



中国发展研究基金会

研究参考

第 7 号（总 230 号）

2019 年 4 月 30 日

重塑中美经济关系（摘要）

内容摘要：中美贸易和关税战标志着两国已进入相互依存关系中的典型“冲突阶段”。耶鲁大学杰克逊全球事务学院高级研究员史蒂芬·罗奇分析了美国发起的贸易战主要文件依据《301 报告》在研究方法和证据判定上存在的问题，阐明美国通过贸易战转嫁国内矛盾的政治意图和以双边方式解决多边问题的谬误，并就如何重塑中美经济关系、夯实两国各自发展路径提出建议。

本期报告是罗奇先生为 2019 年举行的第二十届中国发展高层论坛撰写的背景报告的摘要版，供参考。

关键词：贸易战；中美经济关系；重塑；《301 报告》

重塑中美经济关系（摘要）

史蒂芬·罗奇¹

中美双边经济关系是一种根深蒂固的互为依存的关系²。美国是中国最为重要的外需来源，中国则是美国剩余储蓄重要来源国、美国政府债券的最大国外债权人和美国第三大以及增长最为迅猛的重要出口市场。

但这种相互依存并没有帮助中美两国形成健康的经济关系。中国正欲改变经济结构，实现经济的再平衡。当合作一方做出改变，而另一方未做调整时，尤其是当美国国内仍处于过低储蓄水平时，未调整的一方往往产生遭到蔑视的感觉，冲突也随之而至。中美间的贸易和关税战标志着两国已经进入相互依存关系当中的典型“冲突阶段”。

一、一场错误的贸易战

中美贸易战是一场错误的战争，战争的矛头指向的是两国之间巨大的双边贸易失衡，而对两国造成极大困扰的却是巨额储蓄失衡所造成的多边贸易问题。

长期存在国内储蓄短缺问题的美国，2018年同102个国家存在商品贸易逆差。而作为全球最大的剩余储蓄国，中国在2017年同169个国家存在贸易顺差。因此，采用双边的修复办法无法解决多边问题，任何企图通过关税或其他限制措施来解决此类问题的尝试只能改变国家之间的逆差（或顺差）现状，而无法缓解整体的失衡状态。

对于中国而言，最好的解决方案是将美国多边逆差中中国所占部分转移到美国另一个逆差国上，最有可能转移到给美国造成更高成本的逆差国上。从实际来看，这相当于把高企的关税转嫁到最终消费者

¹ 史蒂芬·罗奇，耶鲁大学杰克逊全球事务学院高级研究员，曾任摩根士丹利亚洲区主席和首席经济学家；本文是作者为第二十届中国发展高层论坛撰写的背景报告的摘要。

² 参见史蒂芬·罗奇：《失衡：美国和中国的相互依存》（*Unbalanced: The Codependency of America and China*），耶鲁大学出版社，2014年。

身上，就中美贸易而言就是美国消费者。对美国来说，中国是一个显而易见的政治目标。美国 2018 年高达 8910 亿美元的商品贸易逆差中，中国一国便占据了 47% 的份额³。中国还被指责严重违反国际规则，包括强制技术转让、黑客入侵，到早期的货币操纵以及以国家补贴对过剩产能进行倾销等。中国还在舆论战中败下阵来，包括政策制定者和部分知名学者⁴在内的西方人士指责中国未遵守其在 2001 年加入世贸组织时所达成的“大谈判”（grand bargain）的相关要求。

但经济学家将巨额经常账户逆差和贸易逆差归因于美国国内储蓄的一般性短缺，2018 年仅占国家收入的 3%，相比之下，二十世纪最后三十年的平均储蓄水平为 6.3%。但这种观点完全得不到公众的重视。同样，这种观点也无助于让人们更加认清这样一个现实，即：中国仅仅是美国所面临的一整个复杂多边问题其中的一个占比较大的双边部分。若对供应链扭曲加以校正，真正反映出其他国家向中国装配平台提供输入要素，中美双边贸易失衡比例将会减少 35-40%⁵。而对美国低成本供应商（中国）施加关税和供应链惩戒手段，将直接对美国消费者和企业造成新的沉重负担⁶。

