

# 特朗普时期美国对外贸易政策： 理念、措施及影响

郝宇彪

(首都经济贸易大学经济学院,北京 100070)

**摘要:**特朗普时期美国对外贸易政策方向将会发生较大的转变,或将成为国际经贸体系发展的转折点。特朗普倡导以追求贸易平衡和美国国家利益优先的“公平贸易”理念,一方面推出更多的双边贸易协定来取代多边贸易机制,并重新审视现有贸易协定;另一方面严格执行美国的贸易相关法律,运用贸易救济、“汇率操纵国”等手段,向贸易逆差主要来源国施加压力,甚至进行单边制裁,以此维护美国的国内利益。美国贸易政策的转变将导致WTO主导的多边贸易体制以及国际贸易体系面临更大的挑战。中国是WTO主导的多边贸易体系的受益者,面对特朗普政府贸易政策转向带来的挑战与机遇,还需谨慎而积极应对。

**关键词:**特朗普政府;公平贸易;双边协议;贸易救济;国际贸易体系

**中图分类号:**F 742

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-260X(2017)02-0094-07

## 一、引言

2016年,特朗普在美国总统竞选中胜出成为国际社会最大的黑天鹅事件。从国际社会的反应来看,无论是国际政治的角度,还是国际经济的视角,特朗普执政美国必将成为国际体系发展的转折点。就国际经贸体系而言,特朗普上台后,将奥巴马政府的贸易政策遗产全部废除。2017年1月23日,特朗普签署政令,宣布美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP);1月底,白宫国家贸易委员会主任彼得·纳瓦罗在接受英国《金融时报》采访时表示,“欧元就像一种‘隐性的德国马克’,其偏低的币值使德国相对于主要贸易伙伴具有优势。”此前特朗普曾经指责默克尔的移民政策,并威胁称将对德国进口车辆征收35%的边境税。由此可以看出,奥巴马政府时期力推的《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP)谈判已经

事实上终止。另外,特朗普还推动重新谈判《北美自由贸易协定》(NAFTA),通过“推特(Twitter)治国”的方式迫使福特、丰田、本田等大型跨国公司停止在墨西哥扩张投资的计划,计划向墨西哥征收20%进口税用于修建美墨边境墙。在竞选美国总统期间,特朗普还曾扬言要考虑退出WTO。这一系列的迹象表明,特朗普执政期间美国贸易政策将会发生重大转变。值得一提的是,目前特朗普政府还未针对中国做出任何实质性的举措。然而,中美双方互为彼此最大贸易合作伙伴,而且中国是美国的最大贸易逆差来源国。根据美国商务部2017年2月7日公布的2016年贸易统计数据(通关)显示,美国在商品贸易中对中国的贸易逆差为3470亿美元(约合2.39兆元人民币),占整体的47%。特朗普的贸易政策转向将对国际贸易体系以及中国对外贸易发展带来显著的影响,作为当前国际贸易体系的主要受益者,无论

收稿日期:2017-02-28

基金项目:国家社会科学基金项目“公共债务风险的国际比较研究与约束机制框架构建研究”(15CJL046)

作者简介:郝宇彪,经济学博士,首都经济贸易大学副教授,主要从事世界经济、国际金融、公共财政研究。

特朗普政府是否针对中国出台相应的贸易措施,中国政府都应高度重视美国对外贸易政策的转变,并采取相应的策略。

## 二、特朗普时期的“公平贸易”理念

改变以往的“不公平贸易”是特朗普的主要竞选理念之一,也是特朗普能够竞选获胜的关键筹码。理解特朗普眼中的“公平贸易”,是掌握美国未来对外贸易政策的关键所在。

回顾世界贸易与美国历史,“公平贸易”理念一直都是美国政府对外交往的重要基石。根据美国对外政策文件(FURS)记录,19世纪中后期,“公平贸易”就最早作为一种指导精神来处理美国对外贸易关系,旨在反对国家对出口商品的补贴行为<sup>[1]</sup>。20世纪以来,随着经济危机的不断发生,尽管英国倡导世界范围内自由贸易,但事实上贸易保护主义盛行。美国《1930年关税法》对进口贸易中的不公平行为做了详细的说明,同时美国国会要求对不公平的进口行为进行调查,并采取制裁措施。但笔者认为,与其说倡导公平贸易,不如说是贸易保护。尤其是同年臭名昭著的《斯姆特-霍利关税法》出台,拉开了世界范围内高强度贸易保护主义的序幕。直至20世纪60年代,随着世界范围内贸易谈判不断深入,约翰逊总统执政美国之后,“公平贸易”开始重新成为美国对外贸易政策的重心。此时“公平贸易”的核心思想是自由贸易,美国政府认为消除贸易壁垒既符合美国的利益,也符合贸易伙伴的利益。

