

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2019.03.004

《美国对等贸易法案》的立法动向及其 对全球价值链的潜在影响

张晓朋

(上海社会科学院世界经济研究所, 上海 200020; 上海 WTO 事务咨询中心, 上海 200336)

摘 要:《美国对等贸易法案》的主要目的是扩大美国行政部门对其他国家征收关税的权力, 允许行政部门与其他国家谈判贸易协定, 并在确定存在对美国商品销售产生负面影响的贸易壁垒时征收关税。虽然只是一项立法草案, 但其既有白宫贸易顾问彼得·纳瓦罗的积极推动, 又有特朗普总统在国情咨文中明确提出要求国会支持和批准, 反映了特朗普政府的扩权冲动。但该法案的立法基础存在明显问题, 违背了 WTO 所确立的关税互惠和最惠国原则, 并未整体考虑经济体之间的贸易结构及其客观存在的合理性, 将使美国总统的单方面征税权利获得巨大扩张, 使全球价值链的自然发展遭受不确定性的巨大困扰。无论该法案通过与否, 都值得重点关注。

关键词: 对等贸易; 关税互惠; 中美贸易摩擦; 全球价值链; WTO

中图分类号: F742

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2019)03-0032-11

自特朗普政府执政以来, 在经贸投资领域进行了多项规则重构、协定重谈甚至退出原先推动的区域性经贸谈判, 包括战略性退出 TPP 谈判、推动 NAFTA 的重新谈判并签署《美墨加协定》、与韩国进行贸易谈判并就新美韩自由贸易协定达成一致、着手与欧盟和日本进行自由贸易谈判以及致力于制订《美国对等贸易法案》(United States Reciprocal Trade Act)^①等具有显著影响的举动。其中, 值得引起重点关注的是众议院共和党人推动通过《美国对等贸易法案》。该法案的相关草案在 2018 年 7 月就已出现一个版本,^②当时名为《美国公平和对等关税法案》(United States Fair and Reciprocal Tariff Act), 内容比较简单, 甚至没有任何对总统征税权力的约束和否决条款。2019 年 1 月 24 日, 新版本的《美国对等贸易法案》被正式作为国会提案推出, 该法案获得了 18 个共同赞助者和特朗普总统的大力支持。

2019 年 2 月 5 日, 唐纳德·特朗普总统在国情咨文中明确要求国会支持批准《美国对等贸易法案》, 这项特别立法由众议员肖恩·达菲在国会提出, 是特朗普总统最新力推的贸易议程。

① H.R. 764 — 116th Congress: United States Reciprocal Trade Act, 2019-03-18. GovTrack Website[2019-03-28]. <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr764/text/ih>.

② United States Fair and Reciprocal Tariff Act (Draft), Voltaire.net Website [2018-07-02]. <https://www.voltairenet.org/article201812.html>.

此外，白宫贸易顾问彼得·纳瓦罗代表政府一直在推动这项工作，纳瓦罗在2018年11月时宣称“当其他国家对我们征收更高的关税时，我们一点也不反对对它们征收关税，不这样做才是愚蠢的”。^①鉴于纳瓦罗在特朗普政府中对贸易相关问题的话语权，其推动作用不可小觑，但本文并不认为该法案一定会获得通过。

该法案的主要作用和目的是扩大美国行政部门对其他国家征收关税的权力。该法案允许行政部门单方面与其他国家谈判贸易协定，并在确定存在对美国商品销售产生负面影响的贸易壁垒时征收关税。不论国会最终是否会支持和通过这项立法，但其反映的立法目的和目标指向，预示美国政府在未来对外贸易谈判中有极强意愿大尺度灵活使用关税工具，这是特朗普政府推行单边主义的重要体现，更标志着美国贸易政策从自由贸易和多边主义转向对等贸易和单边主义，相关进展值得重点研究和持续关注。

