

试析产业地理政治对美国对华贸易政策的影响

刘建华

【摘要】 中美贸易对美国不同产业的利益产生分配性影响,进而影响其对华贸易政策偏好。产业的经济地理决定了其投射在国会山的政治影响力大小,以此为基础的产业结盟游说对国会的对华贸易政策态度和行为产生重大影响。代表产业利益的国会议员则通过联合行动向行政部门和准司法性独立机构施加压力。美国对华贸易政策是外贸与产业、产业与国会、国会与行政部门、独立机构互动的产物。

【关键词】 产业地理; 结盟; 国会; 美国对华贸易政策

【中图分类号】 D0 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2010)04-0107-05

【基金项目】 本文系2009年度国家社科基金项目“美国产业地理政治与美对华贸易政策研究”的阶段性成果(项目编号09BGJ013)。

【作者简介】 刘建华(1964-),男,湖北仙桃人,中南财经政法大学哲学学院副教授,博士,长期从事美国政治与外交研究。

产业地理政治视角从贸易与产业的互动——产业(透过其经济地理与政治游说)与国会的互动——国会与行政部门、独立机构的互动三个依次递进的层次揭示了美国对华贸易政策的形成过程,因而揭示了美国对华贸易政策产生的机制。

一、中美贸易对美国产业利益的分配性影响与产业的贸易政策偏好

现代经济学意义上的产业概念泛指国民经济的各种生产或服务部门,如传统产业和新兴产业中的制造业、服务业和基础产业等。¹现在这个概念已涵盖各种制造和提供物质产品、流通手段、服务劳动等等的企业或行业,如农业中的林业、畜牧业、渔业;制造业中的钢铁、汽车、铸造行业;服务业中的零售业、软件业等。此外,企业或公司往往是产业的载体,其运作也与产业的发展密切相关。

对外贸易政策是一种国家对外经济政策的混合体,广义上是指一个国家试图影响外部经济环境的那些行动的总称,狭义上特指进口和出口政策。美国对外(包括对华)贸易政策制定大致可分为立法性贸易政策制定和执法性贸易政策制定两种。立法性贸易政策制定指创制一项具有公共法律效力的贸易

政策,一般经历从议案提出到两院通过再到总统批准的立法程序,其政策过程的直接参与者为国会和总统。

“一国经济的国际化(表现为国际贸易和资本流动)对国内生产者的利益产生不同的影响,进而塑造它们不同的政策偏好。与国家相对比较优势联系最紧密的生产者可能赞同促进更开放的政策;而处于劣势的生产者则可能反对它们。因此,国际化的赢家(winners)和输家(losers)之间存在着利益冲突”。²中美贸易对美国不同产业的利益产生了显著的分配性影响,进而导致相关产业对双边贸易的敏感性及其对华贸易政策偏好。例如,美国在对华贸易中享有比较优势的产业如信息、高科技制造、农业等从对华出口中获得了巨大利润。对华贸易带来的收益使上述产业产生了对华实施自由贸易政策的偏好。它们担心对华实施贸易保护可能会招致中国的报复,从而影响其预期贸易收益,因而不赞成对华实施贸易保护政策。

然而,在一个开放的经济体中,对外贸易不可避免地使一些不具比较竞争优势的产业成为国际贸易的“输家”。在中美贸易中,美国的纺织、钢铁、家具

等传统“夕阳”产业不再具有比较优势,这使它们成为美国对华贸易中的“输家”,不得不承受生产转移、产值下降、工厂倒闭和工人失业的代价。例如据美国商务部统计,截至2006年已有2500家美国制造公司将生产转移海外。仅2004年美国轮胎产业有30多条生产线向中国转移。美国制造业产值不断下降,其占GDP比重由二战后的40%下降到2006年的12%左右。”另据美国经济政策研究所(EPI)的统计,对华贸易逆差所产生的工作流失效应主要发生在美国制造行业。从2001至2007年,“美国共向中国流失工作230万个,仅2007年就有36.6万个工作流失到中国”。⁴

