

特朗普政府经济政策: 政策梳理、 效果评估与前景展望

刘 瑶 张 明*

内 容 提 要 特朗普政府的经济政策以扩大供给、改善居民收入分配为导向, 促使优质资本与人力要素回流美国, 旨在重振美国制造业: 一方面, 特朗普政府竭力推进税制改革, 试推新医保法案, 放松金融监管, 进行国内经济结构性改革; 另一方面, 特朗普政府崇尚贸易保护主义、反对全球化, 从区域主义转向双边主义, 拒绝无偿或低成本提供有效的全球公共产品, 这对全球贸易体系和治理体系构成了严重挑战。特朗普政府的经济政策在一定程度上抓住了美国经济运行的主要矛盾, 但是部分激进政策受经济规律、政治制度、利益集团与民众反应等多重因素制约, 执行时间与最终成效均有待观望。

关 键 词 特朗普政府; 经济政策; 重振制造业; 贸易保护主义

JEL 分类号 F13; O24

一、引言

2018 年 1 月 20 日是特朗普入主白宫执政一周年纪念日。尽管这一天由于预算拨款法案未能通过, 美国政府陷入“停摆”的尴尬境地, 但是不得不承认的是, 这位史上年龄最大、政治经验最少的美国总统一年来在提振美国经济方面交出了耀眼的答卷。特朗普上任后, 美国经济企稳复苏, 各项经济指标持续改善: 非农就业率在 2017 年 11 月创下 16 年内新高, 经济增长率同比上升; 私人投资和消费增长强劲, 成为美国经济的内生驱动力; 美联储加息提速, 步入货币政策正常化的轨道。在随后举行的 2018 达沃斯论坛闭幕式上, 特朗普也不忘标榜在经济方面的政绩, 声称自己当选后美国消费者信心、商界信心和

* 刘瑶: 中国社会科学院研究生院; 张明: 中国社会科学院世界经济与政治研究所 北京市东城区建国门内大街 5 号中国社会科学院科研大楼 15 层 电子邮箱: zhangming@cass.org.cn。

制造业信心都处于几十年的最高点。^①

打着“让美国再次变得伟大”、崇尚“自由主义”的旗号，特朗普政府执政以来的经济政策延续了竞选时期的政策主张，凸显了“美国优先”的单边主义政策倾向。受传统供给学派的影响，特朗普政府的经济政策以扩大供给、改善居民收入分配为导向，促使优质资本与人力要素回流美国，旨在重振美国制造业：一方面，特朗普政府竭力推进税制改革，试推新医保法案，放松金融监管，进行国内经济结构性改革；另一方面，特朗普崇尚贸易保护主义，借此手段提升美国企业出口竞争力并缩小贸易逆差，反对全球化，从区域主义转向双边主义，拒绝无偿或低成本提供有效的全球公共产品，这对全球贸易体系和治理体系构成了严重挑战。^②

特朗普政府的经济政策的主要思路是什么？特朗普各项经济政策推行前景如何？这些政策是否具有可持续性？特朗普政府的经济政策会造成怎样的潜在影响和外溢效应？本文将在梳理特朗普主要经济政策主张的基础上，尝试着对这些问题做出回答。本文剩余部分结构安排如下：第二部分分析特朗普政府的经济政策思路；第三部分梳理特朗普国内经济政策主张，并评估其潜在影响；第四部分梳理特朗普政府对外经济政策主张，并评价其外溢效应；最后部分展望特朗普政府经济政策的推行前景。

二、特朗普政府主要经济政策思路

2008年金融危机后，全球经济复苏动力疲乏，全要素生产率下降，特朗普上任前的2016年，美国GDP实际增速仅为1.5%，远低于3.5%的历史水平，^③美国经济增长陷入复苏动力的泥潭，长期增长停滞假说^④的支持者越来越多。

① World Economic Forum, “President Donald Trump’s Davos address in full”, January 26, 2018, <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/president-donald-trumps-davos-address-in-full-8e14ebc1-79bb-4134-8203-95fca182e94/>.

