

特朗普政府的贸易政策*

——基于美国国内贸易政治视角的分析

周 俊

【内容提要】 根据美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架，美国贸易政策是总统、议会、利益集团和公众四方互动的结果。总结特朗普政府的贸易政策理念并分析其所面临的来自公众、议会和利益集团的约束，可以发现主张保护贸易的全球化受害者们是特朗普的民意基本盘，因此特朗普政府绝不会轻易放弃重要的贸易保护主张；而共和党人同时控制参众两院的现状以及支持贸易自由化的利益集团不断壮大的趋势，决定了特朗普政府不至于陷入贸易保护主义的泥潭。展望未来，特朗普政府的对华贸易政策将以结果为导向，凡是能促进“公平贸易”从而改善工人就业的手段都可能被采用。特朗普政府将中国列为其贸易保护主义的头号目标，正在并将继续以打击中国的“不公平贸易”为名，依据国内贸易法规或者采用“议题联动”的方式，试图在一定期限内实现具体目标。中国应在洞悉美国国内贸易政治的基础上，坚决维护自身正当权益，积极维护全球自由贸易。

【关键词】 美国 贸易政治 菱形博弈 利益集团 公平贸易

【作者简介】 周俊，苏州大学东吴商学院副教授

【中图分类号】 F757.120

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0038-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706003

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

以反建制形象执政的美国总统唐纳德·特朗普（Donald Trump），以“美国优先”为执政纲领，宣扬以美国为基准的“公平贸易”，批判建制派过于强调自由贸易而忽视公平贸易，并把美国的工人失业和经济衰退错误地归咎于他国针对美国的“不公平贸易”，声称将采取一切有效手段打击他国的“不公平贸易”，以改善美国工人就业并恢复经济。特朗普以退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）向世人宣示特朗普时代的到来。特朗普及其贸易政策团队多次抨击世界贸易组织（WTO）的低效，试图绕开 WTO 规则而利用美国国内法规等手段对主要贸易顺差国施加压力，以迫使它们做出经贸和政治让步。特朗普政府的贸易政策主张具有很强的单边主义特征，对包括中国在内的主要经济体构成了较大威胁。

本文从特朗普政府面临的国内政治约束出发来探讨美国贸易政策的特征和走向。国内政治决定了国际合作的可能性和内容，^① 而国际贸易无疑是国际合作的重要组成部分，因此在判断一国贸易政策的演变规律时绝不能忽略其国内的贸易政治。美国的贸易政治属于多头政治，具有不同偏好和需求的决策者频繁地进行着政治博弈，最终决定了美国贸易政策的内容和走向。本文通过构建关于美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架，阐释特朗普政府的贸易政策理念并分析其所面临的来自公众、议会和利益集团的约束，据此分析特朗普政府的贸易政策特征，并在此基础上提出中国的对策。

一、关于美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架

在贸易政策的制定过程中，美国国内不同的利益主体在设定的制度环境中围绕贸易政策展开竞争、妥协与联合，造就了特有的美国贸易政治，并最终左右美国贸易政策的形成。戴斯勒（I. M. Destler）运用政治过程分析方法，细致梳理了自 1934 年以来美国贸易政策的演变轨迹，揭示了美国贸易政策背后的政治动力和规律。^② 为了更深入地理解美国贸易政治，研究者开展了

^① [美]海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，曲博译，上海世纪出版集团 2015 年版，第 8 页。

^② [美]I. M. 戴斯勒：《美国贸易政治》，王恩冕、于少蔚译，中国市场出版社 2006 年

大量的理论工作。罗伯特·普特南（Robert Putnam）提出了双层博弈理论，认为美国贸易政策是国际政治和国内政治交织作用的产物。^① 海伦·米尔纳（Helen Milner）重点围绕利益、制度与信息等三个要素论述了国内政治对国际合作的作用机制。随着中美经贸关系的发展，中国学者对美国贸易政治的兴趣日益浓厚。倪世雄和李淑俊构建的公众—国会—政府互动框架揭示了美国公众影响美国贸易政策的途径和机制。^② 但是，这一分析框架忽略了利益集团对美国贸易政策制定的影响，且未探讨议员之间、议员与总统之间的复杂关系。王孝松梳理了美国对华贸易政策的演变历程，并选取代表性事件定量分析了美国对华贸易政策的决定因素。该研究阐述了执政者与利益集团的互动机制。^③ 董展育提出的“民主政府—利益集团”分析模式，指出美国贸易政策是“民主政府”就“国家利益”和“政治私利”抉择的结果。^④ 这一理论模式虽然阐释了“民主政府”和利益集团的互动对贸易政策的影响，但仍存在两大缺陷。其一，低估了公众在特定情况下可能产生的影响力。在大选之际以及政策的公众可见性很强时，公众可以显著影响政客的政策立场。其二，把总统和国会议员笼统地置于“民主政府”的标签下，忽略了他们之间的目标差异以及由此导致的决策冲突。已有的研究为我们理解美国贸易政治提供了事实基础和理论工具，但仍存在以下局限。第一，公众和利益集团往往同时发挥作用，但现有的分析框架通常只考察其中之一；第二，政治行为体往往被视为被动反应者，其个人偏好和认知能力对贸易政策的影响尚未得到充分考虑；第三，不少研究成果未能充分剖析不同政治行为体之间的利益冲突。

为克服已有分析框架的局限性，本文基于“民主政府—利益集团”模式构建菱形博弈分析框架（图 1），认为美国国内贸易政治的主要参与者包括

版，第 254-279 页。

^① Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1998, p. 434.

