

美国全球战略调整与其关税战的 整体构想*

——美国关税战的政治经济学分析

许 准

[摘要] 本文批判性地分析了关于特朗普政府关税战的一些流行说法，指出特朗普政府发起的关税战不是某种情绪化的政策后果，也不是转移国内矛盾的战略体现，而是反映了美国在全球战略撤退时代的一种系统性的经济战略。特朗普政府认为，维持世界中心的霸权地位带来了巨大的成本，美国应实行战略退却。政治方面的退却意味着美国促成以“瓜分势力”为特征的某种形式的多极化；经济方面的退却意味着美国不愿维持以其为中心的国际政治经济秩序。特朗普政府希望用关税战的形式来重塑世界政治经济格局，如“海湖庄园协议”所提的三条原则，从而达到其在未来碎片化世界中稳定保留美国作为主要地区性霸权的目的。但特朗普政府的战略构想与执行并不一致，也不高明，对此可以推测特朗普政府下一步的战术动作。对于我国而言，加强党的领导和发挥社会主义制度优越性是打赢关税战的关键。

[关键词] 美国全球战略 关税战 政治经济学 海湖庄园协议

[中图分类号] F03 [文献标志码] A [文章编号] 1009-8461(2025)06-005-15

引言

自特朗普上任以来，美国开始在国际贸易问题上采取前所未有的强硬态度。特朗普在任期伊始就以芬太尼为借口，增加对华进口的关税。2025年4月初，特朗普又抛出一揽子关税改革计划，以震惊世界的方式宣布对所有美国贸易伙伴增加所谓“对等关税”（reciprocal tariff），最低是10%，其中对华新增关税是34%。在我国实施对等反制之后，美国把关税进一步提高到惊人的最高245%。对于这样的关税数字，我国相关部门表示在经济上已经没有实质意义，因此不再回

* 作者简介：许准，中山大学岭南学院教授。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“全球制度比较视野中的中国特色社会主义制度的政治经济学研究”（24&ZD014）。

应。2025年5月，美国与中国进行谈判，美国暂时大幅度调低新增关税。这是中国采取坚定立场取得的重要成果。然而目前美国对华的关税水平仍然处于历史高位。从关税征收的额度和征税的范围来看，2025年美国主动挑起的关税战是数十年未见的国际政治经济事件，不管最后结局如何，都会在整个世界政治经济格局当中留下重要的一笔。

有部分观点认为，特朗普发起的关税战更多地反映了其本人对世界经济的粗浅理解，他并不明白贸易对双方都有好处，因此盲目地追求贸易平衡，甚至不惜以美国的经济发展为代价。这种个人化的视角明显有一些漏洞。

首先，关税战不能简单理解为特朗普个人意愿的表达。特朗普或许不理解关税战的成本，但是他的幕僚和官员大部分都是拥有丰富理论基础或实业经验的人员，例如美国财政部长斯科特·贝森特和商务部长霍华德·卢特尼克长期在金融界工作，白宫经济顾问委员会主席斯蒂芬·米兰是哈佛大学经济学博士。^①这些人对于经济问题绝对不是门外汉。实际上，特朗普及其团队在关税战问题上大体保持了一致。

其次，关税战在美国社会有一定的民意基础。特朗普在相对不利的条件下参与竞选，其核心纲领就是超乎过去常规的关税政策。特朗普的胜选，本身就说明了美国相当一部分民众对于提高关税的支持。2025年4月，美国的一项民意调查中，专门有一个问题询问受访者如何看待特朗普关税政策的长期影响。调查结果显示，41%的全部受访者、87%的共和党受访者都认为关税政策有利于美国的长远利益。^②

再者，美国关税战本身有一定的理论基础。斯蒂芬·米兰在2024年撰写了一份题为《重构全球贸易体系的用户指南》的报告，详述了特朗普集团对于世界政治经济格局重塑的想法（Miran, S., 2024）。媒体传播的所谓海湖庄园协议就出自这份文件。特朗普政府的整体关税政策目标并没有大幅度地偏离前期文件的思路。

据此，另一种观点认为美国政府发起的关税战并不是个人的意志体现，而是反映了美国资产阶级希望把国内矛盾转移到国际层面的战略意图。如果这么去看美国的关税战，显然能够避免前一种观点从个人化叙事来理解关税战的缺点。然而，从逻辑上说，如果真是如此，那么应该至少有两个必要条件：一方面，美国应该前期处于某种典型的经济危机当中，比如失业率很高、经济萧条等；另一方面，如果一国统治阶级试图把国内矛盾转移，那就会在国际问题上采取普遍的进攻态势，在各种国际事务上都要挑起矛盾，并试图以军事手段干预。

但是这两个理论推测都不符合现实。一方面，美国在特朗普上台之前，基本上维持了较为稳定的经济增长，失业率企稳，通货膨胀率也逐渐下降。尽管美国自身面临着一些深刻的经济政治社会危机，但还没有处于某种崩溃或者崩溃边缘的状态。另一方面，美国并没有在国际问题上采取全面的攻势，而是恰恰相反，在很多问题上呈现战略退却和防守的姿态。在特朗普上台之后，我们已经可以观察到美国一些重大的战略意图。这里一方面包括美国以各种方式表达了希望尽快

① 斯蒂芬·米兰的博士导师是美国经济学家费尔德斯坦，曾经是里根的总统经济顾问委员会主席。

② 基于美国最主要的政治调查机构之一 Quinnipiac University 在 2025 年 4 月 9 日发布的调查结果, <https://poll.qu.edu/poll-release?releaseid=3922>。

