



Policy Brief No.201312

May. 24, 2013

李春顶

lichd@cass.org.cn

警惕美国的“国家安全”贸易壁垒

美国多次以“国家安全”为名限制对中国信息技术产品的进口，用不合理的歧视性措施刁难中国相关企业，伤害中美经贸合作，为其他行业和其他国家树立了不正当的负面标杆和榜样。中国需警惕美国的“国家安全”贸易壁垒，世界也需防范“国家安全”贸易壁垒的传播与泛滥。

泛滥的“国家安全”贸易壁垒

前不久，美国国会通过并由奥巴马总统签署了《2013年合并与进一步持续拨款法案》，第516条要求美国各政府机构考虑购买信息技术系统时，必须咨询执法部门，并就“网络间谍活动或破坏”的风险进行正式评估。评估必须包括“信息技术系统由中国拥有、主导或资助的一个或多个实体生产、制造或组装相关的任何风险”。法案还规定，美国商务部、司法部、国家航空航天局和国家科学基金会不得利用任何拨款采购由中国政府拥有、管理或资助的一个或多个机构生产或组装的信息技术系统。

事实上，美国以“国家安全”的名义设限阻碍中国信息技术产品出口和投资的行为已非“新鲜偶然”的行为。全球金融危机以来，中国华为和中兴在美国屡遭“国家安全”贸易壁垒的侵扰。

2008年，华为试图收购美国一家电信企业，但终因美国政府的“国家安全”担忧而被迫放弃。2010年8月，华为准备向美国电信运营商斯普林特公司供应设备时，8名共和党参议员致信奥巴马总统及盖特纳财长，要求评估可能的“国家安全”威胁；同年，华为试图再次收购两个美国公司时，又因“国家安全”借口而被阻。2011年，华为收购美国通讯技术公司3Leaf，最终也功亏一篑。同时，从2011年2月开始，美国国会就对华为和中兴进行调查，以确定它们的产品和服务是否威胁了美国的国家通讯安全。2012年9月13日，美国众议院举行听证会，就所谓的“威胁美国国家安全”接受质询。

美国对中国信息技术产品出口频频以“国家安全”为名发起刁难，贸易保护主义的踪迹一目了然，泛滥的“国家安全”贸易壁垒逐渐清晰的显现。

难掩保护主义的实质

首先，中国的信息技术产品出口世界各地，安全性和信誉度有口皆碑。以华为为例，在全球 150 多个国家和 500 多家运营商展开合作，产品的安全性得到了世界各国的证明，却唯独在美国遭遇了频繁的“侵害国家安全”指控。这不得不让人怀疑美国“国家安全”贸易壁垒的保护主义性质。

其次，金融危机之后，美国等发达经济体遭受重创，贸易保护主义难免泛滥。就美国来说，金融危机之后，反倾销、反补贴等发起数量明显增加，针对“中国制造”的贸易壁垒愈演愈烈，在这其中，“国家安全”无疑是针对信息技术产品的最佳借口，很容易被用作贸易保护的手段。

再次，美国多次的调查均无果而终，折射背后的“司马昭之心”。美国针对中国华为和中信的信息技术产品，已发起多次的调查，但每次调查都无实质的结果，未找到任何证据。但历次的调查都产生了让美国国内竞争企业受益的结果，不仅阻碍了中国的相关产品的出口，也成功地将中国企业阻挡在收购美国公司或大型合同招标的市场之外。

美国是信息技术产品的主要创新和技术前沿国家，能够影响到美国的国家信息安全，并且不被调查所发现，这在技术上的要求是极高的。而中国目前出口到美国的信息技术产品多数是已经标准化的设备，核心技术仍然被美国等主要发达国家掌握，这样的背景下指责中国产品危害了美国的国家信息安全，是让人难以置信的。

最后，仅仅针对中国信息技术产品的歧视性措施难掩保护主义实质。美国对中国信息技术产品发起的“国家信息安全”调查以及政府采购中的限制基本都是专门针对中国产品，这难免让人感觉是一种保护主义的行径。如果真正出于“国家安全”考虑，就应该针对所有国家的信息技术产品，这种歧视性的做法是难以让中国信服和接受的。

“损人不利己”的选择

美国针对中国信息技术产品的“国家安全”贸易壁垒，不仅损害了中国企业的利益，阻碍了中美经贸合作，也不利于美国国内相关产业的长远健康发展，是典型“损人不利己”的短视选择。