一、《美国对等贸易法案》的基本内容

1. 立法基础

该法案是基于美国国会发现和认定的以下内容制定的：(1)美国保持商品市场的开放，关税相对较低，长期以来一直鼓励双边和多边贸易伙伴开放其市场；(2)美国是世界上最大的商品进口国；(3)在许多情况下，美国的贸易伙伴对美国商品征收的关税要高于美国对从这些国家进口的相同或类似商品的关税；(4)美国贸易伙伴在许多情况下施加了重大的非关税壁垒，极大地削弱了已谈成的关税减让的价值；^②(5)美国贸易伙伴在关税水平上缺乏“对等”(reciprocity)，而且不适当地使用非关税壁垒，这便利了自外国进口，阻碍了美国出口，并使美国生产者、农民和工人处于竞争劣势；(6)在关税水平和非关税壁垒方面缺乏对等，导致美国商品贸易逆差大且不断扩大，这是经济增长的一个拖累，并破坏了经济繁荣；(7)迄今为止，许多美国贸易伙伴(包括在多边谈判中)不愿意降低关税和消除适用于美国出口的非关税壁垒；(8)美国应寻求美国贸易伙伴采取行动降低关税，消除非关税壁垒，提高这些市场的效率，并为美国生产者、农民和工人增加机会；(9)总统应拥有一系列广泛的工具，以开放美国贸易伙伴的市场，并鼓励参与谈判，以便在公平和对等的基础上使货物贸易自由化，包括有权将关税调整到对等的水平。

2. 总统被授权采取行动的情况

总统可以采取一项或多项根据该法案第三部分(a)款授权的行动的前提情况包括：总统认定(a)(1)外国对从美国进口的某一货物所征收的税率，明显高于美国对从该国进口的该货物所征收的税率，^③或(a)(2)外国对从美国进口的某一特定货物实施的非关

① Center for Strategic & International Studies, Economic Security as National Security: A Discussion with Dr. Peter Navarro, 2018-11-13. CSIS Website[2019-02-18]. <https://www.csis.org/analysis/economic-security-national-security-discussion-dr-peter-navarro>.

② United States trading partners in many instances impose significant nontariff barriers that greatly undermine the value of negotiated tariff concessions.

③ 其原文为：the rate of duty imposed by a foreign country with respect to a particular good, when imported from the United States, is significantly higher than the rate of duty imposed by the United States on that good, when imported from that country.

税壁垒(单独或与该国对该货物征收的任何关税相结合)所施加的负担明显高于美国从该国进口该货物时实施的非关税壁垒(单独或与美国对该货物所征收的关税相结合)所施加的负担。^①

3. 总统被授权采取行动的内容

根据第三部分(b)款授权的行动如下:

(1)与某国进行谈判并寻求达成协议,使该国降低税率,减少或消除对商品施加的非关税壁垒,该商品属于根据第三部分(a)款做出决定所涉及的对象。

(2)对商品进口征收关税税率等于:①在(a)(1)款所述决定的情况下,外国对该商品征收的关税税率;或②在(a)(2)款所述决定的情况下,外国对该商品适用的非关税壁垒的有效税率,单独或与该国对该商品征收的任何关税相结合使用。

如果总统根据第(b)(2)款对从外国进口的商品提高关税税率后,该国进一步提高其从美国进口商品的税率,则美国总统可以进一步提高从该国进口货物的税率,其税率等于该国适用的税率。

4. 总统采取征税行动所需要考虑的因素

这些因素包括:(1)美国对商品的关税分类和外国对商品的关税分类;(2)美国对该商品适用税率、外国对该商品的适用税率;(3)该商品的物理特征;(4)从美国出口到外国和从外国进口到美国的该商品存在竞争关系和终端使用情况;(5)该国对美国和其他国家的出口该商品的水平;(6)在(a)(1)款所述的确定的情况下,外国对该商品适用的税率在多大程度上阻碍或扭曲了贸易;(7)如属第(a)(2)款所述情况,则考虑的因素包括:①该国对该商品适用的非关税壁垒的程度、美国对该商品适用的非关税壁垒的程度;②该国对该商品适用的非关税壁垒(单独使用或与该国对该商品征收的任何关税结合使用),在多大程度上阻碍或扭曲贸易;③该国对非关税壁垒所适用的非关税壁垒的确定目的,如果有的话,非关税壁垒的限制程度超过了达到该目的所必需的程度;④该国采用非关税壁垒的过程的透明度;(8)总统认为适当的其他因素。

5. 通知的义务

在根据第三部分(b)(2)款采取措施之前,总统应该在对外国进口商品采取征税措施前至少45天前在联邦公报发布通知,并允许公众对拟采取的增税措施及其水平进行评论;寻求根据1974年贸易法第135节^②建立的咨询委员对拟采取措施的建议。

总统可以启动与该国的谈判,在与外国订立协议之前必须通知国会。美国贸易代表办公室应向国会和领导层提交一份报告,内容包括:①协议的实施,包括它与联邦

① 其原文为: the nontariff barriers applied by a foreign country with respect to a particular good, when imported from the United States, impose significantly higher burdens, alone or in combination with any tariffs imposed by that country on that good, than the burdens of the nontariff barriers applied by the United States with respect to that good, alone or in combination with any tariffs imposed by the United States on that good, when imported from that country.

