

貿易研究叢書之一

美國與各國所締結之互惠貿易協定

財政部貿易委員會印行

中華民國三十三年三月初版

財政部貿易委員會貿易研究叢書之一

美國與各國所締結之互惠貿易協定

定價

編者 徐 敦 璋

發行者 財政部貿易委員會

印刷者 國際問題研究所印刷廠

經售者 中國文化服務社
全國各大書店

版權
所有
翻印
必究

目錄

一、引言·····	一
二、美國互惠貿易協定政策之背景·····	二
三、美國互惠貿易協定政策成立之經過·····	五
四、美國互惠貿易協定政策之原則·····	七
五、美國互惠貿易協定之締結·····	一五
六、美國互惠貿易協定之地理分佈·····	一九
七、美國互惠貿易協定之形式·····	二一
八、美國互惠貿易協定之時效·····	二三
九、美國互惠貿易協定之實施地域·····	二六
十、美國互惠貿易協定之保留條款·····	三〇

美國與各國所締結之互惠貿易協定 目錄

十一、美國互惠貿易協定之執行·····	三三
十二、美國互惠貿易協定之讓予分析·····	三五
十三、美國互惠貿易協定與比額制·····	四二
十四、美國互惠貿易協定與外匯管制·····	四五
十五、美國互惠貿易協定與國營貿易，專利貿易，協定購買及公共或政府合同·····	四八
十六、美國互惠貿易協定與關稅·····	五一
十七、美國互惠貿易協定與原料問題·····	五四
十八、美國互惠貿易協定與美國貿易·····	五五
十九、美國互惠貿易協定與國內輿論·····	五八

附錄

一九三四年美國國會授權總統締結互惠貿易協定法案譯文

美國與各國所締結之互惠貿易協定

一 引言

一九二九年以來世界經濟起了很大的轉變。而美國自羅斯福登台以後也實行新政策來應付非常。所以自從一九三四年以來美國對外經濟政策及其對外貿易政策亦發生劃時代的轉變。現在世界大戰真正爆發，美國的國際政治及經濟關係均起了非常的突變。今後如何？尙難知道。但一九二九年至一九四一年的中間，恰好告一段落，自成階段。因此本篇之使命是研究這個時期的美國對外經濟政策及其貿易政策。而此等政策之具體表現莫過於十年來美國與各國所締結之互惠貿易協定。現將此等協定加以研究。

一九三四年的轉變不是偶然的。因此吾人分析互惠貿易協定時不能不略提此項轉變的背景。環境儘可轉變，要是無人推動，挽救改變或聽其自然，一切必無具體結果。所以第二步吾人得知道互惠貿易協定是如何具體化的。吾人第三步的研究是分析近年美國所締結之貿易協定運用之原則及其內容。分析比較之後然後綜合一起而找出協定之一切情形。如協定之形式，協定之運用及其一切技術問題。最後吾人始可以作

美國與各國所締結之互惠貿易協定

美國與各國所締結之互惠貿易協定

價結論。估計成績，比較成敗以推測將來。此本篇之進行程序也。

但在目前非常期間材料搜集頗有困難。而華國貿易政策這個問題性質何等複雜，範圍何等廣泛，決不是本篇所能透澈研究的。因此作者特提出三點請讀者注意：

甲、在時間上本篇只包括一九三四年至一九四一年太平洋戰爭爆發時為止。

乙、在範圍上本篇只包括此期內之互惠貿易協定。

丙、在材料上以作者此時手邊資料為限。

所以本篇乃未定之稿。既不完盡亦無創造性更不敢說沒有錯誤。不過大體上只求從美國與各國所締結之互惠貿易協定中找出美國近年來對外經濟及貿易政策之粗枝大葉而已。

二 美國互惠貿易協定政策之背景

美國採取互惠貿易協定政策是一個劃時代的轉變。此種辦法自有其複雜的背景，決不是偶然發生的。

一九二九年的經濟恐慌影響全世界的繁榮。以美國農工商產業基礎之穩固，天賦條件之優厚，亦不能例外。不特此也，一九二九年的恐慌對於美國經濟的影響比較對於世界各國經濟的影響來得特別嚴重。故自一九二九年至一九三三年五年之間美國對外貿易之總值減少了三分之二。此種現象實因美國對外貿易有

