

专题：新时期的中美关系

战略竞争时代的中美“贸易战”

李巍 张玉环

内容提要：肇始于2018年的中美“贸易战”不仅仅是一场经济摩擦，更是中美战略竞争的一部分。中美力量对比，尤其是经济实力对比的变化是美国对华经济战略实现从接触向竞争这一重大转型的根本原因，它直接促成了特朗普政府一系列对华经济防范乃至遏制举措的出台。“关税战”“投资战”和“技术战”构成了这场经贸纷争的三个维度。民粹主义、逆全球化浪潮以及两国内政外交新变化共同构成了“贸易战”爆发的背景，缓解贸易逆差只是美国对华“贸易战”的表面诉求，其背后具有深刻的结构性根源，即两国在高新技术领域和经济发展模式方面的竞争日益凸显，这决定了此轮中美经贸摩擦的长期性和复杂性。中国既要在心理上做好打“持久战”的准备，又要在行动上继续坚定改革和开放的基本方向，同时保持战略理性和战术灵活，在竞争中寻求合作，避免中美陷入完全对抗的境地。

关键词：中美经贸关系 “贸易战” 战略竞争

美国特朗普政府执政以来，中美双边关系曾经短暂经历了一个后来被证明是虚假的“蜜月期”，¹最初人们预料的中美“贸易战”似乎没有爆

李巍 中国人民大学国际关系学院教授；张玉环 中国国际问题研究院助理研究员。

本文受到复旦大学“中美友好互信合作计划”的资助。赵莉在此文的修改过程中作出了一些贡献，特此致谢。

1 特朗普总统在上任不到三个月时就邀请习近平主席赴美会晤，并在执政第一年内实现了三次中美元首会面，分别是2017年4月海湖庄园会晤、7月G20汉堡峰会碰面及11月北京会晤，在11月特朗普访华后，两国企业更是签下了涵盖34个合作项目、总额高达2535亿美元的经贸大单。

发。¹然而在2017年11月,美国公开否认中国“市场经济地位”,中美经贸关系开始急转直下。2018年3月22日,美国正式公布“301调查”结果,对中国在经济方面提出了严厉批评,并很快出台一系列加征关税的举措,正式引燃中美“贸易战”。随着贸易摩擦的不断升级以及波及领域的不断扩大,双方或将进入中美关系史上最为漫长和深刻的经济外交纷争。

当前,美国仍然是世界经济舞台上毫无争议的霸权国家,中国作为新兴大国的经济影响力正在与日俱增。作为全球最大的两个经济体,中美经贸摩擦不仅会对全球经济治理造成重大冲击,还可能对中国的经济转型、对外开放以及社会发展带来巨大挑战。目前国内仍然存在一些“虚幻期待”,仅仅将中美“贸易战”归因于特朗普总统的“意外胜选”与中美贸易失衡问题,认为中美可以通过谈判和妥协来达成一个系统性的解决方案,甚至寄希望于美国政府的更迭来解决双边

缓解巨额贸易赤字只是这场“贸易战”的表象,背后蕴含着中美两国深刻的结构性矛盾。

经贸摩擦。实际上,缓解巨额贸易赤字只是这场“贸易战”的表象,背后蕴含着中美两国深刻的结构性矛盾,即两国在高新领域的技术控制权之争,以及在全球经济秩序中的发展模式和经济制度之争,它本质上是国际格局中守成大国对新兴大国的阻击与遏制,只能管控双方对抗的烈度,但难以在短期内得到根本解决。

一、中美“贸易战”的进程

肇始于2018年初的中美“贸易战”经历了一个不断升级和蔓延的过程。这场经贸纷争最先是“以“关税战”的形式在贸易领域爆发,并随着几轮互征关税而愈演愈烈;2018年8月,美国加速完成了旨在强化外资安全审查的立法改革,针对中国意图明显,双方“战火”大有蔓延至投资领域之势;²随着美国在知识产权和出口管制方面对中国继续施压,并且先后对中兴和华为等中国高科技企业采取“非常举动”,高新科技领域日益显现为美国在经济上防范中国的“新边疆”。未来,中美“贸易战”是否会蔓延到金融领域,还有待观察。

(一) 中美“关税战”不断升级

特朗普政府执政以来,其对外对经济政策并未脱离“竞选逻辑”——在“美国优先”理念的支持下,持续为推动美国经济增长和增加就业实施内向型经济

1 笔者在2017年初就曾在清华大学全球发展研究院发布研究报告,预计中美会爆发“贸易战”,参见李巍、张玉环:《“特朗普经济学”与中国:一场不可避免的“经济战”?》,清华全球报告第三期,2017年1月17日。报告公开压缩版参见李巍、张玉环:《“特朗普经济学”与中美经贸关系》,《现代国际关系》,2017年第2期,第8—14页。

