

美国贸易政策

世界贸易组织对美国贸易政策审议

(2002—2003年)

THE TRADE POLICY OF THE UNITED STATES

THE WTO TRADE POLICY REVIEW
ON THE UNITED STATES

商务部世界贸易组织司 编著
中国政府世贸组织通报咨询局



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

美国贸易政策

The Trade Policy of the United States

世界贸易组织对美国贸易政策审议

(2002 - 2003 年)

**The WTO Trade Policy Review on the
United States**

商务部世界贸易组织司
中国政府世贸组织通报咨询局

编著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国贸易政策/商务部世界贸易组织司, 中国政府世贸组织通报咨询局编著. —北京: 中国商务出版社, 2004. 10

ISBN 7-80181-300-6

I. 美… II. ①商…②中… III. 对外贸易政策—美国 IV. F757.120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 102185 号

美国贸易政策

世界贸易组织对美国贸易政策审议 (2002—2003 年)

商务部世界贸易组织司 编著

中国政府世贸组织通报咨询局

中国商务出版社出版

(原中国对外经济贸易出版社)

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010—64269744 (编辑室)

010—64220120 (发行二部)

网址: www.cctpress.com

E-mail: cctpress@cctpress.com

新华书店北京发行所发行

北京兴达印刷有限公司印刷

787×1092 毫米 16 开本

32.75 印张 811 千字

2005 年 1 月 第 1 版

2005 年 1 月 第 1 次印刷

印数: 1000 册

ISBN 7-80181-300-6

F·735

定价: 70.00 元

编辑委员会

主 编：史苗苗

委 员：（按姓氏笔画排列）

史苗苗

吕亚军

邵长峰

陈 颖

孟冬平

审 定：史苗苗

前 言

贸易政策审议机制 (Trade Policy Review Mechanism—TPRM) 是乌拉圭回合的一项成果, 在 WTO 体制中的作用已经得到明确和广泛的赞同。

TPRM 审议的目的在于“对各个成员的全部贸易政策和做法及其对多边贸易体制运行的影响进行定期的集体审议和评估 (the regular collective appreciation and evaluation of the full range of individual Members' trade policies and practices and their impact on the functioning of the multilateral trading system), 以促进所有成员更好地遵守根据多边贸易协议及适用的诸边贸易协议所制定的规则、纪律和承诺 (contribute to improved adherence by all Members to rules, disciplines and commitments made)”。但是, 这一集体审议区别于 WTO 其他机构的运作, 那些机构负责监督每个成员执行具体协议的情况, 如有关纺织品和补贴的协议等, 也区别于争端解决程序。贸易政策审议机构不是一个执行机构, 也不能给成员增加新的政策承诺。虽然审议的重点是接受审议国家的贸易政策, 但也要考虑更广泛的经济和发展需求、政策、目标以及外部环境。也就是说, 审议常常使接受审议的国家有机会了解其他国家对其所面临的问题的理解, 说明其贸易政策与其更广泛的经济增长和发展如何发生联系, 以及强调其贸易伙伴的政策可能对其造成的困难。

所有 WTO 成员都要进行审议。审议的频率取决于成员对多边贸易体制的影响程度, 因此对于占世界贸易最大份额的成员的审议更加频繁。前 4 个最大份额的成员每两年审议一次, 另外 16 个成员每 4 年审议一次, 余下的成员每 6 年审议一次, 对最不发达国家的审议可以间隔更长。这些审议的周期表明, 由于 WTO 成员数远远超过 100 个, 贸易政策审议机构每年要审议 20 个以上成员的贸易政策。这意味着更频繁的会议及所有有关方面的巨大工作量, 包括接受审议的成员、贸易政策审议的参加者、编写报告和为审议提供服务的 WTO 秘书处工作人员。

