

利益集团对美欧贸易谈判决策的影响机制研究

——对美国和欧洲商会的比较分析*

忻 华

内容提要:美欧双边自由贸易谈判从2016年初之后逐渐陷于停滞,但在2018年7月下旬后出现有望重启的迹象。在这一曲折变化的过程中,美欧内部利益集团的影响不容忽视。本文将“双层博弈”的视角与“多源流决策”的模型相结合,形成分析框架,并选取美欧工商界最具代表性的“伞状组织”美国商会和欧洲商会作为观察对象,比较其对2016-2018年的美欧贸易谈判决策施加影响的节奏、效果和路径选择的异同。结果发现,这两家商会能够紧跟美欧贸易谈判的决策节奏而开展活动,但其影响效果有限,同时两者借助会议平台施加决策影响的路径亦存在差异。本文的研究有助于揭示工商界利益集团在美国和欧盟决策体系中的位置与作用的差异。

关键词:利益集团 美国 欧盟 贸易谈判决策 影响机制

引言

当前,自冷战结束以来这一轮经济全球化和地区一体化带来的红利正在减少,而积累的矛盾已进入集中爆发的阶段,尤其是民粹主义力量的崛起急剧改变了美国和欧洲内部的政治格局,并对双方的对外经济政策产生了深刻的影响。在此形势下,美国和欧盟之间的双边经贸关系不断遭遇挫折。2013年双方启动的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”(TTIP)协定谈判在2016年初后逐渐进入“冻结”状态。2017年和2018年特朗普政府的两份年度《总统贸易政策议程》文件不点名地批评欧盟通过烦琐的技

* 本文为教育部哲学社科规划项目(项目编号:13YJCGJW013)、上海市哲社规划中青班专项课题(项目编号:2012FGJ001)、上海市教委“阳光计划”项目(项目编号:102YG06)的阶段性成果。

术标准和管制体系实施“不公平贸易”。2018年3月至5月底,特朗普政府启动对欧盟钢铝产品的惩罚性关税,再加上双方在伊核问题和北约防务问题上的分歧加深,美欧关系面临空前的危机。然而,2018年7月25日欧盟委员会主席容克访美之后,美欧双边贸易关系出现转机。10月16日,美国贸易代表莱特希泽代表特朗普政府致信国会,表示有意向在三个月后重启美欧自由贸易谈判,美欧贸易关系回暖的可能性增强。

在美欧贸易关系跌宕起伏的进程中,其内部利益集团的影响作用不容忽视,利益集团的政治游说影响乃至塑造了美欧决策层关于双边贸易关系的形势认知、议程设置、问题评估与决策节奏。2015-2016年美欧TTIP谈判受阻,欧盟对美决策陷于摇摆不定的困境,主要原因是欧洲内部左右两翼的利益集团围绕投资争端解决机制(ISDS条款)和管制合作的问题爆发激烈的争论,导致欧洲内部出现社会撕裂。2018年7月以来美欧贸易关系的逐渐回暖,也与其内部希望提升双边经济合作水平的工商界利益集团的游说活动有关。要解释美欧贸易关系的变化,尤其是其双边自由贸易谈判进程的变化,就需要对其决策体系中的利益集团角色进行分析。有鉴于此,本文着眼于观察工商界利益集团向美欧贸易谈判决策施加影响的机制,重点分析其影响路径,通过对利益集团在美欧双边贸易决策中作用的阐述,揭示美欧政治游说机制的特点。

一 利益集团的决策影响机制的理论范式与分析框架

在政治学理论和公共政策的研究中,利益集团对决策的影响一直是备受关注的议题。1950年代以来,研究利益集团的文献先后从四个视角入手,对利益集团在政治体系中的位置与作用进行观察和分析,进而提出了一些相互争论的理论范式。

首先,有学者从政治力量的宏观分布格局出发,阐释利益集团在其中的位置,开启了“精英主义”与“多元主义”的争论,^①继而提出了“双层博弈”的分析视角。如麦迪逊(James Madison)早在美国建国之初就发现,工商业发达的社会中,各类利益群体有

^① 关于“精英主义”的经典文献主要有:C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956; E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960; G. William Domhoff, *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America*, New York: Aldine de Gruyter, 1990; G. William Domhoff, *Who Rules America? Power, Politics, and Social Change* (Fifth Edition), New York: McGraw Hill, 2006; Godfrey Hodgson, “The Establishment”, *Foreign Policy*, No.10, 1973, pp.3-40; Murray Milner, Jr., *Elites: A General Model*, Cambridge, UK: Polity Press, 2015。关于“多元主义”的经典文献主要有: David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Alfred A. Knopf, 1951; Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Experience*, Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990; Steven Lukes, *Power: A Radical View* (Second Edition), New York: Palgrave MacMillan, 2004。

抱团结派的天然倾向,这本来有助于社会各界维护自身的权益,但掌握较多资源的强势群体却有可能对其他群体形成压制。此即“麦迪逊困境”。^①第二次世界大战结束后,美国和欧洲经历了长达二十多年的持续快速经济增长,利益集团的政治游说活动也更趋频繁,美国学者从解答“麦迪逊困境”的动机出发,在1950-1960年代先后提出了“精英主义”与“多元主义”理论。前者认为在财富、社会关系、组织资源等方面拥有特定优势的社会群体实际控制着政治体系的决策活动,而后者则认为不同社会群体之间的竞争才是塑造和推动决策进程的动力。进入1980年代,随着经济全球化进程的兴起和美国对外经济谈判的增多,有学者提出了“双层博弈”的概念,^②用以阐释国际经济谈判中内部利益博弈的结构特征。这些理论范式与概念都立足于通过分析力量分布格局来解释利益代表机制,具有内在的逻辑联系。

其次,一些研究着眼于观察物质环境的客观体系与决策认知理性之间的对立关系,引发了“制度主义”与“建构主义”之争。^③前者认为,物质环境的客观体系对政治决策的议程设置、运行节奏和路径选择发挥着硬性的制约与塑造作用,而后者则阐释了决策者自身的观念体系、思维定势与主观偏好对外界力量施加的影响进行筛选和加工的机制,以及该机制对决策者评估形势和选择政策方案的认知活动的制约与引导。这两个理论流派的争论使利益集团与政治游说的研究方法论不断演进。1980年代中期之后,美欧学者从“制度主义”视角出发,提出了“内部游说”(Inside Lobbying)与“外部游说”(Outside Lobbying)的二分法。^④

再次,还有些学者将决策活动视为一个流动的进程,认为这一进程受各种政治力量的互动关系的影响而持续不断地向前推进,因而从时间维度出发观察其运作的规律,形成了决策进程理论(Policy Process Theory)的不同流派,如“多源流决策理论”

① *The Federalist Papers*, New York: New American Library, 1961, pp.77-84.

② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”, *International Organization*, Vol.42, No.3, 1988, pp.427-460.

③ 从“制度主义”角度分析对外决策机制和欧洲一体化进程的代表性文献有: Theodore J. Lowi, “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, *World Politics*, Spring, 1964, pp.677-715; Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis”, *Comparative Political Studies*, Vol.29, No.2, 1996, pp.123-163; Henry Farrell and Adrienne Heritier, “A Rationalist-Institutionalist Explanation of Endogenous Regional Integration”, *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No.2, 2005, pp.273-290。关于“建构主义”的经典文献主要有: Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, U.S.: Princeton University Press, 1976; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999; Jeffrey T. Checkel, “The Constructive Turn in International Relations Theory”, *World Politics*, Vol.50, Issue 2, 1998, pp.324-348。

④ 阐释“内部游说”和“外部游说”的行为模式与过程特征的代表性文献有: Kay Lehman Schlozman and John T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harpers and Row, 1986; Ken Kollman, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998。

(*Multiple Policy Streams*)、①“间断平衡理论”(Punctuated Equilibrium)②等。这些理论流派都着眼于将决策进程划分为不同的阶段,观察和区分各类政治力量和社会因素在各个阶段对决策的影响,并找出导致决策出现深刻的结构性变化的时间节点,即“决策窗口”;集中分析政治体系在“决策窗口”的变化规律,厘清不同类型的政治力量在“决策窗口”的博弈关系,阐释决策进程经历了“窗口”之后恢复平衡的内在动力机制。简言之,决策进程理论为利益集团的研究提供了从时间维度进行观察的动态视角。

