



No.C2018004

2018-03-25

中美经贸关系多事之秋 ——特朗普政策调整与贸易战风险上升

卢锋（北京大学国家发展研究院）¹

李双双（中国社科院财贸经济研究院）

2018年2月25日

目录

- 一、特朗普对华经贸政策特征与成因
 - （一）特朗普元年中美经贸关系走势
 - （二）特朗普对华经贸政策调整特征
 - （三）美国对华经贸政策调整驱动因素
- 二、中美贸易摩擦风险上升原因
 - （一）美对华逆差增长的背景条件
 - （二）美国内政治的推波助澜作用
 - （三）贸易调查立案激增预示风险
- 三、小结与中国对策探讨

¹ 感谢石先进、白春华、杨业伟等人帮助搜集资料、整理数据和参与讨论。

特朗普主政第一年中美经贸关系虽维持大体平稳走势，然而美国政策朝加强战略博弈方向调整，两国经贸关系暗流涌动张力不减。尤其是去年底以来美国官方一系列组合政策信息，显示其新一轮更为强势的对华经贸政策调整布局已大体完成。去年美国对华贸易争端立案数达到历史最高水平，为今年发起更多贸易摩擦备足了弹药。依据各方面情况观察，中美经贸关系可能会面临更为困难复杂局面，今年中美贸易摩擦显著增加应是大概率事件。

特朗普对华经贸政策调整有何特点？美方刻意推动政策调整根源何在？为什么说今年中美贸易战风险可能显著增加？本文试图初步探讨这些问题。第一部分在简略回顾过去一年多来中美经贸关系演变大势基础上，概括特朗普政府对华经贸政策调整特征内涵并分析其根源。第二部分从中美贸易不平衡状态、美国内政治压力、美对华贸易争端立案数上升等方面，分析今年中美经贸摩擦风险可能上升原因。最后是小结和中国应对政策探讨。

一、特朗普对华经贸政策特征与成因

（一）特朗普元年中美经贸关系走势

特朗普在大选期间曾主张对中国进口货物征收 45% 高额关税，还指责中国加入 WTO 导致美国几万家工厂倒闭和上千万工人失业，宣称将建议把中国宣布为汇率操纵国。当时虽有分析认为，受制于美国相关体制和法律约束，特朗普不太可能马上把上述强硬表态与激进主张付诸实施，然而他的偏激立场仍引发人们对美国强化贸易保护主义的担忧。2017 年 3 月美国贸易谈判代表办公室发布《2017 年贸易政策议程与美国总统关于贸易协定项目的 2016 年度报告》（下面简称《2017 年贸易政策议程报告》），系统阐述美国贸易政策“新方法（a new approach）”、关键目标和最优先议程，其中明确体现以中国作为贸易政策调整重要对象的思路。因而在特朗普就任总统之初，中美经贸关系前景可谓阴霾笼罩。

在双方特别是中方努力下，两国元首去年 4 月上旬成功实现海湖会晤，宣布在全面经济对话机制（CED）框架下围绕贸易领域合作展开 100 天谈判，以缩小双边贸易不平衡。经过两国 30 轮磋商，5 月 12 日中方公布《中美经济合作百日计划早期收获》，列举双方达成的 10 条共识，涉及中美相互开放农产品、金融服务市场及中美天然气贸易等领域^[1]。在“百日计划”期满之时多项共识已经兑现：如中国禽肉首次实现出口美国^[2]，美国牛肉时隔 14 年重返中国市场^[3]，美国液化天然气输华政策障碍开始破冰，中国向花旗集团和摩根大通公司发放了扩大在华债券业务所需的牌照，取消对外商独资评级服务机构限制等等^[4]。随着“百日计划”实施，两国经贸关系进入一段相对平稳合作时期。

然而 7 月中美全面经济对话（CED）未能达到预期结果，两国经贸关系再次进入相对低迷期。7 月 20 日举行首轮中美 CED 对话，除探讨事关两国经济合作全局性、长远性、战略性问题，还要围绕业界关注具体问题磋商求解。对话取得一些积极进展^[5]然而未能取得预期成果，落幕当天双方没有发表联合公告和成果清单。此后两国经贸关系再次面临摩擦频发局面。美国商务部 8 月中旬对中国正式启动有关知识产权问题 301 调查，同时中国对美国橡胶制品与光纤产品启动反倾销调查。10 月初美国贸易代表办公室就对华 301 调查召开公开听证会，中方则表示将采取所有必要措施捍卫自身合法权益^[6]。

[1] 兰辛珍：“百日计划，体现中美合作意愿”，北京周报网，

2017 年 5 月 17 日，http://www.beijingreview.com.cn/shishi/201705/t20170517_800096449.html。

[2] “我国生产的熟制禽肉首次出口美国”，人民网-财经频道，2017 年 06 月 26 日，<http://finance.people.com.cn/n1/2017/0626/c1004-29363497.html>。

[3] “美国牛肉时隔十四年重返中国市场”，新浪新闻，

2017 年 07 月 01 日，<http://finance.sina.com.cn/roll/2017-07-01/doc-ifyhrttz1888006.shtml>。

[4] “外媒：中美‘百日计划’期限已满 中国兑现了承诺”，凤凰国际 iMarkets，2017 年 7 月 17 日 http://finance.ifeng.com/a/20170717/15534960_0.shtml。

[5] 如双方确定未来一年将围绕宏观经济和金融、贸易合作、投资合作、全球经济治理等方面开展合作，同意充实完善一年合作计划并争取尽快确定早期收获的内容。

[6] “中美经贸关系何去何从”，财新网，2017 年 11 月 07 日，<http://opinion.caixin.com/2017-11-07/101166868.html>。

11月特朗普总统对我国进行国事访问，中方为改善双边经贸关系再次做出努力。中方以“国事访问+”规格接待以回应特朗普夫妇在海湖庄园对习近平夫妇的热情接待，在具体经贸合作领域推动取得诸多进展：两国企业共签署贸易与投资合作项目34个，涉及“一带一路”建设、能源、化工、环保、文化、医药、基础设施、智慧城市等广泛领域，金额高达2535亿美元。对中方友好接待与改善经贸关系努力，特朗普多次表达谢意。对双边经贸形势短暂回暖，有媒体评论乐观地认为：“一切超出预期，一切特别顺利”，“不声不响中，两岸猿声啼不住，轻舟已过万重山”^[1]。

其实这一切未能改变美国对华经贸政策朝更为强硬方向调整，也未能扭转双边经贸关系压力不减的整体形势。上年底到今年初接二连三发生几方面情况显示，特朗普对华经贸政策调整可能已基本完成布局。

一是11月美国商务部发布新版《中国非市场经济地位》报告，认为由于“国家的经济作用及其与市场 and 私营部门关系存在根本性扭曲”中国仍是非市场经济，因而美方实施对华进出口反倾销不必采用中国价格和成本^[2]。二是特朗普在11月10-11日越南APEC峰会上，大篇幅点名或不点名地指责中国不公平贸易竞争。三是12月发布《美国国家安全战略报告(NSS)》，把经济问题上上升到国家安全高度，指责中国“窃取美国知识产权”与“不公平的经贸活动”^[3]。四是美国会下属美中经济安全审查委员会(USCC)11月15日发表报告，主张加强对中国企业在美投资并购的监管，2018年初蚂蚁金服(Ant Financial)收购速汇金(MoneyGram)、华为与AT&T分销协议等投资合作项目被叫停。1月22日征收以中国企业作为重要对象的洗衣机和太阳能电池板保护性关税，特朗普在达沃斯论坛演讲把宣介新经贸方针作为要点之一。

