



第六章

中美经济关系中的困难与障碍

郭国全

香港大学经济金融学院名誉高级研究员、香港特别行政区政府前任政府经济顾问(2004-2008)

摘要

过去几十年，中美关系发展迅速，但是由于两国在经济、政治、历史、文化和价值观方面存在巨大差异，两国在交往中不时会出现问题和纠纷。

在商业领域，美国企业经常抱怨中国不愿加速开放自己的市场、外国投资者在中国受到不平等待遇、中国监管规则的不足使外国投资者置于竞争中的不利位置。最近几年，比较受关注的问题包括中国在知识产权保护领域的不足、网络安全问题、国有企业以及市场准入等问题。

中国方面认为，尽管中国在过去35年改革开放期间取得了快速发展，但整体而言中国仍是一个地域发展极不平衡的发展中国家。中国请美国耐心一点，因为中国也很想进一步推进改革和现代化，但是这些都需要时间，因为这些事情的复杂程度非常高，并且改革需要循序渐进。

同时，中国也抱怨美国限制高科技产品对中国的出口、不肯承认中国的市场经济地位以及

将中国与美国之间的经贸往来政治化，故而导致美国政府行为经常显得随意及具有保护主义色彩。

中美双方对于这些问题的不满和担忧都是合情合理的，需要严肃对待。两国政府采取积极态度，及时化解这些不满应该有助于解决部分问题。但是有些争议在短期内是无法完全解决的，未来随着两国接触和交往更加深入，还会有新的问题出现。

尽管存在这样的问题和争议，两国没有让这些困难成为阻碍两国双边经济关系持续发展的障碍，过去这些年，中美两国双边关系已经发展成为全世界最重要的双边关系之一。实际上，由于两国都是带着某种程度的猜疑的眼光来看待对方，所以经济关系的持续发展，可以帮助双方相互了解，促进互信。只有增加和深化这样的经济联系，才能使双方下定决心，建立共同利益，进而使两国在未来的发展中克服双方关系中的种种困难。



中美经济关系中的困难与障碍

引言

中国从1978年开始实行改革开放政策，自此以后，中国采用循序渐进的方式由中央计划、政府严格控制的经济逐渐转变为“社会主义市场经济”。经济决策权力的分散化、市场力量的引入、以及对外贸和外商投资逐步放宽管制都是改革开放过程中的主要政策方向。改革开放在不同地区和不同领域的进展速度各不相同，主要取决于该地区或经济部门是否已具备改革条件，还取决于政府的发展政策和策略。

这种渐进式的改革使中国在过去35年中取得了飞速发展，中国没有经历20世纪90年代以东欧国家为典型的“休克疗法”。但是，这种渐进主义的方式也带来了许多困难和挑战，其中一项挑战就是市场导向和政府控制在经济发展中长期共存。例如，在改革初期，政府控制价格和自由市场价格共存，这就给当权者带来了套利的机会并滋生了腐败。今天，在中国经济的很多领域，国有企业与私营企业相互竞争，这引起了很多有关不公平竞争的抱怨，这些抱怨不仅来自外商投资者还来自本国企业。此外，有些享受特殊待遇的国有企业逐渐变成既得利益者，他们部分会想尽办法保护自己的特权，阻止改革的深化。

中国发展的另外一个特征是虽然有些部门和地区在过去35年内出现了飞速发展，但是其他一些部门和地区却落在后面，有一些是远远落在其他部门和地区的后面。如果政府在制定政策时考虑欠发达部门和需求，通常就意味着这些政策对于在相对较发达部门和地区运营的投资者来说太过保守。

中国经济发展迅速，但是和大部分社会一样，中国的习俗和惯例、社会价值、文化偏好和体制能力等的发展速度要慢得多。教育人民、改变人民的思维和行为模式都需要很长的时间。一个高效、现代化的市场经济机构和组织的建设不仅需要新的监管规则、新的制度结构和大量在专业服务领域有经验的专家，还需要形成很多不成文的行为规范、法律和先例以及遵守法律的文化。

