

中美贸易争端：特朗普的动机与中国的应对

◇ 秦 升

近期，中美之间的贸易争端引发了中国、美国甚至全球范围内的巨大关注，“贸易战”成为大家描述这次贸易争端的高频词汇。冷静回顾中美过去30年当中多次发生的贸易摩擦，两国尚未到达以邻为壑的“战争”边缘，但也面临着前所未有的变数。从谈判策略来看，短短几个月时间，特朗普发起贸易争端的范围忽大忽小，节奏有快有慢，力度有轻有重，究竟是特朗普善变的个性使然，还是他胸有成竹，已然为今后的贸易争端和贸易谈判打好算盘，需要我们仔细观察。更需要深思的是，此次贸易争端与以往有何区别，特朗普挑起贸易争端的核心动机或者说终极目标是什么，是为了解决中美之间的巨额贸易逆差，还是为了压制中国的高技术发展？或是出于国内政治考量，为即将到来的中期选举造势？特朗普咄咄逼人的经济战略无论能否奏效，都将对中美两国的双边经贸关系和经济发展轨道产生重要影响。当前，只有厘清贸易争端背后的深层逻辑和主要矛盾，才能从战略高度予以应对。

此次中美贸易争端的特殊性

贸易摩擦贯穿于中美之间30多年的经贸关系当中，受各种因素影响，不同时期的频率和强度有所不同。上世纪90年代，美国在1991年和1994年连续三次对中国发动“301调查”，贸易制裁和贸易报复此起

彼伏。21世纪初，中国加入WTO之后的十年间，美国对中国动辄采取反倾销的贸易报复措施，并多次威胁将中国列为汇率操纵国。以此次“301调查”为标志的中美贸易争端与过往的贸易摩擦相比，其速度和力度都不能相提并论。在金额和数量上可以用“雷声大，雨点小”来概括，但在内容和影响上可以用实质变来形容。

中美之间的较量早已开始。在2017年8月美国启动对华“301调查”后不久，中国商务部就开始了对美国进口橡胶的反倾销调查。2018年1月，特朗普批准从2月7日起对进口的太阳能电池板和洗衣机征收保护性关税（“201调查”）。2月4日，中国商务部接连发布2018年第12号和第13号公告，对美国高粱发起反倾销和反补贴立案调查。在媒体和大众开始关注中美贸易争端之前，双方实际上“你来我往”了多个回合。3月8日，特朗普批准从3月23日起对进口钢铁和铝产品分别加征25%、10%的关税（“232调查”），在关税生效前夕豁免了除中国之外的多数国家。3月23日凌晨，在经历了八个月的针对中国的“301调查”后，特朗普根据美国贸易办公室的报告签署备忘录，对从中国进口的500亿美元涉及高技术 and 高端制造业的商品加征25%的关税，并在15天内列出商品清单。不出一天时间，中国商务部展开反击，发布了包含7类、128个税项产品、涉及美国对华约30亿美元出口

的拟中止减税清单并征求公众意见。至此，中美双方就贸易争端进入正式对垒阶段。随后，中美双方又进行了多轮较量，尽管贸易争端涉及金额越来越大，但双方都对对方留有余地。中国一直强调，不怕贸易战，但谈判的大门始终敞开。美国贸易代表也多次表示，从提出征税方案到正式实施需要很长时间，为谈判提供了机会窗口。

进入21世纪，美国仅在2010年启动过一次对中国清洁能源政策的“301调查”，美国对华启动“301调查”的次数和频率一直在降低。其中有三个重要原因：第一，加入WTO之后，大多数的贸易摩擦都转移到了WTO框架下解决，美国没有必要动用“301调查”；第二，上世纪90年代的“301调查”集中在中国的知识产权领域，具体而言主要是软件盗版问题影响了美国ICT企业的利润，随着中国对知识产权保护更加严格以及对盗版的打击，中国在知识产权领域已经不存在301条款中“损害美国利益的行为”；第三，中美之间已经形成超过90个对话沟通机制，经贸领域包括中美战略与经济对话机制、中美联合经济委员会、中美商务贸易联合委员会等等，这些机制为解决双方关切的问题以及经贸领域潜在的矛盾和摩擦提供了缓冲和讨论的平台，这些平台发挥了重要的预警和预防作用。此次中美经过多种机制沟通无果、多个回合的较量和多轮商谈后都没有达成共识，显示出中美对

