

关于中美经贸摩擦的事实与中方立场

◀上接 B02 版

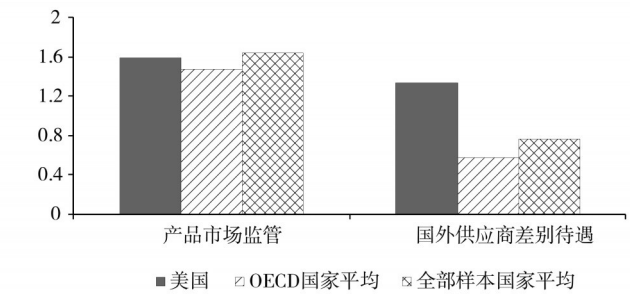


图 7：美国市场监管政策对产品市场公平竞争的阻碍程度
数据来源：经合组织, Indicators of Product Market Regulation, 2013 年

美国通过立法严格要求政府部门采购本国产品,并对采购他国产品设置歧视性条款。例如,《购买美国产品法案》规定,美国联邦政府机构仅能采购在美国生产的加工最终产品以及在美国开采或生产的未加工品(注33)。《美国法典》规定,针对申请联邦政府或州政府资助的公共交通项目,必须使用美国国产的铁、钢和制成品(注34)。《农业、农村发展、食品和药品管理及相关机构拨款法案》规定,拨款资金不得为学校午餐、儿童成人关照食品、儿童夏日食品服务、学校早餐等项目购买从中国进口的生的或加工过的家禽产品。(注35)《国防授权法案》以国家安全为由,规定禁止联邦政府采购中国企业提供的通讯设备和服务(注36)。

(二)滥用“国家安全审查”,阻碍中国企业在美正常投资活动
美国是全球范围内最早对外国投资实施安全审查的国家。1975年,美国专门成立外国投资委员会,负责监测外国投资对美国的影响。1988年,美国通过《埃克森-弗洛里奥修正案》,对《1950年国防生产法》进行了修正,授权美国总统及其指派者对外资并购进行审查。《2007年外商投资与国家安全法案》扩充了外国投资委员会(注37),扩大其安全审查范围。从半个多世纪的立法过程看,美国对外国投资实施安全审查的主线就是收紧法规政策,扩大监管队伍和审查范围,近期特别针对中国强化了审查和限制。

在外商投资安全审查实践中,美国“国家安全审查”的依据模糊不清,审查力度不断加大。根据美国外国投资委员会的历年外资安全审查报告(注38),2005-2008年审查外国投资交易案例468起,其中需要进入调查阶段的案例37起,占比仅8%。但自2008年美国财政部发布《外国人合并、收购和接管规制:最终规则》(注39)以后,2009-2015年期间审查的770起案例中,需要进入调查阶段的达到310起,占比陡然提高到40%。尤其是在最新披露的2015年数据中,这一比例进一步提高到46%,处于较高水平(图8)。

(注30)“产品市场监管指标”(Indicators of Product Market Regulation),衡量的是各国市场监管政策对产品公平竞争的阻碍程度,得分越高表示阻碍越大。该指标根据“政府的控制程度”“对创业的阻碍”“对贸易和投资的阻碍”三个部分综合评分。自1998年开始,该指标每五年统计一次,目前已纳统年份包括1998年、2003年、2008年和2013年。数据采集使用的是问卷调查方式,由各国官方相关人士填写。该指标统计范围包括35个经合组织国家和12个非经合组织国家。这里的产品实际上也包含服务的内容。

(注31)“国外供应商差别待遇指标”(Differential Treatment of Foreign Suppliers),属于“产品市场监管指标”中“对贸易和投资的阻碍”部分的二级指标,根据对航运、陆运和空运的限制,对国外专业人士从业的限制,对国外相关主体申诉的限制,对反竞争行为的限制,监管政策壁垒以及贸易便利化措施进行综合评分,反映一国市场对他国产品的歧视程度,得分越高表示歧视越严重。

