

# 美国贸易政策的历史演变及启示

余森杰, 郑纯如, 黄淦铨

(北京大学 国家发展研究院/中国经济研究中心, 北京 100871)

**摘要:**随着中美贸易摩擦的不断变化,正确认识美国贸易政策的走向与选择,梳理其发展的历史轨迹与演化逻辑,成为剖析当今中美贸易发展形势不可缺少的一环。美国历史上的贸易政策经历了3个阶段:以财政收入为目的的阶段(独立战争到内战时期);实行限制性关税以保护国内产业的阶段(内战到大萧条时期);促成互惠性条约以扩大本国出口的阶段(二战结束后到金融危机以前)。通过梳理这3个时期的贸易政策,分析这3个时期美国国内不同地区、产业和群体的利益分歧,总结了美国贸易政策演化的历史逻辑。研究认为,美国在历史上曾长期实行关税保护政策,二战后美国虽然维持了很长时间的低关税水平,但这是由于这一时期贸易保护的形式转变为各类非关税贸易壁垒;南北战争、大萧条和金融危机等经济环境的变化对美国贸易政策产生了重大影响,但整体上美国的贸易政策在特定历史阶段内保持相对稳定。

**关键词:**贸易政策;限制性关税;互惠性条约;非关税贸易壁垒;中美贸易;关税保护

中图分类号:F757.12

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2019)05-0000-00

## Historical evolution and implications of the trade policy in the United States

YU Miaojie, ZHENG Chunru, HUANG Haoquan

(China Center for Economic Research & National School of Development,  
Peking University, Beijing 10871, China)

**Abstract:** With the constant changes in the Sino-US trade conflicts, it has become an indispensable link in analyzing the current Sino-US trade situation to correctly understand the orientation and choices of

收稿日期:2019-06-25

基金项目:国家杰出青年基金项目(71625007);国家自然科学基金管理科学部面上项目(71573006);国家社会科学基金重点项目(16AZD003);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(15JJD780001)

作者简介:余森杰(1976-),男,广东饶平人,教授,博士研究生导师,经济学博士;北大博雅特聘教授、长江学者、国家杰青获得者。

US trade policy and to sort out the historical tracks and evolution logic of its development. The trade policy in the history of the United States has gone through three stages: the stage of obtaining fiscal revenue as objective (from the War of Independence to the Civil War); the stage of implementing restrictive tariffs to protect domestic industries (from the Civil War to the Great Depression); and the stage of promoting reciprocal agreements to expand domestic exports (from the end of World War II to the pre-financial crisis). By sorting out the trade policies of these three stages, the authors analyzed the domestic divergence of interests in different regions, industries and groups in the United States in each stage, and summarized the historical logic of the evolution of US trade policy. Studies find that the United States has implemented tariff protection policy for a long time in history. Although the United States maintained a low tariff level for a long time after World War II, this is happening because of the transformation of trade protection from tariff measurements to non-tariff trade barriers during this period. Changes in economic situations such as the Civil War, Great Depression and financial crisis have exerted significant impacts on the US trade policy, but it has remained relatively stable within specific historical stages in general.

**Key words:** trade policy; restrictive tariff; reciprocal agreement; non-tariff barrier; Sino-US trade; tariff protection

自2007年底金融危机爆发以来,美国经济进入持续的低迷期,国内外各种经济冲突不断,近年来贸易保护主义表现得更加明显。2009年开始,为了刺激国内经济发展,美国众议院以244票赞成、188票反对通过了奥巴马提出的8190亿美元的经济刺激计划,明确提出了“购买美国国货”(Buy American)条款。在对外贸易制度法规上,美国推出了《汇率改革促进公平贸易法案》,进一步从提倡“自由贸易”向强调“公平贸易”转变。各类技术性贸易壁垒、劳工法规和环境标准的修订也都在为贸易保护主义的抬头铺路。特朗普上台以来,更是先后启动了退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、重谈北美自贸协定(NAFTA),对钢铝产品进口开展“232调查”,对中国开展“301调查”等贸易议题和政策,使得贸易保护主义达到一个高潮。2018年3月,特朗普正式签署针对中国“经济侵略行为”的总统备忘录,并对价值600亿美元的中国进口产品征收关税,中美贸易摩擦正式开始。因此,在中美贸易冲突日益激烈的今天,正确认识美国贸易政策的走向与选择,梳理其发展的历史轨迹与演化逻辑,成为剖析当今中美贸易发展形势不可缺少的一环。

