

# 关于中美经贸摩擦的事实与中方立场

(上接第九版)引起差异的原因包括进口价格和出口价格之间的差异、转口贸易增值、直接贸易加价、地理辖区、运输时滞等。

若以贸易增加值方法核算,美国对华逆差将大幅下降。中国对外贸易具有大进大出特点,中美贸易亦是如此。据中国商务部统计,从贸易方式看,中美贸易不平衡的61%来自加工贸易。中国在很多加工制成品出口中获得的增加值,仅占商品总价值的一小部分,而当前贸易统计方法是以总值(中国对美出口的商品全额)计算中国出口。世贸组织和经合组织等从2011年起倡导以“全球制造”新视角看待国际化生产,提出以“贸易增加值核算”方法分析各国参与国际分工的实际地位和收益,并建立了世界投入产出数据库。以2016年为例,据中国海关按照传统贸易总值的统计,中国对美顺差额为2507亿美元;但若根据世界投入产出数据库,从贸易增加值角度核算,中国对美贸易顺差为1394亿美元,较总值方法减少44.4%。

(二)不应脱离世界贸易组织的互惠互利原则谈论公平贸易 近年来,美国从倡导“自由贸易”转向强调所谓“公平贸易”,并赋予其新解释。现任美国政府强调的所谓“公平贸易”不是基于国际规则,而是以“美国优先”为前提,以维护美国自身利益为目标。其核心是所谓“对等”开放,即各国在每个具体产品的关税水平和每个具体行业的市场准入上都与美国完全一致,寻求绝对对等。在美国政府看来,美国与其他国家市场开放“不对等”使美国处于不公平的贸易地位,并导致双边贸易不平衡。这种对等概念,与世界贸易组织的互惠互利原则并不一致。

世界贸易组织所提倡的互惠互利原则,考虑了各国发展阶段的差别。在世界贸易组织框架下,发展中成员享有差别和更优惠待遇。这种制度安排是在尊重发展中国家和地区发展权的基础上,积极吸纳新的发展中成员加入,以扩大成员数量、增强多边体制的包容性,也体现了以当期优惠换取后期开放的互惠原则。对于发展中成员而言,由于其处于发展初期阶段,需要对产业适度保护以促进良性发展,其市场随经济发展扩大后,也将为发达国家带来更多商业机会。发展中成员享有差别和更优惠待遇,符合包括发达成员在内的各国各地区长期利益,这种制度安排是真正意义上的国际公平。2001年,中国通过多边谈判以发展中成员身份加入世界贸易组织,享受发展中成员待遇。十几年来,中国经济实现了快速发展,但仍然是发展中国家。由于中国有13.9亿人口,经济总量数据显得较为庞大,但这没有改变人均发展水平较低的现实。根据国际货币基金组织数据,2017年中国人均国内生产总值8643美元,仅为美国的14.5%,排在世界第71位。2017年末中国还有3046万农村贫困人口。仅以中国经济和贸易总规模较大为依据,要求中国和美国实现关税绝对对等是不合理的。美国追求绝对对等的做法,违背了世界贸易组织最惠国待遇和非歧视性原则(专栏1)。

<b>专栏1 所谓“对等”开放不符合世界贸易组织非歧视性原则</b>
在世界贸易组织中,互惠互利原则与非歧视性原则(包括最惠国待遇原则与国民待遇原则)紧密相连。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》以及《1994年关贸总协定》的序言中提到互惠互利安排,后面紧跟的是“实质性削减关税和其他贸易壁垒,消除国际贸易关系中的歧视待遇”,核心是要向所有世界贸易组织成员提供最惠国待遇,不能随意在世界贸易组织成员之间构成歧视。但在实践中,互惠互利原则常常遭到误读或滥用,在很多场合并非总是和最惠国待遇相容,成为歧视待遇的掩护。2018年2月12日,美国首次提出考虑征收“对等税”,对进入美国的某国某类产品征收该国进口美国同类产品时征收的同等关税。显然,这种针对对等的做法实际上是将互惠原则曲解成为针对单一产品的狭义性绝对对等。世界贸易组织所讲的“互惠”和美国的“对等”虽然在英文中是同一个词,却具有不同含义。如果全面实施对等税,将使美国针对来源于不同国家的同一产品征收不同关税,这与最惠国待遇原则相背离。如果仅仅针对少数高税率国家征收对等税,意味着美国不会给予这些国家最惠国待遇。

