

拜登政府对华经贸政策的影响与应对

管健*

内容摘要:拜登政府上台后一定程度上暂停了特朗普政府时期在经贸领域对华的一些错误做法,但是拜登政府并没有从根本上扭转中美之间持续恶化的关系,甚至以国家安全等为由加大对中国相关产业、特别是高科技产业打压的力度。与此同时,拜登政府也通过各种方式加强与盟友、伙伴和国际组织的关系,意图借助它们的力量来围堵和遏制中国。相较于特朗普政府时期在中美经贸领域“掀桌子”的策略,拜登政府的做法更像是“离开桌子”另起炉灶。应对拜登政府的对华经贸政策,中国需要保持战略定力,推进自主开放,坚决与不公正、歧视性做法作斗争,同时,在坚持原则的前提下进行灵活务实的合作。

关键词:中美经贸关系 贸易政策 贸易摩擦

一、引言

特朗普政府对华发动贸易战,导致中美关系陷入低谷。拜登政府上台后,各界对其扭转特朗普政府对华错误经贸政策抱有很高的期待。但是,经过较长时间的等待,拜登政府除了将特朗普政府时期的一些错误做法按了“暂停键”以外,并没有从根本上扭转对华经贸政策,中美关系的紧张态势并没有从根本上得到缓和。在美国对华关系的总体基调上,拜登总统反复申明“四不”“一无意”。^①美国国务卿发表的首次对华政策演讲,将此前拜登政府对华政策的“竞争、对抗与合作”的三点论,调整为“投资、结盟和竞争”(invest, align, compete)的三点论,即进一步投资美国国内,稳固盟友关系以及同中国展开竞争。^②拜登总统和相关官员的对华政策表态,当然也适用于中美经贸领域相关问题的处理。

* 北京高文律师事务所管理合伙人。

① 参见外交部:《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/kjgzbdffyq_699171/202111/t20211116_10448827.shtml, 2022年5月31日访问。

② See U.S Department of State, The Administration's Approach to the People's Republic of China, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, visited on 7 June 2022.

本文通过研究拜登政府上台以来与中美经贸相关的发言或表态,美国例行发布的一系列经贸报告或文件,包括中国 WTO 合规报告、特别 301 报告、贸易壁垒报告、贸易政策日程等,对自 2021 年 1 月 20 日以来拜登政府对华经贸领域的政策措施进行梳理,分析中美经贸关系的未来走向,并提出中国的应对建议。本文认为美国政府并没有认真践行拜登关于“不寻求改变中国的体制,不寻求通过强化同盟关系反对中国”的承诺。美国国务卿关于“投资、结盟和竞争”的三点论,在经贸领域而言,也不是一个全新的对华政策,而是过去一年多来美国对华政策的总结与概括。相较于特朗普政府时期在中美经贸领域“掀桌子”的“打法”,拜登政府的做法更像是“离开桌子”另起炉灶。受限于美国国内政治压力,围堵和遏制中国可能是美国对华政策的主要目标,因此拜登政府全面调整对华经贸政策的可能性也较小。应对美国“投资、结盟和竞争”的三点论,中国需要保持战略定力,促进国内发展,在多边和区域层面不断发力、持续扩大朋友圈,在与美国不公正、歧视性的做法作斗争的同时,增加与美国的务实合作。

二、拜登政府对华经贸政策的基本立场

(一)中美关系具有复杂性和竞争性

美国认可中美经贸关系的重要性。2021 年 10 月 4 日,美国贸易代表戴琪在美国战略与国际研究中心发表讲话,首次阐述拜登政府对华贸易的政策愿景。^①戴琪在讲话中表示,中国和美国作为世界上最大的两个经济体,两者之间的关系不仅仅影响中美两个国家,还将影响整个世界以及数十亿工人。这种双边关系是复杂(complex)的,也是竞争性(competitive)的。此后,美国贸易代表办公室在《2022 年贸易政策议程和 2021 年度报告》中也特别强调,中美关系是复杂和竞争的。^②

(二)中美脱钩并停止贸易的做法并不现实

在回应中美在经贸方面是否会脱钩时,戴琪明确表示中美之间停止贸易并脱钩的做法并不现实。同时她还提出了一个“寻求与中国‘再挂钩’(re-coupling)”的目标。这个“再挂钩”的概念也曾引发国内外的热议,但是她并没有在相关发言中做详细解释。不过,她强调要在美国占据供应链的强势地位的情况下与中国进行贸易,

^① See Center for Strategic & International Studies, A Conversation with Ambassador Katherine Tai, <https://www.csis.org/events/conversation-ambassador-katherine-tai-us-trade-representative>, visited on 7 June 2022.

^② See Center for Strategic & International Studies, U.S. Statement on the Trade Policy Review of China, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/us-statement-trade-policy-review-china>, visited on 7 June 2022.

而不是在与中国存在依赖的情况下发生贸易。^①戴琪似乎认为在中美当前的贸易关系中,美国对中国是有依赖的,无法与中国完全脱钩,所谓美国与中国“再挂钩”需要美国在供应链体系中占据一个更强势地位,并在摆脱对中国依赖的情况下与中国进行贸易。这一点与美国政府近期加强与盟友或贸易伙伴的合作、推动近岸或友岸外包政策的新动向相吻合。

(三)延续特朗普政府时期对中国经济体制的批评

针对中国的经济体制,拜登政府的表述与包括特朗普政府在内的前任美国政府的表态没有本质上的不同。拜登政府认为,中国的经济和贸易的方法(approach)并没有转向更强的、拥抱开放的市场导向原则,而是加倍实行(double down)有中国特色的“国家资本主义”,并且现行WTO规则已经不能有效地约束中国这种“有害的做法”。^②值得注意的是,拜登政府在批评中国经济体制时并没有使用特朗普政府时期常用的“体制”(regime, system)一词,而是使用了“方法”一词,这似乎是在一定程度上避免直接攻击中国的经济体制,似乎暗合了拜登总统关于不寻求改变中国经济体制的承诺。

(四)放弃要求中国进行结构性变革

特朗普政府在对华经贸关系领域一个非常明确的目标就是要求中国做出结构性变革(structural change)。但根据相关报告或表态,可以看出拜登政府似乎已经放弃了这一要求。拜登政府放弃的原因不是因为中国已经作了所谓改变,或中美达成了和解,而是拜登政府认为要求中国做出结构性改变的做法不可行。相关报告明确指出,美国政府以前做出的努力,不论是早期的双边经贸谈判,还是特朗普政府时期单边的“掀桌子”的做法也好,要求中国做出结构性改变的种种努力都是失败的,在拜登政府看来,中国在短期或者中期不打算在美国或者其他国家关注的领域进行有意义的改革,特别是在经贸领域改变国家主导的非市场经济政策。^③

(五)价值观成为中美经贸关系中的一个重要因素

拜登政府认为,中美之间的差异不仅仅是经济体制不同,还体现在中国不认同

^① See Office of the United States Trade Representative, Remarks as Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration's "New Approach to the U.S.-China Trade Relationship", <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new>, visited on 7 June 2022.

^② See Office of the United States Trade Representative, USTR Releases Annual Report on China's WTO Compliance, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/february/ustr-releases-annual-report-chinas-wto-compliance>, visited on 7 June 2022.

^③ See Office of the United States Trade Representative, USTR Releases Annual Report on China's WTO Compliance, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/february/ustr-releases-annual-report-chinas-wto-compliance>, visited on 7 June 2022.

美国所秉持的一些核心价值观。^①相关报告列举了一些核心价值观,如保护环境等问题,但是报告只是简单列举,并没有详细阐述核心价值观的概念、范围、内涵或外延等。虽然不能仅凭这一表述就可以认为美国已经转向了所谓的“价值观贸易”,但是“价值观”在中美经贸关系中的重要性已经体现出来,并且在针对中国的具体措施中也已经有了重要的发展,特别是“强迫劳动”已经成为美国在经贸领域打压或歧视中国的一个新工具。

三、拜登政府对华经贸政策的具体内容

在如何对待中美经贸关系问题上,拜登政府上台后,并没有迅速采取措施扭转特朗普政府的对华政策,而是经过了一个较长时间的审查后才逐渐形成了一个相对完整的总体策略。从积极的一面来看,美国贸易代表明确表示,美国不寻求加剧中美之间的贸易紧张关系,也不会继续强化前任政府的错误战略。并且,不能为了解决中美的问题,在中美之间树立一道墙,这样会忽视中国融入世界经济的努力和对世界经济的重要性。^②拜登政府认为,如果要有效地与中国竞争,美国的战略不能仅仅聚焦于短期的一些做法,应该更长期、更长远地进行考虑。这种有效的战略必须保持灵活性,而灵活性应该随着中国的非市场经济做法的变化,以及盟友和利益的变化,包括世界贸易版图和利益相关方的变化,持续进行调整。^③此外,拜登政府认为 WTO 虽然很重要,但是实施 WTO 规则的重要性似乎已经变小了,独立于 WTO 之外的解决办法非常的必要,包括使用双边的接触、国内工具以及与同盟或者是志同道合的伙伴一起合作等。^④

(一)WTO 改革方面

自拜登政府上台以来,美国在 WTO 层面并没有实质性的动作或者推动新提案,

^① See Office of the United States Trade Representative, USTR Releases Annual Report on China's WTO Compliance, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/february/ustr-releases-annual-report-chinas-wto-compliance>, visited on 7 June 2022.

