

美国贸易保护主义的政治基础^{*}

——以中美贸易摩擦为例

李淑俊 倪世雄

【内容提要】 近期美国政治经济的变迁引起人们对美国贸易政策走向的忧虑。作者构建了国际体系与官僚政治决策结合的研究框架,以中美贸易为例,分析了美国贸易保护主义的政治基础。根据该分析框架,美国贸易政策以自由贸易为主兼顾贸易保护主义,贸易保护主义在布什任期内乃至更长时间内将处于更加显著的位置,美国对华贸易政策亦是如此。

【关键词】 美国贸易保护主义;政治基础;国际体系;官僚政治

【作者简介】 李淑俊,复旦大学美国研究中心博士研究生;倪世雄,复旦大学美国研究中心教授,博士生导师。(上海 邮编:200433)

【中图分类号】 D80 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006 - 9550(2007)07 - 0069 - 06

2006年美国国会中期选举,美国国内政治版图不变。民主党在时隔12年后同时控制参众两院,为2008年总统大选营造了有利氛围。有鉴于民主党传统上是贸易保护主义的中坚力量,这引起美国内外对美国未来贸易政策前景的普遍关注,美国会重新陷入贸易保护主义的泥沼吗?近期发生的中美经贸摩擦更加深了人们的疑虑。为此,我们须追本溯源,分析贸易保护主义产生的基础。已有文献研究表明,纯贸易理论已不能充分诠释美国贸易保护主义,从政治市场出发的国内官僚政治将研究重点集中于贸易政策的决策过程;后者最为美国学者所欣赏,中国学界亦有不少学者采用此类方法。但是,这种研究方法最重要的缺陷是仅囿于“政策制定的政治意图、过程、机制和结果”,将国家机构之间的政治无限放大,殊不知任何政治行为的产生都离不开行为体生存的体系环境。如果进一步将这种官僚政治决策拓宽,国际体系作为单一要素加入,两者共同解释美国贸易保护主义,那么研究结果将对美国贸易现状具有更大说服力。本文联系中美贸易近期案例,运用国际体系和政治决策过程结合的分析框架,探讨了美国贸易保护主义的政治基础。根据该框架,自由贸易仍将是美国对外经济政策的主要目标,但贸易保护主义是其重要补充成分,在未来布什总统剩余任期甚至更长时间内,它

将较之自由贸易而处于更加显性的位置,美国对华贸易政策亦依从这一结论。

一 国际体系与美国贸易保护主义

自二战结束以来,美国贸易政策的主旨是自由国际经济秩序,但贸易保护主义始终贯穿其中。究其原因,乃国际体系使然。肯尼思·华尔兹(Kenneth Waltz)认为,国际体系包括两个变量,“其一是结构,其二是单位”。如果视美国对外经济政策为一种国际结果,则其形成缘由并不只是在一个方向上,“一些原因处在体系结构层次上,另一些则处在单位层次上”。因此,这种贸易政策的形成既有国际体系结构原因,也有美国自身因素。

——
*对于匿名审稿人对本文的修改建议,作者在此表示感谢。文中观点由作者个人负责。

盛斌:《贸易保护的新政治经济学:文献综述》,载《世界经济》,2001年第1期,第46页。

Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York: McGraw Hill Publishing Company, 1979, p. 79.

倪世雄等:《当代西方国际关系理论》,上海:复旦大学出版社,

2006年版,第140页。

(一)国际体系结构与美国自由贸易、贸易保护主义

所谓结构,即为经济整体中各部分在一段时间内与其他部分处于相对稳定的状态,这一结构为活动主体企图实现它们的目标提供了机会和制约。二战后的国际政治、经济结构是以美国为中心,这一霸权结构一方面使美国对外自由贸易经济政策占据主导地位,另一方面,随着霸权的衰落,贸易保护主义凸显。

