

# “民主政府”、利益集团与美国贸易政治 ——以新世纪以来美国对华贸易政策为例

董展育

**【摘要】** 研究美国贸易政治,对于解读美国的贸易政策以及理解中美经贸关系有重要的意义。构建一个“民主政府—利益集团”的分析框架,可以对美国的贸易政治进行准确的阐释:在美国贸易政治之中,政府和利益集团是最主要的行为体;美国的贸易政策,是“民主政府”基于“国家利益”和“政治私利”做出抉择的结果,也是美国政府与利益集团进行政治互动的产物。对新世纪以来的美国对华贸易政策进行案例分析,也说明了:正是政府与利益集团之间的利益博弈,最终输出了美国的对华贸易政策。因此,理清美国贸易政治的逻辑,拓宽两国的共同利益,共同推动双边自由贸易,能够有效促进中美经贸关系的发展。

**【关键词】** 美国贸易政治;民主政府;利益集团;对华贸易政策;中美经贸关系

**【作者简介】** 香港中文大学国际关系专业博士研究生

## “Democratic Government”, Interest Groups and American Trade

### Politics

By Dong Zhanyu

**【Abstract】** The study of American trade politics is of great significance when interpreting U.S.A. trade policies and understanding China-U.S.A. trade relations. In order to explain the mechanism of American trade politics, this paper constructs a new analytical framework of “democratic government-interest groups”, which argues that U.S.A. trade policies are not only the choices made by the democratic government between state interests and political private benefits, but also the outcomes of interaction between the U.S.A. government and interest groups. The case study of the U.S.A. trade policies toward China since the new century also demonstrates how the interaction between the government and interest groups ultimately shapes trade policies. Therefore, we need to understand the logic of American trade politics, generate more mutual benefits for our two countries, and work together to promote the bilateral free trade as well as the bilateral relations between China and the U.S.A.

**【Key Words】** American trade politics, democratic government, interest groups, trade policies

## 引言

作为世界上唯一的超级大国，美国主导着当今国际自由贸易体系，美国的贸易政策对世界经济和国际贸易具有重要的影响；作为中国最重要的贸易伙伴，美国也主导着两国的经贸格局，美国的贸易政策，特别是对华贸易政策，对于中美经贸关系的发展也释放着深刻的作用。然而更需关注的是，在贸易政策的背后，有一整套关于贸易政策制定和输出的政治过程，即所谓的“贸易政治”。美国的贸易政策背后，也有其特有而复杂的贸易政治：植根于美国多元化的政治环境，社会力量得以广泛参与到美国的政治决策体系之中，与政治行为体形成频繁的政治互动和多维的政治博弈。在美国的贸易领域，不同政策主体或角色围绕着贸易政策展开了竞争、斗争、折冲与妥协，这便造就了特有的美国贸易政治，并最终左右美国贸易政策的形成。有鉴于此，有必要对美国贸易政治进行深入的探究。

对于美国贸易政治的研究，以往学术界将其纳入外交决策的研究范畴，在宏观、中观和微观三个层次上取得了理论成果，并分别形成了“霸权稳定论”、“利益集团理论”和“官僚政治分析法”等具有代表性的理论。<sup>1</sup>问题就在于，这些专注于单个分析层次的理论，在分析的维度上容易造成国内政治与国际政治的割裂。而随后以罗伯特·帕特南（R. D. Putnam）和海伦·米尔纳（H. V. Milner）为代表的“双层博弈”理论，虽然实现了国内政治与国际政治的联系，但由于引入了过多的变量，其理论难以保证简洁性。<sup>2</sup>后起的贸易政治经济学引入经济学的方法重新解构了贸易政治，也同样取得了一定的理论成果，“民主的政府”模型即是其中具有代表性的理论。<sup>3</sup>然而贸易政治经济学也存在明显的缺陷：其理论缺乏对宏观层面因素的考量，特别是忽视了国际政治经济关系对于国内经贸决策的制约；而其高度抽象化的模型也往往缺乏实证资料的有效检验。

基于已有的理论成果，本文创设“民主政府—利益集团”的分析模式，试图对美国的贸

---

<sup>1</sup> 具体的划分以及相关文献的回顾可参见沈本秋：“美国对外政策决策的分析——层次、视角与理论模式”，《世界经济与政治》，2011年第4期，第122—142页。

<sup>2</sup> 相关的文献可参见 Putnam, Robert D., *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*, International Organization, Vol.42, No. 3, 1988, p.434. 海伦·米尔纳著，曲博译：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，上海世纪出版集团，2010年版。

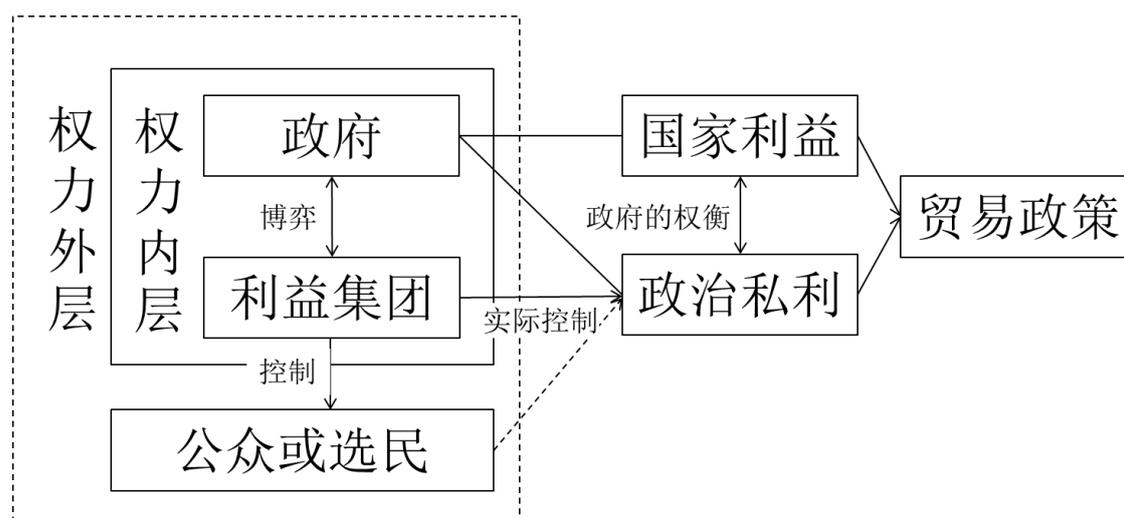
<sup>3</sup> 相关的文献回顾可参见盛斌：“贸易保护的新政治经济学：文献综述”，《世界经济》，2001年第1期，第46—56页。

