

想象与现实:特朗普贸易战的政治经济学

张建新

内容提要 特朗普秉持经济民族主义和民粹主义的价值观,退出多边国际机制,视国际经济竞争为零和博弈,推行一系列“美国优先”的经济政策。特朗普认为,全球化造成美国制造业向海外转移,导致数百万制造业岗位的流失。新兴经济体对美国实行不公平的贸易政策,使美国沦为自由贸易的牺牲品,这是美国霸权衰落的根源。因此,特朗普政府在全球范围挑起了包括针对主要贸易伙伴的钢铝关税战和汽车关税战及对中国的全面贸易战。特朗普企图一劳永逸地解决美国经济长期面临的问题和挑战,结果可能适得其反。如果形势无法扭转,由于中国、欧盟、加拿大、墨西哥和俄罗斯等国家纷纷对美国采取报复措施,尽管对特朗普的政治杀伤力有限,但美国将付出高昂的政治经济成本。美国的国际领导地位严重受损,为了规避高关税壁垒,制造业可能继续向海外转移,美国将损失大量就业岗位。

关键词 国际政治经济学 特朗普 “反建制派” “美国优先” 政策 贸易战

* 张建新:复旦大学国际关系与公共事务学院教授。(邮编:200433)

** 感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

当前,国际经济秩序已濒临崩溃,自由主义在西方日渐式微,视经济竞争为零和游戏的观念盛行于当下美国朝野。美国总统特朗普实行退出战略和“美国优先”(American First)经济政策,视盟友在内的所有贸易伙伴为竞争对手,滥用“301条款”、《国家安全法》等贸易救济措施,表明了美国政府对多边贸易体制的蔑视态度,也意味着多边贸易体制将被美国政府无限期地搁置,而代之以逆全球化、经济民族主义和贸易战。

中国是美国逆全球化、经济民族主义和民粹主义政策的主要目标。特朗普政府不仅对中国发起了两轮贸易战,而且中美双边经贸冲突还有可能持续升级。鉴于世界最大的两个经济体之间爆发的贸易冲突将给全球经济增长蒙上一层阴影,因而这一问题深受各方的密切关注。国际政治学者和经济学家都对美中贸易战的政治经济影响进行了深度分析,但因政策立场或分析视角的不同,得出的结论存在着明显的差异。本文以彼得森国际经济研究所(PIIE)、美国战略与国际研究中心(CSIS)、经济政策研究所(EPI)等主要智库相继发表的研究报告为基础,结合新闻媒体对事件进展的报道,以及时事评论家的分析文章和主要学者对该问题的研究成果,运用定性研究方法和逻辑分析方法,从政治和经济两个层次,对特朗普政府对中国发起贸易战的政治基础、经济根源、战略意图及其对中美双边关系和世界经济的破坏性影响进行分析,并试图对中美双方通过谈判打破贸易战僵局的可能性进行预测。

一、特朗普的“美国优先”政策

2016年美国总统大选,代表“反建制派”的总统候选人特朗普大获全胜。希拉里和特朗普之间的竞选代表“建制派”和“反建制派”两大力量的角逐。而特朗普的崛起反映了美国政治生态的退化。“建制派”是在美国选举制度下由权力集团培育并为这个集团服务的主导性精英群体,负责监管自由和民主在宪法和法律框架下运作,以确保宪法赋予人民的权利不会损害有产阶级和权力集团的利益,其合法性从未受到怀疑,保守主义和自由主义都属于“建制派”的范畴。“反建制派”的诉求是反对美国政治中已经确立起来的权威,这种力量自发地形成于劳动阶层。作为最大的选民群体,劳动阶层越来越认为“建制

派”不能代表他们的利益，希望通过支持“反建制派”的代表人物执掌政权，从而改变美国政治由权贵精英垄断的传统格局。“你们开始看到工人阶层，无论男女，团结起来支持某个政治人物或政治运动，为了让社会听到他们的声音。简单地说，就是我们不再满足总是让精英管理我们的生活，要有人站出来为我们说话。在美国这就是‘特朗普现象’，在英国就是‘法拉奇(Nigel Farage)现象’。”^①

民粹主义者构成了“反建制派”的主力，这股力量兴起于劳动阶段，但不限于劳动阶层，全球化中的输家(loser)、白人至上主义者、经济民族主义者、反精英反权威主义者、城市失业人群、陷入贫困的草根和泥根及收入下降的农民等，都是“反建制派”力量的潜在来源，而且这股力量刚刚兴起，他们一直在物色愿意代表他们的极端看法的政治人物。为了给代表“反建制派”力量的特朗普当选增加合法性，“一小撮力量薄弱的不满分子称特朗普主义与现代美国保守主义是一致的。”^②由于民主、共和两党之争越来越激烈，大约73%的共和党保守主义者倒向特朗普，不仅正式地给特朗普代表的“反建制派”贴上了一个保守主义的标签，而且共和党通过这样一种政治光谱的操弄，俨然成为民粹主义的领导者，目的在于“引导其追随者将怒火向下指向边缘选区，向外指向外国人，不是向上指向当权者”。^③

特朗普就职美国总统后，一方面，他坚信自己的反建制信条，宣称为劳动阶层制定政策；另一方面，他极力把美国社会问题的根源指向外国政府的所谓不公平政策。白宫出台的一系列政策都贴着带有“美国优先”标签，包括贸易政策、产业政策、能源政策和就业政策等。这些标榜为美国优先的政策，反映了美国鹰派中盛行的一种逆全球化、反自由贸易、反比较优势的意识形态。特朗普认为，自由贸易对美国越来越不公平，全球化条件下日益加深的相互依赖并非对美国人民有利。美国贸易代表办公室在任何新闻发布会上从来不用

① [美]史蒂夫·班农：《美国为何要与中国打贸易战？》，https://finance.ifeng.com/a/20180409/16063364_0.shtml, 2018-10-09。

② Mike Lofgren, “Will Conservatism End in Nihilism?” January 3, 2018, <https://washingtonmonthly.com/2018/01/03/will-conservatism-end-in-nihilism>, 2018-05-01.

③ Ibid.

“自由贸易”这个词,而用“公平和可持续的贸易”。^①

这种思想并非空穴来风,在一部分主流经济学家中,自由贸易的信条已经受到致命的怀疑。2004年,美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者保罗·萨缪尔森(Paul Samuelson)以中美贸易为例,提出了一个违背直觉、反主流经济学的观点,即公平的自由贸易有时能够造福中美两国,有时只能使中国获利且永久地损害美国的利益(降低美国通过贸易获利的可能性)。^②作为自由主义经济学的代表性人物,萨缪尔森历来站在支持全球化和自由贸易的立场上,然而他在这篇论文中提出的观点,不仅使西方经济学界陷入激烈的争论,而且还使美国人从“萨缪尔森反对萨缪尔森”的现象中看到了全球化对美国的威胁。事隔10多年,当人们审视“反建制派”的美国优先贸易政策时,不能不说萨缪尔森的观点为美国日益盛行的逆全球化思潮提供了理论基础。

哈佛大学学者理查德·哈斯(Richard Haass)指出,“唐纳德·特朗普当选和英国‘脱欧公投’这两个信号,表明许多现代民主国家都拒绝全球化中的许多重要方面,包括对贸易和移民开放国界”。^③这大致上反映了美国知识界和精英层对当前美国政策方向的主流看法。尽管美国在国际体系中依然是首屈一指的超强国家,但在经济全球化的背景下,美国遇到了一系列问题和挑战,包括社会分裂,相对经济实力下降,以及美国工人反对参与全球竞争等等。因此,越来越多的美国人对经济全球化和自由贸易持怀疑或反对的态度。借助美国社会对全球化的不满情绪,特朗普在竞选期间打出了“让美国再次伟大”的口号,出乎预料地大获全胜。就任总统后,他以“美国优先”打头的一系列政策,正是为了积极推动兑现自己提出的大部分反建制承诺。从政策实践来看,美国优先的要义在于“购买美国货”和“雇佣美国人”。

第一,特朗普继续实施奥巴马政府提出的“再产业化”政策,致力于创造新的就业岗位。特朗普执政以来,在内政外交上都秉持激进立场,尤其是干净利

① Pierre Lemieux, “Putting 97 Million Households through the Wringer,” *Regulation*, Vol. 41, No. 1, 2018, pp. 8-11.