世界贸易组织所提倡的互惠互利原则,是各国就所有产业开放市场实现总体互惠和利益平衡,并非狭义局限于每个产业或产品承诺水平对等。由于资源禀赋、产业竞争力的差异,很难实现两个经济体绝对对等开放,不同产业关税水平是有差异的。如果按照美国绝对对等逻辑,美国自身也有大量不公平和不对等的情况。例如,中国对带壳花生、乳制品和货车征收的关税分别为15%、12%和15%—25%,而据世界贸易组织关税数据调查显示,美国相应的关税分别为163.8%、16%和25%,均高于中国(表2)。

<b>表2:中美部分关税税率对比</b>		
	<b>美国关税税率</b>	<b>中国关税税率</b>
货 车	25%	15%—25%
乳制品	16%	12%
带壳花生	163.8%	15%
去壳花生	131.8%	15%
花生酱	131.8%	30%
针织衫衫	30%	16%、17.5%

资料来源:《中华人民共和国进出口关税则(2017年)》和世界贸易组织关税数据库

事实上,中国在切实履行加入世界贸易组织承诺后,还主动通过单边降税扩大市场开放。截至2010年,中国货物贸易承诺全部履行完毕,关税总水平由2001年的15.3%降至9.8%。中国并未止步于履行加入世界贸易组织承诺,而是通过签订自由贸易优惠等方式推进贸易投资自由化,给予最不发达国家关税特殊优惠,多次以暂定税率方式大幅自率降低进口关税水平。根据世界贸易组织数据,2015年中国贸易加权平均关税税率已降至4.4%,明显低于韩国、印度、印度尼西亚等新兴经济体和发展中国家,已接近美国(2.4%)和欧盟(3%)的水平;在农产品和制成品方面,中国已分别低于日本农产品和澳大利亚非农产品的实际关税水平(表3)。2018年以来,中国进一步主动将汽车整车最惠国税率降至15%,将汽车零部件最惠国税率从最高25%降至6%;大范围降低部分日用消费品进口关税,涉及1449个税目,其最惠国平均税率从15.7%降至6.9%,平均降幅达55.9%。目前,中国关税总水平已进一步降为8%。

<b>表3:中国贸易加权平均关税税率及国际比较(%)</b>			
	<b>全 部</b>	<b>农产品</b>	<b>非农产品</b>
日 本	2.1	11.1	1.2
美 国	2.4	3.8	2.3
欧 盟	3.0	7.8	2.6
澳大利亚	4.0	2.4	4.1
中国	4.4	9.7	4.0
韩 国	6.9	55.4	4.0
印度尼西亚	6.8	7.8	6.7
印 度	7.6	38.0	5.6

资料来源:世界贸易组织关税数据库

美国所主张的“公平贸易”和“对等开放”,否定各国发展阶段、资源禀赋和优势产业的客观差异,无视发展中国家发展权,势必会对发展中国家经济和产业造成冲击,造成更大范围的不公平,最终也不利于中国企业扩大国际市场,分享发展中国家发展机遇。

中国加入世界贸易组织后,为世界经济发展作出了重要贡献。国际上有的人认为,中国加入世界贸易组织是占了便宜,其他国家吃了亏。事实上,中国加入世界贸易组织后,中国低成本

