

# 思考中美战略经济对话的未来

宋国友

中美战略经济对话（SED）作为中美两国元首共同提出的重要对话平台，迄今已经举行了四次。在 SED 的框架下，两国政府可以就双方关注的问题进行协商，以对话而非对抗的方式取得较为一致的意见。作为一种制度性的重大创新，SED 在维护两国经贸关系稳定方面扮演了非常重要的角色。如今，美国总统大选正在如火如荼地进行，布什也即将卸任，SED 会走向何方呢？

## 第四次 SED 的变化

SED 自诞生之日起，就一直处于变化当中。正是这些变化，成为观察 SED 发展和变迁的一个重要窗口，也是我们预测未来 SED 走向的参照。最近在马里兰州安纳波利斯召开的第四次 SED，更是出现了一些意义重大的变化。这些变化主要表现在背景、议题和人员等方面。

首先是背景。与以往三次 SED 相比较，本轮 SED 的背景有了非常显著的变化。一方面是国际经济背景。在前三次 SED 中，世界经济还处于较为乐观的通道当中。次贷危机尚未席卷全球，原油价格也处于相对可以接受的位置。但仅仅过了半年，形势就发生了剧烈变化。世界经济走向阴晴不定，能源价格迅速攀升，各主要经济体均陷入增长麻烦。有些中小国家，比如越南，甚至有了爆发经济危机的隐忧，并可能由此出现多米诺骨牌效应，使得危机在更大范围内传导。

另一方面是中美两国各自的经济现实。毋庸讳言，在本次 SED 召开的时

刻，中美两国的经济都面临着一定的困难。从中国角度来看，在第三次 SED 闭幕和第四次 SED 召开之前，发生了南方雪灾和 5·12 汶川地震等严重影响中国经济发展的自然灾害。就在第四次 SED 开始之前的四天，中央还召开了省市区和中央部门主要负责同志会议，专门分析和部署今后的全局经济工作。就美方的情况而言，次贷危机尚未见底，楼市复苏尚需时日，失业率居高不下，通货膨胀压力不断增加，经济发展普遍疲软。在两国都面临如此严峻形势的背景之下，SED 会更多地服从于国内经济的需要，而非仅仅着眼于双边关系。

其次是议题。为应对上述在国际层面和国内层面发生的变化，本次 SED 的议题也和变化中的背景适应，相应地出现了调整。其中最为明显的是能源议题取代人民币汇率等议题，成为本次 SED 最重要的议题。如前所述，在过去的半年中，国际油价几乎以每个月上升 10 美元的速度快速增长，并高位稳定在 130 美元左右，这给包括中美两国在内的主要能源消费国的经济发展带来了巨大挑战。以《中美能源环境十年合作框架》签订为标志，中美这两个世界上最大的能源消费国开始在能源领域加强合作，谋求在国际能源领域的双赢。事实上，加强两国在能源环境领域的合作，不仅有助于增强中国应对能源环境问题的能力，也可为美国投资者带来巨大的商机和丰厚的回报。

投资议题也是一个重点。在全球经济和本国经济都出现一定麻烦的情况下，两国尤其是美国出现了一定程度的

经济民族主义情绪。这种情绪表现在投资领域，即为金融保护主义。具体而言，美国的金融保护主义包括对中国主权财富基金（中投公司）对美投资的担忧、对中国工商银行和建设银行在美设立分行的拖延以及对中国企业并购美国公司的阻挠等。中国国内也有保护主义的呼声，其中最为明显的是对中国主要商业银行引入战略投资者的不满。而在全球化的当下，过分的保护主义其实是不利于经济发展的。中美双方并非没有认识到此点，所以在本次 SED 中均强调坚持自由贸易和投资便利化原则，致力于改善投资环境，并同意正式启动中美双边投资保护协定谈判。相对于投资，贸易问题在本次 SED 中反而没有太多涉及。

