

专题：特朗普的美国与未来国际秩序

杰作还是赝品——特朗普经济政策及其预期后果

朱文莉

内容提要：特朗普执政百日，其经济政策主张在美国社会引起巨大争议，但受到资本市场的欢迎。本文对其政策的纲领、目标和主要内容进行系统总结，进而依据对美国经济的要素结构分析对其进行全面评估。虽然其中部分措施给提振经济增长速度带来希望，但长期结构性后果将伤害美国经济的强项，同时继续损耗其弱项。美国现已非常严重的社会经济不平等可能进一步恶化。特朗普的主张能否顺利通过美国的政治过程也存在明显变数。

关键词：美国政治 美国经济 特朗普

英国广播公司（BBC）近年推出了一档颇受欢迎的画作鉴定栏目——杰作还是赝品（Fake or Fortune），使用各种当代技术手段辨别所谓大师作品的真伪，把过去由少数权威专家凭借经验和直觉掌控的鉴定过程演绎如推理侦探小说一样充满戏剧性。自从唐纳德·特朗普赢得2016年美国大选以来，围绕美国经济政策的讨论大有类似的戏剧化转型倾向，赞同其经济主张的经济学家是如此之少，而资本市场对他言论的反应却如此热烈，其支持者对他的追捧是如此狂热，其反对者的抵制情绪又是如此激昂，原本由模型和数据主导的经济学术讨论化身民情较量的舞台，对立双方剑拔弩张，互不相让。

必须指出，这样戏剧化的效果基本上是特朗普一手造成的，而且正是这种效果在很大程度上帮助他在大选中胜出。通过不停推出耸动视听的经济口号，特朗普巧妙地调动和维持支持者的热情，同时刺激和强化反对者的抵触情绪，而当两极化的民众纠缠于相互抨击的时候，对他经济主张的实质分析往往被冷落乃至忽

朱文莉 北京大学国际关系学院教授，北京大学国际战略研究院特约研究员。

视。这种状况在他的百日新政阶段仍然持续，对美国经济而言是危险的，对全球政治经济发展而言也是不负责任的。因此有必要清除人为制造的宣传迷雾，对特朗普的经济方案进行切实的分析判断。

一、特朗普经济政策的主要内容

众所周知，特朗普从正式投身政坛到最终入主白宫仅用了17个月的时间。此前他虽然积累了亿万资产，成为家喻户晓的商业电视明星，但并不以思辨和理论见长。他的经济政策在短暂而激烈的选战过程中快速成型，由若干简单明确的宣传口号推演而成。如果说过去常见的美国总统经济理念追求的是复杂精巧的传统建筑风格，特朗普的经济主张更像是匆匆搭建的演出篷帐，一个宏大炫目的华盖加上三根主要支柱和五条固定绳缆构成了它的全部内容。

特朗普提出的笼罩全局的口号——“让美国再次强大起来”——既是对经济状况的判断，也是其经济施政的指南。在竞选过程中和上任之后，他反复将美国经济描述成失败、凋敝的乱摊子（a mess）。¹而造成经济困局的罪魁一是建制派精英，二是他国的不公平竞争行为。“自北美自由贸易协定生效之后，我们的制造业岗位流失超过四分之一；自2001年中国加入世界贸易组织之后，我们的工厂减少了60000家。去年（2016年）我们的贸易赤字将近8000亿美元”。²他指责掌权者对此袒护纵容，因为他们可以从中获益，但美国普通民众却生活艰辛。³

特朗普提出的解决方案简单直白：“买美国货，雇美国人（Buy American and Hire American）。”⁴这可以理解为其“美国优先（America first）”口号在经济领域的具体化。为此要打破建制派精英对市场的管制束缚，焕发美国企业的活力。他保证按此原则施政四年，可以使美国GDP增速提高到每年4%，使就业岗位增加2500万。⁵这一承诺的确大胆、惊人，因为自20世纪50年代以来美国的GDP年平均增速约为3.1%，而金融危机之后的七年一直在1.5%到2.5%的区间

1 如特朗普在保守派行动委员会2017年年会上说：“相信我，我继承了一个乱摊子。”（Remarks by President Trump at the Conservative Political Action Conference, February 24, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/24/remarks-president-trump-conservative-political-action-conference>）；在就职演说中称：“锈迹斑斑的旧产房如墓碑一样遍布美国大地。”（Donald Trump, The Inaugural Address, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>）。

2 Donald Trump, Joint Address to Congress, February 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>。

3 “华盛顿欣欣向荣，民众却不能分享财富；政客致富，但工厂关闭，就业岗位流失海外；既得利益者保护自己，却丢弃平民百姓。” Donald Trump, The Inaugural Address, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>。

4 Donald Trump, The Inaugural Address, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>

5 White House, “Bringing Back Jobs And Growth”, <https://www.whitehouse.gov/bringing-back-jobs-and-growth>。

波动。IMF 等国际机构预测美国经济今明两年的增长速度将在2.3%—2.5%。更具挑战性的是，特朗普不仅承诺实现高增长，而且还多次断言新增就业会集中出现在制造业部门，“濒死的产业将迅速重生”。¹ 也就是说，美国经济要重现工业化主导的高速增长。

为了实现愿景，特朗普祭出重振经济的三大法宝：税收改革、基建工程、解除管制，并以五项社会经济政策作为辅助：医保改革、能源与环境政策改革、移民改革、预算调整、贸易协定调整。他就任百日以来，围绕这些政策采取的主要措施包括：

