

内部交流

研究与参考

2014年第五期（总第35期）

站在新的历史起点上：
对中美两国新一届政府就任以来
经贸关系的分析



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

站在新的历史起点上:对中美两国 新一届政府就任以来经贸关系的分析

上海市美国问题研究所特约研究员 宋国友

中美经贸关系是中美关系的重要组成部分,在中美关系中发挥着“压舱石”和“助推器”的作用。作为世界上最大的发展中国家和最大的发达国家,中美两国在资源禀赋、市场、资金、技术等方面各具优势,互补性很强。自建交以来,两国已经在经贸合作方面取得了巨大成绩。2013 年中美两国新一届政府到位以后,中美经贸关系以构建新型大国关系为指导,进入到高位发展、稳中有进和蓄力突破的新阶段。

一、2013 中美经贸关系简况

(一) 双边贸易关系

2013 年,中美双边贸易高位增长。如表一所示,根据中方统计数据,两国贸易高达 5210 亿美元,与 2012 年相比增长 7.5%。^① 其中中国对美出口

^① 海关总署:“2013.12 进出口主要国别(地区)总值”,<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49667/info691900.htm>

3684 亿美元,自美进口 1526 亿美元。中国对美贸易顺差 2158 亿美元。美方关于中美贸易统计数据虽然和中方数据有所差异,但总体趋势类似,同样表明中美贸易保持增长。2013 年,美国是中国第二大贸易伙伴、第一大出口市场和第五大进口来源地。中国是美国第二大贸易伙伴、第三大出口市场和第一大进口来源地。

在全球贸易增长并不十分强劲的情况下,中美双边贸易额持续增加的成绩十分显眼,为全球贸易增长做出了突出的贡献。中美双边贸易继续增长的原因在于以下几点。第一,美国经济复苏势头明显,包括对华贸易在内的对外贸易活跃。据统计,美国 2013 年全年 GDP 增长速度超过 2%。美国经济复苏势必会带来进出口的增加。从中国的角度看,经济继续保持相对高速增长,确保了对外贸易的整体扩张。具体到美国,中国政府继续重视美国出口市场,采取妥善措施维护稳定的中美贸易关系,扩大从美国进口。2013 年中美双边贸易还呈现出如下三个重要趋势性特征。

首先,中美双边贸易对于美国越来越重要。中国需要美国市场,这是已有事实。现在,美国也越来越需要中国市场。根据美方统计数据,2013 年,对华贸易占美国对外贸易的 14.6%。此一比重为中美开展双边贸易以来历史最高。与美国最大贸易伙伴加拿大占美国对外贸易比重相比,只有 1.8% 的差距。按照以往中美双边贸易的增长速度,中国超过加拿大成为美国最大贸易伙伴只需要 5 年左右的时间。此外,美国从中国进口和对华出口占本国对外贸易中的比重也分别达到 19.4% 和 7.7%,创下历史记录。^①

^① “Top Trading Partners-December 2013”, <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1312yr.html>

表一:2013 年中美贸易关系简况

(单位:亿美元)

中方数据	2012	2013	美方数据	2012	2013
贸易总额	4847	5210	贸易总额	5361	5624
同比增长	8.5%	7.5%	同比增长	6.5%	5.0%
中国对美出口	3518	3684	中国对美出口	4256	4404
出口增长速度	8.4%	4.7%	出口增长速度	6.6%	3.5%
中国从美进口	1329	1526	中国从美进口	1106	1220
进口增长速度	8.8%	14.8%	从美进口增长速度	6.3%	10.4%
中国对美贸易顺差	2189	2158	美国对华贸易逆差	3150	3184
同比增长	8%	-0.1%	同比增长	6.7%	1%

数据来源:中方数据来自中国商务部;美方数据来自美国商务部。

其次,美国对华出口幅度远高于中国对美出口增长幅度,对华出口成为美国对外出口的亮点。根据美方统计数据,2013 年中国对美出口增长速度为 3.5%,而美国对华出口增长速度为 10.4%。美国对华出口增幅要比中国对美出口增幅高出将近 7 个百分点。如根据中方统计数据,2013 年中国对美出口增幅和从美国进口增幅分别为 4.7% 和 14.8%,进口增幅要比出口增幅高出 10 个百分点。^① 而在 2012 年,无论是根据中方统计还是美方统计,中美贸易的进口增幅和出口增幅相

^① 海关总署:“2013.12 进出口主要国别(地区)总值”,<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49667/info691900.htm>

差无几。中国市场正成为美国产品对外出口的最具潜力的地区之一。

最后,美国对华贸易逆差增长幅度减小,中美双边贸易失衡进一步改善。以美国对华巨额贸易逆差为主要表征的中美贸易失衡是中美经贸关系的重要特征,也一度成为中美经贸关系乃至中美关系的重要阻碍。2013年,美国对华贸易逆差增幅显著下降。根据美方数据,美国对华贸易逆差为3184亿美元,与2012年的3150亿美元相比,增幅只有1%。按照中方统计数据,2013年美国对华贸易逆差为2158亿美元,同比甚至下降了0.1%。贸易逆差下降的原因如下。第一人民币升值。据统计,2013年人民币对美元汇率中间价累计上涨幅度达3%。这一升值幅度有助于美国对华出口。第二,美国国内也在进行以再工业化为核心的产业结构转型,这有助于扩大对华出口。第三,中国积极推进出口多元化,这相应减少了对美国市场的出口。第四,中国经济持续增长增加了从美国的进口。长期来看,中美双边贸易将越来越朝向平衡的方向发展。

