



Policy Brief No. 201908

June 27, 2019

东艳: maildongyan@163.com

李春顶: chundingli@163.com

深刻认识美国“关税武器化”政策的根源与危害^①

习近平主席在第 23 届圣彼得堡国际经济论坛致辞中提出，“当今世界正经历百年未有之大变局，人类再次站在了历史的十字路口。面对变局，群策群力、合作共赢是各方的正确选择”。然而，一段时间以来，美国对中国步步紧逼，极限施压，逼迫中国答应美国的各种要求，目前美国已累计对中国 7000 余种，总额为 2500 亿美元的输美产品加征最高达 25% 的关税。美国对其他主要贸易伙伴国也采取了类似的威胁方式，而美国加征关税的借口林林总总，如欧盟违规补贴空客、墨西哥没能有效缓解“非法移民危机”、日本汽车对美国构成国家安全威胁、土耳其里拉贬值、越南占了美国的便宜等。正如美国全

^① 东艳，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。李春顶，中国农业大学经济管理学院教授。本文已发表于 2019 年 6 月 27 日《经济日报》理论版（第 12 版）。



国商会常务副会长兼国际事务总裁薄迈伦·布里连特近日在 CNBC 一档节目中所指出的，特朗普正在鼓吹“关税武器化”。如何理解美国“关税武器化”政策的根源和危害，我们将重点从历史经验和贸易理论层面作分析。

从三份千名经济学家请愿信谈起

1930 年 5 月 5 日，在全球陷入经济大危机、美国贸易保护主义升级的关键性历史时刻，美国 1028 位经济学家联名致信美国国会和总统，强烈敦促美国国会拒绝通过提升关税水平的斯穆特-霍利关税法案，提出如果该法案被国会通过，则要求美国总统否决该法案。经济学家们指出，高水平的关税保护将提高美国的生活成本，损害大多数美国民众的利益；大部分农民、出口商将受损，美国的制造业总体上并不需要更高的关税来保护；同时，高关税将损害美国与其他国家的关系^①。但令人遗憾的是，美国经济学家们的建议没有得到采纳。该法案通过后，美国平均关税大幅度提升至 59%，导致其他国家只能

^① Fetter, F. W., 1942, “The Economists’ Tariff Protest of 1930”, *American Economic Review*, Vol. 32 (2), Part 1, Jun., pp. 355-356. EJW, 2007, “Economists Against Smoot-Hawley”, *Economic Journal Watch*, Vol. 3(3), Sep., pp. 345-358.



被动跟进使用报复性关税，全球经济付出了惨重的代价。从 1929 年到 1934 年末，全球贸易额下降了约三分之二，关税报复战严重延缓了全球经济复苏进程。

2007 年，美国国会两位参议员提出保护主义议案，要求中国提高人民币汇率，否则美国将对中国进口商品征收巨额关税。美国增长俱乐部组织包括诺贝尔奖得主芬恩·凯德兰、爱德华·普雷斯科特、托马斯·谢林和弗农·史密斯在内的 1028 名经济学家递交请愿信，反对通过此项针对中国的议案。^①

2018 年 5 月 5 日，在 1930 年经济学家发出请愿信的纪念日，包括 15 位诺贝尔奖得主在内的美国 1100 多位经济学家联名致信美国总统特朗普和美国国会，警告美国政府不要采取加征关税的保护主义政策，以避免重蹈 20 世纪 30 年代的覆辙。^②然而，88 年后，美国政府又一次做出了错误的选择。

为什么美国屡屡违背经济学的基本常识，逆全球化发展趋势而动？回顾美国对外贸易政策的历史发展，可以发现，尽管美国表面上采用了保护主义和自由主义轮回的政策，但总体来看，美国具有贸易保护

^① Howling Pixel. “Club for Growth”. https://howlingpixel.com/i-en/Club_for_Growth.