2 李巍、赵莉:《美国外资审查制度的变迁及其对中国的影响》,《国际展望》,2019年第1期,第44—71页。

政策,对内减税、放松监管,对外强调所谓“对等”的贸易保护主义行径。进入2018年,特朗普政府前期的贸易救济调查开始进入“收获”的季节,对包括中国在内的主要贸易伙伴国实施的贸易保护措施逐步开始。

中美之间共经过三轮关税交锋,冲突烈度呈螺旋式升级。2018年伊始,特朗普政府就开始针对洗衣机、光伏产品和某些产品配件采取加征关税措施,中美贸易摩擦初现端倪,但中方并没有对此进行回应。¹

第一回合为前奏曲,中美围绕美国钢铝产品“232”国家安全调查互征关税,双方剑拔弩张。3月23日,美国采取232措施分别对进口钢铁和铝产品征收25%和10%的关税。²此举引起国际社会轩然大波,包括欧盟在内的美贸易伙伴国纷纷实施贸易报复措施,中国也于4月2日对自美进口的7类128项产品加征关税,共涉及美国对华约30亿美元的出口。³

第二回合,中美围绕美国对华知识产权“301”调查互征关税,双方针锋相对。3月22日,特朗普签署总统备忘录,依据 USTR 发布的对华知识产权“301”调查结果,将对价值500亿美元中国商品加征关税。⁴此次加征关税分340亿和160亿两批进行,并分别于7月6日、8月23日起正式施行;作为回击,中国也分别于同日对同等规模美商品启动反制关税。⁵这一回合标志着中美“关税战”的

1 2018年1月,特朗普政府宣布“对进口大型洗衣机和光伏产品分别采取为期4年和3年的全球保障措施,并分别征收最高税率达30%和50%的关税”。2月,特朗普政府宣布“对进口中国的铸铁污水管道配件征收109.95%的反倾销关税”。2月27日,美国商务部宣布“对中国铝箔产品厂商征收48.64%至106.09%的反倾销税,以及17.14%至80.97%的反补贴税”。

2 特朗普政府上任后,两份《总统贸易政策议程》均指出要捍卫美国国家安全,首份美国国家安全战略报告将经济安全上升至国家安全的高度,具体表现即对进口钢铁和铝产品发起“232”国家安全调查,详见 White House, “Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States”, March 8, 2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>; “Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States”, March 8, 2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/>.

3 国务院关税税则委员会办公室,《2018年4月2日起我国对原产于美国的部分进口商品中止关税减让义务》, http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201804/t20180401_2857770.html。

4 长期以来,美国对中国知识产权保护体系颇为不满,认为中国存在的知识产权侵权及强制技术转移等问题损害了美国在华企业的商业利益。2017年8月,美国贸易代表办公室(USTR)根据《1974年贸易法》第301条正式在涉及技术转让、知识产权和创新等领域对中国展开调查,此谓“301”调查。

5 2018年7月6日,美国政府正式对涉及818个类别、价值340亿美元的中国商品加征25%关税,中国生产的信息通信设备、机器人与机械、金属制品等首当其冲。同日,中国政府对涉及545个类别、价值340亿美元的美国商品加征25%关税,涉及美国的农牧产品以及乘用车等产品。8月23日,美国政府对价值160亿美元的中国商品加征关税,涵盖1102个领域,涉及半导体、工业机器人等领域。作为反击,中国也于同日开始对涵盖114个领域、价值160亿美元的美国商品加征关税,涉及美国能源产品等。详见国务院关税税则委员会办公室,《国务院关税税则委员会发布公告决定对原产于美国的500亿美元进口商品加征关税》,2018年6月16日, http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201806/t20180616_2930323.html; 国务院关税税则委员会办公室,《国务院关税税则委员会发布公告决定对原产于美国约160亿美元进口商品加征关税》,2018年8月8日, http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201808/t20180808_2983769.html。

全面开打。

第三回合,美国对2000亿美元的中国出口加征关税,中美“关税战”再掀高潮。在中美经贸磋商无果而终之际,9月18日,美国宣布自9月24日起实施对从中国进口的约2000亿美元商品加征关税的措施,中国则在同日对约600亿美元美国商品加征5%或10%关税作为反击。¹至此,美国对中国商品加征关税规模已达2500多亿美元,大约为2017年中国对美输出商品总规模的一半,特朗普甚至威胁将加征关税规模升级至全部5000亿美元。

在贸易冲突不断升级之际,2018年12月1日,习近平主席与特朗普总统在G20峰会期间举行了举世瞩目的晚餐会晤,双方达成了贸易“休战”的重要共识,为中美“关税战”摁下“暂停键”。²美方承诺此前对2000亿美元中国产品加征的关税在2019年1月1日后仍将维持在10%,而不像此前宣布的那样提至25%,此外双方将不再互相加征新关税,而且有可能通过谈判取消此前业已加征的所有关税。³至此,不断升级的中美“关税战”暂时缓和,接踵而至的恐怕将是双方经济团队在谈判桌上的“唇枪舌剑”。