结束俄乌冲突的意愿，也对乌克兰等国表达了不愿意再进行资金支持的态度；另一方面，美国也系统性地削减了传统上维持其世界霸权的组织经费，比如关掉了成立于冷战时期，承载美国软实力及硬实力的美国国际开发署（United States Agency for International Development），对美国外交部也大幅缩减预算。^① 现任美国国务卿马尔科·卢比奥在 2025 年 1 月的一次访谈中表示，世界只有单极权力是不正常的，应该回到一种多极化、多个大国并存的世界秩序中。^② 这可能是冷战以来，第一位公开表述某种形式的全球多极化构想的美国国务卿。值得一提的是，美国的多极化实际上更接近于雅尔塔会议形式的“瓜分世界”，与中国以及全球南方推动的基于《联合国宪章》的世界秩序有着本质区别。因此，不能把特朗普政府发起的关税战简单理解为美国资产阶级往外部转嫁危机的举动。

本文认为，特朗普政府发起的关税战反映了美国在全球战略撤退时代的一种系统性的经济战略。尽管关税战在战术层面看起来咄咄逼人，但在战略层面是与美国整体的退却防守姿态一致的。何以见得？特朗普政府认为维持世界中心的霸权地位带来了巨大的成本，这包括维持北约的军事支出，给乌克兰提供资金和军援等等。美国不应该把欧洲等国的防务安全都管起来，而是让北约各国自己付费，美国则可以用自己的力量维持成本相对较小的区域。这恰好对应了卢比奥发言里暗示的世界划分势力范围的说法。

如果说政治方面的退却会促成某种形式的多极化，那么经济方面的退却又意味着什么呢？这很可能意味着美国开始把自己看作一个普通的民族国家，不愿维持以其为中心的国际政治经济秩序，进而会看似矛盾地表现出进攻性，甚至是极为破坏性的一面。曾经布雷顿森林体系的瓦解也是如此。当时的美国已经无法支撑金汇兑本位制，尼克松政府宣布不再遵守 35 美元兑换一盎司黄金的规则，拒绝了欧洲国家试图将手里的美元换成黄金的意图，引发了全球金融市场危机。因此，战术上的狠辣和战略上的收缩是一体两面的。

如果说，美国在 20 世纪 70 年代之后已经重新建立了一套以美元而非黄金为中心的国际政治经济秩序，那么如何理解美国在当下的历史时点再一次采取破坏性重大经济政策？这需要具体分析美国的长期经济问题、中美贸易关系以及特朗普政府的战略谋划。本文以下部分从特里芬悖论说起，探讨美国维持世界中心地位所付出的经济成本，以及总结讨论中美之间贸易关系的若干重要事实；然后讨论特朗普政府发起的关税战的战略构想和所谓“海湖庄园协议”；接着再讨论特朗普政府具体的战术以及下一步可能的战略考虑。最后一部分进行总结并简要地讨论我国的合理应对策略。

^① Associated Press. “White House Proposes Drastic Cuts to State Department and Funding for UN, NATO and Other Groups”, 2025 年 4 月 15 日, <https://apnews.com/article/state-department-funding-cuts-trump-diplomacy-8305713dc6da1b95811486b62bf46582>。

^② 参见卢比奥的正式采访记录, US Department of State, “Secretary Marco Rubio with Megyn Kelly of The Megyn Kelly Show”, 2025 年 1 月 30 日, <https://www.state.gov/secretary-marco-rubio-with-megyn-kelly-of-the-megyn-kelly-show>。

一、美元霸权与美国的政治计算

哪怕是不认同帝国主义分析框架的人，也大多会同意美国在当今的世界经济中拥有一些其他国家都不具备的权力，或者说霸权。这种霸权在政治和军事上表现为美国远超他国的常规军事装备和核武器数量，在经济上则表现为对国际经济事务的强大控制力，其中一个突出的例子就是美元作为世界货币的存在。美国本身只是诸多民族国家中的一个，但是实际上拥有了印制世界货币的权力。世界市场的流通广泛而大量地需要美元，而这本身需要美国大量地在国际市场上进行支出，以至于导致其持续性的经常账户逆差。这个问题最早为经济学家罗伯特·特里芬在 20 世纪 60 年代末期指出，被其他学者称为特里芬悖论。他指出，如果美国平衡了自己的经常账户，那么世界其他国家就难以得到足够的世界货币以供经济发展所需，会引发通缩危机；而如果美国要满足世界经济发展所需货币供应而维持经常账户逆差，那么美国就会逐渐积累对外负债，从而无法维持相对稳定的币值。尽管特里芬的分析背景是布雷顿森林体系下的固定汇率制，但这种局面至今也没有得到根本性改变。哪怕发生了金汇兑本位的崩溃，世界经济依然顽强地维持以美元为中心的运转机制，学界将此称为布雷顿森林体系的延续。

毫无疑问，美国不愿意动摇其美元霸权，但是这样的霸权如特里芬所述是有经济成本的。这个成本集中体现在美国持续性的经常账户逆差、美元的高估和美国本土制造业竞争力下降。在一定程度上，只要美国的经济总量依然是压倒性的，那么逆差和竞争力下滑都还是次要问题。然而，对于美国而言，过去数十年国内、国际形势已经发生了重大的变化。这种变化首先是美国的工业，尤其是制造业的衰落。图 1 展示了美国制造业雇员数量的逐年下滑，以及相应的美国制造业就业在整个非农就业中比重的下滑。一方面，美国制造业雇员的绝对数量在 20 世纪 70 年代末期见顶，此后不断下降；另一方面，美国制造业在非农就业中的占比持续下降，近些年已经低于 10%。美国制造业衰退固然有很多原因，如其他国家的竞争力提升等，但是昂贵的美元，以及相对较高的出口价格无疑是重要原因。

