

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

潘 锐 等著

美国国际经济政策研究

 上海人民出版社

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

潘 锐 等著

美国国际经济政策研究

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国国际经济政策研究/潘锐等著. —上海:上海人民出版社, 2013

(美国经济外交研究丛书)

ISBN 978-7-208-11247-6

I. ①美… II. ①潘… III. ①对外经济政策-研究-美国 IV. ①F171.251

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 029139 号

责任编辑 龚 权

封面装帧 王小阳

• 美国经济外交研究丛书 •

美国国际经济政策研究

潘 锐 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 18 插页 4 字数 272,000

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-11247-6/D·2220

定价 40.00 元

丛书总序

经济外交具有两层含义：首先，经济是外交的一个内容，经济外交旨在用外交手段解决国家之间经济上的问题。从这个定义出发，经济外交与传统外交是并行的，传统外交是用非武力的方式来代表国家利益，来处理国家之间在政治上和安全上的问题；而经济外交无非是用非武力的方式来代表国家的经济利益，来处理国家之间在经济上存在的问题。换言之，如果外交是相对于国际关系中政府对外交往的话，那么，经济外交就是相对于国际经济关系中政府的对外交往。其次，经济是外交的一个手段（工具），经济外交旨在用经济的手段来解决国家之间政治和安全上的问题。从这个定义出发，传统外交是用非武力的方式来代表国家利益，来处理国家之间在政治上和安全上的问题；经济外交从属于传统外交，是非武力方式中的一种。比如，美国国务院负责经济和商务事务的助理国务卿韦恩在 2006 年的一个讲话中在谈到通过所谓“转型外交”，即用各种外交工具在世界上促进符合美国利益的变化的重要性时明确指出：“经济外交是这种努力的一个关键部分。”

尽管在欧洲和其他地区对上述两层含义的经济外交均有不少研究，但在美国，学术和政策界对经济外交的研究更多地集中在第二层意义上，即经济外交服务于政治目的，因此，美国对经济外交的研究主要反映在经济援助和经济制裁研究的文献中。对第一层意义上的经济外交，即外交服务于国家的经济利益，美国学术界和政策界更多地集中在美国对外经济关系研究上。

对外经济关系，或国际经济关系在美国主要是一个宏观经济问题。由于美国在战后主要依靠布雷顿森林体系、关税和贸易总协定等多边国际机制来调整西方国际经济关系问题，所以美国学术界和政策界在讨论美国对

外经济关系时,其主要注意力是放在国际贸易和金融体制上的。20 世纪六七十年代以后,随着国际经济体制特别是布雷顿森林体系的式微,对如何改善多边和双边经济协调机制的讨论显著增加,其讨论表现在以博弈论和国际政治经济学为理论基础的国际经济谈判的机制。比较有影响的与经济外交有关的研究包括罗伯特·帕特南(Robert Putnam)、罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)、约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)和罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)等人的研究。他们似乎已经感觉到经济外交应该被融入到美国对外政策研究的主流中;但对国际相互依赖和国际机制的侧重似乎说明美国主流国际经济政治学者仍然寄希望于国际机制。

近年来,世界经济重心趋向多元,这些对世界经济或区域经济举足轻重的新的经济重心的出现导致了以下一些问题:首先,它们往往不完全在现存的经济协调机制内运作,比如,中国加入世界贸易组织时间并不久远,俄罗斯则刚刚加入,因此,美国无法完全依靠国际机制来协调国际经济矛盾;其次,新的经济重心往往有意修改现存国际机制的一些规则,给美国对国际体制的控制造成了不少麻烦;最后,世界经济实力分布的新变化使美国经济与世界经济的影响从单向影响转变为双向互动。由于美国的经济和发展越来越多地受到外部经济政策的影响,而美国无法完全指望通过多边机制来控制 and 减小这些不利影响,于是,尽管美国在意识形态或理论方面不愿意接受第一层含义上的经济外交,但在实际中,用外交手段来维护美国经济利益已是美国社会和政治中的一个重要主题。

因此全面研究美国的经济外交具有以下现实和理论意义:

