

美国主权信用观察：美国发起对华贸易调查 中美贸易不确定性上升

研发部 余潜

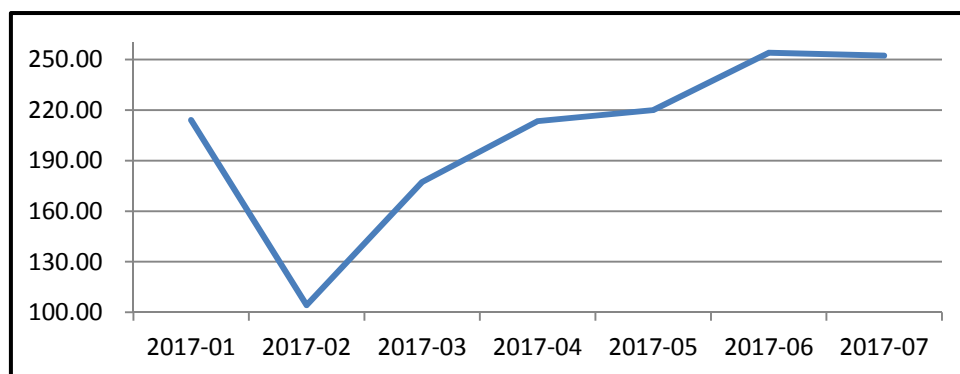
当地时间 8 月 14 日（北京时间 8 月 15 日凌晨），美国总统特朗普签署行政备忘录，授意美国贸易代表莱特西泽审查中国贸易行为，重点关注中国技术转让和知识产权领域的做法。这是时隔 7 年之后，美国再次对华发起贸易调查，其中核心措施即为美国《1974 贸易法案》中的“301 条款”。短期来看，此次贸易调查或将导致近期中美贸易的不确定性增加，甚至会引发市场对于中美贸易冲突升级的担忧；但长期来看，中美之间就贸易议题尚有较大的沟通与协商余地，全面贸易战的可能性极低，最终回归到贸易谈判上的可能性较大。

一、调查事件的背景：外部贸易逆差不断上涨，内部特朗普施政不顺

美国多年来对外贸易始终保持逆差状态，但近年来对外贸易逆差不断上涨，2016 年达到 5047 亿美元，创下 2012 年以来的新高。不断上涨的贸易逆差不仅刺激了美国外债的增长上限，也激化了美国社会内部的各种矛盾，引发了部分社会群体，尤其是蓝领阶层的不满。这其中，2016 年对华贸易逆差高达 3470 亿美元，占据美国全球贸易逆差的一大半。

特朗普上台后，对外贸易的主要政策目标是缩小美国贸易逆差、扩大出口、促进制造业回归、增加国内工作岗位。但是今年前 7 个月，美国对华贸易逆差达到 1435 亿美元，反而较上年同期的 1350 亿美元增加了 6.3%。这严重背离了特朗普的竞选承诺，迫使其对中国采取较为强硬的贸易手段。而与此同时，美国商务部、财政部、贸易代表办公室等机构也轮番通过反倾销调查、《贸易拓展法案》等方式对包括中国在内的美国各主要贸易伙伴实施贸易保护主义行为。在此背景下，中美贸易摩擦升级。

图表 1：2017 年 1-7 月美国对中国贸易逆差走势（单位：亿美元）



数据来源：Wind 资讯、新世纪评级整理

近期特朗普政府在国内的医改、税改、基建等领域均进展不力，从贸易角度上着力，可以作为特朗普转移美国国内注意力的一种手段。特朗普正式就职后，曾出现一段密集的政策兑现期，但均以总统行政命令和总统备忘录居多。随着主要政策和改革进程进入立法程序，特朗普各项政策的推行开始屡屡受挫折，目前尚无任何一项关键领域改革措施通过国会立法。7月17日，由于四名党内议员的反对，被特朗普置于优先工作重心的医改计划再次落空，这是今年3月以来医保改革上的第三次受挫。目前医改连续失利、税改刚刚起步、基建尚无进展，连续的挫折使市场对特朗普新政的态度转为消极，怀疑情绪开始蔓延。由于美国总统在贸易政策（尤其是关税方面）上具有较大的自由裁量权，且无需国会专门授权，因此在贸易方面着力，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。