最后,研究欧盟决策的学者对政治力量在不同体系和层次之间的互动关系的分析,引发了“新功能主义”与“政府间主义”的争论。③前者认为,欧共体和欧盟最终将发展成“超国家”体系,对贸易等领域的事务进行超越民族国家层面的统一决策,而后者则认为,欧共体和欧盟的运作,本质上是主权国家为推进共同利益而相互协商的结果,主权国家仍将主导欧盟的决策。在此基础上,有学者提出了“复合双层博弈”(Synthesized Sets of Two-Level Game)的概念,④将欧盟对外经济谈判的利益结构划分为欧盟与域外谈判对手、欧盟委员会与欧盟理事会、欧盟与其成员国政府、成员国政府与其内部利益集团四个层面的对立关系,将其归入两套“双层博弈”架构,为研究欧盟决策中的利益集团角色提供了复合程度更高的框架。

综合上述文献提供的视角与范式,笔者将“双层博弈”的视角与“多源流决策”的模型相结合,形成本文的分析框架,并借此观察美国与欧盟的利益集团对各自所处的贸易决策体系的影响机制。本文认为,美欧内部的利益集团借助各自的利益代表机制,向其决策层传递自身关于美欧贸易关系,尤其是美欧双边自由贸易谈判的利益诉求,其与决策层之间的互动关系构成“双层博弈”的内部层面;美欧决策层,尤其是美国内阁和欧盟委员会在汇集所有利益诉求的基础上形成处理双边贸易关系的政策,尤其是对待双边自由贸易谈判的立场,构成“双层博弈”的国际层面。在决策体系中的政治、政策和问题这三股不断向前流动的“决策源流”中,美欧利益集团属于“政治源流”和“政策源流”的重要组成部分,而美欧各自的“双层博弈”架构制约着内部这两股

① 关于“多源流决策”模型的经典著述是:John W. Kingdon, *Agenda, Alternatives, and Public Policies* (Second Edition), New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 2003。

② 系统阐述“间断平衡理论”的文献有:Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Second Edition), Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 2009。

③ Ernst Haas, “International Integration: The European and Universal Process”, *International Organization*, Vol. 15, No.3, 1961, pp.366-392; L. N. Lindberg and S. A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity*, Englewood Cliffs of New Jersey: Prentice-Hall, 1970; Stanley Hoffmann, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, Vol.95, No.3, 1966, pp.862-915; A. S. Milard, *The European Rescue of Nation State*, London: Routledge, 2000。

④ Alasdair R. Young and John Peterson, *Parochial Global Europe: 21st Century Trade Politics*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2014, pp.40-43。

源流的运行速度与节奏。

借助这一分析框架,本文选取美欧工商界利益集团中最具代表性的两个“伞状组织”,^①即美国商会(U.S. Chamber of Commerce)和欧洲商会(BusinessEurope)作为研究对象,^②聚焦2016年1月初至2018年12月初美欧双边自由贸易谈判从渐趋停滞、陷于僵局直至出现转机、有望重启的演变过程,分析上述两家商会在此过程中分别向美国和欧盟决策层施加影响的方式与路径,并对这两家商会在各自的政治决策体系中的位置与作用进行比较。

二 利益集团对美国与欧盟的决策体系施加影响的机制

本文的分析基于如下设定:决策体系的结构特征决定了利益集团对决策发挥影响的行为模式与路径选择,而决策体系自身的运行又受制于更为宏观的政治制度架构。因此,若要厘清美欧利益集团对其双边贸易谈判决策的影响机制,首先就需要确定利益集团在美国和欧盟的决策体系和宏观政治架构中的位置,然后才能清晰勾勒出其对决策的影响机制的结构特征。^③美国和欧盟的决策体系虽然都构筑于代议民主制的架构之上,有不少相通之处,但基本结构和总体运行仍存在不少差别。因此,美欧利益集团的决策影响机制看似相近,实则需要详细区分。

(一)利益集团在美欧政治决策体系中位置的比较

美国实行联邦制,最高立法与行政体系由近似于直接选举的投票制度产生。在选

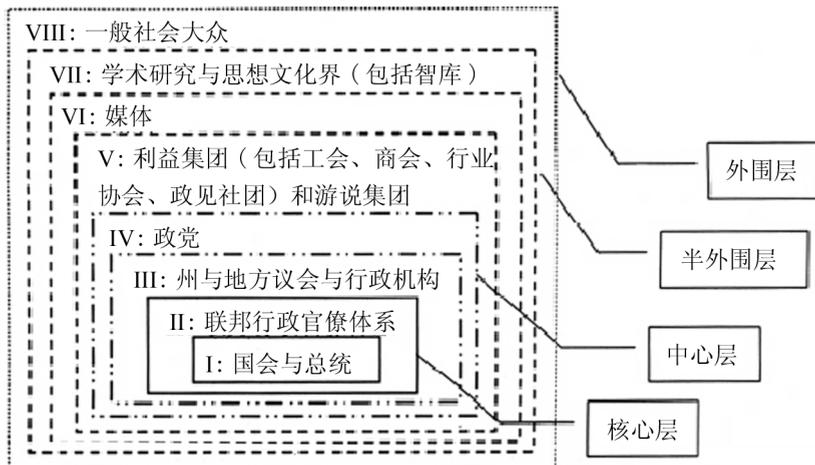
^① 工商界的综合性利益集团有“伞状组织”(Umbrella Organization)和“尖峰组织”(Peak Organization)两种。前者指涵盖了多个经济领域、行业与部门的组织,其会员包括大量的规模更小和代表性更狭窄的小型商会与行业协会。后者指在较高层面(如国家或地区层面)运作的专门代表和维护某一特定行业与部门利益的行业协会,其会员是这一行业与部门里的企业。

^② 美国商会自称“世界上最大的商业组织”,其会员既有企业,也有美国州和州以下的地方层面的商会、行业协会等类型的组织,详见 <https://www.uschamber.com/about/about-the-us-chamber>。在欧盟层面,有两个大规模的“伞状组织”形式的工商界综合性利益集团都可译为“欧洲商会”,除了 BusinessEurope,还有 Eurochambres(The Association of European Chambers of Commerce and Industry),后者也可译为“欧洲工商协会”或“欧洲工商总会”。之所以选择“BusinessEurope”作为研究对象,是因为这一利益集团最早的前身就是“欧洲煤钢联营”六个成员国的工商界利益集团的联合会,因而与 Eurochambres 相比在组织渊源上更接近欧盟,其行为模式也更鲜明地反映工商界利益集团与欧盟之间的关联。

^③ 从政治体系的系统与结构的视角阐释决策运作机制及其形成根源的思路,属于制度主义和结构主义的范式。支持这一范式的学者从政治决策的内部系统的结构特点入手,剖析各类政治行为体行为模式的形成根源及其对决策的影响。代表性文献有:Theodore J. Lowi, “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, pp.677-715; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company Inc., 1979; Robert Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999; Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke: Palgrave, 2003, pp.235-240; Haral Muller and Thomas Risse-Kappen, “From the Outside in and from the Inside Out”, in David Skidmore and Valerie M. Hudson eds., *The Limits State of Autonomy*, Boulder, CO: Westview Press, 1993。

举政治的长期影响下,各类社会利益群体与最高决策中枢的联系自然而然地形成了如图 1 所示的“分层结构”。在这一结构中,国会的特定委员会和总统领导下的内阁特定部门掌控对外贸易谈判的立场、进度与节奏,而利益集团凭借其拥有的专业知识与信息,通过竞争性的政治游说机制,与最高决策层之间建立信息与资源的交换机制。由于最高层的国会与总统受到竞争性的选举政治的直接制约,利益集团能够借助对竞选政治的制度化参与,在特定议题上对最高层决策者形成较强的影响。总体而言,美国的政治力量格局和决策体系结构较为清晰,其利益集团影响决策的路径、方式与策略也较为固定和简明。

