

(上接第七版) 1998年,当时的欧共体向世界贸易组织提出关于“301条款”的争端解决方案。世界贸易组织争端解决机构认为,单从其法律规定上看,可以初步认定“301条款”不符合世界贸易组织规定。在本次中美经贸摩擦中,美国政府动用“301条款”对中国开展调查,在未经世界贸易组织授权的情况下对中国产品大规模加征关税,明显违反美国政府的上述承诺,其行为是完全非法的。

(二) 片面指责他国实施产业政策

产业政策是一种弥补市场失灵、改善社会福利的有效工具,只要符合世界贸易组织确定的规则,不应受到无端指责。

美国是世界上较早运用产业政策的国家之一。尽管美国很少承认实行产业政策,但事实上美国政府实施了比官方说法多得多的产业政策(注58)。这些产业政策的范畴从推进技术创新到政府采购、对特定部门和企业的补贴,以及关税保护、贸易协定等,为增强美国产业竞争力发挥了重要作用。

美国为强化制造业在全球的领导者地位,近年来研究制定了一大批产业政策。进入新世纪后,特别是国际金融危机爆发后的近十年来,美国出台了一系列产业政策,其中包括《重振美国制造业框架》(注59)(2009)、《美国制造业促进法案》(注60)(2010)、《先进制造业伙伴计划》(注61)(2011)、《美国制造业复兴——促进增长的4大目标》(注62)(2011)、《先进制造业国家战略计划》(注63)(2012)、《美国创新战略》(注64)(2011)、《美国制造业创新网络:初步设计》(注65)(2013)等等,针对重点领域研究制定了《电网现代化计划》(2011)、《美国清洁能源制造计划》(注66)(2013)、《从互联网到机器人——美国机器人路线图》(注67)(2013)、《金属增材制造(3D打印)技术标准路线图》(注68)(2013)、《美国人工智能研究与发展战略计划》(注69)(2016)、《美国机器智能国家战略》(注70)(2018)等。这些政策提出要调整优化政府投资,加大对制造业投资的力度;加强政府对商品的采购;为出口企业提供信贷支持,拓展国际市场;资助制造业重点领域创新等具体措施。

美国在制定推行产业政策的同时,却对他国正常的产业政策横加责难。联合国贸易和发展会议发布的《世界投资报告2018》指出,为应对新工业革命的机遇与挑战,在过去十年中,发达国家和发展中国家至少有101个经济体(占全球GDP的90%以上)出台了正式的产业发展战略。《中国制造2025》也是在这样的背景下,借鉴了美国的《先进制造业国家战略计划》、《美国创新战略》等政策文件,结合中国实际制定出台的。《中国制造2025》是一个引导性、愿景性的文件,也是一个坚持市场主导、开放包容的发展规划。中国政府一直强调《中国制造2025》是一个开放的体系,对内外资具有普遍适用性。中国领导人在多个场合表示,欢迎外国企业参与《中国制造2025》。2017年发布的《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》明确提出,外商投资企业和内资企业同等适用于《中国制造2025》政策。文件制定过程中,中国严格遵循世界贸易组织规定,确保相关政策合规透明、公平无歧视。《中国制造2025》实施以来,包括美国企业在内的许多外国企业均已参与到相关的建设项目中来。

(三) 以国内法“长臂管辖”制裁他国

“长臂管辖”是指依托国内法规的触角延伸到境外,管辖境外实体的做法。近年来,美国不断扩充“长臂管辖”的范围,涵盖了民事侵权、金融投资、反垄断、出口管制、网络安全等众多领域,并在国际事务中动辄要求其他国家的实体或个人必须服从美国国内法,否则随时可能遭到美国的民事、刑事、贸易等制裁。

