

众所周知,发展中国家的经济发展水平和竞争能力是不能同发达国家相匹敌的。在关贸总协定体制下,如果要求作为缔约国的发展中国家与发达国家之间,无例外地“对等”履行其权利与义务,那将是实质上的不对等。因此,对于发展中国家在总协定中享有的待遇给予一定的特殊考虑,应该说是完全必要的。早在四十年代总协定成立的初期,在第18条有关政府对经济发展的援助规定中,就曾经一般性地触及到了这一问题。后来经过十几年漫长时间的酝酿,随着发展中国家地位的增强,明确给予发展中缔约国以非互惠优惠待遇,终于在六十年代,通过总协定的第四部分而得到了国际社会的认可,并在“东京回合”中进一步以法律承诺的方式形成了“授权条款”(enabling clause)。它的主要内容是:

(一) 在关税上给予发展中国家以普惠制待遇;

(二) 非关税壁垒的措施可依据总协定谈判所专门达成的规则办理;

(三) 在区域或全球贸易安排的框架内,允许发展中国家之间相互给予关税和非关税优惠待遇;

(四) 为最不发达国家制定特惠待遇。

此外,“授权条款”还确认,发达国家在关税减让谈判中的要求,应与发展中国家经济发展的需要相适应;同时也希望发展中国家在其经济和贸易地位有了进一步的发展和改善之后,能够更充分地履行总协定的权利和义务。

显然,授权条款是发展中国家谋求实质上的对等地位,同发达国家要求前者积极参与国际交换之间所达成的一种妥协。这种妥协是有时限的,它就是授权条款所提及的,到“发展中

国家经济和贸易地位有了进一步的发展和改善”时为止。而关于“毕业”一词的概念即来源于此。毕业,就意味着总协定赋予发展中国家的非互惠优惠特殊待遇的时限已经结束。

“毕业”这个概念,有狭义与广义之分。就

狭义来说,是指授权条款中上述四项优惠条件(主要是一、二两项)的终止,也就是放弃任何形式的差别待遇。它属于低层次的毕业,意味着发展中国家同其它缔约国间的贸易往来从此适用于最惠国待遇原则。就广义来说,则是指发展中国家的权利与义务同总协定制度的一体化,也就是在整体上更为积极充分地参与总协定过程。它属于高层次的毕业,意味着发展中国家同其它缔约国间的贸易往来进一步适用于互惠原则。

提出“毕业”的时限,是来自一部分发达国家的主张。这些国家认为,它们在七十年代所发生的经济萧条,以及伴随而来的竞争力下降和失业激增等现象,是同某些发展中国家在工业品出口领域中所迅速增长起来的那股令人畏惧的竞争力量有密切联系。它表明,这些国家已经从发展中国家毕业。据此,基于幼稚工业一般理论所给予发展中国家的差别待遇,不应再继续适用于这些国家。此外,提出毕业的主张,还有如下几点理由:

葛 迅

(一) 终止已毕业的发展中国家的市场进入差别待遇,将能为包括其它尚未毕业的发展中国家在内的缔约国创造更多的市场机会。对于那些毕业国来说,基于最惠国待遇原则,它们也可由此期望赢得发达国家在其它方面作出让步,诸如减少发达国家对毕业国所采取的保护措施等等。

(二) 高层次的毕业,使毕业国的权利与

关贸总协定体制下发展中国家的“毕业”问题

义务同总协定制度一体化,将有助于大力推动市场导向的进程。这对占多数的尚未毕业的发展中国家来说,就意味着它们出口产品的数量和品种,可望获得可观的改善,从而使这些国家的经济更富有弹性。

(三)对发展中国家所享受的特殊待遇,规定一个毕业的时限,将能保证总协定体制的功能得到更有效的发挥,有助于缓和发达国家和发展中国家在恪守总协定规则上存在的矛盾。

对于发展中国家因毕业而带来的某些过渡性问题,如国际收支困难等,提出毕业主张的国家认为,可以通过制定一些配套措施来加以协调。

值得注意的是,一些发达国家在处理与发展中国家的双边贸易中,实际上早已在按照各自衡量毕业的标准,实施于享受普惠制的产品领域之中了。例如,欧共体于1986年开始,把是否终止给予发展中国家以普惠制待遇的标准,限制在该国的市场份额不得超过欧共体进口总值的20%,并结合其人均收入水平来衡量。又如,根据美国的贸易关税法案,它把普