上述数据表明美国制造业成了对华贸易中的“输家”,制造业的企业主和劳工将国际贸易竞争带来的生产转移、工作流失等不利后果归咎于外国竞争者、尤其是中国“不遵守市场规则”的“非法贸易行为”,认为这种“非法贸易行为”不仅对美国制造商不公平,而且还是一种“欺骗”、甚至“掠夺”的贸易行为。为维护自己的利益,美国制造业必然较前述获益产业更主动、更积极地进行政治动员或开展政治游说,要求选区议员和政府官员“铲平竞技场”,对中国采取强有力的贸易保护主义政策。例如,代表美国制造商利益的“美国制造业联盟”(AAM)认为“中国利用诸如倾销、补贴和汇率操纵之类的非法贸易做法损害美国制造业”,大肆渲染所谓“中国欺骗”导致的贸易逆差给美国制造业带来的巨大损失,鼓动“选民必须告诉候选者:在你获得我的选票之前,我想知道你会怎样终止中国的欺骗性贸易行为”,强烈要求政府实施美国贸易法,“让中国对其行为的后果负责”。⁵

二、产业地理与国会制度间的相互作用对美对华贸易政策的影响

在美国,对中美贸易敏感的产业以其产业地理为基础向联邦政府投射影响力,进而通过政治游说实现自己的贸易政策偏好。产业地理又称产业经济地理,即指产业从事经营活动所在的场所(location)。产业经营场所则包含地理范围(geographical reach)和地理集中度(geographical concentration)两个维度。产业的地理范围指产业的财富生产地所跨越的州和选区的数量,亦即从事同一产业经营的州、选区的数量,如美国轮胎产业跨越美国东部、中部和南部约15个州、27个国会选区,⁶其地理分布范围广泛。地理范围标志着产业地理分布的广度。地理集中度则指产业分布的州和选区在空间上的距

离远近。从事同一产业经营的州、选区距离越近,则集中度越高,反之亦然。例如,在美国,从事纺织业经营的主要是南卡罗来纳和北卡罗来纳两州及两州内的大部分选区。两州之间及州内设有纺织厂的选区之间在空间上毗邻,因而具有很高的地理集中度。地理集中度标志着产业地理分布的深度。

产业地理政治则是指产业的“经济地理与它在其中运作的政治制度结构之间的相互作用”。⁶美国政治制度结构是一种三权分立与制衡的制度结构。在这样一种制度结构中,产业依其经济地理最能施加影响的联邦机构是美国国会,反过来国会也是最能反作用于产业经济地理投射在国会的政治影响力的联邦机构。因此,产业经济地理与作为立法机构的国会之间相互关系成了产业地理政治的核心内容。其基本含义是一方面,产业通过其地理分布的范围、集中度向国会投射政治影响力,并在此基础上对国会开展结盟游说,以此最大限度地影响国会的贸易政策态度。另一方面,国会的结构和规则反过来加强或减弱产业投射在国会的政治影响力,并反作用于产业在贸易问题上采取的政治行动,具体展开如下:

由于美国众议院议席是以人口规模划分的选区为基础,参议院则以州为议席划分的基础,因此,从某种意义上讲,美国国会代议制是一种地理(以选区和州为单位)代表制。鉴于产业,尤其是主要产业在为其所在选区、州提供就业机会、政治捐款和税收等方面的重要作用,议员出于竞选、连任的考虑,不得不对选区产业的利益诉求(游说)予以积极回应。因此,某一产业的地理位置、地理分布范围和集中度直接影响着其在国会山政治权力的大小。产业跨越的州和选区越多,它在国会可望获得支持的议员就越多;产业分布的越相对集中(如地理上毗邻),产业所在州和选区的选民(成员公司的雇主与员工)越有可能开展集体行动(如对政府展开结盟游说)。因为“空间上的接近可以便利产业集团更为密切地进行交流,为行业游说的扩展提供更为通畅的政治网络”。⁷地理分布既有广度、又有深度的产业(如钢铁和纺织业)对国会的政治影响力大于只有广度而缺少深度的产业(如零售业)或只有深度而缺少广度的产业(如农业中的小麦和玉米产业)。⁸