特朗普振兴美国经济的方案主要包括三大法宝和五方面政策。

第一，发动移民改革。其中最引人关注的是推出针对七个以穆斯林居民为主国家² 的赴美旅行禁令，不仅立即停止来自这些国家的难民和移民入境，而且暂停所有签证发放，连已经取得签证或拥有在美长期居留身份的旅行者也被拒之门外。与此同时，美国司法部和国土安全部联手开展严厉打击非法移民行动，加紧在美墨边界的巡查，在全美各地主动出击搜捕非法移民并迅速遣返。更意味深长的是，收紧合法移民渠道的政策也在酝酿当中，公开提及的措施包括改变投资移民政策、限制技术移民、降低总体移民额度。如果说针对穆斯林的旅行禁令是以国家安全为理由的话，其他的移民改革措施则是意在为特朗普主张的“雇美国人”扫清道路。

第二，尝试医保改革。在特朗普支持下，国会众议院议长保罗·瑞安设计了新的医保法案，以废除和取代奥巴马医改。其政策调整要点是不再强制购买医保、对购买医保的支持方式由直接补贴改为税收抵扣、对各州的医保拨款由按支出比例拨付改为按人头拨付、大幅削减对高收入者和保险公司的相关税收，等等。³ 按照特朗普政府的解读，这些措施将终止联邦政府对医疗保险市场的强行干预，恢复个人自由选择权利，打破医疗与保险价格节节攀升的恶性循环，提高中小企业竞争力。⁴

第三，调整预算。特朗普政府3月中旬提出的联邦预算开支纲领预计将总体开支减少1.2%。其中国防和国土安全是唯一预算增加的领域，增幅达到551亿

1 Remarks by President Trump at the Conservative Political Action Conference, February 24, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/24/remarks-president-trump-conservative-political-action-conference>.

2 2017年1月27日特朗普签署的首个旅行禁令《总统行政命令13769》涉及七个国家。被联邦法院终止执行后，3月6日出台的第二个禁令《总统行政命令13780》中去掉了伊拉克，目标国家减为六个。

3 H.R.1628 - American Health Care Act of 2017, <http://files.kff.org/attachment/Proposals-to-Replace-the-Affordable-Care-Act-Summary-of-the-American-Health-Care-Act>, 访问时间：2017年5月5日。

4 Remarks by President Trump on Healthcare Vote in the House of Representatives, May 04, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/04/remarks-president-trump-healthcare-vote-house-representatives> 访问时间：2017年5月5日。

美元。¹ 为平衡国防开支上调，其他所有部门支出都将面临大幅度缩减，如国务院预算减少29%，劳工部预算减少21%，商务部预算减少16%，教育部预算减少14%。中小政府机构遭到的预算打击更为沉重，约20个联邦独立机构的预算几乎被取消，其中包括国家艺术基金会（National Endowment for the Arts）、国家人文学术基金会（National Endowment for the Humanities）、公共广播公司（Corporation for Public Broadcasting）和国家法律服务公司（Legal Services Corporation）。² 美国媒体评论称之为只要硬实力，不顾软实力。特朗普政府则宣称这是精简政府，打击华盛顿的官僚习气。

第四，启动税改。白宫公布的税改方案双管齐下。³ 一方面要普遍减税，企业所得税和个人所得税最高税率均调降到15%，个人收入的免税额度翻倍，取消奥巴马医改对投资所得（Capital Gains Tax）的加税，逐步废除遗产税。另一方面要简化税制，个人所得税由现行的七档减少为三档，取消各种复杂的单项抵税（itemized tax deductions），废除备选最低税额，对美国公司海外利润改为一次性征税。总统国家经济事务顾问加里·科恩表示这将是美国历史上最大规模的税改之一，能够有效提振投资和消费，增强美国的国际竞争地位。⁴

第五，调整贸易协定。特朗普上任首日就签署行政命令正式退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）。3月底又通报国会准备启动关于《北美自由贸易协定》（NAFTA）的重新谈判，其贸易谈判代表办公室提出了初步的谈判目标，如允许美国在本土产业面临进口威胁时重新启动针对墨西哥和加拿大的关税。⁵

此外，特朗普政府解除管制的行动已经全面铺开。就职不久，他即以行政命令方式规定，任何一项新的管制措施出台必须以废除两项现行管制为前提，并称最终要取消75%的管制禁令。已经被撤销的行政管制包括对网络公司收集出售消费者信息的禁令、对石油公司海外经营的反腐败要求、要求大型公司公示违反

1 此为国防部与国土安全部预算增款合计，若包括退伍军人部预算增加部分在内，增拨总额为595亿美元。Alicia Parlapiano & Gregor Aisch, "Who Wins and Loses in Trump's Proposed Budget," *The New York Times*, March 16, 2017, https://www.nytimes.com/interactive/2017/03/15/us/politics/trump-budget-proposal.html?_r=0.

2 同上。

3 Gary Cohn, "President Trump Proposed a Massive Tax Cut. Here's What You Need to Know," White House, April 26, 2017, <https://www.whitehouse.gov/blog/2017/04/26/president-trump-proposed-massive-tax-cut-heres-what-you-need-know>. 访问时间：2017年4月29日。

4 Briefing by Secretary of the Treasury Steven Mnuchin and Director of the National Economic Council Gary Cohn, White House, April 26, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/26/briefing-secretary-treasury-steven-mnuchin-and-director-national>. 访问时间：2017年4月29日。

5 Bob Davis & William Mauldin, "Trump administration may seek only minor adjustments to Nafta," *The Wall Street Journal*, March 29, 2017, <http://www.marketwatch.com/story/trump-administration-may-seek-only-minor-adjustments-to-nafta-2017-03-29>.

