

乌拉圭回合进口许可证手续协议与我国进口许可证制度改革

江 林

进口许可证手续是许多国家和地区的政府为管理进口贸易而实施的行政措施,即规定凡适用进口许可证的进口商品都必须预先申领进口许可证方可安排进口。进口许可证有两种形式:一是自动许可证,即一经申领便可自动获得的进口许可证;二是非自动许可证,即提出申领要求后须经政府主管当局视情况予以批准或驳回。实施自动许可证措施的目的通常是要对有关商品的进口流向和流量进行跟踪,以便随时掌握贸易状况和协调宏观经济政策,而不是旨在限制进口。实施非自动许可证措施的目的通常就是为了实现某种经济目标或社会目标而限制一些商品的进口流向或进口流量。应该承认,在某些情况下实施进口许可证手续是合理的和必要的,但同时也应看到,进口许可证手续(无论是自动的还是非自动的)一旦超出其合理限度便成为妨碍国际贸易正常进行的贸易保护主义措施。为此,国际社会经过多年探索逐步形成了一套约束进口许可证手续的国际规则,有关规则完整地体现在乌拉圭回合进口许可证手续协议这一法律文件中。我国多年来一直将进口许可证管理作为主要的进口管理措施。在深入改革开放的大前提下,我国不可避免地要面对改革进口许可证管理制度这一现实。对此,我们必须了解和掌握有关的国际规则,并根据这些规则和我国的现实情况实施改革。

一、乌拉圭回合进口许可证手续协议

乌拉圭回合进口许可证手续协议实际上是

对以前所确立的有关规则进行系统的总结、修订、补充和完善,从而使约束进口许可证手续的国际规则更趋严谨和更具效力。有关的规定主要表现在以下几方面。

第一,实施进口许可证措施必须符合关贸总协定的各项原则和规定 这里面有二层意思:一是在通常情况下不得实施进口许可证措施。关贸总协定第11条第1款明确规定:“各缔约方……不得设立或维持配额、进口许可证或其他措施以限制或禁止其他缔约方产品的输入……”;二是在某些特殊情况下或基于某种合理的经济目标和社会目标可以实施进口许可证措施。对此,关贸总协定均有具体规定(即各项例外条款)。

第二,实施进口许可证措施必须对外保持充分的透明度 所谓透明就是要求将进口许可证措施的实施情况以“能够为其他缔约方政府和贸易商所熟悉了解的方式”进行公告。有关的公告既包括立法公告,也包括程序公告。在立法公告方面,各缔约方所确立的进口许可证手续法规或行政命令本身都必须符合乌拉圭回合进口许可证手续协议的各项规定,并在出台或更动后的60天内将其内容通知关贸总协定进口许可证委员会。通知的内容包括:(1)适用进口许可证的商品清单;(2)了解或索取进口许可证申领资格条件的联系地点;(3)受理进口许可证申领事务的行政机关名称;(4)全文刊登公布有关法规或行政命令的出版物名称和期号(有关法规或行政命令必须全文公开刊登);(5)进口许可证手续的性质(自动许可还是非自

动许可);(6)若是自动许可应说明出于什么样的行政管理目的;(7)若是非自动许可应说明实施理由;(8)说明有关的进口许可证手续预计实施多长时间(因为进口许可证只能被作为特殊情况下的临时措施而实施),若无法估计实施期限则须说明“无法估计”的理由。在程序公告方面,由于只有当实施非自动进口许可证时才有一项批准程序,因而有关的通知规定都集中在非自动进口许可实施规则中。

第三,实施进口许可证措施必须遵守“简便与宽大原则” 简便与宽大原则主要表现在以下几方面:(1)进口许可证申领手续和展期(即延长许可证有效期限)手续应尽可能简化和为贸易商提供方便,其中包括申领表格的简化、行政手续的简化、及时向贸易商提供办理进口许可证所必需的资料、申领许可证截止日期应合理(至少应为21天)、进口许可证行政管理机构最多为3个等。(2)对于贸易商在办理进口许可证手续过程中的微小差错、或非欺诈性疏忽、或进口货物在数量或重量方面因装运而产生的少许出入,进口许可证管理当局不得拒绝有关许可证项下的进口、也不得由此而处罚贸易商。(3)在外汇管理方面,不得歧视进口许可证项下的进口用汇。

第四,非限制性地实施自动进口许可证措施 即自动进口许可证只能基于合理的特定行政管理目标而被使用,不得对进口贸易施加任何限制作用。为此,只要符合进口方有关法规要求的(这些法规本身亦需与“乌拉圭回合进口许可证手续协议”保持一致)、从事自动许可证项下有关商品进口业务的任何个人、商号或机构均有资格申领和获得自动进口许可证,并且在申领时间上没有限制(即在货物结关前的任何一个工作日都可提出申领要求)和尽快得到许可证(即若申领手续无误应立即批准,最迟不得超过10个工作日)。