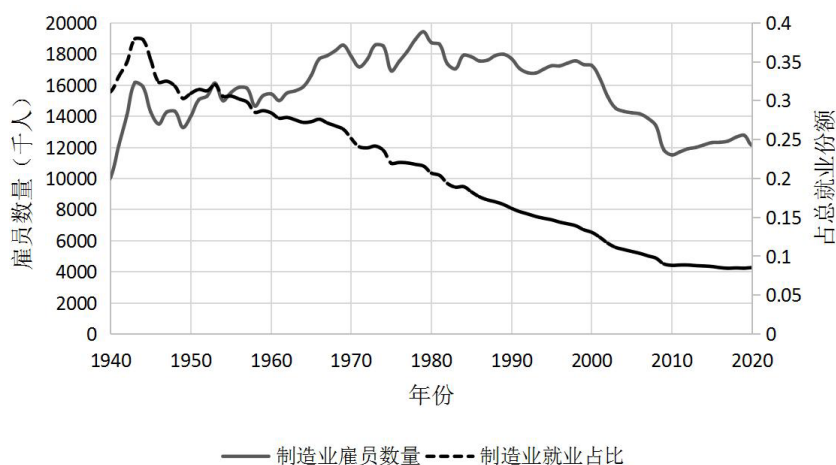


图1 美国制造业雇员和就业占比的变化

注：（1）数据来源美联储数据库；（2）制造业就业占比=制造业雇员数量/非农就业总量。

制造业的空心化不仅使得美国能够提供给工人阶级的岗位减少，也会降低“干中学”效应下催生新科技和新产业的可能性。与此同时，美国的制造业衰落本身并没有伴随着美国经济实力的相对稳固，而是伴随着美国在世界经济中的相对重要性下降。如图 2 所示，1960 年以来，美国经济占世界经济总量的比重在起伏震荡中下行，特别是 20 世纪 90 年代末以来，其趋势与美国制造业占世界制造业比重的趋势变化之间存在着明显的同步。

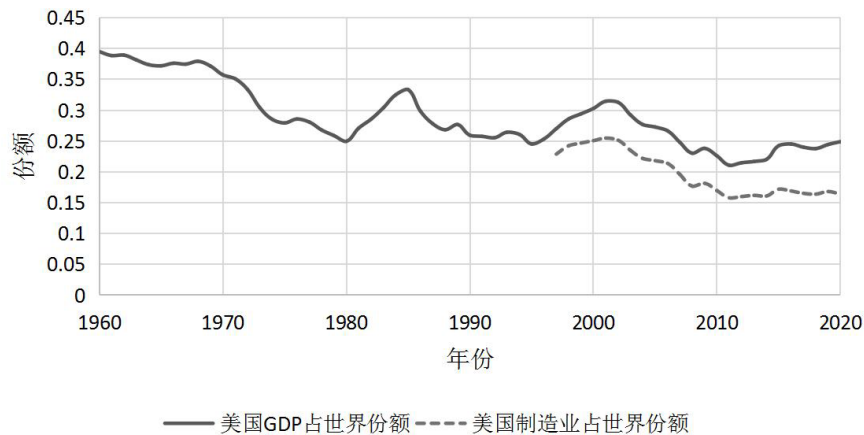


图 2 美国在世界经济中的份额

注：数据来自世界银行数据库。

这些变化逐渐成为美国精英关注的热点。《重构全球贸易体系的用户指南》着重强调了美元霸权（或者按照他更愿意提出的其他国家对于美元资产的追求）给美国带来的代价。在斯蒂芬·米兰看来，美元霸权不在于降低美国的借贷成本，美国国债成本并没有明显低于其他发达国家，而是在于对世界交易体系的决定性影响。美国可以通过允许或者不允许某个国家使用美元交易，包括是否能够使用环球银行金融电信协会服务（SWIFT），来达到对其他国家的威慑和制裁。这样的论述显然有意低估美元霸权对美国利益的重要性。即便如此，他们也无法否认美国的霸权跟美元作为世界货币是分不开的，哪怕是全球战略收缩都不能放弃这个霸权。既然如此，美国是不是就应该安于丧失国际竞争力呢？特朗普政府的精英明显不这么看。斯蒂芬·米兰认为，有可能通过利用美元霸权和美国的综合实力，实现“鱼与熊掌兼得”，也就是同时保留竞争力和美元霸权，走出特里芬悖论。

从理论上说，如果要增强美国商品的竞争力，要么是实现美元相对于一篮子货币的充分贬值，要么是要实行系统性的关税政策。如果要调整美元的汇率，就面临几个比较重要的操作问题。首先，汇率不是单边的，需要两国或者多国之间达成汇率协议，这样的协议本身可能需要较长时间完成，也需要美国国内的政治和法律程序来批准，而非特朗普政府一手可以达成。如果美元贸然贬值，可能会触发市场信心危机和金融动荡。更何况，美元贬值本身并不会迅速直接增加美国政府的收入。汇率政策是一个长期的政策。因此，美国的精英层就非常看重关税的作用。一

方面，关税操作起来相对简单。从法律程序上，加征关税需要国会通过，但在实际操作中总统可以利用某些紧急权力或贸易相关法律来绕过国会直接加征关税。另一方面，加征关税不仅能给美国政府创收，还可以保护美国的制造业，且不影响美元霸权。这就是一个走出美国长期困境的最好解决办法。值得指出的是，尽管拜登政府对于特朗普第一任期有很多的批评，但是拜登政府实际上延续了特朗普第一个任期所实施的关税政策。尽管来自不同的党派，美国精英层对于重塑全球政治经济关系的要求是比较相似的。

在特朗普政府的政治计算当中，有一个重要的经验佐证，那就是 2018 年对我国挑起的第一轮贸易 / 关税战。当年，特朗普以所谓知识产权为借口，对我国数百亿美元的对美出口征收 25% 的关税。特朗普政府认为，这一举措取得了明显的胜利，既对中国商品征收了税金，美国宏观经济运行又没有受到影响，物价保持平稳，失业率趋于下降。由此，特朗普执政的两届政府在关税有用且害处不大上已达成共识。