易政治提供新的理论解释。该分析模式聚焦于美国贸易政治中最主要的两大行为体——政府与利益集团，考量二者之间的利益选择与政治博弈是如何最终输出美国贸易政策。根据分析，美国的贸易政策实际上既是“民主政府”基于“国家利益”和“政治私利”做出抉择的结果，也是美国政府与利益集团进行政治互动的产物。利用该分析模式，本文还将考察新世纪以来美国对华贸易政策，探究其政策背后一系列贸易政治的过程，从而对本文所构建的理论模型进行检验，也对新时期中美经贸关系的发展作了梳理。

本文的结构安排如下：文章的第一部分为理论的构建，阐述“民主政府—利益集团”的分析模式。第二部分为案例的分析，以新世纪以来美国对华贸易政策为例做出探究。最后一部分为全文的总结，归纳美国贸易政治的一些启示。

## 一、理论模式：“民主政府—利益集团”的分析模式

依据“民主政府—利益集团”的分析模式，根植于美国多元化的政治环境，美国贸易政治的权力可分两个层次：权力的内层为政府和利益集团，二者共同构成了“双头政治”的格局；而权力的外层则是公众或选民，它们对贸易政策会形成一定的影响，但是它们的权力实际为权力内层的行为体所控制。本文关注权力内层中两大行为体的博弈是如何最终输出贸易政策的，分析框架如下图所示。



“民主政府——利益集团”分析框架示意图

### (一) “民主政府”：“国家利益”与“政治私利”的权衡

在“民主政府—利益集团”的分析框架中，“政府”是广义的概念，它代表了国家立法

机关、行政机关以及司法机关的总合，是一个单一的政治行为体，它承担着贸易政策制定者和输出者的角色。<sup>4</sup>

基于美国的民主政治制度，借鉴贸易政治经济学“民主的政府”的分析模式，可以创设一个“民主政府”概念来模化美国政府：所谓的“民主政府”，一方面，它是独立的国家机关：在民主制度之下，政府拥有相对独立的价值标准和行为目标，它会追求“国家利益”的最大化。另一方面，它是理性的官僚机构：政府会追求“政治私利”的最大化，它总会寻求连任从而长期占有政治资源，当然还包括利益集团的政治献金等经济资源。“民主政府”的目标函数必须兼顾反映“国家利益”和“政治私利”。

首先来分析“民主政府”的“国家利益”。所谓“国家利益”，诚如莫顿·卡普兰(M. A. Kaplan)所言：“是一个国家行为体在满足国家行为系统的需要时所具有的利益。这些需要的一部分来自国家系统内部，而其余的则来自于环境因素中。”<sup>5</sup>其中所谓的“环境因素”，即是指来自于国际环境的因素，由此可见，“国家利益”既是一个国际政治的概念，又是一个国内政治的概念。基于一种宏观的视角，本文将“民主政府”所追求的“国家利益”视为一个国际政治的概念，借鉴现实主义的观点，<sup>6</sup>本文将“国家利益”定义为“在国际社会中的权力地位”。“民主政府”在制定对外政策时，要考量国家在国际体系中的利益关系，追求“国家利益”的最大化。

作为“民主政府”的美国政府，最大化“国家利益”的行为会深刻作用于其贸易政策。这与美国在国际经济中所处的地位有关。其中的机理，“霸权稳定论”提供了很好的理论解

---

<sup>4</sup> 之所以作出这样的设定，是因为：其一，为了简化分析变量，保证理论的简洁性；其二，下文将证明，各政治行为体“政治私利”的“利益基础”是一致的；其三，本文的理论是基于中观层次的视角，不再聚焦微观层面的官僚政治。这里还需要特别说明的是，本文所设定的“政府”的概念，其实更偏向于“行政机关”的概念，这是因为立法机关在对外经贸决策中的实际作用微弱，诚如希尔斯曼等人分析的：“国会的权力显然是有限的，而且国会本身的程序和内部的紧张关系还进一步限制了它的权力。”（罗杰·希尔斯曼、劳拉·高克伦、帕特里夏·A. 韦茨曼著，曹大鹏译：《防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治》，北京：商务印书馆2000年版，第277页。）一个值得借鉴的例证是谢韬关于美国国会在中美关系中的作用的研究，他分析了1973年—2006年间美国国会提出的875条有关中国的议案，发现实际成为法律的只有15条。他的研究试图说明：国会议员可能并不试图影响政府决策，而是更倾向于向行政部门和选民发出某种政治信号。（参见谢韬：“如何看待美国国会在中美关系中的作用——以1973—2006年期间的中国议案为例”，《世界经济与政治》，2009年第1期，第27—37页。）

