

特朗普经济民粹主义和经济民族主义 视角下的中美经贸关系重构^①

罗振兴

[内容提要]中美建交以来,美国历届政府都力图将中国纳入美国主导的以规则为基础的世界贸易体系,特朗普政府则偏离了这一传统,其对华贸易政策发生了根本性的转向,转向了以权力为基础的双边博弈体系。特朗普执政以来,其重构中美贸易关系的构想正在逐步转化为政策,大规模对华贸易战等诸多极端贸易政策也付诸了实施。特朗普政府运用“安全化”这一过程,将极端的经济主张转化为国家安全问题,从而在政府内部达成最大程度的共识,由此将其看似不合经济逻辑的激进主张转化为合法的、可执行的政策。特朗普政府重构中美经贸关系动力源自经济民粹主义和经济民族主义,二者短期内不会沉寂,意味中美经贸摩擦将呈现出常态化、复杂化和长期化的特点,但短期内很难实现其公平、对等和平衡的双边贸易关系之理想。

关键词:美国经济 中美经贸关系 重构 特朗普 经济民粹主义 经济民族主义 贸易摩擦

2016年竞选期间,特朗普就一直威胁要将对华输美产品加征45%的关税,这一政策一旦实施,意味着美国将对华发动大规模贸易战。尽管大规模贸易战将给美国

^① 感谢《美国研究》匿名专家的审稿意见和修改建议,本文文责自负。

自身经济造成严重的伤害,^①但特朗普政府的看法似乎正好相反,认为美国能轻松赢取贸易战的胜利。^② 2018年以来,特朗普政府先后以“201调查”结果为依据对洗衣机、太阳能光伏电池加征高额关税,以“232调查”结果为依据对钢铁和铝产品分别加征25%和10%的关税,而且还对华发动了大规模贸易战,对2500亿美元中国输美产品加征了25%的高额关税。除了这些加征关税的措施之外,特朗普政府还加大了反倾销、反补贴和“337调查”等传统贸易救济的力度,重新谈判“北美自由贸易协定”(North American Free Trade Agreement, NAFTA)和“美韩自由贸易协定”(U. S. -Korea Free Trade Agreement),退出“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP),暂停“跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)谈判,并扬言将退出世界贸易组织(WTO)等系列举措。这些举措与美国自通过《1934年对等贸易协定法》(the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)以来开展自由贸易和多边合作的大方向背道而驰,^③不仅对脆弱的全球经济和世界贸易造成了沉重打击,而且对以规则为基础的全球多边贸易体制构成了严重威胁。^④ 在美国贸易政策发生根本性转向的同时,美国对华经贸政策也发生了根本性的转向,一改将中国纳入美国主导的以规则为基础的世界贸易体系之传统,转向以权力为基础的双边博弈体系。^⑤ 特朗普执政以来,其重构中美贸易关系的构想正在逐步转化为政策,大规模对华贸易战等诸多极端贸易政策也付诸了实施。

为什么美国“三权分立”制度对这些极端政策没能发挥其应有的制衡作用,特朗普政府重构中美经贸关系的动力源自何处? 本文围绕特朗普竞选期间发布的《重构中美贸易关系,使美国再次伟大》这一纲领性构想,阐释特朗普政府将这一构想付诸实施的具体政策,分析特朗普政府采取贸易战等极端政策并有效避开制度约束而重

① 在美中发生贸易战(互征45%关税)的情形下,美国农业和食品行业的产出将分别下降1.14%和4.18%,美国福利损失0.75%,比中国的福利损失更大。参见 Meixin Guo et al., “The Day After Tomorrow: Evaluating the Burden of Trump’s Trade War,” *Asian Economic Papers*, Vol. 17, (February 2018), pp. 101 ~ 120。全面贸易战(Full trade war)的情形下,即美国对中国和墨西哥输美商品分别征收45%和35%的关税,中国和墨西哥对等报复,美国将进入政策引致性衰退,并在2019年达到谷底(GDP增长率为-0.1%),美国将因此丧失480万个工作岗位,失业率在2019年和2020年分别达到8.4%和8.6%。参见 Marcus Noland et al., “Impact of Clinton’s and Trump’s Trade Proposals,” September 2016, available at: <https://www.piie.com/system/files/documents/piieb16-6.pdf>。

② Stephen Moore and Arthur B. Laffer, *Trumponomics: Inside the America First Plan to Revive Our Economy* (New York: St Martin’s Press, 2018), pp. 246 ~ 256。

③ Marcus Noland, “US Trade Policy in the Trump Administration,” *Asian Economic Policy Review*, 13 (2018), pp. 262 ~ 278。

④ Meredith A. Crowley, ed., *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity* (London: CEPR Press, 2019), pp. 1 ~ 8。

⑤ 罗振兴:《美国对华贸易政策转向分析》,载《四川大学学报(哲学社会科学版)》,2018年第4期,第127~136页。

构中美经贸关系的途径和方法。本文对特朗普政府重构中美经贸关系的动力来源进行探讨,以期深入理解当前的中美贸易摩擦和中美经贸关系的未来。

一 重构中美经贸关系:从构想到政策

2016年1月7日,特朗普在接受《纽约时报》采访时首次明确提出要对中国输美产品加征45%的关税。此后,在指责中国实行不公平竞争和美中贸易逆差时,特朗普反复提及这一主张,并将此作为其应对中国的首选政策。在《特朗普与美国选民的契约》中,特朗普宣布将在当选总统的首日就将“要求财政部将中国定为汇率操纵国,对华输美产品加征45%的关税”。^①该承诺引起了广泛关注,其竞选团队发布的另一份更为翔实的文件——《重构中美贸易关系,使美国再次伟大》却被忽视。^②这份文件不仅从多方面分析了造成当前美中贸易关系现状的原因,还拟定了重构中美贸易关系的目标和行动计划。

该文强调,特朗普制定计划的目标是为美国企业和工人而战。美国一直以贸易立国,特朗普治下贸易必将繁荣。然而,让美国繁荣的自由贸易,也必须是公平贸易。该文指出,特朗普对华政策的最重要部分是谈判桌上的领导力和实力,这么做不是保护主义,而是问责,因为美国市场已经对中国实现全面开放而中国未能做到对等开放。就其核心而言,这个计划是一个谈判战略,其目的是要使美国与中国实现“贸易公平”。具体而言是要达到以下四个目标:迫使中国谈判;保护美国独创(ingenuity)和投资;提供数百万美国就业岗位,复兴美国制造业;增强美国谈判实力。

为实现这些目标,特朗普计划采取以下具体措施:一是宣布中国为汇率操纵国,从而迫使中国进行谈判,开放市场,形成一个公平对等的贸易关系。特朗普在上任第一天,美国财政部就将中国定为汇率操纵国,对中国产品开启加征合理的反补贴关税的进程;二是终止“中国侵犯知识产权的行为”。特朗普拟严厉打击中国黑客和假冒伪劣产品,并声称要对中国盗窃美国知识产权的行为做出快捷的、坚定的、毫不含糊的回应,还强调将对知识产权盗窃和强制技术转让采取零容忍政策,而且指出如果中国想与美国开展贸易,必须同意停止盗窃和遵守规则。^③三是“消除中国非法出口补

① Donald Trump, “Donald Trump’s Contract with the American Voter,” October 26, 2016, available at: https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf.

② Donald Trump, “Reforming the U. S. -China Trade Relationship to Make America Great Again,” January 1, 2016, available at: <https://assets.donaldjtrump.com/US-China-Trade-Reform.pdf>.

③ Donald Trump, “Reforming the U. S. -China Trade Relationship to Make America Great Again,” January 1, 2016, available at: <https://assets.donaldjtrump.com/US-China-Trade-Reform.pdf>.

贴和其他不公平优势”。特朗普认为,中国制造商和其他出口商从中国政府获得了大量的非法出口补贴,这种不公平交易扭曲了国际贸易,损害了其他国家的利益。同时还指责中国不遵守世界贸易组织规则,认为这对美国的每一个领域都造成了伤害。为此,特朗普政府不会等到国际机构告诉他们那些他们已经知道的东西。相反,为了获取谈判武器,美国政府将向世界贸易组织提起诉讼,主动关注和曝光这些补贴。特朗普还认为,中国严重缺乏负责任的环境和劳工标准构成了另外一种不可接受的出口补贴。^①四是加强谈判地位。作为世界最重要的经济体和商品消费国,美国必须致力于从实力出发谈判贸易协定。

为了进一步增强美国的谈判筹码,特朗普制定了以下三项计划方案:第一是降低美国公司税率至15%,从而释放美国的独创力,增强美国全球竞争力,使美国的税率比中国低10%,以有利于美国公司和就业岗位留在美国;第二是解决债务和赤字,手段包括采取积极消除联邦政府的浪费、欺诈和滥用,终止重复的政府项目,促进经济增长以增加税收收入等,以便中国不能对美国进行金融敲诈;第三是增强美国军事实力并适当部署到中国东海和南海,从而阻止中国的冒险主义,同时,在与中国开始重新谈判贸易关系时展示美国的实力。^②

特朗普的经济政策有四大支柱,即减税、放松管制、降低能源成本和消除美国长期贸易赤字,而对华贸易政策是特朗普总体经济政策极其重要的组成部分。首先,消除美国长期的贸易赤字作为特朗普经济政策的四大支柱之一,巨额的美中贸易赤字显然是重中之重。按照时任特朗普竞选顾问的彼得·纳瓦罗(Peter Navarro)和威尔伯·罗斯(Wilbur L. Ross)的观点,这些政策配套起来,有助于特朗普实现大幅提高美国国内生产总值(GDP)增长率、创造数百万新增就业岗位和数万亿美元额外收入和税收收入等目标。在这四大政策中,减税在十年中将导致税收收入减少2.6万亿美元,但保守估计,放松管制、降低能源成本和消除美国长期贸易赤字十年内将累计增加税收收入2.374万亿美元。据测算,消除美国长期贸易赤字将在未来十年内累计增加美国税收收入1.74万亿美元,占累计增加税收收入总和的比例为73.3%,可见,按照他们的观点,贸易政策在特朗普总体经济政策中的地位非常重要,是平衡减税导致政府收入大幅减少这一负面效应的重要举措。^③鉴于中国是美国贸易赤字的

① Donald Trump, "Reforming the U. S. -China Trade Relationship to Make America Great Again," January 1, 2016, available at: <https://assets.donaldjtrump.com/US-China-Trade-Reform.pdf>.

