

2017年特朗普制造业政策述评及应对策略

【内容提要】 美国总统特朗普执政一年来，奉行“美国利益优先”的准则，对外采取贸易保护主义，迫使主要贸易伙伴让步；对内采取加息缩表减税、加大基础设施投资等财税货币政策，重振美国制造业，扩大就业机会。赛迪智库工业经济研究所密切跟踪美国制造业相关政策举措，评估其带给我国的影响，提出四点应对建议：保持战略定力，推进“中国制造 2025”战略，做大做强先进制造业；扩大对外开放力度，将外资引入和资本全球配置有机结合；保持政策稳定、改善成本结构和促进资源价格改革，优化营商环境；通过“一带一路”自贸区、RCEP 等大体量自贸区和中美 BIT，构建高水平贸易网络。

【关键词】 特朗普 制造业 年度述评

美国总统特朗普执政一年来，其施政行为尽管与竞选时的承诺有所出入，但总体上奉行了“美国利益优先”的准则，在贸易、税收、货币、投资等方面相继出台相关政策，对外启动各种贸易调查，贸易保护主义倾向更加明显，对内推动减税，刺激投资，其核心目标在于复苏经济扩大就业，重振美国制造业。

一、2017 年特朗普制造业相关政策述评

（一）贸易政策上，采取贸易保护主义确保“美国利益优先”

为实现“美国利益优先”的核心目标，美国政府实施的贸易政策保护主义倾向愈发明显，全面挑战全球自由贸易体制。一是以不公平贸易为由发起更多贸易调查。2017 年 4 月、6 月，美国以维护国家安全为由，先后对钢铝产品进口启动“232 调查”，借此加大对我国铝箔、不锈钢等产品的“双反”力度。2017 年 8 月，美国更是对我国启动“301 调查”，瞄准知识产权密集的高新技术行业。二是不顾 WTO 规则和《中国入世议定书》第 15 条规定，明确表态不承认我国的市场经济地位，延续“替代国方法”对我国征收高额反倾销税。三是退出 TPP，在 NAFTA 重谈中强推“美国利益优先”。特朗普退出 TPP，贸易谈判重心由多边向双边转移，

尤其是美国在 NAFTA 谈判中一直处于强势地位。从最近披露的谈判细节看，部分领域标准或将超越 TPP，且在原产地规则、竞争中立规则等领域单方面强调美国利益。

（二）税收政策上，大规模减税降低企业税负

2017 年 12 月，特朗普正式签署《减税与就业法案》，标志着涉及金额约 1.5 万亿美元的税改法案正式落地。根据新方案，联邦企业所得税率将从 35% 下调至 21%，海外企业利润汇回税将从目前的 35% 下降到 15.5%（其中，非流动资产的税率仅为 8%），大幅提高个税扣除额。21% 的企业所得税水平不仅低于欧盟国家 22.1% 的标准税率，而且也低于经合组织（OECD）国家 24.8% 的平均水平。在减轻美国企业负担的同时，还将起到吸引制造业回美的作用。

（三）货币政策上，加息缩表共振吸引资本回流

随着经济逐步复苏，美国开启了新一轮紧缩性货币政策，继退出 QE 和加息两步骤后，2017 年 10 月美联储宣布开始缩表，10-12 月缩表规模为每月 100 亿美元上限，将每 3 个月调整一次缩表上限。按计划，至 2018 年 10 月，两者每月停止到期再投资

的上限将分别达到 300 亿美元与 200 亿美元。此举将巩固美元强势地位，促使大量产业资本流入美国。

（四）投资政策上，简化审批流程刺激基础设施投资

特朗普计划在十年内拨出 2000 亿美元联邦资金，带动至少 8000 亿美元的州、市政府资金及民间资本，用于公路、桥梁、机场及其它资产的改造。但美国目前的审批流程属于过度管制，在 29 项不同法律的限制下，需由 9 个部门做出 16 项审批，因此特朗普政府正积极简化审批流程以刺激基础设施投资。从具体措施看，2017 年 6 月宣布成立两个新政府办公室，职责分别为对联邦机构延误工期的行为进行处罚和精简审批程序；2017 年 8 月签署行政命令，以简化美国公路、桥梁、管道等基础设施项目的审批流程，将基建项目的平均审批时间缩短至两年。政府审批投资流程的简化，从某种程度上也将成为吸引海外投资流入美国的重要推动力。

二、美国政策变化对我国制造业的影响

（一）边境措施和边境后措施相结合，双重“围剿”我国传统产业和高精尖产业

一方面，特朗普自执政以来，从最开始宣称的对从我国进口

商品普遍征收 45% 的边境交易税，到“中美百日计划”要求中国减少对美贸易顺差，再到 4 月份发动对我国钢铝产品 232 调查，都是剑指美中贸易逆差以及传统制造业问题。2017 年 10 月，美国商务部初裁对我国铝箔企业征收最高 162.24% 的反倾销税（2016 年出口美国铝箔占到我全部出口的 16%），此举基本封锁了我国铝箔的对美出口。2017 年 11 月，美国发起 301 调查则体现特朗普对我国贸易政策的重要调整和转向，其实质是遏制我国通过“中国制造 2025”等战略做大做强高端制造业。不难看出，美国将综合利用各种手段，加大对我国半导体、人工智能、生物医药等高精尖产业的封锁力度。

（二）依托高水平经贸规则，扰乱我国对外贸易格局

2017 年 11 月，特朗普访问亚洲时提出了“印太战略”概念，此举被视为奥巴马“亚太再平衡战略”的延伸，也是制衡中国“一带一路”倡议的战略考量。目前美国实施“印太战略”的优势来自两个方面：一是尽管特朗普已宣布退出 TPP，但日本坚持在美国退出的情况下继续寻求达成 CPTPP，给美国重返 TPP 提供机会窗口。二是目前美加墨 NAFTA 重谈中“美国利益优先”特征明

