

(一)

最惠国待遇制度是“关税与贸易总协定”(下称“总协定”)的基石。它要求优惠授予国给予受惠国的待遇不低于优惠授予国已经给予或将来给予任何第三国的优惠。“总协定”第一条第一款规定。“……缔约国对来自或运往其他国家的产品所给予的利益、优待、特权或豁免,应当立即无条件地给予来自或运往所有其他缔约国的相同产品”。从这段规定还可以看出,“总协定”的最惠国待遇只适用于货物,不适用于人。由于这条规定,各缔约国就可以自动享受其他缔约国相互赋予的优惠。同时也把缔约国间已有的关于最惠国待遇的双边协定固定了下来。缔约国除了退出“总协定”,一般是不可能回避最惠国待遇的,从而使最惠国待遇制度第一次建立在多边条约的基础上。

以前,关税减让谈判一般只在两国间进行,不能涉及第三国的权利与义务,最惠国待遇制度的多边化是一大进步。它表明,不愿减让关税的国家就不可能成为“总协定”的成员,因为“总协定”的目标是减让关税。任何缔约国如就关税达成双边减让协议,其他缔约国就可通过多边的最惠国待遇制度自动享受这些减让。

这个制度还有许多不完善的地方:首先,“总协定”关于这个制度的某些措词不够准确。上述规定提到“应当立即无条件地给予来自或运往所有其他缔约国的相同产品”,其中“相同产品”含义不清,容易滋生纠纷。例如,面粉有各种不同的种类,如果对小麦粉减让了关税,燕麦粉是否可以享受减税待遇?因为它们都是面粉。历史上,“总协定”处理过类似的纠纷:德国对来自葡萄牙的沙丁鱼给予特别关税减让,挪威向德国提出,要德国给来自挪威的鱼以与葡萄牙沙丁鱼相同的待遇。这种纠纷以双方调解结案,未留下“总协定”的判例。所以说,“总协定”在立法与实践都没有解决这个“相同产品”的解释问题。

根据“总协定”第一条第一款前半部分,“在对输出或输入,有关输出或输入及输出入货物的国际收支转帐所征收的关税和费用方面,在征收上述关税和费用的方法方面,在输出和输入的规章手续方面以及在“总协定”第三条(2)和(4)所述本项方面(注),缔约国对来自或运往其他国家的产品所给予的利益、优待、特权或豁免,应当立即无条件地给予来自或运往所有其他缔约国的相同产品”。这项规定前半部分列举了进口产品可能

注:即内地税和内地费用方面和产品国内销售、购买、运输、分配和使用的法令、条例和规定方面。

遇到的限制，这比传统的最惠国待遇制度的内容更加广泛，包括了关税、各种费用，对收支的限制措施以及征税收费的方法等。但这项规定并未把对进口货物的限制规定全列举出来。1984年“总协定”缔约国大会曾号召缔约国对其中提到的“各种费用”(charge of any kind)一词进行解释。例如，领事税是否包括在“各种费用”之内？有人认为已经包括了，另一些人却认为并没有包括。

“总协定”第二条第一款关于关税减让表的保证项规定使最惠国待遇制度更加具体化。“总协定”规定各缔约国必须给予其他缔约国的贸易以不低于“总协定”所附有关关税减让表中有关部分所列的待遇。这在国际经济立法中是个突破，目的是使进口产品不受歧视。关税减让表是由缔约国与其贸易伙伴国共同商定的最大限度的税率表，双方未经一定程序不得任意提高。“总协定”为修改关税减让表规定了两套程序：一套适用于一般缔约国。另一套适用于发展中的缔约国。

根据“总协定”第二十八条，任何缔约国如果要修改或撤销已经承诺的关税减让必须以三年为一期，在此期间不得修改；修改或撤销已承诺的减让必须取得原谈判国、与该项产品有主要利害关系的缔约国的同意；修改或撤销已承诺的减让不得高于前一轮关税谈判前的水平。如果未经原谈判国以及主要利害关系国的同意，单方修改或撤销已承诺的减让，造成其他缔约国损害时，受害国有权采取相应的对策。

“总协定”第十八条为发展中缔约国规定了另一套修改或撤销已承诺的关税减让的程序。发展中缔约国可以保持关税体系的充分的灵活性，可为某一工业部门的建立提供关税保护，也可以将关税用作财政收入的特殊需要。为了发展本国经济，发展中缔约国可以提高原来承诺的关税减让，可以运用保护关税，但必须受到程序上的严格限制。首先，使用保护关税的缔约国只能是“维持低水平生活并处于经济发展初级阶段”的国家(4款甲项)。这些国家要修改或撤销已承诺的关税减让，必须向缔约国大会提交申请；必须同原谈判国与有实质性利害关系国家协商；必须提供某些补偿；如果协商不成，由“总协定”缔约国大会审查决定。这一程序与“总协定”第二十条规定的程序相比，不同之处在于：发展中缔约国修改或撤销已承诺的关税减让时，可不受三年为期的限制；在与原谈判国和利害关系国协商不成时，“总协定”缔约国大会可以介入，审查争议的问题所在，寻求解决办法。

