

特朗普政府 需要什么样的全球化^{*}

李向阳

【内容提要】 特朗普政府倡导反全球化是对美国民粹主义诉求的呼应,具有内在的必然性。但从全球的角度来看,这并不意味着民粹主义和反全球化具有合理性。在民粹主义和反全球化的背后是美国对丧失全球化领导权的担忧和对现行国际经济规则的不满。这种不满不仅体现在对多边主义规则之上,而且体现在对区域主义规则之上。不过,基于经济全球化的双重属性与特朗普政府的执政理念,特朗普政府并非要“去全球化”,而是要构建新型全球化或“再全球化”。这种新型全球化是一种排他性的全球化:其主导者是美国及其有共同利益的“志同道合者”;其原则是以“公平贸易”理念取代自由贸易理念;其手段是以双边机制替代多边机制;其目标是维护美国(及其盟友)领先者的地位,阻止后来者实现赶超。与排他性全球化相对应的是包容性全球化,反映了全球经济中的后来者或发展中国家的利益诉求。未来全球化与全球治理改革的发展方向将取决于这两种模式的博弈结果;它们各自的被认可度、可行性以及两者能否找到最大公约数。

【关键词】 全球化;反全球化;“再全球化”;排他性全球化;包容性全球化

【作者简介】 李向阳,中国社会科学院亚太与全球战略研究院院长,研究员。
(北京 邮编:100007)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2019)
03-0044-13

^{*} 感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 问题的提出

近年来,反全球化成为诸多研究领域的一个焦点问题。以英国“脱欧”、特朗普执政为标志,围绕反全球化的争议进一步升级。如果说英国“脱欧”还只是一个反全球化个案的话,那么特朗普政府倡导并践行反全球化的影响却具有全球意义。讨论特朗普政府对待全球化的立场不仅关系到对美国未来在全球经济中作用的判断,而且关系到对经济全球化发展方向的研判。

围绕特朗普政府对待全球化的立场,学术界大致有三种不同的判断:第一,特朗普的反全球化政策不可能取得预期的效果。一种看法是,由技术进步与国际分工深化所决定,全球化的发展具有内在的必然性,不存在逆全球化的可能性,反全球化也不可能取得成功。这是中国学术界代表性的看法。另一种看法是,受制于美国的三权分立体制,特朗普的反全球化措施不可能真正取得成效,当然也不可能改变全球化的发展趋势。^① 第二,由于现有的全球化本身存在弊端,反全球化运动有其客观存在的必然性,未来全球化的发展方向是对现有全球化的改革或修正。正是以新自由主义为基础的全球化自身出现了问题,反全球化或逆全球化才得以兴起。为此需要对现行的全球化及其治理范式进行重塑,构建新型的全球化。这种新型全球化是一种“内嵌的自由主义”全球化,并且由中国来主导。^② 特朗普政府推动反全球化的实质是逆权力转移,而非逆全球化。换言之,其真正意图是要寻求“再全球化”。^③ 第三,反全球化与逆全球化都属于伪命题,原因是全球化的概念或内涵存在各种各样的误解。^④ 此外,还有人从特朗普本人的个性和理念出发来解释特朗普政府的反全球化政策导向。

毫无疑问,这些研究对于理解特朗普政府的反全球化政策和探讨全球化的发展方向有着非常重要的意义,但笔者认为这些研究本身还有待进一步深化。第一种观点在长期内可能是成立的,但他们无法解释全球化发展过程中的周期性。全球化的发展历史证明,全球化的领导者调整立场,不管是主动调整还是被动调整,都会改变全球化的

① 盛斌、宗伟:《特朗普主义与反全球化迷思》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2017年第5期,第38—49页。

② 陈伟光、郭晴:《逆全球化机理分析与新型全球化及其治理重塑》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2017年第5期,第58—69页;陈伟光、蔡伟宏:《逆全球化现象的政治经济学分析》,载《国际观察》,2017年第3期,第1—18页。

③ 王隽毅:《逆全球化? 特朗普的政策议程与全球治理的竞争性》,载《外交评论》,2018年第3期,第102—128页。

④ 蔡拓:《被误解的全球化与异军突起的民粹主义》,载《国际政治研究》,2017年第1期,第15—20页。

进程。第二种观点为我们提供了一个分析反全球化和再全球化的理论框架,并试图回答全球化的发展方向。但是,它对特朗普政府寻求的新型全球化或“再全球化”的内涵缺少具体描述,其结果是无法判断全球化的具体变化方向和“再全球化”的实施路径。第三种观点在概念层面对全球化进行讨论固然是有价值的,但它没有解释特朗普政府对待全球化的态度转变究竟意味着什么。

