

# 美国会对华经贸议案的影响<sup>\*</sup>

李 莉

**内容提要** 对华经贸议案是冷战后美国国会对华议案的重要组成部分。冷战后,美国国会对华经贸议案的议题主要集中于最惠国待遇、永久性正常贸易关系、中国加入 WTO、中美贸易平衡、知识产权、人民币汇率以及市场准入等问题。美国国会出台的对华经贸议案绝大多数是不利于中美经贸关系良性发展的负面议案。在对华经贸议案的表决上,虽然负面议案持续不断,但因国会两党议员支持率偏低而较少获得通过;而正面议案虽少,但在表决上却能获得国会通过。这一现象的出现有赖于国际政治环境变迁、国会立法制度以及美国国内社会因素的综合作用。

**关键词** 美国国会 对华政策 经贸关系

对中国而言,中美关系是最重要的双边关系。随着双边经贸领域的不断拓展与深入,冷战结束以来,经贸往来既是推进中美关系发展的重要支撑点,又是

---

\* 作者真诚感谢《国际政治科学》匿名评审专家对本文提出的宝贵的修改意见。文中的不足与错误之处均由作者自负。

---

《国际政治科学》2009/2(总第18期),第27—60页。

*Quarterly Journal of International Politics*

导致双方摩擦与纷争的重要来源。对中国来说,了解与掌握美国对华经济政策的基本立场与取向,便成为化解与美国经济摩擦、促进双方经贸良性互动的重要条件。

美国贸易政策的决策权由国会与总统共享。与其他外交决策领域相比,在贸易问题上,国会的决策权具有更明确的宪法依据。美国宪法第一条第八款明确规定,国会有权“管制同外国的、各州之间的以及同印第安部落的商业”。这一条款还规定国会有征税的权力,其中包括征收关税的权力,这是国会贸易权的重要来源和组成部分。<sup>①</sup>此外,贸易政策与国内政策有着紧密的联系,这给国会行使贸易决策权提供了更多机会。冷战后美国对华经贸议案是国会对华议案的重要组成部分,通过分析国会对华经贸议案的提出与表决,有助于我们认识国会在对华经贸方面的基本政策取向。本文将从冷战后美国国会对华经贸议案的表决入手,考察国会在美国对华经贸政策以及中美经贸关系中的影响和作用。

### 一、既有研究成果

在较长的一段时期内,对美国国会的研究并没有引起国内学者与决策者的重视。20世纪90年代初,汪熙主编并出版了《美国国会与美国外交决策》一书。这标志着国内对美国国会研究的起步。<sup>②</sup>国内学者真正重视对美国国会的研究始于90年代中期。1995年5月,在国会的压力下,克林顿政府违背一个月前国务卿克里斯托夫对中国外长钱其琛的承诺,向李登辉发放准许其对美国进行“私人访问”的签证。中国一方面对美国的食言感到震惊,另一方面对美国总统在外交政策上受国会的掣肘而感到困惑不解。这使中国认识到,在与美国打交道时不能忽略国会的作用。此后,中国逐渐重视对美国国会的研究。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 金灿荣:《国会与美国贸易政策的制定:历史和现实的考察》,《美国研究》2000年第2期,第21页。

<sup>②</sup> 汪熙主编:《美国国会与美国外交决策》,上海,复旦大学出版社1990年版。

<sup>③</sup> 周琪主编:《国会与美国外交政策》,上海社会科学院出版社2006年版,第1页。

在对美国国会的研究中,中国学者关注的重点是美国国会对中美关系的影响。<sup>①</sup> 学者们对于国会在美国决策体制中地位和作用的研究,在很大程度上也服务于这一目的。就国会对美国对华政策的影响而言,美国一些中国问题专家的著作也有所涉及,但往往不太深入。<sup>②</sup> 研究国会影响美国对华政策的专著很少,其中谭青山和杨建两位华裔学者贡献较大。谭青山于1992年出版了《美国对华政策的制定》一书。<sup>③</sup> 杨建于2000年出版了《美国国会和美国对华政策》一书,详细分析了在老布什和克林顿时期,国会在最惠国待遇和台湾问题上的作用,清晰地描绘了美国国内政治影响国会对外政策的全过程。<sup>④</sup>

在国内对美国国会的研究中,很多研究旨在说明美国国会的运作机制,如阐释美国国会的历史、国会的组织结构、国会的制度体制和运作程序、国会与总统、最高法院的关系等。<sup>⑤</sup> 一些研究也涉及利益集团与游说组织、媒体影响、国

---

① 这方面代表性的成果有:孙哲等:《美国国会与中美关系:案例与分析》,北京,时事出版社2004年版;孙哲:《美国国会与台湾问题》,上海,复旦大学出版社2005年版;信强:《“半自主国会”与台湾问题:美国国会外交行为模式》,上海,复旦大学出版社2005年版;蒋晓燕、信强:《美国国会与美国对华安全决策:1989—2004》,北京,时事出版社2005年版。此外,还有一些相关论文,如卫灵:《美国国会对中美关系的影响》,《外交评论》2001年第4期;李庆四:《论美国国会对中美关系的影响》,《教学与研究》2000年第6期;夏立平:《美国国会与中美安全关系:以台湾问题为例的分析》,《现代国际关系》2002年第3期;魏军:《后冷战时期的美国国会与台湾问题》,《国际论坛》2001年第5期;周敦仁:《美国国内政治和PNTR投票》,《国际观察》2000年第4期;郭学堂:《美国国会就中国PNTR地位的辩论及其对中美关系的影响》,《国际观察》2002年第2期;吕其昌、张焱宇:《对华PNTR案在美国众议院通过的评析》,《现代国际关系》2000年第6期,等等。

② 例如,可以参考 Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972* (Washington, DC: Brookings Institution, 1992); David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U. S. -China Relations: 1989—2000* (Berkeley, CA: University of California Press, 2001)。

③ Tan Qingshan, *The Making of U. S. China Policy: from Normalization to the Post-Cold War Era* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1992)。

④ Jian Yang, *Congress and US China Policy: 1989—1999* (New York: Nova Science Publishers, Inc., 2000)。

⑤ 比较具有代表性的成果有:蒋劲松:《美国国会史》,海口,海南出版社1992年版;孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新与决策行为》,上海,复旦大学出版社2001年版;李庆四:《美国国会与美国外交》,北京,人民出版社2007年版;与非:《美国国会》,北京,中国民主法制出版社2001年版;丁孝文:《走进国会山:一个中国外交官的亲历》,上海,复旦大学出版社2004年版;赵可金:《营造未来:美国国会游说的制度解析》,上海,复旦大学出版社2005年版。

会机制内部的结构性研究等等,<sup>①</sup>并进而涉及到对华政策的具体议题。<sup>②</sup>

总之,目前多数研究侧重于分析美国国会的制度体制、国会对中美关系的影响及其成因。这些研究成果对我们准确、全面地认识美国国会无疑有着重要意义。同时也应该看到,目前对于美国国会与中美关系的研究还存在着薄弱环节:一是对美国对华政策造成重要影响的国会行动大都肇始于国会议员的提案,<sup>③</sup>而目前针对国会议员对华提案的研究还不够成熟;二是在对美国国会进行动态的行为性研究方面还显得薄弱。

在美国国会与中美关系研究中,对美国国会投票行为的研究是薄弱环节,特别是在通过量化分析国会议员政治行为的个案,分析、挖掘议员行为的规律性方面做得不够,成果不多。<sup>④</sup>较有代表性的文章,如陶谢(Tao Xie)的《国会在对华贸易政策上的唱名投票》一文,探讨了国会在对华 MFN 以及 PNTR 表决上的影响因素以及在众参两院间的差异,认为党派和意识形态是影响众议院在 MFN 以及 PNTR 表决上最重要的因素。和众议院相比,参议院更倾向于对华自由贸易。<sup>⑤</sup>此文采取实证主义的定量分析,但偏重于从微观层面探讨参众两院投票的影响因素,较少涉及在 MFN 以及 PNTR 表决上国会的群决策规律的研究。

① 沈国麟:《镜头中的国会山:美国国会与大众传媒》,上海,复旦大学出版社 2005 年版;袁征:《总统游说与国会决策》,《美国研究》2001 年第 3 期;刘恩东:《冷战后台湾对美游说活动评析》,《世界经济与政治论坛》2002 年第 2 期;孙哲、沈国麟:《美国政治中的媒体与国会选举》,《美国研究》2002 年第 2 期;孙哲、信强:《国会山庄里的“隐形政府”:美国国会助理制度评估》,《美国研究》2001 年第 4 期;孙哲:《美国国会中国问题委员会评析—兼论我国的外交政策》,《国际观察》2003 年第 1 期;王芳:《CECC:国会山上一个新的中国委员会》,《国际论坛》2003 年第 4 期。

② 陶文钊主编:《冷战后的美国对华政策》,重庆出版社 2006 年版,第 220—225、233—266 页; Robert G. Sutter, "The U. S. Congress: Personal, Partisan, Political," in Ramon H. Myers et al., eds., *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administrations* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001), pp. 79—108; Kerry Dumbaugh, "Interest Groups: Growing Influence," in Ramon H. Myers et al., eds., *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administrations*, pp. 113—143.

③ Tan Qingshan, *The Making of US China Policy: From Normalization to The Post-Cold War Era*, p. 19.

④ 孙吉胜:《美国国会议员政治行为的特点及其对中美关系的影响》,《中国人民大学学报》2003 年第 1 期,第 145 页。

⑤ Tao Xie, "Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy," *American Politics Research*, Vol. 34, No. 6, 2006, p. 748.

