

355

74.5
17.5

普惠制的原则和应用

主 编 刘耀威

副主编 于敦贞 郜锦丽

对外经济贸易大学出版社

(京)新登字 182 号

图书在版编目(CIP)数据

普惠制的原则和应用/刘耀威主编. - 北京:对外经济贸易大学出版社, 2001.4

ISBN 7-81078-054-9

I. 普… II. 刘… III. 普遍优惠制-基本知识 IV. F745.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 10998 号

© 2001 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

普惠制的原则和应用

刘耀威 主编

责任编辑 刘传志

对外经济贸易大学出版社
北京市朝阳区惠新东街 12 号 邮政编码:100029
网址:<http://www.uibep.com>

莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司印刷
新华书店北京发行所发行
开本:850×1168 1/32 7 印张 178 千字
2001 年 4 月北京第 1 版 2001 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-054-9/F·021

印数:0001-5000 册 定价:11.00 元

前 言

发达国家给予发展中国家和地区出口的产品以非互惠优惠关税措施的普遍优惠制——普惠制(GSP)自1971年在国际贸易中出现以来,迄今已有30年的历史了。我国从1979年开始利用普惠制,对于扩大出口、发展生产、增加经济效益起到了良好的作用。据统计,1980年到1998年我国对外签发普惠制产地证证书1235万份,签证商品金额2800亿美元,如按平均减免7%优惠幅度的关税计算,全国出口商品累计享受减免关税达200多亿美元。利用普惠制所产生的直接和间接经济效益十分显著,是促使广大出口企业和经销商积极利用普惠制的主要原因。近年来我国每年对外签发的普惠制产地证均比上年增加20万份左右,2000年我国对外贸易额大幅增加,利用普惠制工作也相应得到了更快的发展。2000年普惠制签证219万份,签证商品金额509亿美元。

利用普惠制是一项涉外的、政策性极强的工作,首先需要掌握各相关国际组织有关的协议、规定,了解普惠制的原则、目的、历史和现状,学习普惠制原产地规则和各给惠国现行给惠方案,同时要学习我国主管部门出入境检验检疫局对普惠制签证工作的管理规

定、办理普惠制签证的考核、注册、申请签证手续等。只有掌握了充分的普惠制业务知识和运作程序,才能在实际出口业务操作中顺利取得普惠制产地证书,在给惠国海关审查通过,得到关税减免优惠待遇。

为了更好地在我国出口贸易活动中利用普惠制,我们组织专家学者编写了本书,在新千年开始之际奉献给广大读者。书中在介绍了普惠制的基本知识之后用主要篇幅阐述了各给惠国最新的普惠制方案要点,讲述了办理普惠制原产地证明书的详细程序,分析了普惠制的现状和发展前景,并以大量案例剖析讲解了如何充分利用普惠制和处理国外查询退证等问题。集最新国内外关于普惠制文献资料与案例成书,希望能成为广大外贸工作者、出入境检验检疫机关管理干部、研究部门和大专院校学员学习和工作的好助手。

本书由对外经济贸易大学商检专业刘耀威教授主编,我国出入境检验检疫系统普惠制专家于敦贞、郜锦丽任副主编,参加编写工作的有于敦贞、刘安莉、刘耀威、金宏宇、张瑞宏、邸连柱、郜锦丽、高志峰等同志。在此我们恳请广大读者对本书不当之处提出宝贵建议,以便今后加以修改提高。

刘耀威

2001年1月8日

于北京

上 篇

普惠制业务基础

第一章 普惠制的基本内容

第一节 关税的分类和作用

关税是对进出关境的货物征收的国家赋税,海关代表国家对进出关境的货物征收关税。普惠制是当今大部分发达国家对来自发展中国家的进口货物征收关税的一种制度,因此,首先应对关税的基本情况有所了解。

一、关税的分类

(一)按征税对象的流向分类

可将关税分为进口税、出口税和过境税三种

1. 进口税(Import Duty)

进口税是对从国外运入的货物和物品征收的关税。进口税在货物进入关境时征收或是在货物从海关保税仓库中提出,投入国内市场时征收。进口税是关税中最重要的一种,由于在许多国家已废除了出口税和过境税,因此通常所提到的关税,一般都指进口税。

有的国家还有进口附加税之说。进口附加税是指在海关税则所规定征收的进口税以外,额外征收的进口关税,有时也称作紧急进口税等。进口附加税是为了抑制某些产品进口,保护本国产业,或是为了增加财政收入,调节经济政策等目的而采用的临时应对措施。

2. 出口税(Export Duty)

出口税是海关对出口货物和物品征收的关税。在 18 世纪前,欧洲等国家曾经以出口税收作为其重要的财政收入。由于征收出口税后提高了本国产品在海外的售价,降低了国际市场的竞争能力,不利于扩大出口,现在发达的资本主义国家一般都不征收出口税。部分发展中国家为了保障其财政收入和本国市场对某些重要农副产品、工业原料的需求,对部分出口商品仍征收出口税。我国海关目前对出口某些矿产品、某些纺织原材料、某些种类粮食征收出口税。

