

美国对华贸易政策的制定

宋国友

2006年，美国是中国的第一大贸易伙伴国和第一大出口国，贸易总额和出口额分别为 2627亿美元和 2035亿美元。与美贸易总额和对美出口额分别占中国外贸总额和出口总额的 20%和 15%。中美贸易已经成为中国融入世界贸易体系最为重要的组成部分之一。在中美双边贸易急速增长的过程中，中美贸易摩擦逐渐增多，美国在贸易政策上加大了对中国的施压力度。美国对华贸易政策的制定过程及其影响因素因此成为国内外学者的研究热点。但是，在众多的解释中，很少有从美国特有的政治制度角度来分析其对华贸易政策制定的。即便有些文章间或提及了政治制度的作用，如从国会和总统分权的角度分析，但对政治制度在对华贸易政策制定过程中到底处于何种地位，还是缺乏深入系统的分析。针对这一研究现状，本文提出并试图加以解释的问题是：在美国政府对华贸易政策的制定过程中，政治制度发挥了什么样的作用以及这些作用是如何发挥的？

2006年欧盟是中国的第一大贸易伙伴，双边贸易额达到 2 723亿美元，但由于欧盟并不是一个国家，所以美国仍是中国的第一大贸易伙伴国。

《国际政治科学》2007/4（总第 12期），第 33—60页。

Quarterly Journal of Intentional Politics

本文先简要评述现有的有关美国对外贸易政策制定的学说；然后借鉴现有成果，把政治制度引入对外贸易政策制定过程的分析；在此基础上，再结合 20 世纪 90 年代美国对华贸易政策的决策过程，探讨政治制度在其中所扮演的重要角色以及发挥作用的原因；最后是初步的结论。

一、美国对外贸易政策制定的主要学说

大致上，目前学界形成了如下六种关于美国对外贸易政策制定的学说。

（一）体系决定论

体系决定论者认为决定一国对外贸易政策的最关键因素存在于体系层面，如全球政治和军事实力的分配、国际经济结构、以及全球范围内共享规范和信息等，这些因素外生于国家，是国家之间权力互动的结果。比如，莱克（David Lake）认为，“（体系的）环境和条件刺激了民族国家追求自由贸易、保护贸易，或者两者的组合”，因此是“根本性”的因素。

冷战期间，体系决定论在一定程度上解释了美国的贸易政策取向，因此盛极一时。不过，由于体系决定论完全忽略了国内结构或国内政治的作用，因此招致了越来越多的质疑。体系决定论把国家看成“一个个相似的个体”，但现实是，在同一体系之下的不同国家的对外经济政策选择很不相同。即使是在同一体系之下的同一国家，不同时期的贸易政策也大相径庭。比如，同在一极格局下，美国在 20 世纪 60 年代的对外经济政策较为自由，但在 20 世纪 80 年代后期其保护性则很突出。

（二）霸权稳定论

霸权稳定论主张，世界贸易组织等国际经济制度的创设和维护有赖于经

John Kenberry et al, "Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy," *International Organization*, Vol. 42, No. 1, 1988, p. 3.

David A. Lake, *Power, Protection, and Free Trade: International Sources of U. S. Commercial Strategy, 1887—1939* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), p. 33.

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), p. 104.

济实力超群的霸主国美国。而作为霸权国，美国也有兴趣和有能力向全球提供自由贸易和金融稳定等公共产品。在霸权稳定论的理论逻辑下，美国为“使自己建立的国际体系扩展到全球去，就不能不以承担成本费用的形式来做出自我牺牲。这既是霸权国恪守自由主义价值观念的体现，也是取得主要大国对其‘正统性’认同形成共同利益所必需的”。换言之，美国为了保有霸权地位，将奉行自由的对外贸易政策。

此种学说最大的问题是无法得到历史经验的支持。近 20 年来，美国经常采取保护主义而非自由主义的外贸政策。从对本国钢铁业的保护到与欧盟之间的香蕉战，从逼迫日本实行自愿出口限制到几度导致乌拉圭回合谈判的破裂，美国制定的保护性贸易政策层出不穷。这些保护性的贸易政策与霸权稳定论的解释。

（三）社会决定论

社会决定论从贸易政策的需求方来解释美国贸易政策的制定。该理论假定美国政府没有自身的特殊利益，其最终对外经济政策的选择主要取决于国内处于主导地位的社会行为体的政策诉求。基于这种假设，社会决定论认为只要关注美国国内那些能够影响贸易政策的社会行为体及其策略就自然能推导出美国的对外贸易政策。与外生性的体系论不同，社会决定论是一种自下而上的内生性理论。

该理论具体化了与美国对外经济政策制定高度相关的行为体，如偏好自由贸易的工商界，或是鼓吹保护贸易的制造业，所以不少学者在研究美国的对外经济政策以及对华贸易政策时，通常采取这种社会决定论或者其某种形式的变体。其中，社会决定论的分支——利益集团的分析，几乎主导了对美国贸易政策及对华贸易政策制定的研究，成为最流行的分析范式。从已有的文献来看，无论是着眼于利益集团的全面考察，还是从“跨国公司”入手，

山本吉宣：《国际体系的动态与稳定》，载《国际政治》第 82 号，1986 年 5 月，转引自樊勇明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社 2006 年版，第 59 页。

或是把研究重点放在“工商利益集团”，都是这一现象的表现。

但从理论研究的角度出发，这种分析模式同样存在明显的缺陷。其中最大的不足在于，这种视角完全从政策需求方的角度来解释贸易政策，忽略了政策供应方——政府——所能发挥的作用。事实上，作为贸易政策的最终制定者，政府不仅仅只是被动地回应和满足利益集团的要求，其本身也有制度约束和立场偏好。如果只强调利益集团的作用，就无法解释为何很多时候利益集团的利益诉求并不必然导出最终的对外贸易政策。

（四）观念决定论

朱迪斯·戈尔茨坦（Judith Goldstein）另辟蹊径，强调政治家的观念在美国对外贸易政策制定过程中的作用。她认为，无论上述哪种理论，都错误地忽略了政治家事实上所拥有的施政理念对于美国政府贸易政策的直接影响。除了政治家拥有的理念之外，在美国民众中占据主导地位的贸易理念也能影响政府对外经济政策的制定。这种观点可以在历史上找到一定的佐证。比如自由贸易思潮在1900年之前的英国相当流行，这种广泛传播的共识使得贸易保护论者处于守势，其在贸易政策制定上的发言权受到很大压缩。同样的情况也曾出现在美国。一战之前的美国举国上下都认为“保护贸易是正当的”，这种思潮到1930年斯穆特—霍利关税法案（Smoot—Hawley Tariffs）的通过达到了顶峰。在当时的大环境下，自由贸易思想的影响力大幅度下降。

但问题在于，执政者的施政理念只具有相对独立性，最终仍是要以民众的意见和压力为依归，而民众的意见又由其经济利益决定。如果奉行贸易保

可参见王勇：《试论利益集团在美国对华政策中的影响：以美国对华最惠国待遇政策为例》，《美国研究》1998年第2期；冼国明，张岸元：《跨国公司与美国国会对外政治》，《世界经济》2004年第4期；李晓岗：《推动中美贸易问题的非政治化：美国工商利益集团就给予中国永久性正常贸易关系地位的游说》，《美国研究》2005年第4期。

Judith Goldstein, "Ideas, Institutions and American Trade Policy," *International Organization*, Vol. 21, No. 1, 1988, pp. 179 - 217; Judith Goldstein, *Ideas, Institutions and American Trade Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 1993).

Peter Gourevitch, "International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873 - 1896," *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 8, No. 2, 1977, pp. 281 - 313.