(二) 中美“投资战”暗流涌动

在中美贸易摩擦不断升级的背景下,特朗普政府对华投资保护主义也日益抬头。近一年来,作为主导外资安全审查的核心机构,美国外国投资委员会(CFIUS)不仅以“国家安全”为由一再阻挠中国投资,还经过立法改革强化了自身权能。随着美国全面收紧外资管制,中美“投资战”也暗流涌动。

美国正在通过CFIUS安全审查对华设置投资壁垒。2018年,不少中国企业对美投资纷纷折戟而归,失败原因多是未能通过CFIUS外资审查,如蚂蚁金服收购速汇金、湖北鑫炎股权投资合伙企业收购美国半导体测试设备公司Xcerra等案(见表1)。更有甚者,2018年8月13日,特朗普总统签署2019财年《国防授权法案》(NDAA),该法案包含旨在对CFIUS进行改革的《2018年外国投资

1 2018年7月11日,美国政府宣布对从中国进口的约2000亿美元商品加征10%关税,8月2日又将加征税率提高至25%。9月18日,美国政府宣布实施对从中国进口的约2000亿美元商品加征关税的措施,自2018年9月24日起加征关税税率为10%,2019年1月1日起加征关税税率提高到25%。中国于9月18日做出回应,宣布自9月24日起对原产于美国的5207个税目、约600亿美元商品分25%、20%、10%和5%四档加收关税,其中美国液化天然气首次被列入拟议征收25%关税的商品清单。详见国务院关税税则委员会办公室,《国务院关税税则委员会发布公告决定对美国原产的约600亿美元进口商品实施加征关税》,2018年9月18日, http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201809/t20180918_3022593.html。

2 《王毅:中美停止相互加征新的关税》,新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/02/c_1123795974.htm。

3 不过,根据美国白宫发布的声明,如果双方在未来90天内未能就某些重要问题达成协议,美方仍然会将10%的关税提高到25%,详见 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidents-working-dinner-china/>。

风险审查现代化法案》(FIRRMA), 尽管法案对所有外国投资同等有效, 但鉴于近年来中国对美投资与日俱增, 其针对中国的意味明显。¹

表 1 2018年中企赴美投资失败项目

时间	收购方	被收购方	结果
2018年1月	蚂蚁金融服务集团	速汇金	CFIUS 未批准
2018年2月	湖北鑫炎股权投资合伙企业	美国专业半导体测试设备商 Xcerra	CFIUS 未批准
2018年2月	收购方为包括中国重庆财信在内的企业财团	芝加哥证券交易所	CFIUS 已批准该交易, 但是美国证券交易委员会担心该交易会威胁美金融安全, 最终否决
2018年2月	蓝色光标	Cogint	CFIUS 未批准
2018年3月	中国重型汽车集团有限公司	科罗拉多公司 UQM Technologies Inc.	CFIUS 对此交易心存顾虑, 中国重型汽车集团有限公司取消对 UQM 的第二轮投资计划
2018年3月	北京大北农科技集团股份有限公司	种猪销售公司 Waldo Genetics	CFIUS 未批准
2018年4月	中国海航集团	SkyBridge Capital	CFIUS 未批准
2018年5月	深圳新纶科技有限公司	Akron Polymer	CFIUS 未批准

资料来源: 根据网络信息整理。

美国 CFIUS 改革法案生效, 中国对美投资将面临更多阻力。FIRRMA 通过扩大受管辖交易范围、扩大审查权限以及改革审查程序等, 提高 CFIUS 应对国家安全威胁的权能, 维护美国在高新技术领域的主导权。FIRRMA 对中国影响较大的条款集中体现在扩大受管辖交易 (Covered Transaction) 范围上, 它细化和补充了对涉及关键技术和关键基础设施投资的审查规定, 将房地产、关键技术以及个人数据和信息相关投资纳入审查范围, 此外还专门做出对中国投资的审查要求, 要求美国商务部每两年向国会和 CFIUS 提交中国在美直接投资报告。² 实际上, 美国政府对中国在关键技术和个人数据信息等领域的投资关注已久, 此次美国外资审查体制改革将 CFIUS 过往的审查实践进一步法律化和规范化, 以便更有力地限制中国企业通过并购美高新技术企业获取敏感技术, 保护美国国家安全。

1 FIRRMA 发起人约翰·科宁 (John Cornyn) 曾直言立法的首要目的就是加强对中国投资的审查。详见 Robert Delaney, "China Using 'tentacles' to Erode US Security, Senator Warns, Urging Passage of Bill Boosting Scrutiny of Deals", *South China Morning Post*, 14 February, 2018, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2133263/china-using-tentacles-erode-us-security-senator-warns>。

2 根据 FIRRMA, 该报告需结合《中国制造 2025》进行全面评估, 分析中国在美投资是否与《中国制造 2025》目标一致, 还要对中国对美投资和其他外国对美投资进行比较分析。