在两国有望达成的协议中，可能包含双方将共同承诺减少中美双边贸易逆差，对于这样的一份协议，我们该如何解读？考虑到美国多边问题的严重程度，该协定将基本于事无补。由于预算赤字预计将在未来数年内大幅增加（主要因 2017 年末不合时宜的巨额减税而造成的⁷），美国储蓄短缺问题将进一步加剧。这将造成国际收支逆差和多边贸易逆差的不断加剧，而这些都无法通过针对某一国家的定向双边措施加以解决。

³ 该数据基于国际收支平衡并美国统计局，2018 年商品贸易逆差规模稍稍收窄为 8790 亿美元；来源：美国商务部。

⁴ 参见 David H. Autor 等人，《中国冲击波：从劳动力市场在贸易巨变中的调整所学到的》（The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade），美国国家经济研究局第 21096 号研究报告，2016 年 1 月。

⁵ 该估算结果源于经济合作与发展组织同世贸组织共同创建的附加值贸易数据库，访问地址：<http://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>

⁶ 参见 Mary Amiti 等人，“2018 年贸易战对美国物价和福利的影响”，经济政策研究中心，讨论文件 DP13564，2019 年以及 Pablo Faigelbaum 等人，“重返保护主义”，2019 年 3 月。

⁷ 参见美国国会预算办公室，《预算和经济展望：2019 年至 2029 年》，2019 年 1 月 28 日。

二、《301 报告》的不可靠性

美国贸易代表办公室于 2018 年 3 月 22 日公布的“301 条款”报告（下称《301 报告》）长 182 页，包含 1139 个脚注和五个附录⁸。但《301 报告》存在一个严重问题，即它所依据的都是不可靠的证据。

《知识产权委员会报告》（IP Commission Report）的调查结果作为《301 报告》提供了根据。2017 年，该委员会估算，美国经济因知识产权窃取而遭受损失在 2250-6000 亿美元之间，范围之大令人生疑。商业机密窃取占知识产权窃取案件总数的 80-90%，其余是假冒或盗版软硬件。这份调查参考的是普华永道会计师事务所和责任企业与贸易中心于 2014 年共同开展的一项研究⁹，但该调查所依赖的是不可靠的“代理模型”。从本质来看，相当于通过制造与犯罪行为数据有关的联系来解读商业机密窃取，包括贩毒、腐败、职业欺诈和非法资金流动，调查认为美国因知识产权窃取遭受了占国内生产总值（Gross Domestic Product, GDP）总量的 1-3% 的损失非常牵强，令人难以想象。中国在这些损失中占比更令人生疑。根据美国海关和边境保护局（U.S. Customs and Border Protection, CBP）报告，2015 年起假冒和盗版商品价值总计 13.5 亿美元。实际上，这里采用了另外一个由经济合作与发展组织的研究人员构建的模型¹⁰，该模型将此全部归为美国的损失。按此计算，中国占据了其中的 87%，其中 52% 来自中国大陆，35% 来自中国香港。对于盗版软件，另外一个“模型”在没有直接可用记录的情况下，将 61% 的总体损失归咎于亚太地区¹¹。因此，目前没有任何确凿证据能够证明中国大规模窃取美国知识产权，即使这种论断得到了广泛认可。这些指控只得到了并不足信的证据的支持，

⁸ 参见美国贸易代表办公室：《基于 1974 年贸易法 301 条款对中国关于技术转移、知识产权和创新的相关法律、政策和实践的调查结果》（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），2018 年 3 月 22 日。

⁹ 参见责任企业与贸易中心和普华永道会计师事务所，《商业机密窃取的经济影响》（Economic Impact of Trade Secret Theft），2014 年 2 月。

¹⁰ 参见经济合作与发展组织/欧盟知识产权局（EUIPO），《假冒和盗版商品贸易：对经济的影响情况》（Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact），2016 年。

¹¹ 参见商业软件联盟（BSA）/软件联盟，《关注许可合规，把握未来发展机遇：商业软件联盟全球软件调查》（Seizing Opportunity Through License Compliance: BSA Global Software Survey），2016 年 3 月。

