

· 中国美国经济学会丛书 · 第10辑 ·



“新常态”下 中美经贸关系

“XIN CHANG TAI” XIA
ZHONG MEI JING MAO GUAN XI

浦东美国经济研究中心 编
武汉大学美国加拿大经济研究所



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

· 中国美国经济学会丛书 · 第10辑 ·



“新常态”下 中美经贸关系

“XIN CHANG TAI” XIA
ZHONG MEI JING MAO GUAN XI

浦东美国经济研究中心 编
武汉大学美国加拿大经济研究所



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

“新常态”下中美经贸关系/浦东美国经济研究中心, 武汉大学美国加拿大经济研究所编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2016

ISBN 978-7-5520-1119-7

I. ①新… II. ①浦… ②武… III. ①中美关系—双边贸易—研究 IV. ①F752.771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 032620 号

“新常态”下中美经贸关系

编 者: 浦东美国经济研究中心

武汉大学美国加拿大经济研究所

责任编辑: 黄诗韵

封面设计: 黄婧昉

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

刷: 上海天地海设计印刷有限公司

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 29.5

插 页: 1

字 数: 590 千字

版 次: 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-1119-7/F·336

定价: 89.80 元

版权所有 翻印必究

序

2015年9月,由中国美国经济学会主办,东北财经大学国际经贸学院承办的中国美国经济学会2015年年会暨“新常态”下中美经贸关系研讨会在大连召开。来自15个省市,包括来自吉林大学、浙江大学、南开大学、武汉大学、复旦大学、东南大学、北京师范大学、上海师范大学、西北师范大学、中国政法大学、上海财经大学、西南财经大学、中南财经政法大学、东北财经大学、北京邮电大学、河北大学、云南大学、湖北大学、广东外语外贸大学、宁波大学、中国社科院美国研究所、福建省社会科学院、浦东改革与发展研究院美国经济研究中心、成都信息工程学院等80多位从事中美经贸关系研究的专家、学者参加了会议。

本次会议以“新常态”下中美经贸关系为主题,邀请了包括冼国明教授、黄先海教授、张彬教授在内的16位学者作了大会主题发言。分组讨论涉及国际贸易与中美经贸关系、国际投资与经济发展、区域合作与国家战略等议题。

关于国际贸易与中美经贸关系,林玲教授基于GVC分析“中美双边贸易利益分配格局”,指出全球价值链分工背景下,重复计算和价值转移问题影响了双边贸易利益的识别,GVC方法对认识中美双边贸易具有重要意义。成靖副研究员介绍了上海自贸区的实验经验对中美BIT谈判的重要性和可复制性。冯晓玲教授指出,新重商主义作为贸易保护主义在新时期不同的利益与价值诉求的一种新形式,近年来引起广泛关注,她从贸易视角比较了中美新重商主义的政策和贸易发展,并对两国的贸易政策和贸易发展关系进行了定量分析。

关于国际投资与经济发展,姜凌教授从宏观角度分析了美国经济领先于发达经济体复苏的原因,并指出美国经济也存在缺乏新的产业增长点、美元不稳定等风险。楼朝明教授谈

到“中美双边间接投资、经济相互依存与国家金融安全”时指出,美国对华间接投资以私人投资为主、中国对美间接投资则以政府投资为主,为走向正常金融平衡,应逐步放开私人资本的双向流动,降低政府投资比重。傅樱捷博士就日本对外直接投资对日本国际化的作用提出自己的观点,认为对外直接投资对日元国际化有显著的直接影响,并对人民币国际化提出政策建议。参会者还就“金融安全如何度量”“美国对华是否以私人投资为主”“对称性投资方式如何度量”“人民币国际地位”等问题进行了深入、有启发性的探讨。

关于区域合作与国家战略问题,蔡晓月副教授通过选取我国 150 家中小板新兴战略产业上市企业的数据,观察不同融资方式对企业创新能力的影响,就新兴战略产业融资模式与创新效率进行了研究。施锦芳副教授从政治经济学角度分析日美在 TPP 谈判中各自的利益取向以及未来的发展趋势。也有代表从 TPP 与中国对策、中美气候合作及其影响、“一带一路”战略的实施等方面进行了深入探讨。

总之,我认为在此次研讨会中,各位代表踊跃发言,表明观点,探求学术真谛,在交流中增进了友谊,在碰撞中探寻规律,开阔了思路,取得了成果。

本次会议共收到参会论文 43 篇,通过精心筛选,收录 32 篇论文编辑出版。本书的出版是中国美国经济学会与上海浦东美国经济研究中心、武汉大学美国加拿大经济研究所继续合作的成果。同时,本书的出版要感谢上海浦东美国经济研究中心的资助和上海社会科学院的大力支持。尽管我们努力了,但书中的错误和遗漏在所难免,敬请各位同仁指教!

