

# Analysis of the Characteristics, Prospects and Countermeasures of Trump's Trade Policy towards China

Xin Ma

Foreign Institute of Beijing Academy of Social Sciences, Beijing, 100000, China

## Abstract

Since the Trump campaign, the trade field has become a key player in its flagship. Trump announced in the campaign phase that he will abolish Obama's TPP (Trans-Pacific Partnership Agreement), renegotiate NAFTA (North American Free Trade Agreement), and threaten to withdraw from the WTO (World Trade Organization). Tariffs will be imposed on goods produced by specific US companies abroad, with special indication that high tariffs will be imposed on Chinese and Mexican products, respectively, as well as allegations of China's export subsidies, currency manipulation and theft of intellectual property rights. Combing through the trade protection measures introduced by Trump after he came to power, we can find that Trump can be said to be "a man of his word." It is easy to see that his attitude towards China is not friendly.

## Keywords

Sino-US relations; Trump; trade policy

## 浅析特朗普对华贸易政策特点、前景与应对

马鑫

北京市社会科学院外国所, 中国·北京 100000

## 摘要

自从特朗普竞选以来, 贸易领域就成为其主打的一张关键牌。特朗普早在竞选阶段就宣布将废除奥巴马的 TPP (跨太平洋伙伴关系协定), 重新谈判 NAFTA (北美自由贸易协定), 扬言退出 WTO (世界贸易组织), 将对特定的美国公司在海外生产的商品征收关税, 并特别指出将向中国和墨西哥产品分别征收高额关税, 此外还指控中国出口补贴、汇率操纵和窃取知识产权等行为。梳理特朗普上台之后出台的贸易保护措施, 可以发现特朗普称得上“有言必行”。显而易见的是, 他对中国的态度并不友善。

## 关键词

中美关系; 特朗普; 贸易政策

## 1 特朗普部分贸易保护措施

2017-1-5	美国商务部对进口自中国的双向土工隔栅产品发布双反调查终裁备忘录
2017-1-18	美国商务部就非晶织物、普碳与合金钢板和硫酸铵三起双反调查作出终裁
2017-1-23	签署行政令, 决定退出 TPP
2017-1-24	美商务部对华卡车轮胎双反调查作出终裁
2017-3-1	美国贸易代表办公室发布《2017 年国别贸易壁垒评估报告》, 列举中国对美存在破坏公平贸易或违反 WTO 规则的主要贸易壁垒, 涉及 7 大类 46 小类
2017-3-3	美国国际贸易委员会决定对自中国进口的不锈钢板带材和碳合金钢板征收双反税
2017-4-1	美国商务部对进口钢铁和铝产品启动 232 调查
2017-4-1	美国贸易代表办公室发布《特别 301 报告》, 继续将中国列入优先观察名单
2017-8-7	美国商务部公布对中国铝箔产品反补贴初步裁定, 裁定中国企业 16.56%–80.97% 的补贴幅度
2017-8-14	特朗普授权美国贸易代表办公室就知识产权领域对中国不公平贸易进行 301 审查

2017-8-20	重新谈判 NAFTA
2017-10-27	美国商务部公布对中国铝箔产品反倾销调查初步裁定, 继续对华采用“替代国”这一歧视性做法, 裁出 96.81%–162.24% 的高税率
2017-11-13	美国商务部公布对华胶合板产品反倾销与反补贴调查最终裁定, 裁定中国企业倾销幅度为 183.36%; 补贴幅度为 22.98%–194.90%
2017-11-28	美国商务部对从中国进口的通用铝合金板自主发起双反调查
2018-1-1	就进口光伏产品和大型洗衣机分别采取 4 年和 3 年的全球保障措施, 并征收高达 30% 和 50% 的关税
2018-1-1	美国商务部公布 232 调查报告, 建议对进口铝征收至少 7.7% 的关税, 对中国则征收 23.6% 的关税
2018-1-2	特朗普称, 如能达成更好的协议, 将重新考虑 TPP
2018-2-16	美国商务部称中国铸铁污水管配件存在倾销行为, 将征收高幅度保证金
2018-2-22	美国商务部公告将对原产于泰国、斯里兰卡和中国的橡皮筋发起双反调查
2018-2-28	特朗普任内首份贸易政策报告称, 中国尚未采取所有 WTO 成员所期待的市场经济体系, 将使用一切可能的工具来阻止中国削弱真正的市场竞争

