中美贸易战的回顾与展望

◎余永定

摘要：美方发动贸易战主要原因有中美贸易逆差太大、中国没有履行加入世界贸易组织（WTO）承诺、通过不公正手段获取美国技术三个方面，但是中国学者存在不同看法。

笔者认为，中美确实存在贸易逆差，但没有美国说的那么大；中美贸易失衡有美国企业竞争力下降、国内储蓄率不足和美国限制高科技产品出口等原因。美国从双边角度强调中美逆差而忽略中国为降低贸易失衡作出的努力是不公平的。事实上，中美贸易是美国用“绿纸”（纸币美元）换取了中国的真实资源。从美方统计数据来看，中国也不存在操纵对外投资获取美国技术的行为。

中国应该“两条腿走路”，坚持在WTO框架下进行双边谈判。与此同时，必须认识到中美贸易摩擦是一场“持久战”，中国不能被拖住改革开放的进程，反而应该抓住贸易摩擦带来的机遇，进一步加快改革开放，尤其是金融服务业市场开放。

关键词：中美贸易战 贸易逆差 WTO承诺 技术转让

作者余永定系中国社会科学院学部委员。

一、中美贸易冲突逐步升级

2018年5月2日美国代表团抵京。在中美第一次谈判中，美国实施特朗普的“疯人战略”，对中国漫天要价。其具体要求主要为：（1）从2018年7月开始，每12个月美国对华贸易逆差至少减少1000亿美元。到2020年底，同2018年底相比，美国对华贸易逆差至少减少2000亿美元。（2）截至2020年7月1日，中国的进口关税降至等于或低于美国对同一货物的关税水平。（3）立即取消对《中国制造2025》确定的10个高科技制造业部门的补贴和其他政府支持。（4）取消对在华经营的外国公司的投资限制，包括外国公司在中国本地合资公司的股权上限；在2018年7月1日前发布改进后的“负面清单”[①]。（5）中国于2019年1月1日前停止有关知识产权的特定政策和做法（强制技术转让、合资企业要求等）。（6）中国于2019年1月1日前撤销《技术进出口管理条例》和《中外合资经营企业法实施条例》中美国在WTO磋商所指认的条款，即根据美国要求修改上述条例。（7）中国于2018年7月1日前撤回向WTO提出的磋商要求。（8）对美国采取的任何措施，中国将不采取任何形式的报复。（9）同意立即停止对美国技术和知识产权的网络、经济间谍、仿冒和盗版活动。对实施以上措施的进展进行季度评估，如果中方完不成承诺，美方可以施以关税惩罚。同意遵守美国的出口管制法。（10）不反对、挑战和报复美国对中国对美国技术和国家安全敏感部门投资实行的限制。（11）在2018年7月1日前，中国将公布外国投资负面清单。在清单公布的90天内，美国将核查依然存在的对美国不公的投资限制。中国在接到美国的问题清单之后，将根据中美共同决定的时间表积极消除这些限制。（12）2020年7月1日前，中国将把非关键（Non-critical）部门所有产品的关税降到不高于美国

① “负面清单”是指对外商投资完全关闭或有条件开放的产业部门，所有在这个清单中没有提到的经济部门都将对外国投资开放。

同类产品的水平。中国认可美国可能将对关键部门产品（包括同《中国制造2025》有关的产品）进口施加限制或征收关税。（13）中国知道若未能履行本协议，美国将会对中国进口征税并采取其他适当措施。中国承诺将不会对此采取报复措施：

对美国的漫天要价，中国代表团的反应是有节制，但也是坚定的：（1）中国将降低从美国进口汽车和其他产品的关税，并大量进口美国的货物和服务；条件是美国采取如下后续行动：撤销对中国的高科技出口禁令，尤其是集成电路产品的出口限制；向中国的IT产品开放美国政府采购；在2018年5月31日之前恢复中国对美国的熟制禽肉出口；等等。（2）通过以下措施增加双边服务贸易：双方成立服务贸易工作组；在海南自贸区向外资开放服务业（医疗保健、养老、建筑设计、环境保护等）；在15个地区开展跨境服务贸易试点；扩大中国对美国电影的进口。（3）加强与美国的知识产权合作，但中国在其加入WTO协议下对合资和股比政策不应被视为“强制性技术转让”。（4）修订美国对中兴通讯的限制，确保半导体行业的全球供应链。（5）要求美国停止使用“替代国”作为对中国产品反倾销调查的基准（换句话说，实际上承认中国在WTO下的市场经济地位）。（6）终止301条款对中国知识产权问题的调查，并撤销调查下的任何关税计划；承诺在未来不对中国发起任何301条款调查。

中国代表团拒绝了美方的无理要求，但为了避免贸易战，也做了必要的让步。会谈公报表示：“双方就扩大美对华出口、双边服务贸易、双向投资、保护知识产权、解决关税和非关税措施等问题充分交换了意见，在有些领域达成了一些共识。”

5月15日至19日，刘鹤率团赴美进行第二轮谈判。达成的协议包括采取有效措施实质性减少美对华货物贸易逆差，中方将大量增加自美购买商品和服务，有意义地增加美国农产品和能源出口。双方就扩大制造业产品和服务贸易进行了讨论，同意为上述领域达成共识创造有利条件。中方将推进包括《专利法》在内的相关法律法规修订工作。双方同意鼓励双向投资，将努力创造公平竞争营商环境。继续保持高层沟通。外电则透露，中国拒绝了美方要

求中国减少贸易逆差2000亿美元的要求，但同意增加能源和农产品进口。进口额接近700亿美元。中美并未解决所谓知识产权盗窃问题。中国拒绝了美国对中国在国企改革、产业补贴、强迫技术转让、产能过剩四个领域做更实质性改变的要求。

5月29日，白宫发表声明称将在6月15日公布限制对华贸易的具体措施。中国商务部立即指出这一声明显然有悖于不久前中美双方在华盛顿达成的共识。

5月30日至6月2日，中美进行了第三轮谈判。美国商务部长罗斯和中国副总理刘鹤在结束两天的讨论后没有发表联合声明。美国代表团没有发表评论就启程回国。新华社在一份简短的声明中表示，罗斯和刘鹤取得了“具体的进展”，但没有详细说明。但新华社也警告称，如果美方出台包括加征关税在内的贸易制裁措施，双方谈判达成的所有经贸成果将不会生效。

6月15日，美国政府仍按原计划宣布了将于7月6日执行对4月4日清单上的中国进口商品加税25%。数分钟后，中国商务部宣布将对美国出台“同等规模、同等力度”的征税措施，双方此前磋商达成的所有经贸成果将同时失效。针对美国6月15日的决定， 6月16日，中国国务院关税税则委员会发布公告，决定对原产于美国的659项约500亿美元进口商品加征25%的关税。对美国农产品、汽车、水产品等545项商品，自2018年7月6日起实施加征关税；对美国化工品、医疗设备、能源产品等114项商品加征关税，实施时间另行公告。美国首批加征关税的中国产品有818种，价值340亿美元。原清单中的515种产品由于公众反对被从清单中剔除。美国贸易代表办公室（USTR）新提出284种产品作为替代，以保证被加征关税的中国产品价值维持在500亿美元。这些新添产品也要走征询公众意见的程序，走完程序要有数月之久。7月6日加征关税的中国产品主要是用于美国制造业的资本品和中间产品以及在农业、矿产和医药业的设备。

