

关于中美经贸关系若干问题的中方立场

(接5版)

美方措施损人不利己,扰乱全球产业链供应链稳定。美方滥施长臂管辖,通过最低含量规则和外国直接产品规则,人为“筑墙”“脱钩”,违背经济规律和市场规则,不仅使双方产业合作面临巨大不确定性,而且严重破坏国际贸易秩序和全球产业链供应链安全稳定。例如,美国2023年颁布的“1017”半导体规则首次运用最低含量规则,对于特定光刻设备,只要含有任何美国元素,对华出口时须向美国申请许可。美2024年颁布的“1202”半导体措施,对24种半导体设备设限,并增设外国直接产品规则,要求其他国家生产的相关半导体制造设备在对华出口时,只要含有特定美国元素就需要向美申请许可,目的就是禁止美国产品进入中国市场。禁止其他国家相似产品进入。美国芯片巨头英伟达表示,新规实际上威胁了全球创新和经济增长,并使其失去中国市场,处于竞争劣势。纽约联储研究显示,美对华各类制裁措施使美国企业市值损失约1300亿美元。

(四)美方301关税措施是典型的单边主义做法

美方301关税措施是典型的单边主义、保护主义做法,既严重破坏国际贸易秩序和全球产业链供应链安全稳定,也没有解决美国自身的贸易逆差和产业竞争力问题,还推高了美国进口商品价格,成本最终由美国企业和消费者承担。近日,美方不仅未终止已有的301调查,反而提出就所谓非市场政策和做法对中方开展新的301调查,在错误的道路上越走越远。

301关税不符合多边经贸规则。301关税严重违反世界贸易组织最基本、最核心的最惠国待遇、约束关税等规则。2018年4月,中国将美国征税措施起诉至世界贸易组织争端解决机制。2020年9月15日,世界贸易组织正式公布案件裁决,专家组全面支持中国的主张,认定美国仅针对中国产品加征关税,违反《1994年关税与贸易总协定》第1条的最惠国待遇义务。美国于2020年10月26日提出上诉。但因美国此前阻挠,上诉机构已陷入停摆,导致该案件处于上诉待审状态。

301关税无法解决美国的逆差问题。2018年以来,美国已经连续7年维持对华加征301关税。其间,美国整体的逆差并未因此下降,反而从2018年的9502亿美元升至2024年的12117.5亿美元。

美国希望通过对华加征关税来降低对华贸易依赖,实现进口来源多样化。中国是美国最大的进口来源国之一,这对美国而言并非坏事。新冠疫情期间,中国对美国出口的大量个人防护装备满足了美国抗疫需求,很多防疫产品的关税豁免一直延续至今。

301关税严重损害了美国企业竞争力和消费者福利。301关税使得涉税商品的价格更加昂贵,相关成本大多由美国进口商、批发零售环节和消费者承担。2023年3月,美国国际贸易委员会发布232和301关税对美国国内产业经济影响的报告显示,美对华加征的关税成本几乎100%由进口商承担。

(五)美方232调查违反多边经贸规则

2017年以来,美方频繁使用232调查,将其作为贸易保护和谈判施压的工具。2017年至2021年共发起8起232调查,包括钢铁、铝、汽车及零部件、移动式起重机等。调查频率之高、针对产品范围之广前所未有。

2017年4月,美国商务部宣布对进口至美国的钢铝产品发起232调查。2018年3月,美国宣布以维护国家安全为由对进口钢铁和铝产品分别加征25%和10%的关税。在该案调查过程中,美国国防部曾致函美国商务部,称进口的钢铝产品并不影响国防部获取满足国防需求的钢铝产品。

事实证明,钢铝232关税解决的并非美国国家安全问题,而是为了在谈判中施压加力。在北美自由贸易区重新谈判中,美国在获得想要的条件后才取消了对加拿大和墨西哥的钢铝产品关税;在与韩国的自贸协定修订谈判中,美国于韩国在汽车贸易方面作出退让后,才将对韩国钢铝产品的232措施从关税转换为关税配额;在与欧盟的谈判中,美国在欧盟同意取消对美国产品的限制措施,并与美国共同对抗所谓的“非市场经济行为”后,才将对欧盟的232钢铝措施从关税转换为关税配额。

