



Policy Brief No. 201327

Oct 31st, 2013

毕晶 paulinabj@126.com

宋泓 songhong@cass.org.cn

新形势下美国对外贸易政策走向及中国应对策略

一、美国对外贸易政策新走向

对外贸易政策是一国经济和对外政策的重要组成部分。美国作为世界唯一的超级大国，其对外贸易政策对全球贸易发展和格局调整有着举足轻重的作用。2008年开始的金融危机使美国经济陷入低迷，其对外贸易政策也出现了相应的调整。当前，美国对外贸易政策出现了以下四个新内容。

（一）重返亚太，强势推动 TPP

自 20 个世纪 90 年代以来，由于多哈回合谈判始终未果，多边贸易进程受阻，亚太地区涌现出大量的区域贸易协定（亚太地区经济合作关系，见图 1），如东盟“10+1”、东盟“10+3”、中日韩自贸区，以及 RCEP（Regional Comprehensive Economic Partnership，区域全面经济伙伴关系）等，发展中国家与发达国家的经济实力对比出现了不利于美国等发达国家的变化。在这种情况下，美国迫切需要实施双边和区域性 FTA 战略，使其服务于本国的全球和地区利益。此时，美国着力推进并扩大 TPP（Trans -Pacific Partnership Agreement，跨太平洋伙伴关系协议），将其视作通往 FTAAP（Free Trade Agreement of the Asia Pacific，亚太自贸区）的桥梁，以实现美国在亚太地区战略布局的最终目的。

到目前为止，TPP 成员国在美国的主导下已先后进行了 16 轮谈判，美国等 11 个成员国围绕 24 个领域的市场开放和规则展开了紧锣密鼓的谈判，现已达成具有全面的市场准入、充分的区域合作、广泛的横向议题、全新的贸易挑战以及有生命力的 FTA 协议等显著特点的总体框架。美国认为，当前谈判的内容和范围将使 TPP 成为“里程碑式的 21 世纪贸易协议（a landmark, 21st century trade agreement）”，将为全球贸易设定新的标准，并继续囊括崭新议题，从而增强 TPP 成员国在全球经济中的竞争力。TPP 将着力加强成员国之间的贸易和投资，促进创新、经济增长和发展，并创造就业的繁荣。但是，由于 TPP 议题的广泛性以及谈判成员的多样性，TPP 最终达成尚存诸多挑战。

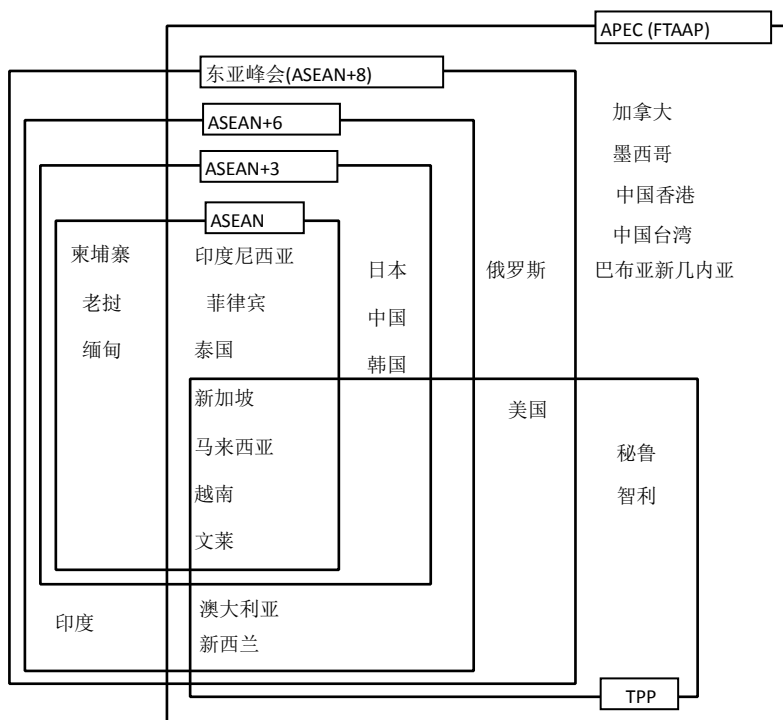


图 1： 亚太地区经济合作关系

资料来源：马田啓一，TPP与东亚经济统合：美中角逐与日本作用，国际贸易与投资（季刊：Spring）2012/No.87，p7.

