

浅谈《关税及贸易总协定》

严匡国

在当前对国民经济实行进一步的调整中,为了扩大出口,多创四化所急需的外汇,并配合外交活动,促进国际联合反霸事业,有必要对过去一些未被重视的问题,进行一些探讨,其中之一就是关于“关税及贸易总协定”(General Agreement on Tariffs and Trade—GATT以下简称“总协定”)的问题。本文拟对此作些介绍并就我们应该如何对待“总协定”的问题谈几点粗浅看法。

“总协定”签订过程简介

“总协定”是各国政府在关税和贸易政策方面签订的一个多边国际协定。它虽非一个正式的国际贸易组织,但在当代历史条件下,实际上已发挥了国际贸易组织的作用。它虽非联合国的正式专门机构,但在工作上已与之建立了密切的关系。

早在1946年,联合国经济及社会理事会(Economic and Social Council—ESC)就着手筹建国际贸易组织(International Trade organization—ITO),并于1947年8月在瑞士日内瓦召开的第二届筹备会议上通过了国际贸易组织章程草案。但因有待于各国政府的批准,一时不可能建立;而当时关税减让问题则急待解决,故与会的23国在进行双边谈判的基础上,就根据草案中有关条文,于同年10月30日全体签订这项“总协定”。三十多年来,由于建立国际贸易组织的尝试被无限期地搁置,“总协定”就成为全世界大多数国家所能接受的国际贸易行为准则的唯一国际文件,无形中起到了原来要筹建而迄未建成的国际贸易组织的作用,因而重要性与年俱增,成员国也逐年增加,到1980年初已达118个(包括3个临时成员国和30个准成员国,其中有亚洲的日本、印度、孟加拉、巴基斯坦、印尼、新加坡、菲律宾等;非洲的埃及、阿尔及利亚、坦桑尼亚、南非、马里等;美洲的美国、加拿大、古巴、巴西、阿根廷、智利等;欧洲的英国、法国、西德、意大利、罗马尼亚、南斯拉夫、捷克、波兰、匈牙利等;大洋洲的澳大利亚、新西兰等),占全世界国家总数三分之二以上和全世界贸易总额五分之四以上。

“总协定”设总部于日内瓦,其主要机构是:(1)成员国大会,为最高权力机关,每年举行一次(有时两次)会议,讨论和处理“总协定”执行中的重大问题,保证“总协定”的实施。下设各种委员会和工作小组;(2)代表理事会,成员国驻日内瓦代表均为其成员,在大会休会期间负责处理重要事务和紧急问题,并监督大会所属委员会和工作小组的工作,每年约开会五、六次;(3)秘书处,负责办理“总协定”日常事务;(4)贸易磋商委员会,下设纺织品常设委员会、反倾销常设委员会、财政预算行政管理委员会等附属机构,各自处理所管业务;(5)国际贸易中心(International Trade Centre),系与联合国贸发会议(United Nations Conference on Trade and Development—UNCTED)合办,主要任务是支持发展中国家发展出口贸易。“总协定”经费由各成员国政府根据所占贸易份额比例摊缴。按年出版《国际贸易年报(International

Trade—19XX)》、《关税及贸易总协定活动年度报告(GATT Activities)》、《关税及贸易总协定基本法规和文件选编(Basic Instruments and Selected Documents Series)》等机关刊物。

“总协定”重要活动概述

“总协定”的基本原则是：(1)国际贸易应当在不歧视的基础上进行；(2)只能通过关税税率，而不能通过进口限制或其他措施来保护本国的工业；(3)应当通过多边谈判削减关税，削减的税率应受到约束，以后不得提高；(4)成员国应共同协商解决贸易上的问题。“总协定”原始文本为三十四条，尽管历经多次修改，条文也有所增加，但其内容和实质基本上未变，大体上可归纳为下述三个部分：第一部分规定各成员国之间，在关税和贸易方面互相提供最惠国待遇(Most-Favored-Nation Treatment)以及关税减让事宜；第二部分规定限制和取消进口数量限制、出口津贴、反倾销税、不恰当的海关手续等等贸易障碍以及运用无差别待遇原则；第三部分规定各种通则、禁款、例外、申诉、报复、加入、退出等项具体手续和程序。其中第一、第三两部分1948年1月1日起已付实施，至于第二部分，由于只能在各国现行法令许可范围内实行，故缺乏约束力。

根据上述基本原则和有关规定，“总协定”签定以来，已先后举行过数十届成员国大会，并安排和主持七次重大的多边关税贸易谈判。

在历届年会上，主要议题是：(1)研讨与“总协定”有关的重大问题，如研究欧洲经济共同体(European Economic Community—EEC)、欧洲自由贸易联盟(European Free Trade Association—EFTA)、拉美自由贸易联盟(Latin American Free Trade Association)和其他区域性集团对“总协定”的影响等等重大问题，并作出决定；(2)协商解决各成员国之间主要由于保护主义抬头而引起的贸易纠纷，处理有关申诉。如捷克对于秘鲁政府一度停止两国之间的贸易提出申诉；乌拉圭对于某些成员国实行进口限制影响其出口利益提出申诉；一些成员国对于法国增加进口税以解决其农业工人的社会保险基金问题提出申诉，经过一定的调研协商后，由大会裁决；(3)修订“总协定”条文，达成新协定；(4)讨论、通过接纳新的成员国等等。

关税减让是“总协定”的一项主要目标。其步骤是：由经管有关商品的各主要进出口国进行多边谈判，订出减让税率，然后根据最惠国待遇原则，适用于所有成员国，仅对于关税同盟国家、自由贸易区等有例外的规定。历次关于降低关税及其他贸易壁垒的多边贸易谈判简况如下：

第一次谈判于1947年在日内瓦订立“总协定”前夕举行，从当年4月到10月，共达成双边减税协定百余件。

第二次到第四次谈判先后于1949年4月到8月在法国安奈塞(Annecy)，1950年9月到1951年4月在英国托尔奎(Torquay)，1956年1月到5月在日内瓦举行，共达成双边协定数百件。

第五次谈判于1960年9月到1962年3月在日内瓦举行，因美国负责经济事务的前副国务卿狄龙参加这次谈判，故一般称之为“狄龙回合”(Dillon Round)。其主要内容是美国与欧洲经济共同体等国家和国家集团达成各减少工业品关税20%的协议，至于农产品关税方面则未取得任何结果。

第六次谈判于1964年5月到1967年6月在日内瓦举行，因系美国前总统肯尼迪建议召开，故一般称为“肯尼迪回合”(Kennedy Round)。这次谈判降低关税的方式，由过去逐项进行改为对各类工业品全面一次进行。经过三年谈判，与会的50多国商定：自1968年起的五年内，将涉及贸易总额约400亿美元的工业品关税，平均削减30%以上，但在农产品方面仍无多大进展。

第七次谈判于1973年9月到1979年12月举行，因开始是在东京举行，并发表“东京宣言”，

故名“东京回合”(Tokyo Round),又因系美国前总统尼克松发起,也叫“尼克松回合”(Nixon Round)。这次共有99个国家参加,但主要是在欧洲经济共同体、美国、日本所谓“贸易三强”之间进行。谈判内容较前更为广泛,不仅涉及工业品降低关税问题,也涉及农产品贸易“自由化”,削减非关税壁垒,特别是发展中国家对阻碍其产品进入发达国家市场的保护政策要求加以限制的问题等等。经过长期棘手的谈判,终于在日内瓦就主要问题达成一揽子协议,其中包括自1980年1月1日起的八年内,工业品关税再平均降低约三分之一,并着手限制一些非关税壁垒。发达国家为此正式签署了议定书。但大多数发展中国家鉴于未解决影响它们出口的“保护条款”、“配额限制”等问题,而没有签字。

回顾三十多年来,“总协定”在谈判降低世界关税方面是取得一些成就的,万余种国际贸易商品的关税税率确已削减,或约定不得增加,使世界绝大多数国家总的关税水平有所下降。但在消除当前对正常国际贸易损害更大的其他障碍则一直进展不大。

“总协定”内部各种矛盾和斗争浅析

透过现象看本质,历届大会和谈判的过程,都充满着各资本主义发达国家之间,以及发达国家和发展中国家之间的尖锐复杂的矛盾和十分激烈的斗争。

(一) 各国资本主义发达国家之间的矛盾 早在第二次世界大战以前,英国和英联邦其他成员国在贸易和关税方面就已实行相互优待的帝国特惠制(Imperial preferences),限制别国商品的进入,保持英国在英联邦中的垄断地位,维护其特殊的贸易权益。美国在战后,借口消除国际贸易中的歧视现象,联合一些国家签订这个“总协定”,开始了英联邦帝国特惠制逐步瓦解的过程。所以,“总协定”是在斗争中产生的,是欧美各资本主义国家,尤其是英美两国争夺出口利益的产物。及至五十年代后期,欧洲经济共同体成立,对内逐步取消关税和进口限制,对外实行统一的关税壁垒政策,经济实力增强。同时,日本经济也得到了迅速的发展。于是“总协定”又发展成为美国、欧洲经济共同体和日本等国家和国家集团之间,为解决贸易战所面临的问题而进行角逐的场所。具体表现在六十和七十年代三个回合的长期棘手的谈判以及几次几乎频于破裂的争吵。后来,欧洲经济共同体又进一步发展成为包括十几个国家的欧洲自由贸易区(European Free Trade Area),还与亚、非、拉几十个发展中国家签订了有关协定,则不仅成为“总协定”内抗衡美国的重要势力,而且加强了第二世界和第三世界部分国家之间的联系合作。这对当前国际反霸斗争来说,也是一个积极的因素。

