

美国对华经贸政策新变化 及中美经贸关系前景展望

谢成德

冷战结束后,世界进入了经济竞争时代,国家的命运与繁荣取决于经济,各国的外交政策焦点也越来越围绕着经济运转。本文就近期美国对华经贸政策新变化及中美经贸关系前景做一些探讨。

一、美国对华经贸政策新变化及其导因

(一)从“人权外交”逐步转向“经济外交”

中美两国由于社会制度、意识形态、文化背景和生产力的发展水平不同,常有分歧争议。特别是1989年以后,东欧巨变,苏联解体,美在政治上对社会主义中国加紧诱压促变,贸易上横生枝节。中国政府一贯坚持原则,争议有理、有利、有节。数年来中美双方又对话又斗争的现实,使美国决策者们认识到90年代复杂多变的国际政治、经济环境利美国自身的长远战略利益和经济利益,需要与中国“长期”、“密切”合作,把中美关系的重要性提到“比以往更重要”的程度。

克林顿总统入主白宫后,把振兴美国国内经济提上了重要议程。1993年11月在西雅图举行的亚太地区经济合作会议表明美国政府大力推行亚太地区经济合作,采用了以地缘政治为核心的现实主义政策选择。中国地处亚太中心,改革开放以来,以大市场为后盾,与各国建立了新的关系,通过经济合作,扩大贸易交往,使我国政治更加稳定,经济更加繁荣,是亚太地区经济发展速度最快的国家。巨大的中国市场,耀眼的经济利益,迫使克林顿政府采取现实的对华政策。1994年5月26日,他向世人宣布无条件延长中国贸易最惠国待遇,把人权问题与贸易最惠国待遇分别开来,由过去以对华提供贸易最惠国待遇为杠杆,压中国政府尊重人权的“人权外交”,转向以市场准入为目标的“经济外交”。

(二)逐渐形成一种以明智的外交策略取代强硬的非公平贸易立场,以合作取代对抗的新贸易政策。

贸易是中美复杂关系中的一个重要方面。美国对外经济贸易政策具有一定的政治倾向性和进攻性。面对当前的经济时代潮流和综合国力日盛的中国,美国政府正在悄悄地放弃咄咄逼人的贸易报复和强硬的非公平贸易立场,通过谈判减少分歧,通过合作达成交易。1994年8月25日,美国商业部长布朗率领一个阵容强大的贸易代表团抵北京进行为期一周的访问,期间签署了中美商贸联委会关于合作的框架协议和两国有关部门多领域的十几项合作协议与合同。随行的25家美国大公司的最高级经理人员还敦促政府取消限制美国公司在中国竞标时使用联邦基金,取消禁止美国公司购买有“政治风险”的保险在中国的投资等对华贸易政策的限制。由于具有活力、生机勃勃的中国经济和巨大的中国市场,众多的做生意机会,使美国在对华贸易政策上出现了瞄准中国市场、缓和对华压力的新变化。白宫重新考虑长期公开宣布的反对中国一项有争议的水坝工程的态度,美国国家安全委员会也在考虑许多支持三峡工程的建议,其中包括通过美进出口银行直接为这项工程提供资金;美进出口银行董事长肯尼思·布罗迪则宣称:目前是美国对华提供信贷的良机,我将首先要教会自己怎样与中国进行更紧密的合作,以便双方能在全球经济中取得更大的成功。这是体现美国对华经贸政策新变化的又一具体例证。

克林顿政府对华政策的变化有一个过程,其原因是多方面的。

1989年以来,在延长中国贸易最惠国待遇问题上,美国国会一直是反对派占优势,在众议院则占绝对优势。克林顿在执政的头一年(1993年)采取折衷办法,在无条件的延长中国贸易最惠国待遇的同时,又为一年以后的延长提出了一系列条件。但是在他对华强硬政策受挫后,他不得不放弃把贸易与人权问题挂钩的做法,转而采取了前总统布什与中国保持接触的政策。虽然,对美国统治者们来说,这种所谓“保持接触”的背后居心叵测,但仍然是克林顿对华政策的一大转变。