(注32)经合组织网站(<http://www.oecd.org>)。
(注33)美国白宫网站(<http://uscode.house.gov>)。《购买美国产品法案》,该法案对适当放宽限制的情况作了补充说明。
(注34)美国白宫网站(<http://uscode.house.gov>)。《购买美国产品法案》,该法案也对适当放松限制的情况作了补充说明。
(注35)美国国会网站(<https://www.congress.gov>)。《农业、农村发展、食品和药品管理及相关机构拨款法案》。
(注36)美国国会网站(<https://www.congress.gov>)。《国防授权法案》。
(注37)美国国会网站(<https://www.congress.gov>)。《2007年外商投资与国家安全法案》。
(注38)根据美国外国投资委员会(CFIUS)向美国国会提交的年度报告整理,美国财政部网站(<https://www.treasury.gov>)。
(注39)美国财政部网站(<https://www.treasury.gov>)。2008年11月21日。

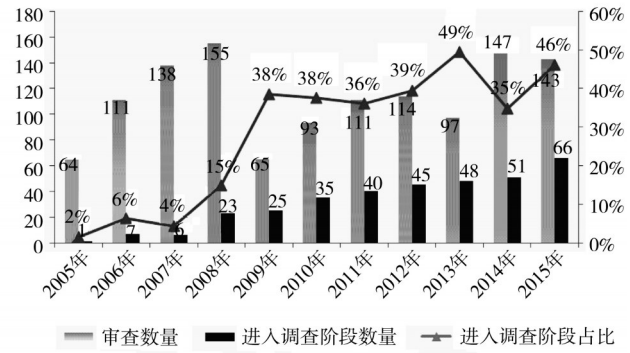


图 8：美国外国投资委员会审查案例和进入调查阶段案例统计
资料来源：美国外国投资委员会披露的历年外资安全审查报告

中国企业是美国滥用国家安全审查的主要受害者之一。美国外国投资委员会成立以来,美国总统根据该委员会建议否决的4起投资交易均系针对中国企业或其关联企业。2013-2015年,美国外国投资委员会共审查39个经济体的387起交易,被审查的中国企业投资交易共74起,占19%,连续三年位居被审查数量国际榜首。从近年来美国否决和阻止中国企业投资的数据来看(表4和表5),美国外国投资委员会对华投资审查范围已从半导体、金融行业扩大至猪肉饲养等食品加工业。加上其审查程序不透明、自由裁量权极大、否决原因披露不详等因素,以“危害国家安全”为由阻碍正常交易的情况更为严重。

年份	买 方	标 的	行 业
1990	中国航空技术进出口公司	美国西雅图飞机零部件制造商 AMCO	制造业
2012	三一重工关联企业美国罗尔斯公司	美国俄勒冈州风电场	能 源
2016	福建宏芯投资基金	德国芯片设备制造商爱思强公司(美国分公司)	半导体
2017	峡谷桥 1 号基金	美国俄勒冈州莱迪思半导体公司	半导体

年份	买 方	标 的	行 业
2005	中国海洋石油有限公司	美国优尼科公司	能源
2008	中国华为公司联合贝恩资本	美国电信设备制造商	通信
2009	中国西色国际投资有限公司	美国优金采矿公司	能源
2010	中国唐山曹妃甸投资公司	美国光纤制造商安科	通信
2010	中国鞍山钢铁集团	美国钢铁发展公司	制造业
2010	中国华为	美国服务器技术公司	通信
2016	中国金沙江创投财团	荷兰皇家飞利浦旗下 Lumileds 公司(含美国业务)	制造业
2017	中国 TCL 集团	美国 Novatel Wireless 旗下 MIFI	通信
2017	中国四维图新联合腾讯、新加坡政府投资基金	荷兰数字地图供应商 HERE(含美国业务)	地图
2017	中国海航集团	美国全球鹰娱乐有限公司	娱乐
2017	中国志航集团	美国爱励铝业	制造业
2018	中国蚂蚁金服集团	美国速汇金公司(MoneyGram)	金融
2018	中国大北农科技集团	美国种猪销售公司(Waldo Genetics)	农业
2018	中国蓝色光标	美国大数据营销公司(Cogint)	互联网
2018	中国重型汽车集团	美国 UQM 科技股份有限公司	制造业
2018	中国海航资本	美对冲基金公司天桥资本(SkyBridge Capital)	金融