6月18日，特朗普又宣称将对2000亿美元中国商品加征10%的关税；并威胁如果中国继续反击，美国将再对2000亿美元中国商品追加额外关税。6月19日中国商务部发言人就白宫6月18日声明发表谈话，声明如果美方丧失

理性、出台清单，中方将不得不采取“数量型和质量型相结合”的综合措施，作出强有力反制。

从2018年3月8日特朗普宣布对钢铁和铝制品分别加征25%和10%的关税，到美国商务部部长罗斯率团来华同刘鹤副总理进行中美之间的第三次贸易谈判，这之间所发生的一切都只是战前交锋。美国方面也不一定希望中美双方爆发一场贸易战，但试图以贸易战相威胁，争取从中国榨取最大利益。由于中国出口对美国市场的高度依赖，打贸易战中国损失可能更大。这正是美国之所以有恃无恐的原因。但是“杀敌一千自损八百”，美国也不是完全有恃无恐。打还是不打？如果要打，打到什么程度？双方政府肯定在不断进行推演，以决定自己的最佳策略。美国希望“实现不战而屈人之兵”，中国则希望在损失最小的情况下，避免贸易战。

在经过三轮会谈之后，中美贸易战一度出现停战迹象。但是，在6月15日特朗普不顾此前达成的谅解，执意在6月15日宣布执行4月4日对中国500亿美元产品加征关税的计划。6月15日（美国公布数分钟之后）中国不得不宣布：将对美国出台“同等规模、同等力度”的征税措施，双方此前磋商达成的所有经贸成果将同时失效。事情发展到这一地步，中美贸易战已经基本不可避免。

美国要同中国打贸易战，其可以摆到桌面的理由不外乎三条：中国对美国长期保持大量贸易顺差；中国不遵守WTO承诺；中国通过不公正手段取得美国技术。美国政府内部，或因利益不同或因认知不同，对上述三点的侧重各有不同。例如，特朗普在前期强调美国对中国的贸易逆差，而纳瓦罗和莱特希泽等则始终强调所谓的“结构性”问题，如中国以“不正当手段窃取美国技术”等。

二、如何看待美国对华贸易逆差

关于美国对中国的贸易逆差问题，笔者至少有以下五点评论：

第一，中国对美国的贸易顺差没有美国说得那么大。特朗普称美国对中国的贸易逆差每年有5000亿美元，这是信口胡说。按美国官方统计，2017年美中贸易逆差3752亿美元。但根据中国海关统计，中美货物贸易顺差为2758

亿美元，中美服务贸易则为逆差。

是什么原因导致中美两国贸易差额统计出现如此大的差异？一种流行的解释是：中国对美国出口中包含了大量的中间产品。这些中间产品其实是其他国家（包括美国自己）对美国的出口，但在美国的统计中，这些中间产品都算在中国头上了。以苹果手机为例，如果将此类中间产品从出口总额中去掉，美国对华贸易逆差至少将少一半，但这种解释是错误的。造成中美统计差别如此之大的真正原因是什么呢？

除一般的误差与遗漏外，按传统的解释，原因有二：其一，美国把中国香港转口贸易额笼统地计算在中美贸易之中，但它实际上有很大比例应归于中国之外其他国家或地区通过香港的贸易转口。其二，美国在计算对中国的进口、出口时，出口金额按离岸价格计算，进口金额按到岸价格计算，出口不包含装卸、运输和保险等费用（减少出口收入），进口的装卸、运输和保险等费用全部算作自己的进口支出（增加进口支出）。这种计算方式也人为增加了中国对美国的贸易顺差。至于中国对美国的出口大多是最终制成品，在出口品中包含了大量来自其他国家特别是东亚国家的中间产品和美国的产品（如苹果手机中的芯片等），这一事实能说明的是：首先，对外贸易中的许多利益，例如就业创造，是由其他国家而不是中国获得。其次，贸易差额是个多边问题，双边贸易差额是由比较利益所决定的全球生产价值链的地区分布决定的。贸易平衡应该是总体的平衡而不是双边的平衡。例如，美国如果希望减少贸易逆差，就应该首先解决国内储蓄不足问题。即便中国因美国的贸易保护主义措施而对美国出口锐减，中国的出口空缺也会被其他一些类似国家所填补，不同的是美国可能要为质量较低的进口商品支付更高价格。

第二，美国长期贸易逆差的根源是美国国内储蓄不足。美国贸易逆差始自1980年，中国因素则是2000年以后的事。美国的长期逆差肯定不能用中国因素解释。常见的解释有两种：一是美国产品的竞争力持续下降，二是美国国内储蓄长期不足。两种解释都有道理。笔者倾向于把两者看作是一块硬币的两面，在不同时期可能某一个方面起主要作用，但两者必须在

结果上保持一致。国内储蓄—投资缺口同贸易差额之间的关系可以用恒等式S-I=X-M表示。例如，如果国内储蓄不足（S<I），通过某种传递机制，贸易逆差（X<M）必然出现，恒等式永远成立。中国的经验就可以说明这点。在20世纪80年代的一些年份和1993年由于投资过热，出现储蓄缺口。在这些时候，通过通货膨胀和人民币汇率实际升值这样的传递机制，中国出现了贸易逆差。大多数美国经济学家认为，美国的贸易逆差主要是国内储蓄不足造成的。统计资料显示，美国在1980年后连续保持贸易逆差，而美国居民储蓄率也是在20世纪80年代初开始持续下降的。在2008年国际金融危机后，由于美国居民的降杠杆——实际也是提高储蓄率，美国的贸易逆差明显减少。如果美国不增加储蓄，即便减少了对中国的贸易逆差，美国的总体贸易逆差也不会减少。

第三，中国对美国保持贸易顺差并不意味着中国占了美国的便宜。简单的国际收支平衡关系告诉我们，凡是经常项目顺差国都是资本输出国。自20世纪90年代初中国就对美国维持经常项目顺差（贸易差额＋投资收入差额）。换句话说，自90年代初中国就对美国输出资本。美国精英阶层对此都非常清楚，中国对美国输出廉价商品，反过来又把所赚到的美元用于购买美国国库券。美国得到双重好处，是美国占了中国的便宜。巴菲特最近就说，用几片纸（绿纸美元）换回大量实际资源有何不好？不知道特朗普是真傻还是假傻。占了便宜硬说吃亏应该说是一种谈判策略。但也应该看到全球化、特定国际分工格局对一国不同阶级、阶层、行业的利益分配格局是有重要影响的。美国蓝领并未享受到全球化、国际化和贸易自由化的好处，因而对中国这样的国家给他们带来的竞争压力心生怨恨。美国政府不愿意通过收入政策调节收入分配格局，于是把矛头转向中国，转移美国蓝领的不满。显然，美国的国内政治格局要求特朗普发动一场对中国的贸易战。

第四，中国为平衡国际收支作出了巨大努力，实现了基本平衡。中国的经常项目顺差/GDP比在2007年接近11%；2017年已降为1.4%，比诸如德国这样的发达国家都平衡得多。如果在过去批评中国存在重商主义倾向不无道

理，现在情况已经发生了根本变化。甚至像克鲁格曼这样曾不遗余力地批评中国搞重商主义的人也承认，重商主义的帽子已经戴不到中国头上。

第五，美国应该放行高技术产品对中国的出口。美国要想削减对中国的贸易逆差，有一条捷径：解除对中国出口高技术产品的禁令。美国能卖给中国的产品有限，不要指望中国能够从美国大量购买中国不需要的性价比并不高的美国产品。

三、中国是否违背WTO承诺?

