

(上接第六版)根据经合组织发布的2013年“产品市场监管指标”(注30)对35个经合组织国家进行排名,前3位是荷兰、英国和澳大利亚。美国只排在第27位,反映出美国市场监管政策对产品市场竞争存在较多障碍。而在加入12个非经合组织国家的指标后,美国在47个国家中仅列第30位,其产品市场竞争环境不及立陶宛、保加利亚和马耳他等非经合组织国家。

美国对他国产品的歧视程度远高于大多数发达国家,甚至也高于一些发展中国家。根据“产品市场监管指标”二级指标“国外供应商差别待遇”(注31)对35个经合组织国家进行排名,2013年美国排在第32位,表明美国产品市场对外国存在严重歧视。若包括12个非经合组织国家的指标,美国在47个国家中排名第39位,歧视程度比巴西、保加利亚、塞浦路斯、印度、印度尼西亚和罗马尼亚等非经合组织国家更高(注32)(图7)。

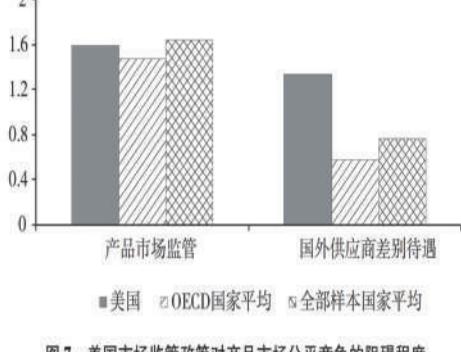


图7: 美国市场监管政策对产品市场竞争的阻碍程度

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、儿童成人关照食品、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、收购和接管规制: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)。

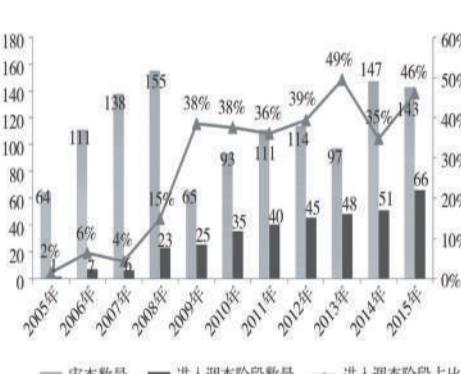


图8: 美国外国投资委员会审查案例和进入调查阶段案例统计

资料来源: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,被审查的中国企业投资项目共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”为由阻挠正常交易的情况更为严重。

表4: 1990-2018年被美国否决的中资海外并购交易

年份	买方	标的	行业
1990	中国航空技术进出口公司	美国西雅图飞机零部件制造商MAMCO	制造业
2012	三一重工关联企业美国罗尔斯公司	美国俄勒冈州风电场	能源
2016	福建宏芯投资基金	德国芯片设备制造商爱思强公司(美国分公司)	半导体
2017	峡谷桥1号基金	美国俄勒冈州莱迪思半导体公司	半导体

关于中美经贸摩擦的事实与中方立场

表5: 2005-2018年因美国外国投资委员会审查而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	中国鞍钢集团	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	中国金沙江创投集团	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Novatek Wireless旗下MIFI	通信
2017	中国四维图新联合腾讯、新嘉坡政府投资基金	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	中国中车集团	美国爱拓铝业	制造业
2018	中国蚂蚁金服集团	美国速汇金公司(MoneyGram)	金融
2018	中国北大农科技股份有限公司	美国种猪销售公司(WaldeGenetics)	农业
2018	中国蓝色光标	美国大数据营销公司(Cogain)	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

(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家大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年以来获得来自各级政府的贷款、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,使其措施符合世界贸易组织协定的要求。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。

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“超前竞争性”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年国防生产法案》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。

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。根据乌拉圭回合谈判的结果,美国可在191亿美元的补贴上限内对各单项产品提供“黄箱”补贴。凭借雄厚的财力

和充裕的补贴空间,美国对其大量出口的农产品提供了高额补贴。这些补贴影响了世界农产品的公平竞争,多次遭到相关国家挑战,巴西与美国之间历时12年之久的陆地棉补贴案就是典型代表。2014年,美国对农业补贴政策作出重大调整,以“价格损失保障计划”和“农业风险保障计划”替代原有的“反周期支付”等直接补贴计划,但仍与价格挂钩,“黄箱”补贴的性质并未变化,而支持水平却持续增加。美国农业部前首席经济学家约瑟夫·格劳勃等指出,这两种保障计划设定的参考价格均高于过去的目标价格,实际是提高了补贴支持水平(注47)。美国国会研究局的测算表明,两项保障计划2015年和2016年支出分别为101亿美元和109亿美元,而且2016-2017年度支持水平超出了2014年新法案出台前的水平(注48)。其中,对各单项产品支持的总金额接近150亿美元,为近10年的最高水平(注49)。此外,美国还通过各类信用担保计划促进农产品出口,并通过各类非紧急粮食援助计划将大量过剩农产品转移到国外,导致了严重的商业替代,对受援国当地农产品市场造成严重干扰,侵害了其他农产品出口的利益。

