

何谓“特别 301 报告”

核心阅读

仔细研究中美关系史，不难发现过去近 30 年“特别 301 报告”在中美经贸交往中扮演举足轻重的作用，围绕该报告展开的中美知识产权谈判更是两国交锋的重要战场。“特别 301 报告”作为美国对华关系的一张重要王牌，在双方关系遇冷时成为向中国施压的重要筹码。

熊 洁

2018 年 3 月 23 日，美国总统特朗普在白宫签署备忘录，宣布基于“301 调查”结果，将对从中国进口的商品大规模征收高额关税、对中资投资美国设限并在世贸组织采取针对中国的行动等。这里有必要对美“特别 301 报告”的来龙去脉以及对中国的影响做一梳理。美国“特别 301 报告”的依据来自 1974 年《美国贸易法》第 182 节第 301 条款的规定，并依据 1988 年《贸易与竞争综合法》以及 1994 年乌拉圭回合谈判的《与贸易有关知识产权协定》做了相应的修正。该报告是美国政府针对“损害”美国知识产权利益和整体商业利益的外国政府的行为、政策和做法进行调查、报复和制裁的手段。

“特别 301 报告”产生的背景

20 世纪 70 至 80 年代美国霸权的“衰落”、高科技部门的兴起、“平等贸易”呼声的高涨、部分利益集团对知识产权保护的诉求以及乌拉圭回合谈判的艰难推进，构成了“特别 301 报告”的深刻背景，刺激美决策者吸纳相关利益集团对知识产权保护的诉求。

美国霸权开始凸显“衰落”，这尤其体现在预算和贸易的赤字以及经济放缓上。1973 年石油危机以后美国经济陷入滞胀状态，各部门增长速度均较战后黄金时期明显下降。与此同时，以日本和德国为代表的其他国家经济蓬勃发展，在贸易竞争中开始威胁美国，贸易赤字从 1980 年的 310 亿美元上升到 1987 年 1700 亿美元，这使得美国政府内部要求关注本国竞争力的呼声日益高涨。

信息技术的推动让高科技部门在世界经济中的作用举足轻重，美国本国经济结构的变化更让美国决策者更加关注这些以知识产权作为竞争优势的行业和部门。1970 年代以来，随着计算机以及光纤纤维等新技术的迅猛发展，信息、数据、设计、研发等方面的生产、加工与传输行业发展势头高涨，美国国民经济主导部门逐渐由制造业让位于服务于信息行业为核心的服务业。1980 年代美国信息部门的产值占服务业产值的三分之二以上，超过全国国内生产总值的一半。

国际贸易赤字以及相关行业及部门的压力，使得美国国内支持“自由贸易”的声音有所降低。新的理念“自由但是公平的贸易”开始出现，美国一方面要求日本、东亚为代表的新型工业化国家减少对美国“倾销”和市场的攻占；另一方面，认为自己巨额的贸易赤字是发展中国家交易假冒产品造成的结果，要求发展中国家减少假冒商品贸易，加强对知识产权的保护。

美国的医药、娱乐、软件等行业的利益集团通过各种方式游说，要求本国政府提高知识产权保护水平。20 世纪 80 至 90 年代，美国 12 家涉及制药、IT 产业和娱乐行业等全球闻名的跨国公司的知识产权委员会使用各种方法游说美国政府，要求它在对外经济政策中进一步加强知识产权的保护，严惩侵权行为，同时努力寻求建立相关的国际机制。

关贸总协定乌拉圭回合谈判（1986—1994 年）就与贸易相关的知识产权协定谈判展开了漫长的拉锯战。发达国家在世界知识产权组织（WIPO）提高贸易领域知识产权保护力度受挫之后，另起炉灶，决心在新的世界贸易组织框架之下搭建高水平的知识产权保护机制。从 1986 年乌拉圭回合谈判议题设定的筹备会开始，发达国家就与发展中国家在相关领域所持意见大相径庭，发展中国家认为在 WIPO 存在的情况下没



有必要建立知识产权保护的新机制。谈判推进进程举步维艰。

在以上背景之下，1988 年美国国会正式通过法案《贸易与竞争综合法》，这一立法在历史上第一次将国际贸易和知识产权保护关联在一起，提出严惩侵犯知识产权行为的有效措施是惩罚性的贸易报复。1989 年 5 月 25 日，美国将知识产权保护的国际化推进了一步，其贸易代表办公室（USTR）在调查之后单方面发布针对外国知识产权保护情况的年度报告——“特别 301 报告”（Special 301 Report）。

