

美国对外贸易逆差:107届国会 和布什政府对华经济政策走势分析

成帅华 倪世雄

(成帅华系复旦大学国际关系与公共事务学院博士生,倪世雄系
复旦大学国际关系与公共事务学院院长、教授,上海200433)

【摘要】 美国的对外贸易逆差是美国当代对外经济关系的一个重要特征,也常常被看作是一个严重的问题(problem)。所以,对美国贸易逆差,特别是对美国对华贸易逆差的研究显得十分重要。本文从三个角度对这一论题加以展开:美国国内如何看待美国的巨额贸易逆差,对华贸易逆差是否对美国构成严重威胁;107届国会和布什政府可以采取的政策措施及其对中美经贸关系的影响。

【关键词】 美国 贸易逆差 政策

引言

自1975年以来,美国一直处于贸易逆差状态。到了90年代,逆差更是年复一年不断上升。进口和出口之间的巨大差额,成为不少决策者、经济学家和普通民众的一个心病。而其中,逆差数额巨大的对华贸易又常常在各种各样的担忧中首当其冲,成为批评甚至指责的对象。

107届国会和布什政府在贸易逆差问题上将面临不小的政治压力。虽然贸易逆差并未被列入总统竞选的主要议题,但共和、民主两党都把逆差作为一个问题(problem)来加以讨论。因为两党在新国会里的势力平分秋色,贸易逆差将是未来贸易政策辩论的重要话题。

本文将借助一些最新的研究和统计资料集中说明三个问题:美国国内如何看待美国的巨额贸易逆差;对华贸易逆差是否对美国构成严重威胁;国会和政府可能采取的政策措施及其对中美经贸关系的影响。

对美国贸易逆差问题的 最新研究成果

对贸易逆差的种种担忧使得对其作更深入的研究成为一种必要。1998年,美国国会重拳出击,制定法律拨款200万美元成立“贸易逆差评估委员会”(the Trade Deficit Review Commission, USTDRC),要求其“对美国商品贸易和流动账户逆差的性质、原因和影响进行细致的研究”。^[1]为保证委员会研究的客观中立和全面完整,法律规定12名成员须是专业杰出人士,而且不得为政府公职人员,并由参议院两党领袖和众议员两党领袖分别任命。经过大量的调查和听证,该委员会于去年的11月14日拿出最终报告。

有趣的是,这样一份堪称权威的报告对美国贸易逆差的成因和影响并没有提出带有共识的意见。事实上,报告由两个意见截然不同的部分组成:6名民主党委员和6名共和党委员各写一半。民主党一方认为,导致巨额贸易逆

差的根本原因是外国的高关税、掠夺性进口定价、美国核心行业竞争力下降以及发展中国家较低工资水平和生产条件；无论从短期还是长期来看，贸易逆差都对美国经济构成严重威胁。共和党方面则认为，逆差是美国经济宏观要素结构（尤其是国内储蓄水平、投资和经济增长）和汇率变动的结果；贸易逆差反映了美国经济的良性发展态势，如相对强劲的增长和持续上升的投资。^[2]

在USTDRC发生如此大的分歧虽然让人吃惊，但的确反映出美国学术界、决策层和一般民众对贸易逆差的认知还常常是不明确的或自相矛盾的。我们不妨从经济学的理论和经验出发来分析这样两个问题：究竟是什么因素导致美国在90年代的巨额贸易逆差？它的经济影响如何？

自由主义宏观经济学认为，如果国内储蓄不能满足国内投资机会的需求，就会导致外国投资的进入；而外国投资的进入就使得其国民可以在国际市场上买的比卖的多，结果就是贸易逆差。反之，如果国内储蓄超过国内投资，超出的储蓄就会流到国外，导致贸易顺差。^[3]这种关系可以用一个公式表述：净出口 = 储蓄 - 投资。过去十年，美国贸易逆差激增的根本原因是国内投资的迅猛增长，而正是外国投资的大量进入，形成了美国经济持续增长的财政动力。

与特定贸易伙伴的双边贸易逆差的成因要复杂一些，自然资源的禀赋、不同的发展水平和增长速度、消费偏好以及贸易壁垒等都可以导致贸易逆差。但是，除非这些因素影响到美国的储蓄和投资水平，它们都不可能改变美国的总体贸易平衡状况。“只有通过储蓄和投资的途径才能改变贸易平衡……简单地增加对某一特定市场的出口几乎不能影响国内的储蓄率，因而不会有效地填补双边贸易差额”。^[4]

