

历史上大多数时候,国会权力超过了行政部门。1885年,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)提出了“国会政府”(congressional government)的概念。从1789年至1933年,国会制订法律,管理商业,独揽贸易政策决策大权。20世纪30年代以来,美国成为世界工业强国,在国际体系中迅速崛起,对外经济政策同外交政策日益纠缠在一起。美国参加第一次世界大战,作为战胜国在凡尔赛体系和华盛顿体系中扮演了决定性的角色,这些变化使美国总统在国际上享有很高的地位,总统的权力开始膨胀,国会在对外贸易立法方面受到了挑战,行政部门通过贸易政策的立法动议逐渐控制了立法进程。随着总统责任的增加以及国际威望的提高,由535名议员组成的众议院办事拖沓的行事风格受到质疑,相比之下,总统及其内阁部长的决策更为迅捷果断,更有能力应对风云变幻的国际经济形势。自此,国会权力渐渐旁落,对贸易政策的影响力日益削弱。当然,通过分委员会的立法动议,参议院仍然保持着对立法进程的一定影响力。

## 二、制度结构

政治制度由系统的政治规则构成,政治规则规定了一个政体的层级结构、基本决策规则以及议程控制权的明晰特征。广义的制度结构指国家内部权力的集中和分散状况,包括国会和行政之间的权力平衡,官僚的集中和凝聚力,以及在这些组织内可利用的政策工具。在这个制度结构中,政府官员的角色和效率最重要。卡赞斯坦(Peter J. Katzenstein)集中研究了先进工业化国家在制定程序性政策计划的官僚组织的集权和自治能力方面的差异。他指出,美国贸易决策权是分权体制,国会在政策形成中起着重要作用。<sup>①</sup>国会有关贸易立法的制度安排有以下几个方面:

### (一) 委员会

委员会(又称常设委员会)一直是国会处理具体法案或立法动议的工具。委员会享有立法建议权并拥有信息优势,参众两院的委员会扮演着战略性分配角色,无论参议院还是众议院,常设委员会主席都由各院多数党派,多数党议员在委员会中应占多数。1910年美国拥有60个委员会,1946年重组法(Legislative Reorganization Act of 1946)把委员会数量减少了一多半。1983年参众两院常

---

<sup>①</sup> G. John Ikenberry, "Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy", *International Organization* 42, 1, Winter, 1988, p.228.

颁布一项法律,授权总统代表美国进行谈判并接受国际协定。最后,总统还可以根据宪法赋予他的固有权力,特别是总统作为武装部队司令所应有的权力,签订某些行政协定。<sup>①</sup>行政协定和条约具有同等法律效力,同属美国最高法律。行政协定已成为总统绕过国会自行其是的重要手段。据统计,1789年至1982年间,美国共与外国缔结条约1230项,而缔结行政协定10873项,其中自1940年以来缔结的行政协定数几乎是条约数的20倍。<sup>②</sup>

第五,任职权。任职权是宪法赋予总统的一项重要人事权力。宪法规定总统“有权提名,并于取得参议院的意见和同意后,任命大使、公使及领事、最高法院的法官,以及一切其他在本法院中未经明定,但以后将依法律的规定而设置之合众国官员;国会可以制定法律,酌情把这些较低级官员的任命权授予总统本人,授予法院,或授予各行政部门的首长”。总统依据宪法授予的任职权组成、监督和控制各级行政机构,一方面确保总统的计划、政策和战略得以贯彻执行,另一方面确保总统从国会和利益集团得到有力的支持。

总统有权任命大约1万名官员,其中重要的政治官员约2700多人。政治任命官员的最上层是700多名“政治行政长官”,包括部长、副部长、助理部长、独立机构长官、管制委员会委员,总统办事机构的高级官员等,这些人共同组成了所谓的“决策精英集团”。实际上,所有立法预案都是由他们提出并推动国会通过,总统签署生效后,他们领导行政机构执行该项法案。在贸易政策领域,总统通过对“政治行政长官”的任免使其贸易政策主张得到贯彻执行。例如:贸易谈判代表就是一项重要的任命,其职责就是代表美国总统与各国就贸易政策举行谈判和协商。总统任命政治行政长官时除考虑候选人的才能、专长、行政经验外,还要从政治上考虑各大利益集团的愿望,以利于在工作中和竞选连任时取得他们的支持。这就为利益集团势力通过行政管道影响贸易政策提供了可能性和机会。<sup>③</sup>

除政治行政长官外,还有数以千计的总统雇员和顾问。总统雇员完全听命于总统,其地位完全依赖于总统。政治上,总统更相信他的雇员和顾问的政策建议,而不是行政机构中的部门官员。1940年,总统雇员约1098人,1972年达到

---

① Charles K. Powley, Willem Thorbecke and Richard E. Wagner, *Trade Protection in the United States*, p.204.

② [美]M·伯恩斯等:《美国式民主》,谭君久等译,北京:中国社会科学出版社1993年版,第308页。

③ 张建新:《权力与经济增长——美国贸易政策的国际政治经济学》,第32页。

## 第三章 贸易政治的社会建构

美国贸易政治是在不同国内利益集团的政策偏好之间做出选择或通过政治交易达成某种妥协,在代议制体制下,表现为社会行为体与政治官僚之间的互动进程。从政策建构的视角来看,以多元民主为基础的美国从根本上缺乏国家层次上的统一的贸易政策偏好,通过贸易政策追求国家利益观念仅在特定历史时期才出现,贸易政策的主要支配者不是政府而是社会力量,因此自由贸易和保护主义两种政策都不是必然的选择,而是各种力量彼此博弈的结果。首先,美国人民的价值观念导致他们选择并认同现行贸易政治的制度设计,而贸易决策机制本身并不反映美国的贸易意识形态,即究竟是坚持自由贸易还是保护主义,但个人自由主义的价值观念使贸易制度始终具有开放性,社会力量有各种合法渠道进入贸易政策决策体制;其次,利益集团基于特定的共同利益和政策目标而形成,这些集团都建立在认同的基础之上,不断通过游说、施加压力而建构贸易政策;第三,利益集团设法使其代理人认同其利益诉求,代理人通过政治交易扩大支持票,经过一系列立法程序产生政策结果并赋予其合法性。在贸易政策的建构过程中,利益集团和经济地理对贸易政策的影响最显著。