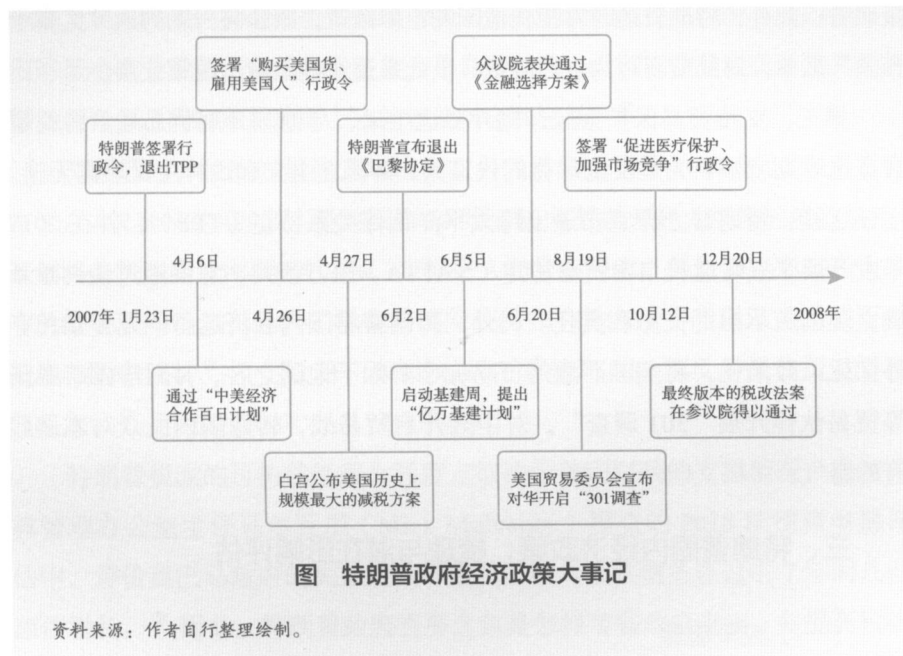
② 张明、刘瑶：“特朗普政府经济政策：政策梳理与影响评估”，《世界经济黄皮书：2018年世界经济形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2018年1月版，第273-289页。

③ 来自于美国国会预算办公室（Congressional Budget Office）的测算。

④ 长期增长停滞（secular stagnation）最初由 Alvin Hansen 于 20 世纪 30 年代末提出，主要表现为潜在增长率显著下滑、低实际利率、全要素生产率下降和债务水平居高不下四个方面。

在此背景下，抓住提振经济增长的主线就等于抓住了美国经济的主要矛盾。

在特朗普看来，全球价值链的过分延长、部分产业外包转移和危机后的金融强监管限制了美国经济的增长动能，并造成了美国对主要贸易伙伴持续的经常项目赤字。因此，上任以来特朗普政府的当务之急是重振制造业，提升美国企业竞争优势，促进经济增长，无论是税制改革、金融体系监管调整、推行贸易保护主义政策均围绕着这一核心目标进行。



特朗普政府的主要经济政策如上图所示，我们将其经济政策的具体思路概括如下。

第一，秉持“美国优先”原则，提升就业率，力促优质资本和人才回流美国，重振制造业。特朗普一方面签署了“购买美国货、雇用美国人”的行政令，^①在美国本土创造更多就业岗位，降低失业率；另一方面也不忘发扬其“推特治国”的优势，点名重点批评跨国公司在海外设立生产线的行为，使得不少企业

① White House Government, “Presidential Executive Order on Buy American and Hire American”, April 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>.

在重压之下纷纷回国办厂，承诺雇用本国劳动力、使用本国原材料，为本国经济添砖加瓦。

第二，对国内和国外经济活动进行目的性极强的指导性干预。税制改革是特朗普政府财政政策的最大亮点，旨在为企业和家庭降低税负，改善收入分配结构，提振实体经济；同时，特朗普经常在公开场合和推特上批评美联储，输出特朗普政府货币政策取向，干涉货币政策独立性，让货币政策为其财政政策服务；此外，特朗普还时常指责他国的汇率政策，威胁将一国列入“汇率干预国”名单，对其贸易行为进行制裁，以此来逼迫他国做出政策让步。

第三，支持贸易保护主义，抛弃多边主义，与外国开展贸易战。特朗普自竞选时期就被认为是反全球化的代言人，其孤立主义和民粹主义表露无遗。上任之初，特朗普立即宣布退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP），并在2017年度开展了五轮北美自由贸易协定（NAFTA）三方谈判，意图通过谈判重新确立美国应承担的义务和责任。另外，特朗普将国内经济运行问题复杂化、外部化、政治化，将美国严重的贸易赤字归因于他国之咎，并对中国、泰国等贸易伙伴开展“301调查”，对中国开启贸易战，转嫁国内民众对本届政府的怨气。

三、特朗普国内经济政策：梳理与潜在影响评估

（一）政策梳理

财政政策是特朗普国内经济政策的重点，而税制改革则是财政政策的核心。在特朗普政府看来，减税能有效降低“美国制造”的成本并能以可观的回报吸引全世界的优质资本，重振美国制造业。目前看来，税制改革也是特朗普经济政策中内容最翔实、进展速度最快的。

2017年4月21日，特朗普政府公布了美国历史上最大规模税收改革方案，方案旨在减免长期以来偏高的企业所得税和个人所得税：首先，降低企业税收。将公司税率从35%削减至15%，给予公司汇回海外存留资金税收优惠，并采取属地税收原则；其次，提高个人所得税起征点，简化税收档位。个税起征点从6300美元升至1.26万美元，增加家庭税收减免幅度，征收方面，由7档简

化为3档,最高档税率由39.5%降低至35%;最后,撤销奥巴马医改税,废除替代最低税额和遗产税,但是未公布有争议的边境税改革方案。^①

特朗普税改方案有望显著降低美国企业的税负,提高美国居民的收入水平,因此公布之后受到的政策阻力较小,并于2017年5—7月举行了听证会讨论具体政策细节。7月下旬,包括众议院议长、参议院多数党领袖、财政部部长、国家经济委员会主任、参议院财政委员会主席、众议院筹款委员会主席在内的政要发表对税改的联合声明,指出对美国家庭税收的减免是税改方案的核心:应降低小企业税负,使其和大企业公平竞争;应降低国内企业税负,使其和外国企业竞争,同时保护美国工人的就业机会和税基。^②

