

國立政治大學外交學系
戰略與國際事務在職專班碩士論文

指導教授：魏 艾 博士

中美匯率衝突因素及其政經意涵之研究



研究生：林漢釧

中華民國 105 年 1 月

論文考試委員簽名頁

國立政治大學外交學系
戰略與國際事務碩士在職專班

林漢釧 碩士學位論文

中美匯率衝突因素及其政經意涵之研究

業經本委員會審議通過

論文考試委員

魏 支

徐車湧

曾喜耀

指導教授

魏 支

系主任

陳利忠

中華民國 105 年 1 月 20 日

研究生論文文責自負聲明書

本人 林漢釗 瞭解並保證所撰論文完全遵守著作權法及學術倫理，師長業已善盡告知、監督暨審查之義務。論文倘有抄襲、改作、妨礙他人著作權，或其他一切有違著作權及學術倫理之情事，及衍生相關民刑事責任者，概由本人負責，與指導教授、論文考試委員及國立政治大學外交學系（戰略與國際事務碩士在職专班）或其他師長無關。

論文題目：中美匯率衝突因素及其政經意涵之研究

指導教授：魏艾

此致

國立政治大學外交學系

聲明人：林漢釗

學號：100922022

簽名：林漢釗

中華民國105年1月20日

(請以正楷書寫)

謝辭

歷史這一門學問始終是我最感興趣的學科之一。從大學會計學系畢業，一路到我在羅東國小公職生涯這段期間，在我心中總是有個聲音同我對話。是的，大學科系選填志願時放棄我最愛的歷史系一直是我人生中不可磨滅的缺憾。即便在工作忙碌之餘，我仍不斷地告訴自己、驅策自己去一圓大學時代沒能完成的夢想，此時恰巧我的另一半也興起繼續進修的念頭，就這樣，我們一同報考了與歷史高度相關的政大外交所在職戰略專班。

猶記得本文的初步構思是源自於研一上學期的比較外交課程期末報告。因此，我首先要感謝當時的老師-劉德海教授。印象中老師對學生的報告標準要求很高也很嚴厲，對於內容不盡完善之處，老師總是毫不留情面的批評與指導，不時的感受到一場場的震撼教育，現在回想起來，再回頭看看當初我們所繳交的報告，不禁莞爾一笑，難為你了，親愛的劉老師！

此篇論文主要在分析中美兩國在人民幣匯率問題上的國內政經影響因素。在研究計畫的審查時，十分感謝口試委員曾喜炤教授和徐東海教授，他們不厭其煩的指導我論文的研究方向，讓我的論文得免於大幅度修改的命運；當然最重要的，我的指導老師-魏艾教授，他在中美貿易關係、人民幣匯率方面的深刻研究與獨到一面的見解，使我的論文得以順利的通過口試關卡，再次感謝這三位老師精闢和熱心的指導。

工作了多年再次回到校園念書的感覺很令人興奮。雖然在研究所就讀期間，課業、工作與家庭三頭燒，讓人十分的疲累不堪，但每次在駕車來到轉進校園前的十字路口紅綠燈停等時，卻又包含著一絲絲的喜悅與一點點的雀躍；停妥車子後，拎著背包急忙地穿過那令人熟悉的小巷，空氣中總瀰漫著美味的食物味道，伴著熙熙攘攘來往的人群，一路走進那學術的高雅殿堂-政大校園。在課堂上，

幽默風趣的先舉，帶點孩子氣的川宇、擅長說冷笑話的俊廷與盡責的班代成森、可愛活潑的孟綺，構成了我當時最美好的回憶。一旁坐著的是美麗的老婆，夫妻兼同班同學的身分，讓我倆成為班上十分矚目的焦點，當然也成為大家課餘時揶揄、嘲弄的對象，一切的一切，讓人有著不切實際的完美氛圍。感謝研究所的同學們，因為有你們的存在，我的人生不再有遺憾。

而我最感謝的是我的心靈夥伴—林婉萍，她總是在我人生的谷底時支持我、陪伴我，給我心靈上的滋潤與財力上的援助，此種革命情感所打下夫妻間緊密的基礎，是我人生中最大也是最豐富的寶藏，謝謝你！老婆。

最後我要感謝我的父母。雖然在我研一時，我摯愛的父親永遠地離開了我們，但喪父之痛並沒有讓我倒下，在此，我想問遠在天國的父親一聲，您是否曾經以我為傲？雖然我永遠也得不到回應，但仍想向天空嘶吼的喊聲，爸爸，我做到了，我已經完成我的夢想了！請您不要再牽掛我們，安心的在阿彌陀佛的迎接下，前往佛的國度開始自己另一段的人生旅途。

中文摘要

貨幣政策的調整向來摻雜很多國際與國內經濟、政治因素的考量，尤其隨著中國不斷增加的貿易順差與外匯儲備的大量積累，使得美國國內要求縮小中美貿易逆差的聲浪愈來愈大，而人民幣匯率問題又在此一不平衡貿易結構中佔有重要的地位。

美國本土製造業是要求人民幣大幅度升值的主要政治力量，它們遊說美國國會和行政部門，企圖迫使美國政府向中國施壓，特別是在每兩年一次的選舉壓力下，美國政府將傾向於發動對外國貿易夥伴的攻擊，藉以轉移自己受到的政治壓力。對中國而言，人民幣匯率的變動則主要是中國政府考慮政治與經濟穩定後的產物。面對來自美國方面要求人民幣升值的壓力，中國政府的可能選擇是，逐步改變匯率水準和形成機制，並創造一系列制度條件，使之與經濟成長方式以及對應的社會目標相一致。和美國相比，政治因素在中國匯率政策中的作用可能更強，因為除了經濟後果外，匯率政策的調整還意味著社會問題與政權穩定的政治考量。在人民幣匯率問題這一場利益博弈中，表面上代表國家利益的政府政策，實際上卻是中美兩國內部強勢壓力集團之利益與政策制定者之利益的融合。

美國是利益團體政治最為發達的國家。美國三權分立的基本權力架構與競爭性的選舉制度，乃是利益集團政治欣欣向榮的泉源。因此，美國的任何一項公共政策都是在不同利益團體的激烈競爭下，在利益團體與立法機關、行政部門間艱難的討價還價基礎上達成的。而中國政府則因享有較大的政治和經濟自主權，政府在匯率問題的態度更能決定政策的走向與選擇。基於中美兩國在匯率議題上的觀點與立場迥異，彼此之間的衝突與博奕過程也就難以避免了。

關鍵字：人民幣匯率、中美貿易、匯率衝突、利益團體、雙層次博奕

Abstract

The adjustment of monetary policy usually involves many factors which include economic and political situations both domestically and internationally. Especially, China's unceasingly growth of trade surplus and huge accumulation of foreign currency reserves cause the great increasing demands in the United States to reduce the trade deficit with China. In this imbalance trade relationship, the Renminbi (RMB) exchange rate plays an important role.

The American manufacturing is the primary political force in the requiring of a larger appreciation of RMB exchange rate. It lobbies the U.S. Congress and executive branch with intention to force China to increase RMB exchange rate. Particularly under the pressure from the biennial elections, the U.S government tends to launch attacks on foreign trading partners to divert the political pressure on herself. From China's perspective, the fluctuation in RMB exchange rate is the product of Chinese government's consideration on her political and economic stability.

Facing the pressure from the U.S. on appreciation of RMB exchange rate, one of the Chinese government's possible choices is to gradually adjust the level of the exchange rate and its exchange rate forming mechanism. Meanwhile, the government develops a serial of systems to ensure her economic growth model for reaching corresponded social goals. Comparing with the U.S., China's political factor may play a stronger role in the exchange rate policy. Because the adjustment of RMB exchange rate policy not only needs to estimate its economic impacts, but also needs to consider its political effects which include related social problems and the stability of the regime. In the game of RMB exchange rate, apparently they present as benefits of nations and their governmental policies. Actually, they are beneficial unities of their

domestic dominated interest groups and policymakers from China and the U.S respectively.

Among all countries, the U.S. has the most developed interest groups in political affairs. Separation of powers under the U.S. Constitution and competitive elections are the springs of blossoming interest groups. Therefore, any American public policy is shaped by different interest groups' severe competition and is completed by difficult negotiation between interest groups, legislative and executive branch. In contrast, the government of China has bigger autonomy to control her political affair and economy. The government's attitude toward RMB exchange rate can have more impact on trend and choice of her exchange rate policy. Because of the totally different perspectives and standpoints on RMB exchange rate between China and the U.S., the conflict and gaming process are hard to avoid.

Keywords: The Renminbi exchange rate, China-U.S. trade, Exchange rate conflict

Interest groups, Two-level games

目錄

第一章 序論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 理論與文獻探討.....	7
第三節 研究問題.....	14
第四節 研究範圍與研究限制.....	15
第五節 研究方法與研究架構.....	17
第二章 人民幣匯率問題：美國國內因素及其政經意涵.....	19
第一節 美國「進口競爭」利益集團的遊說.....	19
第二節 美國國會對人民幣匯率的認知與行動.....	34
第三節 美國行政部門：國內、國際壓力的平衡者.....	42
第三章 人民幣匯率問題：中國國內因素及其政經意涵.....	50
第一節 經濟與金融風險-防止中國掉入「失落的 10 年」.....	51
第二節 解決就業問題以維護社會穩定.....	61
第三節 利益集團的政治角力.....	74
第四章 中美兩國在人民幣匯率問題上的博奕.....	85
第一節 美中匯率衝突的雙層次博弈理論.....	85
第二節 中美兩國政府在人民幣匯率政策上的博奕.....	95
第三節 中美兩國利益團體在人民幣匯率政策上的博奕.....	103
第五章 結論.....	112
第一節 研究發現.....	112
第二節 後續研究建議.....	116
參考文獻.....	118

圖目錄

圖 1-1 單元決定結構學派之層次分析模型.....	18
圖 3-1 三元悖論.....	60
圖 4-1 獲勝集合縮小的結果.....	88
圖 4-2 兩議題談判的政治無差異曲線.....	91

表目錄

表1-1 美中商品貿易：2001-2008年.....	2
表 2-1 美國就業人數統計表.....	23
表3-1 中國國家外匯儲蓄增加量：2003年第1季-2005年第2季.....	50
表3-2 1990-2005年中國國際收支一覽表.....	53
表3-3 進入中國的國際熱錢估計：2003年-2004年.....	54
表3-4 中國固定資產投資累計增長情況：2004年-2005年.....	57
表3-5 1998-2005年中國分地區國有企業、國有聯營企業、國有 獨資公司下崗職工人數.....	63
表3-6 1998-2004年城鎮登記失業人數及登記失業率(年末數).....	65
表3-7 2001-2005年中國大陸勞動力狀況.....	68
表3-8 2001-2005年中國大陸農業可耕地面積狀況.....	70
表3-9 2003-2004年中國大陸地區上萬群眾抗爭活動.....	72
表3-10 人民幣升值對不同企業的影響.....	75
表3-11 中國企業政治行為與策略分類.....	77
表3-12 全國性行業協會針對不同目標的遊說頻率.....	80

第一章 序論

第一節 研究動機

貨幣政策的調整向來摻雜很多國際與國內經濟、政治因素的考量，尤其隨著中國不斷增加的貿易順差與外匯儲備的大量積累，國際間要求平衡貿易與收支差距的聲音不絕於耳，使得人民幣匯率與匯率制度改革的議題成為國際場合上最熱門的話題之一。

國際上，促升人民幣的壓力主要來自美國。

2000 年「網路科技」神話破滅，緊接著 2001 年在美國本土又發生了「911 事件」，一連串重大事件重創美國的經濟與信心，使原本已相當疲軟的經濟陷入進一步嚴重衰退的危機。伴隨經濟衰退而來的衝擊，使美國製造業工人大量失業，失業工人所衍生的種種社會、經濟問題，迫使美國聯邦準備理事會(The Federal Reserve System，以下簡稱聯準會)採取寬鬆的貨幣政策。

2002 年 2 月開始，美元對世界主要貨幣如歐元、日元、英鎊等的匯率開始走貶，聯準會的美國貿易加權主要貨幣美元指數(Trade-Weighted U.S. Dollar Index: Major Currency)¹也從高峰一路急轉直下，同期的中國人民幣匯率卻仍維持大約 1 美元兌換 8.28 元人民幣的實質固定匯率制度(a de-facto fixed exchange rate regime)不變，再加上美國對中國的貿易逆差不斷擴大，美國政府於是開始對人民幣匯率表示關切。

¹ 主要貨幣美元匯率又被稱為「金融市場對美元看法的溫度計」，是從美國貿易加權美元指數(Trade-Weighted U.S. Dollar Index)所包括之 27 種貨幣中，選出美元對七個主要貨幣(歐元、加幣、日圓、英鎊、瑞士法郎、澳幣和瑞典克朗)匯價的加權平均。該指數以一百為基準，下跌時表示美元貶值，反之則代表美元升值。詳參閱 Federal Reserve Bank of St. Louis, <http://research.stlouisfed.org/fred2/series/DTWEXM?cid=105>, accessed December 5, 2012.

根據美國人口普查局(U.S. Census Bureau)的統計資料²指出，2001 年美國對中國出口總額為 191.82 億美元，進口總額為 1,022.78 億美元，美國對中國貿易逆差為 830.96 億美元，到了 2002 年雙方貿易逆差增加為 1,030.65 億美元，2003 年增加到 1,240.68 億美元(詳表 1-1)，若以 2001 年為基期計算，總計自 2001 年至 2003 年 3 年之間，雙方貿易逆差增加幅度為 149.31%，迅速而龐大的貿易逆差使得美國對此一情況大表不滿，美國國內要求縮小美中貿易逆差的聲浪愈來愈大。質疑人民幣被低估的聲音於是逐漸浮出檯面。

表 1-1 美中商品貿易：2001-2008 年

單位：百萬美元

期間(Year)	出口(Exports)	進口(Imports)	差額(Balance)
2001	191.82	1,022.78	830.96
2002	221.28	1,251.93	1,030.65
2003	283.68	1,524.36	1,240.68
2004	344.28	1,966.82	1,622.54
2005	411.92	2,434.70	2,022.78
2006	536.73	2,877.74	2,341.01
2007	629.37	3,214.43	2,585.06
2008	697.33	3,377.73	2,680.40

資料來源：美國人口普查局(U.S. Census Bureau)

2003 年 6 月 19 日，「健全美元聯盟」(Coalition for a sound dollar) 在美國開會，討論是否提請美國政府動用「301 條款」來迫使人民幣升值。³「健全美元

² U.S. Census Bureau, <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2001-2005>, accessed December 5, 2012.

³ 〈人民幣升值劍拔弩張 央行商務部緊急應對〉，《新華網》，瀏覽日期：2012 年 12 月 6 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2003-07/07/content_958237.htm。

聯盟」由 80 多個美國貿易協會組成，代表著美國最大的製造業和農業貿易團體的利益，成員包括美國製造業協會、鋼鐵製造商協會、美國紡織製造者協會、美國航空業協會等。

「健全美元聯盟」指出，中國經濟近幾年來一直以每年 8% 的速度增長，而美國的經濟增長率不到 3%，歐盟和其他一些國家則更低。該聯盟指稱中國政府「在外匯市場上大量買入美元，人為地維持人民幣低匯率」；這種做法再不制止，「將對全球貿易夥伴造成極大打擊」。

2003 年 7 月 18 日，美國民主黨人資深參議員舒默(Charles Schumer)、多爾(Elizabeth Dole)、貝赫(Evan Bayh)、格雷厄姆(Lindsey Graham)等四位議員，聯名寫信要求美國財政部調查有關中國操縱匯率的指控。「信中指出，中國經濟發展迅速，人民幣與美元掛鈎的匯率機制已不能反應其實際價值。他們認為，人民幣對美元匯率低估了 15-40%，給中國對美出口帶來了莫大的好處，相反地損害了美國製造商與出口商的利益。」⁴

2003 年 5 月，在 G8 財長會議上，美國財長斯諾(John Snow)首次提出人民幣升值的問題；6 月 19 日，他更在公開場合「敦促」中國政府改變人民幣匯率制度，並一再要求人民幣升值。⁵

顯然地，中美之間貿易摩擦的升溫在於中國對美國貿易大量且持續性的出超，而人民幣匯率問題又在此一不平衡貿易結構中佔有重要的地位。美國耶魯大學卡普蘭(Stephen B. Kaplan)教授指出：中國決策者一直不願追求更靈活的匯率彈性反映了他們關注出口導向型製造業部門在政治上的盈利能力。中國當局具有明確的政治利益，以維護低估的匯率。而一個被低估的匯率，會增加該國出口商

⁴ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月)，頁 393。

⁵ 瓊斯，〈人民幣受壓升值，美國敦促中國匯率制度更靈活〉，《南方都市報》，瀏覽日期：2012 年 12 月 6 日，<http://business.sohu.com/49/15/article210241549.shtml>。

品的競爭力，有助於坐落在中國沿海地區的外商投資企業。⁶

持此觀點的學者認為，美國對中國不斷增加的貿易逆差是由於人民幣匯率人為地維持在很低的水準上所引起的，而人民幣匯率的低估導致中國生產的商品在美國市場上形成了非自然的競爭優勢，因此導致了美中之間大量的貿易逆差。人民幣對美元的大幅度升值是中美貿易恢復平衡的根本性前提。

另外，學者如麥金農(Ronald McKinnon)、施納布爾(Gunther Schnabl)等人則從兩國儲蓄率的高低來解釋中美貿易失衡的原因。他們指出，自2000年以來中國的貿易順差(淨儲蓄盈餘)急遽上升，到2007年，其整體經常帳戶盈餘達到359億美元，約相當於中國國內生產總值(GDP)的10%。這幾乎相當於美國經常帳赤字750億美元的一半，如果照這樣的趨勢持續下去，很快就會超過一半以上。長期來看，如果中國的淨儲蓄(即儲蓄減去投資)下降，而美國恰巧相反地上升，美中間貿易不平衡的問題才可望獲得解決。⁷

從儲蓄率的角度來看，美中貿易逆額的原因在於美國過度消費、儲蓄率偏低，而中國儲蓄率過高、消費偏低。在儲蓄短缺的前提下，一方面美國亟需大量的資金流入彌補國內儲蓄的不足，另一方面中國過剩的資金由於對美國公債的偏好，經由購買債券的方式大量回流至資本收益率較高的美國，導致美元匯率上升，強勢美元增強了美國居民的購買力，因此進口增加、出口減少。同時，中國的高儲蓄率在一定程度上抑制了國內消費的需求，尤其是對進口商品的需求。此外，中國經濟的快速成長也引發了儲蓄資金流入國內投資，過剩的產品進而刺激了商品出口的傾向，從而累積了大量的貿易順差。

除此之外，若從商品結構的觀點來看，中美貿易的不平衡是世界貿易格局變化的結果。具體說來，這一派學者認為，中國出口到美國的許多產品以前是由第

⁶ Stephen B. Kaplan, "The Political Obstacles to Greater Exchange Rate Flexibility in China," *World Development*, Vol.34, No.7(2006), pp.1190-1195.

⁷ Ronald McKinnon and Gunther Schnabl, "The Case for Stabilizing China's Exchange Rate: Setting the Stage for Fiscal Expansion," *China & World Economy*, Vol.17, No.1(2009), p.2.

三國生產的，以前是統計在美國對該國的貿易逆差，而這些產品現在由中國生產，由此產生的逆差被包括在中國的對外貿易額裡面。有意思的是，這類產品往往是最後的組裝在中國完成，所以中國的出口量乃至於中國的貿易順差被大大地誇大了。⁸持這種觀點的人強調，依現有的以原產地規則為主的統計方法，無法反映投資與貿易關係的現實。如果改變統計方法，將跨國公司的海外淨銷售和出口予以扣除，美國的逆差就可能大大地縮小甚或出現貿易順差。

對於中美貿易結構失衡的原因有眾多解釋，而對於人民幣匯率被低估此一說法則普遍為美國國會、學界以及政界所接受。然而，從表1-1的數據可以觀察出，即使是在2005年7月人民幣開始升值以後，中美貿易失衡的狀況並沒有顯著的改善。2005年匯率制度改革以前，人民幣兌美元大致一直維持在8.27元上下。2005年匯率制度改革以後，人民幣漸漸進入升值階段，到2008年7月16日升值至6.8128元，升值幅度約達21.50%，而相當時期的美中貿易逆差，卻從最近2006年的2341.01億美元上升到2008年的2,680.40億美元，增加幅度約為14.50%，實際數據顯示，美中貿易逆差與人民幣匯率之間並不具有令人信服的關聯性。

再者，中國學者如李稻葵、李丹寧等人，針對人民幣對美元的名目匯率和實際匯率對於中美貿易的影響，做了比較深入系統的經驗分析後發現，人民幣對美元名目匯率和實際匯率的變化，與中國對美國的出口以及中國從美國的進口的變化之間，都沒有任何統計上顯著的相關性，而影響中國對美國出口的一個統計上正顯著的因素，是外商直接投資(Foreign direct investment，簡稱FDI)占中國經濟的規模。由於進入中國的外商直接投資是國際生產要素轉向中國的有力證明，所以在計量經濟學上的分析可以作為中美貿易的不平衡是世界貿易格局變化的結果，是兩國商品生產結構的不同所導致，李稻葵等人稱之為「結構論」。⁹

⁸ Robert C. Feenstra, Wen Hai, Wing T. Woo, and Shunli Yao, "The U.S.-China Bilateral Trade Balance: Its Size and Determinants," *American Economic Review*(May 1999), pp.338-343.

⁹ 李稻葵、李丹寧，〈中美貿易順差：根本原因在哪裡？〉，《國際經濟評論》(2006.9-10)，頁 13-14。

另外，也有其他中國學者提出美中貿易失衡的原因是由於國際分工、比較優勢與全球化產業轉移所致。

主張中美貿易失衡是由於國際分工、比較優勢觀點的學者如韓景玲、瞿孝升等人認為，2次大戰以來，美國在世界經濟中始終保持領先地位。美國通過對產業結構的不斷升級與調整，使美國經濟始終保持著活力和競爭力。美國企業為了適應不斷發展變化的競爭和生存環境，根據成本和效率的高低不斷對各生產部門、生產環節，甚至生產要素進行調整。保留競爭力強，附加價值較高的部門和產業。在這個持續的調整過程中，美國逐漸將低級的、沒有競爭力的、高污染和高能耗的夕陽產業都轉移到了國外進行生產。美國經濟結構經過產業升級化調整後，一些初級產品如日用品、原料加工和工業半成品的生產都轉移到了發展中國家，而這些產品又是生產和生活消費所必需，因此，美國從國際市場進口的大多是這些初級工業產品。¹⁰

根據美國商務部提供的資料顯示，2004年美中貿易逆差前10名的商品，主要是初級產品，大部分屬於勞動密集型的產品。根據國際貿易的比較優勢理論，中國人口眾多，所以在勞動力方面有比較優勢。此外，目前中國平均工資只有美國、日本的3%左右，低工資造成了中國產品成本低、價格低，在勞力密集型產品和低技術產品上具有很強的競爭力，帶動了出口增長。所以，美中貿易逆差原因是由於國際分工而自然產生的，而非人民幣匯率被低估所產生。¹¹

另一持中美貿易失衡是全球產業轉移觀點的學者如楊正位則認為，全球產業轉移成為美對中貿易逆差的決定性因素。依現有的以原產地規則為主的統計方法，無法反映投資與貿易關係的現實。如果改變統計方法，將跨國公司的海外淨銷售和出口予以扣除，美國的逆差就可能大大縮小或出現貿易順差。據中國官方

¹⁰ 韓景玲，〈用比較優勢理論分析中美貿易順差產生的原因及對策〉，《天津職業院校聯合學報》，第9卷第1期(2007年1月)，頁128。

¹¹ 瞿孝升，〈美國對華貿易逆差與人民幣匯率的關係研究〉，《華南理工大學學報社會科學版》，第8卷第4期(2006年8月)，頁40。

統計，扣除美國跨國公司在中國銷售，美對中逆差將降到只有 60 億美元左右；扣除跨國公司關聯貿易，美國的貿易逆差將下降 2/3，對中逆差將下降 30%；扣除中國的加工貿易或外資企業的順差，中國對美國順差將分別減少 91%、73%。這些都是國際產業轉移的結果。¹²

既然中美貿易摩擦在人民幣匯率問題上有著極大的爭議，因此，從政治經濟學的角度來探討雙邊的匯率衝突就顯得十分有必要了。

從政治經濟學的角度來看，匯率問題可以分為兩個層次的博弈結果。在國內層次上，政府部門、立法機構與利益團體之間，圍繞著匯率問題展開博弈；在國際層次上，不同國家特別是大國之間就匯率問題展開博弈，其動機更多是維護、鞏固或改變現有的世界政治經濟權力的結構性安排。¹³

本論文的研究主題即在國內層次上，探討美國在人民幣議題上不斷以各種形式對中國施壓，包括外交談判、「301 條款」的貿易報復、提交議案將中國列為「操縱匯率」國等，促其進行人民幣匯率制度改革的壓力來源；另一方面，儘管中國面臨以美國為首接踵而來的國際政治壓力與國際熱錢持續流入投資房地產可能導致資產泡沫的嚴重金融風險，為何卻沒有立即迫切的需求調整人民幣匯率水平與進行匯率體制改革，其國內政經考量因素何在？這也是十分令人感到有趣的議題之一。

第二節 理論與文獻探討

由前述分析顯示，由於對中國累積了龐大的貿易逆差，激起美國國內強烈的

¹² 楊正位，〈全球化時代的產業轉移是美對華貿易逆差的根本原因〉，《中國金融》，第 14 期(2005 年)，頁 21。

¹³ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月)，頁 360。

反彈聲浪。美國方面之所以重視人民幣匯率問題，是因為在失衡的貿易關係中，匯率對於經常帳及其他總體經濟變數的影響甚為重要，同時具有直接而快速的效果，因此，匯率就成為國際上解決雙邊貿易失衡關係的重要工具之一。

關於人民幣匯率問題，2008 年諾貝爾經濟學獎獲獎者保羅·克魯格曼(Paul R. Krugman)於 2010 年 1 月 1 日在紐約時報上發表一篇名為「中國新年(Chinese New Year)」的專欄文章指出：中國已經成為一個主要的金融和貿易強權。但不同於其他經濟大國，它奉行重商主義政策，人為地保持其巨額的貿易盈餘。對比於自由浮動匯率的美元、歐元或日元，中國的官方貨幣政策固定在 6.8 元人民幣對 1 美元。在這個匯率之下，中國的製造業擁有超越其競爭對手的極大成本優勢，在彼此雙方不平等的條件下，從而導致了中國巨大的貿易盈餘。未來幾年，中國的重商主義，可能將減少美國就業崗位約 140 萬個的就業機會。¹⁴

此外，現任美國彼得森國際經濟研究所(Peterson Institute of International Economics)高級研究員和名譽主任伯格斯滕(C. Fred Bergsten)也認同此一說法。他指出：由於人民幣匯率的相對低估，中國的全球經常帳戶盈餘在 2007 年飆升到近 4,000 億美元，超過其國內生產總值的 11%。國際貨幣基金組織(The International Monetary Fund，簡稱 IMF)估計，中國經常帳戶盈餘將再次上升並達到歷史紀錄的水平，到 2014 年，甚至超過了美國全球赤字。可以預見的是，世界經濟成長趨緩和高失業率很可能會持續一段時間，中國「出口」大量失業到世界其他地方-包括美國、歐洲、拉丁美洲、印度、墨西哥和南非的情況不會有所改善。

還說，如果中國導正其匯率失衡的狀況，將削減其相當於 3%-4% 國內生產總值的全球盈餘，這使得美國的全球經常帳戶赤字可減少 1000-1500 億美元左右。每 10 億美元的出口可創造約 6000 至 8000 美國就業機會。因此，貿易失衡

¹⁴ Paul R. Krugman, "Chinese New Year," The New York Times, http://www.nytimes.com/2010/01/01/opinion/01krugman.html?_r=0, accessed December 7, 2012.

情況的修正將會產生 60 萬到 120 萬個額外的就業崗位。¹⁵

因此，有關美中貿易失衡的問題，美國學界及政經界普遍認為乃是由於人民幣低估所引起，以致於中國商品獲得不公平的競爭優勢；中國商品在美國國內市場大量傾銷的結果，導致美國製造業的生存受到衝擊，造成美國民眾就業機會的喪失，有所謂「中國人搶美國人飯碗」的說法。¹⁶

而根據克萊恩(Michael W. Klein)等人的研究結論指出，實際匯率的變動對製造業工作機會的創造和喪失具有實質性的影響。他們藉由分析美國1973-1993年的製造業數據發現，實際匯率升值會引起製造業工作機會消失和減少製造業總體的就業量，但趨勢性匯率升值只會顯著影響工作的再分配而不是淨就業，至於週期性實際匯率升值則顯著地減少就業機會。¹⁷

除了經濟層面的考量之外，人民幣匯率問題之所以成為美國輿論的焦點，亦有其政治層面的影響因素。美國政府要求人民幣升值，表面上的理由是中國大陸以其廉價勞動力，出口大量製造業產品，搶走了包括美國在內的許多國家製造業的工作機會。儘管美國於 2003 年期間經濟呈現復甦的跡象，但是在美國國內失業率仍居高不下的情況下，如何加速經濟景氣復甦，緩解失業壓力，便成為布希政府的主要工作。因此，布希政府除了提出包括減免租稅、增加國防支出的刺激景氣方案之外，如何減少外國產品對本國經濟的威脅便成為可以訴求的重要議題。

¹⁵ C. Fred Bergsten, “Beijing Is Key to Creating More U.S. Jobs,” *Foreign Policy*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/04/14/china_the_job_killer?page=0,0, accessed December 7, 2012.

¹⁶ 美國經濟政策研究所(Economic Policy Institute)於 2012 年 8 月 23 日發布報告說，過去十年主要因為中國匯率低估造成的美中貿易不平衡，使美國流失了 270 萬個就業機會，其中製造業機會流失超過 210 萬個，尤其是電腦和電子元器件製造業，流失就業機會逾 100 萬，受害最深。共和黨候選人羅姆尼頻頻攻擊奧巴馬對華貿易政策，鞭撻中國貿易行為，譴責歐巴馬政府縱容中國人搶奪美國人就業機會。相關資料請參閱：餘東暉，〈美國大選觀察：中國搶美國人飯碗？〉，《中華商報》，<http://www.chinesebiznews.com/index.php/component/content14384.html?task=View>, accessed December 7, 2012；佛里曼(Thomas L. Friedman),《世界是平的》(The World is Flat)，楊振富、潘勛譯(台北：雅言文化，2007 年 11 月)。

¹⁷ Michael W. Klein, Scott Schuh and Robert K. Triest, “Job Creation, Job Destruction, and the Real Exchange Rate,” *Journal of International Economics*, Vol.59(2003), pp.239-265.

之一。¹⁸

而匯率的變化除了從經濟層面的角度來探討之外，國內政治情勢變化亦對匯率波動產生影響。學者如伯恩哈德(William Berngard)與勒布朗(Davis Leblang)在其所做民主程序、政治風險與外匯市場關係的研究中指出，市場行為者在面臨政權潛在變動風險期間，會根據不同政黨的政策重點、對選舉結果的預期及可能的內閣組成人員等訊息予以整合，而在遠期外匯市場交易進行避險行為。他們認為在國內的政治因素中，不同黨派對於匯率在經濟發展過程中所扮演的角色是截然不同地，基於意識形態上的差異，衍生出不同的匯率政策，造成匯率不同的變化。¹⁹

另外，學者佛里曼(John R. Freeman)、海斯(Jude C. Hays) and 斯蒂克斯(Helmut Stix)針對民主機構的運作和貨幣市場之間的關係進行了研究，指出：民主政治對貨幣市場之影響是存在的。對於選舉結果的預期和不確定性以及對政權的存續，增加了貨幣市場均衡匯率變動的可能性。貨幣市場交易行為者根據政府及其公共政策的穩定性，修正他們對匯率市場的預期，進而對匯率市場產生波動。²⁰

關於人民幣匯率問題與美國期中選舉的關係，中國經濟學家林毅夫指出，2003年以來，美國政府提出人民幣幣值的問題表面上看起來是中美貿易之間中國的大量順差所致，然而，究其真實原因同樣是因為美國國內的政治需要。2001年3月美國互聯網泡沫破滅，納斯達克股市崩盤，接著發生了911恐怖襲擊、阿富汗戰爭、伊拉克戰爭等，美國政府財政赤字激增，經濟疲軟，失業率增加，內外交困。到了2003年，共和黨政府面臨期中選舉的壓力，像日本政府一樣，就把國

¹⁸ 魏艾，〈人民幣匯率升值的政經影響〉，《展望與探索》，第1卷第9期(2003年9月)，頁2。

¹⁹ William Berngard and Davis Leblang, "Domestic Process, Political Risk and Foreign Exchange Markets," *American Journal of Political Science*, Vol.46, No.2(April, 2002), pp.316-333.

²⁰ John R. Freeman, Jude C. Hays, and Helmut Stix, "Democracy and Markets-The Case of Exchange Rates," *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.3(July 2000), pp.449-468.