如何界定经济全球化对于讨论其发展方向至关重要。在笔者看来,全球化具有双重属性:在生产力层面,全球化表现为商品、服务与生产要素的跨国界流动;在生产关系层面,全球化又表现为影响和制约这种跨国界流动的规则和秩序。按照生产力与生产关系的辩证关系,只要技术进步与国际分工不陷入停滞或倒退,全球化的基本方向就不会改变。同时,国际秩序与规则又会影响或制约商品、服务与生产要素跨国界流动的进程。如果规则与秩序无法适应商品、服务与生产要素跨国界流动的要求,在一定时期内全球化就可能陷入停滞或倒退,进而呈现周期性波动。

本文首先承认现有全球化所引发的负面效应是客观存在的,但这种负面效应被民粹主义夸大和扭曲了。而特朗普政府恰恰利用了民粹主义的诉求来推动反全球化运动,一方面为了获得国内民众的支持,另一方面为了继续维护美国的霸权地位、阻止新兴大国的崛起。在这种意义上,特朗普政府寻求的是“再全球化”或构建新型全球化。未来以美国为首的发达国家与以中国为代表的发展中国家都在倡导构建新型全球化,但目标和方向是不同的,全球化的发展方向将取决于这两种新型全球化模式的博弈结果。

二 民粹主义与特朗普反全球化的内在必然性

对于反全球化的原因,绝大多数研究都会强调发达国家不同群体之间的收入分配不均、不同国家之间相对地位改变以及跨国移民等因素。而本文在这里强调的是,这些客观因素被民粹主义者夸大或扭曲,进而被政治家利用,最终形成了反全球化的口实。在这种意义上,特朗普政府倡导反全球化是对美国乃至西方发达国家民粹主义诉求的呼应。

第一,美国国内不同群体之间收入分配差距加大。自 20 世纪 70 年代以来,美国的收入分配差距扩大是一个不争的事实。美国国会研究服务中心(CRS)2016 年提供的研究报告显示,收入分配差距扩大主要体现为处于收入顶端群体的收入增速过快。比如,将处在收入顶端 20%家庭的收入与处在收入底端 20%家庭的收入进行比较,

1975年前者是后者的10.3倍,2015年这一比率扩大到16.3倍。尤其是在2000—2015年,这一比率上升的速度明显加快。但经济学家的研究表明,造成收入分配差距扩大的原因首先是技术进步,其次才是全球化、工会化水平下降以及最低工资水平波动等。^①多数学者认为,全球化对美国工人工资水平不平等的贡献程度只有10%—20%。^②全球化负面效应的另一个领域是美国就业岗位的丧失,但经验研究显示,全球化对美国就业岗位的替代效应微乎其微,尽管它对低技能(工资)工人的冲击要远大于对高技能(工资)工人的冲击。^③

然而,普通民众对全球化负面影响(收入分配差距扩大)的感知与实际结果相差很大。皮尤研究中心所做的问卷调查表明,大多数美国人在理论上相信全球化(87%的受访者认同“贸易是个好东西”),但却不相信全球化的具体收益(只有47%的受访者认同“贸易创造了工作机会”,31%的受访者认同“贸易提高了工资”,28%的受访者认同“贸易降低了消费价格”)。这种现象在其他发达国家民众中同样存在。^④

对此,一种可能的解释是,全球化是一个难以向公众推销的产品,它的收益是在大众之间广泛分配的,而损失则实实在在地体现在具体的企业或工人身上。^⑤这就是为什么民粹主义者能够放大全球化负面效应的原因。

既然全球化的收益大于损失,并且收益和损失的分布存在不对称现象,按理说,政府应该进行有效的收入分配调节。但实践证明,政府并没有发挥有效调节者的作用。^⑥

第二,美国与其他国家之间相对地位的变化。过去20年间,美国和其他发达国家

① Sarah A. Donovan, Marc Labonte and Joseph Dalaker, “The U.S. Income Distribution: Trends and Issues,” Congressional Research Service, December 8, 2016.

