



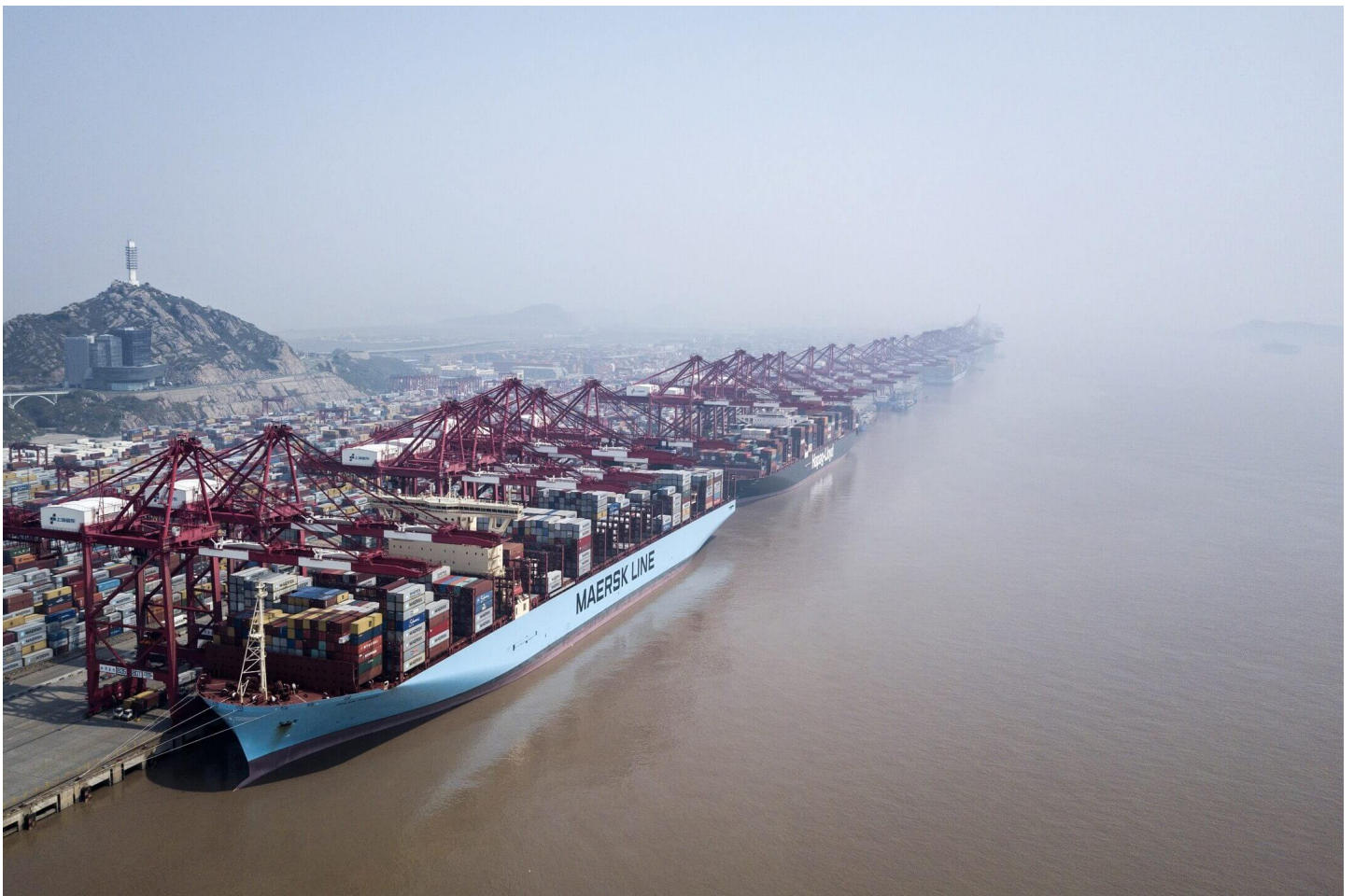
深度 中美贸易战

中美贸易战

徐子轩：“关税口头战”之后，中美贸易还有什么仗要打？

乍看似乎关税大战已经开始，但其实双方仍在测试底线，真正实施关税日仍在未定之天。关税只能算满足国内民粹的前菜，还有两项措施才是主菜，即是限制中资与诉诸世贸组织的法律战。