美国的232调查以国家安全之名,行贸易限制和谈判施压之实,不仅损害其他国家和地区的合法权益,还违反了美国的国际义务,破坏多边贸易体制。包括中国、欧盟在内的多个世界贸易组织成员将美国对进口钢铝产品实施的232限制措施诉至世界贸易组织争端解决机制。在争端解决程序中,世界贸易组织专家组明确认定美国的232钢铝措施违反世界贸易组织成员必须遵守的核心义务,包括《1994年关税与贸易总协定》第1条规定的最惠国待遇义务和第2条规定的约束税率义务。

2025年2月10日,美国发布公告,宣布对进口钢铝产品恢复232调查,提高铝产品关税税率,取消对相关国家的关税豁免。3月10日,美方分别对进口铜和木材发起232调查。根据“美国第一”贸易政策报告执行摘要,美方还可能对药品、半导体和一些关键矿产启动新的232调查。

(六)美方违规滥用贸易救济措施增加贸易不确定性

“美国第一”贸易政策备忘录要求美国商务部审查反倾销和反补贴政策与法规的实施情况,包括跨国补贴和“归零”(注^①)等。调查跨国补贴及“归零”的做法明显违反世界贸易组织规则,将其应用于反倾销或反补贴调查,将人为夸大其他国家对美国出口商品的倾销或补贴幅度,扰乱正常的国际贸易秩序和经贸合作,损害包括美国及其企业和消费者在内的各方利益。

对跨国补贴进行调查违反相关规则。长期以来,美国承认世界贸易组织《补贴与反补贴措

施协定》(SCM协定)不适用于跨国补贴的基本原则,对跨国补贴的调查持严格限制态度。美国《联邦法典》规定,除非存在法定的个别例外情况,如果补贴是由受补贴企业所在国以外的另一国政府提供的,或是由国际贷款或开发机构提供的,则不视为补贴。2024年4月,美国商务部修订反补贴法规,废除了《联邦法典》上述规定,完全放开了对跨国补贴的调查。此后,美国商务部在多起反补贴案中发起跨国补贴调查。

美国的上述法规修订和调查实践明显违反世界贸易组织规则。SCM协定规定,补贴是“由一成员领土内”的政府或任何公共机构提供的财政资助,第2条规定具有专向性的补贴是指在补贴授予机构的管辖范围内给予某一或某些企业或行业的补贴。这些都表明补贴的授予机构和接受者应在同一管辖范围内。实际上,该协定明确规定,“接受补贴的企业应为提供补贴的成员领土内的企业”。因此,只有世界贸易组织成员向位于其境内的企业提供补贴才可适用SCM协定发起反补贴调查。

美国对上述法规的修订和调查实践也不符合美国法律。美国《1930年关税法》规定,补贴是一国领土范围内的政府或公共机构提供给其管辖范围内的企业或产业的补贴。因此,美国商务部的相关法规修订、调查和裁决没有美国国内法的依据或授权。

违规使用“归零”做法人为扩大倾销幅度。在世界贸易组织历史上,“归零”做法因其夸大倾销幅度而广受质疑和诟病。截至2025年2月7日,世界贸易组织争端解决机制至少受理了27起与“归零”合规性问题有关的案件,其中有2起早期案件的被诉方是欧盟,其余25起案件的被诉方均是美国。美国在已经审理完毕的所有相关案件中均被裁决违反世界贸易组织规则。美国一方面拒绝放弃“归零”,另一方面也迫于不断败诉的压力,逐步调整其“归零”做法,但至今仍利用《反倾销协定》中的模糊空间,在其认为存在“目标倾销”的案件中坚持“归零”。

如果美国在根据“美国第一”贸易政策备忘录进行审查后,“复活”非目标倾销下的“归零”做法,将违反世界贸易组织规则,并公然违背世界贸易组织争端解决机制20多年来在诸多案件中就将“归零”问题作出的裁决。“归零”的复活和扩大化将人为“制造”倾销或提高倾销幅度,从而使其他世界贸易组织成员对美出口的被调查产品面临不公平的高额反倾销税,损害各世界贸易组织成员及其企业的利益。

(七)美方以芬太尼为由对华采取经贸限制措施无益于解决问题

2025年2月3月,美方以芬太尼等问题为由,两次对中国输美产品全面加征关税,威胁取消对中国小额包裹免税政策。4月2日,美方宣布自5月2日起取消对中国小额包裹免税政策。这种做法毫无根据,不仅解决不了自身问题,还会破坏中美经贸合作和正常的国际贸易秩序。

