关于中美经贸关系若干问题的中方立场

（2025年4月）

中华人民共和国国务院新闻办公室

目 录

前 言
一、中美经贸关系的本质是互利共赢
（一）中美是重要的货物贸易伙伴
（二）中美服务贸易保持快速增长
（三）中方从不刻意追求贸易顺差
（四）中美互为重要双向投资伙伴
（五）中美均受益于双边经贸合作
二、中方认真履行中美第一阶段经贸协议
（一）不断完善知识产权保护
（二）禁止强制技术转让
（三）扩大食品和农产品市场准入
（四）扩大金融服务业市场准入
（五）保持人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定
（六）积极扩大贸易规模
（七）就协议事项与美方保持务实沟通
三、美方违反中美第一阶段经贸协议有关义务
（一）未落实协议技术转让章承诺
（二）未完全落实协议食品和农产品贸易章承诺
（三）未完全落实协议金融服务、汇率相关承诺
（四）未为中方扩大采购和进口提供合理便利条件
四、中国践行自由贸易理念，认真遵守世界贸易组织规则
（一）全面加强贸易政策合规工作
（二）切实履行加入世界贸易组织降税承诺
（三）在世界贸易组织规则范围内合规合理提供补贴
（四）持续优化营商环境
五、单边主义、保护主义损害双边经贸关系发展
（一）取消中国永久正常贸易关系地位损害中美经贸关系根基
（二）美方泛化国家安全概念阻碍两国正常经贸合作
（三）美方滥用出口管制破坏全球供应链稳定
（四）美方301关税措施是典型的单边主义做法
（五）美方232调查违反多边经贸规则
（六）美方违规滥用贸易救济措施增加贸易不确定性
（七）美方以芬太尼为由对华采取经贸限制措施无益于解决问题
（八）美方加征所谓“对等关税”损人害己
六、中美可以通过平等对话、互利合作解决经贸分歧
（一）平等对话应是大国间解决问题的基本态度
（二）互利合作有利于中美实现各自的发展目标
（三）世界期待中美合作带来更多的发展机会
结束语

前 言

中国是世界上最大的发展中国家，也是对世界经济增长年均贡献率最高的国家。美国是世界上最大的发达国家，经济体量全球第一。中美经贸关系既对两国意义重大，也对全球经济稳定和发展有着重要影响。

中美两国建交46年以来，双边经贸关系持续发展。中美贸易额从1979年的不足25亿美元跃升至2024年的近6883亿美元。中美经贸合作领域不断拓宽、水平不断提高，为两国经济社会发展、人民福祉提升作出重要贡献。

但是，近年来美单边主义、保护主义抬头，严重干扰中美正常经贸合作。2018年中美经贸摩擦以来，美方对超过5000亿美元中国输美产品加征高额关税，持续出台对华遏制打压政策。中方不得不采取有力应对措施，坚决捍卫国家利益。同时，中方始终坚持通过对话协商解决争议的基本立场，与美方开展多轮经贸磋商，努力稳定双边经贸关系。

2020年1月15日，中美签署《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》（即中美第一阶段经贸协议）。协议生效后，中方秉持契约精神，努力克服突如其来的疫情冲击及随之而来的供应链受阻、全球经济衰退等多重不利因素影响，推动落实协议。美方多次发布声明，肯定中方落实协议成效。反观美方，持续加严出口管制、加码制裁中国企业，数次违反协议义务。

美方近期先后发布“美国第一”贸易、投资政策备忘录和“美国第一”贸易政策报告执行摘要，对中国产品全面加征额外关税，包括以芬太尼等问题为由对中国加征关税、征收“对等关税”并进一步加征50%关税，还针对中国海事、物流和造船业提出征收港口费等301调查限制措施。这些以关税等为威胁、要挟的限制措施是错上加错，再次暴露了美方典型的单边主义、霸凌主义本质，既违背市场经济规律，更与多边主义背道而驰，将对中美经贸关系产生严重影响。中方已根据国际法基本原则和法律法规，采取必要反制措施。

