贸易保护措施需要另辟道路,同时各国为保护国内工业也需要更为体系化的建设。据 GATT 统计,到 20 世纪 90 年代时,全世界非关税壁垒由 20 世纪 70 年代末的 800 多项增至 8 大类 75 种 3000 多项。

在非关税壁垒当中,用途较为广泛,争议性较强的措施之一为反倾销,尽管在《关税及贸易总协定》中对反倾销问题做了明确规定,但实际上各国各行其是,仍把反倾销做为贸

易战的主要手段之一。据统计，WTO 成立后的 1995 年至 2018 年 6 月，全球共发起反倾销调查达 5875 起，反补贴调查 528 起，保障措施共 361 起。图 15 报告了 WTO 成立以来，全球每年发起的反倾销和反补贴数量。由图所示，金融危机以来，全球发起的反倾销调查和反补贴调查案件数量再次呈现上升趋势，2017 年反倾销数量为 248 起，反补贴数量为 41 起，分别达到 2007 年的 1.5 倍和 3.7 倍。

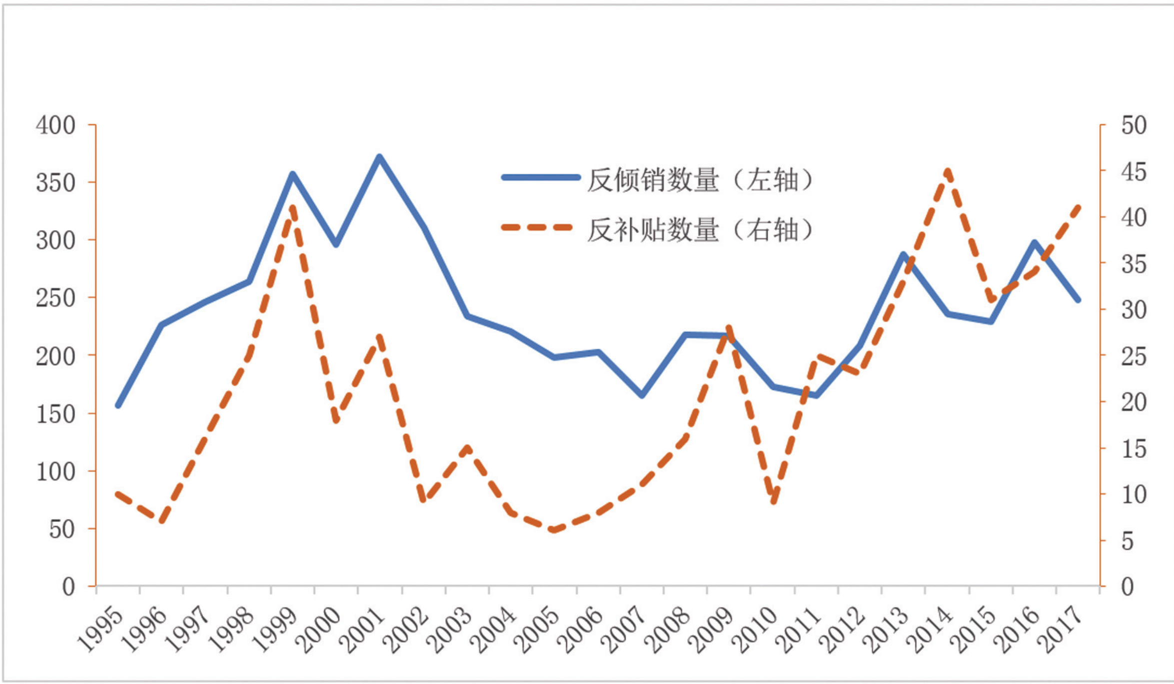


图 15　WTO **成立以来全球反倾销和反补贴数量**(1995—2017 **年**)

美国和印度成为近期反倾销调查的主要发起国，是当前贸易摩擦的主要制造者。分国别来看，1995—2017 年累计发起反倾销数量最多的国家或地区依次为印度(888)、美国(659)、欧盟(502)，其次为巴西(410)、阿根廷(352)、澳大利亚(332)。而从近年变化趋势来看，印度和美国发起的反倾销数量快速上升，是贸易摩擦的主要挑起方，欧盟地区的反倾销数量呈现下降趋势，在一定程度上缓解了贸易摩擦紧张形势。

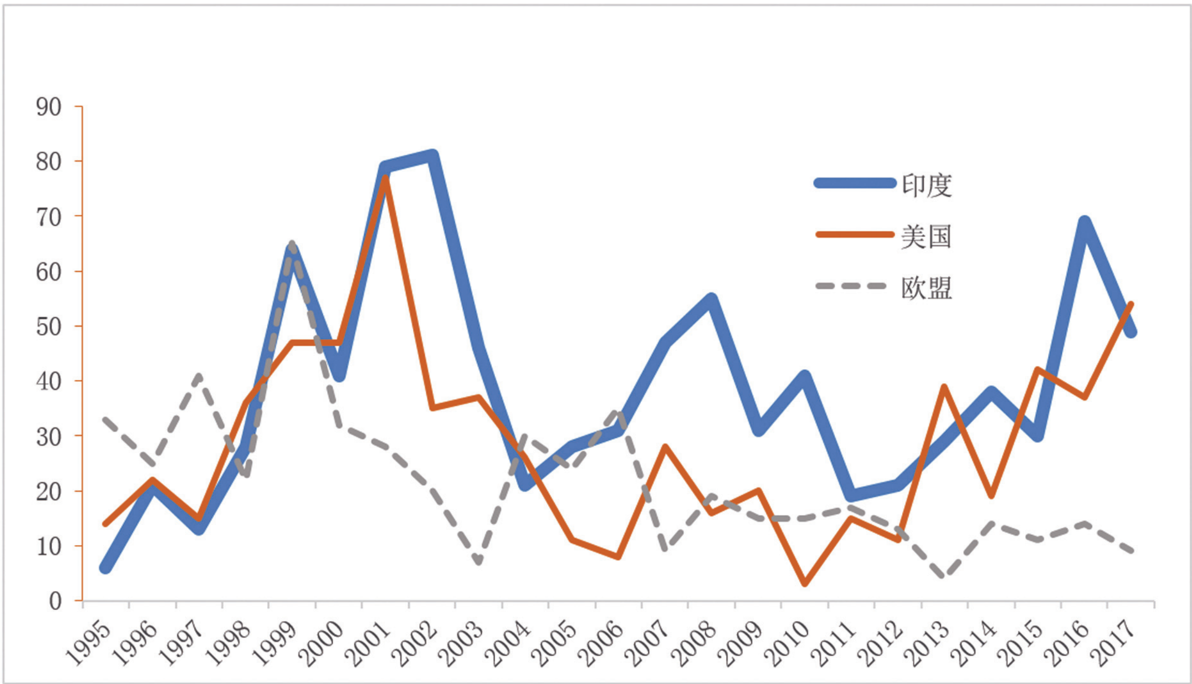


图 16　WTO 成立以来发起反倾销数量最多的经济体(1995—2017)

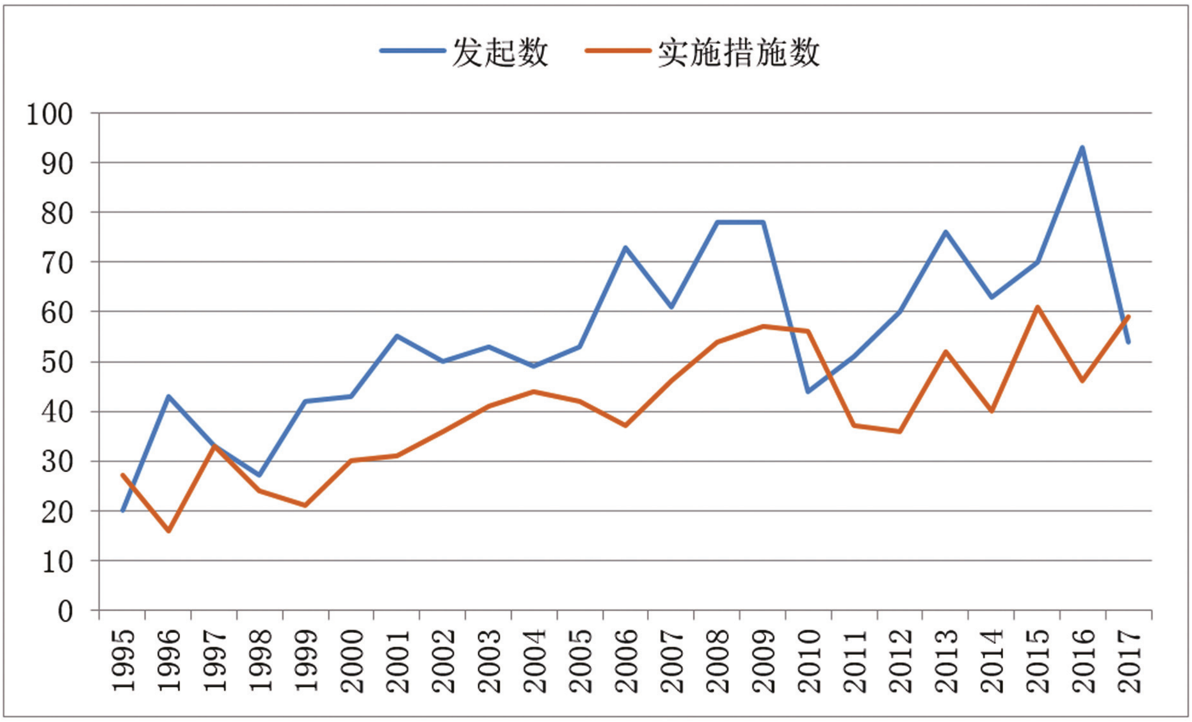


图 17　WTO 成立以来中国遭遇反倾销状况(1995—2017)

在世界范围内，中国是遭受反倾销调查最多的国家。在中国贸易快速增长过程中，对华反倾销状况日趋严重。从 WTO 成立以来，中国一直是全球反倾销的头号目标国。1995 年至 2017 年，中国遭受反倾销调查 1296 起，占世界总数的 23％；中国被实施反倾销措施 926 起，占全球 25.6％。并且，从 WTO 成立至今，中国遭受反倾销调查数和被实施措施数一直呈上升趋势(图 17)。

2003 年以前，中国未遭受过反补贴调查，但 2004 年之后，无论是遭遇调查数，还是被实施措施数，都迅速上升。截至 2017 年，中国已累积被调查 129 起，占世界全部案件 26.5％；被实施措施 84 起，占比 32.7％(图 18)。

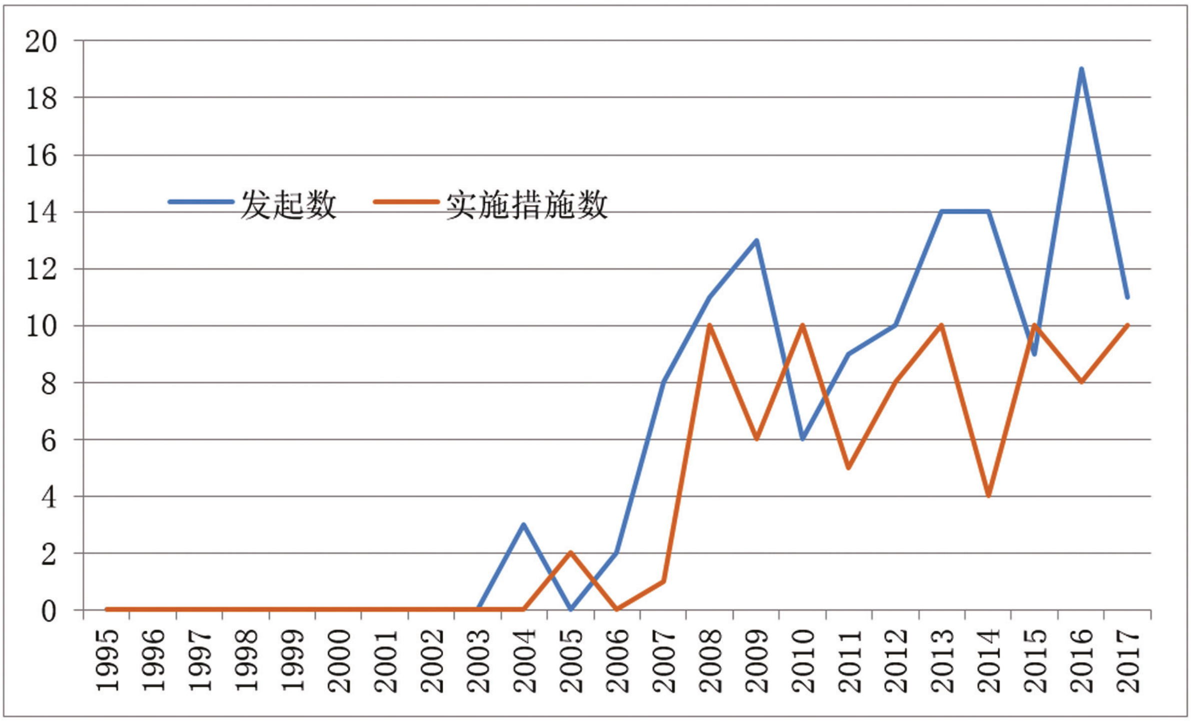


图 18　WTO 成立以来中国遭遇反补贴状况(1995—2017)

综上，此次贸易战是在逆全球化盛行、贸易保护主义抬头的背景下爆发的。中国长期以来已经成为贸易保护主义打击的重要对象，遭受了来自各国的严重的非关税贸易壁垒。美国不仅对中国发起贸易战，还对欧盟、加拿大、墨西哥等盟友挑起贸易摩擦。因此，贸易战是在逆全球化背景下，美国试图改变现行多边贸易体系的运行方式、重构国际经贸规则的重要手段。

二、本次中美贸易战的影响研判

(一)中美双方加征关税清单情况

2018 年 7 月 6 日,美国对中国 340 亿美元商品加征 25%关税生效,340 亿美元商品清单详细情况见表 2。从表 2 可以看出,无论是从商品种类来看,还是从金额来看,美国对中国首批加征关税商品主要集中在核反应堆、锅炉、机械器具及零附件,电机、电气、音像设备及其零附件,以及光学、照相、医疗等设备及零附件,清单涉及商品主要为我国今后期待发展的高科技领域商品,可能会对我国相关行业的发展产生影响。

表 2 **美方** 340 **亿美元清单涉及商品**

HS 章	商品	商品种类	清单涉及种类	种类占比	商品金额	清单涉及金额	金额占比
28	无机化学品;贵金属等化合物	276	1	0.36	13.59	0.04	0.27
40	橡胶及其制品	153	2	1.31	34.65	0.00	0.00
84	核反应堆、锅炉、机械器具及零附件	833	417	50.06	1095.7	157.96	14.42
85	电机、电气、音像设备及其零附件	641	186	29.02	1470.1	96.15	6.54
86	铁道车辆;轨道装置;信号设备	32	17	53.12	5.46	1.56	28.52
87	车辆及其零附件,但铁道车辆除外	219	41	18.72	146.45	17.38	11.87
88	航空器、航天器及其零件	17	15	88.24	5.09	5.08	99.88
89	船舶及浮动结构体(艘)	22	10	45.45	1.39	0.01	0.44
90	光学、照相、医疗等设备及零附件	336	129	38.39	119.6	44.45	37.16
各类商品合计		11906	818	6.87	5054.70	323.00	6.39

资料来源:USTR 和美国国际贸易委员会(USITC)

注:占比单位为%,金额单位为亿美元,且金额指 2017 年美国从中国进口额度

美国对中国 500 亿美元加征关税商品中的另外 160 亿美元正在收集公众信息阶段,预计可能会于 2018 年 8 月生效。160 亿美元加征关税商品清单详情见表 3,在 340 亿美元的基础上加入了化学制品、塑料制品和金属制品等。2017 年,500 亿美元加征关税清单涉及的商品美国从中国进口金额为 464 亿美元,占美国从中国进口总额的 9.18%,占中国总出口 2.04%,因此,对我国出口的影响有限。根据 USTR 的公开信息,500 亿美元加征

关税清单主要集中在“中国制造 2025”涉及的行业，可能会影响我国相关行业的发展。

表 3　　160 **亿美元清单涉及商品**

HS 章	商品	商品种类	清单涉及种类	种类占比	商品金额	清单涉及金额	金额占比
27	矿物燃料、矿物油及其产品；沥青等	87	3	3.45	6.57	0.01	0.1
34	洗涤剂、润滑剂、人造蜡、塑型膏等	40	3	7.5	4.66	0.04	0.9
38	杂项化学产品	198	2	1.01	11.76	0.07	0.58
39	塑料及其制品	238	147	61.76	163.28	21.7	13.29
70	玻璃及其制品	170	1	0.59	29.03	0.19	0.67
73	钢铁制品	254	6	2.36	115.55	8.83	7.64
76	铝及其制品	72	2	2.78	33.42	0.11	0.32
84	核反应堆、锅炉、机械器具及零件	833	32	3.84	1095.7	20.78	1.9
85	电机、电气、音像设备及其零附件	641	36	5.62	1470.1	75.07	5.11
86	铁道车辆；轨道装置；信号设备	32	14	43.75	1.56	3.9	71.48
87	车辆及其零附件，但铁道车辆除外	219	19	8.68	146.45	4.24	2.9
89	船舶及浮动结构体(艘)	22	2	9.09	1.39	0.12	8.7
90	光学、照相、医疗等设备及零附件	336	17	5.06	119.6	6.11	5.11
各类商品合计		11906	284	2.4	5054.7	141.0	2.79

资料来源：USTR 和美国国际贸易委员会(USITC)

注：占比单位为%，金额单位为亿美元，且金额指 2017 年美国从中国进口额度

2018 年 7 月 18 日，美方宣称将对中国价值 2000 亿美元的商品加征 10%的关税，2018 年 9 月 17 日，宣布从 9 月 24 日期开始实施。2000 亿美元商品清单基本涉及了各类商品，商品种类占比约为 50.66%，占 2017 年美国从中国进口总额的 38.97%。500 亿美元商品清单和 2000 亿美元商品清单均未涉及的商品见表 4，未来美国可能会进一步扩大对中国加征关税商品的范围，则这些商品可能也会被纳入加征关税的商品范围。

表 4　　　　　　　　　　　**美方征加关税未涉及商品**

HS 章	商品	HS 章	商品
01	活动物	62	非针织或钩编的服装及衣着附件
06	活植物;茎、根;插花、簇叶	63	其他纺织制品;成套成品;旧纺织品
09	咖啡、茶、马黛茶及调味香料	64	鞋靴、护腿和类似品及其零件
13	虫胶;树胶、树脂及其他植物液、汁	66	伞、手杖、鞭子、马鞭及其零件
18	可可及可可制品	92	乐器及其零件、附件
30	药品	93	武器
49	印刷品;手稿、打字稿及设计图纸	95	玩具、游戏或运动用品及其零附件
60	针织物及钩编织物	98	特殊交易品及未分类商品
61	针织或钩编的服装及衣着附件		

资料来源:USTR

为了维护自身的利益,中方于 2018 年 4 月 4 日宣布对美国 500 亿美元商品加征 25% 的关税,并公布了加征商品清单,其中 340 亿美元商品清单于 2018 年 7 月 6 日生效,涉及的商品见表 5。该清单涉及的商品主要为植物产品、食品和交通设备等,这会对美国的农业造成一定的影响,美方于 2018 年 7 月 24 日宣布将对受影响的农业提供 120 亿美元的补贴。

表 5　　　　　　　　　　　**中方 340 亿美元清单涉及商品**

HS 章	商品	商品种类	清单涉及种类	种类占比	商品金额	清单涉及金额	金额占比
02	肉及食用杂碎	67	48	71.64	11.87	11.87	100
03	鱼、甲壳动物、软体动物等	260	182	70	13.15	13.15	100
04	乳品;蛋品;天然蜂蜜等	38	21	55.26	4.28	4.26	99.58
05	其他动物产品	23	1	4.35	0.88	0.00	0
07	食用蔬菜、根及块茎	121	93	76.86	0.45	0.26	58.01
08	食用水果及坚果;甜瓜等果皮	94	86	91.49	7.66	7.61	99.27
10	谷物	31	14	45.16	15.10	15.07	99.81
11	制粉工业产品、麦芽、淀粉等	32	5	15.62	0.08	0.00	0.78

续表

HS 章	商品	商品种类	清单涉及种类	种类占比	商品金额	清单涉及金额	金额占比
12	含油子仁及果实等	109	4	3.67	145.80	143.59	98.49
14	编结用植物材料;其他植物产品	9	1	11.11	0.09	0.09	94.14
16	肉、鱼、甲壳动物等的制品	62	41	66.13	0.05	0.05	98.2
20	蔬菜、水果、坚果等的制品	100	3	3	2.72	0.44	16.29
22	饮料、酒及醋	31	2	6.45	1.33	0.09	6.82
23	食品工业的残渣及废料等	30	3	10	5.23	0.94	18.04
24	烟草、烟草及烟草代用品的制品	12	12	100	1.70	1.70	100
52	棉花	128	1	0.78	10.70	9.80	91.58
87	车辆及其零附件	280	28	10	150.89	129.41	85.77
各类商品合计		8184	545	6.66	1549.15	338.34	21.84

资料来源:中国商务部

中方 160 亿美元清单涉及的商品见表 6,主要包括化学制品、塑料制品和光学、照相、医疗等设备,预计将会在美方 160 亿美元清单生效后生效。中方的 500 亿美元清单 2017 年从美国进口额度为 482.58 亿美元,占中国从美国总进口的 31.15%。由于中国从美国进口的额度较小,2017 年为 1549.15 亿美元,中国对美国加征关税的操作空间较小。在美方宣布将对 2000 亿美元中国商品加征 25%的关税后,中方宣布将对 600 亿美元美国商品加征 25%—5%不等的关税,600 亿美元几乎涉及了各类商品,加上之前的 500 亿美元清单,中国对美国加征关税的商品涉及了全部 HS 章,2017 年,所有清单涉及的商品从美国的进口额为 1016.24 亿美元,占同年从美国进口总额的 65.60%。若美国继续扩大对中国贸易摩擦的规模,则中国剩余的操作空间有限,我国可选择替代品较多的行业对美国征收较高的关税。

表 6　　中方 160 亿美元清单涉及商品

HS 章	商品	商品种类	清单涉及种类	种类占比	商品金额	清单涉及金额	金额占比
27	矿物燃料、矿物油及其产品等	67	65	97.01	72.18	65.74	91.08
29	有机化学品	497	3	0.6	36.86	2.61	7.09

续表

HS 章	商品	商品种类	清单涉及种类	种类占比	商品金额	清单涉及金额	金额占比
34	肥皂、有机表面活性剂等	27	3	11.11	8.76	4.45	50.78
35	蛋白类物质;改性淀粉;胶;酶	21	1	4.76	4.87	1.78	36.47
38	杂项化学产品	110	13	11.82	32.49	22.26	68.52
39	塑料及其制品	169	22	13.02	69.76	38.55	55.25
40	橡胶及其制品	118	1	0.85	11.77	1.40	11.9
90	光学、照相、医疗等设备等	261	6	2.3	117.79	7.45	6.33
各类商品合计		8184	114	1.39	1549.15	144.24	9.31

资料来源:中国商务部

(二)模拟方法及税率变动情况

为了全面分析中美贸易摩擦对我国的经济效应,本报告采用标准静态 GTAP(Global Trade Analysis Project)模型进行模拟。GTAP 是一个多地区、多部门 CGE 模型(Computable General Equilibrium,可计算一般均衡模型),主要假设包括:完全竞争市场,规模报酬不变,劳动力在国内自由流动,土地在部门间不流动,社会、政府、私人具有不同的偏好,分别为社会柯布一道格拉斯、CES(Constant Elasticity of Substitution)、CDE(Constant Difference of Elasticity),国内生产的商品与进口商品之间存在不完全替代关系,生产函数为 CES 函数等①。数据使用 GTAP(Global Trade Analysis Project)第 9 版数据,以 2011 年为基年。

本报告根据 GTAP 公布的 HS 和 GTAP 行业对照表②,2017 年中美贸易数据,以及中美双方各国的关税数据,计算各个加征清单生效后行业加权平均关税的变化。表 7 为美方对中国进口关税的变化,第 2 列为美方 360 亿清单生效后,对中国关税的变化,第 2 列 160 亿指在 340 亿生效的基础上 160 亿生效后,对中国关税的变化,以此类推,括号内为加征的税率。以美方 340 亿清单生效后为例,关税变化集中在运输设备、电子设备和机械设备行业,其余行业均没有变化。

① Martina Brockmeier, A Graphical Exposition of the GTAP Model, 2001 Revision, GTAP Technical Paper 8, Global Trade Analysis Project(GTAP), Purdue University, West Lafayette, IN, 2001.

② 详见 https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp? RecordID=1916。

表 7　　美国对中国进口关税的变化(%)

GTAP 行业	340 亿	160 亿	2000 亿(10%)	2000 亿(25%)	其余 2000 亿(10%)	其余 2000 亿(25%)
水稻	0	0	10	25	10	25
小麦	0	0	10	25	10	25
其他谷物	0	0	10	25	10	25
蔬菜、水果和坚果	0	0	10	25	10	25
油籽	0	0	10	25	10	25
甘蔗和甜菜	0	0	10	25	10	25
植物纤维	0	0	10	25	10	25
其他农作物	0	0	4	10	10	25
牛、羊和马	0	0	0	0	10	25
其他动物产品	0	0	9	23	10	25
鲜奶	0	0	0	0	0	0
羊毛和蚕茧	0	0	10	25	10	25
林业	0	0	6	15	10	25
渔业	0	0	10	24	10	25
煤业	0	0	10	25	10	25
原油开采冶炼	0	0	10	25	10	25
天然气开采冶炼	0	0	0	0	0	0
其他矿物开采冶炼	0	0	10	25	10	25
牛肉制品	0	0	0	0	0	0
其他肉制品	0	0	10	25	10	25
植物油脂	0	0	6	15	10	25
乳制品	0	0	2	5	10	25
精米	0	0	10	25	10	25
糖类产品	0	0	5	14	10	25
其他食品	0	0	9	22	10	25

续表

GTAP 行业	340 亿	160 亿	2000 亿（10%）	2000 亿（25%）	其余 2000 亿（10%）	其余 2000 亿（25%）
饮料和烟草制品	0	0	7	17	10	25
纺织业	0	0	2	5	10	25
服装	0	0	1	2	10	25
皮革制品	0	0	3	8	10	25
木材制品	0	0	9	24	10	25
纸制品	0	0	6	15	10	25
石油和煤制品	0	0	10	25	10	25
化工、橡胶和塑料制品	0	1	6	14	11	25
其他矿物制品	0	0	7	18	10	25
黑色金属	0	0	5	12	10	25
其他金属	0	0	3	9	10	25
金属制品	0	1	8	18	11	25
汽车及零部件	3	4	12	25	12	25
其他运输设备	8	11	15	21	16	25
电子设备	1	1	5	11	11	25
机械设备	6	7	12	18	14	25
其他制造业	0	0	1	2	10	25

资料来源：根据美国贸易委员会公布的关税数据计算而得

表 8 为中国对美国进口关税的变化，各列含义与表 7 类似。表 8 最后列表示中方 500 亿美元清单和 600 亿美元清单生效后，再对剩余约 450 亿美元美国商品加征 25%的关税后，中国对美国关税税率的变化，由于中方 600 亿美元关税清单实行 4 种不同加征税率，因此，即使再对剩余商品加征 25%关税，某些行业加权平均税率的变化并未达到 25%，如机械设备、皮革制品等行业。

表 8　　中国对美国进口关税的变化(%)

GTAP 行业	340 亿	160 亿	600 亿	其余 450 亿（10%）	其余 450 亿（25%）
水稻	25	25	25	25	25
小麦	25	25	25	25	25
其他谷物	25	25	25	25	25
蔬菜、水果和坚果	25	25	25	25	25
油籽	25	25	25	25	25
甘蔗和甜菜	0	0	18	18	18
植物纤维	25	25	25	25	25
其他农作物	20	20	20	22	25
牛、羊和马	0	0	25	25	25
其他动物产品	0	0	7	7	8
鲜奶	25	25	25	25	25
羊毛和蚕茧	0	0	25	25	25
林业	0	0	12	14	17
渔业	25	25	25	25	25
煤业	0	25	25	25	25
原油开采冶炼	0	25	25	25	25
天然气开采冶炼	0	0	25	25	25
其他矿物开采冶炼	0	0	19	19	19
牛肉制品	25	25	25	25	25
其他肉制品	16	16	20	20	20
植物油脂	2	2	24	24	24
乳制品	22	22	23	23	23
精米	25	25	25	25	25
糖类产品	0	0	22	22	22
其他食品	12	12	18	18	19

续表

GTAP 行业	340 亿	160 亿	600 亿	其余 450 亿（10%）	其余 450 亿（25%）
饮料和烟草制品	10	10	24	24	24
纺织业	0	0	15	15	15
服装	0	0	23	23	24
皮革制品	0	0	10	10	10
木材制品	0	0	19	19	19
纸制品	0	0	3	8	15
石油和煤制品	0	25	25	25	25
化工、橡胶和塑料制品	0	8	13	15	18
其他矿物制品	0	0	10	11	12
黑色金属	0	0	12	13	15
其他金属	0	0	5	11	21
金属制品	0	0	13	13	14
汽车及零部件	21	21	21	22	24
其他运输设备	0	0	0	10	25
电子设备	0	0	4	12	24
机械设备	0	1	10	12	15
其他制造业	0	0	12	12	12

资料来源：根据中国公布的关税数据计算而得

（三）情景设定

本文根据中美贸易摩擦的发展进程分别设定三种情况，情况一为美方对中方加征关税，但中方不对美方加征关税，情况二为美方对中方加征关税，且中方根据美方的清单对美方加征关税，情况三在情况二的基础上，加入美国与欧盟达成制造业零关税协议的考虑。三种情况下均有六种模拟方案，如表 9 所示，其中，情况二下的方案均在情况一方案成立的基础上设定，情况三的方案在情况一和情况二方案同时成立的基础上设定。

表 9　　模拟方案设定

	情况一	情况二(情况一生效)	情况三(情况一和二生效)
方案 1	美 340 亿生效	中 340 亿生效	美与欧盟制造业零关税
方案 2	美 160 亿生效	中 160 亿生效	美与欧盟制造业零关税
方案 3	美 2000 亿生效(10％)	中 600 亿生效	美与欧盟制造业零关税
方案 4	美 2000 亿生效(25％)	中 600 亿生效	美与欧盟制造业零关税
方案 5	美再 2000 亿生效(10％)	中再 450 亿生效(10％)	美与欧盟制造业零关税
方案 6	美再 2000 亿生效(25％)	中再 450 亿生效(10％)	美与欧盟制造业零关税

(四)模拟结果

情况一的模拟结果见表 10。当美国 340 亿美元清单生效后,我国社会福利减少约 74.12 亿美元,GDP 减少约 0.41％,2011 年我国 GDP 约为 7 万亿美元,因此,我国社会福利损失和 GDP 下降幅度较小;在贸易条件存在轻度恶化的情况下,中国贸易规模有所下降,但贸易平衡有小幅度增加。而美国存在正向社会福利收益,GDP 有所增加,贸易条件和贸易逆差均有所改善。随着美国对中国加征关税规模的不断增加,中国社会福利下降的规模不断增加,GDP 也出现了较大幅度的下降,贸易条件不断恶化,而美国与中国的情况基本相反。

表 10　　情况一模拟结果

	GDP	进口	出口	贸易平衡	贸易条件	社会福利
中国						
方案一	－0.41	－0.73	－0.56	12.48	－0.31	－74.12
方案二	－0.59	－1.06	－0.8	18.29	－0.45	－106.61
方案三	－1.56	－2.72	－2.16	28.65	－1.2	－288.35
方案四	－3.02	－5.21	－4.19	44.18	－2.32	－560.93
方案五	－2.84	－4.58	－3.69	36.61	－2.11	－571.30
方案六	－6.22	－9.86	－8.02	64.09	－4.6	－1268.34

续表

	GDP	进口	出口	贸易平衡	贸易条件	社会福利
美国						
方案一	0.11	−0.49	−0.33	68.79	0.09	26.85
方案二	0.15	−0.7	−0.5	92.85	0.13	38.75
方案三	0.45	−1.85	−1.51	211.61	0.38	104.73
方案四	0.9	−3.57	−3.01	389.74	0.75	203.69
方案五	0.84	−3.04	−2.82	283.17	0.7	174.10
方案六	1.88	−6.55	−6.3	568.64	1.55	377.12

注:GDP、进口、出口和贸易条件单位为%,贸易平衡和社会福利单位为亿美元,下同。

在情况二中,中国根据美国的征税情况采取对应措施,模拟结果见表 12。在方案一中,中美双方各自对对方 340 亿美元的商品加征 25%的关税,即目前中美双方贸易面临的局面,在此情况下,中国社会福利下降 83.78 亿美元,略大于情况一方案一的结果,GDP下降 0.34%,略小于情况一方案一的结果,中国进口下降的幅度更大,从而贸易平衡有所增加,贸易条件有所恶化,但微好于不向美国征收额外关税。与情况一的模拟结果类似,随着美国加征税收规模的增加,中国的经济情况有所变差,但基本上优于不向美国征收额外关税,且在此情况下,美国的社会福利和 GDP 等也存在下降的趋势。值得注意的是,中国的下降幅度均大于美国的下降幅度,且在方案六中,由于美国对中国加征关税的规模远大于中国对美国加征关税的规模,因此,中国处于劣势。

表 11　　情况二模拟结果

	GDP	进口	出口	贸易平衡	贸易条件	社会福利
中国						
方案一	−0.34	−1.19	−0.74	52.5	−0.25	−83.78
方案二	−0.48	−1.79	−1.15	71.26	−0.36	−114.81
方案三	−1.3	−4.38	−3.13	113.89	−1.01	−292.39
方案四	−2.75	−6.87	−5.15	129.42	−2.13	−564.97
方案五	−2.49	−6.75	−5.02	135.6	−1.87	−570.28
方案六	−5.73	−12.8	−9.89	183.72	−4.28	−1259.74

续表

	GDP	进口	出口	贸易平衡	贸易条件	社会福利
美国						
方案一	−0.12	−0.91	−0.59	134.03	−0.22	−44.51
方案二	−0.21	−1.44	−0.96	206.1	−0.31	−71.74
方案三	−0.34	−3.42	−2.47	451.34	−0.47	−126.1
方案四	0.11	−5.15	−3.98	629.27	−0.11	−27.13
方案五	−0.18	−5.1	−4.11	591.18	−0.37	−120.76
方案六	0.51	−9.34	−8.08	979.19	0.16	−13.88

表11进一步报告了情况二方案一的行业结果，可以看出不仅美国加征关税的商品产出有一定下降，中国加征关税的商品产出也有所下降，产出和出口受影响最大的行业为机械设备行业，进口行业下降最大的为小麦和牛肉制品等。而美国产出和出口受影响最大的行业为油籽和植物纤维行业，绝大部分行业存在进口下降，下降最大的行业也是出口下降最大的行业，机械设备行业的进口下降幅度也较大。

表 12　　**情况二方案一的详细模拟结果**

GTAP行业	中国				美国			
	产出	进口	出口	贸易平衡	产出	进口	出口	贸易平衡
水稻	−0.02	−0.08	−2.08	−0.05	2.92	−6.38	5.74	0.54
小麦	0.59	−33.42	−4.17	1.65	3.58	−4.39	3.77	5.47
其他谷物	0.34	−11.66	−1.93	1.56	0	−1.77	−1.38	−2.07
蔬菜、水果和坚果	0.05	−4.07	−0.13	2.18	0.87	−2.02	−0.92	3.52
油籽	4.6	−5.32	−5.11	19.90	−17.57	−7.06	−35.3	−76.08
甘蔗和甜菜	0.04	−0.03	−0.32	0.00	0.55	−4.32	9.58	0.01
植物纤维	5.1	−9.25	−5.76	9.10	−16.92	−5.48	−22.23	−20.76
其他农作物	0.34	−2.23	−0.69	0.20	2.87	−2.76	0.29	3.95
牛、羊和马	0.62	1.35	−1.37	−0.05	−0.24	−3.03	3.56	0.90

续表

GTAP 行业	中国				美国			
	产出	进口	出口	贸易平衡	产出	进口	出口	贸易平衡
其他动物产品	0	0.56	−0.43	−0.35	0.27	−0.77	1.15	0.64
鲜奶	0.47	0.05	−2.27	0.00	−0.02	−5.3	2.6	0.02
羊毛和蚕茧	0	0.5	−0.64	−0.16	7.75	−1.75	11.98	0.04
林业	0.48	−0.09	0.72	0.09	−0.04	−0.17	0.43	0.11
渔业	0.03	−4.49	0.43	0.58	−0.34	−0.55	−6.13	−0.50
煤业	0.08	−0.5	0.66	1.26	0	0	−0.15	−0.19
原油开采冶炼	0.18	−0.05	0.37	0.91	0.06	0	0.09	0.09
天然气开采冶炼	0.14	0.15	−0.05	−0.14	0.07	0.06	0.01	−0.10
其他矿物开采冶炼	0.02	−0.28	0.18	5.21	0	0.18	−0.09	−0.29
牛肉制品	4	−28.01	−0.17	6.74	−0.47	−2.66	−13.99	−8.32
其他肉制品	0.31	−21.52	−1.07	3.74	0	−2.1	−2.48	−2.30
植物油脂	−0.83	3.6	−7.23	−5.36	4.52	−3.04	8.27	8.26
乳制品	0.6	−9.19	−0.37	2.73	−0.11	−2.2	−8.22	−3.05
精米	−0.05	0.59	−0.97	−0.05	0.41	−0.54	1.05	0.20
糖类产品	0.04	0.12	0.03	−0.03	0.58	−0.64	2.88	0.32
其他食品	−0.01	−3.47	−0.36	3.04	0.05	−0.57	−1.69	−2.46
饮料和烟草制品	−0.04	−2.06	0.27	0.79	0	−0.15	−0.67	−0.39
纺织业	0.08	0.32	−0.08	−1.78	0.26	−0.49	0.98	4.38
服装	0.3	−0.64	0.75	9.64	0.11	−0.27	0.77	2.17
皮革制品	0.18	−0.11	0.31	2.42	0.63	−0.19	1.42	1.09
木材制品	0.59	−0.71	1.14	7.07	−0.19	−0.5	0.55	3.24
纸制品	0.23	−0.71	1.35	4.43	0.13	−0.33	0.62	3.25
石油和煤制品	0.03	−0.15	0.21	1.47	0.01	0.01	0.04	0.41
化工、橡胶和塑料制品	0.41	−0.51	1.25	31.71	0.25	−0.3	0.64	25.23

续表

GTAP 行业	中国				美国			
	产出	进口	出口	贸易平衡	产出	进口	出口	贸易平衡
其他矿物制品	−0.1	−1.16	1.35	5.74	−0.07	−0.25	0.51	1.23
黑色金属	−0.22	−1.25	1.46	10.63	0.41	0.02	0.59	1.59
其他金属	−0.14	−1.6	2.36	17.65	0.49	0.06	0.47	2.03
金属制品	0.17	−1.49	1.73	14.18	−0.01	−0.41	0.73	4.23
汽车及零部件	0.77	−4.89	−2.66	25.95	−1.35	−0.86	−6.2	−52.49
其他运输设备	−0.42	−1.57	−2.4	−6.57	0.43	−1.72	0.37	12.53
电子设备	0.71	−0.79	0.61	39.00	0.31	−0.73	−0.08	20.41
机械设备	−1.32	−1.56	−6.68	−198.01	1.27	−4.01	0.51	161.71
其他制造业	0.37	−1.31	1.54	14.97	0.09	−0.17	0.63	2.92

2018 年 7 月 25 日，美国和欧盟在通过谈判后，发表联合声明，称将共同致力于零关税、消除非关税贸易壁垒、消除对非汽车工业产品的补贴等，尽管美欧之间的贸易合作谈判是一个长期过程，短期内不会形成零关税协议，但将这个因素纳入模型进行模拟，有助于了解我国未来可能面临的局面。情况三的模拟结果见表 13。对比表 13 和表 11，可以发现美国和欧盟达成零关税协议后，对中国的影响有限，社会福利、GDP、进出口和贸易条件的下降幅度变化较小，但相反，美国存在小幅度的改善。因此，若美国和欧盟达成零关税协议，对中国将产生不利影响，但影响幅度较小，但有利于美国的发展。

表 13 **情况三模拟结果**

	GDP	进口	出口	贸易平衡	贸易条件	社会福利
中国						
方案一	−0.46	−1.33	−0.77	68.8	−0.29	−102.9
方案二	−0.6	−1.93	−1.19	87.56	−0.4	−134
方案三	−1.41	−4.52	−3.16	130.19	−1.05	−311.57
方案四	−2.87	−7.01	−5.19	145.72	−2.17	−584.15
方案五	−2.6	−6.89	−3.27	151.9	−1.91	−589.47

续表

	GDP	进口	出口	贸易平衡	贸易条件	社会福利
方案六	—5.85	—12.93	—9.92	200.02	—4.32	—1278.92
美国						
方案一	0.15	0.1	0.26	21.81	0.05	35.93
方案二	0.06	—0.43	—0.11	93.88	—0.04	8.7
方案三	—0.07	—2.41	—1.63	339.12	—0.21	—45.65
方案四	0.37	—4.13	—3.13	517.24	0.16	53.31
方案五	0.09	—4.09	—5.05	478.96	—0.1	—40.31
方案六	0.78	—8.32	—7.24	866.97	0.42	66.56

(五)技术进步的影响

从以上3种情况的模拟结果看,中美贸易摩擦不利于中国的发展,虽然小规模的贸易摩擦对中国的影响程度有限,但随着贸易摩擦规模的增加,对中国的负向影响程度也增加,我国除积极尝试与美国展开贸易谈判外,应该寻找解决方案摆脱美国对我国经济的影响。为此,本文在情况三方案六的基础上,设定中国提升产出技术1%—5%,并进行模拟,模拟结果见表15。从表15可以看出,当技术提升2%后,尽管我国出口和贸易平衡会大幅度下降,但社会福利和GDP将大幅度上升,且会对美国造成不利影响。随着技术提升幅度的增加,对我国社会福利和GDP的促进作用也增强,因此,我国应不遗余力地发展科技,以掌握核心技术,摆脱对其他国家的依赖。

表 15　　**中国技术进步情景下的模拟结果**

	GDP	进口	出口	贸易平衡	贸易条件	社会福利
中国						
技术提升1%	—1.79	—12.26	—12.89	—490.92	—3.69	1401.32
技术提升2%	2.26	—11.58	—15.85	—1181.87	—3.05	4091.6
技术提升3%	6.32	—10.9	—18.82	—1872.81	—2.42	6761.8
技术提升4%	10.37	—10.22	—21.78	—2563.75	—1.79	9442.03
技术提升5%	14.43	—9.54	—24.75	—3254.7	—1.16	12122.27

续表

	GDP	进口	出口	贸易平衡	贸易条件	社会福利
美国						
技术提升 1%	0.2	−9.12	−7.22	1082.63	0.28	27.25
技术提升 2%	−0.37	−9.92	−7.21	1298.31	0.15	−12.07
技术提升 3%	−0.94	−10.71	−7.2	1513.97	0.01	−51.38
技术提升 4%	−1.51	−11.51	−7.18	1729.64	−0.13	−90.69
技术提升 5%	−2.08	−12.3	−7.17	1945.3	−0.27	−130

(六)贸易战向金融领域扩展的可能性分析

2018 年 2 季度以来,随着国际经济形势不确定性增强以及日益加剧的中美贸易摩擦,人民币兑美元汇率出现了比较快速的贬值。进入 7 月份之后人民币兑美元出现了贬值速度加快的迹象。根据平均汇率计算,2018 年 7 月份比 6 月份贬值幅度折年率达到 57.1%,8 月份(8 月 20 日收盘价)比 7 月份平均汇率贬值幅度折年率达到 34.7%,①这意味着人民币贬值幅度和速度都处于近年来的较严重时期。

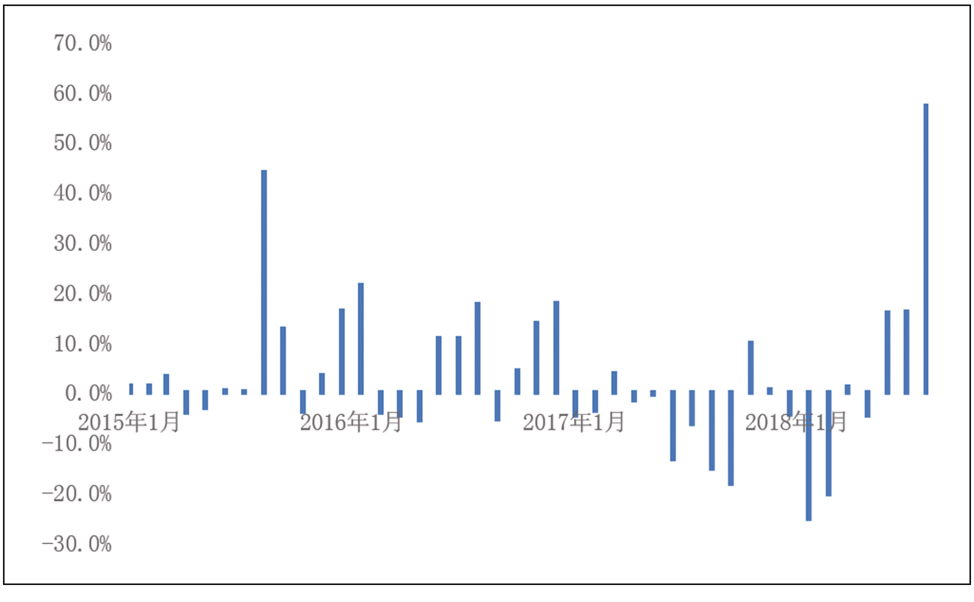


图 19　人民币兑美元汇率环比年率

① 贬值幅度环比折年率的计算公式为:;数字为正表示贬值,数字为负表示升值。

进入 2018 年以来,中国资本流动同样面临比较严重的冲击。其中最为引人注目的是 2018 年 1 季度中国经常项目出现的历史性的经常项目逆差。根据中国人民银行披露的数据,2018 年 1 季度中国经常项目逆差达到 282 亿美元,其中,货物贸易顺差 534 亿美元,服务贸易逆差 762 亿美元。这是自 1998 年以来单季度最大的经常项目逆差。2 季度货物贸易顺差回升至 1042 亿美元,但服务贸易逆差仍然达到 737 亿美元的高水平,我国经常账户顺差仅为 58 亿美元。

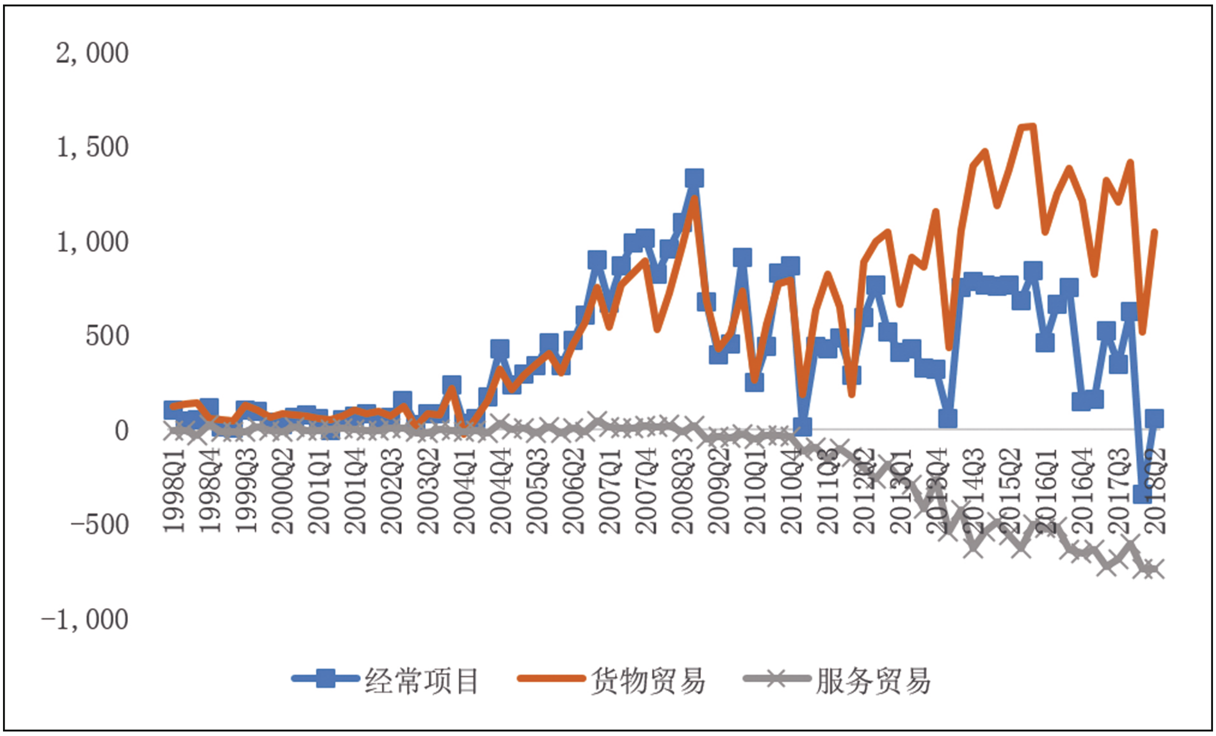


图 20　中国经常项目(亿美元)

人民币近期快速贬值的重要原因是人民币资产风险溢价上升,其外部原因在于近期国际资本市场动荡对投资者风险偏好的冲击。具有相似特征的国家和地区外汇市场之间具有一定的"传染性"。土耳其等新兴经济体货币严重贬值,出于避险的需求,国际资本回流美国的趋势得到进一步强化。由于不是非避险币种,包括人民币在内的其他新兴市场国家货币面临着持续的外部压力。

此外,美国挑起的贸易战会对国际投资者对中国市场的信心造成冲击,直接加剧了中国经济的不确定性,导致了近期人民币快速贬值和资本异动。

中美贸易摩擦成为导致中国金融市场稳定的重要因素。由于美国对中国战略定位调整为竞争对手,中国与美国的摩擦不仅具有长期性;而且面临着范围扩大的风险,有可能

从目前的贸易领域延伸到金融领域。如果美国选择对中国发起金融战，大致可能的方向包括两个方面。

从国内来看，可能的渠道是加大对中国贸易战力度和遏制力度，利用中国经济的转型期，宣扬和鼓吹中国经济崩溃论，引发国内外投资者对中国市场的恐慌。可能的手段包括利用美国股市做空中资上市公司和利用媒体夸大中国经济的脆弱性，通过惩罚或者鼓励政策迫使在华投资的美国企业从中国撤资。利用中国各部门杠杆率普遍较高的现实情况，打压中国金融市场和房地产市场，造成中国金融崩溃，引发金融危机。

从国外来看，可能有四个渠道。第一，利用离岸人民币市场抛售人民币，使市场强化人民币贬值预期，引导在岸人民币市场贬值。人民币贬值预期导致市场避险情绪上升和国内资本外流，引发国内资产价格（特别是房地产价格）暴跌，打击中国金融机构，从而引发中国的系统性金融危机。第二，利用美元升值和资本回流美国，通过贸易战对中国主要的国外投资国进行打压，导致中国金融海外投资损失，威胁中资金融机构安全。近期美国对土耳其发动贸易战导致欧洲金融市场动荡的原因就在于欧洲银行对土耳其有大量投资，土耳其金融和经济崩溃将损害欧洲金融机构安全，造成欧洲金融实诚动荡。第三，在美国资本市场做空中国上市公司，借机做空中国经济。第四，以美国国内法律为依据，对中国的个别系统性重要金融机构实施制裁或者巨额罚款或者利用美国对国际清算体系的控制切断中资金融机构进行国际金融业务的渠道直接打击中资金融机构，实现间接打击中国金融市场的目的。

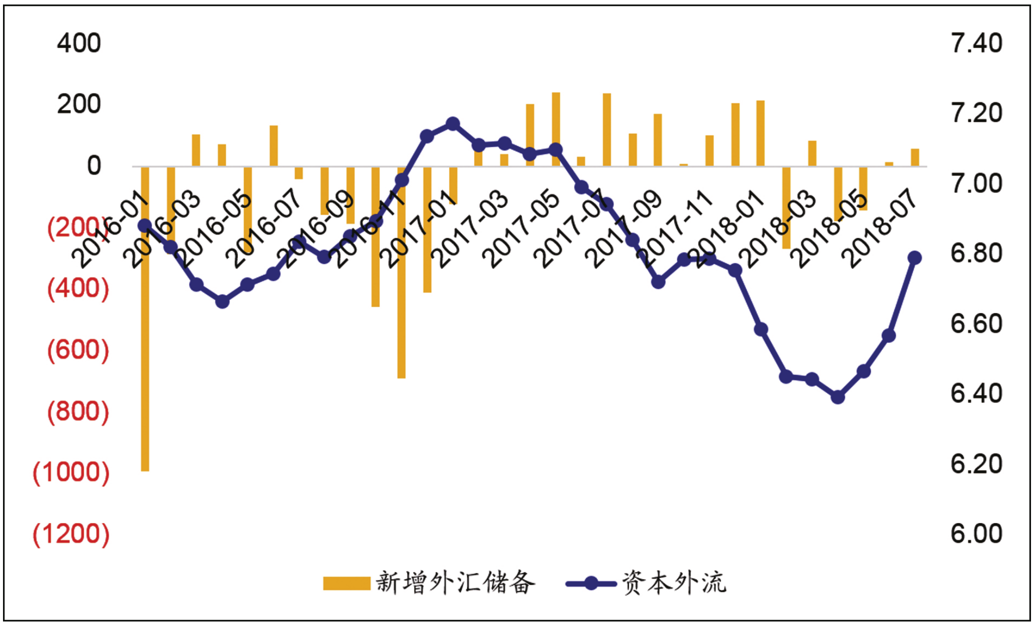


图 21　新增外汇储备和资本外流（亿美元）

根据近期数据显示，跨境资本流动目前尚处于比较平稳的水平，尽管短期内汇率出现了异动，但是尚未引起资金的大规模跨境转移(图 21)。而一旦美国采取上述措施在金融领域对中国发难，则中国可能发生更为严重的金融风险。

(七)贸易战的直接延伸:美国加强投资限制

美国的外资政策整体而言是相对自由开放的，但这并不意味着美国对任何外资都永远敞开大门，20 世纪 70 年代以来，国外对美投资日益增长，美国开始了对外资的监管之路，并以美国外资投资委员会(简称“CFIUS”)为核心，逐步建立了一套完整的外资安全审查机制。中美贸易战的焦点之一是中国通过海外并购获取技术，因而通过 CFIUS 加强对中国企业的投资限制便成为美国发动贸易战的重要武器。2017 年特朗普总统上任后，CFIUS 经历了一次重大立法改革，开启了美国外资监管的新阶段。

表 16　　美国府会推动 CFIUS 改革的进程

时间	具体进展
2017.7.21	美国财长姆努钦与约翰・科宁及参院银行委员会主席迈克・克拉伯、众院金融服务委员会主席杰布・亨萨林举行小型会议，就 CFIUS 改革达成初步共识
2017.10.27	康宁与美国政府就具体改革方案闭门磋商，特朗普对此“开绿灯”
2017.11.8	参众两院分别发起 FIRRMA(S.2098，H.R.4311)
2018.5.16	众院发起修正版 FIRRMA(H.R.5841)
2018.5.22	参院银行委员会和众院金融服务委员会，分别通过两院各自修正版本的 FIRRMA
2018.6.18	继 S.2098 被纳入《2019 财年国防授权法案》(NDAA，H.R.5515)后，参院以 85:10 通过该法案，意味着修正版 FIRRMA 参院获批
2018.6.26	H.R.5841 以 400:2 获得众院批准
2018.6.27	两院开始合并版本的最终磋商，参院已接到众院版本的 FIRRMA，列入立法日程
2018.7.6 和 8.1	众院以 359:54，参院以 87:10 通过合并版 NDAA
2018.8.13	特朗普签署成法律

资料来源:根据美国国会官方网站的信息整理而得。

法案对原有内容的修订主要体现在三个方面。

第一,扩大了管辖范围。在以往的实践中,股权比例少于10%的被动投资不会受到CFIUS的审查,但根据新法案,即使投资者持股不超过10%,但只要可能获得美国企业的非公开技术信息、董事会成员或观察员权利、以及涉及关键技术①、关键基础设施②或美国公民敏感数据的③,就属于受审范围。此外还包括靠近港口等敏感军事区的房地产投资、外国投资人就其投资的美国业务享有的权利变更以及某些旨在规避CFIUS审查的交易。

第二,修订了审查程序。首先,FIRRMA引入了另一种申报备案选择,即交易各方可以自行选择先提交一份不超过5页的简短通知,以替代之前的正式书面通知,不同之处在于简短通知不会自动触发审查程序,CFIUS在收到后30天内作出回应,或许可交易,或要求提交正式通知,或直接进入审查期。其次,任何由外国政府控制的投资者对美国公司超过25%以上股权的投资,均须强制申报。再次,法案还将最初审查期从30天延长至45天,其后的45天调查期维持不变,但允许在"特殊情况"情况下额外延长15天。最后,CFIUS还被授权收取申报费用,具体费用尚未明确,但规定金额不得超过交易价值的1%或30万美元中的较低者。

第三,增强了审查权力。首先,FIRRMA规定CFIUS须建立某种机制来识别属于其管辖范围但没有提交简短通知或正式通知的交易。其次,FIRRMA授予CFIUS新增权力,即可在审查期或调查期内暂停交易,并直接请示总统。最后,新法案强调了CFIUS要对缓和措施进行有效和持续的监督,授权CFIUS针对已完成的交易或自愿放弃的受管辖交易也可以施加缓解措施。

从特朗普2017年1月上任至2018年7月底,由于CFIUS审查而流产的中国并购不在少数,主要集中在半导体、金融服务、信息通讯、大数据等新兴高端科技领域,详见表17。

---

① 在FIRRMA推出之前,"关键技术"一词被定义为包括《美国防务目录》(United States Munitions List)、《商品管制清单》(Commerce Control List)内的项目、若干关于核武的材料,以及特定制剂和毒素的法规(《美国联邦法规》第31章第800.209条)所涵盖的项目。FIRRMA法案将其定义扩宽以包括新兴与基础技术,如量子计算机、人工智能、机器人、生物科技等。此外,还新设立一个跨部门出口管控程序来界定"新兴和基础技术"。

② FIRRMA将"关键基础设施"定义为任何对美国国家安全至关重要的实体或虚拟资产或系统,如电信、医疗、市政工程、交通、金融服务及为美国政府提供服务等领域。

③ 敏感数据指诸如医疗行业、保险行业涉及的大规模个人可识别信息,

表 17　因 CFIUS 而失败的中国对美投资(2017 年 1 月至 2018 年 7 月)

领域	中国投资方	投资标的	终止日期	交易规模	业务类型
互联网	TCL	诺华达无线通讯(Novatel Wireless,美国公司 Inseego 的移动电话无线网络业务)	2017.6.7	$5000 万	信息技术服务
	喜乐航(海航子公司)	全球鹰娱乐(Global Eagle Entertainment)9.9%股权	2017.7.25	$4.15 亿	机上娱乐与互联网服务
	四维图新、腾讯、新加坡政府投资公司	Here 地图(荷兰地图服务供应商)10%股权	2017.9.27	9700 万	汽车地图导航服务
	东方弘泰	AppLovin(美国移动广告公司)	2017.11.21	$14.2 亿	移动广告投放
	蓝色光标	Cogint63%股权	2018.2.20	$1 亿	大数据营销
原料	国投创新基金(中国国资背景的私募基金)19.9%股权	Maxwell Technologies(美国能源储存和能量输送方案供应商)	2017.9.20	$4700 万	能源储存
	忠旺	爱励(Aleris,美国制铝公司)	2017.11.12	$23.3 亿	铝产品生产
其他科技	北京大北农科技集团	Waldo Farms(美国饲猪基因学公司)	2018.3.3	$1650 万	生物科技
	深圳市新纶科技	阿克伦聚合物体系(Akron Polymer System)45%股权	2018.5.10	$990 万	高分子材料

数据来源:根据互联网资料搜集整理

CFIUS 国家安全审查具有标准模糊、随意,行业审查范围设定宽泛、审查方较为法不

确定、审查程序不透明等诸多“特点”,[①]审查过程的中的主观性使得 CFIUS 可以较为轻易地对特定投资施加管制。以上 14 项投资均被 CFIUS 以国家安全为由拒绝,具体原因大致可分为三类。第一,投资业务被认为涉及敏感领域,如半导体、新材料、生物科技、金融技术等都属于新兴技术,而针对速汇金、AppLovin 及 Cogint 等公司的投资则触及美国公民数据安全;第二,投资被认为涉及政府背景,如中国重汽、峡谷桥基金、国投创新基金、赛诺资本;第三,美国政府或军队是目标公司产品或服务的客户,如 Xcerra、Lattice。

实际上,法案全面扩大了 CFIUS 的管辖范围和权力地位,这意味着过去许多不在审查范围内的交易也将遭受 CFIUS 的考验;另一方面,法案对“国家安全”、“关键技术”、“关键基础设施”等核心概念的解释却依然不够明晰,这为 CFIUS 留下了较大的自由裁量空间。

从美国在国际体系中的整体经济与安全利益来看,以行政部门为主导的 CFIUS 可能更频繁地借国家安全之名排斥中国科技企业,对中国的技术赶超与经济崛起实施战略打击。

相对于审查结果,新法案更重要的影响在于对交易各方的心理冲击,这可能会继续导致中国对美投资规模的大幅减少。因为此次法案只是将 CFIUS 在过去约 2 年内的实际操作以法律形式固化,在法案颁布前,CFIUS 就已经开始对涉及半导体、芯片、个人敏感数据的交易进行阻拦。因此法案出台与否对审查通过率的改变并不显著,但可能会显著提高中国投资者和美国公司对 CFIUS 安全审查的风险成本预期,从而使之对潜在的投资交易望而却步。在中国整体对外投资状况良好的情况下,2017 年对美投资十年来首次下降,2018 年上半年更是骤降 9 成。这显示出美国新出台的 CFIUS 改革法案正在冷却外来投资的热情。

三、中美分歧和冲突的聚焦点

深刻理解贸易摩擦发生的原因是化解贸易冲突的关键,其中尤为重要的是在把握美方利益诉求的基础上揭示出其挑起贸易战的真实意图。

从表面上看,美方认为中国的“不公平贸易行为”导致了巨额的美中贸易逆差,并导致美国在同中国进行贸易的过程中利益受损,因此,美方要用增加关税的方式矫正中国的“不公平贸易行为”。从深层原因来看,此次贸易战反映出美国对中国发展模式的不认同和遏制中国发展的战略意图。美方指出中国的主要“不公平贸易行为”包括强制性技术转

