

论文 NO. 2017 年 11

发表时间：2017 年 11 月 15 日

中美全面经济对话任重道远

郑联盛

摘要：中美全面经济对话是两国强化经贸合作、实现互利共赢的新举措。首轮中美全面经济对话为双方沟通交流开创了新的工作模式，为两国经济贸易合作开启了新的对话机制，具有重要的开局意义。但是，首轮全面经济对话的部分细节显示，特朗普政府与布什政府、奥巴马政府的行为及对话逻辑可能存在一定的差异性。全面经济对话的议题更广泛，潜在的分歧会更多元，需要双方有更多的耐心和更智慧的决策。我国应追求共识，坚持合作共赢的基本立场；同时，坚持底线思维，稳步前行。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

2017年7月19日，首轮中美全面经济对话在美国华盛顿举行。国际社会对于最大发达国家与最大发展中国家的对话充满期待。全面经济对话机制是美国特朗普政府与中国政府延续此前10余年经济对话机制的新举措，是两国首脑确定的最重要的对话机制之一，也是两个国家强化经贸合作、缓释分歧矛盾的核心对话机制。

首轮中美全面经济对话进行之后，中美双方都进行了较为正面的评价，认为是为中美经济对话开启了新的机制，更是为未来一年及长期的交流合作奠定了基础。但是，国际社会对首轮中美全面经济对话褒贬不一，甚至有境外媒体认为，首轮对话效果不佳，“谈崩了”。全面深入认识中美经济对话机制，充分理解两国经济领域分歧的客观性，是正确认识中美经济对话的前提。同时，基于美国政治体制的制度性弊端，针对性地看待特朗普政府及其幕僚的局限性，坚守经济对话的基本底线，也是未来中美经济对话的基本原则。

一、中美全面经济对话机制的前奏

中美全面经济对话机制（The U.S.-China Comprehensive Economic Dialogue, CED）是两国首脑的共同决策。2017年4月份，国家主席习近平在美国佛罗里达州海湖庄园同美国总统特朗普举行了中美元首正式会晤，就中美双边重要领域务实合作和共同关心的国际及地区问题广泛深入地交换了意见，同时启动了全面经济对话、外交安全对话等四个高级别的对话机制，为新时期中美关系奠定了建设性合作的基础。鉴于两国首脑对经济领域的充分重视，全面经济对话机制成为了双方强化共识、解决分歧的新举措。

首轮中美全面经济对话的基本议程是由两国元首共同议定的。

2017年7月7日—8日的二十国集团汉堡峰会期间，中美两国元首对全面经济对话机制的共识进一步推进，共同决定首轮中美全面经济对话于2017年7月19日在美国华盛顿举行，中国汪洋副总理与美国财政部长姆努钦、商务部长罗斯共同主持对话。本次中美全面经济对话是习近平主席与特朗普总统海湖庄园会晤和汉堡会晤共识的政策落实，是谱写中美经济交流合作新篇章的重要节点。首轮中美全面经济对话的前奏可谓非常“高调”。

中美经济高级别对话机制可以追溯至2006年的中美战略经济对话（SED）机制。该机制是2006年9月由时任中国国家主席胡锦涛和时任美国总统布什发起设立的，是当时中美20多个磋商机制中级别最高的一个。对话机制建立之初每年两次，轮流在中美举行，后由于各种原因改为一年一次。奥巴马总统执政后，此前两个双边交流的重要机制——“战略对话”与“战略经济对话”，合二为一，转变为中美战略与经济对话（SE&D）。

不管是最早的中美战略经济对话、奥巴马政府期间的中美战略与经济对话，还是现今中美全面经济对话，虽然对话机制名称和组织形式略有变化，但是，作为世界上最大发展中国家和最大发达国家之间在经济领域的战略性对话，中美经济高级别对话机制呈现了较好的延续性。高级别对话机制目前已经延续了11年，充分体现了中美经贸合作的重要性和中美关系的重要性。

习近平主席为了中美互信与合作，主动与特朗普总统建立了良好的工作关系，为双方的对话奠定了良好的政治基础。世界对于中美全面经济对话也充满了期待。当然，也有一部分人在冷眼观察，特朗普

