

试论普惠制与最惠国待遇制度

许
自
强

最惠国待遇制度(Most-Favoured-Nation Treatment)是关税与贸易总协定的基石,其基本精神是无歧视和互惠贸易自由化。普遍优惠制度(Generalized System of Preferences)是发展中国家提出的要有利于发展中国家的普遍的、非互惠的和非歧视的优惠关税制度。普惠制是最惠国待遇制度的一个例外。然而,普惠制与最惠国待遇制度两者之间的关系如何,在乌拉圭回合中最惠国关税的减让谈判的程度与普惠制优惠幅度的关系又如何,现试作论述如下:

最惠国待遇制度的原则

最惠国待遇制度要求给惠国给予受惠国的待遇不低于给惠国已经或将来给予任何第三国的优惠。也就是说,无条件和无歧视是关贸总协定最惠国待遇的基本精神。总协定原文条款的第一条就是“一般最惠国待遇”,该条第1款规定,各缔约国间对于进出口货物及其有关的关税、规费、征收方法、规章手续、销售和运输等方面,一律适用于最惠国待遇原则。第一条第1款还接着规定:“一缔约国对来自或运往其他国家的产品可给予的利益、优待、特权或豁免,应当无条件地给予来自或运往所有其他缔约国的相同产品”。由于这一条的规定,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,除非当某一缔约国退出关贸总协定,否则就不可能回避最惠国待遇,从而使最惠国待遇制度第一次建立在多边条约的基础上。

以往,关税减让谈判一般只在两国之间进行,不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关贸总协定的成员国,因为关贸总协定的目标之一就是减让关税。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。

关贸总协定原文第二条第1款是有关关税减让表的保证,这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关于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一个突破,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。然

业都有执行公约,包括执行公约的有关合同订立——发盘与接受规则的规定义务。而且,目前我国原本就对两个发盘的概念缺乏统一明确的解释,为防止在实际工作中因认识不一而产

生掌握上的混乱,也为了便于在对外业务中统一正确地处理有关的纠纷和争议,不如放弃“实盘”与“虚盘”的提法,分别代之以“发盘”与“邀请做出发盘”,使之与公约的解释一致起来。

而,关贸总协定在当初订立时,以“有助于实施总协定的宗旨”,为了帮助“那些只能维持低生活水平处在发展初期阶段的缔约国的经济的逐步增长”,在修改关税减让表的问题上,规定了两套稍有不同的程序:一套适用于一般缔约国;另一套适用于发展中的缔约国。

根据关贸总协定第二十八条,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;修改或撤销已经承诺的关税减让,必须取得原谈判国以及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关税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,单方面修改或撤销已承诺的关税减让,造成其他缔约国损害时,受惠国有权采取相应的对策。

关贸总协定第十八条为发展中的缔约国规定了另外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,可以运用保护关税机制,但必须受到程序上的严格限制。这就是:(1)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期阶段”的国家(第十八条第4款甲项);(2)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出申请;(3)必须同原谈判国以及与有实质性利害关系国家协商;(4)必须提供某些补偿;(5)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二十八条规定的程序相比,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和寻求解决的办法。

普惠制的基本原理

在过去的四十年中,发展中国家一直对关贸总协定的非歧视和互惠贸易自由化这两项基本原则的解释和理解表示异议。它们认为:“在水平不同国家之间讲平等待遇是不公平的”。它们寻求的是对它们有利的、特别方式的差别待遇,或者说近十几年来它们寻求的是差别的和更加优惠的待遇,而不是“充分享受尽可能降低贸易限制水平的、一个多边的、非歧视性的体系”。它们的这些努力,最有实质性的结果是建立普遍优惠制度。