本文第一作者今年1月10日随团拜会美国政府四部会，也感受到美国对华经贸政策转变。北京大学国发院与中美关系委员会合作举办中美经济“二轨对话”至今已延续八年，今年元月8-9日纽约对话后，中方成员按惯例转赴华府拜会美国财政部、白宫国安会、商务部、国务院等部会官员就中美经贸关系等问题交换看法。这次美方官员对话方式与往年有所不同，交谈内容较多停留在对原则立场陈述上，对中美经贸关系现状质疑、批评和责难内容较多，对相关经验事实及分析显得兴趣不大。访谈给人印象似乎是美方对华经贸政策已经确定，至少在现阶段可谈内容比较有限。

(二) 特朗普对华经贸政策调整特征

特朗普政府新政策的基本取向，是更加突出与聚焦两国经贸领域竞合关系中的竞争博弈因素，试图采用更加强势和咄咄逼人方式要求我国让步配合，改变美国对华贸易赤字居高不下与经济外部竞争力相对减弱态势，从而服务其“让美国再伟大”的战略目标。具体观察，特朗普对华经贸新政大致有以下几方面特点。

第一，在国家战略层面进一步强调经济问题重要性，聚焦中美经贸关系存在的矛盾和问题，为提升管理调整对外经贸特别是中美经贸关系的政策优先度，提供国家战略层面的分析支持。

新版《美国国家安全战略报告》提出一个新命题：“经济安全不仅关系到国家安全，经济安全就是国家安全”。在特朗普政府看来，目前美国经济表现不佳，既有国内过度管制过高税收等因素抑制经济活力等根源，也有外部贸易伙伴不公平竞争导致美方利益受损等原因，因而其经济发展战略从内外两个方面展开。就后者而言，该报告指出，“几十年来，美国的工厂、公司和就业岗位都迁移至海外。2008年全球金融危机之后，怀疑取代了信心。风险厌恶和管制取代了投资和企业精神。经济复苏并没有给美国工人的实际收入带来明显增加。美国贸易逆差因包括不公平的贸易往来在内的各种因素而进一步扩大。”该报告还抱怨：

^[1] “特朗普访华 中国不声不响取得这五大成就”，新浪新闻，2017年11月10日，<http://news.sina.com.cn/c/nd/2017-11-10/doc-ifynsait6881520.shtml>。

^[2] International Trade Administration, United States Department of Commerce, “China’s Status as a Non-Market Economy”, October 26, 2017.

^[3] The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017.

“数十年来，美国一直纵容不公平的贸易往来。其他国家纷纷利用倾销、歧视性非关税壁垒、强制技术转让、非经济手段、产业补贴和来自政府和国有企业的支持等以获取经济利益。”因而，美国要“重建经济实力”与“振兴美国经济”，需从国内与对外经贸两个方面实施政策调整。

依据美国官方对外部经贸形势分析，虽然很多国家都在利用美国开放体制占便宜，中国在这方面是最重要对象，尤其需要聚焦应对。过去一年来美国决策层有关这方面主题的重要文件、报告、演讲，对中国竞争手段造成美国巨额贸易逆差与利益损失提出很多抱怨和质疑。我们年初在华府四部会访谈，也具体感受到美国有关官员对中美经贸关系的不满和责难。如质疑我国实施钢铁、半导体、制造业 2025 等产业政策，责难我国汽车业已有相当强竞争力却仍保留 25% 关税，批评我国有关部门强制在华跨国公司转让技术，认为 WTO 多边规则不适用于中国这样国家驱动经济，抱怨一带一路倡议、亚投行走得过快带来不稳定影响等等。

第二，从方针重新定位、双边直接施压、国际社会动员等不同角度，提出调整管控美国对外经贸关系特别是中美经贸关系的系统方法与措施。

一是在贸易方针上突出强调对等性原则。自由贸易是美国竞争力强盛时信奉宣扬的贸易方针，上世纪 90 年代克林顿总统仍在倡导自由贸易方针。然而随着新世纪初年美国国际竞争力相对衰落，特别是美国经济遭遇金融危机之后，到奥巴马时代强调公平贸易。特朗普更进一步强调对等贸易。《2017 年贸易政策议程报告》指出美国贸易政策“首要目标”包括“促进与贸易伙伴对等性（promote reciprocity with our trading partners）”^[1]。特朗普 1 月 26 日在达沃斯论坛演讲中就强调：“我们支持自由贸易，但必须是公平也必须是对等的”^[2]。他去年 11 月在 APEC 演讲中，提到中美之间“当前的贸易失衡是不可接受的”^[3]。强调“从今以后要在公平、对等的基础上竞争”。去年底白宫发布文告，列举特朗普元年取得十二项成就，其中第三项就是推动“公平和对等贸易”^[4]。

二是选择从会谈对话到贸易制裁等各种强硬经贸政策手段。2017 年《美国国家安全战略报告》指出：“美国将采取一切适当手段，从对话到执法手段，以应对扭曲市场的所有不公平贸易行为。”报告这段文字虽然没有挑明特定对象，然而中国显然是美国在经贸领域需要应对的最重要博弈对手。从中美经贸关系争议焦点看，美国双边博弈试图达到几方面目标。一是“减”：减少重要产品关税水平、产业政策干预力度、贸易补贴规模等；二是“放”：放开美国对华投资准入门槛、持股比例、技术转让要求等；三是“管”：对侵犯知识产权和盗版行为侵权严格执法管理；四是“慢”：实施“一带一路”倡议等参与国际治理方面放慢节奏减少震动。

三是在经贸关系领域自设标准，区分“守规矩”与“不守规矩”两类国家，通过督促各国选边站对中国施加压力。2017 年《美国国家安全战略报告》提出，“美国将经济竞争对手按照是否遵守公平和自由市场原则进行区分。我们将与在经济领域志同道合的国家展开竞争，特别是存在贸易不平衡的地区，同时认识到，只有当国家间共享价值观并建立公平、互惠的关系，竞争才是良性的。任何国家违反规则获取不公平的优势时，美国将采取强制措施。”“美国将与致力于公平和互惠贸易的国家达成双边贸易和投资协议，并将更新现有协议，以确保它们符合这些原则。”“美国将与志同道合的伙伴合作，共同维护公平、互惠的经济秩序并使其现代化。美国将在必要时采取保护公平贸易的执法行动，以及推动在贸易和投资项目中确保透明度和遵守国际标准的多边努力。”特朗普在 APEC 峰会演讲中强调，“我们必须确保所有人都守规矩，现在人们都不守规矩。守规矩的人是我们最亲近的经济伙伴。不守规矩的，美国肯定不会再对违犯、欺骗或经济侵略视而不见了。那样的日子到头了。”“我将同想成为我们的伙伴并遵守公平、互利贸易准则的印太国家签署双边贸易协定。”在达沃斯演

^[1] USTR Office, “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, March 2017.

^[2] The White House, “Trump Davos speech transcript”, Davos, Switzerland, Jan. 26, 2018.

^[3] The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit”, Da Nang, Vietnam, November 10, 2017.