自中国加入WTO之后，美国一直紧盯中国WTO承诺的履行状况。USTR自2001年开始每年都要向国会递交一份《中国WTO承诺履行年度国会报告》。到目前为止，USTR已经撰写了16份报告。中国到底是否履行了自己的WTO承诺呢？老实讲笔者自己开始时也是不敢肯定的。中国是否履行了WTO承诺，最权威的评价应该来自WTO。在中国加入WTO十周年之际，在回答美国《中国商务评论》的问题时，前WTO总干事拉米表示："中国在履行它的一长串承诺方面做得确实非常好。但没有一个国家是不能批评的……我所能说的是，有些成员国抱怨中国的某些服务部门开放不够充分以及中国对知识产权的保护还需要改进。"①

中国在加入WTO时都做了什么承诺呢？（1）降关税，10年内关税总水平由加入时的15.3%降至9.8%。（2）消除非关税壁垒。（3）明显减少关税配额。（4）削减补贴，特别是农业补贴。（5）接受特殊的"保障措施"条款（同意WTO成员可启动歧视性的专门针对中国的保障措施，因为中国不是以"市场经济国家"的身份加入WTO的）。（6）开放金融服务业（根据一定时间表）和其他服务业。（7）开放通讯服务业。

应该说中国较好地履行了自己的WTO承诺，在不少方面甚至超出了承

① China Business Review: WTO Director-General Pascal Lamy Recently Discussed China's Role in the WTO with CBR Editor Paula M. Miller, Oct. 1 2011. http://www.chinabusinessreview.com/chinas-role-in-the-wto/.

诺。以关税减让为例。“2002年1月1日开始全面下调关税，分10年逐步实施。其中，对绝大部分进口产品的降税承诺在2005年1月1日已经执行到位；到2010年1月1日，所有产品的降税承诺已经履行完毕”。[①]关税总水平2010年为9.8%，实现了对WTO所有成员的承诺，达到并超过了WTO对发展中成员的要求。2015年中国的贸易加权平均关税已降至4.4%。以服务业开放为例。WTO要求中国开放的领域是100个，中国已开放120个部门，远远高于发展中国家，并接近于发达成员的开放水平。但是，中国金融服务业的开放滞后于自己的WTO承诺。

判断一个国家是否履行了WTO承诺，一个重要标志是看这个国家是否尊重争端解决机制，执行WTO裁判机构的裁决。对外经贸大学崔凡教授指出：“2001年中国加入WTO以来一共被告了40次（现为41次），同一时期美国正好一共被告了80次，整整两倍。中国败诉的一概执行，美国败诉的经常拖着不执行。中国刚刚打赢一场美国执行问题的争端。美国人自己败诉不认账，杯葛WTO大法官任命，搞得大法官7个只剩4个，WTO判我们输了的官司我们一概认账。”中国忍痛接受WTO对中国稀土出口限制的裁决充分说明了中国对WTO的尊重。

其实，直到2016年美国政府对中国执行承诺的评价也不全是消极的。例如，在2016年的《中国WTO承诺履行年度国会报告》中，USTR写道：“统计数字显示，自中国加入WTO以来，中国和它的许多贸易伙伴间的贸易和投资都出现急剧增长。事实上，2015年美国对中国的出口比2001年增长了505%，达到1160亿美元；同期服务出口增长802%，达到480亿美元。”在做了上述积极评价后，关于中国执行WTO承诺,报告的提法是“总体情况依然是复杂的（Complex）”。但是，在2017年报告中，USTR却又说悔不该让中国加入WTO。因为美国突然发现“给中国开出的加入WTO的条件并不能有效保证中国会拥抱开放的和市场导向的贸易体系。”这是什么意思？原来美国也不认为中国没有履行WTO承诺，而是中国当初的承诺不够多、不够重，或者WTO本

① 商务部发言人沈丹阳，2015年6月19日。http://www.xinhuanet.com/finance/2015-06/19/c_127931246.htm。

身就有问题。美国的态度确实是比较无赖。如果输了球，就抛弃现有游戏规则而另搞一套。难道必须你赢才行吗？ 美国贸易代表莱特希泽公开宣称："WTO承诺并非宗教义务，不会（也不应当被解释为）侵犯国家主权，更不会受制于某个WTO警察机关的威压。"现在已经不是中国是否遵守了它的WTO承诺？而是美国要对它自己的WTO承诺弃之如敝屣。

事实上，自2017年以来美国已经不再关注中国是否履行了WTO承诺。在美国2018年3月22日公布的长达200多页的《中国贸易实践的301条款调查报告》中，WTO一词只出现过25次，而且有11次是出现在注释中。美国明白在中国是否信守WTO规则方面难以做更多文章，认为WTO规则不足以限制中国在有损美国利益的情况下实现自身目标。但美国并不打算等待修改WTO规则来制约中国，而是迫不及待引用国内法处理中美贸易冲突。美国现在最关心的问题是中国技术发展，特别是担心《中国制造2025》所反映的赶超美国的蓝图的实现。就是在这一背景下，特朗普政府抛开WTO，在2017年8月启动301条款调查。

301条款规定了美国政府可以为之采取行动的外国政府的三类行动、政策和实践。它们是：（1）违反贸易协定；（2） 不公正（即同美国的国际法赋予的权利不一致）和对美国商务造成负担或限制的行动、政策或实践；（3）不合理或歧视性并对美国商务造成负担或限制的行动、政策或实践。USTR声称，301调查报告主要是针对中国的第三类行动、政策和实践问题。换句话说，美国301调查报告并不调查中国是否履行WTO承诺，而调查中国的贸易行动、政策和实践是否"合理"、是否是"歧视性的"、是否对美国商务造成"负担"或"限制"。至于什么是不合理和歧视性，是否对美国商务造成负担或限制，则完全要由USTR判断了。一旦USTR判定贸易对象国的行为、政策和实践对美国商务造成"负担"或"限制"，美国总统就有权采取提高关税等报复性措施。

美国则经常根据美国国内法来处理国际贸易争端。美国同国际贸易相关的法规包括：（1）《1974年贸易法》第301条款。该法案授权美国贸易代表确定另一个国家是否正在实施损害美国商业的做法；作为回应，总统可

以采取各种报复措施，包括征收关税或采取非关税的进口限制。自20世纪90年代中期WTO争端解决机制建立以来，美国很少使用该措施。（2）《1974年贸易法》第201条款。该法案允许在外国商品造成“严重伤害”的情况下、暂时停止这些商品的进口。（3）《1962年贸易扩张法》第232条款。在可以确认进口商品“威胁到国家安全”的情况下，授权总统实施进口限制。美国这次对钢铁和铝制品加征关税就是援引232条款。结果美国的盟友们十分恼火：盟友们怎么会威胁美国的安全呢？（4）《1930年贸易法》第337条款。该条款专注于涉及专利、商标和版权侵权等不正当竞争的进口商品。这一条款可能会导致美国禁止进口所有相关货物，无论货物的来源国是哪里。

美国就是依据232条款在3月8日宣布要对中国和其他国家的钢铁和铝制品加征关税的。232条款的基础是“国家安全”，因而引起美国盟国的极大不满。其实，援引232条款也为美国政府提供了“灵活性”。根据WTO的最惠国待遇原则，对同样的产品，美国不能对不同国家实行不同关税。但美国完全可以以盟国不造成“安全问题”为由，对盟国实行豁免。这样，美国就有“理由”完全针对它不喜欢的国家加征关税了。