由此可知，特朗普政府发起的关税战尽管与美国贸易逆差有关，但并不以贸易平衡为最终目标，而是利用尚存的霸权来扭转美国在世界政治经济格局当中逐渐下滑的相对地位，尽可能增加美国在未来世界当中的权力。如前所述，美国精英层或许能够接受与部分其他大国划分势力范围，但势力范围的大小取决于美国的相对实力。因此，美国希望能在战略层面削弱可能的对手，而不只是在经济层面的竞争对象。战略对手和经济竞争对象有关系，但也有重要区别。例如，德国与日本一度是美国的经济竞争对象，但并不一定会让美国感觉到战略上的挑战。相反，有些国家与美国虽然处于国际分工的不同环节，在现有的国际规则里不能算是完全的经济竞争对手，但是对美国却构成了潜在的战略威胁。近年来，中美两国的贸易逆差越来越小。就经济层面而言，美国针对中国的理由并不充足。表 1 展示了中美在 2024 年互相出口的五个最主要商品种类和份额（未含港澳台地区数据，下同）。从最广义的商品种类上看，中美各有侧重，直接的竞争并不激烈。中国政府于 2025 年 4 月发布的《关于中美经贸关系若干问题的中方立场》白皮书明确指出，2024 年美国对华货物出口额 1435.5 亿美元，较 2001 年的 191.8 亿美元增长 648.4%，远远高于同期美国对全球 183.1% 的出口增幅。不仅如此，中国在 2023 年还是美国服务贸易顺差最大来源国，占美国服务贸易顺差总额的 9.5% 左右，主要来自旅行（含教育）、知识产权使用费和运输服务。^① 因此，中国是美国非常重要的出口增长点，美国出口竞争力的实现有赖于中国市场。

表1 2024年中国对美进出口主要商品种类

出口商品	占比 (%)	进口商品	占比 (%)
电机、电气设备及其零件	24.0	矿物燃料、矿物油及其蒸馏产品	14.1
机器、机械器具及其零件	17.6	机器、机械器具及其零件	12.1

^①《关于中美经贸关系若干问题的中方立场》，国务院新闻办公室，2025 年 4 月 9 日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202504/t20250409_889794.html。

(续表)

出口商品	占比 (%)	进口商品	占比 (%)
家具；寝具	6.0	电机、电气设备及其零件	11.1
玩具、游戏品、运动用品及其零件	5.1	光学、照相或外科用仪器及设备、精密仪器及设备	7.8
塑料及其制品	4.5	含油子仁及果实	7.7

注：数据来自《关于中美经贸关系若干问题的中方立场》，<http://www.news.cn/world/20250409/75e0675edf9c40188df593aac48e8916/c.html>。

图 3 展示了美国 60 年多年来的货物服务逆差额变化及中国在其中的比例。2015 年以来，中国的占比直线下降。换言之，占比下降发生在特朗普发动的贸易战之前。2018 年第一轮贸易战开始后，该比例更是急剧下滑，直至目前已经降到了 30% 以下。当然，中国减少对美出口部分转变为从越南等国出口。但是逻辑上说，就算没有中国，美国依然会从世界各国购买大量其本身并不生产的原材料和工业品，这一点已经被 20 世纪 80 年代之后的长期历史所印证。

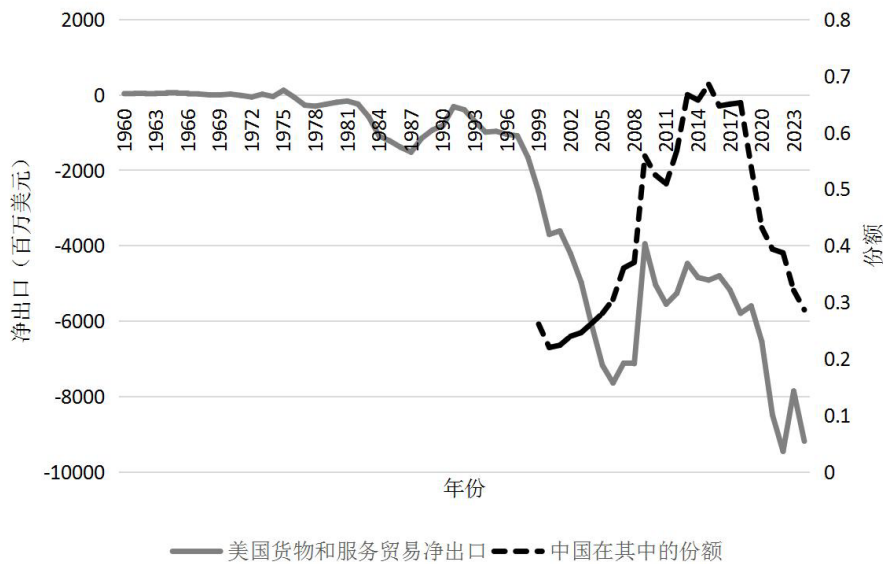


图 3 美国长期贸易赤字与中国的份额

注：数据来自美国商务部。

因此，单纯从经济的角度来说，美国并没有非常强烈的针对中国的理由。美国是从战略对手的角度来看待中国。为什么美国把中国视为战略“威胁”？在美国的关税政策考量中，中国是特别被针对的国家。那么，美国发动这场经济战的战略构想是怎么样的？这是下一部分要探讨的内容。

二、关税战的构想与“海湖庄园协议”

