

从关贸总协定四原则 浅议美国现行保险法规

周庆瑞

美国是关贸总协定乌拉圭回合多边贸易协议第一次及服务贸易议案的推动者。美国向以支持国际贸易进一步自由化的原则,标榜金融保险业要以总协定合理贸易为标尺改革其现行的法规和税则,对非美国利益合理协调。

但是我们考察乌拉圭邦埃斯特角提出1990年底初期完成的多边贸易协议第八回合,对照美国现行的保险法规可以发现仍然包涵有许多相悖之处。

本文试图以此为准绳,对美国现行保险法规和税则作一概要的介绍并略加评议。

首先简要介绍一些多边贸易协议的背景和美国保险法规基本情况。

紧接第二次世界大战以后,国际贸易制度自由化普遍为人们所企望和接受。在此背景下由美国为首的23个政府实施建立多边贸易协议的圆桌会议,并于1947年签订了国际贸易自由化协议,诞生了关贸总协定,根据规章条律,签约国同意从事货物贸易降低税率,解决争端和冲突的准则并提出了著名的四原则。

现在已有100多个签约国赞同总协定,人们认为二战后世界经济增长直接有助于总协定。世界平均关税从40年代中期大约40%下倾到今天已不到5%。世界贸易的扩展从1948年开始平均年增长5.5%,增幅大大快于世界产量。

虽然总协定有这些历史成就,但已暴露与区域主义,多边协定相撞击。国家间的协调很难突破民族利益保护主义障碍。国际货币基金组织以国际政治性敏感简明地归结其困难:“保护主义者的压力,宏观经济不平衡和不合适结构的调整已很紧张;大量歧视性的非税则措施,使总协定被迫增加附则;总协定会员之间的贸易紧张已经升级……;服务和知识产权的新领域要求注意总协定初建期从未遇到过的情况。从40年代末期不平衡的世界经济权力的改变已伴随贸易领袖的消逝,出现朝向区域主义和自由主义以多边主义为代价所代替的趋势。”^①

第八次多边贸易协议回合在1986年这种波涛中由92国贸易部长会议揭开序幕。乌拉圭回合谈判将首创最全面、自由的和有利的贸易公约。

乌拉圭回合的总目标是进一步贸易自由化,“扩大合理贸易”纪律,增强总协定本身的作用。为此,在1987年组成贸易协议委员会,下设两个附属实体:货物协议小组和服务协议小组。协议的主题是3万亿美元以上的世界贸易,据估计如果货物协议小组同意全部货物自由贸易,贸易额可能扩大400亿美元,全部服务贸易自由化可能促进每年增加500亿美元。

若干国家包括美国,将会从乌拉圭回合缔结协议成功中得到很多好处。据一个赞助总协定的业务联合体估计,如果协议成功,到2000年能够促进美国国民生产总值每年增加5%

(3000亿美元)。如会谈失败,可能要减少1000亿美元。

总协定的规则从未应用于服务贸易。各国政府表示要努力列入多边协议。调查机构公布下列数据说明其重要性。

服务贸易占国内总产值成份变化表^③

国 别	1979年	1986年	国 别	1979年	1986年
法 国	70%	77%	瑞 典	61%	63%
美 国	68%	72%	英 国	55%	61%
比利时	67%	71%	日 本	58%	60%
澳大利亚	65%	70%	泰 国	52%	54%
香 港(地区)	68%	70%	希 腊	52%	54%
奥地利	64%	69%	韩 国	46%	52%
意大利	58%	65%	印 度	37%	39%
德 国(原西德)	61%	64%			

为首的服务贸易出口商占总出口的%(1988年)^④

国 别	服务占出口的%	服务的总值(美元)	国 别	服务占出口的%	服务的总值(美元)
美 国	21%	850亿	瑞 士	22%	120亿
法 国	24%	570亿	加 拿 大	9%	115亿
英 国	23%	450亿	香 港(地区)	14%	100亿
德 国(原西德)	11%	420亿	瑞 典	15%	95亿
意大利	20%	370亿	挪 威	29%	90亿
日 本	10%	370亿	韩 国	12%	85亿
西班牙	35%	240亿	新 加 坡	17%	85亿
荷 兰	16%	220亿	丹 麦	24%	85亿
比利时>卢森堡	18%	210亿	墨 西 哥	20%	84亿
奥地利	33%	180亿	澳 大 利 亚	18%	84亿

