

A STUDY ON
TRADE FACILITATION REFORM
OF THE UNITED STATES (2008-2016)

Trade

美国贸易便利化 改革研究

(2008~2016)

曹子瑛 著

社会科学
SOCIAL SCIENCES



曹子瑛 著

A STUDY ON
TRADE FACILITATION REFORM
OF THE UNITED STATES (2008-2016)

美国贸易便利化 改革研究

(2008~2016)



图书在版编目(CIP)数据

美国贸易便利化改革研究：2008-2016 / 曹子瑛著
-- 北京：社会科学文献出版社，2017.11
ISBN 978-7-5201-1612-1

I. ①美… II. ①曹… III. ①对外贸易-体制改革-研究-美国-2008-2016 IV. ①F757.121.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第256265号

美国贸易便利化改革研究(2008~2016)

著 者 / 曹子瑛

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高 雁

责任编辑 / 高 雁 梁 雁

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：14.75 字 数：200千字

版 次 / 2017年11月第1版 2017年11月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1612-1

定 价 / 75.00元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

摘 要

第二次世界大战之后，全球关税壁垒在关税及贸易总协定（GATT）及世界贸易组织（WTO）的推动下大幅降低，贸易非效率性及与之相关的贸易成本对贸易增长的负面影响日益凸显。旨在消除跨境贸易中机制性障碍的贸易便利化问题逐渐进入学者的研究范围。金融危机爆发后，全球货物贸易规模大幅缩减，贸易保护主义抬头。在此背景下，发展中国家也纷纷加入贸易便利化改革的行列中。可以说，对贸易便利化问题的探索和实践已经成为当前学术界研究的热点问题之一。面临金融危机的重创和振兴经济的紧迫需求，奥巴马政府在以往政府贸易便利化改革基础上实施了新一轮贸易便利化改革并取得较好成效。中国作为全球货物贸易大国同样经受着国内外经济发展形势的严峻考验，贸易便利化也已经成为未来贸易发展战略的重要内容。站在“十三五”战略时期的新起点，系统研究美国贸易便利化改革不仅是对相关研究成果的补充，而且对于尚处贸易便利化进程起步阶段的中国而言具有重要现实意义。

本书由七章构成。第一章为绪论，阐明了本书的选题背景及意义、文献综述、研究内容、研究方法、创新与不足。第二章为理论基础，从自由贸易理论、贸易成本理论以及制度变迁理论三方面梳理了贸易便利化问题的相关理论，为后文分析提供了理论基础。第三章为奥巴马政府贸易便利化改革背景及现实依据，深入分析了新一轮改革的国际背景和国内动因，并归纳了美国政府制定改革方案的现实依

据。第四章为奥巴马政府贸易便利化改革基本框架、内容与特点,在前章分析的现实依据基础上阐述了此轮改革的基本框架,梳理了出口促进、贸易融资、出口通关、货运基础设施、信息基础设施、制度环境六个方面的代表性改革措施,并从改革目标、范围、方向、内容以及举措方面总结了此次改革的主要特点。第五章为奥巴马政府贸易便利化改革成效与制约因素,依据改革内容构建了包含出口促进、贸易融资、出口通关等在内的便利化综合指标体系,评估了改革在提升美国贸易便利化水平方面的成效,利用贸易成本模型测算了改革在降低货物出口贸易成本方面的效果,定性分析了改革在促进金融危机后美国货物出口贸易增长方面的成效,并阐述了改革过程中所暴露的制约因素。第六章为奥巴马政府贸易便利化改革出口增长效应实证分析,利用前文构建的综合贸易便利化指标以及六个单项便利化指标,构建了出口引力模型,检验了改革措施在总体货物出口规模、主要产品出口流量、不同规模企业的出口绩效三方面的出口增长效应,并在测算美国货物出口潜力实现程度基础上分析了下一阶段美国货物出口贸易走势。第七章为研究结论及启示,基于前文研究归纳出本书主要研究结论,并阐明对中国对外贸易发展的若干启示。