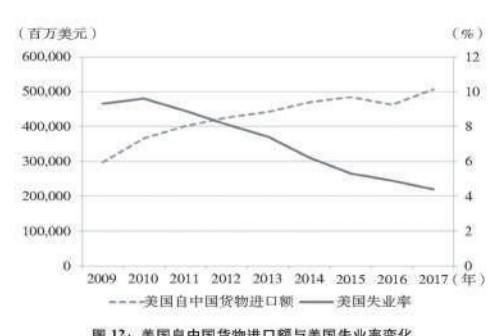
以出口管制为例,美国为巩固技术领先优势,很早就构建起一揽子出口管制制度。主要依据《出口管理法》、《出口管制条例》、《国际紧急经济权力法》,要求美国出口商或用户出口时必须申请许可证。对于国外购买方而言,则要求不得违反商品最终用途、最终用户等限制性规定,否则将受到处罚,包括被列入“实体清单”,严格限制或禁止从美国进口。统计显示,截至2018年8月1日,全球范围内被列入美国商务部“实体清单”的主体数量达到1013家。这种行为不仅损害了包括美国公司在内的相关企业利益,还损害了广大发展中国家发展权利。

美国还在抓紧审查修订现行出口管制法规,强化“长臂管辖”行为。2018年8月13日,美国总统签署了《2019财年国防授权法案》,作为其重要组成部分的《出口管制改革法案》提高了对外国控股公司的限制条件,增加了对“新兴和基础技术”的出口控制,建立了跨部门协商机制以提高执法能力。近期,美国商务部产业和安全局以“违反美国国家安全或外交政策利益”为由,将44个中国机构列入出口管制名单。这种行为给中国企业参与相关贸易制造了障碍,实质是对“长臂管辖”强化和升级。

(四) 将国内问题国际化、经贸问题政治化

现任美国政府基于国内政治需要,将国内问题国际化、经贸问题政治化,通过指责他国转嫁国内矛盾。

美国将国内政策失误和制度缺陷导致的失业问题错误归因于国际贸易。美国政府认为他国通过不公平贸易的方式抢夺了本国就业岗位,作为美国贸易逆差最大来源国,中国首当其冲成为主要的被指责对象。事实是,根据联合国数据,2001—2017年,中美贸易额增长了4.4倍,但美国失业率则从5.7%下降到4.1%。尤其是2009年以来,美国从中国进口快速增长,同期美国失业率反而呈现出持续下降的态势,美国政府指责的货物进口和失业率之间的替代关系并不存在(图12)。2017年美国国会研究中心报告显示,2010—2015年,尽管美国制造业从中国进口整体增加32.4%,美国制造业的工作机会反而增加了6.8%(注71)。



事实上,美国部分社会群体失业问题,主要是技术

关于中美经贸摩擦的事实与中方立场

进步和经济结构调整背景下,国内经济政策失误和再分配、再就业机制缺失引起的。根据美国印第安纳州波尔州立大学的研究,2000—2010年期间,美国制造业工作机会减少560万个,88%是由于生产率提高导致的(注72)。在市场经济条件下,一切要素都在流动变化之中,没有永远不变的工作岗位。随着美国比较优势变化,不同行业就业情况出现差异,传统制造业等行业出现就业岗位减少,这本是经济发展和结构调整的正常现象。美国政府本应顺应经济结构调整大趋势,采取积极有效的再分配和再就业支持措施,帮助失业人员转移到新兴行业就业。但是,受制于传统的分配机制和利益格局,美国政府没有及时建立合理的再分配和再就业支持机制,导致部分社会群体的失业问题长期积累、积重难返,为政治上的民粹主义和孤立主义提供了土壤。

现任美国政府把失业问题归咎于国际贸易和出口国不符合事实,是在国内政治矛盾难以解决的情况下试图向外转嫁矛盾。美国如不真正解决自身的深层次结构性问题,而是通过贸易保护措施引导制造业回流,这种本末倒置、以邻为壑、逆经济规律而动的行为,只会降低全球经济效率,引发世界各国反对,损人而不利己。