普惠制是最惠国待遇制度的一个例外。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的。随着总协定中发展中国家缔约国的增多,在六十年代初,普惠制的概念出现了,当时发展中国家开始迫切要求改变国际贸易体制,扩大它们的制成品出口和促进它们的工业化,以通过削减关税和通过取得比发达国家竞争者更优惠的待遇来扩大发展中国家的出口。在肯尼迪回合谈判的筹备工作中,有人提出最惠国待遇,不能使发展中国家获得同等的利益。因此主张发展中国家要从发达国家获得特别的优惠待遇,而它们对发达国家则不作相应的关税减让。

在1963年5月举行的关贸总协定部长级会议和1964年举行的首届联合国贸易和发展会议上,给予发展中国家的关税优惠成为国际贸易政策的中心问题。但是直到1968年在新德里举行的贸发会议第二届会议时,才讨论了七十七国集团阿尔及尔宪章中提出的“有利于发展中国家的普遍的、非互惠的、非歧视的优惠关税制度”的原则,并被会议正式接受。

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“经济合作与发展组织(O、E、C、D)”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。其主要内容为:

(a) 所实行的优惠不包括发展中国家给予发达国家出口产品的互惠。

(b) 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。

(c) 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,给惠国可以根据不同的、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,这些都同发展中国家的要求有距离。

1971年6月,关贸总协定缔约国作出决定,使发达国家放弃总协定第一条最惠国待遇条款的原则,使履行第一个十年周期的普惠制方案成为可能。

1979年11月各缔约国在东京回合上采纳了“对发展中国家差别的和更加优惠的待遇,非互惠的以及发展中国家充分享受”的原则。这就是众所周知的授权条款。该原则确立将最惠国待遇条款排除在外;并为最初十年周期之后继续延长普惠制奠定了法律基础,而又不必放弃关贸总协定的第一条条款。同时,该授权条款预示,随着发展中国家经济的逐渐发展,它们将更充分地享受和履行关贸总协定的权利和义务。这个条款一般地被视为暗示着发展中国家的逐步“毕业”,即它们的普惠制待遇将随着它们的经济状况改善而逐步结束。

一个重要的法律问题是普惠制在关贸总协定的条款中不是契约性的,不似总协定谈判中的关税税率那样受到约束,而普惠制被看作是单方面授予的,在原则上是可以随意取消的。尽管发展中国家趋向于逐渐改进它们的产品,由于给惠国具有取消给某些产品或某些受惠国的优惠的这种能力,给普惠制方案的实施带来很大的不稳定。因此,在普惠制的具体实施中,尽管联合国贸易和发展会议的关税优惠特别委员会就国际合作问题已作出了积极的努力,但普惠制给惠方案的实施,主要仍然在国家一级的水平上进行。这样,每个给惠国公布的给惠方案必然会产生多少有些不同的效果。几乎所有的普惠制方案都不是普遍的,并对受惠国家的范围、受惠的产品、关税减让程度、保障条款和原产地规则等等都加以限制,使普惠制优惠虽然可以增加和刺激发展中国家的部分出口,但只有在发展中国家出口产品具有比较优势而且能享受很大优惠时才能起到真正扩大出口的作用。

普惠制与乌拉圭回合的最惠国关税减让谈判

普惠制不是乌拉圭回合多边贸易谈判的一项议程,理由是普惠制被认为是给惠国单方面给予的。然而,为便于商品进入市场而进行的减免最惠国关税谈判必将对普惠制产生直接影响。在新一轮多边贸易谈判中,发达国家的最惠国税率的削减,将会对发展中国家产生两种影响:第一,符合享受普惠制优惠待遇的发展中国家,将会由于列入给惠方案的产品优惠幅度的减少而蒙受贸易损失;第二,由于最惠国待遇原则的应用,使那些不享受普惠制优惠待遇的国家及产品削减了关税税率而产生溢出效果(Spillover effect),这些发展中国家会因此而受益。此外,它们还将由于谈判降低最惠国税率,使其低于现存的非免税的普惠制税率而从中受益。

削减最惠国关税获得的收益是否会超过由于普惠制优惠幅度的减少而造成损失,这要视关税

减让履行后的结果如何来作出估计。目前我们还难预料在乌拉圭回合的关税谈判中终究会采取什么程序和什么减税公式；在减税过程中哪些产品将被排斥在外；以及还会采取哪些非关税壁垒措施，等等。