美方对华指责责无旁贷。中国是世界上禁毒政策最严格、执行最彻底的国家之一,已经将芬太尼类药品纳入《麻醉药品品种目录》,对其生产、经营、使用和出口环节实行严格管制,迄今未发现此类药品在生产、流通过程中流失案件。国家药品监督管理局对芬太尼类药品的出口贸易实行许可证制度,在严格审核的基础上,主动与进口国主管部门开展国际核查,每批出口贸易均须经进口国主管部门确认合法性后,再核发麻醉药品出口准许证。

2023年,中国出口芬太尼类药品总计9.766千克,主要出口至亚洲的韩国、越南、马来西亚、菲律宾和拉美地区的智利、巴拿马、哥伦比亚、巴拉圭以及欧洲的波兰、德国、法国等国家,未向北美地区出口过任何品种和任何剂型的芬太尼类药品。

中美双方开展了广泛、深入的禁毒合作,并取得显著成效。2019年4月1日,应美方请求,中国在本国并无规模性滥用情况下,本着人道主义善意,发布芬太尼类物质整类列管公告,并于当年5月1日起正式施行,成为全球范围内第一个对芬太尼类物质实施永久性整类列管的国家。此后,中国公安部连续3年组织开展打击制贩芬太尼类物质等新型毒品犯罪专项行动。芬太尼类物质整类列管后,中国未再收到美方查获来自中国此类物质的通报。

美方对小额包裹免税的担忧毫无必要。美方宣称,小额包裹免税政策以及配套的简易通关安排可能冲击国内产业,造成税收流失、商品质量安全监管缺失等问题。这种担忧并没有现实依据。首先,小额包裹免税政策对国内市场影响有限。消费者个人自国外购买自用物品是对个人消费的有益补充。尽管近年来全球零售包裹进口额增长较快,但总体规模相对有限,在全球贸易总额和社会零售总额中的占比仍较小,远未达到主导地位。其次,实施小额包裹免税政策能降低行政成本。小额免税政策下,海关可将更多资源集中在高价值商品和高风险货物的监管上,提升整体监管效能。如取消小额包裹免税政策,逐一查验小额包裹并征税将带来巨大的监管成本,极大地增加企业物流和通关成本。第三,小额包裹的产品质量安全有保障。大部分中国跨境电商平台均设有不少于30天的无理由退货期,消费者在期限内可无理由退货退款,甚至不退货、仅退款。这既是消费者权益的保障条款,更是跨境电商卖家严把产品质量关的督促条款。第四,高风险商品管控有效。中国出口的小额包裹商品主要是服装、电子产品、玩具等。在各国不断加强监管、提升技术手段的情况下,并无证据证明在来自中国的小包裹中发现违禁物品。

小额包裹免税政策顺应国际贸易发展趋势。世界海关组织建议各国海关设置关税最低起征点。世界贸易组织《贸易便利化协定》鼓励成员设置免于征收关税和国内税的微量货值或应纳税额。全球绝大多数国家实施小额包裹免税政策,并简化相关商品通关流程。中国对政府

于寄递进境的个人物品合并征收关税、增值税和消费税,应征税额在50元人民币以内的予以免征,政策取得良好成效。

——促进消费市场多元化。消费者能以更低价格购买来自世界各地的商品,丰富了购物选择。该政策具有满足消费者个性化需求、快速到货和节省费用等优势,提升了消费体验。以中国的天猫国际进口平台为例,截至2024年,该平台已覆盖超过4000个品牌、上百万种商品,涵盖食品、母婴用品、家居生活、时尚服饰等多个领域,且还在不断扩充。

——助力更多中小微企业参与国际贸易。跨境电商是新质生产力的体现,减少贸易环节,降低贸易门槛。跨境电商零售业务直接连接中小微企业和消费者,为这些企业主体提供了更多贸易机会,扩大了贸易规模,优化了贸易结构。当前,中国跨境电商贸易主体超12万家,成为参与国际贸易的重要力量。