內經濟的困難、失業率的增加歸罪於中國對美貿易順差的激增，試圖以指責中國故意低估人民幣幣值向美國大量出口廉價產品，搶走了美國的市場和就業機會，造成美國經濟增長緩慢，失業率增加，來轉移國內選民對政府政策的不滿。²¹

除此之外，更重要的是，美國政策的決策體制為利益集團介入政治提供了空間。美國政策決策主要由三種力量共同作用形成：總統及行政部門、國會與利益集團。冷戰結束後，隨著安全利益在美國政策制定中的重要性相對下降，經濟、人權、環境等低政治因素在美國對外關係上地位的上升，美國各政治力量對國家利益的一致性認知被打破，在很多具體問題上產生了分歧。行政部門已難以像過去那樣主導對外政策，國會在對外決策方面的影響日益增大。美國國會和行政部門對政策制定權力的爭奪日趨激烈，導致美國政策決策中心和權力中心分散化，這就為利益集團的政治活動提供了空間。²²

同時，美國對華政策的複雜性亦為各利益集團的較量提供了籌碼。長期以來，美國的對華政策都反映出其矛盾態度，既對中國這個社會主義大國的迅速發展懷有警惕心理，又希望獲得中國在經貿等領域及國際事務中的合作，對華戰略常徘徊於遏制和接觸之間。在缺乏強勢主導因素的前提下，美國的對華政策決策成為政府與各利益集團之間討價還價、通過讓步和交換達成妥協的過程。近年來，中國問題在美國國內涉及的利益群體越來越廣泛，由此介入的利益集團也日益增多，這些利益集團不僅在中美關係中直接涉及自身利益的問題上施加影響，而且對中國問題的任何一個方面都要試圖施加影響，以撈取相關方面的好處。²³美國國內各利益集團之間的拉鋸戰直接影響了美國對華政策的制定，當然也包括了美中貿易中有關人民幣匯率問題的決策。

²¹ 林毅夫，〈關於人民幣匯率問題的思考與政策建議〉，北京大學中國經濟研究中心，2007年1月15日，頁9。

²² 左傳，〈美國跨國公司對美國對華貿易政策的影響及機制分析〉，《經濟論壇》，總第506期第9期(2012年9月)，頁171。

²³ 左傳，〈美國跨國公司對美國對華貿易政策的影響及機制分析〉，《經濟論壇》，總第506期第9期(2012年9月)，頁171。

中國是一個一黨專政的國家，並沒有政黨更迭、執政黨意識形態不同與定期選舉的問題，然而，中共政權每 10 年更替的領導精英，其對經濟發展的政策重點與對均衡匯率的看法可能有所不同，同樣也會對匯率市場的波動產生影響。如同前面的分析顯示，美國國內對美中貿易赤字造成美國民眾就業機會的喪失十分不滿，而高失業率在民主政府選舉期間對於執政黨政權的維繫也相當不利；同樣地，中共政權雖沒有定期選舉問題，然其內部社會問題叢生，社會問題在經濟高度成長下一一被掩蓋，一旦經濟成長放緩，中共政權的穩定性將遭受挑戰。在中國內部眾多社會問題中，又以失業問題最受到重視。從總體經濟學的角度來解釋，當經濟發展處於一個週期中的衰退期時，社會總需求不足，因而廠商的生產規模也縮小，從而導致較為普遍的失業現象。²⁴失業會產生無形的社會成本與有形的經濟損失，引起執政者最不樂意見到的不良後果。²⁵因此，對於人民幣匯率問題，雖然面對以美國為首接踵而來的國際壓力，中國政府卻不斷強調人民幣匯率改革是主權問題，人民幣是否升值應以中國經濟情勢為主要考量因素，且人民幣絕不會在國際壓力下升值，以維護國家的尊嚴。其中，經濟發展與人民就業問題息息相關，失業問題又攸關中共政權的穩定性。

關於人民幣匯率與中國大陸就業機會之間的關聯性，中國學者卿石松的研究發現，匯率變化對就業的影響主要透過產品出口、原材料進口、資產負債比和勞動效率管道影響勞動力市場就業；同時，匯率對就業的影響程度受到勞動力市場

²⁴ 此乃經濟學上所稱「循環性失業」(Cyclical unemployment)，是指由於經濟中的總需求減少，導致勞動人口過剩，從而出現失業情況。這種失業被歸類為非自願性失業，因為人們是有能力並且願意工作，只是社會的總需求減少以致勞動人口的數目未能與經濟體系內的部門所提供的職位數目配合。如何解決循環性失業向來是經濟學家的重點研究對象。請參閱：黃仁德，《總體經濟學》，(台北：茂昌圖書，2009 年 5 月)，頁 308-313；莊奕琦，《總體經濟學》，(台北：智勝文化，2001 年 1 月)，頁 210-216。

²⁵ 失業威脅著作為社會單位和經濟單位的家庭之穩定。對於個人或家庭來說，沒有收入或收入遭受損失，失業者可能因此失去生活的憑依，至少將被迫降低生活水準。家庭的要求和需要得不到滿足，家庭關係將因此而受到損害。失業往往會使生產技能退化(或人力資本減退)，待失業者往後再就業參加生產行列時，其勞動生產力將會受到損害。失業使當事人感到沮喪，信心受損，造成一種自卑的心理，甚至因而退出勞動市場，成為非勞動力。失業容易使社會的道德墮落，犯罪增加，因而造成政治的動亂和社會的不安。請參閱：黃仁德，《總體經濟學》，(台北：茂昌圖書，2009 年 5 月)，頁 308-313。

特徵的影響。他利用1980-2006年製造業的數據實證檢驗結果發現，1980-2006年人民幣實際有效匯率升值對製造業就業在短期和長期內都有顯著的抑制作用，而且人民幣實際有效匯率的趨勢性升值和週期性升值同樣都對就業發揮顯著的抑制作用。²⁶

另外，臺灣政治大學童振源教授的研究指出，理論上，受到外匯存底高度衝擊的貨幣政策可能會造成通貨膨脹，但是這種情況卻沒有在中國出現。中國居民消費價格指數(CPI，相當於通貨膨脹率)從2002年以來便開始增加，擺脫過去幾年通貨緊縮的陰影，但增加幅度有限。2002年CPI增長率平均為負0.8%，2003年9月增加為1.1%，2004年1月繼續增加到3.2%，2004年7-8月維持在5.3%的最高點，隨後便開始迅速下滑到2005年1月的1.95%，6月份為1.6%。中國CPI快速增加主要是受到食品價格，特別是糧食價格變動的影響。從2003年9月到2005年6月，CPI變動與食品價格變動的相關係數高達97.7%。

也就是說，中國居民消費價格指數沒有因為大量外匯存底增加急速惡化，其原因在於中國絕大部分的產業仍處於供過於求的狀態。根據中國商務部對消費品市場主要商品供求分析報告顯示，2004年下半年中國600種主要商品中，供求基本平衡的商品有154種，占25.7%，比上半年增加2.7%；供過於求的商品有446種，占74.3%，比上半年減少2.7%，但沒有供不應求的商品。所以，絕大部分的產業是處於供過於求-通貨緊縮的狀態，只有極少數的產業是面臨供不應求-通貨膨脹狀態。總結來說，低度物價增長率使中國當局在面對國際收支失衡、匯率升值壓力大增的時候，比較能夠不受其他因素干擾(包括國際政治因素)，比較能夠審慎地考量國內的政經環境來制定決策，進而擁有較大的迴旋空間。²⁷

²⁶ 卿石松，〈人民幣升值影響就業的機制、效應與政策含義〉，《經濟評論》，第2期(2009年)，頁7-9。

²⁷ 童振源，〈人民幣匯率之國際政治經濟分析〉，《問題與研究》，第44卷第6期(2005年11、12月)，頁141-143。

第三節 研究問題

根據傳統的國際貿易理論，在封閉經濟條件下，本國貨幣貶值有利於增加出口，減少進口，從而有利於獲得貿易盈餘；反之，則會導致貿易赤字。也就是說，如果人民幣相對於美元升值，美國出口商品在中國會變的比較便宜，有利於美國增加對中國的出口；相對地，人民幣升值會使中國商品在美國變的比較昂貴，美國會減少對中國進口商品的需求。美國出口增加而進口減少，則其對中國的貿易赤字可望縮小。另外，美國部分學者相信，在較低匯率的優勢下，有助於美國產品市場的擴張，從而增加美國人的就業機會。因此，透過對人民幣匯率施壓讓其升值實為一舉兩得的策略。

對於人民幣匯率升值問題，中國人民銀行行長周小川表示：「從國際收支來看，中國經常帳項目基本均衡，略有結餘。以 2004 年為例，中國全年商品貿易順差約 320 億美元，但服務貿易卻有 120 億美元逆差，全年經常帳順差約 200 億美元，占全部貿易總額 1 兆 1 千 5 百億來說不到 2%，占 GDP 的比重也不到 2%，經常帳基本上是均衡，人民幣沒有被大幅低估。」²⁸此外，中國政府認為：「影響和決定經濟發展的變量很多，不能過分強調其中任何一個變量的作用與地位，把日本經濟問題、美國經濟問題或者其他國家經濟問題，通通歸結為中國國家貨幣幣值問題。這種過分誇大匯率在經濟發展中作用的言行，只會掩蓋自身經濟發展的矛盾與問題。從來沒有一個國家能夠單靠匯率政策發展起來或是單靠匯率政策就可以擺脫經濟發展過程中所面臨的問題。」中國政府進一步認為美國將自身經濟問題歸咎於人民幣匯率低估，是不公正的。²⁹

²⁸ 徐以升，〈熱錢失望：中國堅稱人民幣匯率變動無時間表〉，《第一財經日報》，2005 年 2 月 7 日，第 B1 版。

²⁹ 孫杰、張建平，〈負責的大國，鄭重的承諾〉，《人民日報(海外版)》，2003 年 9 月 24 日，<http://cnki50.csis.com.tw/kns50/detail.aspx?QueryID=196&CurRec=5>。

換言之，中美兩國皆以最大化本國的政治經濟利益為出發點決定在人民幣匯率問題上的立場。從 2001 年到 2008 年之間，中美兩國在雙邊貿易上的爭論集中在人民幣匯率的議題上，中美兩國政府本身也都堅持和維護各自的主張。

雖然從表面上看來，中美兩國在人民幣匯率問題上意見的分歧像是兩國政府在外交政策上的折衝、協商過程，但是，實際上，外交政策深深受到一國內政問題的影響，國內政治經濟因素的特質與條件約束了外交決策的模式。因此，經由上述的討論後，本論文所要研究的問題是：

1. 分析人民幣升值的國內壓力來源為何？
2. 探討美國政府部門、立法機構及利益團體在施壓人民幣升值方面所扮演的角色？
3. 探討中國方面維持一個相對穩定的匯率制度，國內政經因素的作用為何？
4. 比較分析中美兩國政治、經濟因素對人民幣匯率之影響？

第四節 研究範圍與研究限制

一、研究範圍

中美兩國在人民幣匯率問題上的衝突源自於兩國政府對於匯率的考量點不同。國家決策者在外交政策中面臨須同時協調國際與國內兩種壓力來源。雖然在全球化趨勢的時代潮流下，國際社會對於一個國家的政策影響力越來越強，但是一國國內經濟與政治因素的考量更是決策者重要的思考方向。

中美關係中的人民幣匯率問題看起來是一個經濟問題，然而此問題從一開始出現就有著濃厚的國內政治背景。人民幣匯率問題雖源起於美國國內的經濟

問題，特別是美國的相關製造業及其勞工利益集團，那麼，美國利益集團如何與國會及行政部門互動，推動人民幣匯率問題成為中美關係中的重要問題？美國國會議員又是基於怎樣的考慮和動機，試圖推動人民幣升值的法案通過？美國國會與行政部門在人民幣匯率問題上關係如何？他們之間是合作還是競爭，或者二者兼而有之？中國中央、地方政府以及中國國企等利益團體對於人民幣匯率問題的認知又是如何？中國方面的態度如何影響了此問題的走向？本論文將經由對這些問題的分析，來闡釋從 2001 年中國加入世界貿易組織(WTO)開始，到 2008 年美國本土次貸危機所引發的金融風暴之前，人民幣匯率問題背後的中美兩國國內政經因素。

二、研究限制

本研究在資料蒐集上使用公開的新聞資訊、政府網站數據、官方發言、期刊以及碩博士論文、專書著作等，透過這些方式獲得的資料來間接推斷決策者的認知。理論上，對於決策者認知分析的最佳方式是與重要決策者進行第一手訪談，但政府決策過程常常是在一個黑盒子裡頭進行，外人很難一窺堂奧。即使進行第一手面對面的訪談，決策者也不一定會真正告知決策考量因素。因此，我們只能針對政府相關人員的公開言論與後續決策作為來推論其原始決策動機、目的，此為研究限制之一。

再者，影響匯率的因素很多且交互作用，我們很難明確地將某一時間劃分出經濟或政治層面的因素何者佔據較重要的地位，研究成果只能藉由有限資料試著推論官方長期一貫地的政策意圖；再加上中國大陸並不像民主國家會定期公佈失業數據與其他敏感數字(就算公佈其可信度亦遭受到質疑)，我們只能退而求其次參考學者的研究成果或其他國家、國際相關組織對中國失業情況的概推，所得資料難免會有失真的情形，此為研究限制二。

第五節 研究方法與研究架構

一、研究方法

本論文是針對中美兩國在人民幣匯率問題上衝突的影響因素進行分析，主要是採用文獻研究法進行研究。文獻研究法係指經由搜集、分類、整理文獻，並透過對文獻的研究形成對事實的科學認識之方法。文獻法的研究程序包括五個基本環節，分別是：提出命題或假設、研究設計、搜集文獻、整理文獻和進行文獻綜述。文獻法中所謂的提出命題或假設是指依據現有的理論、事實和需要，對有關文獻進行分析整理或重新歸類研究的構思。研究設計則是指建立研究目標，將命題或假設的內容設計成具體的、可以操作的、可以重複的文獻研究活動。

本論文根據文獻研究法首先針對人民幣匯率是否低估的問題，引用中美兩國官方的數據加以說明，以及兩國學者對人民幣匯率問題的研究成果加以比較、分析與歸納，期望藉由比較瞭解兩國匯率衝突的原因，進而對本論文所提出的假設問題加以解釋。因此，本論文兼採比較分析法，透過比較分析透析本論文所要闡述的主題。

二、研究架構

本文之研究架構擬採層次分析(levels-of-analysis)的架構，針對中美匯率衝突因素之國內層次進行比較分析研究。一般而言，國際關係的研究可以從三個不同層次進行分析：第一層次為國際體系層次(international system level)，第二層次為國內政治結構層次(domestic Structure level)，第三層次為個人或決策層次(individual or decision making Level)³⁰。從國際體系層次解釋中美兩國在人民幣匯率問題方面的衝突雖然有較佳之制高點，但往往因太過宏觀而有「見林不

³⁰ 宋學文，〈層次分析對國際關係研究的重要性及模型建構〉，《問題與研究》，第 47 卷第 4 期(2008 年 12 月)，頁 169-170。

見樹」之憾。³¹因此，本文擬採國內單一層次分析，從分析國內層次之政經影響因素為出發點，據以闡釋中美兩國在匯率問題上的衝突與協調過程。本文研究架構如下：³²

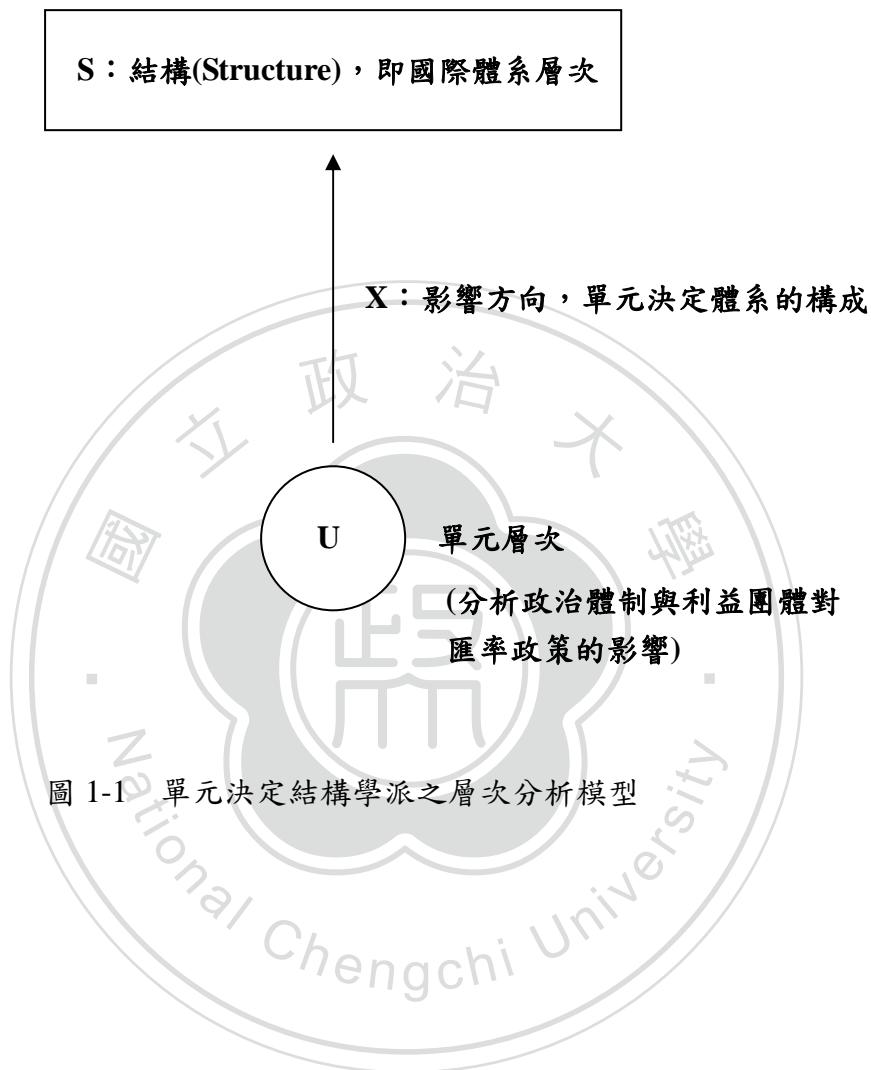


圖 1-1 單元決定結構學派之層次分析模型

³¹ 宋學文，〈層次分析對國際關係研究的重要性及模型建構〉，《問題與研究》，第 47 卷第 4 期(2008 年 12 月)，頁 178。

³² 宋學文，〈層次分析對國際關係研究的重要性及模型建構〉，《問題與研究》，第 47 卷第 4 期(2008 年 12 月)，頁 180。

第二章 人民幣匯率問題：美國國內因素及其政經意涵

美國在人民幣匯率問題上的政策，主要是來自美國國內不同利益訴求「妥協」後的產物。美國本土製造業是要求人民幣大幅度升值的主要政治力量，它們遊說美國國會和行政部門，企圖迫使美國政府向中國施加壓力。以往的經驗告訴我們，美國政府往往把矛盾「外移」，以威脅制裁的措施要求貿易夥伴採取所謂「負責任」的態度，強行糾正貿易上的不平衡情況，從而引發國際經貿摩擦的升級。因此，美國的人民幣政策充分反映出美國貿易政治的特性，具有很大的「外向性」及「攻擊性」；¹同時，特別是美國政府在每兩年一次的選舉壓力下，它將傾向於發動對外國貿易夥伴的攻擊，藉以轉移自己受到的政治壓力。結果我們看到，美國國會與總統領導的行政部門迫於壓力，對中國採取一系列的強硬行動，以緩解美國國內利益集團所施加的政治壓力。

第一節 美國「進口競爭」利益集團的遊說

美國三權分立的政治體制鼓勵美國立法、行政與司法體系之間相互制約、相互牽制，為利益集團影響政策制定提供了空間，特別是週期性的選舉制度以及參選人對於政治資金的需求，使得利益集團能夠在立法過程中發揮著極大的影響力。定期而頻繁的各級選舉是美國政治過程的重要環節，是推動政策變革的主要力量。國會選舉每兩年一次，總統大選每四年一次，地方各級政府和重要官員選舉則不計其數。但是除了總統選舉有政府補貼外，其他各級選舉經費主要靠自籌方式解決。因此，對於政治家來說，尤其對於任期只有短短兩年的眾議員來說，

¹ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007年12月1版)，頁369。

本次競選的結束即意味著下次競選籌資活動的開始，提供政治獻金自然而然成為各類利益集團通過政治捐資影響政策的主要途徑。²

美國利益集團為了維護自己的利益，往往會積極地介入政策制定的過程。它們透過各種途徑，運用各種方法，在政策制定階段對政策制定者施加壓力和影響，反映自己的利益要求。由於國會掌握立法權，多數利益集團都會把國會議員當作重點遊說對象；另外，鑑於行政權在美國國家政治權力結構中的影響和作用越來越大，因此，許多利益集團也將其遊說活動集中於政府行政部門。³但是，一般來說，利益集團明白國會議員對他們的要求很重視；國會尤其是眾議院一直向選民和利益集團敞開傾訴的大門，而總統和高層官僚機構與多數選民則相當隔離。於是，在得到立法聽眾的便利與在司法或行政部門獲得聽眾的困難形成鮮明對比的情況下，組織良好且善於表達訴求的利益集團透過遊說能夠得到國會更多的政策傾斜。⁴

美國利益集團影響政策制定的方法眾多，像是利用媒體、信件與宣傳資料在選舉期間影響選民，或是透過法院訴訟，或是經由選舉過程中，捐助政治獻金支持能夠推出照顧自身利益的政治家等，其中最重要、最具典型意義的即是被稱為「旋轉門」的機制。

所謂「旋轉門」，指的是個人在公共部門和私人部門之間雙向轉換角色、穿梭交叉為利益集團牟利的機制。大致來說，旋轉門機制可以被歸為兩類。第一類是由產業或民間部門進入政府的「旋轉門」，這主要是指公司高級管理人員和商業利益集團遊說者進入聯邦政府並擔任要職。由於其特殊背景，在政策制定和實施政策與管制過程中，他們不可避免地會偏袒特定的商業利益集團。第二類是由

² 蔣珠燕，〈美國對華貿易政策的政治經濟學分析〉，《經濟問題探索》，第 12 期(2009 年)，頁 57。

³ 孫成文，〈美國利益集團及其對政策制定的影響〉，《山東青年政治學院學報》，第 6 期(2011 年 11 月)，頁 12。

⁴ 李慶四，〈美國國會中的外來遊說〉，《美國研究》，第 3 期(2007 年)，頁 9。

政府進入私人部門的「旋轉門」，其中又有兩種情況，一為公職人員跳入薪資優渥的私人部門，並在新職位上利用以前的行政工作經驗或政治影響為私人雇主在聯邦政府採購和管制中求得收益，從而使受雇公司在市場競爭中佔據有利位置；二為政府與說客之間的「旋轉門」，即離任的國會議員或行政部門高官效力於遊說公司，他們運用在公共部門任職期間搭建的關係網和影響力為遊說公司客戶爭取利益。換言之，商業利益集團重金收買公職人員、公職人員販賣其政治影響，構成了作為官商權與錢交易之「旋轉門」的基本特徵。⁵

總而言之，雖然美國對中國貿易政策形成的政治局面相當複雜，但是我們可大致將參與美國貿易政策制定的利益集團分成兩大類：「進口競爭」集團和「出口促進」集團。美國本土製造業是要求人民幣大幅度升值的主要政治力量，也是屬於「進口競爭」集團的典型代表。⁶

一、美國全國製造商協會(National Association of Manufacturers)利益集團

美國全國製造商協會(NAM)是要求美國政府在人民幣匯率問題上向中國施加壓力最有實力的遊說集團。

全國製造商協會是美國最大的工業貿易協會，會員成員超過 14,000 個，主要代表中小製造企業的利益，該協會長期以來一直反對美元價值過高。他們認為，強勢美元政策雖然有利於美國金融業的利益，但卻將損害美國製造業的利益。2001 年夏天，美國全國製造商協會在華盛頓組織示威遊行，要求政府讓美元貶值。2002 年，該協會又通過一項決議，呼籲改變美元政策。美國製造商協會總裁表示，在過去一年半中，被高估的美元導致美國製成品出口大幅下降，引發了製造業的大量裁員。⁷

⁵ 張宇燕、富景筠，〈當代美國的腐敗-數據、案例與機理〉，《國際經濟評論》，特稿(2006 年 11-12 月)，頁 22。

⁶ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 369。

⁷ 何帆、李志遠，〈匯率變動與匯率制度變革的政治經濟分析〉，《世界經濟與政治》，第 11 期(2002 年)，頁 28。

2001 年，在全國製造商協會的領導下，建立了代表美國最大的製造業和農業貿易團體利益的健全美元聯盟(Coalition for a Sound Dollar)。該聯盟由包括全國製造商協會、鋼鐵製造商協會、美國紡織製造商協會、美國航空業協會等數十個美國貿易協會組成，代表著 95% 的美國出口商。2003 年，聯盟開始關注人民幣匯率問題。從 2003 年 6 月開始，健全美元聯盟還拋出了每月一期的《亞洲貨幣操縱監控報告》(Asian Currency Manipulation Monitor)。在其 6 月、7 月和 8 月推出的報告中均強調，中國、日本、韓國和臺灣存在嚴重的貨幣操縱行為，東亞地區的貨幣操縱構成了美國製造業失業的主要原因。⁸全國製造商協會負責國際經濟事務的副總裁、健全美元聯盟兩主席之一的瓦格(Frank Vargo)甚至根據第一期的《亞洲貨幣操縱監控報告》，稱美國製造業正在衰退，自 2001 年 3 月以來已經流失了 220 萬份工作，被低估 40% 的人民幣是「罪魁禍首」。⁹

數據顯示，2000 年美國製造業就業人數為 1,726.3 萬人，2001 年開始降為 1,644.1 萬人，2002 年再降為 1,525.9 萬人，2003 年為 1,451.0 萬人，到了 2004、2005 年更減少為 1,431.5 萬人、1,423.2 萬人，2000 至 2005 年製造業就業人數共計減少了 303.1 萬人，而同期的其他產業卻呈現平穩甚至小幅增加的狀態(見表 2-1)。美國全國製造商協會因此認為人民幣不升值，使得美國對中國出口成長遠不如進口成長，造成中國將其失業率輸出至美國，形成中國人搶美國人工作機會的局面。

⁸ 覃東海、何帆，〈淺析人民幣升值的外部壓力〉，中國社會科學院國際金融研究中心，工作論文第 18 期(2003 年 10 月)，頁 6。

⁹ 何興強，〈美國利益集團與人民幣升值壓力〉，《當代亞太》，第 3 期(2006 年)，頁 51。

表 2-1 美國就業人數統計表

單位：千人

	天然資源與礦業	建築業	製造業	服務業
2000	599	6,787	17,263	107,136
2001	606	6,826	16,441	107,952
2002	583	6,716	15,259	107,784
2003	572	6,735	14,510	108,182
2004	591	6,976	14,315	109,553
2005	625	7,277	14,232	111,330

資料來源：趙文志，〈國際政治因素對於匯率體制與政策的影響：以人民幣匯率為例〉，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，民國97年5月5日，頁97。

6月26日，健全美元聯盟舉行會議討論要不要針對中國的「貨幣操縱」政策提起301條款案。根據美國1974年貿易法301-310節規定，如果美國貿易代表認為，外國的不公平、不合理或歧視性的立法、政策或做法，對美國的貿易造成負擔、限制或歧視，就可以根據總統的指示進行報復。該聯盟宣稱，中國經濟幾年來一直以每年8%的速度增長，而美國的經濟增長率不到3%，歐盟和其他一些國家則更低。健全美元聯盟指出中國政府「人為地維持人民幣低匯率」，這種做法再不制止「將對全球貿易夥伴造成極大打擊」。健全美元聯盟期望遊說美國政府向中國政府施壓，促使中國改變人民幣與美元的固定匯率。¹⁰7月29日，聯盟表示，正在考慮要求布希政府對中國政府「操控匯率」問題立案並展開正式調查。

¹¹聯盟一連串的行動和講話引起了廣泛的注意，美國國內開始形成要求人民幣升值的輿論。

¹⁰ 〈美商界醞釀使用 301 條款 遊說白宮促使人民幣升值〉，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2003-06/25/content_935956.htm，瀏覽日期 2014 年 6 月 2 日。

¹¹ 慧豐，〈人民幣匯率仍然面臨國際化危險〉，《人民網》，<http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1045/2073990.html>，瀏覽日期 2014 年 6 月 2 日。

美國希望人民幣升值多是出於利益集團的鬥爭和政治上的壓力。一個讓人費解現象是：一項使多數人蒙受損失而少數人獲益的政策常常能夠獲得政治上的成功；而使少數人蒙受損失大多數人獲益的政策常常不能獲得政治上的支持。美國在人民幣匯率問題上的情形就是如此。人民幣升值的結果可能使大多數的美國消費者受損，僅有少部分的製造企業獲益。在國際貿易政策中，主張貿易保護主義的利益集團往往對政策形成有更大的影響力，而消費者儘管人數眾多，而且會從貿易保護政策中受到損失，但是由於消費者很難克服集體行動的困境，所以其利益很容易受到忽視。因而像健全美元聯盟提出的一些主張能夠得到政府的支持，並通過輿論宣傳進而獲得大眾的支持。¹²

此外，根據美國技術材料公司(Technical Materials Inc.)總裁艾爾·盧布拉諾(Al Lubrano)代表全國製造商協會在參議院財經委員會所做的證詞指出：

沒有任何其他貿易夥伴像中國這樣引起全國製造商協會成員的關注。中國對許多國際化經營的公司來說，是全球市場成長最為快速的地區。中國經濟在歷經短短二十年的擴張期後，不但已成為美國製成品的強勁國際競爭對手，同時也是許多美國產品出口的主要市場。

中國在全球貿易的重要性與日俱增。全國製造商協會也十分支持中國成為世界貿易組織(WTO)的一份子；加入世貿組織亦即意味著遵守組織相同的貿易規則，允諾完全開放國內市場，特別是結束貨幣幹預，保護知識財產權和取消補貼政策。

中國在雙邊貿易中是對製造業影響最大的單一經濟個體。在 2004 年，美國在製造業產品方面的全球貿易赤字為 4,900 億美元。其中，三分之二的貿易赤字來自亞洲，而中國的部分就超過了三分之一。中國產品的出口不僅對許多美國生產商具有顯著而直接的影響，並且在國內製造成本上升的時候還對售價形成下降

¹² 覃東海、何帆，〈淺析人民幣升值的外部壓力〉，中國社會科學院國際金融研究中心，工作論文第 18 期(2003 年 10 月)，頁 7-8。

的壓力。因為所謂的「中國價格」，使得大量的美國製造商無法轉嫁它們的生產成本。儘管製造業已呈現復甦的情況，某些產業已經承擔了中國崛起的衝擊且持續失去他們的收入和就業機會。

儘管某些人宣稱，把中國的因素視為美國 300 萬個製造業就業機會損失的主要原因是不正確的，但這的確是原因之一，雖然可能不是最主要的。大部分就業機會的喪失源自於中國人民幣兌美元低估，使得商品在美國國內生產相較之下顯得較昂貴，因而失去產品競爭力。舉例來說，自 1994 年以來，因為中國產品售價之故，即使物價已經上漲了 20%，但製成品的整體價格卻逐步下降，導致目前產品的價格遠低於 1994 年水平近 7%。

由於美元高估的因素，美國製成品出口從 2000 到 2003 年急遽下降，貿易的失衡影響到就業機會的流失，1997 年以 25% 的速度迅速增長，2002 年達到高峰，且每年仍以 10% 的比例持續增加。事實上，美國每 900 億的貿易赤字將使得製造業損失 300 萬個就業機會，其中約 80% 的貿易赤字增加來自於美國製成品出口的崩潰。

此外，從進出口資料來說，自 2001 年以來，美國製成品的進口產品市場佔有率增加了 2.2%；同一時期，來自中國的進口產品佔有率增長了 1.6%，占進口增幅的 3/4，而來自亞洲其他國家的進口產品佔有率只有增加 0.2%，僅有些微增長。因此，很明顯地，中國的進口產品佔有率增加並沒有減少亞洲其他國家的進口產品佔有率。換句話說，如果中國的產品價格上漲，其它國家的產品也不會頂替中國的產品，這些產品將會回到美國國內生產。人民幣匯率低估顯然促進了中國對美國的出口。

2004 年，美國從中國進口的商品總額為 1,970 億美元，而出口到中國的商品總額為 350 億美元，貿易赤字高達 1,620 億美元，進出口差額近 6 倍，是美國最大的貿易逆差國，2005 年第 1 季甚至較上一年度同期增加了逾 30%。除紡織品

進口急遽上升之外，在機械工具、電子設備及塑膠製品方面的進口也呈現顯著地增加。

中國人民幣應該升值，以反映其經濟基本面。沒有任何理由可允許以人為操縱貨幣方式取得貿易優勢進而扭曲貿易。自 1994 年開始，儘管中國在產能、生產力、品質、生產範圍、外國直接投資(FDI)流入與其它預期會導致貨幣升值等因素方面大幅增加，中國仍操縱貨幣保持人民幣價值低估約 30%長達 10 年。此外，據經濟學家估計，人民幣被低估 40%。此種低估毫無疑問地像是對美國出口商品課稅和對中國商品的進口加以補貼，加劇了美中之間日益增長的雙邊貿易逆差。簡而言之，人民幣的低估使中國商品更便宜且更具有吸引力，同時也使美國商品在第三國市場喪失其競爭力。

中國政府為了有效抑制人民幣升值的壓力最好的措施即是透過購買外幣-主要是美元-的方式進行。1994 年，當中國開始維持人民幣低估時，其全球貨幣儲備量只有 300 億美元。自 1994 年開始這 10 年來，中國已經花了超過 6,600 億美元防止人民幣升值。在 2005 年過去的 12 個月，其外匯儲備量以驚人的速度增長了 2,300 億美元-目前(2005 年)為止共累積了 6,910 億美元的儲量，其數額接近中國整個貨物和服務年產量的一半。在 2004 年，中國增加了 2,000 億美元的儲備量，其數額甚至超過了中國 2004 年整年國民生產毛額(GDP)的增加數。然而，中國別無選擇，為了堅定維持大幅低估的貨幣只能繼續建置這樣龐大的外匯儲備量。

應該指出的是，雖然貨幣掛鈎本身並不違反國際貨幣基金組織(IMF)的規範，然該組織第四條規定禁止成員藉由「操控匯率來獲得對其他成員不公平的競爭優勢」，這包括「單向且長期的大規模干預外匯市場」。中國意圖積累龐大的外匯儲備行動顯然與該基金組織第四條的規定不符。此種透過匯率操縱以避免貿易利益減損的行動，與世貿組織(WTO)所倡導的貿易自由化精神並不一致且令人感到沮喪。

另外關於人民幣升值對降低美國貿易赤字沒有效果，甚至可能會傷害到美國經濟的說法，實際上並不符合美國產業界的真實經驗或經濟數據上的分析。研究分析顯示，人民幣升值，不但將減輕或去除中國商品在美國市場的人為價格優勢，同時經由市場機制的結果，也將減緩美國從中國進口產品的成長率，甚至會提振美國對中國的出口-如此不但有利於中國經濟的發展，對美國資本市場也不會造成傷害。

身為羅德島製造商協會(The Rhode Island Manufacturers Association，簡稱RIMA)的主席，我聽到來自羅德島協會的成員提及，當他們試圖在相同產品上與中國的製造商競價時，發現中國產品的定價竟低於原物料成本。這引起我們的關注，我們懷疑中國的產業可能在政策上廣泛受益，例如對產業的補貼行為；這些措施包括：國營銀行給企業的無信譽貸款，以出口為基礎的租稅優惠以及差異性的適用稅率和退稅等。

雖然許多美國製造商正從中國快速崛起的經濟上得益-較以往銷售更多的產品到中國。事實上，對於一些企業而言，中國是他們增加出口銷售或當地生產最重要的國外市場。然而，對中小型公司而言，中國仍然是一個不容易做生意的地方，即使是那些在其他國外市場經營成功的企業，也往往難以進入中國市場，並發展有利可圖的商務關係。

為了幫助美國製造商實現其出口至中國的潛在目標，美國政府和私人部門必須通力合作，推出更雄心勃勃的計畫，提供更多的實地援助，以幫助美國出口商拓展其在中國的貿易。¹³

針對艾爾・盧布拉諾代表美國全國製造商協會在參議院財經委員會所做的證詞，中國研究中美國際關係學者王勇認為，該協會此一論調表達出對人民幣匯率

¹³ The United States Senate, Committee on Finance, Hearing before the Committee on U.S.-China Economic Relationship, Statement of Al Lubrano, June 23, 2005, <http://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/altest062305.pdf>, pp.1-9.

