

# “美国利益优先”战略背景下中美经贸摩擦升级的风险及中国对策

沈国兵

**摘 要** 2018 年 7 月 6 日美国对中国产品强征进口关税,中国被迫反制,由“美国利益优先”战略引发的中美经贸摩擦升级至贸易战。“美国利益优先”战略融合了国家安全政策、“以邻为壑”贸易政策、利己的贸易新规则、国内法凌驾世界贸易组织(WTO)之上以及肆意破坏 WTO 规则的做法,这些行为使中美经贸摩擦升级带来的风险主要表现在商品贸易、产业政策、知识产权、金融开放、贸易保护主义和单边主义等各个方面。因此,中国采取的对策主要有:要深刻地揭露“美国利益优先”战略的实质,做出应对中美贸易持久战的预案;要大幅减税,细化负面清单,优化投资环境,加强知识产权保护,实施反垄断审查制度;要加大宣传此轮人民币贬值是市场力量反应的观点,同时要管控好金融开放风险;要高举 WTO 自由贸易的旗帜,把推动中国经济增长和增加就业作为国内经济发展的第一要务,消减中美经贸摩擦升级带来的风险。

**关键词** 美国利益优先;中美经贸摩擦;多边贸易规则;贸易保护主义

**中图分类号** F757.12;F752.7 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2018)05-0091-09

**基金项目** 国家社会科学基金重点项目(15AZD058);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(17JJD790002);全国哲学社会科学规划办公室专项重大项目“中美经贸摩擦风险对策研究”(2018)

## 一、“美国利益优先”战略诱发全球经贸摩擦风险

2018 年 2 月 28 日,美国贸易代表处(USTR)向美国国会发表了特朗普总统的贸易政策报告,集中阐释了“美国利益优先”战略的理念,它诱发了由美国主导的全球经贸摩擦的风险,主要表现有:

### (一)美国国家安全政策使跨国企业在美投资商业风险增加

美国外国投资委员会(CFIUS)的最新改革法案明确表明,此次法案改革主要是针对快速增长的中国对美直接投资。2018 年初,中国企业蚂蚁金服集团收购美国速汇金公司失败以及华为与美国电话电报公司合作破裂就是典型例证。在世界上自我标榜为“自由开放市场经济”的美国政府,竟以这些中国企业的正常商业购并行为危害美国国家安全为由,拒绝这些正常的跨国投资商业行为。但是,在以判例法为审判法则的美国,以上这些判例使得此后中资跨国企业在美投资购并的商业风险陡然增加。中国不仅需要警惕特朗普政府以美国国家安全为由实施的贸易保护政策所带来的风险,而且要深刻揭露特朗普政府干预企业正常商业行为的“黑手”,因为它破坏了美国标榜的“自由开放市场经济”体系。

## (二)“美国利益优先”战略使“以邻为壑”的贸易保护主义风险增加

特朗普宣扬施政要美国经济服务,通过减税、增加就业和削减政府负担,夯实美国经济内在动力。有了这个坚实的经济基础,美国不仅跟中国玩起了贸易摩擦,而且也对其他贸易伙伴如加拿大、墨西哥、欧盟、日本和韩国等制造贸易摩擦。同时,通过内部减税把美国企业基础打牢,特别是在降低企业成本之后,有可能限制外国商品的进口,从而服务于“美国利益优先”战略。对此,中方不可小视,应切实加大减税和增加就业来夯实中国经济,以此应对来自美国“以邻为壑”贸易保护政策带来的贸易摩擦风险。

## (三)特朗普政府重塑利己的贸易新规则使 WTO 面临失序风险

特朗普政府将在 2021 年之前寻求扩大贸易促进权,进行谈判或修改贸易协定,使之公平、平衡,并支持美国繁荣。“美国利益优先”在贸易领域内的表现就是重塑利己的贸易新规则,凭借美国经济强势和市场规模,一国一国地进行贸易谈判乃至诉诸经贸摩擦,对于核心贸易伙伴国也绝不手软。特朗普这一招很见效,但是其利己的贸易新规则造成了多边失序风险。因此,处于同一价值链分工上的东亚其他国家与中国具有价值链利益的一致性,需要在世界贸易组织框架下共同抵制特朗普政府重塑利己的贸易新规则。否则,全球价值链中上下游行业企业都会遭受美国单边主义新规则的损害。