301条款允许美国政府以“不合理或歧视性并对美国商务造成负担或限制”为由，对外国实施包括加征关税在内的惩罚措施，即便这些国家并未违反国际协定和国际条约。301条款本身显然是违反WTO规则的。正如崔凡教授指出的：由于301调查程序所规定的提高关税以及限制进口的措施明显不符合WTO规则，遭到欧洲的反对。迫于国际舆论压力，美国政府不得不发表声明承诺通过WTO争端解决机制来解决贸易争端。与此同时，WTO一方面判决美国的301条款不违背WTO原则，另一方面认定，如果不事先取得WTO的批准就对WTO成员采取行动违反WTO协议。正如中国常驻WTO代表张向晨所指出的，根据WTO裁定和美国承诺，美方不能通过301调查单边认定其他成员做法是否违反WTO规则。美国根据国内法对中国商品加征关税是违反国际公法的蛮横行为。不难预料，美国政府在未来可能会越来越多地依据国内法来解决国际贸易争端。

四、中国是否强制外资进行技术转让?

301调查报告的主要“发现”是：中国正在推行政府主导的产业政策；其产业政策目标是“在技术领域，特别是先进技术领域取得领先地位以取代美国，统治全球市场”；其实现产业政策目标的手段包括四大类：第一，不公正的技术转让制度；第二，歧视性的注册限制；第三，瞄准高技术产业的海外投资；第四，入侵美国商业计算器系统，通过网络盗窃美国知识产权。

基于这些“发现”，USTR在3月22日公布了题为《对中国贸易实践的301调查》报告（以下简称301调查报告），认定中国政府在技术转让、知识产权和创新相关的行动、政策和实践是“不合理的或歧视性的”，对美国商务形成“负担或限制”。以此为依据，根据301条款，USTR在4月4日公布了将加征25%关税的1333种、总值500亿美元的中国商品名录。美国政府则在6月15日宣布，将于按计划于7月6日正式开始对中国商品加征关税。

301调查报告是以“中国制造2015”作为靶子而展开的。USTR认定《中国制造2025》集中体现了中国的产业政策。关于产业政策，可以有不同定义和理解。国家发展改革委规划司原司长徐林认为，产业政策是针对特定产业实施的可能改变（其）市场发展轨迹的支持或限制措施。按笔者的粗浅理解，支持性产业政策应该具有几个基本要素：第一，政府选定少数目标产业。第二，这些目标产业被普遍认为具有重要发展潜力，将成为未来经济发展的重要动力。第三，政府对这些产业的发展提供政策支持。第四，对目标产业的支持应该是持续的，但必须有时限。第五，在各个目标产业之间，以及在目标产业和经济中的其他部分之间，各种产业支持政策相互协调，统筹实施。

USTR承认，很难指责一个国家的技术赶超努力。于是便把攻击的矛头指向中国执行产业政策的手段。301调查报告声称：“中国政府为实现2025目标所使用的政策工具大部分是前所未有的（其他WTO成员并不使用这些政策工具），包含了旨在主要通过限制、利用、歧视外国企业及其技术、产品和服务或使之处于不利地位来推动中国产业发展而设计的名目繁多的国家干预、扶

植。”根据徐林先生的归纳：中国施行产业政策的主要政策手段包括税收减免、技改贴息、加速折旧、关税减免、研发补贴、特殊收费、行业准入、直接注资、产业基金、价格补贴、特定进出口补贴。而USTR并未讨论我们所熟悉的这些产业政策手段，而是归纳出了前面提到过的政策措施：强迫外资转让技术的技术转让制度和注册限制（301调查报告中两者是分别讨论的）、瞄准高技术产业的海外投资以及通过网络盗窃美国知识产权，并以此向中国发难。问题是，这些所谓产业政策措施是否存在？如果存在，更重要的问题是，这些措施是否违反WTO规则？

301调查报告花费很长篇幅讨论了中国的“技术转让制度”，并一口咬定中国犯下强迫外国来华企业转让技术的大罪。首先，中国企业有权对合资企业提出技术转让要求。正如崔凡教授所指出的：中国在加入WTO议定书中第七条第三款中承诺，对外商投资的批准不以一系列履行要求（当地成分要求、进出口平衡要求、进口用汇要求等）为前提。中国政府承诺在对投资进行审批或者备案的时候，不以外资转让技术为前提。但是，对于中国企业在与外国贸易商或者投资商谈判中提出的技术转让要求，中国政府也应予以支持。对中方企业的这种议价谈判权利应该保护。如果外方认为中方企业具有滥用市场支配地位拒绝交易的行为，那么应该通过反垄断申诉和诉讼途径加以解决。中国并不缺乏资本且资信等级并不低，中国企业之所以希望同外国企业合资，其主要动机一般都是获得外国技术。如果不能获取外国技术，它们何苦同外资建立合资企业呢？

其次，中国政府对外企施压，要求转让技术的情况到底是否普遍呢？USTR对这个问题的回答充分暴露了它的不专业。USTR自称对许多美国在华企业进行了问卷调查，但是所有宣称受到过技术转移压力的企业全部是匿名的。除一些语焉不详的所谓证词外，USTR没有提供任何其他证据。更为让人吃惊的是，在对一项调查结果的解释中，USTR称：“在回答问卷的公司中，有19%认为曾受到过技术转让压力。”USTR的草率程度令人吃惊：第一，19%并不是一个很高的百分比；第二，USTR根本没有告诉我们它到底发放了多少问卷。像这种调查有什么意义呢？

作为对这种毫无意义的问卷调查的补充，USTR举出了两个中国强迫合资方转让技术的案例：长安汽车的“长安模型”和商飞的“主制造商—供应商模式”。长安如何强迫合资方转让技术了？USTR没有任何直接证据和证词。唯一的证据是2006年网上关于国务院发展研究中心冯飞教授提出“长安模式”的仅有1页的报道。USTR煞有介事地说，“长安模式”核心是“控制合资企业的核心技术，在此基础上发展自主创新能力，逐步提升国内品牌。”好像“长安模式”是中国车企的共同发展道路。至于长安汽车是如何实现对合资企业核心技术控制的，301调查报告未置一词。长安汽车的负责人告诉笔者，长安的技术进步是经过30多年努力的结果。除国内的研发基地外，长安汽车在境外5个国家有9个研发基地；研发队伍有12000人；每年投入研发的资金占销售收入的5%。即便如此，据说长安现在仍不能生产令人满意的变速箱。商飞的情况也是如此，USTR在商飞的主制造商—承包商模式上大做文章。外国飞机零部件制造商看好商飞的市场前景，争当商飞的承包商，确实有16个承包商在中国建立了合资企业，但没人强迫它们这样做。合资企业确实能够从这种合资中学到一些东西，但商飞从没有指望能够从这些承包商处得到核心技术。核心技术是无法偷学的。一件复杂产品，给你图纸、样品你也是仿造不出来的。