根据霸权稳定理论,霸权国具有经济上的明显优势,通过自由贸易,它可以获得更高的经济收益。其中,霸权国指在政治、军事和经济上具有压倒优势的国家,20世纪被称为美国治下的时代,足见美国是当之无愧的霸权国家。这种霸权与二战后建立的自由经济之间存在正相关关系,“只有存在一个领导国,这个国家能够利用本国的资源和影响建立和管理以自由贸易、货币稳定和资本自由流动为基础的国际经济时,才可能存在自由国际经济”。换言之,自由国际经济需要一个能致力于自由经济原则的霸权国,而霸权国“承担起这些责任是因为这样做有利可图”。科尼比尔(John Conybeare)将此简洁概括为“最大限度地获得经济利益”。在这个开放经济结构中,通过降低贸易及其他方面的壁垒,美国从贸易自由化中获益匪浅,美国的经济实力在二战后一直占据优势,冷战后虽有所削弱,但支配地位无人可撼。表现之一是国家市场规模。美国是全球最大的消费国,是欧盟与中国的最大海外市场,也是日本第二大出口地。表现之二是货币。美元现虽处于低位,但仍是主要国际支付工具。表现之三是经济流动性和灵活性,即该国经济改造自己以及在全球经济环境中适应变化的能力。当其他工业国家陷入经济泡沫或增长乏力时,唯独美国经历了新经济,年均经济增长率自1994年至2006年约为3.27%,二战后50多年来第一次大大超过欧洲和日本。总之,由于美国的霸权地位,自由贸易成为美国对外经济政策的主要目标。

美国霸权结构除为霸权提供了实现上述的目标机会外,它同时也预言了美国对外经济政策中的贸易保护主义。这缘于体系中霸权的相对衰落,一方面,霸权的成本越来越高,而经济剩余越来越少;另一方面,从自由贸易中获益的经济伙伴特别是新兴市场经济体却不断崛起。根据霸权稳定论,一旦霸权国认为对方构成对自身霸权的挑战,霸权国可能就会采取贸易保护主义。

“对霸主国来说,第一个优化政策是实施最适当的贸易限制”,从而改善它的贸易条件。这些贸易保护主义措施包括:最优关税额、操纵通货和其他干预经济联系的措施,企图强行改善自己的地位。如面对中美贸易失衡,美国不断提出限制措施:有议员提议对中国所有出口到美国的商品加征27.5%关税,政府不断贬值美元以及美国贸易代表办公室(USTR)年度报告(2007年)指责中国不公平贸易行为等。尽管这些措施一方面会引起贸易国的报复,另一方面也将削弱美国在霸权结构中的领导地位,然而,“由于霸权国实力下降,它越来越想到利用自己的有利地位”,抵制新兴国家,使结构变得对自己有利,企图确保自己的霸权地位。比如,美国对中国实行的贸易保护政策很大程度上就是防止中国崛起挑战它的霸权地位,有的美国议员甚至认为,“一个非民主的、工业现代化的、拥有尖端洲际弹道导弹的新成员出现在世界舞台意味着一个恶兆”。

(二)国内政治基础与贸易保护主义

单位层次原因在此主要考察美国国内政治基础。罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)认为,国际政治与国际经济存在因果关系,基于自由市场之上、对外开放和成功的国际经济有赖于稳定和友好的政治基础。对于美国而言,这种政治基础又有赖于在推行自由贸易理念的同时兼顾保护主义主张。美国贸易政策制定者认为,对外经济战略必须考虑到对弱者的保护、对落后于经济和技术迅速变化的工人的教育与培训,即最低限度保护由于市场力量而不可避免产生的失败者,至少使他们相信美国制度是公平的,否则美国经济所赖以存在的国内政

[美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《国际关系政治经济学》,北京:经济科学出版社,1989年版,第99页。

[美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《全球政治经济学——解读国际经济秩序》,上海:上海人民出版社,2006年版,第86页。

[美]罗伯特·吉尔平著,武军等译:《世界政治中的战争与变革》,北京:中国人民大学出版社,1994年版,第145页。

转引自罗伯特·吉尔平:《国际关系政治经济学》,第106页。

数字系根据美国政府出版局公布的2001年与2007年《美国总统经济报告》B-112计算而得,其中,数字不一致的地方以2007年为准,参见<http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>。

罗伯特·吉尔平:《国际关系政治经济学》,第106页。

罗伯特·吉尔平:《国际关系政治经济学》,第107页。

Lary Pressler, Chinese Military Buildup in the 1990's, *Congressional Record*, November 20, 1993, p. S16655, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r103:73:./temp/~r1033BW7H:e0>。