② Zhiyao (Lucy) Lu and Gary Clyde Huffbauer, “Has Global Trade Fueled U.S. Wage Inequality? A Survey of Experts,” August 30, 2017, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/has-global-trade-fueled-us-wage-inequality-survey-experts>, 访问时间:2018年12月10日。

③ David H. Autor, David Dorn and Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment,” *Annual Review of Economics*, Vol.8, 2016, pp.205-240, <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev-economics-080315-015041>, 访问时间:2018年12月15日。

④ Bruce Stokes, “Americans, Like Other Advanced Economies, Not Convinced of Trade’s Benefits,” September 26, 2018, <http://www.pewglobal.org/2018/09/26/americans-like-many-in-other-advanced-economies-not-convinced-of-trades-benefits/>, 访问时间:2018年12月15日。

⑤ PHE, “What Is Globalization, and How Has the Global Economy Shaped the United States?” <https://piie.com/microsites/globalization/what-is-globalization.html#group-benefits-vs.-costs-es04qYy2eG>, 访问时间:2019年1月10日。

⑥ 彼得森国际经济研究所的一项研究显示,经合组织国家政府通过税收和财政支出降低基尼系数的幅度平均为37%,其中美国仅为22%。参见 Jacob Funk Kirkegaard, “Tax Overhaul Risks Making the U.S. Tax and Transfer System (Even) More Regressive,” Policy Brief 17-28, PHE, October 2017.

在全球经济中的份额下降与新兴经济体份额的上升形成了鲜明的反差。统计显示,就美国而言,它与其他发达国家之间的相对地位基本上没有发生变化,真正的变化是美之间出现了此消彼长的格局,尤其是在中国“入世”之后,两国间经济规模的差距明显缩小。因而,美国把中国的崛起归结为中国参与全球化进程中的不平等竞争,并将中国视为对其全球领导者地位的最大威胁。

皮尤研究中心的调查显示,“中国威胁论”在美国的盛行始于2012年。此前,对中国持正面看法的比例一直高于持负面看法;此后,这一关系发生了逆转。多数民众关注的议题是,中国经济日趋强大,并开始威胁到美国的安全和全球领导地位。^① 特朗普执政后,美国一系列的官方报告也开始明确把中国确定为其最大威胁。^② 很显然,无论是美国民间还是官方都把中美两国经济增长速度差异与经济规模变化视为一种威胁。它所反映的是民粹主义对事实和逻辑的扭曲。

第三,跨国移民与文明冲突。跨国移民是全球化时代的一种自然现象。根据相关统计,2016年美国的移民数量(生活在美国、出生在外国的人口)达到了4370万人,占美国总人口的13.5%,其中非法移民占大约1/4。与1965年相比,移民数量翻了近3倍,当时移民占总人口的比例为5.4%。移民数量的快速增长主要发生在20世纪70年代之后,到2013年增速开始放慢。^③ 这种现象在其他发达国家也同样存在。^④

作为一种生产要素,理论上劳动力应该和资本、技术一样实现跨国的自由流动。但实际上这种流动从未真正实现过,也不存在保证劳动力自由流动的多边贸易规则。以世界贸易组织(WTO)的《服务贸易总协定》为例,尽管在多哈回合谈判中应发展中国家的要求,对自然人流动制定了相应的规则,但由于发达国家的抵制,所涉及的自然人只限于“服务提供者”,且相关规则不能与成员方的出入境管理、移民管制、就业法规相冲突。

对待外来移民,民众的反应呈现出矛盾的态度。一方面,美国(及多数发达国家)

① Kristen Bialik, “How the World View the U.S. and Its President in 9 Charts,” October 9, 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/09/how-the-world-views-the-u-s-and-its-president-in-9-charts/>, 访问时间:2018年12月6日; Kat Devlin, “Americans Leery of China as Trump Prepares to Meet Xi at G20,” November 30, 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/30/americans-leery-of-china-as-trump-prepares-to-meet-xi-at-g20/>, 访问时间:2019年1月10日。

② “2018 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” <http://www.USCC.gov>, 访问时间:2019年1月12日。

③ Gustavo López, Kristen Bialik and Jynnah Radford, “Key Findings About U.S. Immigrants,” November 30, 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/30/key-findings-about-u-s-immigrants/>, 访问时间:2019年1月12日。

④ 其他多数发达国家外来移民所占比例比美国还要高。例如,澳大利亚为29%,新西兰为23%,加拿大为21%,瑞士为30%,奥地利为19%,瑞典为18%。

多数民众认为外来移民工作努力、受教育程度高而持肯定态度。例如,皮尤研究中心最新的民意调查显示,有62%的受访者认为外来移民使美国更为强大。^①另一方面,来自美国与其他发达国家的民众对移民的敌视正在成为反全球化的主要动力来源。同样是皮尤研究中心的调查显示,在2018年美国的中期选举中,70%的选民认为移民是影响投票的一个重要因素。^②另一项调查显示,在美国以外的10个发达国家中,反对移民的中位数比例达到58%,即使在一些发展中国家(如印度、菲律宾、南非、俄罗斯),反对移民的比例与发达国家也相差无几。^③这表明对移民的敌视已经成为一种全球性趋势。在这种反移民情绪的背后,除了对争夺就业机会、住房、社会福利等考虑之外,更重要的是还担心不断增加的外来移民会引发文明冲突。全球化的发展历史证明,对移民的敌视通常会成为全球化繁荣周期终结的一个重要标志。

