

美国国会与后 PNTR 时代的美国对华贸易政策

孙 哲 成帅华

[内容提要] 作者首先回顾了美国对外贸易政策的概念、决策过程和美国国会的作用等一般历史与理论问题,接着分析了 PNTR 法的政治含义和国会在今后 PNTR 时代美国对华贸易政策制定中的作用,最后讨论了美国对外贸易政策的特点及我们的对策。

[关键词] 美国国会 PNTR 美国对华贸易政策

[作者简介] 孙哲,复旦大学美国研究中心教授;成帅华,复旦大学国际关系学院博士生。通讯地址:上海复旦大学美国研究中心,邮编:200433

引言:后 PNTR 时代的中美关系

“尽管中国加入 WTO 的谈判进程还在继续,而且永久性正常贸易关系(PNTR)法的生效必须以布什总统证明中国加入 WTO 的条件不低于中美双边协议为前提,但是,中美关系正在进入后 PNTR 时代”。早在今年 2 月,美国参议员理查德·卢格就做出以上的判断。这是基于三个认识:中国加入 WTO 仅仅是一个时间问题,107 届国会根本不可能推翻 PNTR 法,布什总统完全能够证明中国加入 WTO 的条件不低于中美双边协议的条件。卢格参议员的观点是有远见的。

虽然 107 届国会里仍有极少数议员继续提出了取消中国正常贸易关系待遇、甚至推翻去年 PNTR 法的议案,但是现在看来,这些议案都不可能获得通过。这也说明,现在我们的确应该好好考虑 PNTR 之后的问题。本文分三个主要部分:首先回顾美国对外贸易政策的概念、制定过程和美国国会的作用等一般历史与理论;其次集中分析 PNTR 法的政治含义和国会在今后 PNTR 时代美国对华贸易政策制定中的作用;然后,第三部分探讨美国国会对外贸易政策的特征并提出我们的对策建议;最后是几点结论。

一、国会与美国对外贸易政策的制定

对外贸易政策是一种混合体,“它是一个国家试图影响外部经济环境的那些行动的总

Sen. Richard Lugar, “Entering the Post-PNTR Period”, A speech delivered on Feb. 1 at the U. S.-China Business Council in Washington, D. C., see www.senate.gov/lugar/020101.htm.

如 H. R. 1467 要求撤销中国的非歧视贸易待遇(即 NTR),H. R. 1497 要求推翻 PNTR。

称”。“它也是一个国家整体外交政策的组成部分,服务于共同的政策目标。”从1789年到1967年(肯尼迪回合谈判结束),美国的立法者、行政当局和谈判官员在贸易事务上最重要的问题就是关税,即对特定的产品是否和怎样提高、降低或者取消关税。到了80年代,贸易政策的内容则要复杂得多,不仅包括进出口方面的促进、限制和规则,而且随着关税下降到微不足道的水平,贸易已经与整个经济政策联为一体了。通过赋予出口优惠或增加进口障碍的任何影响产品和服务价格或者市场的政策都是国际贸易上的法律问题。这意味着,诸如农业支持价格、健康和标准以及政府采购政策等都成为贸易事务。这些变化都说明了贸易政策的内涵和外延都已经发生了巨大的变化。这些变化的一个本质就是贸易政策与它背后的政治过程之间的联系越来越紧密了。从某种意义上说,美国贸易政策不仅直接影响国际经济环境,而且成为美国政府调整国内经济的重要手段。

然而,不断变化的内容并没有改变美国贸易政策制定权分散的特性,美国政治“权力和权威分散”这个“中心特征”在美国贸易政策过程中得到鲜明的体现。在美国,贸易决策权分属于三个领地:国会,通过法律;执行部门,通过行政决议、执行命令或协议;以及国际方面,通过GATT/WTO决定或者通过谈判达成的协议。

从法理上看,国会的作用最为关键,也是最具有决定性的。这首先是因为与世界上其他国家的议会相比,美国国会在宪政设计上享有更大的决策权。建国之初,美国的制宪者有一个明显的意图,就是要使国会成为美国政治竞赛的中心。宪法赋予国会的权力要比赋予总统的权力多。美国宪法第一条即授权国会管理与外国的贸易并征收税收(含关税)。虽然上个世纪70年代以后对外贸易政策的内容远远超出了关税的范围,涉及非关税壁垒、政府采购、市场准入、国际争端解决机制等问题,但国会在这类贸易政策领域仍然一言九鼎,具有不可挑战的立法权力。