<sup>5</sup> 莫顿·A. 卡普兰著，薄智跃译：《国际政治的系统与过程》，北京：中国人民公安大学出版社1989年版，第166页。

<sup>6</sup> 传统的现实主义“以权力界定利益”，认为在一个主权国家争夺权力的世界里，生存成为了国家利益的核心。新现实主义认为，国家的利益是在国际无政府的状态下确保其生存。而构建在新现实主义之上的“霸权稳定论”则认为，霸权国的国家利益是维持霸权国与系统内其他国家，尤其是主要挑战国或潜在挑战国的相对优势的权力地位。

释。依据“霸权稳定论”，国际经济体系中的霸权国家，倾向于维持自由贸易体制，而霸权衰落将导致其保护主义的政策在全球蔓延。这一推论来自一个基本的理论假设，即霸权国偏好自由贸易。<sup>7</sup>之所以霸权国偏好自由贸易，实际上是与其追求维系霸权的“国家利益”密不可分<sup>8</sup>：第一，霸权国恪守自由主义价值观能在道义上为国际社会成员提供效仿的榜样，从而获得“软权力”以进一步强化霸权的基础；第二，霸权国提供国际公共物品以保证世界自由经济体制的正常运转，是其霸权“合法性”的基础；<sup>9</sup>第三，霸权国在自由贸易体制中的领导地位可以为其赢得比体系内其他成员国更大的权力，霸权国可据此在某种程度上按照自己的意愿设定管理国际贸易的原则、规范和规则。可见，出于维系霸权的“国家利益”的考量，霸权国本身倾向于输出自由贸易政策。然而问题在于“霸权必衰”：一方面，霸权的成本越来越高，而经济剩余越来越少；另一方面，从自由贸易中获益的经济伙伴特别是新兴市场经济体不断崛起，会对霸权国形成挑战。对此，霸权国会试图利用自己有利的地位，采取一些政策来巩固其霸权，而“第一个最优化的政策是实施最适当的贸易限制，从而改善它的贸易条件”，<sup>10</sup>亦即为了挽救相对衰落的霸权，霸权国会输出贸易保护的政策。由于美国在国际经济体系中的霸权地位，“霸权稳定论”对于美国的对外政策与行为极具解释力，通过以上“霸权稳定论”的分析，对于美国的贸易政治可以获得新的理解。

至此，可以对美国政府的贸易政策决策做出如下的诠释：作为“民主政府”，美国政府在制定贸易政策时需要考虑“国家利益”；而作为世界上唯一霸权国的美国，其“国家利益”就在于维系霸权。根据“霸权稳定论”，霸权国需要恪守自由主义并为国际贸易体制提供国际公共物品，因此作为霸权国的美国会倾向于输出自由贸易政策；然而当面对霸权的相对衰落，为了挽救霸权，贸易保护的政策就会应运而生。

再来关注“民主政府”的“政治私利”。作为理性的官僚机构，政府会倾向于最大化其自身效用，即其“政治私利”。当然，广义“政府”内部的各机构，固然会各自怀有不同的利益考量，然而它们的利益基础是一致的。原因是，广义“政府”内部的各政治行为体，其

---

<sup>7</sup> Gibson, Martha Liebler., *Conflict amid Consensus in American Trade Policy*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2000, p.12.

<sup>8</sup> 具体的分析参见张建新：《权力与经济增长——美国贸易政策的国际政治经济学》，上海人民出版社 2006 年版，第 5—8 页。

<sup>9</sup> 国际自由贸易的原则就是最为重要的国际公共物品，当然，国际公共物品还包括国际货币和国际安全等。参见罗伯特·吉尔平著，杨宇光等译：《国际关系政治经济学》，北京：经济科学出版社 1989 年版，第 90 页。

<sup>10</sup> 参见罗伯特·吉尔平著，杨宇光等译：《国际关系政治经济学》，北京：经济科学出版社 1989 年版，第 106 页。

自身效用首要依赖于胜选连任以长期控制政治资源,以及包括利益集团政治献金等经济资源;更重要的是,其所谓的“利益基础”,有两个重要而共同来源——利益集团和选民。也就是说,不同政治行为体“政治私利”的内容可能并不相同,但是其“利益基础”是基本一致的。这样,本文就可以统一政府“政治私利”的概念:亦即“选民和利益集团的支持”。为了追逐“政治私利”,政府在进行决策时会偏好于那些能够获得选民和利益集团支持的政策。问题是,“民主政府”的“政治私利”和“国家利益”可能并不一致,这意味着政府需要在两个利益当中做出选择。事实上,由于选民“理性无知”,利益集团得以操纵民意并由此成为了政府“政治私利”的最主要内容。所以,“民主政府”在对贸易政策进行决策的过程,既是其对“国家利益”和“政治私利”抉择的过程,也是政府与利益集团博弈的过程。具体的分析将在下文中做出。

## (二) 利益集团: 博弈政府与控制选民

所谓的“利益集团”,是指“建立在享有一个或更多共同看法基础上,并且向社会其他集团或组织提出某种要求的组织”。<sup>11</sup>利益集团在美国的贸易政治中扮演着重要的角色,甚至能够与作为政策制定者和输出者的政府形成制约与平衡,因此美国贸易政治呈现“双头政治”的格局。利益集团何以在美国的贸易政治中具有如此重要的地位?以下将从三个方面进行阐述。

其一,这与美国多元化政治的环境有关。在多元化政治的环境之下,利益集团能够凭借共同的利益团结起来,并成长为最具行动能力的社会行为体。多元化政治过程是动态的,随着利益集团对现实状况、对政府行为或对其它利益集团行为的反应而变化。多元政治环境之下的决策过程也更多地反映着新的社会状况,这种决策过程是开放的、动态的,因此政治很容易被利益集团渗透。<sup>12</sup>诚如罗伯特·达尔(R. A. Dahl)所说:“政治阶层不同部分的独立性、渗透性、异质性保证了任何不满的集团都能在政治领域中找到代言人。”<sup>13</sup>因此,强大的利益集团便有机会渗入公共权力,继而成为能与政府角力的政治力量。

其二,利益集团本身也是政府“政治私利”的一部分。多元化政治的一个结果就是,利益集团得以广泛地介入政治选举的过程之中。罗杰·希尔斯曼(R. Hilsman)等人指出了利益集团具有集合利益和追加代表的作用:利益集团至少代表了一群人的民意,同时,利益集

<sup>11</sup> Truman, David Bicknell., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Knopf, 1971, p.33.

