



## 中美達成首階段經貿協議：損則有孚<sup>1</sup>

(中美貿易戰專題討論之七)

2019年12月13日，中美官方均證實已就第一階段經貿協定文本達成一致，兩國避免了貿易戰進一步升級。目前中美正就協議文本開展後續的法律審核、翻譯校對等流程；美方透露，首階段協議文本的簽署將會在部長級層面進行，預計最快可於明年1月初在華盛頓簽署

### 1. 首階段協議的透視：有得有失

根據中美官方日前發佈的信息和美方談判代表接受媒體採訪時的補充細節(詳見附件表1)，中美第一階段的經貿協議文本共有九個章節，包括序言、知識產權、技術轉讓、食品和農產品、金融服務、匯率和透明度、擴大貿易、雙邊評估和終端解決以及最終條款等。初步來看，雙方達成的主要共識如下：

#### 削減關稅：範圍偏窄？

- 美方取消原定於12月15日對剩餘約1,600億美元中國輸美商品(即美方的4B清單)加徵關稅；對9月份已加徵約1,200億美元商品(4A清單)的關稅稅率從15%降低一半至7.5%，該批商品的新稅率預計在明年1月雙方正式簽署協議文本後的30天生效。但美方仍會保留對前三批關稅清單中約2,500億美元中國商品的25%關稅。

中方透露，美方還承諾會加大對中國輸美產品的關稅豁免力度。美方近日(12月12日)再次公佈了最新一份針對進口中國產品的關稅豁免清單；據內地研究機構統計，美方至今為止已累計公佈17份豁免清單，合共涉及中國商品的規模上限達832億美元(按2018年全年實際進口額計算)，佔前三批2,500億美元關稅清單的比重約32.2%。

- 中方表示，暫緩原先計劃於12月15日對部分美國進口商品徵收的10%、5%報復性關稅，對原產於美國的汽車及零部件繼續暫停加徵關稅；除上述措施外，中方對美其他加徵關稅的措施仍會繼續按原先的規定執行。
- 值得一提的是，儘管不少評論指美國對華削減關稅的範圍遜於預期，但中方強調，「美方承諾推動加徵關稅的趨勢，從上升趨勢轉向下降趨勢」；如此解讀點出了美方首次在關稅層面作出讓步具有重大的象徵性意義，其本身已構成貿易談判的最大亮點。

<sup>1</sup> 引自《易經》第41卦：「損，有孚，元吉，无咎可貞。利有攸往。」字面的釋義為「減損，有誠信，則元吉；沒有罪咎而可以貞定。利有所往。」損卦理解作「願意暫時作出小小的犧牲；犧牲眼前利益，只要誠心，則長遠來說為吉」。

在此之前，美方以加徵關稅為籌碼對華施壓，不斷擴大對華加徵關稅的範圍以及提高關稅稅率；雖然曾在短暫階段以推遲擬加徵關稅來釋放善意，以配合雙邊經貿談判所需，但從未觸及對華已加徵的關稅領域。此次協議是美方首次「反轉過程」，同意對已生效的 4A 清單予以關稅稅率減半；關稅從之前的「加」到近期的「停」，再發展到現在的「減」，預示了關稅戰已開始轉向。

### 加大進口：負擔超重？

- 美方表示，中方承諾以 2017 年中國自美進口金額為基準，在未來兩年增加從美國進口的商品和服務總額將不低於 2,000 億美元，採購範圍集中在製造業、能源、農業和服務業等領域，其中包括增加採購 320 億美元的農產品。以 2017 年作為基準主要是為了撇去 2018 年中美貿易糾紛激化對雙邊貿易的「扭曲」影響。

至於加大農產品進口，是美方尤其是特朗普最為看重的一項「成果」。中方承諾在 2017 年購買 240 億美元農產品的基礎上，在 2020 年和 2021 年平均每年新增 160 億美元，使中國每年從美國進口農產品的規模大幅提升到 400 億美元；加上美國貿易談判代表萊特希澤表示，中方還同意考慮盡可能每年多買 50 億美元，未來可能的採購量其實已相當接近特朗普之前開出的 500 億美元價碼。