图 1 利益集团在美国决策体系中的位置

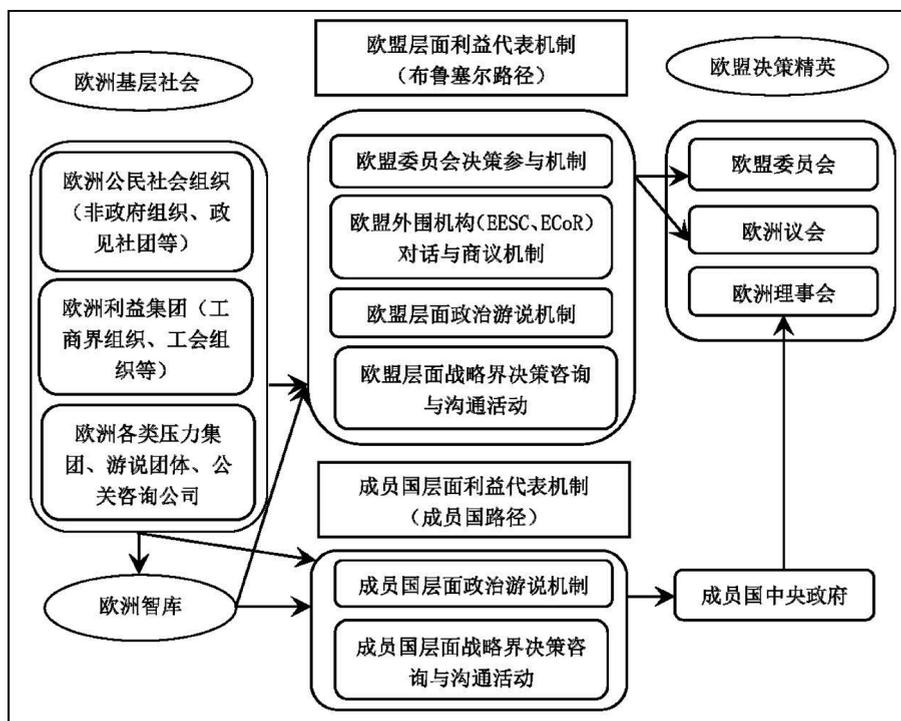


注:图由作者自制。

欧盟是具有强烈“超国家”色彩的国际组织,其决策体系的“三驾马车”里,只有欧洲议会经由直接选举产生,而另两个决策机构——欧洲理事会和欧盟委员会,并非由直接选举产生。与美国相比,欧盟的决策层受到选举政治的制约较弱,与欧洲基层社会之间的联系较远,因而欧盟的“民主赤字”问题更为严重。欧洲利益集团对欧盟决策的影响主要通过“布鲁塞尔路径”和“成员国路径”来实现。前者是指利益集团直接向布鲁塞尔的欧盟决策中枢,特别是欧盟委员会的相关业务总司开展游说,以此影响欧盟决策;后者则是指利益集团首先借助本国内部的利益代表机制,影响本国政府的认知与意向,然后由本国政府借助欧洲理事会的议事与协作平台影响欧盟决策。上述

两条路径并存于欧盟的“多层治理机制”中,形成重床叠屋的体系。这意味着欧盟与美国相比,其决策层级更多、信息传递的链条更长、与决策相关的政治力量格局更加复杂多变。在这样的体系中,欧洲利益集团的位置并不稳定,其影响决策的效果更不确定,发挥影响的路径与方式也更繁复。(见图2)

图2 欧洲利益集团在欧盟决策体系中的位置



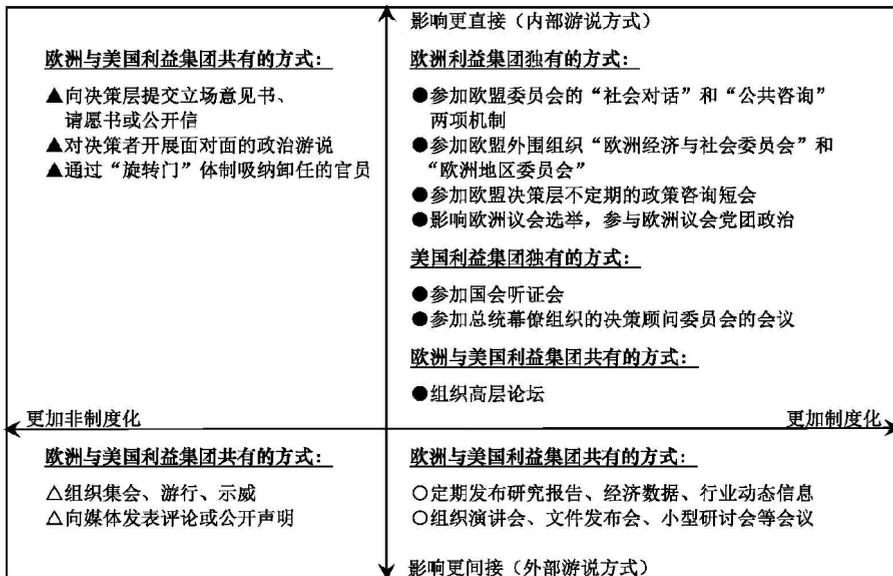
注:图由作者自制。

(二)美欧利益集团影响决策的方式与手段的比较

在代议民主制的政治架构里运作的利益集团,其影响决策的策略与方式存在相通之处。现有的英文文献一般用“游说”(Lobbying)一词概括利益集团向决策层施加影响的所有活动,并根据其游说的路径与策略选择的差异,将游说活动划分为“内部游说”和“外部游说”两大类,进而在此基础上形成了关于“游说场所与路径的考量”

(Venue Shopping)的理论阐释。^①“内部游说”实际上是直接影响决策层的机构与人员,而“外部游说”则是通过影响社会大众,间接地影响决策层。从这一划分出发,笔者按照“影响决策的直接程度”和“影响方式的制度化程度”两个维度,将美国和欧洲利益集团影响决策的主要方式划分为如图3所示的14种类型。

图3 美欧利益集团对决策施加影响的方式



注:图由作者自制。

图3显示,欧洲和美国利益集团的“外部游说”方式并无差异,在非制度化的“内部游说”方式上也无区别,但在制度化运作的“内部游说”方式上则存在不少差异,其根源在于美国与欧盟的宏观制度架构与政治文化传统的不同。欧洲有“社团主义”(Corporatism)的传统,强调各类社会利益群体之间的对话与妥协,同时欧洲议会实行“比例代表制”(Proportional Representation),因而形成了与欧洲大陆国家相似的多党制和发达的党团政治,而欧盟委员会则建立起稳定的“社会对话”与“公众咨询”机制。在这一体系中,欧洲利益集团与欧盟层面的党团和行政决策者建立起较为密切的联系,着眼于多方协商与对话。美国则有“多元主义”(Pluralism)的传统,按照“单名选

^① 对“游说场所与路径的考量”理论进行系统阐释的经典文献有:Thomas T. Holyoke et al., “Shopping in the Political Arena: Strategic State and Local Venue Selection by Advocates”, *State and Local Government Review*, Vol.44, 2008, pp.9-20; Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, pp.57-150。

区制”(First-Past-the-Pole)投票选出国会议员,不仅出现了两党制,而且党团政治不发达。与此同时,国会掌握一部分实质性的决策权,并建立起成熟的听证制度。在此情形下,美国利益集团将国会作为开展游说和施加影响的重要对象和路径,且施加影响的策略和路径选择灵活多变,形成了竞争性而非协商性的游说体系。

(三)美欧利益集团对各自决策体系施加影响的总体机制

利益集团对决策的影响,受到利益集团所处的政治体系的基本制度架构的塑造,同时也受制于该政治体系的文化传统与社会生态,因而对利益集团的决策影响机制的分析,需要同关于制度与文化背景的宏观阐释相结合。美国与欧洲的文化传统、社会生态、宏观政治架构有很多相通之处,其利益集团的运作也颇为相似,若从具体细节入手观察,不易看出两者的差异。因而笔者从基本制度架构、政治力量格局、利益集团体系的内部结构、利益集团影响决策的策略与路径选择五个方面入手,对美欧利益集团的活动方式进行对比,绘制成表1以比较两者的总体机制的异同。

表1显示,美欧利益集团都在决策层和基层大众之间发挥着承上启下的重要作用,向决策层传递和汇聚各类社会群体的利益诉求和政策偏好,借以影响乃至塑造决策者的形势认知、议程设置和决策意向;同时,两者都兼用“内部游说”与“外部游说”的策略,并且都将各自决策体系里的议会和行政机构作为施加影响的重要对象。这是其相通之处。但美国的联邦制决策体系和欧盟具有“超国家”特征的“多层治理机制”的决策结构与过程的差异,使美欧利益集团体系的内部结构各有特点,其影响决策的策略与路径也各有侧重,不尽相同。表1还表明,在美欧利益集团体系的内部格局中,工商界利益集团、工会和职业利益集团都是三种最主要的类型。

