

“汇率操纵论”不应成为中美经贸合作“绊脚石”

□ 盛雯雯 李世刚

“汇率操纵论”缺乏客观根据，不符合逻辑，更有悖于人民币汇率市场化改革的方向。这种汇率争端回避了导致中美贸易逆差的深层问题，无助于真正解决中美贸易不平衡，也不利于中美经贸往来的长期健康发展。

“中国汇率操纵论”缺乏客观事实基础

“汇率操纵”认定的权威法律依据主要源于国际货币基金组织(IMF)《国际货币基金协定》中的相关定义。IMF对“汇率操纵”仅做出了原则性和概括性定义，并没有明确具体的认定标准。按照IMF的定义，“汇率操纵”是指一国利用对本国汇率的长期、大量、单方面干预，导致汇率对本国贸易有利，从而在贸易中获取非正当利益的行为。对此，IMF对中国的2017年度评估结果显示，人民币币值与基本面大致相符，这表明人民币币值已实现基本均衡，不存在“被低估”。

美国财政部对“汇率操纵”的关注重点在于对美存在巨额贸易顺差的贸易伙伴国。《美国主要贸易伙伴的汇率政策报告》对“汇率操纵”设定了三大判定条件：一是其对美双边贸易盈余超过200亿美元；二是其经常账户盈余超过GDP的3%；三是连续12个月内持续、单边的外汇市场干预占GDP比重超过2%。由于中国仅满足上述第一个条件，美国财政部在其2016年下半年和2017年上半年两次公布报告中认定中国未操纵汇率，但是将中国列入汇率观察名单。

无论是IMF还是美国财政部对“汇率操纵”的认定都需要以外汇市场干预为重要前提。这是由于一国汇率变化有可能市场的自发调整行为，汇率持续贬值并不足以作为该国政府操纵汇率的判断条件。从外汇储备角度看，外汇市场干预需要央行不断抛售本币、买入外汇，因此汇率低估的后果必然是外汇储备的持续下降。从数据来看，尽管2014—2016年期间人民币兑美元确实呈阶段性贬值，但此期间中国外汇储备余额不断下降。2015年和2016年，中国外汇储备分别较前一年下降了5126亿美元和3199亿美元，这明显有悖于“汇率操纵论”的论断。

□ 刘翔峰

美国商务部在2017年10月30日的报告否定了中国的市场经济地位，仍将中国视为“非市场经济国家”，在对华反倾销调查中继续适用“替代国”做法。关于中国非市场经济地位的争论又起，这实际是美国严重违反对WTO的相关承诺，不尊重事实，是变相的贸易保护主义。

美国对中国“非市场经济地位”裁定违背其对WTO的承诺

中国已经是市场经济国家

中国改革开放40年来，市场经济建设已取得了巨大成就，特别是加入世贸组织以来，严格遵守规则、认真履行义务，为多边贸易体制的有效运转和发展做出了重要贡献，包括美国在内的世界各国也从中国的贸易中获得了巨大利益。我国自1979年价格改革以来，竞争性领域的产品价格已经放开。今年10月又发布了《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》，营造公平竞争市场环境，发挥市场在资源配置中决定性作用，加大对滥用行政权力排除限制竞争案例的查处力度。例如，新建住房供电设施中有些地方规定由电力部门统一建设统一收费，形成行政性垄断，受到企业举报，国家相关部门立即查处，并废止了这项政策，降低了企业成本。此类案件不胜枚举。中国已经形成了市场决定价格、消除行政垄断和行业垄断的公平竞争的市场制度和环境。目前已有包括俄罗斯、巴西、新西兰、瑞士和澳大利亚等在内的81个国家承认中国的市场经济地位，而美国等发达国家

编者按 特朗普政府上台后，中美两国经贸合作展现出许多新亮点，双方共同推进了“百日计划”，开启了首次全面经济对话，中美经贸关系正向积极合作的方向发展。但另一方面，围绕中美贸易逆差问题，中美经贸合作的博弈和摩擦也不断显现。部分美国政界和媒体提出“人民币汇率操纵论”，试图将美国贸易逆差归咎于人民币汇率低估。事实上，无论从促进国际收支平衡、维护金融体系稳定的角度，还是从稳定人民币在国际货币体系中的地位角度，中国都需要稳定的汇率环境，人民币贬值并不符合中国自身利益。