---

① 张菲,安宁:《贸易战背景下中美直接投资趋势与对策研究》,《国际经济合作》,2018 第 5 期,第 13 页。

移、技术窃取、国有企业海外并购、国家的产业政策等，实际上表现出美国对中国社会主义市场经济道路的否定，在美方看来，举国体制促成了中国经济的迅速崛起，而国家主导的发展模式同市场经济相悖，因此中国现行的发展模式对美国“不公平”、需要改变。

与此同时，从近期美国同欧盟、日本达成签署自贸协定意向，以及在贸易领域向墨西哥施压等事件来看，美国对现行的多边及区域贸易体制不满，试图颠覆当前的 WTO 规则体系、重谈北美自贸协定，重构国际经贸规则，将更高的标准纳入全球贸易规则之中。美国的一些群体认为自身在经济全球化的过程中利益受损，其根源在于现有的经贸规则和经贸体系不利于发达国家、需要从根本上进行变革。特朗普及其经济领导团队也认为现有的国际经贸规则体系标准过低、涵盖范围不齐全、一些重要条款含糊不清，是制约美国贸易发展和经济繁荣的重要障碍。

无论是对中国经济发展模式的不认同，还是对现行国际经贸规则的诟病，都意味着美国政府谋求在世界范围内发生变革，而贸易战成为了推动变革的重要手段。美方旨在通过贸易战对中国全面施压，试图改变中国的发展模式和发展道路；美方还旨在通过向中国这一发展中大国施压，迫使广大发展中国家接受按照西方标准重构国际经贸规则。

目前，直接表现出美国发起贸易战动因，以及表明美国对中国指责的主要文件是 USTR 于 3 月发布的《301 调查报告》和白宫于 6 月发布的《经济侵略报告》。这两份报告的意图在于为美国发起对华贸易战的合法性提供依据，实际上反映出美国各界将中国视为未来的主要竞争对手，还反映出此次贸易战中两国分歧和冲突的聚焦点。具体而言，包括技术获取、产业政策 、市场开放、海外投资和遵守多边规则等五方面内容，核心焦点在于国家战略与市场经济是否冲突。

（一）技术获取

关于技术获取，美方认为中国通过各种间谍活动窃取技术，还通过强制性技术转移、规避美国出口管制法、仿制和盗版，以及使用逆向工程等方式窃取了美国的先进技术。

然而，美方并无确凿证据，只是在相关报告中指出中方采取“口头、非正式”要求，强迫转移技术。一方面，合资经营是市场行为，双方企业互利共赢；另一方面，2018 年 6 月，新版的外商投资负面清单已经规定，近期将取消众多行业的外资股比限制，将形成制造业基本开放的格局。

在高新技术产品贸易方面，美国对中国的认知存在偏误，过分夸大了中国的竞争与威胁；与此同时，美国对高新技术产品的出口管制过于严厉，不仅加剧了美中贸易逆差，而且加剧了美国对中国的疑虑和恐慌。

目前，中国已加强了知识产权保护，从 2012 年至 2017 年，中国在行政执法方面共查处专利侵权假冒案件 19.2 万件，商标侵权假冒案件 17.3 万件；在司法保护上，中国成立了

专门的知识产权法院和一批知识产权法庭。这些都体现出中国知识产权保护的显著成效。

根据美国法律，只要产品或生产过程是合法所得，那么通过逆向工程进行生产的行为通常是合法的。逆向工程符合中美两国法律，不存在任何侵权行为

(二)产业政策

美方认为，中国的产业政策不透明且具有歧视性，这不仅会造成市场扭曲，还会损害美国经济发展。

然而，中国的众多产业政策是引导性和鼓励性的，产业政策公开透明，对在中国境内设立的内外资企业一视同仁。而且，中国有发展的权力，同美国之间的交往遵循了市场原则。2017 年 1 月，国务院发布了积极利用外资的 20 条措施，其中明确外商投资企业和内资企业同等适用《中国制造 2025》的政策措施。相关政策遵循市场化的原则，不会造成市场的扭曲。

同时，也应该看到，中国存在各类创新补贴，但效果往往不尽如人意。根据我们的研究成果，中国国家层面的创新补贴对中小企业私人研发基本没有促进作用；贷款贴息类型的政府创新补贴政策还对企业私人研发造成了显著挤的挤出效应。中国各省级政府出台的专利资助奖励政策，相当程度上对企业申请的发明与实用新型专利质量造成了抑制效应。

(三)市场开放

美方认为，中国在众多领域没有开放市场 根据美方发布的报告，中国在一些行业设置了外资股比限制，外商必须同中国企业建立中外合资企业才被允许在华投资。中国的市场准入政策繁琐且不透明，中国政府还通过市场准入审查来攫取技术和信息。外商投资企业必须获得一系列行政许可才能在华设立企业，包括投资审批、工程审批、地方审批、国家安全审批等，中国政府在每一阶段都可能强制外资企业转移技术，因此，不公平的审批制度形成了严重的非关税壁垒。

客观地说，中国以往在外资准入方面存在较多限制，但近年来限制逐步减少，2018 版负面清单更是加大了开放力度 2018 年 6 月，国家发改委和商务部首次出台了单独的外商投资准入负面清单：中国将在 2018 年取消专用车、新能源汽车外资股比限制，2020 年取消商用车外资股比限制，2022 年取消乘用车外资股比限制，取消合资企业不超两家限制；船舶和飞机行业也将在 2018 年取消外资限制。以往中国确实存在“政出多门”且法规不透明的问题，入世之后有了根本性改变入世之后的 5 年内，中国政府已经清理修改了 2300 多项法律法规，公布所有与贸易相关的法律文件，地方政府也清理、修改或废止了超

过 19 万件地方性法规、规章和政策措施。

同时,也应该承认,多年来中国制造业的开放成绩有目共睹,服务业开放仍有改善空间。根据 2018 版外资负面清单,中国将进一步放开金融服务业,取消银行业外资股比限制,将证券公司、基金管理公司、期货公司、寿险公司的外资股比放宽至 51%,2021 年取消金融领域所有外资股比限制。但对电信业的限制仍然较为严格,这既有维护国家信息安全的需要,同时也有对国内市场进行保护的意图。

(四)海外投资

美方认为,中国通过海外投资获取美国技术在国有投资管理公司的资金支持下,中国企业在新兴战略高科技领域进行大规模公司并购、风险投资、种子投资和绿地投资。中国进行技术获取型对外直接投资的主体有三类,分别是:国有企业、受政府操控的私营企业和国资背景的投资基金。其中国有企业直接由党领导,私营企业受到政府支持和控制,投资基金拥有国资背景,因此这些主体的海外投资行为都是政府主导、为实现国家战略目标而实施的非市场行为。中国政府通过行政干预和政策约束引导私营企业按照国家发展目标布局海外投资,扰乱了自由市场经济的运行原则,损害了外国企业追求经济效益最大化的竞争环境。

然而,中国企业有权配置自身积累的资本,向海外投资是正常的经营活动,中国企业的风险投资活动,不仅同自主研发投资具有相同的性质,而且还为美国的科技发展提供了必要的资金支持。美方观点反映了中美两国的"道路之争",即美方对中国发展模式的不认同,对于美国各界而言,无论中国的企业是国有企业还是私营企业,无论是否接受过政府的各种资助和授意,无论是否具有侵犯知识产权的行为,只要是企业竞争力不断提升、对美国企业构成威胁,都被认为是"不正常行为",都会成为美国的打压对象。

同时,应该看到,中国的国有企业海外投资存在着一些亟待解决的问题。一些国有企业将自身视为政府实体从而逃避在美国的民事法律诉讼,这不仅是国有企业海外经营不规范的问题,而且是企业对自身定位错误的问题。对于定位错误问题,反映出国有企业深化改革仍然面临着严重困难,尽管国有企业改革已持续多年,但众多经营者仍然未能将企业定位为自负盈亏的主体,而将自身定位为政府的一部分,这种理念不仅会造成企业效益低下,而且会给美国等发达国家提供抨击中国经济体制问题的依据。

(五)遵守多边规则

美方认为,自 2001 年加入世贸组织以来,中国并没有朝向全面执行以市场为导向的政策和做法,相反,国家在经济中的作用不断增强。具体而言,中国未能完全遵守开放的、以市场为导向的政策,中国还未能全部执行争端解决裁决,并且以发展中国家身份从

WTO 中获得收益、逃避义务。

实际上，多年来中国坚持贸易自由化导向，不断降低贸易壁垒，对争端解决的裁决严格执行目前，中国关税水平已降至 9.8%，如果考虑到贸易结构的因素，中国实际的贸易加权平均税率只有 4.4%，已经非常接近发达成员，各种非关税壁垒也不断降低。对 WTO 争端解决机制的裁决也严格执行，例如 2015 年，中国接受了 WTO 裁决，取消了稀土等重要资源性产品的配额和出口关税。中国作为发展中成员方，在分享全球化红利的同时也为推动全球贸易体系发展做出了贡献，在 WTO 历次贸易政策审议中均获得肯定。

WTO 贸易政策审议在充分肯定中国成绩的同时，也指出过中国在一些服务业存在准入限制的问题。而根据 2018 年版的负面清单，中国即将全面开放金融服务业、大力开放电信业，使整体开放程度进一步提升。

实际上，美方以 301 条款这一国内法律为依据，在未获得 WTO 允许的情况下对中国输美产品加征关税，是贸易霸凌主义的直接体现，直接违背和践踏了 WTO 多边贸易规则体系。

综合来看，中美冲突的核心焦点在于美方对中国发展模式的不认同，美方认为中国实施的国家战略与市场经济相冲突，中国政府过多干预经济也背离了市场经济原则，政府对企业控制过多，使中国企业的经营行为过多地体现了国家意志。

然而，市场经济并无统一定义，也并非只能采取单一模式。正如张向晨大使在 WTO 总理事会上反驳美国对中国经济模式的指责时强调的，美方不能以自己的想法作为别人的行动准则。中国坚持走社会主义市场经济道路，是自己选择的发展路径，也是必须坚持的底线，任何国家都不能强迫中国改变。美方不应将自己的价值观和发展理念强加给他国，更不能因为中国在现有的模式下发展迅速、有赶超美国之势，便给中国带上“不公平贸易”、“经济侵略”的帽子，试图遏制中国发展。

实际上，美国真正的目的不只是想证明中国企业受政府控制，而且希望建立一种逻辑关系：即因为企业受控制，所以它们是履行政府职权的“公共机构”，应承担相应世贸组织协定下的义务。但这种逻辑已经被世贸组织驳回了，WTO 上诉机构曾明确指出，“不能仅仅因为一个实体的所有权性质或者是否受政府控制来认定该实体是公共机构。

四、以深化改革开放妥善解决中美贸易摩擦

中美贸易战是中国发展长河中的一道波澜，意味着中国发展的外部环境发生了重大变化。坚定不移地深化改革开放、解决自身存在的问题，是中国应对外部环境变化的根本举措。一旦中国内部的深层次问题得以解决，中国将具有强大的外部抗压能力，中国经济和社会发展也将拥有坚实的内生动力。综合上文的分析，本报告的结论和政策建议如下。

(一)中美相互依存、利益交融,不宜发展为全面冲突

国际贸易对中美两国经济发展都十分重要。尽管2008年全球金融危机之后,中国的贸易依存度逐步下降,但至今仍然维持在30%以上的高位;与此同时,美国的贸易依存度近年来持续上升,目前已接近30%(图22)。进一步地,从中美两国双边贸易占总贸易和国内生产总值的比重来考察中美经济的相互依存关系,可以更为清晰地揭示出中美两国的经利益深度交融。

我们分别计算了中美双边贸易中出口占总出口和国内生产总值的比重以及进口占总进口和国内生产总值的比重,结果见表18。可以看出,中美双边的贸易依存度具有高度的不对称性:中国约有五分之一金额的产品销往美国,而美国仅有8%的产品销往中国。与此同时,中国从美国进口的产品占总进口比重约为8%,而美国总进口中约有22%的产品来自中国。由此得出结论:“中国制造”非常依赖美国市场,而美国消费者非常依赖中国产品,中国的出口供给恰好满足了美国的消费需求。

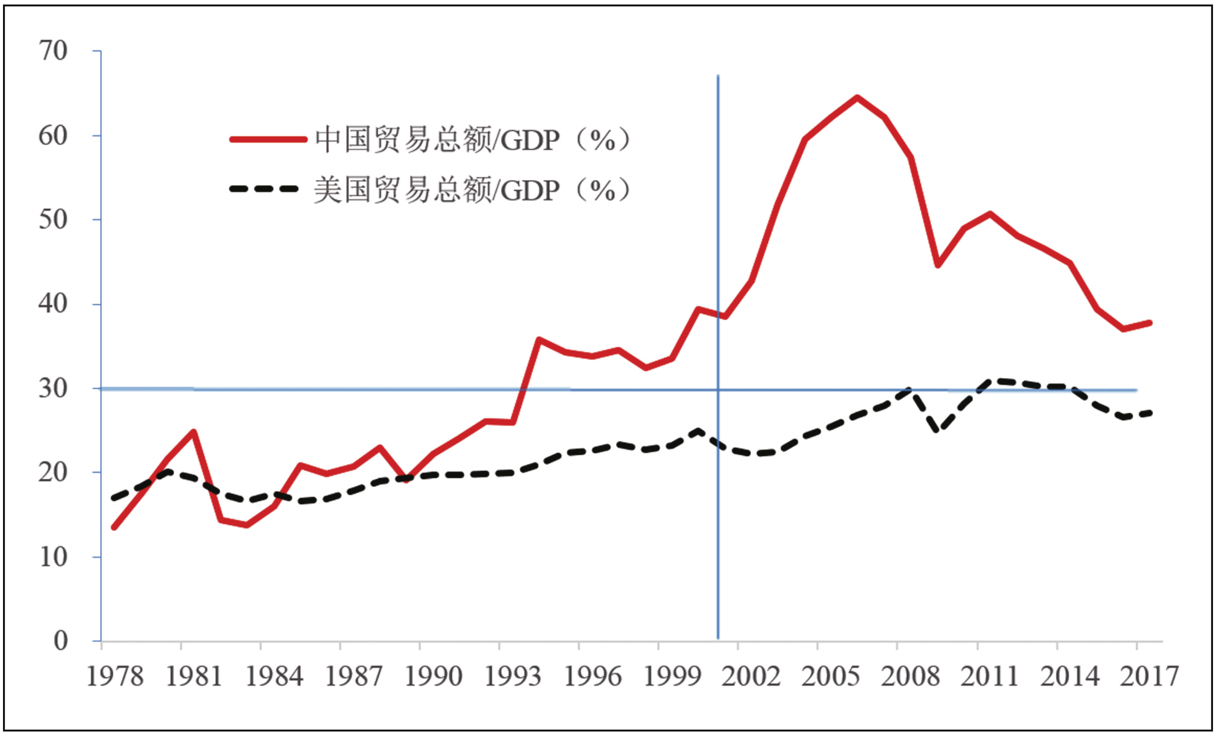


图22　中美两国的贸易依存度

表 18　　　　　　　中美贸易依存度的变化情况(2000 年—2017 年,%)

年份	中国对美国出口占总出口的比重	中国对美国出口占GDP 的比重	中国从美国进口占总进口的比重	中国从美国进口占GDP 的比重	美国对中国出口占总出口的比重	美国对中国出口占GDP 的比重	美国从中国进口占总进口的比重	美国从中国进口占GDP 的比重
2000	20.93	4.37	9.94	1.88	2.08	0.17	8.55	1.10
2001	20.43	4.13	10.76	1.99	2.63	0.19	9.27	1.09
2002	21.51	4.82	9.24	1.87	3.18	0.21	11.10	1.28
2003	21.14	5.62	8.22	2.06	3.93	0.26	12.51	1.50
2004	21.09	6.46	7.97	2.31	4.25	0.30	13.80	1.81
2005	21.42	7.16	7.39	2.14	4.63	0.34	15.00	2.10
2006	21.03	7.64	7.49	2.22	5.33	0.41	15.93	2.30
2007	19.11	6.67	7.27	1.99	5.61	0.47	16.86	2.44
2008	17.67	5.58	7.20	1.80	5.50	0.50	16.46	2.51
2009	18.42	4.37	7.73	1.53	6.58	0.50	19.32	2.23
2010	17.99	4.77	7.36	1.73	7.19	0.64	19.47	2.66
2011	17.12	4.51	7.06	1.71	7.02	0.69	18.44	2.78
2012	17.17	4.88	7.36	1.86	7.2	0.71	18.76	2.74
2013	16.69	4.75	7.85	1.97	7.72	0.77	19.38	2.78
2014	16.96	4.76	8.16	1.92	7.65	0.76	20.17	3.01
2015	18.06	4.6	8.87	1.67	7.73	0.70	21.82	3.03
2016	18.38	4.06	8.49	1.42	8.01	0.69	21.42	2.85
2017	19.01	3.52	8.38	1.26	8.40	0.67	21.85	2.71

数据来源:作者根据联合国统计司数据库(UNCOMTRADE)的数据整理计算。表 19—20 来源相同。

由表 19 可见,2016 年我国出口产品总额前十位的产品主要是属于资本密集型的机械和运输设备以及属于劳动密集型的杂项制品,主要包括手机、通讯设备与电子器件等。这些产品既有中间产品,也有最终产品。这反映了我国不但是国际分工的重要组成部分,也深度依赖着世界市场。

在我国出口总额前十位产品的市场分布中，美国是最为重要的市场，排在第一位的有两类商品、排在第二位的有三类。香港市场排在第一位的有8类商品，而出口香港的很多商品最终将销往美国，如果再加上经由香港向美国出口的转口贸易，美国市场的重要性将会更加突出。因此，当前中国商品对美国市场的依存度仍然很高。前十位出口产品的出口方向较广，但其他市场的销售份额有限，中国企业寻找其他替代市场的机会成本较大，出口的市场格局在中短期内不会发生太大的变化。

表19　中国出口总额前十位产品情况(2016年)

产品名称	出口总额(亿美元)	出口份额第一国家/地区	份额	出口份额第二国家/地区	份额	出口份额第三国家/地区	份额	出口国家总数
无线通信装置	1160	中国香港	27.59%	美国	22.59%	韩国	6.84%	198
便携式数字自动处理机(重量不超过10公斤)	796	美国	35.93%	中国香港	14.95%	荷兰	8.53%	195
有线或无线的电话机和其他装置	483	中国香港	37.68%	韩国	12.84%	越南	7.54%	212
通信设备(不包括电话机或基站)	319	美国	27.52%	中国香港	20.09%	荷兰	6.02%	210
处理器和控制器、电子集成电路	264	中国香港	59.47%	中国台湾	13.03%	新加坡	6.52%	147
数据处理设备的零配件	250	中国香港	31.52%	美国	25.56%	墨西哥	5.52%	208
存储器，电子集成电路	230	中国香港	38.30%	韩国	31.61%	中国台湾	14.13%	99
除原油以外的石油、沥青、蒸馏物	152	中国香港	22.43%	新加坡	14.21%	菲律宾	7.76%	150
贵金属珠宝及其零件	124	中国香港	73.95%	美国	19.52%	阿拉伯联合酋长国	1.89%	46
电子集成电路	93.1	中国香港	70.57%	中国台湾	10.55%	韩国	4.37%	150

由表20可见，当前美国出口产品总额前十位的产品主要是资本密集型的机械和运输设备以及属于初级产品的非食用原材料。目前中国是美国最为重要的出口市场，2016年

美国出口前十位产品中，中国是其中四类的最主要出口市场，分别是大豆、固定翼飞机、单片集成电路、汽车火花点火发动机，在美国出口的比重均超过了20%，大豆更是高达61%，点火发动机的比重也接近40%。

与其他市场相比，中国在美国出口市场中的重要性也非常突出，这四类产品的美国第二大市场的出口份额要比中国市场低10个百分点左右，大豆更是低出了50多个百分点。这说明，美国出口的主要产品对中国市场也存在着较高的依赖，如果双方贸易中断，美国也很难在中短期内找出替代市场。

表20 **美国出口总额前十位产品情况(2016年)**

产品名称	出口总额(亿美元)	出口份额第一国家/地区	份额	出口份额第二国家/地区	份额	出口份额第三国家/地区	份额	出口国家总数
除原油外的石油、沥青、蒸馏物	573	墨西哥	26.68%	加拿大	13.34%	巴西	5.35%	180
固定翼飞机，空载重量超过15000公斤	519	中国	23.86%	英国	14.48%	爱尔兰	7.79%	60
除电子集成电路以外的单片集成电路	336	中国	20.45%	亚洲其他区域	11.00%	韩国	10.05%	170
药物	317	比利时卢森堡	20.36%	德国	11.06%	意大利	8.35%	171
大豆	228	中国	61.20%	墨西哥	6.37%	日本	4.58%	80
飞机零件	228	法国	15.83%	新加坡	11.05%	沙特阿拉伯	6.26%	154
汽车火花点火发动机(排量在1500—3000cc)	221	中国	38.37%	加拿大	25.16%	墨西哥	5.72%	185
涡轮喷气发动机或涡轮螺旋桨发动机零件	219	法国	15.51%	新加坡	13.31%	德国	12.18%	120
抗血清和其他血液成分	210	瑞士	14.85%	德国	14.45%	荷兰	10.29%	144
汽车火花点火发动机(排量大于3000cc)	186	加拿大	39.05%	沙特阿拉伯	11.51%	墨西哥	8.65%	174

中美两国之间不仅贸易依存度高，而且在其他领域的利益也深度交融。从中国入世之后，中国持有美国国债的金额迅猛增长（图 23），目前中国是美国最大的债权国，截至 2018 年 8 月，中国政府持有 1 万 1 千多亿美元的美国国债，占中国外汇储备的比重超过三分之一。因此，中美双边关系还涉及中国的外汇储备安全问题。

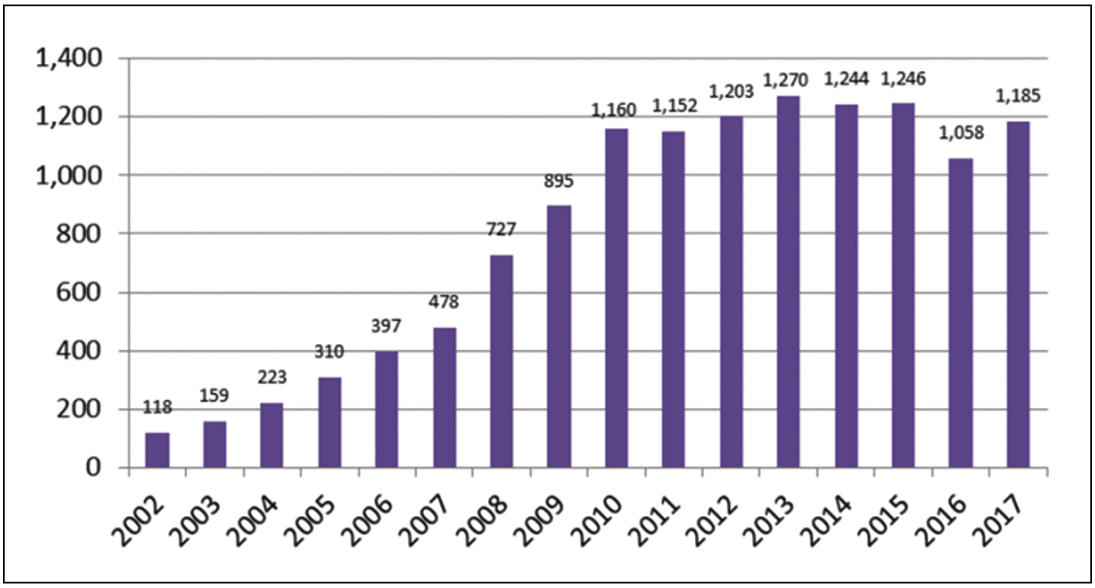


图 23　中国持有美国国债金额（十亿美元）

（二）辨明冲突性质，妥善解决不同类型的分歧与矛盾

中美双方的分歧与冲突可分为三类。一类是双方的“道路之争”，美方认为国家战略与同市场经济相冲突。这直触中国经济和社会发展底线，中方应坚守底线、坚决回击；一类是由于价值观的差异，美方对中国的发展模式产生的错误认识，需要在未来的对话中，力争求同存异、消除误解；一类是中国自身的确存在的问题，也是未来中国深化改革开放的努力方向。

目前，直接表现出美国发起贸易战动因，以及表明美国对中国指责的主要文件是 USTR 于 3 月发布的《301 调查报告》和白宫于 6 月发布的《经济侵略报告》。两份报告指出了中国的相关行为、政策、实践共计 20 多类，并称之为“不公平行为”和“经济侵略行为”（表 21）。由于存在道路之争，美国基于其国家利益，对中国的很多正常经济行为进行指责，有时甚至空穴来风、毫无依据。例如对中国的技术标准、信息搜集、人才引进计划等加以指责。对于这些指责和控诉，中国一定要坚守底线、坚决回击。也正因为中方在谈判中坚守底线，所以近期的几次谈判均未能达到美方的要求，也直接导致了美方将增加关税的威胁变为现实。但我们认为，即使爆发了贸易战、中国对外贸易和社会福利遭受了一定的

损失，坚持自身发展道路、捍卫国家尊严也是必要的。

基于目前美国各界的态度与情绪，以及美国经济受到贸易战的负面影响，加之中期选举迫近，我们预期中美贸易战在中短期内将会缓和，双方将重新回到谈判桌上协商解决经贸领域的分歧与冲突。谈判的重点应放在“消除误解”这一领域，对于美方对中国发展规划的错误解读进行权威、细致、科学的阐释，以求同存异为指导思想，以化解分歧与冲突为目标，力争增强中美双方的价值认同，从而妥善解决贸易摩擦与争端

对于自身存在的问题，应该正视，并且需要制定中长期的改革方案。

表 21　　美国对中国指控的内容分类

指控类型	谬论及直触底线的问题	价值观差异所致的误解	中国自身存在的问题
指控内容	(1)实物窃取活动 (2)网络间谍活动 (3)逆向工程 (4)国外所有权限制 (5)行政审批和许可要求 (6)知识产权限制 (7)安全审查 (8)技术标准和检查干预 (9)歧视性的分类和目录 (10)强制性研发本土化 (11)反垄断勒索 (12)党干预公司治理 (13)合资企业内安插中方员工 (14)原材料出口限制 (15)买方垄断势力 (16)公开搜集科技信息 (17)非传统信息搜集人员 (18)人才引进 (19)海外投资主体 (20)以对外投资获取技术	(1)规避美国出口管制法 (2)仿制和盗版 (3)技术标准和检查干预 (4)数据本土化规定 (5)党组织在企业中的作用及国家战略	(1)仿制和盗版(2)电信等服务业的外资股比限制 (3)政府采购限制 (4)国有企业经营模式
应对策略	坚守底线、坚决回击	澄清误解、求同存异	正视问题、深化改革

资料来源：根据美国 USTR《301 调查报告》和白宫于《经济侵略报告》整理而得。

(三)正视自身问题,以深化改革开放从根本上解决贸易摩擦

根据此次中美贸易摩擦所围绕的焦点问题,以及中国经济发展的现状,我们认为中国各界未来需要在以下方面做出努力,全面推进市场化改革。

第一,进一步加强知识产权保护。多年来,中国在知识产权保护方面取得了长足的进步,但由于历史原因,当前在知识产权保护领域还存在诸多问题。一是全民的知识产权保护意识较低,重视程度依然不够;二是知识产权生态环境处于低水平,无形资产不能快速有效地产生效益;三是惩罚力度有限、侵权成本很低;四是缺乏专业的执法人员和鉴定机构。实际上,知识产权保护是一国根据自身经济发展而采取的政策,根据当前的中国发展水平,严格保护知识产权对自身更为有利。当前中国加强知识产权保护将会促进本国的创新,提高相关产业的国际竞争力。国家也已经意识到当前存在的问题,为促进本国的产业升级和科技创新,2018 年以来已经接连出台多项加强知识产权保护的政策并重新组建了国家知识产权局。未来需要充分发挥执法机构的作用,并且对相关政策严格落实。

第二,进一步降低外商投资壁垒。2017 年以前,中国在制造业、金融、电信等服务业都存在较高的外商投资限制。根据 OECD 发布的统计数据,2017 年中国在全部行业的外资进入壁垒位居世界第四,制造业投资壁垒位居第六,金融业排在第二,而电信业和传媒业的外资进入壁垒位居全球首位。根据 2018 版外资“负面清单”,到 2021 年中国将取消全部金融业的外资股比限制,2022 年制造业将基本全面放开。各界需要贯彻“负面清单”,将各项政策落到实处。进一步地,未来在兼顾国家安全的同时逐步打破行业垄断,降低电信等行业的外资进入壁垒,是中国深化改革、扩大开放的必经之路

第三,放宽政府采购限制。WTO 的《政府采购协议》(GPA)是一项诸边协议,即成员方自愿签署的协议,并不属于加入 WTO 所需签订的一揽子协议的范围。因此,中国在 2001 年加入 WTO 时,并没有同时签署 GPA,只是承诺愿意接受,但谈判事宜另行安排。尽管不加入 GPA 并不违背入世承诺,但如果中国加入政府采购协议,不仅可以让中国企业额外参与到每年采购额高达数万亿美元的各成员国的政府采购市场的竞争中去,也可以借助于协议的基本原则净化自己的政府采购市场,减少甚至杜绝我国在政府商品采购以及政府工程项目招投标和发包领域中的腐败行为。未来政府相关部门需要尽快制定有益于各方的出价方案,力争尽快加入《政府采购协议》。

第四,优化与重塑市场微观主体。尽管国有企业改革已推进多年,但目前国企还普遍存在着政企不分、效率低下等问题,未来需要努力提高国有企业的经营效率,在一些特定行业逐步引入竞争,使国有企业真正成为自负盈亏的市场主体。与此同时,进一步激发市场活力,为民营企业的发展壮大提供良好的营商环境。未来各级政府要构建推动民营经济高质量发展的体制机制,从制度层面形成有效的全方位支撑体系。坚持科技创新与产

业发展相融合,促进科技资源成为民营经济高质量发展的强大动能,使科技与资本、产业、市场有效对接。优化政商关系,加强联系服务,激发和保护企业家精神。

第五,努力落实“宏观调控有度”。党的十九大报告提出“着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制”的目标。“宏观调控有度”意味着需要调整政府对经济管理和调控的方式,具体应该从以下方面把握。一是加快构建以市场化为导向的宏观调控体系,以更彻底的放权,更严格的监管,更精准的服务,开展行政许可权改革试点。二是进一步加快政府职能的转变,厘清政府与市场边界,提高政务服务便利化水平,为企业松绑,让企业受惠。三是注重产业政策的精度、力度和效度,明确扶持方向,强调精准施策,细分产业类型,分清主次、轻重,注重政策效果,建立科学的指标体系来测度实施效果。

(四)坚持多边原则,积极参与国际经贸规则重构

中美贸易摩擦折射出美国重构国际经贸规则的意图。在中美贸易摩擦的过程中,美方的种种行为表现出美国对现行的多边贸易体制不满,试图颠覆当前的 WTO 规则体系,重构国际经贸规则,将更高的标准纳入全球贸易规则之中。例如美国对中国未履行入世承诺的指责、美欧达成签署自贸协定的意向、美国同加拿大、墨西哥重谈北美自贸协定,甚至特朗普直接宣称有可能退出 WTO。

国内各界需要认识到,坚持多边贸易体系更符合中国利益,也符合世界利益。WTO 体系的健康运转,不仅使中国分享了全球化红利,实现了经济迅速增长;而且 WTO 是对接发达国家和发展中国家的全球性组织,在全球价值链分工体系下使发展中国家和发达国家均能从全球多边贸易体系中获得贸易和投资收益。

近年来 WTO 运行效率低下,特别是 WTO 的争端解决机制备受诟病,WTO 改革已成为众多国家的共同诉求,除美、欧等发达经济体之外,新兴国家、发展中国家以及话语权弱的国家,对维护全球自由贸易体系以及对捍卫自身发展利益表现出强烈的愿望,发出了要参与和主导 WTO 体系和规则变革的强烈信号。中国要发挥大国的责任与担当,力争发挥主导作用,同各国一道共同维护多边贸易体制,推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

从趋势来看,市场经济、技术转移、知识产权保护、产业政策、国有企业等问题均可能成为未来 WTO 的管辖议题。中国还是要以积极的态度不断推进改革开放,在多边体系的变革中贡献中国智慧和中国方案。为此,中国需要主动参与新的全球贸易框架及规则制定,有力破解美国的围堵态势。美欧日零关税自由贸易协定会对中国形成一定的制约,但不必过于悲观,且并非不可破解。美国、欧盟、日本均属于发达国家,在当前全球价值链分工中居于顶端,三者的零关税自由贸易协定只是将上游的海平面打平,但仍然需要以中

国为代表的发展中国家参与全球价值链分工的中下游，而且离不开中国巨大的消费市场。因此，一方面，中国可以主动联合东盟、南美、非洲与“一带一路”国家，寻求稳定的国际协调机制；另一方面，积极寻求与发达经济体就自己可承受的行业签订自贸协议或者通过谈判寻求实施自贸协议的“过渡期”，尽力避免贸易战升级扩大，为中国等待新技术革命破解逆全球化趋势争取时间。

(五)探索稳定信心的方案与策略，应对不利的外部冲击

未来中国各界要避免因为贸易战的升级而中断国内结构性改革与系统性风险的防范。中国应做好中美贸易战被动升级为汇率金融战和经济战的准备。因此，在国内房地产泡沫已经不断积聚，企业、地方政府及居民杠杆率已经较高的情况下，应避免走货币放水、全面刺激的老路。宏观经济政策应防止货币政策过于宽松，保持宏观去杠杆的态势，在货币政策空间较为不足的情况下，全面减税，改善实体经济盈利，打击金融投机心态，治理脱虚向实，为国家经济增长带来新的动力。

最新的统计数据表明，近期中国宏观经济未受到贸易战的严重冲击，但股市、汇市出现了一些不良反应。实际上，中国当前的宏观形势稳步向好，中国各界应保持足够信心。当前基本面良好，总供求更加平衡，增长动力加快转换。中国经济结构进一步优化，应对外部冲击的能力不断增强。内需对中国经济的拉动不断上升，贸易依存度、经常项目顺差占 GDP 的重也逐年下降。所以，中国经济应对外部冲击的能力不断增强，经济内生潜力巨大，有充分的条件和空间应对好来自外部的负面冲击。政府、媒体、智库需要向各界阐明这些问题，增强各界信心和抗压能力，将贸易战的不利冲击降到最低水平。

(六)科技立国，加大研发投入，产出原创性领先技术

中美贸易摩擦过程中出现的“中兴事件”折射出中国核心技术受制于人，其根源在于中国基础研发投入不足、研发产出质量不高。未来中国既要保证研发投入的增长，更要注重其实施效果，其核心着力点在于加强基础研究、产出原创性技术。

目前，中国在基础研究和专利质量方面，仍与美国存在很大差距。由图 24 可见，虽然中国与美国之间 R&D 支出的差距不断缩小，但是从 R&D 支出结构来看，中国主要注重试验发展阶段的投入，2016 年占比达到 84.2%，而基础研究投入则严重不足，占比仅有 5.1%，基础研究以及应用研究投入占比合计为 15.8%。相比之下，美国在基础研究领域投入占比达到 16.9%，基础研究以及应用研究投入占比合计达到 36.4%。特别是在联邦政府层面，除了国防部外其他部门(包括能源部、NASA 等)基本以资助基础研究与应用研究为主，即使国防部资助的试验发展也是以先进技术与重要系统开发为导向，并且孕育了 ARPANET(阿帕网，因特网的前身)、GPS(全球卫星定位系统)等重要发明。

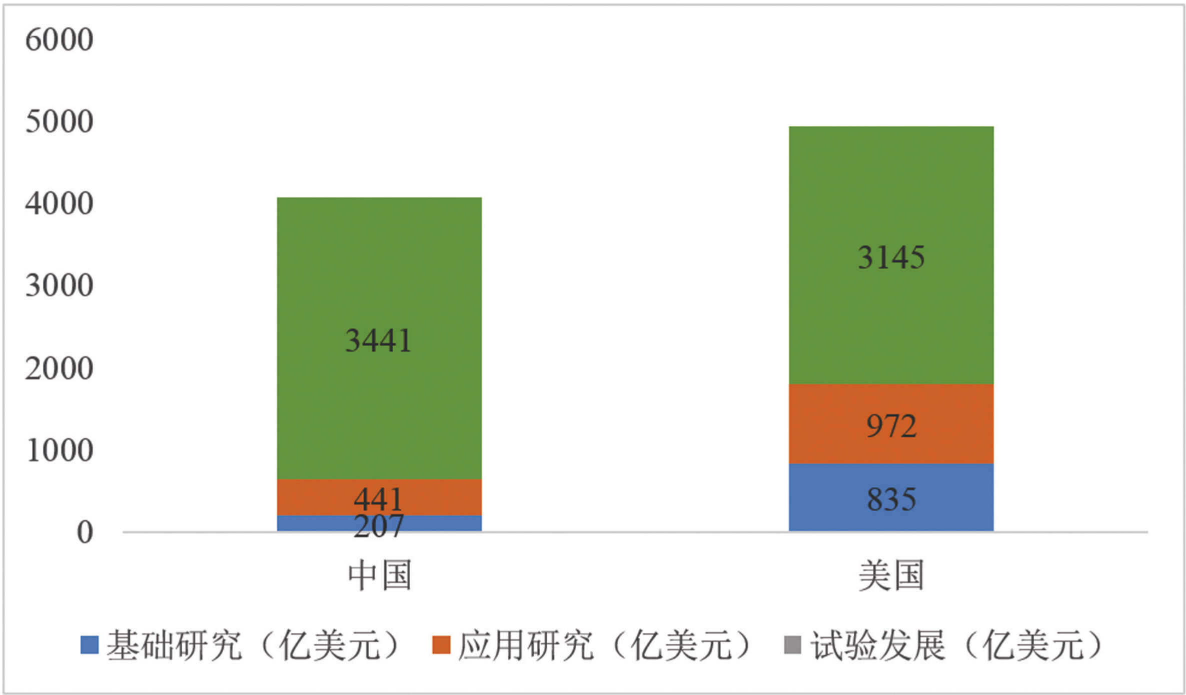


图 24　中美研发支出结构对比(2016 年)

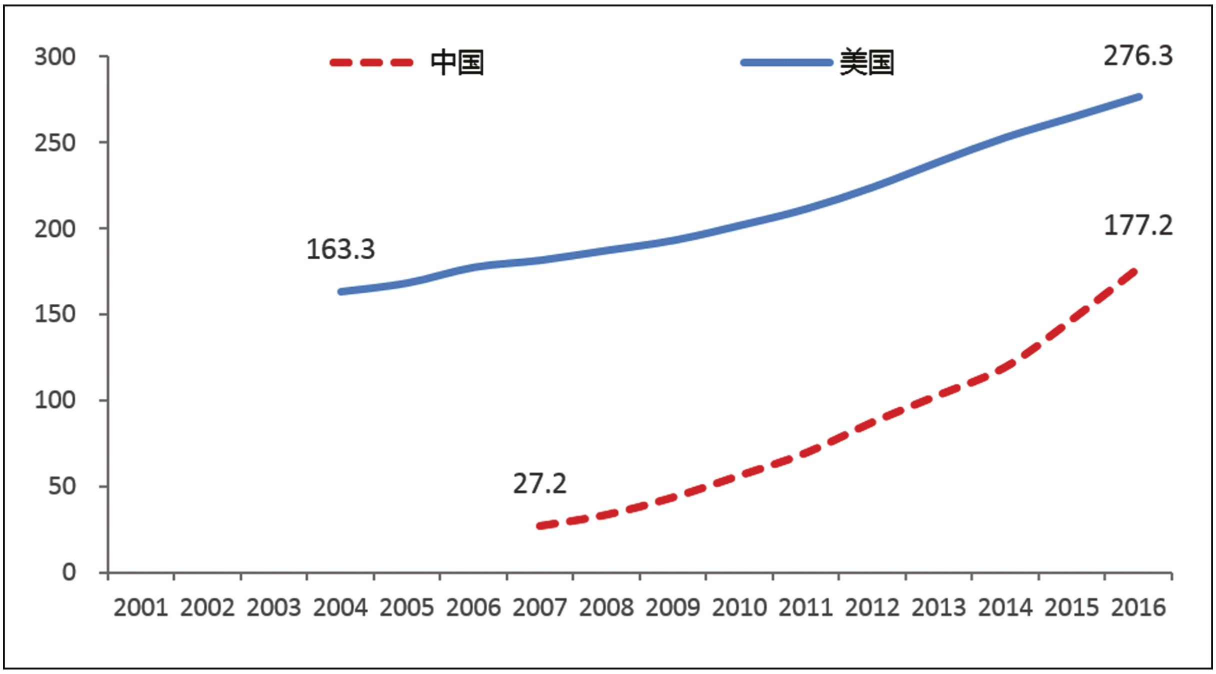


图 25　中美有效专利数量对比(万件)

此外，尽管中国专利申请数近年来已大幅超过美国，但是，中国有效专利则始终与美国保持较大的差距，目前仅为美国的64%，在专利实际转化方面以及提升专利质量方面，中国仍然任重道远。

当前，在中国经济发展的过程中，呈现除多数产业大而不强、处于全球价值链的中低端、关键核心技术受制于人的局面，一个重要原因在于基础研究积累不够、原始创新和科技源头供给不足，也制约了集成创新和引进消化吸收再创新能力的进一步提升。而基础研究具有基础性、战略性、先导性、公益性、探索性等特点，涉及科技、经济、社会各领域，周期长、风险大。所以，从国家层面上加强战略布局非常重要。因此，未来中国迫切需要加强基础研究，促进原始创新和科技源头供给，加强战略布局和高水平科研基地和平台建设。

分报告一

美国货币政策正常化与全球贸易摩擦叠加背景下中国稳定汇率与资本流动面临的挑战与对策

范志勇　宋佳音

摘要:美国货币政策正常化和近期发动的对多国贸易摩擦给全球经济和金融市场造成了动荡和不确定性。美国的加息进程和保护主义的至少具有中期的意义。在此背景下,我国的金融市场、外汇市场和国际资本流动也出现了新的变化。本报告从国内和国外两个视角分析了我国资本市场发生动荡的原因;同时分析了中国稳定汇率和资本流动所面临的挑战和有利条件。最后给出了相关政策建议。

2015 年年末随着美国经济走出危机的趋势进一步得到确认,美联储开启了加息进程。2017 年之后美联储进一步开启了“缩表”进程。美国货币政策正常化不仅对外展现了美国经济复苏的信心,并且对世界各国货币政策和资本流动构成了实实在在的压力。另一方面,2018 年以来特朗普政府对贸易伙伴国发起贸易摩擦甚至贸易战,给全球经济复苏造成了负面影响和不确定性。20 世纪 30 年代的经验表明,全球贸易冲突可能严重打击经济增长。在这种情况下,人民币汇率和我国跨境资本流动稳定面临着相当严峻的挑战。

2013 年,时任美联储主席伯南克表示美国可能提前退出量化宽松货币政策,结果给全球资本市场和新兴市场国家汇率稳定造成了巨大冲击。2014 年我国持续多年的“双顺差”现象消失,外汇储备达到历史峰值。2015 年年中,在股票市场波动、人民币汇率形成机制改革和离岸人民币市场波动等多重因素作用下,人民币对美元汇率出现了一波较快

的贬值。外汇储备也从2014年起在短短两年时间内减少了超过1万亿美元。这事历史事件结合当前的国际经济形势给市场信心造成了一定的压力。

本报告的研究主要围绕美国货币政策正常化与全球贸易摩擦叠加背景下中国稳定汇率与资本流动面临的挑战与对策对以下几个问题进行研究。

第一，当前国际经济环境下，各国货币汇率和资本流动的变异；

第二，通过与2015年年中的形式相对比，从长期和短期因素两个视角分析中国稳定汇率与资本流动面临的挑战和有利因素。具体涉及新常态和贸易摩擦下，生产率持续下滑导致投资回报率下降；国内金融市场去杠杆对外汇市场的影响；离岸市场对在岸市场预期的引导；以及政策当局维持汇率和资本流动稳定的经验和能力等个方面。

第三，稳定汇率与资本流动面临的对策建议。

一、美国货币政策正常化与全球贸易摩擦背景下主要货币的汇率变化

进入2018年4月份之后，美元扭曲转了自2017年年初开始的对欧元、日元和英镑等主要发达国家货币贬值的趋势，开始对这些发达国家货币升值。截止到7月末，美元兑日元、欧元和英镑分别升值约4%、6%和8%左右。主要新兴市场国家货币的汇率也在大约相同的时间出现了对美元贬值现象。相比发达国家，新兴市场国家货币贬值的分化程度更强，南非兰特和巴西雷亚尔对美元贬值11%和10%；人民币对美元贬值约8%；印度卢比和韩元对美元的贬值幅度分别为5%和6%左右。

新兴市场国家之所以对本轮美元升值风声鹤唳主要是由于2013年国际资本市场异动给各国外汇市场和资本市场造成的巨大冲击。2013年全球金融危机的影响尚未完全，而时任美联储主席伯南克表示美国可能提前退出非常规货币时，新兴市场国家的外汇市场和跨境资本流动曾经遭受重大冲击。2013年第2季度起随着全球新兴经济体整体出现经济复苏放缓，金融市场动荡压力加剧。随着美国货币政策正常化预期上升，新兴市场国家普遍面临着严重的资本外流和货币贬值等问题。除了提高利率以防资本持续外流外，新兴市场国家别无选择，而高利率将会扼杀经济复苏。

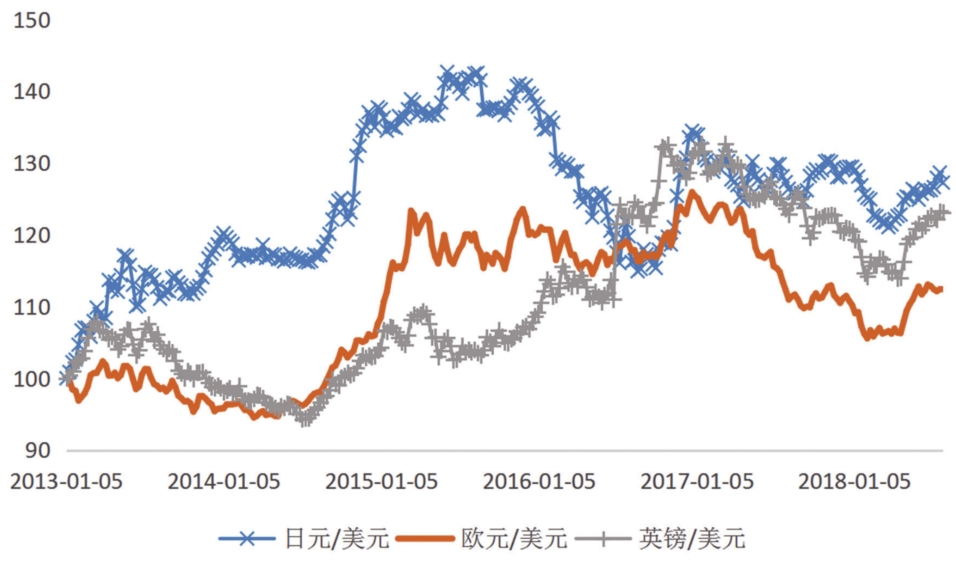


图 1　发达国家货币兑美元汇率指数

注:数据来源 Wind;

2013 年第 1 周=100,数字上升表示美元升值

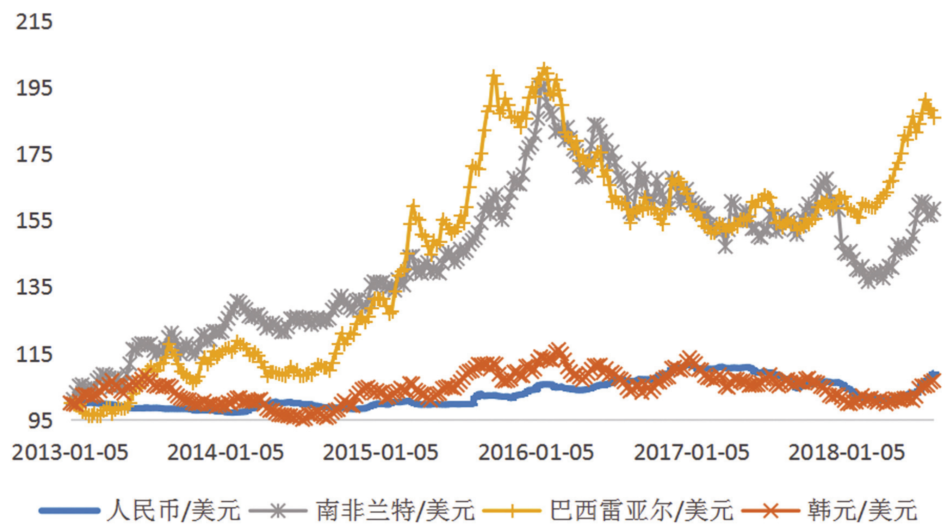


图 2　新兴市场国家货币兑美元汇率指数

注:数据来源 Wind;

2013 年第 1 周=100,数字上升表示美元升值

从2013年5月美联储宣布可能提前退出QE计划之后，国际资本市场上资金便开始撤离新兴经济体，南非、巴西、土耳其、印度、印度尼西亚和马来西亚等都受到冲击。印度尼西亚央行动用150亿美元（占外汇储备的14%）来维持汇率稳定，但仍贬值15%；从5月份到9月份印度对美元贬值约20%；南非、巴西和土耳其的货币也相继剧贬，与印度尼西亚和印度被市场称为“脆弱五国”。[①] 在美元预期加息和升值的冲击下，新兴市场国家外汇储备减少，贸易赤字和财政赤字上升，通货膨胀加剧，工业生产增长停滞。

二、近期人民币汇率与中国资本流动状况

2018年2季度以来，随着国际经济形势不确定性增强以及日益加剧的中美贸易摩擦，人民币兑美元汇率出现了比较快速的贬值。进入7月份之后人民币兑美元出现了贬值速度加快的迹象。根据平均汇率计算，2018年7月份比6月份贬值幅度折年率达到57.1%，8月份（8月20日收盘价）比7月份平均汇率贬值幅度折年率达到34.7%。[②] 这是自2015年“8.11”汇改以来人民币兑美元汇率出现的最剧烈的贬值。2015年“8.11”汇改后人民币兑美元出现一轮较快速的贬值，8月份贬值年率达到44.0%，9月份贬值年率亦有12.9%；此后至2016年底跌多涨少。2017年人民币兑美元汇率基本处于升值状态。从目前的情况看，人民币贬值幅度和速度都处于近年来的较严重时期。由于各国货币相对于美元普遍贬值，因此人民币名义有效汇率指数（NBER）贬值幅度相对于人民币兑美元汇率贬值幅度要小得多。2018年7月份，人民币NBER指数贬值幅度仅为30.7%。

近年来人民币汇率和资本流动同样面临比较严重的冲击。其中最为引人注目的是2018年1季度中国经常项目出现的历史性的经常项目逆差。根据中国人民银行披露的数据，2018年1季度中国经常项目逆差达到282亿美元，其中，货物贸易顺差534亿美元，服务贸易逆差762亿美元。这是自1998年以来单季度最大的经常项目逆差。2季度货物贸易顺差回升至1042亿美元，但服务贸易逆差仍然达到737亿美元的高水平，我国经常账户顺差仅为58亿美元。

---

① 《台媒：QE退场将威胁占世界经济50%的新兴经济体》，中国新闻网，http://news.hexun.com/2013－09－17/158103481.html?

② 贬值幅度环比折年率的计算公式为：；数字为正表示贬值，数字为负表示升值。

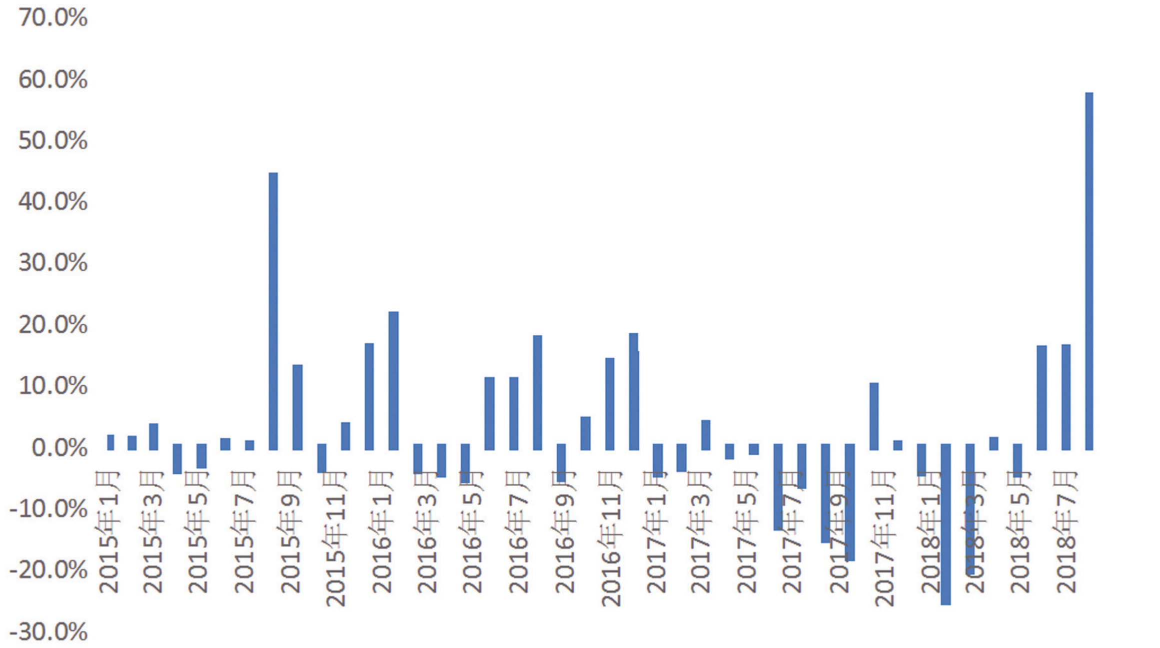


图 3　人民币兑美元汇率环比年率

从国际贸易的角度看，自 2001 年中国加入 WTO 之后经常项目持续保持高水平顺差，2001 年至 2017 年季度经常项目顺差平均为 446 亿美元。相对于易变的非储备性质的金融项目而言，稳定的经常项目顺差不仅是维持我国国际收支整体顺差的主要因素，同时对于增加外汇储备和增加国内基础货币供给发挥重要作用。

然而自 2016 年年初以来，货物贸易顺差呈现波动下降的趋势。一方面，受全球经济增长动能减弱外需疲软，中美贸易摩擦落地，出口产品竞争力降低，以及国内扩大进口战略的实施，国内货物贸易顺差规模下降可以具有长期性。进入 2017 年之后货物贸易顺差的同比下降幅度在 20%左右。另一方面，随着中国居民消费升级、出国旅游热的增加、海外资产配置需求，旅行服务逆差有望扩大，国际收支服务项逆差未来仍会保持当前高位甚至会进一步扩大。特别是旅游项目下的国际收支逆差持续扩大，2012 年前后旅游项目下的国际收支逆差占服务项目下逆差约 60%左右，目前占比扩大到 80%左右。两方面的作用共同导致经常项目顺差下降具有趋势性和长期性，甚至不排除出现顺差和逆差交替出现的局面。

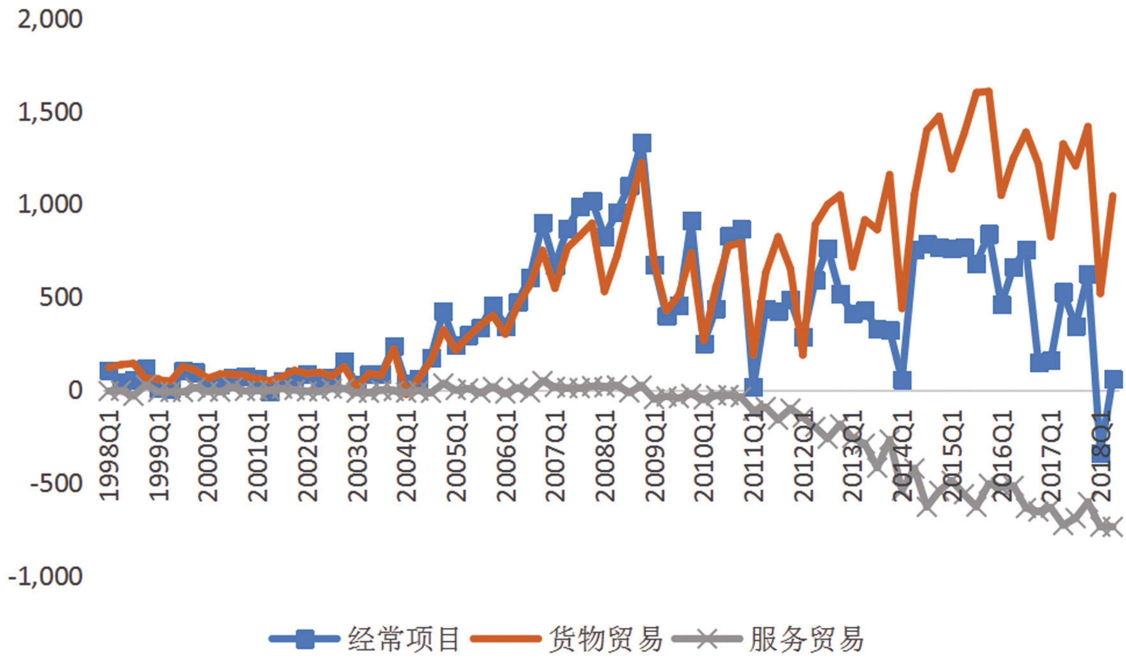


图 4　中国经常项目(亿美元)

从资本跨境流动的角度看,2018 年 1 季度包含误差与遗漏的资本和金融账户顺差 282 亿美元;其中非储备性质的金融账户顺差 545 亿美元,储备资产增加 262 亿美元。2018 年 2 季度包含误差与遗漏的资本和金融账户逆差 58 亿美元,其中非储备性质的金融账户顺差 182 亿美元,储备资产增加 239 亿美元。得益于政府和监管部门对对外投资政策的微调和监管的加强,2017 年 1 季度开始中国的双顺差现象重新出现。2016 年 4 季度,非储备性质的金融账户余额为−957 亿美元;2017 年 1 季度回升至 368 亿美元,此后一直保持在近似水平。非储备性质的金融账户顺差对稳定中国的外汇储备和资本市场稳定起到了积极作用。

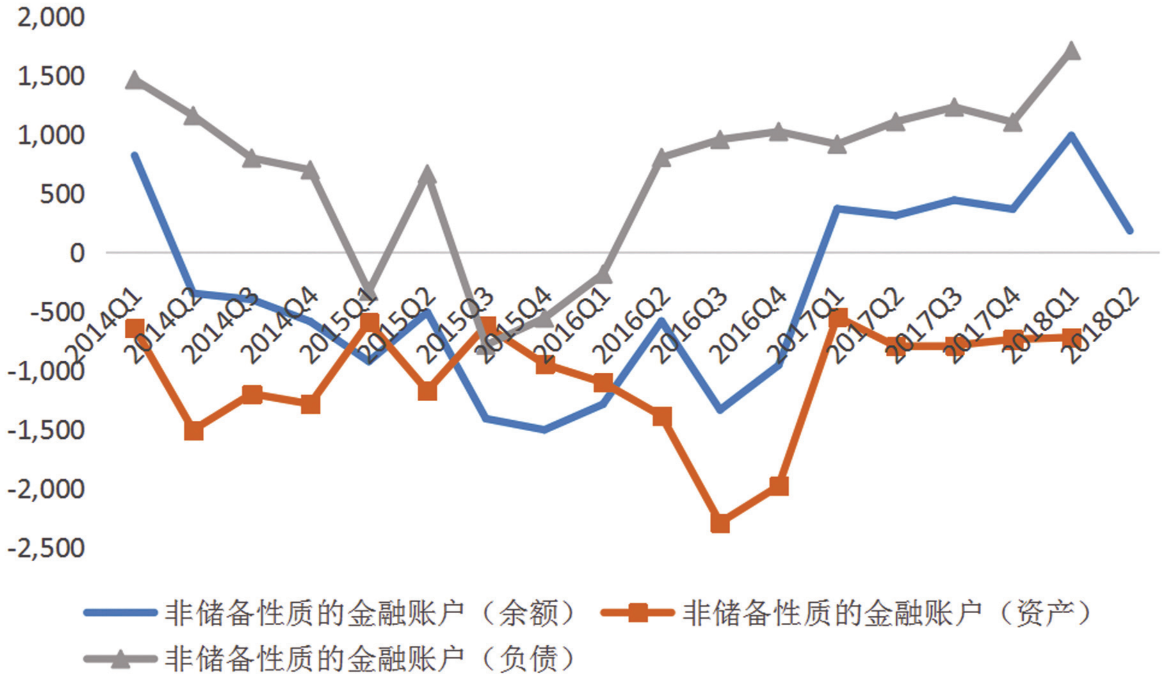


图 5　中国国际收支金融账户(单位:亿美元)

更灵敏反映国际资本市场资本流动异常变化的指标是外汇储备和资本外流。尽管国家外汇储备并非中国掌握的净外汇资产,但是它反映了国家应对短期金融冲击的能力,对资本流入起到抵押品的作用,对于稳定资本市场具有重要意义。在 2015 年汇率制度改革之后的整个 2016 年间,人民币汇率和外汇储备呈现“双跌”局面,外汇市场动荡导致汇率贬值,中央银行动用外汇储备干预外汇市场导致外汇储备减少。整个 2017 年人民币汇率和外汇储备呈现“双升”局面,随着人民币汇率企稳升值,外汇市场和国际资本流动趋于稳定,特别是 2017 年中国大幅缩减了对外直接投资,极大地改善了非储备性质的金融账户,导致外汇储备稳步上升。2016 年至 2017 年,人民币兑美元汇率一贬一升;外汇储备一降一增,两者的变化呈现正相关关系。

然而 2018 年 5 月份以来,汇率变化和外汇储备变化之间的正相关关系被打破。一方面,人民币兑美元汇率贬值;另一方面,外汇储备水平基本保持稳定,维持在 3 万 1 千亿美元的水平。这显示了两个方面的信息:第一,跨境资本流动目前尚处于比较平稳的水平,尽管短期内汇率出现了异动,但是尚未引起资金的大规模跨境转移;其次,中国人民银行对外汇市场的态度保持中立,坚持退出对外汇市场常态化干预的立场,并在谋求更具弹性的市场汇率。