惠制的毕业标准,定在8500美元的人均收入,但如果某个发展中国家对美出口总额超过了一定的幅度(1983年规定为5770万美元),或者某项产品对美的出口占据美国进口该项产品的一半以上,那末,即使该国的人均收入未达到8,500美元,也可视为毕业而终止其普惠制待遇。

以一定的人均收入作为毕业标准,不仅在双边贸易实践中已被某些国家所广泛应用,而且还被世界银行和国际货币基金组织在处理发展中国家贷款及其它援助计划的申请中所采用。

有鉴于此,将这种在国际经济关系中产生的,并已在一定的范围内按各方自行规定的标准应用于实践的毕业概念,纳入总协定的多边谈判中来并加以规范化,已属势所必然。需要相应考虑的问题是:如何确立一种能为国际社会,尤其是发展中国家所普遍接受的毕业的政策协调框架;合理的毕业衡量标准;以及毕业的阶段和实施方式等。现将乌拉圭回合对于这些问题所初步形成的某种程度共识的观点综述如下:

一、毕业的政策协调框架

要期望在新一轮的后期谈判中能就毕业规则达成多边一致,需要在政策上确立一种与之相协调的、符合于发展中国家利益的承诺或补偿措施的框架。

首先,总协定体制必须给予毕业的发展中国家以互惠的承诺。换言之,毕业不应仅仅视为用来减弱毕业国一方竞争地位的某种手段,而且要相应地约束发达国家一方必须对毕业国的某些至关重要的领域,如它们的传统工业或劳动密集型产业等作出某种贸易让步。具体来说,关于发达国家从毕业国进口某些产品的高关税和关税逐步升级的问题,以及发达国家遏制毕业国出口的非关税措施问题等,在多边协议中要有明确的限制规定。同时,对于多年来一直引起争议,并对发展中国家利益带来

侵蚀的保障条款,也要有一个实质性的改进。

其次,为了解决某些发展中国家因毕业而带来的暂时的国际收支困难,总协定需要设置一个以毕业基金形式的专门的资金筹措实体。考虑到毕业给予有关发展中国家所带来的进口冲击往往要先于其出口增长,为了缓和这些国家有可能发生的国际债务危机,总协定应在一定的期限(如毕业后的头三年)内,向这些国家提供一定数额的补偿资金。

再次,总协定要确保大部分尚未毕业的发展中国家无阻挠地享受其应有的特殊待遇,消除目前存在着的许多阻碍普惠制功能优化的因素。例如,应该使普惠制含有更多的农

产品,并放松产地国的限制规定等等。另外,应允许将毕业国所放弃的优惠配额在

其他尚未毕业的发展中国家中进行再分配。

二、衡量毕业的标准

鉴于某些国家现行的普惠待遇的毕业标准,存在着单边规定的局部和不统一等缺陷,缺乏普遍适用的价值。为此,专家们认为,未来总协定体制下的毕业标准,应具有如下几个特点:一是结构性。即不是单一的标准,而是若干标准要素的有机结合;某些不稳定因素应被排除在外。二是简易性。即标准要素的计算不能过分复杂,以便较容易地用来对一国的经济发展水平作出评估。三是整体性。即标准要素不能局限于考虑某些产品或某些实际部门的发展水平,而应建立在一国的总体发展水平上。四是两重性。即所用标准既能用来说明一国的经济发展阶段,又能据以衡量该国的工业化程度。基于上述考虑,以人均收入(即人均国民生产总值)、国民收入中制造业所占比重、以及出口货物中工业品所占份额等三项,作为总协定衡量毕业的标准,被认为是合适的。

(一) 人均收入

专家们推荐,世界银行有关人均中上等收入的规定(近年所定的幅度为1700到7260美元),可用来作为衡量发展中国家毕业的人均收入标准线。按照这个标准线的下限规定来衡量,有下列13个总协定发展中缔约国(方)已经符合毕业的收入标准。它们分别是:智利、巴西、新加坡、马来西亚、南朝鲜、香港、乌拉圭、墨西哥、南斯拉夫、阿根廷、以色列、千里达——托贝哥、和科威特。

(二) 国民收入中制造业所占比重

选择制造业而非整个工业作为标准要素之一的理由是,前者较后者更具有动态性。这项毕业标准的应用,并无多大技术上的困难。至于相对限值的确定,一般认为,参照近年来广泛用于衡量新兴工业化国家资格的20%这一