服务贸易1988年世界出口共约6000亿美元,其中美国850亿占第一位,这个数字尚未包括由外资控制在当地建立公司、企业的服务产品。

建立国际服务贸易议程中,金融(包括保险)服务贸易特别为发达国家所关注。美国的金融服务业,在美国工人就业和国民总产值中都占有重要成份。据粗略计算美国保险从业人员约占工人总数的2%。保险产值占国民总产值2%以上,大于农业、银行业或汽车行业。美国保险界认为多边贸易协议的签订,会使美国的保险业取得新的市场,面向一个更加开放的世界保险市场。许多美国高级人士从保护自身利益考虑自由化也会对美国国内保险市场带来撞击。因此也十分强调对国内现行保险规章和税制改革和管理的重要性。

美国的保险规章和税制

美国保险规章的负责者是州,相对于联邦政府,美国国会于1945年通过麦卡伦——费格逊(Mc—Carram—Fergusen)法第二节(a)授权规定:

每个从事保险业务者联系到此项业务的规章和税则必须遵守各个州的法律。

各州通过州保险部或局实施保险规章。每个州保险管理局由典型的尊称为保险监督官的首席行政长官领导。通过保险监督官协会与各州协议起草所谓标准保险法案和规章作为范本由各州按适合本州利益制订州保险法规。

美国各州对承保人征收保险费，税率从1%到4%各州不同。本州公司的税率低于外州和外国保险人。

从国际标准看，美国保险市场视为相对的开放，各州一般地允许非美国保险人以与美国保险人同样的基础条款和条件进入市场。

州法规经常运用：当地组成保险人；他州组成的保险人和其他国家组成的异域保险人三层次在法规和税则上区别规定。各州经常引用规章的客体对本州公司的扶持，使外商公司在应用法律规章时产生较大的困难。如在承保业务审批，规定不能承保业务，各州对已注册公司再保险的控制等等。

关贸总协定服务协议最后方式现在还难定论。但可以推测，它的结构将建立服务贸易多边规则的基本准则，类似现存的关贸协定的货运规则，然后增补几个附则分别应用于指定的服务部门，形成完整的总体。

无论服务协议最后如何发展，关贸总协定几十年良好的服务原则无疑将作为世界各国提供金融服务自由化的基础。所以，美国政府和舆论也必然要论证这些原则来考查他们现行的保险法规，以便协调。下面分几个主要法规简单介绍并加以评议：

(1) 市场进入。总协定不具有市场进入平衡的公证权力，因为它没有一个司法裁判和执行机构。当某一缔约国认为“入关”时承诺的义务可能损害或影响本国经济发展时，总是首先考虑保护本国或本地区经济与贸易的发展。而不是考虑关贸总协定是如何规定的。

美国认为他们的法律和实践在某些方面似乎与市场进入原则相一致。但是，别的国家却往往将外资公司进入与外资投入，传统地密切交织在一起，因而受国家主权的严格控制。针对这样的思维逻辑，美国《1974年贸易法》第301条款关于报复外国经贸政策与行为的法律规定：为维护本国的利益，美国总统可针对不利于美国商业活动的国家的经贸政策及做法采取制裁手段，以减少美国的贸易赤字。美国总统对违反301条款进行不正当贸易的外国厂商可以采取报复措施。对从该国进口的产品实行配额或其他限制进口的措施。根据这一条款，美国对某一地区或某一国家的限制保险资本进入的法令在“互惠”的前提下要求修改；否则就可以采取“报复措施”。这一条款规定显然与总协定的原则相撞击。另一方面，美国各州的法律细则不同，多数州的法令禁止任何受政府控制的保险公司进入市场，这个禁令是在50年代美国公众反对政府干涉商业的强烈感情下的产物。目前受到欧洲那些全部或部分属于政府所有的保险和再保险公司的非议。认为此种禁令是个堡垒。至于有些州的法令对保险公司进入市场内外区别对待的规定不胜枚举。