2018-3-1	特朗普宣布将对所有进口钢铁和铝产品征收 25% 和 10% 的关税
2018-3-7	特朗普政府提出将美国对华贸易逆差减少 1000 亿美元
2018-3-22	特朗普签署总统备忘录, 依据“301 调查”结果, 将对从中国进口的商品大规模征收关税, 并限制中国企业对美投资并购。这些产品包括: 航空产品、现代铁路, 新能源汽车和高科技产品
2018-4-4	美国公布了建议加征关税的产品清单, 该清单包含大约 1300 个独立关税项目, 总额涉及约 500 亿美元中国出口商品, 建议税率为 25%
2018-5-29	对 500 亿进口中国商品加征关税, 并遏制中国在敏感技术领域投资的计划。对进口中国商品征税的最终清单将于 6 月 15 日前发布
2018-7-6	正式对 340 亿进口中国商品加征 25% 关税
2018-9-18	美国政府宣布将加征 25% 关税的中方商品范围扩增至 500 亿美元
2019-5-5	美国对中国另外价值 2000 亿美元的输美商品所征收的关税, 合计 2500 亿美元的输美中国商品征收 25% 的关税
2019-8-1	宣布自 9 月 1 日起对余下 3000 亿美元的所有中国输美商品征收 10% 的关税
2019-8-25	增加之前加征的 3000 亿美元中国货品的税率至 15%, 以及目前的 2500 亿中国货品加征的 25% 关税至 30%

## 2 特朗普对华贸易政策的目标

### 2.1 逆差说事

中美贸易严重失衡是特朗普挑起贸易战的直接原因。据《华尔街日报》报道, 2018 年 2 月 27 日-3 月 3 日刘鹤在华盛顿与美国负责贸易政策官员会谈时, 美方明确要求中国进一步开放市场, 采取具体措施降低美国对华贸易赤字 1000 亿美元。美国有统计数据显示, 2017 年美国对中国贸易逆差额达 3752 亿美元。根据中国商务部数据, 2017 年中国对美贸易顺差为 2750 亿美元, 比美方数据恰好少了特朗普声称要“缩小 1000 亿美元对华逆差”的数额。



图 1 美方统计的货物贸易逆差

然而, 美国贸易巨额逆差这一理由无法令人信服。其一, 中美统计差异。据中国和美国统计工作组测算, 美国官方统计的对华贸易逆差每年都被高估了 20% 左右。在中国对美出口商品价格当中, 包含了大量来自世界各地的零部件采购成本, 甚至还包括向美国企业缴纳的专利费用。把这些也算进

对华贸易逆差, 根本站不住脚。其二, 国际贸易不仅包括货物贸易, 也包括服务贸易。中国服务贸易逆差呈逐年扩大之势, 是世界上仅次于美国的第二大服务贸易进口国, 而美国是中国服务贸易逆差的最大来源国。其三, 美国公布的产品名单并非全是主要逆差来源, 如航天航空、电动汽车等是美国的顺差来源项。据统计, 2017 年中国对美出口航空器、航天器及其零件 12.6 亿美元, 而自美进口 148.6 亿美元。

综上, 巨额逆差根本经不起推敲, 特朗普又拿美中贸易逆差这一老问题说事只是一种对华发难的借口。

### 2.2 额外的政治利益

自 2018 年起美国政府对华就贸易问题发难, 这就明显透露出特朗普的政治诉求。2018 年是美国国会中期选举年, 11 月美国将迎来国会中期选举, 在 5 月就将进入中期选举的密集投票期。贸易保护是特朗普备战中期选举的关键工具。总统竞选期间特朗普“贸易保护、美国制造”的口号成功打动五大湖区“铁锈地带”的选民, 助其赢下入主白宫的关键选票。因此, 凭借增加选票的目的, 贸易保护将再次成为特朗普拉票的关键。

特朗普任职以来马不停蹄出台了“禁穆令”, 退出了 TPP、巴黎气候协定, 否决奥巴马医改法案, 但除了税改取得了实质性进展之外, 实际上政绩甚微。在此背景下, 特朗普迫切需要转移舆论视线。对华贸易争端能对中国选民有交代, 将有助于特朗普提振民心与支持率, 有助于 2018 年中期选举和未来竞选连任。

此外, 特朗普紧揪中美贸易问题也意在增加政治筹码。美国在刘鹤访美期间宣布对钢铁和铝征收新关税, 其意图就在于向中国施压, 通过强硬姿态为美国争取更大利益, 也是为了在朝鲜问题、南海问题和台湾问题上增加自己的政治筹码<sup>[1]</sup>。

### 2.3 远期目标

中美贸易问题不仅仅是逆差作祟, 也不仅仅是特朗普为连任铺路。更长远的, 是中国实力的日益增强和技术的高速发展引发了美国恐慌, 这也是本轮美国对华贸易政策收紧的根源之一。美国期望通过这一役达到打压中国崛起、倒逼对美投资、试水新经贸规则的目的。

