

美国国际经济政策决策过程中的政府部门

潘 锐

美国国际经济政策是美国对外政策的组成部分,也是经济安全的核心内容。随着冷战的结束,在国际经济政策决策过程中,国务院、国防部和国家安全委员会等政府部门的作用明显降低,而国家经济委员会,美国贸易代表办公室、商务部等相关经济部门的作用则有所上升。本文通过对总统直接决策模式等 6 种决策模式的归并以及对中美、美日 4 个典型案例的考察,着重探析美国政府各相关部门在决策过程中的角色和职能,揭示了美国国际经济政策的决策过程及其特点。

冷战结束之后,经济安全已成为美国对外政策目标中的首要任务。克林顿政府作为冷战结束后上台的首届美国政府,在总统行政机构中首次设立了一个与国家安全委员会平行的国家经济委员会,以表明美国对经济安全的重视。美国国际经济政策及其决策过程日益引起关注,政府有关部门在美国国际经济政策决策过程中的角色、作用更是令人注目。

—

美国国际经济政策的决策主要由美国政府及其相关部门承担,包括:总统、国家经济委员会、总统经济顾问委员会、总统行政机构系列中的预算与管理局和美国贸易代表办公室、财政部、商务部、国务院和农业部等。冷战期间,在安全利益第一的背景下,国务院、国家安全委员会以及国防部等机构不仅参与国际经济政策的决策,而且常常起到主要决策人的作用。随着冷战的结束与经济安全目标的上升,这些机构在决策中的地位急剧降低。

总统及其顾问班子是美国国际经济政策的主要决策人。从理论上说,美国所有重大国际经济政策都是由总统决策的,但在事实上,总统关注的领域和问题甚多,不可能事必躬亲。因此,总统顾问班子是国际经济政策决策过程中至关重要的角色。他们受总统委托主持有关部际会议,向总统转达各类信息与建议,起草总统行政命令和批示,等等。总统国家经济顾问、总统经济顾问委员会主席等人在决策过程中所起作用尤为关键。1995 年美日汽车贸易谈判中美方的立场和方针就是由国家经济委员会主持制定的。

美国贸易代表办公室是一股新崛起的力量。它自 1963 年 1 月作为总统特别贸易谈判代表办公室建立直至 1979 年改用现名,一直处境不佳,尼克松政府时期甚至险遭撤销。该办公室是美国以谈判为手段维护其国际经济秩序中主导地位的产物。谈判是它工作的主要

罗杰·波特:《总统决策》,剑桥大学出版社 1980 年版,第 18 页。

斯蒂芬·科恩:《美国国际经济政策的制订》,普拉格公司 1977 年版,第 67 页。

内容,威胁加制裁则是它手中的主要武器。1979年卡特政府进行行政改革后,扩大了美国贸易代表办公室的权限范围,并将其定为内阁级。它是美国在关贸总协定谈判中的代表(成立的初衷),是美国在经合组织(OECD)中负责贸易和商品谈判的机构,其职能为:负责美国国际贸易政策的发展、协调与谈判。它还主持三个部际委员会:贸易政策评估委员会、贸易谈判委员会和贸易政策人员委员会。上述使该机构在决策过程中得以发挥主导作用。90年代以来,该办公室的地位进一步提高,这是美国从自由贸易政策向管理贸易与自由贸易相结合的所谓公平贸易政策转变的必然结果。《1988年综合贸易法》进一步赋予美国贸易代表办公室以总统代表的权限,其301条款更是把威慑武器交到了它手里。因此,在美国大量运用“威胁+谈判=协议”这一公式的形势下,它几乎成了美国国际经济政策的主要执行人。美国贸易代表办公室也是总统与国会争夺国际经济政策决策权的产物,是行政部门与立法部门合作与竞争的写照。

商务部是美国政府中涉及国际经济政策的主要部门之一,负有促进美国对外贸易、防止外国不公平贸易竞争(特别是对反倾销的处理权)、帮助美国海外商人等职能,其机构设置中也有一位副部长主持国际贸易事务,4位部长助理按地区分别负责欧洲、西半球、东亚和太平洋以及非洲、近东和南亚的贸易事务。因此,商务部既是美国非农产品的促销代理人,也是参与国际经济政策决策时美国企业界的代言人。商务部通常参与几乎所有与贸易有关的国际经济政策决策。