^② 倪世雄、李淑俊：《从公众—国会—政府的互动关系看美国贸易保护主义——以中美贸易摩擦为例》，《美国研究》2007 年第 4 期，第 81-94 页。

^③ 王孝松：《美国对华贸易政策的决策机制和形成因素——基于贸易政策政治经济学的理论和经验研究》，北京大学出版社 2012 年版，第 9-11 页。

^④ Dong Zhanyu, "'Democratic Government', Interest Groups, and American Trade Politics," *Journal of China and International Relations*, Vol. 1, No. 2, 2013, pp. 72-73.

总统、国会议员、利益集团和公众。前两者属于贸易政策供给方，后两者为政策需求方。这四方相互依赖，其中任何一方的利益都可能受到其他三方行动的影响，美国贸易政策实质上是它们之间相互博弈的均衡结果。需要特别指出的是，美国贸易代表办公室、国际贸易委员会、商务部等部委都在不同方面、不同程度地参与贸易政策的制定和执行，^①但它们服务于总统和（或）国会，不具有最终决策权，^②并且其权限和职责在很大程度上是总统和国会博弈的结果。^③因此，出于理论简洁性的考虑，且不至于损害系统性，本文的分析框架未将这些部委纳入其中。另外，美国虽然是世界上影响力最大的国家，但其政策制定者绝不可忽视国外力量特别是大国的力量，大国政府对美国的影响力主要施加于总统及其代理人身上。

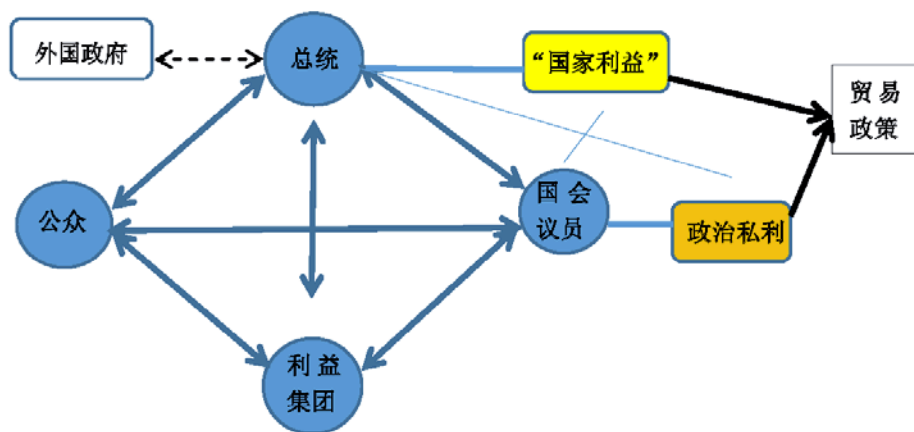


图1 美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架

资料来源：作者自制。

^① 李淑俊：《美国贸易保护主义的政治经济学分析》，时事出版社2016年版，第285-291页。

^② [美]海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，第32页。

^③ 孙哲、李巍：《美国贸易代表办公室与美国国际贸易政策》，《美国研究》2007年第1期，第85页。

（一）政策供给方

总统和国会共同负责贸易政策的制定，两者分享权力并形成相互制约关系。国会议员主要追求政治私利，而总统需要更多关注国家利益，目标的差异导致总统不可避免地和部分议员存在政策分歧。因此，总统和议员常常围绕贸易议题开展既竞争又合作的微妙博弈。

第一，总统和国会共同制定贸易政策。在制定贸易政策时，总统和国会在以下三方面相互制约。其一，贸易议案须经国会表决通过和总统签署后才能成为法律。若得不到大多数议员的支持，贸易议案无法生效。另外，即使大多数议员支持某贸易议案，考虑到共和党 and 民主党议员在贸易议题上的巨大分歧，如果总统行使否决权，则议案极难立法。可见，总统和大多数议员的支持是贸易议案实现立法的必备前提。其二，在“贸易促进授权”（Trade Promotion Authority, TPA）制度安排下，美国总统有权代表国家参加贸易谈判，这为总统直接影响贸易政策提供了一定的空间。但是，所签协议仍须经国会批准才能生效。其三，国会负责确定议事日程和立法重点，但通常要充分考虑总统意见。除以上三个领域外，总统还可依据已生效的国内法对国际贸易活动开展行政调查。