劳工保护法规案例的规定，等等¹。其中引起最大争议的是取消奥巴马政府“清洁发电计划”框架下的一系列能源与环境管制措施，允许租用联邦土地开采煤矿，重新评估碳排放限制。² 面对国内外的批评与质疑，特朗普表示此举将使美国煤矿工人重获就业机会，保障美国的能源独立，推进能源出口，并指责批评者代表“环保集团”（environmental complex）的特殊利益，要坚决予以回击。预计其接下来的解除管制行动还可能触及多德—弗兰克金融管制法案、食品药品监督管理局审批新药程序等多个重要政策³。

二、初步实施与两极化的反应

特朗普一再宣称自己的初期施政记录是“历史上最好的”，其反对者则对此嗤之以鼻。就其经济政策的推行过程来看，移民改革和医保改革连续遭到重挫，先后颁布的两个针对伊斯兰国家的旅行禁令都被司法系统推翻；搜捕遣返非法移民的行动在人口大州和大城市普遍受到质疑，无法得到地方政府的积极配合和执行。

特朗普经济政策中最受关注和欢迎的基础设施建设倡议则迟迟不见实际行动。其批评者认为，基建计划的空转集中体现了特朗普施政的各种缺陷：

首先，宏大概念之下缺乏细节支撑。特朗普多次提出要在10年内投资万亿美元，更新和改善美国基础设施。很多经济界人士都对此表示肯定，认为此举既可以带动投资，又可以降低国内生产成本，同时还可以创造工薪阶层就业岗位。但是在联邦财政赤字居高不下的情况下，所需的资金如何筹措，特朗普始终含糊其词。他大致的设想是以政策支持吸引私人投资参与，但这很可能意味着允许私人投资者收取基础设施使用费作为回报，美国民众很难被说服接受这种改变。

其次，相关政策缺乏协调，往往自相矛盾。在宣扬基建计划的同时，特朗普的预算削减要将交通部开支减少13%，2017年当年削减24亿美元。⁴ 结果大规模

1 “The Regulatory Wrecking Ball,” *The New York Times*, April 6, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/06/opinion/the-regulatory-wrecking-ball.html>.

2 David Blackmon, “President Trump’s Latest Energy Executive Order Is Not Just About Coal,” *Forbes*, March 27, 2017, <https://www.forbes.com/sites/davidblackmon/2017/03/30/president-trumps-latest-energy-executive-order-is-not-just-about-coal/#47c4a31a198d> Jeremy Carl, “What President Trump’s Energy and Climate Executive Order Does — and Doesn’t Do,” *National Review*, March 31, 2017, <http://www.nationalreview.com/article/446309/trump-energy-climate-executive-order-coal-clean-power-plan>.

3 Sy Mukherjee, “Why Drug Companies Don’t Want President Trump to Deregulate the FDA,” *Fortune*, February 15, 2017. <http://fortune.com/2017/02/15/trump-fda-deregulation-biopharma/>, “What Trump’s deregulation agenda misses,” CNBC, February 6, 2017, <http://www.cnbc.com/2017/02/06/what-trumps-deregulation-agenda-misses.html>.

4 Parlapiano & Aisch 前引文。

基建未见落实，一些原有的基础设施改善项目已告夭折。例如交通部被迫缩减对美铁（Amtrak）的补贴，取消对其长途客运的支持，停止奥巴马政府推动的交通改善项目（TIGER Grant）。纽约、马里兰、北卡罗莱纳、田纳西等地即将开工的车站与铁道更新工程因而失去联邦配套资金，被迫紧急叫停。¹

最后，政策推出的时机与美国经济现实状况不符。奥巴马政府在第一任期内曾经提出规模与目标与特朗普主张高度一致的基建方案，但遭到国会共和党人的激烈抵制而未能通过。当年美国经济处在金融危机阴影之下，增长乏力，失业率高企，投资不振。大规模基建计划如能在当时实施，可谓对症下药，政策效果立竿见影。而目前美国经济已经完成复苏过程，私人资本充足，劳动力市场接近完全就业。此时推行同样规模的基建项目，虽然有助于改善美国的基础设施状况，但投资效率成疑，宏观上看还有引发经济泡沫的风险。

特朗普的反对者据此指出，特朗普经济施政的表演成分远大于其政策实质。² 响亮诱人的口号根本经不起细节追问和推敲。不仅其基建计划是如此，其税收政策同样空洞，说不清政策重点到底在减税还是税制改革；其预算计划至今只有开支部分而无收入部分，而且开支也是部门大纲和要点，并非完整预算；³ 其医保改革也是一样，高喊废除奥巴马医改，但迟迟拿不出可行的替代方案。这些人认为特朗普的其他经济主张也会和医保提案的命运类似，迟早会被质疑一证伪一否定。

但与充斥主流媒体的冷嘲热讽形成鲜明对照的是，美国资本市场却出现了所谓“特朗普繁荣”（Trump Boom）。自特朗普大选获胜之后，道琼斯指数已经连续上升5个月，由18250点一路冲高超过21000点。如特朗普在推特上宣称的，由此“创造的财富”已经超过3.2万亿美元。