通过非贸易顺差和非 FDI 资金净流入构建热钱跨境流动近似指标可以发现，该指标在 2014 年 4 月份之后持续为负数，与我国非储备金融项目顺差转逆差的时间点高度契合。[①] 截至到 2018 年 7 月份，该指标显示资金流出规模为 2174 亿美元，比 2017 年同期流出 3043 亿美元的水平要低。这表明近期人民币汇率的波动尚未对资金跨国流动造成显著的直接从冲击。

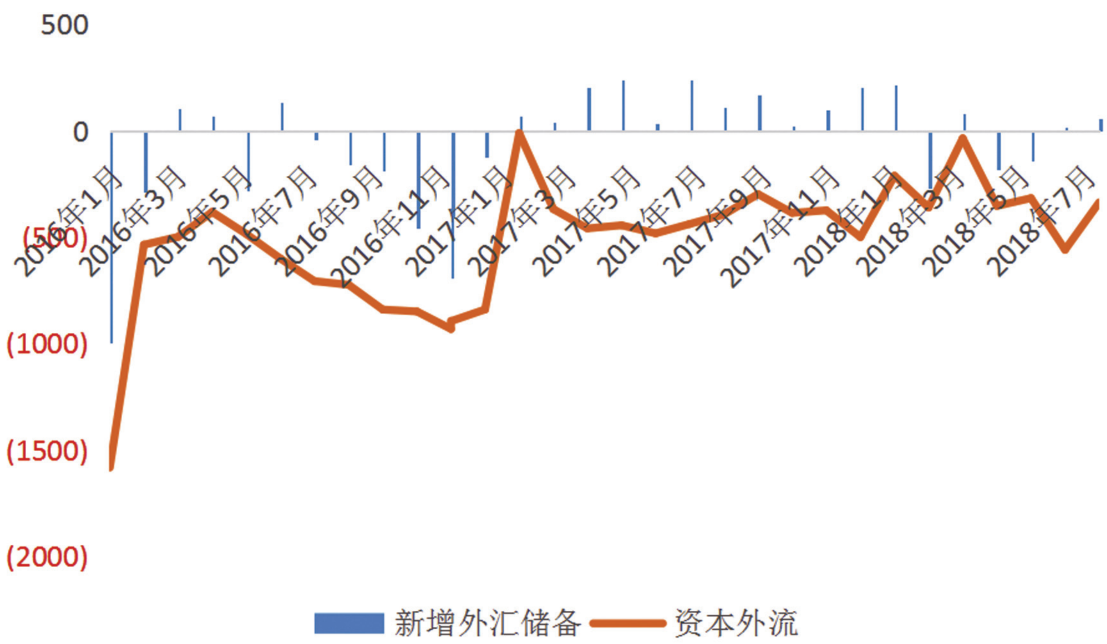


图 6　新增外汇储备和资本外流(亿美元)

三、引发近期人民币汇率与中国资本流动异动的原因

根据分析汇率和资本流动的利率平价公式，外汇市场均衡时本国利率，可以用来表示本国广义的资产收益率；国外利率，可以用来表示国外资产的广义收益率；汇率、汇率预期风险溢价之间存在以下关系：

---

① 该指标的测算公式为："以美元计价的外汇占款增量－贸易顺差－FDI 净流入"，该指标 2013 年全年累计值为 1607 以美元，2014 年至 2017 年分别为－2725 亿美元、－10485 亿美元、－9033 亿美元和－4994 亿美元。

当利率平价公式等号左右两边相等的时候，资本市场和汇率就会相对稳定；当等号两边失衡时，资本市场就会发生显著的单项资本流动和汇率的异常波动。

在给定其他条件不变时，如果国外资产收益率上升，本国货币面临贬值的压力和资金外流；当预期本国货币贬值时，本国货币也面临着贬值压力。同样本国经济风险上升时，本国同样面临货币贬值与资本外流的压力。根据上述方程我们可以从国内和国际两个方面的因素对近期人民币汇率的变化和跨国资金的流动进行解释。

(一)影响汇率稳定和资本流动的国内因素

首先，进入新常态之后，中国 GDP 增长率持续下降导致资本回报率下滑，中国和美国资本回报平衡被打破。经济增速近年来面临持续的下降压力，无论是实际 GDP 增速还是名义总需求增速近年来都出现持续下降。与金融危机之前超过 10%的增长率相比，2018 年 2 季度实际 GDP 增速降至 6.7%。与此同时，名义总需求的增速也在 2017 年 1 季度之后出现下降，从当时的 11.7%下降至 2018 年 2 季度的 9.8%。GDP 增速下降的背后是资本回报率和投资回报率的下降，大量研究表明在 2008 年金融危机爆发之后，中国的资本回报率出现了较为明显的下滑，例如白重恩、张琼(2014)和张勋、徐建国(2014)。

第二，从近期中国金融市场的变化来看，美国正处于加息通道，而中国则采取相对宽松的货币政策。中美两国的利差变化给人民币汇率造成了现实的压力。经验表明中美利差与人民币汇率走势之间存在显著的正相关性。当中美利差扩大时，人民币往往会升值；当中美利差缩小时，人民币往往会贬值。图 8 显示，自 2007 年金融危机爆发之后，美国利率相对于中国利率不断下降。① 2007 年初，美国利率大约比中国利率高出接近 3 个百分点；到 2013 年年底时美国利率比中国利率低接近 4 个百分点。在此期间，人民币汇率从 7.8 元/美元升值到约 6.1 元/美元，升值幅度超过 22%。2014 年年初至 2016 年年底，美国利率从低于中国利率 4 个百分点升至低于中国利率仅 1 个百分点左右，人民币对美元汇率从 6.1 元/美元贬值到接近 6.9 元/美元。

进入 2018 年以来，随着美元利率不断提升，中美利差也不断收窄。2018 年初美国利率比中国低于 2 个百分点；截至到 7 月份，美国利率比中国利率约高出 0.21 个百分点。中美两国国债利率高低的反转对人民币汇率稳定形成较大的压力。

① 中美利差用“美国利率减去中国利率”计算，其中利率为 3 年期国债收益率。

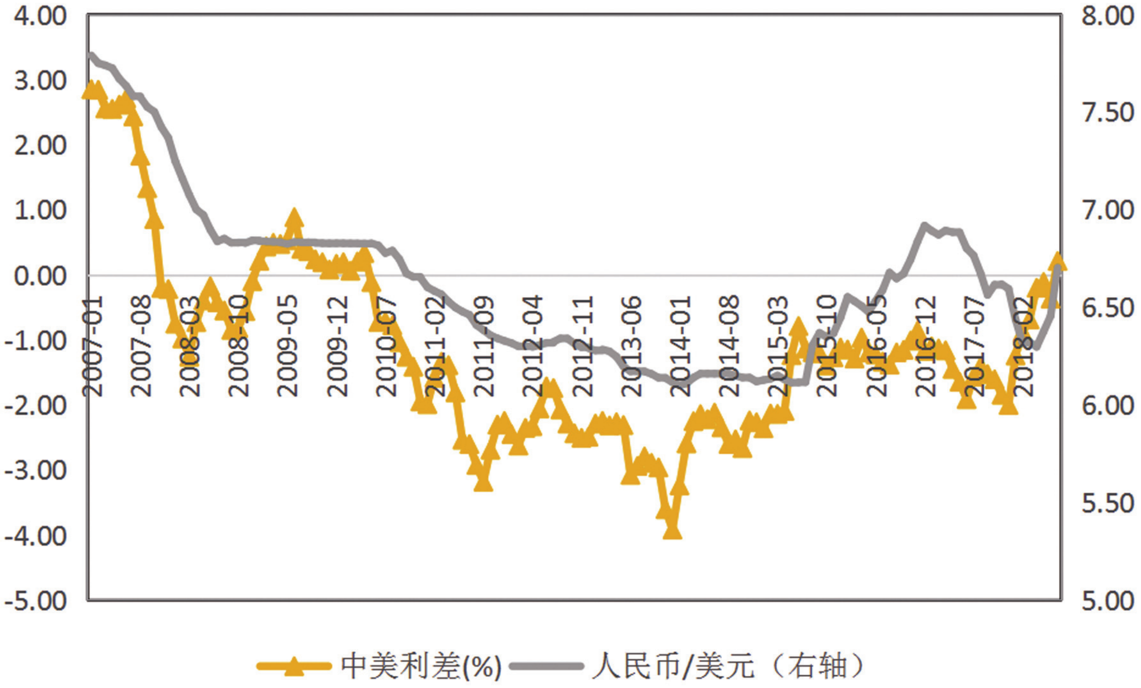


图 7　中美 3 年期国债收益率利差与人民币汇率

第三，人民币贬值预期。随着人民币国际化程度加深，离岸人民币市场汇率与在岸人民币汇率之间的关系日益密切。虽然在岸市场和离岸市场在汇率形成机制、参与主体和市场环境等各个方面均存在一定的差异，但离岸人民币市场的远期汇率反映了离岸市场投资者对于未来人民币汇率走势的预期，这在很大程度上会影响在岸人民币汇率走势的预期。2015 年“8.11”汇改之后，离岸人民币市场 3 个月 NDF 远期汇率迅速从 7 月份的 6.14 迅速上升至 9 月份的 6.47。离岸市场人民汇率远期贬值加剧了在岸市场人民币贬值的预期，对在岸市场人民币贬值起到了推波助澜的作用。2018 年 5 月份之后，离岸人民币市场再次出现一波较快的预期贬值，这无疑对在岸人民币汇率稳定造成了一定的压力。

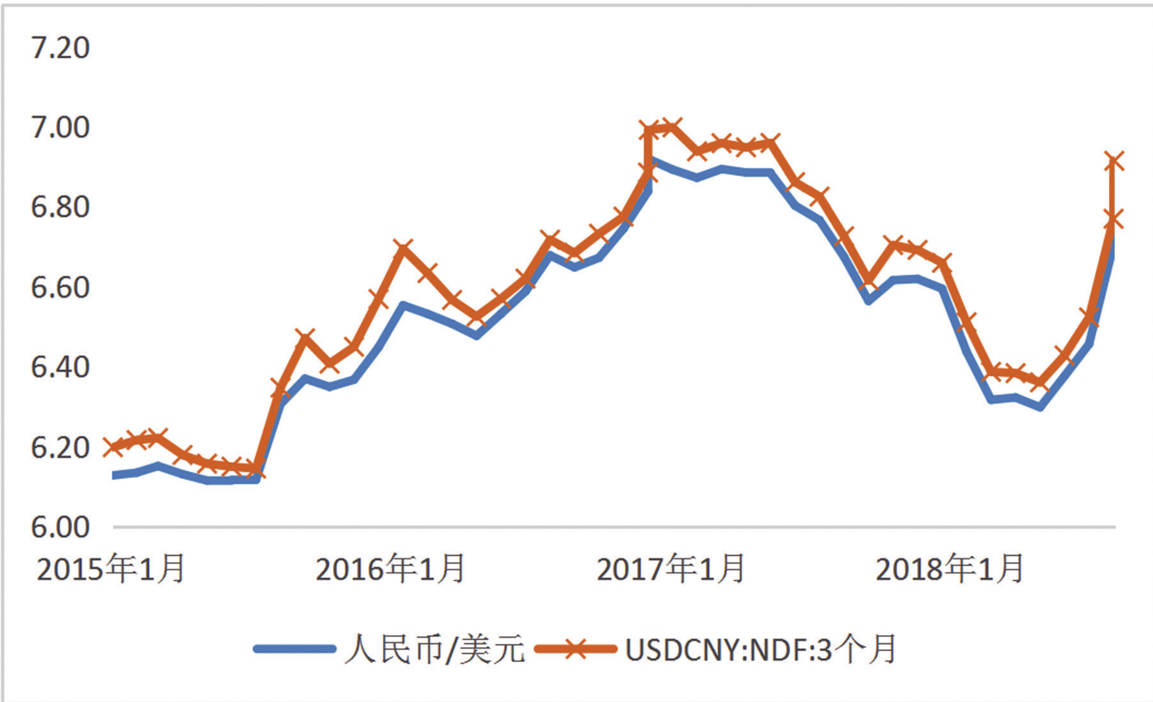


图 8　在岸人民币汇率与离岸 NDF 人民币汇率(月度平均)

(二)影响汇率稳定和资本流动的国际因素

从国际视角看,导致人民币近期快速贬值的另外一个方面的因素是人民币资产风险议价的上升。推动风险溢价上升的因素包括许多方面,既有上述中国经济增速下滑和投资回报率下降对投资者信心造成的影响;也有近期国际资本市场动荡对投资者风险偏好的冲击。

1997 年亚洲金融危机期间,一些经济基本面相对比较健康的国家和地区(例如韩国、香港和新加坡)的外汇市场也遭受了较大的冲击。事后研究发现,具有相似特征的国家和地区外汇市场之间具有一定的"传染性"。虽然实际经济联系和金融联系都可以使一国国内的金融风险向国外市场溢出,导致局部性风险冲击传入国外经济体市场,造成金融危机的扩散,如 Calvo et al.(1996);但是国际资本市场上金融危机的传染并不局限于经济基本边的溢出机制。后续的研究发现,即使经济危机在一国爆发后不通过经济基本面的方式影响到另外的国家,但是经济危机的影响可能会使投资者对另一国投资产生信心产生危机,进而改变原有的投资策略和资产配置,从而使金融风险在非基本面的影响下实现国际传染,包括经济净传染、政治净传染和文化净传染三种形式,吴炳辉、何建敏(2014)。Goldstein (1998)就从示范效应的角度阐述了危机的传染，指出投资者往往在一国发生金融危机之后才会意识到该国金融体系存在着严重问题，进而对危机爆发国周边各国进行风险重估，如果评估国多项经济指标类似于风险爆发国，则从该评估国立即撤离资金，从而引发该评估国金融危机的爆发，实现了风险爆发国到评估国的风险传染。

近期对国际投资者信心造成影响的因素主要有两个方面：一是国际金融市场动荡，特别是土耳其、阿根廷等新兴国家近期出现的货币剧烈贬值；二是中美贸易摩擦对中国经济的影响。

近期国际金融市场上最引人瞩目的事件是土耳其货币里拉的“崩溃”。根据 2017 年的 GDP 计算，土耳其是世界第十七大经济体，其经济规模和经济总量相当可观。然而在美国总统特朗普 8 月 10 日宣布对土耳其钢铝关税提高一倍(分别至 20％和 50％)之后，里拉出现了暴跌。虽然事后有研究指出土耳其在国际收支、对外债务和经济增长模式等等方面所存在的隐患，但是这个表明上新兴市场国家的增长明星在经济摩擦下所表现出来的脆弱性仍然让全世界感到震惊。里拉暴跌导致全球金融市场发生震荡恐慌，加剧了国际资本市场投资者对于新兴市场国家经济增长前景和经济安全性的担忧。在新兴市场、欧洲以及北美的市场上，很多与土耳其有关的金融产品纷纷“跳水”，欧洲银行体系由于介入土耳其经济较深而陷入陷阱。在这种情况下，处于避险的需求，国际资本回流美国的趋势得到进一步强化。由于不是非避险币种，包括人民币在内的新兴市场国家货币仍将面临持续的外部压力。

第二，美国的贸易保护主义者和单边主义行为势必对国际投资者对于中国市场的信心造成冲击。美国直接对中国发起的贸易战直接加剧了中国经济的不确定性。“中兴事件”暴露了目前中国在全球产业链和国际分工中的真实状况及中国经济中存在的脆弱性。中美贸易摩擦尚未得到妥善的解决，关于中国 2000 亿出口产品的关税听证正在进行之中。美国对伊朗和俄罗斯等国家的制裁也将对中国的对外贸易产生一定的影响。中国作为目前最大的石油进口国，大量的石油进口来自中东地区。美国对伊朗的制裁可能会对中国的能源安全产生不利影响。从更长期来看，2017 年 12 月特朗普总统任内第一份《国家安全战略报告》明确将俄罗斯和中国等国视作美国的“竞争者”。美国对华态度的微妙转变可能预示着中美在各个领域摩擦的长期化，除了贸易领域之外，未来美国还可能在金融领域对中国发起新的摩擦。

四、中国稳定汇率和资本流动的挑战

2015 年在美国货币政策正常化预期与国内汇率政策改革等一系列冲击叠加下，中国国内资本市场和外汇市场曾经出现短期的不稳定现象。特别是在 2015 年年中至 2016 年

初，A 股指数出现了一次暴跌行情，上证综指从超过 5100 点暴跌至 2700 多点。在这次暴跌行情中出现了所谓“千股跌停”现象，更重要的是导致千股跌停的原因原于配资造成的股票市场强制性去杠杆。在股价下跌的情况下，融资方不得不通过出售资产的方式融资，导致股指螺旋式下降。当前我们面临的外部环境比 2015 年更加严谨，那么当前稳定人民币汇率、跨国资本流动和国内资本市场稳定的挑战和机遇是什么呢？

（一）稳定人民币汇率、跨国资本流动和国内资本市场稳定的挑战

稳定人民币汇率、跨国资本流动和国内资本市场稳定最严峻的挑战在于国内“去杠杆”政策与外部环境不稳定两者叠加，即外部风险及其可能与内部风险的叠加造成的放大效应。

长期以来中国经济增长具有信贷推动特征。信贷供给不仅维持了 GDP 的中高速增长也支撑了资产泡沫，包括房地产泡沫的长期存在。2008 年金融危机之后，信贷供给在推动 GDP 增长方面的边际效应在减弱，但是在过度的信贷导致中国经济内部各部门杠杆率不断提升至危险水平。

截至到 2017 年年底，中国非金融企业部门的杠杆率（债务/GDP）为 160.3％，比 2016 年 6 月份时的峰值 166.9％下降了 6.6％个百分点。去杠杆在非金融企业部门不仅实现了杠杆率的稳定，并且实现了平稳下降。但是应该看到，在企业部门降低杠杆率的同时，政府部分和家庭部门的杠杆率仍然在上升。截至 2017 年年底，政府部门的杠杆率为 47％；家庭部门的杠杆率达到 48.4％。尤其值得注意的是，家庭部门的杠杆率在 2016 年之后出现了加速上升趋势。2012 年－2015 年，家庭部门杠杆率平均每个季度上升 0.7 个百分点；2016 年之后平均每个季度上升 1.2 个百分点。

在国内企业和家庭部门负债率处于高位的情况下，国内的去杠杆、金融整顿、加强金融监管和深化金融体制改革本身就容易引发资产价格的过快下跌和金融风险的集中爆发。

同时，我国的跨境资本流动和国际投资头寸的结构特点也会引发国外金融风险的传导以及内外金融风险的叠加。我国家庭和企业部门资产负债表的币种结构失衡状况有所加剧，这也导致对汇率波动以及国内外利差变化的脆弱性提高。虽然我国拥有大规模的对外净资产，但是净投资收益却是负的。我国拥有净债权国之名，却未获得净债权国的收益，于春海（2018）。大量跨境资本流动出现在误差遗漏项下，在国际金融市场出现异常变化时，或者国内金融压力加大时，监管部门很难有效地阻隔金融动荡和风险的跨境传导。

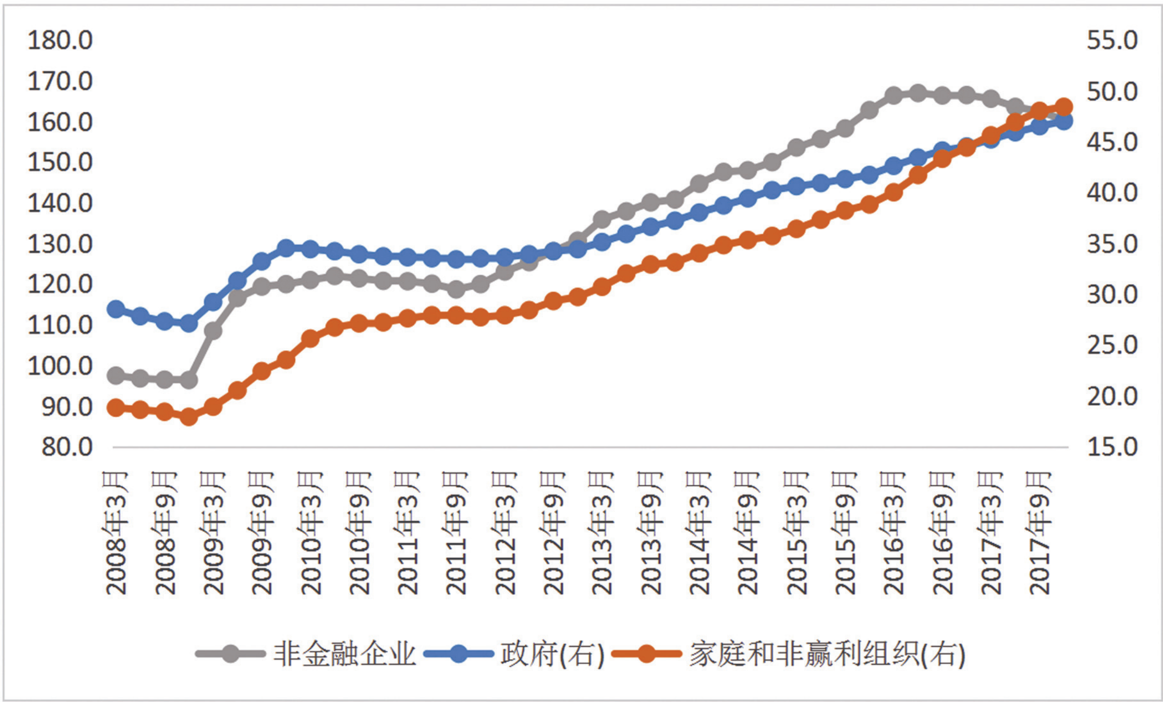


图 9　中国各部门杠杆率

(二)稳定人民币汇率、跨国资本流动和国内资本市场的有利条件

1. 宏观经济稳定是稳定人民币汇率、跨国资本流动和国内资本市场的基本条件。2018 年上半年，我国宏观经济延续了 2016 年以来的企稳趋势，稳定地维持在 6.7%—6.9%的中高速区间。2018 年 2 季度 GDP 实际同比增长 6.7%，与去年 2 季度持平；1—2 季度实际 GDP 累计增长 6.8%，较去年同期提高 0.1 个百分点。上半年的 GDP 累计增速超过全年政府预定目标 0.3 个百分点。分产业看，第一产业同比增长 3.2%，第二产业增长 6.1%；第三产业增长 7.6%。在全球主要经济体的对比中，我国的实际经济增速仅次于印度。

在 GDP 增速稳定的同时，就业市场保持稳定。近年来城镇登记失业率不断降低，成为中国宏观经济稳定的重要基石。2018 年 6 月份我国城镇登记失业率 3.8%。7 月份，新公布的 31 个大城市城镇调查失业率为 5.1%，比上个月上升了 0.3 个百分点，与去年 7 月持平。1—5 月，城镇累计新增就业人数 613 万，失业人员再就业 230 万。前 5 个月就完成了全年城镇新增就业人口 1100 万的一半以上。

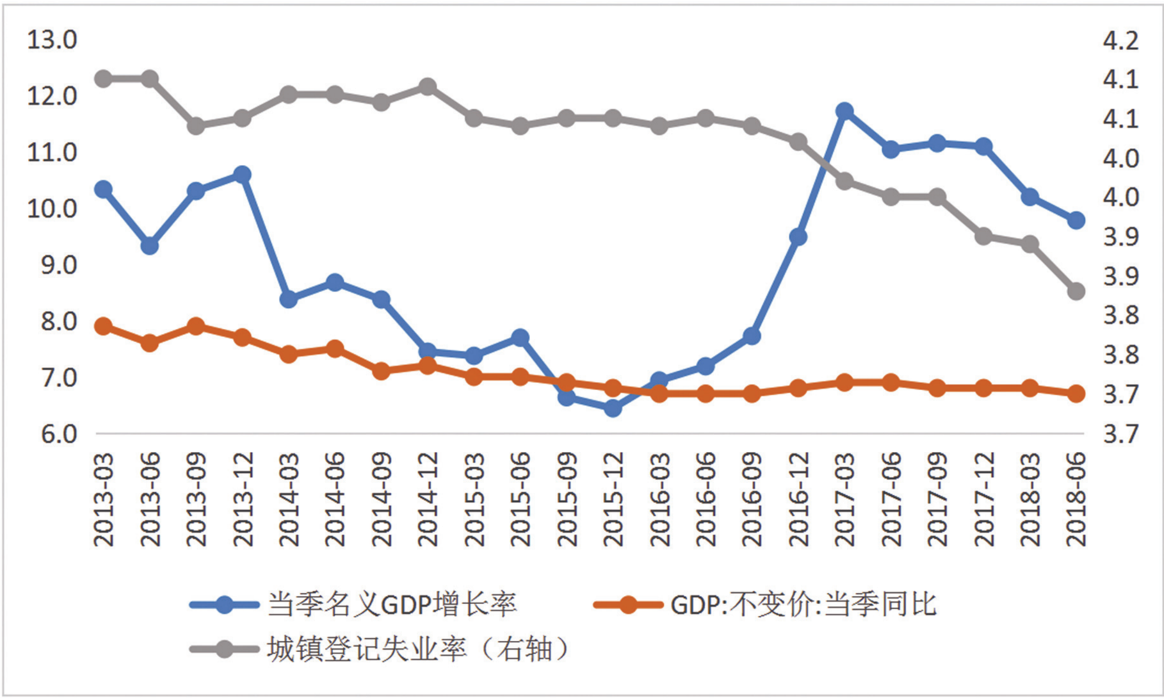


图 10　GDP 增长率和登记失业率(%)

2. 资本市场没有发生系统性去杠杆过程。尽管中国的高杠杆率已经连续多年成为全球关注的焦点问题,包括房地产泡沫在内的潜在资产泡沫也已经争论多年。庆幸的是我国资本市场没有发生系统性去杠杆过程。2015 年"股灾"发生之后,监管部门对市场配资问题加强了监管,特别是针对配资等加杠杆问题进行了重点监管。

3.未雨绸缪,提前采取外汇市场管控措施。2015 年之后,随着外汇储备数量出现较快速度下降,中国人民银行加强了跨境资本流动管制和以防措施。一方面,在国内通过银行加强对交易的真实性、合规性审核。另一方面加强对离岸人民币市场的管控。2015 年人民币离岸市场快速下跌的原因之一在于市场做空。在金融项目尚未完全开放的背景下,做空者的筹码主要来源于离岸市场的人民币存款。

从 2015 年开始,离岸市场人民币存款规模呈下降趋势。2015 年 6 月份香港市场的人民币存款存量为 9929 亿元,2017 年 3 月份降至 5073 亿元,比最高时降低了约 49%。此后香港市场人民币存款缓慢上升,2018 年 6 月份上升至 5845 亿元。新加坡市场的规模与香港市场的规模小得多,但市场规模的变化情况与香港相似,也是在 2015 年之后出现了趋势性下降。2015 年 6 月份,新加坡市场人民币存款规模为 2340 亿元;截至 2018 年 3 月份人民币存款规模降至 1390 亿元,比最高时降低了约 40%。离岸人民币市场规模的

缩小对离岸市场人民币汇率剧烈波动起到釜底抽薪的作用，有利于降低离岸市场对载人市场的冲击。

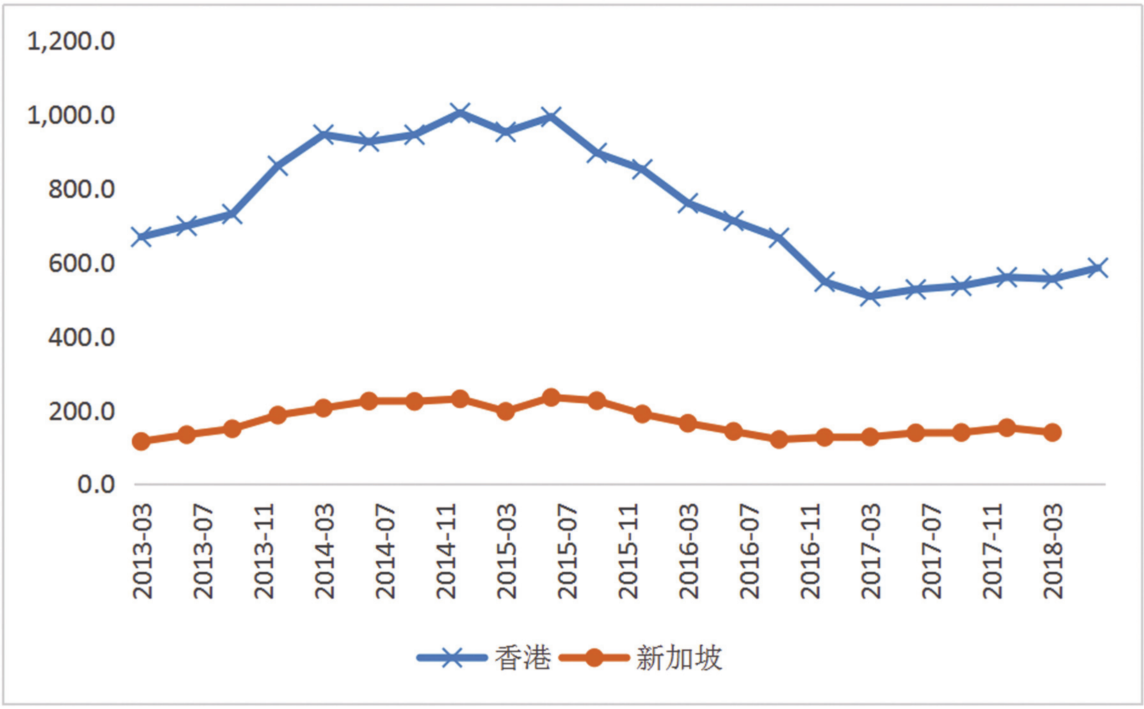


图 11　离岸人民币存量(单位:十亿元)

五、中国稳定汇率和资本流动的政策建议

(一)未来中国经贸摩擦的前景展望

中美贸易摩擦成为导致中国金融市场稳定的重要因素。由于美国对中国战略定位调整为竞争对手，中国与美国的摩擦不仅具有长期性；而且面临着范围扩大的风险，有可能从目前的贸易领域延伸到金融领域。如果美国选择对中国发起金融战，大致可能的方向包括两个方面：

从国内来看，可能的渠道是加大对中国贸易战力度和遏制力度，利用中国经济的转型期，宣扬和鼓吹中国经济崩溃论，引发国内外投资者对中国市场的恐慌。可能的手段包括利用美国股市做空中资上市公司和利用媒体夸大中国经济的脆弱性，通过惩罚或者鼓励政策迫使在华投资的美国企业从中国撤资。利用中国各部门杠杆率普遍较高的现实情

况，打压中国金融市场和房地产市场，造成中国金融崩溃，引发金融危机。

从国外来看，可能有四个渠道。第一，利用离岸人民币市场抛售人民币，使市场强化人民币贬值预期，引导在岸人民币市场贬值。人民币贬值预期导致市场避险情绪上升和国内资本外流，引发国内资产价格（特别是房地产价格）暴跌，打击中国金融机构，从而引发中国的系统性金融危机。第二，利用美元升值和资本回流美国，通过贸易战对中国主要的国外投资国进行打压，导致中国金融海外投资损失，威胁中资金融机构安全。近期美国对土耳其发动贸易战导致欧洲金融市场动荡的原因就在于欧洲银行对土耳其有大量投资，土耳其金融和经济崩溃将损害欧洲金融机构安全，造成欧洲金融实诚动荡。第三，在美国资本市场做空中国上市公司，借机做空中国经济。第四，以美国国内法律为依据，对中国的个别系统性重要金融机构实施制裁或者巨额罚款或者利用美国对国际清算体系的控制切断中资金融机构进行国际金融业务的渠道直接打击中资金融机构，实现间接打击中国金融市场的目的。

(二)国内政策微调

在当前背景下稳定中国的汇率和外汇市场，可以从宏观、中观和微观三个层面着手。从宏观层面来看，控制去杠杆的节奏，避免因去杠杆节奏过快诱发资本市场动荡。从中观层面的政策选择来看，一方面，允许汇率在更大范围内波动，有序释放人民币贬值预期；另一方面，制定稳定外汇市场的预案。保存足够的外汇储备，可以对稳定外汇市场起到定海神针的作用。而从微观层面来看，提前做好应对资产泡沫破灭的应对方案，特别是房地产市场。目前来看，家庭部门的整体杠杆率虽然不高，但是由于牵涉面广，容易引发系统性危机。解决家庭部门杠杆率问题的有利条件是，第一，我国的居民储蓄率较高，第二，许多家庭加杠杆均用于房地产投资（并且是非自住房地产投资），而不像美国次贷危机中美国家庭加杠杆用于消费。应对的措施除了限制房地产泡沫进一步扩大之外，还应该提前做好应对预案。应该区分居民为满足基本生活产生的杠杆和进行投资产生的杠杆。对于为满足基本生活产生的杠杆（例如首套住房），可以建立自动延期或者由国家金融机构进行担保。对于用于投资而产生的杠杆，应该尽快建立国家征信系统，对于恶意违约的债务人进行严惩。

参考文献

[1]Calvo, G. A., Leiderman, L., & Reinhart, C. M. "Inflows of capital to developing countries in the 1990s".? Journal of Economic Perspectives, 1996, 10 (2), 123—139.

[2]Goldstein, M., 1998."The Asian Financial Crisis: Causes, Cures, and Systemic Implications", Policy Analyses in International Economics, Washington, DC., 55.

[3]白重恩、张琼:《中国的资本回报率及其影响因素分析》,《世界经济》,2014 年第 10 期。

[4]吴炳辉、何建敏:《开放经济条件下金融风险国际传染的研究综述》,《经济社会体制比较》,2014 年第 2 期。

[5]张勋、徐建国:《中国资本回报率的再测算》,《世界经济》,2014 年第 8 期。

[6]于春海:《防控内外风险的叠加、促进宏观经济平稳运行》,中国宏观经济论坛月度报告(2018 年 7 月)。

分报告二

美国对华投资限制:中美贸易战的另一个战场

李　巍

摘要:随着中国经济的成长,中美经贸关系中的竞争色彩逐渐增强。特朗普政府执政第二年以来,中美经贸摩擦全面升温,并最终演变为双方互征关税的“贸易战”。不仅如此,继对华展开贸易战后,美国还加快加速完成了旨进一步强化外资投资委员会(CFIUS)相关执法功能的机制改革,在投资领域开辟了一个阻遏中国经济崛起的“新战场”。在近年来中国企业投资美国特别是投资科技类和金融服务类企业日益增多的背景下,CFIUS日趋严格的国家安全审查正在成为中国对美投资的最大障碍。对此,中国政府与企业都需要充分研究美国投资保护主义兴起的原因与特征,以及美国安全审查机制的变化,精心准备应对措施。

关键词:中国对美投资　CFIUS　国家安全审查　投资保护主义

冷战结束以来,中美经贸关系普遍被认为是中美政治关系的“压舱石”。但最近几年,随着中国经济的快速增长,中美经贸关系悄然从过去的合作互补走向更加明显的竞争状态,甚至演变为成为双方关系的“问题”来源。从奥巴马政府时期在“重返亚太”和“亚太再平衡”政策组合下开始推动排除中国在外的 TPP 谈判开始,美国对华经济战略就已经开始了从“接触”向“遏制”的转向。

特朗普上任后,美国曾多次在官方文件中公开明确地将中国定义为“战略竞争对手”,在保护主义和本土主义引领下的美国对华经贸政策彻底完成了这一重大转向。从 2017 年 11 月美国公开否定中国市场经济地位起,美国开始在经贸领域频繁制造摩擦。从

2018 年 3 月 22 日美国公布针对中国知识产权问题而发起的“301”调查结果，到 2018 年 4 月 17 日宣布对中兴通讯实施出口管制，再到 7 月 6 日美国打响中美贸易战的第一枪，[①]中美经贸纷争愈演愈烈。2018 年 8 月 13 日，美国完成了针对投资审查委员会(CFIUS)的立法改革，旨在限制中国对美投资，双方的战火大有从贸易领域蔓延至投资领域之势。

对此，中国需要审时度势，对特朗普政府正在推行的投资保护主义保持高度警惕，评估可能的影响，采取正确的对策，维护海外投资利益，降低对中国经济转型和中美经贸关系的不利影响。

一、美国对外投资政策的演进过程与制度设计

在美国的经济建设和走向繁荣的过程中，外国资本的流入在提供就业、增加税收、支付工资、研发支出、扩大出口、提高美国制造业和服务业全球竞争力等诸多方面，为美国经济和国民福利做出了重大贡献。[②]尤其是在 19 世纪下半叶，来自欧洲的资本是美国展开第二次工业革命的重要资金来源。然而，外来投资也可能带来技术及知识产权的外泄、外国资本对国内关键行业的控制等负面影响，从而引发国家安全风险。现今，美国一方面希望利用外资来创造就业和拉动增长，但另一方面也担心外资在国家安全方面的隐患，因此，美国的外资政策始终在吸引外资与强化监管之间徘徊，希望在自由开放的投资环境与美国国家安全之间寻求一种恰当的平衡。

(一)历史演进

美国的外资政策整体而言是相对自由开放的，历届政府都采取过各种措施吸引外资，比如优化营商环境、提供优惠补贴、为投资者提供政策指导、加强与潜在投资者的联系。但这并非意味着美国对任何外资都永远敞开大门，自 20 世纪 70 年代随着国际投资日益增多，美国慢慢开始了对外资的监管之路，并以美国外资投资委员会(Committee on Foreign Investment in the United States，以下简称“CFIUS”)为核心，逐步建立了一套完整的外资安全审查机制。2017 年特朗普总统上任后，CFIUS 经历了一次重大立法改革，开启了美国外资监管泛政治化的新阶段。从历史上看，美国外资政策大致可划为以下三个时期。

---

① 美国时间 2018 年 7 月 6 日 00:01（北京时间 6 日 12:01）起美国开始对第一批清单上价值 340 亿美元中国产品加征 25%的关税。作为反击，中国也于同日 12:01 开始对同等规模美商品加征关税。

② “Role of Foreign Investment in U.S. Economic Growth,” Remarks by Franklin L. Lavin, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., March 7, 2007. 转引自孙哲、石岩：《美国外资监管政治：机制变革及特点分析(1973～2013)》，《美国研究》，2014 年第 3 期，第 39 页。

第一，放任自由时期（1974 年以前）。早在 19 世纪，美国就已经开始通过发行铁路债券这一方式吸收利用外资，给养国内工业发展。二战结束后，美国企业依靠资金及技术优势在世界范围内大举开展海外并购，而当时很少有外国企业有实力在美国进行投资。正因为如此，直到 20 世纪 60 年代，美国始终奉行投资自由化的政策。这一时期国内绝大多数产业领域均对外资开放，基本上没有限制和歧视，也没有补贴或其他优惠，监管相对宽松。除了 1917 年《与敌贸易法》和个别产业的相关立法[①]，这一时期并无一部综合性外资审查法案或一个专门的外资监管机构。[②]

第二，监管机制成型时期（1974 年至 2017 年）。美国对外资的真正监管开始于 20 世纪 70 年代，随着其他国家经济的复苏及美国经济优势的衰减，外商对美投资日趋活跃，引发了国内关于国家安全的疑虑。在此背景下，国会分别于 1974 年和 1976 年通过了《外国投资研究法》和《国际投资调查法》，授权总统搜集关于国际投资的信息并向国会汇报，意在对外资活动进行监测与追踪，以及 1977 年《国家紧急经济权力法》，授权总统在紧急状态下扣押外商在美资产。更具里程碑意义的是 1975 年 CFIUS 的成立，这是美国首个专门的外资监管机构，此后国会又相应出台了 1988 年《埃克森－佛罗里奥修正案》（Exon－Florio Amendment）以及 1992 年《伯德修正案》（Byrd Amendment）对 CFIUS 的安全审查机制进行了补充完善，随后是 2007 年的《外国直接投资与国家安全法》（Foreign Investment and National Security Act 简称 FINSA），这是一部比之前任何一次都要更加严格的综合性外资监管法案，标志着美国外资安全审查机制的最终成熟。

第三，审查泛政治化时期（2017 年以来）。继 FINSA 之后，美国于 2017 年启动了《外国投资风险审查现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act，简称 FIRRMA）的立法进程，并于 2018 年 8 月 13 日完成立法程序，全面增强了 CFIUS 安全审查的管辖范围。虽然 FIRRMA 并未明确提及中国，[③]但该法案的核心倡议者科宁曾多次公开谴责中国政府利用投资手段“吸空”美国先进技术、侵蚀美国国家安全，呼吁加强 CFIUS 对中国投资的审查。[④] 特朗普总统 2018 年 8 月 23 日在白宫就新法案举行圆桌讨论，与会的国会议员及政府资深官员多次点名中国，直接称该法案是为了应对来自中国的

---

① 例如 1927 年《无线电法案》，该法案严格限制外资进入广播和电信业。

② 孙哲、石岩：《美国外资监管政治：机制变革及特点分析（1973～2013）》，《美国研究》，2014 年第 3 期，第 42 页。

③ 要注意的是，此次国防授权法案放松了对中兴、华为的制裁，最终条款仅禁止政府机关及其承包商向中兴、华为以及一批其他中国公司购买设备，而美国私企并未受到限制，此前参议院法案版本中关于恢复对中兴制裁的条款也被移除。 美议员称放弃对中兴、华为更严厉的制裁是为了换取更严厉的外投审查条款。

④ 参见 http://www.scmp.com/news/china/policies－politics/article/2133263/china－using－tentacles－erode－us－security－senator－warns

威胁。此外，自 2008 年就启动了的中美双边投资协定（BIT）谈判历经曲折，截至 2016 年 11 月的第 31 轮谈判终于完成针对双方负面清单的第三次修订，2017 年特朗普总统上任，中美 BIT 再次被搁置至今。[①]即使某些中国投资并不存在安全风险，甚至有利于振兴美国国内制造业，也难以保证不受到新法案的限制。这显示出美国的外资政策超越了以往对经济福利与安全风险的单纯考量，而纳入了更多的大国战略博弈因素。

鉴于美国“国家安全”概念的模糊性与宽泛性，CFIUS 可能正在从一个审查安全风险的中立机构演变为美国打压外国科技企业、进行国际战略博弈的手段，未来可能会有更多的正常商业投资被 CFIUS 以国家安全之名阻挠，这意味着美国外资安全审查机制正逐步出现泛政治化的趋势。

（二）美国对外投资的管制机构：CFIUS

美国外资投资委员会（CFIUS）是政府下属的一个跨部门委员会，[②]负责对可能危害美国国家安全的外资并购交易进行审查。CFIUS 成立于 1975 年 11858 号行政令，运作的法律依据源自于一系列相关法案的修订，历经 4 次重大改革，逐步从最初的一个调研咨询机构演变成如今决定外资命运的关键角色。

1.CFIUS 的诞生与演进

20 世纪 70 年代，欧佩克国家利用提高油价赚得的美元大量投资美国资产，美国国内担心这些投资是由外国政府操纵的旨在攻击美国经济的政治行动，CFIUS 的最初设立正是为了安抚国会当时对这些石油出口国在美进行政治性投资的担忧。1975 至 1987 年间，CFIUS 职责定位宽泛，工作内容以信息收集为主，主要是应国防部要求审查政治风险。[③] 但这一时期它的主要功能在于调查和分析，审查和批准功能并不明显，而且以财政部为实际主导方，其他部门的参与并不深入。[④]

---

① 梁咏，张一心：《中美 BIT 框架下美国外国投资国家安全审查机制的因应研究》，《现代法治研究》，2017 年第 3 期，第 124 页。

② 有投票权的 CFIUS 成员包括美国财政部（部长担任 CFIUS 主席）、美国国土安全部、美国商务部、美国国防部、美国国务院、美国能源部、美国司法部、美国贸易代表及美国科技政策办公室的负责人。 此外，一些白宫机构担任 CFIUS 观察员，包括管理与预算办公室、经济顾问委员会、国家安全委员会、美国国家经济委员会和美国国土安全委员会。 美国国家情报总监和劳工部为无表决权成员。

③ 胡振虎，贾英姿，于晓：《美国外资国家安全审查机制对中国影响及应对策略分析》，《财政研究》，2017 年第 5 期，第 92 页。

④ 翟东升，夏青：《美国投资保护主义的国际政治经济学分析——以 CFIUS 改革为案例》，《教学与研究》，2009 年第 11 期，第 59 页。

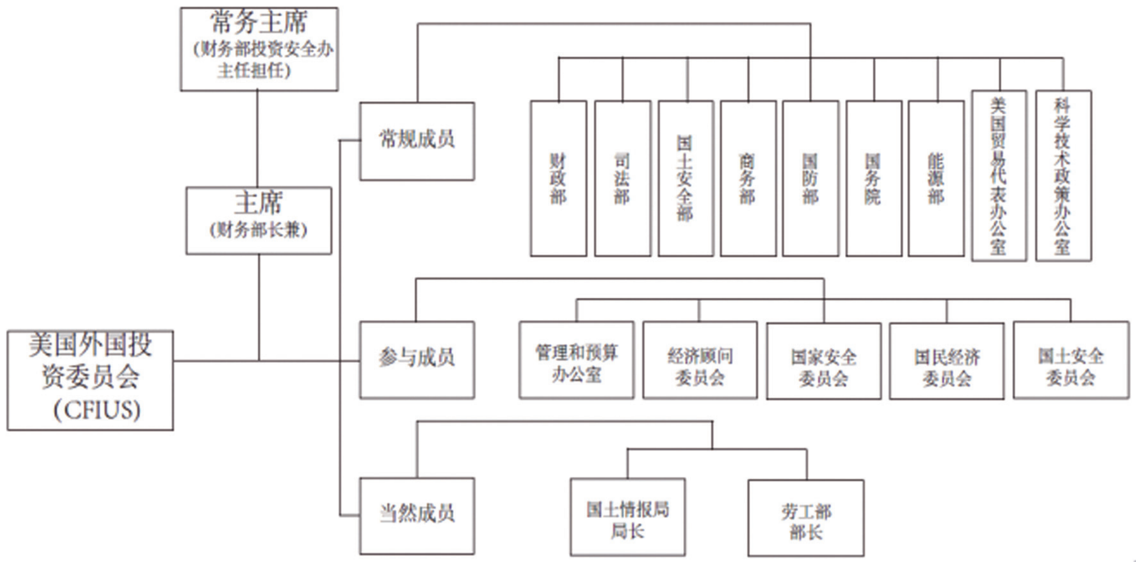


图 1　美国外国投资委员会组织结构

资料来源:美国财政部官网。

20 世纪 80 年代,美国陷入滞胀危机,而日本经济发展强劲,并在美进行了大量并购,引起了美国国内的不安。1986 年日本富士通计划收购美国军用电脑芯片供应商仙通半导体,而这可能导致日本对美国国防工业的控制。因此该收购案逐渐演变为政治事件,并直接导致了 1988 年的《埃克森一佛罗里奥修正案》(Exon-Florio Amendment)的出台,该法案标志着美国开始为有关国家安全敏感行业的外国并购施加阻碍,此外还强化了 CFIUS 的审查实权,并将司法部、管理和预算办公室吸纳到 CFIUS 中来。1990 年中国航空技术进出口总公司计划收购美国航空制造商 MAMCO,最终被总统以可能使中国公司绕过技术出口管制制度为由否决,该收购案推动了 1992 年《伯德修正案》的出台,该法案强调了对具有外国政府背景的投资者的审查,并强化了国会监督机制。①

20 世纪 90 年代,随着日本陷入"泡沫经济"及对美投资的逐渐下降,CFIUS 安全审查经历了一个短暂的松缓期。2001 年"911"恐怖袭击,燃起了美国国内对国家安全的强烈关注,压力之下 CFIUS 加大了外资审查力度。2005 年中南海收购美国石油公司优尼科(UNOCAL)及 2006 年阿联酋迪拜港口世界(DPW)收购英国航运公司(P&O)在美国六

① 同上,第 60 页。

个港口的运营权两起案件，在美国国内引发了关于外资安全风险的新一轮忧虑，后者更是2007年《外国直接投资与国家安全法》(Foreign Investment and National Security Act 简称 FINSA)出台的直接原因。这是一部比之前任何一次都要更加严格的综合性外资监管法案，全面强化了 CFIUS 的管制作用，标志着美国外资安全审查机制迈向成熟，不仅将国土安全部和情报部门新纳入 CFIUS，还对审查规则、范围和程序作了相应更新。

表 1　　CFIUS 主要相关法案与行政条例

行政令/法案	主要内容
1975 年 11858 号行政令	成立 CFIUS，主要负责收集和分析关于国际投资的信息并提供政策咨询
1988 年《埃克森—弗洛里奥修正案》；12661 号行政令	扩大总统阻止交易的权力； 建立起自愿申报体系和正式审查程序； CFIUS 人员规模扩至 12 名成员
1992 年《伯德修正案》	授予 CFIUS 对“外国政府控制下企业”的强制审查权； 增加总统向国会汇报的义务
2007 年《外国投资与国家安全法》；2008 年 13456 号行政令	CFIUS 规模扩至 16 个联邦机构，细分各部门职责； 强调财政部的领导地位，并要求其向国会提交年度报告； 授予委员会任何成员对任一项外国投资交易单边启动审查的权力； 常青条款：总统或 CFIUS 可以对一项已经被审查或调查过的交易重启审查； 国家情报总监向 CFIUS 提供分析报告； 国家安全局局长必须审查和分析所有申报的交易案； 新增审查重点：国土安全因素，外国政府控制，反恐合作情况。
2018 年《外国投资风险评估现代化法案》	详见后文

资料来源：参考孙哲，石岩《美国外资监管政治：机制变革及特点分析(1973～2013)》整理自制。

至此，CFIUS 具有了独立完整的法律基础，也使美国国家安全审查从过去一个由财政部一家主导的单纯行政过程，转变为一个卷入了白宫、多个部委以及国会的复杂互动的

政治过程。[①]最近一次改革是2018年8月13日由特朗普总统签署成法的《外国投资风险评估现代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act，简称FIRRMA)，这是十多年来对美国外资安全审查制度的第一次重大修订，后文将对此次改革进行专门述评。

2.CFIUS的审查程序

CFIUS采用逐案审查方式，包括一个非正式阶段(交易方与CFIUS非正式磋商)和三个正式阶段(审查、调查和总体决策)。

第一，非正式阶段。在外国投资企业接受正式的CFIUS审查前，可以先向CFIUS提交一份非正式申请初稿，双方可就此进行一些前期协商，这一来可以使CFIUS在正式审查开始前有足够长时间识别可能的风险，二来可以为申请企业争取到更多与CFIUS成员打交道的机会，从而为可能的审查作好预先准备。

在进入正式阶段前，由交易双方向CFIUS提交一份联合自愿申报。[②] 之后由CFIUS成员主席(财政部投资安全办公室主管)确定申报是否完整以及是否符合法规要求，如果完整，成员主席将申报转给CFIUS各成员，从第二天起计算，进入为期45天的初步审查期。这一阶段CFIUS的主要目标是确定某项收购是否会威胁到国家安全，只要有至少一位成员认为存在威胁，案件就会进入随后的调查阶段。某些特定类型的交易被规定必须进入后续调查期，而不能仅依赖审查期的书面材料就作出判定。[③]

调查期长达45天，但允许在额外情况下再延长15天，这一阶段内CFIUS将对案件进行更加全面深入的调查。期间CFIUS或清案放行，或以缓和协议(mitigation agreements)[④]形式通过，否则就将案件提交总统决策。委员会可以选择不给出建议，也可以建议总统暂缓或禁止该交易。最后是总统须在15天内决策，但没有法律义务遵照委员会的建议。

CFIUS的审查都是围绕“国家安全”这一个要点进行的，但这一概念目前并未在法律上得到明确定义，委员会对此拥有较大自由裁量权，但一般的考虑因素包括投资业务的敏感性、“特别关注国”[⑤]、外国政府的支持、外国人遵守美国法律的历史记录、网络安全风险等。其中，敏感领域往往被认为与国家安全相关，包括但不限于信息安全，国防，电信，航

---

① 同上，第61页。

② 申报中包括法规800.402中要求的信息。

③ 关于这类交易的具体类型，参见2007《国防生产法》第721(b)(2)(B)(i)条。

④ “缓冲协议”是指CFIUS成员与交易方通过谈判达成的以消除引起外资审查委员会成员产生国家安全顾虑的商业安排。这一实践自20世纪80年代末就开始被CFIUS采用，但直到2007年才被FINSA以法律形式固定。具体参见P.L.110－49，§5。

⑤ FIRRMA在前言部分将此类国家描述为，明确宣称以收购可能影响美国在国家安全相关领域地位的关键技术或关键基础设施为战略目标的国家。

空航天，交通运输，军事用品、能源等传统领域，以及新近发展的尖端技术领域，如人工智能，量子计算机，半导体等。

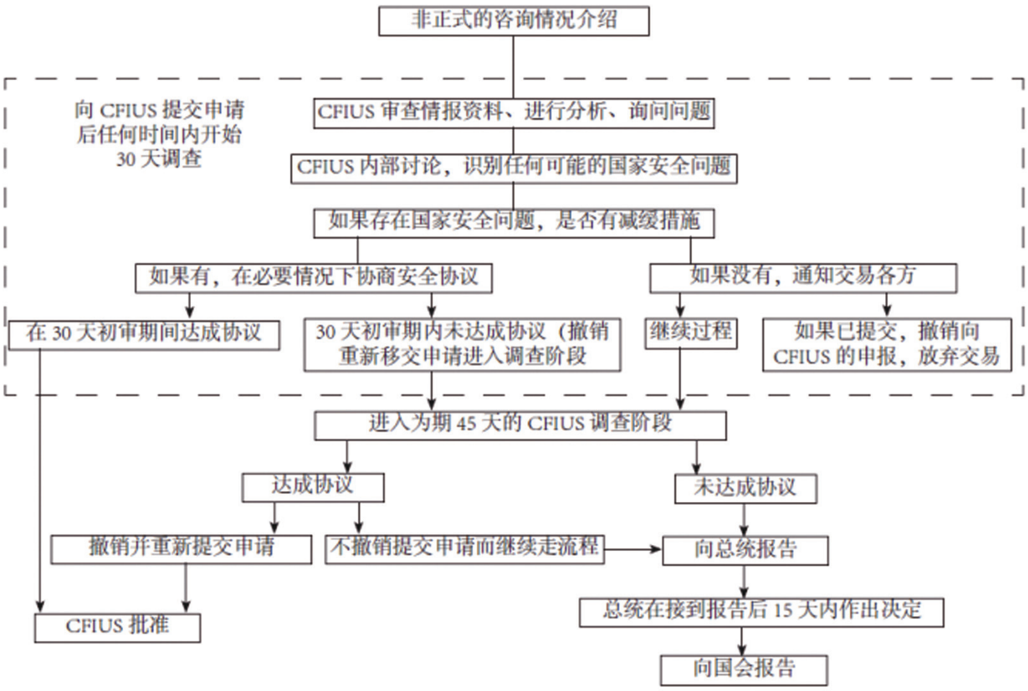


图 2　CFIUS 审查程序

资料来源：潘圆圆，唐健：《美国外国投资委员会国家安全审查的特点与最新趋势》，《国际经济评论》，2013 第 5 期，第 135 页。

注：根据 2018FIRRMA，法案还将最初审查期从 30 天延长至 45 天，其后的 45 天调查期维持不变，但允许在“特殊情况”情况下额外延长 15 天。

二、特朗普政府的外资政策：期望与疑虑并存

特朗普政府的外资政策沿袭了美国历来的矛盾心态，一方面要吸引外资刺激就业与经济增长，另一方面又担忧外资成为其他国家挑战美国国家安全及科技霸主地位的手段。所以，特朗普上任以来，一边推出了史上最大规模减税法案，大大改善了国内投资环境，另一边又全面扩大了 CFIUS 权限，加紧了对特定投资的审查限制。

这种混合政策主张看似混乱无章，实则不然。在“美国优先”和“让美国再次伟大”理念的指导下，特朗普政府逐渐形成了一套对内新自由主义，即强调减少国家管制、激发市

场活力、削弱福利国家，对外实行保护主义和本土主义，强调美国本土经济利益的“特朗普经济学”。[①] 减轻税负，旨在增强制造业投资吸引力，振兴国内就业与经济增长；而收紧外资管制，旨在限制中国对美科技投资，维护美国核心竞争力，二者实质上共同服务于“美国优先”的执政理念。

（一）大规模减税以增强制造业投资吸引力

根据联合国贸易发展组织（UNCTAD）的系列《世界投资报告》，美国 FDI 流入量多年来稳居世界第一，尤其在 2015 和 2016 年，美国吸收了全球约 24%的 FDI，尽管在 2017 年世界投资形势低迷的情况下，仍以 19.26%的占比保持首位。这与美国一直积极利用外资发展国内经济的政策取向密切相关，对特朗普政府而言，这一点尤其重要。

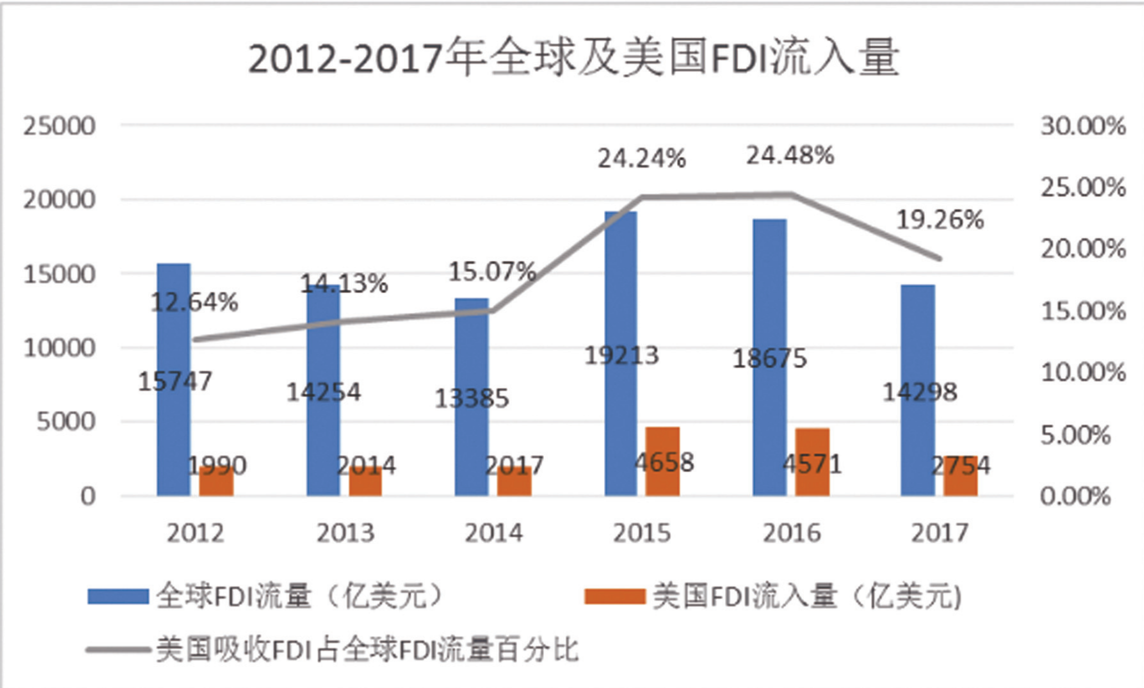


图 3　2012—2017 年全球及美国 FDI 流入量

资料来源：根据联合国贸易发展组织（UNCTAD）《世界投资报告 2018》数据整理自制。

自 20 世纪 90 年代以来，美国的传统制造业不断外包给新兴经济体，国内制造业逐渐

① 李巍，张玉环：《“特朗普经济学”与中美经贸关系》，《现代国际关系》，2017 年第 2 期，第 10 至 11 页。

凋敝，失业人口增加，过去作为美国民主制度根基的、以中产阶级为主体的扁平橄榄型社会结构正在坍塌，这为民粹主义的兴起以及特朗普的胜选提供了温床。[①]

特朗普经济政策的首要目标就是振兴国内经济和增加就业，为吸引制造业回流，特朗普多次对外国企业在美投资活动展示出欢迎态度，并鼓励州政府对外资予以优惠补贴。2018 年 1 月 26 晚，特朗普在达沃斯世界经济论坛发表特别致辞时，大幅多次地提到美国欢迎海外投资振兴经济，同时表示对优秀移民人才的欢迎，声称“美国向生意人敞开大门”，为此将提供保障：低税率、廉价能源、减少繁文缛节和规定。[②] 富士康在威斯康星州投资案被视为响应“美国制造”政策范例，就受到了特朗普政府的高度重视。2018 年 6 月 28 日，特朗普亲自出席了富士康在美国威斯康辛州新工厂的动工奠基仪式，对此，特朗普还连发数条推特，怒赞富士康的新厂为“世界第八大奇迹”，称其将为当地带来约 1.5 万个工作机会。据外媒消息，这个工厂是由当地州政府以 40 亿美元的高昂补贴换来的。[③] 对此，特朗普也在推特里称赞道“祝贺威斯康星州的人民和州长 Scott Walker 及他有才的手下们把这事办成，干得漂亮！”[④]

减税作为降低企业经营成本的最佳手段，成为特朗普政府优化国内投资环境、吸引外资流入、振兴国内制造业的主要政策选项。因为税负虽并非驱动国际投资的唯一因素，但却是阻碍美国吸引外资的主要因素。世界经济论坛发布的《2017 企业高管意见的调查》显示，税率和税收征管在企业在美经营面临的负面因素中位列前两位；而世界银行《2018 年营商环境报告》也显示，美国营商环境总体水平在 190 个经济体中位列第 6，但税收负担指标却落至第 36。

2017 年 12 月 22 日，经特朗普签署，《减税和就业法案》完成立法程序，后于 2018 年 1 月正式生效。此次税改为 30 年来美国最大规模减税，其中涉及国际资本流动的内容有：一是将企业所得税永久性从 35% 降至 21%，降幅高达 40%；二是将全球征税制转变为属地征税制，对海外子公司股息所得税予以豁免；三是对美国公司留存海外利润征收一次性税率，现金型资产 15.5%，非现金型资产 8%，从而鼓励境外企业利润回流，用于国内投资。尽管税改政策的实际效果还会受到多重因素的复杂影响，但是在美国的市场规模、制度水平及科技创新资源本就极具优势的情形下，税收优惠无疑会大幅增加对外资的吸引力。

---

① 同上，第 8 页。

② 《特朗普在世界经济论坛首秀：现在是投资美国的最好时机》，搜狐：http://www.sohu.com/a/220224880_779630（上网时间：2018 年 8 月 15 日）

③ 具体来说，这 40 亿美元补贴包括：28.5 亿税收减免（因投资和创造就业）；1.5 亿销售税减免；7.64 亿政府奖励；1.34 亿用于改善工厂附近道路等。