至于贸易逆差对美国经济影响，首先是一个实证的问题。USTDRC的民主党委员在报告中这样评价贸易逆差对美国的影响：“数十年来的贸易逆差代价昂贵。这些代价包括失业、美国工人经济上的不安全、不断下降的工资水平和日益严重的收入不平等。持续的

贸易逆差也导致美国制造业基础和长期竞争力的衰落。”^[5]然而，民主党委员对贸易逆差的消极评价与事实有很大的出入。自1992年以来，虽然贸易逆差一路上扬，但美国经济空前繁荣，失业率跌至30年来的最低点，通货膨胀很低，生产效率提高，制造业的产出也大幅上升，家庭收入也稳步提高。^[6]

虽然巨额贸易逆差在短期内的确保障了美国的经济繁荣，但是它会不会导致长期的恶性后果？民主党委员在USTDRC报告中同样做出黯淡的回答。他们认为，巨额的贸易逆差将削弱整个世界对美国的经济和领导地位的信心，并预言美国经济会出现急剧停止的“硬着陆”。^[7]与此相反，共和党委员对未来前景充满信心，他们认为，“美国经济的势能和灵活性、美国作为外国投资聚集地的吸引力以及美国金融市场对外在环境变化的反应能力……可以保证贸易逆差将稳步降低而不会导致美国经济的严重紊乱”^[8]。

对巨额贸易逆差长期消极后果的预期主要出于三个方面的担忧：“外债”；“美国经济的脆弱性”和“硬着陆的风险”。

“外债”。贸易逆差的一个结果是外国投资者拥有的美国资产超过美国人拥有的外国资产。在20世纪的绝大多数时间里，美国的净国际投资都是正的，但到了80年代后期，随着外国资本的大量涌入，美国的净国际投资转为负数。根据1999年底的统计数据，外国在美国拥有资产的市场价值与美国拥有的外国资产价值相差14,737亿美元，而且很快将上升到两万亿。^[9]人们就此说美国从最大的“债权国”变为“最大的债务国”。但是，绝大多数的外国在美国投资并不是必须由美国人偿付的“债务”。根据1999年底的数据，外国人在美国拥有的8.65万亿资产中有大约一半用于不动产的资产投资，2.8万亿用于外国直接投资，另有1.14万亿投资于企业股。^[10]资产投资根本不是要求在一定期限要求偿还一定金额的债务，在美国的资产投资所能获得的仅仅是在美国市场出售时的市场价值。再者，负的国际投资与美国经济的总额相比是无足轻重的。1999年底的“外债”仅占美国GDP的16%，换句话说，美国人多生

产两个月,就可以把外国人拥有的美国资产全部买回来了。

“美国经济的脆弱性”。很多人担心外国投资者拥有越来越多的美国资产将使得美国经济易于受到外国势力的影响而变得越来越脆弱。理论上说,外国投资者的确可以通过威胁撤出投资来对美国施加政治压力。撤出投资固然对美国有害,但是对投资者也没有好处,因为从利润丰厚的美国撤出投资对投资人来说是不经济的。而且只要美国经济整体保护良好势头,即使某些外国投资撤出可能会造成短期的经济萧条,很快就会有其他投资者进入购买相对跌价的美国资产。因此,外国的投资者或者政府如果试图给美国施加这样的压力,对美国经济的损害仅仅是暂时的,而对其本国经济的损害则是长期的。在当前情况下,美国的主要“债权人”真正期望的是保持美国经济的繁荣。因为如果美国经济出现衰退,债权人的利益损失就更大(美国需求疲软将导致进口下降,贬值的美元也将降低在美国拥有的剩余资产的价值)。因此在美国的投资人采取行动格外谨慎,以避免削弱已有的获利地位。可以简单地说,如果说有脆弱性的话,不是美国而是美国的“债权人”。

美国经济的“硬着陆”。关于贸易逆差的第三种担忧是巨额逆差将削弱外国投资者对美国经济的信心,从而撤出在美投资导致美国经济的崩溃。对此,美联社在2000年9月21日(当天美国商务部公布月度逆差数据)有一篇报道写道,“尽管巨额逆差没有对宏观经济造成不良影响,但是分析家日益担心,如果那些现在还心满意足的外国投资者突然改变主义,逆差将成为一个问题。这些分析家说,如果他们在华尔街兑现它们的美元投资,美元、股市和债券市场可能立即崩溃”。^[11]应该说绝大多数的国际投资者完全清楚美国的贸易逆差是强劲的美国经济的反映。通过吸收外国资本,贸易逆差确保了低利率,从而推动了国内经济增长。至于汇率,贸易逆差不会是美元贬值的原因,相反将巩固更加坚挺的美元。自1980年以来,贸易逆差占GDP的比重始终与外汇市场美元实际价值持平。90年代,美元实际价值和

