

美国与关贸总协定制度的早期演进 (1949—1962)

舒建中,李婷婷

(南京大学 历史学院,江苏 南京 210023)

摘要:在关贸总协定制度的发展历程中,20世纪40年代末到60年代初的四轮多边关税和贸易谈判具有承前启后的作用和意义。通过“安纳西回合”“托基回合”“第二次日内瓦回合”和“狄龙回合”,有关缔约国达成程度不等的多边关税减让,进一步巩固了关贸总协定制度在战后国际经济秩序中的地位。另一方面,美国与有关缔约国围绕进出口数量限制措施、歧视待遇、农业贸易政策等议题的较量不仅表明多边贸易谈判议程逐步深化,而且展示了关贸总协定制度作为多边平台所具有的合作与竞争的属性和特征。随着欧共体的建立,国际经济关系的权力结构出现新变化。以“狄龙回合”为标志,多边关税和贸易谈判呈现新的特点。“狄龙回合”不仅体现了国际权力结构变化对多边关税和贸易谈判的影响,而且预示着关贸总协定制度即将迈入一个新时期,美国在多边贸易体系中的霸权地位面临新格局和新议题的挑战。

关键词:美国;关贸总协定制度;安纳西回合;托基回合;第二次日内瓦回合;狄龙回合

中图分类号:K704 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)02-0276-11

作为美国肇画的战后国际经济秩序的重要组成部分,关贸总协定于1947年10月完成谈判并于1948年1月1日正式生效。鉴于美国在政策设计和谈判进程中均发挥了关键作用并主导了关贸总协定的制度规则,因此,关贸总协定制度的建立标志着美国在战后多边贸易体系中霸权地位的确立^[1]。为巩固关贸总协定制度并借助贸易规则维护自身利益,美国在20世纪40年代末至60年代初先后发起了四轮多边关税和贸易谈判,进一步夯实了关贸总协定制度在战后国际经济秩序中的地位。关贸总协定制度生效并运转之后,有关国家与美国的政策博弈和规则竞争始终贯穿其中,从一开始就呈现出合作与竞争并存的特点。战后多边贸易体系的早期演进表明,关贸总协定制度既是美国霸权的产物,同时也是有关国家在国际贸易领域展开合作与竞争的平台。对于关贸总协定制度发展进程中的这一重要时期,国内外学术界没有进行深入的历史考察,从而无法完整解读以关贸总协定制度为核心的多边贸易体系的发展历程。本文利用美国外交档案资料,致力于探讨美国与关贸总协定制度的早期运转,梳理美国同有关国家的合作与纷争,以期思考多边贸易体系的发展和变革提供历史借鉴。

一、美国与“安纳西回合”及相关谈判

关贸总协定制度建立后,通过新的多边关税和贸易谈判推动其运转和巩固成为美国对外政策的一个重要议题。与此同时,国际贸易组织(International Trade Organization, ITO)的筹建尚

作者简介:舒建中,南京大学历史学院,教授,博士生导师。

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金项目“美西方南海施压新动向及其应对研究”(010214370411),项目负责人:郑安光。

未可期,前景难料。鉴于此,美国更觉需要加强关贸总协定制度在战后国际经济秩序中的支柱地位,确保战后多边贸易体系的持续运作。在此背景下,美国凭借主导地位发起了关贸总协定制度建立后新一轮多边关税和贸易谈判。

1948年8—9月,关贸总协定缔约国第二次会议在日内瓦举行。根据美国的提议,会议决定在1949年召开关贸总协定缔约国第三次会议并举行第二轮多边关税和贸易谈判^{[2]423-424}。

按照约定程序,关贸总协定第二轮多边关税和贸易谈判于1949年4—8月在法国安纳西如期举行,此即“安纳西回合”。

经过紧张谈判,有关各方于8月27日签署包括《安纳西议定书》在内的相关文件,“安纳西回合”宣布结束^[3]。尽管“安纳西回合”的多边关税谈判已于7月中旬基本完成,但因美国国会迟迟没有批准《互惠贸易协定法》的延期法案,导致关税谈判成果无法公布^[4]。根据美国政府的提议,一个工作小组在“安纳西回合”临近结束时宣布建立,目的是在“安纳西回合”结束后继续完善关税谈判成果并将其作为“安纳西回合”的组成部分。9月26日,美国国会批准《1949年贸易协定延长法》并经杜鲁门签署生效。按照约定程序,“安纳西回合”的关税谈判成果随即公布^{[5]723-724}。此外,关贸总协定23个创始缔约国还同10个申请加入国举行关税谈判。作为“安纳西回合”的谈判成果,多米尼加、丹麦、芬兰、希腊、海地、意大利、利比里亚、瑞典、尼加拉瓜和乌拉圭成为关贸总协定新缔约国^{[5]668},实现了关贸总协定缔约成员国的第一次扩员。

总之,作为关贸总协定制度的第二轮多边谈判,“安纳西回合”的主要目的是同申请加入国进行关税谈判,关贸总协定创始缔约国之间并未展开关税谈判。因此,“安纳西回合”尽管达成新的关税减让协议,但加权关税减让幅度仅为1.9%^{[6]655},谈判成果极其有限。另一方面,“安纳西回合”首次实现了缔约国扩员,拓展了关贸总协定的地域覆盖范围。从这个意义上讲,“安纳西回合”的关税减让和新成员的加入进一步巩固了关贸总协定的基础^{[7]179},夯实了关贸总协定制度在战后国际经济秩序中的支柱地位。

除“安纳西回合”的关税谈判外,关贸总协定缔约国第三次会议在安纳西同时举行。在此期间,美国就关心的贸易问题同有关国家展开博弈,主要争论涉及两个方面:一是日本与关贸总协定制度的关系问题;二是南非的贸易限制和歧视措施问题。

