为何要重视莱特希泽这些关于贸易的主张

作者：张春霖；来源：比较

编者按：2018年特朗普政府不仅发起了对中国的贸易战，也在一定程度上改变全球化和自由贸易的进程，本文通过评论特朗普政府时期的贸易代表莱特希泽的著作，概述了莱特希泽以及其关于自由贸易的理念及其政策主张，或可有助于我们更全面深入地解美国未来对全球化和贸易的政策立场。

曾经于2017—2020年在美国特朗普政府中担任贸易代表（United States Trade Representative）的罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）于2023年7月出版了一本回忆录，题为《没有什么贸易是自由的：改变政策方向、应对中国挑战、帮助美国工人》（No Trade Is Free: Changing Course, Taking on China, and Helping America's Workers. Harper Collins. New York）。这本书旨在回顾他任职四年期间在国际贸易领域所做的工作，并阐述他所秉持的理念和政策主张。全书分为五篇十八章。第一篇的三章具有概论性质，谈论若干基本问题，包括美国贸易政策的历史以及为什么世界贸易组织（WTO）的成立和运作不符合美国利益。第二篇的七章是全书重点，以中国为主题，首先谈为什么中国对美国是一个战略对手和威胁，然后介绍他操盘对华贸易战、与中国谈判达成中美第一阶段经济贸易协议的详细过程，最后提出了如何对付中国的政策建议。第三篇的三章以北美贸易关系为主题，介绍了他与墨西哥、加拿大谈判并于2018年签署《美墨加协定（USMCA）》的过程。第四篇谈论与世界其他国家的贸易关系，包括他处理与德国、法国、爱尔兰、日本、印度、韩国、越南等国的贸易关系的过程，以及美国与各国的贸易关系中普遍存在的若干问题。第五篇只有一章，就美国未来的贸易政策全面提出了他的主张。

莱特希泽在本书中阐述的理念和政策主张值得重视。首先，它们在很大程度上也是他与特朗普的共识。莱特希泽和特朗普共事四年，配合十分默契。莱特希泽在书中对他的前老板毕恭毕敬，不吝溢美之词。他特别提到，每次遇到事情他都能得到特朗普的有力支持，二人之间没有过一次不愉快的会议。有传言说，如果特朗普在2024年的大选中获胜，很可能会再次启用莱特希泽。当然，特朗普的追随者很多人也是他的拥趸，比如特朗普当年在白宫的幕僚、后来因卷入国会山暴乱并在后续调查中蔑视国会而蹲了四个月监狱的纳瓦罗（Peter Navarro），就是他的坚定支持者。其次，这些理念和政策主张在民主党内也不乏支持者。拜登政府的贸易代表戴琦就大体上保留了莱特希泽的遗产，莱特希泽在书中对她也颇多赞赏。因为贸易谈判所达成的协议往往需要获得众参两院通过，莱特希泽在民主党议员中也有广泛的人脉。按书中介绍，特朗普的死对头、众议院原议长南希-佩洛西，就是莱特希泽的知音。早在20世纪90年代末，二人在反对中国加入WTO的问题上就持一致观点。莱特希泽为《美墨加协定》和墨西哥举行秘密谈判的时候，佩洛西虽然正在紧锣密鼓地主持对特朗普的弹劾，还是不遗余力地抽调人马给莱特希泽提供了有力支持（第14章）。与民主党阵营内的工会领袖，莱特希泽也保持了良好的合作关系。严格来说，在贸易政策方面，莱特希泽真正的对立面不是那个党派，而是他所说的“自由贸易派” （free traders）、“全球主义者” （globalists），即自由贸易和全球化的拥护者，其中尤其包括大部分经济学家、以华尔街为代表的金融界、跨国公司、以及像沃尔玛那样的盈利高度依赖进口的公司。