<sup>12</sup> 参见谭融:《美国利益集团政治研究》,北京:中国社会科学出版社2002年版,第39—40页。

<sup>13</sup> Dahl, Robert Alan., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press, 1961, p.93.

团的结构是政府有效管理庞大而复杂现代社会不可缺少的组成部分。<sup>14</sup>所以在代议制下，利益集团是民主政府重要的政治基础。值得一提的是，这种政治基础在一些制度——如竞选财政制度——的作用下，会被进一步地加强和拓宽。<sup>15</sup>由此，利益集团成为了政府“政治私利”的重要部分：它不仅是政府获得民意的政治基础，还是保障政府在位的经济基础。当然，利益集团一般并不对决策形成直接的作用，它总是通过各种方式影响政府从而间接地对决策产生作用。政治献金无疑是重要的砝码，然而利益集团还拥有其他影响决策的手段：游说是最普遍的方式，发动游行示威、举办讨论会、发行书籍报刊、制造舆论等也是利益集团经常使用的手段。另外，利益集团影响决策的途径也非常多样：它们可以向国会或行政当局提供信息、决策依据和政策选择，也可以借助诸如听证会等机制来纠正损害本集团利益的政策。<sup>16</sup>运用不同的手段，配合不同的途径，利益集团得以在贸易政治中与政府展开各层次的博弈，进而对政策的制定施加重要的影响。

其三，利益集团控制了政府的选民基础。选民无疑是民主政府“合法性”的根本来源，选民的支持直接关系到政府能否在位或能否连任，因此选民似乎是民主政府“政治私利”的最主要部分。然而事实上，民主政府的选民基础实际上也为利益集团所控制。其中的作用机制可以用“理性无知”理论来解释：“理性无知”理论首先假定选民是“理性的”：选民在对政策进行判断和选择时，会进行“成本—收益”的计算来判断和选择政策需要信息。那么当选民对信息的预期收益相对于成本来说很小的时候，选民几乎不购买信息，正如安东尼·唐斯（A. Downs）所说：“寻求政治的博识是非理性的，因为这些信息所能提供的低廉回报简直不能补偿他们在时间及其他资源方面付出的成本。”<sup>17</sup>所谓“信息的预期收益”，就是选民从选举当中所获得的收益。关键在于，选民参与选举的收益到底有多小？实际上简单的统计学原理就能证明，每个人的选票对选举结果产生边际影响的概率极小，远远小于他们在投票路上遇到交通意外的概率。由此看来，选民去投票的行为是得不偿失的。那么选民参与选举的意义又何在呢？杰弗里·布伦南（G. Brennan）和洛伦·洛马斯基（L. Lomasky）的“表达性投票”模型则给予了很好的解释：人们之所以参与投票，并不是为了改变选举结果，而是为了

---

<sup>14</sup> 罗杰·希尔斯曼、劳拉·高克伦、帕特里夏·A. 韦茨曼著，曹大鹏译：《防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治》，北京：商务印书馆 2000 年版，第 337—338 页。

<sup>15</sup> 在美国，竞选财政制度赋予了利益集团在重要选举活动进行竞选捐赠的权利，利益集团成为了政府在选举政治中实现胜选连任的经济基础。关于美国竞选财政制度及其与利益集团的关系，可参见谭融：《美国利益集团政治研究》，北京：中国社会科学出版社 2002 年版，第 152—199 页。

<sup>16</sup> 关于利益集团影响美国外交政策的途径，可参见陶文钊：《冷战后的美国对华政策》，重庆出版集团和重庆出版社 2006 年版，第 267 页。

<sup>17</sup> Downs, Anthony., *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957, p.259.

显示自己的品德，达到标榜的作用；同时也恰恰由于深知自己的投票对选举结果的影响接近于零，选民才不关心不良经济政策对自己造成的实际后果。<sup>18</sup>这便给了利益集团可趁之机：利益集团凭借发动游行示威、举办讨论会、发行书籍报刊、制造舆论等手段，可以在公众之中制造强大的社会影响力，不仅能为“理性无知”的选民提供富有倾向性的信息，而且塑造了具有倾向性的社会环境，由此最终主导了选民的政治倾向。<sup>19</sup>可见，由于“理性无知”，选民的倾向为利益集团所主导，因此政府的选民基础实际上也为利益集团所控制。

根据以上的分析，可以对美国贸易政治中的利益集团做出这样的解释：在美国的多元化政治环境之下，利益集团成长为极为重要的社会力量，并广泛参与到政治决策的过程中。另一方面，由于利益集团的政治支持和政治献金是美国政府在位并连任的重要资源，利益集团具备了制衡与博弈政府的基础，它们进而可以通过各种方式在贸易政治中与政府形成角力。更为重要的是，由于选民的“理性无知”，利益集团实际掌控了政府的选民基础，构成了政府“政治私利”的主要内容。由此，利益集团在美国的贸易政治中占据非常重要的地位，它奠定了美国贸易政治“双头政治”的局面。美国的贸易政策实际上就是政府与利益集团冲突、博弈、妥协与平衡的产物。