② Section 135 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2155).

或州法律或法规的一致性如何，并且不存在或以其他方式影响联邦或州法律或法规；②对美国企业竞争力的影响；③对美国消费者的影响。

6. 国会不同意总统决议的情况

总统根据第三部分(b)(2)款采取的对从外国进口的货物的征税行动，应在第五部分(b)款规定的与该行动有关的不批准决议颁布后停止实施。

根据该法案审议的不批准决议应经正式选举和宣誓议员的三分之二赞成票通过。

二、《美国对等贸易法案》引发的争议

《美国对等贸易法案》赋予总统充分的征税权，即如果总统认定贸易伙伴对某项产品的关税或非关税壁垒高于美国所实施的，总统可以决定对该产品征税。

在推动《美国对等贸易法案》获得支持的过程中，白宫和达菲发布了几个他们认为巨额贸易不平衡的例子。例如，泰国对进口冷冻薯条征收30%的关税，但美国仅对冷冻薯条征收8%的关税，特朗普政府可以根据《美国对等贸易法案》对来自泰国的冷冻薯条进行报复并征收30%的关税。此外，美国政府贸易官员一直在关注汽车关税问题，指责欧盟的汽车关税高。现实状况是美国的汽车关税为2.5%，美国的卡车关税为25%，而欧盟的汽车和卡车关税都是10%。《美国对等贸易法案》将允许美国政府通过提高美国汽车进口关税来解决欧盟汽车关税较高的问题，但不会对美国卡车关税较高的问题采取任何措施。理论上讲，为了回应美国要求重新谈判汽车关税的要求，欧盟可以只就汽车关税进行谈判，但实际上欧盟不会在不讨论卡车关税的情况下就汽车进行谈判，所以欧盟不会轻易降低汽车关税。

该法案发布后，在美国引起了激烈争论。特朗普总统公开宣布支持该法案，并表示该法案一旦颁布，将成为“将外国带入谈判桌并让他们降低对我们产品的关税并摆脱贸易壁垒的难以置信的工具”。美国商务部长威尔伯·罗斯(Wilbur Ross)在为《美国对等贸易法案》站台发言时强调，当前的美国法律和WTO规则限制了美国的谈判者，特别是当WTO成员在上个世纪谈判关税时，它们同意将约束税率(bound rate)定为其可以对特定进口产品征收的最高税率，而美国所同意的约束税率明显低于世界其他国家，因此，美国无法在正常情况下提高自己的关税。此外，根据WTO“最惠国待遇”规则，美国没有能力改变关税税率，以便直接匹配或抵消其他国家的关税或非关税壁垒。因此，罗斯认为美国总统必须拥有确保（美国）工人和企业得到公平和对等对待的工具，“总统能够提高我们对某一特定产品的关税以匹配我们的贸易伙伴的关税，或抵消任何针对我们的非关税壁垒”。^①

除了特朗普一派的支持声音之外，也有很多机构和知名专家发布了明确的反对意见。例如，卡托研究所(CATO Institute)的著名贸易专家Simon Lester认为，这项立

^① Trade Reciprocity Needed Now: Wilbur Ross. Fox Business [2019-02-06]. <https://www.foxbusiness.com/politics/trade-reciprocity-needed-now-wilbur-ross>.

法显然不是任何意义上的自由贸易, 由于它在关税问题上的选择性做法, 它甚至不是“对等贸易”。这只不过是提高美国关税的一个借口, 该法案借鉴了特朗普政府的做法, 即为了“特定利益”而把重点放在关税和其他贸易壁垒上, 对精心挑选的个别产品持有偏见, 并以此为基础加征关税, 对贸易伙伴施压。^①

乔治梅森大学美国市场研究中心的Daniel Griswold认为, 放弃无条件最惠国待遇原则, 转而支持“对等”关税, 几乎必然会扭转全球贸易壁垒持续数十年的下降趋势, 并给美国生产者和消费者造成不必要的经济损失。相反, 美国政府应与美国贸易伙伴合作, 重申其对非歧视性贸易政策的承诺, 以降低国外和国内的贸易壁垒。^②

美国商会执行副主席兼首席政策官Neil Bradley也发文明确反对该法案, 认为如果该法案获得通过, 将破坏美国的经济增长并影响就业机会, 引发针对美国出口产品的报复性关税, 并以引发民众对宪法担忧的方式将国会权力移交给行政部门。^③

