

首席研究员：任泽平

研究员：罗志恒

✉ luozhiheng@evergrande.com

研究员：马图南

✉ matunan@evergrande.com

联系人：贺晨

联系人：华炎雪

相关研究：

- 1、如果希拉里 or 特朗普当选美国总统：政策分歧及影响
2016/11/2
- 2、特朗普逆袭：这是“沉默大多数”对精英主义的胜利——2016 年美国大选传递出的时代信号
2016/11/10
- 3、特朗普政策效果展望
2017/1/20
- 4、特朗普税改：主要内容、影响、全球减税竞争与中国税改
2018/2/11
- 5、中美贸易战：原因、影响、展望及应对
2018/3/24
- 6、中美贸易战：美国怎么想，我们怎么办？
2018/3/27
- 7、中美贸易失衡的根源：给特朗普上一堂贸易常识课
2018/4/1
- 8、中美强硬试探对方底牌：沙盘推演未来战况及影响
2018/4/5
- 9、中美还有哪些牌可以打？
2018/4/7
- 10、中美联合声明：达成共识，守住底线，寻求共赢，避免最坏情形
2018/5/20
- 11、中美贸易战：深层次背景、美方真实意图和未来沙盘推演
2018/5/23
- 12、中国对外开放的进展评估与变革展望——中美贸易战系列研究

导读：2017 年 8 月，美国总统特朗普指示美国贸易代表办公室（USTR）对中国开展 301 调查。2018 年 3 月，USTR 发布了调查结果，即《基于 1974 年贸易法 301 条款对中国关于技术转移、知识产权和创新的相关法律、政策和实践的调查结果》（下称《301 报告》），特朗普据此对中国发起了贸易战。301 报告的主要内容有哪些？美方对中国的指责是否客观？美方的贸易政策有哪些可商榷之处？中国该怎么办？本报告基于《301 报告》原文理性、客观地回答上述问题，并提出中国应对中美贸易“持久战”的建设性意见。

摘要：

美方 301 报告分六章对中国展开五项指控，包括不公平的技术转让制度、歧视性许可限制、政府指使企业境外投资获取美国知识产权和先进技术、未经授权侵入美国商业计算机网络及其他可能与技术转让和知识产权领域相关的内容，为发起贸易战提供依据。1) 不公平的技术转让制度，一是认为中国政府利用所有权利限制，如合资企业、外国股权比例限制等方式强制美国公司向中国公司转让技术；二是认为中国政府利用行政许可、审批程序强迫美国公司以技术转让作为获取市场准入的条件。2) 歧视性的许可注册限制，美方指责我国《技术进出口管理条例》与《合同法》中关于技术改进的所有权和赔偿责任归属的规定偏袒国内企业，对外资企业设置歧视性限制。3) 对外投资，认为中国政府通过国家战略、产业政策、资金支持等多种手段，引导中资企业海外并购，并通过高科技领域的并购不正当地获取美国企业先进技术。4) 指责中国未经授权侵入美国计算机系统，盗取商业秘密。5) 其他可能和 301 调查相关的中国法律、政策和实践，但美国承认不确定这些内容是否应纳入 301 调查。

美方 301 报告存在数据的误导性引用、片面陈述、双重标准和混淆概念四大问题。

1) 数据的误导性、选择性引用。第一，例如 301 报告声称一项基于 1000 家欧盟企业的调查结果显示，52% 的受访企业希望建立外商独资企业而非合资企业。事实上，该调查发放了 1000 份问卷，实际仅回收 203 份，对是否希望建立外商独资企业问题作答的企业仅 25 家。以 25 家企业中的 52% 当做 1000 家企业的 52%，误导性明显。第二，针对中方对外投资，美方将中国政府视为“走出去”企业的幕后操纵力量，认为中方通过企业有计划地窃取美国高科技。事实上一方面美对我高科技封锁，另一方面我国企业对美投资集中于房地产、金融、旅游和娱乐等行业，高科技行业并非投资主力，2005 年-2017 年，中国企业对美国的投资总额为 1720 亿美元，其中，旅游和娱乐项目占总投资的 20%，金融地产类项目占总投资额的 29%，即近一半的投资集中在娱乐和金融地产领域，而高科技领域的投资额仅为 215 亿美元，占总投资额的 12.5%。2005 年-2017 年，



2018/5/29	13、对中美贸易战的几个基本认识和判断
2018/6/5	14、大国兴衰的世纪性规律与中国崛起面临的挑战及未来——中美贸易战系列研究
2018/6/10	15、来自历次中美贸易战的启示
2018/6/15	16、中美贸易战正式开打：深层次思考和未来沙盘推演
2018/6/17	17、大萧条贸易战启示录
2018/6/26	18、中美贸易战打响第一枪：深层次思考和未来沙盘推演
2018/7/6	19、中美贸易战的大辩论：双方观点与客观评价
2018/7/12	20、《日美贸易战启示录：经济争霸》
2018/7/21	21、《如何应对中美贸易战：深层次思考和未来沙盘推演》
2018/8/19	

中国在亚洲、南美和非洲等地的对外投资总额达 10980 亿美元，是同期对美投资额的 6 倍多，其中 45% 投资于基础能源领域，21% 投资于交通领域。第三，针对美方认为中国窃取高科技，事实上近年来中国对外支付知识产权费用高速增长。

2) 对事实的片面陈述。针对“不公平的技术转让”，301 报告指责我国汽车行业的“市场换技术”政策强制转让技术。改革开放以来，越来越多的外资进入中国，外企基于经济利益考量而转移技术，是典型的市场行为，而非强制交易技术。外资公司在我国汽车行业长期占据主导地位，**核心零部件如发动机、变速箱等技术从未转移。**同时，外资企业利用地方政府招商引资的竞争，最大程度降低技术转移的规模，**结果是美国企业占领了中国市场，但中国并未换到核心技术。**

3) 双重标准。301 报告指责中国的许多政策、法规和实践，但对美国的类似做法却鲜有提及。**关于歧视性许可限制**，第一，USTR 指责我国《技术进出口管理条例》“在技术进口合同有效期内，改进技术的成果属于改进方”的规定侵害美国企业的合法权益，削弱了美国企业保护自身知识产权的能力。这种指责存在明显的法理漏洞，保护改进方的权益是为了促进已有技术的改进，同时指责也违反了国际上关于技术转让的一般原则，即联合国《国际技术转让行动草案》中规定不得设置条款限制受让人从事按当地情况吸收和更改所转让技术的研究和发展。**美国政府一方面要求中国等其他国家遵守 WTO 等国际组织的相关规定，另一方面又在 301 报告中公然做出违反国际准则的指责。**第二，美方指责中国法律歧视外国企业，在技术进口中额外要求外国企业进行合同备案。然而，中国国内企业的技术转让合同，同样需要向科技部进行统一登记管理，并未享受特权；在过去很长一段时间，在中国境内享受特权的是外国企业而非中国企业，**外国企业长期在在税收法律上享受超国民待遇，直到 2008 年统一内外资企业所得税法，当前外资企业仍在我国享有部分税收优惠政策。**USTR 在 301 报告中丝毫不提中国长期以来对外资企业及个人各项优惠政策对中国企业造成的不公，仅强调在管理方面的国民待遇，双重标准使其论据过于片面狭隘。**关于产业政策**，301 报告广泛批评我国高科技领域的产业政策，认为中国政府不公平地指导和促进中国公司对美国公司和资产进行投资和收购，事实上产业政策在经济发展和产业结构升级过程中发挥着重要的作用，**包括美国在内的各主要经济体近年来均在高科技领域制定相似产业政策。**美国选择性忽略他国数据，表明了打着贸易保护主义旗号遏制中国的本质。**关于正常技术审查限制**，美方指责中国正常的技术审查，却不谈美国同样存在对进出口技术的限制与审查，并将不同国家分为不同等级。

4) 混淆概念。301 报告混淆国民待遇和正常技术安全审查的概念，将我国为保证国家安全进行的正常技术审查与对外资技术采取非国民待遇混为一谈。

301 报告反映出美方意图，害怕中国取得先进技术赶上并压制美国的竞争优势，更担忧的是中国政府大范围、深度介入高科技创新的制度和行为，因此要打压遏制中国高科技。在美方警觉中国时，市场换技术越发困难，同时一味引进技术将阻碍自主创新，有必要提高产业政策的效率以增加创新与发展的内生动力。美方没有看到中国加入 WTO 以来积极履

行承诺，在降低关税、放宽限制、保护知识产权等方面做出努力和进步。

面对美方指责，我们应化压力为动力，正视不足，继续在降低关税、放宽投资限制、完善法律法规、打破国企垄断、更大力度地推动改革开放、建立更高水平的市场经济和开放体制等方面做出更大的改进。尽管 301 报告有诸多问题，但我方在对外开放方面也存在部分需改进的问题，不可视而不见和盲目自满。一是要降低贸易壁垒，扩大对外开放。目前我国棉花、鞋类、电力机械等商品的关税依然较高，电力、电信服务业等部分制造业和服务业依然存在投资限制。部分行政手续依然冗杂，企业开办时间较长。建议进一步放宽上述领域关税壁垒和投资限制，进一步简政放权，提高政府效率，提升企业获得感。二是要完善法律法规，清理矛盾之处，稳定企业预期。1) 301 报告以云计算行业为例，指出我国部分行业准入规则变动较大，外资机构进入后可能因准入规则变动面临退出风险。2) 我国现行的部分法律法规对同一问题的规定有矛盾之处，例如《合同法》和《技术进出口管理条例》对侵权责任的规定不同；中国入世承诺的中英文版本对专利强制许可的解释详细程度不同，国内外企业在执行中存在争议。3) 我国部分法律法规文本的含义不够清晰，导致执行过程中自由裁量空间较大。例如我国规定外商投资项目应“符合发展规划、产业政策及准入标准”，但并未明确具体是哪些规划、政策和标准。建议进一步完善法律法规，减少准入政策的不必要变动，协调不同法律对同一问题的规定，做好法律文本的解释和宣传工作，稳定企业预期。三是完善产业政策，从生产者补贴转为消费者补贴，从选择具体行业改为支持基础研究、鼓励教育等，打破行业垄断。产业政策在我国过往主要通过歧视性政策重点发展部分行业，对推动基础产业发展发挥过重要作用。但歧视性产业政策的负面效果逐步显现，主要包括弱化行业竞争、引起行业垄断和产能过剩，滋生权力寻租和腐败等。建议我国产业政策应由歧视性向功能性转变，发力点从选择具体发展的行业转向着重支持基础技术研发和人才培养等方面。

客观看待中美贸易战：当前中美经贸关系和 40 年前已发生本质区别，最重要的变化是中美经济实力的此消彼长以及中国产业升级引发的中美产业关系从互补走向竞争，试图向美国妥协来避免贸易战是不现实的。外部霸权是内部实力的延伸，中美贸易战本质是改革战，最好的应对策略是务实求真地做好改革开放。

风险提示：贸易战持续升级；改革推动不及预期

目录

1 美国 301 报告简介.....	6
1.1 301 调查的主要内容与发展历史.....	6
1.1.1 301 条款的主要内容.....	6
1.1.2 USTR 的主要职责.....	7
1.1.3 历史上美国发动的 301 调查.....	7
1.2 301 报告的主要内容.....	9
2 301 报告存在的四大问题.....	11
2.1 数据误导性、选择性引用.....	11
2.2 事实的片面性、选择性陈述.....	16
2.2.1 “市场换技术”政策本身并非强制技术转让.....	16
2.3 对本国和他国的类似做法采用双重标准.....	20
2.3.1 公然违反国际组织原则.....	20
2.3.2 片面评价外资企业的在华待遇.....	20
2.3.3 片面评价我国产业政策.....	21
2.4 混淆概念.....	23
2.4.1 混淆“国民待遇”与“正常技术安全审查”概念.....	23
3 正视指责与不足：在降低关税、保护知识产权、放宽服务业限制、完善法律法规和产业政策方面继续改进，扩大对外开放.....	24
3.1 降低贸易壁垒，扩大对外开放.....	25
3.1.1 降低部分商品的关税壁垒.....	25
3.1.2 放宽制造业和部分服务业投资限制.....	25
3.1.3 简化行政审批手续.....	27
3.2 完善法律法规，稳定企业预期.....	28
3.2.1 保证部分行业准入政策的稳定性.....	28
3.2.2 提高不同法律文本的一致性.....	28
3.2.3 提高行政审批透明度，稳定企业预期.....	29
3.3 完善产业政策，从生产者补贴转为消费者补贴，从选择行业改为支持基础研究、鼓励教育等，打破行业垄断.....	31
3.3.1 加入 WTO 之前，产业政策在调节经济结构，夯实工业基础等方面发挥了重要作用.....	31
3.3.2 加入 WTO 之后，产业政策的限制性措施增多，负面效果逐步显现.....	32
3.3.3 产业政策应当由歧视性向功能性政策转变.....	34

图表目录

图表 1: 特别 301 报告“优先观察名单”和“观察名单”(2016)	7
图表 2: WTO 成立前后美国发动 301 报告情况	8
图表 3: 美国历次对华发起 301 调查情况	9
图表 4: 301 报告主要内容	11
图表 5: 美国声称基于 1000 家公司的调查问卷事实上仅有 25 家企业作答	12
图表 6: 中国并未要求强制技术转让	13
图表 7: 中国知识产权执法的进展有目共睹	13
图表 8: 大多数企业并不认为在中国需要分享更多的技术和专利	14
图表 9: 近年来中国对外支付知识产权费用高速增长	14
图表 10: 中国企业赴美投资主要投资娱乐和金融地产	15
图表 11: 中国企业对外投资分布	15
图表 12: 中国企业在亚非拉地区投资行业分布	15
图表 13: 金融危机后中国企业赴美并购投资占比增长	16
图表 14: 自主品牌汽车在市场中处于弱势	18
图表 15: 各国对外直接投资逐渐上涨	22
图表 16: 德日对美投资均在产业政策推出后增加	22
图表 17: 部分国家高新技术产业政策	23
图表 18: 部分行业限制进口目录	24
图表 19: 部分行业进口关税税率较高	25
图表 20: 外商投资限制逐步减少	26
图表 21: 我国的 OECD 外商投资限制指数仍较高	26
图表 22: 外资企业在中国设立流程	27
图表 23: 外资企业对中国投资环境影响因素的评价	28
图表 24: 中国隐性贸易壁垒较国际水平较高	30
图表 25: 90 年代主要工业品产量增长	32
图表 26: 90 年代耐用家电产量增长	32
图表 27: 光伏行业自 2012 年来进入漫长的出清过程	34