### （三）理论总结：“民主政府”与利益集团的角力

至此，本文大体完成了对“民主政府—利益集团”分析模式的构建：本文的理论聚焦于美国贸易政治中最重要的两大行为体——政府和利益集团，考察二者是如何进行博弈和角力从而输出贸易政策的。在这一分析模式下，“民主政府”需要对“国家利益”和“政治私利”做出权衡和取舍：基于“国家利益”，政府要保证国家在国际社会中的权力，而作为霸权国的美国政府，则要依据其在国际体系中霸权变化的情况来调整它的贸易政策。另一方面，政府的“政治私利”来自于选民和利益集团的支持，但实际上是为利益集团所控制。在多元政治的环境之下，利益集团具备了可与政府博弈的力量，而利用选民“理性无知”，利益集团

<sup>18</sup> Brennan, Geoffrey, and Loren Lomasky, eds., *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>19</sup> 政治经济学家早就注意到民主制度下所存在的这种困境，即民主的过程实际为少数集团所左右。多元主义理论家就指出，正式的民主过程——选举——具有局限性，尽管选举结果能够反映多数人的选择，但却不能保证决策结果能够反映多数人的意志，政府决策“总是满足那些相对小的集团”。（Ryden, David K., *Representation in Crisis: The Constitution, Interest Groups, and Political Parties*, New York: State University of New York Press, 1996, p.20.）公共选择的理论家对此作出的解释是，普通大众虽然人数众多，但是位置分散且互不相识，难以形成联合的力量对政治决策形成强大的影响；相比之下，形形色色的利益集团虽然为数不多，但牵扯的利益巨大，互相认识且容易协调，对政治决策能够施加持久而有力的影响。（参见布莱恩·卡普兰著，刘艳红译：《理性选民的神话：为何民主制度选择不良政策》，上海人民出版社2010年版，第2页。）

更是掌控了政府的选民基础。因此，贸易政策的形成过程，是“民主政府”基于“国家利益”和“政治私利”抉择的过程，也是“民主政府”与利益集团进行角力的过程：当“国家利益”与“政治私利”相一致，政府和利益集团之间存在共同利益时，相关的贸易政策就可以顺利输出。而当“国家利益”与“政治私利”相背离，政府和利益集团的偏好不一时，二者之间就会形成冲突和博弈，此时贸易政策就成为了两大行为体相互妥协的结果；那么在多数情况下：政府维持其主导的政策不变，而在具体的贸易问题上对利益集团做出让步。

## 二、案例分析：新世纪以来的美国对华贸易政策

在这一部分，本文将以案例分析的方法对上文提出的理论进行实证检验。新世纪以来，美国已经历了三届政府，由于政府与利益集团的作用关系不同，三届政府最终输出的对华贸易政策也有所区别。本部分对案例的选择，既保证了时间的连续性，也保证了案例中各变量的不同取值，实现了案例之间的有效比较，是对本文理论模式较为科学的检验。

### （一）克林顿执政末期：助华“入世”与 PNTR 立法

进入新世纪，克林顿政府也到了执政的末期，然而就是在这相当短暂的时间内，克林顿政府对中国采取相当自由的贸易政策，不仅推动国会通过授予中国永久性正常贸易地位关系（Permanent Normal Trade Relations，简称 PNTR）的法案，还最终促成中国加入世界贸易组织（World Trade Organization，简称 WTO）。中美经贸关系取得了飞速的发展。

然而仔细考察这一阶段的美国贸易政治，可以发现美国对华的自由贸易政策背后，藏有深刻的战略含义。得益于新经济的勃兴，美国在 20 世纪末进入了霸权复兴的时期，因此美国积极地在全球范围内构建以其为主导的自由贸易体系，并试图利用制度性的霸权体系将挑战国纳入治下。<sup>20</sup>对于中国的崛起，作为霸权国的美国自然心存芥蒂。因此在第二任期开始时，克林顿政府就调整了对华政策，实行对华“接触”战略，其实质则是希望把中国引入国际体系来管束中国的行为，从而达到维护美国全球领导地位的战略目的。正是基于国家利益层面维护霸权的考量，克林顿政府转而极力推动对华 PNTR 并积极助华“入世”，对华大开自由贸易之门。

当然，美国的贸易政治是政府与社会力量互动的过程，美国政府调整对华贸易政策还需

---

<sup>20</sup> 突出的表现包括克林顿政府在 1993 年促使国会通过北美自由贸易协定法，在 1994 年提出了“新兴大市场战略”，并在是年的乌拉圭回合谈判上积极推动亚太经合组织的组织化和制度化。

要顾及国内各社会力量，特别是利益集团的声音。这在美国对华 PNTR 问题上得到了淋漓尽致的体现。对于 PNTR 问题，受益于中美贸易的广大工商利益集团是最积极的支持者。这些利益集团都具有非常深厚的社会基础，力量强大。<sup>21</sup>为了促使国会通过对华 PNTR 法案，工商利益集团进行了一系列的活动<sup>22</sup>：第一是展开各层次的游说。为了游说国会支持授予中国 PNTR，美中贸易商界联盟甚至举行定期协商，指挥工商界对国会的游说活动。而各类工商组织与各大公司也发起了大规模的基层游说活动，宣传中国加入 WTO 将给美国地方经济带来的好处，并动员基层群众向本选区国会议员施加压力。第二是投入巨资进行广告宣传。商业联盟出资 150 万美元的广告费来支持 PNTR，而美国商会和商业圆桌会议两个组织在广告上的投资更是高达 1000 万美元，这些广告在公众之中有力地促成了支持 PNTR 的民意。第三是展开一系列政治捐款。为推动两党领导人支持 PNTR，商业圆桌会议的公司“排着队”为两党全国代表大会捐款，确保两党政纲在贸易问题上反映工商业利益。<sup>23</sup>在此过程中，虽然有以劳工组织为代表的少数利益集团的反对和阻扰，但是在美国政府与工商利益集团的合力作用下，2000 年美国国会通过了给予中国 PNTR 的立法。至此，中国“入世”的障碍基本被扫平，2001 年中国正式加入了世界贸易组织。