克林顿政府对华政策变化的重要原因之一,是为了在90年代动荡不定的国际环境中有效地维护自身的

安全和战略利益,需要通过与中国维持和发展双边关系,以推动中国在全球性和地区性安全问题上与美国的合作。冷战结束后,美国对未来的战略利益是:维护自己首要世界大国的地位,防止欧亚大陆出现一个政治军事霸权大国,保护美国在第三世界、首先是在中美洲和波斯湾的利益。近年来中国全方位外交取得了显著的成效,无论在联合国等国际组织还是在地区安全方面都具有不可替代的作用,亚太地区的安全与稳定,美国更需要中国的合作。其二是中国迅速发展的经济正在吸引着世界的注意力。中国现代化建设所推动的总需求的迅速增长,显示了壮观的市场前景,更吸引着各工业国家的巨头们。美国一些企业界人士一直强烈要求克林顿政府为他们同中国做生意提供较好的环境。为了在中国获取现实的经济利益,帮助美企业界人士摆脱在中国市场份额竞争中的落后局面,美国政府不得不将贸易最惠国待遇与人权问题脱钩,以走出美国作茧自缚的困境。其三是从美国的政治战略出发,通过改变对华政策,改善中美经贸关系,通过扩大双边商业往来,进一步促进中国“朝着市场经济的改革方向”发展,增加“我们对中国内政和经济改革的影响”,以达到其最终改变中国红色政权性质的目的。最后,近几年来,我国在与美国又谈判又斗争的历程中,坚持原则,策略适当,根据我国国内总体形势及法律允许,采取了一些灵活态度,进行有理、有利、有节的斗争,使美国政府在对华政策上不得不做出明智的抉择。

二、中美经贸关系现状分析

近年来中美经济贸易在摩擦纠纷中迅速发展。按照美国海关统计,1993年中国对美国出口额315亿美元,占当年中国出口总额918亿美元的34.3%。美国市场成为中国出口商品最大的海外营销市场,占美国当年进口总额5805亿美元的5.4%。按中方统计,1993年中美贸易额为276.5亿美元,占中国当年贸易额1957亿美元的14.1%;若按美方统计,1993年中美贸易额403亿美元,占中国当年外贸总额的20.6%。中国是美波音公司最大的国际买方,去年一年就购买了价值20亿美元的飞机,美国电话电报公司向中国出售的通讯器材,占全中国的1/4,去年的收益达5亿美元。

在投资方面,截至1994年第一季度末,美商在华投资项目12000个,协议金额144亿美元,实际投入金额52亿美元,仅次于香港、台湾地区而居各国在华之首。美国500家大公司中有50多家在华有投资项目。一些大公司把中国大陆的业务作为主要项目,由总裁或董事长亲自督导。

中美双边经济贸易在不断扩大,其发展速度超过了两国经贸界人士最乐观的预测和估计。但是其发展水平仍远低于两国之间的潜力和世界贸易发展总趋势。迄今为止,中美贸易额只占美国当年贸易总额的1.5%左右,低于美国与香港的贸易额,更低于美国与我国台湾省的贸易额。美国在华投资只占美国海外直接投资总额的10%,也大大低于美国在香港和台湾的投资。可见两国今后发展经贸关系,有着巨大的潜力,在美国改变对华政策、中美经贸关系步入一个新阶段以后,两国的经济贸易将有更大的发展。

发展中美经济贸易,当前有几个现实问题有待进一步解决,否则将影响中美经贸关系的进一步发展。

(一)贸易不平衡问题

根据美国海关统计,1991年美国对中国的贸易逆差达126.9亿美元,比1990年的逆差数104.17亿美元增加了22.73亿美元,增幅为21.8%,中国首次成为美国对外贸易逆差大国,超过台湾,仅次于日本。1993年前三季美国对华贸易赤字达164.1亿美元,较上年同期的134.2亿美元增加了23%,估计今年对华贸易赤字将达200亿美元。

中美出现巨额贸易逆差,原因是多方面的。白宫把中美贸易逆差归咎于中国实行的保护主义关税、隐蔽的配额和其他不公平的商业作法。我们认为,中美贸易逆差主要在于香港的转口贸易。1991年香港转口我国国内产品入美达133.28亿美元,1992年香港对美国的转口贸易总值较1991年增加了34%。由于中美双方对香港把中国商品转口到美国这一部分统计方法存在差异,美国根据原产地规则将这部分转口商品统计为中国对美国的出口,而中国没有,也无法统计作为出口商品卖断到香港或者其他地区以后,由当地贸易机构再次转口到美国或者其他国家去的商品。另一方面,美国在其他出口统计中亦未把经第三国或地区转口到中国的商品列入对中国的出口,而中国也没有根据原产地规则将此类转口商品列为美国对中国的出口。

随着第三国转口贸易的增多,双边贸易统计不一致已成为普遍的现象。鉴于中美贸易逆差已成事实,要逐步解决这一问题,除了双边继续协商以及适度增加我国自美进口外,还应探讨解决外贸统计自身存在的缺陷。“原产国/产销国”这一原则的提出距今已有70余年,它已不适应当前转口贸易的日益发展,应予重新评估和制订新的原则,作为贸易管理政策的制定依据。

(二)知识产权保护问题

中美两国知识产权保护问题,经过艰苦谈判,已于1992年正式签署了备忘录。双方商定,中国承诺为美国的版权、专利权和贸易机密提供保护;美国方面将于备忘录签字之日起终止根据美国贸易法“特别301条款”对中国发起的调查,并取消把中国指定为重点观察国家。尽管中美关于知识产权保护问题已达成协议,但并不意味着这方面的问题已经完全解决,知识产权保护问题,现在和将来仍然可能成为新的中美贸易关系发展