② Paul A. Samuelson, “Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 3, 2004, pp. 135-146.

③ [美]理查德·哈斯:《失序时代:全球旧秩序的崩溃与新秩序的重塑》,黄锦桂译,北京:中信出版社2017年7月版,扉页。

落的“去奥巴马化”，充分反映了他与民主党不共戴天的政治人格。上任伊始，就宣布美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，取消奥巴马视为重要政绩之一的医保计划，但出于反建派的主要诉求，最终还是保留了奥巴马唯一的政策遗产，即再产业化政策(re-manufacturing)。特朗普大力促进国际资本流入美国制造业，继续沿用奥巴马政府为投资美国的企业提供大幅减税等优惠政策，吸引跨国公司在美国投资。2018年6月28日，特朗普出席富士康在威斯康星州的开工仪式，在盛赞富士康新工厂为“世界第八大奇迹”的同时，宣称克莱斯勒将把工厂搬回美国，丰田公司准备在亚拉巴马州开设新工厂的消息。特朗普甚至支持美国贸易代表莱特希泽等鹰派人物提出的一种极端主张，即不惜对美国跨国公司在海外生产的产品施加惩罚性关税，以便迫使它们增加对美投资，扩大美国就业和重整美国制造业。

第二，特朗普极力阻止跨国公司继续向海外转移工厂，要求它们将工作岗位留在美国。“反建制派”认为，自由贸易导致美国产业空心化，抢走了美国人的饭碗，导致美国霸权衰落。1979年，美国拥有1900万个制造业岗位，所谓“铁锈地带”见证了当时美国制造业的繁荣景象。20世纪80年代，经济全球化席卷而来，跨国公司开始把高成本的制造工厂转移到发展中国家，美国国内的制造业岗位不断流失，1979年至2000年期间，整个制造业大约减少了100多万个岗位，2000年至2016年期间，大幅减少了500万个岗位。目前，制造业岗位仅占就业人数的9%。^①在美国50个州中，仅有6个州的制造业产值在全州经济产值中占有重要的比例。特朗普的执政目标在于“让美国再次伟大”，如何使美国再次伟大？关键在于“雇佣美国人”和“购买美国货”，雇佣美国人依赖于重振美国的制造业，即实体经济的发展，这依赖于美国跨国公司的回归。一方面，在贸易战的打击下，美国在海外的企业对美国市场的销售成本将大幅增加，从而失去竞争力。而如果它们回归，则可获得税收减免等多项优惠政策；另一方面，特朗普高估美国经济实力和市场吸引力，认为美国向全球发起贸易战，必然使国际资本流入美国。这样，美国不仅成为全球资本流动的主要目的地，而且还将再次成为全球制造业中心。

^① Robert Samuelson, “Trump’s Dangerous Trade Obsession,” <https://www.investors.com/politics/columnists/robert-samuelson-trumps-dangerous-trade-obsession>, 2018-07-02.

第三,特朗普基于“受害者”思维,对于美国相对实力的衰落,提出了一套“责任归咎”的荒唐逻辑。他认为,美国自始至终是自由贸易者,之所以失去全球竞争力,主要根源在于其他国家对美国实行了不公平的政策。实际上,无论美国精英还是大众,在思维范式上都或多或少受到这一逻辑的支配。美国民粹主义的代表人物、前白宫首席战略设计师史蒂夫·班农(Steve Bannon)总结了一个所谓的“历史规律”:19世纪末美国工业之所以蒸蒸日上,是因为这个时期美国对进口商品征收高关税,当时平均关税介于30%—50%之间,1930年的《斯穆特—霍利关税法》(The Smoot-Hawley Tariff)甚至把美国的平均关税提高到62%。由此,班农认为,关税越高美国工业越强大,只有更强的保护主义才能促进美国制造业的发展。达特茅斯学院的经济学家道格拉斯·埃尔文(Douglas Irwin)对此予以反驳,他认为这期间美国工业之所以强大,主要受益于四个因素的作用:(1)美国工业规模的扩大;(2)相对稳定的政府;(3)美国公司从外国公司那里购买或偷窃新技术;(4)美国公司的创新能力。20世纪50年代,美国伟大的原因在于它的经济实力,以及相信自由贸易是一个促进繁荣与巩固西方同盟的强大政治力量。^①然而,当下美国的内外经济政策已经不能用常规经济学来解释,所有那些经济学家们认为正确的理论,在特朗普时代都毫无用处。特朗普对班农提出的所谓历史规律深信不疑,在他入主白宫后,班农被任命为白宫首席战略设计师和总统高级顾问,从而制定了一整套以“班农路线”为基础的“美国优先”政策。即使在特朗普将班农从国家安全委员会除名之后,他的政策仍继续沿着“没有班农的班农路线”前进。

第四,在外交政策上,特朗普不同于历届美国总统,他轻视美国在战后营造起来的结构性霸权,认为盟国普遍选择“搭便车”的行为增加了美国的国际负担,损害了美国的国家利益。“反建制派”的外交政策,本质上要求摆脱任何超国家机构对美国主权的约束。在特朗普看来,美国在战后一手缔造了多边国际机构,美国长期为这些多边组织提供国际公共产品,但有些多边机构如世界贸易组织、联合国人权理事会等,非但不听命于美国,反而偏向于美国的竞

^① Robert Samuelson, “U. S. Hasn’t Always Been a Free Trade Nation,” Nov. 21, 2017, <http://www.spokesman.com/stories/2017/nov/21/samuelson-us-hasnt-always-been-a-free-trade-nation>, 2018-05-23.

争者和挑战者。欧盟和日本长期受益于多边国际机制和贸易协议，作为老牌的安全“搭便车”者，欧盟的军费开支仅占其国内生产总值的1%，从而使欧盟拥有更多投资促进其经济增长，特朗普对此极为不满。新兴经济体既是“搭便车”者又是挑战者，相对新兴经济体在21世纪的崛起，美国已经严重衰落，这更令特朗普耿耿于怀。

特朗普认为，前任政府的多边主义贸易政策导致美国成为全球化的输家，美国并没有从多边贸易体系中受益，上任就要求修改多边或区域贸易协定，退出了不具有国际法约束力的《跨太平洋伙伴关系协定》。同时，特朗普迷信双边经济谈判的作用，企图利用世界第一的经济地位，对其他经济体进行极限施压，迫使其贸易伙伴对美国做出单方面的重大让步。特朗普抱怨《北美自由贸易协定》(NAFTA)对美国不公平，在北美自由贸易协定的制度框架下，美国汽车制造商向墨西哥转移工厂，导致美国汽车制造业就业人数减少了1/3，而同期墨西哥的汽车制造业就业却增长了五倍。特朗普强烈要求与加拿大和墨西哥对存在20年之久的《北美自由贸易协定》进行重新谈判。表面上，北美自由贸易协定确实导致美国制造业岗位的流失，对美国产业工人不利，但是美国制造业依托墨西哥的廉价劳动力实现了产业扩张，形成了横亘北美大陆的产业链。因此，美国制造业普遍反对特朗普的高关税政策，亨氏(Heinz)企业与政府事务高级副总裁迈克尔·穆伦(Michael Mullen)表示，“我们对于损害产品跨境移动能力的任何改变都持反对态度”。^①

二、特朗普的全球贸易战

贸易战并没有一个标准的技术性定义。通常认为，贸易战是由绝对保护主义导致的经济冲突。在贸易战中，国家间相互提高或建立关税及其他贸易壁垒以应对对方关税壁垒的提高。简言之，就是指一个国家对进口产品征收

^① Alan Freeman, “Trudeau Wades into U. S. -Canada Ketchup War with Tariffs on Heinz,” June 29, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/trudeau-wades-into-us-canada-ketchup-war-with-tariffs-on-heinz/2018/06/29/5440c392-7b23-11e8-ac4e-421ef7165923__story.html?utm_term=.4dce04e7d7cc, 2018-07-01.

