

《总协定》的最惠国待遇与中国关税

吴 兆 涛

最惠国待遇是关贸总协定的基石，是世界多边贸易制度的核心和指导原则，是国际关税领域中的一项重要优惠制度。

（一）《总协定》最惠国待遇的定义及特点

联合国国际法委员会明确规定：“最惠国待遇，是指施惠国给予受惠国或与之有确定关系的人或物的待遇不低于施惠国给予第三国或与之有相同关系的人或物的待遇。”上述定义说明最惠国待遇是最惠国条款的缔约国相互之间在规定的关税和贸易关系中彼此将给予任何第三国的一切利益、优惠、特权或豁免自动地给予缔约国对方，其目的是在法律上保证贸易条件的平等。

关贸总协定实施的最惠国待遇从形式到内容都比传统的最惠国待遇有了新的发展，具有下列特点：

（1）多 边 化

关贸总协定第一条第一款规定：“一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。”上述规定说明，《总协定》的最惠国待遇保持了优惠性和参照性两个基本特征外，突破了传统的双边互惠形式，而采用了多边互惠形式，即这种最惠国待遇不是以两国双边互惠为基础。双边最惠国待遇需要国与国之间的谈判并签订双边贸易协定才能得到，而在关贸总协定体制内的多边最惠国待遇，只要加入《总协定》就可以得到，任何一个成员作施惠国时其他所有成员均为受惠国。例如，《总协定》成员A国决定对另一成员B国的某项产品给予关税减让30%的优惠，通过多边最惠国条款的法律效力，自动适用于所有成员国。由于规定最惠国待遇是互惠的，B国亦需对A国作出相应的关税减让优惠，通过多边最惠国条款的法律效力亦自动适用于所有成员国。因此，通过这种方式不仅A、B两个成员国能相互得到关税减让优惠，而且，所有成员国均可从这两国的互惠关税减让中得到间接利益，就是说，每项关税减让都被多边化。《总协定》的无条件多边最惠国待遇改变了传统的一个施惠国与一个受惠国之间的双边权利义务关系，实现了权利、义务关系多边化。

（2）扩大化

《总协定》是一个国际多边条约，原则上对所有国家开放。在进行多边关税谈判时，非成员国也可参加，承诺和接受关税减让以及其他有关事项的最惠国待遇。尤其是一个非成员国可以通过同《总协定》某个成员国订立的双边最惠国条款，而要求在同类产品方面得到那个成员国按照《总协定》规定给予其他成员国（第三国）的有关利益。这样，通过成员国同非成员国之间的一项双边最惠国条款，将《总协定》体制内的利益、优惠、特权和豁免扩大到了成员国范围之外。同样，任何一

个《总协定》成员国对于输出或输入一个非《总协定》成员的第三国产品给予的任何利益、优惠、特权和豁免，也立即无条件给予输出或输入所有其他成员国的同类产品。例如，《总协定》成员 A 国给予一个非《总协定》成员 B 国某项关税减让优惠，于是多边最惠国条款自动产生效果，该项关税优惠自动适用于其他所有成员国。这说明一国只要加入了《总协定》，也可以享受任何成员国与非成员国通过谈判所达成的关税减让，使多边最惠国待遇进一步扩大。

(3) 固定化

最惠国待遇的适用范围最初只限于关税待遇，随后范围日益扩大，目前已适用于各个方面，如关税、配额、航运、港口使用、仓储转口、居住权、营业权、移民、投资、专利权、商标权等，但仍以关税为主。

在关税方面，传统的最惠国待遇虽然保证受惠国无条件享受最惠国待遇，但仅保证与第三国待遇的共起共落，平等相待，至于施惠国给予最惠国待遇的标准高低，则完全取决于第三方条约的协定税率和施惠国关税法规定的固定税率。它随最惠国所享受的关税税率而浮动，其特点是浮动性。

《总协定》对传统模式的最惠国条款的浮动性作了限制。《总协定》第二十八条附加规定：“多边谈判可以使关税降低，把关税固定在现有水平或对单项关税或某几种产品的平均关税，承担义务不超过规定水平，以及对低关税或免税待遇承担不再增加的义务。”以上四种情况，第一种属绝对减让性质，其他三种均属于相对关税减让性质。无论采用“产品对产品”逐项谈判法，或是“线性法”，或是“协调法”，其达成的关税减让项目都纳入《总协定》关税减让表，是《总协定》法律文件不可分割的组成部分。《总协定》第二条第一款规定：“一缔约国对其他缔约国贸易所给的待遇，不得低于本协定所附这一缔约国的有关减让表中所列明的待遇”。如果一缔约国相信某一产品应享受的关税待遇在《总协定》所附另一缔约国的关税减让表中已列明，并认为另一缔约国并未给予此种关税待遇时，这一缔约国可以直接提请另一缔约国注意这一问题。

(二) 《总协定》最惠国待遇的合法“逃避”与灰色“逃避”