中国美国经济学会会长
武汉大学美国加拿大经济研究所所长

陈继勇 教授

2015 年 12 月



目

录

陈继勇：序 / 001

第一篇 国际贸易与中美贸易

项卫星 王冠楠：美国的贸易政治对贸易政策决策的影响

——基于 TPP 谈判的视角 / 003

林 珏：中美经贸关系研究：合作与摩擦 / 017

陈汉林 许 旒：产业内贸易下美国对华反倾销贸易效应的实证研究

——基于 GVC 分解的视角 / 030

林 玲 葛 明 赵素萍：中美双边贸易利益分配格局解构

——基于 GVC 分解的视角 / 044

姜 姍：“互联网+”战略下中美商务合作模式新探索

——基于电子商务平台 / 063

冯晓玲：中美新重商主义之比较

——基于贸易视角的实证分析 / 073

葛山山 苏 杭：美对华晶体硅光伏产品反倾销反补贴案例分析 / 092

宏 结：世界贸易组织《贸易便利化协定》对中国进出口发展的贸易创造效应

——基于改进引力模型的跨国面板数据实证研究 / 107

全 毅：国际贸易投资发展新趋势及中国的战略对策

——中美博弈的视角 / 120

施锦芳 郭舸韬：日美在 TPP 谈判中的利益诉求及前景分析 / 131

王容梅 姜 凌：中国对美国出口二元边际研究

——基于企业异质性视角 / 144

第二篇 国际投资与中美金融

- 楼朝明：中美双边间接投资、经济相互依存与国家金融安全 / 157
- 路妍 吴琼：量化宽松货币政策对人民币汇率变动的影响及对策 / 167
- 胡方 田慧霖：美国对华 FDI 与中美经常收支失衡 / 190
- 翁东玲 张若谷：美国对东亚地区金融合作的影响及中国的策略 / 202
- 刘凯 伍亭：人民币汇率水平及其波动与中国对外直接投资 / 214
- 马先仙：美国对亚太地区直接投资、TPP 与中国对策 / 228
- 王达：宏观审慎监管的大数据方法：背景、原理及美国的实践 / 240
- 张茜：投资者异质性对国际油价波动的影响
——基于转移概率的马尔科夫模型的实证分析 / 254
- 郑东升：FDI 流入对美国技术进步与经济增长影响分析 / 272
- 陈岩 郑江 李宏兵 韩晔：投资来源国、行业异质性与东道国企业创新绩效
——发达经济体与新兴经济体的比较研究 / 284

第三篇 区域合作与其他问题

- 陈继勇 王保双：关于美国“亚太再平衡”战略的几点思考 / 315
- 张彬 卢迅：APEC 北京峰会创新增长合作议题与中国的策略选择 / 329
- 余群芝：中美气候合作及其经济影响 / 340
- 成靖：贸易保护主义背景下国际劳工标准的演进 / 350
- 李雪莲 赵璐曼：海峡两岸暨香港、澳门的货币合作的经济可行性
——基于经济冲击对称性的检验 / 358
- 阚澄宇 马斌：垂直专业化分工对出口贸易人民币结算的影响：理论模型与
经验证据 / 379
- 杨丽花 周丽萍：“一带一路”战略下 PPP 模式运用于丝路基金融资的可行性分析 / 397
- 亢梅玲 黄子豪：“一带一路”战略下亚洲基础设施投资银行发展趋势研究 / 409
- 曾珠：国际贸易与城市空气质量的相关性分析 / 423
- 蔡晓月 方晋之：新兴战略产业企业融资模式与创新效率研究
——基于我国 150 家中小板上市公司的实证分析 / 435
- 李婷 李兴龙 刘海洋：中国出口企业品牌缺失之谜：基于不对称信息的视角 / 445

