美国对华加征关税排除机制对产业链的影响*

姚　曦　赵　海　徐奇渊

加征关税排除机制在中美贸易摩擦的分析中较容易被忽视，但事实上有着不可小觑的影响，并且是重要的政策信号。本文考察了美国对华加征关税排除机制实施近两年来的执行情况，及其对中美贸易和相关产业链的影响，并引入政治经济学分析框架，对美国的利益集团和战略意图进行剖析。主要结论如下：第一，获得加征关税排除之后的清单商品，对美出口情况起到了很大恢复作用，为中美关税摩擦造成的贸易冲击提供了缓冲；但由于不确定性的上升，此类商品仍受到一定负面影响，体现在被排除商品的对华依赖度有所降低。第二，美国针对不同类别商品拒绝排除的逻辑有所不同，但无论是压制中国战略性产业发展，还是实现全球产业链去中国化，客观结果都降低了美国相关产品的对华依赖度。第三，传统贸易政策的政治经济学分析框架失灵，在美国对华加征关税及其排除机制当中，贸易政策的推动者、受益者与政策制定者之间，存在贸易政策需求、供给不匹配的问题，表明美国压制中国的战略目标已经凌驾于追求经济效率和满足选民利益之上。

关键词：关税排除机制　中美贸易摩擦　产业链风险　政治经济学

中美第一阶段贸易协议在一定程度上缓和了中美贸易摩擦带来的政策不确定性。然而，美国对华加征关税尚未大幅减免，第二阶段贸易谈判受到新型冠状病毒引起的肺炎（简称“新冠肺炎”）疫情冲击等因素影响尚未启动，这些都使得美国对华加征关税及排除机制，将在未来相当一段时间内，继续影响中国相关出口产业。

已有文献对于中美双方加征关税清单的产业影响进行了较为深入的研究，如吕越等基于

姚曦系中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员，Email：yaoxi@cass.org.cn；赵海系中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员；徐奇渊系中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

* 本文系上海浦山新金融发展基金会课题“全球产业链重构与中国应对”、国家社科基金青年项目“竞争中立原则下的国有企业与产业补贴问题研究”（项目编号：19CGJ040）的阶段性研究成果。作者感谢匿名审稿专家的宝贵意见，当然文责自负。

可计算局部均衡模型的测算发现，就清单 1 和清单 2[1]的产业损害来看，机电产业是美国受损最大的行业，中国受影响最大的则是大豆和汽车行业。[2]周政宁和史新鹭基于动态全球贸易分析模型（GTAP）的测算，进一步指出，中美相互加征关税对于具体产业的影响在短期和长期是不同的，例如中国的农产品部门短期内产出将增加，而长期则会受到负面影响；美国的通信部门短期内会得到促进，而长期则会受到抑制。[3]

但是，已有文献对于与加征关税几乎同时启动的排除机制却关注较少。事实上，该机制对中美贸易有着不可小觑的影响，据测算，截至 2019 年 9 月底，美国针对清单 1 和清单 2 的排除比例都达到了清单价值的约 25%。[4]并且，加征关税排除机制为一窥中美经济犬牙交错的真实情况提供了另一个绝佳途径。第一，每一项企业排除申请被批准或是被拒绝背后，都反映了该进口商品真实的经济影响，从中既可以看到中国出口的韧性，也可以看到美国企业承受的临界点；第二，由于美国的加征关税排除申请是在统一关税表（Harmonized Tariff Schedule， HTS）10 位编码甚至更细致的非全税目产品层面进行，相比于产业层面，这一分析可以提供包括跨境供应链在内的更为丰富的信息。

美国设置加征关税排除机制，客观上为中美关税摩擦提供了缓冲地带。而设计该机制的初衷，一方面是为了避免美国进口企业短期承压过大而造成不可逆转的损害；另一方面可以通过增加贸易政策不确定性，促使全球产业链去中国化，最终达到压制中国战略性产业发展的中长期目标。从美国贸易代表办公室（USTR）公布的申请加征关税排除的三个标准，可看出上述意图： 1）寻求中国以外的商品替代来源时面临困难； 2）加征关税对申请主体造成严重经济损害； 3）加征关税商品与“中国制造 2025”不相关。可以说，美国对华加征关税排除机制，是美国长期战略目标和短期经济利益发生冲突时的一个缓冲器。那么，值得深思的是，该机制的执行力度到底如何，留给中国出口企业的时间窗口还有多少[5]；该机制

[1] 美国基于“301 调查”对华加征关税共分为 4 个批次，第 1 批次涉及 340 亿美元（清单 1），第 2 批次涉及 160 亿美元（清单 2），第 3 批次涉及 2000 亿美元（清单 3），第 4 批次涉及 3000 亿美元，分两笔执行，第一笔 1200 亿美元（清单 4A），第二笔 1800 亿美元（清单 4B）。