关税或配额时,另一个国家以牙还牙,采取相应的报复措施。^① 当一国认为另一国存在不公平贸易行为或当国内贸易集团迫使政治家降低外国进口商品对消费者的吸引力时,就会发生贸易战。世界银行欧洲与中亚(ECA)研究的首席经济学家戴维·古尔德(David M. Gould)认为,在一定时期内,当一个国家的进口关税持续升高时,另一个国家的出口利益因关税升高而受损,将引起贸易报复。这就是贸易战。^②

1930年以来,贸易战的情景已经罕见。尤其是在第二次世界大战后,以美国为首的西方国家建立了布雷顿森林体系,《关税与贸易总协定》(GATT)总体上维系着资本主义世界的贸易和平。这期间,美国与盟国之间,围绕关税减让和市场准入,虽然存在着常态化的争端与摩擦,但全面贸易战的情景很少发生。西方盟国之间偶尔发生的贸易摩擦,一般被解释成美国通过威胁来促进贸易伙伴的自由化。例如,美国凭借《1974年贸易法》的“301条款”和《1988年综合贸易与竞争力法》的“超级301条款”,越来越明确地声称对外国市场保护采取报复措施。1995年,为了促进加拿大、欧共体、韩国和日本的市场准入,美国就曾运用反补贴、反倾销以及其他制裁措施,威胁对这些国家实行贸易报复。^③

国家之间爆发贸易战是一场双输游戏,这是国际政治的常识。但是,在特朗普当选美国总统后,这种常识已变得毫无意义。特朗普在“推特”上公开宣布“贸易战是好事情,容易赢”(Trade wars are good and easy to win)。特朗普政府认为,美国受到贸易伙伴不公平政策的损害,导致国际竞争力下降,而多边贸易体制及其规则对这种情况无能为力,“美国在对待那些偷窃知识产权(专利)或倾销、非法出口补贴的国家时,应该更富有侵略性”。^④ 特朗普企图通过一场贸易战一劳永逸地解决美国经济长期面临的问题和挑战。“在特朗普

① Kimberly Amadeo, “Trade War and How They Affect You,” <https://www.thebalance.com/trade-wars-definition-how-it-affects-you-4159973>, 2018-06-05.

② David M. Gould and Graeme L. Woodbridge, “The Political Economy of Retaliation, Liberalization, and Trade Wars,” *European Journal of Political Economy*, Vol.14, 1998, pp.115-137.

③ Ibid.

④ Robert Samuelson, “U. S. Hasn't Always Been a Free Trade Nation,” Nov. 21, 2017, <http://www.spokesman.com/stories/2017/nov/21/samuelson-us-hasnt-always-been-a-free-trade-nation>, 2018-05-23.

与全世界之间的贸易冲突中,可能升级为贸易战的多重战争已经打响。但是,美国实施的关税及其他贸易和投资限制措施,可能导致报复升级,从而达到一个严重打击贸易与投资的崩溃点。双边冲突可能扩散到其他国家,从而损害全球经济。”^①

(一) 特朗普的钢铝关税战

2018年3月8日,特朗普向多个国家发出威胁,借口进口钢铝危害美国国家安全,将对进口钢铝产品分别征收25%和10%的关税。2018年4月20日,特朗普指示美国商务部部长罗斯,根据《1962年贸易扩展法》第232条款,启动钢、铝进口是否威胁美国国家安全的调查。美国商务部在4月20日和4月27日分别启动进口钢铁和进口铝的调查。欧盟、加拿大和墨西哥曾暂时获得豁免,但美国最终决定从6月1日开始对欧盟、加拿大、墨西哥、印度、俄罗斯和中国等国家的钢铝出口产品加征关税。作为对美国违反通行的世界贸易组织规则、滥用国内法对贸易伙伴进行贸易制裁的报复,欧盟立即予以反击,宣布对价值30亿至40亿美元的美国产品征税,并且主要针对波旁威士忌、哈雷摩托等真正意义上的“美国货”征税。墨西哥宣布对美国钢铁、猪肉及其他产品征税。加拿大对美国价值126亿美元的250种商品征收10%至25%不等的关税。印度政府决定对美国30种产品征收2.41亿美元的关税,征收的数额等于美国政府3月份对印度钢铝产品征收的关税额。俄罗斯经济发展部长马克西姆·奥列什金(Maxim Oreshkin)表示,为报复美国加征钢铝关税,俄方将对美国向俄出口的部分化工产品、粮食和其他农产品、非航空航天类运输工具及相关设备和筑路工程设备加征关税。

各国的反击措施都根据受制裁的美国产业对美国政治地理的敏感性而设计,其目的就是增加共和党票仓(特朗普支持州)的财政负担。欧盟的报复直接对准共和党支持州的标志性产品哈雷摩托,墨西哥征税的美国产品全部来自共和党的据点,以促使这些州的商业、立法者向特朗普施加压力。加拿大的征税清单包括番茄酱、酸奶、酒类和日用品,多数来自佛罗里达州、威斯康星

^① Chad P. Bown and Melina Kolb, “Is Trump in a Trade War? An Up-to-Date Guide,” <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>, 2018-05-10.

州、北卡罗来纳州、田纳西州和肯塔基州的劳动密集型产品,目的是打击特朗普在这些关键州的支持者。例如,国会众议院议长保罗·瑞安(Paul Ryan)来自威斯康星州;加拿大进口的美国威士忌来自于参议院共和党领袖米奇·麦康奈尔(Mitch McConnell)的老家肯塔基州。据学者估计,仅钢铁关税一项就会给美国造成 14.6 万人的失业。按美国人均 5.9 万美元计算,14.6 万人失业的总损失是 380 亿美元,而这还只是报复性关税导致的直接后果,间接损失可能达到 476 亿美元。^①

特朗普针对欧盟、日本、加拿大、墨西哥和韩国等传统盟友突然发起的钢铝关税战,充分反映了特朗普极其狡诈的谈判策略,即先提出一个远高于预期的条件让对手惊慌失措,继而以反复无常的变化令对手感到莫大的压力,时机成熟时抛出次优条件让对手急于接受,从而达到想要的谈判结果。对欧盟的钢铝关税战只不过是“项庄舞剑,意在沛公”,对于欧盟和日本,钢铝关税只是美国向它们施压的一个政策工具,特朗普的真正目的是迫使欧盟和日本同意在世界贸易组织之外构建贸易规则,共同排除所谓“非市场经济”国家的竞争。对加拿大和墨西哥来说,就是为了让其软化立场,对北美自由贸易协定重新举行谈判,并签订对美国有利的《美加墨贸易协定》(USMCA),同时排除所谓“非市场经济”国家与加拿大和墨西哥发展紧密的贸易伙伴关系的机会。无论是美欧谈判、美日谈判还是重签美加墨贸易协定的谈判,特朗普都把防范和对抗中国视为一个重要的目标。

在七国集团峰会上,特朗普首次提出零关税、零壁垒和零补贴的概念。2018年7月25日,特朗普与欧盟委员会主席容克(Jean-Claude Juncker)宣布,美欧已就致力于消除关税和贸易壁垒达成一致,双方共同致力于努力实现零关税、零壁垒及非汽车工业产品的零补贴,欧盟还同意进口更多美国大豆和液化天然气,双方同意暂停目前的关税,这意味着美欧之间因钢铝关税战而日益升级的紧张关系有所缓和。随着跨大西洋贸易关税螺旋式上升趋势的终止,美欧围绕“三零”谈判还有一番激烈的较量,谁都明白欧盟是单一市场而非单

^① Sara Hsu, "The U. S. -China Trade War Is Finally Here: What Will Be the Cost to America?" <https://www.forbes.com/sites/sarahsu/2018/07/06/the-u-s-china-trade-war-is-finally-here-what-will-be-the-cost-to-america/#568a1ca74cbb>, 2018-06-11.