——促进全球经济合作。跨境电商的快速发展为国际贸易注入了新的活力。该政策通过数字化平台和高效物流,有效降低贸易成本,有助于全球供应链更灵活地配置资源,进一步推动了全球经济的互联互通。中国跨境电商平台阿里巴巴国际站服务全球超过200个国家和地区的2600万活跃企业买家。企业通过平台对接全球供应商,灵活调整采购策略,分析不同市场需求,实现按需生产,提高资源利用效率。

(八)美方加征所谓“对等关税”损人害己

2025年4月2日,美国政府宣布对贸易伙伴征收所谓“对等关税”,其中对中国加征的“对等关税”税率为34%,还针对中方正当反制措施进一步加征50%关税。美方做法罔顾多年来多边贸易谈判达成的利益平衡结果,也无视美方长期从国际贸易中大量获利的事实,试图以“产业保护”“国家安全”等名义高筑贸易壁垒,不仅严重违反世界贸易组织规则,严重冲击多边贸易体制,严重损害相关方的正当合法权益,也无助于解决其国内经济问题,必将遭到反噬、自食恶果。

“对等关税”推高美国通胀压力。耶鲁大学预算实验室预测显示,“对等关税”实施后,在其他国家采取反制措施的情况下,美国个人消费支出(PCE)价格涨幅将扩大至2.1%。美国低、中、高收入家庭平均将损失1300美元、2100美元、5400美元,成为关税的最终“买单”者。受新一轮加征关税影响,美国食品、服装、电子产品及日用品等日常消费品零售价格上涨压力将明显增大。

“对等关税”削弱美国产业基础。特朗普政府试图通过关税迫使制造业回流,但事实上,关税将通过产业链供应链逐级传导,加剧供应链断裂与产业空心化风险,增大了发展制造业的难度。彼得森国际经济研究所数据显示,90%以上的关税成本将转嫁至美国进口商、下游企业和最终消费者。

“对等关税”加剧金融市场恐慌。美“对等关税”宣布第二天,美股三大指数均暴跌超过5%。同时,美元对欧元汇率明显下行,显示市场对关税

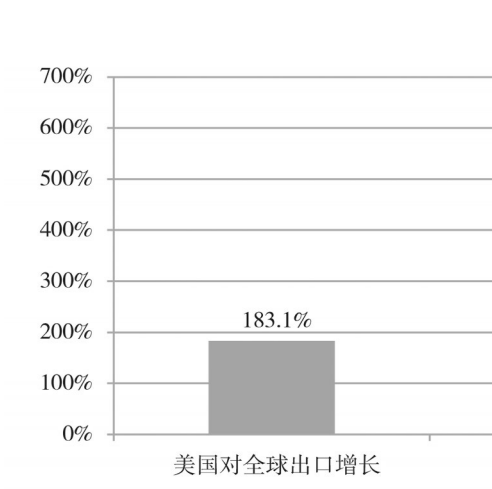


图 1: 2001—2024 年美国对华及对全球货物出口同比增长率 (%)
数据来源:联合国商品贸易统计数据库

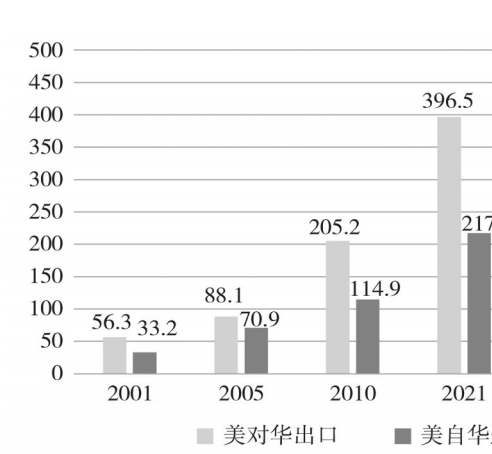


图 2: 美国对华服务进出口 (单位: 亿美元)
数据来源:美国商务部经济分析局(BEA)

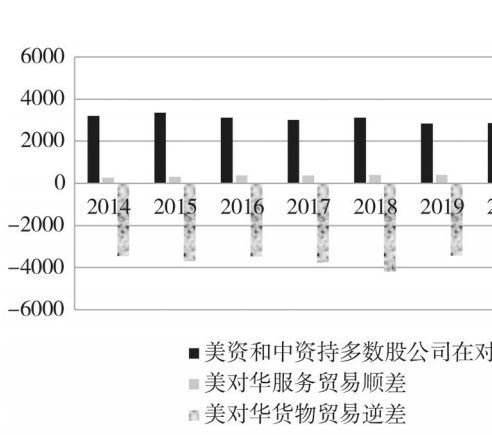


图 3: 中美经贸往来获益大致平衡 (2014—2023 年, 亿美元)
数据来源:美国商务部经济分析局(服务贸易数据更新至2023年,分支机构收入数据更新至2022年)