(一)日本与关贸总协定制度的关系问题

随着冷战格局的形成和发展,美国遂于1948年提出将关贸总协定制度的多边最惠国待遇原则适用于美国占领下的日本,但由于英法等国的反对未能如愿^[8]。在安纳西会议筹划之际,美国再次试图将日本问题纳入会议议程,目的就是以最惠国待遇原则适用于日本作为桥梁,将日本纳入美国主导的战后国际经济秩序,在寻求减轻美国占领负担的同时,按照美国的政策构想和目标重建战后日本的经济和政治秩序。

作为利用酝酿中的安纳西会议推进美国政策目标的举措,国务卿迪安·艾奇逊于1949年2月致电美国相关驻外使团,要求其同驻在国政府探讨将多边最惠国待遇原则的“西德模式”适用于日本的可能性^{[1]211-219}。艾奇逊宣称,美国正代表所有盟国承担对日本的责任,以期在推进日本民主进程的同时,依据非歧视原则重建日本的贸易和经济秩序,因此,拒绝将多边最惠国待遇原则适用于日本对美国是不公平的^{[5]656-657}。至此,延续1948年以来的政策轨迹,美国启动了将日本问题纳入安纳西会议的外交努力。

对于美国的建议,英国率先反对,认为最惠国待遇原则适用于日本对美国没有任何实际的经济意义,双边贸易协定是处置日本贸易问题的最佳途径。英方坚称,在日元汇率确定并付诸实施之前,英国不会考虑将最惠国待遇原则适用于日本。除英国之外,其他英联邦国家以及法国、比利时等国家亦明确反对将关贸总协定制度的最惠国待遇原则适用于日本^{[5]658-660},美国有关日本问题的政策立场在安纳西会议酝酿期间就面临出师不利的局面。

在安纳西会议启动后,美国依然没有放弃将多边最惠国待遇原则适用于日本的努力,声称日本问题是整个安纳西会议的中心议题^{[9]8}。但英国不为所动,同时联合澳大利亚、南非等英联邦国家共同反对美国在日本问题上的立场,捷克斯洛伐克、荷兰、比利时、卢森堡、古巴、叙利亚等国亦反对将多边最惠国待遇原则适用于日本。鉴于此,美国赴“安纳西回合”及安纳西会议代表团团长伍德伯里·威洛比于5月10日致电艾奇逊,强调美国在日本问题上的挫折将严重损害美国的威望,为此,威洛比建议美国主动将最惠国待遇原则适用于日本的议题撤出安纳西会议的谈判议程^{[5]670-672}。在权衡利弊之后,美国政府不得不于5月26日作出决策,放弃在安纳西会议上谈判最惠国待遇原则适用于日本的主张,同时保留在后续的多边贸易谈判中继续支持日本的政策立场。6月9日,威洛比正式宣布,美国决定将日本问题撤出安纳西会议的谈判议程^{[5]689}。至此,面对关贸总协定其他缔约国的反对,美国试图将日本纳入多边贸易体系的外交努力再度铩羽而归。

(二)南非贸易限制和歧视措施问题

早在1948年11月,南非就以贸易收支严重失衡为由,宣布对来自非英镑区的进口施加限制措施。美国认为,南非的贸易限制政策违背了关贸总协定制度的事先协商程序以及国际货币基金组织的规定^{[5]651-653}。至此,南非的贸易限制和歧视措施成为美国关注的议题。

南非是英联邦特惠贸易体系的成员,维护英联邦特惠贸易体系以及英镑区的贸易安排亦是英国的坚定立场。尽管废除英联邦特惠贸易体系是美国擘画多边贸易体系的目标之一,但由于冷战因素的影响,在筹建关贸总协定制度的1947年日内瓦谈判中,美国不得不有条件地同意继续保留英联邦特惠贸易体系^{[1]151-162}。在此背景下,南非提出的针对非英镑区的贸易限制措施自然符合英国的利益并得到英国的支持。安纳西会议期间,美国以强硬的态度表达了对南非进口限制措施的极度不满,指责英国支持甚至怂恿南非贸易限制政策的举措旨在强化英国和南非之间的特惠贸易关系,是无视关贸总协定制度及其非歧视原则的勒索行为,将严重损害关贸总协定制度下的国际经济合作以及美英和美南关系^{[5]678-679}。

尽管遭遇美国的反对,南非依然于1949年5月23日宣布实施新的进口限制措施,美国立即提出抗议。威洛比认为,由于英国的影响,南非的进口限制措施明显有利于英镑区,而西半球国家尤其是美国则将承受南非贸易歧视政策的全部压力。更为重要的是,南非的举措将强化英镑区及其特惠贸易集团,严重削弱美国主导的关贸总协定制度和多边贸易原则。为寻求化解分歧,美国同英国、南非等进行了密集磋商。面对南非和英国毫不妥协的立场,美国不得不承认,继续向英国和南非施加压力将招致外交挫折的风险,为此,美国极不情愿地默认了南非的贸易歧视措施,并声称将择机与有关各方展开进一步磋商^{[5]688-692}。

总之,在关贸总协定制度的早期发展进程中,“安纳西回合”及安纳西会议具有不容忽视的意义。诚然,关贸总协定制度的建立是美国政策设计和外交推动的产物,但同时应当看到,关贸总协定制度建立后,美国独自操控多边关税和贸易谈判的行为始终面临挑战,安纳西会议有关多边最惠国待遇原则适用于日本以及南非贸易限制和歧视措施问题的谈判充分表明,英国等有关缔约国的反对是美国遭遇挫折的主要原因。从这个意义上讲,“安纳西回合”及安纳西会议的一个重要启示是:国家间的利益纠葛和政治博弈从一开始就与多边贸易体系的发展进程相伴相生,作为贸易霸主的美国并非可以完全主宰关贸总协定制度的议程设置和谈判进程。

二 美国与“托基回合”及相关谈判

鉴于“安纳西回合”成果有限,美国遂着手筹划新的多边关税和贸易谈判。在1950年2—4月举行的关贸总协定缔约国第四次会议上,美国提议启动新一轮多边关税和贸易谈判,以便围绕关税减让、数量限制以及歧视待遇等问题展开磋商^{[2]427-428}。