(二) 双边金融关系

1. 中美投资关系

中美双向投资已经超过1000亿美元。其中,美国在华累计直接投资超过700亿美元,中国对美累计直接投资超过200亿美元。2013年中美双向直接投资关系取得了显著进展。从美国对华投资来看,2013年美国是中国第五大外来投资来源国,对华实际投资金额33.53亿美元,超过2012年31.3亿美元和2011年29.95亿美元,呈现出缓慢回升的态势。^①这表明美国企业仍然视中国为重要和可靠的投资市场。

目前,美国已经已成为中国第二大直接投资目的地。与美国对华投资相比,中

^① 中国商务部数据中心:“2013年1-12月对华直接投资前十位国家/地区”,<http://data.mofcom.gov.cn/channel/includes/list.shtml?channel=wzs&visit=E>

国 2013 年对美投资流量无论是从数额还是从投资项目体量来看,都有了显著进展,并表现出如下特点。

第一,中国对美直接投资远远大于美国对华投资,呈现出鲜明的反向投资的情况。自从中美建交以来,美国在中美双向直接投资关系中一直扮演着单向投资者的角色。在上世纪 80 年代、90 年代以及本世纪初,中国吸收了大量来自美国企业的直接投资。但是,金融危机的爆发严重伤害了美国企业对华投资能力。与此相反,中国企业对美国的投资开始大幅增加。中国对美投资迅速增加的原因从中国角度看,包括巨额的外汇储备积累、飞速的私人资本增长以及中国大型企业对于国外资产配置渴求。从美国的角度看,主要在于美国金融市场的深度和广度、投资项目的相对安全性、较为健全的法律保障和较为充沛的人才储备等。考虑到中国对外投资目前仍处于成长期,美国对华投资已经处于成熟期,未来中国对美直接投资还会继续超过美国对华投资。

第二,从对美投资企业性质看,中国国有企业和私营企业对美均有投资,私营企业占比已经超过国有企业。2013 年中国私营企业对美投资典型案例包括双汇购买史密斯菲尔德、复星收购大通曼哈顿大厦等。国有企业对美重要投资包括中石化下属全资子公司国际石油勘探开发公司与美国第二大天然气开发商切萨皮克能源公司签署协议,斥资 10.2 亿美元收购其位于俄克拉荷马州北部部分密西西比灰岩油藏 50% 的权益,以及中化集团收购沃夫坎普页岩等。根据美国荣鼎公司的数据,2013 年中国私营企业占对美投资数量的 87% 和交易金额的 76%,而 2012 年仅占交易金额 59%。其中双汇并购史密斯菲尔德交易额即有 71 亿美元。^①

第三,从行业特性来看,2013 年中国对美投资主要分布于食品、房地产和新能

^① Thilo Hanemann and Cassie Gao, “Chinese FDI in the US: 2013 Recap and 2014 Outlook”, <http://rhg.com/notes/chinese-fdi-in-the-us-2013-recap-and-2014-outlook>

源等领域。但诸如通讯、电力设施、高端机械制造等涉及所谓美国国家安全的行业尚较少有投资成功案例。由于此前曾发生过华为和中兴等中国企业对美投资被美国外资审查委员会否决的先例,这既表明中国企业对于某些敏感行业的投资比较谨慎,也说明美国对中国企业对美投资的国家安全“外溢性”仍然有防范和警惕。

表二:中美双向直接投资流量情况 (单位:亿美元)

	美国实际对华直接投资	中国对美直接投资
2013	33.53	42.3
2012	31.3	40.48
2011	29.95	18.11
2010	40.52	13.08
2009	35.76	9.09
2008	29.44	4.62
2007	26.16	1.96
2006	29.99	1.98
2005	30.61	2.32
2004	39.41	1.20

数据来源:中国商务部。

2. 中美债务关系

中美债务关系是中美经贸关系的重要组成部分。中国是美国最大的外部债权持有国。根据美国财政部的统计数据,截止 2013 年 12 月底,中国共持有美国国债 12700 亿美元,占美国全部外部债务的 23% 以及外国政府持有者的 31.3%。^① 虽然存在着一定的争议,但不容否认中国购买美国国债已成为中美关系稳定的基石之一,有助于确保中美关系的顺利发展。总体而言,中国购买美国国债是互利共赢之举,深化了中美经贸合作,既有利于中国巨额外汇储备寻找相对可靠安全的投资产品,也有利于美国国内金融体系的稳定,缓解美国联邦政府的预算赤字。

2013 年中国购买美国国债表现出如下特征。

第一,尽管基数已高,中国仍在大规模增持美国国债。与 2012 年 12 月底中国持有的 12204 亿美元国债相比,中国在 2013 年增持了 496 亿美元,超出美债第二大持有国日本 875 亿美元,稳居全球各国政府之首。

第二,年内中国持有美国国债具有一定的波动性。中国持有美国国债的总趋势为数额在增加,但每月变动情况存在显著差异。某些月份为增持,有些月份为减持。2013 年 6 月、8 月和 12 月、中国分别减持了 215 亿美元、112 亿美元和 467 亿美元美国国债。由于增持月份远多于于减持月份,所以总体增持。

第三,中国持有的美国国债以中长期为主。2013 年 12 月中国减持美国 467 亿美元美国国债,主要是因为当月减持了 430 亿美元左右的短期国债,而中长期国债仅仅减持了 35 亿美元左右。从 2013 年全年来看,中国实际上增持了 800 多亿美元的中长期美国国债。这表明中国持有美国国债主要是希望获得长期的稳定的利息收益,不太会对美国金融市场带来短期波动影响。

^① “Major Foreign Holders of Treasury Securities”, <http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>.