(二)

“总协定”的最惠国待遇制度的适用是有限制的。对于关税同盟或自由贸易区成员国之间互相给予的优惠，其他“总协定”缔约国不能自动获得。缔约国之间边境小额贸易的优惠不必自动延伸到其他缔约国，特别是发达国家给予发展中国家的非互惠的特别优惠待遇，其他发达的缔约国不能享受。

什么是关税同盟？按照“总协定”第二十四条八款甲项规定，关税同盟应理解为一个单独的关税领土代替两个或两个以上的关税领土，组成关税同盟的各成员国之间的贸易已取消关税和其他贸易限制。同时，成员国对非成员国的贸易采用了相同的关税税率和相同的贸易规章。这样，关税同盟成员国的关税主权可以说已完全交给关税同盟来行使了。

什么是自由贸易区？根据“总协定”第二十四条八款乙项规定，自由贸易区应理解为由两个以上的关税领土所组成的一个对这些组成领土的产品的贸易，在实质上已取消关税和其他

贸易限制的集团。它与关税同盟不同之处在于，自由贸易区成员国对非成员国不实行相同的关税税率。这样，自由贸易区各成员国在关税问题上对外保留部分的关税主权。

“总协定”承认关税同盟与自由贸易区作为适用最惠国待遇制度的例外是有条件的：首先，关税同盟或自由贸易区成员国必须对相互间的一切贸易都取消关税和其他贸易限制，只对某项或某几项产品取消关税壁垒或其他限制，“总协定”不承认其能够作为适用最惠国待遇制度的例外。其次，关税同盟和自由贸易区成员国不得损害非成员国的“总协定”缔约国，不得形成歧视待遇。

最惠国待遇制度适用的另一个例外是普遍优惠制(普惠制)。普遍优惠制的采用和实行是最近十几年谈判的结果。

因为关税过去是，现在仍然是国际贸易的主要障碍，大幅度削减关税始终是“总协定”产生以来在该协定范围内谈判的主要目标。这些谈判过去是在互惠基础上进行的，主要为发达国家的利益服务。随着“总协定”中发展中国家缔约国的增多，这类国家如何参加关税谈判就成为问题了。在“肯尼迪回合”谈判的筹备工作中，有人提出不同等的伙伴享受同等的(最惠国)待遇，不能使发展中国家获得同等的利益，因此。主张这类国家要获得特别的优惠待遇，而这类国家对发达国家则不作相应的减让。

在1965年5月举行的“总协定”部长级会议上，第一次正式讨论了关于优待发展中国家的特别关税待遇的建议，继而又在为此目的设立的一个工作组里进行了讨论。

1968年新德里贸发会议第二届会议上，优惠问题成了协商的中心。会上讨论了在《七十七国集团阿尔及尔宪章》中提出的普惠制原则，这些原则是：

1. 优惠协议应当规定，所有发展中国家的所有制成品和半制成品，包括所有已加工和半加工的产品都可以不受限制地免税进入所有发达国家的市场。

2. 发达国家采取的例外保障条款应当是临时的、客观的并应提交国际协商、批准和审查。

3. 应当采取优待最不发达的发展中国家的特别措施。会上经济合作发展组织也提出了一项报告，阐明了发达国家对给予所有发展中国家优惠的临时特别关税待遇的意见，后来成为优惠方案的基础。其原则是：

- (1) 所实行的优惠不包括发展中国家给予发达国家出口产品互惠。

- (2) 特别关税待遇原则上适用于一切制成品和半制成品，其他产品，如农产品和初级产品应逐项审查。

- (3) 凡自称处于发展中地位的国家领土或地区都可得到优惠。但是，优惠给予国可以根据不同的、自己认为迫不得已的理由拒绝给予某个国家以此种待遇。

但对优惠待遇是免税还是使关税率削减到最惠国税率以下，保障行动是用例外条款还是用预定限额，同发展中国家的要求尚有距离。

会议最后达成妥协性决议 Res.21(I)。决议指出，会议同意优待发展中国家普遍的、非互惠的、非歧视性的优惠制度。

目前，普惠制包括十六个单独的方案，涉及十九个市场经济国家和六个东欧国家。民主德国没有海关税则，但它在1973年承诺采取经济措施和外贸措施来扩大从发展中国家进口的优惠。其他国家包括：澳大利亚(1966年)、奥地利(1972年)、保加利亚(1972年)、加拿大(1974年)、捷克(1972年)、欧洲共同体(1971年)、芬兰(1972年)、匈牙利(1972年)、日本

(1971年)、新西兰(1972)、挪威(1971)、波兰(1976)、瑞典(1972)、瑞士(1972年)、美国(1976年)、苏联、民主德国(1965)。

普惠制虽然是由单独的方案构成的，但也有其共同点：

(1) 受惠国

多数优惠制方案都承认“七十七国集团”的大多数成员国为受惠国。此外，非“七十七国集团”成员国的受惠国也在一些方案中享受优惠待遇，如阿尔巴尼亚(澳大利亚、新西兰给予)、保加利亚主要是欧洲共同体和东欧集团给予，而其本身又是优惠给予国，中国(澳大利亚、新西兰、挪威、奥地利、加拿大、日本、欧洲经济共同体给予)、希腊、蒙古、葡萄牙、西班牙、土耳其都已被列入有关国家的普惠制方案。