特朗普政府加强对华投资保护主义,对中国赴美投资乃至中国外部投资环境施加了负面影响。2017年,中国对美直接投资大幅下降为290亿美元,中国在美国新增的收购交易额较前一年更是锐减90%,2018年上半年,中企在美完成的收购和绿地投资仅为18亿美元,同比下降92%,为7年来最低。¹美国投资保护政策还加剧了全球投资保护主义风潮,除美国外,澳大利亚、英国、法国、德国、日本等发达经济体也效仿美国以“国家安全”为由加大对中国投资的限制,欧盟内部也在拟定新法以协调对外国投资在欧投资的审查。²美国及其盟友加紧外资审查使得国际投资环境呈现恶化趋势,对中国企业提出更多挑战。

(三)中美“技术战”日趋明显

随着中国加大科研开发和中高端制造业支持力度,中国企业在全球价值链上的地位逐渐攀升,在科技领域正在成为美国的有力竞争者。特朗普政府将矛头指向高科技领域,旨在遏制中国自主创新能力,维护美在高科技领域的优势地位,中美“技术战”逐渐突出。

一方面,美国继续在知识产权领域向中国施压。特朗普政府对中国知识产权进行“301”调查,此次“301”调查不同于以往针对具体行业,而是直指《中国制造2025》,500亿美元征税清单包含了中国正在大力发展的高端制造业产品,体现出美国遏制中国高端制造业的意图和决心。2018年4月,USTR发布有关知识产权的《2018年特别301报告》,中国再次位列“优先观察名单”之首,美国指责中国在保护知识产权方面不仅长期存在的问题没有解决,目前还有新的问题需给予关注,包括强制技术转让、知识产权执法及包括窃取商业秘密、网络盗版猖獗和盗版伪造的大范围侵权活动。特朗普政府在知识产权问题上对华施压,实际上是利用行政命令打压快速发展的中国高新技术产业,限制中国的自主创新政策,以维护美国在高科技领域的优势地位。

另一方面,美国以实际行动加强对中国企业技术出口限制。特朗普政府上任后,中美科技关系中的竞争色彩愈发明显,美国对中国企业的技术出口限制日益收紧。继2018年4月美国制裁中兴事件³之后,美国联邦通信委员会(FCC)出台相关规定,禁止电信公司利用联邦补助购买华为等中国制造商生产的电信设

1 Rhodium Group, “Arrested Development: Chinese FDI in the US in 1H 2018”, June 19, 2018, <https://rhg.com/research/arrested-development-chinese-fdi-in-the-us-in-1h-2018/>.

2 2018年11月20日,欧洲议会谈判代表与欧盟28个成员国代表暂就一项制度达成一致,以便保护港口、能源网络等具有战略意义的技术和基础设施,协调对外国在欧投资的审查。路透社将欧盟这一变化与中国联系起来,称前者是受中国投资激增启发。详见《外媒:欧盟拟建投资审查瞄准中国,结束“欧式天真”》,观察者网,2018年11月21日, https://www.guancha.cn/international/2018_11_21_480494.shtml。

3 2018年4月16日,美国以中兴违反美国限制向伊朗出售美国技术的制裁条款为由,禁止美国企业向中国中兴通讯销售任何商品、软件和科技产品,时间长达7年。

备,8月美国公布将44家中国企业列入出口管制清单,内容涉及芯片、雷达、通信等领域的对华出口,10月又将福建晋华集成电路有限公司纳入禁售清单。¹除了接二连三地制裁中国科技企业,美国还对出口管制体系进行了立法改革,强化对华技术封锁。特朗普签署的2019财年《国防授权法案》中还包含最新版本的《2018年出口管制改革法案》(ECA),在此基础上,美国商务部工业安全署(BIS)于11月19日出台针对关键新兴和基础技术相关产品的出口管制框架,涵盖生物技术、人工智能、芯片、量子技术、机器人、先进材料、先进监控技术等14个前沿科技类别,涉及很多中国正在大力发展的先进技术。美国通过限制高新技术出口,进一步加大了美国进口中国高科技产品的阻力,从而达到遏制中国技术升级、捍卫美国技术优势的目的。

不仅如此,美国还采取非常手段,对中国的高科技企业进行定向打击。2018年12月1日,应美国的要求,加拿大当局拘捕中国高科技企业华为公司的一位重要高管。由于华为是中国在技术创新方面的标杆性企业,特别是在第五代通信技术方面拥有领先优势,此举进一步强化了关于中美“技术战”的负面预期。

此外,美国也开始对中美科研人员的往来竖立壁垒。近期,美国多个大学中断了与中国院校的合作关系,美国国务院也取消了一些中国研究人员的访美签证,联邦调查局更是成立了专门针对中国的行动小组,以“打击经济间谍行为”。²美国在资本、技术和人员流动等方面的全方位收紧标志着双边科技关系中的竞争性和冲突性在急剧上升,成为双边经贸摩擦的重要内容。

伴随中美贸易摩擦风险升级,两国为解决双边贸易问题展开多轮经贸磋商,然而特朗普政府在磋商过程中展现出进攻、强势、讹诈和反复的策略,使得中美贸易谈判一波多折,最终无果而终。³中美两国元首在G20布宜诺斯艾利斯峰会

