

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2019.01.001

特朗普政府对华贸易政策剖析^{*}

杨国华

(清华大学法学院, 北京 100048)

摘要: 在“有原则的现实主义”全球战略背景下, 特朗普政府制订了单边主义的贸易政策, 对中国采取了强硬立场。对比前任政府的政策可以发现: 特朗普政府对美国经济和世界局势的判断及对华贸易政策未必正确, 采取的手段未必适当, 但是美国对世界秩序造成的损害已经发生, 对中国发展造成的影响也不容乐观。

关键词: 特朗普; 中美贸易战; 301条款调查; 世界秩序

中图分类号: D996.1/DF961 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8072(2019)01-0005-13

引言: 特朗普政府究竟要干什么?

2018年7月6日, 美国宣布对来自中国的价值340亿美元的产品加征25%关税, “违反世贸规则, 发动了迄今为止经济史上规模最大的贸易战。”美国同时宣布, 按照“301调查”后所公布的措施, 将进一步考虑对160亿美元产品加征关税。^①在举世哗然之际, 7月11日美国又宣布, 鉴于中国的反制行为, 按照特朗普曾经宣布的方案, 将进一步考虑再对价值2000亿美元的产品加征10%关税,^②世界为之愕然。^③

特朗普政府究竟要干什么? 要回答这个问题, 大致可以从特朗普政府做了什么、说了什么和写了什么等三个方面入手。自2017年初执政以来, 特朗普政府做了很多与众不同的事情, 将世界带入一种动荡不安的状态。^④特朗普及其幕僚频频发表公开讲话, 表现出强硬的姿态;^⑤特朗普本人更是通过推特, 牵引着世界的注意力。不仅如

* 作者感谢以下21位老师提供审阅意见: 陈卫东、陈咏梅、崔凡、丁如、高树超、龚柏华、顾宾、韩立余、韩逸畴、贺小勇、胡建国、廖诗评、彭德雷、全小莲、史晓丽、屠新泉、王衡、余敏友、张晓君、赵骏、赵宏瑞。感谢清华大学法学院研究生王语嫣同学提供资料和意见。

① White House website[2018-07-14]. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-confronting-chinas-unfair-trade-policies/>; USTR website[2018-07-14]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/june/ustr-issues-tariffs-chinese-products>; 中国商务部网站[2018-07-14]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201807/20180702763232.shtml>.

② White House website[2018-07-14]. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-trade-china-2/>; USTR website[2018-07-14]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/july/statement-us-trade-representative>; 中国商务部网站[2018-07-14]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201806/20180602756563.shtml>.

③ 中国商务部表示感到“震惊” [EB/OL]. 中国商务部网站[2018-07-14]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201807/20180702764848.shtml>.

④ 主要有退出TPP、关于气候变化的《巴黎协定》、联合国教科文组织和伊朗核协议、重启NAFTA和美韩自由贸易协定谈判、对中国采取强硬经济措施等。

⑤ 特朗普经常以白宫发表新闻和公开演讲的方式阐述自己的立场。特朗普幕僚主要有白宫国家贸易委员会(White House National Trade Council)及贸易和制造业政策办公室(Office of Trade and Manufacturing Policy)主任纳瓦罗(Peter Navarro)、美国贸易代表莱特西泽(Robert Lighthizer)、美国商务部长罗斯(Wilbur Louis Ross Jr.)、美国财政部长姆努钦(Steven Mnuchin)和美国国务卿蓬佩奥(Michael R. Pompeo)。

此，特朗普政府还通过各种法定和特殊的公开报告，系统阐释各项政策。^①要想知道特朗普政府究竟想干什么，当然要对以上“做、说、写”三项进行综合研究，相互比较印证。

“综合研究”的一个假设前提，是特朗普政府的想法是一个客观存在的事物，等待着我们去认识和揭示。然而事实可能并非如此，因为特朗普政府的想法可能是动态的，随着形势的发展而调整变化。这并不是特朗普政府的特殊现象，而是一个国家国内国际政策的常见情况。因此，如果说“综合研究”是“静态研究”，试图从特朗普政府已经“做、说、写”三项中总结规律，具有一定难度，那么“动态研究”则是混沌学在研究中的运用，具有更大的不确定性，甚至可能掉入不可知论的泥潭。

当然，剖析美国对华贸易政策，必定要在美国全球贸易政策的框架内进行，因为前者仅仅是后者的组成部分，只是显得更加突出而已。此外，研究美国贸易政策，还离不开研究美国的全球战略，因为前者同样只是后者的组成部分。

沿着这样的研究思路，回答“特朗普政府究竟要干什么”的问题，即剖析特朗普政府的对华贸易政策，就需要从美国的全球战略出发，通过美国的全球贸易政策，透视对华贸易政策。这是一项“静态研究”，即根据已经发生的事情进行研究，而不是“动态研究”，即没有考虑未来可能发生的变化，例如没有考虑中国和其他国家的反应对特朗普政府可能发生的影响。基于这样的思路，本文选取了《美国国家安全战略》（2017年）、美国《贸易政策规划》（2017年和2018年）、《中国WTO报告》（2017年）、《301条款调查报告》（2018年）和《中国经济侵略报告》（2018年）等文件，结合具体措施和公开发言等资料，试图对特朗普政府对华贸易政策进行初步梳理，并在此基础上借用前任政府的贸易政策总结报告和美国经济学家的贸易逆差研究报告等资料，进行初步剖析，提出个人看法。