与此同时,税改的最终方案框架在各方博弈之下于2017年11月2日公布于众:议案长达429页,是美国自20世纪80年代以来最大规模的税改法案,计划将公司税自35%降至20%,降低个人和家庭税率,并取消企业和个人享有的部分税务抵扣;此外,法案将废除现行州和地方所得税以及消费税可减抵税额的做法。^③12月2日,参议院以51票赞同、49票反对最终通过了税改法案。^④

特朗普税改的可持续性很大程度上取决于美国财政的支撑情况,白宫预算管理办公室主任马尔瓦尼(Mick Mulvaney)提交的2018年预算中期评估中,评价奥巴马政府的失败政策导致美国政府公共债务在过去7年间几近翻倍增长。^⑤因此,特朗普政府当务之急是怎样节省政府支出,并提高税收使用效率。为此,特朗普政府同步提出刺激基础设施建设的目标、方案及特朗普医改议案。

① White House Government, "2017 Tax Reform for Economic Growth and American Jobs", April 29, 2017, <http://americansfortaxfairness.org/wp-content/uploads/White-House-One-Pager-on-Trump-Plan.pdf>.

② White House Government, "Joint Statement on Tax Reform", July 27, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-tax-reform/>.

③ White House Government, "Statement from the President on the Tax Cuts and job Acts", November 2, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-tax-cuts-jobs-act/>.

④ Andrew Soergel, "Senate Passes GOP Tax Overhaul Through on 51-49 Vote", December 2, 2017, <https://www.usnews.com/news/economy/articles/2017-12-02/senate-passes-gop-tax-overhaul-through-on-51-49-vote>.

⑤ White House Government, "OMB Reports", July 14, 2017, <https://www.whitehouse.gov/omb/legislative/omb-reports/>.

在 2017 年 5 月 24 日提交的 2018 财政年度预算案中，特朗普要求在国防、边境安全与基础设施建设方面增加更多的资金，同时要求减少教育、科研、环境和医保方面的投入。^① 6 月 5 日，特朗普宣布启动“基建周”，在辛辛那提提出“万亿基建计划”，^② 讨论如何有效利用税收收入开展基础设施建设，并提出大幅缩短基础设施项目推进时间，减至 2 ~ 10 年不等，并且通过削减监管程序来获得项目确切性。8 月 15 日，特朗普在另一份行政令中批示加强基础设施项目批准审查和环境问责，并在之后的胡佛坝项目中得以充分运用。^③ 2018 年 1 月 30 日，特朗普在国会发表国情咨文，宣布基建计划规模将扩大至 1.5 万亿美元，远超之前宣称的一万亿美元。^④

然而，与之形成鲜明对比的是，特朗普医改进程频繁受阻，在 2017 年下半年甚至一度遭遇停滞。2017 年 3 月 24 日，《美国医疗法案》（American Health Care Act）^⑤ 在国会投票前一刻被撤回，医改进程受到重创；7 月 14 日，共和党参议员在原法案基础上修订提出了《更好医保和解法案》，但因遭到几名参议员反对，直接导致议案无法提交参议院表决；^⑥ 10 月 18 日，经过多次商讨，国会参议院两党自 2016 年以来首度合作，小范围达成了旨在稳定奥巴马医改“分摊成本减免”（CSR）款项的协议，但次日这种联邦拨款支持地方政府医保支出的做法就遭到特朗普的反对。^⑦ 另

① White House Government, “2018 Budget: Infrastructure Initiative”, May 24, 2017, <https://www.infrastructureusa.org/fact-sheet-2018-budget-infrastructure-initiative/>.

② White House Government, “President Trump Kicks Off Infrastructure Week”, June 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/blog/2017/06/06/president-trump-kicks-infrastructure-week>.

③ White House Government, “Presidential Executive Order on Establishing Discipline and Accountability in the Environmental Review and Permitting Process for infrastructure”, August 15, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-establishing-discipline-accountability-environmental-review-permitting-process-infrastructure/>.

④ White House Government, “President Donald J. Trump’s State of the Union Address”, January 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>.

⑤ American Congress, “American Health Care of 2017”, March 20, 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1628>.

