

● 李淑俊 倪世雄

美国贸易保护主义的 必然性与偶然性

——对未来美国贸易政策的政治经济分析

[内容提要] 本文认为,自由贸易仍将是美国未来贸易政策的主要追求目标与强劲文化,但贸易保护主义仍将是自由贸易的重要补充成分和有效的吓阻手段。笔者将美国贸易保护主义的这种现象界定为贸易保护主义的“两性”:必然性与偶然性。美国贸易保护主义必然性源于国际体系中的无政府状态以及美国经济的变化,美国贸易保护主义偶然性源于美国官僚政治决策过程的特殊性。美国贸易保护主义的“两性”对中美贸易意义在于:必然性使我们以平和的心理看待中美贸易摩擦,而偶然性表明中美贸易摩擦将只是“摩”,但不会“破”。

[关键词] 美国贸易政策 美国贸易保护主义 中美经贸关系

中图分类号:F757.12·02 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-1369(2007)3-0047-06

2006年美国国会中期选举,美国政治版图骤变。民主党在时隔12年后同时控制参众两院,为2008年总统大选营造了有利的气氛。有鉴于民主党传统上是贸易保护主义的关心者,这引起美国内外对美国未来贸易政策前景的普遍关心,美国会重新落入贸易保护主义的泥潭吗?本文认为,自由贸易仍将是美国未来贸易政策的主要追求目标与强劲文化,但贸易保护主义仍将是自由贸易的重要补充成分和有效的吓阻手段,在未来两年甚至更长时间内,它将较之自由贸易而处于更加显性的位置。笔者将美国贸易保护主义的这种现象界定为:贸易保护主义的“两性”——必然性与偶然性。本文旨在深入分析造成这种“两性”的原因及形成路径,并揭示它们对中美贸易造成的影响。

美国贸易保护主义的必然性

美国贸易保护主义的必然性是指就总体的美国贸易政策而言,美国必定在坚持自由贸易的同时也必定坚持贸易保护主义,即自由贸易是美国贸易政策的主要部分,而贸易保护主义是其必要的补充成分。自二战结束以来,美国的对外经济政策,其追求的主要目标是自由的国际经济秩序,但常常伴随的是贸易保护主义的政策倾向,这也就是学者们通常认为的美国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”,而追求的是全面互惠贸易(full reciprocity)或者是公平贸易。^[1]究其主要原因,国际体系结构使然。罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)认为,国际政治系统和国际经济系统之间存在着因果关系;基于自由市场之上的、对外开放和成功的国际经济有赖于稳定和友好的政治基础。^[2]具体到美国而言,稳定和

收稿日期:2007.05.10

作者简介:李淑俊,复旦大学国际关系与公共事务学院博士生;倪世雄,复旦大学美国研究中心教授、博士生导师,200433。

友好的政治基础又有赖于在推行自由贸易政策理念的同时顾及到贸易保护主义的主张。美国贸易政策制定者认为,美国的贸易政策至少应最低限度地保护由于市场力量和熊彼特所称的“创造性的毁灭过程”(指技术进步)而不可避免地产生的失败者,至少使这些失败者们相信美国制度是公平的。也就是说,除非在考虑扩大贸易的同时,兼顾政策对经济上弱者的保护,以及对落后于经济和技术迅速变化的工人的教育与培训,否则美国经济和资本主义制度的延续所赖以存在的国内外政治基础将岌岌可危。那么,吉尔平所所谓的,决定了美国贸易经济政策的国际政治系统主要由什么构成的呢?

