

美国对华汇率外交中的 利益集团政治^{*}

李俊久 姜默竹

内容提要：21世纪伊始，美国对中国发起了汇率外交攻势，这既有敲打中国的战略谋划，也有利益集团政治的复杂背景。国外学者从开放、制度和国家—社会的视角研究了利益集团的汇率政策偏好、利益集团将其转化为政策产出的机制及所面临的约束，但其研究方法、对象、层次和视角存在一定的不足。利益集团之所以能影响美国对华汇率外交，是因为基于美国政治体制的汇率政策决策。实践中，美国保护性经济利益集团和“院外援华集团”围绕人民币汇率展开了激烈博弈，中国相关经济利益集团也通过本国政府寻求影响。为化解汇率外交压力，中国需在微观层面巩固和扩大“相容利益”，以争取更多美国利益集团的支持；在宏观层面通过双边和多边渠道，有理、有据、有节地坚持在人民币汇率问题上的原则和立场。

关键词：汇率外交 决策机制 利益集团 相容利益 双层博弈

作者简介：李俊久，吉林大学中日经济共同研究中心、吉林大学经济学院副教授；

姜默竹，吉林大学东北亚研究院博士后

21世纪伊始，美国对中国发起了汇率外交攻势，归结起来有如下显著特点：第一，“有法可依”。《1988年综合贸易与竞争力法案》（Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, OTCA）的生效，是美国将其贸易政策与

* 本文受国家社科基金重大项目“中国积极参与国际货币体系改革进程研究”（项目编号：10ZD&054）、教育部人文社会科学青年基金项目“货币地理学视角下的人民币亚洲化研究”（项目编号：12YJCGJW005）的资助。笔者衷心感谢《当代亚太》杂志匿名评审专家提出的宝贵修改意见，文责自负。

《当代亚太》2014年第4期，第69~100页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

汇率政策有机结合的发端。^① 根据该法案，美国财政部需就汇率政策与外国展开磋商，并定期向国会提交“国际经济与汇率政策报告”（以下简称“报告”）。据此，在1992年5月和12月、1993年5月和11月以及1994年7月的连续5次“报告”中均把中国认定为“货币操纵国”，此后虽不再使用这一称谓，但中国的汇率政策一直是其重点评估的对象。第二，战略明确。在中国加入世界贸易组织（WTO）不久，小布什政府就制定了一项针对中国的三层金融外交战略：第一层是在本国高层与中方领导人之间发起史无前例的高水平接触，敦促后者更快地走向灵活的、以市场为基础的汇率；第二层是构建有关推动中国实施汇率制度更大灵活性的多边支持框架；第三层是与中国就人民币汇率走向灵活性所需的技术、经济和金融步骤展开密切合作。^② 第三，议案众多。据粗略统计，自2003年9月5日纽约州民主党参议员查尔斯·舒默（Charles Schumer）首次向国会引入人民币汇率议案（S. 1586）以来，美国两党议员提出的类似议（法）案不下56个，数量之多前所未有。^③ 第四，久拖不决。自2003年至今，美国对华汇率外交已开展了十年，此间，中国稳步推进了人民币汇率制度的市场化改革，人民币汇率稳中有升。这些变化是中国政府在“主动性、可控性和渐进性”三原则的基础上，基于自身结构转型所做出的战略调整，而非迫于美方压力的无奈之举，从而避免了重蹈当年日元在短期内（经过“广场协议”、“贝克—宫泽会谈”和“卢浮宫协议”三个阶段）大幅升值、日本掉进“流动性陷阱”并最终走向“泡沫经济”崩溃的覆辙。

美国之所以对中国展开持续、系统、密集和不懈的汇率外交，既有敲打中国的战略谋划，也有利益集团政治的复杂背景。关于后者，现有文献主要关注美国保护性利益集团的游说及其影响，^④ 缺乏对美国汇率政策的决策机

^① 该法案由美国伊利诺伊州民主党议员丹尼尔·罗斯腾考夫斯基（Daniel Rostenkowski）在1988年6月16日引入国会，7月13日在众议院被通过，8月3日在参议院被通过，8月23日经总统罗纳德·里根签署后成为法律（Public Law No. 100-418）。

^② John B. Taylor, “New Directions for U. S. Economic Policy towards Japan and China”, October 21, 2004, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2050.aspx>.

^③ Library of Congress, <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.

^④ 何兴强：《美国利益集团与人民币升值压力》，载《当代亚太》2006年第3期，第50～57页；周叶菁：《利益集团与美国的国际货币政策——以人民币汇率问题为例》，载《国际论坛》2009年第1期，第51～56页；邓彪、赵维焱：《论美国利益集团在人民币汇率问题上的结盟行动——以“健全美元联盟”、“公平货币联盟”为例》，载《中南财经政法大学研究生学报》2010年第4期，第104～108页；曾雄军：《美国利益集团施压人民币升值的路径分析》，载《外交评论》2013年第2期，第30～46页。

制、相关利益集团、尤其是反保护利益集团的角色和作用，以及美国对中国汇率外交的特殊性等问题的系统思考。本文将围绕如下问题展开：第一部分梳理和评述有关汇率政策中利益集团政治的相关文献；第二部分阐释利益集团政治在美国汇率政策决策中的具体体现；第三部分运用“利益相容”和“双层博弈”（two-level game）的观点揭示美国对中国汇率外交的独特性；第四部分提出政策建议。

一、汇率政策中的利益集团政治：竞争性的解释

在国际经济学文献中，人们对汇率政策的研究大多抽象掉政治因素，从而使汇率政策成为一个未被主流经济学家打开过的“黑箱”。但正如阿维纳什·迪克西特（Avinash Dixit）所强调的，“经济政策的制定应被视为一个在‘真实时间’中发生的、许多试图影响政策直接制定者（代理人）行为的参与者（委托人）之间的一种动态博弈的政治过程”。^①“经济政策制定的政治过程经常受到立法机构、行政机构及其部门、法院、各种特殊利益游说集团及媒体等方面的影响”。^②汇率政策作为开放条件下宏观经济政策的重要组成部分，其制定也不例外。因此，对汇率政策的认识需要“拿回政治”（bring the politics back in）。

杰弗里·弗里登（Jeffrey Frieden）在构建汇率政治的分析框架方面做出了开创性贡献。他在1988年的论文中，首次论及部门利益与汇率政治的关系。该研究认为，部门利益包含两种类型：一种是资产呈现国际多样化并能利用国内外投资机会的集团，它们由拥有海外资产的债权人、与债权国金融中心有业务关联的机构和有国际竞争力但尚未开展海外投资的厂商构成。另一种是面临进口竞争的部门和资产未实现国际多元化的部门，包括缺乏竞争力的厂商和非贸易品及服务的厂商。每个部门的经济环境所导致的部门政策偏好将影响国家对外经济政策的议价能力。^③

^① Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge: MIT Press, 1996, pp. 29-31.

^② Ibid., p. 10.

^③ Jeffrey A. Frieden, “Capital Politics: Creditors and the International Political Economy”, *Journal of Public Policy*, Vol. 8, No. 3/4, 1988, pp. 265-286.

此后，弗里登进一步发展了部门利益的汇率政策偏好及汇率政治的分析框架。首先，依托赫克歇尔—俄林模型（Heckscher-Ohlin Model）提出了特定要素模型（Specific-Factors Model），用以考察部门利益在不断增强的资本国际流动性中的损益分布及其汇率政策偏好。在该模型下，商品相对价格的变化对特定部门的生产者而非整个要素所有者阶层有主要影响。据此，弗里登给出了各个利益集团所偏好的汇率政策组合：在国内市场上面临进口竞争的可贸易品厂商偏好浮动汇率制和本币贬值，可贸易品的出口厂商偏好固定汇率制和本币贬值，非贸易品的厂商偏好浮动汇率制和本币升值，国际贸易商和投资者偏好固定汇率制和本币升值。^① 其次，提出了汇率政治的“十条主要原理”：（1）汇率是一个政策变量；（2）政策变量由政治决定；（3）不存在一个技术上不能持续的汇率；（4）名义汇率的可持续是一个纯政治概念；（5）对货币政策制定的压力既有一般性的又有特殊性的；（6）存在着有货币政策偏好的特殊利益集团；（7）广泛的政治压力对汇率政策尤为重要；（8）汇率并非衡量政府可信性的内在手段；（9）政府的政策可使货币在可信性方面找到“避风港”；（10）可信性不能通过技术手段“购买”。^② 最后，分析了欧洲货币一体化中的利益集团偏好。在弗里登看来，利益集团的影响是其相对规模的函数，当一国经济的大部分已向国际贸易和投资开放时，政府会寻求货币稳定并将货币维持在一个有竞争力的水平上，以期得到可贸易品厂商的政治支持。^③ 此外，受货币政策对贸易和投资的实际影响的驱使，有分配动机的私人利益和汇率政策的制定关系密切。特别是，高端制品的出口商和跨境投资者更可能支持稳定的汇率，而面临进出口竞争的厂商则偏好货币贬值。^④

^① Jeffrey A. Frieden, “Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance”, *International Organization*, Vol. 45, No. 4, 1991, pp. 425-451; Jeffrey A. Frieden, “Exchange Rate Politics: Contemporary Lessons from American History”, *Review of International Political Economy*, Vol. 1, No. 1, 1994, pp. 81-103.

^② Jeffrey A. Frieden, “The Politics of Exchange Rates”, in Sebastian Edwards and Moisés Naim, eds., *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1997, pp. 81-94.

^③ Jeffrey A. Frieden, “The Impact of Goods and Capital Market Integration on European Monetary Politics”, *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, 1996, pp. 193-222.

^④ Jeffrey A. Frieden, “Real Sources of European Currency Policy: Sectoral Interests and European Monetary Integration”, *International Organization*, Vol. 56, No. 4, 2002, pp. 831-860.