一民族国家，美欧在双边层次上达成“三零”协议可谓阻力重重。不过，美欧以“三零”为基础的跨大西洋自由贸易协议谈判，其间必然牵涉到绕开世界贸易组织重构规则体系以围堵中国国有企业的条款。至于《北美自由贸易协定》的谈判，在美国高关税政策之下，加拿大和墨西哥已经被迫签署了《美加墨贸易协定》，并且在美国施压下，该贸易协定加入了一项针对非市场经济国家的“毒丸条款”(poison pill)，该条款规定任何一个国家若与非市场经济国家签署贸易协定，则其他两国可以在六个月之内自由退出，并签署双边贸易协定。

(二) 特朗普的汽车关税战

2017年，美国共进口约3600亿美元的汽车及零配件，其中绝大部分进口汽车来自于美国的传统盟国，如加拿大、墨西哥、日本、德国、韩国等。2018年5月23日，美国商务部以欧盟进口汽车及其零部件对美国国家安全构成威胁为由，第三次启动了国家安全调查，特朗普考虑对汽车及其零部件征收20%的关税。7月5日，包括日本、俄罗斯、欧盟各国在内的40个国家在日内瓦世界贸易组织总部对美国威胁针对进口汽车和零部件加征关税的做法表示质疑和抗议。美国对汽车等高科技产品征税，可严重损害商业和消费者的利益。对高科技产品征收25%的关税最终将使美国企业付出125亿美元的成本。美国公司很难找到可生产这么大数量高科技产品的替代供应商。成本的增加达到了美国生产商的边际，使它们没有资金投资新的生产线或扩大增长。7月19日，在商务部举行的听证会上，对汽车及其零部件加征关税的政策遭到了各方一致的反对。美国汽车经销商协会主席彼得·韦尔奇(Peter Welch)在听证会上称，加征25%关税将导致美国新车销售减少200万辆，失业人口将增加71.47万，国内生产总值(GDP)损失592亿美元。^①彼得森国际经济研究所的分析认为，这项关税将使美国损失19.5万个工作岗位。如果其他国家进行报复，失业将是这个数字的三倍，关税将对2080亿美元的进口造成影响。

2018年7月25日，虽然特朗普与欧盟委员会主席容克达成了和解协议，但特朗普惯于游走边缘，决策反复无常，给汽车关税问题蒙上了不确定性的阴

^① 《综述：各方代表强烈反对美国对进口汽车及零配件加征关税》，《中国新闻网》2018年7月20日，<http://www.chinanews.com/gj/2018/07-20/8573475.shtml>，2018-7-20。

影。8月20日,就在美国商务部部长罗斯表态推迟对汽车征收关税的“232调查”之时,特朗普在竞选集会上重新威胁要对“从欧盟进口到美国的每辆汽车征收25%的关税”。^①在美欧展开跨大西洋自由贸易协定谈判的大框架下,美国随时有可能重启汽车关税战,而欧盟早已提出应对之策,如果美国对欧盟汽车征收关税,欧盟将采取报复措施,对从美国进口到欧盟的医药制品征收关税。当然,也不能排除美欧在跨大西洋自由贸易协定谈判上取得重大突破的可能性,毕竟这符合特朗普的战略目标,即在结束美国目前四面树敌的状况之后,企图结成美欧统一战线,联手对付所谓非市场经济国家。

(三) 特朗普的对华贸易战

早在2004年,对中国发动贸易战的想法已盛行于美国。一方面,中美贸易逆差从2003年1240亿美元增加到1620亿美元;另一方面,中国经济长期保持9%以上的增长率,这使美国感到困惑和不满,指责中国偷走美国人的工作,通过紧盯美元而低估人民币币值,以不公平价格向外国市场销售产品,忽视劳工权利而保持较低的劳动成本以及不履行入世承诺。虽然这些指责毫无根据,但“背后的误解可能引起中美之间的一场贸易战”。^②此后,中美两国在经贸关系上既合作又摩擦,中国政府贯彻“韬光养晦”战略,成功地维护了中美关系的大局稳定。但由于中美经贸关系的显著失衡,特朗普执政以后,经济民族主义和民粹主义渐成美国对外经济政策的主流,对中国进行惩罚或进行经济遏制的思想成为反建制派国际经济政策的一个突出特征。反建制派认为,中美经贸关系不是中美关系的压舱石,而是需要加以治疗的“病灶”。“让美国再次伟大”的执政目标已处于中国崛起的现实挑战之中。最终,常态化的中美经贸摩擦演变成为一场历史上最大规模的贸易战。外界普遍认为,美国对华贸易战的真实意图不仅仅是为了消除对华贸易逆差,其更深的战略意图在于以贸易制裁为突破口,破坏中国经济增长的动力机制,并进一步采取强硬政策,调集各种战略资源,对中国崛起的态势进行

^① 《特朗普又对欧盟汽车产业“开火”,美欧“停战”协议要作废?》, <https://finance.china.com/news/11173316/20180823/33659842.html>, 2018-10-09。

^② Neil C. Hughes, “A Trade War with China?” *Foreign Affairs*, Vol.84, No.4, 2005, pp. 94-106.

“硬遏制”(hard containment)。

特朗普政府的核心决策圈,基于所谓的受害者逻辑,一直抱怨中国不公平地获得美国技术,包括在合资企业伙伴间的强制性技术转让、所谓侵犯专利权和工业间谍等。认为中国的政策和行为破坏了美国工业的竞争优势,降低了美国的创新收益,使工作岗位从美国转移到中国。他们还指责中国破坏全球贸易规则和规范,造成中美双边贸易的不平衡。2017年8月,美国贸易代表办公室根据《1974年贸易法》发起了“中国可能损害美国知识产权、创新或技术发展的法律、政策与实践”的“301调查”。2018年3月22日公布了所谓“301调查”结果。4月3日,特朗普对中国价值500亿美元的1333种产品发出关税威胁,中国则宣布对原产于美国的汽车、航空和农产品采取报复性措施。接着,特朗普威胁对额外1000亿美元的中国商品征税,中国随即宣布对原产于美国的高粱征收初步关税。由于中美双方相持不下,中美经贸关系笼上了一层贸易战的乌云。

2018年5月初,中美双方开始就经贸争端展开谈判。在第一轮贸易谈判中,美方议题由美国贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)和贸易政策顾问彼得·纳瓦罗(Peter Navarro)等对华鹰派全面主导。莱特希泽凭借曾迫使日本签订“广场协议”而闻名,作为对中国进行“301调查”的主要设计者,渴望给予中国致命的一击。纳瓦罗则是炮制“中国威胁论”的干将,他的《致命中国》一书不仅深受特朗普的青睐,而且为美国对中国发动贸易战提供了所谓证据。特朗普、莱特希泽和纳瓦罗一起组成了美国对华政策的鹰派“铁三角”。只要从美国鹰派带来的所谓“愿望清单”就可以管窥美国对华政策的强硬立场。清单要求:(1)立即消除对美国出口的不合理关税和非关税壁垒;(2)解决与技术转让和知识产权有关的政策与实践;(3)给予美国服务商与中国服务商同等的待遇;(4)签署一份不针对美国农民和农产品的协议。关于缩减双边贸易逆差,美方提出了极端无理的要求。包括:自2018年6月1日起,在12个月之内削减双边贸易逆差1000亿美元。自2019年6月1日起,在12个月之内再削减1000亿美元。2020年底,双边贸易逆差相对2018年减少2000亿美元。

5月17日至18日,中美贸易谈判代表在华盛顿进行了第二轮建设性磋

商,谈判期间中国终止向美国高粱征税,同时做出了重大让步。根据《华盛顿邮报》的报道,特朗普在第二轮贸易谈判中获得了中国有意义地增加美国能源和农产品进口的承诺,而特朗普则同意永久性解除对通信业巨头中兴公司的销售禁令。^①中美贸易谈判似乎正向达成协议的方向发展。

然而,游走边缘,测试对手底线,决策反复无常,正是特朗普的谈判风格。同时,他的鹰派铁三角对中美谈判结果并不满意,他们决定从政治和经济两方面同时对中国进行挑衅和极限施压。5月27日,两艘美国军舰擅自闯入西沙群岛12海里领海线以内,严重侵犯了中国的领土主权。两天后,特朗普再次威胁对中国价值500亿美元的商品征收高关税。5月30日,美国贸易谈判代表抵达北京,中美举行了第三轮贸易谈判。在这次谈判中,美方提出了所谓“制度结构”问题。为了向美国释放最大的善意,中国政府承诺购买美国价值700亿美元的农业和能源产品。

尽管如此,特朗普政府仍不满足于中国在贸易谈判中做出的重大让步,继续决定对价值500亿美元的中国输美产品分两批次征收关税。6月14日,在蒙大拿州的竞选集会上,特朗普重申对中国输美产品征收关税的计划。6月15日,美国正式宣布对中国价值500亿美元的商品加征25%的关税。其中,自2018年7月6日起,对中国价值340亿美元共818类商品征收惩罚性关税,同时对价值160亿美元的中国商品加征关税征求公众意见。特朗普政府对中国正式打响了贸易战的第一枪,这是世界经济史上最大规模的贸易战。“这一决定将使美国经济付出沉重的代价。关税和政策制定者被告知,征税不仅对经济增长的贸易部分具有负面影响,而且会外溢到消费和投资领域,导致许多美国人的生活水平下降。”^②

特朗普宣称,如果中国采取对等报复措施,美国将再对中国价值2000亿美元的出口商品征收惩罚性关税。如果中国继续采取对等报复,美国则对中

^① Editorial Board, “Trump’s Trade War with China Is Over for Now. China Won,” May 22, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/trumps-trade-war-with-china-is-over-for-now-china-won/2018/05/22/aba97b3e-5ddb-11e8-a4a4-c070ef53f315_story.html?utm_term=.7e5b549d2134, 2018-05-23.