“特别 301 报告”的内容与动机

美国“特别 301 报告”的内容一般包括：世界范围内知识产权保护制度取得的进展、WTO 争端解决中与知识产权相关的部分、对各国政府采购和市场准入的审查，以及国别评估名单。其中国别评估名单是最重要的部分，美国根据对各国知识产权保护状况的评估，将国家分别列入重点国家、优先观察国家、“特别提及国”“其他观察国”等名单里，并对不同清单上的国家采取调查、报复、继续观察等反制措施；最重要的三类清单为重点国家、优先观察国名单和观察国名单。一旦被列入“重点国家”或者“优先观察国”，美国贸易代表办公室必须在 30 天内考虑是否对该国进行调查，这类调查一般是 6 个月，也可以延长到 9 个月。调查后将考虑是否对该国采取中止贸易协定、增设投资壁垒、取消免税待遇、施加惩罚性关税等等进一步的举措。

“特别 301 报告”自首次发布之日起，就是美国推行单边政策的有力工具，服务于进一步强化美国霸权地位的目标；其初衷是通过对美国知识产权提供充分、有效的保护，鼓励其他国家对美国的产品和服务出口开放市场。该报告借助美国的霸权地位，通过单方面设定标准、单方面发布报告、单方面解释、单方面调查、单方面制裁的方式高压迫使目标国屈从，反过来进一步巩固美国在知识产权领域以及贸易投资领域独一無二的地位。另外，“特别 301 报告”还是美国在与别国谈判时的重要砝码，迫使目标国在其他领域对美国退让。

从 1989 年到 2017 年，美国已经发布了近 30 份“特别 301 报告”，仔细研究会发现报告发生了一些变化，“野心”越来越大：报告罗列的名单越来越长，1989 年涉及 25 个国家，1998 年涉及近 70 个国家；名单过去以发达国家和部分发展中国家为主，后以发展中国家和新兴经济体为主；所涉及的议题已经渐渐超出了知识产权的范围，包括反腐、环境、公共健康等内容；报告虽然伴随“与贸易相关的知识产权谈判”（TRIPS）产生，但目前其存在已经独立于 TRIPS，追求更高标准的知识产权保护。

“特别 301 报告”与中国

自“特别 301 报告”1989 年首次发布，中国就是报告所列的“黑名单”的常客：1991 年起，中国连续 3 年被列入“优先观察名单”，首次被列入“重点国家名单”，之后的 1994 年和 1996 年美国又将中国列入“重点国家”名单，并随后对中国发起“特别 301 调查”。围绕这 3 次“特别 301 调查”，中美两国开展了 3 次艰苦卓绝的知识产权谈判，分别于 1992 年 1 月 17 日签署了《中美关于知识产权保护的谅解备忘录》；1994 年 2 月

26 日达成了《中美关于保护知识产权的协议》；1996 年 6 月 17 日达成了中美就知识产权第三个协议，中国因此修订了《专利法》《商标法》，颁布《反不正当竞争法》等知识产权保护法律法规。1995 年 11 月—1999 年 11 月中美之间就中国加入世界贸易组织的 25 轮谈判中，知识产权也是双方讨论的重要内容之一；为做好加入世界贸易组织的充分准备，中国进一步完善了知识产权保护的政策、法律与制度。因此，新世纪初期“特别 301 报告”评价对中国知识产权保护状况相对满意，认为从立法角度看，中国已经基本达到了《与贸易有关的知识产权协议》的要求。然而在国际知识产权联盟等国内利益集团的一再要求下，从 2006 年—2016 年，中国连续 11 年被列入“优先观察国名单”。仔细研究中美关系史不难发现，过去近 30 年“特别 301 报告”在中美经贸交往中扮演着举足轻重的作用，围绕该报告展开的中美知识产权谈判更是两国交锋的重要战场。“特别 301 报告”作为美国对华关系的一张重要王牌，在双方关系遇冷时成为向中国施加压力的重要筹码。

新一轮应对

2017 年 4 月发布的“特别 301 报告”中，美国贸易代表办公室依然将中国列在了“优先观察国”的第一位；8 月 14 日美国贸易代表确认对中国发起“特别 301 条款调查”；2018 年 3 月 23 日，美国总统特朗普在白宫签署备忘录，宣布基于“301 调查”结果，对中国采取提高关税、限制在美投资以及在 WTO 争端机制采取针对中国的措施。

