



Working Paper No. 201901

May 05, 2019 ,

东艳: maildongyan@163.com

贸易摩擦与制度协调

——基于中美贸易摩擦与日美贸易摩擦的比较研究^①

内容提要：本文对当前中美贸易摩擦和历史上的日美贸易摩擦中涉及的制度协调问题进行了比较研究。经济全球化使国家间的交往从商品要素交换向生产一体化演进，在更紧密的交往中，制度异质性的两个国家间的制度矛盾逐步显现，贸易摩擦呈现从微观经济摩擦向综合性摩擦及制度摩擦演进的趋势。制度协调的迫切需求与协调机制缺失的矛盾以贸易冲突爆发的激进式方式呈现，由此促使摩擦双方从局部政策协调转向全面的制度协调。综合性结构谈判和磋商是双边制度协调的重要方式之一，中国近期提出的制度型开放政策对促进中美制度协调具有积极的意义。除了自主开放外，中美需要构建具有约束力和法律基础的多轨协调机制。

^① 东艳，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易室主任，研究员。本文最初的版本发表于《华南师范大学学报（社会科学版）》2019年第2期，原题目为《制度摩擦、协调与制度型开放》。作者感谢余永定研究员、李增刚教授、徐奇渊研究员、苏庆义副研究员、张琳博士、姚曦博士、赵海博士对本文写作提供的帮助，当然文责自负。



关键词：中美贸易摩擦 日美贸易摩擦 制度摩擦 制度协调

中美贸易摩擦在 2018 年以来跌宕起伏，贸易冲突给世界经济的平稳发展带来冲击。目前中美正在进行结构性磋商，双方力求构建中美摩擦的缓冲机制，促进双边关系从激进式冲突进入渐进式调整阶段。回顾历史，日美贸易摩擦曾是美国在二十世纪八十至九十年代面临的最重要、最具争议性的外交事务之一^②。随着东亚生产网络分工模式的发展，特别是中国入世之后，美国对外贸易格局逐步调整，中美贸易局部摩擦日益增多。针对这种情况，一些日本和中国的学者对日美贸易摩擦和中美贸易摩擦进行了比较研究，如马文秀（2009）^③、徐梅（2016）^④、Ito(2009)^⑤等。目前中美摩擦已经进入制度摩擦阶段，制度协调是双边谈判的重要内容，而制度型开放是中国下一步全面开放的重要方向。在 2018 年中美贸易冲突爆发的背景下，一些文章如李丹等（2018）^⑥、田正（2018）^⑦等分析了日美摩擦的经验教训，但是从制度摩擦、制度协调角度来对两次贸易摩擦进行对比分析的文章还不多。本文通过数据分析，指出经济全球化的发展使不同制度国家间的对接更加频繁，日益紧密的经贸关系使具有制度异质性的两个国家

^② R.M. Uriu . Clinton and Japan: The Impact of Revisionism on US Trade Policy. Oxford University Press, 2009:VII.

^③ 马文秀：《日美贸易摩擦与日本产业结构调整》，人民出版社 2009 年版。

^④ 徐梅：《日美贸易摩擦再探讨》，中国税务出版社 2016 年版。

^⑤ Ito, H. (2009). U.S. current account debate with Japan then, with China now. *Journal of Asian Economics*, 20(3), 294-313.

^⑥ 李丹, 董琴. 日美贸易摩擦下日本产业升级的实现及启示[J]. 现代日本经济, 2019(02):1-12.

^⑦ 田正. 日美贸易摩擦经验与教训再审视[J]. 日本研究, 2018(04):55-63.



间的制度矛盾愈加明显。贸易摩擦针对的问题从边界措施为主向更大量的涉及边界内政策和制度问题转变。文章对布什和克林顿政府时期美日结构性谈判中的历史经验进行了分析,希望能对当下的中美结构磋商提供一些借鉴。与此同时,文章最后对中国的制度型开放进行了初步的讨论,并提出中美需要重建有约束力和法律基础的多轨协调机制的政策建议。

一、越紧密的双边关系、越频发的制度摩擦

经济全球化的发展,使不同制度的国家间的对接更加频繁。正如 Suzuki (2018)所指出的,日本和美国在制度上存在差异,尽管这种异质性一直存在,但在两国相互依存关系更紧密的过程中,异质性导致的矛盾逐步加深。特别是当双边关系逐渐从互补转向竞争的过程中,制度矛盾愈加明显。

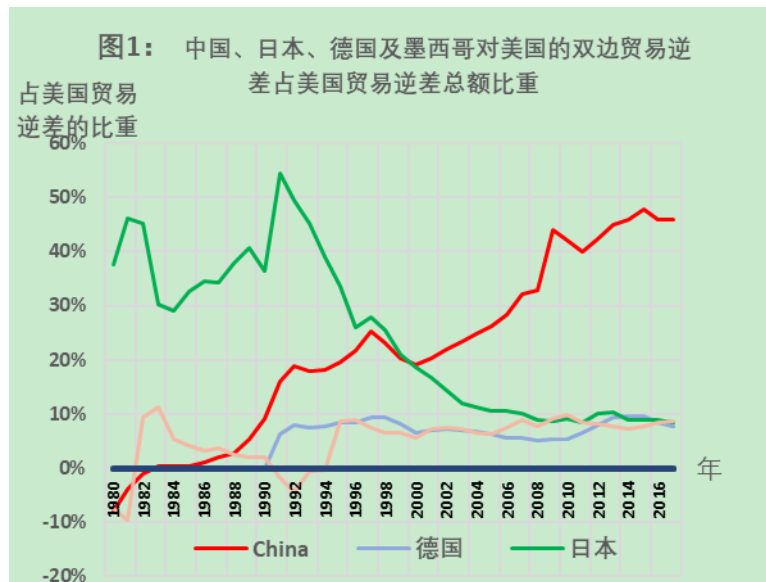
(一) 贸易失衡: 摩擦的导火索

巨额的货物贸易逆差是美国发起贸易战的重要原因。从绝对数值看,在 1946 年-1970 年间,美国处于贸易顺差状态。1971 年,美国首次出现 61 亿美元的货物贸易逆差,1984 年美国货物贸易逆差快速增加至 1687 亿美元,2017 年则达到了 8100 亿美元。从相对比重来看,美国在二十世纪八十年代对日本的贸易逆差占美国贸易逆差的比重急剧增加,到 1991 年达到 54%,之后开始下降。中国于 2001 年超越日

