

战后日美贸易摩擦频发的 “美国因素”探析

徐 梅

摘 要:20 世纪 60 年代后,日美贸易摩擦日益频发并不断升级。从直接诱因来看,人们更多地指责日本实施出口导向型贸易政策、较多的市场规制和惯例、相对封闭的企业经营体制等。事实上,摩擦的产生也与美国的发展阶段、经济发展方式、对外贸易政策及其国内的政治、文化等因素相关。现今中美贸易摩擦的产生亦是如此。贸易摩擦的解决需要双方共同努力,加强政策协调,解决好各自的结构性和体制性问题。

关键词:贸易摩擦 产品竞争力 贸易政策 发展方式 产业结构 利益集团

20 世纪 60 年代后,伴随经济实力的增强,日本对外贸易摩擦日趋增多。其中,日本与美国之间围绕纺织品、钢铁、家电、半导体、汽车等领域的摩擦此起彼伏,不断升级。从直接诱因和国际舆论来看,人们更多地从日本方面去寻找摩擦产生的原因。如:日本对美贸易依存度较高、实行出口导向型贸易政策、国内市场规则惯例较多、企业经营体制相对封闭、独特的文化等,这些因素导致美国对日贸易逆差不断扩大,由此认为是美方挑起摩擦。

由于各国在政治、经济、社会制度以及经济发展阶段、发展方式、贸易政策、国内市场开放程度、进出口商品结构等方面存在差异,在相互的贸易往来中出现摩擦在所难免。摩擦产生的原因复杂多样,不仅与顺差方密切相关,也涉及贸易逆差方。70 年代中期以后,面对频现的日美贸易摩擦,美国动用了各种手段向日本施压,迫使其抑制出口、对外开放市场。然而,在很长一段时期内,日美贸易摩擦非但没有减少反而愈演愈烈,这表明仅靠日本的努力无法

从根本上解决摩擦问题,美国方面也存在不利于日美贸易稳定发展的因素。

一、对日经济实力和产业竞争力下降

当进行贸易活动的伙伴之间实力对比相差悬殊时,双边贸易通常会处于比较平稳的发展状态。而一旦相对弱势的一方快速发展并跨越某一发展状态之后,往往会引发国家间利益的冲突,从而出现贸易摩擦。

20 世纪 60 年代后,日本经济持续高速增长,美国在全球经济中的地位趋于下降。从表 1 中可见,1980 年美国国民生产总值(GNP)在世界总量中所占比重为 23.0%,政府开发援助(ODA)在发展援助委员会(DAC)成员中所占比重为 26.2%,出口在世界出口中所占比重为 11.0%,与 1960 年相比均呈下滑趋势。在外汇储备及粗钢、汽车产量等方面,美国的份额也大都低于联邦德国和日本。

表1 20世纪60年代以后美国经济地位的变化

	年	美国	除美国外的 最大国
GNP 占世界比重(%)	1960	33.7	联邦德国 4.7
	1970	30.2	日本 6.0
	1980	23.0	日本 8.9
	1987	24.3	日本 12.8
ODA 占 DAC 比重(%)	1961	56.6	法国 17.4
	1970	44.6	法国 14.2
	1980	26.2	法国 15.3
	1983	29.1	法国 13.9
外汇储备(10 亿美元)	1962	17.2	联邦德国 7.0
	1972	12.1	联邦德国 21.9
	1980	21.5	联邦德国 41.4
	1983	24.1	联邦德国 44.4
出口额占世界比重(%)	1960	15.8	联邦德国 8.8
	1970	13.7	联邦德国 10.9
	1980	11.0	联邦德国 9.6
	1987	10.2	联邦德国 11.8
制成品出口额(%)	1960	18.9	联邦德国
	1970	14.9	联邦德国 15.7
	1980	12.7	联邦德国 14.8
	1987	10.3	联邦德国 14.9
粗钢生产(百万吨)	1960	90	联邦德国 34
	1970	119	日本 93
	1980	102	日本 114
	1984	83	日本 106
汽车生产(百万台)	1960	7.9	联邦德国 2.0
	1970	7.9	日本 5.2
	1980	8.0	日本 10.9
	1983	9.1	日本 11.1
石油生产(百万桶)	1960	7.0	委内瑞拉 2.9
	1970	9.6	伊朗 3.8
	1980	8.6	沙特阿拉伯 9.9
	1984	8.8	沙特阿拉伯 4.5

