国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

特朗普贸易新政：理念、议程与制约因素

□ 吴其胜

〔提　　要〕经过近一年执政，特朗普政府对外贸易政策的目标和优先议程逐渐清晰。为实现削减贸易逆差和促进国内投资的目标，特朗普政府推进有别于前几届政府的贸易政策议程，包括强化经济主权、减少国际规则约束、修改贸易协定和加强贸易执法等。特朗普政府的贸易新政在目标和手段上显出内在矛盾，且受到国内不同政策主张、经济利益集团和国会牵制的影响，在实施过程中将面临诸多挑战，可能会经历不断的调整。

〔关 键 词〕特朗普贸易政策、美国对外贸易、贸易保护主义

〔作者简介〕吴其胜，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员

〔中图分类号〕F757.120
〔文献标识码〕A
〔文章编号〕0452 8832（2018）1 期 0124-15

总统大选期间，特朗普在其竞选纲领中将贸易政策改革与税收、政府监管和能源政策改革并列为四大经济改革，并提出了改革美国贸易政策的路线图。自上任以来，特朗普政府逐步兑现其在贸易议题上的竞选承诺，包括退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）、提名贸易鹰派人士担任贸易部门负责人、推动北美自贸协定（NAFTA）重新谈判、加强贸易执法等。经过近一年的执政，特朗普政府的对外贸易政策框架已经形成，一系列新政策相继出台。准确理解和评估特朗普政府贸易政策的理念、议程及其内在矛盾，对于把握美国对外贸易政策的走向具有重要意义。

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

一、基本政策理念

贸易政策改革是特朗普政府一系列经济改革计划的重要组成部分，并集中反映了特朗普本人及其政策团队的经济政策理念。在特朗普政府看来，国内投资和净出口的增加是实现经济增长的前提，而经济全球化和前几届政府失败的贸易、税收、监管和能源政策却导致了美国国内制造业投资下滑和净出口长期为负。因此，为解决美国当前面临的制造业萎缩和贸易逆差居高不下等问题，需要实施包括贸易改革在内的一系列结构性改革。

（一）美国经济的症结在于国内投资下降和贸易赤字高企

特朗普的贸易政策团队认为，一国的国内生产总值（GDP）主要由四大因素驱动，包括消费、政府支出、投资和净出口。其中，国内投资能提高经济总量，而对外投资只是在国外提供就业和税收，并不能在国内推动经济增长；当净出口为负时，即进口额大于出口额，贸易会减少一国的经济总量，而减少贸易赤字能够增加经济总量。[1] 过去 15 年来，美国经济增长率的下降主要是由于在投资（尤其是非住宅类固定投资）和净出口领域出现了结构性问题。大量工厂外迁、本土投资下降和净出口长期为负，直接拖累了美国 GDP 的增长，并导致了制造业岗位持续减少、政府债务激增甚至金融危机的爆发。[2] 在特朗普政府看来，美国国内投资下降和净出口长期为负不仅仅是由人口老龄化、劳动力减少、储蓄率偏低等宏观经济因素所造成的周期性现象，更是由经济全球化和前几任政府错误的政策所导致。

（二）国内投资下降和贸易赤字增加的主因是经济全球化

主流的经济学研究认为，通过商品、资本和人员的跨国流动，经济全球

[1] Peter Navarro, “Why the White House Worries About Trade Deficits,” *The Wall Street Journal*, Eastern Edition, March 6, 2017, A. 17; Peter Navarro and Wilbur Ross, “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, and Energy Policy Impacts,” September 29, 2016, p. 5, https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf.（上网时间：2017 年 4 月 20 日）

[2] 特朗普提名的美国贸易代表罗伯特·莱特西泽（Robert E. Lighthizer）就曾认为与中国的巨额贸易逆差是导致 2008 年美国金融泡沫破裂的原因之一。Robert E. Lighthizer, “Evaluating China’s Role in the World Trade Organization Over the Past Decade,” Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, June 9, 2010, p. 15.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

化能够提高国际分工水平和生产要素的配置效率，推动世界经济的总体增长和各国生产力的发展。但在特朗普的经济政策团队看来，经济全球化在过去几十年来极大地限制了美国国内投资的增速，扩大了美国的对外贸易逆差，并对美国经济尤其是制造业部门造成了严重伤害。在 20 世纪 80 年代之前，美国企业主要通过在国内工厂用资本替代劳动力来提高生产效率，但之后随着全球化进程加速，越来越多的美国企业通过将工厂和生产基地转移到低成本国家的方式来实现利润的最大化；工厂的大量外迁不仅降低了国内投资和 GDP 增速，同时外迁工厂的产品出口到美国还进一步增加了美国的贸易赤字；虽然全球化带动了美国的出口，但美国的商品进口增长速度远超过出口。特朗普在竞选期间提出了“经济独立”的口号，主张减缓全球化的势头，强调经济主权和减少对国外的经济依赖，这在很大程度上正是由于他认为当前的经济全球化对美国不利。[1]