弗里登从开放的视角分析了利益集团的汇率政策偏好，为人们理解汇率政治提供了有益的启示。但凯思林·麦克纳马拉（Kathleen McNamara）在考察了欧洲货币一体化的实践后得出结论：“尽管一直存在企业界支持汇率稳定的基础，但不存在特定要素模型所预测的对各种宏观经济和汇率政策的高度差异化的部门需求类型。”^①“不确定性及由此带来的集体行动困境，使利益集团在货币问题领域的活动保持着最小限度，如同国家财政部和中央银行官员与直接的社会压力存在着相对的制度隔绝。”^②萨拉·奈特（Sarah Knight）则指出，弗里登虽然解释了不同部门的偏好，但没有解释为什么利益集团只对汇率采取周期性的动员行为，也没有在部门偏好和政策活动及政策产出之间构筑起明确的联系。^③这些批评实际上涉及到研究汇率政治的另外两个重要视角，即制度和国家—社会关系。

从制度的视角出发，鲁兰德（Ruland）和维埃尼（Viaene）构建了一个关于最优汇率制度的政治选择模型，该模型中的一国选民由三类经济主体构成：进口商、出口商和投机者，他们均面临未来汇率的不确定性且均厌恶风险，均按福利最大化的原则选择各自的汇率政策立场。结果是，明确的利益集团将会出现，每个联盟会捐款给竞选政治职务的一两个政治候选人，以换取对其最优政策干预的支持。当两个候选人根据汇率的波动性做出政策声明时，内生的政治过程的均衡结果要么是固定汇率制，要么是浮动汇率制。^④戴维·比尔斯（David Bearce）以“委托—代理”模型为基础，建构了一个“政党作为代理人”的分析框架。在他看来，较之集团规模而言，当权政府

^① Kathleen R. McNamara, “Structural Indeterminacy and Sectoral Interests in European Monetary Integration”, in Timothy J. Sinclair and Kenneth P. Thomas, eds., *Structure and Agency in International Capital Mobility*, New York: Palgrave, 2001, p. 65.

^② Kathleen R. McNamara, “Consensus and Constraint: Ideas and Capital Mobility in European Monetary Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, 1999, pp. 455-476; 布洛兹（Broz）和弗里登的研究在某种程度上回应了这一质疑：“衡量集团偏好和政治影响力从来不是件易事，数据的限制给分析人员留下了代理问题……利益集团的研究方法不可能像贸易政策研究那样产生深入和丰硕的文献。由于汇率的宏观经济特征和与之相关的集体行动约束，压力集团的汇率活动要比贸易事务更有限。”参见 J. Lawrence Broz and Jeffrey A. Frieden, “The Political Economy of International Monetary Relations”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 4, 2001, pp. 317-343.

^③ Sarah C. Knight, “Divested Interests: Globalization and the New Politics of Exchange Rates”, *Business and Politics*, Vol. 12, No. 2, 2010, Article 3.

^④ L. J. Ruland and J.-M. Viaene, “The Political Choice of the Exchange Rate Regime”, *Economics and Politics*, Vol. 5, No. 3, 1993, pp. 271-284.

的党派特性更为重要。作为代理人的政府关注的不仅是选票最大化，它们也关心核心集团（委托人）的意图以及政策产出如何增进后者的利益。左翼政党倾向于与有货币自主偏好且面向国内市场的厂商集团为伍，右翼政党则更多代表偏好货币政策趋同且面向国际市场的集团利益。金日中（Kim Il-joong）和金仁培（Kim Inbae）构建了一个官僚激励模型，并以韩国为例，证明汇率制度的变迁具有内生性，即官僚既有操纵汇率以实现其效用最大化的动机，又要持续对利益集团压力做出回应。^①

制度的视角在一定程度上解决了利益集团偏好转化为汇率政策产出的问题，但该视角强调的是利益集团具有相对于政客和官僚的强大能力。事实上，政客和官僚并非总是软弱无力。^② 利益集团能否在汇率政治中有效影响到政客和官僚的政策行为，一个重要的限定条件是国家（政府）与社会的关系。彼得·卡赞斯坦（Peter Katzenstein）认为，国家与社会的关系决定着—国的对外经济政策，“民族国家的内部结构是一个关键的干预变量，忽略它我们就无法理解国际相互依赖与政治战略的相互关系”。^③ 遵循这一思路，斯蒂芬·克拉斯纳（Stephen Krasner）研究了美国国际货币政策的制定，在他看来，“影响美国对外商业政策的法律和实践揭示出权力在美国政治体系中特定问题领域中的碎片化和扩散。这一问题在货币政策方面并不明显”。“法律为国会、总统、财政部、商务部、劳工部、农业部、国务院、特殊贸易代表、法院以及私人集团提供了进入美国商业政策制定的渠道。相比之下，国际货币政策的制定权要相对集中。……有关货币政策的决策是在有效隔绝特殊社会压力的场所即白宫、财政部和联邦储备委员会做出的”。^④

开放、制度和国家—社会的视角从不同角度揭示了利益集团参与汇率政治的机理，加深了我们对这一问题的认识，但这些论述存在一定缺陷：首先，研

① Iljoong Kim and Inbae Kim, “Endogenous Changes in the Exchange Rate Regime: A Bureaucratic Incentive Model”, *Public Choice*, Vol. 125, No. 3/4, 2005, pp. 339-361.

② William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, IL: Aldine, 1971.

③ Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1978, p. 3.

④ Stephen D. Krasner, “United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness”, in Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, pp. 64-65.

究方法是静态的，缺乏对利益集团影响一国汇率政策的动态分析；其次，研究对象是局部的，只关注一国内部的各个利益集团的偏好及其对汇率政策的影响，忽视外国利益集团对汇率政治的介入；再次，研究层次是单一的，侧重对各个利益集团自身偏好及行为的分析，欠缺对不同利益集团之间策略互动的考量；最后，研究视角是非系统的，没有将“偏好”、“制度”以及“信息”等多个变量纳入到一个统一的分析框架。针对上述不足，本文尝试从动态、整体、多元和系统的角度，揭示美国汇率政策的决策机制以及利益集团在其中扮演的角色和发挥的作用，为分析美国对中国汇率外交中的利益集团政治奠定基础。

二、美国汇率政策决策中的利益集团政治

研究公共政策的学者强调，“考察政治体制的性质是理解公共政策制定过程的途径之一”。^① 以此为出发点，本文认为，理解美国汇率政策决策过程的一个重要前提，是正确认识美国政治体制的性质。这一问题具体可分为两个层面：一是美国的政治体制是以个人主义为主还是以制度原则为主；二是美国的政治体制是以集权主义为主还是以分权主义为主。

首先，关于政治体制的制度化程度。詹姆斯·马奇（James March）和约翰·奥尔森（Johan Olsen）认为，“政治制度界定了政治运作的框架”。^② 在这一框架下，国内利益主体的偏好得以被汇聚甚至被动员起来，谢茨施耐德（Schattschneider）的颇有影响力的研究证实了这一点。^③ 塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）进一步强调，“没有强有力的政治制度，社会便缺乏确定和实现自己共同利益的手段。创建政治制度的能力就是创建公共利益的能力”。^④ 为避免国家发展陷入个人主义的怪圈，美国在建国之初就设计了

① 迈克尔·豪利特、M·拉米什：《公共政策研究：政策循环与政策子系统》，庞诗等译，生活·读书·新知三联书店2006年版，第11页。

② James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press, 1989, p. 18.

③ E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures, and the Tariff*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1935; E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.

④ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968, p. 24.

三个层次的“委托—代理”的政治体制。第一个层次是成立以代议制为基础的联邦共和政府，选民把决策权委托给国家权力机构。作为代理人，处于立法机构的议员和处于行政部门的总统受到选民投票行为的约束，其对权力的行使要以实现社会公益为基本原则和前提。第二个层次是作为立法机构的国会对行政机构的事务委托，即把众多具体事务的决策权委托给总统及其领导下的行政机构，为确保后者的决策不至于侵害广大公众的利益，国会有权监督其代理人的行为。第三个层次是立法和行政两大部门将权力委托给各自部门内部的具体机构，如国会将贸易政策的主要决定权委托给参议院的财政委员会和众议院的筹款委员会，将货币金融政策的主要决定权委托给参议院的银行委员会和众议院的金融服务委员会；总统将贸易谈判权委托给美国贸易代表办公室（USTR），将大部分国际货币政策权力委托给财政部等。^①

其次，关于政治体制的分权化程度。有学者指出，从行政与立法功能的分化程度来说，美国政府有别于其他发达工业化国家。尽管大多数国家拥有一个直接从立法机构中选出的行政部门，但美国是世界上第一个分别选举行政部门和立法部门并保持这种做法的国家。^② 在《联邦党人文集》中，美国“宪法之父”詹姆斯·麦迪逊（James Madison）写道：“立法、行政和司法权置于同一人手中，不论是一个人、少数人或许多人，不论是世袭的、自己任命的或选举的，均可公正地断定是虐政。”^③ 他进一步指出，“各方面都同意，正当地属于某一部门的权力，不应该完全由任何其他部门直接行使。同样明显的是，没有一个部门在实施各自的权力时应该直接或间接地对其他部门具有压倒的影响”。^④ 严格地说，美国政治体制的核心特征是权力共享（powers sharing）和制衡（checks and balances）。就权力共享而言，理查德·纽斯塔特（Richard Neustadt）纠正了人们长久以来的一个错误观念，即“人们认为1787年宪法创立了一个‘分权的’（separated powers）政府。但实际上并没有这样做。相反，它创立了一个由分立的机构（separated in-

^① Gary W. Cox and Matthew D. McCubbins, “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, in Stephen Haggard and Matthew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 21-23.

^② Jean R. Schroedel, *Congress, the President, and Policymaking: A Historical Analysis*, New York: M. E. Sharpe, Inc., 1994, p. 3.

^③ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如译，商务印书馆2012年版，第246页。

^④ 同上，第252页。

stitutions) 共享权力的政府。”^① 在实际操作中，美国立法机构将具体事务的决策权授权和委托给行政机构，证实了政府部门之间存在着权力共享机制。就权力制衡而论，“不能否认，权力具有一种侵犯性质，应该通过给它规定限度从而在实际上加以限制”。^② “为保护软弱部门不受强大部门的权力侵害，美国政府在体制上的安排需要遵循两条原则：一是把处于支配地位的立法机关分为不同单位，并用不同的选举方式和不同的行动原则使它们在共同作用的性质以及对社会的共同依赖方面所容许的范围内彼此尽可能少地发生联系；二是人民交出的权力首先分给两种不同的政府（即联邦政府和州政府），然后把各政府分得的那部分权力再分给几个分立的部门。两种政府将互相控制，同时各政府又自己控制自己”。^③

综上所述，美国政治体制的性质可被概括为“依托制度代理关系的权力共享和制衡”，这种制度安排的优点在于：一方面，它通过代议制为美国民众参政、议政，从而将自己的私人偏好转化为政治影响力并最终影响政府的政策决策提供了合法的渠道；^④ 另一方面，通过层层授权和权力制衡，在分立的政府各部门之间实现权力共享的同时，有助于彼此间在横向和纵向上的激励、监督和协调，从而对政策决策过程施加影响。在这样的政治体制下，我们可将美国汇率政策的决策过程勾勒如下（见图 1）。从中，我们可以归纳出美国汇率政策决策机制的政治经济特征。

第一，国会拥有对汇率政策的监督权。根据美国宪法第一款第八部分（Article 1, Section 8）的规定，国会赋予了涵盖美国国内外一切重要事务的权力。在汇率方面，国会的权威源于宪法所赋予的“铸造货币，管理本币和外币价值，以及固定度量衡的权力”。在布雷顿森林体系下，美元的对外价值由国会法令决定和负责监督。^⑤ 但从 1971 年起，由国会直接管理汇率是

^① Richard E. Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York: John Wiley and Sons, 1960, p. 33.