第一,随着美国经济及其增长越来越受到外界影响,以及经济民族主义、经济安全等观念的扩展,经济外交将成为美国对外政策中的一个主要部分。

第二,由于经济外交受制于国内政治和地方政治,研究美国的经济外交有助于我们了解美国对外经济政策的国内政治过程和社会问题。

第三,随着经济外交的展开,美国对国际机构和制度的看法也有所转变,从而改变国际机制的变化动力。

第四,由于经济问题的政治化,在对美经济关系中,我们会面临越来越多的经济和政治纠纷。

在美国国内,对全球化的争论使对外经济政策成为每日新闻和政治竞选的一个热点话题。在国内外的政治和经济现实的压力和影响下,对美国经济外交的研究成为现实的和有意义的研究课题。

基于这样的思考,上海市美国问题研究所组成美国经济外交研究丛书编委会,拟以美国经济外交为主题,出版与此相关的著作,以期通过若干年的努力,形成中国学者的美国经济外交研究系列,彰显中国学者的研究实力,展示中国学者的研究成果。

潘 锐
2012年6月

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

美国国际经济政策研究	潘锐 等著	40.00 元
战后美国对外经济援助研究	娄亚萍 著	35.00 元

目 录

丛书总序	1
导论	1

上编 从决策视角考察美国国际经济政策

第一章 美国国际经济政策与决策理论	7
第二章 美国国际经济政策决策的国内因素	20
第三章 美国国际经济政策决策中的政府部门	49
第四章 美国国际经济政策决策中的国会	60
第五章 美国国际经济政策决策中的利益集团	72
第六章 美国国际经济政策决策中的大众媒体	87

下编 美国国际经济政策分论

第七章 美国对华贸易政策	101
第八章 美国能源政策	122
第九章 美国对外援助政策	161
第十章 美国经济制裁政策	208
第十一章 美国出口管制政策	233
第十二章 美国自由贸易协定中的知识产权保护政策	247
参考文献	265
后记	280

导 论

美国国际经济政策也称美国对外经济政策,是美国对外政策的组成部分,构成其经济安全的核心内容。冷战结束之后,经济安全已成为美国对外政策目标中的重要任务,具有越来越重要的地位。

美国学者对美国国际经济政策的研究已进行多年,其主要代表有:斯蒂文·科恩(Stephen Cohen),他首先提出了美国国际经济政策的概念,认为这一提法比美国对外经济政策更全面,更能反映美国所处的国际地位和国际影响,以及美国的政策对世界经济和各国经济的影响。在研究的基础上,他对美国和其他大国的国际经济政策进行了比较,并就美国的政策机制提出了改革方案。马里兰大学戴斯勒教授(I. M. Destler),他对 20 世纪 70—80 年代的美国国际经济政策作了详细的案例研究,例如 70 年代美国的粮食政策和贸易政策,通过案例分析的方法考察美国国际经济政策;他对美国贸易政治的研究尤为著名,既将 80 年代美国贸易政策放在世界经济的背景中,同时又着眼于美国国内政治对其贸易政策的影响,在美国学界影响极大;罗伯特·帕斯特(Robert Pastor)对美国国会在美国对外经济政策中的作用的历史分析十分出色,他的视角主要着眼于历史领域,对 1929—1976 年间的美国贸易政策、投资政策和国会在此期间所扮演的角色进行了考察。

我国国内对美国国际经济政策的研究起步于 20 世纪 90 年代,对美国经济与政府政策的研究(陈宝森),对战后美国贸易政策的研究(林钰),对美国资本市场及其政策的研究(张树中),多为世界经济学者从某一具体领域出发进行的研究,尚缺乏对美国国际经济政策进行全面而系统的研究,更缺乏从政治和外交角度考察美国国际经济政策的决策过程和决策机制的研究,因此,本书可以在这一研究领域起抛砖引玉作用。

本书的意义在于：(1)从政治和外交角度对美国国际经济政策进行全面和整体研究；(2)运用决策理论和案例研究方法分析美国国际经济政策，探讨其决策过程和决策机制；(3)在我国经济日益国际化之际，对美国国际经济政策的研究不仅能使我们加深对美国的了解，而且能提供有益的借鉴。

