

□ 郑海东

“强权之法”与“公正贸易”

——评美国贸易法 301 条

成立于 1974 年的美国贸易法 301 条,是第二次世界大战后,世界贸易中发生的最重大的历史事件之一。时至今日,贸易法 301 条经过多次精心修改,又出现了超级 301 条、特殊 301 条两个变种,其存在不仅已日益构成对世界贸易的威胁,亦已成为国际政治的一个重要的不安定因素。

对于美国贸易法 301 条的问题,国内外均有一些论著做过阐述,本文参考已有的研究成果,亦试对这一重大问题作一探讨。本文的论述分两部分:第一,对战后美国贸易法的演变进行整理,同时对各种 301 条的内容作一概观;第二,分析 301 条的本质,并对其理论根据的“公正贸易论”作一剖析。

为简洁起见,包括标题在内,对美国的 1974 年贸易法 301 条、超级 301 条、特殊 301 条无需区别时,本文统称为“301 条”。

一、通向 301 条之路

长期以来,由于美国大肆标榜自己是以自由贸易为原则的关贸总协定的“守护神”,同时又因为美国经济规模巨大而对外国产品有着巨大的吸收能力,因此容易使人产生一种错觉,认为自由贸易主义是战后美国贸易政策的主流。但是,以无条件地开放国内市场为准则的自由贸易主义,绝非是美国的固有传统。作为后起的工业国家,为了扶持本国产业,美国不仅直到 19 世纪末一直设立了高率的保护关税,而且即使在该国已确立了首要工业国地位的第一世界大战后,还曾炮制了被广泛认为加剧了 30 年代经济危机的霍利—斯穆特关税法^①。

战后,美国积极提倡自由的理由,既有吸取了 30 年代的经验教训的一面,也源于自由贸易对强者有利的特征。但一个更重要的理由是,在东西两个阵营对立的格局下,对美国来说,有一种使世界经济在“自由竞争”的意识形态下加以发展的紧迫感。从某种意义上说,战后美国本国市场的开放,与其说是出于对自由贸易的信仰,不如说只是为了维持世界霸权而支付的一种成本^②。

以降低关税来消除霍利—斯穆特关税法的消极影响的 1934 年互惠贸易协定法,也是战后美国贸易法的出发点。1962 年贸易扩大法,是战后美国第一个重要的贸易立法。该法基本上继承了 1934 年互惠贸易协定法的降低关税的倾向。1962 年贸易扩大法的内容主要有两个:第一,自 1962 年起的 5 年间,授予总统将 1962 年关税率降低 50% 的权限。第二,总统拥有对于

对美国的出口产品进行“不当”限制的国家撤销关税减让的权限。此外，它没有忘记作出另一条重要规定：对于社会主义国家，即使是 1930 年以来根据最惠国待遇规定给予的任何贸易上的利益，也要尽可能地采取措施使这种利益失去实际意义^⑨。

美国制定 1962 年贸易扩大法的最大目的，在于为同一年开始的关贸总协定的肯尼迪回合制定一个框架。而美国发起肯尼迪回合的主要目的，则是为了阻止欧洲的统一。1958 年，以欧洲的统一为最终目标的欧洲共同体正式成立。美国感到，一个强大欧洲的出现是对其世界霸权的重大挑战，无论如何也要加以阻止。它认为，欧洲共同体成立的最大目的在于追求经济利益，因此只有经济利益的引诱才能瓦解欧洲的凝聚力。美国的策略是，在“自由贸易”的口号下作出开放本国市场的姿态，并要求别国追随其开放市场，以此向欧洲展示市场规模远远超过欧洲的全球性贸易的“诱人前景”。在这一动机下出台的 1962 年贸易扩大法，“被认为是美国贸易政策史上最自由主义的贸易法”^⑩。在美国的推动下，肯尼迪回合于 1967 年达成协议，1964 年占世界贸易额 80% 的 53 个国家同意将它们的关税率平均降低 35%^⑪。

1973 年，关贸总协定的东京回合拉开帷幕。为了在东京回合的多边谈判中占据有利位置，1974 年美国议会迫不及待地通过 1974 年贸易关税法（以下简称“1974 年贸易法”）。和 1962 年贸易扩大法相比，1974 年贸易法体现了强烈的贸易保护主义倾向，其中尤需特书的是有关“紧急保障措施”的 201 条和之后成为美国贸易法核心的 301 条的设置。

“紧急保障措施”的概念的成文始于 1943 年的美国与墨西哥签署的贸易协定，后在美国的压力下被写入关贸总协定第 19 条，目的在于当进口出现剧增时对本国产业施行救济。在美国国内法中最初设置该条款的，是 1951 年贸易协定延长法第 7 条。1974 年贸易法 201 条以迄今最明确的形式对“紧急保障”重新作了规定，其主要目的在于降低对“被害”的因果关系的认定基准，即对企业或产业来说，进口的增加即便不是使其直接遭受损失的“主要原因”，但只要是“不逊色于其他原因的实质性原因”，即可享受“紧急保障”的保护。自 1974 年贸易法成立后至 1987 年止，要求政府实施“紧急保障措施”的申请超过了 50 件，其中约有 60% 被美国国际贸易委员会（ITC）认定为“符合事实”，而对“符合事实案件”的总统的救济批准率达 55%^⑫。由于 ITC 的“符合事实案件”的判定率比以前高出近 1 倍，实际上使总统的救济批准率达到了历史最高水平。

当然，1974 年贸易法的最大着眼点仍是 301 条。301 条的前身，是授予美国总统对外国不公正行为采取对抗措施之权限的 1962 年贸易扩大法第 252 条。1962 年，美国与欧洲共同体之间爆发了著名的“火鸡战争”^⑬。其间，应美国的要求，关贸总协定设置了决定美国对欧洲共同体施行报复时的“报复量”的调查小组”。由于调查的时间拖得较长等原因，美国议会对关贸总协定的不信任感渐深，转而试图利用本国是世界最大市场这一筹码，在贸易领域寻找一个有效的“自救”方法。这既是 1962 年贸易扩大法第 252 条的产生背景，也是 1974 年贸易法 301 条诞生的主要背景^⑭。

1974 年贸易法规定，当外国政府违反在贸易方面给予美国的承诺，而对美国的商业活动课以负担并加以限制，且以“不公正、不合理”的措施妨碍美国的出口及市场准入时，总统有权采取如下报复措施：第一，停止、撤回或禁止向该国适用贸易协定上的减让，或控制向该国提供减让的恩惠。第二，对该国的产品课以关税或其他进口限制，亦可对该国的服务出口增课手续费或其他限制^⑮。

1974 年贸易法的成立，为此后美国一系列的贸易政策定了一个基调。美国哥伦比亚大学

教授巴格瓦蒂(Jagdish Bhagwati)指出:“简言之,现在美国的攻击性的单方面贸易政策的立法根据,正是1974年贸易关税法301条”⁹⁸。

1974年贸易法,是在从60年代中期起贸易保护主义日趋高涨的背景下成立的。1971年,由美国政府宣布停止黄金和美元的兑换、增课进口税而引发的“尼克松危机”,也对该法的制定起了重要影响。1974年贸易法的出台表明,以扶植世界反共势力为基轴的战后美国贸易政策,已难以承受其巨大成本,不得不将战略重点转向保护国内经济利益。换言之,1974年贸易法的诞生,意味着美国以十分明确的形式表示了它同平日奉若神明的自由贸易主义的诀别。

1984年,美国议会对1974年贸易法作了重要修改,通过了1984年贸易关税法。该法的成立,使贸易法301条主要在3个方面得到了强化:第一,301条的适用范围的扩大。1974年贸易法规定,301条的适用范围只限定在货物贸易领域,但在新法案中,对外直接投资、服务贸易、知识产权这3个新领域被加进了301条的适用范围。第二,明确规定可以进行跨领域报复。在关于货物贸易的国际规定中,争端当事国只能在同一领域、部门采取对抗措施。对此,1984年贸易法则明确规定对抗措施可不限于同一领域,使跨领域报复成为可能⁹⁹。第三,美国贸易代表室要承担一项新“义务”:在每年10月30日之前向国会提交列举各国“不公正贸易行为”的《国家贸易评估报告》。显然,此举是从制度上“逼迫”贸易代表室每年向国会提供攻击外国的炮弹的一出双簧戏。

在始于1986年的乌拉圭回合中,由于美国的强大压力,不仅服务贸易、知识产权、贸易关联投资措施这3个新项目被塞进了谈判领域,并作为争端处理程序的一种方式,跨领域报复也获得了国际承认。在此,我们应该高度重视这一事实:1984年贸易法的主要修改部分都直接被写进了乌拉圭回合的最终协定。这清楚地说明,1984年美国对贸易法的修改,是针对1986年开始的乌拉圭回合的一个重要的战略布局。

1988年是战后美国贸易法史上最重要的年份。是年,美国议会通过了1988年综合贸易与竞争法(以下简称“1988年贸易法”)。该法的最大目的,在于对已由1984年贸易法得到强化了1974年贸易法作进一步的强化。此外,如本文后述,这一强化措施也是对美国1985年提出的“新贸易政策”进行法律上的追认。

1988年贸易法主要在以下6个方面对1974年贸易法进行了强化。

第一,报复措施的义务化。在此之前,是否向对方施行报复由总统的个人判断来决定。在这种情况下,出于政治考虑,总统可能会不下达或推迟下达实施报复的命令。经过1988年贸易法的修改,除了一部分例外,只要发现存在着“否定美国的贸易利益”的现象,该国就“有义务”进行报复。

第二,报复范围的扩大。与1984年贸易法相比,政府可“灵活掌握”的报复措施的范围得到了进一步的扩大,新范围包括:对市场准入的拒绝、出口志向¹⁰⁰、对工人基本权利的无视,等等。

第三,授予贸易代表室发动报复措施的权限。在此之前,贸易代表室只有向总统提出发动报复措施之建议的权限,但现在报复措施的发动权转移到了贸易代表室。新法规定,只要总统不作特别指示,贸易代表室就有义务对外国的“不公正贸易行为”发动报复措施。

第四,调查期限的缩短。在此之前,调查期限规定为在关贸总协定的争端处理程序终了后的30天后,而新法规定,将调查期限设定在争端处理程序终了后的30天、或调查开始后的18个月后这两者中的期限短的一方。这样,即使关贸总协定的争端处理程序尚未终了,只要18个月一过,调查就可算作终了,即可决定是否发动报复措施。

第五,1302条的设置。该条通称“超级301条”,其概要如下:在1989年和1990年的两年中,在向议会提交《国家贸易估计报告书》后30天之内,美国贸易代表室必须对该《报告书》中记载的外国贸易壁垒中性质特别恶劣的行为(即所谓“重点习惯行为”)及其国家(即所谓“重点国家”)进行“点名”,向议会报告。并且,在报告后的21天以内,贸易代表室必须对议会的报告中点过名的“重点习惯行为”、“重点国家”进行1974年通商法301条规定的调查,该调查即称为“301条调查”。此时,贸易代表室可向“重点国家”提出如是要求:在“301条调查”开始后的3年内,或废除“重点习惯行为”,或向美国提供某种补偿。

1302条之所以被称为“超级301条”,是因为与1974年贸易法301条相比,它具有如下特征:①调查期限的缩短;②在制度上削弱贸易代表室的裁决权,迫使其频繁地对外发动“301条调查”;③原来贸易代表室要接到“利害关系者”的申请才能立案进行“301条调查”,新法规定,即使没有接到这种申请,贸易代表室亦可对外国进行“重点习惯”与“重点国家”的指定。这意味着美国政府可以非常灵活地利用301条来实现自己的战略意图。

最初,超级301条仅是在1989年、1990年的两年中发生效力的期限立法。但是,1994年3月,根据克林顿总统之令,在1994、1995年两年中实施具有超级301条性质的行政手续^⑨。1995年9月28日美国贸易代表坎特宣布,根据克林顿总统命令,美国决定从1996年度起将具有超级301条性质的行政手续再度延长两年^⑩。

第六,设置与知识产权保护有关的1303条。该条通常被称为“特殊301条”,其前身是1974年通商法182条。对于知识产权的保护,1930年关税法的337条已作过规定,但保护范围仅限于进口到美国的产品所带来的知识产权问题。与此相比,特殊301条的保护对象扩大到了美国对外出口产品中的知识产权。

1303条被称为“特殊301条”,源于其两个有利于发动301条报复措施的特点:第一,对于不向美国的知识产权提供充分保护的国家,美国“有义务对其进行“301条调查”。和超级301条相同,美国贸易代表室在《国家贸易评估报告书》提出后的30天内,必须将拒绝向该国的知识产权所有人提供保护的国家中的“特别恶劣者”指名为“重点国家”。在指名后的30天内,美国“有义务”对该国进行“301条调查”。第二,调查期限的缩短。与通常的301条相比,特殊301条的调查期限更短,原则上规定为6个月,复杂案件为9个月^⑪。此外,与超级301条相比,特殊301条没有期限限制。

综上所述,从1934年互惠贸易协定法到1974年贸易法出台前的约40年间,尽管有过许多与自由贸易主义格格不入的“例外”,由于30年代的经验教训、国力强大与维护霸权的需要,可以说美国的贸易政策在总体上呈自由贸易主义倾向。但是以1974年为界,美国的贸易政策开始向相反方向急剧倾斜,到了1988年,这一反动达到了高峰。

一言以蔽之,战后的美国贸易法史,是向其贸易保护主义传统的回归史。不过,此处须加留意的是,1974年以后的美国贸易保护主义已发生质的变化,从传统上以保卫本国市场为主旨的“进口保护主义”,转向依靠政府的积极介入来撬开别国市场大门的“出口保护主义”^⑫。

二、301条的本质:攻击性的单方面主义

众所周知,尽管关贸总协定的现实与其“自由贸易”的口号相距甚远,战后国际贸易运行的主要法律依据主要还是关贸总协定。因此,在分析301条的本质时,首先需要弄清301条与关贸总协定的关系。

赤坂清隆指出：“301 条的最大问题在于，它没有自始至终地遵守关贸总协定（的争端处理）程序，当一段特定时间过后，美国即可单方面采取制裁措施”^⑥。巴格瓦蒂认为，从争端处理的程序看，1974 年通商法 301 条“与关贸总协定的精神是一致的”，但在 1988 年以后，由于“301 条调查”的期限被缩短，所以此时再要发动 301 条就可能有问题。他指出，“按照现行（1988 年以后）的 301 条程序，美国可在关贸总协定准许其实施报复之前进行报复。如果这样，美国的报复则无疑是对关贸总协定规定的违反”^⑦。

上述两种观点基本相似。即纯粹从法律上看，作为美国的国内法，1974 年贸易法 301 条的存在本身并不构成对关贸总协定的违反。但经过 1988 年的法律修改，新法与关贸总协定的争端处理程序在日程上发生冲突，因此一旦实施，在结果上便会构成对关贸总协定的违反，换言之，301 条“事先”不违法，但“事后”违法。

在对 301 条的各种评价中，301 条“事后违法”的观点比较具有代表性。但是，如对关贸总协定的有关规定细作推敲即可发现，即使是在“事先”，301 条对关贸总协定的违反也是不容置疑的。

在关贸总协定第 23 条《利益的丧失或损害》的第 1 项中，将可能致使某缔约国在关贸总协定中的利益受到损害的原因归纳成 3 种，即：“（a）另一缔约国未按本协定规定的义务行事的结果，或（b）不管与本协定的规定是否抵触，另一缔约国实施某种措施的结果，或（c）其他情况存在的结果。”

对照上述条文，301 条显然属于第 3 点（c）所指的情况。因为，即使在 301 条未被发动的情况下，作为“存在的结果”，也有可能使其他缔约国在关贸总协定中的利益受到损失。这一点已由如下事实所充分证实：许多缔约国在 301 条规定的报复措施正式发动之前，便屈服于其压力，不得不接受美国的各种无理要求。

日本东京大学法学教授石黑一宪指出：“关贸总协定第 23 条规定赋予了各国‘程序上的权利’，即在未经该条程序之前，缔约国不会受到报复。而 301 条正是对缔约国的这一权利的践踏”。他认为，即使是在 301 条的报复措施发动之前，由于惧怕受到报复，各国也有可能被迫接受美国的公然违反关贸总协定原则的要求^⑧。

此处还需留意的是，即使某一缔约国的行为被关贸总协定的调查小组报告判定为“违反规定”，但胜方如未经缔约国团批准就擅自采取 301 条那样的单方面地提高关税、限制进口数量的报复行动，也同样构成对关贸总协定的第 1 条《一般最惠国待遇》、第 2 条《减让表》、第 11 条《数量限制的一般取消》和第 13 条《非歧视性地实施数量限制》的违反。

可见，从关贸总协定的角度看，以单方面报复为特征的 301 条的违法性是无可争辩的。那么，与 1995 年 1 月 1 日正式成立的世界贸易组织协定相对照，它的合法性又如何呢？世界贸易组织协定的《关于争端处理规则与程序的谅解书》明确规定，对于成员方在世界贸易组织中的利益是否受到损失，必须由世界贸易组织的争端处理机构作出结论，任何成员方不得擅自地、单方面地对以下几种情况作出判断：（a）认定某成员方的行为违反了世界贸易组织协定与本国在世界贸易组织中的利益受到损失；（b）决定对方取消违反世界贸易组织协定行为的“合理的时间期限”；（c）当对方不取消违法行为时本国所采取的报复措施的程度。

显然，上述措辞都是对 301 条的明确否定。事实上，这些用语本来就是针对 301 条而设置的。在乌拉圭回合的争端处理机制改革的谈判中，近年被 301 条搞得疲惫不堪的许多国家不谋而合，成功地将实际上是对 301 条进行禁止的上述规定进行了明文化。

前已提及的巴格瓦蒂,是旗帜鲜明地对美国推行的管理贸易进行揭露、批判的著名国际经济学家。他给超级 301 条下的定义是:“攻击性的单方面主义”。巴格瓦蒂指出:“对美国来说,301 条的存在意义是,在不向别国提供任何回报的情况下,使别国接受其单方面的贸易要求。而根据(关贸总协定的)互惠主义原则,美国本来必须提供这种回报”^④。换言之,所谓“单方面主义”,即指“既不会受到报复,又可以从别国获得贸易减让”之行为^⑤。

本间忠良尖锐地指出:“301 条系列之诸法与其他贸易诸法的根本区别,在于它是‘强权之法’这一点。就 301 条而言,只有原告兼法官,而不存在被告与律师。301 条之所以将其可行施报复的对方行为、报复措施的内容作了如此详细的规定,目的在于这样容易对其贸易假想敌造成更具体的威慑力。301 条与其说是保护主义,不如说是帝国主义的产物”。

301 条的理论根据是“公正贸易论”,公正贸易的概念最初正式出现在美国的贸易法上,是 1962 年贸易扩大法,其背景为前已述及的美欧之间的“火鸡战争”。根据该法,总统被授予对美国的出口以“不合理的”、“不当的”待遇加以阻碍的外国的措施进行报复的权利。此后,在 1984 年贸易关税中,又写入了对“不合理的”、“不当的”、“歧视性的”这 3 个有关“公正贸易”的用语的定义^⑥。

然而,尽管有上述定义,公正贸易论的所谓“公正”的基准仍是极为含糊不清的,其结论往往是主观想象的产物。只要一瞥以强调“公正贸易”著称的 1985 年的美国“新贸易政策”,公正贸易论者的论据之单纯便可见一斑。其曰:“虽然美国产业界拥有世界有数的生产力,但美国企业难以与外国进行平等竞争的事实本身,即说明了不公正贸易的存在”^⑦。显然,这种公正贸易论是以“美国永远是世界第一”的优越感为前提的。这种优越感使一切结论都来自于这样一种公式:既然美国的产品世界第一,如果不能受到各国消费者的惠顾,则其中必定有不公正现象的存在。

巴格瓦蒂认为,美国目前的情况和因经济实力衰退而打出“公正贸易主义”旗号的 19 世纪的英国相似。他说:“今天在美国,实现完全的相互主义、‘平等的竞技场’、‘公正的贸易’的要求日益高涨”^⑧。他分析,公正贸易论在美国的得势,反映一种“全体国民性的风潮”,而产生这种风潮的背景,则是一种被其称为“‘萎缩了的巨人’综合症”的大众心理。“一种莫名的恐惧使人们怒气冲天。这种综合症的病态心理使一种信念得以深入人心。其曰:既然远东各国‘不能循规蹈矩的行事’,那么与其竞争时,则首先必须设置一个‘平等的竞技场’”^⑨。

在这种心态下,要期待公正贸易论的结论的公正性是不可能的。美国经常以美日贸易赤字为由而批评日本的贸易行为缺乏“公正性”即是一例。比如,1986 年美国从日本的人均进口额为 339 美元(报关统计),日本从美国的进口为 222 美元(启运地船边交货价),美国的人均进口额高于日本。然而在 1991 年,关系出现了逆转,美国从日本的人均进口额为 363 美元(报关统计),日本从美国的人均进口额则为 388 美元(启运地船边交货价),日本高于美国^⑩。要说明的是,仅从两国之间的进出口额来判断一国的贸易行为是否“公正”的美国流的说法,在贸易理论上是完全不成立的,但即使按美国的一部分人的思维方式来分析,其观点也难以得到支持。

美国哥伦比亚大学学者缪纳(Helen Milner)指出,即使将世界上所有的所谓“不公正的贸易习惯”统统取消,美国的贸易赤字也几乎不会减少。他说:“将别国的(不公正的)贸易习惯全部消除,也至多只能使美国的贸易赤字减少百分之十。……不公正的贸易习惯并非是美国贸易赤字的主要原因,和美国与这些国家的贸易有着巨额贸易顺差的时期相比,它们的贸易习惯依然如故,或仅稍有恶化而已”^⑪。

巴格瓦蒂对公正贸易论的荒谬性作了绝妙的揶揄。他说,如果美国人将孟加拉国的低工资视为该国不充分的人口控制政策造成的不公正贸易行为,并以此为由拒绝从孟加拉国进口纤维产品,那么这种指责也同样对美国适用。“假如美国继续纤维产品的生产,并在某些场合大量地使用非法移民的工人,那么这便可构成不公正贸易。理由是,美国的移民政策促成了这一结果”⁷⁰。

但是,既然 301 条是“强权之法”,作为其论据的公正贸易论是否在理论上受到支持,对美国来说本不是重要问题。对该国来说重要的是,只要这种“强权之法”能帮助它实现预定的贸易战略即可。至 1993 年止,包括超级 301 条与特殊 301 条在内,进行“301 条调查”的案件达 91 件,美国已对其中的 11 件发动了提高关税率、限制进口为内容的报复措施⁷¹。同调查件数相比,报复发动件数显得并不多。这绝非是由于美国的大慈大悲,而仅仅是几乎所有的被调查国在报复措施发动之前都已向其屈服了的结果。

有部分观点认为,1988 年美国在贸易法中设置超级 301 条,是该国贸易政策的一个历史转折点,笔者认为,1988 年的超级 301 条的出现,只能说是美国贸易法的重要转折点,而美国贸易政策的历史转折点应是在 1985 年。只要稍加留意便可发现,所谓超级 301 条,在很大程度上是只不过是 1985 年里根政权推出的“新贸易政策”的法律化而已。这一点从超级 301 条的“攻击性单方面主义”与“战略选择性”的两个特征看,就显得非常清楚。前者的源流一直可追溯到 1974 年贸易法;而后者,即可根据本国的贸易、产业政策的需要,有选择地向对方施加压力的重要特征,则源于 1985 年的“新贸易政策”。1985 年,美国首次跌落为债务国。同年 9 月 22 日发达国家的 5 国财政部长会议达成谅解,同意采取共同行动来纠正美元比价过高问题。这是战后自“尼克松危机”之后,再度显示美国之凋落的历史性事件。9 月 23 日,即 5 国财政部长会议达成谅解的翌日,里根总统迫不及待地发表了“新贸易政策”。里根在“新贸易政策”中,公开说今后要积极地利用贸易法 301 条。其结果,“301 条调查”的发动条件出现了如下变化:在此之前,政府要在接到所谓“受害企业”的申诉之后,才能开始进行“301 条调查”;“新贸易政策”发表后,即使没有来自“受害企业”的申诉,政府亦可根据自主判断开始“301 条调查”。这一变化有着极为重要的战略意义。它意味着美国政府可以随心所欲地利用 301 条来配合其“国家级”贸易战略的实现。这一做法后被 1988 年贸易法正式进行了法律化。

1989 年 5 月,美国政府宣布,将日本、印度、巴西这 3 个国家指定为超级 301 条的“重点国家”。美国对日本的“点名”,作为政府的“议会对策”的一环而早在人们预料之中,但对印度与巴西的“点名”,则出于更为阴险的战略动机。当时,在乌拉圭回合的服务贸易谈判中,美国提出的种种无理要求遭到了各国的强烈反对,而站在对美斗争最前列的,正是印度与巴西这两个国家。其后,由于日本的对美让步和巴西的亲美政权上台,美国撤消了对两国的“重点国家”的指定;但对不变初衷的印度,为了“杀一儆百”,美国在 1990 年再度将该国指定为“重点国家”。

这一事例很典型地说明了,1985 年之后的 301 条是如何“积极地”服务于美国的贸易战略目标的。从某种意义上说,301 条只有被利用于美国的这种战略性目标,才能发挥其“威力”。

综上所述,美国自 1974 年以来对贸易法 301 条进行了反复多次的修改。每次修改都体现了这样一种基本倾向,在不断削弱政府回避发动 301 条之权限的同时,尽量扩大 301 条的报复对象的选择余地。换言之,提高政府的 301 条的战略运用能力,是 1974 年以后的美国贸易法的一个基本倾向。而这一基本倾向,则与近年美国的“战略性贸易政策”的出现有着极为密切的联系。

三、结束语

如前所述,301条已成为美国实现其国家战略的工具。近年美国频频使用301条对我国进行恫吓同样有其周密战略意图,近几年来美国在知识产权问题上对我国的施压行为尤其显示了这一点。1991年5月,美国以我国在专利、著作权、商标等方面存在“问题”为由,将我国指定为特殊301条的“重点国家”,宣布对我国进行301条调查,由于我国作了让步,1992年1月宣布终了此案。但在1994年6月,美国再次将我国列为特殊301条的“重点国家”,进行301条调查。此案现已于1995年2月终了。

对美国来说,知识产权问题正是实现其控制中国市场的战略目标的一个主攻方向。因为一旦中国照搬美国的知识产权保护体系,再要摆脱以美国为首的发达国家的技术控制是相当困难的。美国主要采用了两种手法。其一,趁我国开放政策时日尚浅、立足未稳,大肆渲染其缺乏经济理论支持的所谓保护知识产权的“必要性”,诱使我国“自愿地”根据其意图来建立知识产权保护体系。其二,是挥动特殊301条的大棒,并利用我国“复关”问题迫使我接受其保护知识产权的各种要求。令笔者不安的是,在特殊301条的压力下,美国的对华知识产权战略似乎正在获得成功。

前已述及,较之关贸总协定,世界贸易组织协定对301条之类的单方面报复措施作出了明确的禁止规定。或许有人以为,只要我国成为世界贸易组织的一员,即可避免301条的纠缠。但是,从美国的言行与乌拉圭回合争端处理机制改革的谈判情况看,笔者认为仅凭那些字眼来抑制301条是极其困难的。

为了达到占据我国市场的目的,在今后相当长的时间里,可以预料美国将继续利用301条对我国进行恫吓。并且,由于301条本来就是“强权之法”,当美国对我动用301条时,从正面去“晓之以理”是难以收效的,而动辄让步则更是只能助长其气焰。因此,对301条不能再作让步了。

注:

①1930年制定的霍利—斯穆特关税法,在20年代美国的贸易保护主义倾向的影响下,对进口产品设定了空前的高率关税。该关税法诱发了各国的报复关税,由此出现的世界贸易的萎缩成为加剧30年代经济危机的一个原因。1934年,在罗斯福总统倡导下,制定了对1930年关税法进行修正的互惠贸易协定法,该新法虽然仅是在1930年关税法第3部的末尾添加了第350条,但却使旧法的性质为之一变。新法规定,总统3年内在与外国缔结贸易协定时,拥有对现行关税率进行50%的增减的权限(参见朝仓弘教《世界关税史》,日本关税协会,1983年,第382页)。

②参见吉川元忠《美国的产业战略》,东洋经济新报社,1990年,第179页。

③⑤参见秋山宪治《美国通商政策与贸易摩擦》,同文馆,1990年,第20页、22页。

④参见石川博友《日美摩擦的政治经济学》,钻石社,1986年,第205页。

⑥参见 Thomas V. Vakerics, David I. Wilson, Kenneth G. Weigel, Antidumping, Countervailing Duty, and Other Trade Actions, Practising Law Institute, 1987(贝卡里斯等著,松下满雄监译《美国通商法解说》,社团法、商事法务研究会,1991年,第280~281页)。

⑦参见 James Bovard, The Fair Trade Fraud, St. Martin's Press Inc. New Youk 1991(波伐德著,佐藤英夫译《美国搞的是公正贸易吗?——鲜为人知的保护主义的全貌》日本经济新闻社,1992年,第265页)。

⑧⑨参见中村治生(美国议会与通商法和关贸总协定)《贸易与关税》,1993年12月号,第66~67页。

⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳引自 Jagdish Bhagwati, Hugh T. Patrick, *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, The University of Michigan Press, 1990。(巴格瓦蒂、帕德里克著,渡边敏译《超级301条——对愈演愈烈的‘单方面主义’的剖析》,赛玛尔出版会,1991年,第4页、6页、10页、17页、18页、194页。)

㉑有关“跨领域报复”问题,请参阅郑海东(是改善还是改恶?——乌拉圭回合争端处理机制改革的真相),《外国经济与管理》,1996年第1期。

㉒此处的“出口志向”,是指可对特定的企业、产业或其团体带来利益的、由各种目标明确的行动构成的政府的计划、规划。由此,当事者的企业、产业、集团会在特定的产品种类、产品级别的出口方面,获得强化了竞争力。

㉓克林顿总统的这一命令,通常被解释成“恢复”超级301条。准确地说,该命令不是恢复原来的超级301条,而是以总统职权制定一个与超级301条相似的行政手续,并命令贸易代表室加以执行。

㉔参见《日本经济新闻》,1995年9月29日。

㉕⑲参见本间忠良《乌拉圭回合改变了世界贸易》,中央经济社,1994年,第27页、30页。

㉖“进口保护主义”与“出口保护主义”这对词是巴格瓦蒂最初使用的。前者是指,在美国的反倾销、报复关税的威胁下,出口国只能扩大所谓“出口自愿限制(VER)”,其结果使美国的与这些进口产品竞争的产业得到保护。后者是指,在贸易法301条的威胁之下,对方不得不采取所谓“进口自愿扩大(VIE)”使美国的出口产业得到保护。

㉗引自高濂保编著《关贸总协定与乌拉圭回合》,东洋经济新报社,1993年,第258~259页。

㉘参见伊藤元重、奥野正宽《通商问题的政治经济学》,日本经济新闻社,1991年,第199页。

㉙⑲参见 Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, 1991(巴格瓦蒂著,佐藤隆三、小川春男译《面临危机的世界贸易体制》,劲草书房,1993年,第63页,第25~26页)。

㉚对这3个用语,美国1984年贸易关税法作了以下定义:

“不合理的(Unreasonable)”:是指其存在本身并不一定侵害或不尊重美国在国际法上的权利,但在结果上导致了不公正或不公平之现象的出现的行为、政策、习惯。该词的含义中包括了:公正、公平的市场机会的提供、设立企业的机分的提供,及对知识产权的妥善、有效的保护,但不限于此。

“不当的(Unjustifiable)”:一般地说,对美国在国际法上的权利的侵害或不尊重的行为、政策、习惯中,包括拒绝提供国民待遇、最惠国待遇、设立企业的机会、知识产权的保护,但不限于此。

“歧视性的(Discriminatory)”:可视为“歧视性的”行为、政策、习惯中,按不同情况可以包括拒绝向美国的产品、服务以及对投资的国民待遇、最惠国待遇的提供。

㉛引自石黑一宪《企业的多国籍化与法:乌拉圭回合》,综合研究开发机构,1989年,第15页。

㉜引自 Jagdish Bhagwati, *Protectionism*, MIT Press, 1988(巴格瓦蒂著,渡边敏译《保护主义》,赛玛尔出版会,1989年,第83页)。

㉝参见日本通商产业省通商政策局编《不公正贸易报告书(1992年版)》,日本贸易振兴会,1992年,第12页。

㉞参见日本通商产业省通商政策局编《不公正贸易报告书(1994年版)》,通商产业调查会,1994年,第207页。