



产业地理与结盟游说：考察美国对华贸易政策的新视角

作者：孙哲，刘建华 发布时间：2009-03-02 12:01 已经被浏览2962次

作者：孙哲 刘建华

文章来源：《世界经济与政治》2007年第6期

【内容提要】 随着中国经济的不断发展，中美贸易纠纷也日益增多。美国一方面将贸易政策与美国的全球经济战略相结合，采取了诸多针对中国的“贸易管理”手段，另一方面也从各个方面加强与中国对话，在人民币汇率、中国市场开放、知识产权保护等多方面对中国施加压力。美国对华贸易政策的制定与美国国内经济转型、贸易政治化紧密相关。作者从美国产业地理与结盟游说角度考察了美国对华贸易政策制定中的国会因素，分析了美国产业地理分布（位置、范围和集中度）如何通过选区代表（众议员）、州代表（参议员）构成对国会的政治影响力，国会的制度性因素（两院制结构和规则）如何支持或制约美国特定产业的发展及对中美贸易关系的影响。

【关键词】 产业地理；中美经贸关系；美国国会；游说

在美国对华贸易政策的研究中，中国学者注意到了总统、国会、利益集团甚至跨国公司的作用，但尚未结合美国50个州的具体情况，从美国不同产业的地理分布及相关国会游说的角度来考察美国对华贸易政策的具体制定。事实上，美国宪法把管理对外贸易的权力明确授予了国会，国会不仅是美国贸易政策的主要决策者和主要监督者，而且也是贸易问题“政治化”的主要推动者。**【注释】**金灿荣：《国会与美国贸易政策的制定——历史和现实的考察》，载《美国研究》，2000年第2期，第7~30页。**【注尾】**这种“政治化”最直接的表现反映在产业地理分布的差异对国会政治走向的影响方面。考察美国产业地理政治，不仅可以帮助我们理解美国政治制度的实际运作和公共政策的制定，还可以帮助我们深入分析中美贸易问题的本质并寻求相应对策。

一 产业地理与对外贸易政治：国会的角色

对外贸易政策是一种国家对外经济政策的混合体。**【注释】**Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy, 1929 - 1976*, Berkeley, CA: University of California Press, 1980, p. 12. **【注尾】**广义上是指“一个国家试图影响外部经济环境的那些行动的总称”，**【注释】**Benjamin J. Cohen, *American Foreign Economic Policy: Essays and Comments*, New York: Harper and Row, 1968, pp. 1 - 10. **【注尾】**狭义上特指进口和出口政策。**【注释】**Benjamin J. Cohen, *American Foreign Economic Policy: Essays and Comments*, New York: Harper and Row, 1968, pp. 1 - 10. **【注尾】**产业地理因素是影响美国对外贸易政策制定的关键因素之一。

现代经济学意义的产业概念泛指国民经济的各种生产或服务部门，如传统产业和新兴产业中的制造业、服务业和基础产业等。**【注释】**张昆仑：《产业的定义与产业化：从马克思的“产业”思想论起》，载《学术界》，2006年第1期，第105页。**【注尾】**现在这个概念已涵盖各种制造和提供物质产品、流通手段、服务劳动等内容的企业或行业，如农业中的林业、畜牧业、渔业，制造业中的钢铁、汽车、铸造业；服务业中的零售业、软件业等。此外，企业或公司往往是产业的载体，其运作也与产业的发展密切相关。

对于产业经济的研究，国际主流经济学界早已形成一些共识。**【注释】**John Cable, ed., *Current Issues in Industrial Economics*, New York: The Macmillan Press Ltd., 1994; 中译本参见[英]J. 卡布尔主编，于立、张嫚等译：《产业经济学前沿问题》，北京：中国税务出版社，2000年版。

【注尾】产业地理又称产业经济地理，包括产业从事经营活动所在的地理位置（location）、地理范围（geographical reach）和地理集中度（geographical concentration）。产业地理政治主要指“经济地理（即其财富生产所在的地理位置）与它在其中运作的政治制度结构之间的相互作用”。**【注释】**Wendy J. Schiller, “Trade Politics in the American Congress: A Study of the Interaction of Political Geography and Interest Group Behavior,” *Political Geography*, Vol. 18, Issue 7, 1999, p. 769. **【注尾】**就美国的情况来看，这里的“政治制度结构”主要是指美国政府与国会之间的分权与制衡以及国会参众两院之间在决策权力方面的分配及互动机制。换句话说，美国产业地理政治主要表现为产业经济地理与国会制度之间的相互作用。**【注释】**Wendy J. Schiller, “Trade Politics in the American Congress: A Study of the Interaction of Political Geography and Interest Group Behavior,” pp. 769 - 789; Wendy J. Schiller, “Geographic Coalition Formation in Trade, Environmental and Energy Politics,” Paper Presented at the 2002 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, April 25 - 28, 2002, pp. 1 - 30. **【注尾】**