^② Rushe, D., 2018, “More than 1,000 economists warn Trump his trade views echo 1930s errors.” The Guardian. <https://www.theguardian.com/us-news/2018/may/03/donald-trump-trade-economists-warning-great-depression>



主义的内在倾向。从 1776 年到 19 世纪 20 年代，在经济崛起过程中，美国采用了全面贸易保护主义政策来进行原始资本积累。南北战争后至第一次世界大战时期，美国在逐步成为世界工业强国后，仍然采用贸易保护政策来助推美国垄断资本主义的形成。20 世纪 30 年代面对大危机，美国率先采用了以邻为壑的贸易保护主义政策。二战后，美国为了自身经济利益开始推进多边贸易自由化，但仍然将贸易保护主义作为打压主要竞争对手、缓解自身经济下行压力、政府换届和中期选举拉选票的重要政策手段。随着战后日本以及德国等国家经济实力的增强，美欧、美日的经济竞争在多个领域展开，美国采取多种手段打压日本等国家的发展。中美建交以来，美国多次利用贸易保护主义政策对中国经济发展进行打压。由此，就不难理解为什么如今美国依然会高举关税工具四面出击，对伙伴国极限施压。

现代经济中关税的基本经济属性

降低关税率是促进资源在全球有效配置的手段。重商主义的代表人物之一，托马斯·孟在其 1664 年发表的《英国得自对外贸易的财富（England's Treasure by Foreign Trade）》一书中提出国家贸



易差额论，认为一国的对外贸易必须保持顺差，即出口超过进口，因此，需要采取保护主义关税政策对制造业进口征收高额关税。重商主义遭到了亚当·斯密的批评，此后国际贸易的理论发展进程中，比较优势理论、要素禀赋理论、新贸易理论、异质性企业贸易理论，基本都认为自由贸易是对贸易双方都有利的政策选择。在现实发展中，以降低关税和非关税壁垒的贸易自由化和便利化也已经成为各国的基本共识。非歧视和开放是世界贸易组织的核心价值，世界贸易组织要求任何成员国不得在进出口方面针对某一成员国采取歧视性做法，任何成员国不得随意将进口关税提高到超过其约束水平，同时鼓励成员国通过互惠互利的谈判来逐步消减关税，促进自由贸易发展。根据中国商务部数据显示，中国入世之后，截至 2010 年，中国货物降税承诺全部履行完毕，关税总水平由 2001 年的 15.3% 降至 9.8%，2018 年底，中国又主动将关税总水平下降至 7.5%。美国政府重拾重商主义的贸易观点，有悖于经济全球化发展趋势和各国形成的共识，在全球化进程中产生收入分配不均等问题，美国需要补齐国内宏观政策的短板，而非直接将矛盾转移给其他国家。

美国提出的所谓“对等关税”有损于发展中国家的发展权。世界贸易组织尊重发展中国家和发达国家的差异，确定“特殊和差别待遇”



条款，规定基于发展中国家的特殊情况和需要，发展中国家的成员方可以在一定的范围和条件下，适用较为优惠的待遇。世界贸易组织延续了 1947 年关贸总协定中提出的关于给予发展中国家优惠市场准入待遇的条款，如在 GATT 第 37 条规定，发达国家应尽最大可能保证发展中国家的贸易利益，包括对削减和取消欠发达缔约方目前或潜在具有特殊出口利益产品的壁垒给予最优先考虑。在关税水平上，世贸组织并没有要求采取关税对等的原则。实际中，关税的结构应该体现各成员国的发展阶段特点。1791 年，美国的第一任财政部长汉密尔顿提出了幼稚产业保护理论，随后德国经济学家李斯特在其 1841 年发表的《政治经济学的国民体系》一书中对此进行了更深入的论述，认为当某个国家的新兴产业在初创时期，应该通过关税保护等手段，采取适当的过渡性保护和扶持政策。美国首任总统华盛顿根据汉密尔顿的建议，采取了保护性关税政策。目前特朗普政府要求其他国家和美国采取同等水平的对等关税，实质上是不公平的，在美国自身已经跨过需要保护的发展阶段后，剥夺其他国家的发展权。

将关税作为剥夺其他国家财富的手段扭曲了关税的属性。历史上征收关税曾经主要以增加财政收入为目的。但是随着经济全球化的发展，财政性关税的功能逐步弱化。关税占一国财政收入的比重在不断