三 特朗普的执政理念与反全球化

在竞选期间,特朗普就表现出强烈的反全球化倾向,宣称美国已成为现行国际经济规则的受害者。一方面,这是对美国民粹主义诉求的一种反应;另一方面,作为政治家,特朗普进一步把这种民粹主义诉求升级为执政理念。特朗普的执政理念首先建立在下述判断之上,即当今美国(乃至整个西方世界)面临两大危机:一是来自宗教极端主义;二是来自国家控制的资本主义(state-sponsored capitalism)或裙带资本主义(crony capitalism)。他们把这称为教会的危机、信仰的危机乃至资本主义的危机。因此,美国与西方世界的最优先任务就是如何应对这种资本主义发展模式危机和西方犹太—基督文明的危机,并最终回归到以犹太—基督文明为基础的开明资本主义模式上。^④

① Bradley Jones, "Majority of Americans Continue to Say Immigrants Strengthen the U.S.," January 31, 2019, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/31/majority-of-americans-continue-to-say-immigrants-strengthen-the-u-s/>, 访问时间:2019年2月12日。

② Abigail Geiger, "A Look at Voters' Views Ahead of the 2018 Midterms," November 1, 2018, <http://www.pewsearch.org/fact-tank/2018/11/01/a-look-at-voters-view-ahead-of-the-2018-midterms/>, 访问时间:2019年1月10日。

③ Phillip Connor and Jens Manuel Krogstad, "Many Worldwide Oppose More Migration-Both Into and Out of Their Countries," December 10, 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/>, 访问时间:2019年1月12日。

④ 这种理念最早是由曾担任白宫首席战略师和资深顾问的史蒂夫·班农倡导。尽管班农已被特朗普解职,但其理念并未被特朗普政府放弃。参见J. Lester Feder, "This Is How Steve Bannon Sees the Entire World," 2016, https://www.buzzfeed.com/lesterfeder/this-is-how-steve-bannon-sees-the-entire-world?utm_term=.akBJLPw4g#.hgxN64weq, 访问时间:2019年1月12日。

以此为基础,特朗普政府所奉行的内外政策有别于以往历届美国政府。具体说来,这种政策导向呈现出以下特征:其一,它寻求的不是以往政府更迭意义上的政策调整,而是一场根本性的改革,是要重建资本主义发展模式。其二,在国际领域,传统的意识形态划分已经失去了意义,因为无论是宗教极端主义还是国家资本主义模式都“在娴熟运用资本主义的手段或工具”。其三,冷战结束后兴起的经济全球化背离了以犹太—基督文明为基础的开明资本主义理念,其收益没有惠及广大的中产阶级队伍。在美国,这种收益的大部分进入了华尔街集团的腰包。因此,放弃经济全球化是必然选择。其四,既然经济全球化不符合以犹太—基督文明为基础的开明资本主义理念,美国也没有必要充当全球公共产品的提供者。其五,“美国优先”与“美国再次强大”是对外政策的目标。^①

在过去两年多,特朗普政府基本践行了上述政策理念。围绕反全球化,特朗普政府正在多个层面付诸实践。其一,在多边层面,特朗普政府试图改变现行多边贸易机制的发展方向或干脆放弃 WTO。以 WTO 为标志的多边贸易机制是这一轮经济全球化的标志和基础。而特朗普政府认为,现行的 WTO 规则和机制损害了美国的利益。具体地说,WTO 存在三大弊端:一是争端解决机制。这是 WTO 与其前身关税与贸易总协定最大的区别,被称为“皇冠上的宝石”,但特朗普政府认为作为争端解决机制实体的上诉机构(the appellate body)在裁决过程中存在所谓“司法过度伸张(judicial overreach)”的弊端。二是发展中国家地位和特殊与差别待遇原则(SDT)。与发达国家相比,发展中国家参与全球竞争面临先天的能力不足,为此多边贸易体制给予发展中国家在规则执行方面的特殊优惠。然而,在特朗普政府看来,由于 WTO 对发展中国家的资格认定标准模糊,这一原则被一些国家滥用。三是协商一致原则。这是体现多边贸易体制民主化的最重要的标志,但一直被美国等发达国家指责为“过度民主化”。^② 对此有四种选择:第一种选择是按照美国的意愿针对这些所谓的弊端进行改革;第二种选择是对于不接受美国(及西方发达国家)所倡导的新规则者采取诸边主义方式加以应对,即谁签署对谁生效;第三种选择是构建美日欧“三零自贸区”(零关税、零保护、零补贴);第四种选择是美国退出 WTO。