[2] 吕越、娄承蓉、杜映昕、屠新泉：“基于中美双方征税清单的贸易摩擦影响效应分析”，《财经研究》，2019 年第 2 期，第 59~72 页。

[3] 周政宁、史新鹭：“贸易摩擦对中美两国的影响：基于动态 GTAP 模型的分析”，《国际经贸探索》，2019 年第 2 期，第 20~31 页。

[4] 赵海、姚曦、徐奇渊：“从美国对华加征关税商品排除机制看中美贸易摩擦”，《银行家》，2020 年第 1 期，第 100~103 页。

[5] 肖河、潘蓉：“大国竞争视角下的日美贸易冲突——对‘广场协议叙事’的再审视”，《国际经济

实施近两年来对相关产业造成了哪些影响；对于美国来说，战略目标和经济利益，到底孰轻孰重？

本文跟踪了美国对华加征关税排除机制的最新进展，基于 USTR 公布的对华加征关税商品清单（HTS-8 位编码），排除及延期商品清单（HTS-10 位编码及非全税目），企业申请加征关税排除数据，以及美国国际贸易委员会的 HTS-10 位编码进口贸易数据，研究了该机制实施近两年来的执行概况，及其对相关产业的影响，还引入政治经济学分析框架，对美国的利益集团和战略意图进行剖析。

美国对华加征关税排除机制执行情况分析

（一）美国对华加征关税排除机制执行概况

自 2018 年 7 月 6 日美国对华第一批 340 亿美元商品（清单 1）加征 25%关税以来，中美关税摩擦已经持续了两年；相应的加征关税排除机制也随之于 2018 年 7 月 11 日启动，施行了两年。随着加征关税排除商品的有效期限逐批到期，USTR 启动了加征关税排除商品的延期机制，一些新进展值得关注。

表 1 展示了截至 2020 年 5 月底，美国对华加征关税排除机制的执行概况。其中第 1 栏显示了加征关税清单的涉及金额、现行税率、起征时间和过往税率的变动情况。目前，美国公布的对华加征关税清单共分为 4 个，所涉总金额 5500 亿美元，几乎涵盖了美国自中国进口的全部商品价值。其中，清单 4 的第二批商品（清单 4B，1800 亿美元）原定 15%的税率，由于中美签署了第一阶段协议而暂缓加征；其余清单 1、2、3、4A 均在执行中，涉税商品金额共 3700 亿美元，占到公布清单总价值的 67%。清单 1、2、3 的现行税率为 25%，清单 4A 的现行税率为 7.5%。

表 1 中的第 2 栏显示企业提交排除申请的概况及其处理进度，主要基于 USTR 的企业申请加征关税排除数据计算。可以看到，在每一批清单关税起征之后，USTR 都会提供约 3 个月的时间，供美国相关进口企业提交排除申请。清单 1 共收到了来自 1221 个企业的 10814 份申请，同一个企业由于其进口产品多样化，可提交多份申请。清单 3 的涉税金额约为清单 1 的 6 倍，而其收到的排除申请所涉及的企业数仅为清单 1 的 2.1 倍，说明清单 3 中企业的单笔进口额平均要远远大于清单 1，进口企业相对集中。从审批进度上看，截至 2020 年 5 月底，清单 1、2、3 的排除申请都已经审批完毕，而清单 4A 仅对其所收到的 8781 份排除申请中的 1.9%进行了审批。审批初期，USTR 缺乏预算和人手处理如此大量的排除申请，

评论》，2020 年第 4 期，第 98~115 页。

因此审批速度缓慢。清单 1 和清单 2 从接收完排除申请到审批完毕都用了约 1 年 2 个月，而清单 3 收到的排除申请数量是清单 1 和清单 2 总和的 2 倍多，审批完毕仅用了 8 个月。从排除申请的裁决情况看，清单 1、2 和 3 分别有 33.8%、37.4%和 4.9%的排除申请得到了批准，清单 3 排除申请被批准的比例大大降低了。

表 1 中的第 3 栏显示 USTR 公布的排除商品清单概况。截至 5 月底，USTR 针对清单 1、2 和 3 的排除工作已经阶段性结束，分别公布了 10、4、15 批次的排除商品清单，涉及商品 724、266、1038 种；针对清单 4A 公布了 5 个批次的排除商品清单，涉及商品 45 种，未来还会有排除清单陆续公布。值得注意的是，USTR 公布的排除商品清单，大多数是针对具体商品，即 HTS-10 位编码再加具体商品描述（非全税目），而并非该 HTS-10 位编码下的全部产品都得到了排除。以清单 1、2 和 3 为例，其公布的排除清单中，HTS-10 位编码下全部产品都被排除，分别只有 17、1 和 83 种。正是由于这个原因，在排除机制实施初期，部分研究在估算排除金额时，使用 HTS-10 位编码进口额替代具体产品进口额，导致其估算的排除金额过高，清单 1 的排除金额比例会达到 60%，从而得出过于乐观的结论。