美国关税战的整体构想有两个前提，一是关税战对美国而言成本可控，好处明显；二是美国能够有效地利用一个有限的时间窗口来按步骤展开关税战。这种想法坚定了美国精英层对于滥用关税手段的政治决心。在斯蒂芬·米兰等人的叙述中，美国重塑国际政治经济关系是非常正当的，理由是美国在过去数十年的国际经济当中付出了代价。这种思考在特朗普个人的言论中突出地表现出来，比如他不断地表达世界各国（尤其中国）在“占美国的便宜”，甚至是“强暴”美国。^①这种思维使得特朗普政府容易轻视美国在现有国际政治经济关系当中实质上获得的好处。同时，特朗普政府基于上一次单边滥施关税手段的经验，倾向于低估美国关税战的成本，同时高估美国能够驾驭关税战的能力。斯蒂芬·米兰承认，关税战的确会带来风险和挑战，但是依然觉得这些问题是可以靠进一步推动深化关税战来解决的。

这里我们可以简单地刻画特朗普政府的基本逻辑。首先，美国进口商所面临进口商品成本可以由下面的等式表示。

$$\text{美国进口成本} = \text{以外币计价从外国进口价格} \times \text{外币兑美元汇率} \times (1 + \text{关税税率})$$

而在进口商完成进口关税程序之后，再经过批发和零售的程序，转变为最终的消费品，简单地表示为：

$$\text{美国国内进口品的消费物价} = \text{美国进口成本} \times \text{商业价格加成}$$

由于美国家庭消费的商品只有一部分来自进口，在其他条件不变的情况下，美国总的消费物价水平的变动是美国国内进口品物价的一个部分，也即：

$$\text{美国国内消费物价水平的变动} = \text{美国国内进口品的消费物价} \times \text{家庭消费中进口的比例}$$

在美国发动关税战、单方面提高关税，而其他条件保持不变的情况下，至少有如下几种情况可以考虑。第一种情况，出口国为了保持自己商品的竞争力，采取降低该国的出口价格，或者是让其货币贬值（汇率降低），使得美国的进口成本实际保持不变。如果降低出口价格，实际上就要压低该国在全球分工当中的地位，比如减少出口相关部门的利润和劳动收入，使得该国的同一单位的劳动时间只能换取更少的世界劳动时间。类似的，如果采取贬值，虽然没有直接改变出口部门的收入水平，但是也使得作为一个整体，该国的劳动时间能换得的世界劳动时间减少。这两种情况下，美国社会内部基本不会受到影响，而政府增加了收入，这个收入从根本上是出口国整体承担的，而且如果汇率贬值幅度大，可能还会引发出口国金融不稳定，给予出口国巨大的政治经济压力。

第二种情况，出口国没有进行汇率和价格调整，而一切的关税都由美国进口商承担。这也就

^① 比如上一任期时的有关言论，BBC (2016), “Trump accuses China of ‘Raping’ US with Unfair Trade Policy”, 2016年5月2日, <https://www.bbc.com/news/election-us-2016-36185012>。类似的言论在这个任期也出现了，Ivan Pereira (2025), ‘‘They’re Ripping Us Off’’: Trump’s Long-Standing Grievance Driving His Risky Tariffs”, 2025年4月4日, <https://abcnews.go.com/Politics/theyre-ripping-us-off-trumps-long-standing-grievance/story?id=120447216>。

是意味着美国的进口成本会与关税同步增长，那么美国的进口商会积极地在世界范围内寻找替代，有一定的可能会促成更多的制造业产品在美国内部制造，这恰恰就符合了特朗普政府的战略目的，也打压了出口国的力量。那么这样的变化是否会产生过大的国内成本，比如大幅通货膨胀呢？在一定范围内，关税造成的通货膨胀可能是有限的。美国家庭消费当中有 10% 左右来自进口，因此 10% 的关税上涨，即使全部由美国进口商承担，又完全传导到消费端，也不过是带来消费物价 1% 的上涨 ($10\% \times 10\%$)。^① 而这样的物价上涨幅度属于正常范围内。

在一定程度上，特朗普第一任期当中挑起的贸易战似乎证实了关税坏处有限却能达到打压出口国的战略目的。图 4 展示了特朗普第一任期以来的美国消费物价指数变化与失业率。很明显，特朗普的第一任期（2017—2021 年）当中，除去新冠疫情发生后的时段，美国总体上物价维持了稳定，失业率也逐渐下降。

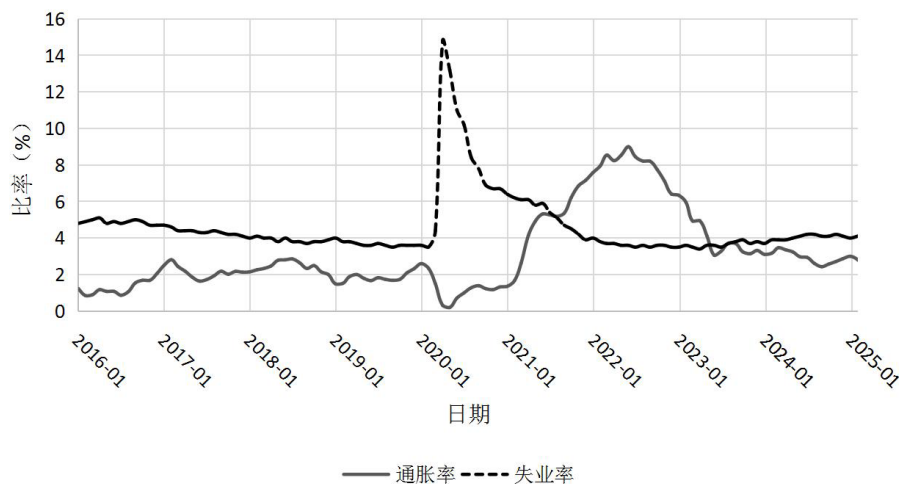


图 4 美国 2016—2025 年的失业和通胀情况

注：数据来自美联储数据库。

然而，特朗普政府第一次挑起的贸易战的结果究竟能在多大程度上指导更大规模的关税战呢？这是相当可疑的。一方面，上一次贸易战涉及的范围相对有限，经验的可复制性较小；另一方面，国际环境也发生了变化。特朗普政府根据上次的经验，推断中国等其他国家不会进行强硬的反制，而这一点也被证明是错误的。无论如何，特朗普政府对于自己的关税战逻辑可以说充满信心。斯蒂芬·米兰在其报告中表达了这样的意思：关税战在短期会带来成本，但是长期来看是划算的。这种观点绝非少数美国精英的想法，而是赢得了跨党派的支持。偏向民主党的美国智库经济政策研究所（Economic Policy Institute）也曾表达了支持关税的意见，在一篇 2022 年发表的评论中，该研究所人员鲜明地提出关税没有导致通胀，而且免去关税会损害美国本土的供

