

中美贸易战的美国法根源与中国的应对

彭 岳

摘 要 中美贸易战有其国际法框架效应,主要体现在中美双方会优先依据 WTO 协定证成本国贸易措施符合国际法,同时指责对方措施欠缺国际法依据。随着 WTO 体制被边缘化,中美贸易战的美国国内法根源问题开始凸显。长期以来,美国基于嵌入式自由主义理念分配贸易规制权,由行政主导贸易自由化进程,由立法主导国内调整援助政策。受国内法律和政治因素所限,美国总统行为与国会立法相互脱节,贸易自由化常与国内社会稳定政策脱钩。美国政府转而基于新嵌入式自由主义、新重商主义等理念,试图将国内矛盾转嫁给贸易伙伴。随着拜登政府重拾国际多边主义,我国当前应未雨绸缪,以考虑加入 CPTPP 协定为契机,从增强贸易多边体制包容性的角度,认真对待相关条款,判断其可接受程度,寻求与美国政府达成共识,减少未来中美贸易摩擦中美国法根源的负外部性。

关键词 中美经贸摩擦;贸易战;美国法根源;嵌入式自由主义;CPTPP 协定;WTO 争端解决体制;TPP 协定;拜登政府;中美关系

中图分类号 D99;D8 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)02-0147-13

基金项目 国家社会科学基金项目(18BFX211)

2017 年以来,中美贸易摩擦迅速升级为贸易战。当前,对于贸易战的法律分析主要集中在相关具体贸易措施是否符合《世界贸易组织协定》(下文简称 WTO 协定)之上^[1](P154)。然而,此类分析很难说明美国为何要屡屡突破法律底线发动贸易战,以及如何应对贸易战等策略性问题。当国际法律协调难度较大时,美国国内法制度对本国贸易政策的结构影响将更为突出。通过探究中美贸易战的美国法根源可以发现,美国国内法存在制度错配,在很大程度上影响乃至决定了当前贸易战的目标与手段。只要相关错配继续存在,美国很可能仍会持续不断地将国内矛盾转移到国际层面。美国总统换届不会根本性地改变这一趋势,中国应做好应对美国持续挑起贸易摩擦的充分准备。

一、中美贸易战所涉美国国内措施及国际法的缺位

贸易及其国际层面的规制向来是外交谈判和争论的中心议题之一。与经济理论层面的争议不同,当代贸易摩擦发生在具体的法律制度语境之中。不依托 WTO 体制发展而来的国际贸易法,贸易自由化尚且举步维艰,遑论自由贸易理念的落地。如欲讨论中美贸易战中的是非曲直,现有法律制度是一个恰当的视角。

(一) 美国发动贸易战所涉国内措施

在中美贸易战中,特朗普政府主要依据三类国内法条款发动贸易战。其中,“201 条款”和“301 条款”规定在美国《1974 年贸易法》中,分别对应着第 201-204 节以及第 301-310 节,后者包括“一般 301 条款”、关于知识产权的“特别 301 条款”以及关于贸易自由化的“超级 301 条款”。“232 条款”则规定

在《1962年贸易扩展法》之中。三类条款均授权美国总统可通过提高或指示提高关税的方式维护美国利益。

“201条款”授权美国国际贸易委员会(USITC)对输美产品实施全球保障措施调查,并向总统提交报告和建议,由后者作出最终决定。历史上,美国总统很少依据“201条款”实施贸易限制。究其原因全球性保障措施打击面过宽,容易引起各国集体反对。2018年1月22日,美国总统特朗普决定对光伏产品和大型洗衣机进口产品分别加征85亿美元和18亿美元的进口关税,由此揭开了美国全球贸易战的序幕。在与美国经贸磋商未果后,中国于2018年8月将美国光伏产品“201条款”措施诉诸WTO争端解决机构(下文简称DSB)。中美贸易战迫在眉睫。

“232条款”授权美国商务部对特定产品进口是否威胁美国国家安全进行立案调查,并向总统提交报告,由总统决定是否采取最终措施。2018年3月1日,美国政府宣布对进口钢铁和铝产品分别加征25%和10%的关税。面对“232条款”调查,中国采用“WTO诉讼+关税报复”模式予以应对。同年4月2日,中国开始对价值24亿美元的美国输华产品中止关税减让义务,并加征关税,以平衡“232条款”造成的损失;4月5日,中国将美国钢铁和铝产品“232条款”措施诉诸DSB。美国则在WTO提起诉讼,认为中国的反制措施违反WTO协定。中美贸易战全面打响。

与“201条款”和“232条款”不同,“301条款”具有强烈的国别指向性。根据该条款,当美国贸易代表办公室确认某贸易伙伴的某项政策违反贸易协定,或被美国单方认定为不公平、不公正或不合理时,可启动单边性、强制性的报复措施。特朗普政府发动的“301条款”调查主要针对中国,所涉产品价值总额从500亿美元逐步升级到2500亿美元。中国则以对等或比例征收关税的方式还击。中美贸易战至此达到前所未有的规模。

中美贸易战以特朗普政府层层加码关税税率和扩大征税对象为主要特征,且相关美国国内法措施越来越有直接违反WTO规则的迹象。如“201条款”措施尚可依据GATT第19条以及《保障措施协定》等作为合法性依据,“232条款”措施只能寻求GATT第21条项下的安全例外,而“301条款”措施直接与《争端解决谅解》第23条关于多边解决贸易争端的规定相抵触。如上所述,在WTO的制度语境下,关税战更多地体现为法律战。至少在贸易战的初期和中期,中美双方都积极援引WTO条款,并借助贸易争端解决机制指责对方措施违法。作为参照系,WTO规则仍在发挥着不可替代的作用。

(二) 贸易战中国际法的边缘化

就如何面对中国崛起,美国国内一直存在两大路线之争:一派主张全面遏制,认为中国崛起将根本性地挑战美国霸权地位,中美之间势必陷入“修昔底德陷阱”,为维护美国利益必须全方位遏制中国。另一派主张适度包容,认为国际制度有其自身规范牵引力,借助互动、解释和内化等机制,可将中国纳入美国主导的国际秩序,使中国成为负责任的利益相关者。不管是遏制论还是包容论,相关主张均旨在维护美国主导的国际经济秩序,确保美国霸权不受动摇。

尽管理论上存在着应对路线之争,一旦中美间发生贸易摩擦,美国仍会首先参照WTO协定,进行所谓的法律战。究其原因,WTO体制是美国主导下的国际合作产物,经过25年的发展,已然具有高度可操作性,将其作为解决贸易争端的国际法基准具有高度正当性。对于认同多边贸易体系的中国而言,自然也希望在WTO体制内解决争端,通过国际法维护自身合法权益。即便随着中美贸易摩擦的进一步升级,美国开始采取WTO体制所不允许的措施来全面遏制中国崛起,WTO协定仍发挥着不可替代的作用。毕竟,美国仍需借助WTO协定,稳定其与其他WTO成员之间的正常贸易关系。在处理与中国的贸易关系中,将WTO协定作为基准,可以较为准确地评估中美贸易战所涉贸易措施是否偏离现有规则,以及如果偏离,该偏离的性质与程度是否足以动摇WTO制度的根基等。