（三）失败的贸易政策加剧了全球化对美国经济的冲击

特朗普的政策团队认为，美国所签署的糟糕贸易协定和国外普遍存在的不公平贸易行为，阻碍了贸易的再平衡。在他们看来，华盛顿被支持经济全球化的国际主义者所主导，后者所推行的贸易政策是完全失败的，包括让美国加入了糟糕的贸易协定以及纵容主要贸易伙伴对美国采取歧视性政策。正如美国商务部长威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）认为的，“美国制造业岗位数量和生产率的下降，以及与之相关的经济增长缓慢和工资停滞不前，被一系列阻止贸易重归平衡的糟糕的贸易协定和长期的汇率错配加速和放大了。”[2] 此外，特朗普政府还认为大多数国家没有采取基于市场的经济政策，国外重商主义和贸易“欺骗”行为普遍存在，使得贸易变成了零和游戏。而美国前几届政府对于大量存在的不公平贸易行为无动于衷，并没有采取果断措施加以应对，使得其他国家从贸易中获得了不对称的收益和比美国更快的经济增长速度。

---

[1] Donald J. Trump, “Declaring American Economic Independence,” Speech at the Alumisource Factory in Monessen, Pennsylvania, June 28, 2016.

[2] Wilbur Ross, “Trump Campaign Benefits from Criticism of Trade Imbalances,” *Financial Times*, August 29, 2016, p. 11.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

（四）推动经济增长需要更强硬的贸易政策

针对美国经济所面临的国内投资下降和贸易赤字长期高居不下的问题，特朗普政府不仅主张进行税收、政府监管和能源等领域的改革，还主张对贸易政策进行全面调整。为了减缓企业外迁和消除长期存在的巨额贸易逆差，特朗普政府提出改变前几届政府过于被动消极的贸易政策导向，转而采取更具进攻性和更强硬的措施，包括将纯粹的自由贸易看作是“象牙塔”理论，认为需要更加主动和频繁地采用各种贸易保护措施来为国内制造业发展提供帮助；在打击不公平贸易行为上，强调绕过世界贸易组织（WTO）向其他国家采取单边性贸易制裁的权利；在改变现有贸易规则和商签对美国有利的贸易协定上，主张通过双边而非多边的谈判方式，最大化地发挥美国的影响力。

二、贸易政策目标与优先议程

特朗普政府旨在通过推行以“美国优先”为原则的贸易政策改革，来增加国内制造业投资和消除长期存在的贸易逆差，帮助美国经济实现 3% 的年增长率。在进口方面，严格执行美国贸易法，防止国内市场受到外国倾销和补贴等不公平竞争行为的扭曲；在出口方面，希望打破外国市场的壁垒，扩大美国的出口；在国际贸易规则上，确保避免其他国家对贸易规则做出不利于美国的解释，并推动贸易规则根据美国利益需求的变化进行更新。过去一年来，特朗普政府为实现上述目标而确立了如下四项优先议程：

（一）摆脱多边贸易规则的束缚

自 WTO 建立以来，美国历届政府都积极支持该组织在管理国际贸易和推动贸易自由化上所扮演的角色，包括支持其他经济体加入 WTO 和严格遵守 WTO 争端解决机制的裁决等。但在特朗普政府看来，以 WTO 为代表的多边贸易机制是由支持全球化的建制派所推动建立的，其中所包含的权利与义务不对称并且逐渐变得官僚化，经常做出对美国不利的裁决，严重限制了美国在贸易政策上采取单边行动的空间。[1] 出于对 WTO 的怀疑以及为了摆脱 WTO 规

[1] Shawn Donnan, “Trade Shake-up: Why the US President Has Taken Aim at WTO,” *Financial Times*, March 3, 2017, p. 6.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