而这些证据则源于那些相关性和可信度都很低的模型。

《301 报告》在一些关键条款方面同样不足信。首先，该报告声称中国存在“强制性技术转让”行为。美国企业为了在中国运营，必须转让其专利技术蓝图和运营系统，这种转让是在合资企业制度框架内发生的。事实上，出于商业考量，企业希望进入经过合法协商的制度内，但美国贸易代表办公室却将企业描绘成迫于中国压力的无辜受害者，这与高度精密的多边企业所具备的出众战略能力极不匹配。在美国贸易代表办公室报告第 19 页，掩藏着这样一段带有承认意味的内容，即“转让政策和措施变得愈加隐蔽，往往以口头命令的形式‘秘密’传达。”这种做法恰恰承认其并没有确凿证据证明技术共享是强制性的，而是否具有强制性是控告的核心所在。美国贸易代表办公室在此调用了知识产权委员会报告中这一页内容，并将中美贸易全国委员会（U.S.-China Business Council）开展的调查作为指控的依据¹²。这些调查显示，19%的调查对象声称其曾被迫向中国合作伙伴进行技术转让。

第二，《301 报告》将中国注重对外投资的战略（即“走出去”）刻画成一种国家主导计划，旨在快速吞并美国新兴企业及其专利技术。这种指控被解读为，中国公然、掠夺性地攫取全球创新领军者——美国最为珍贵的资产。此论断也找不到确凿数据支持。美国企业研究所（American Enterprise Institute）制作的关于中国对美国海外并购活动年度统计显示，在 2005-2017 年间，仅 17 桩并购案¹³发生在科技领域，房地产领域的并购交易却达到了 52 桩，中国对美国科技企业的并购交易量还落后于金融、能源、交通和娱乐领域的交易量。尽管缺乏证据，美国贸易代表办公室仍坚称中国政府提出的“中国制造 2025”战略明显是该国为了获得关键行业的未来全球主导权而采取的别有用心的社会主义阴谋。此外，美国贸易代表办公室指责中国对一

¹² 参见中美贸易全国委员会《2016 年企业资格调查：中国的商业环境》（2016 Membership Survey: The Business Environment in China）。

¹³ 参见美国企业研究所和传统基金会，《中国对美国数据集的投资》（Chinese Investment in the US Dataset），访问地址：<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

大批带有国家引导和大力补贴性质的特别行业政策提供支持，但对于力图通过从引进转为自主创新的方式来避免可怕的中等收入陷阱的发展中国家而言，行业政策本身就是一种需要时间考验的战略¹⁴，大多数发达国家都是因长期依托其本国的行业政策而实现国家经济和竞争目标的。美国贸易代表办公室强调创新在塑造国家未来所起的重要作用是完全正确的。也许，这正是特朗普总统前不久签署总统令提出“美国人工智能倡议”的原因所在¹⁵。但是，声称中国以工业政策为工具并以一己之力来实现这一目的则完全是在天方夜谭。

第三，网络间谍活动的指控。在这方面的证据准确无误，证据强调中国人民解放军作为一个主要网络入侵主体在破坏美国商业利益中扮演的角色。但 2013 年 9 月的“阳光之乡峰会”上，巴拉克·奥巴马总统向习近平主席提出了绝密证据，直指中国开展的拥有国家支持的电脑入侵行为，两国随后于 2015 年达成了一份中美联合网络协议¹⁶。此后，绝大多数相关报告都报告了中国网络入侵行为的下降趋势¹⁷，但美国贸易代表办公室引用的证据基本都早于 2015 年两国签署的网络协议。

总之，《301 报告》基本是一份具有倾向性的政治文件，进一步点燃了美国的反华情绪。加征关税不仅需要确凿无误的证据，还需要继续对证据加以判定。在不可靠证据基础上，美国贸易代表办公室所包装的指控以及与之同谋的美国政治团体对中美谈判产生了巨大负面作用。

三、中美经济关系的几种可能性

中美达成解决方案的紧迫性不言而喻。传言称，两国有可能采取“框架性方法”来处理的结构性问题，聚焦七大问题的每一个单独协

¹⁴ 参见 Barry Eichengreen 等人，《增长放缓回顾：中等收入陷阱的新证据》（Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap），美国国家经济研究局第 18673 号研究报告，2013 年 1 月