本书得出以下主要结论。其一,奥巴马政府贸易便利化改革的过程和结果对贸易便利化相关理论进行了现实验证:奥巴马政府通过贸易制度与政策的优化和创新确实有效降低了美国货物出口贸易成本、扩大了出口规模、挖掘了出口潜力;同时,在非关税壁垒林立的影响下,推行贸易自由化仍是实现贸易利益的明智选择;但在改革过程中,理解、尊重和包容历史因素的作用是很重要的。其二,当今世界“你中有我,我中有你”,美国唯有承担起大国责任,与世界各国携手共进,共同推进稳定、均衡、可持续的经济增长才能够最终有利于其货物贸易稳定发展。其三,在此轮改革中,奥巴马政府把握时代和科技发展潮流,“以共享经济为理念的出口促进便利化改革”以及“以

增强全球互联互通为目标的贸易基础设施便利化改革”对拉动货物出口增长的影响较显著。这一结果也表明，打破束缚、不畏成败、积极开展新制度的探索与实践是实现便利化改革红利的关键。其四，此轮改革执行结果与目标尚存一定差距，美国三权分立的政治体制、两党分裂的政治现实、中央与地方分权治理的管理体制、赤字财政的长期压力等国内体制因素制约了本轮改革的政策空间，而“逆全球化”风潮的再次兴起以及国际经济政策协调难度的不断加大也对改革提出了新的严峻考验。新一届美国政府唯有继续深化改革，积极消除改革制约因素，才有可能最大限度地获得改革红利。

本书从上述研究结论中获得对未来中国发展对外贸易以及推进贸易便利化进程的若干启示。首先，中国应担起大任，努力推动开放、均衡、包容与普惠的“新经济全球化”，实现世界各国共同繁荣；其次，中国政府应尽快完成贸易便利化改革的顶层设计，在改革实践中以创新驱动便利化进程；再次，加速贸易促进体系现代化，建立以公众为中心的服务型、共享型政府；最后，改善基础设施，从国际和国内两个层面以及地理联通、网络联通、人文联通和制度联通四个方面增进中国与世界互联互通。

在“特朗普时代”，美国货物出口贸易增长前景充满不确定性，中美经贸关系也存在着挑战与机遇。特朗普总统对“贸易公平与均衡”的强调、美国政治体制赋予总统的贸易政策灵活性、贸易部门核心内阁成员“反华”政策倾向均预示着中美贸易摩擦将有所升级。但美国基建投资政策为中美经贸合作提供了无限商机，2017年4月初习近平主席与特朗普总统海湖庄园会晤取得积极成果，为未来中美关系稳定前行定下良好基调。中国政府应该把握机遇，迎接挑战，努力构建中美新型大国经贸关系。

Abstract

Since the end of World War II, global tariff barriers have been substantially reduced under the promotion of GATT and the WTO. However, trade inefficiency and its related costs have increasingly stifle international trade growth. The issue of trade facilitation, which aims at eliminating the institutional obstacles and costs in cross-border trade, has gradually come into focus as a growing concern of the governments of developed economies. Subsequent to the disastrous financial crisis in 2008, the world's economy suffered severe downturns, global trade in goods reduced substantially, and trade protectionism resurfaced. Against this background, not only developed countries, more and more developing countries have begun the process of trade facilitation reform. Since then, trade facilitation has become a foundational trend of the global economy and trade development. This issue has also become the focus worldwide academic research.

As a result of the urgent need for economic revitalization the financial crisis faced by the Obama administration, the US opened up a new round of trade facilitation reform to assist its economy to recover from the recession. Similarly, as the largest trading country in the world, China has also suffered from the impact of financial crisis, and it continues to face the challenges of recovery both at home and abroad. Standing at a new historical starting point of the "13th Five-year Strategy Plan", trade facilitation has

been placed at the pinnacle of China's trade strategy over the next five years. Thus, systematic study of U. S. trade facilitation reform is not only a useful complement to the current research, but also significant to China's trade facilitation policy which is still in its infancy.