劳动力、土地等资源与国际资本、技术相结合,迅速形成巨大生产能力,推动了全球产业链、价值链发展,促进了世界经济增长。在此期间,外商对华直接投资持续扩大,规模从2001年468.8亿美元,增加到2017年的1363.2亿美元,年均增长6.9%,跨国公司分享了中国经济发展的巨大机遇。与此同时,中国在经济快速发展过程中也在环境、产业调整等方面承担了较大成本。

(三)不应违背契约精神指责中国进行强制技术转让 中国改革开放以来,外国企业为了拓展新兴市场、节约生产支出、实现规模效益和延长技术获利时间,主动与中国企业建立合作伙伴关系,订立契约合同,把产能和订单向中国转移,这完全是基于商业利益的企业自愿行为。不能因为中国企业的技术进步,就把原本双方自愿的交易活动歪曲为强制技术转让,这既不符合历史事实,也是对契约精神的背离。

中国与美国等发达国家合作过程中发生的技术转移,源自发达国家企业出于利益最大化考虑的主动技术转让及产业转移。产品生命周期理论表明,任何一种产品都会因新技术的应用而经历一个由盛到衰的生命周期。跨国公司在努力开发新技术的同时,需要不断向发展中国家转让已落后或是标准化的技术,以延长老旧技术获取利润的时间,并为新技术研发应用腾出空间和要素资源,也间接分担研发成本,技术转让和许可是常用的商业合作模式。上世纪90年代以来,微软、英特尔、高通、宝洁、通用电气、朗讯等美国公司相继在中国设立研发机构,目的是更好适应和开发中国市场。多年来美国在华企业通过技术转让与许可获得了巨额利益回报,是技术合作的最大受益者。

在中外企业合作中,中国政府没有强制要求外商投资企业转让技术的政策和做法。中外企业技术合作和其他经贸合作完全是基于自愿原则实施的契约行为,双方企业都从中获得了实际利益。一般来说,外国企业技术收入有三种模式:(1)一次性转让,可以按转让价结算,也可以折价入股;(2)销售的设备、零部件或产品中,包括技术收入;(3)技术许可,收取许可费。比如,当一家具有技术优势的外国企业销售设备给中国企业,中国企业由于不掌握设备的某些技术,需要长期多次购买设备提供方的技术服务和零部件,在此情况下,中国企业愿意以一次性付费的方式向方购买部分技术。这种技术转让要求,属于企业在成本效益核算基础上的正常议价谈判,无论分次支付技术费还是一次性支付技术费,都是国际商业技术交易中常见的做法。美国政府将外商投资企业通过订立商业合同与中国企业建立伙伴关系、转让或许可其技术、共同在中国市场上获得商业回报的自愿合作行为称为“强制技术转让”,完全是对事实的歪曲。

除此之外,中国在某些领域的股权合作符合中国的国际义务、各国惯例和实践,不能被混淆为“强制技术转让”。而且,近几年中国对外商投资的股权限制不断放开,外国企业自由选择权不断扩大(专栏2)。在此过程中,中外企业股权合作仍然不断深化,完全是双方基于商业原因的自由选择。

<b>专栏2 中国大幅放宽外商投资准入</b>
2015年和2017年,中国两次修订《外商投资产业指导目录》,外商投资限制性措施缩减了65%至63条,禁止类条目只有28条。2018年6月28日,中国首次发布《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018年版)》,清单长度由63条减至48条,共在22个领域推出新的开放措施。在一些外商投资企业关注的领域,中国大幅度扩大了市场开放。在制造业领域,船舶行业,包括设计、制造、修理各环节,取消外资股比限制;飞机制造业,包括干线飞机、支线飞机、通用飞机、直升机、无人机等,取消外资股比限制;汽车行业,取消专用车、新能源汽车外资股比限制,并将在未来5年内逐步取消汽车行业的全部股比限制。金融行业,取消银行行业外资股比限制,将证券公司、基金管理公司、期货公司、寿险公司的外资股比放宽至51%,2021年取消金融领域所有外资股比限制。市场开放吸引了更多外商投资进入中国。2018年7月10日,上海市政府和美国特斯拉公司签署合作备忘录,特斯拉将独资在上海建设美国之外的首个超级工厂。外资金融枢纽也加快布局中国市场。2017年以来,已有富达、瑞银资管、富敦、英仕曼、贝莱德、施罗德等14家外资机构先后在中国登记成为私募证券投资基金管理人。2018年6月29日,世界最大的对冲基金桥水基金在中国完成私募基金管理人登记,其在中国私募业务正式启动。
世界贸易组织2018年7月发布的《中国贸易政策审议报告》认为,中国仍是最大的外商投资目的地之一,吸引外国直接投资连续多年保持上升。