但是，排除金额比例是描述美国加征关税排除机制执行力度的重要指标，而由于排除具体商品的进口金额无法得知，所以只能尽可能合理地估算。本文在估算过程中，综合使用了 USTR 公布的排除商品清单和企业加征关税排除申请数据。对于排除商品清单中的 HTS-10 位编码完整税号商品，直接使用 2017 年 HTS-10 位编码进口商品金额作为排除金额；对于排除商品清单中的具体商品，使用每个 HTS-10 位税号下排除申请批准数占排除申请总数的比重作为权重，与 HTS-10 位税号进口金额相乘，估算该 HTS-10 位税号的排除金额；上述两项相加，得到各个清单的排除金额。经估算，清单 1、2 和 3 的排除金额分别约为 87.7 亿美元、42 亿美元和 149 亿美元，占清单总金额的 25.8%、26.3%和 7.5%。截至 5 月底，清单 4A 在全部排除申请只处理了 1.9%的情况下，排除金额约为 43.1 亿美元，占比 3.6%。

表 1 中的第 4 栏显示 USTR 公布的排除商品延期概况。USTR 公布的每一批排除商品清单都有有效期限，且排除效力可以追溯至该清单商品加征关税之日，也就是说，一旦排除，之前多缴纳的税款可以被退回。清单 1 和清单 2 的排除商品清单有效期，是从加税之日到该批次公布之日后的一年；清单 3 和清单 4A 的排除有效期，是从加税之日到固定期限。此举应该是 USTR 为了方便管理而做出的调整。清单 1 的首批排除商品于 2019 年 12 月 28 日到期，截至 2020 年 5 月底已经公布了 5 个批次排除清单的延期审批情况，其中仅有 38 种商品获得了延期，而有 87 种商品未获得延期。清单 2 和清单 3 的排除商品都已经开始接受延期公共评论，但尚未公布延期情况；清单 4A 的排除商品延期工作尚未展开。

表 1　美国对华加征关税排除及延期概况（截至 2020 年 5 月底）

		清单 1	清单 2	清单 3	清单 4A
第 1 栏					
涉及金额（亿美元）		340	160	2000	1200
现行加征税率		25%	25%	25%	7.5%
起征时间与过往税率变动		2018.07.06	2018.08.23	2018.09.24（10%） 2019.05.10（25%）	2019.09.01（15%） 2020.02.14（7.5%）
第 2 栏					
接收排除申请窗口期		2018.07.11-2018.10.09	2018.09.18-2018.12.18	2019.06.30-2019.09.30	2019.10.31-2020.01.31
收到排除申请的数目		10814	2869	30283	8781
涉及企业数目		1221	459	2621	1278
排除申请审批进度		已完成	已完成	已完成	进行中 完成度 1.9%
排除申请裁决概况	批准	3657（33.8%）	1074（37.4%）	1498（4.9%）	167（1.9%）
	拒绝	7157（66.2%）	1795（62.6%）	28785 (95.1%)	0
	处理中	0	0	0	8614（98.1%）
第 3 栏					
已公布排除批次时期间		2018.12.28-2019.12.17	2019.07.31-2020.02.25	2019.08.07-2020.05.21	2020.03.10-2020.05.26
已公布排除批次		10	4	15	5
排除有效期		2018.07.06- 该批次公布后一年	2018.08.23- 该批次公布后一年	2018.09.24-2020.08.07	2019.09.01-2020.09.01
已公布排除涉及商品数	完整税号	17	1	83	16
	具体产品	707	265	955	29
排除涉及商品金额（亿美元）		约 87.7	约 42.0	约 149.0	约 43.1
排除涉及商品金额占比		约 25.8%	约 26.3%	约 7.5%	约 3.6%
第 4 栏					
首批排除商品到期日		2019.12.28	2020.07.31	2020.08.07	2020.09.01
排除商品延期公共评论窗口期		分批次第 6 批 2020.05.01-2020.06.01	分批次第 1 批 2020.05.01-2020.06.01	全部批次 2020.05.01-2020.06.08	全部批次 尚未开始
已公布排除商品延期批次		5	尚未公布	尚未公布	-
排除商品延期概况	获得延期	38	-	-	-
	未获延期	87			

注：清单 4B 涉及商品金额约 1800 亿美元，原定税率 15%，计划于 2019 年 12 月 15 日实施，由于中美签署了第一阶段协议而暂缓加征，所以尚未涉及相关排除事宜，未列入表中。

数据来源：美国 USTR 网站，https：//ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301

-investigations/section-301-china[2020-05-31]；美国国际贸易委员会贸易数据库，https：//dataweb.usitc.gov/[2020-05-30]。

从上述美国对华加征关税排除机制执行的实际情况及最新进展来看，有两点需要引起注意。一是清单 3 的排除比例远远低于预期。这一结果并不符合一般经济学推论，从商品的可替代性上看，清单 3 要远低于清单 1 和清单 2，即对清单 3 商品征税给美国企业的打击将大于清单 1 和清单 2，按理说其排除金额比例应该大于清单 1 和清单 2。二是从清单 1 已经公布的排除延期清单看，未获延期的商品占了绝大多数，可见未来两个清单排除延期的情况不容乐观。上述现象的出现结合特朗普在第一阶段协议达成前后的多次表态，可以推断这是特朗普政府为保留中美第一阶段协议执行和第二阶段谈判的筹码，以保持对华关税施压的姿态。