## (四)美国凌驾 WTO 之上的国内法使全球贸易保护主义风险上升

特朗普政府使用国内贸易法 201 条款、301 条款、232 条款和 337 条款对中国不断制造贸易摩擦。2018 年 1 月,特朗普总统行使职权,向遭受进口洗衣机和太阳能电池板损害的美国制造商提供保障性救济,这是近 16 年来美国贸易法 201 条款第一次被用来征收关税。3 月 22 日,美国 USTR 启动 301 条款调查后,宣布将对从中国进口的 600 亿美元商品加征关税。5 月 23 日,美国商务部声称将对进口的汽车、卡车及汽车零部件启动 232 条款调查,以确定其是否对美国国内汽车行业造成损害并影响国家安全。仅在 2018 年 6 月,美国就对中国产的耳机听筒及其组件、高度可调节桌面、插座盖板、化油器及包含化油器的产品提出 337 条款调查。实际上,这些都表明美国赤裸裸地把其多如牛毛的国内贸易法条款凌驾在 WTO 多边规则之上来践行“美国利益优先”战略,这些行为已经严重威胁到多边、区域和双边贸易协定的基本原则,使全球贸易保护主义风险不断上升。

## (五)“美国利益优先”战略使 WTO 规则被破坏的风险增加

特朗普政府曾表面上表态将与世贸组织所有成员一起共同努力推动世界贸易组织规则改革,但实际上却不断地破坏 WTO 规则,为美国谋求利益。特朗普政府曾和其他所谓“志同道合”的国家一起以改革 WTO 透明度等长期被关切的问题为由,不断要求修改 WTO 贸易规则,否则就威胁要退出 WTO 或不履行 WTO 基本义务。例如,为了达到修改 WTO 贸易规则,美方自 2017 年 7 月起开始阻挠 WTO 争端解决机构(DSB)上诉机构启动法官候选人甄选程序。除非 WTO 改变规则,否则美国很有可能让 WTO 最重要的仲裁功能出现事实上的瘫痪。由此可以看出,特朗普政府表面上声称“要加强多边贸易体制改革”,但实质上美国正在利用经济霸权,通过施压的方式试图改变 WTO 某些规则,使“美国利益优先”的一些诉求在 WTO 内长期合法化,美国肆意破坏 WTO 多边规则的风险明显上升。

## 二、“美国利益优先”战略诱发中美在商品贸易领域内的摩擦风险

2017 年美国总统特朗普上任伊始,就极力践行“美国利益优先”战略。随后,特朗普政府以美国对华存在巨大贸易逆差及其危及美国国家安全为由,援引美国国内贸易法 232 条款和 301 条款等打击所谓中国“不公平贸易”行为,不断制造对中国的贸易摩擦,致使中美经贸摩擦风险不断升级。具体行为有:

### （一）特朗普政府以国家安全为由挑起了中美经贸摩擦

2018年3月8日,特朗普政府以国家安全为由,启动对钢铁和铝产品 232 条款调查<sup>①</sup>,制造了第一轮中美贸易摩擦。同时,美国对从欧盟、中国和其他国家进口钢铁产品征收 25% 的关税,对进口铝产品征收 10% 的关税,并于 2018 年 3 月 23 日正式生效。这就引发了三种经贸风险:一是美国用单边主义挑战 WTO 多边主义的风险。2018 年 7 月 16 日,美国分别对中国、欧盟、加拿大、墨西哥和土耳其等国家和地区向 WTO 提出反起诉,以回击这些国家此前向 WTO 提起的申诉。二是美国以国内贸易法挑战国际贸易规则的风险。美国使用国内贸易法 232 条款来调查、裁决与其他成员方的贸易摩擦。这严重违反了 WTO 关税减让承诺和有关保障措施的规则。三是美国通过豁免手段来实施国别歧视待遇,其用心险恶地分化贸易伙伴的风险上升。2018 年 7 月 19 日,美国商务部授予了 232 条款调查的铝制品排除条款,于是美国新批准了 62 种相关产品可以获得铝关税的豁免。这种做法严重违反了 WTO 多边贸易体制的非歧视原则。虽然 2018 年 3 月 8 日特朗普政府宣布的对钢铁和铝制品分别加征 25% 和 10% 的关税并非仅仅针对中国,但却揭开了中美贸易摩擦的序幕。3 月 23 日,中国商务部随即给出反制措施,拟对价值 30 亿美元加征关税的从美国进口商品清单。据此,特朗普政府以美国对外钢铁和铝制品存在巨大贸易逆差及其可能危及国家安全为由,启动美国 232 条款调查,挑起了中美第一轮贸易摩擦。