国会对贸易政策的管理形式几经变迁,与建国之初也有重大的变化。转折点是1930年,当年,屈从强大保护主义压力,国会通过了美国有史以来最具保护主义色彩的贸易法(Smoot-Hawley Act)。该贸易法案非但没有解决现存的问题,反而加剧了国内经济的危机。吸取1930年贸易法的教训,从30年代到60年代,国会采取了一系列措施来保护自身免受保护主义压力的直接冲击,最主要的措施包括:(1)把具体贸易政策的制定权转移给行政部门,(2)建立进口救济程序,(3)强化委员会的功能。将大量的贸易政策权力赋予了行政部门,是因为人们转而相信行政部门能够比国会更好地平衡来自保护主义和自由贸易两方面的压力。然而,国会仅仅“出租”给行政当局削减关税和实施出口控制的权力。贸易法授予互惠贸易自由化的权力也是有限的,通常只延续三到五年。

总结历史,我们可以发现国会影响贸易政策有如下五种途径:

1. 通过贸易法案,或者拒绝通过行政部门提出的立法建议。这是最基本和最重要的途

Benjamin J. Cohen, ed., *American Foreign Economic Policy: Essays and Comments* (New York: Harper and Row, 1968), p. 1, p. 10. 转引自金灿荣,“国会与美国贸易政策的制定”,《美国研究》2000年第2期。

有很多学者都曾经正确地表达过这样的观点,参见 Stephen D. Krasner, “U. S. Commercial and Monetary Policy: Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness”, *International Organization*, Autumn 1977, p. 645.

Gerhard Loewenberg and Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures*, Boston: Little, Brown, 1979, p. 49.

这个问题的阐述参见 I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington D. C.: Institute for International Economics, 1995, Ch. 2.

径,因为美国宪法第一条第 1 款明确规定,宪法赋予联邦政府的“所有立法权”(all legislative powers)属于国会,行政部门只是对国会所立之法的执行机关,贸易政策方面也不例外。虽然总统和行政部门可以通过提出自己的立法建议而参与立法,但是不能直接在国会提出议案(bill)。

2. 授权参加国际贸易谈判,批准国际条约。一般而言,国会不直接参加美国对外的多边或双边贸易谈判,而把贸易谈判权授予总统和行政部门。批准条约权是美国国会(宪法规定此权在参议院)影响贸易政策的另一项重要权力,这方面最典型的例子就是二战后国会否决由美国自己倡导的国际贸易组织(ITO)条约。

3. 同意预算和拨款方案。“兵马未动,粮草先行”,任何一项法律和政策的出台都必须有合理的预算和资金来源,而在美国,预算和拨款的权力(俗称“钱袋子权”)全部归于国会。

4. 确认高级贸易决策者的人选。贸易方面高级官员的任命必须经由国会的认可或批准。这项规定兼具了一般性和特殊性:一般而言,总统对所有内阁成员和其他高级官员的任命都需要国会的批准;另一方面,诸如美国贸易代表(USTR)和国际贸易委员会(ITC)等重要部门本来就是由国会立法设立,而且力求与总统和国会保持相对独立性的机构,因此国会通过对重要贸易官员人选的确认,可以部分地实现其影响力。

5. 对现存政策和计划进行总体回顾和评估,这也是一个十分重要的途径。国会有权要求总统、贸易代表和国际贸易委员会等机构,向国会提交有关贸易问题的报告或者出席听证会提供证词,通过辩论对现行贸易政策进行评估,提出批评和建议。