^[4] 同上。

讲中，特朗普再次批评不守规矩的国家。

第三，反思质疑二战后由美国及其欧洲盟国主导建立的 WTO 多边贸易规则体系，认为中国等新兴国家利用多边规则获取不正当利益，试图通过重新定义 WTO 规则与国内法关系、改革 WTO 运行方式加以制衡。

入世以后中国开放经济快速增长并伴随中国对全球经济格局中影响力显著提升。我国货物进出口额从 2001 年 5097 亿美元增长到 2017 年约 4 万亿美元，16 年增长 6.85 倍年均增速 13.7%。2001-2017 年间中国对美国贸易顺差依据中国官方数据从 280 亿美元增长到 2800 亿美元，增幅 9 倍年均增速 14.7%；采用美国数据从 825 亿美元增长到 3740 亿美元，增幅 3.5 倍年均增速 8.1%。美方对此耿耿于怀，《2017 年贸易政策议程报告》列举多方面数据，把中国入世说成是美国经济表现一系列消极转变的重要原因，认为中国特色竞争手段对 WTO 规则可适用性带来新挑战。

如新版《美国国家安全战略报告》肯定 WTO 历史意义基础上^[1]，不点名地批评中国开放竞争方法：“当我们帮助建立的国际机构被其他国家利用之时，我们无动于衷。他们补贴产业，迫使技术转移，扭曲市场。这些和其他行动挑战了美国的经济安全。”特朗普在 APEC 演讲中抱怨：“各国得到世界贸易组织支持，然而他们没有遵守原则。简单说，我们在世贸组织受到不公平待遇。”“美国促进私人企业、创新和产业。其他国家却支持政府主导的工业计划和国有公司。我们遵守世贸组织关于保护知识产权和保证公平、平等市场准入的原则，他们却倾销产品、补贴商品、操纵货币并推行掠夺性产业政策。”“他们无视规则，占那些守规则的人便宜，导致商业被极大扭曲，威胁了国际贸易的基础。这些行为以及我们集体应对失败，伤害了许多美国人，也伤害了其他国家的人。”与美国智库研究人员交流对话，不乏听到美方对当初允许中国入世的后悔之意，认为 WTO 这样制度设计不适用于中国这样所谓“国家驱动经济”。

因而美方主张改革 WTO 多边贸易规则，要求超越 WTO 常规方法对中国进口企业实施贸易调查。《美国国家安全战略报告》指出：WTO 体系“继续服务于我们的利益，但它必须改革，以帮助美国工人富裕、保护我们的创新并反映该体系建立时所依赖的原则。”尤其是《2017 年贸易政策议程报告》系统阐述美国对 WTO 新方针，表示美国方针转变所针对问题与国家是全方位的，包括美国地缘政治盟友在内的所有贸易伙伴，然而中国被明确锁定为主要对象国。该报告提出对现存贸易协议做必要更新以反映变化的时代和市场条件。强调严格执行美国贸易法以避免美国市场被倾销或（和）补贴进口品扭曲并伤害美国工业与工人。认为依据美国“乌拉圭回合协议法案”，美国国会相应委员会保留了对 WTO 有关特定贸易争端解决报告是否实施以及如何实施的裁定权。该报告还指出：“当 WTO 接受对 WTO 协议解释从而损害美国及其他 WTO 成员利用 WTO 规则允许的贸易救济来对现实世界不公平贸易行为做出有效反应的能力时，这类解释也就危害了对贸易体系的信心。这样的结果对美国 and 全球经济健康都不利”。暗示美国将抵制 WTO 对美国单边保护措施可能做出的对美国不利的仲裁，由此对 WTO 施加压力。

需要指出的是，欧盟在 WTO 规则对中国可适应性问题政策立场比美国较为温和然而实质内容具有类似性。2016 年底欧盟委员会向欧洲议会及欧盟理事会提交修改反倾销法提案，新法案不再对各国使用“非市场经济”和“市场经济”分类，而是采取“国别中立”方针侧重调查那些国内价格或成本出现“市场扭曲”的情况。对市场价格被干预“严重扭曲”的世贸组织成员，欧盟仍将在反倾销调查中参考第三国价格。确定某个国家或某个行业存在扭曲的参考标准包括：政府政策与影响力、国有企业比例、本土公司是否获得优惠补贴、金融机构独立性等。目前有关争议已引发 WTO 内部诉讼^[2]。中国 2016 年 12 月 12 日申请启动

^[1] “70 年来，美国一直奉行这样一种战略，即以互惠原则、市场自由和自由贸易为基础的稳定的国际经济体系符合美国的经济和安全利益。美国与我们的盟友和合作伙伴一道，领导成立了一大批金融机构和其他经济论坛组织。这些金融机构和论坛组织制定了公平的规则，建立了稳定国际经济的手段，消除了导致两次世界大战的各种摩擦。”

^[2] European Commission, “Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council, amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the

争端磋商程序，质疑美欧继续对中国进口采用不合 WTO 规则的反倾销政策，也质疑美国 2007 年以来对中国企业采用反补贴措施。目前中美争端处于补充磋商阶段^[1]，为解决中欧争端 WTO 已在 2017 年 4 月建立了专家组，并于 2017 年 12 月举行了专家组第一次听证会，预计 2018 年下半年之前专家组将提交最终报告^[2]。

如果 WTO 判定中国获胜并责令美欧停止将中国视为反倾销机制中的非市场经济国家，将对美国和欧盟未来如何参与 WTO 事务引入不确定性。反过来如果仲裁结果是美国和欧盟获胜，中国如何反应也是一个艰难决策。有研究人员认为：“WTO 似乎并不具有能够妥善解决如此重大政治问题的能力，如果我们放任这个问题仅由 WTO 的法官判断和解决，可能会对世界贸易体系造成灾难性的破坏。”^[3]但是问题在于，如果美国频繁超越多边规则搞单边贸易保护主义，中国很难不在 WTO 内部利用多边规则维护自身权益。如果说，多哈回合僵局显示在新世纪如何提升全球贸易多边规则面临瓶颈，目前争议可能对现有规则持续运行带来挑战。

第四，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。特朗普总统可以在私家海湖庄园（Mar-a-Lago）热情接待我国领导人表达友好，也可安排孙女小辈朗诵中文演唱中国歌曲向中国公众释放善意，然而这些与他对美国现实经济和战略利益高调诉求并行不悖。特朗普策略灵活性还表现在，对实施“百日计划”与访华获得的短期利益欣然接受并赞赏有加，转身就会提出更高要价并回归强硬立场，显示既捞浮财又争地盘的精明算计特点。强硬战略调整与灵活策略方法结合，构成目前美国对华经贸政策方针与实施的明显特点。不熟悉特朗普路数，简单认为他是商人出身容易对付观点，其实并不正确。

（三）美国对华经贸政策调整驱动因素

美国对华经贸新政虽带有“特氏”个人色彩，然而其基本方针内容在根本上是由中国作为新兴大国与美国在原有全球体系中最大守成国地位决定的，具有深刻经济根源于时代背景。中国崛起阶段性成就，对美国及在原有国际治理体系中占据主导地位的国家带来压力。中国在迄今为止转型发展中呈现出相对稳定的体制特征，美国对此由于认识理解上产生困惑感。我国近年在经济外交和参与国际治理方面更为积极进取，加剧美国的危机感和焦虑感。另外我国转型期仍存在某些体制和政策不完善因素，也增添了中美经贸关系的内在张力。

第一，美国因为经济增长动能不足及与全球增长格局中相对重要性下降派生失落感与危机感，试图从调整国内经济政策与外部经贸关系入手找到求解之道，特别是通过调整中美经贸关系改变不利局势。

数据显示，上世纪 50 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，上世纪最后 30 年的年均增速约为 3.3%。然而进入新世纪后美国经济增速大幅下滑，2001-2017 年间平均增速下降到 1.8% 上下。2017 年美国宏观经济处于危机后复苏周期高点，四个季度 GDP 同比增速分别为 2.0%、2.2%、2.3% 和 2.5%，全年增速仍处于“2 时代”。更让美国精英忧心忡忡的是，新世纪实际录得的美国经济增速是在超常宏观刺激政策环境下实现的，提示与中性宏观政策相对应的美国潜在经济增速应比本已令人失望的统计增速更低，近年美国经济学家界讨论“长期停滞（secular stagnation）”概念反应对美国经济增长前景担忧。

随着中国等新兴国家快速追赶，二战后美国为首的发达国家主导全球经济增长格局已发生历史性转变。数据显示，后危机时期全球经济动力结构发生“三重转换”。采用 IMF 数据

European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidized imports from countries not members of the European Union”, Brussels, 9.11.2016.

