

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2021.03.004

美国对华贸易政治的实施策略分析 ——中美经贸摩擦视角^{*}

周金凯

(北京青年政治学院, 北京 100102)

摘要: 美国对华贸易政策的决策与调整是一个复杂的博弈过程。中美经贸摩擦升级阶段, 美国实施的“加征关税”“产业回归”和“WTO改革”等措施正是这一过程的具体体现。美国旨在通过多维度的对华贸易政治策略, 从经贸、技术、投资和规则层面约束并延缓中国的发展态势, 继续维护美国主导的国际政治经济秩序。拜登执政后, 受国内贸易政治氛围影响, 中美经贸摩擦将向金融、科技、国际规则和制度层面延伸。为此, 中国既要坚守经济安全底线, 积极参与中美双边经贸谈判, 又要优化投资环境, 推动产业升级, 提升中国在全球产业链中的吸引力, 并积极参与高水平的区域经贸合作, 对标国际高标准规则进行制度改革创新, 推动“后疫情时代”数字全球化的发展。

关键词: 加征关税; 产业回归; WTO改革; 美国贸易政治; 对华贸易政策

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 2095 — 8072(2021)03 — 0049 — 11

一、引言

中美关系是中国外部环境发展中的关键变量, 是中国和平发展过程中必须要处理好的大国关系, 中美经贸关系是双方关系的重中之重。然而, 特朗普执政以来, 以所谓的“公平贸易”为由对华加征关税, 导致两国经贸摩擦不断升级。2020年的新冠肺炎疫情将中美关系再次推到风口浪尖, 由此引发的美国对华连锁反应正蔓延至两国经贸领域, 这一局面无疑使中美经贸关系雪上加霜。值得注意的是, 贸易摩擦和疫情舆论已被美国置于更为复杂的政治经济环境中, 与总统选举、府会之争、党派政治等因素交织在一起, 成为当前美国对华贸易政治的显著特点, 影响着拜登政府对华贸易政策的决策与调整(张建新, 2014)。因此, 如何把准美国对华贸易政治与政策的脉络, 厘清美国贸易政治参与主体在对华贸易政策制定中的角色定位, 对于研判其贸易政策走向起着至关重要的作用, 这是中国需要认真面对和考虑的重大现实问题。

鉴于此, 笔者从美国对华贸易政治与政策的关系切入, 明确美国贸易政治的实施路径, 结合中美经贸摩擦升级阶段的“加征关税”“产业回归”和“WTO改革”等具体措施, 多维度解读美国对华贸易政治的实施策略。中国应针对当前美国贸易政治的氛围, 研判拜登政府的对华贸易政策走向, 加强中美经贸磋商和全球经贸合作, 努力构建中美竞合关系的长效解决机制。

^{*} 基金项目: 本文受国家自然科学基金一般项目“产业视角下中美贸易失衡、结构性冲击与美国对华贸易政策研究”(项目编号: 19BGJ045)的资助。

二、美国贸易政治的实施路径分析

戴斯勒(2006)指出“贸易政治”是指贸易政策制订的整个政治过程,涉及不同政策主体及角色在贸易政策制定中的较量、协调与妥协。美国对外贸易政策的制定与实施取决于各主体之间的相互博弈与利益权衡,美国贸易政治过程是以国内公众、利益集团、国会议员和以总统为代表的政府为参与主体,并伴有党派政治、游说捐资、舆论之争、府院之争等内容的一种运行机制(周俊,2017)。

(一) 贸易政策的诉求主体——国内公众和利益集团

国内公众是生产要素的主要提供者、消费需求的拉动者和总统选举的投票者。虽然公众的诉求缺乏集体性,但他们会在敏感时间点表达意愿,特别是在总统选举投票前夕。当美国的对华贸易政策涉及其自身利益时,国内公众便会通过不同渠道和方式表达诉求,以求贸易政策实现其自身利益最大化,特别是在美国民粹主义日益盛行的当下,中下阶层民众的利益诉求备受关注。此外,公众受教育程度、工作内容、成长环境等因素的影响,对事件的理性认识存在天然的差异和局限性,是国内舆论的易感人群。因此,在美国贸易政治中,虽然公众的利益诉求缺乏集体性,但仍是政客们的主要关注对象。

