

从公众-国会-政府的互动关系看美国贸易保护主义

【注释】本论文得到教育部重大课题攻关项目“我国的地缘政治及其战略研究”资助（课题批准号：05JZD00040），特此致谢！【注尾】

——以中美贸易摩擦为例

倪世雄、李淑俊

〔内容提要〕本文提出了公众-国会-政府的研究模式分析美国贸易保护主义，认为公众与官僚机构的利益诉求一致之处催生了美国贸易保护主义。美国公众的贸易偏好是推崇贸易限制，它的实现有赖于国会立法者谋求连任或竞选成功的利益目标，公众与国会二者之间利益互动的过程孕育了美国贸易保护主义的雏芽；国会与政府在美国贸易决策过程中关系特殊，这使国会可以借助快车道授权控制政府贸易权力，政府则须考虑国会的贸易倾向，最终政府输出了贸易保护主义。美国对华贸易保护主义亦是如此。

关键词：美国经济 贸易保护主义 公众 国会 政府

尽管“经济孤立主义对美国早已不合时宜，”【注释】C.伯格斯坦主编：《美国与世界经济：未来十年美国的对外经济政策》（朱民等译），北京·经济科学出版社，2005年版，第5页。【注尾】但2007上半年，美国对华贸易保护主义仍然沉渣泛起。美国不仅依据其国内贸易法就中美双边问题指责中国，而且试图改变业已得到公认的多边国际经济组织中的贸易保护主义条款。【注释】标志性事件可归纳为两个：2007年6月4日，美国贸易代表办公室（USTR）向世界贸易组织建议加强补贴规则，目标直指所谓的中国政府补贴；2007年6月18日，国际货币基金组织（IMF）调整货币操纵认定原则，矛头为人民币汇率。详细内容参见USTR, “Expanding the Prohibited ‘Red Light’ Subsidy Category (Draft Text),” Jun. 4, 2007, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2007/June/US_Proposes_Strengthened_Subsidy_Rules_to_World_Trade_Organization.html；克里什纳·古哈等：《IMF介入中美汇率争端？》，2007年6月18日《金融时报》，http://www.ftchinese.com/sc/story.jsp?id=001012311&pos=DAILY_NEWS&pa1=feature&pa2=0&loc=DAILY%20EMAIL。【注尾】这表明美国贸易保护主义已发展到了一个新阶段。有美国媒体预测，美国贸易攻势很可能会成为一场大动干戈的贸易冲突的导火线。

本文主要探讨了美国贸易保护主义的形成路径，提出了公众-国会-政府的研究框架。文章首先从理论上对这一研究方法详加论证，进而以美国对华贸易保护主义检验了这一分析模式的有效性。

一、已有的解释

学界很早就开始关注美国贸易保护主义，已有的解释可大致归结为纯贸易理论与政治力量两个模式。

（一）纯贸易理论与美国贸易保护主义

纯贸易理论研究早已表明，自由贸易能最大限度地增加世界和一国福利，经验数据也显示美国是第二次世界大战后自由贸易的最大受益者。然而，美国却从来没有实行过真正意义



上的自由贸易，即“单边贸易自由化”。【注释】J. N. Bhagwati, “The Return of the Reciprocitarians: U.S. Trade Policy Today,” *Political Economy and International Economics*, ed., D. A. Irwin (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991), pp.10~55. 【注尾】 纯贸易理论范式认为，一国偏离自由贸易政策主要依据如下观点：

第一，最优关税论。一国可以通过对进出口商品征收适当的进出口税提高本国福利，这种关税的最优化以能够使国内实际收入最大化为标准。但此种解释的前提是一国进出口此类商品在世界市场上占有较高比重，这导致了该理论适用的局限性。它既不能充分解释美国贸易现状，例如，到2004年，其平均最惠国待遇关税税率已降至4.9%，【注释】The Secretariat of Trade Policy Review Mechanism, “Trade Policy Review (United States),” Jun. 20, 2006, http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=&doc=D%3A%2FDDFD%2FDOCUMENTS%2FT%2FWT%2FTPR%2FS160R1%2D00%2EDOC%2EHTM 【注尾】 也对分析美国贸易历史没有足够的说服力——冷战结束前，美国对华最惠国待遇总是例行公事，没有采取最优关税措施。重要的是，在一个供给和需求急速变化的时代，计算和调整最优关税是困难的；这也容易引发贸易战。【注释】C.C. Coughlin, K. A. Chrystal and G. E. Wood, “Protectionist Trade Policies: A Survey of Theory, Evidence and Rationale,” *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, eds. J. A. Frieden and D.A. Lake (Beijing: Peking University Press, 2003), p.311; J.N. Bhagwati, “Protectionism,” *The Concise Encyclopedia of Economics*, ed., D.R.Henderson (Indianapolis, IN: Liberty Fund Inc., 2002), <http://www.econlib.org/library/Enc/Protectionism.html> 【注尾】