## “美国优先”

莱特希泽在贸易政策上的理念以“美国优先（America Frist）”为最高宗旨。这当然首先是特朗普在政治上高举的一面民族主义的旗帜，意思是美国利益优先于别国利益。他们二人意气相投，共同的“爱国”热情是一条重要纽带。据书中介绍，早在1987年9月2日，特朗普就给莱特希泽留下深刻印象。那天，时年40岁的律师莱特希泽无意中看到了特朗普花费近10万美元在《纽约时报》等大报包下整版版面刊登的一封致美国人民的公开信。信中，特朗普声称全世界都在笑话美国的政客，因为他们任凭日本这样的国家一方面享受美国的安全保护，一方面占美国的便宜。所谓占美国的便宜，指的是美国对日本有巨额贸易赤字（第10页）。莱特希泽发现，特朗普对贸易赤字的这种看法与他不谋而合。

不过，“美国优先”的含义其实远不仅仅是在美国利益和别国利益之间做出选择那么简单。莱特希泽在书中提到的一个例子有助于说明问题（第303页）。他说，美国的汽车工业从1994年到2018年流失了17%的工作岗位，实际工资的下降幅度也大体相同。但是，其中的一个细分市场是个例外，就是“皮卡”（pickup trucks，小货车）。他说，美国汽车公司的大部分利润来自美国产的皮卡，而这个细分市场之所以例外，是因为由于历史原因，皮卡的关税保持在了25%的高水平。否则这个市场早已被韩国公司拿下了。他和韩国2019年谈判成功的新贸易协定可以保证这个关税税率2038年之前不会改变（第288页）。

他这样做，当然在韩国和美国之间坚持了“美国优先”，保护了美国的工作岗位，但事情不止于此。他同时还在美国的皮卡生产者和消费者的利益之间做了一个选择。因为美国消费者本来可以花费更低的成本，使用韩国的皮卡。通过25%的关税，他事实上向美国消费者征了一笔隐形的税赋，转移给了皮卡的生产者，保住了他们的工作岗位。所以，“美国优先”的含义不仅是美国优先于外国，还包括美国生产者优先于消费者。他在书中也明确反对把消费者置于更优先的地位（第311页）。

不仅如此，他要给予“优先”地位的也并不是所有的美国生产者或美国工人，而仅仅是那些经受不住国际竞争冲击的工人。大体来说，这主要是那些没有受过高等教育、在制造业工作的蓝领工人和一部分农民。这一点他也说得很清楚（第24—25页）。

这样的挑战当然不只是美国才有。任何开放型经济体，都会出现某个行业和企业在国际市场竞争面前难以维持、不得不做出调整的情况，而这种调整难免会导致工作岗位的损失。因此，不仅是美国，任何开放型经济体的政府都会面临同一个难题：要不要保护这样的行业和企业？它们当然同样可以高喊“我国优先”，把这样的行业和企业保护起来。这样做也许可以保住工作岗位，政治上还可以给自己戴上“爱国”的光环。但经济上必须承受的损失就是保护了落后，牺牲了效率。比如上面的例子中，如果从韩国进口皮卡，整个美国经济中用于皮卡的成本本来可以更低。这个道理莱特希泽虽然不是经济学家，但也很明白。但他还是很明确地说，必须在效率和工作岗位之间保持平衡，就像在效率和保护环境之间寻找平衡一样（第23页）。换句话说，为了保护工作岗位，牺牲效率也可以在所不惜。在这个意义上，“美国优先”的另一个含义是牺牲美国效率来保护一部分美国工人的利益。

## 贸易赤字

那么，具体到贸易政策，如何实现“美国优先”？莱特希泽的理念和政策主张的基础是他对贸易赤字的一种古怪理解。本来，进出口贸易说得简单一点和所有其他贸易一样，都是“一手交钱一手交货”，只要每一笔交易都公平合理，一旦钱货两清，买卖双方便互不相欠了。但是，按照莱特希泽的概念，事情不是这样。如果某个外国商人和美国商人做生意，一年之中外国商人向美国商人购买了100亿美元的货物，美国商人向外国商人购买了200亿美元的货物，他认为美国就吃了大亏：有100亿美元的财富被转移到了那个外国。换句话说，贸易赤字等于“财富转移”（第205页、第259页），或者说把钱白给了别人。这还不算，因为那个外国收到了200亿美元的钞票，只买了美国人100亿美元的货物，手里还剩下100亿美元的钞票。于是该国商人就会用这些钞票向美国投资。比如，把其中50亿美元给美国公司，换取这些公司的股份，参与这些公司的分红，把另外50亿美元给美国财政部，换取其债券，获得其利息。莱特希泽认为，这样一来美国就让外国人又占了一次便宜。因为美国人向外国投资少，外国人向美国投资多，美国就有了负的净投资，而他认为只有净投资最多的国家才是最富有的国家（第28页）。简单来说，他的账本上虽然有“收入”和“支出”两栏，但他眼中看到的只有支出没有收入。比如，他只看到美国商人给别国支付了200亿美元钞票，却忘记了他们因此获得了别国价值200亿美元的货物；只看到别国投资者拿到了美国公司的股份和分红权，却忽略了美国公司从别国投资者那里拿到的资金。