^② 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，第 252 页。

^③ 同上，第 265~266 页。

^④ 美国政治学者杜鲁门清晰地表达了这一观点。参见戴维·杜鲁门：《政治过程——政治利益与公共舆论》，陈尧译，天津人民出版社 2005 年版，第 549 页。

^⑤ 对此做出明文规定的是美国第 79 届国会第一次会议通过的第 171 号公共法（Public Law 171）第 339 章（H. R. 3314）第五部分。参见 http://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/martin/17_01_19450731.pdf。

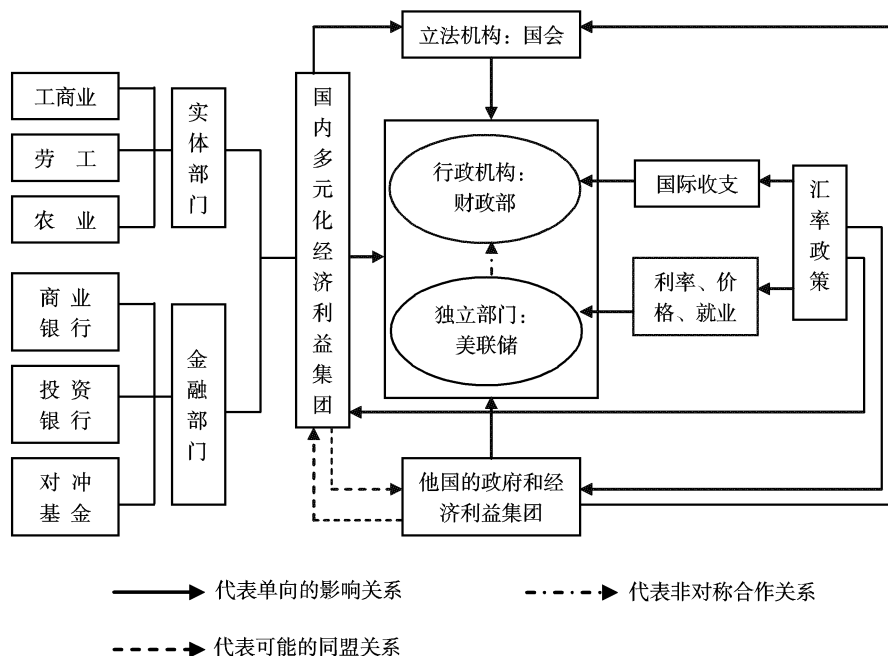


图1 美国汇率政策的决策过程

不切实际观念已被人们广为接受；汇率管理要求对市场条件迅速做出反应，这只有交给一个行政机构才合适。因此，国会将广泛的汇率政策操作和政策责任授权给了财政部和美联储。^① 尽管如此，国会仍可通过多个渠道对汇率政策行使监督权。首先，通过听证会和报告制度对两者的汇率政策实施直接的例行监督（routine oversight），具体包括监督财政部和美联储在外汇业务方面的合作、监督美联储的货币政策、监督财政部的外汇业务操作及汇率政策。其次，通过举行听证会、召集会议和组织专门的研究，谋求私人利益集团对汇率问题的共识，以达到间接监督财政部汇率政策的目的。在实际操作中，充当实施主体和决策核心的是被称为国会“政治神经末梢、情报汇集处、方案筛选器和立法细节提炼场”^② 的专门委员会。最后，通过贸易与汇率的“议题关联”（issue linkage）对财政部的汇率政策实施间接监督。在

① I. M. Destler and C. Randall Henning, *Dollar Politics: Exchange Rate Policymaking in the United States*, Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1989, pp. 99-100.

② Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *The New Congress*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 183.

布雷顿森林体系下，当面临国内利益集团寻求保护的壓力时，国会便借助贸易手段解决问题，使之不影响维持美元固定平价的汇率政策目标。在浮动汇率制下，汇率政策的决策权转移至财政部和美联储。为迎合选民利益，国会日益重视将贸易与汇率问题联系起来，OTCA 的出台和实施就是一个例证。

第二，财政部与美联储在汇率政策上的合作是非对称的。与其他大多数主要发达国家不同，在美国，财政部是汇率政策决策的核心。财政部长是美国政府的首席金融官员，国家咨询委员会（National Advisory Council）的主席，在国际货币基金组织（IMF）和世界银行等国际金融机构的理事会中代表美国政府。财政部高官在美联储官员的配合下，同外国同行进行机密谈判。同时，财政部长对外汇平准基金（Exchange Stabilization Fund, ESF）的使用有唯一的决定权，也是唯一被允许对汇率政策发表公开声明的内阁成员。相比之下，美联储虽与财政部分享汇率政策权并承担相应的干预责任，但其地位不及财政部。一方面，美联储不能撇开财政部而独自向国会汇报汇率问题，需就汇率相关问题与财政部进行磋商；另一方面，当财政部与美联储谈判达成互换协议并借助 ESF 融资时，前者就获得了要求后者听从的明确的法律权威。在实施外汇市场干预时，如果财政部表示反对，美联储根本没有能力要求纽约联邦储备银行执行一项支持货币币值的业务操作。这意味着，财政部在事实上（de facto）而非在法律上（de jure）拥有对美联储外汇干预活动的否决权。^①

第三，国内外经济利益集团对汇率政策制定的广泛参与。准确判断美国汇率政策决策中的利益集团政治，需要回答如下问题：首先，利益集团的属性是什么？其参与美国汇率政策决策过程中的动机是什么？其次，利益集团何以能够参与这一决策过程？再次，哪些利益集团会参与到决策过程当中？它们通过怎样的渠道竞逐政治影响力？最后，影响利益集团参与汇率政策决策的意愿和能力的因素有哪些？

首先，关于利益集团的属性和动机。利益集团是人类社会中的一个普遍现象。麦迪逊很早就指出，利益集团的成因深植于人类的本性之中，并与财产分配的不同和不平等联系紧密。^② 戴维·杜鲁门（David Truman）认为，

^① Stephen D. Cohen and Ronald I. Meltzer, *United States International Economic Policy in Action: Diversity of Decision Making*, New York: Praeger Publishers, 1982, pp. 42-43.

^② 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，第 46~47 页。

利益集团是“在社会中提出特定要求，具有共同态度的集团。当它通过任何一种政府的机构提出自己的要求时，它就变成了政治利益集团”。^① 杰弗里·贝瑞（Jeffrey Berry）将其界定为“由有着共同目标并试图影响公共政策的个体所组成的一个有组织的实体”。^② 经济学家吉恩·格罗斯曼（Gene Grossman）和埃尔赫南·赫尔普曼（Elhanan Helpman）则强调，“集团被组织起来以代表那些对一组意识形态或社会问题有共同看法，并希望看到这些看法能被体现在政府政策中的那些人”。^③ 可见，利益集团具有两个明确的属性：一是成员利益的一致性，即构成集团的各个成员有着共同的目标、共享的信念或一致的利益；二是行动的压力性，即利益集团被组织起来的目的是向政府施压以保护或增进其成员的共同利益。作为一项公共政策，美国的汇率政策不可避免地将利益集团分化为“受损者”和“受益者”。面对利益格局的变化，“受损者”积极行动起来影响政府决策的动机在于重新分配经济优势、扭转或消除其成员的福利损失，“受益者”的动机则是维持现有的经济优势、防止其成员的福利因政府政策的逆向调整而受损。

其次，关于利益集团参与到美国汇率政策决策过程中的条件。一是美国特殊的制度环境为多元化经济利益集团将自身偏好转化为政策影响力创造了有利条件。具体来说，三权分立的政治体制为利益集团提供了影响政府决策的多个渠道，公民自由结社和向政府请愿伸冤的宪法权利保障了利益集团对政府进行游说的合法性。二是美国汇率政策的决策者和监督者对信息的需求，使利益集团参与汇率政策的决策成为可能。对决策者而言，汇率政策的制定是一个十分复杂的过程，它需要决策者从全局的角度综合考虑政策实施的各种可能后果，因此，来自多元化经济利益集团的相关信息有助于降低因信息不对称而造成的决策失误。对监督者来说，利益集团提供的的相关信息有助于缓解其将决策权下放后所带来的“委托—代理”难题，及时对决策者拉

① 戴维·杜鲁门：《政治过程——政治利益与公共舆论》，第41页。

② Jeffrey M. Berry, *The Interest Group Society*, New York: Harper Collins Publishers, 1989, p. 4.

③ Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, *Special Interest Politics*, Cambridge: MIT Press, 2001, p. 3.

响“火警”(fire alarms)。^①

再次，关于利益集团参与美国汇率政策决策过程的类型及渠道。从类型看，既包括美国国内的多元化经济利益集团，又包括外国经济利益集团。在美国国内，这些利益集团包括实体部门的工商业、劳工、农业以及金融部门的商业银行、投资银行和对冲基金。从参与渠道看，美国利益集团竞逐政治影响力的途径包括：直接游说握有汇率政策主要决策权的财政部高官；通过游说掌握汇率政策监督权的国会和财政部高官任命权的总统，间接影响汇率政策的决策者。可供外国利益集团选择的参与渠道有：与美国相关利益集团结盟，借助后者在国内的活动渠道和网络影响美国的汇率政策；通过本国政府与美国政府的对话、会晤、磋商和谈判，向美国的汇率政策施压外交影响；直接出马或雇佣华盛顿的专业公关集团或游说公司，通过游说国会议员或行政机构要员为其经济利益代言。^②

最后，关于利益集团参与汇率政策决策的意愿和能力的因素。主要包括：政策冲击的程度和范围、规避风险的手段、集团的凝聚力、可动用的资源、政治动员的策略和结成利益同盟的可能性。前两个因素决定着利益集团的参与意愿，后四个因素则影响着利益集团的政治影响力。从前两个因素看，政策冲击的程度影响着利益集团内部各成员的福利水平，冲击程度越大，成员的福利损失越大，集团维护其成员利益的意愿和动机也越强烈；

^① Barry R. Weingast, "The Congressional Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with applications to the SEC)", *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, 1984, pp. 147-191; Mathew D. McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1, 1984, pp. 165-179; Mathew D. McCubbins, *et al.*, "Administrative Procedure as Instruments of Political Control", *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 3, No. 2, 1987, pp. 243-277; Mathew D. McCubbins, *et al.*, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, Vol. 75, No. 2, 1989, pp. 431-482; Arthur Lupia and Mathew D. McCubbins, "Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 3, 1994, pp. 361-384; David Epstein and Sharyn O' Halloran, "A Theory of Strategic Oversight: Congress, Lobbyists, and the Bureaucracy", *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, No. 2, 1995, pp. 227-255.