2018-04-20



迄今白宫已宣布对中国总值500亿美元的产品征收关税，从化学品、涡轮机到汽车设备等约1300种。中国旋即回应对美国总值30亿美元的产品征税，包括猪肉、钢管、水果等百多种，作为铁铝关税的报复；不多时又宣布拟对大豆、飞机等从美国进口最多的几项价值500亿美元的商品征收关税，号称准确打击特朗普票仓。摄：

Qilai Shen/Bloomberg via Getty Images

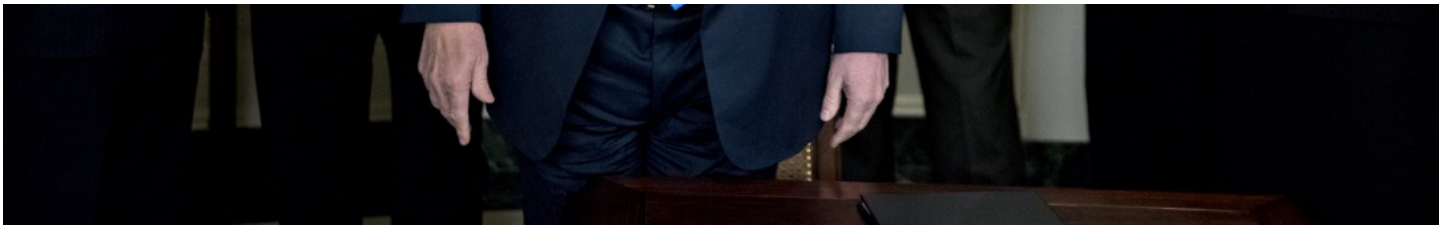
月前美国贸易代表处（USTR）公布了关于中国的“[301调查报告](#)”，报告认为中国以各种不公平的方式取得美国的智慧财产权（知识产权），逼迫美国企业转移技术。此外，报告指控中国未经授权入侵美国企业的网络，盗窃商业机密，用以贯彻中国的发展战略。据此报告，总统特朗普做出对中国施加关税与其他措施的决定。

迄今白宫已宣布对中国总值500亿美元的产品征收关税，从化学品、涡轮机到汽车设备等约1300种。中国旋即[回应对美国总值30亿美元的产品征税](#)，包括猪肉、钢管、水果等百多种，作为铁铝关税的报复；不多时又宣布拟对大豆、飞机等从美国进口最多的几项价值500亿美元的商品征收关税，号称准确打击特朗普票仓。这引来特朗普将征税清单总值加码到

1000亿美元，乍看似乎关税大战已经开始，但其实双方仍在测试底线，真正实施关税日仍在未定之天。

不过，如果把这场301较劲单纯视为是关税战，那就大错特错。借着301报告，特朗普政府所描绘的，乃是一幅全球经济与贸易的美中争霸图。正如美国贸易代表莱特希泽（Robert Lighthizer）指出，中国要求技术转让和智慧财产权的政策，都是为了扶植其《中国制造2025》政策。美国认为，为了纠正这种现象，必须以适当的行为回应，关税只能算满足国内民粹的前菜，还有两项措施才是主菜，即是限制中资与诉诸世界贸易组织（WTO，世贸组织）的法律战。





美国认为，为了纠正中国以各种不公平的方式取得美国的知识产权的现象，必须以适当的行为回应，关税只能算满足国内民粹的前菜，还有两项措施才是主菜，即是限制中资与诉诸世贸组织的法律战。图为3月22日，美国总统特朗普签署签署“中国经济侵略”备忘录。摄：Andrew Harrer/Bloomberg via Getty Images