基于美国的倡议和推动,关贸总协定第三轮多边关税谈判于1950年9月28日在英国托基

启动,此即“托基回合”。11月2日,关贸总协定缔约国第五次会议在托基同时举行。总体上讲,“托基回合”及相关谈判主要涉及关税谈判和贸易政策两个议题。

(一)美国与“托基回合”的关税谈判

鉴于关税谈判是拟议中的“托基回合”的关键议程之一,英国早在7月7日就向美国方面表示,希望美方在“托基回合”期间提供实质性且不对等的关税减让,以便推动英镑区和美元区贸易收支失衡问题的解决^{[10]791}。8月10日,英方向美方递交题为《关于美国在托基提供单方面关税减让的建议案》,正式要求美方在“托基回合”期间提供非互惠的单方面关税减让。英国声称,作为债权国,美国负有政策调整的责任以便为其他国家开放市场并解决贸易收支失衡问题。如果美国不能提供单方面的关税减让,英国将继续维护英联邦特惠贸易体系^{[10]794-795}。

8月11日,美英双方在华盛顿举行会谈,就英方提议以及拟议中的关税谈判交换看法。会谈开始之际,美方向英方递交了一份美国对英国的关税谈判方案并指出,英方提出的由美国提供非互惠的单方面关税减让在经济上和政治上都是不可行的。美方强调,如果英国继续坚持维护贸易保护措施和特惠贸易体系,美国就不可能提供进一步的关税减让。9月15日,美英双方再度举行会谈,但仍未达成一致。英方重申,“托基回合”谈判的目的是围绕矫正美元区和英镑区之间的贸易不平衡达成相应安排^{[10]791-797}。不难看出,美英双方在“托基回合”启动前就展开了激烈较量,预示着关税以及特惠贸易体系问题将成为“托基回合”的博弈焦点。

整个“托基回合”期间,美国 and 英国之间的争论最为激烈,谈判的核心问题有二:一是关税问题,二是英联邦特惠贸易体系问题。关于关税问题,美国认为,英国一方面要求美国提供实质性的关税减让,另一方面,英国仅仅提出了微弱的关税减让方案,同时还鼓动其他英联邦国家采取类似行动。英方则声称,英国的立场基于三个缘由:1. 美元短缺导致英国和英联邦国家无法提供实质性的关税减让;2. 特惠关税是维系英联邦的重要纽带,削弱英联邦特惠贸易体系同样不符合美国的利益;3. 英国和英联邦国家提供的关税减让与美国大致持平。直至1950年年底,美英谈判仍然毫无进展。在1951年1月举行的美英代表团会议上,美方强调,有关缔约国均希望在2月28日完成所有的关税谈判,为此,英方应在1月22日之前提出新的关税减让方案。对于美方的要求,英方没有作出任何回应^{[11]1266}。

关于英联邦特惠贸易体系问题,在敦促英国和英联邦国家削减特惠关税差额的同时,美国尤其要求削减农产品特惠关税差额,但此举遭到英国和澳大利亚的反对^{[11]1285-1287}。与英国的关税减让争论同削减英联邦特惠关税差额的分歧相互叠加,导致美国同英国以及其他英联邦国家的关税谈判险象环生,举步维艰。

经过几轮交锋后,英方于3月14日向美方递交新的关税谈判清单,但对于美国特别关注的农产品贸易问题,英方却拒绝提供关税减让。在美国看来,英方的谈判清单意味着英国甚至不愿签署有限的协定^{[11]1274}。面对谈判僵局,美国于3月19日照会英国,强调3月31日是“托基回合”谈判的截止日期,敦促英国调整谈判方案以便美英达成关税协定。美国警告称,如果英国拒绝提供互惠关税减让、包括英联邦特惠关税差额减让,那么,美英之间将不可能达成任何协定,而关税谈判的失败将严重损害美英关系。对于美方施加的压力,英方不为所动,美国同英国和英联邦国家之间的关税谈判(包括特惠关税谈判)依然难以推进^{[11]1287-1288}。

鉴于“托基回合”临近结束,美国于3月26日再度照会英国,指责英国违背关贸总协定制度规则,严重干扰“托基回合”谈判,要求英国在3月28日之前就是否继续美英之间的关税谈判作出答复^{[11]1298-1301}。同样是在3月26日,美国国务卿艾奇逊致函澳大利亚,对澳方拒绝提供农产品特惠关税差额减让深表不满,强调澳大利亚的立场对于美国同其他英联邦国家的谈判具有重要意义,为此,美方要求澳方重新考虑立场,推动相关谈判取得进展^{[11]1304-1305}。

3月28日,美英代表团官员在托基举行了长达5小时的会谈。英方声称,英国已经提供了足

够的关税减让,除非获得英联邦国家的认可,否则,英方将无法提供农产品特惠关税差额的减让^{[11] 1306-1307}。至此,美英“托基回合”的关税谈判不欢而散。3月31日,澳大利亚回复美国方面称,澳大利亚已经扩大了对美国的关税减让,承诺提供特定产品的特惠关税差额减让。为促成美澳之间达成关税协议,澳方愿意提供额外的关税减让。但对于美国特别关注的农产品特惠关税差额减让,澳大利亚却没有正面回应^{[11] 1307-1309}。

鉴于美国同英国和澳大利亚的谈判在最后阶段依然没有实质性突破,美方遂于4月2日作出决定,中止同英国和澳大利亚的关税谈判。对此,英国于4月3日致函美国,强调关贸总协定制度的基本理念不仅包括互惠原则,而且包括互利原则。英方重申,在“托基回合”的最后阶段,英国已经作出了巨大努力以寻求美英之间达成协议,但英方绝不接受美方的施压,英方也不会在特惠关税问题上向英联邦伙伴施加压力^{[11] 1314-1316}。