⑥ “美参议院共和党公布修订版医改法案，增加 700 亿美元拨款”，2017 年 7 月 14 日，中国日报网，https://world.chinadaily.com.cn/2017-07/14/content_30109685.htm。

⑦ 王穆：“特朗普立场突现反转，不支持最新医改协议，医保板块回落”，2017 年 10 月 19 日，华尔街见闻，<https://wallstreetcn.com/articles/3035909>。

外,值得注意的是,在2017年12月20日表决通过的特朗普税改最终法案上,出现了废除强制医保的规定,^①因此,不排除特朗普政府今后借税改政策推进医改进程的可能性。

此外,特朗普政府的财政政策又急需宽松的货币政策与流动性支撑。危机后奥巴马政府颁布的《多德—弗兰克法案》(Dodd-Frank Act)旨在通过限制金融衍生工具交易规模、缩减金融机构贷款规模,有效防范系统性金融风险,维持金融稳定。而特朗普内阁认为危机以来的金融强监管阻碍了美国生产力,在2017年4月21日特朗普签署的备忘录中,明确要求美国财政部重新审议2008年金融危机后有关大型金融机构的监管规定。^②6月中旬,美国众议院议员以233票对186票的表决结果通过了“金融选择法案”^③,该法案将推翻《多德—弗兰克法案》的主要内容。10月6日,美国财政部发布评估报告《创造经济机遇的金融体系:资本市场》,针对资本市场,提出减少监管重叠、放松对中小银行包括社区银行的监管及对证券化限制等建议。^④货币政策方面,虽然美联储方面拥有货币政策独立性,但特朗普左右摇摆的货币政策态度还是给美联储货币政策转向带来了冲击。11月2日,特朗普提名鲍威尔为美联储下一任主席,^⑤主要是考虑到后者对金融监管灵活的态度,而税改方案需要宽松的货币政策支持。

① American White House, “The Tax Cuts Act Follows through on President Donald J. Trump’s Promise of Middle Class Tax Cuts”, December 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/tax-cuts-act-follows-president-donald-j-trumps-promise-middle-class-tax-cuts>.

② 新华社,“特朗普要求美财政部重新审议金融监管规定”,2017年4月23日, <http://w.huanqiu.com/r/MV8wXzEwNTI0MjMwXzEzNF8xNDkyOTA0ODY2>.

③ American Congress, “Financial Choice Act of 2017”, April 26, 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/10>.

④ US.Department of The Treasury, “A Financial System That Creates Economic Opportunities”, October 6, 2017, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/A-Financial-System-Capital-Markets-FINAL-FINAL.pdf>.

⑤ American White House, “President Donald J. Trump Announces Nomination of Jerome Powell to be Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System”, November 2, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/president-donald-j-trump-announces-nomination-jerome-powell-chairman-board-governors-federal-reserve-system>.

（二）潜在影响评估

特朗普政府的主要国内经济政策具有清晰的思路和导向，即以税制改革为核心，突出财政政策的功效，进行结构性调整，以达到提升美国家庭部门可支配收入，刺激私人部门有效消费，重振美国制造业，降低失业率，提高全要素生产率，改善美国经济基本面的作用。这可谓瞄准了美国经济的基本矛盾，具有一定程度的合理性。同时，特朗普政府经济政策的轻重缓急得到了很好的把握。当局在 2017 年上半年推出一系列改革法案，下半年则以税制改革为重点依次突破，确保交出一份满意的经济答卷。然而，鉴于美国政府长期以来积累的庞大的公共债务、国会共和党与民主党持续的利益冲突，特朗普政府经济政策的可持续性仍面临较大的疑问，并且政策的长期效应也面临着考验。

第一，**特朗普政府以税制改革为核心的财政政策真实效益具有不确定性。**首先，目前的税改方案正按计划进度进行，考虑到实践中跨国公司可以通过商业运作、会计手段及国际税收转移进行税收规避与减免，企业实际缴纳税率远低于联邦企业税率 35%。因此，短期内对企业的真实减税力度可能有限。其次，鉴于美国联邦债务比例已超过 100%，减税方案、基建投资方案推行进度远快于医改法案等削减支出计划，美国财政政策进一步扩张的空间面临掣肘；同时，美国 10 年期国债收益率正处在历史低位，若未来美国国债收益率显著上升，则财政支出中刚性支出占比将会加大，这将会加剧财政困难，影响财政政策可持续性。再次，特朗普政府财政政策旨在进行长期结构性调整，理论依据是供给学派为主的里根经济学，然而与里根时代相比美国经济当前处境截然不同：里根时代美国经济面临持续的滞胀，如今美国经济正面临结构性失衡与低通胀的局面，特朗普税改能否复制里根经济学的奇迹尚不得知。最后，就拉动经济的“三驾马车”来看，若想长期改善美国全要素生产率，需要提高投资的有效性，这也许只能通过技术革命和创新驱动来实现。因此，特朗普政府的税制改革的真实作用恐怕不及预期。

第二，**特朗普政府的基建方案扩增规模难度较大，医疗改革更难突破。**诚然，刺激基础设施投资建设能够提高税收利用有效性，但是受国会预算限制

和减税增支的根本矛盾影响，基建投资的规模受限。鉴于 2017 年下半年特朗普政府简化了环境审查和批准基础设施的进程，加强了联邦各机构之间在基础设施批准和环境审查方面的政策协调，基建方案的政策效果短时间会显现。对于废除奥巴马医保的特朗普医改方案而言，始终任重而道远。特朗普新医改法案触动了美国民众的根本利益，在共和党占绝对优势的众议院都很难通过。不过，特朗普内阁已经达成了先废除奥巴马医改各项决议再提出新法案的政策路径，并且有可能借税改方案推进废除奥巴马医改的进程。