美国政府针对中国“偷盗”先进技术指责的是对中国科技进步艰苦努力的污蔑。中华民族是勤劳智慧、善于创造的民族,中国政府高度重视科学技术和教育发展,中国科技进步是中国长期实施科教兴国战略和创新驱动发展战略的结果,是全体人民特别是科技工作者辛勤劳动的成果。2000年以来,中国全社会研发经费投入以年均近20%的速度增长。2017年,中国全社会研发经费投入1.76万亿人民币,仅次于美国,位居全球第二,占国内生产总值的比重达到2.13%(注15),已经接近经合组织国家平均水平。中国有2613所高等学校,10.9万家各类研发机构,超过621万研发人员,2017年研发人员全时当量达403万人年,其中企业占77.3%。(注16)2017年,有113家中国企业进入“2017全球创新1000强”榜单(注17),仅次于美国、日本,位居全球第三。世界知识产权组织2018年7月发布的“2018全球创新指数”排名中,中国由2016年的第22名升至第17名(注18)。2017年,中国专利申请量369.8万件,授予专利权183.6万件(注19);发明专利申请量达138.2万件,同比增长14.2%,连续7年居世界首位(注20);根据世界知识产权组织公布的数字,2017年中国通过《专利合作条约》途径提交的国际专利申请量达4.9万件,仅次于美国。有10家中国企业进入企业国际专利申请量前50位。美国前财政部长、著名经济学家拉里·萨默斯说:“你问我国的科技进步来自哪里,它来自于那些从政府对基础科学巨额投资中受益的优秀企业家,来自于推崇卓越、注重科学和技术的教育制度。它们的领导地位就是这样产生的,而不是通过在一些美国公司持股产生的。”(注21)

(四)不应抹杀中国保护知识产权的巨大努力与成效 中国在保护知识产权上的态度是明确而坚定的,在立法、执法和司法层面不断强化保护(注22),取得了明显成效。美国政府2016年以前的官方报告,也积极肯定中国在知识产权保护方面取得的成绩。中国美国商会所做的年度营商环境调查显示,其会员企业在华运营的主要挑战中,知识产权侵权行为已由2011年的第7位降低到2018年的第12位。近期美国政府对知识产权保护指责是有悖事实的,完全抹杀了中国保护知识产权的巨大努力与成效。

中国建立并不断完善知识产权法律体系,法律保护力度不断提高。中国在建较短时间建立起一套完备且高标准的知识产权法律体系,走过了发达国家通常几十年甚至上百年来完成的立法路程。目前已经建立了从法律、规划、政策到执行机构等知识产权保护、运用和管理的完整体系。世界知识产权组织前总干事帕德·鲍格胥博士曾评价称,“这在知识产权发展史上是独一无二的”。2013年,中国修订了《商标法》,增加了惩罚性赔偿制度,将法定赔偿限额从50万元提高至300万元,保护力度大幅度提高。自2014年启动的《专利法》第四次全面修改工作,提出了加强知识产权保护的相关立法措施,包括加大对侵权行为的惩罚力度、完善证据规则、完善行政保护措施,加强网络环境下知识产权保护等。2017年修订《反不正当竞争法》,进一步完善了商业秘密的保护,明确市场混淆行为,拓宽对标识权的保护范围,同时强化了对有关违法行为的法律责任。2017年10月1日,《中华人民共和国民法总则》施行,该法规定:“民事主体依法享有知识产权”,并明确规定商业秘密属于知识产权,加强了对商业秘密的保护。