^② See Office of the United States Trade Representative, Fact Sheet: The Biden-Harris Administration's New Approach to the U.S. -China Trade Relationship, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/fact-sheet-biden-harris-administrations-new-approach-us-china-trade-relationship>, visited on 7 June 2022.

^③ See Office of the United States Trade Representative, 2022 Trade Policy Agenda & 2021 Annual Report, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2022/march/fact-sheet-ustr-releases-2022-trade-policy-agenda-and-2021-annual-report>, visited on 7 June 2022. U.S. Department of State, The Administration's Approach to the People's Republic of China, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, visited on 7 June 2022.

^④ See Office of the United State Trade Representative, 2022 Trade Policy Agenda & 2021 Annual Report, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2022/march/fact-sheet-ustr-releases-2022-trade-policy-agenda-and-2021-annual-report>, visited on 7 June 2022.

而是仅仅背书特朗普政府时期的部分提案,包括:第一,在发展中国家的特殊与差别待遇方面,美国主张满足下列任一条件的WTO成员不再是WTO框架内的“发展中国家”: (1)OECD成员国和启动申请进入OECD程序的国家;(2)G20国家;(3)被世界银行定义为高收入的国家;(4)占世界贸易份额0.5%或以上的国家。^①第二,在产业补贴透明度方面,美国建议提高补贴透明度和加强通报、提供通报义务相关的技术援助、对未通报实施制裁。^②第三,在市场导向条件方面,美国提出了市场参与者具备市场导向条件的八要素。^③

(二)加强与盟友和伙伴的合作

联合盟友或伙伴一起应对中国所带来的挑战是拜登政府上台伊始就确定的重要战略,也是“投资、结盟和竞争”三点论“结盟”的重要内容。这一点与特朗普政府四处出击,不仅打压中国也敲打盟友的做法有较大的区别。比如,拜登政府与欧盟就大飞机补贴的WTO争端主动达成了和解,并把矛头指向中国的大飞机研发和制造;又如,拜登政府就232关税先后与欧盟、日本和英国等达成协议。此外,拜登政府还频繁地拉拢盟友和伙伴建立名目繁多的合作机制,组成各种各样的小圈子。

拜登政府的盟友合作可以分为与欧洲及印太地区两大区域盟友的合作,欧盟方面,包括美欧技术贸易委员会、美欧日三方合作;印太区域方面,既包括印太经济框架、四方机制这类多方机制,也包括美日合作、美国东盟峰会这类双边机制,以及与中国台湾地区的合作。此外,美国也并没有忽视与国际组织的合作。

拜登政府不再强调供应链替代完全依靠美国本土,而是力图通过多边、双边、单边层面推动供应链多元化:从技术上通过美欧技术贸易委员会等方式推动关键技术的单边、多边出口管制,打压中国,防止中国产业技术升级,将中国从关键技术供应链中排除;从劳动密集型产业方面扶持东南亚、印度、拉美等成长为中国的替代者;^④从价值观上通过美欧日三方合作等机制借助产业补贴、国有企业、强制技术转让和

^① See WTO, An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=251793,251801,251619,251610,251580,251556,251285,251141,251004,251003&CurrentCatalogueIdIndex=5, visited on 7 June 2022. WTO, Draft General Council Decision: Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=251580&CurrentCatalogueIdIndex=0&HasSpanish, visited on 7 June 2022.

^② See WTO, Procedures To Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/GC/204R4.pdf&Open=True>, visited on 7 June 2022.

^③ See WTO, The Importance of Market-oriented Conditions to the World Trading System, WT/GC/W/796, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W796.pdf>, visited on 7 June 2022.

^④ 参见李峥、孙奇芳:《“备份”战略竞争对手的产业链,美国供应链政策进入2.0阶段》, <https://mp.weixin.qq.com/s/FLCUhT-PEF--cBTCujDJCA>, 2022年10月2日访问。

“强迫劳动”等问题打压和抹黑中国。拜登政府与盟友的供应链合作是对华战略竞争的重要组成部分,旨在削弱中国在全球供应链中的地位,将对中国的产业升级和产业安全构成挑战。^①

1.与欧盟的合作

(1)美欧贸易技术委员会

美欧贸易技术委员会(Trade and Technology Council, TTC)成立于2021年6月15日,下设出口管制工作组、供应链安全工作组等十个工作组。TTC的目标有三个:(1)协调解决全球关键技术、经济和贸易问题的方法;(2)深化跨大西洋贸易和经济关系;(3)基于共同的民主价值观制定政策。TTC分别在2021年9月^②、2022年5月^③举行了两次会议。美欧在TTC框架下的合作主要聚焦于关键技术出口、建立半导体供应链预警系统和跨大西洋半导体投资方法,以及通过专项资助第三方确保使用受信任的信息与通信技术供应商等方面。^④

(2)重启美欧日三方合作

截至2020年1月14日,美欧日三方合作机制在特朗普政府时期共发表了七次联合声明,声明内容广泛涉及产业补贴、国有企业、产能过剩、强制技术转让、市场导向条件以及WTO改革等。2021年11月30日,美国、欧盟和日本重启三方合作机制,同意将重点在以下三个领域开展三方合作:(1)非市场做法导致的问题;(2)确定现有执法工具在应对第(1)类做法方面的不足,开发的新工具的需要,以及在利用现有工具方面的合作;(3)确定应对第(1)类做法需要开展进一步合作的领域。该次声明还强调了WTO改革的重要性。^⑤

2.与印太盟友的合作

(1)印太经济框架

2022年5月23日,美国与合作伙伴国家发起了印太经济框架(Indo-Pacific

^① 参见李巍、王丽:《拜登政府“供应链韧性”战略探析》,《当代美国评论》2022年第2期,第1页。

^② See The White House, U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>, visited on August 14, 2022.

^③ See The White House, U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>, visited on 7 June 2022.

^④ See U.S. Department of Commerce, U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council 16 May 2022 Paris-Saclay, France, <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-05/US-EU-Joint-Statement-Trade-Technology-Council.pdf>, visited on 7 June 2022.

^⑤ See Office of the United State Trade Representative, Joint Statement of the United States, Japan, and the European Union after a Trilateral Meeting, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/november/joint-statement-trade-ministers-united-states-japan-and-european-union-after-trilateral-meeting>, visited on 31 May 2022.

Economic Framework for Prosperity, IPEF)。初始的12个合作伙伴国家包括澳大利亚、文莱、印度、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡、泰国和越南。IPEF侧重于从以下四个方面展开未来的谈判和讨论,加深合作伙伴国家在印太地区的经济参与:第一,贸易,践行高标准规则和劳工、环境、企业责任条款;第二,供应链,提高透明度、多样性、安全性、可持续性;第三,清洁能源;第四,税收和反腐败。^①

(2)四方机制

2021年3月12日,美国、日本、澳大利亚和印度举办首次四方领导人级别峰会。四方表示将共同致力于保护以国际法为基础的自由、开放、基于规则的秩序,促进安全与繁荣,应对印太地区及其他地区的威胁,并合作应对新冠肺炎疫情、气候变化、网络空间、关键技术、恐怖主义、优质基础设施投资以及人道主义援助和救灾等挑战。^②

(3)美日合作

2021年4月16日,美日双方即发表联合声明,承诺联手打造自由开放的印太地区。根据美国和日本2022年5月1日的第一轮会议结果,双方拟合作采取具体举措的领域包括:第一,保护劳工权利、消除供应链中的强迫劳动;第二,数字经济,就新兴数字贸易规则交换意见;第三,环境保护、贸易便利化、监管透明度和标准等。^③

(4)美国东盟峰会

拜登政府期间,美国和东盟举办了两次峰会,在2022年5月12日的第二次峰会上,美国总统拜登宣布了超过1.5亿美元的倡议,在技术设施建设、清洁能源转型等方面给予东盟支持。^④

(5)美台合作

为将中国台湾地区融入美国的“印太战略”,美国不断加速推进与中国台湾地区的经贸和社会层面的合作。美国先后宣布通过“技术贸易和投资合作框架”(Technology Trade and Investment Collaboration Framework)、“美国—台湾21世纪贸易

① See The White House, Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>, visited on 6 June 2022.

② See The White House, Quad Joint Leaders' Statement, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>, visited on 7 June 2022.

③ See Office of the United State Trade Representative, Readout of the First Round of Meetings of the U.S.-Japan Partnership on Trade, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/march/readout-first-round-meetings-us-japan-partnership-trade>, visited on 6 June 2022.