然而,随着贸易摩擦的深入与扩大,WTO协定越来越被边缘化。美国更多是在“以言成事”的意义

上援引 WTO 规则,将自身描述为贸易战中正义的一方。一旦沦为国际政治斗争的工具,WTO 体制很难再对美国贸易政策施加决定性的影响。

首先,在实体层面,国家安全话语逐渐从例外上升为原则。理论上,美国不仅可出于保护国家安全利益之目的直接采取“232 条款”项下措施,还可将与国家安全利益无直接关联的措施,如“301 条款”措施或“201 条款”措施解读为与国家安全有关,从而援引 GATT 第 21 条项下的安全例外。值得注意的是,2019 年“Russia-Traffic in Transit 案”专家组报告否定了俄罗斯和美国关于 WTO 成员有权自主判定国家安全的主张。基于国际法上的善意原则,专家组认为,成员方如主张安全例外,应满足如下三个要件:第一,相关措施之采取符合 GATT 第 21 (b) 项下的子项要求;第二,确定存在需要保护之“基本国家安全利益”,而非简单地将经济利益重新贴上基本国家安全利益的标签,规避 WTO 条款的适用;第三,相关措施与基本国家安全利益之保护之间存在关联,可被认为是“为保护基本安全例外”所采取的措施。在专家组看来,一旦满足上述条件,则俄罗斯有权决定其措施是否为保护基本安全利益所“必须”。总体而言,“Russia-Traffic in Transit 案”对援引国家安全例外施加了实质性限制,但将“必须”的判断权留给了 WTO 成员。在成员无须承担权衡义务的前提下,很难保证安全例外条款不被滥用。

其次,在程序层面,中美贸易战发生在美国质疑和挑战 DSB,通过持续否定上诉机构人员提名,致使上诉机构名存实亡的特殊时期。上诉案件因缺乏裁决机构而处于未决状态,WTO 争端解决体制难以为多边贸易体制提供可靠性和可预测性。2020 年 3 月,欧盟与包括中国在内的 10 多个 WTO 成员发布部长声明,设立对所有 WTO 成员开放的《多方临时上诉仲裁安排》(下文简称 MPIA),利用《争端解决谅解》第 25 条项下的仲裁机制,暂时替代缺失人员的上诉机构。随着加入 MPIA 成员的增加,成员方对相关 WTO 规则的理解极有可能形成两类解释:美国式解释与 MPIA 解释。由于美国坚决反对 MPIA,中美贸易战的法律战仍将长期停留在自说自话、相互指责、缺乏共识的层面^[2](P137)。

在安全例外常规化以及 DSB 上诉机构“停摆”的双重作用之下,WTO 制度之于贸易争端的法律约束力减弱,很难一如既往地发挥参照和限制作用。随着中美贸易战的深入,WTO 协定条款经常被援引,但很少被认真对待。然而,国际法的边缘化并不意味着法律的退场。贸易属于典型的“国际/国内”事项,贯通国际和国内两个领域。与之相关,贸易法向来包括两个维度:国内法维度涉及一国对贸易的规制,国际法维度涉及对此类规制的国际协调。为稳定其收益预期或既得利益,国际贸易参与者有动力利用国际和国内法律体制,将相关预期或成果权益化。在各国普遍深度干预国际贸易的背景下,贸易参与者的利益诉求最终形成国家规制贸易的法律和政策。为减少贸易保护主义政策对全球福利造成的不利影响,WTO 协定旨在实质性地削减关税和其他贸易壁垒,消除国际贸易关系中的歧视性待遇,促进贸易自由化。由此,全球化市场中贸易参与者的利益之争被转化为国际法和国内法层面的法律权益之争。

面对国际法功能的式微,贸易利益相关者的一个自然的反应是强化现有国内法功能,要求本国采取行动,补充乃至替代国际法边缘化后留下的权力真空和制度空白。就美国而言,其三权分立制度必然影响贸易规制权的行使方式与效果。其中,美国总统所代表的行政权与国会所代表的立法权极有可能发生冲突。因此,即便国际法对美国相关行为失去约束力,也不等于美国行政部门可以“无法无天”,相关贸易措施的出台仍需经受其国内三权分立制度之淬炼。在这一过程中,立法与行政之间的权限之争将实质性地影响相关贸易政策的形成与实施。

二、美国贸易规制与调整援助立法间的制度错配

理论上,为缔订贸易协定,一国政府面临着双层博弈问题:在国际层面,政府代表本国与其他国家或组织博弈,以期达成国际协议;在国内层面,政府与其他国家机构以及国内各利益集团进行博弈,以期获得批准和顺利实施协定^[3](P436)。三权分立制度则增加了美国政府双重博弈的复杂性和难度。究其原因,是贸易事项涵盖面较广,涉及美国国会、总统乃至最高法院的权限存在交集。为维护自身利益,各利

益集团自然会充分利用可能出现的权限之争,对贸易协定的缔结、批准和实施工施加影响。

受制于双层博弈和三权分立,参与各方主要围绕贸易协定的两项指标展开争议:一是效率指标,即贸易协定是否会提高美国贸易所得;二是公平指标,即国际贸易所得是否在国际以及国内层面公平分配。按新古典经济学理论,贸易自由化会或多或少提高一国贸易所得,很难成为严肃的政策话题。真正值得争论的是贸易所得的公平分配。二战之后,特别是20世纪80年代以来,美国主要依赖嵌入式自由主义来建构符合自身公平分配理念的国际贸易体制。然而,在国内实施层面,美国逐渐偏向了新自由主义,由此导致贸易自由化政策与其国内调整援助立法之间渐行渐远。

(一) 贸易规制的权限之争

在美国三权分立制度下,贸易规制权由国会和总统分享。不同分析范式下,贸易规制被赋予不同的政策目标、法律性质,对应着不同的主导机构。美国国内经济范式认为,贸易政策附属于国内经济事项,依据《美国宪法》第1条,应由国会主导贸易政策;外交事务范式则认为,贸易政策附属于外交事务,依据《美国宪法》第2条,应由总统主导贸易政策。美国200多年来的贸易政策史可以说是一部国会与总统争夺贸易规制主导权的斗争史。

自立国至20世纪初,美国奉行孤立主义外交政策,贸易规制具有鲜明的立法主导特征。《美国宪法》第1条授权国会采取多种工具制定贸易政策。在整个19世纪,贸易政策几乎等同于关税,而关税之核心目标——增加财政收入、保护本国产业等——均与国内经济有关。罗斯福新政之前,国会牢牢把握着贸易政策的决策权,并特别体现在对关税和条约缔结与退出的权力控制之上。

进入20世纪,美国开始采取全球扩张的霸权主义外交政策,贸易规制向行政主导倾斜。除《美国宪法》第2条为总统行使外交事务权力提供法律依据之外,国会的广泛授权和联邦最高法院的认可也起到推波助澜的作用。1934年,国会颁布《互惠贸易协定法案》(下文简称RTAA),授权总统在贸易协定中下调进口关税,赋予了行政部门前所未有的权力。同期,通过一系列重要案件,联邦最高法院不仅认可国会授权的合法性,还基于政治问题学说,实现了“外交事务例外主义”的宪法学说转型。除法律因素之外,二战后美国经济长期繁荣,特殊的冷战局势为此类范式的确立提供了经济基础和政治语境。比如,基于冷战之考虑,尽管预见到难以获得国会批准,杜鲁门总统仍依据RTAA的授权加入多边GATT。GATT这一特殊起源强化了美国总统之于贸易政策的控制权,同时给国会制造了难题:国会或是主张自身关于贸易政策的优先权,或者承认总统的主导地位。

在贸易规制由立法主导向行政主导的转型期间,美国国会一边授权,一边限制,但很难阻止总统权力的膨胀。如在1962年的《贸易扩展法案》中,一方面,美国总统获得了总括性减让税率的授权;另一方面,国会创设了特别贸易代表,授权其进行贸易谈判,以减少一般性外交政策之于贸易政策的影响。同时,国会拒绝授权总统就非关税壁垒达成贸易协定,因为后者直接影响到国内经济利益以及相关国内法的实施。又如在1974年《贸易法案》中,一方面,国会特设“立法否决条款”,允许国会推翻特定行政行为,促使行政部门保护美国生产者;另一方面,为增强行政部门贸易谈判的可信度,授权总统可就减让非关税壁垒缔结协定,并且国会同意通过“快车道”程序批准此类协议。基于上述规定,总统可以避免《美国宪法》第2条关于缔结条约的特殊规定,转而依据该法第1条缔结“国会—行政协议”,同时,借助“快车道”程序,美国政府谈判的可信度得到提升^[4](P1497)。

20世纪80年代,美国国内经济出现严重衰退,贸易逆差大幅增加,贸易政策面临诸多不确定性。内外交因为总统扩大贸易规制权提供了良机。1983年,联邦最高法院判定“立法否决条款”违宪,致使国会丧失了一个钳制政府贸易规制权的工具。面对新情况,国会仍维持其一边授权、一边限制的策略,推动行政部门更为积极地保护美国经济与美国工人。在1988年《综合对外贸易和竞争法案》中,一方面,国会授权总统缔结关税协定,以及在“快车道”程序下就非关税协定进行谈判;另一方面,该法还要求行政

部门提供一系列报告,以及要求美国贸易代表对他国限制美国市场准入以及违反贸易协定的行为实施报复等。20世纪90年代,随着东欧剧变和冷战结束,美国独霸世界的局面初步形成。基于美国国内法授权,美国政府放弃了20世纪80年代所普遍采取的临时进口限制措施,转而寻求与他国签订贸易协定,削减贸易壁垒。在此期间,美国不仅签署了《北美自由贸易协定》(下文简称NAFTA协定),还完成了乌拉圭回合谈判并创建了WTO。

WTO的成立再一次强化了美国贸易规制的行政主导特征。虽然1994年《乌拉圭回合协定法》试图限制总统在WTO中的代表权,但是,WTO成员的关于WTO事项的决策通常被视为典型的外交行为,由行政部门裁量。当磋商无果时,美国总统完全可依据自身外交特权作出相关决定。可以说,国际贸易规制的国际组织化加快了贸易政策与美国国内事项的脱钩。在20世纪末,长达200多年的美国贸易规制权限之争以行政主导而告一段落。

(二) 嵌入式自由主义贸易理念

国会与总统之间的贸易规制权限分工只是美国贸易法复杂图景中的主线条而已,受不同时期贸易理念的影响,贸易法还呈现出不同的色调。正是特定权限与特定贸易理念的双重叠加,才大致形成一个可被辨别的美国贸易法全景。

与权限之争不同,特定贸易理念的提出和落地需要恰当的时机和触发事件。20世纪80年代是美国贸易政策史上最艰难的时期之一^[5](P560)。其时欧洲和日本崛起,冲击着美国的经济主导地位。盛行一时的霸权稳定论将贸易视为一种零和游戏。即便贸易自由化有助于提高一国绝对贸易所得,只要两国之间的相对所得存在差异,就会影响到国际权力结构的稳定,进而导致国际经济体制的崩溃。按此理论,美国衰落意味着布雷顿森林体系难以为继,美国应采取重商主义贸易政策维护自身利益。

与霸权稳定论不同,嵌入式自由主义认为,只要社会目标维持不变,即使霸权更迭,国际体制依然可维持不变。申言之,国际体制变迁受权力与社会目标两个要素影响。根据两者是否发生变化,国际体制变迁可表现为积极共变下新体制的稳固确立、消极共变下旧体制的彻底崩溃、权力不变下体制内容的变迁、社会目标不变下体制形式的变迁等四类^[6](P404)。理论上,只要新的霸权继续认可现有社会目标,国际体制的规范框架和实质内容仍可维持不变。在此情况下,美国仍可维持原有的贸易政策。

除指出国际经济体制并不必然随着国际权力结构变动而变迁之外,嵌入式自由主义还指出,不同于19世纪英国主导的自由放任主义,二战后由美国主导的国际经济体制是多边主义与国家干预主义相妥协的产物。该体制一方面承认一国有权干预经济,实现国内社会和经济稳定;另一方面反对一国采取单边主义措施,造成负外部性。与霸权稳定论相比,嵌入式自由主义关于二战后国际经济体制的描述更接近社会现实。该体制并未将跨境经济活动孤立出来,一味地要求国内政策服从于市场导向的国际货币或国际贸易纪律,而是承认国内政策的正当性,并建构一种与国内社会稳定相符合的多边体制。如正是因为国际层面上有协调各国国内贸易规制之需要,WTO才应运而生。在嵌入式自由主义贸易理念下,各国签订贸易协定的主要目标从来都是贸易自由化,而非自由贸易。而能够决定一国贸易自由化程度大小的决定性因素从来都是源于国内,而非国际。

除了能够客观描述国际经济体制现状之外,嵌入式自由主义还具有重要的规范指导价值。即一旦承认贸易自由化需要嵌入国内社会稳定政策之中,则意味着一国在推行贸易自由化时需要考虑其对国内社会稳定的影响,反之亦然。具体到政策层面,这意味着:一方面,基于比较优势,一国可通过贸易自由化获利;另一方面,基于国内社会稳定之需要,一国可通过国内调整政策应对贸易自由化带来的冲击。相对于可能引起剧烈社会动荡的自由贸易政策而言,此类贸易自由化政策相对安全。