第二，减少失业论。“实行贸易保护主义可以在经济衰退或某一行业没落之时，有助于增加就业机会。”【注释】P.萨缪尔森等著：《经济学》（萧琛等译），北京·华夏出版社，1999年版，第569页。【注尾】 因为，“如果美国消费者将被迫消费国内产品，那么保留工作的政策就能够为美国人创造更多的、收入更好的工作，美国经济也会更加强健。”【注释】C.C. Coughlin, K. A. Chrystal and G. E. Wood, op. cit., p.312. 【注尾】 但这种观点不仅为经济学家从理论上所诟病，而且实际实施效果也不尽如意。工作并不能保留，整体就业效果不佳，这种政策也导致贸易双方均受损。

第三，“保护幼稚产业”论和战略性贸易政策。“保护幼稚产业”论肇始于美国，最受保护主义者追捧。该主张认为，如果直接面对国际市场上的强大对手，“幼稚产业”很难生存；如果对其加以保护，它们就会茁壮成长。此种观点可以分析早期美国经济发展，但不适用于解释当代美国贸易困境。安娜·施瓦茨（Anna Schwartz）对美国纺织业的实证研究表明，保护主义措施和政府补贴难以延长该产业的寿命，它们无法抵御低成本生产者的竞争。【注释】A. J. Schwartz, “Dealing with Exchange Rate Protectionism,” *Cato Journal*, Vol.25, No.1, 2005, pp.97~98. 【注尾】

战略性贸易政策是指在不完全竞争和存在规模经济市场条件下，政府积极应用出口鼓励等措施对某些特定产业予以扶持，扩大本国厂商在国际市场上的份额，以期增加本国经济福利和加强在有外国竞争对手的国际市场上的战略地位。【注释】樊勇明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社，2006年版，第200页。【注尾】 这一政策主张是“最具争议性”的理论，甚至被认为是与现实世界贸易政策无关的理论游戏。【注释】R.吉尔平：《全球政治经济学：解读国际经济秩序》（杨宇光等译），上海人民出版社，2006年版，第194页。【注尾】 首先，把利润从一个经济体转移到另外一个经济体的情况没有得到证实；其次，对某些“优胜”企业的支持是以牺牲其他企业和消费者的利益为代价的，而且为争取获得政府支持会耗费大量社会资源；此外，战略性贸易政策在“囚徒困境”中会引发贸易战。

综上所述，纯贸易理论范式的观点尽管各有其解释性，但亦存在局限性。其研究方法侧重数理工具的运用，这就容易将美国贸易保护主义“变成了只有少数人才懂得的学术领地。”



【注释】倪世雄等：《当代西方国际关系理论》，上海·复旦大学出版社，2006年版，第117页。【注尾】此外，这种研究范式忽视了政治的存在，市场力量不会在一个政治真空中运行，“单靠经济学这个工具是做不到精确和充分的”。【注释】R.吉尔平：《全球政治经济学：解读国际经济秩序》，第88页。【注尾】于是，从政治视角出发的各种解释走到了前台。

（二）政治力量与美国贸易保护主义

从政治视角考量美国贸易保护主义的核心观点认为，现实贸易政策中干预“优于”自由贸易的真正根源，必须从政治市场中寻找答案。在这一框架下，学者一般从国际与国内两种政治力量来探讨美国贸易保护主义产生的原因。

从国际政治力量的角度分析美国贸易保护主义主要依据的是现实主义理论，研究者强调国际体系对美国贸易政策选择所施加的各种限制。具体而言，这种角度的研究又可细分为两类：一类从国际体系总特征出发，另一类采用结构现实主义观点。现实主义认为，国际社会总特征是无政府状态，这从根源上形成了贸易保护主义。保护主义者并不否认自由贸易对全人类福利的贡献，但认为这一结论的潜在假设是世界永久和平。自由贸易主义者的问题也就出在这里，“如果像流行学派所提出的那样，我们的确有一个包括一切国家在内的世界联盟作为持久和平的保证，那么国际自由贸易原则似乎是完全正确的。”而实际上，国际社会是无序的，并不存在保障这一假设的维护机构。【注释】F.李斯特：《政治经济学的国民体系》（陈万煦译），北京·商务印书馆，1997年版，第109页。【注尾】因此，完全没有壁垒或者只有极少壁垒的自由贸易根本不曾存在。但这种逻辑阐释的最大缺陷是没有考虑到美国贸易保护主义的特有情况，它忽视了保护主义的“美国性”。因此，美国的贸易保护主义必须从美国所处的国际体系中追寻答案，这就产生了另外一种类型的分析方法，即结构现实主义的研究视角。这种方法主要从国际体系结构层次诠释美国贸易保护主义的产生，其理论依据是霸权稳定论。根据该分析方法，自由贸易体系与霸权存在正相关关系，而霸权国“承担起这些责任是因为这样做有利可图”。【注释】R.吉尔平：《世界政治中的战争与变革》（武军等译），上海人民出版社，2007年版，第144页。【注尾】随着从自由贸易中获益的经济伙伴的异军突起，霸权国越来越认定这些国家是对其霸权的挑战并由此采取保护主义。对霸主国来说，第一个最优化政策是实施最适当的贸易限制。【注释】R.吉尔平：《国际关系政治经济学》（杨宇光等译），北京·经济科学出版社，1989年版，第106页。【注尾】这一分析方法最大的优点是分析了国际结构、国家间实力分布与权力分配三者的变化是如何催生了美国贸易保护主义，但其缺失是忽视了国内政治力量，“霸权衰落时期，在决定对外经济政策的过程中，国内结构所起的作用是决定性的”。【注释】P. J. Katzenstein, “Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy,” *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, ed. P. J. Katzenstein (Madison: University of Wisconsin Press, 1978), p.11. 【注尾】

