



中美战略经济对话机制的意义

王东(2007.7)

2006年9月20日,在中美两国首脑的支持下,双方发表了《中美关于启动两国战略经济对话机制的联合声明》,启动了中美两国战略经济对话,12月中美两国在北京进行了首次战略经济对话,今年5月22日在华盛顿举行了第二轮中美战略经济对话,并决定12月在北京举行第三轮战略经济对话。中美战略经济对话将“传统”的经济和贸易谈判上升到了战略的高度,引起国际社会各界的广泛关注。

对话取得的成果和存在的分歧

中美战略经济对话主要讨论两国共同感兴趣和关注的双边和全球战略性经济问题,对话每年举行两次,轮流在两国首都举行。第一轮中美战略经济对话,主要集中在“中国的发展道路和中国经济发展战略”的主题,就城乡均衡发展、中国经济的可持续增长、促进贸易和投资、能源、环境和可持续发展等五个专题和11个分议题进行的讨论,在一些具体问题上中美双方达成了共识,为第二轮对话奠定了良好基础。

今年5月第二轮中美战略经济对话,议题主要围绕四个方面展开:服务、投资和透明程度;能源和环境;创新以及中国经济发展的再平衡。具体内容则包括:在民用航空业如何进一步进入对方的货运以及旅客运输航空市场;中国经济增长如何从以消费推动为主转化为投资和出口为主;中美相关部门将在能源保障、新能源开发、节能降耗、技术创新等领域商谈未来的具体合作事项,例如,中国降低美国清洁燃煤技术的进口关税,建设更多采用清洁煤炭的发电厂等。另外,人民币汇率、知识产权保护 and 金融服务业的开放等依然是双方关注的焦点问题,也是中美双方长期以来在经济领域存在分歧最突出的问题。在对话期间,美方对人民币汇率升值、知识产权保护与市场开放向中国进一步提出要求。与此同时,中方也提出了要求美国开放国内金融市场的要求。90年代以来,中国银行、建设银行、招商银行等中资银行多次提出申请,希望在美国设立营业机构,但被美方一次又一次拒绝。此外,中方还在包括美国民用高技术产品对华出口、承认中国市场经济地位以及要求美国改善投资条件和调整经济结构等问题表示了极大的关注。对当前美国国内贸易保护主义抬头,经贸摩擦被政治化也是中方关注的重要问题,为此中方提出了三点建议:第一,从中美长期战略合作的高度来认识中美经贸关系;第二,避免经贸问题政治化;第三,加强合作,采取有效措施妥善解决中美经贸关系中的突出问题。这三点建议表明了中方的基本原则,并贯穿在中美战略经济对话的全过程。

虽然在几个焦点问题上,中美双方仍然存在着严重的分歧,但第二轮战略经济对话也取得了阶段性的成果,达成了多项协议。其主要成果体现在:双方在金融服务、能源与环境、民航等领域就下一步要采取的措施达成了共识。具体内容包括中国在航空和金融领域的开放:根据新签署的航空协议,到2012年,美国航空公司开通的往返中国航班将从每天10班增加到23班,到2011年则取消往来两国货运航班的限制,美方宣称“这一措施将为美国航空公司带来50亿美元的收入”;中国将把合格的境外投资机构(QFII)的额度从目前的100亿美元增加到300亿美元;放开成立合资券商的限制,重新开始审批成立新的合资券商,同时增加合资券商可从事的业务;外资银行在中国境内可立即开始提供人民币信用卡和银行卡业务;外资非寿险公司将在今年8月1日前获准进入中国市场。对第二轮战略经济对话取得的一系列成果,中美双方给予了较高的评价。美方表示,中美战略经济对话成为两国长期具有战略意义合作道路上的重要标志,美中经贸关系沿着正确轨道发展,对两国人民和世界经济都至关重要;中方认为,第二轮战略经济对话双方就事关中美两国全局性、战略性、长期性的经济问题进行了深入的讨论,并且兼顾了当前中美经贸关系中的一些热点问题,取得了一些具体成果。