一、美国当前全球战略

2017年12月18日，特朗普总统发布了《美国国家安全战略》（National Security Strategy of the United States）（以下简称《报告》），^②该报告开宗明义，认为在政治、经济和军事等方面，美国处于一个极端危险的世界（extraordinarily dangerous world），而美国将采取一种“有原则的现实主义”（principled realism）国家安全战略加以应对。^③该战略具体分为4个方面：通过加强边境控制等方式以保护美国人民；通过振兴经济等方式以促进美国繁荣；通过加强军事力量以维

① 贸易政策方面的报告，主要是美国贸易代表发表的年度报告，包括《国别贸易评估报告》（National Trade Estimate Report）、《贸易政策规划及年度报告》（Trade Policy Agenda and Annual Report）、《特别301报告》（Special 301 Report）、《贸易执法重点报告》（Trade Enforcement Priorities Report）、《恶名市场名单》（Notorious Markets List）、《中国WTO报告》（China WTO Report）和《俄罗斯WTO报告》（Russia WTO Report）等，以及一些特定事项调查报告。此外，白宫也会就某些特定事项发表报告。

② 该报告是总统提交国会的报告。White House website[2018-07-14].<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

③ 该报告并没有对这一概念进行解释。

护和平；扩大美国影响。强化主权是实现这些战略的必要条件。

在经济部分，该报告提到了坚持公平而对等（fair and reciprocal）的经济关系以解决贸易不平衡问题；保持研发和科技方面的领先地位，防止竞争者不公平地获取知识产权。报告回顾了美国贸易政策的历史：过去70年，美国一直认为，在根植于对等、自由市场和自由贸易等美国原则的稳定的国际经济制度中保持领导地位，有利于美国的经济和安全利益，因此与同盟者创建了一系列金融机构和经济论坛，建立了平等规则，创造工具以稳定国际经济和消除导致两次世界大战的冲突点。然而，今天美国的繁荣和安全却受到了经济竞争的挑战：美国将自由的经济贸易体制扩大到一些并不认同美国价值的国家，希望这些国家的经济和政治更加开放，给美国带来同等利益，但是经验表明，他们利用了国际机构，补贴其产业，强制技术转让，扰乱市场，没有对经济和政治进行重大改革；他们口头支持自由贸易以从中获利，只是选择性地遵守规则和协议。与此同时，由于不公平的贸易做法，美国贸易赤字大幅增加；贸易伙伴和国际机构应该解决贸易不平衡问题，坚持并执行规则。该报告称：美国欢迎一切根植于公平、对等和恪守规则的经济关系，但是不能再对违法、欺骗或经济侵略（economic aggression）等行为视若不见，而是要与同道者一起捍卫原则、执行规则。

在“促进自由公平和对等的经济关系”（promote free, fair, and reciprocal economic relationships）这一标题下，报告更为详细地阐述了美国的国际贸易战略：几十年来，美国都在容忍不公平的贸易做法，而其他国家则在使用倾销、歧视性非关税壁垒、强制技术转让、非经济型能力（non-economic capacity）、产业补贴、其他政府支持和国有企业等手段获取经济利益；现在美国将应对这种挑战，解决长期的贸易不平衡问题，打破贸易壁垒，为美国出口增加创造新的机会，扩大更加自由的贸易以便美国工人和产业获得更多的竞争机会；反对封闭的重商主义贸易阵营，促使其他国家采取“市场友好型”（market-friendly）政策。与遵守公平自由市场原则的国家进行竞争和与无视这些原则的国家进行竞争是不同的；美国将与同道者竞争，特别是在贸易不平衡的经济领域进行竞争，但是承认，当价值观相同，关系公平对等，则竞争是健康的；然而如果有国家违反规则获取不正当利益，则美国将采取执法行动，联合工业化国家和其他同道者，反击各种形式的经济侵略行为。为此，美国将采取5项重点行动：一、签订新的贸易和投资协定，将现有协定现代化。美国将与认同公平对等贸易的国家签订双边贸易和投资协定，并且使得现有协定符合这些原则。协定必须在知识产权、数字贸易、农产品、劳工和环境等方面保持高标准。二、反击不公平贸易做法。美国将采取对话和执法工具等一切适当的手段反击所有扰乱市场的不公平做法。三、反击外国的腐败。美国将使用经济和外交工具，打击外国的腐败官员，并且与这些国家一道，改善反腐败能力，以便美国企业能够在透明的商业环境中进行公平竞争。四、与同道者合作。美国将与同道者一起，维护和改善公平对等经济秩序的规则，必要时共同采取公平执法行动，在贸易和投资领域确保透明度和坚持国家标准。五、促进新的市场机会。美国将与其他国家在建立出口市场、推动市场竞争和鼓

励私营企业增长等方面进行合作以扩大贸易和投资机会，为美国的货物和服务扩大市场基础。

这份报告指名道姓地说：中国和俄罗斯正在挑战美国势力、影响和利益，试图侵蚀美国的安全和繁荣，使得经济更加不自由和不公平，促使美国重新评估过去20年的政策，即与对手接触（engagement），将他们融入国际机构和全球商业，能够将他们变成善意的行为者和可以信赖的伙伴，但事实证明这种政策失败了。