第五,合理地实施非自动进口许可证措施 即非自动许可证必须基于合理限制进口的理由、并在实施过程中将其进口限制作用严格控制在合理的程度以内。为此,首先必须保

持非自动进口许可证手续程序的充分透明,应予以公告的资料包括发放自动进口许可证过程中各项限制性行政管理要求、审核签发非自动进口许可证程序的各项细节、这类许可证在有关商品的供应国(地区)之间的分配情况、许可证项下有关商品的进口统计资料,若使用配额性非自动进口许可还应公布配额的数量或价值总额、配额的开放日期和截止日期、配额在供应方之间的分配情况、配额的变动情况等。在实施非自动进口许可证措施的过程中还必须遵守以下规则:(1)非自动进口许可证申领人有权知道申领请求遭拒绝的理由和有权提出司法申诉,非自动进口许可证实施方应为此申诉确立国内立法和诉讼程序;(2)非自动进口许可证的审核批准期限一般不得超过自申请日起的30天、最长不得超过60天(在集中办理的情况下);(3)非自动进口许可证自颁发后的有效期应有足够的时间长度,不得妨碍长途运输的需要;(4)对非自动进口许可证的申领应按先来先办的原则执行,在使用配额许可证的情况下应合理分配配额,不得有意将配额分给进口贸易潜力小的贸易商以获得额外进口限制的效果。

二、我国进口许可证制度改革

进口许可证管理是我国管理进口贸易的主要手段,但我国进口许可证制度与国际规则有较多不协调之处:第一,国际规则仅允许在少数特定情况下使用进口许可证,而我国则是普遍性地实施非自动进口许可证制度;第二,国际规则要求进口许可证制度保持充分透明,我国除了公布适用商品清单外其他情况均不公告;第三,国际规则强调简化宽大原则,我国现行进口许可证制度则呈多头管理、手续复杂状态。

谈到我国进口许可证制度的改革问题,首先需要解决的就是要不要改革和要不要按国际规则进行改革这一观念问题。许多人都担心一旦取消进口许可证制度我国的进口将失去控制,从而对国内产业形成巨大冲击,故对改革我

国的进口许可证制度持消极态度。然而笔者认为,我国的进口许可证制度已经到了非改革不可的时刻。这一改革的压力从根本上说是来自我国国民经济发展的本身。我国经济的外贸依存度1993年已达40%以上,1994年预计将达到45~50%,这意味着我国国民生产总值的将近一半需要通过对外贸易来实现(1994年国民生产总值计划为34800亿元人民币,进出口总额计划为2000亿美元,即约17300亿元人民币)。基于这样的经济现实,我们可以想象如果对外贸易萎缩将会出现什么样的严重后果。那么,现在的问题是,我国对外贸易会不会出现萎缩,对此笔者认为,这将取决于我国的进口体制改革、特别是进口许可证制度的改革。如果我国的进口体制改革能够处理好国际规范和国内产业发展的关系,我国的对外贸易非但不会出现萎缩,还将有长足的发展,进而对国民经济的整体增长作出更大贡献;若不然,相反的后果就极有可能出现。进口和出口是构成一国对外贸易不可分割的两个侧面,从根本上说,限制进口最终必将导致出口的限制。进口与出口这种相辅相成的关系既表现在产业之间的经济关系,也表现在国与国之间的经济关系。在产业经济关系方面,如限制纺织机进口在保护纺织工业的同时也就损害着纺织工业;如果一个国家的纺织工业构成了该国出口的主体,纺织机的进口限制同时也是对纺织品出口的限制。在国与国的经济关系方面,对于一个严格限制进口、出口量有限的国家或地区来说,其他国家和地区尚能在一定程度上容忍;但对于一个出口量已相当巨大、而同时仍然坚持严格限制进口的国家或地区来说,则不可能得到其他国家和地区的谅解。我国出口产品质量差、档次低、价值小、竞争力弱,以及近年来对外贸易摩擦加剧的原因虽然很多,但笔者认为,我国外贸体制改革不平衡的现实是其中最主要的原因。正是基于以上理由,我国的进口许可证制度已到了非改不可的时刻。

总的来说,我国进口许可证制度的改革既要考虑到与国际规则保持基本一致的问题,也要考虑到国内产业发展问题。以下就进口许

可证制度的改革略抒个人浅见。

第一,原则上取消非自动进口许可证

即除了对极少数商品继续维持非自动进口许可之外,在正常情况下不对其他商品实施非自动进口许可。所谓“极少数商品”应限于30个左右的税目商品(笔者根据有关国家的贸易政策分析而估定)。事实上我国目前对商品普遍适用非自动进口许可制度,其保护国内产业的效果和制止不正当进口的效果并不见得有多大,而对众多商品实施非自动许可所形成的多头管理、政出多门倒是为国民经济的通盘协调造成了不小的麻烦。对于我国来说,非自动进口许可证可以说是一顶因使用年久而已破旧的帽子,其贸易保护的名声远大于其所能起到的保护效果,因而是该扔掉的时候了。