加强知识产权司法保护,充分发挥司法保护主导作用。

2014年,中国在北京、上海、广州设立了专门的知识产权法院,跨区域管辖专利等知识产权案件。自2009年以来,中国共设立了天津、南京、苏州、武汉、西安等16个知识产权法庭,有效提升了知识产权专业化审判水平。2013年至2017年,中国法院共新收各类知识产权案件813564件,审结781257件。2017年,中国法院共新收一审知识产权案件213480件,结案202970件,分别比上年增加46%和43%(注23)。中国已经成为世界上审理知识产权案件尤其是专利案件最多的国家。中国依法平等保护中外当事人合法权益。2016年,中国法院共审结涉外知识产权民事一审案件1667件,同比上升25.6%(专栏3)(注24)。中国处理涉外知识产权案件的审理周期是全世界最短的之一,北京知识产权法庭平均为4个月。由于司法程序快捷,目前中国法院已被国际上视为知识产权诉讼较为可行的诉讼地,北京知识产权法院受理的案件中有相当一部分双方当事人都是外国人。

<b>专栏3 中国法院依法审理涉外知识产权案件</b>
中国法院依法公开开庭审理了“乔丹”商标争议行政纠纷系列案件、迪奥立体商标行政纠纷案等一批重大、疑难、新类型案件,邀请了包括世界知识产权组织官员、有关国家驻华使节等到最高人民法院旁听庭审,表明了中国法院坚持开放透明、坚持平等保护中外权利人合法权益,坚定不移加强知识产权司法保护,维护激励创新和公平竞争市场环境的鲜明态度。
2013年,上海市中级人民法院审理美国礼来公司、礼来(中国)研发公司诉黄孟炜侵害技术秘密纠纷一案,依法作出诉中行为保全裁定(诉中禁令),判令被告立即停止侵权行为,并在生效判决中认定被告构成商业秘密侵权行为,承担法律责任。

知识产权行政主管部门采取了积极主动的保护措施,行政执法力度持续加强。中国实施行政、司法双轨制保护,知识产权权利人不仅可以寻求司法保护,还可以寻求行政保护。中国国家知识产权局积极构建集快速审查、快速确权、快速维权于一体的快速协同保护体系,建成了基本覆盖全国的“12330”知识产权维权援助与举报投诉网络。专利、商标、版权行政管理部门开展了强有力的主动执法,有效保护了知识产权权利人合法权益。2011年11月,中国国务院印发《关于进一步做好打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作的意见》,成立了全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作领导小组,形成由29个部门参与的常态机制。2018年,中国重新组建国家知识产权局,商标、专利执法由市场监管综合执法队伍承担,执法力量得到整合与加强。

中国日益加强的知识产权保护为外国企业在中国创新提供了有效保障。国外来华发明专利申请受理量从2012年的117464件增加到了2017年的135885件(注25)。来自国外的商标注册申请量从2013年的9.5万件增加到了2017年的14.2万件,同期存量商标到期续展申请量从1.4万件增加到了2.0万件(注26)。美国彼得森国际经济研究所认为,中国知识产权保护状况不断改善,过去十年间中国使用外国技术支付的专利授权和使用费增长4倍,2017年为286亿美元,排名全球第四,其中为本国境内使用的外国技术支付费用的规模仅次于美国,排名全球第二(注27)。

美国企业因中国有效保护知识产权获益丰厚。根据美国商务部经济分析局统计,2016年中国向美国支付知识产权使用费79.6亿美元。中国国家版权局、商务部和国家市场监督管理总局数据显示,2012—2016年,中国自美国引进版权近2.8万项。在商标方面,2002—2016年,美国在华申请注册商标5.8万余件,占中国商标转让申请总数4.54%。在文化方面,中国国家广播电视总局数据显示,2017年中国进口美国影片31部,给美国带来近6.5亿美元收入。