④ 《特朗普怒赞富士康在美新工厂 40 亿美元补贴换回“美国制造”》，智通财经：https://www.zhitongcaijing.com/content/detail/135738.html（上网时间：2018 年 8 月 15 日）

中国企业在美投资办厂，曾为各州就业、税收和经济发展作出不小贡献，因此也成为特朗普减税政策意在吸引的目标之一。据荣鼎咨询，2016 年在美中资企业旗下的美国员工新增 5 万人，中资在美直接雇佣的员工总人数在 2016 年底达 14.1 万人，较上年增长 46％，较 2009 年高出 9 倍以上。[①] 这些就业数据还不包括在项目建设和采购过程中间接提供的就业机会，估计中资企业还为美国间接提供了数万个就业机会。正因为如此，在 2017 年 6 月 28 日举办的全美社区领袖总统晚宴上，特朗普发表闭门演讲说，特别强调"特别欢迎中国企业家来美国投资。[②] 至于政策效果，此次减税将有助于吸引更多中国企业选择进军美国，尤其是汽车零配件、装备制造等面向美国市场的制造型企业。相比于高科技产业和服务业，中低端制造业对成本更加敏感，由于可以带动就业和出口，受到的审查限制也相对更少；但近年来中国企业对美投资越来越多地涉及先进制造或高科技产业，伴随着 CFIUS 安全审查的日趋严格，减税对于吸引中资的效果相对有限。

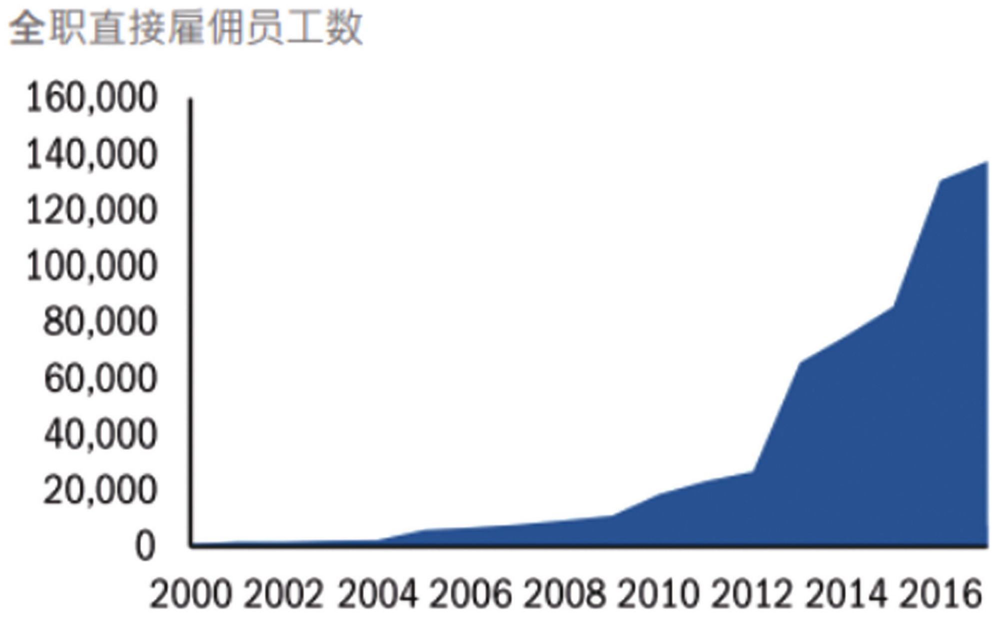


图 4　中资公司在美国提供的就业机会

资料来源：美中关系全国委员会，美国荣鼎咨询集团（Rhodium Group）：《新邻居：2017 年报告更新：中国在美国各国会选区直接投资现状》，2017 年 4 月。

---

① 这一数据统计的是中方投资人持有 10％以上股权的美国公司直接雇佣的全职雇员人数。

② 《特朗普看好中国互联网，欢迎中国企业家对美投资》，钛媒体：http://www.tmtpost.com/2667394.html（上网时间：2018 年 8 月 15 日）

(二)加强 CFIUS 以限制对美科技投资

尽管此前特朗普曾多次表态欢迎中国企业赴美投资,但近年来中国在产业升级与科技创新上展示出强劲势头与坚定决心,对美国的科技创新霸权和高端产业垄断形成了压力。伴随着中国在美科技投资的日益增多,美国急需保护自身的知识产权和尖端技术不会被其他国家借由投资美国业务而轻易获取。因此,美国于 2018 年加速了强化 CFIUS 的立法进程,而焦点则锁定了中国。[①]

2017 年 11 月 8 日,美国德克萨斯州参议院共和党党鞭约翰• 科宁(John Cornyn)和加利福尼亚州民主党参议员黛安• 费恩斯坦(Dianne Feinstein)提出了旨在增强 CFIUS 监管权限的议案,即《外国投资风险评估现代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act,简称 FIRRMA)。2018 年 6 月 26 日,美国总统特朗普在白宫发表声明表示支持该法案,支持通过加强 CFIUS 来把关外商科技投资,而不是依赖使用较少的紧急事态法律[②]。该法案被列在《2019 财年国防授权法案》(NDAA)的第 17 章(从第 1701 条到第 1733 条),于 7 月 26 日 359－54 在美国众议院获得通过,并在 8 月 1 日以 87－10 获得参议院最终批准。8 月 13 日,该法案由特朗普签署成法。[③]

表 2　　美国府会推动 CFIUS 改革的进程

时间	具体进展
2017.7.21	美国财长姆努钦与约翰・科宁及参院银行委员会主席迈克・克拉伯、众院金融服务委员会主席杰布・亨萨林举行小型会议,就 CFIUS 改革达成初步共识
2017.10.27	康宁与美国政府就具体改革方案闭门磋商,特朗普对此“开绿灯”
2017.11.8	参众两院分别发起 FIRRMA(S.2098,H.R.4311)
2018.5.16	众院发起修正版 FIRRMA(H.R.5841)

① 此次立法改革还部分归因于 CFIUS 审查效率的长期低下，尤其在特朗普上台后，重要岗位空缺、预算缩减等原因导致了许多日常工作的滞后，如 2015 年度审查报告延迟到 2017 年 9 月才发布。

② 即 1977 年颁布的《国际紧急经济权力法案》(International Emergency Economic Powers Act)，该法案赋予总统极大权力，即在国家处于紧急状态下可冻结、没收外国持有的美国资产，而关于“紧急状态“的定义则十分模糊。

③ 此次法案的通过生效比一般情况下的预期提前约 2 个月。

续表

时间	具体进展
2018.5.22	参院银行委员会和众院金融服务委员会,分别通过两院各自修正版本的 FIRRMA
2018.6.18	继 S.2098 被纳入《2019 财年国防授权法案》(NDAA,H.R.5515)后,参院以 85:10 通过该法案,意味着修正版 FIRRMA 参院获批
2018.6.26	H.R.5841 以 400:2 获得众院批准
2018.6.27	两院开始合并版本的最终磋商,参院已接到众院版本的 FIRRMA,列入立法日程
2018.7.6 和 8.1	众院以 359:54,参院以 87:10 通过合并版 NDAA
2018.8.13	特朗普签署成法律

资料来源:根据互联网信息整理自制。

1.主要修改内容

法案最终版本虽然删去了参议院关于恢复制裁中兴的条款,但全面加强了 CFIUS 权限,不仅大幅扩大了管辖交易(covered transaction)的范围,还对审查程序进行了修订。

第一,扩大了管辖范围。在以往的实践中,股权比例少于 10%的被动投资不会受到 CFIUS 的审查,但根据新法案,即使投资者持股不超过 10%,但只要可能获得美国企业的非公开技术信息、董事会成员或观察员权利、以及涉及关键技术①、关键基础设施②或美国公民敏感数据的③,就属于受审范围。此外还包括靠近港口等敏感军事区的房地产投资、外国投资人就其投资的美国业务享有的权利变更以及某些旨在规避 CFIUS 审查的交易。

管辖范围的扩大意味着对美投资将会面临更高的风险与成本,但值得注意的是,FIRRMA 从管辖范围中排除了外国人以投资基金方式参与的投资,当外国人是美国投资基金的有限合伙人或顾问委员会的成员时,只要该基金是由美国人管理并且外国有限合伙人无法控制该基金,就不属 CFIUS 管辖交易。这为赴美投资的中国投资者提供了一个

① 在 FIRRMA 推出之前,“关键技术”一词被定义为包括《美国防务目录》(United States Munitions List)、《商品管制清单》(Commerce Control List)内的项目、若干关于核武的材料,以及特定制剂和毒素的法规(《美国联邦法规》第 31 章第 800.209 条)所涵盖的项目。 FIRRMA 法案将其定义扩宽以包括新兴与基础技术,如量子计算机、人工智能、机器人、生物科技等。 此外,还新设立一个跨部门出口管控程序来界定“新兴和基础技术”。

② FIRRMA 将“关键基础设施”定义为任何对美国国家安全至关重要的实体或虚拟资产或系统,如电信、医疗、市政工程、交通、金融服务及为美国政府提供服务等领域。

③ 敏感数据指诸如医疗行业、保险行业涉及的大规模个人可识别信息,

可行途径。

第二，修订了审查程序。首先，FIRRMA 引入了另一种申报备案选择，即交易各方可以自行选择先提交一份不超过 5 页的简短通知，以替代之前的正式书面通知，不同之处在于简短通知不会自动触发审查程序，CFIUS 在收到后 30 天内作出回应，或许可交易，或要求提交正式通知，或直接进入审查期。其次，任何由外国政府控制的投资者对美国公司超过 25%以上股权的投资，均须强制申报。再次，法案还将最初审查期从 30 天延长至 45 天，其后的 45 天调查期维持不变，但允许在“特殊情况”情况下额外延长 15 天。最后，CFIUS 还被授权收取申报费用，具体费用尚未明确，但规定金额不得超过交易价值的 1%或 30 万美元中的较低者。

简短备案通知是出于提高审查效率，而强制申报则是针对可能的“漏网之鱼”。实践中，具有政府背景的企业在进行对美敏感领域投资时，往往都会考虑主动申报，并直接提交正式书面通知，因此这两条修订对中国投资者的实质影响不大。

第三，增强了审查权力。首先，FIRRMA 规定 CFIUS 须建立某种机制来识别属于其管辖范围但没有提交简短通知或正式通知的交易。其次，FIRRMA 授予 CFIUS 新增权力，即可在审查期或调查期内暂停交易，并直接请示总统。最后，新法案强调了 CFIUS 要对缓和措施进行有效和持续的监督，授权 CFIUS 针对已完成的交易或自愿放弃的受管辖交易也可以施加缓解措施。

新法案的一些条款已经生效，适用于 8 月 13 日及之后的所有未决或未来交易，包括延长审查期与调查期、将旨在规避审查的交易纳入管辖范围、建立未申报交易的识别机制等。但大部分条款需要经过公告和评论程序，将在 18 个月内生效，例如将某些房地产投资及其他某些投资纳入管辖范围、投资美国基金的例外情况、新的申报备案选择等。

2.对中国对美投资的不利影响

首先，新法案的出台将难免增加中国对美投资的难度与不确定性。一方面，法案全面扩大了 CFIUS 的管辖范围和权力地位，这意味着过去许多不在审查范围内的交易也将遭受 CFIUS 的考验；另一方面，法案对“国家安全”、“关键技术”、“关键基础设施”等核心概念的解释却依然不够明晰，这为 CFIUS 留下了较大的自由裁量空间。[①] 因此，单从法案文本来看，预计中国对美投资面临更严格、更频繁、更具针对性的审查限制，尤其是在人工智能、虚拟现实、机器人、大数据分析、半导体和金融技术等敏感技术领域，即便中国投资者的资金只占很小部分、且对公司运营没有发言权，也可能遭受审查甚至被否决。

① 蒲红霞，葛顺奇：《美国的外资安全审查制度与我国企业跨国并购的对策》，《国际贸易》，2018 年第 3 期，第 52 页。

其次，在中美战略竞争和贸易战的大背景下，中国对美正常商业投资可能面临更严重的泛政治化阻挠。从美国在国际体系中的整体经济与安全利益来看，以行政部门为主导的 CFIUS 可能更频繁地借国家安全之名排斥中国科技企业，对中国的技术赶超和赶超与经济崛起实施战略打击。虽然 FIRRMA 没有直接将中国列为“特别关注国”，但有理由认为中国会是 CFIUS 重点审查的对象之一，而且不排除美国未来联合盟友协同限制中国海外投资的可能，从下述条款中就可以看出：一是要求美国商务部长在法案生效后到 2026 年间，每 2 年向国会和 CFIUS 提交中国对美投资的分析报告；二是指示 CFIUS 建立与盟国和伙伴监管机构的信息共享机制。从国内社会分散的特殊利益来看，国会对安全审查的监督权也为特殊利益影响外来投资提供了制度上的渠道，排斥外来竞争的商业团体、对华鹰派政治人士都可以通过游说国会向行政部门施压，迫使后者对特定外资施加限制。

最后，相对于审查结果，新法案更重要的影响在于对交易各方的心理冲击，这可能会继续导致中国对美投资规模的大幅减少。事实上，此次法案只是将 CFIUS 在过去约 2 年内的实际操作以法律形式固化，在法案颁布前，CFIUS 就已经开始对涉及半导体、芯片、个人敏感数据的交易进行阻拦，如博通收购美国半导体高通、峡谷桥基金收购莱迪思半导体以及蚂蚁金服收购速汇通。因此法案出台与否对审查通过率的改变并不显著，但可能会显著提高中国投资者和美国公司对 CFIUS 安全审查的风险成本预期，从而使之对潜在的投资交易望而却步。据美国经济分析局，从最近四个季度海外直接投资流入美国境内的移动平均值看，今年美国 FDI 已回落到 2012 年的危机后水平；[①]据荣鼎咨询(Rhodium)，在中国整体对外投资状况良好的情况下，2017 年对美投资十年来首次下降，2018 年上半年更是骤降 9 成。这显示出美国新出台的 CFIUS 改革法案正在冷却外来投资的热情。

三、中国对美投资的基本情况

在中国企业大举“走出去”的浪潮下，国际投资继成为中美经贸关系中继贸易外的第二大重头戏，并经历了数十年的良好发展。然而，伴随着特朗普政府对内外政策的重新调整，中国对美投资在近一两年里也出现了新的动向。

---

① 《美参院通过限制外国投资法案 对美投资大幅下滑》，新浪网：https://news.sina.cn/gj/2018－08－03/detail－ihhehtqh0057894.d.html? from＝wap（上网时间：2018 年 8 月 15 日）

(一)过去十年迅速增长,但规模仍然有限

在 80 年代到 2000 年间,中美投资合作主要是美国向中国的单向投资,2000 年起中国对美投资逐渐形成规模,并在过去十年内迅速增长。据中国国家统计局数据[①],2008 年至 2016 年中国对美投资总体呈上升趋势,流量和存量均在短时间内达到较高水平,其中流量年均增速达 64%。2016 年,中国对美直接投资总流量达到 169.81 亿美元,较上年增长 112%,创中国对美直接投资历史新高,占流量总额 8.7%,其中非金融类流量 205.29 亿美元,金融类流量-35.48 亿美元。2016 年末,对美投资存量为 605.8 亿美元,占中国对外直接投资存量的 4.5%,境外企业雇佣美国当地员工 9.1 万人,较上年末增加 1 万余人。

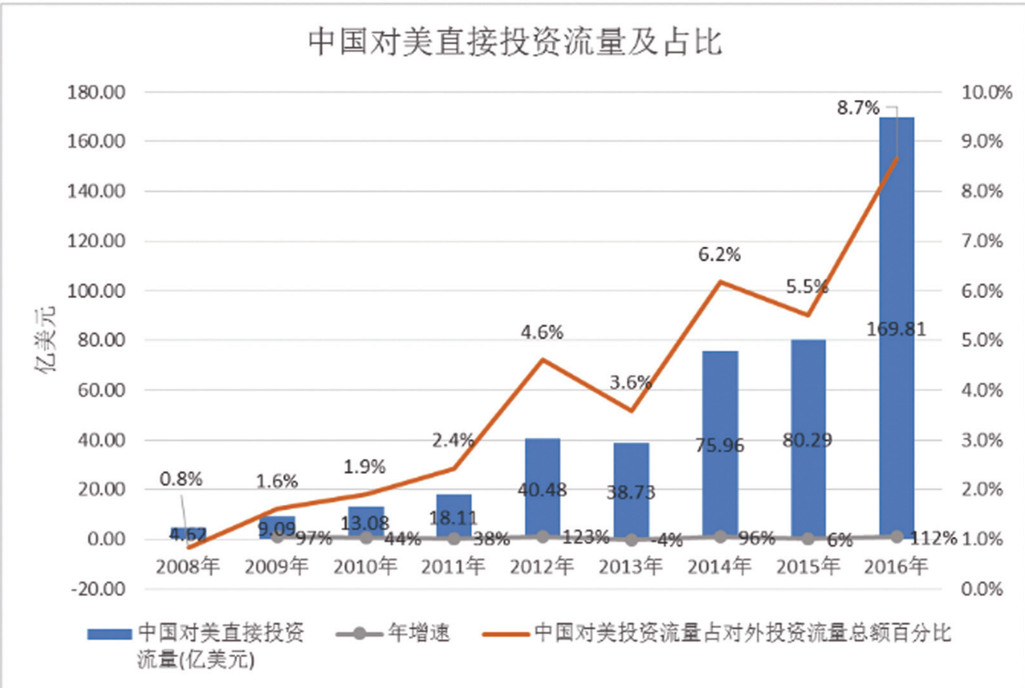


图 5　中国对美直接投资流量及占比

① 中国国家统计局每年发布“中国对外投资统计公报”,最新发布为 2017 年 9 月出版的《2016 年度中国对外直接投资统计公报》,相关数据目前只更新到 2016 年度。

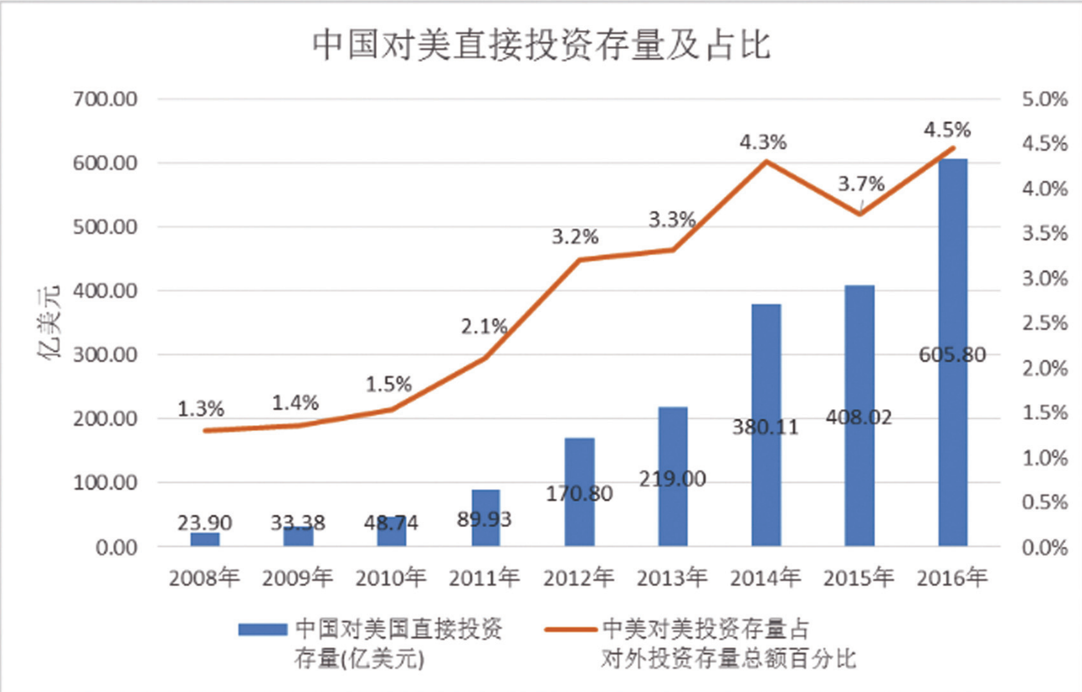


图 6　中国对美直接投资存量及占比

数据来源：根据中国国家统计局数据整理。http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm? cn=C01&zb=A060G01&sj=2016

投资形式上以并购为主。据美国荣鼎咨询近四年发布的关于中国在美投资的“新邻居”系列报告，并购始终在中国对美投资形式中占主导，以 2016 年为例，96%的资金用于并购，绿地投资只占 4%。据中国国家统计局数据，2016 年，中国企业共对美实施并购项目 164 起，实际交易金额 354 亿美元，主要分布在制造、交通运输和仓储、软件和信息技术服务、房地产、文化娱乐等领域。包括海航的天津天海物流投资管理有限公司 60.1 亿美元收购美国英迈国际、青岛海尔 55.8 亿美元收购美国通用电气公司家电业务项目、万达集团 28 亿美元收购美国传奇影业、艾派克集团 27 亿美元收购利盟国际、海航集团 18.8 亿美元收购卡尔森酒店集团等。2016 年，中国企业通过直接投资和境外企业再投资累计对美实现各类投资超 400 亿美元。

虽然美国是中国对外投资的主要目的地，但由于起步较晚，中国并非美国最主要的投资来源地之一。但美国商务部经济统计局数据显示，无论从投资流量还是投资存量来看，与欧盟、加拿大、日本等经济体相比，中国对美直接投资在美国吸收外资总规模中的占比仍显得无足轻重。以 2016 年为例，中国对美直接投资流量仅占美国吸收外资流量总量的 2.26%，而欧盟、加拿大和日本却分别达到了 56.87%、11.36%、7.32%；投资存量上的落后

差距更为明显，截至 2016 年底，中国对美直接投资存量只占到美国吸收外资存量总量的 0.74％，甚至不足日本的十分之一。

表 3　　　　　　　2000—2016 全球主要经济体对美国直接投资流量

	对美国直接投资流量（百万美元）					占比（%）			
	全球	欧盟	加拿大	日本	中国	欧盟	加拿大	日本	中国
2000	314,007	236,716	27,258	7,820	--	75.39%	8.68%	2.49%	0.00%
2001	159,461	60,003	9,173	-3,132	--	37.63%	5.75%	-1.96%	0.00%
2002	74,457	34,359	4,611	6,500	-120	46.15%	6.19%	8.73%	-0.16%
2003	53,146	30,434	7,090	8,544	-62	57.26%	13.34%	16.08%	-0.12%
2004	135,826	65,412	33,164	17,489	150	48.16%	24.42%	12.88%	0.11%
2005	104,773	65,268	14,868	14,200	146	62.29%	14.19%	13.55%	0.14%
2006	237,136	177,418	14,770	16,466	315	74.82%	6.23%	6.94%	0.13%
2007	215,952	129,011	43,867	21,134	8	59.74%	20.31%	9.79%	0.00%
2008	306,366	181,500	16,794	22,321	500	59.24%	5.48%	7.29%	0.16%
2009	143,604	94,044	30,366	6,544	500	65.49%	21.15%	4.56%	0.35%
2010	198,049	110,758	7,357	15,805	1,037	55.92%	3.71%	7.98%	0.52%
2011	229,862	102,469	18,790	17,077	1,105	44.58%	8.17%	7.43%	0.48%
2012	199,034	138,895	17,326	22,114	3,419	69.78%	8.71%	11.11%	1.72%
2013	201,393	90,392	14,933	46,413	1,920	44.88%	7.41%	23.05%	0.95%
2014	201,733	49,204	23,479	44,891	2,201	24.39%	11.64%	22.25%	1.09%
2015	465,765	323,685	59,555	34,379	5,917	69.50%	12.79%	7.38%	1.27%
2016	457,125	259,978	51,922	33,914	10,337	56.87%	11.36%	7.42%	2.26%

数据来源：竺彩华：《中国对美直接投资：新发展、新机遇和新挑战》，《国际经济合作》，2018 第 2 期，第 53 页。

表 4　　　　　　　2000—2016 年全球主要经济体对美国直接投资存量

	对美国直接投资存量（百万美元）					占比（%）			
	全球	欧盟	日本	加拿大	中国	欧盟	日本	加拿大	中国
2000	1,256,867	814,033	161,855	114,309	--	64.77%	12.88%	9.09%	0.00%
2001	1,343,987	841,929	151,738	92,420	--	62.64%	11.29%	6.88%	0.00%
2002	1,327,170	810,307	151,646	92,529	385	61.06%	11.43%	6.97%	0.03%
2003	1,395,159	852,394	162,429	95,707	284	61.10%	11.64%	6.86%	0.02%
2004	1,520,316	943,074	177,522	125,276	435	62.03%	11.68%	8.24%	0.03%
2005	1,634,121	999,276	194,503	165,667	574	61.15%	11.90%	10.14%	0.04%
2006	1,840,463	1,165,558	211,287	165,281	785	63.33%	11.48%	8.98%	0.04%
2007	1,993,156	1,247,711	226,458	201,924	584	62.60%	11.36%	10.13%	0.03%
2008	2,046,662	1,289,929	237,769	168,746	1,105	63.03%	11.62%	8.24%	0.05%
2009	2,069,438	1,340,384	240,141	188,943	1,624	64.77%	11.60%	9.13%	0.08%
2010	2,280,044	1,457,842	259,079	192,463	3,300	63.94%	11.36%	8.44%	0.14%
2011	2,433,848	1,507,149	277,396	205,225	3,598	61.92%	11.40%	8.43%	0.15%
2012	2,584,708	1,609,015	302,628	214,314	7,076	62.25%	11.71%	8.29%	0.27%
2013	2,727,825	1,649,774	352,907	222,989	7,855	60.48%	12.94%	8.17%	0.29%
2014	2,945,795	1,725,714	373,120	273,896	10,071	58.58%	12.67%	9.30%	0.34%
2015	3,303,586	1,981,879	404,184	322,118	16,769	59.99%	12.23%	9.75%	0.51%
2016	3,725,418	2,241,063	424,347	371,468	27,475	60.16%	11.39%	9.97%	0.74%

数据来源：同上，第 52 页。

(二)涉及领域广泛，制造业比重最大，近年来向高科技及高端服务业集中

行业分布上，中国企业对美投资涉及领域广泛，几乎覆盖了国民经济的所有行业类

别，其中制造业占比最大。2016 年对美投资流量在 10 亿美元以上的行业有 6 个，较上年增加 3 个，依次为制造业、信息传输/ 软件和信息技术服务业、房地产业、文化/ 体育和娱乐业、租赁和商务服务业、科学研究和技术服务业。从存量行业分布情况看，截至 2016 年末，存量超过百亿美元的行业有 2 个，制造业以 151.82 亿美元高居榜首，主要分布在汽车制造业、医药制造业、专用设备制造业、皮革/ 毛皮/ 羽毛及其制品和制鞋业、计算机/ 通信和其他电子设备制造业、铁路/ 船舶/ 航空航天和其他运输设备制造业、金属制品业、非金属矿物制品业、化学原料和化学制品制造业等；金融业则以 104.92 亿美元位居第二。

表 5　　2016 **年中国对美国直接投资的主要行业**

单位：万美元

行业	流量	比重（%）	存量	比重（%）
制造业	599,498	35.3	1,518,212	25.1
金融业	-354,764	-20.9	1,049,164	17.3
租赁和商务服务业	162,992	9.6	695,116	11.5
房地产业	232,634	13.7	571,873	9.4
信息传输／软件和信息技术服务业	493,152	29.0	544,576	9.0
批发和零售业	95,770	5.6	401,776	6.6
采矿业	50,619	3.0	308,190	5.1
科学研究和技术服务业	122,154	7.2	302,511	5.0
文化／体育和娱乐业	186,555	11.0	235,386	3.9
建筑业	46,768	2.8	126,631	2.1
居民服务／修理和其他服务业	21,668	1.3	98,657	1.6
交通运输／仓储和邮政业	1,383	0.1	56,172	0.9
住宿和餐饮业	22,928	1.4	52,894	0.9
电力／热力／燃气及水的生产和供应业	5,130	0.3	50,033	0.8
农／林／牧／渔业	4,445	0.2	25,940	0.4
教育	4,195	0.2	10,443	0.2
卫生和社会工作	1,717	0.1	5,372	0.1
水利／环境和公共设施管理业	1,237	0.1	5,051	0.1
合计	**1,698,082**	**100.0**	**6,057,998**	**100.0**

数据来源：商务部、国家统计局、国家外汇管理局，《2016 **年度中国对外直接投资统计公报》**

近年来，中国对美投资日益向高新技术和高端服务业集中，中国企业越来越倾向于投

资技术、品牌等附加值较高的领域。自2014年起中国对美高科技和创新密集型行业的直接投资迅速增加,在过去平均每年投资额达90亿美元。华为、法拉第未来、西锐飞机相继于2016年在美投资设立了实验室、研发中心、测试机构和其他绿地设施,其他一些中国企业也开始增加了对美国生物技术、互联网金融等领域初创公司的收购。[①]

(三)近一两年内中国对美投资锐减

美中关系全国委员会和美国荣鼎咨询集团(Rhodium Group)联合发布的报告《新邻居:2018中国在美国各国会选区投资现状一览》及《双行道:2018中美直接投资趋势》称,中国对美投资自2017年起大幅下降。中国对美直接投资在2016年达到近460亿美元[②],2017年锐减至290亿美元,年降幅超过三分之一(35%),而且2017年投资额中还有很大部分来自于2016年宣布签订但在2017年才交割完毕的交易,若只计算2017年新披露的交易,投资减少将更为明显。这种下降趋势还持续到了2018年,今年前5个月中国企业在美并购与绿地投资总额仅18亿美元,同比锐减92%,是2010年来最低水平;而且,万达、安邦和海航等中国企业在北京的去杠杆化压力下抛售了96亿美元的美国资产,算入这些资产剥离,截至5月,今年中国对美直接投资净额为负78亿美元。交易数量从自2014年每半年平均85下降到2017年下半年的69,以及2018上半年的39,创下六年内最低。预计未来短期内的对美投资水平仍将处于低迷。

报告认为,政策变化而非商业因素是导致投资缩减的主要原因。从中方来看,中国政府于2016年底非正式收紧对"非理性"海外投资的管控,来抑制大规模资本外流导致的外汇储备下降;2017年5月,为降低金融风险并减少杠杆,中国监管层开始审查大型私企对外投资活动;2017年8月,中国官方发布《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》,规定了六类投资受鼓励、五类被限制、五类被禁止。从美方来看,特朗普政府威胁援引"301"调查对华使用更多投资限制,国会两党也达成共识来加强CFIUS安全审查的法律授权,估计2017年至少有80亿美元的交易由于CFIUS问题而被撤销。

行业分布也受到了政策影响。从行业分布上看,中国对美投资在2017下半年明显转向政策所支持的行业。受中国最新对外投资政策影响而降幅最大的行业有:娱乐业、房地产和酒店服务业和消费产品与服务业,而很多高科技产业(健康、医药与生物科技和信息与通讯技术)和交通运输与基础建设产业都持平或增长。但是,虽然高科技产业受中国政府鼓励,但相关交易正在或即将面临着CFIUS更严格的审查,尤其是半导体等被视为与

---

① 竺彩华:《中国对美直接投资:新发展、新机遇和新挑战》,《国际经济合作》,2018第2期,第52页。

② 该数据由荣鼎咨询统计得出,由于计算方法差异或其他因素,与中美官方统计数据均存在出入。

国防能力或其他新兴关键技术相关的行业。

(四)中国对美投资的成功案例:双汇收购史密斯菲尔德

虽然越来越多的中国投资由于CFIUS安全审查遭遇挫折,但涉及中低端制造业及酒店、影视等消费服务业的投资并未受阻。甚至有些还享受到了在美投资的比较成本优势和政府吸引外资的优惠政策,比如较低廉的天然气、汽油、电等要素成本和较低的税收负担。[①] 因此,对美投资的成功案例也不在少数,较典型者如中国航空工业集团收购美国特丽丹公司旗下活塞发电机制造公司(2011),双汇收购史密斯菲尔德食品公司(2013),江南化纤在美南卡罗来纳州投资设厂(2014),安邦收购纽约华尔道夫酒店(2015),福耀玻璃在美俄亥俄州投资设厂(2016)等。近一年内在进行中或新披露的重要投资项目包括万华化学公司在路易斯安那州建厂,万里轮胎公司在南卡罗来纳州建厂,以及山东如意集团在阿肯色州开设纺织厂。[②]

2013年5月29日,双汇国际控股有限公司和史密斯菲尔德食品公司(Smithfield Foods,以下简称SFD)联合宣布,双汇将以每股34美元的价格收购史密斯菲尔德全部股份,相较于史密斯菲尔德前日收盘价每股溢价31%,共计71亿美元,其中包括47亿美元和股权对价和23亿美元的债务对价。尽管该案件在当时引发了美国舆论的极大关注和国会的质疑,最终仍于9月6日获得了CFIUS批准,并于9月24日获得SFD股东大会的最终通过,并于9月26日完美收官,堪称中企对美巨额并购的典型案例。

双汇国际是一家位于香港的私营公司,虽然是中国最大的肉类加工企业,但在国际市场上几乎没有知名度,而史密斯菲尔德则是一家成立于1936年的世界第一大的猪肉生产商,具有悠久历史与众多知名品牌。这笔交易在当时看来堪称是一笔“蛇吞象”式收购。这项收购对于双方而言都颇具意义。对双汇而言,这项收购有助于减轻之前“瘦肉精事件”带来的食品安全负面影响,提升品牌知名度,学习借鉴SFD生产技术和经营经验,开发附加值更高的中高端肉制品;对SFD而言,股东将获得31%的收购溢价,公司还可在保留现任管理团队和生产线的前提下,借此机会打开中国市场,扭转原本业绩下降的困局。尽管审查期间经历了调查期延长、股东反对、竞争者竞价等波折,该收购最终仍然获得完美收官。成功原因是多方面的,除了交易本身涉及的国家安全风险较低以外,双汇国际自身的努力也至关重要,其中有以下三点经验值得借鉴。

第一,做足准备工作,寻求专业顾问与机构的帮助。双汇从2006年便有了收购SFD

---

① 张菲,安宁:《贸易战背景下中美直接投资趋势与对策研究》,《国际经济合作》,2018第5期,第13页。

② 美中关系全国委员会,美国荣鼎咨询集团(Rhodium Group):《新邻居:2018中国在美国各国会选区投资现状一览》,2018年4月。

的构想，自那时起便与 SFD 保持着良好合作关系，为 7 年后的收购作铺垫；双汇还从 Goldman Sachs、PWC 等世界顶尖公司招募组建了一支精英并购团队，再由摩根士丹利担任财务顾问，普衡律师事务所和长盛律师事务所担任法律顾问，就有关公司普通股股份的转换与交换、支付对价调整、公司股票凭证的移交、公司股权奖励等问题作出了专业解决。①

第二，积极配合 CFIUS 审查，保持有效沟通。针对 CFIUS 对双汇可能具备政府背景的质疑，双汇及时澄清了自身的股东背景，最大程度撇清了“非政府控制企业”的身份。此外还包括设计合理的交易架构应对可能的阻碍因素，为了消除 CFIUS 对中国企业控制美国食品供应链的担忧，双汇承诺收购后不会向美国出口双汇产品，以消解对方关于美国经济安全的顾虑。当一项收购交易存在涉及美国国家安全的成分时，要想通过批准，最好事先剥离掉相关敏感性业务或资产。

第三，重视与美国政界、媒体及民众的交流。双汇在实施收购之际，与美国社会各界进行了广泛接触，包括国会山选民、行政部门、州政府和当地政府、工会、雇员、股东以及评论员，营造舆论效应，消解各方疑虑。当时 SFD 总裁兼首席执行官波普积极配合了参议院农业委员会的听证会，宣扬此次收购对美国经济的利好，如平衡贸易支付和创造就业机会，同时承诺 SFD 的产品质量会一如既往。② 双汇还充分利用媒体加强正面宣传，比如当时华尔街日报对 SFD 总裁参加国会听证新闻以及双汇国际董事长万隆的奋斗史的报道，这些正面报道增强了公众对双汇的了解和好感。③ 当时国内普遍担忧双汇会削减工作岗位或对 SFD 原有工厂进行迁址引发失业，对此，双汇及时回应不会关闭旧厂、裁员或迁址，由此获得了工会的支持。

四、近年来中国对美投资遭遇的障碍

虽然美国的投资环境在全球位居前列，但近年来中国对美投资的失败案例仍不在少数。除了市场准入壁垒、高劳动力成本、意识形态与文化冲突外，来自 CFIUS 的安全审查成为中国企业投资美国的最大障碍。

① 李芳：《中国企业在美并购国家安全审查风险探微》，华东政法大学硕士论文，2014 年，第 18 页。

② 杨晓燕：《从双汇收购史密斯菲尔德案看美国的外资并购监管制度》，深圳大学硕士论文，2017 年，第 7 页。

③ 同上，第 8 页。

(一)CFIUS 收紧安全审查,剑指中国高科技企业

中国日益成为 CFIUS 安全审查的关注焦点。根据 CFIUS 的 2015 年度报告(可获得的最新报告),[①]CFIUS 在 2015 年审查案件总数为 143 宗,基本与前两年持持平。有关资料显示,从 2016 年起受到 CFIUS 审查的案件数越来越多,2016 年当年增至 173 宗,[②]2017 年超过 250 宗,呈现大幅上涨。而中国作为交易方的案件数量连续在 2013 到 2015 三年内位居首位,共 74 宗,占审查总数(387 宗)的 19.12%,其次为加拿大(49 宗,12.7%),英国(47 宗,12.1%)和日本(40 宗,10.3%)。行业分布上,74 宗交易分别集中于制造业(39 宗),金融、信息与服务业(15 宗),采矿、公共设施与建筑业(13 宗),批发、零售与交通业(7 宗)。

表 6　　近年来 CFIUS 对中国投资的审查情况

年份	CFIUS 审查案件总数	中国作为交易方的案件数	比例
2013	97	21	21.65%
2014	147	24	16.33%
2015	143	29	20.28%
总计	387	74	19.12%

数据来源:CFIUS 向美国会递交的 2015 年度报告(2017 年 9 月公开发布),详见 https://www.treasury.gov/resource－center/international/foreign－investment/Documents/Unclassified%20CFIUS%20Annual%20Report%20－%20(report%20period%20CY%202015).pdf

近三十年来,美国总统共 5 次以国家安全原因亲自否决一项外资并购,而这 5 项交易全部与中国相关:1990 年布什否决中航技收购美西雅图飞机零部件制造商 Mamco 项目,2013 年奥巴马否决三一集团关联公司收购美俄勒冈州风电场项目,2016 年 12 月奥巴马否决福建宏芯基金 FGC 收购德半导体设备供应商爱思强(Aixtron),2017 年 9 月特朗普否决 Canyone Bridge 收购美半导体芯片设计公司莱迪思(Lattice),2018 年 3 月特朗普叫停新加坡博通(Broadcom)收购美国半导体巨头高通(Qualcomm)。最后这起案件虽然表面上并无中国的直接参与,但美国认为并购案将削弱高通领先地位,并给华为等中国电信

① CFIUS 的官方报告一般在报告所针对年份的次年年末或者第三年年初公布,但此次公布时间比往常相比迟延了约半年之久。这可能由于这段时期内 CFIUS 工作量大、人手不足、职务空缺。

② 该数据依据美国财政部投资安全局助理秘书 Aimen Mir 在美国会议研究所于 2017 年 2 月 1 日举办的美国国家外国投资委员会和电信大会论坛上所做的汇报。

商在 5G 标准制定上增加影响力打开大门。[①] 五起案件中有三项涉及半导体，反映了美国对中国技术崛起的担忧。此外，还有许多涉及中国投资的交易或在审查过程中被 CFIUS 拒绝，或因审查压力而主动放弃，典型案例如中海油收购优尼科(2005)、华为收购 3Com(2008)和 3Leaf(2011)等。

从特朗普 2017 年 1 月上任至 2018 年 7 月底，由于 CFIUS 审查而流产的中国并购不在少数，主要集中在半导体、金融服务、信息通讯、大数据等新兴高端科技领域，详见下表。

表 7　　因 CFIUS 而失败的中国对美投资(2017.1 月至 20187 月底)

领域	中国投资方	投资标的	终止日期	交易规模	业务类型
高端制造	峡谷桥基金(Canyon Bridge，一个美国私募基金，但据报道有中国国有企业的背景)	莱迪思半导体(Lattice Semiconductor)	2017.9.13	$13 亿	半导体芯片
	赛诺资本(含国资成分的半导体投资基金)	Xcerra(美国半导体测试设备供应商)	2018.2.22	$5.8 亿	半导体设备
	中国重型汽车集团有限公司(国企)	UQM 科技(美国汽车系统供应商)34%股权	2018.5.9	$2800 万	新能源汽车
金融	中国华信能源有限公司	考恩集团(Cowen Group，美国资产管理公司)19.99%股权	2017.11.24	$1 亿	资产管理
	蚂蚁金服(阿里巴巴子公司)	速汇金国际(MoneyGram International)	2018.1.2	$12 亿	转账汇款与电子支付
	海航资本	天桥资本(Sky Bridge Capital，美国对冲基金的多数股份)	2018.4.30	$2 亿	基金管理

① 《特朗普叫停博通收购高通 担忧美 5G 标准制定优势下降》，新浪财经：http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/2018－03－14/doc－ifysfvun6813897.shtml（2018 年 8 月 15 日）。

续表

领域	中国投资方	投资标的	终止日期	交易规模	业务类型
互联网	TCL	诺华达无线通讯(Novatel Wireless,美国公司 Inseego 的移动电话无线网络业务)	2017.6.7	$5000万	信息技术服务
	喜乐航(海航子公司)	全球鹰娱乐(Global Eagle Entertainment)9.9%股权	2017.7.25	$4.15亿	机上娱乐与互联网服务
	四维图新、腾讯、新加坡政府投资公司	Here地图(荷兰地图服务供应商)10%股权	2017.9.27	9700万	汽车地图导航服务
	东方弘泰	AppLovin(美国移动广告公司)	2017.11.21	$14.2亿	移动广告投放
	蓝色光标	Cogint63%股权	2018.2.20	$1亿	大数据营销
原料	国投创新基金(中国国资背景的私募基金)19.9%股权	Maxwell Technologies(美国能源储存和能量输送方案供应商)	2017.9.20	$4700万	能源储存
	忠旺	爱励(Aleris,美国制铝公司)	2017.11.12	$23.3亿	铝产品生产
其他科技	北京大北农科技集团	Waldo Farms(美国饲猪基因学公司)	2018.3.3	$1650万	生物科技
	深圳市新纶科技	阿克伦聚合物体系(Akron Polymer System)45%股权	2018.5.10	$990万	高分子材料

数据来源:根据互联网资料搜集整理

CFIUS国家安全审查具有标准模糊、随意，行业审查范围设定宽泛、审查方较为法不确定、审查程序不透明等诸多“特点”，[①]审查过程的中的主观性使得CFIUS可以较为轻易地对特定投资施加管制。以上14项投资均被CFIUS以国家安全为由拒绝，具体原因大致可分为三类。第一，投资业务被认为涉及敏感领域，如半导体、新材料、生物科技、金融技术等都属于新兴技术，而针对速汇金、AppLovin及Cogint等公司的投资则触及美国公民数据安全；第二，投资被认为涉及政府背景，如中国重汽、峡谷桥基金、国投创新基金、赛诺资本；第三，美国政府或军队是目标公司产品或服务的客户，如Xcerra、Lattice。

(二)中国对美投资的失败案例

美国频频以国家安全为由对中美高科技领域投资活动设限，先进半导体行业与金融服务行业首当其冲。

1.峡谷桥收购莱迪思

2017年9月13日，特朗普总统签署行政令，遵循CFIUS原来的建议，禁止中国创业资本基金有限公司(China Venture Capital Fund Corporation Limited，CVCF)参与收购美国莱迪思半导体公司(Lattice Semiconductor Corporation，Lattice)。这是近30年来第四次美国总统以国家安全之名否决一项交易。

近一年前，即2016年11月3日，峡谷桥与莱迪思就联合公告了这项13亿美元的交易。12月28日，双方共同向CFIUS提交了第一次审查申请，但一个月后22名众议院两党议员联合向当时的财政部长Jack Lew提交了一封信，反对该项交易，称该交易将扰乱美国军方供应链，并可能导致美国许多关键国防项目对外国科技供应的依赖。随后交易双方又分别于2017年3月24日和2017年6月9日提交了第二次和第三次申请，并提出了一个全面的缓和协议，但仍未消除CFIUS的顾虑，双方随后于2017年9月1日申诉至美国总统特朗普，CFIUS建议总统禁止该项交易。9月13日，总统发布禁令，禁止该交易。在随后的白宫新闻稿称该交易的国家安全顾虑主要来自四个方面：将知识产权潜在转移给外国收购者；中国政府对此交易的支持；半导体供应链完整对于美国政府的重要性；美国政府对Lattice产品的使用。[②]

试图收购莱迪思半导体公司的是峡谷桥资本公司(Canyon Bridge Capital)，这是一家在美国注册的私募基金管理公司，但其资本合伙人的母公司是中国国有资本风险投资基

---

① 张菲，安宁：《贸易战背景下中美直接投资趋势与对策研究》，《国际经济合作》，2018第5期，第13页。

② 金杜律师事务所：《从特朗普否决Lattice收购案看美国国家安全审查（CFIUS）的新趋势》https://www.kwm.com/zh/knowledge/insights/trump－blocks－his－first－cfius－deal－what－can－we－learn－from－it－20171011（上网时间2018年8月15日）

金管理公司，与众多国企及军工企业均有联系，由此被认为具有浓厚中国政府背景。而莱迪思半导体公司是是美国为数不多的生产可编程逻辑芯片的厂商之一，其产品主要应用于消费者电子产品，如智能手机和平板电脑，还有通信和工业等领域。

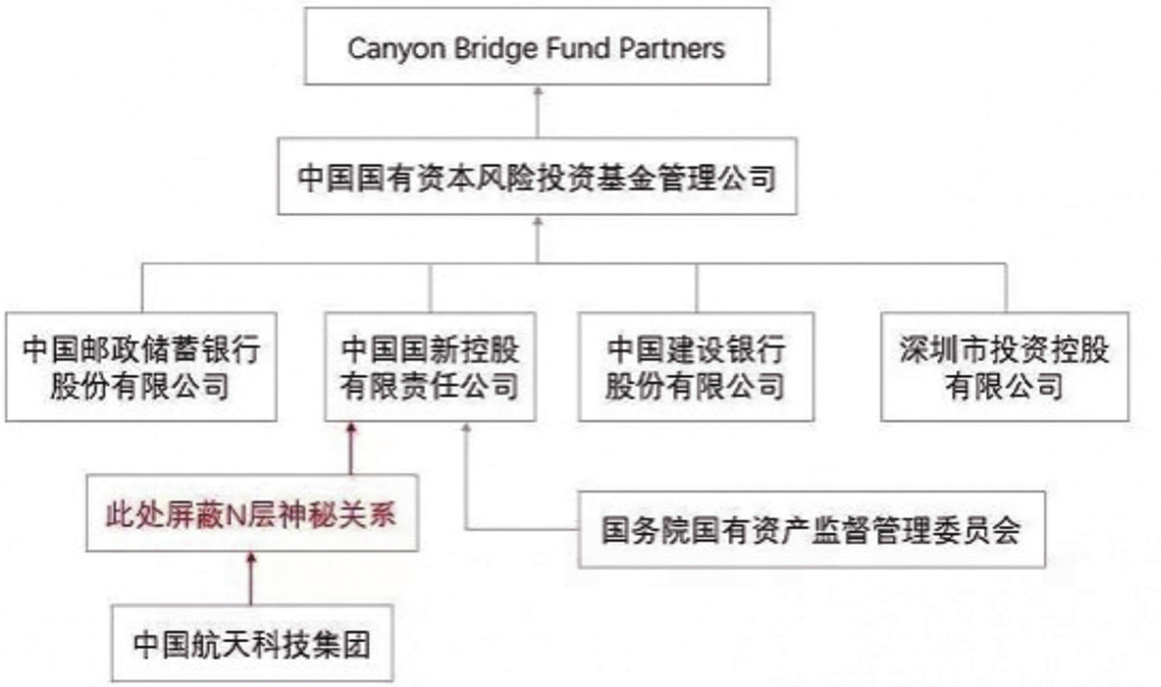


图 7　峡谷桥资本(Canyon Bridge)的出资方背景

资料来源：《收购 Lattice 失败，赴美收购半导体的正确姿势是什么》，界面新闻：https://www.jiemian.com/article/1629143.html（上网时间：2018 年 8 月 15 日）

峡谷桥对莱迪思的收购体现了中国发展半导体行业的野心和美国芯片厂商日渐艰难的经营困境。作为全球电子制造业大国，中国对芯片的需求量巨大，但由于技术差距，90％的国内芯片依赖进口，为了摆脱核心技术受制于人的困境，中国成立规模 1387 亿元人民币的国家集成电路产业基金全力支持“国家队”新进半导体企业的发展。在国家等级的资金支持下，中国的半导体行业发展迅猛。与之形成鲜明对比的则是美国半导体行业翘楚的经营困境，莱迪思是美国排名第四的 FPGA（field－programmable gate array，现

场可编程门阵列)[1]供货商,然而在加剧的同行竞争中,公司2014年至2016年净利润逐年下降,2015、2016两个财年净利润分别为负1.59亿美元和负5409万美元。[2] 峡谷桥收购莱迪思一案正是在这样的背景下发生的。

收购案的失败有两个直接因素,一是投资方的政府背景,二是投资标的的敏感性质,但其本质上反映的是中美围绕半导体的霸权争夺。美国虽然目前在半导体领域明显领先,但仍担忧有朝一日这种技术优势将被雄心勃勃的中国取代。美国总统科技顾问委员会(PCAST)曾发表报告称,中国的芯片业已经对美国的相关企业和国家安全造成了严重威胁,并建议美国总统下令对中国的芯片产业进行更加严密的审查。[3] 从这个意义上讲,无论交易双方如何设计交易结构,使得出买者显示为一家美国资产公司,CFIUS穿透式的审查仍会追踪到实际控制人及关联方,再加上涉及半导体这一敏感技术领域,这项交易的失败几乎可以说是必然的。

2.蚂蚁金服收购速汇金

2017年1月26日蚂蚁金服以8.8亿美元与美国速汇金(MoneyGram)达成收购协议,并获得了美国反垄断部门的许可。然而,并购过程却是一波三折。先是速汇金竞争对手美国Euronet Worldwide于2017年3月14日以高于蚂蚁金服15%的收购价格也向速汇金发出了收购要约,致使蚂蚁金服不得不在4月17日将原本的收购价格上调36%(合计收购总额将达12.01美元),才挽回速汇金的心意。之后蚂蚁金服分别于2017年7月18日和9月中旬向CFIUS提交了第二次和第三次申请,但仍迟迟不能获得CFIUS批准,最终不得不于2018年1月2日宣布被迫放弃收购计划,不仅一年的努力化为空谈,还向速汇金支付了3000万美元的“分手费”。[4]

蚂蚁金服是阿里巴巴集团旗下专注于服务小微企业与普通消费者的互联网金融服务公司,在中国业务庞大,涵盖理财、保险和消费贷款等多项金融服务,旗下品牌包括支付宝、网商银行、余额宝、蚂蚁花呗等。速汇金则是美国一家成立于1940年的国际快速汇款公司,在全球200余个国家建立了35万个网点和24亿个移动账户,是全球第二大汇款机构。随着与西联汇款等同行的竞争压力日渐增大,速汇金开始寻求与大型金融机构合作以拓展业务范围和增强行业竞争力;同时,在国内发展空间愈发狭小的情势下,蚂蚁金服

---

① FPGA(field-programmable gate array,现场可编程门阵列)是集成电路设计成可由客户或设计者按照自身需求配置——因此“现场可编程”。FPGA在航空航天、国防、高性能计算机、医疗、通信等领域都有广泛应用。

② 《收购Lattice失败,赴美收购半导体的正确姿势是什么》,界面新闻:https://www.jiemian.com/article/1629143.html(上网时间:2018年8月15日)

③ 同上。

④ 雷蕾:《由蚂蚁金服收购美企速汇金失败案例引发的思考》,《对外经贸实务》,2018年第5期,第71页。

也在着手开拓国际市场,收购速汇金是它推进全球化战略的关键一步。[①]

交易失败的关键因素在于投资业务的敏感性质,金融服务与大数据实际上几乎成为CFIUS安全审查的“禁区”。第一,基于互联网的金融服务属于新兴高附加值产业,是中美技术竞争的焦点之一,美国不愿本国先进的汇款技术轻易被蚂蚁金服引进;第二,移动支付涉及的大量美国公民银行账户信息,将有可能被用于大数据分析,用于特殊目的,从而造成网络信息安全风险。基于以上两点,美国几乎不会允许蚂蚁金服进军美国金融服务领域甚至垄断移动支付市场。正如美国国内机构团体在3月10日向CFIUS主席的联合致信中称得那样,“毫无疑问,如果中国能够称霸全球的支付市场,它将利用信息、技术、智力和经济实力对美国经济和国家安全构成危害。”[②]

2018年1月3日,对于蚂蚁金服停止收购速汇金一事,中国外交部发言人耿爽在例行记者会上也回应称,希望美方能为中国企业提供公平且可预见的环境。中国的官方回应透露出,CFIUS安全审查日益成为美国在金融领域的投资保护主义工具,尽管蚂蚁金服为此次并购付出了巨大的时间和金钱成本,最终也难逃住“竹篮打水一场空”的命运。

五、中国赴美投资遇阻的原因及对策

中国赴美投资遇阻的直接原因是触及了美国国家安全的红线,但根本原因在于中美经济关系从合作互利向相互竞争的转变,而这一态势是中国在全球价值链分工体系中不断进阶的结果。为了遏制中国的科技崛起与产业升级,美国在经济领域展开了多方位的对华遏制,在中美贸易战日益胶着的背景下,投资领域已正式成为贸易战外的另一个战场。

(一)中国赴美投资遇阻的根本原因

第一,中美经贸关系已经发生根本变化。特朗普政府对中美战略关系进行了重新定位,这奠定了美国对华投资政策的负面基调。自1979中美建交以来,中美战略关系的总体基调以“合作伙伴”为主,只有小布什政府在2001年短暂地将中国称“战略竞争对手”,但在“911”恐怖袭击事件后于2002年将其调整为“建设性合作关系”。然而,2017年白宫公布的《国家安全战略》、美国国防部发表的《2018美国国防战略报告》以及特朗普提交国会的2018国情咨文,都再次将中国明确定义为“战略竞争对手”,这意味着美国对华战略

---

① 同上。

② 《蚂蚁金服终止收购速汇金交易 支付3000万美元分手费》,腾讯网:http://tech.qq.com/a/20180103/001546.htm(上网时间:2018年8月15日)

正在从“接触”转为“遏制”，相互竞争关系正在取代以往的合作互利关系。

目前，中美战略竞争的核心主要聚焦于经济领域，让美国倍感压力和威胁的是中国的经济实力和发展势头。[①] 受益于美国主导的经济全球化，作为世界工厂的中国在过去十多年来经历了经济的高速增长。虽然目前中国的综合经济实力和人均 GDP 与美国等主要发达国家相比仍存在巨大落后性差异，但中国正在从全球价值链中的低附加值环节向高附加值环节的逐级攀升，作为发展中国家中的最强国，中国已经可以对以美国为首的西方发达国家形成直接经济竞争。[②] 在工业技术水平的竞赛中，从导弹雷达系统、大飞机到搜索引擎、电子商务等，中国几乎能在所有领域和美国正面对抗。虽然在大多数领域都是美国领先，但差距在缩小中，有些领域中国甚至领先，如预警机、火力发电。[③]

第二，中国“制造强国”战略在美引发政治焦虑。2015 年，中国政府提出“中国制造 2025” 这一制造强国行动纲领，确定新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械十大重点发展的高科技产业，增加科研支出，强调自主创新，计划分三步、用三个十年左右时间实现从世界制造大国向世界制造强国的转变。然而，这项战略引发了美国政治精英对自身的科技优势地位的政治焦虑。美方曾多次公开指责中国这项“雄心勃勃”的产业政策，“美国真正担忧的是《中国制造 2025》”，白宫高官层如此表示，在自动驾驶技术等领域，中国将迅速追赶美国，美国贸易代表办公室（USTR）官员也表示：“已无法允许向中国企业转让技术”。[④]

在中国对美科技投资日益增多的背景下，为了阻断中国科技进步与产业升级，除了施压迫使中国政府取消技术转让、加强知识产权立法等手段外，加强投资审查限制被美国认为是防止技术外流、打压中国科技企业的更强杀手锏。以华为和中兴为例，作为中国信息通讯龙头企业，二者均遭受过美国的沉重打压。2018 年 4 月 16 日美国宣布禁止美国公司向中兴通讯销售零部件等，直接使其供应链中断；随后 4 月 26 日又就是否违反美国制裁令对华为展开司法调查，使其不得不退出美国市场。2017 年华为以 27％份额位居全球通信设备市场第一，中兴以 10％位居第四，但二者在美国的市场份额均低于 1％，这与美

---

① 高程：《中美竞争视角下对“稳定发展中美关系”的再审视》，《战略决策研究》，2018 年第 2 期，第 17 页。

② 张杰：《中美经济竞争的战略内涵、多重博弈特征与应对策略》，《世界经济与政治论坛》，2018 年第 3 期，第 11 页。

③ 竺彩华：《中国对美直接投资：新发展、新机遇和新挑战》，《国际经济合作》，2018 年第 2 期，第 57 页。

④ 日经中文网：美国真正担忧的是《中国制造 2025》？ https://mp.weixin.qq.com/s/wVZc31jKEq9HcX4zb9_52w（上网时间：2018 年 8 月 27 日）

国对两家企业在美投资活动的长期打压密切相关。[①]

第三，投资保护主义有利于增加政治支持。从美国内政来看，经济全球化加剧了精英阶层与底层民众间的撕裂，正是在前者支持全球化、后者支持逆全球化的对抗中，代表了工薪阶层的特朗普赢得了选举。而这些全球化的受损者正是保护主义与单边主义的追捧者，他们讲自己的利益受损归咎于自由开放的对外经济政策，尤其诟病中国对美国知识产权的窃取，认为这将削弱美国的经济竞争力，因此支持加强投资限制、应对中国威胁。

2018 年 11 月美国将迎来国会中期选举，在这之前大力推行投资保护主义，正好迎合了中下阶层选民的心理。在“通俄门”、“脸书门”的持续压力下，继续在投资领域对中国开火，则可帮助特朗普转移民众注意力、转移国内矛盾。今年 7 月实施的特朗普“履职支持率”调查平均值为 44.3％，从去年 12 月 15 日因“通俄门”调查而跌至的 37.3％恢复到上任初期水平，[②]对华发动贸易战、加速外资审查立法是其中的重要因素。

(二)给中国政府和企业的对策

虽然目前美国对中国企业赴美投资总体上依然持欢迎态度，但是面对美国以外资安全审查为代表的投资壁垒，中国政府与企业有必要充分研究此轮投资保护主义的本质与特征，精心准备应对措施。就国家层面而言，首先是保持强大理性的战略定力。无论是美国对华贸易战还是对华投资限制，都类似于美国上世纪 80 年代的美日经贸摩擦，本质上都是美国应对中国经济崛起的战略行为，具有一定历史必然性。政府应充分认识到中美经贸摩擦的长期性，在战略竞争层面思考应对思路。具体到投资领域，中国应继续扩大对外资的开放领域，为外国投资营造良好环境；中国还应减少对并购外国高新技术的期望，而是致力于核心技术自主创新，仅仅是加大科研支出还远远不够，更要深化市场改革，加强知识产权保护，为科技创新提供法律保障与制度激励；面对愈演愈烈的中美经贸分歧，中国政府应在采取适当反制措施的同时，致力于在多边机制下以磋商对话形式解决。

其次是修订 2011 年中国初步构建的外国投资安全审查制度。虽然 2011 年国务院办公厅颁布《关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》，标志正式建立起国家安全审查机制，但该通知规定的内容简单笼统，并未形成系统的法律制度。2015 年 4 月，国务院颁布了《自由贸易试验区外商投资国家安全审查试行办法》，在中国自由贸易试验区实施与负面清单管理模式相适应的外商投资国家安全审查措施，引导外商投资有序发展，维护国家安全，但与美国等国家相比，该办法只是局部试行，并没有建立专门的国家

---

① 张菲，安宁:《贸易战背景下中美直接投资趋势与对策研究》，《国际经济合作》，2018 第 5 期，第 15 页。

② 《特朗普支持率回升至刚上任水平被指或靠铁粉连任》，新浪新闻：http://news.sina.com.cn/o/2018－07－13/doc－ihfhfwmu5679200.shtml（2018 年 8 月 27 日）

层面审查机构，安全审查流程缺乏系统性。[1] 因此，政府应加速审查机制在全国范围内的推广，还可在适当时候酌情考虑对美国投资施加安全审查限制，具体措施可从以下几点入手：建立独立常设审查机构，明晰审查对象范围，拓宽审查标准，优化审查程序，增设审查外部监督机制。[2]

最后，推动重启中美 BIT 谈判。中美 BIT 谈判自 2008 年启动至今历经十年，几经曲折，目前陷入停滞。2017 年以来，中国对美投资陷入低迷，当前正是重启 BIT 谈判的较好时机。一方面，双边投资协定的达成对中美双方都有好处。美国可借此机会进一步打开中国市场，同时也可吸引更多中国企业赴美投资办厂，带动当地就业与增长；中国可借此减弱 CPTPP、TTIP、TISA 等多边协议对中国投资的边缘化影响，更重要的是，中国可在谈判中增加针对美国国家安全审查的条款，要求美国进一步明确国家安全概念，防止美国任意滥用安全审查将正常商业活动政治化。另一方面，当下具备重启谈判的条件。特朗普向来推崇双边主义抨击多边主义，虽不能确定他对已有谈判成果的满意程度，但至今为止他还尚未对此作出负面评论，中国可以抓住这一机遇，在特朗普任期内推进谈判进程；近年来，中国正在逐步扩大对外资的开放程度，广阔的投资市场和向好的政策环境也将吸引越来越多的投资目光。[3]

就企业层面而言，首先，调整投资策略。中国企业在对美投资时应谨慎选择 CFIUS 管辖范围内的敏感交易类型，咨询专业机构，进行风险评估；在投资方式上优先选择绿地投资而非并购，还可考虑被动投资、少数股权投资，或逐步进行的小规模投资；在投资时机上尽量避开美国选举等政治敏感期。假如难以避免，则需要提前做好接受 CFIUS 审查的心理准备与应对方案。此外，交易双方最好选择主动申报，因为即便不主动申报 CFIUS 或总统也有权主动提起审查，而主动申报可以向 CFIUS 展示诚意，从而在可能的后续审查中提升通过率。企业要尤其注意不要认为交易获得某些部门许可就可逃过 CFIUS 审查，此前华为在收购 3Leaf 时由于获得了商务部“出口 3Leaf 技术无须许可”的批示便没有向 CFIUS 主动申报审查，而这之后却成为 CFIUS 针对华为的重要“罪状”。[4]

其次，加强与美国国内社会的接触。中国企业要认识到美国政治与文化的多元主义特征，据此加强与美国政界、媒体、智库的接触，凭借正面宣传塑造美国国内舆论风向，通

① 张菲，安宁：《贸易战背景下中美直接投资趋势与对策研究》，《国际经济合作》，2018 第 5 期，第 17 页。

② 细节可参考陈云东，冯纯纯：《美国外国投资国家安全审查制度解析与应对》，《湖南科技大学学报(社会科学版)》，2018 第 3 期，第 110－112 页。

③ 王茜，季显娣：《重启中美 BIT 谈判的重要性》，《WTO 经济导刊》，2018 第 6 期，第 58 页。

④ 蒲红霞，葛顺奇：《美国的外资安全审查制度与我国企业跨国并购的对策》，《国际贸易》，2018 年第 3 期，第 53 页。

过游说国会争取议员支持。根据 FINSA，CFIUS 安全审查须向国会提交报告、接受国会质询，国会还可以进行个案干预，左右甚至推翻 CFIUS 或总统决定；而参与国家安全审查的国会成员至少包括参议院对外关系委员会，银行、房屋、城市事务委员会，商贸委员会，科技与运输委员会，以及众议院对外事务委员会、金融服务委员会、能源与商贸委员会。[①]此外，不同于联邦政府对美国国家安全与科技霸权的重视，各州政府更关注外资带来的税收与就业，普遍欢迎外来投资。因此除了亲自游说国会外，中国企业还可以加强与美国地方政府的联系，动员地方政府对议员施加影响。

最后，重视磋商程序加强沟通。投资者既可以在正式申报 5 日前也可以在审查或调查过程中与 CFIUS 展开磋商，根据 CFIUS 的疑虑及时作出相应解释以避免误会，或调整投资方案或达成缓和协议以提升审查通过率，还可以根据安全审查的具体细节及时修订、补充相关申报材料，提高审查效率、节约时间成本。[②]

结语

随着中美经济竞争的加剧，美国很有可能将投资限制与贸易谈判进行议题联系，从而增加对华博弈筹码。在美国投资保护主义和安全审查泛政治化倾向的抬头下，以德国带头收紧外国投资审查为迹象，欧洲对中国投资的态度也出现了收紧的态势。对此，中国要保持警惕，但也要保持战略定力，并在优先发展国内改革与扩大开放的同时，继续致力于以双边或多边谈判和协商订约的方式解决中美间的经贸摩擦。

① 同上，第 158 页。

② 冯纯纯：《美国外资国家安全审查的新动向及其应对——以美国＜外国投资风险评估现代化法案＞为例》，2018 年第 9 期，第 157 页。

分报告三

宏微观视角下的中美双边贸易:谁更依赖对方?