贸易政策审议的模式已经根据 1989 年开始审议以来所获得的经验确定并实施, 并且根据 1996 年成员们达成的谅解进行了几项程序性的修改。每一次审议都是在两份报告基础上进行的, 即 WTO 秘书处自负全责编写的详细报告和接受审议成员的“政策声明 (policy statement)”。秘书处的报告目前是根据以下格式编写的, 包括“意见摘要 (Summary Observations)”和涉及经济环境、贸易与投资政策制定机制、按措施划分的贸易政策与做法及按部门划分的贸易政策与做法等 4 章。报告要经过有关成员核对有关事实是否准确, 虽然秘书处保留对报告内容的最终责任。成员政府的“政策声明”一般长度在 10 页至 30 页之间, 目的在于概述贸易政策的目标和主要方向, 具有前瞻性; 也可

以包括对经济形势、主要趋势和问题的简要介绍,如在国外市场上遇到的问题等。

秘书处信息收集过程的一个组成部分是访问接受审议成员的首都,与政府各部和其他相关机构进行讨论。在每个国家大约花一周时间,派去2名至3名工作人员。与有关部门和机构进行的讨论都是在详细问卷的基础上进行,这些问卷是按秘书处报告的结构制定的,要事先提交以便有关部门进行准备。在访问中,WTO的工作人员也经常向私营企业,如制造商协会和商业协会,及有关研究机构进行咨询。

真正的审议由贸易政策审议机构进行,对所有成员开放。从成员那里选取两位讨论人(discussants),以便鼓励进行辩论,这两人以个人身份参加会议,不代表各自的政府。会议一般连续举行两个上午。第一次会议由接受审议的成员首先致词,该成员的代表团通常为部长级。随后讨论人发言,与会者发表意见。在第二次会议上,讨论主要是围绕主席、讨论人及秘书处与接受审议的成员根据第一次会议情况进行磋商后确定的主题进行。成员对已经提出的问题作出答复,并进行进一步讨论;如果有必要的话,可以在一个月内作出书面补充答复。会议在主席自负全责作出总结后结束。主席和秘书处随后立即向新闻界进行简要的介绍,接受审议的成员也可以举行自己的新闻发布会。秘书处的意见摘要及主席的总结致词随后公布,包括在互联网上发布。两份报告和秘书处的会议记录(由秘书处撰写并经成员批准)随后不久以英文、法文和西班牙文发表。

贸易政策审议被认为是WTO体制中有价值的、甚至是独特的组成部分,主要体现在以下3个方面:

- 它是WTO全体成员对贸易政策的所有方面进行审议的唯一场所。该机制包括对成员的贸易和经济形势的客观、独立的评估和“外部审计(external audit)”,也是可以对贸易和与贸易有关的政策进行解释和讨论的场所,可以获得信息,可以表达关注。
- 接受审议的成员所获得的好处也是很多的。审议的过程,包括对首都的访问,可以为国别政策制定提供有价值的投入。在许多国家,审议帮助增强了国内各部门之间对贸易和与贸易有关的政策的讨论和合作。此外,该机制还可对许多发展中国家发挥重要的技术合作用,向它们介绍WTO成员资格的各方面含义,确定今后可以满足的具体技术援助需要。
- 接受审议的成员的贸易体制从整体上讲也可在这一过程中获益,因为这一过程能够帮助政府推行理想的贸易政策改革。贸易政策审议还可以阐明至今未受到足够重视的WTO的义务,因而有助于保证这些义务得到重视。

TPRM协议还规定,要对影响多边贸易体制的国际贸易环境的发展情况进行年度“综述(overview)”。总干事为此每年将提交一份报告,列出WTO的主要活动,突出重要的政策问题。最初几次“综述”的经验表明,每年年底进行“综述”对WTO来说是一个重要的机会,特别是在不举行部长级会议的年份里,因为这些“综述”提供了WTO成员对目前贸易政策和贸易环境发展趋势的总体回顾。

贸易政策审议机制与其说是一个具有操作性的文件,不如说更像一个政治宣言。人们在此达成了广泛的共识,即如果政府以尽可能公开的方式就国家的贸易政策问题作出决定,那么更广泛的国家利益就有可能更好地得到维护,保护主义的压力就会变得更

小。该协议中一个简短的条款将“国内透明度”原则视为对各成员经济及多边贸易体制都具有内在价值的规则，成员们同意鼓励并促进提高这种透明度。但是，宣言也认识到这首先是一个国内问题，采取的行动必须是自愿的，而且需要考虑各国法律和政治体制的不同之处。