双边经贸关系存在相当大的认知分歧,说明此次贸易争端不同于以往,将远远超越个别产业、开放程度和贸易水平等问题的范畴。

特朗普挑起贸易争端的动机

目前来看,特朗普挑起贸易争端的动机主要集中在三个方面。

第一,解决中美之间贸易不平衡的老问题。由于中国经常把标准不统一作为中美贸易逆差过大的解释,特朗普在签署备忘录的时候明确指出,“无论是哪种统计方式,5040万美元也好,3750万美元也罢,美国对中国的贸易逆差都是不可接受的。”中美之间的贸易不平衡问题影响因素众多,最为核心的是两国在全球价值链体系中的分工不同。中国出口的迅猛增加主要源自所承接的来自跨国公司的加工、组装等劳动密集型生产环节以及产品内分工所带来的中间产品再出口。中国商务部2017年5月发布的《关于中美经贸关系的研究报告》指出,中国货物贸易顺差的59%来自外资企业,61%来自加工贸易。换言之,中美大量贸易顺差的产生是美国跨国公司全球资源配置的结果。对此,特朗普认为是中国抢走了美国的就业机会。克林顿时期的美国总统经济顾问委员会主席劳拉·泰森在《美国跨国公司是否“遗弃”了美国?》一文中指出,从1999年到2009年,美国制造业跨国公司在国内裁减了210万美国员工,美国制造业公司(非跨国公司)裁减了330万员工。泰森总结道,技术变革以及业务外包是美国跨国公司和其他制造业就业出现重大周期性下降的重要因素。另一方面,美国

长期对中国采取高科技禁运政策,中国通过技术贸易增加进口的渠道也被美方堵死。中美之间的贸易不平衡是中美产业结构差别、国际分工和经济发展阶段不同共同导致的,无法作为一个短期贸易问题来对待。

第二,解决中国政府创新政策导致不公平竞争以及帮助中国企业获得美国知识产权的问题。美国发起的对华“301调查”主要集中在中国政府是否强迫美国企业转让知识产权;是否削弱美国企业在华技术谈判能力;是否直接或间接不公平地帮助中国企业收购美国先进技术与知识产权;是否非法窃取商业秘密等方面。尤为重要和诡异的是,“301调查”把以上内容和《中国制造2025》联系在一起,含沙射影地认为中国对美国技术的“觊觎”和“窃取”是为了完成《中国制造2025》的国家战略目标,并明确指出这是对美国技术领先地位的重大挑战。《中国制造2025》是2015年中国政府提出的“三步走”实现制造强国战略目标的第一步,聚焦新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备等十大重点领域。美国对中国高科技产业的担忧由来已久,外国投资委员会(CFIUS)多次以国家安全为由否决中国企业对美国高科技公司的收购,2017年这种担忧转化为严重的焦虑和不安全感。2017年1月,美国总统科技顾问委员会发布《关于确保美国在半导体行业长期领先的报告》,报告在肯定美国半导体产业的领先优势之后,表达了对中国政府设立国家基金支持中国企业海外疯狂并购的警惕。2017年3月,美国商会发布《中国制造2025:建立

在地方保护主义基础上的全球野心(Global Ambitions Built on Local Protections)》,质疑中国通过政策优惠和政府补贴等反市场的做法为中国高科技发展提供帮助,给美国企业造成了不公平竞争的市场环境。2017年8月发起的“301调查”同样也是聚焦上述领域和议题。那么这些报告对中国的指责是否符合事实呢?

当今世界,技术创新和科学进步已被公认为是发展经济、推动社会进步、造福人类的最为重要的手段,各个国家和地区都为此做出了大量努力,特别是政府在制定发展战略、引导科技进步方面发挥着不可替代的作用。如果说冷战以后有一位“让美国再次伟大”的总统,那么非克林顿莫属,他所制定的“信息高速公路”国家战略使美国领先于世界进入了信息化时代,不仅激发了市场活力,实现了久违的财政盈余,更为美国之后20多年的时间里保持全球科技霸主的地位奠定了坚实的基础。近年来,欧盟的工业复兴战略、美国的先进制造业国家战略计划、德国的“工业4.0”都是将科技创新和高技术发展融入国家战略的鲜活案例,是任何一个希望强大的国家实现自我发展的正常手段。中国近年来以国家战略引领经济发展,技术进步之快、之大有超越美国之势。美国的政治精英和企业家对此深感恐惧,特朗普将这种恐惧感转化为对中国的无理指责和贸易制裁,认为可以通过外部力量干扰中国的自主发展战略,显然是天方夜谭。

第三,解决赢得中期选举的问题。2018年11月6日,美国将迎来国会选举,参议院的1/3(33席)