（二）获排除商品与未获排除商品的系统性差异

为了全面地评估 USTR 加征关税排除机制的执行情况，本文进一步检验了获排除商品与未获排除商品是否确实具有系统性差异。

首先，获排除商品是否寻求中国以外的商品替代来源面临困难，也即获排除商品是否更为依赖中国。这一标准在审批过程中尤为重要，只要企业可以在美国或者中国以外的第三国找到替代商品来源，这一排除加征关税申请通常会被拒绝。美国希望通过这一标准，实现降低对华贸易逆差、引导全球产业链去中国化的战略目标。美国自中国进口该种商品占美国从全世界进口该种商品的比例，可粗略地描述美国该商品对中国的依赖程度。进口占比越高，通常来讲，该商品对中国的依赖程度就越高。本文使用美国国际贸易委员会公布的 HTS-10 位编码进口数据，计算了各清单 HTS-10 位编码商品的自中国进口占自世界进口的比例，并将其均值展示在表 2 中。以清单 1 来看，在加征关税之前的 2017 年，其全部商品自中国进口占比的均值为 14.8%，而获得排除商品的这一均值为 27.9%，这说明整体来看，获排除商品确实比未获排除商品对中国的依赖程度更高；而获得排除延期商品的自中国进口占比更是达到了 37.6%，这说明获排除延期商品确实寻求中国以外商品替代来源更为困难。美国进口的替代困难这一排除决策规律在清单 2、3 和 4A 中都是成立的。

其次，未获排除继续加征关税商品与“中国制造 2025”更相关。从排除申请的审批文件中可以看出，未获批准的申请中，很大一部分原因为被认定“与‘中国制造 2025’相关”，哪怕该产品其实与“中国制造 2025”只有很松散的相关性。如跨国电气巨头 ABB 公司为其进口的印刷电路板申请美国关税排除，但 USTR 以“与‘中国制造 2025’相关”为由拒绝了。印刷电路板与集成电路类似，都是信息技术产业的基础中间品，在该产业最终产品的制

造中不可缺。

表 2　各清单商品的可替代情况

	清单 1	清单 2	清单 3	清单 4A	清单 4B
自中国进口占自世界进口的比例（均值）					
2017	14.8%	19.0%	29.4%	33.9%	82.5%
2018	14.3%	19.3%	30.8%	32.7%	85.4%
2019	11.4%	14.6%	25.6%	33.2%	82.3%
完整税号排除商品自中国进口占自世界进口的比例（均值）					
2017	27.9%	28.2%	36.5%	73.5%	——
2018	27.3%	28.1%	39.4%	62.6%	——
2019	26.5%	22.7%	34.6%	74.8%	——
获得排除延期的完整税号商品自中国进口占自世界进口的比例（均值）					
2017	37.6%	——	——	——	——
2018	36.8%	——	——	——	——
2019	35.5%	——	——	——	——

注：* 清单 2 的完整税号排除商品只有 1 个，特殊性过强，所以使用全部排除产品 HTS-10 位税号估算。

数据来源：美国国际贸易委员会网站，https：//dataweb.usitc.gov/[2020-05-30]。

（三）美国对华加征关税与排除机制对相关产品贸易的影响

美国对华加征关税之后，中国相关产品的对美出口都出现了增速放缓。表 3 为依据美国 HTS-10 位编码进口数据计算的清单商品及排除商品贸易额年增速。可以看出，清单 1 商品被加征关税以来，相关产品 2018 年自中国进口相较 2017 年下降了 3.8%，而自全世界的总进口额同期则增长了 4.5%；2019 年自中国进口甚至下降了 24.4%之多，而自全世界的总进口额同期则增长了 1.5%。清单 2 也呈现与清单 1 类似规律，加征关税使得清单产品自中国进口增速低于同时期自全世界进口增速。清单 3 稍有不同，清单商品 2018 年自中国进口增速（15.0%）甚至高于自全世界进口增速（13.3%），究其原因，一是加税时间较晚、税率较低；二是出现了抢出口效应，2019 年，清单商品自全世界进口下滑了 5.9%，而自中国进口更是大幅下降了 30.6%。清单 4A 在 2018 年尚未加征关税，其自中国进口增速高于自全世界进口增速，2019 年加征关税后，自中国进口增速下降，且低于自全世界进口增速。

相关清单商品被排除加征关税之后的对美出口情况如何，是否能完全恢复到加征关税前

的水平，还是仍在一定程度上受到负面影响？表 3 计算了 HTS-10 位完整税号排除商品 2018 年和 2019 年自中国和自全世界的进口增速。清单 1 的结果最具代表性，因为清单 1 的首批排除商品清单于 2018 年底公布，2019 年的贸易行为已经受到该排除政策的影响；而清单 2、3 排除商品清单的首次公布时间已经到了 2019 年下半年，贸易行为受排除政策影响时间短，且清单 2 的完整税号排除商品只有 1 个，特殊性太强；清单 4A 排除商品清单的首次公布时间更是到了 2020 年 3 月份。从清单 1 的结果可以看出，2019 年排除加征关税商品的自中国进口得到了很大恢复，相较 2018 年增长了 1.5%，而同期美国自全世界的进口仅增加了 0.3%，与清单 1 全部商品的整体表现形成了鲜明对比。可以预期，随着排除政策执行的推进，清单 2、3、4A 中排除商品的贸易也会得到相当程度的恢复。但是，排除商品的对美出口无法恢复到加征关税前的水平。这一点可以从表 2 中看出，相比中美关税摩擦开始前的 2017 年，2019 年清单 1 中的完整税号排除商品对中国的依赖程度还是出现了小幅下降。综上，清单商品被排除加征关税之后的对美出口情况得到了极大改善，但仍在一定程度上受到负面影响。