利益集团对美国贸易政策制定有显著的影响力,它们通过直接游说、间接游说、草根游说和政治行动委员会四种方式影响美国对外政策的制定,美国主要利益集团在贸易政策问题上又呈现出阵营分化的现象。例如,保守利益集团代表——美国劳联—产联(AFL-CIO)主要维护蓝领产业工人的利益,反对经济全球化,支持重振美国制造业。受益于经济全球化的利益集团——美国商会(ACC)、商业圆桌会议(Business Roundtable)和美国农业社联合会(AGBF)等则倾向于支持自由贸易。利益集团既是社会各界与国会、政府沟通的纽带,又是贸易政策制定的关键推动方,一般利用汇率、贸易失衡、贸易自由化、对外直接投资和知识产权保护等问题游说国会和政府,进而制定符合自身利益的贸易政策。

(二) 贸易政策的决策主体——国会和总统

美国宪法规定国会和总统分享贸易政策决策权,贸易立法权赋予国会,对外谈判权赋予总统,对外缔约权由国会和总统共享,这表明美国对外贸易政策最终出台是国会与总统相互博弈和利益权衡的结果。其中,美国对外贸易政策由国会制定并投票通过,国会议员作为投票的行为主体发挥着决定性作用。国会议员是由各州选举产生,为了实现连任,议员的贸易政策立场与所代表州或选区的选民利益直接挂钩。因此,在贸易政策制定方面,国会议员会促成有利于本州或选区的法案通过,对于不利的法案会加以阻挠,即使该法案有助于实现国家利益。

与国会相比,美国总统更侧重于维护国家的整体利益。值得关注的是,由于总统对国会法案有否决权,所以总统的偏好和认知对贸易政策的制定有着更为直接的影响。如果鹰派偏好的总统当选,那么国际合作有可能变得困难,如果孤立主义偏好的

总统当选,美国与他国的交往频率将降低(米尔纳,2010)。例如,特朗普政府奉行贸易保护主义,支持国会通过具有排他性的贸易协定,如《美墨加协定》(USMCA)中的“毒丸条款”规定,任何一方与非市场经济国家签订自由贸易协议时,应允许其他各方在发出6个月的通知后终止本协议,并以它们之间的协议(即双边协议)来取而代之。

三、中美经贸摩擦升级的经济原因分析

(一)中美经贸合作基础发生根本变化

中国经过多年的经济发展,单纯由美国提供资金和技术,中国提供劳动力、资源和市场的传统合作模式正在发生根本性变化,中美经贸关系更加富有竞争性,主要表现为以下三方面:

在投资领域,“美国输出—中国输入”式的直接投资模式发生逆转。根据荣鼎咨询(Rhodium Group)的统计数据显示,2001~2017年中美间的直接投资额呈上升趋势,但中国对美直接投资的增速明显较快。2001年美国对华直接投资流量为42.6亿美元,而中国对美直接投资流量仅为5100万美元。而到了2015年,美国对华直接投资流量为138.6亿美元,中国对美直接投资流量迅速升至153.2亿美元,首次从流量上超过美国对华直接投资,随后两年中国对美直接投资流量继续领先美国对华直接投资。可见,2001~2017年中国企业对美直接投资的趋势加强,两国传统的“美国输出—中国输入”式的直接投资模式发生了逆转。

在科技领域,中美之间的差距正逐步在缩小。近年来,中国在科技领域的发展突飞猛进,特别是在基础科学研究和应用科学技术的发展方面提升明显。根据世界银行统计数据,2001年中美研发投入分别占本国GDP的0.94%和2.65%,2018年中国的研发投入占GDP比重已增长至2.19%,略低于美国的2.84%。在基础科学研究领域,2001年中国的科技期刊发表量为7万多篇,美国的发表数量为17.7万篇。而2018年中国的科技期刊发表量突破52.8万篇,高出美国10.5万篇。在专利申请数量方面,2011年中国的居民和非居民专利申请量达到52.6万次,首次超过美国成为全球专利申请量最多的国家。可见,中美在科技领域的差距正在逐步缩小。

在人口红利方面,中国劳动力成本优势正在减退。传统中美经贸合作的基础主要是基于中国劳动力量与价的优势,美国企业利用中国的廉价劳动力发展出口加工贸易,进而获取巨额的利润。然而,中国劳动力成本的提升使得中美传统的互补型合作模式受到冲击。根据国家统计局网站数据,中国16~59岁年龄段的劳动人口数量正在下降,2013年减少244万,2014年减少371万,2015年减少487万,2019年该年龄段人口总量已降至8.96亿,这反映到经济上将是劳动力成本的急剧上涨。德勤《2016全球制造业竞争力指数》报告指出,2005~2015年的10年间,中国国内用工成本上升了5倍,导致一些劳动密集型的跨国企业开始考虑撤资中国,转而向柬埔寨、越南等东南亚国家转移(Deloitte, 2016)。

