

特朗普政府发起贸易战的可能性分析 及中国的应对策略建议*

◎朱 磊 郑海涛 王惠文 任若恩

摘要：本文从特朗普的政府团队出发，分析了特朗普及其贸易团队的贸易主张，讨论了美国对中国发起贸易战的法律基础，即特朗普总统是否可以单方面绕过国会实施他的对外贸易战计划，然后评估了美国贸易战对中美两国造成的经济损失，提出了我国应采取的若干应对策略。基本结论是：尽管特朗普政府对我国展开贸易战在美国制度和法律框架下存在可行性，但贸易战会严重伤害美国和中国的经济，我国政府需要跳出贸易战思维，充分利用国际规则，在更加宏观的角度来重新定义中美贸易乃至我国的全球贸易格局。

关键词：特朗普贸易政策 贸易法 总统外贸控制权 经济损失估计 政策建议

贸易政策改革是特朗普在其竞选大纲中提出的四大经济改革之一，他还提出了相应的贸易政策改革路线图，在美国实施贸易保护主义策略。在其上任后，他在逐步实施着其贸易保护方案，比如退出“跨太平洋伙伴关系协

作者朱磊系北京航空航天大学经济管理学院副教授，郑海涛系北京航空航天大学经济管理学院副教授，王惠文系北京航空航天大学经济管理学院教授，任若恩系北京航空航天大学经济管理学院教授。作者感谢国家自然科学基金应急管理项目“面向国家安全的若干社会经济问题智库研究”（No.71642001）对本研究的资助。

定”(TPP)、推动北美自由贸易协定(NAFTA)重新谈判等。特别是针对中国,美国发起了“301条款”调查,针对中国产品发起的贸易救济调查案件有增多的趋势。高举贸易保护主义大旗的特朗普会对中国发起贸易战吗?本研究总结了特朗普政府的构成及其贸易主张,梳理了对中国发起贸易战的法律手段,指出其在法律上的可能性。然后,分析了中美贸易战对中美双方所带来的经济损失,最后,提出了中国政府的应对策略建议。

一、特朗普政府对中国的贸易主张及其法律基础

美国对华政策是总统及其内阁、各个联邦部门综合作用的结果,但是也离不开总统个人的意愿。特朗普提出了诸多举措,意在反转多年以来共和、民主两党政府所推行的贸易自由化进程。在竞选期间,特朗普提出了很多的贸易政策,比如退出TPP,重新进行北美自由贸易协定的谈判,退出世界贸易组织,对从中国和墨西哥进口的货物征收高额关税,还有降低公司所得税、能源市场改革等(Vicki, 2016; Simon, 2016; 宋泓, 2017)。在其上台后一年来,有些政策正在逐步实施,比如2017年1月23日特朗普宣布退出TPP;在3月31日,他要求调查美国巨额贸易逆差的成因;在8月16日,重启与加拿大、墨西哥的NAFTA谈判;在8月18日,对中国进行“301”调查等。从特朗普当选后对关键内阁职位的任命上可看出,特朗普期望其团队采取强硬的贸易保护措施,尤其是针对中国。中国是美国最大的货物贸易逆差国,占美国货物贸易逆差的48%,中美贸易关系稳定化与美国制造业就业岗位下降在同期发生,中国自然而然成为最重要的贸易保护主义靶子。

特朗普贸易团队包括美国贸易代表(USTR)、商务部,还有新成立的白宫国家贸易委员会等,该团队重要成员倾向于贸易保护政策,尤其支持对中国采取强硬措施。其中,商务部长罗斯(Wilbur Ross)在竞选时帮助建立了特朗普的贸易保护政策,特朗普还赋予了商务部更多的贸易政策制定。白宫国家贸易委员会是新成立的一个部门,负责实施贸易和产业政策,尤其是制造业相关的贸易和就业政策,其首任主管是纳瓦罗(Navarro)。他的著作

Death by China 认为中美关系尤其是经贸往来对美国有害，中国通过不公平的贸易手段偷走了美国人的工作、瓦解了美国制造业。纳瓦罗表示全国贸易委员会将实施“自卫型”的贸易政策，对中国商品施加45%的惩罚性关税。