1 2018年10月29日,美国商务部以对美国国家安全利益构成显著威胁为由对开发生产存储芯片(DRAM)的福建晋华实施禁售令,随后美司法部以共谋从美国美光公司(Micron)窃取商业机密以及经济间谍等三项罪名,正式起诉福建晋华及其技术合作方台湾联电,同时宣布将福建晋华纳入《出口管理条例》下的实体经济清单中。

2 朱鸣崎:《G20之后,中美科技脱钩难以逆转》,FT中文网,2018年12月3日,<http://www.ftchinese.com/story/001080405?full=y&cocode=2G178003>。

3 中美此前共进行过4轮贸易谈判。2018年5月2日、5月15日至19日,国务院副总理刘鹤率领的中国经贸谈判代表团同美国财政部长姆努钦牵头的谈判代表团分别在北京和华盛顿举行两轮磋商,双方发表联合声明,同意削减对华贸易赤字、中国将进一步完善知识产权保护体系、改善双边投资关系,中美联合声明的发布为阴云笼罩的双边经贸关系带来转机。虽然第二轮中美经贸磋商传递出积极信号,但特朗普政府依然采取高压策略,坚持中国削减2000亿美元赤字及停止《中国制造2025》等主张,否则全面贸易战不可避免。5月30日至6月2日,美国商务部长罗斯和中国副总理刘鹤进行了第三轮经贸磋商,但未发表联合声明。不久,特朗普政府单方面撕毁协议,宣布将对500亿美元“含有重要工业技术”的中国商品加征25%的关税。8月22至23日,中国商务部副部长兼国际贸易谈判副代表王受文率中方代表团赴华盛顿同美进行第四轮经贸磋商,美方代表团由美国财政部副部长马尔帕斯率领。降级后的中美经贸谈判仍未达成任何成果,在一定程度上对美方失去信任的中国也取消了原定于9月27至28日在华盛顿举行的第五轮经贸磋商。

达成的共识为两国通过谈判解决经贸摩擦提供了一个90天的难得时间窗口,但从长期看,中美经贸关系的总体发展方向却并不乐观。

二、中美“贸易战”的动因

民粹主义、逆全球化浪潮以及两国内政外交的新变化共同构成了中美“贸易战”爆发的背景,中美力量对比变化以及经济发展模式竞争构成双方经贸摩擦的根源。

民粹主义、逆全球化浪潮以及两国内政外交的新变化共同构成了中美“贸易战”爆发的背景,中美力量对比变化以及经济发展模式竞争构成双方经贸摩擦的根源。由此,美国对华战略认知出现根本性转变,经济接触走向终结,经济防范乃至经济遏制举措不断出台。

首先,民粹主义、逆全球化浪潮以及中美两国内政外交的新变化为两国“贸易战”提供时代背景。近些年来,民粹主义和逆全球化思潮在国际社会中兴起蔓延,强调“美国优先”的特朗普当选为美国总统在一定程度上反映了当下美国

乃至全球面临的经济和社会深层次困境,包括国内贫富分化加剧、制造业就业岗位流失、中产阶级萎缩等。20世纪80年代以来,新自由主义全球化进程推动金融资本在全球范围内扩张获得巨额利润,美国实体经济萎缩,经济金融化、产业空心化现象日益严重。2008年席卷全球的金融危机在很大程度上意味着新自由主义理念的失败,并催生了民粹主义和逆全球化浪潮。¹

在此背景下,特朗普政府将增加国内就业和促进经济增长作为“使美国再次强大”的首要关切及其对外贸易政策的核心目标。从内容上看,特朗普政府沿袭了奥巴马政府就已实施的“再工业化”战略,增加对高端制造业的投入,实行大规模减税法案、吸引海外资本回流美国,重振国内制造业,以引领新一轮工业革命和增加就业,对外实施贸易保护政策。然而,特朗普政府的内向型经济政策突出为中下层民众服务的特点,并且以其极端性吸引了广大选民的支持。例如,为吸引海外资本回流美国,特朗普提出对不按照要求汇回资金的企业实施惩罚性措施,对外贸易方面更是直接挥舞“关税”大棒、敲打贸易伙伴以及重谈自贸协定维护美国工人利益。中国是美国最大的贸易赤字来源国,特朗普政府将此归咎于中国政府实施“不公平”贸易行为,再加上特朗普经济团队大多为对华强硬派人士,在“竞选逻辑”的推动下,中国成为特朗普政府发动“贸易战”的头号目标。

从中国方面来看,改革开放以来,中国始终坚定改革开放步伐,不仅在提高国家治理能力和完善营商环境方面稳步向前,还凭借坚实的经济实力为世界经济

1 李巍、张玉环:《“特朗普经济学”与中美经贸关系》,《现代国际关系》,2017年第2期,第8—14页;竺彩华:《全球化的反思与东亚经济一体化的未来》,《国际观察》,2017年第3期,第20—37页。

