



Working Paper No. 201706

February 7, 2017

宋泓: songhong@cass.org.cn

## 特朗普上台后美国贸易及相关政策的变化和影响\*

**摘 要:** 本文从特朗普执政理念出发, 分析了其贸易及相关政策取向、实现的可能性及影响, 得出的基本结论是: 特朗普上台以后, 美国贸易政策将会从长期坚持的以规则为基础的多边主义向以实力为基础的双边主义转变; 中美之间, 贸易摩擦将会增加, 但也存在深化合作的可能性。美国贸易政策的这种变化是一个转折点还是昙花一现, 值得观察。

**关键词:** 特朗普政府 贸易政策 双边主义和多边主义 贸易摩擦

---

\* 宋泓, 中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。本文已发表于《国际经济评论》, 2017年第1期。



2016年美国总统竞选中，特朗普的胜选出乎很多人的意料。从竞选期间，西方主流媒体以及精英人士们对他连篇累牍、毫不顾忌的批评、甚至谩骂中，我们可以深切地感觉到西方世界的不满和抵制。现在特朗普已当选并将就职，我们如何面对？他的贸易政策目标是什么、能否实现、实施的可能性有多大？他的贸易政策的影响如何、思路有何不同？这些是本文试图回答的问题。

本文的思路如下：首先，从特朗普的执政理念中寻找他的政策目标，以及相关的贸易和其他政策；其次，分析这些政策是否能够实现目标以及实施的可能性，并总结出其贸易政策的主要变化；再次，分析这些政策变化的影响；最后，在更广泛的范围内，讨论特朗普的贸易政策选择，并作出评判。

## 特朗普的执政理念及其贸易和相关政策

2016年11月22日，美国当选总统特朗普通过视频公开宣布其执政理念和执政百日将要采取和实施的政策。其中，“美国优先”（Put America first）成为明确的执政理念。该理念的核心是：不论是在炼钢、造车还是在治疗疾病方面，希望下一代的生产和创新发生在美国，从而为美国工人创造财富和就业机会。

表1汇总了特朗普竞选总统以来倾向、甚至宣布将要采取的直接以及间接与贸易相关的主要政策。

表1 特朗普政府的贸易以及相关政策

排序	直接和间接的贸易政策	竞选期间宣称的政策	竞选获胜后确认的政策	能否实现政策目标	实施的可能性
1	反对和退出 TPP	○	○	○	○



2	重新谈判 NAFTA 以及其他双边协定	○	○	?	?
3	退出 WTO	○		×	×
4	对中国和墨西哥进口产品征收高额关税	○		×	×
5	降低公司所得税	○	○	?	○
6	能源市场改革	○	○	○	○
7	留住美国公司		○	?	○

说明：1) ○表示肯定，×表示否定，?表示不确定；2) 此表只汇总了贸易以及与贸易相关的政策，其他政策没有涉及。

资料来源：作者根据各种报告汇总。

在贸易政策方面，首先，特朗普政府将要发表一个通告，退出跨太平洋伙伴关系（TPP）协定。特朗普认为，该协议对于美国来讲，将是一场（潜在的）灾难。其次，美国将和其他国家磋商公平的双边贸易协定，以便将工作岗位和产业重新带回美国。在能源领域中，特朗普也要废除种种限制，以创造成千上万的高水平、高增加值就业机会，等等。总之，特朗普政府贸易和经济政策的主线将是：“美国优先；就业至上；重构美国的中产阶级（rebuild our middle class），重建伟大的美国（make America great again）。”

2016年11月27日，特朗普再次宣布将降低美国的公司所得税，从35%降低到15%，并引发法国和德国等国家的抗议（12月1日）；11月30日，公开劝阻凯利（Carrier）公司海外外包活动，通过税收优惠以及取消母公司参与政府采购合同威胁迫使该公司将外包活动留在美国。

实际上，这些举措也是特朗普竞选纲领的核心。在竞选期间，沿着同样的逻辑，他还提出了要退出世界贸易组织（WTO），重新谈判北美自由贸易协议（NAFTA），甚至也要重新谈判一些现有的双边协议；要清退非法入境的劳工，在美墨边境建立围墙；对中国和墨西哥的进口产品征收高额关税。



## 特朗普的贸易及相关政策能否实现其目标、实施的可能性如何？

下面我们分别分析表 1 中的七项政策。

第一，退出 TPP。TPP 的签署和实施会带来两个方面的重大变化，其一是新的贸易和投资规则的形成。TPP 的标签之一，是为下一代的贸易和投资确定新的规则。这些规则不仅仅涉及到边界之上的市场准入和各种限制，更牵扯到边境后影响公平竞争、营商环境的各种规制。在 TPP 之下，如果各成员国内的规则环境都相同了，对于贸易和投资也都开放了，那么，会发生什么样的事情呢？首先，区域内的货物和贸易都可以自由流动；其次，更重要的是，投资甚至劳动力（高素质劳动力）也可以自由流动，这样，各成员国公司的生产和经营活动都会按照不同国家的比较优势跨区域、甚或全球化进行<sup>①</sup>。