资料来源: [日] 坂井昭夫『日米経済摩擦と政策協調』、有斐閣。1991 年 12 月,第 58 頁。

从日本进口的地区结构变化中,也可以看出美国产业竞争力在下降。以机械类产品为例,1970 年在日本进口的机械类产品中,美国占 61.4%,联邦德国和英国分别占 14.5% 和 5.6%。到 1977 年美国占比降至 48.5%,而英国、韩国、台湾所占比重有

所上升。^① 美国经济地位和出口产品竞争力的下滑,也反映在劳动生产率的变化上。20 世纪 60 年代到 80 年代中期,美国制造业的劳动生产率一直低于日本和欧洲地区,如:1960-1973 年,美国制造业的劳动生产率提高 3.3%,与处于经济高速增长时期的日本相比,低 6.9 个百分点;1973-1979 年,美国制造业的劳动生产率仅提高 1.2%,比日本低 3.8 个百分点。日美制造业劳动生产率发生这种变化的时期,正是日本对美出口不断扩大、日美贸易摩擦走向频发和加剧的时期(参见表 2)。

表2 20世纪60年代以后美日欧制造业劳动生产率的变化(%)

	美国	日本	欧洲
1960~1973 年	3.3	10.2	5.8
1973~1979 年	1.2	5.0	4.1
1979~1985 年	1.9	3.9	3.5
1985~1990 年	3.1	4.3	2.8

资料来源: F・バーグステン + M・ノーランド (Fred Bergsten and Marcus Noland)『日米衝突は回避できるか』(佐藤英夫訳)、ダイヤモンド社、1994 年 5 月、16 頁。

美国产业竞争力的下降,与其研发投入密切相关。有统计显示,美国用于产业开发、研究、普通大学基金等方面的支出明显低于日本,加上这期间亚洲“四小龙”的经济快速发展及原有的贸易对象越来越注重市场多元化策略,美国的经济贸易地位受到挑战。可以说日美贸易摩擦的产生,归根到底是日美之间经济实力对比的变化。美国经济地位和产业竞争力的下降,与日益崛起的日本之间出现越来越多的利益冲突。

二、对外贸易政策日益“实用化”

二战后到 70 年代初,美国积极倡导和推动贸易自由化,并根据自身的需要,通过立法等方式对本国产业实施有效保护。譬如,为推动西欧共同市场削减关税壁垒、扩大对欧洲出口、尽快摆脱当时的经济危机,1962 年 10 月肯尼迪政府制定《扩大贸易法》,并授予总统削减关税的特权。根据该项法律,1964 年 5 月美国与西欧共同市场的 50 多个经济体开始

① [日] 金森久雄・加藤寛『日米経済関係』、慶応通信株式会社、1984 年 3 月、第 12 頁。

进行“肯尼迪回合”谈判,并于1967年6月达成有关减税协议,之后关税贸易总协定(GATT)成员的工业品平均关税逐年降低。

第一次石油危机爆发后,美国经济陷入低迷,贸易保护主义抬头。在全球贸易摩擦起因从关税壁垒逐渐转向非关税壁垒的形势下,1974年12月美国国会通过《1974年贸易法》,授予美国总统就消除非关税壁垒与其他国家和地区直接进行谈判的权利,并强调不仅要削减工业品关税和非关税壁垒,也要重视削减农产品贸易壁垒,此举的目的无疑是为扩大自身具有优势的农产品出口扫除障碍。另外贸易法还规定,当进口商品对美国相关产业造成某种程度的冲击和负面影响时,总统有权采取提高关税、设置进口配额等措施,并且在国际收支出现紧急情况或外汇市场上美元汇率大幅下跌时,总统有权采取进口附加税、临时性进口配额等措施。

