

浅议普惠制目前存在的问题和我们的对策

黄 晓 光

普惠制自建立以来对南北贸易的发展起了积极的作用。但是,发展中国家和发达国家在普惠制问题上的斗争却始终未停止过。那么,普惠制在执行过程中究竟存在什么问题?在实际工作中,我们应采取什么对策?本文就上述问题谈些粗浅的看法。

一、目前普惠制在执行过程中存在的问题

从普惠制实施至今已有十多年了。其间,普惠制促进了发展中国家和发达国家之间的贸易。据经济合作与发展组织的有关资料报导:1972年普惠制的优惠贸易额约10亿美元。1975年上升到45亿美元。嗣年又增至100亿美元。1980年经济合作与发展组织十一项优惠方案总计超过3,250亿美元。另外1976~1984年间,给惠国从所有发展中国家进口的产品是以每年20%的速度增长。而这种速度仍慢于享受普惠制待遇国家进口产品每年增长27%的速度。

但是近年来,发达国家为了保护自身的利益,欧洲共同体、日本、美国等加强了贸易保护主义。与此同时,这些国家在普惠制方案中进一步加强了配额和最高限额的限制,并对某些受惠国采取了差别待遇措施;还借口确保发展中国家的均分利益,对某些竞争力强的发展中国家采取逐步取消其优惠待遇的措施。它们的具体表现是:

1. 将某些应享受普惠制待遇的发展中国家排除在受惠范围之外。例如,美国普惠制方案规定:石油输出国组织的成员国和“国际共产主义统治的国家”不能列为普惠制的受惠国。

2. 将给惠国认为某些“敏感的”工业品排除在受惠商品之外。例如,欧洲共同体的普惠制方案把我国出口的0.20mm厚度以上的铝板以及棒钢、铁棒、钢板和铁板等排除在受惠商品之外。

3. 把某些受惠国和地区出口十分有利的特定产品排除在外。例如,1981年欧洲共同体和美国撤销了香港、南朝鲜、台湾省、巴西、墨西哥的部分特定商品的优惠待遇。美国撤销了来自上述五地的价值38亿美元进口货的优惠待遇,其中包括香港和南朝鲜的机器及电子产品、巴西的汽车零件、巴西和墨西哥的鞋类、南朝鲜的钢铁、肥料及化学品等。欧洲共同体也削减了巴西、南朝鲜、香港的优惠税额、从52亿美元降至21亿美元。

4. 利用关税配额、最高限额和国家最高限额等预先规定优惠进口品的限额。例如,欧洲共同体通过关税配额限制敏感性商品的进口。欧洲共同体普惠制方案规定,在纺织品以外的工业品中较敏感的商品共122项,对少数竞争性强的国家根据不同情况实行关税配额。这种国家和地区共16个。南朝鲜受配额限制的产品有27项、香港24项、巴西9项、我国和罗马尼亚都是7项。

日本的普惠制方案也采取最高限额的办法来阻挡敏感商品的免税和减税进口。日本从

1981年开始按日管理46种敏感产品。如果其中的一类商品超过日本规定的最高限额，三天后就停止普惠制优惠待遇。同时日本还利用国家最高限额规定从某国进口的受惠商品的数量不得超过该项商品进口量的50%。

5. 通过“竞争需要标准”及其普惠制方案中例外条款来限制发展中国家的商品出口。例如，美国普惠制方案中的“竞争需要标准”规定：如果美国在某一日历年度内，来自某一受惠国的某种商品超过2,500万美元或其商品的验估价值达到或超过从所有受惠国进口总值的50%，则本年度内，美国将取消对来自该受惠国的该项产品的优惠进口待遇。另外，各给惠国的普惠制方案都有例外条款。这些条款规定，给惠国在某项产品的进口量增加到本国同类产品或对直接竞争性产品的生产者造成或可能造成严重损害时，保留完全取消或部分取消关税优惠待遇的权利。例如，1973年，英国对从某些拉丁美洲国家进口的某些皮革制品援引了例外条款。1975年，加拿大对从英联邦以外的国家进口橡胶鞋类也援引过例外条款，1977年又对彩色电视机援引过这项条款。从1977年9月1日起，挪威取消了对南朝鲜某些皮革制品和纺织品的优惠待遇。奥地利自1978年10月1日起，从方案中取消了两项农产品。美国在对其方案进行定期审查后，从应享受优惠待遇的项目中取消了若干项目。