干扰经济运行的担忧加剧,信心受到严重冲击。

“对等关税”加大美国经济衰退风险。摩根大通、高盛等机构均大幅上调美国经济衰退概率。相关研究认为,“对等关税”及相关国家对美反制,可能拉低美国实际GDP增速1个百分点左右。

同时,“对等关税”还将扭曲全球市场资源配置,破坏全球合作根基,影响世界经济长期稳定增长。美国加征“对等关税”破坏全球产业链供应链稳定,严重冲击世界经济循环。世界贸易组织总干事伊维拉表示,美国加征关税将对全球贸易和经济增长前景造成巨大影响,可能导致2025年全球商品贸易量总体萎缩约1%,较上次预测下调近4个百分点。

历史实践反复证明,贸易保护主义无助于改善本国经济,反而严重破坏世界贸易投资体系,可能引发全球性经济金融危机,最终必将损人害己。

六、中美可以通过平等对话、互利合作解决经贸分歧

中美作为全球前两大经济体,经贸交往规模庞大、内涵丰富、覆盖面广、涉及主体多元,存在分歧是正常的。解决问题和弥合分歧最好的方式是通过平等对话,寻求互利合作的路径。中美两国的合作不仅关乎两国人民的福祉,也将对世界的和平与发展产生深远影响。

(一)平等对话应是大国间解决问题的基本态度

历史上,国与国之间存在争端和分歧并不鲜见,解决问题的方式却并不相同。通过对话和磋商解决争端,不仅解决效率更高,国际社会也可避免承受不必要的成本。

中国和美国都有各自的国情,处于不同的发展阶段。两国历史上既有反法西斯、反恐、应对公共卫生紧急事件等携手应对挑战的经历,又在推动建立多边贸易体制、促进亚太地区开放繁荣等方面开展过卓有成效的合作。通过平等对话机制,中美双方可以清晰表明对各自主要关注问题的态度,澄清相关事实,解释提出关注的原因,探讨导致相关问题的因素,商量可能的解决方案。发展中出现的问题要依赖发展解决,短期内出现的问题在中长期视角可能不再是困扰。事实上,任何国家都不会为了迎合或满足其他国家不合理的要求而放弃自身合理的发展利益,但这并不妨碍双方通过平等对话寻找可能的解决路径。

(二)互利合作有利于中美实现各自的发展目标

中美两国都有各自的发展愿景与目标。无论从最优化配置资源要素、更好适应创新技术持续涌现带来的发展模式转变,还是从创造稳定的全球发展环境看,都需要中美相向而行、协同发展。

互利合作有利于提高投入产出比。通过互利合作,可以减少不必要的重复投入,将有限的资源用于更需要的领域,实现发展效能的提升。互利合

作还有利于纠正国际贸易的不平衡,通过有效的市场竞争为消费者提供更为丰富的产品和服务选择。

互利合作有利于更快适应新变化。历史经验表明,新技术的出现为提高生产效率的同时也给原有的社会经济模式带来冲击。包括人工智能在内的技术进步正在重塑经济生态,能源结构转型也需要各方快速作出反应。中美可以在创新、生产、服务和消费等各领域加强合作,提高对技术升级的响应速度和应对能力,获得更大的发展利益。

互利合作有利于增强发展持久性。美国曾经是当前多边经贸规则的倡导者,中国是积极的参与者,各方共同接受的多边规则大幅降低了国际经贸合作的成本。中美的互利合作可以减少市场对不确定性的担忧,支持全球经济加速复苏。

(三)世界期待中美合作带来更多的发展机遇

中美两国在全球经济体系中扮演着重要的角色。两国经济总量超过世界三分之一,人口总数占世界近四分之一,双边贸易额约占世界五分之一。美国是全球最大的消费市场,中国是全球第二大消费市场。中美两国通过全球供应链,为各利益相关方提供了广泛的机会,带动相关国家原材料出口、中间品生产、服务业发展,提升了全球价值链效率与效益。中美经贸关系健康、稳定、可持续发展,有利于中美两国,也有利于世界。