从国内政治力量的角度研究美国贸易保护主义的文献可以划分为两类：一类集中分析利益集团对美国贸易保护主义的举足轻重的作用。这一视角是早期从政治维度研究美国贸易保护主义的主要切入点，它详细地说明了利益集团如何促使贸易政策偏离自由贸易的道路。这种方法的后续研究表明，仅强调利益集团不免失之偏颇，它忽视了其他国内因素的作用，【注释】R.E. Baldwin, “The Political Economy of Trade Policy,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No.4, 1989, pp.119~135. 【注尾】如美国公众。虽然消费者并不能够直接对价格做出政治上的反映，但政府最终要对公众负责。另外，这一分析思路忽视了“制度在政治变迁动态过程中的因果地位，”【注释】G.加勒特等：《国际化、制度和政治变迁》，载 R.基欧汉等主编：《国际化与国内政治》（姜鹏等译），北京大学出版社，2003年版，第54页。【注尾】将国内制度和政策制定者视为贸易政策供给的被动者，受制于社会中最有影响力的利益集团。

【注释】W. J. Henisz and E. D. Mansfield, “Votes and Vetoes: The Political Determinants of



Commercial Openness,” *International Studies Quarterly*, Vol.50, No.1, 2006, p.190.【注尾】 另一类研究方法是国内官僚政治研究。此方法认为，社会对贸易偏好的诉求需要通过国内官僚政治制度来完成。这种解释尤其关注立法部门与行政部门等官僚因素对国家对外经济政策的影响，试图在国会与政府的全面互动中把握美国贸易保护主义的产生，对美国的贸易立法、决策机构和决策过程进行了细致和翔实的剖析。这种解释最重要的缺陷是，它仅囿于“政策制定的政治意图、过程、机制和结果，”【注释】盛斌：《贸易保护的新政治经济学：文献综述》，载《世界经济》，2001年第1期，第46页。【注尾】 将关注点过度集中于行政与立法机构的政治博弈而忽视了导致这种结果产生的社会行为体——美国公众。此外，这种分析方法往往缺乏严密的实证检验，比较生硬、粗疏、过于简洁，导致这种理论的应用只有相对有效性。【注释】S.D. Ehrlich, “Access to Protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies,” *International Organization*, Vol.61, No.3, 2007, p.573; W. J. Henisz and E. D. Mansfield, *op. cit.*, p.191.【注尾】

二、公众-国会-政府的分析框架

上述模式从不同方面展现了国际政治经济学者对此问题的研究，具有重要的参考价值。笔者试图构建一个用以研究美国贸易保护主义的公众-国会-政府的分析框架。这种框架在关注政治制度因素的同时，注意到了社会力量的作用，并将这两种方法结合。对此方法，欧美学者早已进行了尝试，但主要集中于利益集团的作用。【注释】相关研究参见：E. D. Mansfield and M.L. Busch, “The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross National Analysis,” *International Organization*, Vol.49, No.4, 1995, pp.723~749; H. V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1997); G. M. Grossman and E. Helpman, *Interest Groups and Trade Policy* (Princeton: Princeton University Press, 2002).【注尾】 在本文中，笔者将这种力量锁定为美国公众，这是因为微观层面的个体行为者是美国政治生活的最根本的基础，输出美国贸易政策的决策机构深受公众的掣肘。

在此基础上，本文的主要逻辑假设为公众与官僚机构利益诉求的一致之处产生了美国贸易保护主义。总体而言，美国公众的偏好是实现自身经济福利的最大化，这导致其行为逻辑上的近利主义，即谋求利益实现的即效性。制定美国贸易政策的主体是国会与政府，这其中，政府是最终输出者。这二者的利益存在短期与长期之分，短期利益是议员和总统赢得连任，而长期利益则是国家整体利益。由于国会与总统获取公职方式不同，它们之间的利益重合点主要体现为长期目标。国会通过行政部门实现其对外经济政策的意志，这一目标的落实须借助二者之间的共同诉求。在美国公众偏好与国会目标之间，存在着利益导向的重合，公众需借助于议员的竞选与连任动机实现追逐个体利益的最大化，国会则仰仗公众支持获得立法者资格。二者之间互动的过程孕育了美国贸易保护主义的雏芽，国会又借助政府最终产生了贸易保护主义。

