

# 特朗普经济外交思想与实践：重返经济民族主义\*

张晓通 [美] Ethan Robertson\*\*

**摘要：**美国总统唐纳德·特朗普的经济外交思想和政策深受经济民族主义影响，一切以美国利益为先。美国可能重回保护主义和重商主义的老路。特朗普已经明确表示不会遵从过去60年间美国的基本经济政策，排斥世界贸易组织，转向双边贸易协定谈判。特朗普对经济民族主义的笃信，对于美国各方面的政策和现存的自由世界秩序将会产生广泛而深远的影响。这种政策上的重大转变还会使得欧洲内部应对民粹主义、民族主义的斗争更加艰难。

**关键词：**特朗普；经济外交；经济民族主义

在2016年美国总统竞选期间，特朗普一直向外界传递着经济民族主义(economic nationalism)的信号。在总统就职演说中，他明确表示：“从今天起，一切只能以美国为先。”<sup>①</sup>这样的态度帮助他赢得了相当一部分美国民众的支持。这部分民众对于自由贸易持怀疑态度，认为正是因为美国过去60年倡导经济全球化，才导致今天美国经济处于不利地位。而经济民族主义，就是对二战以来美国所倡导的经济全球化战略的背弃。

## 一、特朗普的经济民族主义

经济民族主义并不是一种传统的经济理论，它更像是一系列以本民族经济利益为先的政策措施。经济民族主义常常包含传统的重商主义政策，而后者的总体目标就是要增加国民经济的总量。<sup>②</sup>这种经济规模上的增长被视为衡量一国国力的手段，也是政策制定者乐见的终极目标。不仅如此，经济民族主义还可能包括实行贸易保护主义政策，以增强本国

\* 本文系“武汉大学人文社会科学青年学者学术团队建设计划资助项目”阶段性成果，感谢北京大学周颖素为本文提供的翻译支持。

\*\* 张晓通，武汉大学政治与公共管理学院教授，国家领土主权与海洋权益协同创新中心兼职研究员；Ethan Robertson，武汉大学经济外交研究中心助理研究员；湖北武汉 430072。

① “President Trump: From this day forward it's only going to be America first”, <http://www.baltimoresun.com/news/nation-world/politics/bs-md-trump-inauguration-20170120-story.html>, visited on 12 Feb. 2017.

② David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, NJ: Princeton University Press, 1985, p. 3.

产业的竞争力。这种着重于提高自己国家相对竞争力的观念就意味着, 经济民族主义者往往会质疑全球化和不加节制的自由贸易, 他们更希望政府能扩大对经济的干预, 提高关税, 保护本土产业, 而且强烈反对外来移民。<sup>①</sup>虽然特朗普没有明确表示自己是经济民族主义者, 但是他当选总统之后的政策无疑体现出了上述倾向。在竞选过程中, 他提出的核心政策之一就是保证当选后阻止美国的工作岗位外流。美国的经济民族主义者持有这样一种观点: 美国人的工作都被中国还有墨西哥这些国家的人抢走了, 全球化从整体上来说对于美国是不公平的, 且尤其侵害了美国中产阶级的利益。在特朗普竞选过程中, 他不断强调, 美国政府在保护自己劳动者利益上做得不够, 宣称如果自己当选就会把中国列为“汇率操纵国”, 并将对中国进口商品征收 45% 的高关税。<sup>②</sup>他对日本也发表了类似言论, 表示日本为保证自己出口产品的利润故意令日元贬值。<sup>③</sup>而且他还对美国与墨西哥之间的贸易十分不满, 认为墨西哥利用《北美自由贸易协定》抢走了美国人的工作。<sup>④</sup>

特朗普的这些想法出自哪里? 经济民族主义将怎样影响他的施政方针? 或许看一看他身边最亲近的幕僚可能会给我们一些线索。举例来说, 他选择了史蒂夫·班农(Steve Bannon)作为自己竞选团队的执行官。竞选成功后, 特朗普又将班农提拔为白宫首席战略师。班农本人对自己的定位就是一个经济民族主义者, 他曾任极右派媒体布赖特巴特新闻网(Breitbart News)的执行主席。该网站的主要立场就是支持经济民族主义, 反移民, 反全球化。<sup>⑤</sup>他提出要放开政府管制, 对大公司减税, 加强基础设施建设和国防建设, 以及实施贸易保护主义等等。这些议题似乎都对特朗普的经济施政方针有所影响。<sup>⑥</sup>班农被外界认为是特朗普最亲近的幕僚之一, 还曾被短暂地任命为国家安全委员会委员, 这更表明了他对于特朗普政府内政外交政策的影响力。<sup>⑦</sup>

班农的思想深受尼尔·豪(Neil Howe)和威廉·斯特劳斯(William Strauss)的《第四转折点》(The Fourth Turning)这本书的影响。这本书中提出, 历史不是线性地前进或者倒退, 但也并非完全混乱无法预测; 我们所处的历史更像是一个四段循环的一部分, 或者说是大约每 80—100 年一个循环中的一段。这个循环根据转折点来划分: 第一个转折点在经历危

① “Economic Nationalism Will Make America Great Again; Here’s How”, <http://www.nationaleconomiceditorial.com/2017/03/21/economic-nationalism/>, visited on 1 Apr. 2017.

