

美国日益加强的非关税壁垒种种

沈伯明

从七十年代以来,美国大大加强了贸易保护主义,美国政府的对外贸易政策,不仅要在美国商品富有竞争力时以降低关税为诱饵来为美国产品打入国外市场开路,也要在美国的许多商品的国际竞争能力下降时采取一切措施来保护本国垄断资产阶级的利益。1974—1975年,美国发生了战后最严重的经济危机,工业生产下降了15.3%,失业率达9%。所以美国一些人士企图把限制某些商品的进口作为摆脱滞胀的出路之一。

为了有效地达到保护的目的,在七十年代,美国特别注意运用正税以外的非关税壁垒来限制某些商品的进口。当然这些保护主义措施并非只是在七十年代才发明的,而往往是原有政策措施的强化。

目前,美国和其它国家采用的非关税壁垒共有900多种。本文拟对美国在战后,特别是七十年代常用的几种非关税壁垒措施作些介绍和分析,供读者参考。

一、数量限制

这是一种直接限制进口的办法。

美国的数量限制是由总统根据有关的法案宣布采取的,由海关配合执行。其中又有零限额、绝对限额、关税配额、自动出口限额等等之别。

1. 零限额。禁止进口,常常表现为歧视性,或出于政治原因,或出于经济原因。如《1951年贸易协定延期法》规定不得从

中国进口裘皮,古巴独立后禁止从古巴进口糖等。

2. 关税配额。

规定在限额内征低关税或免税,超出限额则征高关税。这种办法早在1839年时就曾采用过。第二次世界大战后是在五十年代

末起逐渐采用的,七十年代时应用已较广泛。以1975年为例,美国对鱼制品、不锈钢餐具、土豆等14种商品实行了关税配额,大多是农产品。限额外的关税往往比限额内高一倍,有的高二倍多。如液奶,限额内每加仑征2美分,限额外征6.5美分。

3. 绝对限额。本身又有国别配额、全球配额、进口商配额等等。1959年对石油实行的就是绝对限额。后来,由于国内生产不足,需要大量进口石油,从1973年5月1日起取消了限额。目前在小麦、棉花、咖啡、纺织品、食糖、鞋类、服装等商品的进口中都存在着绝对限额的数量限制。

4. 自动出口限额。名为“自动”,实际上都是在美国的压力下进行的,由对方国家限制对美国出口某种商品。这种方法在战后初期还是极少使用的。随着国外产品竞争力的增强,国内某些工业部门要求保护的压力增大,特别是象纺织工业和钢铁工业这类老工业部门。为了既达到保护的目的,又不与GATT的协议相抵触,避免与出口国发生较大的冲突和受到对方的抨击和报复,美国就常常扬言可能采取更严厉的措施来压对方“自动”控制出口。

美国同其它国家的重要的“自限”协定大多是在七十年代实行的,而美国同日本之间的“自限”协定数量又居首位。日本的纺织品、钢材、彩色电视机、收音机、自行车外胎、汽车、纺织品、伞、棒球手套、网球拍、陶器餐具、家用洗衣机等许多

产品都实行“自愿”限制对美出口。西欧国家,南朝鲜,香港等也有许多产品对美“自愿”限制出口。

总之,实行数量限制的方法在七十年代已广泛使用。因为对于高关税,外国生产者还可以通过改进技术、提高生产效率、降低成本,或改变产品的质量,性能来突破,对数量限制则无法突破,所以目前这是美国的一种很重要的非关税壁垒。

二、针对所谓“不公平”贸易做法的保护主义措施

战后,为了扩大出口,提高本国产品的市场竞争能力,各国都对本国的出口产品实行各种形式的津贴及采取一些其它措施,美国也不例外。但是在标榜‘自由贸易’的资本主义各国,它们又往往认为对方的津贴政策及其它某些措施妨碍了‘公正’的贸易。于是为了保护国内产业部门的利益,对进口贸易滥加限制。就美国而言,主要采取以下几种方法。

1. 征取反倾销税(anti-dumping duty)。这是针对外国公司的价格歧视行为的。美国1921年制订了反倾销法(Anti-dumping Act of 1921)。该法规定,如果认为或怀疑外国输美商品以低于其国内价格销售到美国并使有关的工业部门受到损害时,财政部长(1980年改由商务部长)就可以通知关税委员会(《1974年贸易法》改称国际贸易委员会)进行反倾销调查,并可在开始调查起的6个月内(《1974年贸易法》改为9个月)作出最后裁决。在调查期间进口一般中止,也可征取临时性的反倾销税,并允许出口商“自愿”提高价格。一旦被确认为倾销,则加征特别反倾销税,数量一般规定为不超过其低于公平价格的差额。

反倾销调查增加了外国出口商的不安全感。因为事实上要弄清是否属倾销几乎是不可能的,涉及的因素太多,太复杂。这点美

国人也不得不承认。所以在实际上,反倾销诉讼的提出本身比反倾销税的征取往往更能起到限制进口的作用。

《1921年反倾销法》沿用至今。《1974年贸易法》对此法作了一些修改,使其更易于实施。1980年、1981年,美国对日本的手提电传打字机、电视机、南朝鲜的自行车胎等都征了反倾销税。1980年3月,美国钢铁公司指控1979年欧洲经济共同体对美出口的540万吨钢材中,75%是属于低于公平价格的倾销。总的趋势是,产业部门的压力越来越大,政府征取反倾销税也更频繁,因此对限制进口的作用日益引人注目。

2. 征取反贴补税(countervailing duty)。这是针对其它国家对输美物品提供津贴做法的措施。反贴补税条款规定,任何国家或国家的任何政治机构、法团或私人对输美商品提供直接或间接的资助,美国就要征反贴补税。这些资助包括了外国对出口损失的补偿,具有出口津贴作用的汇率变动,各种税收减免,对出口的优惠运输价格和优惠信贷,价格支持及地方发展津贴等等。征取反贴补税的数额一般相当于津贴的数额。

《1974年贸易法》对反贴补条款作了修改,允许对反贴补指控有6个月的确定期和确定之后的6个月的谈判期,或者是对方取消津贴,或者是征收反贴补税。《1974年贸易法》中这一条款的保护主义特点主要在于:a. 1930年关税法只规定对应税商品才可征反贴补税,1974年法案修改为对免税商品也可征取虽然附加了某些条件。b. 对国际贸易委员会的调查,如果成员中赞成和反对作肯定结论的票数相等时,一律作肯定处理。c. 对于财政部长作出的不征取反贴补税的决定,国会两院之一都能以简单多数予以否决。d. 《1974年贸易法》中写进了一条新的条款,当总统发现一国的津贴使美国产品在第三国市场的竞争力减弱时,就可采取撤消对该国曾作出的贸易方面的让步或对该国国家及机构的产品课征总统认为合适的任何一种

关税，也可以实行进口限制。

反贴补税条款从一开始就具有明显的保护性质，並包含着极大的随意性。《1974年贸易法》对实施这一条款的重要修改，尤其是对免税商品也可征收，是在美国某些工业产品的竞争能力日益下降时采取的，它在一定程度上抵销了先前作出的关税减让。《1974年贸易法》通过后，征收反贴补税的案例大大增多。反贴补税的征收次数，平均七十年代后期比74年贸易法通过前多6倍。

3. 起动价格制 (trigger price system)。也称最低限价制，这一方法主要是用来对付日本、西欧国家对美国出口越来越多的钢铁的。在美国同日、欧国家关于钢铁贸易的第二个“自限”协定在1974年期满时，虽然随着经济的衰退总的对钢材的需求大大下降了，但从日本等国的钢材进口仍不减少。因此，1978年2月，美国宣布对钢铁的进口全面实行“起动价格制”，即以日本的钢铁价格为基准，加上到美国的运费和保险费，低于此价的作倾销处理，起动价格制提供了一个简便快速的方法对进口钢材按倾销价格出售的指控进行调查。1980年10月美国再次实行起动价格制时，增加了限制“过量进口”的规定，即当进口量超过国内供应量的15.2%而国内开工率不到87%时便要进行反倾销调查。

实行起动价格制后，进口在一定程度上受到了抑制，但各种保护措施都无法挽救美国钢铁工业每况愈下的趋势。

除了上述几种对付所谓“不公平”贸易的方法外，根据贸易法，美国总统也可以采取暂行或撤销对有“不公平”贸易作法的国家已作出的贸易方面的让步的办法。

三、国内津贴

目前各资本主义国家在国内津贴方面不断花样翻新。美国虽然不断指责其它国家大

搞津贴，它自己在这方面也是不甘落后的。除了提高出口商品的竞争力这一作用外，津贴还可使外国与国内同类产品相竞争的商品在美国市场上的竞争力削弱，从而抑制它们的进口。美国的税收减免，对国营企业的贴补，政府的低利贷款，对研究和发展的资助，对农产品的价格支持，政府采购以及《1962年扩大贸易法》中提出的、《1974年贸易法》大大发展了的适应性援助等，对某些部门的产品就有这种作用。

据报导，美国政府(仅联邦和州政府)的包括对基础建筑的支出、研究和发展支出、税收减免、未清尝的贷款及贷款担保和联邦政府的商品采购在内的工业发展计划的综合支出费用，1950年为771亿美元(1978年价格，1980年同)为国民生产总值的9.2% 1980年增加到3,037亿美元，为国民生产总值的13.9%。这种巨额的资助无疑会增强它们的‘抵抗力’，而使外国产品相对而言较难打入美国市场，美国政府的这种种作法，不仅受到西欧、日本等国的指责，在国内也不断受到抨击，被认为有碍于产业结构的调整，不适当地延缓了过时的、无效率的工业部门的寿命。

四、购买美国货法

战后美国的国家垄断资本主义有了高度发展，其表现之一就是通过国家的财政预算，不断增加各级政府的采购和订货，尤其是国防部的军事采购。1979年，各级政府的商品和劳务采购总计达4,764亿美元，为国民生产总值的20.1%。据估计，其中大约一半是商品和物质劳务(运输、建筑公司等企业的劳务)，一半是个人劳务的采购(工资)。美国国家采购的商品主要是常规武器、飞机、导弹、化工产品，橡胶产品，黑色金属和有色金属等军需品。

美国1933年通过的“购买美国货法”规定，联邦政府机构在采购商品时必须优先

考虑本国产品（总价值的50%以上来自国内），对外国产品实行歧视政策。本国产品的价格可以高出外国产品25%，这在实际上使得采购外国产品几乎成为不可能的事。当时规定了三种例外的情况，如果是在国外使用，或者国内无法充分供应，或者购买国内产品不符合公共利益，则可以在相同条件下购买外国产品。

这一立法遭到一些人的反对，认为它使政府的开支增大，减少了关税收入，又引起外国类似的报复性措施。以后虽然作了一些修改，但万变不离其宗，因此，这一法律一直有效地限制着联邦政府对外国产品的采购，在国际收支逆差增大时尤其会优先考虑采购国货。如果按价格进行竞争，那么肯定会使七十年代美国的进口贸易多得多。

美国联邦政府的“购买美国货法”对州和地方政府来说并无法律上的约束，但实际上各州大多有类似的歧视外国产品的政策，有些是成文的，有些不成文。

目前大约有1/3的州政府有这类立法和政策。一个即使没有这种立法的州，实际上在采购时也同样会优先考虑本国产品。出于地方发展、失业、政治等方面的考虑，州地政府的歧视措施往往比联邦政府更有过之而无不及。

五、对减让关税的各种限制性措施

出于国内各种利益集团的压力，战后美国政府一方面鼓吹与其他国家互相减让关税，一方面又对其关税的减让施以种种限制。

首先，美国在贸易法案中规定有“例外条款”（escape clause）：由于在贸易方面作出让步导致进口增加，使美国的进口竞争部门的利益受到严重损害或有严重损害的威胁时，美国政府被授权可以采取提高关税或限制进口等措施，可对该项贸易让步作修改

或甚至取消。甚至于当双边关税减让由于最惠国待遇而使第三国得到更多好处时也可援引此条。

“例外条款”在《1974年贸易法》中以“进口补救”的方式出现。此法规定，根据国际贸易委员会的调查结果，在由于外国商品的进口增多而市场被破坏，使国内有关工业受到严重损害或有严重损害的威胁时，总统可以在五年内对该进口商品采取增税或征税，实行关税配额及其它如数量限制等措施。必要时时间还可延长三年。1980年就是以此为理由增加了从苏联进口氨的关税，并对几乎所有的陶器或钢制炊具的进口在四年里加征进口税。总之上述条款给了美国以很大的活动余地，起到了保护国内工业的作用。

其次，还有所谓的“国家安全”条款（national security），规定凡是被认为某种商品的进口如此之多，或者如此之重要，以至危及美国的安全，就不能给予关税减让，或可实行进口限制。1959年对石油实行限额进口就是根据此条。对共产党执政的国家进口商品的歧视也常冠以“国家安全”的名义。

六、其他措施

美国在进口商品时所要求的复杂、苛刻的技术、卫生、包装、安全、质量等标准在近年来也越来越被作为阻碍商品进口的手段。因为在执行这些规定时有很大的随意性。‘欲加之罪、何患无辞’，在细微末节上进行刁难使外国出口商往往感到无所适从，以此来达到限制的目的。如对汽车的排气规定，对电子产品的幅射规定，对陶制品的含铅量规定，对食品、药物、化妆品的不得含有某些辅料的规定，对商标、文字说明的位置和规格的规定等等。

利用工业标准来妨碍进口也是常有的事。联邦政府商务部、国防部在政府采购方面有一套对各产品的规格要求。估计光国防

部就制订了大约 35,000 条采购规格。这些标准对进口贸易的影响到底有多大是难以估计的,但它们经常妨碍了商品进口却是事实,并且潜在地对进口有较大的威胁。

美国复杂的海关估价标准也起着阻碍商品进口的作用。美国海关官员在商品归类和估价方面被赋予了广泛的权力,对商品成本的范围、各种补贴、附加费用等等的掌握中都有一定的不确定性。

除了上述种种典型的非关税壁垒措施外,美国还采用某些措施来限制进口。美国在七十年代初期迟迟不肯实行普遍优惠关税待遇(即普惠制),1976 年正式实行时,把所谓的敏感性商品,如纺织品、手表、电子产品、钢材、某些鞋类、玻璃产品、羽绒服装等除外,还把下列国家排除在外:非 GATT 参加者及非国际货币基金组织参加者的‘共产党国家’;石油输出国组织的成员国;其它组成商品卡特尔的国家;在防止毒品进口方面不与美国合作的国家;不承担对美国公民的仲裁赔偿义务、没收美国财产而不予迅速、充分、有效赔偿的国家以及对其它发达国家的产品提供优惠待遇而会严重

损害美国商业利益的国家。所以普惠制的意义是有限的。

以上各种非关税壁垒在七十年代均有不同程度的加强,特别是在 1974-1975 年经济危机之后,这是同美国商品的竞争能力下降有密切关系的,并因此而构成了同其它国家之间的激烈的贸易战。目前美国普通工业制成品的进口受到非关税壁垒的影响相当大。据统计,1976 年美国纺织品及服装进口的 66%,鞋类的 57%,化工产品的 38%,塑料及橡胶制品的 17%,皮革及其制品的 10%,纸张的 14% 都受到非关税壁垒的限制。

美国虽然自七十年代以来加强了各种名目的非关税壁垒,但这并没有改变它的整个对外贸易状况不断恶化的趋势。近几年,美国每年都有 200 亿到 300 亿美元的巨额贸易逆差。由于各方面的原因,这种状况肯定还会继续下去。为了保护美国国内垄断资产阶级的利益,并企图改变其国际经济地位不断下降的趋势,美国也显然仍将加强各种形式的非关税壁垒,对此我们必须密切注视并加以认真的研究,以便更好地发展我国对美国的商品出口贸易。

(上接第 50 页)

成功一种耐高温的新型电机绝缘材料——聚酰胺纤维纸。它是实现电机产品更新换代的关键材料。采用这种材料,同样大小的电机,功率可提高 20%,用钢量减少 48%,重量减轻 39.6%,使用寿命大大延长。经上海电机厂等单位的努力,其年产量虽曾达到 15—20 吨,质量也基本上达到进口品的水平,但是由于税收、利润过高,造成每公斤的价格高达三百元,而进口品每公斤仅八十元,使国产品难以销售,从而阻碍了产生的发展。由此可见,我们对引进的技术设备的消化、发展,应该在贷款和税收方面给予必要的资助和优惠。上述例子说明,根本问题

是要改革管理体制,把行政管理变为经济理,提高经营管理的自觉性,树立一切企业的经营活动要对国家负责,实行严格的责任制度,并受经济立法的保护和制裁。

○○ ○○ ○○

近两年来,我们的技术引进工作,已经注意到对引进项目进行可行性研究的重要性,也相应地提高了先进技术和关键设备在整个引进中的比重。六五计划对改进进口结构,严格审批制度,健全经济立法,建立责任制,发展文教科学事业等,都作出了明确的阐述,可以预料,技术引进将会更好地适合我国的需要,促进生产,发展经济,加速我国社会主义现代化的早日实现。