

从出口管制看美国企业界在安全决策中作用的局限

[内容提要] 多年来美国政府坚持采取苛刻的出口管制政策,作为此政策的直接受害者同时也是美国最具影响力的利益集团,企业界为了维护其经济利益不断对政府施加影响,试图使其放松这种管制。但事实证明,企业界在出口管制议题上的努力并没有导致其理想的结果。

[关键词] 美国 出口管制 企业界 安全决策

问题的提出

美国的政府决策往往受到各种利益集团的影响。企业集团可以说是美国社会团体中影响力最大的集团之一。如何认定美国企业界对美国政府政策,尤其是安全政策的影响,这对我们把握中美关系意义重大。由于中美贸易的高速发展,因此,很自然地,一些学者会希望那些在中国有重要贸易、投资利益的美国企业会影响美国对华决策,消减美国对华安全政策的对抗性。^①另一方面,也有学者担心美国军工企业会推动美国对华安全政策的对抗性,以利于增加政府的军备投资。^②这就必然涉及一个问题,即美国企业界对美国国家安全政策影响程度如何,以及施加影响的方式。本文将通过出口管制这个领域来对此进行探讨。

出口管制是指一个国家通过对其出口的产品、技术进行核查、限制的方式来阻止目标国获取某些先进的技术和产品。出口管制无疑对美国企

业界的出口产生了很大的消极影响,以1995年为例,出口管制给美国经济带来的损失大约为140亿美元左右。^③特别是对那些承担了这些损失的高科技行业,如电脑、卫星、工业工具等行业,这是一个不小的数字。看起来强大的企业集团在出口管制的问题上似乎没有能够左右政府,以保护或扩张他们的商业利益。在冷战结束后美国军事科技实力明显超过其它国家的情况下,这种问题的原因究竟在哪里呢?本文将具体论述其中的决策过程,从中寻找答案。

美国的出口管制政策及相关部门的主张

影响美国出口管制政策制定的主要因素包括:国际战略关系、美国安全所受到的威胁、国际

① 时殷弘. 美国对华政策的基本国内背景. 战略与管理, 1996(6) 33~ 36

② 于展, 江心学. 浅析 NMD 背后的政治势力——军事—工业复合体. 解放军外国语学院学报, 2002, 25(4): 123~ 127

③ Craig Elwell. Export Controls: Analysis of Economic Costs. CRS Report, RL30430, <http://www.ncseonline.org/nl/crsreports/economics/econ-74.cfm?&CFID=970156&CFTOKEN=96109974>.

收稿日期: 2004.02.28

作者简介: 申良音, 清华大学国际问题研究所研究生; 李彬, 清华大学国际问题研究所教授。

贸易准则和科学技术的演变与发展。^① 现在美国出口管制所维护的目标主要有两个: 国家安全和外交政策的实现。对美国的出口管制政策, 无论是美国政府内部还是在企业界和一些非政府组织

等社会团体之间, 都存在很大的争议, 争议的焦点是国家安全与商业利益的冲突问题。图 1 简单展示相关群体所持的基本立场:

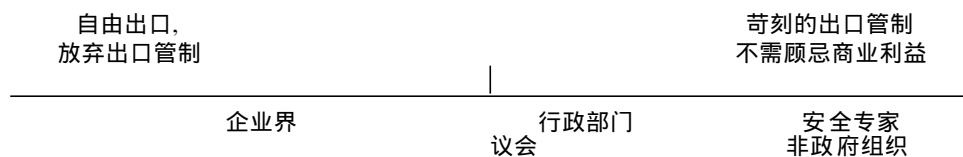


图 1 出口管制决策参与者及其立场

图 1 显示了出口管制争论的参与者及其立场。这些参与者包括四类, 他们是企业界、议会、政府行政部门和包括学术界在内的非政府组织 (NGO), 后者简称“公共创新者”(Public Entrepreneur)。企业界和公共创新者分居在这个争论的两端, 而政府的行政部门和议会的立场通常介于二者之间; 企业界态度同公共创新者相比要温和一些, 即没有哪个企业认为应该完全放弃出口管制, 而公共创新者的态度则较为强硬, 甚至有一些持严厉管制的极端立场。出口管制争议的实质是商业出口的经济利益与国家安全利益的冲突。而多年来美国所实施的出口管制的结果说明行政部门和议会在法律、法规和政策实施的制定方面更加倾向于实施苛刻的出口管制。^② 因此, 下面就企业界、公共创新者、行政部门和议会在这个矛盾中的立场、态度和作用进行概括性的阐述, 然后解释为什么政府最终决策接近公共创新者的立场而实力庞大的企业界却显得束手无策。

企业界: 这里的企业界包括那些从事进出口贸易且其出口的产品和技术在某种程度上受到政府管制的企业集团。它们对出口管制的态度在从冷战初期到现在这五十多年的时间里发生了明显的变化。冷战初期, 出口管制作为西方遏制政策在经贸方面的体现受到了当时美国民众的普遍支持。企业界出于道德压力, 认定出口管制对国家安全所起到的作用是真实和巨大的。^③ 美国出口工业在出口管制政策中失去最多利益的团体在议会的听证中公开支持严厉的出口管制政策。^④ 当时的美国商会负责人之一克劳伦斯·迈尔斯 (Clarence Miles) 在众议院银行与货币委员会的听证会

上指出, “国家安全是重中之重, 维护安全是延续实施对重要的战略物质和工业物品的出口管制的主要原因。”^⑤ 但随着美苏关系的不断变化和美国经济状况的发展, 特别是国际贸易在国家经济中所占地位的提升, 美国企业界对于政府的出口管制越来越抵制。这种情况在 20 世纪 60~70 年代处于上升的趋势, 到了 20 世纪 80~90 年代, 随着冷战的结束, 这种抵制和异议进一步发展, 使得出口管制从 20 世纪 50 年代的“全国一条心”演化到现在的矛盾重重。

企业界的主要关切包括: 出口管制物件的清单过长, 很多不应该管制的物品也被管制; 出口许可审批手续繁琐。让美国企业界更难以接受的另一项议题就是美国政府管制的许多出口产品只是一种单边政策, 而其它工业化国家如日本、德国等却不进行同样严格的管制。这样就使得美国的公司眼睁睁看着商机流入国际竞争对手囊中, 而美国的国家安全并没有因为这种单边管制而提高。因此, 他们既强调取消不必要的单边管制, 同时也敦促政府加强多边出口管制, 以更有效地实现出

① Ian Fergusson, Robert Shuey, Craig Elwell, Jeanne Grimmer. Export Administration Act of 1979 Reauthorization CRS Report, RL30169, <http://www.ncseonline.org/nl/crsreport/international/inter-22.cfm?&CFID=9701549&CFTOKEN=81554407>

② Douglas E. McDaniel. United States Technology Export control. Connecticut, 1993: 57

③ Richard Cupitt. Reluctant Champions. U.S. Presidential Policy and Strategic Export Control. Routledge, 2000: 18

④ Richard Cupitt. Reluctant Champions. U.S. Presidential Policy and Strategic Export Control. Routledge, 2000: 18

⑤ William Long. U.S. Export Control Policy: Executive Autonomy vs. Congressional Reform. Columbia University Press: 23

口管制的目的。由此可以看出,美国最受出口管制影响的企业界至少在表面上也不是完全的反对出口管制,其目标只是缩小出口管制的范围和强调建立更加高效、合理的出口管制体系,使得这种管制对经济的影响减到最小。同时,企业界也联合一些其它领域内的人士强调一种新的观念,即国家的军事安全与经济安全是息息相关的。冷战的结果更说明强大、健康的经济在国际政治、军事斗争中所发挥的基础性作用。因此,如果出口管制影响了美国企业界在国际市场上赚取利润的能力,进而降低了企业界在科研方面的技术性经费,最终肯定要影响美国军事科技的更新,特别是在冷战后美国军费有所降低、军事装备的更新与民营企业科技创新的关系越来越紧密的情况下。

