

论如何利用普遍优惠制 扩大我国制成品出口

汪尧田

普遍优惠制一般简称“普惠制”是发达国家进口发展中国家制成品、半制成品、包括加工的食品(如罐头食品等)在关税上给予后者一种普遍的、非歧视的、非互惠的关税减免的优惠待遇。这种优惠待遇在发达国家的关税分栏上不仅低于普通关税,而且比最惠国税率还要低,一般只征收很低税率甚至免税进口。

普惠制是发展中国家联合起来经过多次多年的努力而争取得来的,虽然目前普惠制对发展中国家来说,由于在给惠产品范围、税率以及申报手续等方面还存在不少限制和麻烦,但这种制度的建立对于发展中国家发展制成品生产和出口,打破西方发达国家的保护主义关税壁垒还是起着一定的作用。

我国目前还是属于低收入的发展中国家,因此,现在除美国由于某些原因尚未给予我国以普惠制待遇外,绝大部分的发达国家都给予我国以普惠制待遇。但是,我国有些出口企业对于普惠制不大了解,或者由于缺乏操作程序,往往因此丧失了出口企业应当获得的经济利益。所以,我国的出口企业应当了解普惠制的一些特点,以及给惠国、受惠国情况和对我国扩大制成品出口的意义。

一、普惠制的一些特点

现行的普惠制有以下一些特点:

(一) 根据关贸总协定第四部分第36条(己)9款的规定:“缔约各国应单独或联合作出自觉和有目的的努力,为实现这些目的而采取措施”。这就是说,发达国家只是单独或联合作出自觉的努力,因此,普惠制不是发达国家和发展中国家的契约或协议,而是由发达国家单方面确定受惠国、受惠产品范围、受惠税率的减免幅度以及其它程序上的规定。发达国家既可确定受惠国,也可随时取消受惠国的普惠制待遇。某些发达国家认为普惠制是对发展中国家的一种“援助”的方式,因此,在发达国家认为不需要对某个发展中国家进行“援助”时,就可单方面取消普惠制。

(二) 作为给惠国的发达国家为防止从发展中国家按普惠制进口的商品数量过多,影响对本国产品的保护,因此,大都规定有“保障条款”,即受惠国的产品出口到某给惠国如超过一定数量,被

10. 《上海市浦东新区建筑条例》

11. 《上海市浦东新区工商登记条例》

12. 《上海市浦东新区工商税收条例》

13. 《上海市浦东新区外高桥港区条例》

14. 《上海市浦东新区工业小区条例》

15. 《上海市浦东新区文化博览中心条例》

16. 《上海市浦东新区保护租用土地私有建筑物条例》

(待续)

认为已经对给惠国生产的同类产品或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,该给惠国保留完全取消,或部分取消普惠制下关税优惠待遇的权利。但各国的“保障条款”的具体规定不同。例如,日本和欧洲共同体规定有按普惠制进口的年度数量限额,规定了预定限制数量、关税配额、最高配额和国别配额等等;美国则采取所谓“竞争需要标准”,即当某受惠国的某种产品被认为在美国市场上具有竞争能力时,就取消该产品的普惠制受惠待遇;澳大利亚则既采用数量限制,又兼用“竞争需要标准”。

(三)对普惠制采用“毕业制”。当发达国家单方面认为某些国家和地区根据其国家和地区总的经济发展、产品在国际市场竞争条件已经不再需要给予普惠制的优惠待遇时,则可以单方面取消对某些国家和地区的普惠制待遇。对这些国家和地区一般称为已从普惠制的受惠国中“毕业”了。美国于1988年1月29日单方面宣布,给予新加坡、南朝鲜、香港和我国台湾省的普惠制优惠待遇于1989年1月2日起取消,这就是普惠制下“毕业制”的一个实例。