### （二）特朗普政府以技术转让和知识产权保护为由扩大了中美经贸摩擦范围

2018 年 3 月 22 日,美国 USTR 发布了对中国有关技术转让、知识产权保护以及激励企业创新的相关行为和政策的 301 条款<sup>②</sup>调查结果后,美国宣布将有可能对从中国进口的 600 亿美元商品加征关税。此举是触发中美经贸摩擦的重要导火索。美国时间 2018 年 4 月 3 日,美国 USTR 正式确认中国一直在采取“窃取”知识产权的产业政策,宣布将于 7 月 6 日开始对原产于中国的价值 500 亿美元进口商品共 1333 种加征 25% 的关税。作为回应,2018 年 4 月 4 日,中国商务部宣布将于 7 月 6 日开始对原产于美国的大豆等农产品、汽车、化工品、飞机等 106 种、价值 500 亿美元的进口商品采取加征 25% 的关税。4 月 5 日,美国特朗普总统要求 USTR 依据 301 条款调查结果,考虑额外对 1000 亿美元中国进口商品加征关税。4 月 6 日,中国商务部和外交部被迫接连发声:中国将奉陪到底,我们不想打、但不怕打“贸易战”。同时,中国就美国对进口钢铁和铝制品进行的 232 条款调查,以及对知识产权和技术转让进行的 301 条款调查,向美方提出 WTO 磋商诉求,正式启动 WTO 争端解决程序。由此可以看出,尽管中方已向 WTO 提起磋商诉求,但是美国对外贸易摩擦的目标已转向中国,导致中美贸易摩擦的领域与范围急剧扩大。

### （三）特朗普政府在谈判内容上的“漫天要价”加剧了中美经贸谈判的不确定性

特朗普政府在谈判内容上的“漫天要价”加剧了中美经贸谈判的不确定性,主要表现为:第一,中美第一轮贸易磋商谈判因美方在谈判内容上的“漫天要价”而破裂。2018 年 5 月 3 日至 4 日,中美第一轮贸易磋商谈判在北京进行。因美方向中方开出了一系列不可能实施的要价,致使第一次经贸磋商成果有限,中美双方仅发表了一个会谈公报:双方就扩大美国对华出口、双边服务贸易、双向投资、保护知识产权、解决关税和非关税措施等问题充分交换了意见,在有些领域达成了一些共识。第二,中美第二轮贸易磋商谈判发表了一个联合声明,但是最终仍被特朗普政府单方面毁约。2018 年 5 月 17 日至 19 日,中美第二轮贸易磋商谈判在华盛顿进行。5 月 19 日,中美发布了《中美就经贸磋商发表联合声明》。表

① 美国 232 条款调查是指美国商务部根据 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,并在立案之后 270 天内向总统提交报告,美国总统在 90 天内做出是否对相关产品进口采取最终措施的决定。2017 年 4 月 20 日,应美国总统特朗普的要求,美国商务部对进口钢铁产品启动 232 调查;4 月 27 日,又对进口铝产品启动 232 调查。

② 301 条款是美国贸易法中有关对外国立法或行政上违反协定、损害美国利益的行为采取单边行动的立法授权条款。这一法律工具授权美国贸易代表可对对他国“不合理”或“不公平”的贸易做法发起调查,并可在调查结束后建议美国总统实施加征关税、限制进口等单边制裁。美国此次着手对华贸易调查,将依据特殊 301 条款,评估中国在知识产权问题上对美国可能造成的伤害。

面上,中美似乎就贸易摩擦问题达成了和解共识,但离美方提出的要求仍存在很大的分歧,这些要求包括:要求中国减少贸易逆差 2000 亿美元,解决知识产权保护问题,要求对国企改革、产业补贴、强迫技术转让、产能过剩等领域做出实质性改变。因此,这次联合声明是脆弱的,最终被特朗普政府单方面毁约。第三,中美第三轮贸易磋商谈判无果而终,美方谈而不和,中方需要认清美方的真实意图。2018 年 6 月 2 日至 3 日,中美第三轮贸易磋商谈判在北京进行,双方并没有达成一致意见,中美经贸谈判最终走向破裂。基于中美三轮贸易磋商谈判的结果就会发现,特朗普政府削减美中贸易逆差只是表象,遏制中国是其真实意图。因此,在中美贸易磋商谈判过程中,美方经常“漫天要价”,谈而不和,使中美经贸谈判充满了不确定性。

#### (四)特朗普政府的“贸易霸凌”行为加速了中美贸易摩擦升级

在中美经贸摩擦中,美国经常采取“贸易霸凌”行为。主要有:2018 年 6 月 15 日,特朗普政府宣布将于 7 月 6 日执行对 2018 年 4 月 4 日清单上的中国进口商品加征 25% 关税。6 月 18 日,特朗普政府再次威胁将对 2000 亿美元的中国进口商品征收 10% 的关税。7 月 6 日,美国正式对第一批清单上 818 个类别、价值 340 亿美元的中国进口商品加征 25% 的进口关税。为了进一步报复中国,特朗普政府 7 月 10 日宣布将对另外 2000 亿美元的 6031 种中国进口商品加征 10% 的进口关税。8 月 2 日,USTR 发布声明考虑对 301 条款项下 2000 亿美元中国商品征税的税率从 10% 提升至 25%。2018 年 7 月 19 日,特朗普在接受消费者新闻与商业频道采访时声称,如果有必要,他愿意对进口到美国的每一件中国商品征收关税。因此可见,是美国的“贸易霸凌”行为使中美经贸摩擦升级至贸易战。总之,从商品贸易来看,特朗普政府打着削减美国对中国巨大贸易逆差其以危及美国国家安全的幌子,把美国对外多边贸易摩擦目标集中锁定在中国,不断提升从中国进口商品的征税额度,扩大进口关税范围,使得中美经贸摩擦不断升级。

