

论多边贸易谈判中的互惠原则 及我对其应用

许 自 强

互惠是利益和特权的相互让与,是两国之间确立起商务关系的一个基础。互惠原则是关税与贸易总协定的重要原则之一。在总协定文本的前言中,对总协定的宗旨和目的,就明确规定缔约各国政府“切望达成互惠互利协议,导致大幅度地削减关税和其他贸易障碍,取消国际贸易中的歧视待遇,以对上述目的作出贡献”。总协定的互惠原则的规定,还可见诸于第二十八条附加的《关税谈判》第一款。该款规定:“缔约各国应在互惠互利基础上进行谈判,以大幅度降低关税和进出口其他费用的一般水平,特别是降低那些使少量进口都受到阻碍的高关税,并在谈判中适当注意本协定的目的与缔约各国的不同需要,这对发展国际贸易是非常重要的”。这一条款被认为在互惠互利基础上,以大幅度地、普遍地降低关税水平为目标的关税谈判的一条重要原则。第二十八条《减让表的修改》条款中对修改或撤销有关减让表内所列的某项减让谈判中也提到了互惠原则。第三十三条关于新的缔约国加入的各项规定中也包含了互惠原则。该条的一个重要目的是保证通过关税以及其他一些事项的谈判,使新加入的国家作出一定的互惠承诺。它使缔约国双方的贸易建立在一方给予对方以对等的补偿,以换取其所实施的某项优惠待遇在互惠的基础上的适用。

在几十年的实践中,关贸总协定多边贸易谈判中互惠原则的应用,已从最初单一的双边关税减让的互惠,发展到在多边谈判中讨论各种议题或行为准则时作为讨价还价相互让与以谋求权利与义务平衡的法码的计质互惠(Qualitative Reciprocity)。然而,关贸总协定既没有对互惠下定义,也未曾对如何安排互惠谈判作出规定,因此,要真正做到完全的互惠,实非易事。正如总协定的现任总干事阿瑟·邓克尔说的那样:“互惠无法被确定,只能被认定”。尽管如此,自1947年以来,总协定已确立了若干公约、协议、法规、守则和程序,并通过实施,使谈判中的互惠概念更加具体化。

互惠与贸易保护主义

一国政府坚信,保持其贸易壁垒会对它有利,而消除其贸易伙伴国的壁垒对它则更有利。为此,互惠为消除贸易限制提供了一种手段。现今的贸易保护主义所重视的是某项有竞争的进口产品对国内厂商的影响,而不是该项产品对消费者的影响。其主要理由是有竞争的厂商利益比其他利益更具有现实得失和定量指标。结果,在这样的情况下,对贸易政策的公开讨论只是关于厂商受到的损害和威胁,以及保护主义对市场准入和市场丢失的理论,而不是有关有利于消费者购买廉价进口品和有效使用资源的经济观念。

扩大本国的产品出口,是各国的贸易政策所追求的,然而,一国只有在相应削减本国的进口壁垒的情况下,才能更好地扩大其出口。这一点连保护主义者也会赞同互惠的作用。例如,美国在讨论1934年《互惠贸易协定法案》时,就是这么做的。三十年代的经济大萧条及贸易保护主义使美国的出口锐减。只有大幅度地削减税率,美国才有能力在谈判中赢得更多的市场,增加对外输出。当

时,美国根据该项法案,先后签订了 20 多个双边的互惠关税协定。前总统肯尼迪和尼克松也是以上述类似的观点,分别发动了肯尼迪回合和东京回合的多边贸易谈判。

互惠与总协定前五轮多边谈判

在关贸总协定前五轮的多边贸易谈判中,关税减让是唯一的议题——在互惠的基础上大幅度地削减关税。然而,总协定第一条的一般最惠国待遇使互惠的实施复杂化了,因为它要求把向一缔约方提供的关税减让扩大到所有缔约方。一缔约方通过谈判取得的减让,会被要求提供反向的互惠减让,而其他的缔约方则成为“免费搭车者”。这一复杂性,加上重商主义的自由贸易理论,在谈判中发展成“主要供应国”的谈判模式。