② Donald Trump, "Reforming the U. S. -China Trade Relationship to Make America Great Again," January 1, 2016, available at: <https://assets.donaldjtrump.com/US-China-Trade-Reform.pdf>.

③ Peter Navarro and Wilbur Ross, "Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory & Energy Policy Impacts," September 29, 2016, available at: https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf.

最大来源国,贸易赤字占美国贸易赤字的比例将近 50%,因此,特朗普政府必然会设法重点解决长期存在的美中贸易赤字问题。其次,正如上文提及的《重构中美贸易关系,使美国再次伟大》一文所强调的,减税和放松管制等政策被视为增强美国对华贸易谈判实力的手段,换言之,对华贸易政策反过来成为美国制定减税和放松管制等经济政策的重要理由。

特朗普宣誓就任总统后,首先履行其退出“跨太平洋伙伴关系协定”的竞选承诺,但并未履行将中国列为汇率操纵国的承诺。2017 年 4 月中美两国元首成功实现海湖庄园会晤,中美双方宣布建立全面经济对话等四个高级别对话机制,美方同意实施中方提出的“百日计划”,似乎表明中美正在接近特朗普重构中美经贸关系的第一个目标——“走向谈判”。但是,2017 年 7 月的中美全面经济对话(The U. S. -China Comprehensive Economic Dialogue, CED)没有按预期发布成果清单或共同声明,这是自中美商贸联委会(Joint Commission on Commerce and Trade, JCCT)机制和中美战略与经济对话(China-US Strategic and Economic Dialogues, S&ED)机制建立以来首次出现这种情况,而且美方还拒绝了中方提出的“一年行动计划”,表明风向开始变化。2017 年 11 月特朗普总统对华进行国事访问,并达成了 2535 亿美元的经贸大单,但美方正正式告知中方,对于全面经济对话和类似中美商贸联委会以及中美战略与经济对话等过去的这些双边对话形式,美方表示不再有任何兴趣,因为美方认为这些对话只能零星解决中国的贸易和投资壁垒问题。美国明确要求中国贸易机制进行根本改变,包括一直支配中国国家主导型经济的产业政策。^① 尽管美方主动放弃了对话和谈判,但实际上美方一直在积极将“重构中美贸易关系”的构想转化为政策。具体来看,2017 年至今,美方向“重构中美贸易关系”的目标,采取了以下具体政策:

第一,通过发起“301 调查”并基于调查结果对华输美产品加征高额关税,从而迫使中国与美进行谈判。

2017 年 3 月 1 日,美国贸易代表办公室发布(United States Trade Representative, USTR)《2017 年贸易政策议程》(2017 Trade Policy Agenda),详细阐释了“美国优先”(America First)贸易政策,包括:维护贸易政策主权,强调世界贸易组织争端裁决对于美国不具约束力或不是自我执行的;严格执法,强调要运用反倾销、反补贴、“201 调查”和“301 调查”等贸易救济工具;使用各种工具打开外国市场;谈判新的、更好的贸易协定,其中特别指出自中国加入世界贸易组织的前一年(即 2000 年)到 2015 年间,美国对华商品和服务贸易赤字从 819 亿美元增长至 3340 亿美元左右,增幅超过

^① USTR, “2017 Report to Congress On China’s WTO Compliance,” January 2018, p. 8, available at: [https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China 2017 WTO Report. pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf).

300%；在中国加入世界贸易组织前16年里，即1984年至2000年，美国工业产值增长接近71%，而2000年至2016年，增长不足9%，美国贸易代表办公室认为这些数字表明当前全球贸易体制有利于中国。^①《2017贸易政策议程》中的内容清晰地表明了特朗普政府对美中贸易持负面评价，而且将无视多边贸易体制的约束，拟采取各种可能的贸易救济工具解决其认为的不公平贸易问题。2017年3月31日，特朗普发布13786号行政令，要求美国商务部和贸易代表办公室牵头，在90天内提交贸易赤字的综合报告，还规定该报告必须分析贸易赤字的主要原因、评估贸易伙伴是否存在不公平的行为、分析对美国工业基础、就业和工资增长的影响、确定对美国国家安全造成负面影响的进口和贸易做法等。^②2017年4月29日，特朗普政府发布13796号行政令，要求解决各国违反和滥用贸易协定的问题，商务部和美国贸易代表办公室必须在180天内对美国签订的所有贸易和投资协定进行全面的业绩评估，同时也要对美国与之无自由贸易协定却存在大额贸易赤字国家的贸易关系进行全面业绩评估，指出它们违反、不公平对待或滥用贸易协定的做法并提出政策建议。^③以上两个报告，实际上为特朗普政府后续的贸易政策打下了基础。

2017年8月14日，特朗普发布备忘录，就存在不合理或歧视性的，或者损害美国知识产权创新或技术发展的中国法律、政策和做法等，要求美国贸易代表考虑是否展开“301调查”。^④2017年8月18日，美国贸易办公室正式决定对此启动“301调查”。2018年3月22日，基于对华“301调查”认定中国存在强制技术转让、歧视性许可限制、以非经济方式获得和购买美国技术、网络盗窃等行为，特朗普签署备忘录，要求采取加征关税、向世界贸易组织起诉和限制投资等回应措施。^⑤美国贸易代表办公室除了向世界贸易组织起诉歧视性技术许可限制之外，还决定对500亿美元中

① USTR, “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program,” March 2017, pp. 2 ~ 6, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/Chapter%20I%20-%20The%20President%27s%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>.

② The Executive Office of the President, “Omnibus Report on Significant Trade Deficits,” Executive Order No. 13786, March 31, 2017, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2017-04-05/pdf/2017-06968.pdf>.

③ The Executive Office of the President, “Addressing Trade Agreement Violations and Abuses,” Executive Order No. 13796, April 29, 2017, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2017-05-04/pdf/2017-09156.pdf>.

④ The White House, “Presidential Memorandum for the United States Trade Representative,” August 14, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-united-states-trade-representative/>.

⑤ The White House, “Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation,” March 22, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/>.

国输美产品加征 25% 的关税。2018 年 7 月和 8 月,美国正式分别对 340 亿美元和 160 亿美元的中国输美产品加征 25% 的关税;2018 年 9 月,又以中国报复为由而对另外的 2000 亿美元中国输美产品正式加征 10% 的关税,而且定于 2019 年 1 月 1 日将其关税进一步提高到 25%,后因中美谈判进展顺利而一再推迟,但至 2019 年 5 月又以中国试图重新谈判为由决定将其提高到 25%,并于 2019 年 6 月正式生效。同时,还决定对剩下的 3000 多亿美元中国输美产品加征关税,并于 2019 年 6 月 24 日完成了听证程序,在大阪 G20 会议期间中美元首会晤之后暂停加征。2019 年 9 月 1 日,美国正式对 3000 亿美元中的智能手表、蓝牙耳机、平板电视机和鞋子等中国输美产品(即 list 4A,约 1250 亿美元)加征 15% 的关税;同时,拟在 12 月 15 日对 3000 亿美元中剩下的手机、笔记本电脑、玩具和服装等中国输美产品(即 list 4B)加征 15% 的关税,并拟于 2019 年 10 月 1 日将 2500 亿美元中国输美产品的关税从 25% 提高到 30%。

特朗普政府上台之后,中国一直积极主动与美国进行经贸磋商,提出“一年计划”,试图解决双方关切的问题,但美方最终停止对话,转而采取严重违反世界贸易组织规则的单边主义,基于“301 调查”的结果对华征收高额关税,最终引发了大规模的中美贸易战。为避免中美贸易摩擦升级,中国采取了“以战促和”的策略,同时与美方进行了 12 轮磋商谈判,在 2018 年 5 月双方曾一度达成暂停贸易摩擦的共识,并发表了联合声明,但美方很快失信;在后续的谈判中,美方以提高关税或新增关税为手段,不断极限施压,触探中方底线,导致谈判进展不及预期。尽管特朗普近来不断表示诸如关税增加了美国的收入等言论,^①但实质上加征关税是特朗普最为看重的谈判筹码,而不是目的。按照纳瓦罗和罗斯的说法,“关税不是作为目标来使用的,而是作为谈判工具使用的,目的在于让我们的贸易伙伴停止欺骗。”然而,如果欺骗没有停止,特朗普将加征保护性关税以确保公平竞争。^②从实际效果来看,关税也确实只是特朗普政府的谈判手段,因为即使美国对华输美全部产品加征 25% 或 45% 的关税,以 2018 年为例,新增关税收入也仅为 1400 多亿美元或 2500 多亿美元,占美国政府收入的比例为 4% 和 7% 左右。而且,按照美国纽约联储经济学家玛丽·阿米迪(Mary Amiti)等学者的研究,特朗普政府加征关税的成本大部分随美国价格上涨而

① The White House, “Remarks by President Trump at a Roundtable on the Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRMA),” August 23, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-roundtable-foreign-investment-risk-review-modernization-act-firma/>.

② Peter Navarro and Wilbur Ross, “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts,” September 29, 2016, available at: https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf.