[美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光、杨炯译:《全球资本主义的挑战》,上海:上海人民出版社,2001年版,“中文版前言”。

治基础将岌岌可危。

国内政治基础使近期美国贸易保护主义处于凸显位置,它主要体现为公众对贸易政策的态度。总体而言,美国公众对自由贸易颇多疑虑,最新资料显示这种状况恶化并可能持续下去。首先,公众在对外贸易中收益不多。自二战后,贸易使美国国民生产总值每年提高10亿美元,相当于为每个美国家庭每年提供9000美元的收入。但这些财富的受益者是顶层美国人,中下层公众与此无关。伊曼纽尔·萨伊斯(Emmanuel Saez)等人分析了美国最新公布的税务数据后发现,2005年美国经济增长率达到9%,90%的美国人平均收入与上年同期相比略有下降,其余10%的收入比重占到自1929年世界经济大萧条时期以来从未出现过的高水平。萨伊斯认为,“假如经济在不断增长但只有很少的一部分人受益,这就超出了我们关于公平的概念,它能产生重要的政治后果”。其次,公众将贸易失衡推定为其失业与贫穷的首要原因。2006年,中美贸易创纪录的失衡数字以及中国商品的随处可见,使中国成为公众转移怒气的的首选。最后,公众将对美国现有贸易政策的否定态度传输给他们的国会议员。根据彭博和《洛杉矶时报》的联合调查(2007年),美国第110届新国会民主党人中有39%的人认为自由贸易伤害了美国经济,只有18%的人认为受益。

因此,为维持开放的贸易体系,美国政府就必须营造支持它的国内政治基础。当政府期盼继续从全球自由贸易中分得福利,政策制定者就要与公民签订契约,让公民支持自由贸易;而国家则须提供一定程度上必要的贸易保护主义条款,否则,人们就有理由选择另外的路径实现他们的目标,而闭关锁国就成为不二的选择。但这并不符合美国利益,因为自二战结束以来,美国政治精英从大萧条得到的教训是,“保护主义愚蠢至极,各国经济若是互不往来,未必就能实现充分就业,更不能确保收入分配平等和个人经济保障”。为了避免公民走向这种极端选择,贸易政策含有保护主义条款就具有了合理性,它向受到市场开放体制损害的人提供了出路,成为政策制定者摆脱压力以及民众泄气的工具。

二 国内官僚政治与美国贸易保护主义

国际体系视角解释了美国对外经济战略的选择缘由,但它的缺陷是不能说明这项政策的特殊性(即不能

描述其美国性),因此须辅之以国内官僚政治研究方法,后者将有助于解释美国贸易保护主义的特有目的、方式以及实现路径。

国内官僚政治研究把探讨的焦点放在决定对外经济政策的国内政府机制上。作为一个整体,机构在决定总体经济战略上是理性的,但彼得·卡赞斯坦(Peter Katzenstein)认为这种结论在美国却要略加变通,对外经济政策特殊的决策机制决定了美国贸易政策具有非理性。这种特殊性表现为代议制和快车道授权。非理性是指在总体经济战略为自由贸易的情况下,在某个时间点上或某个案例上时有贸易保护主义的发生,其目的是“吓阻”,但这种行径的发生只是战术性的而非战略性的。

美国宪法规定实行代议制民主,由人民选举的代表组成议会(国会),议会特别是众议院因之被称为“人民议院”。同时,美宪法第一条赋予国会唯一拥有“监管对外贸易”的权力,授权国会“制定和征收……关税”,美宪法没有授予总统处理任何贸易事务的权力。这种宪政地位形成了国会贸易政策上的“二元矛盾”现象。一方面,国会的主导文化是“自由贸易”。杰克逊(John Jackson)认为,“美国立法制度——尽管繁琐、死板、代价高昂——却也培育了一个在进口方面几乎比世界上任何一个工业经济强国都要开放的经济”。典型案例是美国会虽对中国加入世贸组织疑虑重重,但最终还是

