

美国行政部门参与外贸决策的过程及主要机构

叶 善 益

从联邦政府决策系统看，行政部门仅是国会通过的法律的执行部门。但是把它看作独立实体，又自成一个决策系统。因为“国会的立法一般都是粗线条的，有时由于政治上的折衷，更是含糊不清。行政部门为实施这些法律就必须把那些含糊不清的东西去掉，进一步规定明确的行动程序”。这样，“行政部门就具有了决定规则、解释、重申和执行国会法律的重要权力”。

美国总统制定对外贸易政策过程为：（见表一）先由涉及对外贸易的具体行政机构专家所组成的，由美国总统特别贸易谈判代表助理为首的“贸易政策工作委员会”就贸易政策提出制定或修改的报告，然后经由各有关机构副部长级官员所组成，由美国副贸易代表为首的“贸易政策审查委员会”审议，并提出意见，然后交回“贸易政策工作委员会”重新研究修改，再送由各机构正部长级官员组成，由美国贸易代表为首的“贸易政策委员会”讨论通过，最后报送总统审定。凡是越出现行法律范围的，或是对现行法规修正的，或是现行法律明确规定在

表一 1980 年底美国总统制定对外贸易政策过程

总 统



美国贸易政策委员会(Trade Policy Committee)

委员会主席：美国贸易代表

副 主 席：美国商务部长

成 员：国务院、农业部、财政部、国防部、内政部、能源部、运输部、劳工部、进出口银行、海外私人投资公司、小企业管理局、国家安全委员会、行政管理和预算局、国际开发署、总统经济委员会、司法部等部门的部长级官员；国际贸易委员会主席为观察员。



贸易政策审查委员会(Trade Policy Review Committee)

委员会主席：美国副贸易代表

副 主 席：商务部副部长

成 员：上述美国贸易政策委员会成员所在部门的副部长级官员。



贸易政策工作委员会 (Trade Policy Staff Committee)

委员会主席：美国贸易代表助理

成 员：上述美国贸易政策委员会成员所在部门的专家

资料来源：茅岩 毛正言编《八国对外贸易管理和经营体制》（中国对外经济贸易出版社1983年）第106—107页。

执行时需经国会同意的,总统同意后还要送国会批准,最后才交商务部等具体行政机构执行。

在美国总统参与外贸决策过程中,虽然总统办事机构中的经济政策委员会、行政和预算局的国际事务处、经济顾问委员会等也起了重要作用,但是在今天,仅就贸易政策范围来说,远不如美国贸易代表。美国贸易代表是根据《1962年扩大贸易法》而设立的内阁级单位。1980年起,其权限由原来仅限于多边的贸易谈判及部分的进口政策上升为美国政府参与外贸决策的主要机构,基本职能为四方面:一、作为贸易谈判首席代表,是美国“国际贸易谈判委员会”主席;二、作为美国政府各有关贸易的机构的协调者,是美国“贸易政策委员会”主席;三、作为美国私有企业外贸的监督人,指导着有45人组成的“贸易谈判顾问委员会”;四、作为总统贸易政策方面的顾问,直接对总统负责。美国贸易代表具体管辖:

1、扩大美国出口。

2、关于关税和贸易总协定的:多边贸易协定谈判和执行;在多边组织中美国政府的贸易立场;在国际贸易和商品协定中美国的保护权利。

3、在法律范围内,美国对不公平贸易惯例的政策,包括反补贴与反倾销措施。

4、双边贸易和商品问题,包括东西方贸易。

5、有关能源的国际贸易问题。

6、与贸易有关的直接投资。

7、国际贸易、商品和直接投资的政策研究。

现美国贸易代表办公室设有一个正代表,两个副代表,下再设八个代表助理分管:农产品和商品政策;工业品贸易政策;关税和贸易总协定事务;东西方和发达国家贸易事务;日本和发展中国家贸易事务;能源贸易政策;各机构之间的协调;政策发展。

美国贸易政策委员会、贸易政策审查委员会和贸易政策工作委员会分别重建或改建于1975年。前者的职责是:向总统推荐贸易协定执行中所提出的基本政策;就国际贸易委员会提出的关税建议向总统提出看法;在进口限制的听证会后向总统提出咨询;根据总统要求执行有关的贸易协定等等。后者的职责是:协调各机构有关贸易协定的活动,向贸易代表推荐有关贸易的政策和行动;审查和批准贸易政策工作委员会的有关建议。再后者是总统外贸决策中的具体工作部门。1980年底时,它至少拥有40个小组委员会和特别小组。