二、PNTR 法的政治含义和后 PNTR 时代的美国对华贸易政策

PNTR 法案的原型是克林顿政府的立法建议,由众议院分管贸易事务的筹款委员会主席比尔·阿乔(Bill Archer)于 2000 年 5 月 15 日提交给众议院,编号为 H. R. 4444。该议案于 5 月 24 日和 9 月 19 日分别在众参两院获得通过,克林顿总统在 10 月 10 日签署该议案使之成为美国的一项法律,编号为 106—286。法律的全称为《授权对中华人民共和国延长非歧视待遇(正常贸易关系待遇)及建立美中关系框架》。

PNTR 法首先是一个法律问题,相互给予“立即和无条件的最惠国待遇”是 WTO 成员之间贸易关系的最基本原则。中美确立正常的贸易关系对美国的经济利益、双边关系的全面发展以及两国在地区和国际事务中的合作也有非常重大的作用。因此,很显然,无论从法律、经济还是安全的角度,通过 PNTR 符合美国国家利益,本应是理所当然的事。但是,就是这个“理所当然”居然引发了“也许是美国贸易政策史上最不可思议的一场辩论”。这场辩论反映了“美国国内政治斗争的烈度和广泛程度为多年来所仅见”。而国内政治斗争最集中汇聚的舞台就是国会。

正是因为国会对国际条约有生杀予夺的权力,历史上有人曾经对国会美其名曰“条约的坟场”(graveyard of treaties)。参见 Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, NY: W. W. Norton, 1975, P. 132.

英文名为,“To authorize extension of nondiscriminatory treatment (normal trade relations treatment) to the People's Republic of China, and to establish a framework for relations between the United State and the People's Republic of China”。

金灿荣,“为什么会有无谓的喧哗:关于对华 PNTR 的思考”,《世界知识》,2000 年第 12 期,第 16 页。
周敦仁,《美国国内政治和 PNTR 投票》,《国际观察》,2000 年第 4 期,第 1 页。

我们都知道,美国国会的立法过程非常复杂,犹如一条“障碍跑道”。“国会制度的复杂性为反对任何议案的人提供了极大的内在有利条件。提出议案的人必须步步获胜,而反对者只需一次成功”。PNTR法在国会的过程可谓“一波三折”:首先是众议院筹款委员会在五月中旬对议案提出修正案;第二“折”是5月24日表决当天众议员伯尼尔“重新提出”(motion to recommit)的动议;第三次障碍发生在参议院,由8名参议员提出了24个修正案(从S. AMDT. 4114到4138)。

虽然一些意见反映到PNTR的最终文本中,而另一些意见没有在最终文本中体现出来,但是值得注意的是,绝大多数攻击、诋毁或不信任中国的意见得到大多数议员的认同。因而,这些意见连同在PNTR法中的内容一样,都将在后PNTR时代影响到美国的对华贸易政策和中美关系,主要包括五个方面。

(1)在人权及相关问题上,对中国施加更大压力。最终写入PNTR法的众议院筹款委员会修正案提出建立国会-行政中国委员会负责监督中国的人权行为,以及建立禁止中国强迫劳动和劳改产品出口的特别工作组等;要求总统确保中国采取措施保护宗教自由(S. AMDT. 4114);要求总统向国会证明中国尊重人权(S. AMDT. 4118、4125、4129)、加强工人组织和罢工的权利(S. AMDT. 4121);表达国会对强迫堕胎问题的关注(S. AMDT. 4128);鼓励美国在华企业采纳行为规则(S. AMDT. 4123)。

(2)在贸易方面加强对中国的监督力度。PNTR法对因中国产品大量进入美国市场“造成或威胁造成市场混乱”等情况提出预防和国内、国际救济措施,共十个方面;PNTR法还要求美国贸易代表每年一次向国会报告中国在WTO中的履行承诺情况;证明中国确实有技术力量履行有关出口补贴义务(S. AMDT. 4117);要求中国遵守禁止劳改产品进出口的备忘录(S. AMDT. 4119);增强进口补救措施的确定性(S. AMDT. 4131);要求总统提交与中国谷类和大豆的贸易情况,并责令总统消除任何逆差(S. AMDT. 4136)。

(3)把安全问题和PNTR挂钩。在武器扩散方面对某些国家实行相应措施(S. AMDT. 4132);责令证券和兑汇委员会要求公司提供与外国投资相关的安全资料(S. AMDT. 4134);由进出口银行或海外私人投资公司对风险投资的资格予以审查(S. AMDT. 4137)。