④ See The White House, Fact Sheet: New Initiatives to Expand the U.S.-ASEAN Strategic Partnership, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>, visited on 7 June 2022.

倡议”^①,双方拟在贸易便利化、监管实践、农业、反腐败、支持中小企业、数字贸易、促进以工人为中心的贸易、环境和气候行动等方面进行合作。

3. 与国际组织的合作

2022年5月,国际货币基金组织、OECD、世界银行和WTO联合发布了《补贴、贸易和国际合作》研究报告^②。该报告对补贴的目的与合理性、全球补贴措施基本情况、现行多边规则、补贴政策争议、国际合作优先行动共五大问题进行了分析。这份报告虽然并不是以美国的名义发布的,但其显然是受美西方主导的,体现了美国抢占补贴规则话语权和主动权的意图。

(三)中美双边接触

拜登政府总的基调就是要持续寻求与中国的双边接触。美国关注的第一重点就是《中美第一阶段经贸协议》的履行问题。

在购买美国商品和承诺领域,美方重点指责中方在2020年和2021年均未完整履行购买美国商品和服务的承诺;农业领域,美国总体态度积极但仍提出多项关切,例如,美国提出,中国在国内生物技术方面的承诺尚无实质性进展;知识产权领域,中方已经发布和实施一系列履约措施,总体而言完全落实和履行了相关义务。

除要求中国继续履行承诺以外,拜登政府还表示将就产业政策补贴、国有企业的非市场经济做法、持续的产能过剩、强制技术转让、国家支持的知识产权“盗窃”、经济胁迫等事项与中国保持接触。^③

(四)美国单边措施

美国政府对华采取了一系列单边的打压或保护主义措施,具体包括:(1)调查类,包括“两反一保”、337调查、232调查、301调查等;(2)管制类,包括投资安全审查、出口管制、经济制裁,此外美国政府还出台了《外国公司问责法案》等。部分前述措施在特朗普政府时期出台、拜登政府时期实施。

1.301 关税

特朗普政府以强制技术转让为由对中国发起301调查,并先后发布四份关税清单,对来自中国的约3700亿美元产品加征7.5%~25%不等的关税。在特朗普政府时期,基于美国利害关系方的请求,多达2200项商品被豁免关税,其中549项产品的关

① See Office of United States Trade Representative, United States and Taiwan Hold Inaugural Meeting of the U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/june/united-states-and-taiwan-hold-inaugural-meeting-us-taiwan-initiative-21st-century-trade>, visited on 15 August 2022.

② See WTO, Subsidies, Trade, and International Cooperation, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_22apr22_e.htm, visited on 7 June 2022.

③ See Office of United States Trade Representative, USTR Releases Annual Report on China's WTO Compliance, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/february/ustr-releases-annual-report-chinas-wto-compliance>, visited on 7 June 2022.

税豁免曾延长一年,但所有豁免已于2020年底到期。迫于国内产业的反对、通胀压力等因素,2022年3月,拜登政府宣布重新豁免“301条款”中涉及的352项从中国进口商品的关税,涉及美国对华301征税的四项清单:单一、清单二、清单三和清单四A,该规定将适用于在2021年10月12日至2022年12月31日之间从中国进口的商品。^①目前与涉华301关税相关的美国国内程序如下:

一是法院诉讼。2022年4月1日,美国国际贸易法院(United States Court of International Trade, CIT)发布关于301关税诉讼的意见和裁定,要求将清单三与清单四发回美国贸易代表办公室。这一做法类似发回重审,重审原因是美国贸易代表办公室没有充分考虑利害关系方在采取关税措施之前提交的部分评议意见。^②2022年8月1日,美国贸易代表办公室做出发回重审决定,未就涉华301关税征税的范围或税率做出任何实质性调整,^③但针对清单三与清单四的部分评论意见做出解释和回应。

二是到期复审。美国贸易代表办公室于2022年5月3日发布通知,针对清单一和清单二进行复审,针对清单一,美国企业有权在2022年5月7日至7月5日提出继续实施措施申请,目前已结束;针对清单二的申请期间则是2022年6月24日至8月22日。^④美国贸易代表办公室公告将启动复审程序对关税进行审查。

三是产业影响调查,美国国际贸易委员会于2022年5月5日宣布将就232关税和301关税对美国产业的影响展开调查。该调查是根据2022年3月15日通过的《2022年联合拨款法案》所附解释性声明的指示进行的。在解释性声明中,美国众议院和参议院拨款委员会指示国际贸易委员会进行回顾性调查,并至迟在2023年3月15日之前提供一份关于受232关税和301关税影响最大的美国产业的影响评估报告。^⑤

^① See Office of the United States Trade Representative, Determination of Reinstatement of Certain Exclusions from China Section 301 Tariffs, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/march/ustr-issues-determination-reinstatement-certain-exclusions-china-section-301-tariffs>, visited on 24 June 2022.

^② See United States Court of International Trade, Opinion and Order Slip Op.22-32, <https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/22-32.pdf>, visited on 7 June 2022.

^③ See Court Listener, Further Explanation of the Final List 3 and Final List 4 Modifications in the Section 301 Action: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, Pursuant to Court Remand Order, <https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.cit.15490/gov.uscourts.cit.15490.467.0.pdf>, visited on 15 August 2022.

^④ See Office of the United States Trade Representative, Initiation of Four-Year Review Process: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, <https://www.federalregister.gov/documents/2022/05/05/2022-09688/initiation-of-four-year-review-process-chinas-acts-policies-and-practices-related-to-technology>, visited on 7 June 2022.

^⑤ See United States International Trade Commission, Usitc to Investigate Effects of Active Section 232 and 301 Tariffs on U.S. Industries, https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2022/er0505111927.htm, visited on 5 October 2022.

2.232 钢铝关税

232 调查是美国商务部基于《1962 年贸易拓展法》第 232 节的授权,调查进口产品对国家安全的影响。^①2018 年 3 月 8 日,时任总统特朗普签署命令分别对除加拿大和墨西哥以外的所有国家进口的钢铁、铝产品征收 25% 和 10% 的附加关税。^②目前该措施已被九个国家诉至 WTO,中国等六个案件的专家组预计最早将于 2022 年最后一个季度做出裁决^③,加拿大^④、墨西哥^⑤、欧盟^⑥则分别与美国达成协议。除 WTO 案件外,美国先后与英国^⑦、日本^⑧就 232 关税达成协议。

3. 出口管制实体清单

美国出口管制措施主要针对军用物项和军民两用物项。实体清单为最主要的出口管制清单。在没有经过美国商务部工业和安全局(Bureau of Industry and Security, BIS)许可的情况下,被纳入清单的实体不能获取受管制的物项。

截至 2022 年 10 月 13 日,美国商务部和出口管制实体清单上的中国企业有 485 个,其中自拜登政府上台以来,分十次将中国 114 个实体纳入出口管制实体清单,涉及的产业包括航空航天、信息通信与精密制造、能源材料、药品医疗、机械制造等领域。^⑨

① See Bureau of Industry and Security, Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security, <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>, visited on 7 June 2022.

② See Executive Office of the President, Adjusting Imports of Aluminum into the United States, <https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/15/2018-05477/adjusting-imports-of-aluminum-into-the-united-states>. see also Executive Office of the President, Adjusting Imports of Steel Into the United States, <https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/15/2018-05478/adjusting-imports-of-steel-into-the-united-states>, visited on 7 June, 2022

③ See WTO, DS544: United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm, visited on 2 October 2022.

④ See WTO, DS550: United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds550_e.htm, visited on 7 June 2022.

⑤ See WTO, DS551: United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds551_e.htm, visited on 7 June 2022.

⑥ See WTO, DS550: United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds550_e.htm, visited on 7 June 2022.

⑦ 2022 年 3 月 22 日,美国与英国就钢铁和铝的关税问题达成协议。See Office of the United States Trade Representative, Tai, Raimondo Statements on 232 Tariff Agreement with United Kingdom, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/march/tai-raimondo-statements-232-tariff-agreement-united-kingdom>, visited on 7 June 2022.

⑧ See Office of the United States Trade Representative, Tai, Raimondo Statements on 232 Tariff Agreement with Japan, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/february/taira-imondo-statements-232-tariff-agreement-japan>, visited on 7 June 2022.

⑨ See International Trade Administration, Consolidated Screening List, <https://www.trade.gov/consolidated-screening-list>, visited on 31 May 2022.