20世纪80年代,里根执政美国,面对自由贸易体系下美国贸易逆差的不断扩大,再次强调公平贸易的政策理念。1988年8月,美国国会通过《1988年美国贸易和竞争综合法案》,该法案标志着美国从其一向奉行的自由贸易政策转向了所谓的公平贸易政策。根据该法案,“倾销”和“补贴”是典型的不公平贸易行为,还授权总统对贸易对手的不合理或不公平的贸易措施,可单方面暂时停止或终止美国对该国所给予的优惠,或对该国课以额外关税及采取其他进口限制来减少国内产业所遭受的压力。

然而,美国贸易逆差不断扩大的趋势并未得以扭转。1992年,克林顿开始执掌美国。1993年2月克林顿在美利坚大学就贸易政策发表演讲,正式将“公平贸易”作为美国贸易政策的基本原则,并在演讲中对公平贸易政策做了解释:“我们将继续欢迎外国产品和劳务进入我们的市场,然而我们坚持认为,我们

的产品和劳务也应该能够在同等条件下进入他们的市场”<sup>[2]</sup>。这里需要指出的是,克林顿并不是想依靠多边贸易谈判进入外国市场,而是依托“301条款”,强行推行美国的贸易法,甚至采取单方面的行动制裁、报复有“不公平”做法的贸易伙伴。在美国《1996年贸易政策议程和1995年总统关于贸易协议方案》的年度报告中,克林顿将其贸易政策目标确立为四个方面:打开外国市场,坚持“平等竞技”,实行激进的贸易促进战略,贸易政策与全球经济战略相结合<sup>[3]</sup>。至此,美国贸易政策完成了从自由贸易到公平贸易的根本性转变。应该说,克林顿对公平贸易的界定抛弃了自由贸易的内涵,强调政府主导对公平的界定,实施战略性贸易政策。其具体表现为政府运用税收优惠和融资补贴方式,支持本国发展高新技术产业,提升本国企业国际竞争力;通过扩大出口带动美国经济增长,增加就业机会,进而增强本国福利。就世界范围来说,伴随着1994年“乌拉圭回合”谈判顺利完成以及WTO的正式建立,公平贸易成为国际贸易的主导思想,其主要特征就是发达国家要求欠发达国家严格遵守国际贸易投资规则,中国加入WTO是个标志性事件。

小布什政府时期主要推动区域贸易和双边贸易的自由化,同时通过征收附加关税、反倾销、反补贴等方式,试图减少美国的对外贸易逆差,改变美国在国际贸易中所遭受的“不公平”待遇。奥巴马执政之后,开始推行“自由与公平贸易”议程。与克林顿的公平贸易理念不同,奥巴马对公平贸易规则的强调是建立在自由贸易的基础之上,认为公平、透明、规则的自由市场体系有助于贸易双方福利水平的提高。但是这也与二战后的自由贸易理念不同,由于在原贸易投资规则体系下,美国贸易逆差不断扩大,于是奥巴马政府企图通过修改或设立新贸易投资规则来保障自身利益并制约新兴经济体的竞争,即强调贸易对象国需要达到一定的劳工标准、环境标准、安全标准以及其他的社会性条款,TPP或TTIP谈判即是例证。张宇燕教授称之为“基于规则的贸易”阶段<sup>[4]</sup>。

目前,特朗普团队尚未就其“公平贸易”的内涵做出详细的解读,不过从其对外贸易事务的表态来看,或许可以了解一二。

首先,2017年1月23日,特朗普在签署退出TPP的总统令后再次对与日本之间的贸易失衡表达了不满。特朗普强调,“日本让美国车无法在日本市场销售,但日本车却大量进入美国市场。必须谈一谈。这很不公平。”<sup>[5]</sup>特朗普对于日本的批评,引起日