② “Trump says US jobs get ‘stolen’ by China. Well, here are the countries ‘stealing’ Chinese jobs”, <https://www.pri.org/stories/2016-09-27/trump-says-us-jobs-get-stolen-china-well-here-are-countries-stealing-chinese-jobs>, visited on 28 Feb. 2017.

③ “Japan: Trump’s currency criticism ‘totally incorrect’”, <http://money.cnn.com/2017/02/01/news/economy/japan-trump-yen-currency-manipulation/>, visited on 28 Feb. 2017.

④ “Nearly 5 Million U. S. Jobs Depend on Trade With Mexico”, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/12/mexico-nafta-trade/510008/>, visited on 29 Feb. 2017.

⑤ “Ringside with Steve Bannon at Trump Tower as the President-Elect’s Strategist Plots : An Entirely New Political Movement (Exclusive)”, <http://www.hollywoodreporter.com/news/steve-bannon-trump-tower-interview-trumps-strategist-plots-new-political-movement-948747>, visited on 29 Feb. 2017.

⑥ “Who benefits from Bannon’s economic nationalism?”, [https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/02/07/who-benefits-from-bannons-economic-nationalism/?utm\\_term=.3c9b32faf343](https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/02/07/who-benefits-from-bannons-economic-nationalism/?utm_term=.3c9b32faf343), visited on 30 Feb. 2017.

⑦ “Trump Removes Stephen Bannon From National Security Council Post”, <https://www.nytimes.com/2017/04/05/us/politics/national-security-council-stephen-bannon.html>, visited on 6 Apr. 2017.

机之后出现,代表这一时期“体制强,个体弱”,“社会有明确的集体前进目标,尽管许多人会在这样的大流中感到压抑”。举例来说,就像二战以后的美国社会,社会凝聚力很强,全国上下团结在一致的目标下。紧随这样“高涨”的社会情绪之后,是第二个转折点,豪和斯特劳斯称之为“觉醒”。在这个阶段“体制受到攻击,人们鼓吹更高的原则和更深层次的价值观,年轻人的口号是依信仰得自由,而不是靠工作”。人们希望通过这样的努力,重新恢复在第一个转折点上牺牲的个人主义,以20世纪六七十年代的意识革命是第二转折点的代表。之后的第三转折点被称为“纾解”,与第一转折点的高潮相对。在这一时期,个人主义的旗帜高高飘扬,体制的力量式微而且在这一阶段会相应收缩——就像20世纪20年代和20世纪90年代。

班农真正关注的是第四转折点——“危机”,而且这可能影响他对政府的政策和政治的态度。在循环的这一阶段,国家面临外部威胁,需要全面重建自己的体制机制。有意思的是,《第四转折点》的作者认为,在缺乏真正意义上的威胁时,处在第四转折点上的领导人甚至可能自己伪造出一种危急的情形,目的是为了激发出大众的集体行动——而这样的集体行动是进行大规模体制变革所必需的。过去曾有像美国内战还有第二次世界大战这样的威胁,两次危机都带来了美国社会制度的广泛变革,甚至改变了其基础结构。

2010年,班农编剧并导演了一部电影《零世代》(Generation Zero),其中解释了豪—斯特劳斯的理论,还流露出了班农对美国当前局势的看法:整个国家的形势危如累卵。从本质上来讲,这部电影就是对豪—斯特劳斯理论的再现。

整部电影从头到尾都在强调经济民族主义。类似的观点在此后特朗普总统竞选中也经常被提及:社会的精英阶层已经忘记了本性纯良、勤劳、虔诚的基督徒们,而这些人才是美国伟大的原因。电影把金融危机归结为精英阶层的过失,而“全球化支持者”是始作俑者,是他们要求创造所谓相互连结、国际化的经济体,却不顾一般百姓的利益;也是他们通过贸易协定(或者按电影所称“坏协议”)“摧毁了美国的工业”。特朗普本人在描述像《北美自由贸易协定》和《跨太平洋伙伴关系协议》(以下简称 TPP)这类贸易协定时,用过非常相似的词。<sup>①</sup>

班农可能对新政府的整体施政方针有很大影响,但具体可能影响到中国的,则是另一位关键人物彼得·纳瓦罗(Peter Navarro)。纳瓦罗是特朗普政府的国家贸易委员会主席。国家贸易委员会是特朗普就任后新设的机构,旨在设计出一系列特朗普竞选时所承诺的贸易保护主义政策。纳瓦罗曾执导过一部纪录片《致命中国》(Death by China);同时还是《卧虎:中国军国主义对世界意味着什么》(Crouching Tiger: What China's Militarism Means for the World)和《即将到来的中国战争》(The Coming China War: Where They Will be Fought and How They Can be Won)两书的作者。<sup>②</sup>《致命中国》的核心前提是,中国加入世贸组织之后对美国经济造成了巨大的负面影响,并且宣称中国开始“用非法的受补贴产品和危险的出口占领美国市场”。其中将中国的举动视为对美国进行全面贸易战,这是中国共产党

① Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=bsqu9gh6xhk>, visited on 4 Dec. 2016.