实际上,在与贸易谈判相关的对外经济决策中,工商界利益集团,尤其是其涵盖多个行业与领域的大型商会和产业协会等的“伞状组织”,因其具有广泛的代表性及掌握丰富的组织和信息资源,发挥着尤为重要的影响力。笔者对2014年4季度至2018年2季度欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦(Cecilia Malmstrom)及其团队在涉及美欧、中欧和欧日三对双边经济关系的议题上听取各界游说的会谈次数进行了分类统计,制作了表2。正如表2所示,工商界综合性利益集团在有关美欧双边经济关系的议题上对欧盟委员会贸易总司施加影响的游说活动频率,明显超过其在有关中欧和欧日经济关系议题上的游说活动;而在欧洲社会各界围绕美欧经济关系向欧盟委员会贸易总司进行的游说中,工商界综合利益集团的活动也最频繁,其次为大公司,再次为工商界的制造业和农业利益集团。由此可见工商界综合性利益集团在决策体系中的重要地位。

表 1 美欧利益集团的决策影响机制的异同

利益集团类别		美国利益集团	欧盟利益集团
影响机制要素	I. 政治博弈与决策运行的基本制度架构	相同点 美欧政治与决策体系都建立于代议民主制的架构之上。	欧盟是具有“超国家”要素的“多层治理”体系,选举对利益集团政治影响较少。
		不同点 美国是民族国家的联邦制,选举对利益集团政治有较大影响。	
II. 利益集团在政治力量分布格局中的位置	相同点 利益集团介于决策层、政党和基层大众之间,具有向决策层汇集和传递利益诉求的功能。	美国没有成型的议会政党政治,利益集团与政党之间的联系较松散。	欧洲的议会政党政治较发达,利益集团与政党和党团的联系较多。
	不同点 工商界利益集团、工会和职业利益集团构成各自体系内三类最主要的利益集团。		
III. 内部利益集团体系的格局特征	相同点 ● 美国智库的游说功能强大,是利益集团政治的组成部分; ● 美国“草根游说”机制发达,基层社会有较强动员能力; ● 受公司商业文化影响较大,为政治游说而进行的竞争非常激烈,政治公关产业发达。	● 美国智库不是其利益集团体系的组成部分,很少参与游说; ● 欧洲“草根游说”机制尚处于初始阶段,不太发达; ● 具有社团主义(Corporatism)的传统,各利益集团和各阶层间有制度化的沟通,政治公关产业不够发达。	● 欧洲智库不是其利益集团体系的组成部分,很少参与游说; ● 欧洲“草根游说”机制尚处于初始阶段,不太发达; ● 具有社团主义(Corporatism)的传统,各利益集团和各阶层间有制度化的沟通,政治公关产业不够发达。
	不同点 都采用“内部游说”(对决策层的直接沟通与联系)和“外部游说”(媒体造势、制造舆论、街头运动等)的方式影响决策。		
IV. 利益集团影响决策的策略选择	相同点 ● 美国利益集团拥有“外部游说”的丰富经验,注重与媒体和社会大众开展制度化沟通,从而间接影响决策; ● 偏好与决策者进行面对面的沟通,注重参加国会听证会并发表口头证词;	● 美国利益集团拥有“外部游说”的丰富经验,注重与媒体和社会大众开展制度化沟通,从而间接影响决策; ● 偏好与决策者进行面对面的沟通,注重参加国会听证会并发表口头证词;	● 欧洲利益集团缺少与媒体和大众的灵活互动,对街头运动的偏好度较高; ● 重视发布书面的立场意见书、公开信等书面宣示材料; ● 欧盟委员会的“社会对话”和公众咨询机制已较成熟,可以借助这两项机制施加决策影响,因而游说策略的灵活性和多样性低于美国。
	不同点 由于缺乏欧盟委员会“社会对话”机制那样的制度化沟通,游说策略变化快,相当灵活。		
V. 利益集团影响决策的路径选择	相同点 议会和行政体系都是利益集团开展游说的对象。	● 国会拥有发达的听证制度和实质性的决策权,因而很多利益集团和大公司对国会的游说总体上不少于对内阁各部门的游说。	● 欧盟委员会拥有主要的行政权力与资源,欧洲议会尚未掌握实质性的决策权,且未建立发达的听证制度,因而针对欧盟委员会的游说较多。
	不同点		

注:表由作者自制。

表2 马尔姆斯特伦及其团队为处理美国、中国和日本的双边经济关系而举行的带有听取游说性质的对外会谈的类型统计
(2014年4季度-2018年2季度)

会谈涉及的双边经济关系	美欧经济关系		中欧经济关系		欧日经济关系		
	会谈次数	占涉及这一经济关系的会谈总数的比例	会谈次数	占涉及这一经济关系的会谈总数的比例	会谈次数	占涉及这一经济关系的会谈总数的比例	
参加会谈的欧洲的社会利益群体	与综合性利益集团(覆盖多个行业领域的商会、产业协会、双边工商理事会的代表)的会谈	65	26.3%	36	19.6%	28	21.5%
	与工商界利益集团的会谈	31	12.6%	33	17.9%	15	11.5%
	与制造业利益集团代表的会谈	4	1.6%	2	1.1%	2	1.5%
	与金融业利益集团代表的会谈	6	2.4%	3	1.6%	1	0.8%
	与交通运输业利益集团代表的会谈	30	12.1%	28	15.2%	29	22.3%
与工会社团代表的会谈	7	2.8%	3	1.6%	2	1.5%	
与非政府组织、公益组织和政见社团的代表会谈	20	8.1%	8	4.3%	7	5.4%	
与从事游说业务的公关咨询公司、律师事务所的代表会谈	13	5.3%	17	9.2%	12	9.2%	
与大公司的代表的会谈	45	18.2%	43	23.4%	25	19.2%	
与智库和大学的代表的会谈	26	10.5%	11	6%	9	6.9%	
总计	247	100%	184	100%	130	100%	
涉及该双边经济关系的会谈数占贸易总司对外会谈总数(共计780次会谈)的比例	780	31.7%	780	23.6%	780	16.7%	

注:表由作者自制。

在表 2 统计的时间段里,美欧经济关系的核心议题就是围绕 TTIP 架构展开的双边自由贸易谈判。因此,表 2 实际上显示了欧洲社会的各类利益群体在欧盟处理对美自由贸易谈判的决策体系中的相对位置。目前虽未见到美国决策体系的类似记录,但现有文献也都谈到了工商界综合性利益集团在其决策体系中的突出地位。^① 鉴于其在美欧决策体系中的突出作用,对此类利益集团的决策影响机制的研究,能够揭示利益集团与决策层和政治体系中的其他行为体之间的相互关系,进而勾勒出决策体系的力量格局与运行规律,因此选取它作为典型案例予以分析。

美国商会和欧洲商会分别是美国和欧盟规模最大的两家综合性工商界利益集团。作为“伞状组织”,这两家商会涵盖了美欧经济的多个领域与行业,尤其是制造业领域。美国商会的会员包括美国三百多万家企业和地方商会与行业协会,而欧洲商会的直接会员则有欧盟成员国层面的商会与行业协会。在美国和欧盟内部的决策体系中,这两家商会既是“政治源流”中的重要行为体,与各自政治力量格局中的其他行为体开展密切的信息交流与资源交换,进而影响“政治源流”的节奏与进度;同时也是“政策源流”的组成部分,凭借其掌握的工商财经领域的专业知识与数据,与决策层进行频繁的沟通。在美国和欧盟围绕双边自由贸易谈判形成的“双层博弈”机制中,这两家商会斡旋于决策层和工商界之间,发挥了沟通渠道的作用。美欧工商界对美欧贸易关系的总体诉求,包括希望美欧达成“新一代”自由贸易架构的宏观愿景,以及针对这一架构内的美欧双边管制合作、投资保护与仲裁机制等具体制度安排所形成的立场与观点,经由这两家商会汇集并传递至美欧决策层,最后到达美国内阁的贸易代表办公室和欧盟委员会的贸易总司,最终影响双方处理谈判的立场与策略。2016 年 2 月美欧 TTIP 谈判逐渐趋于停滞后,这两家商会对美欧双边贸易决策的影响更加微妙。因此,本文将美国商会与欧洲商会作为观察对象,分析其对 2016 年 1 月初至 2018 年 12 月底的美欧双边自由贸易谈判发挥影响的运作机制。

^① Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works*, New York: Ballantine Books, 1988, pp.89-270; Charles Peters, *How Washington Really Works*, New York: Addison-Wesley Publishing Co., 1992, pp.25-41.