（二）抱团取暖，积极助推 TTIP

当前，世界上绝大多数的自贸协议是在小经济体之间或小经济体与大经济体之间签订的，其中大经济体的获益预期相当有限。另外，目前各种自贸区谈判重点已从传统意义上的消除边境关税、开放投资和服务，转向重点关注与协调由规则和产品技术标准所组成的各式贸易壁垒。美国和欧盟互为最大的贸易和投资伙伴，经贸领域内的相互依存度很高，占有世界商品和服务贸易的 $\frac{1}{3}$ ，以及全球总产出的近 $\frac{1}{2}$ 。实际上，两者签订自贸协议的想法由来已久，当前全球经济低迷，美国历经金融危机的倾轧，欧盟饱受债务危机的折磨，其经济复苏均会进入一个较为漫长的过程，可以施用的财政和货币政策已所剩无几，TTIP（Transatlantic Trade and Investment Partnership，跨大西洋贸易投资伙伴协议；也简称为 Transatlantic Partnership，TAP）终于被再次提上日程。

同 TPP 一样，TTIP 的谈判规格也非常之高，美欧双方领导人如今雄心勃勃，试图大幅度削弱两者之间厚实的非关税壁垒，统一监管标准。他们认为，该全面以及高标准协议一旦达成，将极大的推动美欧两个地区的贸易和投资，并产生诸多崭新的商业和工作机会。美欧的贸易和投资活动当前在大西洋两岸支撑着 13,000,000 的就业岗位，该协议将在更大程度上促进双方的就业、经济发展以及全球竞争力。对美国来说，更深层次的原因在于美国欲推动经济转型，并重夺国际贸易规则制定的主导权，即美国通过“一体两翼（以北美自由贸易区为躯干，外加 TPP 和 TTIP 的两侧联动）”的两洋战略，将强力驱动美国全球政治和

经济布局，并最终再次实现称霸全球。

美欧两个地区的意识形态和社会经济制度比较类似，文化相通，市场经济体制和法治均较成熟，经济发展水平和市场开放度较高，市场规模巨大，加之双方目前都有强烈的政治意愿达成自贸协议，其未来前景看好。但是，由于谈判过程的复杂性，以及双方在历史和现实上所存在的分歧，TTIP的达成亦难一蹴而就。

（三）固本强基，多措力促“再工业化”

随着劳动力成本的上升和国际分工的发展，发达国家普遍把劳动密集型的低端制造业转移至发展中国家，国内则主要关注金融创新等虚拟经济的发展。全球金融危机爆发以来，很多专家认为，金融危机的根源正在于近十年来美国经济的“去工业化”，虚拟经济过度膨胀，经济增长动能大幅减弱。另一方面，中国等其他亚洲国家通过加工贸易和广泛承接美国等发达国家外包的制造流程，通过“溢出”和“干中学”等效应，在本国的扶持和引导下，部分先进技术领域逐渐呈现出取代美国之势。

2009年11月2日，美国总统奥巴马发表声明指出，美国经济要转向可持续的增长模式，即出口推动型增长和制造业增长，发出了向实体经济回归的信号。这表明在当前的金融危机背景下，美国已充分认识到不能依赖于金融创新和信贷消费拉动经济，开始重视国内产业尤其是先进制造业的发展。“再工业化（Re-industrialization）”成为美国重塑竞争优势的重要战略。据此，美国积极鼓励美国厂商回流或增加国内投资，并着力重新塑造美国制造业持续创新和发展的产业基础，出台了一系列相关法案和计划（见表1）。

表 1：美国“再工业化”一览表

公布时间	法案名称	主要内容
2009年2月	复苏与再投资法案 The Recovery and Reinvestment Act	联邦政府提供减税、提高失业支付等社会福利措施
2009年4月	清洁能源与安全法案 American Clean Energy and Security Act	规划美国洁净能源产业发展目标、路径和政策措施
2009年12月	重振美国制造业框架 A Framework for Revitalizing American Manufacturing	提供美国重振制造业的背景、优势和挑战
2010年3月	出口倍增计划 Export Doubling Plan	涵盖“再工业化”等四个重点方向：提升制造业出口能力；帮助美国中小企业扩大出口；协助美国企业进入新兴市场；扩大双边及多边贸易谈判
2010年8月	制造业促进法案 Manufacturing Enhancement Act	赋予制造业振兴法律框架，并提供美国制造业降低原材料进口关税与投资美国本土租