则的束缚，特朗普政府极力强调美国在贸易上采取单边行动的权利，抵制其他国家通过 WTO 争端解决机制来约束美国的贸易政策。

为寻求绕过 WTO 争端解决机制的方法，特朗普政府在上台后不久就指示美国贸易代表办公室起草清单，列出美国政府可以用来单方面制裁贸易伙伴的法律机制。[1] 考虑到其他国家可能会通过 WTO 对美国的单边行为进行起诉，特朗普甚至放言一旦 WTO 妨碍美国维护国内产业和工人的利益，就会退出该组织。虽然美国退出 WTO 的可能性不大，但其立场显示出特朗普政府将会倾向于从较为狭隘的角度来界定该多边机制，认为 WTO 是各成员集体意志的反映，而不是独立的全球经济治理机构。在 2017 年 3 月份发布的总统贸易政策议程年度报告中，特朗普政府专门援引 WTO 和国内法律条款，指出美国在谈判《乌拉圭回合协定》时，对 WTO 在管理国际贸易中所应扮演的角色进行了明确的界定，强调 WTO 争端解决机构的裁决不能自动导致成员国（包括美国）法律和行为的改变，认为“《乌拉圭回合协定》的任何条款，以及对这些条款针对任何人或在任何条件下的实施，一旦与美国的法律不一致，都将不具有效力”。[2]

为摆脱多边贸易规则的束缚，特朗普政府一改美国数十年来支持“强约束性”贸易规则的立场，转而寻求弱化多边争端解决机制。现任美国贸易代表罗伯特·莱特西泽公开赞扬关贸总协定（GATT）框架下的非约束性争端解决机制的有效性，认为 WTO 框架下的强制性争端解决机制超越了成员国的授权范围，需要进行改革。[3] 此外，美国近期在修订北美自由贸易协定（NAFTA）的谈判中，也寻求建议性而非强制性的争端解决机制，并要求在 NAFTA 中设立“日落条款”(sunset provision)，即在协定满五年后自动终止生效，除

[1] Shawn Donnan and Demetri Sevastopulo, “US Looks to Bypass WTO Dispute System,” *Financial Times*, February 27, 2017, p. 4.

[2] Office of the United States Trade Representative, *The President’s 2017 Trade Policy Agenda*, March 2017, p. 3.

[3] Robert Lighthizer, “U.S. Trade Policy Priorities,” Keynote Remarks at the Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., September 18, 2017, https://www.csis.org/analysis/us-trade-policy-priorities-robert-lighthizer-united-states-trade-representative.（上网时间：2017 年 9 月 22 日）

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

非三国一致同意更新该协定。[1]

（二）加大惩治“不公平贸易行为”的力度

特朗普政府认为当前全球经济被各种不公平的非市场行为所扭曲，国外普遍存在的补贴、操纵汇率、窃取知识产权等行为是对美国的一种“经济侵略”，不仅严重损害了美国工人、农民和企业的利益，还威胁到美国的国家安全，因此需要通过严格执行贸易法，打击违反国际规则的“不公平贸易行为”，[2]而与美国存在较大贸易逆差的国家将成为主要目标。

自上台以来，特朗普政府频繁利用“双反”（反倾销和反补贴）调查等贸易救济措施来打击所谓“不公平”的贸易行为。从特朗普宣誓就职到2017年4月中旬，美国商务部对价值超过23亿美元的进口钢铁、化学、木材、橡胶制品新展开了24项“双反”调查，并就34项“双反”调查作出了初步或最终裁定，涉案超过36亿美元，力度远超往届政府。[3]为提高反倾销税率，美国商务部还首次援引《2015年贸易优惠延长法案》(The Trade Preferences Extension Act of 2015)第504条款，在计算倾销幅度时采用了更为严格的方法。[4]在调查程序上，特朗普政府也改变之前主要由国内企业或劳工组织提交调查申请的方式，转向更为主动地启动贸易救济程序，[5]并在2017年11月底主动发起针对中国铝合金产品的“双反”调查，为美国政府25年来首次主动进行类似调查。由于传统的贸易救济措施耗时较长且必

[1] Jenny Leonard, “U.S. NAFTA Sunset Proposal Ties Termination to Trade Deficit, Sources Say,” *Inside US Trade*, Vol. 35, Issue 39, September 29, 2017, p. 5.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 19-20.