根据笔者理解，这种相互作用主要包括三个方面的内容：

第一，产业地理因素对美国国会运作的影响是指产业投射在国会的政治权力如何影响两院的运作，特别是经贸议题方面的决策。国会制度是一种以地理（以选区和州为单位）为基础的代议制度，这为产业依其所处的地理位置影响选区议员、进而影响国会政治提供了最为直接的条件。因为选区产业或公司（尤其是主要产业或大公司）往往被视为是其所在州或选区重大利益的象征，议员通常要对选区产业或公司的利益诉求予以关注。例如，在过去10多年来，南卡罗来纳州的纺织业和宾夕法尼亚州的钢铁业就业人口都呈急剧下降的趋势。来自这两个州的参众两院议员都非常重视这些行业的就业问题。近年来，有关贸易保护提案屡见不鲜，这些提案直接影响着发展中国家（包括中国）对美国产品的出口。

某一产业对国会政治影响力的大小在很大程度上还取决于其地理分布的范围（reach）和集中度（concentration）。产业跨越的选区越多，它在国会可望获得支持的议员就越多；产业分布得相对越集中，“选区利益”实际上就越直接体现在产业利益上，空间上的接近可以便利产业集团更为密切地进行交流，为行业游说的扩展提供更为通畅的政治网络。**【注释】**美国学者布希和莱茵哈特通过对1988~1990年珠宝行业和石油设备行业考察，发现地理分布比较集中的石油设备生产行业（得克萨斯州和俄克拉何马州）较地理分布分散的珠宝业（太平洋沿岸、东北地区、佛罗里达和中部各州）更为经常地表达自己对贸易政策的观点，更积极地参加政治捐款，其投票率高出后者5.5个百分点。同样，那些地理邻近、对外贸敏感的产业（如纺织业）在获得贸易保护方面的工作确比空间分散的产业做得更为成功。参见Marc L. Busch and Eric Reinhardt, “Geography, International Trade, and Political Mobilization in U. S. Industries,” *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4, 2000, pp. 703 - 719; Marc L. Busch and Eric Reinhardt, “Industrial Location and Protection: The Political and Economic Geography of U. S. Nontariff Barriers,” *American Journal of Political Science*, Vol. 43, 1999, pp. 1028 - 1050. **【注尾】**地理分布既有广度、又有深度的产业（如钢铁和纺织业）对国会的政治影响力大于只有广度而缺少深度的产业（如零售业）或只有深度而缺少广度的产业（如农业中的小麦和玉米产业）。

若再进一步把产业地理分布范围和集中度结合起来考察，我们发现美国产业地理对国会的政治影响大致可分为如下五种模式：（1）集中分布在人口数量相对较少的某一区域或某个州内，其选区的产业往往是该地区的主要产业，对本州议员（特别是参议员）的压力往往是巨大的，在国会的相关游说也常常有效。如分布在美国地广人稀的中西部地区的小麦、玉米或畜牧业等就属于这类产业。（2）分布在某一区域横跨两个州或多个选区的产业往往集中在相互毗邻、人口规模小或中等规模的州内（6~10个选区）。这些产业在众院一般能够获得来自两个州多名众议员的支持，同时也能吸引参议员的注意。美国

东南部的南卡罗来纳州和北卡罗来纳州的纺织业属于这类产业。(3)分布在某一区域多个州和多个选区的产业一般地跨若干个地理位置相邻的、人口规模中等或大(超过10个选区)的州,这些产业对参众两院的影响都比较大。美国传统制造业中的钢铁、服装等行业就属于这类产业。如美国钢铁业集中分布在五大湖区的印第安纳、密歇根、俄亥俄、伊利诺伊和宾夕法尼亚等州。(4)地理位置比较分散、在多个州和选区都存在的产业如果是所在州和选区的主要产业,则其可通过供应链将其影响力辐射到其他州和选区。这类产业对美参众两院的活动也有较强的影响。总部在东北部纽约州的美国国际商用机器公司(IBM)、在西部华盛顿州的微软公司和在加利福尼亚州的英特尔公司与思科公司、在南部得克萨斯州的戴尔公司等,均是该类型产业的典型例证。(5)分散在全国各州、多选区的产业一般是非主要产业,如零售业。这类产业对众议院的潜在影响力比在参议院大,因为一名众议员比一名参议员更可能回应其选区零售业主的要求。

第二,国会政策制定对产业发展的反作用主要是指国会在贸易上的立法权直接影响了与贸易相关或对贸易敏感的产业的利益,其两院制结构和规则也支持或制约着产业的发展。

美国宪法赋予了国会规范贸易之最高权限,【注释】Fred O. Boandu, E. Wesley, F. Peterson, “Enforcing United States Foreign Trade Legislation: Is There a Need for Expanded Presidential Discretion?” *Journal of World Trade*, Vol. 81, No. 4, 1990, p. 83.【注尾】在与总统争夺贸易主导权的过程中,国会在涉及关税、非关税壁垒、政府采购、市场准入、国际争端解决机制等方面具有不可挑战的立法权力。另外,总统在贸易事务的处理上虽也可以利用国会授权(如贸易“快车道”特别程序)来采取诸多行动,但随着国会在贸易事务上对行政部门的授权逐渐收紧的趋势,国会扮演的角色相对较重。