^② Sara Hsu, “The U. S. -China Trade War Is Finally Here: What Will Be the Cost to America?” July 6, 2018, <https://www.forbes.com/sites/sarahsu/2018/07/06/the-u-s-china-trade-war-is-finally-here-what-will-be-the-cost-to-america/#568a1ca74cbb>, 2018-07-07.

国价值 2000 亿美元的输美商品征收惩罚性关税，这意味着美国最终将对 90% 的中国对美出口商品加征关税。

历史上，在贸易谈判中，美国常常对贸易伙伴进行要挟、恐吓，但由于美国长期充当西方世界的霸主，其贸易伙伴对于美国的为所欲为，往往是敢怒而不敢言。在中美贸易谈判中，特朗普故伎重演，只许美国“惩罚”中国，不许中国还以颜色，低估了中国政府维护国家利益的意志和决心。中国政府在同一时间，由国务院关税税则委员会发布公告，对原产于美国的 659 项约 500 亿美元进口商品加征 25% 的关税。2018 年 7 月 6 日，对美国价值 296 亿美元共 545 项商品征收关税。剩余 153 亿美元的美国商品，则视美国动向而定。9 月 23 日，特朗普政府变本加厉，宣布对价值 2000 亿美元的中国商品加征 10% 的关税，中国政府被迫实行对等报复措施，宣布对价值 600 亿美元的美国进口商品加征关税。至此，美国强加于中国的贸易战已经达到了前所未有的超级规模。美国借口贸易逆差，对中国提出蛮横无理的漫天要价，美方提议的多轮贸易谈判是假，对中国实行抢劫和欺诈政策才是真。正如美国贝尔斯登公司首席经济学家维尼·安杰尔(Wayne Angell)所说，“国际金融如此错综复杂，世界如此相互依存，以至于‘抢劫’无利可图，外交‘欺诈’徒劳无功”。^①

从某种意义上来说，中美贸易战虽然在理论上可以推迟，但终究难以避免。当下贸易战的爆发，麇集于特朗普政府的鹰派起到了关键而急迫的推动作用。由于特朗普政府的贸易霸凌主义(trade bullyism)，消除双边贸易逆差、追求双赢和绝对收益并不是美中贸易谈判的真正目的，美国鹰派企图通过极限施压给中国经济戴上枷锁，从而永久性消除中国经济增长的体制性动力。如果这一招不灵，则不惜发动大规模贸易战，以便系统性破坏全球价值链和产业链，进而摧毁有利于中国经济增长的国际经济环境。也许这就是“修昔底德陷阱”在中美经贸关系中的一次预演。

^① [英]克里斯托弗·科克尔：《大国冲突的逻辑》，卿松竹译，北京：新华出版社 2016 年版，第 7 页。

三、特朗普贸易霸凌主义的根源

在战后国际贸易体系中,美国时常以自由贸易的领跑者而自居。诚然,美国曾对重建战后多边贸易体制做出了很大的努力,即使它自诩为自由贸易的领导者也不会引起世界的反感。同时,美国也动辄对贸易伙伴挥舞单边主义的大棒,但总体上未对国际贸易体系造成破坏,美国政府仍然致力于维护世界贸易组织的法律地位。然而,特朗普政府的对外贸易政策与战后历届美国政府的对外贸易政策都迥然不同,特朗普反对自由贸易,反对比较优势下的国际竞争,反对全球化,他主张的所谓公平贸易完全脱离了世界贸易组织的制度和规则体系。因此,特朗普的贸易政策已经远远超过了历史上的侵略性单边主义的范畴,而是一种信奉丛林法则,集霸道、掠夺、欺凌和讹诈于一体的贸易霸凌主义。

(一) 美国贸易制度的霸凌性

霸凌主义就是恃强凌弱,通俗地说,就是欺负人。历史地看,美国的制度设计,赋予美国对外贸易政策的侵略性和霸凌性。美国对贸易伙伴施加单边主义的惩罚措施,在战后国际贸易史上可谓司空见惯,突出表现在美国贸易法中的那些“301条款”。说到底,这些条款本来就是为了惩罚和欺负其他国家而设计的。20世纪70年代初,由于石油危机和经济滞胀的双重打击,美国首次出现对外贸易赤字,美国国会制定了带有浓厚侵略性的《1974年贸易法》,目的在于为美国货物与服务扩展外国市场,降低外国的关税壁垒,而饱受诟病的“301条款”就是执行这一战略的工具。如果贸易伙伴不对美国出口开放特定市场,美国政府就利用“301条款”对它们进行威胁和报复,从而获得贸易伙伴的单边减让。美国经常滥用贸易规则,对贸易伙伴实施“301调查”,有学者总结了四个原因:(1)长期存在的贸易赤字使美国认识到需要保留贸易政策的侵略性;(2)“乌拉圭回合”没有消除对国内农业的援助措施,也没有降低对金融服务、航运和电信的壁垒;(3)当美国工业需要更大的外国市场准入时,世界贸易组织不能向美国国会证明它可以做出有效的反应;(4)世界贸易组织没有涵

盖所有扭曲贸易的措施,如反竞争实践和出口援助措施。^①

现任美国政府的霸凌性在其制度性霸权的基础上又有新的表现。2018年9月24日,中国国务院新闻办公室发表了《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书,详细地阐述了美国贸易霸凌主义的种种行为,包括根据美国国内法单方面挑起贸易摩擦,片面指责他国实行产业政策(实际上美国政府并不乏产业政策和发展战略),以国内法“长臂管辖”制裁他国,将国内问题国际化、经贸问题政治化,以及对贸易伙伴背信弃义等等,^②尤其是极端藐视世界贸易组织,在双边贸易协定和区域贸易协议中强制推行“毒丸条款”,以及企图绕过世界贸易组织体系,通过发达国家间签订双边自由贸易协议的方式重构规则,限制国有企业参与国际市场竞争,挑战国际贸易竞争规则。当前,美国对华经贸政策可谓来势汹汹,从极限施压、毫无诚意的谈判到肆无忌惮的加征关税,种种行径显示,无论动机、本质还是目的,均已超越传统的侵略性单边主义的范畴,只能用“贸易霸凌主义”一词来概括。

(二) 中国的经济赶超惊醒了霸主

中国的崛起与历史上其他大国的崛起截然不同。19世纪末,美日德等新兴大国的崛起,发生在帝国主义瓜分和再瓜分殖民地的竞争狂潮中,一方面,国家既不受国际法的约束,又没有经济规则的制约,可以不择手段地相互竞争;另一方面,尽管国家间存在经济发展差距,但差距并不显著。落后国家对先进国家的赶超,不会产生像当下如此强大的心理冲击力。虽然历史学家把19世纪定义为“不列颠治下的和平”,但英国实际上缺乏绝对实力对崛起大国做出强硬的反应。以英德关系为例,德国在19世纪70年完成统一,44年后就有足够的实力挑战英国霸权,而英国单凭一国之力事实上已难以匹敌对手。美德日三国的崛起几乎不受阻挡。反观中国,在国际体系中的崛起则要困难得多。虽然中国是传统的东亚霸主,但在鸦片战争后国家经历了持续的衰落和动荡,国力几乎耗尽,积贫积弱,东西方经济发展的差距拉大,中国与西方国

^① Mylène Kherallah and John Beghin, “U. S. Trade Threats: Rhetoric or War?” *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.80, No.1, 1998, pp. 15-29.