### 第一节 经济地理的建构作用

美国早期的制造业和农业具有很高的地理集中度。气候和土壤等自然因素决定了美国南北方不同的产业类型,建国后西进运动和西部拓荒又进一步促使农业经济向中西部扩展,导致产业经济的地域性差异更加明显。由于美国经济地理的这种特殊性,不同的经济区域都从自身利益出发,有的地区支持保护主义,有的地区支持自由贸易,从而在贸易政策上形成了截然不同的立场。

1916年,威尔逊政府建立了一个关税委员会(the Tariff Commission),一个由两党组成的实情调查机构,其职责是为立法提供精确的信息,以便使国会对于什么样的关税率才是竞争性的做出正确判断。关税委员会是一个信息搜集部门,本身无权过问政策,更无权提供税率建议。显然,关税委员会的建立是一个积极信号,预示着美国贸易政策可能发生转向,只不过战争削弱了关税委员会的影响,有关竞争性关税政策的立法没能向前推进。“第一次世界大战极大地影响了关税削减进程。战争对国际贸易的干扰以及其他工业化国家对美贸易的中断和减少,客观上保护了许多美国工业。”<sup>①</sup>

第一次世界大战结束后,美国又重新回到保护主义的轨道。当时,孤立主义和民族主义情绪盛行,各种利益集团联合起来共同反对削减关税。虽然传统的婴儿产业早已成为巨人,但是战争催生了一大批新兴制造业,如染料等化学工业,这些“战争婴儿”(war babies)强调,如果得不到保护,他们将无法与德国竞争。同时,由于货币贬值,其他产业面临着欧洲国家的商品倾销,农场主遭受了1920—1921年期间价格下跌的沉重打击,声称受到加拿大和阿根廷等农产品出口国的威胁,纷纷要求保护。在这种形势下,1920年共和党取得大选胜利,它立即发出了提高关税的信号。利益集团准备抱团取暖,农场主支持制造业的高关税要求,以换取制造业支持农产品的关税保护,甚至工会也加入到保护主义的行列。1921年国会通过了《紧急关税法》(the Emergency Tariff Act),1922年又通过《福德尼—麦坎伯关税法》(Fordney-McCumber Act),这两个保护主义立法标志着威尔逊倡导的国际主义的失败,一个新的保护主义时代已经到来,美国的关税水平越过了以往任何时期。

当然,《福德尼—麦坎伯关税法》并非一无是处,它首次规定了所谓的“灵活条款”,试图对贸易政策决策权进行某种程度的调整,以增加总统在贸易决策中的地位,“灵活条款”算是该法案的一个亮点,打开了1934年国会授予总统贸易政策决策权的立法通道。实际上,塔夫脱政府时期就提出过总统自由裁决权的问题,即总统应享有修改立法中部分关税率的权力。当时曾建立过一个关税委员会(Tariff Board),以协助总统实行关税政策的自由裁量权,因国会拒绝拨款而解散。不过共和党中的进步党人一直要求国会修改关税立法程序,国会实际上面临着持续的压力,1922年关税法的“灵活条款”正是国会对此做出的积极反

---

<sup>①</sup> Merle Fainsod, Lincoln Gordon and Joseph C. Palamountain, Jr., *Government and the American Economy*, p.100.

削减关税,至少在 20 世纪 70 年代以前不再对国内产业采取单边主义的保护政策。互惠贸易就是要求在降低贸易壁垒时平等交易,即只有你同时降低贸易壁垒,我才会降低我的壁垒。<sup>①</sup>国际关系理论对互惠贸易原则下的贸易谈判进行了分析,以此说明互惠和战后国际贸易体制之间的关系。

首先,互惠贸易协定使美国贸易政策的决策过程具有双层博弈的特点。大萧条导致各国高筑关税壁垒,对日益强大和国际化取向的美国经济构成了威胁,这就改变了美国贸易政策决策者与利益集团之间的互动模式,确切地说是增加了互动的层次,当美国制定本国的贸易政策时,它必须从国际上考虑到其他国家可能做出的反应。

以美国贸易政策为例,20 世纪 30 年代以前的贸易政策是内生的,利益集团与决策者直接互动,不需要考虑外国政府的反应。在互惠贸易协定的制度框架下,利益集团从国会和行政机构之间的互动关系发生了变化。贸易协定是行之有效的关税减让工具,关税修改权力从国会转向行政,改变了决策环境和决策标准。国会议员必然更关心他们选区的特殊利益,而总统要为更广大的选民负责,更关心贸易政策对国内外的总体影响。国会倾向于关注寻求保护的特定产品或产业,而行政必须考虑高关税政策对美国出口及对外关系的影响。与国会关税立法相比,一项综合性政策往往是各种地方利益集团相互支持的结果,而行政机构对关税税率的讨价还价则是个案处理,这就具有隔离保护主义利益集团的可能。同时,扩大进口可以获得从互惠贸易协定中受益的进口利益集团的支持,从而抵消那些声称受到关税协定损害的利益集团的反对声音。<sup>②</sup>

赫尔普曼(Helpman)描述了双层博弈的情形。一方面,在国际领域内,政府之间相互面对设计贸易政策,一个国家的贸易政策依赖于其他国家的政治环境。当政府之间相互谈判贸易政策时,它们都知道国内的政治反应,包括与特殊利益集团相关的反应,这些反应会影响它们的战略。利益集团想要得到的贸易利益需要从国家之间的贸易协定谈判中得到,国家之间相互施加压力。但是,总统并非完全代表利益集团的观点,大多数时候他代表国家利益,这样所得到的贸易政策结果实际上要国家利益与私人利益之间的平衡。

---

① [美]贾格迪什·巴格沃蒂:《今日自由贸易》,海闻译,北京:中国人民大学出版社 2004 年版,第 95 页。

② Merle Fainsod, Lincoln Gordon and Joseph C. Palamountain, Jr., *Government and the American Economy*, pp.102—103.