的稳定和繁荣提供源源不竭的强劲动力,并且在 G20 等国际多边舞台上为全球治理积极贡献中国方案,通过“一带一路”倡议等为贸易伙伴国、区域乃至世界经济发展创造机遇,以“建制”和“改制”为核心内容的中国经济外交非常活跃。¹ 2017 年党的十九大报告进一步明确了接下来发展的道路目标,提出要“奋力夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利”。从这个意义上来说,中美两国国内政治经济环境的变化为双边关系的根本性改变埋下伏笔。²

其次,中美经济力量对比不断发生变化是美国加速防范乃至遏制中国的根本原因。近些年来,中美经济实力对比发生显著变化。从经济规模上看,中国成为全球第二大经济体,占全球的经济份额不断扩大,与美国的 GDP 规模差距不断缩窄。有学者认为,历史经验表明,新兴大国经济规模接近或达到美国经济总量三分之二,通常被视为美国将打击新兴大国的临界点。³ 从技术竞争上看,中国对高新技术及高端制造业的投入日益增加,在多个领域追赶势头强劲。由于中国“人口红利”消弭、要素成本上升,中国制造业致力于向全球价值链中高端攀升,并以此推动中国经济从高速增长向高质量发展转型。在此背景下,中国政府积极完善自主创新能力体系,出台一系列政策举措鼓励技术研发与产业升级,从而引发美国关注和警惕。美国认为这将在国际市场上对美国生产的高新技术产品和服务带来竞争压力,甚至威胁到美国科技优势地位和国家安全利益,因此需要采取措施抑制中国产业升级、赢得先进科技竞争。⁴ 连同“301”调查、征税清单、投资与出口管制法案在内的一系列对华“贸易战”措施都凸显了中美科技竞争的激烈性。

因此,此轮中美经贸摩擦某种程度上与 20 世纪日本经济崛起和美日贸易摩擦的情形较为类似,本质上都根源于后发国家经济崛起过程中对先发国形成的竞争压力。⁵

最后,中美两国经济发展模式的趋异构成美国对华“贸易战”另一个深层次动因。近些年来,美国对中美经贸问题的关切发生显著变化,逐渐从过去对个别产品进行反倾销调查逐步向多产业扩散,从单一领域扩展到与贸易有关的技术标准、环境保护、劳工标准等方面,最为突出的则是开始向中国经济和社会制度的结构性调整施压,试图将中国国内经济政策纳入贸易谈判领域,使中国做出根本

1 相关内容参见李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,北京:社科文献出版社,2017年版。

2 清华大学中国与世界经济研究中心:《以斗促和、苦练内功,打造中美合作关系新格局》,2018年7月8日, http://www.ccwe.tsinghua.edu.cn/upload_files/file/20180709/1531122304354053748.pdf。

3 徐坚:《美国对华政策调整与中美关系的三大风险》,《国际问题研究》,2018年第4期,第1—18页。

4 James Andrew Lewis, “Meeting the China Challenge”, CSIS, January 2018.

5 20世纪80年代,日本经济飞速增长,成为挑战美国经济霸主地位的有力竞争者,日本对美巨额贸易顺差及大规模投资同样引起美国警惕,美国通过对日本发动“贸易战”、加强外资监管限制日本投资、主导国际金融合作维护美元霸权地位等,全方位打压日本。

性改变。¹ 特朗普政府的关切涉及贸易赤字、产业政策、知识产权保护、市场准入、强制技术转让等议题，核心是认为中国的经济体制和发展模式导致了“不公平竞争”问题。² 美国政府不承认中国市场经济地位，并给中国贴上“国家资本主义”的标签，这和20世纪80年代美国给日本贴上“国家主导型”经济并要求日本改变经济体制有着相似之处，只不过，目前中美经济体制差异要高于当年美日经济体制，从而加剧了矛盾的激化。

此外，从国际上看，“一带一路”倡议也引起美国对中国发展模式的关注，美国认为中国在“一带一路”沿线实施的大型基础设施建设项目偏离了包括透明性、债务可持续性、与社会和环境责任准则的一致性在内的商业标准，可能加剧一些国家的腐败问题、降低国家治理质量。为此，特朗普政府推出“印太战略构想”，计划向印太地区的新科技、能源和基础设施项目投资1.13亿美元，并以其高质量、透明性和债务的可持续来抗衡“中国模式”，同时试图通过重塑美国在该区域的经济和安全架构，制衡中国日益上涨的经济及地缘政治影响力。

总之，中国加入WTO以来在市场化道路上的改革进展以及中国发展模式的扩散无法令美国满意，此轮中美经贸摩擦已远远突破贸易本身，美国已经将中国国内经济体制和发展模式正式提到谈判议程中。

以上种种引发了美国国内对中美关系认知发生根本性转变，并在两党之间、政商学界之间形成了一些重要的共识。2018年，美国对华经济战略发生了40年来的最大转型，经济接触宣告终结，新的经济竞争战略正在快速成型之中。³ 早在奥巴马政府时期，美国就已经将中国看作是挑战以美国领导的自由国际秩序的竞争型大国，和潜在的地缘政治对手，并通过实施“亚太再平衡”战略、推动

1 正如美国贸易代表莱特希泽在第二轮中美经贸磋商后所称，“美国政府可能仍会诉诸关税以及投资限制和出口限制等其他工具，除非中国对经济进行真正的结构性改革”。详见 Bob Davis and Josh Zumbrun, “Treasury, USTR Send Mixed Messages Over Tariffs on Chinese Imports”, May 20, 2018, <https://www.wsj.com/articles/mnuchin-says-tariffs-on-hold-while-u-s-negotiates-trade-deal-with-china-1526833109>.