和众议院所有的议员（435席）均将改选，能否在即将到来的选举中保持共和党的既有优势，直接决定了未来两年特朗普能否顺利施行其执政理念。此次贸易争端加征钢铝关税，无疑是为了赢得代表制造、钢铁和运输业的“铁锈地带”选民。问题在于，加征关税就能让美国制造业回到特朗普声称的上世纪50年代的水平吗？无论从现实还是逻辑上，都无法得到肯定的答案。第一，美国聚焦全球价值链的高端生产环节已经数十年，这期间不断外包非核心的生产模块，导致了美国制造业在一定程度上的空心化。就在特朗普宣布向所有国家征收钢铝关税时，日本财长麻生太郎明确表示，会坚决避免与美国进行双边贸易谈判，因为日本部分钢铁产品美国无法生产，只能从日本进口。不仅仅是钢铁产业，美国很多制造业都出现了断层。第二，为了制造业回流而将资源投入夕阳产业和落后产业无疑是逆时代潮流而动。中国政府在提出“大众创业、万众创新”口号、在制定《中国制造2025》鼓励更多人才从事高精尖产业的时候，特朗普却动用大量政治资源挑起贸易争端，为的是保护已经被淘汰的产业工人而获得这些地区的选票。也许特朗普能够得到一个不错的中期选举结果，但从长期看，这无疑是在饮鸩止渴。

中美贸易争端的前景与中国的应对

从中美之间贸易争端的几个回合来看，特朗普显然做了极其充分的准备，并极为严格地恪守他的竞选承诺，在策略上步步为营，在用

人上铁血无情。美国本质上是一个企业家帝国，特朗普从减税出发，笼络“民”心，颇有“攘外必先安内”的意味。经商数十载的特朗普深知美国商业的积弊，大企业在海外设厂和投资的主要原因是为了降低成本，所以他开启了美国31年来最大规模的税制改革，把公司所得税从35%下调至21%，这是降低企业成本最直接、最简单的办法。此外，在政策上将企业减税放在加征关税之后是经过深思熟虑的，因为关税增加带来的成本增加必将引起国内企业的不满，而先减税再加征关税能够在一定程度上降低企业的损失，从而获得商界支持。事实证明，特朗普确实得到了大企业的背书，在签署备忘录的时候，特朗普特邀美国最大的军火商洛克希德·马丁公司总裁玛丽琳·休森（Marilyn Hewson）讲话，就是在向外界传递这一信号。

用人方面，特朗普前首席经济顾问科恩作为对国内减税贡献巨大的核心人物，由于抵制加征关税，在贸易争端尚未到来之时就“解甲归田”，特朗普施政的决心得以体现。此外，2007年1月（对中国启动“301调查”的半年之前）特朗普提名罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）为贸易代表，说明其早已做好挑起贸易争端的准备。莱特希泽是里根政府时期的美国贸易副代表，在上世纪80年代对日本的关税战中可谓功勋卓著，后来成为国际反倾销领域的诉讼律师，具有极为丰富的贸易谈判经验，这也是随后特朗普授权其主导对中国“301调查”的重要原因。从提出加征钢铝关税，到执行之时提出豁免清单，从启动“301调查”到拟定500

亿直至1000亿美元的加征关税清单，从美韩就修订自贸区协议达成一致到日欧加入美国的行列准备在WTO投诉中国“涉嫌歧视性的专利技术许可规定”，我们不难看出，特朗普经济战略的全局性和策略性，曾经写下《交易的艺术》的特朗普已然制定了一系列不限于贸易议题的政策选项，不断积累和变换手中的筹码，这对中国而言将是一个重大挑战。

习近平主席在2017年达沃斯世界经济论坛演讲中指出：“想人为切断各国经济的资金流、技术流、产品流、产业流、人员流，让世界经济的大海退回到一个一个孤立的小湖泊、小河流，是不可能的，也是不符合历史潮流的。”2018年博鳌亚洲论坛开幕致辞中，习近平主席又指出，“一个国家、一个民族要振兴，就必须在历史前进的逻辑中前进、在时代发展的潮流中发展。”的确，好的经济是在清晰把握时代脉搏的前提下发展的，不是通过限制竞争对手实现的。真正的创新和发展来自于政府前瞻性的引导、金融资本的介入、产业政策的支持以及市场活力的迸发，近年来中国在这些领域正取得长足进步。特朗普作为美国总统，致力于维护美国企业和美国人民的利益无可厚非，但如果方向错误，其结果必将是作茧自缚、得不偿失。

中美贸易争端的长久性和复杂性让我们必须在以下三个方面保持底线思维：第一，在开放步伐上保持独立自主。扩大开放是中国近四十年来最为重要的对外经济战略，中国因为改革开放而获益，今后也必定迈出更大更快的开放步伐。（下转12页）