(二) 发达国家与发展中国家的矛盾 “总协定”虽倡导互利减税,但由于发达国家贸易额大,受惠较多;而发展中国家贸易额小,得到减税好处不大。特别是部分发展中国家现在有能力从事密集型产品的生产和出口以后,发达国家不断加强种种保护措施,限制发展中国家的产品输入。此外,发达国家还不断提高其制成品的出口价格,使发展中国家备受其害。因此,发展中国家实际上处于被控制和被掠夺的地位。但随着“总协定”内发展中国家成员的逐年增加,其所占参加国总数的比重已由1947年的50%上升到现在的80%以上,力量也日益壮大。它们逐渐觉醒和团结起来,共同为改变不合理的国际贸易条件建立国际经济新秩序而进行有力的斗争。例如早在1958年的第十三届大会上,他们就联合起来,抨击美国的保护主义和倾销剩余农产品等问题,形成群起而攻之的局面。迫于形势,发达国家不得不作出让步,于1965年在“总协定”中增加若干有利于发展中国家贸易的条款,如强调在谈判中应作出一切努力,削减自发展中国家进口的关税壁垒;发达国家不能期望从发展中国家得到互惠待遇;并放宽给予发展中国家最惠国待遇的条件等等。后来在“东京回合”中还专门讨论了影响发展中

国家产品的贸易壁垒问题，并安排了有利于发展中国家贸易的谈判。象普遍优惠制（Generalized system of Preferences—GSP，简称普惠制，即所谓有利于发展中国家出口的、普遍的、非互惠的、非歧视的优惠税率或免税待遇）就是发展中国家在“总协定”范围内通过长期斗争取得的。可是，发达国家还有不少承诺只是口惠而实不至，未能满足发展中国家的要求，斗争方兴未艾。“总协定”已成为双方斗争的重要领域之一。现不少发达国家有识之士，已深刻认识到双方关系，亦即南北关系问题的重要性，提高到防止苏联霸权主义扩张的高度来对待。由此可见，以美国为首的发达国家原想通过“总协定”找出路，但事与愿违，“总协定”不仅未能缓和贸易方面的矛盾，反而促使矛盾日益尖锐。特别是国多势众的发展中国家，为了取得真正的平等互利权益，正充分利用这个场所进行争取改善贸易条件，建立国际经济新秩序的斗争，使得它们节节退让，十分被动。

我们应如何对待“总协定”

早在1947年，我国就是“总协定”的23个缔约国之一。到了1950年，台湾当局宣布退出“总协定”。虽在1956年它又以观察员身份进入，但到1971“总协定”又取消其观察员资格。至今我与“总协定”尚无正式关系。对此，个人管见于下：

首先“总协定”已起到国际贸易组织的实际作用，绝大多数重要贸易国家均在其中，我如通过“总协定”和100多个国家直接对话，在一定程度上将有利于促进我国外贸事业。

其次，和“总协定”附属各机构发生直接业务联系，可以随时引进关于出口市场和销售技术等贸易情报，并得到其咨询服务，还有助于提高我外贸经营管理水平。

再次，我国对外贸易是遵循平等互利原则的，但至今还有些国家一方面积极地扩大对我出口，另方面又千方百计地限制我货进口，影响双边贸易发展和进出平衡。我如通过“总协定”，利用其最惠国待遇及其他条款，可能有利于改善这种情况，进而还可以从至今尚未给我普惠制待遇的发达国家那里，争取享受到这种更为有利的贸易条件。例如，现在绝大多数发达国家都已向我提供多种形式的普惠制待遇，仅个别发达国家如美国例外。美国在历史上曾长期是我国主要出口市场，近三十年来中断了贸易关系。1979年建交后，由于它对我货按一般税率（以称“普通税率”或“自主税率”，实际上是最高税率）征进口关税，使我产品难以进入其市场。1980年中美贸易协定生效后，互给最惠国待遇，税率虽有所下降，但仍高于普惠制税率，使我货和已享受到其普惠制待遇的几十个国家和地区的商品竞争处于不利地位，影响我货扩大输美。1975年美国开始实行普惠制，条件之一是受惠国必须是“总协定”成员。我如成为“总协定”成员，则可利用其普惠制，对今后扩大输美，逐步缩小中美贸易中的我方巨额逆差是有些好处的。

第四，我国是发展中的社会主义国家，属于第三世界。从国际政治角度而言，今后我国如能在“总协定”内和第三世界国家战斗在一起，必将有助于壮大第三世界的力量和争取改善国际贸易条件，建立国际经济新秩序的斗争，以及反对苏联霸权主义的威胁，维护世界和平，为我国的四化建设创造一个和平、安全的国际环境。

当然，我如成为“总协定”的正式成员，将要承担一定的义务，也可能带来一些问题。但我国对外贸易是由国家统制的，只要妥善掌握，不难做到扬利避害。况且，“总协定”也包括一系列在特殊情况下给以特殊待遇的条款，并非没有回旋余地。所以，关于如何对待“总协定”问题，我国有关部门似可以从外贸经济和国际政治角度出发，根据我国国情和国策，进行研究，权衡利弊得失，作出定论。