本官方的不满。1月24日,日本内阁官房长官菅义伟公开反驳称,“虽然特朗普声称日本设置了重重障碍,阻碍了美国汽车在日的销售。但事实上,日本一直实施零关税政策,如今欧洲汽车在日本就十分畅销。”<sup>[6]</sup>日本学者也发表文章指出,自1978年起,日本就将进口汽车的关税降为零,目前也不存在歧视外国汽车的非关税壁垒。与此相反,美国对从日本进口的轿车依然要征收2.5%的关税,对从日本进口的卡车则征收高达25%的关税。因此日本汽车制造商只好加大在美国投资建厂的力度,减少对美出口。另外,自20世纪80年代日美汽车贸易摩擦爆发以来,为缓解矛盾,日本政府还实施“自愿出口限制”,从每年250万辆下降至目前的160万辆;在美国生产的日本汽车则从不足20万辆增至380万辆<sup>[7]</sup>。由此可以看出,特朗普公平贸易的逻辑之一在于贸易是否平衡,而不是关税以及非关税贸易壁垒是否存在。

其次,特朗普在竞选过程中以及就职后多次公开表态,批评当前国际贸易的利益分配“不公平”。2016年8月8日,当时作为美国共和党总统候选人的特朗普在底特律经济俱乐部发表演讲,指责“中国参与了出口补贴、操控汇率以及窃取知识产权等问题”;援引美国国际贸易委员会的数据称,“提高美国在华知识产权保护措施,可以给美国带来超过200万的就业岗位,算上对汇率操控和产品倾销的惩罚措施,可以给美国带来数万亿美元的新财富和薪水”;强调“其并不反对贸易,贸易可以带来利益,孤立并非是美国的选择,美国需要的是可以带来更多就业岗位和更高工资水平的贸易”;并驳斥希拉里指出“与韩国的贸易计划让美国损失了近10万就业机会,而不是之前宣传的创造7万个工作岗位”<sup>[8]</sup>。2017年1月20日,特朗普在就职演说中指出:“长久以来,我们首都中的一小批人享受着利益的果实,而民众却要承受代价。华府欣欣向荣,却未和人民公诸同好。政客贪位慕禄,而工作渐渐流逝,工厂一一关闭。建制派自顾利禄,而忘记人民应该被保护。”“我们助他国致富,而我国的财富,力量和信心已经渐渐消逝在地平线上。工厂一个个关停,搬往他处,成百上千万的美国工人被丢在脑后。财富从我们的中产阶级的手中流逝,却被分配到了世界各地。”“每一个贸易、税收、移民和外交的决定都将以美国劳工和美国家庭的福祉为第一考虑。我们必须保护我们的边界免受他国蹂躏,他们生产我们的商品,偷走我们的公司,破坏我们的工作机会。”“我们将遵循两个简单的原则:买美国货,雇美国人!”<sup>[9]</sup>另外,白宫网

站公布的特朗普政府对外政策指出,“长久以来,美国人民被迫接受了很多贸易协议,局内人以及华盛顿的精英们获益良多,而与辛勤工作的普通大众无关。最终,大量工厂关闭,待遇优厚的工作机会流失,贸易赤字不断高企,制造业基地日渐萧条。”“通过棘手而公平的贸易协定,国际贸易将促进国民经济增长,创造数百万的工作机会。”“尽管很艰难,但我们将争取公平的贸易协定,以此创造更多的就业机会、提升工资收入、支撑制造业的发展。”<sup>[10]</sup>由上述可知,特朗普的“公平贸易”逻辑之二就是贸易协定可以惠及每个美国人,尤其是普通民众,促进美国经济增长,增加美国的就业机会,推动美国社会福利的提升,简言之,即是贸易政策应以美国国家利益优先(Put America first)的原则。