		税优惠等措施
2011年6月	高端制造合作伙伴计划 The Advanced Manufacturing Partnership (AMP)	结合官产学研,致力于四方面的工作:建设国家安全关键产业的国内制造能力;缩短先进材料从开发到推广应用的时间;投资新一代机器人;开发创新型节能制造工业。
2012年2月	国家先进制造业战略计划 A National Strategic Plan for Advanced Manufacturing	延伸 AMP 之概念,加强公、私部门对于先进制造技术的投资;其次,通过政府部门的适度参与,减低投资风险以及增进企业投资意愿
2012年2月	国家制造业创新网络 National Network for Manufacturing Innovation	政府与企业、学校、非营利组织共同合作,在全美各地成立15处区域制造创新机构,以提升制造业者竞争力与吸引投资

注:作者根据相关资料整理

(四) 高筑藩篱, 双重标准下重推“贸易保护主义”

金融危机以来,美国失业率屡创新高、社会不稳定因素剧增,美国国内许多人认为这是由于中国对美国巨大的贸易顺差所引起的,还认为人民币币值被低估造成对美国的不公平贸易,在国内各利益集团的游说和诉求压力之下,美国对中国经济一枝独秀、奋起直追的高速发展倍感不安,“中国经济威胁论”在美国迅速抬头,对华贸易保护主义甚嚣尘上。

美国对华贸易保护政策与全球政治经济环境背景、美国对外战略关系紧密,美国越来越把中国视为竞争者和潜在对手,美国对华所实施的贸易救济措施不仅数量众多,产业范围也日益扩大,其贸易壁垒更是日益多元和隐蔽,包括部门壁垒、绿色壁垒、技术性贸易壁垒、知识产权保护、汇率政策、市场准入、劳工标准、“两反一保”、“337”调查等。美国以“公平贸易”、“自由贸易”和“世界经济均衡增长”等为由,奉行“双重标准”,大力保护国内市场,对中国产品进行遏制。在投资方面,美国动辄依凭国家力量,以“国家安全审查”为由,公开实施贸易保护措施,阻止中国企业在美并购。此外,美国还拉拢其他发达国家利用WTO等多边平台对中国稀土等原材料出口管制施压,以“尊重国际规则和程序”之名行“贸易救济”之实。美国作为世界第一大经济体,其对华贸易保护政策具有广泛的“示范效应”,将引发全球性贸易保护主义浪潮,这对中国和世界贸易发展极为不利。

二、中美经贸发展面临的挑战

2012年上半年,美国已超越欧盟成为中国第一大出口市场,同时中国作为世界第二大经济体、最大的出口国和外汇储备国,美国的对外贸易政策走向必然会对中国带来更加深刻的影响,中美经贸发展面临多

重挑战。

（一）战略互信合意不足

竞争与合作是当今国家经贸交往的主要特征。但竞争必然伴随着摩擦，要认识到经贸摩擦是经济发展过程中所不可避免的，中美间政治、经济体制的差异是中美在贸易关系上不信任的根源，美国对中国“坐二望一”追赶态势的焦虑，以及“中国崛起”对美国经济地位的挑战，成为美国频频挥舞规则大棒的重要原因。美国经济势头不佳，而中国经济仍以较高速度持续有力增长，中升美降的态势将继续凸显。美国本着所谓国家安全和国际影响力维持的意图，会对中国在与其实现竞争合作的同时，采取打压和遏制。华为和中兴的遭遇作为中美贸易争端的一个缩影，凸显了中美经贸政治与经济的双重博弈，也折射出中美力量此消彼长态势下美国的焦灼和不安。美国政府对华投资设置安全审查障碍，对高技术对华出口进行管制，以及炒作中国网络攻击等都是缺乏战略互信的表现。

