

中美经济摩擦进入新阶段： 矛盾焦点从贸易失衡转向技术转移

关志雄

从2018年3月特朗普政府依据《1974年贸易法》“301条款”决定发动对华制裁开始，中美经济摩擦升级，对立焦点正从贸易失衡转向技术转移。美国批评中国政府为了取得技术，对投资中国某些行业的美国企业实施出资限制政策，并且对收购海外先进技术企业的中国企业提供各种支持。美国政府不仅要求中国改变这些政策，还对外资收购美国企业的项目加强了国家安全层面的审查。在从美国引进高端技术日益困难的情况下，中国在加强自主研发的同时，还正通过加快对外开放，提升自身作为投资对象国的魅力。

关键词：贸易摩擦 301条款 美国外资投资委员会 外商投资风险评估现代化法案

2018年3月，美国依据《1974年贸易法》第301条款（*Section 301 of the Trade Act of 1974*）决定发动对华制裁，此举也意味着中美经济摩擦步入激化阶段。多年以来，中国通过引进海外技术提升实力，迅速缩短了与发达国家的距离，但此举被美国视为威胁，双方矛盾日益显著，对立焦点正从贸易失衡转向技术转移。

美国对于中国政府实施的以“中国制造2025”为首的一系列产业政策提出批评，其中包括对投资中国某些行业的美国企业实施出资限制、对收购海外先进技术企业的中国企业提供各种支持政策。美国政府要求中国改变这些政策的同时，对收购美国企业的海外投资也加强了国家安全层面的审查。因此，近期出现了多

宗中国企业在收购美国企业时无法获得当局认可而最终放弃的事例。

利用301条款发动对华制裁

特朗普执政以来，美国贸易政策的保护主义色彩越发明晰，矛头直指从2000年起一直位居其贸易逆差来源国首位的中国。2017年，美国对华贸易逆差（图1）高达3752亿美元，占美国对世界贸易总逆差的47.1%。美国财政部以此为理由，在2018年上半年发表的《宏观经济和美国主要贸易伙伴外汇政策报告》中继续将中国列入观察名单^[1]。

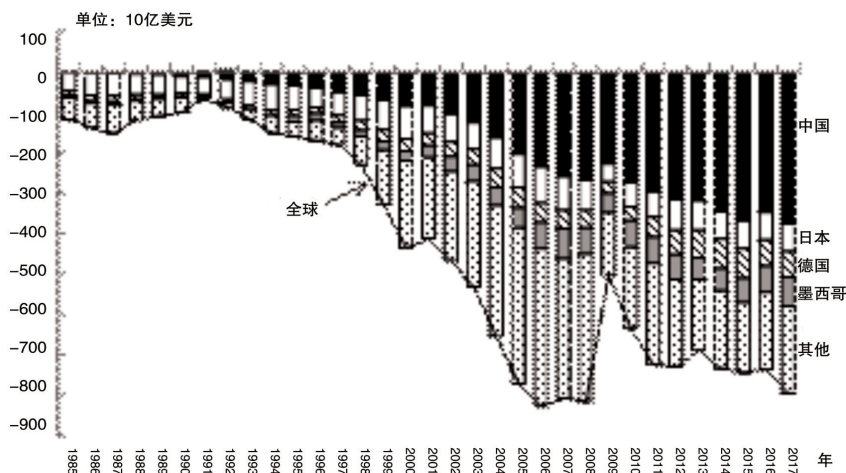


图1 美国对各贸易伙伴国的贸易收支变化

资料来源：日本野村资本市场研究所根据美国人口普查局（U.S. Census Bureau）统计数字制作。

根据特朗普总统的指示，美国贸易代表办公室（Office of the United States Trade Representative, USTR）也从2017年8月开始，根据“301条款”，对中国的技术转移、知识产权、创新等相关法律、政策、惯例实施调查（以下简称为“301调查”）。^[2]2018年3月22日公布的调查报告对中国措辞严厉。而且值得注意

[1] U.S. Department of the Treasury, Office of International Affairs, “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States”, April, 2018.