### 三、“美国利益优先”战略诱发中美在产业发展和知识产权保护等领域内的对抗风险

虽然中方为避免中美贸易摩擦升级,已经不断地释放出一系列诚意。例如,中国政府下调在亚太地区的进口协定税率,发布《中国与世界贸易组织》白皮书切实履行入世承诺,发布《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018 年版)》,出台《关于扩大进口促进对外贸易平衡发展的意见》,中国将于 2018 年 11 月在上海举办首届中国国际进口博览会,但是美国特朗普政府却并没有显示出与中方磋商谈和的诚意,而是把中美贸易摩擦领域转向了中国制造业产业发展和知识产权保护等领域。

#### (一)特朗普政府遏制“中国制造 2025”实施使中美在产业发展领域内的对抗风险上升

产业发展是一国经济发展的重要支撑,中美两国在制造产业发展上的竞争也日益激烈。特朗普政府对中国产业发展的遏制主要表现在:第一,特朗普政府借中美贸易不平衡之名,遏制“中国制造 2025”计划。2018 年 4 月 3 日,USTR 基于 301 条款调查结果,指责中国一直在采取“窃取”的产业政策,认为“中国制造 2025”将危及美国经济安全。由于“中国制造 2025”明确支持 10 大重要行业:新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农业装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械,于是美国 USTR 就认定“中国制造 2025”代表着中国的产业政策,就把美国征税产品的清单锁定在“中国制造 2025”支持发展的高新技术制造行业上,如机电产品、光学、医疗设备、新能源电动汽车、交通运输设备、航天航空、机器人、半导体等。正如国外学者所指出的,美方在这场中美贸易争端中的目标并不是要降低与中国的贸易逆差,而是试图遏制中国在高科技领域内取得进一步的技术进步<sup>[1]</sup>(P10)。因此,美国 301 条款调查是以“中国制造 2025”作为目标,首轮征税集中于中国的高科技产品行业。众所周知,制定产业政策是各国经济发展方略的重要组成部分,美国、德国和法国也曾出台类似的产业支持计划,如美国“2012 年先进制造业国家战略计划”“德国 2020 高技术战略”,2013 年法国推出的“新工业法国”计划,但美国却唯独指责中

国国家制造业支持计划是别有用心的,致使中美在产业发展上的对抗风险不断上升。第二,中国竭力避免中美贸易摩擦升级,但美方却不断制造贸易摩擦紧张的氛围。2018年6月28日,中国发布了《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018年版)》,包括取消或放宽汽车、飞机和船舶等制造业领域的外资准入限制。7月1日起,中国又大幅降低汽车整车及零部件进口关税,分别降至15%、6%。中方以实际行动来缓和同美国的贸易摩擦关系,竭力避免爆发中美贸易冲突。但遗憾的是,美方仍旧一意孤行,不断推升中美贸易冲突升级,7月6日美国又率先对从中国进口的340亿美元商品强征25%的关税,且征税产品的清单再次锁定在“中国制造2025”支持的制造品行业。因此,美国制造贸易摩擦的实质,就是刻意对“中国制造2025”支持的高科技行业进行打压与遏制,致使中美经贸摩擦集中在产业发展上。