封锁而遭受贸易损失。第三点“消除贸易障碍”以及第五点要求公道地处置殖民地则分别是为了开拓美国的贸易市场和获得对原料资源的控制。很显然,这些规定都体现出了美国想要在经济领域占据领导地位的野心。不过,威尔逊的主张最终因为美国国内自身的“孤立主义情绪”等复杂的原因而没能完全实现。为了避免再次失败,二战结束前夕美国总统罗斯福就着手精心筹谋美国对战后世界秩序的安排,即以大国为主导的联合国组织以及多边自由的国际贸易与金融体制。<sup>①</sup>如此计划的实质是想建立一个以美国为主导的国际体系,在经济上则是把战时的军事同盟变为其经济同盟,进一步实现其经济增长。日后的实践也表明,联合国经常沦为美国行使霸权的政治工具。

#### (四) 发达的科技文化

英国发迹于以蒸汽机的发明为标志的第一次工业革命,而美国则是在以电力的应用为特征的第二次工业革命中脱颖而出。电力技术对蒸汽机的替代对应着世界权力的中心由欧洲转向了美国,也让美国从中获取了高额的经济利益。同时,美国不断加大科研投资,优越的科研条件与待遇以及相对安全的生活环境吸引了大批的欧洲学者移民到美国。在1930年至1950年间,诺贝尔科学奖有三分之一为美国人所得。<sup>②</sup>而以信息技术、生物工程、原子能技术为核心的第三次工业革命则直接发端于美国。美国人在几乎所有的科学领域内都取得了前所未有的突破。这样一来,美国垄断了许多高新技术,在高附加值商品的生产上具有超强的竞争力,成为了产业领域的全能。另一方面,在文化艺术领域,尽管在欧洲人来看,年轻的美国是粗俗的,但是它的确吸引了世界各地的人,特别是年轻人。美国通过服饰、食品、音乐、舞蹈、影视作品不断地向人们输出所有人都向往的自由与平等。许多人怀抱着自己的“美国梦”踏上了美利坚的土地,为美国创造了无与伦比的财富。

## 二、美国经济霸权的表现

著名学者罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)认为,霸权就是“一个单一强国控制和支配着国际体系内的国家”<sup>③</sup>。按照这样的定义,经济霸权就是在经济领域内强制和支配着别国。而美国在经济领域里的领导力确实达到了这样的条件,

① 王绳祖主编:《国际关系史》(第七卷),第5页

② 杨生茂,陆镜生:《美国史新编》,第428页。

③ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981, p.28, 转引自倪世雄:《当代西方国际关系理论》,上海:复旦大学出版社2011年版,第292页。

其经济霸权主要体现在以下几个方面：

### （一）操纵国际贸易规则

如上文所述，美国称霸全球的一个重要途径就是要建立以它为主导的多边自由的国际贸易与金融体制，这也是经济霸权的主要内容。1944年，布雷顿森林会议举行，大会通过了《联合国货币金融会议最后决议书》及其两个附件——《国际货币基金组织协定》和《国际复兴开发银行协定》，总称《布雷顿森林协定》。作为英美两国合作的产物，“布雷顿森林体系”的设计者想要把国家和市场结合在一起，同时实现国际自由化和国内稳定。诚然，该体系确实带来了国际贸易的空前发展和全球经济越来越相互依存的一个时代，但是，它让美国经济成为了世界经济增长的主要发动机。“美国发展了，世界就会发展；美国的发展减慢了，世界也会减慢发展的步伐。”<sup>①</sup>至此，美国在全球的经济霸权正式确立。然而，美国自己觉得如此还不够。为了进一步巩固霸权，1947年，美国又牵头完成了《关税及贸易总协定》（*General Agreement on Tariffs and Trade*，简称GATT）的签署。如此一来，美国借助“布雷顿森林体系”和GATT完成了战后经济秩序的重组。全球贸易按照美国倡导的自由贸易规则进行，然而，美国作为规则的制定者，自己却时常违背自由贸易的精神，回避规则。这种双重标准在其对纺织品和服装贸易问题的处理上可见一斑。二战后，许多新兴国家在纺织与服装行业获得较大发展，与美国相比，它们在该产业内更具有比较优势。为了保护本国的纺织和服装业，美国制定了《多种纤维协定》（*Multi-Fiber Arrangement*，简称MFA）。MFA的前身是1961年签订的《棉纺织品短期安排》（简称STA），这个协议导致了1962年的《关于棉纺织品国际贸易的长期安排》（简称LTA）。LTA是游离于GATT之外的。作为制定LTA的主角，美国如此行事的原因有五个：希望避免国会新一轮授权限制进口的立法；肯尼迪总统认为要回报在1960年大选中支持他当选的纺织企业，确保纺织业默许肯尼迪回合多边贸易谈判；希望和欧共体“共担负担”，说服西欧国家从发展中国家进口更多商品；为违反以GATT为基础的国际贸易体制的非歧视原则寻找一种所谓国际责任的托词；希望通过最终调整和向非限制贸易的回归，保证它与发展中国家新出现的比较优势相适应。<sup>②</sup>如今，“布雷顿森林体系”已经崩溃，

① [美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，北京：经济科学出版社1989年版，第155页。

② Brian Hindley, Eri Nicolaidis, *Taking the New Protectionism Seriously*, London: Trade Policy Research Centre, 1983, p.25.