表 3　美国对华加征关税及其排除机制对相关产品贸易的影响

具体项目	清单 1	清单 2	清单 3	清单 4A	清单 4B
起征时间与税率	2018.07.06(25%)	2018.08.23(25%)	2018.09.24(10%) 2019.05.10(25%)	2019.09.01(15%) 2020.02.14(7.5%)	暂未加征
自中国 / 世界进口增速					
2018	-3.8% / 4.5%	6.1% / 7.4%	15.0% / 13.3%	9.4% / 6.6%	3.5% / 2.0%
2019	-24.4% / 1.5%	-38.8% / 1.5%	-30.6% / -5.9%	2.8% / 3.2%	-1.7% / 2.4%
首次排除发布时间	2018.12.28	2019.07.31	2019.08.07	2020.03.10	——
完整税号排除商品自中国 / 世界进口增速					
2018	-2.0% / 6.9%	154.7% / 30.3%	17.6% / 12.1%	17.0% / 12.9%	——
2019	1.5% / 0.3%	-59.3% / -12.5%	-20.2% / -0.6%	2.8% / 2.2%	——

数据来源：美国国际贸易委员会网站，https：//dataweb.usitc.gov/[2020-05-30]。

美国对华加征关税排除机制对产业链的影响

（一）对电子信息产业的影响：以印刷电路板为例

印刷电路板（Printed Circuit Board， PCB）是电子信息产业中的重要基础产品，中国出口在全球市场中占据了重要份额。在美国国防部于 2019 年 5 月向国会提交的《工业能力年度报告》中，针对电子信息产业的部分，专门提到中国在全球印刷电路板市场上所占份额过高可能会给美国军方供应商带来进口供应链风险。该报告指出，中国占据了全球印刷电路板市场 50%的份额，而美国在该市场的份额从 1998 年的 25%跌落到 2015 年的 5%。新冠疫情的全球大流行使美国进一步意识到其存在过度依赖外国供应链的问题[6]。

为了分析加征关税及排除机制对中国印刷电路板产业的影响，本文对各清单中的 PCB 数据进行了统计，详细结果见表 4。清单 1、2、3 和 4A 所收到的所有排除申请中，与 PCB 相关的申请分别有 85、1、65 和 2 个，而其中绝大部分都被拒绝了，清单 1、2 和 3 的拒绝比率分别为 83%、100%和 92.3%，清单 4A 的相关产品申请尚未处理完毕。

在清单 1 被拒绝的 71 个 PCB 排除申请中，有 29 个申请以“与‘中国制造 2025’相关”为由被拒绝，涉及世界五百强 ABB 公司和著名的碧迪医疗公司（Becton, Dickinson and Company）；有 32 个申请以“未证实对申请主体造成严重经济损害”为由被拒绝；有 3 个申请以“未证实该产品只能从中国获得”为由被拒绝；有 2 个申请同时以“未证实对申请主体造成严重经济损害”和“未证实该产品只能从中国获得”为由被拒绝；此外，还有 4 个申请的拒绝理由是“未能进行充分的产品说明、无法处理”。

在清单 1 被批准的 14 个申请中，迪堡太平洋有限公司（Diebold Nixdorf Incorporated）的 7 个申请，涉及 HTS-10 位税号 8473401000，获得了该税号的完整排除，但在排除延期中未获得延期，目前已经恢复加征关税。该税号 2017 年、2018 年、2019 年的自中国进口金额分别为 983 万美元、959 万美元和 602 万美元，占美国同期自全球进口额的 25.3%、25.8%和 13.6%。可以看出，该税号虽然已经获得排除，但政策不确定性的提高足以使得美国进口厂商转向其他来源地，从而使得该产品对中国的依赖度在 2019 年就大幅下降了几近一半，进而促使该税号在 2020 年的排除延期中未获得延期。

整体来看，加征关税对于降低美国对中国印刷电路板的依赖度效果显著（见表 4）。由于清单 4A 从 2019 年 9 月才开始加征关税，且税率较低，可以作为清单 1、2 和 3 的对照组。从表 4 中可以看出，清单 1、2 和 3 中的 PCB 产品 2019 年自中国进口额相较 2017 年都出现