(二) 重振美国制造业, 增加蓝领产业工人就业岗位

伴随着经济全球化, 美国传统制造业通过对外直接投资, 实现生产要素的全球优化配给, 寻求利润最大化。其中, 中国凭借巨大的资源和市场优势受到美国众多跨国公司的青睐。然而, 在美国制造业生产线大量迁往国外的同时, 国内逐步出现了产业空心化和蓝领工人失业上升的局面。根据美国经济分析局(BEA)数据, 1998~2019年, 美国制造业就业人数占国内就业总数的比重逐年下降。1998年制造业就业的占比为14.6%, 2019年已降至8.9%。其中, 作为传统制造业的代表, 金属制造业、化工和机械制造业就业所占比重分别由2%、0.8%和1.3%降至1.3%、0.6%和0.8%。因此, 重振美国制造业, 尤其是以升级经贸摩擦的方式实现传统制造业从中国回流, 进而增加美国蓝领产业工人的就业, 成为特朗普任期的主要施政目标。2020年拜登胜选很大程度上也是得益于威斯康星州、宾夕法尼亚州和密歇根州等传统“锈带州”的支持, 制造业回归同样是其首先要履行的竞选承诺之一。

四、分进合击的美国对华贸易政治策略分析

“加征关税”“产业回归”和“WTO改革”是中美经贸关系中的敏感问题, 也是美国对华贸易政治的多维度策略, 本文结合以上策略的实施过程深入探讨美国对华贸易政治。

(一) “加征关税”是美国对华贸易政治的单边策略

美国试图以加征关税的单边行为实现对华贸易政治的目标, 各利益主体按照贸易政治的实施路径, 通过舆论之争、游说捐资、府院之争、党派政治等形式推动中美经贸摩擦升级, 并通过“以打促谈”的方式达成双边经贸协定。

美国企业界对加征关税的态度主要表现为三个方面。一是美国“夕阳产业”的企业代表质疑, 甚至反对经济全球化和中美贸易。例如, 美国钢铁巨头纽柯钢铁和美国钢铁公司以危害国家安全为由主张对华加征关税。二是美国的跨国公司在国际上具备一定的垄断竞争优势, 看中中国巨大的市场潜力, 主张中美贸易自由化。如福特汽车、苹果和波音公司以加征关税影响供应链成本和在华利益为由, 反对美国加征关税的行为。三是拥有垄断技术的高新技术公司在知识产权保护及技术转让问题上, 支持美国对华采取强硬措施。例如, 美国超导公司以保护知识产权为由支持政府加征关税。

利益集团的立场集中体现了美国企业界和产业工人的态度。在利益集团中, 主张对华加征关税的主要是代表产业工人利益的劳工组织和受全球化负面影响较大的产业利益集团。受益于经济全球化的利益集团或是反对加征关税, 或是保持沉默。例如, 对华加征关税初期, 美国劳联—产联表示支持特朗普政府的做法, 并支持国会制定有利于美国工人的贸易规则。相反, 美国商会和农业利益集团则坚决反对对华加征关税。美国商会认为任意加征关税将加剧美国经济风险和失业率, 无助于维护美国的

全球领导地位。美国农业社联合会认为,中美经贸摩擦对国内农业出口造成致命伤害,2017年美国对华农产品出口为195亿美元,2018年出口降至91亿美元,2019年上半年仅为13亿美元,并督促特朗普政府尽快完成中美经贸磋商。美国商业圆桌会议(Business Roundtable)和全国制造商协会(NAM)同样认为对华加征关税,增加了美国企业的风险,损害了消费者权益,不可作为长久之计。全国制造商协会主张中美应进行经贸磋商,并签订双边贸易协定。^①

由于加征关税的负面效应日益显现,利益集团的反对声音越来越强,这一诉求很快传导至美国国会。2018年7月11日美国参议院以88:11的压倒性票数通过一项约束特朗普关税权利的决议,寻求扩大国会在限制总统加征关税方面的作用。虽然本决议并未真正实施,但从侧面反映出大部分国会议员在加征关税问题上与特朗普政府存在分歧。更需注意的是,国会议员作为各自选区的集中代表,是美国国内不同利益主体的“传声筒”,这些反对力量成为特朗普在2019年急于与中国达成贸易协议的重要推力,是美国对华贸易政治不断演进的内在驱动。