以上可以看出，由于霸权的复兴，美国积极构建全球自由贸易体制，并希望将潜在的霸权挑战国纳入其之下。正是基于这一国家利益的考虑，克林顿政府在其执政末期积极推动中国“入世”。另一方面，实力强大的工商利益集团也支持中美贸易的发展，它们的诉求通过国会的 PNTR 立法得以实现。由此，在对华贸易政策的问题上，政府与主要的利益集团之间存在着共同的利益，政府的“国家利益”和“政治私利”相一致，这使得自由主义成为了这一时期美国对华贸易政策的主要基调。

## （二）小布什执政时期：督华履约与贸易摩擦

经历了短暂的克林顿政府末期，新世纪之后的中美经贸关系很快进入了小布什执政的时

---

<sup>21</sup> 具有代表性的利益集团包括美国商会、商业圆桌会议、美中贸易全国委员会、美国电子工业联盟、美国保险业协会等。其中，美国商会的会员包括 300 多万家工商业企业、2800 个州和地方商会、830 个工商业协会和 96 家海外美国商会；商业圆桌会议的成员则包括了 150 家大公司的首席执行官，他们所代表的企业雇员总数达上千万人；另外，美中贸易全国委员会代表了 200 多家会员企业，而美国电子工业联盟也拥有 2000 多家会员公司。参见陶文钊：《冷战后的美国对华政策》，重庆出版集团和重庆出版社 2006 年版，第 273—275 页。

<sup>22</sup> 工商利益集团的具体行动方法和策略，可参见王勇：《中美经贸关系》，北京：中国市场出版社 2007 年版，第 94—96 页。

<sup>23</sup> 到 2000 年 6 月，在两党为召开全国代表大会而募集的 935 万美元资金中，67.3%来自商业圆桌会议的成员公司。参见陶文钊：《冷战后的美国对华政策》，重庆出版集团和重庆出版社 2006 年版，第 290 页。

代。在这一时期内，美国政府虽然对华坚持自由主义的贸易政策，但背后的贸易政治已发生了重大的变化。

克林顿政府成功的经济政策使美国再次获得了维持霸权必不可少的“经济剩余”，大大增强了美国在国际上推行“弥赛亚式”的霸权干预战略的物质力量。因此当小布什上台之后，就迫不及待地试图向世界输出霸权：阿富汗战争和伊拉克战争，无不展现着美国基于霸权实力的一种“新帝国主义”的狂热和躁动，这也使得以“布什主义”为命名的美国外交政策，重新回到了经典的基于实力的霸权模式。<sup>24</sup>而在另一方面，小布什政府在构建经济霸权的战略时仍然坚持自由主义，亦即试图进一步巩固由其主导的全球自由贸易的体系，利用贸易自由化和经济全球化来向外输出经济霸权。对于已经加入世界贸易组织的中国，小布什政府自然希望继续利用国际规则来遏制中国的崛起，利用多边框架来监督中国的行为。

然而随着中美贸易的发展，中美经贸的结构性矛盾也日趋突出，问题集中于中美双边贸易的不平衡，美国对中国的贸易逆差持续增长。在小布什政府任内，中美贸易逆差就从2001年287亿美元猛增至2007年的1633亿美元，7年时间内增长了近6倍。这冲击了美国国内不少利益集团的利益，中美贸易关系的发展因此受到了利益集团的阻扰。矛盾的一个主要爆发点在中美纺织品贸易摩擦问题上。<sup>25</sup>由于美国的纺织品市场受到来自中国产品的冲击，在2004年，美国纺织组织全国委员会、美国制造业贸易行动联盟、美国全国纺织协会等几大纺织品贸易利益集团结成联盟，联合向政府施加压力，提出了具有明显贸易保护主义性质的利益诉求<sup>26</sup>。首先，纺织服装利益集团联盟利用美国的大选，在大选期间向美国的有关部门提出“特保”申请并要求政府公开听证。其次，利益集团利用手中的选票寻找国会的代言人，在它们的游说之下，纺织企业集中各州的国会议员甚至组成所谓“国会纺织议员团”（Congressional Textile Caucus），与院外的利益集团遥相呼应。第三，利益集团将所谓的“不公平”贸易和失业问题相挂钩，向美国公众展开舆论攻势并获得广泛响应，在大选期间主导了选民的意向。第四，利益集团进行大范围的游说，并组织大规模的司法行动，推动政府限制进口贸易品服装数量。迫于利益集团的压力，美国政府虽然仍在对华贸易政策中坚

---

<sup>24</sup> 这种模式参照“霸权稳定论”关于“霸权”的经典定义，即霸权不仅指涉一种超强的力量或实力，而且还视霸主有无行使其超强力量之意愿。参见张建新：《权力与经济增长——美国贸易政策的国际政治经济学》，上海人民出版社2006年版，第16—17页。

<sup>25</sup> 关于美国对华纺织品特殊保障措施案的案情概述和原因分析，可参见陶明：《美国对华贸易保护——国内体制、动力机制与案例分析》，上海：格致出版社和上海人民出版社2010年版，第278—290页。

<sup>26</sup> 关于在中美纺织品贸易摩擦中，美国纺织服装利益集团的具体行动策略，可参见王勇：《中美经贸关系》，北京：中国市场出版社2007年版，第178—191页。

持自由主义，但也对利益集团做出了妥协：在与中国纺织品贸易的相关协议中附加保护主义性质的条款，并且采取了一系列贸易救济的手段。这不仅使得中美纺织品贸易摩擦升级，还将争端引向了出口管制、人民币汇率以及知识产权保护等贸易问题上。