贸易逆差同步上扬。强劲的美元和增长的贸易逆差是不冲突的。只要外国投资者对美国资产的需求继续保持强劲,美元将维护高位,贸易逆差也是如此。这对美国经济增长是有利的,而不是一个危险的问题。

美国对华贸易逆差的成因和影响

根据美国商务部的统计资料,2000年美国对华贸易逆差达到838亿美元,^[12]首次超过日本^[13],中国成为美国最大的贸易逆差对象国。根据美国国际贸易委员会(USITC)的推测,中国加入WTO后,美国对中国的出口将增加10.1%,美国从中国的进口将增加6.9%。对中国的出口增加是因为中国的关税削减,进口的增加是“因为自由化后中国的某些行业在美国市场更具竞争力”。尽管出口的增长比率高于进口的增长比率,但是由于从中国进口的基数远远大于出口的基数,美国对华贸易逆差仍将在一段时期内继续上升。^[14]

因此,美国对华贸易逆差的原因和影响问题仍将长期摆在美国人面前。在作进一步讨论之前,有必要对在对华贸易逆差问题上美国学者的已有研究成果作一个简要评估。

过去几年,美国学者在两个方面取得了积极的突破:第一,对于美国对华贸易逆差的确切数额,美国开始有一些学者持比较客观的看法。认为美国对华贸易逆差的确切数额并没有美国官方宣布的那么大,主要是因为美国商务部在统计中美贸易时没有准确地处理由香港转口或加工的情况。其中,布鲁津斯学院的贸易问题专家尼古拉斯·拉迪最具代表性。^[15]第二,更多的美国学者和政治家对贸易逆差的根本原因有了一定程度的认同:很多年来,美国的消费和投资远远高于这个国家所生产的。美国总的对外贸易逆差巨大,因而不可避免会与一些国家有较大的贸易逆差。美国的国内储蓄短缺十分严重(根据报道,2000年初美国的家庭储蓄为负数),而中国(和日本以及其他一些国家)有大量的国内储蓄盈余。这就产生了贸易逆差。

从去年开始,有关对华贸易逆差的讨论

主要集中在对美国就业的所谓影响上。这种意见的典型版本要数美国劳联 - 产联的执行官理查德·特鲁门克在去年5月23日的一个谈话节目中的论断。他在总结众议院为什么应当在第二天的投票中反对PNTR时说：“没有人在说要孤立中国。那是不掌握事实的人放出的烟雾弹。看看吧，我们有700亿的对华贸易逆差。美国国际贸易委员会（USITC）在昨天（2000年5月22）发布的研究报告中说：‘如果我们给予中国PNTR，将发生两件事情：我们将失去一百万的工作，贸易逆差继续上升。’”^[16]事实上，USITC在那个星期根本就没有发布任何与中国贸易相关的研究报告。USITC发布有关PNTR对美国的影响，最近一次是在1999年8月，而且也没有包括关于就业和失业的问题。^[17]

增加一百万失业这个数据的确切来源是PNTR投票前一周由经济政策研究所（EPI，一个不以盈利为目的的非官方组织）发表的报告。^[18]该机构借助USITC对未来美国对华贸易逆差的预测推算，如果中美在WTO框架内建立“永久正常贸易关系”，在未来十年美国将失去90万个就业机会。但是EPI对失业数据的估计是以一系列错误前提为基础的。

首先，USITC对PNTR给美国对华贸易逆差带来的变化仅仅是对未来一年的估算，而不是对未来十年的预测。EPI错误地将一年的影响简单地乘以10（未来十年对华出口每年增长10.1%，进口增长6.9%），因此预测，到2010年对华贸易逆差将达到1060亿美元。^[19]USITC执行主任罗伯特·罗格斯基在给EPI主席的一封信中明确地批评了EPI报告中的这个方法论错误，“EPI所使用并乘以10获得未来十年影响的数据仅仅是（ITC）对中国关税削减后的即时估计，而不是年度变化。简单地对一个点上的数据加倍，就等于中国每年一次地加入WTO”。^[20]这显然是不科学的。

第二个错误的前提是从中国进口的增加自动导致美国经济的更多失业。根据EPI的方法，未来十年对中国市场增加的出口将创造276,221个就业机会，而从中国的进口却要减少1,148,313个工作岗位，因此PNTR将导致