数据来源：根据公开信息整理
美国新立法进一步加强外资安全审查。2018年8月13日,美国总统签署了《2019财年国防授权法案》,作为其组成部分的《外国投资风险审查现代化法案》赋予了外国投资委员会更大审查权,包括扩大受管辖交易范围、扩充人员编制,引入“特别关注国”概念、增加考虑审查因素等,投资审查收紧趋势明显。其中,特别要求美国商务部在2026年前每两年提交一份关于中国企业在美投资情况的分析报告(注40)。

(三)提供大量补贴,扭曲市场竞争
美国联邦和地方政府对部分产业和企业提供大量补贴、救助和优惠贷款,这些补贴行为在很大程度上阻碍了市场的公平竞争。根据美国补贴监控组织“好工作优先”统计,2000-2015年间,美国联邦政府以拨款、税收抵免等方式至少向企业补贴了680亿美元,其中582家大公司获得的补贴占总额的67%(注41)。同一时期,美国联邦机构向私人部门提供了数千亿美元的贷款、贷款担保和救助援助。享受美国政府补贴的行业十分广泛,在列入统计的49个行业中,汽车、航空航天和军工、电气和电子设备、油气、金融服务、化工、金属、零售、信息技术等均在前列(注42)。美国州和地方政府也给予了企业大量补贴。由于州政府在补贴方面基本不受联邦政府的管辖,其补贴方式及金额透明度低,具有较大隐蔽性,实际补贴额远高于其披露数额。

在航空领域,美国波音公司2000年以来获得联邦和州(地方)政府的定向补贴金额145亿美元;2011年以来获得来自各级政府的贷款、债券融资、风险投资、贷款担保、救助等737亿美元(注43)(专栏5)。

专栏 5 欧盟诉美国民用飞机补贴案
2004 年和 2005 年,欧盟两次要求与美国就其向波音公司提供补贴进行磋商。2006 年,世界贸易组织成立专家组(DS353)。2012 年 3 月,世界贸易组织上诉机构发布裁决,认定美国以联邦政府部门研发资助、各级政府税收优惠等形式,由美国国家航空航天局、美国国防部、美国商务部等部门和美国华盛顿州、堪萨斯州、伊利诺伊州等地区长期向波音公司提供了超过 53 亿美元的非法补贴,要求美国修改其补贴政策,以使其措施符合世界贸易组织协定的要求。美国表示愿意遵照执行裁决,时限为 6 个月。2013 年 11 月,美国华盛顿州修改当地税务法律,宣布延长针对本国航空企业的税务优惠政策,以期留住波音设在此地的飞机装配工厂。而后欧盟多次提出诉讼,认为美国没有履行承诺。 2017 年 6 月 9 日,世界贸易组织发布裁决报告,裁定华盛顿州仍存在对波音公司的违规补贴行为。报告指出,美国华盛顿州针对波音公司实施的减税政策使空中客车家族 A320neo 和 A320XLR 系列飞机在大型民用飞机市场遭受重大损失,同时对 A320XLR 出口至美国和阿拉伯等市场造成巨大阻力。这一政策违反了美国在 2012 年作出的遵照执行波音公司补贴案相关裁决的承诺。

在汽车行业,美国联邦和州政府均有对汽车的扶持政策,并向大型汽车企业提供巨额救助和变相补贴。国际金融危机期间,美国政府在“不良资产援助计划”下设立“汽车产业资助计划”(AIFP),为大型汽车企业提供了近800亿美元的资金救助(注44)。2007年,美国能源部依据《2007年能源独立和国家安全法》第136条款制定了“先进技术汽车制造贷款项目”,美国国会对该项目的授权贷款总额达到250亿美元(注45)。特斯拉公司自2000年以来得到美国联邦和州(地方)政府超过35亿美元的补贴(注46)。