在这样复杂的背景下，中国的私营企业需要克服很多特有的困难。尽管中国经济的飞速增长带来了许多机遇，但是竞争环境并不是公平的，而且随着经济的发展竞争规则还可能不断发生变化。因而，很多外商投资者和私营企业在开展业务时会抱怨困难重重且受到不公平待遇也就可以理解了。

中美经济关系遇到的机遇与挑战

在中国35年的改革开放过程中，美国扮演了非常重要的角色。美国一直是中国最大的出口市场，美国企业是中国外商投资的重要来源之一。2012年，美国和中国双边货物与服务贸易总额达到5,270亿美元，美国企业以外商直接投资的方式在中国进行了总额超过700亿美元的投资，而中国企业最近几年也开始积极在美国进行投资。两国之间的跨境金融投资金额也非常巨大。在所有的主权国家投资者中，中国政府是美国国库券和机构证券的最大投资者。

展望未来，经济学基础理论认为双边贸易的增长大体与两国的经济规模成正比，因而我们预计中美两国的货物与服务贸易额会随着两

国的经济增长而增加。预测两国货物与服务双边贸易额在到2022年的十年期间会增长2.5倍¹。此外，随着中国经济的持续发展，中国对高科技产品、高质量消费品与服务、专业的企业和金融服务的需求会快速增长，而这些恰好是美国企业的强项。

除了贸易以外，两国之间的跨境投资也很可能进入新的发展时期²。美国的外商直接投资将如过去20年一样流入中国，而中国对美国的直接投资将进入高速增长期。据预测，未来十年中国企业对外直接投资总额将超过1万亿美元，其中有很大一部分资金是流向美国。中国对美国的年外商直接投资额预期很快将超过美国对中国的外商直接投资额。两国之间的金融投资流过去一直受到中国外汇及投资政策的限制，但是近年来中国正积极放开这些限制，随着放开进程的持续，两国之间的金融投资很可能出现快速增长。

中美经济合作进一步增长的机会非常大，包括规模上的增长和领域的扩大。过去两国之间的合作给双方带来了巨大利益，未来这一趋势仍将延续。但是，我们必须认识到美国和中国是两个完全不同的国家，不管是在历史、文化和价值方面，还是在经济和政治体系方面。两国关系的整体发展经常会因为双方在重要全球战略性问题上的意见不一致和相互不信任而蒙上阴影。两国政府经常带着猜疑的眼光看待对方。在商业关系中，双方不时会提出严重的担忧和争议，尤其是美国企业。尽管大多数担忧是（至少是当中一部分）有根据的，但是有些担忧却因为对事实的误解、政治化或错误解读而被夸大了。

两国必须通力合作来认真解决这些问题，但同时，如果中美想要继续享受和促进两国关系带来的互利互惠，两国就得寻找新的机遇。因此，当务之急是建立互信，管理和解决两国的战略分

歧。建立互信需要时间，但是两国之间的分歧不应当成为两国开展更密切的经济合作的障碍。

两国的企业部门已经找出了阻碍两国经济关系进一步深化的困难与障碍。这些因素随着环境的变化而变化，最近美国方面担心的主要问题是中国经济中的国有企业问题（以及国有银行作为资金提供者的问题）、中国的市场准入问题、知识产权的保护和执行问题、以及网络安全问题（尤其是商业机密盗窃问题）。中国方面抱怨的问题主要包括美国限制高科技产品向中国的出口、美国政府否认中国市场经济地位、美国政府在贸易和投资领域的行为通常都显得随意而保护主义色彩浓郁。

这些因素对扩大经济合作具有实质性影响。对于中国和美国这样具有广泛而活跃的商业互动的两个国家来说，肯定会存在争论和担忧。坦率地承认这些问题，并承诺解决这些问题，这才是双边关系走向成熟的标志。双方政府只有正视这些问题之后才能解决它们，这是一个困难的任务，需要一定的时间来完成，但是一定要完成。