Americans for Prosperity的高级政策合伙人Alison Acosta Winters认为, 虽然国会之前已经将部分贸易权力下放给总统, 但往往是出于正当理由, 而现在政府正试图在似是而非的基础上扩大这种权力的极限。《美国对等贸易法案》将允许总统进一步突破这些限制, 甚至缺少必要的审核和制衡。^④

三、《美国对等贸易法案》的问题、特点及其本质

(一) 该法案所陈述的立法基础和前提条件存在明显问题

本文第一部分列明了该法案基于美国国会发现和认定的9项内容, 其中明显的问题包括:

①该法案认为, 美国的关税相对较低。就关税的平均水平而言这是事实, 但它掩盖了美国对某些产品类别施以很高关税或限制的事实。例如, 美国对进口皮卡征收25%的关税, 对进口服装征收平均13.7%的关税, 禁止在国内商业活动中使用外国造船, 以及限制进口糖使美国人支付两倍的费用。贸易政策的目标应该是减少这些障碍, 而不是掩盖或者增加滥用的手段。

②该法案声称许多美国贸易伙伴一直不愿意降低关税和消除非关税壁垒, 却忽略了这样一个事实, 即美国最大的工业化贸易伙伴的平均关税税率与美国相当, 并且关税壁垒几十年来一直在下降。世界银行2016年的数据显示, 美国平均适用加权关税为1.67%, 与欧盟的1.96%、加拿大的1.56%、澳大利亚的1.18%和日本的2.55%差别不大。在特朗普政府执行关税政策之前, 加拿大、美国和欧盟的平均关税均低于2016年的2%。中国作为发展中经济体, 自加入WTO后关税大幅下降, 2016年的平均适用的

① The “Reciprocal Trade Act” Is Obviously not about Free Trade but It’s also not about Reciprocal Trade. Cato Website [2019-01-25]. <https://www.cato.org/blog/united-states-reciprocal-trade-act-neither-free-nor-reciprocal>.

② “Mirror, Mirror, on the Wall: The Danger of Imposing ‘Reciprocal’ Tariff Rates.” Mercatus Website[2019-01-24]. <https://www.mercatus.org/publications/trade-and-immigration/mirror-mirror-wall>.

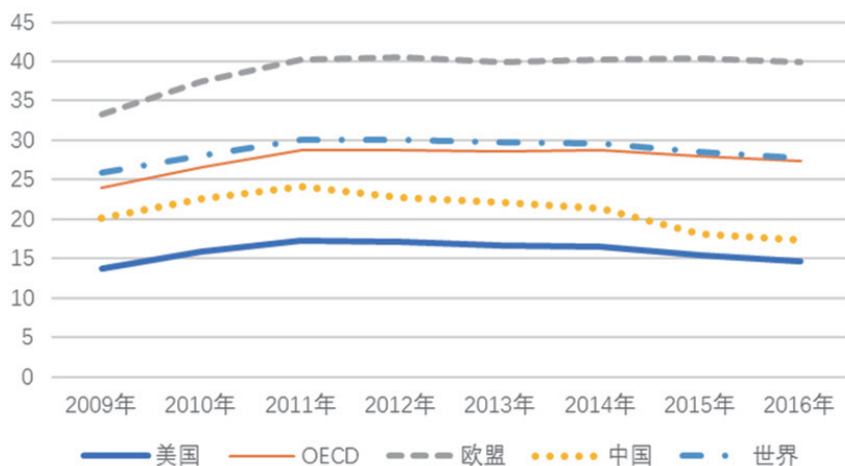
③ United States Reciprocal Trade Act, USchamber Website[2019-01-11]. <https://www.uschamber.com/letter/united-states-reciprocal-trade-act>.

④ Congress should stop tariff power grab, bring balance to US trade policy. The Hill Website [2019-01-21]. <https://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/426325-congress-should-stop-tariff-power-grab-bring-balance-to-us-trade>.