1 美国 301 报告简介

1.1 301 调查的主要内容与发展历史

1.1.1 301 条款的主要内容

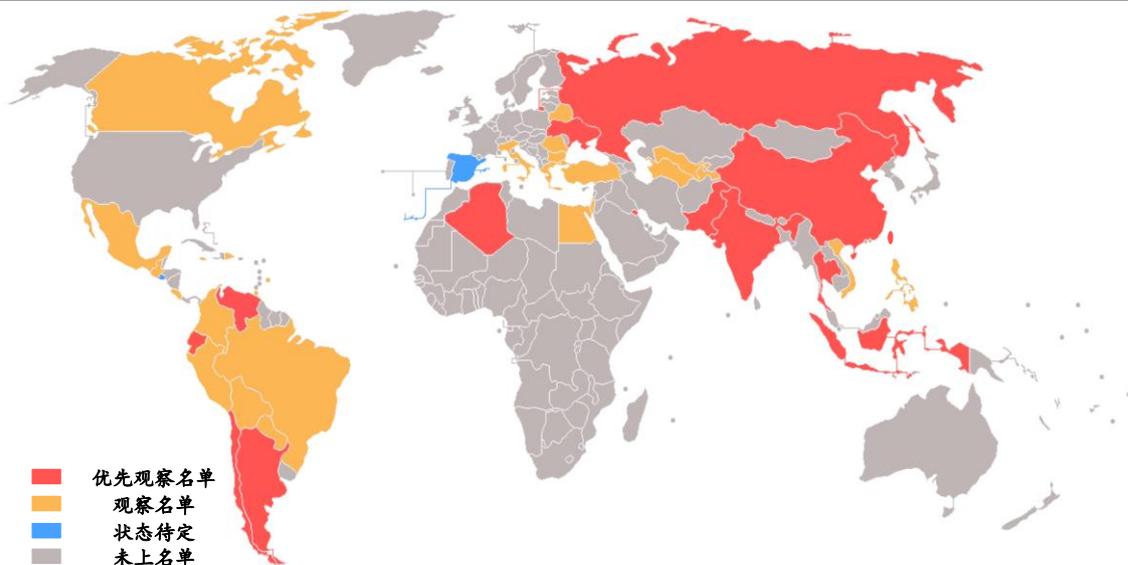
广义的“301”条款主要分为一般 301 条款、特别 301 条款和超级 301 条款。

一般 301 条款是对美国贸易制裁措施的概括性表述，是指美国《1974 年贸易法》第 301-310 条内容。该条款授权美国政府在与其他国家存在贸易争端时做出单边裁决，而由 301 条款延伸而来的“301 调查”，在经历多次修改后，已成为美国单边主义和发动对外贸易制裁的主要工具。在一般 301 条款的规定下，如果 USTR 认定存在违反国际贸易协定行为或有任何不合理、歧视性的政策使得美国企业承受额外负担时，USTR 必须采取包括与外国会谈协商在内的行动消除上述的立法、政策和做法对美国的消极影响。若外国对美国的“不公平”做法仍未改善，除非确定对外制裁将对美国造成重大经济损失或损害国家安全，美国总统须采取包括提高关税、限制进口、停止执行有关协定等手段对外国进行报复，以维护美国国家、企业及个人的利益。**特朗普政府本次发动的 301 调查便是基于一般 301 条款。**

特别 301 条款主要针对知识产权保护以及知识产权市场准入进行调查与约束。每年 4 月，美国贸易代表办公室（USTR）必须出具一份特别 301 报告以确定那些不提供“充分有效”的知识产权保护或对知识产权“公平公正的市场准入”的国家，并可对这些国家进行制裁。此外，特别 301 报告同时列出“优先观察名单”和“观察名单”，并在必要情况下对特定国家进行进一步调查与实施包括对提高关税或实行非关税壁垒的报复性措施。

超级 301 条款是由 USTR 一揽子调查及解决外国对美出口产品方面的全方位贸易壁垒问题，其在一般性 301 条款基础上进一步扩大调查内容及范围，并将贸易报复权由总统转移至 USTR，从而使 USTR 成为贸易调查者、谈判者与执法者，权力进一步集中以减少外界干扰，报复力度与手段进一步提升。尽管美国可在世界贸易组织架构或者透过任何其他制定有争端解决条款的贸易协定启动争端解决程序，但超级 301 法条本身并不要求美国政府需接受 WTO 授权后才能采取执法行动，即超级 301 条款超越世贸协定和任何第三方规则，使得美国可依据调查结果对其他国家进行制裁。

图表1：特别 301 报告“优先观察名单”和“观察名单”（2016）



资料来源：USTR，恒大研究院

1.1.2 USTR 的主要职责

美国贸易代表办公室（USTR）作为直接面向总统服务的行政机构，自 1962 年成立以来便主要负责向美国总统建议贸易政策，并在双边和多边层面与外国开展贸易谈判。《1974 年贸易法》修订后，USTR 的职责与权力随之扩张。当前 USTR 集调查、协商、制裁与执行权利为一体，已基本全权负责美国对外贸易事项，包括双边、区域和多边贸易和投资问题，美国商品和服务的市场准入问题，国际商品协定，保护与贸易有关的知识产权问题；影响美国进口政策谈判等。同时，该机构还对普遍优惠制、301 条款、1377 条款、337 条款下针对外国不公平贸易行为的申诉和 201 条款下的进口救济案例负有行政管理职责。

在此条件下，USTR 的负责人作为总领美国对外贸易事项的决策者与执行者，在对外贸易事项的态度及观点显得尤为重要。我们前期报告《中美贸易战的大辩论：双方观点与客观评价》提出，当前美国贸易代表罗伯特·莱特希泽是对华鹰派人物，主张在贸易上保持对中国的强硬姿态，认为中国是对全球贸易体系最大的破坏者。他曾表示，中国政府利用大量补贴，向世界输出过剩产能，抢占全球市场份额，对全球贸易体系构成破坏。他还认为，中国窃取美国贸易和技术机密，从而获取不正当比较优势，应当利用关税手段等限制中国产品和投资进入美国市场。

1.1.3 历史上美国发动的 301 调查

从发动 301 调查的频率来看可分为两个阶段，以 WTO 成立为分界点，美国在此前曾大规模动用 301 调查企图减少美国贸易赤字，而在 1995 年 WTO 正式成立后，国际贸易争端逐步转移到 WTO 机制上，美国发动 301 调查的频率大幅下降。

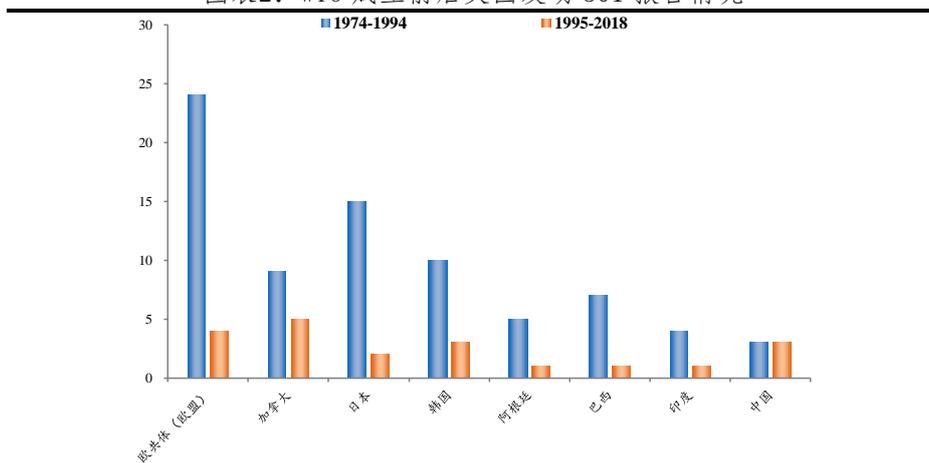
在世界贸易组织成立以前，美国曾大规模对欧洲、日本、韩国、加拿大、巴西、印度等多国和地区进行 301 调查，并试图施加关税制裁各国，其中以 20 世纪 70 至 80 年代美日贸易战期间美国发起的 16 次 301 调查最为典型。在此期间，美国常动用 301 条款、201 条款等威胁日本，甚至为此修改《1974 年贸易法》、通过《1988 年贸易与综合竞争法》制裁日本，使用超级 301 条款威胁强迫日本签订协议。由于日美是典型的单方面、非对称的依存关系，且日本出于维护美国市场、依赖安保的需

要，面对美国咄咄逼人频繁发起 301 调查，日本几乎是节节让步，不断妥协，缺乏必要的有利的反制，最终接受大量不公平条款，使得国内经济受损。

1995 年 WTO 成立后，美国发动 301 调查的频率与惩罚力度均有所下降，尤其是在 2000 年 1 月，WTO 争端解决机构 (DSB) 通过了针对欧盟投诉美国“301 条款”案的专家组报告，专家组报告明确指出：“如果美国政府在任何程度上否定或撤回这些入世承诺，美国将承担国家责任，其‘301 条款’相关法律规定将被认定不符合 DSB 第 23 条的规定”。然而近年来，美国在 DSB 明确做出裁决的前提下仍然单方面对中国发动 301 调查，并对包括欧盟、加拿大在内的多国施加关税、拒绝多边框架，单边主义与霸权主义思维尽显。

对中国而言，从历史上来看，美国自 1991 年以来至今共对中国发起 6 次 301 调查，其中大部分调查都源自对中国知识产权问题的质疑，属于特别 301 调查，而前 5 次调查最终均以中美协商后，中国先后修订相关知识产权保护法律、扩大市场准入等方式得以解决。而本次在美国贸易保护主义、极权主义抬头的思想下发起的新一轮 301 调查，并引发中美贸易摩擦的步步升级，源于巨额贸易逆差及其结构性体制性问题和分歧，本质在于新冷战思维霸权国家对新兴崛起大国的遏制。

图表2：WTO 成立前后美国发动 301 报告情况



资料来源：USTR，恒大研究院



图表3: 美国历次对华发起 301 调查情况

日期	内容	结果
1991 年 5 月	针对中国知识产权保护领域发起调查, USTR 认为中国缺乏充分有效的知识产权保护以及对阻碍美国企业对知识产权的获取。	中美谈判协商解决, 中美签订知识产权保护协议, 中国对改进知识产权法律做出承诺
1991 年 10 月	针对中国市场准入问题发起调查, USTR 认为和公平公正的市场准入, 为美国商业带来负担和限制。	中美谈判协商解决, 中国承诺逐步取消对美商品进口壁垒
1994 年 6 月	针对中国知识产权保护领域发起调查, USTR 认为中国缺乏充分有效的知识产权保护。	中美谈判协商解决, 中美签订知识产权保护协议, 中国对改进知识产权法律做出承诺
1996 年 10 月	针对中国知识产权保护领域发起调查, USTR 认为中国缺乏充分有效的知识产权保护, 并没有实际履行前期协议。	中美谈判协商解决, 中美签订知识产权保护协议, 中国对改进知识产权法律做出承诺, 并落实协议内容。
2010 年 9 月	针对中国补贴清洁能源问题发起调查, 认为中国风能补贴计划违反世贸规则。	中美谈判协商解决, 中国修改政策中涉嫌禁止性补贴的内容。
2017 年 8 月	针对中国技术转让、知识产权和创新领域问题发起调查, 认为中国在产业政策、立法内容和行政手段上均对美国商业带来负担和限制。	中美谈判协商暂未结束, 美国率先提高关税, 中国跟随反击, 贸易摩擦升级。

资料来源: 公开新闻, 恒大研究院

1.2 301 报告的主要内容

美方 301 报告全文共六章, 分章节对中国展开五项指控, 包括不公平的技术转让制度、歧视性许可限制、政府指使企业境外投资获取美国知识产权和先进技术、未经授权侵入美国商业计算机网络及其他可能与技术转让和知识产权领域相关的内容。301 调查报告共计 215 页, 逾 10 万字, 相关注释 1139 条。

第一章为总括, 包括 301 调查的背景以及调查过程, 并提出中国在高科技领域有三大重要政策, 即《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020)》、《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》和《中国制造 2025》, 认为这些政策存在不公平、不合理、歧视性的内容。

第二章集中指责中国不公平的技术转让制度。USTR 认为中国技术转让制度的问题主要体现在两个方面: 一是中国政府利用所有权限制, 如合资企业、外国股权比例限制等方式强制美国公司向中国公司转让技术。报告指责我国对部分领域的外商投资强制要求成立合资公司, 在另一些领域采取不成文的技术转让规定, 形成了事实上的强制技术转让。301 报告引述了一些调查机构和智库的报告和数据, 并介绍了我国汽车和航空两个行业利用外商合资引进技术的做法, 借此说明我国存在严重的强制技术转让问题。

二是中国政府利用行政许可、审批程序强迫美国公司以技术转让作为获取市场准入的条件。USTR 认为, 中国存在复杂的审批程序, 对包括食品药品生产、矿产、电信服务等多个行业采取许可证管理, 但相关审批制度不透明, 审批条款含混不清等问题赋予政府高度自由裁量权, 导致企业不得不转让技术以获得市场准入资格。在另一些行业如云计算领域, 中国市场准入制度的变化使外资企业蒙受损失。此外, 中国对部分

项目进行环境和节能评估时，强制披露敏感技术信息，导致技术泄露。这些技术转让制度剥夺了美国公司知识产权和技术的价值，限制了美国企业在中国市场的竞争，降低了美国企业的全球竞争力。

第三章指责中国歧视性的许可限制，主要批判我国《技术进出口管理条例》（下简称《条例》）与《合同法》中关于技术改进的所有权和赔偿责任的相关规定对外资设置歧视性限制。关于技术改进的所有权，USTR指出，《条例》27条规定，在技术进口合同有效期内，改进技术的成果属于改进方；29条规定，技术进口合同中，不得含有限制受让人改进让与人提供的技术或者限制受让人使用所改进的技术条款。**这些规定使美国公司无法对基于其现有技术做出的变动予以限制，同时使其无法获得技术改进成果的相关权益。**

关于赔偿责任，USTR指出，《条例》24条规定，技术进口合同的受让人按照合同约定使用让与人提供的技术，侵害他人合法权益的，由让与人承担责任。然而我国《合同法》353条规定：受让人按照约定实施专利、使用技术秘密侵害他人合法权益的，由让与人承担责任，**但当事人另有约定的除外。**即《合同法》允许双方协商赔偿责任的归属，但《条例》并不允许。《合同法》通常适用于中国国内企业之间技术转让合同，外资向中国企业转让合同适用《条例》，因此，这种规定上的差异导致外资面临很高的赔偿风险，对外资企业构成了歧视。

第四章批评中国的对外投资，认为中国政府通过国家战略、产业政策、资金支持等多种手段引导中资企业进行海外并购，并通过高科技领域的并购获取先进技术。USTR介绍了我国的对外投资的国家战略，即“走出去战略”和“国际产能合作战略”，花费大量篇幅详细叙述了我国对外投资审批中的部门分工，以及各部门为推进企业对外投资发布的数十份鼓励政策和规章制度。最后介绍了我国金融体系对海外投资的支持措施，指出通过国有银行与国有企业紧密合作，地方政府成立大量产业投资基金等方式，支持企业海外并购，在高科技领域获得技术。