^② 美国法律严格禁止或约束外国国民(包括外国政府、外国政党、外国公司、外国协会、外国合伙人、拥有外国公民权的个人,以及在美国没有“绿卡”的移民)向本国政治候选人、在任的国会议员和行政官员进行捐款和游说活动。相关法律包括“联邦选举献金法”(FECA)、“外国机构登记法”(FARA)和“游说披露法”(LDA)。在这种情况下,虽不排除外国经济利益集团采取直接或雇佣游说的做法,但其难度要比其他两种渠道大得多。

政策冲击的范围则决定着受影响的利益集团的数量，范围越广，有意愿参与到汇率政策决策过程中的集团数量也越多。例如，20世纪80年代里根第一任期内的“强势美元”政策对美国诸多产业和部门构成了沉重打击，美国国内的多元化经济利益集团由此第一次真正理解了在对外贸易政策之外汇率政策对它们的意义，也第一次围绕它展开了大规模的动员和游说活动，“汇率的大规模运动第一次成为政治圈中的一个严肃问题。关于货币的问题第一次登上了美国报纸的社论和头版头条。国会议员也第一次就诸如外汇市场上冲销与非冲销干预的区别这样神秘的话题展开了争论，并第一次提出议案，呼吁部分剥夺传统上由财政部和美联储双方负责汇率政策的权限”。^① 规避风险的手段包括政策手段和市场手段。政策手段是利益集团可以寻求的能抵消或降低汇率政策冲击的政策支持措施，如对外贸易政策或国内的利率政策、价格支持政策。备用的政策选项越多、从政府获得的政策支持几率越大，利益集团试图影响汇率政策决策的意愿越低。市场手段主要包括“经营性对冲”（operational hedges）和“金融性对冲”（financial hedges）两种战略手段。^② 前者指通过在国外开设子公司的直接投资形式来实现地理上的分散，它虽不能减少利益集团成员的汇率敞口风险，但若他国降低对它的投资进入壁垒，也可削弱它要求本国政府在汇率问题上向他国施压的意愿。例如，曾成功游说美国政府施压日元汇率的美国建筑设备制造商卡特皮勒（Caterpillar）就没有强烈要求政府就人民币汇率问题向中国施压，一个重要原因是中国市场为其提供了巨大的发展空间。后者指期货、远期外汇交易、期权和互换等汇率避险工具。那些运用这些工具来管理汇率风险的企业，对汇率的敏感性和脆弱性要小于那些未使用这些工具的企业，其谋求影响政府汇率政策的政治能动性也会下降。这也从一个侧面解释了除“全美制造商协会”（NAM）自2001年底起发起反对美元升值的游说外，那些曾活跃于80年代上半期的利益集团为何在新一轮“强势美元”的政策下几近“集体失声”。

从后四个因素看，利益集团的凝聚力被视为可能决定集团成功的最重要

^① Jeffrey A. Frankel, “Exchange Rate Policy”, in Martin Feldstein, ed., *American Economic Policy in the 1980s*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994, p. 293.

^② George Allayannis, Jane Ihrig and James P. Weston, “Exchange-Rate Hedging: Financial versus Operational Strategies”, *American Economic Review*, Vol. 91, No. 2, 2001, pp. 391-395.

因素,^①它是确保利益集团的各个成员彼此达成共识、保持共同目标并促成集体一致行动的前提。可动用的资源包括物质资源与人力资源,它是利益集团发动政治动员、影响国会议员和总统(间接施压)及财政部和美联储(直接施压)的重要保障。政治动员的策略是利益集团赖以影响汇率政策的各种方式和方法的统称,具体可分为三类:第一类,利益集团通过直接的人际交往去接近汇率政策的监督者和决策者,包括当面或在电话中向他们陈述个人观点、提交研究结果及出席听证会并提供证词;第二类,利益集团通过媒介同监督者和决策者沟通,包括通过选民和朋友与他们取得联系、给他们写信或发电报、开展公关活动及公开投票记录;第三类,开放沟通渠道,包括举行娱乐和派对活动、直接贿赂、为政治活动捐款或为竞选活动提供志愿者服务以及与其他利益集团合作。^②结成利益同盟是一个利益集团为增强对汇率政策的政治影响力而在国内外寻找“感同身受”的利益受损者或受益者,并就彼此共同关心的议题达成共识,通过结成战略性同盟关系实现利益互助的过程。一个利益集团与其他利益集团结成同盟的可能性越大、合作的时间越持久,其对汇率政策的政治影响力就越突出。^③

这里有必要对美国的汇率政策做两点补充:第一,自1971年8月尼克松宣布关闭“黄金窗口”之日起,美国事实上已抛弃了原先固守的美元平价体系,转而放手让美元自由浮动。美国随后的汇率政策目标就是在“强势美元”和“弱势美元”之间做出选择和平衡,以最大化其国家利益。第二,在浮动汇率制下,美国时常将汇率政策的侧重点从“内看”转向“外指”,不是反思国内经济的结构性问题给其国际收支带来的压力,而是指责外国的汇率政策并对其开展汇率外交,或是要求外围国家放弃盯住美元的固定汇率

^① 戴维·杜鲁门:《政治过程——政治利益与公共舆论》,第180页。

^② Lester W. Milbrath, “Lobbying as a Communication Process”, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 24, No. 1, 1960, pp. 32-53.

^③ 斯蒂芬·科恩(Stephen Cohen)在分析美国利益集团时指出,利益集团组织的游说活动如同一个权力“金字塔”,从塔基到塔尖代表利益集团政策影响力的递增:处在塔基的是成千上万的单个公司和组织;位于中央的是各行业协会,如美国大豆协会和半导体业协会;高一层的是长期存在且有广泛基础的联盟集团,如美国商会、NAM、商业圆桌、全国对外贸易委员会以及劳联—产联(AFL-CIO);位于塔尖的是相对较新的组织,即代表多重选民说话的由联盟组成的特殊联盟,如1987年由主要商业联盟组建的、将其一致意见提交给国会,并最终促成OTCA的贸易商业联盟。参见Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform*, Westport: Praeger Publishers, 2000, p. 117.

制，或是向它们施压要求其调高本币对美元的币值，这折射出“美元是我们的货币，却是你们的问题”的霸权逻辑。在这一点上，美国国内呼吁实施汇率保护的利益集团与政府的立场是相辅相成的。

三、利益集团围绕人民币汇率的博弈

美国对中国汇率外交不仅是美中两个大国之间的权力较量，也是多元化经济利益集团之间的利益博弈。参与博弈的不仅有主张逼迫人民币升值的美国保护性利益集团，也有反对将人民币汇率过度政治化的美国“院外援华集团”（China Lobby），还包括从人民币币值低估和出口导向型工业化中获益的中国出口企业。在这场博弈中，有两个现象值得关注：一是众多的“院外援华集团”持续、公开地参与到美国对华汇率外交当中，它们在人民币汇率问题上的政策立场和积极游说构成了对美国保护性利益集团的有效制衡，这在美国以往的汇率外交活动中是未曾有过的现象。二是虽面临国会对人民币汇率问题进行立法和要求向其汇报人民币汇率政策的压力，但美国财政部并没有一味迎合国内保护性利益集团的政策偏好，在对华汇率外交中并未采取咄咄逼人的态度。这与其在 80 年代对日元的重度施压形成了强烈反差。原因主要在于：第一，改革开放 30 多年来，中国在贸易、投资和金融等领域与美国形成了紧密的相互依赖关系，中国经济的快速崛起在对美国弱势利益集团构成冲击的同时，也给不少美国利益集团提供了发展机遇，从而在中美两国（及相关利益集团）之间创造了“相容利益”。第二，“双层博弈”的逻辑结果。根据“双层博弈”理论，美国财政部是在国内和国际两个舞台上同时行事的，因此，它既要对中国利益集团的要求做出回应，又要将中国政府的态度考虑在内，以避免美中交恶给美国的国家利益造成不良后果。^①

1. 美国保护性经济利益集团的结盟游说

在美国，积极推动政府和国会施压人民币汇率的保护性经济利益集团主要是制造业利益的代表——NAM，和劳工利益的代表——AFL-CIO。两大利益集团对待人民币汇率的立场和策略高度一致，即反对人民币低估、强压人民币升值以及大搞结盟游说。在结盟活动中，NAM 在 2001 年 8 月牵头成

^① Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460.

立了“健全美元联盟”(Coalition for a Sound Dollar),该联盟包括NAM、钢铁制造商协会、美国纺织制造商协会及美国航空业协会等数十家美国行业协会,代表着95%的美国出口商,为众多的美国制造业部门和农业利益集团代言。AFL-CIO则在2004年9月牵头组建了包括美国部分制造业、服务业、农业和劳工组织在内的“中国货币联盟”(China Currency Coalition, CCC)^①,专门针对人民币汇率问题去游说政府和国会。保护性经济利益集团主要采取了四种游说策略。

(1) 发布报告。“健全美元联盟”主要发布三类报告:第一类直接针对人民币汇率问题,如从2003年6月起每月发布一期的、重点强调中国操纵人民币汇率的《亚洲货币操纵监控报告》;第二类反映人民币低估对相关行业的巨大侵害,如美国纺织和纤维行业等六大行业协会在2003年6月10日发布的《中国的威胁有多大》的行业分析报告;^②第三类评估中国遵守入世承诺的情况,如NAM发布的“中国遵守WTO承诺的评估”。CCC(FCC)多次发布“低估的人民币”对美国对华贸易赤字和国内制造业失业的影响的分析报告,并呼吁国会叫停对中国低估汇率这一保护主义政策的容忍。^③