[3] U.S. Department of Commerce, “Statement of U.S. Secretary of Commerce Wilbur Ross on Today’s Trade Enforcement Actions,” April 18, 2017, https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/04/statement-us-secretary-commerce-wilbur-ross-todays-trade-enforcement.（上网时间：2017年4月22日）

[4] U.S. Department of Commerce, “Department of Commerce Finds Dumping of Oil Country Tubular Goods from the Republic of Korea in Groundbreaking Ruling,” April 11, 2017, https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/04/department-commerce-finds-dumping-oil-country-tubular-goods-republi.（上网时间：2017年4月13日）

[5] Wilbur Ross, “Free and Fair Trade for American Workers and Business,” April 13, 2017, https://www.whitehouse.gov/blog/2017/04/13/free-and-fair-trade-american-workers-and-businesses.（上网时间：2017年4月22日）

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

须满足一定的标准才能实施，特朗普政府更倾向于使用一些不常用的政策手段，包括试图通过行政命令或税收改革的方式直接对进口商品征收关税、援引《1962 年贸易扩展法》(Trade Expansion Act of 1962) 第 232 条款对进口钢铁和铝制品展开国家安全调查、援引《1974 年贸易法》第 301 条款对中国进行关于知识产权保护和技术转移问题的调查等。

为加强贸易执法能力，特朗普在向国会提交的 2018 财年预算方案中，显著增加了商务部国际贸易司、劳工部国际劳工事务司等贸易执法部门的经费。[1]2017 年 3 月 31 日，特朗普还专门签署两项行政命令，要求严厉打击违反贸易和海关法律的行为，确保反倾销税和反补贴税得到全面征收，并指示商务部协同其他部门对美国的贸易赤字和国外违反贸易规则的行为进行全面评估，为美国未来加强贸易执法提供依据。

（三）以强硬方式打开国外市场

执政以来，特朗普政府采取了各种举措来推动出口。例如，在农业部设立专门负责贸易和农产品出口的副部长职位，帮助扩大农产品出口；在面临共和党反对的情况下，依然向参议院递交美国进出口银行董事会领导和成员的提名名单，支持该银行在推动美国企业的出口上发挥更大作用。由于认为国外市场长期存在着制约美国商品出口的关税和非关税壁垒，特朗普政府表示将以更为强硬的方式打破国外贸易壁垒，为美国企业争取更多的市场准入机会，包括通过威胁退出美韩自贸协定要求韩国取消进口汽车的非关税壁垒，特朗普本人多次在媒体公开攻击加拿大的乳制品供应管理机制，就知识产权保护和技术转移问题启动对中国的“301 条款”调查等。在迫使其他国家对美国出口开放市场上，《1974 年贸易法》第 301 条款将成为特朗普政府的有力工具。特朗普政府能够依据该条款的法律授权对外国的贸易壁垒和违反贸易规则的行为进行调查，并对歧视或损害美国出口利益的国家进行报复，包括暂停实施或退出贸易协定、对外国进口商品征收关税或实施配额限制等。该条款是美国在 20 世纪 80 年代敲打日本、欧盟、巴西和印度等国开放市场的重要手段，但自 1995 年以来，美国更多地依靠 WTO 的争端解决机制来应对

[1] Executive Office of the President of the United States, Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government: A New Foundation for American Greatness*, May 23, 2017.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

外国市场的开放问题。鉴于对 WTO 缺乏信心，特朗普政府更倾向于重新援引“301 条款”的授权，通过单边施压的方式迫使贸易伙伴在市场开放上做出让步。

自二战结束以来，美国基于国际战略利益的考虑经常在市场开放上对盟国和战略伙伴国做出不对称的让步，并支持 GATT/WTO 框架下的最惠国待遇原则。但特朗普政府认为这种单边性的贸易自由化拖累了美国经济，也没有使其他国家向美国对等地开放市场。为此，特朗普政府在推动国外市场开放上更加突出互惠和对等原则，即“如果一国对美国设置了大量的贸易壁垒，美国也应该对该国设置类似的贸易壁垒；如果一国对我们的贸易壁垒很少，我们应该对它设置较少的壁垒”。[1] 特朗普本人也多次声称将通过采取贸易保护政策来迫使其他国家降低关税，以实现公平贸易。[2] 为了保留通过贸易保护向其他国家进行施压的权利，特朗普政府还分别在 2017 年上半年的 G20 和 G7 财长和央行行长会议上阻挠将“反对保护主义”写入会议公报中。

（四）重审贸易协定

特朗普政府认为美国自 20 世纪 80 年代末以来签订的多数贸易协定所带来的结果与预期不符，导致了美国贸易赤字的扩大和美国制造业岗位的大量流失，因此需要进行重新评估，包括退出或重新谈判“糟糕”的贸易协定，并通过“强硬”和“聪明”的谈判达成对美国更为有利的贸易协定。为此，特朗普在 2017 年 4 月底专门签署行政命令，指示商务部和美国贸易代表办公室（USTR）对美国所签署的贸易协定和与美国存在巨额贸易逆差的 WTO 成员之间的双边贸易关系进行全面评估，并在 2017 年 8 月中旬发起了修订 NAFTA 规则的首轮谈判。NAFTA 谈判所要修改和涵盖的内容，包括强化知识产权保护、监管规则、政府采购、劳工、环境、数字贸易、国有企业等，也旨在为修改