比重是比较可行的。若以此限值作为依据,则有下列13个总协定发展中缔约国(方)符合这项毕业标准。它们分别是:智利、巴西、新加坡、南朝鲜、墨西哥、阿根廷、土耳其、巴基斯坦、菲律宾、赞比亚、津巴布韦、尼加拉瓜、和秘鲁。如果将限值放宽到25%,则只有巴西、南朝鲜、新加坡、阿根廷、津巴布韦、尼加拉瓜、土耳其和秘鲁等8个发展中国家或地区符合这项标准。

(三) 出口货物中工业品所占份额

关于工业品的划分有多种不乏合理性的方法;并且在很大程度上,它还要受到世界市场产品发展周期的制约。不过,将加工的食品排除在外,已为国际社会所广泛接受,如果把工业品占出口货物份额的限值同样规定为20%,则有下列22个总协定发展中缔约国(方)符合这项标准。它们分别是:巴西、新加坡、南朝鲜、摩洛哥、香港、乌拉圭、以色列、土耳其、菲律宾、泰国、印度、塞拉利昂、斯里兰卡、巴基斯坦、毛里求斯、牙买加、南斯拉夫、孟加拉、以及多米尼加、马来西亚、墨西哥、科威特。如果将相对限值放宽到30%,则上述最后四个国家将被排除在外。

根据上述标准,专家们建议,这次乌拉圭回合的新一轮谈判,应首先考虑将以下15个符合2至3项标准要素的发展中国家或地区列入有资格毕业的行列之中。它们分别是:巴西、南朝鲜、新加坡、墨西哥、智利、阿根廷、以色列、香港、科威特、马来西亚、乌拉圭、南斯拉夫、菲律宾、巴基斯坦和土耳其。如果对照人均收入标准,参照8个发达国家在战后重建期承担总协定义务时所依据的3000美元限值,或者参照发达国家人均收入的60%(近几年约为4500美元)加以修正,则上述15个国家

或地区将仅保留新加坡、以色列、香港和科威特。预计,对这4个国家或地区,即使规定适用高层次的毕业待遇,即要求其权利与义务同总协定制度一体化,看来也是比较容易被理解的。

比较一致的看法是,总协定需要规定一个

三、毕业的阶段性及实施方式

对于符合毕业标准的发展中国家如果不加区别地要求它们一步到位,一次性地取消任何形式的差别优惠待遇,看来也是不现实的。专家们认为,这应是一个渐进的过程。其中,可根据发展中国家差别优惠待遇的类型,划分为几个不同的阶段,分步加以实施。

发展中国家在总协定体制中所享有的差别优惠待遇,可以划分为主动型和被动型两种。所谓主动型差别待遇,是指发达国家以单边的形式主动提供给发展中国家的,低于最惠国关税税率或配额的待遇。目的在于促进这些国家工业品的出口,以刺激其经济的发展。与之相适应,在毕业的第一阶段,应通过终止普惠制等措施来取消这种主动型的差别待遇。所谓被动型差别待遇,是指允许发展中国家依据总协定多边安排,尤其是东京回合达成的补充协议或守则,在总协定下承担较发达国家为少的某些义务。这种放宽承担义务,包括延期履行和免于履行在内。值得一提的是“贴补和反贴补税守则”,它为发展中国家的制成品出口提供了在一定条件下不受贴补限制的例外优待。与之相适应,在毕业的第二阶段,应通过终止贴补优待等措施来取消这种被动型的差别

统一的、比较合理的规范化毕业标准;但是在具体确定毕业国名单时,则需慎重对待。例如,还要适当兼顾到这些国家的债务和政治因素,以及在毕业的阶段性及其实施方式上保持一定的灵活性。

待遇。随后,在分步实现的低层次毕业的基础上,再进一步要求毕业国在整体上更积极充分地参与总协定过程,使之在恪守互惠原则的基础上过渡到与总协定制度的一体化。

鉴于主动型差别待遇具有单边的性质,有关第一阶段毕业的实施,也可通过单边的方式进行;而被动型差别待遇,既然是建立在多边协议的基础之上,所以,有关第二阶段毕业的实施,也应通过多边的方式进行。

总之,毕业的问题,并不是一个孤立的问题。它反映的是在总协定体制下,发达国家与发展中国家之间整个经济贸易关系中的一个局部。这一问题的解决,除了有赖于在制定总协定有关条款中,充分考虑在上述政策协调框架、毕业标准、以及毕业的阶段性和实施方式等方面的发展中国家合理利益之外,对于目前尚未毕业的广大发展中国家所享受的普惠制等差别待遇,也必须有一个实质性的改善。从根本上来说,发达国家在恪守总协定规则上,应该表现出更为积极的姿态。只有这样,才能指望总协定的毕业政策最终为发展中国家所接受。