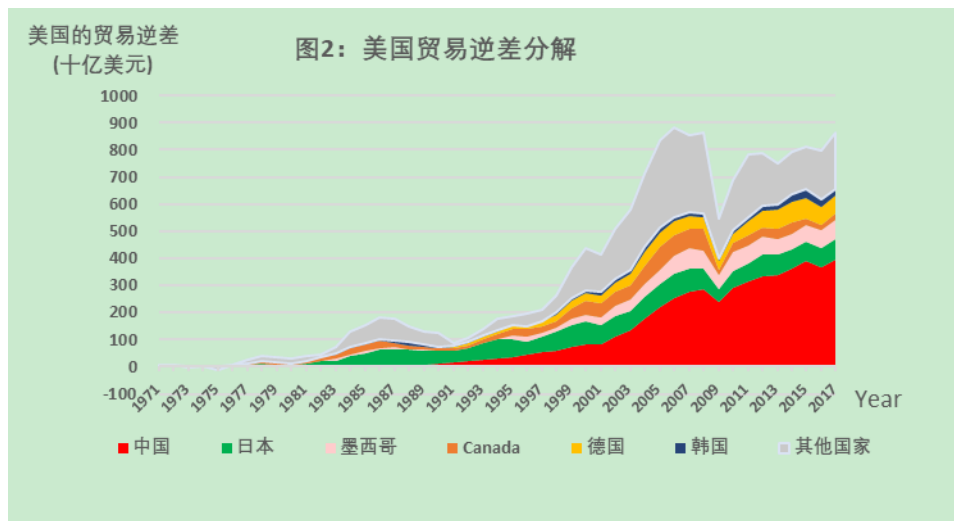


本，成为美国贸易逆差最大的来源国，之后美国对中国的贸易逆差的比重继续快速增加，2017年，美国对中国的货物贸易逆差占美国对外货物贸易逆差总额的47%（见图1和图2）。

双边贸易摩擦的发展进程与双边贸易失衡的状况直接相关。粗略的对比看，中美摩擦的发展进程与三十年前日美摩擦所处的发展阶段基本对应。中国入世后，特别是2010年以来中美摩擦进入频发期，这与二十世纪八十年代的日美摩擦的高发期相对应。正如 Ito(2009)所指出的，当我们阅读2005年左右美国对中国贸易的相关声明时，如果用“日本”取代“中国”，则这些声明似乎就是二十世纪八十年代美国对日本贸易的提法。而目前中美进行的经贸磋商与二十世纪八十年代末期开始的日美结构性谈判有一定的相似性。



资料来源：作者根据 UNComtrade 相关数据绘制。



资料来源：作者根据 UNComtrade 相关数据绘制。

(二) 产业竞争：贸易摩擦的微观基础

产业竞争是引发贸易摩擦的微观基础。二十世纪六十年代，美国年平均经济增长率为 3%，快速发展的制造业是美国重要的支柱性产业。二十世纪七十年代，美国生产成本较大幅度提高，美国制造业的劳动生产率了出现相对下降。高通货膨胀率、固定汇率制的终结、石油冲击等一系列的宏观经济冲击也对美国的经济稳定发展带来挑战。日本的经济实力则不断增强，二战后日本通过制造业重建使其制造业的生产能力不断提升，并逐步成为全球贸易中的重要力量。日本贸易在几十年间高速增长，日本 1950 年的出口额为 8.2 亿美元，到 1981 年则快速增加为 1514 亿美元，日本的经济从以劳动密集型产业为主，发展到以重化工业为主，日本的产业在结构升级的过程中，不断对美国的相关产业构成挑战。从工业竞争力综合指标来看（见表 1），日本工业竞争力在 1991 年是美国的 1.23 倍，其中日本的技术水平、人均



制造业增加值和人均出口额均高于美国，但全球影响力方面日本与美国相比仍有一定的差距，之后日本对美国的工业竞争优势有所下降。

中国的工业竞争力快速提升，1991年中国的工业竞争力综合指数在全球位于第33位，2001年入世时上升到第22位。之后中国在制造业生产和出口能力、技术水平，在全球生产和出口中所占的份额等几个方面不断提升，与美国逐步形成了全面竞争关系。2011年，中国在技术水平、对全球影响力等指标上高于美国，中国的工业竞争力在2016年首次超于美国，位于世界第三位，仅次于德国和日本。