财政部一度曾是美国国际经济政策的主要决策者之一,但70年代以来,随着布雷顿森林体系的崩溃,美国国际经济政策越来越多地偏重贸易问题,因而它的参与度随之有所降低。但在机构设置上,该部仍有一位副部长和助理部长负责国际事务。财政部不仅主管国际货币、金融和税收政策,而且在国际贸易等政策上亦有一定的发言权。

国务院是美国所有外交政策决策的参与者,也是美国所有国际经济政策决策的参与者,只是两者的参与程度不同,扮演的角色与发挥的作用亦大不相同。国务院一度是美国国际经济政策尤其是贸易政策的主要决策人之一,关贸总协定历史上著名的“狄龙回合”,便是以谈判参加者——负责国际经济事务的助理国务卿狄龙的名字命名的。但那是国务院最后的辉煌,自此以后,总统特别贸易谈判代表办公室和随后的美国贸易代表办公室便接手了国务院的这一职能。从此,国务院便更多地从安全与对外关系的角度来看待和参与美国国际经济政策的决策并提出相关建议,其受重视程度在冷战后时代亦相应地下降。当然,国务院机构设置中依然保有国际经济部门,各有一位副国务卿和助理国务卿分工负责国际经济事务,包括国际货币、金融、贸易、能源、粮食、与发展中国家关系以及国际航空和航海等事务。国务卿是总统的主要外交事务顾问,是内阁第一阁员。他的见解和建议对总统有很大影响,这些见解与建议常常来自国务院经济与贸易事务局,反映并代表了国务院的意见。

国家安全委员会和国防部等安全部门与国务院有相似之处。作为总统班子的国家安全委员会,近年来强调在美国整体外交的框架下保障经济安全,因而也跻身于国际经济政策的决策圈内。国防部在国际经济政策与国家安全相关时也有一定的发言权。国防部负责政策

I·M·戴斯特勒:《美国贸易政治》,国际经济研究所,1992年第2版,第116—117页。

《美国政府手册》,美国政府印刷局1993/94版,第87页。

《美国政府手册》,美国政府印刷局1993/94版,第133页。

科恩,前引书,第45页。

的副部长和负责国际安全事务的助理部长与国防部长等组成国防部代表团参与相关政策的决策。近年来最为典型的事例便是国防部就美日安全关系与经贸关系的相互联系所发表的意见以及美日安全框架的调整,这不能不对美日经贸关系产生影响。

农业部是美国政府中一个特殊部门,它代表着不愿让商务部插手其事务的美国农业界利益。美国国际经济政策中的农业政策与农产品推销是农业部的职责。农业部下设对外农业局,具体承担这些职能,特别是按补贴价出售美国农产品、提供农业援助等。与农业部一样,有些政府部门也被授权对与其相关的国际经济政策进行决策:财政部负责国际货币、金融政策,与中国人民银行进行汇率等相关政策谈判就是由财政部主持的;司法部负责国际经济法规、条例拟定;能源部负责对外能源合作政策;运输部负责对外航空、航运等政策,等等。

二

美国政府国际经济政策的决策过程通常根据不同的决策主题而涉及有关政府部门、总统委员会甚至总统本人。依据它们在决策过程中的作用与影响,可以归并为6个模式:

1. 总统直接决策模式。美国总统一般不直接参与国际经济政策决策,而是委托或授权其助理或美国贸易代表等人领导部际委员会就有关政策进行讨论、磋商,作出决定。一些重大国际经贸政策则由总统亲自决策,这便是所谓总统直接决策模式。在这一模式中,总统自始至终领导和参与决策过程,组织有关工作班子,并通过讲话、声明、答记者问等形式向公众表明其对这一政策的重视。该模式反映了总统的直接干预与直接领导,决策过程也体现了总统本人的风格与喜好。当然,总统不可能事必躬亲,他需要顾问与助理协助工作,但决策是由他本人作出的。总统直接决策模式的典型实例是1971年尼克松总统宣布美元与黄金脱钩并对进口商品加征10%附加税,以此作为其新经济政策的一部分。布什总统在对华最惠国待遇问题上的决策也属于总统直接决策模式。布什对中国相当了解,他当政期间美国对华政策一直由总统亲自掌握,对华最惠国待遇乃中美贸易的基础,它的取消对两国关系的危害不言自明。布什总统于1990、1991和1992年连续亲自出马,保证了美国继续给予中国最惠国待遇。