赵　勇　马　骏　杨沐纯

摘要:中美两国作为世界上最大的发展中国家与发达国家,其贸易联系呈现出“复合型依赖”的特征。本文从相互依赖的“敏感性”和“脆弱性”出发,在宏观和微观两个层面分别对中美两国贸易之间的相互依赖特征进行了考察。数据分析的结果表明,虽然中国对美国的贸易依赖要大于美国对中国的贸易依赖,但中美两国贸易依赖不对称的程度正在不断下降。当贸易中断时,不但中国主要出口产品难以找到合适的贸易伙伴来替代美国市场,美国通过寻找第三方市场来替代中国市场也存在着很大的难度。在中美两国在贸易领域存在相互依赖的条件下,中美贸易摩擦对于中美两国而言都意味着巨大的成本。同时,伴随着中国在中美贸易交往过程中权力和地位的不断提升,中国在本国利益受到不公正侵犯时应坚决地加以维护。

关键词:中美贸易　相互依赖　可替代性

一、引言

国际经济的相互依赖是国际关系的基本起点，这一点对于中美经贸关系来说也无例外。中国和美国作为世界经济大国，双边贸易关系的良好发展对于两国和世界的稳定发展都至关重要。近年来，随着强调“美国优先”和“让美国再次强大”的特朗普政府的上台，中美贸易关系的良好态势受到严重冲击，贸易争端愈演愈烈。在贸易冲突愈演愈烈的背景下，对中美两国之间贸易的相互联系和依赖程度进行深入分析，无论对于中美两国经济发展还是对于世界经济的发展都有着极为重要的理论和现实意义。

相互依赖这一概念最早由美国经济学家理查德·库珀(Richard Cooper, 1968)提出，但真正将相互依赖这一概念理论化并对未来研究产生重要影响的是美国学者罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph Nye)。在《权力与相互依赖：转变中的世界政治》一书中，罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈建立了“一个清晰的理论框架”。他们指出，“相互依赖指的是国家之间或者不同国家中行为体之间相互影响的情形”，“当交往活动产生彼此都付出代价的结果时，就存在相互依赖”。为了更好的理解相互依赖，他们还定义了相互依赖的“敏感性”和“脆弱性”这两个相互依赖的重要特征。敏感性指的是“一国变化导致另一国发生有代价的变化的速度有多快，所付出的代价有多大”，描述的是现有规则不变的情况下一国受外来变化影响的速度和深度，指的是一国的承受力；而脆弱性是指在存在多种选择的情况下“行为体因外部事件强加的代价而遭受损失的程度”，反映了一国在面对外来变化时进行政策调整和改变以抵消或减轻上述结果的能力和难度，指的是一国的应变力。在真实的国际贸易中，我们一般从两国之间的贸易比重的角度考虑“敏感性”特征，从本国的贸易伙伴的可替代性的角度考虑“脆弱性”特征。

从现有研究来看，也有学者就中美两国经济的相互依赖状况进行了分析。宋国友(2007)通过对双边贸易、贸易结构、投资关系以及国债购买等四方面的数据分析，认为美国拥有中美经济相互依赖的不对称权力。高尚涛(2010)同样认为中美之间的相互依赖是不对称的，中国对美国的依赖相对较强，美国对中国的依赖相对较弱。项卫星和王冠楠(2012)认为，中美之间的经济相互依赖主要表现为非对称的双边资本循环；中国在中美经济相互依赖关系中的敏感性和脆弱性，远远高于美国。Thompson(2010)指出，中美经济相互依赖增加了中国出口型经济的脆弱性，当前中美经济相互依赖的国内和国际政治复杂性已成为结构性的国际经济问题。从现有研究来看，当前研究大多在加总意义上就中美两国经济的相互依赖状况进行考察，在微观层面就中美两国相互依赖程度进行分析的文献相对较少。本文尝试从相互依赖的“敏感性”和“脆弱性”出发，在宏观层面就中美两国的贸易状况进行分析的基础上，进一步考察中美两国相互依赖的微观特征。同时，由于

现有研究对中美两国相互依赖的总量考察更多的带有相互依赖的“敏感性”特征的分析，很少讨论当中美两国贸易中断时寻找替代市场的可能性，在本文的分析中，我们结合中美两国对外贸易的主要产品，从相互依赖的“脆弱性”出发，来讨论中美两国在彼此对外贸易中的地位、可替代性以及中美贸易摩擦对可能的世界贸易格局变动的影响。

二、宏观层面中美贸易的相互依赖情况

(一)双边贸易依存度

从中美两国双边贸易占总贸易和国内生产总值的比重来考察中美经济的相互依存是最为简单和基本的方式，Barbieri(1996)就曾用双边出口额占本国出口总额的比重以及双边贸易额占本国贸易总额的比重来衡量两国经济在贸易领域的相互依存。同时，注意到与传统贸易理论对出口贸易的强调不同，由于居民消费在美国经济增长中的重要作用，进口贸易的持续发展也是美国经济增长的重要动力。因此，为了更为细致的考察中美双边贸易在两国对外贸易中的作用和地位，我们分别计算了中美双边贸易中出口占总出口和国内生产总值的比重以及进口占总进口和国内生产总值的比重，结果见图1与图2。

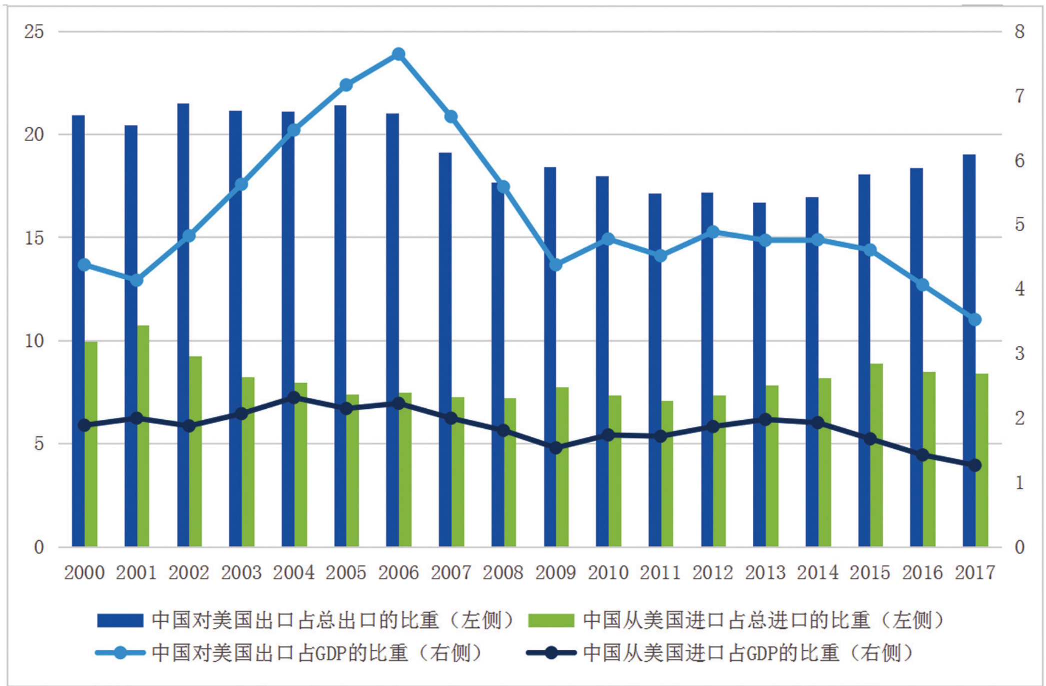


图1　2000—2017年中美贸易依存度的变化情况　　单位:%

数据来源:作者根据联合国统计司数据库(UNCOMTRADE)的数据整理计算。

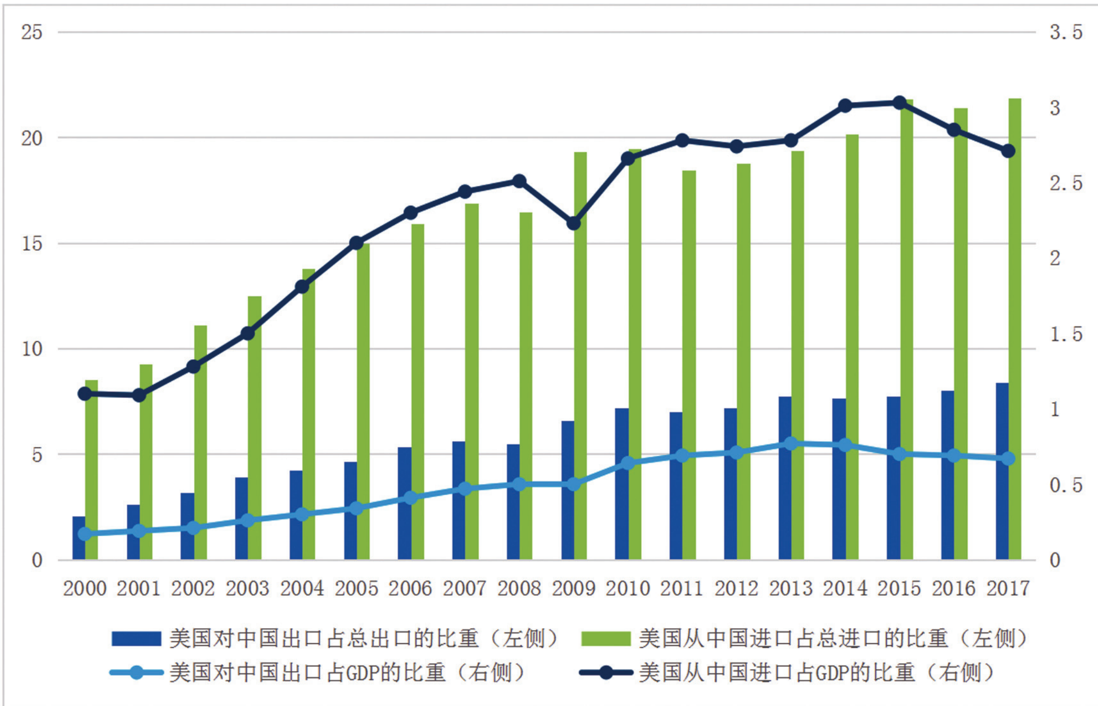


图 2 2000—2017 **年中美贸易依存度的变化情况(续)** **单位:**%

数据来源:作者根据联合国统计司数据库(UNCOMTRADE)的数据整理计算。

从图 1 和图 2 可以看出,整体而言,中国对美国的贸易依赖要大于美国对中国的贸易依赖,但与此同时,这种不对称性也在逐渐降低。

首先,在 2000—2007 年之间,中国对美国出口占总出口的比重大部分年份都在 18%～20%左右,远大于与之相对应的美国从中国进口占总进口的比重,说明金融危机前中国对美国的出口依赖大于美国对中国的进口依赖。美国金融危机后,中国对美国出口占总出口的比重下降到 18%左右,而美国来自中国的进口比重则超过了 19%。这说明,如果考虑到出口和进口在中美两国经济发展中的重要作用,那么中美两国的贸易依赖已经呈现对称的趋势。同时,需要特别指出的是,虽然金融危机后中美两国贸易的对称性特征加强,但这样的一种趋势更多的是历史趋势的延续,金融危机的发生对中美两国相互依赖特征的影响并不明显。以美国对中国的进口依赖为例,在过去的十几年时间里,美国对中国的进口依赖一直不断大幅增加,进口比重从 2000 年的 8.55%一直上升到了 2016 年的 21.85%,超过了中国对美国的出口比重 19.01%,只不过金融危机的发生进一步强化了这样的一种趋势变化。

其次，在中国从美国的进口方面，在2000—2017年之间，中国从美国的进口比重在逐渐下降，从2000年的10%缓慢下降后保持在2017年的8%左右；而美国对中国的出口比重在逐渐上升，由2000年的2.08%上升到了2017年的8.40%。这说明中国对美国的进口依赖虽然在大部分时期仍然大于美国对中国的出口依赖，但相互依赖程度的不对称特征在逐渐弱化，中国对美国出口这一层面的贸易依赖向对称方向调整的趋势也非常明显。

最后，考察中美进出口贸易占国内生产总值的比重，发现中美贸易依赖向对称方向调整的趋势也更为明显。2000年，中国对美出口和从美国进口占国内生产总值的比例分别为4.37%和1.88%，之后陆续上升，在2006年，分别上升到了7.64%和2.22%，金融危机发生后，对外贸易在中国经济增长中的作用开始有所下调，中国对美出口和进口占国内生产总值的比重也出现下降趋势，但在2011年，中国对美出口和进口占国内生产总值的比重仍然分别达到了4.51%和1.71%。近些年来，随着中国经济体量的快速攀升，到2017年底，中国对美出口和进口占国内生产总值的比重逐渐下降到了3.52%和1.26%。而在美国方面，在美国经济规模较大的前提下，美国对中国的贸易在国民经济发展中的地位相对较低。美国从中国的进口占国内生产总值的比重在最高的2015年也只有3.03%，对中国的出口占国内生产总值的比重更是一直在0.8%以下。这说明中美经济之间的相互依赖在逐渐的加深，但非对称依赖的特点依然存在。应该注意到的是，中美经济之间的这种非对称依赖的程度也是在逐渐的缩小，在2000—2017年之间，美国对中国出口和进口占国内生产总值的比重分别增加了3.0和1.5倍，而中美对美国出口占国内生产总值的比重却下降了20%，进口占国内生产总值的比重则下降了33%。

(二)中美两国的贸易结构比较

不同的贸易产品在需求弹性、供给弹性、技术水平和产品附加值上往往存在着较大的差异。在商品贸易中，这些差异继而导致了贸易利益分配上的差异，而这又间接反映了两国经济的相互依赖程度。因为，为了更为具体的考察中美两国经济之间的相互依赖特征，我们在对贸易规模考察的基础上，也对中国两国的贸易结构进行考察。下面，我们计算了中美双边出口中每类产品在总出口中所占的比重以及中美两国在某一类产品上的贸易互补性指数，结果见表1。

从表1可以看出，从中美两国的贸易结构所反映出来的中美经济之间的相互依赖主要有以下几个特征。

(1)从贸易产品的构成上看，中国对美国的出口主要集中在按原料分类的制成品、杂项制品等劳动密集型产品和以机械运输设备为主的资本密集型产品上；而美国对中国的出口主要集中在非食用原料和以化学相关产品、机械和运输设备为主的资本密集型产品上。其中，在机械和运输设备产品上，中美两国向对方的出口在总出口中均占有较大的比

重，且贸易互补性指数逐渐上升，表现出很强的产业内贸易特征，说明中美两国在这一产业内的分工协作日益密切，相互依赖加深。同时，在按原料分类的制成品、杂项制品、非食用原料以及化学相关产品这些产业上，中美两国的出口商品结构符合两国的比较优势，反映了中美两国共同利益的存在，有利于促进中美两国相互依赖程度的提高。

（2）共同利益的存在并不意味着利益分配的均衡，相互依赖的对称性与否才是利益分配的关键。由于劳动密集型产品的价格弹性比较高，而资源性产品、资本和技术密集型产品的价格弹性比较低。这种产品价格弹性的不对称直接导致了中美两国经济相互依赖程度出现了一定的不对称情况。在劳动密集型产品价格发生变动时，美国从我国的进口需求会发生较大的变动，很容易转向其他国家进口价格更为低廉的产品。而当资源性产品、资本和技术密集型产品的价格发生变化时，我国进口需求的变动不大，从美国以外的国家寻找替代产品的机会也非常少，仍会保持从美国的进口。从这个角度上讲，在当前我国对美国出口劳动密集型产品而进口资本密集型产品的贸易格局下，我国对美国劳动密集型产品的供给依赖要大于美国对此类产品的需求依赖，而我国对美国资源性产品和资本密集型产品的需求依赖也要大于美国对此类产品的供给依赖。

（3）从商品构成的变化趋势上来看，在 2005—2016 年间，中国对美国出口的初级产品在全部产品出口中的比重变化不大，劳动密集型产品的比重略有下降，从 2005 年的 45.37％下降到了 2016 年的 44.83％，而资本密集型产品的出口比重略有上升，从 2005 年的 51.8％上升到了 2016 年的 52.6％。与之相反的是，美国对中国资本密集型产品的出口比重却是逐年下降，从 2005 年的 56.73％下降到了 2016 年的 43.16％。这种商品构成的变化趋势反映了中国对美国出口中商品结构的不断优化和贸易利益的不断增加，也说明中美经济之间不对称依赖的程度在逐渐的缩小。

表 1　　2005—2016 年中美双边贸易的商品结构　　单位：％

年份	初级产品					劳动密集型产品		资本密集型产品		
	食品和活动物	饲料和烟草	非食用原料	矿物燃料、润滑油相关原料	动植物油脂及腊	按原料分类的制成品	杂项制品	化学和相关产品	机械和运输设备	未分类的商品
2005	1.50	0.01	0.59	0.67	0.01	13.94	31.43	2.98	48.82	0.05
	2.69	0.04	23.66	0.32	0.05	7.40	7.37	12.10	44.63	1.75
	(0.35)	(0.20)	(0.15)	(0.25)	(0.04)	(1.04)	(2.95)	(0.30)	(1.21)	(0.08)

续表

年份	初级产品					劳动密集型产品		资本密集型产品		
	食品和活动物	饲料和烟草	非食用原料	矿物燃料、润滑油相关原料	动植物油脂及腊	按原料分类的制成品	杂项制品	化学和相关产品	机械和运输设备	未分类的商品
2006	1.63	0.01	0.55	0.71	0.01	15.06	29.46	2.84	49.69	0.05
	2.59	0.15	24.89	0.37	0.13	6.81	6.88	10.89	45.99	1.30
	(0.36)	(0.18)	(0.11)	(0.25)	(0.05)	(1.16)	(2.83)	(0.30)	(1.20)	(0.05)
2007	1.71	0.02	0.50	0.55	0.01	14.32	30.52	2.90	49.42	0.06
	2.99	0.14	25.38	0.46	0.26	6.40	6.19	12.73	44.45	1.00
	(0.31)	(0.17)	(0.09)	(0.15)	(0.02)	(1.04)	(3.10)	(0.34)	(1.36)	(0.05)
2008	1.82	0.01	0.57	0.93	0.01	14.45	30.27	3.85	48.01	0.07
	3.25	0.20	28.15	0.62	0.23	7.04	6.54	13.01	40.02	0.94
	(0.26)	(0.16)	(0.09)	(0.16)	(0.03)	(1.11)	(3.12)	(0.42)	(1.43)	(0.03)
2009	1.93	0.02	0.42	0.31	0.02	11.97	32.24	3.46	49.56	0.08
	3.53	0.24	30.14	0.76	0.10	5.97	6.83	14.51	29.40	8.51
	(0.28)	(0.18)	(0.07)	(0.14)	(0.02)	(0.96)	(3.01)	(0.37)	(1.54)	(0.03)
2010	1.85	0.01	0.44	0.31	0.02	11.94	31.65	3.60	50.12	0.05
	3.49	0.23	29.84	1.45	0.47	5.47	6.94	13.82	30.61	7.69
	(0.30)	(0.18)	(0.06)	(0.13)	(0.02)	(0.99)	(3.10)	(0.39)	(1.57)	(0.02)
2011	1.86	0.01	0.51	0.33	0.03	12.48	30.89	4.04	49.80	0.05
	4.73	0.19	31.06	1.93	0.18	5.22	6.81	13.81	28.92	7.15
	(0.30)	(0.17)	(0.06)	(0.11)	(0.02)	(1.04)	(3.16)	(0.44)	(1.63)	(0.03)
2012	1.79	0.01	0.52	0.37	0.03	12.28	31.21	3.81	49.97	0.00
	5.77	0.20	32.11	2.21	0.32	5.17	7.32	12.00	26.58	8.33
	(0.30)	(0.19)	(0.06)	(0.09)	(0.02)	(1.16)	(3.27)	(0.41)	(1.68)	(0.01)

续表

年份	初级产品					劳动密集型产品		资本密集型产品		
	食品和活动物	饲料和烟草	非食用原料	矿物燃料、润滑油相关原料	动植物油脂及腊	按原料分类的制成品	杂项制品	化学和相关产品	机械和运输设备	未分类的商品
2013	1.72	0.02	0.48	0.35	0.03	12.46	31.60	3.75	49.59	0.00
	6.98	0.24	26.75	2.30	0.15	4.90	7.19	11.12	28.78	11.60
	(0.29)	(0.18)	(0.06)	(0.09)	(0.03)	(1.20)	(3.37)	(0.40)	(1.70)	(0.01)
2014	1.63	0.01	0.48	0.33	0.02	12.56	30.81	3.82	50.34	0.00
	5.89	0.27	25.09	1.43	0.13	5.18	7.13	11.11	31.38	12.38
	(0.29)	(0.18)	(0.07)	(0.09)	(0.03)	(1.26)	(3.16)	(0.42)	(1.57)	(0.02)
2015	1.57	0.01	0.41	0.23	0.02	13.00	33.29	3.58	47.88	0.00
	6.61	0.26	20.88	1.91	0.04	4.38	8.03	11.81	31.88	14.19
	(0.29)	(0.21)	(0.07)	(0.09)	(0.03)	(1.25)	(2.88)	(0.42)	(1.48)	(0.02)
2016	1.68	0.02	0.40	0.33	0.02	12.01	32.82	3.58	49.01	0.12
	4.81	0.25	23.21	2.28	0.13	4.44	8.16	11.99	31.16	13.57
	(0.32)	(0.24)	(0.07)	(0.11)	(0.03)	(1.23)	(2.80)	(0.43)	(1.43)	(0.04)

注：以上产品是按国际贸易标准(SITC)第三版分类原则进行分类，单元格中第一行的数字代表中国对美出口的此类产品占对美出口总额的比重，第二行的数字代表美国对中国出口的此类产品占对华出口总额的比重，括号中的数字为此类产品的贸易互补性指数。贸易互补性指数以美国的贸易伙伴国对美国的出口进行计算，计算方法请参看于津平(2003)。

数据来源：作者根据联合国统计司数据库(UNCOMTRADE)的数据整理计算。

三、微观层面中美贸易的相互依赖情况

在上文中，我们主要从中美贸易宏观层面对中美两国贸易依赖情况进行了分析，但是在世界经济贸易中不同具体产品贸易的实际情况区别较大，只采用宏观层面数据进行分析容易遗漏微观层面关键信息，为了进一步分析中美贸易依赖的微观具体情况，我们使用了微观层面的产品贸易数据进行分析。

(一)中国对美国的贸易依赖情况

由于出口贸易对于当前中国经济发展而言具有着更为重要的意义,因此,现有篇幅,我们重点就中国出口贸易对于美国市场的依赖情况进行分析。整体而言,由于中美两国经济体量不断增大,两国经济联系愈发紧密,当前中国出口贸易对美国市场的依赖程度还非常高。但对于不同地区、不同类型的企业而言,依赖程度仍然会存在着一定的差异。因此,我们将从如下几个不同的维度进行论述。

1、出口份额的整体分布情况

参照上文中我们对贸易依存度的衡量,采用微观产品贸易数据计算出中国对美国出口的各类产品贸易额占该类产品中国对世界出口的份额分布情况,并使用正态分布曲线拟合,结果见图 3。

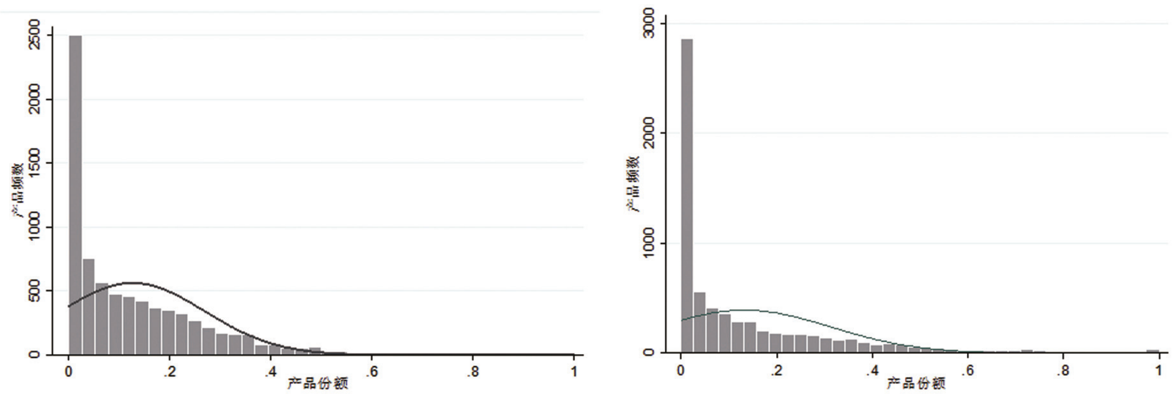


图 3　2000 年(左)与 2016 年(右)中国对美国出口的产品占中国对世界出口的份额分布情况

数据来源:中国海关数据库,产品分类基于 8 位数 HS 分类。

从图 3 可以看出,中美两国的微观产品层面所反映出来的中国对美国的贸易依赖主要有以下两个特征:

(1)从微观产品的贸易分布情况来看,中国对美国的出口贸易仍然存在一定的依赖,

但不同的产品依赖程度存在着显著差异。2016 年中国向世界出口的产品种类为 7648 种[①],在这些产品中,对于大部分产品来说,中国对美国出口的产品占该类产品对世界出口的份额都分布在 0%～20%的范围区间,这一数值高达 5940;少部分产品份额分布在 20%～60%的范围内,有 1536 种;极少部分产品分布在 60%～100%的范围内,有 172 种。结合这些数据,我们可以得出结论。对于绝大多数产品而言,大部分中国出口的产品对美国市场的依赖程度不高,都可以找到出口的替代国。事实上,如果考虑到美国经济规模约占世界经济规模的四分之一,理想情况下,这种出口依赖的程度在世界各国应该是普遍存在的情况。同时,少部分产品份额分布在 20%～60%的范围内,表明这些产品对美国的贸易依赖程度较高,难以找到出口替代国,容易受到美国市场条件变动的影响。极少部分产品份额分布在 60%～100%的范围内,这些产品的出口主要销往美国,对美国市场条件的变动最为敏感。

(2)从 2000－2016 年,中国对美国的产品出口依赖情况发生了很大的变化。整体来看,2016 年的产品份额分布相比 2000 年更加集中,大部分产品的依赖程度有所上升,与此同时,一些依赖程度比较极端的产品(0%,60%～100%)数量显著下降。产品份额处于 0%～5%范围内的产品数量有所减少,产品份额处于 5%～50%范围内的产品数量显著上升,这表明大多数产品对美国贸易依赖程度有所增加,同时产品份额处于 60%～100%范围内的产品数量显著下降,这表明现有产品出口基本不再完全依赖美国市场。这种产品出口份额的变化趋势反映了中国对美国出口中产品结构的不断优化和贸易利益的不断增加,也说明中美经济之间不对称依赖的程度在逐渐的缩小。

需要提及的是,从结论上来看,微观视角下的分析与宏观分析的结论并不完全一致,但这并不意味着结论的相互矛盾。前文宏观层面的分析主要侧重于贸易总量的讨论,而此处的分析重要侧重于产品种类的分析。前者对应的是加总意义上的宏观特征,后者对应的是市场开拓的多元化进程。

2、不同贸易方式和企业对美国市场的依赖情况

一般来说,贸易方式主要可以分为一般贸易和加工贸易等。一般贸易(General trade)是指中国境内有进出口经营权的企业单边进口或单边出口的贸易。加工贸易(Processing trade),是指经营企业进口全部或者部分原辅材料、零部件、元器件、包装物料(以下简称料件),经加工或装配后,将制成品复出口的经营活动,包括进料加工、来料加工、装配业务和协作生产等类型。其中,加工贸易与中间品以及全球价值链分工的联系更为紧密。所以,考虑到中国对外出口贸易中不同产品(是否与中间产品有关)的差异,为了更加全面深入的研究出口产品对美国的贸易依赖程度,我们决定对贸易方式进行了分类

① 此处的产品分类基于 HS 产品 8 位数分类。

剖析,结果见图 4。

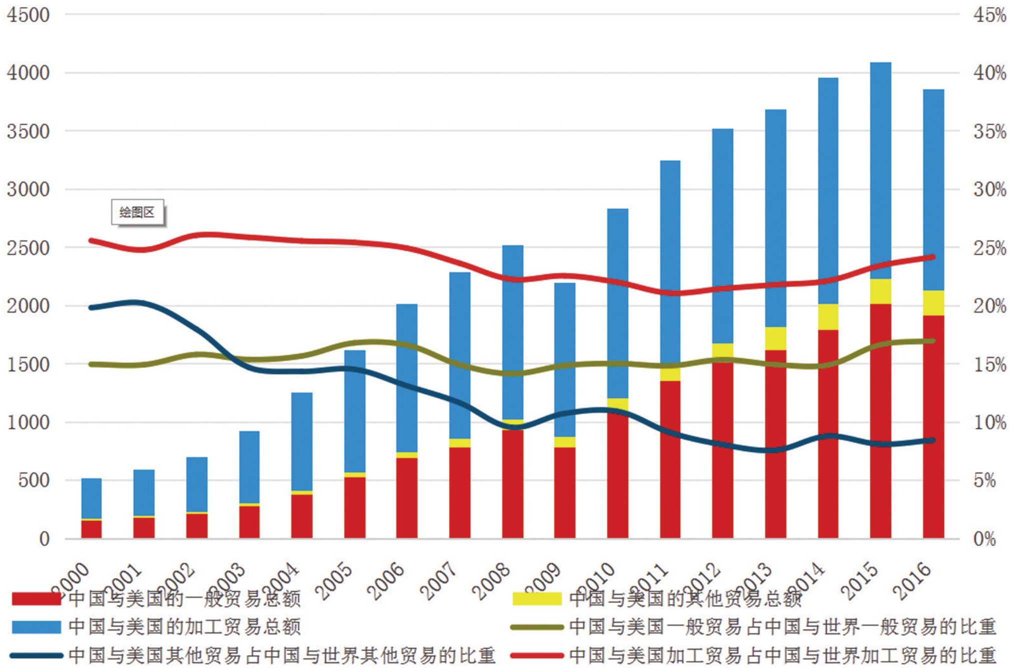


图 4　2000—2016 年我国与美国各类贸易额及所占世界份额(单位:亿美元)

数据来源:中国海关企业数据库。

从图 3 可以看出,在区分了贸易方式以后,中国对美国市场的贸易依赖主要有以下特征。在中国对美国所有的出口贸易中,加工贸易总额一直占有较高的比重,在 2015 年之前,加工贸易形式在中国出口美国的所有贸易形式中占据主导地位,即使在 2008～2009 年间遭遇金融危机,加工贸易总额也只是略微下降。虽然在 2015 年之后,中国对美国出口的一般贸易总额超过加工贸易总额,但是值得注意的是,加工贸易仍然占总贸易额比重的 42%以上。由于加工贸易更多的反映了全球价值链分工的影响,如果将此因素考虑在内的话,中国对美国市场的依赖将会在一定程度上有所减轻。

经过对不同方式的中美贸易研究之后,我们发现加工品贸易对于美国贸易的依赖程度更高,而从中国国情出发,从事加工品贸易的企业大多数为外商独资,中外合资或者私营企业。由于不同经营类型企业贸易方式、出口产品和贸易额区别较大,所以,为了更加全面深入的研究出口产品对美国的贸易依赖程度,我们决定从微观产品层面对企业类型进行分类研究,结果见表 4。

表 4　2000 年、2007 年与 2016 年我国各类型企业对美国的出口情况(亿美元)

企业类型	2000 年对美国出口额（亿美元）	占其对世界的出口份额	2007 年对美国出口额（亿美元）	占其对世界的出口份额	2016 年对美国出口额（亿美元）	占其对世界的出口份额
国有企业	212.00	18.28%	318.00	14.45%	287.00	13.35%
中外合作企业	23.30	23.44%	34.40	19.66%	18.20	18.48%
中外合资企业	94.70	18.83%	368.00	19.07%	506.00	19.92%
外商独资企业	170.00	28.72%	1160.00	24.63%	1630.00	24.96%
集体企业	17.80	16.79%	77.80	17.02%	60.70	12.97%
私营企业	3.32	13.95%	327.00	13.40%	1350.00	14.74%

数据来源:中国海关企业数据库,产品分类基于 8 位数 HS 分类。

表 4 展示了 2000 年、2007 年与 2016 年我国不同经营类型的企业对美国的出口额及所占世界份额情况(已忽略了贸易额小于 5 亿美元的企业类型)。从对美国出口总额来看,2000 年对美国出口额处于前三位的企业类型分别是国有企业、外商独资企业和中外合资企业;2007 年依次为外商独资企业、中外合资企业和私营企业;2016 年则依次为外商独资企业、私营企业和中外合资企业。这是因为中国改革开放的不断深入,吸引了大量外商独资企业在我国投资建厂,同时政策环境的支持也使得大量民营企业更加活跃,因此呈现出外商独资企业、私营企业和中外合资企业逐渐成为对美出口主力的局面。

从各类型企业对美国的出口占其自身对世界总出口的份额来看,2000 年该份额位于前三位的企业类型分别是外商独资企业、中外合作企业和中外合资企业;2007 年依次为外商独资企业、中外合作企业和中外合资企业;2016 年则同样为外商独资企业、中外合资企业和中外合作企业。由此可见,对美国出口额大的企业类型是对美依赖程度较高的企业,而这些外商独资或中外合资企业与美国企业又有着密不可分的关系,这在一定程度上反映了减轻了中国对外贸易对于美国市场的单向依赖。

(二)美国对中国的贸易依赖情况

关于中国出口产品对美国贸易依赖程度方面的研究,前人已经从多种角度进行了分析,但是,很少有学者详细分析美国对中国市场的依赖程度,使用微观层面贸易数据分析美国对中国贸易的依赖程度的文章更是少之又少。所以接下来,我们将继续基于产品层面的微观数据,从进口与出口两个角度分别分析美国对中国的贸易依赖程度。

1、进出口产品的分布情况

参照上文中我们从产品层面就中国对美国出口的贸易依存情况的分析，我们首先采用微观层面的贸易数据计算出美国对中国出口的各类产品贸易额占该类产品中国对世界出口的份额分布情况，并使用正态分布曲线拟合，结果见图5。

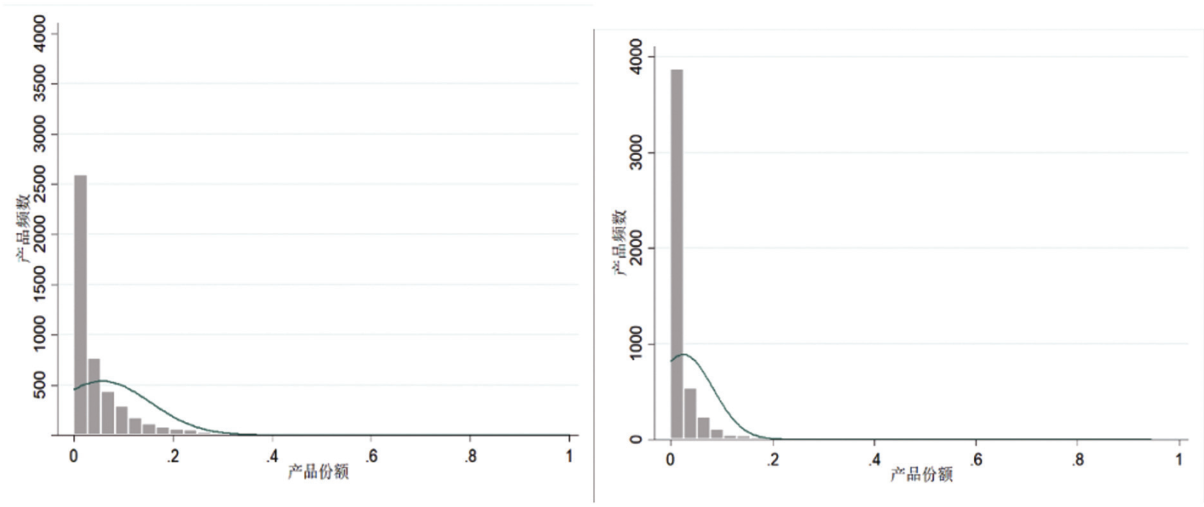


图5　2000年(左)与2016年(右)美国对中国出口的产品占美国对世界出口的份额分布情况

数据来源：CEPII BACI数据库，产品基于6位数HS分类。

从图5可以看出，中美两国的微观产品层面所反映出来的美国对中国市场的出口贸易依赖主要有以下两个特征：

(1)总体来看，就产品分布而言，美国对中国的出口贸易存在着一定的市场依赖，但依赖程度相对不高。2016年美国出口的产品种类为4768种，美国对中国出口的产品占该类产品对世界出口的份额主要分布在0%～20%的范围内，总共有4473种；少部分产品(211种)份额分布在20%～40%的范围内；极少部分(84种)产品分布在40%～100%的范围内。这表明绝大部分美国出口的产品对中国贸易的依赖程度较低，可以找到出口替代国。但与此同时，也有少部分产品对中国市场存在着一定程度的依赖，接近300种商品美国向中国的出口比重都超过了20%，表明这些产品对中国的贸易依赖程度相对较高，并不容易找到出口的替代国。

(2)从 2000－2016 年，美国对中国的产品出口依赖情况也在发生变化。整体来看，2016 年的产品份额分布相比 2000 年更加集中，大部分产品的依赖程度有所上升。产品份额处于 0％～2.5％范围内的产品种类由 3832 种显著减少到 2482 种，产品份额处于 2.5％～25％范围内的产品数量由 1077 种明显上升到 2089 种，这表明大多数产品对中国贸易依赖程度逐渐上升。同时产品份额处于 25％～100％范围内的产品数量由 59 种上升到 197 种，这表明现有极少部分产品出口过于依赖中国市场。这种产品出口份额的变化趋势反映了美国对中国出口的依赖程度逐渐上升，也说明中美经济之间不对称依赖的程度在逐渐的缩小。

以上我们对美国对中国出口贸易的依赖程度进行了分析，由于美国从中国的进口贸易重要性同样不可忽视，故我们采用微观产品贸易数据计算出美国从中国进口的各类产品贸易额占该类产品美国从世界进口的份额分布情况，并使用正态分布曲线拟合，结果见图 6。

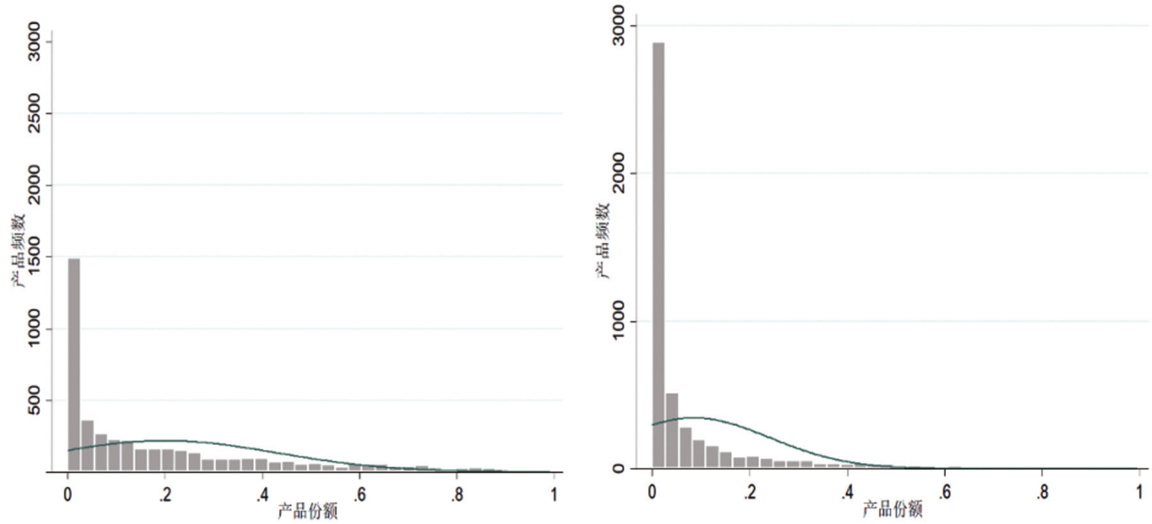


图 6　2000 年(左)与 2016 年(右)美国从中国进口的产品占美国从世界进口的份额分布情况

数据来源：CEPII BACI 数据库，产品基于 6 位数 HS 分类。

从图 6 可以看出，中美两国的微观产品层面所反映出来的美国对中国的进口贸易依赖主要有以下两个特征：

(1)总体来看,美国对中国的进口贸易存在一定的依赖程度。2016 年美国进口的产品种类为 4643 种,美国从中国进口的产品占该类产品美国从世界进口的份额主要分布在 0%～30%的范围内,有 3430 种;少部分产品份额分布在 30%～65%的范围内,有 888 种;极少部分产品分布在 65%～100%的范围内,有 325 种。这表明大部分美国进口的产品对中国贸易的依赖程度一般。少部分产品份额分布在 30%～65%的范围内,表明这些产品对中国的贸易依赖程度较高,难以找到进口替代国。极少部分产品份额分布在 65%～100%的范围内,这些产品的进口主要来自中国,对中国市场条件的变化比较敏感。

(2)从 2000—2016 年,美国对中国的产品进口依赖情况发生变化,整体来看,大部分产品的依赖程度均有所上升。产品份额处于 0%～5%范围内的产品数量由 3339 种显著减少到 1813 种,产品份额处于 5%～65%范围内的产品数量由 1511 种明显上升到 2505 种,这表明大多数产品对中国贸易依赖程度有所增加,同时产品份额处于 65%～100%范围内的产品数量由 90 种上升到 325 种,这表明现有极少部分产品进口过于依赖中国市场。这种产品进口份额的变化趋势反映了美国对中国进口的依赖程度逐渐上升。

2、考虑贸易规模之后中国市场的重要性

在使用微观层面产品贸易数据分析后,我们对于美国出口产品贸易的依赖程度有了一个全面了解,由于在上文的分析中,我们将所有产品视为同质,并未考虑到不同产品贸易规模的差异。然而在实际情况中,不同种类的产品贸易规模存在着显著差异,贸易额不同的产品对于整体出口依赖程度的影响也就大为不同,为了更加全面深入的研究美国出口产品的贸易依赖程度,我们描绘了 2016 年美国从中国出口的各类产品份额与相应贸易额的分布情况,并使用直线拟合,其中贸易额进行了自然对数处理,以数量级的形式表现,结果见图 7。

从贸易额方面来看,大部分美国对中国出口产品贸易额集中在 8—13 的数量级上,表明大部分出口产品贸易规模适中。但同时也存在少部分产品贸易额低于 5 数量级,表明这些产品实际贸易额较小,对出口贸易的依赖程度几乎没有影响。同时,散点主要集中于出口份额在 0—20%的范围内,这与上文中出口份额情况分析得到的结论一致。

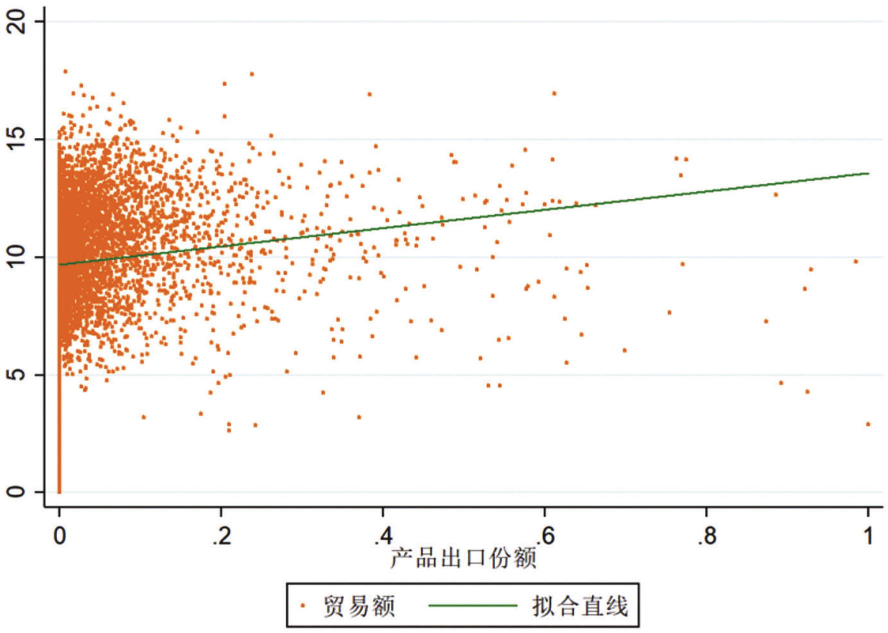


图 7　2016 年美国对中国出口的产品份额与相应贸易额的散点分布情况

数据来源:CEPII BACI 数据库,产品基于 6 位数 HS 分类。

从贸易额和产品出口份额结合来看,在同一产品出口份额水平上,产品的贸易额偏向于均匀分布,主要集中在 5—15 的数量级上,这说明基本不存在贸易额较高的产品的出口份额全部较高或较低的极端情况,同时贸易额规模对产品出口份额的影响不大,但是考虑总体的拟合曲线,我们发现贸易额较高的产品有更高的出口份额的趋势。由此可知,同时拥有较大的贸易额和较高出口份额的部分产品,对中国出口贸易有一定的贸易依赖。

同样为了更加全面深入的研究美国对中国进口产品的贸易依赖程度,我们采用散点图同时描绘了 2016 年美国从中国进口的各类产品份额与相应贸易额的分布情况,并使用直线拟合,其中贸易额进行了自然对数处理,以数量级的形式表现,结果见图 8。

从贸易额方面来看,大部分美国从中国进口产品贸易额集中在 9—15 的数量级上,表明大部分出口产品贸易规模适中。但同时也存在少部分产品贸易额低于 5 数量级,表明这些产品实际贸易额较小,对出口贸易的依赖程度几乎没有影响。同时,散点主要集中于进口份额在 0—30%的范围内,这与上文中进口份额情况分析得到的结论基本一致。

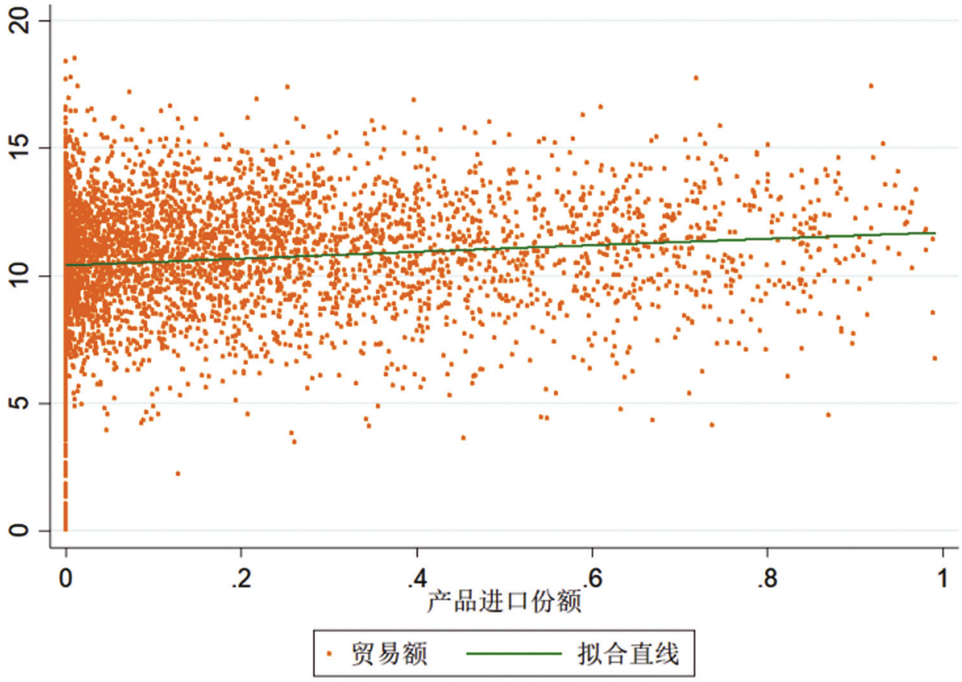


图 8　2016 年美国从中国进口的产品份额与相应贸易额的散点分布情况

数据来源：CEPII BACI 数据库，产品基于 6 位数 HS 分类。

从贸易额和产品进口份额结合来看，在同一产品进口份额水平上，产品的贸易额偏向于均匀分布，主要集中在 9—15 的数量级上，这说明基本不存在贸易额较高的产品的进口份额全部较高或较低的极端情况，同时贸易额规模对产品进口份额的影响不大，但是考虑总体的拟合曲线，我们发现贸易额较高的产品有更高的进口份额的趋势。整体来看，大部分进口产品同时拥有较大的贸易额和较高进口份额，对中国的进口贸易存在一定的贸易依赖程度。

四、中美产品的可替代性与国际分工调整的可能趋势

虽然相互依赖的“敏感性”和“脆弱性”很难完全加以区分，但前文从贸易领域对中美经济相互依赖特征的分析还是侧重于从相互依赖的“敏感性”出发，为了更为细致的考察中美经济相互依赖的特征，下面我们将侧重于相互依赖的“脆弱性”特征，分析中美两国在“打破相互依赖关系时所需要付出的代价”以及寻找可替代伙伴国的能力。同时，考虑到当前愈演愈烈的中美贸易摩擦，我们也尝试就当前中美贸易摩擦对国际分工格局的影响

进行分析。

(一)中国出口贸易中美国市场的可替代性分析

对于中国出口贸易而言,美国市场是最为重要的市场,当对美出口关税提高以后,是否存在着其他国家可以替代美国市场的需求呢?为了对此问题进行回答,我们基于6位数HS产品分类,选择2016年中国出口总额前十位的产品进行相关分析,结果见表4。

表4　　2016年我国出口产品总额前十位的出口情况

产品名称	出口总额(亿美元)	出口份额第一国家/地区	份额	出口份额第二国家/地区	份额	出口份额第三国家/地区	份额	出口国家总数
无线通信装置	1160	中国香港	27.59%	美国	22.59%	韩国	6.84%	198
便携式数字自动处理机(重量不超过10公斤)	796	美国	35.93%	中国香港	14.95%	荷兰	8.53%	195
有线或无线的电话机和其他装置	483	中国香港	37.68%	韩国	12.84%	越南	7.54%	212
通信设备(不包括电话机或基站)	319	美国	27.52%	中国香港	20.09%	荷兰	6.02%	210
处理器和控制器、电子集成电路	264	中国香港	59.47%	中国台湾	13.03%	新加坡	6.52%	147
数据处理设备的零配件	250	中国香港	31.52%	美国	25.56%	墨西哥	5.52%	208
存储器,电子集成电路	230	中国香港	38.30%	韩国	31.61%	中国台湾	14.13%	99
除原油以外的石油、沥青、蒸馏物	152	中国香港	22.43%	新加坡	14.21%	菲律宾	7.76%	150
贵金属珠宝及其零件	124	中国香港	73.95%	美国	19.52%	阿拉伯联合酋长国	1.89%	46
电子集成电路	93.1	中国香港	70.57%	中国台湾	10.55%	韩国	4.37%	150

数据来源:中国海关企业数据库,产品基于6位数HS分类。

从表4可以看出,2016年我国出口产品总额前十位的产品主要是属于资本密集型的机械和运输设备以及属于劳动密集型的杂项制品,主要包括手机、通讯设备与电子器件

等。这些产品既有中间产品，也有最终产品。这反映了当前我国出口贸易的最重要的特征，即我国已经是国际价值链分工上的重要一环。从这个角度来说，在中国经济已经深度融入世界经济的背景下，我国不但是国际分工的重要组成部分，也深度依赖着世界市场。

具体到我国出口市场的国别分布，从表4还可以看出，在我国出口总额前十位产品的市场分布中，美国是最为重要的市场，前十类产品中有五种产品都排在我国出口市场的前两位。同时，由于无线通信装置等产品的最大出口市场是中国香港，而香港作为自由贸易港，存在着较多的转港贸易，并不反映真实的贸易信息。因此，如果再加上来自香港向美国出口的转口贸易，我国出口前十位产品中，美国市场的重要性将会更加突出。因此，在这个角度来说，当前我国对美国市场的出口状况还存在着非常大的依赖，这也在一定程度上印证了我们之前分析的结论。

同时，从单项产品美国市场所占份额来看，在我国前十位产品出口中，美国市场所占的份额都相对较高，如无线通信装置(23%)、便携式数字自动处理机(36%)、通信设备(28%)、数据处理设备的零配件(26%)等。而这些产品虽然对应的出口市场数目众多，但除美国之外，其余市场所占的比重都相对较低，如韩国是我国无线通信装置的第三大出口市场，所占比重也只有6.8%。因此，在这个意义上来说，至少在中短期来看，美国仍然是我国最为重要的出口市场。如果此时同美国贸易中断，我国寻找第三国进行贸易替代的机会成本仍然比较大，我国对外出口的市场格局在中短期内不会发生太大的变化。

(二)美国对外贸易中中国产品的可替代性分析

对于美国对外贸易中中国要素重要性的分析，我们也基于美国对外贸易的前十位HS 6位数产品，从出口和进口两个方面，就中国市场的可替代状况进行讨论。具体的结果分别见表5和表6。

表5　　2016年美国出口产品总额前十位的出口情况

产品名称	出口总额(亿美元)	出口份额第一国家/地区	份额	出口份额第二国家/地区	份额	出口份额第三国家/地区	份额
除原油外的石油、沥青、蒸馏物	573	墨西哥	26.68%	加拿大	13.34%	巴西	5.35%
固定翼飞机，空载重量超过15000公斤	519	中国	23.86%	英国	14.48%	爱尔兰	7.79%
除电子集成电路以外的单片集成电路	336	中国	20.45%	亚洲其他区域	11.00%	韩国	10.05%

续表

产品名称	出口总额(亿美元)	出口份额第一国家/地区	份额	出口份额第二国家/地区	份额	出口份额第三国家/地区	份额
药物	317	比利时卢森堡	20.36%	德国	11.06%	意大利	8.35%
大豆	228	中国	61.20%	墨西哥	6.37%	日本	4.58%
飞机零件	228	法国	15.83%	新加坡	11.05%	沙特阿拉伯	6.26%
汽车火花点火发动机(排量在1500—3000cc)	221	中国	38.37%	加拿大	25.16%	墨西哥	5.72%
涡轮喷气发动机或涡轮螺旋桨发动机零件	219	法国	15.51%	新加坡	13.31%	德国	12.18%
抗血清和其他血液成分	210	瑞士	14.85%	德国	14.45%	荷兰	10.29%
汽车火花点火发动机(排量大于3000cc)	186	加拿大	39.05%	沙特阿拉伯	11.51%	墨西哥	8.65%

数据来源:CEPII BACI 数据库,产品基于 6 位数 HS 分类。

表 5 列出了 2016 年美国主要出口产品的市场分布情况。从表 5 可以看出,当前美国出口产品总额前十位的产品主要是属于资本密集型的机械和运输设备以及属于初级产品的非食用原材料,主要包括原材料、集成电路、飞机与汽车及发动机零部件和医药用品等。从出口市场的分布情况来看,中国市场是美国最为重要的出口市场。在美国 2016 年出口的前十大产品中,有四类产品中国都是美国最大的出口市场,分别是大豆、固定翼飞机(空载重量超过 15000 公斤)、除电子集成电路以外的单片集成电路、汽车火花点火发动机(排量在 1500—3000cc),这四类产品在美国对外出口中的比重均超过了 20%,美国大豆向中国的出口比重更是高达 61%,汽车火花点火发动机的出口比重也接近 40%。同时,与其他市场相比,中国在美国对外出口市场中的重要性也非常突出,这四类产品的美国第二大市场的出口份额要比中国市场低 10 个百分点左右,大豆更是低出了 50 多个百分点。这说明,尽管中国出口贸易对美国市场存在着一定程度的依赖,美国出口的主要产品对中国市场也存在着很高的依赖,如果双方贸易中断,美国也很难在中短期内找出相应的替代市场。

类似的情况也表现在美国对中国进口产品的依赖上。表 6 列出了 2016 年美国前十大进口产品的市场分布情况。从表 6 可以看出,就美国进口产品对中国市场的依赖而言,在中短期内,美国寻找中国之外的替代市场也存在着很大的难度。具体来说,2016 年美国进口产品总额前十位的产品主要是属于资本密集型的机械和运输设备以及属于初级

产品的非食用原材料，主要包括原材料、电视和通讯设备、汽车发动机和医药用品等。这其中，中国是美国广播、电视等收发装置，以及具有 CPU 和输入输出单元的电子计算机的第一大进口市场，是通信设备的第二大进口市场，美国从中国进口的这三类产品的比重分别达到美国相应产品进口总额的 72%、92% 和 25%，远远高于美国从其他国家的进口份额。因此，在这个意义上来说，虽然当前美国对来自于中国的产品征收了高额关税，但在美国从其他国家进口产品份额相当有限的情况下，这样一种关税的征收只会增加中美两国的贸易成本，而不会对当前中美两国之间的贸易格局产生影响，更不会在根本上改变当前世界经济的分工格局。

表 6　　　　　　2016 年美国进口产品总额前十位的进口情况

产品名称	进口总额(亿美元)	进口份额第一国家/地区	份额	进口份额第二国家/地区	份额	进口份额第三国家/地区	份额
汽车火花点火发动机(排量在 1500－3000cc)	1086	日本	24.75%	加拿大	19.84%	墨西哥	16.35%
石油矿物，沥青矿物油，原油	993	加拿大	39.19%	沙特阿拉伯	14.79%	委内瑞拉	8.85%
药物	519	爱尔兰	17.02%	瑞士	16.85%	印度	12.32%
广播、电视等收发装置	516	中国	71.92%	韩国	12.30%	越南	9.05%
汽车火花点火发动机(排量大于 3000cc)	493	加拿大	44.77%	日本	21.51%	德国	10.90%
具有 CPU 和输入输出单元的电子计算机	378	中国	91.88%	越南	2.21%	亚洲其他地区	2.06%
除原油外的石油、沥青、蒸馏物	378	加拿大	19.58%	俄罗斯	13.03%	英国	6.39%
通讯设备	354	墨西哥	31.73%	中国	25.31%	马来西亚	12.87%
除电子集成电路以外的单片集成电路	293	马来西亚	36.81%	亚洲其他地区	10.85%	爱尔兰	8.91%
原钻石珠宝(未加工)	229	印度	38.17%	以色列	31.62%	比利时卢森堡	13.37%

数据来源：联合国统计司数据库(UNCOMTRADE)，产品基于 6 位数 HS 分类。

五、结论和政策建议

综上,通过从各个角度分析中美贸易相互依赖的特征,我们可以得到以下结论。

1、在贸易领域,中美经济的相互依赖都在不断加深,共同利益不断增多,但中国对美国的贸易依赖要大于美国对中国的贸易依赖。从中国对美国的贸易依赖来看,中国产品对美国出口贸易有一定的依赖程度,但同样具备一定的出口替代灵活度,同时对美国依赖程度的较高的贸易方式是与美国自身贸易利益关系密切的中间品贸易,而对美国依赖程度的较高的企业类型是与美国企业利益联系密切的外商独资和中外合资类型的企业。

2、随着中美双方经贸往来的不断开展,中美贸易相互依赖的不对称性正在向均衡的方向进行调整。从相互依赖"脆弱性"的角度出发,一旦中美两国经济之间的相互依赖被打断,不但中国面临着进出口替代的巨大搜寻成本,在当前的中美贸易分工格局以及中美经济贸易体量约束下,美国同样难以找到第三国来承接中美进出口贸易的转移。

3、中美两国共同利益的存在以及相互依赖程度的加深,要求中美两国特别是中国要继续加强和深化两国之间的经济贸易往来,不为两国之间不必要的贸易摩擦所中断,以充分获取国际分工协作的巨大收益。但与此同时,随着中美两国之间非对称依赖程度的逐渐降低,美国利用经济为政治和安全服务的相对成本不断增加,而中国在中美双边交往的权力和地位不断提高,因此,中国在本国利益受到不公正侵犯时应坚决地加以维护。

参考文献

[1]Helen Thompson.China and the Mortgaging of America：Economic Interdependence and Domestic Politics[M].Palgrave Macmillan，2010.