在美国,宪法赋予国会规范贸易之最高权限。作为民意集散地的国会汇聚了各种民间利益集团的压力,并通过其立法性行动向总统为首的行政部门及准司法性独立机构(如美国国际贸易委员会ITC)

输送压力,这使得国会实际上成了美国贸易政策制定的枢纽,也使其成为对外贸敏感的产业游说的主要对象。

然而,美国国会的结构和规则(含潜规则)也反作用于产业投射在国会山的政治影响力。国会的两院制结构意味着关于贸易问题的法案必须获得参、众两院通过才有可能成为公共法律;国会多数通过的表决体制则意味着一项贸易议案必须获得两院多数支持才能成为公共法律;除此之外,两院各有特色的议事、立法规则或惯例也反作用于产业的政治影响力。

在美国,很少有产业的地理分布既有足够的广度和深度,使其无需游说就能自然获得国会两院的多数支持,因此,在通常情况下,不管是高科技产业还是传统制造业,所有产业在国会推进自己的贸易政策议程时都会遇到国会的两院制结构和多数表决通过体制的障碍。产业若要克服这种制度性障碍,则有必要通过产业与产业之间、产业与非产业性的行业(如人权、环保组织)之间的结盟来集结起尽可能广泛的支持,以此实现对国会施压或影响的最大化。例如,自2003年以来,包括美国钢铁、纺织、铸造、造纸、汽车零部件、家具、弹簧等行业的美国制造业的业主和工人将工厂倒闭和工作流失主要归咎于“中国操控人民币汇率”。他们通过成立“健全美元联盟”、“公平汇率联盟”、“繁荣美国联盟”等组织对政府特别是国会议员发起大规模的结盟游说运动。由“劳联—产联”和“全国制造商协会”牵头成立的“公平汇率联盟”(其前身是2004年成立的“中国汇率联盟”)集结了来自制造业、农业、服务业和劳工方面的多个游说团体,截至到2010年2月19日共有46个行业的游说团体加入到该联盟中。由制造业发起成立的“繁荣美国联盟”呼吁其成员敦促所在选区议员加入针对中国汇率政策的“2009年公平贸易汇率改革议案”的连署。^A

产业的结盟行动反映在国会山就是代表产业利益的议员之间跨选区、跨党派、跨两院的结盟行动。这样的行动包括如下几个方面:

第一,在国会内成立代表某产业利益的次级组织,并开展相关活动。与产业经常结成产业联盟以最大限度地拓展自己的地理支持空间相对应,议员在国会内部也会结成各种各样的跨选区、跨党派的次级联盟组织,以提高自身对贸易政策的影响力。这些联盟组织通常被称为“连线”,如“钢铁连线”(Steel Caucus)、“纺织连线”(Textile Caucus)、“制

造连线”(Manufacturing Caucus),等等。对于产业的贸易诉求,这些连线组织一般采取诸如交流信息、发起政策倡议、举行听证会之类的活动来表达“连线”对其所代表产业利益的关切。例如,国会“钢铁连线”将中国产品的安全问题与钢铁产品的进口相联系,在2008年4月底举行听证会,探讨帮助美国钢铁制造商的政策选择。¹¹