可见,不同时期美国出台的贸易政策,验证了国际贸易发展的一个规律,即当一国产业具有比较优势且出口受到限制时,往往会倾向于自由贸易。在原本就没有优势或丧失优势且进口影响到本国相关产业时,往往会倾向于贸易保护,被保护的通常是一国在对外贸易中处于相对弱势的部门和产品。换言之,贸易保护和摩擦易发生在进口方的相对弱势领域,并多发生在经济萧条时期。从距我们最近的2008年9月爆发的全球金融危机后的情况来看,美国经济刺激法案中的“只买美国货”条款尤为典型。持续的全球经济疲软增大了新一轮贸易保护主义风险,保护的结果不仅容易导致摩擦频发,也会拖延世界经济的复苏进程。

在日美贸易摩擦中,美国凭借其强大的经济优势,在倡导自由贸易的同时,实际上也是贸易保护的践行者。日本经济的崛起、产业竞争力的提升以及对美出口的扩大,不可避免地美国的贸易保护主义发生碰撞。为保护自身产业、挽救经济地位下滑的局面,美国屡屡挑起摩擦。而日本因得益于美国的扶持从而较快地实现了战后经济恢复和高速增长,对美国的经贸依存度较高。当日美之间出现贸易摩擦时,美国常常抓住日本的这一“软肋”,要求

其对美实行自主限制出口等措施。

面对强势的美国,日本担心摩擦的进一步升级会使其失去美国巨大的市场。20世纪80年代中期以前,日美贸易摩擦的结果大多是日美双边协商、美国实行单边限制或制裁性措施,日本采取对美自主限制出口、开放国内市场等措施。但这类做法虽在短期内对局部领域产生了缓解摩擦的效果,却没有从根本上解决引发摩擦的深层次问题,因而难以改变日美贸易摩擦频发并升级的态势。

三、政策形成易受政治因素和国内利益集团的影响

贸易摩擦的起因不外乎“利益”二字,它涉及经济利益、政治利益,也涵盖个人利益、集团利益及国家利益。正因为贸易受益的不均等及各方利益的存在,在贸易中处于不利的一方会要求另一方进行利益调整。当双方经过斗争和博弈后仍难以找到一个利益平衡点时,便会演变为贸易摩擦。随着国内外形势的发展变化,贸易摩擦的起因日趋复杂,越来越多的学者着眼于政治经济学的视角解释现实中的问题。

许多理论和实证研究表明,“要求实行保护性关税的压力,最重要的来源是那些强有力的特殊利益集团”。^①保护性措施的出台和摩擦的引发,经常受到政治因素和利益集团的驱动。20世纪70~80年代,利益集团在贸易摩擦产生过程中的角色日益受到关注,公共选择理论试图解释这一现象。该理论认为人类社会是由两个市场组成:其一是经济市场,这一市场中的主体是消费者和厂商;其二是政治市场,这一市场中的主体是政治家、政客、选民和利益集团。前者追求利润最大化,后者追逐公共物品利益和政治支持的最大化。这一理论体系的重要代表人物——美国著名经济学家詹姆斯·布坎南(James Buchanan)在1986年出版的著书《自由、市场与国家——80年代的政治经济学》中指出,任何一个社会都存在强大的特殊利益集团,它凭借自身势力总是想方设法说服政策制定者来制定和实施倾向其利益的政策。

根据公共选择理论,一项贸易保护政策的出台

① [美] 保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)、威廉·诺德豪斯(William D. Nordhaus):《经济学》(中译本),华夏出版社1999年版,第567页。

往往经历了以下过程:国内一些利益集团寻“租”,对政治家和官员施加影响和压力,使政府出台有利于他们的政策,然后促使社会各方达成妥协,由此形成的贸易政策往往带有保护性,容易导致摩擦。在美国行政权与立法权相分离,在有关对外贸易法案的形成和实施过程中,政府拥有对外谈判权和执行权,法案则需要经过国会批准后方能生效。国会通常在综合考虑国内外形势的基础上审定贸易法案,政治因素亦在考量范围内。

20世纪50年代至60年代初,处于冷战时期的美国高度重视安全保障,将经济贸易置于次要地位,其政策形成中的政治因素尚不浓厚。60年代中期以后,随着东西方政治关系的缓和以及美国外交政策的变化、经济地位和产业竞争力的下降、贸易赤字的扩大,美国逐渐将经济问题放在与安全保障同等重要的地位。特别是在尼克松执政时期,国内利益团体的兴起和游说,更增添了美国政策形成中的政治色彩,贸易政策从以往的支持自由贸易向贸易保护转变。