根据华尔兹(Kenneth N. Waltz)的国际体系理论,这种国际政治体系由系统的结构和互动的单元两部分构成,互动单元的行为是由结构决定的。^{[3]106}结构定义含有两个重要的原则,第一个重要原则是系统内各部分的排列原则,华尔兹将其归纳为国际政治的无序状态;第二个重要原则是互动单元(国家)的权力变化是由单元能力的变化决定的。^{[3]119-132}在这两个原则中,关键量是无政府状态和国家自身能力的变化。将上述两个关键量具体应用到一国贸易政策的变化上,如美国对外经济贸易政策,它们就可表述为国际体系的无政府状态以及世界体系中的美国经济。

1. 无政府状态与国防论

国际体系结构的总特征是国际政治经济的无政府状态,它体现了国际政治中的丛林规则。贸易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:世界的永久和平。自由贸易主义者的问题也就出在了这里,国际社会实际上是无序的,并不存在保障这一假设的维护机构。李斯特(Friedrich List)认为:“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。”^[4]盖源于此,虽然支持自由贸易的论证铿锵有力,但贸易保护的学说却总是以各种面目出现。实际上,完全没有壁垒或者只有极少壁垒的“自由

的”贸易根本不曾出现过。保罗·萨缪尔森(Paul Samuelson)认为,“在任何一个现代社会上面都盘旋着保护主义的幽灵。曾经是殖民地的美国的保护主义态度是很出名的。……也许我们的达尔文主义思想要对此负责:在丛林中,人们只有通过小心提防陌生人才能生存下来”。^[5]

与这种无序状态对应的是“安全的优先位置”和“国际社会的自助体系”。应用到贸易政策上,“安全的优先位置”就导致了国防论(national defense),“国际社会的自助体系”引发了“相对收益论”。初期的“国防论”者认为,为了确保国家在危机时刻能够生产出关键商品的能力,进口障碍是必要的,例如最为普通的制鞋业。毫无疑问,军人需要作战用的鞋子,当战争发生时,鞋子的供给是一个重要的问题,劳动力昂贵的交战国总不能从劳动力低廉的敌国求得鞋子。随着时间的推移,“国防论”的理念也处于不断的升级换代之中,时至今日,“制鞋业”被“高科技产品”取代。20世纪80年代,日美芯片之争正酣,许多美国人认为,日益依赖外国制造的记忆芯片会对美国的安全构成威胁。当石原慎太郎所写的《日本可以说不》(1991)一书出版之后,美国人的担忧部分得到证实,这本书实际上扬言要对美国停止芯片出口。因此,瓦伊纳(Jacob Viner)总结道,财富是实力的绝对基本因素,但是,在某些特殊场合下,为了军事防卫的需要,也是为了长远经济繁荣的利益,有必要做出某些经济牺牲。^[6]“相对收益论”认为,经济学家虽然就贸易自由化的好处达成了一致意见,但在国际上并没有就贸易收益进行公平分配的机制。换言之,不存在调节经济所得的跨国强制性机构。为了获得最大的相对利益,各国政府都有内在动机利用保护主义手段来改进其贸易条件。既然贸易是一个资源调配的经济过程,更是一个利益再分配的政治过程,当人们意识到福利的分割是一个利益不平衡再分配的过程时,在没有国际经济分配协调机制下,每个国家必须尽自己的最大可能,获取国外最大的市场,同时又最低限度地开放自己的市场。美国贸易实践也印证了贸易保护主义的必然性。从二战后美国主要贸易

行为来看,美国在总体上倡导自由贸易行为,表现为积极推进世贸组织历次回合的谈判,与此同时发生的是一些贸易保护主义行径,从而形成了一种“美国”反对“美国”的局面。

2. 世界体系中的美国经济

如果国际体系中的无政府状态是不变的,但是出于结构之中的单元之间的关系是却总是在变化,其原因是单元能力的变化,即国家权力的变化。为了便于考察美国贸易保护主义的必然性,我们有必要考察世界经济中的美国经济的变化,以此说明美国权力的变化。我们将美国经济分为两个部分,一个是横向中的美国经济,即与其他发达工业化国家经济相比较中的美国经济;一个是纵向中的美国经济,即现在的美国经济与历史上的美国经济。