(二)“产业回归”是美国对华贸易政治的长期策略

目前,中国是美国跨国公司对外直接投资的主要目标市场。根据BEA数据,2018年美国制造业对华直接投资总量为541.6亿美元,占美国在亚太地区同类投资的27.9%。其中,传统制造业在对华直接投资中占据绝对比重,化工制造业为22.3%,运输设备制造业为25%。虽然美国并未指名道姓制造业从哪些国家回流,但针对中国的意图十分明显。

1. “产业回归”策略是美国选举政治的产物

一方面,重振制造业是美国关键摇摆州的核心利益诉求。众所周知,五大湖区曾是美国传统制造业的中心,有闻名世界的“锈带”之称。根据BEA数据,1963年美国五大湖区制造业产出占美国制造业总产出的30.9%,2019年这一比重已降至20.7%,详细数据如表1所示。传统制造业地位的下降伴随着失业率的上升,以初级金属制造业为例,1970年五大湖区的就业人数为52.2万人,占该区域总体制造业就业人数的10.2%。2018年就业人数仅为13.7万,所占比重已降至4.5%,这一现状导致五大湖区传统产业工人和利益集团的不满。基于此,美国总统候选人

表1 1963~2019年美国五大湖区制造业占总体制造业产出的比重(%)

年份	五大湖区	密歇根州	威斯康星州	俄亥俄州	宾夕法尼亚州
1963	30.92	8.89	2.75	7.98	7.22
1971	29.12	7.74	2.67	7.74	7.03
1979	26.69	6.51	2.87	7.23	6.33
1987	23.39	5.87	2.72	6.39	4.96
1995	23.77	5.64	2.94	6.24	5.28
2003	23.12	5.61	2.86	5.52	4.84
2011	20.93	3.87	2.69	4.88	3.97
2019	20.66	4.24	2.74	4.78	3.97

数据来源:根据美国经济分析局(BEA)数据计算而得

^① NAM Statement on Implementation of New China Tariffs. <http://www.nam.org/Newsroom/Press-Releases/2018/08/NAM-Statement-on-Implementation-of-New-China-Tariffs/>.

习惯性地将其重振传统制造业作为其关键竞选“政治口号”，旨在迎合相关利益集团的诉求，提升选区的投票支持率。

另一方面，“产业回归”策略恰好迎合了制造业利益集团的核心诉求。姜伟和金祺澍(2019)认为，不同利益集团政治捐资对“制造业回归”法案投票的影响存在差异，美国劳工组织的政治捐资显著影响了议员的投票行为，成为影响美国“制造业回归”战略的重要力量。以特朗普政府为例，劳工利益集团主张重振美国制造业，支持“把就业岗位带回美国”，这恰好与特朗普的“产业回归”策略相呼应。因此，特朗普政府采取了一系列措施，旨在实现重振美国制造业的目标。具体措施包括退出《跨太平洋伙伴关系协定》，通过《减税和就业法案》和《美墨加贸易协定》，成立美国贸易和制造业政策办公室等，这些举措很大程度上赢得了美国制造业利益集团和劳工组织的政治信任。

2. “产业回归”是产业地理政治影响美国贸易政治的具体实践

在美国，各产业分布于不同的州或选区。因此，美国贸易政策直接与各州或选区的产业经济利益相挂钩。国会议员作为各选区的代表，其政策主张直接反映的是所代表选区的利益诉求。这种产业经济地理与国会议员相互作用的机制形成了美国的产业地理政治。“产业回归”作为一项与选区利益攸关的战略，是产业地理政治影响美国贸易政治的具体实践。

立法投票是产业地理政治影响国会议员行动的最直观体现，《美加墨贸易协定》在国际法层面为制造业回流提供了保障。其中，不同州的议员关于该法案的投票情况清晰地反映了产业地理政治如何影响美国贸易政治。以美国参议院投票为例，2020年1月16日《美墨加贸易协定》在国会参议院以89:10的票数通过。由于该贸易协定有助于实现美国制造业回流，因此备受美国五大湖区各州参议员的关注。其中，密歇根州、伊利诺伊州、印第安纳州、俄亥俄州和威斯康星州的参议员均赞成该贸易协定，仅宾夕法尼亚州的共和党参议员图米(Toomey)反对该协定。图米认为该协定提高了消费品价格，尤其是汽车的价格，无助于宾夕法尼亚州制造业的发展与就业。