^① 根据文献，美国消费当中直接进口占比是 6%，中间品是 12%，见 Gopinath, G. (2015)。

应链 (Scott, R. & Hersh, A., 2022)。正是在这样的逻辑指引和政治气氛下, 可以充分理解由斯蒂芬·米兰提出的重塑国际政治经济关系的三条原则。他模仿布雷顿森林协议的提法, 把这一套原则初步称为“海湖庄园协议”。这三条原则可以简单地列举如下。

1. 安全区是公共品: 处于安全区内的国家必须通过购买美国国债来为其提供资金支持;
2. 安全区是资本品: 最适合通过发行“百年期债券”来融资, 而不是通过短期国库券;
3. 安全区有铁丝网: 除非你将手中的钱换成长期债券, 否则关税壁垒将把你挡在门外。

这里表达了一种与当代世界颇为不同, 而与冷战时期的世界有几分相似的构想。简单地说, 美国会把世界划分为三个地带。首先是所谓“安全区”, 这个“安全区”不仅是由美国提供军事和政治上的保障或者说控制, 而且在经济上也属于美国的附庸。在这个区域内, 基本不会受到关税战的影响, 能够保持相对的自由贸易, 或者说区域内的国家可以拥有向美国出口的“特权”。当然, 这个“特权”并不是无偿的, 这些“安全区”内的国家需要直接以购买长期国债的形式来为美国“输血”。这一方面使得美国的政府债务问题得到缓解, 能够帮助维持美元霸权; 另一方面把这些“安全区”国家的利益紧密地跟美国的长期利益绑定。在“安全区”外, 实际上还能分为两种国家, 一种是中间地带, 另一种是对立阵营。中间地带的国家, 就是不愿意被纳入到美国的“安全区”的, 还希望保持自己政治军事独立的国家, 这些国家会面临中等程度的关税; 而对立阵营的国家则难以进入美国的市场, 或者要付出高额的代价。

换言之, 特朗普政府所构想的秩序是一个碎片化的世界, 而不是过去全球化的景象。各个国家被分为不同的阵营, 美国要明确地分出敌我友。在这样的秩序中, 所谓安全(军事)、金融、贸易问题会高度地绑定在一起, 美国的附庸和盟友以国债认购来为美国的霸权直接付费, 而其他国家则需要用高低不同的关税来间接付费。美国决定某国关税水平的行为本身就是高度政治化的。斯蒂芬·米兰(2024)就指出, “安全区”外的关税可以由一系列的指标来决定, 包括该国自身的关税水平, 对美国资本的限制, 是否帮助中国转口贸易和帮助其他国家逃避美国制裁, 是否在联合国等国际机构站在美国一边, 等等。可以说, 在这样一种世界格局当中, 任何对于美国维护其霸权有妨碍的国家, 都会面临所谓美国及其“安全区”市场进入“特权”的惩罚。

三、关税战的实际展开和研判

特朗普政府在2025年4月7日正式宣布其关税战的总体设想。^①在我国进行了立场坚定的反制之后, 特朗普政府对中国之外的国家给予了90天关税暂停, 并在之后继续暂时豁免了部分电子产品的关税(据称能占中国向美出口的1/4)。5月12日, 中美各取消91%的关税, 暂停24%的关税。但这场由美国挑起的关税贸易战并未结束。

值得注意的是, 在斯蒂芬·米兰的报告中, 一度提到美国的战略目的是把针对世界普通国家

^① 对其细节, 可见美国贸易代表官方网站, 2025年4月7日, <https://ustr.gov/issue-areas/presidential-tariff-actions>。

的关税水平提高到 10%，而像中国这样的国家，则是 60% 甚至更高（Miran, S., 2024）。但是，在原先的战略构想当中，这些关税并不是马上实施的，而是计划采取一种渐进的方式。在这种方式指导下，中国会收到一份“改革清单”，美国会要求中国按照上面来进行“改革”，而美国通过每月的评估，来看中国方面是否完成了美国所要求的“改革”，如果没有，就按月增加比如 2% 的关税。

表2 关税战的构想与实际

维度	特朗普政府前期构想	实际关税战的实施
实施对象	面对整个世界，分清敌、我以及中性贸易伙伴	面对整个世界，没有有效地区分阵营
政策目标	最终中国至少 60%，其他各国收 10%	世界各国最低 10%，有不少全球南方国家都高于 20%
操作办法	渐进式的加税，比如与主导中国的“改革”结合起来，从 0 起步，每月加增 2%	直接一步到位，并在之后进行了部分暂缓