根据美国宪法赋予的公民权利，公众在美国贸易保护主义产生过程中发挥了奠基石作用。宪法规定国会“不得通过法律，使之未经司法程序而剥夺公民权利或进行事后惩罚。”这些权利包括：言论自由或出版自由、和平集会等。【注释】本文对美国宪法条款的引用全部来自P.布莱斯特等编著：《宪法决策的过程：案例与材料》（《美利坚合众国宪法》）上册（张千帆等译），北京·中国政法大学出版社，2002年版，第1~14页。【注尾】 这是美国公众发表贸易政策主张的法律依据。由于总统选举为选举人团制度，因此，宪法规定的直接选举条款主要适用于议员的选举。议员选举的时间规定和任期限制影响了他们的行为逻辑。根据公共选择理论，政治选举过程就是政治家与公众就公共物品种类、数量和税收额讨价还价并达



成妥协的过程。贸易政策为典型的公共物品，公众“用脚选择”就成为立法者思考对外经济政策时的决定性因素。为了谋求公职，他们不得不考虑美国公众的贸易态度。

总体而言，美国公众对自由贸易颇多疑虑。从学理上看，贸易虽然提供了价廉物品、消费者多种选择，以及为社会创造了最大经济产出，但与此同时，“贸易对于个体的生活具有破坏作用，它将个人的收入与国际市场的反复无常捆绑在了一起。”【注释】J. E. Alt and M. Gilligan, “The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems, and Domestic Political Institutions,” J. A. Frieden and D.A. Lake, eds., p.327. 【注尾】 经验数据也支持这个结论，公众从贸易中得到的收益不多。第二次世界大战后，贸易使美国国民生产总值每年提高 1 万多亿美元，相当于为每个美国家庭每年提供 9000 美元的收入。【注释】USTR, “Trade Promotion Authority Delivers Jobs, Growth Prosperity and Security at Home,” Jan.31, 2007, http://www.ustr.gov/Document_Library/Fact_Sheets/2007/Trade_Promotion_Authority_Delivers_Jobs_Growth_Prospersity_Security_at_Home.html. 【注尾】 但这些财富的受益者是顶层美国人，中下层公众与此无关。【注释】D. C. Johnston, “Income Gap Is Widening, Data Shows,” The New York Times, Mar. 29, 2007. http://www.nytimes.com/2007/03/29/business/29tax.html?_r=1&oref=slogin&ref=business&pagewanted=print 【注尾】 同时，政府采取的贸易调整政策很少得到落实。接受政府再培训的工人通常进入“没有贸易竞争力的行业，……工人也被迫接受更低的工资；”【注释】美国国家贸易委员会前首席经济学家莫里西(P. Morici)提出的观点，克林顿政府时期的副国务卿艾森斯塔特(S.E.Eizenstat)也持类似观点。详细参见莫里西：《中国是美国巨额贸易逆差的重要原因》，载《华尔街日报》，2007年4月17日，<http://www.chinese.wsj.com/gb/20070417/opn142849.asp?source=channel>, S. E.Eizenstat and M. L.Cheek, “Ending the Trade War in Washington,” Foreign Affairs, Vol. 86, No.3, 2007, pp.15~22；从理论方面对此进行的分析，请参见 R. E. Baldwin, The Political Economy of U.S. Import Policy (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1985). 【注尾】 给予的“补偿实际上很少兑现，而且从来没有得到完全兑现。”【注释】D.Rodrik, Has Globalization Gone Too Far (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000), p.30. 【注尾】 众议院筹款委员会主席（110届国会）查尔斯·兰格尔(Charles Rangel)认为，“我们已经安排了一些援助计划，但无论是民主党还是共和党，都没有认真执行。”【注释】“The Statement of Chairman Charles B. Rangel of Ways and Means,” Jun. 14, 2007. <http://waysandmeans.house.gov/MoreInfo.asp?section=14>. 【注尾】 因此，自由贸易很少在美国公众中形成共识。2006年，1/3的美国人不同意进一步提高贸易自由度，3/5的美国人认为，更自由的贸易将导致失业人数增加，而对那些赞成自由贸易理念的人而言，如关税可以保护本地的就业机会，他们就会支持征收进口税。【注释】B.斯都克斯：《保护主义与政治》，载《新交流》，2007年夏季刊，第9页。笔者注：《新交流》为美国驻华大使馆新闻文化处主编的杂志。【注尾】

国会顺应公众贸易保护主义诉求依据的是美国的宪政设计，实现的工具是代议制和监管对外贸易的权力。宪法规定美国实行代议制民主，由人民选举的代表组成国会。作为公众代议的工具，在责任政治下，议员要对公众负责。一方面，议员认同公众的观点。例如，在如何看待美国的贫富分化问题上，参议员谢罗德·布朗（Sherrod Brown）认为，现有贸易政策只是使部分人获益并加剧了美国的贫富不均。自1973年美国首次出现贸易逆差，最低收入工人工资以最小速度增长，收入最高的20%的那个阶层增长最快。【注释】Congressional Record, April 25, 2007, pp.S5013~S5015. 【注尾】 另一方面，国会作为“最能体现民主理念的部门，”其贸易倾向必须“反映各种政治力量的利益和要求，”【注释】郝雨凡：《美国对华政策内幕》，北京·台海出版社，1998年版，第303页。【注尾】 因此，国会往往成为贸易保



