中美经贸争端事实背景与判断

◎卢　锋

摘要：特朗普执政以来，美国对华经贸政策发生了系统转变，中美经贸关系随之而变。本文通过系统梳理特朗普上台以来对华经贸政策的演变历程，提炼出美国对华经贸政策转变的特点，并从美国经济内外困境、美国短期政治形势、特朗普执政团队立场取向、中国发展体制政策特点等方面对美国对华经贸政策转变的背景根源进行考察。这种变化是综合因素作用的结果，系统分析美国对华政策调整的原因，有助于更好地把握双方策略选择空间与本轮争端的未来发展前景。

关键词：中美贸易　争端　背景　根源

一、发生了什么事?

（一）美国对华经贸政策转变

特朗普上任后，美国对华经贸政策朝保守强硬方向发生系统性转变：一是在国家战略层面更加重视经济问题重要性，提升对华经贸政策目标优先度。二是在贸易方针上强调“对等”原则，为单边保护政策提供逻辑支持。三是区分“守规矩”与“不守规矩”国家，督促国际社会选边站。四

作者卢锋系北京大学国家发展研究院教授。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

是进一步明确中国非市场经济地位的政策立场，为对华实施特别经贸政策提供理由。五是重新评估当年美国同意中国加入世界贸易组织（WTO）决定，重新审视WTO多边规则的现实作用。六是采用喊话、对话、加征关税、投资管制、企业禁售等各种手段施压。

美国对华政策转变体现几个方面特点。首先，美方对华整体战略方针正在偏离过去几十年总体合作轨道，包括给中国和俄罗斯戴上一顶“修正主义”帽子，指责以中俄为代表的“修正主义势力”是对美国和国际秩序的首要挑战，经贸政策转变是其对华整体战略调整重要组成部分。其次，美国对外经贸政策整体朝保护主义和单边方向转变，然而中国是美国锁定的最重要对象国。最后，特朗普施政手法更为灵活多变，对短期和长期利益都来者不拒，但这并不意味着特朗普容易被“搞定”。

（二）2018年初两场“外围战”

2017年大部分时间，特朗普政府在为转向对华强硬经贸政策立场做准备。一方面重新制定阐述政策与文宣工作，试图用强词夺理方法使其对华强硬经贸政策师出有名。另一方面对中国实施了数量空前的贸易调查，为后续打贸易战进行实操层面准备。2017年底美方决策层发布两个报告（NSS、SNME）和特朗普一次演讲（APEC），是美国对华经贸政策转变基本完成准备和布局的标志。

2017年12月22日特朗普签署税改法案，经济政策重心随即向对外经贸领域转移，2018年初贸易保护主义政策开始发力，不到半年已发起两场贸易保护“外围战”和两轮针对中国的经贸争端冲击。第一场“外围战”是2018年1月23日对洗衣机、太阳能电池板实施保障措施，对其分别征收最高为50%和30%的关税。第二场“外围战”是以国家安全为由启动的232条款调查，2018年3月1日宣布对钢铁和电解铝进口征收25%和10%关税。上述两项虽未专指中国，然而都对中国经贸利益带来较大损害。作为对美国钢铝加征关税行动反制措施，中国商务部3月23日宣布拟对自美进口的7类共30亿美元的产品加征关税，两国贸易争端擦出第一道火花。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

（三）“301调查”与“中兴禁售”

2018年3月22日特朗普用总统备忘录方式公布对华“301调查”结果，美国贸易代表办公室（USTR）发布对华“301调查”四方面结果和三点拟议制裁措施，把中美经贸争端推向第一个高潮。美国时间4月3日美方发布加征关税商品清单，将对中国出口美国1333项共500亿美元商品加征25%的关税，主要涉及航空航天、信息和通信技术、机器人和机械等行业产品。北京时间4月4日中国政府决定对原产于美国的大豆、汽车、化工品等14类106项商品加征25%的关税。4月5日特朗普指示其贸易谈判代表，考虑是否可以在“301条款”下对中国额外1000亿美元进口商品征收附加关税。

习近平主席2018年4月10日博鳌演讲，公布四个领域十多项扩大开放措施，引发国际社会普遍好评，特朗普总统第一时间也在推特上给予善意回应。4月18日美国WTO使团向WTO争端解决机构（DSB）呈交一份文告，回应中国WTO使团4月4日依据WTO争端解决机制向美国提出的磋商要求，为两国在WTO规则下磋商谈判创造了条件。