但是，双方也应当意识到短期内解决这些问题还存在一定困难。实际上，有些问题永远也无法作为一个独立的问题直接解决，而是必须经过一个动态的发展过程。因而，重要的是集中精力通过合作促进两国未来潜在在经济关系的发展。两国的成功合作不仅可以给两国人民带来经济利益，还可以在两国之间建立互信。两国的合作和互动越多，两国的互信程度越深，这反过来又可以减少双方的分歧。

1 详见本报告的第八和第九篇分报告。

2 详见本文报告的第13篇分报告。



美国提出的不满以及本文的建议

知识产权保护³

美国，以及中国国内及国际的机构都指出，中国过去对知识产权的保护，不管是外国还是中国公民的知识产权，都是不足的。

中方承认在保护知识产权方面的不足，但是指出，在过去的十年中，中国已经竭尽所能改善知识产权保护状况。中国的法律及机构设置正在加强，而根深蒂固的文化观念也正在改变。

中国在“十二五规划”中提到要努力通过科学、技术和创新来推动经济增长，因此，保护本国居民或企业拥有的知识产权对中国来说也是有利的。我们应当注意到中国政府承诺在所有中央、省级和市级政府中杜绝使用盗版软件就是这个方面迈出了一大步。政府主动采取措施在全国范围内推广知识产权保护正得到越来越多的支持。

建议：

首先，在认识到有必要在国务院内成立一个跨部门的知识产权保护机构以全面实施政府在知识产权保护方面的各项政策之后，一个名为“国家知识产权领导小组”在2004年成立了。现在是时候加强这个小组的执行和协调功能，以达到有效及全面的执法。

第二，对于中国来说，建立一个国家特别法院专门解决知识产权纠纷也许是有用的。该法院在全国享有司法权，其裁决是有约束力的，且会在全国执行。这在很大程度上会促进中国知识产权纠纷的解决，强化知识产权保护。

第三，美国和中国都应当承诺加快处理双方投资者在当国已获批专利的注册申请。例如，中国的专利主管机构可以考虑接受企业或个人

在申请美国专利的过程中向美国专利主管机构提交的文件，反之亦然，这样就可以加快中国和美国的专利审批速度。

第四，我们建议中国政府杜绝使用盗版软件的承诺不应当仅适用于中央、省级和市级政府，还应当适用于中央所有和地方所有的国有企业。

最后，我们还提议中美之间增加专业交流，以提高对专利、品牌和版权所有者权利的了解。

网络安全⁴

政府之间的间谍活动不是什么新鲜事，这种事情古来有之，政府很可能还将继续使用所有能用上的手段来开展间谍活动，其中包括网络空间。但是，个人使用网络空间从事商业或工业间谍活动以窃取信息或搞破坏应当视为犯罪。

美国宣称中国政府直接或间接组织了针对美国的网络攻击。但是，中国政府坚决否定了这一指控。事实上，中国也视自己为网络攻击的受害者。实际上，在认识到网络攻击可能带来的巨大伤害之后，中国已经认定黑客行为非法。尽管中国政府否认自己直接或间接参与组织网络攻击，中国政府承认中国可能存在个人参与黑客行动的现象。

在这样一个时点，两国政府之间迫切需要进行直接和公开的对话。这可以促进相互理解，最终达成协议，共同阻止跨境网络犯罪，将网络黑客绳之以法。

自2009年之后，两国的智囊团，即美国的战略与国际研究中心和中国现代国际关系研究院，一直在进行“中美网络安全对话”。他们在2012年6月发表了一份联合声明，对两者达成的协议和存在的分歧进行了概述。这样的对话有利于促进互信，值得鼓励。

³ 详见本报告的第十四篇分报告。

⁴ 详见本报告的第十四篇分报告。

建议：

为了最终达成协议阻止上面提到的跨境网络犯罪，两国政府间对话是必不可少的。实际上，这样的对话越快开展越好。两国也应当和国际社会一起采取行动，制定针对国际网络犯罪的监管规则，目前这一块还有所欠缺。