2. 单一部门决策模式。单一部门决策模式是一种普遍模式,它所涉及的一般是政府的单一对外经济政策,其决策过程往往限于部门内部而不涉及其他部门,例如,财政部负责的国际金融政策,农业部负责的粮食出口政策等等。单一部门决策模式既然是部门决策,部门首长自然在其中起着重要作用。以农业部负责的粮食出口政策为例,1995年2月7日,即美国贸易代表坎特宣布因知识产权争端将对华实行贸易制裁后仅仅三天,美国农业部却决定按补贴价再向中国出口100万吨小麦(原先已出口300万吨),中国可比市场价少付2000万美元。农业部的这一决策显然更多地考虑了农业界与农场主的利益。

3. 部门一致决策模式。美国有一些国际经济政策的决策是在各部门达成大体一致意见的情况下作出的,这些决策因而反映了政府相关经济部门的意愿。在部门一致决策模式中,相关部门的立场从一开始就很相似或接近,因而部际委员会或总统相关顾问委员会能在获得各方首肯的情况下作出决策。虽然该模式并不意味着各部门利益的完全重叠,部门之间毕竟存在着一定的利益差异,但在目标与方法上大体一致便可认为符合这一模式。

美日汽车贸易争端中美国的立场便是部门一致决策模式的体现。美国贸易代表办公室、

商务部、国务院等部门在克林顿总统的领导和国家经济委员会的具体主持下,商定以强大的压力逼迫日本就范,使美国汽车和零部件打入日方市场,1995年美日汽车贸易战终于以日本让步、美日达成协议而告结束。

4. 多数部门支持决策模式。由于部门利益的差别,部门一致决策毕竟是理想模式,而现实中一些决策虽遭到个别部门的反对,但依然通过提交总统或总统顾问与助理发挥强有力作用的方式得以坚持。例如,1976年初,当石油输出国组织实施石油禁运之时,美国国务院、财政部和商务部倾向于不对此作出剧烈的政府反应,而司法部则希望能通过修订美国法律的方式进行反击,但最终司法部的意见未被接受。

5. 民主决策模式。广义上说,任何模式都可称为民主决策模式,但此处的民主决策模式指的是政府部门、国会以及各种利益集团的参与决策过程的模式。该模式通常以大辩论的方式进行,全美各种声音均通过各类传媒传达到政府部门,政府部门在决策过程中需要倾听各方面的声音,并综合各种意见再做出自己的决策。此模式通常涉及较重大课题,全美各方面从自身利益出发加入到大辩论中去。例如,每年一度的对华最惠国待遇大辩论、北美自由贸易区协定大辩论、美国是否援助俄罗斯的大辩论等等。

6. 个人发挥重大作用的决策模式。与总统直接决策模式不同,此模式虽然也强调个人作用,但它往往是总统决策模式的补充,是以总统强有力的顾问、助理或部长在决策过程中充分发挥个人作用为特点的。历届总统都有一位或数位强有力助理或部长,他们对总统的影响是相当大的,体现在决策过程中便是其个人作用的发挥。单列这一模式的意义正在于不忽略这些人的作用。基辛格之于尼克松、福特,布热津斯基之于卡特,均是极典型的例子。

三

对美国政府内涉及国际经济政策部门的考察和对其国际经济政策决策模式的分析,提供了我们研究美国政府国际经济政策决策过程的基础,下面拟通过对1995年美日汽车贸易谈判、布什政府以及克林顿政府对华最惠国待遇决策四个案例的考察和分析,进一步揭示美国政府国际经济政策决策过程中总统、相关政府部门的作用与地位。