首先,美国会的两院结构及各院不同的议事规则(包括潜规则)影响产业在两院的游说。众议院存在着规则委员会对议案的筛选、众议院的权威对“辩论”与发言的控制以及院会表决阶段倾向于基于政党忠诚的集体行动,因此,众议员个人的“即兴发挥”往往受到限制。【注释】孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,上海:复旦大学出版社,2001年版,第109页。【注尾】参议院则不同,“个体中心结构(individualistic structure)”赋予每位议员相对较大的权力,【注释】其表达方式可以在院会表决中提出修正案,或是通过冗长发言(filibuster)阻挠某项立法,或是坚定地不放弃某项法案。【注尾】位于人口稀少的单个州的产业如能影响本州参议员行为,则可在较大程度上影响参议院相关贸易决策。【注释】Wendy J. Schiller, “Geographic Coalition Formation in Trade, Environmental, and Energy Politics,” Paper Presented at the 2002 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, April 25 - 28, 2002, pp. 1 - 30.【注尾】

其次,国会相关委员会中的重要职位对产业在国会的相对政治影响力产生增减效应。委员会和小组委员会是国会制定政策的中心舞台,在其管辖领域内享有很大的权力。国会中行使外贸管辖权的委员会是众议院岁入委员会和参议院财经委员会,还有这两个委员会中的诸多次级小组委员会。委员会主席及小组委员会主席都可被形容为把持贸易议案审查权的“大公”,其在贸易政策上所持的立场在相当程度上决定了某项贸易议案在委员会审查阶段的命运。20世纪90年代初,农业部就找到了来自蒙大拿州的鲍卡斯参议员作为自己的利益代言人,获益匪浅。鲍卡斯曾担任参院财政委员会贸易小组委员会主席,在参院温和派中的地位举足轻重。【注释】王勇:《最惠国待遇的回合:1989~1997年美国对华贸易政策》,北京:中央编译出版社,1998年版,第60页。【注尾】

再次,国会两院须一致通过的决策体制对绝大多数产业的发展产生了重大影响。一项贸易法案最后能否在国会通过取决于两院在院会表决阶段的投票结果。在众议院,要赢得某项议案在院会表决的胜利,产业必须获得半数以上(218张选票)的支持。在参议院,一个产业必须获得至少51张选票方可赢得院会表决。两院决策体制决定了绝大多数单个产业仅凭所在选区或州的议员支持还不足以赢得有利于自己的贸易决策。1985年《纺织品配额议案》(H. R. 1562)就是一个很好的例子。【注释】Gerald D. Keim, Carl P. Zeithaml, “Corporate Political Strategy and Legislative Decision Making: A Review and Contingency Approach,” *The Academy of Management Review*, Vol. 11, No. 4, 1986, pp. 828 - 843.【注尾】当时,若无来自东北部服装业和中西部、南部铜业和鞋林业的支持,该法案是难以通过的。

最后,国会“反否决(override)”制度对产业地理的支持力量产生了重要影响。参众两院院会表决结果并不能决定某项贸易议案的命运,议案最后能否成为公共法律在很大程度上取决于总统的反应。若在任总统倾向于支持自由贸易,主张贸易保护的产业在国会的提案就有可能遭到总统的否决。主张自由贸易的产业只需在两院中任何一院争取到超过1/3的支持票即可保住总统的否决生效。所以,在总统倾向于支持自由贸易的情形下,国会的“反否决”制度有利于增加主张自由贸易产业的政治力量,反之亦然。

第三,产业结盟游说主要是指产业在美国政坛特别是国会开展的游说以及拓展地理支持的政治战略和相关活动。产业要赢得对己有利的贸易决策,必须尽可能地拓展自己的地理支持空间。为此,产业通常就某些特定的立法议题采取政治行动,希望能在最大程度上“与其他投票团体缔结联盟”,从而在国会进行有效游说,具体表现有直接和间接游说两种方式。

直接游说涉及产业或公司努力建立与立法者及其助手的沟通渠道,达到监视立法、提供关于某项议案预期影响的议题信息资料、向议员传达选民在立法议题上的情感等,以此影响立法者及其核心政策顾问的目的。它包括所在产业的公司通过其在华盛顿的政治职业人员或专业法律及公关机构来直接与议员及其助手接触;也包括公司领导亲自到华盛顿面见议员,出席国会听证会,向国会相关委员会传递产业信息,还包括产业或公司通过其“政治行动委员会(PACs)”或其他途径向议员提供竞选捐款。

间接游说包括“选民动员”、“政治倡议广告”、“运作思想库”等形式。“选民动员”是指产业或公司努力教育和激发其在选区选民(雇主、雇员、供应商、销售商和产业所在社区的居民)积极投身于政治活动,以影响某项涉及自己和选民利益的公共政策制定。“选民动员”相当于“草根游说”,其“本质是将选区的信息转换到政治决策者那里,这种信息转化的主要方式包括:邮寄信件、打电话、发动群众、发起签字运动、组织公关运动等”。【注释】赵可金:《营造未来——美国国会游说的制度解读》,上海:复旦大学出版社,2005年版,第88页。【注尾】“政治倡议广告”是指产业或公司精心设计传递给一般公众的、关于公共政策议题的信息,其目的是要影响公众或某一特定媒体听众关于某一政策议题的看法。“运作思想库”则是指产业或公司通过资助思想库撰写、发表支持产业立场的文章、书籍、行业研究报告等,塑造对某一政策议题的权威分析和建议,目的是影响决策和公众舆论。