被转嫁出去,即关税的承担者主要是美国国内消费者和生产商而不是外国出口商。^①

第二,实施一系列保护美国独创和投资的政策。

这方面最为突出的政策仍然是对华发起的“301 调查”。按照美方的说法,该调查是直面中国国家主导的、扭曲市场的强制技术转让、知识产权保护做法和网络入侵美国商业网等行动,目的是处理中国不公平的经济行为问题,创造公平竞争环境,从而让所有美国人有更好的机会取得成功。^② 从美国贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)在国会的证词以及美国贸易代表办公室公布的首批 500 亿美元关税清单来看,美方加征关税的重点领域是航空航天、信息和通信技术、机器人和机械工业等,特别是《中国制造 2025》的十大领域和对美国至关重要的未来竞争战略领域,也间接反映这次“301 调查”并不仅仅是为了打开中国市场,更为关键的是美国政府所谓的为了防止中国利用不公平、不正当以及政府力量支持的产业升级和自主创新给美国企业造成不利的影晌。^③ 从莱特希泽 2019 年 2 月在国会听证会的证词来看,在中美谈判文稿中,知识产权占了很大的比重,大约 27 或 29 页。^④

在投资方面,加大力度限制中国在美国敏感领域的投资,阻止中国企业赴美收购或获得美国关键技术和知识产权。2018 年 8 月 13 日,《外国投资风险审查现代化法》(The Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)正式生效,尽管该法没有明确规定针对特定国家,但实际上主要针对的是中国。^⑤ 对于对华“301 调查”发现的所谓在关键技术方面国家指导的投资问题,美国利用《外国投资风险审查

① Mary Amiti, et al., “The Impact of the 2018 Trade War on U. S. Prices and Welfare,” March 2019, available at: <https://www.nber.org/papers/w25672.pdf>; Pablo Fajgelbaum, et al., “The Return to Protectionism,” March 2019 available at: <https://www.nber.org/papers/w25638.pdf>.

② USTR, “Section 301 Fact Sheet,” March 2018, available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/section-301-fact-sheet>.

③ 根据美国贸易代表办公室发布的征税公告,500 亿美元征收产品范围根据以下原则确定:受益于中国产业政策,包括《中国制造 2025》政策措施支持的;排除专家认为可能对美国经济造成不利影响或者业已受到法律规限制;第三国替代性较高;对消费者影响较小。参见 USTR, “Notice 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,” April 6, 2018, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-04-06/pdf/2018-07119.pdf>。

④ The U. S. House Committee on Ways and Means, “U. S. -China Trade,” Transcript of Testimony of Robert E. Lighthizer Before the U. S. House Committee on Ways and Means, February 27, 2019, available at: <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/U.S.-China%20Trade%20Hearing%20Transcript%201.pdf>.

⑤ The White House, “Remarks by President Trump at a Roundtable on the Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA).”

现代化法》加以应对。^① 美国财政部随后于10月10日发布了《外国投资风险审查现代化法》试点项目暂行条例,该条例规定,只要企业涉及与27个行业相关的关键技术生产、设计、测试、开发、制造、装配或开发,都必须提交给美国外国投资委员会(The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)接受国家安全审查。^② 特朗普政府还于2018年9月13日发布行政令,否决了一家中资背景的私募公司收购莱迪思(Lattice)半导体公司的交易。^③

在出口管制方面,2018年8月13日生效的《出口管制改革法》(Export Control Reform Act)为现行《出口管理条例》(Export Administration Regulations, EAR)提供了永久的立法基础,扩大了美国出口管制的适用范围,特别是增加了对“新兴和基础技术”(emerging and foundational technologies)的出口管制。尽管该法未明确针对中国,但从其要求着重加强对禁售武器国家的许可审查来看,由于武器禁运国家中只有中国是美国的主要贸易伙伴,因此该法主要针对中国的目的非常明显。2018年11月19日,美国商务部将生物技术、人工智能和机器学习技术、定位、导航和定时(PNT)技术、微处理器技术、先进计算技术、数据分析技术、量子信息和传感技术、物流技术、增材制造、机器人、脑机接口、高超音速空气动力学、先进材料、先进监控技术等初步列为14类新兴技术,拟对这些技术进行出口管制。^④ 2019年5月15日,特朗普总统发布13873号行政命令,要求确保信息通信技术与服务供应链安全,禁止交易、使用可能对美国国家安全、外交政策和经济构成特殊威胁的外国信息技术和服务。^⑤ 结合美中经济与安全审查委员会(US China Economic and Security Review Commission,

① USTR, “2018 Report to Congress On China’s WTO Compliance,” February 2019, p.22, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO-Compliance.pdf>. 对华“301调查”的第三条结论,即“中国政府指导或不公平地促进中国企业系统性投资或并购美国公司和资产以获得先进技术和知识产权,导致大规模技术转移到被中国政府产业规划视为重要的产业”,主要针对的是中国政府指导或支持的对美投资,特朗普原本要求财政部专门针对中国这类投资出台具体的政策,但因为国会正在制定 FIRRMA,考虑到 FIRRMA 更为有效,转而大力支持 FIRRMA 法尽早通过。

② Office of Investment Security, Department of the Treasury, “Determination and Temporary Provisions Pertaining to a Pilot Program to Review Certain Transactions Involving Foreign Persons and Critical Technologies,” October 11, 2018, available at: https://home.treasury.gov/system/files/206/FR-2018-22182_1786904.pdf.

③ The White House, “Order Regarding the Proposed Acquisition of Lattice Semiconductor Corporation by China Venture Capital Fund Corporation Limited,” September 13, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/order-regarding-proposed-acquisition-lattice-semiconductor-corporation-china-venture-capital-fund-corporation-limited/>.

④ Bureau of Industry and Security, “Review of Controls for Certain Emerging Technologies,” November 19, 2018, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-11-19/pdf/2018-25221.pdf>.

⑤ The White House, “Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain,” May 15, 2019, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/>.

USCC)2018年4月发布的行政令来看,针对中国的目的比较明显。^①除了这些法规、条例和行政令外,特朗普政府还加大了对华出口管制的执法力度,比较重要的行动有:2017年3月,美国以中兴通讯股份有限公司违反美国出口管制等为由,罚款11.92亿美元,创下美国出口管制案有史以来的最高罚款纪录;2018年4月,美国再次重启制裁中兴通讯并发布拒绝令,将中兴通讯公司列入《禁止出口人员清单》,后于6月以中兴通讯公司缴纳14亿美元的罚款为条件达成和解;2018年8月至2019年6月,美国先后将50余家中国企业列入了“实体名单”(the Entity List),其中包括:福建省晋华集成电路有限公司,华为技术有限公司及其附属公司,中科曙光公司等;2019年4月,37家中国企业被列入“未经验证名单”(“the Unverified List”)。

美国政府在所谓“商业间谍”和人才交流方面也加大了打击和防范力度。《2019年国防授权法》(The John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019)要求国防部采取行动,将试图利用美国技术对国防研究、科技和创新企业造成不当影响的外国人才项目进行限制;对于为中国或替中国从网络窃取或传统方式窃取商业秘密的个人,美国加大了提起刑事诉讼的力度;^②美国司法部等部门还提出了“中国行动”(“China Initiative”)计划,将优先调查商业秘密盗窃案件和实验室、大学和国防工业基地的研究人员等非传统信息收集者的非法技术转让等案件;^③美国还加大了对中国“千人计划”等项目的防范力度,例如,美国联邦调查局加大了对参加“千人计划”专家的调查力度,美国国家科学基金会(National Science Foundation, NSF)和美国国家卫生研究院(USA National Institutes of Health, NIH)加大了对参与“千人计划”学者的调查,并加强了制度管理;^④2019年6月,美国能源部发布一项禁令,禁止能源部雇员和承包商雇员(personnel)在未经许可的情况下参与“风险国家”

① USCC, “Supply Chain Vulnerabilities from China in U. S. Federal Information and Communications Technology,” April 2018, available at: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Interos_Supply%20Chain%20Vulnerabilities%20from%20China%20in%20U.S.%20Federal%20ICT_final.pdf.

② 2011年至2018年,司法部处理的国家经济间谍案中,90%多涉及中国;司法部经手的盗窃商业秘密案件中,超过2/3与中国有关。参见John C. Demers, “Statement of John C. Demers Assistant Attorney General, National Security Division U. S. Department of Justice Before the Committee on the Judiciary United States Senate,” December 12, 2018, available at: <https://www.justice.gov/file/1121061/download>.

③ Department of Justice, “Attorney General Jeff Sessions’ China Initiative Fact Sheet,” November 1, 2018, available at: <https://www.justice.gov/opa/speech/file/1107256/download>.

④ Jocelyn Kaiser and David Malakoff, “NIH Investigating Whether U. S. Scientists Are Sharing Ideas with Foreign Governments,” August 27, 2018, available at: <https://www.sciencemag.org/news/2018/08/nih-investigating-whether-us-scientists-are-sharing-ideas-foreign-governments>; Will Thomas, “DOE Barring Researchers From Rival Nations’ Talent Programs,” June 13, 2019, available at: <https://www.aip.org/fyi/2019/doe-barring-researchers-rival-nations%E2%80%99-talent-programs>.

(foreign country of risk)的人才招募计划;^①美国国务院还收紧了到美国大学研读机器人技术、航空和高科技制造等专业的中国留学生签证,^②取消赴美签证或者签证申请遭到行政审查的学者的人数也显著增多。^③

第三,重振数百万美国就业岗位,复兴美国制造业。

实现这一目标的主要手段是消除中国非法出口补贴和其他不公平优势。具体来看,特朗普政府当前的政策主要包括以下三个方面。

一是在“301调查”及随后的中美经贸磋商中明确要求“中国迅速停止提供扭曲市场的补贴和其他类型的政府支持,它们可能有助于造成或维持《中国制造2025年》所针对行业的过剩产能。”^④但在中美经贸磋商中,只在限制已出现产能过剩的竞争性行业的补贴方面取得了进展。^⑤

二是加大贸易救济的力度。和前几届政府不同的是,特朗普政府在2001年以来首次在2017年5月针对进口大型洗衣机和光伏电池及组件发起“201调查”,并最终决定征收高额保障关税。2017年4月,以国家安全为由对进口钢铁和铝产品发起“232调查”,^⑥同时还于2017年11月对中国出口美国的普通铝合金卷(flat-rolled)自主发起反倾销和反补贴调查。遭到美国特殊保护主义措施的中国输美产品占中国输美产品总量的比例从2005年的4.3%上升到2017年的8.1%,但在2018年,急剧上升至50%以上。美国对华征收的反倾销税率和反补贴税率非常高,2018年仍在生效的123个反倾销案件,平均关税为151.5%,52个反补贴案件,平均关税为72.4%;值得注意的是,这些案件几乎都是重叠的,即同时征收反倾销和反补贴税。^⑦

三是在“美国-墨西哥-加拿大协定”(The United States-Mexico-Canada Agree-

① DOE, “Department of Energy Foreign Government Talent Recruitment Programs,” June 7, 2019, available at: <https://www.directives.doe.gov/directives-documents/400-series/0486-1-border/@@images/file>. 2019年1月能源部曾发布相关的备忘录,禁止能源部人员(DOE personnel)参与“敏感外国”的人才计划,参见DOE, “Memorandum for Heads of Departmental Energy,” January 31, 2019, available at: <https://www.aip.org/sites/default/files/aipcorp/images/fyi/pdf/DOE-memo-on-foreign-government-talent-recruitment-programs.pdf>.