第三，**特朗普政府金融去监管政策顺应了宽松化的趋势，但政策的负面冲击不容忽视，特朗普政府的货币政策取向也难以撼动美联储货币政策独立性。**目前，特朗普政府的金融去监管政策主要是为辅助财税政策的有效进行，一些金融机构也乐享其成，但是给监管松绑违背了强监管的大趋势，加上美国正处在新一轮金融周期的上升阶段，一旦操作不慎，很可能引起系统性金融风险甚至是新一轮金融危机。而如今美联储货币政策决策主要是依据货币政策规则而定，留给不确定预期的空间有限。当前美联储正处于货币政策正常化的初期阶段，2017 年美联储历经三次加息，未来市场对美联储加息与缩表的预期无疑是清晰而确定的。虽然 2017 年 11 月特朗普提名任命了新任主席鲍威尔，但鉴于其保守派的作风，很难胁迫新的美联储为特朗普政府的短期经济目标服务。

四、特朗普政府对外经济政策梳理与外溢效应分析

特朗普政府执政以来不断敲打贸易伙伴，出台了一系列以增加本土企业竞争力和维护国内市场的贸易保护政策，对重要贸易伙伴中国发动贸易战，并推行严厉的移民政策。

（一）政策梳理

上任后，特朗普政府的贸易政策发生很大程度的转向，**特征之一是放弃多边主义的贸易协定，回归双边主义贸易谈判，重新确立在国际贸易中的责任和义务。**上任之初，特朗普立即履行竞选时承诺，签署行政令，宣布美国

退出 TPP，^① 给多边合作组织蒙上阴影；2017 年 4 月 28 日，美国商务部部长罗斯（Wilbur Ross）在新闻发布会上声称要对 WTO 贸易协议进行整体重新评估；同时，2017 年度特朗普政府展开了五轮针对北美自由贸易协定的谈判，在电信、竞争政策、数字贸易、良好的监管措施和海关、贸易便利化等方面取得有意义的进展，此外各方还在政府采购的准入领域交换了初步报价；^② 12 月 11 日，在世贸组织部长级会议上，美国贸易代表发表声明称，世贸组织面临严重的挑战，不少现行规则只适用于少数国家，不承认某些国家发展中国家的地位。^③

特朗普政府贸易政策特征之二是不不断敲打贸易伙伴、采取贸易保护主义，对最大的贸易伙伴中国发动贸易战，并且部分行动得到了美国民众的支持。例如《纽约邮报》评论所言，“特朗普敢于质疑自由贸易的条款，并且超过 3/4 的民主党人相信这些条款协议已经伤害了美国，并且已经授权特朗普采取行动”。^④

首先，特朗普上任不久就签署了一系列旨在减少美国贸易逆差的行政令。2017 年 3 月 31 日，特朗普签署行政令，要求商务部与美国贸易代表、其他政府机构领导人协商，在 90 天内提交有关美国贸易赤字的报告，在另一份行政令中，特朗普要求确立一个保障正确收缴反倾销和反补贴税的计划。^⑤ 4 月 29 日，特朗普又签订了两项维护美国对外贸易权益的行政令，其一是为“解决贸易协定中的违约与滥用”，并指示商务部部长和美国贸易代表对所有与美国有

① American White House, “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement”, January 23, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>.

② 见美国贸易代表办公室（United States International Trade Commission）网站，<https://www.usitc.gov/>。

③ Office of the United States Trade Representative, “Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference”, December 11, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/opening-plenary-statement-ustr>.

④ The New York Post, “Trump is not Backing Down on Trade”, August 22, 2017, <https://nypost.com/2017/08/22/trump-is-not-backing-down-on-trade/>.

⑤ Office of the United States Trade Representative, “The Office of the United States Trade Representative releases President Trump’s 2017 Trade Policy Agenda”, April 1, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/march/annualreport17>.

贸易或投资协定的国家和国际组织进行“表现评估”；其二决定设立“贸易及制造业政策办公室”，维护和服务美国工人和国内的制造业厂商，并就促进经济增长、减少贸易逆差、增强美国制造业和捍卫产业基础议题向总统提供政策顾问意见。^①

其次，特朗普政府针对国外进口产品是否威胁美国本土厂商开展了全方位调查。2017年4月20日，特朗普在白宫签署总统备忘录，要求商务部根据《1962年贸易扩展法》第232条款优先调查钢铁进口是否威胁美国的国家安全；4月26日，特朗普再次签署备忘录，要求商务部调查进口铝产品是否威胁美国国家安全。根据重启的贸易“201条法规”，若美国国家贸易委员会发现进口产品对美国国内工业造成严重损害时，有权采取任何行动应对。^②在7月份汉堡召开的G20峰会上，特朗普再三威胁对钢铁进口征收惩罚性关税。^③

再次，特朗普不断敲打主要贸易伙伴，对其进口产品开展反倾销反垄断调查，并对中国打响贸易战。上任不久，特朗普政府就将最大的矛头指向中国，引起中美双方一轮轮贸易冲突。2017年8月19日，美国政府正式发动对华进行301反倾销调查，调查将确定中国政府在技术转让、知识产权和创新方面的行为、政策和做法的合理性、歧视性及是否损害美国的商业活动。^④针对中国光伏产业在美巨大的市场份额，9月美国贸易委员会做出针对中国光伏组件的损害裁决，认定中国进口产品对美国国内产业造成严重损害，将研究对美国进口产品采取限制措施。^⑤进入2018年后，中美贸易冲突愈发变得频繁而激烈。1月12日，美国贸易代表办公室发布《2017年恶名市场非定期回顾报告》，

① American White House, "Presidential Executive Order Addressing Trade Agreement Violations and Abuse", April 29, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-addressing-trade-agreement-violations-abuses/>.