不管是直接游说还是间接游说,在结盟对象的选择上,“理想的盟友是能够拓展而不是复制(replicate)产业地理范围的其他产业或利益集团”。【注释】Wendy J. Schiller, “Geographic Coalition Formation in Trade, Environmental, and Energy Politics,” Paper Presented at the 2002 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, April 25 - 28, 2002, p. 5.【注尾】这意味着在众议院相对力量较弱的产业最好与在参议院力量较强的产业或利益集团结盟,反之亦然。

二 产业结盟游说对美国对华贸易决策的影响

从产业地理角度来看,中美经贸发展经历了三个阶段。第一阶段:1979年7月~1989年6月。在这一阶段的美国对华出口中,农业唱了重头戏,成为对华贸易获益较多的产业。【注释】如1983年11月,中国派采购小组到美国购买600万吨谷物,落实先前与美国签订的谷物协定。参见刘连第、汪大为编著:《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》,北京:时事出版社,1995年版,第131页。【注尾】代表美国高科技产业的跨国公司“来华投资相对较少”,对中国市场还信心不足。【注释】陈宝森:《美国跨国公司的全球竞争》,北京:中国社会科学出版社,1999年版,第531页。【注尾】第二阶段:1989~1999年。美国对华贸易在此阶段受到政治因素的严重干扰。然而,受中国庞大市场的吸引和来自欧、日产业的激烈竞争,美国各进出口产业纷纷扩大对华贸易和投资。例如,1990年美国跨国公司在华直接投资金额(实际投资金额)达4.5亿美元,几乎是1989年2.8亿美元的2倍;1994年更猛增至24.9亿美元,是1989年的近10倍。【注释】陈宝森:《美国跨国公司的全球竞争》,第534页。【注尾】第三阶段:2000年到现在。中国“入世”进一步推动了中美经贸关系的发展,但随着美国国内大型制造企业向海外转移生产线的速度加快,美国传统制造业感受到了来自中国制造业的强有力冲击。【注释】Evelyn Iritani, “U. S. Small Business, Big Companies at Odds over Free Trade,” <http://www.iffairtrade.org>.【注尾】

在上述各个时期,中美经贸关系的发展使一些美国产业获利,也对另一些产业造成了冲击。各产业根据自己在对华贸易中的得失或预期得失结成贸易立场相互对立的联盟,在不同时期、不同的对华贸易议题上开展游说,最大限度地影响国会对华贸易决策。下面结合三个案例来进行具体分析。

(一) 1985年美国纺织品配额结盟游说

1985年美国纺织品配额结盟游说的一方是纺织业和服装业,另一方是传统的零售业和农业。

20世纪80年代初,中国向美国出口纺织品数量大幅增长。【注释】1981比1980年增长了73%,中国在1982年成为美国第四大纺织品进口来源。参见陈锋、林宏:《中美交锋大纪实》(下),北京:中国社会科学出版社,2001年版,第24页。【注尾】分布在美国东南部的纺织业声称感受到了巨大的“威胁”。在纺织业的游说下,分别来自纺织业基地的南卡罗来纳州、北卡罗来纳州的参议员斯特罗姆·瑟蒙德(Strom Thurmond)与杰西·赫尔姆斯(Jesse Alexander Helms)等人强烈要求美国政府对中国的纺织品进入美国市场加以严格限制。【注释】陈锋、林宏:《中美交锋大纪实》(下),第25页。【注尾】1983年初,美国政府单方面对中国纺织品实行限额,中国政府则通过停止批准从美国进口农产品进行报复,这导致来自美国中西部农业州的议员的不满,他们反过来对美国政府施压。中美经过多轮谈判,于1983年7月就中国纺织品对美出口限额达成了新的协议,但美国纺织业仍然不满,来自纺织业选区的议员分别于1985、1988、1990年三次向国会提出了减少纺织品进口配额的议案。

