

局內人看克林頓的亞洲貿易政策

馮國釗

筆者於一九九二年一月至一九九三年六月出任美國總統經濟顧問委員會成員，這時期是後布殊年代及克林頓前期。經濟顧問委員會是總統行政機關的一部份，是一個很小的諮詢機關，主要工作是為總統提供一些從經濟考慮出發、針對政策的觀點和意見。

要了解克林頓的亞洲貿易政策，首先必須了解政策背後的哲學。在一九九三至二月，克林頓在華盛頓美國大學演講時，向外界透露了他的政府在本國及國際舞台上的大原則，就是要創造和拓展一個高科技和高收入的經濟體系。雖然所謂高科技和高收入的定義模糊，但畢竟是克林頓執政的方向。

這個基本方向主要源於兩個看法。第一是克林頓及其隨從認為，由七十年代開始，美國的整體實質工資有下降趨勢。第二是克林頓政府開始接受即使美國經濟龐大，但到了九十年代亦漸漸成為一個開放的經濟，不像五十年代那個光輝時期，可以不受國外的經濟情況所困擾。基於這兩點，美國必須有系統去處理國際事宜，才能創造一個高科技高收入的社會。

在這樣的前提下，很多美國國內的經濟政策實際上含有國際意議。譬如削減財政赤字，對國內而言可減低實質利率及將國家儲蓄從政府部門轉到私人部門等效果，但更重要的是，這樣可以提高美國的国际競爭力。又如克林頓政府增加基本建設開支，一方面希望提高國內生產力，但同時也為了增強美國的競爭力。

美國的國際貿易政策，特別是對亞洲的政策，亦是從它作為一個開放經濟，要發展高科技高收入

水平出發的。在布殊年代，從美國貿易代表的研究得悉，出口行業的工資比其他行業的工資平均高出17%，比入口競爭的行業高出更多。這些差異反映了出口的重要性，更成為政府在貿易政策上一個指引。此外，由於美國與亞洲的跨太平洋貿易已超越了美國跨大西洋的貿易，加上日本是僅次於加拿大的美國第二大貿易伙伴，政府不得不重視與亞洲的貿易關係。

克林頓的貿易政策具備幾個特色，對亞洲的政策亦然。其一是克林頓的隨從很不喜歡傳媒或經濟學者將貿易學派分為自由貿易主義和保護主義。他們認為這種分法是誤導性的和沒有意義的。對他們來說，最重要的是能否達到前述的經濟目標。因為出口普遍能提供更多高收入的就業機會，所以他們就支持開放的貿易體系，就對烏拉圭回合會談、北美自由貿易協議以及亞太經濟合作等表示支持，亦樂意和日本進行雙邊貿易會談。政府一方面表現得如自由貿易主義者，另一方面卻引用三〇一條款及反傾銷等防礙貿易的方案。這些貌似矛盾的做法，對實用主義的克林頓政府而言都是解決問題的方法。因此，我們有時會戲謔地說，克林頓的看法與鄧小平的黑貓白貓論相似。

另一個貿易政策的特點是不再那麼受軍事考慮影響。以往的政府會不惜犧牲貿易利益，以達到外交政治目的，但如今情況已經不同。對一個真正的後代戰政府，國家安全不再是軍事方面的問題、而是經濟問題。所以政府會盡量強化它在貿易方面的角色，亦不希望讓日本在經濟上佔領整個亞洲這個

(下接第6頁)

最具潛力的市場。因此，很容易了解政府積極支持亞太經濟合作。

另外一個貿易政策的特色是它愈來愈進取：克林頓在白宮內設立國家經濟會即為一個例子。在布殊年代，美國制定貿易政策的程序是貿易問題最初由工作小組討論，小組成員是不確定的。一般是由經濟顧問委員會，財政預算管理局及財政部負責。但其他部門亦可加入，譬如貿易代表、商務部、勞工部、司法部和外交部；視乎情況而定，國防部和農業部有時也會參與小組；假如事情在小組得不到解決，就會送上更高層的貿易政策參謀委員會(TPSC)；一般來說，問題都能以一部門一票的投票方式得到解決。也有一些問題需要送到助理或次部長級的貿易政策檢討小組(TPRG)。如問題仍未解決的話，就會送到白宮內閣。內閣成員會作出決定及把建議提交總統。