[2] 1974年的301条款规定，如USTR认定存在不公正贸易，而且通过磋商仍未能解决，美国总统就有权采取提高关税等报复性措施。

的是，其焦点并非贸易失衡，而是技术转移。^[1]报告的主要观点如下。

第一，中国使用合资要求、股比限制和其他外商投资限制来强制或迫使美国企业转让技术。中国还使用行政审批要求或迫使技术转让，降低了美国投资和技术的价值，并削弱了美国企业的全球竞争力。

第二，中国对美国企业的投资和活动施加了实质性的限制和干预，包括对技术许可条件的限制。这些限制剥夺了美国技术所有者就技术转让进行谈判并达成市场化条件的能力。

第三，中国指示本国公司对美国公司及其资产进行系统性的投资和收购，以使中国公司获得先进技术和知识财产，并在政府产业计划的重点行业积极推动技术转让。

第四，中国实施和支持对美国公司计算机网络的非法入侵和窃取信息。这些非法行径使中国政府获得了知识产权、商业秘密、技术数据、谈判立场等企业机密，支持中国实现科技进步、军事现代化和经济发展在内的战略目标。

特朗普总统据此要求 USTR，在 3 月 22 日报告发布后的 15 天内公布加征关税的建议产品清单；并在 WTO 就中国的歧视性技术许可方式提出申诉，进入争端解决程序，60 天内提交进度报告。特朗普总统还要求财政部长应对中国收购美国敏感技术的投资行为，60 天内提交工作进度报告。^[2]

于是，3 月 23 日 USTR 正式启动 WTO 争端解决程序，在第一阶段向中国提出磋商请求。4 月 3 日，USTR 公布了对高达 500 亿美元的高科技领域约 1300 项中国进口商品实施追加 25% 关税的制裁方案。对此，中国于次日立即作出回应，宣布要对原产于美国的大豆、汽车等 106 项商品加征 25% 的关税。美国方面认为这是“中国的不正当报复行为”，特朗普总统立即指示 USTR 对从中国进口的 1000 亿美元商品制定加征关税清单。USTR 在 6 月 15 日正式公布了对总值 500 亿美元中国商品加征关税的最终清单，以其中 340 亿商品为对象的关税已于 7 月 6 日开始征收。对此，中方也对美国商品出台并实施了同等规模、同等力度的征税措施。7 月 10 日 USTR 又公布了新一轮征税清单，表示要对总值 2000 亿美元的中国

[1] USTR, “President Trump Announces Strong Actions to Address China’s Unfair Trade”, Press Releases, March 22, 2018; USTR, “Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974”, March 22, 2018.

[2] USTR 2018 年 4 月 27 日公布《2018 年特别 301 报告》，中国连续 14 年被列入“优先观察名单”。据此，美国可以考虑采取调查、报复等反制措施。

商品加征 10% 关税，中美经济摩擦进一步升温^[1]。

USTR 本次针对中国的 301 调查有以下三个特点。^[2]

首先，301 调查的指控全部指向技术领域，技术领先优势和产业竞争优势有可能被削弱是美国的主要担心；

第二，301 调查的指控全都指向政府干预问题，美国认为“中国政府对市场的不公平的干预”是削弱美国技术优势的主要不公平因素；

第三，301 调查的指控大多不涉及现行具备约束力的国际规则，或仅仅涉及少数存在争议的规则。在这一程序下，即便被调查方没有违反国际规则的行为，美国只要认为其采用“不合理”和“歧视性”措施有损美国利益，就可以进行调查。^[3]

美国对“中国制造 2025”发难

指称中国政府“对市场进行不公平干预”的批评声中，美国最为担忧的是中国政府 2015 年发布的《中国制造 2025》^[4]。美国商会在 2017 年 3 月发表的报告中，对《中国制造 2025》提出了以下批评。^[5]

与其他国家的制造业规划（例如德国工业 4.0）不同，《中国制造 2025》为中国公司提供优先获取资金的机会，以促进其自身研发能力，以及支持其从国外获取技术同时提高自身整体竞争力。与“十三五规划”、“互联网+”和国家主导