事实上，人民币前一阶段的贬值主要是受国际金融市场动荡、美联储货币政策调整预期等因素影响，国际资本外流的市场主体自发行为。央行外汇市场操作的主要方向是为市场提供必要的美元流动性支持，纾缓人民币的贬值压力，其本质是防止汇率超调和“羊群效应”。这种做法既不是为了妨碍国际收支的有效调整，也不是为了刺激出口而竞争性贬值，更不是为了阻止人民币汇率市场化调整，因此并不属于汇率操纵范畴。中国努力在提高汇率灵活性和保持汇率稳定之间求得平衡的做法，有效避免了人民币汇率无序调整导致的负面溢出效应和主要货币的竞争性贬值，这对包括美国在内的国际社会都是有利的。

人民币汇率形成机制正朝向更加市场化方向调整

自2005年7月汇改以来，中国一直实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。随着汇率市场化改革持续推进，近年来人民币汇率中间价形成机制不断完善。2015年12月，人民币汇率指数加大了参考一篮子货币的力度，形成了“收盘价+一篮子货币汇率变化”的人民币兑美元汇率中间价形成机制，以更好地保持人民币兑一篮子货币汇率基本稳定。2017年二季度，人民币兑美元汇率中间价报价机制在原有“收盘价+一篮子货币汇率变化”的报价模型中加入“逆周期因子”，以适度对冲市场情绪的顺周期波动，缓解外汇市场的“羊群效应”，更充分地反映经济基本面和国际汇市的变化。

人民币汇率形成机制的不断完善，有效提升了汇率政策的规则性、透明度和市场化水平，在稳定汇率预期方面发挥了积极作用，人民币兑美元双边汇率弹性进一步增强，双向浮动的特征更加显著。近两年，受美联储加息、美元不

断走强等外部环境和市场供求影响，人民币兑美元汇率有所贬值，但贬值总体是有序的。而且应当看到，在美元走强的大背景下，实际上全球主要货币兑美元基本都有所贬值，相比之下人民币兑美元汇率的贬值幅度较小。事实上，从汇改10余年来的整体汇率变动趋势看，随着国内外经济环境的变化演进，人民币兑美元汇率呈现有升有贬的双向波动，但是整体来看升值明显。数据显示，2005年人民币汇率形成机制改革以来至2017年6月末，人民币兑美元汇率累计升值22.17%，人民币名义有效汇率升值34.26%，实际有效汇率升值42.24%，是该时期主要新兴经济体中升值最明显的货币。

解决中美贸易逆差关键在于市场开放而非汇率调整

近年来，中美双方在经贸上都采取了许多措施，积极扭转中美贸易逆差。从统计数据看，中国对美国的进口增速高于中国对美国的出口增速，中美贸易逆差正朝向收窄的方向转变。据美国商务部统计，今年1月—6月，美国与中国双边货物进出口额为2891.5亿美元，增长9.8%。其中，美国对中国出口592.4亿美元，增长15.6%；美国自中国进口2299.1亿美元，增长8.4%。尽管中美贸易逆差问题有所缓解，但仍客观存在，短期内难以根本扭转。根本上看，中美贸易逆差与各自资源禀赋、经济环境和全球分工密切相关。解决中美贸易逆差问题，中美双方均需要进一步扩大市场开放，不断降低制约中美贸易再平衡的各类壁垒。

中美贸易逆差主要来自跨国企业和加工贸易。中美贸易不平衡，应放到全球价值链视角考察。在中国的出口产品中，有很大比重由跨国公司的产品构成，并且大量中间投入来自于周边国家，甚至还有部分是源自美国本土。这体现出全球分工深化的自然结果，也客

观反映了“顺差记在中国，利润落在欧美”的利益分配格局。若将跨国公司和中间投入因素扣除，中美双边贸易失衡的金额将减少40%~50%。而如通过强制要求制造业企业回流美国本土市场生产，固然有助于解决中美贸易失衡问题，却不符合美国跨国企业的自身利益，将削弱美国相关产业的国际竞争力。