自二战结束以后,较之其他国家经济上的不断崛起,美国经济发生了很大的变化,经历了从二战之后的一枝独秀、70年代的“衰落”、80年代的“彷徨”,再到90年代的“复苏”的历程。在这个过程中,美国经济一方面感觉到生生不息的竞争压力,另一方面变得相对发展缓慢了。三项指标可以说明上述问题:人均收入、美国实际年均经济增长率、美国在世界贸易中所占的份额。1960年以前,美国的主要竞争对手——法国、西德、日本和英国——的人均收入只是美国的30%~68%不等;20世纪60年代,美国与日本的实际年均经济增长率之差高达7.9%;1950年,美国国际贸易额占美、西欧与日本三边总量的整整1/3。^[7]但是到80年代,这一切都发生了变化。在人均收入方面,到1979年,西欧国家与日本的人均收入上升到了美国的64%~86%之间。^[8]实际年均经济增长率方面,美国与日本的实际年均经济增长率之差在1970—1990年间只有1.7%,^[9]到了1988—1997年,这个数字竟然只有0.1%。^[10]美国在世界贸易中所占的份额也在不断下降,1980年只占到了22.1%。^[11]这些数字的变化为20世纪80年代的美国打下了深厚的贸易保护主义的土壤。美国举国上下充满了反思自由贸易的气氛,东亚问题专家查莫斯·约翰逊(Chamers Johnson)评论道,“冷

战是结束了,但胜者是日本”。^[12]90年代,日本陷入了经济泡沫之中,西欧经济也增长乏力,唯独美国经济一片欣欣向荣,其年均经济增长率自1994年至今,50多年来第一次大大超过欧洲和日本,但“新兴市场经济体”取代发达国家成为美国夕阳工业以及其他一些行业的竞争对手,劳工问题、环境问题、人权问题也成为贸易保护主义的新烟火。总之,横向比较中的美国经济为美国贸易保护主义的必然性提供了充分条件。

纵向上的美国经济可以分为两个方面,一个为二战之后美国贸易大发展,表现为贸易额的不断增大以及贸易增长与美国经济增长之比,这有助于自由贸易理念在美国的发展;另一个为自70年代以来,美国贸易赤字不断增大,它助长了贸易保护主义。美国贸易出口额在1960年为197亿美元,至2005年,该数字为8946亿美元,为1960年的45倍多。进口贸易亦是如此,1960年进口额为148亿美元,2005年为16774亿美元,为1960年的113倍多。^[13]以1960年为基数,1970年、1980年、1990年、2000年,美国贸易增长与美国经济增长之比分别为:9.35%、19.4%、11.4%和21.1%。^[14]这表明贸易对美国经济增长的贡献愈来愈重要,为美国政策制定者倡导贸易自由主义提供了事实依据。但是,纵向中的美国经济有一个重要的贸易赤字问题。自1971年起,除两年(1973年、1975年)没有逆差外,美国贸易赤字是以惊人的速度发展的,2005年达到了最高峰,是首次出现逆差的1971年的340多倍。贸易赤字的快速增加和缓慢下降造成了严重的政治后果:首先,它被解读为“反映了美国加速衰落的现象”。其次,商品贸易赤字使政界更加容易接受所谓美国企业和工人正在面临不公平的外国竞争的说法。这又为贸易保护主义提供了论据。

概言之,世界经济中的美国经济,为美国贸易政策制定者提供的事实依据是喜忧参半,横向比较的美国经济以及纵向比较中的贸易赤字为贸易保护主义提供了口实,而美国贸易的大发展又为贸易自由主义者提供了证据。面对美国经济的两难处境,制定一项兼顾双方立场的贸易政策是必

然的选择,只有这样,才能为美国经济的发展提供稳定、和谐的国内外政治基础。

美国贸易保护主义的偶然性

美国贸易保护主义的偶然性是指美国将贸易保护主义作为防范措施或者是自由贸易的平衡措施或威胁手段,以此向美国国内相关部门或贸易伙伴施压,达到在享受自由贸易好处的同时又维护国内相关者的利益,其目的在于“吓阻”,而不在于一定要达成贸易保护主义的主张。这一概念揭示了美国贸易保护主义的偶然性的发生是出于短期问题或利益集团的压力,而不是对国内经济发展的长期考虑,这完全不同于日本那种统揽全局的、旨在提高某些部门产业竞争力的贸易战略。