第二，总统和国会存在不同的利益追求。国会议员往往不太重视国家利益，他们更关注政治私利。议员们的政治私利突出表现为追求竞选连任，他们需要民意进行有效管理，以赢得足够的选票。议员们常采取以下手段：一是与总统及其他议员进行竞争与合作，以争取出台对所代表州（或选区）有利的法案并阻挠不利法案的出台；二是积极响应选民的强烈利益诉求，这是因为如果议员反应不当，其支持率将大受影响；第三，经常提出对本州（或选区）有利的议案，即使是在明知该议案不可行的情况下；第四，贯彻所属政党的政纲和主流意识形态；第五，充当利益集团的“代言人”，此举虽然导致议员丧失知情选民的支持，但利益集团有时能通过舆论引导和广告宣传等方式来帮助议员获得更多的不知情选民的支持。^①

与议员相比，总统在制定贸易政策的过程中需更多考虑国家利益，主要

^① Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, “Electoral Competition and Special Interest Politics,” *Review of Economic Studies*, Vol. 63, No. 2, 1996, pp. 265-266.

原因如下。其一，两者的选民基础不同。^① 总统的选民基础非常广泛，他需要综合考虑全国范围内的选民利益，而国会议员只需满足所代表的州或选区、政党及利益集团的要求。其二，国家利益实现程度是影响总统历史定位的最重要因素，这促使绝大多数总统试图摆脱对狭隘利益的关注。相比之下，个别议员对国家利益的影响往往可以忽略不计，这减少了议员在追逐政治私利时的心理负担。^②

由于总统和议员的目标函数不同，总统的政策主张常与部分议员的政治私利发生冲突，从而可能引起他们的反对。要通过一项议案，总统需要游说国会议员，其既可亲自出面或委托相关行政部门的工作人员对议员进行直接游说，也可通过改变民意或利用利益集团的力量去间接影响议员。

第三，总统的偏好和认知对贸易政策的影响更大。总统是最具影响力的社会成员，不同的偏好和认知影响其对国家利益的界定，进而不可避免地影响贸易政策决策。米尔纳认为，如果选民选出具有鹰派偏好的总理或总统，那么国际合作的可能性会降低；如果美国选出了更倾向孤立主义的政治家，这将为美国同他国的联系制造麻烦，所以应特别关注总统这个政治行为体的政策偏好。^③ 相比之下，个别议员的偏好虽可影响其个人对贸易政策的选择，但对国家层面的贸易政策决策几乎没有影响，所以应更多地聚焦于所有议员政策偏好的分布。

（二）政策需求方

任何贸易政策都具有国内财富再分配效应。因所处行业、要素类型和消费结构不尽相同，不同的个人和组织受贸易政策的影响也有所不同，因此他们对具体贸易政策的看法和需求存在差异，可能会采取不同措施、从不同方向去影响贸易政策的制定。在美国，试图影响贸易政策的需求方包括两类：一类是利益集团，另一类是公众。

第一，利益集团的角色。利益集团是指对某些问题持有相同看法且拥有

^① 袁征：《总统游说与国会决策》，《美国研究》2001年第3期，第63-64页。

^② 周俊：《美国TPA法案表决的政治经济学分析》，《国际贸易问题》2017年第5期，第169页。

^③ 海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，第250-251页。

共同的特殊利益要求，^① 能够为了实现政治主张或经济利益而采取行动的社会组织。利益集团是美国民主政治的重要基础。它们不仅是总统和议员获得民意的政治基础，而且是保障其在位的经济基础，因此利益集团可对立法过程和结果产生重大影响。

利益集团常用的手段包括：提供政治捐款，提供情报，制造舆论，发行出版物，参加听证会，发动游行示威，围绕不同议题组成不同的利益联盟。一般而言，利益集团在总统竞选期间会向某总统候选人提供资金和舆论支持。一旦该总统候选人当选，其在面对多种矛盾的利益诉求时，会格外关注对其当选有所贡献的利益集团。但是，在任总统并不是利益集团的游说重点。这是因为：其一，总统的公务极为繁忙，利益集团很难争取到与总统的面谈机会；其二，总统生活在“聚光灯”之下，媒体和公众的监督使利益集团难以有所作为；其三，总统每年往往只有几个立法重点，一旦公布就极难被利益集团的游说所改变。相 因 统 光 个立 忙，利益

大的政策制定自主权；当公众关注度较高时，政府和国会被迫考虑公众贸易倾向的变化。^① 当然，公众对政策制定的影响存在着天然局限性。由于受制于集体行动的困境，^② 公众往往不愿“购买”政策信息，从而陷入“理性的无知”，^③ 这为总统、议员及利益集团控制公众提供了机会。综上所述，公众在很多情况下属于“沉默的大多数”，但是他们在敏感时间点的意向表达能够影响贸易政策的制定。