与此同时，美国消费者信心指数也在上升，达到15年来最高水平。中小企业乐观指数则创造了12年来最高纪录。⁴

投资者欢迎亲资本、亲企业界的白宫主人。

那么市场的乐观情绪究竟来自何处？投资者看重的什么因素是被主流媒体和学界忽略的呢？

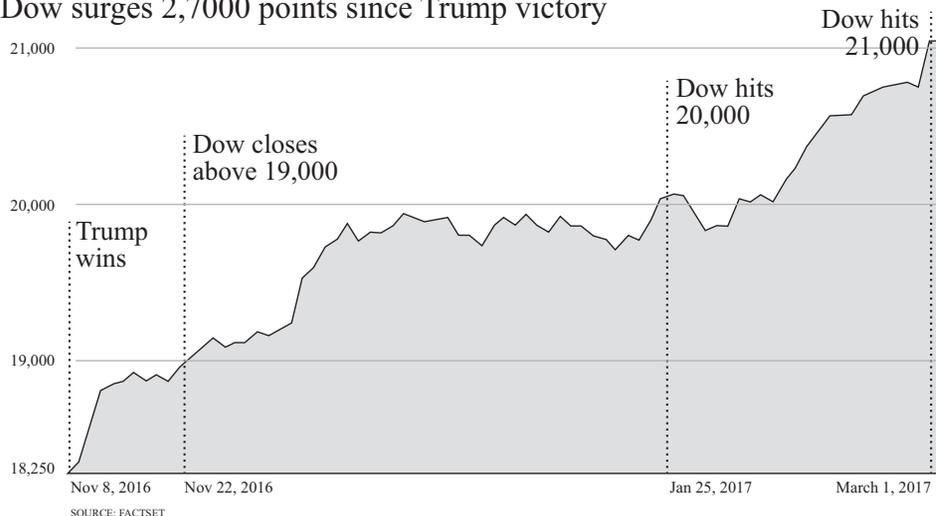
1 Hiroko Tabuchi, “Trump Cuts Leave Bridge and Rail Projects Hanging,” *The New York Times*, April 5, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/05/business/dealbook/bridge-rail-infrastructure-trump.html>.

2 Michael Kruse, “He’s a Performance Artist Pretending to be a Great Manager,” *Politico*, February 28, 2017. <http://www.politico.com/magazine/story/2017/02/hes-a-performance-artist-pretending-to-be-a-great-manager-214836>.

3 Paul Krugman, “Conservative Fantasies, Colliding With Reality,” *The New York Times*, March 17, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/17/opinion/conservative-fantasies-colliding-with-reality.html>.

4 Heather Long, “Trump’s economic boom,” CNN, March 2, 2017, <http://money.cnn.com/2017/03/02/news/economy/donald-trump-economy/>.

Dow surges 2,700 points since Trump victory

图1 道琼斯指数显示的“特朗普繁荣”¹

首先，市场重视的是特朗普毫不掩饰的亲企业亲资本立场。自当选之后，特朗普就开始拿出大量时间会见美国各个行业主导企业的高管。入驻白宫以来，他们仍然是他最喜欢接待的客人。这与其前任奥巴马总统刻意与大企业特别是企业管理层保持距离的态度形成了鲜明对比。在会见中，特朗普经常要求企业管理者倾诉他们对政府管制的不满，白宫还会发发表格给相关企业，请它们提名最不受欢迎的行业管制政策，作为未来改革的目标²。美国企业界对自己的政策影响力开始形成强烈的信心。³

其次，市场信任的是特朗普团队中具有金融界背景的人士、特别是所谓高盛帮。特朗普的组阁过程显示了他的政治本能，一言以蔽之即靠主街（main street）获胜，靠华尔街（Wall Street）治国。不仅经济团队几乎被相同背景的亿万富翁把持，这些人还掌握了国务院和教育部。而且随着特朗普政府近日来的人事调整，高盛帮又开始入主国家安全委员会和白宫办公厅。如果说传统的公共政策人士关注的是共识塑造和舆论形象，这些财经高层则更强调效率与实际利益，当然也更接近市场逻辑。

1 转引自 Matt Egan, “Dow soars 300 points, closes above 21,000 for the first time,” CNN, March 1, 2017, <http://money.cnn.com/2017/03/01/investing/dow-21000-trump-speech/>.

2 Bob Pisani, “Why Wall Street Is Excited about Trump’s First Step Toward Deregulation,” CNBC, March 17, 2017, <http://www.cnbc.com/2017/03/17/wall-street-is-excited-about-trumps-first-step-toward-deregulation.html>.

3 James Surowiecki, “Trump’s Mysterious Stock Boom,” *New Yorker*, March 6, 2017, <http://www.newyorker.com/magazine/2017/03/06/trumps-mysterious-stock-boom>.

再次，市场注意到在财经背景团队的影响下，特朗普的极端政策立场往往能够趋于缓解。例如，特朗普改变了奥巴马政府的能源环保政策，并宣布退出关于气候变化的《巴黎气候协定》。他要求重新谈判《北美自由贸易协定》，而不是像竞选中声称的直接“摆脱这个灾难”，而且就目前透露的谈判立场来看，对协定的修改目标也比较温和。他在选举中保证要认定中国政府操纵汇率，但在中美峰会后不久就公开放弃了这一立场。另外像撤换联储主席耶伦、废除进出口银行等主张也可能被撤回。¹ 市场对政策不确定性的担忧得到有效的缓和。

最后，必须指出的是，美国及世界经济的全面复苏是市场信心的基本支撑。2016年大选正值美国经济缓慢而艰难的复苏过程的完成阶段，市场的投资和消费信心恢复，而特朗普的增长与就业承诺恰好与这种上升势头合拍，他对制造业和基础设施建设的推崇则为正在寻找目标的投资者选择了方向从而激发了市场的热情。