贸易政策是美国外交政策中最持久的内容之一。从独立战争开始,到金融危机以来,美国经济经历了漫长的发展和起伏,中间伴随着贸易政策的多次调整。贸易政策的选择反映了美国国内不同群体经济利益的诉求,也体现了美国外交战略和国家利益的变化。历史上美国的贸易政策有3类主要目的:征收进口关税以增加政府财政收入;限制进口以保护国内产业;通过互惠条约降低贸易壁垒,增加出口。根据这3类目的,可以将美国历史上的贸易政策分为3个阶段:第一阶段,从独立战争开始到南北内战时期(1776~1865年)。财政收入是这一时期贸易政策的主要目的。第二阶段是从内战结束到大萧条之前(1865~1929年),主要通过进口关税限制进口,保护国内厂商的发展。第三阶段是从二战结束到金融危机之前(1933~2007年)。这一阶段的主要目的是降低关税和非关税贸易壁垒,扩大本国的出口<sup>[1]①</sup>。这3个阶段的不同贸易政策反映了美国工业发展的历史轨迹。

① 本文对贸易政策历史阶段的划分参考 *Clashing over commerce: a history of U. S. trade policy* 的一文部分观点。

从理论上来说,政府对贸易的干预有两种可能的方式:鼓励出口(出口补贴)和限制进口(进口关税)。由于财政成本的约束,出口补贴从未被大规模使用。而进口税则是美国历史上主要的贸易政策手段。图1是1970~2015年美国对所有进口产品以及被征税的产品征收的平均关税,与3个阶段的贸易政策相对应,形成了不同的分布特征。在第一阶段,美国对进口产品普遍征收较高的关税,因而总进口产品平均税率和应课税产品平均关税都较高。第二阶段的主要目的是保护国内产业,因而对国内不生产的产品免征进口关税,导致了总平均税率和应课税产品平均关税有较大差别。第三阶段开始与各国签订各种互惠条约以扩大出口,因而维持了较长时间的低关税水平。尽管如此,这一阶段的美国开始使用大量的非关税贸易壁垒,对国内产业的保护也更加隐蔽和具有针对性。下面我们分别展开讨论这3个阶段关税政策选择的历史原因。

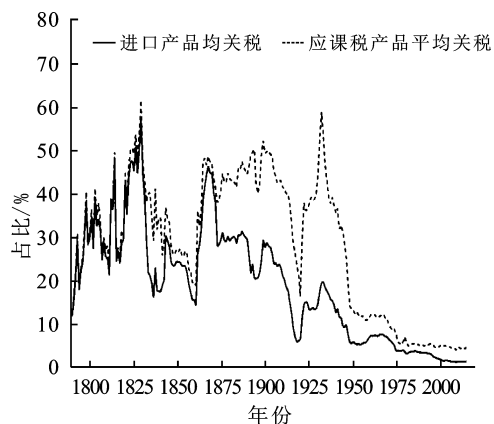


图1 美国进口产品平均关税和应课税产品平均关税变化<sup>[1]①</sup>

## 一、贸易政策发展历史

### (一) 第一阶段:以财政收入为目的

美国贸易政策发展历史的第一阶段是指从联邦政府建立到南北内战之前,这一时期贸易政策的主要目的是获得财政收入,但已经出现了关于是否征收限制性关税以保护国内厂商的分歧。

在走向独立和建国初期的一系列重要事件中,对外贸易政策一直是一个重要的话题。这一时期许多争端都涉及英国对殖民地商业发展的限制以及高额税收的压榨,尽管这一冲突最终体现在政治权力和主权斗争中。北美殖民地人民最终决定通过武装斗争对英国作出回应,但也采取了抵制英国出口品等策略来对英国施加经济压力。独立战争结束后,美国发现在大英帝国之外发展贸易非常困难。首先,一个弱势的中央政府使得国内外问题更加严重:根据“联邦条款”的规定,国会无法制定统一的贸易政策或征收进口关税以增加财政收入。其次,为了保护本州产业的发展,以及获得部分财政收入,各州政府经常制定自己的贸易规则,包括对邻州施加关税或限制。这些贸易政策难题迫使1787年召开制宪会议,重新划分联邦政府的权力。