1. 1995年美日汽车贸易争端。美日汽车贸易争端由来已久。1989年布什总统访日后,日本首次接受一项“自愿计划”,即在随后的3年内购买价值约190亿美元的美国汽车零部件。克林顿上台后,展开咄咄逼人的对日经贸攻势,1993年7月,美日达成“框架协议”,就包括汽车在内的四大类产品举行谈判,以减少美国对日本的巨额贸易逆差。该逆差额1993年为600亿美元,1994年达660亿美元。而1994年日本对美汽车出口即达360亿美元,占美对日逆差额的54.5%,因此,1994年10月,美国方面扬言,如果日本不作出妥协开放其汽车市场的话,美国将动用贸易法301条款对日本进行报复。

1995年美日汽车贸易争端的决策属部门一致决策模式,是遵照克林顿指示,由克林顿政府首次设立的国家经济委员会主持的。1995年3月初,国家经济委员会在其主席劳拉·泰森协调下,由美国贸易代表坎特、商务部长布朗及有关高级官员就美日谈判进行了磋商,各部门一致认为应加大压力,对日本采取穷追不让的高压战术。为此,决定在对最后期限作适当调整的前提下,实施更强硬的对日谈判方针。这一方针迅即被美国首席谈判代表坎特和主要谈判代表、商务部副部长杰弗里·加滕所运用。4月12日,国家经济委员会再次开会,

就美日汽车贸易谈判破裂后的美方报复措施进行了商议,拟出了报复的具体计划,并列出了欲对日本价值约 10 亿美元商品征收 100% 惩罚性进口关税的清单。4 月 28 日,国家经济委员会又就美国对日本的三点要求达成一致,要求日方必须扩大外国汽车销售网点、放松检验制度,开放汽车配件市场,以及在进口美国组装汽车的同时增加配件进口。

根据国家经济委员会拟定的方针,坎特 5 月 3 日至 5 日与日本通产大臣桥本龙太郎在加拿大惠斯勒举行部长级磋商,但未获成功。在 6 日举行的国家经济委员会会议上,决定实施 4 月拟定的对日报复清单,其中打击最大的便是对日本出口到美国的售价在 3 万美元以上的豪华车征收 100% 惩罚性的高额进口关税,而美国通常的汽车进口关税只有 2.5%。5 月 10 日,经克林顿总统授权,美国正式向世界贸易组织起诉日本,以对东京拒绝向美国开放其汽车市场进行报复。为强调政府立场的一致性,国家经济委员会主席泰森和商务部长布朗还出席了坎特举行的记者招待会。5 月 16 日,坎特宣布了对日报复清单,决定对丰田、日产等日本 5 大汽车公司的 13 种豪华轿车征收 100% 的高额进口关税。制裁生效期定为 6 月 28 日。

对于总统经济班子作出的这一决策,高级官员中有人提出了不同的看法,即经济关系紧张要影响到安全关系与其他关系。助理国防部长约瑟夫·奈便认为不能利用安全关系来在贸易问题上对日本施加压力,而应把经贸与安全保持在两个互不相干的范畴内。商务部副部长加藤更直截了当地表示:“经济方面的紧张关系会不会慢慢削弱必须成为安全关系的基础的相互信任呢?答案必然是肯定的。……,历史上还没有在经济和商业关系极不平衡的情况下保持着牢固的安全关系的先例。”只是克林顿的坚决态度使国防部与国务院不再插手美日经贸关系,使得政府各部门才达成一致决策。

6 月 28 日,美日谈判代表坎特和桥本龙太郎终于在日内瓦就汽车贸易达成协议,从而避免了一场美日贸易战。

2. 布什政府对华最惠国待遇决策。布什政府任内共三次遇到最惠国待遇问题,分别是 1990 年、1991 年和 1992 年,其中 1991 年的那一次较具典型性。布什对华最惠国待遇的决策属总统直接决策模式和民主决策模式。

1990 年布什政府经过努力继续向中国提供最惠国待遇之后,1991 年的形势却更为严峻,这是由于美国在人权、军备控制、贸易逆差和保护知识产权等方面与中国的分歧加剧。但由于对华政策是布什本人亲自掌握的,故尽管持有不同看法,官员们依然“等候布什总统作出决定,并步调一致地执行”。