This dissertation consists of seven chapters. Based upon the literature review, this dissertation provides the theoretical basis upon which the analysis for trade facilitation shall rest. The second chapter provides an in-depth examination of the international background and domestic factors faced by the Obama administration in formulating its new round of trade facilitation reform. The following chapter summarizes the strategic framework, primary policies and measures that Obama administration has implemented, and compares the provisions to reforms implemented in the past. Chapter five conducts a quantitative evaluation the reform policies effects on both of promoting the trade facilitation level and reducing trade cost of American exports in goods, as well as the factors which restricted the policy implementation. Chapter six qualitatively analyzes the growth in U. S. exports and then quantitatively assesses using the gravity model, the export-promotion's effect on the main strategic policies and measures since these trade facilitation policies were initiated in 2009. The last chapter concludes with a few enlightenments for China's trade facilitation in the future.

Synthesizing all analysis, this dissertation draws to several conclusions: ①The Obama administration's trade facilitation reform has set a good example for trade facilitation theories; through optimizing and innovating the institution, the Obama administration's trade facilitation reform has indeed effectively reduced trade cost of American exports in goods, enlarged the exports scale and helped tap into its trade potential. Obama administration's trade facilitation reform also shows that the trade liberalization is

still the best option for realizing positive trade growth in a world bristling with non-tariff barriers. Moreover, understanding and respecting the influence of historical factors is crucial to achieve effective institutional change.

②To promote the trade development in the Global Village where the interests of countries are interconnected, the United States should undertake the responsibility as an economic super power and cooperate with trading partners sincerely and advancing stable, balanced and sustainable growth of the world economy. ③The export promoting facilitation reform with the principle of sharing economy and Export infrastructure facilitation reform with the purpose of enhancing global connectivity have the most significant effects on U. S. exports growth. This result evidences the necessity to break the stranglehold and innovate the existing institution to maximize the reform benefit.

④The Obama administration's trade facilitation reform has not fully achieved its target. Many hindering factors have limited the full impact of the Obama trade facilitation reforms. Not only the domestic factors such as the U. S. political system of separation of powers, the deep seeded political polarization between the Democrats and Republicans Parties, the management decentralization of Federal and local governments, the long-term pressure of deficit spending, but also the populist uprising of anti-globalization, and the difficulty in implementing coordination of international rules have impaired the full effects of the Obama trade facilitation reform policies. As for the Trump administration, continuing to remove additional restrictive obstacles will reinforce the full benefit of the reforms.

Based on the above conclusions, this paper provides a road map for the development of China's future trade and facilitation policies. First, as the world's second largest economy (next to the U. S.), undertake the responsibility to promote new-globalization policies which are characterized by

open, balanced, inclusive and benefit-sharing economic growth; secondly, complete the top design of trade facilitation reform in the near future and encourage innovation as the core principle in its facilitation reform; thirdly, accelerate the modernization of export-promotion system and build a citizen-oriented, service-oriented and sharing-oriented government; finally, undertake further infrastructure development and improvements to strengthen global geographic, technological, cultural and institutional connectivity with the rest of the world.

There will be much uncertainty of the economic growth outlook in the Trump Era. The development of China-U. S. economic and trade relations also faces both opportunities and challenges. Trump's emphasis on fairness and balance of trade, the flexibility of president's right of implementing trade policies, the anti-China preference of main cabinet members in trade department portend the upgrading of trade frictions between China and the United States. However, the infrastructure policy of Trump Administration will provide tremendous opportunity for Chinese companies. The meeting between the president Trump and the Chinese president Xi Jinping has achieved positive results which sets the tone for the development of China-U. S. economic and trade relations in the future. Thus, strengthening the communication and putting efforts to establish new pattern of relationship between China and US will be the win-win solution.