Office of the United States Trade Representative, *Trade Promotion Authority Delivers Jobs, Growth Prosperity and Security at Home*, 01/31/2007, http://www.ustr.gov/Document_Library/Fact_Sheets/2007/Trade_Promotion_Authority_Delivers_Jobs,_Growth_Prosperty_Security_at_Home.html

David Cay Johnston, "Income Gap Is Widening, Data Shows," *The New York Times*, March 29, 2007, http://www.nytimes.com/2007/03/29/business/29tax.html?_r=1&oref=slogin&ref=business&pagewanted=print

Kristin Jensen and Mark Drajem, *Clinton Breaks with Husband's Legacy on Nafta Pact*, March 30, 2007, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aUKcP4eSEvY>

I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2005, p. 35.

Peter J. Katzenstein, "Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy," in Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison: University of Wisconsin Press, 1978, pp. 3 - 22

John H. Jackson, "Perspectives on the Jurisprudence of International Trade: Costs and Benefits of Legal Procedures in the United States," *Michigan Law Review*, Vol 82, No 6, 1984, p. 1582

批准了对华永久性正常贸易关系法案 (PNTR)。另一方面,美国往往会成为贸易保护主义者齐聚的场所。阿耶·希尔曼 (Arye Hillman)认为,“通常情况下,贸易保护的决定是在代议制民主环境下做出的”。在这类民主体制下,个体没有机会直接影响贸易政策的制定,但是他们可以寻找可靠的代表作为代言人,例如,失业严重的俄亥俄州放弃了对自由贸易持温和态度的迈克·德万 (Mike DeWine),转而选举积极支持贸易保护主义的谢罗德·布朗 (Sherrod Brown)担任参议员。当然,他们也可以亲自参选,例如,不断对中国造纸行业进行批评的缅因州议员迈克尔·米肖 (Michael Michaud)就曾在一个破产的小型造纸厂工作。

快车道授权推进了国会的这种二元矛盾。一方面,它进一步加强了国会内外自由贸易的力量。国会吸取了大萧条的经验,在预设条件下,自《1934年互惠贸易协定法》至《1974年贸易改革法》,逐步将贸易权力“租借”给政府,最终形成了快车道授权 (又称贸易促进授权),以总统为首的行政部门在制定和管理贸易政策上的主导地位被确定下来,国会的主要作用就是促进或阻拦总统的贸易政策。从美国贸易史看,行政部门通常强调由市场力量决定经济发展。另一方面,快车道授权又加强了国会贸易保护主义的本能。立法者深恐经济领域出现帝王般的总统,作为“最能体现民主理念的部门”,它要“反映各种政治力量的利益和要求”,借以平衡经济领域的主导理念,国会本能地提升了保护主义的地位。在2006年中期国会选举中,参议院有6个支持自由贸易的席位被怀疑论者代替,众议院则有16个席位转向了对自由贸易持批评立场的竞选人手里。

这种官僚政治上的不一致形成了美国自由贸易占据主导,贸易保护主义补充之结果。国会自由贸易的主导文化,加上制定贸易政策行政部门的自由市场观,自由贸易在贸易政策中的地位无人可撼。但是,它也造成了另一个结果:保护主义“吓阻”目的的实现。所谓“吓阻”,意指国会将保护主义作为自由贸易的平衡措施或威胁手段,以此向美国政府和贸易伙伴施压,达到在享受贸易好处的同时又维护国内相关者的利益,其用意不在于一定要达成保护主义的主张,而是迫使当事方注意到国内异议者的见解。“吓阻”具有两个特点:第一,“吓阻”的强度不断增大,“吓阻”循环重复。立法者利用各种手段以使国内外政府充分重视其主张,如结果与其初衷出入太大或根本未达到目的,这种“吓阻”强度会

不断增大且重复上演,直到实现目标。第二,“吓阻”是一种次优选择,主要是立法者避免在“个人政治支持最大化”与“国家利益最大化”之间做出选择。前者可以达到个人政治支持最大化,后者可以使国家利益最大化。当然,“吓阻”有时也会超出范围,行政部门以及国外伙伴的不作为,迫使国会采取行动,偶尔也在某个领域制定“特别保护措施”。