衡量一轮谈判的收益,往往以能在对方市场增加多少份额和本国市场开放后付出多少代价作为依据。在双边谈判中,甲方从乙方得到的减让虽然也须向乙方的所有伙伴方开放,但是,在甲方是乙方有关产品的主要供应国情况下,甲方能从乙方的减让中获得最大的收益。同样,甲方也会对乙方的主要出口品提供减让,因此,谈判涉及的只是主要供应国之间的互惠贸易。关贸总协定早期几轮谈判中确定的关税谈判规则赋予主要供应国以一种特殊的地位。由于免费搭车者可以得到溢出效果,总协定尽可能使主要供应国的收益内在化。总协定允许在每一轮多边贸易谈判中所有双边谈判同时进行和同时达成协议,并保证每一对双边谈判方都能得到其他各对双边谈判方的要价和开价详情。总协定通过最大的内在化,极大地提高了谈判的积极性。每一轮多边贸易谈判为各双边谈判组计算的内在化比值,不仅可以反映主要供应国之间的双边收益,而且也反映了多边互惠。

肯尼迪回合中的多边互惠

随着参加多边贸易谈判的国家的增多,在不改变多边互惠的同时,举行双边谈判变得越来越复杂。这样,在第六轮的肯尼迪回合中,推出一种新的关税削减方式——线性减税方式,并被参加谈判的各国所采用,即各国的关税均按同一比例削减。线性减税方式从理论上来说,加强了多边互惠的肯定性和自动性。若所有国家削减其关税的 10%,那末,每一参加谈判国家就能获取其总出口品和总进口品 10% 减让后的收益。但是,这种对称被零关税打破了,因为每一国家所提出来的是一个建立在互惠基础上的关税减让方案,而不是在拉平基础上的方案,采用这种线性减税方式,使相当一部分的贸易国被排斥在互惠以外。而且,更为严重的是几乎所有参加谈判的国家都提出了一份线性减税的例外清单,将一长串的产品项目作为线性减税的例外。尽管这些清单最初是在多边的范围内讨论,但真正的讨价还价还是在双边范围内进行。

肯尼迪回合对有例外性谈判比较困难的五个工业产品部门设立了特别小组。为纸和纸浆及化学品设立的小组获得了成功;为钢铁、纺织品及铝设立的小组进展不大;而为农产品(粮食、奶制品及肉类)设立的特别小组则令人失望。如果不是总协定理事会在最后就钢铁、农产品和化学品的减让交换达成妥协,整个肯尼迪回合就会夭折。

东京回合互惠原则的应用

东京回合的关税减让谈判与肯尼迪回合一样,采用一个总的规则加上例外清单的方式。但对采用什么样的规则,展开了剧烈的争论。主要谈判国在减让范围方面,不如以往那样受益匪浅,而在关

税削减幅度方面却取得了进展。几个主要谈判国家最后达成妥协,采用了瑞士公式。至于对提出的例外清单及部门产品的谈判,则采用了与肯尼迪回合相类似的方式。欧共体认为日本在对例外产品的减税谈判中,没有给予适当的互惠,因而撤消了减让。东京回合的减税和受约束的优惠幅度影响世界贸易达 3000 多亿美元,使关税税率平均下降 35%。

东京回合的另一成果,是达成了一系列非关税措施的协议,形成了一套非关税措施互惠让与的行为准则。这些协议包括海关估价、政府采购、补贴与反补贴税等等。在这些协议中,互惠已经从计量到计质,而且计质互惠被大量地应用。计量和计质互惠突出地表现在三个方面:

1. 在谈判某一具体法规的让与中的计质互惠,用来作为谈判另一具体法规中的让与的讨价还价砝码。例如,美国利用在反贴补税法中的实质性损害标准的让步,作为与欧共体在农产品壁垒和贴补协议上的让步的讨价还价的砝码。

2. 在部分法规内采用计量互惠。例如,政府采购尽管有多套制度可供选择,但至少部分地保证了国与国之间相类似的规模。

3. 某些法规的利益仅限于签署和采用该项法规的缔约方才能享受。例如,反补贴税、技术标准、政府采购和民用航空器等法规。总之,不论这样的歧视是否与总协定的原则一致,但这清楚地反映了是双边互惠的一种形式。这种“有规则的互惠”,美国自 1980 年以来称之为“新互惠”,就像任何互惠都是以其保护水平为基础的那样。除关税谈判外,东京回合的法规谈判还表明,互惠不是一种结果,而是一种手段。总协定中各项协议的程序和约束性是构成互惠原则发展的一个重要部份。