加权关税为3.54%。^①

总体而言，第二次世界大战以来，世界贸易壁垒急剧下降。自20世纪90年代以来，世界平均关税下降了65.8%，而现在美国的商品出口比1990年增加了6960亿美元。

③该法案认为美国是世界上最大的进口国。这并不奇怪，因为美国是世界上最大的经济体，但以美元计算的进口货物和服务占GDP的百分比来衡量(见图1)，美国实际上是世界最小的进口国之一。根据世界银行的数据，截至2016年，只有阿根廷、苏丹、古巴、尼日利亚和巴西等少数几个经济体低于美国。^②



数据来源：World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files

图1 主要国家（地区）的货物和服务进口额占GDP的比重（%）

由图1可见，虽然美国是世界上进口额最大的国家，但这是基于美国是世界最大经济体的自然体现，美国货物和服务进口总额占GDP的比重非常低，不但低于OECD国家的平均水平，更是低于世界平均水平。而作为美国贸易逆差来源国的中国，货物和服务进口总额占GDP的比重却明显高于美国2009~2016年的水平。

④该法案延续了美国政府在贸易问题上的错误做法，尤其是声称关税政策是其贸易逆差的根源。美国商务部长威尔伯·罗斯强调：“我们的主要贸易伙伴征收的更高的关税和非关税壁垒仍然是我们5000亿美元以上贸易逆差的重要原因”。^③

美国外部贸易赤字实际上源于这样一个事实：美国的投资大于储蓄，其结果是从国外借入剩余资金，而流入美国的资金使美元更有价值，进口更便宜，出口吸引力更低。征收关税并不能改变储蓄和投资之间的差距，只会进一步使美元升值，导致同样的赤字由越来越少的进口和出口组成。

① 世界银行数据库，Tariff rate, applied, weighted mean, all products(%), 2019年4月7日访问。<https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS#>.

② World Development Indicators, Imports of goods and services (% of GDP), 来源：World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files, 截至2019年3月21日的最新数据。

③ Trade Reciprocity Needed Now: Wilbur Ross. Fox Business [2019-02-06]. <https://www.foxbusiness.com/politics/trade-reciprocity-needed-now-wilbur-ross>.

（二）该法案明显违背 WTO 关税对等和最惠国待遇的基本原则

自世界贸易组织成立以来，世界贸易总体上是在多边贸易体制提供的以规则为基础的框架下进行的。关贸总协定/世界贸易组织的“对等”概念与《美国对等贸易法案》中“对等”的含义截然不同，它是一种旨在鼓励更大程度的贸易自由化的工具，并实现不同门类产品利益让步的总体平衡，并不要求在产品对产品的基础上进行对等处理。在世贸组织关税谈判中，关税减让谈判的对等属于一种积极对等，在这种情况下，世贸组织对承诺的价值不做界定，对等通过谈判实现。在一国撤回减让提高关税或非关税壁垒，从而另一方也要相应撤回减让时，世贸组织规定其可以撤回“实质上相等的减让”，这可以说是一种消极对等。^①

在贸易谈判的对等原则下，世界贸易组织成员需要提供足够的贸易优惠，以便从贸易伙伴那里获得类似的或结构化的优惠。随着时间的推移，对等的概念有了新的内涵拓展，发展中国家和最不发达国家参加贸易谈判要求淡化或缓和对这一概念的理解。在过去几十年里，“不完全对等”的概念成为贸易谈判和发展政策辩论的一个组成部分。由于发展阶段和经济实力不同，国与国之间，尤其是强国和弱国之间很难在贸易和投资利益上实现对等的互惠，而是有差异的谈判和利益让步。

此外，该法案也明显违反了美国对世贸组织最惠国(MFN)非歧视原则的承诺。和其他 WTO 成员一样，美国目前在非歧视性的“无条件最惠国”基础上实施关税，这也符合美国的国际条约义务。无条件最惠国待遇的指导原则是平等，这对建立在规则基础上的多边贸易体制非常重要，以致于《关税与贸易总协定》(GATT)第1条就提到了这一点，后来也成为 WTO 最重要的原则之一。^②通过让成员方承诺每个税号项下产品约束税率，GATT 锁定了这些反对倒退(against backsliding)的谈判收益。在 20 世纪的大部分时间里，非歧视性的“无条件最惠国”原则一直是美国贸易政策和国际贸易体系的基础并使美国出口的贸易壁垒大幅降低。对于美国来说，另一个国家的税率如何是该国的内部事务，只要该税率同样适用于所有其他国家的相同产品即可。《美国对等贸易法案》将授权美国总统违反最惠国原则和 GATT 第1条，对来自不同世贸组织成员的同一产品征收不同的歧视性关税：可以对来自欧洲的汽车征收 10% 的关税，以“对等”其税率；也可以对来自中国的汽车征收 15% 的关税，以“对等”其税率。

综上所述，如果美国总统可以像《美国对等贸易法案》中规定的那样，对某一特定国家的某些产品提高关税，美国将对该国与其他国家进行明显的区别对待并涉嫌歧视，这将直接冲击以非歧视最惠国待遇为基础的 WTO 多边贸易体制。

（三）该法案并未整体考虑国与国之间的贸易结构及其客观存在的合理性

该法案没有考虑美国与其合作伙伴之间的整体贸易关系，而是“挑选”特定产

① 崔凡,洪朝伟. 论对等开放原则[J]. 国际贸易问题, 2018(5): 1-11.