表 2 对特朗普政府前期的战略构想与实际操作之间进行了比较。2025 年，我们实际观察到的特朗普政府的政治表现十分狂妄。如果美国方面坚持采用渐进式的战略路线，其面对的政治经济压力会很可能小得多。一方面，美国的政治信号会非常持续稳定，美国和其他各国的资本会有充足的时间进行筹划和对供应链进行调整，市场的剧烈冲击会少得多；另一方面，美国把关税作为讹诈手段来跟其他国家谈判，而不是猛然大幅增加关税，可能会减少各国反制的政治意愿。毕竟，此类大幅度的战略调整，须以世界其他国家基本顺从而不是反制对抗为前提的。然而，美国方面尽管坚持了之前已经形成的战略方向，但是其实际动作却出现了较大的偏离。没有明确的证据说明这种区别的原因，但是有理由猜测，特朗普本人的商业习惯（比如他喜欢极限施压，不停改换条件等）很可能主导了实际的关税战实施。此外，这次的关税战打得仓促，特朗普政府的资本盟友，大多都没有能够提前做好准备，尤其是实业资本和商贸资本，以及大批小业主，根本无法在短时间内转换供应链，就都成了被打击的对象，没有得到足够的政治支持。

在技术层面，特朗普政府发明了一个极为拙劣的公式来计算各国的关税。该公式定义了一个平衡双方贸易的关税水平。两个国家要达到商品交易的完全平衡，美国从另一个国家的净进口 $(x_i - m_i)$ ，需要可以完全被新增关税率 $\Delta\tau$ 覆盖。由于新增关税会增加进口成本（其传导效应为 φ ），而进口成本增加又会对进口数量产生负面影响（弹性为 ε ），因此可以有以下等式。

$$\Delta\tau_i = \frac{x_i - m_i}{\varphi \times \varepsilon \times m_i}$$

一方面，没有理论可以说明，双边的商品贸易一定要达到平衡。^①另一方面，如不少学者已经指出的，特朗普政府在选取参数的时候是极为随意的。一个典型的例子是，美国政府引用了一篇文献来说明关税对进口成本的传导效应不高，就将其定为 0.25 (Cavallo et al., 2021)。实际上，该研究得出的结论是关税对于零售价格影响不高，但对进口成本的传导基本是 100%。因此，哪怕是按照上述等式，他们的所谓“对等关税”税率也应该是其公布水平的 1/4。然而，特朗普政府始终没有对其算法进行任何修正，这说明他们并不在意关税计算的“科学性”。此外，特朗普的关税计划在政治上也不高明，因为没有有效地区分其潜在盟友和对手。其中全球南方国家很多都必须缴纳较高额的关税，这里包括一直与美国战略关系紧密的印度，以及韩国和日本。这就完全没有实现拿政治标准来分类征税的战略构想。

在这种四面出击的路线指导下，特朗普政府将自己孤立起来，不仅在国内社会，也在国际社会没有得到好的评价，反而引发了国际资本对于美元、美债，甚至美国的前景忧虑。而特朗普政府一旦更多地改变其之前的强硬表态，那么其政治可信度、关税战的威胁程度又将进一步降低。

相反，特朗普政府如果把其构想更好的实施，情况或许会不一样。因为这一经济战的初步结果对于特朗普能否持续获得足够的政治支持来继续其大战略有重要的影响。特朗普在第一任期对我国挑起的贸易战也曾经引发大量质疑，可是后来反而形成了发起关税战可行的共识。如果我国没有采取足够的反制措施，全球南方和欧洲等国又一盘散沙的话，特朗普政府就依然可以相当程度上打消国内资本的疑虑，甚至实现其关税战的部分重要战略目标。那么，特朗普政府关税战下一步会怎么走？

特朗普政府目前能够动用的主要经济手段是关税和汇率，除此之外还有制裁、禁运等更激烈的手段。首先，特朗普政府理论上说可以在某种形式上回到更温和的，更符合其早期渐进构想的关税战形式，但实际上已经错过了关键的政治时机，也会被认为是输掉了对华经济战，这不太符合特朗普政府一贯的政治风格。

其次，特朗普政府可以改善其关税战区分敌我的办法，将其“安全区”蔓延到尽可能多的国家，来实现对我国的孤立包围，这尤其包括跟我国贸易来往密切的周边国家。美国在维持对我国高关税的同时，可以阻止这些国家转口贸易，或者对这些转口贸易征收惩罚性关税。这个办法需要美国提供给这些国家实际的好处，也潜在地要求这些国家要沦为美国政治上控制的棋子。这样的办法不太可能起到全面的作用，而且也不太可能在短时间内完成。

再次，特朗普政府可以采用非关税政策，如美联储提供大量美元购买中国或者其他国家的资产，直接推动美元贬值，改善美国国际收支状况。但是，这样做会带来大量的不确定性。为了减少这样的不确定性，美国也许会尽量加紧其关税征收，从世界各国获得美元，用来同时改善美国政府债务状况。

截至目前，特朗普政府看起来对于中国坚决反制的情况没有足够的预案，但从根本上说，美

^①而且从逻辑上说，这个等式似乎也不对。因为新增关税乘以传导效应，再乘以进口弹性和原进口数额，应该只能得到关税后的进口数额，需要再乘以关税税率才能得到实际的关税收入。因此等式左边似乎是关税税率的平方。而且等式右边的分子中的进口应该是关税后的进口数额，不是税前进口数额。

国方面的整体战略意图是给定的，不会变化。那么，我国有没有什么可行的战略选择呢？这是一个重大的问题，在此只能初步进行讨论。如果我国单纯接受美国的所谓“对等关税”，或者以美国单边强行规定的关税为基础来谈判，那不仅是在经济上要受严重损失，而且在政治上也会有巨大的代价。目前看来，我国恐怕需要“以打促谈，边打边谈”，争取把美国的封锁孤立中国的战略，变为世界大部分追求和平与发展的国家孤立美国的局面。