的六種看法。

第一種觀點，根據經濟學理論，關稅、匯率的相對變動對貿易具有「很強的決定性影響」。人民幣匯率調整對美國貿易赤字、生產或工作機會的喪失產生廣泛的影響。

第二種觀點，全國製造商協會的會員認為，中國產品替代了他們的產品，比如金屬製品、塑膠、工具等行業；這些產品從前就在美國加工，並沒有在亞洲生產，如果人民幣匯率升高，這些產品很多就會回到美國國內生產。

第三種觀點，中美競爭的領域包括：汽車零配件、金屬產品、工業供應品(industrial supplies)、玻璃製品等。這些產品大多數並不在出口加工區生產，主要產自中國內地，具有較高附加價值。人民幣匯率過低使它們受益，加大了對美國的出口，一旦匯率定價機制回歸市場力量，那麼這些產品大多不可能與美國進行競爭。

第四種觀點，中國的大部分外資並非為美國投資，更主要的是臺灣、中國香港、韓國及日本在中國的投資，因此，只有很少一部分涉及到美國公司的內部貿易。比外，美國商務部的投資資料顯示，美國多數在華投資主要是為了滿足中國國內市場的需要，它們很少對美國再出口。所以，人民幣升值並不會直接危害到美國公司的利益。

第五種觀點，美國國債市場是「全世界範圍最大、最深、最具流動性的資本市場，這個特點不會改變。任何再平衡的行為都不太可能對美國國債市場、美國本身的融資能力造成太多的影響。」即使中國不再大規模購買美國的國庫券，美國的利率水準也不會因此上升，從而影響美國的宏觀經濟環境。

第六種觀點，人民幣升值不僅不會傷害中國，相反，匯率升值、人民幣匯率朝向靈活的方向變化對於中國經濟是有好處的。長達 10 年的人民幣匯率與美元掛鈎的結果，鼓勵了大量投機資本的流入，加大了中國的貨幣供應量，鼓勵了不

負責任的銀行放鬆對於信貸的管理，增加了中國呆帳、壞帳的規模，削弱了中國的銀行體制。中國邁向由市場決定的匯率體制將有助於解決銀行體制的問題，降低投機資金流入帶來的風險。

美國全國製造商協會針對美國國內出現的六種反對調整人民幣匯率的看法與擔心，向國會發表了自己的解釋，希望國會在立法糾正人民幣匯率「錯配」的過程中堅定信心，不要受到這些「錯誤」看法的干擾。他們的說明與解釋對於打消國會議員與公眾的擔心起到了不小的作用。這一點也表明，是否具有較強的研究能力，能否提出看來較為「合理」的說辭，也是影響在美遊說的重要關鍵因素之一。¹⁴

二、美國勞工聯盟及產業組織協會(The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations，簡稱 AFL-CIO)利益集團

美國勞工聯盟及產業組織協會(以下簡稱勞聯-產聯)，是美國老牌的工會組織，也是最大的工會組織。1955 年，勞聯-產聯由成立於 1886 年的美國勞工聯盟(the American Federation of Labor，簡稱 AFL)和成立於 1953 年的產業組織協會(the Congress of Industrial Organizations，簡稱 CIO)合併組成。它是美國歷史上最大的工會組織，也是美國勞工組織的主要代表，擁有 1,300 萬會員，代表著約 100 個工會，組織良好，是美國最老牌的利益集團。在美國經濟政策立場上，勞聯-產聯一貫主張貿易保護主義，保護美國勞工的工作機會和利益，反對自由貿易政策，從北美自由貿易區協定到中國的最惠國待遇，他們都是最堅決和最積極的反對者。

勞聯-產聯 1,300 萬的會員是其遊說的資本。他們很早就投身於美國政治，擅長基層遊說，工會領導也有很強的直接遊說能力。他們資金充裕，經常能夠在重大的遊說中投入鉅資進行媒體廣告遊說。另外，他們是民主黨最為重要的盟友，

¹⁴ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 376-384。

經常通過影響民主黨進而影響到美國的內外政策，這種影響在選舉年期間則更為突出。¹⁵

2003年9月25日，勞聯-產聯公共政策部助理主任(Assistant Director of Public Policy)李西雅(Thea M. Lee)在美國國會之美中經濟安全評估委員會(U.S.-China Economic and Security Review Commission)聽證會中，開始就人民幣問題發難。她指出：

自1996年以來，中國採取人民幣緊盯美元的固定匯率制。儘管後來相關的經濟條件發生變化，中國透過保持龐大的美元外匯儲備量，使人民幣兌美元匯率一直在低點徘徊。中國政府的發展路徑顯然是以出口導向的策略來帶動經濟的成長，其中美國的消費經濟扮演著中國產品主要購買者的角色。

依據眾多經濟學家的估計，人民幣約被低估15%至40%。這種規模的匯率失衡在美中貿易方面具有重大意義。這雖然不是造成美國巨額貿易逆差的唯一因素，但卻是一個顯著且應該迫切被解決的問題。中國經由將人民幣匯率與美元掛鉤，人為地加強自身製造業的優勢此一行為，已明確違反世界貿易組織(WTO)與關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade，簡稱GATT)的規則，並對美中貿易平衡產生不利的影響。

就理論而言，貨幣低估相當於對進口產品提高關稅或對出口製品予以補貼。自1995年以來，人民幣匯率低估導致美國失去了約740,000個就業機會、每年損失近1,000億美元的利潤和每年400億美元的投資。因此，我們認為，中國政府應該允許人民幣升值並透過市場交易機制以反映其相關經濟發展的實況和力量。中國必須結束貨幣掛鉤和停止美元外匯儲備的積累。然而，中國政府不願採取這樣的行動，也許是可以理解的，因為每個人都明白各國政府都在積極地維護自身的利益，令人費解的是，布希政府對自己國內就業機會的損失卻遲遲未見其採取果

¹⁵ 何興強，〈美國利益集團與人民幣升值壓力〉，《當代亞太》，第3期(2006年)，頁51。

斷的行動。

我們呼籲政府，要對中國的不當行為採取一切必要的行動，包括發起世貿組織成員對中國違反規則的制裁或懲罰，藉以對中國政府傳達一個明確的信息，即目前的情況是不能被接受或被容忍的。我們讚賞國會在人民幣匯率問題上的有力舉措，因為我們清楚地知道，不論是透過外交斡旋或強烈呼籲已經無法動搖中國政府在固定匯率體制上的立場。¹⁶

2004年9月9日，勞聯-產聯帶領由23家工業、農業公司和工會組成的「中國貨幣聯盟(China Currency Coalition，以下簡稱 CCC)」，根據美國國內貿易法301條款，向美國政府提出一份超過200頁的請願書，指責中國在人民幣政策上並未遵守其應盡的全球貿易責任，要求美國政府對中國是否操控貨幣進行調查。該行動建議將案件提交世貿組織，用於快速解決糾紛，同時表示如果中國不妥善處理人民幣升值的問題，將要求美國對中國進口商品課徵等量關稅，以抵消中國補貼所帶來的不公平競爭。¹⁷儘管該申訴在遞交美國貿易代表處後數小時後即被駁回，但此舉仍然是一個前所未有的貿易行動，中國貨幣聯盟的申訴及後續的一些聲明引起了更多注意。

2004年是美國大選年，勞聯-產聯作為民主黨的主要選民，其遊說行動獲得了許多民主黨議員，包括民主黨總統候選人約翰·克里(John Kerry)的支持。勞聯-產聯成為當年遊說國會施壓人民幣升值的主力軍。9月30日，由眾議員萊文(Sander M. Levin)和參議員舒默(Charles E. Schumer)帶領參眾兩院30多名議員組成的「國會中國貨幣行動聯盟 (Congressional China Currency Action Coalition)」，

¹⁶ The U.S.-China Economic and Security Review Commission, "China's Industrial, Investment and Exchange Rate Policies: Impact on the United States," One Hundred Eighth Congress, First Session, September 25, 2003, <http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/9.25.03HT.pdf>, pp.186-191.

¹⁷ PR Newswire, "Statement of China Currency Coalition in Response to USTR Rejection of 301 Petition," <http://www.prnewswire.com/news-releases/statement-of-china-currency-coalition-in-response-to-ustr-rejection-of-301-petition-72160217.html>, accessed August 29, 2014.

提出了與「中國貨幣聯盟」同樣內容的301條款申訴，回應和支持「中國貨幣聯盟」的訴求，繼續向行政部門施壓，敦促後者採取行動。此時，要求人民幣升值的輿論迫使美國行政部門不得不對中國採取一連串的強硬行動，以舒緩來自中國貨幣聯盟等利益團體的壓力。¹⁸

2005年2月，中國貨幣聯盟開始了一系列的遊說活動。2月3日到5日，聯盟律師哈特奎斯特(David A. Hartquist)及聯盟發言人圖魯姆(Richard Trumka)在國會美中經濟安全評估委員會分別作證時表示，人民幣低估是美中巨額貿易逆差非常重要亟待解決的原因。2月10日，聯盟根據美國商務部年度貿易統計資料，稱2004年美中貿易赤字增長了30%，而2004年中國出口至美國增加了29%，而美國出口到中國只增長了22%，並把從2001年以來製造業流失的290萬份工作以及製造業就業機會增加貧乏的原因全都歸咎於被低估的人民幣。¹⁹

中國貨幣聯盟的遊說方式，包括在國會進行作證，請經濟學家在公開媒體發表支持人民幣升值的言論，同時「淡化」自己的貿易保護主義色彩。比如，聯盟宣稱人民幣升值符合中國的利益。如其發言人稱，「中國貨幣聯盟同意允許人民幣反映市場情況符合中國的利益的觀點。近兩年來，我們一直鼓勵中國方面進行重大的匯率改革，允許把人民幣的幣值調整到適當的水平。」該聯盟主張，中國對外貿易順差在迅速擴大，如果中國不進行匯率改革，美國的貿易赤字將會繼續攀升。²⁰

不論是美國全國製造商協會或勞聯-產聯，利益集團在人民幣匯率問題上發揮作用的策略和方式可歸納如下：

第一，積極並有策略的行動。從以上論述中可以看出，NAM以及勞聯-產聯

¹⁸ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007年12月1版)，頁372-374。

¹⁹ PR Newswire, "China's Undervalued Yuan Pushes Trade Deficit with U.S. to a Staggering \$162 Billion," <http://www.prnewswire.com/news-releases/chinas-undervalued-yuan-pushes-trade-deficit-with-us-to-a-staggering-162-billion-54031752.html>, accessed August 31, 2014.

²⁰ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007年12月1版)，頁374。

組織聯盟，召開新聞發表會，發表聲明，到國會作證，與議員及政府官員會談等，活動非常積極。其中，聯盟戰略是90年代後美國利益集團遊說方式中常用的有效手段，能增強利益集團遊說力量，不同性質乃至對立的集團間的結盟更是如此。分別代表自由貿易以及保護主義立場的NAM與勞聯-產聯共同對人民幣問題施加壓力，更能獲得廣泛的支持。

第二，傳遞清晰的資訊。這是遊說成功的先決條件。遊說人民幣升值的各種利益集團不斷地在新聞發表會上，在報告中，在國會聽證會上重複傳遞著幾乎同樣的資訊：人民幣被低估40%，這是對中國出口商品的變相補貼，只有人民幣大幅升值，才能減少美國對中國貿易赤字，改善美國製造商同中國商品競爭所處的不利境地，最終挽救美國製造業工作機會的流失。這樣，國會、政府以及大眾、媒體都能清楚瞭解他們的主張。

第三，通過媒體擴大影響。如何得到媒體的關注是利益集團發揮影響的一個重要因素。有利的媒體廣泛關注能夠使利益集團得到更大的支持，而NAM以及勞聯-產聯都擁有與媒體合作的良好經驗。在督促人民幣升值的問題上，這兩個組織通過公布研究報告等各種形式，讓媒體對其主張進行廣泛的報導。

第四，向決策者提供雄辯政策建議的同時，也要表明自己代表的是關鍵地區選民的觀點和利益，忽視這樣一個有影響的政治力量可能會讓決策者處於不利境地。NAM以及勞聯-產聯分別提出了將中國列為「貨幣操縱國」，在WTO以及IMF提起訴訟，聯合其他國家向中國施壓以及提起301申訴等不少政策建議，在每次國會作證時都強調自己所代表的公司以及工人的廣泛性，並通過組織聯盟動員更多的力量，向議員以及政府官員施加壓力，使其重視自己代表的力量。

第五，找好切入點。財政部以及國會議員作為向中國施加壓力的關鍵部門，是NAM以及勞聯-產聯遊說人民幣匯率問題的重點。國會是利益集團最容易發揮影響的地方，圍繞人民幣匯率問題，NAM以及勞聯-產聯在國會各委員會進行了

多次聽證，充分表達了自己的觀點。

第六，時機的重要性。NAM以及勞聯-產聯選擇在美國經濟進入調整期，對中國貿易赤字擴大，美國製造業衰退以及失業問題突出，美國官方提出希望人民幣實行更具彈性的匯率制這樣一個恰當的時候，就人民幣匯率問題提出自己的主張，很容易在大眾中引起共鳴以及吸引媒體的關注，進而對國會和政府形成壓力。²¹

第二節 美國國會對人民幣匯率的認知與行動

美國國會對人民幣匯率的關注焦點主要受到利益集團的影響，而人民幣匯率又與美國對外貿易政策的制定方向息息相關。美國國會由參、眾兩院組成，參議院代表各州的利益，而眾議院代表所在選區選民的利益。因而在整個貿易政策的制定過程中，國會最常接收到來自利益集團的聲音與壓力。因此，在這些議員看來，中美貿易赤字的持續增加乃是由於美國製造業遭遇中國低價格產品的不公平競爭；中國強行在外匯市場以釘住美元的固定匯率交易來維持低匯率，這一低匯率是導致中國在美國製成品貿易逆差中占最大比例的一個重要原因。此外，根據美國官方公布的資料顯示，美國對中國的巨大貿易赤字，導致美國因此失去了數以百萬計的就業機會。所以美國國會選舉將近時，對於參選議員來說，選票最大化就是他們追逐的目標。於是議員們根據很多州都存在的失業問題對美國政府與中國的談判施加壓力。

在美國，貿易政策制定的決策權由國會和總統共享。在1934年之前，國會一直處於對外貿易政策的主導地位。1934年美國互惠貿易協議頒布後，國會制定了一套授權的程序，授予總統談判並執行與其他國家達成商品關稅的協議，實際

²¹ 何興強，〈美國利益集團與人民幣升值壓力〉，《當代亞太》，第3期(2006年)，頁55-56。

上，此一授權模式就是使總統分享了外貿管制權。總統和他領導下的行政部門根據國會的授權，制定具體貿易政策和對外進行貿易談判。通過這種機制，國會一方面使自己無須為具體問題採取行動，減輕了利益集團對自身的壓力，一方面又保留了對美國貿易政策指導的權力。²²因此，自2003年開始，美國國會便不斷地要求行政部門必須對低估的人民幣匯率採取行動。

2003年7月，在美國本土製造業的推動下，美國國會開始要求行政部門就人民幣匯率問題展開調查。7月18日，查爾斯·舒默(Charles Schumer)、多爾(Elizabeth Dole)、貝赫(Evan Bayh)和格拉海姆(Lindsey Graham)等四位參議員，聯名致信財政部長斯諾，要求財政部調查有關中國「操縱匯率」的指控。信中指出，中國經濟發展迅速，人民幣與美元「掛鈎」的匯率機制已不能反映其實際貨幣價值。他們認為，人民幣對美元匯率低估了15-40%，給中國對美出口帶來了莫大的好處，相反地損害了美國製造商與出口商的利益。²³

7月24日，美國眾議院小企業委員會主席、伊利諾州資深眾議員唐·曼祖羅(Don Manzullo)與參議院的小企業委員會主席斯諾維(Olympia Snowe)聯合去函美國審計總署²⁴(General Accounting Office，簡稱 GAO)，要求調查中國是否有操縱貨幣的嫌疑。7月31日，曼祖羅又與參議員舒默聯合十多位國會議員，以兩黨聯合小組的名義致信美國總統布希，敦促他採取行動，讓中國放任人民幣匯率自由浮動。國會議員們還在這封信中向美國財政部、國務院以及美國貿易代表施壓，要求他們採取更有力的措施，促使人民幣升值。曼祖羅的另一社會角色是中美議會交流委員會主席。2003年6月，他寫信給中國總理溫家寶，呼籲中國政府放棄人民幣釘住美元的做法。

²² 蔣珠燕，〈美國對華貿易政策的政治經濟學分析〉，《經濟問題探索》，第12期(2009年)，頁58。

²³ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007年12月1版)，頁393。

²⁴ 美國審計總署是美國國會的審計、評估和調查部門，不隸屬於美國政府。美國審計總署沒有直接處罰權，但出具的報告會對政府形成很大壓力。

卡特(Rich Carter)是曼祖羅議員的發言人，同時也是眾議院小企業委員會的發言人。8月13日，卡特對《21世紀經濟報導》解釋說，請美國審計總署調查的原因，是希望該署查清因為亞洲「操縱」貨幣，究竟給美國的中小企業帶來了多大損害，而中國是他們準備調查的主要對象。

除此之外，在一份新聞稿中，曼祖羅和斯諾維列舉了要求東亞國家和地區改變操縱貨幣行為的理由：其一，不符WTO和國際貨幣基金組織的公平市場原則；其二，損害小型製造商的利益。他們認為，外國商品在美國的價格被降低，而美國商品在外國市場的價格則被提高了。曼祖羅聲稱，中國入世後，應該停止刻意低估人民幣，使其按市場價格浮動。他甚至說，「只要中國的貨幣繼續釘住美元，美國與中國就不可能維持一個自由和公開的貿易關係。」²⁵

參、眾兩院議員聯合發難，並非事出偶然。2004年是美國大選年，國會選舉和總統選舉都在這一年舉行。在大選期間，以既有的中美貿易順差為由，美國國會提出人民幣升值論調的主要目的即在獲取選民的關注以牟取政治利益。美國國際經濟研究所胡弗博教授(Gary Hufbauer)指出，人民幣升值與否問題的實質，即在於貿易赤字，而貿易歷來就是美國選舉政治的重要組成。²⁶

2003年9月5日，來自紐約州民主黨議員舒默(Charles Schmuer)，肯塔基州共和黨議員吉姆·邦寧(Jim Bunning)，北卡羅萊納州共和黨議員伊莉薩白·多爾(Elizabeth Dole)，伊利諾伊州民主黨議員理查·德賓(Richard Durbin)，南卡羅萊納州共和黨議員林德賽·格拉海姆(Lindsey Graham)以及印第安那州民主黨議員埃文·貝赫(Evan Bayh)等六名參議員針對人民幣匯率問題提出了參議院第1586號議案，該議案要求美國政府關於中國政府操縱人民幣匯率問題，對來自中國的進口產品加徵27.5%的關稅。

²⁵ 〈美國審計總署為何調查中國的貨幣政策〉，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/2003/Aug/387170.htm>，瀏覽日期：2014年9月10日。

²⁶ 〈撇開國會301大棒 布希政府面臨美元貶值壓力〉，《新浪網》，<http://finance.sina.com.cn/j/20041117/08201160219.shtml>，瀏覽日期：2014年9月10日。

第1586號議案指稱：

- 一、人民幣匯率被低估了15-40%或平均27.5%；
- 二、低估的人民幣實質上對中國出口提供了補貼，並對外國進口造成了實質性關稅，因而導致1998至2002年間，美國對中國貿易逆差由570億美元猛增至1,030億美元；
- 三、中國的人民幣匯率政策和美中巨額貿易逆差是美國失業加劇和產業受損的重要原因，特別是美國自2001年3月以來喪失了260萬個就業機會，占美同期就業機會減少總數的90%；
- 四、中國政府操縱外匯市場，導致其外匯儲備增加的速度超過所有國家。截至2003年6月，中國的外匯儲備已達3,450億美元；
- 五、中國低估人民幣幣值以及中國政府操縱人民幣匯率的做法違反了中國作為世界貿易體系其中一員的宗旨和精神；
- 六、中國政府未能立即解決美國和國際社會關注的匯率問題；
- 七、《1994年關貿總協定》第21條允許WTO成員基於國家安全利益需要採取任何行動。保護美國製造業對美國利益至關重要。

在建議部分，該議案要求：

- 一、自本案通過後的180天起，除非總統向國會證明，美國將對所有直接或間接來自中國的進口產品加徵27.5%的關稅。
- 二、要求總統向國會證明中國政府不再為了確保有效的國際收支平衡和獲取不公平的國際貿易競爭優勢而操縱人民幣兌美元匯率。證明還需包括確定人民幣匯率是依據市場為基礎的貿易政策而決定的。
- 三、本案通過即日起，美財長應在徵求美國貿易代表意見的情況下，與中方進行磋商，以確保中國採取逐步實行以市場為基礎的匯率政策。

提案人之一的舒默參議員指責中國一方面主張自由貿易，另一方面卻不按照國際貿易規則行事；中國的行為使美國乃至全球對自由貿易的承諾岌岌可危，也

削弱了美國國會對自由貿易的支持。舒默表示，該議案的目的就是要求中國政府停止在匯率政策上做遊戲，從而為美國公司提供公平的競爭地位。此外，邦寧參議員表示，他們此舉是要中國政府瞭解美國在此問題上是認真、嚴肅的，並確保中國符合自由和公平貿易原則。格拉海姆議員認為，中國的「非法進口」對其本州的紡織業造成了毀滅性的衝擊，他希望美國政府能果斷採取行動，防止流失更多的就業機會。多爾參議員稱，中國正在從事欺騙性的貿易行為：通過壓低人民幣幣值，以降低中國產品成本，從而達到削弱美國製造業的目的。德賓參議員認為，中國政府低估人民幣的做法違背了世界貿易體系的精神和宗旨，損害了美國就業機會。美方試圖通過理性和外交途徑加以解決，但中方卻無動於衷。貝赫參議員表示，當美國製造商由於人為操縱的競爭而失去生意的時候，工人們丟掉了工作，家庭為此而受苦。該議案將為美國工人提供公平的競爭地位。

2003年9月8日，美國總統民主黨候選人之一、參議員李伯曼(Joe Lieberman)也提出了類似議案(第1592號議案)，要求美國政府與中國和其他操縱匯率的國家進行多邊談判。他指責中國、日本和其他國家通過匯率政策為本國企業提供不公平的貿易競爭優勢。第1592號議案要求在90天的磋商期限內，美國國際貿易委員會就有關國家操縱匯率及其對美國的影響向政府提交報告。90天結束後，如果美國未和上述國家達成協定，美國政府將根據貿易法啟動相關程式，包括301條款。如果總統決定不採取行動，需要向國會提交說明報告。²⁷

2003年10月，美中經濟和安全審議委員會(U.S.-China Economic & Security Review Commission)主席羅傑·羅賓遜(Roger W. Robison)在眾議院(U.S. House of Representatives)籌款委員會(The Committee on Ways and Means)作證時表示，根據該委員會的調查，中國顯然仍在推行由政府對市場進行「單向」干預的政策，以使其貨幣價值一直保持在經濟學家估計的低於實際價值15%到40%之水平上。

²⁷ 高文芳、劉海彥，〈美六名參議員提出就人民幣匯率低估對我加徵關稅議案〉，中華人民共和國駐美國大使館經濟商務參贊處，<http://us.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/200309/20030900131461.shtml>，瀏覽日期：2014年9月14日。

為此，中國政府每年買進的美元據估計達 1,200 億美元，以防止人民幣對美元升值。美中經濟安全審查委員會建議財政部應當在向國會提交的有關外國匯率的報告中確定，中國正在通過操縱人民幣對美元的匯率來獲取「不公平」的貿易競爭優勢，並立即就這個問題同中國政府開始正式談判。這些努力若不見效，該委員會將敦促國會領導人利用其立法權迫使美國對中國政府採取行動，以糾正這種不公平的匯率政策。²⁸

2004 年 9 月，在中國遲遲未對人民幣匯率有所行動下，美國國會在中國財政部長金人慶應美國財政部長約翰·斯諾(John Snow)之邀到美國訪問並就中美兩國財政、金融進行磋商之際，由 30 位參眾議員所組成的國會中國貨幣行動聯盟(Congressional China Currency Action Coalition)於 9 月 30 日針對人民幣匯率議題再度向行政部門施壓並提出他們的訴求，要求美國政府對中國是否操縱貨幣進行「301 條款」調查，以促使中國改變人民幣匯率政策。²⁹

2005 年 4 月，舒默和格拉海姆兩位參議員再次在《2004-2005 年對外事務授權法案》(Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 2004 and 2005)上，提出修正案。修正案規定，如果中國在 6 個月內不採取行動提高人民幣兌換美元的匯率，美國將對進口的中國產品徵收 27.5% 的關稅。修正案同時還賦予總統部分自由的裁量權，規定如果美國與中國就調整人民幣匯率進行的談判失敗，徵收關稅可作為後備手段；而根據這項修正案，總統如果可證明中國已同意重新調整人民幣匯率，就可推遲實施徵收關稅的措施。

以修正案發起人舒默和來自南卡羅萊納州的共和黨參議員格拉海姆為首的議案支持者認為，中國的匯率政策人為地提高美國對中國出口產品的價格，進而導致美國對中國貿易逆差增長。截至 2004 年 12 月，美國對中國貿易逆差已達 1,600 億美元。

²⁸ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 397。

²⁹ 何興強，〈美國利益集團與人民幣升值壓力〉，《當代亞太》，第 3 期(2006 年)，頁 53。

但是，這項修正案遭到布希政府的強烈反對。美國財政部長斯諾於 4 月 7 日在國會參議院銀行委員會(Senate Banking Committee)作證時表示，參議院為懲罰中國採取固定匯率政策於年度對外事務授權法案提出的修正案是「一個嚴重的錯誤」。斯諾指出，中國已為實施浮動匯率採取了一些步驟。他要求參議院讓「金融外交」解決人民幣的匯率問題。參議院外交委員會主席理查·盧格(Richard Lugar)曾提議擱置這項修正案，但他提出的動議以 33 票對 67 票被否決。

4 月 7 日斯諾發表證詞後，舒默和格拉海姆同意撤銷該修正案，但要求對他們與其他參議員共同發起的參議院第 295 號議案(S.295)進行表決。這項議案要求美國與中國在 6 個月內就貨幣問題進行談判，如不能在此期間達成協定，美國將採取徵收關稅的行動。參議院財政委員會(Senate Finance Committee)答應對議案進行審議，不附加修正案。如果財政委員會在 6 月 27 日前不進行考慮，該議案將直接提交參議院全院進行兩小時的辯論，然後付諸表決。³⁰

與此同時，美國國會眾議院也提出了類似的議案。眾議院軍事委員會(House Armed Forces Committee)主席，來自加利福尼亞州的共和黨眾議員鄧肯·亨特(Duncan Hunter)和來自俄亥俄州的民主黨眾議員蒂姆·瑞安(Tim Ryan)在 2005 年 4 月 7 日舉行的記者會上宣佈，他們提出了眾議院第 1498 號議案(H.R.1498)，即所謂《中國貨幣法案》(China Currency Act)。瑞安認為：「這項議案要求世界貿易組織(WTO)的有關協議得到遵守，希望解決中國操縱和低估本國貨幣的問題」。與舒默及格拉海姆兩位參議員提出的修正案議案相比，《中國貨幣法案》特別指出：外國政府低估本國貨幣構成違禁出口補貼，屬「操縱匯率」。議案還將為美國國際貿易委員會(U.S. International Trade Commission，簡稱 ITC)確定是否出現操縱匯率的情況提供指導。此外，該議案還強調與國家安全相關的內容。

³⁰ 〈美國財政部長要求通過「金融外交」解決人民幣匯率問題〉，《美國參考》(美國國務院國際資訊局(U.S. Department of State's Bureau of International Information Programs))，<http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/article/2005/04/20050408152739tjkcollub.5111658.html#axzz3PP2377Sh>，瀏覽日期：2014 年 9 月 20 日。

議案規定，如果美國國際貿易委員會裁定中國操縱匯率的情況已經發生，同時美國國防部長確定有關產品將被用於國家安全領域，國防部長則不得向中國購買國防類產品。瑞安指出，這項議案獲得了中國貨幣聯盟的贊同。這個聯盟過去從未對有關立法表示支持。³¹

圍繞人民幣匯率問題，美國國會始終對中國採取一貫強硬的立場。國會聽證會在美國往往被說成是「獲取真相和事實」以及「聽取各方面意見的最佳途徑」，也是國會加強與一般民眾的聯繫、向民眾宣講法案要義的管道，是議員表達人民心聲的重要方式。然而，在聽證會中，國會常常不能扮演公正「檢察官」的角色，反而傾向於支持特定利益集團的觀點，每位議員來聽證之前似乎就對問題有了既定的答案。美國國會對中國的誤解和誤判表現在為了達到特殊目的而在聽證會的召開過程中做出特別性的安排。作為向中國施加壓力的關鍵力量，在有關中國經濟的系列聽證會中，國會在聽證議題的選擇、出席證人的安排、利用開場白給聽證會定調等方面均帶有一定的傾向性。如在議題的選擇上，幾乎所有的聽證會都圍繞著中國的崛起對美國的影響這一主題。³²

美國國會議員不分黨派不斷地抨擊中國人為低估人民幣匯率，使美國製造業處於不公平競爭的地位而獲得不正當的貿易利益，形成美國龐大的貿易赤字並造成美國顯著的工作機會喪失，特別是製造業。因此美國國會不斷透過提案與聽證會的過程向行政部門施壓，要求行政部門採取行動，迫使中國讓人民幣大幅升值並威脅要對中國產品課徵懲罰性關稅。美國國會認為美中龐大貿易逆差只有透過人民幣匯率立即大幅度升值，才有辦法快速地解決美國龐大貿易赤字與製造業的失業問題。³³

³¹ 〈中華工商時報：人民幣成了誰的眼中釘〉，《人民網》，<http://www.people.com.cn/GB/news/1023/3313599.html>，瀏覽日期：2014年9月20日。

³² 孫哲、劉建華，〈中國經濟崛起和中美經貿關係：美國國會的認知與反應〉，《國際問題探索》，第3期(2006年)，頁45。

³³ 趙文志，〈國際政治因素對於匯率體制與政策的影響：以人民幣匯率為例〉，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2008年5月5日，頁130。

美國國會作為一個立法機構對選區利益和來自利益集團的壓力比較重視。一心追求連任的議員們常常肆無忌憚地以咄咄逼人的口氣責怪、辱罵外國的「經濟侵略」。除了選票壓力之外，他們也比較在乎持保護主義立場的利益集團。而獨立機構和民間部門正是利用國會是個自由論壇的特點，不停地透過對國會的遊說和對輿論的左右來對國會的決策施加影響。美國國會內部無論是宣稱代表工會、維護勞工利益的民主黨，還是為製造商們搖旗吶喊的共和黨，最終都殊途同歸，在合力對付中國問題上達成了較為一致的立場。³⁴

第三節 美國行政部門：國內、國際壓力的平衡者

美國布希政府直到2003年6、7月才開始公開談論人民幣匯率問題。美國財政部長斯諾表示，中國政府有興趣朝更靈活的市場化匯率制度推進，美國政府對此表示理解和支持。儘管美國政府表態「含蓄」，但是，國際外匯市場把這種表態看成是美國政府對中國匯率政策方向的改變，市場對人民幣匯率升值的預期大大地提高了。

總統領導的行政部門也是美國複雜的政治過程中的一個角色，它的政治利益顯然是要保持自己的政治優勢，特別是要保證總統所屬的黨派在2004年大選年中獲得勝利。對於布希政府來說，一個重要的策略就是，撿起本土製造業集團設定要求人民幣升值的話題，發起自己的政治攻勢，向美國民眾表明他在中國問題上也可以採取同樣強硬的立場。在布希總統和共和黨看來，向中國發起匯率攻勢，可以獲取許多政治好處：

³⁴ 孫哲、劉建華，〈中國經濟崛起和中美經貿關係：美國國會的認知與反應〉，《國際問題探索》，第3期(2006年)，頁47。

一、透過採取同情美國製造業的姿態，維護它們對於總統和政府的政治支持與忠誠度。布希總統在2003年9月1日的勞工節，特地去傳統工業密集的俄亥俄州發表演講，並提出了一些振興美國製造業、促進「公平」貿易的措施。

二、經由把爭論的焦點集中在中國身上，可以起到轉移國內經濟問題焦點的作用。布希上臺以來，美國的貿易逆差一直處於上升趨勢，其中，對中國貿易逆差的上升最為明顯。比如，按照美國的貿易統計數據，美國對中國貿易逆差從1998年的570億美元增加到2002年的1,030億美元；更重要的是，85%的美國貿易逆差為製造行業的貿易逆差。美國製造業宣稱，2000年中期以來，美國製造業的失業高達260萬至270萬人，截至2003年6月，美國製造業的工作機會已連續35個月減少，是二戰以來最糟糕的時期。為了選舉的需要，國會民主黨人紛紛把矛頭對準布希政府的經濟政策。在這種情況下，布希政府自然認為，在針對中國貿易上的議題於人民幣匯率問題上的「進攻」，有利於緩解國內的指責和政治壓力，尤其是有利於2004年的大選。

三、一方面在對中國關係上頂住保護主義的壓力，維護中美在911事件後發展起來的新型合作局面。但是，在戰術上，又試圖利用製造業集團在人民幣匯率上的壓力，推動中國進一步開放市場。

在上述因素的驅動之下，我們看到，美國布希政府領導的行政部門採取了一系列高調的舉措，越是靠近2004年的選舉日期，這些舉動的政治「象徵」色彩就越高。³⁵

2003年5月，在G8財長會議上，美國財長史諾(John Snow)首次提出人民幣升值的問題；6月19日，他更在公開場合「敦促」中國政府改變人民幣匯率制

³⁵ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007年12月1版)，頁398-400。

度，並一再要求人民幣升值。³⁶美國聯邦準備理事會(The Federal Reserve System，簡稱 Fed)主席葛林斯潘於 7 月 16 日在國會半年一度聽證會上表示，人民幣匯價若被低估，大幅累積美元資產而擴大貨幣供給，恐將造成貨幣政策問題，因此改變匯制將符合中國大陸的利益。³⁷

2003 年 9 月，美國財政部長史諾在所謂的東亞「匯率之旅」中，進一步訪問中國時指出：「一群經濟個體之間具有自由貿易、市場開放、資本自由流動和以市場為基礎的匯率制度之體系乃是最好的國際經濟體系，最適合中國，最適合美國，當然也最適合整個全球貿易經濟體。中國享有的高度經濟成長將更容易地進一步朝向開放國內市場、實施浮動匯率和資本自由流動的方向移動；而匯率的問題在兩國貿易往來日益密切的今天一直備受討論。」史諾認為，「由市場決定的浮動匯率機制是一個運作良好的國際金融體系真正的關鍵，中國朝向更靈活的匯率制度將使得美中兩國甚至全球的貿易夥伴受益；自由浮動的貨幣可以有效制定真實價格，使資源配置更有效率而不須加以干預。從以往的經驗顯示，匯率機制的僵化，往往會扭曲市場的正常運作，不利於貨幣價值的改變與調整。」同時史諾對於中國保證長期的改革目標是朝向更彈性的匯率制度感到鼓舞。他在受訪時表示：「中國國內經濟的走強也是縮小美中貿易逆差的方法之一；在中國人民可支配所得增加後，會增加其購買美國商品與服務的傾向，因此，我們敦促中國官員繼續他們的改革戰略，因為這些改革策略，如果堅持持續下去，將會創建一個更強大的國內經濟，如此，不但有益於中國更加符合美國長遠的利益，為彼此創造一個雙贏的局面。」顯然此時史諾也不認為為中國設立匯改時間表於改善兩國貿易赤字是有幫助的。³⁸

³⁶ 瓊斯，〈人民幣受壓升值，美國敦促中國匯率制度更靈活〉，南方都市報，<http://business.sohu.com/49/15/article210241549.shtml>，瀏覽日期：2013 年 9 月 25 日。

³⁷ 〈葛老放話人民幣低估 外資：人民幣有升值壓力〉，大紀元，<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/16/n343847.htm>，瀏覽日期：2013 年 9 月 25 日。

³⁸ John Snow, “Press Roundtable Transcript with Treasury Secretary Snow in Beijing, China,” U.S. Department of Treasury, September 3, 2003, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js692.aspx>, Accessed September 25, 2014.