但是，就是对贸易赤字的这种理解构成了莱特希泽主张的贸易政策的基石。他对贸易的看法用他自己的话说就是：“贸易是好的。贸易多一点更好。公平贸易是根本。但贸易平衡是必需”（第319页）。所谓贸易平衡，就是消除赤字。对他来说，在贸易政策方面落实“美国优先”，首先就是要消除美国多年累积起来的巨额贸易赤字。

美国作为超级大国，为什么会有持续多年的巨额贸易赤字呢？莱特希泽分析了很多原因，其中包括美元价值不能像其他货币一样随贸易平衡情况而涨跌，美国的贸易伙伴大多实行增值税，对进口征税、给出口退税，而美国以所得税为主，没有增值税，等等。但是，他同时认为，关键是美国的贸易伙伴对美国实行的都是不公平的贸易。有没有可能出现一种情况，就是美国的贸易伙伴和美国进行的完全是公平贸易，结果美国工人还是没有竞争力，无法保住自己的工作岗位？如果出现这种情况，美国的贸易政策是应该坚持公平贸易，让美国工人失去工作岗位，还是应该为了保护美国工人利益而放弃公平贸易？对莱特希泽来说，这种悖论应该是不存在的，因为他的书中没有提到会出现这种情况。对美国有大额贸易盈余的国家，都被他指责为对美国实行不公平贸易的“重商主义”（mercantilist）贸易政策，为首的当然就是中国。

他引用剑桥字典，把重商主义定义为通过政府干预，树立贸易壁垒，鼓励出口，积累国家财富（第113页）。重商主义是美国在WTO等场合攻击中国常用的标签。但在此书中，不仅中国，其他对美国保持贸易盈余的国家，也都被贴上了这个标签，比如德国（第263页）、日本（第273页）、印度（第281页）。当然，按莱特希泽的说法，这些国家占美国的便宜之所以能够得逞，是因为在特朗普入主白宫之前的历届美国政府都软弱无能，没有能够有效保护美国工人的利益。



## 市场准入

那么，具体来说，如何消除贸易赤字呢？他列举了三种可能的方案（第317—318页）。第一种是巴菲特提出来的，其要旨用中国人的话来说可以概况为“量出为入”，就是给进口商发放某种进口许可，凡进口一定价值的外国货物，必须有等值的美国货物出口作为凭据。这样当然就可以保证进口永远不会大于出口。第二种方案把矛头对准外国贸易盈余形成的美元向美国的回流，支持这一方案的人包括2019年提出《为竞争和繁荣保持美元竞争力法案》的两党参议员。假设一个国家对美国出口了200亿美元，进口了100亿美元，手里就会形成100亿美元的盈余。这些美元既然不用于从美国进口，就只能买美国的资产。第二种方案的要害是，当这100亿美元回到美国投资于美国资产时，对其征收某个百分比的市场准入费。比如100亿美元购买美国国债，除了一般的国债交易，额外再征收一笔准入费。这样就会降低美元的币值，提高该国对美国保持贸易盈余的成本，促使其或者增加从美国的进口，或者减少对美国的出口。第三个方案很简单，就是对进口征税，直到实现贸易平衡。莱特希泽说，这三种方案他都赞同，但他认为第三种方案更容易实施，效应更容易预测，还能增加财政收入，所以他倾向于第三种。

但是，不管哪种方案，都是美国的一厢情愿。贸易伙伴不接受怎么办呢？莱特希泽的理念很清楚，就是依托美国的巨大市场，以市场准入相要挟，迫使贸易伙伴让步。在主要贸易伙伴对美国保持盈余的情况下，美国尤其拥有更多的筹码。特朗普说“贸易战很容易打赢”，也是这个意思。