[1] The White House, “Press Briefing by Secretary of Commerce Wilbur Ross on an Executive Order on Trade Agreement Violations and Abuses,” April 4, 2017. 白宫国家经济委员会主任加里·科恩（Gary Cohn）在 2017 年 4 月底一次国际经济会议上，表达了类似观点，指出如果一国对美国商品征收关税，特朗普政府将以“互惠的方式”对该国的进口商品征收同样的关税。参见 “Trump Administration and World Financial Officials Clash Over Trade,” *Reuters*, April 21, 2017.

[2] The White House, “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” February 28, 2017.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

包括美韩自贸协定在内的其他贸易协定提供样板。在 2017 年 12 月发布的《国家安全战略报告》中，特朗普政府明确提出要塑造和改革 WTO，以确保后者提高裁定“不公平”贸易行为的效率和能力。[1]

在谈判的方式上，由于认为多边谈判会削弱美国进行讨价还价的能力，特朗普政府一直表示将通过双边而非多边的方式来为美国企业和工人争取更有利的条款。上任伊始，特朗普即宣布美国将永久性地退出 TPP，并指示 USTR 通过双边贸易谈判的方式来“促进美国产业、保护美国工人和提高美国人的工资”。[2] 在退出 TPP 后，特朗普政府还着手在亚太地区通过与日本、越南等国的双边贸易谈判，取代地区贸易协定。[3] 出于对多边谈判的质疑，特朗普及其政策顾问还一度表示希望通过与欧盟成员国双边谈判来取代与欧盟的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”（TTIP）谈判，并对与“脱欧”后的英国之间的双边贸易谈判持积极立场。

三、内在矛盾

特朗普政府的贸易政策调整在很大程度上反映了美国传统经济民族主义思潮的回归，包括重视制造业、强调经济主权和更倾向于采取贸易保护政策等。[4] 特朗普政府也希望借鉴里根政府时期的“经验”，通过在贸易问题上采取更具进攻性和更加强硬的措施，来维持美国经济的竞争力。虽然特朗普政府的贸易政策在政治上迎合了国内民粹主义的诉求，并受到东北部传统制造业、工会和国会民主党议员的支持，但在逻辑和经验上却存在诸多内在矛盾，这些内在矛盾也将极大地限制其贸易政策议程的推进。

（一）对贸易逆差和制造业发展关系的错误认知

在特朗普政府看来，贸易赤字和投资下降尤其是制造业外流是美国经济

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, pp. 40-41.

[2] Presidential Memorandum of January 23, 2017, 82 FR 8497.

[3] Jenny Leonard and Jack Caporal, “Navarro Outlines Trade Priorities to Finance, Ways and Means Lawmakers,” *Inside US Trade*, Vol. 35, No. 7, February 17, 2017, p.2.

[4] 王晓德：“美国早期历史上的经济民族主义及其影响”，《南开学报（哲学社会科学版）》2006 年第 1 期，第 18-26 页。

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

疲弱的一种表现，需要通过包括贸易政策调整在内的经济改革加以纠正。但经济学的分析表明，一国经常项目下的贸易赤字与其资本项目下的资本盈余是相伴的，与美国存在贸易顺差的国家往往将贸易出口收入投资到美国的不动产、工厂、设备和各种金融资产，其中很多投资并不像债务那样需要偿还。另外，贸易赤字在很多情况下是经济繁荣的一种表现，它意味着一国货币购买力和消费者需求的强劲。事实上，美国经济繁荣时期大多都是贸易赤字迅速增加的时期，美国在 20 世纪 30 年代的大部分时间虽然有贸易顺差，但经济却很低迷。[1]

在制造业问题上，虽然美国当前制造业就业人数占美国就业总人数的比例处在历史低位，但美国的制造业产出却创历史新高。事实上，美国转移到国外的制造业主要是低附加值产业，这也是世界经济一体化背景下各国根据要素禀赋进行国际分工的结果。考虑到美国当前的总体失业率并不高，如果将一些低附加值制造业强行带回美国，将会立刻导致美国劳动力成本的提高，从而迫使企业加强自动化生产的投入来抵消人工成本的上升，并在中长期造成更大的结构性劳动力问题。[2] 因此，特朗普的胜选在很大程度上是因为通过允诺将制造业岗位带回美国来获得“锈蚀地带”低收入选民的支持，但其贸易政策的实施可能最终会损害这些选民的利益。