② Josh Lederman and Ted Bridis, “AP Sources: US to Impose Limits on Some Chinese Visas,” May 30, 2018, available at: <https://apnews.com/82a98f6cee074bfb83731760bf6ce515>.

③ Jane Perlez, “F. B. I. Bars Some China Scholars From Visiting U. S. Over Spying Fears,” April 14, 2019, available at: <https://www.nytimes.com/2019/04/14/world/asia/china-academics-fbi-visa-bans.html>.

④ The U. S. Delegation, “Balancing the Trade Relationship between the United States of America and the People’s Republic of China,” May 4, 2018, available at: <https://xqdoc.imedao.com/16329fa0c8b2da913fe9058b.pdf>.

⑤ Committee on Ways and Means, “Hearing on U. S. -China Trade,” February 27, 2019, available at: <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/U.S.-China%20Trade%20Hearing%20Transcript%201.pdf>.

⑥ “201调查”和“232调查”针对的是所有进口,而不仅仅是自中国的进口。

⑦ Chad P. Bown, “The 2018 US-China Trade Conflict after 40 Years of Special Protection,” April 2019, available at: <https://www.piie.com/system/files/documents/wp19-7.pdf>.

ment, USMCA, 以下简称“美墨加协定”) 框架下制定非市场经济国家条款。“美墨加协定”第32章第10节规定, 如果任何一个成员国决定和“非市场国家”(non-market country) 谈判签署自由贸易协议, 必须提前三个月通知其他成员国, 尽可能提供有关谈判目标的信息, 不迟于签署日期前30天给其他成员国提供协定全文。如任何成员国与非市场经济国家签订自贸协定, 应允许其他成员国在六个月通知后终止美墨加协定并以(新)双边协定取代之。^① 该条款被美国商务部长威尔伯·罗斯直接称之为“毒丸”条款,^② 实际上起到了禁止与美国已签订自贸协定的贸易伙伴与非市场经济国家签订自贸协定的作用。该条款针对中国的意图非常明显, 目的是防止中国产品通过加拿大和墨西哥进入美国, 加大对非市场经济国家的排斥力度。

四是明确反对中国的发展中国家身份。美国认为, 中国享受了加入世界贸易组织的收益, 成为世界贸易组织最大的贸易国, 但拒绝将其贸易机制进一步市场化, 理由是声称自己是一个“发展中”国家。^③ 美方无端指责中国常常拒绝在世界贸易组织承担更多责任, 而是自我认定为“发展中”国家, 以此来为维持保护自己国内产业的政策和措施来辩护。在美方看来, 《中国加入世界贸易组织协定》明确取消了中国自我选择发展中国家身份的权利。在世界贸易组织有关中国的其他协定中, 大多数要么不存在自我选择的权利, 要么将是否赋予中国发展中国家身份留给另一个世界贸易组织成员的调查当局来决定, 如反倾销协定所规定的那样。^④ 美方否定中国为发展中国家, 目的是为了中国不再享有特殊和差别待遇的权利, 要求中国承担更多责任和义务。

五是联合欧盟和日本等贸易伙伴, 共同对中国施压。美国联合欧盟和日本, 组成一个新的高水平的三边伙伴关系, 直接应对中国非市场经济体系引起的系统性扭曲, 它们相互协调, 联合行动, 如果现有规则无效, 则审视潜在规则。与欧盟一起紧密合作, 继续认定中国为非市场经济国家, 延续在反倾销中使用替代国的做法, 反对中国在世界贸易组织挑战美欧这一做法。^⑤

第四, 增强美国谈判实力。

① USTR, “Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 05/30/19 Text,” available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.

② David Lawder and Karen Freifeld, “Exclusive – U. S. Commerce’s Ross Eyes Anti-China ‘Poison Pill’ for New Trade Deals,” October 6, 2018, available at: <https://uk.reuters.com/article/uk-usa-trade-ross-exclusive/exclusive-u-s-commerces-ross-eyes-anti-china-poison-pill-for-new-trade-deals-idUKKCN1MF2HF>.

③ USTR, “2018 Report to Congress On China’s WTO Compliance,” p. 5.

④ USTR, “2018 Report to Congress On China’s WTO Compliance,” p. 20.

⑤ USTR, “2018 Report to Congress On China’s WTO Compliance,” p. 6.

尽管在解决债务和赤字方面特朗普政府并未取得实质性进展,但在以下增强美国谈判实力方面则取得了积极成效。一是成功实施了减税政策。特朗普总统于2017年12月签署了《减税与就业法案》,美国公司所得税率降至21%。按照税收基金会的分析,从长期效果来看,减税将会促使美国国内生产总值增长1.7%,工资增长1.5%,新增33.9万工作岗位,联邦收入增加一万亿亿美元;^①二是增强美国军力,成立太空军。美国军费支出连续几年大幅增长,2017年和2018年分别达到5987亿美元和6312亿美元,2019年和2020年预计将分别为6846亿美元和7379亿美元,2020年的军费支出预计将比2016年增长1445亿美元,增幅高达28.5%。^②三是强化美国南海“航行自由”行动,一方面是将行动审批权限下放,军方自主权提高,常态化、机制化日益明显,舆论炒作减弱,另一方面,行动频率增大,与实战准备结合更加紧密,行动样式的挑衅性增强。^③四是美国与台湾地区关系取得较大进展,例如:特朗普与蔡英文通话,台美高层频繁往来,军事安全关系有所发展,美国国会通过一系列“亲台”法案等。^④

二 重构中美经贸关系的途径和方法

与中美建交以来的对华经贸政策传统相比,特朗普政府的对华经贸政策发生了根本性的转向。^⑤特朗普政府的种种行为,包括:对华发动大规模贸易战、不承认中国是发展中国家、在贸易协定中引入“非市场经济国家”条款、限制人才交流等政策属于极其明显的“离经叛道”,与美国1934年以来追求贸易自由化、促进“以规则为基础”的国际自由主义经济秩序的发展等传统背道而驰。^⑥按照美国三权分立的政治制度,总统这些大幅偏离传统的政策将会受到立法和司法的制衡,也会受到国内政党制度和舆论的约束。“特朗普政策的推行更受到美国政治体制的制约,其任何‘离经叛道’的政策都要受到国会、最高法院、政党制度等的‘规范’,因而会在一定程度

① Tax Foundation, “Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act,” December 18, 2017, available at: <https://taxfoundation.org/final-tax-cuts-and-jobs-act-details-analysis/>.

② Office of Management and Budget, “Table 6.1—Composition of Outlays: 1940 - 2024,” available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/hist06z1-fy2020.xlsx>.

③ 张焯:《特朗普上台后美国在南海“航行自由”行动的变化与应对》,载《太平洋学报》,2018年第9期,第94~100页。

④ 严安林:《特朗普就任美国总统以来美台关系:进展、前景与影响因素》,载《台湾研究集刊》,2018年第3期,第1~2页。

⑤ 罗振兴:《美国对华贸易政策转向分析》,第127~129页。

⑥ Douglas A Irwin, *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy* (Chicago: The University of Chicago Press, 2017), pp. 686~693.

上被拉回到建制派的轨道上来。”^①那么,为什么特朗普的对华经贸政策还能较为顺利地推行,而没有像一些学者所预言的那样回到建制派的轨道上来呢?

(一)“安全化”与经济政策输出

毫无疑问,特朗普总统属于典型的右翼民粹主义和经济民族主义领导人,^②但民粹主义外交政策和经济民族主义政策往往难以推行。正如伦敦玛丽女王大学政治和国际关系学院学者迈克尔·马格卡米特(Michael Magcamit)所指出的,如果没有足够强大的国家权力,追求现实主义外交政策,提高国家在国际体系中的相对收益和地位,即使对于最有影响力的民粹主义领导人而言,也会面临巨大风险。民粹主义领导人如何获得足够的国家权力来执行现实主义外交政策,而最终又不损失他们的政治资本和制度合法性,对于他们而言,是个难题。^③

解决这一难题,通常有三种途径:一是改变制度;二是改变运行机制;三是与精英进行合作。在美国三权分立和联邦制的基本制度框架下,对于只有短短四年的政府而言,如果不是面临极大的危机,改变制度的难度非常之大。改变运行机制相对简单一些,但重建新的运行机制需要花费时间和成本,而且运行机制的改变通常也只能在行政机构内部进行。即使如此,独立机构的运行机制也通常很难改变,也可能受到国会和司法系统的制约。和精英合作,则是一种更为现实的选择,但问题在于,民粹主义领导人是反精英和反建制派的,双方很难互信,如果合流,则往往意味着民粹主义领导人的变质,即精英化了,这对民粹主义领导人追求连任是很不利的,意味着其政治资本的消耗和合法性的损失。因此,寻找一种既顺应民意,又得到精英认可的方法,将民粹主义的极端政策主张转变为可执行的政策,就成为民粹主义政府能否成功的关键。正是基于民粹主义领导人和精英的合作模式,马格卡米特建立了一个民粹主义、安全化(securitization)和现实主义的模型,并使用这一模型解释了特朗普“美国优先”及其对美国外交政策的政策输出。这一模型的关键是“安全化”这一步,即民粹主义领导人制定、执行和解释他们的现实主义外交政策的过程。^④这里,我们以该模型为基础,建立一个解释特朗普民粹主义和经济民族主义政策输出的模型。

如下图所示,作为右翼民粹主义者和经济民族主义者的胜选,标志着特朗普的极端政策主张得到了大部分普通民众的支持,或者至少是大部分共和党基层民众的支

① 周琪、赵海:《特朗普上任之初内外政策推行受挫及其原因》,载《国际经济评论》,2017年第3期,第58页。

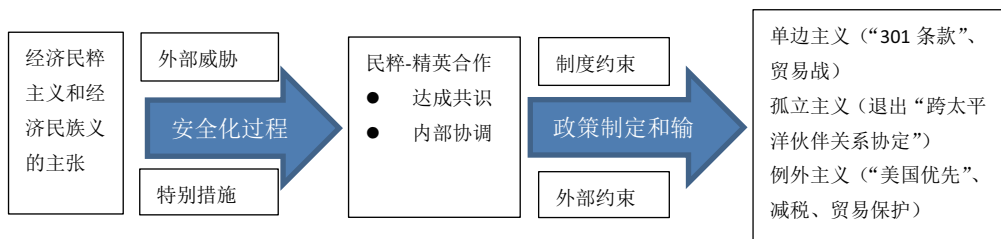
② 林红:《当代民粹主义的两极化趋势及其制度根源》,载于《国际政治研究》,2017年第1期,第42~43页。

③ Michael Magcamit, “Explaining the Three-way Linkage Between Populism, Securitization, and Realist Foreign Policies: President Donald Trump and the Pursuit of ‘America First’ Doctrine,” *World Affairs*, Vol. 180, Issue 3, September 2017, pp. 6~35.

