中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《成果要报》

2017年第20期　　（总第90期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编　　2017年05月16日

美国贸易政策的短期调整和长期走向

于春海

【内容简介】特朗普政府对外贸易政策的保护主义色彩增强，既是对美国过去10多年中的政策调整趋势的延续，也是危机后全球贸易政策大环境变化的共性表现。在长期中，美国总体贸易政策的立场不会发生大的偏转，依然会是开放和自由，而且美国也需要继续利用双边、次多边和多边等层次的贸易政策协调机制。短期中，主要以制造业为对象的贸易保护主义措施可能会显著增加，这既可以适度纠正过去多年对资本利益的过度关注，也可以成为美国重新谈判现有国际贸易和投资规协定的筹码。短期中，国际贸易环境存在恶化的风险，我国遭受的贸易保护主义措施可能会显著增加。我国需要做出短期和长期的不同应对。

一、引言

基于美国在全球经济和贸易中的地位，以及在历史上作为自由贸易和经济全球化倡导者和推动者的角色，其贸易政策立场的调整必然会对世界经济格局产生重大影响。美国总统特朗普在竞选期间提出的施政纲领和竞选获胜后的公开言论，以及上任后签署的各种行政命令，包括把中国列为“汇率操纵国”并对中国输美产品征收额外关税，宣称“美国利益优先”和以美国经济利益为政策决策的首要标准，签署退出TPP的行政命令，要求重新谈判NAFTA，威胁退出WTO，对丰田、通用、福特和宝马等车企的恐吓，诸多言行都具有强烈的贸易保护主义色彩。这使得人们普遍担忧美国贸易政策的总体立场会转向保护主义。如果这种担忧真的成为现实，业已低迷的世界经济和国际贸易将会陷入深度混乱和动荡。为了回应这种担忧，需要认真思考美国贸易政策调整的性质和方向。

二、美国贸易政策调整的基本性质

美国对外贸易政策立场的调整并不是历史视角下的突变或逆转，而是对过去10多年中的贸易政策转变趋势的延续。首先，自1990年代后期以来，美国公众对贸易开放的态度发生了变化，这导致“自由及公平贸易观念”取代“自由贸易与保护主义之争”。自由及公平贸易是一种有选择的贸易自由化，也就是将贸易自由化限定在特定产业部门和特定贸易伙伴之间。换言之，这也是一种有选择的贸易保护主义，即对特定国内产业的保护和对特定贸易伙伴国的歧视。

其次，2000年以来美国已经明显表现出“反对多边、重视双边和区域”的趋势。进入新世纪，在国内经济利益诉求、国内政治博弈以及多边贸易体系困境的共同影响下，美国加入了新一轮的地区主义浪潮，并成为其中重要的推动力量。截至2016年底，美国与20个国家签订了14个自由贸易协定，其中有11个是2000年以后完成谈判并付诸实施的。

第三，所谓的“美国利益优先”，也是对过去变化的延续。美国在历史上的国际经济政策协调中，会较多地考虑通过市场开放和经济利益的让渡，来换取其他国家在政治经济体制、法规和政策等方面向美国靠拢。新世纪以来，经济利益动机在美国对外贸易政策协调中变得越来越重要。不仅如此，对经济利益的关注早已超越传统的贸易利益，指向美国要素在全球范围内获得的利益。

最后，美国贸易保护主义的抬头也反映了危机以后全球贸易政策环境的共同特征。根据WTO的统计，自2008年以来，其成员国总共采取了2978项贸易限制措施，截至2016年10月，依然存在2238项，比2015年增长了17%；整个G20国家自2008年以来总共采取了1671项贸易限制措施，截至2016年10月依然存在1263项，比2015年增长了16%。

三、美国贸易政策在短期中可能出现的调整

在国际竞争压力下，美国资本要么是在国内从回报率低的制造业转向附加值更高的金融业或其他服务业；要么是通过资本和产业的外流，寻求与其他地区优势要素的有效结合，实现美国资

本收益的最大化。这在很大程度上表现为过去几十年中美国所出现的“去工业化”、制造业外包和相关制造业就业岗位的流失。在美国资本大规模开展全球运作并获取高额收益的同时，美国国内制造业工人却面临就业岗位丧失和收入增长停滞的状况，国内贫富差距迅速扩大。

主流观点认为，限制贸易和资本自由流动的政策措施并不是好的解决之道，应该通过收入再分配政策和社会保障措施予以调节。但是在现实中，这类政策往往只能解决某些“底线问题”，比如低收入群体的生存或基本生活水平问题。当收入差距的扩大已经带来社会和政治矛盾时，在美国贸易政策的形成过程中会重新权衡资本利益和劳工利益，这将引发以促进制造业回流为目的的贸易保护主义措施。因此，在未来一段时间内，指向特定行业或特定国家的贸易保护主义措施和贸易摩擦可能会显著增加。