（二）规则体制分歧较大

美国称中国现实行国家资本主义(State Capitalism)，与其主张的自由资本主义不同，后者依靠“看不见的手”，强调听凭市场发挥作用。国家资本主义的典型特征是政府作为经济主体在市场中追求支配性作用，强调政府的适当参与和干预，即依靠“看得见的手”。美国认为中国在金融、通信、汽车和能源等重要产业其大部分国有企业会接收政府有形或无形的支持，在国际竞争中则置美国企业于极为不利的境地。中美围绕中国政府补贴政策的贸易纷争当前日趋激化。如对中国太阳能光伏案提起的“双反调查”中，美国认为中国的国企补贴扭曲了市场，直接造成了不公平竞争。国企问题也是 TPP 关注的焦点之一。美国冀望通过 TPP 构筑对华经贸包围网，对中国国家资本主义穷追不舍，由此派生出一系列基本问题，如国企和补贴、知识产权保护、自主创新与技术转让、服务业开放等，总诉求为“按规则办事”，新规则制定将成为美国试图规范中美经贸关系的主要手段，而由此带来的贸易摩擦和贸易救济可能加剧并呈常态化发展。

（三）贸易不平衡矛盾犹存

贸易不平衡问题是近年来中美经贸摩擦的焦点和核心问题。美国对华巨大逆差的原因是多方面的，其中，因经济结构和发展水平的阶段性差异和两国要素禀赋的不同所形成的经济互补性，既是中美经贸发展的内在动力，也是中美贸易逆差形成的重要原因。美国长期以来推行的低储蓄和高消费经济结构则进一步加剧了中美贸易失衡。随着国际产业转移的迅速推进，美国外商对华直接投资的贸易替代效应日益凸显，这成为中美贸易失衡的重要因素；中美双方统计口径及方法上的差异也有一定的关联性。此外，美国对华高科技产品实施出口管制，使得具有互补性而非竞争性的贸易结构潜力未能得到释放，也加剧了中美贸易的失衡。

（四）经贸分歧泛政治化

中美经贸分歧的产生，既有经贸本身的原因，也存在诸多政治博弈和诉求因素，而且随着中美综合实力出现此消彼长的不可逆转之势，美国对华诸多经贸问题呈现出泛政治化趋向。特别是金融危机后，持续居高不下的失业率和制造业的萎靡不振，使人民币成为了美国政客和商人归咎美国经济不景气的对象；同时，为了迎合利益集团的需要，许多贸易和金融政策考虑都超出了纯粹经济学视角，成为了利益集团相互博弈的政治产物。从国际政治层面看，“人民币汇率操纵导致美中贸易逆差”、“中国对美出口剥夺了美国制造业工人饭碗”等似是而非的经贸问题更多的是冷战思维在经济领域的延续，在很多情况下，美国总是试图通过经贸的压力达到经贸以外的目的。当前，美国频频以“国家安全”为借口，歧视性地设置贸易投资政治壁垒，如 2012 年 10 月 8 日，美国众议院情报委员会在经过一年期调查后宣称，中国通信企业华为公司与中兴公司因其设备“可能被用来针对美国民众进行间谍活动”因而会给美国国家安全带来风险，使华为、中兴在美业务拓展遭受挫折。

三、中国的应对策略

面对美国贸易政策的调整，中国必须理性审视当前国际国内形势的变化，把握美国对华贸易新趋势，积极作为，主动从容应对。

第一， 求同存异，强化中美在全球范围内的战略共识和政策协调。

伴随中国贸易大国地位的确立和发展，摒弃“冷战思维”，坚持合作共赢，在经济领域构建公开、自由、透明的合作机制，应该成为未来中美经贸关系长期稳定健康发展的基础性保障。中国应充分认识并处理好中美两国关系，着力塑造利益平衡的安全环境。通过中美战略与经济对话等机制，加强政治互信和对彼此关切的尊重。另外，为了在 G20 范围内协调全球经济和金融治理，实现世界经济复苏以及强劲、可持续和平衡增长，美国也需要中国的支持。当前全球经济治理所遇到的“双赤字（twin deficits）”源于体制不足和领导力不够，因此中美两国应该在国内、双边、区域以及多边诸层面，积极发挥更重要的领导作用，两者的战略与经济对话机制应成为更具战略性和更有利于全球战略协同与合作的重要平台，为两国共同应对各类传统与非传统全球挑战，为本国和世界经济发展创造良好的外部环境和条件。