表1 工业竞争力比较

年份	国家	综合指标			制造业生产和出口能力				技术水平		对全球的影响力	
		Cip Rank	Cip	Relative to USA	MVApc	MVAsh	MXpc	MXsh	IND _{int}	MXqual	ImWMVA	ImWMT
1991	德国	1	0.63	1.32	7486.29	0.22	4607.31	0.91	0.65	0.87	0.1	0.15
	日本	2	0.58	1.23	7039.07	0.18	2445.18	0.97	0.59	0.99	0.15	0.12
	美国	3	0.47	1	4166.06	0.12	1302.76	0.83	0.49	0.86	0.19	0.13
	中国	33	0.09	0.2	177.95	0.23	59.27	0.84	0.58	0.6	0.04	0.03
1996	德国	1	0.57	1.15	6567.29	0.19	5654.03	0.88	0.61	0.86	0.08	0.11
	日本	2	0.57	1.14	7011.23	0.17	3119.35	0.96	0.59	0.99	0.14	0.1
	美国	3	0.5	1	4851.64	0.12	1812.52	0.84	0.42	0.86	0.2	0.12
	中国	25	0.14	0.28	350.93	0.27	107.73	0.89	0.66	0.67	0.07	0.03
2001	德国	1	0.59	1.15	7576.86	0.19	6359.25	0.91	0.64	0.89	0.08	0.11
	美国	2	0.52	1.02	5464.42	0.12	2014.13	0.86	0.48	0.88	0.21	0.12
	日本	3	0.51	1	6919.09	0.16	2974.31	0.94	0.56	0.97	0.12	0.08
	中国	22	0.18	0.36	527.61	0.28	189.75	0.92	0.7	0.74	0.09	0.05
2006	德国	1	0.62	1.27	8554.05	0.21	12428.87	0.9	0.66	0.9	0.07	0.11
	日本	2	0.51	1.05	8185.58	0.18	4680.04	0.93	0.61	0.98	0.11	0.07
	美国	3	0.49	1	6321.07	0.13	2685.03	0.86	0.48	0.88	0.2	0.09
	中国	15	0.28	0.58	887.77	0.29	693.19	0.95	0.71	0.84	0.13	0.1
2011	德国	1	0.58	1.39	9151.64	0.21	16141.96	0.88	0.65	0.86	0.07	0.1
	日本	2	0.46	1.11	8388.6	0.19	5874.37	0.92	0.59	0.92	0.1	0.06

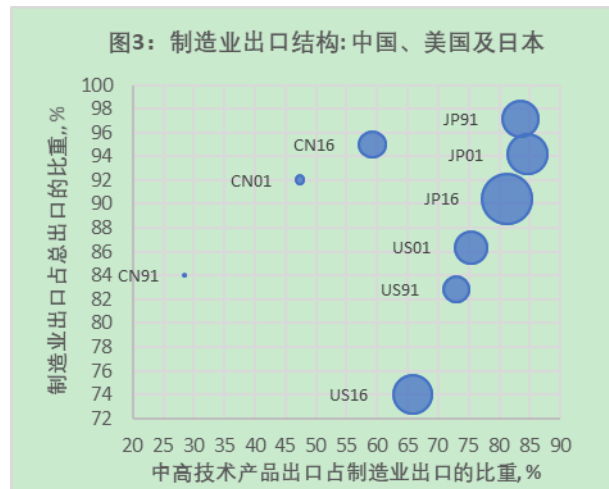


	美国	3	0.42	1	5917.08	0.12	3174.78	0.76	0.44	0.74	0.17	0.08
	中国	6	0.36	0.86	1547.52	0.32	1335.03	0.96	0.7	0.83	0.2	0.14
2016	德国	1	0.52	1.4	9659.9	0.21	14493.59	0.89	0.69	0.85	0.06	0.1
	日本	2	0.4	1.07	8958.28	0.19	4566.45	0.9	0.63	0.9	0.09	0.05
	中国	3	0.38	1.01	2135.97	0.32	1437.62	0.96	0.72	0.81	0.24	0.17
	美国	4	0.37	1	6005.31	0.11	2817.1	0.74	0.47	0.73	0.16	0.08

注: CIP (Competitive Industrial Performance) 为联合国工业发展组织计算的工业竞争力指数, MVApc 为 人均制造业增加值; MVAsh 为制造业增加值占 GDP 的比重; MXpc 为 人均制造业出口额; MXsh 为制造业出口占总出口的比重. INDint 为工业强度指数; MXqual 是出口质量指数; ImWMVA 表明一国制造业增加值占全球制造业增加值的比重; ImWMT 为一国出口占全球出口总额的比重。因为 UNIDO database 的数据无 1990 年前的数据, 二十世纪八十年代日本的相关数据有待于后续研究补充, 表中 1991 年的数据在一定程度上反映了日美摩擦时期日本工业竞争力的水平。

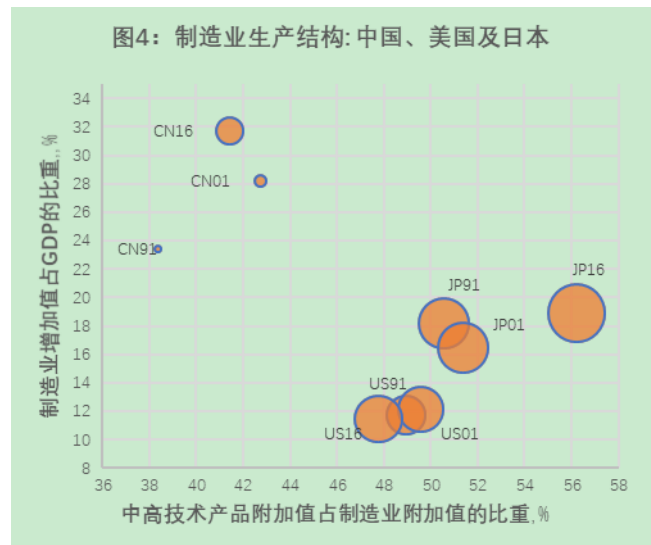
资料来源: UNIDO database, CIP 2018.