## (二)特朗普政府预设中国为战略竞争对手使中美在知识产权保护领域内的对抗风险增加

美国通过预设中国为战略竞争对手来遏制中国创新发明和高科技领域的发展,其中一个重要的借口是要求中国加强知识产权保护。主要表现在:第一,特朗普政府以中国“窃取”知识产权为名,着力打击中国的高科技产业。美方预设把中国做为假想敌,指责中国对知识产权保护不力。2017年8月18日,USTR又宣布将在涉及技术转让和知识产权等领域内正式对中国启动301条款调查。2018年4月16日,美国颁布出口禁令,禁止所有美国企业和个人以任何方式向中兴通讯出售硬件、软件或技术服务,期限7年,立即执行,直到2025年。至此,这轮最初由宏观上指控中国是否涉嫌违反美国的知识产权、技术转让的调查事件,已夹杂着美国对中国企业发出出口禁令,使中美贸易摩擦由贸易领域转移到高科技产业领域的中国企业,对中国高科技发展产生了巨大影响,中美在知识产权保护领域内的对抗也逐渐形成。第二,特朗普政府夸大中国企业“窃取”技术的力度,扩大了中美在知识产权保护领域中的摩擦风险。特朗普政府无视中国保护知识产权的事实,指责中国企业保护知识产权不力。经过30多年快速的经济增长和显著的产业结构变化之后,中国企业日益强调发展品牌认知、质量声誉和产品创新。在这样的经济环境下,中方愈加强知识产权保护领域内合作,推进包括《专利法》等法则的修订工作。西方企业和东亚的企业都会将一些成熟的工业技术转移到中国来合资开办企业,然后借助中国较低的生产成本,出口到美国和欧盟市场,从而形成中国出口“技术型产品”的假象,实际上都是中国加工组装出口的技术品。而美国限制自己独有的先进技术出口到中国,中国企业根本无法“窃取”到类似英特尔和波音等公司的核心技术。在中国技术发展过程中,知识产权保护争端问题呈现“倒U型”的发展态势,中国企业必须使用恰当的方法来加强知识产权保护。典型的例子是,2003年1月23日,思科起诉华为侵犯其知识产权,华为迅速声明不存在侵权行为。尽管如此,华为还是停止在美国出售被思科指控的产品,转而与美国3COM公司结盟成立子公司,再由3COM为华为——思科诉讼案作证,否认华为侵权,并暗示思科的诉讼带有反竞争性质,持续一年半之久的诉讼最终以庭外和解而结束。究其原因,一是美国是依照判例断案的国家,二是华为不能失去美国市场。因此,华为选择庭外和解是以退为进的战略性选择<sup>[2]</sup>(P10)。总之,特朗普政府挑起的贸易摩擦已经不局限于美中贸易不平衡,而是转向了知识产权保护和技术转让问题等领域,使得中美在知识产权保护领域内的摩擦风险上升。

## 四、“美国利益优先”战略诱发中国金融市场开放风险

“美国利益优先”战略诱发的风险也体现在金融领域。为了维护和恢复美元信用,美联储通过数次加息来释放美国经济向好的信号,增强世界各国及投资者对美元的信心<sup>[3]</sup>(P10)加速全球美元回流美国,这同样会增加中国金融市场开放的风险。这些风险主要表现在以下几个方面:

### (一)美联储收紧货币政策及美国升级对外贸易摩擦共同放大了中国金融市场风险

在美元作为国际货币和媒介货币的信用本位条件下,如果世界商品贸易市场摩擦不断,美国又收紧货币政策来恢复美元信用,那么世界资本就会加速回流到美国。让美元回流国内的政策也盯上了中国金融市场,特朗普政府不断要求中国金融市场开放,以人民币汇率问题施压中国,这在全球贸易市场摩

擦动荡的形势下,直接增大了中国金融市场开放的风险。这些金融风险主要有以下方面:第一,美国表面上指责中国操纵人民币贬值,实则是在为自己操纵美元汇率造势。在中美经贸摩擦升级态势下,此轮人民币贬值是外汇市场对美国制造贸易摩擦不确定性的一种自然反应。但是,2018年7月20日,特朗普在接受美国记者采访时竟然不顾先前惯例<sup>①</sup>而发推文批评美联储理事会的加息政策<sup>[3]</sup>(P10);同时,特朗普指责中国、欧盟和其他国家正在操纵货币汇率,使美国处于不利地位<sup>[4]</sup>(P10)。事实上,美联储才是当今世界上货币汇率操纵的总冠军。因为美元是第一国际结算货币,也是世界上最重要的交易媒介货币,只有美联储货币政策收紧或扩张,才能够操纵全球主要货币兑美元汇率,才能够操纵整个世界的黄金价格和大宗商品价格。此时,特朗普指责中国操纵人民币贬值,其意欲迫使中国政府托抬汇市,实则是在为美国政府修剪中国“羊毛”造势。第二,美联储对新一轮6年期强势美元的完美运作,增大了中国金融市场开放的风险。纵观历史,每一次美国货币政策逆转回调或收紧银根,都会诱发一些新兴市场或发展中国家的货币危机乃至金融危机。因为美国收紧货币政策,流入股市的资金同样会减少,这会使新兴市场国家的资本外流,债务负担加重,其本国货币面临贬值压力。如果美国货币政策收紧过快,会导致国际货币市场上长期利率抬升,提高企业融资成本,很可能对一国的宏观经济和资产价格产生较大冲击,引发新兴市场国家的金融风险<sup>[5]</sup>(P11)。在美元走强的形势下,全球资金流回美国,不仅会导致阿根廷比索和土耳其里拉惨遭下跌,而且使巴西雷亚尔、墨西哥比索、南非兰特和俄罗斯卢布面临贬值的巨大风险,更使经济形势良好的波兰的货币兹罗提也遭受了快速抛售的风险。因此,在强势美元调整窗口期内,美元回流美国可能对中国金融市场开放带来不可预期的风险冲击。