(四)作为给惠国的发达国家对于受惠产品有各种严格要求,即这种从受惠国进口的产品必须属于受惠产品的海关税则号列范围之内,并且其产品必须由受惠国政府授权的商品检验机构出具证明,证明其产品完全是用受惠国本国的原材料和零部件制造的,如果该产品(如电视机或计算器)其零部件属于从第三国进口,其总值超过一定比例(如50%以上)则该产品不能享有普惠制待遇。但原材料进口后,经过加工已改变了按“联合国国际贸易标准分类(SITC)的第三位项目(如该项目为给惠项目),则仍可视为受惠国本国产品(如进口的钢铁已制成机器仪表)。总之,在普惠制下,给惠国对产品的原产地证如何填写,要求非常严格如不具备专门知识,填写时不符合要求,往往被拒绝接受,因而丧失普惠制的优惠。有些受惠国为此举办专门的讲习班,传授普惠制的专门知识。

二、目前普惠制的实践情况

到目前为止,普惠制的给惠国计有28国,它们是欧共同体12国、日本、奥地利、新西兰、芬兰、挪威、瑞士、瑞典、加拿大、澳大利亚、捷克、保加利亚(它既是给惠国同时又是受惠国)、匈牙利、波兰、德意志民主共和国、苏联,美国是1976年才宣布的最晚的给惠国。

从给惠的产品来看,按“联合国国际贸易标准分类”计算,受惠最多的产品为玩具和体育用品(SITC894),其次为电讯设备,再次为塑料制品等。纺织品和服装被某些发达国家认为是按“多种纤维协定”管理下的实行配额制的“敏感性”商品,不能享受普惠制待遇。有些国家对鞋类则给予普惠制待遇。农产品一般也不属于普惠制的给惠范围,因它不属于制成品或半制成品,但罐头食品作为加工后的食品则可享受普惠制待遇。

从给惠国给予普惠制下的产品进口关税优惠幅度来看,由于给惠各国的税率不一致,很难逐项产品进行比较。一般说来,给惠国至少有三栏税率,即普通税率(即最高税率)、最惠国待遇税率和普惠制税率。普惠制税率一般低于最惠国待遇税率,但各给惠国对普惠制税率低于最惠国税率的幅度各不相同,如本文附表所示,加拿大对所有食品的最惠国税率平均为6.2%,普惠制税率平均为1.5%;澳大利亚对所有食品的最惠国待遇税率平均为4.9%,普惠制平均税率为1.3%,除化工产品外的其他产品的最惠国待遇平均税率为17.7%,普惠制为11.4%。从以上可以看出,由于各给惠国的税制不同,普惠制下的优惠待遇也各不相同。

从八十年代各给惠国在普惠制下给予的优惠额度来看,美国由于是最大的进口国,平均每年给予的优惠约21亿美元;其次是欧共体平均每年13亿美元,日本约5亿美元;再次为瑞士、奥地

利等国。当然，近年一般都有较大幅度增长。

从普惠制下的受惠国来看，目前享有普惠制的发展中国家和地区、除上述少数已“毕业”者外，全部“77国集团”的国家 and 地区都可享有普惠制待遇。现在名为“77国集团”，实际上已有120个发展中国家和地区参加了这一集团。在发展中国家里，受惠最多的为巴西。在发展中国家和地区中，受惠的金额大小主要决定于：(1)其向发达国家出口的产品是否在其海关的税则号列上属于受惠产品；(2)受惠税率幅度的大小；(3)其产品是否有比较优势而为发达国家的进口商认为有利可图。

三、我国的外贸出口与普惠制

(一) 我国享有普惠制的情况

我国目前的人均国民生产总值还不到300美元，应当属于低收入的发展中国家。因此，目前除美国少数国家外，在普惠制下的28个国家中已有21国给予我国制成品和半制成品以普惠制待遇。这些国家是：欧共体12国、澳大利亚、新西兰、挪威、奥地利、加拿大、日本、芬兰、瑞典和瑞士。