2003年9月1日，為了配合史諾的東亞匯率之行，布希總統在老工業基地俄亥俄州發表了勞工節演說。他指出：「為了確保經濟持續增長，我們必須有所行動；我明白如俄亥俄州等製造業密集地區的生產正受到傷害，為此損失了成千上萬個就業機會；要想使人民能夠找到工作，那就必須恢復製造業。解決失業問題最好的方法不是關閉美國市場，而是幫助美國開拓海外市場。」他相信，「只要規則公平，我們能與所有人進行競爭。」同時美國布希總統也已經下令商務部部長埃文斯(Don Evans)，任命一位助理部長專門處理製造業的需求。³⁹

而美國助理國務卿凱利(James Kelly)於2003年9月11日，在回應國會要求行政部門對中國商品徵收懲罰性關稅時強調，「目前的當務之急是促使中國建立浮動匯率機制，行政部門正設法使用激勵而非威脅的手段去鼓勵中國改變匯率政策。」⁴⁰

10月1日，美國財政部國際事務局局長泰勒(John B. Taylor)在國會作證時指出：「從中國進口的很多產品，其實是其他亞洲經濟體在中國加工製造完成後再從中國裝櫃運送到美國；2002年，中國產品佔美國進口份額約11%，與1990年相較約增加3%；在同一時期，日本、韓國和台灣的總份額卻從27%下降到17%。數據顯示，在商品運到美國之前，有越來越多的東亞國家將半成品輸往中國進行最後的加工。」

除此之外，「美國與世界各地的許多國家都存在著貿易赤字，包括中國。舉例來說，2002年，美國的整體貿易赤字達4,680億美元，其中美洲佔1,050億美元，西歐佔890億美元，日本則有700億美元，以及中國為1,030億美元。美國的總體貿易和經常賬戶赤字是由於投資超過儲蓄所造成的。人民幣升值將有利於美國對中國的出口而不利於中國對美國的進口。同時，由於商品在美國的零售價，尚包

³⁹ “President's Remarks on Labor Day,”The White House, September 1, 2003, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030901.html>, Accessed September 30, 2014.

⁴⁰ Ken Guggenheim, “State Department Official Says U.S. Pushing China on Trade Imbalance,” *The Associated Press*, September 11, 2003.

括銷售、運輸和其他後勤費用，因此，中國商品在美國的售價不太會完全隨著人民幣匯率的波動幅度而變化；人民幣大幅升值的結果並不會減少美國的貿易赤字，而很可能會導致來自於中國以外國家的產品替代了中國產品在美國的地位。」

「我們也一直要求中國必須減少貿易壁壘和開放對資本市場的管制。中國當局明白這一點，並已開始減少貿易障礙，發展更加開放和成熟的資本市場。事實上，中國最近已經在這一領域上採取了一連串的步驟，包括允許一些跨境證券投資的措施等。與此同時，中國當局正在強化銀行的體質結構以及開放資本的自由流動，為朝向更靈活的匯率制度做好準備。」⁴¹

由上述美國官員的談話顯示，美國行政部門主要在訴求中國從事匯率體制的改革以便讓人民幣匯率浮動進而帶動人民幣匯率升值，但其並不特別提出應該讓人民幣升值多少個百分比；也因為如此，美國行政部門在相當程度上願意給中國政府較多時間來推動人民幣匯率改革的準備工作。所以從史諾與其他相關官員的發言來看，美國行政部門在與中國磋商的過程中，一直是要求中國朝向彈性的匯率體制方面改革，同時也接受中國的某些說法而沒有迫使中國立即讓人民幣升值。然而，美國行政部門也不全無所獲，起碼獲得中國承諾願意進行匯率改革，只是這樣沒有獲得具體結論的承諾，讓美國國會並不滿意。⁴²

為了應付來自製造業與國會對於中國人民幣匯率的不滿與要求，布希政府也不得不開始採取一系列的措施來向中國施加壓力。2004年1月，美國國際貿易委員會(The US International Trade Commission)裁定，中國製造商在美國市場以不公平的低價傾銷臥室家具，損害了美國生產商的利益；同時，該裁決也要求美國商

⁴¹ John B. Taylor, "China's Exchange Rate Regime and Its Effects on the U.S. Economy: Testimony before the Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade, and Technology House Committee on Financial Services, October 1, 2003," [http://web.stanford.edu/~johntayl/taylorspeeches/China's%20Exchange%20Rate%20Regime%20\(1%20Oct%2003\).doc](http://web.stanford.edu/~johntayl/taylorspeeches/China's%20Exchange%20Rate%20Regime%20(1%20Oct%2003).doc), Accessed October 27, 2014.

⁴² 趙文志，〈國際政治因素對於匯率體制與政策的影響：以人民幣匯率為例〉，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2008年5月5日，頁119。

務部(The US Commerce Department)開始調查，並決定一個適當水平的關稅以抵消中國低價產品的競爭優勢。⁴³2004年4月，美國財政部任命在亞銀的美國行政局長史派茲(Paul Speltz)擔任特使，專門處理對中國的金融事務，主要任務是促使中國改變人民幣固定匯率政策，藉此向中國顯示出美國重視中美不均衡的經貿關係。⁴⁴6月，美國商務部部長依凡斯(Don Evans)訪問中國大陸並與中國總理溫家寶舉行會談；會後依凡斯表示，富有彈性與由市場機制決定的匯率非常重要，中國政府也願意增強人民幣匯率的彈性及市場機制。⁴⁵

9月14日，財政部長史諾在一項公開演講中指出：「今天的世界經濟比過去多年更加穩定。與過去幾年不同的是，我們沒有金融危機，政府債務的利差已經下降同時其波動性也已減少，其中一個重要原因是彈性的匯率政策在世界經濟發展中產生了更為重要的作用。美國認為國際貿易體系建構在自由貿易、資本自由流動與市場機制的匯率體制下能夠發揮最大的作用，彈性的貨幣匯率政策也為G-7所接受，從G7和G20的公報也能反映此一觀點；同時我們也將這樣的訊息轉達給中國瞭解，而中國也已經同意這樣的看法，中國央行行長周小川日前表示：建設一個人民幣更加市場化的交易系統是目前重中之重的任務，此一公開談話即是反映了這樣的認知。」⁴⁶10月1日，美國在中美聯合經濟會議(16th Session of U.S.-China Joint Economic Committee)會後的聲明中提到：「中國與會者闡述了強化銀行體系和發展國內資本市場所採取的措施，包括最近在資本市場改革的步驟，中國方面重申其進一步開放金融服務業和自由化的承諾，其中也包含了穩步推進以市場為基礎的浮動匯率政策，並說明中國政府已經為建立一個更加彈性

⁴³ Reuters, "US Trade Panel OKs China Furniture Duties," *New York Times*, January 9, 2004.

⁴⁴ Paul Blustein, "U.S. Pushes China Hard On Trade; Concessions to be Sought at Upcoming Meeting," *The Washington Post*, April 15, 2004.

⁴⁵ 連雋偉，〈依凡斯：中國已願增強人民幣匯率彈性〉，工商時報，2004年6月23日，版6。

⁴⁶ John W. Snow, "The Honorable John W. Snow Prepared Remarks: New York Economic Club September 14, 2004," *U.S. Department of The Treasury*, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js1918.aspx>, Accessed November 28, 2014.

的匯率環境創造條件。」⁴⁷

2005 年 4 月 16 日，史諾在七大工業國(G7)財金首長會議後發表聲明表示：「中國在過去幾年已經為了更彈性的匯率體制採取了許多措施，包括引入外匯市場的金融產品，強化銀行體系和銀行監管準備，在這個基礎上，中國願意現在就採取更加靈活的匯率。」⁴⁸4 月 19 日史諾在國會聽證時也表示：「中國匯率體制改革是美國國際經濟政策最優先目標之一，維持固定匯率制度阻礙了中國使用貨幣政策來控制通膨，美國對於這項議題十分重視；而作為七大工業國的成員之一，中國也已經意識到，現在是引進彈性匯率制度的時候了。」⁴⁹6 月 23 日，史諾在參議院財政委員會作證時還特別強調：「我十分篤定的堅信，訴諸孤立主義的貿易政策是無效的，而對市場秩序的破壞，也會損及美國作為全球開放市場和公平貿易的主要倡導者形象。目前國會所提出的任何懲罰性立法建議，結果是適得其反，同時可能推遲中國實施匯率改革的步驟，對中國的自身利益和全球的經濟發展產生意想不到的後果。此外，實施貿易制裁會招致中國對美國的出口採行報復性政策，此舉也將損害美國和全球經濟。」⁵⁰

布希政府是內外壓力的平衡者，也是內外壓力的引導者。在向中國施加壓力的同時，美國行政部門一直反對國會採取立法行動，啟動「301條款」調查等報

⁴⁷ “Joint Statement 16th Session of the U.S.-China Joint Economic Committee Washington, D.C, September 30, 2004,” *U.S. Department of The Treasury*, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js1972.aspx>, Accessed November 28, 2014.

⁴⁸ John W. Snow, “Secretary John W. Snow Prepared Statement Following the Meeting of the G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors,” *U.S. Department of Treasury*, April 16, 2005, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2384.aspx>, Accessed on January 21, 2015.

⁴⁹ John W. Snow, “John W. Snow Secretary of the Treasury Testimony Before the House Committee on Financial Services The State of the International Economy,” *U.S. Department of Treasury*, April 19, 2005, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2396.aspx>, Accessed on March 10, 2015.

⁵⁰ John W. Snow, “Testimony of Treasury Secretary John W. Snow before the Senate Committee on Finance,” *U.S. Department of Treasury*, June 23, 2005, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2505.aspx>, Accessed on March 10, 2015.

復中國的行為。⁵¹布希政府並不認為要對中國採取強硬的態度，而對於美國國會一再威脅要對中國課徵懲罰性關稅表達不贊同的看法。而美國行政部門這樣的態度顯然也是為了藉此向中國施壓，透過表達反對意見，向中國要求對人民幣匯率議題做出讓步，來達到美國的目的。此外，美國政府同時亦擔心急迫處理人民幣匯率問題可能會產生重大的經濟影響。斯諾在回答來自紐約州的民主黨參議員查爾斯·舒默(Charles Schumer)提出的問題時說：「金融外交比你提出的用大棒敲打他們的方法更有效。你不會希望透過擾亂中國的金融體制，導致另一場東南亞危機的方法來達到目的。」⁵²因此，最有效的辦法是採取「金融外交」的手段，與中國進行談判達成互相讓步的妥協。

美國政府開始談論人民幣匯率問題的時間頗值得玩味。顯然，美國政府並不認為，當前的人民幣匯率對於美國有什麼損害，相反地，美國公司可以在中國加入WTO後，於市場逐步開放的過程中以較低的匯兌成本大舉進入中國投資。但是，我們看到，在以利益集團競爭為核心的美國政治中，一旦某一個利益集團提出了某項議題，即等於設定了公開議題，其他政治行為體必須對之進行公開回應，否則將可能在政治上遭受很大的損失。⁵³

⁵¹ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007年12月1版)，頁402。

⁵² 〈美國財政部長要求通過「金融外交」解決人民幣匯率問題〉，《美國參考》(美國國務院國際資訊局(U.S. Department of State's Bureau of International Information Programs))，<http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/article/2005/04/20050408152739tjkcollub.5111658.html#axzz3PP2377Sh>，瀏覽日期：2015年3月10日。

⁵³ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007年12月1版)，頁398。

第三章 人民幣匯率問題：中國國內因素及其政經意涵

人民幣升值的壓力來自於中國外部和內部，並對政治和經濟產生重要的影響。有些學者認為，實際的人民幣匯率被低估了 15-25%，而低估的根本原因則指向中國巨額的經常賬戶盈餘。¹根據中國國家外匯管理局的資料顯示(表 3-1)，至 2001 年底，中國外匯存底共有 2,121.65 億美元；在 2002 年之中，外匯存底快速增加 742.42 億美元。自 2003 年開始，中國外匯存底每季的增加量幾乎都超過 300 億美元，平均每月的增加量超過 100 億美元(2003 年第 1、4 季除外)，尤其 2004 年一整年的增加量為 2,066.81 億美元，幾乎是 2001 年以前所有年度累積的外匯存底總額。

表 3-1 中國國家外匯儲蓄增加量：2003 年第 1 季-2005 年第 2 季

單位：每季/億美元

時間	2003 年 第 1 季	2003 年 第 2 季	2003 年 第 3 季	2003 年 第 4 季	2004 年 第 1 季	2004 年 第 2 季	2004 年 第 3 季	2004 年 第 4 季	2005 年 第 1 季	2005 年 第 2 季
外匯存底增加量	296.03	304.66	373.87	193.88	365.71	308.17	438.99	953.94	492.12	518.29

資料來源：中國國家外匯管理局，<http://www.safe.gov.cn/wps/wcm/connect/9e053300417be3bd828ee626bedaaa55>月度数据(1999 年 12 月-2013 年 12 月).xls?MOD=AJPERES&CACHEID=9e053300417be3bd828ee626bedaaa55，下載日期：2014 年 3 月 15 日(參考該局發布之數據再由作者自行計算整理而成)。

¹ Morris Goldstein and Nicholas Lardy, "Two-Stage Currency Reform for China," *Asian Wall Street Journal*, September 12, 2003.

在失衡的貿易關係下，與中國進行雙邊貿易的一些夥伴如美、日與歐洲國家，甚至指出人民幣匯率低估是造成其國內經濟低迷和就業下降的主要因素。²不論正確與否，在這種情況下，創造了人民幣升值的外部壓力。

人民幣也有升值的內部壓力。為了保持現行的人民幣和美元的「聯繫」匯率，中國人民銀行必須干預匯率市場，透過大量購買美國國債維持美元強勢，同時在國內發行債券，以對沖國內貨幣供給大量增加而可能引發的通貨膨脹和經濟過熱。³在任何情況下，國際貨幣理論和其他國家的經驗證實，這樣的操縱往往只能在短期內收效，如果中央銀行票據存量持續上升的速度超過國內市場所能承受的範圍，那麼，此一平衡將自動打破，較高的利率將會吸引更多的資本流入。國際收支與貨幣政策目標的不一致性，產生人民幣匯率升值的內部經濟因素。⁴

儘管人民幣有其外部和內部升值的經濟因素存在，為何中國卻遲遲不願人民幣升值，必然有其它的更為重要因素存在，這是本章所要探究的重點。

第一節 經濟與金融風險-防止中國掉入「失落的 10 年」

自 2002 年 2 月，美元對世界主要貨幣如歐元、日元、英鎊等的匯率開始走貶開始，同時期人民幣匯率卻釘住 1 美元兌換 8.28 人民幣的固定匯率不變，這使得人民幣相對於美元以外的其他貨幣大幅度地貶值，而預期人民幣終將升值的心理，導致國際投資熱錢源源不斷大量湧進中國。根據《新帕爾格雷夫經濟學大辭典》的定義，熱錢是指資本持有者或出於對貨幣預期貶值(或升值)的投機心理，或受國際利差收益明顯高於匯率風險的刺激，在國際間掀起的大規模短期資本流動。

² Economist, "Tilting at Dragons-China is Being Blamed for too Many of the Rich World's Economic Problems," *The Economist Newspaper Ltd.*, October 23, 2003.

³ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 435。

⁴ Huayu Sun and Yue Ma, "Policy Strategies to Deal with Revaluation Pressures on the Renminbi," *China Economic Review*, 16(2005), p104.

熱錢普遍被認為波動性較強、流動規模變化較大、流動方向容易逆轉，對一國實體經濟與金融市場可能造成顯著的負面衝擊，因此格外引人關注。

事實上，正如區分投資與投機非常困難一樣，要區分國際資本流動中的投機性資金(熱錢)與非投機性資金也是非常困難的。例如，在人民幣對美元升值的背景下，中國的外商投資企業推遲匯出投資收益，那麼這種停留在中國國內試圖獲得人民幣升值收益的資金，究竟是投機性資金還是非投機性資金呢？熱錢流動規模的估算屬於爭議較大的領域，沒有一種推估方法是非常嚴謹和完美的，因此也可以說，使用任何一種估算方法都有助於我們掌握熱錢流動規模的大致趨勢，這一點是毋庸置疑的。⁵

觀察國際投機熱錢流入中國的趨勢，我們可從國際收支平衡表的淨誤差與遺漏(Net Errors and Omissions)項目窺見一斑。國際收支平衡表中的淨誤差與遺漏是人為設立的項目，其作用在於抵消統計誤差，使國際收支達到帳面上的平衡。目前，國際上普遍採用國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)制訂的標準，即淨誤差與遺漏的絕對值不應超過當年進出口總額的5%。超過這一標準說明該國的國際收支平衡表中資料失真的情況已經十分嚴重。理論上，如統計資料絕對準確，在國際收支平衡表中，一國的經常帳戶收支差額必然與資本與金融帳戶差額、儲備和相關項目變動抵銷，最終總計為零。⁶事實上，由於統計資訊不夠完整、精確，國際收支平衡表總計一般不會恰好為零，因此需要設立一個「淨誤差與遺漏」項目加以平衡。正常情況下，「淨誤差與遺漏」項目反映的是正常的統計誤差，數值不會太大；假如「淨誤差與遺漏」項目數值超過正常可接受的容忍範圍，表示有相當大的一部分國際收支脫離了政府的監控；負的「淨誤差與遺漏」代表政府監測之外的資本流出，正的「淨誤差與遺漏」則代表政府監測之外的資本流入。

⁵ 張明，〈中國短期國際資本流動規模測算〉，北京：中國金融40人論壇，<http://www.cf40.org.cn/plus/view.php?aid=6558>，瀏覽日期：2014年3月26日。

⁶ 〈國際收支和國際投資頭寸手冊〉，華盛頓：國際貨幣基金，2009年第6版，頁193-203。

依據 2005 年中國外匯管理年報的統計資料顯示(詳表 3-2)，在 2001 年以前中國有大量的資本外逃現象，亦即雖然中國政府管制資本帳，但 1995 年至 2001 年，每年資金外流仍十分嚴重，這種現象到了 2001 年開始產生變化。從 2001 年起，外流資本開始大幅減少，2001 年中國國際收支帳的淨誤差與遺漏項目較 2000 年減少約 70.4 億美元，而 2002 年的淨誤差與遺漏項目更開始轉為正數，這意味著有大量不知名的資金正透過各種管道進入中國，2003 年該項目達到 184.2 億美元，2004 年更是來到 270.5 億美元的高峰。

表 3-2 1990-2005 年中國國際收支一覽表

單位：百萬美元

時間 項目	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年
一、經常項目差額	11,997	13,271	6,401	-11,904	7,658	1,618	7,242	36,963
二、資本和金融項目差額	-2,774	4,580	-251	23,474	32,644	38,675	39,967	21,015
三、儲備資產變動	-6,089	-11,091	2,102	-1,767	-30,527	-22,463	-31,662	-35,724
四、淨誤差與遺漏	-3,134	-6,760	-8,252	-9,803	-9,775	-17,830	-15,547	-22,254
時間 項目	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
一、經常項目差額	31,471	21,114	20,519	17,405	35,422	45,875	68,659	160,818
二、資本和金融項目差額	-6,321	5,180	1,922	34,775	32,291	52,726	110,660	62,964
三、儲備資產變動	-6,426	-8,505	-10,548	-47,325	-75,507	-117,023	-206,364	-207,016
四、淨誤差與遺漏	-18,724	-17,788	-11,893	-4,856	7,794	18,422	27,045	-16,766

資料來源：〈中國外匯管理年報〉，北京：中國國家外匯管理局，2006 年 7 月 10 日發布，頁 37-38。

另外，根據臺灣政治大學童振源教授的研究結果，如果將外匯存底增加量減去外商直接投資中國金額，再減去中國對外貿易餘額的金額，應該可以得到進入

中國一個約略的投機熱錢規模。⁷2003 年平均每個月的投機熱錢為 69 億美元，一整年的投機熱錢為 828 億美元。2004 年平均每個月的投機熱錢增加為 95 億美元，一整年的投機熱錢為 1,140 億美元，較 2003 年增加 37.7 % (詳表 3-3)。

表 3-3 進入中國的國際熱錢估計：2003 年-2004 年

單位：億美元/月

年/月	外匯存底增加量	FDI 增加量	貿易餘額	熱錢估計
2003.1	180.5	35.9	-12.0	156.6
2003.2	37.9	39.5	7.4	-9.0
2003.3	77.6	55.4	-4.2	26.4
2003.4	102.8	47.4	10.3	45.1
2003.5	137.7	54.0	22.1	61.6
2003.6	64.2	70.3	21.4	-27.6
2003.7	100.1	31.0	15.9	53.2
2003.8	82.5	33.2	28.0	21.3
2003.9	191.3	35.6	3.1	152.6
2003.10	171.3	33.2	57.4	80.7
2003.11	193.7	36.0	48.7	109.0
2003.12	278.9	63.5	57.3	158.1
2003 年總計	1,618.5	535.0	255.4	828.0
2004.1	124.7	40.8	-0.2	84.1
2004.2	109.2	42.4	-78.7	145.5
2004.3	131.8	57.5	-5.4	79.8
2004.4	92.0	55.5	-22.6	59.0

⁷ 童振源，〈人民幣匯率之國際政治經濟分析〉，《問題與研究》，第 44 卷第 6 期(2005 年 11、12 月)，頁 139-140。

2004.5	95.4	62.9	21.0	11.5
2004.6	120.8	79.7	18.4	22.7
2004.7	123.4	45.2	20.3	57.9
2004.8	131.9	51.6	44.9	35.4
2004.9	183.7	51.3	49.9	82.4
2004.10	279.1	50.9	71.0	157.2
2004.11	314.4	37.7	99	177.7
2004.12	360.2	30.8	110.8	218.5
2004 年總計	2,066.0	606.3	319.8	1,139.9

資料來源：童振源，〈人民幣匯率之國際政治經濟分析〉，《問題與研究》，第 44 卷第 6 期，2005 年 11、12 月，頁 140。

此種推論方式也有其限制性。臺灣中正大學趙文志教授指出，國際投機熱錢也很有可能透過其他化整為零方式流入，例如貿易出口高報的方式將熱錢帶進中國。假設貿易商出口的貨物原本是 10 萬美元收入，在貿易商為了套利的情況下而虛報為 20 萬美元，其中 10 萬美元並非是貿易所得，而是貿易商預期人民幣將大幅升值透過高報掩飾方式流入的熱錢。再加上目前並無一項能真實有效統計熱錢的方式，因此，雖然此種計算熱錢方式有其限制性，無法窺其全貌，且在前述方法不可得的情況下，此種估計方式可以提供我們一個真實觀察熱錢流向與大約規模的替代方案。⁸

進入中國境內的熱錢一般認為大多湧入房地產行業或其他投資領域，從而導致中國國內相關價格快速上漲，引發經濟過熱的疑慮。2004 年估計有超過 70 億美元的投機性資金流入房地產市場炒作房價。在 2002 年，外商直接投資在中國的房地產市場是被允許的。從那時起，外國投資者專注於投資中國大城市的房地

⁸ 趙文志，〈國際政治因素對於匯率體制與政策的影響：以人民幣匯率為例〉，(國立政治大學中山人文社會科學研究所，博士論文，2008 年 5 月)，頁 153。

產，並且在欣欣向榮的房地產市場中取得了巨大的利潤，從 2005 年麥格理銀行(Macquarie Bank)、高盛(Goldman Sachs)和摩根史丹利(Morgan Stanley)於上海的高價房地產交易可以得到佐證。⁹

此外，房價高漲帶動相關的固定資產投資，也造成中國經濟失衡與過熱持續蔓延。2005 年第一季的固定資產投資雖然只有增長 25.3%，比 2004 年第一季 47.8 % 低很多，但這是在去年增長 47.8 % 的高水平之上繼續增長，表示今年第一季增長速度相當驚人。上半年的固定資產投資增長率為 27.1%，似乎有從今年初谷底開始增快的趨勢。其中，2005 年第一季製造業的固定資產投資增長率為 25.6%，速度已經較 2004 年同期(75.8%)緩和許多，但是第二季又開始加速投資；房地產固定資產投資增長速度從 2004 年下半年以來便一直維持在 28% 之上，完全不受宏觀調控政策的影響，直到 2005 年 5 月份跌勢才開始比較明顯(詳表 3-4)。¹⁰

2003 年 12 月，中國官方認定鋼鐵、電解鋁、和水泥三大行業投資過熱，並開始實施緊縮政策。據 2008 年 3 月 28 日發布之中國「國務院辦公廳轉發發展改革委等部門關於制止鋼鐵、電解鋁、水泥行業盲目投資若干意見的通知」，文中表示：「受市場需求的拉動，鋼鐵、電解鋁、水泥等行業投資增速加快，產量大幅度上升。在這過程中，一些地區和企業受利益驅動，不顧市場、資源等外部條件，違反規定大規模新建和擴建鋼鐵、電解鋁、水泥專案，出現了盲目投資、低水準重複建設和違法生產現象。目前，3 個行業的在建專案生產能力大大超過了預期需求，必將導致生產能力過剩、市場無序競爭、浪費資源和污染環境，甚至造成金融風險和經濟社會其他方面的隱患。」¹¹其中，鋼鐵行業到「2003 年底，

⁹ Jingtao Yi, Yongnian Zheng and Minjia, "Revaluation of the Chinese Currency and Its Impacts on China: A Political Economy Approach," *Issues & Studies*, Vol.44, No.2, June 2008, pp.208-209.

¹⁰ 童振源，〈人民幣匯率之國際政治經濟分析〉，《問題與研究》，第 44 卷第 6 期(2005 年 11、12 月)，頁 143。

¹¹ 中國國務院辦公廳，〈國務院辦公廳轉發發展改革委等部門關於制止鋼鐵、電解鋁、水泥行業盲目投資若干意見的通知〉，國辦發(2003)103 號，發布日期：2008 年 3 月 28 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_8139.htm。

表 3-4 中國固定資產投資累計增長情況：2004 年-2005 年

單位：%

年/月	固定資產投資	製造業固定資產投資	房地產投資
2004.1-2	53.0	98.2	50.2
2004.1-3	47.8	75.8	41.1
2004.1-4	42.8	65.1	34.6
2004.1-5	34.8	51.3	32.0
2004.1-6	31.0	42.0	28.7
2004.1-7	31.1	41.9	28.6
2004.1-8	30.3	40.7	28.8
2004.1-9	29.9	41.7	28.3
2004.1-10	29.5	40.4	28.9
2004.1-11	28.9	39.2	29.2
2004.1-12	27.6	36.3	28.1
2005.1-2	24.5	19.8	27.0
2005.1-3	25.3	25.6	26.7
2005.1-4	25.7	28.8	25.9
2005.1-5	26.4	31.7	24.3
2005.1-6	27.1	35.1	24.3
2005.1-7	27.2	35.1	23.5
2005.1-8	27.4	35.7	22.3
2005.1-9	27.7	36.1	22.2
2005.1-10	27.6	37.1	21.6
2005.1-11	27.8	38.0	22.2
2005.1-12	27.2	38.6	19.8

資料來源：中華人民共和國國家統計局，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index;jsessionid=FBEBCE7F0EAACF29C69362AB41F5ED8?m=hgyd>，瀏覽日期：2014 年 3 月 31 日。

鋼鐵生產能力將達到 2.5 億噸，目前在建能力約 0.8 億噸，預計到 2005 年底將形成 3.3 億噸鋼鐵生產能力，已大大超過 2005 年市場預期需求。」¹²而電解鋁行業到「2002 年底，全國(中國)電解鋁生產能力 546 萬噸，當年產量 435 萬噸，中國已成為世界最大的電解鋁生產國和氧化鋁消耗國。目前，全國仍有不少在建電解鋁項目，預計 2003 年底，全國電解鋁生產能力將超過 700 萬噸。按目前發展態勢，2005 年底電解鋁產能將超過 900 萬噸，遠遠超過 2005 年全國電解鋁預計消費量 600 萬噸水準。」¹³水泥行業則受固定資產投資、第二產業、建築業及房地產業投資高速增長的拉動，使中國水泥工業市場需求旺盛，生產能力快速擴張。但是，在中國水泥工業發展中也存在若干問題：「一是水泥總量中有 75% 以上是立窯等落後工藝生產的，少數地區又出現新建落後立窯，擴徑改造及已淘汰的小水泥立窯等現象。二是局部地區新上專案過於集中，生產能力增長過快，市場出現惡性競爭。三是大量立窯水泥企業石灰石礦資源利用率只有 40%。」¹⁴這些投資建設在經濟成長放緩之後，很可能會成為不良貸款，更加擴大目前就已經非常嚴重的金融風險。

除此之外，中國產官學界也對美國施壓人民幣升值有些疑慮—即借鏡歷史經驗、吸取日元升值的前車之鑑。美國經濟於 1980 年代，面臨財政赤字與貿易赤字的雙赤字危機，因此，1985 年 9 月，包括美國、英國、法國、德國(西德)和日本等 5 國，為了緩解美國貿易逆差問題，於美國紐約廣場召開著名的「廣場協議」，5 國聯合干預外匯市場，壓低美元幣值，迫使日圓急遽升值，以抑制日本強大的出口競爭力。從 1985 年到 1987 年，日圓由 236 兌 1 美元升值至 125 兌換

¹² 中國國務院辦公廳，〈關於制止鋼鐵行業盲目投資的若干意見〉，國辦發(2003)103 號，發布日期：2008 年 3 月 28 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_8139.htm。

¹³ 中國國務院辦公廳，〈關於制止電解鋁行業違規建設盲目投資的若干意見〉，國辦發(2003)103 號，發布日期：2008 年 3 月 28 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_8139.htm。

¹⁴ 中國國務院辦公廳，〈關於防止水泥行業盲目投資加快結構調整的若干意見〉，國辦發(2003)103 號，發布日期：2008 年 3 月 28 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_8139.htm。

1 美元，總計在短短 2 年之內，日圓升值了近百分之百。¹⁵

由於廣場協議之後，日圓大幅升值，導致工資成本不斷上升，致使日本出口產業喪失價格優勢，不得不向勞動力成本低廉的東南亞國家進口，此時日本的製造業開始出現「空洞化」的現象。另外，在日本國內金融貨幣政策寬鬆及資金充沛的情況下，日本興起一股投資熱潮，再加上國際資金不斷湧入，大量投入房地產及股票市場中，促使日本國內房地產與股票價格急速上升，企業再利用飆漲的房地產及股票，向銀行質押借錢再投入房地產及股市當中，在這種惡性循環下，最終形成 1986 至 1991 年間著名的「房地產泡沫」、「股票價格泡沫」及「銀行金融泡沫」之日本泡沫經濟。¹⁶同時由於 1985 年廣場協議的結果，美國經濟並未因此獲利，因此一些中國學者認為，美國有所謂利用人民幣升值，打垮中國經濟的陰謀，背後主要的政治勢力來自美國金融界。他們提出，要警惕外資銀行利用貿易戰打開中國金融市場的企圖。他們的基本判斷是，如果中國資本市場在美國的壓力下過早開放，中國的金融體制可能最終招致「滅頂之災」。¹⁷

克魯格曼(Paul Krugman)於 1998 年提出了「永恆的三角」理論。¹⁸該理論認為：固定匯率制度、資本自由流動、獨立的貨幣政策是三個不可調和的目標，各國充其量只能實現這三個目標中的兩個。因此只能在以下三種基本制度中進行選擇。如果一個國家的資本帳戶尚未開放，那麼它既能保持自主的貨幣政策，又能自由選擇匯率制度。如果一個國家已經實行資本帳戶自由化，允許資本自由流動，那麼它若要保持貨幣政策的自主性，就必須實行浮動匯率制度；若要採用固定匯率制度，就必須放棄自主的貨幣政策（詳圖 3-1）。

¹⁵ 蔡增家，〈如何達到最適匯率制度：美國與日本匯率政策選擇的政治分析(1985-2001)〉，《問題與研究》，第 42 卷第 3 期(2003 年 5、6 月)，頁 140。

¹⁶ 蔡增家，〈如何達到最適匯率制度：美國與日本匯率政策選擇的政治分析(1985-2001)〉，《問題與研究》，第 42 卷第 3 期(2003 年 5、6 月)，頁 149。

¹⁷ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 423。

¹⁸ Paul Krugman, "The Eternal Triangle: Explaining international financial perplexity", MIT, <http://web.mit.edu/krugman/www/triangle.html>。

永恆的三角的巧妙之處，在於它提供了一個一目了然地劃分國際經濟體系各形態的方法。克魯格曼認為歐洲貨幣聯盟和歷史上的金本位制，均選擇「匯率穩定」和「資本自由流動」，犧牲本國「貨幣政策的獨立性」；而中國則是選擇「匯率穩定」和「貨幣政策獨立性」，放棄「資本的完全自由流動」，即只開放「經常帳戶」，不開放「資本帳戶」。



作為一個大國，中國應該會希望維持「貨幣政策自主權」。在中國持續開放與全球化的情勢下，中國的資本帳也會逐步開放，也就是說中國的匯率制度應該會逐漸調整為自由浮動。長期來說，中國勢必走向自由浮動匯率與開放資本帳的地步，但是，短、中期而言，中國並不具備採取自由浮動匯率與開放資本帳的經濟條件，因為目前中國沒有適當的匯率避險機制，自由浮動匯率容易造成經濟過度變動的幅度與妨礙國際貿易的進行；同時，中國的金融體制非常不健全，過早開放資本帳，只會造成中國與世界的金融危機。中國面臨的問題不是單純的通貨膨脹壓力，而是更為複雜的經濟失衡與泡沫化的問題，這會產生嚴重的金融風險。雖然中國必須處理匯率失衡所造成的嚴重後遺症，但是中國並沒有迫切的壓力一定要立即調整人民幣匯率體制與水平，這是為何中國可以從 2002 年撐到

2005 年 7 月 21 日才調整匯率的重要國內政治經濟原因。¹⁹

第二節 解決就業問題以維護社會穩定

1978 年中共實施「對內改革、對外開放」及發展沿海地區的戰略決策，開始引進外資以彌補中國國內建設資金的不足；1979 年 7 月 15 日，中共國務院決定在深圳、珠海、汕頭和廈門試辦經濟特區。這些經濟特區一開始雖然是實驗性質，後來卻日益成為中共政府決策的一個主要特點。改革開放政策吸引了大量的外國直接投資(Foreign Direct Investment)流入沿海的經濟特區投資，沿海地區製造業的蓬勃發展，加速了中國對外貿易的增長，提升了中國整體經濟發展的水準，並創造了大量的就業機會；這些好處使中共當局雖然不情願地，但也不得不支持外商投資私營部門。²⁰

美國學者卡普蘭(Stephen B. Kaplan)在「中國追求更大匯率彈性上的政治障礙(The Political Obstacles to Greater Exchange Rate Flexibility in China)」一文中提到：「中國決策者一直不願追求更靈活的匯率彈性反映了他們關注出口導向型製造業部門在政治上的盈利能力。」該文中並指出，中國當局具有明確的政治利益，以維護低估的匯率。因為一個被低估的匯率，會增加中國出口商品的競爭力，有助於坐落在中國沿海地區的外商投資企業。這些外商將資金投資在沿海地區的製造業，幫助中國解決生產效率低落的國有企業改革後所造成的下崗失業問題，而解決就業問題對於維持社會穩定助益甚大，對於鞏固中共政權的合法性方面來說，也具有十分明確的政治利益。從 1993 到 2002 年，中國經濟成長率平均以每年 11.4% 的速度實質增加，蓬勃發展的製造業則提供了大規模的就業機會，有助

¹⁹ 童振源，〈人民幣匯率之國際政治經濟分析〉，《問題與研究》，第 44 卷第 6 期(2005 年 11、12 月)，頁 144。

²⁰ Mary E. Gallagher, “Reform and Openness: Why China’s Economic Reforms Have Delayed Democracy.,” *World Politics*, Vol.54, No.3, April 2002, pp.338-372.