¹⁵ 参见 Tom Simonite，“特朗普在人工智能领域保持美国领先的计划”，《连线》（Wired），2019 年 2 月 11 日。

¹⁶ 参见“奥巴马总统和习主席在联合记者招待会上的发言”，2015 年 9 月 25 日。

¹⁷ 根据安卡迈（Akamai）公司的“（互联网现状）/安全：2017 年第二季度报告（[State of the Internet]/ Security: Q2 2017 Report）”，在 2015 年中美网络协议签署的后两年内，中国在网络攻击全球排名中排名降至第 6，而美国则升至第 1。

议：农业、服务、科技、知识产权、技术转让、非关税壁垒和货币¹⁸。这与美国贸易代表办公室提出的讨论范围十分吻合，只有一项议题除外，即货币问题。诚然，中国货币在最近数月内的确因经济下滑而略有贬值。但人民币广义贸易加权指数（按实际价值计算）自 2018 年 5 月以来仅仅 3% 的下降与 2004 年末以来 51% 的增长相比便显得微不足道了。由于中国经常账户盈余在 2007 年达到其顶峰后（相当于 GDP 的 9.9%）便开始不断消失，因此货币操纵已是一种“过时指控”，对解决中美争端没有任何实际意义。这便来到了我对当前谈判目的的最大担忧。两国似乎都渴望达成一项引人瞩目的协议，但双方都在关注非常简单的问题，即双边贸易和货币，而不是将关注点放在真正棘手的实质性问题。

如果没有任何协议达成会怎样？达成一项无实质意义的微弱协议，无法棘手结构性问题产生实质积极影响，又会产生什么结果？首先，尽管两国在中国南海存在摩擦，在台湾海峡也不断面临紧张局势，但我无法认同以所谓修昔底德陷阱为根据对中美发生热战进行预测¹⁹。现代战争的毁灭力让这种结果发生的可能性低之又低。不过，中美两国发生“冷战”的可能性还是非常大的，因为两国的经济模式差异巨大，竞争策略也将长久冲突。《301 报告》中发起的控告，将中国列为美国未来经济的生存威胁，尽管这些指控背后证据不甚可靠，但美国似乎执意要继续推进。中美关系偏离轨道，产生生存恐惧的国家绝不只限于美国。美国会尽其所能为中国下一个发展阶段设置障碍。关税战只是奥巴马政府“转向亚洲”战略和跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）的后续手段，上述措施为今天更加成熟的遏制措施提供了基础。

我认为，中国不会在其核心经济战略上让步，中美两个制度非常有可能长期斗争下去，由此而引发经济“冷战”的可能性也非常大。这种冷战与上一次冷战存在显著区别，后者是美苏两个超级大国之间

¹⁸ 参见 Jenny Leonard, “中美两国正致力于达成多个贸易协定备忘录”（U.S. and China Are Working on Multiple Memorandums for Trade Deal）《彭博》，2019 年 2 月 20 日。

¹⁹ 参见 Graham Allison, 《注定开战：美国和中国能否绕开修昔底德陷阱》（Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap），霍顿·米夫林哈考特集团（HMHG），2017 年。

的军事角逐。不过，美国副总统麦克·彭思在近期的公开讲话中明确表达了对“冷战 2.0”的担忧²⁰，美国财政部长亨利·保尔森也发出了类似的警告²¹。不过，美国目前的经济形式要比冷战 1.0 时期差很多，发动一场冷战难度也更大。自 1947 年到 1991 年间，美国的年实际平均 GDP 增长率为 3.5%。在过去五年间，美国的实际增长已经下滑至 2.2%。第一次冷战期间，美国的生产率增长能够达到年均 2.2%，过去五年这一数值已下滑至 0.8%。更重要的是美国国内储蓄水平严重不足，净国民储蓄率在过去五年间只达到了 3.3%，冷战 1.0 时期的平均水平高达 8.8%。储蓄水平的剧烈下滑将给美国筹资造成严重阻碍。二战后头四十年里，美国在与前苏联的竞争中拥有强大的经济优势。如今，如果美国选择发动一场同中国的类似斗争，显然已不具备当时的优势了。