(三) 推进 WTO 改革是美国对华贸易政治的多边策略

美国认为中国是本轮经济全球化的主要推动者和受益者，同时也成为美国逆全球化操作的主要针对对象。在对华贸易政策上，美国政府不仅双边施压，而且多边围堵。其中，推动WTO改革，建议取消中国等发展中国家享受的特殊及差别待遇便是典型做法之一。美国对华贸易政治中，政客利用国内利益主体对多边贸易规则的不满推动WTO改革，并提出美式WTO改革方案，最大程度约束中国在多边贸易体制中的作用（陈凤英和孙亚鹏，2019）。

1. 美国贸易政治是 WTO 改革的推进器

放眼当下，美国民粹主义盛行，WTO改革不可避免。长期以来，美国社会的贫富分化和阶层固化等问题难以得到有效解决，国内矛盾日益尖锐。特别是经济全球

化背景下,美国国内传统产业外迁或退出,中下阶层工人失业问题严重,导致国内民粹主义抬头,反全球化情绪蔓延。美国政府为转移国内矛盾,习惯性地把民众对美国社会的不满归咎于多边贸易体系的“不公平”。与特朗普政府一味批评WTO“不公平”不同,拜登政府更加注重多边贸易体系的建设,极大可能把推动WTO改革作为美国缓解国内矛盾、重回多边主义的优先考虑事项。

在美国贸易政治中,利益集团诉求是美国推进WTO改革的显著影响力量。美国公众对于多边贸易体系的不满往往通过各自所依赖的利益集团表达。特别是在WTO谈判长期停滞不前的情况下,各利益集团通过游说方式表达着对WTO改革的诉求。2018年7月美国劳联—产联公开表示支持WTO改革,希望通过改革解决国际贸易中存在的产能过剩、汇率操纵和贸易失衡问题,主张总统与国会通力合作,阻止与WTO规则不一致的做法,消除对美国传统制造业的损害。^①2020年2月美国商会发表声明,不支持美国退出WTO,但要就WTO存在的不足进行改革,主张WTO应该朝灵活的谈判论坛方向发展,促进成员达成新的贸易开放协定。^②

同时,公众和利益集团影响国会议员对待WTO改革的态度。美国国会议员是所属选区利益的忠实代表,为了迎合选民的诉求,他们对于WTO改革的主张往往紧跟公众和利益集团的声音。如爱荷华州参议员格拉斯利(Grassley)认为WTO的运行需要及时承认缺陷并加以弥补,按美国的既定目标进行改进。俄勒冈州参议员威登(Wyden)指责WTO的上诉机构存在弊端,已经违背其最初设立的初衷。得克萨斯州众议员布雷迪(Brady)认为有必要对WTO进行改革,特别是解决非市场经济问题、纠正上诉机构的不当行为。^③俄亥俄州参议员布朗(Brown)批评WTO对美国的裁决损害了美国国内的法律,若要调整美国对华贸易政策,首先应从WTO改革开始(USTR, 2020a)。

此外,美国政府是推行WTO改革的代理人。鉴于公众、利益集团和国会议员在WTO改革问题上的相关诉求,美国政府凭借其对外贸易谈判权,充当美国版WTO改革方案推广的代理人。美国贸易代表办公室(USTR)发布的《2020年贸易政策议程》中明确表示,美国政府致力于各成员严格履行WTO承诺,坚持WTO设立的初衷,即提供贸易谈判平台、监督贸易协议执行和解决国际贸易争端,持续推进美国主导的WTO改革(USTR, 2020b)。因此,特朗普一直宣扬的“退出WTO”是以退为进,其真实目的是向全球推行美国版的WTO改革方案。

2. 美式 WTO 改革方案具有明显的排他性

为迎合国内利益主体的诉求,美式WTO改革方案主要涉及增强WTO争端解决机制的公平性和合理性、提升WTO贸易谈判的效率、改革发展中国家的“特殊和差别待遇”、增强WTO的透明度等议题,每一项改革议题都具有明显的指向性,是美国对华贸易政治策略的具体体现。

① Tariffs and Trade Are a Means, Not an End. <https://aflcio.org/about/leadership/statements/tariffs-and-trade-are-means-not-end>.