② “Trump's Top China Expert Isn't a China Expert”, <http://foreignpolicy.com/2017/03/13/peter-navarro-profile-national-trade-council-donald-trump-china-expert/>, visited on 2 Feb. 2017.

利用美国消费者进行的现代化和军备升级, 是美国消费者为崭新、更强大的中国买了单。其中所谓的“造成美国工人工作机会锐减的非法武器”包括中国自愿牺牲环境, 使用廉价劳工, 进行货币操纵, 假冒和盗版以及非法的出口补贴。像班农和特朗普一样, 纳瓦罗在电影中谴责政治家们所推崇的基于自由贸易政策的“不公平贸易”, 并且认为这些政治家们深受国际公司和其他支持全球化团体的蛊惑。影片传达的信息是, 美国即将大祸临头, 只有通过对中国的贸易改革才有可能避免灾难的发生。而贸易改革就要采用经济民族主义, 包括为美国企业设立保护性的关税政策, 重新夺回美国的制造业。纳瓦罗并不算是一个广为人知的美中关系专家。他在这一领域的走红始于他开始影响特朗普竞选时的对华政策并被提名为国家贸易委员会的一把手。他对中国并没有多少亲身体验, 其他中国事务专家认为这一点从他的纪录片和书里就能看出来。他在自己的纪录片和书里把中国塑造成一个“讽刺漫画中的对象”。而抛开他的经历不谈, 纳瓦罗无疑对特朗普政府的贸易政策有着巨大影响。<sup>①</sup>

## 二、 美国的经济外交战略: 二战至今

对美国政坛来说, 经济民族主义并不新鲜。事实上, 早在二战前, 美国的政策就曾受到过经济民族主义的影响。在美国独立战争胜利之后, 美国政治家们认为高关税和保护本土企业对削弱英国影响和加速美国工业化至关重要。这种情况贯穿 18 世纪和 19 世纪。<sup>②</sup>这种倾向在 1930 年通过的《斯姆特—霍利关税法》(the Smoot-Hawley Tariff Act of 1930) 上得到了最充分的体现。为了在大萧条中保护美国制造业不受外来竞争威胁, 这项法案提出了近 900 项进口税。当时这一法案遭到了绝大多数现代经济学家的反对, 担心这会把美国经济衰退转变成世界性的经济大萧条。而结果也正如这些反对者所预料的, 这项法案激起全世界其他国家的报复, 纷纷对美国征收报复性的高关税, 导致美国之后几年的出口严重受创。尽管多数经济学家们没有把全部责任归咎于这一项经济政策, 但是当时的共识是, 这一政策的确加剧了整个国家的经济混乱。<sup>③</sup>

直到富兰克林·罗斯福当选总统之后, 这一趋势才得以扭转。罗斯福当时的国务卿科德尔·赫尔(Cordell Hull)是自由贸易的坚定支持者。为了平复《斯姆特—霍利关税法》造成的伤害, 他开始着手同其他国家协商签订自由贸易协定, 降低美国和签约国之间的关税。在二战同盟国取得胜利之后, 当时的国际社会普遍认为增强经济一体化有助于重建战后经济, 美国也积极推动《关贸总协定》(the General Agreement on Tariffs and Trade) 的签署。在之后的几十年中, 成员国之间多次会面, 协商进行更大规模的关税削减。关税壁垒的降低和经济一体化的增强也是当时美国外交政策的重要组成部分。政府认为, 经济联系

① Death by China (2012), United States, retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=mMlmjXtnIXI>, visited on 1 Jun. 2017.

② “7 Protectionist Presidents-America’s Hidden Trade History”, <http://www.nationaleconomicseditorial.com/2016/12/22/americas-protectionist-history/>, visited on 3 Apr. 2017.

③ “The Smoot-Hawley Tariff and the Great Depression”, <https://fee.org/articles/the-smoot-hawley-tariff-and-the-great-depression/>, visited on 17 Feb. 2017.