在产业结构升级的过程中, 日本和中国的产业竞争力逐步向美国逼近, 与美国从互补关系过度到竞争关系。特别是当产业竞争发生在钢铁, 电信等涉及国家安全领域时, 产业竞争与国家安全因素交织在一起, 容易引发贸易摩擦的升级, 日美曾经在半导体、超级计算机等领域发生剧烈的矛盾。从图 3 和图 4 可以看出, 中国制造业增加值占 GDP 的比重较高, 制造业出口在中国出口总额中的比重逐步提升, 虽然目前中国的中高技术制造业的生产水平与日本和美国比还有一定的差距, 但是中国的中高技术制造业产品的出口比重逐步提升, 产业竞争力日益加强, 对美国的挑战愈加明显。相对于日美的政治关系来说, 中美经济政治制度差异更大, 在国家安全领域, 美国对中国的不信任程度更甚, 科技战和贸易战相结合, 使双边博弈更加复杂。



注：气泡大小体现人均制造业出口额的大小，CN,JP,US 分别代表中国，日本，美国，91，01，16 为 1991 年、2001 年、2016 年。

资料来源：作者根据 UNIDO database 相关数据绘制。



注：气泡大小体现人均制造业增加值的大小，CN,JP,US 分别代表中国，日本，美国，91，01，16 为 1991 年、2001 年、2016 年。

资料来源：作者根据 UNIDO database 相关数据绘制。

（三）全面竞争：制度摩擦逐步加深

从生产能力看，按购买力平价计算的 GDP 指标显示，日本 GDP 对美国 GDP 的比重 1980 年为 36.57%，1991 年达到最高点，为 42.57%，



之后逐步下降，1999年日本在经济总量上被中国超越。日本在二十世纪八十年代虽然从经济总量上对美国构成了一定的威胁，但日美之间的崛起国与守成国之间的冲突并不十分突出，在《注定一战——中美能避免修昔底德陷阱么》^⑧一书中，美国教授格雷厄姆·艾利森（Graham Allison）列出了16个崛起国与守成国之间竞争的案例，而日美1980年集中爆发的贸易冲突并不在其中。与日本不同的是，中国具有巨大的工业生产和制造能力，中国的生产技术和产品质量显著提升，对全球的生产和贸易的影响力巨大。中国占美国GDP的比重在1999年超于了日本，达到了34.79%，之后继续上扬。2014年，中国的GDP首次超越美国（见图5）。

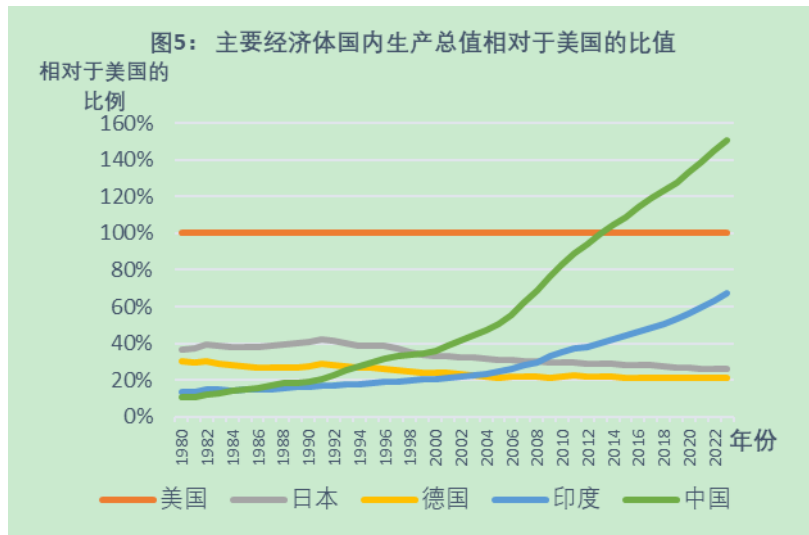
从全球影响力看，中国具有庞大的中产阶级，形成了较大的市场需求潜力，中国在全球主导力方面对美国构成的威胁更大。在贸易领域，进口额体现了一国对国际市场的影响力，在进口中包括中间品进口和最终品进口，前者反应了一国作为价值链中心的连接能力，后者则反映了一国对需求市场的吸引力。从图6^⑨所示，2017年美国和中国各自的进口额占全球进口的比重分别为13.37%和10.22%，表明中美两国是全球经济发展的重要引擎和维护世界稳定的重要保证。2000年之后，美国自全球进口的份额逐步下降，而中国进口占全球进口总额的

