

美国对外贸易政策和“乌拉圭回合”

汪 尧 田

一、美国对外贸易政策的特征

长期以来,美国的对外贸易政策既有浓厚的保护主义色彩,又保持一定程度的对外开放,这是美国的国情所决定的。没有保护主义,美国不能保护国内市场;没有一定程度的对外开放,美国不能获得外国的资源、技术和资金。从保护主义角度来说,美国各种有关贸易的立法规定了多种限制进口的措施;从对外开放角度来看,美国过去的平均关税率高达36%,但在近半个世纪以来先后通过双边的互惠贸易协定和多边的关税与贸易总协定的关税减让谈判,已下降到4%左右,并且除一部分有配额的敏感性商品外,并不限制外国商品的进口。凡是看过近年美国超级市场所陈列的琳琅满目的进口商品的人,都不得不承认美国的市场还是比其他西方国家开放的。综观美国的对外贸易政策,有以下值得注意的特征。

(1) 美国某些厂商要实行保护主义,而广大消费者希望对外开放

由于某些劳动密集型商品生产厂商为着自己的利益,其在国会内的代表议员们总要提出各种保护主义的法案;另一方面,美国消费者希望获得廉价进口商品,则要求对外开放。今天美国人所以能享受高消费,比较开放的市场带来廉价的进口商品是其主要因素之一。

(2) 劳动密集型行业要求保护,高技术行业和农业希望开放

从行业上看,许多生产劳动密集型产品(如纺织品、服装和鞋类等)的厂商因害怕外国廉价商品的竞争,损坏其独占国内市场的利益,主张实行保护主义,而一些高技术产品(如大型集成电路计算机、飞机工业等)和美国的农场主则希望扩大海外市场,因为只有放宽进口限制,使进口额扩大,才能带来扩大出口,因此,他们倾向于自由贸易。

(3) 民主党倾向保护主义,共和党倾向一定程度的开放

从党派关系上看,虽然共和党 and 民主党都有保护主义色彩,但程度有所不同。一般说来,民主党代表纺织品和各种劳动密集型行业的利益,倾向于实行严厉的保护主义;共和党代表某些高技术产品生产者的利益,不主张实行严厉的保护主义而持适当的开放政策,以利扩大海外市场。

(4) 国会立法机构主张制定严厉的限制进口的法案,行政机关及总统反对严厉的保护主义法案

从立法和行政的关系来看,目前国会内的参众两院民主党都占优势,民主党的保护主义色彩较浓,因此,国会内经常提出有浓厚色彩的保护主义的贸易法案。目前的政府则在共和党控制

下,作为共和党的总统,不仅从党派关系出发,还要照顾全局,即从消费者利益以及政治、外交多方面考虑,因此,往往把国会提出的有浓厚色彩的保护主义的法案予以否决,或重新交国会修改某些条款。由于美国的对外贸易是由立法机关和政府共管的,因此,两者之间经常发生矛盾。贸易法案的成立,往往是各种集团的利益得到妥协的产物。

美国对外贸易政策上的这些特征是美国国内外活动者所密切注视的、作为不同利益集团和贸易伙伴国家进行院外活动的重要出发点。他们要利用这些复杂的关系来进行院外活动,才能达到其所谋求的利益。

二、1988 年美国对外贸易重要政策的实施

1988 年美国仍面临 1,700 亿美元的贸易逆差,为了平衡贸易收支和减少逆差,只有两条途经,即增加出口和限制进口。在增加出口方面,由于美国的高工资和其产品在国际市场上缺乏竞争力,一时难以大幅度扩大出口。美国希望通过美元贬值和压迫日本、西欧向美国开放市场,正在进行着各种商品的贸易战。美国与加拿大贸易自由化法案的成立,为美国扩大北美市场创造了有利的条件,但还要等待一定时期才有效果。在限制进口方面,1988 年国会曾提出两个重要贸易法案,即《1988 年贸易与竞争法案》和《限制纺织品、服装和鞋类进口法案》。前者已于 1988 年 8 月 23 日经里根总统签署生效;后者被里根总统否决了。其实这两个法案都不同程度地带有保护主义色彩,不过后者比前者的保护主义色彩更为浓厚些。

