

重压之下，增信释疑

中美第二次战略经济对话述评

中美战略经济对话是中美现有磋商机制中级别最高的一个，是历史上规格最高的中美经济主管官员的交流互动，也是世界上最大的发展中国家和最大的发达国家之间在经济领域中的战略性对话。该对话一年两次，轮流在两国首都举行。目前，这一对话机制已成为两国就事关双方全局性、战略性和长期性经济问题进行探讨的重要平台，在两国经贸关系以至整个关系中发挥着日益重要的作用。



作者简介

潘锐，复旦大学美国研究中心教授，博士生导师，兼任上海市美国学会秘书长。主要从事美国对外战略、美国外交、美国经济外交、美国对华政策和中美关系以及台湾问题研究。1980-1987年在复旦大学国际政治系学习。1987年进入上海国际问题研究所从事美国问题的政策研究，1995年起担任美国问题研究室副主任，副研究员。2000-2002年在政府部门工作，负责上海市人民政府外事办公室政策法规处。2003年加盟复旦大学美国研究中心。曾先后在美国马里兰大学、印度美国研究中心、美国哈佛大学任访问学者。代表作有《冷战后的美国外交政策——从老布什到小布什》（2004年）。

□ 本刊特约评论员 潘锐

● 重重压力下的对话

5月22-23日，中美第二次战略经济对话在华盛顿举行，中国国务院副总理吴仪和美国财长保尔森作为两国元首特别代表，共同主持了此次对话。对于此次中美战略经济对话，中美双方均表现出了高度重视。5月9日，胡锦涛主席和布什总统通了电话，就如何推进中美战略经济对话进程，保持中美经贸关系的活力，推进中美建设性合作关系不断向前发展交换了意见。美国财长保尔森为了准备此次对话，取消了赴德国参加八国集团财长会议的行程。这固然是一种重视的表现，但同时也可视为对中方的一种压力。美国行政部门试图通过此次对话取得具体的成果，缓解来自国会的压力，避免中美之间的经贸摩擦升级。

就美方来看，来自美国国会的压力压缩了保尔森的回旋空间。民主党治下的美国国会，有将中国经贸议题引入政治领域的趋势，美国国会目前也正在酝酿诸多涉华经贸问题议案，除了压人民币升值的“舒默议案”外，其他议案还涉及中美贸易不平衡、中国操纵人民币汇率、知识产权保护、中国开放国内市场、中国履行WTO承诺等等问题。而且，美国财政部每半年要向国会提交一份有关哪些国家操纵汇率的报告，而此次会谈恰好在这份报告提交之前，这也被认为是一个可以对中国施压的手段。事实上，受压之下的保尔森希望第二次战略经济对话能够取得一些具体进展，美方在会谈之前就已经放出风声，希望在国会眼皮底下进行的这次对话，能够不同于以交换意见为主的第一次北京对话而有所斩获。保尔森在接受美国《纽约时报》采访时明确表示，“我希望看到具体的成果，以此作为我们正在朝正

确方向前进的路标。”他希望中美之间能在以下方面取得“具体成果”：一是中国进一步向美国开放航空市场。二是中国进一步对美国证券机构和银行业开放市场。三是美国对华能源技术出口。

中方则采取了务实的策略，商务部副部长马秀红率领的中国贸易投资合作促进团由208家企业的369人组成，自5月初以来，该团在美国24个州的25个城市开展了一系列贸易、投资促进活动，并陆续签署了138个贸易或投资协议，总金额高达326亿美元。此外，5月18日，中国人民银行发布公告，宣布自2007年5月21日起，将银行间即期外汇市场人民币兑美元交易价浮动幅度由千分之三扩大至千分之五，从而向美方表明，中方在坚持“主动性、可控性和渐进性”三原则的基础上，正以负责任的态度和做法推进人民币汇率改革。

这次战略经济对话是去年首次中

美战略经济对话的延续,是中美两国之间的最高级别战略对话,而且,参与对话的官员人数众多。中国方面,国务院副总理吴仪率领十五位正部级官员前往美国,其中包括财政部部长金人庆、商务部部长薄熙来、央行行长周小川、证监会主席尚福林、银监会主席刘明康、保监会主席吴定富等部委负责人,整个代表团人数多达167人。美国方面,除美国总统布什的特别代表、财政部长保尔森外,美联储主席伯南克、农业部长约翰斯、商务部长古铁雷斯、劳工部长赵小兰、卫生与公众服务部长莱维特、运输部长彼得斯、能源部长博德曼以及美国贸易代表施瓦布、环境保护署署长约翰逊等部长级官员也出席了此次对话。美国前国务卿基辛格在会议开幕式上致辞。双方共有33位正部长参加对话,其中中方就有15位正部长、10位副部长,这样阵容庞大的政府代表团在中美两国历史上都是空前的。对话期间,双方就服务业、投资、透明度与高技术贸易、能源与环境、经济平衡增长、创新等议题进行了坦诚交流和深入探讨。吴仪还带领部分中方代表与美国国会议员进行了四次交流和沟通。