Pietro Nivola, *Regulating Unfair Trade* (Washington, D. C: Brookings Institute, 1993) .

护的民众无法从保护贸易政策中获得实实在在的经济利益，那么他们还会支持这种政策吗？有学者指出，20世纪四五十年代美国共和党议员在国会突然转向投票支持贸易自由化，其实是因为出口导向行业在其选区内的重要性大大增加，而非这些政治家的贸易理念从传统的保护贸易转向自由贸易。

（五）待售保护论

1994年，在总结其它各主要贸易政策制定学说的基础上，格罗斯曼（Gene M. Grossman）和赫尔普曼（Elhanan Helpman）建立了“待售保护”（Protection for Sale）模型。该模型与社会决定论的最大区别在于，它把作为政策需求方的利益集团和作为政策供应方的政府结合在一起考虑，力图通过它们之间的互动说明美国贸易政策的最终制定。该模型假定利益集团试图利用政治捐款影响政府贸易政策的选择，而政治家们则追求自身福利最大化。在他们的模型中，政府目标函数中社会福利或者利益集团运动的捐献是内生的，并且明确了政府关注不同特殊利益的过程。政治家们追求自身福利最大化，而这取决于获得的政治资助总量和全社会的总福利；各个利益集团也基于自身利益最大化的考虑为获得保护而给予政治资助。这自然产生一个两阶段博弈均衡：第一阶段各个利益集团就各自的政治资助水平达成均衡；第二阶段政府在此基础上选择最优的贸易政策。

待售保护论融合了有关贸易政策各种模型的主要变量，认为利益集团之间、利益集团和选民利益之间以及政治家的不同政策决定之间都是相互竞争关系，他们之间的相互博弈最终决定贸易政策。从一定意义上讲，该模型最符合现实，也是目前最主要的内生贸易政策模型。但是，该模型有两个不足之处：第一，很难明确判定政治家个人的行为动机。模型中政治家的动机究竟如何，很难客观反映出来。我们无从知晓，政治家在政策过程中追求的究竟是自身利益最大化、社会福利最大化还是国家利益最大化。第二，对利益

Michael Hiscox, "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization," *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999, pp. 669 - 698.

Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, "Protection for Sale," *American Economics Review*, Vol. 85, No. 4, 1992, pp. 667 - 690.

集团发挥作用的途径只考察了政治行动委员会的政治捐款，而忽视了其它可能发挥影响的方式，如私人渠道以及政治联盟的行动策略等。

除了以上五种主要学说之外，双层次博弈论也或多或少被用以解释美国对外经济政策的制定。由于双层次博弈的优缺点和上述模型，特别是社会决定论和待售保护论多有重合，在此不另行评述。

二、政治制度与美国对外贸易政策

不管上述关于贸易政策决定的理论在解释力方面有何差异，它们都存在一个共同的重大缺陷——没有重视政治制度在政策制定过程中的作用。而事实上，政策制定过程不能忽略政治制度因素的作用，这是因为政治制度“规定了社会力量在其内相互作用的规则和舞台。在不同程度上，制度还设定条款和提供斗争所用的资源”。换言之，一切可能影响贸易政策制定的政治行动必定发生在一定的政治制度框架下。离开了政治制度，就无法理解包括利益集团、政府部门以及二者之间的政治互动。

尽管政治制度如此重要，但学界并没有一个得到广泛承认的关于政治制度的明确定义。不少西方政治学者甚至极力避免对政治制度进行明确地界定，认为如此重要的政治学概念一旦有了清晰的定义，不仅会极大地限制研究者的视野，而且使政治学研究附加上严重的价值偏向，无法使其“科学化”。著名政治学家李普哈特（Arend Lijphart）就从未准确地定义过政治制度，只是认为政治制度可理解为“政府组成的方式”。他对政治制度研究的重点放在政党体系、选举法令、立法结构和行政—立法关系上，并以这些制度之间的差异来考察民主国家的表现。虽然伊肯伯里（John Ikenberry）曾给出自己对于政治制度的理解，认为从可以影响接近政策制定渠道的“政府机构的

关于双层次博弈论，可参见 Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427 - 460.

John Ikenberry, "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Policy," *International Organization*, Vol. 42, No. 1, 1988, p. 226.

Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999) .

特定性质”，到一国内部影响决策制定权力分配的“国家结构”，再到为政府干预经济设定边界的“规范性社会秩序”，都属于政治制度的范畴。显然，这样的概括流于宽泛。

笔者认为，尽管无法明确界定政治制度，但政治制度还是具备一些共同的特征。首先，政治制度应该能影响政治过程（特别是政策制定的过程）；其次，政治制度应该有其连贯性，但又不是一成不变和彻底僵化的；最后，即便没有以任何正式的成文法、条约或法律的形式固定下来，政治制度应该是持续可靠的。以上三个条件是对政治制度的最低要求。在此基础之上，本文将政治制度定义为：在政治领域，塑造各种不同个体间关系的正式规章、程序以及标准的实施过程。这个定义排除了文化和社会规范等非正式的制度，但包含了属于政治层面的规章。

将政治制度引入对外贸易政策的研究，最重要的不是去精确定义政治制度，而是探讨政治制度如何影响一国的贸易政策制定。在国际政治经济学领域，许多学者已经做了大量的研究，形成了重要的知识结晶。根据相关的研究成果，以下五种政治制度受到了更多的关注。

（一）选举制度（比例代表制/多数获胜制、选区划分）

罗纳德·罗戈斯基（Ronald Rogowski）等人的研究表明，多数获胜制的选举制度将有利于消费者的利益，而比例代表制则倾向于反映生产者的利益，这意味着消费者利益将受到损害。选区的划分也会对外贸政策产生影响。比如，如果在某选区内某种行业高度集中，那么该选区的议会代表将很大程度上

Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999), pp. 226 - 228.

关于政治制度的定义讨论，可参考 Bo Rothstein, “Political Institutions: An Overview”, in Robert Goodin and Hans-Dieter Klingemann, eds., *A New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 133 - 166.

Ronald Rogowski and Mark Kayser, “Majoritarian Electoral Systems and Consumer Power: Price-Level Evidence from the OECD Countries,” *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, 2002, pp. 526 - 539.

受制于该行业的政策偏好。另外，选区的大小也能产生影响。罗戈斯基的研究表明，选区越大通常包含的异质利益集团越多，这意味着来自大选区的代表面临着多样化的、不一致的选民压力，其独立性要比小选区的代表大，相对更能抵制来自贸易保护主义者的要求。

（二）党派制度（一党单独执政/多党联合执政、左翼党/右翼党）

单独执政的政党在不需要和其它党派协商的情况下，就能够独立地坚持和实施本党的政策。而多党联合执政的政府在制定对外经济政策时，往往畏首畏尾，不得不在各党派所代表的各个社会群体的利益之间寻求平衡和妥协，因此降低了政策的有效性和针对性。党派制度的另一个重要方面是政党的政治理念或者说意识形态对该党政策的影响。根据政治理念的不同，通常可以将政党划分为左翼政党和右翼政党。米尔纳（Helen Milner）等人证明了在发达的工业国家，左翼政党往往代表劳工阶层的利益，因此比代表资本家阶层的右翼政党更愿提倡保护性的贸易政策。

（三）分权制度（总统制/议会制）

一般认为，总统制国家要比议会制国家的关税水平低，这是因为总统由全国国民选出，因此更能够从国家整体利益的角度制定政策，而自由贸易政策将会提升国家的整体福利水平。相反，议会议员或立法委员在制定或审查贸易政策时，通常代表了狭隘的选区利益，容易受贸易保护主义者的挟持，进而支持贸易保护政策。苏姗妮·露曼（Susanne Lohmann）等人借助美国

Marc 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, No. 4, 1999, pp. 1028 - 1050.