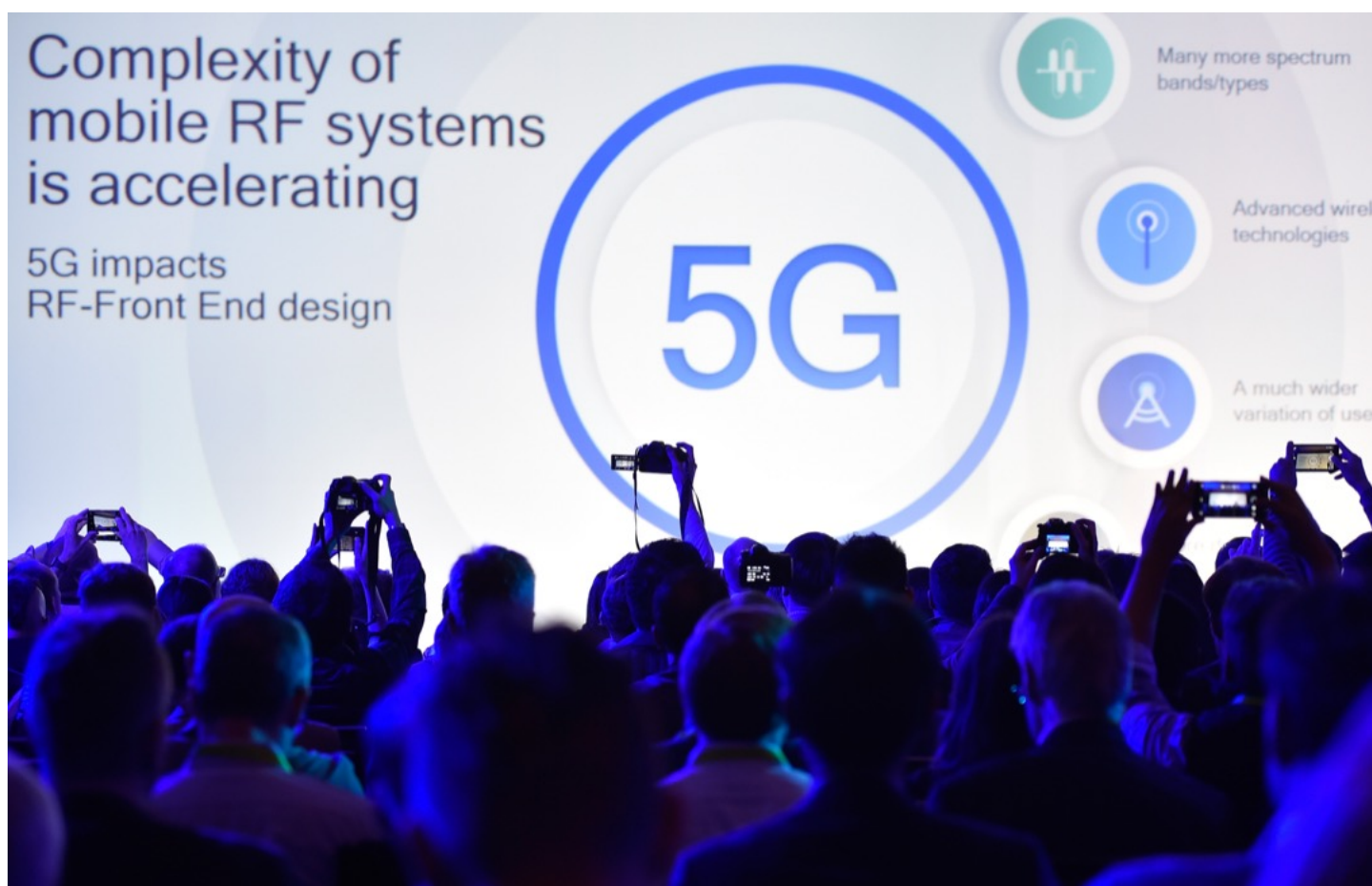
限制中资，进一步扩大投资审查权限

在限制中资的部分，早在奥巴马政府就可看出端倪。2017年总统科学顾问委员会公布一份报告，内文便提到中国采行扭曲市场机制的产业政策，威胁美国工业的竞争力与国家利益。透过对外并购，中国得以在短期内获得关键技术，就这部分来说，美国并非反对开放，而是要确保攸关国安的技术资产，且要阻止美国眼中的中国破坏公平、违反国际规范的行为。报告内还特别举出台湾与韩国的半导体政策做为参考，强调应该要履行贸易与投资规则回应中国。

到了特朗普政府，则可看出更谨慎的中资在美投资审批，使负责审批的美国海外投资委员会（CFIUS）近来业务量大增。2017年该委员会审查的案件约达250件，较2016年成长五成。分析近年数据可知，美国政府审查次数最多的国家是中国，从2013到2015年共有74件，远大于第二名加拿大的49件。中国投资的重点则在于制造业，占比将近六成；但就收购关键技术而言，中国并不特别突出，仍逊于英国、加拿大等。

到今年为止，历届美国总统根据CFIUS的报告因而否决中国收购的举措，只有五次纪录。最久远的是上世纪90年，老布什禁止中航技进出口公司（CATIC）收购飞机零部件制造商的MAMCO；再来就是奥巴马禁止三一集团的子公司Ralls收购奥勒冈州的风电厂，原因是这些工厂接近军事基地；接着又与德国联手，封杀中国福建宏芯投资基金收购德国半导体公司爱思强（Aixtron），原因则是该公司的晶片可用于先进军事武器。