因此，资本市场一心强调特朗普政府解除管制措施可能对相关行业产生的刺激效果，并且对普遍减税、税制简化、扩充基建充满期待。² 尽管移民改革和医改改革受阻使投资者对特朗普的执政能力产生怀疑，认识到：即便共和党控制政府各个分支，也未必保证特朗普的承诺能够兑现，但他们还是认为至少总统掌管的行政部门在取消管制方面可以说到做到。这样即便是特朗普宏观经济政策继续遭遇挫折、总体增长承诺化为泡影，投资者还是有希望从行业和企业收益中分一杯羹。借用艺术品市场做比，这就如同拍卖行甚至不去追究画作的真伪，只要客户竞相投标，作品高价成交，拍卖即告成功。正是这种市场情绪带来了“特朗普行情”，并促使美国联邦储备银行纽约分行主席威廉·达德利（William Dudley）和摩根大通集团董事长杰米·戴蒙（Jamie Dimon）不约而同地表示：特朗普唤醒了美国市场的动物精神（animal spirits）。³

三、美国经济要素的强项与弱点

特朗普浮夸好斗的政治风格往往导致对他政策主张的情绪化反应，美国两党及其支持者围绕各项政策缠斗不休，纠结于枝节性的胜败得失。这种见木不见林的倾向可能是特朗普上台给美国政治经济过程带来的最直接的变化。因此，我们

1 Alan Rappeport, "Trump Reversals Hint at Wall Street Wing's Sway in White House," *The New York Times*, April 12, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/12/us/politics/export-import-bank-janet-yellen-china-currency.html>.

2 Robert Barro, "How to Engineer a Trump Boom," *The Wall Street Journal*, March 27, 2017, <https://www.wsj.com/articles/how-to-engineer-a-trump-boom-1490655757>.

3 "NY Fed President: 'Animal Spirits Have Been Unleashed'" CNN, February 28, 2017, <http://money.cnn.com/2017/02/28/news/economy/new-york-fed-dudley-animal-spirits/>.

很有必要超越对政策细节本身的争辩，探讨长期、基础性的结构问题。特朗普对美国经济状况的认知是否准确？他的经济主张是否对症下药？如果按照他的设想施政，美国经济的强项可否延续，弱项可否补强？

使用长期视角评判特朗普言论，立刻就会感到他的代表性口号——让美国再次强大起来——经不住推敲，至少在经济领域显得诡异且脱离现实。这个口号暗指美国经济落后于竞争对手，特朗普也多次渲染经济衰败的景象，这些描述放在20世纪70年代美国经济滞胀时期可能成立，用来谈论2008—2009年金融危机冲击下的美国也有一定道理，但是宣称2016年的美国经济不够强大，无论在相对意义还是绝对意义上都缺乏说服力。如果以20世纪90年代为本轮经济全球化的起点，那么可以说美国是迄今为止表现最好、获益最多的国家之一。在全球繁荣阶段，美国经济的适应与扩张能力堪与新兴经济大国匹敌，其活力与创造力则远超日法意等传统发达国家；在金融危机之后的调整阶段，美国的复苏虽然缓慢但是稳固持续，成功实现了U型反弹。结果是美国兼具经济规模的庞大和增长质量的强势，在现阶段并没有哪个竞争对手可以同时在这两方面对其构成挑战。

当然，这并不是说美国的经济结构不存在弱点。寻找这些弱点不能像特朗普那样使用选择性的片面描述，他的说法要么因为以偏概全而不能令人信服（比如只谈美国货物贸易的逆差而忽略服务贸易顺差），要么停留在表面而没有触及问题的根源，要么对造成问题的原因给出错误的解释（比如美国制造业岗位流失完全是竞争对手欺诈的结果）。

使用经济增长理论框架对美国经济进行要素分析，才是得出客观结论的可靠方法。对劳动力、资源、资本、技术四大增长要素进行全面评估，全球化时代美国经济结构的强项和弱点还是比较清晰的。

全球化时代美国
经济占有劳动力、资
源、资本和技术四大
要素的比较优势。

第一，就**劳动力要素**而言，美国因为大量移民不断到来而避免了众多发达国家因生育率下降而出现的人口陷阱，新增劳动力数量和人口年龄结构都是其增长优势。¹当然数量优势需要质量保证，教育体系是将原始劳动力要素转化为现代经济所需人力资源的关键。而美国教育体系面临明显的两极分化，一边是中小学教育，特别是公立基础教育饱受批评，在各种国际评测和学科竞赛中表现不佳；另一边是全球领先的高等教育系统，无论是私立还是公立高校，无论在教学、研究还是社会参与方面都保持领先水平。结果美国一方面高端创造性人力资源丰富，而且产生聚集效应，吸引全球智力创新活动并享受其成果；另一方面基础劳动力素质无法令人满意，在全球竞争中不具备优势，收入待遇与工作态度陷入相

1 前美联储达拉斯分行主席理查德·费舍称之为“完美平衡模式”（Panglossian Balance）。Richard Fisher, “Globalization and Government Policy,” remarks at the fifth Annual Federal Reserve Bank of Philadelphia Policy Forum, December 2005, https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/events/2005/fed-policy-forum/papers/fisher_speech_policy_forum_12-2-2005.pdf?la=en.