(2) 游说政府和国会。“健全美元联盟”在2003年1月游说小布什政府对中国施压,迫使后者停止用“货币操纵”的做法获取出口优势,并在同年9月致信时任财政部长的约翰·斯诺(John Snow),敦促其在出访中国时把迫使后者停止“操纵”人民币作为首要目标。2005年5月2日,NAM发出了“中国必须停止货币操纵”的呼吁,支持参众两院提出的针对非市场经济国家征收报复性关税的“停止海外补贴法案”(Stopping Overseas Subsidies Act, H. R. 1216, S. 593)。CCC(FCC)面向政府的行动主要是游说USTR对中国启动301条款调查。在2004年9月9日向USTR提交的一份要求对人民币汇率低估开展301条款调查的申述被迅速驳回后,CCC写信给贸易代

^① 该联盟在2007年后更名为“公平货币联盟”(Fair Currency Coalition, FCC)。截至2010年2月19日,联盟共有成员公司、工会、协会或组织46家。参见<http://www.faircurrency.org/members.html>。

^② 报告称,2001年1月~2003年5月间,受人民币低估的影响,美国共关闭了数百家纺织与服装生产企业,大约26.8万纺织业工人失业。报告要求政府向中国施压,改变其人民币汇率政策。

^③ “U. S. Indebtedness to China and Japan Should Spur, Not Delay or Deter, Efforts to Offset Trade Imbalances Aggravated by Exchange-Rate Misalignment of the Undervalued Yuan and Yen”, China Currency Coalition White Paper, April 20, 2007, <http://faircurrency.org/econ/SFX1B8E.pdf>。

表罗伯特·佐利克 (Robert Zoellick), 不同意答复中所说的申诉“草率”和发起调查属于“经济孤立主义”等表述。^① CCC (FCC) 对国会的游说包括: 一方面, 出席听证会, 提供与人民币汇率低估相关的证词。例如, 2011年3月9日, AFL-CIO 员工副主任西娅·李 (Thea Mei Lee) 在向众议院外交事务委员会作证时表示, 通过在外汇市场上的系统和单向的干预, 中国政府多年来保持了人民币对美元约 40% 的低估, 用以支持其出口战略, 这一低估从美国手里抢走了市场份额和工作机会, 因此, 国会和政府果断采取行动以终结中国的货币操纵及其他非法贸易行为的时候到了。^② 另一方面, 游说国会立法。例如, FCC 主席查尔斯·布鲁姆 (Charles Blum) 带头起草了“公平贸易货币改革提案”,^③ 并推动了众议员在 2010 年 3 月 15 日致财政部和商务部的集体签名信。同年 4 月 22 日, 在参议院银行、住宅和城市事务委员会作证时, 布鲁姆表示, “联盟欢迎以贸易救助措施回应货币低估做法的立法。……我们坚信反补贴税是对货币低估最好的纠正措施”。^④

(3) 提供政治捐款。“健全美元联盟”将多数资金投向了制造商的传统政治盟友——共和党政治候选人及国会议员, 这可从联盟的主导者——NAM 中窥见一斑。1990~2012 年间, NAM 共提供政治捐款 28.7107 万美元。其中, 共和党得到大部分资金, 这一资金分配的特点也同样体现在国会参众两院的议员中。^⑤ CCC (FCC) 则主要捐给劳工和中小企业利益的政治代言人——民主党。以 AFL-CIO 为例, 1989~2012 年间, AFL-CIO 捐给民主党的款项高达 1312.0066 万美元, 共和党得到 94.9369 万美元, 其他派别只获得屈指可数的 3.6217 万美元。从国会的捐款分布看, 1989~2012 年间,

^① http://www.chinacurrencycoalition.org/newsarticles/092404_letter.html.

^② “China’s Indigenous Innovation Trade and Investment Policies; How Great a Threat?” hearing before the Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 112th Congress, Serial No.112-5, 1st Session, March 9, 2011, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhr65057/pdf/CHRG-112hhr65057.pdf>.

^③ 此提案成为后来的“公平贸易货币改革法案” (Currency Reform for Fair Trade Act, H. R. 2378)。

^④ Charles H. Blum, Hearing Regarding *China’s Exchange Rate Policy and Trade Imbalances*, Before the Subcommittee on Economic Policy, U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, http://www.banking.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=a06ad6db-0ede-4cd8-985f-c9c6b821c79a.

^⑤ Center for Responsive Politics, <http://www.opensecrets.org/orgs/summary.php?id=D000054156&cycle=A>.

在参议院 100 个席位中，获捐的民主党议员 238 人，平均获捐 4771 美元，总计 113.5526 万美元；共和党议员 31 人，平均获捐 2574 美元，总计 7.9800 万美元；独立派议员 3 人，平均获捐 1700 美元，总计 5100 美元。同期内，在众议院 435 个议席中，获捐的民主党议员 1930 人，平均获捐 3554 美元，总计 686.0370 万美元；共和党议员 323 人，平均获捐 2579 美元，总计 83.3239 万美元；独立派议员 5 人，平均获捐 4423 美元，总计 2.2117 万美元。^①

(4) 开展草根动员。“健全美元联盟”的草根动员由各协会会员组织，如 2005 年 5 月 2 日，NAM 在要求政府促使中国停止“汇率操纵”时，向社会公众公布了免费电话号码，邀请企业及个人加入协会，共同反对不公平贸易，呼吁选民与其议员联系，推动他们为此问题而努力。^② CCC (FCC) 则借助两个主要渠道：一是编辑了一份有关货币新闻的电子周刊，广泛收集美中两国媒体对汇率的相关报道，其收件人包括美国国会的每一个办公室、美国财政部官员及世界媒体，该周刊被布鲁姆称作“我们影响决策层的途径之一”。^③ 二是通过新闻发布会对人民币汇率问题发表看法。例如，2007 年 2 月 13 日联盟发表声明称，2006 年美国对华贸易赤字相比 2005 年达到新高，美国制造业、工业和农业则创下新低。联盟表示，将致力于推动国会立法以保护美国的制造商、工人和农民免受错配的人民币的竞争。2008 年 2 月 4 日，FCC 再次表态称，政府应对中国严重补贴货币的政策是失败的，对财政部继续旷日持久且毫无成效地与中国对话的方式，而非与国会合作制订立法以解决中国重商主义的操纵货币的做法，联盟感到失望和困惑。^④

保护性经济利益集团的政策影响是显见的。首先，它改变了美国政府对待人民币汇率问题的温和态度。在小布什政府时期，财政部长斯诺和亨利·保尔森 (Henry Paulson) 重视双边汇率磋商、避免对中国过度施压、公开反对国会对人民币汇率问题立法的企图。小布什本人虽然呼吁人民币实现更大和更快的灵活性，但很少对中国不愿升值人民币的做法提出明确的批评。但在奥巴马执政时期，财政部长蒂莫西·盖特纳 (Timothy Geithner) 多次

^① Center for Responsive Politics, <http://www.opensecrets.org/orgs/summary.php?id=D000000088&cycle=A>.

^② 何兴强：《美国利益集团与人民币升值压力》，第 54 页。

^③ 熊敏：《美国说客：我们如何令人民币汇率政治化》，载《21 世纪经济报道》2010 年 3 月 30 日，第 4 版。

^④ <http://www.chinacurrencycoalition.org/newsarticles/20080204.html>.

公开发表人民币“严重低估”的言论，并声明中国“做得太少、太少，他们让人民币汇率变动得太少、太少”。^① 在其任期内，2009年4月~2011年12月的连续6次“报告”中都使用了“人民币严重低估”的字眼，远超保尔森任期内的三次。^② 此外，除通过战略经济对话（SED）和战略与经济对话（S&ED）同中国磋商人民币汇率外，财政部也重视通过IMF和“二十国集团”（G20）将人民币汇率问题扩大化。奥巴马则将人民币汇率列入政府优先关注的重要议题，并通过贸易制裁、不公开反对国会对人民币汇率立法、借助G20峰会等方式施压人民币汇率。

其次，它催化了国会针对人民币汇率的行动。一方面，国会议员加大了对政府的游说力度。受“健全美元联盟”的影响，2003年7月31日，以舒默和伊利诺伊州共和党众议员唐纳德·曼祖罗（Donald Manzullo）为首的16名国会议员联名致信小布什，要求总统采取直接行动促进人民币汇率自由浮动，并要求财政部、国务院和USTR采取更多强有力的措施纠正人民币汇率。同年10月30日，纽约州民主党众议员查尔斯·兰格尔（Charles Rangel）和密歇根州民主党众议员桑德尔·莱文（Sander Levin）再次致信小布什、斯诺和佐利克，要求对人民币汇率采取进一步行动。受CCC的影响，2004年9月30日，在舒默和莱文的牵头下，由30名国会议员组成的“国会中国货币行动联盟”（Congressional China Currency Action Coalition, CCCAC）向USTR提交了与此前CCC一样的301条款申诉，在遭拒后，该联盟在2005年4月20日集合35名参众议员，向USTR提交了和此前内容完全一致的申诉。在再次遭拒后，联盟在2007年5月17日又提出新的301申诉，声称中国的汇率操纵促进了中国的投资、产能过剩和出口，并导致其外汇储备的危险性积累。该申诉同样遭拒。另一方面，它助推了国会的立法活动。在关于人民币汇率的众多议（法）案中，两个细节引人关注：一是H. R. 321、H. R. 782、H. R. 2942、S. 796、S. 1607和S. 1677都包含了要求美国官员在一定情境下向WTO提交有关中国货币政策的诉讼的内容，H. R. 321

^① Timothy Geithner, “About the US Administration’s Plan to Help a Sluggish Economy”, *The Wall Street Journal*, September 12, 2010.

^② U. S. Department of the Treasury, “Semiannual Report on International Economic and Exchange Rate Policies”, <http://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Pages/index.aspx>.

