



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 142 (1715), 17 października 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal  
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Chiny wobec polityki handlowej USA

Justyna Szczudlik, Damian Wnukowski

*Chiny dążą do otwierania rynków zagranicznych przy ograniczonym dostępie do własnego. Głównym wyzwaniem dla tej strategii jest [protekcjonistyczna polityka USA](#) – największego partnera gospodarczego ChRL. We wrześniu br. Stany Zjednoczone nałożyły kolejne cła na import z Chin o wartości 200 mld dol. Oprócz wprowadzenia ceł odwetowych, Chiny będą się starały złagodzić skutki sporu, np. ułatwiając działalność firmom zagranicznym. Stawką jest ograniczenie negatywnych konsekwencji dla chińskiej gospodarki i dla autorytetu władz.*

W lipcu i sierpniu USA obłożyły dodatkowymi 25-procentowymi taryfami (doliczanymi do bazowej stawki celnej) sprowadzane z Chin produkty warte 50 mld dol. W odpowiedzi ChRL wprowadziła cła na towary o takiej samej wartości importowane z USA. Po bezowocnych próbach zakończenia wojny celnej [24 września USA nałożyły kolejne opłaty](#) (10%, od stycznia 2019 r. wzrosną do 25%) na przywożone z Chin dobra warte aż 200 mld dol. Chiny odpowiedziały cłami odwetowymi (5% i 10%) na towary z USA o wartości 60 mld dol. i odwołały rozmowy na wysokim szczeblu na temat zażegnania sporu. Złożyły też skargę na działania USA do WTO. W tej sytuacji Stany Zjednoczone nie wykluczają obłożenia cłami całości importu z Chin.

**Założenia polityki handlowej ChRL.** Chińska gospodarka opiera się wciąż na eksporcie i inwestycjach. ChRL jest największym globalnym eksporterem (2,26 bln dol. w 2017 r.) i pod względem wielkości obrotów handlowych ustępuje tylko Unii Europejskiej (4,1 bln dol., UE – 4,2 bln dol.). Handel odpowiada za ponad 1/3 wartości chińskiej gospodarki, czyli więcej niż w USA (mniej niż 30%). Pomimo wyczerpywania się tego modelu (m.in. z powodu rosnących kosztów pracy) i dążenia do zwiększenia konsumpcji wewnętrznej oraz innowacyjności eksport będzie wciąż odgrywał istotną rolę. Wpływy z niego mają utrzymać wysoki wzrost PKB i miejsca pracy w okresie transformacji. ChRL realizuje także program „Made in China 2025”, dzięki któremu chce zdobyć pozycję lidera w branży high-tech. By to osiągnąć, potrzebuje technologii z państw rozwiniętych, czemu mają służyć inwestycje na ich rynkach. Jednocześnie Chiny wprowadzają niewielkie ułatwienia w dostępie do swojego rynku, wciąż silnie reglamentowanego, co ma umożliwić rodzimym firmom przygotowanie się do rywalizacji międzynarodowej. Dlatego Chiny wybiórczo stosują zasady wolnego handlu.

**Zagrożenia płynące z protekcjonizmu USA.** Wojna celna może doprowadzić do spadku chińskiego eksportu – USA są dla ChRL największym rynkiem eksportowym (506 mld dol. w 2017 r.). W konsekwencji pogorszy się kondycja chińskich firm i wzrośnie bezrobocie. Miałyby to negatywny wpływ na dochody budżetowe i tempo wzrostu gospodarczego – szacuje się, że mogłoby ono osłabnąć o 0,5–0,6 p. proc. w przyszłym roku. Przedłużający się spór z USA może skłonić przedsiębiorstwa (chińskie i zagraniczne) do przeniesienia produkcji poza Chiny, a także osłabić juana, prowadząc do wzrostu cen czy trudności w obsłudze długu zagranicznego przez chińskie firmy. Zagrożona może być pozycja chińskich spółek w międzynarodowych łańcuchach wartości, a także finansowanie projektów w ramach Pasa i Szlaku czy realizacja „Made in China 2025” poprzez ograniczenie dostępu do technologii z USA. Atmosfera niepewności odbija się negatywnie na chińskim rynku kapitałowym, w tym na kondycji giełd. Na początku

września br. indeks w Szanghaju spadł niemal do poziomu ze stycznia 2016 r., gdy Chiny borykały się z kryzysem giełdowym. Doprowadziło to wówczas do podważenia zaufania do polityki gospodarczej władz i było jednym z powodów spowolnienia reform rynkowych.

Pogorszenie kondycji gospodarki może oznaczać spadek poziomu życia, co grozi strajkami (2,6 tys. przypadków w 2016 r.), a w dłuższym okresie zagraża stabilności wewnętrznej. Władze zdają sobie z tego sprawę, o czym świadczy przebieg posiedzenia Biura Politycznego z 31 lipca dotyczącego sytuacji gospodarczej ChRL w drugiej połowie 2018 r. Skoncentrowano się na „sześciu stabilnościach” (zatrudnienia, finansów, handlu zagranicznego, kapitału, inwestycji i oczekiwań), podkreślając „poważne zmiany otoczenia zewnętrznego”. Przedłużający się konflikt z USA może także podważyć mocarstwową politykę Xi Jinpinga, w tym dążenie do reformy systemu globalnego zarządzania gospodarczego mającej zwiększyć rolę Chin. Przykładem jest współpraca USA–UE–Japonia przy reformie WTO, w tym propozycje regulacji ograniczających subsydia rządowe, które Chiny stosują na dużą skalę.