^⑧ 【美】格雷厄姆·艾利森：《注定一战——中美能避免修昔底德陷阱么》，第320页，陈定定 傅强译，上海人民出版社2018年版。

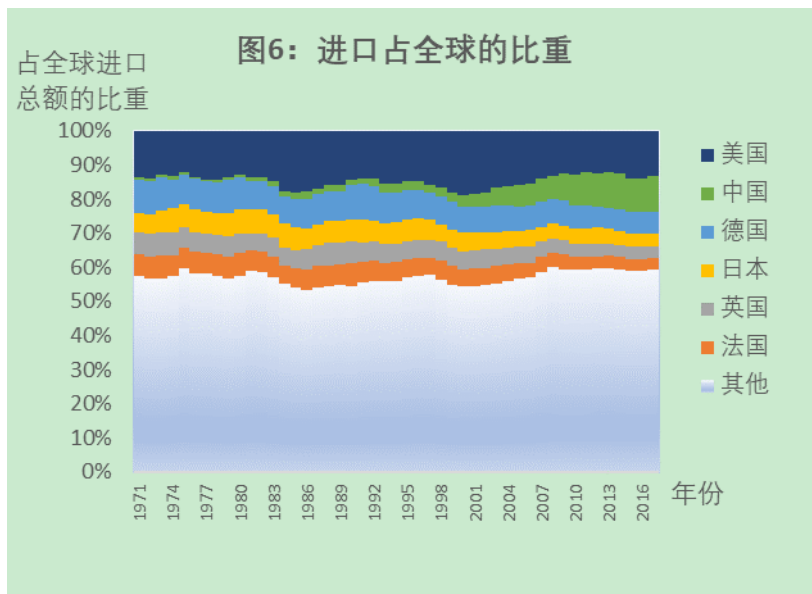
^⑨ 因为日美贸易时期价值链相关的贸易统计数据不全，这里仅从总进口角度来研究。



份额逐步提升。特别是 2009 年起，中国首次超过德国，成为全球第二大进口国。来自于中国的进口需求对欧美发达国家应对美国金融危机和缓解欧洲债务危机发挥了积极的作用。而日本进口占全球的比重在 1981 年达到 7.13% 后逐渐下降，日本市场规模较小、经济增速下滑等因素使日本对美国没有构成持续的威胁。



资料来源：数据为基于购买力平价计算的国内生产总值，2017 年后的数值为估计值。根据 IMF World Economic Outlook Database, October 2018 相关数据计算绘制，





资料来源：根据世界银行 World Development Indicators 相关数据计算绘制。

日益紧密的经贸关系使具有制度异质性的两个国家间的交往加深，特别是当两国产业竞争加剧并逐步形成全面竞争态势时，支撑产业竞争力的生产组织模式、营商环境，法律规定等制度问题愈加受到关注。

二、制度协调滞后于双边关系的变化：突出的矛盾

（一）日美贸易摩擦进程中的制度摩擦

日美贸易摩擦经历了从具体行业的微观摩擦，到综合性摩擦和制度摩擦的演进过程。

二战后至二十世纪七十年代中期，日美贸易摩擦在微观领域逐步显现。日本在战后采取了贸易立国战略，大力发展制造业。在这一阶段，美国传统行业的发展优势逐步被日本替代，贸易摩擦首先发生在劳动密集性行业，并逐步从轻工业扩展到重工业。二十世纪六十年代至七十年代，日本纺织品，钢材，彩色电视机和汽车等产品对美国国内相关产品的生产产生了较大的冲击，这一阶段美国力图是限制日本企业在美国市场的竞争，自愿出口限制是双方早期贸易摩擦的主要协调手段。

二十世纪八十年代，日美贸易摩擦演变为综合性摩擦。日本在制造业的竞争优势全面提升，逐步发展成世界经济大国，里根时期美国



的财政赤字增加，日本成为美国的重要债权人。日本对美国经济和社会发展的影响力显著增强，对美国经济的影响逐步从对某一具体行业的影响，转变为对宏观经济总体环境的影响。双方的摩擦在尖端技术，农业和金融领域发生，并演变为综合性摩擦，日美竞争的场所由美国市场向日本市场扩展。美国继续对日本冲击本国市场的行为进行约束，同时，转向要求日本开放自身的市场。这一阶段美国使用了超级 301 条款。

二十世纪八十年代末期至九十年代，日美摩擦以制度性摩擦为主。冷战后，美国和日本的战略重心都转向了增加自身的经济基础，提升国际竞争力，经济竞争成为国际竞争的主要战场。美国通过限制日本商品进入美国，及要求日本进行结构性改革及开放市场两方面与日本进行贸易协调。制度摩擦逐渐成为双边摩擦的重要内容。赵瑾（2001）^⑩指出，“只有进一步解决存在于日美两国之间的制度问题，才能真正解决存在于两国之间的贸易摩擦问题。”二十世纪九十年代中期后，日美贸易摩擦逐渐趋缓。

（二）中美贸易摩擦进程中的制度摩擦

中美贸易摩擦的发展历程与日美摩擦相近。1980 年-2000 年，中美在纺织品、彩电、家具、化工产品等领域发生摩擦；2001 年入世后，

^⑩ 赵瑾：《全球化与经济摩擦》，中国社会科学院研究生院博士学位论文，2001 年



中美摩擦向机电、矿业、医药等领域扩展，知识产权、人民币汇率、环境保护、市场经济地位等宏观层面的摩擦及制度问题逐步成为矛盾的焦点。美国迄今为止对中国发起的六次 301 调查中，四次涉及知识产权问题。产业政策和产业规划也是美国关注的重点。图 9 表明，2018 年美国对华加征关税的 2000 亿美元商品中，电机、电气、音像设备及零附件金额最高，达到 488 亿美元，占比接近关税清单的 1/4。核反应堆、锅炉、机械器具及零件出口金额达到 383.7 亿美元。车辆及其零附件出口金额达到 116.4 亿美元。以上三类商品在 2018 年 6 月 15 日公布的 500 亿美元商品清单中也占据前四的位置，美国对华加征关税主要针对“中国制造 2025 计划”相关行业。

