doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2020.09.006

新形势下地方政府发展对美经贸合作路径研究

——以山东为例

■ 谭 斌 山东外贸职业学院

摘 要:2020 年 1 月 15 日,中美正式签署第一阶段经贸协议,双方将扩大在农产品、制成品、能源、服务业等领域的合作,为山东省扩大对美经贸合作带来重大机遇。同时,近期新冠疫情为全球经济带来深刻影响,中美经贸发展不确定性增加。建议山东省结合自贸试验区建设,充分利用区位优势、口岸优势和产业优势,积极吸引来自美国的著名高校、先进制造业、金融服务业等外资,进一步发展对美能源、农产品等大宗商品进口和制成品进出口,并继续做好贸易摩擦的监控和预警工作,近期慎重对美直接投资。

关键词:中美经贸协定;新冠疫情;中美经贸合作

2018 年以来,特朗普政府在“美国优先”的口号下,不断制造贸易摩擦,给中美双边经贸发展带来严重损害。2020 年 1 月,经过双方反复磋商,中美签署第一阶段经贸协议,为两国经济发展和我国各级地方政府发展对美经贸合作带来历史性机遇。然而,伴随新冠疫情在美国蔓延和美国国内政治、经济、社会矛盾的不断涌现,特朗普政府对华政策敌对性正在增强。新形势下对美经贸合作机遇和挑战并存,地方政府需要根据宏观环境和地方实际情况探索发展对美经贸合作有效路径。

一、新形势下影响对美经贸合作的主要因素

(一)中美第一阶段经贸协议带来实质性利好

加征关税方面:自 2019 年 12 月 15 日起中美双方不再互相加征新的关税,以往所加征的关税税率也首次出现部分下调。其中:美方对 2019 年 9 月已加征(3000 亿美元 A 清单商品中约 1200 亿美元)的商品关税税率,从 15%降至 7.5%;取消 2019 年 12 月 15 日加征关税计划(3000 亿美元 B 清单商品中约 1600 亿美元);但继续保留对 2500 亿美元商品(340 亿 +160 亿 +2000 亿)加征 25%的关税。中方对原计划于 2019 年 12 月 15 日加征关税的原产于美国的部分进口商品,暂不加征 10%、5%关税,对原产于美国的汽车及零部件继续暂停加征关税。

扩大经贸合作方面:根据中美双方协定,双方承诺将共同创造有利于双方经贸发展的环境,中国将扩大能源、农产品、制成品、医疗、金融等领域自美高品质产品和服务进口,在未来两年内增加自美国进口商品和服务总额不低于 2000 亿美元(以 2017 年进口总额为基准)。

(二)新冠疫情给中美经贸合作带来的明显影响

根据中美“第一阶段”经贸协议,中国在未来两年将增加购买价值 2000 亿美元的美国农产品、能源产品、工业品和服务。但新冠疫情发生后,2020 年中国赴美游客、留学生已经显著减少,目前人员交往已经基本处于冻结状态,中美服务业正受到巨大影响。同时,伴随近期美国疫情迅速发展,对于中美货物贸易和投资合作也正遭受显著影响。

二、新形势对山东省对美经贸发展主要影响

(一)中美第一阶段经贸协议对山东省主要影响

2018 年以来,美国挑起的中美贸易摩擦给中美双方经济带来负面影响,山东省对美经贸合作总体呈现显著下降趋势,对美进出口明显下降。中美双方正式签署第一阶段经贸协议,避免了贸易摩擦进一步升级和恶化,有利于稳定市场预期,为中美经贸关

[基金项目]本文系山东省社会科学规划 2020 年研究项目立项《人类命运共同体视角下山东省应对中美贸易摩擦路径研究》(项目批准号:20CPYJ08)的阶段性研究成果。

[作者简介]谭斌(1975—),男,山东外贸职业学院副教授;研究方向:国际贸易摩擦与应对。

系扩大合作奠定了基础，为山东省扩大开放和发展对美经贸工作提供了重要机遇。

1.减免加征关税对山东省向美出口直接影响有限。第一阶段协议的关税减免幅度相对较小，短期内对山东省对美出口直接影响有限。一是美方2500亿美元25%加征关税的产品，占2019年山东省对美出口额的约一半，主要为机械、电子、汽车零件等山东省对美出口重点品类，维持现有加征关税水平，将继续对山东省相关企业出口带来压力。二是美方1200亿美元15%加征关税的产品和此次美方暂停加征关税的约1600亿美元商品，在山东省外贸商品中所占比重较小。