Ronald Rogowski, "Trade and the Variety of Democratic Institutions," *International Organization*, Vol. 41, No. 2, 1987, pp. 203 - 223.

Helen Milner and Benjamin Judkins, "Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?" *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 4, 2004, pp. 95 - 119.

Sober Shugart and Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," in Stephan Haggard and Matthew McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments and Policy* (New York: Cambridge University Press, 2001) .

对外贸易政策的历史证实了这一点。虽然不存在绝对的总统制或者议会制，但是根据总统和议会在政策制定中所拥有的法律所赋予的职责权力，可以判定是总统制的成分多些，还是议会制的成分多些。如果一个政府的总统和议会之间的分歧很大，那么保护性贸易政策通过的几率较高。

（四）官僚制度（经济部门/安全部门）

官僚制度解释模型认为，一个国家“选择其外交行动的关键在于决策者对环境的判断”，而对环境的判断又取决于决策机构内部成员的关系、他们所处的国际和国内环境以及决策者的个性、价值观念和认识等。该理论强调，不同的机构或个人有着不同的政策主张，即“位置决定立场”。对外政策是政府不同机构之间以权力为杠杆，以该机构的利益为讨价还价筹码、互相妥协的政治结果。官僚制度对一国对外贸易政策的影响，主要表现为经济部门和安全部门的立场和政策差异。在一国的官僚体制中，与国际经济政策相关的部门一般包括商务部、财政部、农业部和能源部等。这些部门通常侧重本国经济因素，制定对外政策更多地是以能否有利于经济发展为出发点。同时，这些部门的政策对象以工商业界为主，政策制定过程会受这些利益集团的较大影响。在官僚机构的组成中，还有与国家安全和战略制定相关的部门，这些部门主要以国防部和情报部门为代表。与经济部门不同，这些部门主要围绕如何维护国家安全制定政策，通常这些部门制定对外政策时特别考虑国家安全因素。由于希望扩大本部门在政府财政预算中的份额，实现本部门的政策偏好，或者是力图提高其在整个官僚制度中的部门地位，经济部门和安全部门的官僚组织因此经常制定互相冲突的对外贸易政策。

（五）民主制度（民主制/非民主制）

不少学者研究了民主制度和贸易保护政策之间的关系，得出的答案不尽一致。曼斯菲尔德（Edward Mansfield）和米尔纳（Helen Milner）观察到，

Susanne Lohmann and Sharyn Halloran, "Divided Government and U. S. Trade Policy," *International Organization*, Vol. 48, No. 4, 1994, pp. 595 - 632.

张清敏：《美国对台军售决策的官僚政治因素》，《国际政治科学》2006年第1期，第31页。

民主国家之间要比其它类型的国家组合（民主国家和非民主国家之间、非民主国家之间）的对外贸易政策更为开放，彼此间的关税也更低。温卓贝（Ronald Wintrobe）认为，与民主政府相比，独裁政府要从对外贸易中获取更多的租金以贯彻与国家利益相符的政策。所以，民主制度要比独裁制度更容易实行自由贸易。不过，韦德尔（Daniel Verdier）却得出了相反的结论，强调“即使单个民主政府要比单个独裁政府更倾向自由贸易，世界范围内的民主制度扩散事实上可能引起保护贸易的增加”，这是因为“民主制度的趋同在国家间造成了相同的权力轮廓”，“政府必须能够维护具有相同比较优势产品生产者的利益”，比如劳工或资本拥有者的利益。

从美国对华贸易政策政治过程来看，还需对上述政治制度的影响加以具体化。根据现有的文献，这种影响主要表现在以下四个方面：

1. 国会的角色

美国宪法规定，国会拥有制定和征收关税以及管理与外国进行商务活动的权力，因此国会在贸易政策上权限较大。但随着二战后国会把部分贸易政策权限让渡给总统，国会对贸易政策的实际控制权有所削弱。就外贸政策取向来看，许多研究表明，国会要比总统更倾向于保护贸易。但仅仅观察作为整体的国会显然不够，必须深入研究议员的立场。就影响议员投票的因素而言，大致包括意识形态和选民利益两种。不少学者认为主导上世纪90年代美国国会对外贸易政策制定的主要是意识形态因素，即“天安门事件”让议员产生了惩罚中国的冲动。但20世纪90年代美国国会投票记录表明，

Edward Mansfield et al., "Free to Trade: Democracies, Autocracies and International Trade," *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 305 - 321.

Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (New York: Cambridge, 1998) .

Daniel Verdier, "Democratic Convergence and Free Trade," *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 1, 1998, p. 1.

William Lovett and Alfred Eckes, *U. S. Trade Policy* (New York and London: M. E. Sharpe, Inc, 1999), p. 58.

Charles Rowley and Richard Wagner, *Trade Protection in the United States* (Aldershot: Edward E. Elgar, 1995), p. 120.

党派因素也是影响议员投票的重要因素，本文将在随后的党派角色中重点阐述。

Tao Xie, "Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy," *American Politics Research*, Vol. 34, No. 6, 2006, pp. 832 - 858.

意识形态只在 90年代初发挥了比较重要的作用，从贯穿整个 10年的投票行为来看，决定国会议员对华贸易政策更重要的因素是选民的经济利益，而非意识形态。产业地理和议员投票行为之间的高度相关性，从另一个侧面说明了选民经济利益的重要性。

2 总统的角色

按照美国的法律规定，总统在下列三个方面参与贸易政策的制定和实施过程：（1）实施国会通过的贸易法律。例如，实施美国贸易法中的安全保障措施、反倾销、反补贴条款等；（2）颁布新的贸易立法。比如，授予新一轮贸易谈判或者批准谈判结果的立法；（3）与其它国家或国际组织就贸易自由化的程度或贸易纠纷的解决展开谈判等。虽然总统拥有这些贸易权力，但很多学者认为国会最终还是会对总统对外（包括对华）贸易政策的制定。这种观点存在的主要问题是过分重视宪法的作用，而忽视了在具体法律法规以及实际操作过程中国会所面临的制约因素。实际上，总统在对华贸易政策上拥有相当大的独立权限，并不完全受国会制约。造成这种情况的原因，除了总统及其行政团队的协调能力外，还与美国在贸易政策的具体政治制度设计有关。第一，重要贸易政策的通过需要众议院和参议院达成一致。但很多时候，国会众议院和参议院在贸易政策立场上是分裂的，这就大大减轻了总统面对一个统一的国会的压力。第二，国会两党的贸易政策经常发生分歧，这一点在下述关于党派角色的内容中将会涉及。第三，相关法律规定为国会否决总统的决定设置了较高的门槛（三分之二以上），这使得总统在与国会的贸易政策竞争中获得了一定的优势。上述政治制度设计的存在使总统往往能够利用国会“分裂”，或者联合某一与其立场相近的党派，或者对议案加以否决，从而维持其对华贸易政策。

3 党派的角色

有学者认为，自二战以来，特别是 20世纪 70年代之后，民主党的主要

孙哲、刘建华：《产业地理和结盟游说：考察美国对华贸易政策的新视角》，《世界经济与政治》2007年第 6期，第 28—36页。

Alan Deardorff and Stem Robert, eds., *Constituent Interests and U. S. Trade Policies* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998), p. 69.