还呼吁美国政府在 WTO 框架内开展工作，修订和澄清为获取贸易优势而实行货币操纵的有关规则，以反映制定 1947 年贸易规则时没有考虑到的当今货币政策。显然，这些议案与此前 CCCAC 的 301 条款申诉多次遭拒有很大关系。二是 H. R. 2378 (Currency Reform for Fair Trade Act of 2009) 和 S. 1619 (Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2011)^① 更是于 2010 年 9 月 29 日和 2011 年 10 月 11 日分别被众议院、参议院通过，虽未进入下一道程序，但已呈现两院及两党人士在人民币汇率问题上的立场趋同之势。

2. 美国“院外援华集团”的联合抵制

面对保护性经济利益集团的结盟游说，美国“院外援华集团”并非像一些学者所言“大都保持着沉默”，^② 而是展开了诸多联合抵制行动。这些集团汇聚了来自农业、工业和服务业在内的众多行业 and 部门，不仅有专门的同业协会，如代表美国金融机构利益的“金融服务论坛”、“金融服务圆桌会议”、“证券业和金融市场协会”和“接触中国同盟”^③；代表美国农产品出口商利益的“美国大豆协会”、“美国肉类出口联合会”、“美国禽蛋出口委员会”、“国际乳制品协会”和“美国牛肉协会”；代表美国进口商和经销商利益的“东方地毯进口商协会”、“美国纺织品与服装进口商协会”和“美国鞋业分销商和零售商协会”；也有跨行业的利益同盟，如“商业圆桌”、“美国商会”和“美中贸易全国委员会”。

从动机看，自中美邦交正常化以来，“院外援华集团”在美国的对华经贸往来中形成了重大的利益，它们彼此之间以及它们与中国相关利益集团之间存在着“相容利益”。因此，“院外援华集团”的反保护行为既是为了维护自身既得利益，一定意义上也可被视为中国相关利益集团与之结盟并通过它

^① S. 1619 于 2013 年 6 月 7 日被俄亥俄州民主党参议员谢罗德·布朗 (Sherrod Brown) 重新引入国会 (S. 1114, Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2013)。据推测，它被委员会通过的机会只有 17%，被立法的机会仅为 2%。参见 <http://www.govtrack.us/congress/bills/113/s1114>。

^② 参见何兴强：《美国利益集团与人民币升值压力》，第 50~57 页；周叶菁：《利益集团与美国的国际货币政策——以人民币汇率问题为例》，第 51~56 页。

^③ “接触中国同盟” (Engage China) 是由 12 家美国金融服务贸易协会联合组成的、支持美中之间高水平接触的一个同盟，成员协会包括：美国银行家协会、美国人寿保险协会、美国保险协会、银行家金融与贸易协会及国际金融服务协会 (BAFT-IFSA)、保险代理人 and 经纪人协会、金融服务论坛、金融服务圆桌、期货业协会、投资公司协会、退休保险协会、美国财产保险协会、证券业和金融市场协会。参见 <http://engagechina.com/index.php/about-us.html>。

们向美国政府和国会发起的游说。“院外援华集团”采取了与保护性经济利益集团类似的游说策略。

(1) 发布反映美中经贸关系发展的报告。例如，美中贸易全国委员会曾在一份报告中强调了中国市场对于美国经济的高度重要性。报告指出，在过去的十年间，中国是唯一增长迅速并足以满足奥巴马提出的在 2014 年使美国出口翻番的主要出口市场。自 2000 年以来，美国对华出口增长了 468%，每州对华出口都出现了激增，经常接近或超过 300%。基于此，委员会声称，中国的汇率并非造成美国贸易赤字或失业的重要因素。自 2005 年以来，人民币对美元已升值约 25%，2010 年 6 月以来以年近 6% 的速度变动。一味地盯着人民币会转移我们的注意力。^①

(2) 游说政府和国会。从政策立场看，“院外援华集团”赞成政府和国会促成中国走向更灵活的人民币汇率制，但抵制将中国贴上“货币操纵国”标签、对人民币汇率问题立法、向中国征收等同于人民币低估幅度的反补贴税和反倾销税。在游说政府方面，“院外援华集团”希望避免中国被贴上“货币操纵国”的标签。例如，在 2006 年 4 月 7 日致盖特纳的信中，美中贸易全国委员会主席傅强恩 (John Frisbie) 请求财政部在准备下一份“报告”时要考虑几点重要内容：第一，消除任何不公平优势的最好办法是，持续推进市场在反映汇率水平方面的更大影响，在合适时间持续推进能消除资本管制的众多金融改革措施，以及持续推进中国货币走向完全的市场化。第二，努力确保主要经济决策不被政治化。第三，决定货币“操纵”的方法和标准应被连贯和公平地用于所有贸易伙伴，而非选择性地用于特定国家。第四，在决定将中国定性为“操纵国”之前应发起双边磋商。第五，考虑能改善美国竞争力和帮助不再有竞争力的部门转型的众多政策选择。^②

在游说国会方面，“院外援华集团”力图抵制两种倾向：一是对人民币汇率立法。在联名致信国会议员反对 H. R. 2378 和 S. 1619 时，它们虽反复声明“我们赞成中国需要一个更好应对全球贸易流动的汇率，也相信中国应

^① The US-China Business Council, “China and the US Economy: Advancing a Winning Trade Agenda-A Guide for the 112th Congress”, April 2011.

^② The US-China Business Council, “Request for Public Comments on the Report to Congress on International and Exchange Rate Policies”, USCBC Submission to US Treasury Department on Exchange Rate Policy Report, April 7, 2006, <https://www.uschina.org/public/documents/2006/04/exchange-rate-submission.pdf>.

采取具体措施以迈向由市场决定的汇率”，但“我们强烈反对立法是达此目标的最佳方法。相反，我们相信，美国应继续通过多边和双边渠道迫使中国允许由市场力量决定其货币价值，并借此对美国呼吁的与 G20 其他成员一道解决全球经济再平衡有所帮助”。二是向中国施加不公平的贸易壁垒。例如，2006 年 9 月 20 日和 21 日，“院外援华集团”致信参议院多数党领袖比尔·福瑞斯特 (Bill Frist)，强烈反对向中国产品征收 27.5% 关税的 S. 295 (the Schumer-Graham Bill)。^① 在 2007 年 9 月 26 日写给国会议员的信中，美中贸易全国委员会声称，“以货币估值或产品安全的名义施加不公平的贸易壁垒不是解决美国所关心的根本问题的有效方法，而且它最终会削弱为使美国经济和工人适应全球经济现实所开展的工作”。^② 在随后写给国会议员的反对 H. R. 2378 和 S. 1619 的联名信中，这些集团又多次表达了其利益关切。

(3) 提供政治捐款。最有代表性的莫过于作为全球最大商业联合会组织的美国商会。1990~2012 年间，该集团提供的政治捐款多达 2126.4908 万美元，仅 2012 年一年就达 316.7924 万美元，占历年总和的 15% 左右，在美国 20968 个政治捐款者中排名第 86。其捐款绝大部分投向了传统上为其利益代言的共和党。2012 年，该集团捐给政治候选人 29.1250 万美元。从国会议员的获捐情况看，尽管民主党议员获捐的平均额度在 2012 年超过了共和党议员，但从长期 (1990~2012 年) 看，共和党议员获捐的金额依然占优。^③ 这一现象也存在于商业圆桌的政治捐款活动中。

(4) 开展草根动员。主要是通过创办刊物和新闻发布会向媒体和大众提供信息，以增进其对中美关系的理解。美中贸易全国委员会、美国商会、商业圆桌等都拥有自己的报告和数据资源，特别是美中贸易全国委员会拥有美国顶尖的关于中国贸易的《中国商业评论》(China Business Review)、供会

^① The US-China Business Council, “USCBC Opposes S. 295, Schumer-Graham China Currency Legislation”, September 21, 2006, <https://www.uschina.org/public/documents/2006/09/uscbc-letter-opposing-s295.pdf>; “Joint Industry Letter Opposing S. 295”, September 21, 2006, <https://www.uschina.org/public/documents/2006/09/industry-letter-opposing-s295.pdf>.

^② The US-China Business Council, “US Business Letter to Congress on China Legislation”, September 26, 2007, <https://www.uschina.org/public/documents/2007/09/us-business-letter-to-congress.pdf>.

^③ The Center for Responsive Politics, “Organization Profiles; US Chamber of Commerce”, <http://www.opensecrets.org/orgs/summary.php?id=D000019798&cycle=A>.

员企业阅读的每周一期的电子通讯《中国市场情报》(*China Market Intelligence*), 以及许多关于当前商业利益话题的焦点研究。新闻发布会也是“院外援华集团”十分重视的草根游说形式。以美中贸易全国委员会为例, 在 S. 1619 被参议院通过后, 委员会的评论是: “我们一直倡导中国需更快转向由市场决定的汇率, 投票通过对从中国的进口征收关税的立法不会让我们距离该目标更近, 而且会让美国家庭花费更多的金钱。……我们认为, 奥巴马政府运用多边和双边渠道同中国接触是在汇率问题上取得进展的最有效途径。”^① 在财政部于 2012 年 5 月发布“报告”后, 委员会在声明中指出, “今天财政部再次在提交国会的报告中对中国的货币政策做出了正确研判。给中国贴上货币‘操纵国’的标签无助于达成让中国货币完全可兑换和走向市场驱动的汇率的目标。此外, ‘操纵国’的标签可能会让中国产生消极的反应, 并放慢在这一问题上的进度”。^②

“院外援华集团”的联合抵制行动对美中两国避免陷入博弈僵局起到了建设性作用。首先, 美国政府在评价中国的汇率政策时态度十分谨慎。除盖特纳在 2009 年 1 月参议院批准任命财政部长的听证会上、奥巴马在 2008 年总统选战期间等个别场合外, 美国政府均极力避免给中国贴上“货币操纵国”的标签, 而是代之以“人民币低估或严重低估”的称谓。^③ 其次, 美国政府重视通过双边和多边渠道与中国磋商人民币汇率问题。特别是两国在 2006 年 12 月~2008 年 12 月间举行了 5 次 SED, 在 2009 年 7 月~2014 年 7 月间举行了 6 次 S&ED。对话双方由两国负责经贸、投资与金融事务的高官构成, 对话内容除人民币汇率外, 还涉及贸易与投资、能源与环保、政府采购与知识产权保护、国际经济合作与国际货币体系改革等诸多议题。无疑, 在两国达成的广泛共识和多项合作协议中, “院外援华集团”是最大的私人

^① The US-China Business Council, “USCBC Statement on US Senate Passage of Currency Legislation”, October 12, 2011, <https://www.uschina.org/public/documents/2011/10/passage-currency-legislation.html>.

^② The US-China Business Council, “USCBC Statement on US Treasury Department’s Release of the Semi-Annual Exchange Rate Report to Congress”, May 25, 2012, <https://www.uschina.org/public/documents/2012/05/may25pressrelease.html>.

^③ 参见 U. S. Department of the Treasury, “Semiannual Report on International Economic and Exchange Rate Policies”, <http://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Pages/index.aspx>.