[2] Katherine Barbieri.，Economic Interdependence：A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict，Journal of Peace Research，1996，(10)：29－49 .

[3] Richard Cooper. The Economics of Interdependence：Economic Policy in the Atlantic Community[J]. Economica，1968，37(146)：216.

[4] 罗伯特·基欧汉，约瑟夫·奈：《权力与相互依赖：转变中的世界政治》，中国人民公安大学出版社，1989。

[5] 宋国友. 中美经贸关系中的不对称性：基于数据的分析[J]. 世界经济与政治论坛，2007(3)：33－39.

[6] 高尚涛. 相互依赖框架下的美国对华战略分析[J]. 外交评论，2010，27(5)：76－90.

[7] 项卫星，王冠楠. 中美经济相互依赖关系中的敏感性和脆弱性——基于“金融恐怖平衡”视角的分析[J]. 当代亚太，2012(6)：90－111.

分报告四

再平衡背景下贸易冲突的政治经济学解析

——2018年世界经济几大经济体贸易冲突的分析

王晋斌

提要：次贷危机并没有释放美国经济不平衡的风险，美国经济内部继续失衡，而且没有调整的动力和条件；外部不平衡持续存在，并有扩大的风险。在这个双重背景下，美国选择了以贸易战的形式来调整其经济的外部不平衡，并以此调整内部不平衡。但美国此次调整的更深层次目的是重构国际分工和价值链体系，打压追赶经济体，拉长中国经济追赶美国经济的时间。从几大经济体存在的不平衡组合关系来看，中美之间、英德之间的外部不平衡有明显程度的依存关系，存在严重的外部不平衡。而美、德之间存在较为严重的不平衡；美、日之间存在较为严重的不平衡。全球贸易战大幕一旦拉开，几大经济体之间的外部不平衡摩擦将会升级，而且未来还可能会出现汇率低估，甚至汇率操纵国之类的汇率摩擦。

中美贸易摩擦将具有艰巨性和长期性，要按照“有利、有理、有节”的原则来处理中美贸易摩擦，同时积极寻求和加深与美国之外的发达经济体的合作，继续推进“一带一路”和开辟发展中国家的市场成为中国对外贸易政策的重点；并且要加大国内技术创新投入的力度，并通过加强与其他发达经济体的技术合作，逐步降低对美国经济技术链的依赖程度，规避未来经济发展进程中潜在的、不可逆的重大风险。要高度警惕特朗普的贸易战策略从多边向发达和发展中经济体的“二元标准”转化，世界经济存在被撕裂成“二元”阶层的风险。

一、问题的提出

1987－2007 年的全球经济,尤其是发达经济体经历了大约 20 年的经济“大缓和”(Great Moderation)时期,这一时期发达经济体 GDP 年均增长率 2.92%,年均通胀率(CPI)2.73%,失业率 6.53%。“大缓和”时期的重要特征是低波动性,不论是温和的经济增长率还是温和的通胀率均表现出低波动性的特征,但却催生了全球经济的外部不平衡。从 2007－2008 年次贷危机爆发的前后来看,全球经济外部不平衡处于历史高点。2006 年整个新兴经济体和发展中国家贸易盈余/GDP 达到历史高点 4.80%,而整个发达经济体在 2008 年经常账户赤字/GDP 也达到历史高点 1.40%。从全球几大经济体来看,外部不平衡更加严重。一方面,美英呈现出不同程度的赤字。2006 年美国经常账户赤字/GDP 高达 5.82%,英国在 2008 年经常账户赤字/GDP 也达到阶段性高点 4.64%。另一方面,2007 年中国和日本的经常账户盈余/GDP 也达到历史高点,分别达到 9.89%和 4.70%,德国也达到了 6.75%①。

全球不平衡带来的核心问题是流动性跨境配置的不平衡。“大缓和”周期的低波动性降低投资者对风险偏好,资金跨境流动也呈现出低波动性(McQuade,P. and Schmitz,M.,2016)。在美元国际货币体系下,部分发达经济体和新兴经济体以及发展中国家大量的贸易盈余以各种形式流回美国,寻求所谓的安全资产,尤其是房地产次贷市场。从 2014 年开始美联储为应对经济过热,连续 17 次加息,导致了杠杆债务的违约,最终引爆了次贷危机。因此,次贷危机在很大程度上是由于美国过剩的流动性催生的,也是全球经济外部不平衡达到高点导致流动性跨境配置极不平衡后的风险的骤然释放,也是美元国际货币体系本身内生的全球政治经济关系的风险暴露的一次释放。

遗憾的是,次贷危机至今已有十年,世界经济面临的核心问题依然是内外部再平衡。尽管几大经济体分别采取了不同的反危机经济刺激计划和结构性的改革,希望取得内外部平衡的、可持续的增长,但由于“大缓和”周期形成的全球市场分工模式和价值链的具有一定的刚性,至今世界经济依然处于不平衡的风险增长路径之中,这也是 2018 年美国发起贸易冲突的导火索。因此,如何化解不平衡的风险,取得平衡增长成为全球主要经济体面临的核心问题。

本文将系统性分析全球主要大经济体的内外部不平衡现状,讨论其再平衡可能的政策框架,寻找出可能的再平衡路径,并进一步讨论政策分歧可能引发的风险及中国的应对策略。本文分四个部分,第一部分为问题的提出;第二部分分析几大经济体内外部不平衡

---

① 数据来源:IMF,WEO(2018),Database.

的现状;第三部分讨论几大经济体调整内外部不平衡可用的政策谱系和选择;最后一部分是简要结论。

二、分析框架和美国对不平衡增长非合意性的政治经济学解释

(一)开放条件下不平衡增长框架的讨论。

1、几大经济体开放条件下分析框架的适用性。

开放条件下一国储蓄减去投资等于经常账户余额(会计恒等式:S－I＝CA)。在资本完全自由流动的条件下,一国的储蓄和投资之间的关系可能会存在弱化的、甚至不相关的关系,这与封闭条件下的储蓄等于投资的关系有很大的不同。但可能的事实上是,即使在开放条件下,一国储蓄与投资之间也存在显著的高相关性,即存在“FH 之谜”(Feldstein and Horioka,1980)。换言之,现实世界中资本不是完全自由流动的。因此,保持一国储蓄与投资之间的内部平衡就至关重要。而且当一国储蓄不足,且无法满足投资要求时,这会产生内部不平衡。在开放条件下,这种内部不平衡就会演变为外部不平衡,即国内储蓄不足以抵补国内投资,就需要外部资本流入,经常账户就表现为逆差。反之,当存在过度储蓄时(Bernanke,2005),国内储蓄大于投资,那么就会表现出经常账户顺差。

上述开放条件下的会计恒等式在衡量几大经济的内外部不平衡关系时,实际数据拟合的相当好。表 1 的数据显示,在几大经济体中,我们发现除美国之外,其他四大经济体储蓄减去投资和经常账户余额之间的差距很小,基本可以忽略,且波动性也很小。美国经济中这一恒等式有不大的差异,2007－2017 年的 11 年间,(S－I－CA)/GDP 的年均误差为 0.281 个百分点。因此,开放条件下的会计恒等式就提供了一个有用的、分析内外部不平衡的基础性框架:外部不平衡是内部不平衡的镜像。

表 1　　　　2007－2017 年几大经济体开放条件下会计账户的适用性

	美国	中国	日本	德国	英国
恒等式误差	0.281	0.00055	1.82E－16	－0.00018	－0.00027
标准差	0.74217	0.024635	0.000775	0.000405	0.000467

注:(1)恒等式误差是指 S－I－CA 不等于 0 的情况,以占 GDP 的百分比表示,表中给出的是历年均值。(2)标准差是指恒等式误差的标准差。原始数据来源:IMF,WEO(2018),Database.

从逻辑上说,如果一国内部和储蓄投资之间不平衡,必然引发外部不平衡;另一方面,如果存在可以持续的外部不平衡的筹资条件,那么储蓄小于投资的内部不平衡也会被强

化。内外部不平衡存在清晰明确的联动机制:恒等式两边存在同时缩小(内外平衡)或者同时扩大的趋势(内外不平衡)。

在美元国际货币体系下,美元是提供全球流动性的主要货币,这也为美元体系的运行和美国持续不平衡的增长提供了基础性条件:美国逆差,美元输出,维持美元国际货币体系;顺差国用获取的美元重新流回美国(借钱给美国人),使得美国可以持续保持经常账户逆差。换言之,美国国内储蓄小于投资的增长模式得以持续的关键是美元货币体系带来的国际借贷便利性。

从几大经济体近十年的数据来看,内部不平衡问题的改善喜忧参半。图 1 给出了一国国民储蓄和投资的差额与 GDP 比例的变化趋势。在几大经济体中在寻求内部平衡增长模式上做的最好的是中国。2007 年中国经济中的国民储蓄减去投资后占 GDP 约为 9.9%,到 2017 年这一比例下降到约 1.4%,这一内部不平衡改善的幅度高达 85.84%,与之相对应的是外部不平衡的经常账户顺差也由 2007 年的约 9.9%下降到 2017 年的约 1.4%。美国和日本的内部不平衡从次贷危机爆发到 2014 年也是一个逐步平衡的过程,但在 2014 年之后内部不平衡开始扩大,国民储蓄和投资之间的缺口占 GDP 的比例分别由 2014 年的低点－0.88%和 0.76%变为到 2017 年的－2.32%和 4.01%;与之相对应的外部不平衡也逐步加深,2014 年美国和日本经常账户余额占 GDP 分别为－2.1%和 0.76%变为到 2017 年的－2.40%和 4.01%,即美国的贸易逆差和日本的贸易顺差均具有扩大的趋势。而德国的国内不平衡,即储蓄和投资之间的缺口占 GDP 比例由 2007 年 6.75%上升到 2017 的 8.05%,与之对应的外部不平衡即经常账户顺差也由 2007 年的 6.75%上升到 2017 年的 8.05%。英国的内部不平衡也是扩大的,其国民储蓄和投资之间的缺口占 GDP 比例由 2007 年－3.80%变为到 2017 的－4.07%,与之对应的外部经常账户逆差占 GDP 比例也由 2007 年 3.80%上升到 2017 的 4.07%。

因此,次贷危机至今,德国和英国的内部不平衡是逐步加深的,储蓄和投资之间失衡的程度在加大;不同的是,德国是储蓄超过投资,而英国是储蓄不足以弥补投资。美国和日本内部不平衡较次贷危机前有一定改善。与 2007 年相比,美国和日本的储蓄与投资之间缺口占 GDP 的比例分别下降了 54.32%和 14.64%。

考虑到日本内部不平衡改善的幅度只有不足 15%,因此,次贷危机的爆发导致的结果是世界上最大的两个经济体开始了内部再平衡的过程。德国和英国的内部不平衡没有受到危机的影响,反而有扩大的态势。可见,内外部不平衡是一个常态,世界经济依然处于不平衡的风险增长路径之中。

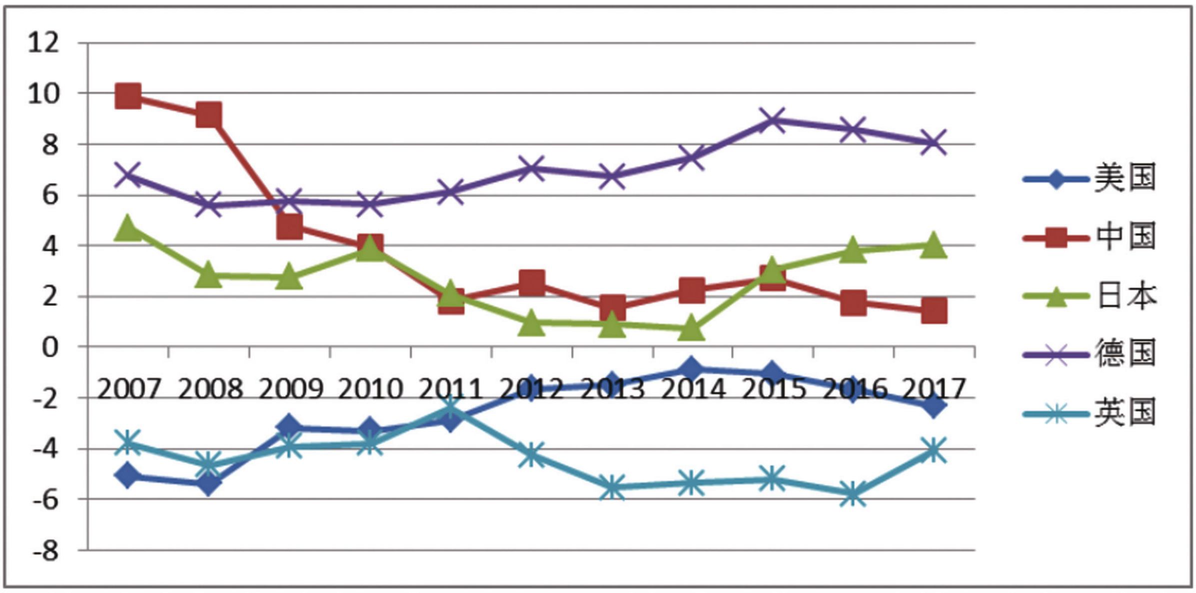


图 1　几大经济体(国民储蓄—投资)/GDP 比例的变化(%):2007—2017。

2、几大经济体内部的结构性变化和调整模式的合意性

依据开放条件下的会计恒等式,进一步分析国内储蓄与投资的占 GDP 比例的变化,我们可以发现内部不平衡是如何变化的。表 2 给出了几大经济体国民储蓄和投资 2005—2007 年三年均值和 2015—2017 年三年均值的变化趋势。可以看到美国经济中的储蓄占 GDP 的比例上升了 0.19 个百分点,而投资下降了 3.01 个百分点,内部平衡改善,外部平衡也有明显的改善。中国经济中的储蓄下降了 2.54 个百分点,且投资上升了 3.49 个百分点,内部平衡改善,且经常账户改善的幅度非常大。日本和英国都是储蓄和投资"双降",且储蓄下降的幅度大于投资下降的幅度,但由于日本一直是顺差,因此内部平衡的改善也带来了外部平衡一些(盈余下降);而英国一直是逆差,因此,内外部不平衡则是加重的。而德国则由于储蓄上升的幅度小于投资下降的幅度,内部不平衡加深,外部盈余也会进一步上升。

表 2　　经济体内部国民储蓄和投资占 GDP 比例的变化:危机前后的对照

	美国	中国	日本	德国	英国
储蓄/GDP	上升 0.19	下降 2.54	下降 1.24	上升 2.38	下降 2.72
投资/GDP	下降 3.01	上升 3.49	下降 0.81	下降 0.45	下降 0.70
内部不平衡	改善	改善	改善	加重	加重
外部不平衡	改善	改善	改善	加重	加重

注:(1)以 2008 年次贷危机正式爆发为界限,对比了 2005—2007 三年和 2015—2017 年三年的平均值,这样可以避免采用单年数据分析带来的偏差。(2)数字表示几个百分点。

从平衡增长的角度来看,美、中、日内外部平衡都是改善的。但从增长速度的角度看,这种改善有明显的不合意之处。比如,美国的投资是下滑的,储蓄是略有上升的,因此其内部平衡的改善是靠内部总需求的下降来实现的。中国经济中的投资一直存在过高和过剩产能的问题,反而是通过投资上升来改善内部不平衡的,而中国在寻求高质量增长,投资占比本应该下降。日本经济本应通过投资上升来改变疲弱的经济增长,但投资是下降的,只不过储蓄下降更快,导致内外部平衡都改善了。德国一直是顺差,内部投资的下滑和储蓄的上升进一步加重了内外部不平衡。英国的则是储蓄下降更多,进一步恶化了内部不平衡。

按照开放条件下的恒等式,在维持增长的条件下,那么合意的内部不平衡改善方式什么?表 3 给出了几大经济体内部平衡的合意模式及其要点。对比表 2 和表 3 可以看出美国和中国的实际调整情况和合意模式的调整要点方向上是吻合的,只是程度存在差异。日本由于长期经济增长疲弱以及预期不乐观,增加投资是很困难的;而德国由于其在欧元区内部强大的竞争力,德国外部的盈余与欧元区的政治经济安排紧密关联(Kanthak,L.,2013),德国依靠欧元区累积的外部盈余最终必然转化为高储蓄,因此,降低储蓄对于德国来说并非易事。而英国由于高福利带来的财政压力以及其在欧洲的竞争力明显比德国弱,要增加储蓄也是困难的。可见,探究内部不平衡的实际调整路径与合意模式的差异对于分析外部不平衡的调整模式及其政策取向提供了重要的参考条件。

表 3　　几大经济体国民储蓄和投资内部平衡调整的合意模式

	美国	中国	日本	德国	英国
储蓄/GDP	上升	下降	下降	下降	上升
投资/GDP	不变或者上升	下降	上升	上升	上升或者不变
合意的要点	增加储蓄	增加消费	增加投资	降低储蓄	增加储蓄

(二)几大经济外部不平衡的总量和结构性变化

由于外部不平衡是内部不平衡的镜像,上述内部不平衡,即储蓄和投资的缺口反应了各国外部不平衡的总量。与总量相比,更重要的是外部不平衡的结构,这里的结构是指一国贸易顺差或者贸易逆差来源的国家或者区域。只有清楚各国贸易顺逆差主要来源国或者区域,才能为外部不平衡的调整选定对象。正如历史上 1985 年 9 月美国等于日本签订的著名的“广场协议”,在协议签订之前,美国的贸易逆差大约 40%来自日本,因此,外部不平衡调整的对象明确。

从总量上看,在次贷危机爆发的 2007 年,几大经济体几乎都存在严重的外部不平衡问题,即使程度最轻的英国,其经常账户逆差也达到 GDP 的 3.8%。危机爆发后,全球进入了外部再平衡模式,中国的贸易顺差急剧收窄,到 2017 年经常账户盈余只占 GDP 的约 1.4%;美国的贸易逆差也大幅度收窄,到 2017 年美国贸易逆差占 GDP 的约 2.4%。德国的贸易顺差有较大的提高,从 2007 年占 GDP 的约 6.8%上升到 2017 年的约 8.0%;日本的顺差有较小程度的收窄,从 2007 年占 GDP 的约 4.7%下降到 2017 年的约 4.0%;英国的贸易逆差略有扩大,从 2007 年占 GDP 的约 3.8%上升到 2017 年的约 4.1%(表 4)。

表 4　　**几大经济体经常账户余额**:2007—2017

国家	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
中国	9.889	9.134	4.75	3.92	1.809	2.513	1.538	2.241	2.709	1.802	1.372
德国	6.75	5.595	5.741	5.616	6.107	7.019	6.726	7.467	8.917	8.55	8.049
日本	4.698	2.831	2.777	3.877	2.109	0.962	0.891	0.759	3.051	3.8	4.011
英国	−3.797	−4.636	−3.907	−3.778	−2.379	−4.248	−5.537	−5.337	−5.196	−5.784	−4.067
美国	−4.911	−4.629	−2.584	−2.878	−2.865	−2.638	−2.094	−2.145	−2.398	−2.425	−2.404

数据来源:IMF,WEO(2018),Database。

因此,在总量上,全球前 2 大经济体外部不平衡状况是显著改善的。那么为什么进入 2018 年世界贸易出现了高强度的贸易摩擦?这个就需要进一步分析各国贸易顺差或者逆差的来源结构。基于联合国的 Comtrade 数据库提供的双边数据,我们计算了双边贸易顺差或者逆差来源占其总贸易顺差或者总逆差前 3 名的国家和区域。表 5 的数据显示,在过去十来年中,一国贸易顺逆差最主要的来源国家或者区域是相当稳定的。2007—2017 年 11 年间,美国贸易总逆差来源前三大国家中,中国 11 年都位居榜首,年均占比 46.5%,这就是说过去 11 年美国贸易总逆差中有接近一半来自中国;11 年中日本 8 次进

入前3名,年均占比8.5%[①];11年中墨西哥6次进入前3名,年均占比8.1%;11年中德国7次进入前3名,年均占比12.1%。中国贸易顺差来源前3名的结构非常稳定,在过去10年中的排名依次是中国香港地区、美国和荷兰,来自这三个区域的贸易顺差占总贸易顺差的比例年均分别为153.5%、117.6%和22.5%。日本的贸易在过去11年中出现过5年逆差、6年顺差。出现逆差的年份主要逆差来源基本上是石油、铁矿石大宗商品出口国;其顺差主要来自美国、中国香港地区和韩国。英国除了2013年出现过贸易顺差意外,其余10年均为逆差,主要来源于中国和德国,当然欧元区的挪威、荷兰也是其逆差来源的国家。德国的顺差结构来源也非常稳定,顺差来源的前三位是美、英、法三国,只是不同年份排序有所差异。

表5　　全球几大经济体贸易顺差和逆差来源的国家或者区域:2007—2017

国家 年份	美国(赤字)	英国 (2013年盈余)	中国	德国	日本(2008年、2011—2014年为赤字)
2007	中国(37.294%) 日本(9.982%) 墨西哥(9.119%)	中国(33.870%) 德国(26.715%) 挪威(15.548%)	中国香港(67.035%) 美国(63.906%) 荷兰(14.255%)	英国(17.360%) 美国(16.353%) 法国(15.743%)	美国(93.051%) 中国香港(45.252%) 其他亚洲地区(43.639%)
2008	中国(38.056%) 日本(8.518%) 加拿大(7.972%)	中国(32.657%) 挪威(23.369%) 德国(19.490%)	中国香港(62.104%) 美国(59.814%) 荷兰(14.187%)	法国(18.144%) 英国(15.581%) 美国(15.323%)	沙特阿拉伯(6780.211%) 阿拉伯联合酋长国(5674.464%) 澳大利亚(4943.086%)
2009	中国(55.523%) 墨西哥(9.616%) 德国(8.195%)	中国(41.889%) 德国(20.009%) 挪威(16.395%)	中国香港(94.478%) 美国(86.101%) 荷兰(18.931%)	法国(21.321%) 英国(19.265%) 比利时(11.913%)	美国(373.510%) 中国香港(329.602%) 韩国(307.326%)

① 这里的年均按照进入前3名的次数计算均值,不是按照11年来计算。以下同。

续表

国家 / 年份	美国（赤字）	英国（2013年盈余）	中国	德国	日本（2008年、2011－2014年为赤字）
2010	中国（51.470%） 墨西哥（10.729%） 日本（8.384%）	中国（42.522%） 德国（26.185%） 挪威（19.710%）	中国香港（136.808%） 美国（120.212%） 荷兰（28.701%）	法国（24.204%） 英国（17.481%） 美国（17.194%）	美国（74.068%） 中国香港（62.801%） 其他亚洲地区（57.158%）
2011	中国（49.715%） 墨西哥（9.266%） 德国（9.203%）	中国（57.884%） 德国（36.808%） 挪威（35.286%）	中国香港（270.483%） 美国（216.273%） 荷兰（54.461%）	法国（29.056%） 美国（20.209%） 英国（17.037%）	沙特阿拉伯（83.548%） 澳大利亚（73.996%） 阿拉伯联合酋长国（67.172%）
2012	中国（52.944%） 德国（11.393%） 日本（10.385%）	中国（42.117%） 德国（31.617%） 挪威（26.798%）	中国香港（216.959%） 美国（155.271%） 荷兰（35.641%）	法国（24.888%） 美国（22.524%） 英国（18.854%）	沙特阿拉伯（39.025%） 中国（33.707%） 澳大利亚（31.543%）
2013	中国（60.545%） 德国（14.503%） 日本（11.936%）	瑞士（356.270%） 美国（264.160%） 爱尔兰（77.170%）	中国香港（328.141%） 美国（192.157%） 荷兰（44.985%）	美国（25.176%） 法国（22.858%） 英国（20.341%）	中国（38.669%） 沙特阿拉伯（32.245%） 卡塔尔（26.718%）
2014	中国（61.316%） 德国（14.986%） 日本（10.293%）	德国（126.039%） 中国（95.736%） 挪威（52.543%）	中国香港（166.303%） 美国（112.481%） 荷兰（26.379%）	美国（26.296%） 英国（23.256%） 法国（19.352%）	中国（41.535%） 沙特阿拉伯（30.103%） 澳大利亚（25.663%）

续表

年份＼国家	美国(赤字)	英国(2013年盈余)	中国	德国	日本(2008年、2011—2014年为赤字)
2015	中国(63.018%) 德国(14.168%) 日本(10.335%)	德国(141.007%) 中国(114.034%) 西班牙(56.686%)	中国香港(81.678%) 美国(67.171%) 荷兰(13.028%)	英国(24.561%) 美国(23.854%) 法国(15.264%)	美国(17923.010%) 中国香港(10229.730%) 韩国(5315.002%)
2016	中国(58.089%) 德国(12.382%) 墨西哥(10.599%)	德国(48.993%) 中国(42.618%) 荷兰(24.228%)	中国香港(110.913%) 美国(102.716%) 荷兰(19.529%)	英国(22.596%) 美国(20.919%) 法国(13.217%)	美国(174.583%) 中国香港(90.113%) 韩国(60.359%)
2017	中国(45.897%) 墨西哥(8.581%) 日本(8.369%)	德国(21.659%) 中国(19.493%) 荷兰(12.378%)		美国(19.989%) 英国(19.326%) 法国(16.562%)	美国(229.976%) 中国香港(126.254%) 韩国(94.583%)

注:(1)括号中为贸易伙伴国家或地区的贸易赤字(盈余)占报告国贸易赤字(盈余)的比例。每年每个报告国的上述比例排名前三的贸易伙伴按排名先后报告。(2)数据来源于UNComtrade数据库,其中中国的数据缺失2017年的。(3)“其他亚洲地区”在联合国的地区分类中为”Other Asia, nes”,国家ISO编码为OAS,国家代码为490。报告国没有报告贸易伙伴的具体情况,只能统计为“其他亚洲地区”。(4)比例会超过100%,因为当一个国家的顺差主要来自几个特定的国家,而逆差来自其他国家时,来自特定国家的顺差就会超过贸易总顺差。

在表5的基础上,表6进一步总结了近2年来几大经济体贸易顺逆差主要来源国家和区域。我们可以看出几大经济体之间的贸易顺逆差存在明显的对称性或者说是交集。主要存在以下2组主要关系。第一组关系:中美之间顺逆差存在一定的对称关系,中国贡献了美国逆差总额的52%,美国贡献了中国顺差总额的约85%,说明中国的贸易顺差主要来自美国。德国贡献了美国贸易逆差总额的约13%,美国贡献了德国贸易总顺差的约21%。日本贡献了美国贸易总逆差的约8%,美国贡献了日本贸易顺差总额的约202%,这说明日本的贸易顺差很依赖美国的贡献。第2组关系:从英德关系来看,英国为德国贡献了德国贸易顺差总额的21%,法国贡献了约15%,因此,德国的贸易顺差的1/3强来自

欧元区;而英国的逆差总额的35%来自德国,18%来自荷兰,英国的贸易逆差的一半以上来自欧元区。当然,中国也贡献了英国贸易逆差的约31%。

表6　　几大经济体贸易顺逆差近2年主要来源国家和区域

美国总逆差来源	中国(52%),德国(13.3%,2015－16年均值)日本(8.4%,2017年)
中国总顺差来源	中国香港地区(96.3%),美国(84.9%),荷兰(16.3%)均为2015－16年均值
日本总顺差来源	美国(202.2%),中国香港地区(67.6%),韩国(77.5%)。
德国总顺差来源	英国(21%),美国(20.5%),法国(14.9%)。
英国总逆差来源	德国(35.3%),中国(31.1%),荷兰(18.3%)。

至此我们可以看出,几大经济体之间的顺逆差关系存在两组不平衡关系。第一组是严重的不平衡关系,彼此之间的顺逆差有明显程度的依存关系,即一方的逆差对应另一方的顺差:中、美之间存在严重的外部不平衡;德、英之间存在严重的外部不平衡;第二组是较为严重的不平衡关系,彼此之间的顺逆差有一定明显程度的对称关系,即一方的逆差在一定程度上对应另一方的顺差:美、德之间存在较为严重的不平衡;美、日之间存在较为严重的不平衡。

三、几大经济体调整内外部不平衡的政策谱系及可能的政策选择

(一)、调整内外部不平衡的政策谱系

现有的外部不平衡调整经典模型,如Swan(1963)支出转换(Expenditure－switching)政策和支出变更(Expenditure－changing)政策以及Mundell(1962)的货币与财政政策都是基于小国模型。这些不考虑本国政策外溢性效果的模型及其政策,在相互依存日益紧密的当今世界经济中,对于几大经济体的内外部不平衡调整存在明显的局限性。因此,我们需要进一步使用开放条件下的会计恒等式来展开分析。

从上述讨论的改善内部不平衡的政策来看,在表3给出的内部调整合意模式的基础上,表7给出了几大经济体调整内外部失衡的及其程度的判断以及相应的外表调整政策。

表 7　　几大经济体内外部失衡及其程度的判断以及相应的内外部调整政策

	内部是否不平衡	外部是否不平衡	内外部平衡调整的政策	外部调整的政策
美国	是,不严重	是,不严重	降低财政赤字、增加储蓄	汇率、贸易政策
中国	是,不严重	是,不严重	增加消费、降低投资	汇率、贸易政策
日本	是,不严重	是,严重	增加投资	汇率、贸易政策
德国	是,严重	是,严重	降低储蓄	汇率、贸易政策
英国	是,严重	是,严重	降低财政赤字、增加储蓄	汇率、贸易政策

注:(1)外部顺逆差是否连续数年持续超过 GDP 的 4%作为内外部不平衡是否严重的划分标准,这一标准来自 2011 年 4 月 14—15 日 G20 第二次财长和央行行长会议达成的协议。相应地储蓄和投资缺口三年均值超过 4%视为内部严重失衡。(2)时间以 2015—2017 年三年的均值来计算。

需要说明的是表 7 中关于外部不平衡的调整中,没有包括收入法(吸收法)和成本法。因为这两种方法基本不具备使用的条件,或者说成本太大而无法使用。首先,一国要降低贸易逆差可以通过产出的下降或者说国内收入的下降来降低进口,从而降低外部赤字。典型的例子是 1994 年墨西哥债务危机、1997—98 年东南亚金融危机和 2001 年的阿根廷金融危机。表 8 给出了收入法(吸收法)降低外部赤字的历史案例,我们可以发现,在危机前后一年 GDP 急剧下降,同时伴随着进口的大幅度下降,从而达到了经常账户改善的目标,但其成本巨大:这些国家危机后 1 年经常账户的改善都是以收入(GDP)急剧下降为代价,从未导致的进口急剧减少来实现外部逆差的大幅度缩小或者逆转的。像韩国、泰国和阿根廷危机后 1 年的 GDP 增速大幅度下降,均出现了 6%以上的负增长,而进口均下降了 20%以上。

表 8　　通过收入法(吸收法)降低外部不平衡的历史案例

	墨西哥	韩国	泰国	马来西亚	阿根廷
金融危机时间	1994	1997	1997	1997	2001
危机前 1 年贸易余额/GDP(%)	−6.82	−3.98	−8.03	−4.12	−2.96
危机后 1 年贸易余额/GDP(%)	−0.45	10.70	12.53	12.29	7.93
危机前 1 年 GDP 增长率(%)	1.95	6.70	5.90	10.00	−0.79
危机后 1 年 GDP 增长率(%)	−6.17	−6.85	−10.51	−7.36	−10.90
危机前 1 年货物进口增长率(%)	13.41	15.74	1.12	7.22	−2.42
危机后 1 年货物进口增长率(%)	−11.48	−25.77	−24.07	4.55	−53.20

资料来源:IMF, World Economic Outlook Database(2018)。

用成本法来降低外部不平衡难度同样很大。首先，工资的上涨具有一定的刚性，用工资的大幅度下降来提升产品的国际竞争力来改善经常账户，不符合改善国民福利的目标，也会引发社会动荡；反之，工资的快速增长会降低劳动力成本的比较优势，从而降低外贸顺差，但会对劳动力结构的调整带来显著的压力（Autor，et.al.，2016）。其次，大宗商品的国际成本是由国际市场来控制。因此，几乎不存在主动使用成本法来调整外部不平衡的案例。

（二）、美国调整外部不平衡的政策选择

开放条件下政府财政赤字会降低储蓄率，导致外部不平衡，一项最近的研究再次证明了这一观点（Gagnon，J.E.，2017）。从表 7 美国的内部调整政策来看，降低财政赤字在当前几乎不具备不可能性。首先，随着 2020 年美国总统大选的到来，为了获得选民的选票，消减财政赤字的实质性措施不会出现。2017 年年底，美国政府发行在外的公共债务高达约 20.5 万亿美元，其中通过市场化筹集的债务达到 14.5 万亿美元。相比 2008 年的约 10 万亿，在十年时间里美国公共债务总量上升了 1 倍。到 2018 年 5 月，美国政府公共债务达到约 21.15 万亿美元[①]。其次，特朗普政府实施的财政刺激方案（减税）短期中进一步恶化了政府债务。再次，债务利息不断上升，加重了债务偿还的压力，借新债换旧债成为债务延续的一种手段。

从美国国内的储蓄来看，应该说美国国内的总储蓄率有一定程度的增长。依据美联储圣路易斯分行的数据，次贷危机爆发后的 2009 年美国国内总储蓄率（总储蓄/总国民收入）处于低点，仅为 14.3%，随后上升到 2015 的 18.9%，然后开始下降到 2016 年的 17.7%[②]。但政府的负储蓄（赤字）已经超过次贷危机之前大约每年 3000 亿美元的水平（2013－2016 年度均值），最近三年（2015－2017）年均负储蓄达到约 6500 亿美元的水平，这一水平虽然达不到 QE 时期（2008－2011）的年均约 1.23 万亿美元的水平，但也是次贷危机之前的一倍多。从私人储蓄率来看，次贷危机后，美国经济红私人储蓄率有较好的上升，从次贷危机时候的低点 2.5%（2007 年 11 月）上升到 11%（2012 年 12 月），但随后又下行，到 2018 年 3 月只有 3%（图 2）。因此，美国经济中储蓄的略有改善靠的是企业和机构储蓄的增加。2004－2006 年美国的企业未分配利润中用于储蓄的年均值约为 5988 亿美元，而 2013－2015 年的均值达到约 6915 亿美元。因此，美国私人储蓄率过低是导致美国内部储蓄—投资失衡的关键原因。

---

① 来自美国财政部的数据，https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/。

② https://fred.stlouisfed.org/series/W206RC1A156NBEA。

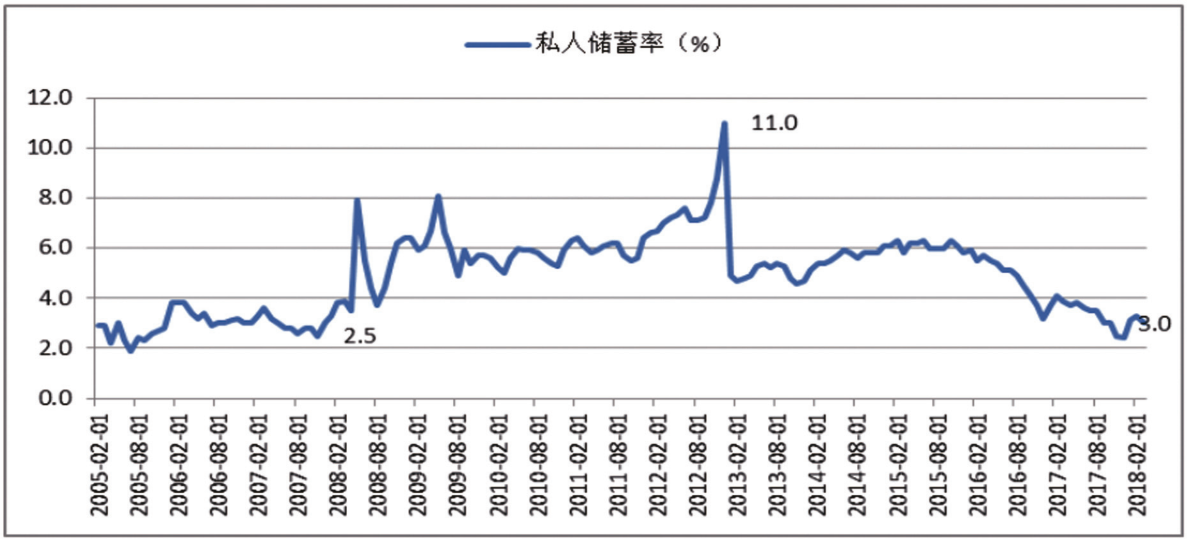


图 2　美国经济中的私人储蓄率(储蓄/可支配收入,%)

过低的私人储蓄率导致了美国经济内部储蓄—投资关系失衡,并带来了外部不平衡(赤字),在美元主导的国际货币下,美国人就不断从外围国家借钱度日。因此,美元国际货币体系强化了美国经济的外部不平衡:只要能便利地借到钱,美国人就没有主动约束国内财务预算的决心和动力。另一方面,维持美元国际货币体系本身也要求美国经济对外是逆差,美元才会走出去,成为国际流动性的支付工具,成为所谓的“原罪”的来源(Hausmann,R. and Panizza,U.,2003)。

这就是我们看到的次贷危机至今,美国经济的国内失衡不仅没有得到较为理想的解决,反而有进一步扩大的态势和风险。因此,美国选择了一条直接调整外部不平衡的路径。把表 7 的外部不平衡调整的贸易和汇率手段加以分解,我们可以看到表 8 的具体的贸易和汇率措施。

表 8　　贸易摩擦重点的措施

非关税措施	关税措施	汇率措施
反倾销(ADP)和补偿(CV)、数量限制(QR)、保证条款(SG)、卫生与植物检疫(SPS)、特别保障措施(SSG)、技术贸易壁垒(TBT)、关税率配额(TRQ)、出口补贴(XS)等等。	从量税或从价税、约束税率、滑动税率(关税升级)、关税细目、高峰关税(工业化国家超过15%都属与高峰关税)、关税配额、关税化(农业市场准入条款的非关税措施转化为关税)等等	汇率错配(低估) 汇率操纵

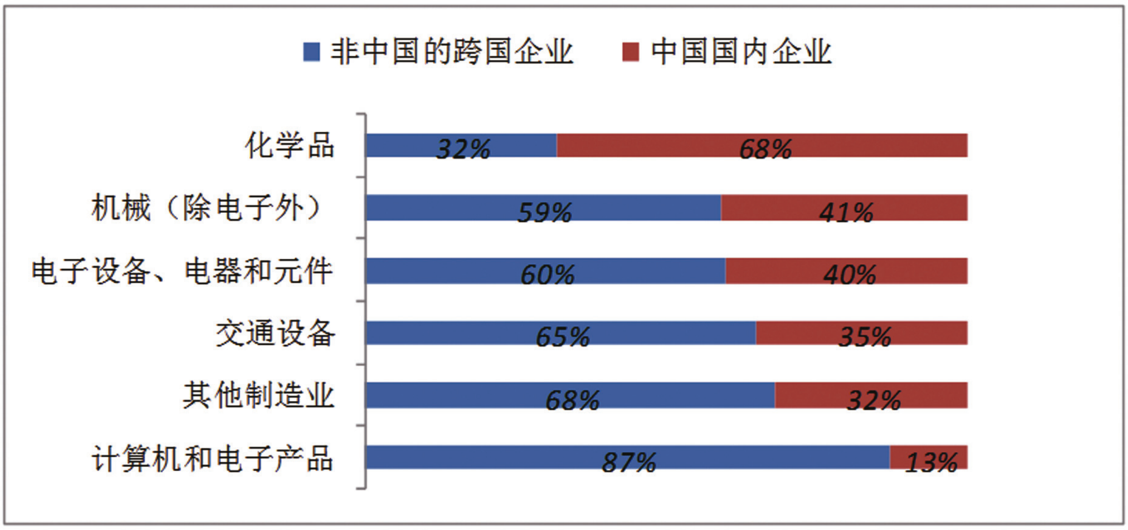


图 3　美国的目标进口来自中国和非中国的企业的比例(2017)。

资料来源:Mary E. Lovely and Yang Liang,2018, Revised Tariffs Against China Hit Non－Chinese Supply Chains Even Harder Peterson Institute of International Economics, Charts, June 18.

从上述措施来看,美国目前选择了新的技术贸易壁垒(TBT)和传统的关税措施两项。这两项措施一个直接指向技术贸易,尤其是采用 301 条款,防止美国核心技术外流;另一个是简单直接、效果明显的降低外部赤字的关税办法。这些办法与过去常常采用的"双反"(反补贴、反倾销)有明显的差异:组织实施的成本低,且力度更大,而且也免去了通

过 WTO 仲裁等程序。换言之,特朗普选择了简单、效果快的方法。在首批公布的500亿美元的从中国进口的商品中征收25%的关税,这大大超过了工业化国家的高峰关税率的基础税率(15%以上)。301关税条款实际上是用20世纪的贸易壁垒应对21世纪包含知识(knowledge-embodying)的贸易链,会打击跨国技术供应链,也会损害美国技术的竞争力,由于其技术产品的1/3进口来自中国,因此对中国的产业链将会产生很大的影响,而且最近修正后的关税对非中国企业的全球供应链打击更大(Lovely,M.E. and Yang Liang,2018)。图3给出的美国目标进口来自中国国内企业和非中国跨国企业的重要的技术产品份额表明,301关税条款将对全球技术链的重构产生重大影响。

表 9　　　　**美国发起贸易战的领域**

贸易战1:太阳能电池板和洗衣机进口伤害了美国工业。	依据1974年贸易法201条款,美国国际贸易委员会2017年10月31号对太阳能电池板,2017年11月21号对洗衣机。2018年1月22号批准了太阳板电池85亿美元和洗衣机18亿美元保护性关税。涉及中国韩国。随后中国对来自美国大约10亿美元的高粱征收178.6%的反倾销税,韩国则认为美国的行为违反了 WTO 规则,开启 WTO 争端解决机制。
贸易战2:钢铝进口威胁了国家安全	按照1962年贸易扩展法232条款,2017年4月20号和27号分别授权美国商务代表 Ross 对钢铁和铝进口威胁国家安全进行自主调查,涉及中国、墨西哥、德国、日本欧盟、加拿大和韩国。
贸易战3:技术和知识产权不公平的贸易行为	按照2017年特朗普签署的备忘录,同年8月18日美国贸易代表 Lighthizer 按照1974年贸易法301条款,对有可能伤害美国知识产权、创新和技术发展的中国法律、政策、行为或者行动展开调查。4月30日特朗普政府发布了对1333种价值达462亿美元的中国产品征收25%的关税,随后中国开始同等规模的征税,双方仍在激烈博弈。
贸易战4:汽车进口威胁国家安全	2018年5月23日美国商务部在特朗普的授意下发布了汽车及其配件的进口调查,不考虑汽车配件部分们就会涉及2080亿美元的汽车进口,涉及到美国主要的联盟国家。

资料来源:Chad P. Bown and Melina Kolb,“Is Trump in a Trade War? An Up-to-Date Guide”, Trade & Investment Policy Watch, PIIE, June 15, 2018.

表9给出了自2017年到目前为止美国发起贸易战的几个重大事件。从特朗普发起贸易战的产品范围来看，主要侧重于制造业和技术，而这恰恰是中国和其他制造业先进国家最重要的行业；从涉及的国家或地区来说，都是美国重要的逆差国。比如中国、德国、日本、墨西哥等。特朗普希望通过301关税贸易战带来“一石双鸟”的效果：一方面通过技术链和产业链重构调整美国经济的外部不平衡，另一方面打压其他相关经济体，引导高端制造业回流。

从美国目前发起的25%的关税给美国带来的成本来看，一项最新的研究表明，不考虑贸易战带来的混乱，仅关税导致的美国经济损失只有美国GDP的2%－3%（克鲁格曼，2018）[①]。结合前面特朗普的“一石双鸟”企图和美国当下相当强劲的经济增长底气，我们判断美国发起的关税贸易战具有长期性，将波及全球，带来全球经济下行的压力。

从汇率政策来看，目前美国并没有对中国的人民币发出汇率操纵的威胁，主要原因是人民币汇率目前并不符合没有财政部公布的汇率操纵标准。美国财政部定义汇率操纵应同时满足三个标准[②]：一是一年内双边贸易对美国的顺差超200亿美元（大约为美国GDP的0.1%）；二是经常性项目顺差占GDP比例超过3%；三是过去1年内内因单边干预外汇市场重复净购买外币的总额超过GDP的2%。中国目前只满足第一个条件，这也是美国重要智囊彼得森研究所的研究人员认为中国不是汇率操纵国的现实依据（Hufbauer G. C. and Zhiyao lu，2017；Gagnon J.E. and Morrison，T.，2018）。但依据美国财政部每年一度的主要贸易伙伴汇率调查报告，我们发现美国或许会对一些国家发起汇率摩擦，比如新加坡、瑞士等等。

从2018年6月8日开始的美国与发达经济体最近的G7峰会来看，美国对德国、日本、加拿大都要在不同产品上征收关税，G7峰会不欢而散。这预示着美国与德国及欧盟、日本之间贸易大量的逆差也需要调整（表5给出了过去11年的美国和德国、日本之间长期存在的贸易不平衡关系）。特朗普一方面对其他发达国家的标的产品征关税，另一方面在G7峰会上，特朗普提出了G7内部零关税、零补贴、零非关税壁垒的设想，依据世界银行的数据，基于各种贸易协议，当前各国之间货物贸易平均关税已下降到2.9%；G7国家关税更低，进入英国、法国、德国和美国的商品平均仅为1.6%[③]。特朗普这种“先捞实惠，再画饼”的贸易政策暂时很难完全得到G6的认同。在加拿大贸易逆差占GDP比例高达3%的情况下（2016－2017年均值），特朗普依然对加拿大的汽车出口增加关税，引发了加

---

① 克鲁格曼，2018，“贸易战，美国会损失什么？”纽约时报，6月17日。

② 参见U.S. Department of The Treasury Office of International Affairs，Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of The United States，Report to Congress，April 29，2016.

③ “G7峰会惨败，美加欧反目，百亿级别贸易战7月将开打？”，21世纪经济报道，2018－06－12。

拿大的报复性关税。欧盟国家6月22号也开始对美国的钢铝进口关税实施报复性的关税。因此,G7内部的不平衡冲突会进一步爆发出来。

从欧洲来看,由于统一的货币政策,欧元区内部不平衡的调整只能够通过劳动力成本或者产品价格来调整,这几乎是不可能完成的(Kanthak,L.,2013),因此,德国大量的贸易顺差将会持续存在,这也可能会引发英、法和英德之间的外部不平衡冲突[①]。这将取决于美国与欧洲的贸易策略博弈的变化。在当前的状态下,我们看不到G7内部贸易的平和气氛,但不排除特朗普采取缓和G7内部贸易摩擦的策略,抱团组建G7零关税同盟,彻底与WTO分道扬镳,将主要贸易摩擦对象设定为中国、墨西哥等发展中国家,采用发达、发展中国家的二元标准来处理贸易战问题。

美国为什么如此固执的发起2018年的美、中贸易摩擦?中美之间的贸易不平衡是重要的诱发因素。更深层次的原因是,在次贷危机之后,美、中之间的经济总量在全球的位置及其彼此之间的差距进一步缩小,特朗普政府明确把中国定义为战略竞争对手。与2007相比,2017年全球GDP总量增长了21.75万亿美元,其中美国总量增加了4.91万亿美元,中国经济总量则增加了8.44万亿美元,这也就是说过去11年全球经济总量增长部分中有近39%是来自中国,带来了中国经济在全球的位置发生了显著变化,成为世界第二大经济体。2007年中国经济总量占世界经济总量的约6%,占美国经济总量的约1/4%;而2017年中国经济总量占世界经济总量的约15%,占美国经济总量的约62%[②]。同时中国的竞争力快速上升,目前达到全球13位[③],引起了美国的高度警觉。所以,即使中国在应对策略时,选择了加大从美国的进口来降低中美之间的贸易不平衡,这种调整双边不平衡的方法对于中国来说成本是最小的,对于降低中美之间外部不平衡也是最直接的,效果也是最显著的,但特朗普没有不满足这种调整方式。这就使得我们进一步看清楚了特朗普发起贸易战的真正目的:是为了重构全球技术链,来打压中国经济,拉长中国经济追赶美国经济的时间。可以预计,美国将会继续采用关税技术贸易壁垒等手段来调整其外部不平衡,加重中美之间的贸易摩擦[④]。

---

① 法国外部不平衡也有所扩大,2017年贸易逆差占GDP的比例达到1.42%,相比2016年的占GDP的0.85%逆差有大幅度提升。数据来源:IMF,WEO(2018),Database.

② 2017年排名日本、德国和英国的经济总量加起来只有中国的93.1%。数据来自IMF,WEO(2018),Database.

③ 2018年5月25日瑞士洛桑管理学院(IMD)公布2018年度全球竞争力报告,美国第1位、中国第13位,日本第25位,德国第15位,英国第20位。

④ 据媒体报道,6月21日美国商务部长Ross发表言论说,美国必须让贸易伙伴更难设立高贸易壁垒,才能达到特朗普的终极目标。Ross说“美国必须创造一种环境,使那些筑起庞大贸易壁垒,不论是关税或非关税壁垒的国家,如果他们继续保有壁垒,将比消除壁垒更痛苦”。来自中国新闻网,“印度和土耳其宣布对美产品征关税,美官员称不担心”,6月22日。

四、简要的结论

1、次贷危机至今,全球主要经济体依然存在较为严重的内外部不平衡。由于中美之间的顺逆差存在相当大程度的相互依存关系,因此,中美之间的外部不平衡就成为特朗普发起中美贸易战的直接理由。在中国承诺增加进口,开放市场来降低双边不平衡的条件下,特朗普依然发起了中美贸易战,中美贸易战不可避免。

2、中美之间的贸易摩擦将具有艰巨性和长期性。主要原因有:一是特朗普明确把中国定义为战略竞争对手。二是特朗普希望通过301关税贸易战带来“一石双鸟”的效果:一方面通过技术链和产业链重构调整美国经济的外部不平衡,另一方面打压其他相关经济体,引导高端制造业回流。三是美国自己觉得能够承受贸易战的成本。

3、目前美国坚决发起贸易战,使得合作性政策的可能性几乎没有。因此,需要通过反制措施来寻求合作政策的可能性。要高度警惕特朗普的贸易战策略从多边向发达和发展中经济体的“二元标准”转化,一旦G7零关税区域获得进展甚至成功,世界将被撕裂成“二元”阶层。这对中国的开放乃至全球化发展战略会产生严重的负面影响。

4 中国要积极寻求和加深与美国之外的发达经济体的合作,继续推进“一带一路”和开辟发展中国家的市场成为中国对外贸易政策的重点;并且要加大国内技术创新投入的力度,并通过加强与其他发达经济体的技术合作,逐步降低对美国经济技术链的依赖程度,规避未来经济发展进程中潜在的、不可逆的重大风险。

参考文献

[1]Autor,D.H, Dorn,D.and Hanson,G.H,2016, The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade, NBER, Working Paper, No.21906.

[2]Bernanke,S.,B,2005,The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit, presented similar remarks with updated data at the Homer Jones Lecture, St. Louis, Missouri, on April 14.

[3]Eichengreen,B., Hausmannn,R. and Panizza,U.,2003, Current Mismatches, Debt Intolerance and Origin Sin: Why They Are Not the Same and Why it Matters, NBER, Working Paper, No.10036.

[4]Feldstein,M.S. and Horioka,C.Y.,1980, Domestic Saving and International Capital Flows, Economic Journal, 90,314—329.

[5]Gagnon J.E. and Morrison,T., 2018,Currency Manipulation Update for 2015—17, Trade and Investment watch. Peterson Institute of International Economics, April,3.

[6]Gagnon,J.E.,2017, Do Government Drive Global Trade Imbalances? Peterson Institute of International Economics, Working Paper,No.15.

[7] Hausmann, R. and Panizza, U., 2003, The Determinants of Original Sin: An Empirical Investigation, Journal of International Money and Finance,22,957—90.

[8]Hufbauer G.C. and Zhiyao lu, 2017,Mnuchin's Right: China's Not Manipulating Its Currency, OP—EDS. Peterson Institute of International Economics,Oct,26.

[9]Kanthak,L.,2013,Determinants of Current Account Imbalances in the Eurozone: A Political—Economic Analysis, EPSA, Annual General Conference Paper,No.385.

[10]Lovely,M.E. and Yang Liang,2018, Trump Tariffs Primarily Hit Multinational Supply Chains, Harm US Technology Competitiveness, Policy Brief, May, PIIE.

[11]McQuade,P. and Schmitz,M.,2016, The Great Moderation in International Capital Flows: A Global Phenomenon? ECB, Working paper, No.1952.

[12]Milesi—Ferretti,G. and Tille,C.,2011,The Great Retrenchment: International Capital Flows During the Global Financial Crisis, Economic Policy 66,285—330.

[13]Mundell,R.A.,1962, The appropriate USE of Monetary and Fiscal Policy for Inter-

nal and External Stability, IMF, Staff papers, vol.9.
[14]Swan, T. W., 1963, Longer－Run Problems of the Balance of Payments, in The Australian Economy, Ed. By Arndt, H.W. and Corden, W.M., Melbourne.

分报告五

数字化生产技术革命视角下的中美制造业变化

于　泽

摘要:本报告尝试从先进制造业技术这种生产力变化的角度来预判代表现有生产关系的国际贸易格局的变化。中美贸易摩擦导火索是中美贸易赤字。制造业贸易赤字,尤其是近年来高技术产业的贸易赤字占据了中美贸易赤字的最大部分。上世纪 80 年代以后,贸易模式从产成品贸易逐渐成为中间品贸易,价值链成为了主要形式。中国制造业的兴起得益于我国特有的规模扩展型技术进步模式,使得我们非常好地利用了全球价值链,并不断产业提升。这种提升使得中国企业和跨国公司产生正面竞争。贸易战是这种竞争的极端体现。如果技术发展方向还是规模型导向,贸易战并不能阻止我国生产和贸易的进一步提升。问题恰恰在于,随着技术逐渐数字化和自动化,生产过程各子部分的接口测量等问题更加重要,这使得生产外包成本出现上升,中间品贸易模式优势逐渐减弱。在这样一个趋势下,即使没有贸易战,全球价值链也会逐步缩短,各国会逐步提升国内价值链长度,最终可能产生几个区域价值链,产成品贸易比重会逐步上升。这种产成品贸易模式的回归是更高层次、智能化生产条件下的回归。这种智能化时期产成品模式下,各国的生产要素由互补逐渐转为替代关系。为了推动数字化生产的发展,需要本国生产的聚集性,贸易战、减税、能源自给等政策都客观上会加速全球价值链和生产模式重构。在这个调整过程中,借助美元在国际贸易体系中的核心支付地位,美国会有较大优势,我国需要及时调整创新模式,跟上技术进步方式的转变,应对未来的变化。

中美贸易争端的导火索是美国巨额的贸易逆差。从图 1 中可以看出,2008 年金融危机之前,美国的贸易逆差持续加大。在金融危机时期,由于全球贸易的萎缩,贸易逆差迅速缩窄。在危机之后贸易逆差又开始增加。美国的贸易逆差来自商品贸易,服务贸易一

直处于盈余的状态,同时盈余在持续上升。

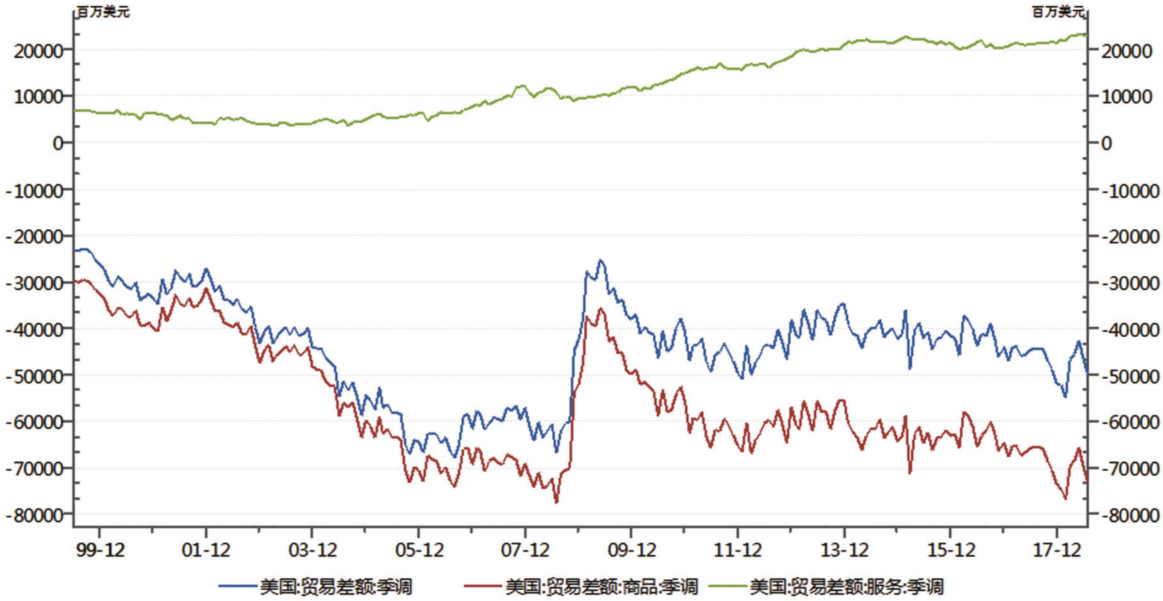


图 1 美国贸易差额(月度)

数据来源:Wind 资讯

在美国的商品贸易赤字中,制造业贸易赤字占据了绝对主力。在 2005 年,制造业贸易赤字达到了顶峰,为 5420 亿美元,之后小幅收窄。美国的制造业贸易赤字主要集中在亚洲,2012 年对亚洲的制造业贸易赤字一度超过了总制造业贸易赤字。在对亚洲的制造业贸易赤字中,对中国的制造业贸易赤字又超过 70%。在对中国的制造业贸易赤字中,美国又尤其关注对中国的高科技产品贸易赤字。图 2 显示,美国高技术产业贸易赤字持续上升,中国又占据了绝大部分比例。

中国占据了美国贸易赤字,特别是制造业贸易赤字大部分这个结论是有很大问题的。上面计算贸易额和贸易差额的时候采取的是贸易总量方法。由于在全球价值链中,我国处在最后的生产组装地位,依据贸易总量,这些贸易差额就计算成了中国的。但是,中国对外贸易中需要排除大量进口的中间品,依据附加值计算的对外贸易量和贸易差额会急剧减少。

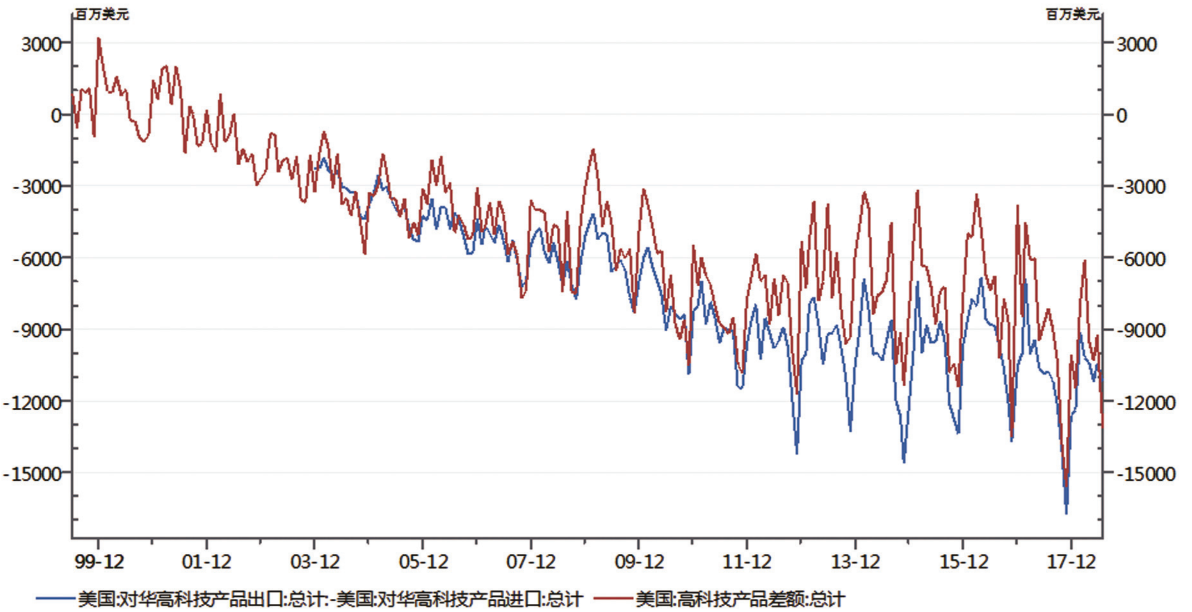


图 2　美中高技术产业贸易差额(月度)

数据来源:Wind 资讯

但是,不管怎样计算,制造业,特别是高技术制造业在中美贸易中都占据了极为核心的地位。美国国内一直将本国制造业就业下滑与对华制造业贸易差额联系在一起。近年来,认为中国高技术产业对美国的侵蚀更是成为了舆论的中心。在对中国高技术产业的发展中,知识产权等问题争议不断。本报告从美国制造业的现状出发,分析未来中美两国制造业的相对结构变化。总体来说,在数字化制造技术风起云涌的时代,美国通过贸易战等手段确实会促进本国制造业的再次兴起。从历史的角度来看,贸易战是数字化制造技术这种新生产力要求新生产关系的一种非常极端的调整方式,未来全球价值链会进行再造,存在很大的可能性全球价值链会缩短,国内孤岛式生产会再现。对这种国际制造业生产和贸易格局的发展我国需要尽早准备,调整经济发展模式。

一、美国制造业特征事实

美国的制造业在二战以后呈现了以下六大特征。

第一,二战之后,美国制造业就业人数在很长时间内是逐步增加的,1978 年达到了顶

点。在此之后，美国制造业就业人数一直在持续下降，但是在 1979－2000 年下降较为平缓，就业比重仅仅下降了 12%。迅速下滑。2000 年之后就业比重下降了超过 25%。