国会通常有四种方式实现贸易保护主义的“吓阻”:发表演讲 (包括写信等)、提出议案、举行听证会、立法。从强度上看,它们的顺序是递增的。由于演讲过于随便,通常不能引起行政部门以及贸易伙伴的真正关心,因此它常常穿插在其他三种方式之中进行;立法行为往往导致整个贸易政策改变,所以国会很少采用这种方式,但有时为了达到目的,立法威胁也是常事;提出议案和听证会遂成为达成贸易保护主义最有成效的工具。

这种“吓阻”使美国贸易政策发挥了最大的效果:首先,国会议员拥有了更大的活动余地,既对选民表示同情,同时又明白这样做不可能导致美国对外经济战略的改变。其次,在“吓阻”下,行政部门一方面在贸易谈判中承受着国会的掣肘,不得不时刻关注国内保护主义的动向;另一方面又被赋予了一定的权力,确保贸易政策的开放度。再次,“吓阻”造成贸易谈判伙伴面临来自美国国会的间接压力。恐于美国落入保护主义的窠臼,即使明知国会的“吓阻”证据不足且政治性浓厚,它们也不得不接受立法者的部分观点来安抚国会。最后,“吓阻”造成了贸易保护主义的凸显。当自由贸易成为自然的存在,“吓阻”的造势使它的消极面冲击着美国公民的贸易观。据芝加哥全球事务委员会关于全球化的调查报告 (2007年),在贸易对就业的影响问题上,67%的美国人认为贸易对美国工人的工作构成了威胁,93%的美

[美] 艾尔·L·希尔曼著,彭迪译:《贸易保护的政治经济学》,北京:北京大学出版社,2005年版,第51页。

郝雨凡:《美国对华政策内幕》,北京:台海出版社,1998年版,第303页。

Matt Benjamin and Julianna Goldman, *Paulson Is Attacked for Softer Stance on Yuan Policy*, December 20, 2006, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601089&sid=a7KUZZGMGrE&refer=china>

根据美国会立法程序,一个议案成为法律,一般要经过六个步骤:提出议案、委员会审议、议院全院辩论和表决、另一议院审议和通过、两院协商和总统签署。委员会审议中的主要活动是举行听证会。因此,在提出议案后,举行听证会表明推进提案。参见孙哲:《左右未来——美国国会的制度创新和决策行为》,上海:复旦大学出版社,2001年版,第87页。

表1 冷战后美国对华主要贸易行为比较

	贸易自由主义	贸易保护主义
布什 (G. H. W. Bush) (1990 ~ 1992)	1990 ~ 1992年,无条件延长对华最惠国待遇。	1990年和 1991年,美贸易代表办公室 (USTR)将中国列入知识产权“重点观察国家”名单。
克林顿 (1993 ~ 2000)	1994 ~ 2000年,无条件延长对华最惠国待遇 (正常贸易关系); [*] 1999年,中美就中国“入世”达成协议; 2000年,美国会通过对华永久性正常贸易关系法案。	1993年,签署有条件延长对华最惠国待遇行政命令。1993年、1994年、1998 ~ 2000年连续被列为“301条款”监管对象。1996年,中国被 USTR 确定为唯一“特别 301条款”重点国家。
布什 (G. W. Bush) (2001 ~ 2007. 4)	2001年,布什签署命令,对华永久性正常贸易关系法案从 2002年 1月 1日起正式生效。 2006年,美财政部裁定,中国并非货币操纵国。 2006年,中美双边战略经济对话机制启动。	2000 ~ 2005年,中国连续被 USTR 列为“301条款”监管对象; 2006年, USTR 年度贸易评估报告称,中国不公平贸易壁垒名列榜首; 2007年, USTR 年度报告指责中国“不公正贸易行为”。 2005年 5月,在全球纺织品配额制度取消后,美开始对第一批中国产品实施进口限制; 同年 8月,中国海洋石油公司被迫退出收购优尼科公司的活动。 2006年,美商务部公布了加强对华出口控制新法规,扩大许可证制度监管范围。 2007年 3月,对中国铜版纸实施反补贴法,对造纸行业的保护要求予以考虑。