④ Michael Magcamit, “Explaining the Three-way Linkage Between Populism, Securitization, and Realist Foreign Policies: President Donald Trump and the Pursuit of ‘America First’ Doctrine,” pp. 6~35.

支持,换言之,这些支持者对于这些极端政策主张转化为政策输出提供了“软”(道义)支持,群众基础构成了其“底气”。但是,它并没有得到精英(或者其他反对者)的支持,即对于政策输出的合法性至关重要的“硬”(法律)支持。对此,特朗普政府凭借手中掌握的国家权力,通过“安全化”过程,将极端政策主张转化为国家安全问题,与精英们达成共识,并在内部进行协商后实现了民粹-精英的合作,进而启动政策制定和输出过程,最终实现民粹主义合法化。安全化过程的关键是利用国家权力确认外部威胁或风险,将作为意识形态的民粹主义建构为国家安全问题,并将极端的政策主张作为应对这些国家安全问题的特别措施,凭借大众支持的“底气”促使精英与之达成共识,进行内部协商,最终形成双方能够接受的合作。在民粹-精英开始合作之后,就开始政策制定和输出的过程。这一过程,必须接受现有的制度约束、符合相关法律的规定、按照一定的程序进行,即合法性的过程;同时,还必须考虑外部约束,包括外国的反应、舆论的反应、可执行性和操作性等,即可行性的过程。经过这一过程,最终输出和执行的 policy 就具有了合法性和可行性。正是通过这种安全化过程,特朗普的部分极端政策主张已成功进行了政策输出,比如单边主义(对华进行“301 调查”“232 调查”“201 调查”、贸易战威胁)、孤立主义(退出“跨太平洋伙伴关系协定”)、例外主义(美国优先、减税、贸易保护)和修正主义(重新谈判“北美自由贸易协定”和“美韩自由贸易协定”等)。没有经过安全化过程而仓促推行的政策,则遭遇到重大挫折、甚至失败,比如禁穆令和废除奥巴马医保等。

图 特朗普经济民粹主义和经济民族主义的政策制定和输出模型



注:民粹主义和民族主义的阐释参见本文下一节。

资料来源:笔者参照马格卡卡特模型自制。

特朗普总统曾列出了长长的“威胁清单”,反复强调如果不对这些威胁加以制止,就可能会发展成为全面危机,导致美国经济的彻底崩溃。“威胁清单”的内容包括:1. 具有“恐怖主义倾向”的非法移民“偷了美国人工作”;2. “灾难性”的和“愚蠢”的美国自由贸易协定;3. “骗人的”气候变化问题和支持它的“虚假的”科学研究;4.

“不诚实的”中国,进行了“非法活动”。^① 这些在精英们看似很荒谬的断言,如果不经过“安全化”过程,是很难转变为合法可行的政策的。通常,这是分三步实现的。首先是反复强调这些“威胁”的严重性,进行民粹主义宣传,煽动民族主义情绪,获得本土主义者的支持,奠定民意基础,积攒“底气”。其次是进行“安全化”,比如,将暂停穆斯林入境上升为防止恐怖主义;将非法移民上升为边境安全、社会安全、毒品安全等问题;将气候变化问题转为能源安全;将“中国”定为“战略竞争对手”或敌人等,从而有效地引起精英们的共鸣,达成共识并进行合作;最后一步是继续进行必要的公众动员,并进行政策制定和输出,将各种主张具体化,转化为合法可行的政策,比如暂停少数几个国家的穆斯林入境、增加边境执法人员、放松化石能源的监管、对华严格贸易执法等。

特朗普执政以来,在两个方面进行了关键的重构,为其极端政策主张安全化过程奠定基础,预示着未来将有更多的极端政策主张转化为政策输出。第一个重构是强调经济主权。在美国贸易代表办公室发布的《2017年贸易政策议程》报告中,首次明确提出要大力捍卫“贸易政策方面的美国国家主权”,强调世界贸易组织裁决对美国不具备约束性,不是自我执行的,如果世界贸易组织裁决与美国国内法相矛盾,则不应生效。世界贸易组织争端解决小组或世界贸易组织上诉机构的裁决如对美国不利,也不会自动导致美国法律或规定的改变。这实质就是不受世界贸易组织等国际规则对美国主权的制约或挑战,美国贸易政策只遵循美国国内法律,不受制于世界贸易组织裁决。《2018年贸易政策议程》则更为宽泛地强调保护国家主权。按照该报告,所有政治权力最终来自人民并对人民负责,制定贸易政策的权力也不例外,美国人民有权要求他们所选官员对他们做出的贸易政策决策负责。如果国际机构的官僚给美国人制定了不恰当的贸易条件,他们就否定了美国人民的这种基本权利。任何多边体系都不能强迫美国人遵守美国和其民选官员从来没有同意的义务。美国的贸易政策和这些原则一致,将大力捍卫美国国家主权。^② 这意味着美国贸易政策将利用所有可利用的工具以保护美国国家主权,增强美国经济,支持美国国家安全。特朗普政府发布的《国家安全战略报告》也强调“捍卫美国主权,无须辩护”,声明要从各个方面维护美国主权。在该报告中,“sovereign”或“sovereignty”一共出现了 30

① Michael Magcamit, “Explaining the Three-way Linkage Between Populism, Securitization, and Realist Foreign Policies: President Donald Trump and the Pursuit of ‘America First’ Doctrine,” pp. 6 ~ 35.

② USTR, “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program,” March 2018, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>.

次。^①《2018年总统经济报告》也指出,国会授予总统的贸易谈判权力,总统据此可较大程度掌控贸易争端的结果,而且该权力无须依靠世界贸易组织等机构的第三方仲裁,确保了美国维护其经济主权。^②

第二个重构就是强调“经济安全就是国家安全”。特朗普政府认为,经济繁荣是美国国家安全的四大支柱之一,强大的经济是保护美国人民、维持美国生活方式、支撑美国实力的关键,特别强调,“不断增长的创新型经济使得美国能够维持世界上最强大的军事力量,保卫美国国土安全”“重建国内经济实力,维护公平对待的国际经济体系,将会加强美国的安全,促进世界繁荣和平”。^③按照这种逻辑,振兴美国经济,促进自由、公平和对等的经济关系,保持研究、技术、发明和创新的领先地位,升级和保护美国国家安全创新基地,获取能源主导权,这些既是美国经济繁荣的必由之路,也是国家安全战略的有机组成部分。按照这种趋势,特朗普政府的任何一项经济政策,都有可能打着维护“国家安全”的旗号进行,从而大幅降低了其极端政策主张“安全化”过程的门槛,加快了其“安全化”过程的速度。

(二)“安全化”与中美经贸关系重构

特朗普民粹主义和民族主义对中国定位及对华经贸政策主张要转化为合法的、可执行的对华经贸政策,必须经过前述的“安全化”过程、与精英达成共识以及政策制定和输出过程。

1. “安全化”过程。“安全化”过程的关键是要将中国确定为美国重大的外部威胁并提出应对之策。早在2000年,特朗普就认为美国最大的长期挑战将是中国,主张要对中国更为强硬一些。^④在2011年,特朗普就明确指出中国是美国的敌人。他指出,“中国操纵汇率,贬值人民币,欺骗了我们数千亿美元。尽管在华盛顿进行的交谈都很愉快,但中国的领导人仍不是我们的朋友。我因把他们叫作敌人而一直受到批评。”^⑤在《瘫痪的美国:如何使美国再次强大》一书中,特朗普再次明确把中国定位为美国的敌人。他认为中国利用低工资工人摧毁了美国的工业、夺走了成千上万

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

② The White House, “Economic Report of the President,” February 2018, available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/ERP_2018_Final-FINAL.pdf.

③ The White House, “National Security Strategy of the United States of America.”

④ “Donald Trump on China,” July 2, 2000, available at: http://ontheissues.org/Celeb/Donald_Trump_China.htm.

⑤ Donald Trump, *Time to Get Tough: Making America #1 Again* (Washington, D. C.: Regnery Publishing, 2011, p. 2.