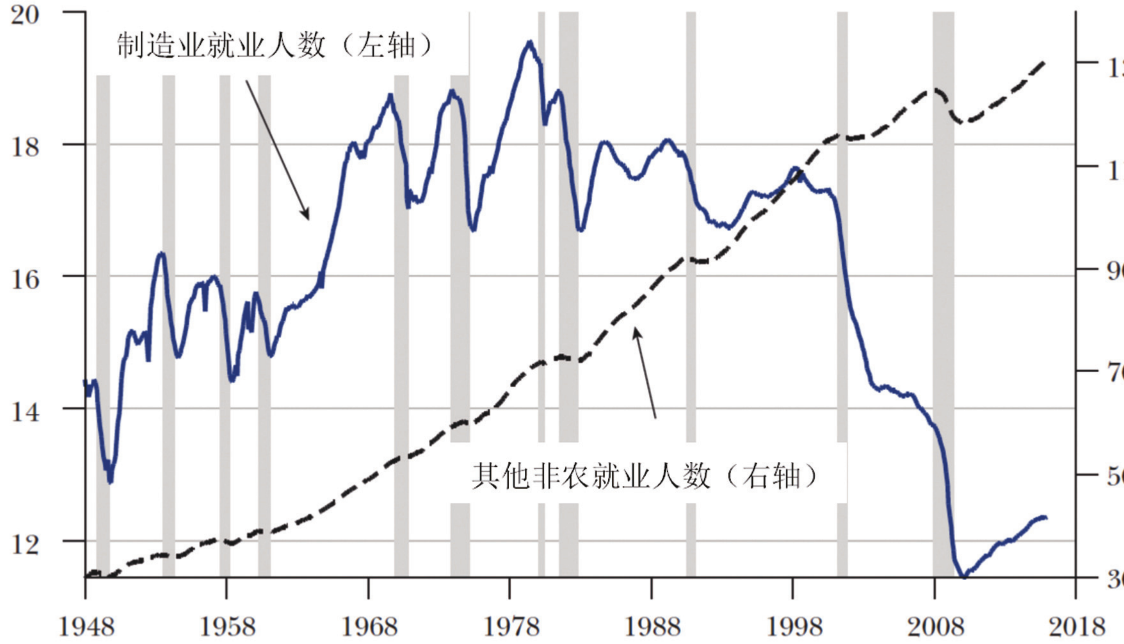


图 3　美国就业人数(百万)

资料来源：Fort et al.(2018)

第二，美国制造业实际增加值在 GDP 中比例长期中非常平稳。总体来看，虽然就业有较大的波动，但是美国制造业实际增加值大致和其他 GDP 保持了相同的增长速度。

第三，综合制造业实际增加值大致稳定上升，就业比重显著下降，美国制造业的生产率持续上升，而且是大大超过了其他部门。

第四，制造业中计算机部门实际增加值快速上升，其他部门持续下降。在制造业内部，1978－2011 年，美国计算机部门实际增加值年增长率 19.5，制造业整体的增长率仅有 2.5。特别是 2000－2011 年，美国计算机部门实际增加值年增长率 15%，制造业整体的增长率仅有 1.6%。这意味着美国制造业部门的整体上涨主要是来自于计算机，其他很多行业是下降的。

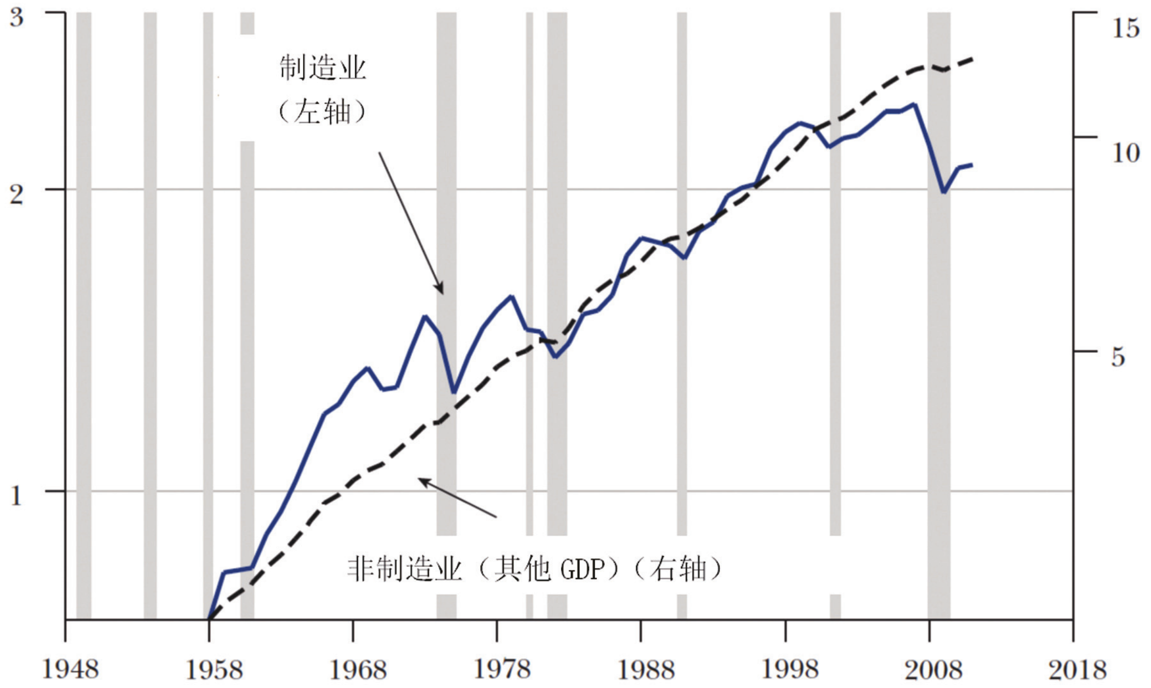


图 4　美国制造业实际增加值(千亿美元)

资料来源：Fort et al.(2018)

第五，计算机部门生产率快速上升。计算机部门实际增加值的快速上升意味着生产率的快速上升。1978—2011 年，美国计算机部门劳动生产率年增长率 10.6，制造业整体的增长率仅有 3.3%，全体非农产业仅仅增长 2.2%。这个差距在逐渐缩小，2000—2011 年，美国计算机部门劳动生产率年增长率 5.4%，制造业整体的增长率 3%，全体非农产业增长 2.4%。

第六，制造业赤字是美国贸易赤字的最主要来源。正如前面看到，在美国的商品贸易赤字中，制造业贸易赤字占据了绝对主力。在 2005 年，制造业贸易赤字达到了顶峰，为 5420 亿美元，之后小幅收窄。美国的制造业贸易赤字主要集中在亚洲，2012 年对亚洲的制造业贸易赤字一度超过了总制造业贸易赤字。在对亚洲的制造业贸易赤字中，对中国的制造业贸易赤字又超过 70%。

上述特征在美国引起了广泛的关注和担忧。由于制造业薪金相对较高，制造业就业人数损害了美国人收入。同时，制造业仅仅由计算机行业推动使得美国担忧制造业的可持续性。对这些问题和贸易赤字的担忧使得美国发动了对我国的贸易战。这些现象是怎么产生的，贸易战对未来中美制造业又会有什么影响呢？

二、制造业技术和国际贸易的共同演化

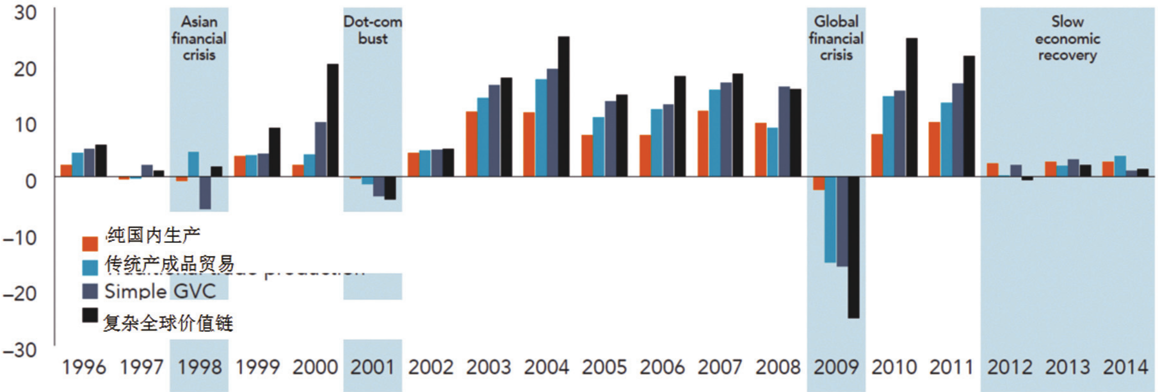
1.技术进步推动中间品贸易,塑造了当前的国际价值链

生产力决定生产关系,国际贸易是目前人类社会最重要的生产关系,这种生产关系是有当时生产技术水平决定的。大体上,可以将国际贸易的发展分为三个阶段。

第一阶段,国际贸易主体是奢侈型制成品,是当地生产的补充。在商品、人员和思想交流的成本很高的时候,经济活动主要是在小范围内组织。在邻近的区域内,经济完成了生产和消费的自给自足。这时候外贸是很少的。同时,这时候外贸商品往往是价格高昂的奢侈品,是和当地生活互补的,不构成竞争。这时候的国际贸易只是当地生活的补充,不是人们经济活动的主要形态。

第二阶段,国际贸易是生活必需类制成品,当地生产与国际贸易竞争。自 19 世纪早期,随着蒸汽轮船和铁路运输的逐渐发展,跨境贸易迅速发展。交通运输业开始呈现出了规模报酬递增,成本逐渐下降。此时,人们的消费不再局限于当地的产品。这个时候,以区域和国际市场组织为载体的跨境贸易和当地生产展开了竞争。贸易商品从原来和当地生活互补的奢侈品,逐渐变为人们生活的必需品,贸易逐渐成为了世界经济的主要形态,各国的消费和生产松绑。此时,地区生产开始纳入到国际贸易体系下的全球生产。由于此时生产技术主要特征是规模报酬递增,在国际贸易环境下,各国集中生产具有比较优势的商品,全球经济特点为消费全球化,生产区域化。随着交通成本的进一步下降,产成品贸易规模进一步上升。全球分工从产业间逐步走向产业内不同细分市场产品的分工。

第三个阶段,国际贸易主体为生产性中间品,国际价值链主导贸易,世界各地生产要素呈现整体互补关系。这个阶段是上一个阶段的升级版。此时技术的主要特征还是规模报酬递增,以大众产品的规模化生产,降低成本,扩大市场为导向。随着信息成本的下降,标准化生产的流水线模式从一个国家的工厂开始逐步转型为世界工厂,外包促进了供应链在全球分布。传统制造业的流水线是标准化加工,非常适用于扩大产能,跨国公司倾向于将中间环节外包,利用不同国家在不同要素的比较优势和不同规模报酬贸易的递增,就出现了是大量的中间品贸易。



从上图可以看出，在此次危机之前，全球价值链的增长速度都超过了国内生产和传统产成品贸易，成为了世界贸易的主导形式。在这之中，简单全球价值链是中间品一次跨境，在进口后用于生产，产品用于本国消费。复杂价值链是中间品在进口后用于再次加工或者组装，然后产品再次出口，形成多次出口模式。在图中有一个最近很有意思的变化，价值链，尤其是复杂价值链增长速度急剧放缓，传统贸易形式再次兴起。这种变化是周期性的还是长期结构性的？本报告认为，从技术变化的角度，这次的价值链变化会是一个长期性的转变，在新技术模式下，价值链会逐步缩短。

2.先进制造业技术的根本性变化蕴含着对现有价值链的巨大挑战

随着世界收入水平的提高，消费者对个性化消费的需求越来越大。原有大规模的同质化产品已经不能满足要求，需要个性化定制产品。同时，为了降低成本，这种个性化又必须要在规模化的基础上实现，来保证消费者面对一个可接受的合理价格。这种兼顾个性化和规模化特点的制造业在传统技术上是一对矛盾，随着制造业技术数字化和自动化，这对矛盾逐步得到解决。总体来看，在技术能力的供给和人们的经济需求相互作用下，兼具个性化和规模化双重导向的先进制造业发展速度越来越快。

2011年美国总统科学技术顾问委员会将先进制造业定义为“(a)依赖于信息、自动化、计算、软件、传感器和网络的使用和相互协调，和/或(b)利用尖端材料和物理、生物科学发展带来的新兴能力，例如纳米技术，化学和生物学。这涉及到制造现有产品的新方

法，尤其是制造出利用先进技术的新产品。”

先进制造业的产品特性和传统制造业有很大不同。先进制造业是综合使用人类的科学知识，其产品是一个复杂系统。以汽车为例，传统的汽车是一个硬件构成的组合体，在不太准确的条件下，可以近似类比于一个乐高积木。现代汽车是以电子为核心的多个子系统的集成。这些子系统通过大量的微处理器和电线相互连接和相互控制。这种复杂系统的典型代表就是特斯拉。

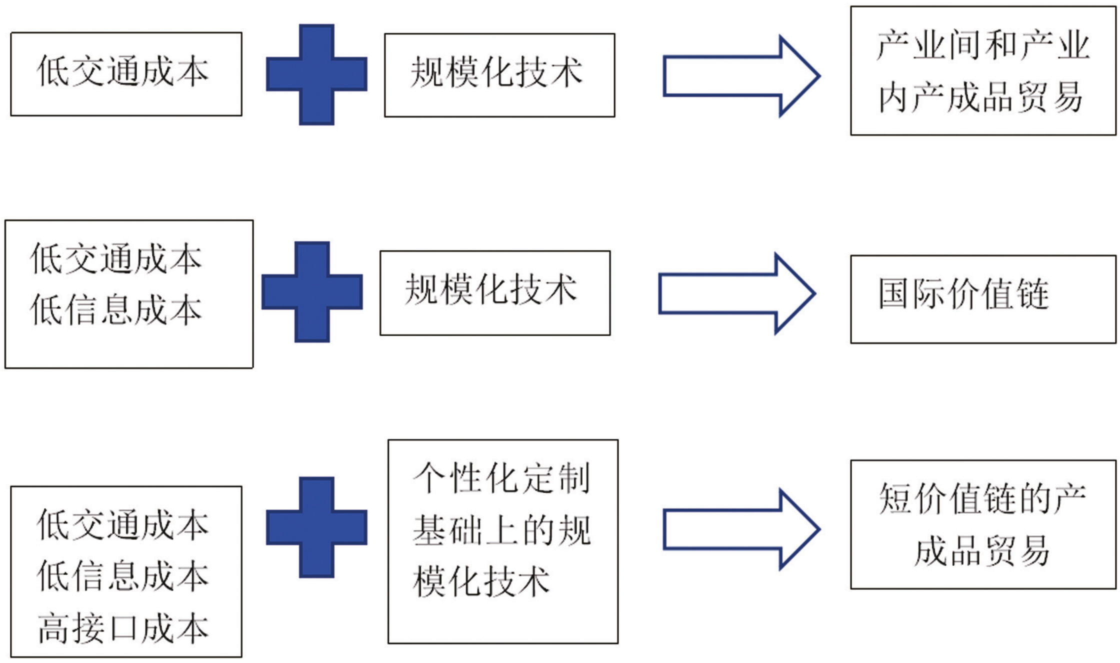
Tassey(2014)描述到，为了生产作为一个复杂系统的产品，生产技术越来越多地基于计算机控制和集成系统，在多个完成阶段生成和分析产品的多个属性的数据，从而允许实时调整。与传统流水线不同，先进数字制造甚至在不同工作区域之间转移产品也是自动化的。随着对定制或至少半定制产品的需求持续增长，制造过程必须越来越灵活，以实现服务于异质性子市场所需的范围和规模经济。只有通过新的高性能处理器技术、无处不在的信息化技术和高技能的劳动力，生产才能保持高性能和低单位成本的灵活性。例如，特斯拉代表性产品 Model S 之所以如此受欢迎，在一定程度上是因为该公司每周会对旗下量产车型进行 20 多次的改动。持续改动的产品需要适应性极强的生产线，技术人员可对其进行改动并进行再编程，从而满足持续变更的业务需求。最后，随着新的生产概念(如 3D 打印)的出现，行业结构将发生显着变化，从而开启了即将被称为“制造即服务”的时代。先进制造业的这些特征及其预计的经济影响是极为巨大的，一些分析人士将这种新兴技术称为“第四次工业革命”或者“第二次机器革命”。

总的来看，先进制造业对应的技术复杂度急剧上升，数字化和信息化驱动的自动化塑造了一个复杂系统的生产模式。这种新技术现有经济模式提出了很多新挑战。第一，数字化、信息化、智能化取代了很多人工，会逐步降低产品的人工劳动含量，在一定程度上资本和劳动的要素互补会更多转向要素替代。第二，这种生产模式对各个子系统和子系统之间的数据接口和传输很有高要求，需要高度协同的生产模式，会更多的倾向于在本国完成整个生产过程，一旦出现外包，测量的误差会严重影响生产。据彭博社报道，特斯拉在整条 Model 3 车身生产线上配置了大量的扫描站(scanning stations)，并为其部署了 47 个机器人。这类机器人可测量每辆 Model 3 上的 1900 个扫描点，确认其实际参数是否与设计规格相符，其精度达 0.15 毫米。第三，技术复杂性要求制造业和服务业更紧密的结合，需要在生产企业周边有大量的金融、物流、通讯等行业的辅助。在这个趋势下，IBM 等传统的制造业大规模增加了公司内部的服务业部门。面对先进制造业的这些新特征和新挑战，目前的国际价值链分工模式很可能在未来会根本性改变。

三、全球价值链调整和中美制造业可能的未来方向

从国际贸易发展的历程可以看出，贸易成本和生产技术塑造了不同的贸易形态，可以

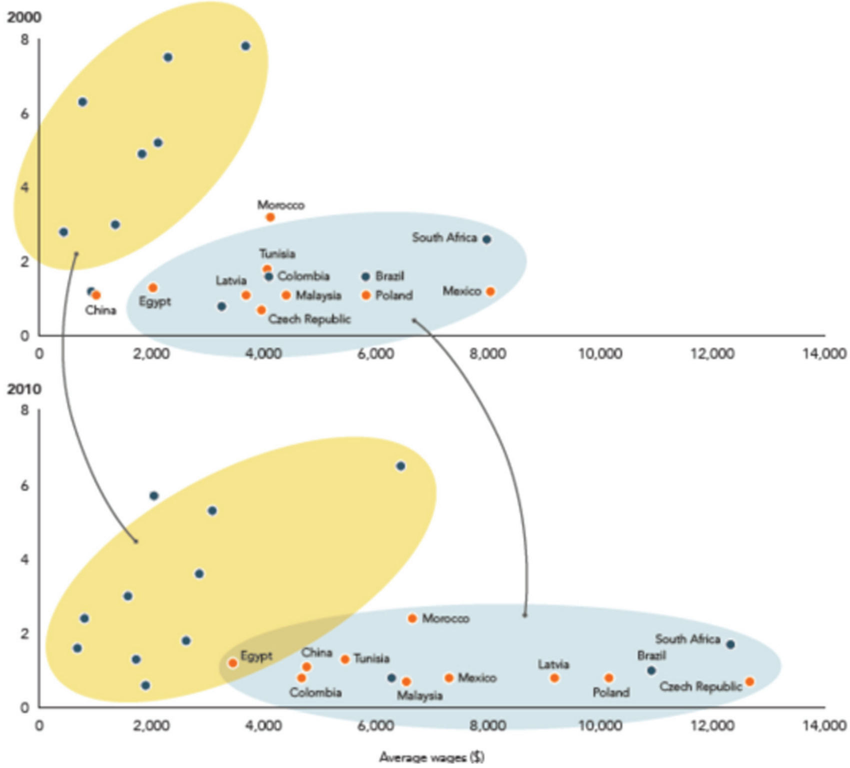
概括为图。在低交通成本的基础上，规模化生产促成了第一次全球化浪潮，形成了产成品贸易。随着信息成本的下降，在同样的规模化技术推进下，一个工厂内的生产线开始解耦，变为世界工厂，成为了中间品贸易主导的全球价值链。

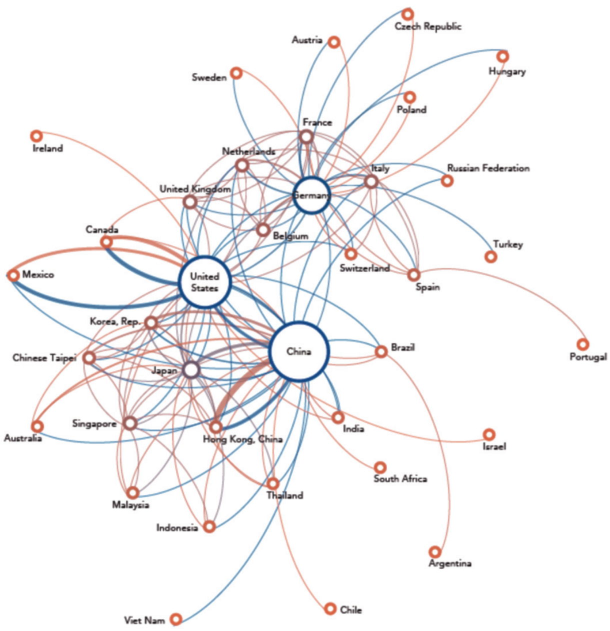


我国在 2001 年入世以来，正好抓住了全球价值链为基础的这次全球化浪潮。我国的贸易优势一般认为是低劳动力成本。实际上，更为重要的是我国特殊的规模化产能提升创新模式。低工资水平在发展中国家的，仅仅以工资来看，我国的水平并不低。更为重要的是考虑到生产率之后的单位产品劳动成本。从图中可以看出，我国的工资水平在 2000 年至 2010 年期间在上涨，但是，由于劳动生产率的快速提升，我国的单位劳动成本提升并不快。所以，我们能够抓住这次全球化浪潮更为根本的是我国快速的技术进步。

我国的技术进步特征是非常适合此次全球价值链的规模化生产。在 1978 年开始改革开放后，大量民营企业开始进入市场。由于我们初期技术较为落后，民营企业主打低端市场。低端市场对质量并不太看重，更为注重的是产品价格。在这种市场环境中，我国企业非常注重成本控制。这种技术进步路径是一种典型的赶超性技术进步模式。我国企业在成本导向性下，通过各种方式充分利用规模化优势，提升技术，使得我国劳动力成本始终处在较低的水平。在这种技术进步模式下，外企和中国的民营企业各自占据了自身位置。外企利用先进技术，更多服务高端市场，强调精细化和服务质量。民营企业更多占据

低端市场，并利用入世机会向世界扩张。在这种规模化技术进步条件下，我国成为了全球化中三大价值链核心区域之一。





随着低端市场逐步饱和，我国企业开始向更高利润的中高端进军，进行产业升级。升级的技术来源恰好也是当前的全球价值链。一方面，随着外企在我国市场中向下渗透，在国内建立了大量的供货商，开始国产化，产生了技术溢出。另一方面，我国企业以华为、小米等为代表开始借助发达国家建立的全球价值链采购高端中间品，提升产品质量。在这种环境下，借助中国的产能规模型技术创新，我们开始和跨国公司全球竞争。由于我们规模报酬递增的模式，实际上我们是占有优势的。这就产生了我国与跨国企业越来越多的摩擦。这种摩擦最终会演变为贸易战的。在这个意义上，贸易战是中国企业借助全球价值链崛起的市场竞争的反映。因此，如果没有技术和贸易成本的方向性变化，贸易战只是一个小插曲，我国的生产和贸易会持续扩张。

但是，问题恰恰是技术进步方向发生了改变，从单纯的规模导向型技术，逐步走向个性定制基础上的规模导向型技术。在这个方向上，全球价值链会逐渐缩短。一方面，个性定制基础上的规模导向型技术必须借助数字化，这就将原有的产品逐渐变为了复杂系统，各子系统的借口需要非常精细，需要在生产能力相似的国家进行。另一方面，当前数字化技术还处在技术生命周期的早期，在这个阶段，技术中的“默知识”非常重要，需要技术人员不断面对面交流调生产。这就意味着全球配置成本越来越高，本地化和有相似背景的区域化会更为凸显。在这样一个趋势下，即使没有贸易战，全球价值链也会逐步缩短，各国会逐步提升国内价值链长度，最终可能产生几个区域价值链，产成品贸易比重会逐步上升。

在这样的调整过程中，美国有较大优势。一方面，美国是目前在数字化技术方面最为领先的经济体。另一方面，也是更为重要的，美国可以借助美元在国际贸易支付体系中的基础性地位进行产业调整。国际贸易的进行需要一个全球统一的支付体系。在第一次世界大战之前，这种支付体系是金本位制。但是，金本位制有着天然的缺陷，这些缺陷实际上导致了一战前各国在贸易和生产上的巨大冲突，最终导致了两次世界大战。二战后，金本位制被美元取代，目前美元是 SWIFT 支付体系中的核心，美元的资产安全性是世界标杆。当前的国际贸易体系是建立在贸易成本下降和技术进步之上，但是日常运行依赖于美元的支付地位。在这样的条件下，美国调整空间较大。通过贸易战、能源自给等政策，美国可以在客观上促使制造业重构。这次重构不仅仅是制造业简单回流，而是在数字化生产上的再生。面对这种情况，我国必须要及时调整技术进步模式，加大对数字化生产技术的研发，应对未来全球格局的改变。

分报告六

中美经济战略竞争下的WTO变化格局与中国应对策略

张 杰

一、WTO正成为中美经济战略竞争的焦点

当前,中美之间经济竞争和博弈的战略焦点,正在逐步演变和聚焦于WTO体系和规则变化方面。事实上,美国的最高决策层已经将中美贸易战的焦点逐步引向和指向了WTO。美国贸易代表办公室(USTR)近几年向国会提交的关于中国履行入世承诺情况的报告,均表达了对中国履行入世承诺的"失望情绪",并发出了当初支持中国入世是一个"错误"决定的强烈指责。然而,中国却认为自身已经认真履行了WTO相关义务。中国政府在2011年就发布白皮书,宣布入世承诺全部履行完毕。又在2018年6月28日专门发布《中国与世界贸易组织》白皮书,阐述自身履行入世承诺的情况。重要的是,2018年7月11至13日,WTO第七次中国贸易政策审议会。在总体上肯定了中国的履行成果和贡献,但是也指出了某些国家对中国市场开放等方面问题的重点关切。

为什么中美双方对中国履行入世承诺问题上的判别,有如此的天壤之别?美国政府向国会提交的年度报告指出:"很明显,美国支持中国加入世贸组织的条件是错误的,它未能有效地保证中国拥抱一个更开放、更具市场导向的贸易机制"、"现在WTO的规则不足以遏止中国扭曲市场的行为已经是很清楚的事了"。由此可以看出,美方针对中国政府以各种产业政策和国有企业补贴为主的干预微观经济行为所导致的各种市场扭曲行为,以

及美国认为中国企业从中所获得的独特发展机会和额外国际竞争优势，至少从表面上来看，已经成为双方争论的焦点。然而，美方对中国市场经济的一个最大误解是，中国的发展事实表明，中国政府的各种产业政策以及国有企业补贴行为，实质上是阻碍了中国股份制经济部门和民营经济部门的全要素生产率和自主创新的提升能力，过快过早地削弱了劳动密集型的生产成本优势，同时，也抑制了高端制造业的培育壮大空间，整体上对中国制造业部门的国际竞争优势产生的是抑制效应。由此，中国对美国的贸易逆差几乎不是政府干预的结果，而是中国特定发展阶段特定禀赋优势的必然结果。相反，中国市场经济体制的完善和政府干预扭曲行为的减少，会从根本上激活微观经济的创新创业动力，短期内很有可能会进一步扩大中美之间的贸易逆差因此，美国指责中国的最终结果很有可能是南辕北辙，与美国追求缩小中美贸易逆差的目标完全相反。

最近一段时期以来，在误判中国政府干预微观经济效果效应甚至以此为借口的基础上，美国却在频繁以国内安全和国内法的理由来破坏 WTO 的核心规则，这背后透射出美国的多重博弈动机。最为根本的动机因素是，伴随中美经济结构的调整以及竞争性加大，美国经济结构由掌控全球的金融体系和科技创新，向发展先进制造业调整转化，而中国经济结构由占据低端制造业，向谋取先进制造业和自主可控的科技创新能力方向转型升级，二者互利共赢的经济相互依赖关系减弱，经济利益直接竞争因素方面的重叠性加大，这就决定了中美之间经济发展战略的竞争性方面因素凸显，也决定了中美之间当前贸易战的焦点和核心所在。

二、WTO 会被抛弃、破坏和解体么？

即便美国高层多次放出要抛弃 WTO 的意图，即便美欧日等主要发达国家达成所谓的“零关税”协议，这也只是发达国家之间利益博弈的一种短期策略，而非完全代表维持 WTO 存在和主导 WTO 规则变革方向的决定性力量。我们的基本判断是，WTO 并不会被轻易抛弃、破坏甚至解体，这是因为：

第一，难以找到其他的全球替代性公共品。需要澄清的一个基本逻辑是，WTO 强调的是“互利共赢”式的共同利益和包容性利益，相反，难以容纳绝对式的“对等贸易”利“公平贸易”利益，更容纳不了所谓的“美国例外”或“美国优先”式的利益动机。而且，当前 WTO 体系和规则的形成，具有两个难以撼动和不可替代的基本立足点，一个核心的支撑点是必须对接发达国家和发展中国家的自由贸易体系，而不是仅仅成为联结发达国家之间贸易和利益的自由贸易体系，这是 WTO 规则得以产生和发生作用的核心逻辑。这集中表现为产品链和产业链主导的全球价值链分工与贸易体系，是以中间产品主导的全新贸易体系。以中间产品为主的全球价值链分工和贸易体系的兴起和扩张，才使全球贸易

体系摆脱了以往的利益不对等或利益攫取式的中心外围式贸易体系格局，使得发展中国家和发达国家均能从全球自由贸易体系中获得贸易和投资收益，促使全球大多数国家产生维护和发展 WTO 规则的信心和决心；另一个支撑点是 WTO 规则本质上是发达国家和发展中国家利益博弈的妥协产物，由于多数发达国家相信依靠自己的技术垄断势力、品牌营销积累能力和跨国公司的全球竞争优势，能够依靠自由贸易体系从发展中国家不断增长的市场中获得更多贸易和投资利益，这既是以往发达国家积极推行自由贸易体系的主要原因，也是当前多数发达国家仍然愿意维护 WTO 的核心原因。

第二，谁都颠覆不了全球已经形成的复杂经济相互依赖关系。美国在 2018 年 G20 会议上，试图拉拢欧日来组建“关税全免”共同体制衡中国的意图受阻，背后所反映出的深层次原因是，一方面，中国出口到美国最终产品中包含了日本和欧盟的相当份额的中间产品和创新价值，因此，任何限制中国产品出口的行为，本质上是限制了日本和欧盟这些发达国家的产品出口，另一方面，即便是发达国家之间，由于在核心技术创新能力的差异性以及差距性，日本和欧盟也难以完全抵消“美国优先”式的巨大竞争压力。需要重新认识 WTO 的价值，WTO 事实上已经演变为演化成为联结发达国家与发达国家，发达国家和发展中国家，发展中国家和发展中国家之间经济和产业相互依赖关系体系的基石。客观事实是，依附于 WTO 规则体系所形成的各国贸易、投资和产业产品分工相互依赖体系，决定了没有哪个国家，可以在某个产业链或产品链领域做到不依赖任何国家而完全独立自主，也决定了也没有哪个国家，可以依靠自身的技术创新绝对优势和垄断地位，对某个产业链或产品链拥有完全的控制力。客观事实是，即便全球主要国家进入了科技创新和高端制造业的竞争状态，也难以消除全球科技创新体系中的相互依赖关系，难以排斥全球高端制造业体系之间的相互依赖关系。

第三，从根本上不符合美国的长期利益。美国的再工业化主导的经济结构调整以及以创造白人制造业就业岗位为主的经济稳定增长目标能否实现，从根本上来看，取决于其他发达国家对美国产品的进一步市场开放，更取决于中国和其他新兴国家、发展中国家持续增长的市场对美国产品的容纳性。相反，美国自身市场增长的有限性以及制造业回归造成的强烈排他性，对其他发达国家、新兴国家和发展中国家产品的容纳性却在降低。因此，从本质上来看，是发达国家更为需要新兴国家以及众多发展中国家的增长市场，而新兴国家和发展中国家对美国为首的发达国家的市场需求空间却被大幅度挤压。这种市场容纳能力和市场机会的不对称性，就导致了美国如果抛弃 WTO 体系和规则的话，实质上意味着美国将自身排斥于新兴国家和发展中国家的市场机会之外，最终是极大地限制了美国自身的经济发展机会和贸易利益、创新利益获取空间。

三、谁能主导 WTO 规则的新变化?

当前,美欧日正在尝试着达成“零关税”式的双边贸易体系,并且承诺致力于推动WTO体系和规则的变革。然而,这就引发出的一个根本问题是,在发展中国家逐步演变为全球经济体系中一支重要博弈力量的新形势、新格局下。究竟谁能主导WTO体系和规则的变化变革?当前的全球化,似乎正在逐步演变为三种力量的博弈,“美国优先”逻辑下所主导的全球化,日欧等发达国家所主导的以反映发达国家利益为主的自由贸易体系,以及作为最大发展国家——中国所倡导的“一带一路”以及中非全面合作的符合多数发展中国家利益的全球化。事实上,最容易被忽略,同时也是最为重要的力量,就是类似印度、巴西、俄罗斯等新兴大国以及众多的发达小国、新兴小国和发展中国家按照自身发展利益所需要的全球化。客观事实是,近期加拿大邀请巴西、智利、墨西哥、澳大利亚、新西兰、挪威、瑞士、欧盟、日本、韩国、新加坡以及肯尼亚12国的贸易代表,于2018年10月共赴渥太华来商讨如何对世界贸易组织(WTO)进行改革。如此重要的议题,却暂时将身为全球最强两大经济体的中国和美国排除在外,一方面,这充分表明,近年来WTO运行效率低下,特别是WTO的裁决争端解决机制遭受某些主要国家的“系统性瘫痪”。已无法应对当今全球与日俱增的贸易摩擦,WTO的改革已成为众多发展中国家和小国的人心所向,越来越成为众多普遍国家的共同迫切诉求;另一方面,这愈加深刻说明,众多的新兴国家、发展中国家以及似乎没有话语权的发达小国,对维护全球自由贸易体系以及对捍卫自身发展利益的强烈共同需求。同时,这也更加说明这些普通国家的觉醒,发出了这些国家要参与和主导WTO体系和规则变革的强烈信号,也发出了这些普通国家不愿意被个别大国再来主导WTO体系和规则变革的共同意志。

在我们看来,美欧日所谓的“零关税”经济联盟难以成功的关键原因,是要看到美欧日可能的“零关税”经济联盟中无法消除的致命缺陷,一是随着“美国优先”战略的纵深推进,美欧日之间的高端制造业和战略性新兴产业之间的竞争性非但没有消除,相反变得更加激烈,美国和欧日之间的经济和产业竞争,特别是日本和美国之间的经济矛盾,会逐步凸显成为当今全球经济发展格局中最大的不确定因素;二是美欧日所谓的“零关税”经济联盟的建立。根本的问题是并没有扩大这些发达国家之间的共同市场容量和市场机会,客观来看,只是为美国进入日本和欧盟市场增加了机会,这就必然导致日本和欧盟的自身市场中来自美国的竞争不仅仅会更加激烈,而且,欧日出口产品的主要市场——美国国内市场也会受到“美国优先”式的挤压。事实上,“美国优先”策略对欧日利益造成了更为突出的直接竞争效应;三是美欧日均面临通过推进自身经济结构转型升级和维持经济可持续增长,来缓解和对冲自身的各种经济和制度缺陷,因此,美欧日均需要依靠竞争抢夺新兴

国家和发展中国家的增长市场机会，美欧日的经济竞争关系必然会向外部延伸和拓展。在这种情形之下，需要清醒看到的是，美欧日的“零关税”策略，很有可能就是以此策略来倒逼WTO规则的变化变革，特别是诱使新兴国家和发展中国家保护型关税壁垒的大幅度降低，强迫新兴国家和发展中国家市场的大幅度开放，从而来满足美欧日等发达国家的自身发展利益诉求。

客观事实是，如果是按照多数发达国家利益诉求，来决定和主导WTO体系和规则的未来变化变革方向，这必然造成的后果是，一方面，伴随着发展中国家对自身发展机会和发展利益的普遍“觉醒”，在很大概率上会导致现行的全球价值链分工和贸易体系，向区域价值链分工和贸易体系，再向国家价值链分工和贸易体系方向收缩和脱变现象的普遍发生，激发发展中国家的抱团行为以及发达国家和发展中国家两大对立式阵营的强化，导致WTO体系和既有规则体系的加快失效和解体；另一方面，要正确认清的客观事实是，即便发达国家之间能够做到“关税全免”，发达国家和新兴国家以及众多的发展中国家之间能够做到“关税全免”么？而且，发达国家通常在背后所利用的各种技术贸易壁垒手段，早已超过了关税壁垒作用，发达国家之间能否做到“技术壁垒全免”层次么？强加给新兴国家以及发展中国家的过度市场化规则，这显然已经超出了新兴国家和众多发展中国家的制度和经济发展阶段承受能力。而且，面对美国所定义的“自由、公平和互惠的贸易”以及所谓基于“丛林法则”的“回归理性”的公平贸易体系，全球其他国家的反应究竟如何？美国主导的TPP核心规则，在日本推进的CITPP规则的淡化和弱化，深刻说明构建仅仅符合发达国家利益诉求的贸易投资新规则体系，并不具有全球的公信力，也不具有可持续性。TPP或许只是WTO规则新变化的一个中间实验品或过度产品而已。因此，WTO体系和规则的调整变革方向，绝不可能只是满足类似“美国优先”逻辑，也绝不可能容纳所谓的绝对公平贸易或对等贸易逻辑。唯一的调整和改革正确方向就是仍然强调多样性、差异性、包容性以及适度的平衡性。

另外一个不可忽略的问题是，发达国家和发展中国家对自身市场开放的内在要求，是有本质上的差异性。一是发达国家之间对自身市场的竞争和开放要求，实质上，当前全球市场开放中最为突出的矛盾和问题是，发达国家之间的市场开放程度的不对称性，突出表现为美国相对于其他发达国家的相对高市场开放程度，表现为其他发达国家之间相对于美国的非对称性的各种关税壁垒以及显性和隐性技术贸易壁垒；二是发达国家对新兴大国的强制性市场开放要求，新兴大国本质上仍然是发展中国家，采取一定范围内的非对称性的各种关税壁垒和技术贸易壁垒，既具有合理性，也是WTO规则的基本要求。然而，发达国家为了抢占新兴大国的市场增长机会，遏制新兴大国利用本国市场规模推行产业和技术升级的机会，必然会按照自身利益诉求，通过对WTO规则的修改来强迫新兴大国市场开放，这才是今后WTO体系和规则变革的矛盾和冲突博弈焦点所在；三是容易被忽

略的众多发展中国家甚至发达小国出于自身发展机会和发展利益的诉求，对 WTO 规则的变革要求，这可能才是影响甚至决定未来 WTO 体系和规则变革变化的主要力量。

总而言之，是纳入更多的发达国家经济发展和技术创新诉求？还是纳入发展中国家发展机会和发展利益的相应更多诉求？这将是未来 WTO 体系和规则变化变革的根本性分歧和博弈焦点。不要将中美贸易战和经济发展的战略竞争内涵，仅仅局限和定义为这两个国家所谓的发展道路竞争乃至制度竞争，实质上，这已经演变为是发达国家利益集团和发展中国家利益集团这两大阵营的发展权力竞争和发展利益博弈和战略竞争。显而易见的逻辑是，如果 WTO 体系和规则的新变化，仅仅由美国为首的发达国家利益集团来主导，处处被烙上"美国第一"和"美国优先"的利益印记，完全忽略和排除了中俄印等新兴大国以及广大发展中国家特别是小国的经济发展利益诉求和技术创新需求，WTO 体系就必然会加速走向失效甚至解体。更需要注意到的是，谁拥有未来的可持续增长消费市场空间，谁就有主导 WTO 体系和规则新变化的发言权，因此，从这层意义上来看，没有新兴大国和众多发展中国家的广泛与深度参与，任何的发达国家之间的自由贸易体系、区域性自由贸易体系乃至 WTO 体系，就不具有真正的发展利益价值，未来持续增长的消费市场才是至关重要的，决定着未来全球经济的增长空间和增长机会。可以清晰看到的事实是，必然是新兴大国和众多发展中国家的共同利益需求，更有可能会决定 WTO 体系和规则的未来变化变革方向。

四、中国应对 WTO 规则可能变革方向的战略思考

当前，中美之间的贸易战不大可能在短期内结束，这是因为，一是美国针对中国发起的贸易战，实质上自身已经陷入了一种"胆小鬼博弈"(The game of chicken)式的无法退却的博弈困局。很显然，如果美国在讹诈中国利益的博弈中首先让步或退却，这就意味着美国在今后与其他国家的贸易利益博弈中的不可置信威胁效应。相反，中方也存在这样的博弈困局。因此，这就意味着中美贸易战的刚性特征以及"毕其功之一役"策略的不可能性，决定了中美贸易战很有可能演变为一种反反复复的博弈特征，决定了中美贸易战的反复博弈乃至长期博弈特性，唯一的解决方法只能是双方实施同时退让式的博弈策略，才有可能化解此种博弈困局。二是从相关媒体已经披露的信息来看，美方对中方的让步要价，已经远远超出了中国经济的承受能力，明显存在遏制中国构建自主创新能力体系以及发展高端制造业能力的强制性要求，这显然会极大地损害中国的长期发展利益。中方最高决策层本想通过做出一定程度的让步妥协方案以及加大从美方的产品进口力度，来满足美方对中方市场的开放要求，消除美方对中方的贸易战威胁，但是，美方在摸清中方的让步底牌后，会激励美方做出威胁和讹诈中方做出更多利益让步的必然博弈策略。因此，

是中方采取了不恰当的理想化的博弈策略，导致后续的博弈环节中中方已经没有任何可退让的空间和余地，只能采取“针尖对麦芒”（tit－for－tat strategy）式的博弈策略。由于中方的博弈策略失误及其所激发了美国讹诈中国利益的更大胃口，这也决定了中美之间贸易战博弈难以在短期内结束的基本特征，造成了中美经济竞争博弈策略的反复性和持久性特征。三是容易被忽略的一个重要事实是，中美之间的贸易战博弈能否适时结束，与双方当前及未来一段时期内自身经济条件以及对贸易战的承受能力和化解能力密切相关。如果美方看到中方的经济增长势头并未在贸易战中受到重大影响，并且，中国企业和民众完全能够承受贸易制裁对自身经济和生活的影响，那么，中美双方的贸易战就到了价值递减和作用弱化的地步，同时，美方的企业和民众也在遭受巨大的贸易战代价，这也就到了美方贸易战结束的阶段。因此，中美双方的贸易战实质上比的是各自经济发展实力和经济承受能力以及由此带来的民众支持力度。客观事实是，美国 2018 年第 2 季度的 GDP 增速为 4.1％，经济增长情况处于四年来的最佳状态，相比而言，中国 GDP 增速处于持续略显下降态势，并且中国处于房地产泡沫、金融泡沫和地方债务泡沫集中累积和爆发的特定叠加阶段，这必然会激发和强化美国总统与中国持续博弈的信心和决心。在这种短期内相对“美强中弱”的特定情形之下，美方在短期内很有可能难以弱化或放弃对中方的贸易战威胁力度。同时，这也就意味着，中国在今后一段时期之内，必须将通过切实推进国内各种改革，来壮大和加快经济增长实力，并作为应对美国贸易战威胁的基础性策略和核心手段。只有中国经济实力持续壮大强大，才能确保在现在和未来任何贸易战的博弈地位以及有力回应回击各种可能贸易战的可置信威胁。

在我们看来，无论中美之间的贸易战是否会呈现反复博弈或长期博弈特征，中美贸易战和经济竞争战略博弈的最终结果，就是会倒逼和推动 WTO 体系和规则的变化变革。很显然，美国为首的发达国家肯定会在一系列问题上极力指责谴责中国违反 WTO 规则，大力宣传宣扬现有的 WTO 规则已经不能规制中国违反市场经济的诸多行为，进而要求甚至强迫 WTO 体系和规则按照发达国家预设的变革方向改革。这就迫切需要中国必须有极为清醒的战略思维，来及早尽快采取各种改革措施，主动应对 WTO 体系和规则未来变化变革中与中国密切相关的可能矛盾点以及冲突点，未雨绸缪，知己知彼。我们的判断是，这些未来与中国密切相关的 WTO 规则中可能的矛盾和冲突焦点具体表现在：

第一，中国“市场经济”地位问题。首先要承认的是，至少迄今为止，中国经济的成功，是市场经济战胜计划经济、经济发展遵守市场竞争机制和经济自身发展规律的成功，是包含国有、民营和外资企业的创新创业、普通民众勤劳致富的活力动力极大地被市场竞争机制激活激励的成功，是抛弃一味强调意识形态的争论、勇于推进对内对外改革开放战略的成功，是基本遵守 WTO 体系和规则、积极融入全球价值链为主体的自由贸易体系的成功。然而，当前中国究竟是否是“市场经济”，已经成为中美之间贸易战以及经济战略竞争

的焦点问题，也必定是美国为首的发达国家在今后一段时期内，在 WTO 体系和规则中指责甚至排斥中国的突出问题。事实上，自 2017 年以来，以美国为首的主要发达国家，均拒绝根据《中国加入世界贸易组织议定书》第 15 条赋予中国获得市场经济地位的要求。2017 年美国商务部发布的《中国非市场经济地位报告》从六个方面来阐述将中国定义为“非市场经济国家”的理由，核心均是认定中国政府“有形之手”对微观经济的干预过多。具体包括“汇率操纵”、对外资设置限制、政府干预国企垄断、农村土地所有权、户籍制度、金融市场改革等六大方面。更为重要的是，2018 年在 WTO 总理事会在日内瓦举行年内第三次会议上美国大使指责中国，“2001 年加入世贸组织以来，中国并没有朝向全面执行以市场为导向的政策和做法。事实恰恰相反，国家在中国经济中的作用不断增强”，给出的理由是“生产资料并未根据市场原则进行有效分配或定价。相反，政府和共产党继续控制或以其他方式影响关键生产要素的价格，包括土地、劳动力、能源和资本”。由此可见，中国已经到了需要使用能够被全球普通民众理解的通用语言，来回应和宣扬“中国特色社会主义市场经济”实质内涵的无法回避的紧要关头，同时也是团结众多国家的重要机遇期。中国有义务有责任要让全球绝大多数国家和民众能够理解和认可，至少不反对中国提出的“中国特色社会主义市场经济”，以及背后所隐含的中国模式和中国方案。在我们看来，“中国特色社会主义市场经济”的根本，仍然是强调“市场经济”在国民经济运行中的基础性作用，换而言之，就是要将“发挥市场在配置资源中的决定性作用”的核心原则，始终摆在中国经济体制构建以及推行相关改革的基础性地位。“社会主义”的内涵就是强调中国经济社会发展，在充分尊重人民创新和个体差异性精神的基础上，必须走发展利益让“人民共享”以及始终控制和解决巨大收入不平等的发展道路，绝不走资本主义由少数人攫取和独占发展利益的制度模式，也绝对不走强调绝对公平以及以强调绝对公平来遏制民众创造力和追求美好生活的民粹主义制度。“中国特色”的内涵就是随着中国经济发展的阶段性变化以及各种内外禀赋约束条件的动态性变化，强调政府“看得见的手”对中国经济发展进程中市场失灵和政府失灵等基础因素的弥补和解决作用，对宏观经济运行中由于市场机制不完善以及各种外部冲击造成的经济波动的应对和熨平作用，对各种基础设施、民生保障、社会稳定以及基础研究、应用基础研究和关键共性技术等具有外部性公共产品方面的主动性支持作用，对控制不合理的收入不平等以及帮扶特定贫困人群的体制性解决作用、概括起来讲，就是要在这些方面“更好地发挥政府作用”。

综合中国的各项发展事实以及宪法和法律体系的定义，难以否认的一个客观事实是，中国始终不渝地坚持以市场导向为主的“中国特色社会主义市场经济”，而不是强调以政府主导的市场经济。然而，不可否认的是，从中国的现实状况来看，的确在土地市场、能源市场、金融市场等方面存在一定程度的政府干预以及相应的市场扭曲行为，这已经得到国内外学者众多的研究和证实。然而，中国各级政府对类似土地和资本等关键要素的适当

干预，有其内在的逻辑性。比如，历史延续的庞大人口基数带来的农村人口就业安全压力风险以及出于保护农民根本利益的目的，决定了中国对土地集体所有制的特定制度安排。但是，从中国各级政府对土地市场的干预和扭曲行为所造成的后果来看，实质上通过推高土地成本和住房成本，过快过早推高了中国制造业为主的实体经济部门的生产成本，抑制了中国制造业的国际竞争优势，而不是帮助中国以民营企业和外资企业为主的出口部门，获得了所谓的额外竞争优势。进一步看，能源市场和金融市场也存在类似的问题和逻辑，甚至金融市场方面还呈现出市场过度自由化和政府监管制度缺位的现象和事实。十九大报告指出，“中国社会主义市场经济体制改革，必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰”，实质上，这就深刻表明，中国最高决策层已经充分认识到对土地、劳动力、能源和资本等要素市场的政府干预以及带来的市场扭曲行为，对中国企业竞争优势和经济高质量发展模式的形成所造成的诸多阻碍作用和扭曲效应，决意推行相关要素市场的机制体制改革，从根本上解决束缚和困扰中国经济活力动力的市场体制性障碍性因素，特别是解决股份制经济部门和民营经济部门创新创业活力动力不足的根本困局。

第二，所谓中国“强制性”技术转移问题。首先要澄清的基本事实是，姑且不论技术转移政策是“强制性”或“互赢自愿”形式的，大量的经验事实表明，中国各级政府以往采取的“市场换技术”策略，即鼓励外资企业进入中国市场投资，需要对合作的本土企业实现一定程度的技术转让，总体上却是相当失效和失败的。中国各级政府试图推行的“市场换技术”策略，非但没有增强中国本土企业的自主创新能力，相反，却迫使中国本土企业陷入到对外资企业技术创新的持续性依附，以及对国外先进生产设备和关键零配件、核心材料等方面的持续性依赖，这就是造成中国需要大量进口国外先进生产设备和关键零配件、核心材料的核心原因。而且，出于避免进口关税、贴近本土市场需求以及抢先占据中国本土市场等诸多方面原因，近年来，先进生产设备、关键零配件和核心材料等方面进入中国市场的 FDI 明显增多，这就更加挤压了中国本土企业的技术升级空间以及利润积累空间。最为显著的一个案例是，家用轿车是中国最早推行“市场换技术”策略的行业，然而，合资合作这么多年，除了满大街跑的都是外资品牌汽车之外，中国连高水平的无极变速箱都生产不了，相当数量的汽车关键零配件和高端产品中国本土企业也无法生产。而且，躺在分成分享外资企业在中国汽车市场上获取巨额利润的国有企业，除了坐享其成和腐败行为泛滥之外，已经安全丧失了自主创新研发能力。相反，由民营企业转身而成的吉利股份制企业，却成为中国本土汽车企业中最有国际竞争力的企业。更为重要的是，技术转移只有在中国本土企业与外资企业的技术创新能力差距较小的情形下，才能对中国本土企业的技术创新能力和国际竞争能力造成正向溢出效应。而中国本土企业的技术创新能力，在很多传统制造业和高端制造业领域，与发达国家企业均存在相当大的差距，这种情形之下，

“市场换技术”策略，不仅无法增强中国本土企业的自主创新能力或国际市场竞争能力，却成为中国自主创新能力的最大“陷阱”和机制体制障碍。而且，中国不少本土企业在房地产泡沫、金融泡沫等高投资收益的诱惑下，无法专心专注于投资周期长、市场不确定性高的技术创新投资活动，这就更加刺激和导致了“市场换技术”策略在中国的普遍失效。因此，从中国经济发展的阶段性来看，也到了必须彻底放弃“市场换技术”策略的特定阶段。

第三，知识产权保护问题。知识产权是一国的基础性制度安排，但是，这种基础性制度安排却有着自身的阶段性发展规律。发达国家的历史发展经验表明，一国的知识产权保护制度，均会呈现和经历由弱到强、由不完善到相对完善的阶段性规律特征，美国自身就有这样的经历过程和历史经验，不能做过河拆桥和违背客观规律的主观判断。更要看到的是，在以中间产品为主的全球价值链分工和贸易体系之下，处于全球价值链低端环节的发展中国家的知识产权保护制度的缺位和弱化，实质上是有利于掌握核心技术创新和营销渠道的发达国家利益的。这是因为，一方面，低端生产工艺和产品生产技术的广泛传播和技术溢出效应，可以很快降低发展中国家的生产成本和提高产品质量，有利于掌握定价权的发达国家跨国公司和国际大买家赚取最大利润；另一方面，发展中国家本土企业之间的相互技术剽窃和技术模仿，削弱的是中国本土企业的自主创新投入能力和动力，从根本上来看只会促使甚至增强发达国家企业保持对发展中国家企业的技术创新绝对垄断优势。因此，在中国本土企业与美国跨国公司存在巨大的技术创新能力差距的前提下，知识产权保护制度的缺位，很有可能是有利于美国为首的发达国家，从中国获取最大的全球价值链分工和贸易利益，进而迫使中国出口企业陷入到特定的代工困境之中。然而，中国作为独特的发展中大国，自身迅速增长的中高端市场需求空间，可以诱发和刺激中国本土企业自主创新能力的提升和赶超，这就必然会弱化美国为首的发达国家企业在中国的创新利益和贸易利益获得。因此，可以理解的是，在此轮中美贸易战中，这就是为什么在中国的跨国公司无一站出来为中国说话的深层次原因。最为关键的是，中国经济正由低端出口导向模式转向高质量发展和创新驱动发展模式，知识产权保护制度的强化，本质上更是自身经济发展阶段性的内在必然需求。中国必然会将知识产权保护制度的完善和强化，作为现阶段的主要的基础性制度安排以及重点改革突破方向。就中美双方的经济发展利益这点而言，中国和发达国家对知识产权保护制度强化的内在要求是相一致性的，双从根本上来看也是激励相容的。

第四，产业政策与政府补贴问题。最近，以《中国制造 2025 规划》为代表的中国产业政策体系，成为中美贸易战中美方指责中方违背市场经济原则以及中国政府实施国家干预微观经济的重要证据和理由。这里需要搞清楚的是，产业政策不是中国的独家发明或独家秘笈，而是众多发达国家在自身实现经济和创新追赶进程中的常用策略和战略，中国是在学习和阶段发达国家既有发展经验的基础上，来组织实施各种产业政策体系的。然

而，与发达国家的产业政策既有相同之处，也有不同之处的做法是，中国各级政府往往是依靠制定和发布各种形式的顶层设计的经济和产业发展规划，来贯彻以及指导国民经济运行乃至具体重点产业的发展方向以及相关的各种改革政策举措。这里就需要重点澄清的是，美方对中方类似《中国制造 2025 规划》等产业政策体系的指责及其理由，实际上是没有真正读懂和深入理解中国各级政府制定和实施产业政策体系的目的、手段、途径以及真正的实施效果。客观事实是，中国各级政府制定的多数经济和产业规划，只是具有指导和指引层面的意义和价值，并不具有真正的政府控制经济和产业发展的效果，也无法体现政府对经济和产业发展的具体控制力和干预力。多数各级政府和部委机构部门的经济和产业规划的编制，是在总结地方或行业既有发展事实、经验和未来可能发展方向的基础上，依靠自身或外聘的专业化研究团队或专家编制撰写团队，在经过多轮专家和相关政府机构官员集体讨论的前提下所形成的。当然，在不少相对较低层级的政府机构部门，这些经济和产业规划也可能部分体现了“一把手”主官的对地方经济和产业发展状况的个人认识，甚至体现了短期内促进 GDP 规模增长的个人意志。更为重要的是，从中国各级政府特别是地方政府制定的各种经济和产业规划的实施效果来看，除了在 GDP 增速方面取得既定成果之外，绝大多数的经济和产业规划并没有达到预期预设的效果，特别是很多地方政府的产业规划目标，与地方经济和产业发展现实发生了突出的偏离和无法实现现象，这是路人皆知的基本事实。这就充分说明，中国各级政府尝试制定和实施的各种经济和产业规划，自身并不存在优于或战胜市场竞争机制的基本逻辑。在很多情形下，中国多数地方政府 GDP 增速预设预期目标的实现，往往更是因势利导、因地制宜、实事求是地尊重和敬畏基本经济规律和市场规律的必然后果。需要警惕的是，中国各级政府以往依靠各种形式的财政资金补贴和各项金融优惠政策为主的产业政策实施方法，对市场公平竞争机制产生了诸多的扭曲效应，也带来了企业和掌握财政资金补贴权力的官员勾结合谋骗取国家补贴资金等各种腐败寻租活动的盛行。中国各级政府现行的产业政策中隐含的这些扭曲效应和负面效应，不仅仅对中国微观企业全要素生产率可持续提升和自主创新能力体系构建所造成的诸多抑制效应和阻碍作用，更是削弱了中国企业出口竞争优势的可持续提升，实质上是有利于美国为首的发达国家的贸易利益和创新利益获得。同时，这也就意味着，中国各级政府以财政资金补贴和各种优惠政策为主的产业政策实施方法，到了必须全面放弃和彻底改革的重要关头。目前，中国各级政府正在尝试和推行的政府和市场相结合的产业引导基金为主的产业政策体系，就充分体现了中国政府在产业政策方面遵循市场公平竞争规律方面的自身探索和努力。

第五，国有企业制度问题。在中国将坚持改革开放作为基本国策，将继续深入推进对外开放作为当前改革战略任务之一，将继续深入融入全球经济作为中国经济发展的核心目标之一，就必然会日益面临着如何面对和正确化解发达国家以及其他发展中国家，对中

国国有企业制度的指责和怀疑重大问题。中国的国有企业制度，从根本上来看，是要服从于市场经济体制的根本性制度设计，而不是凌驾于或超脱于市场经济体制。国有企业制度作为中国特色社会主义制度的基础支撑之一，在当前的复杂形势下，迫切需要以特定的中国智慧，来重新理解和处理新形势和新时代下的国有企业界定和定义问题，迫切需要对国有企业的具体表达形式，要有突破性的认知和根本性的解决方案。如果简单将各级国资委拥有国有企业的控股权以及委派高层管理人员来实施企业管理权和治理权，定义为中国特色社会主义的国有企业制度，这既会造成既有研究和事实发现的国有企业中已经大量发生的委托代理问题和道德风险问题，也会造成各级政府对各级国有企业的补贴偏好、各种优惠政策偏好以及资源配置效率低下问题，更会造成官商勾结合谋等腐败现象的盛行，导致处于产业链或产品链上游环节的国有经济部门垄断利润挤压下游环节民营企业和中小企业正常利润、国有企业超国民待遇所导致的市场不公平竞争以及“国进民退”等等一系列问题和现象的争论。社会主义制度的精髓，是强调经济发展中始终坚持公平正义原则和人民分享原则，因此，通过股票市场等资本市场让众多人民间接或直接持有的股份制企业，是能够较好地符合社会主义制度内在逻辑的企业制度创新。而且，其并不排斥国家以及国资委对国民经济关键领域的控制权，也不排斥国家和国资委对关键核心创新领域的引导作用，同时，其也是深刻体现市场运行机制的企业制度表达形式，更是全球国家普遍采用的企业制度形式。由此，必须认识到的是，众多人民持有的各种股份制企业，应该是新时代中国特色社主义制度条件下国有企业的主要表达形式。多数人民持有的各种股份制企业，与发达国家少数资本家持有的股份制企业相比，既体现了社会主义制度的人民共享理念精髓，也不会引起发达国家对中国国有企业违背市场经济的恶意指责，也应该是更容易被最为广泛的国家接受和认可的中国特色的制度安排。

（作者信息：张杰，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，中国人民大学中国经济改革与发展研究院教授）

分报告七

从贸易理论视角分析美国贸易政策转向的原因

冯俊新

摘要：自由贸易和保护主义支持者之间的争论在美国有着悠久的历史传统。这两者的观点都可以使用贸易理论进行解释，只是两者所强调的前提假设有所不同。金融危机以来，美国国内再分配机制失灵、技术创新速度降低、中国崛起等因素的共同作用，得美国从全球经济一体化中获益的能力下降，而应对贸易冲击的政治成本则不断上升，这导致了美国主流学界的选择逐步从“全球经济一体化＋选举政治”转向“国家主权＋选举政治”，即选择更多的国内政策自主权。

前　　言

虽然2016年美国大选中特朗普主要依靠在全球化中受损阶层的支持上台，而且在阐述政策目标的时候更多使用了类似于草根阶层的话语体系，即要用传统的贸易保护主义政策来主导对华贸易关系。但是，当他把贸易摩擦的矛头对准中国的时候，我们却发现，以往高举全球化旗帜，主张采取更为积极的对华贸易政策的声音几乎消失了。美国的精英阶层，包括主流经济学家中的大多数，虽然他们和特朗普在其他问题上有点不共戴天，却一定程度上都默许了美国政府对华贸易政策这些转变。这跟以前屡次中美经济摩擦有很大的区别。

虽然经贸关系一直被认为是中美两国关系的压舱石，但这个压舱石在美国各界（包括政策制定者、普通民众和学术界）的重要性却正在降低，本报告试图通过总结美国经济学研究的最新进展对此现象进行解释。

我们首先分析了在贸易政策方面的不同观点，即传统意义上的左派（自由贸易主义者）和传统意义上的右派（贸易保护主义者），以及他们这些观点背后的理论基础和政策建议。然后指出，到底是什么因素的改变，使得美国的主流思想发生改变，并使得这两者的政策建议正在趋同，而且一定程度上共同把目光对准了中国。最后，希望通过这些分析，展望美国经济政策的未来走向。

一、自由贸易和保护主义的理论依据

在经济领域中，贸易政策算得上是政策制定者和理论研究者间分歧最大的领域。在主流经济学的理论研究对自由贸易普遍持支持态度的同时，政策制定者往往喜欢制定保护主义的贸易政策。但这些表面上的分歧，远不是国际经济学的全部，不管是美国传统意义上的自由贸易支持者还是保护主义支持者，其实都可以从经济学的理论中找到他们政策建议的理论基础。从经济学分析的视角来看，他们的区别只是假设前提不同带来最优政策建议的不同，而随着双方假设前提的变化，他们的政策建议也许就不再如何截然相反了。

1.1 支持自由贸易的理论依据

基本上各种贸易理论都是支持自由贸易的。贸易理论的发展经历了强调资源禀赋差异的古典贸易理论，到强调规模经济效应的新贸易理论，再到强调更多类型微观差异的新一新贸易理论，基本上都强调了在一个劳动力和资本流动成本相对较低的环境中，更多的贸易行为(不管是行业层面、产品层面、产品生产流程层面)能创造更大的经济收益，从而使世界经济和参与贸易的各个经济都能整体受益。

根据古典贸易理论，美国在知识生产和资本形成上有比较优势，中国在劳动力上有比较优势，美国专业化生产知识和资本密集型产品，而中国专业化生产劳动密集型产品，则最后两国通过贸易均能获利。