（二）贸易保护难以消除贸易赤字和重振美国制造业

特朗普政府希望通过加强贸易执法、提高关税、限制进口和进行双边贸易谈判等方式实现消除贸易逆差和促进制造业投资。虽然这些主张在政治上具有很大吸引力，却无法达到预期目标，甚至会损害美国经济。鉴于贸易赤字主要是由国内私人储蓄、投资、政府开支水平等各种宏观经济因素所决定，如果不解决贸易失衡的根源问题，仅通过缩小对个别国家的贸易逆差并不能

[1] “How to Think About the Trade Deficit,” *The Wall Street Journal*, Eastern Edition, March 10, 2017, A. 14.

[2] Erik Kobayashi-Solomon, “Donald Trump’s ‘Investment’ Strategy Doomed to Failure,” *Forbes,* December 7, 2016, https://www.forbes.com/sites/erikkobayashisolomon/2016/12/07/donald-trumps-investment-strategy-doomed-to-failure/#58729c901538.（上网时间：2017 年 5 月 28 日）

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

实现削减贸易赤字的目标。[1] 此外，由于贸易的转移效应，双边安排只能影响贸易赤字的部门与地理分布，但并不能从根本上消除贸易逆差问题。

为阻止企业外迁，特朗普在上任初期逐个敲打将生产基地转移到国外的美国企业，并威胁通过增加关税、限制进入政府采购名单等方式来惩罚转移工厂的行为。出于获得更多的政府补贴以及在降低公司所得税、放松政府监管等议题上获得特朗普政府支持的需要，一些汽车、家电、玩具企业表示将增加在美国本土的投资或暂缓在国外建厂的计划。但从市场反馈来看，企业的决策依然主要依据生产成本和销售需要来决定投资目的地，特朗普政府很难通过贸易政策阻止美国企业的跨国生产战略。[2]

（三）与其他经济改革主张的冲突

基于保守主义“小政府、大市场”的理念，特朗普政府反对政府权力的过度膨胀，主张限制政府对市场的干预，并为此提出改革美国监管体制的计划。然而，特朗普政府为推动制造业回流和消除贸易逆差而采取的贸易措施，代表了对市场主体的持续性干预，并与其主张的政府监管改革相违背。为减轻企业和消费者负担，特朗普政府通过了旨在削减企业和个人所得税的税收改革方案，但加强贸易救济和提高进口商品关税的贸易政策将会不可避免地推高进口中间品和消费品的价格，进而加重美国企业和消费者的负担。通过财政和税收补贴的方式鼓励企业将海外工厂迁回美国的做法虽然对企业有吸引力，但成本高昂，缺乏可持续性，并且会显著增加地方和联邦政府的财政负担，这又与特朗普政府削减政府开支的政策目标相矛盾。特朗普政府的一些保护性贸易政策还会扰乱各产业的地区与全球供应链体系，削弱美国企业的国际竞争力，进而不利于实现重振美国制造业的目标。

---

[1] Stephen Roach, “Trump Is Suffering from Trade Deficit Disorder,” *Financial Times*, March 8, 2017, p. 13; Martin Wolf, “The Folly of Donald Trump’s Bilateralism in Global Trade,” *Financial Times*, March 14, 2017, p. 9. 由于高关税与低贸易赤字没有关联，通过提高关税的方法也无法从根本上消除美国的贸易逆差。参见 Joseph E. Gagnon, “We Know What Causes Trade Deficits,” *Trade & Investment Policy Watch*, Peterson Institute for International Economics, April 7, 2017.

[2] 例如，美国家电企业开利公司在特朗普的干预下曾宣布取消转移工厂的计划，但出于降低生产成本和进行国际化经营的需要，该公司最终还是决定削减在美国的员工，并将相应的制造业岗位转移到墨西哥。参见 Danielle Paquette, “Trump Said He Would Save Jobs at Carrier, The Layoffs Start July 20,” *The Washington Post*, May 24, 2017.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

特朗普政府采取限制进口和威胁绕过 WTO 对贸易伙伴实施单边制裁的做法还会招致其他国家的效仿和反制，包括对美国农产品、高技术和高附加值工业品、服务业的进口进行限制，减少对美国商品的依赖等。在此情况下，国际贸易摩擦必将加剧甚至有演化为贸易战的可能，世界经济也必将受到拖累。如果特朗普政府能够专注减税、基础设施建设和监管改革，未来数年美国的经济增速能达到 3%~4%，而“一旦发起类似 20 世纪 30 年代的贸易战，则会功亏一篑”。[1] 因此，虽然美国特定产业能够从贸易保护中获利，但却会使整个美国经济承担高昂代价。