如何解释美国贸易保护主义的偶然性呢?美国学者彼得·卡扎斯坦(Peter J. Katzenstein)曾对国际学术界盛行的探讨对外经济政策的方法进行了分析,他认为主要有两种方法:一种是国际力量探讨方法,另一种是国内官僚政治研究方法。这两种方法各有所长:对国际力量的关注尤其有利于分析选择对外经济策略的范围;而对官僚因素的分析则可以说明战略的偶然性。卡扎斯坦进一步阐述到,国内官僚政治研究方法是许多研究美国对外政策的学者们所欣赏的一种研究方法。国内官僚政治研究方法之所以适应于美国的对外政策研究,在卡扎斯坦看来,是因为美国对外政策的决策过程比较特殊。^[15]笔者认为,国内官僚政治研究也适用对美国贸易保护主义偶然性的分析,美国官僚政治决策过程的特殊性决定了美国贸易保护主义偶然性的形成。美国是一个实行三权分立的国家,根据宪法,国会拥有对外贸易政策的制定权、管理权和监督权。自1934年互惠贸易协定法起,国会将削减关税和实施出口控制的权力以立法的方式“租借”给了总统,以总统为首的行政部门在制定和管理贸易政策上的主导地位确定了下来,国会的主要作用成为促进总统或者阻拦总统。从美国贸易史上看,国会山上往往

聚集着贸易保护主义者,而以总统为首的行政部门往往赞同自由主义。国会认为自己是政府中“最具活力、最能代表民意、也最能体现民主理念的部门”,它要“反映各种政治力量的利益和要求”,^[16]国会这种自我认知造成的结果之一是国会经常将原本与贸易政策毫无关联的问题成为自由贸易的绊脚石。在中国没有获得正常贸易关系待遇(PNTR)之前,国会经常将人权问题、西藏问题以及台湾问题与中国的最惠国待遇捆绑在一起,造成了美国贸易政策的偶然性,使中国政府在与美国政府的谈判中不得时常考虑到国会对此的态度。结果之二是,国会常常感到无论是在道义上还是在政治上都要帮助在国际经济竞争中失败的美国行业和受到损害的工人。如国会与行政部门都希望开放的对外经济政策,行政部门更注重美国经济的整体发展,而国会更侧重于美国国内的就业。当开放的经济政策影响到国内的就业时,国会宁肯放弃贸易的开放性,以防范、平衡或威胁行政部门以及国外贸易伙伴,帮助美国国内的受到损害的弱势群体。

为了达到贸易保护主义偶然性的“吓阻”目的,国会通常采取议员发表演讲、举行听证会、提出议案、立法等等来加以实现。由于议员演讲过于随便,往往不能引起行政部门以及贸易伙伴的关心,而立法行为往往导致整个贸易政策的改变,听证会和提出议案遂成为达成贸易保护主义偶然性的最有成效的工具。听证会被说成是“获取真相和事实”及“听取各方面意见”的最佳途径^[17],这使国会的“吓阻”目的披上了“民主”的外衣。提出议案是另一个常用手段。美国宪法规定,所有议案由国会自行提出,因此在形式上只有国会议员才有权提出法案。国会议员每年大约提出议案1万多条(最多的一年2.6万条),至于这些议案是否能够成为法律,这并不是议员最为关心的问题,甚至有的议案可能根本在本院提出后就无人问津,他们的目的是要向一心倡导贸易自由主义的行政部门发出信号。作为贸易政策制定者的行政部门以及害怕美国重新走向保护主义或孤立主义的外国贸易伙伴,即使知道国会的这些议案是