2.为山东省扩大从美国进口提供了广阔发展空间。协议签署前，山东省自美国进口商品，规模远小于出口，且大宗商品占比较高。2019年，受加征关税影响的木材、棉花、大豆等产品均出现了大幅下降。根据双方协议，我国将在能源、制成品、农产品、医疗、金融等领域扩大自美高品质产品和服务进口，未来两年内增加自美国进口商品和服务总额不低于2000亿美元(以2017年进口商品和服务总额为基准)。2017年，我国自美国进口货物和服务2100亿美元左右（其中货物1539亿美元，服务560亿美元)。如果我国自美国货物和服务进口额未来两年比2017年增加2000亿美元，未来两年我国对美国进口平均增速可能高达30-40%，为山东省扩大进口提供了广阔发展空间。

3.有利于稳定投资者信心和扩大对美开放。(1)稳定投资者信心。一年多的中美经贸摩擦，对投资者投资信心造成负面影响。尤其是山东省部分轮胎、家具等对美出口额较大的行业企业，陆续开始向境外转移，或制定转移计划，对外来投资者的影响则更为显著。而此次协议的达成，避免了中美贸易环境的进一步升级和恶化，一定程度上改善了各方投资者对中美贸易前景的悲观预期。(2)促进山东省服务业开放。山东省经济发达，具有良好的经济基础，第二产业已经比较成熟，第三产业发展也处于较高水平，山东省对美国的教育、旅游、知识产权等方面服务有比较大的进口需求。此次双方协议为山东省第三产业扩大开放提供了发展契机。(3) 有利于山东省金融业利用外资。根据2020全球金融中心指数报告，北方城市中山东青岛位居第二，排名在北京之后，天津之前。山东省拥有我国唯一以财富管理为主题的金融综合改革试验区，已经建立了适合财富管理发展的金融监管体制，出台了一系列扶持金融业发展的政策措施，引进外资金融机构具有区域性优势。根据双方协议，我国将扩大银行、保险、证券和信用评级等开放，加大美国等发达国家金融相关行业引进力度，有利于山东省金融业利用美资。

（二）新冠疫情对山东省同美国经贸合作主要影响

三月以来，国内外疫情防控和经济形势正在发生新的重大变化，境外疫情呈加速扩散蔓延态势，世界经济贸易增长受到严重冲击，山东省经济发展特别是产业链恢复面临新的挑战，对美经贸合作未来一定时期形势严峻。

1.新冠疫情山东省对美进出口影响明显。2020年以来，在全球疫情的阴霾下，各方对全球疫情持续时间和全球疫情高峰何时到来均无法准确研判，但普遍预期较为悲观。

目前，山东省进出口过千万美元企业复工率达100%。但大量企业反映在手订单同比去年下降，给二季度乃至下半年山东省对美出口带来压力。当前疫情对外贸的影响已经从供给侧转为需求侧，企业反映客户取消订单现象频发，企业消化完现有订单之后将面临一个长度不确定的订单“空窗期”。

2.山东省同美国服务贸易、双向投资面临巨大挑战。在我国疫情得到基本控制、复工复产稳步进行的同时，美国新冠疫情持续发酵，金融市场大幅动荡，联邦政府和各州政府不断调整应对措施，诸如暂停与欧洲旅行往来、暂停全球所有签证服务、暂时关闭美墨美加边境，防疫举措步步升级，对美国经济影响巨大。随着确诊病例的快速增加，美国已经成为全球新冠肺炎疫情的“震中”。

在美国新冠疫情得到有效控制之前，山东省对美旅游、留学等服务贸易已经基本停滞，货物贸易将持续显著下降。同时，此次疫情给全球产业链供应链带来冲击，再次让美国认识到中国在全球产业链供应链中的作用。出于政治目的和经济目的，美国已经对同中国经贸合作政策做出不断调整，对山东省吸引美国外资和山东省对美投资带来显著影响。