那么，这样的跨区域、甚或全球化经营活动，对美国等发达国家会造成什么样的影响呢？我们以 TPP 中优先开放的电信、金融、保险和航空快递业等为例。美国电信产业的生产和服务提供活动，可以大规模地转移到海外进行——一方面就近满足当地的需求（供应海外市场，并且如果当地的市场足够大的话），另一方面，也可以从海外供应美国市场。实际上，在过去几十年中，全球化以及美国电信业的开放（虽然尚未达到 TPP 所期望的程度），已经使得该产业的经营活动大量外包，整个产业处于逆差状态。其中的计算机服务，自金融危机期间的 2008、2009 年以后，更是贸易逆差不断扩大，每年都超过 100 亿美元。同样地，金融、保险和航空快递业中的开放和规制环境改善也会带来类似的变化。

另外，美国人引以为豪的研究和开发活动，也会因为知识产权保护的加强而发生很大的改变。1999—2008 年，美国跨国公司在海外进行的研究和开发活动比例不断提高，金额也不断增加：从 1999 年的 13% 和 180 亿美元增加到 2008 年的 17% 和 420 亿美元。<sup>②</sup> 知识产权保护的增强，一方面会带来更多的专利特许收益，另一方面，也会促使美国和西方国家的跨国公司更放心地在海外低成本国家和地区从事研发活动，从而，导致高附加值工作岗位的流失。

即便是通过劳工、环保规则限制了其他国家的的不平等竞争，但是，地理上的限制以及经

<sup>①</sup> 这时，各地之间的贸易成本主要由地理上的差别造成（比如，地理上的距离以及便利性），各地之间的比较优势也主要由各地的资源禀赋以及经济发展水平决定。

<sup>②</sup> Zhou, "Drivers of Globalization of R&D Investment by U.S. Multinational Enterprises: Evidence from Industry-Level Data", *International Journal of Economics and Finance*; Vol. 8, No. 2; 2016.



济发展水平上的差距还是会导致美国等发达国家与新兴市场国家之间的工资率的巨大差别。因此，同样的生产和经营活动，跨国公司一定会更多地选择成本更低、且经营环境规范、稳定的地区来进行<sup>③</sup>。这样，TPP 下的新规则和制度安排，不仅会带来生产效率的提高，也会导致工作机会、尤其是高附加值、高薪的工作机会的流失。从事同样的研究和开发活动，一个研发人员的工资，在印度，只是在美国的几分之一、甚至十几分之一！这样的工作为什么一定要在美国进行呢？

其二是市场的开放。贸易开放的就业效应表现在两个方面。1) 产业结构的调整以及相应的进口竞争所造成的就业效应。贸易开放后，一个国家的比较优势产业会得到扩张，劣势产业会得到抑制、甚至淘汰，从而带来就业效应。但是，在发达国家中，新创造的就业机会，主要集中在高端的制造业以及服务业领域中。在低端的劳动密集型产业被代替、高端的技术密集型和资本密集型产业不断扩张的调整中，总体就业机会的减少是难免的。2) 生产效率提高所造成的就业效应。贸易开放后，国际分工的扩大，专业化程度以及熟练程度的提高都会增进生产效率，从而减少就业需求。<sup>④</sup>与现有的 FTA 安排相比，TPP 所实现的市场开放更彻底、范围更加广泛：在货物领域，自由化的产品达到了 99%，在服务领域，也远远超出现有 FTAs 以及 WTO 服务贸易协定的水平。

总之，TPP 形成的是未来的规则，以及未来的市场开放。退出 TPP，不会对美国现有的海外市场机会造成影响，却能阻止新规则的形成和更进一步的开放，以及基于这种规则和开放之上的区域化、全球化趋势，避免美国企业和产业、尤其是服务业进一步向海外转移。但是，退出 TPP 也会付出很大的代价。在经济方面，退出 TPP 标志着美国放弃了为新的贸易和投资确定国际规则的领导力。更重要的是，在地缘政治方面，TPP 还是美国重返亚太、巩固联盟的重要抓手。退出 TPP 将使得群龙无首的亚太盟友们无所适从，也为潜在的竞争者提供了弥补空缺的机会。尽管特朗普信誓旦旦地要退出 TPP，但是，长远来看，能坚持多久，是否会

<sup>③</sup> 根据美国劳工部“国际劳工比较”提供的数据，2009 年，中国和印度的制造业单位劳动成本只是美国的 2%~3% 左右，<https://www.bls.gov/fls/country.htm>[2016-12-21]。另外，根据 Myhiringclub.com 发布的报告，2015 年，中国和印度 IT 研发人员的工资只是美国的 1/3 左右，<http://tieba.baidu.com/p/4069321560>[2016-12-21]。

<sup>④</sup> 在谈论贸易所引致的就业机会减少时，现在大家引用比较多的一个研究，就是 David Autor, David Dorn, and Gordon Hanson, “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, *American Economic Review*, 2012, 103(6):2121-2168。该研究认为：1999-2011 年间，美国制造业工作岗位流失的不足 20% 来自中国的进口所引致，其他 80% 以上的工作岗位的流失则是由于技术进步所致。但是，这个研究中的很多假设都存在问题，估计出的中国进口影响也被夸大。



以不同形式重新回归仍值得关注。

第二，重新谈判 NAFTA 及双边贸易协定。通过双边贸易协定，促进就业和产业留在美国，只有在这样两种情况下，才有可能：其一，与现有的情形相比，能够大大增加美国的出口机会，从而带动出口部门的扩张以及就业的增加。<sup>⑤</sup>