会有权否决总统的任何一个提案。<sup>①</sup>但在投票之时,共和党参议员还是以 23 : 14 的多数支持了这项法案。<sup>②</sup>

总之,《1962 年贸易扩展法》是肯尼迪政府所指的自由并相互依赖的世界这一理念的最重要代表。<sup>③</sup>它充分体现了肯尼迪政府在当时的自由贸易倾向。它是国会与政府、共和党与民主党之间相互博弈妥协的结果。虽然做出了一些让步,不过,肯尼迪政府和民主党可谓是基本实现了自身的贸易政策目标。这项法案扩大了总统的对外贸易授权,并对免责条款规定了较为严格的适用条件,从而有效地控制了保护主义。它促进了日后美国产品的出口、为“肯尼迪回合”的进行铺平了道路。在增进美国自身利益的同时加强了冷战中西方资本主义国家间的团结。所以说,《1963 年贸易扩展法》的出台是“一次大胆的新尝试”,它刺激了美国国内经济,也加强了美国与别国的关系,满足了其当时所需。<sup>④</sup>

## 二、《1974 年贸易法》——自由与保护之争的复杂化

《1962 年贸易扩展法》在获得批准后的数年中曾发挥了重要作用,但是由于该法案中规定国会授予总统的谈判权延长至 1967 年,这就意味着,在此之后,总统无权就互惠性降低关税问题进行谈判。而国会对进一步做出让步出现抵抗情绪。<sup>⑤</sup>同时,美国的经济实力也日趋衰落。在这种背景下,尼克松总统于 1973 年 4 月 10 日提出了他的咨文,并作为《1973 年贸易改革法》的建议案提交国会。政府在提交国会的那份咨文中精心设计了以下四项基本条款:(1)增加总统在谈判和执行新国际贸易协定方面的权力;(2)放宽执行进口限制和调整援助所必须的各项标准;(3)给总统以批准给予共产党执政的国家以最惠国待遇的权利;(4)允许给予发展中国家以特惠关税待遇。<sup>⑥</sup>为了获得国会的支持,议案中还明确了国会对总统谈判结果的否决权。该议案后经修订通过成为《1974 年贸易法》。

《1974 年贸易法》长达十余万言,共分六个部分:(1)授予总统的权限;(2)当

① Edward S.Kaplan, *American Trade Policy 1923—1995*, London: Greenwood Press, 1996, p.67.

② 屠新泉:《党派政治与美国贸易政策的变迁》,《美国研究》2007 年第 4 期。

③ Leo Spier, *Implications of the 1962 Trade expansion Act*, California Management Review, 1964 spring, p.73.

④ Ibid.

⑤ [美]K.格尔苏布夫斯基、V.拉德、G.斯捷潘尼昂科:《国际贸易一体化管理的趋向——论美国 1974 年贸易法》,刘慈忠、时富鑫译,《环球法律评论》1979 年第 3 期。

⑥ 同上。



《杰克逊—瓦尼克修正案》成为美国对苏联等社会主义国家贸易政策的中心。依据这一法案,美国每年对是否给予部分国家最惠国待遇进行一年一次的审议。所以,美国禁止给苏联、东欧等限制移民出境的国家以贸易方面的优惠。最惠国待遇好似奖赏给听话的社会主义国家的一颗甜枣,而态度强硬的社会主义国家只能接受美国的惩罚。1988年美国就以罗马尼亚不接受该修正案为由取消了给罗马尼亚的最惠国待遇。而在1989年匈牙利宣布更改国名以后,美国则立刻取消了修正案对匈牙利的限制以作为对匈牙利的奖赏。戈尔巴乔夫执政期间,苏联政府在移民问题上采取了相对宽松的政策,美国政府一度考虑放弃《杰克逊—瓦尼克修正案》,并积极为苏联提供贸易上的优惠待遇,但一直悬而未决,最终成为历史遗留问题。作为冷战的遗产,修正案在苏联解体后仍然发挥着作用。俄罗斯作为苏联遗产的最大继承者,自然也被美国视为修正案的应用对象。这令两国的贸易往来始终蒙着一层阴影。2012年8月,俄罗斯正式加入世界贸易组织,成为第156个成员,18年的艰辛努力终于换来了可喜的结果。俄罗斯加入世界贸易组织,不仅为俄罗斯自身的经济增长带来了更多机会,也为全球的多边贸易体制更为完善。同年12月,美国正式宣告将《杰克逊—瓦尼克修正案》废除。

## (2)《杰克逊—瓦尼克修正案》与中美最惠国待遇问题。

虽然《杰克逊—瓦尼克修正案》支持者们的初衷是出于对苏联犹太移民政策的关注,但是修正案的最终版本将其适用范围扩大到了所有的社会主义国家,这其中也包括中国。美国给予世界100多个国家长期的最惠国待遇,唯独对中国等少数几个社会主义国家的最惠国待遇却每年审议一次,将贸易问题政治化,这使得中美两国最惠国待遇问题成为中美关系中引人注目的部分。

中美之间的最惠国待遇问题始见于1884年签订的《望厦条约》,它是清政府与美国之间签订的第一个不平等条约,又称《中美五口通商章程》。该条约规定了中国单方面给予美国的特惠——片面最惠国待遇。直到1868年中美《续增条约》的签订,才改变为中美双方相互给予对方的最惠国待遇。1903年和1946年的中美《商约》,都有相互给予最惠国待遇的规定。中华人民共和国成立后,中美关系因美国敌视与封锁新中国而中断,中国也不承认国民党当局与美国所订立的商约的合法性。因而,在此后的30年中,中美之间事实上不存在最惠国待遇问题。