在计算机和半导体制造领域,美国事实上早就在执行由政府引导的产业政策。上世纪80年代,美国政府对美国半导体制造技术战略联盟拨款10亿美元,以创造具有“超前竞争性”的技术,保持美国技术领先地位,避免过度依赖外国供应商。苹果公司研发的几乎所有产品,包括鼠标、显示器、操作系统、触摸屏等,都得到了美国政府部门的支持,甚至有些直接萌芽于政府实验室。

在军工领域,美国对军工企业提供了包括税收优惠、贷款担保、采购承诺等不同形式的支持,对濒临破产的大型军工企业提供临时性政府贷款、企业重组基金、破产保护、过渡基金和债务减免等优惠政策。《2014年美国国防生产法案》规定,“总统可授权担保机构向私营机构提供贷款担保,以资助该担保机构认定的,对建立、维护、扩大、保护或恢复国防所需生产或服务至关重要的任何军工承包商、分包商、关键基础设施或其他国防生产供应商等”。2016年,全球最大的军工企业洛克希德·马丁公司获得康涅狄格州2亿美元资金支持。

(注40)美国国会网站(<https://www.congress.gov>)。
(注41)好工作优先组织网站(<https://www.goodjobsfirst.org>)。2015年3月。

(注42)好工作优先组织网站(<https://subsidytracker.good-jobsfirst.org>)。
(注43)同上。
(注44)美国财政部网站(www.treasury.gov)。
(注45)美国能源部网站(<http://www.energy.gov>)。
(注46)好工作优先组织网站(<https://subsidytracker.good-jobsfirst.org>)。

在农业领域,美国长期对农业实施高额财政补贴政策,世界上绝大多数农业补贴政策均起源于美国。根据乌拉圭回合

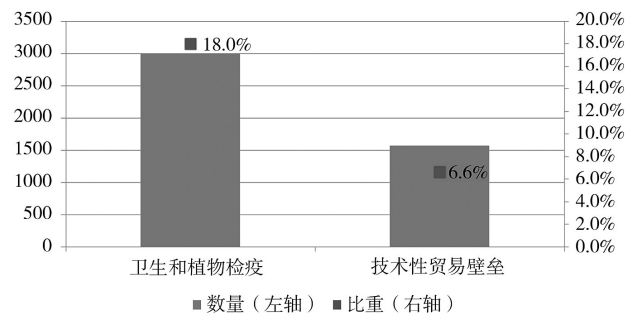


图 9：美国的非关税壁垒措施及占全球比重
资料来源：世界贸易组织数据库

谈判的结果,美国可在191亿美元的补贴上限内对各项产品提供“黄箱”补贴。凭借雄厚的财力和充裕的补贴空间,美国对其大量出口的农产品提供了高额补贴。这些补贴影响了世界农产品的公平竞争,多次遭到相关国家挑战,巴西与美国之间历时12年之久的陆地棉补贴案就是典型代表。2014年,美国对农业补贴政策作出重大调整,以“价格损失保障计划”和“农业风险保障计划”替代原有的“反周期支付”等直接补贴计划,但仍与价格挂钩,“黄箱”补贴的性质并未变化,而支持水平却持续增加。美国农业部前首席经济学家约瑟夫·格劳勃等指出,这两种保障计划设定的参考价格均高于过去的目标价格,实际是提高了补贴支持水平(注47)。美国国会研究局的测算表明,两项保障计划2015年和2016年支出分别为101亿美元和109亿美元,而且2016-2017年度支持水平超出了2014年新法案出台前的水平(注48)。其中,对各项产品支持的总金额接近150亿美元,为近10年的最高水平(注49)。此外,美国还通过各类信用担保计划促进农产品出口,并通过各类非紧急粮食援助计划将大量过剩农产品转移到国外,导致了严重的商业替代,对受援国当地农产品市场造成严重干扰,侵害了其他农产品出口国的利益。

(四)使用大量非关税壁垒
世界贸易组织并不完全禁止对国内产业实行保护,但原则是削减非关税壁垒、提升政策措施透明度,使其对贸易的扭曲减少到最低限度。美国采用大量更具隐蔽性、歧视性和针对性的非关税壁垒,对国内特定市场施以严格保护,明显扭曲了贸易秩序和市场环境。