发展中国家可望从多边贸易谈判中获得的出口收益，取决于最后达成的最惠国关税减让的结果。这里将有三种结果：第一种是最惠国关税削减 100%，但要在乌拉圭回合中削减到完全的最惠国关税零税率是不可能的，这只能作为提供一个与其他结果作比较时的实用标准；第二种是采用肯尼迪回合的关税削减公式，全部关税一次性削减 50%；第三种是瑞士公式，最高削减 60%，这是东京回合最后达成的妥协方案。

在这三种选择中，削减最惠国关税获得的收益远远超过了由于普惠制优惠幅度减少所遭受的损失。在最惠国关税零税率的情况下，普惠制受惠国的得益可以超过现在普惠制方案下的得益，预计能得到增加 178 亿美元的贸易收益。如果按肯尼迪回合和东京回合的关税削减公式，那末，增加的贸易收益只能分别达 90 亿美元和 70 亿美元。把最惠国关税零税率下增加的 178 亿美元收益和普惠制完全放开下的 206 亿美元收益进行比较是十分有意思的，它表明在普惠制完全放开下的收益，其中 86% 是由于关税削减因素，只有 14% 是由于优惠因素。这就解释了为什么普惠制优惠幅度减少造成的损失远远小于从最惠国关税削减而获得的收益，也就是说贸易转移的结果远远小于贸易开拓的结果。显然，对发展中国家来说，不管是在优惠基础上或是在最惠国待遇基础上，重要的是取得更低的关税税率，因为它们受到影响的是已经有着较强竞争优势的出口产品。

在乌拉圭回合中，设想把所有产品都列入最惠国关税减让谈判并达成削减结果是不可能的，非关税壁垒将被减少到足以使贸易完全自由扩展也是不可能的。但这并不是说发展中国家不能在最惠国关税中获利。在前几轮回合中，尽管有许多对发展中国家特别有利的出口商品被排除在最惠国关税减让谈判之外，但发展中国家还是利用了发达国家之间贸易的、并获得关税减让的典型产品上削减的溢出效果。在美国、欧洲经济共同体和日本市场上，发展中国家对增加市场机遇的反应比其他发达国家的反应更强烈。因此，即使对发展中国家特别有利的主要出口产品仍然被排除在谈判之外，发展中国家也仍能像在前几轮回合中那样地利用溢出效果。我们可以用以下例子来说明，即使纺织品、服装和鞋类被排除在谈判之外，最惠国零税率仍会导致从发展中国家的进口全面扩大，估计可超过 66 亿美元，比现行方案的价值可增加一倍半。同样，从最惠国待遇完全开放下的“溢出效果”中获得的收益遍布在一个很大的产品范围中，这些产品的单个收益是小的，但是累积额是重要的。除了纺织品、服装和鞋类以外，最惠国关税削减的实际收益能在玩具、家具、旅游用品和电信设备中获得。连罐头水果、新鲜鱼和罐头鱼、蔗糖和糖果都是能从关税削减中获利的主要食品项目。原油和石油即使不从百分比，但从绝对意义上来看也是获利的。

在新一轮谈判中，对发展中国家特别有利的某些产品如果通过谈判，达成任何最惠国关税削减，其所形成的潜在的贸易扩展效果仍会因非关税壁垒而大受影响。如果未能取消多种纤维协定的配额制度，纺织品和服装的最惠国关税削减的结果就会减少约 50% 的潜在贸易扩展。如果对鞋类的数量仍加以限制，就会使关税削减不起作用，就会使潜在收益进一步减少 17 亿美元。如果对糖类的非关税壁垒不作放松，那末，将使由于关税削减而带来的潜在收益减少约 2.65 亿美元。