4. 出口管制外国直接产品规则

美国商务部工业和安全局于2022年10月7日发布了一系列管制规则,聚焦先进计算和半导体行业。第一,将特定先进计算机集成电路、包含集成电路的计算机以及相关的软件和技术纳入《商业管制清单》(Commerce Control List, CCL)。第二,针对超级计算机和半导体生产,拓展最终用途管制的范围。例如,修订《出口管制条例》(Export Administration Regulation, EAR)第734.9(e)条,将28家中国实体纳入实体清单项下的外国直接产品规则适用范围。关于外国直接产品规则,2020年8月17日,BIS曾经针对华为及其关联公司适用外国直接产品规则,旨在限制基于美国技术、软件、但并未在美国国内生产的超级计算机的组件、零件等向相关中国实体的转让。这意味着,如果涉及受《出口管制条例》管制的技术或者软件,外国芯片厂商不能给被加上脚注4的实体代工芯片;其次,就特定关键产品和技术而言,被加上脚注4的实体不再适用最低成分规则(即使该受管制产品的最低价值小于25%,也不能出口)。特别值得注意的是,针对EAR第744.23条的最终用途管制规定,针对在中国境内的半导体制造“设施”内“开发”或“生产”符合特定标准的集成电路等,一般采取推定拒绝的审查政策,且无许可例外。^①

5. 特别指定国民清单

美国对外制裁的最重要手段之一是将相关实体和个人列入特别指定国民清单(specially designated nationals and blocked persons list, 以下称“SDN清单”)。该清单由美国财政部外国资产管理办公室管理,被列入清单的实体和个人的资产可能会被冻结,或被禁止使用美元等。

截至2022年10月13日,SDN清单中的中国个人、实体共有368个,拜登政府上台后增加了60个实体或个人,制裁理由包括涉疆制裁、非法药品贸易、违反“不扩散大规模杀伤性武器”义务、涉伊朗制裁等。^②

6. 中国军工复合企业名单

2021年6月3日,美国总统拜登发布了第14032号行政令^③,推出了包括59家中国实体的所谓中国军工复合企业(Chinese military-industrial complex companies)名单,取代原第13959号行政令及第13974号行政令下“中共军事企业”(Communist

^① See Bureau of Industry and Security, Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification, <https://www.federalregister.gov/public-inspection/2022-21658/additional-export-controls-certain-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-items>, visited on 13 October 2022.

^② See Office of Foreign Assets Control, Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf>, visited on 31 May 2022.

^③ See Presidential Documents, Executive Order 14032 of 3 June 2021, <https://home.treasury.gov/system/files/126/14032.pdf>, visited on 15 August 2022.

Chinese military companies)相关制裁。第14032号总统行政令于2021年8月2日生效。新名单更关注国防相关的物资及监控技术,并不完全参照股权穿透原则来进行,且限制美国人参与和这些实体有关的证券交易,在美国上市的公司被列入新清单则可能导致退市。

美国政府于2021年6月公布了首批59家中国军工复合企业名单,与原名单相比移除了18家,增加了33家。被移除的包括小米集团等。目前,该清单共包含68家中国企业,其中41家企业为新增,新增企业涉及航天、通信、军工等行业。^①

此外,作为有可能与中国军工复合企业名单形成联动执法的行动,美国国防部在2022年10月5日将13家中国企业,如中国化工集团、中国建筑集团、云丛科技、三六零安全科技、大疆等列入第二批“中国涉军企业清单”(Chinese military companies, 以下称“CMC清单”)。虽然被列入CMC清单目前并没有明确的法律后果,但不排除美国财政部将采取后续动作与国防部联动执法,例如,将CMC清单中的企业同步更新至中国军工复合企业名单等。^②

7.“维吾尔强迫劳动预防法案”

2021年12月23日,拜登签署“维吾尔强迫劳动预防法案”。该法案的核心内容是针对新疆进口产品基于可反驳推定的进口禁令,以及对所谓强迫劳动相关实体的制裁措施。

该法案规定,美国海关及边境保护局(United States Customs and Border Protection, CBP)有权做出“可反驳推定”,即CBP有权推定“部分或全部开采、生产、制造”自新疆的“产品、货物、物项、商品”均涉及“强迫劳动”,禁止进入美国。推翻推定需要按照美方要求提供“明确且可信”的一系列证据。

2022年6月17日,美国强迫劳动执法工作组发布了“维吾尔强迫劳动预防法案”的执法战略(Uyghur Forced Labor Prevention Act Strategy),作为实施“维吾尔强迫劳动预防法案”的一部分。该战略的主要内容包括:(1)对进口用“强迫劳动”开采、生产或制造的商品的风险评估;(2)对“强迫劳动计划”和“维吾尔强迫劳动预防法案”实体名单的评估和说明;(3)对如何准确识别和追踪与“强迫劳动”有关的货物提出的建议;(4)CBP如何更高效地执行“维吾尔强迫劳动预防法案”;(5)实施“维吾尔强迫劳动预防法案”所需要的额外资源;(6)进口商指引,具体包括:确保进口货物不涉及“强迫劳动”的尽职调查、供应链追踪和管理措施,证明货物并非全部或部分在

^① See U.S. Department of Treasury, Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List (NS-CMIC List), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/ns-cmic-list>, visited on 7 June 2022.

^② See DOD Releases List of People's Republic of China (PRC) Military Companies in Accordance with Section 1260H of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3180636/dod-releases-list-of-peoples-republic-of-china-prc-military-companies-in-accord/>, visited on 7 June 2022.

新疆生产的证据要求,以及证明货物不涉及“强迫劳动”的证据要求;(7)与非政府组织和私营部门实体协调和合作的计划。^①

8.《外国公司问责法》

2020年12月18日,《外国公司问责法》(Holding Foreign Companies Accountable Act, HFCAA)正式生效。^②HFCAA项下包括临时名单、最终名单,如果连续三年被列入最终名单,美国证券交易委员会(U.S. Securities and Exchange Commission, SEC)将禁止发行人在美国国家证券市场或者以其他SEC管辖范围内的方式进行交易。

SEC于2022年6月1日最新公布的被初步确定为临时名单的十名发行人中,有九名发行人的主要营业地位于中国,而2022年5月SEC公布的临时名单中的90家主要营业地位于中国的发行人,已经全部被纳入最终名单,面临退市风险。^③

9.中国行动计划

特朗普政府于2018年11月11日启动中国行动计划。启动之初,中国行动计划聚焦商业秘密盗窃、黑客攻击、经济间谍活动。^④截至2021年12月2日,MIT Technology Review 发布的调查报告显示,在中国行动计划项下被指控的148人中,有130人(88%)是华裔,但截至调查发布时,仅一个涉及科研诚信的案件进入审判阶段,且被告最终被判决无罪。^⑤2022年2月23日,美国司法部宣布将终止为期三年备受争议的中国行动计划。^⑥综合各类因素,拜登政府选择暂停该计划,变换一种更为隐蔽的方式继续进行对华科技打压。但是,拜登政府暂停该计划的主要目的,是处理该计划在美国国内引发的社会问题,并不意味着美国对华态度发生大的转变。^⑦

① See Office of the United States Trade Representative, Forced Labor Enforcement Task Force Launches Enforcement Strategy for the Uyghur Forced Labor Prevention Act, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/june/forced-labor-enforcement-task-force-launches-enforcement-strategy-uyghur-forced-labor-prevention-act>, visited on 20 June 2022.

② See U.S. Securities and Exchange Commission, Holding Foreign Companies Accountable Act Disclosure, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/12/09/2021-26528/holding-foreign-companies-accountable-act-disclosure>, visited on 7 June 2022.

③ See U.S. Securities and Exchange Commission, Provisional List of Issuers Identified under the HFCAA, <https://www.sec.gov/hfcaa>, visited on 7 June 2022.

④ See MIT Technology Review, The US Crackdown on Chinese Economic Espionage Is a Mess, We Have the Data to Show It, <https://www.technologyreview.com/2021/12/02/1040656/china-initiative-us-justice-department/>, visited on 7 June 2022.

⑤ See MIT Technology Review, The US Government Is Ending the China Initiative, Now What? <https://www.technologyreview.com/2022/02/23/1046460/us-government-china-initiative-over/>, visited on 7 June 2022.

⑥ See CNN Politics, Justice Department Ends Trump-era China Initiative Following Bias Concerns, <https://edition.cnn.com/2022/02/23/politics/justice-department-china/index.html>, visited on 7 June 2022.