美国的贸易政治对贸易政策决策的影响

——基于 TPP 谈判的视角

傅立群 王亚楠

第一篇

国际贸易与中美贸易

关键词：美国 TPP；TPA；TAA；贸易政策；贸易政策；贸易政策

一、问题的提出

美国的贸易政治对贸易政策决策的影响*

——基于 TPP 谈判的视角

项卫星 王冠楠**

摘要:奥巴马总统推动的 TPP 谈判之所以引发国会与政府之间的政治博弈,主要是因为民主党与共和党在经济全球化和自由贸易这一问题上的分歧。在这场政治博弈的背后则是美国贸易政策决策的整个政治过程,即贸易政治。在有关 TPP 的谈判内容和谈判条款的设定上,各利益集团都试图通过游说国会议员来抵制由自由贸易协定带来的冲击;在国会的两党竞争的政治格局中,相关利益集团的利益是通过两党的不同政治主张来集中显示的,并最终体现在由政府制定的贸易政策上;而政府在制定有关 TPP 谈判的政策时,首先考虑的是国家的整体利益,这是由美国贸易政策的特殊性,即它是国家整体外交政策的有机组成部分这一点所决定的。中国与美国的双边贸易往来中,为规避其贸易政治的影响,应继续对其“院外援华集团”实施“利益均衡”的策略,培育其与中国之间的“相容利益”,同时加强与那些具有贸易保护主义色彩的利益集团之间的沟通和磋商,并借助“中美战略与经济对话”这一机制和平台,加强与美国行政部门的沟通、磋商及协调。

关键词:美国;TPP;TPA;TAA;贸易政治;贸易政策;博弈;决策

一、问题的提出

“跨太平洋战略经济伙伴关系协议”(transpacific partnership agreement, TPP)谈判作

* 本文为教育部规划基金项目“中美经济相互依赖及其非对称性特征:基于世界经济格局视角的研究”(项目编号 13YJA790126)的阶段性成果,并得到吉林大学哲学社会科学创新团队建设项目“国际金融理论创新与国际货币体系改革研究”(项目编号 2012FRTD02)的资助。

** 项卫星:吉林大学美国研究所副所长,经济学院国际经济系教授、博士生导师;王冠楠:吉林大学经济学院 2013 级世界经济专业博士研究生。

为美国“亚太再平衡”战略(rebalance toward Asia-Pacific region)的经济组成部分(Ferguson and McMinimy, 2015),目前已进入后程。完成这一谈判是奥巴马决心在其总统任期届满之前留下的一项重要政绩。由于 TPP 的 12 个成员国的人口之和为全球总人口的 11%,其经济总量和贸易总量分别为全球 40%和 1/3,如果这场由美国主导的 TPP 谈判最终得以顺利完成,那么它将是近二十年来全球规模最大的一项贸易协定。更为重要的是,TPP 的目标是建立一个“黄金标准”,这意味着它将为 21 世纪的全球贸易体制设定标准(Barfield, 2014)。为此,奥巴马政府从加入 TPP 谈判伊始,一直对尽快达成 TPP 谈判协议寄予厚望,并一再敦促尽快完成这一谈判。然而,这场由奥巴马极力推动的谈判却由于美国国会与政府之间的政治博弈而进展缓慢。美国国内围绕着 TPP 谈判出现了一场有关经济全球化和自由贸易的激烈争论。特别是自 2015 年 5 月中旬起,美国国会与政府之间围绕着“贸易促进授权”(trade promotion authority, TPA)和“贸易调整援助”(trade adjustment assistance, TAA)展开了一场政治博弈。更耐人寻味的是,作为民主党总统,奥巴马在这场政治博弈中所依靠的“同盟”竟然不是民主党议员,而是长期与自己“为敌”的共和党议员;相反,其“对手”则是一个由民主党议员和共和党中的“茶党”(tea party)人士所组成的奇怪联盟。需要指出的是,在美国的政治体制下,代表政府的总统与国会在贸易政策的决策权方面既分享权力又互相制衡,由此决定了美国的贸易政策背后具有浓重的贸易政治(trade politics)色彩,即该政策的决策和其他公共政策一样,是一个复杂的政治过程(political process)。这种贸易政治决定了贸易政策的决策与调整涉及多方行为主体,是一个复杂的博弈过程。从这个意义上说,美国贸易政策的决策与调整从来就不是一个纯粹的贸易学问题,而是一个政治经济学和国际政治经济学问题。为此,基于 TPP 谈判的视角对美国贸易政策的决策过程(即贸易政治)进行研究,不仅使我们能够了解其贸易政策内容本身,而且能够了解该政策背后的“故事”,特别是该政策出台的政治动力与规律。本文试图研究的问题是:为什么奥巴马政府推动的 TPP 谈判会引发国会与政府之间的政治博弈?如何理解这场政治博弈背后的贸易政治?中国在与美国的贸易往来如何规避其贸易政治的影响?对这些问题进行深入的研究,不仅是出于学理上的一种探索,从而有助于发现贸易政策背后的政治力量(即政治因素),而且也具有重要的政策研究意义。