受益者。最后，人民币汇率议（法）案难以上升为正式的法律。根据流程，一项议案若要在美国最终成为法律，不仅要被参议院或众议院通过，还要经由两院协商委员会来成功调解两院分歧，并送交总统本人签署生效。就目前的进展来看，虽然 H. R. 2378 以 348 票赞成、79 票反对的结果在众议院获得通过，S. 1619 以 63 票赞成、35 票反对的结果在参议院获得通过，但两项法案都没有被进一步提交至参议院或众议院加以表决。之所以出现这样的结果，“院外援华集团”对其国会代言人的积极游说是一个关键因素。

3. 中国经济利益集团通过本国政府寻求影响

现阶段，中国发展经济的一个施政方针依然是奉行出口导向型工业化战略。在这一背景下，中国的汇率政治具有两个显著特点：首先，央行与商务部之间在汇率政策的手段和目标上存在部门冲突。中国人民银行支持人民币汇率的市场化改革，从而能够将灵活的汇率政策作为控制国内通货膨胀的重要工具。商务部则重视人民币汇率的稳定（或固定）以扩大对外出口，从而能够有力推进出口导向型工业化。在现实中，央行的政策理念不得不向商务部的政策诉求做出一定程度的妥协。^① 其次，中国存在一个实力强大、偏好固定汇率制的利益集团。根据斯蒂芬·卡普兰（Stephen Kaplan）的研究，改革开放 30 多年来，出口导向型工业化的成功既解决了中国大量劳动力的就业问题从而维持了国内社会的稳定，又在东部沿海地区发展起一个实力强大的利益团体，无论是中央政府还是沿海地区的地方官员抑或进出口企业，都有维持固定汇率制不变的政策偏好。^② 在通过出口实现发展方面，中国政府秉持的国家利益和本国外向型经济利益集团的私人利益找到了契合点。

因此，美国以施压人民币升值为目的的汇率外交不仅与中国政府的既定发展目标相抵触，也会触动中国外向型经济利益集团的切身利益。这些集团既可以选择通过与美国“院外援华集团”结成战略性同盟来抵消美国施加的汇率外交压力，也能够寻求本国政府的外交支持，通过本国政府的谈判努力对美国政府施加影响。从后者看，这一过程大致经历了如下几个阶段：

^① Charles W. Freeman III and Wen Jin Yuan, “China’s Exchange Rate Politics: Decoding the Cleavage between the Chinese Ministry of Commerce and the People’s Bank of China”, a report of the CSIS Freeman Chair in China Studies, June 2011.

^② Stephen B. Kaplan, “The Political Obstacles to Greater Exchange Rate Flexibility in China”, *World Development*, Vol. 34, No. 7, 2006, pp. 1182-1200.

□ 当代亚太

(1) 中国政府“有限度的让步”阶段（2002年初～2005年7月20日）

2002年初～2003年9月初，面对国内保护性利益集团的积极游说，美国政府改变先前忽视人民币汇率的态度，包括财政部长、美联储主席和总统在内的美国高官，在各自的谈话中均将灵活的人民币汇率政策定为其优先考虑的议题。2003年9月初～2005年7月20日，美国国会成为向人民币汇率施压的主体。此间，共有29个相关议（法）案提交给参众两院。其中，仅2003年9月5日～11月6日两个月间，就有10个议（法）案被提出；2004年有1个法案；2005年1月24日～7月19日间有多达18个议（法）案被提出。

面对日益显现的美国汇率外交压力，中国政府选择了“有限度的让步”。所谓“让步”，是指中美双方就人民币汇率问题展开磋商，并在“中国转向以市场为基础的人民币汇率制度”的大方向上达成一致。对此，美国政府给予了积极评价。^①所谓“有限度”，是指中国政府并未屈从于美国国会的压力，而是释放出“人民币不会迫于压力升值”、“人民币汇率改革是中国主权”、“人民币汇率改革必须坚持主动性、可控性和渐进性三原则”等一系列信号。从利益集团的角度分析，中国政府在这一阶段的立场和策略体现了本国出口导向型企业的利益偏好和诉求：人民币对美元汇率的稳定有助于确保企业的出口，并直接有利于企业的发展和工人的就业。对于已经习惯于固定汇率的中国外向型企业而言，人民币汇率的大幅和骤然提高将会不加区分地打击中国整体的对外出口，并直接导致大批企业破产和大批工人失业。在成功入世之后，中国应利用WTO规则应对美国利益集团的保护诉求。

(2) 中国政府“首次启动人民币汇率制度改革”阶段（2005年7月21日～2008年7月21日）

2005年7月21日，中国开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。人民币汇率不再盯住单一美元，形成更富弹性的人民币汇率机制。同时，美元对人民币汇率由1:8.28调整为1:8.11，人民币一次性升值2.1%，银行间即期外汇交易市场人民币对美元的

^① “在人民币联合技术合作项目的资助下，经过近一年的准备，两国官员和技术人员达成了一个有关人民币未来走向的协议。美国政府对该协议表示满意。2004年9月，美国宣称中国已在‘转向以市场为基础的汇率制度’方面取得显著进步。”参见 Emily Yixuan Cao, Yong Cao, Rashmi Prasad, and Zhengping Shen, “U. S.-China Exchange Rate Negotiation: Stakeholders’ Participation and Strategy Deployment”, *Business and Politics*, Vol. 13, Issue 3, 2011, Article 6, p. 10.

汇率波动幅度维持在±0.3%的水平。自此，人民币对美元开始了缓慢且稳定的升值。3年间，美元对人民币汇率从1:8.11降至1:6.83，人民币对美元升值了18.7%，如果将最初的2.1%的升值幅度包括在内，人民币在3年间共升值20.8%。

中国政府之所以选择在这一时期启动人民币汇率制度改革，虽不排除因美国保护性经济利益集团游说美国政府和国会所导致的外来压力，但这一因素并不能有效解释中国实施汇率制度改革的方式和路径——主动、可控和渐进原则基础上的“浮动汇率制”。事实上，此轮汇率制度改革旨在将其作为一个“试验场”：一方面是为了随时跟踪和评估人民币升值对出口企业的影响，并通过渐进方式逐渐将升值带给出口企业的压力稀释掉，同时，将其保持在不对出口企业盈利和工人就业造成有力冲击的可控范围内。另一方面则是为了观察美国的反应，以在必要时做出相应的政策应对。从美国政府的角度看，尽管认为人民币汇率制度改革进展缓慢，但同时强调“中国所做的努力是引人注目的”。^①从国会的角度看，受到保护性经济利益集团的压力，人民币相关议（法）案仍不时被个别议员提起，但较第一阶段有所减弱，总数为14个。这足以说明，中国主动做出的可控和渐进的人民币升值努力，减缓了来自美国的汇率外交压力。

（3）中美“互惠性合作”阶段（2008年7月～2009年秋）

在这一阶段，受全球金融危机的影响，中国的进出口受到强烈冲击，2009年的规模分别比2008年减少了11.3%和15.9%，成千上万家出口导向型企业倒闭、超过2000万的流动工人失业。^②为保障出口导向型工业化战略免受严重干扰，中国政府暂时终止了人民币升值步伐，美元对人民币汇率相对稳定在1:6.83的水平。从美国的情形看，小布什政府急需大量资金来救助处于金融危机中的本国银行业和其他企业。为此，保尔森带团访问中国以寻求支持。中国政府给予了积极回应，从2008年8月起增持美国财政部债券，除2009年4月有小幅下降外，增持一直持续到2009年7月。^③作为回

^① US Department of Treasury Press Release, “Treasury Secretary Henry Paulson Press Briefing Following the Announcement of The US-China Strategic Economic Dialogue”, September 21, 2006, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/hp108.aspx>.

^② Wayne M. Morrison and Marc Labonte, “China’s Currency: Economic Issues and Options for U. S. Trade Policy”, *CRS Report for Congress*, RL 32165, updated January 9, 2008.

^③ <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfhhis01.txt>.

报，小布什政府和奥巴马政府明显减弱了对华汇率外交的压力。从美国国会看，此间仅有3个人民币汇率法案被提出，分别是黛比·史塔贝诺（Debbie Stabenow）和吉姆·布宁（Jim Bunning）提出的 S. 1027、蒂姆·瑞安（Tim Ryan）和蒂姆·墨菲（Tim Murphy）提出的 H. R. 2378，以及舒默和林德赛·格莱海姆（Lindsey Graham）提出的 S. 1254。

（4）中国政府“策略性回应美国汇率外交压力”阶段（2009年秋～2010年6月）

自2009年秋开始，美国逐渐走出金融危机的阴影，与中国的短暂“汇率蜜月期”也宣告结束。因不满人民币再次严格盯住美元以及美国对华贸易赤字未有显著改善，美国保护性经济利益集团再次发难，批评奥巴马政府对华汇率外交过于温和。迫于压力，美国政府再次向人民币发难，采取的手段是决定对进口自中国的多种商品征收惩罚性关税，并考虑将中国定性为“货币操纵国”。对此，中国政府除在贸易问题上针锋相对^①外，也在汇率问题上予以策略性回应。

首先，中国政府向美国“院外援华集团”传达了关于人民币汇率政策的基本立场，以通过后者间接对美国政府和国会施加压力。例如，2010年3月25日，中国财政部官员在美国商会的发言中明确声明，美国压迫中国大幅升值人民币的做法“对中国来说是不可接受的”。^②其次，呼吁改革美元主导的国际货币秩序，通过谋求多方共识消解美国对华汇率外交压力。例如，在2009年9月25日出席匹兹堡G20领导人第三次金融峰会时，中国国家主席胡锦涛在讲话中称“坚定不移推进国际金融体系改革”，“着力提高发展中国家代表性和发言权，不断推动改革取得实质性进展”。^③最后，择机对美国开展高级别访问，赢得美国对华汇率外交的临时性妥协。例如，2010年4月15日，胡锦涛赴美参加全球安全会议，美国财政部因此推迟了在最后期限向国会提交“报告”，也没有在此后的“报告”中给中国贴上“货币操纵国”

^① 例如，在2009年的轮胎特保案中，针对奥巴马要在3年内对部分中国轮胎征收进口附加税的做法（第一年的税率为35%，第二年为30%，最后一年为25%），中国除寻求在WTO框架下协商解决外，也在2个月后（2009年11月11日）对美国向中国出口的汽车发起了反倾销和反补贴调查。

^② Emily Yixuan Cao, Yong Cao, Rashmi Prasad, and Zhengping Shen, “U. S. -China Exchange Rate Negotiation: Stakeholders’ Participation and Strategy Deployment”, Article 6.