护主义者齐聚的场所。总之，贸易保护的决策最容易在代议制民主环境下做出。【注释】A. 希尔曼：《贸易保护的政治经济学》（彭迪译），北京大学出版社，2005年版，第51页。【注尾】

但自由贸易是国会的主导文化。【注释】关于这个观点的著述参见：I. M. Destler, *American Trade Politics* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2005); R. A. Pastor, *Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy, 1929~1976* (Berkeley: University of California Press, 1980); J. H. Jackson, "Perspectives on the Jurisprudence of International Trade: Costs and Benefits of Legal Procedures in the United States," *Michigan Law Review*, Vol.82, No.6, 1984, p.1582. 【注尾】这形成了国会对待自由贸易的二元态度：既是积极的，又是消极的。国会转让贸易权力的快车道授权（又称贸易促进授权，缩写为TPA）进一步加剧了国会的二元矛盾。“根据宪法第一条第八款，国会拥有规范对外贸易的权力，”宪法没有授予总统处理任何具体贸易事务的权力。为了克服自身的保护主义惯性，国会汲取20世纪30年代贸易战的经验，“在一定条件下，国会将此权力赋予了总统，”【注释】“A New Trade Policy For America,” May 4, 2007, <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/NewTradePolicy.pdf> 【注尾】最终形成了贸易促进授权。这导致了两个结果。结果之一是它进一步加强了国会内外赞成自由贸易的力量，“代表着国会和总统致力于贸易自由化的承诺。”【注释】商务部世界贸易组织司等：《美国贸易政策：世界贸易组织对美国贸易政策审议（2002~2003年）》，北京·中国商务出版社，2005年版，第25页。【注尾】结果之二是贸易促进授权又刺激了国会的贸易保护主义的本能。例如，第二次世界大战后国会诸委员会就贸易政策举行的历次听证会，至少70%和多达90%的佐证者都支持保护主义；在绝大多数情况下，贸易保护主义者占据了80%。【注释】美国学者希斯克对这一问题进行了详尽阐述，数据亦来源于他的研究。参见M.J. Hiscox, "The Magic Bullet? The RATT, Institutional Reform, and Trade Liberalization," *International Organization*, Vol.6, No.4, 1999, pp.669~698. 【注尾】

这种二元文化形成了国会与公众、国会与政府之间不同的利益重合点，使贸易保护主义有了赖以存在的土壤。立法者意识到受到进口冲击的工业部门通常为本国提供了大量的就业机会，【注释】R. 吉尔平：《国际政治经济学》，第241页。【注尾】也是大量选票存在的地方。就业使国会注重社会稳定发展的目标与行政部门追求营造国内支持自由贸易的友好气氛吻合，形成了二者共同的诉求。选票又为公众左右议员的观点打下了基础，国会在贸易政策领域的投票行为，最能反映选举政治的现实。【注释】S. D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform* (New York: Greenwood Press, Inc., 1988), p.105. 【注尾】在这两个利益重合点之上，国会施压行政部门输出贸易保护主义主张，以满足公众限制贸易的偏好。

行政部门拥有的贸易权力包括贸易谈判权和国会给予它的贸易促进授权。依据宪法第二章所赋予的对外事务权，总统演绎出了管理国际经济政策的贸易谈判权。国会通过贸易促进授权将贸易裁量权赋予了以总统为首的行政部门，政府可以不经国会批准与外国贸易伙伴磋商贸易壁垒，国会必须在90天内对政府提出的贸易法案进行可否实施的表决，不得修正。总统在国际经济政策中的主导地位确立下来，国会的作用则是促进或阻拦总统的决策。但是，贸易促进授权是有时间限制的，国会可以随时威胁收回权利或者修改赋予总统此项权利的法律条文。2007年7月底，贸易促进授权到期。5月4日，国会众议院筹款委员会的民主党人在他们的新贸易政策中，以公众的名义，提出了修改贸易促进授权的主张。“这是重塑国会权力和创造合适转让权力条件的第一次努力，以确保美国贸易政策使广大的美国人民受益。”

【注释】“Trade Talks Proceed,” May 4, 2007, <http://waysandmeans.house.gov/MoreInfo.asp?section=7>. 【注尾】7月底，众议院民主党人再次发表声明。“我们将继续改善现有的贸易政策，同时解决美国家庭面临的经济不安全。……”



我们的立法项目并不包括对总统的贸易促进授权进行延期。”【注释】“Pelosi, Hoyer, Rangel, and Levin Statement on Trade,” Jul. 2, 2007, <http://waysandmeans.house.gov/news.asp?formmode=release&id=536>【注尾】因此，国会成为政府在对外经济政策上的达摩克利斯剑。为了推进开放经济，行政部门不得不对国会的态度有所顾忌，而国会担心的则是美国公众的态度。