2004年1月14日至16日，WTO对美国2002—2003年度的贸易政策进行了审议。这是中国加入WTO以来，WTO首次对美国进行的贸易政策审议。为使读者能够全面了解此次审议的情况，本书汇集了WTO秘书处的审议报告、美国政府的政策声明和中国代表团参加审议的有关材料，审议的会议记录、其他WTO成员的问题单以及截至2004年3月美国对问题的回答也原文收录在附录中。我们希望本书能够为政府部门、研究机构、大专院校和企业界全面了解美国的贸易政策和中美经济贸易关系提供有用的参考。

商务部世界贸易组织司
中国政府世贸组织通报咨询局
2004年3月

目 录

第一部分 2004 年 WTO 对美国贸易政策审议秘书处报告

报告摘要	(4)
(1) 经济发展	(4)
(2) 政策发展	(5)
(3) 货物贸易的市场准入	(6)
第 I 章 近期经济发展	(10)
(1) 导言	(10)
(2) 产出、就业和价格	(11)
(3) 货币政策和汇率政策	(13)
(4) 财政政策	(15)
(5) 收支平衡表	(17)
(6) 展望	(24)
第 II 章 贸易和投资政策的进展	(25)
(1) 导言	(25)
(2) 机构和政策框架	(26)
(3) 参与世界贸易组织	(29)
(4) 优惠和其他安排	(30)
(5) 外国投资管理体制	(37)
第 III 章 根据措施细分的贸易政策和惯例	(43)
(1) 导言	(43)
(2) 直接影响进口的措施	(44)
(3) 直接影响出口的措施	(78)
(4) 其他影响生产和贸易的措施	(85)
第 IV 章 部门贸易政策	(109)

(1) 导言·····	(109)
(2) 农业·····	(110)
(3) 制造业·····	(123)
(4) 海上运输·····	(136)
(5) 航空运输服务·····	(143)
(6) 电讯服务·····	(148)
(7) 音像服务·····	(153)
(8) 金融服务·····	(154)
(9) 部分专业性劳务·····	(165)
参考文献·····	(172)

第二部分 2004 年 WTO 对美国贸易政策审议美国政府政策声明

第 I 章 多边贸易体制中的美国·····	(182)
第 II 章 美国经济与贸易环境·····	(184)
(1) 贸易政策·····	(184)
(2) 增长·····	(184)
(3) 储蓄·····	(185)
(4) 劳动力市场·····	(185)
(5) 生产力·····	(186)
(6) 商业投资·····	(186)
(7) 出口、进口和贸易平衡·····	(186)
(8) 结论·····	(187)
第 III 章 贸易政策的发展, 2001—2003 年·····	(188)
(1) WTO 协定与倡议·····	(188)
(2) 区域性倡议·····	(190)
(3) 双边倡议·····	(197)
(4) 与贸易有关的能力建设倡议·····	(200)
(5) 立法日程·····	(201)
(6) 劳工问题·····	(202)
(7) 美国劳工法和实践·····	(203)
(8) 环境问题·····	(203)
(9) 农业问题·····	(204)
第 IV 章 开放性与归责制: 构建对贸易的支持·····	(205)
(1) 美国的体制·····	(205)

(2) 征求公众评论.....	(205)
(3) 咨询委员会程序.....	(206)
第 V 章 展望.....	(207)

第三部分 孙振宇大使在参加 WTO 对美国贸易政策审议会议上的发言

第四部分 2004 年中国在对美国贸易政策审议中提交的问题单

附 件

附件一：美国贸易政策审议的会议记录（英文）	(237)
附件二：世界贸易组织成员向美国提出的问题单（英文）	(319)
附件三：截至 2004 年 3 月 31 日美国提供的书面答复（英文）	(441)

第一部分

2004 年 WTO 对美国贸易 政策审议秘书处报告

贸易政策审议机构

贸易政策评估 美国 秘书处报告

此报告是对美国贸易政策进行的第七次评估，报告由世贸组织秘书处草拟。根据建立贸易政策评估机制的协定（参见关于建立世界贸易组织的马拉喀什协定 附录 3），秘书处应该设法澄清说明美国政府的贸易政策和惯例。