对于美国国会而言,嵌入式自由主义为其介入行政主导的贸易政策提供了有力的理论支撑。如上所述,囿于权限,美国国会很难对贸易协定本身以及相关实施条款施加实质性限制。为提高参与度,美

国会转而采取两步走策略:第一步,承认行政主导的贸易自由化,确保相关贸易协定将提高美国整体社会福利;第二步,通过立法主导的方式,制定国内经济政策和法规,以再分配的方式消除贸易自由化的不利影响。理论上,这种将“做大蛋糕和切分蛋糕”分两步走的做法有利于美国国会和总统各司其职,提高效率。但是,嵌入式自由主义贸易理念自身的平衡性和妥协性,决定了要真正实现效率与公平的结合,需要满足如下两个严苛的前提条件:在国际法层面,存在一个相对稳定的国际法体制,确保贸易自由化参与方获利,同时,允许其寻求正当例外;在国内法层面,存在一个灵活的国内法体制,确保贸易所得的公平再分配,并根据具体情况,随时调整。如前所述,美国主导的国际经济体制已经为各国国内政策留下了足够空间,即便美国霸权衰落,相关体制依然可以维持不变。对于美国而言,真正的挑战来自其国内法层面。

(三) 新自由主义实施框架

嵌入式自由主义仅为二战后美国主导的国际经济体制及其变迁提供了一个理论框架。相关国际经济体制包括哪些规范内容以及采取何种实现方式等,均依赖于具体情形而定。在国际层面,嵌入式自由主义只能指出相关国际经济体制将体现霸权国的偏好,无从进一步确定该偏好将在何种程度上影响国际经济体制的具体内容;在国内层面,嵌入式自由主义允许各国基于不同的国内政策偏好,在国际经济体制允许的范围内协调国际经济自由与国内社会稳定之间的关系,由此导致实施框架存在千差万别。国际体制上的霸权国印记与实施框架上的国别印记增加了嵌入式自由主义在实施中的复杂性。

身为战后国际经济体制的霸权主导国,美国面临着如何协调国际经济自由与国内社会稳定的难题。就在嵌入式自由主义理论提出并获学界赞誉之际,美国里根政府正大力推行所谓的“新自由主义政策”。其核心要点包括:推崇市场自我调节,反对国家干预;维护私有产权,反对公有制;维护美国主导下的自由经济体制,反对发展中国家建立国际经济新秩序的提议;主张福利个人化,反对福利国家,强调保障的责任由国家向个人转移。究其本质,新自由主义是在凯恩斯主义基础上,通过“正反合”辩证过程,回归古典自由主义的现代自由主义^[7](P39)。上述核心要点构成了“华盛顿共识”主体部分,并作为改革范本在全球推广。

姑且不论“华盛顿共识”在拉美国国家引发的恶劣经济后果,其对美国如何处理国际经济自由与国内社会稳定的关系也造成了不良影响,并客观上形成了贸易自由化一骑绝尘、美国国内调整政策踟躇不前的脱钩局面。具体而言,在嵌入式自由主义贸易理念之下,效率和公平价值分别对应着两步走策略的不同步骤:第一步着眼于效率,鼓励各国缔结国际贸易协定,促进全球福利的增长;第二步着眼于公平,允许各国通过国内政策处理贸易自由化的分配效应。只有两个步骤相互配套,才能真正实现经济自由与社会稳定的协同发展。问题是,新自由主义将贸易促进增长视为自明之理,对分配政策持不可知论。即使国内调整政策未定,新自由主义拥趸也会要求单边推进贸易自由化,从而导致制度错配,引发利益受损集团对贸易自由化的强烈不满。

就美国贸易法而言,相关制度错配突出地体现在,立法主导型的贸易调整援助计划(下文简称TAA计划)很难与行政部门主导的国际贸易协定谈判同步,导致贸易自由化的收益和成本不能被公平地享有和分担。自1962年起,依据《贸易扩展法案》,美国将国际贸易自由化政策与国内工人和产业援助政策相分离。前者由行政部门主导,最终成果体现为与其他贸易伙伴缔订的贸易协定,后者由立法主导,最终成果体现为国会通过TAA计划。表面上,这一脱钩过程符合嵌入式自由主义的贸易理念:行政与国会各司其职,各自制定和执行相应的政策,似乎可促进美国总体福利的提高以及分配的公平。然而,基于如下两个方面的原因,嵌入机制往往有名无实^[8](P175)。

首先,在法律层面,贸易自由化和TAA计划所受法律约束的程度不一。借助成熟的国际贸易协定和国际组织机制,贸易协定中体现的自由化承诺具有国际性和延续性,美国行政部门可通过最惠国待遇

条款将之扩张适用于新贸易伙伴,法律制度成本相对较低。而 TAA 计划具有国内性和临时性,援助的对象、数额和期限等需要国会一而再、再而三地谈判和授权。《美国宪法》第 1 条第 9 款规定:“除了依照法律的规定拨款之外,不得自国库中提取任何款项。”联邦最高法院将这一拨款条款解读为:只有得到国会授权,相关公共资金的花费才是适当的,而非只要国会不禁止,即可花费相关公共资金。对于类似于 TAA 计划的特定项目拨款,法律程序上需满足两个步骤:一是相关拨款必须获得授权;二是国会必须实际拨付该笔款项。由于涉及敏感的公平分配问题,且受制于宪法对财政拨款能力的严格限制,TAA 计划的维持成本会越来越高。

其次,在政治层面,与贸易自由化议题相脱钩导致 TAA 计划失去了谈判平衡筹码。在此前的贸易授权中,美国国会通常会将 TAA 计划与贸易协定谈判授权相挂钩,为获得授权,以总统为代表的行政部门有足够动力推动国会通过 TAA 计划,并予以执行。随着贸易自由化政策与国内社会稳定政策脱钩,除非存在新的贸易协定谈判授权,否则 TAA 计划的通过和实施只能求助于自身的合理性与可行性。而在“新自由主义”盛行的年代,美国国内再分配方案的合理性一直饱受争议。受党派政治影响,TAA 计划往往被当做“政治足球”,经常面临缺乏足够资金、甚至被完全忽视的窘境。

因此,从效率的角度,两步走策略有助于缓解贸易自由化和美国国内社会稳定等诸多政策间的冲突问题。如国内分配问题适于在国内通过民主程序解决,贸易自由化适于在国际通过各国谈判作出相应承诺来推进。但是,将原本相互牵制的政策脱钩,忽略其面临的不同法律和制度限制,TAA 计划很可能难以保持与贸易自由化进程同步。申言之,在国际层面,因为不受 TAA 计划的羁绊,美国政府更容易就贸易自由化作出国际承诺;在国内层面,因缺乏贸易协定谈判授权作为筹码,国会很难顺利通过 TAA 计划。该制度性错配导致贸易自由化承诺很难嵌入其国内社会稳定的框架之内。随着美国国内利益团体对两步走策略及其所表征的嵌入式自由主义贸易理念失去信心,整个美国贸易体制的正当性受到质疑。

三、美国制度错配的“内病外治”方案及对中国的影响

美国国内制度错配致使嵌入式自由主义贸易理念只停留在理论层面。因缺乏灵活的国内机制来缓和贸易自由化带来的冲击,嵌入式自由主义无限接近新自由主义。问题是,一味地追求贸易自由化,必然会在国际和国内层面累积大量矛盾。当一国内经济政策难以解决贸易所得的公平分配问题时,相关争议势必反噬新自由主义的贸易自由化进程。就国际贸易制度而言,上述作用与反作用主要体现在 WTO 制度由盛转衰的历程之中。随着中国迅速崛起,国际层面的贸易相对所得问题受到美国社会的空前关注,新自由主义面临巨大危机。为应对国际经济体制可能出现的重大变迁,美国做了多种制度尝试。近期,无论是奥巴马政府推行的新嵌入式自由主义,还是特朗普政府力主的新重商主义,均意图将国内矛盾转嫁给外国,此“内病外治”方法不仅效果有限,也扰乱了正常国际贸易活动。

(一) 新嵌入式自由主义方案及对中国的影响

根据嵌入式自由主义理论,只要相关社会目标——贸易自由化——保持不变,霸权变更无碍国际经济体制的稳定。依据该理论,除非中国崛起不会动摇美国的霸权地位,或是中国崛起将恪守所谓的“华盛顿共识”,否则国际经济体制将因中国经济腾飞而发生重大变革。

当前,一方面,中国 GDP 与美国 GDP 的差距逐年缩小,这种量变很有可能引发权力结构的质变;另一方面,中国的政治经济体制决定了其不能认同所谓的“华盛顿共识”。由此,在美国眼中,中国对美国霸权的冲击不仅体现在权力结构方面,也体现在意识形态方面。中国崛起的独特性在于,其政治意识形态、经济社会体制以及历史文化传统自成一统,很难被完全纳入现有的国际体制。根据《宪法》,中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征;社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制;国有经济即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。该经济体制下,国有企业被赋予特殊的历史使命,在关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施领域占

主导地位。加入 WTO 并未改变中国特色社会主义市场经济的本质。正如在《加入议定书》中,中国代表表示,中国为恢复其 GATT 缔约方地位和加入 WTO 协定所作的一贯努力符合其通过经济改革建立社会主义市场经济的目标及对外开放的基本国策。

中国加入 WTO 谈判期间,以美国为首的西方国家已采取措施,试图利用 WTO 体制限制中国特色社会主义市场经济对国际经济体制的影响。除 WTO 协定外,WTO 成员还利用《加入议定书》特别条款给中国施加额外义务。加入 WTO 后,中国进行了大规模的深化市场经济体制改革,新体制不仅要求发挥市场在资源配置中的基础性作用,同时要求进一步巩固和发展公有制经济,完善国有资产管理体制,深化国有企业改革。改革后的经济管理体制和市场运行机制与 2001 年中国加入 WTO 时大有不同。通过深化涉外经济体制改革,全面提高对外开放水平,中国现有经济体制已基本适应加入 WTO 后的国际法律环境。以补贴及公共机构的认定为,根据《补贴与反补贴协定》(下文简称 SCM 协定)第 1.1 条,如果在一成员领土内,存在由政府或任何公共机构提供的财政资助,并因此而授予一项利益,则构成协定项下的补贴。随着中国行政管理体制、国有企业和国有资产管理体制、金融体制改革的初步完成,政企不分、国家微观介入企业市场经营的问题解决取得阶段性成果。欧美等国难以继续将国有企业直接认定为 SCM 协定项下的公共机构。

根据嵌入式自由主义理论,如果中国所追求的社会目标不再是市场资本主义下的贸易自由化,则随着中国崛起,必然使得当前的国际经济体制难以为继。鉴于美国霸权相对衰落,在 WTO 争端解决机制和立法机制难以对中国行为施加有效限制的情况下,另起炉灶再造一个排除中国的新国际经济体制成为美国维持霸权的合理选项之一。与 20 世纪 80 年代的嵌入式自由主义贸易理念类似,该新的贸易理念仍旨在协调贸易自由化与国内社会稳定之间的关系,但不再采取两步走的策略,而是利用国际协定,在国际层面统一解决矛盾,此即新嵌入式自由主义。

在实践层面,上述新嵌入式自由主义贸易理念较为鲜明地体现在美国主导的《跨太平洋伙伴关系协定》(下文简称 TPP 协定)谈判之中。在 2015 年美国的国情咨文中,奥巴马认为中国会重写贸易协定规则,“使美国的工人和商业处于不利地位”,国会应授予其权力,与亚洲和欧洲达成新的“自由且公平”的贸易协定。尽管中国未曾参与 TPP 协定谈判,中国影响随处可见。TPP 协定第 14 章(电子商务)、第 16 章(竞争政策)以及第 17 章(国有企业和指定垄断)突破了 WTO 协定现有规定,直指中国经济管理体制的核心。

就国有企业问题,针对政府对国有企业的补贴以及通过国有企业发放的补贴,TPP 协定作出特别规定。首先,TPP 协定第 17.1 条明确界定了国有企业的判断标准,即主要从事商业活动,一缔约方在其中拥有 50% 以上的股份资本,或通过拥有者权益控制 50% 以上投票权的行使,或拥有任命大多数董事会成员权利的企业。其次,TPP 协定第 17.6 条禁止 TPP 协定成员直接或间接为国有企业提供非商业援助,损害其他 TPP 协定成员的利益。据此,通过国有企业提供的非商业援助也会被认定为补贴。

就竞争政策问题,中国《反垄断法》的规定及执行有其特色。首先,在宗旨方面,除传统的提高经济运行效率、维护消费者利益之外,还包括“社会公共利益,促进社会主义市场经济发展”;其次,在适用范围方面,《反垄断法》第 7 条规定将部分国有企业的经营活动排除在反垄断实施范围之外。与美欧等国的反垄断法和竞争法相比,中国《反垄断法》更具混合特色,进而引发了美国对中国政府是否会歧视性执法的担忧。TPP 协定第 16.1.1 条强调,国内竞争法应以“提高经济效率和消费者福利”为宗旨,间接限制了中国《反垄断法》的多元化诉求。

就电子商务问题,中国侧重于从维护网络安全的角度加以规制^[9](P2)。如《网络安全法》第 23 条规定,只有经由机构安全认证或者安全检测合格后,网络关键设备和网络安全专用产品方可销售或者提供。该法第 37 条要求关键信息基础设施的运营者在中国境内运营中收集和产生的个人信息和重要数据

应当在境内存储。前者涉及外国技术公司是否需要提交密钥以及源代码,后者则直接增加了运营成本。TPP 协定第 14.11.2 条规定了电子信息自由跨境流动原则,第 14.13.2 条禁止数据本地化措施,即一国不得将使用或设立当地设施作为允许商业运营的前提。

除此之外,TPP 协定还纳入了劳工章节。其中,关于劳工标准的实体性规定包括三个方面:其一,最低国际标准。TPP 协定第 19.3.1 条规定,成员方应在其法律、法规及相关实践中采纳和维持 1988 年《国际劳工组织宣言》所载明的 4 项基本劳工权利。其二,各国国内标准。TPP 协定第 19.3.2 条规定,成员国应在其法律、法规及相关实践中规定可接受的工作条件,涉及与最低工资、工作时长、职业安全及健康相关等方面。其三,双边协定标准。美国分别与文莱、马来西亚和越南签订的有关劳工事项的双边协定,后者需修改其各自国内相关劳动法律和法规,并在规定期限内达到 TPP 协定规定的劳工标准。除要求成员国遵守劳工标准外,TPP 协定还规定了相关标准的域外效力。根据 TPP 协定第 19.6 条,成员国采取适当措施,“阻止从其他来源进口全部或部分通过强迫或强制劳动(包括强迫或强制童工)生产的产品”。通过上述规定,借助 TPP 协定区域的庞大市场的吸引力,美国可影响非 TPP 协定成员国的劳动标准,进而缓解美国因其国内调整援助政策不力导致的社会不稳定压力。

总体而言,通过细化国有企业、竞争政策和电子商务三个方面的规则,奥巴马政府主导的 TPP 协定在澄清 WTO 协定规定之余,还对缔约方提出新的要求。而将劳工标准国际化并域外适用,可大幅度提升美国贸易伙伴的劳动力成本,减轻美国劳工面临的竞争压力,进而缓解贸易所得在美国国内分配不公平产生的社会问题。考虑到 TPP 协定缔约方拥有庞大市场,一时之间,中国陷入两难:或是被排除在外,或是被迫接受新的贸易规则。

(二) 新重商主义方案及对中国的影响

特朗普就任美国总统后,美国政府开始采取更具孤立主义和保护主义倾向的新重商主义贸易政策,中美之间的贸易摩擦从规则之争转向了结果之争。新重商主义的最新版本为特朗普的“美国优先论”。在该规范性叙事下,贸易就是一个争夺资源的零和游戏,输赢主要通过两大指标——双边贸易赤字以及失业来衡量。“美国优先论”的政治卖点之一是,如果国会不能处理好贸易自由化带来的公平分配问题,则总统将会动用自身权力来解决之。如上所述,在美国宪法下,总统虽无权拨款,但可通过增加贸易壁垒以及修改、退出或适用贸易协定等方式,影响贸易伙伴的行为。

“美国优先论”认为,美国工人的工作构成一种财产性权利,因受到发展中国家“不公平”的贸易实践,如出口补贴、汇率操纵、较低产品安全和环保标准等的影响,境内工作机会大量减少,而其他国家特别是中国的工作机会相应增加,构成对美国工作的“偷窃”。将工作视为财产的隐喻并不新奇。对于普通个体而言,工作不仅仅是谋生的手段,更直接关涉自我定位、身份认同、团体归属等,构成人生重要组成部分。当此类工作受外界因素冲击而“丢失”时,其内心感受类似于财产的丧失。如果将此类失业归因于他国政府积极作为、本国政府保护不力时,财产丧失感更为强烈。问题在于,隐喻固然有助于形象地传达思想,也会扭曲真相。基于个人感受,将工作机会财产化,犯了还原主义错误,而使用“偷窃”一词本身带有明显的价值判断痕迹,非但无助于分析失业的原因,反而会误导民众,盲从政府采取的错误应对措施。

考诸特朗普政府所采取的诸多贸易措施可以发现,工作作为财产的隐喻已经产生重大的政策影响。依据“美国优先论”的逻辑,既然美国工作因为贸易自由化而丢失,则自然可以通过限制进一步自由化乃至扭转自由化进程的方式将工作“拿回来”。自就任总统以来,特朗普通过退出、修改或滥用贸易协定的方式,实质性地削弱了美国关于贸易自由化的国际承诺。首先,对于尚未生效的 TPP 协定,特朗普政府不再寻求国会批准,而是直接退出。其次,对于已生效的韩美贸易协定和 NAFTA 协定,特朗普政府主张修改其中条款,降低其贸易自由化程度。如在旨在替代 NAFTA 协定的《美墨加协定》(下文简称 USMCA 协定)第四章,相关规定直接确定了汽车工人的最低时薪,凸显了特朗普政府利用 USMCA 协

定迫使美国汽车产业海外生产线迁回美国本土的意图。最后,对于WTO协定,一方面,特朗普政府利用协商一致机制,连续否决上诉机构人员提名,致使DSB停摆,导致诸多涉美法律争议悬而未决;另一方面,特朗普政府打破多年禁忌,援引“232条款”,以保护国家安全为由,对外国输美产品加征关税,保护美国早已在国际市场中丧失比较竞争优势的制造业。

除失业问题外,最为“美国优先论”关注的就是双边贸易赤字问题。在经济全球化已经进入全球价值链阶段的大背景之下,不同行业间最终产品交易不再构成跨境交易的主要对象,更多的国际贸易发生在同一行业乃至同一跨国集团之内,双边贸易赤字很难真正代表贸易所得在两国之间的相对分配问题。尽管如此,“美国优先论”仍坚持将是否存在贸易逆差作为判断相关贸易关系是否“公平”的标准。根据这一简单粗暴的结果导向标准,只要双边贸易出现赤字,顺差国即被认定违反公平规则,必须作出调整,以维护与美国的贸易平衡。在“美国优先论”下,失业与贸易赤字构成一个问题的两面:贸易赤字之所以应该避免,是因为出口可以创造就业,而进口会消灭就业。照此逻辑,消灭贸易赤字相当于增加就业。为消除贸易赤字,特朗普政府采取了诸如自动出口限制、地区或价值含量要求以及进口承诺等贸易限制措施。其中,进口承诺尤为突出地体现在2020年1月15日签订的《中美经济贸易协议》之中。该协议第6.2条规定中国应扩大自美采购和进口制成品、农产品、能源产品和服务不少于2000亿美元。从体制建设的角度分析,上述措施并不符合交易自由的市场规则,美国长期存在的贸易逆差也不会因为中国购买大量美国产品或服务而神奇地消失。

就其核心内容以及衡量贸易输赢的标准而言,“美国优先论”可以说是重商主义在当代的翻版。根据该强盗逻辑,相关贸易协定的退出、修改和适用必须以美国占优而告终。面对这一霸权主义行径,中国很难继续与美国就经贸问题深入合作。中美贸易战大有进入持久战的趋势。时至2020年,新冠肺炎疫情暴发,全球经济遭受甚于2008年金融危机的经济打击,国际贸易局势波诡云谲。受疫情影响,中国很难完成其在《中美经济贸易协议》中作出的进口承诺。与此同时,身处大选年的特朗普受内政外交所困,无意继续推进第二阶段经贸协定的谈判。随着拜登当选新一届美国总统以及《区域全面经济伙伴关系协定》的签订,国际贸易形势发生有利于中国的结构性变化,这为中美高层思考如何解决其间的贸易摩擦创造了难得的冷静期。

总结奥巴马政府和特朗普政府对外贸易策略可以发现,两者均充分利用了总统关于贸易协定和对外关系的权限,通过转嫁内部矛盾的方式缓解贸易自由化对国内社会稳定的冲击。有所不同的是,奥巴马政府重在“建设”,即试图通过签订TPP协定,在国际层面重写贸易规则,限制中国在贸易中发挥制度优势;特朗普政府重在“破坏”,即借助现有的国会授权条款,或提高关税,或退出、修改贸易协定,以实现降低贸易赤字、减少失业人口的具体目标。虽然此类贸易措施,特别是与贸易协定有关的措施,形式上符合美国宪法的规定^[10](P1245),但要想真正实现其预期目标,需要满足两个前提要件:一是获得国会充分授权,二是被贸易伙伴接受。当前,奥巴马和特朗普均将其总统外交特权发挥到极致。无论是奥巴马将国内劳动政策纳入国际贸易协定,还是特朗普退出贸易协定以及滥用国家安全条款等行为均已经引起美国国内政治反弹,在此情况下,总统很难继续获得国会的充分授权。而从TPP协定谈判的历程以及特朗普上台之后引发的国际贸易争端来看,世界各国对于美国滥用单边主义贸易政策行为的容忍度有限。因此,受制于美国的权力分立以及国际社会的一致反对,无论是新嵌入式自由主义还是“美国优先论”,均将不可避免地走向衰落。

四、中国未来应对美国单边主义的策略

当前,中美贸易战一般被放置在WTO体制下加以分析,相关结论颇具启发性,却无意中遮蔽了引发中美长期贸易摩擦的真正原因。随着WTO体制越来越被边缘化,美国国内法相关制度安排对中美贸易战的决定性影响开始显现。受传统的嵌入式自由主义贸易理念影响,经过长期实践,美国已在国内法

层面形成了政府主导对外贸易政策、国会主导国内援助调整政策的权限配置格局。然而,由于实践中存在制度错配,贸易自由化进程与国内社会稳定政策之间很难实现同步。借助高度组织化的国际条约机制,国际经济活动非但未能嵌入美国国内社会生活,反而要求其国内政策作出改变来适应贸易自由化的要求。该制度错配决定了美国国内分配不均问题将日益突出,并最终反噬其贸易自由化成果。

随着中国加入 WTO 与经济崛起,美国主导的国际经济体制也受到影响。基于嵌入式自由主义,美国非但不反思自身国内法根源问题,反而将中国崛起视为引发国际经济体制变迁的决定性因素。为维护现有的国际体制,奥巴马政府以攻代守,试图通过缔订 TPP 协定的方式将中国排除在外,重写国际贸易规则。特朗普政府以退为进,试图通过退出 TPP 协定、重写 USMCA 协定以及提高关税等方式,减少美国贸易赤字和失业人口。两类遏制中国的策略虽有规则导向和结果导向之分,但其目的基本一致,均旨在维护美国在国际经济体制中的霸权地位。问题是,在美国三权分立体制之下,总统利用其外交事务特权,通过缔订贸易协定或采取单边主义措施等方式来解决其国内分配不均的问题,已然达到了其权力极限。相关政策的实施不仅未能达到预期效果,也会招致其他国家的贸易报复。在此情况下,美国三权分立制度的局限性显露无遗。

表面上,美国近期所面临的内外交困,似乎肇因于特朗普政府若干不当政策,实则是因为嵌入式自由主义与美国国内法制度难以匹配所致。如果一国不能在国内层面很好地处理贸易所得的公平分配问题,相关负面效益迟早会传递到国际合作层面。考虑到国际经济效率与国内公平分配问题本来就密不可分,以及美国国内法难以就贸易规制权作出重大结构性调整等事实^[11](P1820),美国总统利用手中外交特权,将国内矛盾转嫁给主要贸易伙伴很可能仍将是一种常态。中美贸易战的美国法根源决定了即便新任美国总统上台,释放所谓多边主义信号,中美之间的国际合作仍将受制于诸多制度因素,难以深入和全面。

与带有孤立主义和单边主义倾向的新重商主义相比,奥巴马首倡并极有可能被拜登承继的新嵌入式自由主义对贸易的限制更为隐蔽,也更为深远。对于中国政府而言,奥巴马政府联合多国签订 TPP 协定,名为多边主义,实则将中国排除在外,不仅不公平,也不符合国际贸易的效率原则,理应受到国际社会的谴责与抵制。2020年11月21日,习近平总书记在20国集团领导人第15次峰会上的讲话为国际社会应对美国霸权主义贸易战略指明了方向。讲话指出,面对复杂国际形势,世界各国应该遵循共商共建共享原则,坚持多边主义,坚持开放包容,坚持互利合作,坚持与时俱进。为完善经济全球化的治理架构,“要坚定维护以规则为基础、透明、非歧视、开放、包容的多边贸易体制,支持世界贸易组织改革,增强其有效性和权威性,促进自由贸易,反对单边主义和保护主义,维护公平竞争,保障发展中国家发展权益和空间”^[12]。其中,开放包容在一定程度上回应了经济活动如何嵌入社会结构的世纪难题。与美国损人利己的单边主义贸易策略不同,中国的包容性多边主义方案更注重互利合作以及保障发展中国家的发展权益和空间。只有在此基础上,各国才有可能认真考虑如何通过国际合作来协调贸易自由化与贸易所得公平分配问题。

为推行开放包容的多边主义,反对美国单边主义,中国政府可在三个层次逐步递进,开展国际合作,防止美国的“内病外治”策略继续在国际层面蔓延。

第一层次,作为试探性策略,中国政府应当将 WTO 作为解决中美贸易摩擦的首要场所,与各国一道,促使 DSB 上诉机构早日恢复正常运转。如前所述,美国即使在频频退出国际条约的特朗普时代,也没有放弃其 WTO 成员身份,这足以说明, WTO 体制仍是当代国际贸易不可或缺的制度基础。随着美国贸易代表莱特希泽的离任, DSB 上诉机构极有可能迎来“复活”良机。中国政府可将美国政府是否同意 DSB 上诉机构人员人选视为试金石,判断拜登式多边主义的成色。

第二层次,作为防守性策略,中国政府需呼吁各成员国在国内全面落实《区域全面经济伙伴关系协

定》(下文简称 RCEP 协定)。RCEP 协定有助于强化 15 个成员国市场的深度融合,防止美国单边主义措施对中国国内产业的冲击。中国越是扩大与其他国家的深度合作,中美贸易摩擦对中国的影响就越小。与之相关,中国贸易多边主义的成就越大,美国继续维持单边主义贸易措施的制度成本也就越大。