美国对中国服务贸易的出口潜力巨大。作为全球最大的服务贸易出口国，美国对中国在服务贸易出口一直呈现巨大顺差。数据显示，2016年，中美服务贸易共计1181亿美元，其中美方顺差达到了556.9亿美元，占中国整个对外服务贸易逆差的23.3%。未来随着中国继续扩大开放金融领域，有序推进包括金融业在内的服务业开放程度，不断降低外资准入门槛，将为美国扩大出口提供良好机遇。

美国在高技术出口及投资领域存在诸多限制。作为出口管制最严格的国家，美国出口管制既涵盖可能用于军事目的的技术产品，也逐渐扩大到部分民用科技产品。当前，美国高技术产品出口占出口总额比重约为20%，远低于10年前的30%。同时美国对中国出口限制也不减反增，2001年美对华高技术出口占中国同类产品进口的比重达16.7%，2016年仅8.2%。由于美国的贸易优势在于技术密集型产品，限制高科技出口产品必然会进一步加剧中美贸易失衡。考虑到中国对美国节能环保、新能源、生物医药、机械设备、航空航天等高技术产品具有巨大市场需求，如果美国能够放松相关产品的出口管制，将会大大扭转中美逆差。

维护各自国家利益是各国政府坚持的底线，美方关注人民币汇率问题是正常的，但是将中美贸易逆差片面归咎于“人民币汇率操纵”的观点是不客观、不公正的，反而回避了导致中美贸易失衡的根本原因。当前，中国正通过开展更高层次的对外开放，实现国内国际要素的有序流动、资源高效配置、市场深度融合，与世界各国谋求合作共赢。中美经贸往来应立足于合作和竞争“双向增长”的新常态，用更加客观的视角审视中美贸易争端，正视问题，管控分歧，谋求共识，为中美关系长期经贸合作奠定稳定的基石。

(作者单位：中国宏观经济研究院经济研究所)

写在前面 国际金融危机以来，各国实体经济都受到了较大冲击。钢铁行业投资规模大，且以沉淀投资为主，产能退出难，受世界经济增长放缓导致的市场需求低迷的影响，产能过剩问题凸显。作为一个全球性的难题，化解钢铁产能过剩需要各国共同努力、共同应对。

□ 任继球 黄汉权 盛朝迅

最近一段时间，以美国为代表的发达国家，将当前全球钢铁产能过剩及其带来的本国钢铁工人失业问题，归咎于中国对钢铁行业的支持。这一论调毫无科学依据，必须予以澄清。

市场需求低迷是本轮全球钢铁产能过剩根本原因

国际金融危机以来，世界经济增速放缓，从2007年的4.26%下降到2016年的2.44%。由此导致钢铁等大宗商品需求极度萎缩，全球钢铁产能出现过剩。美国作为本轮金融危机的引爆地，钢铁产业更是深受其害。同时，作为一个百年以上的产业，即使没有金融危

“中国产能过剩威胁论”必须澄清

机，美国钢铁的竞争优势也会逐步丧失，工人就业也会因技术进步进一步减少，例如，美国宾州一家钢铁工厂在经过技术改造后，所雇佣的工人从2000多人减少到26人，产能不降反升。钢铁产业是美国工业的重要基础，钢铁工人是美国国内的重要政治力量。我们理解美国对本国钢铁工业关停和工人失业的关注和为此而采取的救助措施，但不同意把造成问题的原因归咎于中国的说法。造成美国钢铁产业困境和工人失业的罪魁祸首是国际市场需求萎缩。

中国生产钢铁主要用于内需对美钢铁业和就业影响微乎其微

从近年来的情况看，中国生产的钢铁主要用于国内市场，对外出口较少，对美国出口更少。2016年中国累计出口钢材10843万吨，不到中国钢材产量的10%，今年以来，中国钢铁出口总量进一步下降，2017年1—7月，中国钢铁出口总量同比下降28.7%。在中国钢铁出口中，仅有少量产品进入美国市场。2016年中国仅为美国进口钢铁产品的第6大来源地，2017年上半年继续下滑至第10位。2017年1月—6月，中国成品钢占美国进口比重降至2.8%，为近年来最低，对美国钢铁业和就业影响微乎其微。同时，中国政府并不鼓励钢铁出口，近些年也没有出台支持钢铁出口的政策措施，相反还采取一系列政

策措施来控制钢铁产品出口。一方面，对部分钢铁产品加征出口关税以减少出口，如对硅铁等产品征收20%的出口关税，对非合金钢坯及条杆等产品征收15%的出口关税；另一方面主动下调钢铁产品的出口退税率，目前所有钢铁产品退税率均低于17%的增值税率，部分产品出口不予退税。