任何有关此报告的技术性问题，可以联系瓦尔迪兹（R. Valdés）先生（电话：022 739 5346）、希尔维（A. Silvy）先生（电话：022 739 5249）和亨尼丝·皮埃尔（C. Hen-nis-Pierre）女士（电话：022 739 5640）。

文档 WT/TPR/G/126 包括了美国政府提交的政策声明。

报告摘要

1. 美国克服了自上一次 2001 年贸易政策审议以来的多次冲击,这得益于开放和透明的贸易制度对高效的美国经济的贡献。强有力的反周期政策减轻了 2001 年的经济衰退,并为后续经济增长夯实了基础。然而,市场准入壁垒在少数,但非常重要的部门仍然存在,这使美国不能专注于曾使其福利极大增长的以市场为基础的对策。政府对特定部门,如农业和钢铁业的扶植,增加了美国消费者和纳税人的负担,还因为美国经济的重要性,对国际贸易也产生了影响。

2. 自从 2001 年以来,美国通过谈判或单边地进一步放开了其贸易体制;贸易自由化是以最惠国待遇和在优惠的基础上实施的。国内市场上的竞争也因此加剧,进而为结构调整和有效的资源配置维持了原动力,这是美国经济整体上的一个特征。由于美国仍然是世界上最大的单一进口国和经济增长的主发动机,贸易伙伴也由此获益。加深并确保这种有益的相互依托关系,在历史上就是美国贸易政策的中心任务。考虑到美国特殊的涉及全球的贸易和投资利益,通过多边体制完成这一任务将使其获得独特的优势。美国因此在促使多哈发展议程圆满结束并为国际贸易关系的稳定和世界经济增长做出贡献方面有重要利益,并扮演重要角色。

(1) 经济发展

3. 美国经济在 2001 年经历了衰退;凭借政策杠杆的调整以适应增长的需要,这次衰退的幅度和时间都减少了。而且经济增长从 2003 起开始加速。在审议期的大部分时间内,美国的经济增长一定程度上反映出几个主要贸易伙伴的低迷经济表现。虽然经济下滑可能对美国的贸易政策产生影响,使其对进口保护和政府支持的需要增加,但是美国通过总体上保持其市场开放,继续支撑全球增长。

4. 即使公共开支和私人消费都增加了,美国反周期的财政和货币政策仍被帮助维持国内低物价水平的进口和外国人持久的投资于美国的兴趣支撑着,这就解释了国际贸易体制的益处及其复杂的相互依存的特点。大量外国资本流入,在弥补了美国日益扩大的经常项目逆差的同时,也使美国市场成为国外供应商的主要销售地。

5. 最近,美国宏观经济政策越来越成功地将目标指向恢复并维持增长,通过包括贸易传播的方式使全球经济获益,但也不是没有下降的风险。卷土重来的大量财政赤

字,如果持续下去,可能会导致继续产生庞大的经常项目赤字,当然,这也取决于私人储蓄和投资决策的情况,美国资本市场的开放和高效在这方面是美国和全球经济增长的积极力量。美国经常项目赤字能持续多久是个未决问题,但是如果一些重要贸易伙伴还是经济增长表现不佳,那么可能发生的硬着陆就不是没有风险的。而且,目前已经成为美国经常项目形势组成部分的大量的双边贸易不平衡的存在可能使保护主义情绪增长,在此背景下,“孪生赤字”值得关注。同样,对美国和其他成员方来说,避免贸易在美国和其他市场不适当地被政府行政和其他壁垒所限制也很重要。

(2) 政策发展

6. 美国认为多边贸易体系是当前美国国际贸易关系中承诺的核心。正在进行的多边贸易谈判中,美国对世贸组织所讨论的大部分议题都做出了贡献或提交了议案,涉及了农产品、制成品和服务业等部门。美国也是 WTO 争端解决机制最为活跃的申诉者和应诉者。从 2001 年中期到 2003 年中期,60 份新的磋商请求中,美国作为申诉方,占了总数的 1/10,而作为应诉方,则占了总数的近一半,许多请求是与美国对钢铁进口实施的贸易救济法案有关。在审议期内,美国政府的通报义务得以履行,但国营贸易、进口许可和农业的国内支持及特殊保障方面除外。