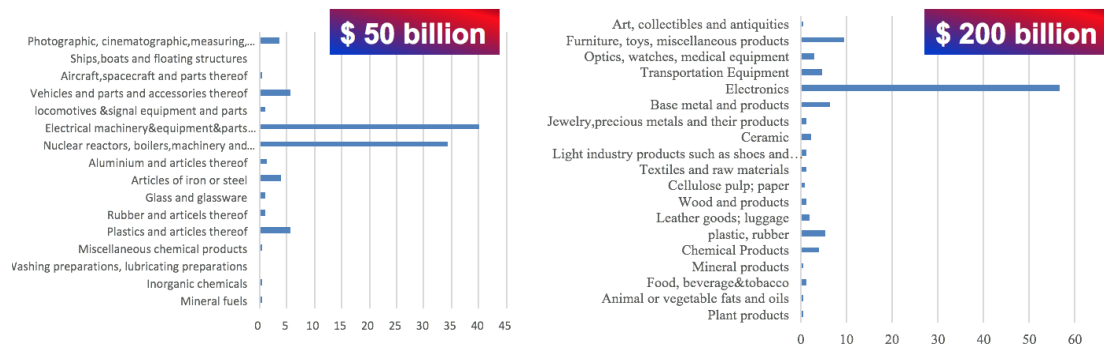


图 7：美国对华加征关税的产品清单结构

资料来源：根据美国 USTR 网站相关资料及相关数据绘制。

中美的制度协调滞后于双边关系格局变化，双方制度性摩擦日益突出。中美经贸关系的变化使两个国家间的制度矛盾愈加明显，一方面，美国希望中国按照更加对等的方式来规范本国企业的行为，美国



不再像以往那样容忍中国因为是发展中国家而在市场竞争中存在的一些特殊性；另一方面，美国不断通过提升现有国际经贸规则的标准，在企业竞争、知识产权、环境标准等方面设立和推行高标准的国际经贸规则，来维护自身的竞争优势，制约中国等竞争对手。双方通过不断调整各自的经贸政策来适应变化的格局，美国对中国的信任程度下降，态度发生实质性改变，中国在内外压力下逐步扩大开放步伐，但这种渐进式调整的步伐慢于现实发展的需要。

从特朗普上任后中美的协商进程可以看出，美国表面上关注贸易不平衡问题，但实质上更关注贸易不平衡背后的制度问题。在 2017 年 4 月百日计划协商、2017 年 11 月特朗普访华的双边洽谈、以及 2018 年 5 月中美磋商过程中，中国就扩大进口做出了较大力度的承诺，但这些努力都没有阻止美国的加税进程。对比日美摩擦的进程，中美目前已经进入制度摩擦阶段。美国使用关税作为威胁手段，迫使贸易伙伴接受其要求，国家安全方面的考量在美国的行动中发挥着重要作用。知识产权、技术转让等结构性问题的协调尤为重要。

表 2 特朗普上任后中美主要谈判结果与征税进程

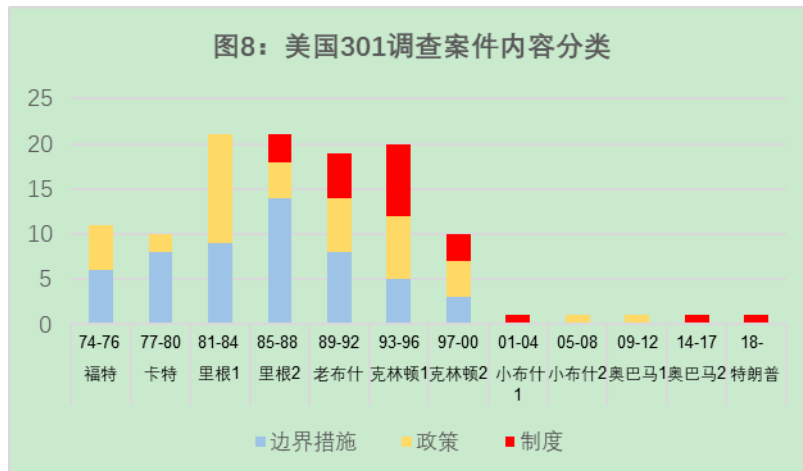
中美百日计划 早期收获	2017 年 5 月	进口： 中国同意进口美国牛肉，增加自美进口液化天然气 市场准入方面： 外资全资金融服务公司提供信用评级服务，允许美国全资的电子支付服务供应商，加快审批美国生物制药类准入
特朗普访华成果	2017 年 11 月	贸易项目及双向投资合作： 34 个项目，共 2535 亿美元
美国 201 措施	2018 年 1 月 12 日	美加征关税： 洗衣机，太阳能电池板实施保障关税
中国反制	2018 年 2 月 5 日	中国报复： 对 10 亿美元美国高粱进行反倾销和反补贴调查
美国 232 措施	2018 年 3 月 8 日	美加征关税： 对进口钢铁和铝制品分别加征 25%和 10%关税
中国反制	2018 年 4 月 2 日	中国报复： 对总额约 30 亿美元的水果、猪肉等自美国进口产品加征 25%或 10%的关税
中美磋商结果	2018 年 5 月	进口： 中方将大量增加自美购买商品和服务



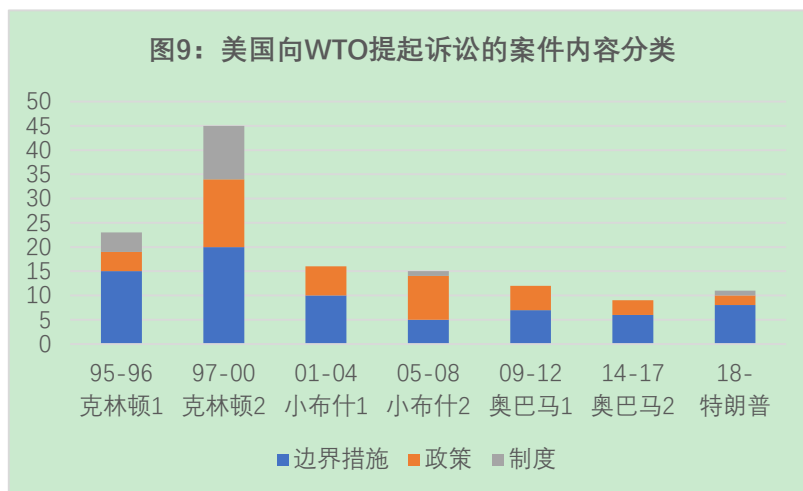
		知识产权： 中方将推进包括《专利法》在内的相关法律法规修订工作。
美国 301 措施 及中国反制	2018 年 7 月 6 日	美加征关税： 对 340 亿美元自中国进口产品加征 25% 关税 中国同等规模报复： 对 340 亿美元自美国进口产品加征 25% 关税
	2018 年 8 月 23 日	美加征关税： 对 340 亿美元自中国进口产品加征 25% 关税 中国同等规模报复： 对 340 亿美元自美国进口产品加征 25% 关税
	2018 年 9 月 24 日	美加征关税： 对 2000 亿美元自中国进口产品加征 10% 关税 中国同比例规模报复： 对 600 亿美元自美国进口产品加征关税
中美元首会晤	2018 年 12 月 1 日	停止升级关税等贸易限制措施，进入 90 天磋商期
中美磋商	2019 年 1 月-5 月	贸易不平衡及结构性问题谈判