四、来自国内的政策制约

鉴于美国宪法赋予总统在外交事务上广泛的权力，以及美国国会在过去一个世纪以来通过立法的方式授予了总统较大的贸易政策制定权，[2] 特朗普政府拥有较大的权力和广泛的政策工具来推动其贸易议程的落实，包括退出贸易协定和对进口商品征收高关税等。利益受到损害的美国企业或者地方政府可以通过法院对特朗普的贸易政策进行挑战，也可以向国会施压，要求后者通过新的立法收回对总统的授权或者限制总统的贸易政策权，但这些方式要么耗时较长，要么会面临总统的否决。因此，如果愿意将自身贸易权力发挥到最大化，特朗普政府能够推动其贸易政策议程的落实，国会和最高法院在短期内将很难阻止。[3] 然而，从长期来看，特朗普政府的贸易改革仍将面临来自国内民意基础、农业利益集团和其他政策议程的限制。

（一）缺乏民意支持

虽然国内民粹主义升温，但美国国内支持对外贸易的民意仍占主流。随

[1] Robert J. Barro, “How to Engineer a Trump Boom,” *The Wall Street Journal*, Eastern Edition, March 28, 2017, A. 17.

[2] 如《1962 年贸易扩展法》第 232 条款、《1974 年贸易法》第 122 条款和第 301 条款、《与敌国贸易法》(Trade with the Enemy Act of 1917)、《国际紧急经济权力法案》(International Emergence Economic Powers Act of 1977) 等。

[3] Gary C. Hufbauer, “Could a President Trump Shackle Imports?,” in *Assessing Trade Agendas in the U.S. Presidential Campaign*, PIIE Briefing 16-6, Peterson Institute for International Economics, September 2016, pp. 5-16.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

着 2016 年大选期间关于贸易辩论的结束，美国民众对于贸易的态度发生了较大改变，当前大部分美国人对贸易持积极立场。盖洛普在 2017 年 2 月初的一项民调显示，72% 的受访者认为对外贸易为经济增长提供了机遇，远超过 2016 年的 58%，为冷战结束以来的最高。[1] 根据《华尔街日报》和美国全国广播公司新闻网（NBC News）的民意测验，有 43% 的美国人认为与外国的自由贸易对美国是有益的（为两家机构自 1999 年开始进行该项民意测验以来的最高值），认为有损于美国利益的为 34%。在 2016 年，这两项数据分别为 27% 和 43%。[2] 为了巩固自身的政治基础，特朗普政府在推动其贸易政策议程上必然要考虑国内主流民众对于国际贸易的态度。尤其是当其贸易政策的负面影响凸显并导致国内舆论进一步反弹时，特朗普政府必将面临更大的舆论压力。

（二）利益集团的不满

特朗普政府的贸易新政在很大程度上围绕增强美国制造业基础展开，进而引起了美国农业州的强烈不满。一方面，特朗普政府保护国内制造业的举措会导致外国对美国的农产品进口进行报复性限制，使得美国农场主和农产品企业的利益直接受到损害；另一方面，在国际贸易谈判中，如果特朗普政府在制造业上采取强硬立场，将很难获得其他国家在农产品贸易上做出相应妥协。[3] 目前，美国农业利益集团和来自农业州的国会议员已经开始在 NAFTA 重新谈判、处理与主要贸易伙伴国之间的关系上向特朗普政府施压，要求后者确保农产品出口利益不受损害。鉴于中西部农业州是特朗普在总统大选期间的重要票仓，特朗普政府在采取极端性贸易措施前必然要评估对美国农业出口的影响。[4]

---

[1] Art Swift, “In US, Record-high 72% See Foreign Trade as Opportunity,” *Gallup*, February 16, 2017.

[2] Jacob M. Schlesinger, “Public Support for Free Trade Climbs,” *The Wall Street Journal*, Eastern Edition, February 27, 2017, A. 4.

[3] Catherine Boudreau, “The Trade War Comes to the Prairie: What’s Good for Manufacturers Could Be a Big Problem for Farmers,” *Politico*, February 13, 2017; Shawn Donnan, “Farm Belt Fears a Trump Trade War,” *Financial Times*, April 17, 2017, p. 11.