在1985年参议员瑟蒙德和赫尔姆斯的提案过程中,为了争取到参议院至少60张支持票,纺织业先与分布在东北部人口众多、劳工势力强大的服装业结盟对国会进行游说。两者的政治结合使其在参众两院特别是在众议院获得了来自东北部的纽约州、新泽西州、马里兰州、康涅狄格州等老工业基地(服装州)的大量支持票。当时,反保护主义联盟的一方主要是零售业和出口产业。对出口的依赖使农业成了零售业天然的盟友。通过与支持自由贸易的农业州(盛产小麦、大豆和玉米的州)结盟,零售业获得了一个至关重要的盟友。【注释】Wendy J. Schiller, “Trade Politics in the American Congress: A Study of the Interaction of Political Geography and Interest Group Behavior,” Political Geography, Vol. 18, 1999, pp. 769 - 789. 【注尾】但是,这两个产业成员分散,在地理上跨越众多的选区和州,缺乏像纺织业那样的地区集中特色,因此它们不得不寻求更多的政治支持。巧合的是,当时在两院担任外贸委员会、小组委员会主席职位的议员都主张自由贸易,这增加了零售业与农业联盟在国会的政治力量。在参议院,来自波音公司总部所在地、华盛顿州的参议员埃文斯(Dan Evans)和来自耐克公司总部所在地、俄勒冈州的参议员帕克伍德(Packwood)成了反保护主义联盟的旗手。在众议院,时任岁入委员会小组委员会主席的丹·罗森考斯基(Dan Rostenkowski)与时任岁入委员会主席的萨姆·吉布斯(Sam Gibbons)也来自主张自由贸易的选区,他们成了反贸易保护主义联盟的强有力支持者。面对自由贸易联盟的阻击,纺织业不断扩大产业结盟对象,在确保纺织-服装同盟轴心的前提下,继续寻求国内生产鞋袜的小企业和铜矿业的加盟。后者将缅因、密苏里、新墨西哥、尤他和亚利桑那等州的议员带入贸易保护的行列。通过一番讨价还价,主张贸易自由的一些农业州最终做出了让步,纺织业终于赢得了国会两院对其贸易保护议案的多数支持。【注释】众议院以262票赞成、159票反对通过了《纺织品配额修正案》,但来自爱达荷、爱荷华、堪萨斯、内布拉斯加、北达科他、俄克拉何马和南达科他等农业州的议员全部投了否决票。其他农业州如明尼苏达、印第安纳、伊利诺伊和蒙大拿等州也仅有36%的议员投赞成票。随后,参议院以60票赞成、40票反对,以修正案的形式通过了《1985年纺织品法案》,东南部纺织州、东北部和五大湖区的绝大部分制造业州投了赞成票,西部和中西部的大多数农业州投了反对票。【注尾】充满戏剧性的是,尽管议案在两院通过,但却遭到里根总统否决,反保护主义联盟在众议院争取到超过1/3的支持票,从而使总统否决生效。best expert forex口碑淘宝网10大减肥产品排名什么牌子好瘦腿什么减肥产品效果好祛斑丰胸产品排行榜隔离霜眼霜排行榜祛斑瘦身产品保湿补水眼霜眼影护肤品排行榜保湿怎样去痘痘这个案例表明了20世纪80年代美国产业在对华贸易政策游说上的一些特点:第一,游说涉及范围有限,仅限于纺织品配额领域,美国的高科技产业基本没被卷入。第二,游说呈间歇性,贸易保护联盟与反贸易保护联盟主要围绕1985年、1988年和1990年的三个纺织品配额议案在国会展开游说大战。第三,分布在东南部的南卡罗来纳和北卡罗来纳两州的纺织业充当了贸易保护的主力,并显示了其基于地理集中而在参议院享有的巨大政治力量。第四,除波音、耐克等少数跨国公司外,这一时期大多数跨国公司并没卷入纺织品配额议案的游说大战中,这主要是因为美国来华直接投资的跨国公司比较少,且议题仅限于纺织品领域。随着中国的市场越来越开放,代表美国高科技产业的跨国公司游说高潮逐渐到来。

(二) 1996年产业结盟游说

1996年针对中国的产业结盟游说主要是在进出口产业与纺织业、劳工和人权组织等领域展开的。

20世纪90年代,围绕是否给予中国最惠国(MFN)贸易地位,美国进出口行业中的跨国公司不断对国会开展游说,与纺织业、劳工和人权组织之间展开了激烈的交锋。1996年,美国三大产业中的进出口行业结成广泛的产业游说联盟,【注释】该年度,美国国内工会、人权团体、共和党右翼等强烈反对对华贸易,但美国跨国公司制定了一项终结年度审查中国最惠国贸易地位、推动国会给予中国永久正常贸易地位的长期计划。因此,1996年的产业游说因声势浩大而成为产业游说的经典。【注尾】涉及飞机制造、电子、计算机、汽车、炼油、化学等产业中的跨国公司成了为中国争取MFN的主要政治力量。当时,通用、美孚、埃克森、波音等财富500强中的55个产业巨头成立了美中贸易的特别联盟,通过全国制造商协会、美国商会、企业家圆桌会议、美中商会、美国贸易紧急委员会以及美国各行业协会组织(如美国石油协会、制药协会、商务软件联盟等),对国会开展了大规模的“逐个州的地毯式草根游说”活动。例如在华盛顿州,波音公司控制了9个选区中的8个选区。在密歇根州,通用汽车公司召集约80家中、小型企业(大部分是通用的供应商)加入到游说联盟,一起游说本州议员。在俄勒冈州,由耐克公司牵头,赢得了该州5张选票中的4张。【注释】John Stauber and Sheldon Ramp ton, “Mandarin and Moguls Unite for China’s Most - Favored Nation Initiative,” PR Watch, Vol. 4, No. 1, 1997, <http://www.pwatch.org/pwissues/1997Q1/mfn.html>. 【注尾】在加利福尼亚州,防务和航空公司努力推动并赢得了朱莉安·狄克逊、霍伍德·伯曼和乔治·布朗等摇摆议员的支持。甚至在贸易保护主义盛行的北卡罗来纳州,共和党众议员霍伍德·科布勒的办公室收到了该州40多个公司游说人员的电话,催促他重新考虑投票立场。美国的零售业主们也发送了成千上万的传真给他们选区的议员,指陈他们售卖的所有玩具和许多服装来自于中国工厂,这意味着如果提高关税,消费者的利益将会被损害。【注释】John Stauber and Sheldon Ramp ton, “Mandarin and Moguls Unite for China’s Most - Favored Nation Initiative,” <http://www.pwatch.org/pwissues/1997Q1/mfn.html>. 【注尾】