2018年4月16日，美国商务部宣布立即重启对中兴通讯的出口权拒绝令，美国企业被禁止在未来7年内向中兴通讯销售零部件、商品、软件和技术。由于中兴采购利用的大量芯片等半导体元部件短期内难以获得美国之外替代供货，美国禁令将使中兴这个中国第二、全球第四大电信设备供货商面临极大困境。

事件源起于中兴向伊朗供货包含美国对伊朗禁运电子产品，该案例从2012年受到美国政府调查，到2016年初步裁决和2017年3月达成和解：中兴接受8.92亿美元巨额罚款、3亿美元缓期缴纳罚款、辞退涉案高管和处理35名工作人员等处罚；中兴被移出处罚对象的“实体清单”，不过仍面临暂缓实施的七年禁止出口令。按照这个暂缓执行禁令，七年内如中兴被发现存在违背协议行为，禁令将被激活。2018年初，美方发现中兴有关员工处罚条款执行不到位，以中兴再次违约为理由激活禁令。

虽然美方强调中兴案例是孤立的执法事件，然而从时间点选择、与其他贸易摩擦措施组合推出、禁售政策实际效果看，对中兴制裁具有发起经贸争端第二波冲击的含义。中兴案例在中国国内激发起如何发展半导体和芯片行

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

业的政策讨论和争论。

（四）后续演变可能与潜在新争议点

2018年4月24日特朗普宣布，美国财政部长姆努钦、贸易代表莱特希泽等高官将在未来数日率领代表团前往中国就贸易问题进行磋商。他还提到中美双方对磋商相当认真，“我们很可能达成协议。”中国商务部也表示，已收到美方希望来北京就经贸问题进行磋商的信息，中方对此表示欢迎。这是年初中美经贸关系趋于紧张、刘鹤副总理3月初访美后两国面临的第一次高层经贸团队谈判机遇。

美国经贸代表团如能如期访华应有积极意义。在过去几个月经贸争端展开并趋于升级背景下，这一进展本身提示最终仍需美方转变零和游戏立场，通过谈判协商对双方关切议题寻求解决路径。双方如能较快达成某种阶段性和解，或能有效控制争端进一步升级，都会对中美双方以及全球经济产生积极影响。退一步看，即便本次谈判未能就重要争议问题达成具体和解，双方当面锣对面鼓地“吵一通架”，也有助于了解对方要价和推测对方底牌，客观上有助于今后寻求更有实质性的和谈结果。

目前形势虽有积极演变动向，中美经贸关系仍面临新冲击可能，美方后续可能在以下几个方面发难。一是与“301调查”相关措施，如对中国1000亿美元出口加征关税，针对中国投资实施更严厉限制措施。二是301调查报告有关章节提及然而尚未纳入调查议题，包括指责中方网络安全实施商业保护、知识产权保护执法问题、《反垄断法》《标准法》等法律歧视性执法、在硅谷挖抢高科技行业人才等。三是对中国重要IT和互联网企业如华为、阿里甚至金融机构实施特殊限制措施。四是人民币汇率争议。五是联手欧盟与其他发达国家共同“叫板”。

二、美方政策因何生变?

美方生事引发中美新一轮经贸博弈源自美方对华经贸政策和整体战略重

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

大调整，因而系统分析美国对华政策调整原因，有助于更好地把握双方策略选择空间与本轮争端的未来发展前景。对美方政策变化成因，可以从美国经济内外困境、美国短期政治形势、特朗普执政团队部分成员立场取向、中国发展的体制政策特点等不同方面分析，具体表现为以下几点。

（一）美国经济失速带来失落感

进入21世纪后美国长期潜在增速大幅下降，失落感加剧成为政策转变一个重要背景原因。第二次世界大战后美国经济增速呈现三阶段演变大势。20世纪50年代和60年代美国平均经济增速约为4.2%，属于经济增速“4时代”。进入70年代后经济增速显著回落，20世纪最后30年的年均增速约为3.3%。进入21世纪后经济增速进一步下滑，2000—2017年间平均增速不到1.9%，即便截取不含衰退年份的宏观周期扩张阶段，美国经济增速也已降至“2时代”。

