



Committed to Improving
Economic Policy.

Research Note

2017.2.8. (Y-Research RN17-022)

作者：GARY CLYDE HUFBAUER/彼得森国际经济研究所

Reginald Jones 高级研究员

翻译：黄慧红/第一财经研究院研究员

huanghuihong@yicai.com

www.cbnri.org

研究简报

热点

特朗普总统可以阻挠贸易，但他会吗？

在过去一整个世纪接连出台的法律中，国会已经赋予了总统足够的权力限制贸易。但特朗普又何必用一场贸易战争来打乱其优先议程，伤害国会的感情，冒全球衰退甚至可能失去传统共和党人的投票的风险呢？

美国宪法赋予了国会“管理与外国的、各州之间的以及同印第安部落的贸易”（第一条第 8 款）。因此也难怪参议员和代表们普遍认为，国会对于所有会影响国际贸易的措施都拥有提议和决定权。没错，他们是拥有决定权。但在过去一整个世纪接连出台的法律中，国会已经赋予了总统足够的权力限制贸易。其中的八个总结在下表中，包括北美自由贸易协定（NAFTA，其它贸易协定也类似）的终止和互惠条款。

可以肯定的是，谈到贸易自由化时国会是吝啬的。贸易自由化需要总统在一段特定的、有限的时间内得到授权来进行贸易协定的谈判（如 2015 年贸易促进授权），总统的劳动成果随后必须得到国会批准来进行立

法。

但如果总统想限制贸易，他几乎拥有无限（*carte blanche*）的权力。在特朗普之前，近期唯一一个有类似倾向的总统是 80 多年前的赫伯特·胡佛。胡佛并没有自己推高关税：国会颁布了臭名昭著的 1930 斯母特-赫利法案（*Smoot-Hawley Act*，译者注：该法案大幅度提高了 887 种商品的关税）。现在，二战以来颁布的法律使得特朗普可以强加类似斯母特-赫利的关税，而不太需要国会点头。

竞选期间，特朗普先后宣布将撕毁现有的贸易协定，重新谈判 NAFTA，对墨西哥进口商品征收 35% 的关税，对中国进口商品征收 45% 的关税，对外包的美国企业的商品

处以 35% 进口关税的惩罚。如果世界贸易组织 (WTO) 进行阻拦, 他承诺会重新谈判新的条件或退出, 因为 WTO 是个“灾难”。

仅仅因为特朗普拥有了执行上述这些声明的权力并不意味着贸易战争一触即发。事实上, 自竞选后他对贸易的抨击已偃旗息鼓。最突出的一个举动是游说开利公司 (Carrier Corp) 改变主意, 保留印第安纳的就业岗位。

开利的案例可以被看作特朗普和其它大公司打交道的模板: 威逼利诱, 从而使得企业做出关于新工厂和就业的承诺。这种伎俩更接近裙带资本主义, 而不是好的政策, 但它们远不是竞选期间所预示的全面的贸易战争。事实上, 被任命的两名特朗普政府主要顾问——威尔伯·罗斯 (Wilbur Ross, 商务部部长) 和纳瓦罗 (Peter Navarro, 白宫国家贸易委员会主席)——坚持认为, 贸易威胁只是谈判策略。

国会的考虑同等重要。按照重要性, 特朗普立法的优先顺序将是: 废除奥巴马医改, 颁布税收改革, 大兴基建。通过这些里程碑式的措施必须依赖 2017 年预算调整和 2018 年的预算, 这只需得到参议院的 51 票 (译者注: 简单多数票原则), 而非通常的 60 票。特朗普又何必用一场贸易战争来打乱其优先议程, 伤害国会的感情, 冒全球衰退甚至可能失去传统共和党人的投票的风险呢?

即使是有针对性的贸易限制也可能招致受影响的美国企业甚至一些州强烈的法律挑战。特朗普的大部分行动可以应对这些挑战, 一方面是因为他拥有总统的宪法外交权力, 另一方面是因为他可以引用下表中的诸多法律。

但外国不会耐心等待美国法院或 WTO 的诉讼来维护其贸易权利。有针对性的报复

几乎是肯定的, 它们会被巧妙设计来伤害那些自称为特朗普支持者的州、企业和社区。这个可能性给罗斯和纳瓦罗带来了麻烦。同时, 贸易冲突的战场越大, 中国领导全球贸易体系的空间就越大。这应该不是特朗普外交和安全顾问们乐于看到的。

特朗普一定会和墨西哥和加拿大积极重开 NAFTA 谈判, 也会对中国提出诸多要求。他会摒弃跨太平洋战略经济伙伴关系协定 (TPP), 搁置跨大西洋贸易与投资伙伴协议 (TTIP)。这些举动对自由贸易主义者来说不是好事, 包括我自己。美国会失去恢复世界经济、提升人民生活水准的巨大机会。但是, 如果特朗普悬崖勒马, 并不会对其充足的弹药库造成影响, 也不会将美国带入全球贸易战争的边缘。

表 美国总统对外贸控制力的法律依据

法令名称	授权触发条件	总统一权力
贸易协定		
1933 北美自由贸易协定执行法案	宣布关税	宣布对加拿大和墨西哥进口商品重返最惠国关税
1933 北美自由贸易协定执行法案	同墨西哥和加拿大维持互惠水平关税	与国会协商后宣布额外的税收
有约束的法令		
1930 关税法案第 338 节	在法律或事实上歧视美国商业的国家	征收高达 50% 的额外从价税
1962 贸易扩张法案第 232 (b) 节	发现进口对国家安全有不利影响	根据需要征收关税或实行配额以抵消不利影响
1974 关税法案第 122 节	美国国际收支巨额赤字	对一个或多个拥有大额国际收支盈余的国家在 150 天内征收高达 15% 的关税, 或数量限制, 或同时实施
1974 关税法案第 301 节	外国否认美国自由贸易协定权, 或实施了不公正、不合理、或歧视性的行为	总统酌情采取报复性行为, 包括关税和配额
1986 禁止滥用药物法案修正案 19 USC 2492	非合作主要制药或转口国	拒绝普惠制利益; 额外征收高达 50% 的从价税; 减少空中交通
几乎无约束的法令		
1917 年与敌对国家贸易法案	战争时期	国际贸易的所有形式, 及冻结、攫取任何形式的外国资产的权力
1977 年国际紧急经济权利法	国家紧急时期	国际贸易的所有形式, 及冻结任何形式的外国资产的权力