於維持高水平的就業率和確保社會秩序穩定。²¹

失業問題長期以來一直都是中國大陸的一個內部改革的重要議題。20世紀90年代以來，中國的國有企業為了提高自身效率進行了一系列的改革。中國共產黨第15屆中央委員會第4次全體會議於1999年9月22日通過「中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定」指出：「由於傳統體制的長期影響、歷史形成的諸多問題、多年以來的重複建設以及市場環境的急遽變化，相當一部分國有企業還不適應市場經濟的要求，經營機制不活，技術創新能力不強，債務和社會負擔沉重，富餘人員過多，生產經營艱難，經濟效益下降，一些職工生活困難。必須採取確實有效的措施解決這些問題。…下崗分流、減員增效和再就業，是國有企業改革的重要內容。」然而，中國國有企業一系列改革所導致的後果是大量國企工人紛紛下崗失業。自1998-2002年，國有企業下崗職工累計逾2,829.8萬人（詳表3-5）；²²隨著越來越多的農村人口流向城市，下崗工人在非國有企業重新獲得工作的機會變得越來越渺茫，很大一部分下崗工人由於失業而使家庭被迫陷入貧困境地。

失業人口是影響社會政經情勢是否穩定的重要因素。在眾多下崗職工與農民生活濱臨朝不保夕的威脅下，中國各地工潮、農民請願（中國大陸稱為上訪）、自殺的事件不斷發生。因此，中國大陸失業問題一旦失控，不但危及國家社會安全，甚至可能動搖中國大陸政權統治的正當性。不可諱言的，當這一波大規模的「失業洪水」與「下崗洪水」等難題對中國大陸經濟發展與社會穩定所造成的負面衝擊下，使得中國大陸高層不得不正視這個問題。

²¹ Stephen B. Kaplan, "The Political Obstacles to Greater Exchange Rate Flexibility in China", Yale University, World Development, Vol.34, No.7, 2006, pp.1190-1195.

²² 2003年7月，中國大陸勞動和社會保障部（現為人力資源和社會保障部）副部長、政協委員王建倫在第十屆政協第二次常委會分組討論時坦承，大陸目前採用的城鎮登記失業率指標體系，不能真實反映社會失業狀況，還會掩蓋矛盾並誤導政府決策。王建倫指出，中國大陸應建立參照國際標準定義的失業率統計體系，制訂相關標準，統計社會失業率並向社會公布，據此科學決策。因此，2003年之後國企下崗職工人數不列入本次統計之內。詳《大紀元》，〈中國大陸官員坦承失業率統計指標失真〉，發布日期：2003年7月10日，<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/10/n340724.htm>。

表3-5 1998-2005年中國分地區國有企業、國有聯營企業、
國有獨資公司下崗職工人數

單位：萬人

地區\年	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
全國	594.8	652.5	657.2	515.4	409.9	260.2	153.0	60.6
北京	5.7	2.9	6.7	1.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
天津	6.0	14.8	12.1	7.1	8.0	n.a.	n.a.	n.a.
河北	18.3	20.7	20.8	23.6	26.8	25.7	22.5	18.7
山西	18.0	20.9	22.3	18.0	19.2	19.5	12.8	7.0
內蒙古	14.9	13.1	10.0	7.9	2.5	2.0	0.7	n.a.
遼寧	58.9	70.8	67.2	37.0	7.4	n.a.	n.a.	n.a.
吉林	34.0	34.4	41.9	27.4	19.3	6.7	5.0	n.a.
黑龍江	52.8	74.1	69.9	49.1	44.2	34.1	11.5	n.a.
上海	10.8	11.1	5.6	0.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
江蘇	24.5	17.6	14.4	8.4	1.9	0.5	0.3	n.a.
浙江	11.4	6.5	3.6	1.3	0.3	n.a.	n.a.	n.a.
安徽	24.9	30.6	25.2	16.4	7.1	3.1	n.a.	n.a.
福建	3.1	2.9	2.0	1.2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
江西	24.7	26.2	32.4	34.4	30.1	23.7	15.4	10.5
山東	18.4	14.9	13.2	4.9	1.7	n.a.	n.a.	n.a.
河南	25.5	28.8	30.1	25.9	25.0	17.5	8.4	1.5
湖北	38.6	45.5	50.7	48.1	46.7	32.2	11.7	5.5
湖南	48.1	52.5	50.0	49.1	42.1	19.5	19.5	n.a.
廣東	23.4	16.8	10.1	4.3	0.5	n.a.	n.a.	n.a.
廣西	7.1	12.8	15.7	10.9	5.3	1.2	0.2	0.1

海南	7.1	3.9	2.5	2.0	0.8	0.3	n.a.	n.a.
重慶	11.1	13.5	14.5	13.0	11.3	0.9	1.0	1.0
四川	28.8	29.9	38.7	36.3	31.3	13.6	8.8	2.6
貴州	10.6	11.0	12.0	9.1	9.6	8.8	7.9	2.7
雲南	5.5	5.9	5.6	5.4	3.6	2.5	0.8	n.a.
西藏	n.a.							
陝西	30.6	32.5	28.8	29.8	29.2	24.9	9.1	n.a.
甘肅	13.7	15.7	18.2	16.6	15.0	11.4	9.6	6.4
青海	3.8	6.1	9.5	6.6	5.3	3.4	2.0	0.8
寧夏	3.4	4.0	4.3	4.0	2.7	1.8	1.6	1.6
新疆	11.2	12.1	19.0	15.1	13.0	7.0	4.2	2.2

資料來源：中國人力資源和社會保障部，「2005 年統計年鑑」、「2006 年統計年鑑」，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/zwgk/szrs/ndtjsj/tongjinianjian>，下載日期：2014 年 4 月 6 日。(n.a.表示資料無法取得)

中國的就業問題究竟有多嚴重？由於中國當局向來僅公佈城鎮登記失業率，顧名思義，此失業率的定義僅限於登記註冊的城鎮失業人數佔城鎮從業人數與城鎮登記失業人數之和的比率，但這不包括國企下崗職工，這些下崗工人仍為國企在冊員工，只能在家中領取象徵性的社會保險金，以及不包括約佔中國大陸人民 2/3 強之廣大農民的失業人口。據中國大陸人力資源和社會保障部公佈之資料顯示，截至 2002 年年底，全國城鎮登記失業人數為 770 萬人，登記失業率 4.0% (詳表 3-6)。

此外，中國用各種奇怪的稱號掩蓋國有企業工人失業，其中有些人日後或將成為從國有企業下崗失業的隱性人口：

下崗：普遍採用的形式，領取最低生活保障，每月數百元，大多領不到。

表 3-6 1998-2004 年城鎮登記失業人數及登記失業率(年末數)

年份	登記失業人數(萬人)	比上年增長(%)	登記失業率(%)
1998	571.0	1.0	3.1
1999	575.0	0.7	3.1
2000	595.0	3.5	3.1
2001	681.0	14.4	3.6
2002	770.0	13.1	4.0
2003	800.0	3.9	4.3
2004	827.0	3.4	4.2

資料來源：中國人力資源和社會保障部，「2005 年統計年鑑」，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/zwgk/szrs/ndtjsj/tongjinianjian>，
瀏覽日期：2014 年 4 月 6 日。

待崗：工廠人手過多，只能按年輪流工作，領取極低生活費。

轉崗：任由工廠安排工作，但大多數回家，領取極低生活費。

培訓：稱工作技能不足，需培訓技能為名，停止工作，領取極低生活費。

內退：未到退休年齡的人員，工作滿 20 年，可提前申請退休，領取低退休工資。

合同到期：很多國企工人被迫改為合同工，到期後無任何理由解雇。

買斷工齡：按已工作年數每年一千餘元，一次性給付後不再負責，形成變相解雇。

末位淘汰：由企業內部投票決定，按 5% 減少人數，成為領導報復特權。²³

²³ 〈星星之火 將再燎原-處在生死邊緣的中國下崗工人〉，《大紀元》，瀏覽日期：2003 年 11 月 13 日，<http://www.epochtimes.com/b5/3/11/13/n410668.htm>。

因此，若我們再加上下列各項數據的統計，將可以更清楚地了解中國大陸失業問題的嚴重性：

(一) 城鎮登記失業人數加上國有企業下崗職工的失業率

據中國官方估計，2001 年國有企業和集體企業下崗職工約 600 萬人，加上城鎮登記失業人數近 800 萬人，兩者共 1,400 萬人，約佔 2001 年城鎮經濟活動人口的 5.5% (中國統計年鑑公佈 2001 年城鎮總就業人口 23,940 萬人，即 $1,400/(23,940+1,400)=5.5\%$)。若再加上非國有企業下崗職工 600 萬人，全國大概有 2,000 萬下崗和失業人員，相當於城鎮經濟活動人口的 7.7%。 $[2,000/(23,940+2,000)=7.7\%]$

(二) 城鎮登記失業人數加上下崗職工，再加上現有企業冗員的失業率估計國有企業和機關事業有 1/3 以上的冗員，約 3,000 萬人，其失業率為 19.3%。 $[2,000+3,000/(23,940+2,000)=19.3\%]$

(三) 以上再加上農村的剩餘勞動力之失業率

中國統計年鑑登錄 2001 年的農村勞動力有 49,090 萬人，然若依全國耕地 19 億畝，每個勞動力耕種 10 畝地計算，僅需農業勞動力 1.9 億人，加上在鄉鎮企業就業的勞動力 1.3 億人，共有 3.2 億的農村勞動力被充分利用，尚有 1.71 億的農村剩餘勞動力，其失業率為 28.3%。

$[(2,000+3,000+17,090)/(23,940+2,000+3,000+49,090)=28.3]$

(四) 若是不含冗員，即城鎮登記失業人數加上下崗職工以及農村剩餘勞動力的失業率則為 25.4%。

$[(2,000+17,090)/(23,940+2,000+49,090)=25.4\%]$

(五) 若是在城鎮登記失業人數、下崗職工、農村剩餘勞動力的基礎上再加上每年新增約 1,000 萬的勞動力，則失業率為 26.4%。

$$[(2,000+17,090+1,000)/(23,940+2,000+49,090+1,000)=26.4\%]^{24}$$

2002年2月7日，中國官方的英文報紙《中國日報》罕見地承認了中國失業問題的嚴重程度，並公佈了有關國營企業下崗工人和農村失業大軍的數字。根據《中國日報》的說法，到2001年底，中國國營企業的下崗職工人數是515萬人，而在中國的八億農業人口中，失業人數的比例高達20%。²⁵

另外，中國大陸官方所公佈的失業統計只限於城市非農戶口(城鎮登記失業率)，且在當地就業服務機構進行登記求職者才算，而不包括占總人口近六成的農民，失業率被嚴重低估。

2003年，在中國大陸近13億人口中，約有7.69億人口居住在農村地區，農村勞動力人口為4.9億人，耕地面積為14億市畝，若按照每個勞動力耕種10市畝(10市畝等於0.67公頃)，農村地區僅需1.4億勞動人口即可滿足農業生產所需的勞動力。此外，2003年全年農村轉移勞動力達1.7億人(包括移轉至縣級市者0.137億人；建制鎮0.073億人，鄉鎮內非農企業0.895億人，移轉到直轄市0.1億人，移轉到省0.2億人以及移轉至地市級城市者0.29億人)。因此，在農村地區有3.1億勞動力是被充分利用，但仍有1.8億農村剩餘勞動力是處於隱藏性失業的狀態，即表面上有工作做，但實際上邊際生產力幾乎等於零，即使將他從生產過程中抽離也不會對生產有任何影響。光是農村地區隱藏性失業人口占農業勞動力人口的比率就高達38.5%。²⁶

²⁴ 〈中國大陸失業問題之探索〉，《兩岸經濟統計月報》(台北：中華民國行政院大陸委員會，2003年，第129期)，頁63-64。此處編者所引述的2001年國有企業和集體企業下崗職工人數、城鎮登記失業人數與中國人力資源和社會保障部發布之〈2005年統計年鑑〉中的數字有所出入，係由於中國所公佈的統計數字經常被西方學者質疑；虛報統計數字問題主要出在中國金字塔式的政局結構裏，統計數位靠層層上報，像地方經濟成長、稅收和就業機會的重要數據，都是用來衡量個別官員的政績，攸關各級官吏的切身利益，一些地方官員為了個人升遷便不惜假造數字。而且，大陸沒有一個組織可以自外於共產黨，地方黨部的領導人就是當地統計官員的頂頭上司，在這種情形下，統計官員實在很難堅持提報正確的資料。

²⁵ BBC中文網頁，〈中國罕見披露下崗工人人數〉，http://news.bbc.co.uk/chinese/simple/hi/newsid_1800000/newsid_1805900/1805976.stm，瀏覽日期：2014年4月7日。

²⁶ 〈中國大陸之農民就業問題探索〉，《兩岸經濟統計月報》(台北：中華民國行政院大陸委員會，2004年，第138期)，頁63。

此外，若將勞動力按產業劃分，從事一級產業的勞動力與產值皆有逐年減少的趨勢，然而2003年農業勞動力占總勞動力的比例高達49.1%，其產值占國內生產總值的比重卻只有12.6%，表示近5成的勞動力從事農業生產，然而所獲得的產值卻不到國內生產總值的2成(詳表3-7)。

表3-7 2001-2005年中國大陸勞動力狀況

單位：萬人；%

項 目	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
總人口	127,627	128,453	129,227	129,988	130,756
城鎮人口數	48,064	50,212	52,376	54,283	56,212
農村人口數	79,563	78,241	76,851	75,705	74,544
總勞動力	73,025	73,740	74,432	75,200	75,825
城鎮勞動力	23,940	24,780	25,639	26,476	27,331
農村勞動力	49,085	48,960	48,793	48,724	48,494
勞動人口組成(萬人)					
第一產業	36,513	36,870	36,546	35,269	33,970
第二產業	16,284	15,780	16,077	16,920	18,084
第三產業	20,228	21,090	21,809	23,011	23,771
勞動人口組成(%)					
第一產業	50.0	50.0	49.1	46.9	44.8
第二產業	22.3	21.4	21.6	22.5	23.8
第三產業	27.7	28.6	29.3	30.6	31.4
勞動人口占國內生產總值的比重(按產業劃分)					
第一產業	14.1	13.5	12.6	13.1	12.6
第二產業	45.2	44.8	46.0	46.2	47.5
第三產業	40.7	41.7	41.4	40.7	39.9

資料來源：中國國家統計局，〈中國統計年鑑-2006〉，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexch.htm>，下載日期：2014 年 4 月 9 日。

因此，中國農村勞動力贅餘之解決方式，關鍵在於農村勞動力如何運用之間題。事實上，由於農村勞動力面臨耕地面積減少、流動受限以及勞動力素質低落等因素，使實現農村勞動力再就業之目標困難重重。分析敘述如下：

(一) 在耕地面積減少方面

中國大陸有限的耕地自2001-2005年每年平均以123萬公頃的速度急劇減少當中。不論是生態的破壞、過度放牧、洪澇災害、工業污染等對大自然的破壞而造成大量耕地愈來愈貧瘠和荒漠化，或者是為了建工廠、修道路等為了發展城鎮而大量侵佔農用耕地，這都將使得中國大陸的耕地面積愈來愈少。

2001-2005年間耕地面積不斷減少，耕地面積約由1億2,763萬公頃減少至1億2,208萬公頃，平均每年減少123萬公頃。然而在此同時，農村勞動力數量卻仍維持4.9億人左右，農村出現人多地少的矛盾。此外，2001-2005年間，人均耕地面積由2001年的0.100公頃降為2005年0.093公頃，不足世界人均耕地面積的一半，嚴重限制了農業大規模生產以及農民收入的增長(詳表3-8)。

中國經濟學家陶冬認為，中國於人民幣升值問題上的戰略目標，在保持農民收入的增長以及社會的安全和穩定。中國領導人優先考慮農村問題的政策並密切關注人民幣升值對農業產業的影響，尋求避免危及中國的經濟增長和社會的穩定和諧。中國的農業產業尚未工業化，其產品在國際市場上沒有競爭優勢。大部分中國生產的農產品是由國內的消費者所消費，而且不具備高度商業化的特性。如果人民幣大幅升值，將拖累其農產品在國際市場上的價格，而中國國內對進口農產品的需求將增加。因此，國內農產品的需求將減少，其價格將下降，從而進一步削弱占中國人口60%的農業產業人口的支持度。²⁷

²⁷ Jingtao Yi, Yongnian Zheng, and Minjia Chen, “Revaluation of Chinese Currency and Its Impacts on China : A Political Approach,” *Issues & Studies*, Vol.44, No.2, June 2008, pp.211-212.

表 3-8 2001-2005 年中國大陸農業可耕地面積狀況

單位：萬公頃；公頃

項目	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
總耕地面積(萬公頃)	12,762.58	12,593.00	12,339.22	12,244.43	12,208.27
較去年減少(萬公頃)	60.73	169.58	253.78	94.79	36.16
人均耕地面積(公頃)	0.100	0.098	0.095	0.094	0.093
耕地面積減少情形(萬公頃)					
建設佔用減少耕地	16.37	19.65	22.91	21.85	13.87
災害毀損減少耕地	3.06	5.64	5.04	6.33	5.35
生態退耕減少耕地	59.07	142.55	223.73	73.29	39.03
農業結構調整減少耕地	4.50	34.90	33.13	20.47	1.23

資料來源：中國環境保護部，〈2001 年中國環境狀況公報〉、〈2002 年中國環境狀況公報〉、〈2003 年中國環境狀況公報〉、〈2004 年中國環境狀況公報〉與〈2005 年中國環境狀況公報〉，<http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkzb/>，瀏覽日期：2014 年 4 月 10 日。

(二) 在勞動力流動受限方面

中國大陸農村勞動力外出就業進城務工經商已成為農村勞動力轉移的重要方法之一。然而自 1958 年人民公社制度建立，中國大陸農民從此被完全剝奪了遷徙、擇業及生產的自由，實行嚴格的戶籍管理制度，將人民分成農戶人口與非農戶人口，農民即使進城務工經商，並不會因此改變他的身分，他仍然是從事非農產業的農民。隨著經濟增長趨緩以及城市地區近年來失業問題嚴重，國有企業下崗職工增加，城市和發達地區的政府為解決下崗失業的問題，制定和實施了一系列限制農民工進城的政策規定，這些都使得勞動要素的流動受到阻礙，農業勞動力無法順利轉移到其他產業。

(三) 在勞動力素質低落方面

由於城市與鄉村不平衡的發展，導致城鄉在接受義務教育上也有很大的不同。在城市，義務教育經費是由中央負責，然而在農村地區由於鄉鎮財政根

本無力承擔農村義務教育所需的費用，因此中國大陸農村的義務教育基本上是由農民自己來負擔的。由於龐大的教育費用對於農民來說是沈重的負擔，因此農村小孩輟學率相當高，有的根本沒有上過學，形成新一代的文盲。然而隨著經濟發展水準的提高和新興產業的興起，社會對勞動力素質的要求必然會越來越高，但農村大量的勞動力由於素質普遍不佳且缺乏轉職就業技能，使得農村轉移勞動力的就業空間狹小，且越來越難向非農業及城鎮轉移，難以在城鎮實現穩定就業。²⁸

眾多的人力是中國大陸最大的資產，但卻也是中共當局最大的挑戰。由於失業問題持續惡化，下崗職工、失業人民、農民生活貧困化，在甚至得不到政府的最低生活保障、面對生活朝不保夕的威脅下，中國各地工潮、農民請願、自殺或爆炸等極端事件都不斷在上演中。

對於近年來層出不窮的工潮事件，中共當局所採取的措施為「抓帶頭領導者，花錢收買其他跟隨著」的策略，以防止事件繼續擴大。到2004年10月為止，中國大陸工潮只侷限於一些孤立的地方，矛頭只是指向企業主管和市鎮領導，暫時還不至於危及國家政權；工潮只要不獲得橫向發展，使工人取得跨市、跨省的聯合，那對社會穩定的威脅還將只是局部的。然而，在2004年這一年中，工潮似乎也開始出現橫向發展的跡象，如果不同省份的工潮聯合起來，那就將對共產黨的政權構成威脅。學者專家也多認為中國政府最可怕的惡夢便是失業問題的失控，導致失業人口直接挑戰北京的領導，也就是全國性的勞工聯合起來，成為政治不穩定的力量。²⁹

²⁸ 〈中國大陸之農民就業問題探索〉，《兩岸經濟統計月報》(台北：中華民國行政院大陸委員會，2004年，第138期)，頁64-66。

²⁹ 〈中國大陸失業問題之探索〉，《兩岸經濟統計月報》(台北：中華民國行政院大陸委員會，2003年，第129期)，頁68。

表 3-9 2003-2004 年中國大陸地區上萬群眾抗爭活動

時間	抗爭人數、方式	成員階層	資料來源
(2003) 11-12 月	黑龍江省伊春及鶴崗二市林區民眾，抗議當局侵害職工權益，60 萬人上街頭請願	工人	爭鳴，2004 年 1 月號，14-15 頁。
(2004) 2.14-17	江西省萍鄉煤礦 2 萬多名工人和家屬包圍黨政機構，要求享有工作權、保障權、生存權	工人	爭鳴，2004 年 3 月號，18 頁。
(2004) 9 月	陝西省咸陽市 2、3 萬名工人及退休工人生活無著罷工抗議	工人	大紀元時報，2004.9.30-10.6，6 版。
(2004) 9.15-18	河北省保定市、唐山市近 5 萬多下崗失業工人及家屬，上街頭示威抗議	工人	動向雜誌，2004 年 10 月號，14-15 頁。
(2004) 9 月	湖北省隨州市數萬市民聲援下崗工人，抗議政府腐敗、濫權	工人 市民	動向雜誌，2004 年 10 月號，15 頁。
(2004) 10.12	齊齊哈爾市 3 萬多市民、工人、青年遊行抗議，要求解決拖欠生活費	工人	爭鳴，2004 年 11 月號，10 頁。
(2004) 10.16-18	內蒙古包頭市 1 萬多名下崗工人家屬，抗議失業	工人	爭鳴，2004 年 11 月號，10 頁。
(2004) 10.22	安徽省蚌埠市上萬名退休工人，不滿退休金過低，上街抗議	工人	中國時報，2004.10.21，A11 版。

資料來源：許志嘉，「逐年增加的示威抗爭事件」，行政院大陸委員會，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=62330&ctNode=6026&mp=1>，下載日期：2014 年 4 月 10 日。

而匯率與就業之間的關聯性，根據國外學者的研究指出，本國貨幣貶值將促進本國就業，本國貨幣升值則會對國內就業有不利的影響。例如克萊因(Klein)等學者藉由分析 1974 到 1993 年間，實際匯率變動對美國製造業的就業衝擊之資料指出，實際匯率對產業內與產業之間的就業影響來自兩方面。首先，實際匯率大

幅度的波動明顯的改變了國際貿易商品的相對價格。再者，由於產業間貿易模式的顯著差異，兩國間雙邊實際匯率的變動，對生產不同貿易商品的產業之衝擊也不盡相同；同時，克萊因等人更將實際匯率分為趨勢性實際匯率(trend real exchange rate)與週期性實際匯率(cyclical real exchange rate)兩種，認為趨勢性實際匯率變動顯著地影響著就業機會的重新配置，而週期性實際匯率變動則因為透過工作崗位的破壞對淨就業成長產生顯著地影響；因此，實際匯率升值對就業機會有顯著的破壞性(job destruction)，而且匯率的升值或貶值對就業的影響更隨著行業的開放程度而增加。³⁰

中國學者范言慧與宋旺等人的研究也認為，實際匯率的貶值對中國製造業就業有促進作用；實際匯率的波動將會通過企業對其升貶值的預期、實際匯率與企業進口和來自國內投入的關聯管道影響就業水準。行業開放程度和勞動密集程度越大，實際匯率對行業的就業影響也越大。自20世紀90年代以來，中國的經濟增長、出口以及引進外資皆獲得了較大發展，這些都可能對實際匯率構成升值的壓力，而升值又將導致就業和實際工資的降低，威脅國內就業形勢，從而對中國的宏觀經濟政策形成挑戰。為減輕人民幣升值所形成的就業壓力，可通過擴大出口以及對貿易部門的投資等途徑來增加製造業就業機會。³¹

此外，更有其他學者的研究發現，人民幣實際匯率有效的趨勢性升值和週期性升值都對中國製造業的就業有顯著的抑制作用。其主要的原因可能是：(1)中國製造業就業的增長相較其他國家更加依賴產品的出口，而且中國的產品在國際市場上的競爭力主要依靠低成本優勢，匯率變動對產品出口影響較大；(2)勞動效率是匯率影響中國製造業就業的主要管道；(3)中國的勞動力技能結構較低，因而就業受匯率變動的影響較大。事實上，適度低估的匯率是出口導向經濟發展

³⁰ Michael W. Klein, Scott Schuh, and Robert K. Triest, "Job Creation, Job Destruction, and the Real Exchange Rate," *Journal of International Economics*, Vol.59, 2003, pp.239-265.

³¹ 范言慧、宋旺，〈實際匯率對就業的影響：對中國製造業總體的經驗分析〉，《世界經濟》，第4期(2005年)，頁3-12。

的關鍵。因此，在中國出口需求導向的經濟發展模式轉變前，應該維持一個穩定和競爭性的匯率來促進經濟和就業的增長。³²

因此，雖然在面對以美國為首的國際強權施壓人民幣匯率升值與國內失業問題之間進退維谷的困境，顯然地，中國當局並不願意調整匯率政策，理由很簡單，那就是中國當局政策目標著重在保持出口的增長以促進國內的就業，並以國內社會的穩定與繁榮為首要目的，進而加強政權統治的正當性；而一個被低估的貨幣可增加出口商品競爭力，從而達成高水平就業率與維護社會安定的雙重利益。

第三節 利益集團的政治角力

與美國相比，中國利益集團的組織方式以及對政府施加影響的能力和管道有所不同，同時中國政府的政策導向在經濟發展中發揮著關鍵作用，在政策決定上有更大的自主性空間。不過和美國相同的是，在相當程度上，匯率依然是國內各種政治經濟利益折衷後的產物。

一般認為，對匯率政策最感興趣的是貿易部門產業。表3-10係根據原物料的採購和商品出口目的地的不同，將進出口企業分為四類：

(一) 在中國國內採購原物料加工後對外出口的企業位於表格的右上角，主要是中國企業和合資企業，包括國有企業。人民幣升值提高了它們產品的出口成本，降低了其產品的國際競爭力，因而對這部分企業而言，人民幣升值的影響是不利的。

(二) 原物料從國外採購，而產品面向國內市場銷售的企業位於表的左下角，對這些企業而言，人民幣升值降低了它們的相對成本，例如電子類產品

³² 卿石松，〈人民幣升值影響就業的機制、效應與政策含義〉，《經濟評論》，第2期(2009年)，頁9-10。

的生產商，主要是歐美企業，其影響是有利的。

(三) 從事原物料進口再加工出口的企業，位於右下角的區域內，以韓國、臺灣等國家和地區的企業為代表，人民幣升值提高了它們所使用的國內勞動力的相對成本，但對原料進口成本與產品出口競爭力彼此間的交互影響則是不確定的，因此匯率變動的實際影響並不確定。

(四) 在中國國內採購原物料加工後，產品面向國內市場銷售的企業位於表的左上角，人民幣升值對此類企業的影響較小。

表 3-10 人民幣升值對不同企業的影響

銷售 原物料	國內市場	國外市場
本國	對此類企業影響較小	出口導向企業競爭力降低(主要是中國企業和合資企業，包括國有企業)
外國	對內銷企業有利(主要是歐美企業)	對轉口貿易企業影響不定(以韓國、臺灣等國家和地區的企業為代表)

資料來源：張宇燕、張靜春，〈匯率的政治經濟學—基於中美關於人民幣匯率爭論的研究〉，當代亞太，2005年第9期，頁16。

總而言之，匯率升值對出口企業不利，而對產品內銷的企業有利。因此，出口和進口企業將組成不同的利益集團，向政府遊說。³³ 不過，與出口企業相比，進口商對政策的影響力相對較弱。

儘管目前對中國利益集團如何遊說政府進而影響政策的研究資料十分有

³³ 張宇燕、張靜春，「匯率的政治經濟學—基於中美關於人民幣匯率爭論的研究」，當代亞太，2005年第9期，頁15-16。

限，不過越來越多的研究認為，利益集團已經開始在中國的政治和經濟決策中發揮著越來越大的影響力。

在市場經濟較發達的國家，影響企業經營運作的公共政策與法規的制定一直是社會各種利益團體(包括企業)的權力鬥爭和利益平衡的結果。隨著中國大陸經濟的持續發展，各個利益集團的獨立意識日益覺醒。企業或產業集團作為越來越強大的社會利益集團，對政府政策制定過程產生越來越大的影響。影響企業運作的政策法規之制定將不再是政府決策者獨享的權力。從操作層面上看，政府決策者(政府行政部門，如中國國務院及地方政府；立法部門，如中國各級人民代表大會)制定政策和法規的過程是一個與社會各方面利益團體(包括工商企業)互動的溝通過程。企業在很多情況下通常會主動去影響政府的決策過程，從而形成對自己有利的競爭環境。換言之，企業影響政府政策制定過程的行為與策略運用是否成功直接關係到企業的經營業績及企業競爭力。企業不會被動地等待法律法規和政策的制定及實施並接受其約束，而是會通過各種手段在政府政策與法規形成的過程中施加影響，從而為企業本身創造一個有利的外部環境。這種企業為了謀求對自己有利的外部環境而積極影響政府政策和法規的制定與實施過程的行為稱作企業政治行為。企業政治行為通常也被稱為政治戰略。根據中國大陸學者田志龍等人的調查研究結果，按對政府環境影響的特點將企業政治策略分為7類，分別稱為直接參與策略、代言人策略、資訊諮詢策略、調動社會力量策略、經營活動政治關聯策略、財務刺激策略、制度創新策略(見表3-11)。³⁴

³⁴ 田志龍、高勇強、衛武，〈中國企業政治策略與行為研究〉，《管理世界》，第12期(2003年)，頁98-100。

表 3-11 中國企業政治行為與策略分類

政治策略	行為方式
直接參與策略	(1) 企業有人作為人大代表進入人大參政； (2) 企業有人作為政協代表進入政協議政； (3) 企業有人被聘為各級政府決策諮詢顧問或委員； (4) 企業有人直接就是政府官員； (5) 企業有人當選為較高級別的共產黨委員會委員； (6) 企業參加行業協會提出行業標準或規則； (7) 企業參加行業協會協助政府實施政策、法規； (8) 企業有人參加政府部門政策的擬定與研討。
代言人策略	(1) 企業直接找到熟悉的政府官員，希望他們為企業說話； (2) 企業通過政府官員的家人、同鄉、同學、朋友找到政府官員，希望他們為自己說話； (3) 企業找到熟悉的參與決策的非政府官員，希望他們為企業說話。
資訊諮詢策略	(1) 企業針對影響行業或本企業的政策、法規的制定、實施等相關的問題站在行業角度提出研究報告，以正式或非正式的方式呈送給有關政府部門和行業組織，以期產生影響。 (2) 企業針對影響行業或企業本身的政策、法規的制定、實施相關的問題站在自身的角度提出意見和建議，以正式或非正式的方式呈送給有關政府部門和行業組織等，以期產生影響。
調動社會力量策略	通過企業的力量，引起媒體、消費者群體、股東群體或其他利益相關者對某些事項的關注，形成一定的輿論導向，間接影響政府及行業決策行為。
經營活動政治關聯策略	(1) 成為政府驕傲和依賴的企業； (2) 做政府鼓勵的事情(如雇用下崗職工)； (3) 做政府推薦的事情(如兼併虧損企業)； (4) 做適合政治環境的事情(如民營企業積極建黨支部、工會、職代會並發揮其作用)；

