

国家专控产品贸易法律规则

陈笑影

摘 要:“国家专控产品贸易”问题涉及国际贸易的透明度及贸易公正性问题。其有关规则由《GATT》第 17 条、WTO 的《关于解释 1994 年关税与贸易总协定第 17 条的谅解》加以确定。规则要求 WTO 的成员进行国家专控产品贸易时,应该体现该类贸易的透明度,并不得实施歧视性做法,有关政府不得对国家专控产品贸易企业的商业行为加以干预。中国政府在加入 WTO 时已明确对上述规则予以承诺。“国家专控产品贸易”的有关规则尚待进一步完善。

关键词:国家专控产品贸易;WTO;中国;入世承诺

中图分类号:DF 961 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2003)05-0030-05

一、国家专控产品贸易的性质分析

中国已经成为 WTO 的正式成员,这意味着我国从此开始履行 WTO 的各项相应义务,其中包括就国家专控产品贸易问题所承诺的义务。“国家专控产品贸易”问题源出于 1947 年《GATT》第 17 条的规定,该条款标题为“State Trading Enterprises”。据我国著名学者赵维田教授考证,《GATT》第 17 条的原标题是“Expansion of Trade of State Monopolies of Individual Products”,直译作“国家专控(垄断)个别产品贸易的扩大”,1955 年 GATT 修改总协定时,改作惯用的现名(State Trading Enterprises)。我国国内一般将其译为“国营贸易企业”,这种译名似乎自然,但并不能真正表达出其内涵,因为,“国营贸易企业”表明的是企业的所有制性质,而“State Trading Enterprises”所指的是受国家(政府)授权,拥有对某些产品垄断性进出口权利的企业,它们可以是国有企业,也可以是非国有企业,甚至可以是个人,是否被授予专控产品贸易权并不取决于其企业的所有制性质。因此,本文借鉴赵维田的译法,将其译为“经营国家专控产品贸易的企业”即“国家专控贸易企业”。《GATT》第 17 条的设立在于规范国家专控产品如烟草、化肥、石油等的贸易规则。为什么 GATT 要专门确立专控产品贸易规则呢?众所周知 GATT 的宗旨在于促进自由贸易,消除国际贸易中的歧视待遇。而国家专控(垄断)贸易可能会对这一宗旨加以破坏。综合国内外学者的研究分析,实行国家专控(产品)贸易对 GATT 基本宗旨的冲击有以下方面:(1) 专控贸易缺乏透明度。哪些产品实行专控贸易,基于什么样的原因专控,专控产品贸易企业的营运常常是不透明的;(2) 垄断权的实行对贸易结果的水平和公正产生不利的后果;(3) 冲击 GATT/WTO 业

已确立的基本原则,扭曲市场。“由于经营国家专控产品的单位(或企业)处于一种垄断地位,其经营方式既可相当于一种变相关税,又可作为一种独特的数量限制,若不加以规范就会逃脱关税减让与禁止数量限制的法网”。道理不难理解,得到专门授权进行垄断经营的企业以一定价格进口某种专控产品后,大幅加价后出售给国内消费者,不就相当于加征关税进口么!而专营企业基于某种原因压缩专控产品的进口数量,又相当于进行进口数量限制,并且,在专控(垄断)贸易下“国内市场的价格实际上与世界价格是没有关系的,与国家稀缺价格之间也是没有关系的”,其结果将扭曲国际贸易;(4) 不利“市场准入”原则的实现。国家专控产品贸易中“直接政策控制通过使用独立的、未宣布的和不受限制的政策手段,可能造成抵消或损害市场准入机会”。虽然国家专控产品贸易存在以上问题,但由于 GATT 对于国家专控产品贸易企业的存在和创设并不限制(实行专控贸易是各国普遍存在的一种做法),因此只有制定相应规则加以规范了。

二、国家专控贸易国际性基本法律规则

GATT/WTO 规范国家专控贸易的规定主要由《GATT》第 17 条确立,而乌拉圭回合“货物贸易多边协定”达成的《关于解释 1994 年关税与贸易总协定第 17 条的谅解》(本文以下简称《谅解》)对相应规则进一步加以完善。关于专控产品贸易的规则主要有:

1. 透明度原则 透明度原则原本是 GATT/WTO 奉行的基本原则之一,国家专控产品贸易的透明度要求尤显重要。它要求 WTO 的成员涉及专控产品贸易时必须履行必要的通知义务。包括:

(1) 设立专控产品贸易单位的通知义务。《谅解》第 1 款即要求:“为保证国家专控产品贸易企业活动的透明度,各成员应将此类企业通知货物贸易理事会。以便根据第 5 款设立的工作组……进行审议”只要这些企业:1) 被授予独占权(exclusive privilege)或特别权益(special privilege);2) 其购销活动足以左右该成员方的贸易数额或进出口方向;3) 包括政府与非政府团体。《谅解》第 3 款还要求无论这类企业是否实际做进出口的业务,均应按 1960 年 GATT 关于国家专控产品贸易调查表格式(BISD9 册第 184-185 页)进行通知。

我国《加入议定书》附件 2A1(进口)、2A2(出口)按上述规定要求通知了我国实行国家专控产品贸易的企业。目前,我国的国家专控产品贸易企业包括:中国粮油食品进出口公司、中国粮油食品公司、中国土畜产品进出口公司、中国海外贸易总公司、中国化工进出口公司、中国纺织品进出口公司、中国烟草进出口总公司等,这些企业都是国有或国有控股企业。

(2) 国家专控产品以及贸易信息的通知义务。《GATT》第 17 条第 4 款要求:“(a) 缔约各方应把本条第 1 款(a)项所指单位经营的、由其境内出口或向其境内进口的产品通告缔约方全体。”即成员国应将本国实行专控贸易的产品向缔约方全体加以通知。但专控贸易产品如果是政府用来自身消费,并不另作转售或加工成要出售的货物的话,则可不作通知。

我国在《加入议定书》附件 2A 中列出了中国目前实行国家专控贸易的产品种类,包括:谷物、植物油、糖、原油、成品油、化肥、棉花等关系国计民生的大宗商品,还有一些产品的出口也实行国家专控贸易。

WTO 成员对专控产品的通告义务还有一项,即“应于经营该产品大宗贸易的另一缔约方请求时,将最近有代表性时期该产品的进口加码,若做不到时则为转售价,通知缔约方全

体”即成员有对专控产品的贸易(价格)信息予以通知的义务。这里的“进口加码”(import mark-up)即指专控产品的贸易企业在本国转销进口产品时,可起到变相加税作用的那部分加价。该加价如太高,无疑将抑制此类产品的正常贸易秩序。

我国政府亦明确履行此项义务。中国《加入议定书》第6条第2款规定:“作为根据GATT1994和《关于解释1994年关税与贸易总协定第17条的谅解》所作通知的一部分,中国还应提供有关专控产品贸易企业出口定价机制的全部信息”。中国目前大部分农产品价格高于世界价格,这使其他WTO成员担心:中国农产品的国内外价格差使得中国国营专控贸易公司能够以低价进口,以高价出售给批发商和最终用户,特别是那些受到关税配额管理的商品,由于低关税,进口数量被限定在一个水平上,国营专控贸易公司更会使用这一做法,从而降低了进口产品的竞争能力,限制中国最终用户可使用产品的质量和等级范围。对此,中国政府表示,目前国营专控贸易公司并没有提高进口产品价格,而只是收取一种名义上的交易费。因此,中国的做法符合WTO规定的义务,不会导致任何贸易扭曲效果,并且,中国法律对国营专控贸易公司可收取的费用做出了限制。事实上,专控贸易企业在这种情况下可能不是起到限制进口的作用,反而是促进进口的作用。因为在国内市场对进口需求旺盛的情况下,它们进口得越多,得到的差价利润就越多,尽管可能它们转售给国内批发商或最终用户的价格高于国际市场价格,但仍会低于国内市场价格,这样的结果可能反而使关税配额的使用率更高,而不是抑制了关税配额的作用。从WTO成立后农产品关税配额的实施情况看,实行国家专控贸易和关税配额的农产品,其配额的使用率普遍较高,这表明专控贸易未必起限制贸易进口的作用。

(3)《谅解》第4款更加进一步对通知义务作了完善性规定,“任何成员如有理由认为另一成员未充分履行其通知义务,则可向有关成员提出该事项。如该事项未得到满意解决,则该成员可向货物贸易理事会提出,以供根据第5款设立的工作组审议,并同时通知有关成员”,由工作组审议、研究,提出解决方案。这是进一步从程序上保证透明度的实现。

当然,透明度原则是有例外的,即通常所指的维护法律、公共利益,保护企业商业秘密的例外。《GATT》第17条第4款(d)项规定:“本款规定并不要求任何缔约方泄露机密资料,凡该资料阻碍法律执行或在其他方面违反公共利益或损害某些企业合法商业利益者”。这表明,为实现法律、维护公共利益,保护企业合法商业利益,可不履行相关贸易信息通知义务。