显，一旦美借助 NAFTA 达成更符合其核心利益的多边谈判新标准，美国重返亚太、掌握亚太经济发展主导权将更加可期。我国当前深度参与的 RCEP、中日韩 FTA 等自贸协定尚在谈判中，美国携更高水平的自贸协定重返亚太，势必将深刻影响亚太经济一体化进程和我国的对外贸易格局。

（三）一揽子政策外溢，对我国制造业形成挤压效应

近年来，中美制造业之间的成本优势日趋缩小。从税负成本看，我国制造业并不具优势：在世界银行《2018 年营商环境报告》公布的营商环境排名中，我国排第 78 名，美、德和日本分别为第 6、第 20 和第 34 名。其中，税款缴纳作为重要指标，我国排名更加靠后，排在第 130 名，美、德和日本分别为第 36、第 41 和第 68 名。从能源价格看，我国的电力、煤炭、天然气、成品油价格均高于美国。随着美国减税、投资等一揽子政策的落实到位，我国制造业的成本优势将进一步弱化。与此同时，紧缩性货币政策的实施也将进一步巩固强势美元地位，对全球资本的吸引力显著增加。不难看出，在新的竞争优势尚未形成之际，美国政策的外溢效应将加剧我国资本外流，并对我国吸收高质量 FDI 和

本土产业发展形成挤压效应。

（四）美国国家安全审查日趋严格，可能阻碍我国企业的全球并购

2017年10月，美议员提议对美国国家安全审查制度进行修订，以进一步增强美国外国投资委员会的（CFIUS）权力，限制美国企业的外部投资和技术交易。比如，CFIUS修订法案通过，未来其对我国企业投资美国科技领域的审查将更为严苛。以半导体为例，2016年CFIUS否决或中止了5起中国企业并购案例。2017年初，美国白宫发布的《持续巩固美国半导体产业领导地位》报告指出，由于中国政府大力扶持，中国芯片产业对美国相关企业和国家安全已造成严重威胁。不难看出，未来人工智能、半导体等产业赴美投资将进一步受限，同时，美国还将联合其它国家共同限制阻碍我国企业的全球并购，掣肘我国制造业的全球战略布局。

三、稳步推进我国对内改革与对外开放，从被动应对向主动作为转变

（一）保持战略定力，依托“中国制造2025”，做大做强先进制造业

尽管“中国制造2025”遭到美国和欧盟一些国家的误读与质

疑，美国“301调查”实质也是暗指“中国制造2025”，但这从另一侧面也表明，我们已抓住了制造业做大做强的关键和核心。未来不管特朗普政府如何出招，坚定发展实体经济步伐都是我国经济发展的重要着力点。增强推进新时代制造强国、网络强国建设的战略定力，将振兴制造业特别是先进制造业作为重中之重，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，尽快实现从制造大国向制造强国的转变。

（二）持续扩大对外开放，将外资引入和资本全球配置有机结合

一是持续扩大对外开放，进一步向外资和外国商品开放国内市场。推行负面清单制度，扩大制造业、服务业外资市场准入开放范围，逐步推进专用车和新能源汽车制造、船舶设计、飞机维修等制造业和生产性服务业的对外开放，加快电信和金融等服务业开放进程；进一步削减工业品进口关税，允许更多外国商品分享我国国内市场。二是通过海外投资加速资源全球配置，推动国际产能合作。持续扩大对外投资，尤其是要扩大实体产业海外布局，变产品输出为资本和产能输出，在为伙伴国带来基础设施投资和

就业的同时，减少双方的贸易摩擦。

（三）保持政策的稳定性，促进资源价格改革，优化营商环境

一是确保政策的持续性与稳定性。对于美国政策效应外溢，我们应把握好政策节奏，通过稳定、透明、公平的政策措施优化营商环境，增强对海外资本的吸引力。二是加快推动资源性产品价格机制改革，降低生产要素成本。油气领域推进混合所有制改革，改善天然气供应条件；电力领域推进大户直购电促进工业用电成本下降；煤炭领域谨防煤炭价格上涨过快。

（四）通过“一带一路”自贸区、RCEP等大体量自贸区和中美BIT，构建高水平贸易网络

一是在“一带一路”沿线加快推进自贸协定的网络布局，通过友好协商，在货物、服务、投资等传统领域推动互利共赢的高水平开放，同时聚合与我国有共同利益诉求的发展伙伴，将其作为我国构建人类命运共同体的主战场。二是加速推动RCEP、中日韩等大体量经贸协定谈判。目前RCEP进行到第20轮谈判，已讨论并形成了拟向领导人提交的联合评估报告草案。鉴于美国印太战略的不确定性，我们应加速推动RCEP谈判，

主动把握未来亚太经济一体化的发展进程。三是尽快推进中美 BIT 谈判，以中美 BIT 为切入点，找到双方都能接受的贸易投资合作方案，向更深层次的中美经贸合作迈进。

本文作者：工业和信息化部赛迪研究院

韩力 梁一新

联系方式：13693611371

电子邮件：hanli @ccidthinktank.com

咨询翘楚在这里汇聚

信息化研究中心

电子信息产业研究所

软件产业研究所

网络空间研究所

无线电管理研究所

互联网研究所

集成电路研究所

工业化研究中心

工业经济研究所

工业科技研究所

装备工业研究所

消费品工业研究所

原材料工业研究所

工业节能与环保研究所

规划研究所

产业政策研究所

军民结合研究所

中小企业研究所

政策法规研究所

世界工业研究所

安全产业研究所

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

报：部领导

送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门及
相关部门

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院南门8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传 真：010-68200534

网 址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