(4)对台湾问题继续加以干涉。PNTR法指出,一旦中国加入WTO,美国应当要求WTO总理事会立即考虑台湾加入WTO;众议员伯尼尔在作“重新提出”动议时,要求给PNTR法增加一条,即“在中国攻击、入侵或封锁台湾的情况下取消对中国的PNTR”。

(5)对议案本身的修改意见:同意中国加入WTO,但是不终止对中国适用1974年贸易法第四章条款(S. AMDT. 4122);对国会-行政中国委员会的建议加以技术上的变更(S. AM

詹姆斯·M·伯恩斯等:《美国式民主》(中译本),中国社会科学出版社,1993,第492页。

之所以没有在PNTR法中体现出来,主要是因为PNTR对美国有着非常重要的意义,大多数议员不希望看到该议案因为不断的修正而拖延以致不能在106届结束前获得通过。例如参议员宾嘉门(Bingaman)在2000年9月19日的辩词这样说,“在过去两周左右的时间里,我的几位同事就中国存在的问题专门提出了一些深思熟虑的立法意见。单独来看,从价值层面考虑,这些修正案中的大部分——从人权、劳工权力到技术转让、宗教自由、武器扩散和清洁能源——是非常有意义的,我支持这些意见。事实上,如果在其他情况下,我会投票支持它们。……但是,在这个时候给H. R. 4444附加任何修正案将迫使议案进入协商程序,在本届国会最后这段时间,这就意味着该议案的死亡。在我看来,PNTR实在是太重要了,应当避免那样的结果。我认为,H. R. 4444是今年最重要的立法案之一。”*Congressional Record*, Vol. 146, S8693。

Congressional Record, Vol. 146, H3744.

DT. 4138)。

PNTR 法的积极意义是十分明显的。它将不仅给中美两国的经济带来巨大的利益,而且能促进两国双边关系的全面发展。正如国会资深参议员麦克斯·鲍卡斯在蒙大拿大学(University of Montana)的演讲中所说,“因为美中两国在武器扩散、地区安全、人权、宗教自由、西藏和台湾问题上存在大量的严重分歧,对双方都有利的贸易和经济关系的发展将像船锚一样发挥重要的稳定作用。”PNTR 法的通过不但说明了美国对华贸易政策逐步正常化符合双方的共同利益,也显示出支持两国关系发展的力量在逐渐增强,说明中国在美国对外经济和政治关系中的重要性越来越大。

但是,我们也应该看到,PNTR 法解决的仅仅是一个本就不应该是问题的问题:相互给予非歧视的最惠国待遇,本就是国际贸易的一项基本惯例。对于非歧视待遇之外的政策内容,PNTR 并没有能够提供更多利益的东西。不仅如此,PNTR 法反而进一步明确了对华不信任的一系列政策措施,如设立专门委员会监督中国的人权、成立禁止中国所谓强迫劳动或劳改产品出口的特别工作小组等,这些都为中美关系的健康发展留下了不干净的“尾巴”。

同样值得注意的是,虽然 PNTR 最终获得通过,但在国会辩论的整个过程中充斥着对中国政府和人民的误解与偏见,不仅有贸易方面的,更多的仍然是非贸易方面的问题。极少数反华分子更是冷战思维作祟,极力渲染对华不友好的气氛,把国家与国家一般关系中存在的差异和问题夸大。这说明,中美两国关系需要完全正常化还有一段很长的路要走。而在这个过程中,美国国会更扮演至关重要的角色,对两国关系未来的走向,有很大的影响。

后 PNTR 时代,国会虽然失去了对中国 MFN 年度审查的权力,但又通过新权力的取得进一步巩固了国会在对华宏观贸易政策上的影响力。根据 PNTR 法的规定,国会可以继续通过审查各委员会有关中国人权、劳改产品出口、履行多边或双边条约和协议情况的报告而影响美国的公众舆论和对华政策。由于行政部门的贸易政策制定权仅仅是国会授权的结果,所以,假使总统不对国会的意见表示出一定的尊重和妥协,总统现有的贸易政策权力很可能面临被国会部分收回的威胁,而且总统在其他领域的政策主张也将面对来自国会的强大阻力。