和军事联盟能够帮助对抗苏联和中国的经济封闭。

在这个过程中,美国偏好类似关贸总协定的全球性协议,而不是小圈子内部的国家间贸易协定。不过这种情况到20世纪80年代初开始发生变化。当时美国企图发起新一轮的关贸总协定谈判,但归于失败。与此同时,加拿大提出愿意同美国建立双边开放的贸易关系。1988年,美加两国的自由贸易协定达成,之后很快就发展为美国、加拿大和墨西哥在1993年达成的《北美自由贸易协定》。但是在克林顿政府刚刚完成《北美自由贸易协定》之际,国内就逐渐响起了反对的声音,认为美国支持全球化的战略有问题。反对派认为,自由贸易协定是在摧毁美国中产阶级的根基,让他们不得不跟廉价的外国劳动力竞争,这不公平,而且这些协定重视经济收益却罔顾劳动者的利益。虽然有反对的声音,但是自由贸易的洪流仍势不可当。1994年,美国在乌拉圭回合谈判中选择支持世贸组织的建立,而这样的组织正是经济民族主义的死敌;世贸组织作为一个国际组织,要想实现积极的成员间合作,在谈到贸易政策时,不可避免地需要各国牺牲一部分主权。在总统乔治·W·布什任内,他同约旦、智利、新加坡、摩洛哥、澳大利亚、中美洲及多米尼加共和国、巴林、阿曼、秘鲁、哥伦比亚、巴拿马和韩国等完成了双边贸易协定谈判或签署生效。在奥巴马的第二届任期中,他着手推动TPP的建立。这是一项广泛的、多国参与的贸易协定。

然而在2016年的总统竞选中,美国国内的风气一下变为反对此类贸易协议。民主党总统候选人伯尼·桑德斯(Bernie Sanders)之所以能从开始的竞争中脱颖而出就是因为他表达了孤立主义、反自由贸易的政见,迫使中立派的希拉里·克林顿不得不接受他的部分政见,以便将他的支持者拉拢进自己的阵营。同样,特朗普一贯反对现存贸易协定的观点也让其他更保守的共和党候选人不得不听从他的政见。<sup>①</sup>

经历了六十多年与全球化和自由贸易的耳厮鬓磨之后,美国公众和政坛的舆论之风又一次倒向了经济民族主义的方向。特朗普代表的是多数反对自由贸易者的声音,而他自己一直都是全球化进程的反对分子。他更倾向于民族主义。特朗普曾表示,其他国家正积极地破坏自由贸易的规则,用操纵货币之类的方法非法牟利,他把美国的决策者描述成被精明的外国竞争者无情愚弄的傻瓜形象。

### 三、 特朗普政府的经济民族主义实践

经济民族主义是特朗普政府的指导方针,而且必定会成为其经济战略的支柱。特朗普和他的幕僚们所推行的新的政策导向就是:一切以美国利益为先。特朗普一直认为,美国政治家们疏于维护自己国家的利益,不管是在国内事务还是外交事务中,都做得不够。由此来看,特朗普未来的政策走向极有可能发展为保护主义,放弃多边贸易协定,不再以国际经济组织为重心,而这些曾经是美国对外经济战略的标志。

在选战中,特朗普提出要实施贸易政策改革。特朗普承诺当选之后,会采取一系列贸易措施,尤其要改革对待墨西哥和中国的贸易方针。他常说,自己入主白宫的第一天,就

<sup>①</sup> “America’s Uneasy History with Free Trade”, <https://hbr.org/2016/04/americas-uneasy-history-with-free-trade>, visited on 6 Feb. 2017.

会把中国列为汇率操纵国,这一点他现在尚未兑现。<sup>①</sup> 特朗普还承诺会“立即要求”同加拿大和墨西哥就《北美自由贸易协定》进行磋商。加拿大总理贾斯汀·特鲁多(Justin Trudeau)就此发出信号,表示愿意就此同特朗普政府对话,墨西哥政府也表达了类似的立场。<sup>②</sup> 而要发起对话,三方必须提前 90 天向本国的立法机关提交申请。<sup>③</sup> 2017 年初,美国贸易代表办公室已经开始拟定相关草案,尤其是由总统递交给国会的方案。但是方案的内容跟特朗普在选战时发出的豪言壮语不同,而是遵循了更为冷静和传统的谈判方式。举例来说,特朗普曾经威胁说,如果在重新谈判时墨西哥不服从美国的要求,美国很可能会退出《北美自由贸易协定》,但这一表态最后并未出现在正式提交给国会的方案中。尽管如此,方案的整体基调还是传递出了经济民族主义的信号。其中列出的目标包括“在税收问题上创造更公平的竞争环境”,这一点可能指对加拿大和墨西哥产品的征税问题。特朗普在竞选时曾表示,他打算把从墨西哥进口的某部分商品的关税提高到 35%。<sup>④</sup> 提案中的另一部分提出,美国谈判代表将致力于改变投资者与政府之间的争端解决机制。这个机制是为了解决政府和跨国公司之间的纠纷,有些人认为这种争端解决机制侵犯了美国的国家主权,国际机构可能会越过一国主权行事,而这一点为经济民族主义者所不容。最后,提案中还有一个条款是关于“原产地规则”。这项规定要求,明确控制一个产品的原材料构成中,来自北美以外的原料占比在多少以下,才可以按照《北美自由贸易协定》的低关税进行销售。这样的改变可能要求产品的大部分原材料要取自北美洲。<sup>⑤</sup> 除了方案本身审慎的基调之外,我们有理由相信,特朗普本身的态度将会从根本上影响美国的政策走向。过去一直被特朗普严词谴责的贸易协定并不只有《北美自由贸易协定》,他对《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)也抱以同样的批判态度。上任的第一周,他就兑现了自己的承诺,宣布美国退出这项多边贸易协定。而这一举动被外界解读为一种信号:不仅是单单退出这一项协议,而是表示他将抛弃美国过去数十年来的贸易政策导向。