2. 非歧视、市场准入原则 这项原则要求实施国家专控产品贸易时,对非专控贸易以非歧视待遇。《GATT》第17条第1款(a)项规定专控产品贸易企业“在参与进出口购销活动时,均应按照本协定规定的,政府管理私人贸易企业者措施需加遵循的非歧视待遇的总原则办事”,同时该条(b)项又规定:“要求这些单位除充分注意本协定其他规定外,只从商业考虑作此种购销活动,这包括诸如价格、质量、货源、营销、运输及其他购销条件在内,并按照商业习惯为其他缔约各方的企业参加购销竞争提供足够的机会”。由此可见,非歧视原则至少包含以下方面的内容:

(1) 进行国家专控产品贸易应遵守《GATT》其他条款业已确立的基本原则,如第11条(普通禁止数量限制原则)、第13条(实施数量限制的不歧视原则)等等。例如专控产品贸易企业向国外订购某专控产品时,不应对外国贸易供销商歧视性地使用配额,这样才不违反《GATT》第13条的原则。

(2) 在具体贸易过程中,要求专控贸易企业在价格、质量、货源、营销、运输及其他购销

条件等方面,只按“商业理由”考虑进行交易行为,而不能依从政府诸如政治影响、外交交易等非商业因素考虑从事专控产品的贸易。成员政府应将专控产品贸易企业的购销活动置于与其相竞争的其他企业相平等的地位上,为缔约他方的企业“参与购销竞争提供足够的机会”,使市场机制发挥应有的作用,如实行公平、公开的招标,质优价廉者中标等。需要说明的是,非歧视不等于指专控产品的贸易企业不可以不同的市场以不同的价格购销同一产品,而只要其确定交易时出于“商业理由”即可。

为了对专控产品贸易进行监督,《GATT》第 17 条第 4 款(c)项要求,一个缔约方有理由相信其依本协定利益受到第 1 款(a)项所指专控产品贸易企业的经营活动的损害,并提出请求时,设置、保护或授权该企业的缔约方有义务提供其适用与执行本协定规则的有关资料。

中国政府也明确承诺,在贸易权方面,将给予外国企业和个人(包括并未在中国注册或投资的企业和个人)以国民待遇。即使一定时期对经营者获得贸易权有一定的要求,则获得贸易权的任何要求也只是为了便于海关统计、管理或增加财政收入(如收取一定的登记费等),而不是作为贸易壁垒。

3. 禁止干预原则 由于一国政府“很容易出自非商业理由或动机,以自己有权控制的贸易手段达到非经济目的”。因此,《GATT》第 17 条第 1 款(c)项规定:“任何缔约方不得妨碍其所辖的任何单位(不论是否属于本款(a)项所指单位)按本款(a)、(b)两项的规定的原则办事”即禁止成员政府干预专控产品贸易企业依“商业考虑”不歧视地进行产品贸易。此规定进一步从制度上防止国家专控产品贸易可能造成的对国际贸易的扭曲。如有违上述不干预原则,则 WTO 的其他成员可按《谅解》规定,向货物贸易理事会提出审议要求,甚至启动 DSU 争议解决程序。对于该原则,我国政府也作了明确的承诺。由于我国的国家专控产品贸易企业普遍都是国有或国有控股企业,部分 WTO 成员担心:中国政府会利用对这些企业的影响力来干预企业的经营活动,使它们的经营不是完全按照商业规律进行。对此,中国政府明确表示,中国国有企业改革的目标就是企业完全自主经营、自负盈亏,中国政府不会向企业强制安排政策性(贸易)任务。作为一种承诺,中国《加入议定书》第 6 条第 1 款也规定:“中国应保证国家专控产品贸易企业的进口购买程序完全透明,并符合《WTO 协定》,且应避免采取任何措施对国家专控产品贸易企业购买或销售货物的数量、价值或原产国施加影响或指导”。中国政府将一定履行自己的承诺。

三、中国关于国家专控贸易的承诺

GATT/WTO 的各项规则原来建立在自由贸易理论基础上,主要适用于市场经济国家的。但事实上,不仅非市场经济国家的成员,“在一些市场经济国家里,同样也存在类似计划经济国家普遍存在的国营贸易企业(即专控产品贸易企业)”。这样,《GATT》第 17 条及 WTO 的《谅解》对这一问题确立的规则是有其普遍而重大意义的。尽管业已确立的有关国家专控产品贸易的规则、纪律已属相当细致,但由于国家专控产品贸易问题的复杂性,专家们仍然对此忧心忡忡。世贸专家约翰·杰克逊明确断言这是 WTO 体制的一个缺陷,“当我们说起 GATT/WTO 时,在某种意义上,平等并不是平等。部分原因是因为 GATT/WTO 体制本身具有某些缺陷。其缺陷之一就是指 GATT/WTO 处理所谓的国家专控产品的贸易问题”。可见,杰克逊的愿望是指 WTO 体制下,最好不存在国家专控产品贸易一事,如此方可