二、奥巴马推动的 TPP 何以引发政府与国会之间的政治博弈?

(一) 美国国内何以出现反对 TPP 的声音?

在美国,自由贸易从来都不是代表自由派意识形态的民主党人所主张的政策议题。自

从小布什卸任以后,除了与韩国签订了自由贸易协定外,奥巴马政府几乎没有与其他重要的国家达成自由贸易协定。但是,奥巴马却将推动和完成 TPP 谈判作为其第二任期的政策重点。然而,在民主党内部,反对 TPP 的声音由来已久。民主党人之所以反对自由贸易而青睐所谓的“公平贸易”(fair trade),主要是基于这样一种认识:经济全球化和自由贸易会损害而不是增进美国工人和中产阶级的利益,因为这将鼓励美国的企业,特别是跨国公司将更多的工作岗位转移到国外,从而对美国国内的就业市场构成冲击,并且在环境等领域降低监管标准;而美国政府在此前与其他国家签订的诸多自由贸易协定没有一个兑现过当初的承诺,所以这一次也不会例外。特别是在 2014 年,即北美自由贸易协定(NAFTA)签订 20 周年之际,通过与该协定的效应的对比进而反对签订 TPP 等自由贸易协定的呼声极其强烈。对于民主党内的这种主流声音,工会组织、环保主义者以及美国国内的拉丁裔政治组织都是坚定的支持者。此外,美国的两位自由派经济学家也表示了对 TPP 的质疑。例如,约瑟夫·施蒂格利茨(Joseph Stiglitz)早在 2004 年就以北美自由贸易区为例^①,解释了自由贸易区没有达到理论预期效应的原因:签订自由贸易协定可以提高参与国的福利水平这一理论中,有三个值得注意的假设,即无风险的市场环境、工人在行业之间自由流动以及充分就业。然而在现实中,这三个假设都无法实现:理论上,签订了自由贸易协定后其成员国的工人应该从低生产率的行业流向高生产率的行业,但事实上,工人却从低生产率的行业流向零生产率的行业;理论上,签订自由贸易协定应该使失业率降低,但事实上,失业率没有降低而工资水平却降低了;理论上,强调自由贸易的获益者可以补偿损失者,使后者达到比原先更好的水平,但事实上,获益者不愿意也没有对损失者进行补偿,从而导致了贫富差距的扩大。保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)也明确指出:第一,TPP 不会给美国带来太大的回报,因为美国进口商品的关税已经很低;第二,投资者争端解决协议(ISDS)旨在维护跨国公司的利益;第三,加强知识产权保护不会提高美国的贸易所得,TPP 中的知识产权规定有利于制药公司,而不利于亟需救命的穷人。^② 至于希拉里·克林顿(Hillary Clinton)这位民主党总统候选人,虽然在担任国务卿期间也曾力挺 TPP,并将其称之为全球贸易规则的“黄金标准”,但此后她在面对其竞争对手在这个问题上的发问时则三缄其口(陈季冰,2015)。

① Stiglitz, JE. "The Broken Promise of NAFTA", New York Times, January 6, 2004.

② Lee, G. Branstetter and Gary Clyde Hufbauer: *Krugman Joins the TPP Naysayers*, working paper from The Peterson Institute for International Economics (PIIE), May 26, 2015. 克鲁格曼在其《纽约时报》的专栏中更为直白地指出:“如果 TPP 夭折了,我可能不会怎么灰心丧气,甚至还会有点如释重负之感。如果它真的夭折了……请不必哭泣,没什么大不了的。”参见 Gary Clyde Hufbauer and Cathleen Cimino:《TPP 不算啥》[R],黄杨荔编译,《CEEM 全球智库半月谈》2014 年 4 月 1 日。

(二) “贸易促进授权”议案的投票何以出现乱局?