(1) 《1988 年贸易与竞争法案》

该法案规定国会授权总统和美国贸易代表确定外国对美国在贸易上有“不公平”做法时与该政府进行谈判,如在一定限制内不能达成协议,美国则可单方面采取提高关税或限制进口等报复措施。此外,该法案还把知识产权(专利、商标和版权)列入法案,即对未能有效保护美国知识产权的国家根据上述原则同样处理。而美国所谓贸易上的“不公平”并无确定的标准,具有相当的随意性。因此,该法案的通过引起很多国家的不满。

(2) 1988 年国会提出的《限制纺织品、服装和鞋类进口法案》

该法案保护主义色彩更为浓厚。该法案提出,以上这些产品今后对美国的输入不再有任何增长。里根在否决该法案时声明的理由是:“该法案把不必要的费用强加在美国消费者身上,减少美国出口机会,并破坏建立更开放的贸易体制的努力。”并称:“这个法案是保护主义最糟糕的表现,这个法案的所谓好处充其量也只是暂时的,保护主义挽救不了就业。只有提高竞争能力才能真正保障就业。”从这里可看出,里根总统否决该法案,还是从美国本身较长远的利益来考虑的。

三、美国与“乌拉圭回合”

美国对外贸易政策的实施,依靠两方面,一方面为国内的贸易立法;另一方面为参与多边贸易协定的谈判达成协议,其中主要是关贸总与贸易总协定。美国和关贸总协定缔约国进行了在关税方面适用最惠国待遇原则相互减让已进行了七个回合,大多数国家的进口关税已有较大幅度的降低。对于第八次乌拉圭回合的多边贸易谈判,美国的目的不再希望在关税减让方面能有什么更大的成果。因此,美国参与乌拉圭回合的主要目标集中在:农产品贴补和各种关税壁垒、知识产权问题、

服务行业(银行、保险、运输、建筑等)以及投资等问题上。兹分述如下:

(1) 农产品贴补

从1988年11月在加拿大蒙特利尔城召开的乌拉圭回合中期部长级会议来看,在非关税壁垒方面主要为农产品贴补问题。目前美国和欧洲共同体双方都存在对农产品的大量贴补。美国为着换取欧洲共同体取消贴补,表示可以在十年内彻底取消对农产品的贴补。但欧洲共同体不同意在十年短期内彻底取消农产品贴补,只表示考虑在较长的期间内逐步减少贴补。其根本原因在于,美国地广人稀,农业上技术资本集约程度高,生产成本低。美国凭藉这些优势,可以在一定期间彻底取消贴补,而欧洲共同体国家农业人口多、效益低,如果彻底取消农产品贴补,在价格上不能和美国竞争,那不仅丧失国际市场,连欧洲共同体内的市场也将被美国侵入。结果,在这次农产品贴补问题上,双方谈判破裂,不欢而散。在非关税壁垒方面,除农产品贴补外,还存在大量其它问题,其中包括发达国家之间的保护主义和发达国家对发展中国家的保护主义。例如,美国要求日本开放牛肉和柑桔市场;要求欧洲共同体取消对美国所谓“含荷尔蒙”肉类的进口限制。日本则要求美国放宽对汽车、半导体等电器产品的进口限制。美国以所谓“不公平”措施为理由,对欧洲共同体限制肉类进口将根据国内贸易法征收高达100%的进口税。在发达国家与发展中国家和地区之间,在贸易上也存在很多矛盾。例如,美国已取消南朝鲜、台湾、香港等的普惠制,遭到“亚洲四小龙”的激烈反对;在纺织品贸易上,虽然美国限制纺织品、服装和鞋类的进口法案遭到里根总统的否决,但国会内强大的保护主义势力将会在1989年提出各种改头换面的(对纺织品等)保护主义法案,并压迫新任布什总统同意签字。如布什不愿改变里根的贸易政策,则美国国会和政府之间,在保护主义问题上仍然会有矛盾。