- 據美國統計數據顯示，2017 年中國自美國進口的商品和服務總額分別為 1,298 億和 560 億美元。中方在達成協議後，承諾在未來兩年平均每年增加 1,000 億美元的進口金額；這將使中國從美進口總額在短時間內飆升超過五成，從表面上看確是做出了不小的讓步。

但從另一個角度看，中美經濟結構存在相當大的互補性，中方對美國進口的商品無論是工業品、消費品、農產品、初級原料還是服務類產品，一直存在較大需求。事實上，在中美貿易戰爆發之前，中國從美進口商品和服務均維持較快增長，2011 年至 2017 年間的年均複合增長率分別為 3.7% 和 12%。如果按此增速作「外推」估算，中國自美國進口的商品和服務金額在 2020 年將分別達 1,447.5 億和 786.8 億美元，到 2021 年則進一步增加至 1,501 億和 881.2 億美元。

也就是說，在「自然增長」的假設下，明年和後年中國從美國的總進口本來就可能比 2017 年分別多出 352.5 億和 548 億美元，兩年的合共增量為 900 億美元。如果扣除這部分因「自然增長」而產生的對美進口需求，未來兩年中方真正需要額外消化的進口總額將會從名義上的 2,000 億美元減少約一半至大約 1,100 億美元。

- 中方領導人在 2018 年首屆中國進口博覽會上表示，預計未來 15 年中國進口商品和服務將分別超過 30 萬億和 10 萬億美元。若以此作簡單估算，中

國未來平均每年的商品和服務進口總量共計約 2.7 萬億美元；而中方承諾未來兩年從美國每年購買多 1,000 億美元，佔中國進口總量的比重應不超過 4%。

即使在近年不利的國際貿易環境下，中國的商品和服務進口均維持較快增長；2018 年的進口增速分別為 15.8% 和 10%，當年新增進口量則分別為約 2,920 億和 477 億美元。按此趨勢看，中國應有相當大的迴旋空間，可利用每年進口的增量來抵銷一部分對美進口的額外要求。

中方在解釋有關擴大美國商品進口的安排時指出，「隨著中國國內市場的擴大，中方企業按照世貿組織規則和市場化、商業化原則，增加從包括美國在內的各國進口優質、有競爭力的產品和服務，有助於順應國內消費升級的趨勢，滿足人民日益增長的美好生活需要」。除了加碼從美輸入農產品、石油和飛機等航空產品外，如果能夠將增加對美進口與當前內地的消費擴容和消費升級相契合，相信中方應具備足夠的市場胃納能力和底氣；未來兩年要消化 2,000 億美元新增進口需求固然難度不低，但並非「不可能的任務」(Mission Impossible)，由此而對其他貿易夥伴產生的擠出效應也未必顯著。

#### 其他範疇：且虛且實？

- 知識產權方面，中美在商業秘密保護、與藥品相關的知識產權問題、地理標誌、商標、以及對盜版和假冒產品執行等領域長期關注的問題達成共識。技術轉讓方面，中方同意終止長期以來以市場換技術的做法，還承諾在行政訴訟中提供透明、公平和正當程序，並在市場法則下進行技術轉讓和許可。

在金融服務領域，中方同意放寬金融服務的市場准入限制，包括銀行、保險、證券和信用評級等領域。貨幣及匯率方面，中方承諾避免競爭性貨幣貶值和匯率目標制度，並大幅提高透明度以及提供問責和執行機制，解決不公平的貨幣做法。

中美還就設立爭端解決機制達成共識，通過領導層級別和工作執行層面定期舉行雙邊磋商機制，以確保各方以公平、快速的方式解決爭端。

- 總的來講，中美官方除了在加強知識產權保護方面均作出一致性表述之外，其他領域的內容主要經美方公佈，中方甚少提及。事實上，中方對非關稅領域的議題也早有因應；上述協議文本中涉及中國經貿改革方面的陳述與中方領導層過去一段時間裏在公開場合所作表態以及政府工作層面所實際推動的改革方向均大致吻合。

例如，中方承諾禁止以市場換技術，早在 10 月份李克強總理主持召開的國務院常務會議中就有同樣的說法，在中方近期修訂的《外商投資法》中亦有異曲同工的內容。再如，中方近兩年來多次在公開場合提出要放寬