這個處理貿易問題的過程，牽涉很多部門的討價還價活動；有些部門結成聯盟以加強投票實力。假如筆者希望經濟顧問委員會支持的方案獲得通過，多會在投票前與財政部、財政預算管理局及國務院結盟。而貿易代表、商務部與勞工部很多時亦會結為另一個同盟。部門間討價還價的結果是傾向淘汰一些極端的主張。大多數的情況是以一個極端的方案作為開始，經過內部代表各方利益的部門談判後，得出的結果往往較為折衷。因此完全自由的貿易政策或較鷹派的方案都不被接納。

克林頓的制度卻與上述不同。由於設立了國家經濟會，很多低層次的會議都會在白宮裡進行，由國家經濟會主持。會議較早在白宮進行而又太過強調共識的過程，卻傾向通過較極端的方案，因為各個部門之間的互相制衡力已較為削弱。此外這亦由於總統委任一些較鷹派的要員，如以羅拉泰遜作為經濟顧問委員會的主管。

亞洲國家特別是中港台在近年成為了世界高增長地區，亦是美國出口增長的主要目的地。因此，美國基本上視亞洲尤其是日本以外的國家為國內提供高收入工作的龐大且具潛力的市場。現時政府已將貿易政策的注意力較平均地轉到亞洲上，不像從前祇顧歐洲而忽略亞洲。在亞洲國家中，中國的重

要性更不容輕視。雖然中國的發展速度近期開始緩慢下來，但亦預期它每年會有9%的增長。況且，它一直為很多美國有困難的工業提供增長機會，如近年在延續中國最惠國地位的問題上積極游說政府的航空業。事實上中國是美國德格拉斯飛機廠在一九九二的唯一外銷國家。政府裡有人認為中國長遠而言，會成為美國的主要經濟對手，然而這並非主流看法。在目前中國仍被視為一個成長中的市場，對美國甚為有利。雖然如此，為了平衡在整個亞洲的經濟實力，美國政府希望在中國變得羽翼俱全之前，與它訂立一些有利本國貿易的條件，以防像日本的情況出現。當日本變成經濟強國時，美國很難在貿易方面爭取一些較有利及促進出口的條件。

基於現時的貿易政策特色以及對亞洲的重視，相信在將來美國的亞洲貿易問題，大都環繞三方面：反壟斷政策、環境問題及勞工標準。

由於很多貿易壁壘的瓦解，由現時開始將有很多貿易糾紛和磨擦出現。商業部會將這些問題送到政府，以及投訴外國的商業行徑。最直接的例子是日本包容着大工業、銀行和分銷網絡的集團組織。日本長期被投訴疏於執行國內的反壟斷法案，以致妨礙了外國對日本的出口，特別是美國的出口。如果美國不能成功地打開日本和其他亞洲市場，就會在海外引用本地反壟斷法案這個新工具。相信政府會應用更多有關競爭方面的政策去開拓市場；而本地反壟斷法案亦將會更廣泛地在海外運用。

另一方面，由於現時處理貿易事宜的程序變得更政治化，所以環境保護團體較易取得參與會議的機會。環境保護主義者能在更早階段進入白宮，發揮其影響力。以往，我們可以不理他們而自行作決定，然後告訴他們，「你們遲了，我們已經作好決定。」但現在情況已經不同。

此外，勞工標準亦將成為美國的亞洲貿易問題的熱門話題。政府會認為國際上不同的勞工標準，在某些情況下會影響美國在國際市場上的競爭力。

總體而言，克林頓的亞洲貿易政策將以務實的方針出發，以求擴大國家出口，因此，政府將會在某程度上支持自由貿易，然而，在一些妨礙美國開拓市場的情況下，政府將會應用貿易法案去爭取較平等的競爭機會。此外，由於制度的改變，環境問題與及勞工標準將會更受注目。