⑦ 参见高乔:《美国为何叫停“中国行动计划”》, https://world.gmw.cn/2022-03/17/content_35593498.htm, 2022年10月2日访问。

10. 反倾销反补贴调查

美国针对中国的反倾销反补贴调查(以下称“双反调查”)是常规的贸易摩擦。根据历史数据,2011—2020年,每年美国针对中国发起的双反调查的数量平均为5.2起。^①拜登政府上台后,2021年总共发起了4起双反原审调查,2022年上半年,美国尚未对中国发起新的双反调查。

11.337 调查

337调查也是一个常规的贸易摩擦。它主要以美国《1930年关税法》第337节为依据,调查美国进口产品侵犯美国知识产权的行为以及进口贸易中的其他不公平竞争行为。涉诉行为包括专利侵权、商标侵权、侵犯著作权、盗用商业秘密、虚假广告、与进口相关的垄断行为。调查的主要救济措施是排除令或制止令,排除令禁止侵权产品进入美国。制止令禁止相应的进口商或者其他主体参与相应的不公平竞争行为。^②据统计,2020年,中国企业涉诉共21起,2021年共23起,涉诉产品种类繁多,包括可穿戴式监测设备、高密度光纤设备等。

12. 汇率操纵国认定

美国曾把中国认定为“汇率操纵国”,但因《中美第一阶段经贸协议》的达成,美国撤销了该认定。

2022年6月10日,美国财政部向国会提交了关于美国主要贸易伙伴宏观经济和外汇政策的半年度报告。此份报告的监测名单包括中国、日本等。报告提到,自2016年10月以来,中国与美国具有显著的双边贸易顺差。报告认为,中国经济面临下行风险,并且由于中国未能公布外汇干预数据,其汇率机制缺乏透明度。美国财政部表示将密切关注中国国有银行的外汇活动。^③

13.《芯片和科学法案》的护栏条款

2022年8月9日,拜登正式签署《芯片和科学法案》,该法案通过巨额财政资助激励美国国内半导体生产和研究。该法案设立的“美国芯片基金”共拨款500亿美元,其中390亿美元将用于“制造业激励”,110亿美元用于“研发和劳工发展项目”,其余27亿美元将拨给另外三项基金,这三项基金均与半导体领域的研发或促进劳动力增长相关。该法案还修订了《1986年国内税收法》,规定纳税人投资半导体先进制造设

① 数据统计自美国向WTO通报的各年贸易救济调查情况,美国反补贴、反倾销案件各年的通报可自下述渠道查询:https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=@Symbol=%20g/scm/n/*%20and%20%20@Symbol=%20usa&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#;https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%40Symbol%3d+g%20fadp%20fn%20f*+and+++40Symbol%3d+usa&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true, visited on 7 June 2022.

② See U.S. International Trade Commission, About Section 337, https://www.usitc.gov/intellectual_property/about_section_337.htm, visited on 7 June 2022.

③ See U.S. Department of Treasury, Treasury Releases Report on Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0813>, visited on 20 June 2022.

施可以享受投资额 25% 的税收抵免。^①

值得注意的是,《芯片和科学法案》规定了专门针对中国的“护栏条款”,规定适格实体在获得财政资助之时或者之前,应当与美国商务部签订为期十年的协议,在协议规定之日内,不得在中国或者其他受关注的外国国家(foreign country of concern)进行涉及实质性扩张半导体产能的重大交易。

四、拜登政府对华经贸政策的趋势研判

通过以上对拜登政府一年多来对华经贸政策的回顾可以看出,在单边层面,拜登政府在一定程度上缓和了特朗普政府的单边措施,但是其并没有从根本上改变或者取消这些措施;在双边层面,拜登政府一直强调要持续与中国进行双边接触,但是中美双方在接触方面似乎没有取得实质性的、可供公开的进展或成果;在区域层面,美国联合盟友和伙伴包括国际组织,针对中国采取的行动应该是最多的,不仅非常频繁而且非常广泛,联合盟友应对中国的意图非常明显;在多边层面,拜登政府并没有采取任何实质性的动作来推动 WTO 改革,但是中美双方合作推动 WTO 第 12 届部长级会议取得成功,这在一定程度上改善了 WTO 的未来前景。

总体来说,与特朗普政府“掀桌子”和中国大打贸易战相比,拜登政府对华的经贸政策从表面上看相对缓和些。另外,拜登政府认识到,寻求改变中国的体制、让中国按美国的想法行动是不可能的。因此,拜登政府“离开桌子”,一方面重金补贴国内产业,以保持美国的领先优势;另一方面大力强化与盟友和伙伴的关系,以围堵和遏制中国。本文认为,拜登政府对华经贸政策可能会呈现以下几个方面的重要特点或趋势。

(一)对华加征的 301 关税可能长期化

中国政府曾将 301 关税诉至 WTO 争端解决机制并获得专家组支持,但是,美国将专家组报告上诉至已经停摆的上诉机构导致专家组报告无法生效。^②美国的这一做法导致多边机制无法有效约束其单边霸凌行为。

美国国内法院正在进行的诉讼可能也无法从根本上推翻美国政府对华 301 关税中的清单三和清单四 A 措施。因为美国国际贸易法院总体的基调并没有认为美国贸易代表办公室的做法是不对的,只是在程序权利方面或者说在说理和解释方

^① See The White House, Fact Sheet: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>, visited on 5 October 2022.

^② See WTO, DS543: United States - Tariff Measures on Certain Goods from China, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm, visited on 7 June 2022.

面存在瑕疵,需要补足。美国贸易代表办公室于 2022 年 8 月 1 日向美国国际贸易法院提交复审决定,并未调整清单三或清单四 A,而是强调其履行了《行政程序法》规定的义务,并以《1930 年关税法》、联邦公报公告、新闻声明及公开听证会笔录为依据,对评论意见做出进一步解释和回应。

对于已经启动的复审程序的清单一和清单二,2022 年 9 月 2 日,美国贸易代表办公室称应美国国内产业提出的继续实施 301 措施的申请,决定启动对华 301 调查第二阶段复审,据此决定是否继续征税,且审查期间继续对 301 关税清单内的中国产品征收附加关税。在美国国内大量利害关系方要求继续实施关税措施的情况下,美国贸易代表办公室通过复审取消甚至降低对华 301 关税的可能性似乎很小。

随着美国今年以来创纪录的通货膨胀,要求撤销或降低对华 301 关税的呼声渐高。彼得森国际经济研究所认为,就对华所加征的关税而言,支付这些关税的主体是美国人,而不是中国出口商;取消关税将使美国企业和家庭每年在从中国直接购买商品方面节省约 810 亿美元,对于缓解通胀也有莫大的好处。^①美国财政部部长耶伦多次公开呼吁取消对华 301 关税,在最近一次公开发言中,她指出对中国商品所加征的关税“不是很有战略意义”,而是伤害了美国消费者和企业。^②

然而,美国贸易代表戴琪似乎并不认同这一观点,她认为虽然减免对华关税以应对约 40 年来最严重的通胀是一个可以考虑的选项,但关税问题应在更广泛的经济政策背景下进行研究,并且强调美国在是否取消对华加征关税的问题上必须具有“战略性”。^③戴琪在 2022 年 10 月 7 日的一次关于贸易政策与产业政策的作用的发言中甚至明确表示,“在中国选择让其经济更像美国那样运行并遵守 WTO 规则之前,美国将维持现有的对华关税”。^④

(二)中美双方达成的审计监管合作协议有待进一步观察

《外国公司问责法》的核心要求是美国证券交易委员会要求审查在美上市中国公司的审计底稿,本质上是中国证券监管行政部门如何与美国相关监管机构进行跨境执法合作的技术问题。针对这一问题,中美之间实际上曾经有过成功合作的先例,

① See Gary Clyde Hufbauer, Megan Hogan & Yilin Wang, For Inflation Relief, the United States Should Look to Trade Liberalization, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/pb22-4.pdf>, visited on 7 June 2022.

② See Reuters, Yellen Says Lowering U.S. Tariffs on Chinese Goods “Worth Considering”, <https://www.reuters.com/business/yellen-says-lowering-us-tariffs-chinese-goods-worth-considering-2022-04-22/>, visited on 20 June 2022.

③ See Bloomberg, US Must Be “Strategic” on China Tariffs, Trade Chief Says, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-24/us-must-be-strategic-on-china-tariffs-trade-chief-says>, visited on 20 June 2022.

④ Office of the United States Trade Representative, Remarks by Ambassador Katherine Tai at the Roosevelt Institute’s Progressive Industrial Policy Conference, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022/october/remarks-ambassador-katherine-tai-roosevelt-institutes-progressive-industrial-policy-conference>, visited on 7 October 2022.