2 在美国看来，中国的贸易优势均来自政府对经济的过度干预和补贴，USTR公布的《2018年国家贸易评估报告》、对华“301调查”报告等集中反映出这一点，指出中国正在实施国家指导下的、提供大量补贴的产业政策，不公平地获取相对于美国等基于市场的自由开放体系的竞争优势。具体来看，在产业政策领域，美国认为中国的产业政策导致了不公平竞争，政府在经济政策制定过程中占据重要地位，自主创新、优惠贷款、贸易壁垒、补贴、政府采购等对外国企业形成“歧视”，背离市场经济的公平竞争原则。在知识产权领域，美国认为中国对知识产权保护不力，侵犯美国企业权益，阻碍美国对华投资和出口，此外，美国政策制定者认为中国政府是网络盗窃商业机密的主导者。在市场准入和开放政策方面，美国认为中国在电子支付、银行、保险、证券、法律等服务行业投资限制高企，阻碍美国服务业供应商进入中国市场；认为中国数字贸易壁垒阻碍了跨境数据流动，美国企业遭受巨额潜在经济损失；等等。

3 Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April, 2018, pp.60-70.

TPP 谈判重掌国际贸易规则制定权等措施,从规则上制衡中国崛起。¹ 当前,特朗普政府内部逐渐形成一种新共识,美国精英阶层及战略界均认为自尼克松政府以来美国对中国实施的“接触加遏制”政策失败,加强中美经贸、外交、文化等关系并未改变中国的发展路径及外交行为,中国也并未如美国所愿融入西方国家主导的自由国际经济体系中。² 在经贸领域,美国认为中国逐渐偏离了市场经济路线,在“国家资本主义”驱动下,外国企业难以获得“公平竞技场”。因此,特朗普政府在《国家安全战略》等报告中正式将中国定义为“修正主义大国”和“战略竞争对手”,副总统彭斯在哈德逊研究所、2018 亚太经合组织首席执行官峰会上的讲话更是从经贸争端、台海安全乃至价值观等方面全方位释放对华敌意。在国内民粹主义情绪上涨及“建制派”精英对华疑虑加重之际,特朗普政府愈发将中美关系看作是零和博弈,从打响“贸易战”开始全方位“围堵”中国,为中美关系增加了诸多不确定性因素。³

因此,中美“贸易战”的爆发并不能简单归因于特朗普总统的胜选或其个人意愿,而应被看作中美两个世界大国在国际和国内政治经济新变局中不得不经历的碰撞与博弈。

三、中美“贸易战”的走向

当前,关于中美“贸易战”走向众说纷纭,一些观点认为中美经贸摩擦可能导致中美“脱钩”甚至新冷战,还有观点期待通过美国政府更迭解决双边贸易争端。然而,中美经贸摩擦有着深刻的结构性根源,将有可能成为双边关系的“新常态”,并且难以在短期内得到根本解决;不过,中美利益仍然高度融合,合作空间依然广阔,经贸摩擦可以得到有效管控。对中国来说,解决经贸摩擦最根本的仍是坚持国内改革发展和对外开放,进行经济结构战略调整和转型升级,以自身发展应对外界干扰。

对中国来说,解决经贸摩擦最根本的仍是坚持国内改革发展和对外开放,进行经济结构战略调整和转型升级,以自身发展应对外界干扰。

第一,相互竞争正在取代互补合作成为中美经贸关系的基本特征,在竞争中谋求合作是中美经济关系的主要目标。自1979年中美建交后,双边经贸往来

1 Randall Schweller, "Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US-China Relations," *The Chinese Journal of International Politics*, Volume 11, Issue 1, 2018, pp. 23-48; Naná De Graaff and Bastiaan Van Apeldoorn, "US-China Relations and the Liberal World Order: Contending Elites, Colliding Visions?" *International Affairs*, Volume 94, Issue 1, 2018, pp. 113-131.

2 Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, March/April 2018, pp. 60-70.