(2) 知识产权问题

美国参与这次乌拉圭回合要解决的重点问题之一为知识产权问题。知识产权的国际交流日益重要,纠纷日益繁多。这个问题和关税问题不同,在技术上不容易处理,如专利、商标、版权、计算机软件等知识产权,每一类都具有其特殊性,很难制订统一的框架。

知识产权在美国对外经济关系中占非常重要的地位。美国依靠技术专利扩大市场,获得丰厚的利润。发达国家在知识产权问题上矛盾重重,从美日关系来看,目前还存在计算机软件纠纷、半导体纠纷、生物工程纠纷。美国认为保有这些知识产权不仅与企业利益有关,还和国家安全有关,而日本往往把美国发明的专利加以利用,进行仿造,大批出口,双方矛盾不断引起诉讼。

从这次乌拉圭回合的中期部长级会议来看,关贸总协定要在知识产权上达成协议,存在着许多困难。这里首先存在如上所述发达国家之间的矛盾,此外,还存在发达国家与发展中国家的矛盾,如这次美国联合欧洲共同体和日本,要求就处理专利和版权的关贸总协定所拟标准问题和发展中国家进行谈判,就遭到以印度为首的发展中国家的反对。因为发展中国家认为在专利、商标和版权方面,发达国家具有很大优势,如果关贸总协定制订的框架没有制定具有保护发展中国家利益的条款和措施,估计将很难和发展中国家达成协议。发展中国家要求把知识产权问题交由“世界知识产权组织”来处理,而发达国家认为这一组织所拟订的规则不利于发达国家而不同意。

(3) 服务行业问题

各国银行、保险、运输、建筑业等大多对外国企业设置若干限制,以保护自己国家的利益,即

使在发达国家之间也是如此。例如，美国国会议员代表团 1986 年在访问日本时提出，虽然日本在美国每年从建筑业投标中获得数百亿美元的建筑项目的承包，但美国的建筑业迄今未能在日本获得任何一项建筑项目的承包。至于发达国家和发展中国家之间，在服务行业方面存在的矛盾更大，因为在以往殖民地年代，宗主国正是通过垄断殖民地的银行、贸易、保险、运输等行业，获得惊人的利润。今天发展中国家在赢得独立之后，正要发展自己的服务行业，如果再无条件地允许发达国家实力强大的各种服务业进入发展中国家，将有损于发展中国家的经济利益，因此，发展中国家要求允许对本国的各种服务性行业采取适当的保护措施；另一方面，发展中国家还提出要求，要发达国家允许他们派遣大量工人到北美、西欧和日本参加各种劳务，如做建筑工、伐木工、矿工等，而各发达国家目前都存在着严格的限制移民进入国境的法规，看来发展中国家要求发达国家开放劳动力市场以利发展中国家劳务输出的目的是很难达到的。在这次乌拉圭中期部长级会议上，对于服务行业虽达成某些大框架的空洞协议，要求在本世纪末分别谈判详细内容，但如何制订具体实施细节，矛盾重重。

(4) 关于投资问题

外国在美国虽然有投资，但美国的跨国公司和银行在海外有巨额直接投资和间接投资。美国企业由于国内工资高，成本大，也准备到发展中国家投资开发各种资源或设立工厂。美国希望别国对美国的直接投资不仅有最惠国待遇，还要求其海外企业在设厂和销售上享有国民待遇；对于实行外汇管理的国家，则要求其资金和利润随时汇回本国，并要求美国海外企业在发生纠纷时按照美国的法律或在美国仲裁机关进行仲裁；最后，当海外企业被所在国收归国有时要给予较多的补偿，并在投资领域方面少加限制。发展中国家虽然欢迎美资，但在以上这些问题上往往发生矛盾。美国也希望在这次乌拉圭回合中对投资问题能够制订一些有利于美国的框架。

整个乌拉圭回合自 1986 年原订四年内结束，从这次在蒙特利尔召开的中期部长级会议来看，乌拉圭回合至少还有二、三年的时间才能结束。由于发达国家之间及其和发展中国家之间矛盾重重，而美国今天在政治经济上的国际地位已不如战后初期，因此，美国在乌拉圭回合中想取得有利于美国的很大成果是很难的。如果能在农产品贴补、知识产权、服务行业和投资等问题上达成某些粗粗的框架，就已经不易了。但是，关贸总协定作为美国贯彻其对外贸易政策的重要渠道，将在这次乌拉圭回合中力争达到以上目的。

我国由于恢复关贸总协定缔约国地位的申请还未被正式通过，在乌拉圭回合的多边贸易谈判各种活动中，虽有代表参加，但没有表决权。人们一般估计，在乌拉圭回合的后期，将会讨论通过我国恢复关贸总协定的席位问题。但是，不论我国在关贸总协定的席位是否恢复，乌拉圭回合中所讨论的问题，对于今后我国发展对外经济贸易关系都具有直接或间接的利害关系。我国有必要在恢复关贸总协定席位以前，对于关贸总协定的活动，进行超前的研究，并制订如何趋利避害的战略。

「协调商品名称及其编码制度」与关税谈判

吴兆涛

《协调商品名称及其编码制度》(以下简称协调制度)是一部最新的多用途的六位数编码的国际贸易商品分类目录。目前它已逐步被世界各国采用。欧洲共同体、美国、日本等贸易大国都要求与中国谈判关税时使用以《协调制度》为基础的海关税则,并在《协调制度》基础上达成关税减让协议,所以研究、采用《协调制度》是中国参加新一轮关税谈判的重要方面。

一、《协调制度》的产生

商品种类繁多,为了适应一定的需要,根据商品的特征,系统地商品划分为不同的类别称为商品分类。在世界性资本主义生产方式确立以前,国际贸易在范围、商品的品种和数量方面都有很大的局限性,相对来说,海关管理和贸易统计不太复杂,对商品分类要求不高,随着国际贸易的发展,各国的海关管理和贸易统计日益复杂,既要根据国情对不同种类的商品实行有效管理,也需要对各类商品的贸易情况进行精确的统计,因此,各国都分别编制各自的海关税则商品分类目录及贸易统计商品目录。由于各国商品分类目录的种种差异,给国际贸易活动,经济对比分析及贸易或关税谈判造成困难,所以在上个世纪就开始探索如何制定一个国际统一的商品分类目录。

早在 1853 年在布鲁塞尔举行的国际统计大会就提出了商品分类目录标准化的问题,以后许多其他国际会议,如 1889 年在巴黎举行的国际工业与贸易会议、1900 年在巴黎举行的关于海关规章的国际会议、1910 年在布鲁塞尔举行的海关统计国际会议等,都提出了这个问题,但由于各国经济条件的差异,对这一问题的解决产生了很大的障碍。

1913 年在布鲁塞尔召开的第二次国际商业统计会议上,29 个国家签署了国际协定,批准了统一的统计分类目录。目录包括 186 个统计项目,分为五组:活动物;食品及饮料;原料及初级产品;制成品;金银。国际商业统计局于 1922 年以这个目录为基础编制了世界第一本国际商业统计。

1927 年 5 月在国际联盟主持召开的世界经济会议上研究了海关税则商品分类目录标准化的问题,7 月国际联盟经济委员会任命了一个专家小组,在研究了各种商品分类目录后,首次为各国海关按照科学方法起草了“海关税则商品分类目录”草案,后来作为“日内瓦商品分类目录”于 1931 年刊印初版,1937 年又进行了修订。“日内瓦商品分类目录”包括 86 章、991 条税目,划分为 21 大类。

1948 年欧洲海关同盟研究小组以“日内瓦商品分类目录”为基础,编制了一本具有税目、子目的“海关税则商品分类目录”,1950 年 12 月 15 日将其简化后纳入了海关合作理事会的“海关税则商品分类目录公约”,并于 1959 年 9 月 11 日生效实施。目前海关合作理事会税则商品分类目录分为 21 类 99 章,1,011 个税号,包括中国在内的 150 多个国家和地区以此目录为基础制订本国的海关税则。

六十年代末期,海关合作理事会调查表明:一种商品在一次国际贸易的流通过程中竟有十七

次被改变类属，国际贸易的有关各方越来越感到必须减少国际贸易往来中从一种商品分类制度转换到另一种制度时需要重新命名、重新分类及重新编码所引起的种种问题，日益感到为了便利国际贸易，保证商品分类适应技术发展和国际贸易格局的变化，必须制订一种统一的能同时适应海关、统计、生产、运输等各种领域需要的最新国际贸易商品分类制度。

1970年海关合作理事会决定成立一个研究组，调查编制《协调制度》的可能性。1973年5月，研究组向理事会报告称：编制《协调制度》对便利国际贸易这一长远利益，不仅可行，而且必要，并建议由理事会负责主持《协调制度》的研究与编制工作。

海关合作理事会接受研究组的建议，成立了协调制度委员会，美国、加拿大等六十多个国家及“联合国贸发会议”、“关贸总协定”、“联合国统计局”、“国际标准化组织”、“国际商会”、“国际航运商会”、“国际航空运输协会”、“国际铁路联盟”等二十多个国际组织，根据研究组制定的基本方针，参加了《协调制度》的编制起草工作，经过十多年努力，终于编制完成，1983年6月在布鲁塞尔召开的海关合作理事会第61/62届年会上获得通过，1985年将其列为《协调商品名称及其编码制度国际公约》的附件。

二、《协调制度》的定义和结构特征

《协调制度》是指包括税目、子目及其数字编码，各类、章、子目的注释和释类总规则的商品分类目录。

《协调制度》主要是从“海关合作理事会商品分类目录”和“国际贸易标准分类”第二版引伸发展而成，同时还融合了许多其他商品分类体系。

(1) 以“海关合作理事会税则商品分类目录”为基础的有关国家或国际组织的税则或贸易统计商品分类目录。例如，日本海关税则、拉丁美洲自由贸易联盟税则商品分类目录、共同体外贸和成员国之间贸易商品统计分类目录。

(2) 独立发展起来的税则或商品分类目录。例如，加拿大海关税则、美国海关税则、加拿大进出口商品分类、美国B类清表(出口)。

(3) 运输分类目录。例如，国际铁路联盟标准商品分类目录、国际航空运输协会的国际空运商品分类目录、西印度洋——大西洋航运协会的货运分类目录及标准输出输入商品编码。

《协调制度》将国际贸易中所有商品划分为21类97章(98~99章保留供各国自行采用)，1,241项税目，每项税目均以四位数字编码来表示，前二位数指税目所在章次，后二位数指税目在章内排列的顺序号。在1,241项税目中，除311项外，其余930项税目被细分成2,450个一级子目，部分一级子目本身又进一步细分成2,258个二级子目，这些子目用六位数码表示。因此，《协调制度》共含有5,019个由六位数码表示的独立商品组，前四位数与相关的税目号对应，第五位及第六位数分别表示一级子目或二级子目，如果是0，则表示没有这种子目。例如：