公共创新者:这个群体主要包括一些学者、不以赢利为目的的非政府组织、综合媒体的一些记者等。他们更多的是从国家安全的角度来看出口管制的问题。首先,他们认为企业界关于出口管制给这些企业所带来的负面影响是过于夸大的,他们强调无论是从绝对值还是从相对值的角度来看出口管制给经济带来的损失都是微不足道的。而出口管制所换取的安全利益却是巨大的,主要包括延缓了目标国研发大规模杀伤性武器和常规武器的速度。其次,他们攻击企业界关于“如果一种商品或技术可以在国际市场上取得,那么美国企业就有权力参与这样的销售竞争”的观点,认为如果仅仅因为那些敌对国家可以从其它国家获得某些技术和武器,美国的企业们就可以同样去竞争销售,那么美国多年所建立的出口管制的机制就会垮台,而多年来所进行的防扩散出口管制努力也就付之东流。^①再次,他们坚持美国应该维持外交性的出口管制,因为他们认为贸易是一种特权,这种特权是建立在一些基本前提之下的,包括不扩散、对人权的尊重、参与反恐等等,与那些违反这些原则的国家进行贸易会弱化美国的道德基础。^②最后,他们虽然不否认企业界的科技研发对于美国军事技术的推动作用进而对国家安全的贡献,但他们强调美国不应该通过出售给敌对国家武器来换取利润的方式来加强美国的国家安

全,而当某些国家或组织获得某些技术后,很可能在将来被用来打击美国或其盟国的军队。因此他们中的某些人主张通过五角大楼来提供这些科技研发的经费进而更好地进行出口管制。^③必须指出的是,企业界与这些所谓的“公共创新者”在出口管制上并非完全对立,例如,他们都认为应该加强多边出口管制。企业界认为这样可以更有效的遏制他们的国际竞争对手,而公共创新者则是从国家安全的角度来看的。

行政部门:美国政府内部对出口管制负责的部门主要有三个,商务部负责军民两用物品的出口管制审批;国务院负责军品出口的审批;国防部虽然没有发放出口许可的权力,但凭借它的技术专长,它却在管制范围、清单的制定包括许可的审批等方面发挥着重要的影响力。商务部比较看重企业界的商业利益,尽管如此,企业界对它的影响仍然是非常有限的。国务院更多的是从实现外交目标的角度来对待出口管制,因此他们的态度非常保守,对企业界提高出口的愿望几乎是漠不关心。五角大楼出于其国家安全的职责,对军民两用品出口最为敏感,尽管美国军方常常是积极的武器出口推销者。同所有其它安全、外交和经济政策类似,总统对于出口管制拥有很大的决定权。由于出口管制在短期内对国家安全的正面影响无法显现,而对出口的影响却是明显和立即的,总统一般并不热衷于出口管制。但是,二战以来,美国国家安全“大战略”的主要特征一直是保持美国对其他国家的军事技术优势。这样的大战略注定了出口管制的不可或缺性。一旦偏离,在美国的党派政治和多元政治的环境下,就会引起包括“公共创新者”在内的民间和议会内反对党的极大反对,

^① Ian Fergusson. The Export Administration Act: Controversy and Prospect. CRS Report 30689, <http://www.ncseonline.org/nl/crsreport/economic/econ-74.cfm?&CFID=970156&CFTOKEN=96109974>

^② Ian Fergusson. The Export Administration Act: Controversy and Prospect. CRS Report 30689, <http://www.ncseonline.org/nl/crsreport/economic/econ-74.cfm?&CFID=970156&CFTOKEN=96109974>

^③ Ian Fergusson. The Export Administration Act: Controversy and Prospect. CRS Report 30689, <http://www.ncseonline.org/nl/crsreport/economic/econ-74.cfm?&CFID=970156&CFTOKEN=96109974>

迫使总统接受和延续持续多年的出口管制政策。^①因此,各届总统为了维护他们的大战略得到更多的支持和顺利的实施,就必须使出口管制和他的大战略相一致,至少不能有太明显的违背,否则就会被政府内外的反对派抓住“小辫子”。这就注定,政府即使同情企业界,也没有多大的回旋余地。