资料来源：作者根据中国商务部、财政部，美国 USTR 网站相关信息汇总

日美摩擦与中美摩擦的发展表明，制度协调是适应双边经贸关系变化，促进深化合作的必要保证。从 1974 年至今，美国对贸易伙伴国共发起了 125 次 301 调查，这些调查主要集中在 2000 年前。世界贸易组织成立后，美国更多的转向通过 WTO 的争端解决机制来处理贸易争端。从图 7 和图 8 可以看出，美国关注的问题从关税、配额、歧视性待遇等边界措施，逐步转向政策和制度相关问题，政策问题包括政府采购、产业政策、补贴等方面，制度问题包括知识产权保护、市场垄断等方面。这一变化体现了全球价值链纵深发展背景下，贸易伙伴国之间的制度协调日益成为国际博弈的焦点。



资料来源：1994 年后的相关信息来自 Federal Register，之前年份的信息来源于 Suzuki(2018), K. Suzuki, How Structural Heterogeneities Turned into Political Issues: Lessons from the US-Japan Structural Talks, Springer, [Emerging Risks in a World of Heterogeneity](#), 2018, pp 87-106。



资料来源：WTO 网站。

三、通过结构性谈判构建制度协调：历史经验及其借鉴

(一) 日美结构性谈判的历史经验

1、布什政府时期的 SII 谈判



二十世纪八十年代末期，日美的制度协调形式由结构性对话进入结构性谈判阶段。1989年7月至1990年，日美结构性障碍谈判（US-Japan Structural Impediments Initiative, SII）构建了美日制度协调的新框架，Suzuki (2018)¹¹等认为日美结构性障碍谈判是历史上最不寻常的大规模的双边贸易谈判之一。

结构性谈判是避免关税制裁的一种协调方式。1988年，美国国会通过《1988年综合贸易与竞争法》（The 1988 Trade Act），该法案在1974年贸易法案中301条款的基础上增加了超级301条款。提出美国对持续存在明显进口壁垒和扭曲市场做法的国家实施贸易制裁。超级301条款设置的动因之一是规范日本的贸易经济行为。美国国会要求采用更强有力的措施来对付日本的贸易行为，同时美国通过多边和双边配合的方式来对日本施压。在乌拉圭回合谈判中，美国除了要求日本促进农业和服务开放外，希望日本进一步开放政府采购市场，避免对外国供给者歧视等。布什政府和日本政府同意通过日美结构性谈判作为替代方式，以避免美国采用超级301的条款对日本进行制裁。

日美结构性障碍谈判涉及的问题具有广泛性和综合性，美国最初提出的诉求清单包括240余项内容。美国特别关注日本市场自身的封闭性和不透明性。美国对日贸易政策的目标是，希望日本市场基于市场竞争规范运行，避免政府的过度干预和企业的排他性行为。美国认

¹¹ Suzuki(2018), K. Suzuk, How Structural Heterogeneities Turned into Political Issues: Lessons from the US-Japan Structural Talks, Springer, Emerging Risks in a World of Heterogeneity ,2018, pp 87-106.



为日本应该在以下领域进行调整：储蓄投资模式、土地政策、流通问题、排他性的商业行为、企业集团、价格机制等。文化差异引发的经济组织模式方面的异质性是日美制度协调重点关注内容，如日本产业组织中存在独特的企业集团组织模式，企业集团由不同行业的企业组成，但通过交叉持股相互关联。美国认为日本的企业集团形成了排他性的企业竞争环境，阻碍了外国企业进入日本市场，需要进行调整。同时美国要求日本通过完善和调整相应的法律体系，如修改对美国中小零售企业进行保护的《大店法》，增强《反垄断法》的实施力度等来进行制度协调。

2、克林顿时期的结果导向型贸易协调

1993 年下半年至 1995 年的综合经济协议框架谈判中，美国不仅关注日本具体行业的壁垒，更关注包括宏观、结构等问题，形成了包括政府采购、规制改革和竞争力、汽车及零部件等部门的开放、直接投资、供求关系、知识产权、技术准入等经济协调，以及现有协议的执行等问题的五个篮子的协议。

值得注意在是，克林顿政府提出的谈判方向和布什时期相比有所调整，协调中从重视过程到更重视结果。克林顿政府提出结果导向型 (Results Oriented) 思路，要求双方在各领域协商中包括明确数量目标 (如表 3)，这些要求反映了用管理型贸易来替代自由贸易的政策主张。



表 3 克林顿时期日美结构性谈判开始时的美国的部分要求

领域	美国产品的销售对象	目标	实现目标的措施
汽车及零部件	在美国和日本生产的日本汽车制造商	年增长 20%， 4 年	增加在北美生产的日本汽车的本地含量要求
			增加销售各国汽车的日本经销商
			放松汽车注册及审查要求
医疗设备	日本政府	年增长 25%， 4 年	提前通报医院相关的采购信息
			按整体最优价值，而非最低价值评标
			跟踪发包给国外的合同
电信设备	日本电信电话株式会社及日本政府	年增长 30%， 4 年	改革日本电信电话株式会社的采购行为
			提前通知投标事项
			跟踪发包给国外的合同

资料来源：Douglas A. Irwin(1994) Managed Trade: The Case Against Import Targets. The AEI Press.