因此,预计美国加强对在美上市中概股监管引发中美冲突、进而导致中概股大规模退市的可能性不大。

目前,中美正在就在美上市的中国公司的审计合规问题进行谈判以解决争议。^①2022年3月16日,中国国务院金融稳定发展委员会召开会议称中美双方监管机构就中概股问题保持了良好沟通,已取得积极进展并致力于形成具体合作方案。^②2022年3月31日,中国证券监督管理委员会(以下称“中国证监会”)表示,对于一些企业被SEC列入有退市风险的清单,经向美国SEC了解,这是美国监管部门执行《外国公司问责法》的一个正常程序,列入清单的公司是否在未来两年真正退市,最终取决于中美审计监管合作的进展与结果。3月31日,中国证监会国际部负责人称中方与美方进行了多轮“坦诚、专业和高效的会谈”。^③2022年4月2日,中国证监会会同财政部、国家保密局、国家档案局就《关于加强境内企业境外发行证券和上市相关保密和档案管理工作的规定》公开征求意见^④。该征求意见稿已将“现场检查应以我国监管机构为主进行,或者依赖我国监管机构的检查结果”的表述删除。美国彼得森国际经济研究所研究员 Martin Chorzempa 认为,中美之间达成协议的可能性是比较大的。^⑤

2022年8月26日,中国证监会、财政部与美国公众公司会计监督委员会(Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB)签订审计监管合作协议。在协作方式方面,双方约定中美均可依据法定职责,对另一方辖区内相关事务所开展检查和调查,被请求方应在法律允许范围内尽力提供充分协助;在合作范围方面,双方将提前就检查和调查活动计划进行沟通协调,美方须通过中方监管部门获取审计底稿等文件,在中方参与和协助下对会计师事务所相关人员开展访谈和问询;在敏感信息处理方面,该合作协议对于审计监管合作中可能涉及敏感信息的处理和使用做出了明确约定,针对个人信息等特定数据设置了专门的处理程序,为双方在履行法定监管职责的同时保护相关信息安全提供了可行路径。同时,美方披露,PCAOB拟于2022年9月中旬到达中国香港特别行政区启动检查工作,且PCAOB须确定其是否能够于

^① See Reuters, U.S., Chinese Regulators in Talks for Audit Deal, <https://www.reuters.com/business/exclusive-us-regulators-are-china-audit-deal-talks-sources-2022-05-06/>, visited on 7 June 2022.

^② 参见《国务院金融委:中美双方监管机构就中概股保持了良好沟通 正致力于形成具体合作方案》, <http://finance.sina.com.cn/roll/2022-03-16/doc-imcwipih8767981.shtml>, 2022年6月7日访问。

^③ 参见:《证监会:与PCAOB会谈总体进展顺利 双方有意愿解决分歧和问题》, <http://finance.sina.com.cn/roll/2022-03-31/doc-imcwipii1612916.shtml>, 2022年10月2日访问。

^④ 参见中国证券监督管理委员会:《关于就〈关于加强境内企业境外发行证券和上市相关保密和档案管理工作的规定〉公开征求意见的通知》, <http://www.csrc.gov.cn/csrc/c101981/c2274589/content.shtml>, 2022年6月7日访问。

^⑤ See Yahoo Finance, Numbers Game: Beijing Closer to a Deal on Audits of Chinese Companies Listed on US Exchanges, <https://finance.yahoo.com/news/numbers-game-beijing-closer-deal-093000468.html>, visited on 7 June 2022.

2022年年末前完成中国的检查工作。^①

但是,中美审计监管合作仍然面临较大的不确定性,中美双方审计监管合作的合作范围、协作方式等的具体实施仍有待进一步观察。2022年8月12日,中国石油、中国石化、中国铝业、中国人寿、上海石油化工股份五家国有控股企业公司相继发布公告称,申请自愿将其美国存托股份从纽交所退市。^②PCAOB主席宣称,其对于审计底稿的审查权是“追溯性”的,即便公司已经退市,PCAOB仍有权要求查阅该公司的全部审计底稿。^③

(三)在金融领域大规模制裁中国的可能性在减少

在特朗普政府期间,随着中美经贸关系不断恶化,曾经有关于美国要制裁中国金融系统的传闻。在美国出台“香港自治法”后,这一担忧也进一步加大,该法授权美国政府部门以金融等制裁手段制裁所谓“侵蚀、损害”香港自治的个人和实体,同时威胁称将对在明知的前提下与这些个人和实体进行重大交易的金融机构进行制裁。虽然有此规定,通常来说只要相关金融机构做好与这些已经被制裁的个人或实体交易前的风险合规审查并采取相应的措施,就可以避免被美国金融制裁。拜登政府上台后,没有对中国的金融机构进行制裁。

除此之外,中美在金融领域的博弈还涉及人民币汇率低估问题。美国财政部最新发布的报告并没有把中国认定为“汇率操纵国”,而是表示要继续进行监测。目前,中美之间关于汇率问题的争议更多体现在美国对华反补贴调查中的货币低估补贴项目的法律技术问题。实际上,2021年7月,美国已经在对华扎带(束丝带)产品的反补贴调查中首次对货币低估进行审查,但是截至目前,美国商务部尚未就汇率低估问题在针对中国的反补贴终裁中做出过认定。随着人民币汇率随市场供需波动,未来中美之间在汇率问题上的分歧将主要表现在反补贴的法律技术层面,爆发激烈冲突包括再次将中国认定为“汇率操纵国”的可能性较小。

(四)在科技领域围堵和打压中国的措施可能会延续

中美之间产生冲突的重要原因之一是,中国产业往价值链高端攀升冲击了美国在高新技术领域的优势地位。特朗普政府为了打压中国在高科技领域的发展,采取了一系列限制性措施,包括出台《外国投资风险评估现代化法案》,限制中国企业投资并购美国企业,将众多中国领先的科技类企业列入出口管制实体清单以限制其获取受美国管制的物项,暂停部分中国留学生和研究人员以非移民身份入境,收紧相

^① 参见《中国证监会有关负责人就签署中美审计监管合作协议答记者问》, <http://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c5572300/content.shtml>, 2022年10月2日访问。

^② 参见《自美退市不意味主动推进金融“脱钩”》, http://czt.hebei.gov.cn/xwdt/zhxw/202208/t20220816_1655621.html, 2022年10月2日访问。

^③ See Bloomberg, US Audit Watchdog Insists on Full Access in China-Delisting Case, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-01/us-audit-watchdog-says-complete-access-needed-to-avoid-delisting>, visited on 2 October 2022.

关人员的签证程序等。

在打压中国高科技企业方面,拜登政府与特朗普政府的总体思路基本一致。拜登政府不仅分六次将中国82个实体新增到实体清单中,还在新公布的中国军工复合企业名单中增加了33家企业。这些被列入清单的企业广泛涉及中国的高科技产业,包括航天,信息通信与精密制造(云计算、量子通信、芯片制造等),能源材料(有色金属、新能源材料等),药品医疗,机械制造等领域。这一定点和精准打击中国高科技企业的做法也被广泛称为“小院高墙”策略,即锁定若干个与国家安全至关重要的科技点(小院),进行积极的保护(高墙)。在美国将中国定性为竞争对手的大背景下,在科技领域围堵和打压中国可能会是长期的趋势。近日,美国出台新的出口管制政策,将先进计算芯片、超算和半导体生产设备列入商业控制清单,针对中国实体扩大外国直接产品规则适用,是美国在高科技领域进一步升级对中国打压的最新举措。

(五)所谓人权问题特别是所谓强迫劳动已经升级为美国新的贸易政策工具

在特朗普政府时期,所谓人权问题是美国抹黑和打压中国的一个重要工具。这种打压不仅是国际政治层面的抹黑和攻击,而且在经贸层面也产生了非常负面的影响。针对中国香港地区,美国已经通过了多个法案,特别是“香港自治法”要求对涉香港相关个人和实体进行制裁。针对新疆,美国也出台了多个法案,特别是“2019年维吾尔人权政策法案”“2020年维吾尔人权政策法案”。2020年7月,美国财政部以所谓侵犯人权为由将新疆政府机构和官员以及新疆生产建设兵团列入SDN清单。由于美国经济制裁制度中的“50%规则”,导致新疆生产建设兵团控股50%以上的近1500家国有企业也被同等制裁,严重影响了这些企业的正常生产经营,大部分企业甚至已经处于半停滞状态。

拜登政府上台后,“人权问题”不仅成为美国继续打压中国的手段,而且成为了美国联络盟友共同围堵中国的重要手段,并进一步升级为其新的贸易政策工具。美国不仅以“侵犯人权”为由将诸多中国高科技企业列入实体清单,还出台和正式实施了“维吾尔强迫劳动预防法案”,将价值观问题嵌入到中美经贸关系。随着美国海关及边境保护局于2022年6月13日发布《进口商操作指南》和强迫劳动执法工作组于2022年6月17日发布与该法案相关的《执法策略文件》,“可予驳回的推定”的举证原则于2022年6月21日正式生效。一套以“强迫劳动”为核心的贸易政策工具正式出炉。由于新疆是很多基础原料的重要生产基地,“维吾尔强迫劳动预防法案”对于输美产品的供应链安全造成了直接影响,已经导致受到重点执法的产业重构供应链,并在实践中极大地增加了输美业务风险和合规成本。这一做法还引发了欧盟等其他贸易伙伴的效仿,比如欧盟在2022年6月通过了“通过新贸易工具禁止强迫劳动制造的产品的决议”,拟将“强迫劳动”打造成一项长期的贸易政策工具。

(六)中国涉军企业可能会遭受持续的打压

自中国提出军民融合战略以来,美方反复炒作和抹黑中国的军民融合发展政

策,指责中国将通过民用商业和学术研究等途径获取的新兴技术转为军用,对美国国家安全战略构成影响,对全球安全构成威胁。在特朗普政府时期,美国国防部公布了包括华为、中国电信在内的31家“中共军企名单”,以反制中国的军民融合发展战略,美国商务部清单将89家涉及航天和其他领域的中国企业,包括中国商用飞机有限责任公司、中国航空工业集团有限公司及10家关联实体,认定属于“军事终端用户”,且限制其采购美国一系列产品和技术。