总统的团队会如何对待与他建立“极好关系”的中国伙伴。

二、首轮中美全面经济对话的结果

早在 2006 年中美战略经济对话机制开启前夕，时任美国财政部长的鲍尔森和时任国务院副总理的吴仪就在两国政府的授权下达成了对话机制的核心议题，即主要讨论两国共同感兴趣和关切的双边和全球战略性经济问题。这个对话机制的内容范畴基本上延续了 10 年。至奥巴马政府时期，经济对话非常全面且细致，甚至到了实际操作层面，每次对话也都非常深入且成果颇丰。这是两国政府务实合作的重要表现，也是深化两国政府合作关系以及两国经贸合作关系的重要机制。

在过去 10 年的双边经济高级别对话机制中，基本是一个由虚入实的过程。在每一个对话机制开启之初，伴随着美国政府的新旧切换，第一次对话是双方建立互信和相互摸底的一个过程，基本上形式重于内容。这种形式主义对于未来两国政府对话模式则具有决定性的作用：第一次对话相当于为未来的对话设定了基本对话人员、谈判模板、核心议题以及重要底线等。

首轮中美全面经济对话整体依然运行在互利合作的轨道上。首先，双方坚持了真诚、务实、互利的工作态度，充分体现了相互尊重、互利共赢的对话精神。双方均充分认识到合作共赢是发展双边经贸关系的基本原则，对话磋商是解决问题的基本方法。可以说，首轮中美全面经济对话为双方沟通交流开创了新的工作模式，为两国的经济贸易合作开启了新的对话机制。其次，双方对话的议题体现了“全面性”。双方在服务业、中美经济合作百日计划及一年计划、全球经济与治理、

宏观经济政策、贸易与投资、高技术产品贸易、农业合作等议题上，进行了全面的交流。最后，中美全面经济对话还确定了“平行论坛”模式，在贸易投资、农业等领域举行了平行会议，增加了双方对话的议题及内容。

不过，本轮中美全面经济对话的部分细节是出人意料的，值得深思。习近平主席和特朗普总统在迈阿密以北的海湖庄园和汉堡的朋友式交流，让世界对中美全面经济对话充满了期待。中美全面经济对话的结果没有联合声明，只有美国单方发表了简短声明，并且双方在会谈后取消了新闻发布会的预定计划。这表明，对话成果的“干货”并不多。更有观察者认为，两个国家进行的可能是实质性但非合作式的谈判。这一会后细节的变化，使得首轮中美全面经济对话打破了过去10年中美在经济领域对话的惯例。

三、中美全面经济对话的分歧

在诸多的议题中，经济合作是双方高级别经济对话的核心议题，但也是双方分歧之关键。汪洋副总理在中美全面经济对话前夕的中美工商界联合欢迎午餐会上发表的主旨演讲给出了中美经贸合作的三个结论：第一，合作是中美两国唯一正确的选择，中美经贸关系这艘大船正行驶在正确的航道上；第二，中国的发展进步具有长期的确定性，这是各国企业与中国合作最重要的外部环境；第三，中国市场的成长性不可限量，中美经贸合作前景可期。

汪洋副总理的讲话实际上是提前向美国释放了善意和诚意，尽管双方都明白全对话不可能解决所有分歧，特别是贸易问题。最近五年，汪洋副总理已经六度访问美国，其核心的工作就是中美经济对话。

其所说的每次与工商界人士“讲新话不是一件容易的事情”，潜在的含义是中美之间互动、分歧及合作的主题每年基本都是相似的。在经历了布什政府、奥巴马政府的十余年双方对话机制之后，国际社会对于联合声明取消、联合记者会取消等存在一定的疑问。彭博社指出，全面经济对话“冷冻”，中美蜜月期结束。路透社则评论说，中美双方对于中美贸易逆差的对话难以达成新共识，将弱化其他领域的互信水平。

在特朗普总统竞选阶段，中美贸易逆差就是其竞选的一个核心关注。2016年5月，在印第安纳州竞选集会上谈到中美贸易逆差时，他强调美国贸易是“被洗劫的储蓄罐”。在习近平主席和特朗普总统会晤之后，全球大部分观察者都认为，中美关系会走向新的阶段，中美贸易可能开始向建设性轨道发展。鉴此，国际社会也期待中美两国在全面经济对话中能就贸易问题达成更大的合作意向，取得更大的进展。这不仅有利于两个经济体，更有利于国际贸易体系和全球经济发展。