吴仪就更有效地发挥对话机制的作用,推动中美经贸关系乃至中美建设性合作关系不断向前发展提出了三点建议:第一,要从中美长期战略合作的高度来认识中美经贸关系。双方应从维护两国国家利益的高度来加强两国间的经贸合作,坚决反对各种形式的贸易保护主义,妥善解决经贸合作中的各种问题,为推动中美建设性合作关系不断向前发展奠定坚实的基础。第二,避免经贸问题政治化。对中美经贸关系发展中出现的问题和矛盾,要冷静应对,妥善处理。经贸问题只有依据经济规律才能正确地把握和处理,绝对不能把经贸问题政治化。经贸问题政治化不仅于事无补,而且将使问题复杂化,不仅损害中美经贸关系,甚至对中美整体关系的发展都会造成严重的负面影响。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。双方应该首先从各自国家的经济结构和生产要素禀赋的差异等方面进行分析,应该首先着眼于国内



5月23日,美中第二次战略经济对话继续举行,双方代表一起在媒体前亮相。

寻找解决问题的方法和途径,在此基础上通过相互合作积极探求双方解决问题的有效措施,而不是动辄就其国内问题指责对方,甚至试图通过施压和对抗的手段将自己的想法强加于别人。负责美中战略经济对话具体事宜的美国财政部中国事务特使艾兰·霍尔默则表示,战略经济对话是美中加强双边关系的一个重要手段,双方高层官员可加强彼此了解,因此对话本身就具有重要意义。

◎ 对话取得了一系列具体成果

经过一天半的对话,在首次对话取得共识的基础上,中美两国又达成四点新的原则共识:第一,促进经济平衡增长以实现可持续发展是双方共同的责任。第二,承认创新在实现经济繁荣方面的重要作用,鼓励以市场为导向的公平竞争,有效的产权保护,特别要促进中小企业创新的发展、管理与应用。第三,加强合作,以实现各自在能源安全、节能和能源效率方面的目标;加强在清洁能源开发、环境保护、清洁发展和应对气候变化方面的合作。第四,就透明度开展合作与交流,为市场参与者提高可预见性,增强对两经济体的信心,同时加强透明度方面的

国际义务。通过讨论,中美双方取得了一系列有利于增强和深化双边经济关系的具体成果:

在金融服务业领域 中国将在2007年下半年恢复审批证券公司的设立。在第三次中美战略经济对话之前,将宣布逐步扩大符合条件的合资证券公司的业务范围,允许其从事证券经纪、自营和资产管理等业务;在有利于促进国际收支基本平衡的前提下,将把合格境外机构投资者投资总额度提高至300亿美元(原为100亿美元);允许具有经营人民币零售业务资格的外资法人银行发行符合中国银行卡业务、技术标准的人民币银行卡,享受与中资银行同等待遇;允许外资产险分公司申请改建为子公司,对于目前尚未批准的申请,中国保监会将于2007年8月1日前完成审核。美方确认中资银行在美开设分行的任何申请都将根据国民待遇原则进行审批,并承诺与中国开展金融监管人员的交流。中国和美国进出口银行签署了多个合作协议,以提供金融贷款的方式促进美国扩大对华出口。根据协议,中美进出口银行将对总额在2000万美元以上的美国对华出口项目提供融资。除上述长期贷款项目外,美国进出口银行还表示,将通过一系列中短期贷款,帮助美国中小企业扩大在水务等环保项目上的

对华出口。

在非金融服务业和贸易领域 双方宣布,同意扩大现有双边民用航空运输协定范围,大量增加两国间每年航班班次,在2011年全面开放货运航权,在2010年开始谈判客运全面开放的协定和时间表;双方同时宣布启动中国旅游团队赴美旅游的联合声明、主权担保融资合作的谅解备忘录和中国进口美国铁路设备。中方企业数量放开、中部市场放开和双方货运2011年全面开放成为新一轮航权安排的三大亮点。根据新协议,中国空运企业可立即不受限制地进入中美航空运输市场,在维持2004年协议有关包机、第三方代号共享、客运第五业务权等规定的基础上,2011年两国航空货运市场将过渡到全面开放,2007年至2012年美国至中国东部地区的客运运力将在2004年协议的基础上逐年增加各方共70班/周,中国中部地区(安徽、湖南、湖北、江西、河南、山西)至美国的直达航空运输市场完全开放。