的障碍。首先,知识产权问题涉及面相当广,而中美知识产权谅解备忘录中只涉及其中几个主要方面;其次,中国长期以来比较淡薄的保护知识产权的意识,不能不影响中国保护知识产权义务的履行;第三,保护的标准问题悬而未决;第四,中国在知识产权的谈判中,既要注意同西方发达国家之间的关系,又要考虑到对广大发展中国家影响。

(三) 中国市场开放问题

中美双方1992年先后就“特别301条款”和“普通301条款”达成协议。在“普通301条款”方面,美国对中国公布进口法规和取消进口许可证及其他方面限制的工作进度表示不满意,并声称如果中国在限期内不能符合开放市场的协议标准,美国将会依照“301条款”最终对中国产品征收惩罚性关税。此外,中美纺织品协定到去年底已届满,尽管双方就此问题已举行过多轮谈判,但仍未达成新的协议,原因是美国要求中国签署新附加的“反舞弊条款”。

由于中美贸易逆差增大,美方急于为他们的产品打开销路,目前中国经济发展迅速,市场活跃,美国自然不希望失去这个机会,因此更希望尽早打开中国市场。此外,在1992年中美已达成的两年“301条款”已实施一年,美方也会以此为理由,检查中国市场开放的程度以及落实协议的情况,进而要求中国加快开放市场。当然,要求中国开放市场,只是双边经贸层面的问题,并不涉及政治;而中国要恢复关贸总协定缔约国地位,也必须对这些要求做出反应。

(四) 中国在某些贸易政策和贸易操作方面存在的问题

在贸易政策方面,主要有政策透明度问题,进口许可证的审批与发放问题等。在贸易操作方面,主要有执行合同的严格程度问题,操作的规范性问题,以及对美贸易的适应性问题等,对所有这类问题,美国是不会忽略和疏漏的。

三、中美经贸关系前景展望

90年代后半期中美经济贸易的进程仍不会平坦,但发展的势头良好,互有需求,中美贸易和经济合作还会继续扩大并有较快的发展。其主要依据是:

(一) 世界经济贸易发展趋势普遍看好。中美两国经济都将保持增长。据汉堡世界经济研究所预测,1994年国际贸易将实现增长6%,1995年估计为7%。世界银行在每年的全球经济展望报告中指出,全球经济发展普遍看好,工业国的经济平均年增长率有可能从1.2%上升到2.7%。发展中国家在今后10年内每年经济增长率将提高到4.8%。美国是世界上最大的工业国,中国是最大的发展中国家,中美两国的经济结构具有很强的互补性,两国的市场是世界最富有吸引力的市场。中美经贸关系与世界经济贸易有着密切的联系,对世界经济贸易的发展有着直接的影响。

中美两国经济的增长,是推动中美双边贸易的强大动力。中国经济在全面实施改革的推动下,将继续保持较快速度的发展,经济增长率仍可达到10%左右,总体进出口贸易也会有10%以上的增长。美国经济在1993年下半年已出现全面复苏,这种势头会推动美国经济继续好转,中美经济的增长,为发展双边贸易和经济合作提供了有利的条件。

(二) 中国大力推进改革开放政策。今年中国加快市场经济改革步伐,积极落实关贸总协定的有关规章,例如继续削减商品进口关税,放宽进口限制,实行汇价统一,并逐渐开放内地零售、金融和各种服务业市场,这些举措也一定会有助于中美之间的贸易往来和经济合作。

(三) 近年来亚洲经济强劲,美国正在改变其过去依赖欧洲市场的传统习惯,把贸易重心转向亚洲,美中贸易地位也会随之上升。当今亚洲经济占世界经济的1/5,并在10年内有占1/4的趋势,它正成为一个重要的经济力量。全球工业和金融实力的天平正在向亚洲倾斜。据美国一位高级贸易官员说,到21世纪初,中国的进口订货累计将达到一万亿美元。中国经济的迅速增长,以及作为商品和劳务市场的巨大潜力,是美国在亚洲天平上的重要因素。从世界区域经济发展的角度看,中美经济贸易将会有大的发展。

中美经贸关系的发展,与中美关系密切相关。克林顿总统宣布无条件延长中国贸易最惠国待遇,并决定将贸易与人权问题脱钩以后,中美关系开始进入了一个新阶段。两国的经贸往来日益频繁,官方接触不断扩大,层次也在提高,总的来说,中美经贸关系的发展前景是好的,是大有可为的。不过,在贸易最惠国待遇问题解决以后,又阻挠中国恢复关贸总协定中的地位,企图逼我国作出更大的让步。美政府调整对台政策,提升美台政治关系,干涉中国内政。中美两国由于信仰原则和文化背景不同而产生的分歧争议,在中国经济和政治体制改革的进程中还会产生,解决这些问题须费周折,需要时间,我们要有充分的思想准备,抓住一切有利时机,寻求和扩大两国共同利益的汇合点,大力发展中美经济贸易,推进中美关系的进一步发展。

(责任编辑 曾德国)