这里，现有的情形是指：美国通过 WTO，和 164 个成员确定最惠国关税，并获得市场准入机会；同时，通过 14 个双边和区域贸易协定，和 20 个国家确定特惠关税安排。要在此基础上进一步扩大美国产品和服务的出口市场机会，首先，必须锁定这些机会，不能恶化；其次，要进一步开拓新的出口市场。

就 NAFTA 的重新谈判而言，现有的开放水平已经很高了。以货物贸易为例，美国农产品出口值的 97.5%、工业产品出口值的 100% 在加拿大市场都是零关税；美国农产品出口值的 94.4%、工业产品出口值的 99.1% 在墨西哥市场上也都是零关税。这方面能够改进的余地已经非常小了。在服务贸易以及投资领域中也类似。而在新议题以及规则方面，美国通过鼓励加拿大和墨西哥参与 TPP 谈判已经解决了这些问题，甚至扩大了货物贸易领域中的市场机会。因此，重新谈判 NAFTA，在退出 TPP 的条件下，从某种程度上看，就是重新包装 TPP 的成果，放在双边协定的框架之中而已。

在双边贸易协定方面，美国目前生效并实施的双边协议只有 12 个，另外有两个区域贸易协定，即：与加拿大和墨西哥签署的 NAFTA，以及与哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和多米尼加共和国签署的多米尼加-中美洲（CAFTA-DR）自贸区协议，共涉及 8 个国家。因此，潜在的双边谈判伙伴还很多。表 2 列举了美国主要出口贸易伙伴情况。

表 2 美国主要出口市场以及所面临的关税

主要市场	双边进口	贸易多元化程度		平均的 MFN 关税		优惠幅度	零关税进口	
	百万美元	95% 的贸易分布		在全部关税税则中			总税则	价值
		HS	HS	简单	加权		加	%

<sup>⑤</sup> 也就是说，双边贸易扩大所导致的结构调整和技术进步，从而就业减少效应为出口部门的扩张所带来的就业创造效应所完全冲抵。



			2 位码	6 位 码	平均	平均	权 平 均		
农产品									
1. 中国	2013	25,365	17	31	15.4	11.2	1.8	7.4	5.6
2. 加拿大	2013	21,256	27	254	22.4	12.0	5.8	91.7	97.5
3. 墨西哥	2013	19,557	30	406	22.2	38.4	37.3	96.0	94.4
4. 日本	2013	14,518	30	324	22.0	19.1	0.0	23.0	36.2
5. 欧盟	2013	12,163	28	168	14.7	4.7	0.0	14.0	49.2
非农产品									
1. 加拿大	2013	212,581	59	1,267	2.5	2.2	2.2	100.0	100.0
2. 欧盟	2013	200,485	65	1,388	4.4	1.5	0.0	24.0	66.1
3. 墨西哥	2013	163,907	69	2,350	8.8	7.7	7.5	99.4	99.1
4. 中国	2013	120,416	56	888	9.0	5.0	0.0	8.8	36.5
5. 日本	2013	54,081	63	1,066	3.0	0.7	0.0	55.5	84.8

资料来源：WTO 网站，Tariff Profile。

其中，除了加拿大之外，美国尚没有和中国、欧盟、日本和墨西哥签订双边协定。但是，实际上，通过 NAFTA，与墨西哥相当于签订了这种协定，通过 TPP 谈判也相当于与日本签订了双边协定。同时，在过去几年中，美国也与欧盟进行了双边的 TTIP 谈判，并且，取得了一



定的进展。只有与中国尚没有进行这方面的谈判。<sup>⑥</sup>理论上讲，与保护水平较高、市场开放程度较低的新兴发展中大国进行双边贸易谈判，签订高水平的贸易协定，促进美国出口的作用会更加明显。因此，中国应该是特朗普政府优先选择的双边谈判对象。但是，与中国等新兴国家进行贸易谈判的难度也很大。比如，这些新兴大国是否会同意和美国进行这种双边谈判，即便同意，是否能够达成特朗普满意的协定，需要花费多长时间也都无法确定。<sup>⑦</sup>并且，是否应该、能否实现基于“对等的、互惠性的”基础之上的双边贸易协定谈判也有很大的疑问。<sup>⑧</sup>

这样，即便是采取了一些锁定现有多边以及区域贸易协定开放水平的措施，通过双边贸易协定的形式，特朗普政府<sup>⑨</sup>也很难实现美国出口贸易的实质性扩张，从而创造更多的就业机会。

其二，稳住现有的区域、甚至全球生产网络规模，阻止美国公司的进一步产业转移以及业务外包活动，不增加就业岗位的流失。如果有可能，进一步阻断某些现有的区域、甚或全球性生产网络的联系，促使部分产业和企业回流本土，从而创造更多的就业。

美国企业和产业已经充分参与到区域和全球生产网络之中。从 1960 年代开始，美国企业就开始在美墨边境地区开展“客户加工工业”活动，并在随后几十年中，逐渐建设成 NAFTA 下的北美生产基地；在亚太地区，也是美国企业最早从事电子产品的分包活动。在 1980 年代中后期，更是在微软和英特尔公司的推动下，发动了一场全球范围的“温特主义”(Wintelism) 革命，推动计算机产业的专业化和标准化，使得传统的垂直一体化战略过时，并带动整个世界进入到信息化时代。现在，在美国不少产业中，存在着很多只经营品牌和营销、或者研发和设计的“虚拟公司”，其他活动都分包在世界各地进行，前者如耐克公司，后者如苹果公司等。