金融服務領域的市場准入，而協議文本中僅做出原則性規定或承諾，符合中方「按自己發展的需要、按部就班對外開放」的方針。

- 協議中的監督執行機制是此次文本中的關鍵所在，亦是美方一直擔心和「咬住不放」的「要穴」之一。雙方最終同意採用協商式的爭端解決機制，反映了中方一直強調的平等及相互尊重的底線得以堅守；這亦可算是對中方較為有利的一項「成功爭取」。

## 2. 在中美達成協議的背後：各取所需

- 近月來，中美關係因多個領域的密集交鋒而急轉直下。例如，美國國務卿等官員繼續在國際場合和私下積極遊說盟友封殺中國華為 5G 技術；美國國會相繼通過《香港人權及民主法案》和《2019 年維吾爾人權政策法案》，公然以人權為幌子大打「香港牌」和「新疆牌」，以此對華施壓，更因涉嫌干預中國內政而引來中方的強烈反對和譴責。

中美關係轉差顯著增加了雙邊經貿談判的變數，一度令短期內達成協議的前景蒙上陰影。但中美兩國終於趕在最後一批關稅生效「死線」前達成第一階段協議文本，反映了目前階段雙方都有意將經貿領域的摩擦與政治、科技乃至軍事等方面的角力予以分開處理。

- 美方至今為止已經「押上」關稅層面的所有籌碼，惟背水一戰式的「曬冷」和多次的極限施壓未能換取中方明顯讓步，反而對兩國經濟以至全球經濟增長帶來嚴重負面影響，此乃不容否認的事實。

如果美方按原計劃在 12 月中實施最後一批對華關稅，中國輸美的大部分商品將被囊括其中，加之 4B 清單上的商品大多是嚴重依賴於中國貨源兼且對民生影響重大的消費品，對兩國經濟帶來「不成比例」的巨大損失和沉重代價，甚至可能會成為引發經濟和政治「雪崩」的「最後一根稻草」。

同時，正所謂「亢龍有悔，盈不可久也」；一旦手中的最後一張「關稅牌」正式「售罄」，美國將會陷入「無後計可施」的困局，而中美關係陷入僵局甚至「一拍兩散」的風險將會急遽上升。

- 自中美貿易戰爆發以來，中國經濟增長持續下滑，2019 年第三季度的 GDP 增速已跌至 6% 的目標區間下限。今年 1-11 月，中國的出口金額較去年同期下跌 0.3%，比去年全年下降 10.2 個百分點；其中，對美出口增速錄得 12.5% 的大幅下挫，比去年全年大幅下降 23.8 個百分點。同時，美國對華加徵關稅已嚴重影響了出口型企業的投資信心。1-11 月中國製造業投資的累計增速低至 2.5%，遠遜於 2018 年全年的 9.5%；更拖累固定資產投資增速創下新低。

另一邊廂，美國經濟的增速亦從 2018 年第 2 季度的 3.5% 高峰持續下

滑至 2019 年第 3 季度的 2.1%；其中，固定資產投資的貢獻率從 1.5% 降為 -0.2%，是拖累美國經濟增速放緩的主要環節。今年以來，美國製造業 PMI 指數亦持續下跌，從 2018 年初的 60.8% 跌至榮枯線之下，今年 11 月更降至 48.1%；多項指標均顯示美國經濟增長的動能正進一步減弱。

在過去兩年的貿易戰中，美國農民承擔了巨大損失；民怨日積，已對特朗普爭取競選連任構成越來越大壓力。受中國加徵關稅的影響，2018 年中國自美進口的農產品已減至 162.3 億美元，比 2017 年下降 32.7%；2019 年前 10 個月，中國自美農產品進口僅為 104 億美元，較上一年同期減少 30.8%。

美國財政部長姆欽(Steven Mnuchin)在 12 月 14 日出席多哈論壇時亦表示，「中美第一階段貿易協議對全球經濟增長十分有利」。中美宣佈貿易談判達成協議後，隨即引發全球股市上漲，美國股市的多項指數再創歷史新高；早前市場對中國明年經濟增長率是否能夠「保 6」的憂慮亦有相當程度的紓緩，瑞銀亞洲等機構更將中國 2020 年經濟增速的預測調高至 6% 或以上。這些市場反應在在凸顯了中美貿易關係緩和對提振雙方以至世界經濟的關鍵性作用。