USTR特别指责中国通过《外商投资产业指导目录》强迫外资转让技术。中国把外商投资产业分为鼓励、允许、限制和禁止四类。在2017年颁布《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》进一步开放了外商投资产业。首先，在某些产业禁止外资进入或限制外资持股比例是出于经济、军事安全考虑，是完全合乎WTO规则的。其次，在限制性行业，你不高兴可以不来啊，谁能强迫你转让技术呢？因而，这又回到了中国企业与外国企业之间的利益交换问题。许多外商希望进入中国的某个限制性行业，你提供的条件不够好，我不愿同你合资又有什么问题呢？外商之所以希望同中国企业合资，并接受相应的股权地位，是经过成本—效益分析的。外商企业对从合资中得到的好处是心知肚明的。否则，为什么在USTR调查中，竟没有一个外资企业站出来，公开提出抱怨？多少年来似乎没有哪家外商因中方“强迫”转移技术而退出。从路风教授和其他学者的研究中可以看到，中国的“市场换技术”政策并不

成功。汽车产业就是一个很好的例证。中国已经成为世界第一大汽车生产国，但汽车的核心技术我们到底“换来”了多少？前几年之所以提出“自主创新”就是因为我们有了“市场换技术”失败的惨痛教训。

总之，强迫技术转让的指责无论从法理上还是在事实上都是不能成立的。“市场换技术”不一定是项成功的政策，但并不违反WTO规则。外国投资者在相当时间内享受的是超国民待遇，它们在中国获得了巨大利益。外资到中国不是做慈善，某些技术转让对外资来说肯定是上算的事情，否则外资不会源源流入，中国也不可能长期维持世界第二大外资吸引国的地位。其实，真正应该抱怨的是中国企业，特别是中国中、小民营企业。多少年来，中国各级政府对外资实行的是“超国民待遇”。根据世界银行2006年的调查，外国公司在中国的投资回报率是22%。根据美国大型企业联合会2008年的调查，美国跨国公司在华投资的回报率是33%（当时中国在美国国库券上的投资回报率不超过3%）。在那个时期似乎没有听说过外资企业抱怨中国强制转让技术。

自2009年以来，外资在中国的投资回报率持续下降（中国企业大致也是如此）。根据中国美国商会的报告，2009年71%的在华美国企业实现盈利，46%的企业在华利润率高于在其他国家。但2015年80%在华企业的利润率低于世界其他国家或与之持平。这就部分解释了为什么当前在华美国企业对中国多有不满。对于外资企业的合理要求，我们也必须认真倾听、尽力满足。腐败、不作为和官僚主义肯定会对正确执行引资政策产生不良影响。但这些同301调查报告所说的歧视无关。2009年以后外企经营状况的恶化可能是中国经济大环境变化，包括国际环境和某些周期性因素影响的结果。事实上，2018年1月中国美国商会发表的2018年度《中国商务环境调查报告》显示，在接受调查的411家会员企业中，64%的企业表示在华经营收入增长，比2016年的58%和2015年的55%有所上升，仅有7%的企业表示收入有所下降。73%的企业实现盈利，是2015年以来最高。超过50%的企业税前利润率持续增长，73%的企业税前利润率不低于全球水平。

五、中国海外投资是否是中国政府获取海外高技术的手段?

USTR指责中国“利用政府资本和高度不透明的投资者网络在海外获取海外高技术”。USTR把中国想象得十分可怕：中国企业根据政府计划，利用政府资金，相互配合，收购美国高技术企业进行。有这么厉害吗?

根据美国企业研究所的数据，自2005年到2017年底，中国在美国的直接投资（绿地和并购）为234宗。这些投资主要包括78个金融和房地产业项目、35个娱乐和旅游业项目、26个运输业项目、25个石油和天然气项目，仅有17个项目涉及技术行业。在总额为1700亿美元左右的投资中，在美国科技领域的投资总额仅200多亿美元，其中最为出名的是联想（Lenovo）用17.5亿美元收购IBM的个人电脑业务和29.1亿美元收购摩托罗拉移动。其次是海航集团用60亿美元收购IT分销商英迈。笔者不大清楚这些收购是否使中国获取了美国的高技术。而海航现在正在寻找买家出售英迈。

另据美国房地产经纪人协会的数据，在2009—2015年间中国居民在美国的房地产投资超过1000亿美元。根据新的数据，在2013年到2017年中国在美国购房投资达到940亿美元。同中国人在美国金融、房地产及娱乐业的投资相比，中国在科技领域的投资不值一提。

USTR声称，“中国政府提供了大量资金鼓励和帮助中国企业在具有战略意义的领域进行对外投资”，但却并没有对此提供任何证据。301调查报告想象中国政府制定了经过深思熟虑的战略，指挥着一支资金充裕的企业大军，在美国攻城掠地。事实已经充分说明，中国政府并非如此无所不能，中国企业也并没有如此顺从与爱国。中国居民和企业在美国的许多投资同美国高科技没有任何关系。由于美国政府的百般阻挠，中国企业即便希望并购美国的高科技企业，也不能不望洋兴叹。

2016年以来，为了遏制以对外投资为掩护的资本外逃，中国政府加强了对对外投资的管制。而USTR就立刻援引一些所谓的“观察人士”称，“（中国）政府近期加强对对外投资的管制，是为了促使中国企业的投资行为与政府政策保持一致。”总之，不管中国做什么，在USTR看来都是居心不良。

六、中国是否通过网络入侵窃取美国企业核心技术?

301调查报告和纳瓦罗在最近的声明中都指责中国不仅通过传统手段，更是通过网络窃取商业机密。其实，美国自己才真正是网络入侵的高手。斯诺登告诉我们，美国国家安全局（NSA）使用MUSCULAR侦听计划通过水下电缆秘密入侵雅虎和谷歌数据中心，收集了其全球几亿用户的信息。美国国家安全局在2013年给私人技术公司支付了520亿美元，以便秘密进入它们的通讯网络。美国国家安全局的情报收集活动对象包括巴西最大石油公司Petrobras这样的商业机构、联合国儿童基金这样的慈善机构和像欧盟理事和以色列总理、德国总理这样的政治人物。[①]在网络战中，只有强者和弱者、胜利者和失败者。美国技高一筹，但也用不着把自己打扮成无辜的受害者和正义的化身。特朗普总统宣称美国由于中国的知识产权盗窃损失了3000亿美元。实在不知道他是如何算出这个数字的。

为了证明中国政府和企业合谋窃取美国企业情报。301调查报告提供了两个具体例子。其一是中海油（CNOOC）要求中国情报部门提供数个美国石油和天然气公司的页岩气技术。2012年1月某美国石油公司同中海油就共有设备附近的漏油问题进行谈判。据称，在谈判之前中海油要求中国情报部门提供美国公司的情报，包括该公司谈判立场的详细情报。中海油也因此取得了谈判的成功。其二是2012年7月中海油要求情报部门为其提供5家美国石油和天然气公司的情报。就依据这么两个说不清道不明的例子，301调查报告作出结论："这些例子说明了中国是如何通过牺牲其外国伙伴和竞争为代价，利用可资使用的情报资源推进中国国有企业商业利益的。"[②]难道如此严重的罪名是可以以如此简单的故事来证明的吗？真正令人费解的是：对于这样的关系国家声誉的指责，中海油为什么不站出来说一声Yes或No呢？

---

① http://en.wikipedia.org/wiki/Edward_Snowden。

② 301调查报告164~165页。

为指证中国的网络能力是实现产业政策目标的工具，301调查报告又讲了一个“西屋电器”的故事。证据呢？第一，中国在《国家“十二五”科学技术发展规划》中明确表示：中国应该全面掌握西屋电器AP1000核电的设计技术，并在国内自主完成标准设计。第二，规划声明要在AP1000的基础上通过本地化发展中国的CAP1400技术。第三，西屋电器被要求向“国家核电技术公司”（SNPTC）转移所有相关技术。第四，在西屋电器同国家核电技术公司谈判过程中，中国军人从西屋电器的计算机中盗取了上千份文档。除第四点无从置评外，可以看出，301调查报告除了显示美国的蛮横之外，没能证明任何东西。不知国家核电技术公司会对301调查报告有何评论。

