



欧美对华高技术出口管制研究 (1949 — 2015)

居新平◎著



中西書局

欧美对华高技术出口管制研究 (1949 — 2015)

居新平 © 著



中西書局

图书在版编目(CIP)数据

欧美对华高技术出口管制研究: 1949—2015 / 居新平著. —上海: 中西书局, 2016.6
ISBN 978-7-5475-1064-3

I. ①欧… II. ①居… III. ①高技术产品—出口产品—进出口限制—研究—欧洲—1949~2015 ②高技术产品—出口产品—进出口限制—研究—美国—1949~2015 IV. ①F755.067 ②F757.126.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 089244 号

欧美对华高技术出口管制研究(1949—2015)

居新平 著

责任编辑 李碧妍 伍珺涵

装帧设计 黄 骏

上海世纪出版集团

出 版 中西书局(www.zxpress.com.cn)

地 址 上海市打浦路 443 号荣科大厦 17F(200023)

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

经 销 各地新华书店

印 刷 常熟市兴达印刷有限公司

开 本 890×1240 毫米 1/32

印 张 6

版 次 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5475-1064-3 / F·014

定 价 30.00 元

摘 要

本文中所指的高技术是指科技含量明显高于同期水平,不为世界上大多数国家所掌握,且具有广阔经济前景或重大战略意义的技术。高技术出口管制是指在技术领域占垄断地位的国家出于自身国家安全和战略利益等方面的考量,在涉及关键领域的核心技术和战略物资的出口贸易问题上,针对某个国家或一类国家制定禁止、限制性政策的行为。

不可否认,高技术出口管制在保护本国企业技术领先优势、保障国家安全利益、增加国家在国际事务中的话语权等方面有一定的积极意义。但是,在冷战业已结束,多极化浪潮方兴未艾的当下,对华高技术出口管制已经成为欧美布局东亚战略、保障“绝对安全”、推行“经济外交”的常用手段。大量案例表明,欧美对华高技术出口管制并非纯粹的基于国家安全因素的政治考量,而更多地将其视作与全球战略、地区博弈和技术垄断等话题密切捆绑的政策工具。因此,它的政策导向历来受中美、中欧关系的风向影响,并为我们提供了一张从高技术视角分析中美、中欧关系的“晴雨表”。

本文运用文献综述法和案例归纳法,系统分析了欧美对华高技术出口管制的渊源、变迁和现状,认为其历史演进大致可分为冷战前中期、冷战晚期和后冷战三个阶段,而欧美对华高技术管制态度的波动与欧美面临的国际形势以及中美、中欧关系的波动密切相关。由此,本文引入了“三对关系”的视角,“三对关系”即政治与经济的关系、高技术与贸易的关系、高技术贸易与一般技术贸易的辩证关系,其中政治与经济的辩证关系反映了安全困境下国家行为体的决策两难境地,高技术与贸易的辩证关系反映了当今国际贸易中无形标的与有形载体往往不可分割的现实,而高技术贸易与一般技术贸易的辩证关系反映了全球化背景下政府

与企业的国内政治博弈。从“三对关系”的视角来看,对高技术贸易进行管制的国家无法同时实现经济利益、安全利益和贸易顺差。三对辩证关系中,政治利益与经济利益的关系起主要作用,贯穿于欧美对华高技术出口管制的始终;剩下两对关系起辅助作用,在特定的历史时期也发挥着不可忽视的作用。自1949年到1960年代末,出于意识形态对抗的因素,欧美对华高技术出口管制体现了政治利益与经济利益的辩证关系;自1970年代初到1980年代末,出于“联中抗苏”的战略考虑,欧美对华高技术出口管制中体现了高技术与贸易的关系;自1990年代初到21世纪,鉴于科技的飞速发展和经济全球化的不断深化,欧美对华高技术出口管制又体现了高技术贸易与一般技术贸易的关系。