二、特朗普政府的贸易政治

由于偏好和认知方面的原因，不同总统对国家利益的界定有所不同。从1934年到2016年，历任美国总统都倾向于认为自由贸易更符合美国国家利益，^④ 然而，2017年新上任的特朗普总统却质疑自由贸易的价值，这使得他的政策主张带有较强的保护主义色彩。特朗普政府的保护贸易理念受到来自公众、议会和利益集团的约束，这决定其绝不会轻易放弃重要的贸易保护主张，但也不会陷入贸易保护主义的泥潭。

（一）特朗普提出了新的保护贸易理念

特朗普以反建制形象登上总统宝座，重新阐释了美国的国家利益，认为自由而不公平的贸易损害了国家利益，试图以维护被其政府曲解了的“公平贸易”为名来推行贸易保护主义。

第一，特朗普以退出 TPP 宣示“特朗普时代”的来临。近年来，美国社会面临着贫富差距扩大、中产阶级缩水、白人中下阶层“被剥夺感”强烈等问题。^⑤ 在此背景下，美国不少民众认为政治人物不作为，不能很好地代表

^① 李淑俊：《公众与美国政府贸易政策制定——以美国对华贸易政策为例》，载《世界经济与政治》2009年第8期，第60页。

^② Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965, pp. 1-10.

^③ Downs Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957, p. 259.

^④ 项卫星：《美国的贸易政治对贸易政策决策的影响——基于 TPP 谈判的视角》，《世界经济研究》2015年第11期，第27页。

^⑤ 达巍：《严肃看待“特朗普现象”的正面意义》，《现代国际关系》2016年第8期，第5-7页。

他们的利益。美国很多选民迫切期待着制度变革，呼唤非传统政治人物即反建制派的登场。特朗普在竞选中充分展现出有别于传统政治精英的反建制风格，提出了在美墨边境筑墙、阻止外国穆斯林入境等极端主张。^① 特朗普的理念既与奥巴马截然相反，也与两党建制派格格不入，因此遭到精英阶层的口诛笔伐，但这更加突出其反建制形象，非但没有摧毁反而夯实了他的选民基础。

特朗普具有很强的“逐利自我”特质，其行动的核心动机在于无限追求自我利益。^② 这个特质在其政策偏好上表现为不重视所谓的“国际责任”，反对美国过多参与国际事务；^③ 淡化意识形态，轻视国际规则，更注重政策的实际效益。奥巴马试图通过 TPP 让美国重返亚太并掌握贸易规则制定权，这一做法在特朗普看来过于务虚，对美国没有实质利益。奥巴马政府声称 TPP 创造就业，但特朗普对此说法嗤之以鼻。在竞选过程中，特朗普旗帜鲜明地反对 TPP，一再强调 TPP 是“灾难”，认为它将夺走美国工人的就业。反对 TPP 成了特朗普竞选的一大“法宝”，其竞选团队曾一度打出“特朗普当选总统是让美国远离这个灾难性贸易协定的唯一可靠的方法”^④ 的标语。

按照特朗普的竞选承诺，奥巴马政府出台的重要政策几乎都要被推翻，这是难以做到的。但如果全面放弃自己的主张，则其必然丧失民意支持，且不符合特朗普争强好胜的个性特征。上任后即对 TPP “开刀”是最可行的手段，其原因如下。首先，TPP 协议在美国国内遭遇极大的政治阻力，已处于风雨飘摇之中。退出 TPP，对特朗普政府来说易如反掌。其次，特朗普通过退出 TPP，向其关键支持者（中下层蓝领）表达维护他们权益的决心，并树立诚信形象。再次，刚上任就退出 TPP 能够传达出强烈的政治信号，即向国内外宣布全新的“特朗普时代”来临。

^① 刁大明：《“特朗普现象”探析》，《现代国际关系》2016年第4期，第31-41页。

^② 尹继武、郑建君、李宏洲：《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》，《现代国际关系》2017年第2期，第18-19页。

^③ 吴心伯：《特朗普执政与中美关系走向》，《国际问题研究》2017年第2期，第19-20页。

^④ Matthew Boyle, “Donald J. Trump Makes the Case that Electing Him President is the Only Way to Stop Obama Trade,” Breitbart, January 30, 2016, <http://www.breitbart.com/big-government/2016/01/30/exclusive-donald-j-trump-makes-the-case-that-electing-him-president-is-the-only-way-to-stop-obamatrade/>.

第二，特朗普政府的贸易理念。特朗普在就职演说中提出“美国优先”的执政纲领，声称所有的政策决定都只为美国工人和美国家庭谋求利益。他认为，过度追求自由贸易导致失业、制造业衰退和财富流失，从而损害国家利益。特朗普政府将美国的工人失业和贸易逆差问题归咎于他国对美国的“不公平贸易”，并一再强调要动用一切有效手段去打击并纠正他国的“不公平贸易”，从而让美国企业获得“公平贸易”的环境。总的来说，特朗普政府的贸易理念具备以下