	(5) 進行有利於政府政績的投資(如建當地的標誌工程)； (6) 重要經營事項請示有關官員； (7) 重要場合請有關官員出席； (8) 經常走訪有關政府官員。
財務刺激策略	(1) 從財務上支援與參加政府部門組織的各種活動； (2) 慈善捐款(如支持地方教育事業)； (3) 資助性公益廣告； (4) 答謝宴會和演講； (5) 支付差旅費； (6) 提供個人服務。
制度創新策略	(1) 通過企業的努力，找到現有制度的缺點，實踐新的制度規則，成為政府政策與規則改變的方向，再通過其他政治策略獲得正式承認； (2) 企業進入制度真空領域，引發新制度的討論與最終確立。

資料來源：田志龍、高勇強、衛武，〈中國企業政治策略與行為研究〉，管理世界，2003年第12期，頁100。

儘管存在各式各樣的政治策略，政治捐款和遊說被認為是利益集團用來獲得政治通路最主要的策略。事實上，對很多企業來說，遊說是他們政治戰略中最主要的形式。所謂遊說，是指企業通過各種途徑與政府官員進行溝通，力求在政府政策和立法的制定和實施過程中反映企業本身的利益和要求的行為。溝通的形式包括企業員工遊說和雇用外部的專業遊說機構，以及通過媒體或者其他集團建立聯盟進行間接遊說。溝通的資訊表現為多種形式：統計資料、事實、論據、預測、威脅、承諾等。

利益團體遊說作為一種政治現象，是古今政治生活中一種普遍而重要的現象。它在不同歷史時期、不同的政治制度下有著不同的表現形式。中國大陸實行的是「議行合一」的政治體制，全國人民代表大會是立法機構，也是最高的權力

機關，「兩院一府」（法院、檢察院和政府）都對人大負責。然而，在現實中，政府卻擁有很大的權力。雖然憲法賦予了人大立法的權力，但是中國的立法卻是行政部門主導的。即使是人大審議通過有關經濟社會監管的法律，其實也是由行政部門主導起草、修訂的。除了參與法律的起草，政府部門還制定了數倍於現有法律的大量行政法規和部門規章。在現實中，它們也具有類似於法律的約束力，而由於其數量眾多，對民眾和企業的影響更大、更廣泛，因而，中國企業無不花費大量的時間和精力與各級政府官員打交道。³⁵

企業的遊說活動一般有兩種方式：直接遊說與間接遊說。直接遊說是指企業或其代理人與制定、執行公共政策和立法的政府官員進行直接接觸。對於直接遊說而言，與政府官員的私人關係是非常重要的。為了壯大自身的影響力，企業也與其他利益團體建立聯盟或者通過新聞媒體等途徑間接對政府施壓，這被稱為間接遊說。在西方國家，企業的遊說大多是通過行業協會、專業遊說團體等中介組織來完成的。在中國，專業公關公司、律師事務所、各省、自治區、直轄市的「駐京辦」以及一些諮詢公司在一定程度上承擔著為企業遊說的職能。

此外，根據甘思德(Scott Kennedy)等人的研究發現：從行業協會遊說的目標看，全國性行業協會遊說頻率最高的是國務院相關部委，其次是地方政府，聯繫頻率最低的是全國人大和全國政協(見表3-12)。幾乎所有的全國性行業協會每年至少與國務院相關部委聯繫1次，75. 3%的全國性行業協會每年至少與地方政府聯繫1次，但有高達68. 5%的全國性行業協會從未遊說全國人大或全國政協。這一調查結果也與公共政策的過程理論相一致。即使在西方國家，立法機關往往只是影響更重大、長遠、宏觀，更具象徵和政治意義的決策。而行政機關由於擁有對資訊、財政資源的控制，擁有專業知識和長期任職的優勢，因此，儘管公共政策的過程也涉及其他主體，但制定和執行政策的權力最終落在行政機構。因此，

³⁵ 田志龍、高海濤，〈中國企業的遊說行為及其倫理規範研究〉，《管理學報》，第3卷第5期(2006年9月)，頁560-561。

各種利益集團往往將遊說的目標集中在行政機構，而不是立法機關。³⁶

表3-12 全國性行業協會針對不同目標的遊說頻率

單位：%

	從未	每年至少1次	每半年至少1次	每月至少1次	每周至少1次	每天至少1次	未回答	說不清
1. 國務院相關部委	1.4	12.3	30.1	27.4	19.2	4.1	0	5.5
2. 全國人大	68.5	9.6	4.1	1.4	0	0	5.5	11.0
3. 全國政協	68.5	11.0	4.1	0	0	0	6.8	9.6
4. 地方政府	24.7	13.7	23.3	19.2	1.4	1.4	5.5	11.0

資料來源：甘思德(Scott Kennedy)、鄭國勝，〈行業協會的遊說行為及其影響因素分析〉，《經濟社會體制比較》，第4期，2012年7月，頁151。

企業遊說的對象是能夠對政府政策和立法的形成和實施產生影響的政府官員。只要當預期的收益超過預期的成本，企業就會通過遊說影響政府官員的決策。對於政策決策者來說，一方面，在很多情況下，政策制定者並不完全瞭解某項決策所產生的影響，需要聽取不同的意見和建議，從而使得公共決策能夠考慮到各種利弊；另一方面，根據公共選擇理論，政府官員並不是大公無私的，他們也是追求自身利益最大化的「經濟人」，在對各項政策進行取捨時，他們通常會選擇那種能給自己帶來更多利益的決策。這使得企業能夠通過遊說影響政府官員的決策。³⁷

儘管中國政府在比較政治學研究中仍被視為一個專制政權，但這並不意味著利益團體的力量不能夠左右政府部門的決策。由於外資企業大都集中在東南沿海地區，例如廣東、江蘇、浙江與福建等，因此企業的遊說者首先會向當地的地方

³⁶ 甘思德(Scott Kennedy)、鄭國勝，〈行業協會的遊說行為及其影響因素分析〉，《經濟社會體制比較》，第4期(2012年7月)，頁151。

³⁷ 田志龍、高海濤，〈中國企業的遊說行為及其倫理規範研究〉，《管理學報》，第3卷第5期(2006年9月)，頁561-562。

政府或者中央政府駐當地的官員進行遊說。由於當地政府和相關官員的政治前途和升遷機會與這些企業的經濟成績密切相關，所以他們會向中央表達傾向支援這些企業利益的政策主張。

中國領導人，在匯率政策的決策上，也同樣受到來自中央委員會中央委員和政治局委員的影響。中國高層領導人在制定政策時通常著眼於兩項個政治目標：減少對共產黨統治地位的威脅與追求黨內相對權力的極大化。中央委員的組成有一部分來自地方和部級官員，這些官員背後即代表著某些特定產業的利益。謝淑麗(Susan Shirk)在「中共經改的政治邏輯」一書中提到，在毛澤東時代，尤其是大躍進與文革期間，毛為了政治鬥爭而將權力下放到地方，使地方政府所扮演的角色較前蘇聯東歐重要。這種「塊塊專政」結構，使地方擁有相對的自主權。在改革開放期間，中國地方官員表現的審查標準決定於地方經濟發展的程度，因此，中國的縣級地方政府，就像一個多層級的大型公司，縣級單位類似公司的總部，而鄉鎮就像其區域總部或分公司一樣。每一個層級的政府單位財政獨立，且又扮演著「利潤中心」的角色；在此情況下，成功的地方經濟發展不只為地方官員帶來地方的支持，也為其個人的政治生涯奠定了光明的未來。³⁸該政治升遷依賴於經濟發展的相對表現即意味著，在中國政治體制中的官員有著強烈的動機去關注經濟政策的分配結果。因此，中國政府官員被鼓勵去遊說有利於他們所代表行業的政策。利益集團可能影響專制政權的經濟政策，包括無論他們保持匯率的高估或低估。私人企業和行業協會對參與匯率政策制定的眾多地方政府或官僚機構進行遊說，藉此表達匯率政策的偏好。這些較低層官員的主張反映出這些利益集團的利益，因為他們的政治生涯都取決於其所代表行業的成功，而中國領導人

³⁸ Susan Shirk, "The Political Logic of Economic Reform in China," Berkeley: University of California Press, 1993, pp.4-18; Jean C. Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," Cambridge University Press: The China Quarterly, 144 (Dec., 1995), pp.1132-1149.

則選擇最能獲得地方官員和政治局委員最有力支持的匯率政策。³⁹這些政府官員背後所代表的利益集團，即是與其關係密切的國營企業。

中國大陸在加入世界貿易組織(World Trade Organization，簡稱WTO)後，為了因應國內市場開放與企業面臨的國際競爭壓力，「大公司、大企業」戰略的思想應運而生。在全球化趨勢下，中國積極推動「走出去」的戰略，鼓勵企業做大並走向全球市場。另外，也為了控制關係國家安全和國計民生的重要行業，積極建立與整合相關行業的國有大企業，以控制國家主要的軍事與經濟戰略資源。

從中國大陸改革開放以來，其國有企業改革為正式現代企業的起點，可以2002年11月召開的中共十六大全國代表會議為代表，也是中國大陸國家資本主義轉型的重要關鍵。此階段的國企改革重點，是深化國有資產管理體制改革，並實施政資分開，推進企業體制、技術和管理創新。在2002年後確立了主要國企資產管理機構，2003年4月「國務院國有資產監督管理委員會（簡稱國資委）」掛牌成立，代表國家履行「出資人」職責，成為當時擁有7兆元人民幣資產的「中央企業」管理單位。簡言之，中國企圖建立一個獨立的國有資產管理部門，管理從中央到地方的國有資產，並建立企業與國家的關係以及國企的考核體系。⁴⁰

中國對於國有企業的基本政策邏輯是：「政府控制央企，央企控制關鍵產業」。然而，隨著企業的規模擴大、壟斷地位提升，現在未必能達到政策的目標；中國國有企業集團不僅在市場具有高度壟斷地位，在利潤的比重更加集中，對於政府政策的影響力也隨之增強。由於中國國有企業本身就是利益集團，對政策有著強大的遊說和施加影響的能力，政府政策一般都會顧及他們的意見。換言之，

³⁹ David A. Steinberg and Victor C. Shih, "Interest Group Influence in Authoritarian States: The Political Determinants of Chinese Exchange Rate Policy," *Comparative Political Studies*, Vol.45, No.11, March 14, 2008, p.1413.

⁴⁰ 劉孟俊、鍾富國，〈中國集團企業興起與其影響〉，《台灣國際研究季刊》，第9卷第3期(2013年秋季號)，頁95-96。

國有企業將影響到中央政策的制定，也會發生與中央當局的權力賽局。⁴¹

此外，在中國中央政府層面，支援外資企業的中央機構主要是國家發展改革委員會和商務部，它們比支持浮動匯率的中國人民銀行的排位要更靠前，這意味著更高的政治影響力。而且，依賴外貿出口保持經濟增長的沿海省市領導，在中國共產黨中央委員會裏面擁有很大的發言權。因此，中國決策者在進行匯率政策調整的時候，外貿部門在政府內部有更高的話語權。我們可經由 2003 年到 2008 年間人民幣匯率變化和政府內部的爭論來印證此一觀點。

在 2003 年到 2005 年，央行調整匯率的主張受到國家發展改革委員會、商務部和沿海地方政府的抵制，匯率一直在低檔徘徊。但在 2006 年和 2007 年，由於出口市場一片大好，股票市場的市值也高速增長，國家發展改革委員會和商務部就減弱了對人民幣升值的反對。結果在 2006 年到 2008 年兩年內，人民幣兌美元匯率從 8 元人民幣兌 1 美金升到了 6.8 元人民幣兌 1 美金。2008 年，伴隨匯率升值，出口企業還面臨著出口退稅減少，環保政策限制和緊縮的貨幣政策等多重壓力。於是，他們就開始遊說人民幣停止持續升值的政策。

值得注意的是，2008 年中國調整人民幣匯率政策，並不是由於全球金融危機的威脅。因為中國出口的減緩發生在 2008 年的 11 月，而減緩人民幣升值速度的政令比這提前了四個月。另外，2005 年 7 月 21 日，中國人民銀行宣布人民幣升值 2% 是由於國際壓力的觀點也不可靠，因為美國施壓中國人民幣升值的最大力道是在 2003 年的秋天，但那時人民幣匯率還一直穩定了兩年。因此，更合理的原因是，利益集團在背後的政治影響才是人民幣政策改變的主要原因。⁴²

總而言之，中國在匯率政策選擇中面臨著眾多的不確定性。人民幣匯率的變

⁴¹ 劉孟俊、鍾富國，〈中國集團企業興起與其影響〉，《台灣國際研究季刊》，第 9 卷第 3 期(2013 年秋季號)，頁 111-112。

⁴² David A. Steinberg and Victor C. Shih, "Interest Group Influence in Authoritarian States: The Political Determinants of Chinese Exchange Rate Policy," Comparative Political Studies, Vol.45, No.11, March 14, 2008, pp.1410-1428.

動是有關利益衝突和中國政府保持政治經濟穩定考慮的產物。面對眾多利益集團的衝突以及對經濟增長影響的不確定性，中國政府的可能選擇是，逐步改變匯率水準和形成機制，並創造一系列制度條件，使之與經濟成長方式以及對應的社會目標相一致。和美國相比，政治因素在中國匯率政策中的作用可能更強，因為除了經濟後果外，匯率政策的調整還意味著社會問題與政權穩定的政治考量。



第四章 中美兩國在人民幣匯率問題上的博弈

在一國內部，由於存在政策非中性，某項特定的匯率政策會給不同的人群帶來不同的經濟後果，造成他們之間的利益衝突。那些有著相同或接近利益的人群因此結成利益集團遊說政府，試圖獲得有利於己的政策結果。例如匯率貶值將使出口商獲得出口的競爭優勢而使進口商受到損失，因此出口商和進口商將結成不同的利益集團，從相反的角度遊說政府。現實中這樣的利益集團大量存在，而最終的政策結果則取決於他們之間的博弈。

在這一場利益博弈中，政府或統治者也具有了特定的人格化特質，有其自身的政治經濟利益，例如對選舉、黨派壓力、政治合法性等因素的考慮。他們和利益集團有著千絲萬縷的關係，會將利益集團的壓力與自身利益相結合，通過不斷的討價還價與相互妥協，最終達成某種均衡。因此，一國內部並不存在某種簡單疊加或統一的國家利益，後者往往是各種利益集團較量達成的均衡。換言之，一國的國家利益只能形成於衝突的集團利益。表面上代表國家利益的政府政策，通常是一國內部強勢壓力集團之利益與政策制定者之利益的融合。¹換言之，匯率的形成與調整是國內不同產業利益相互平衡的結果；匯率的調整涉及貿易、投資、金融、就業等方面，涉及到誰來承擔調整「成本」的問題。

第一節 美中匯率衝突的雙層次博弈理論

隨著國際經濟貿易的發展，各國在經濟上的相互依賴與競爭，使得現實中的

¹ 張宇燕、張靜春，〈匯率的政治經濟學-基於中美關於人民幣匯率爭論的研究〉，《當代亞太》，第9期(2005年)，頁8-9。

國際關係變得日益複雜；傳統的國家主權受到挑戰，外交和內政的界限變得逐漸模糊，國際政治和國內政治相互影響的特徵越來越明顯。為了解釋國內政治與國際政治之間的互動關係，羅伯特·普特南(Robert D. Putnam)於1988年提出雙層博奕模式的分析架構。他認為，從政治經濟學的角度來看，國際經濟的衝突與協調可假設為國內與國際的雙層博奕。在國家層次上，國內集團透過施加壓力迫使政府採取有利於自己的政策，以實現利益最大化，而政治家則透過在集團中建立聯盟來謀求權力。在國際層次上，各國政府尋求最大限度地發揮自己的影響力，以滿足來自國內的壓力，同時使國家外部發展的不利結果最小化。這兩層博奕是同時進行的。所以，在某種意義上可以說，國家政策是國內國際兩股力量交互作用的產物。只要各國相互依賴，而且都是主權國家，那麼中央決策者就不能忽視兩個層次中的任何一層博奕。²

每個國家的領導者都必須面對來自國際和國內雙層面的壓力。在國際談判桌的對面，坐著外國談判對手，在領導者的旁邊坐著外交官和其他國際事務顧問。在國內談判桌周圍，領導者的後面坐著執政黨黨員、國會議員、主要利益集團的代表、領導者的政治顧問等。雙層博奕的複雜性在於，一個棋手在這一個棋盤上的行動可能是合理的(如提高能源價格、退讓領土、限制汽車進口等)，而在另一個棋盤對同一個棋手來說也許就是不明智的。在國際談判桌上對談判結果不滿意的首席代表可以導致談判失敗。反之，如未能滿足國內談判桌上的利益訴求，任何領導人都有下臺的危險。有時，聰明的談判代表為了實現談判目標，會在另一個談判桌上建立聯盟，從而實現他的目的。總之，普特南認為，雙層博奕比其他建立在單一國家行為體假定上的模式更能抓住國際談判的本質特徵。由此可見，雙層博奕理論把政治家作為主要的戰略行為體，政治家的戰略是同時對國際國內兩個棋盤面臨的約束和機遇的雙面算計。外交戰略和戰術同時受到其他國家接受程度和本國民眾批准可能的制約。外交是一個戰略互動的過程。在外交活動過程

² Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, 1988, p.434.

中，行為體需要同時考慮國內和國際的情況。³

雙層博奕的關鍵性在於，民主國家政府的決策既要能為本國國內接受，同時又要能為其他國家政府同意。而其他國家的政府也要考量本國國內接受的可能性。所以，在國際談判中，國內層次的博奕最為重要。為此，普特南提出了獲勝集合(Win-Sets)的概念。獲勝集合是指國際協定在國內行為體(包括政府部門、利益集團、各社會階層)中獲得批准(Ratification)的可能性。批准既指正式的投票程式(如美國憲法規定，國際條約需要參議院 2/3 以上的贊成票才能通過)，也指非正式的形式(如社會輿論的反應)。

首先，雙層博奕理論假定，在國際談判中，每方只由單一的領導人或首席談判者作為代表，而這個人沒有獨立的政策偏好，只是謀求達成對選民有吸引力的協議。為方便分析，普特南把談判過程分為兩個階段：

1. 經由談判者之間的討價還價，達成了初步協議，稱作層次 I；
2. 每個團體內部就是否批准協議分別進行討論，稱作層次 II。

把談判過程按先後順序分成協商和批准兩個階段，雖然不完全準確，但對研究是有用的。在操作上，預期談判的結果將是十分的重要。可能層次 II 的事先磋商和爭論就已經敲定了層次 I 的談判立場。反之，需要層次 II 的批准肯定會影響到層次 I 的談判。實際上，由於預期協議在層次 II 會被否決，層次 I 的實際談判可能在層次 II 的正式行動開始前就流產了。總之，在理論上，層次 I 的協議最終需要在層次 II 獲得批准，這是兩個層次之間一個重要的理論聯繫。⁴

「批准」可能需要一個(層次 II)正式的投票程序，例如，根據美國憲法規定，批准條約需要參議院三分之二的同意票，但這並不是必須的，層次 II 的行為體代表也可以是政府部門、利益集團、社會階層甚至是公眾輿論。在批准的過程中，

³ 鐘龍彪，〈雙層博奕理論：內政與外交的互動模式〉，《外交評論》，第 95 期(2007 年 4 月)，頁 62-63。

⁴ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, 1988, pp.435-436.

唯一的正式約束是同一個協議需要雙方批准，不重開層次 I 談判，層次 I 達成的協議不能在層次 II 修改。換句話說，最後的批准就是同意或拒絕，對層次 I 協議的任何修改都被視為拒絕，除非協議的雙方同意修改。有鑑於此，普特南把「獲勝集合」定義為當對層次 I 協議進行支持或否決的表決時，在表決者中得到必需數量支持者的集合。他認為，由於兩個完全不同的原因，層次 II 獲勝集合的大小對理解層次 I 協議非常重要。一是在其他條件不變的情況下，獲勝集合越大，層次 I 協議越有可能達成。根據定義，任何成功的協議都應在協議雙方獲勝集合的範圍內。因此，只有雙方獲勝集合形成交集(overlap)，才有可能達成協議。獲勝集合越大，越有可能產生交集。反之，獲勝集合越小，談判失敗的風險則越大。

5

普特南以圖4-1來解釋這一推論：假設 X_M 和 Y_M 代表X國和Y國分別能在各自國家得到批准的最小集合，而 X_1 和 Y_1 分別代表雙方各自能夠得到批准的最大集合。在此種情況下， X_1 和 Y_1 範圍內的任何協定都可以在雙方國內得到批准。如果Y的獲勝集合由 Y_1 縮小到 Y_2 ，位於 Y_1 到 Y_2 之間的結果就得不到Y的批准，只有 Y_2 到 X_1 範圍之間的協議能夠得到兩國國內的批准。此時達成的協議對Y更有利。如果Y國的獲勝集合繼續縮小到 Y_3 ，則和X國的獲勝集合無法產生交集，談判陷入僵局或者失敗。

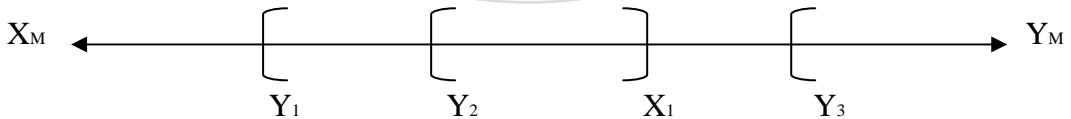


圖 4-1 獲勝集合縮小的結果

資料來源：Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, 1988, p.441.

⁵ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, 1988, pp.436-438.

然而，瞭解在什麼情況下會影響獲勝集合的大小是非常重要的。一般而言，影響獲勝集合的大小主要取決於：

一、層次II國內主要行為體的權力分配、偏好與戰略聯盟

普特南認為，任何可驗證的國際談判雙層博弈理論必須根基於層次II關於主要行為體的權力和偏好的國內政治理論。對層次II政治細節的抽絲剝繭，可以勾勒出決定獲勝集合大小的原則。

首先是投票者達不成協議(no-agreement)的成本越低，獲勝集合越小。達不成協議的成本對不同的投票者程度不一。對有些投票者來說成本低，對另一些投票者來說則成本高，而前者比後者更加懷疑層次I的協議。因此，有些投票者是一般性地反對或支持層次I的協議，不關注協議的具體內容，而另一些投票者的決定則取決於協議的具體內容。一般而言，小國、經濟較開放的國家、對外依賴性強的國家支持國際合作的力量會比自足性強的國家大。好比美國，對大多數美國人民來說，達不成協議的成本低，獲勝集合小，談判立場強硬，達成的國際協議少。

再者在利益偏好一致(homogeneous)衝突和利益偏好不一致(heterogeneous)衝突兩種情況下，談判代表面臨的問題截然不同。在國內利益偏好一致的情況下，談判代表在層次I贏得越多，協議越容易在層次II獲得批准。談判代表在層次II面臨的主要問題是處理投票者的預期與談判結果的落差。雙方都不可能在己方投票者中找到對方投票者要求的同情者，或在對方投票者中找到己方投票者立場的支持者。在利益偏好不一致的衝突情況下，談判者面臨的問題則複雜得多。例如，1919年，一些美國人反對批准凡爾賽條約，因為它對戰敗國太嚴厲，另一些人則認為它對戰敗國太仁慈。所以「越多越好」的原則不再適用。在有些情況下，層次I的談判代表可能在對手國內找到同情者和支持者。因此，可能出現跨

國聯盟，他們向各自政府施加壓力，要求採取他們共同支持的政策。⁶

其次是在不同集團和議題間的投票者參與率差異會影響獲勝集合的大小。例如，國際金融問題比國際貿易問題的投票棄權率高。層次Ⅱ投票者的參與積極性會隨著議題的政治化而發生變化。政治化、公開化程度越高，獲勝集合越小。所以，職業外交官都強調保守秘密對於談判成功至關重要。

最後則是議題的單一或多重性會影響獲勝集合的大小。在多重、複雜議題的談判中，層次Ⅱ的各個利益集團在不同的議題上可能有不同的政策偏好，這會使談判更加複雜，但同時也會提供合作機遇，首席談判代表可以在不同的議題之間進行平衡、交易、妥協，擴大獲勝集合。普特南借用經濟學中的無差異曲線提出了政治無差異曲線，說明議題之間的交易，在不影響選民的利益效用前提下，能夠擴大獲勝集合。他用圖4-2的兩議題談判的政治無差異曲線圖對此進行了解釋，圖中縱軸所表示的是投票率損失而不是效用損失。

為了簡化分析，假設A國與B國之間的國際談判存在兩個議題，如牛奶的進口和大米的出口。與此對應，A國內部存在兩個集團：牧場主集團和農場主集團，A國最偏好的結果位於右手邊的最上角點 A_M 。A國的政治無差異曲線都凹向 A_M 點，同一條曲線上的每一個點都代表了牧場主和農場主之間利益交易的所有可能集合。同一條曲線上的點表示A國內部支持協議的淨投票率結果一樣，離點 A_M 越遠的曲線，淨投票率損失越大，A國內部對協議的支持率越低。曲線 $A_1 A_2$ 表示A國國內為了支持協議通過所必須的最小投票支持率。 $A_1 A_2$ 曲線與 A_M 點所形成的V形區域代表著A國的獲勝集合。與此類似， $B_1 B_2$ 表示B國國內為了支持協議通過所必須的最小投票支持率。 $A_1 A_2$ 曲線與 $B_1 B_2$ 曲線形成的交集代表著兩國的獲勝集合交集，交集中的任何一個點代表協議能夠獲得A、B兩個國家的批

⁶ 鍾龍彪，〈雙層博弈理論：內政與外交的互動模式〉，《外交評論》，第95期(2007年4月)，頁62-64。

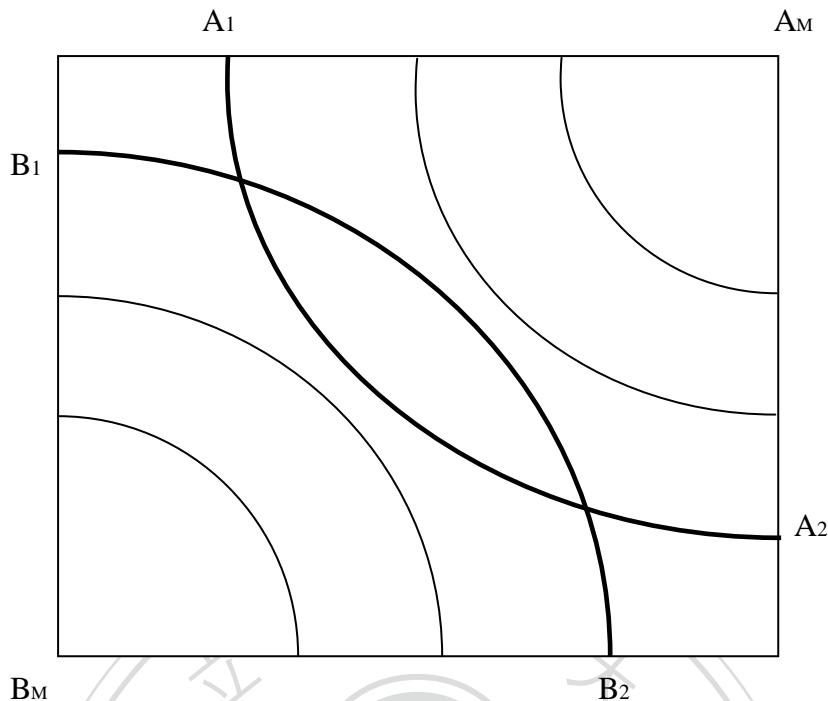


圖 4-2 兩議題談判的政治無差異曲線

資料來源：Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, 1988, p.447.

准。如果協議中只有單一議題，並且每一方都持強硬立場，此時不會存在牧場主和農場主之間的利益交易，兩國的獲勝集合交集有可能為零，合作無法達成。⁷

一般而言，在某個具體問題上具有最大利益的集團可能在這個問題上持最極端的立場。如果每個利益集團都堅持自己的立場，則任何協議也無法達成。因此，首席談判代表必須在不同的議題、不同的集團之間進行平衡、協調。此外，還可採取議題聯繫(Issue Linkage)的辦法以達成協議。普特南稱之為協同聯繫(Synergistic Linkage)。例如，層次Ⅱ的大多數投票者反對某個政策，但是如果有更多的工作機會作為回報，在首席談判代表能說服對手達成創造更多工作機會的國際協議的話，可能有些投票者就會改變原來的政策選擇而批准協議。普特南預

⁷ 曾雄軍，〈關於人民幣匯率政策的雙層博奕分析：2002-2011〉，(外交學院，博士論文，2014年4月)，頁 57-58。

計，隨著相互依賴程度的加深，協同聯繫將越來越多。⁸

二、層次II的政治制度

獲勝集合的大小取決於層次II的政治制度。例如，美國的三權分立給美國獲勝集合施加了較大的限制，這增加了美國談判者的談判能力，但是也減少了美國進行國際合作的機會。這種情況增加了政治領導人不履行其所作出承諾的可能性。⁹此外，批准程序也非常明顯地影響著獲勝集合的大小。例如，如果批准某項條約需要 2/3 的投票通過，那麼它的獲勝集合將小於只需要簡單多數投票通過情況下的獲勝集合。普特南認為，民主國家如美國的獲勝集合比專制國家小，談判優勢更大，但是非自願違約的可能性也更高，國際合作更為困難。¹⁰換句話說，在層次II投票者中，中央決策者的自主權越大，獲勝集合越大，達成國際協議的可能性越大。不過，這也意味著，一個國家相對於國內壓力的自主權越大，在國際談判中的相對優勢越小。¹¹例如，專制國家的談判代表比民主國家的談判代表讓人相信達成不利協議的阻力和壓力小。

除此之外，普特南指出，為了研究上的簡化，我們將談判階段只限定於兩個層次。但是在現實中，許多制度安排需要數個層次的批准，這增加了獲勝集合分析的複雜性和重要性。例如美國和歐洲共同體(European Community)的農業貿易談判，根據《羅馬條約》(The Treaty of Rome)規定，歐洲共同體國家共同農業政策的修改需要代表成員國的部長理事會一致通過。然後，決議還需要在各國內部獲得批准。在多個政黨組成的聯合政府，還需要在各個政黨內部得到批准。同樣，在美國，協議需要得到大多數農業組織的支持，在各個組織內部，則需要各個利益集團、地區的支持。在每個階段，有關分歧形態、議題聯繫、批准程序、單方

⁸ 鍾龍彪，〈雙層博弈理論：內政與外交的互動模式〉，《外交評論》，第 95 期(2007 年 4 月)，頁 62-64。

⁹ 薄燕，〈雙層次博弈理論：內在邏輯及其評價〉，《現代國際關係》，第 6 期(2003 年)，頁 57。

¹⁰ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, 1988, p.448.

¹¹ 薄燕，〈雙層次博弈理論：內在邏輯及其評價〉，《現代國際關係》，第 6 期(2003 年)，頁 57。

支付(Side-Payments，亦稱補償性支付)以及談判戰略等等，就必須加以考慮。¹²

三、層次 I 談判代表的戰略

層次 I 的每個談判代表都有最大化對方獲勝集合的動機，但是涉及到他自身的獲勝集合，他的動機則是複雜的。獲勝集合越大，他越容易達成協議，但同時其相對談判地位也越弱。這一情況經常使談判代表處於兩難困境。如果不考慮這種兩難困境，假定某個談判代表為批准某個協定希望擴大其獲勝集合，他可以採用傳統的單方支付(Side- Payments)和良好聲望(Good Will)戰略。在國際談判和現實政治中，利用單方支付來吸引邊緣支持者(Marginal Supporters)是個眾所周知的戰略。例如，卡特政府提出了許多有利條件(如公共工程)，以幫助說服立場搖擺不定的參議院批准巴拿馬運河條約。在雙層博弈中，單方支付既可來自無關的國內，也可能是來自國際談判。單方支付在雙層博弈中的價值是在於促進協議批准的邊際貢獻，而不是對接受國的總體價值。它針對的是邊緣投票者，而不是所有投票者。例如，在貿易談判中，它針對的不是自由貿易主張者，也不是保護主義者，而是立場中間者。¹³

此外，首席談判代表在國內地位高、聲望好更容易使協議得到批准。每個層次 I 的談判代表都高度關注雙方的受歡迎程度。因為，A 方受歡迎能擴大其獲勝集合，提高成功的可能性和 B 方的談判地位。所以，在正常情況下，談判代表應該想方設法提高在各自投票者中的地位和聲望。因為，高級談判代表能提供更多單方支付和良好聲望，所以，外國人都更願意與政府首腦而不是低級官員談判。¹⁴

¹² Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, 1988, pp.449-450.

¹³ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, 1988, pp.450-451.

¹⁴ 鍾龍彪，〈雙層博弈理論：內政與外交的互動模式〉，《外交評論》，第 95 期(2007 年 4 月)，頁 64-65。

普特南的雙層博奕理論源起於研究世界七大工業化國家首腦會議的過程，主要是以二戰後工業發達民主國家間的經濟合作談判為例，批評者認為，這只是國際談判中的一個特例，是否適用於非西方國家的談判？是否適用於經濟問題外的其他談判？為了證明雙層博奕理論的普遍性，在彼得·埃文斯(Peter B. Evans)、哈樂德·傑克布森(Harold K. Jacobson)與羅伯特·普特南合編的《雙面外交：國際談判和國內政治》一書中，作者在選擇案例時注意了廣泛性，包括專制國家和民主國家，發達國家和發展中國家的外交，戰前、戰後初、主要是近期外交，共11個案例，其中4個是關於安全和土地問題的，3個是關於南北關係的，4個是關於經濟問題的。每個案例都利用雙層博奕理論框架解釋談判結果的兩個層面：(1)達成協定的成功或失敗；(2)得失的分配。¹⁵

另外，中國自1978年開始，持續推動經濟改革開放的政策。改革開放政策不但改變了中國與世界的聯繫，更給中國國內政治、經濟和社會生活帶來了巨大的變遷，從而改變了中國政府制定和實施外交政策的內外環境。趙全勝認為，中國外交決策機制由改革開放前的垂直權威主義(vertical authoritarianism)轉變為改革開放後的水平權威主義(horizontal authoritarianism)。垂直權威主義是指最高領導人通過垂直指揮系統控制決策過程，其特點是一人控制外交決策。水平權威主義是指決策體制本質上是權威主義和集權的，但在最高領導階層有幾個權力中心來代表、協調各種利益和觀點，其特點是參與部門較多、議程較廣、利益主體多元，更廣泛地採取集體決策形式。¹⁶

蘭普頓(David M. Lampton)則認為改革開放後中國外交決策的顯著變化主要有四點：一是專業化(professionalization)，指中國高層精英和外交人員的知識專業化程度不斷提高，專家在外交決策過程中的作用越來越大，決策更多地依賴專

¹⁵ 鍾龍彪，〈雙層博奕理論：內政與外交的互動模式〉，《外交評論》，第95期(2007年4月)，頁65。

¹⁶ Quansheng Zhao, *Interpreting Chinese Foreign Policy: The Micro-Macro Linkage Approach*, (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp.78-110.