第三层次,作为进攻性策略,中国政府可积极考虑加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(下文简称 CPTPP 协定)。就在上述 20 国集团峰会讲话的前一日,中国国家主席习近平在 APEC 领导人非正式会议上表示,中方将积极考虑加入这一表态再次申明了中国坚持多边主义,促进经济全球化的一贯立场,并首次明确了推动贸易多边主义进程的具体实施路径。考虑到美国政府曾全程参与且主导了 CPTPP 协定的前身暨 TPP 协定的谈判过程,中国上述表态颇有深意。

在保证 WTO 体制主导地位不变、RCEP 协定能够迅速落实的前提下,中国政府将拥有较大的政策空间来权衡是否加入以及如何加入 CPTPP 协定。基于 CPTPP 协定的特殊性,中国政府应处理好如下两个方面的问题:

一是对于 CPTPP 协定本身,应从提升多边贸易体制包容性的高度,客观评价 CPTPP 协定之于 WTO 协定和 RCEP 协定的进步性与局限性。开放包容的贸易多边主义意味着各国有权自主确定国内经济政策,通过最适合本国国情的方式解决好贸易自由化与国内社会稳定之间的关系。但是,相关解决方案不得违反 WTO 协定,也不得随意转嫁贸易自由化风险。如上所述,基于嵌入式自由主义,奥巴马政府在 TPP 协定的章节中植入了诸如电子商务、竞争政策、国有企业以及劳工保护等规则,此类规则不仅直接限制了缔约方在相关领域的国内规制主权,还具有显著的贸易自由化风险转嫁效应。因此,在中国加入 CPTPP 协定谈判的过程中,必然会涉及是否接纳相关敏感条款的问题。中国政府可从妥当安置经济效率和分配正义两类价值的高度,综合统筹国内治理和国际治理两个层面,考虑将某些国内分配事项转移到国际层面的合理性和可行性。

二是对美国可能加入 CPTPP 协定及其影响应有所准备。CPTPP 协定是美国不再寻求加入 TPP 协定的历史产物。对于拜登政府而言,加入现有 CPTPP 协定远比议定新贸易协定的制度成本更低。值得注意的是,拜登提名的美国贸易代表——凯瑟琳·戴曾参与过 TPP 协定相关工作,并在任职国会众议院筹款委员会首席贸易顾问期间,代表民主党与特朗普团队进行谈判,要求特朗普政府对 USMCA 协定中的劳工和环境部门内容进行修改。可以推断,即使美国重返多边主义,仍大概率地会带有新嵌入式自由主义印记。如同缔订 TPP 协定时,美国已然针对中国独特的经济体制,在协定文本中作出了诸多限制规定;在考虑加入 CPTPP 协定时,中国也应考虑到美国国内法根源所引发的特殊政策冲突,评估相关条款能否缓解美国国内矛盾,以及美国加入 CPTPP 协定可能会对该协定的运行带来什么样的冲击等前瞻性问题的。

总而言之,中美贸易战是多方面因素造成的结果。美国坚守三权分立的代价是,美国社会必须承受与之相关的诸多制度不便。由于行政权和立法权难以匹配,美国国内一直不能协调好贸易自由化与社会稳定之间的关系。一旦美国政府利用其霸权地位,试图通过单边或多边方法将贸易自由化风险转嫁给其他贸易参与方,必然会引发贸易摩擦。就当前的中美贸易战,中国应认识到导致此类摩擦的美国法根源难以根本消除,美国政府采取的一系列“内病外治”措施不仅与 WTO 协定相抵触,还会根本阻碍多边贸易体制向着更为开放和包容的方向发展。为防止国际贸易体制依附于美国国家利益,中国政府应维护 WTO 制度的权威性,同时借助 RCEP 协定推进中国国内的贸易自由化,并针对拜登政府的贸易政策,就是否以及如何加入 CPTPP 持灵活开放态度。如此,国际贸易体制大致可保持其普遍性、开放性和包容性,各国依然可利用该体制推行贸易自由化的稳步发展。

参考文献

- [1] 彭岳. 中美贸易战中的安全例外问题. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2019, (1).

- [2] 张华. 反思国际法上的“司法造法”问题. 当代法学, 2019, (2).
- [3] Robert D. Putnam. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 1988, 42(3).
- [4] Cory Adkins and David Singh Grewal. Two Views of International Trade in the Constitutional Order. *Texas Law Review*, 2016, 94(7).
- [5] 道格拉斯·欧文. 贸易的冲突: 美国贸易政策 200 年. 余江, 刁琳琳, 陆殷莉译. 北京: 中信出版社集团, 2010.
- [6] John Gerard Ruggie. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 1982, 36(2).
- [7] 程恩福. 新自由主义的起源、发展及其影响. 求是, 2005, (3).
- [8] Timothy Meyer. Misaligned Lawmaking. *Vanderbilt Law Review*, 2020, 73(1).
- [9] 季卫东. 数据、隐私以及人工智能时代的宪法创新. 南大法学, 2019, (1).
- [10] Curtis A. Bradley and Jack L. Goldsmith. Presidential Control over International Law. *Harvard Law Review*, 2018, 131(5).
- [11] Jedediah Britton-Purdy, David Singh Grewal, Amy Kapczynski and K. Sabeel Rahman. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *Yale Law Journal*, 2020, 129(6).
- [12] 习近平. 勠力战疫 共创未来. 人民日报, 2020-11- 22.

The American Legal Root of US-China Trade War And China's Countermeasures

Peng Yue (Nanjing University)

Abstract US-China trade war has its international law framing effect, as both China and the US prefer to claim the legality of their trade measures in WTO agreements, while accusing each other's measures for lacking in an international legal basis. With the marginalization of the WTO system, the US domestic legal root of the US-China trade war began to emerge. For a long time, trade regulation power within the United States has been allocated on the basis of “embedded liberalism” ideas, according to which the executive branch leads process of trade liberalization and the legislation branch leads domestic adjustment of aid policy. Subject to domestic legal and political factors, the actions of the US President are misaligned with those of lawmakers in Congress, and trade liberalization is often decoupled from domestic social stability policies. In consequence, the US government is trying to shift domestic tensions to its trading partners based on such ideas as “neo-embedded liberalism” and “new mercantilism”. With the Biden administration regaining international multilateralism, China should take the opportunity to consider joining the CPTPP agreement, take the relevant provisions seriously from the perspective of enhancing the inclusiveness of the multilateral trading system, judge their acceptability, seek consensus with the US government, and reduce the negative externality of the American legal root in future US-China trade frictions.

Key words US-China economic and trade frictions; trade wars; US legal root; embedded liberalism; CPTPP agreement; WTO dispute settlement system; TPP agreement; Biden government; China-US relations

■ 收稿日期 2020-11-09

■ 作者简介 彭 岳, 法学博士, 南京大学法学院教授、博士生导师; 江苏 南京 210093。

■ 责任编辑 李 媛