莱特希泽在书中介绍的他主持的贸易谈判中，他迫使对方做出让步的基本手段就是以提高关税相威胁，或者以取消对方已经享有的市场准入相威胁。比如，2017年8月，他的副手带领的美国代表团与韩国代表团就《韩国自由贸易协定》开始的第一轮谈判很不顺利。韩国方面态度强硬，美国代表团被气得差点离场抗议。但是，2018年2月，特朗普对出口到美国的钢、铝制品征收关税。因为韩国有大量钢材出口美国，受到巨大压力，不得不放下身段回到谈判桌。随后的谈判中，韩国做出了一系列有利于美国减少对韩贸易赤字的让步（第287—288页）。

以市场准入相要挟，逼迫贸易伙伴做出让步，这当然是基于美国的经济优势。莱特希泽对此并不讳言。他说，“我们需要贸易，但是远不如其他国家更需要。我们的经济体量巨大，我们可以生产大部分我们需要的东西”（第319页）。但是，这种做法属于无视规则的单边主义行为。或许正因为如此，莱特希泽很不喜欢WTO，认为WTO的创立和运作都不符合美国的利益（第四章）。其中一个重要原因，就是WTO有一个争端解决机制，如果这个机制就贸易纠纷做出裁决，即使不利于美国，美国也必须服从和执行。他在书中列举了一系列美国被迫修改法律、改变政策来遵守WTO裁决的例子。简单来说，有WTO规则管着，美国就不能随意采取单边行动。莱特希泽的一大“政绩”，就是在特朗普的坚定支持下，采取措施让WTO的上诉机构陷入了瘫痪。在他谈判达成的一些贸易协定中，他也坚决反对由任何第三方专家组之类的机制来裁决纠纷。他喜欢的机制是，发生纠纷而双方通过磋商达不成共识时，各自都可以采取进一步的单边行动；如果一方认为对方的行动是善意，就不许采取报复行动；如果认为对方的行动是出于恶意，可以退出协定。

## “战略性脱钩”

实现贸易平衡，当然首先是和中国实现贸易平衡，因为中国在美国的贸易赤字中所占份额最大。但是，对莱特希泽来说，中国不仅仅是一个占美国便宜的贸易伙伴，而且还是美国“最大的地缘政治威胁”，是“致命的对手”（（lethal adversary）第205页），而像欧盟、日本、韩国，虽然在贸易上也占美国的便宜，但地缘政治方面是朋友。所以，对中国的贸易政策，就不仅仅是一个实现贸易平衡的问题。莱特希泽认为，对中国的贸易政策的核心应该是“战略性脱钩”（strategic decoupling）（第205页）。战略性脱钩的第一个含义当然是实现贸易平衡，因为美国通过货物贸易的赤字已经给中国这个对手“转移”了6万亿美元的“财富”。

在特朗普政府已经对来自中国的进口征收关税的基础上，还有什么办法可以实现贸易平衡？他提出了两个进一步的措施。首先是撤销中国在美国享有的最惠国待遇，也就是停止和中国的“正常贸易关系”。20世纪90年代，中国在美国不享有最惠国待遇，中国的贸易地位——其中包括中国出口在美国享有的关税等方面的待遇——每年都要经过美国国会的辩论和审议。直到2000年10月10日，克林顿签署的《2000年美中关系法案》才给予中国永久性正常贸易关系地位（permanent normal trade relations, PNTR），即最惠国待遇。莱特希泽的意思就是要退回到这个法案之前的状态，对中国的贸易地位一年一审，借此控制中国对美国的贸易平衡。在莱特希泽的书出版之前，2023年1月，阿肯色州参议员科顿（Tom Cotton）和其他几个参议员就已经联合提交一份议案，其主旨就是撤销中国的PNTR。这个议案现在仍然在辩论之中。不过，莱特希泽认为，仅仅是撤销PNTR还不能实现贸易平衡，还需要第二个措施，就是对所有来自中国的进口加征关税，这一点现在已经进入特朗普的竞选纲领。