(五) 现任美国政府背信弃义

规则意识和契约精神是市场经济和现代国际秩序的基础。遵守规则、尊重契约使得不同个人、群体和国家可以形成广泛合作,是人类进入文明社会的主要特征。现任美国政府不顾各国公认、普遍遵循的国际交往准则,采取了一系列背信弃义的做法,对国际关系采取机会主义态度,引发国际社会广泛质疑和批评。美国这些急功近利的短视做法,损害了美国的国际信誉,将动摇美国国际地位和战略利益。

美国政府藐视国际协定的权威性,扰乱全球治理秩序。以国家名义做出的承诺和签署的协定不受政府换届干扰,保持一贯性,是一国保持国际信誉的基础。现任美国政府夸大多边体制问题和国家之间的分歧,不愿承担维护国际秩序成本,对国际规则约束进行选择性遵守,接连退出联合国教科文组织、人权理事会等多个国际组织,退出了上届美国政府力推达成的跨太平洋伙伴关系协定和巴黎气候协定,强制要求重谈北美自由贸易协定和美韩自贸协定。

以联合国、世界银行、国际货币基金组织和关贸总协定为起点,经过不断完善,形成了今天的全球政治经济治理体系。世界贸易组织是当前重要的多边经贸机制,在国际经贸合作中发挥着关键作用,在世界上受到普遍尊重和认同,目前成员已超过160个。但是,美国经常违反世界贸易组织规则,1995—2015年期间,因美国未执行世界贸易组织争端解决机制裁定而被胜诉方提出暂停申请、中止对美国关税减让义务的案件数量占到世界贸易组织同类案件总数量的2/3(注73)。

这一系列行为,是对国际契约的违背,是对经贸伙伴的不尊重,更是对美国国家信誉的损害。世界经济论坛发布的《2018年全球风险报告》指出,美国对多边主义秩序造成的侵害,以及美国阻挠世界贸易组织上诉机制新法官任命,将加剧2018年的全球风险。

美国政府破坏市场机制,直接干预商业行为。现任美国政府屡屡突破政府边界,对市场主体实施直接干预。例如,不顾商业规律,要求苹果公司等美国企业海外工厂回迁。此外,美国政府还对美国企业对外投资进行恐吓阻挠。例如,2017年1月3日,警告通用汽车,如果它继续在墨西哥制造雪佛兰科鲁兹型号汽车的话,将需要支付大额关税(注74);2018年7月3日,威胁哈雷公司不得将生产业务转移出美国(注75);通过社交媒体点名批评威胁企业高管,以各种借口加强对正常并购交易的审查等。

美国政府在双边经贸谈判中出尔反尔,不守承诺。中国历来高度重视维护中美关系稳定,特别是2017年以来,积极回应美国经贸关切,以极大的诚意和耐心与美国政府开展了多轮磋商,力图弥合分歧、解决问题。2018年2月下旬到3月上旬,应美方强烈要求,中国派团赴美举行经贸谈判。4月3日,美国公布对500亿美元中国输美产品加征25%关税的产品清单。面对美国反复无常、不断抬高要价的行为,中国本着最大限度通过对话解决问题的诚意,于5月初与来华谈判的美国代表进行了认真磋商。5月15日至19日,中国应美国要求再次派代表团赴美谈判,并在谈判中对美国诉求做了积极回应。双方在付出艰辛努力后,达成“双方不打贸易战”的共识,并于5月19日对外发表了联合声明。

但是,仅仅10天之后,美国政府就公然撕毁双方刚刚达成的联合声明,背弃不打贸易战的承诺,越过世界贸易组织争端解决机制,宣布将对来自中国的产品实施大规模征税措施,单方面挑起贸易战(专栏7)。

(六) 将国内问题国际化、经贸问题政治化

现任美国政府基于国内政治需要,将国内问题国际化、经贸问题政治化,通过指责他国转嫁国内矛盾。

美国将国内政策失误和制度缺陷导致的失业问题错误归因于国际贸易。美国政府认为他国通过不公平贸易的方式抢夺了本国就业岗位,作为美国贸易逆差最大来源国,中国首当其冲成为主要的被指责对象。事实是,根据联合国数据,2001—2017年,中美贸易额增长了4.4倍,但美国失业率则从5.7%下降到4.1%。尤其是2009年以来,美国从中国进口快速增长,同期美国失业率反而呈现出持续下降的态势,美国政府指责的货物进口和失业率之间的替代关系并不存在(图12)。2017年美国国会研究中心报告显示,2010—2015年,尽管美国制造业从中国进口整体增加32.4%,美国制造业的工作机会反而增加了6.8%(注71)。