证据不足并且政治性十足,也不得不接受他们的一些观点,采取一些零星的、偶尔的举措来安慰自冷战结束以来略呈“帝王般”的国会,但其核心的贸易主张不会受到影响,形成了一种国会吓阻,随后行政部门安慰/国外贸易伙伴“让步”(非原则性),一段时间后,行政部门以及国外贸易伙伴重新回到其核心主张,并加缀上些许顾忌国会的言词,即美国政府提出了“修正主张”。

贸易保护主义“两性”对中美贸易的影响

自冷战结束以来,中美两国经贸关系发展迅速,相互依赖程度加深。2006年中国超过墨西哥成为美国第二大贸易伙伴、第四大出口市场,同时也是美国增长最快的海外市场;^[18]美国是中国第二大贸易伙伴、第一大出口市场,以及第二大外资来源地。^[19]毫无疑问,美国贸易保护主义必然性和偶然性将对中美贸易产生影响,但是否可因此而得出“中美经贸关系在今后相当长的一段时间内可能变得较为脆弱”^[20]的结论呢?

从上面的分析我们可以看出,美国贸易保护主义必然性折射的是安全问题与美国经济在世界中的位置问题。多数学者在上述问题上持美国对华贸易中保护主义必然性将增强的观点。其依据可以归纳为两个方面:①客观上,世界范围内的经济民族主义影响了美国。古铁雷斯(2006)曾说,“现在必须意识到,美国国内的贸易保护主义确实存在,而且贸易保护主义者和贸易孤立主义者正越来越多地冒出来”^[21]。②主观上,美国为了抑制中国力量的上升而试图放慢中国经济增长的步伐。约翰·米尔斯海默(John J. Mearshimer)认为,由于中国经济发展、国力增强后将不可避免要谋求地区霸权,美国为了自身利益计必须使中国大大放慢经济增长的速度。^[22]笔者与此观点不太相同。现通过分析世界贸易组织1995—2005年世界范围内反倾销的数据来提出个人观点。中国自1995年1月1日起至2005年12月31日共发起反倾销事件123例,美国在同一时期内发起366例,居世界第二位(印度第一,为425例)。^[23]在上述

时间内,中美之间发生的反倾销中,美国提出总计61例,中国提出总计20例;同一时期中国所承受的反倾销总计469例,美国所承受的是162例。^[24]这些数字说明:①美国对华提出的反倾销案例在中国所承受的反倾销案例总和和中比率很小(约占13%);②美国对其他国家照样也反倾销,中国只占其反倾销数量的17%,美国对华贸易保护主义不是个案。因此,我们用平和的心理看待中美经贸摩擦,一方面认识到美国对华贸易政策中的保护主义并不是因为贸易的对象国是中国而发生的,回顾日美贸易摩擦的过程我们也可以得出这样的结论;另一方面,既然贸易保护主义必然性存在,那么,未来中美经贸摩擦势必存在,中国输美贸易必然仍会遇到各种名目繁多的壁垒障碍。

美国贸易保护主义偶然性决定了未来中美经贸往来中鼓噪将不断增加。一方面缘于国会的惯性。这包含两方面的内容,首先是国会作为一个官僚机构,形成了固定思维,尽管美国对华出口占美国出口总额比重自1999年以来一路攀升(按美方统计数字,1999—2005年数字^[25]:1.89%、2.07%、2.63%、2.88%、3.93%、4.30%、4.69%),但很多议员仍持有老的观点,认为“中国对美国的需要大于美国对中国的需要”^[26],美国可以对中美贸易施加影响,吓阻中国。其次,国会议员一贯对中国缺乏了解,但却最喜欢提出对华议案。美国国会专家丹博(Kerry Dumbaugh)认为,大多数美国议员并不真正关心中国问题,但他们又热衷于在对华问题上频频出手,设置各种各样的议程,提出五花八门的议案。^[27]另一方面,这次中期大选民主党在国会两院获胜。民主党的主要支持集团是劳工组织,而美国的劳联、产联一直都认为,美国对华最惠国导致了对华巨额贸易逆差,导致了美国就业岗位的流失。美国商务部2007年2月公布了2006年美国国际贸易状况后,众议院议长、民主党人佩洛西(Nancy Pelosi)立刻给布什总统写信,敦促他与中国官员尽快磋商,为美国贸易政策找到一个新的方向,来解决“不能让人忍受”的逆差,支持美国的就业和工人的工资。^[28]再者,民主党历来比较强调对华关系中的人权问题、台

