

一、美国国家贸易政策纲要制定的背景

美国 1989 年度国家贸易政策纲要(以下简称《纲要》)是根据 1988 年美国《综合贸易和竞争法》的规定,由美国总统贸易代表办公室制定,经国会批准公布实施的。它是国会要求总统为实施贸易法而制定的政府政策目标。《纲要》在制定过程中,经过贸易办公室与国会有关委员会、私营部门和政府间各咨询委员会的充分磋商,达到使各方利益一致。然而,《纲要》也不是一成不变的,遇到国内外经济发生剧烈变化,则要通过法定程序进行修改。

国际贸易对美国经济举足轻重。近年来美国贸易逆差居高不下,1987 年竟达 1,700 多亿美元。过去美国两党都曾赞成开放市场的原则,现在这个问题却成为党派立场之争,不少人想放弃传统的美国贸易政策,转向拥护保护主义。美国持续的巨额逆差必将导致美国经济严重失调,损害美国工业基础,扩大失业队伍,束缚出口商的手脚。纠正贸易逆差有两个途径:一是采取保护主义,提高关税,征收附加费,规定进口限额。这样势必引起各国筑起贸易壁垒,重弹历史上饮鸩止渴的老调。美国是世界上最大的贸易国,在全球范围的贸易战中,损失必然最重;另一条路是说服外国开放市场,进口更多的美国商品,在各国间进行更加自由公平的贸易。这样美国可以多出口商品,同时也更多地进口外国商品。里根政府就曾采取后一做法。他在 1985 年提出一份关于贸易政策行动计划的情况报告,列举了五项原则,主张公平的自由贸易,消除贸易壁垒,取消补贴和其他形式的不公平贸易做法,并根据这个原则提出一项新贸易法案。但由于国会中保护主义抬头,新法案中被塞进许多保护贸易的条款。因此,美国虽未采取提高关税、征收附加费和规定进口限额等明显的保护主义措施,但经过修改的超级第 301 条款却成为对贸易伙伴进行报复以达到保护美国出口,开辟国外市场的武器。美国贸易代表希尔斯把超级第 301 条款称为“开启市场及扩展贸易的铁锹”。该条规定:美国贸易代表对不公正贸易惯例的国家,在一年半内进行交涉,要他们放弃保护贸易政策,赔偿美国损失。如不能达成一致意见,美国总统就可下令采取类似提高关税的办法进行制裁和报复。早在 1985 年美国贸易代表就对日本皮革和皮鞋的进口限制、欧洲共同体水果罐头的补贴、南朝鲜的保险壁垒、巴西对微电子产品的进口限制和日本的烟草限制等五种不公平贸易做法提起诉讼;还对欧洲共同体补贴小麦出口、南朝鲜侵犯知识产权进行调查,并迫使台湾放宽美国酒类和香烟的进口。今年五月美国贸易代表办公室又宣布日本、巴西和印度被列入不公平贸易的“优先国家名单”,还把包括中国在内的八个国家和地区列入“观察名单”,把 17 个国家列为“要特别注意的名单”。美国对贸易伙伴采取强硬的大棒手段,已引起不少国家的不满,这对美国以至全球性国际贸易是极为不利的。

其实,美国巨额逆差问题并不是实施《纲要》就能解决的。美国贸易代表希尔斯也说,美国进出口是要受国内和国际经济政策发展变化的影响的。贸易政策本身并不能解决所有问题,必须以教育、技术、国防、财政和货币等各项政策来加强贸易政策的作用。同时也要求国外贸易伙伴采取互补的宏观经济政策,包括刺激国内需求,增加进口,协助美元汇率稳定等措施加以配合,来促使逆差下降。

二、《纲要》规定的政策目标及措施

美国为实施其贸易政策,采取双管齐下的手段。一方面集中精力通过乌拉圭回合的多边谈判来实现美国的贸易政策目标,另一方面利用双边谈判对所谓外国不公正贸易做法施加压力,以达到扩大出口的目的。