其特殊之點。美國出口貨物以農產品及資本貨品(Capital goods)為主。二者受國際市場價格之波動頗大。糧食及原料，機器及工業品總因世界之不景氣而無法暢銷。於是美國此時之對外貿易一落千丈，造成空前的國內經濟恐慌。人民及政府當局不能不謀應付之道。

痛定思痛此項問題引起了美國人士之深切討論。討論立場分爲正反雙方。一派爲孤立派，認爲美國的經濟恐慌其病源來自國外。以美國資源之富，很可以自足自給，閉關自守。不與人往還，則不特政治上免去糾紛，即在經濟上更減少牽連。國際借貸可以免除，國際貿易可以減少。美國國家經濟自立何必受人牽累，在經濟上發生週期的恐慌，在政治上與各國奪市場，爭原料，競投資以致於引起戰爭。如畢爾得(A. Beard)輩則發爲著作鼓吹此說。(註一)一派爲反對派。根本認爲孤立爲不可能之事。現世各國無人能自足自給。勉強爲之實不經濟。地理分工，比較利益乃自然趨勢。孤立既不可能，即使可能未見即可以維持世界和平。故反對孤立派之主張。

雙方主張各有見地。理論上更是反駁不盡互有短長。然而有個事實問題，當局者不能不加以嚴重考慮。如採取孤立政策則美國國內經濟需要一個徹底的改造。人口之分佈，土地之利用，企業之組織，國際相互關係以及一切均需要大加調整。萬一不慎即可以引起嚴重後果。何以言之？因爲美國：(註二)

甲、一九二九年美國內工業生產總量之百分之九運輸出口。總共價值三十萬萬美元。

美國與各國所締結之互惠貿易協定

美國與各國所締結之互惠貿易協定

乙、礦油出口佔總產額百分之二十。

丙、鑛銅出口佔總產額百分之三十六。

丁、工業機器出口佔總產額百分之十三。

戊、農產機器及其用具出口佔總產額百分之二十五。

己、汽車出口佔總產額百分之十二。

至於農產品方面，美國一九二五——二九年中有六千萬英畝地之動植物出產在國內無法銷售計：

甲、玉米地帶之百分之十（一千七百萬英畝）需要出口。

乙、小麥地帶之百分之三十（一千八百萬英畝）需要出口。

丙、棉花地帶之百分之五十（二千四百萬英畝）需要出口。

丁、米，煙草，園藝等出品需要出口。

在此情勢之下美國生產過剩。如實行孤立其影響所及誰敢負責。於是時勢所迫美國不能不採取貿易膨脹政策。希望恢復國際市場，擴大貿易，實行地理分工。向前進，向世界發展其國際經濟力量。因此孤立派之主張無法實行。

惟第一次歐洲大戰結束以後，全世界走到了絕對民族主義之道路。一九二九年以來無國不求經濟自足

自給。於是國際貿易受了政治之種種統制。匯兌，比稅，比額制等等干涉貿易方法，花樣翻新，層出不窮。本爲救濟之方法終成永久的制度。舊日政策及方法如平等待遇，機會均等，最惠待遇等等辦法已失去保護國際貿易之效用。因而國際政治及經濟關係，日愈緊張。美國如欲放棄對外貿易則已，否則不能不力圖補救。補救之道爲何？方法多端。而互惠貿易協定乃其具體表現之主要者。此美國互惠貿易協定之經濟的政治的及歷史的背景也。

三 美國互惠貿易協定政策成立之經過

一九二九年經濟恐慌之際美國仍爲共和黨當政時期。共和黨以東方之工商業區及中部之農業區爲基礎。一向主張高度保護關稅政策。在胡佛(Hoover)總統領導之下自不能希望何等急劇之轉變。但一九三二年民主黨選舉競爭政綱之中有下列一段之宣言：