从以上内容可以看出，美国的全球战略呈现了以下特征：一、强调经济安全是国家安全的组成部分。用特朗普的话说：“经济安全即国家安全。”^①二、经济政策的目标是保持美国的繁荣，贸易政策是实现“自由”、“公平”和“对等”，具体体现为减少贸易逆差。三、采取强有力措施抵制“不公平”贸易做法，并且对这些做法的范围进行了列举。四、将中国视为主要竞争者。除了点名中国之外，所谓“不公平”贸易做法，基本上都是针对中国而言，这一点可以从下文对华贸易政策中得到印证。总体而言，作为全球战略的一部分，特朗普政府经济战略，特别是贸易政策，呈现出与众不同的特点。用特朗普的话说，就是“用明亮的眼睛和清晰的思路看待这个世界。”^②该报告还提出，美国所面临的竞争和敌对并非暂时现象，而是长期的挑战，需要美国持续关注 and 解决。

二、美国当前全球贸易政策

《贸易政策规划》（Trade Policy Agenda）是总统向国会提交的法定年度计划，每年3月与《美国总统贸易协议年度报告》（Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program）作为同一份文件发布。该规划由美国贸易代表办公室（Office of the United States Trade Representative, USTR）负责起草，比较完整地阐述了美国贸易政策。

2017年规划是特朗普政府的第一份贸易政策计划，能够反映其基本设想。^③该规划简明扼要地阐述了贸易政策的目标和重点：贸易政策的最终目标，或者说所有措施的指导原则是以更加自由、更加公平（freer and fairer）的方式扩大贸易；每项贸易措施都是为了提高经济增长，促进就业，推动与贸易伙伴之间的对等，加强制造业基础和自我防卫的能力，扩大农产品和服务行业出口；双边谈判而不是多边谈判能够更好地实现这些目的；美国不应该出于地缘政治的考虑而对不公平贸易行为视若不见。根据这些基本原则，该规划列出了10项关键目标：一、确保美国的工人和商业在国内外具有公平的竞争机会。二、打破农产品出口领域的不公平贸易壁垒。三、保持制造业、农业、服务业和中小企业等方面的政策平衡。四、确保美国的知识产权拥有者享有完全、公平的机会使用知识产权并从中获利。五、严格执行贸易法，防止倾销和补

① 《美国国家安全战略》第17页。

② 《美国国家安全战略》报告序言。

③ USTR Website[2018-07-14]. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>.

贴的进口扰乱美国市场。六、执行现有协定中的劳工条款，禁止进口和销售强制劳动产品。七、抵制其他国家或WTO成员解释贸易协定导致削弱美国的权利或增加美国的义务。八、升级现有贸易协定以反映时代的变化和市场状况。九、确保贸易政策服务于维护并提高国家安全所必须的经济力量和制造业基础。十、确保美国利益在国内外市场得到最为公平的待遇。

为了实现这些目标，报告列出了4项重点措施及理由：一、通过贸易政策捍卫国家主权（national sovereignty）。根据美国法律的规定，即使WTO争端解决专家组或上诉机构做出不利于美国的裁决，也不会自动导致美国法律或措施的修改。美国将在贸易政策方面捍卫主权。二、严格执行贸易法。美国的反倾销、反补贴、保障措施和“301条款”等法律应该得到严格执行。美国支持以市场为基础的竞争，但是全球经济中的很大一部分并没有反映市场力量，一些重要市场受到了政府补贴、知识产权盗窃、汇率操纵、国有企业的不公平竞争、违反劳动法、使用强制劳动及其他不公平做法的干扰。美国不能容忍这些做法，因为这些做法通过扰乱市场和阻碍资源有效分配而降低了所有美国人的生活水平；影响了全球效率，阻碍了发展中国家和新兴经济体与非市场对手的竞争能力。WTO对协议的解释，不应削弱美国和其他WTO成员应对这些不公平贸易做法的能力。三、使用一切手段让其他国家开放货物和服务市场并保护知识产权。美国出口在很多市场面临障碍：高关税和其他非关税壁垒影响了美国货物和农产品进入市场，外国生产商通过政府补贴获得了不公平的竞争优势，外国政府不合理地阻止或限制数据和服务流动并盗窃商业秘密，通过技术壁垒限制竞争。WTO及其他双边、诸边规则所隐含的理解是自由市场原则和法律法规透明，这些应该得到坚持。四、在关键市场与其他国家谈判新的贸易安排。上世纪80年代以来，美国签订了很多贸易安排，包括NAFTA、WTO、中国入世议定书和一系列贸易协议。这些协议建立了主导美国贸易投资规则与条件的全球化框架，被认为有利于美国经济增长，会给美国工人和企业提供更多机会。然而，2001年中国入世以来，美国GDP增长缓慢，就业增长疲软，制造业领域的就业急剧下降。的确，造成这一局面的原因有多种，特别是金融危机和自动化的广泛影响，但是贸易数据是令人惊讶的：2000年货物贸易逆差3170亿美元，而2016年为6480亿美元；对华货物和服务贸易逆差分别为2000年819亿美元和2015年3340亿美元，增长了300%。美国将重点开展双边谈判，让贸易伙伴保持高标准的公平性，采取一切法律手段应对不公平行为。

最后，该规划总结，过去20年，美国贸易政策一直强调多边及其他贸易协议以改变外国的贸易做法和援用国际争端解决机制，但是现在应该采取对美国及世界贸易体制特别是以市场为基础的国家更加有效、更加公平的新贸易政策。

2018年规划基本上是前一年规划的细化和澄清，并且汇集了过去一年所采取的具体行动，共分5个方面。^①一、支持国家安全。此处摘录了《国家安全战略》中与贸易

^① USTR Website[2018-07-16].<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.pdf>.