(一)《纲要》规定的政策目标和在乌拉圭回合中打算达到的具体目标

《纲要》首先概括地说明美国追求的总的贸易政策目标和打算实现的具体目标、美国处理贸易逆差的各项政策以及对美国贸易伙伴的合作要求,接着就提出今后美国特别强调的七个政策目标:

1. 争取在乌拉圭回合多边贸易谈判中扩展和加强国际贸易制度;
2. 扩大进入外国市场的机会,增进对知识产权的保护,消除或抵销外国不公正的贸易做法;
3. 执行与加拿大和以色列的《自由贸易协定》;
4. 促进美国的出口;
5. 针对不公平交易商品造成的损害适当运用临时性豁免;
6. 在帮助发展中国家进一步发展经济的同时,消除这些国家的限制性贸易做法;
7. 在贸易利益和国家安全利益发生任何冲突时,确保适当考虑贸易目标。

美国在乌拉圭回合第八轮多边谈判中的主要具体目标是:(1)实现多边农业政策改革;(2)扩大国际规则的范围,把劳务贸易、知识产权保护和与贸易有关的投资措施纳入关贸总协定范围之内;(3)消除对贸易的关税和非关税壁垒,增进美国商品和劳务的出口;(4)促进发展中国家参与国际贸易制度,解决补贴问题,改进与进口豁免有关的规则,提高关贸总协定的信誉。



(上接第4页)

关地区和国家的政策法规都会重新制订或改变,我们应考虑这一新情况,一方面对它们的经济政策、法令(包括财政货币政策以及商品、投资、技术和债务等)的变化,进行认真研究,另一方面对我国有关涉外政策、法令的健全、完善,迅速抓好制定工作,以适应新形势的需要。

总的来说,九十年代世界经济区域集团化加速的趋势和逐渐显露的新格局,对世界各国

来说都有相当大的影响。我国在改革开放中也不能例外,面临激烈的竞争局面,可以说形势是逼人的。我们应在坚持立国之本,强国之道的原则下,充分地客观地考虑如何适应,在既要适合我国体制下经济增长的需要,又要充分考虑全球性开放性市场的发展,并在遏制保护主义的消极影响等因素下,采取有效的对策,改进和提高我们的涉外经济工作,以便在贯彻治理整顿方针下,迎接挑战,避害趋利,取得新的成绩。

目前美国为乌拉圭回合多边谈判正在准备就进入外国市场的关税问题提出谈判提案,对使用非关税壁垒提出限制性的新规则。在劳务贸易问题上重点工作是制定一项基础协定草案。在贸易有关的投资措施上,美国谈判代表最近提出了一份有关投资措施秩序的文件作为提案的序曲。补贴问题在乌拉圭回合中期审查中商定的谈判纲领——“交通指挥灯”——将补贴分为三类:禁止的(红色);允许但可以采取行动或反补贴措施的(黄色);允许的(绿色)。美国同意把这一纲领作为指导谈判的基础,但对纲领中有关补贴定义、反补贴税程序和允许补贴的各项条款持保留意见。由于参加谈判者对强化规则的必要性和反补贴税的作用持有截然不同的看法,在今后的谈判中还是会有困难的。

(二)为达到目标准备采取的措施

美国打算通过双边谈判和其他适当的手段,有针对性地消除贸易伙伴的不公正贸易做法,以达到扩大进入外国市场的机会,增进对美国知识产权的保护。为达到这一目标,美国提出以下措施:

1. 通过双边谈判协定消除在重要的海外市场上对美国商品和劳务出口的正式的和非正式的壁垒。

2. 运用经 1988 年修正的 1974 年贸易法第 301 条款(包括知识产权条款),达到对美国知识产权的有效保护。

3. 严格实施 1988 年修正的反倾销和反补贴税法,以保护美国产品不受损害。

4. 防止因进口、包括经 1988 年修正的《免税法》第 337 条项下的行动而侵犯知识产权,或对这种行为作出适当补偿。

5. 采取行动,监督欧洲共同体 1992 年的内部一体化项目,确保在欧洲范围内减少壁垒不会导致对欧洲以外国家建立新的壁垒或损害在欧洲经营业务的美国公司。

6. 实施 1988 年《电讯贸易法》以保障美国电讯产品的出口不受不公平的待遇。

7. 利用《出口促进计划》和其他适当的农业计划,抵制因外国实施竞争补贴而将美国农产品出口排挤出外国市场的情况。

8. 采取行动,加强国际贸易环境中对包括半导体和商用航空器材在内的美国主要工业产品的公平待遇。

9. 就消除全球钢铁市场上导致市场失常的做法,达成国际共识。

10. 执行 1956 年《农业法》,通过磋商并本着美国在《纤维协定》下享有的权利,确保潜在的纺织品和服装进口浪潮不致扰乱美国市场。

美国目前对巴西未能对美国药品和高级化学品提供专利保护已采取报复措施,还先后派遣代表到欧洲、日本、南朝鲜等国家和地区进行双边谈判,以达到扩大美国产品进入外国市场的机会,但结果并不乐观,特别在农产品问题上遇到抵制,且看至 1990 年底美国如何使用其超级 301 条款采取报复行动吧。

三、中美贸易中存在的问题

美国贸易代表希尔斯为《纲要》的制定向国会作证时,指责欧洲共同体和日本对美国的出口实行不公正的歧视措施,声言要采取有效的报复对策;同时还批评了巴西侵犯美国专利的行为。接着,美国贸易代表办公室于 1989 年 5 月宣布日本、巴西、印度三国为“不公平贸易”国家,根据超级 301 条款美国将进行报复。此外,美国外贸代表办公室在《关于外国贸易壁垒对美国贸易影响的

估计》报告的中国部分中，列举中美贸易关系中的一些障碍，并认为不解决这些问题将会影响中美贸易和对华投资的进一步发展。

(一)对我国进口政策方面的意见

首先，关税和其他进口收费问题。美国抱怨几年里我国关税税率作了几次调整，1988 年对 50 多种产品提高了关税，1985 年以来，还对 20 多种进口商品征收进口调节税。美国认为关税税率的频繁变动使美国出口商难以作出事先估计，影响美国出口。其次，美国认为我国用发放许可证办法作为管制进口的手段是令人不满的，并说许可证办法缺少透明度出现了二级市场，还认为规定进口许可证的产品和设备由 45 大类增加到 53 大类，按进口额计算已达进口总额的 40~50%，且许可证只准中国公司申请，不准外商申请等，都将妨碍外商进入中国市场。此外，美国对数量限制也提出了抱怨。我国对某些消费品宣布禁止进口后，去年又对几种制成品进口提出限制，迄今限制进口的消费品、原材料和生产设备大约有 80 种。美国不但对我国限制进口的数量有意见，对申报进口产品时必须填报数量和国别也颇为不满。

笔者认为，从发展中美贸易大前提出发，美国对我国进口政策方面的意见，有的我国可以根据国际惯例和国际法规自行改善，有的涉及到我国经济利益一时尚难接受。目前我国已要求恢复在关贸总协定中的合法地位，有关进出口贸易和关税税率等问题，我们可以考虑根据关贸总协定的规定逐步进行调整；另外有些问题则可通过双边谈判求得解决。

(二)对标准、检验、标签和证明方面的意见

美国企业抱怨外国产品在中国享受不到中国国内同样产品的同等待遇。例如，美国批量生产的杀虫剂出口到中国要进行登记，登记内容繁琐且要按规章说明安全、健康数据，这就要花很多时间和费用，而中国同类产品则不需登记。美商建议不要把这种规定作为发放许可证的条件。笔者认为，按照国际惯例，贸易双方要求相互给予国民待遇是可以考虑的。当然，对某些特种商品的进口，双方通过协商制定一些技术准则也是必要的。

(三)对出口补贴的意见

美国指责我国出口公司有倾销产品情况。例如，对一些不盈利的出口厂商和贸易公司提供经营补贴和其他鼓励措施，包括出口减税以及出口生产的进口投入免税等。关于这一问题，美国对我国内价格和成本计算有所了解后，已在新贸易法中确定了对我国出口产品成本计算公式，看来问题可以得到解决。