「吾人主張以財政收入爲目的之競爭關稅；

設立一不受行政干涉以研究事實之委員會；

與各國締結關稅互惠協定；

并召集國際經濟會議以恢復國際貿易以便利經濟交換」。

美國與各國所締結之互惠貿易協定

一九三三年民主黨羅斯福總統登台。於該年三月二十二日總統即有向國會要求全權以便與各國締結貿易協定之正式公告。爲實現此項政策計，羅總統乃任命一向主張貿易自由之赫爾氏爲國務卿。惟羅氏登台之初美國國內經濟問題嚴重。不能不以全力勵行新政。加以一九三三年之倫敦經濟會議失敗，一九三四年之約翰遜法案(The Johnson Act)成立，羅赫爾氏之對外貿易政策暫時未能順利進行。遲至一九三四年三月二日羅斯福總統始正式向國會要求締結行政商務協定(Enter into Executive Commercial Agreement)之全權，以便與各國互惠減低關稅。此項要求以修改一九三〇年之關稅法案出之，於一九三四年六月十二日成爲法令。是即有名之互惠貿易協定法案也。

此項法令之內容非常複雜。然歸納起來其主要規定不外下列諸點：

甲、法案有效時期定爲三年。在此期中國會授權總統與各國締結貿易協定。協定可以修改關稅稅則及其他進口限制規則。每個協定於生效之日起三年後經正式通告即滿期失效。如延長下去則以後經六個月之預先通告，然後協定失效。

乙、貿易協定對於關稅稅率可加修改。但(一)對於稅率之增加或減低不得超過現行稅率百分之五十。(二)對於稅率之改變不得將現行之無稅品改爲有稅品或有稅品改爲無稅品。

丙、協定中規定之稅率及限制貿易辦法，應對於任何國家之同樣貨品一律施行。但總統認爲某個國家

之辦法對於美國商務有歧視不平待遇之事實或其政策有妨害本法之目的時，總統得停止其享受協定中規定之稅率及其限制貿易辦法之權利。惟古巴一國根據一九〇二年商約之規定不受本法之限制，仍可以享受特惠待遇。

丁、一九三〇年關稅法案中凡違反平等待遇原則之規定均加以廢除。

戊、凡締結貿易協定，於其正式成立之前，政府應通告人民使其有呈訴及建議之機會。

己、締結貿易協定時政府無權取消或減少各國欠美國之債款。

此項法令於一九三七年三月一日及一九四〇年四月十二日經國會通過與以兩次之延長。根據此法至今美國總統有與各國締結互惠貿易協定之全權。

四 美國互惠貿易協定政策之原則

美國貿易協定政策之立法經過已如前述。為實現此項政策起見美國政府採取了兩項設施。第一美國政府為慎重推行互惠貿易協定政策起見特別設立了主持締結協定之種種機構。此項機構之職權組織及進行程序已有專文論及。讀者可參閱貿易月刊拙作。（註三）茲不復贅。第二美國政府推行此項貿易協定政策之時無形之中有幾個基本原則以為交涉時及締結協定時之主要方針。原則為何？茲特分別敘述於左：

美國與各國所締結之互惠貿易協定

甲、國際主義及自由經濟主義：美政府十年來之國際貿易設施十足的表現其國際主義之精神。於一九三四年以來美國在經濟上既已放棄其孤立，閉關，自足政策。其推行貿易政策之基本原則則在促進國際貿易之發展。美國承認國際經濟之互相依存性；承認地理分工之比較利益；承認互通有無為極自然之經濟合作現象；承認私人企業之效率及自動精神；承認自由競爭為最經濟之方法。因此美國推行貿易協定政策之時根本反對統制貿易；根本反對國家經濟主義；根本反對雙面貿易 (Bilateral Trade)。所以美國近年來貿易政策之中心思想仍不脫古典派之經濟見解。所謂赫爾氏之立場所謂互惠貿易協定之基本精神亦不過十九世紀之自由經濟思想耳。(註四)

或者以為國際貿易之膨脹可以引起帝國主義之戰爭。然美國政府貿易政策之目的則以為自由經濟及國際合作貿易發展可以引導人類走到和平幸福之路。此亦美國貿易政策之基本原則。

乙、打破貿易障礙 前項原則恰與近年之世界潮流相反。在舉世國家民族主義瘋狂時代，世界經濟恐慌嚴重時期，沒有國家不欲經濟自足自給。政治高於經濟。國防高於一切。於是政府干涉經濟統制貿易。於是冤冤相報，互相對抗，以鄰為壑。國際貿易障礙重重。以美國工商農基礎之雄厚亦無法逃出此項厄運之影響。一九三四年美國互惠貿易協定法案之目的即在以國際主義之精神及自由經濟之主張來打破此等貿易障礙。