第二,征集议案连署。国会一院内部,代表某个产业的利益代言人(选区或州议员)若想让自己的提案引起相关委员会(如贸易提案之于众议院筹款委员会和参议院财政委员会)或全院的重视,则提案人往往需要拉其他选区或州的议员作为其议案的连署人(sponsors),以此扩大议案的支持面。例如,2009年4月21日,由来自俄亥俄州第17选区的民主党众议员蒂姆·瑞安(Tim Ryan)与来自宾夕法尼亚州第18选区的共和党众议员蒂姆·墨菲(Tim Murphy)联合起草了一封信,鼓动其同事连署他们即将向众议院提交的关于“纠正汇率偏差”的议案,即“2009年公平贸易汇率改革法案”。截止到2009年10月8日,共有41名民主党议员和27名共和党议员参与了“瑞安—墨菲议案”(2009年公平贸易汇率改革议案)的连署。¹²

第三,向两院分别提出代表同一产业利益的议案。某一产业若想让自己的利益在参、众两院受到重视或有力的推动,则该产业的利益代言人往往会在两院抛出议题相同但版本不同的提案,以此造成一种两院支持的声势,进而引起媒体、公众和行政部门对议案的关注。如2007年,为了在人民币汇率问题上向政府施压,代表制造业利益的舒默、格雷厄姆等议员向参议院财政委员会提交编号为S.1607的议案;其在众议院的同事瑞安、亨特则向主管外贸的筹款委员会提出内容相似的H.2942的议案。¹³

三、国会与行政、准司法性独立机构在对华贸易政策制定中的互动

代表同一产业或结成联盟的不同产业利益的议员在受到产业向自己输送的压力后,一般通过采取联合行动直接或间接地向行政部门、独立机构施压。联合施压的主要方式有如下几种:

一是议员联手推出议案并征集连署。征集议案连署既是代表相关产业利益的议员对产业结盟游说的回应,又是议员向行政部门施压的重要手段。一般由2-3名代表产业利益的资深或重量级议员向国会推出两党一致的议案,并尽可能征集更多议员加入连署。参加连署的议员大多数来自相关产业所

在的选区,其他少数并不代表相关产业利益的议员之所以加入连署或是出于相互照顾、或是对位高权重的提案人的捧场、或是对相关产业命运的同情、或是对议案施压的对象国在其他方面(如人权、知识产权等)不满等原因。除此之外,提案议员还通过威胁要在国会推动已获多数议员在程序上支持的议案的立法行动来向行政部门施压。通过联名推出议案、征集连署或威胁推动立法等方式,代表产业利益的议员希望借此造成一种议案受到大多数国会议员关注的声势或氛围,以此引起总统为首的行政部门的高度关注或重视。

二是向总统或行政部门联名致信,亦即由多位代表相关产业利益的议员向总统或相关行政部门联名致信,形成国会议员对特定贸易问题的跨选区、跨党派共同关注声势,以此对总统或行政部门施加以难以回避的压力。例如,2009年11月5日,45名议员致函总统奥巴马,对财政部一直拒绝将中国列为“汇率操纵国”表示“惊讶和失望”,并敦促总统“承认中国对其汇率政策的非法操纵,支持‘瑞安—墨菲法案’以阻止中国有害的做法”。¹⁴2010年3月底,美国130名众议员联名致信美商务部长骆家辉和财政部长盖特纳,要求财政部将中国列为“汇率操纵”国,呼吁商务部如果中国不改变汇率政策则依据美国贸易法向中国进口品征收附加关税。¹⁵众多议员频繁连署议案和联名致信是美国制造业的经济地理投射在国会的政治影响力及其结盟游说的直接产物。国会议员通过这样的联合行动又给行政部门施加了很大的压力。¹⁶

三是在产业关注的贸易问题上,代表产业利益的议员联手推动国会通过相关问题的决议案,以此表达国会议员在相关问题上的立场。虽然此类决议案没有法律效力,但可以影响舆论,对总统产生压力。例如,代表金融业利益的议员推动众议院于2007年7月17日以401比4的票数通过H. Res. 522决议案,呼吁中国政府消除美国金融服务业公司在中国做生意的障碍。代表制造业利益的议员推动众议院外交事务委员会于2009年8月1日通过H. Res. 44决议案,谴责所谓“中国不被国际社会接受的商业惯例,包括制造和出口不安全产品,无视环境保护和剥削劳工等惯例”。¹⁷