三 案例研究

美欧之间围绕 TTIP 架构展开的自由贸易谈判在 2013 年启动。^① 从 2015 年初开始,美欧内部针对这一架构的争议与反对之声愈加强烈,致使谈判在 2016 年初之后趋于停滞,直至 2018 年下半年才出现转机,但未来的走向仍不明朗。分析美国和欧洲商会在这一谈判的相关议题上向美欧决策层发挥影响的节奏、效果与路径,有助于厘清美欧工商界利益集团影响决策的机制特征。

(一) 美国商会和欧洲商会影响美欧双边贸易决策的节奏与效果

美欧围绕 TTIP 架构展开的自由贸易谈判自 2016 年初以后逐步陷入停滞,至 2018 年 7 月以后,又呈现出有望重启的态势。回顾这一演变过程,可以发现四个关键阶段:(1) 2016 年 2 月,美欧第 12 轮 TTIP 谈判已持续多个星期,最终收效甚微,表明在奥巴马任期内 TTIP 协议已不可能达成。奥巴马政府失去了对美欧双边贸易谈判的兴趣,这一谈判趋于停滞;(2) 2017 年 3 月至 4 月,特朗普上任伊始即出台了第一份《总统贸易政策议程》文件,系统地阐述了新政府贸易政策的基本架构与总体设想,详细勾勒出特朗普的经济民族主义理念,并且点名地批评欧盟对贸易的管制,这预示着美欧贸易关系将遭遇严重困难,美欧自由贸易谈判虽未取消,也已进入“冻结”状态;(3) 2018 年 3 月上旬至 6 月初,特朗普在 3 月 8 日正式宣布对外部输入美国的钢铝产品征收惩罚性关税,开启了贸易对抗的序幕,但同时宣布对欧盟给予临时豁免。5 月 31 日,特朗普宣布取消对欧盟的临时豁免,欧盟随即宣布对美国产品实施反制。美欧贸易关系面临空前危机;(4) 2018 年 7 月 25 日至 10 月 16 日,欧盟委员会主席容克在 7 月 25 日访问白宫,双方达成协议,建立联合工作组,以便协商重启贸易谈判的事宜,致力于建立零关税、零壁垒的新型美欧自由贸易架构。自此,美欧贸易决策层的沟通逐渐增多。2018 年 10 月 16 日,美国贸易代表莱特希泽致信国会,明确表示特朗普当局有意向在 3 个月后重启对欧谈判。长期处于“冻结”状态的美欧 TTIP 谈判出现逆转。

笔者对在这四个关键阶段里的美欧政治力量格局、决策层意向和上述两家商会的举措进行了对比,绘制成表 3。由此可以看出上述两家商会对美欧贸易谈判发挥影响的过程、节奏与效果。

^① “TTIP”的全称是“Transatlantic Trade and Investment Partnership”,译为“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”,为达成关于这一架构的协议,美国与欧盟在 2013 年 6 月正式启动双边谈判。这一谈判迄今既未达成协议,也未终止或撤销,处在悬而未决的状态。

表 3 美国与欧洲商会在美欧贸易谈判进程中发挥影响的节奏与效果

形势与应对	关键时间段	2016年2月	2017年3-4月	2018年3月下旬-6月初	2018年7月25日-10月17日
美欧贸易关系的转折性事件	美国商会意在影响决策的举措	第12轮美欧TTIP谈判收获甚微,奥巴马任内已不可能达成该协议。	特朗普公布首份《总统贸易政策议程》文件,给美欧贸易关系投下阴影	特朗普政府对欧盟输入的铝产品启动惩罚性关税,美欧贸易关系面临严重危机	美欧决定建立联合行政工作组,商议重启美欧自由贸易谈判事宜
		<ul style="list-style-type: none"> 组织关于TTIP的演讲会和小范围讨论会 向媒体发表联合声明和社论要求推进TTIP谈判 	<ul style="list-style-type: none"> 组织双边工商峰会等形式的高层论坛 发布立场意见书,阐释美欧贸易自由化的益处 	<ul style="list-style-type: none"> 组织高层论坛研讨美欧贸易关系的前景 在媒体发表社论倡导建立“新一代”美欧自由贸易架构 	<ul style="list-style-type: none"> 在媒体发表声明和社论要求落实对谈判的重启 组织高层论坛展望美欧贸易关系的潜力与前景
I. 美国决策体系内的变化	“政治源流”的变化	左翼工会与非政府组织反对TTIP的态度愈加强硬	部分行业和工会指责欧盟技术标准阻碍了美国对欧出口	钢铁业支持特朗普,但其他行业有较多反对声音	工商界普遍表示欢迎,工会与非政府组织存在不同意见
	“政策源流”的变化	奥巴马政府逐渐失去了对TTIP谈判的兴趣	特朗普内阁抨击国际多边贸易体系,推行经济民族主义政策	特朗普内閣强势推行贸易保护主义政策	美国贸易代表办公室表示,打算在三个月内重启美欧自由贸易谈判
II. 欧盟决策体系内的变化	欧洲商会意在影响决策的举措	发布致美欧TTIP谈判代表的公开信,要求继续推进谈判	发布立场意见书和公开信,表明对特朗普政府贸易政策意向的忧虑	在媒体发表评论,发布立场意见书和公开信,系统阐述看法	发布媒体评论,公开信和立场意见书,表示支持重启谈判
	“政治源流”的变化	左翼力量强烈反对推进TTIP,尤其反对TTIP架构的投资保护机制	欧盟决策层和工商界对特朗普的贸易政策意向感到担忧并商议对策	多次举行闭门会议,商议对策	举行小范围专题研讨会,有欧委会官员参加
“政策源流”的变化	欧盟提出在TTIP架构中加入“投资法庭”方案	欧盟和德国决策层加强了对特朗普政府的接触与试探	在欧盟总部开展游说	在欧盟总部开展游说	在欧盟总部开展游说

注:表由作者自制。

从2016年初趋于停滞到2018年底走向重启,美欧贸易谈判的进程波折不断,而上述两家商会对这一进程积极发声,希望影响决策。在上述四个关键阶段,美国商会和欧洲商会借助图3列出的各种方式,特别是与媒体互动和举办业界研讨会的“外部游说”方式以及进入决策机构开展会谈、举行高层论坛与闭门会议、致信决策者等“内部游说”方式,与各自“政治源流”内的议会、政党、行政决策机构以及社会各类利益群体密切互动,坚持不懈地传递着希望重启谈判的要求,同时也顺应“政策源流”向前推进的节奏,不断向决策者阐释自己的政策方案,提出决策建议。当然,这两家商会影响美欧决策的效果是有限的和不稳定的。美国商会和欧洲商会虽然一直尽力向决策层呼吁,希望坚持推进TTIP谈判,尽早建立起顺应工商界要求的“新一代”美欧自由贸易架构,但在前两个阶段TTIP谈判还是进入了“冻结”状态,而在后两个阶段,美欧贸易关系出现转机,双边谈判有望重启,这两家商会最终达到了目的。

(二)美国商会与欧洲商会通过会议平台发挥决策影响的路径比较

表3对美国商会和欧洲商会在美欧贸易谈判过程的四个关键阶段中施加决策影响的方式进行了归纳。由于美国决策体系缺乏关于当面会谈形式的直接游说的明确记录,因而美国商会在这四个关键阶段是否进入决策机构开展了面对面的游说,目前尚不清楚。但表3也显示,美国和欧洲商会都将举行各类会议作为施加决策影响的重要手段。由于这两家商会都留有举办会议的明确记录,因而可以对其所办会议的信息展开分析,通过比较决策层和不同社会群体参加会议的频率,评估这两家商会向美欧贸易谈判决策施加影响的具体路径的重要性。