然而，结果导向型政策采用的自愿进口扩张磋商的效果受到质疑，量化的进口目标制具有一定的随意性和内在的歧视性，自愿进口扩张政策实施对于形成公平、开放的全球贸易体系将带来冲击。日本在谈判中反对量化目标和管理型贸易模式，最终美国取消了结果导向型的政策。

（二）中美结构性磋商

中美原来有两个轨道进行制度性协调，一方面是多边贸易协定，另一方面是“中美战略与经济对话（S&ED）”机制，但目前原有的双轨都无法完全适应当前中美经济发展的需求，双方在制度协调方面在一定程度上呈现了脱轨的态势。现有 WTO 规则无法解决中国面临的制度摩擦等矛盾。WTO 的国际贸易规则主要基于传统的贸易形态，其规



则的设定更多的是为了促进商品跨国自由流动，而全球价值链的变化使国家间的联系程度更加紧密，利益纠葛在一起，生产的一体化，贸易摩擦针对的问题从边界措施为主向边界内政策和制度问题转变，由此多边规则的发展滞后于全球贸易发展的需求。

2009年，双方建立“中美战略与经济对话(S&ED)”机制，至2016年共举行八次对话，对话的范围涉及宏观政策协调、金融体系发展、贸易投资促进、国际合作等方面。这一机制对推动双边政策协调和推进双边战略与经济关系发展发挥了积极的作用。特别是在2008年第四次战略与经济对话期间，中美正式启动双边投资协定谈判，中美双边投资协定谈判对促进中国外商投资企业改革，推动中国参与国际经贸新规则构建发挥了积极的作用。2017年特朗普上任后，中美于举行了全面经济对话来进行政策沟通。中美在S&ED框架下的协调与日美在二十世纪80年代进行的结构性对话有一定的相似之处。在内容上，都侧重结构性问题；在形式上，均采取对话形式。这些制度协调虽然取得了积极的进展，但就当前中美面临的制度性摩擦的深度和广度而言，急需进行模式创新。

随着中美经贸摩擦的持续发展，双方的制度协调逐步深入。2019年1月，为落实中美两国元首在2018年底G20会议上达成的共识，中美双方团队进入全面磋商阶段，参考美日结构谈判的历史进程，中美从结构性对话进入结构性谈判阶段。通过谈判来解决中美双方重点关



切议题，形成具有一定约束力的框架协定，有助于推动实现中美经济关系在未来较长时间内保持基本稳定，缓解制度摩擦。当然，谈判中存在的难点还需要深入分析。首先，谈判具有长期性，与传统的边界降税等措施相比，结构性协调涉及的范围更广泛，需要循序渐进，逐步展开；其次，谈判具有复杂性，中美文化和制度的冲突更加明显，需要协调的内容涉及国内经济制度、法律，规范等诸多层面；第三，谈判具有艰巨性，中国在经济总量上对美国构成了一定的威胁，但是从人均水平看，中国将长期属于发展中国家，美国对中国的对等要求与中国实际承受水平间还有一定的差距；此外，在一些技术性问题的处理上需要注意规避风险，如在考虑承诺实施量化目标时应该审慎。

四、中国的制度型开放与重塑中美多轨协调制度

中国确定的制度型开放对促进中美制度协调问题具有积极的意义。制度型开放通过政策、制度调整，来形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式。制度型开放与更侧重促进商品和要素流动的传统开放模式有所不同，更侧重于解决结构性问题。中国发布《外商投资法》、确定参照“竞争中性原则”进行国内改革，这些举措是中国进行制度型开放的重要步骤，中国正在营造与国际高水平对接的经贸规则体系，促进市场经济发展的营商环境，形成全面开放



的新格局。从日美摩擦的历史经验看，贸易摩擦在给日本带来冲击的同时，也促进了日本产业变革、技术创新和制度调整。中美经贸关系正在从互补性为主向竞争性为主转变，双边竞争从局部产业的竞争向全面竞争演进，在此背景下，制度的对接和协调更加重要。

在中国自主开放的基础上，中美需要重建多轨协调制度。中国双边制度协调，目前已经从结构性对话进入结构性谈判阶段，双方需要逐步形成一个有约束力的、有法律基础的协定，以期达到稳定的、可预期的效果，在结构性谈判协定的基础上，继续探讨商签中美双边投资协定或者中美自由贸易协定。在区域贸易协定方面，中美可以在 CPTPP 等协定框架内进行合作，推进亚太经济一体化和全球贸易治理合作。在 WTO 层面，双方应共同维护多边贸易体系的权威性，促进有利于体现全球经贸发展进程的贸易投资规则体系构建。

二十世纪五十年代至九十年代的日美贸易摩擦为我们理解当前的中美贸易摩擦提供了一个参照系。当然，两次摩擦发生于不同的时代环境，美国的战略动机、摩擦双方的结构矛盾的焦点、全球经贸规则的制度环境等方面均有一定的差异，由此，化解冲突的方式也不完全相同，当前中国的制度型开放具有更加重要的历史意义和现实意义。



IGT 简介：国际贸易研究系列（Inside Global Trade）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、李春顶教授、高凌云研究员、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）