[1] 此前，特朗普总统以国家安全为由，于 2018 年 3 月 8 日签署了限制钢铁和铝进口的总统令，对钢铁和铝产品分别加增 25% 和 10% 的关税，加拿大、墨西哥、澳大利亚、阿根廷、韩国、巴西和欧盟则豁免增税。3 月 23 日中国回应表示要对猪肉、葡萄酒、部分水果、坚果类美国进口产品加增最高为 25% 的关税（4 月 2 日起实施），并于 4 月 5 日向 WTO 提起申诉。

[2] 沈慧：“透视中美贸易摩擦中的知识产权问题——访对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授崔凡”，《经济日报》，2018 年 4 月 3 日。

[3] 中国常驻世贸组织代表团张向晨大使谴责美国根据《301 调查报告》拟对华进口产品采取追加关税措施，严重违反了 WTO 最基本、最核心的规则和精神，是典型的单边主义和贸易保护主义行径。参见新华社：“中国驻世贸组织代表谴责美方蓄意严重违反世贸组织规则”，2018 年 3 月 26 日。

[4] 《中国制造 2025》是中国政府实施制造强国战略第一个十年的行动纲领（2015 年 5 月 8 日，国务院印发有关《中国制造 2025》的国务院通知）。其中包括提高国家制造业创新能力、推进信息化与工业化深度融合等九项战略任务和十大重点：新一代信息技术产业；高档数控机床和机器人；航空航天装备；海洋工程装备及高技术船舶；先进轨道交通装备；节能与新能源汽车；电力装备；农机装备；新材料；生物医药及高性能医疗器械。

[5] U.S. Chamber of Commerce, “Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections”, March, 2017.

的其他发展计划相辅相成，《中国制造 2025》可以构成一个更广泛的战略，利用国家资源在全球范围内改变和创造这些领域的优势。以下三个方面特别值得注意。

第一，加强政府的控制。这与三中全会决定让市场在整个经济中在分配资源方面发挥决定性作用的原则背道而驰，《中国制造 2025》似乎重申了政府在经济规划中的决策作用。

第二，加大优惠政策和财政支持力度。《中国制造 2025》表明了政府对中国制造企业的态度，利用中国的资源和政策支持在海外的中国企业。而且这些产业在未来几年可能从政府方面获得数千亿元人民币的财政支持，有可能严重扭曲中国乃至全球市场。这种支持不仅可以用于投资本地创新，还可以用于资助对外国技术的收购。国家支持获取特定技术是中国产业政策的一个新特点和自然延伸。

第三，设定全球目标。《中国制造 2025》可以说是最具影响力的庞大产业政策，这些政策不仅可以巩固中国企业的国内地位，还可促其发展成为全球领军企业。与《中国制造 2025》相关的政策文件设定了明确的全球增长和市场份额目标。

美国商会进而指出《中国制造 2025》不仅会对中国国内经济产生影响，还将波及海外。《中国制造 2025》旨在利用国家的行为和实力来改变全球核心产业市场的竞争态势，以提高经济竞争力。虽然将资金引入特定的行业和领域有积极作用，但是《中国制造 2025》可能会在全球范围导致市场效率低下和产能过剩。

这些观点也都被写入了 301 调查报告。而且，USTR 在 2018 年 4 月 3 日发表的对华追加关税清单声明中明确表示，就是要针对获得《中国制造 2025》等制造业优惠政策的产品。

加强对中资企业的对美投资限制

美国高度警惕中国企业为获得先进技术而开展的并购等对美直接投资。为此，美国的外资安全审查制度越发严格。

根据《外国投资与国家安全法》（*Foreign Investment and National Security Act of 2007*, FINSA），美国政府下属的美国外资投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）负责监管对美直接投资。CFIUS 有权依法审查海外企业以“控制”为目的的企业并购（M&A）以及由此产生的国家安全