制宪会议成功赋予了联邦政府制定对外贸易政策的权力,国会开始对进口产品征税并规范对外贸易。这一时期已经有部分国会议员认为有必要保护制造业免受外国竞争的影响,但主流仍是为国家增加财政收入。1970~1860年,进口关税为联邦政府创造了大概90%的财政收入<sup>[1]</sup>。这时期最具争议性的贸易问题涉及与英国的商业关系,尤其是在1793年,美国航运业卷入了英法战争之中。此时英法两国是欧洲最强盛的国家,法国控制了欧洲大陆,英国控制了海洋,双方矛盾激烈。夹在中间的美政府围绕应该如何面对这一场战争,内部领导层也产生了激烈分歧。一方面,以华盛顿和亚当斯为代表的领导层一直奉行商业和平政策,但以杰斐逊和麦迪逊为代表的共和党政府却与国外陷入了长期的商业冲突中:1807年,英国的贸易受到欧洲大陆抵制,因而开始禁止美国和欧洲大陆贸易。杰斐逊总统被迫签署禁运令,禁止美国船只出口货物到海外。这使得美国出口额在一年间从10800万美元下降到2200万美元<sup>[1]</sup>。这些争端最终导致了1812年的第二次独立战争,这场战争极大地重塑了

① 数据来源:美国统计局(1790~1970);美国国际贸易委员会(1970~2015)

美国经济并很快产生了保护性关税的呼声。

第二次独立战争的结束标志着美国贸易政策新时代的开始。这一时期的贸易政策辩论转向了除了增加政府收入之外,是否应该利用进口关税来保护国内生产者免受外国竞争。这一分歧体现了不同利益集团对贸易政策的不同态度:北方工业厂商希望将关税提高以保护国内产业发展,而南部只希望将关税用于支撑政府财政收入,因为南部主要是农业,几乎没有任何需要保护的工业,提高关税只会增加其进口成本。在这一时期,国会中赞成高关税保护主义的人迅速将应课税的商品平均进口关税推高到美国历史上最高水平,1830年达到62%。这一做法引起了南部各州的强烈反对,并将美国推到了自独立战争以来最严重的政治危机边缘,如1828年南卡罗来纳州宣布无视联邦政府的关税条例(Tariff of Abominations)并威胁独立。经过磋商妥协,1833年,美国政府决定下调关税。从1830年的最高点62%的关税开始,到1859年,美国平均进口关税下降到20%以下。这一低关税维持了将近30年。

### (二) 第二阶段:限制性关税

美国贸易政策发展历史的第一阶段,指从内战结束到大萧条时期。这一时期共和党掌握了极大的政治权力,他们使用高关税以限制进口,保护国内厂商发展的主张得以实施。

在南北内战前,维持了将近30年的低关税主要依赖于民主党在国家政治中的主导地位。这种低关税一方面极大地促进了贸易,使得联邦政府的收入得到了有效提高:1840年联邦政府的财政收入是2000万美元,到1856年,财政收入已达8000万美元<sup>[1]</sup>。另一方面,这也使得南北方的冲突更加激烈:低税率伤害了北方工业厂商和工人的利益,来自英国的产品倾销使得北方工业发展艰巨。到1860年代初期,共和党在国内选举获得极大胜利,随后在国内主张高关税刺激工业增长的呼声日益激烈。

南北内战是美国经济发展史上一个巨大的冲

击,战后美国贸易政策开始发生重大转变。北方共和党掌握了极大的政治权力,开始使用高关税以限制进口,保护国内厂商发展。从1859年开始,平均进口关税从20%提高到50%,并且持续了几十年。尽管如此,这一时期的进口关税已经不是政府财政收入的主要来源了,因为从1913年开始,政府征收收入税,关税只占财政收入很小的比重。此外由于部分产品在国内并没有生产(如咖啡、茶叶等部分消费品,锡和橡胶等原材料),因而不需要关税保护,所以可以看到这一时期的总平均关税和被征税产品平均关税有一个较大的差距。

20世纪初又有了一个重大的发展:美国在历史上第一次实现人均收入赶超英国、并且成为工业品的净出口国。1860~1900年,美国人口翻了一番,铁路里程从3.1万英里增加到25.8万英里,生铁出口量增加了16倍,煤炭产量增加了23倍。1870年美国制成品产量占世界的23%;到1913年,这一比例上升到36%。这一过程伴随着英国制成品份额的下降,从1870年的32%下降到1913年的14%。因此,到20世纪初,美国已经是领先世界的制造业生产国。此外,1910年,美国的人均收入水平也开始超过英国,从人均国民收入来看,超过英国26%,人均GDP超过38%<sup>[1]</sup>。经济的迅猛发展以及贸易形势的转变使得许多大型工业对通过互惠协议感兴趣,他们开始希望与其他国家互降关税,从而获得更大的国外市场。关于美国经济在这一时期迅猛发展的原因,历史上存在许多争议,核心分歧在于:保护性关税政策是否是美国转变成为工业国家的原因?如果不是的话,应如何评价这一时期的高关税?