另一方面，美国国会可以限制或者扩大总统在贸易政策上的权力。就中美贸易关系这一具体议题来讲，国会投票历史表现出贸易失衡的压力在国会逐渐积累，曾数次出现针对中国的贸易保护方案并获得多数票。当然，美国国会也具有决定是否履行北美自由贸易协定、其他自由贸易协定以及美国在世贸组织中义务的权力——如在2001年中国加入世界贸易组织后，美国国会同意与中国建立正常的贸易关系。那么，特朗普是否可以单方面实施他的贸易保护计划呢？从美国法律来看，答案是可以。原因有两个：一是美国宪法给予了总统处理外交事务的权力；二是过去一个世纪以来，美国国会通过的多个法案，授权总统对进口商品征收关税、实施配额制，并且能通过其他方式控制对外贸易（见表1）。

综上所述，特朗普政府对华的贸易政策很强硬，从法律上来说存在对中国发起贸易战的可能性。

表1 美国给予总统外贸控制权的法规概览

法规名称	授权背景	总统权力
贸易协定		
1993年《北美自由贸易协定 (NAFTA) 实施法案》	关税公告	宣布对加拿大和墨西哥两国进口的商品按最惠国待遇税率征收关税
	保持一般级别的对加拿大、墨西哥两国的互惠让步	宣布与国会协商后所决定的额外义务
限制性法规		
1962年《贸易扩张法案》第232(b)条	进口贸易对美国国家安全有不利影响	调高关税与配额以抵消不利影响
1974年《贸易法案》第122条	美国出现严重的国际收支逆差	对具有国际收支顺差的国家将关税调至15%，或是设定数量限制，或是同时实行以上措施，但以上措施均最多不超过150天
1974年《贸易法案》第301条	其他国家拒绝承认美国在自由贸易协定中的权力，或是采取了不公正、不合理、有区别对待性质的行为	由总统决定是否采取报复性措施，包括关税、配额等
基本无限制性法规		
1917年《与敌贸易法案》	处于战争时期	对于一切形式的国际贸易，具有冻结与限制所有外商资产的权力
1977年《国际紧急经济权力法案》	国家出现紧急情况	对于一切形式的国际贸易，具有冻结与限制所有外商资产的权力

数据来源：根据 Marcus et.al. (2016) 的研究整理。

二、中国应对美国贸易战的损失分析

针对特朗普及其贸易团队提出的对中国征收45%关税的贸易政策，中国会采取不同的应对策略，从而形成了不同的贸易战情景。我们基于全球贸易分析模型（GTAP 9.0），分析在不同情景下的中美贸易战对中美经济的影响。

我们设置了三种情景：S1：美国对从中国进口的产品提高关税，关税税率为45%；S2：中美贸易战，中国同样提高关税反击，将从美国进口产品的关税税率提高到45%；S3：中国并不进行反制，并稳步推进实施“一带一路”倡议。政策模拟的总体结果见表2。

表2 中美两国贸易战的经济影响分析

(美国, 中国)			中国策略		
			中国什么都不做 S1	贸易战反制 S2	推进“一带一路”建设 S3
美国 策略	美国对中国提高关税, 45%	国内GDP变化	-0.07%, -0.72%	-0.11%, -0.88%	-0.08%, -0.63%
		总出口变化	-17.83%, -7.47%	-23.55%, -14.13%	-18.13%, -5.72%
		总进口变化	-9.89%, -17.06%	-15.91%, -23.53%	-10.19%, -13.91%

总的来看，首先，美国提高关税之后，中美两国的经济都会受损严重，并且我国经济受损程度要高于美国。从贸易角度来看，出口受损程度要大大高于进口受损程度。目前中美互为重要贸易伙伴，在很多产品的生产上已经形成了制造分工，所以尽管是在进口环节征收关税，从中国进口的初级产品被课以重税后提高美国本土最终产品成本，成本提高效应被放大后会在更大程度上影响美国的出口贸易，所以其受损程度反而要高于进口。

其次，给定美国对中国征收高额关税，我国用贸易战进行反制是得不偿失的。同样对美国产品征收高额关税，会进一步影响国内经济发展，我国整体的进出口形势也会进一步的恶化。所以我们不建议我国采用贸易战的方式应对美国对中国出口征收高额关税，否则会加剧造成“两败俱伤”的局面。

