



Policy Brief No. 201721

August 21, 2017

苏庆义: mathe_sqy@163.com

薛蕊: xr5771069@163.com

美国启动的 301 调查或以中美磋商的方式解决^①

近日，美国贸易代表莱特希泽宣布将对中国正式启动基于 1974 年贸易法案 301 条款下的调查（简称“301 调查”）。调查内容是中国政府在技术转让、知识产权、创新方面的行为、政策、实践是否不正当或具有歧视性，从而限制了美国商业或对其造成负担。该调查由美国贸易代表办公室完成。历史上，尤其是美国贸易逆差快速增长的 1980 年代，美国政府多次动用 301 调查。简要梳理这些调查最后的结果及影响，有助于判断美国此次针对中国调查的走向及可能的影响。

美国 301 调查的目的是判断外国在开放市场尤其是进口方面是否存在不合理或歧视性的行为、政策或实践，有的调查不涉及是否对美国进口或商业造成了限制性的结果，有的调查则还要判断确实对美国商业造成了限制或负担。根据调查内容，可以分为货物行业、服务业、知识产权、投资等领域。这些调查基本上有两种走向：一是以美国和对方磋商解决来结束；二是在美国的单方面制裁下对方直接做出让步。

^①苏庆义，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员；商务部国际贸易经济合作研究院助理研究员。本文是《21 世纪经济报道》约稿，尚未发表。



在货物行业方面，最有名的当属美国 1980 年代对日本发起的一系列 301 调查。1985 年启动针对日本半导体行业是否存在进口限制的调查，该调查由美国半导体行业协会请求启动。调查启动一年后，美日双方达成协议，日本更加开放本国市场，并限制本国企业向美国市场的低价倾销行为。但是，达成协议的半年多以后，当时的里根政府宣称日本政府没有执行协议，并对日本的彩电、台式电脑等征收 100% 的高关税。这相当于直接禁止了日本对美国在这些产品的出口。日本不得不严格遵守之前达成的协议。美国随之取消了高关税的制裁。美国还对日本的汽车等行业发起 301 调查，迫使日本采取自愿出口限制。但需要强调的是，日本出口遭受较大负面影响绝不单单因为 301 调查，美国还通过关贸总协定（GATT）、政治施压、广场协议等一系列组合拳才有效地限制住日本的出口。

其实，美国在货物行业方面动用的 301 调查着实不少。美国曾对当时欧共体（EC）的农产品动用 301 调查，并通过征收高关税和采取进口配额的制裁形式迫使对方达成协议。里根政府还通过加征 15% 的高关税迫使加拿大对自身出口的软木材主动征收出口税。此外，美国还曾对来自阿根廷的皮革征收过高关税。当 301 调查涉及到发展中国家时，美国还会动用取消对方的普惠制这一制裁方式，对泰国、印度、巴西都动用过。

除货物行业外，比较令人关注的当属知识产权领域的 301 调查。在知识产权方面，里根政府曾对巴西和韩国发起过 301 调查。1985 年，美国对巴西的计算机和信息行业发起 301 调查，认为对方没有充分保护版权。美国的威胁迫使巴西修改版权法。1987 年，美国还针对巴西医药行业的专利保护发起 301 调查，并实施单方面贸易制裁。巴西试图寻求 GATT 来解决处理这一问题。但是美国利用自身影响力阻止了 GATT 成立争端解决小组。最终结果是 1990 年巴西新总统



上台承诺修改相关法律，美国取消制裁。1985年，美国也是基于韩国保护知识产权力度不够的理由对其发起 301 调查，结果是双方经过磋商签署了关于知识产权方面的协议，协议规定韩国要采取一系列加强知识产权保护的行动，比如修改专利和版权法等。

通过梳理历史上的 301 调查，可以发现，美国确实能够通过该调查达到自身目的，通过单边制裁或双边磋商迫使对方就范。但是，历史上遭受 301 调查的国家或经济体和目前的中国存在最大的区别是，它们的谈判势力和经济体量和美国相比太弱。无论是加拿大、巴西、阿根廷，还是韩国，在 1980 年代的经济体量明显不如美国，而且对美国市场存在较大的依赖，属于弱势的一方。至于日本，虽然经济体量较大，但是在 1980 年代对美国市场极为依赖，只能选择屈服，何况，美日间还存在较为微妙的政治关系。目前中国的经济体量足以和美国抗衡，而且双方的相互依赖足够强，这使得中国拥有更强的谈判势力。

另外还有一点不同，那就是 1980 年代的 GATT 不像现在的世界贸易组织(WTO)这么成熟。在 GATT 升级成 WTO 之前，美国的主导权过于强大，其他国家无法挑战其地位，就算借助 GATT 争端解决也只有吃亏的份儿。但时至今日，尽管美国依然是当之无愧的老大，但在 WTO 的话语权毕竟下降很多。在知识产权领域，WTO 成立后也通过了《与贸易相关的知识产权协定》(TRIPS)。美国作为 WTO 成员，有义务和同为 WTO 成员的其他国家在该框架下解决争端。这至少为中国提供了解决思路。

具体到美国此次针对中国发起的 301 调查，最后很可能会以双方磋商解决的方式结束。该项调查一般会耗时一年。在调查期间，双方便存在磋商解决的可能。如果达成双方满意的协议，该调查可终止或暂停。如果调查结束，双方



还未达成协议。则美国依然可首先选择通过和中国磋商解决问题。磋商无非是迫使中国承诺在知识产权、版权保护、技术转让、相关行业外资进入限制等方面做出切实改善，从而让美国优势产品出口和投资更容易，并限制中国相关产品对美国的出口。如果 301 调查结束，特朗普对双方磋商不抱希望，也有可能直接对中国部分产品征收高关税，或限制中国企业对美国的投资，以此迫使中国在随后的磋商中让步。但是，美国启动 301 调查的目的是降低对方对美国商业的限制，如果美国通过高关税或其他方式进行制裁，中国也会采取相应的反制措施，从而最终两败俱伤。这会违背美国的初衷。因此，即便美国采取相应的制裁，中国也会有反制措施，但双方会掌握一定的度，不会发展到一发不可收拾的地步，最终会回到谈判桌，经过磋商解决问题。

总之，历史上，美国通过 301 调查基本上都会达到自身目的。此次针对中国的调查，美国也会希望达到自身目的，至于具体要价，在美国贸易代表办公室发布的《2017 特殊 301 报告》里都写得比较清楚。中国和历史上遭受 301 调查的其他国家相比，谈判势力更强，面临的国际贸易治理环境也更为有利。而且和 1980 年代美国对日本发起的 301 调查相比，当时主要是行业调查，目前针对中国发起的知识产权调查相比当时的行业调查更有弹性。双方更有可能通过磋商解决问题，美国的部分要价也确实符合中国自身的改革方向，这种结果对中美经贸关系的影响偏向正面。即便磋商不顺利，中美之间发生制裁和反制裁，也会有一个度，对中美经贸关系的负面影响在可控范围内。当然，还有一种很小的可能性，美国 301 调查的结果是中国政府的行为没有不正当性或不构成歧视性，也没有限制美国商业或对其造成负担，这会皆大欢喜。



IGI 简介：国际问题研究系列（Inside Global Issues）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶副研究员、高凌云副研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

声明：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep_ite，名称：社科国贸）