制，强调中国的全球化主张，尽可能建立统一战线。最后，对于美国挑起的经济和政治摩擦，都要做好做细相应的预案积极反制，主要目标是影响美国的消费者和利益集团，把美国拉回到谈判桌前。

第二，要在斗争和妥协中寻求中美关系的战略平衡点，避免走向全面对抗。要理性认识中美贸易摩擦的性质，美国贸易赤字是美国主导的全球化结果，美国的竞争优势决定了无论过去、现在还是将来，美国及其跨国公司一直是全球化最大的受益者。那种认为中国是全球化最大受益者的论调缺乏事实根据，更多是一种想当然的幻觉。因此，特朗普虽然主动挑起贸易摩擦，但并不愿意走向全面对抗，摩擦只是谈判的一种策略和筹码。应该认识到，特朗普挑起经济和政治摩擦在很大程度上说明旧的平衡已经打破，中美关系需要新的战略平衡。

第三，要将改革开放作为管控中美贸易摩擦的定盘星。市场化的改革开放是中国经济的活力所在，也是中国经济继续发展的动力。事

实上，美国的利益诉求几乎都可以通过改革开放来解决，我们也常说通过开放倒逼改革。从某种意义上，中国改革开放空间巨大意味着中国有更多的谈判筹码，改革开放也就成为管控中美贸易摩擦的定盘星，主动性在我们一边，但是改革开放也不应为中美贸易摩擦所绑架。因此，只要把握好改革开放的节奏，就能有效应对中美贸易摩擦，同时更好地服务国内经济建设。

第四，要将美国对中国科技型创新企业的打压转化为建立内部创新体系的压力和动力，加大知识产权保护，完善国内创新环境。美国对华为、中兴和阿里巴巴等中国科技创新企业的打压，体现了中国创新型企业的潜力，也暴露了国内在核心技术和基础科技创新领域的短板，拉响了警钟，不全是坏事。中国发展阶段不同，对美国及其他国家高科技企业关闭大门，不是最佳选择，反而会破坏国内相对开放的创新环境，正中对手下怀，适得其反，给市场传达错误信息。

第五，要注意引导理性思维，有效管控民粹化宣泄。在中美经贸

摩擦的前期以及博弈谈判妥协过程中，一定程度的舆论和民意宣泄，既是一种策略也是一份筹码，用得好会给对手带来压力。但是，在新媒体和自媒体时代，情绪化和民粹化宣泄有时又不好管控，往往会淹没理性的声音，干扰决策，造成误判。因此，一定要注意引导理性思维，不要让民粹化的宣泄走入极端，左右中美关系，影响改革开放的大局。

最后，要在对话和协商中探索建立竞争合作的中美关系。美国 and 大多数发达经济体是一种竞争合作关系，中美关系的未来也应是一种竞争合作关系，这种关系是建立在充分对话、沟通、协商和互信基础之上的。近年来，由于美国对中国和平崛起的不适应，再加上中美之间文化、制度的差异性，美国对中国道路、中国方案、中国故事，特别是中国制度的疑虑加深，使得两国的战略互信出现了较大赤字，因此才有奥巴马时期的亚太再平衡和特朗普挑起的经贸摩擦。

作者单位：国家发改委对外经济研究所

(上接15页)习近平主席在今年的博鳌亚洲论坛上提出了一系列扩大开放的重大举措，表明了中国对外开放的决心。然而，中国的开放不是通过牺牲经济主权换来的，是一步一个脚印稳扎稳打打出来的；更不是被逼无奈之举，而是与自身的发展战略、发展阶段和发展目标高度匹配的开放。

第二，守住《中国制造2025》的战略目标不放松。没有强大的制造业就没有强大的国家，中、美两国对此都有很深刻的认识。美国此

次贸易争端直指《中国制造2025》就是想破坏中国发展的“核武器”，阻碍中国的发展道路。可以预见，美国未来将从国际制度、国内法律、产业政策等多个维度干扰《中国制造2025》的实施，中国政府一定要高瞻远瞩，保持定力，排除干扰，以持之以恒的精神实现制造强国的伟大目标。

第三，守住周边不放松。事实上，中国提出“一带一路”倡议在某种程度上就是分散发展风险、防患于未然，通过主动拓展经济发

展空间避免过度依赖欧美等发达国家，以基础设施建设引领区域价值链和分工体系，以自贸区建设创造一个有利于投资、贸易和生产的周边经济生态，共同推动中国的高质量发展。如今，在中美贸易的未来面临巨大不确定性的大环境下，中国更应该积极布局周边，大力挖掘周边地区的发展潜能，和参与“一带一路”建设的国家一道，共谋发展之计，共享发展之利。

作者单位：中国社会科学院亚太与全球战略研究院