互牵制的恶性循环。

第二，就**资源要素**来看，美国传统上具备得天独厚的优势，在全球化阶段又在新旧能源两方面连续获得突破。依靠3D成像、水平钻探和水力压裂法等新技术，从严格意义上讲属于旧能源的页岩油气开采给美国乃至世界能源市场带来革命性变化。美国不仅即将实现能源独立，而且将在从煤炭到油气的各个能源领域变身成为出口国家，¹有效地压低了世界能源价格，也促使产业布局在全球范围内发生调整。到2016年底，美国可再生能源发电量已经占到总电量的12%，其中生物能源和风能作出了主要贡献。²在世界范围内，美国在新能源领域的投资、产能都居于前列，并掌握关键核心技术。³但由于围绕能源与环境政策的党派分歧和激烈争议，美国新能源发展的速度和比重受到局限，在与其他国家的竞争中并没有明显优势。

第三，在**资本要素**方面，美国资本市场的规模和吸引力在全球依然首屈一指，有效地起到了分配资源、引导产业发展的作用，可以说是美国最强有力的竞争支柱之一。但金融创新带来的风险在2008年危机中也暴露无遗。各层主管报酬丰厚又不必因冒险失败受到惩罚，金融机构不断并购和混业经营导致规模庞大，结果泡沫风险在总体经济中迅速蔓延，使美国经济发展和全球化进程遭遇重挫。奥巴马政府曾尝试加强和完善金融监管，但美国左右两翼对其政策效果都表示不满。进步主义者批评监管力度不足，法规漏洞太多，没有对任何高层管理人员追究引发金融危机的责任，金融机构大而不倒的问题非但没有解决反而更加严重；保守派则指责监管过度，加重融资负担，认为政府官僚将金融行业妖魔化，导致投资不振，延缓了经济复苏的步伐。

第四，在**技术要素**层次，美国现阶段的竞争优势仍然突出。虽然专利申请数量先后被日本和中国超越，但其专利质量更高，技术创新能力继续领先；以特斯拉、谷歌等企业为代表进行的商业科技开发不断取得突破性进展，其技术潜力和市场前景被投资者一致看好，有可能产生新的正反馈效应并建立行业霸主地位，显示美国在技术发明层次的巨大优势；成熟的大学—实验室—科研基金体系保证其基础理论研究的覆盖面和质量水准，也继续吸引各国人才加入团队或参与合作，使美国在基础研发层次充满活力和创造力。不过近年来，美国一贯引以为傲的技术要素领域也开始出现预警信号。若干科技界和经济界人士连续发出警告，

1 在各领域由进口国向出口国的转变预计于2017—2018年间完成。Linda Qiu, "Fact Check: Trump's Misleading Words on Energy and Jobs," *The New York Times*, March 28, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/28/us/politics/fact-check-trump-climate-executive-order.html>。

2 根据美国能源信息署数据计算，https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/pdf/sec1_5.pdf。

3 REN21, *Renewables 2016 Global Status Report*, p.13, http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2016/10/REN21_GSR2016_KeyFindings_en_10.pdf。

对联邦政府对科学研发的资金支持不足表示忧虑。¹ 他们指出美国的技术创新和发明依赖于基础研发的领先地位，而美国当前在基础研发上的优势还是20世纪50至70年代公共资金大量投入形成的延时效果。20世纪80年代之后政府的投入力度下降，公众的热情不再，而美国的竞争对手却在增强对基础研究的支持，特别是中国近年来的支持力度惊人，有可能导致科研人才和项目流失。此外，还有一些人担心美国本土生产和制造减少，会造成技术理论与实践的脱节，使美国失去在生产过程中技能学习和提高带来的创新机会。²

总之，美国经济的要素结构强项在于：新移民带来的劳动力数量优势、优秀高教体系带来的人才质量优势、页岩油气开发带来的资源成本下降、新能源发展推动资源与环境平衡、资本市场的规模与金融深度、科学技术研发层次完整且充满创造力。而其结构弱点在于：公立中小学教育体系问题影响基础劳动力质量、传统能源结构与环保目标的紧张关系、金融创新带来的风险与争议、科技研发的公共资金支持不足。

四、特朗普政策的长期结构性影响

澄清上述基本事实之后，我们也就能够对特朗普经济主张的结构影响做出全面客观的判断。对于现有的要素强项，特朗普的政策后果可谓利弊互现。

一方面，特朗普的移民和能源政策将直接损害美国的竞争优势。首先，严格管制美墨边界、搜捕遣返已在美居留多年的非法移民，将导致实际入境移民数量的减少。如果其削减合法移民总额的设想成为实际政策，移民数量的下降会更加明显。这些新移民占据的本来是大量低薪、艰苦、无福利保障、临时性的工作岗位，在美国劳动力市场已接近充分就业的情况下，特朗普口中的“美国人”是否会去填补这些岗位很值得怀疑。新移民减少的后果很可能是美国从来不必担心的劳动力补充开始出现问题。根据美国皮尤中心最近发布的研究报告，在2035年之前按照过去的移民速度，尽管美国本土人口出生率下降，但新移民到来可以保证美国劳动年龄人口的增长。（参见图2）如果停止接收新移民，美国适龄劳动人口到2035年将减少到1655万人，重回2005年的水平。这意味着生产和消费增长的动力受到严重削弱（参见图3）。

在基本充分就业情况下“美国人”是否愿意填补移民的低端岗位很值得怀疑。

1 参见：〔美〕朱迪·埃斯特琳著，闫佳、翁翼飞译：《美国创新在衰退？》，北京：机械工业出版社，2010年版。

2 参见：〔美〕约翰·高著，戈悦、沈晓莉、郭丽花译：《美国还是创新国家吗？》，北京：当代中国出版社，2009年版。

Projected change in the U.S. working-age population, 2015–2035

Ages 25-64, in millions

Group	2015	2035	Change
Immigrants	33.9	38.5	4.6
U.S. born with immigrant parents	11.1	24.6	13.6
U.S. born with U.S.-born parents	128.3	120.1	-8.2
Total	173.2	183.2	10.0