除草根游说外,“在中国问题上游说的公司在不到一年的时间内,公司的‘政治行动委员会(PACs)’向参、众议员捐款超过了2 000多万美元”。【注释】John Stauber and Sheldon Ramp ton, “Mandarin and Moguls Unite for China’s Most - Favored Nation Initiative,” <http://www.pwatch.org/pwissues/1997Q1/mfn.html>. 【注尾】美国商会的“亚洲任务行动组”与200多个地方和州的商会接触,从其21万个成员公司中选出6 800个,通过向它们提供材料和开播电视辩论节目等手段,发动它们支持给予中国最惠国待遇。【注释】John Stauber and Sheldon Ramp ton, “Mandarin and Moguls Unite for China’s Most - Favored Nation Initiative,” <http://www.pwatch.org/pwissues/1997Q1/mfn.html>. 【注尾】

当时交锋的另一方是少数主张贸易保护的企业。由于纺织业特别是服装业更多地转为离岸生产(off-shore)、产品外包和增加出口,存在了近10年的纺织服装产业联盟破裂,两个产业内业主与劳工之间的矛盾和冲突,削弱了贸易保护主义产业联盟的势力。在服装业转向自由贸易、纺织业力量衰落的情况下,劳联-产联成为反MFN的主力。纺织企业如麦黎肯(Milliken)和伯林顿(Burlington)等公司不得不与劳联-产联、人权团体等结成新的联盟。劳工组织在参众两院都有影响,但相对来讲,在参议院的力量小于众议院。它在东北部、中西部人口规模中等和大的州人多势众,纽约、新泽西、密歇根、伊利诺伊和俄亥俄等州是劳工组织会员人数最多的州,它在加利福尼亚州的会员也达到20万之众。【注释】Wendy J. Schiller, “Geographic Coalition Formation in Trade, Environmental, and Energy Politics,” Paper Presented at the 2002 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, April 25 - 28, 2002, p. 17. 【注尾】人数众多是劳工及人权组织的游说优势,但1996年遇到国会中期选举,它们不得不在职业安全与健康、最低工时、医疗保险等多个议题内与国内各政治派系争斗,因此“中国问题”被相对“边缘化”了。此外,劳工及人权团体在地理空间上的分散性也限制了其在参议院的影响力。1996年游说大战的结果是:众议院以287票赞成、141票反对,参议院以79票赞成、21票反对,顺利通过了延长中国最惠国待遇的议案。

这个案例表明,20世纪90年代美国产业对华贸易政策游说的主要特点是:第一,游说规模加大。除了较早参加游说的东南部纺织业、中西部农业和分布在全国各选区的零售业外,分布在美国东北部-大湖区的制造业和分布在东部、西部和南部的高科技产业也投入到游说中。第二,游说的时间更长。由于国会对MFN进行年度审查,因此,围绕MFN的游说年复一年,直到2000年通过了“永久正常贸易关系(PNTR)”后才得以终结。第三,各进出口行业的跨国公司成为游说的主力。第四,除了纺织业对MFN和PNTR力量软弱的反对外,这一时期美国制造业整体上赞成对华自由贸易。

(三) 后永久正常贸易关系(PNTR)时代在人民币汇率问题上的产业结盟游说

后PNTR时代关于人民币汇率的游说主要是在制造业、劳工组织和零售业、农业等产业之间展开的。

中国“入世”以后,美国国内制造业中的中小企业将工作大量流失视为外国特别是中国政府刻意操纵本国汇率、间接对美鼓励出口的结果。例如,据美方统计,1999~2001年,美国从中国增加的家具进口超过20亿美元,【注释】资料来源:U. S. Census, Foreign Trade Division, <http://www.census.gov/foreigntrade/www>. 【注尾】仅北卡罗来纳州在2001年就有约50家家具厂关闭,3 474人失业。【注释】U. Nwagbara, U. Buehlmann, and A.