目 录

第一章 绪论	001
第一节 研究背景与研究意义	001
第二节 “贸易便利化”的内涵与外延	010
第三节 文献综述	011
第四节 研究思路、研究内容与研究方法	024
第五节 研究创新与不足	028
第二章 贸易便利化相关理论基础	030
第一节 自由贸易理论 ——贸易便利化的本质	030
第二节 贸易成本理论 ——贸易便利化的机制	033
第三节 制度变迁理论 ——贸易便利化的现状与未来	041
第四节 本章小结	044
第三章 奥巴马政府贸易便利化改革背景及现实依据	046
第一节 奥巴马政府贸易便利化改革的背景	046
第二节 奥巴马政府贸易便利化改革的现实依据	063
第三节 本章小结	073

第四章 奥巴马政府贸易便利化改革框架、内容与特点	075
第一节 奥巴马政府贸易便利化改革的基本框架	075
第二节 奥巴马政府贸易便利化改革的主要内容	078
第三节 奥巴马政府贸易便利化改革的主要特点	114
第四节 本章小结	119
第五章 奥巴马政府贸易便利化改革成效与制约因素	121
第一节 奥巴马政府贸易便利化改革的成效	121
第二节 奥巴马政府贸易便利化改革的制约因素	147
第三节 本章小结	154
第六章 奥巴马政府贸易便利化改革出口增长效应实证分析	156
第一节 贸易引力模型设定	156
第二节 贸易便利化改革出口增长效应实证分析	162
第三节 美国货物出口潜力的实现及未来出口贸易走势	185
第四节 本章小结	191
第七章 研究结论及启示	193
第一节 主要研究结论	193
第二节 对中国对外贸易发展的启示	199
第三节 本章小结	208
参考文献	211
后 记	224

第一章 绪论

第一节 研究背景与研究意义

一 研究背景

经济全球化让我们生活在一个日益密不可分的世界。尽管货物与服务的跨境流动已经越来越自由，但许多阻碍因素仍然存在，与之相关的贸易成本不断产生。

贸易成本几乎被传统国际贸易理论排除在外（许统生、陈文婷，2013），其作为“打开其他所有开放宏观经济学之谜的钥匙”（Obstfeld & Rogoff，2000）却是经济活动中无法回避的现实存在。20 世纪 60 年代以来，在国际贸易理论研究中，贸易成本被“新贸易理论”和“新新贸易理论”纳入模型分析框架，随后也成为“新制度经济学”和“新经济地理学”的核心研究对象。上述理论均从不同角度论证了贸易成本在专业化生产、企业生产效率异质性、企业区位选择和经济活动空间集聚与扩散等方面的关键作用（张蕙等，2013）。在此基础上，大量经验研究不仅证实了贸易成本对一国出口产品市场价格及竞争力的影响，对贸易流量增长的制约，对参与全球生产体系可能性及地位的决定性作用，而且说明了贸易成本并非一成不变，一国政府实施关税政策（如减让关税、自由贸易安排等）与非关税政策（如精简通关程序、投资基础设施、加大中小出口企业贸易协助与融

资、完善市场环境、协调国内外规则制度等)是改变一国贸易成本现状、提升贸易竞争力的关键。

在第二次世界大战之后再次兴起的贸易自由化浪潮中,各国政府在世界贸易组织(WTO)与其前身关税及贸易总协定(GATT)所推行的多边贸易体制框架下,纷纷制定和实施贸易促进战略及政策措施削减关税及非关税壁垒,降低贸易成本。经过半个多世纪的努力,各国削减关税壁垒的成绩是显著的。1987年世界整体非加权年平均关税率为26%,2007年仅为9%,而经济合作与发展组织(OECD)成员的平均关税已低于3%^①。近20年来发达国家和发展中国家的贸易成本普遍下降主要源于此(ESCAP, 2012; Arvis 等, 2013)。因此,继续通过降低关税成本促进贸易增长的政策空间比较有限。