但平衡贸易只是莱特希泽提出的战略性脱钩的八项举措中的第一项。其他七项是：使美国公司更容易地对中国的不公平贸易行为采取行动；降低相互依赖，包括降低从中国的药品、原材料的进口；降低两国之间的相互投资；实施强有力的出口控制；停止技术上的相互依赖，包括停止在安全和军民两用技术领域的一切合作；在市场准入问题上坚持全面对等原则；立法应对中国试图影响美国政治和社会的行为。

## “公平贸易”

在本书的最后一章，莱特希泽提出了一个面向未来的政策议程。他首先指责过去几十年美国的领导人推行的贸易政策没有服务于美国人民的利益。他认为现在必须实现一种不同的贸易政策，“在其中，每一个决策的目标都必须是帮助美国劳动人民。经济效率、低廉价格、公司利润都是重要的目标，但相对于改善这个国家的普通劳动人民的生活和机会来说，这些目标都应该是第二位的”（第311页）。他进一步指出，拜登政府接手之后，在抵制WTO、维持按301条款对中国征收的关税、开始实施产业政策等方面，延续了他和特朗普确定的政策方向。所以美国贸易政策的大方向已经改变。按这个大方向继续向前推进，第一位的优先事项当然是对付中国，实行战略性脱钩。在此基础上，他提出了另外五个方面的具体事项。

首先是在国内市场上要求公平贸易，充分利用诸如反倾销、反补贴、301条款等法律手段，要求贸易伙伴给予对等待遇。其次是在出口市场上要求公平对待。他特别提出，美国拥有世界上最大的市场。任何国家都不可以一方面享有对美国的市场准入，一方面不给予美国以真正的最惠国待遇。如果这种情况不改变，美国必须准备好采取单边行动，拒绝给予对方市场准入。美国保障自己的权益，就要靠这个政策和传统对等原则的组合。第三，美国需要大幅修改进口法律，收紧进口方面的环保、劳工权益保护、食品安全等方面的标准。不能允许那些因为在这些方面降低标准而比美国国内产品更廉价的产品进入美国。

以上都属于他说的“公平贸易”的范畴。在此基础，他还进一步提出了另外两个事项。第四个事项是改善对要害产业的补贴政策。他一方面指责别国是重商主义，一方面如此明确地主张美国要实行产业补贴，如何确立其合理性呢？基本逻辑还是“美国优先“：“一般来说，产业补贴不是一件好事情。补贴加剧市场上的低效率，而且由于补贴背后的政治考虑并非总是符合人民的最大利益，经常导致资源的错误配置。但是，在一些领域，没有补贴我们无法竞争。有一些经济竞争是美国输不起的“。他举例说，为了制造F-35战斗机，美国必须进口芯片，他认为这样不行，美国必须自己制造，而这没有政府支持是做不到的。（第316—317页）。此外，第五个事项还是用征收关税的手段来平衡贸易，不仅对中国，对其他和美国有大额贸易盈余的国家也是如此。特朗普现在的竞选纲领中也已经包括对所有进口加征关税。

所以，对莱特希泽来说，“公平贸易“其实只是手段，”美国优先“才是目的。用公平贸易的手段能解决的问题，就在公平贸易的旗帜下解决；解决不了的，就直接采取反公平贸易的手段来解决，比如产业补贴、单边征收关税。

## 几点评论

莱特希泽所主张的贸易政策方向，当然是一种反自由贸易、逆全球化的方向。他说没有什么贸易是自由的，意在主张一种不自由的贸易。但是，如果特朗普赢得了2024年的大选，这很可能就是美国未来四年的政策方向。即使哈里斯胜出，在贸易政策上是否仍然会像拜登政府一样，延续莱特希泽时代确立的贸易政策，现在也不清楚。不过，也有乐观的意见。在2024年9月10日由WTO和美国彼得森国际经济学研究所（Peterson Institute for International Economics）联合举办的一个论坛上，彼得森研究所所长亚当-珀森（Adam Posen）发言就认为，美国用不了几年就会重回自由贸易和全球化的世界潮流。在美国，彼得森研究所属于莱特希泽所说的“自由贸易派”“精英”云集的重镇。珀森做出如此乐观的预测依据何在，他没有解释。但是，有一点比较确定的是，莱特希泽主张的这一套虽然表面上看起来无比“爱国”，充满了对底层“劳动人民”的人文关怀，与东西海岸的“精英”和高谈阔论的经济学家形成了鲜明对照，其实是“损人不利己”，很难长久。