本书主要内容包括以下四个部分：

第一部分是理论框架，分析决策理论与美国国际经济政策，美国外交中的国际经济政策，并对 20 世纪 40 年代以来，特别是 90 年代以来的国际经济政策进行研究。所谓决策，乃是对存在确定因素的备选方案做出抉择的行为。戴维·伊斯顿称决策是政治系统的输出，一个社会通过这些决策以权威形式分配有价值的东西。在美国国际经济政策方面，很少有现成备选方案，而且由于这一政策不仅涉及国内经济与政治，还要考虑国际环境，考虑实施政策后对其他国家或某个单一国家的影响以及其反应，决策人必须要有通盘的考虑，十分谨慎地做出选择。决策实际上是一种渐进进程，它使行政部门、国会、利益集团等最终达成折中的选择和妥协方案。在传统的政治分析中，政治学家往往把民族国家形象化、拟人化，把它们作为国际体系的基本行为者。决策理论则标志着对传统政治分析方法的重大改变。决策理论不把注意力放在形而上学和抽象的国家或政府概念上，甚至不放在行政部门这一泛指的结构上，而是集中在实际制定政府政策的具体决策人的行为上。美国决策理论权威理查德·斯奈德便称：“我们选择的一个基本方法是把国家的官方决定人确定为国家，他们的权威行为无论如何都代表着国家行为。国家行为是以国家的名义行事的那些人们的行为。”决策过程中起重要作用的是官僚政治和官僚部门之间的斗争，国际经济领域就更是如此。由于政府决策部门的活动受到财政预算的约束，主张不同政策的部门常常自觉不自觉地争抢有限的经费。而且，更为重要的是，凡是在对外政策和国家安全方面扮演一定角色的部门和机构，其内部和相互之间都存在不同的利益，从而会支持不同的政策主张。前克林顿政府国务院政策计划署主任、决策理论专家莫顿·霍尔珀林便明确指出，政府官员对问题的注意焦点如何取决于他们的官僚立场和视野。决策模式是具体的决策方式在理论上凝结为一套固定的方法，因而是决策理论的核心。在总结历史经验教训，引用现代科学发展方法之基础上，美国学者提出多种决策模式。约翰·斯

佩尼尔和埃里克·尤斯莱洛提出了“理性角色模式”；格雷厄姆·艾利森和林肯·布卢姆菲尔德则倡导“组织过程模式”和“政府政治模式”。戴维·罗斯和弗兰克林·威尔逊从制定公共政策的角度，认为决策有三种基本形式：“精英主导式”、“封闭讨价还价式”和“开放讨价还价式”。艾利森则认为争论具体的决策模式名称是没有实质意义的，最好用“模式Ⅰ”、“模式Ⅱ”和“模式Ⅲ”代表。本部分将应用决策理论来分析美国国际经济政策，尝试进行理论建构。

第二部分是对美国国际经济政策决策的国内因素进行分析。外交政策是内政的延续，这一论断如果运用于美国国际经济政策的制定方面，同样适用。由于国际经济政策和美国国内各行为体的经济福利高度相关，而且由于美国的党派制度和选举制度等制度安排对于相关行为体的发挥影响作用的帮助，因此美国国际经济政策在很大程度上是美国国内政治的共同作用结果。忽略了对美国国内政治因素的分析，是难以准确把握其国际经济政策的真正缘起、发展与变迁的。

第三部分是决策主体与美国国际经济政策关系研究，即探讨美国国际经济政策决策过程中的决策主体：政府部门、国会及其委员会，以及对决策过程施加影响的利益集团和媒体。美国国际经济政策的决策主要由美国政府及其相关部门承担，包括总统、国家经济委员会、总统经济顾问委员会、总统行政机构系列中的预算与管理局和美国贸易代表办公室、财政部、商务部、国务院和农业部等。冷战期间，在安全利益第一的背景下，国务院、国家安全委员会以及国防部等机构不仅参与国际经济政策的决策，而且常常起到主要决策人的作用。随着冷战的结束与经济安全目标的上升，这些机构在决策中的地位急剧降低。总统及其顾问班子是美国国际经济政策的主要决策人。从理论上说，美国所有重大国际经济政策都是由总统决策的，但在事实上，总统关注的领域和问题甚多，不可能事必躬亲。因此，总统顾问班子是国际经济政策决策过程中至关重要的角色。总统国家经济顾问、总统经济顾问委员会主席等人在决策过程中所起作用尤为关键。国会及其委员会在美国国际经济政策中的重要作用不容忽视，特别是涉及美国国际经济政策相关立法时更是如此。此外，对决策过程施加影响的利益集团和媒体的作用也值得关注。