301调查报告专辟一节讨论“中国近期的对美国商业网络的入侵活动”。301调查报告承认，美国的网络安全公司认为自2015年9月起中国网络攻击次数减少了。但301调查报告和纳瓦罗在2018年6月发布的报告都宣称：表面上这一数字的确下降了，但中国“可能”（Likely）是转向了更专业、集中和复杂的由少量人员进行的网络攻击，中国在继续对美国进行网络攻击。证据呢？对不起没有。但你肯定还在攻击。这就是特朗普政府的逻辑。美国在没有证据或充分证据的情况下进行“有罪推定”是不负责任的。有事实根据就摆出来，没有就闭嘴。把过去几年前已经解决的问题，再来反复炒作十分无聊。

事实上，2015年习近平主席和奥巴马总统达成一致，政府不支持窃密。但是对于通过网络窃取商业机密问题，中国政府已经作出回应：保护知识产权是经济发展的长远保证。中国政府认为对于非政府行为，不论是什么途径，商业窃密都是犯罪行为，应在现有的双边框架内深入合作。2015年之后，中美两国已经建立了中美执法与网络安全对话联合打击网络犯罪。两国近年来已经达成了多项共识。中国政府已经承诺不进行政府支持的商业窃密，中国应该也必须遵守承诺。事实上，正如美国彼特森国际经济研究所的尼古拉斯拉迪所说，“最近几年，中国为使用外国技术所支付的专利费和版权费飞速增长，去年达到差不多300亿美元，比上个十年增长了几乎4倍。”他指出，为使用外国技术而支付专利费，中国可能仅次于美国而位居世界第二。

不难看出，USTR的301调查报告是建立在道听途说、主观臆测和不实之

词基础之上的。难以想象，美国政府居然能够制造出质量如此低劣的所谓“调查报告”，更难以想象美国政府居然能够以这种报告作为制定重大国家政策的基础。这进一步说明，美国在启动301调查之前就已经决定发动对中国的贸易战，所谓的301调查只不过是要为美国政府发动针对中国的贸易战制造借口罢了。

七、特朗普政府为什么要发起对中国的贸易战?

为什么美国政府对中国发起贸易战？答案在于地缘政治。在克林顿时期，中国被定位为“战略合作伙伴”；在小布什时期为“负责任的利益攸关方”；奥巴马时期中美发表联合声明要“共同努力建设相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”。2017年12月由特朗普签署发布的美国《国家安全战略报告》则把中国定位为头号竞争对手。报告认为，美国“将应对其正在面临的世界范围内日益增长的政治、经济及军事方面的竞争”。“中国和俄罗斯企图侵蚀美国的安全和繁荣，是对美国的实力、影响和利益的挑战。中俄意图通过削弱经济自由和公平、扩展军队以及控制信息和数据来压制社会和扩大它们的影响力。与此同时，朝鲜民主主义人民共和国和伊朗伊斯兰共和国独裁政府企图破坏地区稳定，威胁美国人民和美国的盟友，并残害它们自己的人民。跨国威胁集团，从圣战恐怖主义分子到跨国犯罪组织，正在积极地试图伤害美国人”。当然，“冰冻三尺非一日之寒”。2013年以后，中方推动建立“新型大国关系”，但美方不予以正面回应。2015年美国《国家安全战略报告》提到，寻求与中国发展一种建设性关系。但此时美国对中美关系的大讨论已经基本结束，特朗普上台后推出的几个报告，把中国定义为战略竞争对手，应该是“顺理成章”的。一定意义上，可以说小布什时代想做但因为“9·11事件”而被打断的事情，现在开始实施了。但是，也应该看到《美国国家安全战略报告》在把中国定位为头号竞争对手的同时表示：“竞争并不总是意味着敌对，也不一定会导致冲突。在竞争中取得成功是避免冲突的最佳途径。”

现在许多美国人非常后悔没有更早抑制中国，“养虎遗患”。当然，美国

并没有认为中国像当年的苏联一样想要有朝一日“埋葬”美国，也并未认为将来中美之间必有一战。但美国是具有高度警惕性的国家。对美国来说，重要的不是意图而是能力。美国人会问自己，谁能保证在十年二十年之后，当中国变得足够强大之后，中国不会对美国下手?《国家安全战略报告》充分反映了美国精英阶层的这种担心。在这种情况下，可以预料，今后美国的对华政策就是要让中国和美国在经济上和军事上保持足够大的距离，至少领先中国二十年。如果美国自己发展得不够快，那就让中国的发展慢下去。

按《美国国家安全战略报告》的说法，美国过去认为“与竞争对手的接触以及将其纳入国际机构和全球贸易，将使它们成为良性的参与者和可信赖的合作伙伴。在很大程度上，这个前提被证明是错误的”。这是什么意思？不再同中国接触，把中国从国际机构和全球贸易中赶出去？这样做已经为时过晚。比较现实的做法大概只能是在贸易、投资、金融和科技领域防止中国从全球化、一体化和自由化中得到好处，进一步缩小同美国的差距。

当然，也不必对中美关系前景过于悲观。世界舞台色彩纷呈，你方唱罢我登场。克林顿时代中美之间一度陷入严重危机。小布什时代中国也一度被定位为美国的主要对手。但后来国际形势的发展，迫使美国不得不再次调整同中国的关系。但比较肯定的是：在今后很长一个时期，美中将在各个领域进行全面竞争。经济将是竞争最为激烈的领域。贸易战也将长期化、常态化。就外部环境而言，似乎可以说中国发展的战略机遇期已经基本结束。

八、中美贸易战引起的思考

最近几个月来的中美贸易争端使我们突然认识到，中国可能已经进入了一个新的国际环境，使我们不得不对许多问题重新或进一步思考。

第一，积极捍卫多边主义原则，维护现存国际秩序。在战后的几十年中，现存世界秩序为中国的发展提供了良好的外部环境。中国应该继续为维护现有国际秩序而努力。中国将继续维护以联合国、世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织为支柱的国际组织的权威，执行由这些组织章程代表的国

际法和国际行为准则。国际经济、政治和军事力量对比的变化，会导致对国际组织和国际行为准则进行调整的要求，但这种调整必须在现有国际法的框架下进行。正如国际法专家廖凡先生所说，“从法律性质上说，WTO的各种协定属于多边国际公约；从地位上说是国际经贸领域具有普遍约束力的最重要的多边规则体系。” WTO的权威必须得到尊重。WTO的缺陷应该通过新的谈判加以弥补，而不能在完成新一轮WTO谈判之前，用单边、双边甚至地区性的解决办法代替WTO的解决办法，否则，国际贸易将处于失序状态，危害世界经济发展甚至危害世界和平。特朗普的单边主义正在遭到世界各国越来越多的反对，中国可以联合欧洲、日韩印和其他发展中国家，倡导恢复乌拉圭回合以来陷于停顿状态WTO谈判。维护多边贸易体制，反对美国的单边主义。