由此可以理清这一时期的美国贸易政治：小布什政府出于进一步输出霸权的“国家利益”考量，在对华贸易政策上仍倾向于坚持自由主义；然而由于受到中国产品的冲击，利益集团强烈要求对华实行贸易保护。政府与利益集团明显偏好不一，两大行为体展开了博弈。最终的结果是，小布什政府的对华贸易政策仍然以自由主义为主导，但在具体的问题上向利益集团妥协，在双边贸易中附加不少具有保护主义性质的条款，在进口市场上设置进入壁垒，这使得该时期内中美之间的贸易摩擦不断增多，经贸争端持续出现。

### （三）奥巴马第一任期：金融危机与贸易保护

2008年，次贷危机在美国爆发；同年，奥巴马政府上台。这一时期，由于受到金融危机的影响，美国的贸易政治再次发生重大变化。

金融危机给美国带来了沉重的困境：在国内，美国的经济严重衰退，失业率居高不下，美国经济跌入谷底。而在国际，金融危机挑战了美国的自由资本主义体系，使得人们对理想的“自由资本主义”模式产生了动摇，学界更是开始反思冷战后的国际体系，认为21世纪将是一个“无极时代”。<sup>27</sup>彼时的美国，不得不面对霸权的衰落：金融危机固然是罪魁祸首，然而小布什政府时期滥用霸权也难辞其咎，当然，新兴经济体的乘势崛起对霸权同样形成了不小的挑战。那么为了维系霸权，美国想继续维持自由主义的贸易政策就多少有点力不从心，新上台的奥巴马政府在贸易问题上开始偏向于保护主义。

同样由于金融危机的影响，美国的进出口市场均遭受重创，国内贸易保护主义抬头，并且获得许多利益集团的支持。作为美国最大的贸易逆差来源国的中国，自然成为了美国贸易保护主义集团攻击的目标。其中最为典型的案例就是轮胎特保案。2009年4月，美国钢铁工人联合会（United Steelworkers，简称USW）以中国对美轮胎出口扰乱美国市场为由，向美国国际贸易委员会提出发起特保调查。在此期间，USW进行了诸多政治活动，包括政治捐款，院外游说，发动舆论等等。而作为USW上级机构的美国最大工会利益集团——劳联—产联，也不断展开政治攻势：由于在奥巴马参选期间，劳联—产联组织是奥巴马最为坚实的劳工选民基础，因此在轮胎特保案期间，劳联—产联抓住时机，要求奥巴马政府在涉及劳工

---

<sup>27</sup> Haass, Richard N., "The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance", *Foreign Affairs*, Vol.87, No.3, 2008, pp.44-56.

问题上给予“政治回报”。<sup>28</sup>结果是在是年的9月11日，美国政府决定对从中国进口的所有小轿车和轻型卡车轮胎实施为期3年的惩罚性关税。轮胎特保案作为一个典型的案例，可以反映出当时众多利益集团的一致倾向，即是要求在对华贸易上实行保护主义。这种保护主义的声音，在当时各种的反倾销和反补贴调查案以及施压人民币汇率等问题上，都得到了积极释放。

可以看出，金融危机对这一时期的美国贸易政治形成了严重的外部冲击。在这种外部冲击之下，奥巴马政府出于挽救衰落霸权的考虑，开始谋求贸易保护主义；而国内利益集团为了保护集团的利益，更是主张实施贸易保护。政府与利益集团在实行贸易保护的决策上达成共识，保护主义的对华贸易政策由此形成：推行所谓的“公平贸易”政策，通过“购买美国货”法案，施压人民币升值，中国成为了这一时期美国贸易保护制衡的重点目标国家。

#### **（四）案例总结：对华贸易政治之中的利益博弈**

在本部分，文章以新世纪以来的美国对华贸易政策为例，对“民主政府—利益集团”的理论模式进行了检验。案例梳理了三届政府的对华贸易政治：在克林顿执政的末期，由于霸权的复兴，美国政府希望构建全球自由贸易体制，因此也试图将中国纳入于这种体系之中；另一方面，受惠于中美贸易，利益集团也要求进一步发展对华贸易。政府和利益集团的利益趋同，因此对华PNTR法案得以通过，美国政府也积极支持中国“入世”。到了小布什执政时期，出于继续输出霸权的考量，美国政府仍旧希望维持对中国的自由贸易；但是由于利益遭受到美国对中国巨大贸易赤字的影响，不少利益集团开始呼吁实行贸易保护。政府和利益集团于是展开了利益的博弈，最终的结果是政府维持自由主义贸易政策的主基调不变，在具体问题上对利益集团妥协，中美贸易频繁爆出摩擦。奥巴马上台之后，由于遭受金融危机的冲击，美国的霸权衰落。美国政府只能通过对外输出贸易保护主义来维系霸权，贸易保护主义也得到了广大深陷于金融危机的利益集团的支持。政府与利益集团的利益再次取得一致，而这回的结果则是，中国成为了美国贸易保护制衡的主要对象。案例的研究可以看出，正如“民主政府—利益集团”模式所分析的，美国的贸易政治主要是在美国政府和利益集团两大行为体之间展开，两大行为体有各自的利益考量，对华贸易政策实际上就是美国政府与利益集团之间进行利益博弈的产物。

---

<sup>28</sup> 所谓的“时机”，是指2009年7月，奥巴马力推的医改方案受阻于国会，因此当时的奥巴马政府特别希望在相关贸易政策倾向方面能够平衡与国会的利益冲突。

## 结语：美国贸易政治的启示

本文通过“民主政府—利益集团”的分析框架，以及美国对华贸易政策的案例研究，对美国贸易政治做出了有益的探索。那么通过对美国贸易政治的研究，则可以挖掘一些积极的启示，为发展中美经贸关系提供有益的借鉴。