Globalization on North Carolina's Furniture Industries," North Carolina Dept. of Commerce - Policy, Res., and Strategic Planning Division and North Carolina State Univ., Raleigh, 2002, p. 20, <http://cmedis.commerce.state.nc.us/research/December2002>. 【注尾】分布在东南部、东北部和中西部大湖区的美国纺织业、家具业、钢铁业、服装业、铸造业、汽车零部件业乃至晾衣架、回形针等日用消费品等行业联合起来,通过各种方式向国会施压,要求通过反倾销行动、反补贴关税及其他一些法律和政治措施来保护其国内市场。从2001年开始,分布在美国东南部的纺织业从20世纪90年代的游说低潮中走出,再次充当了美国国内贸易和人民币汇率问题游说的急先锋。美国的铸造业也加入了游说国会施压人民币升值的行动。从2003年起,来自东南部、东北部和靠近五大湖区中西部州的议员不断向国会提出中美贸易不平衡与人民币汇率问题的议案。其中来自纽约州的民主党参议员舒默认定人民币币值低估是其所在纽约州过去五年流失10万个制造业工作的主要原因,也是导致“纽约哈德逊河谷苹果农场主收入减少的主要原因”。【注释】刘建华:《美国议员“神通”何来》,载《瞭望新闻周刊》,2006年第15期,第56页。【注尾】他先于2005年2月3日向参议院提出要求美政府施压人民币汇率升值的议案(S. 295),随后又与来自南卡罗来纳州的资深共和党参议员格拉姆一起,向参议院提出一项两党一致的修正案(S. Amdt. 600),要求行政部门对中国采取强硬措施。在上述两项议案中联署的15名参议员大都来自东北部制造业州和东南部纺织产业州。【注释】2005年参议院第295号议案和《舒默-格雷厄姆修正案》的提案,联署议员包括南卡罗来纳、北卡罗来纳、印第安纳、威斯康星、肯塔基、纽约、康涅狄格及密歇根等州的参议员。【注尾】与此同时,美国产业结构调整和全球化所导致的工作外包对美国制造业工人的冲击最大。这使劳工组织与制造商走到一起结成强大的贸易保护主义联盟。美国最大的工会组织劳联-产联极力向美国政府游说,要求布什政府根据1974年贸易法的301条款对中国进行所谓的经济制裁。

美国零售业、部分对华出口较大的农业州(如蒙大拿、华盛顿等州)以及在华有较大投资或利益的少数美国跨国公司(如波音、卡特彼勒、摩托罗拉公司等)则形成了反对《舒默-格雷厄姆修正案》的反贸易保护主义阵营。2005年4月7日,美国全国零售商协会(NRF)总裁兼首席执行官穆林(Tracy Mullin)致信参议院,明确反对《舒默-格雷厄姆修正案》。他认为,该修正案“将损害美国出口商的利益和损害美国零售业界的利益,并导致零售业界和组装厂工人失业”。【注释】中国驻美大使馆经济商务处:《美国全国零售商协会敦促参议院否决关于强迫人民币升值的舒默修正案》, <http://us.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200504/20050400069788.html>。【注尾】来自爱荷华州、蒙大拿州的重量级议员查尔斯·格拉斯利和马克斯·鲍克斯也向参议院提出了“温和版”的人民币汇率议案,他们代表了向中国出口大豆、棉花、小麦等产品的农业州的利益,反对贸易保护主义联盟在人民币汇率问题上的过激立场,主张与中国磋商,利用美国在世界银行、亚洲发展银行等国际金融组织的投票否决权,来惩罚汇率所谓“根本性失真”国家。【注释】成锋:《格拉斯利·鲍克斯案:美国国会重压人民币汇率》,载《中华工商时报》,2006年3月20日。【注尾】这次反贸易保护主义阵营对国会的游说力度及影响远比不上20世纪90年代针对MFN和2000年针对PNTR的游说。相反,美国制造业遍及美国东北部、大湖区、东南部的众多州,而其盟友(美国劳工组织)的势力遍及全国。中小制造商与劳工组织的结盟使《舒默-格雷厄姆修正案》的地理支持扩展到了美国南部和中西部的一些州。【注释】刘建华:《美国议员“神通”何来》,第57页。【注尾】

上述案例表明,美国产业在后PNTR时代对华贸易政策游说上具有以下特点:第一,美国制造业成了这一时期主张贸易保护、限制对华贸易的游说主力。第二,在对华贸易政策态度上,美国制造业中的大、小企业之间的分歧加大,前者主张对华自由贸易,后者则由20世纪90年代(包括2000年)从支持对华自由贸易转变为主张对华实行贸易保护,要求政府在人民币汇率问题上向中国施压。第三,在中国加入世界贸易组织以及PNTR通过后,美国跨国公司的游说高潮已经过去,其在中美贸易不平衡和人民币汇率问题上保持低调。第四,与美国制造业积极游说、内部各行业之间及与外部的劳工组织之间广泛结盟相比,主张对华自由贸易的美国农业因对华出口下降而在人民币汇率问题上保持低调,在华投资的大多数跨国公司则因知识产权、市场准入、生产线外移导致国内舆论对其自由贸易不满,在这种国内舆论氛围中,它们选择了“沉默”,零售业几乎是孤军奋战,但又势单力薄。