[6] 葛琛、葛顺奇、陈江滢：“疫情事件：从跨国公司全球价值链效率转向国家供应链安全”，《国际经济评论》，2020 年第 4 期，第 67~83 页。

了大幅下滑，对中国的依赖度也大幅降低；清单 4A 中的 PCB 产品在进口额和对中国依赖度方面则暂时变化不大。

表 4　PCB 排除申请情况及贸易变动情况

具体项目	清单 1	清单 2	清单 3	清单 4A
PCB 排除申请总数	85	1	65	2
拒绝	71 (83.5%)	1 (100%)	60 (92.3%)	0 (0%)
接受	14 (16.5%)	0 (0%)	5 (7.7%)	0 (0%)
尚未裁决	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
PCB 产品自中国进口金额（亿美元）				
2017	25.3	11.2	74.0	21.1
2018	22.8	16.8	81.1	26.4
2019	15.5	9.9	51.7	21.8
PCB 产品自中国进口金额占自世界总进口金额的比例				
2017	26.9%	5.3%	42.6%	42.2%
2018	23.8%	7.8%	42.9%	45.5%
2019	17.7%	4.5%	29.1%	45.8%

数据来源：美国国际贸易委员会网站，https：//dataweb.usitc.gov/[2020-05-30]。

（二）对汽车等交通工具产业的影响：以滚珠轴承为例

轴承是机械设备中的重要零部件和中间产品。中国在中低端轴承领域早已是全球最大的生产和销售基地，在高端轴承领域仍有许多短板，但发展迅速。能在极端环境下工作的高端轴承，是许多高端机械设备的关节，体现着一国的科技和工业实力。

为了分析加征关税及排除机制对中国轴承产业的影响，本文对各清单中的轴承产品进行了统计，详细结果见表 5。清单 1、2、3 和 4A 收到的所有排除申请中，与轴承相关的申请分别有 958、12、20 和 1 个。清单 2 和 3 中的绝大部分轴承排除申请都被拒绝了，清单 4 的 1 个申请尚未处理完毕。清单 1 集中了大部分轴承排除申请，被准予排除加征关税的申请占到全部申请总量的一半以上，但是相当一部分产品并未获得排除延期。

在清单 1 被拒绝的 454 个轴承排除审批书中，USTR 使用的拒绝理由与 PCB 排除申请截然不同。使用最多的是“未证实该产品只能从中国获得”，有 356 个，占比 78.6%，而该理由在 PCB 案例中占比最小；以“未证实对申请主体造成严重经济损害”为由拒绝的有 47 个；而以“与‘中国制造 2025’相关”为由拒绝的仅有 11 个。此外，有 10 个申请同时以“未证实对申请主体造成严重经济损害”和“未证实该产品只能从中国获得”为由被拒绝；有 28 个申请的拒绝理由是“未能进行充分的产品说明、无法处理”；还有 2 个申请的拒绝

理由是“批准该申请会损害 301 调查的目标”。

综上，USTR 针对不同产业拒绝排除的逻辑并不相同，从中可以看出美国对不同产品保持加征关税的不同目的。对 PCB 产品加征关税主要目的是压制中国战略性产业发展，实现供应链安全；而对轴承产品加征关税的主要目的则是实现全球产业链去中国化，将中国制造锁定在价值链中低端。

从箭头电气产品公司（Arrowhead Electrical Products Inc.）的轴承产品排除结果中，可以进一步印证这一结论。箭头电气主要生产旋转电气部件，用于汽车、卡车、摩托、汽艇上的交流发电机等部件的制造。该公司在清单 1 下提交了 459 个关于轴承产品的排除申请，数目最多。其中，被批准的申请有 167 个，且有 3 个 HTS-10 位税号获得了完整排除，分别是 8482105044、8482105048 和 8482105052，这是直径 9~100 毫米的 3 种单排径向滚珠轴承，这 3 种轴承的标准化程度高，生产工艺较为简单，且对中国依赖程度非常高。这 3 个税号 2017 年自中国进口额分别为 6320.6 万美元、8339.8 万美元和 8804.3 万美元，占美国当年进口总额的 49.8%、43.4%和 34.7%，平均单价 0.56 美元、0.58 美元和 2.8 美元。然而，这 3 个税号并未获得排除延期，目前已经恢复加征关税。被拒绝的申请有 292 个，且理由全部为“未证实该产品只能从中国获得”。以 8482105056 这一被拒绝排除的税号为例，该产品为直径 100 毫米以上的单排径向滚珠轴承，其生产技术要求较高，第一大进口来源国是日本，对中国的依赖程度相对较低。该产品 2017 年自中国进口额 1708.2 万美元，占美国当年进口总额的 15.6%，平均单价 8.5 美元。

由此可见，被排除的轴承产品，确实对中国依赖程度更高，美国企业短期内寻找替代品困难。但是这类产品生产工艺简单，价值较低，供应链转移相对容易。持续保持加征关税和排除机制并用，会通过增加贸易政策的不确定性[7]，加大产业链从中国转移出去的概率。同时，未被排除的轴承产品制造工艺更为复杂，价值较高，主要由发达国家供给美国。此类轴承产品排除被拒绝，一方面因为中国占美国市场份额小，容易被替代；另一方面也实现了美国压制中国制造业向价值链上游升级的目的。