未来十年美国增加872,091个净失业机会（Trumka把这个数字“包装”成一百万，而且把资料来源说成USITC而不是EPI）。经济学的经验早就表明，进口的增加不必而且一般不会导致净失业。美国经济的事实也一再证明，进口的增加和产出的增长成正相关关系。就中美贸易而言，EPI假定从中国的每一项进口都是对美国国内生产的替代，这是错误的。事实上，从中国进口的玩具、鞋子和服装只是替代了从第三国（或地区）的进口。^[21]另一大项是从中国进口的中间产品，这些进口经过美国厂家的组装成为美国制造的产品。这也帮助解释为什么从中国进口并没有减少美国的生产能力，也没有增加美国的失业人数的原因。

EPI报告的第三个错误是孤立地看待和分析美国对中国的贸易逆差。前文已经多次说明，试图通过贸易政策来改变美国的贸易逆差必定收效甚微，因为贸易逆差在根本上取决于美国宏观经济中的储蓄和投资水平。即使与中国的双边贸易逆差发生变化，增加的贸易逆差也会由其他的双边贸易关系加以自动调整，从而维持美国总的对外贸易逆差水平。根据USITC的估计，中国加入WTO后，虽然对华贸易逆差将稍有上升，但美国总的贸易逆差水平将下降8亿美元（出口增加19亿美元，进口增加11亿美元）。^[22]即使按照EPI的方法论来看，既然中国的PNTR将导致美国总的贸易逆差下降，那么对华贸易关系将增加而不是减少美国的就业。

对华贸易逆差对美国经济的的确有不少影响，这也是国内经济学界的一个话题。其中最具有启发意义的要数对华贸易逆差对美国新经济的“贡献说”。这种观点认为，中国对美国出口主要是价格低廉的劳动密集型产品，不会对美国主要产业构成威胁，因此从中国进口越多，消费者得益就越多，越有益于抑制美国的通货膨胀。更重要的是，从中国的进口将加快美国本来就要淘汰的传统产业的退出进程，这对美国加速转型、实现高科技产业结构下持续低通胀增长极为有利。可以说，“中国对美国的‘新经济’发展做出了贡献，因此，美国没有任何

理由指责中国对美国的贸易顺差”。^[23]

107 届国会和布什政府的 对华经济政策走势

由于对美国巨额贸易逆差的成因和影响存在许多重要的分歧，107 届国会、布什政府在这个问题上将面临十分为难的政策选择。还是拿 USDRC 报告为例，虽然所有的委员都赞同降低外国的关税壁垒，但围绕贸易逆差问题，共和党委员和民主党委员在其他政策建议上侧重不同。共和党委员尤其支持在 WTO 框架内启动新一轮多边贸易谈判，同时强调“增加国内储蓄的水平为国内投资提供充足资金”，从而减少导致贸易逆差的外国投资流入量。而民主党委员列出的 30 项政策建议主要集中在促进和保护国内产业，同时更加严厉地要求外国执行削减贸易壁垒的双边和多边协议。从华盛顿的实际政治运作来看，最后的政策是这两种或更多种政策选择的妥协和融合。

此外，在美国的政治体制和结构下，特殊利益集团的呼声常常可以暂时地取代决策者（尤其是在国会）对美国整体国家利益的判断。因此，美国新国会和政府在对华经济政策方面仍将带有某种不确定性。围绕着贸易逆差问题，美国新政府有这样几个政策动向值得关注：

1. 对可能影响美国经济就业的进口将继续执行严格的限制，如美国不会因为中国加入 WTO 而立即取消从中国进口纺织品的配额。同时，因为国会与选民的特殊关系，必须及时和积极地对国内受到中国进口挑战的行业和工人的呼声做出反应。

2. 出口控制可能会有所松动。这是因为国会和布什政府将面临高技术企业和贸易逆差的双重压力。但究竟能否确实放松对中国的出口管制，还要取决于中美政治关系的发展状况。

3. 将对中国的贸易协定履行情况加强监督。在协约或协定的履行问题上，美国政府和国会经常对中国方面的诚意或能力表示出怀疑。其中，主要是因为两国的行政管理体制存

在很大不同，当然也有文化差异方面的原因。

4. 美国将更多地借助多边贸易体制的规则，把中国融入国际经济体制。对于中国这样一个增长迅速的未来全球经济大国，把中国融入美国主导的现存国际经济体系符合美国的利益，也将是美国新政府和国会继续坚持的一个政策目标。