第二,仍可在较大范围内实施自动进口许可 实施自动进口许可既符合国际规则,也能在某种程度上起到进口管理的作用。国际规则规定:“只要存在采用自动进口许可证的客观条件,并且不能找到更适当的办法来达到行政管理之目的时,可以继续使用自动进口许可证。”处在改革进程中的我国正好符合上述规定。在进口管理作用方面,自动进口许可证措施至少可以起到为“非常规性进口管理措施”提供客观依据的作用。自动进口许可证应交由负责贸易管理和统计的海关机构统一操作。

第三,根据现实需要及时对有关商品实施临时性非自动进口许可证措施 当发现我国某个产业因进口增加而出现损害情况的迹象,或国际收支失衡的迹象,或其他非正常经济现象时,我国管理外经贸的政府机构和有关产业即可通力协作,采取保障行动,对有关的进口商品实施临时性非自动进口许可证措施。这样的临时性措施虽说是“临时”,但实施起来少则也可一年、两年,多则可达五年。只要运用得好,临时性非自动进口许可足以国内产业的发展提供保障。

第四,在非常情况下实施临时性非自动进口许可证措施仍应遵守国际规则中有关透明度

(下转第21页)

(转让行)或在自由议付信用证下被特别授权的转让行将信用证全部或部分转让给一个或几个其他受益人(第二受益人)使用的信用证。只有开证行明确表明可转让的信用证才能转让。可转让信用证只能转让一次。因此,第二受益人不能要求将信用证再转让给第三受益人使用,但是,第二受益人可以将信用证再转回给第一受益人。只要信用证不禁止分批装运/支款,可转让信用证可以分成几个部分分别转让,各项转让数额的总和将视为信用证的一次转让,但转让的总和不得超过信用证的金额。

除非转让的范围和方式为转让行明确同意,转让行并无办理转让的义务。转让行的各项转让费用均由第一受益人负担,即使转让行同意转让,在其未收到各项费用前,也无办理转让的义务。

对于可转让信用证的修改,第一受益人可以保留不将信用证的修改转让给第二受益人的权利,但他必须在提出转让要求时并在信用证转让之前,向转让行说明其不允许转让行将信用证的修改通知第二受益人。转让行如同意按此办理转让,必须在转让时将第一受益人关于修改的指示通知第二受益人。如信用证的第二

受益人有多个,其中一部分接受了修改而另一部分拒绝了修改,则对拒绝修改者来说,信用证仍保持未予修改,而对接受修改者来说,信用证已进行了修改。

信用证原则上只能按原证条款转让,但金额和单价可以减少,有效期、交单期和装运期可以缩短或提前,投保金额可以增加至信用证要求保足的数额或发票金额的110%。

第一受益人可以用自己的名称替代开证申请人的名称,并有权用自己的发票(及汇票)替换第二受益人的发票(及汇票)。在替换发票时,第一受益人即可支取两份发票间可能存在的差额。但是,第一受益人如准备替换发票,他必须在首次要求时立即照办,否则,转让行有权将收到的单据,包括第二受益人的发票,逐寄开证行而对第一受益人不承担其他责任。除非信用证明确注明不得在规定的付款或议付地点以外付款或权付,第一受益人可要求在信用证有效期内受让地对第二受益人进行付款或议付,这样做并不损害第一受益人以后替换发票及收取差额的权利。可转让信用证表示开证申请人同意受益人的交货、交单可由受益人及/或受益人指定的其他人来执行。

(上接第8页)

的规定 今后我国凡是在适用非自动进口许可证的场合都应强调其与国际规则的一致性,即具有正当理由。既然强调与国际规则相一致,就必须在实施程序透明方面也保持大体上的一致性。一旦握有站得住脚的理由而实施非自动进口许可,就应堂而皇之地实施,不必躲闪掩盖。公布非自动进口许可证实施程序本身并不存在值得顾忌的大问题。当然,保持透明并非毫无保留,符合透明度要求的意思是按有关

规则公布那些必须予以公布的情况。

第五,消除进口许可证多头管理的现状

进口许可证手续,国际规则明确限定一国(地区)的进口许可证行政管理机构最多为三个,我国在削减常规性非自动进口许可证的同时也应将管理权集中起来。适用范围较广的自动进口许可由海关机构负责,而非常规性的非自动进口许可应集中由外经贸部管理。进口许可证制度改革后,多头管理既无必要,也无效果,只会增加协调上的麻烦。