莱特希泽和特朗普喊的最响的口号，就是保护美国“劳动人民“的利益，也就是保护那些受到自由贸易和全球化威胁的美国劳动者的工作岗位，其中包括在制造业就业的工人和一部分农民。地理上说，这些工作岗位集中在美国的中西部地区（heartland）而不是东西海岸。那么，他们任职期间发动了对中国的贸易战，对来自中国的进口提高了关税，后来一直维持没有降低，这些贸易保护主义措施是不是真的保护了这些地区的工作岗位呢？

2024年1月，麻省理工学院的著名经济学家David Autor和来自世界银行、苏黎世大学、哈佛大学的三位合作者共同发表一篇工作论文①，公布了他们的一项研究成果。他们分析美国的就业数据后发现，到他们开展研究的时候为止，特朗普政府在2018—2019年发动贸易战期间对来自外国进口加征的关税对中西部地区受保护行业的就业既没有正的也没有负的效应；来自外国的报复性关税则对农业就业用明显的负效应，而且美国采取的补偿性措施并不能抵偿这些负效应。

不仅如此，美国消费者和美国“劳动人民”中的其他部分也为贸易战付出了不菲的代价。美国经济学家和政策研究者对此也做了大量研究和估算②。比如，根据国会预算办公室的一项研究③，特朗普2018年1月到2020年1月加征的关税造成的美国产出损失和消费品价格升高给消费者带来的损失合计为2020年平均每个家庭1277美元。Tom Lee 和Jacqueline Varas于2022年完成的研究④认为，特朗普政府按232条款对美国进口的钢、铝制品加征的关税和按301条款对来自中国的进口加征关税给美国造成的税收方面的总成本为511亿美元。Mary Amiti等人的研究⑤则发现美国人的福利总损失为3%。

这些研究成果的意思，当然并不是说对美国中西部那些因技术进步和全球化冲击而陷入困境的普通工人和农民的苦难，不值得关注；也不是说自由贸易和全球化的政策不需要调整。自由贸易、全球化必须比过去更为包容、更强调平等，这在全球范围内早已成为共识。WTO于2024年9月发布的《世界贸易报告⑥》就以此为主题。但是，正如该报告强调的，尽管实现这样的目标并非易事，但贸易保护主义并不是一个选项（第13页）。

注释

②见卡托研究所的综述，https://www.cato.org/blog/americans-paid-trump-tariffs-would-do-so-again。③https://www.cbo.gov/system/files?file=2020-01/56020-CBO-Outlook-Chapter2.pdf。④https://www.americanactionforum.org/research/the-total-cost-of-tariffs/。⑤https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2019/05/new-china-tariffs-increase-costs-to-us-households/。

⑥https://www.wto.org/english/res\_e/booksp\_e/wtr24\_e/wtr24\_e.pdf。

当然，对莱特希泽来说，贸易保护主义也不是完全没有赢家：David Autor等人的研究还发现，受到进口关税影响的中西部地区的居民在贸易战之后确实变得更容易在2020年大选中投票支持特朗普和共和党议员。

读莱特希泽的这本书，一个非常强烈的感受是，“美国”不是铁板一块。在很多方面，美国是一个高度分裂的国家。虽然对中国的敌意今天好像已经是共识，但也只是很浅层次的共识。比如在贸易政策方面，像莱特希泽、佩罗西这样的人在20世纪90年代就反对美国支持中国加入WTO，只是那时在对华政策上他们的意见没有占上风。今天，美国既有科顿那样的主张撤销PNTR的极端“鹰派”，也有大量对此持反对态度的温和派。就思想观念而言，像莱特希泽这样的自由贸易的坚定反对者和他所指责、蔑视的自由贸易派、全球主义者在很多重大问题上的观点和立场经常大相径庭。所以，“美国”对自由贸易持什么态度，其实取决于美国的哪些人主导其贸易政策。