支持者是劳工阶层，而进口商品的竞争损害了劳工整体就业和工资水平。民主党因此开始倾向于支持保护贸易。而共和党之所以支持自由贸易，是因为他们以大商业和大投资集团为政治后盾，而这些集团能够在自由贸易联盟中获利。也有学者认为，美国共和党和民主党的支持者并非如此泾渭分明，商业和劳工阶层在某些例子中会同时为共和党和民主党提供竞选和资金支持。因此，党派的贸易利益是政党内部国内导向、进口竞争派和国际导向、出口竞争派两者平衡的结果。但笔者认为，从两党议员在对华贸易政策上的投票统计记录来看，党派政治因素还是相当明显的，很少出现政策趋同或者一致的情况。总体上来说，共和党比民主党更加偏向对中国采取自由贸易政策。

4 官僚的角色

在美国对外贸易政策制定过程中，最后一个不可忽视的制度因素是官僚作用。传统观点认为，总统和官僚机构之间存在所谓的“韦伯式”紧张关系。总统一方面信任官僚和下放权力，另一方面又对其实行政治控制。这种情况导致贸易政策的制定过程中官僚胆小怕事，谨小慎微，习惯按照总统的意见行事，对外在压力反应较为迟钝。还有观点认为，美国府会相互妥协结而设立美国贸易谈判代表办公室（USTR），使得美国对外贸易政策决策的过程复杂化。USTR地位的上升，导致其它部门（如国务院），甚至包括总统本人在贸易政策制订上的权力都受到了很大限制。导致这种情况主要原因在于USTR在很大程度上受制于国会，在一些重大问题上必须向国会汇报，甚至必须得到国会的批准。从上世纪90年代美国对华贸易政策的制定情况看，美国有关部委在政策制订上并不谨小慎微，相反，它们会从本部门立场出发试图影响总统，积极争

Ronald L. Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989); Stephen P. Magee, William A. Brock, and Leslie Young, *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

John Huber and Nolan McCarty, "Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 3, 2004, p. 481.

金灿荣：《国会与美国贸易政策的制定：历史和现实的考察》，《美国研究》2000年第2期，第14页。

孙哲、李巍：《美国贸易代表办公室和美国国际贸易政策》，《美国研究》2007年第1期，第85—106页。

夺对政策的主导权。另外，由于克林顿总统设立了国家经济委员会，不仅使得对华贸易政策能够抵制来自安全部门的影响，而且也较好地整合了 USTR 的立场和政策，从而使总统的对华贸易政策意志得到了贯彻。

还需要说明的是，把政治制度引入外贸政策的分析，并不是完全否认其它学说的可取之处，而是力图突出制度这一容易被忽视、但同时又非常重要的因素。显然，在现代社会，无论是支持或是反对自由贸易政策的社会行为体，还是政府本身以及社会行为体与政府的互动，都必须在一定的政治制度规则之内进行活动。在一国最终的对外贸易政策制定过程中，既有的制度性约束扮演了极为重要的角色，如果不回到制度框架内，就无法真正理解也无法说明一国贸易政策的制定过程和结果。

尽管政治制度分析和社会决定论两者都涉及对社会行为体的分析，但两者存在着重大区别。政治制度分析讨论政府、官僚以及利益集团等行为体的目的，是通过说明这些行为体的活动来突出其背后的深层次制度背景。换言之，该模型认为制度是长久的、刚性的，是各类行为体开展政治活动的给定约束。而社会决定论则只研究行为体之间的博弈，忽略了或者忽视了制度的作用。其潜在的逻辑前提是认为行为体的博弈自然导致政治制度的变迁，也就是说，行为体的偏好和博弈是自变量，而政治制度是因变量。长远来看，随着行为体博弈力量的根本性改变，制度必然随之发生质的变化。但在中短期内，制度其实是相当稳定的。一种制度均衡一经产生，便具有强大惯性和约束力，能够有效规范社会行为体及其政治联盟和政府以何种方式互动。除非新的制度均衡重新形成，这种制度约束将会一直存在。在这个意义上，政治制度决定了行为体的政治活动，而不是相反。从美国的经验看，1934年《互惠贸易协定法》的通过标志着新的均衡格局的开始。此前，国会直接制定细部税率，而行政部门负责执行。利益集团借助对国会议员施加压力，就

这是目前制度变迁领域占据主流地位的理性选择制度主义理论。该理论的基本前提是人是理性的，理性人有目的地设计出制度来解决特定的问题；当改变制度的要求出现时，制度创设者可以通过评估制度改变和维护现存制度之间的收益和成本，来决定是否进行制度变迁。关于理性选择制度主义的分析，参见 Barry R. Weingast, "Political Institutions: Rational Choice Perspectives," in Goodin and Klingemann eds., *A New Handbook of Political Science*, pp. 167 - 190.

可以使得国会制定有利于自身的关税，其结果是美国的贸易保护主义层出不穷。1934年法案的通过和实施，改变了利益集团直接对议员施压就能获得有利于自身贸易政策的历史传统，实现了从国会高度垄断对外贸易政策制定到国会和总统共享政策权力的转化，因此促成了贸易政策从分配性到规范性的变迁。在新的制度框架下，除非改变规则，否则利益集团等社会行为体的活动将会受到很大限制。

三、美国对华贸易政策的制定

本文选择 20 世纪 90 年代作为研究时段，主要原因在于这段时间美国对华贸易政策受到了各种可能影响贸易政策制定的主要政治力量的影响。从总统看，既有共和党总统，也有民主党总统；从国会看，民主党和共和党都分别占有过多数地位。而且，这一阶段各种政治力量经常以交叉并存的状态出现。除了 1992 至 1994 年期间是民主党人任总统且控制国会外，1990 至 1992 年是共和党担任总统与民主党控制国会，而 1994 至 2000 年美国国内的政治格局又变成民主党总统与共和党占多数的国会共处。由于各政治力量偏好、利益以及政策倾向的差异，这种交叉往往意味着冲突。从研究而言，冲突状态下的政治力量更能表现出其本质立场，也因此能更好地观察政治制度发挥作用的机理以及效果。

研究这一时期的美对华贸易政策，就不能忽视对华最惠国待遇问题 (MFN)。20 世纪 90 年代，美国国内在是否给予无条件最惠国待遇问题上的争论十分激烈。与之对照的是，在 20 世纪 80 年代最惠国待遇乃至整个对华贸易政策总体上都服务于美国的对华安全战略，贸易政策的地位并不突出。而进入 21 世纪后，随着中国加入世界贸易组织，美国对华贸易政策制定的大背景发生了变化，年度最惠国待遇的审议不复存在。从研究的便利而言，年

金灿荣：《美国国会贸易政策的制定》，第 16—17 页。

1934 年之后的美国贸易决策体制当然经过了一系列的调整，但这种调整并未从根本上改变国会和总统共享美国贸易政策制定的基本结构。

度最惠国待遇审议提供了难得的案例，有助于得到比较可信的结论。

就影响美国对华贸易政策制定而言，其选举制度、党派制度以及官僚制度的影响最为显著。

（一）选举制度：总统、参议员和众议员

在制定对华贸易政策时，其自由化倾向，从总统到参议院再到众议院来看呈减弱的趋势。这一点在 20 世纪 90 年代美国对华年度最惠国待遇的审议上得到了充分的体现。

从 1990 至 1999 年，每年总统都支持给予中国最惠国待遇。除了克林顿上台伊始的 1993 年决定对华采取 MFN 待遇和人权挂钩的政策之外，其它年份的最惠国待遇都没有任何附加条件。为了实现无条件的对华最惠国待遇，总统每年都不得不动员很多政治资源对国会进行游说。其中尤以布什总统为甚。在 1991 年，布什总统更是不惜冒着和国会关系恶化的风险，坚决动用否决权，否决了参众两院都已通过但带有附加条件的《1991 年美中法案》，这就迫使国会两院都必须以三分之二的多数推翻布什总统的否决，才能将该法案付诸实施。最后由于参议院的票数未能达到这一要求，中国最终还是获得了无任何附加条件的最惠国待遇。