- 此外，除了貿易戰對經濟的破壞性影響日益「痛徹心腑」之外，中美雙方現階段均面對越來越大的內部壓力，要求為此前螺旋式升級的貿易戰儘快「止血」，以便將施政重心轉向更加迫切的國內事務。2020 年是中國完成「十三五」規劃和全面建成小康社會的收官之年；中美達成第一階段協議可以減輕中國經濟下滑的壓力，有助於順利完成各項既定任務和指標。同時，明年也是編制「十四五」規劃的啟動之年，中方須盡快放下貿易戰的「包袱」，集中精力為未來五年的長遠發展制定路向。

對特朗普而言，2020 年將正式進入總統大選之年，加上目前面臨國會民主黨的彈劾調查；與中國達成經貿協議將有助轉移民眾視線，為其投入競選增加重要籌碼。值得注意的是，在 2016 年總統大選時，特朗普主要依靠籠絡國內「搖擺州」的選票而獲勝；但中美貿易戰導致農民等群體的利益受損，導致其目前在多個州份的支持率相較上任之初大幅下降。特朗普急需在這個關鍵性的時點上與中方達成協議，以便讓「攘外」的工作暫告一個段落，將精力轉向應付「安內」的當務之急，全身心投入國內選戰；更可透過爭取中國對美農產品、能源等產品的大幅採購，向美國民眾交出「成績單」，穩定農業州份的「票倉」。

- 由此看來，在中美雙方都需要有一個階段性的暫時結果「充撐門面」以及在「搞定它(Get it Done)」心態愈加迫切的氛圍下，即使首階段的經貿協議內容平泛、欠缺石破天驚的「大刀」，亦不算太過意外。或許對雙方來說，達成協議本身的象徵性意義會比協議的實質內容更為重要；而充斥其中的折衷主義和務實態度，為解開中美貿易戰的糾結提供了一次生動的示範。

### 3. 中美關係展望：不平靜的緩和期

- 中美貿易談判歷時一年半的時間，在此期間一波三折，多次反覆，如今終於達成第一階段的協議文本。中美明年初簽署第一階段經貿協議後，雙方短期內都有動機為協議文本的落實創造較好的氣氛，紛紛擾擾多時的中美經貿摩擦或有望迎來階段性緩和期。

亦須留意的是，目前中美雙方披露的協議內容有諸多語焉不詳之處，而各自的表述頗具各取所需、避重就輕的味道。預計未來中美推行和落實協議的過程將存在較高的不確定性，雙方在一些細節上齟齬難入勢必在所難免。

- 美方強調，中美第一階段的經貿協議簽署後，第二階段經貿協議的談判將會展開。首階段協議以關稅和貿易平衡為側重點，文本對知識產權、技術轉讓、金融服務等議題的論述較為含糊，對產業補貼、國企改革等結構性議題近乎隻字未提。中美第二階段的經貿談判將不可避免要踩進「深水區」，接下來要處理的問題「件件都是難啃的硬骨頭」；擺在雙方面前的是一場更加艱巨的「智勇之鬥」。
- 此外，中美之間的對抗已上升到科技戰、金融戰、地緣政治等全方位博弈，具有大國角力的長期性、複雜性和嚴峻性；中美緊張關係不可能因為階段性的經貿協議達成而出現根本性逆轉。明年恰逢美國進入總統大選年，打「中國牌」、對華強硬更是朝野上下、不分黨派的普遍共識，相信無論是特朗普還是其他參選人都不會輕易捨棄這項撈取政治利益的工具。