显然,特朗普政府将会走一条更符合经济民族主义理念的贸易路线。虽然这具体代表什么还有待观察,但是我们还是可以看到一些即将发生变化的趋势,比如未来再进行像 TPP 这样大规模多边贸易谈判的可能性会大幅降低,相反,特朗普对双边贸易谈判表现出了更浓厚的兴趣。在正式宣布美国退出 TPP 之后,特朗普宣称自己正在“为保护和捍卫美国工人利益开启一对一贸易协定的新道路”,“相信我吧,我们会拿下很多贸易合约的”。<sup>⑥</sup>

① B. Appelbaum, “Trump Is Off to a Slow Start on Trade Promises”, <https://www.nytimes.com/2017/02/24/business/economy/trump-trade-policy.html>, visited on 8 Feb. 2017.

② “Trudeau Tells Trump He’s Ready to Renegotiate NAFTA”, <http://foreignpolicy.com/2016/11/10/trudeau-tells-trump-hes-ready-to-renegotiate-nafta/>, visited on 8 Feb. 2017.

③ United States Department of the Treasury, NAFTA, Washington, D. C.: Dept. of the Treasury, U. S. Customs Service, 1993.

④ “Could Trump Actually Impose an Import Tariff on Mexico?”, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/01/trump-tariff-mexico-border-wall/514766/>, visited on 29 Jan. 2017.

⑤ “Trump’s tone on NAFTA shifts in letter”, <http://www.denverpost.com/2017/03/31/trumps-tone-nafta-shifts-letter/>, visited on 3 Apr. 2017.

⑥ Peter Baker, “Trump Abandons Trans-Pacific Partnership. Obama’s Signature Trade Deal”, *The New York Times*, January 24, 2017.

在美国，特朗普以商人和谈判者的身份成名，他最出名的著作题为《交易的艺术》(The Art of the Deal)。<sup>①</sup>在一定程度上，可能正是因为特朗普这样的身份，选民才愿意相信他改革现有贸易协定的承诺。当空调设备供应商 Carrier 宣布要将 2100 个工作岗位从印第安纳州转移到墨西哥时，特朗普承诺会把岗位留在美国。最后，特朗普吹嘘说自己拦住了 1100 个工作岗位免于外流。这种一对一的协商可能会成为特朗普经济外交谈判的主要特质。<sup>②</sup>史蒂夫·班农已经表示政府会致力于签署“令人惊讶的、革新的”双边贸易协议。<sup>③</sup>用双边贸易谈判取代多边贸易谈判有一些天然的好处，尤其是对美国这样强大的国家而言，优势更明显。美国作为世界上最繁荣的市场之一，可以用自身强大的经济实力碾压众多小国家，诱导对方建立起对美国更有利的贸易关系。在上届政府努力的基础上，现在美国已经有了跟 TPP 相关国家进行双边谈判的基本蓝图。这样，美国再跟日本这类重要贸易伙伴协商时就会容易很多。不过特朗普明确表示，自己希望把平衡 400 亿美元贸易逆差的重任放在汽车和汽车配件行业上，而这些行业正是日本倚重且投入巨大的优势产业。如果特朗普决意如此，那么可能跟日本的交易将没那么容易。在多边贸易中，小国可以结成投票联盟来对抗美国的影响力，但在双边谈判中，这种优势将不复存在。这种情况可能不会影响到其他世界大国，但似乎特朗普打算利用美国市场的巨大吸引力，或者更有可能用关税来要挟其他人坐到谈判桌前。关税以及关税威胁一直都是特朗普竞选时重点强调的内容。除了上面提到要对中国和墨西哥进行关税制裁之外，他还威胁说要对德国的汽车制造业加税，因为它们把自己的汽车制造工厂设在墨西哥，这样就可以免税卖到美国。<sup>④</sup>