随着中美邦交正常化的恢复与中国改革开放的进行。中美两国的最惠国待遇问题再次被提到议事日程上来。1979年,中美两国签署了《中美贸易关系协

了《北美自由贸易协定》的签署,紧接着又将北美自由贸易区向南扩张。他希冀通过打开拉美市场增加美国的经济实力,对抗来自欧洲和日本的竞争。1994年12月,美国向除古巴领导人卡斯特罗以外的美洲国家首脑发出倡议,召开迈阿密峰会。拉美国家认为这是美国意欲推进美洲事业倡议的表示,所以对克林顿的邀请积极响应。它们想通过与美国建立一个开放自由的市场加强彼此的经济联系,刺激本国经济,抑制通货膨胀,倒逼国内改革和增加反腐成效。与会的34国领导人同意将建立美洲自由贸易区写进大会的《原则宣言》,并承诺在2005年完成协定的谈判。

迈阿密峰会的成功似乎给美洲自由贸易区的建立开了个好头,但是美国在建设西半球自由贸易区的梦想之路上走得异常艰难。虽然日后举行了一系列美洲贸易部长会议,并取得了一些进展,但时至今日,美国仍然没有完成当初的2005年目标。这其中的阻力来自多方面。第一,美国国内对于建立西半球自由贸易区的决心和毅力值得怀疑。在推进NAFTA的过程中,克林顿就迎来了国内的一片反对。而在迈阿密峰会召开的十天后墨西哥就爆发了金融危机。保守势力的支持者也越来越多,这也直接导致了智利加入北美自由贸易区的计划胎死腹中。对美国总统来说,行使在贸易问题上的决策权的关键就是取得国会的快轨授权。然而,1997年,国会内部的保守主义者与利益集团一道强力抵制美洲自由贸易协定,克林顿不得不放弃取得快轨授权的要求。这样一个两手空空的总统无法让美洲自由贸易区的谈判取得任何实质性进展。第二,拉美国家并不喜欢美国使用的双边协定手段。美国希望拉美国家在加入美洲自由贸易区时能效仿加拿大和墨西哥的做法,按照一定次序、逐个、单独与美国进行磋商。但是,拉美国家对这个方案并不买账。它们要求在现有的次区域集团和小区域组织的基础上采取“集团对集团”的形式完成谈判。特别是南锥体(Mercosur)国家,他们认为美洲自由贸易区不能以牺牲现有的南方共同市场为代价,单独与美国谈判将使各国陷入不利的境地。而作为拉丁美洲霸主兼南方共同市场领导者的巴西,美洲自由贸易区势必动摇它在拉美的地位,这与巴西称霸南美的目标显然是相悖的,所以巴西对于美国的提议一直较为冷淡。第三,拉美国家与美国实力悬殊。拉美国家的经济实力、人口数量、国民受教育程度等方面都较为落后,且它们的发展水平参差不齐。西半球仅次于美国的第二大经济体的巴西也一直饱受贫富差距、社会治安、政府腐败等问题的困扰。这种情况自然为美洲自由贸易区的建立增添了大量难题。第四,虽然美国在19世纪就意欲通过“门罗主义”

的主要特色之一。<sup>①</sup>根据 ISDS 条款,投资者与东道国政府发生争议时,私人投资者可获得将争议提交国际仲裁机构而非当地法院裁定的权利。由于目前世界上只有一个名为“国际投资争端解决中心”的相关仲裁机构,这意味着 ISDS 条款实际是把东道国的经济主权转移给这个总部位于华盛顿的投资争端解决中心。

由以上条款可以发现,TPP 一方面继承了“P4 协定”高标准、强约束、开放性等特点,另一方面 TPP 也有鲜明的自身特点,二者有一些根本性区别。

一是体量。“P4 协定”毕竟只是由少数几个中小开放经济体构成,影响有限。TPP 则不同,仅就目前参与 TPP 谈判的 12 国而言,该协定涉及的 GDP 总额将达到 27 万亿美元,约占全球经济总量的 40%,贸易额占全球总额的近 1/3。TPP 在经济总量、整合程度等方面均超过现有的以东盟为中心的五个“10+1”自贸区。从地区层面看,TPP 的成员国数量已经超过亚太经济合作组织(APEC)21 个成员的半数。可以预见,TPP 将成为亚太地区最重要的经贸合作协定。

二是合作水平。TPP 不仅覆盖货物、投资、服务等自由贸易协定的谈判领域,还设立劳工、环境、中小企业等非传统条款;不仅主张实现无例外的零关税,还致力于消除阻碍贸易的非关税壁垒及其他国内规制措施。总之,TPP 不仅比“P4 协定”涵盖的部门更多,制定的规则也更加严格。

三是美国主导。从已经透露出来的文本中可以看出,美国在主导谈判的过程中,特别强调对本国优势领域的保护和发展,如数字经济、知识产权等,提出了一系列对这些领域有利的提案,毫不掩饰其向亚太市场扩张的意图。

#### 四、TPP 面临的主要障碍

与 TPP 谈判来势汹汹形成鲜明对比的是,TPP 在谈判进展和完成时间上显得讳莫如深。此前,美国方面已经三次公布 TPP 谈判的截止时间,但最终都未能按时实现。关于 TPP 的谈判进展,外界只能从接近谈判的官员口中得到一些难以检验的消息和数字,而这些数字往往自相矛盾。综合各方信息来看,TPP