二、中美经贸合作亮点

2013 年中美经贸关系继续呈现出合作、竞争和矛盾彼此交织的情形,但合作是主轴,各种摩擦点尚未演变为大规模的摩擦面。两国间的经贸合作仍在继续。作为最强有力的证据,2013 年两国的经贸数据表明了合作的深度和广度均在增加。此外,2013 年中美经贸合作亮点包括如下几方面。

(一) 中美元首安纳伯格庄园会晤为中美经贸关系拓展注入新政治动力

中美两国首脑于 2013 年 6 月在美国加州安纳伯格庄园进行了重要会晤。在此次庄园会上,两国首脑确认中美已经形成结构高度互补、利益深度交融的经济关系,强调应抓住当前两国经济调结构、促增长的契机,进一步发挥互补优势,挖掘新的合作增长点。

两国元首不仅就彼此关心的问题进行了坦率的沟通,而且在一系列重要经贸问题达成了共识。这些共识包括:1、同意充分发挥战略与经济对话、商贸联委会、省州长论坛等机制作用,加强政策协调,推进务实合作;2、推进中美两国在多边和地区经济框架下的协调合作,坚持贸易和投资自由化,反对保护主义,完善全球经济治理,推动地区和全球经济强劲、可持续、平衡增长;3、同意以对话合作的方式妥善处理经贸摩擦;4、同意积极推进中美双边投资协议谈判,为相互投资提供公平、透明、稳定的政策框架。

中美元首安纳伯格庄园会为中美经贸关系合作奠定了新的历史起点,为中美经贸关系的顺利开展注入强大的政治动力,选定了在未来一段时期内的重要议题,为未来的经贸关系确定了合作的基本主轴,并且提供了大致的路线图。

(二) 中国进一步改革开放为美对华出口提供新机遇

中国新一届领导人确定了进一步改革开放的重大政治决定。在 2013 年年底举行的中共十八届三中全会上明确了市场的决定性地位,推出了 300 余项改革建议。这些改革建议总体目标是对内改革、对外开放。根据中国国务院副总理汪洋在《华尔街日报》上发表的署名文章显示,未来 5 年,中国将进口约 10 万亿美元的商品,有 4 亿人次赴海外旅游,对外投资有望达 5000 亿美元。中国的发展将为美国创造更多的商机。^①

尤其值得一提的是,2013 年 9 月底,中国(上海)自由贸易试验区正式挂牌成立。就上海自贸区设立的国际动力而言,是中方向美方展示深化改革开放诚意的重要举措。在 2013 年 7 月举行的第五轮中美战略与经济对话联合成果说明中,中方曾明确承诺,中国政府将建立上海自贸区,“在试验区试行新的外资管理模式,营造各类国内外企业平等准入的市场环境,并在投资准入的各个阶段,采用公平待遇加上负面清单的管理模式。”通过上海自贸区,美方的服务行业,例如金融、保险、教育、培训、文化和专业服务等等,将能够以更为公平的方式进入到中国市场,从而获得更多的商业机会。

(三) 中美投资谈判进入实质性阶段

2013 年,中美两国在双边投资谈判上也取得了可喜进展。中美投资协定谈判于 2008 年第四次中美战略经济对话时正式启动。在 2013 年第五轮中美战略与经济对话之前,中美已经举行了 9 轮中美投资协定谈判,完成了核心议题和双方各自关注问题的初步讨论和技术性磋商。中美投资协议谈判旨在加强投资者权益保护、积极促进双向投资发展,对于巩固、发展中美经贸关系发展具有重大意义。

^① Wang Yang, “An Opportunity to Strengthen U. S. -China Ties”, Wall Street Journal, 8 Jul 2013.

2013年6月中美两国元首安纳伯格庄园会晤中达成了关于积极推进投资协定谈判的共识,两国元首的特别代表进行了深入讨论和交流。中方同意以准入前国民待遇和负面清单为基础与美方进行投资协定实质性谈判。2013年10月21日至25日,第十轮中美投资协定谈判在美国华盛顿举行,这是双方进入实质性谈判后的首轮谈判。谈判进展情况顺利,为进一步展开更为密集的实质性谈判开了好头。未来双方将继续秉持积极、务实的态度,推动谈判取得进展,为中美经贸关系健康发展注入新的动力。

(四) 中美地方经贸合作进一步深化

地方层次的合作已经成为中美两国合作的新领域。无论是中方还是美方,都更为重视地方行为体在中美经贸关系中的作用。中美开展省州和城市间交流合作是推进中美关系发展的积极力量,也是构建新型大国关系的重要内容。对华出口已经成为美国各州对外出口的重要组成部分。中国成为美国若干个州的最大出口市场,而且数目还在不断上升。2013年的数据显示,有超过10个州的对华出口占其总出口额的10%以上。