^{*} 1998年 7月,克林顿在白宫签署法案,将“最惠国待遇”的提法改为“正常贸易关系”。

国人认为在贸易协定中应该包括最低工作条件。

三 美国贸易保护主义对中美贸易的影响

上述研究表明,美国对外经济政策总体导向是自由贸易的,但保护主义是其有机组成部分,美国对华贸易政策亦不例外,对中美贸易的实证研究证明了这一结论。本文以冷战后美国对华贸易实践为例,考察三任总统期间中美贸易概况 (见表 1)。从表 1 中可以看出,自由贸易占据经济交往主流,如给予中国最惠国待遇、支持中国加入世贸组织、推进双边对话等,同时个别与持续的保护主义行径也不断发生,但并没有损害总体中美经贸发展,直接表现即为双边贸易额的快速增长。从 1979 年中美建交到 2006 年底,中美两国双边贸易额增加了 106 倍,美方统计显示为 144 倍。

对表 1 的考察同样说明了另外一个结论,自中国加入世贸组织后特别是在 2005 年之后,中美贸易摩擦明显增多。我们可以预测,在未来布什总统剩余任期甚至更长时间内,美国国内贸易保护主义鼓噪声音将加大。在以下部分,笔者将利用已建构的分析框架,对这一结论进行详细阐释。

国际体系层次的分析折射了两个问题:贸易保护主义与美国霸权衰落、贸易保护主义与国内政治稳定。从国际体系结构看,中国经济的高速发展改变了美国对中

美经济关系的认知,“中国威胁论”出现。陶冬根据购买力平价计算,2005 年中国对于世界经济的拉动力总和相当于美国、日本拉动力总和的两倍。约翰·米尔斯海默 (John Mearshimer) 认为,由于中国经济发展,国力增强后将不可避免地要谋求地区“霸权”,美国为自身利益考虑必须使中国大大放慢经济增长速度。从美国国内政治基础看,公众对华贸易保护主义气氛浓厚。在他们看来,失业、童工泛滥、全球气候变暖、非法移民以及贸易失衡均与中国有关。卡洛斯·古铁雷斯 (Carlos Gutierrez) 认为:“现在必须意识到,美国国内贸易保护主义确实存在,而且正越来越多地冒出来。”由此可见,对华贸易国际体系层次的因素不容乐观。

美国内官僚政治决策过程进一步推进了中美经贸

http://www.thechicagocouncil.org/media_press_room_detail.php?press_release_id=63, April 26, 2007.

笔者将布什 (G. W. Bush) 总统任职期间的时限定为 2001 年至 2007 年 4 月来加以考察。

吴仪:《推进中美贸易互利共赢》,载《华尔街日报》(中文网络版),2007 年 5 月 17 日, <http://www.chinese.wsj.com/gb/20070517/opnl24438.asp?source=channel>

陶冬:《国际贸易关系与中美经济贸易不平衡》,载《国际经济评论》,2007 年第 1 ~ 2 期,第 35 页。

John J. Mearshimer, “The Future of the American Pacifier,” *Foreign Affairs*, Vol 80, Na 5, 2001, p. 56

陈达:《古铁雷斯称美保护主义抬头对美更为不利》,载《第一财经日报》,2006 年 3 月 3 日。

往来中的保护主义。由于总统以及政府经济职能部门坚持扩大与中国经济接触,国会固有的保护主义因而发酵,在不影响美国总体对华经济战略的前提下,立法者充分利用“吓阻”的四种手段实现其主张。现以2007年3月中美之间发生的反补贴事件为例,详细分析国会是如何利用上述手段达到“吓阻”的目的。