在 2014 年 11 月 4 日的国会中期选举中,共和党不仅在众议院保持并扩大了多数优势,而且还至少以 52 席的多数优势控制了参议院。选举结束后,美国政治正式步入 2016 年的大选周期。到 2015 年初,随着 TPP 谈判接近尾声,被认为当政 6 年来“无所作为”的奥巴马总统加大了争取 TPA 的力度。TPA 的前身为美国国会在《1974 年贸易改革法》中设置的“快车道授权”(fast-track authority)。它作为美国国会与行政部门之间长期争论、合作及妥协的产物,是一种程序性机制。它主要是通过限制国会的委员会审议和禁止全体会议修改,并在规定的时间内把行政部门谈判达成的贸易协定提交国会进行“或批准或否决”(up-or-down vote)的表决。该授权旨在解决美国宪法体制下由于谈判权和立法权分立所导致的贸易协定无法获得国会批准的风险,从而既保证了总统能够履行承诺(即提高了与外国领导人谈判所需的可信度,加速贸易谈判进程),也保证了国会对谈判的适度控制。至于国会是否给予总统 TPA,是总统与国会在贸易政策制定权上博弈的集中体现,反映了以白宫为代表的国际利益与以国会为代表的国内利益之间的制衡^①。

同年 2 月 21 日,奥巴马再次敦促国会批准 TPA。他指出,目前,美国企业在其他国家出售的产品和服务已经达到创纪录的水平,但还有巨大的增长空间;世界上 95% 的潜在消费者生活在美国之外,而其中许多生活在亚太地区。因此,国会应该在 TPA 问题上采取行动。^② 5 月 13 日,TPA 议案在参议院的第一次程序性表决中未获通过;在第二次程序性表决后才涉险过关。5 月 22 日,参议院同时通过了 TPA 和 TAA^③ 这两项议案。由于奥巴马

① 东艳:《从 TPA 投票看美国贸易政策形成机制》,中国社会科学院世界经济与政治研究所《国际问题研究》系列工作论文, No. 201509。

② Obama, Barack, “Weekly Address: We Should Make Sure the Future Is Written by Us”, White House, Feb, 21, 2015.

③ 奥巴马早在 2013 年 7 月就提出将 TAA 审议与 TPA 审议连接在一起,以促进 TAA 从补偿机制向制度化发展。该援助计划是美国政府对因经济全球化和贸易自由化而受到损害的美国工人、企业以及农民提供救助的一种法律制度。参见 Rossella Brevetti, “Obama Calls for Trade Promotion Authority Combined with Trade Adjustment Assistance,” Bloomberg BNA, International Trade Daily, July 31, 2013, Washington Trade Daily, President to Request TPA, TAA Package, July 31, 2013, and conversation with the Office of the United States Trade Representative, August 1, 2013。该计划最初于 1962 年被纳入《美国贸易扩大法案》(Trade Expansion Act of 1962)。时任总统约翰·肯尼迪(John Kennedy)认为:“当基于国家利益角度而采取避免高关税的政策时,我们不能要求因贸易自由化面临竞争而遭受损失的一方承担全部损失,这些经济调整的成本应该由联邦政府承担。”该计划在此后的 50 年里不断扩展和完善(如 1993 年北美自由贸易协定谈判中就加入了该计划,即 NAFTA-TAA, 规定对由于工厂从美国转移至墨西哥和加拿大而导致失业的美国工人提供保护)。目前,该计划的救助范围包括职业技能训练、职业建议、年长工人的工资补贴、职位搜寻、补贴再分配以及职业训练计划的收入支持等。参见东艳:《TAA、TPA 与 TPP: 美国贸易政策形成中的利益博弈》,中国社会科学院世界经济与政治研究所《国际问题研究》系列工作论文, No. 201508。