更让美国忧虑的是，21世纪美国经济增速在超常宏观刺激政策环境下实现，意味着与中性宏观政策相对应的潜在增速应更低。2002—2003年美联储实施两次激进追加降息政策，超常刺激虽对危机前几年经济增速有拔高作用，然而也对次贷—次债高风险资产价格泡沫形成产生推波助澜的影响。2010—2017年美国经济持续复苏增长，然而利用财政特别是超宽松货币政策刺激拉高资产价格，再通过居民净资产账面价值上升刺激消费，是后危机时期美国经济增长的重要机制，提示美国经济增长难以持续。

（二）相对竞争力下降派生焦虑感

新兴经济体特别是中国经济追赶快速改变全球经济格局，美国相对影响力显著下降派生焦虑感，是美国政策变形又一背景原因。

用汇率衡量的储蓄和投资规模、工业与制造业增加值等指标，中国已在后危机时期较大幅度超过美国，汇率衡量GDP总量指标趋势值也在快速追赶美国。美国对华贸易赤字趋势性上升，显示美国在制造业可贸易部门相对竞争力走低。在一些先进科技应用与投入密集部门，中国快速缩小与美国差距，个别领域已占据领先地位。中国综合经济实力与美国仍有显著距离，某

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

些高科技领域核心技术与关键零部件仍受制于美国，然而这不能改变中国经济整体动态快速追赶的事实。就双方实力相对消长而言，时间显然在中国这一边。

随着中国等新兴国家快速追赶，后危机时期全球经济动力结构发生“三重转换”。20世纪90年代美国对全球增长贡献为29.1%，G7贡献56.8%，发达国家整体贡献76%，往前追溯30年也是类似格局；然而2008—2016年上述指标分别下降到7.4%、11.5%和23.9%。作为对比，20世纪90年代中国对全球增长贡献为9%，金砖国家贡献12.4%，新兴和发展中国家贡献23.9%；后危机时期该指标分别上升到35.6%、49.4%和77.7%。目前美国等主要发达国家在经济体量上仍占绝对优势，然而增量贡献已发生阶段性转折。

（三）结构性矛盾发酵加剧纠结感

美国经济社会结构性矛盾持续发酵，对美国政策转变产生助推作用。例如美国收入分配基尼系数从20世纪70年代约0.4上升到目前约0.48高位。美国经济体制市场化程度较高，收入差距较大一直是备受争议的问题。进入21世纪后三个方面变化加剧收入差距：一是金融与IT高科技行业创造大量高收入群体，客观推高收入差距；二是金融危机后美国政府实施救助和刺激政策扩大收入差距导致公众不满；三是全球化环境下美国企业外包对本国普通工薪阶层收入增长产生抑制作用。

又如移民与族群矛盾上升。美国每年新增合法和非法移民从2000年的166.2万人下降到2011年的108.4万人，但是近年回升到2015年前后接近160万人。早先经济增速较快形势较好时期，来自不同国家移民在美国能实现较好融合，美国也曾以民族大熔炉而自豪。然而在经济长期增长动力不足背景下，每年上百万移民增加成为社会矛盾焦点问题之一。同时美国族群矛盾发展激化难以调和，2017年8月弗吉尼亚小城夏洛茨维尔族群冲突引发骚乱彰显这方面困境。

再如“铁锈区”问题。美国所谓“铁锈地带”，指自20世纪六七十年代起，受重工业衰退影响最深的俄亥俄州、宾夕法尼亚州、密歇根州、伊利诺

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

伊州和威斯康星州等地区。“铁锈区”的经济含义，是指特定区域主导产业因失去市场竞争力逐步退出、区域经济面临结构性衰退带来的特殊困难，这是现代经济产业技术与国际竞争力演变规律的产物，其他后工业化国家如英国、德国、日本也经历过类似困难。美国主流媒体讨论，片面地把这类问题归结为全球化和外国竞争的产物，也会助推美国外部政策转变。

（四）美方质疑中国经济追赶体制特征

中国现代化的体制实现形式具有深刻特征。就经济体制机制层面观察，虽然市场机制配置资源基础和决定作用早已被认可，然而在国际比较意义上，政府对经济运行仍有较多干预。例如政府对基本经济要素，如土地和其他资源的直接和间接控制，国有企业借助行政垄断政策掌控不少经济资源，价格机制作用在一些领域仍受到较多限制，对私有产权保护的力度和有效性仍不够充分，政府广泛利用各类产业政策作为实现包括技术升级在内多样化目标手段，等等。在国家治理基本制度与意识形态方面，中国发展道路特点更为突出。