政策相关的内容，包括维护国家主权和回应经济竞争者（economic competitors）。此处特别提及中国：中国的经济模式是政府的作用强大，影响了美国和全世界的经济和体制；16年前中国入世的时候，人们期待中国采取市场经济体制，但是近年来中国离市场原则越来越远；作为世界第二大经济体，中国有巨大能力扰乱世界市场；中国的政策导致全球资源的错误配置；美国将采取一切手段阻止中国破坏真正的市场竞争，并且不让中国躲在国际官僚体制的背后影响美国采取强有力行动。二、加强美国经济，例如减税和进行税收改革。三、谈判更好的协议，例如重新谈判NAFTA和美韩自由贸易协议，退出TPP并且与这些国家进行双边谈判。四、积极实施美国贸易法，例如“301条款”（对华知识产权调查），“201条款”（针对大型洗衣机和太阳能板），反倾销和反补贴（增加调查和自主发起调查），“232条款”（针对钢铁和铝），在WTO捍卫美国贸易经济法律，维护美国在国际贸易协议中的权利（包括应对WTO案件和质疑WTO争端解决机制）。五、改革多边贸易体制。WTO是一个重要机构，取得了积极效果，但是过去20年，美国一直认为WTO没有像缔约方预期的那样运营，因此影响了美国维护国家利益的能力。美国将推动WTO进行重大改革。

美国全球贸易政策是全球战略的组成部分，服务于所谓的“国家安全”。该政策有明确的原则、具体的目标和清晰的重点。从过去一年情况，特别是从使用贸易法和对待WTO等贸易协议的情况看，这些政策正在一件件付诸实施。可以预期，特朗普政府贸易政策的基本立场不会有实质性改变，特别是从“多边”转向“双边”和重点针对中国的立场已基本形成。

三、美国当前对华贸易政策

（一）美国出台《中国WTO报告》

2018年《美国总统贸易协议年度报告》中专门关于中国的部分没有内容，而是提供了一个链接，直接援引到2017年《中国WTO报告》（Report to Congress on China's WTO Compliance）。^①这是USTR每年1月向国会提交的法定年度报告，已经连续16年。虽然名为履行WTO义务的报告，但是该报告并非全面列举中国的WTO义务及其履行情况，也并非仅仅关于中国在WTO中的义务，而是重点阐述了美国的关注及其措施，因而成为美国对华贸易政策的主要资料。2017年报告是特朗普政府对华贸易政策的第一份综合报告，总结了一年来对华贸易政策的方方面面。报告长达161页，主要内容如下：

中国入世的时候，美国的政策制定者期待中国入世议定书中的条款能够消除现有的国家主导的政策和做法，因为这些政策和做法不符合以开放和市场导向为基础以及根植于非歧视、市场准入、对等、公平和透明等原则的国际贸易体制。然而，这些期待落空了。中国仍然是一个政府主导的经济体，美国及其他贸易伙伴遇到了严重问

^① USTR Website[2018-07-14].<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>.

题。有鉴于此,美国支持中国入世的、被证明无效的条款显然是错误的。

不仅如此,WTO规则现在显然已经不足以限制中国扰乱市场的行为。尽管有些政策和做法已经被WTO专家组和上诉机构认定为不符合WTO义务,但是很多更加麻烦的政策和做法并没有直接受到WTO规则和中国入世议定书的约束。WTO规则显然不是为国家主导的经济而制订的,而尽管中国入世议定书中约束了2000年时的某些政策和做法,但是中国现在采取了更加复杂、非常麻烦的政策和做法:采取政府干预政策以限制货物和服务的市场准入;对国内产业提供实质性的政府指导、资源和法规支持,包括从外国公司获得先进技术;主要受益者是国有企业和提升经济价值链的国内企业。与此同时,全世界市场的效率都受到影响。尤为重要的是,今天的情况相比于5年前更为严重。中国刚入世时的法律修改和经济改革表明中国将要采取更加全面的市场原则,但是现在这些改革停滞了,国家在经济中的作用增加,引起了与中国企业竞争的外国企业的严重关注。

中国入世以来,美国一直采取合作和建设性的方式,试图通过密集、高级别的双边对话解决贸易敏感问题,使中国采取市场导向政策,成为更加负责任的WTO成员。这一切都失败了,原因不在于美国的政策制定者不行,而在于中国的政策制定者对真正的市场经济不感兴趣。与此同时,美国对华货物贸易逆差急剧增加,而服务贸易顺差数额不大,并且集中在旅游领域,金融、互联网、专业和零售等行业有很多限制。

美国将继续要求中国严格遵守WTO义务,使用争端解决机制和在WTO理事会、委员会等场合表达关注。此外,美国将继续参与其他多边机制,例如全球钢铁产能论坛。与此同时,在美国利益受到不公平的进口损害时,美国将继续按照WTO规则严格执行贸易救济法律。美国将采取其他一切必要手段控制有害的政府控制的重商主义政策和做法,即使这些政策和做法不属于WTO纪律约束,例如“301调查”所针对的技术转让。美国和其他国家不得不采取执法和对话等多种措施,这一点是令人遗憾的。然而,鉴于中国是最大的贸易国,仅仅在WTO框架内采取行动是不够的。如果中国不真正采取根植于非歧视、市场开放、对等、公平和透明等WTO根本原则的市场导向政策,中国贸易体制所引起的严重和有害问题将会持续。