回顾过去 30 年中美在“301 报告”方面的博弈历程，应当审慎面对此次 301 调查可能带来的后果，积极做好准备，应对美国可能采取的行动。依据 3 月 23 日特朗普签署的备忘录，美国贸易代表办公室将在 15 天内提出具体的行动方案，中国应当抓住这一时间段与美方沟通，避免对双方不利的贸易战的爆发。与此同时，提前梳理和评估手里的博弈筹码。与 1990 年代相比，今天中国的谈判地位不可同日而语，手中有更多的筹码与美国谈判，美国统计局数据显示 2017 年中国对美国的贸易顺差已经达到 3752 亿美元。如果不得不对美国挑起的贸易战，中国没有必要妄自菲薄，要稳定阵脚评估我们需要在哪些领域采取措施，找到并击中其痛点。

还应当看到，未来“特别 301 报告”有可能在美国外交政策中发挥更大的作用，中方要对此有清醒的认识和充分准备。目前 WTO 框架下与贸易相关的知识产权保护协定（TRIPS）谈判进展远远低于美国的预期，“特别 301 报告”未来有可能在推动知识产权高标准和严要求的进程中扮演更重要的角色。由于发展中国家在多哈回合等多边知识产权谈判中妨碍了美国提高知识产权标准的进程，美国有可能选择“特别 301 报告”这个单方面更得心应手的政策工具，迫使其他国家与之进行双边谈判，从而推动知识产权保护进程。另外，目前该报告的内容已经超出了原本的知识产权范围，有可能将更多事务比如环境、腐败、发展等卷入其中，对此我们应当理性认知这一情况，需要提前做好相应功课。考虑到中国目前的经济实力和科技竞争力以及美国对中国固有的戒心，未来相当长时期内还将继续徘徊在“优先观察国名单”甚至“重点国家”名单中，我们应当以平常心对待，理性认知这一情况。

热点透析

进入 2018 年，长期动荡不宁的阿富汗安全局势持续紧张，频发的重大恐怖袭击事件给这个古老的南亚国家蒙上了一层血色之雾。一系列严重恐袭事件不仅给阿富汗带来巨大的人员伤亡和财产损失，也使国际社会对阿富汗的未来和平之路充满担忧。

阿富汗安全形势恶化的一个重要原因，是极端组织“伊斯兰国”在其境内的不断发展活跃。在“伊斯兰国”主要头目中，阿富汗一直是其所宣称的大“哈里发帝国”版图中的一个重要组成部分，被其称为“呼罗珊省”。随着在叙利亚、伊拉克等中东主要战场的接连失利，“伊斯兰国”近年试图将阿富汗打造为新的活动中心，其组织成员不断向阿境内渗透。尽管受到阿政府军和美军的持续打击，“伊斯兰国”势力仍成功在阿富汗扎根，现已控制了阿北部朱兹詹省、东部楠格哈尔省的多个地区，并在阿北、东、南部的大片区域活动，其中楠格哈尔省位置靠近首都喀布尔，使“伊斯兰国”成员能够较为容易地进入喀布尔，其恐怖活动也变得更加难以防范。

在“伊斯兰国”不断渗透的同时，作为“老问题”的阿富汗塔利班组织也没有放松攻势。该组织不仅实际控制着阿境内大片领土（据北约联军统计 2017 年塔利班控制了阿富汗超过四成的领土），还不断在阿内各地制造恐怖袭击，造成阿士兵、警员和平民大量伤亡，一些重要政治人物也死于其手。虽然阿政府军和美军在过去几年的一系列军事行动中摧毁了阿富汗塔利班大批有生力量，但这些军事行动并未伤及阿塔组织的根本，凭借一些部落的有力支持和强大的社会网络，阿富汗塔利班的“组织活性”并没有实质性下降，甚至在一些地区还扩大了影响力。由于两个组织都将阿富汗政府视为首要敌人，其对抗阿