在第二轮战略经济对话取得了切实成果后，仍有一系列棘手的贸易问题摆在中美两国面前，主要分歧和矛盾还是围绕在知识产权保护和人民币汇率等问题。尽管知识产权问题在中美贸易总量中的比例微不足道，而且中国政府近年来出台了許多重要政策，对知识产权的侵权问题十分重视，这仍不能足以消除美方对知识产权问题的强硬态度，甚至演化为政治问题。而中方认为，美国在知识产权问题上的责难和强硬态度不仅显得有些言过其实，而且不免带有一定的政治色彩。在人民币汇率问题上，近一段时间以来，美元对国际主要货币都出现了较大幅度的贬值，加剧了人民币升值的压力，使中国在国际贸易中处于不利地位，但美方依然继续给中国施压。中方要求美国不要故意实行美元贬值政策和美方要求人民币进一步升值，是第二轮战略经济对话存在的分歧，这也是加速人民币汇率改革上没有进展的主要原因之一。在今年12月北京举行的第三轮战略经济对话，知识产权保护和人民币汇率等问题仍将有可能是双方关注的焦点和讨论的重要议题。

战略经济对话机制的意义

中美战略经济对话机制的启动，是对当前中美经济和贸易所面临诸多问题的反应。在中美关系的是是非非中，经济和贸易上的分歧与矛盾已经成为影响中美关系和谐的重要因素之一，而该对话机制则可从战略和全局的高度解决中美经济和贸易所面临的问题。

近年来，中国与美国在经济和贸易上的分歧与矛盾不断加深。为了消除各种分歧与矛盾，中美通过在经贸、反恐、执法、科教、卫生等重要领域以及重大国际和地区问题上开展的广泛磋商与合作，已经逐步形成了各个层次对话机制的雏形。中美战略经济对话机制就是这一系列对话机制的重要组成部分。其意义在于，战略经济对话机制是对中美两国经济关系的认定，突出了两国经济关系的长期性和战略性，以及可持续性，体现了两国经济上的相互依赖关系在日益加深，中美经济关系上升到了战略性的高度。长期以来，中美间经济和贸易对话形式是由经济联委会、商贸联委会等机制进行沟通。但这些机制存在着一定的缺陷，在这些机制下的对话，所涉及的问题和内容主要体现的是在特定阶段两国出现的经济和贸易分歧与争端。而战略经济对话机制则与以往对话机制大不相同。主要区别在于：第一，过去的对话机制不能从长远的中美经济关系发展的高度讨论问题，缺少战略眼光，有一定的狭窄性；而战略经济对话机制则能够从战略的高度思考中美经济关系的发展，从宏观和全局的角度讨论两国经济和各自的经济政策。第二，战略经济对话机制是从歧视性的谈判转向平等战略对话，过去的谈判机制有许多带有歧视性的色彩，也不够平等，新的对话机制则反映了中国经济分量的加重。第三，中美经贸往来产生的一些分歧、摩擦，正从双边的、局部的转变为具有全球影响的问题。第四，战略经济对话机制涉及内容的深度和广度是前所未有的，涉及两国经济和政治关系的稳定性。第五，战略经济对话机制也是与经济联委会、商贸联委会等机制的互补，对解决两国存在的经济分歧和摩擦，增进互信，消除误解，保持中美经济关系的稳定发展具有现实和长远意义。

此外，中国经济的发展具备了中美战略经济对话的条件。进入新世纪后的几年里，美国对中美关系的定性和对中国的定位发生两次调整：一是，对中美关系的定性从上届克林顿政府时期的“战略伙伴关系”调整为布什政府的“建设性合作关系”。其主要原因是，中美两国在战略指导思想上一一直有着不同的理念，布什政府上台后，由于新保守主义者当权，两国间的分歧进一步扩大，在客观上不具备“战略伙伴关系”的条件。二是，对中国的定位从原来的“潜在竞争对手”到2005年调整为“负责任的利益攸关方”。这表明美国对华政策发生了微妙的变化，对中美关系的发展具有一定的积极意义。当前美国对中美关系的定性和对中国的定位，必然反映在中美经济关系中，中美战略经济对话的启动就是具体体现。从两轮中美战略经济对话看，首先，双方通过对话增进了相互了解，扩大了共识，加强了互信；其次对话的广度和深度超过了以往各种形式的对话，是前所未有的，甚至被媒体普遍认为新的对话机制超越了对话本身取得的成果；第三体现了平等的原则，正如美国财政部长保尔森所说“第一次美中战略经济对话以来，双方一直在相互尊重基础上讨论两国共同经济利益”。