在此基础上，USTR介绍了近年来中国企业和资本在航空、集成电路、信息技术、生物技术、工程机械和机器人、可再生能源和汽车等七大高科技领域的投资情况。报告引用美国智库的调查数据，指出这些领域的对美投资总额从2005年的19亿美元增长至2016年的98亿美元。随后重点列举了这些领域里由国企和国有资本主导的25个海外并购项目，认为这些例子足以说明，中国政府具备足够的资源来决定中国企业海外投资的投资地点、投资标的和投资数额。中国政府的政策和措施剥夺了美国公司的知识产权，降低了美国企业的全球竞争力。

第五章指责中国未经授权侵入美国计算机系统，盗取商业秘密。USTR认为中国政府和企业通过侵入美国计算机系统，盗取包括产品设计、制造程序、商业计划、商业高管邮件等多种信息，对美国公司的全球竞争力构成伤害。

第六章列举了USTR基于部分利益集团递交的材料总结出的其他可能和技术转让、产权保护等内容相关的中国法律、政策和实践。列举出的内容包括我国的《网络安全法》、《反垄断法》、《标准化法》和人才引进政策等。但USTR在报告中承认，尚不能确定这些法律和政策是否符合纳入301调查的标准。

图表4：301 报告主要内容

章节	关键词	主要内容
第一章	总括	介绍 301 调查的背景、调查过程。USTR 基于美国《1974 年贸易法》301 条款和美国总统特朗普的指示，调查中国政策、法律和实践是否存在不合理或歧视成分，导致美国的知识产权、创新和技术进步受到损害。
第二章	技术转让	指责中国的技术转让政策通过两种方式侵犯美国企业知识产权：（1）中国政府利用所有权限制，如合资企业、外国股权比例限制等方式强制美国公司向中国公司转让技术；（2）中国政府利用行政许可、审批程序强迫美国公司以技术转让作为获取市场准入的条件。
第三章	法律法规	指责中国的法律法规通过对外资企业的歧视性规定侵犯美国企业的知识产权：（1）我国《合同法》和《技术进出口管理条例》规定基于引进技术做出的技术改进成果归改进方，限制了美国企业作为研发者获得技术改进权益的机会；（2）《合同法》规定国内企业技术纠纷的赔偿责任可由双方协商解决，《技术进出口管理条例》则规定赔偿责任由技术让与人承担，导致美国作为技术出口国的权益受损。
第四章	对外投资	指责中国企业的海外并购是由国家主导的系统性获取先进技术的计划。中国政府通过国家战略、产业政策、资金支持等多种手段，引导中资企业进行海外并购，并在高科技领域，包括航空、集成电路、信息技术、生物技术、工程机械和机器人、可再生能源和汽车等七大领域购买大量先进技术。
第五章	商业机密	指责中国侵入美国企业的计算机系统盗取商业秘密。
第六章	其他	列举了其他可能和 301 调查相关的内容，但 USTR 尚无法确认这些内容是否符合纳入调查的标准。

资料来源：USTR，恒大研究院

2 301 报告存在的四大问题

301 报告看似非常严密，但有诸多明显错误和不严谨之处。报告存在的问题主要分为四类：第一是数据引用不完整和具误导性。第二是片面陈述事实。第三类对本国和他国的类似做法采取双重标准。第四是混淆概念。

2.1 数据误导性、选择性引用

在 301 报告中，USTR 为了支撑其论据，引用了一些调查机构和智库的报告和数据，但这些数据中存在许多明显的误导性、选择性引用。

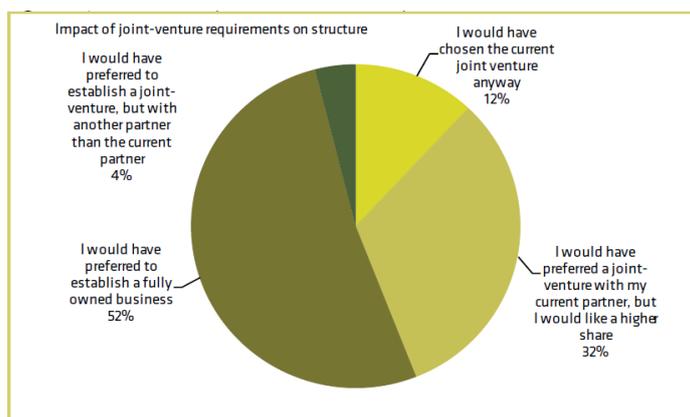
最严重的误导性引用出现在第二章第二节，USTR 在该节指责中国在许多行业强制实行合资制度，而外国公司通常更愿意在中国建立独资公司。为了证明其观点，USTR 引用了欧盟委员会一篇题为《中欧投资关系影响的评估报告》中的数据，称“一项由欧盟发起的基于 1000 家公司的调查表明，仅有 12% 的回答者认为即使（中国）没有合资要求，他们仍将保持现有的合资结构，大多数（52%）的回答者希望建立一家全资子公司，32% 的回答者希望在合资企业中获得更高的股权占比。”

上述数据源自欧盟委托哥本哈根经济学会（Copenhagen Economics）智库在 2012 年所做的调查，调查对象为在中国经营的欧洲企业，问卷发放数量为 1000 份。欧盟清楚地表明，回收到的问卷仅为 203 份，“由于这个问题仅仅适用于面临合资要求的公司，那些并不面临合资要求的公

司此项答案为空，因此，该问题的样本为 25 份回答”。USTR 报告中的大多数（52%）企业事实上仅仅是这 25 家企业中的 52%，即 13 家。301 报告的原文表述，容易让读者误解为 1000 家受访企业中的 52%，即 520 家企业都表明希望建立全资公司，而这与实际情况相差高达 40 倍。

此外，USTR 并没有解释为何选用 2012 年的调查问卷，以及欧盟企业面临的情况和美国企业面临的情况的异同，这些细节进一步削弱了 301 报告这项数据引用的可信度。

图表5：美国声称基于 1000 家公司的调查问卷事实上仅有 25 家企业作答



Note: The diagram shows the distribution of answers for respondents who face joint venture requirements. Responses are left blank when the company belongs to an industry where joint venture requirements are not prevalent. The figure is based on 25 responses

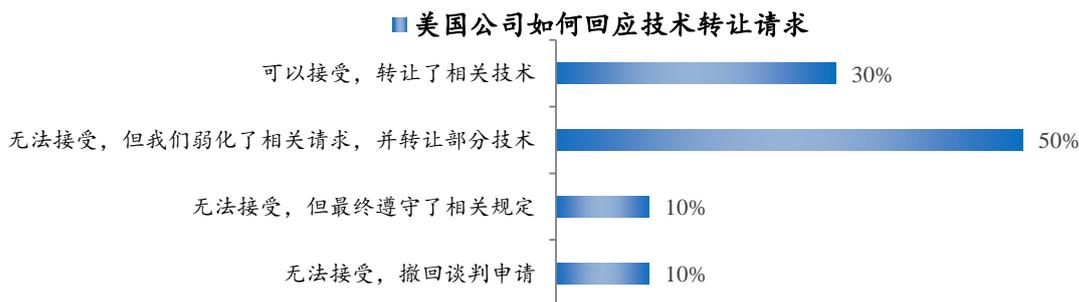
Source: Copenhagen Economics survey of Chinese investment barriers facing EU investors

资料来源：欧盟委员会，哥本哈根经济学会，恒大研究院

301 报告的第二章第一节指出，“根据美中贸易全国委员会（USCBC）最近的会员调查，19%的作答公司表示过去一年中被直接要求对中国进行技术转让，这些要求 33%来自中央政府，25%来自地方政府”以表明中国政府在强制技术转让中扮演了重要作用。这段表述存在以下问题。

一是这份调查没有注明发放问卷的数量和回收问卷的数量。调查报告声称这份报告的数据来自 USCBC 的会员企业，但没有标注接受本次问卷调查的企业的具体信息。我们仅从 USCBC 的官网上了解到该委员会的注册会员共 200 家，调查的可信度存疑。二是数据引用存在误导性和选择性。首先 19%并不是一个特别高的比例，其次，USCBC 非常明确地表明，技术转让的要求中 67%来自合作企业，33%来自中央政府，25%来自地方政府，合作企业才是技术转让的主要需求方，在实际谈判中并非被强制，而是平等协商，USCBC 调查报告显示 80%的美方企业认为中方企业的技术转让需求可以接受或在降低请求后可以接受，但 301 报告却刻意忽略这一事实，试图证明中国政府在技术转让过程中占据重要作用，这显然具有严重误导性。

图表6：中国并未要求强制技术转让



资料来源：USCBC，恒大研究院

同一节中，USTR 指出“美国中国商会（AmCham China）的年度调查问卷表明了类似的问题，例如，2013 年对来自不同行业的 325 家公司的调查表明，超过三分之一（35%）的受访者表示中国将事实上的技术转让作为市场准入条件令人担忧。”

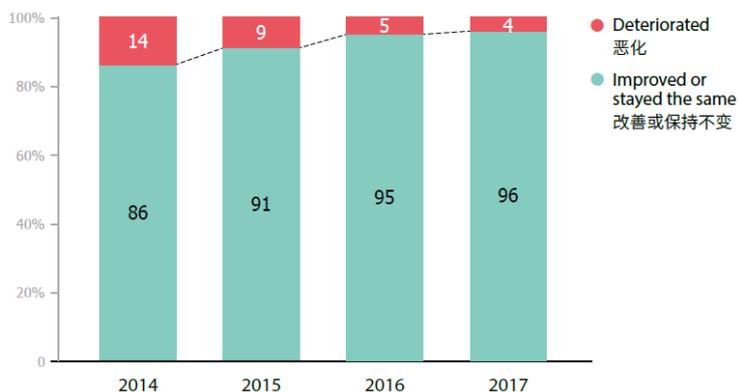
美国中国商会每年都会开展问卷调查并公布调查报告，但 USTR 却在 2018 年的 301 报告中引用 5 年前的数据，存在明显的选择性引用。美国中国商会近五年来的调查结果清晰地表明中国在知识产权保护领域所取得的进步。2018 年的报告显示，96% 的受访企业认为，过去五年，中国在知识产权保护执法方面改善或保持稳定。仅有 8% 的企业认为商业伙伴的技术转移安排是知识产权保护方面最严重的问题。此外，75% 的受访企业认为在中国和商业伙伴和客户分享的技术和专利数量较祖国之外的其他海外司法管辖区更少或持平。

事实上，2001 年来中国对外支付知识产权费以年均 17% 的速度迅速增长，并于 2017 年达到 286 亿美元。2017 年，中国发明专利申请量达到 138.2 万件，连续 7 年居世界首位，申请者中近 10% 为外国单位和个人。2017 年，中国通过《专利合作条约》途径提交的专利申请受理量达 5.1 万件，仅次于美国，居全球第二位。

图表7：中国知识产权执法的进展有目共睹

In the last five years, China's enforcement of IPR has:

过去五年间，中国在知识产权法律法规的执行方面：

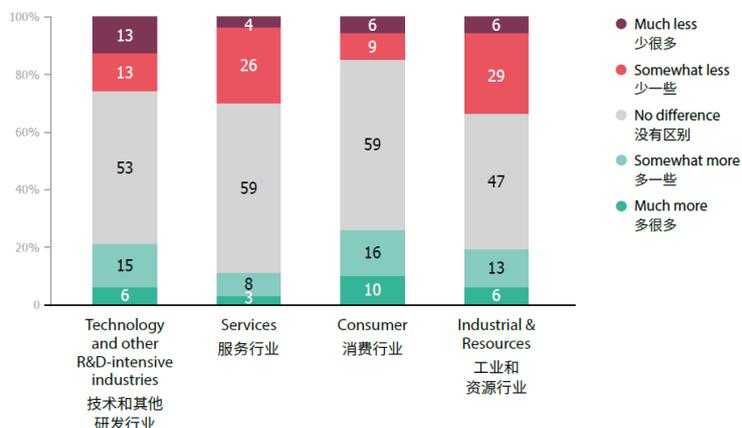


资料来源：美国中国商会，恒大研究院

图表8：大多数企业并不认为在中国需要分享更多的技术和专利

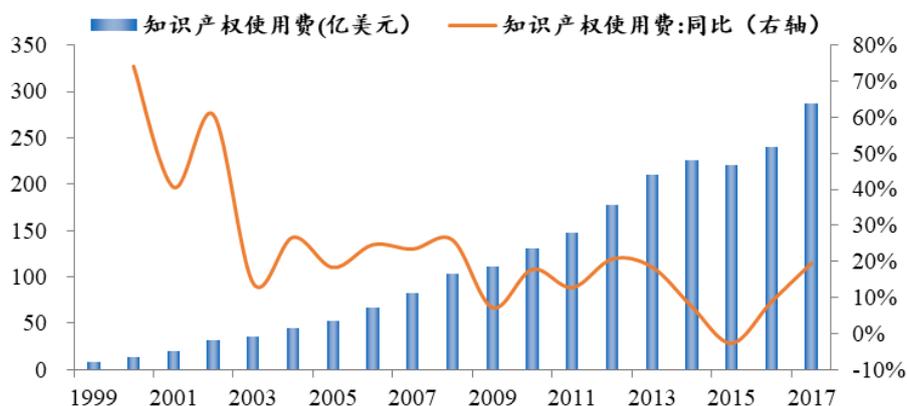
How much technology and proprietary knowledge does your company share with your business partners and clients in China compared with those in other overseas jurisdictions outside your home country?