3.影响山东省企业未来对美

国市场的预期。新冠疫情发生后，美国政府部分高级官员多次发表不利于中美关系健康发展的言论，例如：2020 年 1 月 30 日，美国商务部长威尔伯•罗斯在接受福克斯电视台采访时声称中国的疫情能够加速工作机会回到美国；3 月 16 日，美国白宫国家贸易委员会主任纳瓦罗称白宫正准备一项总统行政令，将医疗供应链从中国等国家转回美国，以降低对外国的依赖；美国总统特朗普、美国国务卿蓬佩奥多次在推特或讲话中称 2019 新型冠状病毒为“中国病毒”，对中国进行污名化指控。

美国疫情的快速发展和美国政客有关言论为未来中美经贸发展带来阴影，直接和间接影响有关企业对美国市场的未来预期。

三、创新发展山东省对美经贸工作建议

（一）用好中国（山东）自由贸易试验区政策，发展对美高质量服务贸易

美国高等教育总体水平仍位居世界第一，拥有众多世界一流名校。吸引美国著名高校在山东举办分校，可以显著提升青岛城市知名度，拉动世界一流科研成果在山东的转化，为山东培育国际一流人才，有力推动山东国际化建设，促进中美两国科技与人文交流和民间交往，并且不易遭受未来中美经贸摩擦影响，比较容易获得中美两国政府高层支持。

同时，此次新冠疫情中，美国等部分国家的排华行为给广大留学生和家长带来巨大心理冲击，将对中美包括高等教育在内的服务贸易产生重大影响。如果山东能够在中美签署第一阶段协议和新冠疫情背景下率先引进一批美国著名高校在山东开设分校，将极大提高山东在全国乃至世界华人中的知名度、关注度和吸引力，并为山东发展储备大量高层次人力资源，为山东开展国际交往开辟更加广阔空间。

以往吸引美国著名高校到山东开办分校，主要受国家有关政策制约。此次中美签署第一阶段经贸合作协议创造了良好的政策环境，中国（山东）自由贸易试验区建设提供了政策创新的空间。建议山东省根据《中国（山东）自由贸易试验区总体方案》中“鼓励外国著名高校来华开展合作办学”的国家政策，结合此次中美双方达成的协议中“我国将扩大服务进口的条款”，充分发挥山东地域优势和区位优势，参考上海纽约大学、昆山杜克大学的办学模式，引进美国著名高校到山东省设立分校，建设独立法人资格的整建制大学并融入世界著名大学系统，采取一流大学模式大力培养山东省经济社会发展急需的具有全球视野和国际竞争力的高端人才，把山东建设成为我国北方国际著名高校汇聚的高等教育省份。

（二）进一步打造国际化营商环境，吸引美国一流跨国公司投资山东

疫情影响下，国际直接投资更加低迷，外资等待观望情绪加重。据联合国贸发会议 3 月 26 日新发布的《全球投资趋势监测报告》，受疫情影响，2020 年至 2021 年全球外国直接投资可能下降 30%—40%。在此背景下，需要政府采取更加有力的创新举措吸引美国投资。

山东省作为资源要素齐全、发展基础良好、开放优势独特的沿海开放省份，伴随上合示范区、山东自贸区获批和建设，山东在国家发展大局中的位置，在全国范围内区位、物流、产业优势更加突出。建议在对美招商中突出“投资山东就是投资中国国家战略”概念，突出疫情背景下“山东抗风险、拥有前景的价值高地，布局未来、引领未来的战略要地”地位，由政府主导招商吸引美国一流跨国公司投资山东高端制造业和海洋产业。

建议山东省根据《中国（山东）自由贸易试验区总体方案》中“加快发展海洋特色产业”和“提升海洋国际合作水平”的国家政策，落实《方案》中要求自贸试验区青岛片区打造“东部沿海重要的创新中心、海洋经济发展示范区”重点任务，结合山东海洋资源优势和构建山东特色的现代海洋产业集群需求，对标上海、深圳招商力度和营商环境，借鉴上海引进美国特斯拉超级工厂模式，由省政府牵头招商吸引杜邦、陶氏等美国一流跨国企业在青岛投资海洋设备制造、海洋船舶、海洋生物医药、涉海产品及材料制造、海洋化工、水产品加工等海洋产业项目，建设标杆性涉海生产型企业，加快发展山东海洋特色产业和高端海洋制造业，带动山东面向全球的高水平、特色化招商引资工作。