越来越多历史学家和经济学者认为,经济迅猛发展源于这一时期的劳动力增长、资本积累、产业转型和要素生产率提高,但与保护性关税的直接关系并不大。一方面,实证研究指出,保护性关税对劳动力再分配的影响相对较小,对生产率的提高作用也非常有限<sup>[2-3]</sup>。反而是不受进口税直接影响的服务业在很大程度上促进了就业和生产力的增长,并使美国在19世纪末人均收入超过英国方面发挥

了关键作用<sup>[4]</sup>。农业的迅猛发展也为农业装备和机械工业奠定了基础,而机械工业则成了制造业经济的重要组成部分。美国还成为了农业机械的净出口国,如收割机公司约翰迪尔(John Deere)等,为美国的贸易贡献了大量的出口额<sup>[1]</sup>。因此,保护性关税并不能解释美国经济的整体增长和扩张。更多经济学家将19世纪的美国经济发展条件和当今发展中国家对比,认为广阔而富有活力的国内市场,相对自由民主的小政府,持续的高技术移民流入,与处于国际技术前沿的国家之间紧密的文化联系和便捷的技术创新引入人才是这一时期经济持续高速发展的关键<sup>[5-6]</sup>。

尽管如此,在内战后的30年里,高关税的保护制度似乎在美国变成了政治安全的决策,更像一种意识形态的历史遗留。这一时期国内的经济结构发生了变化,南北方对关税政策的主张甚至发生了扭转:北方工业带来了更多生产资本密集型产品,他们希望与国外市场互降关税,以扩大国外市场;而南方更多生产劳动力密集型产品或农产品,在国际市场上优势并不明显,因而更希望维持高关税以保护国内市场。这种南北工业发展差异导致了地区议会在贸易政策上长达一个世纪的分歧。Irwin对比了1828年和1929年美国各州众议院关于关税法案的投票结果,发现南北方在贸易政策上的分歧持续了近一个世纪,可见这种分歧背后的产业发展差异和政治地缘差异有深远持久的影响<sup>[1]</sup>。因此,尽管20世纪初期的美国已经成为世界领先的工业强国,并成为制成品的净出口国,但未能改变美国的贸易政策。相反,进口关税依然很高,贸易政策的党派僵局继续有增无减。

这种情况持续到20世纪20年代,贸易政策的重点开始从保护制造业转向保护农业。第一次世界大战爆发后,美国做为中立国向欧洲出口大量货物。从1914年至1916年,美国总出口量接近翻了一番,工业制成品出口量接近翻了两番。加上欧洲各国由于战争破坏,经济萧条,美国这一时期的进口量也大量减少。从1914年到1919年,美国商品贸易顺差从4.71亿美元飙升至40多亿美元。可以

说,战争为美国国内工业发展提供了一个比任何关税保护都更有效的机会<sup>[7]</sup>。与之形成对比的是农业。一战爆发之后,随着国外对农作物的需求激增,农产品价格在战争期间翻了一番,这引发了一波又一波土地投机和对农业机械的大量投资,将农业债务水平持续推高。然而,1920年的货币紧缩导致商品价格大幅下跌,负债累累的农民面临巨大的信贷压力。1913~1920年间,农业止赎率仅3%,到1921~1925年间,止赎率上升到11%,1926~1929年间,这个比例更是达到惊人的18%<sup>[8]</sup>。相比之下,工业产品的价格波动要稳定得多。由于工业生产已经受进口关税的保护,国会开始考虑为农业生产提供更多的保护。

1929年底美国道琼斯指数大跌,拉开了20世纪30年代经济大萧条的序幕。农业问题显得更加严重和尖锐。在柯立芝总统否决对农业的价格支持立法后,国会依然积极寻找合适的方式来帮助农民并缓解农场困境,因此开始考虑关税修订。经过漫长的谈判,美国于1930年颁布著名的《斯姆特-霍利关税法》(Hawley-Smoot Tariff),该法案被认为是美国历史上最具争议性的贸易立法之一。该法案实施后,征收关税的产品达到了进口商品总额的13%,此后两年应课税产品的平均关税持续提高,到1932年高达59.1%,创下美国历史上第二高关税记录<sup>①</sup>。对此,许多其他国家对美国进行了报复,也增加了对美的贸易壁垒。这直接加剧了1929年底以来的经济危机,使得世界贸易出现前所未有的萎缩。Jacks et al.探索了20世纪30年代贸易战的前因后果,认为在第二次世界大战爆发之前就开始形成了规模较大的地区贸易集团,平均交易距离急剧下降<sup>[9-10]</sup>。《斯姆特-霍利关税法》对美国贸易政策产生了深远的影响,这也是国会最后一次在整个关税计划中设定关税。