湾问题、西藏问题等等,未来的中美贸易可能会在民主党的推动下,与这些问题挂钩。但是,笔者认为,这终究是一种贸易保护主义的偶然性,它不在于真正地阻碍中美贸易的发展,而意在发出吓阻,只要中美两国保持磋商,同时做好国会的工作,中美经贸问题中出现的摩擦就能及时解决,贸易摩擦将是“摩”而不“破”。

注释:

[1]盛斌.世界经济转变中的美国对外贸易政策.美国研究,1998(3)

[2][美]罗伯特·吉尔平.全球资本主义的挑战.上海人民出版社,2001:2

[3][美]肯尼思·华尔兹.国际政治理论.上海人民出版社,2003

[4][德]弗里德里希·李斯特.政治经济学的国民体系.商务印书馆,1997:109

[5]殷叙彝.保罗·萨缪尔森谈当前世界经济中的保护主义倾向等问题.国外理论动态,2005(12)

[6]Frederic S. Pearson and Simon Payashian. International Political Economy: Conflict and Cooperation in the Global System, New York: The McGraw-Hill Companies, Inc., 1999: 34

[7]以上数据来自:美国商务部、总统经济报告(1991)、世界银行

[8]Irving B. Kravis, Alan Heston, Robert Summers. World Product and Income: International Comparisons of Real Gross Product. Baltimore: Johns Hopkins University Press [for the World Bank and the United Statistical Office], 1982: 15; Figures are for gross domestic product per capita. in terms of actual purchasing power//I. M. Destler. American Trade Politics. Washington, DC: Institute For International Economics, 2005: 48

[9]Table B - 107 & B - 110, Economic Report of President, 1991

[10]Calculated from Table B - 112, Economic Report of President, 2007

[11]Robert O. Keohane. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984: 199

[12]I. M. Destler. American Trade Politics. Washington, DC: Institute for International Economics, 2005: 234

[13]Calculated from Table B - 103, Economic Report of President, 2007

[14]Calculated from Table B - 1 & Table B - 103, Economic Report of President, 2007

[15]Peter J. Katzenstein. Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy// Peter J. Katzenstein ed. Madison: Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. University of Wisconsin Press, 1978: 3-22

[16]郝雨凡.美国对华政策内幕.台海出版社, 1998: 303

[17]William J. Keefe, Morris S. Ogul. The American Legislative Process: Congress and the States. NJ: Prentice-hall, 1997: 205

[18]美国商务部网站

[19]中国商务部网站 <http://zhs.mofcom.gov.cn/aarticle/Noecategory/200702/20070204344141.html>

[20]黄仁伟.美国全球战略的经济因素及对我国经济安全的影响.世界经济研究, 2004(2)

[21]陈达.古铁雷斯称美保护主义抬头对美更为不利.第一财经日报, 2006-03-03

[22]John J. Mearshimer. The Future of the American Pacifier. Foreign Affairs, 80.5 (2001): 56

[23]数据来源: <http://www.wto.org/english/tratop-e/adp-e/adp-stattab3-e.xls>

[24]数据来源: <http://www.wto.org/english/tratop-e/adp-e/adp-stattab1-e.xls>

[25]根据美国商务部统计数据计算

[26]傅梦孜.中美关系中的经济政治学.世界知识, 2005(2)

[27]郝雨凡,张燕东.无形的手.新华出版社, 2000: 390

[28]Courtney Schlisserman. U.S. Economy: Trade Gap Reaches Record on China, Oil (Update1). <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aWroRwDi1RJY>(February 13, 2007)

(责任编辑:张晓薇)