在能源和环境领域 中国与美国同意本着务实的原则,积极参与WTO框架下贸易与环境议题的多边谈判,就削减或酌情取消环境产品和服务的关税和非关税壁垒问题进行探讨。中美两国将在以下领域加强合作:推进清洁煤技术,争取在中国合作开发15个大型煤层气项目,完成中国加入未来发电计划政府指导委员会的工作,提供政策激励消除先进煤技术完全商业化的成本障碍,并将推进碳捕获和储存技术的研究与开发,制定中国国家燃油低硫化政策。中美两国共同宣布双方就自愿采取节能产品认证(能源之星)达成一致。两国签署了《关于AP1000型核电机组核安全合作谅解备忘录》。

在经济平衡增长领域 美方将向中方提供发展金融市场和农村金融方面的技术援助。两国同意就劳动力市场政策进行人员交流和信息共享。美方欢迎中国宣布扩大人民币日交易浮动区间。

在创新领域 中美双方海关签署了《关于加强知识产权执法合作的备忘录》。中美将举行有关技术创新关键问题的研讨会。根据备忘录的规定,中美两国海关将在人员往来、执法实践技术和执法经验交流、执法数据交流和

案件信息通报等方面进一步加强合作。备忘录的签署,对于进一步加强合作,共同打击假冒和盗版货物在两国间的流通、促进两国贸易的健康有序发展都将起到十分重要的作用。

对话结束之后,布什总统当天在白宫举行的记者会上说,美中双方23日就开辟新的航线达成协议,这对美国航空公司有利;布什对中国政府派团参与这次对话表示感谢。他说,中美两国目前在很多领域进行合作,但在一些领域存在摩擦,双方应尽力解决摩擦。吴仪在23日上午举行的闭幕式上则表示,第二次对话取得了成功,双方就事关两国全局性、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。

◎ 第二次战略经济对话之后

战略经济对话已经曲终人散,但美国方面对此次对话并不十分满意,因为在不少美国议员看来,美国要求人民币升值以及已存在多年的贸易不平衡这两个关键问题并未通过对话得到解决,因此,美国国会未来通过对华强硬议案的可能性还相当大,将中美经贸问题引入政治领域的趋势值得关注。

美国政府和国会在对华关系(不仅是经贸关系)中一个唱红脸,一个唱白脸的状况并没有改变。美国学者乔纳森·雅各比将此形象地称为:“美国对华经济接触一直在上演我们在政治电影中看到的‘好警察、坏警察’的经典游戏。布什政府已经做了很长时间的‘好警察’,而国会现在正在扮演短期的‘坏警察’一角。这两个角色似乎彼此明白对方存在的意义,因此不会将中美经贸关系推入绝境。”目前,民主党对华施压有加大的趋势,但我们不妨这样理解:美方的高要求是为了从中方得到高回报,议员们的要求也不会无限制提高,其最高点就是美方能在谈判桌上得到的最大利益。如长期对华持强硬姿态的纽约民主党参议员查尔斯·舒默就曾表示,中国对美大规模采购并不能解决问题,“买什么并不重要,重要的是他们要改变游戏规则”。言下之意,中方要对美做出更大的让步。



事实上,中国已经作出了巨大的努力,美国也已获得巨大的利益。在金融领域,中国已全面开放人民币业务,取消了地域和客户对象限制,仅2005年和2006年两年,中国银行业吸收外商直接投资就超过了182亿美元,远远高于绝大多数发达国家。截至2006年年底,74家境外银行在华设立了312家营业性机构,28家境外战略投资者投资参股了21家中资银行,31家境外金融机构在华设立了31家合资证券公司和基金公司,另有44家境外保险公司在华设立了115个保险营业机构。中国服务业开放面向世界,而美国凭借竞争优势,成为中国服务业开放的最大受益者。例如,在过去5年里,美金融机构入股中资银行占中国银行业吸收外资总额的近40%;美律师事务所驻华代表处的数量占境外律师事务所驻华代表处总数的近45%,其业务收入占驻华代表处业务总收入的50%以上;美资企业获得直销经营许可占在华外资企业的55%;中国通过买断和进口分账两种方式自美进口电影121部,占进口总数的52%;自美进口音像

① 5月24日美国总统布什在白宫会见了中国国务院副总理吴仪，双方讨论了朝鲜半岛核问题、台湾问题、人民币汇率、贸易平衡等问题。② 中国国务院副总理吴仪在出席中美第二次战略经济对话时发表演说。③ 2006年12月，吴仪与美国财政部长保尔森出席中美第一次战略经济对话。

国对华高技术商品出口增幅比德国低287个百分点，比日本低100个百分点，美国对华高技术商品出口所占中国高技术商品进口总额的比重由18.3%降至9.1%，如果这个比重目前仍保持在18.3%，美国对华出口至少可增加700多亿美元。