尽管美英之间存在激烈争论,但“托基回合”的关税谈判总体进展顺利。截至1951年4月初,除同英国、澳大利亚、新西兰和南非的谈判尚未完成外,美国同其他缔约国之间的关税谈判基本结束。4月9日,美国政府部门间贸易协定委员会向杜鲁门提交备忘录,总结了“托基回合”的谈判成果。美方认为,与相关缔约国达成的新的关税减让基本满足了美国的要求,有利于美国贸易的拓展。此外,“托基回合”还吸纳西德、奥地利、土耳其、韩国、菲律宾、秘鲁等六国作为新缔约国,巩固了关贸总协定制度在战后国际经济秩序中的地位^{[11] 1247-1259}。其中,西德的加入对美国具有特别重要的意义。自1948年以来,美国一直致力于将西德纳入多边贸易体系并借此巩固美国领导的西方联盟。在美国看来,西德成为关贸总协定缔约国是“托基回合”成功的重要标志^[12],表明美国借助多边贸易体系的制度平台实现了既定的战略目标。

4月17日,杜鲁门批准美国政府部门间贸易协定委员会提交的有关“托基回合”谈判成果的文件。4月21日,除英国、澳大利亚、新西兰和南非之外的其他缔约国签署包括《托基议定书》在内的最后文件,“托基回合”的关税谈判宣布结束^{[11] 1259-1260}。

(二)美国与托基会议的贸易政策谈判

基于美国的政策计划,关贸总协定制度规定了“数量限制的一般取消”条款以及贸易收支平衡的例外规则,但另一方面,数量限制的一般取消主要体现为一种原则规定,缺乏具体的执行规则 and 标准,因此,在 多边贸易体系中,有关缔约国仍然继续实施各种名目的进出口数量限制措施。在美国的推动下,关贸总协定缔约国第四次会议作出决定,将审查缔约国进出口数量限制措施的运转作为托基会议的一项重要议程^[13]。

随着托基会议的启动,美国再度将英镑区国家实施的针对美元区的进口限制措施问题纳入谈判议程。1950年11月6日,国务卿艾奇逊致电美国赴“托基回合”及托基会议代表团,强调与英联邦国家的谈判不仅包括进口限制措施的实质性问题,而且应涉及进口限制措施的程序性问题,首要目标是要求英镑区国家放宽贸易限制和歧视措施。对于美方的谈判要求,英方回应称,英镑区的形成以及英联邦国家的贸易安排具有独特的历史背景,这是考量英镑区国家进口限制措施的前提。更为重要的是,鉴于英国和英联邦国家普遍面临贸易收支失衡和美元短缺问题,因而不会考虑放宽或取消目前的歧视措施^{[10] 759-761}。

在美国的竭力推动下,参加托基会议的 有关缔约国于 11 月 10 日设立工作组,专门讨论基于贸易收支问题的进口限制措施。11月17日,美国赴托基会议代表团官员在工作组会议上发表长篇声明,强调自1950年年初以来,英国等英联邦国家的贸易收支状况以及黄金和美元储备大为改善,为此,美方呼吁英国恪守关贸总协定规则,带头放宽并最终取消进口限制措施,尤其是针对美元区的歧视性进口限制措施^{[10] 766-770}。对于美国的呼吁,英国没有正面回应,而是强调英镑区对于英联邦国家的历史和现实意义,声称美国已经承认了英镑区存在的事实。对此,美方怒斥英方的言辞是故意挑衅^{[10] 771-772}。显然,英国的目的就是 通过强调英镑区的存在以便作为实施歧视

性进口限制措施的借口,因而招致美方的强烈反对,美英之间围绕进口限制措施尤其是歧视性进口限制措施的政策博弈仍在继续。

12月13日,关贸总协定缔约国第五次会议发表《托基会议通告》,宣布有关缔约方依据关贸总协定规则围绕英联邦国家进口限制措施的协商已经结束。由于分歧巨大,相关磋商没有达成任何政策建议,但有关各方均表示愿意继续保持沟通^{[10]778-779}。至此,托基会议期间美国试图迫使英国放宽甚至取消针对美元区的贸易歧视政策的努力无果而终。

尽管围绕英联邦国家进口限制措施的协商毫无进展,但美国仍然试图为后续谈判预留政策空间。根据美国的提议,托基会议于12月16日作出决定,授权秘书处要求缔约国提交进出口限制措施的报告,包括进出口限制的产品清单和具体的限制措施等,以便关贸总协定缔约国展开谈判^{[10]719-720}。至此,关贸总协定缔约国启动了磋商进出口数量限制规则的历程。

总之,美国同以英国为首的英联邦国家间的关税和贸易政策博弈是“托基回合”及托基会议的主线,双方围绕关税减让问题、英联邦特惠贸易体系以及农产品特惠关税差额问题、进出口数量限制和歧视待遇问题等展开了激烈较量。在所有这些谈判议题上,美国均未实现预期的政策目标,并以英国、澳大利亚、新西兰和南非拒绝签署包括《托基议定书》在内的最后文件而告结束,这在关贸总协定制度历史上尚属首次,美国在关贸总协定制度中的主导地位以及美国的贸易政策遭遇一次重挫^{[7]181-183}。因此,“托基回合”及托基会议再次表明,围绕多边贸易规则的争论甚至对弈是国家间贸易关系的常态,美国可以凭借绝对的权力优势主导关贸总协定制度的建立,但却无法垄断多边贸易规则的运作,以关贸总协定制度为核心的多边贸易体系从建立之日起就具有合作与竞争并存的政治特征。另一方面,“托基回合”及托基会议的激烈争论本身就是对多边贸易规则的一次检验,尽管步履蹒跚,但多边贸易体系并未坍塌^{[7]194},关贸总协定依然是有关国家磋商关税和贸易政策的最重要的制度平台。

三、美国与“第二次日内瓦回合”

自“托基回合”结束后的五年时间内,关贸总协定制度下的多边关税和贸易谈判处于停滞状态。由于美国在关贸总协定制度中居于主导地位,多边关税和贸易谈判的发起主要取决于美国的政策立场,但“托基回合”结束后,美国国内的贸易保护主义日渐增长,美国国会更是在贸易谈判授权上屡屡设置障碍,授权延期只有两年甚至一年,导致美国政府几乎没有时间准备新的多边关税和贸易谈判。鉴于此,美国的贸易保护主义是“托基回合”结束后多边关税和贸易谈判难以推进的主要原因^{[14]82}。