贵公司在与中国商业伙伴和客户分享的技术和专利知识的数量，与您祖国之外的其他海外司法管辖区相比如何？



资料来源：美国中国商会，恒大研究院

图表9：近年来中国对外支付知识产权费用高速增长

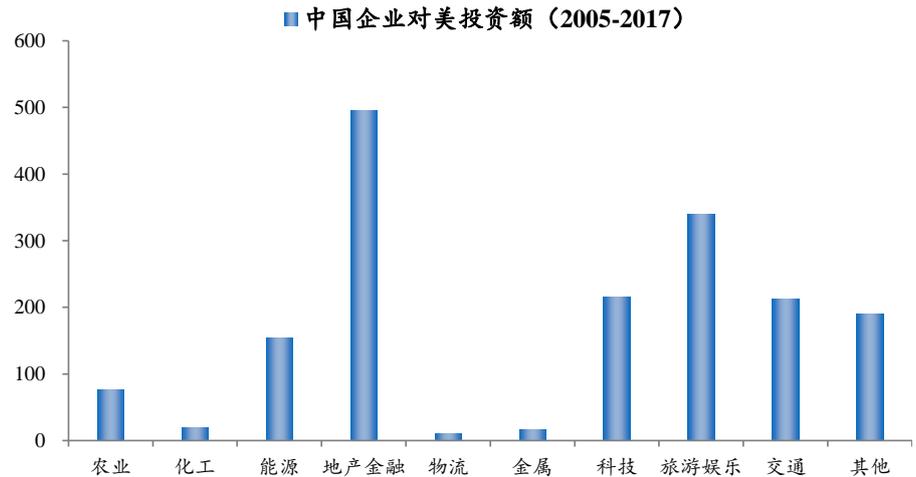


资料来源：Wind，恒大研究院

第四章第三节中，USTR 列举了中国对外投资的数据，试图证明中国政府通过有计划的引导企业投资，尤其是高科技领域投资，来获取美国的高新技术。报告列举了美国企业研究所（AEI）发布的中国在航空、集成电路、信息技术、生物技术、工程机械和机器人、可再生能源和汽车等七大行业的投资数据，并介绍了具体的投资并购案例来证明其观点。

全面研究 AEI 数据可发现，301 报告对上述数据存在选择性引用。中国企业的海外投资中，高科技行业并非投资主力，2005 年-2017 年，中国企业对美国的投资总额为 1720 亿美元，其中，旅游和娱乐项目占总投资的 20%，金融地产类项目占总投资额的 29%，即将近一半的投资集中在娱乐和金融地产领域，而高科技领域的投资额仅为 215 亿美元，占总投资额的 12.5%。

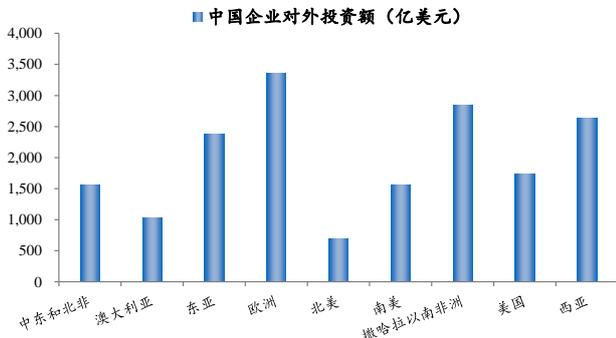
图表10：中国企业赴美投资主要投资娱乐和金融地产



资料来源：AEI，恒大研究院

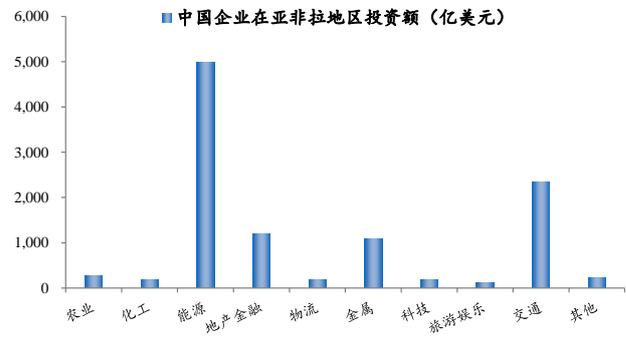
事实上，近年来中国企业通过走出去战略，大量投资亚非拉等发展中国家，主要投资领域集中在交通、能源等基础设施建设上。AEI 的数据表明，2005 年-2017 年，中国在亚洲、南美和非洲等地的对外投资总额达 10980 亿美元，是同期对美投资额的 6 倍多，这些投资中，45% 投资于基础能源领域，21% 投资于交通领域。这是中国企业对外投资的主战场。对美的科技类投资近年来出现增长，应理解为中国海外投资整体增长背景下的正常增长。

图表11：中国企业对外投资分布



资料来源：AEI，恒大研究院

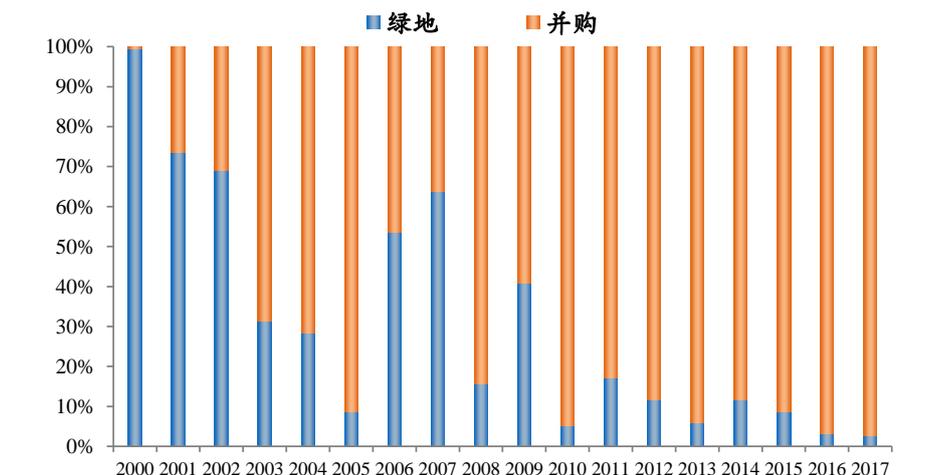
图表12：中国企业在亚非拉地区投资行业分布



资料来源：AEI，恒大研究院

在同一节中，USTR 表示，2000 年以来的数据表明，中国对美投资的结构中，绿地投资的占比逐步下降，而并购的占比逐步上升。其中绿地投资是指“能带来资本存量的增长，直接增加新的经济活动和就业，提高生产力”的投资。美方据此指责近年来中国不断通过投资并购的方式直接获取美国企业的资源和技术。

图表13：金融危机后中国企业赴美并购投资占比增长



资料来源：AEI，恒大研究院

绿地投资有极强的顺周期性，投资数量的多少与东道国的整体经济情况有关。当东道国经济形势较好时，投资机会较多，绿地投资的占比较高，反之则较低。金融危机之后，美国国内绿地投资机会较金融危机前明显减少，而一些当地企业则因为债务压力等主动寻求兼并重组，导致中国对美绿地投资占比下滑，而并购投资的占比上升。因此，近年来绿地投资占比的下滑，反映的是美国国内绿地投资机会的下降，以及中国企业在海外投资过程中主要依据经济条件决策，而非政府主导。

此外，第二章第一节中，USTR 引用了美国商务部产业和安全局对美国集成电路行业的调查问卷结果，指出 26%（25 家）受访企业表示在中国必须与当地企业建立合资公司才能进入中国市场，301 报告的注释 118-119 显示相关问卷调查结果即将公布，但截至 2018 年 8 月，美国商务部仍未公布相关报告，因此数据的真实性和完整性目前无法评估。

2.2 事实的片面性、选择性陈述

2.2.1 “市场换技术”政策本身并非强制技术转让

301 报告的第二章第一节指出，中国长期在部分领域要求外资企业与中国合资才能进入中国市场，对外资实施股权比例限制，利用合资企业实施强制技术转让。这种“市场换技术”的行为构成了对美国企业知识产权的侵犯。

根据 USTR 的逻辑，他们认为只要中国从合资企业中获得了技术，便是对美方知识产权的侵犯。但事实上，评价“市场换技术”是否构成对美国企业知识产权的侵犯，一是要看中方企业获得技术时，是否依据了技术转让的相关法规签订了技术转让的合同以及合同内容是否合法，二是要看技术合同的签订是否遵循了公平和平等的原则。如果两个问题的答案都是肯定的，就不能判定为强制技术转让，也就谈不上对知识产权的侵犯。

根据我国的《合同法》和《技术进出口管理条例》的规定，企业在引进外资企业的专利技术和专有技术时，应当签订技术转让合同。这从法律上保证了技术转让一定是基于双方都认可的合同文本进行的。如果不签订相关合同而直接胁迫对方进行的强制技术转让，让与人可以依据上述法律对受让人提起诉讼，争取自己的合法权益。

我国现行的法律条文中不包含强制技术转让的条款，任何含有这类条款的合同都是违法的，也是无效的。如果技术的让与方认定合同中存



在强制技术转让的证据，可以对此提起诉讼。但如果双方基于平等自愿的原则签订了技术转让合同，且合同条款符合相关法律法规的规定，那么这份合同就是有效的。在这份合同下产生的所有后果都应当由签订合同的双方承担，与受让公司所在国的政治制度等其他因素无关。

对于是否进行强制技术转让，最有发言权的应该是签订合同的双方企业。中国作为发展中国家，技术水平和管理水平相对落后，但市场规模较大，在合同签订过程中，用自己的优势（市场规模）来提高自己的弱势（技术水平）正好体现了贸易的互利互惠。同时，美国企业愿意来中国投资，并适当转让相关技术，一定是经过了收益-成本的测算，认为在中国市场获得的收益大于转让技术的成本。这些都体现了特朗普反复要求的贸易的对等性（reciprocity）。

作为案例，报告第二章介绍了我国汽车和飞机两个行业的发展历程，认为这两个行业长期通过“市场换技术”政策，强迫美国公司转让相关技术。然而，详细回顾这两个行业的发展历程可以发现，我国的“市场换技术”政策并未导致外资企业的核心技术转让，301报告中的论断较为片面。

案例一：汽车行业的“市场换技术”未能使中国企业获得技术

报告第二章第二节中，USTR 指责了我国汽车产业与外资合作的“长安模式”，认为这是中国政府强制技术转让的例证之一。报告指出，“中国政府的目标是通过转移美国和其他国外厂商的技术，发展国内汽车企业。在长安模式下，重庆长安汽车股份公司和美国福特汽车公司以 50/50 的比例建立合资企业。企业通过引进相关技术、消化吸收，然后进行二次创新，从而取得技术进步。长安模式的优势在于长安公司能够控制合资企业的核心生产技术，通过核心技术建立技术产品创新，提升品牌价值。” USTR 进一步表示，“当中国获得相应的技术并寻求提升自主品牌时，外资制造商发现自己在中国的处境愈发艰难，在外商投资产业指导目录中，整车制造在 2010 年以前属于鼓励外商投资的目录，2011 年-2014 年调整为限制投资，2015 年之后被纳入禁止投资目录。”

“长安模式”是我国的“市场换技术”政策在汽车行业的体现，301 报告中的这段指责对事实存在明显的选择性陈述，没有客观评价我国汽车产业政策的实施效果。

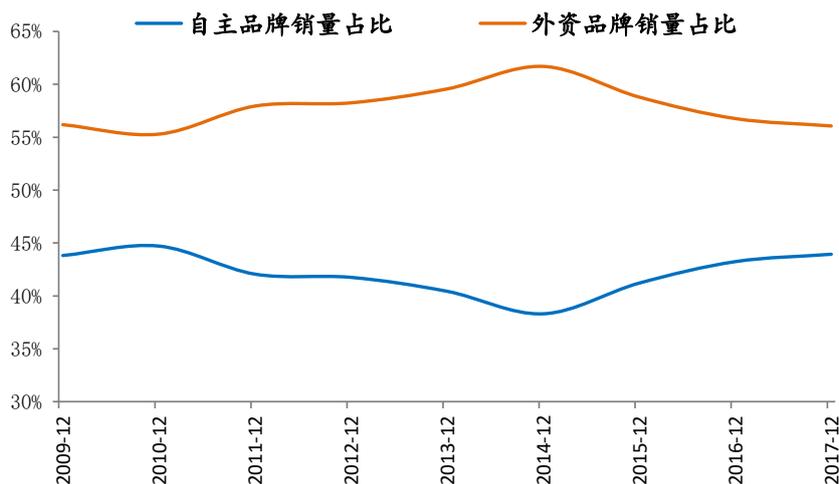
改革开放前，我国的汽车工业长期处于较为封闭的状态，技术进步较为缓慢。生产的汽车主要用来支持国民经济的其他行业，主要发展重型卡车等车型，乘用车领域技术和市场积累均较弱。技术上主要依赖从苏联引进的技术，一些零部件需要手工打造，量产率很低。这一时期我国的汽车工业和世界先进工业水平无论在技术、管理还是市场营销等方面都存在着很大的差距。

1994 年，发改委颁布了第一版《汽车工业产业政策》（《1994 版政策》）标志着“市场换技术”的政策首次得到明确。《1994 版政策》规定“中外合资、合作的汽车工业企业必须同时满足下列条件方可建立：一是企业内部建立技术研究开发机构。该机构具备换代产品的主要开发能力；二是生产具有国际 90 年代技术水平的产品；三是合资企业应以本企业生产的产品出口为主要途径，自行解决外汇平衡；四是合资企业在选用零部件时，国产零部件应同等优先。”这一版政策中对合资企业的股权比例上限做出明确规定，“生产汽车、摩托车整车和发动机产品的中外合资、合作企业的中方所占股份比例不得低于 50%”。

然而，“市场换技术”实施之后却没能起到预期的效果，中国企业让出了市场，却没能得到外资企业的技术。主要原因一是外资企业始终牢牢掌握着关键技术，对核心零部件如发动机、变速箱的技术转让严格限

制，或设置高昂的技术使用费，增加了中方获取核心技术的难度。在这一过程中，中方市场和股权优势与外方的技术优势并不对等，外方掌握着技术和产品，掌握了谈判的话语权。二是中方自己技术转化的动力和效率不高。外资企业的技术优势带来巨大的市场利润，中方从追求利润，降低成本的角度出发，减少甚至停止了技术研发投入，导致引进技术后消化、吸收的能力较弱，更谈不上二次创新。许多企业从国外运来零部件后直接组装生产，数据显示，2000年以前，中国的大中型工业企业用于技术消化的费用仅相当于技术引进费用的10%，而韩国日本的比例则高达700%。国产汽车技术进步因此比较缓慢。

图表14：自主品牌汽车在市场中处于弱势



资料来源：Wind，恒大研究院

2004年，为了履行加入WTO时的承诺，同时反映最新的市场情况，发改委颁布了第二版《汽车行业发展政策（2004）》。在这版政策中，“市场换技术”的核心思路没有明显变化，中资企业依然面临着关键零部件的生产技术进展缓慢的困难。同时，《2004版政策》将外资公司只能成立一家合资企业的限制放宽为两家。合资企业良好的经济效益驱动各地政府纷纷引进，逐渐形成了汽车行业地方竞争外资企业的局面，外资企业在谈判中获得了更大的话语权。外资企业将最小化技术转让作为选址的重要条件，利用地方政府之间的经济“锦标赛”不断削减技术转让规模，导致我国汽车工业的整体技术水平迟迟无法取得进展。目前，不少外资企业在我国均建立了两家合资企业，例如大众汽车公司分别与一汽和上汽成立了一汽大众和上汽大众，本田公司分别和东风公司、广州汽车公司成立了东风本田和广汽本田。外资公司充分利用这些企业之间的竞争关系来削弱技术转让规模，将更受市场欢迎的车型放在要求技术转让更少的公司生产。因此，“市场换技术”政策在我国汽车行业始终未能取得预期效果。

案例二：飞机行业的“市场换技术”是中美共赢

在同一节中，USTR指责中国商用飞机有限责任公司在研制C919飞机时采用的“主制造商—供应商”模式，认为中国利用这一模式强制转让技术。USTR在报告中写到，“中国利用自身市场的购买力建立C919的国内供应链。产业观察家将这一过程描述为‘国家主导的’、‘强制的’和‘精心设计的’。在这一过程中，合资企业成为了中国获取建立自主飞机制造供应链相关技术的关键环节。”为了佐证其观点，USTR援引美国智库兰德公司《中国商用飞机制造产业政策的有效性》中的描述，“中国的政府官员非常清晰地对外国企业表示，如果他们能够成为中国的朋友，那