(1)决策体系内的各类行为体对美国商会与欧洲商会的会议参与情况

笔者统计了这两家商会从2016年1月初至2018年12月初近三年间举行的与美欧双边贸易谈判直接相关的会议信息,进而从“内部游说”与“外部游说”的视角出发,分析了美欧决策体系内各类行为体参加这两家商会的会议总体频率,绘制成表4,由此评估这两家商会在美欧贸易谈判相关议题上影响决策的路径选择差异。

表 4 美欧决策体系内的各类行为体参加美国和欧洲商会的会议总体情况(2016 年 1 月至 2018 年 12 月)

利益集团举办会议的统计类别	美国商会(举办会议总数为 31 次)		欧洲商会(举办会议总数为 32 次)	
	参会次数	占其举办会议总数比	参会次数	占其举办会议总数比
1. 美欧利益集团的“内部游说”路径: 美国和欧盟决策层各部门官员分别参加美国商会和欧盟商会举办会议的频率	美欧利益集团案例			
	1.1 美国和欧盟行政体系官员参会情况(左边两栏为美 国联邦政府各部官员参会情况,右边两栏为欧盟委员会 各总司官员参会情况)			
	22	71%	15	46.9%
2. 美欧利益集团的“外部游说”路径: 美国和欧盟决策体系的其他人士参加美国商会和欧盟商会的频率	1.2 美国和欧盟立法体系官员参会情况(左边两栏为美 国国会议员参会情况,右边两栏为欧洲理事会(包括欧 盟理事会)和欧洲议会议员的合计参会情况)			
	4	12.9%	9	28.1%
	1.3 美国地方和欧盟成员国官员参会情况(左边两栏为 美国州一级议会与政府官员参会情况,右边两栏为欧盟 成员国官员参会情况)			
2. 美欧利益集团的“外部游说”路径: 美国和欧盟决策体系的其他人士参加美国商会和欧盟商会的频率	2.1 金融界(包括银行、投资公司、资产管理公司、证券交 易所和评级机构等)及其利益集团人士作为嘉宾参会情 况			
	12	38.7%	5	15.6%
	2.2 金融界以外的工商界(实体经济各部门)及其利益 集团人士作为嘉宾参会情况			
	26	83.9%	30	93.8%
	2.3 专业机构(律师与会计师事务所、商业咨询公司、政 治公关公司等机构)人士作为嘉宾参会情况			
2.4 媒体界人士作为嘉宾参会情况				
2.5 大学和智库学者作为嘉宾参会情况				
	9	29%	6	18.8%
	4	12.9%	9	28.1%

注:表由作者自制。

表4显示,美国商会和欧洲商会向美欧双边贸易谈判的相关决策发挥影响的途径,存在如下差异:首先,美国内阁各部官员参会频率要显著高于欧盟委员会各业务总司的官员,表明美国商会对影响行政当局的路径倚重程度高于欧洲商会,这与现有文献的一般结论不一致。由此可见,由于拥有选举政治赋予的合法性,美国中央政府在贸易关系等专业性较强的领域,能够集中较多的实质性决策权。而欧盟由于缺乏直接选举,合法性有所欠缺,“民主赤字”问题突出,因而带有“超国家”特点的欧盟委员会虽然拥有行政权力,但在贸易政策领域的集中程度有限,而“国家间”层面的欧洲理事会(包括欧盟理事会)作为立法机构依然掌控很大一部分的欧盟决策权。^①其次,美国地方官员的参会频率小于欧盟成员国官员的参会频率,表明美国商会对地方政治这一路径的重视程度不及欧洲商会。这既表明美国中央政府在专业议题上有较高的集权程度,也凸显出“成员国路径”在欧洲工商界影响欧盟决策的活动中的重要性。再次,与欧洲商会相比,美国商会与金融界、专业机构和媒体之间的联系要密切得多,通过会议平台影响这些行为体、进而间接影响决策层的能力更强。这印证了现有文献已经得出的结论,即“外部游说”路径对美国商会和美国工商界的意义更重要。当然,由于美国政治文化的实用主义导向,美国商会与大学和智库学者的联系要少于欧洲商会。

(2) 美国商会和欧洲商会举办的会议类型

如表4所示,美国商会和欧洲商会通过会议平台,借助自身与决策体系重大行为体的联系,在美欧贸易谈判的相关议题上施加决策影响,其路径选择存在相同和不同之处。然而,要深入分析这两家商会影响决策的具体路径,就需要对其举办的会议进行更为详细的类型划分,进而统计这两家商会举办的每一种细分类型的会议的数量,从中评估两家商会对不同类型的参会主体的联系程度,进而归纳其影响决策的路径偏好的细微差异。

笔者按照会议的代表性和正式程度从高到低的排列顺序,对这两家商会举办会议的类型进行了细分,如表5所示:①高层论坛。此类会议规模最大、时间最长、主题发言者人数最多、参会者来源范围最广,决策层的精英人士都会到场,或做主旨发言,或主持其中某一部分的研讨。此类会议还可进一步细分为三种类型:议题宽泛的高层论坛、对外双边工商峰会和特定行业的高层论坛;②演讲会。其参会嘉宾一般只有两个人:一位主旨演讲者和一位主持人,有时再加上一位讨论人。主旨演讲者往往通过演

^① 笔者2014年、2016年和2017年在布鲁塞尔对“卡内基基金会欧洲部”等一些知名智库的专家进行了访谈。这些智库专家都强调,欧盟委员会虽然掌握着行政执行权和提案权,但欧盟最重要、最关键的决策权始终掌握在欧洲理事会手中,而它并没有建立与民众直接沟通的渠道。

表 5 利益集团举行的会议类型与特征

会议类型 会议特征		I.定期举行的高层论坛			II.演讲会			III.重要文件发布会			IV.小范围讨论会				
		I.1 议题广泛的高层论坛	I.2 对外双边工商峰会	I.3 特定行业高层论坛	比较集中	中等	正式	比较集中	较高	正式	比较集中	较高	较正式	IV.1 专题研讨会	IV.2 圆桌会议
会议代表性(主题发言者和听众身份与背景的分布)	相当广泛	主要代表特定国家和地区	主要代表特定行业	比较集中	中等	正式	比较集中	较高	正式	比较集中	较高	较正式	比较集中	比较集中	相当集中
会议主题聚焦度(会议研讨内容的针对性、专业性和技术性)	较低	中等	中等	中等	中等	正式	中等	较高	正式	较高	较高	较正式	较高	很高	很高
会议正式程度(是否属于各界认可的重要社交平台)	特别正式	特别正式	特别正式	特别正式	特别正式	特别正式	特别正式	特别正式	特别正式	正式	正式	较正式	较正式	半正式	非正式
会议制度化水平(是否定期举行、固定的经费与场地支持)	一般很高	一般很高	一般较高	一般较高	一般很高	一般很高	一般较高	一般较高	一般较低	不确定	不确定	不确定	不确定	不确定	一般较低
会议规模	致辞和主题发言者人数	较多(10-40)	较多(10-40)	较多(10-40)	较少(2-3)	很少(2-5)	很少(2-5)	很少(2-5)	很少(2-5)	较少(5-10)	较少(5-10)	较少(5-10)	较少(5-10)	较少(20-30)	不确定
	参加讨论者和听众人数	很多(200以上)	较多(100人以上)	较多(100人以上)	较多(50-100)	中等(30-50)	中等(30-50)	中等(30-50)	中等(30-50)	较少(20-30)	较少(20-30)	较少(20-30)	较少(20-30)	较少(20-30)	不确定
会议时间长度	1-2天	1天	一般1天	一般1天	0.5天	0.5-1天	0.5天	0.5-1天	0.5-1天	0.5-1天	0.5-1天	0.5-1天	0.5-1天	0.5-1天	一般0.5天

注:表由作者自制。

讲表达决策层的重要动态,或表达特定社会群体的利益诉求及决策偏好;③重要文件发布会。工商界利益集团为增强自身话语权和影响力,一般都会定期发布各类立场的意见书、研究报告、关于经济数据和行业动态的文件。此类文件发布会的参会者来源较为广泛;④小范围讨论会。此类会议一般集中研讨当前局势中的紧迫问题与核心议题,具有较高的专业性和聚焦度,可细分为三种类型:首先是专题研讨会,其议程明确,步骤复杂,发言者身份主次分明;其次是圆桌会议,发言者无主次之分,自由讨论;再次是闭门会议,非请勿入,研讨内容和发言者名单不公开,很可能有高层决策者参加。