相比之下,贸易的非效率性及与之相关的贸易成本的负面影响日益凸显。联合国贸易和发展会议(UNCTAD)1994年进行的全球贸易成本评估表明,贸易商品价值中的7%~10%来自海关程序、交通运输、信息通信等环节产生的综合成本。联合国经济与社会委员会(ESCAP)2010年的调查结果显示,很多中小企业不参与国际贸易的主要原因并非关税壁垒,而在于无法面对进口国烦琐复杂的通关程序和难以理解的法律法规^②。同时,21世纪以来全球价值链的发展对国际分工模式与贸易模式产生了深刻影响。当代国际分工已由产业间分工、产业内分工转向了产品内分工,贸易模式也由产业间贸易、产业内贸易转变为了产品内贸易。跨国公司在全世界范围内配置资源则促使“国际贸易网络”逐渐转变为“国际生产网络”。2010年57%的国家加入了全球价值链的国际生产^③,最终产品凝结了发达经济体和发展中经济体的生产和服务。在这一分工模式下,中间产品的多次存

① WTO Statistic Database.

② ESCAP. "Making the WTO Trade Facing Work for SMEs".

③ 赵瑾:《全面认识全球价值链的十大特点及其政策含义》,《中国经贸》2014年第12期,第20~27页。

储、加工与出入境对货物运输和通关效率提出了更高的要求。研究表明，正是落后的基础设施所导致的货物运输延迟以及高昂运费、信息不畅所造成的贸易机会丧失、政府机构腐败所产生的隐性的贸易支出成倍增加等，成了阻碍拉美、中亚、非洲等发展中国家及落后地区融入全球价值链并分享贸易自由化利益的重要原因（Hummels, 2007; Estache & Fay, 2009）。因此，旨在减少跨境贸易过程中的行政和程序步骤，提升贸易效率的“贸易便利化”问题逐渐受到国际社会关注。

事实上，WTO、世界海关组织（WCO）、世界银行（WB）、联合国贸易便利化和商务中心（UN/CEFACT）、亚太经济合作组织（APEC）、世界经济论坛（WEF）等重要国际组织与区域组织自 20 世纪 90 年代起就致力于推动世界以及区域贸易便利化进程。WTO 最早于 2001 年将贸易便利化议题引入多边谈判日程，并努力协调发达成员与发展中成员在贸易便利化改革中的分歧，促使贸易便利化多边谈判于 2004 年 8 月 1 日正式开启。在通关制度方面，为了满足世界货物贸易增长对货物通关效率提出的新要求，WCO 致力于在货物贸易通关标准、海关廉政建设以及安全标准三个方面推进贸易便利化，尤其是其于 2006 年修订和发布的《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（简称《京都公约》）以及《协调编码制度（HS）》已经成为国际贸易商品分类的“标准语言”之一。WB、WEF、OECD 等组织则在贸易便利化水平的量化及评估方面做出了积极贡献。此外，在区域组织中，“贸易便利化”自 1995 年大阪会议起就成为 APEC 推进亚太贸易与投资自由化进程的重要内容，其在《贸易便利化行动计划 I》和《贸易便利化行动计划 II》中均明确制定了亚太地区成员两阶段总体贸易成本的削减目标。

然而，欧美国家、新加坡等发达成员经济发展水平高，国内贸易便利化改革起步早、经验丰富，且综合水平已居世界前列，其在国际

贸易规则制定中处于主导地位。相反,发展中成员经济发展水平相对落后,贸易便利化水平普遍比较低,改革执行成本和收益不平衡,在国际贸易协定的谈判中往往处于弱势地位,致使其实施改革的意愿和能力都明显不足。由于发达经济体与发展中国家及落后地区利益难以协调,有关贸易便利化的多边谈判也曾多次陷入僵局。