[1] WTO, “DS515: United States — Measures Related to Price Comparison Methodologies”, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds515_e.htm

[2] WTO, “DS516: European Union — Measures Related to Price Comparison Methodologies”, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds516_e.htm

[3] “不是危言耸听，美国对华贸易政策的转折点可能真的来了”，中国金融四十人论坛，2018 年 2 月 1 日。

并采用不变价格方法测算，上世纪 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%；2008-2017 年该指标分别下降到 10.2%，15.1%和 25.9%。对比上世纪 90 年代中国对全球增长贡献为 8.3%，金砖国贡献 11.5%，新兴和发展中国家贡献 23.9%；2008-2017 年该指标分别上升到 35.4%，47.9%和 74.1%。可见后危机时期中国、新兴经济体、发展中国家与美国、七国集团、发达国家全球经济增长作用发生系统转换，目前发达国家在经济体量上仍占绝对优势，然而在增量贡献上已发生阶段性转折。

第二，过去几年中国在国内经济发展、推进经济外交、参与国际治理等方面比历史上任何时期都更为积极主动，给守成国美国造成紧迫感与焦虑感，试图通过对华经贸政策及一系列政策调整摆脱被动局面。

中国遵循和平发展方针，然而快速发展客观上对美方带来全方位压力。以制造业追赶为例，现代制造业作为国民经济基本产业部门，是一国生产力水平的核心标志之一；制造业作为最重要的可贸易部门，又是开放型经济体对外竞争力的关键支撑，是区分发达国家与发展中国家的重要依据。改革开放特别是进入新世纪以来中国制造业取得长足发展，成为中国经济快速追赶并推动全球经济格局演变的关键因素。我国制造业发展水平与主要发达国家比较，已经由改革初年远远落后转变为目前较多领域盯住跟跑、部分领域并跑、个别领域领跑的新格局。2015 年 5 月国务院下发 28 号文推出《中国制造 2025》发展规划，提出制造业三步走设想。第一步力争用十年时间，迈入制造强国行列^[1]。中国制造业进一步发展，尤其是在一系列重要领域实现技术与产业突破，将进一步缩小中国与主要发达国家经济实力差距，不能不使守成国产生深深忧虑。

又如在经济外交方面，2013 年我国最高领导人提出一带一路倡议，随后中国又发起创设亚洲基础设施投资银行，不仅受到广大发展中国家欢迎，也得到包括英法德意等欧盟主要国家积极呼应。中国积极主动而富有想象力的国际合作倡议及其在全球范围产生的广泛影响，在美国战略界引发震动与反思。美国国际关系委员会高级研究员罗伯特·布莱克威尔（Robert D. Blackwill）2015 年 4 月 13 日在美国《国家利益》上发表文章，称中国必须被遏制，美国不能再协助中国崛起。这位曾担任美国驻印度大使、哈佛大学肯尼迪学院副院长的资深专家，把美国在亚投行问题上溃败看作是中国崛起挑战美国全球影响力的最好例证。美国前哈佛大学校长、奥巴马首任经济顾问委员会主席萨默斯（Larry Summers）教授 2015 年 4 月初撰文指出，中国创建新国际金融机构而美国阻止英国等盟国加入未果，是与布雷顿森林体系创立具有类似意义的历史性事件。

再如美国金融危机后中国推进人民币国际化，并在 2015 年推动实现人民币加入 IMF 货币篮子 SDR，初步跻身国际货币行列。如果说一带一路倡议、合作创建亚投行等等举措，是近年中国积极参与国际治理结构增量改革的突出表现，推进人民币国际化并实现“入蓝”目标则是中国积极参与现行国际治理架构存量改革的重要案例。另外后危机时期中国在网络销售、移动支付、新能源、高速铁路、5G 研发等领域活跃发展与前沿创新，2017 年中共十九大提出 2035 年初步实现现代化和第二个一百年建成社会主义现代化强国目标，客观上都对美国稳定维持其全球领导地位带来压力^[2]。因应上述环境快速深刻演变，近年美国学界政界不止一次对包括经贸关系在内的中美关系提出反思并发生辩论^[3]，特朗普政府对华经贸政

^[1] 第二步到 2035 年，我国制造业整体达到世界制造强国阵营中等水平。第三步：新中国成立一百年时，制造业大国地位更加巩固，综合实力进入世界制造强国前列。制造业主要领域具有创新引领能力和明显竞争优势，建成全球领先的技术体系和产业体系。

^[2] 班农：“标杆分析：中国的 5 大战略。这五大方面（制造业 2025，商业一带一路，信息领域 5G，金融技术革新，人民币国际化），配合经济发展计划，是中国领导人认为他们应当走的道路。这样到 2030 或 2035 年，他们就可以成为世界第一经济体。15 年以后，他们要成就世界霸权。西方对此是如何应对的？西方的反应是…直到川普当选总统之前，西方对中国的反应相当混乱。”

^[3] 例如在金融危机最危急阶段刚刚过去的 2010 年，美国智库就开始反思对华政策，提出“几个基本判断能否继续成立”来表达重估对华经贸和战略关系，把中美关系置于“新兴国”与“守成国”博弈框架下解读讨论。在中国国家主席习近平 2015 年 9 月访美前，美国学界发生主题为“我们该拿中国怎么办”的大辩论。2015 年 2 月，时任美国国防部长办公室政策研究室顾问白邦瑞 Michael Pillsbury 出版《百年马拉松——中国密谋取代美国成为全球超级大国》（The hundred year marathon: China's secret strategy to replace

策调整折射客观环境与美国社会思潮阶段性演变特点。

第三，中国作为转型大国，在经济发展中呈现某些相对稳定的体制特点，使美国在认知应对上产生困惑感与急躁感，也对特朗普政府对华经贸政策朝强势方向调整产生助推作用。

美国有关对华经贸关系的官方文告与领导人演讲，从不同角度用不同方式对中国经济制度、体制与政策进行描述分析。尤其是《中国非市场经济地位》报告，该报告从人民币汇率与工资形成机制，外资政策、国有企业、政府控制与配置资源、法治和监管透明度等诸多方面，对中国经济制度、政策与运行方式进行了考察。这类分析得到观点结论通常认为，国家过度干预体制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主要原因，因而需要实施更强硬措施和压力督促中国解决。

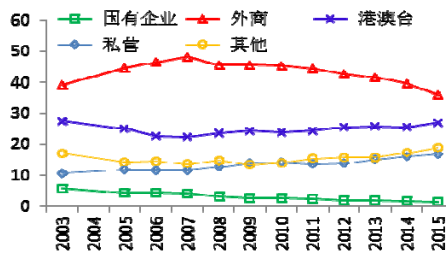
美方对中国经济运行与体制特征描述并非完全虚构，然而认为中国经济国际竞争力都来自政府干预与市场扭曲的判断显然并不正确。过去四十年改革开放推动中国经济体制全面转型，这个变革过程虽然取得了历史性成就然而尚未真正完成，健全开放型市场经济体制仍面临“行百里者半九十”的挑战^[1]。然而就实质关系而言，中国经济发展阶段性成就与中国企业国际竞争力提升，并非由于在某些领域仍存在这样或那样的过度行政干预，而是由于中国在推进市场取向改革上做对了很多事情，由于中国人民勤劳苦干与社会发展共识，也得益于早年美国与其他发达国家主导推动的全球产品内分工生产方式形成发展，为包括亚洲四小与中国大陆在内的新兴经济体开放发展提供了有利的经济全球化时代条件。