第四部分是具体政策研究,通过选择美国对华贸易政策、能源政策、对外援助政策、经济制裁政策、出口管制政策以及知识产权保护政策等具有重大影响的政策,结合先前的决策理论和决策主体研究成果,作为分论进一步展示美国国际经济政策及其决策过程和机制,为理论研究提供坚实的实务基础。

美国国际经济政策决策属外交决策范畴,其决策过程与国内政策决策相比具有自身的特点,主要表现在七个方面:第一,决策和参与者及其过程在不同的决策模式中是不相同的;第二,决策的精英是行政部门中的相关机构、国会中的相关委员会成员;第三,大多数决策具有程序性和计划性;第四,总统是决策过程中的核心人物,是最重要的决策者;第五,利益集团的努力对决策的影响要弱于对国内政策决策的影响;第六,民众和舆论通常扮演决策支持者的角色;第七,国家利益高于党派利益而成为决策的主要考量因素。

美国国际经济政策决策可设定为六种模式:(1)总统直接决策模式。总统对美国国际经济政策中的重大问题亲自作出决策。这一模式反映了总统的直接干预和直接领导。(2)单一部门决策模式。这是一种普遍模式,它所涉及的一般是政府的单一对外经济政策,其决策过程往往限于部门内部。(3)部门一致决策模式,即各部门在达成大体一致情况下作出决策,这些决策因而反映了政府相关经济部门的意愿。(4)多数部门支持决策模式。这是基于部门一致决策模式毕竟是一种理想模式,现实中拥有多数部门支持即可作出决策而不一定强求所有部门的同意。(5)民主决策模式,指的是政府部门、国会以及各种利益集团均参与决策过程的模式。该模式通常以大辩论的方式进行。(6)个人发挥重大作用的决策模式。该模式强调个人作用,但是以总统强有力的顾问、助理或部长在决策过程中发挥个人作用为特点的。

本书采用模式研究的方法分析美国国际经济政策的决策模式,对美国国际经济政策的决策过程进行理论探讨;采用政治分析方法研究美国国际经济政策决策过程中所涉及的决策主体和对决策过程施加影响的因素;采用案例研究以及历史分析的方法对 20 世纪 90 年代以来美国国际经济政策领域中的相关具体政策进行科学分析。

上 编

从决策视角考察美国国际经济政策

第一章

美国国际经济政策与决策理论

所谓决策,乃是对存在确定因素的备选方案做出抉择的行为。戴维·伊斯顿称决策是政治系统的输出,一个社会通过这些决策以权威形式分配有价值的东西。¹在国际经济政策方面,很少有现成备选方案,而且由于这一政策不仅涉及国内经济与政治,还要考虑国际环境,考虑实施政策后对其他国家或某个单一国家的影响以及其反应,决策人必须要有通盘的考虑,十分谨慎地做出选择。决策实际上是一种渐进进程,它使行政部门、国会、利益集团等最终达成折中的选择和妥协方案。

对决策的研究在 2 000 多年前即已萌芽。希腊历史学家修昔底斯在其《伯罗奔尼撒战争史》中就研究了哪些因素使希腊城邦的领导人能够在当时的条件下精确无误地决定战争与和平、结盟与建立绝对统治等重大问题。数千年来,对政策制定者就所应采取的决策提出的建言与建议汗牛充栋,为我们留下了丰富的案例。

本章主要探讨美国的决策理论,重点是决策环境与决策过程以及通常的决策模式,为下文对美国国际经济政策的决策过程与机制的分析提供理论依据。

第一节 决策环境与决策过程

在传统的政治分析中,政治学家往往把民族国家形象化、拟人化,把它们作为国际体系的基本行为者。决策理论则标志着对传统政治分析方法的重大改变。决策理论不把注意力放在形而上学和抽象的国家或政府概念上,甚至不放在行政部门这一泛指的结构上,而是集中在实际制定政府政策

的具体决策人的行为上。美国决策理论权威理查德·斯奈德等人便称：“我们选择的一个基本方法是把国家的官方决定人确定为国家，他们的权威行为无论如何都代表着国家行为。国家行为是以国家的名义行事的那些人们的行为。”²