^① 李向阳:《特朗普政府的亚洲政策及其影响》,载李向阳主编:《亚洲地区发展报告(2017):特朗普政府的亚洲政策及其影响》,北京:社会科学文献出版社 2017 年版,第 1—16 页。

^② Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures,” Policy Brief 18-5, PIIE, March 2018; Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the United States of America, December 17, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december/statement-United-states-ambassador>, 访问时间:2019 年 1 月 12 日。

其二,在区域层面,特朗普政府不仅要求对业已生效的双边自由贸易区协议进行重新谈判,而且宣布退出奥巴马政府倡导的跨太平洋伙伴关系协定(TPP)。尽管区域贸易协定具有区域主义属性,其本身也不等同于多边主义或经济全球化,但它们已经成为推动多边主义和经济全球化发展的重要力量。^①目前,美国已经完成了对北美自由贸易区协定(NAFTA)的重新谈判,并把它更名为美墨加自由贸易区协定(USMCA);美韩自由贸易区的重新谈判也已完成。这种重新谈判的一个共同特征是基本上按照美国的要求修订了自由贸易区协议的条款。

其三,在双边层面,特朗普政府通过立法和经济政策鼓励美国制造业回归;打着维护国家安全的旗号单方面推出贸易保护主义措施,实现所谓的双边贸易收支平衡;出台限制(部分)伊斯兰国家人员进入美国的“限穆令”;构筑美墨之间的隔离墙;单方面发动对华贸易战等。

四 特朗普寻求的是排他性全球化

表面看来,特朗普政府是对现行全球化的否定,存在“去全球化”的嫌疑。但如果从美国国家利益角度和特朗普的执政理念进行考察,特朗普政府不可能选择“去全球化”的路径。姑且不论全球化带给美国庞大的直接经济利益,^②仅就充当全球领导者这一目标就决定了它不可能放弃全球化。特朗普执政以来放弃了(或威胁放弃)以往美国政府所坚持的许多理念和政策,如意识形态划界、同盟体系、美国的国际形象、全球公共产品提供者、政治正确性等,但却从来没有放弃全球领导者的目标。从美国《国家安全战略》报告等一系列官方文件中可以明确看到这一点。同时,“让美国重新伟大”理念的核心就是维护美国的全球领导者地位。对特朗普政府而言,问题的关键在于如何构建一套由美国主导、符合美国利益的国际规则和秩序。在这种意义上,特朗普政府寻求的是“再全球化”或构建由美国主导的新型全球化。这种新型全球化应该具备下述特征:

第一,全球化的主体是以美国为中心的“志同道合者(like-minded partners)”。战

^① WTO 规则不仅对区域贸易协定做出了明确的规制,而且已经认同它们与多边贸易机制存在相辅相成的关系。参见 WTO, *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence*, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_e.htm, 访问时间:2019年1月18日。

^② 加利·霍夫鲍尔等对16项经验研究所做的综述显示,全球化不仅过去给美国带来巨大的经济利益,而且未来获益的空间也非常巨大。参见 Gary Clyde Hufbauer and Zhiyao Lu, “The Payoff to America from Globalization: A Fresh Look with a Focus on Costs to Workers,” Policy Brief 17-16, PIIE, May 2017.

后美国构建的多边秩序由两大机构组成:布雷顿森林体系和关税与贸易总协定,它们分别引领着国际金融体系和国际贸易体系。在 20 世纪 70 年代之前,美国在这两个领域的领导地位是毋庸置疑的。伴随欧洲的崛起,以“双挂钩”为核心的布雷顿森林体系宣告终结,欧元的产生进一步动摇了美国在国际金融领域的霸主地位。在国际贸易领域,以东京回合为标志,美国开始需要与欧洲、日本共同制定国际贸易规则。至此,国际经济秩序进入美欧日共同主导的阶段,这期间成立的七国集团也反映了国际经济格局的变化。冷战结束后,经济全球化进入了一个新的发展阶段,广大发展中国家尤其是新兴经济体参与到全球化的进程中,不仅改变了国际经济的格局,而且在不断改变国际经济规则的制定过程。WTO 的争端解决机制与决策民主化、国际货币基金组织投票权改革都反映了这种变化。更重要的是,发展中国家与发达国家围绕国际经济规则制定、全球治理体系改革的分歧越来越大。这是特朗普政府寻求“志同道合者”的基本背景。所谓志同道合者,是指与美国有共同价值理念和共同利益的国家。以志同道合者作为全球化的主体意味着回归到冷战之前的格局:少数发达国家充当全球经济规则的制定者。