多年来，关贸总协定实施的多边无条件最惠国待遇在发达国家的贸易保护主义及发展中国家自身保护影响下被不断削弱，各国都利用最惠国条款力争为本国获得最大的贸易利益，逃避按最惠国条款需尽的义务，其结果是对缔约国实行差别待遇，给予差别关税，从根本上否定无条件最惠国待遇的精神。

从《总协定》的规定及现状来看，逃避最惠国待遇承担的义务可分为合法“逃避”与灰色“逃避”。

合法“逃避”主要有：

(1) 例外条款

例如，在一定的边境地区内的促进贸易措施；缔约国一方给予它的邻国或者有特别关系的国家的权利、特权或关税减免；缔约国一方由于关税同盟等而产生的权利、特权和关税减免。

(2) 普惠制

对发展中国家实行普惠制是最惠国待遇的一个重大例外，它是《总协定》制度的补充与发展，已

经得到普遍的承认。《总协定》最惠国的无差别待遇或平等待遇制度，实际上是对落后的发展中国家的一种歧视性差别待遇，不可能改变由于遭受长期的殖民统治而使它们所处的不平等贸易地位。因此，发展中国家要求特别的优惠待遇，而不仅仅是平等的最惠国待遇。经过长期的努力，发展中国家终于获得了较为有利的普惠制待遇。这与无条件最惠国待遇原则既对立，又统一，不构成对该原则的实质性损害。

(3) 东京回合协议

在东京回合多边谈判中，共达成六项非关税壁垒协议，它并不立即无条件地适用于所有《总协定》缔约国，而是只有协议签字国（几乎全是发达国家）才能充分享有协议规定的利益。虽然签字国可能将其利益扩展至发展中的非签字国，但在签字之前，后者无权享受协议的利益。毫无疑问，东京回合协议已实质性地背离了《总协定》的无条件的最惠国待遇制度。

灰色“逃避”，很多国家利用《总协定》文件的不严谨性，采用很多违反《总协定》精神的方法，以保护和谋取本国的利益，就关税领域而言，主要有：

(1) 实行歧视性有条件的最惠国关税待遇

《总协定》规定缔约国之间实施无条件的最惠国关税待遇，但有的发达国家对特定国家实行歧视政策，如美国至今没有给予中国无条件的最惠国关税待遇。根据1974年贸易法，美国每年要审议中国执行所谓“移民政策”的状况，并以此为条件给予中国最惠国关税待遇，使这种待遇很不稳定。当年美国把移民政策和最惠国待遇联系起来，是为了鼓励苏联和东欧国家犹太人的外移，中国成为美国这项歧视政策的无辜受害者。美国的歧视政策，明显违反《总协定》无条件最惠国待遇的精神。

(2) 实施多种税率，建立多边特惠制

《总协定》规定了普遍无歧视的最惠国待遇原则，但一些发达国家对特定国家实施特惠税率，如欧洲共同体按进口产品的种类和来源实施五种不同的关税税率。

- A. 特惠制税率，实施对象是欧共体的联系国；
- B. 协定国税率，实施对象是与欧共体签订优惠贸易协定的国家；
- C. 普遍优惠制税率，实施对象是七十七国集团发展中国家成员以及共同体成员国所属或管辖的一些领土；
- D. 最惠国税率，实施对象是关贸总协定的成员国以及与欧共体签有双边最惠国协议的国家；
- E. 普通税率，实施对象是上述以外的国家和地区。

由于欧洲共同体与非、加、太地区原属其殖民地的国家签订了《洛美协定》，建立多边特惠制度，给予单向的关税优惠待遇，这些特惠关税税率都比最惠国税率为低，与《总协定》的普遍无歧视的最惠国待遇原则有矛盾，因此引起争论，但由于发展中国家的斗争，《总协定》终于同意这种矛盾的存在。

(3) 实施附有严格技术标准的最惠国税率

发达国家以保护消费者，保护环境，保护人身健康等为借口，制定了一系列严格的技术标准作为实施最惠国税率的条件。例如，澳大利亚海关对绣花连片作了如下特殊规定：每片绣花部份最少要十厘米（从布边算起）；花稿与花稿之间的距离不能超过十厘米；其他绣花部份（即布料里面绣

花的)花稿与花稿之间的距离不能超过廿厘米,凡符合上述三点者按最惠国税率 5% 征税,否则按普通税率 40% 征税。

(4) 重新采用从量关税

目前,从量关税又重新被发达国家广泛用于食品、饮料和动、植物油等方面。在美国约有 33% 的税目采用从量关税。在挪威,从量关税占 28%。由于发展中国家的出口商品多属较低的档次,这同原产地在发达国家的同类出口商品多属较高档次相比,前者承担高得多的从量税税负。有鉴于此,发达国家有将协定从价关税转换为从量关税的趋势,而发展中国家则力争将从量关税转换为协定从价关税。经过七轮关税谈判,就主要工业国来说,它们的平均税率已从四十年代中期的 40%,降低到八十年代的 4.7% 以下。其中,制成品的平均最惠国税率,美国为 4.99%,日本为 5.49%,欧共体为 6.9%;发展中国家平均关税税率也下降到 14% 左右。看来,在当前情况下,发达国家企图以从量关税为手段来体现歧视政策及保护国内市场。