这首先可以满足国内的政治和社会需求，适度纠正多年来对资本利益的过度关注。利用非系统性的贸易保护主义措施，促进少数制造工厂回流美国国内，并不会对资本利益带来太大的负面影响。其次，美国需要利用贸易保护主义措施或相关威胁来积累谈判筹码。随着新兴经济体的崛起，美国的经济和贸易实力相对下降，主导规则制定过程的能力明显下降。美国作为全球最大的净需求国，限制进口的政策措施和威胁是最有力的谈判筹码。特别是在多个国家共同竞争美国市场的情况下，可以在双边或区域谈判中利用贸易保护主义措施的转移效应，迫使或引诱谈判对手的让步。

四、美国贸易政策立场的长期趋势

在短期中可以利用贸易保护主义措施推动制造业回流，以牺牲部分资本利益为代价来“创造更多的制造业就业岗位”。这在长期中是不可持续的。美国资本利益的实现高度依赖国外市场。美国如果全面转向贸易保护主义，必然招致其他国家的报复，这不仅会恶化美国优势产业的出口环境，而且会恶化美国资本在其他国家开展生产经营和市场竞争的环境。资本利益和劳工利益之间的消长变化是得不偿失的。

制造业回流指向的主要是美国过去淘汰并转移出去的制造环节，这既不符合美国的资源禀赋条件，也不符合美国复兴和强化制造业的要求。技术和人力资本方面的优势是美国现实竞争优势的基础。从目前的趋势看，美国未来技术变革的重点是新一代制造技术以及能源和环境方面的技术革新，这会成为美国未来竞争优势的基础。沿着这样的方向，不仅能够创造出更多的高回报投资机会和高报酬就业岗位，而且能够为美国的制造业复兴之路构建坚实的国际竞争优势基础。

权衡传统制造业的利益与高端服务业以及新兴制造业的利益，以传统制造业为对象的贸易保护主义显然是得不偿失的。无论是立足于从现实竞争优势中获取最大利益，还是立足长期竞争优势的培育和利益获取，美国都需要加大与其他国家的政策协调的深度和广度，促进边界壁垒和边界内壁垒的减少，推动国际贸易和投资新规则的构建。美国需要利用对外贸易政策协调，为现实竞争优势的发挥创造条件以及培育长期优势和潜在市场。因

此，美国总体贸易政策的立场不会发生大的偏转，依然会是开放和自由，而且美国也需要继续利用双边、次多边和多边等层次的贸易政策协调机制。

五、对我国的影响与应对

美国的总体贸易政策立场不会逆转，也不太可能退出现有多边和区域贸易协定。因此，世界经济格局不会受到太大冲击。但是在短期中，有选择的贸易保护主义措施肯定会增加，这会增加世界经济的混乱和不确定性。尤其是中国，可能会受到较大的冲击。在美国所签订的双边或区域自贸协定中，中国基本都是局外人，并且与其中的很多成员国都存在明显的竞争关系。在美国与相关成员重新谈判和构建规则时，对中国采取的贸易限制措施就会成为其有效的筹码。

经济全球化的利弊之争已无太大意义，关键问题是利益的分配和成本的分担。在全球治理和多边贸易-投资规则滞后的情况下，各国倾向于利用单边、双边或次多边行动来趋利避害，由此必然引发有选择的自由化或有选择的贸易保护主义措施。美国从传统上单边和区域歧视性做法的制衡力量转变为积极实践者，会产生强烈的示范效应和竞争效应，可能引发全球范围内更多的单边或区域性行动，导致有选择的贸易保护主义措施盛行。我国的外贸环境在短期中存在恶化的风险。

在短期中，特朗普政府会尝试各种可能的保护主义政策措施。在此过程中，不仅要试探多边规则的界限和贸易伙伴的底线，也要试探美国国内决策程序和法律体系的底线。对此，我们

需要考虑三个方面的问题。首先需要深入探究特朗普政府在贸易政策上的自由裁量权。虽然目前的普遍观点认为，特朗普政府会更加频繁地使用双反、特保和货币操纵条款等措施，但是，这些措施要付诸实施，需要经过什么样的国内决策程序和法律程序？能否顺利通过国内的相关决策程序和法律程序？其次，在特朗普政府的保护主义政策措施经过国内程序并付诸实施后，我国在现有多边规则体系下可能的应对空间和策略是什么？第三，在双边层面上，我国可以采取什么样的争锋相对的政策措施？对不同应对措施的成本和收益如何？在搞清楚这些问题的基础上，面对特朗普政府虚虚实实的言行和可能的政策措施，我国才能有选择地做出合理、及时和有效的应对。

在长期中，构建面向21世纪的新的国际贸易和投资规则，并完善基于规则的全球经济治理体系，这是各国都无法回避的战略性问题。经过短暂的波折之后，新规则的制定权之争必将重新激化。我国需要抓住国际规则竞争的暂歇期，在整体战略性思维之下充分利用单边自由化行动以及双边、区域和多边政策协调，为未来必然出现的新国际规则之争积累力量。在单边贸易自由化的基础上，利用自身的经济和贸易影响力，主动发起地区性贸易政策协调；大力推进与其他大型新兴经济体之间的政策协调，特别是国内规则的协调和融合。同时，应该重视WTO框架下的多边贸易谈判，在多边框架下借助于利益和力量结盟，推动多边贸易体系走出目前的困境。

【作者简介】

于春海，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员，中国人民大学经济学院教授。