中美贸易争端是通过中美双边谈判解决，还是通过WTO磋商和争端解决机构（DSB）解决是个重要问题。中方采取了“两条腿走路”的方针。4月5日，中国就美国进口钢铁和铝产品232措施和301措施，在WTO争端解决机制项下向美方提出磋商请求，正式启动了WTO争端解决程序。4月18日，美国宣布已同意就钢铝和其他产品的征税措施与中国磋商。根据WTO规则，如果60天内磋商无果，争端可以交由DSB任命的“小组”（Panel）裁决。尽管中美双方进入了WTO争端解决程序，但主战场显然仍在北京和华盛顿。实事求是地讲，日内瓦磋商的重要性无法同中美双边谈判的作用相比。但是，如果直接接受中美双边谈判的结果，无论谈判结果如何，则意味着WTO争端解决机制并未发挥作用。中美贸易代表进行的谈判和通过WTO争端解决机制进行谈判如何协调？如何让WTO争端解决机制在中美谈判中发挥作用，对于维护WTO的权威有着重要意义。

第二，认真履行WTO承诺，在保证国家安全的前提下，坚持全方位的开放方针。尽管301调查报告的结论完全站不住脚，中国对WTO承诺的履行也并非无可挑剔；301调查报告提出的问题也并非完全没有道理。中国在根据WTO承诺开放金融服务业和保护知识产权方面还有不小改善的空间。例如，中国在2001年签订的《中华人民共和国加入WTO议定书》的附件9《中华人民共和国服务贸易具体承诺减让表》中承诺：加入WTO后5年内，将取消外

汇业务的“所有地域限制”；“允许外国金融机构向所有中国客户提供服务；取消限制所有权、经营及外国金融机构法律形式的任何非审慎性措施，包括关于内部分支机构和营业许可的措施”。此外，中国还承诺在满足一定条件后，“外国金融机构可以在中国设立外国独资银行或外国独资财务公司”。中国政府在2018年4月博鳌论坛提出进一步开放金融服务业，同中国当年的WTO承诺不无关系。在知识产权保护方面，中国也还有大量工作需要去做。不过，这里还应该强调，开放金融服务是个纯粹的贸易问题，同资本项目自由化和资本项目下人民币可兑换是两个不同问题。前者同WTO有关，后者同国际货币基金组织有关，两者不可混淆。在中国注册的外国银行可以从事人民币业务和外币业务，但不能在违反中国的外汇管理条例的情况下，将人民币兑换成外币汇出中国或将外币兑换成人民币以购买中国资产。6月29日国家发展改革委、商务部联合发布了《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》，大幅扩大服务业开放、基本放开制造业、放宽农业和能源资源领域准入。相信这是有关部门在对国家经济安全做了充分考虑之后作出的决定。不管中美贸易战的进程如何，中国都应该根据自己的计划逐步推进经济的对外开放。

第三，正确处理深度参加全球分工体系和依靠自己力量掌握核心技术之间的平衡。中国深度参加到全球生产网络的价值链。中兴事件暴露了参加这种分工的脆弱性。但是，如果脱离价值链对中国经济增长冲击也将是极为巨大的。美国破坏价值链的举动对美国自己经济的打击也是巨大的，因而对美国的政策选择也会产生一定制约作用。如何平衡各种关系，建立威慑平衡（类似核武器的恐怖平衡）使美国不敢恣意妄为，是我们必须仔细考虑的问题。中国全球生产网络企业应该积极同世界其他国家的同行一起努力，使全球生产网络、价值链免遭破坏。同时，中国必须依靠自己的力量掌握核心技术，以避免中兴的尴尬。

第四，中国应该有什么样的产业政策。尽管产业政策在中国是一个十分有争议的议题。中国目前也谈不上有什么系统性的产业政策。但美国朝野却对中国那些并不存在，或只是在纸上存在，或得失参半的产业政策如临大敌。

301调查报告充分反映了美国朝野对中国促进高技术产业发展的产业政策的担忧与敌视。在中美经济竞争中，美国的优势在高技术领域。而中国也深知赶超美国的关键是高科技。出于国家安全考虑，在高科技领域美国将尽一切可能，通过各种办法保持对中国领先10~20年的优势。为了防止中国的技术赶超，美国“宁可自伤八百，也要杀敌一千”。美国的301调查报告和特朗普6月18日的讲话已经清楚地表明了美国的这一立场。特朗普政府开始谈论对中国学者和学生的限制，这使我们嗅到麦卡锡主义的气味。美国要求的是让步并不能求得美国打压政策的转变。

过去中国寄希望于“请进来”（市场换技术）、“走出去”（并购高技术公司）。在未来这两条路都将越走越窄。这种情况下，中国想要缩小同发达国家的技术差距，以满足“人民日益增长的美好生活需要”，只能依靠自己搞研发。而企业和科研部门的研发没有政府的投入和大学提供的基础研究支持是无法实现的。这也就意味着中国必须有自己的产业政策。另外，我们也经历过无数产业政策失败的惨痛教训。我们应该讨论清楚：中国应该有什么样的产业政策，以及为使产业政策获得成功我们必须有什么样的制度保证。

第五，中国应该重新审视“走出去”战略。“走出去”是我们自己近几年大肆宣传的“战略”。这一战略已经引起美国和其他发达国家的高度警觉。301调查报告认为中国企业海外并购活动在三个方面损害了美国的利益。首先，中国试图通过并购和投资实现产业升级，损害了美国企业的竞争力。由于中国企业得到政府补贴，以及拥有数千亿美元的各种基金的支持，美国高技术企业无法在全球市场上同中国企业开展公平竞争。由于市场份额的丢失，美国企业的研发可能不得不转向其他利润和发展潜力较低的领域，进而丧失长期竞争力。其次，中国企业比美国并购目标企业技术落后，根本无法给美国带来一般直接投资所能带来的技术溢出效益，因而将破坏美国企业的持续创新能力。最后，中国的海外并购人为提高了潜在并购标的物的价格，造成了整个知识产权并购市场的价格扭曲。

正如日本经济学家关志雄所指出的，为了阻止中国企业为获得先进技术而开展的并购等对美直接投资，美国的外资安全审查制度越发严格。值得提

出的是，只要与“安全”挂钩，WTO的许多规则就可以被搁置一旁。根据《外国投资与国家安全法》（*Foreign Investment and National Security Act of* 2007，FINSA），美国政府下属的美国外资投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）负责监管对美直接投资。CFIUS有权依法审查海外企业以“控制”为目的的企业并购（M&A）以及由此产生的国家安全风险。如果判定美国的国家安全受到威胁，CFIUS就会要求外国投资人改变投资内容或放弃美国国内资产。2017年11月，美国参众两院联合递交了为增强CFIUS监管权限为目的的《外商投资风险评估现代化法案》（*Foreign Investment Risk Review Modernization Act of* 2017, FIRRMA）。其中，不仅对以往的部分习惯做了明文化规定，还决定将投资审查范围扩大到一些明显针对中国企业的领域。在这种情况下，中国以资金为基础的海外并购战略必然受阻，并且代价越来越高。中国应该给这种“走出去”战略降温，企业“走出去”应该建立在商业考虑的基础之上，依靠商业手段加以实施。除非特殊情况，政府不应予以干预。

第六，中国同美国的贸易战应该是以战止战，有理有利有节，从容应对。特朗普的谈判策略是所谓的“疯人战略”，极限恫吓，先是漫天要价，然后利用对手的心理弱点给予一点让步，以实现不战而屈人之兵的结果。美国政府在第一轮中美贸易谈判中提出的要求是一份无理的最后通牒，中国当然不能接受。面对特朗普的挑战，中国没有退路，只能依照WTO规则进行报复。其实，其他国家对美国也是这样做的。贸易战是否会进一步升级，不在中国的控制范围内。特朗普翻手为云覆手为雨，你的让步并不能保证特朗普不会得寸进尺。