总之，公众与美国官僚机构之间利益重合之处导致了美国贸易保护主义的输出。公众贸易保护主义偏好就其实质而言，乃是一种寻租行为，以自身经济利益最大化为考量。对于公众来说，他们不可能接受一个对国家整体有利而对个人而言是个坏政策的决定。“所有贸易壁垒都在于寻求金钱上的回报，而非旨在提高某个产品的产出，”【注释】J. N. Bhagwati, “Directly Unproductive, Profit seeking (DUP) Activities,” *Protectionism in the World Economy* ed., F. H. Capie (Vermont: Edward Elgar Publishing Company, 1992), p.4.【注尾】实现这种目标的工具就是选票。官僚回应公众的诉求是基于这样的主张具有满足其利益的作用：首要的是确保政治生命的延续。【注释】W. J. Henisz and E. D. Mansfield, op. cit., p.190.【注尾】这是美国官僚机构对公众意见不敢忽视的根本原因。例如，国会被认为是执行大多数公众诉求的中介。【注释】R. E. Baldwin, *The Political Economy of U.S. Import Policy*, p.10.【注尾】因此，民主国家的政治家谋求通过满足公众心愿的政策来获得或维持权力。这种为了政治生命而制定的政策，在以后实施过程中，将被迫满足公众的最大需求。【注释】H.G. Johnson, “An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions,” F. H. Capie ed., p.20.【注尾】

此外，贸易限制具有政治意义，可以维护国内政治稳定，以及营造支持自由贸易的氛围。“从经济学角度看，寻求扭曲的关税无疑将直接导致进口产品的减少，但是，它却具有政治的合法性，被珍视为健康、多元民主社会的构成要素。”【注释】J. N. Bhagwati, *Directly Unproductive, Profit seeking (DUP) Activities*, p.5.【注尾】美国政策制定者认为，贸易战略必须最低限度保护由于市场力量而不可避免地产生的失败者，至少使他们相信美国的制度是公平的，否则美国经济所赖以存在的国内政治基础将岌岌可危。因此，要维持开放的国际贸易体系，就必须营造支持国际贸易体系的国内政治基础。【注释】R. 吉尔平：《中文版前言》，载 R. 吉尔平《全球资本主义的挑战》（杨宇光等译），上海人民出版社，2001年版，第2~3页；王勇：《美国贸易政治逻辑的经典探索——〈美国贸易政治〉导读》，载戴斯勒：《美国贸易政治》（王恩冕等译），北京·中国市场出版社，2006年版，第4页。【注尾】

三、美国贸易保护主义与人民币汇率

1983年1月，美国决定对中国纺织品实行单方面限制，触发了中美建交以来第一次贸易纠纷。自此之后，随着中美贸易失衡的不断发展，美国对华贸易保护主义动作频频。

美国公众认为美国贸易赤字的主要原因是中国的汇率政策。施瓦茨认为，攻击外国货币问题是美国贸易保护主义的重要形式之一，这在当前的中美贸易摩擦中得到了充分的体现。典型观点是中国汇率机制导致美国贸易赤字不断上升。如果人民币对美元汇率顺应市场供给的需要，则人民币自然升值，中国出口商品价格自然上升，美国对华贸易赤字自然下降。【注释】A. J. Schwartz, op. cit., p.97.【注尾】因此，尽管从理论上讲，中美经贸关系促进了美国经济的发展，但美国公众认为普通民众是中美贸易的受害者，“美国人中的大多数认为贸易收益没有在我们两个国家之间公平分配。”【注释】The conclusion of a speech delivered by Treasury Secretary Henry Paulson in Jun. 2007, C. Schlisserman, “U.S. Economy: Trade Gap Narrows More Than Forecast (Update1),” Jun. 9, 2007, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601068&sid=aTzf29c45an8&refer=economy>.【注



尾】

造成公众如此认知人民币汇率的动因，可以归纳为两个方面：一方面，美国知识精英特别是专业人士的观点影响了公众。20世纪80年代保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)提出“自由贸易已盛极而衰”的观点。【注释】J.巴格沃蒂：《经济学家不再支持自由贸易？》，2007年10月16日《金融时报》，<http://www.ftchinese.com/sc/story.jsp?id=001014743&loc=SEARCH>【注尾】进入21世纪，先有保罗·萨缪尔森(Paul Samuelson)的“自由贸易信条有可能仅仅成为经济学家们的幻觉而已，”【注释】P. A. Samuelson, “Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol.18, No.3, 2004, pp.135~146.【注尾】后有艾伦·布林德(Alan Blinder)的文章，他认为通过互联网外包服务业将日益把美国就业机会输出到其他国家，使美国的工薪阶层、中产阶级面临危险。【注释】J.巴格沃蒂，前引文。【注尾】另一方面，中国商品随处可见，以及2007年以来不断刷新的中美贸易逆差也是原因之一。最新数据显示，2007年第一季度，美国总体贸易逆差降低，唯独中美贸易逆差不降反升，双边逆差为570亿美元，上年同期数字为470亿美元，占美国整个逆差的30%多。【注释】“Statement of Chairman Chris Dodd on Conclusion of the Strategic Economic Dialogue and Banking Subcommittee Hearing on U.S. China Economic Relations,” May 23, 2007, http://banking.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&PressRelease_id=226&Month=5&Year=2007【注尾】在这两方面因素的发酵下，美国公众认为，外因才是主因，正是人民币汇率形成机制导致了中美之间的巨额贸易失衡。