再次，我们考虑了一种替代战略，即无视美国贸易战，用稳步推进“一带一路”建设的方式来应对。稳步推进“一带一路”倡议可以在一定程度上

弥补美国对中国产品高关税带来的影响，但是无法完全克服。因为中美互为重要贸易伙伴，产业链分工特色较为明显，一旦出口美国产品受限，短期内这部分出口产品难以在其他地区被完全消化。

从行业受损程度分布上看，美国提高关税之后，我国行业产出受影响最大的部门是电子设备制造业，出口受影响最大的部门是化工部门和电子设备制造业，短期内出口大量减少。我国政府正在大力推进工业4.0，而美国提高关税导致的我国电子设备制造部门产出大幅下降，对我国产业结构升级和进一步的调整或将造成十分负面的影响。对于美国来说，美国的电子设备制造部门产出会有较大提升，且造纸、化工产品和其他制造业等高耗能高污染行业的产出也会出现一定的增长。尽管提高中国产品关税可以在一定程度上促进本国制造业发展，但是出现反弹的部门中，造纸业和化工产品都属于高耗能高污染行业，这会在很大程度上对美国造成碳排放控制和环境保护的压力。

总的来说，一旦美国提高关税，对于我国来说，正面交锋的结果是进一步恶化了国内经济和出口。而积极开拓其他国家和地区的市场是一种更加合理的应对。但是我們也需要看到，美国作为市场化程度较高的国家，外贸条件要远远优于“一带一路”中的相关国家。另一方面，因为经济发展水平差异，“一带一路”的建设需要我国有大资金的垫付，帮助沿线国家提高基础设施水平，而沿线国家的政治环境也不是十分稳定，这直接反映在这些国家未来的支付能力和违约风险上。投资环境不稳定是跨国投资中重要的国家风险，所以建设“一带一路”或将面临多种贸易之外的障碍。我们需要站在协同发展的角度，在贸易战略上进行更好的创新，用更加灵活和有效的对外贸易安排来规避美国贸易战的潜在影响。

三、美国发起贸易战的情景及其影响分析

上节仅分析了美国针对中国进口商品征收45%关税情况下的中国应对策略影响。本节针对特朗普的三项贸易政策主张：对墨西哥征收35%的关税，对中国征收45%的关税，重新谈判现有的自由贸易协定，分析美国发起贸易

战的不同情景，并分析它们的影响。彼得森国际经济研究所针对这个问题设置了三种贸易冲突发生的情景：(1) 全面贸易战情景：美国对从中国进口的非石油产品征收 45% 的关税，对从墨西哥进口的非石油产品征收 35% 的关税。中国和墨西哥将相应作出报复，对美国出口征收同样幅度的关税。(2) 不对称贸易战情景：中国和墨西哥都没有用全面关税进行报复。中国对特定美国商品和服务进行报复。随着北美自由贸易协定的解散，墨西哥对所有美国商品的关税将回升到最惠国待遇水平，目前平均约为 8%。(3) “中途流产”贸易战情景：因为一些可能的原因，如中国和墨西哥承认美国的需求，美国国会推翻这种行为，或者总统特朗普在法庭上失败，或者公众的强烈抗议使得政府被迫放弃，美国的关税新政只实施一年 (Marcus et.al., 2016)。在不同情景下，对美国的损失分析如下：

在全面贸易战情景中，美国在 2019 年经济衰退至低谷，失去近 480 万个私营部门就业，比私营部门就业的基准低 4% 多。首先，从失业率来看，资本生产部门的就业受到的影响最为严重。从损失率来看，最严重的行业是高速驱动器和齿轮制造业，其就业下降 10.2%。受影响较严重的行业是钢铁和其他金属矿开采、铝生产业。从损失绝对值来看，最多的失业发生在非贸易服务部门，如批发零售业、餐馆和保健业。就业和收入的下降，抑制了汽车需求、住房改善、餐饮及其他非必需品。提供这些货物和服务的企业将减少工作时间或裁员，导致数百万与国际贸易无关的人失去工作。从地区影响来看，华盛顿州将是受影响最大的州，其私人部门的失业率为 5%。有 4% 失业的州有 19 个。进一步细化区域，全美将有 29 个县的就业率下降 7% 以上，其中，加州的洛杉矶县失业最多，达到 176000 个工作岗位，其次是伊利诺伊州的库克县，失去 91000 个工作岗位，得克萨斯州的哈里斯县，失去 89000 个工作岗位。其次，进口价格上涨引发通货膨胀上升，美联储将提高利率，随后股市下跌。芝加哥期权交易所的波动指数 (VIX) 会显示不确定性增加，这会导致较大的信贷息差、较高的债务成本和股权投资的减少。最终，贸易将转向其他国家市场，价格上涨缓和，经济开始回到基准增长路径。