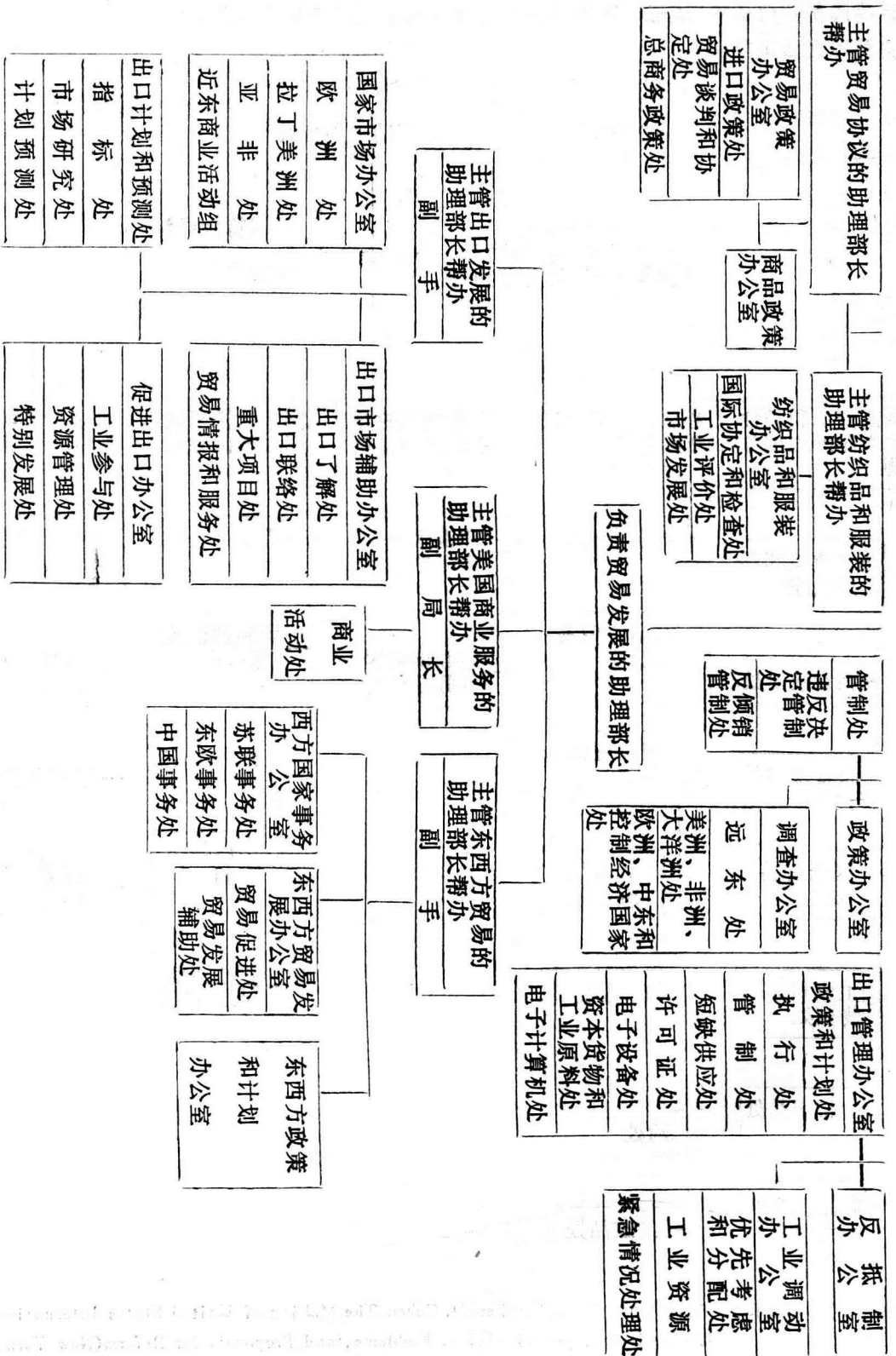
美国对外贸易政策决策体制分散的特点特别明显地体现在行政决策系统中的内阁部和独立机构这些次一级的决策系统中。美国内阁部和独立机构中参与外贸政策制定和执行的主要有:

商务部 1980年贸易机构改组后,商务部成为非农产品政策的主要执行者和进出口规则的主要管理者。其职责包括:1、在美国国内外推进有利出口的计划;2、执行《1979年出口管理法》授权的出口控制;3、加强反抵制限制;4、收集各国贸易投资资料;5、监督制成品进口,对不公平贸易惯例实行调查;6、为美国企业出口提供服务;7、掌握外国政府对贸易协定的意见;8、管理进口竞争行业 and 个人的调整补助。商务部的外贸职能主要由国际贸易署承担。其机构和工作关系(见表二)。

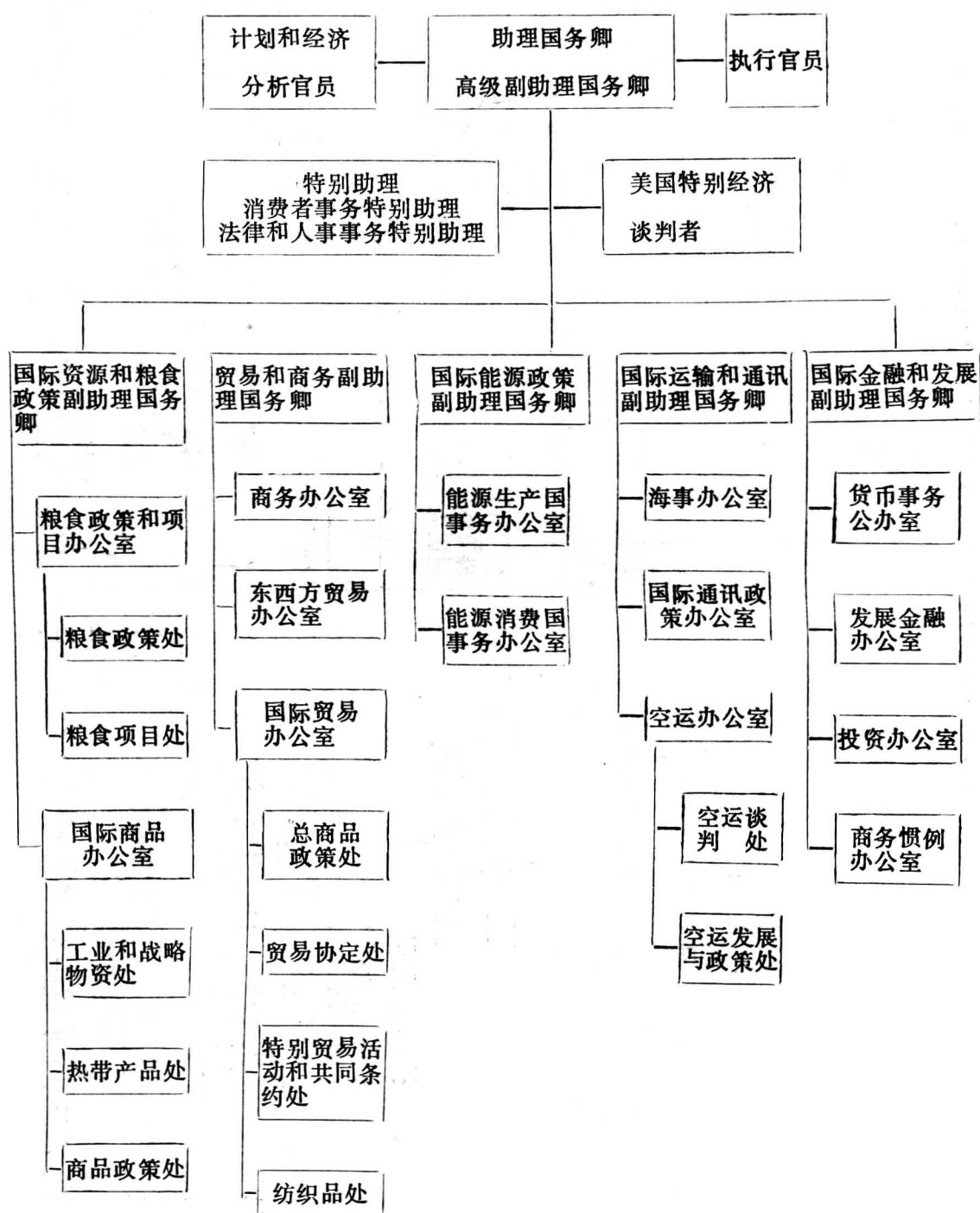
国务院 在对外经济政策决策中,虽然国务院已完全失去了领导者的地位,但是对美国外贸决策仍具有重大影响。国务院的经济和商务局负责和直接参与与外国有关的经济政策(见表三)。这个局目前约有145名具有经济背景的专家。其中负责国际贸易和商务的副助理国务卿的职责是:推荐和执行有关国际贸易的政策、出口发展、国家安全和外交政策的出口控