1978年底,美国对议会进行改革,在参众两院设立385个小委员会,改变过去议会权力过于集中的状况。权力的分散化为利益集团提供了条件,国内利益集团和说客在美国外交政策的形成过程中开始发挥越来越大的作用,游说活动日趋活跃。据粗略统计,1984年在华盛顿从事游说活动的公司大约有5000家,说客超过万人。^①这些利益集团通过游说、政治捐款、影响舆论、提供信息等方式影响美国政策的决策过程,想方设法使其朝着有利于他们的利益方向发展。譬如,1980年在国外汽车不断进入美国市场的情况下,福特公司与美国汽车行业组织要求国际贸易委员会采取相关措施。同年11月国际贸易委员会经过调查研究后得出结论,认为美国汽车业面临困境的主要原因并不在于进口。但受国内企业和行业利益集团的影响,美国多数议员主张,进口或许不是最主要原因但却是一个重要因素,众议院议员丹弗斯在1981年向美国议会提交法案,要求对从日本进口汽车的数量限制在每年约160万台,^②该法案在国会获得多数支持,里根政府向日本

施压,促使日本对美汽车出口采取自主性限制措施。可见,美国利益集团助推了贸易保护主义以及美国对外贸易政策的“实用化”。在现今的中美贸易摩擦中,美国的利益集团也发挥着不容忽视的作用。

四、国内大众消费兴盛

随着科技革命的进展,1913年美国福特公司在密歇根生产线上生产出第一辆汽车,有学者认为美国自此将大众消费与规模化生产相结合,出现“大众消费主义”。20世纪50年代后期,美国社会对本国经济前景充满乐观,超前消费、借贷消费逐渐成为国民的一种生活方式,多数人形成一种观念:劳动和财富积累不是最终的目的,而只是消费的手段。只有通过购买商品进行消费才能体现财富的价值。在这一观念的驱动下,大众消费社会悄然形成,新兴的电炉、吸尘器、电冰箱等产品在战后的美国家庭中很快得到普及。

大众消费促进了美国经济发展,内需在美国经济中所占比重超过三分之二,个人消费在很大程度上拉动美国经济的增长。国民乐于消费带来的另一个结果是:家庭储蓄率较低,生活不节俭,这与注重勤俭、储蓄率较高的日本形成鲜明对照。70-80年代,美国的家庭储蓄在可支配收入中所占比重一直低于10%,而同期的日本均在14%以上。^③储蓄率高低在一定程度上折射出国民的购买力、吸纳进口商品的能力及内需状况。日美消费习惯的差异,也是导致日美间贸易收支不平衡进而引发摩擦的因素之一。

值得注意的是,在大众消费的美国十分重视保护消费者的权益,像涉及社会安全、人身健康、环境保护等种类的产品,都有相应的法律进行规范管理,并置于相关部门的严格监管之下。有数据显示,美国跨国企业利润的80%来自海外,而消费者投诉的80%则来自美国国内,这一方面说明美国十分重视消费者权益的保护,使民众能够放心消费,另一方面也表明美国消费者具有较强的自我保护意识,对产

① [日]佐藤英夫『日米経済摩擦 1945~1990年』、平凡社1991年版、第55~56頁。

② 大阪大学教授グループ:『日米経済関係の読み方』、PHP研究所1986年版、第160頁。

③ F・バーグステン+M・ノーランド(Fred Bergsten and Marcus Noland)『日米衝突は回避できるか』(佐藤英夫訳)、ダイヤモンド社1994年版、第56頁。