7. 2002 年的贸易促进授权法案 (TPA),继承了“快车道”授权,给美国的贸易谈判带来了更大的可预见性。因为当国会考虑是否批准一项新的贸易协定时,它必须在一确定了时限内批准或拒绝,且不能对贸易协定进行修改。该法案声明:贸易扩大对于美国的国家安全来说至关重要,贸易协定要为美国经济的重要部门最大限度地争取机会。

8. 美国政府声明了其在地区性和双边合作也采取主动,促进自由贸易的意图,因此施加影响,支持开放,创造“竞争性自由化”气候。结果,到 2003 年 6 月止,除了上次审议时正在执行的两项自由贸易协定外,截至 2003 年 6 月,美国又达成了三项自由贸易协定,另外,还在和几个国家磋商新的协定。对发展中国家提供的单边优惠也在增加,当然,这些优惠可能是有条件的,应当满足美国政府的各种政策目标。美国政府扩张其特惠网络,可以用来吸引其贸易伙伴更深入地参与到多边贸易体系里去,人人皆知这个“先到者待遇最优厚”的政策。然而,应当注意的是:贸易谈判和管理资源不被挪为他用,远离多边体系;不应产生既定利益使多边谈判复杂化;特惠协定配套的贸易和管理结构不应当阻碍贸易。

9. 2001 年 9 月的恐怖袭击事件之后,安全考虑成为贸易和投资政策的重要组成部分。为保障国家安全,美国贸易做法发生重大变化。虽然外国直接投资体制没有发生大的改变,但是在履行投资协定条款时,安全因素得到更多关注。重要的是,美国和安全相关的新政策和做法,不要成为不必要的贸易或投资壁垒。

(3) 货物贸易的市场准入

(i) 关税

10. 美国给予所有 WTO 成员方（除了古巴）最惠国待遇关税，除了两条税目外，所有关税税目都受到了约束，其中，有 31% 的税目下的商品免税入境美国。2002 年，平均的最惠国待遇关税税率只有 5%，比 2001 年有稍许下降；农产品的平均关税仍保持为 10%；但是，有些产品关税保护率则高达 50% ~ 350%，特别是烟草、花生、某些奶制品、食糖、某些鞋制品；绝大多数纺织品和服装的进口关税税率在 15% ~ 30% 之间。关税升级在纺织品和服装业、非金属矿产品以及基础金属产业等部门存在。在正进行的 WTO 谈判中，美国提出了在 2015 年前取消所有工业制成品关税，并大量降低农产品关税的建议。

11. 大约 12% 的关税税目适用非从价关税。美国 100 个最高关税中，大概 77 个是非从价关税。实行非从价关税的产品，其关税保护随时间变化而有较大幅度波动，进口价格下降则保护率上升，反之亦然。在美国，1.9% 的税目下的产品还受到关税配额的影响，对应的产品有农产品、高粱秆扫帚以及金枪鱼等，对农产品征收高配额外税率是对这些产品进口保护的主要形式之一。

12. 特惠关税安排数量的增加导致了不同的原产地规则的增加，因此，使美国贸易体制更加复杂了。最近，针对非洲国家和加勒比海盆地国家的特惠关税安排被加强，而且还第一次扩展到了安第斯国家，从这些国家的服装进口免税，不过要求一定的美国要素投入，这些可能是以牺牲第三国低成本供应商为代价的。

(ii) 临时性措施

13. 临时性措施仍然是美国进口保护政策的重要形式。对反倾销和反补贴措施的频繁使用，不断给外国出口商带来不确定性。2001 年发起的反倾销调查是自 1992 年以来最多的，但是 2002 年和 2003 年上半年又有所下降。其中，很大一部分调查是针对钢铁及其相关产品的。大部分案子项下都征收了初级税率，发起反倾销调查可能会影响出口商的绩效。