的工作岗位、从事商业间谍、偷走美国技术、操纵并贬值人民币汇率。^①在 2015 年和 2016 年的竞选活动中,特朗普已经成功地把中国塑造成为美国的“敌人”,强化了其支持者对中国的负面印象,而且使得中国也成为其继续动员大众的重要工具。换言之,中国是美国的“敌人”,是美国经济安全和国家安全的重大外部威胁,对于这样的定位,并不能为精英们所接受。^② 特朗普民粹主义必须将其转化为精英们所能接受的定位。因此,特朗普政府不惜大肆强调中国加入世界贸易组织 15 年后仍然是“非市场经济国家”、不遵守世界贸易组织规则、搞国家资本主义、蓄意摧毁美国制造业基础、针对美国的工业间谍和网络战、不公平补贴、盗窃知识产权、推行《中国制造 2025》等产业政策等,并以美中存在巨额贸易逆差等为由,将中美贸易关系定位为不平衡、不公平、不对等的关系,以此凝聚国内共识,最终将中国定位为精英们能接受的“战略竞争对手”。2017 年 12 月 18 日发布的《国家安全战略报告》、2018 年 1 月 20 日发布的《美国国防战略报告》和 2 月 2 日发布的《核态势评估报告》,都明确把中国定位为“战略竞争对手”(strategic competitor);《国家安全战略报告》还特别从经济角度将中国划归“经济侵略”类的竞争对手,即不遵守公平和自由市场原则,和美国不是公平对等性质的经贸关系的竞争对手;^③2018 年 1 月 30 日的《国情咨文》也再次明确把中国定位为“战略竞争对手”(rival)。

2. 与精英达成共识。自 2012 年以来,美国精英对华的认知逐渐发生变化,并在 2015 年进行了美国对华战略大辩论。绝大部分精英认为近年来中国政治、经济和社会的走向并没有朝向美国希望的方向发展,对华“幻灭”“失望”情绪强烈,要求改变对华“接触”战略的声音大大抬头,对华要求“示强”的声音十分强烈。同时,绝大部分精英开始从所谓“强大中国范式”出发看待中国,认为中国已经变成强国、富国,不再接受中国是发展中国家这一条件,战略“耐心”也逐渐消失,要求中美两国在经济和社会交往中要“互惠”“对等”的声音也十分强烈。^④ 这表明,精英们对华态度整体趋于强硬,在对华的意识形态方面与特朗普政府达成了基本共识。这在特朗普政府发布的《国家安全战略报告》和《2017 年中国履行加入世界贸易组织承诺情况报告》

① Donald Trump, *Crippled America: How To Make America Great Again* (New York City: Simon & Schuster, 2015), p. 44.

② 2019 年 7 月 3 日,傅泰林、芮孝俭、史文、董云裳、傅高义等五位美国著名的“中国通”,在《华盛顿邮报》上发表致总统特朗普和国会的公开信,题为《中国不是敌人》,该信明确反对特朗普政府把中国定位为敌人,另有 95 名各界人士签名。参见 M. Taylor Fravel et al., “China Is Not an Enemy,” July 3, 2019 available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html?utm_term=.a525128a8f60.

③ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

④ 达巍:《特朗普政府的对华战略前瞻:确定性与不确定性》,载《美国研究》,2016 年第 6 期,第 13~14 页。

里直接体现出来。前者指出,美国过去 20 年的政策前提假设在很大程度上已被证明是错误的,即与竞争对手的接触并将其纳入国际机构和全球贸易,将使它们成为良性的参与者和可信赖的合作伙伴。^① 后者声称,现实已经证明中国会实行开放的、以市场为导向的贸易机制的观点是无效的,在此观点指导下美国做出了支持中国加入世界贸易组织的决定,这是个错误。^② 从这些文件来看,特朗普民粹主义者和精英已达成基本共识。这一点从特朗普政府内部官员的构成也可以看出来,共和党建制派、共和党全国委员会主席雷恩斯·普利巴斯 (Reince Priebus) 曾担任白宫幕僚长,全球主义者和温和派史蒂芬·努钦 (Steven Mnuchin) 一直担任财政部部长、加里·科恩 (Gary Cohn) 曾担任国家经济委员会主任,接任的拉里·库德洛 (Larry Kudlow) 仍属于温和派。

3. 对华经贸政策的制定与输出。在特朗普就任总统以后,并没有按竞选时反复声称的那样,宣布中国为汇率操纵国,这表明特朗普当初的一些极端观点在进行政策输出时在国内确实会面临制度约束和外部约束。根据 1988 年《综合贸易与竞争法》(Omnibus Trade and Competitiveness Act) 第 3004 节和 2015 年《贸易促进和贸易执行法》(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act) 第 701 节等法律的规定,美国财政部制定了判断美国主要贸易伙伴是否是“汇率操纵国”的三个具体技术标准:与美国贸易顺差超过 200 亿美元;经常账户盈余占国内生产总值比重超过 3%;持续单边干预外汇市场,且 12 个月净购买外汇总量占国内生产总值的 2%。如果同时符合上述标准,那么财政部将确定其为汇率操纵国。由于中国只符合第一个标准,因此除非修改规定,否则无法宣布中国为汇率操纵国,这是特朗普民粹主义所面临的制度约束的实际情况。而且由于人民币主要面临的是贬值压力,中国政府干预的方向主要是制止其下跌,即使特朗普政府强行宣布中国为汇率操纵国,那么中国即便按美方要求放弃干预外汇市场,人民币将继续贬值,显然不符合这一政策的初衷。这意味着从外部约束来看,特朗普民粹主义这一政策主张也不可行。^③

正是通过“安全化”过程,以应对“中国威胁”,维护美国“国家安全”为由,特朗普政府推动了《外国投资风险审查现代化法案》和《出口管制改革法案》的迅速通过,前者被认为十多年前就应改革了,后者则是自 2001 年失效以来就一直未能成功立法。正是在强调“经济主权”的名义下,特朗普政府无视世界贸易组织规则的约束,

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America.”

② USTR, “2017 Report to Congress On China’s WTO Compliance,” January 2018, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>.

③ 2019 年 8 月 6 日,因贸易战升级,美国财政部未走常规程序而强行将中国指定为“汇率操纵国”,主要是因为美国认为中国已经放弃了稳定人民币汇率的政策。

违背1994年所做出的“行政行动声明”,不顾世界贸易组织争端解决机构初步认定“301条款”不符合世界贸易组织规定的看法,对华发起“301调查”,在未经世界贸易组织授权的情况下对中国产品大规模加征关税。^①也正是基于“国家安全”理由,对属于一般性生产资料的钢铝以及属于大众消费品的汽车及零配件等发起“232调查”,并做出逻辑牵强的肯定性结论。也正是以“违反美国国家安全或外交政策”为由,特朗普政府加大了对华为等中国科技企业或相关机构的出口管制,并发布了要求确保信息通信技术与服务供应链安全的行政令。而更令人不安的是,这种“国家安全”的逻辑已经扩散到教育、人文、人才和科研交流领域,以安全审查、防范商业间谍和商业窃密等为理由采取的行动正在加剧。

除了上述已经实施的对华经贸政策外,按照特朗普政府这种“安全化”的逻辑,在美国当前的制度约束和外部约束条件下,特朗普民粹主义的对华经贸政策主张还有以下一些是可以进行政策输出的:加大对华反倾销和反补贴力度,包括加大自主调查的频率和力度、进一步扩大反补贴范围;^②继续加强贸易执法,提高“301调查”“337调查”“232调查”和“201调查”的自主发起次数;极端情况下启用一些不常用的手段,比如“122条款”、1977年《国际经济紧急权力法》(International Emergency Economic Powers Act)、1917年《对敌贸易法》(Trading With the Enemy Act)等;继续加强限制中国企业对美关键技术、关键基础设施和关键材料等的投资、兼并和收购;加强对聘用可以获取敏感信息的非美国籍员工的审查,继续收紧赴美相关专业的学生签证和学术交流;对华相关企业发起次级制裁,特别是金融制裁;针对中国企业加强《反海外腐败法》(Foreign Corrupt Practices Act)执法;加大防范和打击网络窃取知识产权和商业秘密的非法行为;加大在美国国家安全创新基地进行反间谍和执法行动的力度;保护数据和底层基础设施;加快数字贸易谈判进程等。

经过上述“安全化”过程、与精英达成共识以及政策制定和输出的过程,在美国三权分立和联邦制这一制度机器的过滤下,特朗普政府将《重构中美贸易关系,使美国再次伟大》的设想逐步付诸实施,对中美经贸关系产生了巨大的负面影响。这一

① 该声明表示要按照符合世界贸易组织规则的方式来执行“301条款”,即美国只有在获得世界贸易组织争端解决机制授权后才能实施“301条款”所规定的制裁措施。1998年,当时的欧洲共同体向世界贸易组织提出关于“301条款”的争端解决案。世界贸易组织争端解决机构认为,单从其法律规定上看,可以初步认定“301条款”不符合世界贸易组织规定。参见国务院新闻办公室,《〈关于中美经贸摩擦的事实与中方立场〉白皮书》,2018年9月24日,at: <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/37884/Document/1638295/1638295.htm>。

② 美国商务部正在制定规则,拟对低估本币兑美元汇率的国家产品开征反补贴税,认为这种汇率低估构成对出口的补贴,这有可能违反美国法律,因为按照美国法律,反补贴是政府或公共实体的财政捐助,这种补贴是特定的。

重构,与往届政府对中美经贸关系发展的定位、战略和战术设想不同,主要表现在以下三个方面:

一是定位的不同,即将中国定位为战略竞争对手,这与往届政府对华的非敌非友或者亦敌亦友的定位明显不同;特别是在经济方面,将中国定位为经济侵略者,即不遵守公平和自由市场原则的敌对竞争对手,这与往届政府将中国视为经济领域的合作者有着明显不同。

二是战略不同。基于中国不会转向美国所希望的市场经济以及政治体制这一前提,特朗普政府对华经贸战略采取直接进攻战略,核心是要最大限度地争取短期经济利益,维持美国中长期的竞争优势,重点考虑“利”,^①不再过多关注“人权”“民主”等其他方面,这与往届政府的“两面下注”战略(对冲战略)明显不同。所谓的两面下注是指一方面加强与国际合作以分享中国崛起的好处,^②另一方面又加强防范,防止中国崛起对美构成威胁。

三是战术不同。从战术上看,特朗普政府将更多采用双边和单边的方式而不是在多边框架下处理中美贸易争端,不再重视多边贸易体系,以交易而不是规则为中心,这与往届政府试图将中国纳入多边框架并以规则为中心处理中美贸易争端显著不同。

总的来看,美方希望通过重构中美经贸关系,并以迥异于往届政府对发展中中美经贸关系的定位、战略和战术,试图实现中美经贸关系从所谓的不平衡、不公平、不对等的性质向平衡、公平、对等性质的转化,其实质是要维持不对称的相互依赖关系,保持美国对中国的经济优势。

三 重构中美经贸关系的根本动力

特朗普政府为什么要重构中美经贸关系,换言之,特朗普政府为什么要放弃以往几届美国政府的传统,特朗普政府发动贸易战的动力来自何处?这个问题的源头在于公然宣传要实行贸易保护主义政策的总统为什么能当选为美国总统。^③而经济民粹主义(economic populism)和经济民族主义(economic nationalism)是特朗普当选为

① 李巍,张玉环:《“特朗普经济学”与中美经贸关系》,载《现代国际关系》,2017年第2期,第8~14页。

② 特朗普政府持有的是“零和”思维,强调美国并没有从中国崛起中获益,往届政府对经济利益更多看重的是未来,特朗普政府看重的是现在;往届政府并不强调中方获利更多,特朗普政府则认为中国获益越多,美国就获益越少,因此,特朗普要求的是更大的份额分配,而不是考虑将蛋糕做大。

③ Marcus Noland, “Protectionism under Trump: The China Shock, Intolerance, and the ‘First White President’,” June 2019, available at: <https://www.piie.com/system/files/documents/wp19-10.pdf>.