对上述政府较多干预经济的比较特征现象需要具体分析。其中有些属于后起追赶国家发挥客观优势所派生特点，有些则可能需要在转型过程中通过逐步改革加以扬弃。然而美方从博弈视角观察，倾向于简单化认为中国目前政府实施过度干预经济扭曲体制政策，赋予中国经济一种不公正的竞争力，成为中美贸易不平衡以及美国面临其他经济问题的关键原因，因而试图通过更强硬政策施压，推动中国调整解决。美方《中国非市场经济地位（2017）》，代表美国政府目前对中国经济追赶体制特点的分析立场。

（五）美方忧惧中国某些政策举措

针对危机后形势发展凸显的全球治理体系“能力赤字”问题，近年中国与新兴国家及国际社会合作努力，更为积极地从存量改革和增量创新参与改进完善全球治理架构。另外近年在国内某些高科技行业和制造业部门实施更有进取心的产业和技术政策，在中国发展阶段与中国发展经验国际意义方面

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

提出一些新判断。美方出于战略互疑立场对上述变化过度敏感警觉，并因疑生惧激发危机感，推动对华政策调整。

中国近年积极参与国际治理架构增量调整。如中国参与的金砖国合作机制于2009年6月创建，2015年7月“新发展银行”开始运营；特别是中国近年倡导“一带一路”合作并推动创建亚投行，得到全球范围广泛积极响应。存量改革标志性事件之一是七国集团这个早先重要国际经济治理平台在金融危机后扩容成为G20，中国与新兴国家在国际治理体系内部话语权提升，中国成功举办2016年G20杭州峰会。2015年国际货币基金组织批准人民币加入SDR货币篮子申请并于2016年10月生效。

从国内政策看，近年公布的我国有关科技创新和制造业发展目标，提到将利用包括国外并购等产业政策手段分步骤实现上述目标，对美国造成某种压力和刺激。我国强调“做强做大”国企、“党是领导一切的”、支持外企建立党组织等政策，被质疑为中国是否已经放弃走市场化道路。我国实施“一带一路”倡议，提出中国发展经验具有国际可借鉴性，在南海争议等领域采取比较强势的政策姿态，引发美国鹰派人士警觉与偏激反应。

（六）特朗普团队要员立场取向因素

目前特朗普主政团队某些要员立场取向对政策转变也有解释作用。美国学界社会对中国认识有多元化视角，表现为对华友好逐步过渡到强势鹰派的复杂认知光谱。例如有些比较左派人士基于对美国制度与利益格局不满，对中国经济发展体制道路不同于美国特点较为关注并给予正面评价。这类人士愿意推动中美关系发展，不过对美国主流民意和政策走向影响有限。

过去几十年对美国政策影响较大的对中国主流认知，肯定中国融入全球体系和市场化改革的积极意义，肯定中美从经贸到地缘政治领域的合作可能性，同时重视两国制度与利益的现实和潜在不一致因素，主张通过结合采用合作—竞争策略管控分歧以维护美国利益。这类认知在政策方针上表现为对中国交流合作与防范控制两手并用的“对冲”策略，并且总体上比较重视通过维护经济全球化秩序规则以实现美国利益。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

特朗普及其执政团队部分要员立场取向有明显特点。特朗普是第二次世界大战后美国历任总统中对全球化较为抵触的一位，其执政团队中主管国家安全、财经与亚洲事务要员，较多秉持逆全球化观点与对华较为强硬立场。如白宫国家贸易委员会主任彼得·纳瓦罗是著名的对华鹰派学者，商务部长威尔伯·罗斯对中国政策持批评态度，贸易代表罗伯特·莱特希泽从20世纪80年代以来就是贸易战老手，2018年3月新任国务卿、首席经济顾问与国家安全顾问的迈克·蓬佩奥、拉里·库德罗、约翰·博顿，都是在各自领域鹰派或保守派人物。保守主义标杆人物斯蒂芬·班农由于个人风格原因在2017年8月被解除白宫策略师职务，然而不改变特朗普执政团队对华经贸强硬立场。