---

<sup>①</sup> 值得注意的是,TPP 自身将设立一套与 NAFAT 类似的、独立于 WTO 框架以外的独立国家争端解决机制,这一机制的基础仍是政府间的协调,创新意义有限;不过,由于 ISDS 条款威胁国家经济主权,且部分国家尚未加入接受国际仲裁的《纽约公约》,故该议题成为 TPP 当前谈判的主要困境之一。参见新华网:“TPP 谈判再生分歧马越反对引入美国一提案条款”,2013 年 8 月 27 日,<http://www.chinanews.com/gj/2013/08-27/5210640.shtml>。

商界尤其是大型跨国公司,要求 TPP 谈判尽可能提高知识产权、竞争中立等标准的水平;另一方面来自钢铁、纺织等美国弱势产业的行会及其工会组织,这部分团体对 TPP 持忧虑甚至抵制态度,因而要求美国在谈判中政府加强对劳工和环境标准的关注。

值得注意的是,TPP 虽然进行秘密谈判,但许多跨国企业却被邀请加入其中。在某些具体规则制定上,如知识产权保护,美国相关企业和行会甚至还为 TPP 谈判提供蓝本。另外,国会中的“TPP 之友”议员小组也是美国商界的代言人。据非营利网站 Open Secrets 透露,在“TPP 之友”的联席主席中,雷克特的最大赞助者为微软公司,坎德则是医疗和制药企业的重点资助对象。<sup>①</sup>不难发现,美国商界是 TPP 标准和门槛提升的主要推动力。

与美国商界相反,美国的工会、绿色环境组织等社会团体反对 TPP 的秘密谈判方式,要求在协定签订以前得到更多发言权。2014 年 1 月,包括 500 多个社会组织写信给国会,抗议有关贸易促进权提案,并声称奥巴马支持快速通道可能导致与其政治基础的疏远。除了对行政权过分提升的担忧,工会组织还认为 TPP 只会给大公司、大企业带来更多利润,美国国民的工作却可能被转移到海外,因此收入不均也是主要的反对理由之一。

#### (四) 海外争议

由于经济发展水平存在巨大差异,美国借助 TPP 谈判达成高水平自由贸易协议的计划在海外也存在很大争议。在参与 TPP 谈判的 12 个国家中,既有美国、日本这样的发达经济体,也有文莱、秘鲁这样的小国家,各个国家之间有不少相互冲突的利益诉求,在劳工标准、知识产权、农业等敏感问题上达成高度共识殊为不易。

首先是日本加入 TPP 谈判的争议。美日是 TPP 谈判的核心,目前双方争议的焦点在于:日方坚持保留大米、牛肉、猪肉、乳制品、小麦和白糖等敏感农产品的关税,因为根据日本农林水产省进行的估算,全部取消关税将带来农业自给率和农业就业率的锐减;<sup>②</sup>美方则要求日本全面开放农产品和汽车市场,但反对取消对日本汽车的进口税,包括众议院筹款委员会主席桑德尔·莱文(Sander

---

<sup>①</sup> 中国保护知识产权网:“美国 TPP 支持者在国会召开核心小组会议”,2013 年 11 月 6 日,http://www.ipr.gov.cn/guojiprarticle/guojipr/guobiejh/gbhjnews/201311/1782573\_1.html。

<sup>②</sup> 据估算,全部取消关税后日本的农业生产将减少 4.1 万亿日元,由于农业关联产业衰退造成的国内生产总值下降将达到约 7.9 万亿日元。参见《篠原农林水产副大臣记者会见概要》,农林水产省,平成 22 年 10 月 28 日,http://www.maff.go.jp/j/press-conf/v\_min/101028.html。

Levin)在内的多名国会议员公开宣称日本政府操纵货币贬值的行为严重损害了美国汽车业的竞争力。此外,全美乳制品出口协会还向政府和国会发布声明,称日方若不接受高度自由化的方案,TPP 谈判应抛开日本进行。目前,美国政府仍保持较为谨慎的态度,既不愿加入汇率条款而使谈判复杂化,也不会抛弃日本单独达成 TPP 协议。显然,美国政府认识到 TPP 对于日美同盟的重要意义,避免因谈判失败导致两国关系倒退。

其次是美国与中小发展中国家的谈判。显而易见,美国选择 TPP 谈判伙伴国很大程度上基于地缘政治考虑,目的是为了密切美国与东亚国家和地区的利益关系。加之 TPP 具有开放性特征,日后美国很可能会继续吸收韩国、菲律宾、中国台湾等加入 TPP。但如果从经济发展程度考虑,美国把越南、马来西亚等国纳入 TPP 谈判存在很大争议:一是这些中小国家市场狭小,不能为美国的出口带来明显收益;二是由于越南等国发展水平相对落后,达到 TPP 标榜的高标准还需要很长一段时间,从而会给谈判制造很多利益分歧。目前,这一问题已经凸显出来。在国有企业、政府采购、劳工标准等问题上,美国与越南等国家存在很大争议。与日本的情况类似,这些中小国家参与 TPP 也更多基于经济以外的利益考虑,因此自然会将谈判的成败与美国承诺的可信性联系起来。正如《经济学家》所讥讽的那样,自贸协定谈判的失败将成为“一个信号,标志美国正在放弃自身作为全球开放经济捍卫者的角色,这和奥巴马在外交政策领域的败退如出一辙”。<sup>①</sup>

最后是透明度问题。为了减少外部干扰、尽快完成谈判,TPP 采取闭门谈判方式。然而,秘密谈判方式的合法性却遭到来自各方的质疑。2014 年 2 月,来自澳大利亚、加拿大、日本、马来西亚、墨西哥、新西兰和秘鲁的国会议员联合签署公开信,要求在 TPP 协定签订前公布所有文件,以便对 TPP 条款进行详细审查和公开讨论。<sup>②</sup>有美国学者撰文指出,奥巴马政府与其争取有名无实的贸易促进权,不如将谈判进程公开,反而可能获取更多谈判自由度和民众理解。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> “American Trade Policy: How to make the world \$ 600 billion poorer”, The Economist, February 22, 2014, <http://www.economist.com/news/leaders/21596934-barack-obamas-unwillingness-fight-free-trade-expensive-mistake-how-make-world>.