## (二)美联储周期性货币政策逆转增加了中国外部金融风险

若从美联储运营强势美元和弱势美元交替变换的历史来看,就会发现一个有趣的规律:美联储会制造一个大约为10年的弱势美元贬值期,相交替的则是大约为6年的强势美元升值期。从历史上看,1971年到1980年为弱势美元贬值期,大量的美元被发行、流向拉丁美洲国家后,直接催生了拉美经济的繁荣,也制造了拉美繁荣背后的经济泡沫幽灵。而1980年到1985年则为美元强势升值期,因美元囿于“特里芬两难”的硬约束,美联储在20世纪70年代末开始实施货币紧缩政策,美元大量回流向美国,直接导致拉美国家出现了流动性债务危机。再如,尽管在经过2002年到2011年这10年的弱势美元贬值期,大量美元流向了新兴市场经济体,如阿根廷、土耳其、巴西、墨西哥和中国,而只有中国才成长为此轮弱势美元调整后美国最看好和最想修剪的好“羊毛”地区,于是美国开始运作和制造了多起对中国十分不利的地区性动荡和经贸摩擦,试图恶化中国的外贸和外资投资环境,达到推动资本流出中国并回流向美国的险恶目的。但不巧的是,2007年美国内爆发了内生性次贷危机,打乱了美国原有的弱势美元贬值期和强势美元升值期的交替周期,一直到2014年10月29日美联储才逐渐退出量化宽松货币政策,美国开始走出美元次贷危机。直到2015年12月16日,美联储才宣布美元次贷危机以后的美元第一次加息,这表明美联储在2015年开始转向剪“羊毛”的强势美元升值期。若按照“10年一个弱势美元贬值期以及6年一个强势美元升值期的交替规律”假说,则意味着2015年到2020年又是一个大约为6年的强势美元升值期,特朗普政府很可能不断制造对外贸易摩擦甚至世界其它地区的动荡,重点恶化中国外贸和外资投资的环境,为美国修剪中国长好的“羊毛”做准备。

## (三)美元强势升值期的来临扩大了中国金融市场开放的风险敞口

根据“弱势美元贬值期和强势美元升值期相互交替的规律”,可以预计2015年到2020年将是一个6年的强势美元升值期。当前,美联储采取美元回流政策,截至2018年6月13日,美联储已连续第七次加息,会直接虹吸国际资本回流向美国。国际资本虹吸效应的增强,再加美国针对中国制造的经贸摩擦,则会增大中国金融风险波动的范围。为了扩大自主开放,2018年5月13日,中国上海提出了进一

<sup>①</sup> 美国总统对美国联邦储备委员会制定的政策通常保持沉默,特别是对美联储货币政策做出评论,尊重其制定政策的独立性。

步扩大金融业对外开放 6 个方面先行先试的举措。7 月 11 日,上海又发布了“扩大开放 100 条”,其中针对金融开放的政策要点有 6 项任务和 32 条举措,主要是:大幅放宽银行业外资市场准入,放宽证券业外资股比及业务范围限制,进一步扩大保险业对外开放,推进更高层次的金融市场开放,拓展自由贸易账户功能和使用范围,以及加强国际金融中心精准宣传推介。在上述这种背景下,中国上海提出的扩大金融市场开放的举措,可能会增大中国金融风险敞口。因此,中国金融市场开放必须要谨防中美贸易摩擦升级和美联储不断加息带来的负面冲击,中国政府要审慎地管控好金融风险敞口。

## 五、“美国利益优先”战略诱发全球治理风险

“美国利益优先”战略也诱发了全球治理规则风险,它不仅会改变世界各国经济发展的外部环境,而且改变了世界各国参与全球价值链的过程和全球经贸利益分享的方案。”美国利益优先“战略导致的全球治理风险重点有:

### (一)特朗普政府改变贸易治理规则造成了贸易保护主义和单边主义盛行

为了实施“美国利益优先”战略,特朗普政府改变了美国对外贸易行为规则。主要有:第一,特朗普政府肆意破坏 WTO 多边贸易规则。特朗普政府凭借美国经济霸权,正在肆意破坏 WTO 多边规则,在法律上无视 WTO 规则约束,在行动上动辄威胁退出 WTO,制造多边贸易和投资的不确定性。WTO 成员方都需要警惕、有责任站起来,共同抵制美国肆意破坏 WTO 多边贸易规则的行为做法。否则,WTO 的多边约束规则将面临着被贸易保护主义和单边主义所遮蔽的风险。第二,特朗普政府单方面撕毁对外贸易协定。特朗普政府以“美国利益优先”为使命,不断撕毁对外贸易协定,要求与其贸易伙伴重新谈判特朗普以前美国政府对外签署的区域和双边贸易协定(如北美自由贸易协定 NAFTA、美韩自贸协定),使美加、美墨、美日、美韩等已有的贸易协定面临被重新谈判新的风险,导致全球贸易保护主义和单边主义盛行。