特朗普上任后已有两宗，先是去年具中资背景的私募基金Canyon Bridge，意图收购莱迪思（Lattice）半导体，该公司晶片亦可用于军事技术，因此被特朗普禁止；今年晶片商博通（Broadcom）收购高通（Qualcomm）案，特朗普也以国家安全为由，下令否决此交易，背后即暗藏美中对5G网路主导权的竞夺。



今年晶片商Broadcom收购Qualcomm案，特朗普也以国家安全为由，下令否决此交易，背后即暗藏美中对5G网路主导权的竞夺。图为1月8日Qualcomm于美国拉斯维加斯消费电子展介绍5G技术。摄：David Becker/Getty Images

除了这些著名的案件外，其实有更多的中资并购是知难而退，例如2005年中海油（CNOOC）对油气钜子优尼科（UNOCAL）、2009年西色国际投资对金矿开发的FirstGold、2010年唐山曹妃甸投资对太阳能厂商Emcore、2017年四维图新对地图服务商HERE等案，不胜枚举，但也有部分不涉及关键技术或国安的成功案件。

事实上，CFIUS虽由白宫主导，但防范中国并非特朗普政府的专断，而是两党的共识。去年美国国会便推出《外国投资风险审查现代化法案》（FIRRMA），目的在于扩大CFIUS权限，也就是能审查更多的交易内容。从过去聚焦于外国控制美国公司的交易，到现在包含合资可能导致的智慧财产权与关键技术外流、外国购买接近敏感区域的物产等，都是审查范围。该案有望于今年通过，美国政界预期这尚可维持一段时间的技术优势。

重组世贸同盟与改造贸易规则

在法律战方面，美国认为中国违反对外国智慧财产权人的歧视，也未能予以保护，因此将向WTO诉求磋商。若是磋商不成，可能会进一步要求成立争端解决小组处理。不难看出，美国欲借此战重组同盟与贸易规则。前者指的是联合其他成员对付中国，据传是美国豁免欧盟钢铁关税的条件之一；后者指的是美国认为中国违背入世义务，却没有受到制裁，欲趁机改造WTO。

根据本次301报告，美国指出当年中国加入WTO的条件之一，是承诺不对技术转让或进口做出限定。加议定书第7条要求中国遵守与贸易有关的“投资措施协定”（TRIMs），亦即不

做出决定。根据《第7条》要求中国遵守与贸易有关的知识产权协定（TRIPS），中国不能以非关税措施，像是用进口或投资的批准权，对外国设立当地含量的标准。但这么多年来，实践表明，中国一直尝试以隐蔽方式绕过WTO协定，到了习时代，甚至推出《中国制造2025》，宣示自主保障的策略，不啻是对外国设下壁垒。

此外，美国也认为中国为求成为制造强国，对市场进行广泛干预，对国内企业则有各种补贴等措施，这些会影响外国公司的利益，且中国政府还有攫取外国技术的目的，制约着外国的商业活动。过去美国与欧盟等曾要求中国解释相关法律，厘清是否侵犯外国智慧财产权，但均未能得到满意答复。是故，301调查结束后，美国诉诸WTO磋商程序，试图解决中国在专利许可及技术授权方面的歧视性许可要求。

美国在投诉的文件里，主张中国违反与贸易有关的“智慧财产权协定”（TRIPS）第3条、第28.1条(a)项、第28.1条(b)项，以及28.2条。文件指出一些中国法律，如《技术进出口管理条例》，不符合WTO“智慧财产权协定”第3条所谓外国企业不低于本国人民的待遇。具体中国的条文像是《技术进出口管理条例》第27条规定，进口技术若有所改进，成果属于改进者，而第29条第3项又规定，合约不能限制技术受让方使用改进后的技术。这些都对外国智慧财产权人多所掣肘，且有利于中国厂商。





早在2007年，华府与北京历经多次协商与谈判，仍未能就保障美国商品的智慧财产权达成共识，于是决定诉诸WTO，寻求争端解决机构（DSB）仲裁。这里所谓的美中争端，指的是当年中国盗版与仿冒情形严重，特别是商用软体、影音光碟等。摄：Chandan Khanna/AFP/Getty Images