第二,全球化的理念从自由贸易转变为“公平贸易”。自由贸易有利于全球福利水平的提高,这是全球化的基本理念。落实到多边贸易体制上,自由贸易理念体现为最惠国待遇原则、^①发展中国家享有的“特殊与差别对待”原则以及争端解决机制。以非歧视原则为核心的最惠国待遇原则保证了 WTO 成员能够平等地分享贸易壁垒降低的收益;“特殊与差别待遇”是给予发展中国家的一项特殊优惠,尽管表面与非歧视原则不符,但为发展中国家创造了实际公平和经济发展的机会;争端解决机制则保护了小国免受大国的单边主义威胁。这些反映自由贸易的原则都被特朗普政府视为对美国的不公平。按照它所倡导的公平贸易理念,由于 WTO 对发展中国家的资格没有进行明确的界定,“特殊与差别对待”原则被一些国家滥用;争端解决机制已经远远偏离了成员国商定的机制,攫取了 WTO 成员未曾打算赋予它的权利。此外,特朗普政府还延续美国“国内法高于国际法”的立法传统,强调美国有权运用其国内法对所谓的不公平贸易行为进行单方面制裁。更重要的是,特朗普政府明确寻求美国的贸易收支平衡,尤其是双边贸易收支的平衡。这一政策导向完全背离了自由贸易和国际分工的基本原则,转向了事实上的保护主义。

第三,全球化实现的途径从多边机制转向双边机制。无论是在国际贸易投资领域

^① 与最惠国待遇原则并列的是国民待遇原则,前者反映的是要求缔约方平等对待所有其他缔约方,后者要求缔约方同等对待国内外产品与服务。基于表述简便的考虑,本文只提及国民待遇原则。

还是国际金融领域,多边合作机制都是战后全球化得以发展的基石,也是历届美国政府固守的对外关系核心。然而,依照史蒂夫·班农(Steve Bannon)的“好邻居理论”,强有力的国家和强大的民族主义运动能造就强有力的邻国,而这正是西欧和美国建立起来的基石,而且仍会继续存在下去。^① 特朗普执政后充分践行了“好邻居理论”,从多边机制转向体现单边主义理念的双边机制。其背后的一个主要驱动因素是美国的经济实力难以支撑它的全球经济领导地位。只有利用相对于其他单个国家所具有的优势,美国才能在大国博弈中占据主动。这是第二次世界大战后,也是自美国崛起以来首次面对的一个新格局。与20世纪70年代和80年代欧洲和日本的崛起不同,目前美国面对的是发展中国家的集体崛起。这也是特朗普政府奉行“美国优先”的一个根本原因。目前,特朗普政府的贸易政策目标由五个方面组成:支持美国国家安全;强化美国经济;获得更好的贸易协定;积极进取地实施美国贸易法;改革多边贸易体制。^② 从中可以看出,单边主义已成为美国新时期贸易政策的基本导向。为实现上述目标,特朗普政府在区域和多边谈判中越来越多地运用双边机制。以北美自由贸易区协定的谈判为例,由于美国与墨西哥、加拿大分别进行谈判,在美国的压力下最终达成的美墨加自由贸易区协定被特朗普本人称为“史上最现代、最新式、最平衡的贸易协定”。^③ 这种双边机制与特朗普的商人特性相结合创造了一种新的谈判模式——敲诈式外交,并在对外谈判中屡屡取得成功。

第四,全球化的目标从贸易投资促进与经济发展转化为维护美国(及其盟友)的领先优势。战后美国构建全球经济体系的主要目标是促进贸易投资自由化。伴随发展中国家参与程度越来越高,经济发展目标的地位越来越高。以WTO为例,到多哈回合启动之时,经济发展已经成为最优先的目标。这恰恰是美国所不愿接受的。为改变这种格局,特朗普政府一方面要求改革WTO的协商一致原则,另一方面强调

① J. Lester Feder, “This Is How Steve Bannon Sees the Entire World,” 2016, https://www.buzzfeed.com/lesterfeder/this-is-how-steve-bannon-sees-the-entire-world?utm_term=.akBJLPw4g#.hgxN64weq, 访问时间:2019年1月12日。

② Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the United States of America, December 17, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december/statement-united-states-ambassador>, 访问时间:2019年1月12日。