得到了控制参众两院的共和党中大部分议员的支持,所以他只需要争取到来自民主党的为数不多的赞成票,就能让 TPA 议案在众议院顺利通过。尽管他亲自造访国会山的民主党议员并声称反对该议案就是反对他,但此举也未能使这些“党内同志”与他同舟共济。更令他尴尬的是,在 6 月 12 日的众议院投票中,南希·佩洛西(Nancy Pelosi)这位多年来在奥巴马推动的所有立法(包括医改这项最重要的法案)上都发挥过重大作用的众议院民主党领袖却站在总统的对立面。佩洛西借否决 TAA 议案而反对 TPA 议案,从而使该议案最终以 126:302 票的投票结果而没有获得通过。来自共和党的众议院领导人凯文·麦卡锡(Kevin McCarthy)在 TAA 议案遭到反对后立即要求对不包括 TAA 议案的 TPA 进行投票。TPA 最终以微弱多数(即 219:211 票)的投票结果获得通过。然而耐人寻味的是,在这 219 张赞成票中,有 191 票来自共和党,而来自民主党的仅为 28 票。6 月 18 日,众议院第二次投票时对 TPA 单独进行表决,并以 218:208 票险获通过。6 月 24 日,参议院对众议院通过的文本进行再次表决,以 60:38 票的投票结果通过了 TPA。6 月 29 日,奥巴马在白宫签署了参众两院一致通过的 TPA。有了这一法案,国会在表决目前正在紧锣密鼓进行的 TPP 谈判时将只拥有“或批准或否决”的权力,而无法再对其内容进行修改。7 月 1 日,美国贸易谈判代表迈克尔·弗罗曼(Michael Froman)表示,TPP 谈判正处于最后阶段,但还有一些悬而未决的问题,包括市场准入、知识产权保护以及国有企业规则等,这类问题是最难解决的。他希望谈判在近期结束,并在年底前将协定交国会批准。

民主党和共和党对 TAA 和 TPA 的不同态度反映了其不同的政治主张。重视工会组织的民主党之所以支持 TAA,是因为 TAA 这一议案作为贸易自由化的补偿机制,通过对美国工人提供补偿,可以减轻经济全球化对美国就业的影响。许多民主党议员认为,自由贸易协定将对美国本土的工人和某些制造业部门造成巨大的冲击,即不仅会使一部分工作机会流向低薪的发展中国家,而且还会扩大美国国内的工资收入差距。而共和党议员之所以支持 TPA,是因为 TPA 有利于自由贸易协定的签订,即符合自由贸易者的利益诉求^①。换言之,注重资本利益的共和党倾向于贸易自由化。回顾 2002 年小布什总统获得 TPA 时面临的情况,和此次奥巴马一样惊险,特别是在众议院的投票中仅以 215:212 票的微弱优势获得通过。但不同的是,这次反对奥巴马的则是其“党内同志”,即民主党通过否决他一贯支持的 TAA 来阻止 TPA 的通过。^② 这就是说,重视工会组织的民主党成员与对行政部门权

^① 东艳:《从 TPA 投票看美国贸易政策形成机制》,中国社会科学院世界经济与政治研究所《国际问题研究》系列工作论文, No. 201509。

^② 东艳认为,民主党通过反对 TAA 而阻碍 TPP 的通过,并由此延缓 TPP 的签订这一做法符合其一贯的逻辑。2013 年 11 月,151 名众议院民主党议员曾联名致信奥巴马总统,声明将坚决反对国会通过 TPA。此次奥巴马的“后院”再次起火,并不令人意外。

力和自由贸易不满的茶党成员^①的结盟最终成为 TPA 国会审议过程中的最大潜在障碍。

TPA 投票中出现的这一乱局,在某种程度上折射出民主党与共和党之间以及国会与政府之间的博弈背后的贸易政治,从而印证了凯托研究所的沃森(Watson, 2014)在评价 TPA 时所指出的“与 40 年前创设‘快车道谈判权’相比,美国的贸易政策已经变得更具党派性了”。

三、如何理解美国贸易政策决策背后的政治博弈?