政府和美军的活动在客观上形成了一种“合力”，从而使阿富汗的安全形势面临着巨大的“叠加型压力”。

2017 年 8 月，美国总统特朗普提出了新的阿富汗和南亚战略，表明美国不仅不会从阿撤军，还要向该国继续增兵。不言而喻，特朗普增兵的目的在于加大对塔利班、“伊斯兰国”和“哈卡尼网络”等极端组织的打击力度和军事威慑，从而保障阿富汗政府的安全和社会稳定，以及维持美在阿的影响力。但在实际上，鉴于当前阿富汗高度复杂的局势，美国有限的增兵幅度更多在于宣示特朗普解决阿富汗问题的决心，而很难从根本上帮助阿富汗政府走出困境。对于阿富汗的重要邻国巴基斯坦，特朗普则充满批判之词，多次指责巴基斯坦在反恐事务上出力不足，甚至“阳奉阴违”，进而扬言要对巴基斯坦施加制裁，其态度已招致巴方的强烈反弹，两国关系出现恶化趋势。此外，特朗普希望印度在阿富汗问题上发挥更大作用，巴基斯坦则不支持印度过多插手阿富汗事务，这也成为两国间一个突出的矛盾点。总体而言，虽然巴基斯坦自身近年也遭受着恐怖主义的巨大威胁，但仍然在阿富汗安全事务上发挥着非常重要甚至是不可替代的作用。特朗普的对巴强硬政策，实际是模糊了反恐斗争的针对焦点，对国际社会在阿富汗的反恐合作只会起到消极影响。

而在近期，阿富汗局势也出现了一些积极迹象，阿总统加尼于 2 月 28 日表示，有意承认塔利班为合法政治党派，阿政府愿在不设前提条件的情况下与其展开和谈。有分析认为，加尼总统的表态释放了与塔利班缓和关系的强烈信号，阿政府未来如能在与塔利班的和谈中取得实质成果，将成为“喀布尔进程”的重要里程碑，为阿富汗实现和平带来一丝曙光。但更

应该看到的是，冰冻三尺非一日之寒，化冰解围更非一日之功，阿富汗通往和平的道路上依然充满各种困难和挑战，让积怨已深的各方在短期内化解重矛盾并不现实。从根本上说，要真正实现阿富汗的长治久安，不仅需要继续有力打击恐怖主义和极端主义，还要协助阿富汗政府有效提升治理能力，切实消除该国长期存在的贫困、犯罪、民族冲突等各类社会问题，而这需要中、美、俄等大国和地区周边国家的共同努力。

（上接一版 1 条）我们要坚持扶贫与扶志、扶智相结合，把“引导激发内生动力、交流传授脱贫经验”这一主旨灌输到户，特别要通过谈心沟通等方式，做好贫困户思想工作，激励和引导群众树立“幸福都是奋斗出来的”思想观念，驱走愚昧、落后、贫困这些“鬼”，做到有文化、讲卫生、勇奋斗，过好日子。着力改变帮扶方式，坚持物质帮扶“输血”和精神激励“造血”一起抓，重点采取生产奖补、劳务补助、以工代赈等办法，不包办代替，不简单发羊给牛，提倡多劳多得，引导贫困群众参与扶贫项目实施，树立市场观念、竞争意识，增强脱贫致富能力。加强贫困群众教育引导，通过常态化宣讲和精神鼓励等形式，注重发挥村规民约作用，用身边事教育身边人，

改变红白喜事大操大办、“天价彩礼”等陈规陋习，形成良好的文明新风。

持续强化脱贫攻坚保障。打好脱贫攻坚战，必须强化党的领导、干部作风和体制机制保障。加强组织领导，落实党政一把手是第一责任人、五级书记一起抓的领导责任制和工作机制，充分发挥各级脱贫攻坚领导小组作用，层层压实责任，确保责任到岗到人、体制机制运转顺畅。深入推进抓党建促脱贫，保持贫困县区党政正职稳定，继续选派省直部门（单位）厅级和正处级干部到所有贫困县挂任副书记，从县以上党政机关选派得力干部担任贫困村第一书记，每个贫困村至少储备 1-2 名后备干部，整顿软弱涣散村“两委”班子，加强基层干

（上接一版 2 条）

不忘初心，彰显秉持高尚道德的良心。中国共产党人的初心，是为民众谋福祉，治国平天下。建立这样的功业，需要共产党人坚持道德上的高标准，具备“内圣外王”的品质。缺失了圣贤心体和道德良知，再高远的志向，也无法持久。一名不忘初心的共产党员，首先应该是一个高尚的人、一个纯粹的人、一个有道德的人、一个脱离低级趣味的人、一个有益于人民的人”。想当年，星星之火之所以可以燎原，蒋介石八百万大军灰飞烟灭，“三座大山”被一举推倒，不是共产党人的初心多么慈善，而是他们用高尚道德感动了人民，以良心换真心，得民心而得天下。中华民族是一个有尚德传统的民族，道德的力量是赢得人心、赢得事业成功的基础。习近平总书记指出，我们党作为马克思主义执政党，不但要有强大的真理力量，而且要有强大的人格力量。每一名共产党员都应带头践行社会主义核心价值观，弘扬中华优秀传统文化美德，恪守社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德，做一个道德情操高尚的人。