三 产业结盟的转向与国会贸易政治规律

笔者认为,美国一些对华贸易敏感的产业或行业的地理分布带有明显的地域特征,产业的分布地理布局影响着美国会对华贸易决策。具体来说,美国的农业集中分布在地广人稀的西部和中西部州;传统制造业则集中分布在人口稠密的东北部新英格兰地区、中西部五大湖区以及人口规模小或中等的东南部州;高科技产业则分散在东北部-大湖区、西部和南部各州。上述产业的这一地理分布格局形成了它们影响国会对华贸易决策的权力基础,也决定了它们参与国会对华贸易决策的政治战略。

首先是农业。整体上倾向于对华自由贸易的美国农业分布在中西部地广人稀的十多个州,包括生产小麦的堪萨斯、蒙大拿、北达科他、俄克拉何马、华盛顿等州;生产大豆的伊利诺伊、爱荷华、内布拉斯加、南达科他和威斯康星等州;生产玉米的明尼苏达、印第安纳等州;生产棉花的密西西比等州。农业产业在参议院的影响力比在众议院大,这也导致其倾向于它与同样主张对华自由贸易的零售业结成联盟,利用美国零售业在全国各选区的地理支持弥补自己在众议院的相对权力不足。然而,美国农业是一个多样性程度很高的产业,各部门对中国市场的依赖度不一样。因此,中西部的农业州易于被贸易保护主义联盟分化。1985年纺织品配额议案投票和2005年对搁置《舒默-格雷厄姆修正案》动议的投票证明了这点。

其次是传统制造业。倾向于贸易保护的传统制造业(包括纺织业、服装业、钢铁业、铸造业、家具业等行业)主要分布在人口稠密的东北部和大湖区以及东南部的纺织区,地理上主要包括缅因、佛蒙特、纽约、康涅狄格、马里兰、宾夕法尼亚、密歇根、俄亥俄、伊利诺伊、南卡罗来纳、北卡罗来纳等州。其在参众两院(特别是在众院)均享有较农业更大的影响力。在20世纪90年代的MFN回合和2000年的PNTR游说中,这些地区的制造业总体上是支持对华自由贸易的,但在中国“入世”后,制造业联盟内部发生了分化,大部分中小企业开始转变立场,甚至批评中国。【注释】Evelyn Iritani, “U. S. Small Business, Big Companies at Odds over Free Trade,” <http://www.ffairtrade.org>。【注尾】

最后是美国的高科技产业。【注释】严格来讲,美国高科技产业与制造业有交叉重叠之处,如高科技产业包含高科技制造业。美国高科技产业地理分布的特殊性、经营的外向性及其雄厚财力,使其对国会贸易决策的影响有别于农业、传统制造业和零售业。【注尾】美国飞机制造、电信、计算机、半导体等高科技产业分部在美国东北部-大湖区、西部和南部的多个州,包括纽约、马萨诸塞、康涅狄格、新泽西、马里兰、密歇根、宾夕法尼亚、伊利诺伊、西弗吉尼亚、华盛顿、加利福尼亚、亚利桑那、得克萨斯、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佛罗里达等州。虽然其地理集中度不如传统制造业高,但因其地理分布范围广,而且是所在选区的主要产业,其在国会两院特别是在众议院的影响力较农业甚至传统制造业大。尽管如此,它仍需与主张对华自由贸易的农业和零售业结盟,以扩展赢得MFN和PNTR的地理支持空间。另外,高科技产业的地理分布范围与传统制造业有重复之处,有些高科技州同时又是传统制造业州、农业州甚至是纺织州。如伊利诺伊州既是传统制造业州,又是跨国公司众多的高科技州。2005年美国财富500强中有33家总部在该州,仅次于纽约(54家)、加利福尼亚(52家)和得克萨斯等州(48家)。【注释】相关数据参见<http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500/states/C.html>。【注尾】高科技产业与传统制造产业同时集中在一个州或一个地区,有时可能导致因不同产业间的利益分歧而出现该州或该地区参议员分裂投票的情况。在表决PNTR时,北卡罗来纳州和南卡罗来纳州的参议员就出现过分裂投票的情况。美国高科技产业在20世纪90年代的游说中表现活跃,但在人民币汇率问题上态度十分矛盾,基本上保持“沉默”。它们受中国庞大的市场容量和廉价劳动力的吸引,主张对华自由贸易。但是因不满中国对美国软件、电子、音像产品的所谓“盗版行为”,【注释】中国美国商会对于在华开展业务的214家美国企业进行一项年度调查显示,在中国开展业务的大多数美国公司认为,中国对知识产权的保护没有改善,甚至出现了恶化。41%的美国公司认为,2005年对其产品的仿冒现象有所增加。55%的受访企业称,侵犯知识产权行为对公司造成了负面影响。参见《美国公司认为中国知识产权保护不力》,载《华尔街日报》, <http://tech.sina.com.cn/it/2006-05-19/1029945851.shtml>。【注尾】它们也在知识产权问题上主张对中国施压。

还有一个因素必须指出,美国跨国公司在对华贸易政策上的游说也引起了美国国内的广泛争议。【注释】Andrew Brown, “US Companies Play Coy over China Profits,” Wall Street Journal, http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2006-02/13/content_519651.htm。【注尾】2006年2