下降。根据中国国家统计局的数据，2000年，中国关税收入占财政收入的比重为5.60%，2017年下降为1.74%，2018年为1.55%。因为出口关税不利于提高一国出口产品的竞争力，各国普遍采用出口退税的方式，退还其生产该商品已纳的国内税金，使本国商品在国际市场上保持竞争力。进口关税方面，税率水平总体应符合WTO的要求，以免形成关税壁垒。特朗普政府多次提出通过加征关税来取得财政收入，其实质是将关税作为剥夺其他国家财富的手段。

警惕“关税武器化”

在关税使用方面，美国政府除了采取背离关税属性的做法外，更危险的是将关税武器化。1974年至今，美国对贸易伙伴国共发起了125次“301调查”。美国关注的问题从关税、配额、歧视性待遇等边界措施，逐步转向政策和制度相关问题。现在中美之间的谈判已经超越了关税问题，从近期的情况看，美国的关注点还超越了结构性问题^①。所以目前提高关税本身并不是美国政府要达到的目标，将关税工具作为谈判的筹码和贸易博弈中的威胁“大棒”，施压贸易伙伴使

^① 东艳、李春顶：《如何理解中美经贸磋商的三项原则性分歧》，社科国贸微信公众号，2019年5月30日。



其做出妥协，达到获得更多让步和贸易利益才是美国的真实目标。

关税保护措施在 WTO 的多边贸易体制或者区域贸易协定下通常是不允许的，容易引起单边报复或多边制裁，因而其他国家很少使用这类措施。而与其他国家不同，美国对关税措施一直情有独钟，是其贸易政策最常用的工具之一。美国通常使用一系列的国内法，或者多边和区域贸易体系下所允许的“双反”工具为其关税政策找寻“借口”。这些国内法主要包括有：在知识产权保护上，基于 1974 年《贸易法》的 301 调查，以及基于《1930 年关税法》的 337 调查；在美国国家安全保护上，依据 1962 年《贸易扩展法》的 232 调查。另外 WTO 体系下所允许的反倾销和反补贴关税也是美国发起关税制裁的常用理由。

美国青睐关税政策工具的原因，可能与其存在的优点或优势有关：第一，关税的效应更加直接和可控，并且往往也更加有效。关税的作用机制是提高进口价格，进而保护国内相关产业；同时在贸易博弈中可以作为谈判的筹码；第二，关税的效应立竿见影，一旦政策实施就会直接作用于进出口贸易，不像非关税壁垒的效应时常会具有一定的“时滞性”；第三，关税获得税收的收入，可再分配给消费者或生产者，而非关税壁垒的成本往往是一个无形的损耗或者是“沉没成本”；第四，关税的资源配置扭曲效应比非关税措施要小，只会引起资源配



置的转移，而没有物质资源的消耗。

最优关税的存在也为美国的关税措施提供了理论依据。最优关税是一国贸易条件（衡量一定时期内一个国家出口相对于进口的盈利能力）改善带来的收益减去因贸易量减少带来损失的净收益达到最大化时的关税水平。所以，以自由贸易为起点，当一国提高关税率时，其福利会逐渐增加到最大值（最优关税率），然后当关税率超过最优关税时，其福利又逐渐下降。不过，最优关税的存在是有条件的，只有具有一定市场势力的贸易“大国”才可以改善贸易条件并获得收益，而贸易“小国”的最优关税就是自由贸易的零关税。美国作为全球第一大货物进口国，同时具有庞大的国内市场，贸易“大国”的地位决定了一定程度的关税措施反而能够让美国获利。

当然，最优关税的存在和成立，要依赖于关税能够改善该国的贸易条件。按照国际经济学的分析，贸易“大国”在征收进口关税时，可以通过市场势力来影响国际市场价格，转嫁关税的成本并改善贸易条件，进而获得相应的收益。具体到美国，正是由于其贸易“大国”的地位，并利用其他国家在美市场依赖度高的现实，屡屡采用关税工具的“大棒”迫使贸易伙伴做出让步，并达成不平衡的贸易协议。