总统的根源,^①因而也成为其执政以后施政的理念。正如美国华盛顿大学法学院教授托马斯·舍恩鲍姆(Thomas J. Schoenbaum)等学者所指出的,特朗普政府宣布和正在执行的是以政治民粹主义为名的经济民族主义的政策,这套政策对各种生产要素、产品、服务、投资和人实行严格的边境控制,其公开宣称的目的是保护国家安全和改变贸易平衡,服务于美国利益。^②

(一)特朗普经济民粹主义与中美经贸关系的重构

民粹主义不同于组建政党、制定规划和政策等有序的政治活动,通常是一种缺乏组织性且难以控制的大众政治运动,但它并不依赖于特定的群体、阶层或阶级而存在。民粹主义有一套松散的政治思想或观点,常常力图通过领导人特殊的政治风格和政治策略让人们接受,并且往往是通过问题导向,塑造“我们-人民”与“他们-敌人”的对立和冲突,建立特殊的领导-民众之间的直接联系,强调与民众直接沟通等而获得话语优势。^③在民粹主义者看来,“我们”是大多数的“人民”,是民粹主义的核心。民粹主义视人民为高尚、正直、诚实的普通大众,是国家的中坚力量和支撑,但人民的范围和来源随不同时期、不同地区、不同人的生活经验和政治主张而不同。“他们”则是民粹主义为了突显出“我们-人民”而构建的“敌人”。“他们”是民粹主义者眼中的大资本家、政客官僚、知识分子、少数族裔、移民和外国人等。^④“他们”是肮脏的、狡猾的、虚伪的少数“精英”或者是国家、民族和民主的敌人。当然,“精英”的范围也可能随不同时期、不同地区、不同立场而不同。强调人民和精英的对立是很多学者给民粹主义所下定义的核心。比如美国佐治亚大学公共与国际事务学院教授卡斯·穆德(Cas Mudde)等学者指出的,民粹主义的核心概念包括三个方面:即依靠人民、反对精英、主张政治是公意(general will)的表达。^⑤又如普林斯顿大学的教授

① Di Tella, Rafael, and Julio J. Rotemberg, “Populism and the Return of the Paranoid Style: Some Evidence and a Simple Model of Demand for Incompetence as Insurance Against Elite Betrayal,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 46, 2018, pp. 988 ~ 1005.

② Thomas J. Schoenbaum and Daniel C. K. Chow, “The Perils of Economic Nationalism and a Proposed Pathway to Trade Harmony,” *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 30, 2019, pp. 115 ~ 195; Stephen Moore and Arthur B. Laffer, *Trumponomics: Inside the America First Plan to Revive Our Economy*; Patrick J. Buchanan, “Nationalism and Populism Propel Trump,” February 23, 2016, available at: <http://buchanan.org/blog/nationalism-and-populism-propel-trump-124860>.

③ 学界对民粹主义并没有一个公认的定义,而且随着民粹主义这一术语被新闻媒体的广泛传播,其含义变得更为杂乱。“民粹主义是一个棘手的难以捉摸的概念,缺乏使之更为具体明确的特征,其本性上的特点便是易变性。正因如此,民粹主义无论作为一种观念或作为一种政治运动,很难对其进行归纳性描述,更不用说给它下一个面面俱到的普遍的定义了。”参见保罗·塔格特:《民粹主义》(袁明旭译),长春·吉林人民出版社,2005年版,第2页。

④ 沃尔特·奥彻:《民粹主义与煽动》(金寿铁译),载《国外理论动态》,2016年第10期,第40~43页。

⑤ Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 1 ~ 20.

扬维尔纳·米勒(Jan-Werner Mueller)所指出的,民粹主义更多的是政治想象的一种形式,是多数反对少数的政治,即是以虚构出来的内在本质纯洁的多数民众为核心,反对那些内在本质肮脏、不正当的精英的统治。^①

特朗普民粹主义是21世纪初席卷全球的第四波民粹主义浪潮的有机组成部分,从意识形态政治光谱上看,属于右翼民粹主义。右翼民粹主义的基本主张是维护本民族利益,反对自由贸易,反对外来移民在经济上和文化价值上的威胁,反对建制派把持的新自由主义政治经济政策。^②和其他民粹主义一样,特朗普民粹主义的典型特征也是反对精英主义和反建制派。特朗普认为自己是“纯洁人民”的代表,反对以希拉里·克林顿等政客为代表的“腐败精英”,并认为政治应该是人民“普遍公意”的表达,民众对精英们垄断权力、财产、教养与文化不满和怨恨具有天然的正当性。特朗普在2016年华尔街日报的一篇文章上明确表达了这一观点:“对几十年一小撮精英腐败的统治的唯一解药就是大胆注入大众意愿。在影响这个国家的每个重大议题上,人民都是对的,统治精英都是错的。精英们在税收议题上错了,在政府规模议题上错了,在贸易议题上错了,在移民议题上错了,在外交议题上错了”。^③特朗普民粹主义不仅反对民主党的建制派,也反对共和党的建制派。在特朗普看来,建制派掌握了现有政治机构和相关组织的权力,制定了有利于他们的制度和规则,因此,反建制派即反对不合理的制度和规则。正如特朗普在2016年9月24日弗吉尼亚州罗阿诺克市(Roanoke)的集会上所言:“我们将用新政府取代失败的、腐败的建制派,新政府将服务于你、你的家庭和你的国家。”^④

特朗普是作为经济民粹主义者参选的,^⑤换言之,经济民粹是特朗普民粹主义最为重要的构成部分。特朗普竞选时的经济政策顾问直接将“特朗普经济学”等同于一套经济民粹主义者(economic populist)的施政纲领,并将其核心原则归纳为以下十点:一是“美国优先”,拒绝全球主义(globalism);二是回归美国爱国主义;三是赋予美国人自我决策的权力;四是重建美国内陆城市;五是保护边境,防止运毒者、恐怖主义分子、非法移民和罪犯进入美国;六是促进和支持美国企业;七是拒绝身份政治;八

① Jan-Werner Mueller, “What Is Populism?” June 15, 2017, available at: <http://www.the-utopian.org/post/10741484650/what-is-populism>.

② 林红:《当代民粹主义的两极化趋势及其制度根源》,第36~43页。

③ Donald J. Trump, “Let Me Ask America a Question,” April 14, 2016, available at: www.wsj.com/articles/let-me-ask-america-a-question-1460675882.

④ Donald J. Trump, “Remarks at a Rally at Berglund Center in Roanoke, Virginia,” September 24, 2016, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=119203>.

⑤ Jonathan Swain, “Trump Adviser Tells House Republicans: You’re No Longer Reagan’s Party,” *The Hill*, November 23, 2016, available at: <http://thehill.com/homenews/campaign/307462-trump-adviser-tells-house-republicans-youre-no-longer-reagans-party>.

是拒绝美国衰落论 (declinism); 九是美国在全球经济中的最有价值的作用是榜样引领; 十是“增长至上”(Growth is everything), 这也是最重要的原则。^① 在这些原则中, “美国优先”、爱国主义、榜样引领实际上更多的属于经济民族主义范畴, 但无论如何, 这些原则一旦被贯彻到具体的对外经济政策中必将产生许多极端的经济政策, 这对重构中美经贸关系也不例外。

基于这一点, 特朗普经济民粹主义自然成为重构中美经贸关系的根本动力之一。特朗普自认为是美国“沉默大多数”和“被遗忘的美国人”的代表, 这些人被华盛顿的建制派和华尔街的精英们所坑害, 被他们签订的贸易协定所伤害。正如《重构中美贸易关系, 使美国再次伟大》所指出的, 之所以要重构中美经贸关系, 是因为华盛顿政客们无能、达成了让中国加入世界贸易组织这笔坏交易, 而且之后, “我们一直未能保护和增进美国的利益, 未能挑战中国, 迫其遵守义务。”换言之, 特朗普将美国在美中竞争中失败的原因归罪于往届政府的愚蠢和无能, 将重构中美经贸关系视为其与建制派和精英们的不同所在, 而自己比他们强, 一定能胜过他们, 打败中国。

按照一些学者的研究, 不断增强的进口竞争, 特别是自中国进口的竞争, 引起了美国制造业集中地区(尤其是铁锈地带)的经济困难, 对那些低技能的白人工人群体造成的损害更大, 造成他们大量失业或工资增长长期停滞。^② 全球化的扩张, 尤其是贸易的扩张往往会压低低技能工人的工资, 增加高技能人群的工作, 资本、土地和其他自然资源的回报也可能增长。自中国加入世界贸易组织以来, 美国流失的制造业就业岗位中, 有 88% 是因为生产率的变化, 即技术进步所引起的, 受中国进口影响的并不多。但因为技术进步无法通过投票加以反对, 国际贸易政策甚至移民政策就成为替罪羊,^③ 因此, 这些地区的白人工人就成为反对全球化和自由贸易、要求贸易保护主义、支持对华实施强硬的贸易政策的主要力量。显然, 重构中美经贸关系则有利于特朗普当选后落实承诺、夯实其选民基础并为其连任打下基础。^④ 从这个意义上讲, 特朗普民粹主义是促使特朗普政府重构中美经贸关系的强大动力。

(二) 特朗普经济民族主义与中美经贸关系的重构

① Stephen Moore and Arthur B. Laffer, *Trumponomics: Inside the America First Plan to Revive Our Economy*, pp. 108 ~ 120.