又像是中国的《中外合资经营企业法实施条例》，美国认为该条例第43条规定，中国合资方有权在合同到期后，继续使用转让的技术，有违反世贸TRIPS第28条之嫌。该条强调专利权人享有排他专属权，以防止第三方未经同意、迳行使用而获利，但上述法律显然否定外国专利权人的权利。

截至目前，已有欧盟、日本、沙地阿拉伯、台湾与乌克兰加入美国要求磋商的阵营。如欧盟强调对中国出口达三百亿欧元的高科技产品、日本强调日本公司向中国公司提供的技术约占中国进口技术的20%，可见其利益攸关。但沙地阿拉伯等只是泛泛的提及贸易利益，希望世贸能进一步厘清TRIPS，比起欧日的主张，这三方毋宁说是向美国表态。

另一方面，中国也就美国以该国《贸易扩展法》232条课征钢铝关税，向WTO投诉要求磋商。同样在60天内，双方可自行协调，若协调不成，中国可能将会诉请成立专家小组、正式进入仲裁程序。由于中国才刚提出此案，尚未有跟进者，中国已向欧盟呼吁共同维护多边主义，不满特朗普的欧盟是否会参与中国一方，值得后续观察。

WTO法律战以外的博弈

需注意的是，特朗普政府应清楚前事不忘后事之师的道理。早在2007年，华府与北京历经多次协商与谈判，仍未能就保障美国商品的智慧财产权达成共识，于是决定诉诸WTO，寻求争端解决机构（DSB）仲裁。这里所谓的美中争端，指的是当年中国盗版与仿冒情形严重，特别是商用软体、影音光碟等。另外，美国也认为中国的法律未能革新，以符合WTO

里，特别是同时诉讼、影目无昧寸。刀开，美国也以中国的法律不能平衡，以符合WTO规范，因此汇整了三项理由控诉中国。

第一，美国认为中国著作权的审查程序有违TRIPS规定。当时中国著作权法规定，依法禁止出版、传播的作品不受著作权保护，等于是用内容审查剥夺部分著作之整体著作权；第二，美国认为中国法律赋予海关权限有违TRIPS规定。当时中国海关可以径行处置侵权物品，这些物品有可能会利用拍卖等管道再度于市场上贩售；第三，美国认为中国刑事起诉门槛过高，像是中国订立的侵权数量或市场价格，不符合TRIPS规定。

约莫两年后，DSB通过争端解决小组报告，报告指称美国提出的三项控诉部分成立，裁决中国的某些措施与TRIPS确有不一致。包括上述的第一与第二项，但发现美国没有提供足够的证据支持最重要的指控，也就是第三项无法成立。小组建议中国需遵守TRIPS的义务审视有疑虑的法律，中国虽提出上诉，但亦做出相对应的修改。

然而TRIPS虽有执行力，却不具强制性，偏向软法（soft law）。比起惩罚，WTO希望透过仲裁诱使不利的一方妥协，或激励双方对话、寻找共识。这场法律战乍看是美国获胜，但实际情形并没有太多改变，仿冒盗版依旧猖獗；中国虽也修改著作权法，在内容审查上仍是换汤不换药。重点是，北京决定调整开放的程度，让美国与他国企业享有更多的市场准入，至少满足华府一点期望，这也反映在近十年后习近平博鳌演说的立场。





图为2018年4月10日，国家主席习近平出席博鳌论坛。摄：Qilai Shen/Bloomberg via Getty Images

由于过去美国对中国课征关税，针对的货品总值仅在几亿到几十亿，中国高层一直有容忍之意，因为他们相信这数额无碍于中美贸易大局。这些年的逆差不断扩大，某种程度上也印证了判断正确。但这次特朗普政府号称对千亿货物课税，亦瞄准中国制造，习政权已难有回避空间。且由于中国仍处于习核心的高潮，似乎笃定稳固的中式政权远胜于脆弱的西方政体、认为美国人民无法抵抗物价上扬而中国人民愿意承担民族大义，给了习政权借口与激励，与特朗普政府在枱面上针锋相对。

同时，习政权似乎难以理解特朗普政府的目的。尽管特朗普开口消除逆差、闭口互惠贸易，仿佛只要开放市场、采购商品就可搪塞，去年许多观察家与中国高层都这么认为，才有所谓特习会百日清单计划。但美国真正的目标是促进中国贸易自由化，放弃干扰市场的行为，意味双方难以达成共识。特别是两会后确立习近平长期执政体制，特朗普政府判断习政权已无放弃国家资本主义迹象，且将更加保护自身市场，美中对立益趋白热化。