月，美国贸易代表发布《2017 总统贸易政策议程》，强调美国政府将“毫不犹豫地采取一切可能的法律措施，对继续实施不公平贸易活动的贸易伙伴采取行动”，并将“利用一切可能的杠杆，鼓励其他国家给予美国生产商公平、互惠的市场准入。”^① 2017 年 8 月 2 日，商务部长威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）在题为“自由贸易是一条双行道”的文章中比较明确地阐释了特朗普政府关于“公平贸易”的内涵。^② 特朗普政府所谓的“公平贸易”是指其他国家的贸易措施应以美国为基准，完全向美国看齐，其产品进口关税要与美国一致，非关税措施也要受到有效限制。显然，特朗普政府实际上在追求形式上的绝对公平，完全不顾各国不同的经济发展水平和现实需求，这在很大程度上构成了对 WTO 公平贸易理念的挑战。

再次，注重实际利益，以结果为导向。特朗普的“逐利自我”特质使其政策偏好在很大程度上由实际利益所主导。在经贸问题上，特朗普将竭力追求国家利益，在政策和措施的选择上更注重实用性而不顾及国际规则、义务和责任。上述特征具体表现在以下五个方面。一是将美国国内法凌驾于 WTO 规则之上。《2017 总统贸易政策议程》强调要严格执行美国国内贸易法规，捍卫美国贸易政策主权，WTO 争端解决机制对美国的裁定“不会自动导致美国法律或实践的改变”。可见，美国政府对国内贸易法规的使用将带有明显的单边主义色彩。二是提倡双边谈判，反对多边谈判。这是因为与多边贸易协定相比，在双边贸易协定谈判中美国能够更充分地发挥大国优势，谈判难度较小且能够更好地实现美国的利益诉求。三是将主要顺差国作为“靶子”，中国、日本、德国、墨西哥、韩国等国多次成为特朗普及其政府要员的抨击对象。四是利用地缘政治因素向相关国家施压。例如，特朗普政府试图以贸易制裁来逼迫中国在朝鲜问题上与之合作，未来它也完全有可能利用中国关切的地缘政治问题来迫使中国在经贸政策方面做出让步。五是重新谈判已达成的部分贸易协定，如北美自由贸易协定和美韩自由贸易协定。特朗

^① Office of the United States Trade Representative, *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*, March 1, 2017, <http://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf/>.

^② Wilbur Ross, “Free Trade is a Two-Way Street,” *The Wall Street Journal*, August 2, 2017, <https://www.wsj.com/articles/free-trade-is-a-two-way-street-1501542569>.

普政府动辄以退出协定来逼迫相关国家接受美国提出的苛刻条件。

(二) 公众对自由贸易的反对呼声因美国总统选举中的贸易议题而放大

与大部分经济学家支持自由贸易不同,美国相当多的公众怀疑甚至坚决反对自由贸易。在反对自由贸易的公众中,中下层白人是不可忽视的力量。进入 21 世纪以来,越来越多的白人(主要是没有大学学位甚至连高中都没毕业的白人)遭遇失业、收入下降和疾病等问题的困扰,在社会中的相对地位下降,“美国梦”在这些人身上化为泡影。他们把自身的困境归咎于全球化,认为全球化将美国的工厂、工作和资本转移到了海外。在他们看来,无论是民主党还是共和党的建制派,都在忽视甚至欺骗美国的民众,都在与经济精英同流合污,合伙侵吞全球化带来的利益。根据皮尤研究中心的调查,失落的中下层白人在人数上已经达到“美国社会变迁的临界点。”^①

在 2016 年的美国总统选举中,中下层白人对自由贸易的反对呼声得到了候选人不同程度的重视。以 TPP 为例,美国内部反对 TPP 的声音由来已久,在 2016 年美国总统选举过程中,政治嗅觉敏锐的候选人们纷纷表态反对 TPP。曾强调 TPP 是贸易协议中的“黄金标准”的希拉里·克林顿(Hillary Clinton)因迫于竞选压力,将其对 TPP 的立场由赞成转变为反对。尽管她策略性地改变了对 TPP 的立场,但她在中下层白人心目中终究是个擅长说教的建制派“圈内人”。^②在竞选过程中,特朗普对 TPP 协议的抵制态度非常明确,他对 TPP 的抨击频率和力度在总统候选人中无出其右。除了抵制 TPP,特朗普还批判建制派政治精英,指责他们纵容他国的“不公平贸易”行为从而损害国家利益和工人利益。在 2016 年葛底斯堡演讲中,特朗普明确提出了改善工人就业的 7 条具体经贸措施。在选民看来,建制派候选人都是墨守成规,没有动力去解决失业、工资下降等实际问题,相反,特朗普这个体制外的商业精英则愿意并且善于解决这些实际问题。

特朗普毫无政治经验,过往劣迹不少且在竞选中多次发表歧视性言论,

^① 孙涤:《特朗普迎合了谁的诉求》,《金融时报》中文网,2016 年 1 月 4 日,<http://www.ftchinese.com/story/001065529/>。