業部門提供的資訊。二是多元化(corporate pluralization)，指參與決策過程的組織、團體數量激增，有時除決策者外的個人也能影響政策的制定和實施。三是分散化(decentralization)，主要在國際經濟領域方面(高層外交和國家安全戰略的制定權依然高度集中)，隨著集中管理、經營權的下放，導致中央各部門決策的分散，或是從中央向地方的分散，更多的是政策執行權的分散，偶爾也有政策制定權的分散。四是全球化(globalization)，包括經濟全球化、資訊全球化，國家安全越來越需要通過多邊談判而不是單邊手段獲得。¹⁷

因此，隨著外交決策模式的轉型，只從國際環境單一層次難以具體描述中國的對外行為，而應從國內、國際互動的視角來分析。所以，普特南的雙層博弈理論仍是個適合的分析框架。

第二節 中美兩國政府在人民幣匯率政策上的博奕

中美兩國之間關於人民幣匯率的爭論從2002年起開始逐漸升溫。2003年以後，兩國在人民幣匯率問題上的衝突已達到白熱化的程度。美國政府官員，包括美國聯準會主席葛林斯潘、財政部長史諾以及總統布希，都曾公開表示希望人民幣升值。然而，與美國政府的態度相對照，中國政府在多種場合公開表示，中國並沒有操縱匯率進行不正當競爭。雖然從長遠來看，人民幣最終仍會走向某種方式的浮動，但是中國受國內經濟和金融條件的限制，匯率不適合驟然全部開放，中國會根據自己的國情和時間表進行匯率制度改革。換句話說，中國將不會考慮太多美國的要求，而將按自己的步驟進行改革。¹⁸

¹⁷ David M. Lampton, *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, (Standford: Standford University Press, 2001), pp.1-36.

¹⁸ 張宇燕、張靜春，〈匯率的政治經濟學—基於中美關於人民幣匯率爭論的研究〉，《當代亞太》，第9期(2005年)，頁10。

中國是美國最大的貿易順差國，同時又擁有大量的美元儲備，自然成為眾人眼中美國霸主地位的強有力挑戰者。在這樣的條件下繼續維持釘住美元的匯率制度，容易引起美國對經濟安全乃至更廣泛安全的擔心。首先，中國人民幣匯率繼續釘住美元不利於美國發揮其調整貿易逆差的競爭優勢，從而繼續維護和鞏固美元的國際貨幣地位。美元是國際上的霸權貨幣，能自主地獲得貨幣貶值帶來的好處，包括贏得出口競爭優勢和削減貿易逆差。但是中國通過釘住美元卻削弱了美元貶值可能獲得的實際利益。其次，為了維持對美元的固定匯率，中國必須持有大量的美元資產，這大大地增加了美國對中國的依賴。如果中國將持有的大量美元資產用於購買美國高技術產品，尤其是實施大規模企業兼併戰略，會對美國國家安全造成壓力；而如果中國拋售所持有的美元則有可能造成美元的進一步下跌。最後，普遍存在的人民幣對美元升值的預期，從某種意義上來說，也增加了美元甚至國際貨幣體系的不穩定性。¹⁹

對中國而言，維持對美元的固定匯率雖然有利於保持出口優勢，但缺點也是顯而易見的。首先，隨著國力增強，獨立的貨幣政策對中國而言變得越來越重要，而釘住美元則使中國不可避免地受到美國貨幣政策變動的影響，對美國通膨和利率變得越來越敏感。其次，持有巨額美元資產在相當程度上無異於把大量財富交由美國掌控，這對中國來說至少是一種潛在的風險。再者，當今世界上的主要國家基本上實行的都是浮動匯率，至少是有管理的浮動匯率制度，中國繼續維持釘住美元制度很容易成為他國詬病的對象。最後，伴隨中國開放程度的進一步提高及對原材料和國外產品需求的增加，維持現行幣值既鼓勵投機又無助於貫徹「走出去」與「參與國際分工」的戰略。²⁰

對於美國和中國兩個大國而言，長期把各自的利益綁在對方身上帶來的風險

¹⁹ 張宇燕、張靜春，〈匯率的政治經濟學—基於中美關於人民幣匯率爭論的研究〉，《當代亞太》，第9期(2005年)，頁18。

²⁰ 張宇燕、張靜春，〈匯率的政治經濟學—基於中美關於人民幣匯率爭論的研究〉，《當代亞太》，第9期(2005年)，頁18。

顯而易見。在某種程度上，中國和美國都希望人民幣與釘住美元的固定匯率脫鉤。美國希望人民幣升值並浮動，緩解美國的貿易逆差，維護美元的地位；而中國則希望通過匯率改革達到實現獨立的貨幣政策和減少對美元依賴的目的。所不同的是，兩國政府對於如何改革人民幣匯率制度的方法與原則存有相當大的歧異。

在此，我們運用普特南的雙層博奕理論，定義在2005年7月21日之前，美國國內的人民幣匯率政策獲勝集合為：(1)要求中國政府讓人民幣匯率升值，且在6個月內升值幅度應達到27.5%；²¹(2)中國政府應減少對匯率市場的干預，建立一個以市場為基礎的人民幣匯率浮動機制。同一時期，中國政府的人民幣匯率政策獲勝集合為：(1)人民幣匯率改革是中國的主權，每個國家完全有權選擇適合本國國情的匯率制度與合理的匯率水平。中國遵循市場經濟規律，但不屈從外界的壓力；(2)在人民幣匯率形成機制改革中堅持「主動性」、「可控性」和「漸進性」的三大基本原則。

單從兩國國內政治經濟角度考慮，中美兩國在人民幣匯率政策上的獲勝集合交集並不存在，即兩國衝突難以避免。但從2002到2005年間，中美在人民幣匯率政策上的博奕過程來看，兩國並沒有因為雙方在人民幣匯率政策上的分歧，而發生匯率戰或貿易戰。關於這一點，經濟學家陶冬把美國對人民幣匯率的政策稱之為「光叫不咬」的政策。他表示，「他是行政當局，他必須維護美國的利益，他一定要叫，而且一定要被選民看到他在叫。但如果真地『咬』下去，那是另外一回事情。人民幣大升值，必然帶來中國商品價格在美國市場的上升。一旦漲價，受傷害的不僅是中國出口商，還有美國的消費者—選民。……不咬的時候，你願意怎麼叫就怎麼叫；一旦咬下去，中國的出口商和美國的選民將同時受損失。其

²¹ 關於人民幣幣值是否低估的研究或低估的程度並沒有取得一致的共識，一般認為，人民幣匯率約被低估了15-40%或平均27.5%，這也是美國國內產官學界較為普遍的看法，例如2003年9月5日，美國參議院提出第1586號議案，該議案要求美國政府關於中國政府操縱人民幣匯率問題，對來自中國的進口產品加徵27.5%的關稅。

實布希在人民幣上做文章，是要通過這個來壓中國開放市場。」²²

因此，從雙層博奕理論來分析，我們可以說，這是因為中美兩國政府各自調整了在人民幣匯率政策的獲勝集合，並最終使兩國獲勝集合產生交集，即求得了人民幣匯率政策上的均衡解。具體而言，中美兩國在建立一個以市場為基礎的人民幣匯率形成機制這一基本政策上並無差異，唯一的區別在於美國要求中國在較短的時間內完成改革目標，而中國則堅持主動性、漸進性和可控性三大原則。因此，談判代表的談判策略所要調整的內容主要是人民幣匯率制度改革的時間問題，即是在較短時間內完成這一改革，還是在一個較長的時期內完成這一改革。

對中國而言，匯率改革並不僅僅意味著獨立的匯率和金融政策改革，它還意味著一次中國經濟和社會結構的大調整，有其顯著的社會後果。

中國當局顧慮的是，人民幣匯率改革如果處理不當，很有可能觸發短期經濟增長和長期經濟發展之間的矛盾；如果處理得宜，則能在保持經濟現有發展水準的情況下，進而推動社會經濟的深層結構轉型。這是因為，中國政府一方面在短期內有必要維持固定的匯率以保持出口的穩定成長，並促進經濟增長和創造就業；另一方面，從長遠來看，雖然中國經濟結構的調整十分必要，但如果人民幣匯率改革處理不好，相反地，則不但會阻礙短期經濟的增長，還有可能加劇經濟發展的不平衡，並強化出口在經濟增長中的依賴，集聚或引發更深層次的社會矛盾，增加當前社會的不穩定性。

中國政府對於急遽的匯率改革可能引發的一系列經濟、社會政治後果十分在意。因此，為了應對來自美國方面的壓力，在具體操作上，中國也逐漸形成一套全面的做法，包括：

- (1) 運用補償性支付戰略—派出赴美採購代表團，藉以減緩美國國內製造業的不滿，擴大美國國內的獲勝集合。

²² 陶冬，〈施壓人民幣美國光咬不咬〉，《財經時報》，2006年6月10日。

為了舒緩美國國內對雙邊貿易不平衡的怨氣，中國自2003年11月起接二連三地向美國派出採購團。2003年11月12日，美國商務部長埃文斯(Donald Evans)和以中國商務部副部長馬秀紅率領的中國貿易代表團簽訂了47億美元的採購合約，包括價值17億美元的30架波音新型737民航客機，以及美國通用電氣公司(General Electric Company)為它們提供的約500台引擎。²³

2003年12月19日，在佛羅里達州坦帕(Tampa)簽署近5億美元的購買化肥合約；12月18日，在芝加哥簽署了15.9億美元的採購合約；12月22日，在德克薩斯州休斯頓(Houston)簽署了總價值3.2億美元的氧化鋁採購合約；從12月開始算起，這個中國採購團在此次訪美行程中共簽署了超過24億美元的採購合約。

²⁴

2004年1月12日，中國赴美採購團簽署了數項合約，向美國廠商採購20多億美元的高科技設備；參與簽約的中國廠商都是一些主要電信和電腦製造商，其中包括中國電信集團公司和聯想集團公司，採購對象包括摩托羅拉半導體製造公司、英特爾公司和思科系統公司。²⁵

雖然這些採購並不能從根本上消除兩國之間的鉅額逆差，但中國合作的態度還是得到了美國方面的讚賞，多少緩解了來自美國國內的壓力。

(2)運用議題聯繫戰略——將匯率議題與服務貿易中的中國金融市場開放、商品貿易中的知識產權保護、政策透明度、美國對中國的高技術產品出口、中國市場經濟地位、雙邊投資、能源和環境、食品和安全以及國際經濟合作這些議題相聯繫，以國內金融市場的開放獲取美國在匯率政策方面的讓步，以美國金融集團的支持來平衡其國內製造業集團的壓力；通過商品貿易中的知識產權保

²³ 葉萌，〈中國採購團赴美以退為進〉，《商務周刊》，2003年第23期。

²⁴ 〈中國赴美採購團第二次大採購總額逾24億美元〉，《搜狐財經》，<http://business.sohu.com/2003/12/24/28/article217352879.shtml>，瀏覽日期2015年9月3日。

²⁵ 〈中國派團赴美採購20多億美元高科技設備〉，《大紀元》，http://free-gate.org/do/QaaZ/totLNkjeQ_AXg9Le0X/wW/V/rs/n447254.htm，瀏覽日期2015年9月3日。

護、政策透明度等議題方面的讓步來獲取美國跨國製造業集團的支持，以平衡其國內製造業集團的壓力；以擴大雙邊投資、能源和環境、食品和安全以及國際經濟等議題方面的合作，提高合作的收益、不合作的成本，獲取美國製造業集團的支持。

由此可見，中國談判代表所使用的議題聯繫是一種多議題聯繫戰略。這種戰略降低了人民幣匯率議題在眾多談判議題中的地位，同時使得各議題之間的利益交換更具可能性，不致於因為在某個特定議題中的爭議而產生大的紛爭，提高了兩國政府在匯率議題中合作的可能性。

也就是說，在中美人民幣匯率政策博奕中，為了調整兩國的獲勝集合，談判代表並不僅僅討論人民幣匯率政策議題，而是把它放在維護中美經貿關係大局的背景下，將其隱含於兩國經濟貿易政策協調中，這就給中美兩國政府的人民幣匯率政策合作留下更多回旋空間。²⁶

(3)運用談判戰略—增信釋疑，展開對美國各界的遊說工作，擴大中美兩國在人民幣匯率問題上的獲勝集合。

中國高層領導人頻頻出訪美國，對中美關係、經貿關係、人民幣匯率等問題提出解釋，以求擴大中美在這些問題上的共識。例如，2003年9月23日，關於人民幣匯率問題，中國外交部長李肇星在美中貿易全國委員會發表講話，指出：中國實行以市場供求為基礎的、單一的、有管理的浮動匯率制度，符合中國國情。中國將根據經濟發展水準、經濟運行狀況和國際收支狀況，在深化金融改革中進一步探索和完善人民幣匯率形成機制。再者，保持人民幣匯率基本穩定，有利於亞太和世界經濟穩定，也有利於中美合作金融環境的穩定，推動中美合作。

²⁶ 曾雄軍，〈關於人民幣匯率政策的雙層博奕分析：2002-2011〉（中國外交學院，博士論文，2012年4月，頁186-189）。

在貿易逆差問題上，李肇星認為，一要歷史地看待這個問題。從 1972 年開始，美國對華貿易 21 年都是順差，中國從 1993 年起才出現順差。二是中國出口的多是美國早已不生產的勞動密集型產品，質優價廉，不僅使美國廣大消費者受益，也有利於美國產業結構調整升級。三是中國對美貿易一半以上由外資企業完成，其中主要是美國公司。四，中國當然願意從美國增加進口，但需要美方合作，美國要求擴大對華農產品出口，但農產品價值有限，對消除貿易逆差作用不大，美國應放寬對華出口限制。²⁷這是中國政府比較早地應對美國在人民幣問題上壓力的做法。

2003 年 12 月 8 日，溫家寶在出席美國紐約銀行家協會舉行的午餐會上，發表題為「共同開創中美經貿合作的新局面」的演講中提到：中美貿易方面有些分歧和摩擦，有些分歧問題的產生，實際上是相互不瞭解。我深信，中美雙方通過對話與磋商，可以縮小我們之間的分歧，擴大我們之間的合作。中美貿易額從 1979 年的不足 25 億美元，發展到今天的 1000 多億美元，增長了幾十倍。兩國都從迅速發展的中美貿易中獲得了巨大的利益。

溫家寶說：經貿關係是兩國關係的經濟基礎。互利共贏的中美經貿關係，不僅給兩國人民帶來了實實在在的經濟利益，而且成為中美關係發展的重要基礎和強大動力。至於中美經貿合作的迅速發展，對於周邊地區經濟繁榮乃至世界經濟增長所起的促進作用，更是有目共睹。而中美貿易之所以能迅速發展，根本原因在於兩國經濟具有極大的互補性。這種互補性，很大程度上來自兩國經濟資源條件、經濟結構以及消費水準存在著很大的差異。

溫家寶指出：以解決兩國貿易不平衡為例。所謂把發展放在首位，就是強調向前看，通過進一步擴大兩國貿易來縮小不平衡。大家知道，美中貿易逆差擴大，這不是我們所追求的。但是，靠減少中國對美國的出口，這不是一個

²⁷ 李肇星，〈李肇星：人民幣匯率浮動對美影響不大〉，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/tslj/lbyl/jjdt/2003/09/73791.html>，瀏覽日期 2015 年 9 月 3 日。

好辦法。因為這樣做，既不利於中國，也無助於解決美國國內失業問題，反而會嚴重損害美國廣大消費者和美國在華企業的利益。比較現實的辦法是，美國進一步擴大對中國的出口。為此，我們已經以最大的誠意和最大的努力，大幅度增加了對美國農產品和機電產品的進口，並將進一步擴大我所需商品的採購。同時，我們也希望美國承認中國市場經濟國家地位，解除對中國高新技術出口的限制。在這方面，我真誠地希望，美國有關方面把那些陳舊觀念和不合時宜的做法拋到太平洋去，來一個大膽的與時俱進。²⁸

自2005年7月21日起，中國開始實行以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度。人民幣匯率不再盯住單一美元，形成更富彈性的人民幣匯率機制。這一改革措施，為中國贏得了調整的時間，同時為進一步按照市場供需制定人民幣匯率提供了更多空間。美國對於這些改革措施總體來說反應是正面的。美國把中國方面的措施與承諾完整地記錄下來，向外界公布，以向美國民眾和國會證明行政部門金融外交的有效性。²⁹

從中國角度來看，透過雙方戰略經濟對話，中國政府在人民幣匯率政策上進行了調整，從事實上的盯住美元的固定匯率制轉變為：(1)同意實行以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度；(2)在人民幣匯率形成機制改革中堅持主動性、漸進性和可控性三大原則，按照這些原則，人民幣兌美元匯率將漸進升值。

從美國角度來看，美國的人民幣匯率政策獲勝集合調整為：(1)接受中國實行以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度；(2)接受中國政府在人民幣匯率政策改革中堅持的主動性、漸進性和可控性三大原則，接受中國政府的人民幣兌美元名義匯率漸進升值的主張。

²⁸ 〈溫家寶演講 提出發展中美經貿關係五條原則〉，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/world/2003-12/09/content_1220281.htm，瀏覽日期2015年9月8日。

²⁹ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007年12月1版)，頁422-423。

可見，通過談判，中美雙方均實現了自身目標，兩國之間並沒有因為匯率博奕而發生匯率戰或貿易戰。對美國而言，中國同意建立一個基於市場為基礎的人民幣匯率形成機制，人民幣從2005年7月21日至2008年12月31日期間，漸進升值了17.4%的幅度，雖然沒有符合美方升值27.5%幅度的要求，但也基本上滿足了其目標需求。對中國而言，美國同意中國實行以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度，接受了中國在人民幣匯率政策改革中堅持主動性、漸進性和可控性三大原則，並接受了人民幣漸進升值17.4%的幅度，堅持了自身在人民幣匯率政策改革中的底線。³⁰

第三節 中美兩國利益團體在人民幣匯率政策上的博弈

在政策制定過程之中，往往會有公民個人、利益集團、政治領袖、大眾傳媒、專家學者等行為主體的參與。政策制定過程中的利益團體是由共同的利益聚集在一起組成的群體。該群體不以獲得政權為目的，只是在政策制定過程中施加自己的影響，以實現或維護自己的利益。在中國和美國，利益團體都會積極地參與它們各自國家的政策制定過程。在參與政策制定的成熟度方面，美國利益團體比中國利益團體更成熟。究其原因主要在於美國利益團體有著較長的發展歷史，美國利益團體的數量和種類也比較多，以及美國對利益團體的立法較為健全。美國利益團體與政策制定者的互動相當頻繁，它們甚至可以直接決定某些政策。而中國利益團體與政策制定者的互動相對有限。在這一方面，兩國利益團體與各自國家政策制定者的地位不同，對各自國家政策制定的影響力自然不同。

美國紡織業在美國經濟中的地位，並不如人民幣匯率糾紛表面上顯得那麼重

³⁰ 曾雄軍，〈關於人民幣匯率政策的雙層博奕分析：2002-2011〉（中國外交學院，博士論文，2012年4月，頁187）。

要。作為美國經濟中不斷萎縮的行業，美國紡織業 2005 年年產值僅為 320 億美元。³¹但是，作為吸收製造業工人最多的行業之一，紡織服裝業仍然具有重要的經濟與社會意義。根據美國勞工部勞工統計局(Department of Labor's Bureau of Labor Statistics)9 月發佈的《月度勞工報告》(Monthly Labor Review)，截止到 2005 年 5 月，美國的紡織業從業人員達 662,700 人，其中紡織廠佔 225,100 人，紡織產品廠佔 178,400 人，服裝廠佔 259,200 人。³²而美國的整個紡織產業，包括成衣、機械、化學、棉及人造纖維等部門，雇用了將近 100 萬名工人，紡織產業仍然是美國提供就業機會最多的製造產業之一。³³

與紡織業有關的美國利益集團涉及到紡織品、成衣、棉花、化學纖維以及紡織機械製造等行業，它們要求政府對紡織品與成衣進口設限，此一利益訴求具有明顯的貿易保護主義色彩。自 2004 年 10 月 8 日起，美國全國紡織組織協會(National Council of Textile Organizations)、美國全國紡織協會(National Textile Association)、美國全國縫製產品工業協會(The National Association for the Sewn Products Industry)、美國全國棉花協會(National Cotton Council of America)、美國纖維製造商協會(The American Fiber Manufacturers Association)以及一家名為「團結起來！」(Unite Here!)的美國勞工組織組成遊說聯盟，聯合向政府施加壓力。他們是向美國政府遊說的主要政治力量。在他們的遊說之下，紡織產業集中的各州國會議員特別是聯邦眾議員，組成所謂的國會紡織議員團(Congressional Textile Caucus)，這是遊說聯盟在立法機構中依賴的核心力量。他們透過與相關國會議員的緊密配合，提出立法案，或在立法中採取集體行動，以獲得有效的談判籌碼。

。³⁴

³¹ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 224。

³² “U.S., China Sign Comprehensive Bilateral Textile Agreement,” Bureau of International Information Program Digital, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2005/11/20051108165142ajesrom0.4601862.html#axzz3pqny7ou1>, Accessed November 28, 2015.

³³ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 224。

³⁴ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 231。

2004 年 6 月，與紡織業相關的遊說團體發動美國國會民主與共和兩黨 130 多位議員分別致函布希總統，請求美國政府說服世界貿易組織延長全球紡織品配額制度。他們指出，根據美國工業部門的研究，自 2005 年 1 月 1 日起，紡織品配額制度將全面取消，屆時，美國 3 分之 1 的紡織品市場將被中國佔領，美國全國 1,300 多家紡織廠將被迫倒閉，65 萬美國紡織工人面臨失業。此外，民主黨總統候選人約翰·克里(John Forbes Kerry)與另外 15 名民主黨參議員和 13 位共和黨參議員在一封聯名簽署的信中指出，中國在全球紡織品和服裝貿易方面的霸主地位不但會損害美國的利益，也將動搖幾十個其他苦苦掙扎國家的經濟和政治穩定。一旦配額制度取消後，美國、歐洲和多數發展中國家將總共喪失 3,000 萬個工作機會，而得到好處的主要是中國。³⁵ 僅管布希政府拒絕了他們的要求，但是，他們的行動仍然產生了廣泛的影響，同時也迫使行政部門採取更具有妥協性的對策。

2004 年 9 月 8 日，民主黨眾議員提出名為《針對中國紡織品及服裝市場保護法》(HR.5026)的立法案，要求布希總統修改針對中國紡織品的市場保護措施的實施法規，為美國本土紡織品及服裝業提供實質保護。該法案更要求美國政府採取一項更全面的政策，並立即與中國進行正式磋商，或更積極執行美國在市場保護措施下的權力，一旦中國不同意解決這個問題，即刻對其實施配額限制。³⁶

此外，在一封發給布希總統的信件中，民主黨領袖指責政府對有關問題一直坐視不理。該信件指出，自布希總統上任後，美國製造業失去 270 萬個工作機會。除非政府採取行動幫助紡織業這個美國最大的製造行業之一，否則所流失的崗位將會繼續增加。信件還表示，中國可能雄霸全球紡織品及服裝市場，問題引起美

³⁵ 〈美議員要求延長全球紡織品配額〉，《美國之音中文網》，<http://m.voachinese.com/a/a-21-a-2004-06-10-17-1-63390817/994481.html>，瀏覽日期 2015 年 11 月 3 日。

³⁶ 〈美國業界再次要求限制中國紡織品進口〉，《美國商情快訊》，2004 年第 18 期，<http://info.hktdc.com/alert/chi/usc0418.htm>，瀏覽日期 2015 年 11 月 3 日。

國企業、工人及社會極大關注，並會影響較貧窮的發展中國家，包括加勒比海盆地國家。預計中國將佔全球紡織品及服裝生產量的 5 成，較現時的 17% 大幅增加。³⁷

2004 年 9 月 1 日，美國製造業行動聯盟、美國全國紡織業組織協會及美國全國紡織業協會宣布，即將根據「市場可能受到干擾」的條文提出申訴，藉此阻止中國生產的紡織品及服裝在 2005 年 1 月 1 日後湧入美國。美國紡織業聲稱，必須於現時根據「市場可能受到干擾」條文提出申訴，因為在現時提出申訴，可於明年 1 月配額取消後實施進口限制。業者認為，假若待明年市場真正受到干擾才提出申訴，該等市場保護措施的作用不大。預計進口產品湧入美國造成的損害將於 2005 年中顯現，很多美國廠房將被迫倒閉。³⁸

美國紡織業界抨擊，中國政府干預貨幣市場，低估人民幣兌美元的匯率，僅此一項就使得中國商品在美國市場享有 30% 至 40% 的價格優勢。³⁹ 中國採用操縱貨幣、發放工業補貼等不公平貿易的做法維護了中國紡織業的低成本競爭力，因而衝擊了美國本土紡織品的成衣廠商。美國紡織業利益團體希望藉由人民幣匯率爭議的時機，迫使美國政府對中國進口紡織品繼續施行特別的限制措施。

而在中美人民幣匯率政策的博弈上，受到人民幣匯率升值影響程度最大的是中國的出口商，其中，也以紡織出口商感受的壓力最大。因此，在匯率改革的醞釀與實施的過程中，他們表現出來的擔心甚或反對的聲音也是最大。例如，《國際商報》於 2005 年 7 月 29 日引用國家紡織工業協會的說法認為，人民幣升值對進口比重高、外債規模大、或擁有高流動性或鉅額人民幣資產的行業而言是一大

³⁷ 〈美國業界再次要求限制中國紡織品進口〉，《美國商情快訊》，2004 年第 18 期，<http://info.hktdc.com/alert/chi/usc0418.htm>，瀏覽日期 2015 年 11 月 3 日。

³⁸ 〈美國業界再次要求限制中國紡織品進口〉，《美國商情快訊》，2004 年第 18 期，<http://info.hktdc.com/alert/chi/usc0418.htm>，瀏覽日期 2015 年 11 月 3 日。

³⁹ 王勇，《中國與美國的經貿關係》，(台北：秀威資訊科技，2007 年 12 月 1 版)，頁 237。

利多，而對出口行業、外幣資產高或產品國際定價的行業衝擊較大。⁴⁰

中國紡織服裝、鞋、帽等製造業是僅次於電子通信行業的第二大出口產業，出口依存度高達 51%，而且其不斷擴大的國際市場佔有率又是建立在勞動力成本優勢和價格優勢之上的。因此，紡織工業協會分析認為，人民幣升值後，將大大削弱中國紡織服裝產品在國際市場的價格競爭力，紡織服裝行業將成為人民幣升值的重災戶。相對而言，在該行業中，化纖行業因原材料進口成本相對下降而出口比重較小，負面衝擊不會很大，而出口依存度較高的服裝行業的受損則較大。在外銷產品利潤率下降的情況下，很多產品將由外銷轉為內銷，加劇國內市場的競爭。根據測算，美國設限及人民幣升值 2%，紡織業出口將減少 25 億美元，工業總產值增速下降近 3.5 個百分點。⁴¹

中國紡織工業協會新聞發言人孫淮濱認為：人民幣升值後，將會影響到素以「價廉物美」佔據世界市場的中國紡織品的出口和國際競爭力，在短期內必然會給行業中的出口型企業帶來一定的壓力。尤其在 2005 年，成本增加、減利的因素比較多，而且國際貿易環境十分嚴峻，各種貿易摩擦接連不斷，再加上人民幣升值，就使得紡織出口企業的壓力更大。從理論上來說，人民幣升值會使我們企業出口產品的價格優勢有所削弱。除此之外，有些供貨合約在升值之前簽訂，匯率變化會帶來價格變化，而合約履行必須按合約價格執行，這也將直接影響到企業的利潤。孫淮濱指出，紡織行業的平均利潤率本來就不高，只有不到 3%。2% 的匯率調整幅度，將使利潤率、產品附加值本身就不高的企業承受巨大壓力，甚至造成一定的虧損。⁴²

⁴⁰ 〈人民幣升值對國內紡織行業影響〉，《上海情報服務平台》，<http://www.libnet.sh.cn:82/gate/big5/www.istis.sh.cn/list/list.aspx?id=2107>，瀏覽日期 2015 年 9 月 11 日。

⁴¹ 〈美國胃口大開 壓中國紡織品作出更大讓步〉，《人民網》，<http://finance.people.com.cn/BIG5/42773/3599403.html>，瀏覽日期 2015 年 9 月 11 日。

⁴² 〈人民幣升值影響紡織幾何？〉，《中國服裝網》，<http://www.efu.com.cn/data/2005/2005-07-28/113426.shtml>，瀏覽日期 2015 年 9 月 23 日。

此外，大多數中國紡織服裝企業對人民幣升值後的衝擊均甚為擔憂。像是寧波健鷹針織有限公司董事長吳壽國對此憂心忡忡表示：紡織企業配額本來就有限，歐美國家的訂單不敢接，利潤在退稅的情況下減少 4 個百分點，如今又因人民幣的升值被「刨去」了兩個點。雖然去年健鷹總共出口 1,900 萬美元，本以為今年能有所增長，但現在已不抱希望，能保持去年的水準就不錯了。⁴³而山東櫻花集團總經理許鋼提到：櫻花集團 95% 的產品都是直接或間接出口，人民幣升值肯定會給企業帶來利潤損失。雖然企業事先做了一些風險防範措施，如在接單上儘量不接數量太大和週期太長的單子；在產品價格方面適當上調增加一些利潤，還有就是儘量在原料進口上實行短週期的規模加大等，但保守估計企業也要損失數十萬元，這還不包括對企業將來的影響。⁴⁴

主管中國貿易政策與出口業務的商務部認為，人民幣升值將對中國出口和製造業產生非常消極的影響，將導致許多出口企業的破產，影響到中國的經濟增長和社會穩定。雖然商務部是中國國務院的一個部門，它不能被稱為利益集團，然作為控制貿易政策和出口的機構，與其在中國經濟增長中的核心作用，它自然傾向於出口商的利益，並已成為反對人民幣升值的代言人，特別是勞動密集型的出口企業；從此一方面來看，商務部的立場和大多數中國沿海製造業地區依賴出口的地方政府一致，並已經形成了一個巨大的總利益集團。⁴⁵

當這些省分的利益受到人民幣升值的威脅，他們便透過各種途徑對政府主管部門施加壓力。從幾位商務部官員的演講內容可以明顯看出，商務部和出口企業對於貨幣升值將損及產品出口有著相似的一致共識。例如，前商務部副部長兼商務部發言人姚堅表示，中國應盡量保持人民幣匯率的穩定。他們認為，人民幣升

⁴³ 〈人民幣升值影響紡織業利潤〉，金石期貨有限公司，<http://www.jsfco.com/Article>ShowArticle.aspx?ArticleID=37060>，瀏覽日期 2015 年 9 月 23 日。

⁴⁴ 〈紡織業夾縫求生〉，招商銀行，<http://big5.cmbchina.com/gate/big5/info.cmbchina.com/Stock/Detail.aspx?channel=Report&topic=HYYJ&id=%7BFF9A47AF-81F2-42E1-8445-777469A36015%7D>，瀏覽日期 2015 年 9 月 23 日。

⁴⁵ He Xingqiang, "The RMB Exchange Rate: Interest Groups in China's Economic Policymaking," *World Security Institute*, China Security, Issue 19, 2011, pp.25-26.

值會使中國的出口增長減緩；統計數據顯示，在匯率改革開放前的 2003 至 2004 年期間，出口分別增長 34.6% 與 35.4%，經過兩年的改革，2007 至 2008 年的出口增長率大幅降低至 25.7% 與 21.9%。⁴⁶

自 2005 年人民幣匯率改革後，中國政府嘗試藉由強迫出口企業走出低價競爭的成長模式以此來減少貿易順差，並鼓勵產業製造高附加價值的產品來增加利潤空間。但隨著 2007 年後期美國經濟開始放緩，人民幣升值墊高製造商成本的效應開始顯現。同時，政府對貸款的限制、新勞動合同法的頒布和不斷上漲的勞動力成本，不少企業在短短幾個月內面臨利潤急劇下滑的處境。紡織品、服裝、玩具，鞋類等勞動密集型產業的打擊尤其嚴重。在 2007 年的下半年，紡織產業規模較大的幾個省分吹起了紡織企業一連串倒閉的風潮。2008 年，紡織企業破產的情況更為嚴重。依據中國國家發展和改革委員會(National Development and Reform Commission, 簡稱 NDRC)經濟運行調節局(Bureau of Economic Operations Adjustment)的統計資料顯示，在 2008 年前五個月，紡織行業累計虧損比 2007 年多出近 100 億人民幣，超過 10,000 個小型和中型紡織企業關閉，三分之二廠商面臨重組。

面對日益惡化的窘境，勞動密集型行業協會開始遊說當局減緩人民幣升值的脚步。他們認為，如果政府沒有採取干預行動，大量勞動密集型企業會很快倒閉，數以千計的工人將被解僱，而粗估在紡織產業中將有 2 千萬受雇工人的生計受到威脅。⁴⁷

在 2008 年 3 月初，中國紡織工業協會的代表(The China Textile Industry Trade Association, 簡稱 CTITA)參觀了江蘇、浙江、廣東、河北、山東與福建等省，調查當地紡織工業的受損程度。他們得出的結論是，每個省份的紡織行業正面臨

⁴⁶ He Xingqiang, “The RMB Exchange Rate: Interest Groups in China’s Economic Policymaking,” *World Security Institute, China Security*, Issue 19, 2011, p.26.

⁴⁷ He Xingqiang, “The RMB Exchange Rate: Interest Groups in China’s Economic Policymaking,” *World Security Institute, China Security*, Issue 19, 2011, pp.27-28.