然而，经济战并不限于对外国公司。特朗普还曾公开谴责苹果、福特甚至还有纳贝斯克这样的零食企业为了避税把自己的生产工厂设在海外。<sup>⑤</sup>对此他提出的一种解决方案是重新调整对这些公司的征税方式，改变美国现有的对公司盈利征税的方式。重新调整征税方式之后，从海外进口的支出就不能再从公司成本中扣除，而出口也不能算作收益。这样的征税方式对进口征税，给出口补贴，能够有效保护美国的本土产业。同时也让企业不必再为避税而把生产基地外移，而政府每年会多出 10000 亿美元的额外收益。这种既增加了收入又保护了本国产业的方式显然非常符合特朗普的经济民族主义方针。<sup>⑥</sup>

除了国家政策的保护主义导向之外，采取经济民族主义的战略同样会改变美国对待世

① “Lawmakers read ‘The Art of the Deal’”, <http://edition.cnn.com/2017/03/27/politics/lawmakers-reading-art-of-the-deal/>, visited on 28 Mar. 2017.

② “Remember When Trump Said He Saved 1, 100 Jobs at a Carrier Plant?”, <https://www.bloomberg.com/news/features/2017-03-29/remember-when-trump-said-he-saved-1-100-jobs-at-a-carrier-plant>, visited on 7 Apr. 2017.

③ R. Garver, “Steve Bannon Makes His Case for Economic Nationalism at CPAC”, Feb. 23, 2017, <http://www.thefiscaltimes.com/2017/02/23/Steve-Bannon-Makes-His-Case-Economic-Nationalism-CPAC>, visited on 7 Apr. 2017.

④ W. Mauldin, “Trump’s Big Gamble: Luring Countries Into One-on-One Trade Deals”, Jan. 27, 2017, <https://www.wsj.com/articles/trumps-big-gamble-luring-countries-into-one-on-one-trade-deals-1485483628?mg=id-wsj>, visited on 7 Apr. 2017.

⑤ “Trump on Ford and Nabisco”, Mar. 4, 2016, <https://www.wsj.com/articles/trump-on-ford-and-nabisco-1457049934>, visited on 7 Apr. 2017.

⑥ C. Freund, “Trump Is Right: ‘Border Adjustment’ Tax Is Complicated”, Jan. 18, 2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-01-18/trump-is-right-border-adjustment-tax-is-complicated>, visited on 7 Apr. 2017.

贸组织和联合国这类国际组织的态度。美国新政府表示,在2017年的贸易政策议程中,会采取更为“激烈”的方式让其他国家为美国的产业打开一条“公平、互利的市场通道”。要实现这样的目标,对于在特朗普看来“违反了公平贸易原则”的国家,美国有可能会单方面加税。这一机制来自美国1974年贸易法案的第201条和第301条。根据第201条,总统有权提高关税以保护美国的产业者免受进口浪潮的冲击,但是受到影响的企业必须向美国国际贸易委员会证明自己遭受了“严重的损失”。历史上曾有案例,20世纪80年代,应哈雷摩托的要求,美国总统罗纳德·里根曾对日本的摩托车施以45%的高关税惩罚。<sup>①</sup>第二种,也是更有可能的一种,是来自法案的第301条。它允许政府可以对那些进行“不公平”贸易竞争的国家征收关税,这一政策主要用在《关贸总协定》签署之前。与第201条不同,动用这一条法规的条件并不明确。自从美国1995年加入世贸组织之后,这条法规就基本上没有再用过。如果世贸组织裁令美国可以报复贸易对手,那么这条法规可以作为备选方案被启用。不过考虑到特朗普政府的策略,他们可能会不经世贸组织允许就使用这条法规。当然,美国若是采取这种单边的加税行动,就可能招致对方用同样的方式予以还击。2002年,美国试图违背世贸组织的规则,对钢铁产品进口征收30%的关税,结果遭到其他国家的报复,反而多交了22亿美元的关税,最后不得不放弃。<sup>②</sup>

除了未来可能出现的单方面提高关税的举措外,我们还能从上文中解读出一个更重要的信息。白宫在给出的议程先是简单回顾了美国参与创造世贸组织的历史,然后概述了该组织的争端解决机制。该议程指出:“鉴于这些历史情况,有必要重申,美国人民并不会直接臣服于世贸组织的决议——这一点国会已经说的很清楚了。”其中反复强调,世贸组织的裁决并非必须遵守,也没有天然的法律效力,其裁决并不会自动影响美国的法律或者商业实践。更重要的,“特朗普政府将会遵循这些重要的保护措施,运用美国法律,积极地在贸易政策的相关事务中捍卫美国的主权”。这其中的意味不言自明:如果在处理贸易纠纷时,世贸组织的规则与美国利益相冲突,那么美国并不一定会遵从世贸组织的处置。这是向世贸组织发出的警告。它的权力源于成员国的参与和对其裁决的接受。如果它此前最强有力的支持者美国决定开始无视它的决议,那么世贸组织在其他贸易纠纷中的影响力就会极大受损。<sup>③</sup>