综上所述,“公平贸易”一直是美国历届政府的对外政策理念,但其内涵各有不同。特朗普的“公平贸易”理念大致可以归纳为两个方面:逻辑之一为追求贸易平衡,具体体现为进一步提升与贸易伙伴之间的互惠互利原则以及扩大农业和服务业的出口;逻辑之二为美国国家利益优先,具体体现为贸易的目的在于促进经济增长、提升就业机会以及增强美国制造业的竞争力。总的来讲,特朗普的“公平贸易”理念与克林顿政府的“贸易理念”较为相似,更为注重结果的公平,但由于面临的国情以及时代背景不同,因此其贸易政策与克林顿时期的贸易政策取向将会存在较大差异。

### 三、特朗普政府的贸易政策措施取向

特朗普竞选总统及就职以来在具体贸易政策措施方面不断发声,总结归纳如下:

表1 特朗普的贸易相关政策措施

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
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	√	√

资料来源:宋泓:《特朗普上台后美国贸易及相关政策的变化和影响》,《国际经济评论》2017年第1期。

表1是特朗普在竞选过程中宣称以及在竞选获胜后确认的相关贸易政策措施,目前正式就职后的特朗普已经签署总统令退出TPP谈判,并正式提出重新谈判NAFTA,其他政策也在酝酿之中。根据特朗普“公平贸易”的理念以及当前的政策导向,笔者认为,特朗普政府未来的贸易政策大致如下:

### (一) 用更多的双边贸易协议取代多边贸易协议,并重新谈判现有的贸易协定

传统理论认为,多边贸易体制的显著优势在于成员国之间可以彼此适用最惠国待遇、国民待遇原则,促进贸易自由化的发展,有利于贸易水平的提升;但其劣势在谈判过程较为复杂,即使达成协议,多边贸易体制忽略了各国经济发展水平的差异,容易成为发达国家攫取发展中国家利益的工具,总体有利于发达国家。因此,在克林顿执政期间,由于美国的经济水平,尤其是制造业总体竞争水平明显优于其竞争对手,因此其积极推动多边贸易体制的发展,也造就了美国经济增长的又一个黄金时期。然而进入21世纪以来,随着WTO多边贸易体制的不断发展,美国经济发展的一些矛盾不断显现。工业制成品的贸易赤字从2000年的3170亿美元增加至2016年的6480亿美元;按2015年的不变价格算,2000年中产阶级家庭收入为57790美元,2015年略降至56516美元;2000年1月,美国制造业的岗位为1728.4万个,但截至2017年1月,只有1234.1万个;1984年至2000年,美国工业产值增加71%,但2000年至2016年仅增加不足9%<sup>[1]</sup>。这些数字的变化折射出美国制造业竞争优势不断萎缩,而日德等竞争对手的制造业水平稳步发展,以中国为代表的新兴工业国家制造业水平显著提高。根据德勤有限公司(德勤全球)和美国竞争力委员会联合发布的《2016全球制造业竞争力指数》,与之前2010年和2013年全球制造业竞争力指数研究一样,2016年中国再次被列为最具竞争力的制造业国家。未来五年内,马来西亚、印度、泰国、印度尼西亚和越南等五个亚太国家预计将进入前十五强。而美国在2010年的报告中仅位列第四位,近些年由于日本和欧洲受金融危机的冲击较大,在本次报告中回升至第2位。但总的来说,美国的制造业整体优势已经丧失。

2008年金融危机爆发以后,奥巴马积极推动TPP谈判的重要目的之一在于试图通过环境保护、劳动标准、知识产权保护等高标准重塑美国制造业的优势地位,然而由于美国的物质基础设施有待改

善、人力成本较高、人才优势有所减弱,制造业前景并不明朗。另外,多边贸易体制更有利于一国比较优势的发挥,具有比较优势的产业会进一步扩张,劣势产业会遭到抑制乃至淘汰,从而导致就业结构的变化<sup>[2]</sup>。就美国而言,高端制造业以及服务业的就业机会将增加,而低端的劳动密集型产业将进一步萎缩,总体就业机会也将进一步减少。因此,特朗普担心更为自由的多边贸易协定会加剧美国制造业外流,加剧美国贸易失衡和国内失业水平,有悖于其“公平贸易”的理念,因此决定退出TPP谈判,在事实上终止了TTIP谈判,重新谈判NAFTA。除此之外,基于上述美国经济发展矛盾的凸显,特朗普政府认为WTO是一个对美国利益抱有偏见的、慢节奏的国际主义官僚机构,没有能够有效保护美国的利益,从而欲打破WTO体制的束缚来解决贸易争端,使得WTO的法律效力让位于美国的国家利益<sup>[3]</sup>。