中美可以共同努力促进国际经济治理规则的合理化改革,以适应生产力的发展。以世界贸易组织为核心的多边贸易体制和以双边自贸协定为代表的区域贸易协定都是经济治理的重要平台。各方对于理想的多边经贸治理机制的期待可能不同,但指责和消极抵抗于事无补,应采取更为积极的做法,寻求共识,探索多边经济治理体系的改进路径。

结束语

历史昭示我们,中美合则两利、斗则俱伤。中美加强合作符合全世界的期待。世界经济要实现更快发展,就需要公平、开放、透明和以规则为基础的世界市场。没有中美合作,这种世界市场难以形成。国际贸易规则需要不断更新,以适应世界经济的变化,同样需要中美合作引导。人工智能、生物技术、量子计算等新技术和产品不断出现和迭代更新,要预防和管控潜在安全风险,确保技术和平利用而不会被滥用,需要中美合作建立相关规则和秩序。

贸易战没有赢家,保护主义没有出路。中美各自取得成功,对彼此都是机遇而非威胁。希望美方与中方相向而行,按照两国元首通话指明的方向,本着相互尊重、和平共处、合作共赢原则,通过平等对话磋商解决各自关切,共同推动中美经贸关系健康、稳定、可持续发展。

(注^①):在计算倾销量(出口价格和正常价值的差额)过程中,仅取正值,将所有负值均视为零,不与正值抵消。与正常做法相比,“归零”往往会显著增大倾销量的计算结果,从而提高倾销幅度和反倾销税率。

表 1: 2024 年中国对美进出口前 10 大类商品 (HS2 位码)

出口商品	占比 (%)	进口商品	占比 (%)
第 85 章 电机、电气设备及其零件	24.0	第 27 章 矿物燃料、矿物油及其蒸馏产品	14.1
第 84 章 机器、机械器具及零件	17.6	第 84 章 机器、机械器具及零件	12.1
第 94 章 家具;寝具	6.0	第 85 章 电机、电气设备及其零件	11.1
第 95 章 玩具、游戏品、运动用品及其零件	5.1	第 90 章 光学、照相或外科用仪器及设备、精密仪器及设备	7.8
第 39 章 塑料及其制品	4.5	第 12 章 含油子仁及果实	7.7
第 98 章 特殊交易品及未分类商品	4.4	第 87 章 车辆及其零件、附件,但铁道及电车道车辆除外	5.5
第 61 章 针织或钩编的服装及衣着附件	4.0	第 39 章 塑料及其制品	4.9
第 87 章 车辆及其零件、附件,但铁道及电车道车辆除外	3.9	第 88 章 航空器、航天器及其零件	3.8
第 73 章 钢铁制品	2.7	第 30 章 药品	3.4
第 62 章 非针织或非钩编的服装及衣着附件	2.5	第 38 章 杂项化学产品	3.1

资料来源:中国海关总署

表 2: 美国对华服务出口贸易主要构成 (单位: 亿美元)

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
运输服务	54.6	57.0	55.3	31.0	35.4	33.5	39.2
旅行服务(含教育)	306.7	315.9	309.5	156.5	111.7	141.4	202.3
知识产权使用费	74.1	75.5	91.7	84.6	84.8	82.6	71.0
金融服务	40.1	46.8	49.9	45.3	44.8	42.0	41.8
ICT 服务	11.3	14.8	16.2	16.7	20.0	23.4	22.6
其他商业服务	35.9	37.7	38.1	41.9	56.1	54.9	53.5
个人文化相关服务	14.5	10.7	11.8	18.1	27.1	21.6	19.0
保险服务	6.4	4.1	3.1	3.2	3.3	3.2	3.4

数据来源:美国商务部经济分析局(BEA)

表 3: 2022 年美国企业在华经营情况 (单位: 亿美元)

	企业数 *	总资产	总销售	增加值	资本支出	净资产	净收入
全球	37202	285184.6	81080.7	16445.1	1966.7	13525.5	13307.5
中国	1961	5168.1	4905.2	945.7	123.9	711.1	371.5

资料来源:美国商务部经济分析局(BEA)

企业数*:资产、销售或净收入 2500 万美元以上的企业数量