(5) 实施“关税配额”

发达国家对一些“敏感商品”或“半敏感商品”的进口规定一定数量作为配额加以限制。配额种类较多,目前常用的有“全球配额”、“关税配额”、“地区配额”、“纺织品配额”、“非纺织品配额”、“单项商品配额”。近几年来,欧共体对我部份商品实行“关税配额”,即在配额内给予优惠税率,超过配额,即恢复按普通税率征收关税。

(6) 规定进口价格,使最惠国税率失去作用

这项措施是用行政管理手段规定若干商品进口价格。例如,欧共体对农产品规定了最低进口限价,称谓“闸门价”,每季度公布一次,要求进口产品的边境交货价不得低于“闸门价”,但同时又把“闸门价”提得高高的,进口商如按“闸门价”进货,则无利可图,按低价进口,又要加征与“闸门价”之差额的附加税。这样既不把大门关死,又使优惠税率失去作用,大大限制了进口贸易。

(三) 我国的最惠国关税待遇应成为对外斗争的重要武器

当前最惠国关税待遇已成为国际经济斗争中的重要武器,如果出口国被剥夺最惠国关税待遇,其结果是大大提高商品的进口关税,增加进口成本,削弱其在进口国市场上的竞争力。为了使优惠税率成为有效手段,必须适当拉开与普通税率的差距,使其变为足以影响缔约国之间贸易的重要因素。

美国为了使最惠国关税待遇更有效地为其歧视政策服务,建立三栏税则:第一栏优惠税率,第二栏普通税率,第三栏普惠制税率。对适用于《总协定》成员国及签订最惠国双边协定国家的优惠税率与普通税率之间差距极大,一般普通税率比优惠税率高 1~5 倍,有些商品差距更大,如毛线衫、器皿优惠税率 6%,普通税率 60%;玩具优惠税率 6.8%,普通税率 70%;人造花优惠税率 9%,普通税率 71.5%;手表带优惠税率 14%,普通税率 110%。上述商品的差距都在 8~10 倍,优惠关税已成为商品能否进入美国市场的关键因素。

目前,我国已与 100 多个国家订有关税互惠条款的贸易条约或协定,实施差别待遇。按 1987 年 10 月 15 日新修订施行的《关税条例》规定:“对产自与中华人民共和国订有关税互惠条款的贸易条约或者协定的国家的进口货物,按最低税率征税,对产自与中华人民共和国未订有关税互惠条款

的贸易条约或者协定的国家的进口货物，按普通税率征税。”中国通过双边协定与《总协定》的缔约国建立了双边最惠国待遇，间接地进入了多边最惠国待遇体制。中国于1986年7月12日向《总协定》提出了恢复中国缔约国地位的申请，1987年2月13日递交了中国对外贸易制度备忘录，同年6月《总协定》成立了中国缔约方地位工作组，1989年2月评估结束，此后，将进入实质性的谈判阶段；中国在恢复缔约国地位后将直接进入多边最惠国待遇体制。为了使中国的最惠国关税待遇成为对外经济斗争的重要武器，更好地为改革开放服务，应适当地拉开最低税率与普通税率的差距。

中国《进出口税则》自实施以来，经前政务院和国务院批准，先后作过20多次修改，特别是中共十一届三中全会以来，为适应调整国民经济和扩大对外经济贸易往来的需要，1980年和1982年曾两次大幅度地调整进口关税税率，1985年3月再一次全面修订公布了《进出口税则》，采用了国际上通用的《海关合作理事会商品分类目录》，但最低税率与普通税率之间差距并未拉开。例如：

第一组		5个税级				
最低税率：	3%、	6%、	9%、	12%、	15%	
普通税率：	8%、	11%、	14%、	17%、	20%	
两者相比，普通税率仅高5%						
第二组		5个税级				
最低税率：	20%、	25%、	30%、	35%、	40%	
普通税率：	30%、	35%、	40%、	45%、	50%	
两者相比，普通税率仅高10%						
第三组		4个税级				
最低税率：	50%、	60%、	70%、	80%		
普通税率：	70%、	80%、	90%、	100%		
两者相比，普通税率仅高20%						
第四组		3个税级				
最低税率：	100%、	120%、	150%			
普通税率：	130%、	150%、	180%			
两者相比，普通税率仅高30%						

总的看来，普通税率与最低税率之间差距仅5~30%，不足以影响进口商品价格构成的重大变化，所以，我国在八五期间的关税税制的政策中，应首先有选择地拉开最低税率与普通税率差距。笔者认为，一般差幅应在一倍以上，使中国的最惠国关税待遇真正成为对外经济斗争的重要武器，为恢复在《总协定》的合法席位，实施多边最惠国待遇作好准备。

更正：1991年第1期第12页正文第7行“1990年又根据国际贸易和新发展……”应为“1990年又根据国际贸易的新发展……”。第17页倒数第5行“如合同当事人知道卖方不打算销售在途货物”应为“如合同当事人知道买方不打算销售在途货物”。