值得注意的是，本次 SED 议题还有一个重大变化，即美元汇率和人民币汇率一道，也被列入议题。如果说人民币汇率问题每次都成为主要议题，并因此成为认定“美主动中被动”的主要理由，那么美元汇率被中国提出并要求美国回应，则多多少少改变了 SED 旧有的谈判模式，中国开始学会对等地和美国协商，就自己关心的问题和美国进行交涉。确实，中国不得不就美元汇率问题向美国提出自己的看法。过去 5 年中，美元几乎贬值了一半。尽管美国政府一再坚称维护“强势美元”政策决心不改，但事实却是放任美元贬值。此举对包括中国在内的诸多国家造成损害，极大地制约了其他国家自主制定宏观经济政策的政策选项。中国利用 SED，要求美国的货币和汇率政策更负责任，一

改美国单边对人民币施压的态势。

从根本上说，中美对话态势的转变，与中美两国的底气不同高度相关。在美元持续贬值，次贷危机波及全球，并加剧金融市场动荡之际，美国在指责中国时难免底气不足。而经济高速发展，令中国自信心大增。而且，人民币兑美元自汇改以来升幅已逾两成，而美国推三阻四，试图转移危机，也客观上为中国添加了谈判筹码。

最后必须提及的一点是中方成员构成的变化。吴仪副总理的卸任和王岐山副总理的接任，在一定程度上给 SED 带来了新气象。在 SED 上，王岐山与吴仪有两点不同：其一，就私人关系而言，王岐山和美国财长保尔森的关系要更有渊源，两者的第一次打交道甚至可以回溯到十多年前王岐山担任建设银行行长期间；其二，从政府内部的职权分工来看，王岐山不仅负责对外经贸，而且要负责金融货币政策的决策，而吴仪更多的是关注对外经贸这一块。分工的差异赋予了王岐山从更为宽阔的视野来通盘考虑 SED 立场和政策的机会。中方首要代表的上述两点变化当然会影响到 SED 的进程和可能取得的成果。

### SED 的未来

除了分析第四次 SED 的变化之处，更重要的是要探讨 SED 的未来。之所以强调此点，是因为和胡锦涛主席共同提出 SED 倡议的美国现任总统布什还有 7 个月左右就要离开白宫。随着布什的离去，一直参与其中并积极推动 SED 的美国财政部部长保尔森也将离职。届时，SED 在很大程度上将取决于美国新任总统的对华政策思考。假如中国已经认为 SED 并不是一个可以接受的好方式，中国恰好可以选取这一时机自然地提出终止。但问题在于，SED 是有利于中美之间用协商的方式解决某些经贸争端的。中美累积已久的争论、美国国内政治的诸多不满以及中国对于美国咄咄逼人态势的反感，都可以通过一次高规格的对话在一定程度上得以缓解。从现有的政策判断，中方也比较希望 SED 能够延续下去。在

这种情况下，中国就得分析美国新政府下的 SED 走向。

从理论上讲，美方未来对 SED 有三种政策处置方式：第一，名不存，实亦亡。也就是说，SED 不仅名称不再，而且美国新政府将彻底停止用这种高层对话的方式来解决中美经贸问题。考虑到美国新任总统大都有打破前任总统既有政策以凸显变革的传统，如果新上台的总统对中国的贸易政策高度不满，并采取了 ABB (anything but Bush) 态度，那么这种可能性将会存在；第二，名不存，实仍在。新总统基于“新人新气象”的想法，不用 SED 这个名称，但又认同用高层直接对话的形式来处理中美经贸争端，那么很可能创造一个新的名称，但实质上与 SED 并无差异；第三，名不变，实也续。新总统认为 SED 这种形式很好，符合其对华战略的立场判断和基本框架，索性就全盘接受目前的这种方式。

尽管上述三种可能性都存在，但最终哪位候选人赢得美国总统大选，却会影响它们发生的概率。如果是共和党的麦凯恩入主白宫，第二和第三种可能性发生的概率较大。一方面，麦凯恩和布什都属于共和党，作为党内同志，政策延续性还是有一些的；另一方面，从历史上看，共和党总统主政时期，通常比较重视中美经贸关系的积极发展。这意味着麦凯恩当选之后不会贸然放弃已有的 SED 框架。

假如是民主党的奥巴马上台，则前两种的可能性更大一些。奥巴马的竞选口号核心是两个字：“改变”。在这种思维主导下，改变现有的 SED 模式——无论是名称，还是实质——确实有可能。更何况，在预选过程中，奥巴马在经贸议题上已经流露出对中国的指责。另外，民主党对布什的对华经贸政策早有不满，其所控制的国会也频频对华发难。奥巴马执政以后，面临同党议员的呼吁和压力，加上自身的倾向，对华实施“另起炉灶”式贸易政策的可能性不能排除。最坏的情况是，新总统上任之时，美国经济还在恶化，届时经济民族主义势必会制约新总