丙、膨脹及恢復對外貿易 一九二九年至一九三三年之美國對外貿易總值減少了三分之二。然美國農工商之過剩生產非有國際市場即無法推銷。在此情勢之下非找市場則只有減少生產及改組國內經濟組織。如無對外貿易即無經濟交換以互通有無。不通有無則美國無法提高或維持其人民之生活水準。民主黨當權之後經濟上既無法實行孤立閉關政策。相反的只有向外發展貿易。希望以國際主義之精神，自由經濟之立場來打破貿易障礙。更以互惠貿易協定之方式來擴大其對外貿易之數量與價值。美國認為如此作風即可領導世界各國廢除一切貿易之阻礙，國際貿易即可以發展，國際經濟即可以繁榮。

丁、平等待遇 現世流行之統制貿易方法使國際貿易失去了平等待遇之原則。所謂比額制，高度關稅易貨制，清算制，外匯管制，國營貿易，公共購買，禁止進出口等等妨害國際貿易方法已使貿易無法自由。各國政府當局手操此等大權很可以上下其手來操縱國際貿易。於是傳統的平等待遇原則，事實上即等於零。而差別待遇，優惠待遇乃其自然之結果，美國民主黨當權之貿易政策即在恢復傳統之平等待遇精神。當一九三四年互惠貿易協定法案成立之後，美國政府當局對此原則曾發生熱烈之爭論。如比克氏（Clegg H. Beck）者乃羅斯福總統之特別國際貿易顧問而美國農業區域之有力領袖也。有鑑於世界潮流傾向於差別待遇。美國孤掌難鳴。故主隨和此項潮流主張廢除無條件的最惠待遇條款，以雙方交涉之方式與各國締結互惠商約。惟此項主張不為國務卿赫爾所接受。赫爾主採取平等待遇之政策。赫爾氏認為，特惠待遇即

差別待遇。差別待遇引起報復遇。(Preference meant discrimination; Discrimination meant retaliation)

(註五)

戊、無條件的最惠國待遇

最惠國待遇與平等待遇有不可分離之關係。甲國給乙國之貿易權利根據最惠待遇丙國亦應享受此項權利。但在此則有一解釋點值得討論。如甲國與丙國之條約爲無條件的最惠待遇則乙國之所享受者丙國自能享受。如甲與丙國所締結之最惠國待遇爲有條件的則乙國在甲國所享受之權利不能自動的推及丙國。除非丙國給予甲國以乙國給予甲國同樣之權利。是即所謂有條件的最惠國待遇也。美國開國以來因工商業尚未能在世界市場立足故一向採取有條件的立場以解釋最惠國待遇條款。因此總名爲平等待遇而因有條件的最惠國待遇之故實則未能做到平等待遇之程度。上次歐戰以還美國工商業突飛猛進幾執世界之牛耳。自以其貿易在世界市場上無人能與競爭必立於不敗之地。故自一九二三年以來即改變作風，在商約上採取無條件的最惠國待遇原則以期澈底的實行平等，公平待遇之原則，以保護美國之對外貿易。

惟過去所謂最惠國待遇之條款只能限制關稅方面之橫征暴斂。自一九二九年以來關稅以外之新花樣層出不窮。最惠國待遇條款已失效用。於是美國政府於一九三四年後與人締結貿易協定時不能不採取無條件的最惠國待遇原則，并將此原則之應用擴大及於關稅以外之一切妨害或有利貿易之統制方法。