决策理论对决策环境予以关注。决策环境分为外部环境和内部环境，前者指一个国家在国际关系系统中和所有相关的权力关系中的地位，国际关系的行为准则，一个国家的地理环境等等，即决策者决策时不仅要考虑主要的双边关系，而且要考虑本地区的国家间关系；后者则指国内环境，它包括国家内部的政治权力结构、官僚部门之间的明争暗斗、经济发展指标变化、利益集团的影响、公众舆论和民意测验的反映等等。决策环境对决策者具有重大的影响。

决策过程中起重要作用的是官僚政治和官僚部门之间的斗争，国际经济领域就更是如此。由于政府决策部门的活动受到财政预算的约束，主张不同政策的部门常常自觉不自觉地争抢有限的经费。而且，更为重要的是，凡是在对外政策和国家安全方面扮演一定角色的部门和机构，其内部和相互之间都存在不同的利益，从而会支持不同的政策主张。前克林顿政府国务院政策计划署主任、决策理论专家莫顿·霍尔珀林便明确指出，政府官员对问题的注意焦点如何取决于他们的官僚立场和视野。³每个负责具体事务的部门或机构都有其自成一体、多年来形成的思想方法和办事风格，从各自的备忘录、行政指令、声明、情报评估和战略规划中表现出来，甚至可以忽视总统的命令而不管不顾。例如，早在古巴导弹危机发生之前，肯尼迪总统即下令撤出部署在土耳其的美国导弹，但国务院由于自身的原因一直拖延不办。直到苏联领导人赫鲁晓夫向肯尼迪提出，苏联从古巴撤走导弹，美国则从土耳其撤走导弹，肯尼迪总统方才发现其命令未得到执行。类似的案例在国际经济领域也存在。

古典的决策理论认为，决策者在决策过程中主要考虑两个因素，一是决策的功效，一是其盖然性，换言之，理性决策构成了决策过程的基础。按照这一理论，决策者应获得所有可供选择的方案，评估其各自的价值，随后就可以选择出最佳的路线图。但现实与该理论往往不符，无论是决策者的相关能力、所掌握的情况、各方所能提供的选择方案，还是决策对所面临的时

间限制和方方面面的压力在决策过程中都是有差异的,因而决策结果受到的评估也是大相径庭的。

1978年诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙提出了其对古典决策理论的修正。他认为,令人满意行为可以取代追求最大限度效益行为,决策者并不需要穷尽所有可供选择方案,而只需按顺序一个一个地评估备选方案,直到发现一个能满足最低要求的方案。这是一位经济学家对决策理论的重大贡献。

国际经济政策决策属于外交决策范畴,其决策过程与国内政策决策相比具有自身的特点,主要表现在七个方面:第一,决策和参与者及其过程在不同的决策模式中是不相同的;第二,决策的精英是行政部门中的相关机构、国会中的相关委员会成员;第三,大多数决策具有程序性和计划性;第四,总统是决策过程中的核心人物,是最重要的决策者;第五,利益集团的努力对决策的影响要弱于对国内政策决策的影响;第六,民众和舆论通常扮演决策支持者的角色;第七,国家利益高于党派利益而成为决策的主要考量因素。

由于国际经济政策的制定牵涉到美国的全部政治系统,我们可以用一个同心圆体系来表达影响决策过程的所有因素。

由图 1.1 可见,不同层次对国际经济政策决策的作用是不同的,从内层到外层,权力逐渐减小。内层的权力特别大,尤其在非正常条件下决策,总统和高级官员可以独自做出决定,即使在正常情况下,总统和相关部门高级官员也有极大的决定性。例如,根据 1974 年和 1988 年《贸易法》的授权,总统和美国贸易代表办公室可以决定动用“201”条款、“301”条款、“特别 301”条款以及“超级 301”条款对其他国家征收特别关税直至

实施贸易制裁。第二层比内层的作用小一些,该层中的相关政府部门和机构保证了政策的连续性,作为事务性官员和官僚机器的组成部分,他们的作

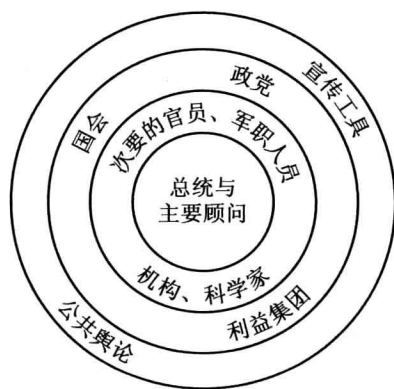


图 1.1 影响决策的主要因素分析