由此可见，发达国家在普惠制问题上运用差别待遇、严格限制及逐步取消优惠待遇的措施严重影响了广大发展中国家的出口贸易，减少了外贸收益，阻碍了工业化的进程。发达国家的这些限制措施从根本上违背了普惠制的“普遍的、非歧视的、非互惠的”基本原则。为此，广大发展中国家应当联合起来与发达国家进行斗争，敦促发达国家彻底实施普惠制的三项基本原则。

二、根据目前普惠制存在的问题我们应采取的对策

鉴于发达国家在贸易上采取保护主义，在普惠制方案中采取差别待遇，严格限制和逐步取消优惠待遇，我国作为一个普惠制的受惠国应采取什么对策呢？

首先，我们应该正确认识目前的世界经济形势，促进改革目前不合理的普惠制方案

当前世界上富国越来越富，穷国越来越穷。但是，富国和穷国之间彼此又越来越相互依赖，因此，如果穷国经济得不到改善，富国的经济也不可能有很大的发展。所以广大发展中国家要在加强南南合作的基础上与发达国家进行南北对话，以求南北经济共同发展。普惠制是南北合作的一个重要方式。改革现有的、不合理的普惠制方案是促进南北共同发展的有效途径之一。所以我们应在国际上团结广大发展中国家，运用有效的策略，同发达国家进行双边和多边的谈判斗争，进而改革目前的普惠制方案，使之真正符合普遍的、非歧视的和非互惠的原则，并实现增加发展中国家的出口收益，促进工业化和加速经济增长率的目标。我们对于改革现有普惠制方案的建议是：

(1) 应设立一个由给惠国和受惠国参加的协商机构，审查各普惠制方案中的不合理措施，并督促给惠国遵守在多边谈判中达成授权条款。该条款规定：普惠制应当是普遍的、非互惠的、非歧视的、对普惠制作出修改都应该有利于发展中国家发展财政和贸易等各方面的需要。

(2) 应尽快废除普惠制方案中限制性和歧视性措施，取消普惠制方案中逐步取消优惠待遇的措施，并扩大给惠商品的范围。目前各普惠制方案所包括的产品的范围不到从受惠国进

口的课税产品的一半。再说这些普惠制的实行越来越带有歧视性，来自发展中国家的课税产品中只有约四分之一得到普惠制给予的优惠待遇。因此给惠国应进一步扩大给惠商品的范围，特别要把那些对发展中国家有利的产品列入普惠制。另外，有些发展中国家极端依赖农产品，特别是水果和蔬菜的出口，所以给惠国也应将这些产品列入普惠制。

(3) 应尽快拟订一套能为各国同意的多边原则，以保证普惠制的稳定性和提高其效能。在更改普惠制方案时，给惠国和受惠国之间应进行磋商，反对给惠国单方面改变普惠制方案，各种变动应通过相互协商进行。

(4) 应进一步改进、简化、统一和放宽原产地规则。目前所实施的原产地规则仍十分复杂，很难遵守。因为一些国家采用的加工标准和百分比标准不同，产品成本的计算方法也不同，使受惠国难以掌握原产地标准。因此，进一步改进、简化、统一和放宽原产地规则是十分必要的。此外，我们还希望有关给惠国实行“完全全球性原产地累计”待遇；放宽直接运输规则的限制；接受“给惠国”成份。

5. 应根据受惠国的需要不断加强和增加普惠制技术援助项目，以便受惠国更为充分地从中受益。因为各普惠制方案经常发生变动，管理普惠制的人员也不可避免地有所流动，普惠制又延长了十年，所以向受惠国提供大量技术援助，以便使受惠国随时了解各普惠制方案的变化情况，和更有效地利用普惠制扩大出口贸易是十分必要的。另外，从1987年1月1日起，国际上将采用新的商品统一分类和编码办法，这将对普惠制产生重大影响，所以普惠制的技术援助项目还应增加新的内容。