己、互惠個別交涉原則 在興世瘋狂實行國家經濟主義時期美國欲以相反之路線來恢復及擴大貿易，來維持世界和平，來提倡國際合作主義，來鼓吹自由貿易，來打破貿易障礙，以期達到平等待遇及無條件的最惠國待遇貿易原則，談何容易。到此美國政府特提出另一互惠交涉之原則以期推行其貿易政策。如欲一舉而達到目的，如欲一個交涉一個會議一個協定即可以打倒世界貿易之障礙，美國政府亦知其不可能。故其作風則採取個別交涉，各個擊破之策略來攻擊世界貿易之障礙以實行貿易政策。多邊交涉牽連太多，不特問題複雜而且進行迂緩。故特用雙方交涉之方式(Bilateral)與各國個別交涉。雙方交涉時間容易抓着重心。然後可以互相交換利益，互相讓步，互減關稅。在要價還價、講價還價之磋商中，彼此容易接近，打破僵局。如此作法可以達到下列目的：

- (一) 至少雙方互相可以減低關稅及其他妨害貿易之限制；
- (二) 美國偌大之市場可運用來交換對方之平等待遇；
- (三) 雙方交涉可免第三者之牽連；
- (四) 互惠條件之下彼此可以接近；
- (五) 個別交涉局部讓步不至於引起美國內部糾紛；
- (六) 行政交涉可免國會政黨之利害反抗；

美國與各國所締結之互惠貿易協定

(七) 雙方協定成功可以運用來促成其他各國之讓步。

庚、行政協定原則 現世經濟變化瞬息萬變。貿易問題內容複雜，技術專門。貿易規定亦隨時變動。因此一九二九年以來之各國貿易協定及商務條約在內容上涉及技術，在條文上花樣萬千，在時間上有短至三月者。此項趨勢需要各國政府有敏捷之編織以應付此等交涉。而美國剛性成文憲法之規定一切條約非經參議院出席議員三分之二通過不能發生効力。如此迂緩程序不能應付非常。故一九三四年之互惠貿易協定法案改變了美國締結條約之舊程序。以行政協定之方式出之，庶幾乎可以運用自如而可以在時間上技術上內容上抓着時機，以達到美國新貿易政策之目的。此點可參閱拙著即得其詳。(註六)

辛、科學關稅新方法 美國一九三四年以前之關稅稅率除古巴一國有特別規定外其餘均為單一的稅則制度。此項單一稅則除有少數項目由關稅委員會修改餘均由國會全權辦理。不特政治利益政黨爭奪從中作祟，而且稅則一律缺乏伸縮性以應付非常。并非如其他各國行政機關有權隨時隨地因地因特殊情勢而可於短期內修改稅則也。在此情勢之下美國與各國交涉貿易協定或商約時頗感不便而稅則之修改更是困難。一九三四年之互惠貿易協定法案成立於是新關稅制度成立。完全以事實為根據而作科學的修正。乃一劃時代的改革。從此行政當局與各國交涉稅則時，權力比較擴大而運用亦可以自由。

壬、不妨害國內產業原則 美國歷來是個高度保護關稅的國家，其國內農工商之心理只想出口過剩生

產品，而不欲世界各國之農工生產品運入美國市場，以與國內出品競爭。此種只願賣不願買之矛盾心理已爲一般經濟學者批評與所反對，亦爲一般有識之士所嘆惜及政治家所無可奈何者。一九三四年之新政策在恢復貿易。美國不買不進口人家如何肯買美國出品，如何能爲互惠之交換。事實所迫美國爲推銷過剩出品即不能不接受他人之貨物。但爲保護國內產業計一切讓步仍以不妨害國內產業爲原則。爲實行此項原則計美國貿易協定所容許之進口商品不能逃下列之範圍：

(一) 進口品爲美國不能生產者；

(二) 進口品國內生產不足供給銷售者；

(三) 進口品在美國雖能生產而絕對不經濟者；

(四) 進口品在美國難有代用品而又爲必需者。

癸、防止第三國之漁利 互惠貿易協定交涉結果是要雙方彼此讓步的。而根據無條件最惠國待遇條款之運用，美國實行平等待遇，對於第三者如其無特殊情勢，美國應將讓步權利給與第三者享受。如此則第三者可以不勞而獲得同等權利或甚而因市場，生產及稅則關係得到比較訂約國家更多的貿易利益。因此使當事國雙方反而得不償失，第三國漁人得利，當事國將進而觀望不前不樂於與美國訂立互惠貿易協定也。例如美國如對英倫之棉織品減低關稅則日本可以坐享其成。此必非英美雙方之所願也。爲防止此類情形起

美國與各國所締結之互惠貿易協定