② Why American Business Needs the WTO. <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/why-american-business-needs-the-wto>.

③ 以上观点参照国会议员(格拉斯利、威登、布雷迪等)的公开网站信息。

在WTO争端解决机制方面，美国指责上诉机构存在以下五方面问题：无视上诉程序不应超过90天的规定，已卸任上诉机构成员继续审理案件，上诉机构发表咨询性意见或推翻专家小组调查意见，上诉机构干预事实的审查和成员国内法，上诉机构报告被当作裁决先例。美国试图通过对争端解决机制的改革，限制上诉机构的权力，减少多边贸易规则对美国的约束，提高对中国反倾销和反补贴诉讼的胜率。在WTO贸易谈判效率方面，美国认为WTO协商一致原则是导致多哈回合谈判陷入僵局的关键因素。若放弃WTO协商一致原则，有助于美国拉拢西方盟友制定符合自身利益的多边贸易协定，在重要贸易议题上孤立中国。在改革“发展中国家”的“特殊和差别待遇”方面，美国以经济体量说、国际影响力说、技术发展说和产业政策说评判一国是否是发展中国家，认为部分国家经济体量接近发达国家，却以人均收入低为由被列入发展中国家行列，享有特殊和差别待遇，缺乏公平性。显然，美国旨在通过改革取消中国的发展中国家地位，试图让中国承担更多与之不相称的义务。在增强WTO透明度方面，美国以方便WTO对成员进行贸易政策审查为由，要求增强各成员在政府补贴、政策支持以及市场化改革等方面的透明度（屠新泉，2019）。由于WTO成员的发展水平、开放程度、经济制度等方面不尽相同，美式改革方案具有明显的指向性和排他性。

五、结论与展望

按照美国对华贸易政治的实施路径，本文对中美贸易摩擦全面升级阶段的“加征关税”“产业回归”和“WTO改革”等事关中美切身利益的问题进行了深入分析。可见，以上措施是美国分进合击实施对华贸易政治的策略，其最终目的是从经贸、技术、投资和规则层面约束或减缓中国的发展势头，继续维护美国的全球霸主地位。拜登执政后，虽然展现出不同于特朗普的施政风格，但其对华贸易政策的决策与调整仍受制于美国贸易政治。

1. 美国对华贸易政治传统将影响拜登政府决策

美国贸易政治中的反华情绪将可能强化拜登政府的竞争性思维。针对中美经贸磋商中的敏感议题，拜登政府将更多通过非关税措施对华施压，主要措施包括：放弃特朗普时期的单边做法，取消对西方主要盟友加征的关税，拉拢欧盟等国形成对华贸易政策施压同盟；强化美国在补贴、倾销、汇率操纵、强制技术转让和知识产权保护等非关税领域的关注，并将其作为深化中美经贸合作的关键门槛；继续升级金融制裁手段，为中国顺利参与全球经贸活动设置障碍。例如：通过掌握的联邦储备通信系统(Fedwire)、纽约清算所银行同业支付系统(CHIPS)、持续联结清算系统(CLS)和环球同业银行金融电讯协会(SWIFT)等发达的国际金融基础设施，对中国的金融机构、实体企业和个人发起金融制裁，开具巨额罚单；利用全球信用评级体系和舆论宣传体系对中国施加压力；人为设置对华企业赴美融资的障碍，增加中国企业海外融资的风险和难度。

2. 以国际经贸规则制衡中国

美国政府将从双边、区域和多边规则领域对华施压。一是保留特朗普政府的对华经贸手段,包括高额关税和中美第一阶段经贸协定,将其作为中美下一步磋商的筹码,促使中美谈判朝着结构性和制度性问题延伸,以此迫使中国进行美式的市场化改革;二是修订现有区域贸易规则,以意识形态方面的偏见强化排他性条款,利用经济制度的差异阻挠中国参与全球贸易合作;三是联合西方盟友,推行美式WTO改革方案,包括推进WTO争端解决机构的改革、发展中国家的定位标准、放弃WTO协商一致原则、增强WTO成员的信息透明度等,以WTO改革约束中国在多边贸易体系中的作用。

