

“贸易促进权”之争 及其对美国贸易政策的影响^①

仇朝兵

〔内容提要〕“贸易促进权”体现了美国总统与国会之间的宪法权力关系,是理解美国贸易政策的形成与演变的一把钥匙。过去几年中,围绕“贸易促进权”,美国国内各种力量,包括行政部门、国会和各种利益集团等,就行政部门与立法部门之间的宪法权力关系、自由贸易协定谈判的透明度、汇率操纵、劳工标准、环境保护、公平竞争、就业与福利、全球贸易规则制定及美国的全球领导地位等议题展开了激烈的争论。这些争论影响了2015年“贸易促进权”法案的内容,也影响了“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”等贸易协定的谈判进程,并对这些协定未来的批约过程产生影响。

关键词:美国经济 贸易政策 “贸易促进权” “跨太平洋伙伴关系协定”

“贸易促进权”(Trade Promotion Authority, TPA)体现着美国总统与国会之间的宪法权力关系。围绕“贸易促进权”展开的争论,反映了美国国内各种力量对贸易问题和贸易政策可能引起的各自利益的变化所给予的关注。自从2002年通过的“贸易促进权”法案于2007年到期后,美国国会在相当长一段时期内未给予总统这一授权。直到2015年6月,国会才通过《2015年两党国会贸易优先及责任法》(Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015),再次给予总统这一授权。尽

^① 衷心感谢《美国研究》匿名评审专家提出宝贵的修改意见,本文文责自负。

管历次授权规定的“快车道”程序没有根本性变化,但由于每次授权都面临不同的国际贸易环境,所以美国国内关于“贸易促进权”和美国贸易政策的争论焦点有所变化。“贸易促进权”对美国贸易政策的形成具有重要影响,但目前国内学术界对其研究还比较薄弱;在有限的研究成果中,多数仅涉及该问题,未做深入研究,对近年来美国国内围绕“贸易促进权”展开的争论及其对美国贸易政策的影响也未给予充分的重视。^①

本文试图利用美国政府文件、学界研究成果和相关网络资料,通过回顾和分析“贸易促进权”的历史发展过程,阐明其对美国参与贸易协定谈判及完成协定批约的重要意义;通过梳理2013年以来美国国内围绕“贸易促进权”及相关问题展开的争论,厘清各方的关注和诉求对“贸易促进权”法案立法过程的影响,进而探究美国国内政治影响美国贸易政策的方式,并在此基础上分析这些争论对近期及未来美国贸易政策的影响。

一 “贸易促进权”与美国贸易政策

(一) “贸易促进权”的发展历程

“贸易促进权”是国会授予美国总统的与其他贸易伙伴国谈判并签署新贸易协定的权力。作为一种程序性机制,它要求行政部门在规定时间内将谈判达成的贸易协定提交国会进行“是”或“否”的表决,限制国会委员会审议并禁止全体会议修改该协定。“贸易促进权”对美国贸易政策的制定与实施具有重要影响,反映了美国贸易政策和贸易政治中的宪法权力关系,即联邦政府层面立法部门与行政部门之间的权力关系;联邦政府与州及国民之间的权力关系;国际法与国内法之间的关系。正是由于牵涉到各方面的利益,美国国会给予总统的历次授权都在美国国内引发了激烈的争论。“贸易促进权”的历史发展过程,反映了总统和国会在美国贸易政策制定过程中地位的变化,以及美国在全球经济中地位的变化。根据美国宪法,国会拥有征税和管理对外贸易的权力,总统拥有缔约权,但须得到国会同意。美国宪法第一条第七款规定,征税法案均应由众议院提出,但参议院可对征税法案提出修正案或对修正案表示赞同;第八款规定,国会拥有赋课并征收直接税、间接税、进口税和消费税以及规定

^① 参见:金灿荣《国会与美国贸易政策的制定》,载《美国研究》2000年第2期,第7~30页;林玲、李江冰《布什政府的贸易促进权之争》,载《美国新经济周期与中美经贸关系——全国美国经济学会第七届年会论文集》(2003年),第156~164页;孙哲、李巍《美国贸易代表办公室与美国贸易政策》,载《美国研究》2007年第1期,第85~106页;陈功《美国“贸易促进权”研究》,西南政法大学博士论文,2009年3月完成;李莉文《美国“快车道”授权探析》,载《国际论坛》2011年第3期,第71~74页。

合众国与外国的、各州之间的以及与印第安部落的贸易的权力；第二条第二款规定，总统征得参议院意见和同意，并经该院 2/3 出席议员赞同，有权缔结条约。^① 美国与其他国签署贸易协定涉及总统缔约权和国会确定、征集税收及规范对外商业关系的权力，显然，行政部门不能单独完成协定的签署。

“贸易促进权”所反映的联邦政府与州及国民之间的宪法权力关系，也是美国国内围绕这一授权不断争论的诱因。美国宪法第六条中的最高效力条款规定，本宪法及依本宪法制定之合众国法律以及合众国权力所缔结及将缔结之一切条约，均为国家之最高法；即使其条文与任何一州之宪法或法律抵触，各州法官仍应遵守。^② 也就是说，美国与其他国签署的条约，其法律效力是超越各州法律的。1804 年美国国会通过的第十条修正案规定，本宪法所未授予合众国或未禁止各州行使之权力，皆由各州或人民保留之。^③ 不同于国会的诸多法定权力，条约权力并未被限定于具体事务（subjective matters），宪法条文也未明确表明条约权力是否以及在多大程度上受宪法第十条修正案的影响。这样一来，就出现了一个结构性的宪法问题：如果对条约权力没有具体事务的限制，如果保留各州的权力对条约权力不构成任何障碍，那么这实际上就意味着联邦政府拥有无限的权力。而宪法的创立者声明，宪法也表明，联邦政府的权力是有限的和列举的。由此可见，在潜在的、无限制的条约权力和宪法有限的、列举的权力结构之间存在着矛盾。^④ 在 1920 年的“密苏里诉霍兰德”（*Missouri v. Holland*）一案中，最高法院在判决中明确表示，宪法第二条规定的条约权力服从于宪法对个人权力的保护。体现在这些法律规定和司法实践中的联邦权力、州权力及人民权力之间的矛盾，表现在政治上就是美国国内各种力量为捍卫其自身利益而进行的竞争。美国与其他国家谈判和签署贸易协定，会不可避免地对美国国内的某些产业或行业产生影响，甚至需要调整某些国内政策，也会引发联邦权力与州权力及人民权力之间的冲突。因此，美国对外贸易政策的制订和实施过程，始终伴随着各种力量之间的竞争。这些竞争是自然的、不可避免的，只有在宪法原则和现实利益之间不断做出妥协，才能实现某种平衡。

在相当长一段时期内，美国与世界的经济联系远不及现在这样紧密，对外贸易主要涉及关税问题。从美国内战结束到 20 世纪 30 年代初，一直由国会确定美国关税税率。国会考虑更多的是保护国内利益，通过提高关税来抵制来自进口商品的竞争，

① 《美国宪法及其修正案》（朱曾汶译），北京·商务印书馆 2015 年版，第 4~9 页。

② 《美国宪法及其修正案》（朱曾汶译），第 13 页。

③ 《美国宪法及其修正案》（朱曾汶译），第 16 页。

④ Curtis A. Bradley, “Federalism and the Treaty Power,” *Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law), Vol. 98 (March 31 ~ April 3, 2004), pp. 341 ~ 343.

对出口商和消费者的利益则不够重视。这期间,美国总统在贸易政策的制定方面发挥的作用微乎其微。^①而且,在第一次世界大战以前,关税问题在美国基本上被视为纯粹的国内问题。《1897年关税法》(Tariff Act of 1897)第一次授权美国总统与给予同等关税减让的国家合作,降低某些商品的进口关税。《1913年关税法》(Tariff Act of 1913)也授权总统进行关税谈判。在20世纪30年代以前,关税是美国主要的贸易政策工具,也是联邦财政的主要来源。国会通过确定所有进口产品的关税税率来行使外贸管理权,总统则根据国会的建议并得到国会同意后进行双边贸易谈判,并负责落实谈判成果。进入20世纪30年代,国会主导美国贸易政策的状况开始发生根本性变化。1929年,美国陷入经济大萧条。1930年,共和党控制的国会通过《斯姆特-霍利关税法》(Smoot-Hawley Tariff Act),把进口关税提高到创纪录的水平,引发了其他国家的报复。有34个国家向美国政府正式提出抗议,加拿大、法国、英国、德国等国纷纷提高针对美国产品的关税税率,并辅之以数量限制和汇率控制。这些做法加剧了美国的经济危机。国内外的经济形势迫使美国采取措施,通过与其他国家谈判和降低关税,为经济复兴创造条件。

在这一背景下,民主党于1930年赢得众议院选举,并在参议院赢得进步的共和党人的支持,在贸易问题上形成有效多数。此后,国会与行政部门开始围绕贸易问题展开争论,这影响了之后的美国贸易政策和战略。1934年3月,罗斯福总统要求国会给予其谈判授权,以便无需国会同意即可在外贸协定中降低美国关税。3月20日,众议院通过《互惠贸易协定法》(Reciprocal Trade Agreement Act)。6月初,参议院通过该法案。根据该法案,国会授权总统与其他国家签订降低关税的协定,可在《斯姆特-霍利关税法》的基础上降低50%的美国关税,且不需事后批准。这一授权期限为三年,延长或更新该法案只需国会简单多数表决通过即可。该法案明确规定将美国降低关税与外国降低关税挂钩。法案还规定,在签署任何贸易协定之前,行政部门必须告知公众谈判意向,以便有关各方能够表达看法;总统须从关税委员会、国务院、农业部 and 商务部获取相关信息。罗斯福总统建议的谈判授权并无时间限制,众议院决定给予其三年限期,没有国会重新授权,谈判授权将会自动终止。制定《互惠贸易协定法》的初衷是,消除《斯穆勒-霍利关税法》造成的危害,通过协商降低关税,改变

^① Douglas A. Irwin, "From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U. S. Trade Policy in the 1930s," in Michael D. Bordo, Claudia Goldin & Eugene N. White, *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century* (Chicago: University of Chicago Press, 1998), pp. 327~329.