### (二)特朗普政府退出多个国际组织导致了国际组织全球治理失范

以“威胁退出”或“真正退出”国际组织来迫使国际组织改变现行治理规则,也是“美国利益优先战略”实施的一个重要方法。2017 年 1 月,特朗普就任美国总统后,美国就宣扬“美国利益优先”理念,不仅把美国国内法凌驾于 WTO 规则之上,公然破坏 WTO 多边贸易规则;而且还任性地退出了多个国际组织和协定。例如,美国退出了跨太平洋伙伴协定(TPP)、《巴黎协定》、联合国教科文组织、联合国人权理事会、《全球移民协议》、《关于伊朗核问题的全面协议》等多个国际组织协定,美国由自由贸易的捍卫者退化为大搞单边保护主义的国家<sup>[6]</sup>(P10)。有美国记者指出,特朗普就任总统以来,以美国优先为使命,放弃自由世界秩序,动摇了国际治理结构。比如,特朗普政府退出 TPP、巴黎气候协定和 NAFTA 等协定。美国民主党和共和党官员都担心削弱传统联盟会损害美国经济,降低美国的安全性<sup>[1]</sup>(P10)。可以预期的是,在“美国利益优先”战略背景下,特朗普政府凭借美国经济霸权、美元国际货币地位和美国巨大的消费市场规模,通过边缘化多边贸易体系或威胁退出多边贸易体系,强迫贸易伙伴与其重谈新的区域和双边贸易协定。如果形成以美国为主导的新的、排他性的区域和双边贸易体系,届时国际组织的全球治理规则将面临失效或停摆的风险。

### (三)特朗普政府另设贸易标准破坏了全球价值链及其交换体系

特朗普政府不仅破坏 WTO 多边规则,而且企图另设一套预设门槛的、排他性的新贸易体系。例如,2018 年 7 月 25 日,特朗普与欧委会主席容克在华盛顿会谈之后发布了“美欧联合声明,准备建立美欧自由贸易协定。美欧自由贸易协定的主要内容有:一是美欧双方共同实施零关税,消除非关税壁垒,消除对非汽车工业产品的补贴。二是美欧双方努力在服务贸易、化工、医药产品以及大豆等领域减少贸易壁垒,增加这些领域的贸易量。三是美欧加强能源战略合作。四是美欧围绕标准展开紧密对话,以此来放宽交易限制,减少官僚技术障碍,降低美欧双边贸易成本。五是美欧共同致力于保护美国与欧盟

的公司,以更好地保护他们免受不公平的全球贸易行为的侵害,包括对知识产权的窃取行为、强制性技术转让行为、工业补贴、国有企业造成的扭曲以及产能过剩问题。很显然,这是美欧准备预设贸易门槛标准,另设一套新的、排他性的双边贸易体系。实际上,美国主导的这种新的贸易标准体系在无形中抛弃了或边缘化了WTO多边贸易体制,将会给中国等深度参与全球生产链的国家寻求海外贸易市场、融入新的国际贸易体系构成巨大风险和严峻挑战。

## 六、中国应采取的对策

根据以上分析,建议中国采取以下措施防范在“美国利益优先”战略背景下中美经贸摩擦升级带来的各种风险。

面对“美国利益优先”战略诱发的全球经贸摩擦风险,中国的对策主要有:一是要深刻揭露特朗普政府对中国企业在美投资的正常商业行为进行干预和遏制的内幕。二是要继续深化改革开放,按中国既定战略发展经济,全面应对美国“以邻为壑”贸易政策带来的贸易摩擦风险。三是根据中国与东亚其他国家在全球价值链分工中上下游行业企业利益的一致性,在WTO框架下共同抵制美国单边贸易保护主义行为和肆意破坏WTO多边规则的做法。

面对“美国利益优先”战略诱发中美在商品贸易领域内的经贸摩擦风险,中国的对策主要有:一是在平等互利和求同存异原则的基础上,加强与美国的贸易磋商,用贸易谈判的方式解决中美贸易冲突,避免中美经贸摩擦升级。二是强烈反对美国加征进口关税的单边保护主义行为,消减贸易不确定对中国对外开放造成的冲击。三是要尽快加入全球《政府采购协定》,按照市场规则对全球招标进口,减少中国巨大的贸易顺差。