③ 正如美国贸易谈判代表莱特希泽所言,美墨加自由贸易区协定是特朗普政府未来贸易谈判的模板。具体地说,它有三大支柱:一是公平;二是包括一系列旨在保护美国竞争优势的数字贸易、知识产权与服务条款;三是包括旨在消除不公平贸易做法的新条款,如对国有企业、汇率操纵、与非市场经济体的关系等方面的严格新规。更有甚者,有学者把这一协定称为WTO规则的颠覆者,因为它以国家至上原则取代了WTO的全球主义原则;以自由与公平的统一市场原则取代了WTO的特殊和差别待遇原则;以契约自治取代了WTO的权威治理。参见《莱特希泽最新演讲:美—墨—加协议将是美国贸易谈判的模板》, <https://xueqiu.com/8602517284/114545982>, 访问时间:2018年12月6日;欧阳俊:《美墨加协定:WTO规则颠覆者》,载《金融时报》,2019年3月4日。

与知识产权保护相关的规则。通过改革协商一致原则可以确保发达国家继续主导国际经济规则的制定,把有利于发挥发达国家比较优势的领域纳入新规则,如环境标准、劳工标准、数字贸易、电子商务等。通过强化知识产权保护可以维护发达国家作为技术创新者的利益,确保发达国家在全球价值链中的顶端地位不受挑战。对以美国为首的发达国家而言,它们可以接受发展中国家参与国际分工,分享全球化的收益,但不接受发展中国家改变在国际分工中的位次。这是发达国家主导国际经济规则制定的本质要求。发展中国家所期望的赶超目标实际上就是要提升在国际分工中的位次,这一点与发达国家的利益构成了根本性冲突。在中美贸易摩擦中,围绕所谓中国强制性技术转移、技术盗窃、高科技企业违法等的一系列指责都反映了这种冲突。

综上所述,特朗普政府所要构建的新型全球化无论是从其主体和理念来看,还是从其途径与目标来看,都体现了单边主义和少数国家的利益,因此我们把这种全球化模式称为排他性全球化。

五 经济全球化的发展方向

作为全球最大的经济体和国际经济规则的主导者,特朗普执政下的美国的反全球化立场与再全球化目标必然会影响全球化的发展方向。当今经济全球化正处于十字路口:一方是特朗普政府所倡导的反映少数发达国家利益诉求的排他性全球化,另一方是中国所倡导的反映广大发展中国家利益诉求的包容性全球化。对于包容性全球化,国际学术界并没有明确的概念界定。中国学者对于包容性全球化大致有两种代表性的表述:一是把包容性全球化等同于“一带一路”与(现有)全球化的结合。^①其核心内涵包括:国家应发挥好“调节者”的角色、解决资本市场“期限错配”的问题、选择适合国情的发展道路、保障各方平等地参与全球化以及在经济全球化过程中保护文化多元性等。二是通过对现有新自由主义全球化进行改革,构建新型全球化。^②其核心内涵包括:发达国家与发展中国家平等参与,凸显以中国为代表的新兴市场国家的重要地位;改革和完善国际秩序与全球治理;奉行开放、平等、包容、普惠的理念;实现全民共享等。经济全球化的未来发展方向将取决于这两种全球化模式的博弈结果,而影响

① 刘卫东、Michael Dunford、高菠阳:《“一带一路”倡议的理论建构:从新自由主义全球化到包容性全球化》,载《地理科学进展》,2017年第11期,第1321—1331页。

② 陈伟光、郭晴:《逆全球化机理分析与新型全球化及其治理重塑》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2017年第5期,第58—69页。

博弈结果的因素主要体现在以下三个方面:

第一,国际社会对两种全球化模式的认同度。与排他性全球化模式相比,包容性全球化模式无疑代表了全球化的发展方向。全球化的主体是所有国家,而非所谓少数“志同道合者”;全球化的理念是自由贸易,而非“公平贸易”;全球化实现的途径是多边机制,而非双边机制;全球化的目标是共同发展,而非维护少数国家的领先优势。显然,包容性全球化模式在道义上优于排他性全球化模式。其理念不仅为全球化的发展历程所证明,而且为越来越多的国家所认同。因而,全球化最终的发展方向必然是走向包容性全球化。

第二,两种全球化模式实现的可行性。包容性全球化模式代表了全球化的发展方向,但这并不意味着它在短期内会自动变为现实。在两种全球化模式的竞争中,哪一种模式会占据优势在理论上取决于它所倡导的规则能否为多数国家所接纳。就现实而言,必须认识到,目前全球经济与全球治理的主导者仍然是以美国为主的发达国家。因此,在与包容性全球化的竞争中,短期内特朗普政府所倡导的排他性全球化模式仍有可能占据优势地位。