中国也是钢铁产能严重过剩的受害者

在过去十几年的时间里，随着中国工业化和城镇化的推进，中国钢铁需求增长速度加快，同时也带来了中国钢铁产能快速扩张。国际金融危机爆发后，中国实体经济受到一定程度的冲击，同时，中国工业化和城镇化进入新的历史

阶段，经济发展阶段发生转变，中国钢铁需求开始回落。受这些因素影响，中国钢铁行业发展面临较大困难，中国黑色金属冶炼和压延加工业规模以上工业企业利润总额遭受悬崖式下降，从2014年的1832.91亿元下降到2015年的589.94亿元，同时也带来大量钢铁工人失业。可见，中国的经济发展也受困于钢铁产能过剩问题。

中国正采取铁腕措施化解钢铁产能过剩并取得积极成效

近几年，中国已开展开展钢铁去产能行动，且取得了较为显著的成效。中国从2013年5月开始叫停过剩产能，不再核准新的过剩产能项目上马。2016年2月，中国进一步出台《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》(国发〔2016〕6号)，提出“在近年来淘汰落后钢铁产能的基础上，从2016年开始，用5年时间再压减粗钢产能1亿吨~1.5亿吨。”文件出台以来，中国各级政府积极贯彻落实钢铁去产能任务，2016年~2017年前三季度，中国钢铁共计去产能超过1亿吨。钢铁去产能任务将带来中国50万人左右的钢铁工人再就业问题。为此，中国中央财政将拿出1000亿元作为奖补资金，并要求地方政府相应配套，用于职工的妥善安置。

(作者单位：中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所)

“中国非市场经济体论”不尊重事实

不承认中国的市场经济地位是毫无道理的。

美国应当终止对中国继续使用“替代国价格”的做法

根据《中国人世议定书》第15条，其他WTO成员在对中国企业发起反倾销调查时，如果中国企业不能证明其所处产业具备市场经济条件，则反倾销当局可以采用替代国价格进行倾销的认定和计算。第15条还规定，在中国入世15年后，其他WTO成员不得再使用替代国方法。因此，按照规定，自2016年12月11日起，所有世贸组织成员在对我国反倾销中采用替代国价格计算倾销幅度的做法应予终止。该款也被普遍理解为到2016年中国将自动获得“市场经济地位”。

但是，2016年5月，欧洲议会通过决议拒绝承认中国的市场经济地位。同年12月份，美国奥巴马政府正式决定不会给予中国市场经济地位。而日本也紧随欧宣布不承认中国市场经济地位。美国商务部今年10月继续否定中国的市场经济地位，认为“政府在中国市场中扮演具有普遍性的角色，并牵涉于私人经济部门，造成了中国经济本质上的扭曲”，这一结论被用于裁决美对华展开的铝箔反倾销案。2016年12月12日，中国就美国、欧盟对华反倾销“替代国”做法先后提出世贸组织争端解决机制下的磋商请求，正式启动世贸组织争端解决程序，坚决捍卫自身合法权益。

美国等发达国家不承认中国“市场经济地位”是贸易保护主义在作祟

“市场经济地位”争论的背后隐藏的是反倾销标准的问题

“市场经济地位”最初用于描述国际贸易参与国的市场经济发展水平。判断一个国家是否具备市场经济地位有两大标准，第一是市场经济在一国国民经济中的比重高低，第二是国民经济受政府的管制程度。当一国国家垄断经济比重较大，或政府对经济过多干预时，往往会被认定为非市场经济国家。但是，在实际操作过程中，当一国发起贸易保护并启动反倾销调查时，市场经济地位往往就成了其确定倾销幅度时使用的一个重要概念。因此，中国的“市场经济地位”问题也是个反倾销标准问题。它涉及反倾销调查中如何确定产品的可比价格，是为进口成员国采用第三国的价格或成本作为比较基准提供法律依据。所谓的“市场经济地位”问题不是通常意义上的一国经济体系是否已达到完全市场化标准的问题，它是反倾销方面的技术性问题，仅仅在反倾销方面具有理论和实际意义。美国不承认中国市场经济地位是为了继续坚持对中国的反倾销标准。