在微观方面,国会同样可以经由两种不同的途径,发挥其不可忽视的作用。首先,支持和推动美国在 WTO 的贸易官员利用 WTO 的多边争端解决机制和贸易政策评估机制来贯彻国会的对华贸易政策意图,用多边框架保障对华经贸关系中美国方面的利益和要求。和 GATT 时期相比较,虽然 WTO 的多边争端解决机制已经朝着“法制化”的方向迈进了一大步,但是强权政治的色彩并没有因此而完全消除。美国政府,特别是美国国会从来没有放弃通过 WTO 这样一个国际经济机构中谋取自身特殊利益的图谋。PNTR 法的重要起草人之一、桑德勒·莱文在国会听证会上就一再强调,对于同中国的 PNTR 问题,“国会不应该只是说不,这是一个消极的政策,也不应该仅仅说一个是,那也是消极的。摆在我们面前的一个

以上五方面内容中未标明出处的都出自 PNTR 法原文。

Sen. Max Baucus, “Precepts more precious than pearls” www.chinaonline.com/commentary_analysis/wtocom/New/c00110260.asp

著名 WTO 法专家 Ernst-Ulrich Petersmann 把 GATT/WTO 争端解决机制的演化过程描述为“法制化”(legalization)的变迁。参见 Ernst-Ulrich Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organization, and Dispute Settlement*, Kluwer Law International, 1997, 第二章第六节,第五章第二节。

挑战是,如何在中国加入世界贸易体系的同时,设计一套行动方案来影响中国未来的方向”。莱文设计的行动方案大部分被包含在 PNTR 的最终文本中,除了要求成立监督中国人权的“国会-行政中国委员会”之外,莱文还特别提出在 WTO 机制内加强对中国贸易政策措施的年度审查。另外两项针对中国的政策建议(在 WTO 内建立劳工问题工作组,以及强化 WTO 内部运作的改革)虽然没有在 PNTR 法中体现出来,却反映了国会在 WTO 中所要追求的长期政策目标。

国会在微观层面影响对华贸易政策的另外一个途径,是继续加强国内贸易法的执行力度和建立新的贸易规则和制度。除了一般的政策措施之外,PNTR 法对中国作了额外的特别规定,共十个方面。众议员莱文在 5 月 24 日的众议院辩论中承认,并借此说服反对派议员时说,PNTR 法专门针对中国的反进口激增条款是“所有美国法中最强有力的(strongest)”。

另外,由于对华贸易政策中的 MFN/NTR 不再是问题,其他经济贸易纠纷,如对华贸易逆差、知识产权保护、进口检疫规则等,将因此而上升为对华贸易政策制定过程中的焦点问题。这些单纯的经济贸易问题,在任何国家与国家的正常交往中,甚至在同盟贸易伙伴(如欧盟和日本)之间,也不可能完全避免。但在后 PNTR 时代,若中美之间出现了上述的贸易问题,一部分对中国有成见的国会议员仍会因此而对华兴师问罪。可以说,在后 PNTR 时代的美国对华贸易政策问题上,国会是不会甘于寂寞的。

三、国会对华贸易决策的特点以及后 PNTR 时代我们的对策

国会在美国对华贸易政策过程中的如下几个突出特点应当予以充分重视。

第一,美国国会是国内政治斗争的焦点所在,对华(贸易)政策更多的是一个国内政治斗争的工具,而不是靶子本身。美国议员中真正关心中国问题的很少,谈得上了解中国的就更少,他们也跟普通民众一样,有关中国的消息来源是媒体。当一个人对一件事最无知的时候,往往是最可以随性发挥的时候。因为国会议员在议院内的任何发言,不管对错都不需承担任何法律责任,但是慷慨激昂、耸动的发言则比较容易获得媒体的青睐,为议员增加在媒体亮相的机会。于是,对遥远的中国发表一些不会伤害自己切身利益的“高论”,成为一小撮议员实现个人政治野心的工具。这是国会经常听到反华喧闹的一个重要原因。