对于标志性重大项目，借鉴

上海、深圳模式，采取政策放“大招”、“一把手”化身“招商员、推介员”做法，将招商引资作为头等大事来抓；同时，针对标志性重大项目，借鉴深圳、上海等地做出的“好项目不缺土地”的保证。

（三）积极引进自美进出口的国内外贸易主体，将山东省打造成为中美经贸合作“国际客厅”

推动青岛港加速向贸易港、枢纽港升级。用好中美协议中扩大服务贸易红利，围绕山东省国际航运贸易金融创新中心建设，吸引中粮、中石化、中国远洋等境内外知名大宗商品生产商和贸易商集聚，集中开展境内外货物中转、集拼和国际分拨配送业务，拓展海运国际中转集拼业务试点范围，大力发展国际流通平台，打造山东成为中美两国在岸贸易和离岸贸易的主要枢纽，将青岛港由物流港向贸易港、目的港向枢纽港升级，打造世界一流贸易港和枢纽港，促进山东省国际航运贸易金融创新中心建设。

积极扩大自美大宗商品进口。充分发挥青岛口岸大宗商品进出口已有优势和山东自贸区、上合示范区等国内独特的区位优势，充分把握中美协议签署后我国将在能源、制成品、农产品领域大幅扩大自美进口的重大机遇，对照我国将要扩大自美进口的重点商品类别，以农产品、资源型产品等大宗商品为重点，积极引进自美进口的国内外贸易主体，抢占更多的自美大宗商品进口份额，努力将山东省打造成为我国北方地区自美大宗商品进口的重要基地和桥头堡。

扩大对美国农产品双向进出口。立足山东省农业资源产业优势，统筹利用国际国内两个市场，充分利用港口优势，在“走出去”和“引进来”中，充分把握中美第一阶段协议签署后我国大幅扩大对美农产品贸易的历史性机遇，持续深化农业对美合作，大力发展中美农产品国际流通平台，积极扩大对美国农产品进出口，将山东省打造成为华北地区乃至全国进出口大宗农产品、水果、食用水生动物、冰鲜水产品、肉类等集聚交易中心。

定向吸引美国金融机构落户山东。建议在对美资金融机构招商过程中，突出宣传青岛在中国北方仅次于北京的第二金融城市地位和中国（山东）自由贸易试验区、上合示范区获批后的政策优势，用足自贸试验区方案中“重点推动贸易和投资领域的人民币跨境使用”有关政策红利，围绕山东省国际航运贸易金融创新中心建设，大力发展服务于贸易、航运的金融服务，定向吸引美国金融机构落户山东；利用好全国首张外资基金销售牌照花落山东的效应，扩大金融对外开放的力度。

（四）防范风险，继续加强贸易摩擦监控和预警工作

继续加强贸易摩擦监控和预警工作。自2018年美国挑起中美经贸摩擦以来，美方在谈判中反复无常，多次违背双方谈判中达成的共识。因此虽然双方已经签署第一阶段协议，但应充分认清中美贸易摩擦具有长期性和反复性，对美经贸合作不宜过分乐观。建议山东省继续加强贸易摩擦应对研究和预警工作，加大对企业服务力度，通过预警体系和法律援助体系，提升企业应对国际贸易摩擦的能力。

加大对外贸企业扶持力度，防范中小外贸企业倒闭和失业风险。针对在中美贸易摩擦中和新冠疫情发生后遇到困难的外贸企业，千方百计落实好国务院出台的一系列稳外贸政策措施。特别是近期出台的出口退税、出口信用保险、出口信贷等合规性政策工具，帮助外贸企业特别是中小微外贸企业，解决面临的风险和成本上升、订单减少、资金链紧张等突出问题，为企业提供必要的法律和信息服务，引导企业防范风险，帮助企业保市场、保订单、保份额。

短期内慎重对美直接投资。近期综合考虑新冠疫情影响和美方天量救市资金投放举措以及汇率变动和金融风险等因素，建议提醒企业慎重对美大规模直接投资，防范投资风险和金融风险，政府有关部门从严控制对美投资。▲

参考文献：

[1] 中华人民共和国政府和美利坚合众国政府《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》2020年1月15日.

[2]国务院《中国（山东）自由贸易试验区总体方案》2019年8月2日.