中美经贸关系虽然存在种种问题与挑战，但主流趋势却是持续发展，这符合两国的共同利益，也是两国的努力目标。为使双边经贸关系更上层楼，在新的经济与政治大环境中，中美之间应该建立正常的经贸关系。所谓正常的经贸关系指的是在正常的国家关系基础上，中美两国所进行的没有政治限制条件和其他种种人为障碍的经贸往来，它

是中美两国在平等、互利、经济互补的原则下进行的。正常的经贸关系要求

- (1) 经济问题应与政治问题脱钩，用政治手段、政治方法去干预经济问题是不足取的，有害的。经济问题的发生、发展和终结有其自身的规律和规则，只有真正做到经济问题与政治问题脱钩，中美双边经贸关系才能摆脱政治影响而按照客观经济规律正常发展。
- (2) 经济摩擦与矛盾是任何经贸关系所不可避免的，经济手段与方法应是解决经济摩擦与矛盾的基本方式。
- (3) 谈判而非威胁更非制裁是解决问题的最主要途径，任何威胁、恫吓、制裁都是强权政治的表现，不是中美之间正常的经贸关系所需要的。
- (4) 中美双方均需要用新思维去构筑正常的经贸关系。一个经济上强大的、遵守国际准则的、与世界经济融为一体的中国不仅可以为美国提供商业机会，更是亚太地区乃至世界和平与稳定的重要支柱之一。当然，中国也需要为进一步改革开放创造良好的环境与氛围。

由两国元首倡导设立的中美战略经济对话机制，是两国所有对话机制

中级别最高的，其目的是加强两国就全局性、战略性、长期性经济问题的沟通和协调，以增进互信，加强合作。应该看到的是，中美战略经济对话有别于一般的经济对话，不是着眼解决具体问题，而是着眼对中美双边经济、甚至对全球经济都有重大影响的大问题。这些大问题都不是在短时间内，或者是通过一次两次对话就能够解决的。中美战略经济对话的意义更多是增进了解，加强沟通，增信释疑。

从上世纪70年代刚起步算起，中美贸易在几十年时间里取得了飞速的发展。据中方统计，从1979年两国建立外交关系开始到2006年，双边贸易额增加了106倍，相当于每年增长18.9%。美方的统计显示，双边贸易额增加了144倍，相当于每年增长20.2%。自加入世界贸易组织以来，中国已成为美国的第四大出口市场，增速更是保持在第一位。同期美国对中国的出口增速是对其他国家出口增速的3.7倍。因此，中美两国之间的相互依赖进一步加深，两国之间的共同经济利益也进一步增加。

美国著名智库——战略与国际问题研究中心(CSIS)、国际经济研究所最近在它们联合出版的《中国：资产负债表》一书中指出，中国给美国带来的经济利益是无可争议的。中国市场快速增长促进了美国的出口，中国对美国的出口以及对美国金融资产的投资则帮助抑制了美国的通货膨胀和利率上升，为美国经济快速增长和提供更多就业机会创造了条件。基辛格认为，“中美两国关系发展也面临一些新问题，但无论如何保持合作关系至关重要”。作为世界上最发达的经济体和增长最快的经济体，在全球化迅速推进的今天，中美两国的合作对于全球都至关重要。这或许正是中美战略经济对话的要旨所在。而且，作为中美两国政府间最高级别的战略对话，中美战略经济对话应当成为两国间一个机制性的互利共赢的交流平台，不仅是美国，中国也应当从中获得有利于自己发展的政策空间。只有这样，战略经济对话才能持久、有效、充满希望地进行下去。当然，由于中美之间软、硬实力的不对称性，从长远看，中国通过战略经济对话维护自身合理发展权益的路还会很长。

商品的比重一直保持在50%至75%。此外，美在华投资设立的近5万家企业，99%以上已获得贸易权和分销权。欲解决中美经贸关系中存在的问题，首先需要弄清问题的根源。以中美贸易不平衡为例。中美双方对此有着不同的理解。美方认为原因在于人民币币值过低、中国对出口产品提供政府补贴、劳工权利保护不够等。中方则认为主要是经济全球化的影响和美国对外贸易政策的后果，如储蓄和投资相关性、劳动力和投资配置的国际差异等等。中美贸易不平衡的原因是多重的。由于中国对外开放，外国在华直接投资迅速增长，外商投资企业在中国出口总额中所占的比重从90年代初的12.58%猛增至1996年的40.72%，2000年达47.97%，2006年更是高达70%；国际资本流动反映在贸易上的结果，根据美国商务部公布的数据，美国对包括中国在内的亚太国家和地区的贸易维持着大体上的平衡；美国实施对华出口管制，制约了美国最具国际竞争力的高技术商品的对华出口。统计数据