因此，通过双边贸易谈判，一方面，可以推进与重点国家的市场开放，另一方面，限制和约束多边基础之上的规则形成，以及区域、甚或全球生产网络以及价值链的构建。这样，即便是通过双边的谈判，尤其是与中国、墨西哥等国家的双边协议，能够直接增加的出口市

<sup>⑥</sup> 美国一些贸易专家给出的中美签订双边 FTA 的路线图是：先谈判和签订双边投资协定，其次是双边贸易协定。

<sup>⑦</sup> 大国之间的双边贸易和投资协定谈判，一般都比较缓慢，短则五六年，长则数十年。有多少协议能够在特朗普任期内完成并发挥作用呢？

<sup>⑧</sup> 因为，各个国家的经济发展水平，尤其产业发展水平不同，贸易的保护水平也应该有所差别。这就是与比较优势理论同等重要的幼稚产业保护理论。与公平贸易一起，它们一起构成了多边贸易体制的根基。

<sup>⑨</sup> 至少是在第一个四年任期内。



场也有限。但是，却能够将这些国家的区域、甚或全球加工、组装、制造基地的角色大大弱化，从而稳住美国产业和企业的进一步区域化、全球化的步伐。

第三，退出 WTO。WTO 所代表的是一个以规则<sup>⑩</sup>为基础的多边国际贸易秩序。这种秩序，一方面有利于成员之间的国际分工形成；更重要的是，最近 30 多年以来，也有利于区域、甚至全球价值链和生产网络的构建，并引发发达国家的一些产业大规模向外转移而空心化。特朗普要退出 WTO，从某种程度讲，就是为了退出这种以规则为基础的国际贸易秩序，阻止美国企业和产业从事基于这种秩序之上的区域、甚或全球价值链构建活动，以留在国内。

另外，退出 WTO，还要在国外市场上面临更高的准入壁垒。比如，就货物进口关税而言，一个国家的一种商品（一个关税税则），通常同时存在着三种不同的税率：一般进口关税、最惠国进口关税以及双边或者区域贸易协定下的特惠关税。其中，前者最高、特惠关税最低（大多数情况下为零），最惠国关税处于中间水平。WTO 成员都享受最惠国关税。如果退出 WTO，而又没有和这个国家签署双边或者区域贸易协定，就要面临一般进口关税。这样，美国的出口产品和劳务的竞争力就会受到消损，从而出口量下降，就业减少。特朗普的办法是通过双边贸易谈判避免这种情况的发生。利用美国强大的市场影响力，迫使其他国家作出不低于 WTO 最惠国关税水平的承诺。实际上，和美国签署双边协定的国家，绝大部分产品的关税都已降为零。<sup>11</sup>

但是，退出 WTO，美国却会遭受巨大的代价。首先，需要和现有 164 个 WTO 成员中，没有签订双边协定的 151 个成员进行双边贸易协定的谈判。这个工作需要花费很长的时间，投入很多的人力和财力才能完成。<sup>12</sup>其次，以 WTO 为基础的国际贸易秩序是美国倡导和领导建立起来的。退出 WTO 会使得美国的国际领导力以及信誉大打折扣。因此，更可行的选择是，留在 WTO，但同时和重点国家（中国和墨西哥等）进行双边贸易谈判，限制基于多边规则之上的区域化和多边化的急速推进。综合来看，特朗普政府退出 WTO 的可能性较小。

第四，对于墨西哥和中国的进口产品分别征收 35%和 45%的关税。从国内程序来看，这样

<sup>⑩</sup> 这种规则主要包括非歧视原则（最惠国待遇和国民待遇）、自由贸易（渐进地通过谈判降低关税和其他贸易壁垒）原则、公平贸易原则、透明性原则以及差别待遇原则等。

<sup>11</sup> 比如，表 2 中，向 NAFTA 成员加拿大和墨西哥的出口所面临的关税水平。

<sup>12</sup> 即便是特朗普能够连任，八年时间中，也很难完成这个艰巨的任务（每年需要签署将近 20 个双边协定！）。



做是完全可能的。<sup>13</sup>但是，这样做，并且，在美国没有退出 WTO 的条件下，中国或者墨西哥（WTO 成员）可以在 WTO 中进行起诉，并在 WTO 裁决后采取反制措施。如果美国退出了 WTO，那么，这些国家则可以对来自美国的进口产品征收报复性的关税，从而，爆发贸易战。这样，在前一种情形下，是搬起石头砸自己的脚；在后一种情形下，则是两败俱伤，适得其反。<sup>14</sup>只有在墨西哥和中国忍气吞声，不采取报复性措施的条件下，才会带来美国贸易平衡的改善，创造出更多的就业机会。显然，墨西哥和中国政府不会坐以待毙。

但是，为什么特朗普会提出这样极端的政策呢？一种合理的解释是，他对于中美以及美墨之间的巨额贸易逆差、产生这种贸易逆差的北美区域生产网络（墨西哥是制造基地）以及全球生产网络（中国是制造基地）非常不满。全面提升来自这两个国家的进口产品的关税，就可以隔断这种生产网络的正常运转，阻止美国企业和产业的向外转移。这样，特朗普政府对中国和墨西哥进口产品征收高额关税，挑起大规模贸易战的可能性比较小；而采取直接的双边贸易谈判以及优惠美国企业和产业发展的国内措施则效果要更好一些。