### 2.4 打压中国崛起

贸易争端的根本原因在于中国的快速崛起对美国第一大国地位造成威胁。随着中美之间各方面差距的不断缩小, 美

国社会的“中国威胁论”与“修昔底德陷阱”市场不断扩大，遏制中国崛起是美国相当一部分人的共识。中国现代国际关系研究院副院长袁鹏指出，美国对华战略正在经历历史上第四次大辩论、大反思和重要调整阶段。在过去的辩论中，有人赞扬中国，也有人批评中国，但现在，赞扬中国的声音基本消失，几乎是一边倒的局面。

从经济方面来看，中国GDP增速远高于美国，占全球GDP的比重则逐年提升，按照当前的发展势头，中国崛起之快已经对当前第一大经济体造成威胁。回顾历史，美国对那些对自身经济实力构成一定潜在威胁的经济体（包括欧洲、前苏联、日本等）发动贸易战的例子并不罕见。如二战后日本经济长期快速增长，成为世界第二大经济体，日美贸易顺差扩大。在此背景下，美日贸易摩擦起于1970年代，到1980年代变得更为频繁、严重。

值得注意的是，旨在推动高新技术制造业，提升国际竞争力的行动纲领《中国制造2025》也引发了美国的担忧。美国宣布征税25%的中国产品基本上就是中国七大战略性新兴产业的高科技产品，且并非中美贸易逆差产品，有些甚至是顺差产品，由此可见一斑。美国白宫贸易顾问纳瓦多也公然宣称贸易保护就是针对《中国制造2025》。

从地缘政治来看，美国过去的战略重点在欧洲和中东，现在转移至亚太；中国过去是韬光养晦，现在则是奋发有为。《2018美国国防战略报告》将中国定位为美国的战略竞争对手，特朗普在外交、情报、安全、军队等重要部门聚集了一大批贸易保守主义者，均说明美国对华将展开全方位的强势抑制<sup>[2]</sup>。

## 2.5 打压竞争对手，倒逼对美投资

特朗普一直强调要重振美国制造业，通过贸易战提高贸易壁垒，一方面可以抵挡外国产品进入美国市场，扩大美国制造业企业的市场份额和竞争力，另一方面也迫使国际企业加大在美国的投资。此次，美国祭出的“301”条款属于进攻型政策，是为扩大美国企业对华投资创造更加有利的环境。

按中国统计数据，2012年中国对美投资规模就已经超过了实际利用美资规模，中国在中美双向投资中已呈净投资状态。此次，美国在贸易领域外的外商直接投资、人才技术流动及知识产权保护等方面有对中国加强限制的趋势。据悉，美国正酝酿对财政部下属的美国海外投资委员会(CFIUS)进行重大改革，且改革方向同限制中资对美科技投资紧密相关。

## 2.6 试水国际经贸新规则

从一系列行为来看，特朗普在实施一个“新”贸易战略，一方面是弱化WTO规则的约束，将重点转向双边，践行其双边比多边谈判更能发挥美国谈判优势的理念。另一方面，则是通过重新谈判TPP、NAFTA等多边贸易协定为自已攫取更多利益，拉拢更多盟友，从而对中国进行全面施压。

此次贸易施压发出的另一个信号则是，美国从边境措施转到了边境后措施。对于知识产权问题，美国自2001年以来主要是采用“337调查”的手段，现在则转向了“301调查”。“337调查”属于边境措施，即在边境上拦截、打击侵犯美国知识产权的商品和行为，打击的对象是企业、产品，是一种防御性的手段，是通过采取排除令和禁止令等将侵犯美国知识产权的产品排除出美国边境之外；“301调查”则属于边境后措施，是一种具有进攻性的手段，即通过“301调查”迫使侵犯美国知识产权的国家修改、制订更严厉的法律、法规、政策来保护美国知识产权，其打击的对象是国家及其法律、法规、政策。而边境后措施正是国际经贸新规则的核心内容<sup>[3]</sup>。因此，“301调查”是特朗普试水国际经贸新规则的重要举措，其影响不可低估。

## 3 中美贸易争端的前景

自中美贸易争端开始的15个月来，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；严格恪守其竞选承诺；在策略上步步为营；已然为今后的贸易争端和贸易谈判打好算盘，而且不难想象，他可能制定了一系列不限于贸易议题的政策选择。

### 3.1 美国善于多重打击

从历次美国与各国的贸易战中可以看出，美国擅于在投资、汇率、技术等贸易之外的领域采取多样化手段对目标对手进行“组合拳”。

### 3.2 美将加大中国投资的审查力度

特朗普签署的贸易备忘录中还包括限制中国企业对美投资并购的相关内容。白宫准备增加中企收购美国先进技术和投资美国企业的难度，并指示财政部列出法规来管理中国投资。目前美国财政部正考虑采用国际紧急经济权利法等选项限制中国半导体与5G通信等领域的投资，不排除未来会就限制投资领域进行扩张的可能。