### (三) 第三阶段:互惠条约与单边主义并行

美国贸易政策发展历史的第一阶段,是从二战

① 资料来源于美国关税委员会(1922, 1-2)。

结束到金融危机之前。这一阶段美国开始与其他国家签订大量贸易互惠条约,平均进口关税得以大幅度降低。但同时,贸易保护主义的形式发生了变化,开始大规模使用非关税贸易壁垒,单边主义盛行。

20世纪30年代的经济大萧条引发了一场重大的政治调整,也带来了美国贸易政策的历史性转变。1934年,为了解决各国以邻为壑、互建报复性关税壁垒的困境,应罗斯福政府的要求,国会颁布了《互惠贸易协定法》(*Reciprocal Trade Agreements Act, RTAA*),授权总统与其他国家进行进口关税谈判。此外,RTAA还改变了贸易政策制定的过程,将进口关税的制定权下放到执行部门上。这场改革引起了国内各行业的恐慌,他们担心来自国外的低价进口产品会冲击国内生产。为此,《国家工业复兴法》(*National Industrial Recovery Act, NIRA*)第3条款专门赋予总统使用进口配额来制裁“任何可能严重危及协议或使法规失效的进口产品”。《农业调整法》(*Agricultural Adjustment Act, AAA*)更是赋予总统权力对进口农产品进行严格的配额限制:一旦进口农产品对复兴计划造成破坏,总统可以通过配额约束使进口量降到1929~1933年的50%。可见,在大力推动关税贸易谈判的同时,美国已经开始采用大规模非关税贸易壁垒,对国内特定产业进行保护。

在第二次世界大战期间,联邦政府开始制定更加雄心勃勃的多边协议计划,以期在战后迅速减少关税壁垒并消除世界各地的歧视性贸易政策,扩大国际市场。两大政党和各行业协会在这一行动上意见分歧剧烈,因为这一贸易协议涉及到的大量产品仍在《互惠贸易协定法》(RTAA)的保护下。从1930年开始,经过多轮谈判和争议,美国等23个国家最终在1947年日内瓦签署了《关税及贸易总协定》(*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*)。在一轮谈判中,23个国家针对4.5万个项目签署了超过123项条约,覆盖了世界贸易总额的一半以上。1944年美国应课税产品平均进口关税为33%,到1950年变为13%,仅花了6年的时间,下降了60%<sup>①</sup>。Irwin计算了这一时期平均关税下降的来

源,发现21%的下降归功于日内瓦谈判的成果,而40%是由于这一时期进口产品价格的上升。由于第二次世界大战的破坏,欧洲和亚洲经济低迷,进口产品价格上升了56%,而美国这一时期的进口关税以从量税为主,导致最后计算出来的平均进口关税大幅度降低<sup>[11]</sup>。尽管如此,GATT的签订对战后世界贸易的发展依然起了巨大的推动作用。Goldstein et al.发现,与非成员国相比,成员国之间的双边贸易在签订条约后的两年内平均增长了136%<sup>[12]</sup>。其他研究也表明,关贸总协定促进了战后世界贸易的发展,这有助于推动世界各地经济复苏<sup>[13]</sup>。尽管如此,美国并没有在该协定中放弃对配额约束的使用权。

由于第二次世界大战的破坏,尽管美国的平均进口关税大幅度下降,但大多数美国国内企业并没有因为低关税而受到外国竞争的威胁。然而,到了1960年代中期,西欧和日本的产业已经完成重建,开始对美国生产商构成挑战。到20世纪70年代,亚洲其他国家和地区,如韩国、中国台湾地区和香港地区,也开始出口劳动密集型的制成品。1957年,日本宣布自愿削减其棉纺织品出口之后,其棉纺织品在美国市场的份额从1958年的63%下降到1960年的26%。但相应地,中国香港的市场份额又从14%提高到28%<sup>[14]</sup>。这些发展为美国制造商带来了艰难而漫长的调整,并引发了国内不同政党和行业对贸易政策的激烈对抗,尽管这一时期美国也依然在进行降低关税的多边谈判。1973年石油危机以及布雷顿森林体系瓦解之后,美国在国际市场上的竞争力日益减弱,贸易保护主义开始抬头,这一时期先后通过了《1974年贸易改革法》和《1979年贸易协定法》,宣布从倡导“自由贸易”转向“公平贸易”。尽管如此,20世纪70年代美国的制造业份额依然在持续扩大,制造业贸易顺差也不断增加,这一时期美国主要出口技术密集型商品(如飞机和机械)并进口劳动密集型产品(如服装和鞋类)。