根据世界贸易组织统计,美国当前已通报的卫生和植物检疫以及技术性贸易壁垒措施分别有3004项和1574项,占全球的比重分别高达18%和6.6%(图9)。联合国贸发组织2018年6月29日的报告《对贸易监管数据的分析揭露新的重大发现》(注50)中提到,要把一棵树进口到美国,需满足54项卫生和植物检疫措施相关要求。这些措施严重影响了货物通关效率,增加了贸易成本。

(五)滥用贸易救济措施
根据世界贸易组织规定,成员方在进口产品存在倾销、补贴或进口过快增长对国内产业造成损害的情况下,可以使用贸易救济措施,但有严格限定条件。美国大量使用贸易救济措施对本国产业实施保护,其中相当大部分针对中国。

美国贸易保护主义措施增多,在全球占比不断提高。全球贸易预警(Global Trade Alert)统计数据显示,2017年,全球共有837项新的保护主义干预措施,其中美国出台143项措施,占全球总数的17.1%。2018年1-7月底,美国出台的保护主义措施占全球比重达到33%(图10)。

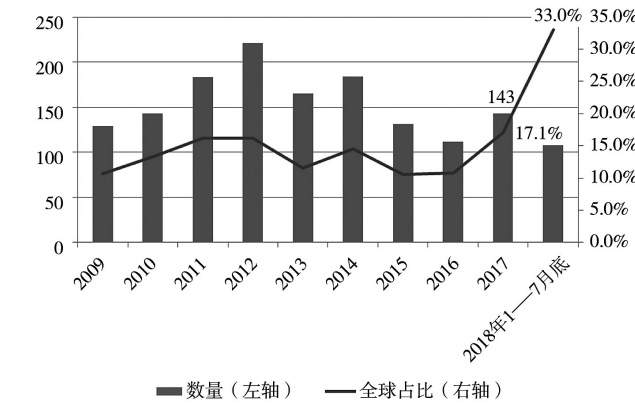


图 10：美国每年新增贸易保护主义措施及占全球比重
资料来源：全球贸易预警

美国国际贸易委员会的统计数据显示,截至2018年7月17日,美国仍在生效的反倾销和反补贴措施共有44项(图11),其中58%是2008年金融危机以来新采取的“双反”措施,主要针对中国、欧盟和日本。

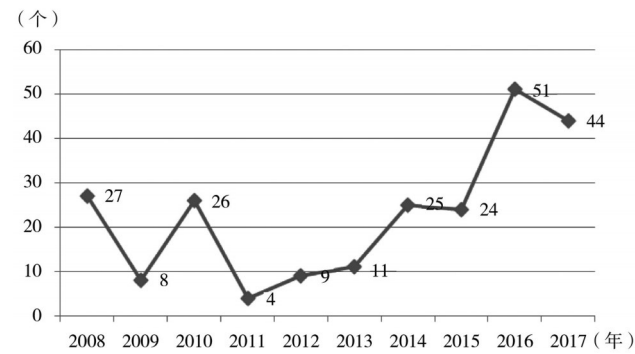


图 11：2008 年以来美国采取的反倾销和反补贴措施数目
资料来源：美国国际贸易委员会

在反倾销调查中,美国拒不履行《中国加入世贸组织议定书》第15条约定的义务,继续依据其国内法,对中国适用“替代国”做法。根据美国国会问责局的测算,被认定为市场经济的国家所适用的反倾销税率明显低于非市场经济国家。一般来说,美国对中国的反倾销税率平均税率是98%,而对市场经济国家的平均税率为37%(注51)。2018年以来,美国作出18项涉及中国产品的裁决,其中14项税率都在100%以上。此外,美国在替代国的选择上也具有较大随意性(注52)。中国出口商在美国的倾销调查上受到严重不公正和歧视性对待。

四、美国政府的贸易霸凌主义行为

美国作为二战结束后国际经济秩序和多边贸易体制的主要建立者和参与者,本应带头遵守多边贸易规则,在世界贸易组织框架下通过争端解决机制妥善处理与其他成员国之间的贸易摩擦,这也是美国政府曾经向国际社会作出的明确承诺。但是,美国新政府上任以来,片面强调“美国优先”,奉行单边主义和经济霸权主义,背弃国际承诺,四面出击挑起国际贸易摩擦,不仅损害了中国和其他国家利益,更损害了美国自身国际形象,动摇了全球多边贸易体制根基,最终必将损害美国长远利益。