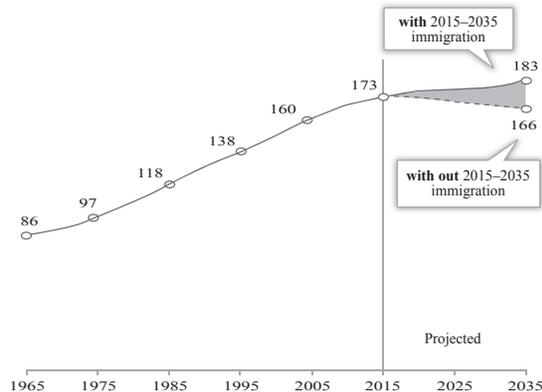
Note: Change calculated before rounding.
Source: Pew Research Center projections.

PEW RESEARCH CENTER

图2 美国劳动年龄人口结构预期变化 (2015—2035) ¹

Without future immigrants, working-age population in U.S. would decrease by 2035

Working-age population (25-64), in millions



Note: Numbers for 2015 onward are projections.
Source: Pew Research Center estimates for 1965-2015 based on adjusted census data; Pew Research Center projections for 2015-2035.

PEW RESEARCH CENTER

图3 移民停止将导致2035年美国劳动年龄人口下降²

1 Jeffrey S. Passel & D’Vera Cohn, “Immigration Projected to Drive Growth in U.S. Working-age Population Through At Least 2035,” Pew Research Center, March 8, 2017, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/08/immigration-projected-to-drive-growth-in-u-s-working-age-population-through-at-least-2035/ft_17-02-27_workforcegen_table/.

2 同上文, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/08/immigration-projected-to-drive-growth-in-u-s-working-age-population-through-at-least-2035/ft_17-02-27_workforcegen_without_immigrants/.

其次，特朗普政府酝酿中的收紧学生与工作签证政策将对美国高校与高新技术企业造成冲击，美国引以为豪的高端人才培养和科技创新活动都会受到不利影响。临时性旅行禁令和严格短期签证审查措施已经在美国大学、研究机构、科技公司中引起混乱，一些正在进行的合作与交流项目被迫调整。下一步可能改变的长期签证措施，特别是提高 H-1B 签证申请难度，引起了更广泛的担忧。因为担心政策突变和毕业后在美工作前景，国际学生赴美求学的热情已经开始降温，美国大学收到的海外学生申请出现明显下降。近日由美国多家教育机构发起的调查显示，39% 的受访高校报告了海外申请减少的趋势，75% 的调查对象对未来国际招生困难表示担心。¹ 这无论对美国高端人才的补充和储备还是对其技术研发活动而言都是不利的消息，美国教育界和科技界因而对特朗普政府的移民政策调整持强烈批评态度。

再次，特朗普的节能环保政策调整不利于美国新能源产业的发展。除了前文所述对奥巴马政府“清洁发电计划”进行重新评估、放松对能源企业的环保管制之外，特朗普政府还对美国环保署的资金和人员进行大幅调整。在其公布的预算要点中，环保署是资金削减幅度最大的联邦政府部门，2017 年度降幅达到 31%。它将被迫裁员 3200 人，占目前雇员总数的 20%。它主持的关于气候变化与全球气候合作的研究项目将失去资金支持。² 尽管一些地方政府已经表示要坚持清洁能源计划，但联邦层次碳排放标准的放松可能改变商业市场规则，电力企业转向可再生能源发电的步伐将放缓甚至逆转。

不过，特朗普的部分经济主张又可能增强美国的优势要素。例如允许租用联邦土地开采煤矿和页岩油气矿藏，可助推资源成本的下降。又如放宽对金融业的管制措施，也有望使投资交易更加活跃并鼓励金融创新。再如争取制造业企业回归，应该有助于美国企业获得生产经验和技能，增强其技术创新与发明能力。

对于美国要素结构的弱项而言，特朗普的经济主张则基本上是破坏性的：

第一，公立基础教育继续遭到削弱。他选择的教育部长贝西·德沃斯一向以推崇私立中小学教育知名，对公立教育系统既不了解也不重视。其就任后的言行多次引起美国教师协会的批评和反弹。而且按照特朗普政府的预算要点，教育部经费在 2017 年度将被削减 14%，若干课内课外辅助教学项目将被迫取消，这对亟待加强的公立基础教育来说无异雪上加霜。

第二，特朗普的能源政策将延缓甚至阻碍旧能源产业的调整。特朗普一再宣称要增加煤矿开采、恢复煤炭就业，这与美国能源和经济结构的调整趋势相互冲

1 Elizabeth Redden, "Will International Students Stay Away?" Inside Higher Ed, March 13, 2017, <https://www.insidehighered.com/news/2017/03/13/nearly-4-10-universities-report-drops-international-student-applications>.