乌拉圭回合的互惠

互惠已成为乌拉圭回合的重要标志。埃斯特角部长宣言明确地提到了谈判的议题包括知识产权、农产品、热带产品、关税升级、纺织品和服装等等,而且服务贸易的谈判与货物贸易谈判作为两个部分平行进行。这样广泛的谈判议题范围足以提供计质互惠谈判的广阔天地。美国在谈判一开始就要求发展中国家在服务贸易方面作出某些让步,以换取在货物贸易方面的维持现状和逐步回退。互惠的讨价还价需要从整个产品范围和贸易壁垒来进行审议。就如部长宣言第二条第 3 款规定的那样,“应当在广泛的贸易领域和议题内寻求平衡的减让”。

即使在同一议题组内或同一部门中,谈判同样有着计质和计量互惠的回旋余地。例如,在服务贸易谈判组内,发达国家要求在发展中国家的某些服务贸易项目上有“开业权”,发达国家则以给予发展中国家的国民在劳务输出上有“暂时移民权”来保持平衡。因此,在服务贸易的总框架协议签定后,发展中国家即能在具体项目的协议讨论中向发达国家开价和讨价,参加谈判,而不再任由发达国家摆布,甚至被排斥在谈判之外或被迫接受于己不利的谈判结果。

在货物贸易谈判中,按互惠原则,美国、欧共体和日本从发展中国家进口的商品中,仅以一个发展中国家为主要供应国的项目约占 3.4%,然而作为主要供应国的发展中国家的出口商品都面临着数量限制。若发达国家与有关的主要供应国的发展中国家就这些受影响的商品种类进行谈判,那末,有关的发展中国家可有 27 亿美元的出口商品在出口到美国、欧共体和日本去时不受限制。如果这一让与通过一般的最惠国待遇,将影响发展中国家 84 亿美元的商品出口,和 100 亿美元的商品的世界出口,因此,对发展中国家的出口有利。反过来看,美国、欧共体和日本三个出口方作为主要供应国出口到抽样的发展中国家去的商品中有 20% 是受限制的,涉及的贸易额为 81 亿美元,如果通过一般最惠国待遇条款,将影响以上三个出口方 124 亿美元的商品出口和 150 亿美元的商品的世界出口。

以上这些预测的数字表明,只要发展中国家在乌拉圭回合的多边贸易谈判中,团结一致,相互协调,应用好互惠这一原则,就能拥有相当大的余地与发达国家讨论市场准入问题。

我国在乌拉圭回合和重返总协定谈判上 应以互惠原则平衡权利和义务

我国已全面参加乌拉圭回合的多边贸易谈判和提出重返关贸总协定的申请。我国是以恢复席位而不是重新加入;以关税减让为基础进行谈判;以坚持发展中国家地位三项为我国重返总协定的原则。我国政府同时一再声明,在乌拉圭回合和重返谈判上,不是只要求享受应有的权利,包括前七轮多边谈判结果的权利,而且也愿意承担与我国经济发展水平相适应的义务。我国已经在承诺应尽的义务方面作出了相应的贡献。但此项权利和义务的平衡,应建立在互惠原则的基础上。现就几个主要议题的谈判如何应用互惠原则以达到权利与义务的平衡,谈几点看法:

1. 服务贸易 服务贸易协议的最终目标是促进世界经济的增长与发展中国家的发展,因此,本着这个目标,发展中国家的国内发展政策目标应该得到尊重。同时,服务贸易自由化在资本流动部门与劳动人员流动部门之间应取得平衡。服务贸易总协定应以无条件最惠国待遇为基础。市场准入与国民待遇在协议中不是一般义务,而是在谈判基础上作出的承诺。为此,我们应坚持要求发展中国家在发达国家所关注的服务部门中承担的开放承诺,应该得到发达国家在发展中国家具有出口利益部门的对等减让。

在乌拉圭回合的谈判过程中,我国已与6个亚非发展中国家就服务贸易框架协议草案提出了联合提案。我国已向加拿大、美国、瑞典、日本、韩国、印度尼西亚、菲律宾、马来西亚等8个国家提出了承诺要价单,并与日本、芬兰、印度尼西亚、韩国、瑞典、美国、加拿大、欧共体、菲律宾等9个参加方进行着双边谈判,并取得了一些实质性的成果。我国已按期向关贸总协定提交了最惠国待遇例外清单草案。我们应坚持在平等互利的原则基础上,向对方提出恰如其分的要价,同时根据我国现行涉外法规来向对方作出适当开放某些行业的承诺。我国可在谈判中对一般要价提出对现有的服务贸易措施加以约束,不再增加新的限制措施和允许有关服务人员的流动。在特别要价上,可在服务部门的市场准入和国民待遇开放金融、远洋运输、旅游、石油开采、专业咨询、建筑工程等行业提出开价清单,我国还可考虑在保险业、律师业、会计师业和商业流通领域逐步开放国内市场的同时向对方提出相应的减让。这可使我国的服务行业也能享有进入外国服务行业市场的相应权利和机会,为我国服务业的发展创造一个有利的国际环境,而且我们更应以开放适度的服务贸易行业来为我国具有出口利益的部门换取对方相应的减让。