风险。如果判定美国的国家安全受到威胁，CFIUS就会要求外国投资人改变投资内容或放弃取得美国国内资产。

2007年通过的《外国投资与国家安全法》是在1988年《综合通商竞争法》（*Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988*）的“埃克松—弗洛里奥条款”（*Exon-Florio Provision*）基础上修改而成的。根据FINSAs，CFIUS的国家安全审查条例中包括了11项审查要点（2008年12月8日《联邦公告》）。其中1–5沿用了1988年“埃克松—弗洛里奥条款”内容，6–11是FINSAs的新增内容（表1）。

表1 CFIUS在审核外资投资项目时的安全审查要点

序号	安全审查要点
1	是否会对满足美国国防要求的国内生产产生潜在影响。
2	是否会对美国国防所需的国内产业(人才、产品、技术、材料以及其他供给和服务等)产生潜在影响。
3	美国国内产业及商业活动是否会受到外国人的控制。
4	是否会使国防相关物资、装备和技术流入支持恐怖主义的国家，是否会造成导弹、生化武器和核武器的扩散，构成地区军事威胁。
5	是否会对美国国家安全领域技术的领袖地位产生潜在影响。
6	是否会对包括能源资产在内的美国重要基础产业(critical infrastructure)产生国家安全方面的潜在影响。
7	是否会对美国的重要技术(critical technologies)产生国家安全方面的潜在影响。
8	是否会受到外国政府的控制。
9	该国的防止核扩散体制与美国反恐活动的合作关系。
10	是否会对能源等重要资源的长期调配产生潜在影响。
11	总统和CFIUS应考虑的其他因素。

资料来源：日本野村资本市场研究所根据 Department of Treasury, Office of Investment Security, “Guidance Concerning the National Security Review Conducted by the Committee on Foreign Investment in the United States”, Federal Register, Vol. 73, No. 236, December 8, 2008 制作。

2017年11月，为增强CFIUS监管权限为目的的《外商投资风险评估现代化法案》（*Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2017, FIRRMA*）在美

国参众两院提出。其中，不仅对以往的部分习惯作了明文规定，还意图将投资审查范围扩大到以下包括一些明显针对中国企业的领域。

第一，对美国的“重要技术企业”或“重要基础设施企业”的“非被动投资”。该法案对于“被动”投资进行了狭义定义，其中不包括与外国投资方与董事会（包括观察员身份）相关的交易以及允许外国投资家查阅不公开信息的交易，因此被纳入审查范围的“非被动投资”就会有所增加。

第二，与美国“重要技术企业”的技术转移相关的投资。审查范围不仅包括外国企业对美国企业的并购，还包括现行审查制度范围以外的外企与美企的合资企业以及通过授权协议的技术转移。

第三，与“网络安全与信息安全”相关的投资。审查范围不仅包括有可能会对美国网络安全构成威胁的投资，还包括有可能向外国政府或外国人士泄露美国国防相关人士的敏感数据和个人信息的投资。

第四，外国企业在紧邻美国国内军事基地或机密设施附近购买或租借房地产。

FIRRMA 虽未明文针对中国，但提出该法案的参议院议员约翰·科宁（John Cornyn）和众议院议员罗伯特·皮坦格尔（Robert Pittenger）在对该法案进行说明时，十分强调来自中国的威胁。

“中国这样的潜在敌对国家，会利用 CFIUS 的审查缝隙，通过对美国企业进行收购和投资，降低我国在军事领域的技术优势。”^[1]

“中国以迅雷不及掩耳之势对美国企业进行收购。虽然也有合法的投资，但其中不乏对我国国家安全造成威胁的暗箱操作。”^[2]

而且，在上述“重要技术企业”中，包括那些拥有为使美国保持或获得相对于（被认为构成国家安全威胁的）“特别关注国”（countries of special concern）的技术优势所需“新兴技术”（emerging technologies）的企业。中国被列入“特别关注国”的可能性极高。^[3]

[1] “Cornyn, Feinstein, Burr Introduce Bill to Strengthen the CFIUS Review Process, Safeguard National Security”, Press Releases, Senator John Cornyn’s Official Website, November 8, 2017.

[2] “Pittenger Takes Aim at China Press Releases”, Congressman Robert Pittenger’s Official Website, November 8, 2017.