在机制建设方面,在习近平主席的推动下,中美两国工作团队积极推动“中国省与美国加州贸易投资合作联合工作组”的成立。2013年4月10日,由中国商务部与美国经济第一大州加利福尼亚州政府共同主办的“中国省与美国加州贸易投资合作研讨会”在北京举行。^①2013年4月,第二届“中美省州长论坛”在天津顺利召开。除此之外,中国还同美国某些重要州达成了深入合作。例如,2013年年初,中国商务部同美国最大城市之一芝加哥就开展全面经济合作达成共识。2013年12月,中国商务部组织同北京、上海、天津、青岛、沈阳、杭州、武汉、成都八个城

^① 商务部:“中国省与美国加州贸易投资合作研讨会在京举行”,<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201304/20130400083966.shtml>

市与美国芝加哥市签署《关于建立“中国市与美国芝加哥市贸易投资合作联合工作组”的谅解备忘录》,这不仅有利于扩大中国有关城市与芝加哥市的经贸合作,夯实两国共同利益基础,也为深化中美省州、城市间合作探索新的路径。

(五) 中美全球贸易谈判新合作

在多边领域,中美共同努力,互相配合,2013 年 12 月推动了在印尼巴厘岛举行的世贸组织第九届部长级会议就多哈回合“早期收获”协议达成一致。作为世贸组织重要成员以及世界最大的两个贸易体,中美两国的良好互动和配合为促成“早期收获”谈判成功发挥了关键作用。多哈回合谈判巴厘岛协议挽救了濒临失败的多哈回合谈判,为全球自由贸易多边谈判延长了可贵时间。这表明两国在维护全球多边自由贸易体系方面有着共同的战略利益,进一步提升了两国在全球贸易体系中的积极作用。

此外,中国还加入了服务贸易谈判(TISA)。2013 年 3 月开始的全球服务贸易协定谈判标志着新一轮高标准的全球服务贸易进一步市场化和一体化的进程拉开帷幕。TISA 是美国奥巴马政府对外贸易战略的重要支柱,美国作为牵头者,联合其他发达国家共同启动了全球服务贸易谈判。该谈判旨在制定服务贸易国际新规则,推动全球服务贸易进一步自由化。中国没有参加服务贸易谈判的最初四轮谈判。但到了 2013 年秋季,中国商务部部长高虎城向美国贸易谈判代表迈克尔·弗罗曼直接表达的加入意愿。^① 尽管美国对于中国加入 TISA 谈判的意图以及是否能够严格遵守 TISA 的谈判成果有着严重疑虑,但经过中国商务部与美国相关部门的协商,中国于 2013 年 9 月 30 日正式宣布加入服务贸易协定谈判。目前谈判顺利。

^① Shawn Donnan, “China in push to join US-led \$4tn services trade talks”, Financial Times, September 23.

(六) 中美能源合作取得丰硕成果,推动中美经贸合作迈上新台阶

2013年,能源领域、特别是清洁能源领域的合作是中美政府高层领导人共同的优先关注点,也不负众望地成为中美经贸合作的最大亮点之一。中国和美国分别为全球第一和第二大能源消费国,同时也是世界上位居前列的能源生产国。中美两国在能源领域的合作不仅对于维护稳定的中美双边关系,而且对于确保全球能源安全、解决共同挑战方面拥有共同利益和责任。

两国在能源领域的合作成果包括:在投资领域,中石化等中国能源公司已经进入美国,投资了美国的页岩气开采项目;在行业合作领域,中美在包括智能电网和碳捕捉等领域开展了良好合作,并在清洁水、清洁大气、清洁高效交通、清洁高效电力、保护区、湿地合作、能效等七个领域的未来合作达成了共识;在国际能源市场方面,双方同意在稳定国际能源市场、应急反应、确保能源供应多样化、合理有效利用能源等诸多领域加强合作、对话和信息共享;在机制建设方面,中美在2013年顺利推进了中美石油企业合作论坛、“中美能源合作项目”、“中美可再生能源伙伴关系”以及签订了“中美页岩气合作谅解备忘录”;在页岩气合作方面,中美双方举行了一系列页岩气开发技术研讨会,在中美商贸联委会上美方也向中方澄清了关于向中国等非自贸协定国家出口液化天然气进行评估的法定要求和审批程序等内容。

三、中美经贸关系矛盾

与合作同时存在的,还有中美在经贸关系上的若干矛盾。2013年,中美经贸矛盾既有老问题,也有新摩擦。具体而言,表现在如下方面。

(一) 美方对华贸易保护主义继续存在,发起多起对华贸易救济措施

中国认为美国不断高举“反补贴”和“反倾销”的贸易保护主义大棒,对中国输美产品进行了不尽合理的调查以及后续的关税征收。并且,美国还滥用世界贸易组织规则,对中国产品提出诉讼。根据中国商务部统计,截至 2013 年底,共有 19 个国家(地区)对我国发起贸易救济调查案件 89 起,涉案金额 36.19 亿美元。其中,仅美国发起的包括中国在内的 377 调查(反倾销、反补贴调查)就有 17 起,占比超过 19%。中国是美国发起 377 调查的最大目标国。2013 年涉及到中国企业的美国 377 调查案件超过美国总调查案件的 40%。中方遭受调查的产品种类繁多,包括不锈钢水槽、应用级风塔、钢丝产品、手机电子设备产品、冰冻温水虾等。尤其值得关注的是,2013 年以来美国对华贸易保护的调查对象已从此前的劳动密集型产业扩展到了新能源和高科技产业。例如,联想、海尔、华为、中兴以及三一重工等具有较强国际竞争力的大企业频繁涉案并成为 337 调查的强制应诉企业。美国国会也加入了对华贸易保护的行列。在美国国会通过的《2013 财年综合继续拨款法案》中,包含了限制美部分政府部门购买中国企业生产的信息技术系统,以及禁止美政府将拨款用于颁发商业卫星对华出口许可证等内容。