国有企业和市场准入⁵

美国方面抱怨中国国有企业的“特权”地位，与中国国有企业竞争，不管是在中国还是在海外，都是不公平的，因为它们处于垄断地位并且可以优先获得贷款。此外，还有人担心国有企业是中国国家的代理人，不是基于单纯的商业原则运作。这些抱怨不仅来自美国方面，国际社会和国内相关利益方也时常发出这样的抱怨。

中国方面指出，从历史的观点来看，国有企业在过去35年的国家建设中发挥了重要作用，他们在国家建设方面的工作还没有完成。同时，他们也指出，经过了35年的改革开放，市场经济的影响逐渐增强，国有企业的影响已经没有以前那么大了。实际上，今天在中国，对于国有企业未来应当朝着什么方向发展也有不同的观点。

如今，归中央政府所有的国有企业只占中国国内生产总值的不到15%，就业只占8%多一点。他们主要占据着关乎国家安全的战略性核心产业。同时，中国飞速增长的私营部门充满活力，已经占据了信息技术产业（例如阿里巴巴、腾讯、华为、新浪和百度）和房地产行业（例如大连万达商业地产、万科、恒大集团和碧桂园）。即使在能源领域，有些私营企业，如新奥能源和中国燃气，在中国数百个城市负责当地燃气供应。中国还有一些私营汽车制造商，如吉利和比亚迪，也发挥着越来越重要的作用。实际上，如今中国私营部门占国内生产总值的比例超过了50%，就业的比例

占到了60%。剩下既非央企又非私营的35%的国内生产总值和32%的就业是由农业部门、个体户、合作社以及归地方政府所有的国有企业创造的。

市场准入方面，美方要求更广泛、更简便的市场准入权，这里的市场准入既包括对中国的货物和服务出口也包括对中国的直接投资。市场准入方面的抱怨包含几个方面，首先是中国的政府采购和国有企业采购缺乏透明度和公平的竞争环境，其次是中国政府不允许外资企业在一些工业和服务业行业取得控股权，尤其是投资银行和保险业。国际社会和中国国内也表达过同样的担忧。

中方对此作出回应，在取得控股权方面，中国采取逐步放宽的策略是为了保障国家安全和社会稳定，以及出于保护新兴产业的需要。中方已经要求美方以长远的眼光看待其在中国的投资。

在政府采购方面，美方呼吁公平公开的采购程序，因为外国公司和中国私营企业有时会被排除在采购过程之外。中方已经明确表明政府的态度，采购过程中不应当偏向央企和地方国有企业，所有参与者应当享受同等待遇。但是，政策执行有待进一步加强。

建议：

自从2012年11月中共十八大和2013年3月的人大会议之后，中国新一届领导人反复强调，中国想要顺利实现经济转型，持续深化改革并转变政府职能以促进市场竞争是关键。随着中国发展和改革的深化，美国企业似乎能在帮助中国发展服务业方面起到建设性作用。

事实上，中国的经济转型将催生出世界上最大的交易市场，整体而言，这对美国企业来说是一次机遇。《上海美国商会2012-2013中国商业报告》称，虽然美国企业发现中国的监管和政策环境变得越来越具挑战性，但是被调查者中仍有91%对未来五年的企业前景持“乐观”或“谨慎乐观”态度。

⁵ 详见本报告的16篇分报告。



在这种情况下，我们建议两国的智囊团从美国和中国角度全面彻底地审视国有企业和市场准入的问题。这可以增进了解，甚至有可能帮助两国政府找出方法推进上述问题的解决。

中国提出的不满及本文建议

对高科技产品出口的限制

美国对中国进行高科技产品出口限制是从1989年开始的，自此以后，美国对中国的高科技产品出口占中国高科技产品进口总额的比例逐渐下降。数据显示，2001年，中国高科技产品进口总额达560亿美元，其中美国占比16.7%；到2011年，这一进口总额达到4,610亿美元，但是美国所占比例缩小至6%。具有讽刺意味的是，多年来，中国对高科技产品的需求都是通过从欧洲、日本、以色列和很多其他国家进口来满足。据估计，未来十年，中国对高科技产品的进口需求平均每年的增长率将超过20%。