对中国信息技术企业来说，美国“国家安全”贸易壁垒带来的损害是毋庸置疑的。美国是中国信息技术产品的主要需求市场之一，以国家安全为名阻碍华为和中信在美国的并购行为已经深深伤害了中国企业，政府采购上对“中国制造”的限制会进一步打击中国信息技术产品的出口。

以华为为例，作为全球第二大电信设备商，占据全球移动通讯设备市场的约五分之一份额，并且已向美国农村和芝加哥地区的十几家小型运营商销售电信设备。华为 2012 年在美国有 1500 名雇员，在美的商品和服务开支有 61 亿美元。美国是华为产品的主要需求市场与合作伙伴，来自美国的“国家安全”贸易壁垒造成的损失是巨大的。

而从美国角度看，“国家安全”贸易壁垒虽然在短期内会拯救部分企业，但长期并无裨益，同时也会损害美国国内与中国企业存在合作关系的厂商，并且还会遭到中国的反击，可谓“得不偿失”。

其一，中国与美国在信息技术产品上的国际分工明确，具有互补性。美国的优势在研发和技术创新，以及软件开发等方面；而中国在优势是在设备制造和生产。两国在信息技术产品的产业链中是完全互补的关系，美国打击中国企业，保护其国内的相关设备企业，是不明智的保护“落后生产环节”的行为，长期看是不利的。

其二，损害了与中国企业存在合作关系的美国厂商，遭到了美国国内的强烈反对。美国限制政府采购中国信息技术产品法案出台后，遭到了其国内的多方反对。美国商业软件联盟、美国贸易紧急委员会、信息技术产业委员会、美国半导体产业协会、美国信息技术办公室等 11 家团体就《法案》第 516 条联合致函美国国会，指出该条款设置了一个令人忧虑的先例，会让美国信息技术企业在全世界市场处于不利的竞争地位。该 11 家美国团体代表美国几千家技术企业，信函督促国会考虑采取更加具有建设性的方式来处理网络安全问题，并确保在立法中不要包含类似措辞。信函指出，信息技术产品涉及的安全问题指的是该产品是如何制造、使用和维修，而不是该产品由谁来制造或在哪儿制造，地理限制会引发对安全问题的错误理解。这说明，美国针对中国的“国家安全”壁垒实际上也损害了其国内有关企业的利益。

其三，美国频繁的“国家安全”贸易壁垒会引致中国的反击。中国和美国的经济贸易和投资联系紧密而深入，相互之间的依赖程度日益加深，相互的合作对双方有益而相互保护与反击会损害各方利益。同时，中国的经济规模日益扩大，拥有巨大的国内市场；中国和美国作为全球最大的发展中经济体和发达经济体，相互合作是共赢的基础，而如果陷入贸易战，对双方的冲击都是不可估量的。

防范的策略

由此，中国需警惕美国“国家安全”贸易壁垒，一方面着力化解壁垒带来的损害，维护和创造合作的友好关系，另一方面着力防范“国家安全”贸易壁垒的泛滥。

第一，加强交流沟通与合作，阻止美国滥用“国家安全”措施。美国的“国家安全”贸易壁垒不公平对待中国企业，歧视性的对中国企业进行“有罪推定”，不仅违背了公平贸易原则，也会严重损害中美互信，阻碍两国在信息技术产品领域的经贸合作。应加强与美国的沟通和交流，让他们认识到措施的不公平性、错误性和后果的严重性，尽力化解“国家安全”贸易摩擦。

第二，采用世界贸易组织的有关规则阻止美国的“国家安全”贸易壁垒。WTO 的《政府采购协议》允许成员国出于保护安全的需要采取针对供应商的限制条件，但只能针对具体的存在安全威胁的企业。而美国的《法案》针对所有的中国企业，违反了 WTO 的规则。因而，中国可以就此案向 WTO 提起上诉。

第三，必要条件下的反击也必不可少。如果美国继续滥用“国家安全”措施，对中国企业造成伤害，必要的时候也必须采取一定的反击措施，以促使双方回归理性与合作。

第四，企业应培养应对国际争端的经验，增强竞争力。面对美国以“国家安全”为名的贸易壁垒和投资

限制，华为和中信等信息技术企业应逐步提高应对国际争端的能力，培养相关人才，熟悉国外和国际的法律规定，维护自身利益。同时，提高自身的竞争力也是防范这些措施带来损害的根本策略。

第五，防范“国家安全”贸易壁垒的泛滥。不仅要防范美国滥用“国家安全”措施，也要重视防止其他国家效仿美国，采用“国际安全”制造贸易和投资的壁垒。推动形成有关“国家安全”措施的国际规则。

（作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员）

声明：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。