中国知识产权保护成效得到了国际社会的积极肯定。2011年,中国海关被全球反假冒组织授予全球唯一的“反假冒最佳机构奖”。2012年,中国公安部经侦局被全球反假冒组织授予“2012年度全球反假冒执法部门最高贡献奖”。2011年5月9日,美国前总统奥巴马表示:“中方在保护知识产权等方面取得了良好进展。美方愿向中国和其他国家出口更多高科技产品,这符合双方的利益。”(注28)2018年2月,美国商会全球知识产权中心发布《2018年全球知识产权指数发展报告》,该报告分40个指标对全球范围内50个经济体知识产权保护环境进行评价,中国位居第25位,较2017年上升2位。

(五)不应将中国鼓励企业走出去歪曲为一种推动企业通过并购获取先进技术的政府行为

中国政府鼓励企业走出去开展国际经济交流合作符合世界贸易组织的规则。随着中国企业经营能力提高,根据企业配置资源和开拓市场需要,越来越多企业开始自主向海外发展,这符合经济全球化潮流。与世界上其他国家和地区一样,中国政府支持有实力、有条件的企业,在遵守东道国法律法规和国际规则的前提下,对外投资和拓展国际市场,政府为企业对外投资合作提供便利化的服务。美国将中国政府支持企业走出去,判定为一种推动企业通过并购获取别国先进技术的政府行为,是缺乏事实依据的。

此外,中国对美直接投资中,技术寻求型投资占比实际上很低。据美国企业研究所的统计,2005—2017年,中国企业在美232项直接投资中,仅有17项涉及高技术领域,其他大部分分布在房地产、金融以及服务业等领域(注29)。

(六)不应脱离世界贸易组织规则指责中国的补贴政策 中国认真遵守世界贸易组织关于补贴政策的规则。补贴政策作为应对市场失灵和解决经济发展不平衡问题的手段之一,被包括美国在内的许多国家和地区普遍使用。加入世界贸易组织以来,中国一直积极推进国内政策领域的合规性改革,切实履行世界贸易组织《补贴与反补贴措施协议》各项义务。中国遵守世界贸易组织关于补贴的透明度原则,按照要求定期向世界贸易组织通报国内相关法律、法规和具体措施的修订调整和实施情况。截至2018年1月,中国提交的通报已达上千份,涉及中央和地方补贴政策、农业、技术法规、标准、知识产权法律法规等诸多领域。2016年7月,中国政府按照有关规则,向世界贸易组织提交了2001—2014年地方补贴政策通报,涵盖19个省和3个计划单列市的100项地方补贴政策。2018年7月,又向世界贸易组织提交了2015—2016年中央和地方补贴政策通报,地方补贴通报首次覆盖全部省级行政区域。

为企业营造公平竞争的政策环境。近年来,中国政府一直致力于推进产业政策的转型。2016年6月,中国国务院发布了《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》,要求规范政府行为,防止出台新的排除、限制竞争的支持措施,并逐步清理废除已有的妨碍公平竞争的规定和做法。2017年1月,《国务院关于印发扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》进一步要求,各部门制定对外资政策要进行公平竞争审查。2018年6月,《国务院关于积极有效利用外资推动经济高质量发展若干措施的通知》(以下简称《通知》)提出,全面落实准入前国民待遇加负面清单管理制度,负面清单之外的领域,各地区各部门不得专门针对外商投资准入进行限制。《通知》要求,保护外商投资合法权益,完善外商投资企业投诉工作部际联席会议制度,建立健全各地外商投资企业投诉工作机制,及时解决外商投资企业反映的不公平待遇问题,各地不得限制外商投资企业依法跨区域经营、搬迁、注销等行为。