② 第二次世界大战后，当美国与其他 22 个国家一起建立关税与贸易总协定(GATT)时，非歧视性的最惠国待遇原则已成为全球贸易体系的一部分。关贸总协定承诺其成员相互谈判较低的贸易壁垒，同时无条件的最惠国待遇基础上将较低的税率延伸至所有其他成员。

品。现实中所有国家(包括美国)对不同产品征收不同的关税。美国单方面任意提高关税行为,表面上是通过操纵贸易行为来惩罚外国,实际上更是通过人为抬高价格来惩罚美国工人和企业。关税将提高消费者的成本,包括购买最终产品的个人和购买资本设备和中间产品的公司。事实上,大约一半的进口产品是美国国内企业用来提高其产品在全球竞争力的中间投入品。虽然关税可能会对美国国内制造商(如钢铁和铝制造商)产生短期推动作用,但每个使用这些材料的行业都会将更高的价格转嫁给消费者。

事实证明也确实如此。2019年3月19日,美国白宫公布了最新的《总统经济报告》,该报告指出,特朗普总统去年征收的关税导致美国平均关税率上涨近75%,2018年实施的关税将美国平均实施关税提高了1.1个百分点,从2018年1月的1.5%上升到2018年11月的2.6%。^①

国与国之间的贸易结构建立在各自资源禀赋及其产业结构的基础之上,整体贸易关系也是基于市场需求和各自优势。在多边贸易体制下,某一经济体的关税减让承诺适用于所有贸易伙伴,不同经济体的双边贸易谈判也是基于产业利益交换和整体考虑。例如,在贸易谈判和关税减让中,某一经济体获得了对本国汽车行业的高关税保护,但是交换代价是降低了对农业或者机械制造业的关税保护,通过整体的产业利益安排,达到了各取所需的实际效果。而《美国对等贸易法案》通过缩小对等原则的适用范围,忽略了成员方为维持对A产品征收更高关税而在B产品上做出的贸易让步。由此可见,该法案在实际操作中很可能主动忽视现实的贸易结构和产业基础,将“对等征税”演变成贸易战中灵活使用的工具。

(四) 该法案将使美国总统的单方面征税权利获得巨大扩张并打破权力平衡

美国全国纳税人联盟的Bryan Riley主任认为,《美国对等贸易法案》赋予总统单方面权力,增加对进口的征税,这本来属于美国宪法赋予国会的权力。国会已经为行政部门提供了充分的权力协商贸易促进授权(Trade Promotion Authority)下的贸易协议。进一步授权行政部门并削弱立法部门将违背美国开国元勋所建立的权力平衡。

美国商会的执行副总裁兼首席政策官Neil Bradley也认为该法案的通过将引发严重的宪法问题,美国宪法第1条涉及授权国会行使“制定和征收税收、关税、附加税和消费税”的专有权。该法案提议将征收关税的特别国会权力拱手让给行政部门,而对总统的自由裁量权没有实质性的限制。

在此之前,美国法律已经赋予总统一定的征收关税的权利,主要情形如下:

① 1974年贸易法案第201节:允许总统在美国国际贸易委员会(ITC)认定进口激增对美国产业构成重大损害或严重损害威胁的情况下征收临时关税和其他贸易措施(《美国法典》第19章第2251~2255节);

^① A Summary of the 2019 Economic Report of the President. Whitehouse [2019-03-22]. <https://www.whitehouse.gov/articles/summary-2019-economic-report-president/>.