马黛茶(巴拉圭茶)的HS(协调制度的英文简称)编码为0903·00，第五位及第六位数为00，则表示税目0903下没有细分子目。

荞麦的HS编码为1008·10，则表示荞麦列在税目号1008的第一个一级子目(第五位数为1)，该子目未作进一步细分(第六位数为0)。

甜菜糖的HS编码为1701·12，则表示甜菜糖列在税目1701第一个一级子目(第五位数为1)的第二个二级子目(第六位数为2)。

对剩余的子目(其他)则用数字9(或8，在此，最后一个子目号保留，以留给其他部分用)表

示,这为考虑今后可能要编入一些新增子目,而无须改变现有子目。《协调制度》还包括有释类总规则,类注释和章注释,这些内容都是《协调制度》的组成部分。《协调制度公约》要求缔约国采用《协调制度》的所有税目和子目以及相应编号,不得作任何增添或删除;采用《协调制度》的释类总规则及有关类、章及子目注释,不得改变类、章、税目及子目范围;遵循《协调制度》的编号顺序,但各国可以根据各自情况在六位数码以后增加本国的子目,即增设第七位及第八位数码或以字母标符。例如,欧洲共同体在《协调制度》六位数码的基础上编制具有八位数码的商品分类目录,以取代现行的“共同海关税则商品分类目录”与“共同体外贸和成员国之间贸易商品统计分类目录。”

三、《协调制度》与中国关税谈判的关系

中国是关贸总协定的创始国之一。1986年7月12日,我国常驻日内瓦联合国代表团向关贸总协定总干事阿瑟·邓克尔提出了恢复中国的缔约国地位的申请照会,1987年2月13日递交了“中国对外贸易制度备忘录”,1987年6月总协定成立了中国的缔约方地位工作组,1987年7月总协定秘书处将各缔约国对我国备忘录提出的质疑送交我国,中国于11月10日将书面答疑正式递交秘书处。在此过程中,我国坚持三项基本原则,其中以关税减让作为恢复时准备承担的基本义务,即所谓的“入门费”,因此,中国采用《协调制度》有其必要性和现实意义。

(1) 采用《协调制度》是中国进行关税谈判的基础

关贸总协定第28条增补的第二段(甲)款称:“谈判可以在有选择的产品对产品的基础上进行,或者通过实施有关缔约国所接受的多边程序来进行。”上述规定明确了关税减让谈判有两种方法:

第一种是传统方法,即对选择出的产品进行逐项谈判的方法。这种方法实际上是在多边体系中进行双边讨价还价的谈判,其原则是:①先以讨价还价的方式在各个成对的当事国之间进行,以达成双边协议;②根据最惠国条款将达成的双边协议实施于所有缔约国。这样,缔约各国不仅从它所参加的双边谈判中获得直接利益,还可以从其他各对谈判国之间达成的减让中获得间接利益。

第二种是全面关税减让谈判方法。考虑到逐项产品谈判较费时间,肯尼迪回合提出一刀切的减税方案,即一次性减税公式,首先确定一个所有参加国都能接受的一次性减税的百分比,然后进行减税。其优点是简单明了,整齐划一,缺点是不能解决关税差异的矛盾。东京回合采用了大多数国家愿意接受的瑞士公式:

$$\text{即} \quad \frac{AX}{A+X} = Z$$

A 指系数, X 指最初税率, Z 指降低后税率。

其特点是高关税国家的减让比例高于低关税国家的减税比例。事实上,全面关税减让谈判方法并未被全部接受,在肯尼迪回合中,只有16个国家采用一次性减税公式,其余36国采用逐项产品谈判的传统方法。在东京回合的农产品谈判中,仍采用传统的逐项产品谈判的方法。

中国在关税谈判中,无论使用逐项产品谈判方法或全面关税减让谈判方法都将会遇到不可避免的税则商品分类目录的一致性问题。鉴于《协调制度》把当前国际贸易所有商品都纳入一个采用言简意明的国际共同术语的系统分类,同时《海关合作理事会商品分类目录》第三版将与《协调制度》四位税目完全一致,《国际贸易标准分类》第三版将与《协调制度》完全对应,因此,目前欧洲共同体、美国、日本等主要贸易大国已采取具体步骤将现行税则商品分类目录及贸易统计商品目录