这份报告不仅回应了美国全球战略和贸易政策中对中国“指名道姓”的内容,而且前两份报告中提到的绝大多数问题,都是与中国相关的。不仅如此,这份报告明确宣布了从对话转向遏制的对华贸易政策,并且预示了这种政策的长期性。

(二) 美国出台《中国经济侵略报告》

2018年6月19日,美国白宫贸易和制造业政策办公室(White House Office of Trade and Manufacturing Policy)发布《中国的经济侵略如何威胁美国和世界技术与知识产权》的报告(下称《中国经济侵略报告》)。^①“经济侵略”一词虽然在《国家安全战略》中已经出现,但其所指为中国,在这份报告中已经明确化。不仅如

^① 这是该办公室提交总统的报告。How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World, White House website[2018-07-14]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>.

此，这份报告还从实证的角度，详细“论证”了所谓中国问题的严重性。

该报告开宗明义提出：中国经济快速增长，已经成为世界第二大经济体，产业基地正在现代化，全球价值链正在提升。然而，这种增长很大程度上是通过全球规则之外的侵略性措施实现的。鉴于中国的经济规模以及市场扰乱政策的程度，经济侵略不仅正在威胁美国经济，也在威胁整体的世界经济。本报告提出但没有详细分析的行为包括4项：保护国内市场免受进口竞争，扩大中国在全球的市场份额，控制全球核心自然资源，主导传统制造业。本报告重点分析的行为有2项：从其他国家获取关键技术和知识产权，占领推动经济增长和国防产业进步的新兴高科技产业。该报告分5个方面（27点）介绍了所谓的“经济侵略”行为：通过物理手段和网络手段窃取技术和知识产权，强制和侵略性的监管政策，经济强制，信息收集，政府支持中国企业海外投资以及技术引进。^①

（三）美国出台《301条款调查报告》

此次“301条款调查”是专门针对中国发起的，由总统指令USTR负责（全称为：Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974，以下简称《301条款调查报告》）。^②如果说《中国WTO报告》和《中国经济侵略报告》介绍了中国问题的严重性和对华贸易政策的原则，那么《301条款调查报告》就是选择了一个重点领域采取具体措施。这些措施就包括本文开头所提到的对巨额进口加征关税。

该报告认为，中国政府有关技术转让、知识产权和创新的法律、政策和做法是不合理的，具有歧视性，且给美国商业造成负担或者限制（unreasonable or discriminatory and burden or restrict U.S. commerce）。具体而言：一、中国使用合资要求、股比限制和其他外商投资限制来强制或迫使美国企业转让技术。中国还使用行政审批程序来要求或迫使技术转让，降低了美国投资和技术价值，并削弱了美

① 1.通过物理手段和网络手段窃取技术和知识产权：经济间谍通过物理方式窃取技术和知识产权；网络盗窃与间谍活动；规避美国出口管制法律；伪造和盗版；反向工程。2.强制和侵略性的监管政策：外商持股限制导致外国公司必须通过合资公司的形式进入中国，进而导致强制技术转移；行政审批和许可要求存在歧视，投资中国的外国企业需要具备一系列行政审批资格，包括投资许可、项目许可、注册地条件许可和国家安全许可，许可过程中种种繁琐、不透明和歧视性的措施导致强制技术转让；专利和其他知识产权领域歧视性对待，包括三方面：技术改进归改进方所有，通过规定技术转让协议有效期缩短转让方对技术的排他支配权，专利授权到期后继续使用；安全审查中要求披露专有信息，比如源代码，加密算法和敏感知识产权，造成强制性技术和专利转让；安全可控的技术标准；数据本地存储规定；繁琐的检查干预超过了公共卫生和健康的需要，成为贸易壁垒；歧视性的目录和名单，如外商投资目录鼓励类以外的企业无法获得税收优惠和低息贷款；政府采购限制；实施偏离国际标准的本土技术标准，中国现在正在推进“一带一路”沿线国家接受中国技术标准；强制性研发本地化；利用反垄断法执法迫使企业做出让步；专家审查小组获取专利信息；企业加强党建建设，可能对公司治理进行干预；合资公司安置中国员工，合资公司技术面临泄露风险。3.经济强制：原材料出口管制，迫使外国下游商品制造商将生产和技术转移到中国；买方垄断迫使企业本土化生产，比如航天业。4.信息收集：收集科学技术信息的开放资源，政府部门、国有企业、科研机构、军队等派出大批人员进行系统性、大范围的开源信息收集工作，旨在获取外国科学技术和知识产权为本国所用；非传统信息收集：留学生或科研人员作为情报人员；科技、商业和金融领域的人才引进，有待遇优厚的引进计划。5.政府支持中国企业海外投资以及技术引进：国有企业、受政府控制的私营公司和国家投资基金投资外国高科技产业；使用并购、绿地投资、种子基金和风险基金来获取并且转移美国技术和知识产权。见《中国经济侵略报告》第21页。

② USTR website[2018-07-14].<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.pdf>.