② American White House, "Trade Deals that Work for All Americans", <https://www.whitehouse.gov/trade-deals-working-all-americans>.

③ American White House, "Press Briefing on the President's Meetings at the G20", July 7, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-presidents-meetings-g20-070717/>.

④ Chad P. Brown, "Rogue 301: Trump to Dust off another Outdated US Trade Laws", August 19, 2017, PIIE Policy Brief.

⑤ 见美国贸易委员会(United States International Trade Commission)网站, https://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations/2017/Solar%20Panels/Safeguard/201_3218_notice_05232017sgl_1.pdf.

将中国纳入其“恶名市场”名单。1月19日，特朗普政府再次指责中国，美国贸易办公室发布关于中国和俄罗斯加入WTO的年度报告，称中俄未能接受以市场为导向的经济政策，没有履行承诺。1月22日，特朗普批准对美国洗衣机和太阳能电池制造商的救济，对相应模块征收保护性关税，而中国企业此前在这两个行业中一直占有巨大的优势。^①3月23日，美国贸易办公室公布对华“301调查”报告，并基于此推出针对中国的限制措施，贸易战正式打响。4月3日，美国提前公布针对中国301关税产品清单，建议对清单上的产品征收25%的关税，中美贸易冲突进一步加剧。^②

汇率工具也是历届美国政府实施贸易保护主义的惯用手段。如果一国被美列为“汇率操纵国”，美国财政部将逼迫其在汇率制度、币值稳定、资本管制等领域与美方展开谈判，若对方未做出重大让步，美国将采取一系列制裁措施：例如限制该国海外融资、将其从政府采购清单中剔除、征收高额关税等。然而，特朗普政府执政以来未将任何主要贸易伙伴列入“汇率操纵国”名单中，根据《国际经济和汇率政策报告》，只是将中国、德国、日本、韩国、瑞士等贸易伙伴列入汇率政策的监测名单之中，但是随着贸易冲突进一步加剧，汇率手段也可能成为美国贸易战常用工具之一。

同时，特朗普政府延续了竞选时承诺的强硬的移民政策，全方位收紧了移民数量，旨在提高美国本土工人就业率、维护国家安全，为国内经济政策服务。

特朗普上任不到一周，就开启了史上最严厉的移民政策，2017年1月底，特朗普签署行政令，禁止难民和部分伊斯兰国家国民入境，^③导致大量旅客滞留机场，民众怨声载道，司法部代理部长及移民与执法局代理局长当晚遭到解雇。2月底，在国会首次演讲上，特朗普提出要推动移民改革议程，但并未公布具体细节。3月6日，特朗普在一份行政令中暂时限制6个伊斯兰国家的公

① Office of the United States Trade Office Representative, January, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/january>.

② Office of the United States Trade Office Representative, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/>.

③ American White House, “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements”, January 25, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>.

民申请新的入境签证,并且不得接收这些国家的难民,但效力不追溯以往,已获得签证的绿卡持有人不受影响。^①

进入2017年4月以来,特朗普政府的移民改革方案步伐逐渐加快、方案也越来越具体,涉及人群范围愈加广泛。4月18日,特朗普在签署的“购买美国货、雇用美国人”行政令中,要求联邦政府修改HIB(留学生工作签证)政策,主要影响人群为高科技移民。^②6月,国会众议院通过两项移民法案:一项法案对再次非法入境的人处以更加严厉的惩处;另一项法案针对庇护移民的庇护城市,声称对于不逮捕、不拘留非法移民的城市会停止联邦拨款。^③6月22日,特朗普在一次演说中提到将很快推动立法,让美国新移民5年不能享受社会福利;21日特朗普签署行政令,删除了2012年奥巴马命令中有关寻求加快受理学生和游客非移民签证申请的新规定。^④当然,特朗普政府的移民新规主要还是针对非法移民的,此方面的政策还包括赋予国土安全部移民事务的权力、结束上一届政府儿童非法入境延期项目、为进入美国难民设立新上限(2018财政年度进入美国难民人数限定为45000人)等。

(二) 外溢效应分析

本文认为,无论是反对多边主义的贸易保护政策还是强硬的移民路线,特朗普政府的对外经济政策无疑是为国内经济政策的顺利运行铺平道路。然而,一旦政策得到落实,会对全球及中国经济产生显著的负面外溢效应。

① American White House, “Executive Order Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States”, March 7, 2017, <https://www.whitehouse.gov/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-2/>.