从我国在普惠制下在关税减免上享受优惠的金额来看，自1979年我国开始享受普惠制开始以来的11年间，已累计签发的普惠制产地证书达二百余万份，签证出口商品金额达500多亿美元，以平均减免10%计算，我国已获得减免关税50多亿美元的好处，并且近年我国受普惠制优惠的幅度逐年以较大幅度增加，如1989年比1988年增加52.9%，比1980年增加6~7倍。这是由于在八十年代初期，我国的出口企业对普惠制的知识和程序尚缺乏了解，因此，各出口企业未能很好的利用和用足普惠制下应得的优惠，而近年我国各出口企业通过实践对普惠制的意义、作用有了进一步的认识和运用，所以受惠大幅度提高。

(二) 普惠制对我国发展对外经贸和制成品出口的重要意义和作用

普惠制是发展中国家经过多次努力争取得来的，虽然现行的普惠制尚不够完善，但它对于提高发展中国家制成品的竞争力和打破西方发达国家的关税壁垒还是起着一定作用的。对于我国来说，普惠制具有下列重要意义和作用：

1. 有利于扩大我国制成品、半制成品出口和增加在国际市场上的竞争力

我国的出口方针是要以制成品、半制成品逐步代替原料、初级产品出口，以精加工的制成品逐步代替粗加工制成品出口。我国的产业结构转移和出口产品优化也以此为方向，而普惠制下的关税优惠正是专门给予发展中国家制成品和半制成品出口的。从近十年来我国作为受惠国来看，普惠制的优惠待遇已经给我国的扩大出口和多创外汇带来了相当多的实惠。更重要的是，由于我国的制成品和半制成品在不少发达国家享有普惠制优惠待遇，就使我国的这类出口产品在国际市场上增强了竞争能力。因为，外国的进口商在考虑向何国进口时，首先要考虑从这个国家进口的产品要向海关缴纳多少进口关税，我国的产品能享有普惠制下关税的减免，所以增强了我国产品进入这一国家市场的竞争能力。

2. 有利于我国引进外资

发达国家的跨国企业到发展中国家进行直接投资，开设工厂，主要目的是为着利用发展中国家的廉价劳动力和资源，以利其产品进入国际市场销售。由于我国在大多数发达国家享有普惠制优惠的关税待遇，这就为我国吸引外商在华举办“三资企业”创造了有利条件，所以是否有普惠制

也是国外投资者考虑的投资环境的因素之一。近年很多港商把有些工厂迁到深圳或我国其它地区。原因之一就是香港这类工厂的产品不能享有普惠制待遇，而在我国这类工厂的产品则可享受普惠制待遇。

3. 普惠制加速推进了我国出口产品零部件国产化的进程

按照普惠制的规定，发展中国家出口的制成品和半制成品必须是本国国产品，如果从外国进口的零部件超过 50% 以上就不能享受普惠制待遇。这不仅促进了我国本国的生产者努力推进产品的国产化，即使是在我国的“三资企业”也要考虑尽量采用我国的零部件来装备它们生产的产品，因为只有这样才能在出口到某些发达国家时享有普惠制的优惠待遇，以增强产品在国际市场上的竞争力，获得更多的利润。

四、我国在普惠制方面应考虑的问题

我国利用普惠制的优惠，扩大制成品、半制成品的出口已经有 11 年的经验，并取得一定的成绩，但要使我国更好地利用普惠制还要做很多工作，包括在宏观方面政府的努力和在微观方面企业的努力。

从宏观方面来看，目前我国还没有在发达国家中最大的给惠国美国享有普惠制待遇。美国曾经表示，如果我国加入国际货币基金组织、世界银行和关税与贸易总协定，美国就考虑给予我国以普惠制待遇。现在我国已经加入了国际货币基金组织和世界银行，1986 年还正式申请恢复我国在关贸总协定的成员国地位，并已履行了各种手续，但由于各种原因，成员国地位问题至今还迟迟未获解决。其责任大部分是在某些缔约国方面，因此，我国政府应与关贸总协定各缔约国谈判，早日解决恢复我国在关贸总协定的席位问题。因为这一问题的解决可为我国的产品在美国享受普惠制待遇创造条件，如果我国产品能在美国享有普惠制待遇，将会增强我国对美的制成品、半制成品出口竞争力，有利于我国的对美出口和创汇。