在拜登政府上台后,因美方认为参与超级计算机建设供中国军方使用,或获取军事用途的美国原产物项等,数十个中国实体被列入了实体管制清单。军事领域的冲突和威胁是传统的和典型的国家安全问题,压制中国军事能力的发展基本也是每一任美国政府的策略,拜登政府上台后也没有放松在这个领域围堵和遏制中国的力度,附带地参与军民融合战略或涉军的企业也会成为美国进一步打压的对象。

(七)在供应链方面摆脱对中国依赖是一项重要政策

拜登政府上台伊始就高度重视供应链的安全和弹性,并于2021年2月24日发布第14017号“美国供应链”行政令,要求对依赖进口的六大产业进行为期一年的审查和对四大类产品进行为期100天的审查,并责令相关部门提交报告。^①2021年6月21日,《14017号行政令项下的百日审查报告》正式发布,分别对半导体、关键矿物、药品和活性药物成分、高容量电池供应链进行了审查。^②2022年2月14日,《公共健康和供应链》^③《保障国防关键供应链》^④《运输产业基地供应链审查:运输和物流》^⑤《实现强劲清洁能源过渡战略》^⑥《支持美国信息通信产业的关键供应链

^① See Executive Office of the President, America's Supply Chains, Executive Order 14017 of February 24, 2021, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/03/01/2021-04280/americas-supply-chains>, visited on 30 May 2022.

^② See The White House, 100-Day Reviews under Executive Order 14017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>, visited on 25 May 2022.

^③ See U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Supply Chain and Industrial Base One-Year Report, <https://aspr.hhs.gov/MCM/IBx/2022Report/Pages/default.aspx>, visited on 25 May 2022.

^④ See U.S. Department of Defense, Securing Defense-Critical Supply Chains, <https://media.defense.gov/2022/Feb/24/2002944158/-1/-1/1/DOD-EO-14017-REPORT-SECURING-DEFENSE-CRITICAL-SUPPLY-CHAINS.PDF>, visited on 25 May 2022.

^⑤ See U.S. Department of Transportation, Supply Chain Assessment of the Transportation Industrial Base: Freight and Logistics, <https://www.transportation.gov/supplychains/EO14017/fullreport>, visited on 25 May 2022.

^⑥ See U.S. Department of Energy, America's Strategy to Secure the Supply Chain for a Robust Clean Energy Transition, https://www.energy.gov/sites/default/files/2022-02/America%E2%80%99s%20Strategy%20to%20Secure%20the%20Supply%20Chain%20for%20a%20Robust%20Clean%20Energy%20Transition%20FINAL.docx_0.pdf, visited on 25 May 2022.

评估》^①等六份产业审查报告正式发布,对美国公共健康、国防、运输、能源、信息通信产业、农产品和食品产业的供应链进行全面评估。拜登政府采取或准备采取一系列措施,包括“2022年振兴美国制造业和确保关键供应链安全”的计划^②,以应对短期危机和增强长期供应链弹性。

在拜登政府联合盟友和伙伴应对中国挑战的过程中,供应链弹性和安全,甚至建立预警机制都成为美国政府的工作重点被加以推进。为此,拜登政府希望供应链更加多元化,因此大力扶持东南亚、印度、拉美等成为中国的替代者。最典型的做法就是美国拉拢盟友或相关国家搞一些小圈子、小团队,大力发展“近岸外包”或“友岸外包”。2022年4月26日,美国众议员 Mark E. Green 甚至提出了《西半球近岸法案》,该法案希望减少美国对中国制造业的依赖,具体举措包括:使用美国国际开发金融公司的资金,为从中国迁往拉美地区的美国企业提供搬迁费用和必要的劳动力发展费用等资助,为从中国转移到拉美地区的企业的货物和服务提供免税待遇,自公司在迁入地运营之日起算,免税期限为15年等。^③

五、中国的应对建议

针对美国“投资、结盟和竞争”的三点论,中国外交部做出了明确回应,即对华政策演讲实质上是“新瓶装旧酒”,所谓的三点论是“换汤不换药”,是此前美方所谓“竞争、对抗、合作”的翻版;美方的对华政策演讲,本质上是运用美国国内外全部资源对华进行全方位围堵和无底线遏制打压。^④

(一)总体策略

1.继续保持战略定力,做好自己的事

大国博弈和竞争归根结底是大国力量对比,最终胜出靠的还是实力。不论是面对特朗普“掀桌子”的打法,还是拜登“离开桌子”的做法,集中精力办好自己的事,全

① See U.S. Departments of Commerce and Homeland Security, Assessment of the Critical Supply Chains Supporting the U.S. ICT Industry, https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-02/ICT%20Supply%20Chain%20Report_2.pdf, visited on 25 May 2022.

② See The White House, The Biden-Harris Plan to Revitalize American Manufacturing and Secure Critical Supply Chains in 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/the-biden-harris-plan-to-revitalize-american-manufacturing-and-secure-critical-supply-chains-in-2022/>, visited on 25 May 2022.

③ See Mark Green, My Nearshoring Bill Would Curb China and Reduce Illegal Immigration, <https://www.washingtonexaminer.com/restoring-america/courage-strength-optimism/my-nearshoring-bill-would-curb-china-and-reduce-illegal-immigration>, visited on 22 May 2022.

④ 参见《美方提出对华“投资、联盟、竞争”三点论,外交部:换汤不换药》, <https://finance.sina.com.cn/world/2022-06-01/doc-imizirau6018724.shtml?r=0&tr=145>, 2022年6月20日访问。

面提高综合国力才是根本。这与美国投资本国发展、增强创新力和竞争力如出一辙。中国也需要不断地投资国内发展,投资基础设施、高科技产业、教育和科研、军事领域等,建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。

2. 坚持自主开放战略,扩大中国的朋友圈

美国三点论中的结盟策略本质上就是要在国际社会孤立中国。中国反孤立的做法就是不断增强中国与其他国家的经贸联系。为此,中国要不断扩大开放,特别是制度性开放,让更多的经贸伙伴国从中国的开放和发展中获取实实在在的利益。与此同时,中国既要在现有相关经贸协定的基础上提质扩容,比如升级与相关国家和地区的自由贸易协定以反映21世纪的经济现实,以及吸纳更多的“一带一路”国家加入RCEP协定等;也要学习美国的做法,主动提出和推动更多的国际合作倡议,比如把亚太自由贸易区从理想转化为更加现实的愿景,进一步推动亚太地区经济一体化等。中国还应坚持统筹推进国内法治和涉外法治,积极参与多边规则的塑造和全球治理体系的建立。^①2021年9月16日,中国正式向《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)保存方新西兰提交了中国正式申请加入CPTPP的书面信函。^②中国可以抓住申请加入CPTPP的契机,推动与成员国经贸关系互利共赢,从国际经贸规则的跟跑者变为领跑者。^③

3. 坚决斗争,务实合作

虽然不能以竞争来全面定义中美之间的关系,但是中美在经贸领域存在竞争是客观的事实。中国并不害怕与美国的竞争,但是竞争必须是公平公正的竞争。美国动辄使用国家力量以各种所谓国家安全等捕风捉影的借口打压中国企业的做法,以供应链安全和弹性为由推动全球供应链从中国转移出去甚至与中国脱钩的做法,本身就是对市场原则的破坏、对公平竞争的扭曲。对于美国在经贸领域的不公正和歧视性做法,中国应当坚决反对并采取一切可以利用的国内法工具和国际法平台进行斗争。

另一方面,也要在可行的领域加强与美国的务实合作。中美联手推动WTO第12届部长级会议的成功举行是中美在当前紧张关系下务实合作的典范。实际上,中美近年来在多边和双边层面有开展合作对话的成功案例。2021年12月,包括中美在内的67个WTO成员共同发表了《关于完成服务贸易国内规制谈判的宣言》,确认

^① 参见张乃根:《与时俱进的RCEP知识产权条款及其比较》,《武大国际法评论》2021年第2期,第23页。

^② 参见《中方正式提出申请加入〈全面与进步跨太平洋伙伴关系协定〉(CPTPP)》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/16/content_5637879.htm, 2022年8月11日访问。

^③ 参见王晓红:《加入CPTPP:战略意义、现实差距与政策建议》,《开放导报》2022年第1期,第19页。

服务贸易国内规制联合声明倡议谈判顺利完成,宣布达成《服务贸易国内规制参考文件》。^①2021年11月10日,中国和美国在联合国气候变化格拉斯哥大会期间发布《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》,双方计划建立“21世纪20年代强化气候行动工作组”,该工作组将定期举行会议以应对气候危机并推动多边进程,聚焦在此十年强化具体行动。这些具体行动可能包括继续开展政策和技术交流,识别双方感兴趣领域的计划和项目,举行政府间和非政府专家会议,促进地方政府、企业、学者和其他专家的参与,交流各自国家努力的最新进展等。^②上述合作情况表明,中美无论是在贸易领域还是在环境等领域都拥有广泛的合作空间,美国应当放下有色眼镜,避免将中美经贸关系意识形态化和价值化,中国应当在坚持原则的前提下,展现充分的灵活性与大国担当,通过点滴合作汇聚成扭转中美经贸关系步入正轨的正能量。