中美達成第一階段協議後的短暫緩和期注定會暗湧翻滾；即使關稅戰開始鳴金收隊，其他領域特別是科技和政治上的博弈將會接過接力棒，成為未來中美角力的主戰場。

2019年12月

附表 1：中美各自對第一階段經貿協議文本的表述對比

	美方表述	中方表述
削減關稅	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 放棄加徵原定 12 月 15 日針對 1,600 億美元中國貨 15% 關稅；</li> <li>• 對 9 月 1,200 億美元中國貨已加徵關稅，稅率由 15% 降至 7.5%；</li> <li>• 保留 9 月以前針對 2,500 億美元中國貨關稅，稅率維持 25%。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 美方承諾取消部分擬加徵和已加徵關稅，並會加大對中國輸美產品關稅豁免的力度，推動關稅趨勢從上升轉向下降；</li> <li>• 中方也將相應考慮不實施原計劃在 12 月 15 日擬對美方進口產品加徵關稅措施。</li> </ul>
擴大貿易	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中國承諾在未來兩年進口美國商品和服務，總額在 2017 年的基礎上增加至少 2,000 億美元；</li> <li>• 中國承諾進口包括美國製造的各種產品、食品、農產品和海產品、能源產品和服務；</li> <li>• 中國對美國商品和服務進口的增長預計將在 2021 年後的幾年繼續保持這一趨勢，將對美中貿易關係的再平衡做出重大貢獻。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中方按照世貿組織規則和市場化、商業化原則，增加從包括美國在內的各國進口優質、有競爭力的產品和服務；</li> <li>• 中方在能源、製成品、農產品、醫療、金融等領域擴大自美高品質產品和服務的進口，並擴大國內需要的先進技術設備和關鍵零部件進口；</li> <li>• 第一階段貿易協定文本正在履行審核程式，所以涉及協定具體內容和數據今後再發佈。</li> </ul>
農業進口	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 涉及貿易的結構性壁壘，將支持美國食品、農業和海產品出口的大幅擴大，增加美國農業和漁業收入，促進更多的農村經濟活動，促進就業增長；</li> <li>• 針對美國農業和海鮮產品的眾多非關稅壁壘得到解決，包括肉類、家禽、海鮮、大米、乳製品、嬰兒配方奶粉、園藝產品、動物飼料和飼料添加劑、寵物食品以及農業生物技術產品。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首先將有利擴大中國農產品對美出口，比如美方允許中國自產熟制禽肉、鮫魚產品輸美的最終規則，還同意公佈香梨、柑橘、鮮棗輸美監管通報程式，允許這些產品向美國出口，就儘快解除中國輸美水產品自動扣留等作出積極承諾；</li> <li>• 其次，中方從美進口農產品也會大幅增加，如大豆、豬肉、禽肉、小麥、玉米、大米等。</li> </ul>

<b>知識產權</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在涉及商業秘密、與製藥相關的知識產權、地理標誌、商標以及打擊盜版和假冒商品的執法等領域的眾多長期問題。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中美達成共識，包括商業秘密保護、與藥品相關的知識產權問題、專利有效期延長、地理標誌、打擊電子商務平台上存在的盜版和假冒、打擊盜版和假冒產品的生產和出口、打擊商標惡意註冊，以及加強智慧財產權司法執行和程式。</li> </ul>
<b>技術轉移</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中國首次同意結束長期以來強迫或施壓外國公司向中國公司轉讓技術，以此作為獲得市場准入、行政審批或獲得政府優勢的條件的做法；</li> <li>中國還承諾在行政訴訟中提供透明、公平和正當程式，並在市場條件下進行技術轉讓和許可；</li> <li>中國還承諾不根據造成扭曲的產業計劃，指導或支持旨在獲取外國技術的對外投資</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中方在跨部門記者會上未有直接提到相關信息。</li> </ul>
<b>金融服務</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>針對美國金融服務提供者長期存在的貿易和投資壁壘，其中包括銀行、保險、證券和信用評級等服務。這些障礙包括外國股本限制和歧視性監管要求。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中方在跨部門記者會上未有直接提到相關信息。</li> </ul>
<b>貨幣匯率</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中國承諾避免競爭性貶值和設置匯率目標，同時促進透明度和提供問責和執行機制，並確保中國不會利用匯率手段不公平地與美國出口商競爭。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中方在跨部門記者會上未有直接提到相關信息。</li> </ul>
<b>爭端解決</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在領導層級別和執行層面建立定期雙邊磋商機制，為處理協議有關爭端建立強有力的程式，並允許任一當事方採取它認為適當的相應行動。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中方在跨部門記者會上未有直接提到相關信息。</li> </ul>

資料來源：美國貿易代表辦公室公佈「關於中美第一階段協定的情況說明（Fact Sheet）」、國務院新聞辦公室就「中美經貿磋商進展情況」舉行跨部門記者會；廠商會研究部整理。