此外，我国政府还有必要和一些尚未给予我国普惠制待遇的发达国家进行谈判，争取早日获得该待遇；对于一些已经给予我国普惠制的发达国家，也要通过双边谈判，要求扩大给惠产品的范围，延长给惠期，简化给惠手续。

从微观方面来说，各出口企业要促使外销干部学习普惠制，了解各国普惠制的各种规则，熟悉如何填好普惠制下要求填写的原产地证书等证件，研究如何在各给惠国更好地利用普惠制来扩大我国的制成品和半制成品的出口，创造更多的外汇。

附表：1

某些发达国家东京回合后实际应用和普惠税率的情况

商品大类	澳大利亚	奥地利	加拿大	欧洲共同体	芬兰	日本	挪威	新西兰	瑞典	瑞士	美国	所有发达国家
平均最惠国税率												
所有食品	4.9	8.0	6.2	3.7	8.9	9.7	2.8	9.7	1.6	10.0	4.1	6.4
食品及活动物	2.8	5.9	6.8	3.2	9.3	10.0	3.0	5.7	1.4	9.0	3.8	6.5
油料籽及果实	4.1	1.9	6.0	10.3	7.9	5.6	4.5	0.9	3.3	7.5	1.4	5.3
动、植物油	2.0	0.8	0.0	0.1	0.8	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2	0.9	0.1
农业原料	5.1	2.3	0.6	3.4	1.1	0.7	0.6	1.0	1.7	1.9	0.3	0.8
矿石及金属	10.2	5.6	2.1	2.8	1.9	2.5	1.5	6.0	2.5	1.4	1.9	2.3
钢铁	17.2	8.4	5.4	5.5	3.9	5.0	1.8	8.8	4.8	2.0	4.3	5.1
非铁类金属	3.9	6.1	2.2	3.2	1.2	5.5	1.9	4.0	1.0	1.2	0.7	2.3
燃料	0.0	2.1	1.4	0.1	0.1	1.5	0.0	0.2	0.0	0.0	0.4	1.1
化工产品	5.4	6.3	6.4	8.4	2.4	5.5	5.9	6.7	5.0	0.9	3.7	5.8
除化工产品外的制品	17.7	14.1	7.0	8.1	8.2	5.7	6.1	22.6	5.4	3.3	5.6	7.0

(续表)