第五，降低企业所得税比率，从目前的 35%降低到 15%。长时间以来，由于企业所得税较高，美国很多跨国公司在海外避税港注册虚拟公司进行纳税，并将大量的利润滞留在海外。比如，2015 年，《财富》美国 500 强公司中的 298 家在海外滞留收益达到 2.49 万亿美元。其中，苹果公司滞留海外的利润就高达 2149 亿美元，辉瑞公司（Pfizer）1936 亿美元，微软公司为 1240 亿美元，通用电器公司（GE）为 1040 亿美元。<sup>15</sup>据估计，跨国公司每年利用海外税收天堂所规避的美国联邦税收高达 1000 亿美元。2015 年，在海外有收益的 298 家美国《财富》500 强公司的公司所得税率估计为 6.2%，比美国国内的税率低了 28.8%，相当于少交联邦税 7178 亿美元。以苹果公司为例，2015 年，该公司在海外留存收益 2149 亿美元，只按照 5%的公司所得税上缴了税收。如果按照美国国内的公司所得税（35%）纳税，那么，苹果公司就逃避了 653.88 亿美元的联邦税收。<sup>16</sup>因此，这些企业的逃税，以及高额利润的海外

<sup>13</sup> 根据美国 1974 年贸易法案，总统可以在国际收支平衡表出现严重失衡的情况下全面征收 15%的关税，但是时间不能超过 150 天。1971 年尼克松总统曾对所有进口商品征收过 10%的关税。另外，如果某个国家被认定为汇率操纵国，则美国总统和政府可以对来自该国的进口产品征收高额关税。

<sup>14</sup> 美国彼得森国际经济研究所的学者曾经进行过这方面的估算。感兴趣的读者可以参考，Marcus Noland, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson, and Tyler Moran, "Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign", pp.16-6, 2016。

<sup>15</sup> Citizens for Tax Justice, Institute on Taxation and Economic Policy and U.S. PIRG Education Fund Offshore Shell Games 2016—The Use of Offshore Tax Havens by Fortune 500 Companies, pp.12-13, 2016.

<sup>16</sup> 同注释 1, pp.1-2。



滞留，不仅侵蚀了美国政府的税基，而且也减少了在美国国内的投资活动，从而减少了就业机会的创造。

从这样的背景出发，降低美国的公司所得税率，吸引美国企业和海外巨额利润回归国内，虽然不是一种最优的选择，但至少也是一种权宜之计。但是，单方面降低公司所得税率，会在发达国家之间引发竞争。在 OECD 已经出台《处理税基侵蚀和利润转移（BEPS）》报告<sup>17</sup>，并且经 G20 协调，全球 61 个国家都在采取行动的情形下，特朗普的激进降税行动无疑会引发不必要的混乱。

#### 第六，废除繁文缛节，扩大能源供应。

过去十多年中，石油价格的大幅度提高，引发了页岩油为代表的石油产业大变革。由于技术进步以及生产效率的提高，在很短的时间内，作为世界上第一大石油消费国和进口国的美国，就超越沙特阿拉伯成为世界最大的石油生产国（在 2014 年 6 月），从而大大降低了石油进口的依赖程度。

2005 年，美国石油的进口依存度为 60.3%，2015 年降低到了 24.1%。短短的十年时间，进口依存度降低了 36.2 个百分点。其中，对 OPEC 成员国石油进口的依赖程度也在不断下降。2015 年，来自 OPEC 成员国的石油只占美国进口石油的 30.6%（2005 年时为 40.7%）。按照这种趋势发展下去，美国不仅可以减少对于 OPEC 成员国的石油进口依赖，也很快可以实现石油的自给。

以石油为代表的能源产业的发展，给美国带来了两方面的重大变化：其一，页岩油产业的繁荣直接创造了成千上万的就业机会；其二，石油生产的增加也大大减少了能源的进口，大大减少了美国货物贸易的逆差。过去，石油进口一直是美国货物贸易逆差中的最主要组成部分，现在已经大大减轻。比如，2008 年高峰时期，美国石油贸易赤字高达 3914 亿美元，占了美国货物贸易赤字的 47%，而到 2015 年，这两个数字分别为 879 亿美元和 11.5%。

因此，特朗普政府如果废除能源产业中的种种限制，促进石油和煤炭等产业的生产，那么，美国就可以实现产业以及就业的同步增长，并减少对于进口石油和能源的依赖，甚至实现贸易盈余。但是，煤炭和石油等化石能源的消费增长，却会增加温室气体的排放，影响美

<sup>17</sup> OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, 2013.