第一，美国的对外政策需要服务于其国家利益，美国的贸易政策需要服务于其霸权战略。美国政府会根据美国霸权的变化情况对其贸易政策做出调整：当霸权兴起时，美国政府倾向于输出自由主义的贸易政策；而当霸权遭遇挑战或相对衰落时，保护主义的贸易政策就会应运而生。因此，有必要在全球化的大背景之下考量美国霸权地位的变化，把握美国战略利益的底线，从而可以对霸权战略主导下的美国贸易政策形成全面的理解，并做出积极的应对。那么对于发展中美经贸关系而言，拓展两国在战略上的共同利益，并将经贸问题上升到共同战略的层面，构建战略对话与互信，对于两国双边经贸关系的发展具有重要的意义。

第二，美国的贸易政治具有“利益集团政治”的显著特点。在美国多元化政治的环境下，利益集团广泛地参与到美国的政治决策体系之中，并发挥了至关重要的作用。实力强大的利益集团甚至能够驱动美国的贸易政治，左右美国的贸易政策。问题在于，特殊利益集团的发展并不利于社会效率的提高与国家经济的增长。<sup>29</sup>在贸易领域，当大多数人能从国际贸易中受益已成为一种铁律，那么“阻止或限制贸易会给某些集团带来好处，但受害的却是范围更大的社会。这些集团在强制实行贸易限制方面做得越成功，整个共同体的生活水平就越低，经济发展的速度也越慢”。<sup>30</sup>因此，对于中国而言，要做的工作就是了解那些主导美国贸易政治的利益集团的核心利益，把握不同利益集团之间微妙的平衡，开辟多轨外交，拓展共同利益，使它们成为推动中美经贸发展的积极力量。而对于美国而言，关键的工作是如何看待利益集团在美国政治中的作用，从而构建一个有利于社会发展的多元化政治环境；如何排除特殊利益集团的阻扰，从而推出真正有利于公众福利的贸易政策。

第三，在经济全球化的背景下，自由贸易是世界人民共同利益的基础。大多数的社会成员能从自由贸易中获益，与此相类似的是，大多数国际社会的成员也能从自由的国际贸易中获益。总之，开放型的贸易，能够提高大多数社会成员以及大多数国家的福利状况和经济水

---

<sup>29</sup> 相关的论述，可参见曼瑟·奥尔森著，李增刚译：《国家的兴衰：经济增长、滞胀和社会僵化》，上海世纪出版集团和上海人民出版社 2007 年版。

<sup>30</sup> 参见 I.M.戴斯勒著，王恩冕、于少蔚译：《美国贸易政治》，北京：中国市场出版社 2006 年版，第 4 页。

平。因此，不仅仅对于中国和美国，对于世界上的任意一个国家都一样：都应该秉持开放包容的心态，拓宽国家之间的共同利益，发展多边经贸关系，促进国际自由贸易。如此，才能给世界人民带来更多的福祉。

#### 【参考文献】

- [1] [美] 布莱恩·卡普兰. 理性选民的神话：为何民主制度选择不良政策[M]. 刘艳红译，上海人民出版社，2010.
- [2] [美] I. M. 戴斯勒. 美国贸易政治[M]. 王恩冕、于少蔚译，北京：中国市场出版社，2006.
- [3] [美] 罗伯特·吉尔平. 国际关系政治经济学[M]. 杨宇光等译，北京：经济科学出版社，1989.
- [4] [美] 罗杰·希尔斯曼，劳拉·高克伦，帕特里夏·A. 韦茨曼. 防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治[M]. 曹大鹏译，北京：商务印书馆，2000 .
- [5] [美] 曼瑟·奥尔森. 国家的兴衰：经济增长、滞胀和社会僵化[M]. 李增刚译，上海世纪出版集团和上海人民出版社，2007.
- [6] [美] 莫顿·A. 卡普兰. 国际政治的系统与过程[M]. 薄智跃译，北京：中国人民公安大学出版社，1989.
- [7] 沈本秋. 美国对外政策决策的分析——层次、视角与理论模式[J]. 世界经济与政治，2011（4）.
- [8] 盛斌. 贸易保护的新政治经济学：文献综述[J]. 世界经济，2001（1）.
- [9] 谭融. 美国利益集团政治研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2002.
- [10] 陶明. 美国对华贸易保护——国内体制、动力机制与案例分析[M]. 上海：格致出版社和上海人民出版社，2010.
- [11] 陶文钊. 冷战后的美国对华政策[M]. 重庆出版集团和重庆出版社，2006.
- [12] 王勇. 中美经贸关系[M]. 北京：中国市场出版社，2007.
- [13] 谢韬. 如何看待美国国会在中美关系中的作用——以 1973—2006 年期间的中国议案为例[J]. 世界经济与政治，2009 年（1）.
- [14] 张建新. 权力与经济增长——美国贸易政策的国际政治经济学[M]. 上海人民出版

社, 2006.

[15] Brennan, Geoffrey, and Loren Lomasky, eds. *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

[16] Dahl, Robert Alan. *Who Governs? Democracy and Power in an American City* [M]. New Haven: Yale University Press, 1961.

[17] Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*[M]. New York: Harper and Row, 1957.

[18] Gibson, Martha Liebler. *Conflict amid Consensus in American Trade Policy* [M]. Washington, D.C. : Georgetown University Press, 2000.

[19] Haass, Richard N. The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance [J]. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, 2008.

[20] Putnam, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games [J]. *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988.

[21] Ryden, David K. *Representation in Crisis: The Constitution, Interest Groups, and Political Parties* [M]. New York: State University of New York Press, 1996.

[22] Truman, David Bicknell. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* [M]. New York: Knopf, 1971.