根据新贸易理论，如果中美两国都相互开放市场，则每样产品都能实现更大规模的产量和更低的成本，所以两个国家都会从中受益。

根据新新贸易理论，如果能够根据具体企业的异质性来重新安排生产，包括不同竞争能力的企业、不同的生产流程等都重新进行更为细致的分工，比如让更需要风险资本支持的技术创新活动在金融环境更好的美国进行，让更需要产业链和产业工人配套的加工过程在中国进行，则中美两国都能通过贸易获益。

总之，在市场较为完善的情况下，更多的中美贸易通过不同渠道可以让两国都受益。

1.2 支持保护主义的理论依据

在上述简单版本的贸易理论以外，通过强调不同类型的市场失灵，贸易保护主义也能找到他们的理论依据。传统贸易保护主义理论，往往落脚于两个关注点：(1)幼稚产业理论。该理论认为一个国家通过保护市场，培育本国的幼稚产业，将逐步提高本国的产业竞争力，并在竞争力提升到足以面对外部竞争时，再开放市场进行自由贸易。(2)贸易政策的再分配效应。因为国际贸易在导致出口行业和消费者整体受益的同时，也会使进口竞争行业受损。而且这些受损的群体往往非常集中，所以他们会有很强的经济动机来进行政治动员，维护自己的利益。在其他国内再分配政策成本太高的时候，选择贸易保护政策作为一个替代方案就变成了可行的选择。

历史上，美国的保护主义支持者和自由贸易支持者就曾经有过激烈的交锋。今天，当我们谈到美国的左右观点分歧时，我们会想到班农等象牙塔外的知识分子与全球化精英之间的观点冲突。实际上，这种冲突在美国历史上并不罕见。如果关注美国的经济学说史，可以发现在美国内战后迅速崛起成为工业大国的过程中，也曾经有过一批被称为“美

国学派”的贸易保护主义者,他们的观点值得我们认真回顾。[1]“美国学派”的成员主要来自商界和地方政界,他们的观点基本上落脚于上述的第一个关注点。在美国内战后很长一段时间,美国一直奉行高关税政策(作为当时美国政府的主要财政来源,高关税最初制定的理由之一是为内战融资)。从美国内战结束到一战开始之前,美国应税进口商品的平均关税率一直在40－50％之间,远高于英国(英国当时几乎采取了零关税政策),也高于大部分的欧洲国家。在这一时期,在共和党领导下(这一时期大部分时间都是共和党执政)指导美国工业化的逻辑是保护主义。“美国学派”对英国经济理论界推崇的自由贸易等观点进行了批判,而同一时期的美国高校知识分子则主要奉行英国的自由贸易理论。高校知识分子的研究认为,从事后来看,给定当时的全球贸易规模,贸易保护主义对于庞大的美国经济实现工业化的促进作用其实非常有限。[2] 这自然导致了两派之间的对立。在“美国学派”批评当时的主流经济学没有基于现实和历史出发,纯粹沉迷于理论推导的同时,当时及其后的学院派经济学家则认为这些“美国学派”成员只不过是一群“不屑于学习推理技巧的冒充的理论家”。(Hudson,2010)可以说,早在100多年前,象牙塔内外的美国知识分子之间已经就贸易政策形成了两个壁垒分明的群体,这与今天美国的情况非常相似。

当2003年前后出现第一次针对中国的贸易争议时,保护主义和自由贸易支持者再次发生了观点交锋。跟19世纪不同,两派支持者的争论已经转向了第二个关注点,即贸易政策的收入再分配效应。美国民间媒体和政界,在这一阶段开始渲染中美贸易带来的美国国内制造业失业问题,他们认为美国企业把工厂搬到中国等发展中国家后,导致美国制造业工人的失业,也导致了美国制造业地带的整体经济萧条(典型观点如Navarro(2011))。同一时期,大多数美国主流经济学家认为,美国制造业工人失业的主要原因并不是贸易,而是技术进步带来的自动化程度提高,以及整体经济中对制造品需求的下降,也就是说,这些收益再分配现象和就业岗位的重新安置即使在没有中国贸易冲击的情况下依然会存在,那些从中国进口的是本来美国就不准备生产的产品。而且根据历史经验来看,他们也对于美国经济的灵活调整能力有足够的信心,因此并不需要对中美贸易问题过度担心。(典型观点如Bernanke,2004; Bhagwati et al,2004。)

---

① 关于美国历史上贸易保护主义者的言论总结,见Hudson(2010);人大经济学院的贾根良老师在该书中文版的序言中对他们的观点有精彩的评论。

② 关于这一时期美国经济状况的主流观点可见《剑桥美国经济史》相关章节的总结。

二、自由贸易和保护主义的政策建议

2.1 自由贸易和保护主义的政策差别

传统贸易保护主义观点在现代贸易理论中也能找到他的位置。

第一个例子是19世纪的美国保护主义。“美国学派”在论述其观点过程中,强调了资本投入对于土地、劳动力等其他要素生产力提高的促进作用,并认为通过关税保护可以实现工业化和国内市场一体化两个目标(Hudson, 2010)。虽然他们的观点看起来有些跳跃,但并非不能用现代贸易理论的术语来进行总结。用现代经济学的术语体系来说,他们假设了资本的规模报酬递增,在这个条件下,通过建立统一的国内市场,可以实现规模经济;通过保护国内市场,则可以保护国内的幼稚产业并最终提升国际竞争力。其实上述观点在一个现代贸易理论学者听来并不陌生,实际上就是新贸易理论在具体语境下的使用。但是,当代美国学者利用新贸易理论得到的是另一种政策建议,即认为,如果两个国家都相互开放市场,所带来的规模报酬递增效应会更大,从而成本可以降得更低,最终让两个国家都获益更大。同一个理论在不同年代的美国得出了不同的政策建议,一个重要的区别在于不同年代的美国人对于美国经济在世界市场地位的认知,对于一个追赶国家和一个领先国家,同样的理论导出了不同的政策建议。

第二个例子是贸易政策的再分配效应。关于贸易政策对部分产业的损害,现代贸易理论也有深入分析,贸易政策的政治经济学分析早已是一个重要的分支学科。在保护主义者认为面对外部冲击的时候,考虑到各种社会成本,不应该仅仅考虑经济利益,应该通过保护主义政策给受损行业提供缓冲期,防止经济政策带来的社会成本过大而导致社会经济的长期受损。在支持自由贸易的经济学家们看来,采取保护主义政策并不是一个最有效的方法,因为这种政策扭曲了经济主体的行为,而且往往会成为被保护行业不思进取的借口,最后导致整体经济效率的下降。当代美国的经济学家们认为,应对贸易带来的冲击,最好对策应该是建立相应的社会安全网来保护受损人群,并通过转移支付和就业培训,让这些人群能顺利进入新的行业,并促进相关受影响地区的经济转型。尽管两派学者都认同贸易带来的再分配效应,但显然他们对于社会承受能力和受影响人群的适应能力存在不同的看法,所以给出了不同的政策建议。

2.2 保护主义政策的进一步思考:贸易收益分配

但是,在上述支持自由贸易的观点中,显然忽略了一个重要的因素,即贸易收益的分配,这既包括国家之间的分配,也包括国家内部的分配。

首先，看贸易利益在国家间的分配。

十九世纪美国贸易保护主义者的主要出发点是贸易收益在不同国家的分配。在美国技术水平相比英国处于劣势的时候，他们认为，在开放的市场环境下，领先国家可以巩固在工农业上的收入和生产率优势，并成为债权人取得日益提升的优势，国际贸易最后将导致国家之间的贫富差距越来越大。换句话说，在完全开放的环境下，落后国家在国际贸易收益的分配中会受损。

到了21世纪，当美国经济处于优势的时候，贸易保护主义者依然能从中找到了自己的理论来源。这一回，他们是要保持自己的领先地位而防止现有的贸易收益被追赶者拿走。

在2000年前后，美国学者关于贸易收益的国际再分配问题就展开了讨论，值得注意的是，这些讨论是在主流经济学家间进行的。这些讨论的理论逻辑类似，都认为随着两个经济体越来越相似，他们之间进行贸易的收益将下降。这个观点的典型代表是Samuelson(2004)。他认为，当两个国家(如中国和美国)从不相似逐渐变成相似，贸易收益将会消失。而且，受损更大的是原来从贸易中获取收益较大的经济体。类似的观点还包括Gomory和Baumol(2000)[①]，他们认为，两个国家之间的贸易是否会带来双赢，将主要取决于这两个国家之间的差异。如果两国差异很大，把一部分产业从领先国家转移到落后国家，可以同时提高领先国家和落后国家的资源利用效率，同时提高两者收入，是一个双赢的行为；但如果两个国家的差异较小，贸易则成为互相争夺利益的行为，产业从领先国家转移到落后国家后，会导致领先国家的收入下降。

其次，看看贸易收益的国内分配问题。

在这一问题上，进入21世纪以来，无论是象牙塔内外都出现了相应的反思。在Navarro等人看来，美国公司的目标是最大化利润，美国政府的目标是最大化就业，在一个全球化经济中，这两者的目标不再一致，从这个意义上来说，他们认为美国的跨国公司已经不再是美国公司。[②] 主流经济学家虽然分析的出发点大相径庭，但是也得到了一些类似的结论。在这方面比较著名而且一贯的观点来自Rodrik。他认为，像美国这样的发达国家，其贸易保护程度已经很低，在主要经济体的关税率已经很低的情况下(2016年，美国、欧盟、日本和中国的实际平均关税率分别只有1.67%、1.96%、2.55%和3.54%[③])，进一步降低关税率已经没有多少边际收益了，但依然会带来收益再分配成本，因此从整体经济来看这么做并没有太大收益。他认为，现在签订的很多贸易协定，实际上并非纯粹为促进贸

① Gomory是少数愿意在纪录片《Death by China》中露脸的主流学者。

② 在纪录片《Death By China》中，一个观点是，当美国跨国公司的董事长和CEO都是外国人时，你能指望他们为美国做出适合美国利益的贸易政策吗?

③ 数据来源：WDI数据库。

易而签订的，背后往往反映的是跨国公司的利益。（Rodrik，2018c）。

但是，必须指出的是，虽然主流经济学家和贸易保护主义者在一些现象上达成了共识，但是他们所提出的政策建议并非完全相同。比如虽然 Samuelson（2004）同意，随着贸易对象的追赶，贸易收益可能会下降；但他认为，美国为了避免出现前述情况，最重要的就是加大基础研究，提高技术进步速度。Gomory 和 Baumol（2000）的政策建议也类似，即美国要采取的政策应该是支持那些有助于进入保留产业（高进入门槛行业）和提高非保留产业效率的基础设施，比如高等教育和道路等。但他们也同时提出了另一个跟保护主义者观点一致的政策，即应该要重点保持本国在所谓的保留产业上面的市场份额，换句话说，就是要对诸如高科技行业这样进入门槛较高、具有较强规模经济属性的行业进行特殊对待。在国内收入再分配方面，主流经济学家也依然认为最重要的工作是想办法改善国内的社会安全网来提供足够的保护，对冲贸易的不利影响（Rodrik，2010）。

2.3 两派观点的总结：三元悖论的不同选择

上述两派的政策建议，其实可以使用 Rodrik（2011）的框架来进行总结。他认为，全球政治经济中存在一个三元悖论问题，即全球经济一体化（对于商品和资本的流动没有政治和文化障碍）、国家主权（每个国家可以根据自己的意愿来选择政策）和选举政治（政府平等尊重每个人的政治选择）三者不可能共存。在这一框架下，我们实际上可以认为，美国的保护主义和自由贸易的支持者实际上分别选择了不同的组合。

保护主义的支持者相当于选择了“国家主权＋选举政治”的选项。这一组合下，选举政治要求国家经济政策优先实现稳定经济、扩大就业和实现公平等国内目标，而一个受到全球经济一体化制约的政府可能无法自由选择政策来实现上述目标。于是，在这个选项里，一国政府会选择不承担国际义务，在国际经济协调上就体现为单边主义政策倾向。美国贸易谈判代表 Lighthizer 的观点属于这一类，他强调应该让美国少受到国际义务的约束，美国应该具备一定的例外主义，他甚至在 2000 年前后就表示，后悔让美国加入 WTO。这些人的观点被 Bhagwati 称为激进的单边主义行为。（Slobodian，2018）

自由贸易的支持者相当于选择了“全球经济一体化＋选举政治”的选项，在这个选项下，全球经济一体化要求不同国家在诸如劳动力标准、环境、税收和宏观经济政策等方面进行国际协调，这就必然限制了各国政府的政策自主权。为了能让选民满意，这些国家需要做到，一方面推动国内治理的改革，进行有效的国内收入再分配；另一方面，进行全球治理改革，协调各国的利益冲突。大部分主流经济学家的观点都属于这一类，他们都认为全球化带来的贸易收益是如此宝贵而不应该被丢弃，政府政策需要调整的方向在于通过协商，尽可能地降低全球化带来的收入再分配负面冲击。

三、美国主流思想的走向：从乐观走向悲观

如果我们重新审视一下美国主流思想界从21世纪初到2018年的转变，可以发现，上述两派的力量对比正在发生变化。

3.1 二十一世纪初的乐观主义

2000年前后，美国学者普遍认为，“全球经济一体化＋选举政治”这一组合可以让美国实现最大利益。一方面，他们在经济上不断推动全球商品和资本市场的一体化。他们相信，凭借着美国的制度优势，在一个更广阔的市场中，美国在商品和资本市场上的优势将不断得到扩展。另一方面，他们也不遗余力地推动美式政治理念在全球的推广。

虽然不断有声音提出美国经济所面临的问题，比如不断扩大的贸易赤字和财政赤字，但主流经济学家们普遍认为，这些现象只是反映了新一轮全球经济一体化的特征。比如关于全球经济失衡（经济学家关于美国巨额贸易赤字的更委婉的说法），就有大量的文献来论证其在新的国际经济环境下的合理性，比如认为这是美国在金融行业上更具创新能力所带来的新型比较优势，使得美国人可以充分利用全球资本（Mendoza，et al，2009；Caballero，et al，2008）；或者说是在资本密集型的技术创新中投资美国更具吸引力（Jin，2013）。整体上来说，这意味着美国主流经济学界认为，美国的制度优势使其跟其他国家之间依然保持着足够大的差异性，因此跟其他国家之间进行的贸易还是有利可图的。

而在经济实践中，美国在全球经济中最具竞争力的行业中，美国也确实创造出了其他国家无法比拟的产品和技术。在芯片行业，摩尔定律[①]依然生效，这意味着像英特尔这样的公司，其技术进步速度让全球无法望其项背。在最先进的武器领域，欧洲国家基本上已经放弃跟美国进行竞争。美国的领先行业还包括最具规模经济性和最有创新能力的互联网公司、最强大的金融机构、最有影响力的全球媒体，而曾经在很多领域跟美国激烈竞争的欧洲和日本已经被美国落下了很大的距离。这些技术进步使得贸易冲击微不足道，比如Bernanke（2004）认为，因为外国竞争和贸易而流失的岗位数量还不到因为技术进步而流失数量的1/50。

总之，虽然伴随着一些阴影，但是这一时期的美国依然是世界经济体系中一个另类，他跟其他国家之间依然存在差异，并且正在通过技术和制度创新不断创造出新差异（新的比较优势），所以美国依然可以通过拥抱全球经济一体化而受益。

---

① 摩尔定律指的是，当价格不变时，集成电路上可容纳的元器件的数目，约每隔18—24个月便会增加一倍，性能也将提升一倍。

3.2 乐观主义精神消退的原因

在经济层面,上述乐观情绪在 2008 年金融危机后遇到了挫折。这主要体现在三个方面。

(1)全球化带来的美国国内社会分裂问题在金融危机后更加凸显。金融危机使得全球化的受损群体承受了最大损失,而且危机后的复苏也没有给这些群体带来收益,全球化的国内成本正在迅速扩大。跟 2003 年前后的研究认为贸易对就业冲击不大相反,最新的研究强调了贸易冲击的持久性。这方面的典型研究是 Autor et al(2016),他们认为,从局部劳动力市场来看,在受到中国产品竞争冲击后,美国劳动力市场的调整速度很缓慢,这使得受冲击行业工人的终生收入有很大的下降。而从全国来看,受到外部竞争冲击的行业出现了明显的就业下降,但预期中可以弥补冲击的其他行业就业提高却迟迟没有实现。这些冲击还带来其他严重的社会问题,如 Case 和 Deaton(2017)所揭示的那样。

(2)美国的技术进步速度和研发效率正在下降。第二个原因从经济学理论上来说也许是更为重要的,即在宏观经济学模型中一直假定外生并且不变的技术进步速度正在下降。随着美国的技术进步停滞,美国的技术优势正在衰减。经济学家们终于从技术研究者们长期担心的事实那里得到了更多的信息,并用于对经济增长的研究中。近年来有众多关于研发效率下降(如 Gordon, 2012, 2016; Bloom et al, 2017)。如 Gordon(2016)认为在不同行业,美国的技术进步潜力都在下降,无限技术增长的时代正在趋于结束,他还把那些认为经济会无限增长的声音称为“技术乐观主义者”。Bloom et al(2017)的文章为这些观点提供了更多证据。他们通过案例调查和大范围公司研究,都发现研发效率在不断下降的事实。以摩尔定律为例,虽然芯片的性能依然在不断增强,为了达到同样的进步速度,需要投入的研发人员数量已经变成了原来的 18 倍。技术正在迅速的复杂化,同时也意味着成本的迅速上升。因此,即使新的技术推出,也无法让企业获得跟原来一样多的利润。而且更为糟糕的是,即使投入了这么多成本,随着原有技术正在接近其物理极限,技术进步速度也在放慢。一个最新例证是,英特尔公司的 10nm 芯片问世时间已经从最初计划的 2016 年不断推后,最新计划是 2019 年面世。

(3)对美国是否还能从进一步的全球化中获益的怀疑。为了持续从全球化中获益,一个重要前提是美国要维持跟其他国家之间的差异,包括技术和制度差异(这里的制度并不仅仅是政治制度,还包括国际货币体系中的地位等国际经济制度安排)。虽然,欧洲和日本跟美国的差距依然在越拉越大,但是中国和美国的差距却正在变得越来越小。不管是从经济规模还是研发投入来看,中国都已经远远超过欧洲和日本当年的地位。在美国技术发展停滞的情况下,这足以让美国人感受到威胁。我们通过研发投入和研发产出的国

际对比来看看美国人眼中的焦虑。

图1展示了美国研发投入占世界比重的变化。可以看出,1970年代和1980年代,北美地区(加拿大的研发投入只有美国的1/20,所以基本上就是美国的投入)研发投入占世界比重大约在30%多一点;到了1990年代,随着苏东集团的解体,北美地区研发投入占世界比重上升到接近40%,同期研发投入占比大幅上升的还有日本和欧洲。但日本作为研发投入世界第二大的国家,最高占比也不到美国的1/2。而从2000年开始,美国研发投入占世界比重出现了下降,到2015年只占全球的26.8%,同期日本的占比也在下降,而这些份额主要是由中国、韩国和印度等国家的迅速崛起所取代的。到了2015年,按照购买力平价标准,中国的研发投入已经达到美国的3/4以上。

图2展示了主要经济体PCT专利申请量的占比。虽然从研发产出来看,PCT专利申请不一定是一个最合适的指标,但也能反映出一定的趋势。美国在PCT专利申请中的占比在1990年代初达到了最高峰,占比在40%以上,然后一路下降,2015年以后只占不到25%;同期显著上升的是日本和中国,尤其是中国,在最近几年的增长速度非常可观。当然,在研究的质量、效率和层次上,必须承认中美之间还存在非常巨大的差距。

	1973	1980	1990	1999/2000	2007	2015
北美	33.7	31	38.2	37.2	34.7	26.8
日本	7.9	10.2	16.3	13	13	8.6
前苏东国家	33	27.2	6	3	4.4	3.9
中国			3	6.7	9.2	20.7
印度			0.6	2.6	2.2	2.6
韩国			1.8	2.3	3.7	4.0

图1　各国按照购买力平价研发投入占世界比重

数据来源:1973—2007年数据来自Elisa Arond and Martin Bell(2010);2015年数据根据UIS和WEO数据库数据计算得出。

必须注意的是,上述所提到的观点仍未在美国经济学界达成共识,上述的每一个观点都依然有同样数量甚至更多的主流经济学家提出了反对意见。本文只是强调,在曾经比较一致地保持乐观的美国主流经济学界中,正在出现越来越多的悲观声音。

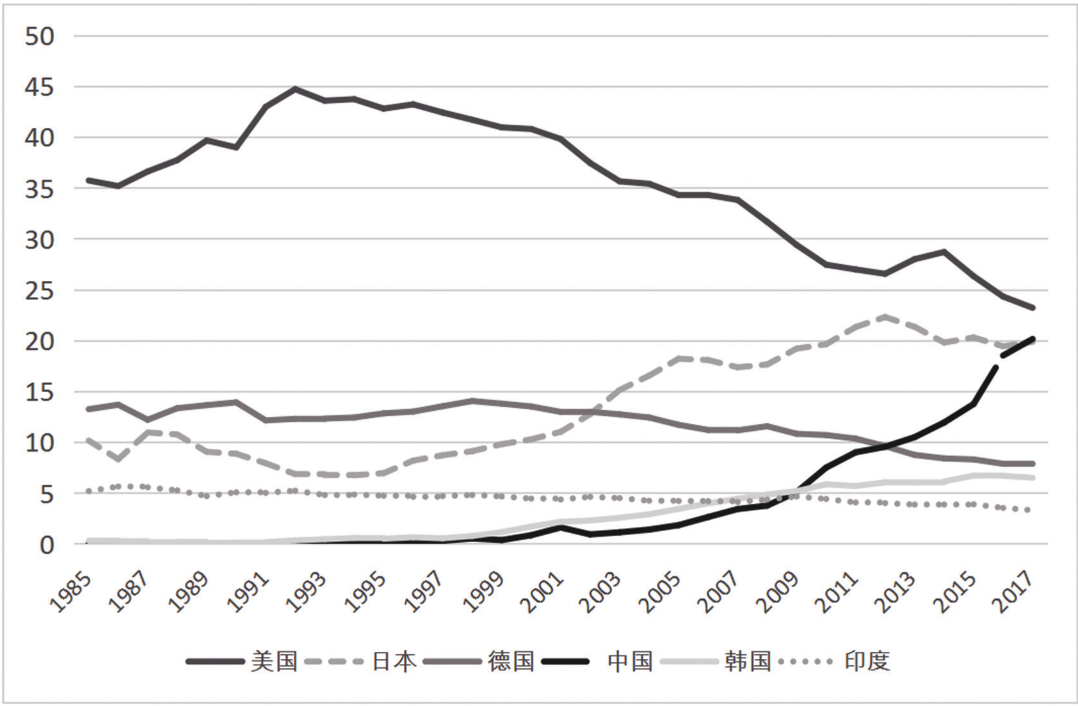


图 2　各国 PCT 专利申请占比变化(1985—2017)

数据来源:WIPO

3.3 政策建议的转变

在 2016 年以前,虽然两派观点都一定程度上支持对中美贸易问题进行纠缠,但他们提出的解决思路是不一样的。美国在 2016 年以前一直沿着自由贸易支持者的思路(也就是主流经济学家的思路),推进国际市场的进一步开放,推动对于知识产权的保护,让美国持续利用技术前沿的地位来获取利益。但是,随着上述乐观主义精神的消退,美国主流学界的政策建议正在悄悄发生改变。

作为对全球化的后果一直进行深刻反思的学者,我们必须再次关注 Rodrik 的观点。我们前面已经提到过他所提出的全球化悖论问题。事实上,观察他的观点转变对我们理解美国主流学界的变化有很好的参考价值。在 2000 年关于全球化讨论的论文中,他相信未来民族主权国家将会消失,而一个全球联邦制将会取代现有政治架构(Rodrik, 2000)。但到了 2011 年,当他出版关于全球化悖论的书中,他的观点已经转向认为应该优先考虑国家主权和国内政策的灵活性(Rodrik, 2011)。也就是说,正好是他,把自己的观点从自由贸易者的选项(全球经济一体化+选举政治)转向了保护主义者的选项(国家主权+选

举政治)，尽管他并没有认同“愚蠢”的保护主义者政策建议。在 2018 年 8 月接受华盛顿邮报的采访中，他认为 1990 年代以后进入了一个“超级全球化(hyperglobalization)”的时代。以前全球化是作为让一个国家实现经济繁荣的手段，而那以后的全球化则变成了目的，国内政策为了实现全球化的需求而进行调整，这是一种本末倒置(Gardels，2018)。需要关注的是，随着外部环境的变化，同一个理论的用语也在发生微妙的变化，从全球经济一体化(global economic integratoin)变成超级全球化(hyperglobalization)，暗含着认为目前的全球化是过度的。

既然美国不再从全球化中获得收益，那么美国为什么不能改变他的贸易政策呢？不少学者开始这么呼吁(如 DeLong 和 Cohen，2016)。曾经被美国主流经济学家用作贬义词的名词，“民粹主义者(populist)”，开始进入了主流经济学家的讨论圈子。在 2018 年的 AEA 年会上，就有一个分会场讨论了民粹主义经济学。在这场讨论中，民粹主义不再只是一个贬义词。他们认为，最近出现在欧美国家的这一波民粹主义和 1980 年代的拉美、1990 年代的东欧不一样，是在民主传统很好的发达国家出现的。原来的左右政治分类已经不合适了，极左和极右政党现在的目标都一致，就是反对中间的代表全球化利益的主流政党，虽然他们的理由不完全一样。(Guriev，2018)另一方面，即使还一直支持全球化的主流经济学家，也对相关民粹主义经济政策的看法发生了改变。他们认为，在一个撕裂的政治环境下，进行其他收入再分配政策的成本过高(从美国 2017 年税改法案的整个讨论过程可以看出)，那么采取贸易政策也许是一个次优选择。甚至，他们还认为，当外部政治条件变化时，经济政策也要做适当调整，这个时候政府可以重新从技术官僚手中接管经济权力，最典型例子是大萧条中的小罗斯福总统，他们认为这也不失为拯救美国经济的一个选择。(Rodrik，2018a)

四、总结

特朗普目前的贸易谈判策略是，一方面希望让本国获得更多的政策自由(不承担国际责任的单边主义政策)，但另一方面要限制其他国家的政策自由，这当然是对美国最有利的策略。但美国在贸易政策以外还能拿出什么来交换其他国家的让步呢？在两国都无法让步的情况下，美国从国际经济中脱钩的意愿就会越来越强烈。

在美国，不管是保护主义还是自由贸易的支持者，他们的立足点都是基于美国和世界经济的发展现状，考虑美国怎么做才能实现最大的利益。2016 年以来，这两派的观点有所趋同，原因在于，在 2008 年金融危机后，一些让美国通过自由贸易获益的前提条件正在

消失，包括美国国内利益再分配成本提高，美国的技术进步速度下降，美国在国际经济体系中的特殊性因为中国的冲击而发生下降。上述变化使得美国从全球经济一体化中获益的能力下降。在上述趋势没有改变的情况下，美国经济政策在未来大概率将会走向更多的民粹主义，或者说是选择那些更少的国际约束。

参考文献

[1]Bernanke，Ben S.（2004）. "Trade and Jobs，" speech delivered at the Distinguished Speaker Series，Fuqua School of Business，Duke University，March 30，? www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040330/default.htm

[2]Bhagwati，J.，Panagariya，A.，& Srinivasan，T. N.（2004）. The muddles over outsourcing. Journal of Economic perspectives，18(4)，93－114.

[3]Bhagwati，J.，Panagariya，A.，& Srinivasan，T. N.（2004）. The muddles over outsourcing. Journal of Economic perspectives，18(4)，93－114.

[4]Bloom，N.，Charles I. Jones，John Van Reenen，Michael Webb.（2017）Are Ideas Getting Harder to Find? NBER Working Paper No. 23782，Sep 2017.

[5]Case，Anne；Deaton，Angus（2017）. "Mortality and Morbidity in the 21st Century". Brookings Papers on Economic Activity：397 – 476.

[6]Cohen，S. S.，& DeLong，J. B.（2016）.? Concrete economics：the Hamilton approach to economic growth and policy. Harvard Business Review Press.

[7]David H. Autor & David Dorn & Gordon H. Hanson，2016. "The China Shock：Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade，" Annual Review of Economics，vol 8(1)，205－240.

[8]Gardels，N.（2018）. "Let's roll back the hyper－globalization rules of the WTO." Washington Post，2018－8－20.

[9]Gomory，R. E.，Baumol，W. J.，& Wolff，E. N.（2000）. Global trade and conflicting national interests（Vol. 8）. MIT Press.

[10]Gordon，R. J.（2012）. Is US economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds（No. w18315）. National Bureau of Economic Research.

[11]Gordon，R. J.（2016）.The Rise and Fall of American Growth：The U.S. Standard of Living Since the Civil War. Princeton University Press..

[12]Guriev，S.（2018）. Economic Drivers of Populism. In? AEA Papers and Proceedings?（Vol. 108，pp. 200－203）.

[13]Hudson，Michael（2010）. America's Protectionist Takeoff，1815－1914，The Neglected American School of Political Economy（New ed.）. New York and London：Garland Publishing，Inc.

（中文版：赫德森 著，贾根良 等译，《保护主义：美国经济崛起的秘诀（1815－1914）》，中国

人民大学出版社,2010 年 5 月。)

[14]Navarro, P., & Autry, G. (2011).? Death by China: Confronting the dragon—a global call to action. Pearson Prentice Hall.

[15]Rodrik, D. (2000). How far will international economic integration go?. Journal of Economic Perspectives, 14(1), 177—186.

[16]Rodrik, D. (2011).? The globalization paradox: democracy and the future of the world economy. WW Norton & Company.

[17]Rodrik, D. (2018). Is Populism Necessarily Bad Economics?. In? AEA Papers and Proceedings? (Vol. 108, pp. 196—99).

[18]Rodrik, D. (2018). What Do Trade Agreements Really Do?.? Journal of Economic Perspectives,? 32(2), 73—90.

[19]Samuelson, P. A. (2004). Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization. Journal of Economic perspectives, 18(3), 135—146.

[20]Slobodian, Quinn. 2018. "You live in Robert Lighthizer's World Now", Foreign Policy, 2018—8—6.

分报告八

特朗普政府贸易政策与美国国内政治生态

刁大明

2018 年 3 月 8 日，美国总统唐纳德·特朗普宣布将根据所谓“232 调查”结果对相关国家的输美钢铝制品加征关税，从而向全世界挥舞起了“贸易制裁大棒”。3 月 23 日，特朗普再次宣布将根据所谓“301 调查”结果对价值 500 亿美元的中国输美产品加征关税，同时要求美国财政部在两个月内出台限制中国对美投资的具体方案，进而美国也正式针对中国挑起贸易摩擦。

随后，美国分别对价值 340 亿和 160 亿美元的中国输美产品加征了关税，中方也在第一时间采取了数量对等的回击。同期，中美双方曾多次就当前贸易议题上的分歧展开多轮磋商并实现了一定程度上的沟通与进展，但仍未就彻底化解分歧的解决之道达成共识。9 月 17 日，在毫不顾忌美国贸易代表办公室的听证会与公开征询意见环节中美国企业与机构的普遍不满与忧虑，特朗普政府宣布继续对价值 2000 亿美元的中国输美产品加征关税，而中方也早在 8 月 4 日就宣布了价值 600 亿美元的反制计划，并提出在数量和质量上的有力回击。同时，值得注意的是，特朗普 8 月 13 日签署生效的 2019 财年《国防授权法案》中夹带了包括所谓《外资风险审查现代化法案》在内的限制中国（特别是国有企业）对美投资（特别是高科技领域投资）的多项条款。这就意味着，中美目前的贸易摩擦将势必蔓延到投资等领域。

关于特朗普政府在贸易保护主义的驱动下对全世界特别是针对中国悍然挥舞“贸易制裁大棒”、挑起“贸易战”的做法引发了全世界的关注。特朗普到底为何推进贸易制裁？特朗普政府的最终目的到底是什么？这些关键问题从不同学科角度出发都能得出不同的答案。而从美国国内政治生态视角出发，特朗普政府在贸易政策上的极端做法明显具有国内政治与国际政治双规考量，且也正由于各国的反制而面临着不同程度的政治压力；此外，2018 年 11 月 6 日即将举行的中期选举将成为特朗普政府贸易政策的一个重要节点，

但并不会彻底改变其贸易政策整体方向。

一、特朗普政府贸易政策的政治考量

特朗普的当选以及其后的上台执政，虽然令世界上很多人感到意外，但在当前美国政治生态意义上却并非全部预兆。一般认为，特朗普的当选可以归结于其所主张的所谓“本土主义”(nativism)理念在社交媒体等动员手段的传播下有效吸引到了关键的蓝领中下层白人群体选票的必然政治结果。也正是基于这一判断，特朗普上台后的所有政策议程都完全要服务于“本土主义”、完全回应蓝领中下层白人群体的诉求。与此同时，特朗普的对外政策上也显现出强烈的“本土主义”色彩，集中体现于在贸易议题上的“求偿心态”与对所谓“相对获益”的过度追求。而在对华政策议题上，特朗普政府也呈现出在对华认知整体负面大背景下的“多管齐下”。

首先，特朗普政府目前的贸易政策具有极强的“本土主义”倾向。所谓“本土主义”即美国主流群体对被其视为外来威胁的少数“他者”群体的恐惧与排斥。虽然有悖于这个移民国家所标榜的“美国梦”，但“本土主义”倾向可追溯到美国建国前的殖民地时代，并长期存在于美国社会当中。从 1798 年联邦党人主导通过的旨在限制法国、爱尔兰裔移民从政的《移民法与暴乱法》，到 1840、50 年代涌现的限制爱尔兰天主教移民的“一无所知”运动，再到 1860 年代混合了反天主教、反少数裔以及新教徒白人至上诉求的“三 K 党”极端组织，或者 1882 年的《排华法案》都可以说是“本土主义”的历史印记。总结而言，当美国国内在经济与社会发展议题上遭遇不可调和的矛盾时，似乎“本土主义”就成为了两党政治人物都很容易再次捡拾起来的政策议程，而如今的特朗普其实也是重演了这一历史剧目。

在特朗普的政治或政策阐释框架当中，当前美国所面临的问题都是“非美国”的或者“非本土”的，反而是外部世界的“他者”们带来的，所以所有问题的解决之道就是彻底解决掉这些“非本土”因素的负面影响，即以“美国优先”，进而“让美国再次伟大”。这种逻辑在特朗普政府的政策调整中主要映射出两个角度，一个就是强化边境管控、收紧移民政策，一个就是在国际贸易领域挥舞“贸易制裁大棒”。

值得注意的是，特朗普政府在贸易政策上的“本土主义”倾向从本质上并非是彻底拒绝国际市场、准确讲并不是所谓的“反全球化”倾向，而是希望在全球化趋势下重新调整美国的利益处境，确保美国持续成为全球化的唯一主导者与最大获益者。换言之，特朗普政府的贸易政策中充斥着所谓“求偿心态”和对所谓“相对获益”的顽固追求。所谓“求偿心态”即特朗普政府无法接受过去一段时间以来新兴市场国家的快速崛起，认为其他国家从全球化大趋势中的获益是在美国主导构建的国际秩序为基础的，所以是占了美国极大的便宜，特朗普政府要弥补这些受损，所以要通过“贸易制裁大棒”来强制修改国际贸易秩

序。所谓“相对获益”就是特朗普政府强调在任何贸易安排中美国都一定是相对而言的最大获益方甚至最好是唯一获益方。这就意味着，特朗普在贸易政策上的所谓“本土主义”也就表现为了“美国优先”面前无盟友、利益面前无规则的单边经济霸凌行为。

第二，特朗普政府目前的贸易政策具有回应蓝领中下层白人群体诉求的迫切动机。在众多关于2016年美国大选结果的解释当中，蓝领中下层白人群体从民主党阵营中倒戈、转而对特朗普及其共和党给予关键支持，被认为是在选举政治上最为重要的一个变化因素。执政之后，特朗普政府为了稳住这个至关重要的选民群体，在内外政策上都做出了相应的调整，其中贸易政策上的保护主义倾向也是这种选举政治扭曲的一个重要体现。

长期以来，在中西部所谓“铁锈带”分布较多的蓝领中下层群体在各层次的选举中更为倾向于民主党人。但由于民主党自上个世纪90年代之后明显导向所谓的“身份政治”，即推出了更多吸引少数族裔的一系列政策。虽然蓝领中下层群体也是这些政策的搭便车受益者，但他们逐渐对民主党对其群体的漠视积累着不满情绪。2008年金融危机之后，蓝领中下层群体中的这种不满情绪快速加剧，但民主党并未作出相应的调整，甚至在《跨太平洋伙伴关系协定》等议题上令蓝领中下层群体持续失望。在这个节点上，特朗普的所谓“本土主义”理念，以及在贸易议题上重构全球化、在移民政策上采取收紧策略，都被认为是有效保护蓝领中下层白人群体的有力措施。又加之蓝领中下层白人群体在传统价值观意义上原本就具有一定的共和党保守倾向，从而也就实现了在2016年大选中的倒戈。

目前看，蓝领中下层群体特别是白人群体成为了两党夺回白宫而必须正确的关键选民群体，而且也是特朗普政府要稳定执政所必须要巩固的关键选民盘。对比而言，特朗普一方面暂时稳定地拿到了共和党自里根时代以来的不同派别（重商派、军事鹰派以及意识形态保守派）的支持，另一方面也吸引到了共和党要维持白宫所必须的蓝领群体的支持。这就意味着，共和党对特朗普的最大需要，其实就是特朗普的所谓“本土主义”能够帮助他们实现对蓝领中下层的吸引、从而确保执政优势。这其实是当前所谓共和党被“特朗普化”的最大原因所在。进而，这种对于蓝领群体的高度关切，塑造了特朗普政府在贸易政策势必选择贸易保护主义，势必会采取减税立法的方式试图实现实体经济的回流，势必会采取挥舞“贸易制裁大棒”的方式来捍卫本国制造业、从而捍卫蓝领中下层。也正是在这种选举政治的扭曲之下，特朗普政府的贸易等政策一定不具备国家性，而是完全的特殊利益驱动。但不可否认的是，特朗普政府贸易保护主义政策的长期效果一定会拖累美国经济，一定是会导致包括蓝领中下层白人群体在内的美国普通公众的利益受损；但在短期而言，由于短视的选举利益扭曲，蓝领中下层白人群体目前仍旧保持了对特朗普足够的支持。这种做法，从本质上看，是明显具有欺骗性的，是特朗普为了稳定执政或赢得选举等特殊政治利益而操作选民的行为。

第三，特朗普政府目前的贸易政策是为其对外策略的整体布局服务的。特朗普政府

悍然向全世界挥舞“贸易制裁大棒”、不分盟友与非盟友地“怼怼”全世界的做法，似乎完全无法在一般美国对外政策的传统找到作证与支撑。不过，如果将这种挑衅全世界的套路与特朗普本人在对外政策上的所谓“交易思维”相联系的话，其“贸易制裁大棒”反而就更像是给全世界编织出的一张“交易网络”，进而贸易政策也就成了在国际政治中进行所谓“交易”的关键杠杆。

在所谓对外政策“交易”布局方面，特朗普政府在 3 月 8 日宣布的基于所谓“232 调查”结果对相关国家的输美钢铝制品加征关税的决定最为明显。事实上，这一加征关税决定直接影响到的国家和地区众多。在钢铁制品方面，按照输美数量排列，加拿大、巴西、韩国、墨西哥、俄罗斯、土耳其、日本、德国、中国台湾地区、中国大陆、印度等都被卷入；而在铝制品方面，也涉及到了加拿大、俄罗斯、阿联酋以及中国等国。这就意味着，特朗普政府通过所谓“232 调查”将世界舞台上众多行为体都纳入了自己的“交易”布局当中。试想，未来特朗普政府在推荐任何对外政策议题时，都完全可以以钢铝关税作为向对方施压的杠杆，要求对方在某些其他议题上配合乃至妥协，进而实现特朗普所需要的符合“美国再伟大”目标的所谓“交易”。

值得注意的是，一方面，这一做法从本质上是采取“做减法”的对外政策议程设置。不同于以往美国政府，特朗普更愿意“做减法”而非“做加法”，即采取打破现状的方式来增加相关方所要承担的成本，迫使更难以承受成本的相关方与相对更有能力承担成本的美国实现新妥协、新交易而实现自身的新目标。另一方面，这种在贸易议题上的“做减法”进而实现“交易布局”绝对不是彻底的一次性交换，即不会因相关方在某些重大国际政治议题上的妥协而彻底放弃对其进行的贸易制裁。反而，特朗普政府可能只会在实施时间、实施力度上进行多次的调整，从而让妥协的相关方短期内实现交易、避免负担不必要的成本。这就意味着，特朗普政府的目标并不会因为交易的实现而彻底改变，只可能存在实现的先后与程度的差异。

第四，特朗普政府目前的经贸政策反应了美国当前对华的负面定位。2017 年 12 月 18 日，特朗普政府发布了上台以来的首份美国《国家安全战略》报告，其中明确将中国与俄罗斯一起界定为“修正型力量”，是美国的竞争者。这一相对负面的对华定位很大程度上反应了当前美国国内各领域精英层的对华整体看法的共识，一定程度上也是新世纪以来特别是过去 10 年美国对华政策调整的关键节点。值得强调的是，美国目前的对华负面共识并不是一个完整的共识，而只是在将中国界定为竞争者形成了共识，但在如何应对中国这个“竞争者”的战略或战术共识仍旧没有形成。也正是因为如此“半个共识”的状态，特朗普政府、国会等美国主要决策参与方在去年年底以来持续向中国发难，在经贸、两岸、南海等议题上动作频频，其本质上是在试探如何应对作为“竞争者”的中国。

需要说明的是，与前面谈到的涉及到了特朗普个人风格、选举政治驱动等影响因素相

比，美国国内的对华负面共识一定是更具超越党派与个人的属性。这就意味着，即便在不同党派、不同总统的执政条件下，对华强硬、在经贸等众多领域上发生分歧乃至一定烈度摩擦的可能性仍是不可避免的。这也是需要我们做出长期而充分准备的原因所在。

当然，也不可否认，在对华负面定位的共识之下，更对强调经济利益、强调“经济安全就是国家安全”的特朗普政府加剧了这种负面态势：在中美经贸关系上采取更多极限施压的动作，甚至辅之以在台湾等其他议题上联动施压，以此作为应对中国所谓“竞争”的重要抓手。必须强调的是，特朗普在对华贸易摩擦上的目标一定是相对多元的，或者是动态的。这种多元而动态的目标是目前参与特朗普政府对华贸易决策的持不同立场者的分歧性存在相对应的。具体而言，特朗普政府对华经贸摩擦的目标是随着其极限施压的进展而深入的：基本目标当然是要求中方扩大更多自美进口、开放金融等领域的市场、给予美方更多获益空间；进而的目标是以规则或其他手段限制、锁定中国关乎国计民生或者科技未来发展方向的关键产业的提升与发展；再继续完全可能以继续施压的方式遏制中国经济增长甚至导致中国国内政治与社会局势的动荡，等等。换言之，特朗普政府目前的对华目标是一个动态的“什么都想要”的系列目标。面对这种“欲壑难平”的状态，中方当然要充分做好长期斗争的准备，并且必须对特朗普的极限施压在第一时间给予足够的回击，让特朗普政府尽快明确中国的底线，进而不要做出非理性的任何过激动作，否则势必会害人害己。

二、特朗普政府贸易政策的政治影响

自特朗普政府向全世界悍然挥舞“贸易制裁大棒”以来，相关方也纷纷针对美国做出了对等的关税回击。目前看，这些回击一定程度上对美国经济的某些领域带来了一定影响，也在美国国内制造了一定的不利于特朗普的政治氛围，但似乎仍旧没有形成足以迫使特朗普彻底放弃“贸易制裁大棒”的绝对政治压力。

一方面，特朗普政府的贸易政策的确在美国国内遭遇了一定程度上的批评。自 3 月份以来，众多美国智库或相关产业协会等机构发布了特朗普贸易保护政策可能拖累美国经济态势的判断。比如，美国顶尖智库布鲁金斯学会发布研究报告显示，仅计算中国政府回击特朗普政府的价值 500 亿美元产品的加征关税，就将直接影响到美国 3242 个县中的 2742 个的相关产业与经济状况。又如，按照美国外交关系协会的预计，特朗普政府针对钢铁产品加征 25％关税的做法将在 2019 年底前导致美国汽车行业 1.8 万个到 4 万个就业岗位的损失。再如，全美零售业联盟与消费者技术协会共同研究认为，特朗普政府对中国 500 亿美元输美产品的加征关税已导致了 13 万个美国就业的流失，其中至少有 6.7 万个就业岗位来自农业领域。同时，曾任国际货币基金组织首席经济学家的哈佛大学教授

肯尼思·罗戈夫也曾公开表达了担忧，如果特朗普政府执意对2000亿美元中国输美产品加征关税的话，美国的GDP增长率将随之减少0.3%到0.5%，这一规模的影响势必对美国经济前景形成极大的负面压力。此外，在8月底由美国贸易代表办公室组织展开了关于针对2000亿美元中国输美产品加征关税的意见征询会上，约有350家企业与机构发表了看法，其中至少有73.5%的企业与机构以中国制造产品不可替代或者替代成本过高为由明确反对继续加征关税。

一方面，美国普通民众整体上对特朗普政府的贸易政策已产生了不同程度上的担忧情绪。美国民众对自由贸易的态度正在发生较为微妙的改变。根据美国国家广播公司和《华尔街日报》联合进行的民调显示，2018年8月中下旬时，50%的美国受访者认为自由贸易对美国有利，而认为会伤害美国的受访者只占据23%。值得玩味的是这组数字在2016年6月时为31%与39%。在此之前的民调数字也基本显示了有更多美国受访者认为自由贸易对美国不利，但在2017年即特朗普上台之后这组民调数字出现了戏剧性的变化，转而更多人认为自由贸易有利，其背后的确存在着对特朗普政府贸易政策担忧的因素。另一方面，美国民众对特朗普政府的加征关税与增加贸易壁垒的做法感到深深的忧虑。按照美国国家广播公司和《华尔街日报》在2018年7月中旬进行的民调显示，只有25%的受访者认为特朗普政府目前的举措可以捍卫就业并有助于经济，认为将拖累经济发展的受访者占到了49%。这种民意情绪的担忧无疑为特朗普政府的贸易政策创造了一个较为负面的民意环境。

虽然专家、智库以及相关产业持有负面看法，而且普通民众整体持有担忧情绪，但这些负面趋势似乎并不足以对特朗普政府形成足够的压力与塑造力。其中最为关键的因素在于：对特朗普执政至关重要的选民群体似乎仍旧没有对其贸易政策形成负面态度。面对美国政治极化的客观现实，特朗普从一开始就不寻求对中间选民的吸引，而是完全依赖于巩固共和党党内群体和蓝领中下层白人群体两个关键选民群体的高支持度。

在共和党党内，特朗普目前的支持度持续保持在80%以上，是自上世纪50年代以来开始进行总统支持率定期民调以来总统任期同期党内支持率的第二高水平。就经贸议题而言，按照美国哥伦比亚广播公司在2018年6月中旬进行的民调显示，共和党受访者中有71%支持特朗普政府的贸易政策，共和党中的反对者仅占17%，这组数字在跨党派的全体选民中却是33%和50%。如此对比足以说明，特朗普及其政策仍在共和党内部具有稳定的民意支撑。

在蓝领中下层白人群体当中，虽然没有关于特朗普政府贸易政策的具体民调，但仍存在一些具体地区的对比民调可以证明蓝领中下层白人群体对特朗普的支持并未减少，即并未因为特朗普政府的贸易政策而下降。具体而言，以密歇根、威斯康星、宾夕法尼亚等三个蓝领中下层白人群体密集且对特朗普当选至关重要的州为例，特朗普在2016年大选

日的出口民调满意度与不满意度分别为 39％和 59％、35％和 64％、42％和 56％，而在 2017 年 8 月时的数字分别为 34％和 59％、32％和 61％、35％和 57％，事实上两者对比并未出现本质意义上的变化。按照最新即 2018 年 7 月进行的民调显示，密歇根和威斯康星两州内特朗普的满意度与不满意度分别为 36％和 54％、36％和 52％，即满意度相对稳定的同时，不满意度还有所下降。这就意味着，特朗普政府的贸易政策得到了蓝领中下层白人群体的容忍，至少蓝领中下层白人群体愿意继续支持特朗普目前的政策议程。必须承认的是，特朗普目前的贸易保护主义议程虽然短期内可能会提高蓝领中下层群体的就业数量，但中长期而言势必很快会提高包括中下层在内的美国广大普通民众的生活成功以及美国相关企业的生产成本，最终一定不会有效回应蓝领中下层白人群体的诉求。不过，在选举政治意义上，选民的短期感受往往十分重要。特朗普政府的所作所为，至少到目前为止可以让蓝领中下层白人群体认为这位总统正在完全不同于往届总统那样为他们的利益做事儿，这也令他们愿意继续支持特朗普、并相信这种做法将有助于他们的利益与诉求的最终实现。

鉴于特朗普政府及其贸易政策在共和党内部和蓝领中下层白人群体当中的稳定支持率，目前包括中国在内的外部回击要打击到共和党群体和蓝领中下层白人群体利益，才有可能实现对特朗普政府贸易政策的所谓“精准打击”，进而对其经贸政策构成有效的塑造。这是一个应然的国内政治逻辑。

具体而言，如果以目前中方针对美国 500 亿美元产品加征关税的反击措施为例，的确较为精准地锁定了共和党支持者。如前文提及的美国受到影响的 2742 个县中，有 2247 个县在 2016 年支持了特朗普，希拉里得到更多支持的县只有 439 个。同时，另一个维度的数据显示，中国反制主要影响到的美国产业分布主要以农业为主，制造业相对较为有限。这种反制效果一定程度上当然实现了“精准打击”，比如按照美国农业部发布的统计数据，2018 年美国农业产业的获益将是 12 年以来的最低水平，但这些反制似乎并不足以彻底针对特朗普形成足够大的压力，足够迫使其彻底收手。我们可以这样解释其中的复杂原因。一方面，虽然农业利益更多倾向于共和党人，但在农业利益受损的情况下，比例极为有限(约 3％)的农业人口和相对能量较大的农业利益也都不会因此而转向支持民主党人。前者可能会因为利益受损而失去投票热情，但这个群体对于共和党的支持更多是出于保守传统价值观的趋同，而且投票率的降低也不足以改变农业州或者农业选区支持共和党的整体态势；后者只能通过各种游说等方式向白宫施压，但换来的其实是特朗普政府追加的相关农业补贴而非从根本上调整贸易政策。另一方面，再进一个层次讲，种种迹象表明，在共和党选民群体和蓝领中下层白人群体之间，特朗普的优先项一定是后者。毕竟特朗普在共和党中的高支持率很大程度上来自于他可以有效通过巩固蓝领中下层群体进而维持共和党的执政优势。或者说，共和党群体即便受损，也不会转向民主党阵营，

但蓝领中下层白人群体一旦受损，就完全可能放弃特朗普、倒回民主党阵营，进而会对特朗普的执政前景带来极大影响。从这个意义上讲，中国对美的反击精准有效，打疼了特朗普政府，只是这种“疼”并不足以令其疼到彻底收手。需要说明的是，出现这种状况的原因主要还是由于中美双方的贸易结构决定的，特别是中方进口美方产品的产业与地区分布并不足以为中方提供充分打击中西部“铁锈带”、进而打击到蓝领中下层白人利益的有效空间。

三、特朗普政府贸易政策所面对的重大国内政治节点：2018年中期选举

2018年11月6日，美国将举行中期选举。届时全部国会众议员、35位国会参议员、36个州的州长以及更多州和地方的选任职位将面临改选，进而此次中期选举也被视为是2016年大选之后美国政治的又一次关键洗牌。面对如此重要的国内政治节点，特朗普政府的内外政策势必会做出某种程度上的调整。事实上，特朗普政府在选前两个月努力推进《北美自由贸易协定》重谈的行动，基本上就可以被视为是希望在中期选举之前实现更多承诺、为共和党加分的政治考量。不过，必须承认的是，虽然目前看整体选情对民主党相对有利，甚至选后极可能出现特朗普所谓“提前跛脚”的“府会分立”态势，即民主党国会（或者仅是国会两院中的一院如众议院多数）可能对特朗普内外政策实现有效的立法约束，但应该对特朗普政府的贸易政策不会构成逆转性的影响，甚至会导致问题的进一步复杂化。

（一）2018年中期选举的选情走向与态势

中期选举往往是美国政治的所谓“中期检修”、通常情况下也是在任总统及其党派所要面对的一次民意测验或公民投票。这就意味着，中期选举往往对在任总统及其所在党不利，思变的民意会希望另外一个党对在任总统及其所在党实现某种程度上或更为有力的约束与平衡。从历史经验看，总统所在党往往会在中期选举年的国会选举中丢失席位，其中以国会众议院尤甚。过去三次在国会众议院内出现多数少数变化的年份即2010年、2006年以及1994年都是中期选举年；而在总统所在党在中期选举年在国会众议院中增加席位的情况相对较为罕见，如911事件影响下的2002年、受到美国经济相对理想与共和党在国会中弹劾克林顿失分等交互影响的1998年以及新政初期的1934年。甚至，按照一般的历史经验总结，总统在中期选举年的满意度民调在50％以下时，总统所在党将在国会众议院中平均失去36个席位，而如果在总统满意度在50％以上，其所在党平均也要失去14个席位。

从2018年中期选举的情况看，民主党在国会众议院的确具有更大的可能性，或者是

极有可能翻盘、取代共和党成为多数。除了上述历史经验可以对这一判断存在一定支撑之外，民主党自今年年初以来始终领跑民调，将近五成的选民希望民主党能够在选后实现对国会的控制，而支持共和党维持两院多数的选民大概不到四成。基于这一趋势，目前基本判断是民主党有75%的可能性在国会众议院中重回多数，而具体而言可能会得到30到40个左右的席位增加，相应地共和党自然也就将失去30到40个席位。从选前第115届国会众议院中民主共和两党所维持的193席比237席的情况看，选后对民主党的最好结果可能正好是目前共和党占据的多数地位直接逆转，即民主党230到240席，共和党190到200席左右，进而民主党以10到20个席位的幅度成为国会众议院多数。

相比于民主党在国会众议院的相对乐观，共和党似乎更有可能维持在国会参议院的多数地位。在2018年中期选举中需要面对换届压力的35个国会参议院席位中民主党就占据了25个，这就意味着民主党一定会承担更高且更为复杂的不确定性。这种所谓的“弱轮”态势原本就对民主党不利。与此同时，虽然选情的深入发展，最终决定两党选后在国会参议院中势力对比的选举正在逐渐地被锁定在有限数量的席位上。具体而言，原本由共和党占据的亚利桑那和内华达两个席位由于西南部整体政治趋势而很可能从共和党阵营转入民主党阵营，而北达科他、印第安纳、密苏里以及佛罗里达等四个民主党控制的席位都呈现出不同程度上的微妙状态。基于现在第115届国会参议院中民主共和两党为49席比51席的对比，再考虑在民主党能够拿下亚利桑那和内华达两个席位的情况下，民主党必须同时保住这上述这四个席位才能面前维持51比49的最微弱优势。这就意味着，民主党也不是不存在在国会参议院同时翻盘的可能性，只是这种可能性压力很大。进而，一般判断共和党仍旧具有更有可能在国会参议院中维持多数，但应该也仅仅是维持极其微弱的多数。

值得注意的是，即便民主党在本次中期选举中相对占据优势，这并不意味着民众对民主党的政治理念与政策议程更为青睐，反而其实只是出于对在任总统及其共和党的持续不满与失望，这也是中期选举所带来的所谓“民意回摆”效果。

特别需要说明的是，目前被认为民主党可能从共和党手中夺到的国会众议院席位绝大多数所在的选区都是大城市的市郊地区。这就意味着，民主党事实上正在吸引到那些具有一定受教育程度且处于中产阶层的温和立场白人，而并不是夺回了在2016年大选中特朗普为共和党吸引走的蓝领中下层白人群体。反而，在本次中期选举中可能被共和党夺走的民主党席位却恰恰是蓝领中下层白人群体分布较多的席位（如宾夕法尼亚州第14选区、明尼苏达州第1选区和第8选区等）。这就意味着，对两党至关重要的蓝领中下层群体并没有改变对特朗普及其共和党的支持，进而也就说明特朗普政府执行的贸易政策至少没有导致蓝领中下层白人群体的远离甚至是倒戈回民主党阵营。换言之，这种选举结果，即便对民主党更为有利，也并未改变对特朗普而言最为关键的选民群体，进而也就

不会彻底扭转特朗普政府目前的贸易政策。

(二)选后的政治生态及其影响

按照目前判断的情况,即民主党可能至少拿下国会众议院,特朗普政府在目前任期内的最后两年势必面对着所谓“分立政府”的僵局,提前进入所谓的“跛脚”状态。在这种状态下,特朗普政府的主要政策议程都会在不同程度上面对压力。在国会发挥较为关键影响力的国内政策政策上,比如移民改革、基础设施建设、二次减税、年度预算与拨款等立法,特朗普政府都势必面对较大阻力。甚至在国会众议院握有较大权重的财政税收领域,极可能发生新的府会冲突,出现政府关门危机或者债务危机的可能性都不可避免。相比而言,在总统相对权力更为优先的对外政策领域上,特朗普政府极可能倾向于采取更多对外行动,为 2020 年的谋求连任创造更大的可能性。而在对外政策上,特朗普政府可以选择的余地其实相对有限,目前看中东事务、对俄政策以及中美经贸关系都极可能成为选项。从这个意义上讲,特朗普政府反而可能在民主党部分赢得中期选举之后,继续并加大力度推进现行贸易政策。

另一个可能因为府会关系变动而引发的政治变数是开启所谓“弹劾”程序的可能。按照美国联邦宪法的规定,国会众议院将以简单多数通过发起弹劾,而国会参议院将以三分之二通过确认弹劾。这就意味着,在民主党掌握国会众议院多数的情况下,完全具备政治资源和空间发起弹劾,但无论民主党是否可以夺回国会参议院多数、任何一个党都不可能完全掌握三分之二多数的席位,进而都基本上不可能确认对特朗普的弹劾。除非弹劾特朗普的原因是其触犯了重罪,进而导致其在共和党内部的民意支持塌方式跳水,但这种可能性目前看并不存在。这就意味着,民主党将面对政治议程的选择,究竟是发起一场几乎不可能落实的弹劾程序,虽然可以拖累特朗普政府的议程设置能力,但按照历史经验看也一定会导致民意对民主党自身的反感,从而极可能得不偿失;还是要放弃弹劾议程、转而采取在公共政策议程上与特朗普展开竞争,切实通过政策调整夺回蓝领中下层白人群体,筹备 2020 年以正常选举程序击败特朗普。是政治,还是政策,决定了民主党未来两年乃至下个选举周期的整体走向。

具体到特朗普政府的贸易政策,除了上述的在“分立政府”情况下特朗普可能在对外政策更为冒进、进而在贸易政策可能继续加码的判断之外,必须看到民主党本身传统上在贸易议题上的保护主义倾向。事实上,民主党总统或者民主党主导的国会往往在贸易议题上更为强硬,也曾在中美经贸关系中强调最惠国待遇与所谓“人权”议题挂钩、人民币汇率等负面议题。于是,在特朗普白宫与民主党国会(众议院)极可能在贸易议题上罕见地找到了某种程度上的战略共识。如果说民主党国会对特朗普的贸易政策上存在制约的话,也极可能制约其回到巩固盟友的传统维度上,即不要对欧洲、加拿大、日本等盟友施加

制裁压力，但由于美国国内形成的所谓对华负面共识，民主党国会更有可能在对华贸易问题上形成与白宫竞争的所谓“示强竞赛”。

四、结语

从美国国内政治生态观察，特朗普政府当前的贸易政策显然是其竞选期间延续至今的所谓“本土主义”理念的充分体现，并在选举政治意义上直接回应了对特朗普执政稳定至关重要的蓝领中下层白人群体的政治诉求。在满足国内政治议程的同时，特朗普政府的贸易政策也在其对外政策议程中充当着关键的交易筹码与杠杆。特别是就对华贸易政策而言，不但具备内外政治考量，而且也充分展现出当前美国国内对华负面立场的共识。这就意味着，特朗普政府的对华贸易政策不但具有一定国内政治基础，而且也是美国对华战略调整的重要体现，不但具备了特朗普个人的浓厚色彩，也反应了美国对华政策某种长期趋势。

特朗普政府向全世界挥舞“贸易制裁大棒”的做法已经招致世界各国的反对与反击。这种反击在美国国内的确对特朗普政府形成了一定压力，相关产业、智库与专家以及更多普通美国民众对表达出了对该政策及其对美国经济拖累的担忧，但这种担忧并不来自特朗普最为关心的共和党基本盘和蓝领中下层白人群体，进而不足以对特朗普形成最为根本的民意约束。仅就中国对美国贸易政策的反制而言，虽然对作为其关键基本盘的农业利益造成了较大影响，但却并未直接影响到特朗普政府最为关切的蓝领中下层白人群体利益，因而这种影响虽然势必会塑造特朗普政府调整政策，但极可能不会发挥迫使其彻底终止、放弃当前贸易政策的积极效果。

2018 年中期选举在目前的预判中的确民主党更具优势，极可能会重掌国会众议院多数，但在国会参议院中获得多数仍存在一定难度。在这种情况下，特朗普势必要面对一个所谓的“分立政府”，进而在政策议程特别是国内政策议程上将遭遇较大约束。但值得注意的是，这种约束可能不会令特朗普政府的贸易政策特别是对华贸易制裁就此止步。首先，中期选举虽然民主党占据优势，但并未出现蓝领中下层白人放弃特朗普及其共和党的态势，这为贸易制裁政策的继续提供一定民意基础；其二，民主党人传统上更倾向于采取贸易保护主义政策，进而在对华态度负面共识的情况下，极可能出现与白宫“合流”乃至展开对华“示强竞赛”的局面；其三，两党建制派在“分立政府”下对特朗普的约束虽然更大，但这种约束极可能会发挥将特朗普政府的贸易政策更多针对中国，而非针对盟友国家的结果。

从这个意义上讲，当前特朗普政府的贸易政策尤其是对华贸易制裁，不但具有深层次的国内政治驱动，而且也符合目前美国整体对华负面认知的共识框架，因而并不会因为包

括中期选举在内的短期政治变动而出现重大逆转。甚至,在特朗普被弹劾下台的极其微弱的可能性下或者在 2020 年选举出新总统进而开启新政府的情况下,对华贸易政策在操作或战术意义上可能出现调整,但整体上的这种谋求重新调整、让美国实现更大获益的战略态势应该也不会发生本质变化。从这个角度出发,中方应该做好为长期缠斗做好充分而全面的各领域准备。