议会:出口管制的相关法律给出口管制政策从整体上提供一个方向,因此,在政府、工业界和民间在出口管制问题上无法达成一致的时候,他们都把观注焦点集中在议会,希望通过新的法律的建立来确定未来的方向。战后历史发展显示,出口管制是一个超党派的议题,不存在明显的党派意识形态差别。共和党与大企业财团联系密切,因此有放松出口管制的动机,但同时共和党在国际政治中又强调实力与对抗,因此支持出口管制;民主党在这两方面都不突出。这样的意识形态组合使得在出口管制问题上两党都缺乏一致性,其具体态度取决于具体条件。即使是同一个议员,在出口管制问题上,在不同的时间,也会有完全截然不同的态度。议员的最大利益莫过于重新当选,这使得议员们既不能忽略企业界的利益,更不能显得不重视国家安全。一个议员的选区内如果有进行对外贸易的高科技企业,他必定要对企业界的关切更加敏感些,但即使如此,他也要避免被别人指责出卖国家的安全。因此,总的来说,议会作为一个整体来讲,对于出口管制的态度最为矛盾和不明确,因为出口管制政策同时受到美国军事、经济和外交三方面政策的影响和约束^②,在这三点中去找一个平衡非常困难。

结论与讨论

国家安全与商业利益冲突是出口管制矛盾的焦点,这种争议的性质基本上已经使得企业界在道德的层面上处于劣势。因此,美国很少有哪家个体企业站出来公开与政府的出口管制政策相抗争,而更多的是通过工业行会等组织来表达他们共同的关切和愿望。同时,在出口管制给企业界所带来的经济损失的问题上,很难找到一个被普

遍接受的评估方法,因此企业界很难拿出极具说服力的数据来支持他们的关切。其次,对企业界来讲,出口管制并非是寻求政府支持的重中之重,而诸如企业的税率、政府的公共开支、军费之类的议题对于广大企业界来讲显得更为重要。这种关系使得企业界不会让处于边缘议题的出口管制来破坏其与政府的整体关系。同时,如果政府所制定的大战略中的某些核心因素能够给企业界的商业利益带来足够大的经济回报,这也许可以让企业界接受例如出口管制之类的政策。^③因此,企业界也认识到政府在出口管制问题上所必须采取的态度,他们尽量在不得罪政府的前提下讨价还价,最大限度地维护其利益。相对而言,“公共创新者”则拥有道德上的优越地位,有利于他们推动实施严格的出口管制。在政府(行政与立法)内,没有部门明确和有力地支持企业的出口努力。因此,美国总体的出口管制偏于严厉。

上述分析表明,企业界对美国安全政策的影响有时是很有限的。尤其是当企业利益与美国公共道德、公共舆论相悖的时候,企业界未必敢在公开辩论中强调其利益,与企业界关系密切的政治人物也未必敢在这样的问题上与企业靠得太近。因此,我们不能在美国对华安全问题上对美国企业界的作用寄予过高期待,塑造美国公共舆论可能更有利于改善中美关系。

(感谢有责任感科学家联合会(Union of Concerned Scientists)资助本文作者之一申良音于2003年4月11日~4月19日到华盛顿采访美国商务部官员及出口控制专家,并查阅相关文献。这为论文的完成提供了巨大的帮助。)

(责任编辑:张业亮)

^① 请参阅 Richard Cupitt 2000 年出版的著作“Reluctant Champions, U.S. Presidential Policy and Strategic Export Control”,书中对杜鲁门、艾森豪威尔、老布什和克林顿四届总统的出口管制政策进行了严格的案例性研究。

^② Richard Cupitt. Reluctant Champions. U.S. Presidential Policy and Strategic Export Control. Routledge, 2000: 228

^③ Richard Cupitt. Reluctant Champions. U.S. Presidential Policy and Strategic Export Control. Routledge, 2000: 228