② 1962年贸易扩展法案：允许总统采取措施调整进口，如果美国商务部发现某些进口到美国的产品数量或在威胁到美国国家安全的情况下(《美国法典》第19章第1862节)；

③ 1974年贸易法案第301节：美国“一般301条款”是美国《1974年贸易法》第301条规定的俗称，即狭义的“301条款”。该条款授予美国总统对外国影响美国商业的“不合理”和“不公平”的进口加以限制和采用广泛报复措施的权力。^①

综上所述，特朗普总统已经有权在上述三种情况下提高关税，并且已经在实践中加以实施。例如，特朗普总统在2018年用这些征税条款将部分关税提高了一倍，并对价值超过2000亿美元的中国商品征收关税。

该法案除了有选择性的将贸易伙伴相对于美国的高关税产品作为挑战目标外，还可以就贸易伙伴的非关税壁垒进行重点关注，可能促使美国政府寻求将贸易伙伴的反倾销、技术标准和知识产权保护制度等非关税措施进行数字量化，从而形成选择性关税待遇的基础。因为根据该法案第三部分第(a)(2)款发起的征税行动主要针对非关税壁垒，需要考虑的因素具有明显的主观随意性，如何判断贸易伙伴对某商品适用的非关税壁垒的程度，如何衡量非关税壁垒在多大程度上阻碍或者扭曲贸易，如何判定非关税壁垒的限制程度超过了达到目的所必需的程度，以及如何评价该贸易伙伴采用非关税壁垒的过程的透明度，这些都是弹性空间非常大且主观色彩非常浓的问题。

因此，包括美国很多贸易专家和议员在内的知名人士纷纷表态，认为美国不需要另一种机制进行谈判，特别是如果这种新机制需要征收关税，而征收关税很可能违反现有的贸易协定。

(五) 《美国对等贸易法案》是美国自赫伯特·胡佛以来最具保护主义色彩的贸易议程

美国《1974年贸易法》第301节在贸易法中是独一无二的，其目的不是保护国内产业，而是迫使其他国家改变贸易保护主义政策。与301条款一样，《美国对等贸易法案》也试图撬开外国市场，成为对贸易伙伴施压的工具。

与美国历史上诸多著名的贸易法案相比，《美国对等贸易法案》的特点是更加不加掩饰地挑战多边贸易体制下的承诺和规则，被The National Interest^②的Clark Packard称为美国自赫伯特·胡佛(Herbert Hoover)^③以来最具保护主义色彩的贸易议程。胡佛总统签署的《斯姆特-霍利关税法》(Smoot-Hawley Tariff Act)在1930年6月17日成为法律，该法案的背景是1929开始的大萧条，胡佛曾乐观地指出，该法案的规定使他有权将特定关税增加或减少多达50%，使他能够“在发生不满情绪时迅速采取有效行动”。以关税与贸易总协定(GATT)和世界贸易组织(WTO)为代表的多边规

① “不公平”指不符合国际法或与贸易协定规定的义务不一致；“不合理”则指凡严重损害美国商业利益即为“不合理”。

② The National Interest于1985年由Irving Kristol和Owen Harries创立，参见：<https://nationalinterest.org/about-the-national-interest>。

③ 赫伯特·胡佛(1874.8.10~1964.10.12)，美国第31任总统(1929~1933)。

则体系在当时还未建立,《斯姆特-霍利关税法》的负面影响虽然明显但还谈不上冲击公认的多边贸易规则。二战后,以美国为首的发达经济体缔造的多边贸易体制成为世界贸易运行和发展的基础,《美国对等贸易法案》则明显违背美国在多边规则下的承诺,其本质是单边主义性质的,旨在通过选择性的征税,进而以此为筹码与贸易伙伴进行谈判,逼迫其接受美国的条件,这是一种极易引发贸易战的工具。

因此,作为自赫伯特·胡佛以来最具保护主义色彩的贸易议程,《美国对等贸易法案》的推出是特朗普政府推行单边主义的主要体现,更是美国贸易政策转向的标志性事件,美国已经毫不掩饰地从崇尚自由贸易和多边主义转向对等贸易和单边主义,并欲使贸易战中使用的战略战术上升为国家法案,方便以后更加随意地对特定产品征税,并以此为借口挑起贸易战。

四、《美国对等贸易法案》对全球价值链的潜在影响

当前,以制造业为核心的经济全球化进入“再平衡”阶段,新兴的数字经济全球化发展面临重大障碍,全球价值链整体处于收缩阶段,价值链的区域化倾向越来越明显,区域性价值链将成为全球价值链的表现形式,在此基础上的全球贸易投资规则体系的重构任重道远。在上述情况下,任何扭曲的贸易和投资政策都将进一步冲击全球价值链,并使全球价值链加快收缩。

从本质上讲,全球价值链加强了全球经济的协同,放大和加快了各种冲击的国际传导,放大了全球贸易增长或下降的波动风险。其根本原因在于链条上产品的不同生产环节位于不同国家,造成中间贸易品跨境贸易频繁,贸易量受冲击的程度被放大;与全球价值链高度契合的全球供应链条非常复杂,各环节联系紧密,其中某一环节发生问题,通过结构效应和供应链效应将很快传递到整个贸易生产链条。^①