品、服务等方面的要求较高。

五 对国际性贸易组织的影响较大

经历了 20 世纪 30 年代的经济大萧条和第二次世界大战以后,多数国家和地区的政策倾向于贸易保护。在 1944 年召开的布雷顿森林会议上,与会国通过决议成立国际货币基金组织(IMF)和世界银行,但没有涉及贸易问题。在这种情况下,处于经济强国地位的美国,希望推动贸易自由化,以使本国企业 and 产品走向世界。在美国的倡导下,1947 年,23 个国家和地区签署了有关关税及贸易规则的多边协定——GATT。可以说,自 GATT 成立之日起便贯穿美国的互惠互利、最惠国待遇等贸易思想。美国在此后的各个回合谈判中均发挥了举足轻重的作用。譬如在“肯尼迪回合”谈判中,美国迫使西欧国家对其开放商品市场;在“乌拉圭回合”谈判中,美国积极推动服务贸易自由化;在取代 GATT 的 WTO 成立后,美国在“西雅图回合”谈判中继续推动扩展自由化范围,显示出领导新一轮世界贸易谈判的姿态。

美国在国际性贸易组织中这种独一无二的地位,使其在全球贸易规则的制定和相关谈判中具有导向性作用。这就不难理解为何美国在发展对外贸易中,遵循世界贸易规则时会获得利益,有悖世界贸易规则时也时常能获利。在日美贸易摩擦中,美国也利用了自身在 GATT 中的特殊地位,主动挑起摩擦并频频施压日本,迫使日本自主限制出口、开放国内市场等。而在战后一直追随美国的日本,从美国那里获得很多利益,在很大程度上受制于美国,更不愿主动与美国发生冲突。

基于各种考虑及美国对 GATT 等的影响力,60 年代以后尽管日美贸易摩擦不断演化和升级,但日本很少诉诸国际性贸易组织来解决争端。截止到 1988 年,日本对 GATT 的诉讼案仅为 4 件,而遭到 GATT 起诉的案件到 1986 年为止共 11 件。^①当然,日本 GATT 诉讼案数量较少也有其他方面的原因,如 GATT 条款内容存在“灰色区域”、争端解决机制不完善并需要一定的程序、时间和成本等。

综上所述,日美之间产生贸易摩擦有多方面原因,不仅与顺差方日本密切相关,也有“美国因素”。从美国方面看,既有深层次的结构性因素,也有长期形成的政治、社会文化等因素。因此,摩擦的解决不仅需要日方采取措施,同时也需要美方的努力。在日美贸易摩擦中,美国借助自身强大的实力,更多的是向日本施压,始终没有真正改进自身的问题,这也是导致摩擦持续时间较长的一个原因。2001 年底中国加入 WTO 以后,对外贸易规模不断扩大,贸易摩擦趋于增多。特别是 2008 年 9 月源于美国的金融危机爆发后,世界经济陷入低迷,贸易保护主义升温,经济快速发展的中国日益成为全球贸易摩擦的风源地,也取代日本成为美国挑起摩擦的最主要对象。

实践表明,贸易保护的结果往往是两败俱伤。“在 30 年代的贸易战中,许多国家试图提高贸易壁垒,以牺牲邻国的利益为代价来增加就业和产出,但他们很快就认识到在关税报复游戏的终局,所有的人都是输家。”^②著名经济学家斯蒂格利茨也指出,无人能在因贸易不平衡而引发的贸易战中获胜。各国和地区需要规避和减少在世界经贸相互交融中出现的和谐因素。

对于已经发生的经贸摩擦,当事方则有必要共同努力,加强政策协调,不仅防御方需要积极采取对策以化解和规避摩擦,挑起摩擦的一方也需要努力解决自身的结构性问题。对于贸易摩擦中实施保护政策的一方而言,如果政府长期对国内弱势产业进行保护,其结果往往是“依赖保护的产业在碰到经济不景气的时候,相对没有办法很快调整适应”,^③容易陷入恶性循环。因此,在当前世界经济陷入低迷之时,各国和地区有必要根据自身情况及形势变化,调整优化国内产业结构,努力提高产品的竞争力,以在国际市场上立于不败之地,促进本国经济的持续稳定增长。

本文作者:徐梅 中国社会科学院日本研究所
研究员
责任编辑:张倩

① 向前《日本应对 GATT/WTO 体制的策略探析》,《日本学刊》2008 年第 5 期。

② [美] 保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)、威廉·诺德豪斯(William D. Nordhaus):《经济学》(中译本),华夏出版社 1999 年版,第 570 页。

③ [美] 加里·贝克、吉蒂·贝克《生活中的经济学》(中译本),华夏出版社 2000 年版,第 220 页。