其次，充分利用普惠制为我扩大出口，增加外汇收入，促进四化建设服务

虽然目前的普惠制方案存在着这样或那样的问题，但是它仍然是突破关税壁垒，维护和扩大市场的一个有效武器。因此，我们在对外贸易工作中必须设法做到以下几点：

(1) 成立专门的机构从事普惠制研究

从目前的情况看，普惠制在短期内不会被取消，不过，其优惠条件和给惠范围可能逐步减少。因此，我们应抓紧时间成立专门机构加强对普惠制的研究，特别要结合各给惠国的经济涨落情况来研究普惠制和预测普惠制的变化趋势，还要在加强研究普惠制给惠商品范围和各种限制性条款的基础上，制定出切实可行的措施，为我充分利用普惠制和开拓国际市场服务。

(2) 加强对有关人员的培训

我国利用普惠制的时间不长，目前还有一部分外贸业务人员对如何正确利用普惠制了解得不多。因此，有关部门应经常举办普惠制内容方面的讲座，组织有关人员学习和研究，以便他们掌握和运用普惠制，使普惠制在对外贸易中发挥更大的作用。

(3) 加强各有关部门的配合和协作

普惠制涉及面较广。商检部门、外贸公司和生产企业需加强配合与协作。各外贸公司也应加强联系与协调，从国家利益出发，为充分利用普惠制而共同努力。

(4) 注意搜集各给惠国方案变化情况

搞对外贸易也和打仗一样，只有知己知彼方能百战不殆。西方发达国家为了自身的利益经常随意修改普惠制方案，因此，我们要随时注意搜集各给惠国普惠制方案的变化情况，尽可能地做到心中有数。这样，我们在对外交易时，

(下转第32页)

CIP) 金额加百分之十。此项修改是为了符合“国际贸易术语解释通则”(Incoterms)的精神。

第39条有关“一切险”保险单的条款,其范围有所扩大。银行除可接受有包括“一切险”条款或批注,而某些险别不算在内的单据外,该条款规定还可接受即使没有“一切险”标题的单据。此项修改是考虑到劳合氏和伦敦协会保险商的保险单中所作的变化。该项保险单有关条款现已称之为“条款 A”,而不是“一切险条款”了。

(iv) 商业发票

第41条没有作出任何实质性的修改,银行对超过信用证金额的发票可予接受,但只能按信用证规定的金额付款。

(v) 其他条款

新修订本对用于解释日期和增减幅度的词语基本上保留不变。第51条新增的内容是“以后(After)”一词应理解为不包括所述日期在内。第50条阐明了一个重要定义,即“装运”一词包括“装船”、“发运”和“接受监管”。显然,“接受监管”是针对集装箱运输和联合运输而言的。如信用证内出现“迅速”这类词语,将被理解为自开证日起三十天内装运。

第47条a款是有关“过期单据”的著名条款。它的原则是即使提交的单据是在信用证的有效期内,但如果是“过期”的,银行仍予拒受。信用证应规定一个最迟的交单期,如未规定,此期限为二十一天。现在,该条款适用于所有种类的运输单据。

有关日期问题的最后一条是第48条。它的目的是延展交单日期,即信用证规定的交单日期适逢有关银行的假日,则交单日顺延至该银行的次一营业日。但装运期不能相应顺延。

有关分批装运条款第44条规定不仅适用于分批装运,而且还适用于分批支款,信用证另有规定除外。同一船只的多次装运即使运输单据具有不同的出单日期或表明不同的装船港口,也不作分批装运论。该条款在一九七四年修订本中仅仅适用于提单,而现在作出必要的修改,扩大其使用范围。它还适用于两种以上运输方式的运输单据、邮包收据和其他运输单据。显而易见,由于实际业务的发展,作了重要的修改。

(上接第48页)

就能不失时机地利用普惠制为扩大我出口贸易服务。

总之,只要我们在国际上团结广大发展中国家就改革现有的不完善的普惠制坚持与发达国家进行斗争,并在具体业务工作中,加强对普惠制的研究和利用,我们就一定能够使普惠制为我们的四化建设作出更大的贡献。