### 3.3 限制高端人才流动

美国在限制中国投资的同时，还将采取限制人才流动、加强留学审核等措施。这些措施是美国遏制中国的战略在不同领域的体现。我们认为，未来美国对接触核心高端技术的华人学者的戒心将有所提升，中国学生留学美国的审核也将趋严。

### 3.4 联合盟友对中国施压

美国在3月初决定开征全球范围钢铝进口关税之后，欧盟、日韩等国就开始寻求美国钢铝关税的豁免。目前已有欧盟、澳大利亚、加拿大、墨西哥、韩国、阿根廷和巴西获得暂时性关税豁免。这些获得暂时性钢铝关税豁免的经济体大多对美钢铁出口规模较大，且经济规模较大，与中国经贸关系也很密切。为了获得关税豁免，不排除这些国家作出妥协和让步，在经贸领域偏向美国而非中国。

## 4 中国应对

几十年中，中美贸易问题总是将起未起、方兴已尽、却又挥之不去。这是一场长期“拉锯”的“熬战”，比的是谁更有韧劲。

短期来看，要认清形势，强化战术反制，决不妥协挨打。

2019年8月1日，因特朗普政府不满中国政府对美国农产品的购买进程，特朗普在推特宣布将在2019年9月1日起，对余下价值3000亿美元的所有中国输美商品征收10%的关税。8月5日，人民币兑美元汇率跌破7关口。同日，美国财政部宣布将中国列为汇率操纵国。其后，中国政府宣布暂停购买美国农产品，并于8月24日宣布对约750亿美元美国商品加征10%或5%关税、对美国汽车及其零部件恢复加征关税。具体而言，美国的农产品、制造业领域可以成为中国重点打击领域。

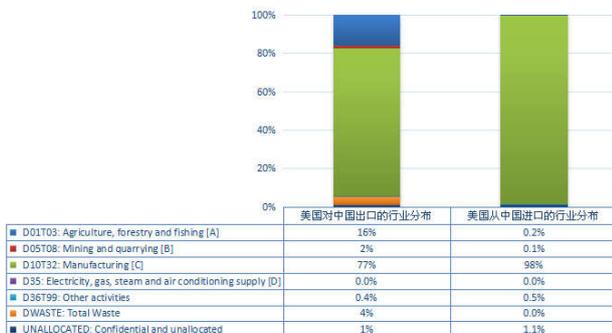


图2 美国对中国的出口集中在农业和制造业（来源：OECD、第一财经研究院）

中期来看，中国要坚持对外开放、深化改革。美国一再要求中国“打开市场”“打开国门”，我们应理性对待。中国是对外开放政策下受益最大的国家之一，但目前许多领域确实面对着完全开放市场则可能遭遇安全危机的问题。要清楚认识到，大多数不是因为不能开放这个市场，而是我们对市场化的理解、践行不够。

长期来看，要认清国家竞争力之战是企业、技术、人才的争夺战。贸易战或不战，都只是插曲。国家竞争力之战才是不衰的主题。从美国减税、贸易争端等意图看，均是为了吸引企业、资金回流，把技术、人才留在本土，因为这些，才是国力、国运的基础。

美国崛起，并非一日之功。中国料也必经曲折。“中美两艘大船最好的相处方式是调整距离。中国对美要有合作不成，渐行渐远的打算。中国要有相应心理准备。”面对中美关系，中国需要制定战略，从长计议。在中国，应防止短视、防止过激、防止极端；在国际上，应坚持立足实际，做负责任的发展中国家；从理论上说，应更深入前瞻研究和后备方案；从实践上说，可更多增加谈判与博弈技巧<sup>[4]</sup>。

### 参考文献

- [1] Emre Hatipoglu, Dursun Peksen. 2018. Economic Sanctions and Banking Crises in Target Economies[J]. DEFENCE AND PEACE ECONOMICS DEFENCE AND PEACE ECONOMICS.
- [2] Moreno-Villalaz, Juan Luis. 1999. Lessons from the Monetary Experience of Panama: A Dollar Economy with Financial Integration[J]. Cato Journal, Vol.18, No.3, pp.421-439.
- [3] Maysam Bolgorian, Ali Mayeli. 2019. Banks' Characteristics, State ownership and vulnerability to sanctions: Evidences from Iran[J]. Borsa Istanbul Review.
- [4] 刘瑶, 张明.《特朗普政府经济政策梳理、效果评估与前景展望》,“张明宏观金融研究”公众号,2018年4月15日.