(四)对知识产权保护的意見

美国按照中美贸易协定，认为各方提供的版权、专利、商标等保护应与对方国家提供的相应保护对等。我国虽制订了商标法和专利法，参加了巴黎工业产权保护公约，但在有些领域仍然没有提供应有的保护，特别对我们非法仿制提出抱怨。例如，美国声称某些杀虫剂被中国公司仿制，不但行销国内，而且进行出口，使美商蒙受巨大损失。美国认为我国没有公布出版法，对计算机软件缺乏保护，生产商就不愿出售或特许中国使用其产品。此外，我国专利法只对化学方法授予专利，而不对制成的药品和化学品授予专利，美商也有抱怨。保护知识产权问题目前正在乌拉圭回合多边谈判中进行讨论，相信我国将遵照达成的规定办理。同时我国也要尽快制定出版法，对非法仿制进行法律追究。至于专利法应否给予药品和化学成品以专利保护，则可根据国际通用标

(五)对服务业的障碍的意见

美国要求银行、保险等行业能够进入外国市场。美国抱怨我国只允许美国公司对中国直接保险业务的国外风险部分进行再保险，而不准许其在中国市场上开展业务或为外国在中国的经营保险。此外，美国对美国律师事务所不能作为正式代理机构在中国注册，美国会计师不被允许作为合格的公共会计师注册也表示遗憾。把服务业纳入关贸总协定范围的问题目前也正在乌拉圭回合中讨论，我国参加关贸总协定后，外国服务行业在中国境内开业问题自当按照规定办事。此外，笔者还认为外国律师和会计师要在中国境内开展业务，必须符合中国的法定手续和条件，才能允许注册。

美国抱怨在投入成本方面外国投资者不能与中国公司享受同样优惠待遇；中国行政干预有时破坏了合资企业的经营；中国国内市场还未充分为外商投资企业开放；中国货币不能充分兑换，目前几种兑换办法还不能解决外资本利的回收问题；中国对合同纠纷虽允许在第三国进行仲裁，但不承认外国投资者有权在国际仲裁机构对中国国营公司起诉。目前，中美双边投资保护协定已经几次谈判，这一协定一经签订，上述问题有些就可得到解决，有的也可参照中日协定协商处理。此外，我国已参加纽约公约，今后也可考虑参加华盛顿公约（即国际投资纠纷解决中心）的可能性。其他投资障碍可以根据国际法规和国际惯例通过双边谈判解决。

总之,近年来中美贸易发展迅速。据美国统计,1987 年中美贸易总额已达 100 亿美元,1988 年约为 120 亿美元,每年以 20% 的速度增长。美国对中国直接投资 1987 年为 30 亿美元,1988 年约 40 亿美元。笔者认为,我国除进一步改善投资环境外,本着公正、合理、互利的精神,按照国际通行准则,通过双边协商谈判,定能解决目前中美贸易中存在的一些问题,使中美贸易获得更大更快的发展!

权问题 唯一的原因是总协定可以使发达国家用这个协定允许的贸易报复措施加强它们的谈判力量。它们能较容易地用总协定实现它们在别的组织机构较难实现的目标。但是，这也给了发展中国家一个平衡利益的机会，它们可以将自己对有关的知识产权的看法在总协定里表述出来。

美国 1984 年和 1988 年《综合贸易法》规定了报复措施。其中的第 301 节尤其在知识产权方面作了这样的规定。如果美国等发达国家利用多边贸易谈判将其国内立法纳入国际法，发展中国家也可以这样做，将它们采取的贸易措施在国际上合法化。发展中国家在谈判中可以采取两种战略：一是拒绝谈判；二是提出自己的案文，阐明自己的国内立法要求实现的目标。（普里插话：这不是一个说“不”的问题，因为多边谈判比双边谈判要好，而是发展中国家应当提出自己的要求，努力实现自己的谈判目标。）