[3] 特朗普总统在2017年公布的《国家安全战略报告》中批评中国和俄罗斯是修正主义国家，企图利用技术、宣传手段强行形成与美国国家利益和价值观对立的世界（Donald Trump, “National Security Strategy of the United States of America”, The White House, December 2017）。

此外，FIRRMA追加的上述审查要点中，并不适用所有的贸易伙伴国。即便某些交易触及上述新标准，只要这些交易涉及的国家与美国达成共同防务协定或其外资审查制度被CFIUS认为足够充分（“白名单”国家），就能得到豁免。根据这项规定，与美国盟国企业相比，被排除在“白名单”之外的中国企业就会受到区别对待。

2018年6月，FIRRMA分别在参众两院获得投票通过，但两个版本内容略有差异，有待协调一致后，交由特朗普总统签署正式生效。

最近发生的中美技术摩擦案例

即便在FIRRMA还未获得通过之前，中国企业就已经在收购美国企业获得尖端技术方面受挫。2013—2015年，中国企业对美国企业的收购案例中有74宗遭到审查，位居对美投资国家之首，而且大多集中在制造业，共有39宗（52.7%）（表2）。此外，特朗普执政后，由于未通过CFIUS的审查，而不得不放弃收购的中国企业也最多（表3）。

表2 CFIUS审查投资项目的国家与产业分类（2013—2015年）

国家	制造业	金融、信息、 服务业	开采、公共设 施、建筑业	批发、零售、 运输	合计
中国	39	15	13	7	74
加拿大	9	9	19	12	49
英国	25	15	3	4	47
日本	20	12	5	4	41
法国	8	9	1	3	21
德国	9	5	0	0	14
荷兰	4	8	2	0	14
新加坡	3	5	3	1	12
瑞士	10	2	0	0	12
总计(包括其他)	172	112	66	37	387

资料来源：日本野村资本市场研究所根据 Committee on Foreign Investment in the United States, “Annual Report to Congress (Reported Period: CY 2015)” 制作。

表3 特朗普执政后因无法通过审查而放弃收购的投资项目

被收购企业	收购企业	国家	放弃收购的时间	收购规模(亿美元)
高通公司(Qualcomm)	博通公司(Broadcom)	新加坡	2018年3月	1170
Xcerra	湖北鑫炎股权投资合伙企业	中国	2018年2月	5.8
速汇金	蚂蚁金服	中国	2018年1月	12
Cowen	中国华信能源	中国	2017年11月	1
Aleris	忠旺美国	中国	2017年11月	11
HERE	北京四维图新科技	中国	2017年9月	3.3
莱迪思半导体公司	中资凯桥股份公司	中国	2017年9月	13
Global Eagle Entertainment	海航集团	中国	2017年7月	4.16
Novatel Wireless	T.C.L.实业控股(香港)	中国	2017年6月	0.5
Cree	英飞凌科技 (Infineon Technologies)	德国	2017年2月	8.5

资料来源：日本野村资本市场研究所根据 David McLaughlin and Kristy Westgard, “All About CFIUS, Trump’s Watchdog on China Dealmaking: QuickTake”, Bloomberg, April 20, 2018 制作。

其中，中资凯桥（Canyon Bridge）对莱迪思半导体公司（Lattice Semiconductor Corporation）的收购计划和蚂蚁金服对速汇金（MoneyGram International）的收购计划失败最为典型。^[1]

（一）中资凯桥对莱迪思半导体公司的收购计划

2017年9月特朗普总统根据CFIUS的提请和建议，否决了受到中国政府支持的私募股权公司中资凯桥收购美国芯片制造商莱迪思半导体公司的交易。莱迪思半导体公司是一家从事手机等移动终端、汽车、医疗、通讯等行业的美国半导体设计公司，同时负责一些军用设备。

[1] 虽非CFIUS的审查项目，但2018年4月16日美国商务部向美国企业发出禁止向中兴通讯出口零部件、期限为7年的命令，声称中兴通讯曾在为防止再次发生违反向朝鲜和伊朗禁运进行说明时做了虚假陈述。但不仅中国国内，即使海外舆论也都认为美国政府重罚中兴与中美技术摩擦不无关系。