观察经济民族主义,还可以聚焦于美国政府每年3月提交的财政预算。白宫的财政预算需要提交给国会批准,这是一个很好的风向标,由此可以推断美国政府本年度考虑的优先事项。从这个角度来说,特朗普的预算方案意味深长。它回应了史蒂夫·班农提出的目标,要求大幅度削减对美国环境保护署的资金投入。在经济民族主义者看来,正是这种组织提出的各种繁琐的监管方式拖累了经济的发展。为了增加军费开支,预算提案还要求裁

① P. (n. d.) Gillespie, “Those Reagan tariffs Trump loves to talk about”, July 27, 2016, <http://money.cnn.com/2016/07/27/news/economy/donald-trump-ronald-reagan-trade-japan>, visited on 7 Apr. 2017.

② M. Tran, “Bush lifts steel tariffs to avert trade war”, Dec. 4, 2003, <https://www.theguardian.com/world/2003/dec/04/usa.wto1>, visited on 7 Apr. 2017.

③ “2017 Trade Policy Agenda”, Mar. 1, 2017, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>, visited on 9 Apr. 2017.

撤 22% 的国务院经费和 40% 花在国际机构身上的经费。这就意味着要扣除一大部分美国在联合国及相关组织(例如美国国际开发署 USAID)上的花销。在总统竞选时,特朗普承诺“不会再给那些仇恨我们的国家送钱”,似乎指的是那些通过美国国际开发署、美国千年挑战公司(Millennium Challenge Corporation)以及和平军团(the Peace Corps)等组织获得资金援助的国家。美国大批军事和文职领导人站出来反对这项决议,认为发展援助并不只是慈善活动,它对于国家安全也是很有必要的。<sup>①</sup> 这种对外援助一直都是美国外交政策的一部分,而特朗普提出的预算方案表现出与这一传统相违背的重大转向。即便最后没能完全付诸实施,但至少在思想上体现出了鲜明的特朗普经济民族主义理念。

#### 四、美国重返经济民族主义的潜在政治后果

美国重返经济民族主义可能造成的潜在政治影响巨大,会波及全球各个地区。美国对国际事务兴趣的锐减以及转向专注国内事务,可能会影响到现存的自由主义世界秩序。此前美国一直是战后自由主义世界秩序的缔造者和领导者,而现在却要逐步抛弃这一切,这对于全球化和自由贸易的发展来说势必产生重大影响。美国作为世界上最大的经济体,现在选择转向经济民族主义,背弃全球化的举动,其意义不可谓不大。最重要的是,这样的政策转向会影响到其他国家的政策选择。欧洲政治家将特朗普的胜利视为美国对反全球化政策的确认。如果特朗普执意贯彻落实自己的保护主义政策,那么受到威胁的其他国家可能选择回击,或者干脆仿效特朗普的做法。这其中包括特朗普政府对待世贸组织和联合国的方式。美国的决定可能会广泛地影响到其他国家如何对待这些国际机构。美国决定背弃全球化,不再支持战后自由世界秩序。这些决定可能会在世界范围内引发一连串的效应。历史已经表明,全球化并非一股不可阻挡的潮流,当美国开始怀疑其原则和机构,时间一长就可能导致民族主义的滋长和全球化的败退。而特朗普无法预测的政策走向,只会让这样的形势恶化。<sup>②</sup>

特朗普对北大西洋公约组织(以下简称北约)也存有类似的态度。在 2016 年总统竞选期间,特朗普称北约这样的联盟已经“过时”,并不断强调欧洲成员国并没有承担自己应尽的职责。<sup>③</sup> 特朗普政府还建议重新发展与俄罗斯的关系,而俄罗斯于 2008 年和 2014 年分别出兵格鲁吉亚和克里米亚已使欧洲局势十分紧张。如果美国在对北约的态度上继续摇摆不定,可能会有以下几种后果:第一种也是最有可能的结果是美国对北约的政策没有重大改变。尽管特朗普曾经发表过批评言论,但是从驻联合国大使到国防部长的美国高级官员都表示美国会继续支持北约。第二种可能是,出现一个或者多个国家(最有可能是德国)站出来填补特朗普撤走之后留下的空缺。这要求欧洲各国表现出高度的凝聚力和合作

① B. Quinn, “US foreign aid expected to be biggest casualty of Trump’s first budget”, Feb. 27, 2017, <https://www.theguardian.com/global-development/2017/feb/27/trump-first-budget-us-foreign-aid>, visited on 5 Apr. 2017.

② B. Seidel & L. Chandy, “Donald Trump and the future of globalization | Brookings Institution”, Nov. 29, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2016/11/18/donald-trump-and-the-future-of-globalization>, visited on 8 Feb. 2017.

③ J. Mastersb & K. Hunt, “Trump rattles NATO with ‘obsolete’ blast”, Jan. 17, 2017, <http://www.cnn.com/2017/01/16/politics/donald-trump-times-bild-interview-takeaways>, visited on 5 Apr. 2017.