以邻为壑的贸易政策。^①“强调降低关税使《互惠贸易协定法》不同于美国以往的所有贸易政策。美国第一次在寻求谈判公平准入或‘门户开放’的同时,寻求其他国家降低关税。”^②此后,美国国会先后于1937年、1940年和1943年三度更新这一授权。第二次世界大战之后,贸易谈判走向多边化,美国国会于1945年升级互惠谈判授权,允许在1945年关税的基础上进一步降低50%的关税。

根据《互惠贸易协定法》,美国将不再单方面通过综合的关税立法来降低关税,而是通过双边贸易协定的方式,比照外国贸易伙伴的关税削减幅度,相应地降低关税。《互惠贸易协定法》的扩展和延续成为美国在第二次世界大战之后根据《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)参与全球贸易扩张的基础。它从制度上背离了之前那些以国会制定的贸易政策为基本内容的关税法案,“总统与国会之间的权力平衡发生了巨大变化。国会授予罗斯福总统广泛的权力,以便其在双边基础上谈判关税协定,进行互惠关税削减。从此,决定贸易政策的权力决定性地转移到总统手中。第二次世界大战之后,国会对国际贸易的关注不多,选民不担心进口产品会带来竞争,也允许总统拥有相对自由的权力,来平衡贸易利益和外交政策方面的考虑。”^③从1934年到20世纪60年代中期,国会一直通过《互惠贸易协定法》把宪法赋予它的确定关税和批准贸易协定的权力授予行政部门。行政部门在贸易政策制定方面的发言权因此大大增加,并在很大程度上发挥着主导作用。贸易政策议程的设定权被从众议院筹款委员会和参议院财政委员会转移到行政部门手中,参议院批准贸易协定的权力也被取消了。国会不再直接就批准贸易协定事宜进行表决,只就是否更新给予总统的授权进行简单多数表决。

尽管《互惠贸易协定法》是为双边贸易谈判准备的,但它为国会提前授权行政部门进行贸易协定谈判提供了样板。^④它所确立的基本制度架构,是当代美国贸易政策的一个基本特征。^⑤然而,在《关税与贸易总协定》框架下进行的第六轮多边贸易谈判(即“肯尼迪回合”谈判)达成的协定在国会的遭遇,成为改变行政部门在美国贸易政策制定方面的主导作用的重要转折点。根据《1962年贸易扩展法》(Trade Ex-

① Paola Conconi, Giovanni Facchini & Maurizio Zanardi, “Fast Track Authority and International Trade Negotiations,” May 2011, available at: [http://www.ecares.org/ecare/personal/conconi/\\$/web/FTA.pdf](http://www.ecares.org/ecare/personal/conconi/$/web/FTA.pdf), p. 4.

② David A. Lake, “International Economic Structures and American Foreign Economic Policy, 1887 ~ 1934,” *World Politics*, Vol. 35, No. 4 (Jul., 1983), p. 538.

③ David E. Birenbaum, “The Omnibus Trade Act of 1988: Trade Law Dialectics,” *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 10, No. 4, pp. 655 ~ 656.

④ Kenneth W. Dam, “Significance of the Reciprocal Trade Agreements Act,” *Trade Policy Analyses* (Cordell Hull Institute), Vol. 6, No. 4 (June, 2004), p. 4.

⑤ Karen E. Schnietz, “The Reaction of Private Interests to the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act,” *International Organization*, Vol. 57, No. 1 (Winter, 2003), p. 214.

pansion Act of 1962) 国会为“肯尼迪回合”谈判延长了总统削减关税的授权。该授权未包含非关税壁垒谈判,但“肯尼迪回合”谈判既包括关税壁垒谈判,也包括非关税壁垒谈判。美国谈判者未经许可达成了关于非关税壁垒的协定,超越了国会授权,国会因此否决了实施法案中的相关部分。由于国会不批准总统做出的承诺,非关税壁垒谈判陷入困境。经过之前几个回合的谈判,各国关税已大幅下降,非关税壁垒对贸易的限制变得十分重要。美国的贸易伙伴希望美国谈判者确保达成的协议在美国国内能够得到支持。美国谈判者则担心,如果没有国会对非关税贸易壁垒谈判的许可,他们在未来的贸易谈判中将丧失信誉。^①

20世纪70年代初,考虑到第七轮多边谈判将不可避免地包括非关税壁垒问题,为了恢复美国谈判者的信誉,使之有必要的权力在未来的谈判中解决关税之外的问题,尼克松总统提出一项新的谈判授权法案,请求国会授权他达成关于非关税壁垒的协定,且协定在提交国会后只要不以立法形式被否决,即可以总统公告形式生效,无需再制定实施法案。尼克松的提议在众议院获得通过,但被参议院否决。不过,参议院与行政部门最终达成了一个新的解决贸易协定批准问题的安排,即体现在《1974年贸易法》(Trade Act of 1974)中的“快车道”授权。

《1974年贸易法》第五章第151节规定:在一个贸易协定(或双边商务协定)被提交众议院和参议院的同时,众议院多数党领袖本人和少数党领袖,或由众议院多数党领袖和少数党领袖指派的众议员,应对总统提交的关于该协定的实施法案(或双边商务协定的批准决议)做出说明;参议院多数党领袖本人和少数党领袖,或由参议院多数党领袖和少数党领袖指派的参议员,应对该协定的实施法案(或双边商务协定的批准决议)做出说明;参众两院不能对实施法案或批准决议做出修改,也不能以各种方式拖延其施用;实施法案或批准决议提交至参众两院相关委员会后,必须在45天内完成审议;参众两院必须在相关委员会提交关于实施法案或批准决议的审议报告之后15天内,分别就实施法案或批准决议进行投票表决;在众议院和参议院的全体审议过程中,针对实施协定或批准决议进行的辩论不能超过20个小时,支持方和反对方的辩论时间相等。^② 这些规定在一定程度上限制了国会改变行政部门与外国达成的贸易协定的可能性,同时也强化了国会在贸易问题上的发言权和在贸易政策制定过程中的作用。

《1974年贸易法》获得通过后,国会对美国贸易政策的影响大大增强。此后,国

^① Lenore Sek, “Trade Promotion Authority (Fast-Track Authority for Trade Agreements): Background and Developments in the 107th Congress,” Updated January 14, 2003, Congressional Research Service, RL33743, p. 2.

^② Trade Act of 1974, Chapter 5, Section 151.

会一直通过“快车道”立法,确定美国在贸易协定谈判中的优先目标,规定总统在与其他国家谈判和签署贸易协定时(谈判之前和谈判期间)必须与国会相关委员会、行政部门有关各部和私营部门进行咨询和磋商。同时,国会要求总统在谈判期间必须把谈判的协定文本及时告知国会相关委员会或相关议员,谈判之后把协定文本提交国会时必须就签定协定对美国的影响和意义做出说明。这些规定重申和强化了国会在制定和监督美国贸易政策方面的宪法权力,但国会只希望通过磋商和告知的要求扩大其在贸易谈判中的作用,对于施加于自身的程序性限制则没有异议。^①

不过,强化国会的作用并不意味着削弱总统在贸易政策制定过程中的作用。通过向外国贸易伙伴确保协议将被国会迅速审议且不会因被修改而重返谈判桌,“快车道”授权也强化了总统的谈判权力和信誉。^② 尽管伴随着经济全球化的发展、美国在世界经济中地位的变化和世界贸易问题的复杂化,以各种形式参与美国贸易政策制定过程的部门或利益攸关方越来越多,国会对国际贸易相关议题的关注程度有所改变,影响贸易政策制定的方式也在发生些许变化,但以总统为首的行政部门一直在贸易政策制定过程中发挥着重要作用。

《1974年贸易法》授权总统在五年内与其他国家谈判、签署涉及非关税壁垒的贸易协定。《1979年贸易协定法》(Trade Agreements Act of 1979)把“快车道”授权延长至八年。《1984年贸易与关税法》(Trade and Tariff Act of 1984)再次修改了《1974年贸易法》,把非关税壁垒谈判的授权扩展到包括双边自由贸易协定谈判。1988年出台的《综合贸易与竞争法》(Omnibus Trade and Competitiveness Act)授权总统在1993年6月1日之前与外国就关税壁垒和非关税壁垒进行谈判。^③ 该法案规定,所有贸易协定都必须提交国会审议并在国会通过实施法案后才能生效。为适应“乌拉圭回合”谈判,国会又把这一授权的期限延长到1994年4月16日。克林顿总统在执政期间未能获得这一授权。国会通过《2002年贸易法》(Trade Act of 2002)之后,小布什总统获得这一授权,^④授权期限止于2007年6月。

《1974年贸易法》获得通过后,美国国内围绕“快车道”授权或“贸易促进权”展开的争论涉及的内容越来越广泛。争论的焦点是如何处理联邦层面立法部门与行政部门之间的权力关系、联邦政府与州和国民之间的权力关系以及相关国际法与国内

① Lenore Sek, “Trade Promotion Authority (Fast-Track Authority for Trade Agreements): Background and Developments in the 107th Congress,” p. 3.

② Geoffrey S. Becker & Charles E. Hanrahan, “Agriculture and Fast Track or Trade Promotion Authority,” *CRS Report for Congress*, Order Code 97-817 ENR, Updated October 11, 2001, p. 1.

③ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Section 1102.

④ 为避免“快车道”一词造成消极印象,小布什总统在2001年寻求获得新授权时把“快车道”更名为“贸易促进权”。

法之间的关系,平衡好各方面的利益和诉求。

(二) 奥巴马获得“贸易促进权”的立法过程

奥巴马于2009年就任美国总统后,积极推动“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPI)、“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)和国际服务贸易协定(Trade in Service Agreement, TISA)等多边自由贸易协定的谈判,但他在相当长的时间内并未积极向国会争取“贸易促进权”。美国贸易代表办公室发布的《美国总统2012年贸易政策议程与2011年年度报告》(2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program)表示,由于“贸易促进权”对批准“跨太平洋伙伴关系协定”及未来的贸易协定非常必要,奥巴马政府将研究新的“贸易促进权”议题。^①2013年7月30日,奥巴马总统第一次公开要求国会授予其“贸易促进权”。自2014年起,奥巴马总统开始积极争取这一授权。2015年1月20日,奥巴马总统在发表国情咨文时再次呼吁国会给予其“贸易促进权”。

与奥巴马总统在“贸易促进权”问题上最初的消极表现不同,共和党积极推动国会给予总统这一授权。2013年3月初,众议院筹款委员会主席、共和党籍众议员戴夫·坎普(Dave Camp)敦促奥巴马总统就“贸易促进权”与国会对话。资深共和党籍参议员奥林·哈奇(Orrin Hatch)则表示,要想使“贸易促进权”成为现实,不能仅靠吆喝,而需要总统真正发挥领导作用并采取行动。^②2013年7月18日,众议院筹款委员会就美国贸易议程邀请美国贸易代表迈克尔·弗罗曼(Michael Froman)举行听证会,讨论了“贸易促进权”立法的必要性及其对推动美国贸易议程的重要性。

2014年1月9日,民主党籍参议员、参议院财政委员会主席马克斯·鲍卡斯(Max Baucus)和共和党籍参议员奥林·哈奇向参议院财政委员会,众议院筹款委员会主席、共和党籍众议员戴夫·坎普向众议院筹款委员会,分别提出了一项更新“贸易促进权”的《2014年两党国会贸易优先法案》(Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014)。同日,众议院议长、共和党籍众议员约翰·博纳(John Boehner)敦促奥巴马总统花大力气确保民主党籍议员支持该法案。博纳说,“除非得到两党支持,否则这一法案不可能获得通过。这一问题已延宕数月,但行政部门并未予以足够

^① Office of the United States Trade Representative, “2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program,” available at: http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/2012_rep_e.pdf. p. 4.

^② Doug Palmer, “White House Says Will Seek ‘Fast-Track’ Trade Authority,” March 4, 2013, available at: <http://www.insurancejournal.com/news/international/2013/03/04/283433.htm>.

关注,也未推动民主党领导人和民主党籍议员站出来投票支持它。”^①4月3日,众议院筹款委员会就美国贸易议程举行听证会,再次讨论了更新“贸易促进权”的必要性及其对美国经济增长和就业机会的重要性。马克斯·鲍卡斯、戴夫·坎普和奥林·哈奇提出的议案虽然得到不少国会两党议员和奥巴马政府官员的支持,也受到美国商界广泛赞扬,但该议案在2014年并未取得进展。2014年中期选举后,共和党控制了参议院,奥林·哈奇出任参议院财政委员会主席。他把更新“贸易促进权”作为其在第114届国会最优先考虑的贸易议题。

2014年底和2015年初,随着“跨太平洋伙伴关系协定”谈判逐步接近尾声,奥巴马政府加大了争取“贸易促进权”的力度。2015年2月20日,奥巴马总统再次敦促国会给予其这一授权。他表示,虽然目前美国企业在其他国家出售的产品和服务已达到创纪录的水平,但依然存在巨大的增长空间。世界上95%的潜在消费者生活在美国之外,其中许多生活在亚太地区。他声称,“中国在试图为21世纪的贸易制定规则。这将使我们的工人和企业处于非常不利的地位。我们不能让这成为现实。我们应该制定这些规则。”^②除了直接游说国会议员,美国贸易代表弗罗曼还积极游说美国各界代表及相关人士。2015年1~2月,弗罗曼先后在美国市长会议组织(U. S. Conference of Mayors)、州农业部全国协会冬季政策会议(National Association of State Departments of Agriculture Winter Policy Conference)和全国县政府协会(National Association of Counties)发表演讲,阐述“跨太平洋伙伴关系协定”在保护美国的竞争力、创造就业机会、为美国工人和农场主及商界创造公平竞争环境等方面的好处,以争取各位市长、各县政府和组织对“跨太平洋伙伴关系协定”和“贸易促进权”的支持,并进而争取选民及各界人士的支持。

2015年1月13日、2月3日、4月22日,众议院筹款委员会就“美国经济状态和促进就业与经济增长的政策”“扩大美国负责、透明的贸易”“国际贸易与就业和经济增长”等议题举行了听证会。参议院财政委员会也于1月22日和27日、4月16日和21日就“就业和健康的经济问题”“国会与美国关税政策”等议题举行听证会。这些听证会都讨论了给予总统“贸易促进权”的必要性。4月16日,参议院财政委员会主席奥林·哈奇和民主党籍资深参议员罗恩·威登(Ron Wyden)提出《2015年两党国会贸易优先及责任法》议案。经过二读,该法案被提交参议院财政委员会审议。4

① Speaker Ryan's Press Office, "Boehner Urges POTUS to Lead on Trade Promotion Authority," January 9, 2014, available at: <http://www.speaker.gov/video/boehner-urges-potus-lead-trade-promotion-authority>.

② "Remarks of President Barack Obama," *Weekly Address*, The White House, February 21, 2015, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/20/weekly-address-we-should-make-sure-future-written-us>.

月 22 日,参议院财政委员会对该法案进行审议,以 20 票对 6 票通过该法案,并提交参议院审议。^①4 月 17 日,众议院筹款委员会主席保罗·瑞安(Paul Ryan)、贸易小组委员会主席帕特·提贝里(Pat Tiberi)、规则委员会主席皮特·塞申斯(Pete Sessions)及众议员亨利·库勒(Henry Cuellar)提出《2015 年两党国会贸易优先及责任法》,并提交众议院筹款委员会、规则委员会和预算委员会审议。4 月 23 日,众议院筹款委员会以 25 票对 13 票通过该法案,并将其提交众议院审议表决。5 月 22 日,参议院以 62 票对 37 票通过修改后的《2015 年贸易法》(Trade Act of 2015,“贸易促进权”法案以替代修正案的形式并入其中),之后将其转给众议院。6 月 12 日,众议院对修改后的《2015 年贸易法》进行审议,并对其中的“贸易促进权”和“贸易调整援助”两部分进行表决,以 219 比 211 通过给予总统“贸易促进权”的法案。6 月 18 日,众议院通过一项修正案,同意把《2015 年两党国会贸易优先及责任法》单独作为《公共安全雇员退休保护法》(Defending Public Safety Employees' Retirement Act)之一部分,并将其提交参议院。6 月 24 日,参议院就众议院针对参议院对《公共安全雇员退休保护法》做出的修改达成一致,以 60 票对 38 票支持把单独的“贸易促进权”法案作为《公共安全雇员退休保护法》之一部分,予以通过。6 月 29 日,奥巴马总统签署了国会两院通过的“贸易促进权”法案。

二 美国国内围绕“贸易促进权”展开的争论

在过去的几年中,随着“跨太平洋伙伴关系协定”“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”及国际服务贸易协定谈判的进行,美国国内各种力量,包括行政部门、国会和各种利益集团等,围绕“贸易促进权”展开了激烈争论。争论既存在于行政部门与国会之间,也存在于国会内部参众两院之间;既存在于民主党和共和党之间,也存在于两党内部。此外,不同利益集团也有不同的诉求。随着“贸易促进权”法案进入立法程序并逐步向前推进,美国国内各种力量或利益集团不断以各种方式就相关议题表达意见。他们争论的议题都是当前美国贸易政治中的重要问题,反映了美国当前的贸易政策及其面临的问题。

(一) 行政与立法部门的权力

“贸易促进权”对国会在贸易问题上的宪法权力的影响,是美国国内争论的一个重要话题。反对给予总统这一授权的民主党籍国会议员认为,管理对外贸易是宪法

^① 该委员会对法案做了一些修改,采纳了民主党籍参议员班·卡丁(Ben Cardin)提出的修正案。该修正案要求把关注某国人权问题提升为美国在贸易协定中的一个“主要谈判目标”。

赋予国会的权力,如果给予总统这一授权,国会将不能对“跨太平洋伙伴关系协定”或其他贸易协定做出改变,这会让行政部门侵占国会在贸易问题上的特权,削弱国会议员的权力,损害美国的主权。民主党籍众议员桑德尔·莱文(Sander Levin)认为,奥林·哈奇、罗恩·威登和保罗·瑞恩提出的“贸易促进权”法案存在以下问题:1. 只有总体和模糊的谈判目标,没有将国会提出的“以赢得两党支持的方式完成谈判”作为指导原则;2. 把判定贸易协定是否已实现该法案规定的目标的权力留给了总统,而非国会;3. 尽管“跨太平洋伙伴关系协定”谈判即将结束,但该法案把确定与国会进行恰当磋商的指导原则的权力留给了总统;4. 没有规定国会解除“快车道”授权的有意义的方式。^①在莱文看来,该法案把国会置于“后座”的位置,真正的国会权力不应体现在整个谈判过程的结尾,而应体现在谈判至关重要的突出问题之时。^②民主党籍参议员伊丽莎白·沃伦(Elizabeth Warren)担心,“贸易促进权”法案的某些条款在未来六年内可能会限制国会在贸易协定方面的权力。沃伦等参议员警告说,“跨太平洋伙伴关系协定”包含“投资者-国家争端解决”(Investor-State Dispute Settlement, ISDS)条款,设立了“公司法院”,公司可以在该法院对政府提起诉讼,这可能会改变美国的法律法规。100多位法律学者也致信国会和美国贸易代表,反对包含这一条款,表示担心该条款可能威胁美国的主权。^③

支持给予总统这一授权者则认为,“贸易促进权”法案不仅不会削弱国会在贸易问题上的发言权,而且会强化其在贸易问题上的决定权,用国会的意志约束总统和行政部门。该法案不但把国会放在“驾驶员”的位置上,而且第一次明确规定,“没有国会的行动,贸易协定不能、也不会改变美国的法律。没有国会最后批准,任何贸易协定都不能生效。”^④该法案规定,贸易协定的任何条款若与美国联邦或州法律不符,都将无效;在与贸易协定冲突时,美国联邦和州法律高于贸易协定;贸易协定不能阻止美国或各州在未来改变法律;行政部门不能单方面改变美国法律。该法案还规定,国会可以取消贸易协定适用于特别程序的资格;如果众议院或参议院判断一协定未能满足“贸易促进权”的要求,则该协定适用于加急程序的资格将被取消;国会参众两

① Dave Johnson, “A ‘Path to Yes’ on Trade, but Paul Ryan Blocks It,” April 24, 2015, available at: <http://crooksandliars.com/2015/04/path-yes-trade-paul-ryan-blocks-it>.

② James Arkin, “Top Senate Democrat on Trade Defends Agreement,” April 17, 2015, available at: http://www.realclearpolitics.com/articles/2015/04/17/top_senate_democrat_on_trade_defends_agreement_126307.html.

③ Dave Johnson, “Let The Public Read The Completed Parts Of The Trans-Pacific Partnership,” May 19, 2015, available at: <http://www.commondreams.org/views/2015/05/19/let-public-read-completed-parts-trans-pacific-partnership>.

④ Orrin Hatch, “A Trade Bill to Keep Congress in the Driver’s Seat,” April 21, 2015, available at: <http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=37c18c5b-643f-47a2-97e6-6e5164941b0d>.

院都保有行使其正常的规则制订权撤销“贸易促进权”的权力。

众议院筹款委员会主席保罗·瑞恩认为,“贸易促进权”更多的是一种契约,约束了行政部门,加强了国会的权力,并未赋予总统某种权威和权力,国会拥有最终决定权。^① 共和党籍众议员汤姆·麦克林托克(Tom McClintock)认为,“贸易促进权”并未赋予总统自行其是的新权力;它约束总统,使之忠实地执行国会的意志。^② 共和党籍众议员迈克·凯利(Mike Kelly)也认为,“贸易促进权”没有给予总统新的权力,也不会剥夺目前国会拥有的权力。他指出,“贸易促进权”设定了国会确定的、行政部门在谈判桌上必须追求的近150个目标。只有在行政部门遵循国会确定的谈判目标,并符合国会的磋商要求时,贸易协定才可能被提交国会进行表决。如果行政部门未能履行义务,国会可以中止“贸易促进权”。考虑到这些严格的规定,“贸易促进权”实际上算不上“快车道”,而应被称为“安全通道”或“聪明通道”。^③

来自田纳西州的共和党籍众议员黛安·布莱克(Diane Black)也批评了“‘贸易促进权’剥夺了国会权力”的说法。她指出,“根据现行法律,总统可以在不与国会磋商的情况下自由谈判他中意的贸易协定。有了‘贸易促进权’,国会在谈判过程中就有了发言权。”^④ 凯托研究所赫伯特·A·施蒂费尔贸易政策研究中心(Cato’s Herbert A. Stiefel Center for Trade Policy Studies)主任丹尼尔·J·艾肯森(Daniel J. Ikenson)认为,把“贸易促进权”理解为国会向行政部门投降或行政部门攫取权力都是不对的。美国宪法赋予国会“管理与外国的商业关系”和征税的权力,同时也赋予总统根据参议院的建议和同意与外国签署条约的权力。贸易协定的制定、谈判和实施,都要求这两个部门的参与和合作。^⑤

(二) 贸易协定谈判的透明度

关于贸易协定谈判的透明度问题,美国国内的争论焦点包括“跨太平洋伙伴关系协定”的谈判过程、谈判文本、各方在相关问题上的立场以及“贸易促进权”法案对透明度问题的规定等。反对给予总统“贸易促进权”者指出,奥巴马政府在过去几年里与大公司和银行利益的代表及来自智库、工会和民间环保组织的利益攸关方一道,

① Ryan Opening Statement, “Hearing on U. S. Trade Policy Agenda,” Jan. 27, 2015, available at: <http://waysandmeans.house.gov/news/documentsingle.aspx? DocumentID=397950>.

② Rep. Tom McClintock (R-CA), “I Support Trade Promotion Authority. Here’s Why,” May 5, 2015, available at: <http://waysandmeans.house.gov/news/documentsingle.aspx? DocumentID=398586>.

③ Mike Kelly, “Why Republicans Should Support ‘Fast-Track’ Authority for Obama—and Congress,” June 2, 2015, available at: <http://time.com/3905529/mike-kelly-fast-track-authority/>.

④ Diane Black, “Rep. Black Makes the Conservative Case for TPA,” June 11, 2015, available at: <http://black.house.gov/press-release/video-rep-black-makes-conservative-case-tpa>.

⑤ Daniel J. Ikenson, “Bridging the Hatch-Wyden Divide Over Trade Promotion Authority,” April 15, 2015, available at: <http://www.cato.org/blog/bridging-hatch-wyden-divide-over-trade-promotion-authority>.

秘密推进“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”。这些协定是由跨国公司在秘密状态下制定的,缺乏公开信息。行政部门一再拒绝国会议员提出的阅读协定文本的要求,并宣称“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判过程保持了“最大限度的透明”。^①

在“跨太平洋伙伴关系协定”等贸易协定谈判的透明度问题上,民主党籍国会议员与白宫之间存在着深刻的不信任。一些民主党议员指责美国贸易代表弗罗曼在与其他国家谈判贸易协定时没有做到充分透明。2015年3月,弗罗曼为反对奥巴马政府贸易议程的同党议员举行政策说明会,被同党众议员马克·保根(Mark Pocan)斥为用废话迷惑他们,而非提供真相。^②民主党籍参议员伊丽莎白·沃伦和谢里德·布朗(Sherrod Brown)在致奥巴马总统的信中批评道,“跨太平洋伙伴关系协定”谈判已接近完成,但行政部门仍然把协定草案文本列为机密,使之成为无法被公开评论的秘密协定。媒体、专家和公众都不能对该协定的文本进行评论,国会议员虽然可以阅读协定文本,但法律禁止其公开讨论协定文本的具体内容,而大公司的管理人员及说客不但有很多机会读到协定文本,而且能够塑造协定的内容。^③

美国贸易代表弗罗曼和劳工部劳工咨询委员会及贸易政策与谈判咨询委员会顾问麦克·韦塞尔(Michael Wessel)指出,和其他所有贸易协定一样,“跨太平洋伙伴关系协定”的文本是严格保密的,媒体和公众不可能针对协定文本进行真正的公开辩论。“跨太平洋伙伴关系协定”谈判期间,美国贸易代表从未分享过其他谈判国提出的建议。与过去历届政府相比,奥巴马政府进行的咨商在许多方面都受到更多限制。所有顾问和联系人都要经过安全审查之后,才能审查协定文本和参与情况说明。即便通过了安全审查并拥有提供建议的法律义务,顾问们也不能接触所有资料。他们能看到美国谈判代表给贸易伙伴提出的初步建议,却看不到美国贸易伙伴提出的不同建议。因此,麦克·韦塞尔认为,在国会和行政部门间的伙伴关系及美国人民的信任得以恢复之前,国会应该拒绝通过“快车道”贸易授权。^④

针对各界对贸易协定谈判透明度问题的批评,总统和行政部门官员、支持给予总

① William F. Jasper, “Trade Promotion Authority: Another Rush Job on Fast Track,” 23 March 2015, available at: <http://www.thenewamerican.com/usnews/congress/item/20498-trade-promotion-authority-another-rush-job-on-fast-track>.

② Kevin Cirilli, “Dem: Trade Officials ‘Baffling’ Lawmakers ‘With Bullshit,’” March 19, 2015, available at: <http://thehill.com/policy/finance/236345-dem-trade-officials-baffling-lawmakers-with-bullshit>.

③ Elizabeth Warren and Sherrod Brown, “Letter to President Obama,” April 25, 2015, available at: <http://www.citizen.org/documents/warren-brown-letter-tpp-april-2015.pdf>.

④ Michael Wessel, “I’ve Read Obama’s Secret Trade Deal. Elizabeth Warren Is Right to Be Concerned,” May 19, 2015, available at: <http://www.politico.com/magazine/story/2015/05/tpp-elizabeth-warren-labor-118068.html>.