对于美国提出的贸易救济措施及其他贸易保护主义措施,中方进行了积极应对。例如,2013 年 12 月 3 日,中国就美国对华油井管等产品采取的 13 起反倾销措施中的错误做法,提出与美国在世贸组织争端解决机制下进行磋商,正式启动世贸争端解决程序。本次磋商涉案金额巨大,以 13 起措施中各项产品反倾销调查终裁前一年的出口美国金额计算,涉及中国企业年出口金额达 84 亿美元。中方认为,美国在有关反倾销调查和复审中,存在不当适用目标倾销方法、拒绝给予企业单独税率、不当适用不利事实推定等一系列与世贸规则不符的做法,错误认定中国产品存在倾销,严重夸大中国产品倾销幅度。美国的错误做法严重损害了中国企业的

合法权益。中方已在不同场合多次就此向美方表示严重关切并阐明立场,但美方始终未能解决中方关注。中方坚决反对滥用贸易救济规则,反对贸易保护主义,并将坚定行使世贸组织成员权利,维护国内产业合法权益。中方希望,通过世贸组织争端解决机制下的磋商,美方能够改正错误做法,妥善解决中方关注。^①

此外,中国也对美国个别输华产品是否违反了公平贸易原则进行了调查。例如,2013年2月6日,商务部决定对原产于美国等国的进口浆粕进行反倾销立案调查。5月20日,商务部决定对从美国等国进口的相关高温承压用合金钢无缝钢管进行反倾销调查。5月31日,商务部决定对原产于美国等国家的进口四氯乙烯进行反倾销立案调查。这些调查的初裁结果均为倾销成立,并据此对来自美国及其他相关国家的产品征收不同比例的关税。美国同样认为中国政府针对美国产品的调查让美国产品受到了歧视性待遇,影响了美国产品对华出口,要求中方慎重考虑。

(二) 双方认为对方投资保护主义情绪上升

尽管中美的双边投资协定进入实质性的文本谈判阶段,但双方对于对方实际采取的投资政策颇有微词,认为有着不同程度的投资保护主义行为。从中方看待美方的角度,主要体现为美国外国投资审查委员会(CFIUS)决策过程和决策标准不够透明,过于从国家安全角度来进行外国投资审查。中方认为,部分美国政客、政府机构,甚至一些企业热衷拿“国家安全”阻挠中国对美出口和投资,背后关键原因有两点:一是借中国企业对美出口和投资等事项炒作“中国威胁论”。二是打着“国家安全”的幌子,行保护主义之实。^② 特别是在信息产业等一些高新技术方面,中国企业具有竞争力,个别美国企业为打压中国竞争对手,不惜诋毁对方,制

① 张意轩:《我在世贸组织诉美反倾销措施》,《人民日报海外版》,2013年12月4日。

② 钟声:《美国,少拿“国家安全”当幌子》,《人民日报》,2013年5月3日。

造不利舆论。一些国会议员等政客出于保护自己选区就业等目的,也制造借口,对中国企业出口和投资设置障碍。

由于担忧美国对华实施更为严厉地投资保护主义,中方把确保中企对美投资获得公平待遇作为重要工作内容。中方在 2013 年 7 月第五次中美战略与经济对话期间,向美方提出中国企业赴美投资,美方应展现出诚意,给予中国公平待遇。希望美国能够给予包括国企在内的所有中国企业国民待遇,不搞保护主义壁垒。国务院副总理汪洋在对话期间也表示,希望美方公正对待中国油气企业赴美投资油气项目。

针对中国的担忧,美方做了辩解,提出:1、CFIUS 仅对可能导致外方控制美国企业的交易,基本是兼并和收购进行审查。该委员会不对绿地投资或单纯的少数股东被动投资进行审查;2、CFIUS 只关注真正的国家安全问题,而非经济或其它国家政策;3、CFIUS 的规则对所有企业一视同仁,无论其总部设在哪个国家。美方根据审查结果,强调 CFIUS 审查的绝大多数外国投资都无条件获得批准、且未作任何修改。为了更好地打消中方疑虑,美方还在 2013 年年底举行的中美商贸联委会上承诺“欢迎中国企业赴美投资,美国外国投资委员会的安全审查仅限于很小范围的投资项目。”

美资企业对中国的营商环境也多有指责。例如美中全国贸易委员会发布的《2013 年中国投资商业环境报告》认为中国政府对待美资企业不如以前“友好”,在华投资环境总体恶化,中国政府对于来自包括来自美国的投资设置了各种无形壁垒。^① 针对美方对中方设置外来投资壁垒的指责,中方在进行解释的同时,也承诺将公平对待外国企业在中国投资,表示外资并购安全审查仅针对国家安全关切,并

^① The American Chamber of Commerce in Shanghai, China Business Report 2013 – 2014, February 2014, pp. 17 – 20.