在此基础上,本文认为对我国的高技术出口管制是欧美国家保持在国际多边出口管制体系中的垄断地位的重要措施,是遏制中国的科技和军事进步,强化欧美在国际安全事务中的话语权的有效途径。但是,它导致了欧美对我国贸易逆差的逐步扩大,并加剧了欧美与我国在军民两用技术出口问题上的贸易争端,也不利于欧美发挥在高技术领域的要素禀赋优势,最终将损害欧美高技术强国的长远利益。不过,就前景而言,欧美在对华高技术出口管制的某些个案上的态度将发生偏离,美国出于国家安全和全球战略考虑将坚持对华高技术出口管制,进一步加大对华高技术出口管制的立法、执法和处罚力度,而和中国没有直接利害冲突的欧盟将在一些边缘地带逐步松动对华高技术出口管制,甚至可能向中国出口一些具有战略意义的军民两用技术,但这必须以中国与英、德、法、意等欧盟主要国家的关系持续改善为前提。

最后,本文探讨了我国应对欧美对华高技术出口管制的可行之策,建议我国政府可以从鼓励自主创新、推动高层交流、拉拢压力集团、利用国际规则、改善国际形象、开展技术合作等多种途径入手,变被动为主动,争取为逐步打破欧美技术强国对我国的高技术出口管制创造有利条件。

关键词: 高技术;出口管制;中美关系;中欧关系

目 录

绪 论

第一节 问题的提出	(1)
第二节 论证设想	(5)
第三节 国内外研究现状述评	(8)
一、政府文件	(9)
二、既有研究	(10)
第四节 研究方法	(11)

第一章 欧美对华高技术出口管制的研究建构

第一节 经济相互依赖与高技术出口管制	(13)
第二节 要素禀赋理论与高技术出口管制	(17)
第三节 “三对关系”对高技术出口管制的解释	(23)
一、经济与政治的关系	(23)
二、高技术与贸易的关系	(27)
三、高技术贸易与一般技术贸易的关系	(30)
第四节 “三对关系”与欧美对华出口管制的关系	(32)
一、“三对关系”与美国对华高技术出口管制的关系	(32)
二、“三对关系”与欧洲对华高技术出口管制的关系	(37)

第二章 美国对华高技术出口管制的历史演进(1949—1999)

第一节 美国对华高技术出口管制政策的起源	(41)
一、观望期(1949年10月—1950年12月)	(42)

二、封锁期(1950年12月—1954年6月)	(46)
三、停滞期(1954年6月—1969年12月)	(48)
四、解冻期(1969年12月—1989年6月)	(53)
第二节 美国对华高技术出口管制的演变	(61)
一、倒退期(1989年6月—1992年12月)	(61)
二、复苏期(1992年12月—1999年12月)	(64)

第三章 欧洲对华高技术出口管制的历史演进(1949—1999)

第一节 欧洲对华高技术出口管制政策起源	(72)
一、追随期(1949年11月—1954年3月)	(72)
二、松动期(1954年3月—1971年2月)	(77)
三、解冻期(1971年2月—1989年6月)	(82)
第二节 欧洲对华高技术出口管制政策演变	(85)
一、冷战晚期到20世纪90年代初期(1989年6月—1993年 12月)	(85)
二、20世纪中晚期(1993年12月—1999年12月)	(89)

第四章 新世纪以来欧美对华高技术出口管制的现状 (2000—2015)

第一节 美国对华高技术出口管制现状	(97)
一、改革方向逐步确定	(100)
二、管制策略逐步成形	(104)
三、最终效果尚需观望	(106)
第二节 欧洲对华高技术出口管制现状	(112)
一、欧盟军用品出口管制政策的深化	(112)
二、欧盟军民两用品出口管制政策的深化	(117)

三、欧盟调整对华高技术出口管制政策的动因与影响	(120)
四、欧盟对我国高技术出口管制的最新动向	(124)

结 论

第一节 欧美对华高技术出口管制的共同特征	(138)
一、针对性	(138)
二、严苛性	(142)
三、扩张性	(144)
四、矛盾性	(145)
第二节 欧美对华高技术出口管制的差异比较	(148)
一、对国家安全利益的理解不同	(148)
二、对经济利益的重视程度不同	(150)
第三节 欧美对华高技术出口管制未来动向研判	(152)
一、美国依然强硬	(153)
二、欧盟逐步松动	(157)
第四节 中国应对欧美高技术出口管制的对策建议	(160)
一、明确科研战略,鼓励自主创新	(161)
二、强化政策研究,科学研判形势	(163)
三、开展高层对话,增进政治互信	(164)
四、拉拢院外集团,游说施加压力	(165)
五、承担国际责任,改善国际形象	(167)
六、利用国际规则,加强国际合作	(168)