当然，在第二轮战略经济对话前后美国国内也出现了一些不和谐的音调。2006年美国中期选举中，与生俱来就带有传统贸易保护主义色彩的民主党控制了国会参众两院，从国会里不断刮出一股

股对华贸易保护主义思潮之风，导致近期中美贸易关系紧张。今年2月美国向世贸组织（WTO）提出诉状，状告中国的贸易补贴政策违背世贸组织规则；紧接着3月，以中国政府给予造纸企业出口补贴为由宣布对中国生产的高亮度加膜纸征收高额惩罚性关税；4月9日美国贸易代表施瓦布又宣布，美方决定要将中国知识产权问题、出版物市场准入问题诉诸世贸组织争端解决机制。根据世贸组织贸易争端解决机制，世贸组织受理相关申诉后，第一步就是安排争端双方进行磋商。而第二轮战略经济对话恰逢这一微妙时刻进行的，对话取得的成果仍然没有能够充分满足美国国会一部分人的高期望值，对中国指责和抱怨的“反华情绪”在美国国内仍存在着一定的“市场”。

中美战略经济对话机制的目标是最终实现两国长期、可持续的经济增长，但战略经济对话机制也不可能解决中美双方存在的所有问题，对中美战略经济对话期望值过高也是不现实的。当前美国对中国尚存着深层次的疑虑，在今后相当一段时期内还将存在下去，只能随着战略和经济上相互依赖的不断深化来逐步加以化解。

对话机制对国际社会的影响

中美关系是当今世界最重要的双边关系之一，国际上也普遍把中美两国看做是世界经济发展的主导力量，两国经济关系的发展无疑会对世界经济的发展和稳定产生重大影响，中美战略经济对话自然引起国际社会的广泛关注。

中美两国经济关系，与现实的世界政治、经济格局密切相关。美国是目前国际经济秩序的最大受益者，需要维护现有的国际经济秩序，而中国作为一个新兴的市场经济国家，对国际经济秩序的发言权不断增强，中美两国寻求新的对话机制实际上是对国际经济秩序的维护和适当的调整。因此，在一定意义上中美战略经济对话机制将对全球经济秩序的维护和稳定发挥重要作用。

当今世界，全球经济的持续增长的潜在隐患依然是经济严重失衡，失衡集中体现两个方面：第一，以美国为首的部分发达国家保持着高水平的贸易逆差，对于其他国家而言，如此高的贸易逆差带来了国际收支的高风险；第二，为了弥补贸易逆差，美国等发达国家从在世界范围吸引了大量的资金。这种贸易和资金上的双逆差，构成了当今世界经济不平衡的基本格局。全球经济失衡是中美战略经济对话所关注的焦点议题之一，不能排除许多其他议题也是由此引申而来。事实上，中美经济和贸易问题从根本上说也是全球经济失衡的问题，既源于世界经济增长格局、贸易格局的变化，又源于短期内中美之间的贸易失衡以及美国、中国经济的结构性失衡。中美两国经济结构失衡不是孤立的单一现象，而是通过国际贸易和国际资本流动形成了中国所在的东亚地区与美国之间的经济失衡，也就是跨太平洋的经济失衡，这是当今世界经济失衡的突出表现。因此，中美战略经济对话从宏观和战略的高度解决这些问题，不仅有利于解决中美经济和贸易上的摩擦，对全球经济的平衡发展、经济的稳定与安全产生积极和深远的影响。同时，从中欧经济和贸易关系上看，中欧贸易近年有迅速增长，欧盟已成为中国的第一大贸易伙伴，中国则是欧盟第二大贸易伙伴，但双方贸易的失衡现象却日趋严重，摩擦也不断增多，在解决中欧贸易摩擦问题上或许也能从中美间战略经济对话机制中得到有益的启发。

（《当代世界》2007年第7期）