遵守规定的时限和审查标准。作为重要回应,中方已公布《政府核准的投资项目目录》(2013 年版)。该目录根据中国经济发展及对外开放需要,进一步减少和下放了外资核准事项,简化审批程序,积极考虑外商投资管理体制改革。积极推进对各类所有制企业实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。

(三) 美国政府在知识产权方面加大对华施压力度,中美知识产权争端升温

2013 年,中美两国关于知识产权的争端升温,围绕着知识产权问题,两国进行了频繁的互动。一方面,美国加大使用针对中国企业的调查频率,以保护美国企业的知识产权。一旦涉案企业被裁定违反美国知识产权保护法律的相关规定,中国涉案产品将失去在美国市场的销售资格。另一方面,美国频繁提出网络安全问题,为出台更加综合全面的措施保护美国知识产权造势。奥巴马政府 2013 年 2 月发布“减少美国商业机密盗窃战略”报告,表示将从外交、贸易、立法、执法、公众等多个方面保护美国企业的商业机密、知识产权和创新优势。报告中列举的盗窃美国商业机密的案例大部分均指向中国,暗示中国将是美国今后防范和打击窃取商业机密行为的重点对象。美国贸易代表办公室 2013 年 5 月 1 日发布 2013 年“特别 301 报告”,连续第九年将中国列入“重点观察国”名单。

中方通过各种渠道对于美方在知识产权方面的关切加以回应。中方首先强调中国政府十分重视对知识产权的保护,态度认真,措施得力,已经在知识产权立法和执法方面取得了长足的进步。美方不应漠视中方的决心和已经取得的进展。中方同时承诺,未来将继续与美方加强合作更好地保护知识产权。特别是在 2013 年的中美商贸联委会框架内,中方做出了进一步保护保护美方企业在内的知识产权的各项承诺,包括与美国政府的知识产权刑事执法合作、愿在必要时调整与高新技术企业相关的知识产权政策、确保保护知识产权的法律法规公平对待国内外各企

业主体、增加商标侵权行为类型、继续推进正版软件的使用和对中外权利人的商业秘密平等保护等。中方还向美方承诺制定并公布商业秘密保护和执法的行动计划。该行动计划预期将包括:1、加强国内执法行动;2、提高公众对于不能侵犯知识产权和侵权处罚的认知度;3、要求所有企业和个人严格遵守商业秘密保护和执法的所有法律、法规、规章和其他措施。中国欢迎美方对执行领导小组计划采取的具体行动提出建议,并将在计划实施过程中,与美方就进展进行交流。

(四) 对对方某些重大经济政策决策的不满

中美两国经济高度依赖,一国重大经济政策的决策势必会影响到另一方。当这种影响以负面居多,那么中美两国之间就可能出现矛盾。中美两国需要彼此之间进行密切政策协调,以最大限度地抑制经济政策制定的负面外溢性。

2013年,引发中方重大关切的美国经济政策主要体现在量化宽松政策的退出时机以及美国联邦政府停摆事件。就量化宽松政策而言,美联储通过数轮量化宽松政策向包括中国在内的其他经济体注入了大量流动性。在全球经济脆弱复苏情况下,美国的量化宽松政策有助于维持金融市场信心。但问题在于,在市场不断预期美联储将退出量化宽松的情势下,美联储却不愿意增加量化宽松政策退出的透明度,多数时候不考虑国际后果以及对他国的影响,主要根据其国内经济情况来决定是否退出量化宽松以及以何种形式退出量化宽松。这样一来,其他经济体将会遭受美国退出量化宽松的重大政策不确定性。和其他经济体一样,中国政府也高度重视美联储在量化宽松上的退出时机和政策选项,通过20国集团峰会、两国首脑会晤以及中美战略与经济对话等机制多次向美方提出要求,要求美方事前和其他国家协商。

在美国联邦政府停摆问题上,中方的主要关切是中国作为美国国债的最大外部持有者,如果美国政府停摆,将有可能损害中国所持美国国债的安全性。因

此,中方多次就此问题进行表态,要求美国加强财政纪律,确保外国债权人资产安全,防范金融冲击。

美方对于中方重大经济政策的不满仍然主要围绕汇率政策。在人民币汇率问题上,尽管美国财政部2013年4月和10月公布的《国际经济和汇率政策报告》均指出中国并未操纵货币汇率,但美方坚持认为迄今人民币调整幅度不够,需要进行进一步升值。^① 美联储前主席伯南克2013年7月在众议院作证时,公开指责“在过去多年时间里,中国当局一直都在管理人民币汇率,并将其保持在低于平衡水准的水平以下,其目的在于提高出口量。”美国财政部长杰克·卢在参加中美战略与经济对话期间,也表示“中国需要更灵活的人民币汇率和利率”,变相对中国施压。总体上,美国主张人民币可以而且必须尽快升值,中国政府要进一步调整政策,由市场决定人民币汇率,将干预降至最低并公开干预,为美国工人和企业创造公平竞争环境。

（五）中美在自由贸易谈判领域的制度竞争

2013年中美两国围绕着各种双边和地区性的自由贸易谈判也展开了激烈的竞争,甚至是冲突。这些自由贸易谈判主要包括以下两方面。

1. TPP和RCEP。TPP是美国主导的包括12个亚太国家在内的跨太平洋自由贸易区。相比传统的自由贸易协定,TPP在政府采购、知识产权、服务贸易等领域提出了更高的标准。截止2013年底,TPP相关成员国总共进行了18轮谈判。奥巴马总统曾在2013年年初表示期待在年底前结束TPP谈判,而后又把期限定在2014年。就中国的角度而言,中国对TPP的评估已经从最初的批评和抵触转向较为中性。但中国政府深知,由于TPP谈判把中国排除在外,而且协议中包括美日等

^① U. S. Department of the Treasury Office of International Affairs: Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, October 30, 2013, pp. 13 – 18.