么他们的业务在中国将更有可能获得成功。这些公司可以通过建立生产基地，转移技术或者直接参与 C919 项目的方式来实现。”

这些描述非常片面且具有明显的误导性。事实上，商飞与供应商签订的合同完全是互利互惠的，供应商决定加入中国市场完全是基于市场因素考量，不存在“强制”或者“精心设计”。USTR 在 301 报告中承认，“中国是世界最大的民用航空市场，因此任何飞机零部件制造商都希望在中国获得更大的市场份额，如果在中国的市场竞争中失利，那就意味着企业规模受损，出口收入下降，用于研发下一代产品资金也相应减少，企业竞争力将因此受损。”

兰德公司的报告的措辞更加直白：“与我们讨论 C919 项目的美国政府官员表示，美国公司并未抗议商飞的这一要求（指建立合资公司）。这些公司希望美国政府帮助他们起草更有竞争性的标位以及注册合资公司。美国公司愿意将设立合资企业作为中标的前提条件，因为新产品指定供应商的地位非常重要。许多与我们交流的企业代表都强调了这一点。他们指出，飞机模块和组件是非常专业化的产品，只有被确定安装之后才能销售，因此生产商之间为了供应商地位竞争非常激烈。由于商飞同意在 C919 项目上采用独家供应商的做法，美国厂商对成为商飞的独家供应商尤其感兴趣。”

更重要的是，与汽车行业一样，民航业的外资企业对技术是否可以共享转让有着清醒的认识。“飞机制造中的最先进的技术，例如涡轮叶片，合成材料以及集成系统的生产技术，被生产企业牢牢掌握，这些零部件通常在国外制作，然后出口到中国进行最终组装。外国企业与中国合作的技术通常是更容易获得、更容易掌握的技术，以便确保技术转让后，对应产品的生产满足必要的精确度、质量和效率。”转让这些技术对于外国企业而言更多是出于降低成本的考虑——技术本地化能够降低产品的运输成本，从而获得更大的竞争优势。

中国的航空工业发展至今，在商用飞机制造上选取依赖合资供应商的“主制造商-供应商”模式，是吸取了发展过程中诸多教训的结果。上世纪 70 年代，中国开始尝试自行研制民用大飞机，经过十年的艰苦努力，1980 年，我国自行研制的第一架飞机运-10 试飞成功，这架飞机的技术水平大体与波音 707 类似，采用了大量的新材料、新标准和新工艺。然而，由于飞机制造成本过高，加上被认定为受到四人帮领导的“上海革委会”的干扰破坏，运-10 飞机项目在试飞成功后不久便下马了。

运-10 项目下马后，我国航空工业提出了依靠国外技术发展的“三步走”发展战略：第一步装配和部分制造支线飞机，第二步与国外合作，联合设计研制 100 座级飞机；第三步在 2010 年实现自行设计、制造 180 座级干线飞机。在这一战略的推动下，中航工业下属的上海飞机制造公司与美国的麦道公司签订了合作协议，由麦道公司提供零部件，上海飞机制造公司负责对应型号 MD-82 飞机的总装。1986 年-1994 年，上海飞机制造公司共组装了 35 架 MD-82 飞机，其中 3 架还出口美国，获得了良好的效益，但在这一过程中，中国企业只负责组装，对零部件的研发和生产没有参与。

MD-82 项目的成功鼓舞了麦道公司。为了提前打开中国市场，从而在与航空制造业两大巨头波音和空客的竞争中获得优势，麦道公司和上航签订了新协议，计划推出新一代 MD-90 飞机。新协议中，麦道仍然把持着发动机、航空电子、辅助发动机和起落架等关键技术，但转让了部分其他零部件的生产技术，使得许多零部件可以在国内生产。为此，中航总当时动员了上航、西飞、沈飞、成飞等四家飞机制造厂参与 MD-90 的生产工作。按照合同，中国采购了装配加工 20 架 MD-90 的原材料，按当时价格 3000 多万美元一架，入库的原材料价值约 5-6 亿美元。然而，

正当国内航空工业摩拳擦掌之时，1997年年中，波音公司突然宣布收购麦道公司，随后不久便宣布包括 MD-90 在内的飞机停产。这一消息对我国的航空工业形成了非常大的打击，前期投入的大量人力和物力瞬间化为泡影。上航最终坚持完成了两架 MD-90 飞机的生产，但随后相关项目团队便解散了。

1996 年，中国与空客签订了协议，计划共同生产 100 架 AE100 型飞机。但在技术转让阶段，空客提出的技术转让费高达 10 亿美元，却又不提供所报价的技术转让具体项目内容。1996 年底，中国的官方外汇储备仅 1050 亿美元，这自然让谈判无法进入实质阶段。1998 年，亚洲金融危机爆发，空客的海外业务收缩，合作项目被迫中止。

2008 年，中国商用飞机有限责任公司成立，标志着我国自主研发民用航空飞机再出发。然而经历了近十年的空窗期，中国民航工业的技术人员流失较为严重。为了能充分利用现有技术资源，充分发挥我国的市场优势，商飞建立了主制造商—供应商模式，如上文所说，供应商与商飞签订合同遵循互利共赢的原则。301 报告中对“市场换技术”的指责是没有道理的。

2.3 对本国和他国的类似做法采用双重标准

2.3.1 公然违反国际组织原则

301 报告中的第三章第二节中，USTR 指责我国《技术进出口管理条例》侵害美国企业的合法权益。《条例》第二十七条规定，在技术进口合同有效期内，改进技术的成果属于改进方；第二十九条第三款规定，技术进口合同中，不得含有限制受让人改进让与人提供的技术或者限制受让人使用所改进的技术的条款。USTR 认为这些规定使美国企业无法限制中方改进转让技术，阻止了美国企业对改进成果相关利益的获取，削弱了美国企业保护自身知识产权的能力。

上述指责存在明显的法理漏洞，违反了国际上关于技术转让的一般原则。从法理上讲，《技术进出口管理条例》中规定改进技术的成果属于改进方，同时规定不得含有限制受让人改进技术的条款，是为了激发和保护受让人基于现有技术不断创新的积极性。工业革命以来，人类技术进步日新月异，一方面靠的是专利制度保护原创成果，另一方面则靠的是对已有技术的不断改进和突破。如果不对技术改进行为予以保护，那么让与人通常会在技术转让合同中设置大量限制性条款，例如高昂的技术转让和使用费，限制受让人对技术进行任何改动等，导致让与人逐步形成技术垄断。垄断优势会降低让与人不断研发、更新技术的动力，减慢技术更新的速度，抑制社会的创新氛围。因此，目前大多数国家都会对基于现有技术创新的改进予以保护。

联合国《国际技术转让行动草案》中清楚表明，反对各国对技术研究进行限制，各国不得设置条款限制受让人从事按当地情况吸收和更改所转让技术的研究和发展，或限制受让人实施与新产品、新设备、新工艺有关的研究发展计划。这份文件是目前世界范围内最具代表性的，反映大多数国家意愿的技术转让的原则性文件。301 报告中的指责很显然与上述精神相违背。美国政府一方面要求中国等其他国家遵守 WTO 等国际组织的相关规定，另一方面又在 301 报告中公然做出违反国际准则的指责，是典型的双重标准做法。

2.3.2 片面评价外资企业的在华待遇

301 报告第三章第二节指责中国法律偏袒中国企业，歧视外国企业。USTR 指出，“中国《技术进出口管理条例》规定了《合同法》未规定的若干程序要求。根据《条例》，所有技术进口合同必须通知中国并提供其合



同副本”，“从一开始，外国进口技术许可人，包括美国技术许可人，就必须履行《合同法》中未对中国企业施加的义务。”

首先，中国国内企业的技术转让合同，同样需要向科学技术部进行统一登记管理，并未享受特权。尽管中国《合同法》中未对合同登记进行特殊规定，但科学技术部、财政部和国家税务总局联合印发的《技术合同认定登记管理办法》（国科发政字〔2000〕063号）规定，国内法人、个人和其他组织依法订立的技术开发合同、技术转让合同、技术咨询合同和技术服务合同需向科学技术部进行登记，并非301报告中所称享受特权。

其次，在过去很长一段时间，在中国境内享受特权的是外国企业而非中国企业，外国企业长期在在税收法律上享受超国民待遇。自20世纪70年代末中国改革开放至2008年，中国一直在国家层面给予外资企业超国民待遇的税收政策和土地优惠政策。1991年中国颁布的《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》第七条明确规定，“设在经济特区的外商投资企业、在经济特区设立机构、场所从事生产、经营的外国企业和设在经济技术开发区的生产性外商投资企业，减按15%的税率征收企业所得税”，“设在沿海经济开放区和经济特区、经济技术开发区所在城市的市区的老市区的生产性外商投资企业，减按24%的税率征收企业所得税。”，该法案在2001年中国正式加入WTO后仍然有效，直至2008年实施的《中华人民共和国所得税法》把内外资企业所得税统一为25%，在此之前外资企业在企业所得税上长期享受超国民待遇。

当前外资企业仍在我国享有部分税收优惠政策。2017年国务院发布《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》（国发〔2017〕39号）第二章第三条规定“对境外投资者从中国境内居民企业分配的利润直接投资于鼓励类投资项目，凡符合规定条件的，实行递延纳税政策，暂不征收预提所得税”，同样在所得税计提上对外资企业及个人给予超国民优惠。USTR在301报告中丝毫不提中国长期以来对外资企业及个人各项优惠政策对中国国内企业所造成的不公，仅强调在技术合同管理方面的程序设置，双重标准使得其论据过于片面狭隘。

2.3.3 片面评价我国产业政策

301报告的第四章花费近百页篇幅对我国的高科技领域的产业政策进行了广泛的批评，认为中国政府不公平地指导和促进中国公司对美国公司和资产进行投资和收购，其中技术领域的投资增长迅速。过去几年，中国的高科技投资主要集中于航空、集成电路、信息技术、生物技术、工程机械和机器人、可再生能源、汽车等七大领域。其中，信息技术和能源领域增长尤其迅速，2009年-2013年信息技术领域的对美投资的年平均额为3.12亿美元，但2014年迅速增长至59亿美元，2015年和2016年维持在13亿美元和33亿美元的高位；2005年-2013年，能源领域的对美投资的年平均额为6.73亿美元，但2014年-2017年，年平均投资额增长至42亿美元。

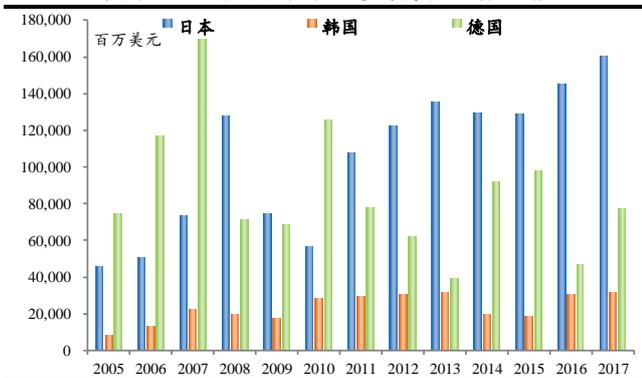
301报告进一步分析到，由于这些并购是基于政府政策目标而非市场决策，因此中国企业在并购中得到了包括中国主权财富基金——中投公司和国有大型商业银行在内的金融机构的大力支持。而中国国内对企业并购严格限制，外国企业无法在中国自由地进行类似交易。此外，由于交易中的部分损失由政府承担，中国企业在并购中更愿意承担损失。这些对于包括美国在内的外国企业而言都是不公平的。因此，301报告得出结论：中国政府制定的大量战略、各类政府注资背景的资金与国有银行为高科技产业提供了不公平的产业政策，是近年来中国企业对外投资快速增长的主要原因。

我们必须指出，理论与历史经验均表明产业政策一直在经济发展和产业结构升级过程中发挥着重要的作用。在市场经济运行过程中，由于资本的顺周期逐利性与历史局限性，从长期来看难以仅凭市场力量促进产业的升级与技术的进步。以国家主导的产业政策扮演着积极引导与调整产业结构的角色，能起到提升社会资源配置效率，加快产业、技术、人才向更优结构转变等重要作用。

事实上，包括美国在内的各主要经济体近年来均在高科技领域制定相似产业政策。进入 21 世纪以来，伴随经济水平的不断提高以及计算机技术的进步，以大数据、云计算为依托的各类高端制造、智能科技产业逐步兴起，美德日韩等国为在新一轮工业革命中抢占先机，均纷纷出台相关产业政策鼓励、引导企业在高科技领域的投资。从发布的高科技制造业战略以及政策来看，各国指导性纲领中提及的战略目标以及实施方式相似度很高。2012 年美国提出《先进制造业国家战略规划》，强调加快对中小企业高端制造业投资，并通过政府采购以及直接投资、支持基础技术研发、提高政产学研用模式效率、培育高科学技术人才等手段支持高端制造业的发展。该计划内容与《中国制造 2025》、韩国《制造业创新 3.0 战略》、日本《第五期科学技术基本计划》以及德国《高技术战略 2020》主体内容以及实现的方法手段极为相似。

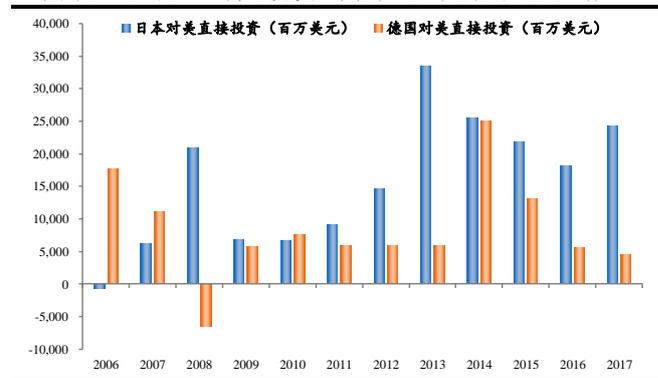
各国对外投资在宣布高科技产业政策后均呈上升趋势。伴随高科技产业政策的全面铺开，其他各国对美投资总体呈现上升趋势，其中自 2016 年提出《第五期科学技术基本计划》以来，2017 年日本以合并、并购为主的对美国直接投资同比增长 34.4%。德国 2013 年提出“工业 4.0”战略后，2014 年对美直接投资同样快速增长，同比增幅达 319%。事实上，伴随次贷危机后世界经济逐步恢复，在各国推出类似高科技产业政策后，各经济体对外直接投资均有明显上升。美国无视经济发展规律、选择性忽略他国实际数据证据，表明了这些指责实际上是打着贸易保护主义旗号的遏制，有失公允。