经过长时间的内部辩论,美国国会最终通过《1955年贸易协定延长法》并经艾森豪威尔签署生效,将美国政府的谈判授权延期三年,从而为美国发起新一轮多边关税和贸易谈判铺平了道路。在美国的倡导下,关贸总协定第四轮多边关税和贸易谈判于1956年1月18日至5月23日在日内瓦举行^[15],此即“第二次日内瓦回合”。由于美国在多边贸易体系中依然处于主导地位,美国的贸易政策成为影响谈判环境的重要因素。

早在1954年10月至1955年3月举行的关贸总协定缔约国第九次会议上,有关缔约国就对美国的农产品进口数量限制政策提出强烈质疑^[16]。但面对国内巨大的农业保护主义压力,美国在会议期间依然竭力寻求关贸总协定制度下农产品进口数量限制的最大限度的豁免权。对于美国的立场,英国、澳大利亚、新西兰等缔约国明确表示反对,强调美国主张农产品进口数量限制豁免的举措将招致一系列连锁反应,进而危及关贸总协定制度的完整性^{[17]73-78}。

尽管遭遇多方反对,但美国仍然一意孤行,强推农产品进口数量限制的豁免。1955年3月5日,关贸总协定缔约国第九次会议通过豁免美国农产品进口数量限制的决议^{[17]99},开创了农产品贸易游离于关贸总协定制度之外的先例,同时为其他缔约国寻求强化数量限制和补贴措施提供

了借口。因此,正是美国在关贸总协定制度中制造了农业贸易政策的特殊模式^[18],恶化了关贸总协定制度的运行环境,增加了多边关税和贸易谈判的难度。

在获得农产品进口数量限制豁免之后,美国又马不停蹄地推进新的贸易保护举措。3月18日,美国关税委员会提出报告,建议援引关贸总协定制度的免责条款,以国内相同产业面临严重损害和威胁为由,撤回关税减让承诺并对进口自行车加征关税。此举立即引起英国以及西欧国家的极大关注,英方更是措辞强硬地表示,美国对进口自行车加征关税将影响英美贸易关系的发展^{[17]110-112}。但美国不顾英国和其他国家的反对,继续推进自行车进口关税的审议程序。在此背景下,英国首相艾登于7月1日亲自致函美国总统艾森豪威尔,声称美国的举措与自由贸易的原则背道而驰,将对美英关系造成严重损害^{[17]124-125}。

面对国际压力,艾森豪威尔仍然决定接受关税委员会的建议,于8月18日宣布对进口自行车加征关税。对此,英国立即作出强烈回应,宣布对来自美国的农产品和汽车等实施更严格的进口数量限制,声称美国的举措为贸易谈判营造了恶劣的环境^{[17]150-151}。

由此可见,1954年以来美国的贸易政策引发诸多争议,“第二次日内瓦回合”正是在这样的背景下举行的。由于美国政策行为的影响,“第二次日内瓦回合”成果甚微。一方面,“第二次日内瓦回合”仅仅达成有限的关税减让;另一方面,尽管数量限制问题是有关缔约国关注的贸易政策议题,但却议而不决,分歧犹存^{[17]197-203}。

除关税和数量限制规则等议题外,美国和英国在“第二次日内瓦回合”期间围绕英联邦特惠贸易体系再度展开了新一波争论。为实现取消英联邦特惠贸易体系的目标,美国要求英国在三年内暂停实施英联邦特惠关税,并在十年内逐步取消英联邦特惠关税。对于美国的立场,英国表示坚决反对。另一方面,美英均意识到,“托基回合”期间美英谈判破裂的重演将损害西方世界的团结,美英均无法承担谈判失败的后果。鉴于此,美英达成妥协,英国和其他英联邦国家原则上承诺在更大范围内逐步削减特惠关税差额。从历史演进看,“第二次日内瓦回合”是美英在关贸总协定制度框架内围绕英联邦特惠体系展开的最后一次激烈博弈^{[14]114},多边贸易体系中持续经年的英联邦特惠贸易体系之争基本画上句号。

总之,美国的保护主义政策导致“第二次日内瓦回合”面临严重不利的国际环境,多边关税谈判成果有限,关税减让幅度约为2.5%^{[6]655}。更为重要的是,美国强推的农产品进口数量限制豁免违背了多边贸易规则,导致农产品贸易开始游离于关贸总协定制度之外。就其国际影响而言,美国的农产品进口数量限制豁免不仅是关贸总协定历史上最著名的义务豁免^[19],而且还是最具争议性的义务豁免。从此以后,农业贸易政策成为关贸总协定多边贸易谈判、尤其是美国和欧洲经济共同体(欧共体)长期争论不休的议题。从某种意义上讲,正是美国强推的农产品进口数量限制豁免为欧共体共同农业政策的制定提供了依据和基础^{[9]17}。

四、美国与“狄龙回合”

面对“第二次日内瓦回合”收效甚微的局面及其造成的国际影响,美国认为应采取措施巩固由其主导的关贸总协定制度。更为重要的是,随着欧共体于1958年1月1日正式建立,美国的战后贸易政策开始面临前所未有的挑战。一方面,基于冷战战略,美国鼓励和支持欧洲一体化进程;另一方面,美国又对欧共体的贸易政策予以关注。

早在欧共体酝酿期间的1956年,美方官员就不无担忧地指出,欧洲经济一体化将导致对美国的关税歧视,因此,在继续支持欧洲经济一体化的同时,美国应运用其影响力,指导欧洲经济一体化沿着为美国出口创造更好市场的方向发展^[20]。在1958年6月有关欧共体与关贸总协定关系的会谈中,美方再次强调,关贸总协定制度是欧共体与其他国家之间贸易关系的首要互动机制,声称关贸总协定缔约国均担忧欧共体贸易政策与关贸总协定制度规则的一致性。欧共体则

回应称,1957年《欧洲经济共同体条约》完全符合关贸总协定制度规则,在关贸总协定制度下没有“共同市场问题”^[21]。由此可见,随着欧共体的建立,美欧贸易政策争论初现端倪。

面对欧共体六国的强硬立场,美国政府深感应调整贸易政策及其实施力度,推进多边关税和贸易谈判,并以此应对因欧共体的建立而带来的新的贸易议题。1958年1月30日,艾森豪威尔向国会提交特别咨文,要求将《互惠贸易协定法》的谈判授权延长5年,同时授权美国政府在贸易谈判中可将美国现行关税降低25%^{[22]152-153}。

经过半年多的激烈辩论,美国国会于8月11日通过《1958年贸易协定延长法》并于8月20日经艾森豪威尔签署生效,将美国政府的关税和贸易谈判授权延长4年,并可谈判削减现行关税20%^{[22]177-178},从而为美国发起新一轮多边关税和贸易谈判创造了条件。

在1958年10—11月举行的关贸总协定缔约国第十三次会议上,美国负责经济事务的副国务卿道格拉斯·狄龙(Douglas Dillon)提议在1960年启动新一轮多边谈判。鉴于欧共体六国正在酝酿共同对外关税,美国认为应通过多边谈判影响欧共体贸易政策的制定,应对欧共体共同关税政策的挑战^{[22]189-190},这是美国发起新一轮多边关税和贸易谈判的主要动因。

在美国的推动下,1959年5月举行的关贸总协定缔约国第十四次会议通过决议,决定于1960年9月发起新一轮多边关税和贸易谈判。该轮谈判分为两个阶段:第一阶段聚焦欧共体六国的关税安排和重新谈判,预计于1960年年底结束;第二阶段谈判于1961年年初启动,主要议程是在缔约国之间展开新的关税减让谈判并与申请加入国举行关税谈判^[23]。

1960年9月1日,新一轮多边关税和贸易谈判第一阶段谈判在日内瓦举行,主要议题是商讨在关贸总协定制度规则的框架下,以欧共体新的单一关税减让安排取代西欧六国先前的关税减让,并就欧共体共同对外关税的影响及其补偿问题展开磋商^{[24]127}。

在第一阶段谈判举行前,美国就作出了相应的政策筹划,认为与欧共体六国的谈判将是美国面临的最棘手的问题。关于关税问题,美国的目标是:共同市场新确立的关税(即共同对外关税)不应高于共同体六国原先关税的平均水平,在此基础上,欧共体作为整体应提供20%的关税减让。另一方面,美国认为,鉴于欧共体六国正在酝酿共同的农业关税和贸易政策,且农产品贸易对美国具有特别重要的意义,因此,欧共体的农业政策将是关税和贸易谈判的最大绊脚石。与此同时,美国不得不承认,由于美国在1955年强力推动关贸总协定赋予美国普遍性的农产品进口数量限制豁免,欧共体可能以此作为先例,拒绝谈判包括农产品关税和补贴在内的农业政策问题^{[22]273-274}。由此可见,基于应对欧共体挑战的考量,美国刻意将新一轮多边关税和贸易谈判分为两个阶段,目的就是第一阶段谈判聚焦欧共体,利用关贸总协定的制度规则和谈判过程作为限制和影响欧共体共同对外关税政策的杠杆^{[25]54}。另一方面,尽管农业贸易政策并非第一阶段的谈判议题,但美国已经开始政策筹划,以便为相关谈判的铺展作出准备。

由于艾森豪威尔政府的任期即将届满,美国抱有强烈的意愿以期在1960年年底之前完成第一阶段谈判。但欧共体六国认为,共同对外关税的制定并非其他国家要求欧共体提供补偿的理由。由于欧共体六国坚持强硬立场,第一阶段谈判没有取得任何进展^{[24]127}。

1961年1月,肯尼迪就任美国总统,已经启动的关贸总协定第五轮多边关税和贸易谈判成为肯尼迪政府对外政策的重要议题之一。在2月6日致国会的特别咨文中,肯尼迪强调,美国将竭力推动关贸总协定主持的多边关税和贸易谈判达成全面的关税减让协议,敦促其他国家削减关税,促进美国的出口以矫正美国的贸易赤字^{[26]455}。

农业贸易以及酝酿中的欧共体共同农业政策是美国最为关注的谈判议题之一,作为继续参与新一轮多边关税和贸易谈判的政策准备,肯尼迪政府提出一项农业谈判的一揽子计划(包括农产品关税和贸易政策)并递交欧共体,希望作为谈判的基础^{[26]462-463}。4月15日,美国和欧共体官员在布鲁塞尔就美国的一揽子农业谈判计划举行会谈。欧共体官员强调,共同农业政策对欧共

体具有特别的重要性,在共同农业政策确立之前,欧共体不会与美方就农业贸易政策展开任何形式的谈判。由于分歧巨大,会谈没有达成一致^{[27]1738-1739}。此后,美方持续向欧共体施加压力,声称欧共体拒绝农业贸易政策谈判的立场将削弱美国对欧共体的支持,迫使美国对欧共体采取贸易保护主义政策,进而危及关贸总协定制度以及跨大西洋联盟。面对美国的施压,欧共体不为所动,双方在农业贸易政策上的分歧悬而未决^{[27]1739-1741}。

尽管农业贸易政策的磋商遭到欧共体抵制,但关贸总协定第五轮多边关税和贸易谈判第二阶段谈判仍于1961年5月29日在日内瓦举行,此即“狄龙回合”^{[26]466}。

但“狄龙回合”谈判并不顺利,直至9月中旬,谈判依然没有进展,其主要原因是:一方面,自1954年以来,美国贸易政策中的保护主义倾向蠢蠢欲动,因此,其他国家对美国的关税减让方案持怀疑态度,甚至认为美国没有提供互惠的关税减让^{[26]474-476}。另一方面,欧共体在第二阶段谈判启动之际提出新方案,主张采用综合性关税减让法谈判削减关税20%,而美国政府获得的授权却是传统的产品对产品的关税谈判方式^[28]。鉴于此,美国和欧共体之间在关税谈判方式上出现重大分歧,导致“狄龙回合”的关税谈判难以推进。

面对其他国家的质疑及其对“狄龙回合”的影响,肯尼迪于9月作出决定,同意向欧共体和英国提供额外的关税减让,以换取欧共体和英国作出实质性关税减让。截至11月底,“狄龙回合”的工业品关税谈判取得进展,此后,农产品关税和贸易问题成为谈判焦点。尽管欧共体从一开始就拒绝谈判农业贸易问题,但美国仍然没有放弃利用“狄龙回合”推进一揽子农业谈判计划并影响欧共体农业贸易政策的努力。欧共体六国则异口同声地强调,“狄龙回合”不应影响甚至阻碍共同农业政策的制定^{[26]478-479,502-503}。

鉴于欧共体六国在农业问题上持毫不妥协的立场并得到英国的支持,美国推进一揽子农业谈判计划的努力难有结果。为此,美国赴“狄龙回合”代表团于12月11日提出建议,认为除农业问题之外的谈判成果总体上对美国有利,主张暂停与欧共体六国之间基于一揽子农业计划的谈判,待欧共体共同农业政策确立后,美国再寻求重启与欧共体的农业谈判^{[26]506-509}。

根据赴日内瓦代表团的建议,美国调整谈判策略,暂时搁置农业贸易政策的争论,专注于关税谈判。1962年2月底,“狄龙回合”的多边关税谈判(包括工业品和农产品关税谈判)基本结束,柬埔寨、以色列、葡萄牙成为关贸总协定新缔约国^{[26]520-527}。尽管与欧共体的农业贸易政策谈判遭遇挫折,但美方对关税谈判却深表满意,认为“狄龙回合”的关税减让成果有利于美国赢得更多的贸易盈余,改善美国的贸易收支状况^[29]。

在进一步协商后,参与“狄龙回合”的有关各方于7月16日签署包括最后议定书在内的相关文件,“狄龙回合”宣布结束。在关税减让方面,美国同包括欧共体六国在内的相关缔约国达成新的关税减让协议,加权关税削减幅度约为4%^[30],体现了“狄龙回合”的谈判成果。在贸易政策方面,美国试图将农业贸易政策纳入“狄龙回合”谈判议程并影响欧共体共同农业政策的努力遭到欧共体六国的坚决反对,美国不得不撤回一揽子农业计划的谈判立场,美欧在多边贸易谈判中围绕共同农业政策的第一场遭遇战以美国鸣金收兵而暂时落下帷幕,预示着农业规则之争将成为美欧贸易博弈的核心议题之一。

总之,欧共体的建立标志着国际经济关系出现新的格局,“狄龙回合”则是对这一新格局作出的第一次回应。^[31]对于美国而言,应对欧共体酝酿中的共同关税政策和共同农业政策是美国决定发起“狄龙回合”的最重要的动因。面对国际经济领域权力结构的历史性变迁以及新的多边贸易议程,“狄龙回合”为美国和欧共体合作重塑多边贸易机制提供了一个试验场^[32],再度展示了有关各方依托关贸总协定制度展开的贸易合作和规则竞争,鉴于此,“狄龙回合”堪称美欧贸易博弈的历史起点。除关税和农业贸易政策的较量之外,欧共体还充分利用“狄龙回合”的谈判平台,竭力倡导新的关税谈判方式——综合性关税减让法,并据此向美国的贸易领导地位发出挑战;美

国则固守传统的产品对产品的关税谈判方式,无法在“狄龙回合”的多边关税谈判中发挥领导作用^{[25]55-56}。鉴于关税谈判方式是影响关税谈判成果的直接因素,“狄龙回合”期间的关税谈判方式之争是美国和欧共体贸易规则较量的另一个突出标志,进而迫使肯尼迪政府不得不寻求国会制定新的贸易立法,赋予美国政府新的关税谈判授权,包括新的关税谈判方式的授权。因此,“狄龙回合”是关贸总协定制度关税谈判方式的第一个转折点^[33],从一个侧面表明多边贸易体系的新格局正在悄然生成。

综上所述,在关贸总协定制度的发展历程中,20世纪40年代末到60年代初的四轮多边关税和贸易谈判具有承前启后的意义,标志着关贸总协定作为国际贸易领域的多边制度平台投入运转,同时开启了多边贸易制度发展变革的进程。

首先,在关贸总协定制度的早期发展进程中,关税谈判是最重要的多边议程。通过“安纳西回合”“托基回合”“第二次日内瓦回合”和“狄龙回合”,有关缔约国达成程度不等的多边关税减让,由此表明关贸总协定制度在促进多边关税谈判和贸易合作方面开始发挥不可替代的作用,进一步巩固了关贸总协定制度在战后国际经济秩序中的地位,关贸总协定成为国际贸易领域最重要的制度平台和规则载体。

其次,在“安纳西回合”“托基回合”“第二次日内瓦回合”和“狄龙回合”及相关的贸易谈判中,有关缔约国围绕进出口数量限制措施、歧视待遇、农业贸易政策等议题展开了激烈较量。尽管没有达成协议,但贸易政策的争论不仅表明多边贸易谈判的议程逐步深化,而且展示了关贸总协定制度作为多边平台所具有的合作与竞争的属性和特征。从某种意义上讲,正是国家间围绕贸易政策的合作与竞争推动了关贸总协定制度的发展。