第二,国会的最大作用是通过制造声音来讨好局部选民、影响行政部门的贸易政策,而不是直接制定对华贸易政策;如果能够得到国会的支持和谅解,总统仍然居于贸易政策的主导地位。过去十年的经验表明,只要总统能够给予国会适当的关注和尊重,国会很少真正地

见众议员桑德勒·莱文在国会筹款委员会 2000 年 2 月 16 日题为“美中双边贸易协议与中国加入 WTO”(U. S.-CHINA BILATERAL TRADE AGREEMENT AND THE ACCESSION OF CHINA TO THE WTO)的听证会上的发言。Serial 106-78,DOCID:f:67129.wais, www.access.gpo.gov/congress/house

PNTR 法有关对所谓“进口激增”的救济措施包括要求总统增加特定中国产品的关税并施以其他进口限制措施;国际贸易委员会(ITC)应当迅速进行相关调查以决定进入美国的中国产品数量是否造成或威胁造成美国相似的或直接竞争产品生产商的市场混乱;要求美国贸易代表将国际贸易委员会的提议措施通告公众并征求公众的意见;授权美国贸易代表与中国达成一项协议以采取必要行动防止或补救市场混乱;要求美国贸易代表通知美国海关,由海关对被要求加以磋商的中国产品进入美国市场予以监督;要求总统指定规章以确保依据本法施行的进口限制措施得以有效和公平的执行等十个方面。参见 H. R. 4444 文本, *Congressional Record*, Vol. 146, H3663-3665。

Congressional Record, Vol. 146, H3709。

干预行政部门的政策决定。因为国会也知道,只有总统是经由全国性选举而产生的,制定对华政策的出发点是整个国家的利益,而国会议员更多的是代表所在选区的选民利益。因此议员们可以通过表达其地方利益来影响总统对国家利益的界定,但是如果试图用地方利益替代全局的对国家利益的整体考虑,则是不明智的。在与国会打交道方面,克林顿要远比老布什总统来得高明。90年代后期,总统在关于中国最惠国待遇的问题上处于相对主导的地位,一个重要的原因是克林顿比较注意国会的意见并重视与国会的沟通。PNTR 的顺利通过,更充分证明克林顿总统与国会互动策略上的成功。

还需注意,虽然国会经常通过提出提案、决议、演说或听证表达国会的压力,但是这些更多的只是对行政部门、外国政府或地方选民作出的象征性姿态,而并不是政策,也不是承诺。因此,贸易法案和协议是贸易政策最重要的内容;国会的决议、提案、演说和听证能够很好地解释贸易政策的制定过程,但本身并不是政策。特别是要将一个主要的贸易法(law)和一项贸易议案(bill)以及没有法律效率的简单决议(resolution)区别开来,更不要把议员在议院的辩论当做国会的政策予以反击,避免没有重点地处理国会行动,使我方陷入被动。

第三,在对华贸易政策方面,国会的作用虽然没有行政部门那么直接,但是要远远比行政部门更加持久,影响的范围也更广。首先是因为行政部门在贸易政策方面的所有权力都是以国会授权为基础的,行政部门只是执行机关,必须遵守国会授权的规则和限度。无论在法理上还是现实中,国会可以授权给行政部门,也可以收回这些权力。可以说,国会是美国贸易政策的“权源”。其次,即使根本就不可能在议院获得通过,国会议员还是可以提出自己喜欢的任何议案。因为议案会公布,所以,议员的政策建议、对华态度等都会对其他议员和行政部门造成一定的影响。有的影响可能暂时还很微弱、很边缘,但是它往往又是很长久的。再者,国会通过举行各种听证会和议员辩论,使得议员的声浪更广泛地被媒体和公众所了解;而有第四权之称的媒体,与强大的舆论力量,往往又成为国会之外能影响美国对华政策的重要力量。

此外,关于后 PNTR 时代的美国对华贸易政策,还有几个问题需要加以特别说明。有人担心,虽然 PNTR 已经成为法律,但美国国会随时可以找个借口推翻。四月份的撞机事件后,更多的人开始持有这种担心。不过,推翻 PNTR 几乎是不可能的。首先是因为 PNTR 符合美国的商业利益,将给美国带来大量的出口和市场准入机会。“美国的商业才是正事”(American business is business),说到底,美国的大多数选民和绝大多数政客支持 PNTR。由此可见,谁要推翻 PNTR 谁就会承担巨大的政治风险,无论国会还是总统都不会办这样的傻事。另一方面,从法律的角度考虑,如果要取消 PNTR,必须有国会重新立一项新的法律。而这绝对是不现实的。

另一个问题是,虽然 PNTR 通过了,美国是否可以继续使用其国内法(如特别 301 条款)对中国进行制裁。答案是,否。按照美国国内法,美国可以对实施“不公平贸易”的国家进行报复,并且规定了包括观察名单的确立、制裁清单以及向国会报告等程序。然而,在后 PNTR 时代,虽然美国贸易代表、商务部或财政部仍然可以依据国内法进行调查,但是由于中美同

1969年,国会曾经这样界定“国家承诺”(national commitment),它是指一项包含“由行政和立法部门认可措施”的法案。U. S. Congress, Senate, National Commitments, Senate Report 91-129, 91st Congress, 1st session, April 16, 1969, p. 5.

属 WTO 成员,美国并没有权力直接对中国采取报复措施,因为 WTO 成员之间的报复措施必须得到 WTO 的授权方为合法。当然,由于美国强大的经济实力和在 WTO 中的主导作用,美国单方面对华实施报复行为的可能性还不能完全排除。即使这样,在后 PNTR 时代至少可以保证中美贸易回归经济问题的本来面目,主要由经济部门来解决,避免把贸易问题泛政治化。此外,由于可以诉诸于 WTO 的多边争端解决机制,美国的单边行动会受到相当程度的制约,这对我们是非常有利的。

第三个值得说明的问题是如何看待 PNTR 法要求成立的“国会 - 行政中国委员会”。设立这个机构的主要目的是为了在进行 PNTR 表决时争取摇摆不定的、“关心”所谓“中国人权”的国会议员,因为不少议员坚持国会应当保住年度审查最惠国待遇的“杠杆”来批评中国的人权纪录。作为妥协的产物,该机构可以保障国会仍然可以每年一度对中国的人权行动进行监督和批评,但是与对华贸易政策无关。我们认为,成立这个委员会固然不好,不过也未必全部是一件坏事。行政和国会议员联合组成委员会的形式有助于避免两个部门在对华政策上发生对抗。这个委员会最糟也不过是一个纸老虎,会叫唤几声但不会有实质性威胁。如果成员比较温和,还可能会对对华政策发挥积极的作用。如果气氛允许,中国不妨将这个委员会作为一个促进交流的平台,比方由驻美大使与这个委员会举行圆桌会议之类的活动,或者频繁地邀请委员会成员访华。

四、结论

PNTR 法通过以后,长久以来困扰中美关系的最惠国待遇问题得到了永久性的解决。中国成为 WTO 成员后,国会每年审查一次中国贸易待遇的现象就此终结。后 PNTR 时代的中美经贸关系,将因为置于 WTO 的多边秩序中而获得了更大的稳定性和可预期性,也使两国的双边关系将获得一个比较稳定的基础和积极的气氛。PNTR 法开创的中美经济贸易关系“脱政治化”趋势,对双边经贸关系和两国政治关系的发展都是十分有利的。

但值得注意的是,中美关系并没有就此走上平坦的路途。后 PNTR 时代,享有立法权力和贸易管辖权的国会仍然保有一些重要和基本的政策工具。一方面,PNTR 法本身包括了一些对两国关系不利的条款和政策措施;另一方面,我们看到,美国公众和政治界仍然存在一定程度的反华和排华情绪。而少数国会议员出于偏见、无知或自身的政治目的,必定加以推波助澜,这将对健康的中美关系造成恶劣的影响。所以我们在发展国内经济、坚持依法治国、遵守国际义务的同时,有必要考虑采取适当的措施来积极加强和改善对美国国会的工作。

一位名叫布宁(Bunning)的参议员甚至说“(给予中国 PNTR)是完全错误的,那样美国就不是美国了(unr American)”。*Congressional Record*, Vol. 146, S8644.