图表15：各国对外直接投资逐渐上涨



资料来源：AEI，恒大研究院

图表16：德日对美投资均在产业政策推出后增加



资料来源：AEI，恒大研究院

图表17：部分国家高新技术产业政策

国家	战略	部分产业政策内容
美国	《先进制造伙伴(AMP)》、《先进制造业国家战略计划》	加快对高端制造业投资，包括政府采购在内的手段支持早期高端技术产品研发；加强公共和私营部门联合投资，确保所有部门参与标准制定并加快应用；加强政府先进制造业投资组合，重点在先进材料、生产技术平台、先进制造工艺及设计与数据基础设施等四个领域创建协调联邦政府的投资组合。
德国	《高技术战略2020》、“工业4.0”	将公共资金与私人财务和实物捐助相结合，优化创新环境，培育创新人才，重点支持生物技术、纳米技术、微电子和纳米电子、光学技术、材料技术、生产技术、服务研究、空间技术、信息与通讯技术等的发展，保持德国在这些领域的领先地位。
日本	《第五期科学技术基本计划》、《科技创新综合战略2015》	加强基础技术领域研究、强化与各技术研究开发合作、强化技术人才培养以及政府直接投资补助来引导产业结构升级。重点支持先进网络技术，大数据分析技术，传感装置技术，传感器识别技术，虚拟现实技术，机器人技术，纳米技术等发展。
韩国	《制造业创新3.0战略》、《制造业创新3.0战略实施细则》	在2020年之前，打造10000个智能生产工厂，将20人以上工厂总量中的1/3都改造为智能工厂。通过实施“制造业创新3.0”战略，计划到2024年韩国制造业出口额达到1万亿美元，竞争力进入全球前4名，超越日本，仅次于中国、美国和德国；扶持和培育相对处于弱势地位的中小企业，通过对中小制造企业的智能化改造，截至2017年培育10万家中小型出口企业和400家出口额达1亿美元的中坚企业。

资料来源：公开资料，恒大研究院

2.4 混淆概念

2.4.1 混淆“国民待遇”与“正常技术安全审查”概念

301报告的指明显混淆“国民待遇”与“正常技术安全审查”概念。WTO明确指出“国民待遇”是给予他人与自己国民相同待遇的原则。其中，《关贸总协定》(GAAT)第3条规定一旦通过海关，进口产品的待遇不得低于相同或类似的国产产品。同时，服务贸易总协定(GATS)第17条和《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)第3条也涉及国家对服务和知识产权保护的处理，均强调在国内市场对本国企业和外国企业的平等对待。“国民待遇”在此并不等同于对外国商品、服务与技术毫不设限，而是指给予进口产品以及技术的待遇不低于本国同类产品所享受的待遇。

中国并非全面对进口技术进行审查，而是对部分产业国外进口技术，尤其是涉及关乎国家安全的敏感产业技术，实施许可证管理，属于边境管理中的“正常技术安全审查”，为市场准入问题。中国《条例》第七条、第十八条均指出“国家鼓励先进、适用的技术进口”，部分技术可自由进口。各国有权在符合WTO框架的前提下实施安全审查，并非301报告中所指出的歧视国外企业而违反国民待遇原则。事实上，无论是从法理还是从法条上来说，安全审查的许可证管理模式都有其存在的意义，实施进出口许可证管理是维护一国国家安全、信息技术安全的必要措施，国家安全脆弱性的关键在于敏感产业、敏感技术、敏感信息、敏感地域等，这些敏感点易受攻击或者损害而难以防范或补救，从而严重危及国家安全。从2007年商务部发布的《中国禁止进口限制进口技术目录》来看，

中国对部分产业进口技术限制许可审查主要集中于对国家安全、社会公共利益或者公共道德，人民健康或安全和动物、植物的生命或健康，环境破坏的审查，目的在于维护我国人民以及经济技术权益。

图表18：部分行业限制进口目录

产业	限制技术
农业	编号：050102X，技术名称：农业转基因生物应用技术，控制要点：1. 转基因动植物(含种子、种畜禽、水产苗种)和微生物技术；2. 转基因动植物、微生物产品技术；3. 转基因农产品的直接加工技术
食品制造业	编号：051401X，技术名称：发酵生产用的基因工程菌种技术
纺织业	编号：051702X，技术名称：印染技术，控制要点：1. 大浴比(丝、毛面料专用染机除外)、电加热、热源及冷却水无回收利用的染整技术；2. 氯、亚漂和高含量甲醛后整理，包括有害重金属粒子的染色等染整工艺技术
交通运输设备制造业	编号：053701X，技术名称：汽车发动机产品技术，控制要点：升功率低于30KW的3升以上柴油机制造技术
银行业	编号：056801X，技术名称：印制人民币特有的防伪技术、工艺

资料来源：商务部，恒大研究院

事实上，美国同样存在对进出口技术的限制与审查。美国《出口管理条例》(Export Administration Regulations)第七百三十六条明确对包括出口目的地、出口技术等八方面限制或禁止出口内容，规定限制的技术及产品需申请“许可证”或“许可证再审核”。从进口方面来看，美国同样在军事、医药、能源等产业采取进口许可证管理方式，进口产品或技术均需通过相关部门的审查方可进入美国。例如在美国《进口牛奶法案》(Import Milk Act)中规定大多数奶酪进口都需要进口许可证，并且必须受限于进口配额。

此外，301报告第三章第二节中指责《技术进出口管理条例》第二十条——申请人凭技术进口许可证或者技术进口合同登记证，办理外汇、银行、海关等相关手续，“使得未登记的进口技术企业无法将合理获得的利润汇出国外，而中国企业在《合同法》下无此限制”的说法同样有失偏颇。当前我国外汇管理采用宏观审慎与微观监管相结合原则，无论国内外企业均需提供合理证明保证购汇真实性、合法性与合规性。国家外汇管理局在发布的《国家外汇管理局关于进一步推进外汇管理改革完善真实合规性审核的通知》(汇发〔2017〕3号)第八条指出“境内机构办理境外直接投资登记和资金汇出手续时，除应按规定提交相关审核材料外，还应向银行说明投资资金来源与资金用途(使用计划)情况，提供董事会决议(或合伙人决议)、合同或其他真实性证明材料”，其对国内企业要求的本质与要求国外进口技术方提供相关材料以办理外汇、海关手续并无差别。

3 正视指责与不足：在降低关税、保护知识产权、放宽服务业限制、完善法律法规和产业政策方面继续改进，扩大对外开放

尽管301报告存在诸多问题，但部分内容有一定合理性，暴露出我们在对外开放、法律法规建设和产业政策制定等方面的问题。报告第二章和第三章均提出，当前我国部分领域仍然对外资存在限制。部分行政

审批流程复杂、不透明、规则不清晰、信息不公开等问题仍然存在，一些规章制度存在较大自由裁量空间，给外资企业进入中国带来困难。

3.1 降低贸易壁垒，扩大对外开放

3.1.1 降低部分商品的关税壁垒

近年来我国进口商品的关税整体明显下降。WTO 数据显示，2016 年我国加权平均关税税率为 9.8%，在世界范围内整体处于较低水平。然而，我国在部分商品如棉花、鞋类、电机设备、服装等的关税水平与美国、欧盟、日本等发达国家和俄罗斯、印尼、印度等部分发展中国家相比仍然偏高。

例如，我国目前对进口棉花征收的关税税率为 28%，而上述 6 个国家的平均关税税率为 2.5%，其中欧盟、日本和俄罗斯的税率皆为 0。我国目前对皮毛和鞋类的关税税率为 13.3%，而上述六个国家的平均关税税率为 6.9%。

我们建议适时对上述领域产品的关税税率下调，进一步提高我国制造业和服务业的对外开放水平。

图表19：部分行业进口关税税率较高

税率 (%)	中国	欧盟	印度	印尼	日本	俄罗斯	美国
糖及甜食	28.7	23.6	35.9	7.2	23	10.4	15.7
饮料及烟草	23.7	19.6	69.5	45.9	15.1	19.1	18.6
棉花	22	0	6	4	0	0	4.8
石油	5.3	2.5	4.2	0.2	0.7	4.4	1.8
化工产品	6.6	4.5	8.1	5.3	2.3	4.7	2.8
服装	16	11.5	15.1	23.9	9	7.4	11.6
皮毛、鞋类等	13.3	4.1	10.1	9.9	7.7	5.7	3.9
非电力机械	8.1	1.9	7.2	5.4	0	2.6	1.2
电力机械	8.6	2.8	7.3	6	0.1	4.5	1.5

资料来源：WTO，恒大研究院

3.1.2 放宽制造业和部分服务业投资限制

近两年我国在对外开放领域取得了一系列令人瞩目的成就。从《外商投资产业目录》来看，2017 年我国《外商投资产业目录》在结构上首次采用负面清单模式，限制类条目有所减少，在一些领域放开股权比例限制和外商投资合资合作要求，并且在部分服务业、制造业和采矿业等领域的外资投资限制有所放宽。

图表20：外商投资限制逐步减少

《外商投资产业指导目录》条目	2011年	2015年	2017年	2018年
限制类	79	38	35	48
禁止类	38	36	28	
中方控股类	44	35	24	12
合资经营类	43	13	9	5

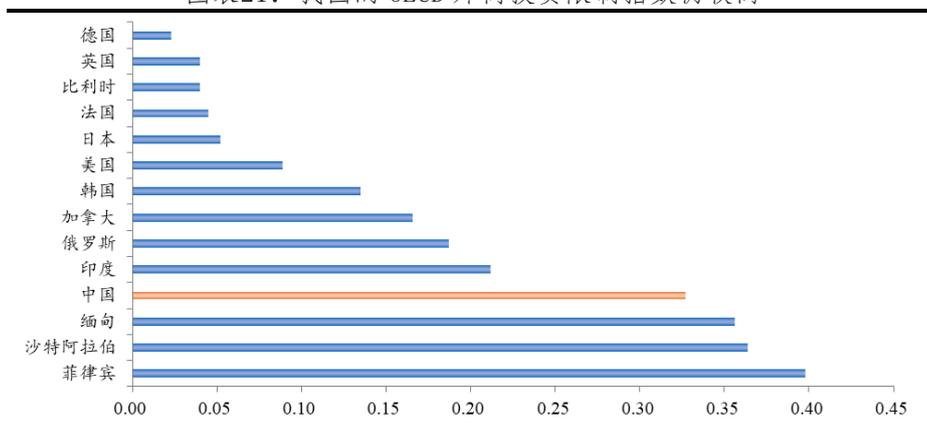
资料来源：《外商投资产业目录》，恒大研究院

2018年，我国推出了一系列更高水平的对外开放举措，大幅放宽金融业和部分制造业的对外开放水平。其中，银行业放开外商投资的比例限制，证券和保险业制定了对外开放的时间表，三年之后取消外商投资的股比限制，汽车制造业承诺2020年取消外商投资的股权比例限制，2022年取消外资企业可在国内建立最多两家生产同类整车产品的合资企业的限制。

然而，我们也必须认识到，与发达国家相比，目前我国在制造业和部分服务业领域的开放水平仍然不高，仍然具备进一步对外开放的空间。

OECD于2017年发布的最新外商投资限制指数显示，我国在68个主要经济体中，外商限制指数排名第四（限制程度由高到低），整体限制程度仅仅低于菲律宾、沙特阿拉伯和印度尼西亚。从分项来看，我们在电力、航空运输、电信服务和金融等领域限制程度较高。今年我国大幅放开金融领域的限制，预计我国在相应领域的得分将有所提升，但其他领域的问题仍然不容忽视。

图表21：我国的OECD外商投资限制指数仍较高



资料来源：OECD，恒大研究院

从电力行业来看，当前外资对电网的建设、经营以及核电站的建设、经营均受到限制，需要中方控股，国有企业占据垄断地位。国家垄断电力导致市场资源配置不合理，压低产能利用率维持价格虚高，民生利益受到损害。一方面，部分地方政府追求地方业绩大力发展风能发电，过量电厂兴建导致大量风能发电厂被闲置；另一方面，为维持地方就业，以污染环境为代价的火力发电厂落后企业始终无法淘汰，市场有效性降低，资源错配，社会总体福利受到损害。此外，伴随季节变化及工业用电变动，国企集团相互调节控制电力垄断，电价维持虚高，导致民生利益受到侵害。

从电信服务业来看，电信服务作为一个基础性的战略性产业，由于我国计划经济的历史原因、产业的自然垄断特性和开放涉及到公共服务领域，电信对外开放进程较为缓慢。当前我国电信服务开放水平较低，外资持股增值电信业务不得超过50%（电子商务除外），而基础电信业务必须由中方控股。与其他国家如美国、日本等国家电信企业垄断地位形成不同，中国垄断电信企业并没经过充分的市场竞争，而是行政干预施加垄断地位的结果，因此，与国外成熟运营商相比，我国电信行业存在收费较高、服务较差，滥用垄断地位等问题，其中一些问题不得不通过行政命令加以解决。例如，手机流量不清零和转存服务以及流量取消漫游费等均是通过国务院常务会议的形式才得以落实。企业自身提速降费的主动性不足。

我们建议在上述领域进一步扩大开放，降低外资和民营企业的进入门槛，更好发挥市场主体活力，促进上述行业的进一步发展。

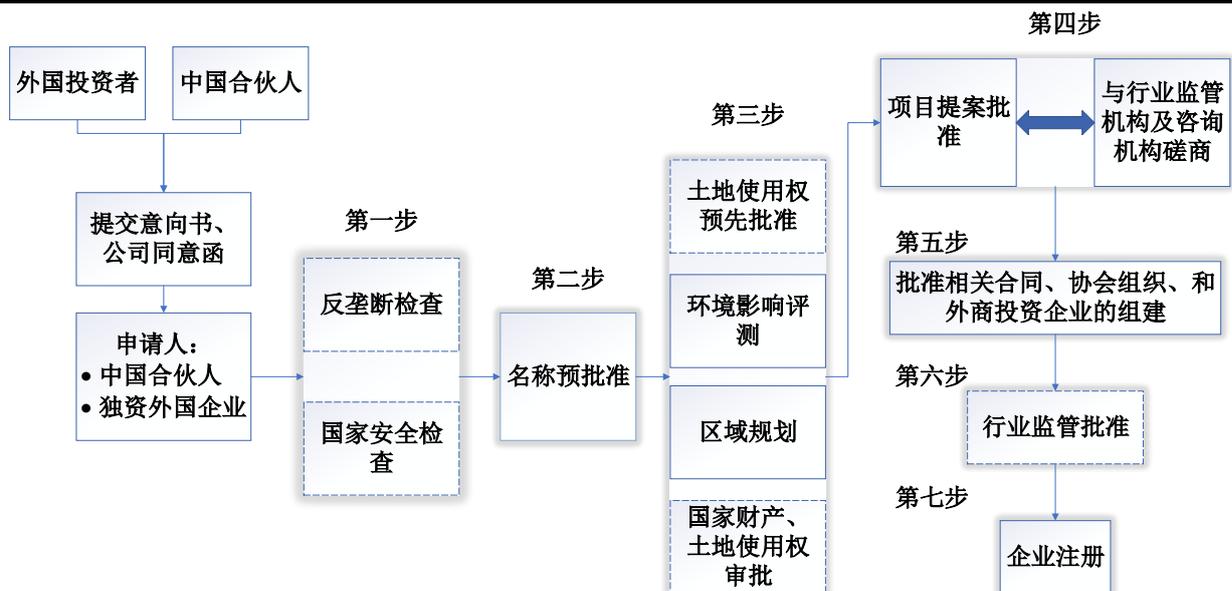
3.1.3 简化行政审批手续

301报告中提到，目前我国对外商投资的审批程序仍然比较复杂，外资企业在审批程序中容易遭遇隐性壁垒。当前我国公民开办企业的平均用时为22.9天。明显高于日本的12.9天，美国的5.6天，法国的3.5天。