国在全球气候变化协议中的承诺实现。

第七，通过税收优惠（甚或关税惩罚）以及政府采购等形式，留住美国企业和它们的商务活动。

2016年11月30日特朗普在个人推特上宣布凯利公司（Carrier Corporation）不再将1000多个工作机会从美国的印第安纳州转移到墨西哥。促使凯利公司做出这种改变的原因在于两个方面：其一是特朗普的劝说——印第安纳州给予该公司700万美元的税收优惠；其二是特朗普的威胁——威胁减少、甚至终止其母公司的联邦政府合同<sup>18</sup>，同时，威胁对于将生产或者其他经营活动转移到海外的公司的产品或者服务进口，征收高额关税。同样的方式，特朗普试图运用到更多的公司身上，比如，打算将产业轴承生产从印第安纳转移到墨西哥的雷克塞德公司（Rexnord Corporation）等。

从短期和单个案例来看，这样做也许能够带来一些改变，实现在美国创造更多就业的目标。但是，长期效果如何却值得怀疑。因为在开放市场经济条件下，在区域、甚或全球范围配置资源，获取最大利润本是企业天经地义的事情。特朗普政府却要通过各种办法改变企业经营约束条件，促使美国企业留在国内经营。这样做只具有短期效果。长期来看，跨国公司的经营活动不会仅仅基于某个国家的某个政府的某项不确定的政策优惠之上的。并且，正如美国著名贸易专家罗伯特·劳伦斯所评论的那样，“这样做，也开辟了一个非常不好的先例，即：标志着一个以规则为基础的经济体制在向以交易为基础的经济体制转变”。<sup>19</sup>

以上我们分别讨论了特朗普的七大贸易政策。对这些政策，我们不应该孤立地、单个地看，而应该联系起来、系统地分析。单个地看，似乎七大政策中的不少政策都很难实现政策目标，也根本不可能得到实施（参见表1），但是，综合地看，这些政策却有很强的内在联系。特朗普之所以要退出WTO、退出TPP，并叫嚣着要对中国和墨西哥的进口产品征收高额关税，就是因为他反对美国企业和产业的海外转移，反对区域、全球生产网络下，美国作为最终消费者的地位；他并不反对贸易自由化，而是反对引发美国产业转移的区域和多边的贸易自由化。自然地，他同时也要大力推动双边自由贸易谈判和市场开放，为美国产品和服务创造更多的出口市场机会。这样，特朗普贸易政策的核心就是稳住、甚至阻止区域化和全球化

<sup>18</sup> 凯利公司的母公司——联合技术公司，是一个主要从事联邦政府军事采购合同的军工企业。

<sup>19</sup> Robert Z. Lawrence, “Trump’s Carrier Deal Is Not a Victory for US Manufacturing”, Dec.5,2016, PIIE, OP-EDS.



的进一步发展，将美国企业和产业留在国内，并通过双边贸易协定打开外国的出口市场，从而，为美国工人创造更多的就业和财富。<sup>20</sup>

因此，我们可以总结出特朗普上台以后，预测美国贸易政策的如下几个变化。1) 促进出口，适当减少进口，尤其是石油的进口。这样，美国的贸易平衡会得到很大的改善。2) 虽然不会针对某个国家的进口产品采取全面的、长时间的、大幅度提升关税的措施，但是，却会在某个时期、针对某个国家的某种产品采取更多的、幅度更大的反倾销、反补贴、保障措施、甚至暂时性的关税保护。3) 与此相伴随，和主要贸易伙伴之间的贸易摩擦会加剧：一方面，美国会更加关注其他贸易伙伴的政策变化及其对于美国的影响，另一方面，也会更加积极地推动自身的出口贸易以及对外投资的扩大。4) 通过双边谈判，和主要贸易伙伴缔结新的贸易和投资协定；而基于政治和战略考量与一些小国缔结双边协议的意愿会大大降低。5) 在多边、诸边领域中，大力倡导和推动投资和贸易自由化，推动和倡导新的议题，引领全球贸易规则和投资规则制定的动力有可能会减弱。6) 进行国内改革，创造更好的条件留住本国的企业和产业。

### 特朗普贸易及相关政策的影响

作为世界上最大的经济体，以及在全球经济中的领头羊，美国经济和贸易政策的变化对自身以及全球经济、主要贸易伙伴都会产生巨大的影响。1) 世界范围内的区域化和全球化受阻：巨型区域贸易协定以及 WTO 范围内的诸边贸易协定谈判会暂时放缓，全球经济治理领域中的领导角色会暂时出现真空。2) 美国与主要贸易伙伴之间的贸易摩擦增多，对于国内企业的投资优惠，有可能会引发全球范围内的贸易和投资保护主义倾向。3) 大幅度减少税收，增加基础设施投资，会造成美国财政赤字的增加。4) 世界的能源市场、尤其是石油市场会受到较大的冲击。这种冲击来自两方面：其一，需求方面，美国进口需求的下降，会大大减缓世界市场的需求增长；其二，供给方面，美国供应能力的大幅度提升，增加了国际市场上的

<sup>20</sup> 简言之，这种政策选择背后的基本逻辑就是区域化、全球化的推进太快了、过度了，需要减缓一下、纠正一下。



供给。在此供需结构下，世界石油价格将会长期低位运行。

美国贸易及相关政策的调整对中国的直接影响表现在这样几个方面。1) 中国作为世界加工和制造中心的地位会受到巨大的挑战，中美之间的巨额贸易不平衡也可能减少。2) 被迫与美国进行双边贸易和投资协定的谈判，尤其是投资协定的谈判。美国会以“对等性、互惠性”为借口，迫使中国作出更大的让步。3) 针对中国进口产品的反倾销、反补贴的力度会加强、频度会增加。4) 作为第一大石油进口国，石油的进口环境会相对改善——较低的价格，较稳定的供应。简言之，中国将是特朗普政府贸易政策关注的头号目标。来自美国的贸易和投资保护主义的压力是中国未来几年将会面临的巨大挑战之一。