因此,特朗普政府明确提出会更加重视发展双边贸易协定,通过一对一谈判方式为美国商品开辟更大的市场空间。就双边贸易协议而言,美国目前生效并实施的双边协议只有12个,分别为澳大利亚、巴林岛、智利、哥伦比亚、以色列、约旦、韩国、摩洛哥、阿曼、巴拿马、秘鲁、新加坡,此外还有两个区域贸易协议——北美自由贸易协定和中美洲自由贸易协定,共涉及22个经济体。然而,在美国的十大出口对象和十大进口对象共计13个经济体中,美国目前签订的自由贸易协议仅仅覆盖了加拿大、墨西哥、韩国等三个国家,与主要贸易伙伴——中国、日本、英国、德国、荷兰、中国香港、比利时、法国、印度、爱尔兰等均未有任何形式的贸易协定。其中,中国、日本、德国、爱尔兰、印度是其贸易逆差主要来源地,中国香港、荷兰、比利时是其贸易顺差主要来源地。过去几年,奥巴马政府通过TPP和TTIP等形式与上述多数国家都进行过自由贸易谈判接触,唯独没有与中国进行过类似的谈判。下一步,美国将在与其传统盟友日本和英国开启自由贸易谈判的同时,谋求与中国、德国等主要伙伴展开相关磋商,旨在通过双边协定的方式为美国谋取更大的利益。

另外,在现有贸易协定中,美韩自贸协定是美国最大规模的双边协定。然而,自2012年该协定正式生效以来,美国对韩国出口下降了12亿美元,但韩国对美国出口增长130亿美元,美国对韩国贸易逆差增长一倍以上。这样的结果显然有悖于特朗普政府的“公平贸易”理念。因此,特朗普政府将重新审视已经签订的贸易协定,在已有以及未来签订的双边

贸易协定中,贯彻其“公平贸易”理念。如果其贸易伙伴继续进行特朗普政府所认定的“不公平贸易”,那么特朗普政府将采取所有可能的法律制裁措施维护美国利益。另外,除贸易谈判外,特朗普政府还将采取降低税收、减少管制、增强基础设施建设等可能性措施来提升美国产品的国际竞争力。

## (二)严格执行美国的贸易相关法律,运用贸易救济、汇率操纵国等手段,向贸易逆差主要来源国施加压力,甚至进行单边制裁,以此维护美国的国内利益

与WTO的相关法律相一致,美国的《1930年关税法》的相关条款规定,如果进口的商品存在倾销或补贴行为,并对美国的产业发展造成实质性损害,那么美国将采取“反倾销”或“反补贴”等手段;美国《1974年贸易法案》第201节案指出,如果某种商品进口不断增加并对美国国内相关产业造成严重冲击,那么美国政府将会发起“保障措施”调查以保护美国的利益;美国《1974年贸易法案》第301节案又规定,如果贸易对象国违背国际贸易协定,或存在所谓的“不正当”、“不合理”或“歧视性”贸易行为,美国将发起调查,与有关国家政府协商,最后由总统决定采取提高关税、限制进口、停止有关协定等报复措施,促使对象国选择适应市场的政策。特朗普政府认为,政府补贴、窃取知识产权、货币操纵、国有企业的 unfair competition、违反劳工法、强制劳动以及其他一系列的不公平措施损害了国际市场,从而导致真正的市场竞争力未能得以体现。因此,从通过特朗普政府目前的贸易团队成员构成以及政策导向来看,特朗普政府会更加积极地采取贸易救济等一些列措施来保护美国国内产业,从而与其他国家发生更多贸易摩擦,尤其是贸易逆差主要来源国。特朗普执政以来,美国国际贸易委员会已经裁决多起涉及中国产品的贸易救济案件,例如华非晶织物、普碳与合金钢板、硫酸铵、卡客车轮胎、不锈钢板带材等。尽管这些案件发起时间是在2016年,并非特朗普执政以后,但往常的终裁税率往往低于初裁税率,但此次案件的裁定结果表明终裁税率与初裁税率并无差别。相关学者认为,这与特朗普的贸易保护主义倾向有密切关系<sup>[14]</sup>。在未来几年内,特朗普政府将加大贸易救济力度,尤其是在机电、钢铁、化工、纺织品、家具、玩具以及其他劳动密集型产品等领域。