国企业的全球竞争力。二、中国对美国企业的投资和活动施加了实质性的限制和干预，包括对技术许可条件的限制。这些限制剥夺了美国技术所有者就技术转让进行谈判并达成市场化条件的能力。有意许可技术的美国公司必须依照偏向中国被许可人的不公平的条件来进行技术许可。三、中国指示中国公司对美国公司及其资产进行系统性的投资和收购，或为这些投资并购提供便利，以使得中国公司获得先进技术和知识产权，并在中国政府的产业计划认为重要的行业领域实现大规模技术转让。四、中国实施和支持对美国公司计算机网络的非法入侵和窃取。这些行动使得中国政府获得了知识产权、商业秘密或者机密商业信息（包括技术数据、谈判立场、敏感和保密的内部商业通信），也支持了中国包括科技进步、军事现代化和经济发展在内的战略发展目标。报告称，一个由相关领域专家和经济学家组成的跨部门小组估算，中国的上述做法给美国经济造成的损失至少为每年500亿美元。

该报告还宣布了美国拟采取的3项行动：一、WTO诉讼。USTR将在WTO起诉中国歧视性的技术许可做法。二、25%的从价税。USTR将提议对中国的部分产品征收额外的关税，涉及的年度贸易额将与中国不公平政策对美国经济造成的损失相当。拟议中加征关税产品清单将包括航空航天、信息通讯技术和机械。三、投资限制。总统指示行政当局回应中国旨在获得美国关键技术的投资。财政部将会同相关部门，提出措施以应对中国收购敏感技术的投资行为。

四、美国当前对华贸易政策引发的质疑

通过对美国全球战略、全球贸易政策和对华贸易政策等文件的梳理，结合特朗普政府的言论和措施，对“做、说、写”进行综合研究，可以清晰地看到美国对华贸易政策的思路，回答“特朗普政府究竟要干什么”的问题：中国正在崛起，已经成为美国的竞争者，损害了美国利益，而这是通过不公平的手段实现的；美国必须采取对话和多边体制之外的单方面执法措施，遏制中国的崛起；只要中国继续采取政府主导经济的政策，这种遏制就不会停止。

评价美国对华贸易政策，有多种方法。一种方法是进行实证研究，看看美国对中国的诸项指控是否属实。如果美国所说的不公平行为并非事实，那么美国政策就是没有根据的，而如果这些行为属实，则可以进一步研究是否为“不公平”。然而，这种实证研究有很大难度，涉及大量调查分析，非作者能力所及。另一种方法是对比前政府的对华贸易政策，具体包括两个方面：现状如何及如何应对，即前政府如何看待中国及如何对付中国。此外，对于理解中美经贸关系中的一些问题，一些权威研究报告也可以借鉴。在这方面，前任政府的《贸易政策规划》和《中国WTO报告》提供了适当的研究资料。USTR的离任总结报告和美国经济学家对于贸易逆差问题的研究结论，也提供了有益的参考。本文拟采取后一种方法。

（一）事实角度的质疑

2016年《贸易政策规划》^①的目标是减少美国出口关税壁垒，提高全球标准和实现美国的贸易权利，其中最为核心的是推动《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判，因为TPP能够降低18,000项关税，建立高标准以保护美国的创新、工人和环境，到2030年能够每年增加工人工资1,300亿美元。此外，该规划的重点还包括将美国变成世界生产平台，推动可持续和包容性增长，加强贸易和投资合作，强化贸易协议的实施以便贸易伙伴更加履行义务。该规划特别提到了要解决中国的产业政策与官僚体制所编织的复杂网络对贸易的扰乱，将通过中美商贸联委会和战略与经济对话等手段进行接触（engagement），开放市场、保护知识产权、解决钢铁和铝等行业的产能过剩、改善农产品市场准入、消除技术等领域的壁垒、确保产业和竞争政策不具歧视性、增加透明度，谈判高水平的投资协定，确保中国参加《政府采购协定》以平衡双边贸易关系。为此，美国采取了大量的贸易救济措施和WTO诉讼。

2016年《中国WTO报告》^②总结了入世15年来的情况。中国履行承诺，开放市场，使得美国对华货物出口达1160亿美元，增长505%；服务出口达到480亿美元，增长802%。但是中美贸易和投资关系中也存在一些问题，特别是政府干预政策和国有企业的作用，极大扰乱了市场，不可避免地引起了贸易摩擦。中国的经济改革没有进展。美国认为，中国要解决国内经济问题，解决中美贸易摩擦，必须让市场力量得到运作，改变政府计划规划经济的作用，改革国有企业，减少市场准入的壁垒，因为只有这样才能使得中国经济增长保持可持续性，并且增加美国出口，使得中美贸易和投资关系更加平衡。美国一直采取对话和WTO诉讼的方式，取得了积极的效果。

2017年1月7日，USTR公布了离任总结报告《贸易、增长与就业：奥巴马政府的贸易政策》（Trade, Growth, and Jobs: U.S. Trade Policy in the Obama Administration），总结了在贸易与从金融危机中恢复，提高标准、扩大贸易和促进美国价值观以及经济成就等方面的业绩。^③其中，货物和服务出口从1.6万亿美元增加到2.3万亿美元，带动了产业扩大、工资增加和制造业产出增长。该总结报告认为，美国应该引领贸易规则的制订，否则其他国家就会取而代之，前者的结果是开放、以规则为基础的体制，而后者的结果便是重商主义的方式，即没有劳工或环境保护，不强调知识产权执法，不约束国有企业，不承诺自由开放的互联网，不约束汇率操纵。有些国家正在急于取代美国，但是这些国家（中国）采取政府指导的产业政策，使用补贴建立产业，知识产权政策容忍盗窃或要求转让技术，协定中没有高标准的劳工和环境条款或保证互联网自由。如果中国主导规则制订，美国的出口就会受到影响，经济安全就会受到侵蚀。该报告总结说：下届政府继承了更加强大的经济和全球贸易体

① USTR website[2018-07-14].<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2016/2016-trade-policy-agenda-and-2015-Annual-Report>.