以美国对华贸易逆差而言，美方认为主要由于中国体制政策扭曲。然而观察中国出口部门企业类型分布，可见基本上是外资企业与国内私营企业的天下，国有企业所占分量很小。图 1 数据报告不同类型企业出口交货比例，外商投资企业所占份额最大，从 2003 年 39.2% 上升到 2007 年峰值 48.1%，金融危机后虽然持续下降，2015 年占比仍为 35.9%。其次是港澳台企业，2015 年为 27%，二者之和 2015 年占 62.9%。国内私营企业从 10.7% 上升到 16.7%。国企 2003 年占比为 5.6%，此后持续下降到 2015 年仅为 1.5%。应当看到，现阶段中国经济局部仍存在行政部门过多干预现象，各类产业政策与行政干预总体而言对国有企业支持较多，然而国企对中国出口增长贡献很小，可见中国出口竞争力主要不是由于政府过多干预，而是由于渐进式体制转型通过降低制度性交易成本释放了民间和市场活力，为中国经济利用开放环境下比较优势创造了现实条件。可以推论，通过深化改革进一步完善开放型市场体制，中国企业整体竞争力有可能得到进一步提升。

America as the global superpower)，认为中国鹰派一直密谋在 2049 年中华人民共和国建国百年时取代美国成为全球霸主，而美国过去 40 年一直被愚弄，愚蠢地帮助中国崛起。2015 年 3 月，美国外交学会发表《修改美国对华大战略》(Robert Blackwell) 报告。强调美国需要一个新的旨在平衡中国崛起而非帮助中国崛起的大战略，批评现行对华政策以牺牲美国主导地位和长期战略利益为代价，认为美中战略竞争才是未来常态。辩论中，芝加哥大学政治学教授约翰·米尔斯海默 John J. Mearsheimer 的观点被热议，他多年前出版的《大国政治的悲剧》(Tragedy of politics for big country) 等著述中，将中国视为美国的第一战略竞争对手，甚至认为中美最终可能走上战争之路。2015 年 5 月约翰·霍普金斯大学中国问题专家兰普顿 David M. Lampton 发表题为“美中关系逼近临界点”(“A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us) 的演讲，对 2010 年以来两国国内威慑彼此论调不断升级，两国精英和大众讨论重心逐渐转向极端表示担忧，并提出中美需要“第四个联合公报”等解决之道。但是更多学者持相对平和观点。例如前美国^[3] Institute on Taxation and economic policy, USA, “Richest Americans Benefit Most from The Tax Cuts and Jobs Act”, November 2017.

ohn J. Mearsheimer 的观点被热议，他多年前出版的《大国政治的悲剧》(Tragedy of politics for big country) 等著述中，将中国视为美国的第一战略竞争对手，甚至认为中美最终可能走上战争之路。2015 年 5 月约翰·霍普金斯大学中国问题专家兰普顿 David M. Lampton 发表题为“美中关系逼近临界点”(“A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us) 的演讲，对 2010 年以来两国国内威慑彼此论调不断升级，两国精英和大众讨论重心逐渐转向极端表示担忧，并提出中美需要“第四个联合公报”等解决之道。但是更多学者持相对平和观点。例如前美国^[3] Institute on Taxation and economic policy, USA, “Richest Americans Benefit Most from The Tax Cuts and Jobs Act”, November 2017.

图1. 中国各类企业出口交货值占比
(2003-2015, %)



数据来源和说明：wind 提供的来自国家统计局数据。其国有企业包括数据单列的中央和地方全资国有企业、联营企业中的国有联营企业、有限责任公司中国有独资公司和国有与集体联营企业。其他类型企业为工业行业企业的总出口交货值减去国有企业、外商、港澳台以及私营企业。

第四，特朗普及其执政团队关键成员的价值取向和立场偏好特点，使得美国对华关系决策思维较多受到零和游戏心态影响，推动对华经贸政策朝更加强化博弈动机方向调整。

在二战后美国历任领导人中特朗普总统对全球化较为质疑抵触。特朗普总统强势保护主义政策立场，不完全是迎合美国社会当下逆全球化思潮，而是有其个人理念渊源与历史背景。上世纪 80 年代他就自费在主流媒体做广告，尖锐批评日本维护封闭体制同时利用美国市场开放导致美国巨额贸易逆差。目前美国政府关键成员特别是财贸与亚洲团队主要成员，较多秉持质疑全球化观点与对华强硬立场。例如，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；美国贸易代表罗伯特·莱特希泽是比较激进的贸易保护主义者，批评中国“操纵贸易”并主张加大贸易保护力度；商务部长威尔伯·罗斯早年对中美经贸领域争议问题看法比较客观，参加特朗普竞选团队后转而对华贸易政策持有较多批评态度；美国国家安全委员会（NSC）亚洲事务资深主管马修·波廷杰是曾驻中国七年资深媒体人、伊拉克与阿富汗战争老兵并参与情报工作。保守主义标杆人物斯蒂芬·班农由于个人风格原因被解除白宫任职，然而并不改变特朗普执政团队对华经贸政策强硬立场。内阁中比较重视对话或对制裁持比较审慎态度的高官顾问，如国务卿雷克斯·蒂勒森、财政部长史蒂芬·姆钦、国家经济委员会主任加里·科恩¹，目前对最高层决策影响力较弱。执政团队部分成员较强保护主义色彩与特朗普对华政策强化调整互为因果，也使得贸易战风险有增无减。

二、中美贸易摩擦风险上升原因

在美方对华经贸政策立场趋于强势环境下，中美两国在产能过剩、政府采购、产业规划、汇率政策等一些领域都可能出现新争议，然而贸易摩擦仍是矛盾焦点所在。此外考虑以下几方面情况，有理由推测今年中美贸易摩擦风险上升应是大概率事件。

（一）美对华逆差增长的背景条件

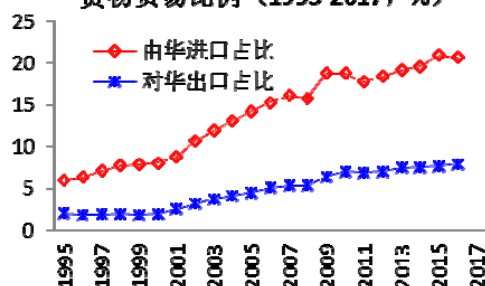
贸易不平衡是中美经贸关系的结构性议题。虽然进入新世纪以来十几年中美各自内外经济环境经历较大转变，然而美国对华贸易赤字总体上呈现趋势性扩大，在美方看来越来越难以容忍，因而对发起贸易摩擦获取利益具有内在冲动。另外从操作层面观察，与其它领域找事比较，制造贸易争端在挑选商品对象、斟酌分量力度、把握时点和节奏等方面，美方可能认为具有操控性较强便利。因而，在对华贸易逆差上升背景下，更多发起贸易摩擦是美方落实对华经贸政策调整方针重要抓手。

图 2 数据显示，美国从中国货物进口占其总进口比例，从 2000 年 6.1% 上升到 2017 年

country) 等著述中，将中国视为美国的第一战略竞争对手，甚至认为中美最终可能走上战争之路。2015 年 5 月约翰·霍普金斯大学中国问题专家兰普顿 David M. Lampton 发表题为“美中关系逼近临界点” (“A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us”) 的演讲，对 2010 年以来两国国内威慑彼此论调不断升级，两国精英和大众讨论重心逐渐转向极端表示担忧，并提出中美需要“第四个联合公报”等解决之道。但是更多学者持相对平和观点。例如前美国^[2] Institute on Taxation and economic policy, USA, “Richest Americans Benefit Most from The Tax Cuts and Jobs Act”, November 2017.