2016年1月初至2018年12月初,美国商会围绕美欧贸易谈判相关议题举办的会议共有31次,而欧洲商会共有32次,数量恰好接近。按照表5对工商界利益集团举办会议类型的划分,笔者对会议信息进行了详细的分类整理。由此可以更为清晰地看到这两家商会在围绕美欧贸易关系展开的政策讨论中,与美欧决策体系各行为体联系的密切程度,进而勾勒出这两家商会在不同政策领域向决策层施加影响的路径偏好,同时也可揭示其运用会议平台影响双边贸易决策的行为特点。

(3) 美国商会通过会议影响美国对欧自由贸易谈判决策的路径

美国商会举行的31次相关会议中查不到专题研讨会的信息,同时还有一次闭门会议,且相关信息不公开。其他的会议,都能查到具体议程和参会者的信息,笔者根据这些信息制作了表6。

如表6所示,在决策体系各部分中,实体经济部门的工商界人士对美国商会会议的参与度最高。这在一定程度上表明,美国商会主要代表和维护美国实体经济部门的工商界利益。同时在美国商会举办的所有会议中,出现频率最高的类型是演讲会,其次为特定行业的高层论坛,再次为小范围研讨的圆桌会议和对外双边工商峰会。这表明美国商会比较偏好的会议,都是参会者身份背景比较集中、会议聚焦程度相对较高的会议,具有较强的小圈子性质。由此可见,美国商会借助会议平台施加决策影响的活动,具有较强的针对性。仔细观察表6中决策体系各部分对美国商会各类会议的参与度,还会发现如下特点。

首先,就对欧贸易关系议题而言,在美国各中央决策机构里,国家安全决策部门官员对会议的参与度仅次于经济决策部门官员,特别是对特定行业高层论坛的参与度很高。这表明在美国最高决策层看来,对外贸易关系和双边贸易谈判并非纯粹的专业技术问题,而是重要的政治与安全问题,特别是涉及特定行业和尖端技术的对外贸易关系议题,具有突出的战略安全意义。因此,国家安全决策部门是美国商会在相关议题上施加决策影响的重要路径与对象。

表 6 美国决策体系内各类行为体对美国商会的会议参与情况统计(2016年1月-2018年12月)

结构特征	会议类型		I. 高层论坛			II. 演讲会	III. 重要文件发布会	IV. 2 小范围研讨会(圆桌会议)	实际参会次数占31次会议总数之比
			I.1	I.2	I.3				
			参会次数	参与度					
1. 有美国中央决策机构官员(包括前任)作为嘉宾参加的会议	1.1 其中有来自美国国会的官员		1		2			1	4
			50%		20%			25%	12.9%
	1.2 其中有来自美国行政体系中的经济决策与管理部(商务部、财政部、联邦贸易委员会等)的官员		1	3	7	3	2	1	14
			50%	75%	70%	27.3%	6.5%	25%	45.2%
1.3 其中有来自美国行政体系中的国家安全决策与管理部(国土安全、中情局等)的官员	参会次数				6	1		1	8
	参与度				60%	9.1%		25%	25.8%
	参会次数				2	1	1		3
	参与度				20%	9.1%	33.3%		9.7%
1.4 其中有来自美国外交系统(美国国务院和驻外使团)的官员	参会次数		2	4	10	4	2	2	23
	参与度		100%	100%	100%	36.4%	66.7%	50%	74.2%
	参会次数		2	2	8				12
	参与度		100%	50%	80%				38.7%
2. 有美国金融界(包括银行、投资公司、资产管理公司、证券交易所、评级机构等)及其利益集团人士作为嘉宾参加的会议	参会次数		2	4	10	7	3	3	26
	参与度		100%	100%	100%	63.6%	100%	75%	83.9%
	参会次数		2		7				11
	参与度		100%		70%				35.5%
3. 有金融界以外的美国企业及其利益集团(实体经济各部门)人士作为嘉宾参加的会议	参会次数		2		7				11
	参与度		100%		70%				35.5%
	参会次数		2		7				11
	参与度		100%		70%				35.5%
4. 有美国的律师事务所、会计师事务所、商业咨询公司、公关公司等专业机构人士作为嘉宾参会的明确记录的会议	参会次数		2		7				11
	参与度		100%		70%				35.5%
	参会次数		2		7				11
	参与度		100%		70%				35.5%

其次,从参与度看,联邦政府的经济和安全决策部门对会议的参与度显著高于外交系统和国会,表明在贸易政策领域,美国行政当局的专业决策部门与美国商会和美国工商界之间的联系,要比其他部门密切得多。进而言之,负责经济与安全决策的专业行政部门对贸易政策的具体决策与实施的权力显著高于外交系统和国会,因而成为工商界“内部游说”的主要路径。

再次,美国中央决策机构的官员对会议的参与度,显著高于除实体经济部门之外的社会各界,表明美国工商界虽然拥有开展“外部游说”的丰富经验和娴熟技巧,但“内部游说”渠道依然是其对美欧贸易关系议题施加影响的主要路径。

最后,在“外部游说”领域,美国商会与金融界和专业机构之间的联系具有相似密切程度,表明两者都是美国商会借以向决策层发挥间接影响的重要路径。金融界只参与高层论坛,而专业机构还参与专业性较强的小范围会议,如文件发布会和圆桌会议。

(4) 欧洲商会通过会议影响欧盟对美自由贸易谈判决策的路径

在欧洲商会的会议记录里,仅有一次举办对外双边工商峰会的记录,没有举办特定行业高层论坛的记录。笔者根据余下的 31 次会议的信息进行了统计和整理,制作了表 7。表 7 表明,欧洲商会与美国商会有两点相似之处:第一,欧洲实体经济部门的人士对会议的参与度远远高于其他群体,表明欧洲商会与美国商会一样,主要代表和维护实体经济部门的利益;第二,欧洲商会举办的会议里,出现次数最多和频率最高的类型分别是议题宽泛的高层论坛、圆桌会议和闭门会议,其中后两者的频繁举办表明欧洲商会同样偏好聚焦度较高、参会者背景较集中的“小圈子”聚会。同时,欧洲商会与美国商会相比还有以下差异。

首先,从“内部游说”角度看,决策层对会议的参与度的排序依次为:欧盟委员会业务总司、欧洲议会、欧盟成员国政府以及欧洲理事会。这清楚地反映了欧盟决策体系的结构特征和权力分布与美国差异较大之处:第一,在有关美欧贸易关系的领域,欧盟委员会由于负责管理专业性较强的具体行政事务,成为工商界开展游说的主要对象,但欧洲议会在工商界的路径选择中也具有不容忽视的重要性。实际上,欧盟委员会由于缺乏直接选举,与欧洲民众的距离较远,存在合法性不足的问题,正受到欧洲社会的诟病与质疑。为缓解这一问题,近年来直接选举产生的欧洲议会获得了更多的审议权,因而其在欧洲工商界影响决策的路径选择中的重要性有所提升;第二,欧盟兼有“超国家”组织和“国家间”体系的特性,因而对工商界而言,影响决策的“布鲁塞尔路

表7 欧盟决策体系内各类行为体对欧洲商会会议参与情况统计(2016年1月-2018年12月)

结构特征	会议类型		I.1 议题广泛的定期高层论坛	II. 演讲会	III. 重要文件发布会	IV. 小范围研讨会			扣除重复计算后的总计
	参会次数	参与度				IV.1 (专题研讨会)	IV.2 (圆桌会议)	IV.3 (闭门会议)	
1. 有欧盟决策机构官员(包括前任)作为嘉宾参会的明确记录的会议	其中来自欧盟委员会各业务总司的官员	8	1	1	1	4	2	1	15
	其中来自欧洲议会的官员	88.9%	33.3%	33.3%	33.3%	80%	25%	14.3%	46.9%
	其中来自欧盟理事会的官员	8				1			9
	其中来自欧盟理事会的官员	88.9%				20%			28.1%
2. 有欧盟成员国官员参会的明确记录的会议	其中来自欧盟理事会的官员	3							3
	欧盟决策机构官员参会情况总计	33.3%							9.4%
3. 有欧洲金融界(包括银行、投资公司、资产管理公司、证券交易所和评级机构等)及其利益集团人士作为嘉宾参会的明确记录的会议	其中来自欧盟理事会的官员	8	1	1	1	4	2	1	16
	欧盟决策机构官员参会情况总计	88.9%	33.3%	33.3%	33.3%	80%	25%	14.3%	50%
4. 有金融界以外的欧洲工商界(实体经济部门)及其利益集团人士作为嘉宾参会的明确记录的会议	其中来自欧盟理事会的官员	4				1			5
	欧盟决策机构官员参会情况总计	44.4%				20%			15.6%
5. 有欧洲金融界(包括银行、投资公司、资产管理公司、证券交易所和评级机构等)及其利益集团人士作为嘉宾参会的明确记录的会议	其中来自欧盟理事会的官员	4						1	5
	欧盟决策机构官员参会情况总计	44.4%						14.3%	15.6%
6. 有金融界以外的欧洲工商界(实体经济部门)及其利益集团人士作为嘉宾参会的明确记录的会议	其中来自欧盟理事会的官员	8	3	2	2	5	8	7	30
	欧盟决策机构官员参会情况总计	88.9%	100%	66.7%	66.7%	100%	100%	100%	93.8%