总的来说，在美国经济出现增速减缓、日本经济持续萧条、美国对外贸易逆差居高不下的情况下，美国国会和政府故意妨碍中国经济发展的可能性极小，因为通过中国经济的发展可避免出现全球性经济衰退，这符合美国经济的根本利益。这一点是我们充分加以利用的。当然，由于政治和意识形态上的原因，要求美国国会和政府完全放弃对中国经济发展和开放的最终目标的怀疑态度也是不可能的。而且，对华经济政策的决策者，尤其是国会，仍将面临来自受中国竞争行业影响的保护主义压力，以及来自劳工权利、人权和环境保护组织反对自由贸易的要求。^[24]因此，采取一些措施缓解美国国内各种压力是不可避免的。

结 论

虽然有很多人担心美国的巨额贸易逆差，但经济学理论和美国经济的经验都表明，美国的贸易逆差不是一个问题（problem），不会对美国经济构成什么威胁。相反，它倒是美国经济强大的标志，并帮助美国经济的持续增长和产业升级。同样，对华贸易逆差也不是一个问题，相反，对华贸易逆差对美国的新经济有着重要的贡献。

即使如此，要想在短期内完全排除美国公众、学术界和决策者对对华贸易逆差的批评或担忧是不可能的。因此，在对华政策方面，新的国会和政府将会采取一些措施缓解与中国的贸易逆差。有些措施可能会违背中美已经达成的双边和多边协议，甚至会给中国对美出口带来不利影响。对此，我们必须予以充分注意，并拿起法律武器保护自己的合法权利。

注释：

[1] Pub.L.105-227.Div.A. §127(c)(2), October 21, 1998, 112 Stat. 2681.

[2] Joint Economic Committee of Congress, Economic Indicators, October 2000, p. 10.

[3] See Timothy Taylor, "Untangling the Trade Deficit Public Interest, No.134 (Winter 1999): 82-104.

[4] Catherine L. Mann, Is the U.S. Trade Deficit Sustainable? Institute for International Economics, Washington, 1999, p. 92.

[5] Trade Deficit Review Commission, The U.S. Trade Deficit: Causes, Consequences and Recommendations for Action (Washington: TDR, November 14, 2000), p. 153. Also Available at <http://www.ustdre.gov>

[6] 同上 p. 103.

[7] 同上 p. 169.

[8] 同上 p. 168.

[9] Russell B. Scholl, "The International Investment Position of the United States as Yearend 1999 U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business 80, No. 7 (July 2000): 46.

[10] 同上, p. 53.

[11] Martin Crutsinger, "U.S. Trade Deficit Hit Record High in July Associated Press, September 21, 2000.

[12] <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/e5700.html>

[13] 2000年美国对日贸易逆差为813亿美元。<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/e5880.html>

[14] U.S. International Trade Commission (USITC), "Assessment of Economic Effects on the United States of China's Accession to the WTO Investigation No. 332-403, Publication 3228, August 1999, p. xii.

[15] Nicholas Lardy, "China's WTO Membership Brookings Policy Brief #47

(Washington, DC: Brookings Institution, April 1999); see also Gary Clyde Hufbauer and Daniel H. Rosen, "American Access to China's Market: The Congressional Vote on PNTR International Economic Policy Briefs (Washington, DC: Institute for International Economics, April 2000), Appendix B.

[16] NewsHour with Jim Lehrer, May 23, 2000, Transcript,

http://www.pbs.org/newhour/bb/asia/jan-june00/trade_debate_5-23.html.

[17] U.S. International Trade Commission, "Assessment of Economic Effects on the United States of China's Accession to the WTO Investigation No. 332-403, Publication 3228, August 1999. 以下简称为USITC.

[18] Robert E. Scott, "China and the States: Booming Trade Deficit with China will Accelerate Job Destruction in Next Decade with Losses in Every State Economic Policy Institute, Briefing paper, May 2000.

[19] 同上 p. 3.

[20] Robert A. Rogowsky, Letter to Jeffrey Faux, President, Economic Policy Institute, May 19, 2000.

[21] See Marcus Noland, "US-China Economic Relations After the Cold War: Domestic Factors and US-China Relations, Ed. Robert S. Ross (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998); Daniel H. Rosen, "China and the World Trade Organization: An Economic Balance Sheet International Economic Policy Briefs (Washington, DC: Institute for International Economics, June 1999).

[22] USITC, p. xi.

[23] 尹翔硕:《进入新经济时期的美国贸易逆差:兼评中美贸易不平衡问题》,《世界经济研究》,2001年第2期, pp. 48-53.

[24] 对I.M. Destler教授的个人采访,上海,2001年3月8日.

收稿日期:2001年9月