2 Parlapiano & Aisch 前引文。

突，对传统能源地区和底层员工并无实际帮助，虚幻的希望只能延长他们的转型痛苦。自20世纪80年代以来，美国煤炭业就业人数就在持续下降，其原因主要是煤炭业自身劳动生产率提升和来自油气开采的价格竞争，并非政府过度干预的结果。近年来新能源产业创造就业的能力已经完全超越煤炭业，如太阳能产业在2011—2015年间就业人数翻番，雇员已经是煤矿业的三倍，而且工资待遇也很可观，2015年平均每小时工资已经达到21美元，增幅比当年全美平均增幅快一倍。¹ 特朗普号召重振煤炭开采，反而将干扰市场自然调整的过程，使新旧能源开发的平衡、能源开发与环境保护之间的平衡都更不容易实现。

第三，放松管制有可能导致金融创新风险再次失控。放松金融管制、特别是废除旨在防范大规模系统性金融风险并已经奥巴马总统签署成为联邦法律的《多德—弗兰克法案》(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)，可能使金融风暴卷土重来。美联储委员丹尼尔·塔鲁洛(Daniel Tarullo)在离职前公开警告：对金融海啸的记忆开始淡漠了。他提醒特朗普政府，过去八年的政策、特别是对充足的资本准备金和充分监管的规定，是当年核心金融机构几乎将美国乃至世界经济拖入深渊的背景下总结教训而诞生的，应该长期保持。² 甚至很多金融界人士都对武断解除监管措施表示担忧，公开反对彻底废除《多德—弗兰克法案》。³

第四，削减公共财政的科技投入可能削弱美国的基础研究。在支持科技研发的联邦资金已经多年不足的情况下，特朗普的预算计划将进一步大幅削减相关投入。根据国际评级机构穆迪的研究报告，拟议中的科研预算缩减将影响到国家科学基金会和国立卫生研究院，后者的年度预算预计减少58亿美元，危及全国范围内30万科研人员的研究项目。⁴ 与此同时，总统科技顾问的职位长时间空缺，白宫科技办公室人员纷纷离职，甚至有传言这个机构将被彻底取消。⁵ 当美国基础科研呼吁联邦政府的重视与支持的时候，特朗普却表现出漠视与放任的倾向。

1 Patrick Gillespie, "Solar Energy Jobs Double in 5 Years," CNN, January 12, 2016, <http://money.cnn.com/2016/01/12/news/economy/solar-energy-job-growth-us-economy/>.

2 "Outgoing Fed Official Sees Room for Banking Rule Changes, But Fears Financial Crisis Forgetfulness," PBS News Hour, April 6, 2017, <http://www.pbs.org/newshour/bb/outgoing-fed-official-sees-room-banking-rule-changes-fears-financial-crisis-forgetfulness/>.

3 Christina Rexrode & Emily Glazer, "Banks to Donald Trump: Don't Kill Dodd-Frank," *The Wall Street Journal*, December 8, 2016, <https://www.wsj.com/articles/banks-to-donald-trump-dont-kill-dodd-frank-1481194801>.

4 Danielle Douglas-Gabriel, "Trump Budget Cuts Could Hit Research Universities Hard, Moody's Warns," *The Washington Post*, March 28, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/grade-point/wp/2017/03/28/trump-budget-cuts-could-hit-research-universities-hard-moodys-warns/>.

5 Cecilia Kang & Michael D. Shear, "In Empty Offices, Critics See Evidence of Trump Devaluing Science," *The Boston Globe*, March 30, 2017, <https://www.bostonglobe.com/news/nation/2017/03/30/empty-offices-critics-see-evidence-trump-devaluing-science/uTxmTe9QIns89ehagfvS5I/story.html>.

结 论

通过全面分析可以看出，特朗普各项经济主张如果顺利实施，对美国经济结构的长期影响明显弊大于利。其施政方向与美国要素结构优化的需要几乎总是背道而驰。其政策效果将伤害美国要素结构中的强项，同时恶化结构性弱点。当前美国经济最具活力的部分——高等教育产业、新能源行业、高新技术产业，以及文化产业将遭受冲击，而本已存在问题的公立基础教育、金融监管、公共研发投入则进一步被削弱。

限于篇幅，本文未能讨论特朗普政策对经济收益分配的影响，未及深入分析其社会与政治后果。一个总体性的判断是，其经济主张的推行将使美国已经非常突出的社会经济不平等恶化到更加难以接受的程度。无论是已经推出的医保改革、解除管制，还是即将进行的税收改革、预算调整，特朗普施政的受益者都集中在超高收入人群，而受损者则是中低收入阶层。具有讽刺意味的是，特朗普大选获胜的关键支持者——乡镇地区低收入低教育程度的白人——也将承受明显损失。这也是为什么特朗普医改计划一经推出，支持率就一路走低，首个版本在撤案之前获得的民众赞同比率已经降到17%。¹ 尽管大量的右翼选民在过去七年时间里一直坚决要求废除奥巴马医改，但了解共和党提案的细节之后，他们才发现新的医保体系将使自己的处境更加不利，特朗普政策的实际面貌与他们的期待之间形成了巨大的落差。

由此看来，依靠主街获胜、依靠华尔街治理，或者说依靠民粹浪潮上台、依靠亿万富豪施政，在美国的政治过程中是否能够延续成功还远没有定论。美国分权制衡的政治制度下，最终形成的政策往往与执政者最初的设想相去甚远。有趣的是，当代美国最成功的经济政策恰恰产生于成功的制衡过程，比如民主党国会牵制下的里根税改，再如共和党国会推动的克林顿福利改革。作为美国历史上最无意识形态信仰或政治理念追求的总统，特朗普是否允许自己的经济主张被政治制衡敲打和淬炼，将最终决定它对美国社会经济到底是灾祸还是福音。

民粹浪潮推动的
亿万富豪施政在美国
政治过程中能否最终
成功尚难定论。

¹ Bob Bryan, "Only 17% of Americans Support 'Trumpcare' in New Poll," *Business Insider*, March 24, 2017, <https://www.businessinsider.com/quinnipiac-poll-shows-17-percent-of-american-support-trumpcare-ahca-2017-3#6oOwUCqEA47bo1Vy.99>.