第三,关贸总协定制度的早期演进表明,国际权力结构是影响多边贸易议程设置和谈判进程的关键因素。在“安纳西回合”“托基回合”和“第二次日内瓦回合”期间,多边贸易谈判的议程围绕的主要是关税、歧视待遇和英联邦特惠贸易体系问题。这些议题既是多边关税和贸易谈判的传统议题,也是美国倡导的贸易议题,美英两国则是谈判的主角。随着欧共体的建立,国际经济关系权力结构发生一定程度的变化。以“狄龙回合”为标志,多边关税和贸易谈判的格局呈现新的特点。在对弈角色方面,美国和欧共体成为较量的主角。在谈判议程方面,除关税谈判外,美国力图将欧共体酝酿中的共同农业政策设置为多边贸易谈判的议题,但却遭到欧共体的强烈抵制;与此同时,欧共体提出新的关税谈判方式——综合性关税减让法,并以此挑战美国主导的产品对产品的传统关税谈判方式。至此,美国和欧共体在农业贸易政策和关税谈判方式问题上形成颉颃之势。从这个意义上讲,“狄龙回合”不仅体现了国际权力结构变化对多边关税和贸易谈判的影响,而且预示着关贸总协定制度即将迈入一个新的时期,美国在多边贸易体系中的霸权地位将面临新格局和新议题的挑战。

参考文献:

- [1] 舒建中. 多边贸易体系与美国霸权:关贸总协定制度研究[M]. 南京:南京大学出版社,2009.
- [2] 刘同舜,姚椿龄. 战后世界历史长编 1953:第8册[M]. 上海:上海人民出版社,1992.
- [3] United Nations. Yearbook of the United Nations,1948—1949[Z]. New York:Department of Public Information of United Nations,1950:1109.
- [4] IO Editorial Office. International trade organization (interim commission) [J]. International organization,1949(3):542-543.
- [5] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States,1949,Vol.1[Z]. Washington,D. C.:U. S. Government Printing Office,1976.
- [6] Dür A. Bargaining power and trade liberalization:European external trade policies in the 1960s[J]. European journal of international relations,2008(4):645-669.
- [7] ZEILER T W. Free trade,free world:the advent of GATT[M]. Chapel Hill:The University of North Carolina Press,1999.
- [8] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States,1948,Vol.1,Part.2[Z]. Washington,D. C.:U. S. Government Printing Office,1976:855-858,862-865.
- [9] STILES K W. The ambivalent hegemon:explaining the ‘lost decade’ in multilateral trade talks,1948-1958[J]. Review of Inter-

- national Political Economy, 1995(1): 1-26.
- [10] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States, 1950, Vol. 1[Z]. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1977.
 - [11] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States, 1951, Vol. 1[Z]. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1979.
 - [12] BARTON J H, GOLDSTEIN J L, JOSLING T E, STEINBERG R H. The evolution of the trade regime: politics, law, and economics of the GATT and the WTO[M]. Princeton: Princeton University Press, 2006: 44.
 - [13] IO Editorial Office. International trade organization (interim commission) [J]. International organization, 1950(3): 494-495.
 - [14] KOCK K. International trade policy and the GATT 1947—1967[M]. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1969.
 - [15] United Nations. Yearbook of the United Nations, 1956[Z]. New York: Department of Public Information of United Nations, 1957: 482.
 - [16] IO Editorial Office. International trade organization[J]. International organization, 1955(2): 278-279.
 - [17] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States, 1955—1957, Vol. 9[Z]. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1987.
 - [18] GREIG D. The GATT and multilateral trade negotiations[J]. The Australian quarterly, 1987(3/4): 305-321.
 - [19] HOEKMAN B M, KOSTECKI M M. The Political economy of the world trading system: from GATT to WTO[M]. New York: Oxford University Press, 1995: 166.
 - [20] U. S. Declassified Documents Online[Z]. CK2349443849: 6-7.
 - [21] U. S. Declassified Documents Online[Z]. CK2349032090: 3-4.
 - [22] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States, 1958—1960, Vol. 4[Z]. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1992.
 - [23] United Nations. Yearbook of the United Nations, 1959[Z]. New York: Office of Public Information of United Nations, 1960: 529.
 - [24] MCKENZIE F. GATT and global order in the postwar era[M]. New York: Cambridge University Press, 2020.
 - [25] DEESE D A. World trade politics: power, principles, and leadership[M]. New York: Routledge, 2008.
 - [26] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States, 1961—1963, Vol. 9[Z]. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1995.
 - [27] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States, 1961—1963, Vol. 7-9[Z]. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1997.
 - [28] MCKENZIE F. The GATT-EEC collision: the challenge of regional trade blocs to the General Agreement on Tariffs and Trade, 1950-67[J]. The International history review, 2010(2): 229-252.
 - [29] U. S. Declassified Documents Online[Z]. CK2349013024: 1.
 - [30] IRWIN D A. Clashing over commerce: A history of US trade policy[M]. Chicago: The University of Chicago Press, 2017: 521.
 - [31] BROWN A G. Reluctant partners: a history of multilateral trade cooperation, 1850—2000[M]. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003: 101.
 - [32] ZEILER T W. American trade and power in the 1960s[M]. New York: Columbia University Press, 1992: 59.
 - [33] CASADIO G P. Transatlantic trade: USA-EEC confrontation in the GATT negotiations[M]. Lexington: Lexington Books, 1973: 3.

The U.S. and the Early Evolution of GATT Regime (1949—1962)

SHU Jianzhong, LI Tingting

(School of History, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: During the development of GATT regime, the four rounds of multilateral tariff and trade negotiations from the late 1940s to the early 1960s serve as a link between past and future. Through Annecy Round, Torquay Round, Second Geneva Round and Dillon Round, relevant contracting parties reach multilateral tariff concessions of different degrees, and further consolidate the status of GATT regime in the post-war international economic order. On the other hand, the competition among contracting parties concerned on the quantitative restrictions on import and export, discriminatory treatment, agricultural trade policy and other issues not only means that the negotiation agenda of multilateral trade is further deepened, but also shows that the GATT regime as a multilateral platform has the attributes and characteristics of cooperation and competition. With the establishment and development of the EEC, the power structure of international economic relations has changed to a certain extent. Marked by the Dillon Round, multilateral tariff and trade negotiations have taken on new features. The Dillon Round not only reflects the influence of the change of power structure in international relations on multilateral tariff and trade negotiations, but also indicates that the GATT regime is about to enter a new period, and the hegemonic position of the United States in multilateral trading system will be challenged by new patterns and new issues.

Key words: the U.S.; GATT Regime; Annecy Round; Torquay Round; Second Geneva Round; Dillon Round

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>