参考文献	(171)
------------	-------

后记	(180)
----------	-------

绪 论

第一节 问题的提出

据中国海关官方网站资料显示,2015年上半年,我国进出口总值为11.53万亿元人民币,比去年同期(下同)下降6.9%。其中,出口6.57万亿元,增长0.9%;进口4.96万亿元,下降15.5%;贸易顺差1.61万亿元,扩大1.5倍。外商投资企业、国有企业进出口分别为5.42万亿元和1.97万亿元,分别下降4.8%和14%。加工贸易进出口3.58万亿元,下降8.6%。

在进口方面,今年上半年我国高新技术产品进口同比基本持平,表现明显好于同期总体进口情况,其中部分产品进口实现正增长,比如电子技术进口增长3.6%,生命科学技术增长4.2%,生物技术增长20%,原油、成品油等产品进口量分别增长7.5%和3.3%。上述先进技术的进口既可以满足国内创业创新和经济结构优化升级的需要,又可以增加有效供给,满足我国人民的生产生活需要。

在贸易伙伴国/地区部分,海关统计数据显示:2015年上半年,我国与美国双边贸易额达到为1.64万亿元,同比增长4%,占同期我国外贸总值的14.2%。其中,出口1.18万亿元,增长9.3%,美国继续保持我国第一大出口市场地位,进口4501.5亿元,下降7.7%,对美贸易顺差

7 347.3 亿元,扩大 23.2%。我国与欧盟双边贸易额达到 1.67 万亿元,同比下降 6.8%。今年前 5 个月,中欧贸易总值 1.37 万亿元,下降 7.1%,占我外贸总值的 14.5%。其中,我对欧盟出口 8 465.3 亿元,下降 2.2%;自欧盟进口 5 233.3 亿元,下降 14.1%;对欧贸易顺差 3 232 亿元,扩大 26.1%。欧盟和美国继续保持我国第一、第二大贸易伙伴的地位。^{〔1〕}海关资料还显示,今年上半年我国对美国和欧盟的双边贸易形势总体趋于稳定,贸易条件有所改善,贸易方式、贸易主体和进出口商品结构得到优化。

通过对上述我国对外贸易统计数据的简单分析,我们不难发现,2015 年上半年中国对欧盟、美国的贸易,占到中国外贸进出口总值的 28.7%,可见,中美、中欧经贸关系构成了中美、中欧双边关系的重要环节,已经成为影响未来中美、中欧关系发展趋势的重要因素。

但是,中美、中欧看似金额巨大的贸易往来并非没有隐患,因为在中美、中欧互为重要贸易伙伴关系的背后,我们还可以找到这样的数字:“从 2002 年到 2010 年,美国对华高科技产品出口总额从 82.89 亿美元增长到 214.54 美元,14% 的年平均增长率明显低于美国对华出口的总休年平均增长率 19.4%。”“此外,中国从美国进口高科技产品占中国高科技产品进口总额的比例在 2002 年到 2009 年分别为 10%、6.95%、5.84%、6.2%、7.1%、7.1%、5.1% 和 5.6%。”^{〔2〕}这些数据清晰地表明了美国对华高技术出口的贸易额呈现逐年下降趋势。

无独有偶,欧盟对华高技术出口的贸易额也呈现类似趋势。关于其原因,我们可以从以下这段话中获知一二:“半个多世纪以来,从冷战时期的‘巴黎统筹委员会’,到 1996 年‘瓦森纳协定’,再到 2000 年欧盟通

〔1〕 参见中华人民共和国海关网站: <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab1/info762460.htm>。

〔2〕 程慧:《美国出口管制改革与中美高科技贸易[J]》,《经济》,2012(4): 81—83。

过的‘1334’号法令,以及欧洲各国自行规定的技术出口管理法规等,欧洲对中国的出口管制政策从未间断。2009年4月,欧盟月度例会上,欧洲议会再次通过了继续维持‘对华敏感技术和武器禁运’的决定。这项自新中国成立以来延续了60年的对华封锁政策不曾松动。”〔1〕