统“贸易促进权”的共和党籍国会议员及其他人士进行了回击。白宫和美国贸易代表办公室官员表示,他们提供给国会的信息远比以往政府提供的多。他们认为,对“跨太平洋伙伴关系协定”谈判透明度的抱怨,不过是无论如何都不愿投票支持新贸易协定的那些人的借口而已。^①针对伊丽莎白·沃伦提出的批评,行政部门官员辩称,所有重要的贸易协定谈判都是秘密进行的,目的是让其他国家提出报价,透露它们不希望公开分享的信息;而且,来自劳工和环保组织的反馈意见已被体现在“跨太平洋伙伴关系协定”文本的拟订之中。^②

支持给予总统“贸易促进权”的共和党籍国会议员和其他人士,更强调2015年“贸易促进权”法案对透明度问题的制度性规定和近年来各方推动“贸易促进权”的努力。在他们看来,通过要求行政部门与国会进行全面磋商并包含史无前例的关于透明度问题的条款,“贸易促进权”加强了国会对行政部门的贸易谈判的监督。2015年4月21日,参议院财政委员会主席奥林·哈奇发表声明强调,《2015年两党国会贸易优先及责任法》确立了美国政府在贸易协定谈判开始和谈判期间都必须遵守的规则和追求的谈判目标。通过要求行政部门向国会提供有关贸易协定谈判的重要信息,该法案增加了透明度,使国会和公众能够了解美国人优先关注的贸易问题。^③众议院筹款委员会主席保罗·瑞恩表示,一些关于贸易谈判透明度的条款将被纳入法案之中,包括:每位国会议员都可以阅读谈判文本,接收美国贸易代表办公室提供的谈判情况简报,或成为“国会顾问”并参加各轮谈判;众议院和参议院分别设立咨询小组,监督谈判;给国会充足的时间审查协定;在美国贸易代表办公室设置负责透明度问题的官员,与国会进行磋商,并就此问题向美国贸易代表提出建议。他认为,出于让贸易谈判更加透明的考虑,也需要通过这一法案。^④

(三) 汇率操纵问题

各种政治倾向的国会议员、思想领袖和专家都认为,汇率操纵会影响美国公司的竞争环境和美国工人的福利,所以必须以强有力和负责任的方式解决这一问题,但美国国内对如何解决这一问题尚存争议。国际货币基金组织有关于汇率操纵的明确规

① Edward-Isaac Dove, “Extreme Secrecy Eroding Support for Obama’s Trade Pact,” May 4, 2015, available at: <http://www.politico.com/story/2015/05/secrecy-eroding-support-for-trade-pact-critics-say-117581.html>.

② Ben White, “Obama Aides: Warren ‘Baseless’ on Trade,” May 6, 2015, available at: <http://www.politico.com/story/2015/05/obama-aides-elizabeth-warren-trade-117703.html>.

③ Orrin Hatch, “Congressional Consultation Is a TPA Cornerstone,” April 21, 2015, available at: <http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=e3a7e6af-52ee-4b42-9814-4edd37fc146d>.

④ Paul Ryan, “Want to Hold the President Accountable? Then the ‘Trade Promotion Authority’ Bill Is for You,” available at: <http://journal.ijreview.com/2015/04/244012-want-hold-president-accountable-trade-promotion-authority-bill/>.

则,但缺乏有效的执行机制;世界贸易组织有强有力的执行机制,但人们对其汇率规则经常有不同的理解。因此,一些国会议员希望在“贸易促进权”法案中把强制性汇率条款作为贸易协定谈判的一个重要目标,特别是在“跨太平洋伙伴关系协定”谈判中包含这样的条款。2013年6月6日,迈克尔·H·米肖(Michael H. Michaud)等230位众议员致信奥巴马总统,指出尽管美国在20国集团会议上为解决汇率操纵问题做出了努力,但主要货币依然被严重低估,在“跨太平洋伙伴关系协定”中包含汇率条款,有助于美国改变扭曲的贸易政策。^①9月23日,罗布·波特曼(Rob Portman)等60位参议员致信美国财政部长雅各布·卢和贸易代表弗罗曼,要求在未来的贸易协定中解决外国操纵汇率的问题。他们强调,汇率操纵可能会抵消或大幅降低自由贸易协定的好处,对美国公司和工人造成破坏性影响。旨在促进贸易的自由贸易协定如果不能解决外国汇率操纵的问题,可能会导致一种长期的不公平贸易关系,并进一步损害美国经济。^②他们还发表声明,呼吁在“贸易促进权”法案中包含强有力、可执行的汇率条款。^③

2015年2月10日,在国会准备审议行政部门的贸易议程时,谢里德·布朗(Sherrod Brown)等参议员提出制定《汇率低估调查法》(The Currency Undervaluation Investigation Act),以改革和加强对汇率的监督,让违背贸易法的汇率操纵国负起责任,支持美国的就业市场和制造商。^④同日,共和党籍参议员罗布·波特曼和黛比·施塔贝诺(Debbie Stabenow)提出一个汇率修正案,建议在“贸易促进权”法案中增设条款,要求贸易谈判代表在贸易协定中包含让各国遵守国际货币基金组织标准的强制性条款,以防止外国竞争者利用其汇率补贴出口,挤压美国工人生产的产品。^⑤

一些经济学家也要求在“跨太平洋伙伴关系协定”中包含强有力的和强制性的反汇率操纵条款。彼特森国际经济研究所(Peterson Institute for International Economics)专家弗雷德·伯格滕(C. Fred Bergsten)和美国前财政部长拉里·萨默斯都曾

① Michael H. Michaud, et al, “Letter to President Barack Obama,” June 6, 2013, available at: [www. citizen. org/. . . tpp-currency-letter-june-2013. pdf](http://www.citizen.org/. . . tpp-currency-letter-june-2013. pdf).

② Rob Portman (R-Ohio) and Carl Levin (D-Michigan) , “Letter to Secretary Jack Lew and Ambassador Michael Froman,” September 23, 2013, available at: http://www. portman. senate. gov/public/index. cfm/files/serve? File_id=28cd82f4-e999-40f0-9ffc-8d8d332bd03d.

③ “Senate Auto Caucus Chairs Portman, Levin Call on TPA Bill to Include Strong Currency Provisions,” December 13, 2013, available at: <http://www. portman. senate. gov/public/index. cfm/press-releases? ID=af82112d-2ed2-4aa1-ae87-897634fd7c31>.

④ “As Trade Talks Continue, Brown Introduces Bill to Stand Up for Ohio Jobs by Addressing Currency Manipulation,” February 10, 2015, available at: <http://www. brown. senate. gov/newsroom/press/release/as-trade-talks-continue-brown-introduces-bill-to-stand-up-for-ohio-jobs-by-addressing-currency-manipulation>.

⑤ Dave Johnson, “Make One More Call to Senators to Stop Fast Track,” May 22, 2015, available at: <http://ourfuture. org/20150522/make-one-more-call-to-senators-to-stop-fast-track>.

建议通过新的贸易协定来解决汇率操纵问题。受汇率变化影响较大的美国出口商和制造商持同样的立场。底特律的汽车制造商们认为,在贸易协定中增加这一条款很有必要,有利于防止日本通过压低日元价值来规避其在开放汽车市场方面应做出的让步。^① 2015年5月21日,美国商业与工业理事会(The US Business and Industry Council, USBIC)强烈要求参议员支持在“贸易促进权”法案中包含波特曼和施塔贝诺提出的汇率问题修正案。其总裁凯文·卡恩斯(Kevin L. Kearns)发表声明称,长期以来,外国竞争对手一直利用货币低估造成的人为低价打击美国的制造商,导致美国制造业的基础被掏空。他认为,应在贸易协定中规定明确的程序和具体的惩罚措施,清除这种违背国际货币基金组织要求的掠夺行为。^②

与部分国会议员和受利率变化影响较大的出口商或制造商不同,行政部门及一些相关人士反对在贸易协定中增加遏制汇率操控的条款。行政部门认为,增加汇率条款的要求会使“跨太平洋伙伴关系协定”谈判脱离轨道,破坏谈判的顺利进行,并且很可能会危及协定在国会的通过。白宫新闻发言人乔希·厄内斯特(Josh Earnest)回答记者提问时表示,美国已有很多有效机制,行政部门能够在涉及货币政策时保护美国的经济和利益。^③ 2015年3月5日,14位美国前总统经济顾问委员会主席致信国会领袖,指出在贸易协定中包含汇率操纵条款是不可取的,因为货币政策会影响货币的价值,惩罚操纵汇率的国家也会限制美国的货币政策,让所有美国人受损。^④ 4月21日,十位美国前财长致信国会表示,美国应继续运用多边和国际机制及外交手段来防止不公平的汇率操纵,美国和其他国家不可能就对汇率操纵进行贸易制裁的条款达成一致。^⑤ 同日,美国财政部长雅各布·卢致信参议院财政委员会主席奥林·哈奇表示,美国的贸易伙伴已明确表示不会支持在贸易协定文本特别是“跨太平洋伙伴关系协定”的文本中加入强制性的汇率条款,它们担心带有强制性汇率条款的贸易协定可能会限制其货币当局采取适当的宏观经济政策的能力,美国也

① Doug Palmer and Adam Behsudi, “China’s Shadow Looms over Senate Trade Debate,” April 22, 2015, available at: <http://www.politico.com/story/2015/04/chinas-shadow-looms-over-senate-trade-debate-117267.html>.

② “Domestic Manufacturers Strongly Back Portman-Stabenow Currency Amendment,” May 21, 2015, available at: http://americaneconomicalert.org/view_art.asp?Prod_ID=7519.

③ Jordain Carney, “Brown Tries to Pressure Obama on Trade,” May 13, 2015, available at: <http://thehill.com/homenews/senate/242019-brown-tries-to-pressure-obama-on-trade>.

④ Alan Greenspan, et al, “Letter from 14 Former Chairs of the President’s Council of Economic Adviser to Congressional Leaders,” March 5, 2015, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/cea_letter.pdf.

⑤ Timothy F. Geithner, et al, “Under Secretary for International Affairs Nathan Sheets, Ten Former Treasury Secretaries Urge Passage of Trade Promotion Authority,” April 21, 2015, available at: <http://www.treasury.gov/connect/blog/Pages/10-Former-Treasury-Secretaries-Urge-Passage-of-Trade-Promotion-Authority-.aspx>.

不愿接受任何可能被用来挑战美国合法的货币政策的强制性汇率条款。他还指出,任何要求行政部门把强制性汇率条款作为重要谈判目标的“贸易促进权”法案修正案,都可能削弱美国完成“跨太平洋伙伴关系协定”谈判的能力。^①4月22日,在参议院财政委员会通过“贸易促进权”法案并将其提交参议院的当天,波特曼和施塔贝诺提出的汇率修正案被该委员会否决。奥巴马政府坚决反对这一修正案,认为它会让“跨太平洋伙伴关系协定”谈判走向失败。参议院财政委员会主席奥林·哈奇和众议院筹款委员会主席保罗·瑞恩也与行政部门站在一起,认为增加汇率条款将会破坏美国的长期经济增长。^②

(四) 劳工标准与环境保护

劳工标准与人权、环境保护与公共健康也是美国国内围绕“贸易促进权”和“跨太平洋伙伴关系协定”展开的争论中的重要议题。自从美国、加拿大和墨西哥开始谈判“北美自由贸易协定”(The North American Free Trade Agreement, NAFTA)以来,劳工和环境问题一直是美国国内讨论贸易问题时绕不开的议题。一些关注人权和劳工问题的人权组织、工会团体和国会议员,一直致力于把各自的诉求纳入美国的贸易政策和美国与其他国家签订的贸易协定中,认为美国在敦促他国执行贸易协定中的人权和劳工条款方面做的较差。2015年4月30日,佐伊·洛夫格伦(Zoe Lofgren)等13位议员致信奥巴马总统,要求在2015年“贸易促进权”法案和“跨太平洋伙伴关系协定”中包含有约束力的、强制性的人权条款和国际劳工标准。他们认为,一些“跨太平洋伙伴关系协定”谈判国特别是越南的人权记录令人不安。“贸易促进权”法案规定的谈判目标,未能就“跨太平洋伙伴关系协定”缔约国如何解决人权问题提供任何指导。他们强调,如果在实践中不能强制执行,贸易协定中的劳工标准将毫无意义。因此,美国不应推动未包含强制性人权条款和国际劳工标准的“贸易促进权”法案和“跨太平洋伙伴关系协定”。^③5月8日,谢里德·布朗等14位参议员也致信美国贸易代表弗罗曼和劳工部长托马斯·E·佩雷斯(Thomas E. Perez),要求在“跨太平洋伙伴关系协定”中包含强有力的劳工标准,并敦促所有谈判国在贸易协定生效之前实施这些标准。他们还敦促美国贸易代表在“跨太平洋伙伴关系协定”文本中

① Jacob J. Lew, “Secretary Lew Sends Letter to Congress on Trade Promotion Authority Bill and Currency Provision,” April 21, 2015, available at: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl10033.aspx>.

② Vicki Needham and Jordain Carney, “McConnell Vows to Pass Trade Bill,” May 18, 2015, available at: <http://thehill.com/policy/finance/trade/242462-mcconnell-vows-to-pass-trade-bill>.

③ Zoe Lofgren et al., “Letter to President Barack Obama,” April 30, 2015, available at: <https://lofgren.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=397927>.

包含强有力的执行条款,包括设立独立的监督和调查小组等。^①

针对奥林·哈奇和罗恩·威登于2015年4月16日提出的《2015年两党国会贸易优先及责任法》,参议员班·卡丁(Ben Cardin)提出修正案,要求把提高对贸易伙伴人权状况的关注作为美国贸易协定谈判的重要目标。5月18日,伊丽莎白·沃伦办公室发布了一份报告,指责历届共和党和民主党政府未能有效执行之前的自由贸易协定中的劳工条款;危地马拉和哥伦比亚等与美国签署贸易协定的国家未能制止虐待工人的现象。^②针对这一批评,美国贸易代表办公室反驳说,奥巴马政府在贸易问题上非常关注劳工保护问题,并且寻求在“跨太平洋伙伴关系协定”中增设要求各方尊重《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》申明的工人基本权利的条款,坚持劳工条款应成为协定的核心内容,直接受争端解决机制和贸易制裁机制的制约。^③

对于“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”中的环境条款,美国国内各方理解各异。自然资源保护委员会(The Natural Resources Defense Council, NRDC)国际项目主任詹克·施密特(Jake Schmidt)认为,“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”可能会对美国基本的环境法和公共健康保护造成严重影响,因为“贸易促进权”法案将会限制公众对这些新的贸易协定进行讨论,禁止国会议员修改这些协定,未能为确保这些协定不损害美国人的公共健康和环境做出有约束力的规定。这样一来,一些公司可能会在美国法院系统之外的特别贸易法院扩展其权利,挑战美国的环境法,削弱美国食品与消费品中的危险化学品安全保障,使食品健康保护面临风险。因此,他认为必须反对“快车道”法案。^④

历史传统、生活方式和发展阶段等方面的差异,使自由贸易协定各缔约国在劳工标准和环境保护等方面很难做到整齐划一,而且相关条款的实施受国内治理的影响较大。因此,未来美国进行自由贸易协定谈判时如何体现劳工和环境条款的强制性和约束力,仍将是一个争议不断的话题。

① Sherrod Brown et al., “Letter to Michael Froman and Thomas E. Perez,” May 8, 2015, available at: http://www.franken.senate.gov/?p=press_release&id=3139.

② “Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standards in Free Trade Agreements,” prepared by the staff of Sen. Elizabeth Warren, available at: <http://www.warren.senate.gov/files/documents/BrokenPromises.pdf>.

③ Department of Labor and Office of the United States Trade Representative, “Standing Up for Workers: Promoting Labor Rights Through Trade,” February 2015, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20DOL%20Trade%20-%20Labor%20Report%20-%20Final.pdf>, p. 3.

④ Jake Schmidt, “Why We Have Grave Environmental Concerns About ‘Fast-Track’ Trade Authority,” April 20, 2015, available at: http://www.huffingtonpost.com/jake-schmidt/why-we-have-grave-environ_b_7103334.html.

(五) “公平竞争”和“就业与福利”

与其他国家谈判签署的自由贸易协定对美国企业的竞争地位和美国工人的就业与福利的影响,是美国国内各界围绕“贸易促进权”争论的另一个重要话题。

支持通过“贸易促进权”法案者认为,美国已在很大程度上对其他国家的进口开放了市场,但这些国家依然在很多情况下对美国的出口产品征收高额关税,并对美国的商品和服务设置各种壁垒,这对美国工人、农场主和企业是不公平的。他们认为,美国正在谈判的贸易协定有助于减少其他国家的各种关税和非关税壁垒,为美国出口打开新的市场,促进美国的经济增长。他们相信,“贸易促进权”将有助于确保这些协定能够使美国企业和工人参与公平的竞争,并为美国工人提供更好的机会和高收入的就业岗位。

2015年3月18日,参议院财政委员会委员、共和党籍参议员约翰·桑恩(John Thune)呼吁民主党籍参议员支持通过“贸易促进权”法案,为美国商品在国际上争取公平的竞争环境。^①4月16日,美国贸易代表弗罗曼在参议院财政委员会作证时说,美国是开放的经济体,但其他国家不是。美国的平均现行税率只有1.4%,而美国公司在国外面临更高的关税和诸多非关税壁垒,并且这种不平衡主要集中在大型机器、汽车和农产品等美国非常具有竞争力的领域。^②4月21日,代表全国小企业、小农场主和工人的近300个地方组织联名致信国会领袖,强调尽管美国市场总体上是开放的,但其对外出口面临众多壁垒,这对美国企业和工人是不公平的。它们认为,根据“贸易促进权”法案谈判和签署的贸易协定可以打破这些壁垒,为美国公司及其工人在海外创造公平竞争的环境,推动美国经济增长,创造就业机会。因此,它们呼吁国会尽快通过《2015年两党国会贸易优先及责任法》。^③

在当代国际贸易中,除关税壁垒外,一些制度性或技术性非关税壁垒也会影响到贸易的公平竞争。知识产权保护、国有企业、劳工与环境标准等,都是近年来美国在国际贸易协定谈判中一直特别关注的、被视为影响公平贸易的重要问题。

支持通过“贸易促进权”法案者认为,健康的经济要求强有力的知识产权保护,保护知识产权能够让美国经济变得更加强大,不断推动创新;受知识产权保护的创新是创造新的就业机会和增加出口的关键;创造就业机会的美国公司需要公平和强有

^① “Thune Calls on Senate Democrats to Support TPA,” March 18 2015, available at: <http://www.thune.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=5a82799c-f02b-4122-b4b1-f59a382ee163>.

^② Michael Froman, “Written Statement,” Senate Committee on Finance, April 16, 2015, available at: <http://www.finance.senate.gov/download/2015/04/16/the-honorable-michael-froman-2>.

^③ “Hundreds of Local Business Groups Call for Swift Action on TPA,” April 21, 2015, available at: <http://waysandmeans.house.gov/hundreds-of-local-business-groups-call-for-swift-action-on-tpa/>.

力的规则,让侵犯知识产权的国家承担责任。他们认为,美国应与其他国家签署能够体现美国知识产权保护方面的法律法规的高标准贸易协定,以保护美国的知识产权。

在国有企业的问题上,美国国内各界关注的是,外国国有企业可能因其特殊身份而获得各种补贴或便利,从而对美国的企业和个人构成不公平竞争。近年来,美国在国际贸易协定谈判中特别重视国有企业的行为规范问题,试图通过贸易协定对其进行规范,为美国企业争取公平竞争的环境。

在环境和劳工问题上,美国希望在贸易协定中规定严格的标准,防止其他国家通过降低环境和劳工标准来谋取对美国商品的不公正竞争优势。“跨太平洋伙伴关系协定”在这些方面都体现了高标准。自由贸易协定对美国就业市场和福利的影响,是美国国内围绕“贸易促进权”和“跨太平洋伙伴关系协定”等自由贸易协定谈判争论的又一个重要话题。“贸易促进权”法案的支持者认为,国际贸易有利于美国经济,也有利于改善美国家庭和工人的福利。2015年3月5日,14位美国前总统经济顾问委员会主席联名致信国会领袖,表示支持更新“贸易促进权”。他们认为,国际贸易从根本上来说有利于美国经济和美国家庭。“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”等协定有助于美国企业进入海外市场;贸易带来的更多样化的选择和更低廉的价格,会使家庭预算更符合美国家庭的利益;贸易增加带来的整体经济利益,为实现重要的社会目标(包括帮助那些全球竞争的受害者)提供了资源。^①美国零售联合会(National Retail Federation)总裁和首席执行官马修·夏伊(Matthew Shay)认为,推动国际贸易将会改善美国家庭和工人的生活状况,自由和开放的贸易能够为美国消费者提供更加多样化和廉价的商品,增加美国的就业机会,为美国公司提供重要的海外市场。^②因此,他敦促国会尽快通过“贸易促进权”法案,以完成正在进行的贸易协定谈判。

反对通过“贸易促进权”法案者则认为,美国与他国谈判的“跨太平洋伙伴关系协定”等贸易协定可能会导致美国的工作岗位流失,影响美国工人的福利,加剧收入的不平等。美国劳联-产联(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO)等工会组织和参议员伊丽莎白·沃伦等自由主义者担心,通过“跨太平洋伙伴关系协定”等贸易协定,会使许多美国公司更易进行业务外包和压

① Alan Greenspan, et al, “Letter from 14 Former Chairs of the President’s Council of Economic Adviser to Congressional Leaders,” March 5, 2015, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/cea_letter.pdf.

② Stephen E. Schatz, “Trade Promotion Authority Critical to Advancing International Trade Agreements,” April 16, 2015, available at: <https://nrf.com/media/press-releases/trade-promotion-authority-critical-advancing-international-trade-agreements>.

低工资,从而导致美国就业岗位流失。^①在除美国之外的11个“跨太平洋伙伴关系协定”谈判国中,有八个国家的最低工资标准大大低于美国的最低7.25美元/小时的标准。美国人担心,向这些国家开放市场会对美国经济和美国工人的薪资增长不利。一些工会和工人权益组织担心,“跨太平洋伙伴关系协定”为成员国设定的劳工标准,可能会像之前类似协定中的相关规定一样软弱无力,难以得到切实执行。^②如果其他“跨太平洋伙伴关系协定”谈判国维持较低的劳动力价格,该协定规定的劳工标准将无法得到实施,美国工人将被置于不公平的竞争地位,美国的就业岗位也会流向这些国家,进而影响到美国工人的福利,加剧收入不平等。因此,反对通过“贸易促进权”法案者认为,美国目前的贸易政策增加了世界上大公司的收益,而让美国工薪家庭受损。^③

(六) 全球贸易规则与美国的领导地位

美国积极参与和推动“跨太平洋伙伴关系协定”“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”和国际服务贸易协定谈判的一个重要目的,是在更高的标准上重塑全球经济和贸易规则。这一目标的战略意义不容忽视。在向国会争取“贸易促进权”的过程中,奥巴马总统和其他官员以及支持给予总统这一授权的国会议员一再强调,国会通过“贸易促进权”法案和支持总统的贸易政策议程,对于美国主导全球经济规则的制定和维护美国的全球领导地位具有重要的战略意义。

2008年次贷危机爆发后,美国和世界陷入经济危机,中国等新兴经济体则发展相对较好,整体实力显著上升。在世界贸易组织多哈回合谈判遇阻、亚太经济合作组织(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)推动自由贸易乏力的情况下,美国主导和推动了“跨太平洋伙伴关系协定”谈判。过去数年中,中国也在积极推动自由贸易区战略,展开了一系列双边和多边谈判,并不断取得进展。近年来,中国又提出“一带一路”“丝路基金”“亚洲基础设施投资银行”等构想和倡议,并不断推进和落实。在从战略角度讨论“贸易促进权”和“跨太平洋伙伴关系协定”等问题时,中国已成为美国关注的一个焦点。

2015年1月20日,奥巴马总统在其国情咨文演讲中说,“中国正期望为世界上发展最快的地区制定规则。这将使我们的工人和企业处于不利地位。我们为何允许

^① Matthew J. Belvedere, “Ryan: If We Don’t Lead on Global Trade, China Will,” April 22, 2015, available at: <http://www.cnbc.com/id/>.

^② Dave Jamieson, “Obama’s Scheduled Visit to Nike Has Trade Deal Skeptics Scratching Their Heads,” May 6, 2015, available at: http://www.huffingtonpost.com/2015/05/06/obama-tpa-nike_n_7223256.html.

^③ Congressional Progressive Caucus, “Principles for Trade: A Model for Global Progress,” available at: http://www.ids-quota.com/files/congressional_progressive_caucus.pdf, p. 1.

这种情况发生? 我们应该制定这些规则。我们应该创造公平竞争的环境。这是我为何请求两党给予我‘贸易促进权’的原因,即通过与亚洲和欧洲签订强有力的、自由且公平的新贸易协定来保护美国工人。”^①1月27日,在众议院筹款委员会举行的关于美国贸易政策议程的听证会上,该委员会主席保罗·瑞恩说“如果我们不书写全球经济规则,其他国家将会这么做。他们已经在做了。其他国家(如中国)正在谈判新的贸易协定,……如果我们不前进,就会落后。”^②3月5日,艾伦·格林斯潘(Alan Greenspan)等14位前总统经济顾问委员会主席致信国会领袖,表示通过“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”等贸易协定来增加全球经济接触,将有助于提升美国的全球领导地位。^③3月26日,美国国防部长阿什顿·卡特在美国驻外使团长会议(Global Chiefs of Mission Conference)上强调,更深的贸易关系能服务于更广泛的战略利益;繁荣能够让美国及其伙伴把更多的资源投入到安全领域;共同增长能够产生吸引力;强大的贸易模式有助于建立信任,提高冲突成本,展现美国对其盟友和伙伴的长期承诺。卡特还表示,美国试图达成的“跨太平洋伙伴关系协定”等贸易协定将会更有力地支撑以规则为基础的国际秩序的基本原则,包括责任、透明度和法治。^④因此,他呼吁国会通过“贸易促进权”法案,完成“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判,推动美国与其他国家间的贸易。4月23日,众议院筹款委员会通过《2015年两党国会贸易优先及责任法》,并投票支持把该法案提交众议院进行全体审议表决。之后,保罗·瑞恩发表声明说,“今天,我们在发展更健康的经济和巩固美国在世界上更强大的领导地位方面迈出了重要的一步。……它将会让美国——而不是中国——书写经济规则。”^⑤美国国务卿克里在大西洋理事会发表演讲时称,经济与安全领域绝对是一体化的,贸易问题与美国的全球领导地位等更宏大的问题是不可分的。如果在贸易问题上退却,美国对全球经济的影响将会削弱;如果经济声望受到质疑,美国应对安全和政治挑战的能力也会日益受到质疑。他强调,《2015年两党国会贸易优先及责任法》为推动美国历史

① Barack Obama, “Obama’s State of the Union Address,” January 20, 2015, available at: <http://www.npr.org/2015/01/20/378680818/transcript-president-obamas-state-of-the-union-address>.

② Paul Ryan, “Hearing on U. S. Trade Policy Agenda,” Jan. 27, 2015, available at: <http://waysandmeans.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=397950>.

③ Alan Greenspan, et al, “Letter from 14 Former Chairs of the President’s Council of Economic Adviser to Congressional Leaders.”

④ Ashton B. Carter, “Remarks by Secretary Carter at the Global Chiefs of Mission Conference,” March 26, 2015, available at: <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606657/remarks-by-secretary-carter-at-the-global-chiefs-of-mission-conference>.

⑤ Paul Ryan, “Ways and Means Advances Trade Priorities and Accountability Act,” April 23, 2015, available at: <http://paulryan.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398271>.

上最重要的一些贸易谈判提供了框架。^① 5月7日,哈罗德·布朗(Harold Brown)等17位退役将军、海军上将和国防部长致信国会领袖。他们表示,“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”既有重要的经济利益,也有重要的战略利益,达成这些协定将是美国持久的领导地位和全球参与的强有力标志。^② 他们支持国会通过“贸易促进权”法案,希望以此推动“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判。美国前国务卿康多莉扎·赖斯在《华盛顿邮报》撰文表示,“贸易促进权”会影响美国在世界的地位,如果不能更新“贸易促进权”,美国的盟国将会认为美国已失去维持国际秩序的兴趣,担心其他国家(特别是中国)准备填补这一真空。她认为,美国无法承受被边缘化的危险,让位于与美国没有共同价值观和利益的国家。^③ 著名保守派专栏作家查尔斯·克劳萨默(Charles Krauthammer)也在《华盛顿邮报》撰文,强调通过“贸易促进权”法案和完成“跨太平洋伙伴关系协定”谈判的战略意义。他认为,“在我们与中国在该地区进行影响力的激烈竞争时,‘跨太平洋伙伴关系协定’将会加强我们与环太平洋国家的关系。如果我们走开,这些国家将不可避免地会被吸引到中国的运行轨道上。”^④

围绕“贸易促进权”争论的这些问题是美国国内在贸易政策方面的主要关注点,其中一些是美国正在谈判的贸易协定无法回避的问题。美国国内在这些问题上的基本态度和政策,在很大程度上体现在2015年6月国会通过的“贸易促进权”法案和10月5日12个国家签署的“跨太平洋伙伴关系协定”中。它们将对美国未来的贸易谈判进程、批约过程、贸易政策和国际贸易规则及制度产生重要影响。

三 美国贸易政策的未来走向

回顾“贸易促进权”的宪法基础和历史发展进程,梳理过去两年来美国国内围绕“贸易促进权”及相关问题进行的诸多争论,有助于深入理解美国贸易政策的形成过程,从总体上把握美国贸易政策的未来走向。

① John Kerry, “Remarks at the Atlantic Council’s Conference on Trade and National Security: Renewing U. S. Leadership Through Economic Strength,” April 23, 2015, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/04/241019.htm>.

② Harold Brown, et al, “Former Military Leaders: TPA Is a Strategic Imperative,” May 7, 2015, available at: <http://waysandmeans.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398596>.

③ Condoleezza Rice, “Give Obama Trade-promotion Authority,” *Washington Post*, June 5, 2015, available at: http://www.washingtonpost.com/opinions/restored-americas-standing-through-trade/2015/06/05/4a28af42-0b77-11e5-95fd-d580f1c5d44e_story.html.

④ Charles Krauthammer, “Krauthammer: Vote for TPA,” *Washington Post*, op-ed, May 15, 2015, available at: <http://waysandmeans.house.gov/krauthammer-vote-for-tpa-washington-post-op-ed/>.

(一) 2015年“贸易促进权”法案设定美国自由贸易协定谈判的广泛目标

2015年“贸易促进权”法案设定了未来三年或六年内美国政府与外国进行贸易协定谈判时必须达到的约150项高标准的谈判目标。其中总体谈判目标包括:实现更开放、公平和互惠的市场准入;减少或清除与贸易和投资直接相关、减少美国出口市场机会的壁垒;进一步强化国际贸易制度和投资规则与程序;促进经济增长,提升美国竞争力;促进就业,提高美国人民的生活水平;确保贸易与环境政策相互支持,保护环境;促进对工人及儿童权利的尊重;确保贸易协定缔约国以不削弱国内环境保护和劳工法的方式寻求贸易优势;促进中小企业平等进入国际市场;通过加强协定缔约方的善治、透明度和法治等,确保贸易责任和义务的履行。该法案还规定了美国在货物贸易、服务贸易、农产品贸易、对外投资、知识产权、货物与服务的数字贸易及跨境数据流动、监管实践、国有企业、劳工与环境、汇率、世界贸易组织与多边贸易协定、贸易制度的透明度、反腐败、争端解决与投资、贸易救济法、国境税、纺织品谈判等领域的谈判目标。

在众多谈判目标中,有一些是新增的目标。2015年“贸易促进权”法案第一次把保障人权作为贸易协定的一个谈判目标,要求美国的贸易伙伴采取和维持核心国际劳工标准;第一次把解决汇率操纵问题作为一个主要谈判目标,试图在不威胁美国经济健康或限制美国应对经济环境变化的能力、不增加贸易战或货币战之可能性的情况下,解决汇率操纵问题。还有一些目标是之前的“贸易促进权”法案涉及过的,但标准有所升级,譬如要求贸易协定提供强有力的高标准知识产权保护;解决政府参与网络盗窃的问题;保护自由和开放的互联网;保护商业机密;鼓励数字产品和服务跨境流动;加强劳工和环境保护;设立严格的反腐败条款;促进体现民主价值的善治和法治等。

如此广泛的谈判目标反映了美国对贸易问题的全面关注。美国将在这些谈判目标所涉及的领域持续推动规则建设,美国国内围绕这些目标进行的争论也将继续下去。

(二) 美国将继续引领世界贸易规则的制定和发展

随着全球化日益深化,世界各国的联系日益紧密,国内与国际事务间的相互影响日益深刻,美国在贸易问题上关注的领域也愈加广泛。美国国内政治对美国贸易政策之制定和世界贸易规则之塑造的影响,尤其值得关注。

在冷战时期,美国在相当长一段时间内在世界经济中保持着绝对的优势地位。在处理与其他国家特别是发展中国家的贸易关系时,美国经常给予对方较多的关税优惠或其他优惠。第二次世界大战结束后,随着西欧国家的复兴和东亚、东南亚国家的发展,美国在世界经济中的地位不断发生变化,其贸易政策也不断被调整。特别是

各国普遍降低关税后,关税在国际贸易中的重要性相对下降,环境与劳工标准、国有企业、知识产权保护、卫生与植物卫生措施等非关税因素的重要性日益凸显。同时,中国等新兴经济体的迅速发展使美国面临更加激烈的竞争。未来,无论在双边经贸关系中还是多边自由贸易协定的谈判中,美国都会继续争取在环境保护、劳工标准、国有企业、知识产权等议题上达成高标准的规则。

通过梳理美国国内围绕“贸易促进权”进行的争论及2015年“贸易促进权”法案的立法过程可以看出,美国国内政治影响了其贸易政策的形成过程。通过谈判双边、多边自由贸易协定和塑造多边贸易机制或制度,美国在不断地把自己的贸易政策转化为国际贸易规则。值得注意的是,美国正在逐步把环境保护、人权与劳工标准等原本不属于贸易领域但反映美国价值观的议题纳入国际贸易领域,通过使之成为世界贸易规则的重要组成部分,来影响其他国家的内部治理。尽管近年来美国的实力相对有所下降,但它依然是世界上最强大的国家,在很大程度上引领着世界贸易规则的制定和发展。更为关键的是,它有这种强烈的愿望和企图。

(三) 贸易领域的相关争论将在美国国内延续

2015年“贸易促进权”法案是各方争论、妥协的结果,反映了美国社会各利益攸关方的关注,但不可能满足各方的所有期待。国会对“贸易促进权”法案的投票结果,只反映了在贸易问题上民主党和共和党在参众两院暂时的力量对比,各方的基本诉求和看法并未发生根本性变化。国会通过这一法案,并不意味着美国国内围绕“贸易促进权”争论的诸多问题已经得到解决。这些有争议的问题有些一直存在且将长期存在,在未来以各种形式出现或延续;有些则是新近出现的,但也将继续存在。谈判和签订贸易协定涉及的总统与国会之间的宪法权力关系,就是一个长期存在且注定会不断引发争议的话题。各种力量都可能高举宪法的旗帜,为自己追求或争夺私利的行为披上冠冕堂皇的外衣,在这种争论背后隐藏着具体的利益。当然,宪政权力和制衡原则是必须维护的。而诸如公平竞争与就业福利、透明度和汇率操纵等问题,也依然是未来美国国内在贸易问题上争论的重要话题。2015年“贸易促进权”法案通过之前,美国国内各种力量争论的焦点是要不要通过这一法案,以及该法案应包含哪些内容。该法案获得通过之后,争论的焦点回归到“跨太平洋伙伴关系协定”“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”等自由贸易协定本身。各行业或利益集团会更关注这些协定的具体内容,并设法使之更符合自身的利益。

(四) 对外积极推动自由贸易,对内实行更完备的贸易保护

奥巴马政府积极推动“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”等自由贸易协定的一个直接目的,是进一步为美国的商品、服务和投资打开外部市场,创造一种公平竞争的环境,清除和减少各种关税和非关税壁垒。在美国的

贸易政策形成的过程中,美国的贸易保护措施也日趋完备。在讨论和通过“贸易促进权”法案的同时,美国国会也讨论和通过了关于“贸易调整援助”(Trade Adjustment Assistance, TAA)的法案。在美国试图通过自由贸易协定的某些条款推动其他国家的国内治理和改革的同时,2015年“贸易促进权”法案明确要求与其他国家谈判的自由贸易协定不能侵犯美国的主权;没有国会同意不能随意改变美国的法律;在自由贸易协定的规定与美国州和地方法律冲突时,州和地方法律高于自由贸易协定。美国的国内贸易保护措施始终是其整体贸易政策的重要组成部分。

事实上,美国积极推动的自由贸易协定并不是真正意义上的自由贸易协定,而是特惠贸易协定。正如美国著名经济学家贾格迪什·巴格沃蒂(Jagdish Bhagwati)所言,“当它们对成员国取消关税时,也增加了对非成员国贸易设置的障碍,使非成员国在贸易区市场上相对于成员国来说处于不利地位。这就相当于针对非成员国采取了贸易保护主义措施。因此,特惠贸易协定具有双重性:它们在实现贸易自由化的同时也在实行着贸易保护主义。”^①

总体而言,美国贸易政策的发展变化是易于把握的,这主要得益于其相对开放的政策形成过程。首先,关于贸易问题和贸易政策的讨论是相对公开的。各产业部门和利益集团的诉求比较公开,学术界和舆论界的讨论相对开放,国会相关委员会也经常就贸易政策及相关议题举行听证会。其次,历次“贸易促进权”法案都要求贸易谈判保持一定的透明度,2015年“贸易促进权”法案更提高了透明度方面的要求,规定国会必须能够知悉有关未来贸易协定的重要信息,每位国会议员在谈判期间可以随时接触谈判文本,民众能够获得详细信息更新,在协定签署前看到协定的全部细节。该法案还要求确保国会能够参与整个谈判过程,包括行政部门告知参与谈判的意向、国会在谈判过程中的咨商与监督等。过去两年多来美国国内围绕“贸易促进权”争论的问题,也是奥巴马政府在塑造所谓面向21世纪的高标准世界贸易规则时关注的议题。随着“跨太平洋伙伴关系协定”的达成和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判的不断推进,美国在塑造世界贸易规则方面的“领导”作用再次凸显。这将在很大程度上决定世界贸易发展的未来走向。

仇朝兵:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

^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5月第1版,第109~110页。