3. 以“产业冲击”之名制造中美贸易摩擦

在产业领域,重振美国制造业和发展高科技产业将是拜登政府的重点关注。从拜登胜选的支持企业和选区来看,微软(Microsoft)、谷歌母公司(Alphabet)、苹果(Apple)、亚马逊(Amazon)和脸书(Facebook)等高科技公司和五大湖区关键摇摆州占据主要位置。拜登执政后,为了回馈科技公司的捐资贡献和竞选承诺,极大可能放松部分次高精尖科技产品的对华出口限制,继续实施制造业回归策略。在高精尖科技领域,拜登政府为限制中国赶超,更侧重联合西方盟友制定行业标准规则,强化高科技产业链全球控制力,并以科技领域的强制技术转让和知识产权保护为由制造双边贸易摩擦。在制造业回流方面,拜登政府将通过政策引导、需求刺激的方式推进。政策引导主要包括:修改政府采购规定,减少购买中国产品,鼓励购买美国货;修改美国制造产品的定义,提高本地含量要求;对回流企业实行税收优惠等。同时,增加政府直接救济支出,刺激国内居民消费本国产品。

六、政策建议

面对新冠肺炎疫情的后续影响和美国多维度的对华贸易政治策略,中国既要明确美国对华贸易政治中的核心利益诉求,围绕相关议题进行中美经贸谈判,寻求双方的合作交汇点,又要正视中美竞合关系的长期性和复杂性,练好内功,不断优化投资环境,推动产业升级,对标国际高标准规则进行制度改革创新,推进数字全球化进程,提升我国应对美国贸易政治的底气。

1. 树立谈判底线思维,积极参与中美双边经贸谈判

面对美国贸易政治中参与主体的利益诉求,中国应按照底线思维的基本原则,推动第二轮中美经贸谈判,在两国关心的核心议题上开展深度磋商。中美经贸谈判议题是由易到难的过程,前期主要涉及与贸易摩擦关系最为直接的经济领域,包括贸易安全——中美贸易失衡和贸易定价权,投资安全——国家经济安全审查,金融安全——金融市场控制权和国际金融规则制定影响力话语权,产业安全——产业的垄断力与竞争力、外资的控制程度、国际实力差别度、产业发展方向正确性及偏差矫正,核心技术——技术转让、具有全局影响力的技术专利与知识产权保护,高端人力资本——

高端人才内生性培育及引进、高智力人才外流问题底线评估等。后期重点关注与贸易摩擦相关的政策与制度领域，包括宏观开放政策——市场准入程度和营商环境，产业政策——产业结构调整和产业支持补贴，经济制度——国有企业、市场经济和经济体制改革等。根据中美经贸谈判的可达成性，以上内容所涉及的问题不可能一蹴而就，需要结合两国的国情逐一推进。面对谈判的未知风险，中国应按照底线思维的基本原则，以产业标准、区域标准、竞争力标准、影响力标准、国家利益标准为底线的设定方式，围绕经济增长的底线、失业底线、通胀通缩外溢效应底线、国际收支平衡底线、技术和人力资本控制底线等基本内容做好前期研究准备工作。

2. 优化投资环境，推动产业升级和科学布局

一方面完善科技研发体系和创新体系，营造良好的科技创新环境，促进产业不断升级。根据BEA统计数据，美国对华直接投资逐步向技术密集型产业过渡。跨国公司不仅看中中国潜在的市场，而且注重知识产权保护和营商环境的稳定性、公平性。因此，需要中国不断完善高新产业配套设施和法律法规，以良好的研发创新环境和配套的产业基础设施吸引更多美国技术密集型企业来华投资，加快中国的产业升级和技术进步。另一方面以疫情防控协作为契机，深化“一带一路”合作机制，建设包括经贸、文化、医疗卫生、危机应对在内的区域合作平台，形成优势互补、互惠互利的产业合作模式和高中低端相互协作的产业链，打造区域命运共同体（周金凯，2020）。一是对于传统产业，如纺织业、金属制造业、塑料和橡胶业等，通过供给侧改革向“一带一路”沿线国家转移。在实现产业升级的同时，促进沿线落后国家经济的发展，形成“一带一路”沿线的阶梯产业合作模式。二是在疫情合作上，注重当地人民的生活、宗教、文化特点，变中国善举“出去”为“进去”，即人类命运共同体理念引进去，中国疫情防控经验传进去，医疗合作团队走进去，对外援助物资运进去，疫苗研发与共享理念融进去，团结可以团结的力量建立医疗命运共同体，为健康的经贸合作保驾护航。

3. 积极推动“后疫情时代”数字全球化的发展

面对新冠肺炎疫情和美国国内的逆全球化思潮，中国应对标国际高标准经贸规则，积极推动“后疫情时代”数字全球化的发展。中短期内，我国可依托在全球产业链中的核心地位和各类数字技术的广泛应用，对标全球数字贸易高标准，完善全球数字贸易运行体系。第一，中国可利用区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)中金融和电信部门放宽外资准入的机会，进一步推进数字金融和数字贸易基础设施的发展。第二，发挥自贸区和自贸港的试验田作用，在区域内推进以《全面且先进的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)数字贸易条款为参照的国际高标准规则，并逐步向全国范围推广。第三，加强数字人才培养，提供人力资源保障。中国可利用在数字经济、互联网金融等方面的优势，从全民数字基础能力的培养和数字专业人才职业能力培训两个方面加强数字人才培养和储备。

长期来讲，中国应发挥在全球治理体系中的建设性作用，更大程度放宽现代服务

业的市场准入,积极参与到数字全球化规则的制定与实施之中,包括全方位推动全球产业链、供应链和服务链数字化;推动全球经济治理数字化,利用数字贸易的普惠性,推动落后国家的中小企业借助数字贸易参与全球产业链分工,分享全球化的成果。充分利用数字技术构建自由、公平、开放的多边数字贸易共享平台,完善国际数字贸易规则,深化国际经贸合作内容,推动多边贸易体制向更高层次、更广领域发展(高柏,2020)。

参考文献

- [1] 陈凤英,孙立鹏. WTO改革: 美国的角色[J]. 国际问题研究, 2019(2):61-81.
- [2] 戴斯勒. 美国贸易政治[M]. 王恩冕, 于少蔚, 译. 北京: 中国市场出版社, 2006.
- [3] 高柏. 走出萨缪尔森陷阱——打造后全球化时代的开放经济[J]. 文化纵横, 2020(6):45-58.
- [4] 姜伟, 金祺澈. 利益集团能主导美国的制造业回归吗[J]. 国际经贸探索, 2019(10):37-52.
- [5] 李巍, 赵莉. 产业地理与贸易决策——理解中美贸易战的微观逻辑[J]. 世界经济与政治, 2020(2):87-122.
- [6] 米尔纳. 利益、制度与信息: 国内政治与国际关系[M]. 曲博, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [7] 孙哲, 刘建华. 产业地理与结盟游说——考察美国对华贸易政策的新视角[J]. 世界经济与政治, 2007(6): 28-36.
- [8] 屠新泉. 中美贸易摩擦与WTO改革: 分进合击的美国对华贸易策略[J]. 求索, 2019(6):46-54.
- [9] 张建新. 美国贸易政治[M]. 上海: 上海人民出版社, 2014.
- [10] 周金凯. 产业竞争力视角下中美贸易失衡问题的探析[J]. 经济学家, 2020(2):61-70.
- [11] 周俊. 特朗普政府的贸易政策——基于美国国内贸易政治视角的分析[J]. 国际展望, 2017(6):38-56+151.
- [12] Deloitte, 2016 Global Manufacturing Competitiveness Index, 2016.
- [13] USTR, Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, 2020a.
- [14] USTR, 2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report, 2020b.

【作者简介】周金凯: 北京青年政治学院讲师, 经济学博士。研究方向: 经济全球化与中美经贸关系。

The Implementation Strategy Analysis of America Trade Politics towards China with the Perspective of China-US Trade Frictions

ZHOU Jin-kai

(Beijing Youth Politics College, Beijing 100102, China)

Abstract: The adjustment of American trade policy towards China is a political process full of complication. It shows that during the upgrading period of China-US economic and trade friction, such issues as tariff imposing, industry reshoring and WTO reform are the concrete embodiment of this process. With different kinds of strategies, US tries to realize its fundamental purposes, including restricting China's development speed and space in the field of trade, technology, investment and multilateral rules, so as to maintaining the leading status in the international political and economic order. Under the influence of domestic trade politics, the field of China-US trade frictions will extend to finance, high technology, multilateral rules and system after Biden taking office. So China should take necessary measures to deal with the future challenges of the US trade policy towards China, such as adhering to the bottom line of Sino-US trade negotiation, optimizing investment environment, deepening the high level regional cooperation and participating in the process of digital globalization.

Keywords: tariff imposing; industry reshoring; WTO reform; US trade politics; trade policy towards china

(责任编辑: 马莹)