^② 王希:《特朗普为何当选?——对 2016 年美国总统大选的历史反思》,《美国研究》2017 年第 3 期,第 22 页。

但是他在选举中强调保护就业，并且提出了不少具体的贸易保护措施，这让他赢得了白人中下层这些全球化受害者们的大力支持。白人中下层虽然人数不是太多，但他们主要分布在政治上的摇摆州。这一达到“临界数量”意义的选民支持，让特朗普不仅在关键摇摆州取得了胜利，而且在宾夕法尼亚、威斯康辛和密歇根三个民主党票仓也赢得了选举。特朗普的当选让这些“隐藏的选民”发出了自己强有力的声音——他们不关心与自己经济利益关系并不紧密的所谓的国家利益，不愿意为实现美国的外交和安全目标而牺牲就业。美国大选是美国国内问题的放大器，^① 特朗普的当选促使政客们反思美国社会阶层的变化，并且开始重视白人中下层这个曾经被忽视的群体。一些支持自由贸易的政客的政策立场可能会有所改变，但因提出保护贸易而获益的特朗普绝不可能轻易放弃其竞选时提出的重要经贸主张，否则将极大伤害其基本盘的民意支持。

（三）支持自由贸易的议员占多数的现状限定了保护贸易政策的手段、范围和力度

一项议案如果在国会表决时未通过，则不可能成为法律。因此，总统要想有所作为，就必须精心管控他与议会之间的关系。作为一个重建制的总统，特朗普也不能例外。为维持与他所称的建制派议员之间的关系，特朗普已经做出了一些妥协。例如，特朗普放弃了在葛底斯堡演讲中提出的关于限制议员任期的要求；又如，特朗普在胜选后将组织过渡团队的任务交给了在理念上与共和党更为接近的建制派的迈克·彭斯（Mike Pence），吸引了一些建制派人物加入内阁。可以预期，议员们的贸易主张将在一定程度上影响特朗普政府的贸易政策选择。

在两党极化的背景下，两党议员的意识形态分布在左右两个极端。^② 共和党议员大多处在政治光谱的右端，反对政府干预经济，提倡自由贸易；而民主党议员大多位于政治光谱的左侧，反对自由贸易。此外，共和党议员与要求自由贸易的工商利益集团之间的关系更为密切，而民主党议员则和要求

^① 达巍：《严肃看待“特朗普现象”的正面意义》，第6页。

^② 张业亮：《“极化”的美国政治：神话还是现实？》，《美国研究》2008年第3期，第7-10页。

保护贸易的劳工、环保利益集团的关系更为紧密。以上因素导致民主党议员和共和党议员对自由贸易政策的立场表现出巨大差异，前者大多反对自由贸易政策，后者大多支持自由贸易政策。表 1 列出了 2001 年以来两党众议员对重要的自由贸易议案的投票支持率。民主党议员对自由贸易议案的平均支持率仅为 19.85%，而共和党议员的平均支持率高达 89.61%，两者差距悬殊。

目前，在第 115 届国会中，共和党掌控参众两院，拥有在参议院 52 席对 48 席、在众议院 241 席对 194 席的多数优势。这意味着本届国会在运行期间（2017 年 1 月到 2019 年 1 月）不会陷入保护主义的泥潭。^① 因为国会中支持自由贸易政策的议员占大多数，所以特朗普政府难以推动出台新的保护贸易法规，而只能主要利用已有的贸易法规或通过颁布新的行政命令去实现其所宣扬的“公平贸易”；另外，特朗普政府在贸易保护力度上必然会有所控制，否则势必会引起国会其他议题上对政府的抵制。

表 1 2001 年以来美国两党众议员对重要贸易议案的支持率

年份	议案	民主党支持率	共和党支持率
2001	快车道授权	10.00%	89.40%
2003	建立美国-智利 FTA	36.95%	87.84%
2003	建立美国-新加坡 FTA	37.13%	87.95%
2005	CAFTA	7.43%	88.21%
2006	建立美国-阿曼 FTA	11.11%	87.67%
2011	执行美国-韩国贸易协定	31.22%	91.25%
2011	执行美国-哥伦比亚贸易促进协定	16.40%	96.25%
2015	贸易便利化与贸易促进法案	13.41%	

（四）利益集团可利用其和议员的联系来间接影响政府的贸易政策

在美国，利益集团对议员的影响力很强，议员为利益集团谋取利益的现象屡见不鲜，这在最近几年的 TPP 谈判和立法尝试中表现得淋漓尽致。为了加快 TPP 谈判，美国必须通过新的 TPA 法案。在 2015 年 6 月的投票中积极支持新 TPA 法案的部分议员，仅仅因为 TPP 协议文本中的某些条款不能满足他们所代表的利益集团的利益就放弃了对 TPP 的支持。下面以 TPP 协议文本涉及的投资者—东道国争端解决（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）条款以及生物制剂的数据排他权期限条款为例来具体说明。