② USTR website[2018-07-14].<https://ustr.gov/sites/default/files/2016-China-Report-to-Congress.pdf>.

③ USTR website[2018-07-14].<https://ustr.gov/sites/default/files/USTR-Exit-Memo.pdf>.

制,在贸易政策的未来、美国领导力和参与全球经济方面具备了重要的机会。

以上三份报告提供了非常不同的信息。(1)美国对华贸易状况并非那么糟糕。相反,美国对华出口大幅增加。(2)所谓中国的“不公平”行为并非那么严重,以至于到了“经济侵略”的程度。(3)与中国的对话和利用WTO诉讼取得了效果。不仅如此,通过对话和加强多边机制能够更好地解决问题。

(二) 逆差程度的质疑

中美之间巨额贸易逆差是客观存在的,^①并且成为特朗普政府指责中国的“证据”。特朗普政府将减少美国贸易逆差视为首要目标,认为通过贸易协议的重新谈判、“购买美国货”的政策以及针对中国经济的强硬手段,将有效减少贸易逆差,创造更多就业,巩固美国的领先地位。^②然而,如何理解贸易逆差的原因和影响以及如何减少贸易逆差,主流经济学家有比较一致的结论。以下是比较有代表性的观点。^③

1. 贸易逆差的原因

导致贸易逆差的根本原因是一个国家储蓄与投资的失衡,三个因素会对贸易逆差产生影响:更多的政府支出将导致更大的财政预算赤字,减少国家储蓄率,并最终扩大贸易逆差。更高的美元汇率会使得进口的外国商品更加便宜,而出口的美国商品更加昂贵。增长的美国经济会使得消费者有更多的钱购买外国商品。

经济学家通常认为:上述因素,而非贸易政策,才是影响美国总体贸易逆差的重要原因。提高与某个国家交易的壁垒,仅会导致与该国相关的贸易逆差分散到与其他国家的贸易逆差上,而美国的总体贸易逆差并不会显著改变。因此,经济学家并不赞同将双边贸易逆差(反映与特定国家的贸易情况)与总体贸易逆差(反映美国的经济情况)混为一谈。

2. 贸易逆差的影响

人们对贸易逆差的担心主要包括以下几个方面:(1)减少就业:大量便宜的商品进入美国,进而导致美国工厂停业,工人丢失工作;(2)国家安全:美国过度依赖外国债务与投资,进而给国家安全带来威胁;(3)外国政府的不公平贸易行为:外国政府,尤其是中国,使用包括操纵汇率、抑制工资、政府补贴在内的不公平手段以推动出口。

① 根据中国统计,2017年中国对美出口4297亿美元,进口1539亿美元,逆差为2758亿美元。参见:海关总署介绍2017年全年进出口情况[EB/OL]. 中国政府网[2018-07-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/12/content_5255987.htm#1<http://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/2018-01-12/doc-ifyqnicm1037364.shtml>。根据美国统计,以上数据分别为5054.7亿美元、1298.9亿美元和3755.7亿美元。参见: BET website[2018-07-15]. <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html><http://www.cewgroup.cn/2017nianmeiguohuowumaoyi-jizhongmeishuangbianmaoyigaikuang/>。

② 2017年3月31日,特朗普总统要求商务部和贸易代表办公室在90日内提交一份贸易逆差报告,内容包括贸易逆差的主要原因,例如关税差别、非关税壁垒、损害性的倾销、损害性的政府补贴、知识产权盗窃、强制技术转让、拒绝工人权利和劳动标准等因素;贸易伙伴是否直接或间接地实施了不平等的限制,不公平地歧视美国商业;贸易对生产能力和制造力量的影响;损害国家安全的进口和贸易做法。然而,报告至今没有公布。参见: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-04-05/pdf/2017-06968.pdf>。

③ James McBride. The U.S. Trade Deficit: How Much Does It Matter?. Council of Foreign Relations [2017-10-17]. <https://www.cfr.org/backgrounder/us-trade-deficit-how-much-does-it-matter>。

许多经济学家认为贸易逆差的影响被夸大了，其本身并不是美国经济的一个问题。他们认为更高的贸易逆差恰恰是更强经济的体现，因为消费者有更高的支出，而且高利率使得外国投资者愿意将他们的资金投资在美国。有经济学家提出，美国的贸易逆差是全球经济稳定的重要因素。美元是国际储备货币，也是国际交易中的首选货币。这意味着其他国家需要依赖于美元储备，并极大地刺激了外国对美国金融资产的需求。美国可以用更低的价格获得外国借款，用更少的成本维持高消费，进而推动全球需求。一些经济学家认为美国的贸易顺差将会导致更低的世界经济增长率。贸易可以通过更低的价格和更高的生产力推动经济发展，而过于关注贸易逆差很有可能会导致保护主义的兴起，并且进而引起全球范围内的贸易战。在一个供应链全球化的时代里，贸易战只会让每个人都成为输家。有人相信限制来自中国或其他地方的进口将会复兴美国制造业。但是，他们却忽视了相比于贸易，科技对去工业化有更大的影响。而且，美国经济的重心从制造业转移的时间点，要远远早于20世纪90年代贸易协定的繁盛期。