(US DEPARTMENT OF COMMERCE INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION)





表三 美国国务院经济和商务局机构和工作关系图



资料来源：美国国务院 转引自 Stephen D. Cohen The Making of United States International Economic Policy—Principles, Problems, and Proposals for Reform(New York, Praeger Publishers, 1981)P48.

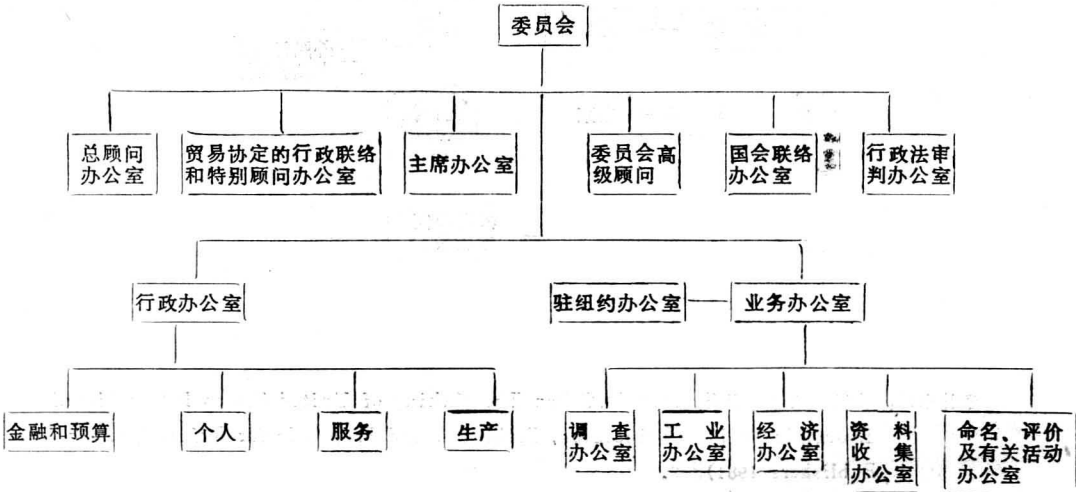
制以及在这些方面的协调和合作的推进。比如其下属的东西方贸易办公室是协调美国参与多边的战略贸易控制、与商务部合作执行出口控制政策和项目、协助非战略的东西方贸易发展的机构。

国际贸易委员会 该会是根据《74年贸易法》由原来的关税委员会改建。设有六个委员。主要职责为：根据《74年贸易法》第201节对进口竞争行业作“免责条款”调查；根据《30年关税法》第337节对进口中不公平贸易惯例进行调查；根据《21年反倾销法》第201()节对国外产品作反倾销调查；根据《30年关税法》第332节对关税和国际贸易作一般目的调查；根据《农业调整法》第22节作进口对农业干扰的调查。在调查的基础上向总统提出对进口竞争行业实行救济的建议或退回这些行业申请救济的要求。另外，该委员会还负有决定免税赠品与礼品的限度，建立进出口统计统一标准，解释美国关税表，写关税总结，指导有关的贸易谈判，监督东西方贸易等等职权。表四是该委员会的组织结构图。

财政部 财政部对国际经济政策的影响在二次大战后随着美国对世界经济的不断卷入而提高。其主要的国际经济活动集中在负责国际事务的助理部长办公室(见表五)，其中，贸易和投资、商品和自然资源、国际货币事务等机构对美国外贸政策的决策都有重要影响。另外，海关事务也是由财政部负责的。