克里·邓博(Kerry Dumbaugh)分析了2003—2004年度第108届国会涉及的全部中国议题,包括台湾问题、人权问题、经济问题、国家安全问题、港澳问题以及预防“非典”等方面。<sup>①</sup>文章基本涵盖了美国国会涉华议题的主要内容,不过这项研究只是总结分析了第108届国会涉华议题,缺少历史的纵深视野。张光和刁大明合写的《美国国会议员涉华提案初探》一文,迄今为止较为全面地分析了美国国会议员涉华提案。<sup>②</sup>论文归纳分析了1979—2006年间共14届美国国会的涉华提案,阐述了国会议员涉华提案的成因。由于受篇幅和内容所限,论文对国会涉华提案的各个议题没有展开深入的讨论,也没有涉及国会对华提案的表决情况。此外,还有一些论文涉及美国国会对台湾问题、西藏问题的提案,<sup>③</sup>但这些论文基本上没有涉及国会在这些问题的提案表决上的群决策规律。

在本文将要探讨的国会对华经贸议案方面,以PNTR法案在第106届国会中的表决为例,周敦仁详细分析了国会议员在这一法案上的投票动机。他认为,不应该简单地依据投票支持或反对这个议案来判定某一位议员或政治人物是否亲华或反华。因为在他们的投票后面还有超出美国整体“国家利益”和对华态度的东西,那就是他们复杂的国内政治考虑。<sup>④</sup>倪世雄和李淑俊建立了解释美国贸易保护主义的公众—国会—政府的研究模式。<sup>⑤</sup>宋国友分析了在美国国会对华贸易政策的制定过程中,国内政治制度发挥了什么样的作用以及这些作用是如何发挥的。<sup>⑥</sup>对于美国国会在美国对华贸易政策制定过程中的作用,该文亦有所触及,但由于内容与篇幅所限,他的文章没有具体分析美国国会

① Kerry Dumbaugh, "China-U. S. Relations: Current Issue for the 108th Congress," *CRS Report for Congress*, updated June 12, 2003.

② 张光、刁大明:《美国国会议员涉华提案初探》,《国际政治科学》2008年第1期。

③ 如张光、刁大明:《美国国会涉台提案的发展》,《台湾研究集刊》2007年第2期;郭水虎:《美国国会“涉藏立法”的历史考察》,《当代中国史研究》2008年第1期;陈炯、邢悦:《美国国会对台议案的表决特点:对1990年以来美国国会投票行为的研究》,《现代国际关系》2006年第3期。

④ 周敦仁:《美国国内政治和PNTR投票》,第1页。金灿荣分析了美国国会在美国经贸政策制定过程中所扮演的角色及其历史演变,也有重要的参考价值。参见金灿荣:《国会与美国贸易政策的制定:历史和现实的考察》。

⑤ 倪世雄、李淑俊:《从公众、国会、政府的互动关系看美国贸易保护主义:以中美贸易摩擦为例》,《美国研究》2007年第4期。

⑥ 宋国友:《美国对华贸易政策的制定》,《国际政治科学》2007年第4期。

对华经贸议案的群决策规律。

针对这种情况,本文集中探讨冷战后美国国会对华经贸议案表决上的群决策规律以及其对中美经贸关系的影响,论文旨在回答如下问题:冷战后美国国会对华经贸议案的表决特点,即美国国会在对华经贸议案表决上的群决策规律是什么?论文也将解读国会对华经贸议案的表决特点、评估国会对华经贸议案与表决的影响力。

## 二、冷战后美国国会对华经贸议案的表决特点

随着中美双边经贸交流的不断深入,对华经贸成为冷战后美国国会对华议案关注的重要议题。本文的研究重心是探讨冷战后美国国会在对华经贸领域中的群决策规律。为此,本文对研究范畴特做如下限定:(1)关于时间范围。从第103届国会开始,美国国会才完全迈入后冷战时期,因此本文的研究时间是从第103届国会截止到第110届国会;(2)关于研究对象。对华经贸议案,是指经过国会一院或两院大会表决过的、单独针对中国经贸议题的议案,包括经过国会一院或两院大会表决过的单独针对中国经贸议题的修正案,因此国会对华经贸议案与涉华经贸议案的总量统计必然有着明显的不同。本文把研究对象锁定在这一范畴是出于如下考虑:一方面,本文的研究重心是探讨冷战后美国国会在对华经贸领域中的群决策规律,对于议员出于策略考虑附加在其他议题上的涉华经贸议案,我们无法准确地判断国会议员的表决行为是针对议案中的哪些议题而做出的;另一方面,国会的立法程序复杂而繁琐,在这一过程中许多议案会在“半途”夭折,这样经过一院或两院全体议员表决过的议案包括修正案往往体现了国会的关注重心;(3)关于资料来源。对美国国会议员对华经贸议案投票数据的整理与统计全部来自于美国国会网站。

依据上述限定,在第103届国会至第110届国会期间,<sup>①</sup>美国国会经过一院或两院大会表决过的单独针对中国经贸议题的议案数为31项(以下简称对华经贸议案)。<sup>②</sup>通过分析这31项对华经贸议案,可以发现,美国国会在对华经

① 对第110届国会提案数量的统计截止到2008年8月7日。

② 资料来源:[http://thomas.loc.gov/home/bills\\_res.html](http://thomas.loc.gov/home/bills_res.html)。

贸议案的表决上体现出如下特点：

(一) 国会出台的对华经贸议案绝大多数是不利于中美经贸关系健康发展的负面议案

在第 103 届国会至第 110 届国会期间,美国国会对华经贸议案关注的议题主要有最惠国待遇(MFN)、永久性正常贸易关系待遇(PNTR)、中国加入世界贸易组织(WTO)、中美贸易平衡、知识产权、人民币汇率以及市场准入等七大问题。其具体分布如表-1 所示。

表-1 国会对华经贸议案的议题分布<sup>①</sup>

国会届数	议案数	最惠国待遇问题	永久性正常贸易关系问题	加入世贸组织问题	中美贸易平衡问题	知识产权问题	人民币汇率问题	市场准入问题
103 届	8	7			1			
104 届	3	3						
105 届	3	3						
106 届	10		5	3	2			
107 届	1		1					
108 届	2					1	1	
109 届	2				1		1	
110 届	2				1			1
总计	31	13	6	3	5	1	2	1

通过分析这些议案的文本,可以把它们分为负面议案、正面议案以及中性议案三类,分类结果见表-2。在 103 届国会至第 110 届国会期间,正面议案仅有 2 项。其中 1 项是在第 103 届国会第二会期表决的 H. AMDT. 829 修正案(附在 H. R. 4590 法案之中),该修正案的主旨是将延长中国最惠国待遇与中国人权问题脱钩;另一项议案是第 106 届国会期间提出并经参众两院表决的 H. R. 4444 法案,该法案旨在给予中国永久性正常贸易关系待遇。中性议案有三项,分别第 103 届、104 届和第 106 届国会提出,议案主旨是为是否给予中国最惠国待遇的议案和给予中国永久性正常贸易关系地位的议案设立辩论、表

<sup>①</sup> 资料来源: [http://thomas.loc.gov/home/bills\\_res.html](http://thomas.loc.gov/home/bills_res.html)。

决的时间与规则,并不涉及对华经贸的具体内容。<sup>①</sup>负面议案有26项,占对华经贸议案总数的84%,这充分表明,冷战后美国国会经大会表决过的对华经贸议案绝大多数是不利于中美关系良性发展的负面议案。

表-2 国会对华经贸议案的性质划分<sup>②</sup>

国会届数	议案数	负面议案	正面议案	中性议案
103—110届	31	26	2	3

冷战后美国国会对华经贸负面议案的内容主要包括以下一些方面:

1. 反对给予中国最惠国待遇或在最惠国待遇问题上限定条件

在第103届国会至第105届国会期间,在对华经贸议题上,美国国会主要关注于是否给予中国最惠国待遇。有些议员提出议案或修正案,主张彻底取消对华最惠国待遇。这方面的代表人物有来自于纽约州第22选区的共和党众议员杰拉德·所罗门(Gerald B. H. Solomon)、来自于弗吉尼亚州第10选区的共和党众议员弗兰克·沃尔夫(Frank R. Wolf)、来自于加州第45选区的共和党众议员达纳·罗拉巴切尔(Dana Rohrabacher)、以及来自于阿肯色州共和党参议员蒂姆·哈钦森(Tim Hutchinson)。他们强烈反对继续延长中国的最惠国待遇,为此,在第103届至第105届国会期间提出了多项经过院大会表决过的反对给予中国最惠国待遇的议案。其中以众议员杰拉德·所罗门最为突出,在第103届国会和第105届国会,他共提出了四项议案,反对给予中国最惠国待遇。

除此之外,在关于是否给予中国最惠国待遇的多次审议中,国会的自由派和保守派议员也提出了一系列有条件延长中国最惠国待遇的议案。其中,单独针对该议题并经一院或两院大会表决过的议案,以现任国会众议院议长、来自加州的民主党众议员南希·佩洛西(Nancy Pelosi)以及来自于北卡罗来纳州的共和党参议员杰西·赫尔姆斯(Jesse Helms)提出的议案最具代表性,也最具影响力。

<sup>①</sup> 参阅103届国会第二期的H. RES. 509、104届国会第一期的H. RES. 193以及106届国会第二期的H. RES. 510议案。

<sup>②</sup> 资料源于<http://thomas.loc.gov/bss/110search.html>。笔者运用此网站查阅各届国会对华经贸议案的内容后,经分析统计而成。



1994年1月28日,杰西·赫尔姆斯提出 S. AMDT. 1291 修正案,附在 S. 1281 法案之中。修正案的主旨是,参议院的倾向是不应继续给予中国最惠国待遇,除非总统向国会报告中国政府做到了如下事项:(1) 为开始在中国内陆和西藏遵守《世界人权宣言》的条款采取了适当的行动;(2) 对于由于政治或宗教迫害原因而想与居住在国外的家人团聚,或因其他正当理由想离开中国的公民,不进行移民限制;(3) 对于以下情况进行可接受的说明:A. 在1989年“天安门事件”期间或之后因政治信仰的非暴力表达而遭受拘押、控告、审判的中国公民;B. 因用非暴力方式表达其政治信仰,或用和平方式实施其国际公认的言论、结社与集会自由而遭受拘押、控告或审判的其他中国公民;(4) 在禁止向美国出口奴役劳动产品方面采取了切实有效的措施;(5) 在如下方面有了重要的进步:A. 在中国内陆和西藏停止了宗教迫害,解除了对宗教信仰自由的限制;B. 释放因表达宗教信仰而受到拘押、监禁或软禁的宗教领导人和宗教团体成员;C. 停止为鼓励非藏族人到西藏定居而实施的财政和其他激励措施;D. 停止对美国的不公平贸易;E. 为美国出口商提供公平进入中国市场的措施,包括低关税、消除非关税壁垒、增加购买美国商品与服务;F. 遵守中英关于香港的联合声明;G. 就朝鲜战争和越南战争期间美方失踪人员和被俘人员一事与美国合作,并提供可以接受的说明;H. 停止干扰美国之音的广播;I. 为国际人权组织和人道主义组织到访问囚犯和其拘留地提供方便。<sup>①</sup> 从该修正案的内容来看,在延长中国最惠国待遇问题上,赫尔姆斯与之挂钩的议题极为广泛,囊括所谓的中国“持不同政见者”、宗教自由、“西藏问题”、“香港问题”、“劳改产品”、中美间贸易不平衡以及战争遗留等方面的问题。

1994年6月16日,南希·佩洛西提出了《1994年美国对中国政策法案》(H. R. 4590),将人权问题与给予中国最惠国待遇挂钩。该议案的主旨包括:(1) 接触而不是孤立中国更符合美国利益;(2) 为促进中国人权向行政部门施压并提出如下建议:A. 美国对中国政策必须包含一项提升国际公认的人权的核心目标。为迫切推动中国对国际准则,特别是国际公认的人权准则的遵守,美国应采取持续而全面的政策;美国应特别关注以下事情:释放政治犯并加以

<sup>①</sup> *Congressional Record*, Senate-January 28, 1994, p. S377.

说明,国际人道主义组织能够与中国囚犯保持接触,中国政府就西藏问题应与达赖喇嘛谈判;应持续保持并加强与中国政府就人权问题的官方对话;总统应利用各种他认为合适的官方接触以促进中国尊重人权;美国应扩大美国之音与自由亚洲电台对中国的广播;美国应充分利用多边国际论坛例如联合国人权委员会,表达对中国人权问题的关注,促进中国尊重国际公认的人权准则;在所有的条件下,美国政府应采取措施,促进中国出现一种机制,以在其中发展出法治、市民社会以及有效的人道主义治理;B. 美国政府促进中国人权的计划应包括:以法治为基础的有效的法制体系;对国际公认的人权的尊重;市民社会的出现;创建能提供人道主义和有效治理的机制;C. 拨款。为促进中国人权的实施,授权在 1995 财年向美国新闻署教育与文化交流处计划拨款 100 万美元。在 1995 财年向国际广播电台追加 500 万美元以用于对中国的广播。<sup>①</sup> 同年 8 月 9 日,佩洛西又提出了 H. AMDT. 830 修正案,附在 H. R. 4590 法案之中,其主旨是反对给予中国军队、国防工业、国有企业生产、制造、支持的产品最惠国待遇;财政部应公布一系列由中国军队、国防工业、国有企业拥有的企业名单;催促财政部鼓励在中国有实业利益的美国企业促进中国人权。<sup>②</sup>

### 2. 反对给予中国 PNTR 地位或在 PNTR 上限定条件

进入第 106 届国会之后,美国国会对中美经贸关系的关注与争论,由是否给予中国最惠国待遇之争演变为是否给予中国永久性正常贸易关系待遇(PNTR)的辩论。PNTR 议题在国会提出之后,引起参众议员的激烈辩论。有些议员反对给予中国 PNTR。1999 年 6 月 7 日,加州第 45 选区共和党众议员达纳·罗拉巴切尔(Dana Rohrabacher)和新罕布什尔州独立党派参议员罗伯特·史密斯(Robert Smith)分别提出了 H. J. RES. 57 与 S. J. RES. 27 联合决议案,反对给予中国永久性正常贸易关系待遇。2000 年 6 月 23 日,达纳·罗拉巴切尔又提出了 H. J. RES. 103 联合决议案,议案主旨是反对给予中国正常贸易关系待遇。在经参众两院表决通过并经总统签署 PNTR 法案成为法律之后,2001 年 6 月 5 日,达纳·罗拉巴切尔又提出了与 H. J. RES. 103 联合决议案具

<sup>①</sup> H. R. 4590 法案的文本内容,请参见美国国会网站:<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c103;1:./temp/~c1039rDCW9>。

<sup>②</sup> H. AMDT. 830 修正案内容,参阅美国国会网站:<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d103;50:./temp/~bdApW1:./bss/103search.html>。

有相同内容的 H. J. RES. 50 联合决议案。从中可以看出达纳·罗拉巴切尔反对给予中国永久性正常贸易关系待遇的顽固立场。

除此之外,还有一些议员要求在 PNTR 问题上限定条件。为此,一些国会议员特别是参议员提出了许多修正案与 PNTR 法案捆绑在一起以便向总统施压,这些修正案内容涵盖中国人权、计划生育、劳改产品、宗教自由、中美贸易平衡、中国遵守 WTO 规则等方面。

### 3. 在中国加入 WTO 议题上牵制白宫对华政策

美国国会对中国加入 WTO 议题的关注集中在第 106 届国会。期间国会提出并经院大会表决过的专门针对这一议题的议案有三项。国会对中国加入 WTO 议题的关注点主要体现在两个方面:

一是彰显国会的参与权。例如阿肯色州共和党参议员蒂姆·哈钦森于 1999 年 3 月 18 日提出了 S. AMDT. 89 修正案,附在 S. 544 法案之中。此修正案明确规定:总统应以书面形式向国会通报美国支持中国加入 WTO 的决定;除非国会两院制定和通过了允许美国支持中国加入 WTO 的法案,美国政府不得支持中国加入 WTO。<sup>①</sup>

二是向以总统为首的行政部门表达国会的建议与要求。如 2000 年 9 月 7 日,西弗吉尼亚州民主党参议员罗伯特·伯德(Robert C. Byrd)提出了 S. AMDT. 4117 修正案,附在 PNTR 法案(H. R. 4444)之中。该修正案认为,“国有企业在中国经济中占有极为重要的部分,中国国有企业得到中国政府重要的补贴,中国国有企业在出口中占有很大份额,美国厂商与农场主不应该与中国这些接受补贴的国有企业竞争。”鉴于此,美国商业代表应获得中国透露如下信息的承诺:确定当前从事外贸出口活动的国有企业;说明政府对这些企业的支持情况;提出中国遵守 WTO 补贴规范的时间表;如果中国未能做出上述承诺,美国应投票反对中国加入 WTO。<sup>②</sup> 同一天,南卡罗来纳州民主党参议员欧内斯特·霍林斯(Ernest F. Hollings)提出 S. AMDT. 4122 修正案,附在 PNTR 法案之中,规定,“总统应向国会报告证明中国加入 WTO 的条件至少与美中之间

<sup>①</sup> *Congressional Record*, Senate-March 18, 1999, p. S2964.

<sup>②</sup> *Congressional Record*, Senate-September 7, 2000, p. S8217.

在1999年11月15日达成的协定相等。”<sup>①</sup>

#### 4. 要求中国政府消除美中贸易逆差

在冷战后的中美经贸关系领域,美国国会持续关注的议题是贸易平衡问题。根据美方的统计,从1991年起,中国成为仅次于日本的贸易顺差国,从2000年以后,中国取代日本成为美国最大的贸易顺差国。美国一部分人原先期望,中国人世后美国对华贸易逆差会缩小,但这种情况并未出现。根据美国统计,2003年美国对华贸易逆差为1240亿美元,2004年为1620亿美元,比2003年增长了30%多。<sup>②</sup>虽然中国对美国关于中美间贸易逆差的统计及其原因持有异议,但美国有一部分人,尤其是一些国会议员坚持认为,美中之间有利于中国的贸易逆差对美国经济产生了威胁,造成美国大量工人失业。如表-1所示,第103届国会就提出了一项经过院大会表决过的、专门针对美中贸易平衡的议案。在第104届与第105届国会期间,由于国会议员纠缠于对华最惠国待遇问题,没有精力关注贸易平衡问题。但是从第106届国会开始,议员对此议题的关注开始增强,同期进入院大会表决阶段的单独针对此项议题的议案有两项,第109届国会也有一项。第110届国会截止到本文进行数据统计的2008年8月7日,进入院大会表决阶段的专门针对此项议题的议案有一项。这表明国会对于中美贸易平衡问题的持续关注。通过分析这些议案的内容,可以发现,在中美贸易平衡问题上国会的关注重点在如下两个方面:

一是强调国会的知情权与政策授权。例如,2000年9月12日,南卡罗来纳民主党参议员欧内斯特·霍林斯提出了S. AMDT. 4135修正案,附在PNTR法案之中,要求:从2001年1月开始并在此后每年的1月份,总统应向国会报告美中之间的谷类与大豆的贸易平衡问题。如果总统报告表明在谷类和大豆贸易方面出现有利于中国的贸易逆差,总统应被授权发起要求中国承诺缩减或消除贸易不平衡的谈判。在历年1月提交报告之后的6个月之内,总统应向国会报告谈判的结果以及为消除贸易逆差而采取的额外措施。<sup>③</sup>同一天,霍林斯又提出了S. AMDT. 4136修正案,同样附在PNTR法案之中。该修正案的主旨

① *Congressional Record*, Senate-September 7, 2000, p. S8217.

② 陶文钊:《冷战后的美国对华政策》,第167页。

③ *Congressional Record*, Senate-September 12, 2000, p. S8424.

是关注美国与中国在高科技产品方面的贸易平衡问题,认为“1999年在高科技产品领域与中国的贸易逆差接近32亿美元,2000年达到了50亿美元”,修正案指出,“从2001年1月1日开始,自此以后每年的1月1日,总统需向国会报告上一年美中之间在高科技产品方面的贸易平衡状况。”“若总统的报告表明在一年之中美中高科技领域有利于中国的贸易逆差超过50亿美元,则总统被授权并要求发起与中国的谈判,以便让中国承诺缩减或消除贸易逆差的承诺;在总统向国会提交报告之后的6个月之内,总统需向国会报告谈判的情况以及为消除贸易逆差而采取的额外举措。”<sup>①</sup>

二是授权拨款以强化对中国不公平贸易活动的监控。在第109届国会期间,俄亥俄州第13选区民主党众议员谢罗德·布朗(Sherrod Brown)于2006年6月28日提出了H. AMDT. 1116修正案,附在《2007财年度国务院及相关部门拨款法案》(H. R. 5672)中,并获得众议院院大会的呼声表决通过。该修正案充满了对中国的偏激与诬蔑之词,认为“美中之间持续上升的有利于中国的贸易逆差不是因为中国的企业比美国好,也不是因为中国工人比美国工人更勤奋和聪明,(而是)中国在国际贸易中采用了欺骗手段。”“中国实行强迫劳动政策、操纵通货、大规模盗用知识产权、倾销和伪造工业品。中国从事的这种不公平的贸易对美国是一种真正的威胁。这正是国会关注的重心。”因此,“为加强对中国不公平贸易的监督,对国际贸易管理局中国履约办公室的拨款应从300万美元增加到600万美元。”<sup>②</sup>2007年7月25日,密歇根州第8选区共和党众议员迈克·罗杰斯(Mike J. Rogers)提出H. AMDT. 643修正案(附在H. R. 3093法案之中),该修正案污蔑中国从事不公平的贸易活动,认为从动物食品、牙膏、瓶装水到汽车部件,中国存在着大量的假冒伪劣产品。中国对汇率的操纵等造成了美国贸易逆差与大量工人失业。应为国际贸易管理局中国履约办公室增加至600万美元的拨款,以便加强对中国不公平贸易活动的监控。<sup>③</sup>

### 5. 指责中国政府人为操纵汇率

中国人世以后,随着中美经贸关系全方位的扩展,中美经济纠纷不但在原

① *Congressional Record*, Senate-September 12, 2000, p. S8424.

② *Congressional Record*, House of Representatives-June 28, 2006, p. H4694.

③ *Congressional Record*, House of Representatives-July 25, 2007, p. H8433.

来的贸易领域爆发,而且还进一步向其他一些领域蔓延。在金融领域,美国国会干预中美经贸关系最突出的事件是由人民币汇率引发的一系列争端。中国从1994年起实行人民币与美元挂钩的汇率制度。在2002年美元贬值前,在强劲美元的带动下,人民币也随之升值。在1997年亚洲金融危机中,国外普遍预期中国会使人民币贬值,但中国从稳定大局出发,坚持人民币不贬值,顶住了亚洲各国货币竞相贬值的风波,为亚洲邻国度过危机做出了贡献,受到各国普遍赞扬。2002年美元开始贬值,美国一些出口商、劳工组织和国会议员开始指责人民币盯住美元的政策,认为中国通过这种固定汇率制故意低估了人民币的价值,使中国出口美国的商品变得便宜,而使美国输入中国的货物变得昂贵,从而削弱了美国商品的竞争力,扩大了对华贸易逆差,导致“美国的物质财富不正常地向中国转移”,并使美国丢失了制造业的就业岗位。在国会山上,最热衷于人民币汇率问题的议员是舒默和格雷厄姆。

2003年9月9日,南卡罗来纳共和党参议员林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)就人民币汇率问题提出S. RES. 219决议案。该决议案要求中国建立以市场为基础的汇率体系,遵守国际贸易协定,宣称:鉴于1994年以来中国政府一直奉行盯住美元的汇率政策;鉴于被低估的人民币汇率使得中国的产品变得相对便宜,而美国的产品变得相对昂贵,这等于是变相地对中国的出口进行补贴以及对外国产品征收高关税;鉴于中国政府干预外汇市场、操纵货币汇率导致中国的美元储备大幅上涨;鉴于中国货币贬值对美国制造业产生了负面影响,导致工人大量失业和企业关闭;鉴于中国货币贬值对其邻国、欧盟、墨西哥、拉丁美洲的经济发展产生了负面影响;鉴于以市场为导向的汇率体系是全球贸易和世界经济健康稳定发展的关键要素。因此,参议院应支持财政部与中国政府对话,推动中国政府对汇率机制进行市场化改革,鼓励中国政府履行其对贸易规则与国际机制原则的承诺。<sup>①</sup> 这项议案标志着美国第108届议会正式拉开了国会干预中国人民币汇率问题的序幕。

2005年4月6日,纽约州民主党参议员查尔斯·舒默(Charles E. Schumer)提出了S. AMDT. 309修正案,其与《2006至2007财年度对外授权法

<sup>①</sup> S. RES. 219决议案文本内容,参见<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c108:2:./temp/~c1089cUcTB>。

案》(S. 600)捆绑在一起。虽然参议院外交关系委员会主席卢格要求搁置该修正案,但参议院出人意料地以 67 票对 33 票的压倒多数同意讨论。该修正案宣称:“人民币币值受人为操控严重低于市场价值。”“人民币贬值使中国在国际贸易竞争中处于有利地位。”“中国政府通过干预外汇市场操控人民币的汇率。”“中国货币估值偏低并从中受益侵犯了世界贸易体系的精神。”该修正案进一步宣称:此法案颁布之始,财政部应与美国贸易代表协商并与中国谈判以促使中国推动人民币升值。在此法案颁布之后的 180 天之内,如果人民币不升值,将对从中国直接或间接进口到美国的产品加征 27.5% 的关税。<sup>①</sup>

### 6. 指责中国“侵犯”知识产权和限制市场准入

后 PNTR 时期,随着中美经贸关系逐步纳入以 WTO 为标志的机制化轨道,美国国会开始关注中国的知识产权与市场准入问题。

2004 年 7 月 14 日,国会众议院出台的 H. RES. 576 决议案以 416 票对 3 票通过。该决议案一方面肯定中国政府在保护知识产权、改善法律体系、接受国际标准等方面所做的努力与措施,另一方面又认为中国仍然存在普遍“侵犯”知识产权问题。议案要求:中国应加大对侵犯知识产权案例的处罚力度;应鼓励中国政府不仅为美国企业和其他国外企业,而且也为国内知识产权持有者的知识产权建立健全法律体制和有效的执行机制,这对于中国经济发展和科技进步极为重要;为打击中国的盗版和假冒伪劣产品,也应催促中国政府给合法产品如电影、音像产品等外国生产商提供更好的市场准入;应持续密切监督中国在知识产权保护方面采取的举措及其存在的问题。<sup>②</sup>

所谓市场准入,是指一国允许外国的货物、劳务与资本参与国内市场的程度。后 PNTR 时期,在市场准入议题上,美国国会目前关注的一个重点是美国金融业进入中国市场问题。

2007 年 7 月 17 日,佐治亚州第 8 选区民主党众议员吉姆·马歇尔(Jim Marshall)提出了 H. RES. 552 决议案,并于同年 9 月 5 日在众议院以 401 票对 4 票通过。该修正案呼吁中国政府为美国金融服务业在中国开展经营活动消除

<sup>①</sup> *Congressional Record*, Senate-April 6, 2005, p. S3323.

<sup>②</sup> H. RES. 576 决议案内容见 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c108;2;./temp/~c108g62G7T>。

障碍,宣称:(1)中国政府应在金融服务方面立即履行其对世界贸易组织的承诺;(2)中国政府应立即兑现在由美国财政部长发起的中美战略经济对话中所做的承诺;(3)美国在下期战略经济对话会议中的目标是在如下方面取得中国的承诺:免除所有关于银行业、人寿保险、资产管理、有价证券等领域外国投资所有权最高限制;对美国金融服务业(包括银行业、保险业、保险管理、资产管理、证券公司)关于许可证、法人形式、认可产品与服务等的非歧视待遇;对美国金融服务业规章与监督方面的非歧视待遇;(4)在评估从中国金融机构得到的申请是否符合全面的监督标准的同时,美国金融服务管理者也应该考虑此项申请是否在美国被允许操作与实施,而在中国从业的美国金融机构却被禁止。<sup>①</sup>

从上述美国国会对华经贸负面议案关注的议题内容来看,中国的内部事务成为美国国会对华经贸政策中的考量因素。由于中国在社会制度与意识形态方面与美国存在差异,素有理想主义情怀的美国国会易于将人权因素与对华经贸议题挂钩,将对华经贸政治化。不仅如此,对华经贸负面议案彰显了美国国会对中美经贸关系的片面认知,在一定程度上折射出中美经贸交往中中国所处的非对称地位、以及美国的霸权主义心态。

### (二) 正面议案获得通过,而负面议案较少通过

这31项对华经贸议案中,以口头方式表决的议案有9项,共表决了9次;以记录投票方式表决的议案有22项,共表决了23次。

表-3是美国国会对华经贸正面议案和中性议案的表决概况。从表中可以看出,1993—2007年期间美国国会对华经贸正面和中性议案有5项,共表决了6次,其中记录投票有4次,呼声表决有2次。这5项议案全部获得表决通过。

---

<sup>①</sup> H. RES. 552 决议案内容见 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c110:2:./temp/~c110TQEpyk>。



表-3 国会在对华经贸议案中的表决结果<sup>①</sup>(正面和中性议案)

国会届数	议案数	表决次数	表决结果	记录投票	呼声表决
103 届	2	2	通过	1	1
104 届	1	1	通过		1
106 届	2	3 <sup>②</sup>	通过	3	
总计	5	6	通过	4	2

在第 103 届至第 110 届国会期间,美国国会对华经贸负面议案有 26 项,共表决了 26 次,本文将对其中的 22 项负面议案进行分析。<sup>③</sup> 表-4 是美国国会以口头方式表决的对华经贸负面议案。从表中可以看出,104 届、105 届以及 107 届国会没有以口头方式表决的对华经贸负面议案,其余各届国会以口头方式表决的负面议案有 7 项,共表决了 7 次,其中有 2 次遭到否决、1 次遭到搁置。

表-4 国会对华经贸负面议案中的表决情况<sup>④</sup>(口头方式表决的议案)

国会届数	议案数	表决次数	表决结果	呼声表决	一致同意
103 届	3	3	通过	3	
104 届	0	0			
105 届	0	0			
106 届	2	2	否决	2	
107 届	0	0			
108 届	1	1	搁置		1
109 届	1	1	通过	1	
总计	7	7		6	1

表-5 是以记录投票方式表决的对华经贸负面议案的表决情况。从表中可

① <http://thomas.loc.gov/bss/110search.html>. 运用此网站查阅各届国会对华经贸议案的表决统计而成。

② 第 106 届国会第二期通过的 H. R. 4444 (给予中国永久性正常贸易关系地位) 在众议院和参议院分别获得表决通过。

③ 为了较为准确地考量国会两党在对华经贸负面议案中的支持率与立场倾向,本文对负面议案的分析没有把国会针对“搁置或撤销负面议案的动议”所进行的表决计算在内,这属于负面议案的正面表决。此种情况的表决在第 104 届国会有 1 次(1995 年表决的 H. J. RES. 96),在第 106 届国会参议院有 2 次(1999 年表决的 S. J. RES. 27 和 S. AMDT. 89 to S. 544),在第 109 届国会参议院有 1 次(2005 年表决的 S. AMDT. 309 to S. 600),这 4 次动议的表决有 2 次获得通过,2 次遭到否决。

④ 资料来源:<http://thomas.loc.gov/bss/110search.html>。笔者运用此网站查阅各届国会对华经贸议案的表决统计而成。

以看出,这15项负面议案共表决了15次,其中13次表决遭到否决,占负面议案记录投票表决次数的87%。若把负面议案中的口头表决和记录投票的表决次数合起来计算,其中遭到否决和搁置的对华经贸负面议案达到总表决次数的73%。这意味着大多数对华经贸负面议案遭到美国国会否决。

表-5 国会两党在对华经贸负面议案中的支持率比较<sup>①</sup>(记录投票议案)

国会届数	表决次数	表决结果	共和党平均支持率(%)	民主党平均支持率(%)
103届	3	否决	27.3	24.7
104届	1	否决	28	38
105届	3	否决	32.7	33.3
106届	4	否决	21	29.8
107届	1	否决	28	50
108届	1	通过 <sup>②</sup>	96	96
110届	2	1次通过、1次被否决	89	53
总体平均支持率			46	46.4

总之,冷战后,美国国会对华经贸正面议案极少,但在表决上却获得了国会的通过;对华经贸负面议案持续不断,但在表决上国会两党支持率总体偏低而使议案较少获得通过。

### 三、国会对华经贸议案表决特点解读

通过上述对冷战后美国国会对华经贸议案表决特点的分析,可以看出,一方面,负面议案持续不断;另一方面,在负面议案的表决上国会两党议员支持率总体偏低而使议案较少在国会通过。如何理解这看似反常的现象?本文认为,这一现象需要从国际政治环境的变迁、国会立法制度的影响以及美国国内社会因素等多个层面来加以理解和把握。

<sup>①</sup> 资料来源参考 <http://Thomas.loc.gov/home/rollcallvotes.html>、[http://thomas.loc.gov/home/bills\\_res.html](http://thomas.loc.gov/home/bills_res.html) 和 [http://projects.washingtonpost.com/congress/?nid=roll\\_housesenvote](http://projects.washingtonpost.com/congress/?nid=roll_housesenvote)。笔者运用以上美国国会网站所提供的国会议员的对华提案的投票数据,经分析统计而成。

<sup>②</sup> 此项议案是108届国会第二期表决的H.RES.576,其主旨是要求中国政府改善知识产权保护。

### (一) 对华经贸负面议案持续不断的原因

#### 1. 国会议员对华的战略认知

冷战的结束导致国际政治环境的变迁:一是整个冷战时期以军事、安全为首要外交战略目标的“高级政治”在冷战后呈现相对的“弱化”趋势,这在一定程度上削弱了美国总统在国家安全第一的旗号下主宰外交政策的能力;二是经济全球化的趋势在冷战后得到进一步加强,日益增强的全球相互依赖模糊了国内事务和国际事务之间的界限。贸易、能源、环境和移民等传统上被认为归属“低级政治”的领域开始成为国际关系议事日程上的重要问题。进入20世纪90年代,有关学者把生态失衡与环境污染、资源短缺、人口爆炸、粮食危机与全球贫困、海洋利用与宇宙开发、人权和民族主义、难民、恐怖主义、毒品和艾滋病等列为全球性的问题。<sup>①</sup> 这些议题历来是美国国会善于发挥作用的领域,这就使得国会有了更多参与外交决策的机会。

具体到对华政策,冷战后国际环境变迁对美国国会议员如何认识中国产生了如下重大影响:

(1) 冷战的结束使大部分国会议员认为中国对美国的战略重要性下降。

冷战期间,中美之所以从敌视状态走向和解并于70年代末建立全面外交关系,并不在于彼此间矛盾的消融,其根本的动因在于共同联合抗苏的战略需要。1980年7月,参议院多数党领袖伯德访华归来后在参议院发表讲话时说:“美国与中国之间显然有趋同的战略利益,对当前重要的世界事务有相同看法。”<sup>②</sup> 苏联解体使中美之间的战略合作基础消失。在许多美国人的眼里,特别是对一些政治精英来说,中国对美国还有多少战略价值就值得怀疑。美国一些战略家认为,“苏联崩溃后,中国对发达民主国家的战略意义已不复存在。阻止苏联扩张时中国是一个有用的伙伴,但苏联不存在了,中国的军事力量也不是可资利用之物了,而有可能成为对西方利益尤其是美国利益的长期威胁。”<sup>③</sup> 这种看法在国会议员中也很有市场。正如一名参议员所说:“冷战已经结束,

<sup>①</sup> 樊勇明:《西方国际政治经济学》,上海人民出版社2000年版,第281—282页。

<sup>②</sup> *Congressional Record*, July 23, 1980, pp. S9575—9576.

<sup>③</sup> 伊丽莎白·埃克诺米、米歇尔·奥克森伯格主编:《中国参与世界》(华宏勋等译),北京,新华出版社2001年版,第7页。

当我们翻开中国牌时,却发现只是一张‘小二’。”<sup>①</sup>在这一认识背景下,许多国会议员在看待对华关系时,越来越从美国的国家利益和意识形态出发,而不再顾及中国的核心国家利益需求。

## (2) 冷战的结束使中美之间本已潜伏的矛盾凸显。

与中国战略地位重要性下降的认识紧密相连的是,在经过中美建交以来的长期压制之后,一些国会议员对华政策的意识形态因素与理想主义情结开始超越纯粹的现实主义考量而显露出来。伴随着人权、贸易、环境等“低级政治”成为冷战后国际关系的重要议题,美国国会对中国内部事务的关注逐渐成为对华政策的核心内容。例如,对于所谓的中国“人权问题”,中美之间始终存在很大的分歧。这种分歧既源于中美两国不同的人权观念、两国不同的发展水平和不同的国家利益,更主要的原因是两国在政治制度上的差异。中美两国都很清楚,只要中国仍然坚持共产党领导,坚持社会主义道路,拒绝实行西方式的政治制度,美国就会不舒服,就会在人权问题上指责中国。<sup>②</sup>可以说,人权问题是影响中美关系的结构性因素,具有长期性与持续性。但冷战期间人权问题始终没有成为美国对华政策关注的重心。美国在对外政策中强调人权问题,其矛头针对的是苏联。

中美关系中首次出现人权问题是在 20 世纪 80 年代中期。当时代表美国右翼保守势力的里根行政当局反对堕胎政策,对中国计划生育政策提出批评,认为中国的生育政策中有相当的强制成分。后来在右翼国会议员的压力下,里根政府决定停止通过 UNFPA 向中国提供援助。1987 年西藏成为美国对华政策中的另一人权问题。美国国会指责中国政府的西藏政策,要求白宫将中国政府如何对待藏人作为对华政策的一个“重要因素加以考虑”。一些国会反华人士也开始批评中国政府发起的反资产阶级自由化运动,呼吁停止对“持不同政见者”进行“迫害”。但在计划生育、西藏和对“持不同政见者”问题上的争议并没有影响中美关系,因为当时即使是极端右翼的国会议员也不愿意以此制裁

<sup>①</sup> Harry Harding, *A Fragile Relationship: the United States and China since 1972*, p. 291. 转引自陶文钊:《中美关系史》(1972—2000),上海人民出版社 2004 年版,第 283 页。

<sup>②</sup> 郝雨凡、张燕东:《无形的手:与美国中国问题专家点评中美关系》,北京,新华出版社 2000 年版,第 174 页。

中国。<sup>①</sup>

1989年北京发生的政治风波把人权问题带到中美关系的中心,而随后发生的东欧剧变、苏联解体使许多美国人相信,西方民主制度已经在全世界获胜,共产主义已经完结。在许多人看来,中美关系对美国的价值也大有疑问。也是从这个时候起,美国关于中国人权的政策,从目的到手段都发生了根本的改变。<sup>②</sup>正如民主党众议员托里切利说,“冷战要求我们与自己的原则妥协”,但如今在超级大国的关系中美国已经不那么仰仗中国的支持来对抗苏联了,美国可以在中国的人权问题上采取更强硬的立场。<sup>③</sup>国会议员对中国政府在“天安门事件”中的表现早已愤怒,而布什政府秘派使者与中国修复关系的努力更使他们深感沮丧。国会议员反对无条件给予中国 MFN 是对“天安门事件”的特别反应以及对中国的政治体制不满的发泄。众议员理查德·舒尔茨(Richard T. Schulze)的话代表了国会大多数议员的心声,“我想让回响在全世界的愤怒也回响在整个国会。”<sup>④</sup>由于中国的最惠国待遇每年须经国会审议,这使国会每年都有一次机会把他们在对华政策上的种种不满或看法以提案的形式表达出来。在很多美国政治精英看来,和中国贸易并不是普通的贸易,而是一种具有某种特殊性的“政治贸易”,在冷战时期,它是促进联华抗苏的经济基石,在后冷战时代,它又是影响中国朝向美国所期望目标转化的重要手段。许多美国政治精英并不看重中美经济相互依赖所形成的经济互补关系,这有助于解释为什么自20世纪90年代以来,当中美两国政治关系极度冷淡时,许多国会议员把维持双边正常经贸关系的 MFN 以及后来的 PNTR 看作是对中国的恩赐而加以利用。

总之,美国国会利用“最惠国待遇”问题,也就是“正常贸易关系地位”问题,以提案的形式向中国政府与美国行政部门施加压力,以捞取各种实际好处,同时以强硬的对华姿态彰显自己的“道德”水平,这是在1989年北京政治风波之后特殊政治背景下的产物。

① 郝雨凡、张燕东:《无形的手:与美国中国问题专家点评中美关系》,第173页。

② 陶文钊:《中美关系史》,下卷(1972—2000),上海人民出版社2004年版,第394页。

③ 同上书,第220—221页。

④ Tao Xie, “Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy,” p. 734.

(3) 中国的和平崛起被认为是对美国的一种潜在“威胁”。

十一届三中全会以来中国实行了改革开放政策,此后中国经济飞速发展。在过去的25年,中国经济保持了近9%的年均增长率。截止到2007年,中国已成为世界第四大经济实体、第三大贸易国、全球投资的主要目的地之一。2005年中国是仅次于美国和日本的第三大石油消费国,进口的石油占总需求的40%以上。<sup>①</sup>中国经济的持续高速增长在美国国内引起了巨大反响。冷战结束后,美国虽然不再面对前苏联这个最大的安全威胁,但美国对于其唯一的超级大国地位可能受到的挑战十分敏感。华盛顿国会山是“中国威胁论”的发源地之一。1998年至1999年期间,国会对“李文和案件”、所谓“中国政治献金案”、“中国卫星案”展开了一系列调查,其中1999年5月25日众议院特别调查委员会抛出的《关于美国国家安全以及对华军事及商业关系的报告》(也称《考克斯报告》)是这一波“中国威胁论”的高潮。为了监督行政部门对华政策对美国国家安全的影响,国会专门成立了“美中经济与安全评估委员会”。

面对中国经济增长以及中国在全球贸易和投资领域的活动,相当一部分国会议员认为中国经济的发展威胁到了美国的国家利益。他们以提案的形式不断要求行政部门加强对中国经济活动的监控并向中国施加压力。在他们看来,中国的威胁具体表现在如下几个方面:第一,中国经济的崛起直接威胁到美国经济的健康发展,包括威胁到美国制造业和高技术产业的竞争力、威胁到美国的就业率,以及威胁到美国人的实际生活水平和投资者的相关利益;第二,中国经济崛起威胁了美国的国家安全;第三,中国经济崛起威胁到美国的地缘政治影响力,这包括:中国经济发展之后必然走地区扩张的老路,在亚洲范围内与美国展开激烈的竞争,其结果必然“挑战”美国主导的现行国际秩序;中国独特而成功的发展模式可能为广大发展中国家树立新的榜样,从而不利于美国在全球扩展民主。<sup>②</sup>

### 2. 国会立法机制的影响

美国立法机制的重要影响之一是议案的提出在国会具有很大的随意性。

<sup>①</sup> Mikkal E. Herberg's Testimony of the Hearing on "The Emergence of China throughout Asia: Security and Economic Consequences for the U. S.," June 7, 2005, [www.thomas.loc.gov](http://www.thomas.loc.gov).

<sup>②</sup> 具体内容可参阅孙哲、刘建华:《中国经济崛起和中美经贸关系:美国国会的认知与反应》,《复旦学报(社会科学版)》2006年第3期,第43—44页。

美国国会议案的来源具有多元性。有的议案是议员本人构思、起草的,有的议案是由议员选区的选民提议的,有的议案是特殊利益集团起草送给议员的,还有的议案是政府通过本党议员提出的。有的议员自己并不支持某种主张,但为照顾选民或利益集团,也时常“根据请求”提出议案。国会不限制议员提多少议案、提什么,以及以什么形式提出。议员提出议案后也不需承担任何法律责任。<sup>①</sup>也许正因为提出议案如此容易,所以每届国会才会出现上万个议案,体现出各种不同的声音与主张。

### 3. 选区利益的影响

随着经济全球化的深入,中美经贸关系的重大发展深入到美国国内利益的重新分配,在对华经贸决策中,国会议员进行政策选择的一个重要依据就是议员所在选区的经济利益得失。

虽然从国家宏观层次上说,中美经贸关系是双赢的,美国也是全球化的大赢家。但美国的许多产业如纺织业、制鞋业、家具制造业,却是中美经贸竞争中的输家,而相关产业的工人,某些地区和某些阶层的美国人,客观上也是全球化的受害者。这些利益受损者,以及号称代表他们的利益集团和政客,为了维护自身的利益,自然要向中国政府和企业施加压力,从而加剧了一些领域的摩擦。

提出对华经贸议案的议员来自于14个州。如此多的州的议员提出对华经贸议案,表明中美经贸关系对美国影响幅度之大。表-6是国会对华经贸议案在各州的分布情况,从此表可以看出,提出对华经贸议案最多的州分别是加州(8项)、纽约州(6项)、南卡罗来纳州(4项)、密歇根州(2项)、阿肯色州(2项),其中议案提出各州主要集中于美国东北部、东南部、大湖区以及加州等四个地区,这些地区的议案数总计达到29项,占对华经贸议案数的比例为94%。

<sup>①</sup> 与非:《美国国会》,第39页。

表-6 对华经贸议案在各州的分布情况<sup>①</sup>

州名	对华经贸议案数
加利福尼亚州	8
纽约州	6
南卡罗来纳州	4
密歇根州	2
阿肯色州	2
北卡罗来纳州	1
新罕布什尔州	1
西弗吉尼亚州	1
弗吉尼亚州	1
俄亥俄州	1
印第安那州	1
佐治亚州	1
德克萨斯州	1
爱达荷州	1

冷战后美国国会对华经贸议案主要集中于这些地区,其原因在于:

第一,这些地区受中美经贸关系发展的冲击较大,一些对华贸易敏感的产业或行业主要分布于这些地区。倾向于贸易保护的传统制造业(包括纺织业、服装业、钢铁业、铸造业、家具业等行业)主要分布在人口稠密的东北部、大湖区以及东南部。这些制造业在中美经贸关系中是利益受损者,因此,它们成为提案干涉中美经贸关系稳定发展的主力军。

第二,这些州是美国人口最多、选票最多、众议院议席最多的州,本身就是提案大户。例如,加州是美国第一人口大州,在众议院拥有 53 个席位,排名第一。该州与中国各方面的关系密切。2007 年美国 500 强企业中有 52 家在加州,总部设在加州的著名跨国公司对华投资不断增长。但是,该州也是劳工组织会员人数集中较多的州之一,拥有的劳工会员人数达 20 万之众,因而该州对华利益诉求多元化。除了加州之外,纽约州也是人口大户,在众议院拥有 29 个议席,排名第三。

<sup>①</sup> 根据美国国会网站查阅历届国会对华经贸提案制作而成: [http://thomas.loc.gov/home/bills\\_res.html](http://thomas.loc.gov/home/bills_res.html)。



第三,这些州政治影响力大,重量级议员通常来自于这些州,而国会议案中经由院大会表决的议案大多是由重量级议员领衔。

总之,由于贸易政策常常涉及到国际、国内的众多政治和经济因素,尤其是国内经济中的出口和就业因素,所以,贸易政策一般也包含更宽泛的行为角色和政治利益。由于美国国会对国内社会利益要求天然地具有敏感性,因此,国会中不论是共和党还是民主党,都会对对华经贸问题极为关注。在对华经贸问题上,国会议员对于来自于选区的压力与诉求反应得更为迅速与有力。

### (二) 缘何负面议案很难通过,正面议案虽少却得到了通过

#### 1. 实施对华接触战略的考虑

冷战结束初期,美国国内对于应该采取什么样的对华战略存在着较大分歧。经过长时间的国内辩论,接触战略取代遏制战略成为美国应对中国力量上升的最终选择。克林顿本人对此曾有清晰的表述,他在要求国会给予中国永久性正常贸易关系的信中表示,让中国加入世界贸易组织有利于促进“美国安全与中国改革的根本利益。通过把中国融入太平洋和全球经济,将会增加中国在和平和稳定方面的利益。在中国内部,也有助于发展法治”。<sup>①</sup>因此,从一开始以白宫为首的行政部门就反对在给予中国 MFN 问题上做任何改变。为了确保继续给予中国永久性正常贸易待遇,克林顿政府花费了大量的精力游说国会议员。<sup>②</sup>

#### 2. 国会立法机制的影响

受国会立法机制的影响,议员提出议案具有很大的随意性,无论提什么议案都无需承担任何后果,但是议案在表决时,国会议员的决策受许多因素的影响,并相对理性。与此同时,议案最终面临的是集体决策。美国国会对议案的表决是典型的群决策,造成“扼杀一项议案非常容易,通过一项议案则非常困难。”的状况<sup>③</sup>

美国国会对议案的表决在整体上来说是一种群决策(Groupthink)。群决

① 宋国友:《警惕中美经贸关系变调 美最看重的不是经济互补》,《环球时报》2007年7月16日。

② 袁征:《总统游说与国会决策》;周敦仁:《美国国内政治和PNTR投票》。

③ 与非:《美国国会》,第38页。

策研究的是一个群体中,各个决策成员都参与同一决策行动,并最终做出抉择的过程。群体做出的是所有参与者共同能接受的方案。不过,这并不意味着所有参与者都认为此方案最优。有的议员可能持反对态度,但面临集体的最后决策而不得不做出妥协和认可。在对议案进行表决时,国会议员围绕一定的目标实施理性决策。<sup>①</sup>在这一过程中,议员的投票会受到各种因素的影响,这些因素包括选区选民、政党领导人、利益集团、他所重视的国会同事、身边的工作人员、行政官员,以及他本人对所涉议案的具体政策态度等。当然,这些因素对每一位国会议员发生作用的程度会因人而异,但在具体的投票决策中,很难有单一的影响因素会发挥独立的作用。议员需要在各种力量和利益之间进行平衡,随着各种力量的消长而不断进行调整,从中采取边际效益最大的行为。<sup>②</sup>

具体到是否给予中国 MFN 或 PNTR 问题,美国国会内部历来存在多元的声音。1994 年,众议员戴维·德赖尔(David Dreier)在众议院指出,中国的人权确实有变化,“为什么会有如此变化呢?正是因为美国的投资与价值观的作用”,“MFN 确保了人权在中国的提升”,如果国会取消 MFN 的话那将是“最不人道、最不道德的事。”<sup>③</sup>一些国会议员反对取消给予中国 MFN 是基于如下理由:在贸易上,与中国保持接触而不是取消 MFN 是影响中国行为和促进中国内部民主力量的最好方式。来自于加州的民主党议员罗伯特·松井(Robert T. Matsui)认为,“贸易越多,越(有利于)中国的民主化。”<sup>④</sup>人权与 MFN“挂钩”一年的实际情况也促使大部分民主党议员转变态度,即给予中国 MFN、鼓励对华投资将有利于中国进行经济和政治改革,有助于中国改善人权、培育西方价值观。正如参议员萨姆·纳恩(Sam Nunn)所说的那样,“在处理对华关系上必须平衡美国的各种利益,包括重要的人权利益,我们不必羞于坦率地说出我们在人权问题上的看法,但应像伯伦·鲍卡斯和其他议员所主张的那样,通过别的办

① 美国国会研究专家约翰·金登(John W. Kingdon)认为,国会议员在决策时有三大目标:使选民满意、在华盛顿的影响、好的公共政策。参阅 John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions* (New York: Harper & Row, Publishers, Inc., 1981), pp. 246—247。

② 孙吉胜:《美国国会议员政治行为的特点及其对中美关系的影响》,第 143 页。

③ *Congressional Record*, May 23, 1994, p. H3796; *Congressional Record*, August 5, 1994, pp. H7034—H7035。

④ Tao Xie, “Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy,” p. 734。

法使我们在人权上的呼声被听到。实际上,在正常、稳定的中美关系背景下,(人权)问题将会更容易解决。取消 MFN 会毁灭中美关系的基石,那样我们倡导的目标,包括政治、经济、安全、人权、教育、社会等方面的目标将全部落空”。因此,“脱钩但持续强调我们在人权价值观上的感受是最佳方式”。<sup>①</sup> 筹款委员会主席丹·罗斯坦科斯克(Dan Rostenkowski)也指出,取消在国会中早已普遍接受的 MFN 只会增强中国政府的决心。<sup>②</sup>

另一方面,所谓的中国“人权问题”是否与 MFN 脱钩以及是否给予中国 PNTR,从本质上看,是国会是否坚持自由贸易政策的反映。与国会众议院相比,参议院由于具备更长远的战略视野从而更倾向于自由贸易。<sup>③</sup> 这造成违背此精神的负面议案很难在参议院得到通过。

与众议院相比,参议院更倾向于自由贸易,这是因为:一是和众议员相比,参议员代表着包含差异性与多元性更大的选区,他需要更多顾及多数人以及不同选民的利益诉求。这造成参议员难以被狭隘或单一的利益“绑架”。参议员需要总体平衡其所代表州内的选民包括出口商、进口商、工会以及蓝领工人等的利益诉求,并据此确定自己的立场;二是和众议员相比,参议员较长的任期在一定程度上弱化了来自选民的压力。而众议员由于任期只有两年,对选民的反应更为敏感;三是相比较于众议员,参议员更能容忍总统在外交上的主动性。

### 3. 经济利益的考虑

在美国经济全球化程度日益加深的背景下,特别是受中国庞大市场的吸引和来自欧、日产业的激烈竞争,美国各进出口企业纷纷扩大对华贸易和投资。选区内跨国公司集中的议员开始成为支持中美经贸关系的强大力量。许多国会议员担心取消中国 MFN 会伤害美国企业特别是最大的出口商与进口商的利益。

据美国国内的统计,1989 年中美双边贸易额为 177.7 亿美元,而 1993 年猛升为 400 亿美元;1993 年美国对中国的出口超过 80 亿美元,维持了 15 万美国

① *Congressional Record*, May 25, 1994, pp. S6353—S6354.

② *Congressional Quarterly*, 1991b, p. 1739. 转引自 Tao Xie, “Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy,” *American Politics Research*, Vol. 34, No. 6, 2006, p. 734.

③ Tao Xie, “Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy,” p. 748.

人就业。<sup>①</sup> 牵涉到如此重要商业利益的 MFN, 如果因为中国人权未“达标”而取消, 最终伤害的将是美国自身的利益, 这是总统和议员们都心知肚明的。其实, 议员们也并不是想真正取消中国的 MFN, “国会宁愿采取的行动是象征性地表明美国人民对中国局势的关注”, 借此压迫中国在人权上有所改变。<sup>②</sup>

#### 四、国会对华经贸议案与表决的影响力评估

贸易政策是美国外交政策中最持久的内容之一。由于美国宪法把管理对外贸易的权力明确授予了国会, 因此美国国会在贸易政策上的影响力历来大于其在安全政策领域的影响力。美国国会在贸易政策领域的作用主要有三个方面: 它是主要的决策者之一, 它是最主要的监督者, 它是贸易问题“政治化”的主要推动者。<sup>③</sup> 在美国对华经贸政策和中美关系中, 国会在贸易领域的这三重功能得到了充分地实施与发挥。通过不断提出与表决对华经贸议案, 国会对美国对华经贸政策和中美关系发挥着极为复杂的影响力。从总体上说, 美国国会对华经贸政策既有消极作用亦有一定的积极方面。

##### (一) 负面作用: 对华经贸政治化

冷战后, 美国国会在美国对华经贸政策和中美关系中的第一重作用, 就是将对华经贸政治化, 对中美关系的健康稳定发展起了极为消极的负面作用。

##### 1. 人权与对华最惠国待遇挂钩

最惠国待遇是中美之间开展正常和良性贸易关系的一个基本条件。在最惠国待遇条件下, 中国向美国出口的平均关税是 8.4%。而一旦取消这种待遇, 中国对美国出口商品的平均关税将被提高到 47.5%, 中国对美出口将遭受毁灭性打击。与此相关的是, 中国从美国进口也将大幅度下降。而这又将直接影响到美国对华投资, 因为美国工厂在中国生产的商品返销美国也同样算作中国对美国的出口, 要被征以高额关税。果真如此, 中美经贸关系将遭受严重

① 周琪:《美国人权外交政策》, 上海人民出版社 2001 年版, 第 387 页。

② 牛军编译:《理查德·布什谈美国国会与美国对华政策》,《美国研究参考资料》1991 年第 2 期, 第 29 页。

③ 金灿荣:《国会与美国贸易政策的制定: 历史和现实的考察》, 第 9 页。

挫折。

自从美国国会 1980 年第一次批准对华最惠国待遇之后,每年的审议不过是例行公事,几乎没有什么辩论。<sup>①</sup>但是到了 20 世纪 90 年代,在美国对华贸易政策中,是否给予中方最惠国待遇,开始成为中美经贸关系中最棘手的问题。从 90 年代初开始一直到 1998 年即第 105 届国会,在中国最惠国待遇问题上,持“取消派”和“条件派”主张的美国国会议员纷纷提出了“反对延长中国最惠国待遇”或“有条件地给予中国最惠国待遇”的提案。根据笔者统计,在第 103 届至第 105 届国会期间,经过一院或两院大会表决过的、单独针对中国经贸议题的提案为 14 项,其中“反对延长中国最惠国待遇”和“有条件延长中国最惠国待遇”的提案就达到 10 项,占提案数的 71%。<sup>②</sup>尽管有关这一议题的大多数议案没有获得国会通过,但它无疑毒化了美国政府对华决策的环境,对以总统为首的行政部门的对华经贸政策产生了极大牵制。

正是在这种压力下,克林顿上任之初,为了缓和老布什执政期间因是否给予中国最惠国待遇问题而造成的紧张的府会矛盾,便于 1993 年 5 月签署了有条件延长对华最惠国待遇的行政命令,将最惠国待遇与中国人权问题挂钩。克林顿在签字仪式上说:“这项政策的核心是坚决坚持中国人权状况进步的重要性……明年是否延长中国的最惠国待遇将取决于中国在改善人权记录方面取得的重大进步。”行政命令列出了美国在延长对华最惠国待遇时所关注的人权问题,包括:遵守《世界人权宣言》,统计在天安门事件和民主墙事件中被拘捕者的人数并将其释放,允许国际人权组织访问监狱并善待犯人,保护西藏独特的宗教和文化遗产,允许国际广播和电视进入中国。<sup>③</sup>克林顿的行政命令逆转了布什政府前几年坚持的无条件对华最惠国待遇的政策,把对华最惠国待遇政治化,将对人权问题的“关注”作为是否延长中国最惠国待遇的先决条件,使这个问题凌驾于中美关系的其他问题之上,从而对中美关系造成了极大伤害。

不仅如此,国会中弥漫的对华最惠国待遇问题的负面态度对中国政府也施

① 陶文钊:《冷战后的美国对华政策》,第 125 页。

② 资料来源:[http://Thomas.loc.gov/home/bills\\_res.html](http://Thomas.loc.gov/home/bills_res.html)。

③ U. S. Department of State Dispatch, Vol. 4, No. 24, June 14, 1993, p. 426. 转引自陶文钊:《冷战后的美国对华政策》,第 133—134 页。

加了无形的压力。为了继续保持中国与美国正常的经贸关系,中国政府“被迫”做出一系列努力来影响克林顿政府的对华决策。例如,1993年5月,在克林顿签署有条件延长对华最惠国待遇的行政命令前夕,中国对外贸易经济合作部副部长佟志广率领中国高级经济贸易代表团访问美国,在美国订购了价值20亿美元的飞机、汽车和其他商品。<sup>①</sup>同年11月,在西雅图举行的亚太经合组织领导人非正式会议期间,江泽民主席专门访问了波音公司,对公司的上千名雇员发表讲话,号召美国实业界消除中美之间的“负面因素和人为的障碍”,这显然指的是“挂钩”问题。<sup>②</sup>1994年,为了推动美国政府将对华最惠国待遇与所谓的中国人权问题“脱钩”,中国政府也做出了极大的姿态与外交努力。同年4月份,对外经贸部部长吴仪率中国经贸代表团访问美国,与美商务部长一起主持了中美商贸联委会会议。19—20日,随同代表团来美的200多位中国企业家带着600多个项目同来自300多家美大中型企业的700多位贸易、投资、金融家进行了洽谈,双方共达成并签署了62项购美设备、对华投资的合同或协议,意向及合同资金达54亿美元。此前,中美双方已在洛杉矶签订了涉及13亿美元的合同和意向协议。<sup>③</sup>

总之,美国国会“制造”的对华最惠国待遇问题严重干扰了中美两国之间经贸关系的健康与稳定,使中美经贸关系在发展中波折不断。国会将对华最惠国待遇问题政治化,也影响了中美两国之间的政治关系。在1994年国会众议院通过将中国“人权问题”与最惠国待遇“脱钩”的议案以及2000年参众两院分别通过PNTR法案之后,国会对所谓中国“人权问题”的关注并没有削弱,与此相反,通过在PNTR法案中授权建立国会与行政当局中国委员会用以专门负责监督与促进中国的人权问题,国会对中国人权等内政问题的干涉得以法制化。

## 2. 经贸方面对中国的监督与防范

针对因中国产品大量进入美国市场可能“造成或引起市场失序”等情况,第106届国会通过的PNTR法案提出了十个方面的国内、国际救济预防措施;

① 陶文钊:《冷战后的美国对华政策》,第133页。

② 同上书,第134页。

③ 刘连第编著:《中美关系的轨迹:1993—2000年大事纵览》,北京,时事出版社2001年版,第331页,转引自陶文钊:《冷战后的美国对华政策》,第138页。

PNTR 法案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能力履行有关义务;要求中国遵守禁止劳改产品进出口的备忘录;增强进口补救措施的确定性;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;要求总统提供与中国谷类和大豆贸易情况,并责令总统消除任何对华贸易逆差,等等。<sup>①</sup> 这些都为中美关系的健康发展制造了潜在的矛盾,它将持续影响今后中美经贸关系的发展。

除此之外,国会还通过立法手段积极参与对华出口管制决策,严控与军事有关的产品、技术、信息与服务包括高性能计算机、半导体制造设备及半导体产品、电信设备、核控制设备、先进机床、卫星(包括商业卫星、卫星部件)及其与卫星有关的技术、信息、设备等向中国出口。不仅如此,国会还密切追踪中国企业特别是军工企业和国有企业在美国的投资举措,在一定情况下直接公开干扰阻碍中国企业对美投资。中海油收购优尼科事件失败便是美国国会干扰阻碍中国企业对美投资的典型事例。国会认为,批准这一收购行为将导致中国国有公司在海外的经营行为损害美国国家利益,其根本原因是中国仍在实行“非市场”化经济体制,因此,中国不可信赖。在相当一部分美国议员眼里,中海油的商业收购行为实际上是一种政治行为,他们担心,中海油收购优尼科公司后会将该公司生产的石油运往中国国内,而不是像美国石油公司一样运往国际市场。此外,该收购案涉及到核心敏感技术的转让,此举被认为是“威胁”美国国家安全和产业竞争力,这也让不少美国国会议员对此持否定态度。出于这些考虑,国会直接干预了中海油对尤尼科公司的收购。国会的政治压力是导致收购夭折的最主要原因。<sup>②</sup> 因此,在后 PNTR 时代,美国国会对中美经贸关系的关注度只会增强而不会减少,国会将会以更加积极的姿态加强对中美经贸关系的监督。

### (二) 正面作用:赞成对华实施接触战略

国会在美国对华经贸政策与中美关系上的第二重影响力,就是总体而言,

<sup>①</sup> 参见 PNTR 法案(H. R. 4444)内容, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106;5:./temp/~c106HoZRuU>。

<sup>②</sup> 孙哲、刘建华:《中国经济崛起和中美经贸关系:美国国会的认知与反应》,第 47 页。

美国国会赞成对华实行接触战略,为此,国会最终同意将“人权问题”与对华最惠国待遇议题脱钩,并最终给予中国永久性正常贸易待遇。

#### 1. “人权问题”与对华最惠国待遇的脱钩

在促使克林顿政府将所谓的中国“人权问题”与最惠国待遇“挂钩”向“脱钩”政策转变的过程中,美国国会是最重要的推动力量之一。一些深孚众望的民主党和共和党议员,如鲍卡斯、丹弗斯、布拉德里等建议取消制裁。时任议长佛里、少数党领袖迈克尔和少数党督导金里奇都建议克林顿无条件延长中国的最惠国待遇。华盛顿州众议员玛克德莫特在波音公司的游说下,发起了要求延长中国最惠国待遇的公开信,该信得到 160 位众议员签名。<sup>①</sup> 1994 年 8 月 9 日,美国国会众议院对三项关于对华最惠国待遇问题的议案进行全院表决,以 280:152 票通过了民主党众议员李·汉密尔顿提出的批准克林顿总统“脱钩”决定的议案;以 270:158 票否决了佩洛西的“有限制裁”的议案;又以 356:75 票否决了所罗门第五次提出的取消中国最惠国待遇的议案。<sup>②</sup> 至此,正式确立了将中国“人权问题”与最惠国待遇问题“脱钩”的政策。

“脱钩”政策实际上意味着,在北京政治风波后,中美关系中围绕中国最惠国待遇的争端为主要特征的危机阶段结束了。1994 年以后,虽然对华最惠国待遇问题仍然是国会每年辩论的问题,但每年的延长已经不成问题,人权问题再也不在中美关系中占据首要地位。可以说,对“挂钩”政策的放弃说明,在美国已经初步形成一种共识:损害中美两国之间的经济关系对美国国家利益绝无好处,威胁要损毁这种关系不是现实的选择,是注定要失败的。以后一年一度的对华最惠国待遇议题的投票也证明了这一点。表-7 是第 104 届国会至第 105 届国会期间美国国会“反对延长对华最惠国待遇”的主要议案。从此表中可以看出,涉及此类议题的表决,国会支持率偏低,都在 40% 以下,有时甚至只有 22% 的支持率。

① 陶文钊:《冷战后的美国对华政策》,第 136 页。

② 参阅:<http://thomas.loc.gov>;孙哲、李巍:《国会政治与美国对华经贸决策》,上海人民出版社 2008 年版,第 268 页。



表-7 “反对延长对华最惠国待遇”的主要议案<sup>①</sup>

国会届数	议案及内容	国会支持率(%)
104 届	H. J. RES. 182:反对延长对华最惠国待遇。	33
105 届	H. J. RES. 79:反对延长对华最惠国待遇。	40
105 届	H. J. RES. 121:反对延长对华最惠国待遇。	38
105 届	S. AMDT. 890 to S. 955:给予中国的最惠国待遇应被取消。	22

## 2. 中国永久性正常贸易关系待遇法案的通过

PNTR 法案的提出与通过是后冷战时期美国国会通过立法影响中美关系的典型案例。尽管 PNTR 法案被国会一些议员称为“美国未来 50 年中最重要的立法”、“这是一个历史性的投票”,<sup>②</sup>其在国会中所引起的激烈辩论更是罕见;尽管国会参众议员对于 PNTR 的表决有着各种不同的声音与考量,但是,2000 年 5 月 24 日众议院以 237:197 票、参议院以 83:15 票仍通过了 PNTR 法案,这意味着,国会最终放弃了通过年度审查 MFN 而干涉中国内政的平台与机会,实行对中国接触政策以及发展正常的经贸关系成为国会中的主流倾向,这体现了国会对美国对华经贸政策具有一定的正面作用。

PNTR 法案的通过使中国免除了持续十年的贸易地位的年度审查,扫除了中国加入 WTO 的重大障碍,给中美关系赋予了极大的积极意义。正如国会议员麦克斯·鲍卡斯在蒙大拿大学的演讲中所说:“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发展将像船锚一样发挥重要的稳定作用。”<sup>③</sup>

PNTR 法案的通过对中美两国关系的全面发展具有极大推动作用。一年多以后,中国顺利加入 WTO,中美两国经贸关系纳入全球贸易制度的管理之下,这是中美经贸关系发展史上具有标志性意义的一步,对于中美经贸关系的健康发展具有重要意义。后 PNTR 时代的中美经贸关系将更多地转化为 WTO

<sup>①</sup> 资料来源: [http://Thomas.loc.gov/home/bills\\_res.html](http://Thomas.loc.gov/home/bills_res.html); <http://Thomas.loc.gov/home/rollcallvotes.html>; [http://projects.washingtonpost.com/congress/?nid=roll\\_housesenvote](http://projects.washingtonpost.com/congress/?nid=roll_housesenvote), 根据以上美国国会网站所提供的国会议员对华经贸议题提案上的投票数据,经作者统计分析制作而成。

<sup>②</sup> *Congressional Record*, May 23, 2000, p. H3599.

<sup>③</sup> 转引自孙哲、李巍:《国会政治与美国对华经贸决策》,第 297 页。

多边贸易框架内的双边经济关系,美国对华经贸政策中制度化因素的作用将上升,政治因素的作用将随之有所下降。

从总体上说,后冷战时期美国国会对发展中美经贸关系既有积极作用也有消极作用,在中美经贸关系发展进程中,它既是经常出现的“麻烦制造者”,在一定情况下又是两国经贸关系健康与稳定发展的“助推器”。国会对华经贸政策所具有的这种两面性,一方面折射出另一场更深刻的辩论,即如何认知与应对中国经济的崛起及其在全球中不断上升的地位。另一方面,这也折射出美国国会对发展中美经贸关系的矛盾心态:既担心中国从中美两国经贸关系中获取更大的利益,导致中国进一步发展与强大;又出于谋取本国商业利益、以及通过经济互动促进中国政治体制朝符合美国期望的方向前进的想法,不得不实行对华接触战略,维持对华正常贸易关系。

## 五、结 论

本文的研究表明,冷战后美国国会对华经贸议案的关注议题主要集中于最惠国待遇、永久性正常贸易关系、中国加入 WTO、中美贸易平衡、知识产权、人民币汇率以及市场准入等问题。国会出台的对华经贸议案绝大多数是不利于中美经贸关系良性发展的负面议案。在对华经贸议案的表决上,负面议案虽然持续不断,但因国会两党议员支持率总体偏低而使议案较少获得通过;对华经贸正面议案虽少,但在表决上基本上能获得国会通过。在对华经贸领域,影响国会议员投票决策的因素复杂而多元。国际政治环境的变迁、国会立法制度的影响、以及美国国内社会因素等的综合作用,造成了国会对华经贸负面议案虽然持续不断却较少获得国会的通过,而对华经贸正面议案的表决却获得了通过这一看似反常的现象。后冷战时期美国国会对发展中美经贸关系既有积极作用也有消极作用,它既是中美经贸关系发展进程中的“麻烦制造者”,在一定情况下又是两国经贸关系健康与稳定发展中的“助推器”。

## 作者简介

**邝艳湘** 中南大学政治学与行政管理学院讲师。2002年、2005年在湘潭大学分别获经济学士学位和法学硕士学位,2008年在外交学院获博士学位。研究方向为国际政治经济学、相互依赖理论。

Email:kyx0713@163.com

**向洪金** 西安交通大学金禾经济研究中心博士候选人。2005年在湘潭大学获经济学硕士学位。研究方向为国际贸易理论和政策。

Email:xhjin2006@163.com

**李莉** 合肥工业大学人文经济学院讲师。2009年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学博士学位。研究方向为美国国会与中美关系。

Email:grass1118@126.com

**李彬** 清华大学国际问题研究所教授。1985和1988年在北京大学分别获技术物理专业学士和硕士学位,1993年在中国工程物理研究院获理学博士学位。1993—1999年在北京应用物理与计算数学研究所军控室工作,1999年8月在中国青年政治学院工作。最新著作为《军备控制理论与分析》(2006年)

Email:libin@mail.tsinghua.edu.cn

**齐皓** 清华大学国际关系学系博士候选人。2004年在黑龙江大学获英语语言文学学士学位。2006年在哈尔滨工业大学获应用语言学专业硕士学位。研究兴趣为国际环境机制理论。

Email:qi-h06@mails.tsinghua.edu.cn

**孙学峰** 清华大学国际关系学系副教授。1997和2000年在国际关系学院国际政治系分别获法学学士、硕士学位,2006年在清华大学获法学博士学位。著有:《国际关系研究实用方法》(合著,2007年)、《中国崛起及其战略》(合著,2005年)。

Email:sunxuefeng@mail.tsinghua.edu.cn

**杨原** 清华大学国际关系学系2008级硕士研究生。

Email:yyir@163.com