径”与“成员国路径”都不容忽视,欧盟成员国决策者在欧洲商会会议平台上占有明确的一席之地;第三,欧洲理事会对欧洲商会举办的会议的参与度最低,这表明它虽然掌控着欧盟最关键的立法与决策的权力,但与社会大众的关系最疏远,对工商界乃至社会大众的利益诉求与政策偏好最不敏感。近年来,欧洲社会的疑欧主义与民粹主义力量的崛起,与此相关。

其次,从“外部游说”角度看,欧洲商会通过会议平台与金融界和专业机构建立联系的密切程度远低于其与大学、智库和媒体的联系。表7显示,大学和智库的学者的会议参与度是金融界人士的近2倍,是专业机构人士的3倍。一方面,与美国智库不同的是,欧洲智库基本不从事政策倡议与政治游说的工作,而是较多地聚焦于基础性、长远性和战略性较强的研究,因而与欧洲工商界利益集团的合作多而竞争少,成为欧洲工商界“外部游说”的路径之一。另一方面,欧洲金融界和专业机构对综合性商会的会议平台的参与度远低于美国金融界和专业机构,这与欧盟和美国的产业结构差异存在一定关联。与美国相比,欧洲经济金融化程度较低,其金融业和相关服务业占经济总量的比重不高,国际化程度有限。因此,这些行业在涉及欧盟对外贸易关系决策议题上的重要性及其对此类政策议题的关注度,都比美国同类行业要低,欧洲商会与金融业和相关专业机构的联系也自然弱于美国商会。

四 结语

美国与欧盟围绕 TTIP 架构展开的双边自由贸易谈判从 2013 年启动后就接连遭遇阻力和困境,2016 年初之后趋于停滞;2017 年初特朗普政府就职后更使其进入“冻结”状态;2018 年 3 月下旬至 6 月初,特朗普政府启动对欧盟钢铝产品的贸易制裁,更使美欧双边贸易关系面临空前危机。而危机的刺激使欧盟大幅强化对美国的外交斡旋,最终以 2018 年 7 月 25 日容克访美为契机,打开了重启美欧自由贸易谈判的“决策窗口”。在这一跌宕起伏的进程中,以美国商会和欧洲商会为代表的工商界利益集团坚持不懈地向决策层传递诉求,开展游说,要求提升美欧自由贸易水准,构建“新一代”的双边制度架构。在代议民主制的体系中,利益集团和游说政治被认为是对竞选政治的补充,能够在决策者和普通民众之间发挥传递诉求和交换信息的沟通平台的作用。随着政治体系的决策关注焦点的转移,利益集团影响决策的路径、策略和节奏也会发生相应的变化。比较和分析美国商会和欧洲商会影响决策的节奏、实效与路径选

择,有助于揭示美欧利益集团在各自决策体系中确切位置的异同。

上述两家商会都保持着与决策进程同步的进度与节奏,在美欧双边贸易谈判的四个关键阶段积极发声和建言。但美欧左翼力量对 TTIP 架构的激烈反对,以及反全球化的民粹主义力量的不断增强,导致决策者知难而退,逐渐转移了关注焦点,因而这两家商会施加影响的实效有限。2016 年初之后,奥巴马政府的注意力集中在 TPP 架构之上,而欧盟决策层则忙于应对英国脱欧公投带来的危机,试图平息疑欧主义力量对欧盟的不满;2017 年特朗普上台后忙于为其国家重商主义和经济民族主义政策体系布局,欧盟则疲于应付美欧在战略安全和意识形态上不断扩大的裂痕。在此背景下,美国商会和欧洲商会的游说努力未能阻止 2016 年以后 TTIP 谈判的“冻结”和美欧贸易关系的恶化,直到 2018 年 7 月之后才迎来转圜,看到美欧重启贸易谈判的希望。

对这两家商会会议平台的统计分析显示,美欧利益集团影响决策的行为方式存在共性,如都兼用“内部游说”和“外部游说”的方式影响决策,都偏好组织带有“小圈子”性质的会议。但在借助会议平台影响决策的路径与策略选择上,美国和欧洲商会存在具体的差异。在“内部游说”方面,美国商会选择的路径,集中于美国联邦行政体系中主管经济与国家安全事务的决策部门,而国会、外交系统和州政府的重要性较低;而欧洲商会虽然将掌握行政权的欧盟委员会作为影响决策的主要路径,但欧洲议会和欧盟成员国政府也是其重要路径。在“外部游说”方面,美国商会与金融界和专业机构的联系比其与大学、智库和媒体联系密切得多。而欧洲商会正好相反,与大学、智库和媒体联系的紧密程度远高于其与金融界和专业机构的联系。这种差异与美国和欧盟政治体系的基本架构的不同有关,也与两者在经济结构、社会生态和政治文化传统上的差异相关。

就利益集团政治及其决策影响的研究而言,美国学术界起步较早,并且不断提出新的解释视角。从发端于 1950 年代后期的关于“军工复合体”(Military-Industry Complex)和决策体系“铁三角”(the Iron Triangle)的讨论,^①到 1960 年代关于“精英主义”与“多元主义”之间的争论,再到 1970 年代对“议题联盟”(Issue Network)的界定,^②直至 1980-1990 年代对“华盛顿权力走廊”(the Washington Beltway)和“内部小圈子”

^① Eisenhower's Farewell Address to the Nation, 17 January 1961; *Congressional Quarterly Weekly Report*, Congressional Quarterly Inc., 1956, No.30, pp.1627-1634; F. Gregory Hayden, "Policymaking Networks of the Iron-Triangle Subgovernment for Licensing Hazardous Waste Facilities", *Journal of Economic Issues*, Vol.36, No.2, 2002, pp.476-484.

^② Hugh Hecla, "Issue Network and the Executive Establishment", in Anthony King ed., *The New American Political System*, Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978, p.88.

(the Inner Circle)的观察,^①其理论视角一直在变。这既显示出美国学术界关于利益集团的研究始终保持着与时俱进的节奏,也表明美国利益集团根据政治生活焦点议题的变化,一直不断地调整着自身影响决策的方式、路径与策略。欧盟是欧洲经济一体化的产物,不仅出现得较晚,而且兼具“超国家”和“国家间”的特性,形成了“多层治理机制”。欧洲利益集团要对这一繁复的体系施加影响,不得不处理更多的不确定因素,做出更为艰难的路径与策略选择。而研究欧洲利益集团对欧盟决策影响机制的现有文献,几乎全部从大样本的数理统计入手,分析欧洲利益集团体系劝说方式的总体特征,缺乏对特定利益集团在特定政策议题上的案例观察。关于美欧利益集团影响决策的行为方式的比较研究,不仅少见,也缺乏落实于特定案例的具体分析。本文的研究,旨在为观察和比较美欧利益集团的政治角色提供实证分析。关于美欧利益集团更多的具体问题,尤其是有关美欧对华经济决策的影响机制,仍有待深入观察和进一步研究。

(作者简介:忻华,上海外国语大学欧盟研究中心副教授、常务副主任;责任编辑:张海洋)

^① Sue Headlee, *A Year Inside the Beltway: Making Economic Policy in Washington*, Westport, CT: Praeger Publishers, 2002; Michael Useem, *The Inner Circle*, New York: Oxford University Press, 1984.