此从刘鹤上任中国副总理前紧急赴美沟通未果、北京的态度转为强硬可略知一二。为缓和国内鹰派，习政权更宣称现阶段不可能谈判。当然，枱面上正式管道，如美中经济对话业已停摆，不过枱面下的接触想必是急如星火。毕竟特朗普表定的期限正倒数计时，特习两人也分别释出和解讯号，但此次和解难度甚高，不下于当年入世谈判。

对美国来说，进入WTO法律战不会有稳赢不输的局面，出现模糊判决的机率也不小，未必有利。即便如同这些年来美国控诉中国案胜多输少，但也不能改变中国的根本思维与行

为。若可透过关税压力，让中国就范乃是上策。不过目前看来已是不可能任务，现在只好透过WTO法律战，进而限制，甚至迫使习政权修正制造强国的策略与配套法令。

说穿了两国高层互信程度极低，且两边政府都有意利用被害者形象强化统治，等于共谋制造懦夫赛局。若能挥去关税战的阴霾，那意味着习政权得在WTO做出比博鳌演说更具实效的妥协；若谈判破局，就将面对旷日废时的仲裁与上诉程序。这段期间美国是否会履行关税，或是等仲裁结果赋予正当性、再合法报复中国，将决定对全球经济冲击的程度。

（徐子轩，，LUCIO策略顾问总监，淡江大学国际事务与战略研究所博士）

评论

徐子轩

中美贸易战

美国

中国大陆



热门头条

1. 103万港人上街反对《逃犯条例》修订，创回归后历史新高
2. 反《逃犯条例》修订市民占领金钟多条主要道路 警方发射逾150催泪弹清场
3. 【616遊行全紀錄】周一早晨示威者商议后转往添马公园集结，金钟夏悊道重新开放
4. 香港反《逃犯条例》修订游行周日举行，高院法官罕有实名参与联署
5. 从哽咽到谴责，林郑月娥一天之中的两场讲话
6. 李立峰：逃犯条例修订，民意到底站在谁的一边？
7. 零工会神话的“破灭”：从华航到长荣，台湾航空业何以一再走向罢工
8. 读者来函：望当局能知《逃犯条例》进退——一个台湾法律人的观点
9. 盾牌、警棍、催泪弹，19岁少年在612现场
10. 联署风暴、素人街站、组队游行，他们为何在沉默中爆发？

编辑推荐

1. 橡胶子弹、催泪弹和胡椒球，他们在612经历的警察武器
2. 林家兴：韩流涌入，“菁英蓝”vs“草根蓝”鸿沟愈来愈深
3. 叶荫聪：由反抗绝望到育养香港
4. 互联网裁员潮，泡沫破碎与转型阵痛
5. 程映虹：大国博弈夹缝中，“美籍华人”是替罪羊还是无意识共谋？
6. 黎班：暂缓《逃犯条例》修订之后，香港面对的两大课题
7. 方志信：612清场，香港警察的战略和战术失当
8. 陈方隅：蔡英文为何胜出？后续影响是什么？
9. 【616遊行全紀錄】周一早晨示威者商议后转往添马公园集结，金钟夏慤道重新开放
10. 影像：反对修订《逃犯条例》，香港人走过的抗争路

延伸阅读

华尔街日报精选：中美贸易战开打，两败俱伤还是秩序重塑？

美国总统特朗普寻求重新制定全球贸易规则，向中国发起了承诺已久的贸易攻势。特朗普政府威胁对600亿美元从中国进口的产品征收关税，并收紧对中资收购美国公司及技术转让的限制。

华尔街日报导读：贸易战开打、鹰派内阁就位，中美关系将深陷危机？

鹰派就位的特朗普内阁和实力派云集的习近平团队，将在贸易战中如何交锋？这场贸易战又会否让中美关系深陷危机，进而重塑全球秩序？

黎蜗藤：心平气和看中美贸易战，超越民粹与民族主义

中美之间“一对一”的贸易战仍处于引而未发的阶段，双方还在枱底寻求避免贸易战的方案，但在舆论层面，已经引发唇枪舌战。我们应该客观地、有同理心地、心平气和地看待这次的贸易摩擦。

经济学家霍尔兹：贸易战根源是产业竞争，特朗普的“关税牌”完全打错重点

在霍尔兹看来，特朗普发起的关税战是一场“经济学原始人”主演的荒谬真人秀，对于解决实际问题于事无补。而中国，将无可避免地改变世界秩序。