其他联合施压的方式包括通过打电话和发电子邮件等方式向总统或其他主管外贸的政府部门领导传达自己对某个贸易问题的看法;议员在国会公开发表演说以表达自己对某些贸易政策的支持或反

对;国会针对某个贸易问题召开听证会或成立专门委员会展开调查,等等。

然而,对于国会(议员)在贸易问题上的施压,行政部门并非总是被动的反应。美国宪法赋予行政部门否决权的用意在于让国家利益压倒部门或地方利益。¹⁸何况国会也不大愿意直面国内产业的压力,而更愿意让行政部门在对外贸易中发挥更大的作用。¹⁹虽然冷战后随着外来竞争的加剧,国会越来越突显自己在贸易政策上的作用,但总体上并没有改变行政部门主导美国贸易政策制定的趋势。虽然国会对美国对贸易政策的影响很大,但反映国会意愿的议案最后能否成为公共法律在相当程度上取决于总统的态度。如果总统支持某一法案,那么该法案就容易成为公共法律,国会影响贸易政策的努力就取得了成功;如果总统反对,则难以成为公共法律,国会影响贸易政策的努力就很容易遭到失败,如1985年美国针对中国的纺织品配额案,在国会两院得到多数通过的贸易保护议案由于里根总统的否决而未能得到执行。当然,国会还可以对总统的否决进行反否决(override),但一般而言,在参众两院都获得2/3的多数支持是非常困难的。由此可见,产业地理对美国贸易政策的影响还要受到府会关系的制约。

此外,面对产业和国会在“进口贸易救济”问题上的压力,美国行政部门不是直接由

一个机构或总统做出回应,而是由职能涉及贸易管理领域的机构按照分工与合作的原则来处理相关问题。如对于ITC向总统提交的裁决结果和建议,美国贸易代表办公室(USTR)通常要启动听证程序,并在听证的基础上做出裁决。在向总统提交制裁建议前,USTR一般会咨询财政部、劳工部、商务部等相关部门的意见,最后由总统做出是否及怎样给予产业贸易救济的定夺。如在轮胎特保案中,USTR在收到ITC的裁决结果和建议后举行了两次听证会,并在咨询财政部、劳工部、商务部等部门意见后,向奥巴马提出了相关建议。²⁰可见,贸易问题一般会引起行政部门内部管理机构间的连锁反应。相关机构根据各自的职能和标准操作程序来对贸易问题进行处理和互动。

最后,在美国,国内产业的贸易诉讼或救济请求也导致国会议员向管理职能涉及贸易

事务的准司法性独立机构施压。如作为独立机构的ITC在调查外国产品进口是否已经或正在造成美国相关产业市场扰乱威胁时,代表产业利益

的国会议员通过给 ITC 写信、出席听证会、发表评论等方式来对 ITC 的行动施加影响。如在美国对华轮胎特保案中,来自轮胎制造州的 5 名参议员和 6 名众议员出席 ITC 的听证会发表证言,坚决支持“美国钢铁工人联合会”代表轮胎产业工人向 ITC 提出的贸易救济的请求。²¹另有 5 名参议员和 10 名众议员则以向 ITC 提交支持信件的方式向 ITC 施压。²²