美国对贸易伙伴采取的关税等经贸限制措施，使原有成熟的全球供应链产业链被人为切断，以市场为导向的自由贸易规则被打破，各国经济发展受到严重干扰，伤害包括美国在内的各国人民福祉，伤害经济全球化。

中方始终认为，中美经贸关系的本质是互利共赢。作为发展阶段、经济制度不同的两个大国，中美双方在经贸合作中出现分歧和摩擦是正常的，关键要尊重彼此核心利益和重大关切，通过对话协商找到妥善解决问题的办法。

为澄清中美经贸关系事实，阐明中方对相关问题的政策立场，中国政府特发布此白皮书。

一、中美经贸关系的本质是互利共赢

中美建交以来，双边贸易投资合作成果丰硕，实现了优势互补、互利共赢。中美两国间拥有广泛共同利益和广阔合作空间，维护中美经贸关系稳定发展，符合两国和两国人民的根本利益，也有利于全球经济发展。事实证明，中美合则两利、斗则俱伤，中美经贸合作是互利共赢的必然选择。

（一）中美是重要的货物贸易伙伴

双边货物贸易快速增长。根据联合国统计数据，2024年中美双边货物贸易额达6882.8亿美元，是1979年建交时的275倍，是2001年中国加入世界贸易组织时的8倍多。目前，美国是中国第一大货物出口目的地国和第二大进口来源国，2024年中国对美国出口、自美国进口分别占当年中国出口和进口总额的14.7%和6.3%；中国是美国第三大出口目的地国和第二大进口来源国，2024年美国对华出口、自华进口分别占美国出口和进口总额的7.0%和13.8%。

美国对华出口增速明显快于其对全球出口。中国加入世界贸易组织以来，美国对华出口快速增长，中国成为美国重要的出口市场。根据联合国统计数据，2024年美国对华货物出口额1435.5亿美元，较2001年的191.8亿美元增长648.4%，远远高于同期美国对全球183.1%的出口增幅（图1）。

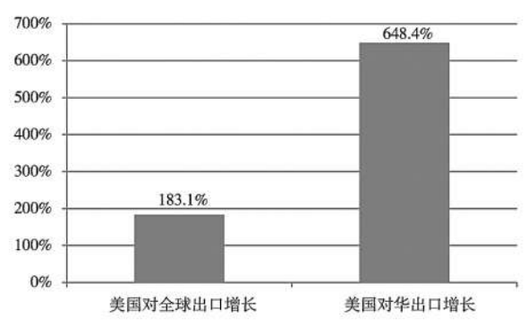

图1：2001—2024年美国对华及对全球货物出口增长率（%）

数据来源：联合国商品贸易统计数据库

中国是美国农产品、集成电路、煤、石油气、药品、汽车的重要出口市场。中国是美国大豆、棉花的第一大出口市场，集成电路、煤的第二大出口市场，医疗器械、石油气、汽车的第三大出口市场。根据联合国数据，2024年美国出口中51.7%的大豆、29.7%的棉花、17.2%的集成电路、10.7%的煤、10.0%的石油气、9.4%的医疗器械、8.3%的载人机动车都销往中国。

表1：2024年中国对美进出口前10大类商品（HS2位码）

出口商品	占比（%）	进口商品	占比（%）
第85章 电机、电气设备及其零件	24.0	第27章 矿物燃料、矿物油及其蒸馏产品	14.1
第84章 机器、机械器具及零件	17.6	第84章 机器、机械器具及零件	12.1
第94章 家具；寝具	6.0	第85章 电机、电气设备及其零件	11.1
第95章 玩具、游戏品、运动用品及其零件	5.1	第90章 光学、照相或外科用仪器及设备、精密仪器及设备	7.8
第39章 塑料及其制品	4.5	第12章 含油子仁及果实	7.7
第98章 特殊交易品及未分类商品	4.4	第87章 车辆及其零件、附件，但铁道及电车道车辆除外	5.5
第61章 针织或钩编的服装及衣着附件	4.0	第39章 塑料及其制品	4.9
第87章 车辆及其零件、附件，但铁道及电车道车辆除外	3.9	第88章 航空器、航天器及其零件	3.8
第73章 钢铁制品	2.7	第30章 药品	3.4
第62章 非针织或非钩编的服装及衣着附件	2.5	第38章 杂项化学产品	3.1