和总统相比，国会的立场更为偏向保护贸易。但参议院和众议院又有所区别，相对于众议院的强硬主张，参议院的态度通常较为温和。仍以《1991 年美中法案》为例。1991 年 11 月 26 日众议院以 409 对 21 票的绝对多数通过了该法案，但参议院在 1992 年 2 月 25 日表决同一法案时，只以 59 对 39 票的简单多数通过。《1992 年美中法案》的投票重复了 1991 年的情况。在布什否决了该法案的第二天，众议院就以 345 对 74 的绝对多数推翻了布什的否决。但该法案在参议院遭受挫折，参议院 10 月 1 日的表决以 8 票之差未能达

20 世纪 90 年代固然有非常典型的标本价值，但毕竟只代表了某一时期的政策取向，容易受到特定因素的影响，所以其普适性可能存在一定程度的限制。

美国总统和国会的关系也是非常重要的一个方面，本文将其放在选举制度中考察。关于总统和国会在贸易政策领域的关系，可参见金灿荣：《国会与美国贸易政策的制定》。

1999 年以后，“最惠国待遇”改为“正常贸易关系”。

到三分之二多数。可以看出，参议院在最后关键时刻的立场总是比众议院要软化，从而使得带有保护贸易条款的最惠国待遇未能通过。

表—1 国会参众两院在相同对华 MFN 提案上的立场差异

议案名称、具体内容、在众 参两院表决日期	众议院				参议院			
	总数	支持	反对	比例	总数	支持	反对	比例
H.R 2212、有条件延长对华 MFN、1991年 7月 10日 /同年 7月 23日	433	313	112	26%	100	55	44	44%
H.R 2212、有条件延长对华 MFN 提案、1991年 11月 26日 /1992年 2月 25日	434	409	21	5%	100	59	39	39%
H R 2212:对总统否决《1991美中法案》的否决;1992年 3月 11日 /同年 3月 18日	434	357	61	14%	100	60	38	38%
H R 5318:对总统否决《1992美中法案》的否决;1992年 9月 30日 /同年 10月 1日	432	345	74	17%	100	59	40	40%
H R 4444、给予中国永久性正常贸易关系地位、2000年 5月 24日 /同年 9月 19日	435	237	197	55%	100	83	15	83%

注：国会众参两院议员包括了共和党议员、民主党议员和独立派议员。由于弃权票的存在，支持和反对的票数之和不一定等于议员总数。表中的“支持”和“反对”是指对具体议案的支持和反对情况。而表中的“比例”指的是根据具体议案内容得出的支持无条件给予中国 MFN的议员“支持比例”，而非对具体议案的“支持比例”。

资料来源：历年 Congressional Record。

从表—1可知，参议员在历次相同内容提案的表决上，都要比众议员更加倾向于对华自由贸易。如果对上述议案进行平均统计，众议员支持无条件给予中国 MFN的比例只有 23%，而参议员的支持比例则高达 49%，是前者的两倍多。

造成总统、参议员和众议员对华贸易政策制定立场差异的根本原因在于，这三者的选举制度大相径庭。从时间上看，总统每隔 4年选举一次，参议员每隔 6年选一次，而众议员每隔 2年就要重新选举。从空间上看，总统的选

投票数据来源参见国会报告 (Congressional Record)。

举在全国范围内举行，参议员在一州范围内举行且每州只有两名，而众议员的选举在每州内的各个选区内举行，成员则达到 435 名。选举制度上的差异直接导致了三者和政策取向上的不同。一般而言，总统要对国家和社会的总体利益进行全面考虑，较少受地方政治的影响。而且总统还必须负责外交事务，有必要在维护国家利益的基础上和其它国家保持较为稳定和友好的关系。参议员在任时间较长，选举压力较小。从其代表的选民利益看，除了考虑本州选民的利益之外，并不会受到其它州的影响。此外，参议员在制度上也需要承担部分责任，确保本国对外关系顺利的开展。而众议员则立场不同。一方面，每隔两年就要重新选举，这意味着从当选之日起就要为重新当选做准备，选举的压力很大。另一方面，众议员的选区较小，很容易受到选区内选民狭隘和偏激利益的束缚，缺少一种国家层面和国际层面的宏观视野。

1992 年克林顿在竞选时对布什的对华政策极力批判，但上任之后不久即改弦易辙。这是因为作为总统，他必须现实地权衡各种政策并从中选取最有利于全体社会福祉的政策。在全国范围内，自由贸易带来的利益显然要超过保护贸易的利益。与总统不同，影响国会议员政策倾向的最重要因素是其选区内选民的要求。在中美经贸关系问题上，如果选区内的选民能够从对华贸易中获益，议员通常会支持对华自由贸易政策；如若选区内选民的福利在对华贸易中受损，在其压力下，议员将倾向采取对华保护贸易的政策。比如，1994 年 5 月，华盛顿州民主党众议员吉姆·迈克德莫特（Jim McDermott）致信克林顿，呼吁他用宽阔的视野制定对华政策，并同时要求无条件延长对华最惠国待遇。而杰西·赫尔姆斯（Jesse Helms），这位来自以纺织业为主的北卡罗来纳州的共和党参议员，在本州纺织品面临中国产品强烈冲击下，对华采取了近乎敌视的态度。2000 年 5 月众议院对 H. R. 4444 号决议（是否给予永久性正常贸易关系）进行投票时，由于州内制造业和纺织业遭受中国同

关于选举制度对美国贸易政策的影响，可参见 Lohmann and Halloran, "Divided Government and U. S. Trade Policy," pp. 595 - 632. 该文主要是从地理意义上进行了阐述，没有分析时间差异对政策造成的影响。

I.M. Destler, *American Trade Policy* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1995), p. 235.

类商品的有力竞争，南卡罗来纳州全部 6 名众议员中只有 1 名投了赞成票，其余投反对票。与此形成鲜明比照的是，对中国有着很多出口的华盛顿州，在所有参加投票的 9 名众议员中，只有一名投了反对票，其他 8 人都是赞成票。其它各州的众议员投票情况也与所在州对华贸易的情况高度相关。

（二）党派制度：共和党和民主党

从 1990 年以来美国对华各年度最惠国待遇审议和 2000 年的永久性正常贸易关系（Permanent Normal Trade Relations, PNTR）投票情况来衡量，美国对华贸易政策的制定深受党派制度影响。

笔者自行统计，资料来源 <http://covenantnews.com/chinahv00-228.htm>。

表—2 美国众议院审议有关给予中国 MFN 议案的投票情况 (1990—2000)

议案名称、提出年份、具体内容	民主党				共和党			
	总数	支持	反对	比例	总数	支持	反对	比例
H. J. Res 647、1990年、反对给予中国 MFN	260	166	84	32%	175	81	90	51%
H. R 2212、1991年、1991年美中法案	267	257	7	3%	167	151	14	8%
H. R 2212、1992年、否决总统的否决	267	246	10	4%	167	110	51	30%
H. R 5318、1992年、1992年美中法案	267	226	15	6%	167	112	47	28%
H. R 5318、1992年、否决总统的否决	267	242	14	5%	167	102	60	35%
H. J. Res 308、1993、反对给予中国 MFN	267	210	41	15%	167	108	63	38%
H. R 4590 *、1994年、有条件支持给予中国 MFN	258	111	145	56%	176	46	125	71%
H. R 4590 *、1994年、支持无条件给予中国 MFN	258	151	107	58%	176	129	44	73%
H. J. Res 96、1995年、反对给予中国 MFN	204	143	54	26%	230	178	52	23%
H. J. Res 182、1996年、反对给予中国 MFN	204	75	119	58%	230	65	167	72%
H. J. Res 79、1997年、反对给予中国 MFN	206	93	112	54%	228	79	147	64%
H. J. Res 121、1998年、反对给予中国 MFN	206	87	115	56%	228	78	149	65%
H. J. Res 57、1999年、反对给予中国正常贸易关系地位	211	98	110	52%	223	71	150	67%
H. R. 4444、2000年、给予中国永久正常贸易关系地位	211	73	138	34%	223	164	57	73%