(2) 国民待遇。在服务协议和关贸总协定第三款货物贸易中是个重要问题，要求各国政府制订和实施国内法规在同一环境下予外国产品和进口服务贸易享受不低于允许给本国产品和服务的平等待遇。

美国联邦政府抽财产/意外保险费4%的货物税和美国人支付给非许可外国保险公司直接人身和健康保险以及再保险费的1%税款。对美国保险公司或再保险公司不抽等值税。美国显然考虑这种税是以承保美国风险的收入税代替净收入税。

州歧视保费税：某些州估计已注册的外州和外国保险人比本州公司较高的有效保费税；

对非注册公司又比注册公司更高的税率。

基于纳税人住地不同纳税待遇如何合理的等值问题仍然难决。不论服务协定对此如何协调，美国各州的国内消费税则和总协定的国民待遇原则不一致是个复杂的现实。

(3) 最惠国(MFN)待遇。列为总协定第一款的最惠国待遇，从1947年开始已是总协定的基石。无条件最惠国待遇的概念意味对任何一个可能最优惠的待遇必须无条件扩展到全部国家从而保证来自于不同国家的产品和服务待遇相等。

值得注意的是这个非歧视原则仅应用于外国产品；那么，在它本身，将不禁止国内产品在待遇上可以更优惠于外国产品。这样，最优惠国待遇和国民优待揉合，从而保证其产品竞争机遇并取得国际优势。

为了自由贸易区和关税联盟的协作以及平衡外汇支付的理由，对最惠国待遇和国民待遇的义务，在总协定中容许有例外存在。已经增加的所谓“灰色区措施”，在总协定下几乎成了既不是严格的法律也并不非法。“灰色区措施”是“非费率表”保护主义自愿出口抑制和有序的产品展销商定的各种方式。

继1974年美国贸易法301条款规定总统有权对美国政府决定的“对美国贸易伙伴不公平的贸易做法采取报复”之后，1988年综合贸易和竞争法又通过一个叫超301条文更强烈的规定：经美国贸易代表处审定为不公平贸易的国家，如果对方不能在12到18个月以内达到符合贸易代表处的要求，就将面对美国的报复。这种报复不是直接对付违背的行为，例如，如果美国把一个国家（或地区）视为不公平的保险贸易伙伴（即因为不允许美国公司进入等），可以实施对这个国家出口到美国的汽车增加关税。如1989—1990年超301对印度保险垄断的报复行动，现仍未解决。这已成为美国对他的贸易伙伴的一种压力，需要等待乌拉圭回合的结果。

美国已和几个国家签约，对这些国家的保险和再保险美国业务的国内货物税提供优惠。这种做法似乎又一次背离了优惠待遇原则。

关贸总协定允许关税联盟和自由贸易区内部更大程度的自由化。相信服务贸易协定对这些除外，同样可以找到继续存在的理由。

(4) 透明度。透明度要求，包括在关贸总协定第十章，说明所有影响贸易的规章必须清楚、全面和公之于众。这样，特别是使外国供给者能明瞭如何在别的国家运营。为体现本原则，它意味着它将任何非费率表包涵的默示条款转变为费率表，使之更加透明。

关于美国现行的法律规章，著名教授韦尔纳·芬宁斯多夫(Werner Pfeningstorf)在欧洲人眼中的美国保险规章“(1969年版，462页)一书中提出如下议论：“……某些美国保险法规是如此不清楚和含糊其辞以致严重的危害大量规则的质量。“他把美国保险规章制度描绘成好像一个丛林，这一观点几乎得到许多人的同意，特别是非美国的伙伴。他评论美国费率规章和保单格式的要求时说：“对外国人简直是不可能分析。美国管理费率的方法更难评价。”美国保险规章不很透明几乎是许多人的共识。舆论列举总协定四原则来论证许多美国规章税法不相符合的地方。下面略举数点：