美国国内各类势力和利益集团轮番向布什政府和国会展开了游说,或要求无条件给中国最惠国待遇,或要求取消,或要求附加各种条件。但国务院、财政部、商务部、贸易代表办公室和农业部等均强烈要求继续延长中国最惠国待遇。1991 年 5 月 15 日,布什总统首次公开谈到他准备继续延长中国最惠国待遇,“我们不想孤立中国。……我从大局出发,我着眼于中国对我们的沙漠风暴行动的支持,我着眼于中国作为一个国家的重要性。……我确实希望他们在我们要求他们的问题上有所改进。然而,国会中的反对势力极为强大,众院以 223

《纽约时报》,1995 年 5 月 14 日。

路透社 1991 年 5 月 15 日电。

美国新闻总署:《东亚太平洋电讯稿》,1991 年 5 月 16 日。

204 票否决了布什关于延长对华最惠国待遇的决定,且以 313-112 的大比数通过了有条件延长最惠国待遇的议案。显然,布什只能通过寻求参院支持的方式维持其决定。6月19日,民主党参议员马克斯·鲍卡斯组织两党 15 名参议员联名写信给布什总统,提出以政府支持台湾加入关贸总协定为条件,换取他们对布什无条件延长中国最惠国待遇的支持。在政府内部,商务部、财政部与贸易代表办公室长期以来在机构间的会谈中即一直主张美国改变对台湾的政策,允许台湾加入关贸总协定;而国务院和(在较低的程度)上国家安全委员会一直反对这样做,理由是这样做将激怒中国,其结果是给美中两国间的战略关系造成持续不断的损害。布什对此问题一直未作决策。此时布什便以鲍卡斯建议为契机,倾向于接受多数部门的意见(多数部门支持决策模式)。7月20日,布什致信鲍卡斯,满足了他们的条件,争取到鲍卡斯等 15 名参议员的支持。3天后,参院以 55-44 通过有条件延长中国最惠国待遇的议案。布什随后予以否决,他手中有 44 位参议员的支持票(34 票即可维持否决),足以保证对华最惠国待遇得以继续延长。

3. 克林顿政府对华最惠国待遇决策。克林顿政府上台至今,已 4 次宣布给予中国最惠国待遇,其中较具典型性的是 1993 年和 1994 年两次。克林顿政府在对华最惠国待遇上的决策属总统直接决策模式和民主决策模式。

(1) 1993 年最惠国待遇的决策。在中国最惠国待遇问题上,美国主要有两种声音。一种是务实派的声音,他们是强调保持和发展与中国全面关系的企业界、政界、学术界及军界人士,他们认为,最惠国待遇作为中美经贸关系的基础是不能取消的。早在克林顿宣誓就职之前,参院对外贸易小组委员会主席民主党人马克斯·鲍卡斯便发表讲话,敦促新政府在不取消中国最惠国地位的同时在人权和武器扩散问题上对中国施加压力,即“赞成用解剖刀而不用剁肉斧”。另一种是强硬派的声音,他们是主张孤立和打击中国的人士与非政府组织(尤其是人权组织),参院多数党领袖乔治·米切尔和众议员南希·佩洛西便分别提出了有条件延长中国最惠国待遇的议案,反映了强硬派的主张。在克林顿政府内部也存在两种不同的观点。克林顿最重要的亚洲政策制定者、助理国务卿温斯顿·洛德支持把人权问题作为继续给中国最惠国待遇的条件。但克林顿的国家安全事务副助理塞繆尔·伯杰则坚决反对把人权等条件强加在最惠国待遇之上。国务卿克里斯托弗比较倾向于洛德的立场,但他也同意美国应当运用创造性外交,而不要只靠最惠国待遇对中国施加压力。