统任何缓和性的对华贸易政策，SED 的命运或就此终结。

站在中国的角度，由于无法影响美国大选的结果，因此在目前阶段猜测上述哪种可能性更大一些，实际意义并不是很大。但从制定政策的预见性要求来衡量，中国必须有这种事先判断的意识。不仅如此，还要在总结现有情况的基础上努力推动未来的 SED（如果那时候实质上还存在的话）的发展和突破。

有两点尤为重要。其一，指出美国不合理之处，争取对等地位。回顾四次 SED 的过程，不难发现更多的是美国在其中扮演了一个议程设定者的强势角色。通常是美国提出议题，中美就此进行协商，然后达成联合说明。这种过程有诸多不合理之处。譬如，美国以往在人民币汇率以及金融市场开放等方面对中国的“要求”，一则缺乏明显合理的理由，二则脱离了中国的实际情况，三则严重超越了中国所能承受的能力。换言之，于理于实于力都无法被现阶段的中国所接受。但美国仍然乐此不疲，或通过施压，或通过劝说，希望中国能够答应。如果中国拒绝，则动辄责怪中国



的不配合,或者威胁施之以制裁。中国必须告知美国,如果美国想让 SED 继续下去并发挥作用的话,就要改变这种傲慢的态度,用对等的心态来和中国进行对话。

其二,争取把中美 SED 的定位从只关注双边问题的对话升级为应对全球经济的论坛。对世界经济增长来说,中美两国是最重要的两个贡献者。如果忽略了此点,仅仅把 SED 的功能定位在处理两国关系上,格局未免过于狭隘,也容易被美国所束缚。考虑到中美各自的经济及其互动将会对世界经济产生重大影响,中国要有眼光和雄心,在未来几年逐步把中美 SED 打造为可以和 G8 (八国集团) 类似的 G2 论坛,针对世界经济中的问题提出中美两国的共识以及解决方案。如果中国经济在未来能够继续高速发展,再加上策略得当和美国的支持,实现此点非常有可能。届时,借助这一平台,中国在国际经济领域的软实力将会迅速增加。

### 走向合作共赢

中美两国都必须意识到,中美经贸

关系从来就不是纯粹的经济议题,而是与政治和安全密切相关的。各自国内政治的纷扰,彼此战略评估的模糊以及外来偶发事件的冲击,都会严重影响和制约两国正常贸易关系的开展。正因为如此,并且考虑到中美贸易关系对于两国的极端重要性——美国是中国第一大出口对象和第一大贸易伙伴国,中国是美国第二大贸易国和第二大进口国——两国政府更应该从战略的高度来解决现有的一些贸易争端,维护双边经贸关系的良性发展。

现在的问题是,尽管在中美战略经济对话这个平台上双边存在着严重分歧,但如果两国政府仍然认为这个平台是必需的,都有心借助其来有效处理双边重大经贸议题,就必须对这个平台有一个长远的设想和规划。中国如此,美国也是如此。正如在探讨 SED 的未来时所分析的,如果今年的美国总统大选之后,出现一个贸易保护立场强烈的民主党总统,再加上一个民主党控制的国会,中美战略经济对话完全有可能被强

行终止。届时,即使中美经贸关系不出现剧烈冲突,一定程度的动荡将不可避免。这种情况当然非现在的双方行政当局所乐见。所以,中国政府和这一届美国行政当局要站在战略的高度,达成一定程度的默契,在维护彼此重大国家利

有两点尤为重要。其一,指出美国不合理之处,争取对等地位。其二,争取把中美 SED 的定位从只关注双边问题的对话升级为应对全球经济的论坛。

益的前提下,共同作出一些让步,通过形成更多成果的方式来表明战略经济对话的有效性和必要性,给未来的政府以启示或者约束,以防止未来可能的双输局面的出现。

(作者为复旦大学美国研究中心博士)



6月17日上午,中美双方围绕宏观经济和金融周期管理等议题举行专题会。