<sup>②</sup> “TPP Legislators For Transparency”, OXFAM, February 11, 2014, <http://www.tppmfsfor-transparency.org/>.

<sup>③</sup> “美国贸易谈判‘快速道’有名无实”, FT 中文网, 2014 年 2 月 25 日, <http://www.ftchinese.com/story/001054954>.

发展中国家在人权与贸易关系问题上恰恰处于守势,这是值得深究的问题。在发达国家的话语权主导下,它们无视各国的国家历史发展阶段和社会发展水平,以一个单一的高标准来讨论人权与贸易问题,这让人怀疑这是别有用心。资本主义体系下的贸易自由化带来许多全球性的灾难,这些灾难的最大根源被发达国家视而不见,却在为取得最低限度的生存权与发展权的发展中国家贸易中大做文章。在人权问题上无论是“效率优先论”还是“人权优先论”都是有着明显的重大缺陷的。

“效率优先论”认为自由贸易能够充分发挥国家的比较优势,最终使得国家整体得以发展,提供国家的福利供应水平,为全面改善个体福利提供现实条件,从而改善人权。“效率优先论”特别受到对经济发展表示迫切关注的发展中国家欢迎,因为发展中国家担心,明示的人权条款只会被用做一种新的变相保护主义。所以WTO中的发展中国家特别关注发达国家“有意在贸易、人权、劳工标准和环境问题上制造连接”的一举一动。效率优先论是以现实主义的眼光来看待和解决人权与贸易的体制冲突,并且在很大程度上找到了人权国际保护不力的真正原因,即国家发展不充分和国家间发展不平衡。但效率优先论完全否认自由贸易与人权之间的冲突,并认为自由贸易的发展会毫无例外地促进人权的保护观点,在目前看来是不妥当的。

“人权优先论”认为既然对人权的尊重和保护是所有政府和制度的合法性之本,各国政府又在不同的场合一再宣布要尊重和保护人权,并切实履行相关国家义务,那么所有的法律制度包括世界贸易体制就不能无视人权的存在,以保护天赋人权为宗旨的国际人权体制自然应该优先于世界贸易体系。人权是目的,贸易只是手段。不可否认人权优先论者从道德伦理的视角看到了经济全球化和世界市场所固有的重大缺陷,注意到了国际法及其国内法在制度上的不平衡对公共产品的国内和国际供给体制的重大冲击,认识到国际人权法发展的滞后性,从而强调贸易与人权制度的同步发展。这应当说具有相当合理性,也指明了国际法律制度的发展方向。但是人权优先论和效率优先论者一样,同样走了极端,不同的是人权优先论者忽视的是人权的绝对优先性与国际社会的现实是不一致的。正如约翰·杰克逊(John H. Jackson)所说,全球贸易体制能发展到当今相对自由的程度,是世界各国经过几十年的艰苦努力才实现的,现在如果以人权等为理由增加关税和非关税贸易壁垒,显然是与全球市场现实和设计来使全球市场更好地运转制度的发展不相符的。

第四阶段是1993年2月到1994年4月。克林顿执政初期,在对华关系上更加突出人权问题,第一次正式将“人权问题”与最惠国待遇挂钩。1993年1月,克林顿在他的演讲中谈到他的外交思想,即“本政府的对外政策将以民主原则和民主制度为根基”。1993年5月28日,克林顿政以行政命令的方式取代立法形式,宣布延长对华最惠国待遇一年,同时附加7项人权条件,规定下一年延长与否取决于中国是否“在人权方面取得全面和重大的进步。”克林顿把人权事务局变成了人权事务司,国务院新设立了一个主管全球事务的副国务卿职位,责任包括促进民主和人权。美国众议院还通过决议,以人权问题为由阻挠中国申办奥运会。对于美国把人权问题与贸易问题联系在一起的决定,中国外交部发表声明,表示坚决反对,要求美国纠正这一错误做法。

第五阶段是1994年5月到中国人世。克林顿对华人权政策进行了新的调整,把人权问题与贸易脱钩,在人权问题上从对抗的立场转向为对话的态度。1994年5月,克林顿宣布人权问题同最惠国待遇脱钩,标志着人权在美国对华政策中的地位发生了明显的变化。中国对这一决定表示欢迎,同时要求美国政府尽早解除所有对华制裁,取消一切不利于两国关系正常发展的政策。另一方面,美国采取了新的人权战略:(1)鼓励美国工商界参与“促进中国的人权事业”;(2)把中国的人权问题列入联合国和其他国际机构的议程。1996年,克林顿做出加强同中国开展战略对话和全面接触的决定。<sup>①</sup>1997年,美国众议院起草了关于“中国人权和民主”的新提案。1998年3月,中国方面表示准备签署联合国关于《公民和政治权利国际公约》,但美国国会依然从中作梗,在人权问题上继续就中国的计划生育政策、言论自由、劳改产品输出等问题上提出批评。2000年,美国国会内部围绕是否给予中国“永久性正常贸易关系”待遇展开了剧烈的争吵。代表大公司的利益集团和代表工会、人权及环境保护的利益集团在国会不停辩论,把正常贸易关系当成一种恩赐。<sup>②</sup>

第六阶段是从中国人世至今。2001年小布什担任总统之后,把两国的战略伙伴关系改为对手关系。2001年2月,新一届国会中有30名众议院支持中美签订贸易协定,他们以个人名义给江泽民主席写信,促请中国立即采取行动改善人权状况。“9·11”恐怖袭击事件以后,美国加强了同中国的关系,改变了把中

