

研究报告

2017 年第 105 期

2017.10.10

执笔：郭可为

邮箱：

guokewei@icbc.com.cn

特朗普“新政”系列研究报告之三

“301 条款”大棒能否撼动中美经贸关系

要点

- “301条款”是以美国法律为基准，迫使他国接受美国认可的贸易准则，这是国内法凌驾于国际法的典型例子，代表着“美国利益至上”，具有极强的单边主义色彩。
- 美国此次对华使用“301条款”的深层动因：内政方面，特朗普“新政”推进受阻，对外寻求政绩突破成为选项。外交方面，美国政府因“朝核问题”不断升级以及特朗普即将访华急需索取更多的谈判筹码。
- 从历史看，美国对华动用“301条款”并未引发两国“贸易战”。当前中美两国贸易结构的互补性大于竞争性，中美爆发大规模贸易战的可能性比较小。
- 面对特朗普的贸易保护主义政策，中国应深化对话机制，降低美国政府误判的可能性。提升国内抵御风险能力，加快“一带一路”与自贸区建设。加强与其他主要经济体的经济合作，平衡中美经济关系。做最坏打算，做最充分的准备。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

我们在此前的研究中¹提出，“贸易保护主义是特朗普‘新政’中逆全球化的标志性政策。”特朗普上任半年之后，贸易保护主义的“大棒”终于挥向了美国。2017年8月14日，特朗普签署行政备忘录，指示针对所谓“中国不公平贸易行为”发起调查，以确保美国的知识产权和技术得到保护。8月18日，美国贸易代表莱特希泽宣布正式对中国发起“301条款”调查。素有贸易保护“核武器”之称的“301条款”有怎样的威力？中美经贸关系会受到什么影响？中国应如何应对？本文将对这三个问题逐一展开分析。

一、什么是“301条款”？

20世纪60年代，日本和德国逐渐成为世界贸易大国，威胁到美国在“关税与贸易总协定”（GATT）体制内的领导地位，同时1971年美国货物贸易由顺差转为逆差，在此背景下，包含“301条款”的《1974年贸易改革法》应运而生，它赋予了美国总统单方面实施关税或其他贸易限制的权力。

“301条款”有狭义和广义之分。狭义的“301条款”仅指1974年修订的贸易法第301条，可称之为“一般301条款”，是美国贸易制裁措施的概括性表述。广义的“301条款”包含“特别301条款”（关于知识产权）、“超级301条款”（关于贸易自由化）等。目前负责“301条款”相关谈判的机构主要是由总统领导的贸易代表办公室。

表 1 “301”条款的主要内容

	一般 301 条款	特殊 301 条款	超级 301 条款
针对问题	不公平贸易，例如被调查国家施行非市场性补贴、对国外产品和企业实行歧视性政策等。	针对知识产权保护，例如被调查国家知识产权保护不力、歧视美国公司的司法或行政程序、侵权等。	针对外国贸易障碍，例如封闭市场、直接或间接的贸易壁垒等。
实施流程	USTR 确认国外的任	USTR 每年对贸易伙	USTR 每年发布

¹ 中国工商银行城市金融研究所“研究报告”2017年第92期“特朗普新政系列研究报告之一”《特朗普“新政”能否言出必行，行必有果？》



及报复手段	何行为、政策、贸易做法违反了美国法律、侵害了美国的利益或者对美国的商业行为造成了不公平、负担及限制，美国可以采取单边行动。美国可采取的单边行动包括：暂停贸易协议优惠、对货物实行关税或其他进口限制、对服务征收费用或限制以及就贸易协议进行谈判等。	伴在知识产权保护、执法和市场准入等方面进行评估，并发布《特别 301 报告》，报告中将严重不足的国家列入，优先国家'名单。 USTR 必须在被确定为，优先国家'的 30 天之内对该国开始调查，调查工作必须在六个月内完成，需要时可延长三个月。USTR 可采用提高关税、进口限制等各类单边贸易保护手段进行报复。	《2017 年度国别贸易壁垒评估报告》，向国会阐述美国主要贸易伙伴过去一年对美国进出口存在的贸易壁垒发展情况，对于问题严重的国家，将其列入贸易自由化黑名单。USTR 立即对黑名单国家展开调查，要求对方在发起调查后的 3 年内消除贸易壁垒，否则美国将采取保护行动。
-------	---	---	---

资料来源：作者根据相关资料整理

“301 条款”是以美国法律为基准，迫使他国接受美国认可的贸易准则，这是国内法凌驾于国际法的典型例子，代表着“美国利益至上”，具有极强的单边主义色彩。

二、特朗普政府挥动“301 条款”大棒是否会引发中美贸易战？

（一）美国此次对华使用“301 条款”的深层动因

内政方面，特朗普“新政”推进受阻，对外寻求政绩突破成为选项。目前来看，特朗普“新政”屡屡受挫，医改、税改、基建等政策均受到不同程度的阻力，迄今为止尚无一項关键改革措施通过国会立法。由于美国总统在贸易政策（关税或非关税）上具有较大的自由裁量权，且无需国会专门授权，因此在对外贸易方面寻找突破口，贸易方面着力，推进贸易保护措施或成为特朗普短期内转移国内注意力的一个选择。