结 语

以上是对产业地理政治对美国对华贸易政策制定影响机制的理论阐述。在这一机制中,中美贸易对产业利益所产生的分配性影响及产业的贸易政策偏好成为美国对华贸易政策制定的根本动因,也是我们研究美国对华贸易政策制定的逻辑起点;产业经济地理与国会制度的相互作用及产业对国会的政治游说则成为美国对华贸易政策制定的核心因素;国会与行政部门、准司法性独立机构围绕应对产业压力的互动则最终导致美国对华贸易政策的出台,这一环节也成为我们考察美国对华贸易政策制定的逻辑终点。金融危机催生了美国对华新一轮的贸易保护主义浪潮。美国东部传统制造业是此轮贸易保护主义浪潮的策源地和堡垒。从产业地理政治的角度研究美国对华贸易政策的形成无疑具有重要的理论与现实意义。

注 释

- ¹ 张昆仑:《产业的定义与产业化:从马克思的“产业”思想论起》,载于《学术界》2006 年第 1 期。
- ² [美] 罗伯特·基欧汉,海伦·米尔纳主编:《国际化与国内政治》,北京大学出版社,2003 年版,第 17 页。
- ³ /美国产业转移的趋势及重点研究”,山东国际商务网,2008-04-30。
- ⁴ Robert E. Scott, “China trade costs jobs in every state”, http://www.epi.org/economic_snapshots/entry/webfeatures_snapshot_s_20080730/。
- ⁵ /How China Cheats”, http://www.americanmanufacturing.org/issues/china_cheats/how_china_cheats/。
- ⁶ /Background on the unfair trade issue and how it impacted U. S. tire jobs”, http://assets.usw.org/China_Trade_Tires/s421_usw_backgrounder_consumer_tire_case_042009.pdf。
- ⁷ Wendy J. Schiller, “Trade Politics in the American

- Congress: A Study of the Interaction of Political Geography and Interest Group Behavior”, *Political Geography*, July, 1999, Vol. 18, P. 769.
- ⁸ Marc L. Busch, Eric Reinhardt, “Geography, International Trade, and Political Mobilization in U. S. Industries”, *American Journal of Political Science*, October 2000, Vol. 44, No. 4, PP. 703-705.
 - ⁹ 刘建华:《看清美国在汇率问题上的结盟行动》,载于《证券时报》,2010 年 04 月 20 日。
 - ¹⁰ Paul Giannamore, “Steel state legislators question Chinese steel safety”, <http://www.hsconnect.com/pagecontent.Detail/id/502120.html?nav=5010>, May 1, 2008.
 - ¹¹ Gary Hufbauer, Claire Brunel, “The US Congress and the Chinese Yuan”, Paper presented at the conference on China's Exchange Rate Policy, Peterson Institute for International Economics, Washington DC, October 19, 2007.
 - ¹² “Rep. Ryan and Rep. Murphy Urge Pres. Obama to Take Stance on Currency Manipulation”, November 13, 2009, http://timryan.house.gov/index.php?option=com_content&task=view&id=322。
 - ¹³ “130 Members of Congress Push for Action on China Currency Manipulation”, http://www.tradereform.org-03/130_members_of_congress_push_for_action_on_china_currency_manipulation/。
 - ¹⁴ The US - China Business Council, 111th Congress Legislation Related to China, www.uschina.org/public/.../111th_congress_chinalegislation.pdf。
 - ¹⁵ Jerel A. Rosati: Readings in the politics of United States foreign policy, Peking University Press, 2004, P. 241.
 - ¹⁶ 1934 年通过的《互惠贸易法案》和 1974 年的贸易法案关于快车道授权的条款均表明了这一点。参见[美]戴斯勒:《美国贸易政治》,中国市场出版社,2006 年版,第 13 页。
 - ¹⁷ 有关“特保条款”实施程序参见李娟:《美国针对中国产品特保之法律框架评述》,载于《学术界》2008 年第 6 期。
 - ¹⁸ Support Testimony Presented at ITC Hearing, Jun. 2, 2009, http://www.usw.org/our_union/our_issues/unfair_trade?id=0006。
 - ¹⁹ Support Letters Submitted to ITC, http://www.usw.org/our_union/our_issues/unfair_trade?id=0006。

[责任编辑 胡宗山]