3. 减少贸易逆差的手段

特朗普计划对中国商品征收高额关税以减少贸易逆差。但是，许多经济学家认为与中国进行谈判以获得更自由的市场准入才真正有效。贸易顺差国家的经济改革也会有所帮助。有人认为美国政策制定者应当向中国施压，使其采取措施降低储蓄率。有人认为针对那些使用外汇储备操纵汇率的国家，美国也应当购买他们的货币储备以进行施压。

提高美国的储蓄率也能减少贸易逆差。最有效的方法之一是减少财政预算赤字。然而，特朗普的预算方案包括更多的国防投入、刺激性消费以及税收改革，这些都会增大财政赤字。此外，美联储提升利率的计划也会导致美元更强，进而扩大贸易逆差。

结论：未知的世界

2017年初，特朗普政府上台伊始，就表现出与前任政府甚至二战以来美国政府不同的外交政策。退出TPP，标志着其对外贸易政策开始从多边体制收缩，而对中国采取强硬措施，标志着其对外贸易政策开始向双边措施转变。目前，美国的全球贸易政策，是抨击和破坏由各种贸易协议所建立的国际贸易体制，同时四处出击，到处树敌，^①其中中国成为其攻击的重点。这一切的原因，看上去是特朗普政府认为目前的美国经济形势非常严峻，表现为贸易逆差非常严重，而中国等国家正在采取不公平手段获得竞争优势，损害美国利益，因此美国必须采取“有原则的现实主义”国家安全战略加以应对。然而，从前任政府的贸易政策情况看，特朗普政府对形势的判断，特

^① 比较典型的是所谓基于国家安全的“232调查”，欧盟、日本和加拿大等钢铁和铝进口都受到限制。

别是对中国的定性未必准确,所采取的战略、政策和措施也未必得当。

剖析美国对华贸易政策,从内容(事实)和形式(手段)方面评价是非,也许不能得出确定的结论。面对相同的世界和相同的中国,前任和现任美国政府有非常不同的判断,采取截然相反的措施,很难说谁对谁错。然而,特朗普政府对华贸易政策所造成的一些后果却是非常明确的:一、对中国的影响。对来自中国的巨额产品加征关税的行为,必将对中国经济产生巨大影响,进而影响社会稳定甚至地区乃至全球安全。中国对美出口具有较高的依赖性,^①国际市场的萎缩,势必对形势已经严峻的国内市场造成严重压力,影响中国的经济发展和社会稳定,甚至可能会对地区甚至全球安全产生不利影响。二、对多边体制的影响。美国公然违反WTO规则的行为,是对多边贸易体制的重创。此前,美国已经通过阻挠WTO上诉机构成员选举等方式,对WTO争端解决机制造成了致命打击,而此番对华采取措施,无异于雪上加霜,几十年来人们辛辛苦苦建立的维护经济发展和世界和平的秩序危在旦夕。三、对国际关系的影响。特朗普的行事风格,特别简单粗暴,漫天要价,^②动不动就制裁报复,体现了霸凌主义的特点,损害了国家主权和平等的原则,影响了国家之间的正常交往,二战以来所形成的互相尊重、平等协商的国际关系遭到破坏。

可以预见,未来一段时间会是“公牛闯进瓷器店”(a bull in a china shop)——稀里哗啦。美国横冲直撞,破坏秩序,打破平衡,整个世界处于动荡不安之中。这个阶段肯定会成为过去,但是这个阶段所留下的伤害,却要很久才能抚平。因此每个国家,特别是中国应该怎么办,成为迫在眉睫的问题。

【作者简介】杨国华:法学博士,清华大学法学院教授,中国法学会世界贸易组织法研究会常务副会长。研究方向:国际经济法、世界贸易组织法。

Analysis of Trump Administration's Trade Policy towards China

YANG Guo-hua

(School of Law, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: In the context of a “principled realism” global strategy, the Trump Administration takes a trade policy of unilateralism with tough actions on China. Compared with trade policies of the previous administration, his understanding on American economy and global situation may not necessarily be correct and his approaches appropriate. However, the harm to the world order has happened and the negative impact on China is not to be neglected.

Keywords: Trump administration; US-China trade war; 301 investigation; world order

(责任编辑:黄志瑾)

^① 据统计,2017年国内生产总值82.71万亿元,对美出口2.91万亿元,约占总出口出口15.33万亿元的19%。参见:2017年经济运行稳中向好、好于预期[EB/OL].国家统计局[2018-07-15].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201801/t20180118_1574917.html.

^② 2018年5月,美国代表团来华谈判前夕,曾经披露了一份要价清单。该清单名为“Balancing the Trade Relationship”,要求中国单方面削减贸易逆差、保护美国技术和知识产权,并且在敏感技术的限制、美国在华投资、关税与非关税壁垒、美国服务和提供者、农产品和实施等方面提出了要求。清单见:https://chinatradeextra.com/sites/chinatradeextra.com/files/documents/2018/may/wto2018_0231.pdf.