^② 国务院新闻办公室:《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书,中华人民共和国国务院新闻办公室官网 2018年9月24日, <http://www.scio.gov.cn/index.htm>, 2018-10-09。

家已经不在同一个发展阶段上。改革开放以来,拥有如此众多的人口、如此薄弱的经济基础和如此巨大的发展落差,中国的经济总量却在相对较短的时间内赶超了多个发达国家,这对西方国家产生的心理冲击是不言而喻的。因此,中国的赶超还在半路上就引起了西方国家的警惕,尤其是美国作为当今世界的霸主,时刻担心其国际领导地位的旁落。2008年发生的世界经济危机,为美国提供了一个观察中美发展态势的机会,当时中国经济继续沿着7%以上的增长线向前冲击,而美欧相继陷入了经济衰退。结果,眼观偌大的中国身影一掠而过,美国霸主终被惊醒。“中国的崛起或许是历史前进的方向。”^①对中国进行系统性遏制已成美国朝野和军民的共识。

(三) 相对实力衰落引起霸主的焦虑

特朗普政府发起的对华贸易战凸显了美国在国际经济体系中的霸凌主义行径,同时也暴露了中美关系的本质。在特朗普政府的核心决策层看来,中美关系难以摆脱霸权——挑战者的历史结构,当霸主锁定具有颠覆性竞争力的挑战者后,往往通过贸易战略升级来消除威胁,霸主在初期阶段倾向于有限运用国际贸易规则(反倾销、知识产权)保护国内利益集团,挑战者通常选择妥协以降低惩罚性贸易措施造成的损失。霸主在中期阶段倾向于动用争议性的贸易限制措施(如非市场经济条款、反补贴措施、特殊保障措施、数量限制等)对挑战者予以遏制。当认识到挑战者的实力发生结构性变化,即从工业、高科技到尖端科技形成整体竞争力时,国际经济秩序面临重构,此时挑战者被霸主界定为“经济敌人”(economic enemy),霸主因对国际领导地位的焦虑而产生贸易战和经济战的冲动。

中美贸易战并非空穴来风。随着中国的崛起,美国社会对中美经贸关系的不满与日俱增,到特朗普政府时期,这种不满情绪又掺杂进民粹主义的意识形态,这使美国对中美关系的看法更趋激进和强硬。特朗普和他的鹰派精英分子把美国大众阶层对中国的“街头抱怨”直接提升到决策圈。在以冲突为基调的双边关系中,中国被刻画成无所不为的破坏者,而美国自导自演受害者的

^① [英]克里斯托弗·科克尔:《大国冲突的逻辑》,第87页。

角色,对中国的指责几乎无所不在,无所不包。

第一,美国“吃亏论”。美国认为在中美关系特别是双边经贸关系中长期受损,要求采取措施迫使中国在双边经贸关系中做出重大让步,这是美国挑起中美贸易冲突的原因。特朗普在“推特”上宣称,美国并没有与中国进行贸易战,因为多年前美国就输掉了这场贸易战,中国每年从中美贸易中获得 5000 亿美元的顺差,从美国“窃取”3000 亿美元的知识产权。2018 年 6 月 17 日,白宫发布报告《中国经济侵略如何威胁美国与世界的技术与知识产权》,^①完全是一篇讨伐中国的檄文。美国贸易代表办公室声称,征税清单对准那些盗用美国技术的中国企业。彼得森国际经济研究所高级研究员查德·鲍恩(Chad P. Bown)对征税清单进行分类后发现,在美国政府提出征税的价值 500 亿美元出口中,中间产品和固定设备占 85%。根据 2012 年美国商务部发布的《美国工业专利密度的评估报告》,在征税清单中,80%的中国出口都落在美国专利密度最大部门的范围之内。^②

美国战略与国际研究中心认为,美国在六方面“吃亏”:(1) 中国从美国公司获取了数十亿美元的知识产权和商业秘密,美国为此付出数以千计的工作岗位和数十亿美元税收;(2) 中国对美国公司施加不公平的限制,要求它们在合资企业中成为小股东,转让知识产权,或者在某种情况下,阻止其进入中国,而中国公司没有受到美国的同样对待;(3) 与国际承诺相反,中国运用非关税壁垒和补贴建立领军型国有企业,阻止外国竞争;(4) 美国公司别无选择,要在中国经营业务就必须接受这些限制,多年以来,以知识产权换取市场准入的交易似乎是可接受的,美国公司运用各种战略以避免损失。在过去几年,随着中国经济日益走向成熟,这种交易不再是可接受的;(5) 由于公司没有抱怨,美国政府没有对中国的政策做出任何反应。2015 年,奥巴马和习近平达成了限制商业网络间谍的协议,虽然有一定作用,但没有解决主要问题;(6) 中国的目标

^① “White House Office of Trade and Manufacturing Policy, How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World,” June 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>, 2018-07-19.

^② Marry E. Lovely and Yang Liang, “Trump Tariffs Primarily Hit Multinational Supply Chains, Harm US Technology Competitiveness,” <https://pie.com/publications/policy-briefs/trump-tariffs-primarily-hit-multinational-supply-chains-harm-us>, 2018-07-20.

是很明确的，“比以往任何时候都更接近于世界舞台的中心”，中国“更加自信，比以往任何时候都更能实现这一目标”，这就是替代美国的经济和技术领导地位。^①

第二，“中国入世错误论”。美国缔造了国际多边贸易体系，中国在这一体系里获得了最大的经济利益，综合实力突飞猛进，而美国日益失去竞争优势。特朗普认为，过去美国加入国际协定，承担成本和负担，其他国家坐享渔人之利。美国缔造了全球多边贸易体系，中国成为最大受益者，而美国日益失去竞争优势。华盛顿保守智库经济政策研究所高级经济师罗伯特·斯科特(Robert Scott)和威尔·肯波尔(Will Kimball)认为，2001年中国入世，美国公司被迫与中国极其廉价的进口商品相竞争，导致美国损失了300万个工作机会。^②2008年1月19日，美国贸易代表罗伯特·莱特希泽向美国国会提交的一份报告提出，“美国支持中国加入世界贸易组织的条件是错误的，它未能有效地保证中国拥抱一个更开放、更具市场导向的机制”。特朗普据此在一场关于贸易政策的演讲中说，“我们不会再让任何国家利用美国”。^③中美贸易逆差和中国持有美元债权，统统被用来佐证所谓的“美国吃亏论”。也有学者认为，美国之所以吃亏，是因为美国人自我放纵或懒惰，不愿努力工作，或者他们被全球化精英分子出卖了。因此，“美国正成为输家，而中国正成为赢家”。^④

第三，“修正主义国家论”。中国经济实力已上升到全球第二位，被广泛认为是对美国首要地位的最大挑战。中国的实力和影响力持续提升，已成为亚太地区的主导性大国。特朗普政府在《国家安全报告》和《国家防务战略》中把中国定义为修正主义国家和战略竞争者，中国被列为当今美国面临的三大挑战之首。美国指责中国不满现状，谋求修改国际制度与规范，改变现存世界秩序。在中美经贸问题上，美国把双边经贸问题归结于中国不接受世界经济治

① James Andrew Lewis, “There Is More to the Trade War Than Trade,” <https://www.csis.org/analysis/there-more-trade-war-trade>, 2018-07-10.

② James McBride, “What’s Next for the WTO?” March 23, 2018, <https://www.cfr.org/backgrounder/whats-next-wto>, 2018-07-10.

③ Robert Samuelson, “U. S. Hasn’t Always Been a Free Trade Nation,” Nov. 21, 2017, <http://www.spokesman.com/stories/2017/nov/21/samuelson-us-hasnt-always-been-a-free-trade-nation>, 2018-05-23.

④ David Frum, “The Trade Deficit Is China’s Problem,” June 2018, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/06/china-losing-the-trade-war/563030/>, 2018-06-30.