非关税壁垒大大限制了最惠国关税削减的收益。发展中国家在乌拉圭回合中必须坚持取消或减少限制它们的主要出口产品的非关税壁垒的限制作用。如果这些壁垒不减少或取消，发展中国家就不能享受到为它们的主要出口项目的最惠国关税削减而产生的“溢出效果”。这些产品的贸易收益会全部转移到其他发达国家。

为此，发展中国家完全应该积极参与乌拉圭回合，并对有利于它们的产品寻求大幅度的最惠国关税削减，同时为争取取消或减少非关税壁垒以增进发展中国家在发达国家市场上的出口而努力。

我国应当得到稳定的最惠国待遇和享受普惠制待遇

我国已于1986年7月正式提出恢复我国在关贸总协定中的缔约国地位的申请,并已参加了乌拉圭回合的多边贸易谈判。我国是一个发展中国家,有权取得与经济发展水平相类似的发展中国家的同等待遇。目前,我国已参加了关贸总协定发展中国家非正式磋商小组的活动。

我国自 1979 年底开始接受普惠制待遇,到目前为止,对我国实施普惠制方案的发达国家已有 21 个。据统计,我国在普惠制项下发出的签证金额约达 40 亿美元,反映出我国对普惠制的利用已达到一定水平。我国对西欧各国、日本和加拿大等给惠国的普惠制方案平均利用率逐年上升。在各给惠国的实际受益名单中,我国已占有日益显著的地位。充分利用普惠制,已成为扩大我国对发达国家出口、增加外汇收入的重要途径之一。

然而,美国这个世界上最大的单一市场,也是我国扩大出口最有潜力的市场之一,迄未给我国普惠制待遇。我们应该争取早日取得美国的普惠制待遇,这样将有利于我们扩大对美国的出口。我国取得美国的普惠制待遇后,每年可因此而至少增加约9亿美元的对美国出口。此外,美国取消香港地区的受惠者资格,必然也将影响我们一些通过香港转口输美的产品,我国能适时取得美国的普惠制待遇,就有可能弥补这一损失。利用美国的普惠制,将有助于增加我国轻工、机械和电子产品的对美出口,促进我国在外贸体制改革中改善出口产品结构这一战略任务的实现。

注：本文所援用的数字均出自联合国贸易和发展会议的资料，不作一一注释。

(上接第 30 页)

你没有自己的规章，发达国家就用它们的规章来阻碍你的公司做生意。它们一直是这样干的。例如，当它们不想给你提供技术时，就说因为这项技术涉及安全问题。因此，我们必须确保我们也能象发达国家把安全和环境作为制定例外的理由一样，把发展作为例外。我们必须有发展和成长的空间，能够吸收和扩大自身力量。必须记住，当发达国家为你提供电信和银行业务时，它们把最无利可图的那部分业务（如签发支票、开信用证和吸收存款）留给你，而将最赚钱的投资、金融服务、咨询和外汇业务留给自己。它们不光在走廊上这样讲，事实上，经合组织国家已说过，它们感兴趣的是银行批发业务，而不是银行零售业务。在电信业，它们不想花钱来给我们的农村提供电话设备，它们只想利用我们的电信设备，插入电源，提供价值较高的服务，然后将赚得的钱汇出我国境。这就

是它们想干的事。所以，我们在考虑同意一般框架协议时，必须很小心。要考虑到的问题有：我们应当同意什么？哪些部门不适用这个协议？我们在什么条件下同意？等等。

总之，我们应当积极参与谈判，心平气和地、理智地进行谈判，以使谈判达成的协议对我们发展中国家也有利。

贸发会议专家普里补充说，应由总协定每个缔约国或渴望成为总协定缔约国的国家在进行成本利益分析的基础上，决定是否将谈判达成的服务贸易协议作为总协定的一部分。

我们还必须提出的两个问题是：①将服务贸易协议纳入总协定对于发展中国家的发展有什么影响？②即使它不起直接阻碍作用，我们在服务贸易领域应有的灵活性和自主性会减少多少？总之，我们应将自己关心的上述问题摆到桌面上来。