中国农业市场化程度持续提升。2015年,中国国家发改委宣布放开烟叶收购价格,标志着中国在水产品价格领域已完全取消了政府定价。2004年以来,在市场定价、自由流通的基础上,中国政府为维护农民基本生计,当市场严重供大于求、价格过度下跌时,对部分农产品实行托市收购制度。近年来,中国政府加大了对托市收购政策的改革力度,定价机制更加市场化(专栏4)。

<b>专栏4 中国的农业支持政策改革</b>
在2014—2016年改革试点的基础上,2017年3月,中国国家发展改革委、财政部印发《关于深化棉花目标价格改革的通知》,调整2017—2019年新疆棉花目标价格补贴方式,限定了有资格接受棉花目标价格补贴的产量,目标价格定价周期由“一年一定”调整为“三年一定”,棉花目标价格已转型为“蓝箱”措施。
中国虽然还保留对水稻和小麦的最低收购价政策,但近年来已连续下调最低收购价。同时,中国政府还加大了对财政支付性补贴的改革力度,突出绿色生态导向。2015年5月,中国财政部和农业部印发《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》,将80%的农资综合补贴存量资金,加上种粮农民直接补贴和农作物良种补贴资金,用于支持耕地地力保护;将20%的农资综合补贴存量资金,加上种粮大户补贴试点资金和农业“三项补贴”增量资金,近几年重点支持建立完善农业信贷担保体系。

## 三、美国政府的贸易保护主义行为

美国存在大量扭曲市场竞争、阻碍公平贸易、割裂全球产业链的投资贸易限制政策和行为,有损以规则为基础的多边贸易体制,并严重影响中美经贸关系正常发展。

### (一)歧视他国产品

美国大量监管政策违反公平竞争原则,歧视他国产品,具有明显的利己主义和保护主义倾向。美国通过立法直接或间接限制购买其他国家产品,使他国企业在美遭受不公平待遇,中国企业是其中的主要受害者。

美国产品市场的公平竞争环境不如多数发达国家,甚至逊于一些发展中国家。根据经合组织发布的2013年“产品市场监管指标”(注30)对35个经合组织国家进行排名,前3位是荷兰、英国和澳大利亚。美国只排在第27位,反映出美国市场监管政策对产品市场竞争存在较多障碍。而在加入12个非经合组织国家的指标后,美国在47个国家中仅列第30位,其产品市场竞争环境不及立陶宛、保加利亚和马耳他等非经合组织国家。

美国对他国产品的歧视程度远高于大多数发达国家,甚至也高于一些发展中国家。根据“产品市场监管指标”二级指标“国外供应商差别待遇”(注31)对35个经合组织国家进行排名,2013年美国排在第32位,表明美国产品市场对外国存在严重歧视。若包括12个非经合组织国家的指标,美国在47个国家中排名第39位,歧视程度比巴西、保加利亚、塞浦路斯、印度、印度尼西亚和罗马尼亚等非经合组织国家更高(注32)(图7)。

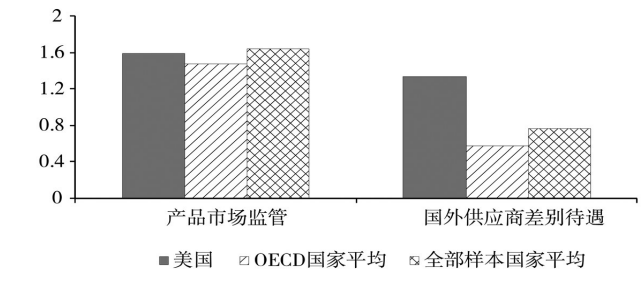


图7：美国市场监管政策对产品市场公平竞争的阻碍程度  
数据来源:经合组织,Indicators of Product Market Regulation,2013年