理的基本规则。当规则符合国家利益时，中国就遵守规则；当规则不符合国家利益时，中国就拒绝、改变和无视规则。如此政治逻辑之所以在美国大行其道，根本原因在于美国国内反全球化和经济民族主义的情绪肆意蔓延，而且这种信仰已经深入大众文化的骨髓。

（四）扼杀中国经济的长期增长

透过美国对华抱怨的多棱镜，可以看到中美贸易战的多源性。巨额贸易赤字只是一个起点，指责中国的不公平贸易政策是美国对华政策激进化的借口，美国相对衰落和国际体系中的权力转移才是问题的根本。因此，特朗普政府不是考虑如何修复霸权的篱笆，而是考虑如何从根本上打击挑战者的竞争优势，即中国经济的长期增长。“在全球新的科技革命竞争的过程中，中国一改过去跟随的战略，而是在包括人工智能、金融科技及移动互联网的诸多领域显示出极强的竞争力，而这些领域被视为大国角逐未来经济权力的制高点，对于中国在这些领域产业政策的成功，美国显示出极大的不情愿和焦虑。在这个时候，采取惩罚性措施，可以遏制中国在战略新兴产业领域在全球处于领先地位的努力，而这是决定中国能否在未来 30 年成为现代化强国的关键。”^①

贸易战是双输游戏。正如有学者指出，“在一个相互依赖的世界里，激烈的国家间冲突不再像人们想象的那样能带来回报”。^② 因此，在世界经济史上，国家间大规模贸易战的例子并不多见。既然贸易战是一场双输游戏，为何特朗普仍然一意孤行？为何特朗普明知中美经济两败俱伤仍不改弦易辙？贸易战的结果无非就是两个方面：绝对损失和相对损失。绝对损失是指 A 国发动贸易战，C 国被动应对，A 国愿意遭受损失，只要 C 国也遭受损失。相对损失是指 A 国发动贸易战，目的就是要使 C 国遭受更大的损失。美国《总统经济报告》曾表述过一种美国愿意承担相对损失的逻辑，“即使短期内美国经济会付出一定代价，但只要国际贸易干预有利于实现增加那些推行干预政策的外国

① 马光远：《从修昔底德陷阱看中美贸易战不可避免》，《中国外资》2018 年第 4 期，第 10 页。

② [英] 克里斯托弗·科克尔：《大国冲突的逻辑》，卿松竹译，北京：新华出版社 2016 年版，第 28 页。

政府的代价这一战略目标,它就是值得的”。^① 直观地说,鹰派当道的特朗普政府未尝不明白贸易战是一场双输游戏,但美国政府的主要目的就是要让中国付出重大的代价,即全面遏制“中国制造 2025”(Made in China 2025 program)。考虑到中国自上而下贯彻发展战略的巨大动能,特朗普认为“让美国再次伟大”的执政目标已经处于中国挑战的危险之中。在国际竞争层次上,贸易战是“中国制造 2025”与“让美国再次伟大”的较量。对特朗普政府来说,贸易战的最后结局无论表现为绝对损失还是相对损失,美国政府都不在乎,特朗普只求美国的惩罚性关税对中国经济增长产生扼杀性作用。

四、特朗普贸易战的政治经济效应

由于贸易战会产生错综复杂的政治经济后果,企图计算绝对损失和相对损失都是很徒劳的,而美国损失大还是中国损失多,并不是一个实质性问题。

但是,中美双方都追求关税打击的精准性。2018年4月3日,美国贸易代表提出了一份征税产品清单,准备对其征收25%的关税。^② 这份清单专门针对那些“受益于中国产业计划”,如“中国制造 2025”的部门,包括航空航天、信息与通信技术、机器人和机械制造。为了尽可能减少美国消费者的痛苦,美国贸易代表的清单排除了纺织品、服装、袜子、手提电脑和手机。^③ 这些关税措施的惩罚效果可能会出乎特朗普的预料。

第一,特朗普的关税增加了美国制造业的经济成本。中国出口美国的产品,在美国公司的供应链中属于关键性的中间产品,短期内美国企业难以找到替代生产商。虽然美国企业可以把订单转向东南亚国家,但难以克服合同成本提高、生产规模不足等困境。这样,美国的进口商不得不吸收关税的成本。

① [美]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》,萧琛译,北京:商务印书馆2013年版,第325页。

② USTR, “Note of Determination and Request for Public Comment Concerning Proposed Determination of Action Pursuant to Section 301: China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation,” <https://ustr.gov/sites/default/files/files/press/releases/301FRN.pdf>, 2018-07-10.

③ USTR, “Under Section 301 Action, USTR Releases Proposed Tariff List on Chinese Products,” April 3, 2018, <http://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/april/under-section-301-action-ustr>, 2018-04-04.

例如,美国重量级企业康明斯公司(Cummins)在中国生产的零部件就用在美国发动机上。由于特朗普的贸易战,康明斯公司将为自己生产的零配件支付25%的关税。当然,美国企业可以将成本转嫁给消费者,这样又会导致通货膨胀升高,并降低真实的经济增长率。贸易战的损失还会扩展到其他经济体,破坏全球商业信心,放慢投资。

第二,特朗普的关税政策直接损害美国跨国公司的利益。美国对汽车等高科技产品征税,可严重损害制造商的利益,他们购买中间产品和制成品的价格提高。这些产品都是美国公司购买,如通用、百思买集团。对高科技产品征收25%的关税最终将使美国企业付出125亿美元的成本。美国公司很难找到可生产这么大数量高科技产品的替代供应商。增加的成本达到了美国生产商的边际,使它们没有资金投资新的生产线或扩大增长。2014年,中国对全世界出口的46%来源于外商投资企业。外商投资企业在中国对美出口中所占的比例更大,高达60%。^①彼得森国际经济研究所的一份政策简报指出,虽然中美关系长期受到一些问题的困扰,但对指定产业征收关税的策略,对经济的损害大于惩罚效果,非但不能打击美国政府的目标——不公平获得美国技术的中国公司,反而会损害美国的高科技部门。^②

第三,特朗普的激进政策在效果上很可能适得其反。他企图通过关税惩罚,提高跨国公司对美输出产品的成本,一方面迫使美国制造业回归本土,另一方面阻止跨国公司继续向海外转移工厂。在经济全球化时代,各国经济贸易相互交融,形成了“你中有我,我中有你”的经济相互依赖。为了规避特朗普的高关税负担,依赖海外市场的美国企业被迫继续向海外转移生产线,从而使特朗普“让美国再次伟大”的梦想最终化为泡影。这绝不是危言耸听,被视为“美国货”代表的摩托车巨头哈雷-戴维森已宣布转移部分生产线以抵消欧盟的报复性关税。在美国参议院举行的听证会上,宾夕法尼亚州共和党参议员帕特里克·图米(Patrick J. Toomey)对商务部长威尔伯·罗斯(Wilbur Ross)抱怨,加拿大的关税对亨氏产生了严重的影响,“为了向加拿大销售番茄酱,唯一

^① Marry E. Lovely and Yang Liang, “Trump Tariffs Primarily Hit Multinational Supply Chains, Harm US Technology Competitiveness,” <https://piie.com/publications/policy-briefs/trump-tariffs-primarily-hit-multinational-supply-chains-harm-us>, 2018-06-30.

^② Ibid.