*前者为佩罗西 (Nancy Pelosi) 的议案, 要求有条件给予中国最惠国待遇; 后者为汉密尔顿 (Lee H. Hamilton) 的替代议案, 支持将人权和给予中国最惠国待遇脱钩。

表中所列的提案既有支持无条件给予中国最惠国待遇, 也有反对无条件给予中国最惠国待遇的, 表中的“支持”和“反对”是指对具体议案的支持和反对情况。而表中的“比例”指的是根据具体议案的内容所得出的支持无条件给予中国最惠国待遇的议员“支持比例”, 而非对具体议案的“支持比例”。

资料来源: 历年 Congressional Record。

表—2显示, 在 20 世纪 90 年代有关对华最惠国待遇议案的表决上, 总体而言共和党更倾向于给予中国无条件的最惠国待遇。例如, 众议院在 1992 年 3 月 18 日就带有附加条件的《1991 年度美中法案》进行了投票, 共和党反对该法案的比例竟是民主党的 8 倍。2000 年 5 月 24 日, 众议院就是否给予

中国永久性正常贸易关系待遇举行了投票。结果显示，73%的共和党议员支持该法案的通过，而民主党议员中只有34%支持该法案。如果考察众议院两党在这段时间投票的平均情况，人们会发现民主党支持给予中国无条件最惠国待遇的比例仅为33%，而共和党则达到了50%，后者要比前者高出近20个百分点。在这十年里的各次投票中，是共和党唯一一次在对华贸易政策上比民主党更为严厉（1995年就H. J. Res 96议案的投票）。不过，与其把这次投票结果理解为共和党对华贸易政策的转向，倒不如说是一种反常。因为在很大程度上，这是共和党1994年控制国会后逢克（克林顿）必反的情绪化。当这种反克林顿潮流消退之后，共和党对华贸易政策的自由主义取向很快又成为主流，这在其后的历次最惠国待遇投票上都可以得到验证。

正是由于这种显著的党派贸易立场差异，当民主党成为众议院的多数党时，在众议院往往要经过激烈的斗争才能最终通过对华的无条件最惠国待遇，相反，当共和党占据众议院多数席位时，对华最惠国待遇的审议情况一般比较顺利。第101届（1989—1991）、第102届（1991—1993）和第103届（1993—1995）美国国会的多数党都是民主党，而共和党扮演着少数党的角色。在此情况下，共和党的老布什总统和共和党众议员为通过无条件对华最惠国待遇进行了艰苦的斗争。1994年决定贸易与人权“脱钩”时，反对最甚的是民主党议员，而不是共和党。当共和党依靠1994年国会中期选举而取得众议院多数党地位后，众议院内支持同中国实行自由贸易的力量便开始明显上升。国会政治生态的变化，使得其后每次由民主党议员提出的带有附加条件的最惠国待遇议案都以惨淡收场而结束。事实上，1995年之后提出的取消或者有条件给予中国最惠国待遇的提案更像是例行性的程序问题。这些议案的民主党提出者及其联署者之所以不放弃努力，更多只是向其选区内的选民传递政治上的呼应姿态而已，已没有实际的政策效果。

对于两党对华贸易政策上的分歧，孟捷慕（James Mann）评论道，“最

这三届众议院中民主党和共和党众议员的比例分别为：260 - 175、267 - 176和 258 - 176。资料来源为美国国会众议院网站，http://clerk.house.gov/histHigh/Congressional_History/index.html

惠国待遇的争论根本上是一个党派政治问题”。当国会多数党和总统不属于同一政党的情况下，情况更是如此。但在对华贸易政策上，究竟是什么因素造成了党派立场的分歧，他并没有详细说明。笔者认为，最根本的决定因素在于两党主要支持者构成的制度性差异。意识形态因素仅在 20 世纪 90 年代初期产生了一定的影响。总体而言，能够迫使民主党议员或者共和党议员采取不同的对华贸易政策立场的关键原因，是选民的经济利益差别。

以 2000 年众议院审议 H. R. 4444 号议案为例。基于此次投票的重要性，对华自由贸易联盟和对华保护贸易联盟都尽其所能，以确保自身福利得以实现。从统计情况来看，选民和政治捐款来源的差异直接导致了共和党 and 民主党在投票上的显著差异。四分之三的共和党议员投票支持了永久性正常贸易关系法案，原因在于（1）其选区里的白领、富翁、农场主、出口导向的公司很多；（2）长期以来就受到其关键性商业选民政治行动的影响，这些议员必须保持合作关系以免在此后的选举中遭受惩罚；（3）依靠工商业提供的竞选捐款。如接受商业圆桌会议成员捐款最多的前 15 名众议员中，有 13 名是共和党议员，而在投票支持的共和党议员中，共和党议员从商业圆桌会议成员收到的政治捐款平均为 47000 美元，而民主党只有 37000 美元。

与之形成鲜明对比的是，三分之二的民主党议员投票反对永久性正常贸易关系法案，其主要原因有（1）其选区内的蓝领工人很多，比如，来自以制造业为主的 8 个州的 60 名民主党议员中，只有 4 人投了赞成票，其余 56 名众议员都投了反对票；（2）受有组织的劳工联盟的游说；（3）对劳工在

James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Alfred A Knopf, 1999), p. 313.

Lori Nitschke and Matthew Tully, "Big victory for China Trade Needs Senate's Blessing," *Congressional Quarterly Weekly Report*, May 27, 2000, p. 1249.

David Jackson and Steven Engel, "Don't Bite the PAC that Feeds you: Business Punishment over the China Vote," *American Politics Research*, Vol. 31, No. 2, 2003, pp. 138 - 154.

笔者自行统计，数据来源见 http://www.opensecrets.org/news/china_house.htm。

Holly Bailey, "A Passage to China Update: House Approves PNTR," *Center for Responsive Politics*, May 24, 2000, http://www.opensecrets.org/news/china_house.htm。

这 8 个州分别是新泽西州、宾夕法尼亚州、伊利诺伊州、密歇根州、威斯康星州、康涅狄格州、俄亥俄州和密苏里州。笔者根据众议院投票记录整理。

竞选资金和政治捐款等方面的依赖。接受劳工组织政治行动委员会和个体政治捐款前 60 名议员，都是民主党议员，而在没有收到来自劳工组织任何捐款的 56 名众议员中，只有 2 名民主党议员，其余 54 人都是共和党议员。

（三）官僚制度：国家经济委员会的成立

冷战期间，美国政府根据 1947 年的《国家安全法》设立了国家安全委员会（国安会）。其最初的任务是为总统提供建议，但到肯尼迪和约翰逊当政时逐步成为政策制定的重要部门。它以维护国家安全为主要目标，其成员构成也以与国家安全有关的部门负责人为主。除了财政部长之外，很少有经济相关部门能够受邀参与讨论，更不用说参与制定决策了。在这种结构下，经济因素和社会福利始终处于次要地位，附属和服从于国家安全。1993 年 1 月国家经济委员会（国经会）的成立，改变了以往主要由国家安全委员会成员垄断制定对外政策包括外经济政策的传统。克林顿总统本人要求“平等对待”经济和安全事务，是导致“国经会和国安会两套平行政策顾问和咨询体系”出现和发展的根本原因。克林顿希望主管经济的内阁能够通过国经会在经济政策上形成一个团队，发挥和国安会同样的作用，并且两者要相互合作。作为一种制度的创设，国经会要协调各个与经济有关部门的利益和立场，而且拥有与国安会相重合的部分外交权限，这极大地提高了经济因素

资料来源见 http://www.opensecrets.org/news/china_housec.htm。

关于国家安全委员会在对外政策中的作用，可参见 David J. Rothkopf, *Running The World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power* (New York: Public Affairs, 2005)。

Selig Harrison and Clyde Prestowitz, "Pacific Agenda: Defense of Economics," *Foreign Policy*, No. 79, 1990, pp. 56 - 76.