14. 贸易伙伴日益质疑美国有关反倾销和反补贴调查和措施所遵循的原则和方法，其中就包括《1916 年的反倾销法案》、《持续倾销和补贴抵消法案》（即《伯德修正案》），以及美国政府使用的决定私有化进程中补贴是否存在的方法。世贸组织的争端解决机构裁决在适宜的时候引导美国修正其法规。2000 年，美国通过了《伯德修正案》，该法案要求，征收反倾销税和反补贴税所得应该分配给受影响的美国生产商，结果自从 2001 会计年度，全部费用已达 8.40 亿美元。

15. 根据 201 条款，自 2000 年以来，美国只发起了一项保障措施调查，但是，其最终措施涉及范围相当广，影响了相当多的钢铁企业。这一措施由 8% 到 30% 的关税以及一项关税配额组成，关税水平于 2003 年 3 月有所下调，但是关税配额所涉范围却扩大

了。签订自由贸易协定的伙伴国和许多发展中国家完全不受这一措施影响。在国内钢铁用户和国外钢铁企业的要求下,一些钢铁产品于 2002 年,另外一些在 2003 年获得豁免。虽然豁免完全是基于最惠国原则的,但是,有些国家的生产商获益较大,这取决于他们出口美国的产品构成。

16. 在 8 个 WTO 成员方的要求下,争端解决机构对美国钢铁保障措施案进行了审查。专家组报告结论认为美国实施的保障措施不符合 WTO 一些条款规定,上诉法庭也肯定了专家组大部分的裁定。

17. 2003 年 10 月,美国正考虑对来自中国的针织布、袍服和胸衣实施保障措施的请求,对其进口设定配额。根据中国加入 WTO 议定书,这些产品仍受过渡性保障机制约束。

(iii) 其他进口措施

18. 2002 年,服装进口总额的 48% 和纺织品进口总额的 24% 仍受制于数量限制措施。自 2001 年,这一比例在下降,一定程度上反映了对《WTO 纺织品和服装协定(ATC)》的逐步履行。正如从该协定中可以预见的,美国承诺在 2004 年底之前,取消纺织及服装部门的所有数量限制措施。由于国家安全、卫生、环境以及外交政策等原因,大多数其他非关税边境措施得以保留。其中包括因发现一些国家不能满足美国环保规定,美国禁止从这些国家进口虾和金枪鱼。

19. 自 2001 年以来,安全考虑给美国进口管理带来重大变化。一项新 24 小时规定要求:发往美国的货物在启运前,必须向美国当局电传相关货物信息。美国还和一些国外港口达成协议,帮助检查即将发往美国的集装箱。《2002 年生物恐怖法》将于 2003 年 12 月生效,该法案特别要求:大部分食品加工及其设备需要登记;目的地为美国的食物运输必须提前通知美国食品与药物管理局。在 WTO 卫生与植物卫生措施委员会中,几个成员表达了对这些措施的关注。由于是最近采取的措施,秘书处并没有相关信息以确定这些与安全有关的新措施的经济影响。

20. 对于政府采购诸边协定以及其他国际协定管辖之外的采购,美国对外国参与实行限制。联邦政府继续使用“买美国货”的限制措施,政府原则上只采购至少包括 50% 美国部件的美国生产的供货和建筑材料。一个“收支平衡”计划适用于国防部的某些采购,但是适用于民用采购部门的计划已于 2001 年废除。为了扶植小公司参与联邦合同的竞争,政府实施了一系列计划以及各种预留规划。为了对联邦政府的措施进行补充,有些州实施买本州产品或买美国产品的规定,以及其他优惠和预留措施等。

21. 根据《1930 年关税法》337 条款,侵犯有关知识产权的产品进口是违法的,这一做法可能导致发布排除令,禁止侵权产品输入美国。从 2001 年 1 月 1 日到 2003 年 9 月 30 日期间,美国针对 26 个国家的产品,发起了 337 项调查,颁布了 56 条新法令,在此期间,还颁布了 10 条针对进口产品的有限除外责任的法条。

(iv) 出口措施

22. 美国贸易政策的核心目标就是帮助美国出口商开拓市场;美国的贸易法令,例