6月18日特朗普威胁再对2000亿美元的中国商品加征关税10%，而2017年中国从美国的进口总额仅为1300亿美元。中国不可能对特朗普进行“同等规模、同等力度”的关税报复。但这里也并没有什么不可克服的困难。2000亿美元是中国对美国出口商品价值的35%，美国对中国出口商品价值的35%是454.5亿美元。我们可以对另外454.5亿美元的美国对中国出口商品加征10%的关税。如果特朗普再对另外2000亿美元的中国对美国出口商品加征关

税，我们就再对美国454.5亿美元的出口商品加征关税。直到双方没有更多商品可以再加征关税为止。中国应该坚持市场化的处理中美贸易的失衡，如降低关税、进一步开放中国的服务业市场（电信、医疗、教育和养老等服务业市场），特别是金融服务业、加强知识产权保护等。采用提供购物清单的方法达成妥协，是一种非市场的解决办法，对资源配置可能产生消极影响。在坚守底线的同时，中国可以作出一些让步，让特朗普自吹取得了胜利。

有人主张在关税之外的其他领域，如投资领域，对美国进行报复。笔者以为中国的报复是不得已的、被动的，不应该主动挑起在新领域的冲突。此外，美国每次公布加征关税清单时都会用数月时间征求各方意见。中国也应该这样做，应该征求公众意见，不用急于确定清单，也没有必要急于实施报复计划。

贸易战没有赢家。美国和中国相互加征关税对两国经济有何影响呢？国内外都有一些利用一般均衡模型测算的结果。大多数研究认为加征关税对美国影响不大、对中国影响较大。但贸易战不断升级会有何结果，目前还没有看到什么确定的说法。美国第一批加征关税的产品大概有818种，价值大概为340亿美元，征税举措7月6日起生效。美国的清单是针对从中国产业政策，特别是从《中国制造2025》受益的产品。中国的反制清单则主要针对美对华出口量较大的产品。美国学者认为被加征关税的中国出口中的大部分是美国和其他国家在华企业生产的，这些产品中的大部分是美国企业将会使用的中间产品和资本品。美国想通过对中国出口产品加征关税打痛中国，到头来，被打痛的可能是美国自己，鹿死谁手还未可知。中国完全可以以从容不迫的态度应对中美贸易战。至少就目前情况看，中美贸易战对中国经济的损伤应该是有限的。

第七，通过法律手段，保护中国企业的海外利益。多年来美国利用美元的霸权地位和世界各国企业对美国市场的依赖，挥舞罚款的大棒，以维护法律为名行敲诈勒索之实。中企既然在国外经营就应该严格遵守外国的法律。但是，我们也不应该幼稚到相信只要我们遵守（主观上遵守）美国的法律、法规就不会遭遇到被敲诈勒索的厄运。今后美国将更经常使用禁运之类的大

棒打击中国企业。由于美国的“长臂管辖”，即无论发生地在何处，任何人只要满足了“最小联系”（只要和美国发生了任何联系，哪怕仅仅是电话、邮件或银行转账）美国都具有管辖权（判罪），中国所有企业都会面临中兴式的危险。2017年6月30日，中国外交部发言人陆慷说：“中方一贯反对在安理会框架外实施单边制裁，尤其反对任何其他国家根据其国内法对中方实体或个人实施‘长臂管辖’。”“对于中国企业和个人，如果有违反联合国安理会决议的行为，一经查实我们会根据自己的国内法依法依规进行查处。”从外交部发言人的立场来看，美国对中兴的处罚并无合法性。但在实践中，由于缺乏反制能力，中国很难使“美方立即纠正有关错误做法”。今后，美国可能会把中资企业当作人质，绑架中国的外交政策。如果美国对某个国家（如伊朗）实行禁运，而中国的外交政策不支持这种禁运，中国企业怎么办？对于这种可能性中国必须准备好预案，颁布相应的法律，以减少自身所受到的伤害。“不付赎金”应该成为中国的一条基本原则。同时我们要认真研究中国海外资产（包括外汇储备）的安全问题，做好预案。

第八，尽量减少中美双方的误解。世界历史上的很多冲突甚至战争是误会引起的。中国应该努力减少美国对中国意图的误解。从301调查报告就可以看出，美国对中国的意图、战略、政策存在许多误解。基本上，美国过高估计了中国的实力和潜力，而我们自己的宣传则加强了美国的误解。虽然中国已经被美国定位为头号战略竞争对手。中国对中美关系的改善不应抱有更多的幻想。但无论在地缘政治领域还是在国内政治、经济体制改革领域，中国还有很大政策调整的空间。中国应该继续坚持邓小平韬光养晦的战略方针。中国应该尽量使中美两国不陷入修昔底德陷阱。

第九，中国应该把更多的资源用于国内，做好中国自己的事。中国最终能够立于不败之地的最可靠保证是幅员广大、人口众多，并且已经建立了一套比较完整的经济体系，可以依靠庞大的国内市场最大限度地实现规模经济。另外，中国的外部环境已经发生根本变化：中美贸易摩擦将长期存在，中国很难继续维持对美国的巨额顺差；中国企业走出去、获取先进技术的道路越走越窄；中国通过市场换技术的模式已经基本失效；中国的“一带一路”倡

议也会面临越来越多挑战，输出过剩产能虽能给中国带来喘息时间，但也可能会耽误中国的结构调整。因而，有必要对过去的出口导向、大力引入外资政策进行调整。中国应该先切实落实十八届三中全会的各项改革措施，切实把经济增长动力转到自主创新和国内需求上来。

总之，在继续坚持“和平与发展”时代看法的同时，应该看到中国的外部环境已经发生了很大的变化，中国和美国日益走上竞争的道路，中美冲突将会越来越多，危机随时可能爆发，如何管理危机是中国对外政策的巨大挑战。中美贸易冲突将会长期化和常态化。中国需要对过去成功的对外经济政策进行调整，以便使中国能够在未来的几十年间继续保持平稳发展，为建立人类自由、民主、平等和繁荣的命运共同体作出应有的贡献。

Review and Prospect of Sino-U.S. Trade War

YU Yongding
(Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: the main reasons for the United States' trade war are the big trade deficit between China and the United States, China's failure to fulfill its WTO commitments, and China's access to us technology through unfair means, but Chinese scholars have different views.

The author believes that China and the United States do have a trade deficit, but not as much as the United States says; the Sino US trade imbalance has the reasons for the decline in the competitiveness of American enterprises, the lack of domestic savings rates and the restrictions on the export of high-tech products by the United States. It is unfair for the US to emphasize bilateral deficits and ignore China's efforts to reduce trade imbalances. In fact, Sino US trade was the real US resource that was exchanged for "green paper (US dollar)". From the US statistics, China does not manipulate foreign investment to acquire US technology.

China should walk on two legs and insist on bilateral negotiations under the framework of WTO. At the same time, it is necessary to realize that Sino US trade friction is a "protracted war". China should not slow down the process of reform and opening up, instead, it should seize the opportunities brought by trade friction and further accelerate reform and opening up, especially the opening of the financial services market.

Key words: Trade War between China and the United States, Trade Deficit, WTO Commitment, Technology Transfer