我们都知道某些高科技产品具有军事用途，对这些产品的出口进行限制也完全可以理解。但是，美国对出口管制有时候显得非常随意，经常把一大片中国市场完全留给了美国之外的竞争者。过去曾经向布什政府和奥巴马政府提出建议，但是这件事情仍在考虑中，没有任何实质性进展。

建议：

我们建议美国在解决这个问题上要有一点紧迫感，这样就很有希望得到一个双赢的结果。

市场经济地位

中国反复抱怨的一个问题是尽管目前市场力量在决定中国几乎所有商品的价格中扮演了重要的角色，但是美国（以及欧盟）一直没有承认中国的“

市场经济地位”。没有市场经济地位使中国在反倾销调查中处于不利地位，因为国内价格不能用来判定一国的出口是否存在倾销现象。在反倾销调查中使用“模拟市场价格”经常会对出口国造成不利影响，中国就是受其影响的出口国之一。

根据中国加入世界贸易组织的协议，2015年中国的市场经济地位将自动得到承认，到这个问题就会消失。中国认为现在就承认中国的市场经济地位是公正的，如果美国这么做，这将成为一个重要的友好之举。

建议：

尽管2015年中国的市场经济地位将自动得到承认，但是我们仍建议美国尽快承认中国的市场经济地位。

经济事务政治化以及其他行政行为

中国还抱怨美国不时有将两国间贸易及投资领域的经济事务过度政治化的倾向。对中国企业来说，美国政府在贸易和投资领域的某些行为，包括美国外国投资委员会的行为，都显得非常随意，且保护主义色彩浓郁。这些行为包括向中国产品征收特殊的关税及税收，否决中国企业在某些领域的直接投资，其中既包括国有企业也包括私营企业。美国出于国家安全考虑作出这样的决定可以理解并接受，但是美国应当给出详细解释，当然这些决定不应当是出于政治考虑。

建议

我们建议美国政府就投资批准流程出台更清晰的监管条例。

结语

中国经济正处于重要的转型时期，为避免陷入“中等收入陷阱”，中国政府非常清楚有必要深化

改革开放、改善市场结构、促进公平竞争、通过加强知识产权保护提高创新能力。

两国都希望为本国的国民创造一个安全、优质、可持续的经济增长和就业环境。过去几十年的历史经验表明，过去建立并维护得很好的中美双边关系对实现这个共同目标有非常重要的推动作用。

2013年3月，美国总统奥巴马致电中国国家主席习近平，恭喜他当选中国新一任领导人，并讨论了中美关系的未来⁶。奥巴马总统强调了两国共同努力扩大贸易和投资领域合作机会、解决知识产权保护等问题的重要性。在这样的背景下，中国国家主席强调了解决网络安全威胁的重要性，这个问题是中美共同面临的一个挑战。两国领导人一致同意进行经常性会晤。

同样，2013年4月习近平主席在北京接见美国国务卿约翰·克里时表示，中美两国应当共同探索构建新型大国关系，双方应当坚持从战略高度和长远角度把握两国关系。习近平希望两国以积极态度和发展眼光推进对话合作，以相互尊重、求同存异精神妥善处理分歧矛盾。习近平还指出双方应当进一步拓宽合作领域，增强互动，采取积极措施解决双方关切的问题，不能将经贸问题政治化⁷。

⁶ 详见：<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/14/readout-president-s-phone-call-chinese-president-xi-jinping>

⁷ 详见http://www.gov.cn/lhdh/2013-04/13/content_2377091.htm