中国重要贸易伙伴,TPP 针对中国的意图仍然较为明显,对中国的负面影响也客观存在。RCEP 包括中国在内共包含 16 个成员国,正式谈判于 2013 年启动,同年共举行了 2 轮谈判,分别为 5 月份在文莱举行的第一轮谈判和 9 月在澳大利亚举行的第二轮谈判,预定于 2015 年结束谈判。由于 RCEP 以太平洋西部国家和地区成员组成,不包含美国在内,所以美国认为其有被 RCEP 排斥的风险。

由于 TPP 和 RCEP 这个巨型自由贸易协定分别以美国和中国为事实上的主导国,而且现阶段排除了对方的参与,这部分反映了中美两国在自贸协定方面进行竞争。在自贸协定谈判竞争中,美方希望通过尽快达成 TPP 来寻求其在全球新一轮自贸协定谈判中的有利位置,迫使中国接受美国所倡议的全球贸易新规则。^① 中国一方面对 TPP 谈判持开放的态度,对其规则一直跟踪、研究、论证,不排除加入 TPP 谈判,另一方面也在加紧推动 RCEP 尽快取得实质性进展,并希望在预定期限前达成协议,以对冲 TPP 的可能挑战。

2. 信息技术协定谈判。原有的《信息技术协定》(ITA)于 1997 年 4 月生效,覆盖了全球信息技术产品 97% 的贸易规模。中国在加入 WTO 谈判中也承诺加入该协定。该协议生效以来,产品目录几乎没有任何变化,已经不能完全反映当前信息产品贸易的最新发展。2012 年,20 多个 ITA 成员同意就这一协议的扩围举行谈判。谈判内容主要集中在:1、扩大 ITA 覆盖产品范围;2、增加 ITA 成员,推动包括巴西、墨西哥、智利和南非这些主要 IT 市场的加入;3、就非关税壁垒制定非约束性的原则。ITA 扩围后预计将覆盖平板显示器、扬声器、耳机等新一代科技产品。

自 2012 年 9 月以来,中方也积极参与了 ITA 扩围谈判。中方参与后,目前包括中国在内的主要参加方共同支持的产品已近 200 项税目,涉及全球 2.77 万亿美

^① 宋国友:《全球自贸协定竞争与中国的战略选择》,《现代国际关系》,2013 年第 5 期,第 34 页。

元贸易额,具有巨大的商业价值。在谈判中,美方要求中方作出更大让步,但中方主张参与扩围谈判的各参加方发展水平不同,对扩围产品的利益诉求存在差异,要求美方正视此客观现实。但美方仍然对中国提出了远远超出中方产业承受能力的要价,中方表示不能接受。在此情况下,美方于 2013 年 11 月 21 日突然宣布中止 ITA 谈判。中国商务部认为,美国政府迫于其国内具有强大竞争优势的产业的压力,不愿作出任何让步,这可以理解,但美方无视处于弱势的中方企业的诉求,无视两国企业竞争力的巨大差异,这是中方无法接受的。

四、中美经贸关系的未来趋势和我政策选择

(一) 中美经贸关系的未来趋势

在摩擦和合作彼此交织,合作总体超过摩擦的中美经贸关系发展大格局中,中美未来新型大国经贸关系将会呈现出日益鲜明的五化特征。这五个特征将会在未来一定时期内成为中美经贸关系的最新变量。

1. 相互依赖的对等化。中美两国存在着经济相互依赖,这基本上已经是常识。但在过去,这种相互依赖其实并不对等,甚至不对称。由于中国更加需要美国的市场和资金,中国在中美经贸关系中的作用和影响力要小于美国,美国因此可以更为强势和主动地影响中美经贸关系。但是随着中国经济实力的进一步提升,特别是在未来某一时刻中国 GDP 超过美国成为全球第一,这种不对称的相互依赖格局会发生重大改变。中美之间的经济相互依赖总体而言会趋于对等化,中国会比当前更为有力地塑造中美经贸关系,进而可以更为有效地维护自身经济利益。^①

^① 关于中美经贸相互依赖的未来发展走势,可参见:Stephen Roach, *Unbalanced: The Codependency of America and China*, New Haven, CT: Yale University Press, 2014.

2. 政策制定的国内化。未来两国经贸关系的发展会越来越从属于两国国内经济政策的制定,而不会主导国内宏观经济政策的制定。而在若干年前,一些重大宏观经济政策的制定可能会首先考虑对对方的影响,对中国而言,尤其如此。换言之,以往的经济政策制定沿循着“中美至国内”的路径,而未来将会是“国内至中美”的新路径。两国均会以国内经济形势发展为主要考量制定本国的宏观经济政策。对中国而言,这种政策制定路径的变化会更为明显。

3. 经贸主体的地方化。当前的中美经贸关系更多的是由中央政府及各部委管理,但是未来中国的省市和美国的各州会在中美经贸关系中发挥更大的主体作用。导致这种情况出现的原因不仅在于地方政府是中美经贸关系的重要受益者,它们因此有动力去维持稳定的中美经贸关系,而且由于如今中美地方政府层面的机制化经贸合作平台已经较为成熟,它们也有条件去共同管理中美经贸关系。