外交方面，美国政府因“朝核问题”不断升级以及特朗普即将访华急需索取更多的谈判筹码。一方面，随着朝鲜导弹技术的不断完善，“朝核问题”已

经成为特朗普政府的巨大挑战。虽然美国采用军事威慑、部署萨德导弹防御系统等手段进行应对，但是这些方式更多体现的是投鼠忌器。因此，特朗普政府在中美贸易问题上挑起事端，可能存在促使中国加强对朝鲜的制裁力度、缓解美国压力的考虑。

特朗普访华现已提上日程。有消息表明，特朗普可能将于“十九大”之后访问中国，最快可能是 11 月。经贸问题是中美两国元首会晤的主要议题之一。近日发起“301 条款”的调查可能是特朗普积累未来访华谈判筹码的重要手段。

（二）从历史看，美国对华动用“301 条款”并未引发两国“贸易战”

中国作为美国第一大贸易逆差来源国，始终是美国贸易调查的重点监测对象。在我国加入 WTO 之前，美国分别于 1991 年、1994 年、1996 年三次援引“特别 301 条款”，对中国发起调查。

中国加入 WTO 后，美国对中国的贸易调查暂时平静了一段时间。2008 年金融危机之后，美国贸易保护主义势力的抬头，美国又开始对中国运用“301 调查”。2010 年 10 月 15 日，美国贸易代表办公室根据美国钢铁工人协会提交的申请，决定对中国政府制定的一系列新能源政策与措施进行调查。这是美国自 2001 年以来首次动用“301 条款”对其他经济体贸易行为进行调查，同时也是中国入世以来首次遭受的 301 调查。2010 年 12 月 22 日，美国公布调查结果，认为中国《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》的补贴内容涉嫌违反世贸组织《补贴与反补贴措施协定》规定的禁止性补贴，提起世贸组织争端解决机制项下磋商请求。中国与美国在 WTO 争端解决机制项下的磋商中达成一致，同意修改《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》中涉嫌禁止性补贴的内容。

（三）从现实看，中美贸易的依赖性使爆发“贸易战”的可能性甚微

中国对美贸易存在的大额顺差是两国经济发展处在不同阶段的必然结果，是由两国进出口产品结构性差异造成的，当前中美两国贸易结构的互补性大于竞争性，中美爆发大规模贸易战的可能性比较小。

首先，中美贸易对彼此的重要性毋庸置疑。据美国商务部统计，2016 年美国与中国双边货物进出口额为 5785.9 亿美元。其中，美国对中国出口 1157.8



亿美元，占美国出口总额的 8.0%，提升 0.2 个百分点；美国自中国进口 4628.1 亿美元，占美国进口总额的 21.1%，下降 0.3 个百分点。美方贸易逆差 3470.4 亿美元，下降 5.5%。中美贸易总额虽有所波动，但两国在对方贸易关系中的重要地位没有改变。不把欧盟作为一个整体的情况下，中美互为彼此最大的贸易伙伴。把欧盟作为一个整体的情况下，美国是中国第二大贸易伙伴，第一大出口市场，第四大进口来源地。中国是美国第一大贸易伙伴，第三大出口市场，第一大进口来源地。

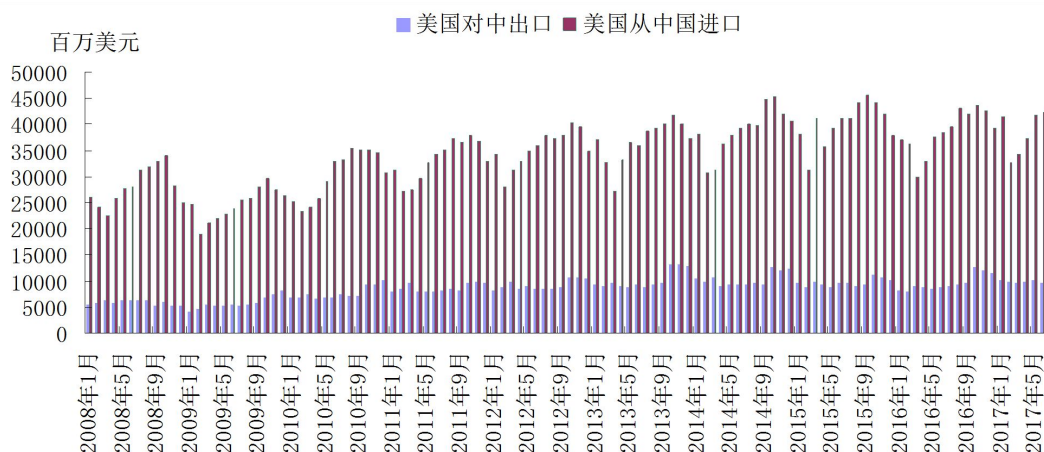
表 2 IMF 统计的 2016 年中美十大贸易伙伴（不把欧盟作为一个整体）
单位：百万美元