美国通过立法严格要求政府部门采购本国产品,并对采购他国产品设置歧视性条款。例如,《购买美国产品法案》规定,美国联邦政府机构仅能采购在美国生产的加工最终产品以及在美国开采或生产的未加工品(注33)。《美国法典》规定,针对申请联邦政府或州政府资助的公共交通项目,必须使用美国国产的铁、钢和制成品(注34)。《农业、农村发展、食品和药品管理及相关机构拨款法案》规定,拨款资金不得为学校午餐、儿童成人关照食品、儿童夏日食品服务、学校早餐等项目购买从中国进口的生的或加工过的家禽产品。(注35)《国防授权法案》以国家安全为由,规定禁止联邦政府采购中国企业提供的通讯设备和服务(注36)。

### (二)滥用“国家安全审查”,阻碍中国企业在美正常投资活动

美国是全球范围内最早对外国投资实施安全审查的国家。1975年,美国专门成立外国投资委员会,负责监测外国投资对美国的影响。1988年,美国通过《埃克森—弗洛里奥修正案》,对《1950年国防生产法》进行了修正,授权美国总统及其指派者对外资并购进行审查。《2007年外商投资与国家安全法案》扩充了外国投资委员会(注37),扩大其安全审查范围。从半个多世纪的立法过程看,美国对外国投资实施安全审查的主线就是收紧法规政策,扩大监管队伍和审查范围,近期特别针对中国强化了审查和限制。

在外商投资安全审查实践中,美国“国家安全审查”的依据模糊不清,审查力度不断加大。根据美国外国投资委员会的历年外资安全审查报告(注38),2005—2008年审查外国投资交易案例468起,其中需要进入调查阶段的案例37起,占比仅8%。但自2008年美国财政部发布《外国人合并、收购和接管规则:最终规则》(注39)以后,2009—2015年期间审查的770起案例中,需要进入调查阶段的达到310起,占比陡然提高至40%。尤其是在最新披露的2015年数据中,这一比例进一步提高到46%,处于较高水平(图8)。

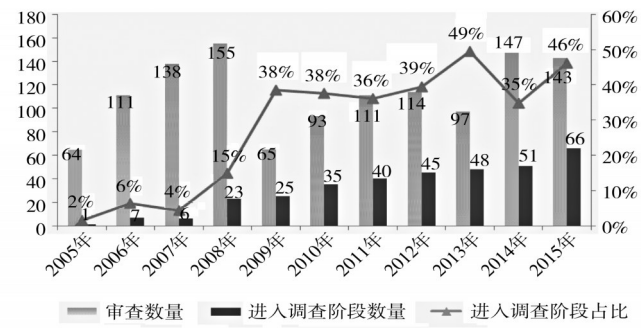


图8：美国外国投资委员会审查案例和进入调查阶段案例统计  
资料来源:美国外国投资委员会披露的历年外资安全审查报告

中国企业是美国滥用国家安全审查的主要受害者之一。美国外国投资委员会成立以来,美国总统根据该委员会建议否决的4起投资交易均系针对中国企业或其关联企业。2013—2015年,美国外国投资委员会共审查39个经济体的387起交易,被审查的中国企业投资交易共74起,占19%,连续三年位居被审查数量国际榜首。从近年来美国否决和阻止中国企业投资的数据来看(表4和表5),美国外国投资委员会对华投资审查范围已从半导体、金融行业扩大至猪肉饲养等食品加工工业。加上其审查程序不透明、自由裁量权极大、否决原因披露不详等因素,以“危害国家安全”为由阻碍正常交易的情况更为严重。

<b>表4:1990—2018年被美国否决的中资海外并购交易</b>			
年份	买 方	标 的	行 业
1990	中国航空技术进出口公司	美国西雅图飞机零部件制造商 MAMCO	制造业
2012	三一重工关联企业美国罗尔斯公司	美国俄勒冈州风电场	能 源
2016	福建宏芯投资基金	美国芯片设备制造商爱思强公司(美国分公司)	半导体
2017	峡谷桥1号基金	美国俄勒冈州莱迪思半导体公司	半导体

(下转第十一版)