(四) 使用大量非关税壁垒

世界贸易组织并不完全禁止对国内产业实行保护,但原则是削减非关税壁垒、提升政策措施透明度,使其对贸易的扭曲减少到最低限度。美国采用大量更具隐蔽性、歧视性和针对性的非关税壁垒,对国内特定市场施以严格保护,明显扭曲了贸易秩序和市场环境。

根据世界贸易组织统计,美国当前已通报的卫生和植物检疫以及技术性贸易壁垒措施分别有3004项和1574项,占全球的比重分别高达18%和6.6%(图9)。联合国贸发组织2018年6月29日的报告《对贸易监管数据的分析揭露新的重大发现》(注50)中提到,要把一棵树进口到美国,需满足54项卫生和植物检疫措施相关要求。这些措施严重影响了货物通关效率,增加了贸易成本。

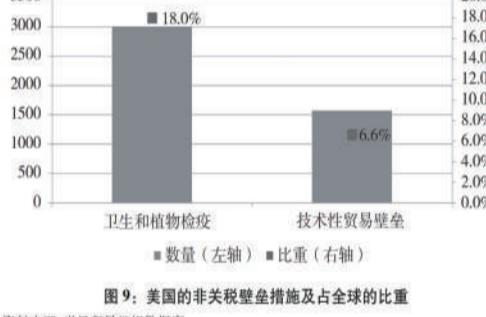


图9: 美国的非关税壁垒措施及占全球的比重

资料来源:世界贸易组织数据库

(五) 滥用贸易救济措施

根据世界贸易组织规定,成员方在进口产品存在倾销、补贴或进口过快增长对国内产业造成损害的情况下,可以使用贸易救济措施,但有严格限定条件。美国大量使用贸易救济措施对本国产业实施保护,其中相当大一部分针对中国。

美国贸易保护主义措施增多,在全球占比不断提高。全球贸易预警(Global Trade Alert)统计数据表明,2017年,全球共有837项新的保护主义干预措施,其中美国出台143项措施,占全球总数的17.1%。2018年1-7月底,美国出台的保护主义措施占全球比重达到33%(图10)。

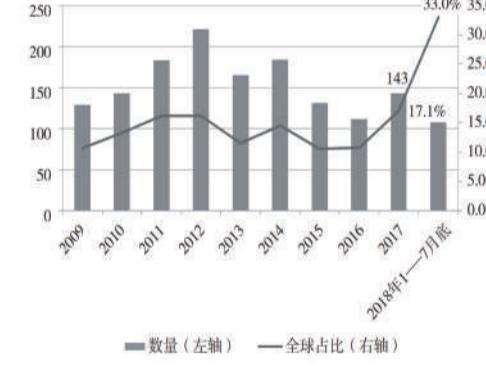
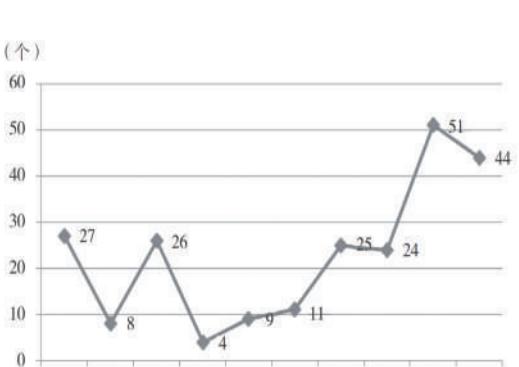


图10: 美国每年新增贸易保护主义措施及占全球比重

资料来源:全球贸易预警

美国国际贸易委员会的统计数据显示,截至2018年7月17日,美国仍在生效的反倾销和反补贴措施共有44项(图11),其中58%是2008年金融危机以来新采取的“双反”措施,主要针对中国、欧盟和日本。



在反倾销调查中,美国拒不履行《中国加入世贸组织议定书》第15条约定的义务,继续依据其国内法,对中国适用“替代国”做法。根据美国会问责局的测算,被认定为市场经济的国家所适用的反倾销税率明显低于非市场经济国家。一般来说,美国对中国的反倾销税平均税率是98%,而对市场经济国家的

平均税率为37%(注51)。20