(二)具体建议

遵循上述总体策略思路,中国可以从如下方面采取措施,有针对性地应对美国对华经贸政策。

1.加大对受美国出口管制和制裁影响产业的援助力度

施行贸易调整援助是国际惯例,在主要发达经济体已经实施多年。为了应对经济全球化和贸易自由化,世界主要发达经济体相继创建了贸易调整援助制度,比如美国《1962年贸易拓展法》、欧盟的欧洲全球化调整基金等。目前,我国还没有国家层面的贸易调整援助制度,只在部分省市比如上海市存在部分试点,并且这些试点制度还不够成熟和完善。

与传统的贸易工具相比,出口管制和制裁措施对中国的影响面更大,中国企业遭受的损失也更严重。为了帮助受影响的产业和企业渡过难关,建议加快推进中国贸易调整援助制度的建设和实施,为受美国出口管制和制裁影响的产业提供有针对性的援助或支持。比如,可在贸易调整援助制度中明确纳入受外国出口管制或制裁等歧视性措施影响的产业;另外,在援助的方式上,不限于市场开拓、技术改进或风险管理,应该明确针对受管制和制裁行业的痛点和难点,有针对性地给予各个行业急需的援助,包括直接的资金补贴等。

另外,也可以考虑扩大解释《中华人民共和国反外国制裁法》第6条第4项的“其他必要措施”,将给予贸易调整援助或补贴等手段归属为反外国制裁的反制措施的一种。这样不仅使给予受影响的产业以援助或补贴有国内法依据,而且在一定程度

^① 参见《商务部解读 WTO 服务贸易国内规制联合声明倡议谈判成果》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/08/content_5659345.htm, 2022年8月15日访问。

^② 参见《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/11/content_5650318.htm, 2022年8月15日访问。

上靠近 WTO 规则中有关“一般例外”或“安全例外”的原则与精神。

2. 积极应对美国贸易政策新工具

在对华的贸易政策工具中,美国在贸易救济、301 关税和 232 关税等基本打击到位的情况下,不仅逐步扩大使用出口管制和制裁工具,还明确提出要积极开发新的贸易工具。“维吾尔强迫劳动预防法案”正式实施后,以“强迫劳动”为借口,将所谓人权问题贸易工具化是美国对华贸易政策新工具的典型。拜登政府也一直在强调要发展新的工具应对中国的“国家资本主义”。此外,美国国会近期通过《芯片和科学法案》,拟通过补贴政策加“护栏条款”加大与中国在半导体领域的竞争;与碳关税相关的国会立法提案也正在酝酿中。即使是在传统的贸易救济领域,近年来也出现很多新的做法、新的规则和新的提案。对于中国来说,一方面应旗帜鲜明地反对贸易救济工具的歧视性使用,比如反倾销中的“替代国”和反补贴中的“公共机构”;另一方面,更要高度警惕贸易政策新工具的出台和实施运用,积极研究其可能影响和后果,积极参与相关调查或发起相关调查。

3. 建立供应链预警机制,应对供应链风险

近年来,拜登政府接连用重金砸向产业政策,覆盖半导体、电动车等高科技领域;与此同时,在国际层面,拜登政府大力推动产业外交,组建以美国为中心的产业联盟,使用“供应链韧性战略”作为对华经济竞争的主要手段。这一战略包括两大基本支柱:以“在岸生产”为目标的国内产业支持政策和以“友岸外包”为核心宗旨的国际产业外交。其实质是美国政府试图通过有形的内政与外交之手,强行改变完全由市场驱动的全球产业布局,从而保障美国所谓的国家经济安全。美国的这一做法损害了中国的供应链安全稳定和发展利益。

面对美国通过关键技术封锁和“友岸外包”等一系列措施围堵和遏制中国高科技产业发展、破坏全球产业供应链的做法,中国首先应当建立供应链及时预警机制,跟踪美国及其盟友的立法和相关措施动态,做好供应链预警和应对。同时,中国也应当寻求关键技术替代,力争加强自主研发,克服“卡脖子”等难题,扭转关键核心技术仍受制于人的被动局面,把科技创新的主动权牢牢掌握在自己手中。中国还应通过“一带一路”倡议巩固与沿线国家之间的合作,通过高水平的知识产权保护鼓励中国企业进行技术研发和外国对华的技术投资。此外,还应当加强中国对关键经济领域的投资,以及对非关键经济领域的外资吸引,并通过贸易便利化、投资便利化等配套措施支持对外开放的进一步实施。^①

4. 讲好中国故事,增强中国在涉外法律斗争中的话语权

美西方国家往往在具体法律问题产生前,通过各种方式对中国“贴标签”,前有

^① 参见《警惕美国“友岸外包”的供应链合规风险》, https://mp.weixin.qq.com/s/GlbLK11F6KR4t3_0fDgRfQ, 2022 年 8 月 15 日访问。

“国家资本主义”“非市场经济”,后有“强迫劳动”“环保问题”。通过营造舆论,美西方国家将其价值观嵌入贸易和投资规则的制定中,并且通过出口管制和制裁手段迫使第三国企业与其站在统一战线来围堵中国;通过拉“小圈子”的方式保障美国供应链弹性并将中国排除出其供应链;利用环保标准对中国产品对其出口设置障碍;通过对东南亚、拉美等国家的清洁能源转型的投资,强化对中国制造业环境污染问题的指责。如果中国不采取相应措施争取在涉外法律斗争中的话语权,则很可能面临在国际规则制定和贸易投资往来中日益受制于人的局面。

为此,中国也应积极参与国际经贸规则的讨论,讲好中国故事,发出中国声音。面对美国、欧盟以国家安全、外交政策为借口等对中国企业和个人施加的不合理限制和歧视性待遇,中国应当通过在规则制定阶段就积极提出评论意见、利用国际争端解决机制要求停止不合理做法、依法采取反制措施等方式,在国际交往中坚决维护国家主权和国家安全,维护中国企业权益。

5.有针对性地推进国内改革,积极融入区域经贸规则

2021年9月16日,中国已经正式提出加入CPTPP的申请,启动与CPTPP现有成员方的实质性谈判进程。中国应当基于条约规则梳理国内法律和制度体系,以实现和CPTPP规则的更好对接。^①面对CPTPP中对于中国而言较为具有针对性的条款,例如国有企业章节、知识产权章节等,中国应当加强对CPTPP条约义务的研究,有针对性地进行国内法律修订,并从执法、司法层面落实相关规则。例如,在国有企业方面,中国应当加强“中国版”竞争中性改革,处理好政府和市场的关系,强化竞争政策的基础性地位。^②在知识产权方面,中国已经通过RCEP的国内履约以及《中美第一阶段经贸协议》的履约进行了知识产权保护的全面修法或立法,对接CPTPP规则的压力相对较小,但在CPTPP比RCEP标准更高的领域,如知识产权保护期限、药品专利及实验数据保护规则、商标保护、商业秘密保护等方面,我国仍须做好对接和落实工作。^③

^① 参见中国法学会WTO法研究会CPTPP课题组:《加入CPTPP,中国需要做什么》,《武大国际法评论》2021年第5期,第7页。

^② 参见柳学信、王喆、张宇霖、牛志伟:《我国国有企业竞争中立制度框架及其改革路径》,《经济理论与经济管理》2022年第1期,第105页。

^③ 参见张乃根:《与时俱进的RCEP知识产权条款及其比较》,《武大国际法评论》2021年第2期,第24页。

The Impacts of Biden Administration's Economic and Trade Policy on China and Chinese Countermeasures

Abstract: The Biden Administration has suspended some of the missteps made against China in the economic and trade sectors taken by the Trump Administration in many aspects. However, the relationship between the two countries remains strained. The Biden Administration reinforces its actions against China based on national security concerns, especially in the technology sector. Meanwhile, the Biden Administration cooperates with its allies and partners to contain China in the international field. Compared with the Trump Administration's intensified actions as "lift the table", the approach taken by the Biden Administration tends to "leave the table" to create more areas where the U.S. can maintain its competitive edge. In response to the Biden Administration's trade policy to China, China needs to maintain strategic focus and needs to open up and expand our circle of friends. In the meantime, China should resolutely fight against unjust and discriminatory practices of the U.S., while carrying out flexible and pragmatic cooperation with the U.S. on the premise of upholding principles at the same time.

Key words: U.S.-China trade relationship; trade policy; trade frictions

(责任编辑:肖军)