② White House Government, “Presidential Executive Order on Buy American and Hire American”, April 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>.

③ United States House of Representatives, “Mccaul Statement on Anti-Border Corruption Reauthorization Act of 2017”, June, 2017, <https://homeland.house.gov/press/mccaul-statement-anti-border-corruption-reauthorization-act-2017/>.

④ White House Government, “Presidential Executive Order on Amending Executive Order 13597”, June 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-amending-executive-order-13597/>.

第一，**特朗普政府的对外贸易政策将对现行全球贸易体系构成极大的损害。**众所周知，过去十年间，以 WTO 为代表的全球贸易协定与区域经济合作组织显著地扩大了发达国家与新兴经济体的贸易规模，减少了不必要的福利损失。多边贸易体系的重要优势之一即为国家间彼此使用最惠国待遇、国民待遇原则，发挥各国的比较优势，最大限度地消除贸易壁垒。事实上，美国也是多边贸易体系下贸易自由化的积极倡导者和最大受益者，无论是 TPP 还是 TTIP，都是美国为加强其在全球贸易格局的主导地位而大力推进和深入的。特朗普政府的贸易政策抛弃多边主义，转向双边贸易谈判，重新确立在贸易协定中的责任和义务，这是对全球贸易体系的严重破坏，亦是对经济全球化的“开倒车”行为。

第二，**特朗普政府对外贸易政策倡导贸易保护主义，反对产业空心化和二次产业外包，试图繁荣美国的制造业，这违背了国际分工格局，将会对全球价值链造成不利冲击。**自 2008 年金融危机爆发后，全球价值链显著延长，呈现“生产活动不断分散、生产功能不断集中”的新趋势。美国位于全球价值链的上游与顶端，也是全球最大的消费需求市场。特朗普政府的贸易政策路线图一旦付诸运行，可能会破坏当前的国际分工格局，造成全球价值链缩短甚至中断，这会显著威胁全球贸易的可持续增长前景。

第三，**特朗普政府强硬的移民路线和拒绝无偿或廉价提供国际公共产品的姿态，将会对国际经济合作的前景与全球治理体系构成严重的负面冲击。**特朗普政府出台政策严格限制难民入境、削减科技移民和留学签证派发数量、设置移民接受上限，并退出应对全球气候变化的《巴黎协定》。美国政府放弃国际合作引领者和全球治理体系重要参与者的双重地位，一旦特朗普政府此方面政策转向正式落实，全球治理体系可能会陷入问题摩擦越来越多、公共产品严重不足的供需失衡境地。考虑到短期内任何国家都无法填补美国留下的供给缺口，未来的国际合作和全球治理将会面临严重的负面挑战。

第四，**特朗普政府不负责任的、强硬的对华贸易姿态，将会严重损害中美双边经贸关系。**众所周知，美国对华出口产品的贸易指责是严重有失公允的，违背自由贸易的市场经济原则。同时，一旦发动大规模贸易战，没有国家会成为赢家，往往两败俱伤。考虑到进入 2018 年以来美国针对中国大大小小的贸

易摩擦不断，引发持续的贸易冲突，发动贸易战，这反映了特朗普政府采取对外贸易政策系统性遏制中国的思路。中国政府应未雨绸缪，积极应对特朗普政府对华贸易政策转向，避免不必要的妥协和让步，警惕美国将贸易战范围由双边扩展至多边层面。

五、特朗普政府经济政策前景展望

特朗普政府经济政策抓住了美国经济运行的主要矛盾，以税改为核心，进行全方位结构性改革，主要政策正在逐步推进运行（见表1）。但是部分激进政策（尤其是对外贸易政策）受经济规律、政治制度、利益集团与民众反应等多重因素制约。因此，执行时间与最终成效都有待观望。

表1 特朗普政府经济政策推动进程

政策类型	竞选时方案	执政后方案	政策进展
税收政策	启动大规模减税方案：个税由7档简化为3档；公司税率由35%削减至15%；废除奥巴马遗产税；支持边境调节税	根据参议院最终通过的税改方案：从2018年1月起，企业税率由35%下调至21%；保留7档个税，但下调多数税率；房地产遗产税免税额翻倍；未提边境调节税改方案	税改方案获得众议院、参议院通过，正在落实执行
基建政策	提出1万亿美元基建方案：采取PPP、政府直接投资和税务减免方式组合发力	将基建计划规模扩大至1.7万亿美元；基础设施建设方面建立纪律审查和问责制	一些具体项目开始执行
医改政策	废除奥巴马医改，提出“特朗普医改”法案	特朗普医改法案无法在国会通过；参议院最终通过的税改方案包括废除强制医保	特朗普医改进程受阻；特朗普政府在废除奥巴马医改进程中道阻且长
金融监管政策	撤销沃尔克规则（Volcker Rule），放松中小银行监管；撤销《多德—弗兰克法案》其他内容	公布金融机构松绑的首份报告；《金融选择法案》获众议院通过	《金融选择法案》获得众议院通过，未获参议院通过；参议院银行委员会推动修订金融规则，并将递交参议院全体表决
货币政策取向	紧缩货币政策：加息缩表	左右摇摆，一方面不喜欢强势美元；另一方面面对一路下跌的美元指数，又声称美元汇率应走强	鲍威尔为新任美联储主席
贸易政策	退出TPP，重启北美自贸区谈判，对中国和墨西哥进口产品征收高额关税；宣布中国为汇率操纵国	退出TPP，重启北美自贸区谈判；宣布中国不是汇率操纵国；对中国发动“301贸易调查”，对部分产品拟征收关税，发动贸易战	采取贸易保护政策，展开一系列针对贸易伙伴进出口产品的反倾销反垄断调查，对中国征税产品清单出台