众所周知,中美贸易中存在着不少经济关系政治化、政治理念再次经济化的议题。从两国经济结构本身来看,中美具有互补性。例如:美国国内制造业产值仅占其国内生产总值的13%—15%,需要进口大量的消费品和原材料;中国在制造业领域具有较大优势,拥有纺织、服装、家电、信息技术以及其他消费品等一大批产业部门;而美国的高科技产业发达,出口产品多为高附加值农产品、矿产品、化工产品,尤其是飞机、尖端集成电路等高科技产品。按产业优势互补下的出口贸易理想状态来看,中国应向美国出口消费品,而美国应向中国出口高科技产品,两国贸易大致平衡。

但现实的中美贸易并非理想状态,美国基于政治考量,刻意将中国与欧盟、日本拉开距离。为了限制中国的技术更新换代,防止其出口的高科技产品提高中国的实力地位,美国严格限制其高科技产品对华出口。在2007年美国商务部通过的“中国政策条例”〔2〕中,美国限制对华出口产品共涉及20大类31个项目,其中包括飞行器、机载通信和惯性导航系统、高性能计算机、水下照相和动力系统等。这一政策举措使得美国的对华技术出口明显有别于对欧盟国家和日本等国,也进一步加剧了中美之间的贸易逆差。然而,其“背后隐藏着的是美国将商业贸易关系与国家实力竞争相联系的深层次政治考量”〔3〕。

〔1〕 杨莹,中欧高技术贸易合作与欧盟出口管制政策[J],经济,2012(9):72—74。

〔2〕 其前身为2006年7月美国商务部负责出口管制政策的工业和安全局推出的“对中华人民共和国出口和再出口管制政策的修改和澄清及新的授权合格最终用户制度”草案。

〔3〕 李若晶,中美“经济关系政治化”分析[J],现代国际关系,2011(3):50—55。

中欧贸易与中美贸易一样,也有很多类似的问题凸显,而这正是中国政府领导人关注的焦点。2012年9月20日,在比利时布鲁塞尔召开的第十五次中欧领导人会晤上,时任国务院总理的温家宝敦促欧盟拿出政治意愿,抓住机遇,解决欧盟对华军售禁令和承认中国完全市场经济地位问题。温家宝代表中国方面表示:“(这)两个问题,我努力了十年,但没有得到解决,对此,我深感遗憾。我希望,也相信欧方会抓住时机。”〔1〕

针对上述现状,本书提出的总问题是:在后冷战时代,欧美对华高技术出口管制依循怎样的路径运作?提出这个总问题,有三方面理由。

第一,宏观的政治与经济关系层面。作为目前世界上最为重要的双边、三边关系类型,美国、欧盟与中国三大经济体一方面在相互依存中发展,一方面都不排除对各种安全因素的考虑。落实到高技术出口管制领域,美国与欧盟对华技术出口管制松动的迹象并不明显,这一问题领域交织着三大经济体相互之间的经济考量与政治考量。这种考量对于美国与欧盟对华高技术出口依循的运作路径又有哪些形塑作用呢?

第二,中观的高技术与贸易关系层面。这是因为,可观察的现象和数字告诉我们,贸易是全球的,技术是国别的。在上述材料中,我们不难发现,作为当今世界上最大的三个经济体,中美、中欧贸易量数额巨大,相互构成最主要贸易伙伴关系。但是,欧美高技术产品对华出口与现有的中美、中欧贸易量和贸易关系地位并不相称,是什么造成了这样的落差,是否与美国及欧盟对华高技术出口依循的运作路径存在相关性,是正相关还是负相关,这都是需要讨论的问题。

第三,微观的一般技术出口和高技术出口关系层面。我们不难发

〔1〕 参见凤凰财经2012年9月20日的报道:《温家宝谈中欧关系:我努力了十年两个问题未解决》, http://news.ifeng.com/mainland/detail_2012_09/20/17773286_0.shtml。

现,技术更新的周期越缩短,技术出口管制反而越严密。科技水平与研发水平的现代化,伴之以网络技术的发展,使得技术更新的周期大为压缩,技术领域的分化也达到了前所未有的境界。在后冷战时代,美国与欧盟对华高技术出口是否形成了越来越严密的、多层次的管制网络?这需要首先破解美国与欧盟对华高技术出口依循的运作路径。