关税不应成为美国霸权的买路费

关税措施实际上会损害进出口双方以及世界整体的经济利益，对出口国来说由于关税带来的价格上涨有损商品的竞争力，导致出口下降进而负面影响相关产业的增长和就业；对进口国来说关税的提高一方面会提升消费支出而损耗消费者剩余，同时还会发生贸易转移效应而增加进口支出，如果出口国采取报复性关税措施则损失会进一步增加。美国使用同样的方法威胁中国，却无法奏效。原因是贸易条件改善和最优关税的存在不仅要求发起国的“大国”地位，还需要贸易伙伴的“小国”状态；也就是说，美国的关税施压方法只有在“大国-小国”的模式下才有效。中国是全球第二大经济体和第一大货物贸易国，拥有巨大的市场和内需空间，显然中美贸易博弈是典型的“大国-大国”情形。美国在面对中国这样的贸易“大国”时同样采用关税威胁措施，自然没有效果，对弈的结果只能是两败俱伤，并伤及世界经济。

基于全球大型一般均衡数值模型系统对美国提高 2000 亿美元中国输美商品关税的经济影响效应的模拟结果显示，在中国出台反制清单的情况下，美国的 GDP 将下降 0.067%、制造业就业减少 0.907%、出口贸易下降 2.611%、进口贸易下降 3.936%，中国的 GDP 将减少



0.622%、制造业就业减少 1.046%、出口贸易减少 3.402%、进口贸易下降 1.945%。世界经济的 GDP 将下降 0.134%、制造业就业减少 0.323%、对外贸易减少 0.869%。可见，中国、美国和世界经济都将受损，美国的受损在中国反制措施下进一步增加，且世界经济的损失也有所增加^①。

习近平主席在第二十三届圣彼得堡国际经济论坛全会致辞中强调，“我们将旗帜鲜明推进经济全球化进程，维护多边贸易体制，致力解决世界经济发展不平衡不平等不公正问题，愿在平等和相互尊重基础上，同各方开展贸易合作，实现共赢”。当前中美博弈的焦点已经在一定程度上超越了经济层面，美国关税工具的目标显然包括了经济利益、政治和战略考量等多重因素，但不管怎样，在 21 世纪的今天，经济增长和人民福祉的增加毫无疑问是各国政府政策工具的首要目标。中国和美国作为全球最大的两个经济体，只有秉持相互尊重、平等互利的原则重回谈判，并通过磋商解决问题，达成互利共赢的贸易协定，才是符合双方和世界经济利益的明智抉择。

传说中，在地中海西口，有一个海盗盘踞的港口名叫塔利法 (Tariffa)，进出地中海的商船为了避免被抢劫，被迫向塔利法港口

^① 李春顶：《中美关税贸易争端升级的经济效应测算》，中农大国经所微信公众号，2019 年 5 月 10 日。



的海盗缴纳一笔买路费。由此 Tariff 就成为关税的另一通用名称^①。在 21 世纪的今天，美国不应在经济全球化的开放融通之路上设卡打劫，关税不应成为美国霸权的买路费。

参考文献：

东艳、李春顶：《如何理解中美经贸磋商的三项原则性分歧》，“社科国贸”微信公众号，2019 年 5 月 30 日。

李春顶：《中美关税贸易争端升级的经济效应测算》，“中农大国经所”微信公众号，2019 年 5 月 10 日。

Dong Yan, and Chunding Li, 2018, “Economic Sanction Games among the US, the EU and Russia: Payoffs and Potential Effects”, *Economic Modelling*, Volume 73, June, PP117-128.

EJW, 2007, “Economists Against Smoot-Hawley”, *Economic Journal Watch*, Vol. 3(3), Sep., PP345-358.

Fetter, F. W., 1942, “The Economists’ Tariff Protest of 1930”, *American Economic Review*, Vol. 32 (2), Part 1, Jun., PP355-356.

^① 中华人民共和国财政部关税司：《关税的起源》，中华人民共和国财政部网站，2019 年 6 月 13 日。http://gss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/guanshuizhishi/200806/t20080625_53516.html



Li Chunding, Jing Wang, John Whalley, 2019, “Trade Protectionism and US Manufacturing Employment”, NBER Working Paper No. 25860, Issued in May.

IGT 简介：国际贸易研究系列（Inside Global Trade）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、李春顶教授、高凌云研究员、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）