不忘初心，彰显恪守组织纪律的真心。不忘初心，难在“不忘”两个字上。“不忘”意味着每时每刻的提醒，一分一秒也不容丧失。党员需要时刻保持警惕和敬畏，严格按照组织纪律的要求行动，只有心存敬畏、手握戒尺，才能更好地行使权力，确保权力为人民服务，无愧于党和人民的重托。“忘”与“不忘”，最

直接的区别就在于党员能否真心实意地敬畏并恪守组织纪律，做到慎独、慎初、慎微。我们党是用革命理想和铁的纪律组织起来的马克思主义政党，组织严密、纪律严明是党的优良传统和政治优势，也是我们的力量所在。党的各项纪律规矩是“带电的高压线”，每一位党员都要牢固树立法治意识、制度意识、纪律意识，懂法纪、明规矩，知敬畏、存戒惧，常怀敬畏之心、戒惧之意，自觉接受纪律和法律的约束。中国特色社会主义进入新时代，更要扎紧党规党纪的笼子，把党的纪律刻印在全体党员特别是党员领导干部的心上。

不忘初心，彰显传扬优良作风的恒心。中国共产党人的初心是伟大的事业，不是敲锣打鼓、轻轻松松、一朝一夕就能实现的，好比万里长征，需要经过长期奋斗，克服各种艰难险阻。不忘初心，就是准备吃大苦受大累，接受历史的考验。在困难面前，共产党员务必保持谦虚谨慎不骄不躁的作风和艰苦奋斗的作风，保持平常心和进取心，胜不骄败不馁，才是不忘初心的最好先训。习近平总书记指出，党的先进性和党的执政地位都不是一劳永逸、一成不变的，过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进；过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有。如果不坚决纠正不良风气，我们党就会失去根基、失去血脉、失去力量。为此，全党要牢记“两个务必”，牢记“生于忧患，死于安乐”的古训，着力解

部和驻村工作队培训教育。坚持和落实大扶贫格局，拓展中央 33 个机关和企事业单位定点帮扶我省贫困县的深度和广度，深化与天津、厦门、青岛、福州市的东西扶贫协作关系，持续开展民营企业“千企帮千村”精准扶贫行动，形成脱贫攻坚整体合力。集中治理扶贫领域作风和腐败问题，认真开展“脱贫攻坚作风建设年”活动，重点解决工作措施不精准、资金使用不规范、考核监督从严要求不够等突出问题，大力整治敷衍塞责、不严不实、数字脱贫、虚假脱贫等形式主义问题，同时加大腐败问题惩治力度，斩断伸向扶贫资金的“黑手”，确保资金使用到刀刃上，推动形成脱贫攻坚有力有序有效开展的良好局面。

决好“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史性课题，把党的作风建设始终当成一项重大而紧迫的任务，高标准严要求，锲而不舍、驰而不息地抓下去，把共产党人的品格力量集中体现为我们党的优良作风。

不忘初心，彰显追求卓越才智的匠心。中国共产党人的初心，是为人民建功立业的事业心。创建伟大功业，除了有改地换天的雄心，做好吃苦的打算，还要有格物致知的匠心，具备卓越的本领。不忘初心，实质上就是坚持不断学习和干事创业的高标准。历史上，一些民族和国家迅速崛起，靠的是持久学习进步；一些民族和国家逐步沉沦乃至消亡，不善学习是最大的教训。自觉吸收人类创造的一切文明成果，关系到共产党能否完成历史赋予自己的艰巨任务，能否发挥自己的先锋模范作用的大问题。习近平总书记指出，在中国这样一个具有特殊国情的大国，不论是干革命，还是搞建设，抑或是抓改革，都是前无古人的伟大事业和伟大工程，唯有依靠学习才能不断前进、不断突破。要用学习型政党的标准要求党员，以学增智、以学兴业，用最先进的知识武装头脑，理论联系实际，努力吸收科学的新思想、新知识、新经验，切实提升知识总量、知识质量，不断提高认识新情况、解决新矛盾、处理新问题的能力与水平。

（作者系中国马克思主义研究基金会秘书长）