中美贸易逆差由来已久。在本世纪初的几年，中美贸易逆差曾被认为人民币低估是其最为核心的问题。时任美联储主席的伯南克甚至还提出了“全球储蓄过剩”的观点，认为美国贸易逆差、美国过度消费是“被动式”的。在美国金融危机之后，美国过度消费的发展模式受到了全球的诟病，并被认为是全球金融危机爆发的重大根源。一场大萧条以来最为严重的全球危机，让全世界看清楚了全球经济失衡的本质：美元为核心的国际货币体系面临着流动性供给和币值稳定的永恒难题（即特里芬难题）。依赖美元“嚣张的特权”，美元过度发行导

致全球流动性过剩，是全球经济失衡和全球金融危机的最大动因。

虽然，过去几年美国储蓄率相对于金融危机之前有所改善，特别是居民和企业部门，但整体仍然处于较低水平。2017 年一季度，美国的个人储蓄率仅为可支配收入的 5.9%，以“被洗劫的储蓄罐”来形容中美贸易关系，严重高估了美国的储蓄水平。在本轮全面经济对话中，美国商务部罗斯部长认为，中美贸易失衡不是市场因素导致的，其潜台词可能意在是中国非市场化行为导致的。中美贸易失衡可能有汇率等方面的原因，但是，国际分工体系的决定作用更加重要：美国是消费国，中国是生产国，在产业链上的不同位置决定了中美贸易逆差具有一定的结构性和必然性。

贸易的分歧只是全面经济对话中双方存在分歧的一个领域，全面的议题意味着会有更多的分歧。宏观经济政策协调是两个大国的重要对话议题之一。美国作为全球第一大国和国际货币体系的主导国，其财政政策和货币政策都具有明显的外溢效应；中国的宏观政策亦有一定的外溢性。服务业和服务贸易更成为双方重点关注的领域。随着中国经济的转型，服务业的发展和开放问题将更加凸显，而且中美双方在服务业的规模、结构、优势等方面都存在实质性差异。如何在服务贸易中实现更大的共赢将成为未来重要的议题。与服务业开放直接相关的是中美双边投资协定（BIT）的交流合作问题。中美双方的议题及其相关的分歧是非常广泛的。

四、全面经济对话的未来之路

首轮中美全面经济对话的部分意外，让国际社会开始思考中美两国的未来经济关系及合作机制。有观察家认为，由于美国政治制度的

弊端，主要由商业精英组成的特朗普政府可能会严重偏离美国政府原有的基本路线，从而使得特朗普政府的内政与外交出现多重的困难。而这种偏离可能会更加明显地反映在中美经济对话之中。基于商业逻辑的谈判对话，更多是一种零和博弈逻辑；而基于政治逻辑的谈判对话，更多寻求的是一种共识妥协以及边际互惠。而在后者的谈判中，特朗普政府可能恰恰坚持的是前者的逻辑。

首轮全面经济对话已经结束，未来道路或更加坎坷。在中方主动作为的情形下，双方领导人建立了初步的互信机制，并期待能为全面经济对话“定调”。本来双方相向而行，期待沟通，期待合作，期待共赢，但是，任何一方都不能以自己特殊的逻辑来弱化此前建立的信任基础。博弈论中有个小鸡博弈（Chicken Game），讲述的是两个小孩做一场勇气的较量，分别从一条独木桥的两端冲向对方做“拼杀”，谁先胆怯退让，谁就是小鸡。这种博弈被经常用于两个竞争性商业伙伴之间的对决。但这种逻辑可能不适用国与国之间的合作式对话。汪洋副总理曾表示：要合作、不要对抗。中美双方要相向而行、互利双赢。

对于中国而言，有理、有节是对话的基本策略。一方面，应该充分认识到中美双方合作对于我国战略机遇期的各项改革与发展是有利的，因而要坚持合作共赢的基本立场，延续中美经济对话的传统，拓展中美经济对话的议题和目标，实现更高水平的合作；另一方面，也应该清楚地认识到，美国政府决策机制及其约束条件。因此，坚持底线原则，有理、有节不退让，也是中美全面经济对话的重要基础。