2. 知识产权保护 目前世界科技进步,发展中国家如不尽快健全知识产权法制,根据关贸总协定的要求,将会受到发达国家的不同等待遇而阻碍它们的进一步发展,这是发展中国家普遍受到的一种压力。因此,加速知识产权保护的步伐势在必行。但另一方面,发展中国家由于所处的社会发展阶段,在知识产权的立法保护方面也处在初步的阶段。因此,若发达国家对发展中国家施加压力,甚至采取报复手段也是极不公平的。知识产权的保护,从长远来看,会给发展中国家带来发展机会,获得经济利益,但如果企望在极短的时间内让它们对知识产权实施全面保护,也会给它们国家的政治、经济带来极大的冲击和损害。

我国对知识产权的保护,虽然起步较晚,但自八十年代以来,有了蓬勃发展,受到国际上的好评。1982年我国正式颁布了新的《商标法》,注册的商标,已达30万件;1985年正式实施《专利法》,申请专利15.536万件,批准专利5.6463万件。来中国申请专利的国家和地区已达64个,递交专利

申请 2.8682 万件;1991 年《著作权法》和《计算机软件保护条例》先后付诸实施。目前,我国正在进一步修订专利法和商标法。

在三大法相继诞生的同时,1980 年我国加入了世界知识产权组织;1985 年加入了保护工业产权巴黎公约;1989 年又加入了商标国际注册马德里协定;最近,我国还将加入保护文学艺术作品的伯尔尼公约。

1992 年 1 月 16 日,我国与美国就知识产权保护问题经过谈判已达成协议,签署了谅解备忘录。我们以有关的国际公约和国际惯例为基础,承诺为版权、专利权和贸易机密提供保护,而美国政府承诺将在备忘录签字之日起终止根据美国贸易法“特别 301 条款”对中国发起的调查,并取消把中国列为重点观察国家。

中美知识产权保护问题的妥善解决,必然能进一步推动中美两国今后在经济贸易和科学技术各个领域的合作,促进和改善中美两国之间的关系。

欧共体已向我提出,要求中美保护知识产权协议的内容同样适用于欧共体,我国本着互惠互利的原则,似可予以同意。估计还会有些国家向我提出同样的要求。

3. 市场准入问题 我国已在关税和非关税措施方面尽了很大的努力并作出许多承诺和减让,并宣布准备继续作出更多的贡献。

(1) 我国已承诺逐步将关税总水平降低到关贸总协定要求的发展中国家的水平。继 1990 年削减一部分产品的关税后,最近又宣布单方面降低 225 种产品的关税税率。自 1992 年 4 月 1 日起,全部取消进口调节税,16 种商品的实际关税税负将降低 28.6~61.5%。此外,我国还表明,愿意同总协定各缔约方在中国工作组范围内进行关税减让的谈判,并已发出了谈判邀请。

(2) 减少进口许可证管理商品范围。现有的 53 种进口许可证管理商品,近期内取消 16 种,两年内使进口许可证管理商品范围减少三分之二。

(3) 尽快制定《外贸法》、《反倾销法》等法规,依法管理进口,并采用国际通行做法对国内幼稚工业实行必要的保护。按照关贸总协定的规则,规范其他进口管理的技术措施。

(4) 增强进口管理的透明度,继续整理并陆续公布 1979 年以来涉及经贸管理的法规、文件。

此外,中美两国正就市场准入问题进行着双边谈判,并已举行了七轮正式会谈。我已向美方提交了分批取消部份进口许可证的商品目录以及拟适当下调进口关税的 50 种商品清单,希望美方接受。美要求我放宽对进口禁令、进口控制及配额的限制,并交我一份商品清单。中美市场准入谈判如能达成协议,美国将积极支持我加入关贸总协定。

4. 关于我重返总协定议定书中的选择性保障条款问题 选择性保障条款是针对非市场经济缔约国的产品实施的歧视性的条款。美国已要求我在加入议定书中接受选择性的保障条款,看来这一问题在所难免。但我应在接受选择性保障条款的同时,要求在关税减让的义务上予以补偿。我应在互惠和坚持发展中国家原则的基础上平衡我国的权利和义务。