（七）美国短期国内政治因素的影响

美国目前国内政治形势某些情况，也对特朗普强势对华经贸政策产生影响。一方面是回应特朗普选民利益诉求对中美经贸关系传导压力。成功推动税改是特朗普元年经济政策重要亮点，然而较为集中分布在铁锈州、低收入民众从中获利很小，而这些民众作为选民对特朗普登上总统大位作出过重要贡献。这部分选民利益决定其偏好保护主义政策取向，对中国实施强势经贸政策其心理和利益诉求。

另一方面，美国中期选举因素助推特朗普政府实施贸易摩擦。2018年11月将迎来美国两年一次中期选举，目前共和党在众议院和参议院分别比民主党多出23席和2席。有统计显示，自南北战争以来美国历任总统所在的党派在中期选举中平均会失去32个众议院席位、2个参议院席位。可见共和党要打赢选战保持多数地位并非易事，通过对华贸易争端制造议题被认为有利于共和党竞选。

上述因素对美国政策转变影响方式具有差异性。第七点因素具有短期性，然而这类因素可周期再现。第六点因素具有重要解释作用，不过本质上具有次生性和从属性。第一点、第二点、第三点因素是在大历史范围内更为基本的因素，是制约未来中美两国关系走势的长期变量。第四点和第五点有

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

关中国体制特征与政策姿态因素，在两国经贸争端中有时处于焦点位置引发激烈争议。中国现代化进程中某些重要制度特征会长期存在，其中某些因素也会随着体制转型推进发生不同程度演变，就此而言一时争论最尖锐问题也存在某种协商调解空间。

三、小　结

第一，特朗普上任后推动美国对华经贸政策系统调整，成为中美经贸关系形势转变的直接原因。本轮中美经贸争端局面的演变目前已经历三个阶段。一是2018年初特朗普政府对“洗衣机+太阳能电池板”“钢铁+铝”加征关税，是美方贸易保护政策发力的两个“外围战”。二是美方3月22日公布“301调查”结果，4月3日发布对中国500亿美元进口品加征关税措施及其引发的中国反制行动，构成中美经贸关系的第一波争端冲击。三是4月16日美国商务部发布对中兴通讯制裁措施以及同时宣布的其他经贸摩擦举措，引发中国国内有关技术进步与创新政策的激烈讨论与争论，构成中美经贸关系的第二轮冲击。

第二，美国政策变形的七点原因，可分成三组相互关联又性质不同的变量类别。美国经济长期增长动力不足、外部相对竞争力下降、国内结构性矛盾上升带来的焦虑感、失落感、纠结感，是美国政策调整的基本驱动变量。中国经济发展的体制和路径特点、后危机时期中国更积极参与国际治理与长期发展目标更为引人注目的表述，使美国倍感压力是敏感因素。特朗普及其团队要员立场取向、美国内短期政治形势特点，对其政策转变也有重要解释作用。全面理解美国政策变化的经济根源与时代背景，有助于更好把握形势与合理应对。

第三，日前宣布的中美两国经贸谈判具有多方面积极意义，然而不排除美方可能在经贸领域发起新的更多冲击。新冲击源可能来自以下方面：一是与“301调查”相关措施，如对中国1000亿美元出口加征关税，针对中国投资实施更严厉限制措施。二是301调查报告有关章节提及然而尚未纳入调查

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的议题，包括指责中方网络安全方面实施商业保护、知识产权保护执法问题、在硅谷挖抢高科技行业人才等。三是对中国重要IT和互联网企业，如华为、阿里甚至金融机构实施特殊限制措施。四是人民币汇率争议。五是联手欧盟与其他发达国家共同“叫板”。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

The Background and Judgment of the Sino-U.S. Economic and Trade Dispute

LU Feng
(National School of Development at Peking University)

Abstract: Since Trump took power, the U.S. economic and trade policies with China have undergone a systematic transformation, and the Sino-U.S. economic and trade relations have changed accordingly. This article systematically reviews the change of economic and trade policy towards China since Trump took office, and refines the characteristics of these policy changes. This article systematically analyses the causes of the transformation of the U.S. economic and trade policy toward China from the internal and external difficulties of the U.S. economy, the short-term political situation in the United States, Trump's position in the ruling team, and the characteristics of China's development system and policy and other aspects. These changes are the result of a combination of factors. A systematic analysis of the reasons for the these changes will help to better grasp the strategic choice space of both parties and the future development prospects of this round of disputes.

Key words: Sino-U.S. Trade, Disputes, Background, Reason

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net