从政治经济学的角度看,在美国国内,贸易政策是国会(即贸易政策的监督者)、相关利益集团(即贸易政策决策的影响者)以及拥有特定政治经济政策目标的政府(即贸易政策的制定者)之间相互博弈的结果。在贸易政策决策的整个过程中,其监督者、影响者以及制定者在既定的法律架构和政治制度的约束下,根据自身的利益需求,相互作用、影响乃至博弈,并由此决定了彼此之间存在着极其微妙的关系。

(一) 利益集团在 TPP 谈判上对贸易政策决策的影响

利益集团是美国政治生态中的一个重要现象。在美国的民主政治中,利益集团作为拥有选举资源的团体,通过对国会议员的游说从而对政府的贸易政策的制定产生直接或间接的影响,已经成为一个重要的现象。但是这些利益集团不会而且也不可能从整个国家的利益来考虑问题,而是首先顾及其自身利益(即局部利益),而美国的政治体制则保障并鼓励利益集团在贸易政策的决策过程中的诉求权利。这就使利益集团可以通过参与贸易政策议程的设定、制定贸易政策的备选方案、游说和动员国会中的某些委员会(或小组委员会)的议员来影响贸易政策的决策,最终实现其利益目标。^② 如在 TPP 的有关谈判内容和谈判条款的设定上,美国相关利益集团中的某些行业都力争对国会进行游说,以抵制由自由贸易协定带来的冲击,从而达到对自己最为有利的条款。例如,农业利益集团中的糖类产业主要集中在南部沿海地区和西部地区,通常会对参议院施加重要影响;而主要分布在中西部、西部、东部以及南部地区的牛肉产业利益集团则分别在参众两院影响议员的投票及政策走向(孙靓莹、

^① 据有关调查,茶党支持者中的 62% 认为自由贸易对美国有害无益。参见 Jeffrey Kucik, Ashley Moraguez, “The Domestic Politics of Trade Agreement Ratification”, <https://www.princeton.edu/politics/about/file-repository/public/PTA-Voting-in-the-US-House-Kucik-and-Moraguez.pdf>。

^② G. M. 格罗斯曼和 E·赫尔普曼(2005)提出了“保护待售模型”这一内生贸易政策理论模型,认为利益集团包括选举投票者、信息传播者和政治献金者;作为政策供给者的政府和作为政策需求者的利益集团之间的相互作用影响了贸易政策的制定。参见[美]吉恩·格罗斯曼、埃尔赫南·赫尔普曼:《利益集团与贸易政策》,中国人民大学出版社 2005 年版。

赵忠秀, 2015): 乳制品产业虽然规模较小, 但其游说能力极强。由于这些利益集团的极力游说, 所以美国迄今还拒绝将新西兰的乳制品和澳大利亚的蔗糖纳入 TPP 谈判, 而美国农产品的出口补贴结构也是目前谈判的关键障碍之一。纺织品和服装原产地规则是 TPP 谈判中最具争议的市场准入问题之一。由于美国主要从越南进口纺织品, 因此目前美国纺织业利益集团对来自越南的纺织品的原产地规则问题开展积极的游说^①。汽车制造业利益集团一直对 TPP 持抵制态度, 希望通过各种措施抵制外国汽车, 特别是日本汽车对美国的出口; 而在对其他国家的汽车出口方面, 则希望缩短开放的过渡期或者在 TPP 生效后立即实现自由化。例如, 美国三大汽车制造商以及“全美汽车工人联合会”表达了对 TPP 最严重的关切。早在 2012 年初, 即日本刚刚表现出对 TPP 感兴趣时, 它们就致信奥巴马总统, 要求抵制日本加入谈判。“美国汽车贸易政策委员会”的一份研究报告声称, 日本的加入将使美国汽车业减少 2 600 个工作岗位(陈季冰, 2015)。为此, 历来仰仗工会组织力量的 40 多位民主党议员都要求奥巴马政府承诺不放弃对日本汽车的关税, 即便它真的加入 TPP。除了涉及日本汽车的市场准入问题以及轻型货车的关税问题外, 制造业利益集团还要求奥巴马政府针对日本的汇率低估或汇率操纵行为在协议中采取某种形式的保护措施。此举得到了包括民主党议员谢罗德·布朗(Sherrod Brown)在内的部分国会议员的支持。^② 在服务业利益集团中, 主要集中在东西海岸的金融服务业是美国最具竞争力的产业, 它作为未来美国发展对 TPP 成员国出口的重点领域之一, 是这些地区推动 TPP 谈判的主要游说力量。由于金融服务业是一个极具政治敏感性和经济战略意义的领域, 因此美国对于金融服务谈判的方式倾向于采用“负面清单”, 即除了列入负面清单的保留措施以外, 所有其他部门一律开放。在谈判中, 金融服务企业也积极支持甚至先于国会参与 TPP 的协议文本起草。电信服务业利益集团也正在加紧对国会议员的游说^③。由于这两个行业是美国在 TPP 服务业谈判中获益的产业, 因此在谈判的协议文本中均被独立设章。^④ 在知识产权保护方面, 美国利益集团之间的分歧已导致奥巴马政府在知识产权和 TPP 最终立场的难产。美国的知识产权保护制度被认为过于偏袒产业界的利益, 尤其是 TPP 中的知识产权条款被认为过于偏袒美国医药产业部门的利益, 对此, 连美国国内许多非政府组织都表示反对(金中夏, 2001)。