(注47)约瑟夫·格劳勃和帕特里克·韦斯特霍夫:《2014年

农场法案与世贸组织》,《美国农业经济学杂志》,2015年。
(注48)兰迪·施奈普夫:《农场法案条款与世贸组织合规》,美国国会研究局,2015年4月22日。
(注49)兰迪·施奈普夫:《2014年农场法案下的农场安全网支出》,美国国会研究局,2017年8月11日。
(注50)联合国贸发组织网站(<http://unctad.org>)。
(注51)美国国会问责局2006年发布的报告《美中贸易——取消非市场经济方法将降低部分企业反倾销税》。
(注52)曾经担任过1981-1983年美国国际贸易管理署副部长助理的加里·霍利克先生曾向国会财政委员会这样描述替代国选择:当一个人得出结论时,往往凭借的是一种感性认识,如对中国毛中案中,我们列举了巴基斯坦、泰国、马来西亚、民主德国、哥伦比亚和印度作为替代国,但这种列举没有任何理性可言。

(一)根据美国国内法单方面挑起贸易摩擦
美国现任政府以产业损害和保护知识产权为由,绕开世界贸易组织争端解决机制,单纯根据美国国内法挑起国际贸易摩擦,以“232条款”、“201条款”和“301条款”名义发起一系列调查。在调查中选择性使用证据材料,得出武断结论,而且未经世界贸易组织授权,非法使用惩罚性高关税对待世界贸易组织成员,严重违反世界贸易组织最基本、最核心的最惠国待遇、关税约束等规则和纪律。这种单边主义行为,不仅损害了中国和其他成员利益,更损害了世界贸易组织及其争端解决机制的权威性,使多边贸易体制和国际贸易秩序面临空前险境。

对多国产品开展“232调查”。美国政府滥用“国家安全”概念推行贸易保护措施。2017年4月,美国政府依据本国《1962年贸易扩展法》第232条款,以所谓“国家安全”为由对包括中国在内的全球主要经济体的钢铁和铝产品发起“232调查”(注53),并依据单方面调查结果,于2018年3月宣布对进口钢铁和铝分别加征25%和10%的关税,招致各方普遍反对和报复。2018年4月5日,中国率先将美国钢铝232措施诉诸世界贸易组织。美国宣布自6月1日恢复对欧盟钢铝产品加征关税后,欧盟也予以反击并向世界贸易组织申诉,指责美国的措施违反世界贸易组织规则。欧盟贸易专员马姆斯特罗姆称,美国正在进行“危险游戏”,欧盟如不作回应将等同于接受这些非法关税。截至2018年8月,已有9个世界贸易组织成员向世界贸易组织起诉美国钢铝232措施。2018年7月,美国政府又以所谓“国家安全”为由,对进口汽车及零部件发起新的“232调查”。

众所周知,钢、铁等属于一般性生产资料,汽车属大众消费品,与“国家安全”建立联系非常牵强。美国彼得森国际经济研究所高级研究员查德·鲍恩认为,美国汽车产能利用率超过了80%,美国约98%的乘用车进口来自欧盟、日本、加拿大、韩国和墨西哥,以汽车危及美国国家安全为由开展调查是站不住脚的(注54)。美国政府随意扩大国家安全概念范围,毫无理论和历史依据,其实质是利用相关法条赋予总统行政权力,绕过常规法律限制实施贸易保护(专栏6)。