第二， 互利共赢，不断拓展中美两国新的合作范式和领域。

中美两国的贸易产品结构具有很强的内在互补性，互为重要的出口市场，经贸相互依赖程度高且相对稳定。美国消费主导型的发展模式虽然在金融危机后有所调整，但根本趋势不会有较大转变，美国依然是全球消费大国。对中国来说，美国巨大的市场需求是中国经济持续发展的重要因素；同时，中国是美国农产品等的重要出口目的地，直接关系到美国诸多产业的发展，对华出口增加也是美国扭转其贸易赤字、实现经济再平衡的重要战略。当前，积极推进美国放松对华高新技术产品出口管制已经成为一项重要课题。

针对当前美国“再工业化”导致的订单减少，中国一方面要增加我国相关产业转型升级的压力，努力提高我国对美出口的全要素生产率，构筑外贸发展新优势。另一方面，应敏锐看到“再工业化”带给我国

的机遇，努力寻找中美高端制造业大致水平分工的、互补性强的全产业链合作。中国对美国投资重点应放在新兴产业、替代能源、高端制造业等领域，同时，继续吸引美国企业发挥其技术密集的优势，助推中国利用外资结构的优化升级。通过相互投资，逐步改变中国以往简单的贴牌代工模式，不断形成在特定产品和领域的研发、生产、营销和融资的新合作范式，不断拓展中美两国经贸合作领域的广度和深度。

第三，正视矛盾，健全服务于我国对外经贸长远发展的体制机制。

当前中国对世界经济增长贡献率超过 20%，中国经济历经改革开放 30 余年的积累，取得了举世公认的巨大成就，但与此同时，也始终伴随着“不平衡、不协调、不可持续”的困扰。全球金融危机后，世界经济增长速度放缓，国内对外经贸发展面临资源环境约束剧增、要素成本上涨、内外统筹压力过大等新矛盾和新问题，实现经贸发展方式转变已经刻不容缓。

在欧美诸国不断强化贸易保护主义、力推新规则试图重新主导全球竞争格局的新形势下，中国必须充分认识、认真研判 TPP、TTIP 等新规则制定对我国可能带来的挑战，化危为机，以外部压力为倒逼机制，进一步推动与外经贸有关的各项改革，牢牢坚持并不断深化市场化、法治化的改革方向，明晰政府和市场的边界，在市场能发挥作用的领域构建以市场经营者为主体、要素市场开放、竞争趋于平等、公平和中立的市场环境，进一步释放企业和社会的活力，为外经贸的长远发展构造一个法治完备、竞争公平的体制机制。这是打造“中国经济升级版”、实现从要素驱动转向开放驱动和创新驱动的关键，也是我国以开放压力为机遇，以创新挑战为动力，提升中国在全球产业链和价值链中位阶与外经贸总体转型升级的现实选择。

第四，积极有为，发挥中国在全球经济治理和国际规则制定中的大国作用。

现有的国际规则和全球治理机制主要是由美国主导建立的，是美国霸权利益和诉求的本质反映。金融危机之后，新兴的发展中国家其经济总量从 9% 上升到 20%，全球经济发展呈现“东升西降”的趋势。美国此时强势推动 TPP、积极谈判 TTIP，则是借其中所倡导的高标准和高规格对多边贸易体制的决定性影响，试图继续主导全球经贸规则的制定，最终将中国“装进笼子里”。

作为世界第一大贸易国和“负责任的相关利益方”，中国应以更加开阔和更为长远的大国视野，从战略高度来审视自己新时期应该承担的国际责任，继续积极维护多边贸易体制，抵制以“纠正全球经济失衡”为借口的贸易保护主义，通过扩大内需拉动世界经济复苏和增长，通过贸易结构调整纠正全球经济失衡。近年来，中国实施积极的自贸区战略，目前已对外签署并实施 10 个自贸协定，以及商建 6 个自贸区，共涉及 29 个国家和地区；并将继续与日韩以及印度开展相关 FTA 可行性研究，密切跟踪 TPP 和 TTIP 新进展；在当前自贸谈判基础上，不只关注关税以及市场问题，知识产权、竞争政策、国有企业、环境、劳工等有关规则制定的议题也都要涉及，由以往被动的接受规则变为主导谈判以及制定规则，在 WTO、IMF、世界银行和 G20 等多边框架下，充分发挥中国在全球经济治理和国际规则制定中的大国作用。

(作者单位：中国社科院世界经济与政治研究所 北京城市学院；中国社科院世界经济与政治研究所)

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。