在 ISDS 机制下，外国投资者可以起诉东道国政府，请仲裁机构对它们认为降低了其投资盈利能力的监管措施进行私人仲裁。在 TPP 协议谈判过程中，美国烟草公司不断直接或通过议员间接地向美国贸易代表施压，要求烟草企业必须被纳入 ISDS 机制。但在其他 11 国政府的压力之下，美国政府最终同意将烟草企业排除在 ISDS 机制之外。在得知 TPP 协议没有将烟草企业纳入 ISDS 机制之后，不少曾支持 TPA 的、代表烟草企业利益的议员，如汤姆·提力斯（Thom Tillis）、理查德·波尔（Richard Burr）和米奇·麦康奈尔（Mitch McConnell）表达了对 TPP 协议的不满甚至是愤怒。例如，提力斯明确表示不仅自己要投反对票而且要让其他议员也投反对票。在针对生物制剂的数据排他权期限的谈判中，美国贸易代表曾坚持美国制药企业及其议员代表所要求的 12 年保护期限，但遇到了来自澳大利亚等国的巨大阻力。为避免谈判破裂，美国贸易代表被迫同意将生物制剂的数据排他权期限定为 8 年。这一让步引起了一些议员的强烈反弹。支持 TPA 法案并在立法过程中发挥重要作用的参议院财政委员会主席奥林·哈奇（Orrin Hatch）对 TPP 协议进行了严厉批判。作为美国制药企业在上一个选举周期里最重要的捐款对象，参议院多数党领袖麦康奈尔也在不同场合多次表达了对医药专利保护条款的失望和不满。

笔者认为，利益集团难以对特朗普产生直接影响，但它们能够通过对其议员的直接影响来间接实现对特朗普的影响。自 20 世纪 80 年代以来，伴随着传统制造业的衰退，以劳联—产联为代表的传统贸易保护势力在衰落，因全

球化而发展起来的支持贸易自由化的利益集团却在不断壮大，其主体是跨国公司、依赖进口中间品进行生产的企业、经营进口产品的商贸企业以及代表这些企业利益的相关团体（如美国商会）。^① 利益集团实力对比的上述变化趋势使得支持自由贸易的利益集团能够对议员发挥更重要的影响力，这有助于控制特朗普政府的贸易保护主义倾向。显然，利益集团的发展演变有其自身的经济基础和社会基础，这绝不是特朗普在短短的4年（乃至8年）任期内就能改变的。

三、特朗普政府对华贸易政策及中国的应对

上文构建了关于美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架，并基于该框架分析了特朗普政府面临的来自公众、议员和利益集团的约束。特朗普政府提倡以美国为基准的“公平贸易”，追求形式上的绝对公平，这种做法完全不顾他国国情，也违反了WTO原则。而且特朗普政府以结果为导向，强调采用一切有效手段，凡是能促进“公平贸易”从而能改善工人就业的手段，即使这些手段与WTO规则不一致，它们仍然可以被采用。可见，特朗普政府的贸易政策主张具有很强的单边主义特征。在推行保护贸易的过程中，特朗普政府不可避免地遭遇各种政治阻力，但其不会轻易放弃已经做出的重要贸易保护承诺，但是也不会陷入保护主义的泥潭。只有准确把握特朗普时代的美国国内贸易政治，其他国家才能合理预测特朗普政府制定贸易政策的思路、内容、手段及走向，从而采取有针对性的因应之策。中美两国互为最重要的贸易伙伴国，互利共赢的经济基础较为稳固。但是，由于美国国内政治力量频繁发生分化和组合，所以中美贸易中不时出现不和谐的声音。与以往支持自由贸易的总统不同，特朗普这个反建制的总统在很大程度上代表了贸易保护主义，因而他的执政给中美贸易造成了新的挑战。

（一）特朗普政府的对华贸易政策

中国是美国最大的贸易顺差国，因此中国不可避免地成为特朗普及其政

^① [美]I. M. 戴斯勒：《美国贸易政治》，第233-253页。

府要员的重点攻击对象。但是，特朗普政府对华发动全面贸易战几乎不可能发生，这主要是由于以下三个原因。首先，全面贸易战损害美国就业和美国经济，从而损害特朗普所界定的国家利益。根据彼得森国际经济研究所的情景模拟，全面贸易战将导致美国的经济增长急速下滑、失业率迅速上升，从而必将严重损害特朗普的基本盘民意支持。其次，全面贸易战的依据和手段不足。特朗普政府要对中国进口商品征收高关税，可利用的依据很少，其中一个可能考虑的手段是把中国定义为汇率操纵国。美国财政部根据 2015 年的《贸易促进和执行法案》出台了汇率操纵国的三个量化标准：对美贸易顺差超过 200 亿美元，经常项目顺差超过 GDP 的 3%，净买入外汇在 12 个月内超过 GDP 的 2%，而中国不符合后两项标准。再次，如果特朗普政府试图对华发动全面贸易战，支持自由贸易的工商利益集团以及国会议员将会联合阻止。