的办法就是关闭美国的工厂,转移到加拿大”。^①

第四,中国通过精心设计的反击措施试图给特朗普造成一定的政治杀伤力。大约有30个选区受到中国报复性关税的重创,其中25个选区在2016年总统大选中投票支持了特朗普。中国瞄准美国农业、汽车制造业和能源产业等最大的部门。2016年,美国对华出口252亿美元的农产品,其中一半是大豆。中国将印度和东南亚国家的进口大豆降为零关税,这些地区的大豆将取代美国大豆,导致美国豆农每年从中国获得的140亿美元收益丧失。2016年,美国对华出口252亿美元农产品,美国可能失去大部分农产品出口。牛肉、猪肉、鸡肉、鱼、水果、蔬菜、日用品、坚果和电动汽车,都面临中国的高关税报复。美国农民成为承担绝对损失的受害者,一位美国豆农告诉《华尔街杂志》,由于大豆价格下降,大约10万美元的庄稼已“消失在稀薄的空气中”。^②美国的肉类生产商、制造商和消费者也都是输家。

尽管如此,中国恐怕不能过分迷信精准打击的杀伤力。现在,欧盟、加拿大、墨西哥和中国等都对美国商品加征关税,目标对准共和党的支持州、产业敏感州和依赖外国市场准入的地区。但是,最新民意测验表明,这些地方的支持者仍然站在特朗普一边。这个国家受到特朗普贸易战最大影响的部分至今仍然支持特朗普。根据《华盛顿邮报》—沙尔学院民意测验,在最受特朗普关税影响的15个州中,特朗普的支持率为57%,2016年,特朗普在这些州得到的支持票为52%。^③中国绝不可低估特朗普的铁杆支持者宁愿承受经济损失的决心。

第五,美国的民粹主义将会乘势而上。回顾美国历史,自罗斯福总统以来,美国在对外贸易政策上一直存在总统自由主义和国会保护主义的传统,而如今总统自由主义早已不知所踪。共和、民主两党在贸易政策上也存在明显

^① Alan Freeman, "Trudeau Wades into U. S.-Canada Ketchup War with Tariffs on Heinz," June 29, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/trudeau-wades-into-us-canada-ketchup-war-with-tariffs-on-heinz/2018/06/29/5440c392-7b23-11e8-ac4e-421ef7165923__story.html?utm_term=.4dce04e7d7cc, 2018-06-30.

^② Tom Holland, "US-China Trade War: Who Wins, Who Loses?" <https://www.scmp.com/week-asia/business/article/2153975/us-china-trade-war-who-wins-who-loses>, 2018-07-06.

^③ Erica Werner and Heather Long, "Why Nothing Seems to Be Stopping Trump's Trade War," July 11, 2018, <https://www.washingtonpost.com>, 2018-7-12.

的分野,共和党更倾向于自由贸易,民主党更倾向于贸易保护主义。民主党基于贸易保护主义的传统立场,在贸易赤字、知识产权等问题上一贯主张对华实行强硬政策。而在对华政策上,共和党历来就是美国鹰派的大本营。现在,由于民粹主义的兴起,共和党基本放弃了支持自由贸易的传统立场,在贸易政策上逐渐与民主党合流,美国战后历史上第一次出现共和、民主两党都奉行强硬贸易保护政策的局面。面对特朗普升级贸易冲突,共和党投票人始终站在特朗普身边,在中美贸易战爆发后,共和党占两院多数的国会听凭特朗普挥舞贸易制裁的大棒,集体“失声”,充分说明共和党比民主党更支持特朗普对华采取强硬路线。尽管参议院在2018年7月11日以88票对11票通过了一项仅具有非约束性的措施,呼吁国会在监管特朗普贸易决策方面发挥更大作用。表面看起来国会在对外贸易政策上的缺位正在恢复中,但是授予国会一项新权力以限制特朗普的动议并未获得通过。而且,正是因为这项措施具有非约束性,美国参议员才前来参加投票,因此美国国会煞有介事地通过这项所谓非约束性的措施,只不过是一场政治作秀而已。

第六,从范式来看,中美贸易战的实质可以概括为全球化对抗逆全球化,这将对国际经济秩序产生深远的影响。如果贸易战沿着其固有的惯性(报复和不妥协)运动,其结果很可能是美国主导的国际经济秩序的崩溃,因为在任何情况下,逆全球化不可能构成通行的国际贸易规则,也就是说,逆全球化的规则不可全球化。由此,特朗普政府的经济思想将陷入一种反比较优势的悖论,如果未来真的出现“美国反对美国”的现象,那就意味着首先需要美国方面进行一场贸易政策的“拨乱反正”,而结果是,美国的政策将重新回归全球化。从这个角度来说,贸易战的意义并不限于经贸利益是否受损,而在于它开启了重构国际政治经济秩序的进程。美国经济学家埃尔文认为,贸易战是否标志着美国贸易政策的转折点或者只是一种强硬的姿态,现在还不好下定论。至少预示着会损害美国的国际经济领导地位。^① 贸易战的结果可能是非线性或非历史的。在日美贸易战中,政治依附的日本根本不可能撼动美国主导的国

^① Robert Samuelson, “U. S. Hasn’t always Been a Free Trade Nation,” Nov. 21, 2017, <http://www.spokesman.com/stories/2017/nov/21/samuelson-us-hasnt-always-been-a-free-trade-nation>, 2018-05-23.

际经济秩序,结果是日本保守着制造业优势而美国经济从制造向智造转型。在中美贸易战中,自治的中国具有抗衡美国的实力,美国在博弈中难以实现其预定的目标,美国最终还是要返回谈判桌,国际经济秩序有可能在中美欧三极结构上达到均衡。

第七,应该清醒地认识到,在美国存在一种主张美欧日建立针对中国的贸易联盟的观点。这些观点虽然理性但比民粹主义更危险。他们不愿打贸易战,更愿意以智慧的方式遏制中国。很多美国人主张,美国应像冷战期间对付苏联那样,紧紧依靠西方联盟的团结,共同对付中国的崛起。美国对外关系协会在《管理对等竞争时代的美中关系》中提出,“华盛顿应谋求同盟友与伙伴一起,致力于共同反对中国的过激行为,利用中国领导人对大局稳定的期待,抑制其去稳定化的政策,鼓励中国以建设性方式运用其新兴的力量”。^① 有美国学者指出,联盟与安全伙伴是美国拥有比较优势的最大财富之一。中国自全面融入国际体系以来,从中受益匪浅并希望扮演一个全球领导者,在这种情况下,中国难以应付集团性的反击与谴责,从而敦促中国重新评估其政策。“只有当美国与盟友保持良好的关系时,盟友才能团结一致。但最近特朗普政府频频口出狂言,疏远了许多盟国。”^② 美国《大西洋》杂志(*The Atlantic*)资深编辑德里克·汤普森(Derek Thompson)提出,美国应联合盟国对中国施加压力,而特朗普政府的做法正好相反,战略和战术上都走向了相反的方向。^③

如果说特朗普的贸易战已无可遏止,那么,中美两国现在就不得不比拼政治经济的韧劲,看谁扛的时间更长。美国评论家认为,“尽管中国发现,在即将来临的贸易战中,很难对美国进行报复,但从相对条件来说,中国仍然会成为赢家,因为特朗普的关税将对美国而不是对中国产生更大的伤害”。^④ 随着经济损失和政治后果的显现,特朗普热衷于冲突的情绪将会减退。2018年11

① Patricia M. Kim, “Managing U. S.-China Relations in an Era of Peer Competition,” June 20, 2018, <https://www.cfr.org/blog/managing-us-china-relations-era-peer-competition>, 2018-05-23.

② Erica Werner and Heather Long, “Why Nothing Seems to Be Stopping Trump’s Trade War,” July 11, 2018, <https://www.washingtonpost.com>, 2018-07-12.

③ James Andrew Lewis, “There Is More to the Trade War Than Trade,” <https://www.csis.org/analysis/there-more-trade-war-trade>, 2018-04-06.

④ Tom Holland, “US-China Trade War: Who Wins, Who Loses?” <https://www.scmp.com/week-asia/business/article/2153975/us-china-trade-war-who-wins-who-loses>, 2018-07-06.

月,美国国会中期选举结束,虽然共和党保住了参议院的多数地位,但失去了对众议院的控制权,这意味着特朗普的政治根基已经有所动摇,在接下来的任期内,特朗普有可能成为跛鸭总统,他推行激进政策的政治资源已经不足。2018年11月7日,在新加坡举行的一个国际论坛上,美国前财政部长亨利·保尔森(Henry Paulson)警告说,如果中美关系完全循着贸易战的对抗逻辑演变下去,就会出现一道“经济铁幕”(Economic Iron Curtain),全球大多数投资和贸易将停止自由流动。^①因此,在临界点上,特朗普可能主动变调,重新回到中美贸易谈判的正确轨道上来。同时,中国人民银行行长易纲在2018年三十国国际银行业研讨会上提出,为了解决中国经济中存在的结构性问题,中国将考虑以“竞争中性”原则对待国有企业。在此基础上,中美两国将通过谈判终结贸易战僵局,从而开启中美经贸关系的新局面。

^① <https://www.cnbc.com/2018/11/07/economic-iron-curtain-looms-for-us-and-china-former-treasury-chief-paulsonsays-.html>,2018-11-08.