克林顿在 1992 年大选期间,严厉抨击了布什政府的对华政策,并强烈要求取消中国的最惠国待遇。但入主白宫后,竞选言论已让位给地缘政治的现实和政策的连续性,他在中国最惠国待遇上的态度渐趋实际。克林顿在以当选总统身份出席 1992 年 12 月小石城经济会议时说:“我不主张取消最惠国待遇,如果我们能够实现(在人权和贸易问题上)持续的进展”。1993 年 2 月 26 日在美利坚大学就对外贸易政策发表演讲时,克林顿进一步指出:“我想要继续保持这种伙伴关系,但是我也认为,我们有权期望人权和民主方面的进展,因为我们支持这种进展。”

在克林顿指示下,美国国务院、财政部、商务部、贸易代表办公室和农业部的中层官员从

《纽约时报》,1991 年 7 月 10 日。

美联社 1993 年 1 月 8 日电。

《华盛顿邮报》1992 年 12 月 16 日。

美国新闻总署:《东亚太平洋地区电讯稿》,1993 年 2 月 27 日。

2月份开始研究一项可供选择的方案。克林顿的指导思想有二,既要抓住(不让国会掌握)对华政策主导权又不能不取悦美国国内的两种势力,这便导致了克林顿中间路线的出台:继续无条件地向中国提供1993年度最惠国待遇,但1994年度最惠国待遇则与中国一年之内的人权状况挂钩。1993年5月28日,克林顿以第12805号总统行政命令的方式作出了这一决策,从而满足了各方的大体要求。

(2)1994年最惠国待遇的决策。由于克林顿提前一年将1994年度对华最惠国待遇与人权挂钩,他便束缚了自己的手脚。1993年5月以后,中美关系并未如预期的那样上升,反而出现了“螺旋式下降”。这便迫使克林顿政府全面检讨其对华政策。直至9月,克林顿总算签署了对华“行动备忘录”,实施“全面接触”的对华战略。11月,克林顿和江泽民主席在西雅图会晤。但是,美国认为中国的人权状况并未达到其要求,为此,1994年2月底,负责人权事务的助理国务卿沙特克来华与中国讨论人权问题。接着,克里斯托弗国务卿于3月中旬访华,试图压中国在人权问题上让步,但未能得逞。克林顿得知这一消息后,他居然在椭圆形办公室里当着助手的面大发雷霆:“克里斯(托弗)现在到底在那儿干什么?”克林顿的助手透露,克林顿动怒反映出他对那项原以为可以轻而易举取得成功,实际上却成了一桩外交麻烦的对华政策感到沮丧。3月22日,应克林顿要求,总统高级顾问和主要部长在白宫召开了对华最惠国待遇决策会议。会上,财政部长本特森,商务部长布朗建议抛弃将最惠国待遇与人权联系的政策,遭到克里斯托弗反对,但得到政府中绝大多数人(多数部门决策模式)的支持。5月24日,克里斯托弗向克林顿提交了一份说明中国人权状况的报告。当天,在克林顿主持下,白宫再次就中国最惠国待遇问题举行会议,并正式作出脱钩决定。出席会议的顾问与部长们提出三个方案供克林顿选择。方案一,延长最惠国待遇,并建立一个中美双边人权委员会调查人权问题;方案二,禁止从中国进口武器弹药。这两种方案只需要克林顿发表一项行政命令即可,不涉及国会。方案三,提高中国军队生产的一系列产品的关税,但这需要国会立法。5月26日,克林顿最终选择了方案二,但他仍对方案一有好感。为此,他还打电话给前总统卡特,想请卡特领导一个独立的人权委员会。但卡特不仅拒绝了,而且建议他放弃这一念头。克林顿在前往白宫新闻发布会宣布决定前一刻放弃了这一想法。

在1994年最惠国待遇决策过程中,财政部长本特森和前总统卡特对克林顿的影响最大(个人发挥重大作用的决策模式)。本特森认为,因人权状况而对中实行制裁的政策不会奏效,反而会丢掉中国的市场。制裁应由盟国共同实施,要么就根本不搞制裁。卡特则数次应邀去白宫与克林顿长谈,他认为在中美关系中不采用威胁的办法,更有助于改善其人权状况,克林顿接受了他们的观点,从而最终作出了“脱钩”的决策。

(作者单位:上海国际问题研究所)

《纽约时报》,1994年5月29日。

《商业周刊》1994年4月18日。

《纽约时报》,1994年6月1日。