虽然美国针对中国轴承产品加征关税的逻辑与印刷电路板不同，但是加征关税客观上都降低了美国对中国产品的依赖度。从表 5 中可以看出，清单 1 中的轴承产品 2019 年自中国进口额为 18.3 亿美元，相较加税前 2017 年的 26.1 亿美元，下降了近 30%；自中国进口金额占自世界进口金额的比例也由 2017 年的 8%下降至 2019 年的 5.2%。

[7] 代中强：“美国知识产权调查引致的贸易壁垒：特征事实、影响及中国应对”，《国际经济评论》，2020 年第 3 期，第 107~122 页。

表 5　轴承排除申请情况及贸易变动情况

具体项目	清单 1	清单 2	清单 3	清单 4A
轴承排除申请总数	958	12	20	1
拒绝	454 (47.4%)	11 (91.7%)	19 (95%)	0 (0%)
接受	504 (52.6%)	1 (8.3%)	1 (5%)	0 (0%)
尚未裁决	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)
轴承产品自中国进口金额（亿美元）				
2017	26.1	6.0	29.3	3.2
2018	27.7	5.2	35.7	3.8
2019	18.3	5.1	33.0	4.4
轴承产品自中国进口金额占自世界总进口金额的比例				
2017	8.0%	28.5%	13.2%	6.1%
2018	7.6%	26.2%	14.3%	6.6%
2019	5.2%	25.4%	13.0%	8.3%

数据来源：美国国际贸易委员会网站，https：//dataweb.usitc.gov/[2020-05-30]。

美国对华加征关税及排除机制的政治经济学分析

贸易政策，例如美国对华的加征关税与排除机制，往往导致自由贸易的扭曲和经济效率的损失，所以其背后除了经济驱动因素，还有着政治驱动因素。透过贸易政策的政治经济学分析框架，可以更深入地理解美国此次对华关税排除机制背后的驱动力量。然而，已有的贸易政策政治经济学模型似乎无法提供全部解释。由于特朗普在竞选中自己募集大部分款项，其受到利益集团影响而采取特定贸易政策的可能性大大降低（并不是没有）；[8] 贸易政策的利益集团模型[9]不能完全解释此次中美贸易摩擦；同样的还有贸易政策的中间选民模型[10]。

所以，本文使用更为一般性的贸易政策政治经济学框架，对美国加征关税与排除机制进行分析。通过引入新政治经济学的公共选择理论，贸易政策的政治经济学框架将贸易政策内生化，看作一种“政策市场”的均衡，是政策的需求方和供给方相互作用的结果。在贸易政

[8] Qiu, L.D., Zhan C. Q. and Wei X., “An Analysis of the China–US Trade War Through the Lens of the Trade Literature”, Economic and Political Studies, 7(2): 148-168, 2019.

[9] Grossman, G. and Helpman E., “Protection for Sale”, American Economic Review, 84(4): 833-850, 1994; Grossman, G. and Helpman E., “Trade Wars and Trade Talks”, Journal of political Economy, 103(4): 675-708, 1995.

[10] Mayer, W., “Endogenous Tariff formation”, American Economic Review, 74(5): 970-985, 1984.

策的需求方面，个人对贸易政策的偏好[11]，通过利益集团、政党或者基层运动，形成对特定贸易政策的“政治需求”；在供给方面，政策制定者的偏好[12]，在一定的制度框架下，通过与政策需求相互作用，得出最终贸易政策[13]。任何贸易政策的需求方和供给方都应该是自洽的。

从贸易政策需求方面看，此次美国对华加征关税与排除机制，最大的需求方是美国制造业及相关就业。美国方面认为美中高额贸易逆差，造成了美国制造业的失业与工人收入的停滞不前。[14]这一“中国冲击”导致美国选举中的摇摆州，特别是特朗普 2016 年总统大选中获胜的“铁锈地带”宾夕法尼亚、密歇根、威斯康星等，2000－2016 年间逐步由民主党倒向了共和党。[15] 特朗普政府正是打着扭转中美贸易失衡、促使制造业回流美国的旗号，发起了此轮中美贸易摩擦。其关税排除机制是为了在兑现对上述地带的政治承诺时，防止引发其他产业地区和消费者的经济损失和政治反对，缓解因中间产品涨价或短缺导致制造业企业破产裁员的短期压力。

从贸易政策供给方面看，无论是最初 500 亿美元关税清单的设置，还是其排除加征关税的标准，真实意图都是压制中国战略性产业发展和实现全球产业链去中国化，而并非扭转中美贸易失衡，更无法促使制造业回流。最初的 500 亿美元清单，最能体现美国对华“301 调查”的真实意图，其所涉及的商品可替代性较高，并非中国出口的大项，对于扭转中美贸易失衡无实质作用，加税一年多以来，美国对华货物贸易逆差不降反升；而受 500 亿美元清单影响较大的行业包括机械机床、铝制品、铁道车辆、光学医疗设备以及航空航天器，显然都指向中国高新技术产业，战略性遏制中国产业发展的意图比较明显。在相应的排除机制执行中，无论是排除标准的制定，还是实际执行过程中的印刷电路板和轴承案例，也都证明了这一点。同时，与关税及其排除政策相配合，美国政府还大幅加强了对华科技出口管制，更加说明美国消除贸易逆差、促进对华出口的目的服从于更高战略目标。

---

[11] 不同要素（劳动、资本、资源等）所有者的偏好不同，高技能劳动力与低技能劳动力的偏好不同。

[12] 诸如重新当选、转移资源至特定利益集团、实现政治理念等，当然也包括最大化社会福利。

[13] Rodrik, D., “Political Economy of Trade Policy”, Handbook of International Economics, 3: 1457-1494, 1995.