Vincent A. Auger, "The National Security System After the Cold War", in Randall B. Ripley and James M. Lindsay, eds., *U.S Foreign Policy after the Cold War* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997), p. 56.

罗伯特·鲁宾：《从华尔街到华盛顿》（李晓岗等译），北京，中国社会科学出版社 2004 年版，第 88 页。

在总统制定最终对外决策中的重要性。

表 —3 美国国安会和国经会的比较

	国家安全委员会	国家经济委员会
成立时间	1947年	1993年
主要成员	总统 副总统 国家安全事务助理 国务卿 国防部长 中央情报局局长 参谋长联席会议主席 财政部长 其它相关部门成员	总统 副总统 国家经济委员会主席 国务卿 财政部长 商务部长 美国贸易谈判代表 农业部长 能源部长 国家安全事务助理 其它相关部门成员
主要功能	总统和高级安全顾问和内阁高级官员考虑国家安全和对外政策的主要论坛； 向总统就国家安全和外交政策提供建议和帮助； 协助总统就上述政策进行跨部门协调 协调国内和国际经济政策； 向总统提供经济政策建议； 确保总统政策的连续性； 监督总统经济政策的执行	

资料来源：国安会和国经会网站，第 12835号总统令。

根据克林顿总统的行政令和总统决定令，国经会的使命主要有以下四项：

- (1) 协调国内外重大经济问题的决策；
- (2) 为总统提供有关经济政策的建议；
- (3) 保证有关经济问题的决策和计划与总统的经济目标相一致；
- (4) 监

关于国家经济委员会在外交中的显著作用，可参见 Bruce Stokes, "Organizing to Trade," *Foreign Affairs*, No. 89, 1992/1993, pp. 36 - 52; Kenneth Juster and Simon Larazus, *Making Economic Policy: An Assessment of the National Economic Council* (Washington, D. C: Brookings Institution, 1997); Jeffrey Frankel and Peter Orszag, eds, *American Economic Policy in the 1990 's* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002)。

督总统经济政策日程表的执行情况。此外，行政令还申明，所有总统办公室的分支机构和政府部门不管是否有人在国经会任职，都必须通过国家经济委员会协调经济政策。这些制度保障了国经会的部门权威。而1995年国经会对自身扮演角色所作的内部评估也证实其拥有的权限非常之大，具体包括协调内阁各部门的经济政策、制定政策、宏观战略制定、政策实施、促进工商界与其他团体的沟通、协助私营部门的协调以及发布政策信息等。

就对华政策制定而言，国经会的作用体现为帮助那些强调和中国开展积极经贸关系的部门——以商务部和财政部为代表——与总统建立了有效的沟通渠道。这在很大程度上抵消了来自于国防部、国安会和部分国务院官员主张的对华强硬政策建议，甚至软化了 USTR 过分强调公平贸易的主张，坚定了克林顿总统对华奉行自由贸易政策立场。

这些作用在克林顿政府第一任期内得到充分体现。克林顿就任之后，美国国内对华政策目标是：人权、经济和安全。这三者在目标上是彼此冲突的。职能不同的政府部门对待三大问题的立场存在相当大的差异。例如，不与商业群体直接打交道的国务卿克里斯托弗和国家安全事务助理莱克（Anthony Lake）在人权问题上主张对华实行强硬政策，强烈主张把继续给予最惠国待遇作为条件以促使中国政府“改善”人权表现。同时，这些部门在防扩散等安全问题上也要求对华采取不妥协的经济制裁政策。1993年的“银河号”事件中，莱克和国务院助理国务卿洛德（Winston Lord）开始都不相信中国政府的一再申明，当确实没有在“银河号”上发现装有运往伊朗的任何化学品原料后，这两人又威胁对中国实行经济制裁以“约束”中国对中东国家和巴基斯坦的导弹出口。1995年发表的东亚战略报告中，国防部认为中国的强大有可能改变以美国为主导的东亚地区经济、政治和安全结构，因此

Executive Order 12835, January 25, 1993.

Peter Yu, *Memorandum for NEC Policy Staff*, January 12, 1995.

Nancy Tucker, "A Precarious Balance: Clinton and China," *Current History*, Vol. 97, No. 620, 1998, pp. 243 - 249.

吴心伯：《论克林顿政府亚太安全战略的形成》，《国际政治研究》2003年第2期，第70页。

Patrick Tyler, *Six Presidents and China: A Great Wall: An Investigative History* (New York: Public Affairs, 2000), pp. 397, 399.

是美国东亚安全利益的挑战者。

针对这一阶段国安会主要成员在人权和安全等问题上迫使中国屈服的态度，国经会及其成员“甚感焦急”，并公开表示对把对华贸易和人权挂钩的强烈不满。国经会从商业利益为切入点，劝说总统将中国的人权表现与最惠国待遇脱钩，并提出以维护美国经济利益为目标的对华“接触政策”，其中以时任国经会主席的鲁宾（Robert Rubin）、商业部长布朗（Ron Brown）和财政部长本特森（Lloyd Bentson）最为积极且最具影响力。

鲁宾和本特森一直主张给予中国最惠国待遇以维护美中贸易关系。1993年首次APEC会议期间，鲁宾认为总统要认识到“很多私人公司已经认识到的问题，即我们依赖世界贸易”。1994年初，本特森则以率团访问中国的实际行动传递了类似的信息——美国需要增加对华贸易和投资。布朗的转变最富戏剧性。在担任商务部长一职之前，他是民主党全国委员会主席，曾严厉批评布什总统否决给予中国有条件的最惠国待遇。担任商务部长之后，他与商界接触不断增多，开始了解美国工商界的对华主流看法，其对华态度发生了重大变化，转而强力呼吁和支持给予中国无条件最惠国待遇。在公开场合，他宣称中国获得无条件最惠国事关“经济安全”，对美国的国家安全至关重要。

在国经会的制度架构下，代表商业利益各经济部门立场得以整合，能够用比较一致的声音反对来自国安会成员的对华强硬主张，在政府内部成功塑造了商业利益优先考虑的氛围。1994年成员对克林顿总统的影响终于取得了效果。克林顿总统接受了国经会成员的政治观点，认为“贸易是所有问题中最重要，棘手的人权和安全问题只是干扰性因素”。此后，在克林顿总

Joseph S. Nye, "Strategy for East Asia and the U. S. -Japan Security Alliance," *Defense Issue*, Vol. 10, No. 35, 1995, pp. 1 - 4.

Mann, *About Face*, pp. 294 - 295.

"New Preference for Asia Meshes with Clinton's Style," *Los Angeles Times*, Nov. 22, 1992, p. 1.

ibid.

Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G.W. Bush* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2005), p. 143.