3 张玉环:《特朗普政府的对外经贸政策与中美经贸博弈》,《外交评论》,2018年第3期,第12—36页。

迅速发展。1980年,中美互相给予对方最惠国待遇,当年,中美贸易总量接近40亿美元,中国是美国第24大贸易伙伴国。2017年,中美货物贸易总量已达到6359.7亿美元,双方互为第一大贸易伙伴国。随着中美经贸关系日益密切,双边贸易摩擦不时成为影响两国关系平稳发展的重要因素,尽管双方曾围绕最惠国待遇、中国加入关贸总协定和世贸组织、人民币汇率等问题展开较量,但总体上双边经贸关系中的互利互补仍大于相互竞争。然而,随着近年来中国跃居世界第一制造大国、最大出口国和贸易国,积累了巨额对美贸易顺差,并且正在努力进军高端制造业、信息与金融服务业,从而触及美国经济利益的核心,由此,中美经贸关系中的竞争色彩日益突出。

第二,中美经贸摩擦可能长期化和常态化。从2017年年底开始,美国对华经济战略发生了40年来的最大转型,经济接触宣告终结,新的经济竞争战略正在快速成型之中。虽然缓解贸易逆差是美国对华“贸易战”的最直接诉求,但是新的战略背景下,中美经贸摩擦还蕴含着更为深层的内涵,即美国要在高新技术领域遏制中国的崛起,在经济发展模式方面遏制中国的影响。中美经贸关系中这两大结构性矛盾难以在短时间内解决,这决定了双边经贸摩擦的长期性和复杂性。在元首外交助推下,双方在12月1日达成了贸易“休战”的重要共识,同意在90天内围绕包括强制技术转让、非关税贸易壁垒、知识产权保护、网络安全、服务业和农业等结构性问题展开谈判。不过,这些问题不乏中美经贸争端中的棘手难题,短期内难以通过一个全面综合性的经济协议来解决中美经贸关系中的所有分歧。此外,特朗普在“竞选逻辑”驱动下,极有可能继续利用“贸易战”这张牌,因此解决中美经贸摩擦将是一场“持久战”。

第三,中美“贸易战”并不意味着双方必将陷入完全对抗的状态,中美合作空间依然广阔。首先,作为全球最大的两个经济体,中美两国经济仍然具有高度互补性,双方在农业、能源、金融、教育、医疗等诸多领域仍存在着巨大的合作潜力。比如在能源方面,中国已经成为世界最大石油进口国,2019年也预计会取代日本成为世界最大天然气进口国。而美国已经成为世界主要油气出口大国,双方在能源方面的合作可谓前景相当广阔。中美的经济竞争性不断增强是事实,但两国的经济发展水平和发展阶段仍有很大的差异性,双方可以拓展的合作空间非常巨大。其次,中美两国对于一个稳定而开放的全球经济秩序仍然有着共同的利益诉求,虽然两国都有着巨大国内市场,但两国的经济特征具有高度的外向性,两国的经济利益遍布全球,都不希望看到全球经济体系陷入混乱,这构成了两国合作的又一个重要动力。因此,虽然目前中美经济关系总体不容乐观,但如果两国领导人能够超越民族情绪,始终坚持战略理性,有效管控分歧,双方依然能够实现良性竞争当中的有效合作,确保中美经济利益的最大化。

第四,中美“贸易战”实际上也给中国提供了一个倒逼国内改革以对接新一代国际经贸规则的契机。一方面,中美之间的部分经贸分歧同时也是欧盟和日本

等其他发达经济体对中国的关切所在,美欧日在中国经济体制和发展模式的问题上有着相似诉求,¹此外,随着国际贸易深入发展,国际贸易谈判早已不再局限于提升贸易投资自由化和便利化水平,更是将环境保护、劳工、国有企业、知识产权、竞争政策等“21世纪”议题纳入谈判议程,新贸易议题同时也是WTO改革的重要内容。因此,中美经贸摩擦深层次问题已经超越双边,成为国际贸易谈判的关注重点,中国应对的不仅是来自美国的压力,还有其他西方发达经济体在构建“新一代”国际经贸规则进程中的集体压力。另一方面,中国正在从经济高速增长过渡到高质量发展,要想获得持续不断的动力,中国确实需要在某些方面改革自身体制,重视对企业活力、创新能力、生态环境以及劳工权利的保护。从这个角度看,如果中美如能采取一定方式管控双方的分歧点,并逐步解决双边经济关系中的结构性难题,将会对倒逼国内体制改革、助力中国参与新一轮国际贸易规则制定发挥作用。

总之,在中美经济摩擦日益长期化的背景下,中国应当做好打“持久战”的准备,这种准备既包括物质手段上的准备,也包括国民心态上的准备。而对于中国而言,应对这场“持久战”的方式绝不是走向封闭和保守,而是努力推动更高水平的开放,通过扩大外国进口、放宽金融准入、完善投资环境,以增加中国市场对于全世界的“磁力效应”,从而真正成为新型全球化的引领者。如果说中美“贸易战”在长期内可能会分出个输赢,那么中国唯有以更加开放的方式,才有可能化解来自美国的经济竞争压力并且成功实现经济崛起。

1 美欧日已召开五次贸易部长级会议讨论国有企业改革、产能过剩、知识产权保护、WTO改革等议题,虽未直接点名中国,但所谈内容均与中国密切相关。