对于上述总问题,本书试图提出三个层次的研究假设。

研究假设 1: 美国与欧盟对华高技术出口依循的运作路径中,存在经济问题和政治问题层面的关系。越是有关高技术贸易的问题,越是被当作政治问题,而非当作经济问题对待。这一部分是三大经济体在高技术贸易中,将经济考量和政治考量相关联的结果。

研究假设 2: 美国与欧盟对华高技术出口依循的运作路径中,存在贸易层面的关系。高技术贸易与一般货品贸易的关系,带来了一般出口政策和高技术出口政策的分别,这体现出高技术出口政策的独立性,大量可资利用的高技术出口政策文件也反证了这一事实。

研究假设 3: 美国与欧盟对华高技术出口依循的运作路径中,存在技术层面的关系。具体而言,就是高技术与一般技术相关联,这是技术分类中的独立性。

第二节 论证设想

本书围绕“欧美对华高技术出口依循怎样的路径运作”这个总问题,从常识和数据出发,提出三个相互联系的分问题。研究问题 1: 可观察的现象和数字告诉我们,贸易是全球的,技术是国别的,这种现象会造成何种结果? 研究问题 2: 技术更新的周期越缩短,技术出口管制反而越严密,是什么构成了越来越严密的管制网络? 研究问题 3: 美国、欧盟与中国三大经济体相互依存度越来越高,但为何现实中美国对华高技术出

口管制反而有强化的趋势?

本书从政治学和国际关系研究的视角出发,在准确定位研究范围和掌握既有文献的基础上,回答本研究的总问题和从总问题中衍生出的三个分问题。并通过理论和实证研究,检验三个层次上互相递进的研究假设:

研究假设 1,欧美对华高技术出口中存在经济与政治的辩证关系;

研究假设 2,欧美对华高技术出口中存在高技术与贸易的辩证关系;

研究假设 3,欧美对华技术出口中存在高技术与一般技术的辩证关系。

全书的论证主要围绕问题和假设展开,“欧美对华高技术出口依循怎样的路径运作”既是一个需要利用历史研究方法搞清楚的问题,又是一个需要运用政治学理论工具剖析的问题。全书将从基础研究、理论研究和实证研究三个方面展开。

首先,基础研究部分。一是概念辨析部分,准确定位本书涉及的内容。主要是对于高技术出口管制政策的界定,这里涉及“高技术”、“出口管制”、“出口管制政策”等概念的定义。二是文献综述部分,主要是欧美两方对华高技术出口管制的研究进展,这里涉及两个大的方面:一是大量对于欧美对华高技术出口管制的第一手文献的解读,以及对中方商务部相关文件的反推,这也是本书的研究的亮点部分;二是对现有理论与实证研究及其不足的跟进与评估;三是研究方法部分,主要是非介入性研究,例如对文本的分析、对既有统计资料的分析以及评估研究。根据研究需要,也将适当采取专家访谈等方式,从而使本课题更加贴近实际。

其次,理论研究部分。剖析现有的相互依赖理论的研究框架、国际贸易中的要素禀赋论(国际政治经济学研究框架)能够提供的对高技术出口管制问题的解释,研究这些理论的解释力不足部分,指出既有理论

对高技术更新周期缩短的强调,以及高技术更新周期缩短背景下实际上的“针对高技术出口的政治与经济问题”、“高技术与贸易的问题”、“高技术贸易与一般技术贸易的问题”三对关系存在的理论盲区,进而在高技术出口政策方面提出对涉及政治、经济、贸易、技术、安全等要素的“三对关系”的解释。全球化时代,欧美对华的贸易量呈现激增态势,而欧美对华高技术出口逐年下降,这种不合常理的现状应当如何解释?如何打开“美国与欧盟对华高技术出口依循怎样的路径运作”这个总问题带来的理论黑箱?回答这些问题,是开展本研究的理论意义所在。为解决美国与欧盟对华高技术出口管制问题,本书给出了“三对关系”的出口管制理论,它也是全书的中层理论式的解释框架。