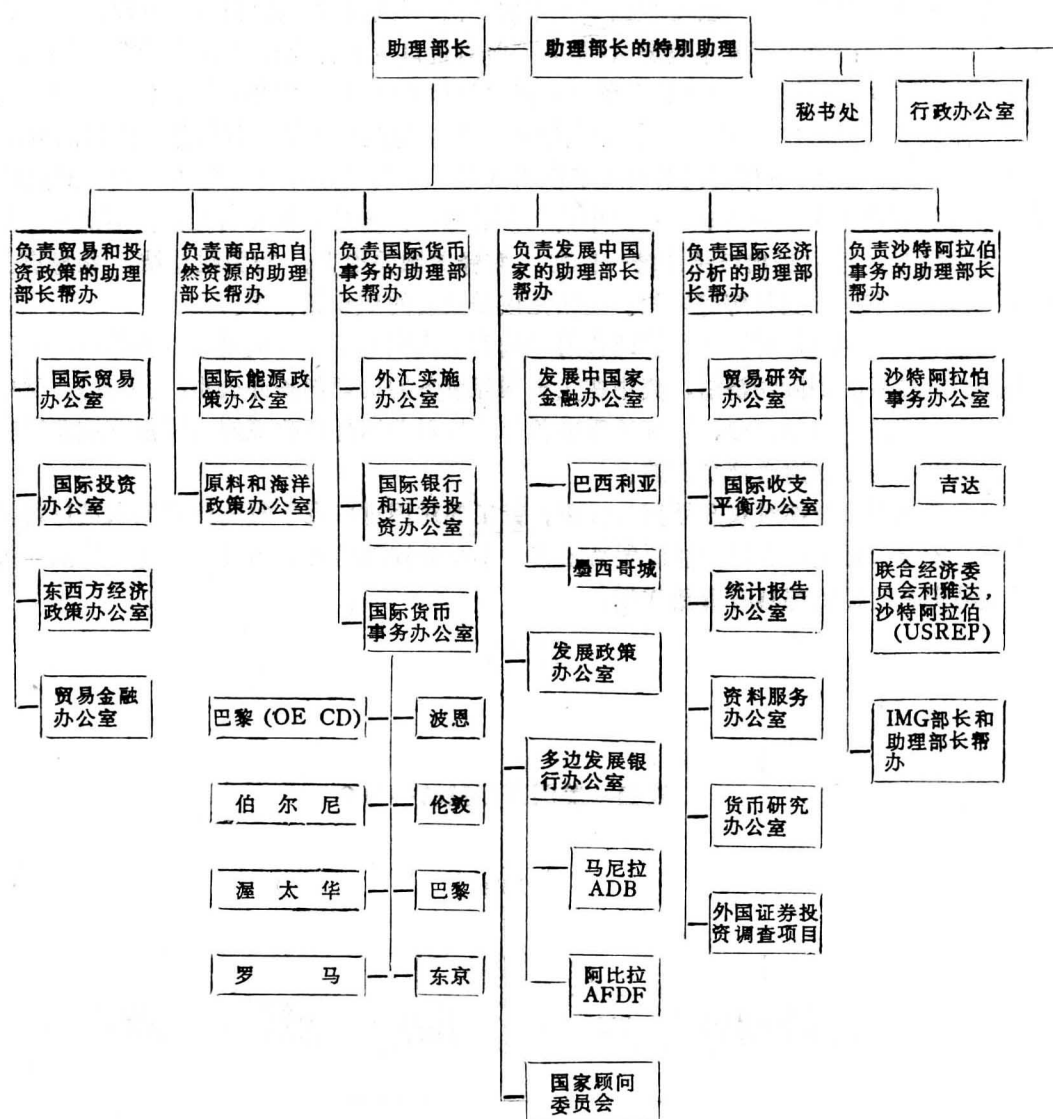
此外，美国农业部对农产品贸易政策，劳工部对因进口竞争而失业的工人进行调整补助的管理，能源部对美国的国际能源贸易政策，小企业管理局对美国出口促进政策，进出口银行对贸易资金的提供都具有重要作用。

表四 美国国际贸易委员会



资料来源：Dept, of The Treasury United States Customs Service «Import into the United States (formal Exporting to the United States)»(U.S.Government Printing office 1981)P38.

表五 财政部负责国际事务的助理部长办公室机构和工作关系图



资料来源：美国财政部转引 Stephen D.Cohen The Making of United States International Economic Policy—Principles, Problems, and Proposals for Reform(praeger Publishers 1981)P52.