[14] Autor, D. H., Dorn D. and Hanson G. H., “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, American Economic Review, 103(6): 2121-2168, 2013.

[15] Autor D H, Dorn D, Hanson G H. and Majlesi K., “A Note on the Effect of Rising Trade Exposure on the 2016 Presidential Election”, Appendix to “Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure”, NBER Working Paper 22637, Issued in September 2016, Revised in December 2017.

美国对华加征关税及排除机制的政策供给方与政策需求方并不匹配，这是现有贸易政策政治经济学模型无法解释的地方。因为新政治经济学模型往往假设，政策制定者的“公心”是最大化经济效率，而唯一“私心”就是争取选票以获得连任。但是美国对华加征关税及排除机制的事实表明，这一假设可能不再成立了。战略性压制他国经济赶超以维护本国的全球霸权如果是华盛顿统治精英的共识，则会凌驾于对市场自由和经济效率的追求之上，成为决策者更为重要的“公心”。至此，“铁锈地带”选民的保护主义诉求被大国博弈的逻辑所绑架，而后者变成为美国政策制定者的“私心”。该如何拓展贸易政策的政治经济学模型，从而能够充分解释这些新变化，可以成为后续进一步探索的方向。

结论及政策含义

本文基于美国对华加征关税、排除及延期商品清单、美国企业申请排除加征关税数据，以及美国 HTS-10 位编码进口贸易数据，考察了美国对华加征关税排除机制实施近两年来的执行情况，及其对中美贸易和相关产业链的影响，并引入政治经济学分析框架，对美国的贸易政策供需情况进行了剖析。本文的主要结论及政策含义如下。

第一，虽然排除加征关税商品所涉金额不小，清单 1 和清单 2 的阶段性排除金额比例达到了 25.8%和 26.3%，为中美关税摩擦提供了缓冲地带；但是，清单 3 的阶段性排除金额比例远远低于预期，仅为 7.5%；且从清单 1 的排除延期清单看，未获延期的商品占了绝大多数，情况不容乐观。

第二，通过比较获得排除加征关税商品和未获排除商品的系统性差异，本文认为 USTR 对排除措施的执行，基本符合其官方公布的三个标准。与未获排除商品相比，获得排除加征关税商品对中国的依赖程度更高，寻求中国以外的商品替代来源更困难，且与“中国制造 2025”更不相关。

第三，从排除机制对中美贸易的影响上看，清单商品排除加征关税之后，相比未获排除商品，对美出口情况得到了极大恢复；但仍在一定程度上受到负面影响，体现在排除商品的对华依赖度也同样降低了。

第四，从排除机制对具体产业的影响上看，美国针对不同产业拒绝排除的逻辑并不相同。对印刷电路板产品保持加征关税的主要目的是压制中国战略性产业发展，以及实现供应链安全；而对轴承保持加征关税的主要目的则是实现全球产业链去中国化，以及将中国制造锁定在价值链中低端。无论主要目的为何，加征关税客观上都降低了美国相关产品的对华依赖度。

第五，传统贸易政策的政治经济学分析框架失灵，美国对华加征关税及排除机制，存在贸易政策需求方和供给方不匹配的问题。政治战略目标已经凌驾经济效率和选民利益之上。

无论是加征关税清单还是排除标准的设置，其政策制定者的真实意图都是压制中国战略性产业发展和实现全球产业链去中国化；该机制既造成了经济效率的损失，也无法彻底扭转中美贸易失衡，更无法促使制造业真正回流美国。

第六，排除机制是美国长期政治战略目标和短期经济利益发生冲突时的一个缓冲器。它避免了美国企业短期承压过大，使其在短期内无法找到替代来源的条件下维持正常运作。但它增加了政策不确定性，迫使美国企业在有国内或第三方替代来源的情况下，减少或停止向中国购买，从而达到逐步将产业链移出中国，压制中国战略性产业发展的中长期目标。

第七，美国排除机制短期内缓解了中方企业由于关税上调而压低价格所带来的利润压力，但中长期内中国需警惕产业链转移和产业升级受阻的双重风险，有针对性地帮扶未被排除的产品和生产企业。

长期来看，美国社会在特朗普政府的政治压力下，被迫提高对华经济“脱钩”的容忍度，美国公司不得不在高额关税与产业链去中国化之间做出选择。美国对加征关税和排除机制的两手运用，无非是想借美国贸易大门的开合引导企业按照美国的战略意图行事。但这一违背基本经济规律的政治高压做法究竟能走多远、走多久，还需要时间的检验。解铃还须系铃人，中美之间重建互惠的贸易安排不可能通过极限施压来实现，只能回到谈判桌上去解决。

（责任编辑：崔秀梅）