虽然中美发生全面贸易战的可能性极小，但是特朗普政府必然会以抵制中国的“不公平贸易”为名，利用一切可用手段去实现中美贸易均衡、增进就业以及遏制中国的目标。其可能采取的主要措施包含以下四点。其一，指责中国的各种“不公平贸易”行为。从现有资料来看，特朗普政府罗列的中国“不公平贸易”做法包括：侵犯美国知识产权，强制美国企业技术转让，非法的出口补贴，汇率操纵，低价倾销，较低的劳工标准和环保标准，扶持大型国有企业组建“国家冠军”。特朗普政府正在并将继续以惩治中国“不公平贸易”为名从中国谋取贸易利益。其二，利用美国国内贸易法规。特朗普政府可以利用的法律条款主要包括 201 条款、232 条款、301 条款、337 条款、701 条款以及 731 条款。目前特朗普政府正对铝和钢材进口实施 232 调查并且对中国实施 301 调查，未来还有可能推出其他类型的调查。这些调查中有很多是不符合 WTO 规则的，特朗普政府启动这些调查的目的未必是直接制裁中国，最终目标更可能是迫使中国做出贸易或其他方面的让步。其三，将经贸政策与地缘政治问题挂钩，进行议题联动。^① 特朗普不止一次表示，如果中国在朝鲜问题上对朝鲜施加更大压力，美国愿意在经贸议题上适

^① 赵明昊：《“美国优先”与特朗普政府的亚太政策取向》，《外交评论》2017 年第 4 期，第 120-121 页。

当减少对中国的压力。以结果为导向的特朗普政府在未来完全有可能利用南海问题、钓鱼岛问题、台海问题等地缘政治因素来对中国政府施压，以迫使中国在经贸领域给予美国更多的实惠。其四，着眼于看得见的利益。奥巴马政府与中国“下围棋”，注重长远的战略利益；而特朗普政府则在与中国“下象棋”，从战术角度和中国过招，注重短期利益。^① 正如美国商务部长罗斯所声称的，美方采用“具体期限内达成具体目标”的方式。特朗普政府将对 中国采取“滚动式”要价，在实现某个具体目标之后还会对中国施加新的压力，以实现下一个具体目标。

（二）中国的应对策略

在应对特朗普政府的贸易政策时，中国绝不能把美国看作单一行为体；相反，中国要从美国多头政治的特征出发来决定对策。为维持中美贸易的可持续发展，可采取以下措施。

第一，及时追踪、系统收集并周密分析美国国内政治信息，包括政府与国会的互动、议员价值观、内阁成员的理念、利益集团活动以及民意变化状况，只有这样才有可能采取具有针对性的因应之策。

第二，加强与美国官员、议员及相关利益集团的互动与沟通，澄清事实、阐明利益关切并加强相互理解。开展互动和沟通的目的，绝不是为了迎合美国，而是要让美国各界特别是特朗普政府明白中美“合则两利，斗则俱伤”的道理。习近平与特朗普在海湖庄园的会晤为中美双方缓解紧张关系起到了重要作用。首轮中美经济对话吸引了中美两国外交、经贸、金融、财政等领域的官员，这对于双方消除分歧、促进合作起到了积极作用。以后不仅要继续推进中美官方交流，而且要加强中美民间特别是工商利益集团之间的交流。

第三，对于特朗普政府在谈判中的不合理要求，中国绝不可轻易让步。特朗普政府有着一个接一个的具体目标，轻易让步不仅不能让特朗普政府看到中国政府的诚意，反而会激发其提出新的要求。特朗普的“逐利自我”特

^① 苏庆义：《比 301 更可怕的是“特朗普陷阱”》，中国社会科学院世界经济与政治研究所，2017 年 8 月 19 日，http://www.iwep.org.cn/xscg/xscg_sp/201708/t20170819_3615467.shtml。

质决定了他的政府虽不时地使用威胁策略，但也会竭力避免一损俱损的局面，因此中国政府不必畏惧可能出现的僵局，坚持对等让步的原则。

第四，对于特朗普政府利用国内法对中国施压的行为，中国需要在 WTO 框架内积极应对。特朗普政府根据国内法对中国进行各种贸易调查，本质上是凌驾于 WTO 规则之上的单边主义。对于这类行为，中国在与美方积极沟通、磋商的同时，可以考虑针对美国对华不公平贸易进行调查，此举不仅有助于在 WTO 框架内维护公平贸易，而且可以促使因中国调查受到不利影响的美国出口利益集团对国会和政府施加压力。如果特朗普政府在调查后对中国产品和企业实施限制措施，中国政府则要坚决运用 WTO 争端解决机制，以维护自身的合法权益。此外，中国要继续推进市场化改革，从而避免授人以柄。

第五，提升中国在全球治理中的话语权。在特朗普政府不断威胁要退出全球治理体系的背景下，中国政府应反其道而行之，坚定推动全球化进程。中国不仅要维护以 WTO 为核心的多边贸易体系，而且要大力推进“一带一路”建设并加快完善和各国的自贸区网络。

[收稿日期: 2017-09-02]

[修回日期: 2017-09-29]

[责任编辑: 陈鸿斌]