理论研究部分与实证研究部分的三阶段相结合,并将每一阶段的评估都反映到理论层面上,进而对基础研究部分的三个假设进行证明或证伪。

最后,实证研究部分。实证部分将探讨欧美对华高技术出口管制政策的三个阶段,即冷战阶段前中期、冷战晚期到20世纪末和新世纪以来。用“三对关系”的出口管制理论,解释各个阶段的欧美对华高技术出口管制政策制定的原因、影响和结果,主要是欧美对某种产品的对华出口管制之起源、演变和现状。实证部分在探讨欧美对华高技术出口管制的起源阶段时,“三对关系”已经有初步体现,演变、现状阶段则有更深层次的体现。实证部分将以某种高技术(如航天航空)的对华出口管制政策为跟踪考察对象,深入研讨三对关系构成的管制政策网络,在理论工具的指导下打开欧美对华出口管制政策研究的黑箱。结论部分将对欧美对华高技术出口管制政策进行比较,进一步提升理论部分的说服力,同时对欧美对华高技术出口管制政策将来的走向作出自己的判断,并在总结与升华本研究的基础上,进行中国应对策略及公共政策制定方面的探讨。

本书的学术意义在于:

首先,从政治学与国际关系视角研究高技术出口管制问题更为全面,较之大多数比较泛化地从经济学视角考察高技术出口管制问题,或者从法律条款的层面看待高技术出口管制问题的已有研究,政治学与国际关系视角与高技术出口管制问题的契合度更高;

第二,中、美、欧作为当代世界三大主要经济体,其双边与三边政治经济关系具有世界影响力,针对美国与欧盟的对华高技术出口管制政策的比较研究,是探寻三大经济体之间政治经济互动关系的切口;

第三,现实意义方面,为中国高技术出口管制决策层面突破欧美对华高技术出口管制提供了可能的智力支持。

第三节 国内外研究现状述评

出口管制是指国家通过法令和行政措施对本国出口贸易所实行的管理与控制。许多国家,特别是发达国家,为了达到一定的政治、军事和经济的目的,往往对某些商品,尤其是战略物资与高技术产品实行管制、限制或禁止出口。高技术出口管制的范围略小,排除了实际用品方面的内容。目前,对于高新技术出口管制问题,国内外学术界的研究领域主要集中在以下五个方面:

一、对高新技术产品出口管制必要性的研究;

二、关于代表性国家高新技术产品出口管制政策的研究;

三、关于高新技术产品出口管制给各国带来的影响之研究;

四、关于中国如何应对国外高新技术产品出口管制的研究;

五、关于高新技术产品出口管制制度建设的研究。

然而,高技术出口管制问题因兼具政治性、经济性与政策性,仅仅研究技术问题是远远不够的。本书的研究范围主要是欧美两个主要经济

体自身的高技术出口管制政策,方向是对华高技术出口管制政策的起源、演变与现状。以技术、贸易、经济三者与政治的这三对关系的解释为理论抓手,通过对一手资料的掌握与案例分析,解决三个研究问题,并在此基础上形成政策、建议等。

本课题所用的文献资料主要分为以下两大类。

一、政府文件

本研究首先有大量的政府文件可以回溯。

中国文件来源包括《中华人民共和国生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》、《中华人民共和国核两用品及相关设备和技术出口管制条例》、《中华人民共和国监控化学品管理条例》、《中华人民共和国军品出口管理条例》、《中华人民共和国核出口管制条例》、《中国高新技术产品出口目录》、《两用物项和技术进出口许可证管理目录》、《商务部关于两用物项和技术经营企业建立内部出口控制机制的指导意见》。(注:中国尚未制定一部统一的出口管制法律。)

欧美文件方面,欧美的出口许可制度、国别管理和出口管制相对成熟,本研究可以利用的文件来源有部分官方网站:

欧盟出口管制网站(http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/dualuse/index_en.htm)可查询欧盟出口管制政策;

美国国务院国际安全与防扩散局网站(<http://www.state.gov/t/isn>)可查询美国防扩散政策及相关制裁情况;

美国商务部工业和安全局网站(<http://www.bis.doc.gov/>)可查询美国政府出口管制政策;

美国财政部资产控制办公室网站(<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/>)可查询美国“特别指定国民名单”(Specially Designated Nationals List, SDN),查询方法为登录美国财政部资产控制