公众采取写信(包括打电话、演讲)或结社等手段，将他们对华贸易的否定态度传递给“代表”他们的国会议员，以此胁迫议员们采取行动。美国各州公众经常写信给议员，诉说由于中国廉价产品而导致他们失业与工资停滞等；拥有1200个企业成员的精密金属制造联合会(Precision Metalforming Association)会员仅在2007年4月底就造访了85个国会办公室，表达他们对人民币汇率问题的担心。【注释】约翰·耐克凯瑞等：《美国国会即将就对华贸易问题摊牌》，《华尔街日报》，2007年4月17日，<http://chinese.wsj.com/gb/20070605/bus174051.asp?source=whatnews1>【注尾】从法理上说，议员是公众的代言人，公众的价值倾向会影响议员的特定立场。根据彭博新闻社和《洛杉矶时报》2007年的联合调查，第110届新国会的民主党人中有39%认为自由贸易伤害了美国经济，只有18%的人认为美国从自由贸易中受益。【注释】K. Jensen and M. Drajem, “Clinton Breaks with Husband s Legacy on Nafta Pact, China Trade,” Mar. 30, 2007, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=atUKcP4eSEvY>【注尾】

国会认同公众关于中美贸易失衡的原因，要求中国改革人民币汇率形成机制。2007年5月23日，中美第二次战略经济对话(SED)召开，国会主管贸易的两个主要委员会分别采取了类似行动。筹款委员会主席兰格尔与中方代表团团长吴仪会晤，表示希望中方尽快改革汇率机制。他向吴仪解释道，众议员之所以坚持中国必须在短期内采取行动，是因为众议员的任期只有两年。【注释】E. Chen and Y. Li, “Bush Says U.S. ‘Watching’ China s Actions on Currency (Update3),” May 23, 2007, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601070&sid=a9aYc5DtPK54&refer=politics>。【注尾】参议院财政委员会主席鲍卡斯(Max Baucus)也向吴仪指出，“人民币汇率低估”问题缺乏进展，他对此“深感忧虑”。【注释】克里什纳·古哈等：《美中经济会谈重心移向国会山》，《金融时报》，2007年5月25日，http://www.ftchinese.com/sc/story.jsp?id=001011609&pos=MAIN_NEWS_RS&pa1=1&loc=HOMEPAGE&pa2=0【注尾】因此，在选举的压力下，立法者采取了更加强硬的措施，不断提升行动手段来敦促中国改革汇率，一向对华态度友好的鲍卡斯等提出了2007年外汇偏差法



案 (The Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2007)。

针对人民币汇率问题,国会为了达到向行政部门施压的目的,采取了四种活动形式:(1)写信或发表演讲。在第二次中美第二次战略经济对话召开之际,2007年5月17日,42名议员联名向 USTR 提出申请,要求根据《1974年贸易法》301条款对中国采取贸易报复措施,认为中国的汇率政策不符合国际货币基金组织的规则。【注释】USTR,“Administration Declines Section 301 Petition on China's Currency Policies,” 06/13/2007,http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2007/June/Administration_Declines_Section_301_Petition_on_Chinas_Currency_Policies.html【注尾】(2)提出议案。截至2007年4月底,美国参众两院分别提出了19项和21项针对中国的贸易提案,内容大多涉及人民币汇率问题。【注释】这些提案不包括在一些约束政府授权法案中塞入的有关人民币汇率的提案。详细参见中国贸易救济网。<http://www.cacs.gov.cn/DefaultWebApp/showNews.jsp?newsId=201420011137>【注尾】(3)举行听证会。立法者认为,第二次中美战略经济对话没有给予汇率足够的重视。5月23日,参议院银行、住房和城市事务委员会举行“关于中美经济关系”的听证会,此次会议的主席多德(Chris Dodd)认为,“在财政部半年一次的汇率政策报告中,应该将中国列为货币操纵国。”【注释】“Statement of Chairman Dodd on Conclusion of the Strategic Economic Dialogue and Banking Subcommittee Hearing on U.S. China Economic Relations,” May 23,2007,http://banking.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&PressRelease_id=226&Month=5&Year=2007【注尾】(4)立法。2007年6月,中国面临三个主要关于人民币汇率的立法提案。【注释】这三个提案分别是:上文提及的鲍卡斯等的2007年外汇偏差法案;戴维斯(Artur Davis)和英吉利(Phil English)推动的一份两党支持的法案;瑞恩(Tim Ryan)和亨特(Duncan Hunter)将汇率操纵定义为补贴方式之一的法案。来源:美国国会记录统计、整理而来。【注尾】其中,上述鲍卡斯的法案于7月24日在参议院财政委员会以20比1的压倒多数通过,这为进一步立法提供了条件。此外,在总统的贸易促进授权即将到期之际,重新授权也成为要挟政府的手段。为了获得进一步自由贸易的授权,行政部门不得不考虑对人民币汇率问题采取进攻态势。