资料来源：中国海关总署

中美双边贸易互补性强。两国发挥各自比较优势，双边贸易呈互补关系（表1）。根据中国海关数据，2024年中国向美国出口前五大类商品为电机电气设备及其零附件、机械器具及零件、家具、玩具和塑料制品等，合计占比为57.2%。中国从美国进口前五大类商品为矿物燃料、机械器具及零件、电机电气设备及其零附件、光学仪器和大豆等含油子仁，合计占比为52.8%。机电产品在中美双边贸易中较为重要，产业内贸易特征较为明显。

（二）中美服务贸易保持快速增长

美国服务业产业门类齐全，具有较强国际竞争力。总体来看，随着经济不断发展和人民生活水平提升，中国对服务需求明显扩大，中美双方服务贸易快速增长。据美国商务部统计，2001—2023年，中美服务贸易额由89.5亿美元扩大到668.6亿美元，增长了6倍（图2）。根据中方统计，2023年，美国是中国第二大服务贸易伙伴；据美方统计，中国是美国第五大服务出口目的地。

美国是中国服务贸易最大逆差来源地，逆差规模总体呈现扩大趋势。据美国商务部统计，2001—2023年，美国对华服务出口额由56.3亿美元扩大到467.1亿美元，增长了7.3倍；美国对华服务贸易年度顺差扩大11.5倍至265.7亿美元（图2），2019年时更是高达397亿美元。2023年，中国仍是美国服务贸易顺差最大来源国，占美国服务贸易顺差总额的9.5%左右，中国对美服务贸易逆差主要集中在旅行（含教育）、知识产权使用费和运输服务三个领域（表2）。

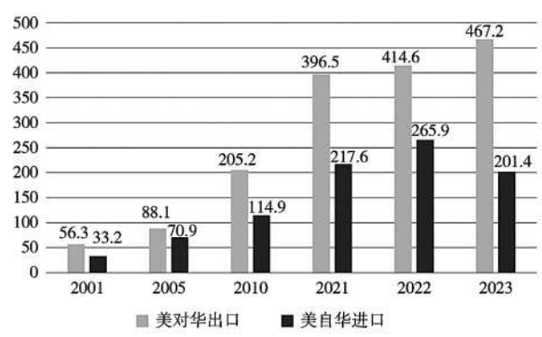

图2：美国对华服务进出口（单位：亿美元）

数据来源：美国商务部经济分析局（BEA）

表2：美国对华服务出口贸易主要构成 （单位：亿美元）

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
运输服务	54.6	57.0	55.3	31.0	35.4	33.5	39.2
旅行服务（含教育）	306.7	315.9	309.5	156.5	111.7	141.4	202.3
知识产权使用费	74.1	75.5	91.7	84.6	84.8	82.6	71.0
金融服务	40.1	46.8	49.9	45.3	44.8	42.0	41.8
ICT服务	11.3	14.8	16.2	16.7	20.0	23.4	22.6
其他商业服务	35.9	37.7	38.1	41.9	56.1	54.9	53.5
个人文化相关服务	14.5	10.7	11.8	18.1	27.1	21.6	19.0
保险服务	6.4	4.1	3.1	3.2	3.3	3.2	3.4

数据来源：美国商务部经济分析局（BEA）

中国对美旅行服务贸易逆差不断扩大。根据美国商务部数据，2023年中国赴美游客约110万人次，在美消费占美国对华服务出口总额的14%，旅游、就医、留学仍是赴美服务贸易消费主项。根据美国商务部统计，美国对中国旅行服务（含教育）出口从2001年的23.1亿美元增长至2023年的202.3亿美元，扩大了7.8倍。

中国对美国支付知识产权使用费持续增长。2023年，知识产权使用费仍是美国服务贸易主要收入来源（占比13.1%）。据统计，美国从中国获取知识产权使用费占从亚太地区获取知识产权使用费总额的五分之一，占美国从全球获取知识产权使用费总额的5%。