对中国的间接影响表现在两个方面。其一，似乎是有利方面，即：美国在全球经济治理中所空缺出的位置为中国提供了补进的机会，全球治理中出现了一个难得的“中国时刻”：1) 奥巴马政府通过 TPP 排斥中国，构建亚太经贸新规则的企图破灭了；2) 美国退出之后，不少 TPP 的成员很自然地将目光投向了美国，希望中国能够继续推进现有的 RCEP 进程，并在国际贸易和投资自由化、甚或全球化进程出现停滞之时，发挥中流砥柱作用；甚至还有一些 TPP 成员，和其他一些国家，希望中国能够补充美国的空档，发挥贸易和投资自由化的领导者角色。其二，不利、至少是不确定的方面，即：美国从多边贸易体制和机制中抽身而去，传统的全球经济治理体系是否仍然能够维持（上边的有利影响，就以传统多边体制的存在为前提）？是否标志着国际经济游戏规则将会发生重大的改变、甚或成为一种新的潮流呢？以美国的影响力以及巨大体量，它所作出的选择一定不会没有追随者的。这种调整会对中国以及全球贸易的发展带来很大的不确定性。

中国如何应对这些影响和冲击呢？首先，要积极推进自身的开放进程。在关键制造业和服务业领域中，我们要进行有序的改革和开放试点，推进这些领域的发展。其次，要更加积极、坚决地推动 RCEP 谈判进程，如期完成谈判，尽早生效。不管这个协议带来的收益如何，早日完成和实施，就是中国领导力的最好体现，也会给中国参与全球治理带来巨大的红利（中国领导力和中国方案的体现）。当然，中国也要仔细观察和适应美国所推动的双边贸易化趋势，一方面，管理好与美国等主要大国之间的经贸关系，另一方面，也要积极推进“一带一路”建设，构建以我为主、以我为中心的区域贸易网络。



## 对特朗普贸易及相关政策的评价

总体来讲，特朗普的上台标志着美国长期贸易政策的一个大转折。但是，这种转变是否代表了一个方向和趋势，抑或只是昙花一现，尚待观察。现在来看，特朗普政府所采取的很多政策，只具有短期、暂时的效应，似乎只是权宜之计。

**1. 特朗普的贸易及相关政策基调，以就业作为目标和主线，显然，是选错了方向，甚至是误入歧途**

在特朗普竞选以及当选总统之际，正是美国就业市场状况大大改善之际——失业率已经从2009年金融危机时期的10%左右下降到了5%甚或以下的自然失业率水平。如果在此基础上，仍然要降低失业率，似乎吃力不讨好。

与较低的失业率相伴随，美国就业市场上，也存在着劳动参与率较低的问题。究其原因，是因为美国劳动人口中，很多没有接受大学教育的劳动者，因为找不到合适的工作，不再寻找工作；他们也没有领取任何政府救助金，从而没有在失业统计中反映出来。这些人被排挤在美国经济之外，从而对于他们自身、他们的家庭以及社区带来伤害。

因此，特朗普政府要做的，首先是为这些人提供帮助：一方面，完善社会保障体系，将这些人全部纳入其中；另一方面，要对这些人提供充足的再培训机会，鼓励他们重新上岗。其次，要引导美国劳动者向着适应开放条件下美国产业和服务业要求的方向发展——高技能、熟悉计算机的、服务型的工作要求。<sup>21</sup>

**2. 退出WTO、TPP，重新谈判NAFTA以及建立双边协议，威胁对墨西哥和中国进口产品征收高额关税，显然，是要从以规则为基础的多边主义向以实力为基础的双边主义转变**

基于市场力量之上的国际合作，更多地，只是大国之间的合作。因为，在相互交换市场机会的讨价还价中，只有能够提供对等市场机会的国家才会进行互惠性的、对等市场开放，小国则被排除在外。

更重要的是，大国之间的这种合作，也会带来相互的报复，从而使得从一个国家、产业和企业角度来看，合理的决定，在大国博弈下，则会变成一种不合理的选择。典型的例子就

<sup>21</sup> 这样，我们就可以将是否接受、何时接受奥巴马总统所竭力倡导和推动的社会保障改革法案，作为检验特朗普贸易政策是否从现有基调进行调整的试金石之一。



是：对某个国家的进口产品征收高额关税。比如，美国大幅度提高中国进口产品的关税水平，那么，中国一定会进行报复——提高来自美国进口产品的关税。这样，美国对于中国的出口也会减少，从而丧失就业机会。

同样地，如果美国限制本国的跨国公司从事业务外包活动，那么，其他国家也会这么做，从而限制了外国跨国公司在美国的投资活动。外资创造的就业机会也会减少。再比如，在公司所得税上，美国降低税率，也会引发其他国家这么做。法国和德国在特朗普宣布降税的决定之后，立即进行反驳就是一个信号。这样的“触底竞争”（competition for the bottom），没有赢家。

战后，国际社会努力的结果，至少在国际贸易领域中，就是建立了以规则、而不是以市场力量、更不是以军事实力为基础的贸易体系，从而形成了一种公平竞争的国际秩序。正是在这样的体系中，才在人类历史上第一次出现了这样一种情形，即：一个国家可以对于另一个国家违反规则的行为，采取合法的、不会引发报复的贸易限制行为，比如，提高针对这个国家某些产品的关税水平，或者附加进口配额等。即便是长期作为第一大贸易国家的美国，也经常遭受其他弱小成员的起诉。

因此，WTO 以及一些区域贸易协定，比如，NAFTA 及拟议中的巨型贸易协定 TPP、RCEP 和 TTIP 等，都是在创造这样一种机制，即：在规则基础上，成员国之间正常（非歧视、公平地）进行贸易活动；一旦某个成员违反规则，则其他受到损害的成员可以合法地、单方面地采取贸易反制措施进行纠正，而不会导致这个成员的报复——不论这个成员的市场影响有多大。特朗普是要走回头路吗？

**3. 进一步讲，以特朗普政府为代表的西方新政府，以及支持英国公投、特朗普总统的欧美选民们，其表面上是在反对贸易开放，比如 TPP、TTIP、甚或 WTO，反对全球化，本质上，却是在抗争贸易开放和全球化所带来的不公。特朗普政府的政策组合却恰恰忽视了这一点**

过去几十年中，全球化的收益分享，在主要的发达国家内部，非常的不公平、不包容和不及时。在贸易和投资扩大的同时，很多遭受开放贸易冲击的产业、工人以及社区、甚至地区却没有受到充分的关注、支持和帮助，从而使得这些人成为最大的受害者。在一个全世界几乎所有国家都蓬勃发展的大环境中，却在发达国家内部造就了受到伤害、遭受不公平、被



忽视的众多产业群体和地区。

现在是解决这些问题的时候了。面对全球化的挑战，美国以及其他发达国家必须要做：第一，补偿和救济丧失工作机会的劳动者；第二，提高劳动者素质，适应高技能、计算机化的服务导向经济的需求。在发达国家中的劳动者，必须具有更高的素质，适应更高水平的要求。全球化的条件下，发达国家中的工作，将主要由两部分组成，其一，是高端的、高收入、高素质工作；其二，是低端的、低收入的、“非贸易”、“本地性”的工作。在这样的环境下，发达国家的社会政策，尤其是社会保障政策必须具有强有力的协调功能——将这种极端化的工作类型以及劳动者协调起来。否则，将会带来很多的社会问题。非常遗憾的是，在特朗普的所有政策组合中，没有社会保障政策、也没有收入调整和再分配政策！

#### **4. 从更宏观的角度来看，目前，世界经济和世界秩序所面临的问题，是全球化与传统的 主权国家、传统的本土公司理念之间的冲突**

全球化的存在，使得生产要素在全球范围内进行最有效的配置成为可能。全球化，最大程度的，或者向着最大化程度，释放市场经济的活力，为世界和全人类的发展带来巨大利益。但是，全球化的发展，却和现代民族国家的国际体系越来越矛盾。如何化解这种矛盾将是人类社会未来很长一段时间所面临的最严峻、最现实挑战：1) 民族国家，既要推动全球化，又要照顾自己的国民，尤其是不可流动和遭受全球化冲击的国民；2) 本土公司，既要跨国经营，又要效忠母国；但是，和东道国之间的关系如何处理呢？这种冲突在国际贸易以及国际税收领域中已经非常尖锐了。其中，在国际贸易领域中，WTO 最近几年一直在推动基于附加价值之上的国际贸易统计系统建设；在国际税收领域，OECD 也于 2013 年出台了 BEPS 报告，并开始推进国际税收方面的合作。现在这种冲突开始在发达国家的政治领域中凸显出来——特朗普的当选以及英国脱欧就是这种冲突的活生生体现！

在此过程中，我们要竭力探索与全球化发展相适应的、基于现有民族国家体系之上的全球治理体系；要竭力避免重新走上孤立、封闭，或者大国对立的老路上去。从这个角度来讲，特朗普政府重新回归国内、重新推进双边贸易谈判、阻止区域化和全球化的进一步发展却树立了一个非常不好的榜样。二战之前的很长一段时期，美国盛行孤立主义，也非常重视和强力推进基于“平等、互惠”基础上的双边谈判和协议。难道历史要倒退吗？



## 结 论

第一，特朗普上台后，美国贸易政策的走向是延缓、甚至阻止进一步的区域化和全球化趋势，力阻美国产业和企业向海外转移，鼓励和支持美国企业和产业的国内发展。因此，它会对于贸易的赤字更加敏感，甚至会陷入到重商主义者的政策漩涡之中；同样，也会更加倾向于自身利益，而不是世界领导者角色。第二，美国贸易会有这样几方面的重大变化：通过各种优惠政策，鼓励和留住本国企业；减少石油进口；更多地采取贸易限制措施，与主要贸易伙伴之间的贸易摩擦加剧，保护主义增强；缔结更多的双边协定，对于区域和多边贸易谈判的热情降低；倡导新规则制定的领导力减弱。第三，中美之间，贸易摩擦和冲突会增加，但也存在着通过双边贸易和投资协定的谈判进行深度合作的可能性。第四，从以规则为基础的国际贸易体系走向以双边贸易实力为基础的体系，会带来很多的不确定性；存在 60 多年的多边贸易体制也面临着存亡挑战。第五，特朗普政府所倡导的回归国内、注重双边的贸易政策大转变，是美国贸易政策转变的一个转折点，还是昙花一现，值得观察。

**IGI 简介：**国际问题研究系列（Inside Global Issues）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶副研究员、高凌云副研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

**声明：**本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep\_ite，名称：社科国贸）