① 资料来源于美国人口统计局1975(series U-211-12)。

进入20世纪80年代后,形势则变得更加严峻。这十年是美国贸易政策史上最困难的时期之一。这时期面临两个巨大的宏观冲击——1979年至1982年的经济衰退以及1980年至1985年美元大幅升值。这使得美国国内制造业厂商受到剧烈影响。许多人将国内经济衰退归结于贸易失衡,因为这一时期美国也开始出现贸易逆差。举例来说,这一时期制造业对国内生产总值的贡献下降了3.1个百分点,但如果贸易平衡的话,制造业的份额只会下降1.7个百分点。因此,20世纪80年代制造业占国内生产总值比重下降的一半原因可归因于贸易逆差<sup>[1]</sup>。这意味着进口限制的政治压力急剧增加,里根政府开始限制许多行业的进口。1975年,受到贸易约束的产品占总进口的8%。到1980年,这个比例提高到12%。到1984年,又提高到21%<sup>[15]</sup>。1988年,美国通过了《综合贸易和竞争力法》,标志着美国的贸易政策由“自由贸易”正式转变为“公平贸易”。该法案赋予了总统动用关税和非关税等各种手段来反对“不公平贸易”的权力,包括因贸易逆差问题、劳工权利问题、知识产权、环境保护等原因向其他国家发起报复性贸易制裁。

此外,美国还大量运用自愿出口限制、反补贴、反倾销等非关税措施来保护本国企业。1982年,由于进口钢铁的市场份额从1979年的15%上升到22%,美国钢铁公司向11个国家的41种钢铁产品提交了155份反倾销和反补贴关税申请<sup>[16]</sup>。1981年开启的第三轮《多种纤维协定》(Multifiber Arrangement, MFA)更是涵盖了来自31个国家的650种纺织品和服装出口,将来自发展中国家的纺织品和服装出口增长率从6%压低到2%<sup>[17]</sup>。自WTO成立以来,美国在1995~2013年间向WTO发起的反倾销诉讼高达323起,涉及金额也最大<sup>①</sup>。因此,尽管我们看到这一时期美国的平均关税一直维持在较低水平(图1),但是美国对国内企业的保护以更隐蔽、更富有针对性的方式在进行中。

20世纪90年代以来,美国的贸易政策依然保持着矛盾性。一方面,美国致力于降低贸易壁垒并积极融入世界,包括1992年签署的北美自由贸易协定

(NAFTA),1995年完成乌拉圭回合谈判并创立了世界贸易组织(WTO),以及2000年建立与中国的永久正常贸易关系(PNTR)。这些举措伴随着发展中国家的市场开放改革,最终促使世界贸易大幅增加。然而另一方面,这些政策行动引发了越来越多的政治争议,并削弱了两党在自由贸易方面的共识,也使得国内政治和经济极化日益加重:20世纪90年代末以来,美国实际工资停滞不前,而收入不平等的现象却稳步上升,美国人民开始质疑全球化和技术变革的好处。这种现象一直持续到2008年金融危机。由于美国经济复苏速度缓慢,这种经济不安全感加深了部分选民对于贸易的反感,并引发了本文开头提到的“购买美国国货”(Buy American)条款、汇率改革与公平贸易法案等贸易保护主义条款和退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、重谈北美自贸协定(NAFTA)、对钢铝产品进口开展“232调查”以及对中国开展“301调查”等贸易争端。尽管如此,2017年初的盖洛普民意调查显示,有72%的人将贸易视为机遇,只有23%将其视为威胁<sup>②</sup>。这个结果并不代表民意对贸易协定本身的支持。但是总体上看,美国人在对外贸易政策上仍然存在着巨大的分歧。

### 三、结论和启示

贸易政策在美国一直是政治争议的一大主题。不同地区、不同经济利益群体,通过政党和民选代表进行持久的对抗,或者支持扩大进口,或者支持抑制进口。通过梳理美国历史上3个时期的贸易政策,我们可以总结出以下几个特征:

第一,历史上,美国曾长期实行过贸易保护主义,至少在第二次世界大战之前,美国从未实行过真正意义上的“自由贸易”。

在贸易政策的第一阶段(联邦政府建立到南北战争之前),美国几乎对所有进口产品征收高额关

① WTO官方数据来源于 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_e.html](https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.html)

② 资料来源于盖洛普官网, <https://news.gallup.com/poll/204044/record-high-foreign-trade%20-opportunity.aspx>

税,用于支撑联邦政府的财政收入。南北战争结束后,进口产品平均关税和应课税产品平均关税出现了较大的分离。这是由于这一时期高额进口关税的主要目的是保护国内工业免受国外低价产品的竞争,而国内并不生产的产品则并不需要实行关税保护,对这类产品免征进口关税也有利于国内产商降低其生产成本。从被征税的进口产品平均税率来看,这一时期的进口关税仍在很高的水平。

二战结束后的美国贸易政策比较富有争议性。从进口平均关税来看,二战后的美国维持了几十年的低关税水平,无论是应征税产品还是总进口产品平均关税。此外这一时期的美国还大力推动了关税贸易总协定(GATT)和北美自由贸易协定(NAFTA)等贸易条款,体现了美国在推动全球化发展、扩大国际市场方面的诚意和决心。但是此时的贸易保护方式已经发生了变化,仅看进口产品平均关税是不够的。从20世纪70年代起,美国先后对日韩和欧盟发起了大规模的反倾销、反补贴调查,可见非关税贸易壁垒才是这一时期更有针对性、更具隐蔽性的贸易保护措施。针对发展中国家巨额的劳动密集型产品出口,美国更是以知识产权、环境法规和劳动权益等方式进行各种调查和制裁。

从另一个角度看,历史上美国的平均进口关税长期高于同时期的英法两国,如图2所示。唯一的例外

是在大萧条后,美国率先开始呼吁各国降低平均关税,并于之后的十几年保持了低于英法两国的平均关税。但是如我们上文所提到的,这一时期的美国已经开始针对农产品、纺织品进行配额限制、反倾销调查等非关税贸易壁垒的保护。因此,总体上来看,美国在历史上是一个较常使用贸易保护措施的国家。

第二,历史上美国不同利益群体之间的冲突是常态,但特定群体的利益诉求在一段时期内相对稳定,只有重大历史事件才会有会引起贸易政策的巨大变革。

我们将美国贸易政策的发展划分为3个不同的时期。尽管每一时期都存在不同利益群体的经济冲突,其贸易政策主张甚至在方向上相反,但大体上看,美国的贸易政策在特定历史阶段内保持相对稳定。

这一方面是归因于美国的政治制度设计。在三权分立的体系下,每一项重大的政策变革都要通过国会、总统和最高法院的层层谈判。每个国会议员都是由各州较小的选区选举产生,代表了该区选民的经济诉求,因而容易将贸易问题当做地区问题去考量。在不同地区、不同行业甚至不同阶层群体冲突激烈的情况下,国会往往很难对重大贸易政策达成共识并作出调整。另一方面,不同群体的利益诉求根植于经济发展阶段和产业结构的调整,这往往也是一个长期的过程。历史上美国南北方在贸易政策上的选择长期存在分歧:南北战争结束后,北

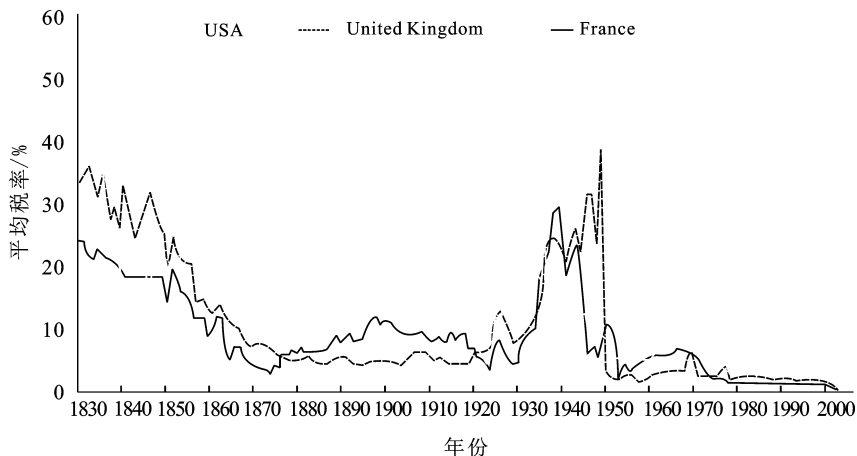


图2 美国、英国和法国关税历史对比(1830~2000年)<sup>[18] ①</sup>

① 英国数据来源于参考文献[19],法国数据来源于参考文献[20]