（三）中方从不刻意追求贸易顺差

中美货物贸易差额既是美国经济结构性问题的必然结果，也是由两国比较优势和国际分工格局决定的。中国并不刻意追求顺差，事实上，中国经常账户顺差与国内生产总值之比已从2007年的9.9%降至2024年的2.2%。

中美经贸往来获益大致平衡。客观认识和评价中美双边贸易是否平衡，需要全面深入考察，不能只看货物贸易差额。在经济全球化深入发展、国际化生产普遍存在的今天，双边经贸关系内涵早已超出货物贸易范围，服务贸易和本国企业在对方国家分支机构的本地销售额（即双向投资中的本地销售）也应纳入。综合考虑货物贸易、服务贸易和本国企业在对方国家分支机构的本地销售额三项因素，中美双方经贸往来获益大致平衡（图3）。

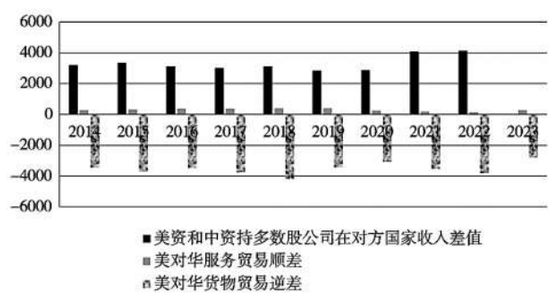

图3：中美经贸往来获益大致平衡（2014—2023年，亿美元）

数据来源：美国商务部经济分析局（服务贸易数据更新至2023年，分支机构收入数据更新至2022年）

根据美国商务部数据，2023年美国对华服务贸易顺差为265.7亿美元，美国在服务贸易方面占有显著优势；2022年美资企业在华销售额高达4905.2亿美元，远高于中资企业在美786.4亿美元的销售额，差额高达4118.8亿美元，美国企业跨国经营优势更为突出。

美国对华逆差占比下降，对全球逆差增加。根据美国商务部经济分析局数据，中国占美国货物贸易总逆差的比值已经连续6年下降，从2018年的47.5%降至2024年的24.6%，同期美国对其他国家和地区的逆差大幅增加。2024年美国货物贸易逆差总额达1.2万亿美元，同比增加13%，连续四年超过1万亿美元。

中国对外贸易具有大进大出特点，中美贸易亦是如此。中国在很多加工制成品出口中获得的增加值，仅占商品总价值的一小部分，而当前贸易统计方法是以总值（中国对美出口的商品全额）计算中国出口。如果以贸易增加值方法核算，美国对华逆差将大幅下降。

中方多措并举，积极扩大进口。积极扩大进口，是中国作为负责任大国的主动担当，是对世界经济发展的重要贡献。自2018年11月起，每年均在上海举办中国国际进口博览会，参展国家和意向成交金额逐年增长，累计意向成交金额超5000亿美元。2024年，中国进口总额为18.4万亿元人民币，同比增长2.3%，进口规模创历史新高，连续16年稳居全球第二大进口市场。

中国有序扩大自主开放和单边开放，超大规模市场潜力持续释放，为世界各国提供了更多机遇。2024年，中国自共建“一带一路”国家进口9.86万亿元人民币，增长2.7%，占进口总值的53.6%。2024年12月1日，中国给予所有已建交的最不发达国家100%税目产品零关税待遇，带动当月自相关国家进口增长18.1%。当前和未来一段时间，中国进口增长空间巨大。预计到2030年，仅自发展中国家累计进口就有望超过8万亿美元。

积极扩大进口，也是中国推进高水平对外开放的重要内容。中国将有序扩大商品市场对外开放，落实好对所有已建交的最不发达国家100%税目产品零关税待遇，继续发挥进博会、广交会、服贸会、消博会等重要展会平台促进作用，推动培育国家进口贸易促进创新示范区，不断提升进口贸易便利化水平，挖掘进口潜力，把中国超大规模市场打造成为世界共享大市场，为全球经济发展注入新动能。