(2) 产品范围

普惠制所包括的关税项目在来自受惠国进口的最惠国征税产品关税项目总数中所占的百分比，各优惠给予国的方案是不相同的(从38%到90%不等)。

各普惠制方案中贸易范围的百分比(即占来自受惠国的最惠国征税进口产品总额中的百分比)一般都大大低于免税项目范围的百分比，从日本的12%到欧洲经济共同体61%。这表明，未包括在普惠制待遇中的最惠国项目为数不多，但在贸易中所占的比重却很大。

各方案所排除的主要工业产品是纺织品、皮革与皮革制品、鞋类和石油制品。这些产品为数不多，但在优惠给予国从受惠国进口的工业产品中却占很大比重。

(3) 关税削减制度

发展中国家一开始就要求给予所有征税产品以免税进口待遇，没有任何限制，这样使受惠国出口产品在给予国国内市场上与给予国国内产品处于同等地位。同时，使受惠国在有关给予国市场上比来自其他最惠国的同类产品得到优势。

(4) 保障方法

普惠制的保障方法可分两大类：例外条款式的措施和预定限额。

所有各国的方案一般都规定有例外条款，以便优惠给予国在某些产品的进口量增加到对本国同类产品或对有直接竞争关系的产品的生产者造成或即将造成严重损害时，保留完全取消或部分取消关税优惠待遇的权利。

1973年，英国对某些拉丁美洲国家进口的某些皮革制品援用过例外条款。加拿大在1975年对英联邦以外的国家进口的橡胶鞋类和在1977年对彩色电视机都援用过例外条款。加拿大还以同样理由从方案中排除了两项产品。挪威从1977年9月1日起，从方案中取消了对南朝鲜某些皮革制品和纺织品的优惠待遇，美国也在其方案中进行了定期审查，取消了某些项目。

预定限额的作用是，根据受惠国贸易情况，统一地或个别地规定优惠进口额。按欧洲共同体和日本的方案，这种方法是，当优惠进口额达到根据某些特定公式确定的预定限额时，就暂时停止优惠待遇。美国方案采用“竞争需要标准”，即当某个受惠国的某些产品被认为在美国市场上具有竞争能力时，就取消该受惠国在这些产品上的优惠待遇。澳大利亚方案既采

用数量限额，也采用竞争需要排除标准。

(5) 原产地规则

商品必须符合直接交货规则，并符合方案规定的原产地标准才有资格获得优惠待遇。

一般说来，商品如未完全是在某一受惠国生产的或在该国经过重大改造，就被视为该受惠国的原产地商品。

西欧和日本关于重大改造的要求是以加工标准为依据的，即这种改造必须是使出口商品可以在关税合作理事会税则目录另外项目下，而不是与生产过程中使用的原料或部件有关的出口商品项目。不过这条规则也有例外，即虽然所属关税项目有所改变，但仍不得视为足以将所得产品定为原产品的处理和加工。还规定，只有在某些条件下，如符合增值规则，方可视为足以定为原产品的处理和加工。另一方面，即使所用原料可能与所得产品列入税则目录同一项目下，仍规定可被认为原产品的具体生产过程。

采用加工标准的优惠给予国在某种程度上已放宽了原产地规则，但仍有很多严格的地方。

采用百分率标准来决定重大改造的优惠给予国有澳大利亚、加拿大、捷克、匈牙利、新西兰、波兰和美国。如果进口原料的价值不超过成品价值的规定百分率，或者如果自产原料的价值和某些本国的加工费用等于或超过规定的百分率，就是进行了重大改造。

美国规则是按受惠国本国含量(本国原料和直接加工费用)制定规则。

各国方案规定的本国含量和非本国含量计算方法和最低百分率的要求都各不相同。澳大利亚、捷克、匈牙利、波兰和新西兰规定本国含量的百分率为 50%；加拿大规定非本国含量 40%；美国规定本国含量和直接加工费用的百分率为 35%。

符合优惠待遇的另一个主要条件是与直接交货有关的。一般说，取得优惠资格的商品必须直接运交优惠给予国。商品从受惠国运出后，不得经过任何其他国家领土，或者虽然经过一国或多国领土，不论是否转运或临时存库，此项商品在该地必须处于海关的控制之下，不得投入贸易或消费。

现已放宽，允许商品运输经过第三国，只要证明是由于地理上的原因或纯属运输上的需要，但其产品不得进入过境的贸易，禁止在过境途中转卖商品。

这里，发展中国家要求所有优惠给予国在关于原产地的问题上，应将它们视为一个区域，即给予他们完全全球性累计原产地待遇。

根据上述情况，我认为，我国申请恢复“总协定”的缔约地位，应对“总协定”的各项规定，特别是关税减让，最惠国待遇等条款，详作研究，才能做到情况明，决心大。