从许多方面来看，一场足以颠覆世界秩序的新冷战将会造成什么后果？答案在 2017 年 1 月时已初现端倪。当时，中美两国元首对各自国家的全球定位提出了极具反差的观点。2017 年 1 月 20 日，唐纳德·特朗普在其就职演讲中表示：“保护（主义）将给（美国）带来巨大繁荣和力量²²。”而仅仅三天前（即 2017 年 1 月 17 日），习近平在达沃斯世界经济论坛上表示，中国“将适应并引领经济全球化²³。”这些皆非空话，两国都根据这些声明朝着各自方向大步前行。特朗普明确抵制多边主义便充分说明了这一点。具体表现在，退出跨太平洋伙伴关系协定和《巴黎气候变化协定》，并威胁退出北大西洋公约组织和世贸组织。中国的动作也十分明显，习近平通过以中国为中心的各项措施支持多边主义，包括“一带一路倡议”、区域全面经济伙伴关系（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）以及亚洲基础设施投资银行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）。

²⁰ 参见“副总统彭思关于本届政府对华政策的讲话”（Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China），美国哈德森研究所，2018 年 10 月 4 日。

²¹ 参见亨利·保尔森的讲话，“步入十字路口的中美两国”（The United States and China at the Crossroads），2018 年 11 月 7 日。

²² 参见唐纳德·特朗普，“就职演讲”，2017 年 1 月 20 日。

²³ 参见习近平，“共担时代责任共促全球发展”（Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth），世界经济论坛主题演讲，2017 年 1 月 17 日。

特朗普错误地认为，采取关税手段能够将制造业工作岗位带回美国从而“让美国再次伟大”。然而，由于美国的制造业就业份额已经从二战后的 40% 大幅下降至如今的 8.5%，主要原因在于技术变革和生产率提高，因此这几乎是不可能实现的。相比之下，习近平的多边主义旨在充分利用贸易自由化、全球价值链和基于规则的全球治理新承诺（希望如此）所带来的效率提升。这些理念更强调为全球经济注入共同发展的动力。

全球经济最不愿看到的是二战后世界秩序的瓦解，一体化和贸易自由化被碎片化以及货币和贸易战所取代。总的来看，只有美国和中国有能力化解这种风险。但两国也只有在同时具备雄厚实力的情况下才能这么做。相互依存的关系终将产生力量并弥合伤口。如果中美两国都致力于解决自身的经济问题和失衡问题，那么两国便有能力更好地调整双方关系。对中国而言，这意味着需要将巨大的储蓄盈余库投入使用，帮助化解国内面临的挑战，从而继续聚焦再平衡和结构性改革。对于美国而言，这意味着要解决国内储蓄的长期下滑，并将新增的储蓄投入到基础设施改造、制造能力和人力资本上。

四、贸易战没有赢家

贸易战不会产生赢家，对于像中美两国一样相互紧密依存的两个独立经济体更是如此。特朗普总统错误地认为美国已在贸易战中占据优势，因为中国已经受挫，这是一个严重的误判。诚然，中国经济正在经历下滑并且可能在未来数月内继续放缓。但考虑到中国最近出台的政策刺激措施，包括货币和财政层面，这种下滑趋势将在 2019 年年中扭转。2018 年 12 月，美国股市在全球贸易大幅走弱的背景下出现剧烈下滑，这表明美国的经济韧性将在接下来的数月内经受严重考验。

鉴于中美两国间日益明显的争端发展趋势，我们很难对两国关系短期内取得实质性突破持乐观态度。真正的风险在于，中美目前需要应对相互依存关系中的冲突阶段，但两国关系正在遭受持续打击。在冲突阶段，恢复信任难度极大，需要两国元首采取大胆、果断和战略

的眼光重塑中美关系。只有从内部巩固本国力量，中美两国才能过去支离破碎的依存关系，走向一种更具建设性的相互依赖关系。重塑中美经济关系将再次夯实两国各自的发展路径，而不会产生摩擦，阻碍两国共同的未来。但目前来看，中美双方达成一项微弱协议的可能性要高于达成一份长期、实质性、能够消除两国最担忧的生存威胁的协议。

世界正瞩目与此，并翘首以盼。



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation



地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn