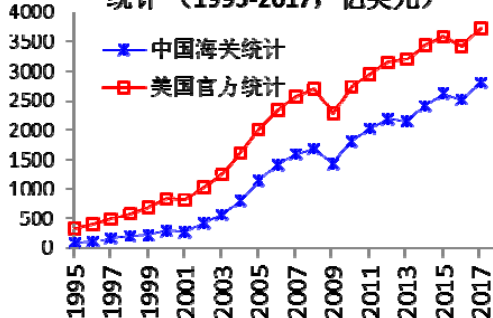
的 20.7%，同期出口占比从 2.1% 增长到 8.0%。图 3 数据显示，2016 年中国顺差规模有所回落，但是 2017 年美国对华贸易逆差仍在上升：依据中国数据从 2519 亿美元上升到 2801 亿美元，增幅为 11.2%；依据美方数据从 3421 亿美元增长到 3740 亿美元，增幅为 9.3%；比 2015 年分别增长 4.0% 和 6.7%。即便考虑约 400-500 亿美元中国对美国服务贸易逆差，采用美方统计数据，中美贸易不平衡仍在 3000 亿美元以上。

图2、美国对华货物进出口占美货物贸易比例（1995-2017，%）



数据来源和说明：wind 提供的美国经济分析局数据。由华进口占比为美国从中国进口货物价值占其从世界进口总价值的比重，对华出口占比为美国对中国出口货物价值占其对世界出口的总价值比重。

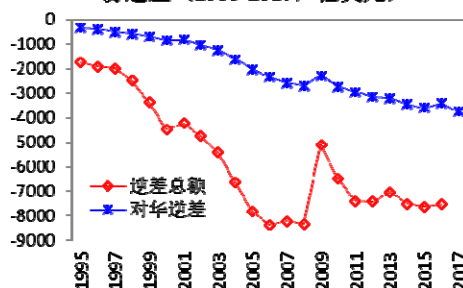
图3、中国对美商品贸易顺差两种统计（1995-2017，亿美元）



数据来源：中国商品贸易顺差是 wind 提供的中国海关统计数据，美国商品贸易顺差是 wind 提供的美国经济分析局统计数据。

图 4 和图 5 数据显示，美国对华货物贸易逆差占美国货物贸易逆差总额比例，从 1995 年的 19.2% 增长到 2007 年美国金融危机前的 31.3%，2016 年进一步上升到 45.4%。中国对美货物贸易顺差占比则经历巨大波动：上世纪 90 年代后期在 50% 上下，但是 2000-2005 年连续六年超过 100%，六年平均占比约在 160%，这个指标在 2014-2017 年回落到 50% 上下。

图4、美国货物贸易逆差与对华货物贸易逆差（1995-2017，亿美元）



数据来源：wind 提供的美国经济分析局进、出口数据计算

图5、中国货物贸易顺差与对美顺差（1995-2017，亿美元）



数据来源：wind 提供的中国海关统计数据

无论是中国对美货物贸易顺差相对中国整体货物贸易顺差，还是美国对华货物贸易逆差相对于美国整体货物贸易逆差，都具有相对稳定性。对图 4 和图 5 报告 1995-2017 年数据做简单统计分析，中国对美贸易顺差线性回归拟合度 R^2 值为 0.96，显著高于顺差总额线性回归 R^2 值 0.79，显示中国对美贸易顺差波动较小；美国对华贸易逆差线性回归拟合度 R^2 值为 0.97，大幅高于美国逆差总额线性回归 R^2 值 0.70，也显示显示美国对华逆差波动较小。

应当指出，在当代经济全球化环境下，一国贸易不平衡是由各国在全球产业链内特定分工地位、国内储蓄-投资关系等多方面因素决定的。理解美国贸易不平衡，还需着重考虑美国作为主要国际货币发行国、华尔街作为最重要国际金融中心等特征因素的影响。然而从美国目前官方立场以及我们最近访谈华府四部会情况看，美方倾向于片面地把中美贸易逆差看成是双方开放度不对称与中国体制政策扭曲的结果，要求中方单方面采取措施解决。这类片面主张不可行，美方便可能诉诸强制性手段导致贸易摩擦风险上升。

（二）美国内政治的推波助澜作用

美国目前国内政治形势一些具体情况，也会增加中美贸易摩擦压力和风险。第一，回应特朗普基本盘选民利益诉求对中美经贸关系传导压力。成功推动税改一般被看作特朗普元年经济政策实施的重要亮点，然而分析税改法案具体条款可见，企业与中高收入阶层居民能由此获得较大利益，然而较为集中分布在铁锈州（rust-belt states）低收入民众从中获利很小，而这些民众作为选民对特朗普胜选做出过重要贡献。根据美国税收和政策研究所(Institute on Taxation and economic policy, USA) 根据税改法案内容进行的分析，最穷 20% 纳税人将平均获得 100 美元减税，而最高收入 1% 人群则将平均获得 55190 美元减税^[1]。这部分基本盘选民就业比较集中在传统制造业和零售业，据 IFI 研究报告数据显示，投票给共和党的州制造业就业比例，比民主党的蓝州高出大约四个百分点，前者劳动参与率比后者要低两个百分点²。这部分选民利益决定其偏好保护主义政策取向，对中国频繁实施贸易摩擦符合其心理和利益诉求。

第二，美国中期选举因素助推特朗普政府实施贸易摩擦。今年 11 月将迎来美国两年一次中期选举，届时美国所有众议员、三分之一参议员、大约一半州长都要改选。共和党中期选战基本目标，是保持两院多数党地位，为未来削减社保福利、调整 Medicare、推动基础设施投资等相关领域掌控立法程序提供保障。目前众议院 435 个席位中共和党占据了 241 席，比民主党多出 23 席；参议院 100 个席位中共和党占 51 席，比民主党多 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、两个参议院席位，而目前民主党要成为多数党，只需夺回 24 个众议院席位和两个参议院席位。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。

^[1] Institute on Taxation and economic policy, USA, "Richest Americans Benefit Most from The Tax Cuts and Jobs Act", November 2017.

² Robin Brooks et al., "Why are Red State Labor Markets Lagging?", Institute of International Finance (IIF) *Global Macro Views*, Nov. 21, 2017.

第三，特朗普希望通过贸易摩擦显示对华经贸强势政策给低迷民调加分。特朗普极端保守主义政策立场、口无遮拦率性而为的行事风格、有关“通俄门”以及其它负面谈资影响，使其民调满意度居于创纪录低位。然而去年美国经济处于周期运行高点表现较好，特朗普高调展现贸易保护主义取向与目前美国社会流行氛围比较一致，因而其经济政策满意度较高。例如 2018 年元月 11 日美国昆尼皮亚克大学（Quinnipiac University）所做民调结果显示，对特朗普作为国家领导人的整体支持率只有 36%，然而 66% 的选民认为经济表现“优秀”或“良好”。在上述形势下，特朗普希望继续对中国贸易政策强势在个人民调上得分。

（三）贸易调查立案激增预示风险

美国对华发起贸易争端工具手段，根据其规则依据来源可分两类。一类是 WTO 多边规则下的贸易救济（remedy），包括反倾销、反补贴、保障措施、特保等类型。另一类是依据美国国内贸易法相关条款采取的贸易调查（investigation），包括 201、232、301、337 条款等调查类型。表 1 简略说明贸易争端主要种类，提供美国对贸易伙伴国贸易摩擦的工具选择。

表 1、美国发起对华贸易争端主要类型*

WTO 规则下贸易救济		国内贸易法规则下贸易调查	
反倾销*	反倾销（Anti-Dumping）是指 WTO 允许成员国政府通过“反倾销协议”相关规定对外国公司的倾销行为所采取的贸易救济措施。	201**	指根据美国《1974 年贸易法》第 201—204 节有关内容规定，如经美国国际贸易委员会（USITC）调查证实美国国内某产业因进口激增而受到严重损害或严重损害威胁，总统有权采取进口限制措施。 ^[1]
反补贴*	根据 WTO “补贴与反补贴协议”对进口国补贴行为采取的惩罚措施，通常采取增加关税的形式，以抵消给出口国生产者或出口者的补贴。 ^[2]	232	美国商务部根据经修订的 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。 ^[3]
保障措施	保障措施是指 WTO 成员在进口激增并对其国内产业造成严重损害或严重损害威胁时，依据《1994 年 GATT》第 19 条所采取的进口限制措施。 ^[4]	301	根据美国《1974 年贸易法》第 301 条授权，美国贸易代表可对外国“不合理或不公正贸易做法”发起调查，并可在调查结束后建议美国总统实施单边制裁，包括撤销贸易优惠、征收报复性关税等。 ^[5]
特保	特定产品过渡性保障机制（Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism）简称“特保条款”，是中国加入 WTO 议定书的第 16 条。根据该条款，从中国加入 WTO 至 2013 年 12 月 10 日止，WTO 其他成员经事前确定的法律程序认定原产于中国的某项产品进口激增，并对其国内相关产业造成或威胁造成所谓的市场扰乱，则该成员可以对自中国进口的此类产品采取限制措施。 ^[6]	337	根据“1930 年关税法”第 337 条（美国法典第 1337 条），美国国际贸易委员会对进口贸易中某些不公平做法进行调查。337 条款将侵犯知识产权和其他形式不正当竞争行为称为非法行为。调查大多涉及专利或商标侵权指控，也可针对其他形式不正当竞争，如盗用商业秘密、假冒、虚假广告和违反反托拉斯法。 ^[7]

*对某个进口商品同时实施反倾销和反补贴救济和制裁称作双反案例，双反并不构成独立救济和制裁类型。**201 条款贸易调查与 WTO 规则下保障措施相互重叠。

[1] 叶海波：“何谓‘美国贸易法 201 条款’”，《求是》2002 年 11 期。

[2] WTO, “Glossary Term, countervailing measures”, https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm

[3] Us Department Of Commerce, Bureau Of Industry And Security, “Section 232 Investigations : The Effect of Imports on the National Security”, <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>

[4] WTO, “Glossary Term, safeguard measures”, https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/safeguard_measures_e.htm

[5] “一文看懂美国对中国发起 301 调查”，新华社，2017 年 08 月 19 日。

[6] 商务部政策研究室：“特定产品过渡性保障机制”，2005 年 3 月 24 日，<http://zys.mofcom.gov.cn/aarticle/cp/200503/20050300029044.html>

[7] The U.S. International Trade Commission, “Section 337 Investigation, Answers to Frequently Asked Questions”, Publication No.3708, July 2004.

上述贸易摩擦具体程序细致划分可能达到十个阶段^[1]，最重要包括三个阶段：申请(application)、立案(initiation)、制裁(measure)。表2报告1980年以来美国对我国发起各类贸易摩擦的立案与制裁数据。总体而言WTO规则下贸易救济与国内法规则下贸易调查都呈上升趋势。在WTO规则下贸易救济摩擦中，反倾销占到最大份额；而在国内法贸易调查摩擦中，依据337条款发起的调查占据最大比例；两类加在一起通常要占到所有贸易摩擦总数的八成以上。

表2、历年美国对华贸易摩擦立案与制裁数（1980-2017）

年度	WTO规则下贸易救济										美国国内法规则下贸易调查								
	反倾销		反补贴		保障措施		特保		救济总数		337调查		232调查		301调查		调查总数		
	立案	制裁	立案	制裁	立案	制裁	立案	制裁	立案	制裁	立案	制裁	立案	制裁	立案	制裁	立案	制裁	
1980	1	0	0	0					1	0							0	0	
1981	0	0	0	0					0	0			2	0			2	0	
1982	3	0	0	0					3	0			1	0			1	0	
1983	4	2	0	0					4	2			2	1			2	1	
1984	0	3	1	0					1	3			0	0			0	0	
1985	6	0	0	0					6	0			0	0			0	0	
1986	1	5	0	0					1	5	1	0	0	0			1	0	
1987	0	1	0	0					0	1	0	0	0	0			0	0	
1988	1	0	0	0					1	0	0	1	1	1			1	2	
1989	1	0	0	0					1	0	0	0	3	0			3	0	
1990	11	1	0	0					11	1	0	0	0	0			0	0	
1991	6	11	1	0					7	11	0	0	0	0	1	0	1	0	
1992	5	2	1	0					6	2	0	0	1	0	0	0	1	0	
1993	7	3	0	0					7	3	1	0	1	1	0	0	2	1	
1994	12	5	0	0					12	5	0	1	1	0	2	0	3	1	
1995	2	4	0	0				1	0	3	4	1	0	0	0	0	1	0	
1996	6	2	0	0				2	1	8	3	1	1	0	0	1	0	2	1
1997	0	5	0	0				1	0	1	5	2	1	0	0	0	0	2	1
1998	1	0	0	0				1	1	2	1	4	0	0	0	0	4	0	
1999	7	1	0	0				2	1	9	2	1	3	1	0	0	2	3	
2000	7	4	0	0				2	2	9	6	3	1	0	0	0	3	1	
2001	8	5	0	0				1	0	9	5	1	1	1	0	0	2	1	
2002	9	3	0	0	2	0	0	1	11	4	5	0	0	0	0	0	5	0	
2003	10	9	0	0	2	0	0	0	12	9	8	2	0	0	0	0	8	2	
2004	6	6	0	0	1	0	0	0	7	6	11	5	0	0	0	0	11	5	
2005	4	6	0	0	1	0	0	0	5	6	8	8	0	0	0	0	8	8	
2006	4	2	1	0	0	0	0	0	5	2	13	3	0	0	0	0	13	3	
2007	12	2	7	0	0	0	0	0	19	2	20	8	0	0	0	0	20	8	
2008	11	12	5	7	0	0	0	0	16	19	13	8	0	0	0	0	13	8	
2009	12	10	10	5	1	1	0	0	23	16	8	13	0	0	0	0	8	13	
2010	4	10	3	8	0	0	0	0	7	18	20	10	0	0	1	0	21	10	
2011	5	3	4	3	0	0	0	0	9	6	19	12	0	0	0	0	19	12	
2012	5	3	3	2	0	0	0	0	8	5	18	6	0	0	0	0	18	6	
2013	6	3	7	2	0	0	0	0	13	5	19	8	0	0	0	0	19	8	
2014	6	3	6	2	0	0	0	0	12	5	11	9	0	0	0	0	11	9	
2015	7	6	5	6	0	0	0	0	12	12	10	2	0	0	0	0	10	2	
2016	11	5	9	4	0	0	1	0	21	9	23	3	0	0	0	0	23	3	
2017	18	8	5	6	0	0	2	0	25	14	24	4	1	0	1	0	26	4	

数据来源：1980-2015年反倾销、反补贴、保障措施、特保数据来自Bown全球贸易摩擦数据库，2016、2017年数据来自United States International Trade Commission (USITC)；201调查数据来自USITC，232调查来自美国商务部产业与安全局网站；301调查数据来自华尔街见闻《关于美国对华301调查你所需要知道的一切》；337调查立案和制裁数据来自USITC。

[1] 反倾销程序：申请-立案-调查-损害初裁-倾销初裁-倾销终裁-损害终裁-发布反倾销令-行政复议。

反补贴程序：申请-立案-调查-损害初裁-倾销初裁-倾销终裁-损害终裁-发布反补贴令-行政复议。

保障措施程序：申请-立案-调查与通知-实施-复审。

特保程序：与保障措施相同。

201调查程序：申请-立案-调查-贸易委员会裁决-总统裁定-执行。

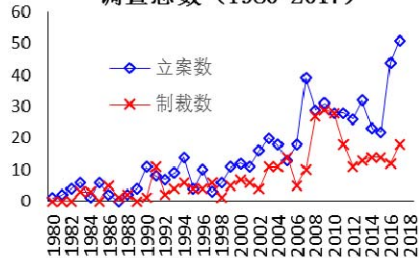
232调查程序：申请-立案-调查-贸易委员会裁决-总统裁定-执行。

301调查程序：发起调查-调查发起后的磋商-贸易代表的裁定-措施的实施-对外国的监督-措施的修正与终止-信息的请求-执行。

337调查程序：申请-立案-答辩-反诉-签发保护令-通知地头规则和日期-前期会议-事实调查-听证-初裁-委员会复审-复审裁决-签发排除令-总统审查-司法审查-执行。