除加强使用惯常的贸易救济手段外,将贸易对象国列为“汇率操纵国”也将是特朗普政府祭出的重要工具。特朗普在大选期间辩论会上就曾指责“中国

是这个星球上的最大汇率操纵国”,并声称当选后将命令财政部长宣布中国为“汇率操纵国”。执政后,特朗普不仅继续针对中国,还公开指责日本、德国。根据媒体报道,2017年1月31日,特朗普在出席与美国几家大型制药企业负责人的见面会时提到:“纵观这几年的日本,就是在搞货币贬值”,“其他国家通过本币贬值让美国企业无法在美国国内生产药品”,“面对这些货币贬值的局面,美国什么都不做,呆坐着像个傻瓜”<sup>[15]</sup>。随后,白宫国家贸易委员会主席纳瓦罗在接受《金融时报》采访时,又将“炮火”指向德国,批评柏林当局通过“非常明显地被低估了的欧元”“剥削”欧盟其他国家和美国,从而使自己的对外出口处于优势竞争地位<sup>[16]</sup>。对此,2017年2月15日,特朗普过渡团队(曾任)经济顾问朱蒂·谢尔顿在《华尔街日报》发表题为《货币操纵确实是个问题》的文章指出,“由于相关国家长期操纵汇率,导致美国无法开展公平竞争,很多美国人和企业不再相信自由贸易理念”,并认为“汇率操纵问题是当前全球贸易体系面临的巨大挑战”,因而建议特朗普政府“应该创建一套基于货币主权和秩序的通用规则,并让各国自愿加入那种不允许汇率操纵行为的贸易协定”<sup>[17]</sup>。另外,需要提出的是,美国财政部于2016年4月首次设立汇率政策监测名单,认定“汇率操纵国”的标准有三条,即:与美国贸易顺差超过200亿美元;该经济体的经常账户顺差占其国内生产总值(GDP)的比重超过3%;该经济体持续单边干预汇率市场。如果一个经济体满足上述三条标准,那么美国将会与该经济体进行商谈,并可能推出报复性措施。而在2016年10月14日发布的半年度《美国主要贸易伙伴外汇政策》报告中,美国财政部对其六个主要贸易伙伴半年来的汇率政策做出评估,结果显示,没有证据表明任何一个主要贸易伙伴符合“汇率操纵国”的法律定义,但是将德国、中国、日本、韩国、台湾和瑞士等六个国家和地区一道列入汇率观察名单<sup>[18]</sup>。2017年4月份,特朗普政府将要发布新一期《美国主要贸易伙伴外汇政策》报告,目前中国、日本、德国、韩国都面临很大的风险。从历史经验来看,如果被列为“汇率操纵国”,美国财政部将对与对象国就币值、汇率制度以及资本管制等问题展开谈判。如果谈判无果,美国将会采取以下手段:限制该国在海外的融资、从美国政府采购清单中剔除、采取更高的IMF监管标准、征收惩罚性关税等。由此可以预见,汇率手段也将是特朗普政府实施贸易政策的重要工具。

## 四、美国对外贸易政策转变的影响

上述两点对外贸易政策取向将会导致国际贸易体系的变化,WTO主导下的多边贸易体制将面临进一步被边缘化的风险。其原因在于这一风险并非始于特朗普时期,而是在奥巴马执政时期就已日益凸显。“多哈回合”谈判停滞,美国无法通过WTO条件下的多边贸易安排为其对外贸易拓展新的空间,因此在2008年国际金融危机后,美国先后发起TPP和TTIP谈判,由此希望在WTO框架外与全球主要经济体建立新的国际经贸规则。在美国战略变化的带动下,区域合作成为全球贸易体系的主旋律。特朗普执政以来,停止TPP和TTIP谈判并非意味着WTO体制的回归,而是在进一步试图边缘化WTO多边体制的基础上,放弃区域性多边主义体制,或许进而不再为国际贸易发展提供制度性公共产品。二战以来,美国一直是世界各类公共产品的主要提供者,如果美国放弃这一角色,势必意味着国际贸易体系的巨大变革,世界贸易体制步入碎片化的阶段。