[4] Ashley Parker et al., “‘I Was All Set to Terminate’: Inside Trump’s Sudden Shift on NAFTA,” *The Washington Post*, April 27, 2017.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

（三）国会意见分歧

美国国会参众两院目前由支持对外贸易的共和党议员主导，即使对贸易自由化持反对立场的多数民主党议员，也不支持特朗普采取诸如退出NAFTA、抵制WTO、对进口商品全面征收高额关税等极端政策。针对特朗普政府提出的一系列限制进口和弱化多边贸易机制的主张，国会两党领袖已经明确表示反对。虽然国会很难在短期内通过立法的方式收回赋予总统的贸易授权，但却可以通过如下三种途径来限制特朗普政府采取极端性贸易政策。首先，美国国会拥有宪法授予的征收关税和管理对外贸易的权力，总统推动的贸易立法和签订的贸易协定必须经过国会批准才能实施。如果特朗普政府希望改革或重新商谈国际贸易协定，则必须获得国会的支持。其次，总统提名的主要贸易官员需要获得参议院的批准，国会还能通过控制行政部门财政预算的方式来影响美国贸易政策的实施。最后，国会可以通过其他政策议题来制约特朗普政府的贸易权力。除贸易外，特朗普政府的优先议程还包括医保、移民、税收体制改革等，而这些改革的落实离不开国会的支持。特朗普为获得国会在医保、移民和税改上的支持，必然要考虑后者对其贸易政策的顾虑。例如，为了获得共和党对其税收改革计划的支持，特朗普政府不得不决定无限期推迟发布对进口钢铁和铝产品的“232条款”调查报告。[1]此外，从往届政府来看，较高的民意支持率能够帮助总统获得国会议员的支持。然而，特朗普执政初期的民意支持率较低，在与国会的角力中将会处于劣势。[2]

五、结语

鉴于在政策目标和手段上具有内在矛盾，以及在国内会受到民意、农业

[1] “Ross Fears ‘Irritating’ Congress on Trade, Says 232 Actions ‘A Question of Timing’,” *Inside US Trade Daily Report*, September 25, 2017.

[2] 根据2017年初的一项民意测验，48%的美国民众对特朗普执政初期的表现不满意，只有44%的民众认可特朗普政府就职以来的成就，明显低于奥巴马、小布什、克林顿和老布什政府执政初期的支持率，特朗普本人也成为自二战以来在执政初期的民意净支持率为负的总统。Michael C. Bender, “The Wall Street Journal/NBC News Poll: Trump’s Approval at Historical Low,” *The Wall Street Journal*, Eastern Edition, February 27, 2017, A. 4.

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database

利益集团、主流政治精英和国会的牵制，特朗普的贸易新政在实施过程中将面临诸多挑战，其政策目标和手段也将不得不进行相应的调整。事实上，相比竞选期间和上任之初的极端言论，特朗普政府近期关于对外贸易政策的基调已经有所缓和。例如，在新政府班子的搭建上，特朗普邀请并任命一些支持对外贸易的政策精英进入核心团队；特朗普之前认为 NAFTA 对美国来说是个“灾难”，需要彻底修改甚至威胁退出该协定，但最近却表示仅需对该协定做一些必要的修补；竞选期间曾威胁对中国商品征收高额关税并将中国列为“汇率操纵国”，但上任后不久就转向强调对话与合作，在中美两国领导人“海湖庄园”会晤期间启动了“全面经济对话”这一双边合作机制，并在“百日计划”的框架下取得了双边经贸合作的初期成果；特朗普政府在上任初期曾一度主张绕过欧盟与其成员国进行双边贸易谈判，但在遭到对方强烈反对后又重申在欧盟的框架下发展美欧经贸关系。

然而，考虑到其主要政治支持群体的利益诉求以及特朗普本人及其核心顾问的经济民族主义理念，特朗普政府依然会投入大量的政治资源，寻求兑现部分竞选承诺。因此，在政策走向上，特朗普政府更可能倾向于在农业利益与传统制造业利益、经济主权与国际义务、贸易自由化与贸易保护之间寻求平衡。一方面，在现有法律和国际规则框架下，针对重点国家和重点产业加强贸易执法，通过更加积极和频繁地使用各种贸易救济工具为国内敏感产业提供保护，同时通过采取一些单边性的贸易措施来提高在贸易谈判中的要价；另一方面，重视与主要贸易伙伴国的对话与合作，避免爆发损害美国经济利益的贸易战，通过博弈来为美国企业争取更有利的贸易投资规则和更多的市场机会。

【完稿日期：2017-12-26】
【责任编辑：姜胤安】

国家哲学社会科学学术期刊数据库
National Social Sciences Database