金融危机爆发后,全球货物贸易总额及增长速度大幅下跌,2009年贸易总额较2008年减少了22.3%,2012年以来增长速度连续4年低于3%,2015年增速仅为2.7%,WTO预计2016年增幅将下降为1.7%^①。世界货物贸易发展增势缓慢主要源于以下几方面的原因。其一,全球经济增长低迷。2016年世界经济增长率降至3.1%,为2009年以来的最低增速^②。其二,关税壁垒降低幅度较小。根据IMF的测算,1995~2008年所有经济体关税降幅年均约为0.5%,而2008~2015年新兴市场和发展中经济体平均关税降幅仅为1%,发达经济体平均关税不降反升0.2%,全球加权平均关税仍然停留在8%的水平上^③。其三,贸易保护主义抬头,IMF和WTO的调查均发现危机之后全球暂时性非关税壁垒缓慢增加,WEF则发现贸易开放度普遍恶化^④。

在此背景下,以降低贸易成本、提高贸易效率为目的的新一轮贸易便利化改革和探索在全球范围内迅速展开。在新一轮改革浪潮中,包括发展中经济体在内的世界各国均表现出较强烈的改革意愿,积极探索和实施适合本国便利化改革的政策措施,改革内容也从精简通关程序、建设单一窗口等边境问题拓展到改善国内环境、协调法律法规、完善基础设施、加速数据信息传输等边境后问题,几乎涵盖了跨境交易过程的所有环节。更重要的是,各国在国内单方面推行贸易便

① WTO. "Trade in 2016 to Grow at Slowest Pace since the Financial Crisis." Available at https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr779_e.htm.

② World Economic Outlook Database.

③ IMF (International Monetary Fund). "Global Trade: What's behind the Slowdown?"

④ WEF. "The Global Competitiveness Report 2016-2017".

利化改革的同时，趋向区域及国际合作。

在区域层面，APEC 政策支持小组于 2012 年 1 月完成的第二阶段评估报告显示，APEC 成员实现了 2007 ~ 2010 年总交易成本削减 5% 的预期目标。2014 年 APEC 领导人在北京发表了《亚太经合组织互联互通蓝图（2015 ~ 2025）》，对未来贸易便利化合作做出了新的规划，明确设定了“至 2025 年亚太地区成员供应链货物和服务在流通时间、成本和不确定性方面总体绩效提升 10%”的目标。在全球层面，WTO 成立之后的首个货物贸易多边协定《贸易便利化协定》（TFA）于 2015 年 1 月被正式纳入《世界贸易组织协定》的附件中，其作为一项多边贸易协定的法律地位得以确认。同年 12 月世界经济论坛、国际贸易商会、国际私营企业中心以及澳大利亚、加拿大、德国、英国和美国政府共同成立了贸易便利化联盟，致力于提高全球对于贸易便利化的认识、协助发展中国家及落后地区开展相关改革。在各成员积极推动下，TFA 最终于 2017 年 2 月 22 日正式生效，它不仅是对当下贸易保护主义的有力回击，而且将推动全球贸易便利化进程向前迈进一大步。可以认为，贸易便利化改革的宏伟画卷已在全球全面铺开，且已经成为国际组织、发达经济体以及发展中经济体共同寻求贸易持续平稳增长的重要途径。

中国自加入 WTO 以来以其巨大市场需求及高速经济发展在世界经济增长中扮演着重要角色，自 2013 年起连续 3 年稳居第一货物出口大国的地位，但增长态势不容乐观。根据中国海关总署数据计算，中国货物出口额自 2014 年以来持续下降，2015 年减少 1.8%，达 14.12 万亿元。同期，中国对欧盟、日本、中国香港等传统出口市场出口额分别下降 4%、9.2%、8.7%，对俄罗斯、巴西等新兴市场出口额分别下降 35.2% 和 21.4%^①。因面临严峻的外贸发展形势，中国

^① 中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab68101/>。