特朗普的贸易政策取向将会对中国国际贸易发展带来较大的影响,总体而言,风险与机遇并存。就风险而言:第一,中国是美国贸易逆差的最大来源国,特朗普政府会加强对中国产品运用贸易救济手段的力度,中美贸易摩擦加剧;第二,在所谓“汇率操纵国”方面大做文章,美国意图迫使中国在汇率政策、资本管制,以及贸易与投资合作方面做出让步;第三,通过降低公司所得税等策略吸引投资,外资流出中国有可能加剧,中国作为世界工厂的地位受到挑战,中国对美国贸易顺差将会减小;第四,中国是WTO主导下多边贸易体系的受益者,特朗普政府的贸易政策取向将会使该体系面临很大不确定性,从而导致中国的对外贸易发展存在一定的不确定性。

就机遇而言,第一,由于美国的国际战略相对收缩,全球治理的责任承担者角色出现不确定性,为中国补缺提供了难得的机遇。2017年1月17日,国家主席习近平出席世界经济论坛2017年年会开幕式,并发表题为《共担时代责任 共促全球发展》的主旨演讲,充分肯定经济全球化在世界经济发展中的作用,中国将会打造开放共赢的合作模式,充分维护多边贸易体制的权威性和有效性<sup>[9]</sup>。国际主流媒体对习近平的演讲给予充分的肯定。美国有线电视网(CNN)发表文章称,当西方国家,尤其是美国质疑全球化的时候,中国已经表现出领导者的姿态<sup>[10]</sup>。第二,特朗普政府退出TPP和TTIP谈判,有利于中国版亚

太自贸协定——区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)尽早达成,加强中国与欧盟之间的经贸合作。

最后,需要指出的是,特朗普的贸易政策能否真正贯彻执行还存在一定的不确定性。尽管基于美国国会的不断授权,美国总统在美国对外贸易政策制定中具有非常重要的作用,特别是“贸易促进权”的发展赋予美国总统在贸易政策制定方面拥有较大的决策权。然而,根据美国宪法,贸易政策的最终决定权在于美国国会。美国国会目前由共和党全面控制,但从目前来看,在国际战略方面,特朗普与共和党资深人士之间还存在很大的分歧,不排除国会加大对贸易政策干预的可能性。而且,特朗普上台颁布“禁穆令”所遭遇的尴尬境况表明,总统的决策将受制于各州以及司法系统的制约。正如一些专家所言,特朗普最终的政策决定将受制于制度、官僚体系、利益集团以及民众等多重制约因素<sup>[11]</sup>。

综上所述,特朗普时期美国对外贸易政策方向将会发生较大的转变。面对这种政策转向给中国带来的挑战与机遇,中国政府一要切实贯彻国家主席习近平在达沃斯论坛开幕式演讲中所提出的方案,积极推动RCEP谈判,并在关键制造业和服务业领域中,开展有序有效的改革和开放试点,切实打造合作共赢的开放发展模式;二要仔细观察和密切关注美国所推动的双边贸易化趋势,加强与特朗普政府的贸易投资磋商谈判,力图与美国谋求合作共赢,避免贸易战;三是必须强化对WTO有关贸易救济等相关规则的理解,坚决支持多边贸易体制,对外联合欧盟、金砖国家等合作伙伴,对内打造一支熟谙国际经贸法规的专家队伍,以为应对特朗普政府可能推出的极端贸易保护主义政策做好充分的准备。

### 参考文献:

- [1] 席桂桂,陈水胜.精致的公平?奥巴马公平贸易观与对华贸易政策[J].美国问题研究,2012,(2).
- [2] 张健.九十年代美国贸易政策趋向[J].美国研究,1993,(3).
- [3] F. Buelens.After the Presidential Elections :Will the US “Open Door” Trade Strategy Continue [J].Intereconomics, Jan/ Feb, 1997, Vol.32, p.47.
- [4] 国际经政学者张宇燕:特朗普要推行美国标准的公平贸易 [DB/OL]. 华夏时报网,http://www.chinatimes.cc/article/64136.html.2017-01-28.
- [5] 特朗普对日本“开炮”? [DB/OL]. 日经中文网,http://cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicasociety/23448 -2017 -01-24-11-03-00.html.2017-01-24.