美国等发达国家不承认中国的“市场经济地位”本质是实行贸易保护主义

美欧等发达国家不承认中国的“市场经济地位”，究其背后原因，一是美欧等国想继续使用反倾销的贸易保护措施。目前，全球贸易增速已连续第五年放缓，为20世纪80年代以来最糟糕的时期。全球贸易的持续萎靡加剧了各国的保护主义倾向。一些国家无视多边贸易体制的公正性和非歧视性原则，将市场经济地位问题作为防御中国出口的“最后一道防线”。从国家份额来看，对中国发起反倾销调查的主要集中在美欧国家。各国在寻找替代国价格时，随意性也很大，例如美国曾选择新加坡作为中国彩电价格的替代国，该国生产彩电的各项成本远远高于中国，结果一台彩电的市场价格是500美元，明显高于中国彩电在美国的售价——倾销指控成立，美国据此对中国彩电加征巨额反倾销税和惩罚性关税。过去十几年间，这大大损害了中国企业和工人的权益。WTO数据显示，2000年~2014年间以中国为对象的反倾销措施达到638件，数量占全球的27%。从1980年~2015年，美国有23年对中国的反倾销调查案件数最高，尤其金融危机后，连续7年对中国的反倾销调查份额最高。因此，中国的非市场经济地位往往导致倾销判定容易成立，倾销幅度易被高估，从而使部分中国企业遭受不公平待遇。这种方法抹杀了中国在劳动力资源以及其他自然资源禀赋上的比较优势。而且对于替代国的选择完

全是由进口国单方面决定，这一点也是不公平的。

妥善解决“市场经济地位”问题积极应对美国贸易保护主义

按照党的十九大对我国对外开放的全方位布局，要遵循共商共建共享的原则，同舟共济，充分利用现有的WTO等多边机制来协调和解决争端，积极推动经济全球化，并为参与全球经济治理提供中国方案。

发挥中美战略和经济对话的作用，增加合作、减少冲突。我国要继续推动中美战略和经济对话，一方面通过对话来解决贸易、汇率等方面的矛盾和分歧，另一方面推动基础设施、服务贸易等各领域合作。

维护开放体制，推动新型合作。利用WTO、G20、APEC这样一些大的框架来制定一些指导规则，针对特朗普的“逆全球化”，继续推动这些框架下的互联互通，重点推动东亚的区域合作谈判以完善东亚的贸易网络，持续推动“一带一路”建设，推动平衡开放和可持续开放。

积极应对“反倾销”。我国应认真研究美方可能出手的一些领域，从目前看钢铁、基建产品、汽车零部件、家电、照明设备等中国近几年占出口市场份额较大、出口增长较快的产品都将是反倾销的对象，需要摸清底细，做好准备。中国各类别商会也要做好预警工作，研究对方动向，注意及时发出预警

信号，给企业提供调整的机会，并研究反击的措施和领域。从长期看，要加速贸易升级转型，提高外贸企业竞争力，重点加快服务贸易，促进国际收支基本平衡。

积极沟通争取包括各界的广泛理解和支持。中国应从WTO的宗旨和原则入手，在各种多边和双边场合进行积极沟通，全面阐述中国要求承认市场经济地位的合理主张与依据，争取各界支持。WTO的宗旨是建立一个完整的富有活力的和永久性的多边贸易体系，以巩固和促进贸易自由化。各国义务根据协议按时终止在反倾销方面针对中国的歧视性待遇。

合理利用WTO争端解决机制。国家层面，可以从法律层面终止“替代国”作法，目前欧美国家的立场已经清晰，它们继续不承认中国的市场经济地位，并延续之前的反倾销作法，因此，WTO争端解决机制将成为一项重要选项，这要求我们做好长期、个案处理的准备。企业层面，出口企业应积极应对反倾销调查，在受到反倾销调查时，要积极提出针对市场经济条件的抗辩。根据《中国加入WTO议定书》相关规定，即当我国的出口企业受到某一WTO成员国的反倾销调查时，如果该企业能够举证证明自己国内在生产该类产品方面不受国家的市场经济地位，那么该WTO成员国就应该以我国国内生产该产品的成本或者国内价格进行倾销价格可比性调查，为自己在反倾销调查当中争取更多的优势。

(作者单位：中国宏观经济研究院市场所)