在这种大背景下,《美国对等贸易法案》的出现揭示了单边主义越来越强化的趋势。如果《美国对等贸易法案》得以生效实施,美国总统可以某国对某项产品的征税比美国对同类产品征收高为由,实施征税计划,进而展开经贸谈判,迫使对方接受美国的条件。这种“针锋相对”政策的最直接结果就是美国对进口商品征收数千亿美元的关税,这些关税将对美国家庭和与全球供应链相关的公司造成实际成本的增加。从短期看,这种带有随意性和突发性的征税行为会打乱该产品的正常供应节奏,对全球价值链的正常运行带来很大压力,并可能破坏相关企业累积的产业链和供应链优势。关税和非关税贸易壁垒的增加将破坏全球价值链,减缓新技术的扩散,并将导致生产效率和投资下降,使得全球产业链低效化的风险会加剧。^②

当前,全球价值链增加值位置升级竞争是以发达经济体依托知识和技术密集的价值链创新端向新兴工业化国家劳动和资本密集的工厂端渗透,以及新兴工业化国家依

① 全球价值链对世界经济的新挑战[EB/OL].中国国家商务部网站[2016-02-19]. http://gvc.mofcom.gov.cn/gvc/article/mtgz/201607/2390_1.html.

② 国际货币基金组织,世界经济展望,2018.

托市场规模和成本优势向价值链创新端提升的方式展开的。这一竞争过程必定是一个制造与服务特别是智能制造与数字服务的融合过程。^①在这个过程中,如果美国需要对某一竞争对手进行产业施压和打击,只需就关键零部件或者成套产品进行选择性的征税即可削弱竞争对手的竞争力,打乱相关企业的产业链和供应链布局。

此外,推动“全球价值链革命”的动力是跨国公司全球供应链布局,而跨国公司全球供应链布局通过FDI来实现。对精心选择的特定终端产品实行所谓的“对等征税”,打破了原先基于要素禀赋形成的自然投资布局,关税的提高削弱了贸易伙伴出口产品的竞争力,甚至可能使某些产品完全丧失之前多年开拓的市场份额,并给进口商和出口商之间基于双方意愿达成的正常合作带来困扰,对该贸易伙伴的外商投资预期带来很大不确定性,从而可能带来外资转移和重新落地等一系列问题。

总体来说,经济全球化以来,主要经济体的对外出口产品通常都是全球价值链自然延伸和发展的结果,各国经济都深度融入全球价值链的合作当中,不同经济体之间不再是简单的商品交换和传统贸易,而是依托全球生产网络带来的广泛连接和纵深拓展,共同完成产品的研发设计、加工制造和部件组装、物流运输、营销和嵌入服务,各个经济体之间的产业网络深度交融,形成了相互依赖的共存关系。终端产品的零部件和原材料供应商来自于世界各地,如果美国总统能以“对等”的名义随意就某些产品加征关税,就会打乱正常的国际产业分工体系,使一些行业上下游脱节或者短暂失序,这对整个全球价值链上的所有利益相关方都将产生很大的损害。

总结

本文并不认为《美国对等贸易法案》一定会获得通过,但即使该法案最终夭折,也值得持续跟踪和关注,因为该法案的核心内容正体现了特朗普政府对关税工具运用的终极目标,也体现了以纳瓦罗为首的对华强硬派所秉持的偏执态度和偏颇意见。当美国政府可以由于关税不对等和质疑贸易伙伴的非关税壁垒而随意提高关税时,整个贸易运行将处于巨大的不确定性之中,不仅可以导致FDI预期变差,更对业已形成的全球价值链造成不可估量的负面影响。因此,该法案不论对于自由贸易还是多边规则体系都是一种冲击。总之,对于美国的贸易伙伴来说,重点关注这种以“对等贸易”掩盖扩权冲动的运行逻辑和基本规则,可以在防范机制方面有所准备,争取有效应对关税工具的升级或滥用。

【作者简介】 张晓朋: 上海社会科学院世界经济研究所博士研究生, 上海 WTO 事务咨询中心、全球贸易投资研究咨询中心助理研究员、经济师。研究方向: 国际贸易、国际投资和产业经济等。

(下转第78页)

^① 王新奎. 新形势下我国吸收外资政策(创新)研究[R]. 上海WTO事务咨询中心, 2017.