外商在我国申办企业面临的程序更为复杂，美国商务部编制的《中国外商投资的审批程序》报告显示，外商企业在中国设立公司需要获得政府各部门和行业协会的审批，经历包括反垄断及国家安全审查、名称预批准、环境影响评测等八大步骤。此外，目前我国对食品药品生产、矿产、电信服务等多个行业采取许可证管理，许可证申请的时间跨度不一，导致一些在《外商投资产业指导目录》中鼓励类的投资的进度受到影响。

我们建议适当简政放权，简化外资企业注册手续、生产经营相关审批，压缩消防、环评、用地审批、水电气接入、进出口通关的时间。对行业的许可证管理实施流程化、标准化审批管理程序，尽量减少审批过程中的自由裁量空间。

图表22：外资企业在中国设立流程



资料来源：美国商务部，恒大研究院

3.2 完善法律法规，稳定企业预期

3.2.1 保证部分行业准入政策的稳定性

301 报告第二章第三节指责中国政府的政策变化，使美国企业在华蒙受损失。报告提到，中国政府要求云计算服务的提供商进行电信增值服务运营许可证。2016 年以前，外资企业进入中国市场通常是与中国企业合资从而获得许可证。然而 2016 年 3 月发布工信部发布了《关于规范云服务市场经营行为的通知（征求意见稿）》和《关于清理规范互联网网络接入服务市场的通知》，禁止了：1) 中国许可证持有者向外国云计算服务提供商提供任何设施或其他资源；2) 外国云计算服务提供商直接与用户签订合同。3) 使用国外企业的商标在境内提供云服务。这使得外国企业担心若征求意见稿最终发布，则外国企业不得不将境内的云计算服务出售给国内企业以符合规定。USTR 指出，亚马逊已于 2017 年 11 月将其中国境内的云计算服务的部分设备出售给中国合作伙伴，以满足可能到来的更为严格的监管措施。

目前来看，由于我国监管措施在部分领域较为落后，过分重视事前准入监管，而事中及事后监管相对不足，导致一些市场领域的准入条件市场时常出现变化。这也是目前美国在华企业反应较为突出的领域。美国中国商会在 2018 年发布的《2018 中国商务环境调查报告》显示监管环境的透明、可预测、公平性是外商投资企业最关心的问题：

图表23：外资企业对中国投资环境影响因素的评价

技术与其他研发行业	服务行业	消费行业	工业和资源行业
提高监管环境的透明度、可预测性、公平性 (54%)	提高监管环境的透明度、可预测性、公平性 (52%)	提高监管环境的透明度、可预测性、公平性 (50%)	提高监管环境的透明度、可预测性、公平性 (47%)
限制使用可能产生壁垒的行业政策 (41%)	允许进入目前受限的新业务或产品细分行业 (29%)	允许进入目前受限的新业务或产品细分行业 (28%)	限制使用可能产生壁垒的行业政策 (41%)
允许进入目前受限的新业务或产品细分行业 (33%)	限制使用可能产生壁垒的行业政策 (27%)	限制使用可能产生壁垒的行业政策 (28%)	为投资中的不公平待遇提供追诉措施 (29%)

资料来源：美国中国商会，恒大研究院

我们建议相关部门在制定行业准入的相关政策时，可以在充分听取各类市场成员的意见之后再行制定，准入规则一旦确定，除非市场环境发生重大变化，尽量不要修改准入条件，给市场参与者以稳定预期。

3.2.2 提高不同法律文本的一致性

301 报告第三章第二节中提出，我国《条例》第二十四条规定技术进口合同的受让人按照合同约定使用让与人提供的技术，侵害他人合法权益的，由让与人承担责任。而在《合同法》第 353 条规定受让人按照约定实施专利、使用技术秘密侵害他人合法权益的，由让与人承担责任，但当事人另有约定的除外。此类法条上的区别，使得国内企业在技术转让时可以依照《合同法》就侵权责任进行协商分担，而由于技术进口必

须服从《条例》的规定，因此国外企业无权协商，理论上的确造成了对外国企业实际经营上的歧视。

同一节中，301 报告提到了我国的《合资企业经营法实施条例》中四十三条规定侵犯美国企业知识产权。四十三条规定，合营企业技术转让协议的期限一般不超过 10 年，协议期满后，技术输入方（即受让人）有权继续使用该项技术，USTR 认为这样的规定导致美国企业在协议结束后无法对技术的使用权进行限制，导致美国企业的利益受损。

一般来讲，与外资企业相关的法律法规要与我国在 WTO 的入世承诺保持一致。依据我国入世承诺的中文版内容，在特殊情况下，准许未经专利持有人授权即可使用（包括政府使用或授权他人使用）某项专利，即强制许可或非自愿许可。如果我们认定合营企业属于“特殊情况”的一种的话，则我国目前的规定并无违反入世承诺之处。

然而 WTO 官方网站中，我国入世承诺的英文版原文翻译为，“准许未经专利持有人授权而使用专利只能包含以下情况：在本次使用前，使用者已经基于合理商业条款向专利持有者提出使用申请，上述要求只能在国家紧急状态，其他极端紧急情况或本文规定的其他公共非商业用途的状态下才可以被放弃。”（use without authorization of the right holder would only be permitted if, prior to such use, the proposed user had made efforts to obtain authorization from the right-holder on reasonable commercial terms and conditions, on the understanding that this requirement could be waived in the case of a national emergency or other circumstances of extreme urgency or in cases of public non-commercial use and subject to the other provisions of subparagraph. WTO commitment: China Section 275）可以看出，英文版原文对的“特殊情况”实际上有极为细致的规定，在此规定下，我国的合资企业要求不能算作是“特殊情况”，因此不能算作强制使用专利技术的范围。中文版由于进行了过度的简化，导致我国《合资企业经营法实施条例》中的相关规定，实际上与我国在 WTO 中的承诺相违背。

我们建议进一步完善相关法律法规，重视不同法律法条之间协调性。规范对中外企业的相关法律约束，在国民待遇原则下给予进口产品以及技术的待遇不低于本国同类产品所享受的待遇。新出台的政策法规进行严格的可行性评估，并认真考虑企业反馈意见。同时，加强翻译校对工作，确保不同语言版本的法律法规的一致性，营造内外资企业公平竞争的市场环境。

3.2.3 提高行政审批透明度，稳定企业预期

审查过程不透明，部分规定含义模糊，执行过程中自由裁量成分较大等问题是 301 报告中暴露出的重点问题。例如 301 报告中指出，发改委公布的《外商投资项目核准和备案管理办法》中规定，对外商投资项目核准的条件是，……（二）符合发展规划、产业政策及准入标准……其中，发展规划、产业政策和准入标准都是比较空泛的规定，并未明确指出应当符合哪些规划、政策和标准，使审批机关对此有较大的裁量权。再例如，《合资企业经营法实施条例》第四条第五款规定，签订的协议、合同、章程显属不公平，损害合营一方权益的，对合资企业的申请不予批准，然而《条例》中并未明确何种情况属于明显不公平，同样给审批机构带来较大的自由裁量空间。

除规定模糊导致的自由裁量空间较大之外，在实际执行过程中还存在长官意志代替法律的情况。美国商务部编制的《中国外商投资的审批程序》中提到了一些美国企业集中反应的中国在审批程序上不透明的案例，可作为一定程度上的参考：

1) 外资保险企业在华开设分支机构时，其审批程序较国内企业更为严格，相关监管机构的官员曾经口头通知外资企业一次只能申请一家设立分支机构，但国内企业并不受此规定限制。此规定导致外资企业一年只能设立一家省级分支机构，而国内企业一般可以设立两至三家。外资企业在华市场份额逐年下降。

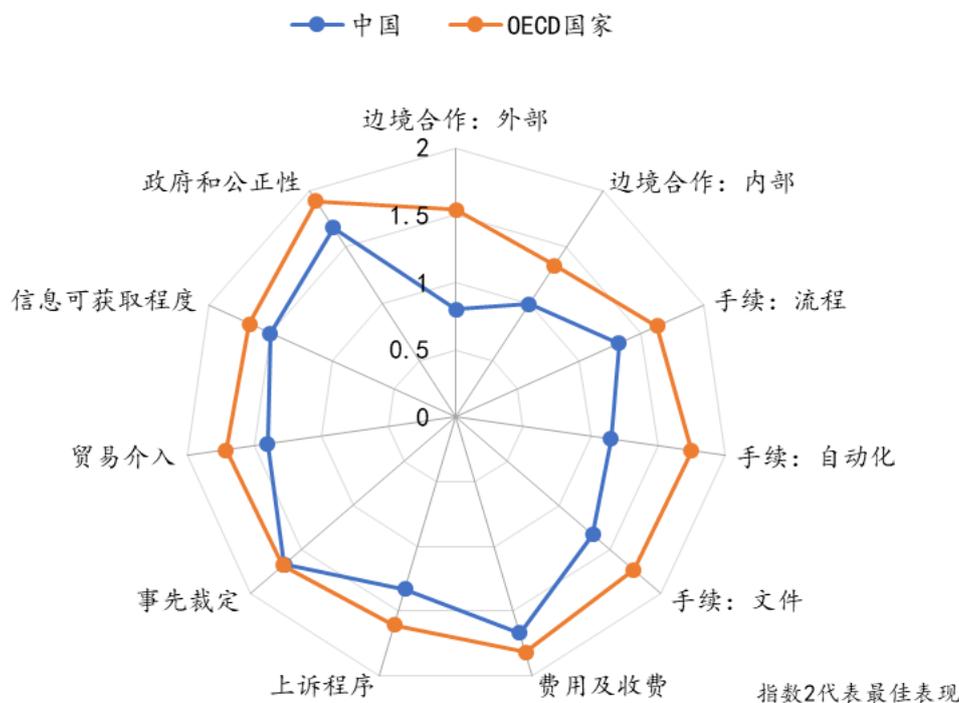
2) 中国的政府官员通过口头方式告诉国外一家制药企业，只有当他们的药品在中国设厂生产时，政府才会以政府采购的形式购买，由于政府采购占据该产品在华销售额的一半以上，且这家公司生产的药品属于《外商投资目录》中的限制投资类，因此外资企业为了在中国设厂生产，不得不与中国公司合资生产药品，并转移了药品生产相关的知识产权。

除报告中提到的案例之外，一些名义上已经开放的行业仍然存在隐性壁垒，以快递业务为例，中国已取消快递行业外商投资限制，允许在国内开设外商独资子公司，但随着我国邮政政企分离的进程和《中国邮政法》出台，我国增加对外资企业经营国内信件业务的运营限制，并要求快递企业重新向邮政局申请运营牌照，无形中增加了外资准入贸易壁垒。此类隐性壁垒的设置，在事实上阻碍了外资的进入，增加了外资企业的运营成本。

整体看，我国隐性贸易壁垒仍受对外资准入限制、竞争障碍、监管透明性及其他因素的影响而低于国际水平。从 OECD 发布的隐性贸易壁垒指数来看，2017 年中国在信息可获取程度、贸易介入、上诉程序、边境合作以及手续等方面仍大幅落后于 OECD 国家。

我们建议监管部门进一步提高审查工作透明度，加强审查信息公开，完善审查制度实施机制，优化流程管控提高效率，并建立审查机构与被审查技术、企业之间的良性反馈机制。降低我国隐性贸易壁垒、提升审查透明度，是提高我国对外开放程度的必经之路。

图表24：中国隐性贸易壁垒较国际水平较高



资料来源：OECD，恒大研究院



3.3 完善产业政策，从生产者补贴转为消费者补贴，从选择行业改为支持基础研究、鼓励教育等，打破行业垄断

301 报告的第四章花费近百页篇幅指责中国企业基于产业政策的对外并购投资。这些指责主要是基于遏制中国崛起，维护美国国家利益的目的，并不公允。高科技领域事关一个国家的长期竞争力，世界上的主要国家都会对高科技领域的发展予以支持。我们在上一部分中指出了美国在 301 报告中选择性忽视其他国家在科技领域的产业政策的行为。

我国产业政策的实施方式和整体效果值得再评估。自 1989 年我国开始实施产业政策以来，产业政策已经走过将近 30 年。在改革开放初期资源有限，产业竞争力较弱的情况下，产业政策对于我国经济的高速增长起到了重要的作用。但是近年来部分产业政策未能发挥其应有效果，甚至导致了一些行业的产能过剩，产生了资源浪费和效率损失，影响了行业的长期健康发展。

3.3.1 加入 WTO 之前，产业政策在调节经济结构，夯实工业基础等方面发挥了重要作用

产业政策通常指的是一国在经济发展过程中，为了影响或改变特定行业的经济活动而采取的一系列政策的总称。产业政策通常可分为三类，第一类是导向性政策，主要关注未来产业的发展目标，而非实施的细节性办法，例如我国的各类发展规划和长期战略等。第二类是歧视性政策，针对特定行业，通过资金、税收、价格、金融等方面的特殊政策，以形成优于其他产业的市场环境，促进这类产业的超常规发展。第三类是功能性政策，并不改变特定产业的资源配置状况，而在于提高产业的竞争力，通过提供一系列促进竞争的政策和法律，以期维护市场机制的正常运转。

上世纪八十年代，我国经济结构失衡的问题较为突出。一方面我国正处于从计划经济向市场经济转轨的过程中，大量生产资料仍然集中在效率低，技术落后的计划部门，资源利用率低，同时，要素流通市场的建立尚不完善，资源难以通过市场自由流动进入高效率部门，导致部分领域出现供给过剩和需求无法满足同时出现的现象。另一方面，人民需求大的消费品如冰箱、彩电、汽车等的生产能力不足，国内生产能力无法满足市场需求，而且不同省的产业结构出现趋同现象，未能充分利用各自的比较优势。因此，为了调整经济结构，尽快建立较为完善的市场经济体系和区域分工体系，以国务院发展研究中心产业政策专题研究组发表《我国产业政策的初步研究》为标志，我国的产业政策进入了实质性的讨论阶段。1989 年，我国颁布了《国务院关于当前产业政策要点的决定》，同时公布了详细的《当前产业发展序列目录》，产业政策在我国全方位启动。