（四）中美互为重要双向投资伙伴

美国是中国重要外资来源地。根据中国商务部数据，截至2023年末，美国实际在华投资金额为982.3亿美元。2023年，美国在华新设投资企业1920家，实际投资金额33.6亿美元，较上年增长52.0%。

美国是中国重要的投资目的地，中国企业对美国直接投资快速和显著增长。根据中国商务部数据，截至2023年，中国对美直接投资存量约为836.9亿美元，覆盖国民经济18个行业门类，中国累计在美设立境外企业超5100家，雇佣外方员工超过8.5万人。中国还对美国进行了大量金融类投资，根据美国财政部数据，截至2024年12月，中国持有美国国债7590亿美元，是美国国债第二大外国持有者。

（五）中美均受益于双边经贸合作

国际贸易关系中，国与国通过基于比较优势的商品交换，实现自身价值，满足彼此需要，实现共同发展。作为全球体量最大的两个经济体，中美经贸合作为双方带来的经济利益巨大，两国企业和消费者通过双向贸易和投资获得了实实在在的利益。

中美经贸合作为美国创造了大量就业机会。根据美中贸易全国委员会2024年4月发布的报告，中国是美国商品和服务出口主要市场。就2022年的商品和服务出口总额而言，中国是美国3个州的最大出口市场，32个州的前三大出口市场以及43个州的前五大出口市场。据美中贸易全国委员会估算，2022年，美国对华出口在美创造了93.1万个美国就业岗位，排名居于第三位，仅次于加拿大和墨西哥，超过了日本和韩国两个亚洲市场支撑的美国就业岗位总和。

表3：2022年美国企业在华经营情况 （单位：亿美元）

	企业数*	总资产	总销售	增加值	资本支出	净资产	净收入
全球	37202	285184.6	81080.7	16445.1	1966.7	13525.5	13307.5
中国	1961	5168.1	4905.2	945.7	123.9	711.1	371.5

资料来源：美国商务部经济分析局（BEA）

企业数*：资产、销售或净收入2500万美元以上的企业数量

中美经贸合作为美国企业创造了大量商机和利润（表3）。中国拥有庞大的市场和不断升级的消费需求，例如，特斯拉在中国销量持续增长，2024年销量超过65.7万辆，同比增长8.8%，创下历史最高水平。十余家美资保险公司在华设有分公司。高盛、运通、美国银行、美国大都会人寿等美国金融机构作为中国金融机构的战略投资者，均取得了不菲的投资收益。美国商务部2024年8月的统计显示，2022年美国在华企业（拥有多数股权且资产、销售或净收入2500万美元以上）共1961家，总销售额4905.2亿美元，同比增长4.3%。

中美经贸合作促进了美国产业升级。在与中国经贸合作中，美国跨国公司通过整合两国要素优势提升了国际竞争力。苹果公司在美国设计研发手机，在中国组装生产，在全球市场销售。特斯拉在华建立独资超级工厂，扩大产能，出口全球市场。中国承接了美国企业的部分生产环节，使得美国能够将资金等要素资源投入创新和管理环节，集中力量发展高端制造业和现代服务业，带动产业向高附加值、高技术含量领域升级，降低了美国国内能源资源消耗和环境保护的压力。

中美经贸合作给美国消费者带来了实实在在的好处。美国从中国进口大量消费品、中间品和资本品，支持了美国制造业供应链和产业链的发展，丰富了美国消费者选择，降低了生活成本，提高了美国民众特别是中低收入群体实际购买力。

中美经贸合作也为中国企业创造了大量商机和利润。美国是全球最大的消费市场和最成熟的资本市场，中国企业通过赴美投资，拓展销售渠道，增强品牌国际影响力，吸引全球客户和合作伙伴，还能更便捷地获得融资，支持企业快速发展。

美国在华企业在技术创新、市场管理、制度创新等方面为中国企业提供了经验，促进了中国企业加快转型升级，提高了行业效率和产品质量。

二、中方认真履行中美第一阶段经贸协议

作为负责任大国，中方认真履行协议义务，保护知识产权、增加进口、扩大市场准入，为包括美资企业在内的各国投资者创造了良好的营商环境，参与分享中国经济的发展红利。

（一）不断完善知识产权保护

创新是引领发展的第一动力，保护知识产权就是保护创新。中方在保护商业秘密、保护药品知识产权、打击网络侵权、加严知识产权执法等方面多措并举，认真落实协议知识产权章相关承诺。