在不对称贸易战情景下，中国（或墨西哥）的报复不一定是征收全面关

税。中国可能采用的三种报复手段是：停止进口美国飞机；减少国有企业购买美国商业服务，如企业软件和金融服务；停止进口美国大豆。如果中国终止进口美国飞机，会使美国17.9万人失业；如果中国国有企业减少购买美国商业服务，如企业软件和金融服务，那么这会使美国失去8.5万个工作岗位；如果中国停止进口美国大豆，这将会中断大豆贸易的顺利进行，会被美国农业部抵制，因为中美双边贸易大豆约占全球市场的四分之一。特别地，中国还可能切断苹果手机的零部件供应，这将严重降低苹果手机的供应量，促使其价格提高。而且，中国公司还会乘机进入国际智能手机市场（比如华为）。由于401K基金计划持有大量苹果公司股票，那么，这种行为也会对美国养老基金产生不利影响。

在“中途流产”贸易战情景下，相对于基准情景，美国私营部门将减少130万个就业岗位，失业率超过1%。

上述分析结果仅是对美国经济损失的保守估计。如果美国退出世界贸易组织，可能是灾难性的，破坏了美国80年的经济外交，美国很快就会回到Smoot-Hawley法案实施时代的大萧条中去。

四、中国政府应采取的策略建议

如果特朗普继续按照其所设想的贸易政策去执行，那么，美国经济是难以承受的，中国经济也会受到非常大的影响。特朗普胜选所依靠的是为美国工人带来就业和收入增加的口号。贸易战的代价太大，会影响政府的信誉。目前特朗普团队已经在美国国会开始操作废除奥巴马医保法案，民主党也在准备应战。在此问题上两党会有一场恶战。同时美国主要情报机构已经发表一个详细的关于俄罗斯利用黑客干扰美国2016年大选的分析报告，并当面向特朗普汇报，报告中多次提到特朗普的名字。这些事件将会持续影响特朗普的内阁成员任命。那么，可以想象，特朗普上台后的国会内部纷争，以及与社会上的纷争都会很严重，这些都会牵制特朗普的贸易政策实施，会使得激烈的贸易战可能性下降，但是各种摩擦会不断。据此，提出我国应采取的策

略建议:

第一,密切关注美国国内共和、民主两党在国会中的纷争,同时也要关注美国社会上舆情的变化。并据此动态评估特朗普政府对中国发起贸易战的决心和可能采取的提高关税的手段和程度。

第二,稳步推进“一带一路”战略,保持中国对外贸易的多元化发展,为保持中国经济长期、稳定的增长服务。尽管“一带一路”的长期战略意义十分显著,但是短期对美国贸易战的弥补和反制效应有限。并且沿线国家政治经济环境的不稳定风险也需要我国审慎推进“一带一路”的建设。总的来看,贸易多元化发展是有效规避美国潜在贸易战的重要政策工具,这里需要我们站在协同发展的角度,在对外贸易多元化战略上进行更好的创新。

第三,中国应该采取多种措施减轻或延缓美国发起贸易战。首先,在和美国政府的交涉中,充分利用美国智库和其他机构的研究成果,对美国政府明确指出发生贸易战对于美国经济的伤害。这种陈述有可能动摇美国政府的决心,表明中国政府对于贸易战后果的充分理解和准备。这样就有可能导致美国失去发动贸易战的信心,至少可以延缓发动贸易战的时间,或者减轻贸易战的强度。其次,加强对美的外交斡旋,对美国政府的有关机构,包括国会的有关人员,陈述中国制衡美国贸易战的手段及贸易战对美国的损失。这样,不仅特朗普政府本身会对发动贸易战有所忌惮,而且美国国会和其他私人企业也会通过各种方式阻碍特朗普政府发起贸易战。最后,相关部门应采取措施鼓励中国出口公司联合美国利益受损公司,了解可以采用的各种法律手段,联合反制特朗普政府实施贸易战。从长期来看,特朗普政府的做法对美国经济的危害将会逐渐显露与扩散,特朗普政府会面临与一些利益受损的公司和州的官司,被指控其运用权力违反宪法或者国会的法案。中国相关部门可以采取鼓励中国出口公司去促进美国公司的上述法律行为,促使美国国会考虑通过新的法案用于废除之前授予总统权力的法案,如1917年的《与敌贸易法案》、1977年的《国际紧急经济权力法案》、1974年的《贸易法案》第122条。