二、调查的主要手段：《1974年贸易法案》中的301条款

《1974年贸易法》是美国一系列贸易法律的重要组成部分，旨在保护和促进美国企业的利益。这一法律最为重要的部分在第三卷的301条款。301条款允许美国总统针对使用不公平贸易做法损害美国经济利益的国家采取报复措施，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。在不危及国家安全前提下，国会无论批准与否，都不能修改或阻挠总统的谈判。目前的相关谈判主要由总统领导的贸易代表办公室（USTR）负责。此次特朗普发起对华贸易调查的核心手段即为301条款。

但301条款本身也有狭义和广义之分。狭义的301条款仅指1974年修订的贸易法第301条，是美国贸易制裁措施的概括性表述；广义的301条款则在上述条款基础之上还包括《1988年综合贸易与竞争法》第1301-1310节的内容。具体内涵如下：

图表2：“狭义301条款”与“广义301条款”的区别

类别	狭义301条款	广义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等。
实施流程及报复手段	USTR确认国外的任何行为、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	USTR每年对贸易伙伴在知识产权保护、执法和市场准入等方面进行评估，并发布《特别301报告》，报告中将上述行为严重不足的国家列入“优先国家”名单。USTR

	<p>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重新谈判等。</p>	<p>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。</p>
--	--	---

资料来源：新世纪评级整理

鉴于特朗普在宣布对中国进行贸易调查时着重强调了要重点关注中国在技术转让及知识产权领域的做法。此次调查更符合广义 301 条款所涉及的问题，后续实施流程和具体措施均可参照广义 301 条款的规定。

三、调查事件的后续影响

从中美双边关系的角度来看，此次美国启动对华贸易调查对中美两国的经贸发展都会产生负面的影响，具体分析如下：

对美国来说，中国是美国第二大贸易伙伴、第三大出口市场和第一大进口来源地，美国出口的 26% 的波音飞机、56% 的大豆、16% 的汽车、15% 的集成电路目的地是中国。中美之间贸易互补性较强，相互依赖性较高，美国对华贸易为美国消费者和企业都带来了巨大的经济利益。有数据表明，仅 2015 年一年，美国发展对华贸易就为美国本土创造了约 260 万个就业岗位，为美经济增长贡献了 2160 亿美元的增加值。此外，美国从中国进口的产品中还有相当一部分是中美合资或美国独资企业在中国生产的产品，并且中国市场已经成为美国大型跨国公司的主要消费地。在此背景下，一旦美国发起对华贸易调查，并施加实质性贸易保护措施，或将迫使中国同样采取相对等的报复性举措，伤及美国国内及在华企业利益。

对中国来说，美国发起对华贸易调查可能会对中国部分行业的出口产生冲击，中美之间贸易的不确定性增加。根据美国 2017 年度的《特别 301 报告》¹，中国仍被列入“重点观察国”名单，这是中国第 28 次被美国列入黑名单。其中，美方认为中国正通过专利及相关领域的政策来促进自主创新，如要求外资企业以转让知识产权、披露机密信息、构建本地研发等作为进入中国市场的准入条件，继而损害到相关产业的美国知识产权利益。具体而言，美方认为中国在半导体、工业机器人、医疗设备、智能传感器、航天、航空、通讯工具、铁路运输、电动汽车、农业设备等领域会影响到美国企业的知识产权利益。其中尤以半导体、智能设备、通讯工具等板块为甚，且这些板块属于中国对美出口的重要组成部分，涉

¹ 《特别 301 报告》是美国贸易代表办公室公布的关于世界各国的知识产权保护的年度报告。

美收入占比较高，或将成为此次特朗普对华贸易调查的重点对象，这些板块内的中国企业的生产经营状况也将受到一定程度的外部冲击。

综合判断，短期内，此次美国发起对华贸易调查或将导致中美之间的贸易不确定性增加，甚至会引发市场对中美贸易冲突升级的担忧；但长期来看，中美之间就贸易议题尚有较大的沟通与协商余地，全面贸易战的可能性极低，最终回归到贸易谈判上的可能性较大。这是因为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直接造成的，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后果只能是两败俱伤。