面对“美国利益优先”战略诱发中美在产业发展和知识产权保护领域内的对抗风险,中国的对策主要有:一是要在国内大幅减税,细化外商投资准入负面清单,优化中国投资环境,通过市场化方式推动产业升级,避免中国企业在全球价值链中陷入“低端锁定”风险。二是在加强知识产权保护的同时,健全中国反垄断审查制度,推进实施《反垄断法》,强化监管跨国企业利用知识产权垄断优势在华谋取高额垄断利润的行为。

面对“美国利益优先”战略诱发中国金融市场开放的风险,中国的对策主要有:一是要在短期内通过市场调节维护好人民币的稳定币值,积极推进中国与世界其他国家或地区的双边货币互换,共同规避美元逆转对人民币汇率带来的风险。二是对于受损的国内进口企业,可以通过国内税收减免来抵补(但不能进行直接补贴)这些进口企业因美国关税提高带来的损失,维护进口企业的发展利益。三是要根据强势美元的升值期(2015年至2020年),在进一步扩大金融市场开放同时强化对资本外流的监管,做好防范美元回流美国所引发的各类金融风险。

面对“美国利益优先”战略诱发的全球治理风险,中国的对策主要有:一是要做全球自由贸易体系的维护者,掌握外贸政策制定的自主权,避免对外贸易摩擦升级。二是要拓展和深化双边、区域和多边自由贸易协定,全面落实外商投资准入负面清单,深化国内自由贸易试验区和自由贸易港的改革,增强对外贸易便利化,推动中国经济增长。三是要切实推动“一带一路”建设,发挥好亚投行和金砖国家新开发银行的功能,维护好中国多边投资利益,规避中国对外投资风险。总之,只有夯实中国经济基础,切实推动中国开放型经济增长,才能构建“共商共建共享”的全球治理体系,从根本上消减中美经贸摩擦升级带来的风险。

## 参考文献

- [1] Alicia Garcia Herrero. What Are the Targets in the US-China Trade War? Bruegel, 2018-04-10. [2018-07-25] <http://bruegel.org/2018/04/what-are-the-targets-in-the-u-s-china-trade-war/>.

- [2] Shen Guobing. Firms Need Robust Response to IPR Accusations. Global Times, 2018-04-16.[2018-07-25] <http://www.globaltimes.cn/content/1098081.shtml>.
- [3] Cox Jeff. US Dollar Falls as Trump Accuses China,European Union and Others of Manipulating Their Currencies.CNBC, 2018-07-20. [2018-07-25]<https://www.cnbc.com/2018/07/20/us-dollar-falls-as-trump-accuses-china-european-union-and-others-of.html>.
- [4] 沈国兵. 谨防美国打出“立体组合拳”. 解放日报, 2018-04-10.
- [5] 《人民日报》评论员. 警惕美国单边保护主义设下的“冷战陷阱”. 人民日报, 2018-07-11.
- [6] Harwood J.. The Cost of Donald Trump's Mission to Put America First and Abandon the Liberal World Order.CNBC, 2018-07-26. [2018-07-28] <https://www.cnbc.com/2018/07/26/donald-trump-disrupted-the-liberal-world-order.html>.

## The Risks of Sino-US Economic and Trade War under the America Interest Priority Strategy and China's Countermeasures

Shen Guobing (Fudan University)

**Abstract** On July 6th, 2018, the US imposed import duties on Chinese goods and following with China's anti-tariff, and the risk of Sino-US economic and trade frictions upgrading and even trade war was ignited. The findings show that “America interest priority” strategy combines national security policy, “beggar the neighbor” trade policy, the new trade rules of egoism, domestic law overriding the WTO, and the wanton destruction of the WTO rules. These have gestated the risk of US foreign economic and trade frictions. The risk of Sino-US economic and trade frictions upgrading is shown in the escalation of risk in commodity trade, the increasing risk of industrial policy and intellectual property rights, the increasing risk of China's financial opening and the increasing risk of trade protectionism and unilateralism in the multilateral system. The Chinese countermeasures are as follows: we should reveal the essence of the “America interest priority” strategy and making a plan to deal with persistent friction; we should reduce taxes substantially, refine the negative list to optimize the investment environment, strengthen the protection of intellectual property rights and implement the anti-monopoly review system; we should publicize that it is a response to market forces in this round of RMB depreciation; we should hold high the banner of WTO free trade and make it a top priority to promote China's economic growth and increase employment, so as to reduce the risks caused by economic and trade frictions.

**Key words** America interest priority; Sino-US economic and trade war; multilateral trade rules; trade protectionism

---

■ 收稿日期 2018-07-30

■ 作者简介 沈国兵, 经济学博士, 复旦大学经济学院教授, 复旦大学世界经济研究所研究员, 副所长; 上海 200433。

■ 责任编辑 肖光恩