精神, 但不太可能出现, 因为现在大多数欧洲国家都面临着本国民粹派或者民族主义运动的不断高涨。再加上英国已经决定脱欧, 欧洲国家在这个问题上并不占据有利地位。如果要填补美国撤出造成的安全缺口, 欧洲必须想方设法取代美国投入的军费开支, 从而可能放弃坚持了数十年的反对核扩散原则, 转而寻求依赖核武器的威慑力以应对俄罗斯的不断挑战。第三种可能, 也是不太可能的一种结果是, 俄罗斯进入欧洲, 取代美国留下的真空。中欧和东欧各国以及波罗的海沿岸诸国, 可能因为美国在保护它们不受俄罗斯侵犯这件事上摇摆不定, 转而选择臣服于俄罗斯的控制。还有一种可能是, 西欧各国选择与俄罗斯和解, 对普京试图重建苏联来应对西欧一体化睁一只眼闭一只眼。如果最近在德、法还有其他欧洲国家中的极右派和支持俄罗斯派的政党争权成功, 并取代现有执政党, 那么上述情形确有可能发生。

特朗普所称“占美国便宜的盟友”不单单指欧洲。他对日本和韩国也发表过类似言论, 认为它们搭了美国国防开支的便车。特朗普秉持这一观点已经超过 30 年。尽管他的一些政见在过去的 30 年中已经发生了变化, 但是“美国一直在被自己的盟友占便宜”这一观点却从未改变。据称, 1987 年特朗普花费 94801 美元在《纽约时报》、《华盛顿邮报》和《波士顿环球报》上刊登整版广告, 劝告美国不要再花巨资保护其他国家的利益。其中质疑美国花费几十亿美元去保护波斯湾, “一个对美国自身的石油供应影响微乎其微的地区, 但却是日本等国赖以生存的生命线”。广告中宣称, 这就是帮日本节省了本该由其来负担的数十亿美元的花销, 而日本趁机实现了巨大的贸易顺差, 成为世界最大的经济体之一。在 1988 年采访中, 他再次强调了这样的观点, 并表示, 除了浪费大量军费用来保护日本这些国家, 我们还让它们“进入我们的市场, 肆意倾销货物, 这不叫自由贸易”。这些言论和他 30 年后赢得了总统选举之后的措辞几乎一模一样。<sup>①</sup>

## 五、结 论

唐纳德·特朗普的当选代表了美国人思维和风气上的重大转变。在过去的 60 年间, 美国一直是自由世界秩序的领导者, 是全球化和自由贸易的火炬手。然而今天, 美国却决定走一条内向的经济治国之路。我们无法预知这会不会催生出一个 21 世纪版的斯穆特—霍利法案, 也许这样的前景不太可能出现。尽管特朗普是一名坚定的经济民族主义者, 但他也是一个商人, 持有国际股份且明白国际市场之间的联系。不仅如此, 对于每一个特朗普带进白宫的班农和纳瓦罗来说, 已经有一整套完整的官僚制度和其他世界领袖等待着他们, 阻止他们做出极端的决策。这套现存的体系已经被设定好了参数, 会朝着推动全球化的方向不断前进, 就像一块从山顶滚落的巨石, 要想把它再推回去, 费的可不是一朝一夕

<sup>①</sup> J. Shanahan, “Trump: U. S. Should Stop Paying To Defend Countries that Can Protect Selves”, Sep. 1, 1987, <http://www.apnewsarchive.com/1987/Trump-U-S-Should-Stop-Paying-To-Defend-Countries-that-Can-Protect-Selves/id-05133dbe63ace98766527ec7d16ede08>, visited on 7 Apr. 2017.

的功夫。特朗普可能会发现，美国的官僚体制将成为他经济民族主义进程的一个巨大阻力。

## **Economic Statecraft in the Trump Administration: The Return to Economic Nationalism**

ZHANG Xiaotong & Ethan Robertson (Wuhan University)

**Abstract:** President Donald Trump's vision of economic statecraft is heavily influenced by his embrace of economic nationalism, an embrace that could represent a return to America's long history of protectionist and mercantilist policies. President Trump's rhetoric on the campaign trail has continued into his presidency, along with many of the advisors that helped to craft his populist, nationalist appeal. This commitment to economic nationalism has extensive implications for American policies and for the existing liberal world order. Trump has signaled strongly that he will diverge from the previous 60 years of American economic statecraft by shying away from liberal institutions like the World Trade Organization, the United Nations, and the North Atlantic Treaty Organization, as well as the multilateral approach to trade. This major shift could exacerbate Europe's struggle with its own populist, nationalist movements, as well as empowering China to fill the gap left behind by a contraction of American influence in Asia.

**Key words:** Donald Trump; Economic Statecraft; Economic Nationalism

---

●责任编辑：张 愿