- [6] 菅义伟驳特朗普:日本坚持贸易自由 并未阻碍美国汽车在日销售[DB/OL].环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-01/10019469.html>.
- [7] 邢予青. 特朗普的公平贸易逻辑让日本很困惑[DB/OL].FT中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001071350?full=y>.
- [8] 凤凰资讯.特朗普声称:中国是“工作偷窃犯”将视贸易为战争[DB/OL].[http://news.ifeng.com/a/20161208/50385238\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20161208/50385238_0.shtml).
- [9] 特朗普就任美国第45任总统 发表就职演说[DB/OL].观察者网, [http://www.guancha.cn/america/2017\\_01\\_21\\_390488.shtml](http://www.guancha.cn/america/2017_01_21_390488.shtml).
- [10] America First Foreign Policy [DB/OL]. 白宫网站, <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.
- [11] Office of the United States Trade Representative .2017 Trade Policy Agenda and 2016AnnualReport of the President of the United States on the Trade Agreements Program[DB/OL].<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>.
- [12] 宋泓. 特朗普上台后美国贸易及相关政策的变化和影响[J].国际经济评论, 2017, (1).
- [13] 特朗普团队寻求绕开WTO争端解决机制[DB/OL].FT中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001071545>.
- [14] 特朗普美国优先政策推波助澜 对华反倾销案件税率畸高[DB/OL].新浪财经, <http://finance.eastmoney.com/news/1351,20170212710098361.html>.
- [15] 特朗普指责日本操纵汇率 日本财务省反驳[DB/OL].中评网, <http://mag.crntt.com/doc/1045/6/2/2/104562250.html?c-oid=7&kindid=0&docid=104562250>.
- [16] 特朗普政府批他国操纵汇率:德国‘剥削’朋友[DB/OL].欧洲时报, <http://www.oushinet.com/international/guojinews/20170202/253921.html>.
- [17] 经济顾问建议特朗普采取大胆措施,应对中日货币操纵问题[DB/OL].中国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201702/20170202518334.shtml>.
- [18] 害怕特朗普“见人就咬”? 德国也担心被贴上“汇率操纵国”标签! [DB/OL].和讯网, <http://forex.hexun.com/2017-01-25/187939072.html>.
- [19] 习近平达沃斯演讲:这是最好的时代 也是最坏的时代[DB/OL].中国网, [http://news.china.com/domestic/945/20170118/30184904\\_all.html#page\\_2](http://news.china.com/domestic/945/20170118/30184904_all.html#page_2).
- [20] 习近平达沃斯演讲引热议 国际舆论点赞“中国担当”[DB/OL].中国网, [http://www.china.com.cn/news/world/2017-01/18/content\\_40130863.htm](http://www.china.com.cn/news/world/2017-01/18/content_40130863.htm).
- [21] 张宇燕.特朗普的成功及其限度[J].国际经济评论, 2017, (2).

【责任编辑:林莎】

## American Foreign Trade Policies under Trump Administration: Ideas, Measures and Implications

HAO Yu-biao

(School of Economics, Capital University of Economics &amp; Business, Beijing, 100070)

**Abstract:** Under Trump administration, considerable changes will take place in the direction of American trade policies, which may become a turning point in the development of the international trading system. President Trump advocates the idea of “fair trade” which pursues trade balance and gives priority to American interests. On one hand, Trump administration proposes more bilateral trade agreements to replace multilateral trade system and re-examine the existing trade agreements, on the other, it strictly implements relevant American laws related to trade, using trade remedies and “exchange rate manipulation countries” to impose pressure on the major sources of its trade deficits, and even impose unilateral sanctions in order to safeguard the domestic interest of the US. The changes in American trade policies will lead to greater challenges facing the WTO-dominated multilateral trading system and international trading system. China is a beneficiary of the WTO-dominated multilateral trading system. We need to respond cautiously and positively in face of the challenges and opportunities posed by the changes in trade policies of Trump administration.

**Key words:** Trump administration; fair trade; bilateral agreements; trade remedy; the international trading system