	美国十大贸易伙伴	总贸易额	中国十大贸易伙伴	总贸易额
1	中国	598475	美国	598475
2	加拿大	500869	日本	302085
3	墨西哥	484429	香港	268224.7
4	日本	201505.3	韩国	246158.7
5	德国	162374.6	德国	163817.1
6	英国	113598.8	澳大利亚	117286.7
7	韩国	113321.7	墨西哥	83987.6
8	法国	79746	越南	83683.1
9	印度	66572.9	马来西亚	83350.9
10	瑞士	60700.5	泰国	80910.9

资料来源：IMF

图 1 中美贸易额

“301 条款”大棒能否撼动中美经贸关系



资料来源：美国商务部数据

其次，中美贸易结构互补性日益凸显。中国对美出口的产品中以轻工业制品为主，重化工业制品比重较低，知识密集型产品出口不足，其中还有相当一部分是中美合资或美国独资企业生产的产品；中国自美进口产品则以重工业制品、知识密集型产品为主。而美国对华出口的产品几十年来都是以工业制成品尤其是知识密集型和高附加值产品为主；而进口商品主要以原材料、轻工业产品为主。中国对美国的出口涉及服装、手机、电脑产品、家电、渔业、珠宝、电信设备、玩具、游戏等类产品；而美国对中国出口的40%来自中国游客赴美旅行、大豆、飞机及汽车出口四大行业。

第三，中美贸易为美国带来实惠与日俱增。美中贸易全国委员会联合牛津经济研究院发布的一份研究报告显示，2015年美中双边贸易和双向投资为美国创造了约260万个就业岗位，为美经济增长贡献了2160亿美元，相当于美国国内生产总值的1.2%。中国商品出口到美国，则使美国物价水平降低了1至1.5个百分点。并且随着中国民众购买力提升，预计到2026年，美对华货物和服务出口将增至3690亿美元。中美贸易为美国企业和消费者带来了巨大的经济利益。

总之，中美贸易战不符合美国现实利益。美国发动贸易战对中国出口征收高额关税固然会在短期内减少中美贸易差额，但是中美贸易存在的结构性差异是短期内难以弥补的。此外，中国对美出口产品中还有相当一部分是中美合资



或美国独资企业生产的产品，并且中国市场已经成为美国大型跨国公司的主要消费地，中美贸易争端升级不符合美国利益。

三、中国应对特朗普政府贸易保护主义的政策建议

（一）加强沟通——深化对话机制，降低美国政府误判的可能性

中国应深化中美战略与经济对话机制，使其在增进中美高层沟通、管控分歧方面发挥更重要的作用。中美战略与经济对话议题广泛，既涉及宏观的财政货币政策、能源政策、贸易投资政策等，也涉及微观的汇率问题、知识产权保护等，还涉及全球治理、金融稳定、气候变化等议题。中国政府应将双方的主要分歧和矛盾作为中美战略与经济对话的核心议题，不回避敏感性议题，尽可能使双方存在的分歧在对话中得到沟通与弥合，避免美方的决策误判。

（二）内外兼修——提升国内抵御风险能力，加快“一带一路”与自贸区建设

对内政策方面，中国应进一步推动改革和创新，坚定不移地深化供给侧结构性改革，从源头上增强抵御外部冲击的能力。对外政策方面，应抓住美国战略收缩和“逆全球化”的时间窗口，加快推进“一带一路”建设和国际产能合作。特别是在亚太区域，把握好美国退出 TPP 的有利时机，积极推进中日韩 FTA 谈判，加快推动 RCEP 建设，适时启动亚太自贸区建设。

（三）广结善缘——加强与其他主要经济体的经济合作，平衡中美经济关系

中美关系是国际经济关系和全球经济治理中最重要关系，但中欧、中英、中日关系也具有举足轻重的意义。欧盟以及德国、法国等成员国、日本虽然与美国存在政治和军事上的同盟关系，但是由于经济上的互相竞争性，中美经贸关系发生纠纷，欧洲发达经济体和日本可能会从中受益。此外，金砖五国代表的新兴经济体已成为全球经济治理的一支重要力量，也可以成为影响美国单边

主义的重要力量，也有助于团结更多的发展中经济体共同应对特朗普政府的不确定性风险。

（四）应对制裁——做最坏打算，做最充分的准备

通过对历史与现实情况的分析，目前中美发生贸易战的可能性较小，但是考虑到特朗普缺乏政治经验、商人背景的特质增加了美国政府对华经贸政策的不确定性。因此，中国必须对有可能发生的最坏结果——中美双方爆发大规模贸易战——做好充分的准备。特朗普政府如果实施制裁措施，中国应通过经济手段进行反制裁。制裁与反制裁会是“伤敌一千，自损八百”，两败俱伤的结果使特朗普政府不会毫无顾忌。