关于美国贸易逆差问题,行政部门并不认同美国公众和国会推定的原因,他们更倾向于分析事情的根源,认为中美经济结构,以及两国公众消费与储蓄习惯的不同,导致了双边贸易失衡。但为了营造支持自由贸易的国内政治基础,以及为国家长久利益计,行政部门往往赞同人民币是造成失衡的众多原因之一,人民币升值并不能从根本上缓解美国贸易逆差,“但是由市场决定的汇率也是解决贸易不平衡的一种方式。”【注释】中国贸易救济网,<http://www.cacs.gov.cn/DefaultWebApp/showNews.jsp?newsId=201420011161>。【注尾】

在这种逻辑基础上,为了达到促使人民币升值目的,行政部门采取了对话与施压并用的方针。首先,这是行政部门对国会的行动的不得已的作为。一旦一个政治行为体对某项议题提出意见,就等同于设定了公开议题,其他政治行为体必须对之进行公开回应,否则将可能在政治上遭受损失。当国会将人民币汇率不断曝光,政府就必须公开讨论这一问题。其次,行政部门也必须为国会提供一个宣泄渠道,以赢得国会对自由贸易的继续支持。作为贸易保护主义的转换器,立法者处于在“好的政治”(good politics)与“好的政策”(good policy)之间做出选择的两难困境。【注释】I. M. Destler, op. cit., p.32.【注尾】“好的政治”可以达到立法者个人政治支持的最大化,“好的政策”可以使国家利益最大化。为了自由贸易顺畅发展,行政部门有义务为国会倡言创造环境。另外,贸易促进授权的性质决定了美国政府将不得不与国会议员在人民币汇率问题上进行合作。

这导致美国对华贸易政策在力倡自由贸易的同时,必须兼顾贸易保护主义的主张。“当世界都在畅谈开放,我们必须反对经济孤立主义,现在不是从促使美国强大和有竞争力的根



本性原则退缩的时候。……但是，生机勃勃的经济也造成了混乱和变动，我们必须帮助工人在这种变动不居的环境中成功转型。”【注释】Testimony of Treasury Secretary Henry M. Paulson on the State of the International Financial System before the House Committee on Financial Services, Jun. 19, 2007, <http://www.ustreas.gov/press/releases/hp469.htm>。【注尾】换言之，美国必须考虑国内贸易保护主义的立场。2005年美国财政部汇率报告认为，人民币挂钩政策“造成了全球市场的严重扭曲”。2006年报告提出，中国货币政策是中美关系的“核心问题”。【注释】China U.S. Trade Issues, CRS Report for Congress by W.M. Morrison, Jul. 11, 2007, pp.16~17。【注尾】现任财长保尔森认为，“从我就职以来，中国一直是我关注的中心，”“中国汇率政策改革是中美关系的核心问题”。【注释】Testimony of Treasury Secretary Henry M. Paulson on the Report on International Economic and Exchange Rate Policies before Senate Banking, Housing, and Urban Affairs Committee, Jan. 31, 2007, <http://www.treas.gov/press/releases/hp241.htm>。【注尾】应美国政府的一再要求，2007年6月18日，国际货币基金组织调整了货币操纵的认定原则，业内很多专家认为这一改变主要针对的是中国的汇率政策。【注释】克里什纳·古哈等：《IMF介入中美汇率争端？》。【注尾】

四、结论

不同领域的学者对美国贸易保护主义进行了深入的分析并做出了不同的解释。本文从最小的政治行为体出发，将社会因素纳入美国政治制度的分析中，试图以此建构公众-国会-政府的分析框架。根据该框架，公众和美国官僚机构利益诉求一致之处产生了美国贸易保护主义。美国公众的偏好为个体福利最大化；国会利益诉求的短期目标是谋求连任或竞选成功，长期则重视美国国内社会稳定发展；美国政府关注美国国家利益的实现，包括营造支持自由贸易的国内政治基础。这三者之间目标重合之处引发了手段上的相互利用，公众的选票引导着议员的行为逻辑，特殊的贸易决策过程导致政府须顾忌国会的贸易态度。美国对华贸易保护主义的产生亦是如此。

本文所提出的公众-国会-政府的分析模式亦存在一定的局限性。首先，笔者假定公众是理性的，追逐的目标仅为经济利益最大化，而忽略了一些文化建构等方面的因素。其次，假定其他因素的静止不动，其中包括影响立法者决策的政党、国内宏观经济，以及意识形态等因素都不变动。因此，将这种模式套用到分析具体国家时，还要注意到这些因素。展望未来，在一个地缘政治经济时代，“美国越来越严重的贸易保护主义情绪令人不安，”【注释】周文重在密歇根大学演说词。参见：《中国发展为世界带来双赢机会》，《华尔街日报》，2007年11月13日，<http://chinese.wsj.com/gb/20071113/bch151040.asp?source=channel>。【注尾】认识到这种保护主义的核心动因将有助于中美关系的健康发展。

倪世雄：复旦大学美国研究中心教授，博士生导师

李淑俊：复旦大学国际关系与公共事务学院在读博士研究生