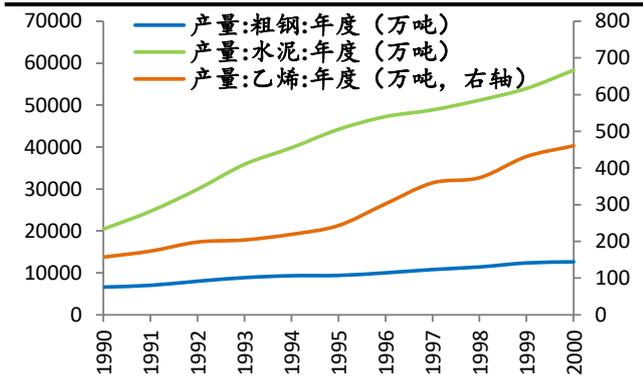
早期产业政策的主要目的，是为了在资源条件较为有限，基础工业实力较为薄弱的情况下，尽量将资源集中到建立完备的工业基础和对国计民生有重要作用的商品上，同时减少对低质劣质商品的生产。例如，1989 年版的《当前产业发展序列目录》中鼓励生产的产品包括轻工业的纸浆、纸及纸板，合成洗涤剂及原料、日用小商品及小五金，黑色冶金工业的生铁，钢，薄板、硅钢片、带钢、镀锌板等。而严格限制生产的产品则包括轻工业的白酒、啤酒，煤炭工业的土法炼焦，黑色冶金工业的土法烧结铁矿等。这些措施加速了旧产业、旧动能的出清，促进了新技术和新工艺的发展。

1994 年，我国颁布了《90 年代国家产业政策纲要》，提出 90 年代产业政策的目标是加强基础产业，缓解基础设施落后的局面，同时大力支持新技术发展和新产品开发，同时强化农业的基础地位。随后一系列分

行业的产业政策如《汽车产业政策》、《水利行业政策》等陆续公布。1998年，根据产业发展的最新情况，我国颁布了更新版的《当前国家鼓励发展的产业、产品和技术目录》。这些细分领域的政策主要是歧视性政策，主要通过鼓励兼并重组、鼓励银行予以金融支持等方式，促进相关行业的发展。

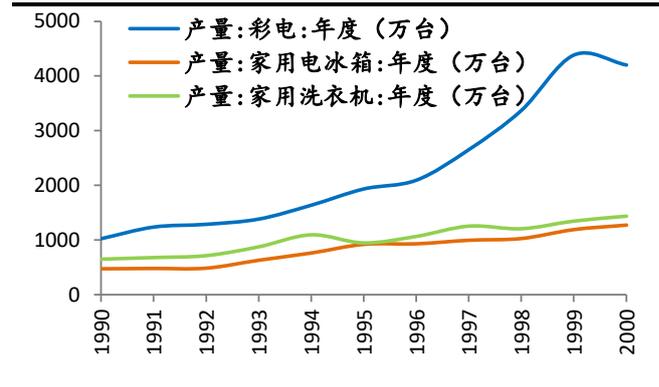
应该说，这些政策起到了一定作用，我国的工业基础逐渐夯实，为经济的进一步发展提供了较好的基础。90年代中国的主要工业品的产量均出现了明显增长，例如水泥的年产量从1990年的2亿吨增长至2000年的5.8亿吨；主要耐用消费品的产量也明显增长。例如，彩电的年产量从1990年的1000万台增长至2000年的4200万台。

图表25：90年代主要工业品产量增长



资料来源：Wind，恒大研究院

图表26：90年代耐用家电产量增长



资料来源：Wind，恒大研究院

3.3.2 加入WTO之后，产业政策的限制性措施增多，负面效果逐步显现

经过上世纪90年代的快速发展，中国的经济结构已经初步摆脱短缺型经济的特征，具备在更高水平上竞争性发展的基础，生产力水平的提高使得国家进行资源调配，优先发展部分行业的必要性下降，政府产业政策职能应该由指导行业发展逐步转向维护公平的市场竞争环境，保障市场参与者的合法权益转变。这一点，国务院副总理刘鹤早在1995年就在《走向大国开放经济条件下我国产业政策的依据和特征》一文中对此有着清晰地论述。他表示，歧视性产业政策的主要理论依据一是保护战略性幼稚产业理论，二是规模经济理论。然而，在中国加入WTO的背景下，两个理论的适用性都有所减弱。

保护幼稚产业理论存在两方面问题。一方面大量歧视性产业政策违背WTO原则，在中国加入WTO的大背景下无法继续实施，另一方面“世界经济的运作方式已与前20年产业有重大变化，封闭式的研究开发方式已无法适应快速的技术变化；扶植一两个战略产业去争占市场的目标即便实现，其贸易利益也会被招致的贸易报复一扫而光”。

规模经济理论本身无可非议，但把这种理论作为产业政策的指导思想却存在三个附加条件：“第一，市场机制不足以引导必要的资源流向可以产生经济规模效益的项目之中，这就是人们常说的市场失败理论；第二，在市场机制发生失败时，政府有力量替代市场机制发挥作用，而且不发生‘政府失败’；第三，国内市场具备可以容纳实现产品经济规模标准的容量。”然而，由于政府很难获得用于决策的全部信息，因此做出投资决策的效率不如市场，文章提到，“投资改革十几年来，在制造业进行的重点投资总是与重点亏损先后发生，这恰是下一步改革国有投资体制和国有企业的重点和难点。”继续依照这样的理论制定政策显然会带来更大的麻烦。



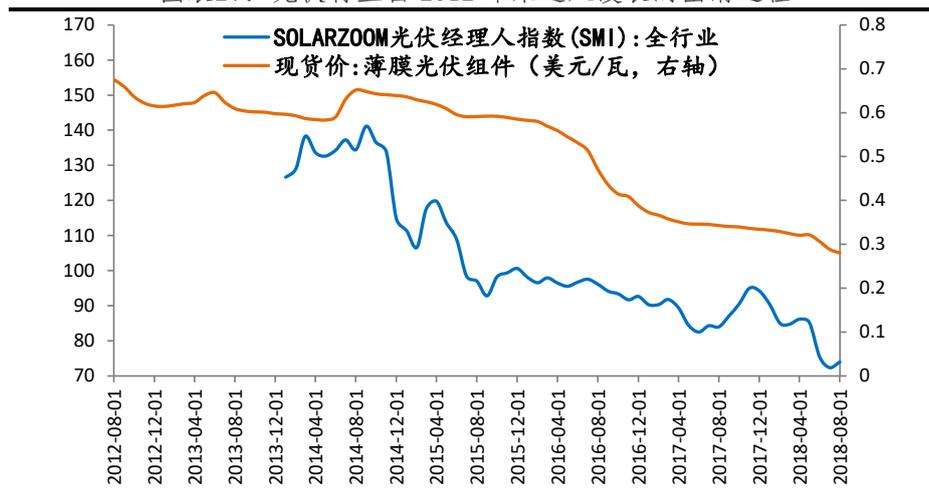
从国际经验来看，日本、德国等实施产业政策的主要国家也在经济发展的不同阶段采取了不同的政策措施。以日本为例，二战之后的日本百废待兴，日本政府采取一系列财政、金融政策及监管政策促进日本经济高速增长，其中促进产业升级的产业政策发挥了重要的作用。日本政府通过法律手段、行政手段、金融信贷倾斜以及税收优惠等产业政策手段，向能源、钢铁、计算机等产业提供优惠与补助，产业政策对企业的决策及其产业组织的形成具有较大影响力。日本的《石油工业法》规定，政府对企业申报生产计划和原油进口计划、新企业加入和添置新设备、石油制品销售价格标准均有审批权与建议权。同时，日本银行设立国家技术振兴基金，为石油化工行业提供长期低息贷款。但近年来，日本虽仍然实施国家战略发展高科技行业等战略领域，但政府的主要职责不再针对具体项目进行审批或干预定价，而是鼓励加强技术研究，强化技术研发和企业对接，加强人才培养等方式，引导产业升级。

从我国情况来看，2000 年以来，我国的产业政策更加细化，先后公布了《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南》、《国家产业政策》、《促进产业结构调整暂行规定》、《产业结构调整指导目录》等重要的纲领性文件，并发布了《汽车产业发展政策》、《钢铁产业发展政策》、《水泥工业产业发展政策》等行业性的产业政策。这些政策文件中虽然强调利用市场机制，突出服务功能，但在政策手段上依然延续了此前干预色彩较为浓厚的措施，包括市场准入、项目审批、供地审批、贷款审核、强制性淘汰落后产能等，歧视性政策措施有所增强。近年来，这些措施的负面作用逐渐显现：

一是部分限制性措施降低行业内部竞争，例如，2004 年颁布的《汽车产业发展政策》对新建汽车企业进行审批，要求 1. 新建摩托车及其发动机生产企业要具备技术开发的能力和条件，项目总投资不得低于 2 亿元人民币。2. 专用汽车生产企业注册资本不得低于 2000 万元人民币，要具备产品开发的能力和条件。3. 跨产品类别生产其它类汽车整车产品的投资项目，项目投资总额（含利用原有固定资产和无形资产等）不得低于 15 亿元人民币，企业资产负债率在 50% 之内，银行信用等级 AAA。《钢铁产业发展政策规定》，钢铁企业跨地区投资建设，普钢企业上年钢产量必须达到 500 万吨及以上，特钢企业产量达到 50 万吨及以上。这些政策的本意是为了加快发展大型企业，增强企业的规模效应。但实际上形成了对大企业和国有企业的保护，增加了新企业、民营企业进入行业的门槛，反而不利于行业的健康发展。

二是部分鼓励性措施导致重复建设，形成产能过剩。2006 年以来，以光伏产业为代表的可再生能源行业获得了国家的大力支持，发改委、财政部、住建部等多个部分发布数十道政策支持产业发展。以光伏行业为例，相关政策涉及行业的研发、生产、投资、消费等全流程，力度之大，持续时间之长，在我国产业政策史上均比较罕见。例如，《可再生能源电价附加补助资金管理暂行办法》规定，为可再生能源发电项目接入电网系统而发生的工程投资和运行维护费用，可按照 50 公里以内每千瓦时 1 分钱，50-100 公里每千瓦时 2 分钱，100 公里及以上每千瓦时 3 分钱予以补助。《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》规定，城市光电建筑一体化应用，农村及偏远地区建筑光电利用等项目可获得 20 元/Wp 的财政补助。这些政策极大地促进了光伏产业产能的提升，但也带来了较为严重的产能过剩。2012 年以来，大量光伏企业倒闭或破产重组，产业政策的负面效果体现的较为明显。

图表27：光伏行业自 2012 年来进入漫长的出清过程



资料来源: Wind, 恒大研究院

三是部分管制性措施容易导致权力寻租和腐败。产业政策中大量的土地审批, 项目审批等内容赋予执行人员巨大的权力, 同时也给予了较大的腐败和寻租空间, 党的十八大以来查处的能源领域诸多腐败案件与这些领域的审批权力关系密切, 应当引起政策制定者的重视。

3.3.3 产业政策应当由歧视性向功能性政策转变

发达国家产业政策的实施经验和我国的政策实践均表明, 当一国摆脱短缺性经济之后, 产业政策应逐步减少歧视性政策, 增加功能性政策比重。对于竞争性行业, 政府应当尽量减少通过财政补贴和配额等形式对终端产品价格和内部竞争的行政干预, 着力维护公平的竞争环境, 保护知识产权, 打击违法行为。同时, 在市场通过自发组织形式难以配置资源或不愿配置资源的领域, 应当适当加大投入。

具体而言, 对于高新技术和先进制造业等影响国家长期竞争力的重点领域, 产业政策应重点支持技术研发、人才教育等方面。从人才教育的角度看, 我国在专业技术人才的培养和教育上与发达国家相比仍然存在明显差距, 目前我国教育资源向普通高等教育倾斜现象明显, 职业技术教育获得的资源较少, 职业技术学校存在实训设备不足, 课程内容陈旧、与行业要求脱节等问题。同时, 传统职业技术教育的社会地位不高, 毕业生就业待遇及相关保障不及普通高校毕业生等问题也使得部分学生不愿接受职业技术教育。因此, 应当适当将普通高等教育资源向职业技术教育倾斜, 建立企业和高校人才流动的双向机制, 适当放宽高校引进企业人才时看重的职称、论文等硬性指标, 让企业的专业技术人才能够回到高校, 成为职业技术教育的重要师资力量。提高职业技术教育的待遇和社会地位, 增强职业荣誉感。

从技术研发看, 我国基础科学研究仍然不强, 一些科研成果难以转化。科研成果转化的重点在于解决资金难题, 而现有的科技成果转化政策往往存在“撒胡椒面”的情况, 实际效果不佳。建议根据《中国制造2025》所确定的十大重点领域, 对科技成果转化的资金予以适当倾斜, 优先发展提升国家长期竞争力的领域, 确保重点领域科研成果能够有效转化为生产力。

恒大研究院简介

恒大研究院（恒大智库有限公司）成立于2018年1月，是恒大集团设立的科学研究机构，以“立足企业恒久发展 服务国家大局战略”为使命，追求成为国内顶级研究院，致力建成中国特色新型智库。研究院对内为集团领导决策提供研究咨询，为集团发展提供研究支持；对外建设成为杰出的经济金融市场专业研究领导者，建立与社会公众和公共政策沟通的桥梁，传递企业社会责任的品牌形象。

免责声明

本报告由恒大研究院（恒大智库有限公司）提供，仅供本公司客户使用。本报告仅在相关法律许可的情况下发放，所提供信息均来自公开渠道。本公司尽可能保证信息的准确、完整，但不对其准确性或完整性做出保证。

本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，相关的分析意见及推测可能会根据后续发布的研究报告在不发出通知的情形下做出更改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

市场有风险，投资需谨慎。本报告中的信息或所表述的意见仅供参考，不构成对任何人的投资建议。投资者不应将本报告为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断，本公司、本公司员工或者关联机构不承诺投资者一定获利，不与投资者分享投资收益，也不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的损失负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，需在允许范围内使用，并注明出处为“恒大研究院”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改，否则由此造成的一切不良后果及法律责任由私自引用、刊发者承担。

本公司对本免责声明条款具有修改和最终解释权。

行业投资评级的说明：

推荐：研究员预测未来半年行业表现强于沪深300指数；

中性：研究员预测未来半年行业表现与沪深300指数持平；

减持：研究员预测未来半年行业表现弱于沪深300指数。

联系我们

	北京	上海	深圳
地址：	北京市朝阳区东三环中路5号财富金融中心6层607-608（100020）	上海市黄浦区黄河路21号鸿祥大厦11楼（200003）	广东省深圳市南山区海德三道1126号卓越后海中心37楼（518054）
E-mail：	hdyanjiuyuan@evergrande.com	hdyanjiuyuan@evergrande.com	hdyanjiuyuan@evergrande.com