美国财长姆努钦在声明中指出该收购项目涉及国家安全风险，有可能造成知识产权外流，该公司具有中国政府背景，并强调美国政府必须维护本国半导体产业链的完整性，因为美国政府也使用莱迪思半导体公司的产品。^[1]

（二）蚂蚁金服对速汇金的收购项目

蚂蚁金服是阿里巴巴集团下的金融服务公司，主要负责运营阿里巴巴支付系统。速汇金是总部位于达拉斯的一家专注于跨境支付的美国公司。蚂蚁金服于2017年4月在与美国公司 Euronet 竞标中胜出，与速汇金达成总计12亿美元的收购协议。但由于无法获得CFIUS的审查批准，2018年1月2日蚂蚁金服与速汇金发布联合声明，正式终止相关收购事宜。

根据路透社消息，未能获批的理由可能是出于对个人信息泄露的担忧。^[2]可以推测，今后与个人数据有关的金融服务行业的外国投资项目将会成为CFIUS重点审查对象。

加快对外开放步伐、降低对美国的依赖

面对来自美国的强大压力，中国一边采取对抗措施，一边加快了对外开放的步伐。具体而言，习近平主席在2018年博鳌亚洲论坛年会开幕式上发表的主旨演讲中表示，中国将采取四大举措进一步开放经济：大幅度放宽市场准入；创造更有吸引力的投资环境；加强知识产权保护；主动扩大进口（参见表4）。这些政策的目的在于缓和中美经济摩擦，通过改善投资环境，增加对内直接投资。

与此同时，中国要在技术方面降低对美国的依赖，努力提高“自主创新能力”，并保持与日本、欧洲等发达国家的良好关系，加强技术转移等经济方面的合作关系。

2018年5月以来，中美先后举行了三轮经贸磋商，但仍然未能达成最终协议。面对经济摩擦的长期化，中国更应加快对外开放速度，降低对美国的依赖程度。

[1] Steven T. Mnuchin, “Statement on the President’s Decision Regarding Lattice Semiconductor Corporation”, Secretary Statements and Remarks, U.S. Department of the Treasury, September 13, 2017.

[2] Greg Roumeliotis, “U.S. Blocks MoneyGram Sale to China’s Ant Financial on National Security Concerns”, Reuters, January 3, 2018.

表4 习近平主席提出的中国进一步对外开放措施

(1)大幅度放宽市场准入 在服务业特别是金融业方面,2017年年底宣布的放宽银行、证券、保险行业外资股比限制的重大措施要确保落地,同时要加大开放力度,加快保险行业开放进程,放宽外资金融机构设立限制,扩大外资金融机构在华业务范围,拓宽中外金融市场合作领域。在制造业方面,目前已基本开放,保留限制的主要是汽车、船舶、飞机等少数行业,现在这些行业已经具备开放基础,下一步要尽快放宽外资股比限制特别是汽车行业外资限制。
(2)创造更有吸引力的投资环境 中国要更多靠改善投资环境。我们将加强同国际经贸规则对接,增强透明度,强化产权保护,坚持依法办事,鼓励竞争、反对垄断。2018年3月,我们组建了国家市场监督管理总局等新机构,对现有政府机构作出大幅度调整,坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端。2018年上半年,我们将完成修订外商投资负面清单工作,全面落实准入前国民待遇加负面清单管理制度。
(3)加强知识产权保护 2018年,将重新组建国家知识产权局,完善执法力量,加大执法力度,把违法成本显著提上去,把法律威慑作用充分发挥出来,依法保护在华外资企业的合法知识产权。
(4)主动扩大进口 2018年,中国将相当幅度降低汽车进口关税,同时降低部分其他产品进口关税,努力增加特色优势产品进口,加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程。2018年11月,将在上海举办首届中国国际进口博览会。

资料来源:日本野村资本市场研究所根据2018年4月10日中国国家主席习近平在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上以《开放共创繁荣 创新引领未来》为题的主旨演讲制作。