关于市场进入：

1. 对政府所有或控制公司的限制；
2. 多重司法管理，许可证须经各州审批。

关于国民待遇原则：

1. 货物税；
2. 州的歧视保费税；
3. 分保安排；
4. 资本和溢额资本的要求；
5. 准备金要求。

关于最惠国待遇：

1. 301条文；
2. 美国税则条约；
3. 双边/区域自由贸易协定；
4. 报复法。

关于透明原则：

州保险法规的复杂性。

如果乌拉圭回合服务协定付诸实施，它可望对世界保险市场会有重大冲击。它必将促进像美国那样的大市场提出更宏伟的前景。从美国的观点来看，抛开美国保险公司在国际扩张的利益，他们国内市场也必将受到较大的影响。为了继续适应世界性自由化潮流，美国市场对外国保险公司进入和其他方面要求提高合理化以及对保险法规作某些改革是可能的。而与之相伴随的必然是国内市场更高的效率和更剧烈的竞争。因为他们认为只有这样，才能在自由化中取得更大的利益，发挥更大的优势。这就是当前美国保险界视为焦点的热门话题。

注释：

①Margaret Kelly: Issues and Developments in International Trade Policy. (Washington, D, C; IMF, 1988), P. 29.

②美国乔治亚州大学Harold D. Skipper, Jr,教授 日内瓦论文杂志风险与保险1982年4月号。

③Baltimore教授: The Johns Hopkins university Press, 1990.

④The Economist, September 22, 1990.

(责任编辑 向运华)

(上接第92页)划，而计划与市场无论在宏观上还是在微观上都要发生作用。它们间不存在“主次结合”，因为二者的作用功能和方式不一样，性质不可比。尽管可以作基础性调节与非基础性调节方式之分。但并不意味基础调节方式的作用就大一些。无法设想，没有国家宏观计划调节，市场经济会是个什么样子。计划与市场也不可能是板块结合。两种调节方式的作用空间都是覆盖全社会的。

3. 宏观经济调控中的计划

计划是宏观调控的基本手段。但在实行什么样的计划上又有几种不同看法：

一种看法：宏观调控应以指导性计划为主，但也不能取消指令性计划。所谓指令性就是超经济的强制性，即使在市场经济条件下，国家也仍要以指令形式对某些企业下达特殊的生产指标。而且，法律、市场规则和以行政手段实施的计划调节，对于市场主体都是必须遵守的，没有选择余地。

另一种看法：政策性计划是宏观调控的基本手段。因为指令性计划是以否定市场机制为代价的，随着社会主义市场经济新秩序的逐步建立、完善，指令性计划无疑会退出。我国的指导性计划是将指标过细分解下达至企业，它与指令性计划的区别仅

仅在于并不强制企业执行它。但是，由于传统体制的惯性，或政府出于需要，政府极容易将指导性计划转为指令性计划，或者是政府利用对企业的特殊关系实施变相的指令性控制。因此，在我国只能实行政策性计划调控。政策性计划是“国家控制计划”。制订国家控制计划不是为了使企业决策者去获得更多信息或者作出更一致的决策，而只是使政府当局能够确定它的控制水平，使之能够更有效地达到社会目标。

第三种看法：根据市场经济的共性和市场经济运行中社会主义个性要求，以及我国国情，宏观调控应当在废除指令性计划基础上，建立“多层次复合性”的国家计划指导体系：第一层次实行政策性计划，对社会经济运行进行总体指导。包括：经济与社会发展规划；产业政策；区域经济政策。第二层次实行预测性计划，对市场经济运行方向进行信息指导。第三层次实行指导性计划，对社会主义主导经济进行重点指导。所谓主导经济包括四大类：掌握经济命脉的部门；全民所有制的大型企业中的重点企业、特大型企业和企业集团；自然垄断部门和公用事业；制约国家经济发展的“瓶颈”产业。

(责任编辑 刘传江)