商品大类	澳大利亚	奥地利	加拿大	欧洲共同体	芬兰	日本	挪威	新西兰	瑞典	瑞士	美国	所有发达国家
平均最惠国税率												
皮革	17.8	5.3	3.8	10.2	11.8	11.9	4.7	20.9	4.1	1.8	4.2	5.1
棉纱及纺织品	15.3	18.2	9.4	17.3	22.7	8.6	12.8	16.2	10.6	6.0	10.6	11.7
服装	49.3	30.2	12.6	19.9	32.0	15.0	20.3	93.0	13.6	8.6	20.3	17.3
鞋类	43.9	25.9	11.9	22.5	16.0	14.2	11.2	40.3	14.3	9.6	11.7	13.4
其他货品	0.2	3.3	0.1	4.8	1.3	2.3	2.0	1.2	1.8	0.4		
所有产品												
平均实际应用税率												
所有食品	3.1	6.8	3.0	4.4	5.2	9.4	1.4	7.8	0.8	9.1	3.5	5.3
食品及活动物	1.7	4.9	2.9	4.8	5.7	9.7	1.5	3.9	0.8	8.4	3.2	5.3
油料籽及果实	2.0	1.5	4.6	4.9	5.5	4.8	4.3	0.7	2.2	7.4	1.0	4.0
动、植物油	2.4	0.8	0.1	0.0	0.8	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2	1.0	0.2
农业原料	0.7	1.6	3.7	0.4	1.0	0.3	0.4	0.7	1.4	0.7	0.3	0.5
矿石及金属	4.3	0.3	2.7	0.7	0.1	1.8	0.4	4.2	0.2	0.1	2.2	1.5
钢铁	7.3	0.5	5.6	2.3	0.1	2.9	0.7	6.4	0.4	0.1	5.0	3.4
非铁类金属	2.4	0.2	2.8	0.5	0.0	4.3	0.1	2.1	0.1	0.1	0.7	1.3
燃料	0.0	1.5	0.2	0.3	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.6
化工产品	4.0	0.5	3.0	3.4	0.1	4.8	0.4	4.9	0.4	0.1	3.9	3.1
除化工产品外的制品	11.5	2.0	6.2	4.6	1.3	4.6	1.3	18.3	1.4	0.4	4.9	4.7
皮革	10.9	0.9	11.0	2.1	2.3	10.7	0.8	21.4	0.3	0.1	2.7	3.1
棉纱其纺织品	11.3	2.0	18.3	5.3	1.0	7.1	1.6	10.9	1.7	0.6	12.1	7.9
服装	35.6	5.1	17.2	7.3	7.7	10.0	3.0	75.6	4.8	1.7	18.1	11.9
鞋类	27.9	1.2	23.4	6.5	3.8	12.5	2.4	28.4	2.8	0.6	9.5	9.0
其他货品	0.1	1.1	4.7	0.1	0.1	0.7	0.4	0.9	0.1	0.2	3.6	3.3
所有产品	8.3	2.0	4.4	2.5	1.0	3.1	1.0	11.0	0.8	1.0	3.4	3.0

附表: 2

普惠制平均税率

所有食品	1.3	9.0	1.5	5.0	7.0	11.1	0.3	6.2	0.4	6.3	3.6	5.5
食品及活动物	1.0	8.9	1.3	5.1	7.2	11.7	0.3	0.8	0.4	6.5	3.4	5.6
油料籽及果实	0.7	0.1	5.6	6.2	8.8	5.0	3.2	0.0	1.7	9.0	0.3	4.5
动、植物油	0.3	0.3	0.0	0.0	10.7	1.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.4
农业原料	0.1	1.4	3.1	0.5	5.5	0.5	0.5	0.0	2.1	0.3	0.1	0.5
矿石及金属	1.6	0.9	0.5	0.5	0.1	1.3	0.3	0.2	0.1	0.4	1.1	0.9
钢铁	4.9	2.9	4.0	3.3	0.4	2.0	0.4	2.3	1.0	0.4	3.5	3.0
非铁类金属	0.3	1.1	0.9	0.5	0.0	3.1	1.7	0.5	0.1	0.9	0.3	1.1
燃料	0.0	1.5	0.0	0.2	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.6
化工产品	4.2	4.0	6.1	4.1	0.1	5.1	0.2	1.1	0.6	0.4	1.0	3.7
除化工产品外的制品	11.4	18.9	13.8	6.4	9.3	4.2	5.9	14.3	6.9	2.7	6.6	6.7
皮革	9.6	6.6	9.6	2.8	6.1	8.4	5.5	18.0	1.2	1.1	1.4	3.2
棉纱及纺织品	6.3	17.5	19.8	7.6	6.0	6.1	11.0	8.5	6.8	2.7	9.0	8.4
服装	35.1	27.2	16.2	9.3	23.6	8.6	18.9	82.8	13.2	7.6	17.8	14.6
鞋类	25.6	24.4	23.3	9.1	14.8	7.9	11.6	22.1	13.4	4.4	9.4	10.1
其他货品	0.0	5.2	5.6	0.1	0.1	1.0	0.1	1.7	0.0	0.4	0.4	3.8
所有产品	4.3	4.9	4.4	2.1	4.6	2.3	2.8	3.3	2.3	2.3	3.6	2.7

资料来源: 以关贸总协定的关税研究及联合国贸发会议D系列的贸易磁带为基础来计算。