著迫在眉睫的危險。回到北京後，他們總結了情況提出報告，請求商務部和其他相關高階部門給予援助。工業協會領導向國務院報告指出，由於人民幣升值的結果，紡織行業的平均利潤只有 3%，如果狀況持續沒有改善，紡織行業將面臨更大的困難。因此，中國紡織工業協會要求不要進一步削減 2008 年的出口退稅，並建議將出口退稅回調到 13%，從而協助紡織行業渡過難關。在 5 月，中國紡織品進出口商會(The Chinese Chamber of Commerce for Import and Export Textiles，簡稱 CCCT)也調查了紡織行業的情況，並向商務部提交了報告，同樣也建議調整紡織品的貿易政策。該商會希望將退稅率提高到 15%，甚至最好是採取不課徵也不退回的政策，而這將使出口退稅提高至 17%。⁴⁸

面對來自企業提高出口退稅率，保持人民幣匯率穩定的呼聲，中國政府面臨著相當大的壓力。其結果是，中國的政府高層參觀了幾處主要的紡織工業製造地區，並給予紡織行業特別的關注。這種大規模的調查和研究往往是政府制訂政策的重要參考依據。除了中央政府的領導階層，相關政府部門，例如商務部，銀監會和國稅總局還參觀了坐落在浙江、廣東和其他地方的紡織產業。同時，出口下降、就業形勢惡化以及商家倒閉的訊息不斷地經由不同渠道傳遞到中央政府。一些紡織行業的企業家和學者開始利用他們在全國人民代表大會的影響力，在會議上陳述紡織行業的困境，要求政府提高出口退稅率，保持人民幣匯率的穩定。⁴⁹

2008 年，紡織行業，特別是那些來自香港、台灣和廣東的企業投資者，通過各種渠道去不斷地對商務部施加壓力。他們的基本論點是，人民幣升值太快，損害了廣東出口加工產業及其利益。為了回應紡織行業的意見，商務部同意促進紡織品出口政策的穩定，認為紡織行業在傳統的勞動密集型產業裡，具有相對的競爭優勢。此外，紡織行業向來被視為一個促進就業的主要貢獻者，直接從業人

⁴⁸ 〈外貿全國大摸底 貿易政策如何調整〉，《苦勞網》，<http://www.coolloud.org.tw/node/24076>，瀏覽日期 2015 年 10 月 17 日。

⁴⁹ 〈紡織出口退稅回調在望，風向標人民幣匯率〉，《中國綢都網》，<http://www.168tex.com/wap/WapNewsView-35004.html>，瀏覽日期：2015 年 10 月 27 日。

員有 2,300 萬人，每年有 1 億農業人口為紡織工業提供約 600 萬噸天然纖維原料。因此，該行業對於中國的經濟發展和社會穩定至關重要。⁵⁰

在 2008 年，許多企業的倒閉和因此產生的失業問題已成為中國政府不得不面對處理的課題。這個問題已不再僅僅是一個經濟問題，而是政治穩定的議題。中國政府因此開始反復強調穩定出口。如果不能保持穩定的成長速度，失業率將擴大農民工返鄉的熱潮，而這將伴隨著社會動盪的危險。其結果是，在 2008 年下半年，中國政府的政策，採取了 180 度的大轉彎，提高紡織產品的出口退稅率 3 次。從 7 月中旬開始，美元兌人民幣匯率的範圍更收窄至 6.81 至 6.85，維持在一個非常小的波段。中國的匯率政策再次回到了接近釘住美元的格局，人民幣幾乎停止升值。從 2005 年 7 月至 2008 年 7 月，中國人民銀行推動人民幣匯率改革的政策也幾乎停了下來，可以說，這是出口產業，特別是紡織產業施加壓力的結果。這種情況一直持續到 2010 年的 3 月份。

⁵⁰ 〈商務部：積極採取措施保持紡織業出口穩定〉，《中國儲運》，2008 年第 11 期，頁 131。

第五章 結論

自中國於 2001 年加入 WTO，中美兩國經貿關係的往來日益緊密。隨著中美貿易總量的迅速攀升，尤其是雙邊貿易結構不平衡的快速發展，中美兩國註定要在匯率這一極其敏感又極具關鍵的領域產生衝突。

人民幣兌美元匯率的政策與體制在失衡的雙邊貿易關係上是一個重要的討論課題。匯率的任何變動顯然將牽動兩國國內政治的格局與利益集團的利害關係，也就是說，中美兩國圍繞匯率問題展開博奕的一面，涉及到一個誰調整、誰受益的問題。

第一節 研究發現

美國在人民幣匯率問題上的政策，主要在反應來自美國國內利益團體的訴求。美國本土製造業是要求人民幣大幅度升值的主要政治力量，它們遊說美國國會和行政部門，企圖迫使美國政府向中國施加壓力。

美國的憲政體制是鼓勵利益集團政治發展的關鍵因素。美國憲法不僅僅是世界上最早的文章憲法，也是文字內容最短的、最少的憲法之一。《美國憲法》共 7 條，還包括 27 條憲法修正案。它確立了美國三權分立的基本權力架構與競爭性的選舉制度，此種政治特性是美國利益集團政治欣欣向榮的基礎。

美國是利益團體政治最為發達的國家。美國的政治體制保障並鼓勵利益集團在公共政策與社會經濟領域中發揮作用。無論是外交政策、貿易政策，還是國內問題，利益團體均有很大的活動空間。因此，美國的任何一項公共政策都是在不

同利益團體的激烈競爭下，在利益團體與立法機關、行政部門間艱難的討價還價基礎上達成的。

美國利益集團對於政策制定具有重大的影響力，乃是由於美國憲法保障人權條款，包括言論自由與結社自由，這是利益團體大量產生的法律依據。此種憲政體制鼓勵利益團體參與決策的權利。

再者，美國三權分立和權力制衡的政治制度，將憲法性權力，立法權、行政權、司法權分別授予立法機關(國會)、行政機關(總統)和司法機關(聯邦法院)，並使每一個部門都能制約其他兩個部門的行動，從而確保任何部門都不能佔據統治的地位，此種相互制約、互相牽制的政治體制，著實為利益團體的發揮影響力提供了空間。

最後，週期性選舉以及參選人對政治資金的需求為利益團體的實質參政提供了肥沃的土壤。選舉制度是美國憲法的制度安排，憲法規定無論是國會的眾議員、參議員還是總統均由選舉產生。定期而頻繁的各級選舉是美國政治過程的重要環節，是推定政策變革的主要力量。國會選舉每2年1次，總統大選每4年1次，除了總統大選有選舉補貼外，其他各級選舉經費主要靠自籌方式募集。

因此，對於政治家來說，尤其是任期只有短短2年的眾議員，即使本次選舉順利當選，面臨競選資金的壓力，競選結束意味著下次競選籌資活動的開始，他們自然而然的成為各類利益團體透過政治獻金影響政策的主要途徑。在此背景條件之下，美國貿易政治的本質即具有很強的衝突型特性。

此外，當代資訊科技的進步大大降低了利益團體的動員與組織成本。過去受活動經費限制的小團體因此產生了巨大的連結，較小規模的利益團體之間的結盟也變得更加容易。正因如此，利益團體向政府領導者施加壓力的能量也隨之大大地增強。像是呼籲人民幣升值的中國貨幣同盟實際上就是眾多中小利益團體的臨時性結盟，沒有當代資訊技術的奧援，他們發揮當前對政策的影響能力是難以想

像的。

相對於美國而言，中國的人民幣匯率問題並不是一個研究利益團體行為的良好案例。由於中國政府享有較大的政治和經濟自主權，政府在匯率問題的態度更能決定政策的走向與選擇。分析多年、多國的實踐證明，經濟政策是否成功已經越來越成為執政正當性的泉源；也就是說，經濟政策不僅具有經濟效果，而且還具有政治含義。

自中國改革開放以來，隨著經濟的快速發展，一些社會矛盾有加深加劇的傾向。為了緩和社會矛盾，某些政策就顯得非常重要，其中包括持續創造就業機會，減少由失業帶來的社會不穩定因素；調節區域經濟發展和社會分配結構，以縮小地區與地區之間、城市與鄉村之間的貧富差距；以及進一步推動金融經濟制度改革，避免匯率調整對金融系統造成的衝擊與影響。

從上述的這些政策可以看出，某些政策間可以相互促進，像是創造就業機會與調節區域經濟發展，但同樣地，也可能在實現促進就業的短期目標和進行縮小貧富差距的長期結構調整方面產生衝突。一方面，中國政府雖然在短期內有必要保持經濟成長和創造就業機會，可是這並不意味著經濟結構會自動的進行調整，相反地還有可能加劇區域經濟發展與社會分配結構的不平衡，從而引發更深層的社會矛盾與衝突；另一方面，從長期來看，調整經濟結構和落實經濟改革十分重要，但如果政策的推行不當，則非常有可能阻礙短期的經濟成長，增加社會的不穩定性。如何平衡和處理此一矛盾，是中國當前面臨的挑戰。

對中國政府來說，匯率改革並不是獨立的匯率和金融改革，而是意味著一次經濟和社會結構的大調整，有其社會後果。如果處理不好，很有可能觸發短期經濟成長和長期經濟發展之間的矛盾；如果處理得當，則有利於社會分配結構與產業升級改革的推動。

首先，從匯率對就業的影響來看，雖然在中長期內，匯率升值和制度改革可

以促使就業從製造產業向服務產業轉移，這對促進經濟結構調整而言十分有利，但是當前的問題是這些就業如何轉移？多項研究證明，匯率升值對出口部門就業的影響至少在短期內是存在的，因此，如果匯率升值引起就業率下降，就不只是一個匯率問題，還將關係到社會穩定，這是中國政府不得不考慮的。

再者，雖然在過去 20 多年裏中國 GDP 的平均成長率達到 9.4% 的高水準，目前看來，仍然有必要保持與此接近的高度成長，以創造足夠的就業機會和推動城市化的進行；而當前維持中國經濟成長的幾大因素包括出口、投資和工業化程度等，如果匯率變化對出口和投資產生負面影響，經濟能否繼續保持高度成長將是一個疑問。

其次，匯率調整也意涵著經濟發展從製造部門向服務部門的轉移，從長遠來看，有利於縮小東西部發展和社會貧富差距，但是如果匯率升值後，東部地區和製造部門的發展受到負面影響，而同時中西部地區和服務產業卻未能取得相對應的發展，中國經濟改革將遭逢巨大損失。

最後，也是最重要的，可能還是匯率升值對金融系統的衝擊和影響，這關係到中國政府相當在意的一系列社會後果。中國目前的銀行體系極其脆弱，不良資產比例最保守的估計也已達到了 20%，而且銀行資本與貸款損失準備提取都嚴重不足，有一些中國崩潰論的言論就是建立在中國不穩定的金融體系基礎上的。匯率改革如果控制不好，將使中國脆弱的銀行體系受到巨大的打擊，其後果可能更甚於亞洲金融危機。而一旦發生中國式的金融危機，其後果將不只是一場中國國家信用與政治的危機，也將不只侷限於中國地區，甚至於對世界經濟發展都將發生意想不到的廣泛影響。

中國在匯率政策選擇中面臨著眾多的不確定性。人民幣匯率的變動是中國促進經濟發展和保持政治與社會穩定考慮的產物。面對敏感的人民幣匯率政策，中國政府的選擇是，逐步改變匯率水準和形成機制，並創造一系列制度條件，使之

與經濟成長方式以及對應的社會目標相一致。和美國相比，政治因素在中國匯率政策中的作用更強，因為除了經濟後果外，匯率政策的改革還意味著一次社會結構的大調整，有著政權穩定的政治考量。

綜合言之，美國朝野將中美經貿失衡問題歸咎於中國，單挑中國操縱人民幣匯率的議題，倡導美國對中國進行貿易制裁以作為懲罰，這顯然已為未來中美雙方在兩國的政經議題上，埋下可預知的衝突導火線。美國單方面迫使貿易對手國貨幣兌美元升值已非第一次，美方連袂國際先進大國共同施壓的策略，每次均能有效的迫使其貿易逆差對手國黯然接受，譬如 1985 年 9 月 22 日聯合 G5 國家，於紐約廣場飯店(Plaza Hotel)所簽下要求日圓升值的「廣場協議」(Plaza Accord)，就是最好的例證。然而此次中國方面的反應，卻是以對話的溝通方式及本身的經濟實力與美方周旋，其主張貨幣改革主動性、漸進性和可控性等堅定的立場，顯示中國已不再是讓美國能夠予取予求的貿易對手國，以解決美國自身的經濟問題，應是配套以其他適當的經濟手段來處理解決；因此，兩國在匯率議題上的衝突與博奕也就不可避免了。

第二節 後續研究建議

圍繞人民幣匯率升值的問題，中國學術界與政界存在著不少的分歧。持人民幣不能升值觀點的一派認為，美國正在推動類似當年施壓日圓升值的陰謀論，中國絕不能走日圓升值造成日本經濟衰退的道路。另一派主張人民幣應該升值的人則認為，升值具有可促使中國的產業升級、增加人民的消費能力以及利於企業向外投資購併等優點，總體來說利大於弊，只要控制得宜便不會產生經濟衰退的問題。後一種意見逐漸成為主流的觀點，才開始了中國 2005 年 7 月 21 日人民幣匯率形成機制一系列的改革。

在人民幣匯率議題方面不斷與美方引發衝突的同時，中國亦開始思考與做出與美元脫鈞的決定。中國方面意識到，美元霸權的存在，使美國在經濟全球化的時代佔據了十分有利的位置，再加上中國的經濟實力與影響力日益提升，人民幣國際化的戰略構思逐漸浮上檯面。

從 2009 年 7 月中國跨境貿易人民幣結算業務試點開始，人民幣國際化使用的程度，一直保持著持續高速成長的狀態，人民幣國際化的指數從 2009 年的 0.02 到 2014 年已經提高到 2.47，同期美元、歐元、英鎊、日元等主要貨幣的份額出現了不同程度的下降。截至 2015 年第 2 季，人民幣國際化的指數來到了 2.9，可以預計的是，隨著中國「一帶一路」等國家戰略的實施，特別是資本帳戶穩定開放等政策的推動，人民幣在 2017 年取代日圓成為全球第 4 大國際貨幣是完全有可能的。

人民幣在「一帶一路」沿線國家進行大宗商品計價結算將成為人民幣國際化一個新的突破點。一帶一路沿線國家涵蓋了全球 44 億人口，21 兆美元的 GDP 規模，分別占全球人口的 63% 和經濟總量的 29%。這些國家和中國的雙邊貿易額也超過了 1 兆美元，占中國外貿總額的四分之一。如果中國經濟能保持 7% 的平均速度成長，且一帶一路沿線國家對中國出口的大宗商品有一半使用人民幣計價結算，在全球貿易中人民幣計價結算的份額會提升到 7.05%，這樣無疑地將大大提升人民幣國際化的水準。

人民幣正逐步由區域化走向國際化之途，兩岸經貿往來密切，再加上台灣對中美兩大國之貿易依存度居高不下；人民幣國際化的進程與戰略，及國際化後對台灣製造業與金融產業的衝擊不可輕忽，也是本文建議後繼者未來可著墨研究的方向。

參考文獻

一、中文部分

(一)專書

王勇。《中國與美國的經貿關係》。台北：秀威資訊科技，2007年12月。

佛里曼。《世界是平的》。楊振富、潘勛譯。台北：雅言文化，2007年11月。

莊奕琦。《總體經濟學》。台北：智勝文化，2001年1月。

黃仁德。《總體經濟學》。台北：茂昌圖書，2009年5月。

(二)期刊論文

田志龍、高勇強、衛武。〈中國企業政治策略與行為研究〉。《管理世界》，第12期。2003年，頁98-106。

田志龍、高海濤。〈中國企業的遊說行為及其倫理規範研究〉。《管理學報》，第3卷第5期。2006年9月，頁560-579。

甘思德、鄭國勝。〈行業協會的遊說行為及其影響因素分析〉。《經濟社會體制比較》，第4期。2012年7月，頁147-156。

左傳。〈美國跨國公司對美國對華貿易政策的影響及機制分析〉。《經濟論壇》，總第506期第9期。2012年9月，頁170-173。

何帆、李志遠。〈匯率變動與匯率制度變革的政治經濟分析〉。《世界經濟與政治》，第11期。2002年，頁26-31。

李慶四。〈美國國會中的外來遊說〉。《美國研究》，第3期。2007年，頁7-19。

李稻葵、李丹寧。〈中美貿易順差：根本原因在哪裡？〉。《國際經濟評論》。2006(9-10)，頁13-16。

- 宋學文。〈層次分析對國際關係研究的重要性及模型建構〉。《問題與研究》，第 47 卷第 4 期。2008 年 12 月，頁 167-199。
- 何興強。〈美國利益集團與人民幣升值壓力〉。《當代亞太》，第 3 期。2006 年，頁 50-57。
- 林毅夫。〈關於人民幣匯率問題的思考與政策建議〉。北京大學中國經濟研究中心。2007 年 1 月 15 日，頁 1-15。
- 范言慧、宋旺。〈實際匯率對就業的影響：對中國製造業總體的經驗分析〉。《世界經濟》，第 4 期。2005 年，頁 3-12。
- 卿石松。〈人民幣升值影響就業的機制、效應與政策含義〉。《經濟評論》，第 2 期。2009 年，頁 5-10。
- 孫成文。〈美國利益集團及其對政策制定的影響〉。《山東青年政治學院學報》，第 6 期。2011 年 11 月，頁 10-17。
- 孫哲、劉建華。〈中國經濟崛起和中美經貿關係：美國國會的認知與反應〉。《國際問題探索》，第 3 期。2006 年，頁 42-50。
- 張宇燕、張靜春。〈匯率的政治經濟學—基於中美關於人民幣匯率爭論的研究〉。《當代亞太》，第 9 期。2005 年，頁 3-20。
- 張宇燕、富景筠。〈當代美國的腐敗-數據、案例與機理〉。《國際經濟評論》，特稿。2006 年 11-12 月，頁 19-25。
- 覃東海、何帆。〈淺析人民幣升值的外部壓力〉。中國社會科學院國際金融研究中心，工作論文第 18 期。2003 年 10 月，頁 1-13。
- 童振源。〈人民幣匯率之國際政治經濟分析〉。《問題與研究》，第 44 卷第 6 期。2005 年 11、12 月，頁 133-155。
- 楊正位。〈全球化時代的產業轉移是美對華貿易逆差的根本原因〉。《中國金融》，第 14 期。2005 年，頁 19-21。
- 劉孟俊、鍾富國。〈中國集團企業興起與其影響〉。《台灣國際研究季刊》，第 9 卷第 3 期。2013 年秋季號，頁 94-115。

蔣珠燕。〈美國對華貿易政策的政治經濟學分析〉。《經濟問題探索》，第 12 期。

2009 年，頁 55-59。

韓景玲。〈用比較優勢理論分析中美貿易順差產生的原因及對策〉。《天津職業院校聯合學報》，第 9 卷第 1 期。2007 年 1 月，頁 128-130。

蔡增家。〈如何達到最適匯率制度：美國與日本匯率政策選擇的政治分析(1985-2001)〉。《問題與研究》，第 42 卷第 3 期。2003 年 5、6 月，頁 139-164。

魏艾。〈人民幣匯率升值的政經影響〉。《展望與探索》，第 1 卷第 9 期。2003 年 9 月，頁 1-3。

瞿孝升。〈美國對華貿易逆差與人民幣匯率的關係研究〉。《華南理工大學學報社會科學版》，第 8 卷第 4 期。2006 年 8 月，頁 38-57。

薄燕。〈雙層次博弈理論：內在邏輯及其評價〉。《現代國際關係》，第 6 期。2003 年，頁 54-60。

鍾龍彪。〈雙層博弈理論：內政與外交的互動模式〉。《外交評論》，第 95 期。2007 年 4 月，頁 61-67。

(三)碩博士論文

曾雄軍。〈關於人民幣匯率政策的雙層博弈分析：2002-2011〉。外交學院，博士論文，2014 年 4 月。

趙文志。〈國際政治因素對於匯率體制與政策的影響：以人民幣匯率為例〉。國立政治大學中山人文社會科學研究所，博士論文，民國 97 年 5 月 5 日。

(四)官方資料文件

《2001 年中國環境狀況公報》、《2002 年中國環境狀況公報》、《2003 年中國環境狀況公報》、《2004 年中國環境狀況公報》與《2005 年中國環境狀況公報》。
中國環境保護部，<http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkzb/>。

《2005 年統計年鑑》。中國人力資源和社會保障部，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/zwgk/szrs/ndtjsj/tongjinianjian>。

《2006 年統計年鑑》。中國人力資源和社會保障部，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/zwgk/szrs/ndtjsj/tongjinianjian>。

《中國 2006 統計年鑑》。中國國家統計局，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/zwgk/szrs/ndtjsj/tongjinianjian>。

中華人民共和國國家統計局，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index;jsessionid=FBEBCE7F0EAACF29C69362AB41F5ED8?m=hgyd>。

〈中國大陸之農民就業問題探索〉。《兩岸經濟統計月報》。台北：中華民國行政院大陸委員會，2004 年，第 138 期。

〈中國大陸失業問題之探索〉。《兩岸經濟統計月報》。台北：中華民國行政院大陸委員會，2003 年，第 129 期。

《中國外匯管理年報》。北京：中國國家外匯管理局，2006 年 7 月 10 日。

中國國家外匯管理局，[http://www.safe.gov.cn/wps/wcm/connect/9e053300417be3bd828ee626bedaaa55/月度数据\(1999 年 12 月-2013 年 12 月\).xls?MOD=AJPERES&CACHEID=9e053300417be3bd828ee626bedaaa55](http://www.safe.gov.cn/wps/wcm/connect/9e053300417be3bd828ee626bedaaa55/月度数据(1999 年 12 月-2013 年 12 月).xls?MOD=AJPERES&CACHEID=9e053300417be3bd828ee626bedaaa55)。

中國國務院辦公廳。〈國務院辦公廳轉發發展改革委等部門關於制止鋼鐵、電解鋁、水泥行業盲目投資若干意見的通知〉。國辦發(2003)103 號，發布日期：2008 年 3 月 28 日。

中國國務院辦公廳。〈關於防止水泥行業盲目投資加快結構調整的若干意見〉。國辦發(2003)103 號，發布日期：2008 年 3 月 28 日。

中國國務院辦公廳。〈關於制止電解鋁行業違規建設盲目投資的若干意見〉。國辦發(2003)103 號，發布日期：2008 年 3 月 28 日。

中國國務院辦公廳。〈關於制止鋼鐵行業盲目投資的若干意見〉。國辦發(2003)103 號，發布日期：2008 年 3 月 28 日。

高文芳、劉海彥。〈美六名參議員提出就人民幣匯率低估對我加徵關稅議案〉。

中華人民共和國駐美國大使館經濟商務參贊處，<http://us.mofcom.gov.cn>

</article/Nocategory/200309/20030900131461.shtml>。

〈美國財政部長要求通過「金融外交」解決人民幣匯率問題〉。《美國參考》。美

國國務院國際資訊局(U.S. Department of State's Bureau of International Information Programs)，<http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/article/2005/04/20050408152739tjkcollub.5111658.html#axzz3PP2377Sh>。

許志嘉。〈逐年增加的示威抗爭事件〉。行政院大陸委員會，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=62330&ctNode=6026&mp=1>。

〈國際收支和國際投資頭寸手冊〉。華盛頓：國際貨幣基金，2009年第6版。

(五)報紙、雜誌(週刊)專文

〈人民幣升值劍拔弩張 央行商務部緊急應對〉。《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2003-07/07/content_958237.htm。

〈中國大陸官員坦承失業率統計指標失真〉。《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/10/n340724.htm>。

〈中國赴美採購團第二次大採購總額逾24億美元〉。《搜狐財經》，<http://business.sohu.com/2003/12/24/28/article217352879.shtml>。

〈中國派團赴美採購20多億美元高科技設備〉。《大紀元》，http://free-gate.org/do/QaaZ/totLNkjeQ_AXg9Le0X/wW/V/r/rs/n447254.htm。

李肇星。〈李肇星：人民幣匯率浮動對美影響不大〉。《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/tslj/lbyl/jjdt/2003/09/73791.html>。

〈星星之火 將再燎原-處在生死邊緣的中國下崗工人〉。《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/3/11/13/n410668.htm>。

〈美商界醞釀使用301條款 遊說白宮促使人民幣升值〉。《新華網》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2003-06/25/content_935956.htm。

〈美國業界再次要求限制中國紡織品進口〉。《美國商情快訊》，2004年第18期，

<http://info.hktdc.com/alert/chi/usc0418.htm>。

〈美國審計總署為何調查中國的貨幣政策〉。《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/2003/Aug/387170.htm>。

〈美議員要求延長全球紡織品配額〉。《美國之音中文網》，<http://m.voachinese.com/a/a-21-a-2004-06-10-17-1-63390817/994481.html>。

徐以升。〈熱錢失望：中國堅稱人民幣匯率變動無時間表〉。《第一財經日報》，2005年2月7日，第B1版。

孫杰、張建平。〈負責的大國，鄭重的承諾〉。《人民日報》，2003年9月24日，<http://cnki50.csis.com.tw/kns50/detail.aspx?QueryID=196&CurRec=5>。

陶冬。〈施壓人民幣美國光咬不咬〉。《財經時報》，2006年6月10日。

連雋偉。〈依凡斯：中國已願增強人民幣匯率彈性〉。工商時報，2004年6月23日，版6。

〈葛老放話人民幣低估 外資：人民幣有升值壓力〉。大紀元，<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/16/n343847.htm>。

〈溫家寶演講 提出發展中美經貿關係五條原則〉。《新華網》，http://news.xinhuanet.com/world/2003-12/09/content_1220281.htm。

葉萌。〈中國採購團赴美以退為進〉。《商務周刊》，2003年第23期。

餘東暉。〈美國大選觀察：中國搶美國人飯碗？〉。《中華商報》，<http://www.chinesebiznews.com/index.php/component/content14384.html?task=View>。

〈撇開國會 301 大棒 布希政府面臨美元貶值壓力〉。《新浪網》，<http://finance.sina.com.cn/j/20041117/08201160219.shtml>。

瓊斯。〈人民幣受壓升值，美國敦促中國匯率制度更靈活〉。《南方都市報》，<http://business.sohu.com/49/15/article210241549.shtml>。

(六)網際網路專文

〈中國罕見披露下崗工人人數〉。BBC 中文網頁，http://news.bbc.co.uk/chinese/chinese/simp/hi/newsid_1800000/newsid_1805900/1805976.stm。

〈人民幣升值對國內紡織行業影響〉。《上海情報服務平台》，<http://www.libnet.sh.cn:82/gate/big5/www.istis.sh.cn/list/list.aspx?id=2107>。

〈人民幣升值影響紡織幾何？〉。《中國服裝網》，<http://www.efu.com.cn/data/2005/2005-07-28/113426.shtml>。

〈人民幣升值影響紡織業利潤〉。金石期貨有限公司，<http://www.jsfco.com/Article/ShowArticle.aspx?ArticleID=37060>。

〈中華工商時報：人民幣成了誰的眼中釘〉。《人民網》，<http://www.people.com.cn/GB/news/1023/3313599.html>。

〈外貿全國大摸底 貿易政策如何調整〉。《苦勞網》，<http://www.coolloud.org.tw/node/24076>。

〈美國胃口大開 壓中國紡織品作出更大讓步〉。《人民網》，<http://finance.People.com.cn/BIG5/42773/3599403.html>。

〈紡織出口退稅回調在望，風向標人民幣匯率〉。《中國網都網》，<http://www.168tex.com/wap/WapNewsView-35004.html>。

〈紡織業夾縫求生〉。招商銀行，<http://big5.cmbchina.com/gate/big5/info.cmbchina.com/Stock/Detail.aspx?channel=Report&topic=HYYJ&id=%7BFF9A47AF-81F2-42E1-8445-777469A36015%7D>。

張明。〈中國短期國際資本流動規模測算〉。北京：中國金融 40 人論壇，<http://www.cf40.org.cn/plus/view.php?aid=6558>。

〈商務部：積極採取措施保持紡織業出口穩定〉。《中國儲運》，2008 年第 11 期。
慧豐。〈人民幣匯率仍然面臨國際化危險〉。《人民網》，<http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1045/2073990.html>。

二、英文部分

(一)專書

Lampton, David M. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Standford: Standford University Press, 2001.

Shirk, Susan. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press, 1993.

Zhao, Quansheng. *Interpreting Chinese Foreign Policy: The Micro-Macro Linkage Approach*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

(二)期刊論文

Berngard, William and Davis Leblang. "Domestic Process, Political Risk and Foreign Exchange Markets." *American Journal of Political Science*, Vol.46, No.2(April, 2002): pp.316-333.

Feenstra, Robert C., Wen Hai, Wing T. Woo, and Shunli Yao. "The U.S.-China Bilateral Trade Balance: Its Size and Determinants." *American Economic Review*(May 1999): pp.1-50.

Freeman, John R., Jude C. Hays, and Helmut Stix. "Democracy and Markets-The Case of Exchange Rates." *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.3(July 2000): pp.449-468.

Gallagher, Mary E. "Reform and Openness: Why China's Economic Reforms Have Delayed Democracy." *World Politics*, Vol.54, No.3(April 2002): pp.338-372.

He Xingqiang. "The RMB Exchange Rate: Interest Groups in China's Economic Policymaking." World Security Institute, *China Security*, Issue 19(2011): pp.23-36.

- Kaplan, Stephen B. "The Political Obstacles to Greater Exchange Rate Flexibility in China." *World Development*, Vol.34, No.7(2006): pp.1182-1200.
- Klein, Michael W., Scott Schuh, and Robert K. Triest. "Job Creation, Job Destruction, and the Real Exchange Rate." *Journal of International Economics*, Vol.59(2003): pp.239-265.
- McKinnon, Ronald and Gunther Schnabl. "The Case for Stabilizing China's Exchange Rate: Setting the Stage for Fiscal Expansion." *China & World Economy*, Vol.17, No.1(2009): pp.1-32.
- Oi, Jean C. "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." Cambridge University Press: *The China Quarterly*, 144 (Dec 1995): pp.1132-1149.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games." *International Organization*, Vol.42, No.3(Summer, 1988): pp.427-460.
- Steinberg, David A., and Victor C. Shih. "Interest Group Influence in Authoritarian States: The Political Determinants of Chinese Exchange Rate Policy." *Comparative Political Studies*, Vol.45, No.11(March 14, 2008): pp.1405-1434.
- Sun, Huayu and Yue Ma. "Policy Strategies to Deal with Revaluation Pressures on the Renminbi." *China Economic Review*, 16(2005): pp.103-117.
- Yi, Jingtao., Yongnian Zheng and Minjia. "Revaluation of the Chinese Currency and Its Impacts on China: A Political Economy Approach." *Issues & Studies*, Vol.44, No.2(June 2008): pp.193-218.

(三)官方資料文件

Bureau of International Information Program Digital. "U.S., China Sign Comprehensive Bilateral Textile Agreement." <http://iipdigital.usembassy.gov>

/st/english/texttrans/2005/11/20051108165142ajesrom0.4601862.html#axzz3pqny7ou1.

Federal Reserve Bank of St. Louis. <http://research.stlouisfed.org/fred2/series/DTWEXM?cid=105>(accessed December 5, 2012)

PR Newswire. “China's Undervalued Yuan Pushes Trade Deficit with U.S. to a Staggering \$162 Billion,” <http://www.prnewswire.com/news-releases/chinas-undervalued-yuan-pushes-trade-deficit-with-us-to-a-staggering-162-billion-54031752.html>(accessed August 31, 2014)

PR Newswire. “Statement of China Currency Coalition in Response to USTR Rejection of 301 Petition.” <http://www.prnewswire.com/news-releases/statement-of-china-currency-coalition-in-response-to-ustr-rejection-of-301-petition-72160217.html>(accessed August 29, 2014)

Snow, John. “Press Roundtable Transcript with Treasury Secretary Snow in Beijing, China.” U.S. Department of Treasury, September 3, 2003. <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js692.aspx>.

Snow, John W. “John W. Snow Secretary of the Treasury Testimony Before the House Committee on Financial Services The State of the International Economy.” U.S. Department of Treasury, April 19, 2005. <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2396.aspx>.

Snow, John W. “Secretary John W. Snow Prepared Statement Following the Meeting of the G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors.” U.S. Department of Treasury, April 16, 2005. <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2384.aspx>.

Snow, John W. “Testimony of Treasury Secretary John W. Snow before the Senate Committee on Finance.” U.S. Department of Treasury, June 23, 2005. <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2505.aspx>.

- Snow, John W. "The Honorable John W. Snow Prepared Remarks: New York Economic Club September 14, 2004." *U.S. Department of The Treasury*, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js1918.aspx>.
- Taylor, John B. "China's Exchange Rate Regime and Its Effects on the U.S. Economy: Testimony before the Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade, and Technology House Committee on Financial Services, October 1, 2003." [http://web.stanford.edu/~johntayl/taylorspeeches/China's%20Exchange%20Rate%20Regime%20\(1%20Oct%2003\).doc](http://web.stanford.edu/~johntayl/taylorspeeches/China's%20Exchange%20Rate%20Regime%20(1%20Oct%2003).doc).
- The United States Senate. Committee on Finance. Hearing before the Committee on U.S.-China Economic Relationship, Statement of Al Lubrano, June 23, 2005. <http://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/alttest062305.pdf>.
- The U.S.-China Economic and Security Review Commission. "China's Industrial, Investment and Exchange Rate Policies: Impact on the United States." One Hundred Eighth Congress, First Session, September 25, 2003. <http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/9.25.03HT.pdf>.
- The White House. "President's Remarks on Labor Day." September 1, 2003. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030901.html> (accessed September 30, 2014)
- U.S. Census Bureau. <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2001-2005> (accessed December 5, 2012)
- U.S. Department of The Treasury. "Joint Statement 16th Session of the U.S.-China Joint Economic Committee Washington, D.C, September 30, 2004." <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js1972.aspx>.

(四)報紙、雜誌(週刊)專文

Bergsten, Fred C. "Beijing Is Key to Creating More U.S. Jobs." *Foreign Policy*,
http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/04/14/china_the_job_killer?page=0,
0(accessed December 7, 2012)

Blustein, Paul. "U.S. Pushes China Hard On Trade; Concessions to be Sought at
Upcoming Meeting." *The Washington Post*, April 15, 2004.

Economist. "Tilting at Dragons-China is Being Blamed for too Many of the Rich
World's Economic Problems." *The Economist Newspaper Ltd.*, October 23,
2003.

Goldstein, Morris., and Nicholas Lardy. "Two-Stage Currency Reform for China."
Asian Wall Street Journal, September 12, 2003.

Guggenheim, Ken. "State Department Official Says U.S. Pushing China on Trade
Imbalance." *The Associated Press*, September 11, 2003.

Krugman, Paul R. "Chinese New Year." The New York Times, http://www.nytimes.com/2010/01/01/opinion/01krugman.html?_r=0(accessed December 7, 2012)

Reuters. "US Trade Panel OKs China Furniture Duties." *New York Times*, January
9, 2004.

(五)網際網路專文

Krugman, Paul. "The Eternal Triangle: Explaining international financial perplexity."
MIT, <http://web.mit.edu/krugman/www/triangle.html>.