消除其体制下的一大缺陷。但是在相当时期内,完全消除国家专控产品贸易一事恐怕只能是良好的愿望而已。

众所周知,我国过去长期实行计划经济体制,国家专控产品贸易做法十分普遍。甚至,一度几乎所有进出口贸易全由国营贸易企业专营,这使我国在加入 WTO 的谈判中显得困难并旷日持久。如今,我国已实行社会主义市场经济,但无须讳言,为稳定人民生活和国家经济发展,对一些特定产品实行专控贸易是现实和合理的。但对国家专控产品贸易企业的商业行为,中国政府已承诺不作干预。由于国家专控产品贸易问题的实质是外贸经营权问题,对此,我国政府庄严承诺:(1) 在 3 年过渡期内(2002 年~2004 年),我国将逐步放开贸易权的范围和可获性。首先,贸易权的获得和维持不再需要任何进出口方面的经验以及出口实绩、贸易平衡、外汇平衡等要求,这意味着即使从未涉及过进出口贸易的企业,也可以申请获得贸易权,而已获得贸易权的企业也不会因为出口实绩、贸易平衡、外汇平衡等方面不符合过去的要求而被剥夺贸易权;其次,对于中资企业(包括国有和民营企业),在获得贸易权时的要求被不断降低,其注册资本的要求第一年为 500 万元人民币,第二年降至 300 万元人民币,第三年降至 100 万元人民币,而从第四年(即 2005 年)起,则取消对注册资本的审批要求;第三,放宽外资企业贸易权的范围和可获性。加入后 1 年起(即自 2002 年 12 月 11 日起),外资占少数股的合资企业将拥有完全的贸易权,即它们不仅可以进出口自己需要或生产的产品,也可以从事其他产品的进出口贸易。加入后 2 年起,外资占多数股的合资企业也可以获得完全的外贸权。此外,我国政府进一步确认,加入后 3 年内取消贸易权的审批制,实行完全的登记制,所有在中国的企业(指在中国注册或投资的所有企业)和外国企业、个人(指并未在中国注册或投资的企业和个人,包括独资经营者)都可以获得进出口贸易权,但不包括《加入议定书》附件 2A 中由中国国家专控产品贸易企业经营的产品;(2) 对于《加入议定书》附件 2B 所列的指定经营产品,如天然橡胶、木材等,在加入 WTO 后 3 年内放开经营,取消贸易权限制,允许其他企业公平参与进出口贸易竞争;(3) 对于实行国家专控贸易的产品,中国政府承诺各种产品实行国家专控贸易的比例及减少的计划,如小麦的国家专控贸易比例为 90%,植物油的国家专控贸易比例由 2002 年的 40% 降至 2004 年的 10%;在成品油和原油的国家专控贸易问题上承诺:中国加入时即给予非国家专控贸易企业 400 万吨成品油的进口配额,且该配额每年增长 15%,而原油的初始配额为 720 万吨,每年增长 15%,并且当年未用完的配额可以转至下一年度继续使用。非专控贸易配额年增长率的实施期为 10 年,10 年后利益相关的 WTO 成员可以审议这一增长率是否合理。根据审议的结果,增长率可以调整为这 10 年间原油总进口年平均增长率。而成品油则在 2004 年就要进行审议,并根据贸易量的变化来调整增长率。

当然,对于与实行国家专控产品贸易的其他 WTO 成员进行经贸交往时,我们也理所当然地可根据 GATT 及 WTO 的有关规定,要求享有非歧视待遇,这是权利与义务对等原则的题中之义。

(作者单位:上海大学)

参考文献:

- [1] 赵维田. 世贸组织的法律制度[M]. 吉林:吉林人民出版社,2000. 1.
- [2] 威尔·马丁,克里斯琴·巴赫文. 中国贸易体制下国家专控产品贸易的重要性.(美)艾博特(Abbott, F. M.)主编. 李居迁译. 世界贸易体制下的中国[M]. 北京:法律出版社,2001. 12.
- [3] 赵维田译. 关税与贸易总协定. 世贸组织的法律制度[M]. 吉林:吉林人民出版社,2000. 1.