4. 政治关系的经济化。以往影响中美经贸关系的一个重要制约因素是经济关系的政治化,但随着两国经贸关系的持续推进,会出现一种逆转的趋势,即中美政治关系的经济化。中美两国政府会尝试把政治关系和经贸关系挂钩,把一些政治、安全和战略议题通过经贸关系的形式表现出来,通过有意的高级政治低级化努力,用相对而言稳定可控的经贸关系来帮助解决脆弱敏感的政治安全问题。例如,当前中美之间的网络问题本质上是安全问题,但中美之间均有意将其部分定义为经济问题。

5. 经贸关系的全球化。中美两国未来是全球最大的两个经济体。这种经贸关系会日益超越两国的双边关系范畴,具有越来越重要的全球意义。在这种大背景下,中美经贸关系的开展势必会对全球经济产生积极或消极的影响。

(二) 推进中美经贸关系深入发展的政策建议

在分析 2013 年中美经贸关系各议题发展、主要合作亮点、重大矛盾焦点以及

未来可能发展趋势的基础上,本章最后就推进中美经贸关系的进一步稳定发展提出如下政策建议。

1. 倡导平衡思维,进一步扭转美国在贸易逆差问题上的对华施压

美国存在巨额对华贸易赤字是客观事实,部分原因部分在于美国的高技术产品出口限制。但在美国出口管制不会放松的情况下,中国可多角度倡导贸易平衡问题的新思维,弱化这一问题对中美经贸关系的冲击。

一是推动对全球价值链的讨论。目前中间产品贸易占到世界贸易量的一半以上,中间产品贸易也由此被认为是估算全球价值链活动的一个合理指标。这就要求不能再以整个产品的价值来衡量贸易,而必须以供应链上各个加工环节的增加值来计算贸易量。如果通过增加值的角度看待全球贸易,全球贸易平衡、包括中美就贸易平衡会呈现出不同的景象。二是总体平衡的概念。国家之间的经济关系不仅看货物贸易,还要看服务贸易和资本项目。中国虽然在货物贸易上对美国有巨大顺差,但服务贸易上中国是逆差,中国还通过购买美国国债,促进对美投资,向美国输出了大量的资本。三是全球平衡的概念。中国对美有贸易顺差,但对其他国家有贸易逆差,中国近几年的贸易顺差占 GDP 比重稳定在 3% 以内,已经处于 IMF 所定义的总体平衡状态。

2. 强化中美新型大国关系理念,构建新型大国经贸关系

中美两国最高首脑总体上已经互相认可要建立新型大国关系。新型大国关系的要义,用习近平主席的阐释,包括“不冲突、不对抗”、“相互尊重”和“合作共赢”三大要素。^① 落实在中美经贸关系领域,即为中美两国在经贸关系上不发生剧烈冲突和对抗,要在彼此关系的重大经贸议题上相互尊重,通过合作来实现经贸利益

^① 杨洁篪:《新形势下中国外交理论 and 实践创新》,《求是》,2013 年第 16 期,第 9 页。

的互利共赢。具体而言,包括如下三个方面的构建途径。

第一,不断增进中美在经贸领域的战略互信,使中美新型经贸关系建立在更加牢固的基石之上。中国的经济发展是和平的发展,中国从未想到要凭借不断上升的经济实力挑战甚至取代美国国际经济地位,而是真心实意地希望和美国实现经济共同繁荣和共同发展。只要中美各自都能秉持上述对外经济战略取向并将其付诸行动,就能够建立起经贸战略互信,不断夯实构建中美新型经贸关系的基础。

第二,中国要推动和美国经贸领域的务实合作,使中美新型经贸关系建立在更加深厚的利益纽带之上。根据预测,中美两国在 2022 年之前将成为彼此最大的贸易伙伴。中国要大力宣传中美经贸关系的互利性以及对美国经济发展的重要性,强化中美经济合作红利的长远预期,为中美新型经贸关系的发展不断注入强劲的动力。

短期而言,中美要尽快结束在双边投资协定上的谈判,弥合在前述重大经贸议题上的分歧,管控可能出现的冲突。如果中美两国都能真正向对方开放包括投资领域的各类市场,将会充分释放中美经贸合作的巨大诚意和决心。此外,中美还应积极挖掘能源、环保、城镇化、生物技术、基础设施建设等领域的合作潜力。中方重视并愿采取措施解决美方在市场准入、知识产权保护等问题上的关切,同时也希望美方放宽对华高技术产品出口限制,公平对待赴美投资的中资企业。

第三,中美不断加强在重要全球经贸问题上的合作,使中美新型大国关系建立在更加紧密的共同经济责任之上。美国是全球第一大经济体,中国是第二大经济体,中美两国在维护地区和国际经济形势稳定、促进全球经济可持续发展等重大问题上有着越来越多的利益交集,承担着越来越大的共同责任。中国在与美国在地

区和全球层面展开全方位合作方面没有重大障碍。这种全方位合作不需要在 G2 (两国共治)的名义下进行,而是实实在在的优势互补,各擅所长。中国不会预先设定立场,认为这种合作是强加给中国的义务。中国可以换一种角度,从提供力所能及的公共产品这一角度加以思考。只要中美真正从两国共同经济利益出发,从地区与世界经济的稳定繁荣出发,中美间在重大经贸议题上的立场一定能够越来越接近,中美经贸战略互信也一定会不断得到深化。