①③ 孙靓莹、赵忠秀:《美国贸易政治中的国会与 TPP 审议》, 中国社会科学院世界经济与政治研究所《全球发展展望》系列工作论文, No. 2015001。

② 参见亚当·波森:《美国应欢迎日本加入“伙伴谈判”》,《金融时报》, http://www.ftchinese.com/story/001051660//adchannel=NP_Other_story_page。

④ 130 Members of Congress Speak Out Against Secrecy in TPP Negotiations, June 27, 2012. <http://tpinfo.org/2012/06/27/130-members-of-congress-speak-out-against-secrecy-in-tpn-negotiations/>。

表 1 TPP 谈判中美国与其他 11 国在相关领域里存在的潜在冲突

	与美国谈判中将涉及到的产业和利益集团问题
澳大利亚	(1) 反对在 TPP 谈判中加入投资者与东道国投资争端解决机制。 (2) 加快对美国糖类、牛肉及奶制品出口自由化。
文 莱	(1) 文莱是美国知识产权“观察清单”国家。
加拿大	(1) 希望能够就其奶制品及禽类产品供应链管理项目进行谈判,美、澳和新西兰认为此提议是加拿大加入 TPP 的障碍。 (2) 是美国“特别 301”“优先观察名单”国家。
智 利	(1) 智利仍然是美国“特别 301”“优先观察名单”国家。
日 本	(1) 日本农业,特别是稻米种植和健康保险行业将会受到冲击。 (2) 美国希望日本放开对美国牛肉、美国产汽车和保险及快递行业的准入限制。
马来西亚	(1) 自由贸易协议谈判因为诸如政府采购行为等问题被搁置。 (2) 希望向美出口糖类及奶制品,此类产品目前受到美国关税配额限制。
墨西哥	(1) TPP 协议可能会考虑一些新议题,如墨西哥汽油业对外商投资开放等。 (2) 美国农产品出口商希望在 TPP 中加入简化动植物检验检疫要求和降低墨西哥非关税壁垒等议题。
新西兰	(1) 美国对新西兰药品管理办公室将往往由美国制造的“新型药品”置于一般类型药品的做法表示不满。 (2) 新西兰政府将增加对美国奶制品出口作为首要任务,这遭到美国奶制品利益集团的反对。
秘 鲁	(1) 在双边自由贸易区协定中,秘鲁同意知识产权规定,保护美国药品市场准入。秘鲁担心在 TPP 中会采取更严格的专利保护条款。 (2) 秘鲁仍在美国知识产权“观察名单”中。
新加坡	(1) 由于国有企业在新加坡经济中的重要性,新加坡投资控股公司担心此举会使其在与私营部门竞争中处于不利地位。
越 南	(1) 在谈判中最关注服装和鞋类产品的市场准入问题。 (2) 关注有关国有企业规定。目前,越南国有企业占 GDP 比例近 40%,很可能在谈判中表示反对。 (3) 美国将越南认定为“非市场经济”国家,此外还存在劳工、知识产权保护以及腐败等其他待解决的问题。 (4) 越南仍在美国知识产权“观察名单”中。

资料来源:孙靓莹、赵忠秀:《美国贸易政治中的国会与 TPP 审议》,中国社会科学院世界经济与政治研究所《全球发展展望》系列工作论文, No. 2015001。

(二) 国会民主共和两党在 TPP 谈判上对贸易政策决策的影响

国会作为美国贸易政策决策机制中的两大主体之一,其本身就是多元利益代表的集合