<sup>①</sup> 张晓玲主编:《人权理论基本问题》,第348—351页。

<sup>②</sup> 周敦仁:《美国国内政治和PNTR投票》,《国际观察》2000年第4期。

国当成对手的提法,政府间的人权对话不断发展。美国《国家安全战略报告》视中国为可以合作的世界主要大国,要考虑与变化中的中国建立“建设性关系”,但是认为在人权方面与中国有着深刻的分歧,同时表示美国国会设法缩小这些分歧是指不妨碍已经达成的共识。

在这一系列因中美人权问题而产生的冲突中,我们可以看到,人权问题对美国贸易立法而言是一个历史问题。但是,人权问题一直没有离开美国的贸易政策。美国也是最早将人权与贸易政策的关系通过立法的形式确定下来的国家。对于美国人权外交背景下的中美贸易与人权问题,我们可以得出以下几点:

第一,从中美建交初期到冷战结束,中美之间贸易与人权问题并不是很突出,并且几乎没有因人权问题而对双边贸易政策产生现实的危害。这主要得益于中美合作反对苏联霸权的战略需要。而且,中国作为最早开始放弃计划经济的社会主义国家,美国在中国改革开放的初期是持支持与鼓励态度的。布什曾直言不讳:“同中国开展贸易活动不仅对美国的农场主和工业家有利,而且能帮助宣传民主价值观。”<sup>①</sup>此外,维持中国经济的健康快速发展对苏联正在进行的经济改革也是一种压力。这一时期美国对华贸易政策主要是从国际政治来考虑的,所以一些敏感物资对华出口的宽松度,现在都还没有达到那时的水平,比如美国对华的高科技产品出口中甚至包括了先进的“黑鹰”武装直升机等。

第二,美国将贸易与人权挂钩主要是在1989年之后,但持续时间很短,美国国内意见分歧严重。正式将“人权问题”与最惠国待遇挂钩体现为给予中国最惠国待遇与中国人权问题,并导致中美人权与贸易问题上的冲突达到高潮。

第三,中国入世以后,中美之间仍然存在人权方面的冲突,但是没有对实际的双边贸易产生什么重大影响。美国政府照例每年不断的对中国人权进行指责与攻击,但并没有在具体的企业贸易和商业行为中有过多体现,主要是延续美国对外政治文化和意识形态的一种宣示,并不会发生中美之间的“贸易—人权冷战”。这是美国传统上的一种大政策目标下的冲突,醉翁之意不在酒。“美国对外政策的目标主要体现在两个方面:一方面,通过制定并执行某项对外政策去保护本国自身的地缘及政治认同范围;另一方面,通过制定和执行某项对外政策去影响和颠覆‘其他者’的认同,使其对美国的政治认同无法构成威胁。”<sup>②</sup>所以我

① 牛新春等:《美国的“民主化”战略值得警惕》,《国外理论动态》2005年第6期。

② 刘永涛:《当代美国的对外文化战略及其霸权》,《美国问题研究》(第一辑),北京:时事出版社2001年版,第398页。



成为美国国际贸易委员会(ITC)这里侵权和知识产权侵权案件的主要对象,在加入世贸组织之后的第2年开始就连续6年成为遭受“337条款”调查最多的国家。这一新变化使得中美知识产权贸易纠纷的从政府应对扩散到企业层面。

美国之所以转变应对中美之间知识产权问题的手段,主要是由于:第一,中国知识产权法制环境有了明显的改善,“特别301条款”制裁的作用在弱化。第二,中国出口商品的结构性与“337条款”案件的增加有一定的关系。第三,中国企业知识产权保护意识淡薄,在进入美国市场时没有及时向美方登记专利、商标及著作权;另一方面也没有对市场进行深入分析,对自身产品会不会侵犯美方相关知识产权的问题不甚明了。第四,中国企业应诉积极性不高助长了美国企业利用“337条款”实现其产业保护的目。①中国人世以来美国对中国企业发起“337条款”调查数量的剧增对中国出口贸易造成的不利影响是:直接导致涉案产品及其上下游产品出口受阻,对出口产品的技术升级换代也制造了障碍,涉案企业应诉难度大,并对生产同类产品的未涉案企业产生不利影响。②

“337条款”名义上旨在防止不正当贸易,但在实践上演变为一种新的贸易保护手段,也一直为国际社会所谴责。它与世界通用的规则相抵触,一意孤行地在国际贸易中实行单边主义。首先,“337条款”与WTO国民待遇原则相矛盾,美国企业不会遭受“337条款”调查。其次,“337条款”与TRIPS协议相矛盾,它的保护范围远远超出TRIPS协议范围;而且“337条款”强调对知识产权人的保护,忽略知识产权的社会公益性特点。第三,“337条款”与WTO争端解决机制相矛盾。作为WTO的成员,争端的解决要受WTO多边法律体系的制约,WTO的《关于争端解决规则与程序的谅解书》具有排他性的法律效力。③

#### 四、人民币汇率问题的政治化

自中美建交以来,两国的贸易得到长足的发展,但是随着美国在展开其全球战略过程中所消耗的巨额开支以及受严重的国内金融问题的拖累,最近几年以来,尤其是2008年金融危机爆发以来,美国国内的利益集团和政治家、经济学家开始把中美贸易失衡的问题归罪于中国的人民币汇率的过低估值,并指责中国

① 陈泰锋:《中美贸易摩擦》,第334—337页。

② 李健:《非关税壁垒的演变及其贸易保护效应——基于国际金融危机视角》,第215—216页。

③ 陈泰锋:《中美贸易摩擦》,第326页。