我们可以从经济上来粗略分析这样一种“以打促谈”的战略所带来的成本。以2018年的贸易战为例，美国向我国出口的500亿美元商品（约占我国总对美出口的10%）征收了25%的关税；次年，我国以美元计价的对美出口量就下滑了大约12.5%，而总的对外出口量则有微弱的增长（0.5%）。^①而这一次的单方滥施关税手段基本是针对所有中国对美出口，且关税税率也普遍超过100%。如果这样的情况持续（也就是还在“以打促谈”的过程中），或许从2025年第二季度开始的中国对美出口会大幅下降到接近零的水平。鉴于我国对美出口大约占我国出口的15%左右，假设对美出口在最糟糕情形下清零，而对世界其他国家地区的出口增长5%，那么我国的出口就会减少10%左右。而由于我国出口近年来大致占国内生产总值的20%，在其他条件不变的情况下，这种出口的减少会拉低经济增速约两个百分点。^②

这当然会是一个比较大的压力，不管是针对总体的经济增长目标还是保障就业和人民生活改善的目标。但是，我国不应被动地应对，而是完全可以通过主动作为来尽可能抵消外贸不稳定所带来的负面影响。值得指出的是，在2008年世界经济危机期间，由于西方国家的需求缩小，我国的出口也出现了大幅度的调整，其拉低我国的经济增速达到四个百分点，对此，我国通过有效的公共投资项目，增强经济的内循环，有力地拉动了经济快速增长九个百分点以上。因此外贸层面的挑战不能低估，但是也绝不能有离开对美贸易我国经济目标就无法实现的悲观主义思想。

新中国70多年的历程已经充分说明，我国有足够的经济体量和政策空间来吸收这样的代价，保证在这样一场战略防御的经济战中立于不败之地。作为应对，我国需要有战略定力，在世界上展现出稳定性、延续性和政治品格；发挥党的领导和社会主义制度优势，做好自己的事情，也就是构建好以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，尤其是以国内的投资和消费为基础来发展好自己的经济；深化改革，让普通劳动者得到更多的好处，提高劳动报酬在初次分配中的比重；在私人投资难以有效发挥作用的领域，国家应当积极运用公共投资手段，并通过组建多样化的新型国有及混合所有制企业，来高效落实国家经济战略。同时，为了严防美国政策带来的资本外逃和金融波动，我国可以严格管制资本流动，维护人民币汇率稳定；积极探索美国之外的贸易空间，利用好全球南方的广阔天地，打破霸权的封锁；积极探索非美元的国际金融体系。在这些政策的支持下，在相对短的时间里，我国有条件能够打破美国关税战的战略讹诈，而且能够更好地实现高质量发展。

^① 数据来源：《中国贸易外经统计年鉴》《中国统计年鉴》。

^② 当然，此处没有考虑进口的变化。由于我国对美进口的数量也会下滑，所以会稍微缓解经济增速的压力，但是由于我国从美进口数量不大，所以不会有特别显著的效果。

四、结语

特朗普政府发起的关税战反映了美国在全球战略撤退时代的一种系统性的经济战略。特朗普政府希望用关税战的形式来重塑世界政治经济格局，并达到在未来的碎片化世界中稳定保留美国作为主要地区性霸权的目的。在这样的战略目标指引下，不管特朗普政府是最终回头用更温和的方案，还是坚持选择更顽固的关税战，实质上都是意图对我国进行遏制和打压，会对我国的贸易乃至整个经济发展产生一定影响。毋庸讳言，美国对华是在开展严肃的国家级别的经济战争，不能以“做小生意和气生财”的态度来对待，也不能指望一点代价都不付就能够打败美国霸权的打压。

从短期来看，这一代价或许会相当显著。但是，我国有足够的经济体量和政策空间来吸收这样的代价。关键在于我们能够发挥党的领导和社会主义制度优势，做好自己的事情，包括切实推动在初次分配当中劳动报酬占比的提高，加强资本管制，同时团结尽可能多的全球南方和其他国家。这样，美国遏制中国的牌就会越来越少，筹码也越来越小。这场以及未来的关税战只能以美国霸权的愈发衰微来结束。

参考文献

Miran, S., 2024, “A User’s Guide to Restructuring the Global Trading System”, Hudson Bay Capital, 2024 年 11 月, https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199_A_Users_Guide_to_Restructuring_the_Global_Trading_System.pdf.

Gopinath, G., 2015, “The International Price System”, (No. w21646), National Bureau of Economic Research, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21646/w21646.pdf.

Scott, R., and Hersh, A., 2022, “Tariff Increases Did Not Cause Inflation, and Their Removal Would Undermine Domestic Supply Chains”, Economic Policy Institute, 2022 年 1 月 19 日, <https://www.wita.org/blogs/tariff-increases-not-inflation/>.

Cavallo, A., Gopinath, G., Neiman, B., and Tang, J., 2021, “Tariff Pass-Through at the Border and at the Store: Evidence from US Trade Policy” *American Economic Review: Insights*, 3(1), 19–34.

Adjustments in the U.S. Global Strategy and the American Tariff Policy: A Political Economy Perspective

XU Zhun

Abstract : This paper critically engages with common narratives surrounding the Trump-era tariff policy. I argue that the tariff war is neither the result of irrational policymaking nor a mere strategy to divert attention from domestic contradictions. Rather, it constitutes an economic strategy framed within

the broader context of America's strategic retreat. The Trump administration views the U. S. role as the center of the global system as overly costly, thereby justifying the need for retrenchment. Politically, this vision implies a shift toward multipolarity based on spheres of influence; economically, it signals a refusal to continue underwriting the existing global political-economic order. The Trump administration seeks to use tariffs to reshape the global order—an idea reflected in the so-called Mar-a-Lago Accord—aiming to secure regional hegemony within a more fragmented international system. However, the implementation of the tariff strategy diverges significantly from its original design and ultimately proved ineffective. Based on this analysis, the paper explores potential future strategic moves by the U.S. It concludes by arguing that China can prevail in the tariff war by strengthening the leadership of the Communist Party of China and more effectively implementing socialist policies.

Keywords : The U. S. Global Strategy; Tariff War; Political Economy; Mar-a-Lago Accord

【责任编辑：陈茜】