第四,中国应该制定开展贸易战报复的应急方案,使中国成本最低,美

国成本最高。制定贸易战报复的手段和相应的应急方案，需要商务部牵头，详细了解美国对中国贸易战的手段，分析中国对美国贸易战的最有力报复手段，实现知己知彼的有备而来的贸易战。中国可采取较不透明的惩罚，这种惩罚很难通过世界贸易组织来挑战。比如，中国可以阻止国有企业与美国企业做生意，这种“不买美国货”政策可能影响电子支付服务（如维萨，万事达卡和美国运通）、金融信息服务和服务提供商（如彭博和汤姆森路透）。中国可停止供应美国供应链的关键组成部分（如稀土），将20世纪的“贸易战争”变成21世纪的“供应链战争”，严重阻碍美国跨国公司定制产品和服务的采购转向替代提供商的能力。中国可终止（或威胁终止）购买或大量出售美国政府债券以及其他美国金融工具，或者美国大豆。中国拥有超过1万亿美元的美国国债，总额超过2万亿美元的美国金融资产。中国可推迟或缓慢执行现有的版权和知识产权的协定，例如视听材料、电影和药品等。

第五，如果美国实际发动对中国的贸易战，中国应该实施资本管制，限制资本外流，包括美资企业。

第六，重新审视我国在全球分工中的供应链位置，开拓新的贸易领域，在稳步推进“一带一路”战略的同时，适时制定新时期的贸易战略。

第七，站在国内需求升级和国际需求地域变化的角度，综合考虑我国的产业结构调整，减少对美国的出口依赖。

第八，中国应把中美贸易战的应对策略放到亚太战略中去综合考虑。将贸易战看成是美国针对中国一系列政策中的一环，因此美国政府对贸易战的态度会受到美国亚太战略的影响。

参考文献

- [1] 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): 102-118.
- [2] Marcus Noland, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson, and Tyler Moran, Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign. <https://piie.com/system/files/documents/noland20160922ppt.pdf>, 2016.
- [3] Vicki Needham, Trump Vows to “rip up” All Trade Agreements, The Hill, March 3, 2016, <http://thehill.com/policy/finance/271723-trump-vows-to-rip-up-all-trade-agreements>.
- [4] Vicki Needham, Trump Says He Will Renegotiate or Withdraw from NAFTA, The Hill, June 28, 2016, <http://thehill.com/policy/finance/285189-trump-says-he-will-renegotiate-or-withdraw-from-nafta-without-changes>, 2016.
- [5] Simon Johnson, Trump’s Tariff Proposal would Gut US Export Jobs, Boston Globe, June 27, 2016, www.bostonglobe.com/opinion/2016/06/26/johnson/ZE8JJbSqqJb4pP2hE6rohM/story.html, 2016.

The Possibility of a Trade War with U.S. and China's Coping Strategy

ZHU Lei, ZHENG Haitao, WANG Huiwen and REN Ruoen
(School of Economics and Management, Beihang University)

Abstract: This paper analyzes the trade proposition of President Trump and his trade team, discusses the legal basis of the U.S. trade war with China, i.e. whether President Trump can unilaterally bypass Congress to implement his plan for a foreign trade war, then evaluates the economic losses of China and the United States from the trade war, and puts forward some countermeasures for China. The following basic conclusions are given in this paper. While a trade war is viable for Trump administration in the U.S. system and legal framework, it would seriously hurt the U.S. and Chinese economies. China needs to think outside the trade war, make full use of international rules and redefine the global trade pattern of Sino-U.S. trade from a macro perspective.

Key words: Trump's Trade policy, Trade Act, President's Foreign Trade Control, Economic Loss Estimation, Policy Recommendation