2006年10月,美国俄亥俄州新产品纸业公司(the NewPage Corporation of Dayton)向美国商务部提交申请,要求对原产于中国等地的铜版纸进行反补贴调查。2006年11月,美国商务部对此进行立案,但在1983年纺织业指控中国补贴时,它曾主张非市场经济体不适用反补贴法,这一观点得到了联邦巡回上诉法庭的支持。由于美国贸易法律沿用判例法,中国政府初始未对新产品纸业公司的指控采取措施。但在美国国会内,立法者长期受到钢铁、纺织等行业的压力,要求国会修改法律,对中国产品适用反补贴。造纸行业的投诉立刻使国会受到压抑的保护主义情绪反弹,2007年1月,国会先后提出三个议案,均涉及中国产品出口补贴,要求美国政府采取行动,使用的手段是威胁“立法”,各提案纷纷要求修改美国《1930年关税法》。2007年2月,美国政府做出反应,贸易代表办公室就中国补贴政策向世贸组织提出磋商申请,美方认定的补贴范围不仅包括造纸,而且还列举中国钢铁、信息技术及其他行业等。但是,美国国会认为行政部门采取的力度仍然不够,中国政府没有就其补贴政策采取任何行动,遂继续“吓阻”。3月5日,相关议员在众议院发表演讲,认为政府的贸易政策是失败的,威胁将对7月到期的总统快车道授权说不,加大了对政府的要挟力度。3月12日,中国政府取消了对大型企业的补贴措施。3月15日,众议院推进“吓阻”手段,举行贸易政策听证会,表明国会进一步反对补贴的决心。3月22日,参议院提出议案,其中涉及中国政府的补贴问题。3月26日,众议院部分议员又展开辩论。3月30日,美国政府宣布铜版纸适用反补贴法律,对造纸行业的进口保护请求予以考虑。4月15日,中国政府宣布取消对部分钢材产品的补贴。国会“吓阻”目的基本达到,减轻了保护主义者对议员的压力,同时没有对反补贴立法,这意味着美国贸易政策没有发生变化。美国会的适可而止给予行政部门以更大的自我裁量权,行政部门也借此申明这只是中美贸易中的个案。需要指出的是,官僚政治决策过程影响保护主义的因素具有普遍性,没有针对具体国家。当美国会做出对华贸易

决策时,还有另外一些因素对国会产生影响,并值得我们注意:一是议员认知。很多议员认为“中国对美国的需要大于美国对中国的需要”,美国可以借此对中美贸易施加影响。二是议员偏好。立法者喜欢提出对华议案。克里·丹博(Kerry Dumbaugh)认为,多数美国议员热衷于在对华问题上频频出手,设置各种各样议程,提出五花八门的议案。三是议员态度。多数民主党议员对中美贸易现状不满,他们甚至认为小布什政府的贸易政策是在将美国卖给出价最高者,中国就是选项之一。这些消极因素均可影响美国对华贸易政策。

[收稿日期:2007-03-19]

[修回日期:2007-06-06]

[责任编辑:谭秀英]

具体内容为:修改美国《1930年关税法》中第701部分第1条第1款,在“国家”后加入“包括非市场经济国家”,在第771部分第5条第5款下加入针对中国的反补贴计算方法。上述内容系根据H. R. 571, S364以及H. R. 1229提案内容整理得出。详细内容见美国国会图书馆网站, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/thomas>

中国造纸企业享受政府补贴是在中国加入世贸组织以前,由于造纸业属于高耗能、高污染行业,国家现在已经对其发展制定了很多限制措施,所以政府已无法对其“减少”补贴。分析人士认为,美国国会的真正目的不在“造纸”,而在钢铁、纺织等行业。因此,中国政府已开始减少或取消对部分钢铁产品的补贴行为。详细参见贸易救济网, <http://www.cacs.gov.cn>

美国贸易谈判代表施瓦布(Susan Schwab)、商务部助理部长戴维·斯普纳(David A. Spooner)等分别在不同的场合表达了类似观点。详细参见 *United States Files WTO Cases against China over Deficiencies in China's Intellectual Property Rights Laws and Market Access Barriers to Copyright-Based Industries*, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2007/April/United_States_Files_WTO_Cases_Against_China_Over_Deficiencies_in_Chinas_Intellectual_Property_Rights_Laws_Market_Access_Barr.html, <http://www.cacs.gov.cn/DefaultWebApp/showNews.jsp?newsId=201420010939>

傅梦孜:《中美关系中的经济政治学》,载《世界知识》,2005年第2期,第66页。

郝雨凡、张燕东:《无形的手》,北京:新华出版社,2000年版,第390页。

Congressional Record, March 5, 2007, p. H2155, <http://fwwebgate2.access.gpo.gov/cgi-bin/waisgate.cgi?WAISdocID=927830234802+0+0+0&WAIAction=retrieve>

“ ”

www.cnki.net