(七) 美方撕毁2018年5月19日中美经贸磋商联合声明

2018年5月19日,中美双方在华盛顿就中美经贸磋商发表联合声明:

“双方同意,将采取有效措施实质性减少美对华货物贸易逆差。为满足中国人民不断增长的消费需求和促进高质量经济发展,中方将大量增加自美购买商品和服务。这也有助于美国经济增长和就业。”

双方同意有意义地增加美国农产品和能源出口,美方将派团赴华讨论具体事项。双方就扩大制造业产品和服务贸易进行了讨论,创造有利条件增加上述领域的贸易达成共识。双方高度重视知识产权保护,同意加强合作。中方将推进包括《专利法》在内的相关法律法规修订工作。

双方同意鼓励双向投资,将努力创造公平竞争营商环境。双方同意继续就此保持高层沟通,积极寻求解决各自关注的经贸问题。”

仅仅10天之后,5月29日,美国白宫发表声明,宣布将对中国500亿美元商品加征关税,并进一步限制中国投资和加紧对华出口管制,公然违背了中美双方于5月19日达成的共识。

数据来源:美国商务部经济分析局和美国劳工部

图12: 美国自中国货物进口额与美国失业率变化

事实上,美国部分社会群体失业问题,主要是技术

进步和经济结构调整背景下,国内经济政策失误和再分配、再就业机制缺失引起的。根据美国印第安纳州波尔州立大学的研究,2000—2010年期间,美国制造业工作机会减少560万个,88%是由于生产率提高导致的(注72)。在市场经济条件下,一切要素都在流动变化之中,没有永远不变的工作岗位。随着美国比较优势变化,不同行业就业情况出现差异,传统制造业等行业出现就业岗位减少,这本是经济发展和结构调整的正常现象。美国政府本应顺应经济结构调整大趋势,采取积极有效的再分配和再就业支持措施,帮助失业人员转移到新兴行业就业。但是,受制于传统的分配机制和利益格局,美国政府没有及时建立合理的再分配和再就业支持机制,导致部分社会群体的失业问题长期积累、积重难返,为政治上的民粹主义和孤立主义提供了土壤。

(二) 阻碍国际贸易和全球经济复苏

随着全球化进程发展,各国经济基于经贸关系的相互关联度越来越高,贸易已成为全球经济增长的重要动力。根据世界银行统计,全球经济对贸易增长的依存度已从1960年的17.5%上升到2017年的51.9%(图13)。



当前,全球经济刚刚走出国际金融危机的阴影,回升态势并不稳固。美国政府大范围挑起贸易摩擦,阻碍国际贸易,势必会对世界经济复苏造成负面影响。为了遏制美国的贸易保护主义行为,其他国家不得不采取反制措施,这将导致全球经济秩序紊乱,阻碍全球经济复苏,殃及世界各国企业和居民,使全球经济落入“衰退陷阱”(表6)。

世界银行2018年6月5日发布的《全球经济展望》报告指出,全球关税广泛上升将会给全球贸易带来重大负面影响,至2020年全球贸易额下降可达9%,对新兴市场和发展中经济体的影响尤为明显,特别是那些与美国贸易或金融市场关联度较高的经济体(图14)。世界贸易组织总干事罗伯特·阿泽维多表示,若关税回到关税总协定/世界贸易组织之前的水平,全球经济将立即收缩2.5%,全球贸易量削减60%以上,影响将超过2008年国际金融危机。贸易战对所有人都有害,特别是穷人将损失63%的购买力(注76)。历史教训一再表明,贸易战没有赢家,甚至会给世界和平和发展带来严重影响(专栏8)。