方工业区希望提高进口关税保护国内工业,而南方农场主希望降低关税以降低进口成本。这种冲突持续了近百年,形成美国特色鲜明的地缘政治分布,表现为共和党和民主党在关税政策上的分歧。而随着工业化的发展,这种分歧慢慢发生了扭转:北方以资本密集型产业为主,在国际市场上有足够竞争力,主张降低关税以扩大出口;而南方以劳动密集型产业为主,更希望获得高关税保护。由于这种产业上的转变一般需要较长时间。因此,美国南北方及两大政党在贸易政策方面一直存在冲突,但仍然是比较稳定的。

在这3个时期里,我们可以看到南北战争和大萧条分别成为贸易政策的分水岭。这两次冲击都改变了两党在国会的相对势力,使得其各自的贸易主张得以实施。自2007年底金融危机以来,美国宏观经济状况和国际经济秩序都发生了深刻的变革,贸易保护主义也更表现得日益明显。因此,不排除这场危机会成为下一个转变贸易政策方向的分水岭。

#### 参考文献:

[1] Irwin D A. Clashing over commerce: a history of U. S. trade policy [M]. Chicago: University of Chicago Press,2017.

[2] North, Douglass C. The United States in the international economy, 1790 ~ 1950[C]// Seymour Harris. American Economic History. New York: McGraw-Hill Book Company,1960.

[3] Mundell R A. International trade and factor mobility[J]. American Economic Association,1957,47(3):321-335.

[4] Broadberry S N. How did the United States and Germany overtake Britain? a sectoral analysis of comparative productivity levels, 1870 ~ 1990[J]. The Journal of Economic History,1998,58(3):375-407.

[5] Berthoff R T. British immigrants in industrial America, 1750-1950 [M]. Cambridge: Harvard University Press,1953.

[6] Andrew C. Summing up the tariff controversy[J]. North American Review,1890,151:47-74.

[7] Taussig F W. The tariff history of the United States[M]. New York: G. P. Putnam's Sons,1931.

[8] Alston L J. Farm foreclosures in the United States during the interwar period [M]. Journal of Economic History, 1983,43(4):885-903.

[9] Jacks D S,Novy D. Trade blocs and trade wars during the interwar period[EB/OL]. (2019-05-01)[2019-06-11]. [https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/manage/publications/424-2019\\_novy.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/manage/publications/424-2019_novy.pdf).

[10] McCallum J T. National borders matter: Canada-US regional trade patterns [J]. American Economic Review, 1995,85(3):615-623.

[11] Irwin D A. Changes in U. S. tariffs: the role of import prices and commercial policies [J]. The American Economic Review,1998,88(4):1015-1026.

[12] Goldstein J L,Rivers D,Tomz M. Institutions in international relations: understanding the effects of the GATT and WTO on world trade[J]. International Organization, 2007,61(1):37-67.

[13] Subramanian A, Wei S. The WTO promotes trade, strongly but unevenly [J]. Journal of International Economics,2007,72(1):151-175.

[14] Keesing D B, Wolf M. Textile quotas against developing countries [M]. London: Trade Policy Research Centre,1980.

[15] Hufbauer G C,Berliner D T,Elliott K A. Trade protection in the United States : 31 case studies[M]. Washington DC : Institute for International Economics, 1986.

[16] Destler I M. U. S. trade policy-making in the eighties [C]//Alesina A,Carliner G. Politics and economics in the eighties,Chicago: University of Chicago Press,1991: 251-284.

[17] Cline W R. The future of world trade in textiles and apparel[M]. Washington D. C. : Institute for International Economics,1990.

[18] Nye J V. The myth of free-trade Britain and fortress France: tariffs and trade in the nineteenth century[J]. The Journal of Economic History, 1991, 51(1):23-46.

[19] Imlah A H. Economic elements of the pax Britannica: studies in British foreign trade in the nineteenth century [M]. Cambridge:Harvard University Press,1958.

[20] Levy-Leboyer M, Bourguignon F L. Economie franc? aise au XIXe sie? cle[M]. Paris: Economica,1985.