专栏 6 美国单边主义行为引发多国谴责和共同反制
2018 年 3 月,美国政府依据“232 调查”报告,宣布对进口钢铁产品征收 25% 的关税,对进口铝产品征收 10% 的关税。2018 年 4 月 2 日,为平衡因美国 232 措施造成的损失,中国决定对原产于美国的部分进口商品中止关税减让义务,并加征关税。5 月 18—21 日,欧盟、印度、俄罗斯、日本、土耳其等 5 个世界贸易组织成员先后通报世界贸易组织货物贸易理事会和保障措施委员会,拟针对美国钢铝 232 措施实施水平对等的报复。6 月 5 日至 7 月 1 日,墨西哥、欧盟、土耳其和加拿大先后针对美国钢铝 232 措施实施报复措施。 2018 年 4 月 5 日,中国第一个就美国钢铝 232 措施启动世界贸易组织诉讼程序。5 月 18 日至 8 月 15 日,印度、欧盟、加拿大、墨西哥、挪威、俄罗斯、瑞士、土耳其先后在世界贸易组织争端解决机制下启动诉美国钢铝 232 措施起诉程序。

对多国产品开展“201调查”。2017年5月,美国依据本国《1974年贸易法》,对进口洗衣机和光伏产品发起“201调查”(注55),并在2018年1月决定对前者征收为期3年、税率最高达50%的关税,对后者征收为期4年、税率最高达30%的关税。这是2001年以来美国首次发起“201调查”。作为美国进口洗衣机的主要来源,韩国已于5月向世界贸易组织提起磋商请求,并宣布将中止对美国部分产品的关税减让措施,以回应美国对韩国产品征税的做法。2018年8月14日,中国将美国光伏产品201措施诉诸世界贸易组织争端解决机制。

对中国开展“301调查”。2017年8月,美国依据本国《1974年贸易法》,对中国发起“301调查”(注56),并在2018年7月和8月分两批对中国进口的500亿美元商品加征25%关税,此后还不断升级关税措施,2018年9月24日起,又对2000亿中国输美产品征收10%的关税。“301调查”是基于美国国内法相关条款开展的贸易调查,衡量并要求其他国家接受美国的知识产权标准和市场准入要求,否则就采取报复性的贸易制裁手段,早在上世纪90年代就被称为“激进的单边主义”。从历史数据看,“301调查”使用频率较低且多通过磋商协议解决。根据彼得森国际经济研究所2018年3月发布的研究报告(注57),1974年至今,美国共进行122起“301调查”,但自2001年起,只有一起“301调查”被正式启动。美国政府曾于1994年做出一项“行政行动声明”,表示要按照符合世界贸易组织规则的方式来执行“301条款”,即美国只有在获得世界贸易组织争端解决机制授权后才能实施“301条款”所规定的制裁措施。1998年,当时的欧共体向世界贸易组织提出关于“301条款”的争端解决案。世界贸易组织争端解决机构认为,单从其法律规定上看,可以初步认定“301条款”不符合世界贸易组织规定。在本次中美经贸摩擦中,美国政府动用“301条款”对中国开展调查,在未经世界贸易组织授权的情况下对中国产品大规模加征关税,明显违反美国政府的上述承诺,其行为是完全非法的。

(注53)“232调查”指美国商务部根据《1962年贸易扩展法》第232条款授权,对特定产品进口是否威胁美国国家安全进行立案调查,并在立案后270天内向总统提交报告,美国总统在90天内作出是否对相关产品进口采取最终措施的决定。
(注54)查德·鲍恩推特,2018年5月27日。
(注55)“201条款”指美国《1974年贸易法》第201-204节。根据该条款规定,美国国际贸易委员会(USITC)对进口至美国的产品进行全球保障措施调查,对产品进口增加是否对美国国内产业造成严重损害或严重损害威胁作出裁定,并在120天向总统提交报告和建议。总统根据法律授权,在收到美国国际贸易委员会报告后140天内作出最终措施决定。

(注56)“301条款”是美国《1974年贸易法》第301条的俗称。根据该条款,美国可以对它认为是“不公平”的其他国家的贸易做法进行调查,并可与有关国家政府协商,最后由总统决定采取提高关税、限制进口、停止有关协定等报复措施。
(注57)彼得森国际经济研究所网站(<http://piie.org>)。《流氓301:特朗普准备重新使用另一个过时的美国贸易法?》。
(二)片面指责他国实施产业政策
产业政策是一种弥补市场失灵、改善社会福利的有效工具,只要符合世界贸易组织确定的规则,不应受到无端指责。

下转 B04 版▶