续表

政策类型	竞选时方案	执政后方案	政策进展
移民政策	强化移民执法，限制移民规模，限制签证发放额度，暂停外国劳工入籍	限制6个伊斯兰国家公民申请新签证并且不得接收这些国家的难民；设置难民接受上限；要求联邦政府修改留学生工作签证	推行严厉的移民政策，自2017年10月以来，美国各地已经开始执行移民法

资料来源：作者自行整理。

我们对特朗普政府的主要经济政策的可持续性前景做出如下展望。

第一，特朗普政府的税改方案自2017年底获得参议院表决通过后，正在逐步落实进展。将企业税率由35%降至21%，而非最初的15%；将个税保留7档征收，想必也是考虑到负债累累的联邦政府的财政状况以及国会众议院参议院两党政治博弈的结果。但同时，特朗普税改具有供给学派拉弗曲线的理论基础与里根时代结构性改革的实践经验，因此，减税方案发生频繁调整的可能性不大。**未来此轮税改的持续时间取决于减税对于降低企业成本、增加居民可支配收入、提振美国私人部门消费的具体效果。**

第二，**特朗普政府的大规模基建刺激计划很难落实。**增加基础设施建设旨在提高美国公共投资有效性、引入私人资本，提高企业部门投资，拉动美国经济增长；然而，美国长期存在显著的投资储蓄负缺口，在此背景下不断扩增基建投资规模势必会加重美国政府的财政负担，甚至间接影响美联储未来的货币政策。因此，大规模的基建刺激计划受财政赤字与持续的政府债务的双重限制，短期内落实希望较小。

第三，**特朗普政府的医改方案很难有突破性进展。**特朗普政府废除奥巴马医改方案、缩减医疗支出的行为违背了美国民众的根本利益，相关的方案在众议院和参议院都将遭到极大的政治阻力。2017年全年特朗普医改进程几乎无显著进展，不过特朗普政府今后可能借其他政策方案渐进废除奥巴马医改的一些重要条款。

第四，**特朗普政府的金融监管政策前景依然面临较大的不确定性。**危机后金融去监管已成为信号，一方面，特朗普政府积极的财税政策急需宽松的金融环境支持，给监管松绑能够为市场提供充足的流动性；另一方面，金融监管

缺失引起的高杠杆和信贷市场泡沫是金融危机的重要导火索，不少国会议员担心特朗普政府会重蹈覆辙，因而坚决反对法案的推出。但是，2018年伊始，美股已经历几次单日跌幅超过3%的重大调整，流动性趋紧与国债收益率反弹引起的融资成本上升的双重叠加作用可能会加剧美股的下跌趋势，因而，去监管释放流动性也是资本市场风险减震器之一。因此，结合两方面因素来看，金融监管方案在2018年的实施前景仍不确定。

第五，特朗普的对外经贸政策对全球和中国经济将会产生很大的负外部性，我们需要警惕中美贸易冲突升级及进一步引发大规模贸易战的风险。一方面，如果发动大规模贸易战，没有国家会成为赢家；另一方面，特朗普政府执政以来对华贸易小动作不断，近期针对中国进口的钢、铝产品是否威胁美国国家安全的调查已经展开，美国贸易代表已列出针对中国制造业的惩罚性关税清单，不排除下一步美国有可能对中国等制造业大国启用包括“201条款”在内的非常规贸易措施，造成更严重的贸易冲突和负外部性。不过，除采取强硬贸易保护主义外，特朗普政府在政治、外交等其他领域的政策主张也遭到不少民众的坚决反对，加上“通俄门”等事件的负面冲击，特朗普政府在国内和国际层面都可能面临失道寡助的困境，甚至是被弹劾的风险。因此，在特朗普及其幕僚真正扣动大规模贸易战的扳机之前，恐怕他们也得思虑再三。

参考文献

陆晓明：“特朗普政策效果预期——从与里根经济政策比较的视角”，《国际金融》2017年第6期。

李向阳：“特朗普经济政策评估”，《国际经济评论》2017年第4期。

朱民：“特朗普的冲击：经济政策及全球影响”，《债券》2017年第4期。

郝宇彪：“特朗普时期美国对外贸易政策：理念、措施及影响”，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2017年第2期。

张明、刘瑶：“特朗普政府经济政策：政策梳理与影响评估”，《世界经济黄皮书：2018年世界经济形势分析与预测》，社会科学文献出版社2018年。

（责任编辑：汀 兰）