数据来源:世界银行《全球经济展望》

表6: 美国挑起贸易摩擦对全球经济的影响

预测机构	贸易战对全球经济的影响
世界贸易组织	若关税回到关税总协定/世界贸易组织之前的水平,全球经济将立即收缩2.5%,全球贸易量削减60%以上。
国际货币基金组织	增加关税的措施将导致全球经济增速下降大约0.5个百分点。
巴克莱资本	全球经济增速下降0.6个百分点,全球通胀率上升0.7个百分点。
标准普尔	全球经济增速或下滑1%。
英国央行	如果美国和所有贸易伙伴的关税提高10%,美国国内生产总值可能降低2.5%,全球经济可能降低1%。
法国央行	一旦对进口加征10%关税,将使其贸易伙伴的出口下降13%—25%。

数据来源:世界贸易组织、国际货币基金组织、巴克莱资本、标准普尔、英国央行、法国央行

专栏8 美国1930年《斯姆特—霍利关税法》的历史教训

1930年,为保护国内市场,美国总统胡佛签署《斯姆特—霍利关税法》。该法修订了“关税目录中的两万多个税则,税率几乎全部提高”,据估算,“使总体实际税率达到了税额进口商品价值的60%”。该法颁布后,“在美国乃至国际上引起了评论、争议和谩骂比有史以来任何关税措施都多”。在美国国内,有1028位经济学家签署了反对请愿书;在国际上,美国实行高关税的措施遭到了30多个国家的强烈反对,许多国家第一时间对美国实施了关税报复措施。美国的进口额从1929年的44亿美元骤降67%至1933年的14.5亿美元,出口额则跌得更惨,从51.6亿美元骤降68%至16.5亿美元,同期进口50%的GDP降幅。在此期间,全球贸易整体税率大幅上升,加深了世界经济危机。“这场世界性经济灾难在德国孕育出了希特勒的纳粹统治,在日本则催生了对外扩张的军国主义”。

历史的教训不能忘记,历史的悲剧更不应重演。

(三) 冲击全球价值链

当前,全球经济已经深度一体化,各国充分发挥各自在技术、劳动力、资本等方面的优势,在全球经济中分工合作,形成运转高效的全球价值链,共同分享价值链创造的经济全球化红利。尤其是以跨国公司为代表的各国企业通过在全球范围内配置资源,最大限度降低了生产成本,提高了产品和服务质量,实现了企业之间、企业与消费者之间的共赢。

美国政府通过加征关税、高筑贸易壁垒等手段在世界范围内挑起贸易摩擦,以贴“卖国标签”、威胁加税

等方式要求美资跨国公司回流美国,将严重破坏甚至割裂全球价值链,冲击全球范围内正常的产品贸易和资源配置,并通过各国经贸的相互关联,产生广泛的负面溢出效应,降低全球经济的运行效率。比如,汽车、电子、飞机等行业都依靠复杂而庞大的产业链支撑,日本、欧盟、韩国等供应链上的经济体都将受到贸易收缩的负面影响,并产生一连串的链式反应,即使美国国内的供应商也会在劫难逃。根据中国商务部测算,美国对华第一批340亿美元征税产品清单中,约有200多亿美元产品(占比约59%)是美、欧、日、韩等在华企业生产的。包括美国企业在内,全球产业链上的各国企业都将为美国政府的关税措施付出代价。

国际货币基金组织2018年4月17日发布的《世界经济展望》报告指出,关税和非关税贸易壁垒的增加将破坏全球价值链,减缓新技术的扩散,导致全球生产率和投资下降。彼得森国际经济研究所认为,若美国对中国施加贸易制裁并导致中国反制,许多向中国出口中间产品和原材料的国家与地区也将遭受严重冲击(注77)。

(四) 贸易保护主义最终损害美国自身利益

在经济全球化的时代,各国经济你中有我、我中有你,特别是大型经济体存在