加强商业秘密保护。2020年9月，最高人民法院发布《关于审理侵犯商业秘密民事案件适用法律若干问题的规定》，最高人民法院、最高人民检察院发布《关于办理侵犯知识产权刑事案件具体应用法律若干问题的解释（三）》，最高人民检察院、公安部发布《关于修改〈关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定〉的决定》。2020年12月，全国人民代表大会通过刑法修正案。上述法规涵盖构成侵犯商业秘密的禁止行为范围界定、商业秘密盗窃犯罪行为界定、商业秘密盗窃案临时禁令申请、刑事调查启动门槛调整等。

完善药品知识产权保护制度。2020年10月，全国人民代表大会常委会审议通过关于修改专利法的决定，增加了关于药品专利纠纷早期解决机制、专利权期限补偿制度的相关规定。2021年7月，国家药监局、国家知识产权局联合发布《药品专利纠纷早期解决机制实施办法（试行）》，国家知识产权局发布《药品专利纠纷早期解决机制行政裁决办法》，最高人民法院发布《关于审理申请注册的药品相关的专利权纠纷民事案件适用法律若干问题的规定》，建立药品专利纠纷早期解决机制，保障制度有效落地实施。2023年12月，国务院公布关于修改专利法实施细则的决定，国家知识产权局同步完成专利审查指南修改，就专利权期限补偿制度作出细化规定。此外，国家知识产权局在2021年完成的专利审查指南修改中，进一步完善了补交实验数据的相关内容。

完善商标和地理标志保护制度。2019年4月，全国人民代表大会常委会审议通过关于修改商标法的决定，增加了规制商标恶意注册有关内容，加大对侵犯商标专用权的惩罚力度，大幅度提高了假冒注册商标行为人的违法成本。此后，国家知识产权局先后制定出台《规范商标申请注册行为若干规定》《商标侵权判断标准》《商标一般违法判断标准》等规定，持续打击商标恶意注册申请。2023年12月，国家知识产权局制定发布《地理标志产品保护办法》《集体商标、证明商标注册和管理规定》，进一步完善了地理标志保护的法律规则。

积极推动中美知识产权交流合作。与美方知识产权主管部门通过磋商工作计划、签署合作谅解备忘录等形式，深化在知识产权审查、专家交流、意识提升等各技术领域的互惠务实合作。以积极开放的态度与美资企业保持良好的沟通交流，倾听对于中国知识产权制度的意见和建议，协调解决企业在华的知识产权合理诉求。

加大力度打击网络侵权。2020年9月，最高人民法院发布《关于审理涉电子商务平台知识产权民事案件的指导意见》和《关于涉网络知识产权侵权纠纷几个法律适用问题的批复》，涉及快速下架、通知和反通知有效性等问题。2020年11月，全国人民代表大会常务委员会通过著作权法修正案，包括增加对著作权侵权的民事救济等条款。2021年8月，市场监管总局发布《关于修改〈中华人民共和国电子商务法〉的决定（征求意见稿）》，修改通知和下架制度的程序和处罚条款。

加强知识产权执法。2020年8月，市场监管总局等发布《关于加强侵权假冒商品销毁工作的意见》，国务院修改《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，要求涉及知识产权犯罪案件由行政执法机关移送公安机关。中方还不断加强侵权假冒执法行动。2024年，市场监管部门组织开展知识产权执法等专项行动，进一步加强重点领域、重点商品、重点市场治理，各类专项行动共查处案件近67.5万件，其中商标侵权、假冒专利案件4.39万件，针对侵权假冒高发多发的重点实体市场开展执法行动约8.8万次。海关总署进一步加强知识产权保护执法力度，以专项行动为抓手，在进出口环节保持打击侵权高压态势，全年扣留侵权嫌疑货物4.16万批、8160.51万件。

（下转第四版）