② David H. Autor et al., “Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure,” December 2017, available at: <https://www.nber.org/papers/w22637.pdf>.

③ Michael Hicks and Srikant Devaraj, “The Myth and the Reality of Manufacturing in America,” April 2017, available at: <https://conexus.cberdata.org/files/MfgReality.pdf>.

④ “在我的计划的中, 核心问题是与中国的贸易。……中国占整个贸易赤字的近一半。他们以各种可能的方式破坏规则。中国进行非法的出口补贴、被禁止的操纵汇率以及猖獗的知识产权盗窃。他们也没有真正的环境保护或劳工保护, 进一步削弱了美国工人的竞争力。”参见 Donald J. Trump, “Remarks to the Detroit Economic Club,” August 8, 2016, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=119744>.

与经济民粹主义强调一国内部“我们-人民”与“他们-敌人”在经济方面的对立和冲突不同,经济民族主义则是指一个国家管理本国与世界其他国家之间的经济关系的国家政策组合,目的在于降低境内经济活动与境外经济活动之间的联系。^①经济民族主义强调在处理与外国的经济关系时本国经济利益至上,主张采取自给自足、隔绝、保护主义等性质的经济政策而不是国际合作或自由贸易的经济政策。

特朗普经济民族主义突出表现在“美国优先”等主张和政策方面。特朗普竞选时选择了“美国优先”这一标志性口号,当有人指出这个口号有点第二次世界大战时期反犹太主义的查尔斯·凌登博(Charles Lindbergh)的美国优先委员会(America First Committee)的味道时,特朗普没有放弃这个口号,他说,“当你看到选民时,你看到他们想要希望。没有希望,没有希望。我们在关心其他人。我支持‘美国优先’。”^②“我们的计划和我们的反对者的计划之间最重要的区别在于,我们的计划乃‘美国优先’。美国主义(Americanism),而不是全球主义,将是我们的信条。”^③

特朗普另一个标志性的竞选口号是“使美国再次伟大”(make America great again),该口号沿用了里根竞选时的口号,也表达了特朗普重视美国国家利益的一面。反映在政策层面,“美国优先”的核心是“买美国货,雇美国人”以及强调美国经济主权和经济独立(economic independence)的系列政策,意味着特朗普政府放弃以规则为基础的多边贸易体制,转向贸易保护主义,实行“公平对等贸易”,主张采取高关税等重商主义手段减少贸易逆差,扩大国内就业。从产业政策、国际贸易政策、竞争政策、吸引外国直接投资、移民政策、多边机构和宏观经济政策七个指标综合来看,特朗普政府的经济民族主义程度远高于2018年危机前和危机后的共和党与民主党的政策主张,^④这表明特朗普政府的经济民族主义确实到了非常强的程度。

特朗普政府的贸易政策突出地反映了其经济民族主义特征,即“特朗普贸易信条”(the Trump Trade Doctrine)。所谓的特朗普贸易信条,是指任何贸易协定都必须

① 经济民族主义(economic nationalism)主要是相对于政治民族主义(political nationalism)而言的。参见 Michael A. Heilperin, *Studies in Economic Nationalism* (Paris: Librairie Minard, 1960); 从经济民族主义也可以从相对于经济全球主义(economic globalism)的角度进行研究。

② Richard Higgott and Virginia Proud, “Populist-Nationalism and Foreign Policy: Cultural Diplomacy, International Interaction and Resilience,” 2017, available at: https://www.ifa.de/wp-content/uploads/2019/05/ifa_study_Higgott_Proud_Populist-Nationalism.pdf.

③ Donald Trump, “Donald Trump’s 2016 Republican National Convention Speech,” July 21, 2016, available at: https://assets.donaldtrump.com/DJT_Acceptance_Speech.pdf.

④ Marcus Noland, “Protectionism under Trump: The China Shock, Intolerance, and the ‘First White President’,” June 2019, available at: <https://www.piie.com/system/files/documents/wp19-10.pdf>.

以提高美国国内生产总值增长率,降低贸易赤字,加强美国制造业为基础。^① 特朗普贸易信条对美国的贸易有以下四个判断:一是美国大多数贸易伙伴,尤其是中国,违反贸易协定规则,偷窃美国专利和知识产权,他们这么做了很多年,没有受到惩罚;二是尽管美国将关税降到了很低的水平,但其他国家却对美国产品实施了很高的贸易限制;三是美国贸易赤字是影响美国经济继续前行的一个主要问题;四是美国能够建立一个新的世界贸易机制,可以制定让美国在全球盈利中占更大份额、使得美国更富裕和更安全的战略性贸易规则。^②

可以看出,特朗普的贸易信条是完全以“美国优先”为指导的经济民族主义,这也是美国之所以反全球化、不遵守世界贸易规则、大肆推行贸易保护主义、发动贸易战的根源。尽管短期来看,美国贸易政策是由国内政治现状所决定的,但特朗普政府的这一贸易政策,更应从美国贸易政策长期演进的角度加以阐释。从长期来看,美国贸易政策是权力和财富国际分配的函数,美国国际地位的长期相对下降使得美国国内对美国贸易政策的质疑日益加大,特别是对美国维护全球贸易体系的净收益的质疑不断,特朗普政府现行政策则无疑将这些质疑极端放大。^③

美国宾夕法尼亚大学政治学系教授戴安娜·穆茨(Diana Mutz)的研究表明,特朗普作为一个贸易保护主义者之所以能当选为总统,是因为选民感觉美国全球支配地位和自己所属群体在国内地位受到了威胁,而威胁主要来自外国(主要是中国)崛起和少数族裔的增多。^④ 这说明,特朗普的支持者中,有不少是经济民族主义者,他们希望维持美国全球领导地位,希望国家继续强大。在中国强势崛起、全球化过度发展、全球贸易进入存量博弈时代的大背景下,^⑤同时,在特朗普政府希望“使美国再次伟大”的雄心之下,特朗普经济民族主义自然成了重构中美经贸关系的强大动力来源。而保持美国强大国际地位的核心是维持美国在科技和创新方面的领先优势,保护美国知识产权,在中国科技研发投入迅速增长、从产业链中低端向高端迅速迈进、与美方竞争日益加强的当下,如何在中长期内保持对华在科技和创新方面的竞争优势就成为重中之重。

① Peter Navarro and Wilbur Ross, “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory & Energy Policy Impacts,” September 29, 2016, available at: https://assets.donaldtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf.

② Stephen Moore and Arthur B. Laffer, *Trumponomics: Inside the America First Plan to Revive Our Economy*, pp. 250 ~ 280.

③ Craig VanGrasstek, “The Trade Policy of the United States Under the Trump Administration,” February 2019, available at: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60889/RSCAS_2019_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Douglas A Irwin, *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*, pp. 686 ~ 693.

④ Diana C. Mutz, “Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 115 (March 2018), pp. E4330 ~ E4339.

⑤ 罗振兴:《美国贸易政策转向分析》,第131~133页。

经济民族主义强调的是美国在开展对外经济交往与合作时,要将国家整体经济利益置于优先地位,并不惜减少合作、增加自给自足程度来维护美国经济利益;经济民粹主义则更多的是反对只给美国精英带来丰厚利益的对外经济交往与合作,反对给美国“人民”带来不利经济影响的对外经济交往与合作。尽管在某些情况下,二者是重叠的,但前者的重心在国与国之间的经济关系,后者的重心在国内的精英与“人民”之间的经济关系。总的来看,在重构中美经贸关系的过程中,特朗普经济民粹主义赋予了特朗普政府有别于往届政府以及回应其支持者、履行竞选承诺的动力,特朗普经济民族主义则是特朗普政府应对美国国际地位相对衰落、维持美国在中长期内科技和创新方面的领先优势的动力。换言之,前者是国内政治斗争短期需要,后者是国际竞争长期所需。但是,特朗普贸易信条建立在对贸易赤字的错误理解基础之上,而且无视全球产业链分工已经高度相互依赖的现实,不仅对全球贸易体系和多边贸易规则构成极大威胁,而且在短期内也很难实现其将美中贸易关系从“不公平”“不对等”“不平衡”转向公平、对等和平衡的目标,相反,更有可能开启逐渐“脱钩”的进程。^①

结 语

随着特朗普极端政策的推行,全球正在经历“特朗普冲击”,中国作为特朗普民粹主义构建的最重要的“他们—敌人”和经济民族主义构建的主要竞争对手,可谓首当其冲,美国发动对华大规模贸易战就是明证。但这可能才是刚刚开始。在特朗普经济民粹主义和经济民族主义的推动下,通过强调“经济主权”和“经济安全就是国家安全”,特朗普政府还可能会将更多的极端经济主张通过“安全化过程”而与精英达成共识,进而克服制度约束和外部约束,经过政策制定和输出过程转化为合法的、可执行的政策。特别是在对华经贸政策方面,通过不断强化和渲染中国的对美威胁,将中国定位为“战略竞争对手”和实施“经济侵略”的敌对竞争对手,特朗普正在将重构中美经贸关系的设想付诸实施,预计在其任期内还将继续出台一些极端的对华经贸政策。鉴于短期内美国经济民粹主义和经济民族主义不会很快沉寂,2020年大选无论是特朗普是否连任还是民主党人当选总统,中美经贸关系重构的过程都不会终止,这一重构引起的中美经贸摩擦将呈现出常态化、复杂化和长期化的特点。中美经贸关系要从所谓的“不公平”“不对等”“不平衡”转向公平、对等和平衡,至少短期内很难实现。

^① 王悠、陈安定:《中美经济与战略“脱钩”的趋势及影响》,载《现代国际关系》,2018年第7期,第24~31页。

罗振兴: 中国社会科学院美国研究所经济室主任、副研究员

(本文责任编辑:李墨)