**Szanse dla Chin.** Polityka handlowa USA może skłonić ChRL do przyspieszenia negocjacji umów o wolnym handlu, np. w sprawie Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego, skupiającego poza Chinami kraje ASEAN, Indie, Japonię, Koreę Płd., Australię i Nową Zelandię. Wzmocniłoby to pozycję chińskich firm na tych rynkach względem amerykańskich. Podobny cel mógłby dotyczyć współpracy z innymi państwami, m.in. BRICS czy UE, np. poprzez zawarcie umowy inwestycyjnej. Wraz z chęcią angażowania się w reformę WTO oraz realizacją Pasa i Szlaku ma to sprzyjać wizerunkowi ChRL jako obrońcy multilateralizmu i wolnego handlu.

Działania USA mogą być też szansą na przyspieszenie tempa chińskich reform. Władze mogą nakłaniać społeczeństwo do większej konsumpcji, np. poprzez wzrost zarobków w sferze publicznej. Zwiększone nakłady na rozwój własnej bazy produkcyjnej w wysokich technologiach mają ograniczyć zależność od dostawców zagranicznych. Ostrożne działania mogą świadczyć o próbie weryfikacji skuteczności polityki gospodarczej – dotyczy to ograniczonego odchodzenia od zmniejszania akcji kredytowej czy wpływania na kurs juana (choć jego osłabianie mogłoby zwiększyć atrakcyjność chińskiego eksportu). Niestabilność relacji gospodarczych z USA może się też przyczynić do zdywersyfikowania źródeł chińskiego importu.

**Perspektywy.** Chiny starają się pogodzić działania odwetowe z próbami zażegnania sporu. W obliczu eskalacji konfliktu będzie im trudno zachować strategię „symetrycznej odpowiedzi” w oparciu o cła, co wynika z dysproporcji eksportu. Dlatego na niektóre amerykańskie dobra Chiny mogą nałożyć wyższe opłaty taryfowe. Część towarów sprowadzanych z USA (np. półprzewodniki czy chipy) jest jednak potrzebna firmom chińskim. Na te produkty mogą być nakładane niższe cła niż w przypadku dóbr, które można pozyskać poza USA. Możliwe jest także wprowadzanie zakazu eksportu do USA chińskich komponentów i surowców (np. [metali ziem rzadkich](#)) niezbędnych w amerykańskich łańcuchach wartości, a nawet konkretnych wyrobów, np. smartfonów. Władze ChRL wykorzystują również inne instrumenty, np. utrudniają działalność amerykańskich firm w Chinach, zwiększając kontrole czy wydłużając procedury rejestracyjne. Mogą też ograniczać wydawanie wiz obywatelom USA czy zachęcać do bojkotu amerykańskich produktów. Jednocześnie luźniejsza polityka monetarna i fiskalna będzie wspierała chińskie firmy dotknięte cłami, np. poprzez ulgi podatkowe. Chiny prawdopodobnie nie będą jednak używać na tym etapie instrumentów finansowych, np. wyprzedzających amerykańskich obligacji (wartości ok. 1,2 bln dol.), gdyż spowodowana tym obniżka ich cen i zaburzenia na rynku finansowym przyniosłyby straty również dla ChRL.

Chiny mogą częściowo realizować postulaty USA, np. zwiększając dostęp do rynku. Będzie to jednak dotyczyło sektorów, które i tak miały być liberalizowane z uwagi na silną pozycję firm lokalnych. Administracja Trumpa prawdopodobnie nie zadowolili się tymi działaniami, zwłaszcza przed listopadowymi wyborami połówkowymi do Kongresu, co w krótkim okresie oznacza kontynuację sporu. W dłuższej perspektywie możliwe jest zawarcie porozumienia o ograniczonym zakresie, co obie strony będą mogły przedstawić jako swój sukces. Może o tym świadczyć sygnalizowana przez Chiny gotowość do rozmów o umowie inwestycyjnej, a nawet o wolnym handlu.

Przedłużający się konflikt może przynieść straty również dla firm z UE, m.in. poprzez przekierowanie do Europy części eksportu z Chin i USA, a tym samym zwiększenie konkurencji na rynku wewnętrznym czy naruszenie współpracy z partnerami amerykańskimi i chińskimi w ramach globalnych łańcuchów wartości. Jednocześnie spór skłania Chiny do szerszego otwarcia rynku dla eksporterów i inwestorów, w tym z państw UE, np. poprzez obniżenie ceł (firmy amerykańskie dotknięte dodatkowymi cłami odwetowymi skorzystają na tym w mniejszym stopniu). Konflikt z USA nie zagrozi władzy Xi Jinpinga, którą skonsolidował, usuwając rywali do sukcesu. Jednak w przypadku pogarszania się stanu gospodarki autorytet władz i pozycja Xi mogą ulec osłabieniu. Wówczas można się spodziewać podsycania przez władze nastrojów nacjonalistycznych w celu zjednoczenia społeczeństwa wobec wyzwań zewnętrznych.