

关于中美经贸摩擦的事实与中方立场

◀上接B02版

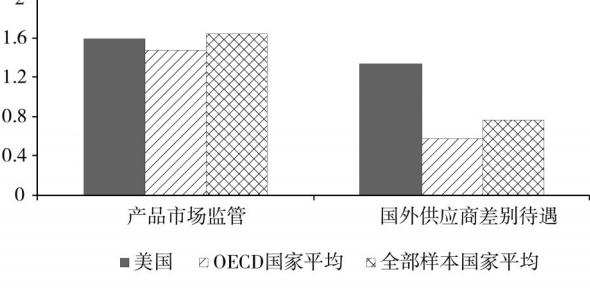


图7: 美国市场监管政策对产品市场公平竞争的阻碍程度
数据来源:经合组织, Indicators of Product Market Regulation, 2013年

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、儿童成人照管食品、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、收购和接管规则: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研方式,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》,该法案也对可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。

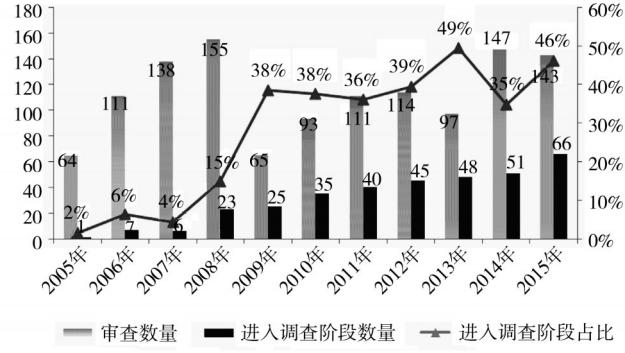


图8: 美国外国投资委员会审查案例和进入调查阶段案例数量
数据来源:美国外国投资委员会披露的历年外资安全审查报告

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,被审查的中国企业在投资交易共74起,占19%,连续三年位居被审查数量国别榜首。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。

(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.goodjobsfirst.org>)。

(注43)同上。

(注44)美国财政部网站(<http://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.goodjobsfirst.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

表5: 2005—2018年因美国外国投资委员会审查而被撤销的部分中资海外并购交易

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	中国西电国际投资有限公司	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	中国忠旺集团	美国爱勤铝业	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年以来获得来自各級政府的贷款、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,使其措施符合世贸组织协定的要求。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,美国华盛顿州对波音公司实施的减税政策使空中客车家族A320neo和A320ceo系列飞机在大型民用飞机市场蒙受重大损失,同时对A320ceo出口至美国和阿联酋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。

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,美国华盛顿州对波音公司实施的减税政策使空中客车家族A320neo和A320ceo系列飞机在大型民用飞机市场蒙受重大损失,同时对A320ceo出口至美国和阿联酋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年能源独立和安全法案》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“超前竞争力”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《国防授权法案》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.goodjobsfirst.org>)。

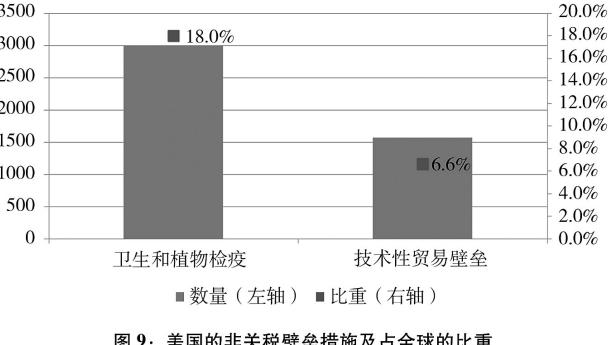
(注43)同上。

(注44)美国财政部网站(<http://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.goodjobsfirst.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



资料来源:世界贸易组织数据库

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,如对中国的毛巾案中,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。在调查中选择性地使用证据材料,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日起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,对进口汽车及零配件发起新的“232调查”。

众所周知,钢、铁等属于一般性生产资料