^③ 《胡锦涛在二十国集团领导人第三次金融峰会上的讲话（全文）》，新华网，2009年9月26日，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/26/content_12112502.htm。

的标签。此间，美国国会只提出 1 个人民币汇率法案 (S. 3134)。可见，中国政府的策略性回应软化了美国对待人民币汇率的态度。

(5) 中国政府“对美国既斗争又合作”阶段 (2010 年 6 月 19 日至今)

从斗争的层面看，为应对奥巴马在 G20 多伦多峰会前联合他国施压人民币汇率的企图，中国人民银行在 2010 年 6 月 19 日宣布，决定进一步推进人民币汇率形成机制改革，增强人民币汇率弹性，并声明进一步推进汇改的“可控”、“主动”和“渐进”原则，即：防止市场力量引起人民币汇率超调的可能性，使人民币汇率的有序浮动符合我国经济基本面和宏观调控的需要，为企业结构调整留出相应的时间。^① 胡锦涛在 6 月 27 日出席多伦多 G20 领导人第四次峰会时发表讲话称，“加快建立公平、公正、包容、有序的国际金融新秩序”，“要继续推进国际金融机构改革，加快完成国际货币基金组织份额调整，推动更多新兴市场国家和发展中国家人员出任国际金融机构高管，提高发展中国家代表性和发言权”。^② 针对美联储主席伯南克的全球经济失衡论，中国人民银行行长周小川在 2011 年 4 月的博鳌亚洲论坛期间表示，对于世界经济强劲、平衡、可持续增长，每个国家都应该做出努力，中国也愿意推动人民币汇率朝着促进经济再平衡的方向继续努力。^③ 同时，他表示，“若从经济结构调整、国内追求更优化的资源配置来讲，例如更好地提高居民生活水平，提升消费，使收入分配更向消费者倾斜，那么这个压力和中国调整内部经济结构相一致。但从另一方面讲，汇率问题的背后总有一种声音，即产生这次国际金融危机究竟赖谁的问题。这必须公正，不能自己出错后在别人身上找原因”。^④

从合作的层面看，一是主动承诺进一步推进人民币汇改。在多边场合，中国在 G20 领导人戛纳峰会 (2011 年 11 月)、洛斯卡沃斯峰会 (2012 年 6 月)

① 《中国人民银行新闻发言人就进一步推进人民币汇率形成机制改革答记者问》，2010 年 6 月 20 日，http://www.pbc.gov.cn/publish/goutongjiaoliu/524/2010/20100621164119336592231/20100621164119336592231_.html。

② 《胡锦涛出席 G20 领导人第四次峰会并发表讲话》，中新网，2010 年 6 月 27 日，<http://www.chinanews.com/gn/news/2010/06-27/2365583.shtml>。

③ 严婷：《周小川：中国立场 国际姿态》，载《第一财经日报》2013 年 3 月 12 日，<http://www.yicai.com/news/2013/03/2547337.html>。

④ 严婷：《周小川：持开放态度推进人民币汇率改革》，载《第一财经日报》2011 年 4 月 18 日，<http://www.yicai.com/news/2011/04/730519.html>。

和莫斯科 G20 财长与央行行长会议（2013 年 2 月）上与其他成员国共同承诺，“更快地转向由市场决定的汇率制度，避免持续的汇率错置，避免竞争性货币贬值”。^① 在国内，中国人民银行于 2012 年 4 月 14 日发布公告，自 2012 年 4 月 16 日起，中国银行间即期外汇市场人民币兑美元交易价浮动幅度由千分之五扩大至百分之一。^② 2014 年 3 月 15 日，中国人民银行再次发布公告，自 2014 年 3 月 17 日起，银行间即期外汇市场人民币兑美元交易价浮动幅度由 1% 扩大至 2%。^③ 二是在 S&ED 机制下与美国磋商人民币汇率问题。在 2012 年 5 月 3~4 日举行的第四轮对话中，中美双方一致认为汇率应由市场决定。在 2013 年 7 月 10~11 日举行的第五轮对话中，中美双方承诺落实 G20 有关承诺，加快推进由市场决定的汇率制度，增强汇率灵活性以反映经济基本面，避免汇率的持续失调和货币竞争性贬值。^④ 中方继续致力于推进汇率改革，增强人民币汇率灵活性，更大程度地发挥市场供求在汇率形成中的基础性作用。三是长期大量持有美国国债。在此期间，尽管出现多次阶段性减持，但从长期看，中国增持美国财政部债券的趋势明显。自 2008 年 9 月超越日本以来，截至 2014 年 5 月，中国作为美国国债第一大外来持有者的地位已长达 5 年零 9 个月之久。^⑤

中国的外交策略有效缓解了来自美国的汇率外交压力。从美国财政部的反应看，在任职财政部长后期，盖特纳对人民币汇率的强硬态度有所减弱。就在第四轮 S&ED 对话的首日，盖特纳虽然再次强调人民币对美元应继续升值，但他承认“中国已在汇率市场化方面取得进展，并放松了对资本流动的控制”。这一态度在 2012 年 5 月和 11 月的“报告”中也得到了体现——“人民币实际汇率依然严重低估，但我们相信人民币对美元和其他主

① U. S. Department of the Treasury Office of International Affairs, “Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies”, October 30, 2013, http://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/2013-10-30_FULL%20FX%20REPORT_FINAL.pdf.

② 从公告中可以推断，自全球金融危机以来，包括中国出口企业在内的主要市场交易主体在自主定价和风险管理方面的能力得到了增强，为央行主动推进新一轮汇率制度改革创造了良好的微观基础。参见《中国人民银行公告 [2012] 第 4 号》，2012 年 4 月 14 日，http://www.pbc.gov.cn/publish/bangogongting/82/2012/20120414090504815230140/20120414090504815230140_.html。

③ 参见《中国人民银行公告 [2014] 第 5 号》，2014 年 3 月 15 日，http://www.pbc.gov.cn/publish/goutongjiaoliu/524/2014/20140315174346779226550/20140315174346779226550_.html。

④ <http://finance.qq.com/zt2010/G20fh/index.htm>。

⑤ <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>。

要货币的进一步升值是有保障的”。^① 在雅各布·卢 (Jacob Lew) 于 2013 年初上任后, 美国财政部的“报告”虽认为“人民币仍严重低估”, 但也积极认同中国在促进人民币升值方面所做出的努力。^② 从美国国会的动作看, 此间共有 9 个人民币汇率议 (法) 案被提出或通过, 其中包括 H. R. 2378 和 S. 1619。但自 2013 年 6 月 7 日的 S. 1114 之后, 暂无新议 (法) 案被提出。

四、政策建议

综上所述, 本文认为, 利益集团政治是驱动美国对华汇率外交并影响其方式和结果的一个重要因素。特别需要指出的是, 中国所面对的美国汇率外交压力与 80 年代日本的境遇有两个重要的不同点: 一是中国经济的快速崛起和市场的扩大开放为美国的众多利益集团创造了良好的发展机遇, 从而造就了一个与中国有“相容利益”的“院外援华集团”, 它们的有效制衡美国保护性经济利益集团、影响美国对华汇率外交方式和结果的一支重要力量。这是当年 (乃至当今) 的日本所不具备的。二是中国经济的快速崛起和市场的扩大开放也增强了中国政府的外交自信。在资金流向方面, 中国不仅吸引着来自美国跨国公司和金融机构的大量投资, 也投资于美国的若干产业、尤其是美国财政部债券。在国际贸易方面, 中美两国互为重要的贸易伙伴。2013 年, 美国是中国第二大出口最终目的国 (地) (位列中国香港之后) 和第五大进口原产国 (地) (排在韩国、日本、中国和中国台湾省之后)。中国则是美国第三大出口最终目的国 (地) (位列加拿大和墨西哥之后) 和第一

^① U. S. Department of the Treasury Office of International Affairs, “Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies”, May 25, 2012, <http://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/Foreign%20Exchange%20Report%20May%202012.pdf>; “Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies”, November 27, 2012, <http://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/Foreign%20Exchange%20Report%20November%202012.pdf>.

^② 2013 年 10 月的“报告”指出, 2010 年 6 月~2013 年 10 月期间, 人民币对美元总共升值 12%, 调整通胀后的实际升值幅度为 16%。从 2005 年 7 月启动汇改算起, 调整通胀后的升值幅度约为 45%。参见 U. S. Department of the Treasury Office of International Affairs, “Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies”, October 30, 2013, http://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/2013-10-30_FULL%20FX%20REPORT_FINAL.pdf.

大进口原产国（地）。^① 这种紧密的相互依赖关系和格局赋予了美国一种“权力”，它使美国在施压人民币汇率时不能不考虑这样一种可能性，即一旦美中贸易和金融关系因为人民币汇率问题而受损，美国的国家利益将会遭受怎样的损失，美国能否承受得起这一严重后果。这同样是日本所不具备的。

基于这样的判断，在此就中国应对美国汇率外交提出两点政策建议。

第一，在微观层面，争取更多美国利益集团的支持。一方面要争取美国“院外援华集团”的支持。作为“立场坚定”的利益集团，“院外援华集团”反对过度施压人民币汇率的立场可缓解美国对华汇率外交的压力。另一方面要分化美国保护性经济利益集团。作为“立场摇摆”的利益集团，一些主张对人民币汇率施压的成员的暂时倒戈，在一定程度上会分散对美国汇率政策决策的政治压力。^② 无论是争取还是分化，关键是要适时、适度、适当地开放中国的商品市场、金融市场和其他生产要素市场，借此巩固和扩大中美两国之间、两国相关利益集团之间的“相容利益”。

第二，在宏观层面，有理、有据、有节地坚持本国在人民币汇率问题上的原则和立场。一方面，保持同美国相关职能部门的双边磋商、协调与合作。为保持在双边汇率外交中的主动性，中国政府需要对“双层博弈”的逻辑有清醒的认识，即在中国经济快速崛起、中美相互依赖程度不断加深的背景下，美国财政部既要适当照顾本国利益集团的利益关切，又要避免因过度施压人民币汇率造成中国的强烈反弹。另一方面，在IMF和G20等多边场合，对美国采取既斗争又合作的策略。针对美国一味指责中国的汇率政策、试图向中国转嫁其国际收支失衡调整责任和负担的做法，中国要坚定地予以抵制，通过倡导建立公平、公正、包容、有序的国际金融新秩序与美国展开斗争。针对国际社会所呼吁的“共同解决全球经济再平衡”，以及共同承诺的“更快地转向由市场决定的汇率制度，避免持续的汇率错置，避免竞争性货币贬值”，中国要积极予以合作，这既是作为负责任大国的应有之义，又是化解来自美国的汇率外交压力的有效手段。

^① 中华人民共和国海关总署网站，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49667/info691900.htm>；United States Census Bureau，<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1312yr.html>。

^② 在2004年，一向支持共和党自由贸易政策的NAM淡化了就人民币汇率问题对小布什政府的压力，并在当年9月访问了中国，以其为主的“健全美元联盟”基本没有采取行动。参见何兴强：《美国利益集团与人民币升值压力》，第53页。