统的大力推动下，中国最惠国地位问题没再成为两国贸易关系的重大障碍。

国经会的成立改变了自尼克松总统以来的对华决策体制。此前的主要精点是依靠主要负责国家安全的官员并以战略和安全的视角审视和决定对华决策的。在苏联解体后，国经会的及时出现及其制度性职能，有效地填补了美国对中国战略需要大为降低的政策真空，并且避免了部分国安会成员由于对中国人权和安全的负面看法而可能产生的对华遏制政策。到了克林顿政府的第二任期，与中国发展经贸关系的重要性逐渐成为克林顿政府决策圈内对华政策的主流认识，体现商业主义并得到美国经济界总体支持的接触政策最终确定为其任内处理美中关系的根本战略。

四、结 论

与以往的研究视角不同，本文在评析相关贸易政策制定学说的基础上，着重把美国的政治制度引入了其对华政策的制定过程，对政治制度所发挥的具体作用进行了阐述。研究表明，与传统的贸易政策分析工具相比，政治制度在美国对华贸易政策的制定过程中确实发挥了独特的作用，比较好地解释了冷战后美国对华贸易政策的缘起和变化。

政治制度的作用至少体现在三个方面：塑造不同行为体的利益偏好、提供行为者博弈的规则空间和影响最终的政策结果。就第一个方面而言，民主党的克林顿就任总统前曾信誓旦旦地表示要对中国实施严厉的经济制裁，但“总统”的位置使其现实地放弃了原先的想法，转而大力维护正常的双边经贸关系，为此甚至不惜与同属民主党的国会议员发生分裂。从提供规则空间看，无论是支持给予中国最惠国待遇或是反对给予中国最惠国待遇的行为体及其联盟，都只能在既有的制度架构下积极开展游说和宣传等各种政治活动。长期来看，制度可能发生变迁，但在短时间内，为实现各自的目标，行为者只能遵循且适应已有的制度安排。最后，正是在一系列的制度框架下，即使有相当多的行为者要求对华实施保护性的外贸政策、进行经济制裁，美国政府仍然采取了有利于自由贸易者的对华经济政策，从而确保了两国贸易关系的顺利发展。因此，制度虽然是无形的，但这种特质并不能抹煞其在美国贸

易政策制定过程中发挥作用。

根据本文的分析框架可以预测美国对华贸易政策的发展趋势，在其它条件不变的情况下，民主党 2006年重新控制国会后的美国对华贸易政策将会趋于严厉。共和党的布什总统执政以来，尽管中美两国政府在经贸问题上屡有争执，但由于国会仍是由偏向贸易自由主义的共和党所控制，所以两国经贸关系的发展总体而言还是比较顺利的。在此期间，尽管美国国会也提出一些非常严厉的议案，如 2005年由蒂姆·瑞安（Tim Ryan）领衔的 H. R. 1498号提案以及参议院的舒默—格雷厄姆提案，但由于共和党人大都不持反对态度，这些提案并没有获得通过。但随着倾向于对华采取贸易保护主义的民主党主导美国国会，加之美国对华贸易逆差不断增长，美国国内积聚的大量不满情绪将全释放出来，美国对华贸易政策将会比以往更加严厉。在民主党继续控制国会的前提下，未来几年两国在人民币汇率、贸易逆差、知识产权以及中国遵守世贸组织规则等方面的分歧将必然增大。经贸关系很可能成为中美整体关系顺利开展的麻烦而非以往的“压舱石”，对此我们必须有清醒的认识。

事实上，在民主党控制国会的压力下，美国政府的对华贸易政策已经表现出了严厉趋势。2007年3月底，美国商务部历史性地初裁对中国铜版纸征收反补贴税。4月美国 USTR 决定就中国的知识产权实施和文化产品市场准入问题，启动 WTO 争端解决程序，从而第一次把中美知识产权之争推向以 WTO 规则为平台的多边解决机制。6月，美国财政部推动国际货币基金组织通过了“第四原则”，要求成员国确保其汇率政策不会引发“外部不稳定”。这些措施都是民主党在国会取得主导地位之后推出的。即便包括财政部长保尔森在内的美国政府高级官员对民主党的这些贸易保护主义行为也颇为不满，但由于国会根据宪法在制定贸易政策方面拥有巨大权限，行政当局也无可奈何。

H. R. 1498号提案主张认定中国操控人民币汇率。包括瑞安在内共有 179位众议员联署，其中民主党议员 93名，共和党议员 85名，独立议员（Sanders Bernard）1名。舒默—格雷厄姆提案也要求人民币汇率立即大幅提升，否则将对对中国进口产品施加 27.5%的惩罚性关税。在 13名共同提案人中，有 8名民主党参议员，5名共和党参议员。

不过，通过政治制度来重新审视美国对华经贸政策，并不是对传统贸易政策制定学说的抛弃，而是对其有益的补充。目前普遍使用的社会行为体学说，应该与政治制度分析相结合，把社会行为体的利益诉求、政治活动和影响途径等因素放置在特定的政治制度下进行考察，从而说明政治制度对社会行为体和政治行为体等贸易政策制定相关者的约束和塑造作用。

本文只选取了选举制度、两党制度以及官僚制度等三个重要的政治制度变量加以研究，而没有对其它制度因素进行具体分析。例如，国会委员会的作用、由宪法所规定的联邦政府和州政府在对外贸易政策方面的权限差异、部分独立的准政府机构（如国际贸易委员会）以及三权分立制度下的法院等对美国对华贸易政策的影响。这在一定程度上影响了本文结论的适用范围，因而未来需要更为细致的理论解释和事实检验。

作者简介

李莉 印度尼赫鲁大学国际关系学院博士候选人。1991和2002年在国际关系学院先后获学士和硕士学位。1991—2003年在中国现代国际关系研究院从事中东政治和美国外交研究。代表作有“China's Constitutional Amendments and Their Implications”, *China Report* (Sage Publications), No. 1, Vol. 41, 2005。

电子信箱: jasm ineli3@ yahoo. com

宋国友 复旦大学美国研究中心讲师。2003和2006年在复旦大学国际关系与公共事务学院先后获硕士和博士学位。在《世界经济与政治》、《现代国际关系》、《战略与管理》等学术刊物发表论文十余篇。

电子邮箱: guoyousong@ fudan. edu. cn

何帆 中国社会科学院世界经济与政治研究所所长助理。1993年在海南大学获国际贸易专业学士学位, 1996和2000年在中国社会科学院先后获经济学硕士和博士学位。1998—2000年在哈佛大学进修。著有:《失衡之困》(2007年)、《寻找内外平衡的发展战略》(2007年)。

电子信箱 hefancass@ gmail. com

唐岳华 中国人民大学经济学院硕士研究生。2006年在南开大学获经济学学士学位。

电子信箱: yuehuatang@ gmail. com

朱中博 上海外国语大学国际关系与外交事务研究院硕士研究生。2005年在山西大同大学获历史学学士学位。

电子信箱: chestnut7766@ yahoo. com. cn

汪宁 上海外国语大学国际关系与外交事务研究院教授、博士生导师。1972和1989年在上海外国语大学先后获俄罗斯语言文学学士、社会学硕士学位, 2002年在华东师范大学获法学博士学位。1996—1997年在俄罗斯莫斯科大学做访问学者。著有:《俄罗斯私有化评说》(2001年)、《普京的俄罗斯“新”思想》(2005年)。

电子信箱: wangn@ shisu. edu. cn

林民旺 外交学院国际关系研究所博士候选人。2003年在中南大学获文学学士学位, 2005年在中国社会科学院研究生院获法学硕士学位。译有:《战略经济学》(2006年)。

电子邮件: linn inwang991@ 126. com