目前,围绕 WTO 改革已经演变为两种模式博弈的焦点领域,美国正在利用自身的相对优势主导 WTO 的改革方向。一种途径是不惜牺牲 WTO 的功能迫使其他国家接受美国的改革方案。以 WTO 的争端解决机制改革为例,按照规则,上诉机构由 7 名法官组成,法官的任命需得到所有 WTO 成员的同意。从 2017 年夏天开始,美国就阻止任命接替期满法官的新法官。到 2018 年 9 月上诉机构法官已经降到了最低法定人数(3 人),预计 2019 年年底还将有 2 名法官期满。届时如果不能任命新法官接替,争端解决机制就将陷入瘫痪。这是绝大多数发展中国家不能接受的一种结局。而美国恰恰是要通过这种方式逼迫其他成员接受对争端解决机制的改革。^①

另一种途径是联合其他发达国家共同制定 WTO 的改革方案。目前美日欧已经启动 WTO 改革的“三方议程(trilateral process)”,内容涉及产业补贴与国有企业、外国直接投资、强制性技术转移与出口控制、透明度与通告、数字贸易与电子商务等。“三方议程”迄今已经举行了五次会议(2017 年 12 月布宜诺斯艾利斯部长级会议、2018 年 3 月布鲁塞尔会议、2018 年 5 月巴黎会议、2018 年 9 月纽约会议、2019 年 1 月华盛顿会议),预计在 2019 年 9 月完成改革方案的起草工作,随后将提交给“WTO 其

^① 截至 2018 年 5 月,有 67 个成员针对上诉机构的改革向 WTO 提交了正式建议,但均被美国否决。

他核心成员(other key WTO members)”,以期达成一组诸边协议。^① 这种改革方案的诸边协议机制一旦生效,WTO 内部就会形成规则的“双轨制”,甚至有人担心被排除在诸边协议之外的发展中国家未来将面临“二次入世”的窘境。

相比之下,包容性全球化模式的倡导者缺少类似的强有力实施手段将其付诸实践。

第三,两种全球化模式能否找到最大公约数。包容性全球化的优势在于其必要性,而排他性全球化的优势则在于其可行性。特朗普政府强行推动排他性全球化模式也并不一定会一帆风顺。其障碍主要来自三个方面:一是绝大多数发展中国家并不接受排他性全球化模式的基本理念,尤其是立志于实现跨越式发展的新兴经济体大国不仅有意愿,而且有能力阻挠排他性全球化模式的顺利推进。二是其他发达国家尽管对全球化的弊端、改革与美国持有类似的立场,但这并不等于说它们完全接受特朗普的反全球化立场和再全球化的目标。在 WTO 改革问题上,欧盟和日本都在固守一条底线,那就是 WTO 不能瘫痪或解体。这与特朗普动辄威胁退出 WTO 的做法有重大区别。因此,欧盟等发达国家正在充当美国与发展中国家立场分歧的调节者。三是特朗普政府奉行“美国优先”与单边主义政策客观上阻碍了“志同道合者”同盟的形成。比如,2018 年特朗普政府对钢铁、铝、洗衣机、太阳能板等产品加征关税不仅损害了中国对美国的出口,而且客观上也对其他发达国家的出口造成了冲击。^② 考虑到上述制约,包容性全球化模式与排他性全球化模式在相互博弈的过程中,也会寻找相互间的最大公约数,而不至于陷入你死我活的地步。

总之,特朗普政府奉行反全球化与再全球化政策导向会使全球化进入一个周期性的低谷。在两种全球化模式的博弈过程中,短期内排他性全球化模式将处于优势地位,长期内包容性全球化模式将是全球化发展的必然方向。

(截稿:2019 年 2 月 责任编辑:主父笑飞)

^① Chad P. Bown, “China-US Bilateral Issues and WTO,” Conference on China-US Relations and the Global Economic System, January 23, 2019, PIIE.

^② 按照对美出口受到加征关税冲击的比例,中国位居第一(50.5%),之后依次为俄罗斯(26.0%)、土耳其(16.9%)、巴西(11.8%)。除此之外,其发达经济体贸易伙伴也不同程度地受到冲击,如韩国、加拿大、日本、欧盟分别达到了 9.6%、7.3%、3.8%和 2.5%。参见 Chad P. Bown and Eva (Yiwen) Zhang, “Measuring Trump’s 2018 Trade Protection: Five Takeaways,” February 15, 2019, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/measuring-trumps-2018-trade-protection-five-takeaways>, 访问时间:2019 年 2 月 20 日。