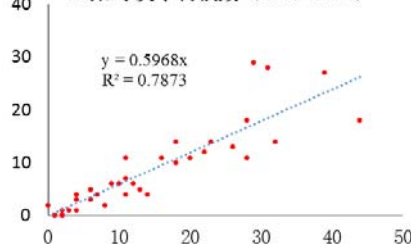
图 6 直观显示过去 30 多年美国对华贸易摩擦案例数量在波动中呈现上升趋势，具体观察立案和制裁数在金融危机前后达到峰值，随后几年随着美国经济走出危机贸易摩擦数明显下降，然而 2016 年美国大选年立案数大幅飙升到 44 起新的峰值，2017 年进一步增长到 51 起创纪录水平。从历史经验看，一般是上年立案数量多少对下年制裁数有较大影响。图 7 所做简单统计观察显示，美国对华贸易争端上年立案数与下年制裁数线性关系系数为 0.641，拟合度系数 R^2 值为 0.78，意味着特定年份立案数近三分之二能在下年转化为贸易制裁。根据历史上立案数与制裁数经验关系推测，今年美方对我实施贸易制裁次数可能会显著上升。

图6、美对华贸易救济与贸易调查总数（1980-2017）



数据来源：立案数和制裁分别为表 2 中各类贸易救济与贸易调查立案数和制裁数之和，数据来源同表 2。

图7、美国对华贸易救济与调查上年立案与次年制裁数（1981-2017）



数据来源：同表 2。

基于上述分析可以推测，美国今年对华贸易争端力度加大应是大概率事件。在具体形式上，美方可能采取逐步增加贸易争端案例方式，也可能一次集中发动多起贸易争端案例制造轰动效果；可能采用相对低调方式实施，也不排除有意在媒体和社会制造热点效果；既可能主要采取贸易争端手法，也不排除与中国对美投资审批案例和经贸领域其他议题同时采取强势不合作政策捆绑推出。

三、小结与中国对策探讨

特朗普主政初年中美经贸关系经历“过山车式”场景演变，然而特朗普政府一直没有放松推动对华经贸政策朝强硬方向调整，目前已能看出美国对华经贸新政策基本特点。例如基于“经济安全就是国家安全”命题，聚焦中美经贸关系现实矛盾问题，在国家战略层面提升美国对外经贸尤其是对华经贸关系的政策优先度。从方针重新定位、双边直接施压、国际社会动员等不同角度，试图搞出一套调整管控中美经贸关系的新方法。质疑 WTO 多边规则，主张中国非市场经济地位，试图长期采用超越 WTO 规则方法限制中国进口等等。

上述政策演变虽带有个人色彩，然而其实质内容是由中国作为新兴大国与美国在原有全球体系中最大守成国地位决定的，具有深刻经济根源与时代背景。本文第一作者 2017 年元月发表的评论特朗普经济政策文章中指出：“美国在零和思维模式支配下放大中美竞合关系中的竞争与博弈因素，通过不同领域的出格出界行为试探底线与改变规则，试图营造让中国出错招、打错牌的压力环境，将构成未来一段时期中美关系新常态因素。”¹一年来美国对华

¹ 卢锋：“特朗普的经济主张”《国际经济评论》2017 年第 1 期。

经贸政策演变提供了一个具体例证。

需关注美方对华经贸政策调整及其影响。美国是我国最大贸易伙伴与最大贸易顺差实现国，美国强硬政策如引发贸易战会对我国经济以至全球经济带来消极影响。其次，过去管理中美双边关系有一条行之有效经验：政治和战略问题谈不拢时聚焦经济问题，经贸问题是中美关系的压舱石。美方政策强化调整，经贸关系面临从双边关系稳定器变成共振源的风险。再次，WTO 多边规则是当代经济全球化重要基石之一，也有利于中国通过和平发展道路实现现代化，现在美方对多边规则疑虑增加心猿意马，如何维护 WTO 多边贸易规则和全球多边主义，涉及我国和平发展的实现方式。

然而受多重因素制约特朗普难以实现其预期目标。万一发生贸易战，中国作为顺差国直接损失或许较大，然而中国增长潜力较大承受力较强；美国长期增长动力不足，贸易战提升普通民众生活成本并增加通胀压力，对贸易战影响更难承受。搞贸易保护主义不得人心导致国际社会反感抵制。如印度总理莫迪在日前达沃斯演讲明确把贸易保护主义看作全球风险之一，被媒体评论为“不点名批评特朗普”。美国传统盟友如欧盟、澳大利亚、加拿大等国虽与我国在经贸领域存在利益矛盾，然而也不会跟一味盲目追随特朗普极端保护主义政策。另外美国经济近年复苏主要依靠超常刺激政策基础不稳，退出刺激政策走向宏观政策常态化蕴含较大不确定性和调整风险，政治与社会生活更是矛盾重重，美国国内形势对其强硬对外经贸政策也有掣肘作用。

习近平总书记最近指出：“既要有防范风险的先手，也要有应对和化解风险挑战的高招”。针对中美经贸关系形势变化，既要避免过激反应，也要高度重视，采取不找事、不怕事、先礼后兵、留有余地方针，从缓解风险、反制摩擦、实施配套措施等方面给以有理有利的应对。

首先要主动调整缓解风险，引导中美经贸关系朝“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的方向发展”。如可考虑加快中美能源进口所达成协议的实施落地。结合国内扶持消费政策，适当降低某些进口品关税。可考虑在某些大宗农产品进口上适度向美方倾斜。在全盘评估中美经贸关系走势与我方政策可能调整基础上，择时建议重启双边全面经济对话。

其次要准备反制回应措施。目前美国一些重要商品对华出口在美国出口总量中占据重要地位，可挑选部分进口量大、产地集中、影响敏感的行业产品，作为反制美方贸易争端的报复清单。要继续利用 WTO 多边规则维护我国合理权益，督促 WTO 缔约国恪守中国入世议定书第 15 条“日落条款”承诺，并利用 WTO 框架下争端仲裁机制加以反制。基于经济学逻辑与事实阐述美国贸易逆差真实原因，澄清美国官方不合理的解释分析。采取官方或非官方国际论坛形式，发出反对贸易保护主义的声音。

还要实施综合配套政策。贸易战本质上是零和甚至负和游戏，然而应对贸易战配套政策则可能有释放潜在利益的选择。要坚持自主深化改革与扩大开放方针，改进经济体制与政策不完善因素并构建良好营商环境。在着力提升我国潜在经济增速同时，更有说服力地回应美国对我经济体制的误读。在土地制度、保护产权、市场准入、投资管制等方面深化改革，释放合理投资潜力扩大内需，在维护巩固国内经济回升向好势头同时，提升有效对冲贸易摩擦潜在负面需求效应的能力。

要继续积极实施一带一路倡议，继续推进中国与非洲、拉丁美洲等地区经济合作，继续支持 WTO 为核心的多边贸易体系，通过扩大深化全球范围广泛合作制衡美国单边主义的政策冲动。在和平发展、斗而不破等方针上继续保持战略定力，加深认识中美关系的复杂性。主要从国家利益角度应对美国挑起的贸易战，避免使经贸利益之争过于意识形态化。同时注意维护中美在包括应对朝核危机在内的广泛领域扩大与深入合作的可能性。