3. 过境税(Transit Duty)

过境税是对外国经过本国国境运往另一国的货物征收的关税。征收过境税主要是为了增加财政收入,在重商主义时代的欧洲各国曾盛行一时。

由于征收过境税增加了货物的成本,不利于国际商贸的发展,自 19 世纪后期以来,各国相继取消了过境税。1921 年国际联盟在西班牙巴塞罗那召开了关于“自由过境”的国际会议,会议决定参加国不得对过境货物征收任何捐税。《关税与贸易总协定》第 5 条也规定了自由过境原则。要求对过境货物不得征收关税、过境税。但货物过境时应交付运输费用、行政费用、提供服务的费用等。目前,只有个别国家征收过境税。

(二)按征税的基准分类

可将关税分成从量税、从价税等。

1. 从量税(Specific Duty)

凡是以货物的计量单位作为征税基准,以每一计量单位应缴纳的关税金额作为税率的关税,称为从量税。从量税使用的计量单位可以是重量、长度、数量、容积等。譬如瑞士海关规定对进口铝合金征收的从量税为 40 瑞士法郎/百公斤。

征收从量税的优点是手续简便,便于计算;对廉价进口商品的

抑制作用较大。其缺点是对同一种商品,不论其质量优劣、价格高低,均按同一税率征收,税负不太合理;税率不和物价联系,不能随物价的变化而起落,减弱了关税的作用。

第二次世界大战前,使用从量税的国家较多,战后由于贸易的迅猛发展,物价不断上涨,从量税的缺点更显突出。因此,目前除个别国家(如瑞士)仍全部使用从量税外,大部分国家已使用从价税,或实行以从价税为主、从量税为辅的征税方式。

2. 从价税(Ad Valorem Duty)

以征税对象的价格作为征税的基准,用货物价格的一定百分率作为税率计算关税的称为从价税。

从价税的优点是:税负合理,质优价高的商品税额高,质差价低的商品税额低,税额随物价的涨落而涨落,较好地体现了关税的财政收入功能和保护功能;适用于各类商品。因此,从价税是现今大多数国家全部使用或为主使用的征收基准。

在使用从价税时最重要和最复杂的工作是如何确定完税价格,以避免有关当事人假报、低报价格以逃避应缴关税的行为。完税价格又称海关价格(Customs Value),系指海关审定作为计征关税依据的价格。一国海关依据国际和本国的有关法规,对进出境货物评定其完税价格的工作被称为海关估价(Customs Valuation)。海关估价是世界各国海关的一项重要业务活动。“关税与贸易总协定”第七轮多边贸易谈判(东京回合)制定了新估价法规(The New GATT-Code),于1981年1月1日开始生效。新估价规定要求各成员国采用统一的海关估价准则,以买卖双方达成的成交价格作为估价的基准。新估价法规是当今最重要的海关估价的国际法规。

3. 复合税(Compound Duty)

复合税是在税则的同一税目中订有从价税和从量税两种税率,在征税时同时使用两种税率计税。复合税计税手续较繁,但能

保证在价格波动时减少对财政收入的影响。在美国、日本等国家的海关税则中,都规定有用复合税征税的商品。

如美国税则中规定对进口小提琴每把征收 21 美分的从量税,再加征 6-7% 的从价税。日本税则规定对每只海关价值不超过 6000 日元的表,征收 15% 的从价税,再加征每只 150 日元的从量税。

4. 选择税(Alternative Duty)

选择税是在税则的同一税目中同时订有从价税和从量税两种税率,征税时由海关选择其中一种征税。一般是选择税额较高的一种,有时为了鼓励某种商品的进口,也有选择其中较低税率征收的。

如挪威税则中规定对衬衣按从价税征收 20%,但又规定按从量税不得低于每公斤 20 挪威克朗,从中选择高者征收。印度税则中规定对白兰地、威士忌、金酒按从量税每升征税 80 卢比,或者按从价税征收 270%。

(三)按国家区别待遇分类

在介绍这种分类前,首先要弄清海关税则(Customs Tariff)。

海关税则又称关税税则,是一个国家通过立法程序公布实施的,按商品类别排列的关税税率表,海关凭此征收关税。

海关税则的主体是税率表(Schedules of Duty Rates),此外,还包括实施该税则的法令、使用税率表的说明、实施细则、归类总则以及注释、附表等。

税率表由商品分类目录和税率两大部分组成。商品分类目录(Nomenclature of Goods)是把种类繁多的商品加以综合,按照其不同特点分门归类,简化成数量有限的商品类别和名目,分别编号,称为税则号(Tariff No 或 Heading No),并逐号列出商品名称(Description of Goods)。现在,世界上广泛使用的商品分类目录是“协调商品名称和编码制度”(Harmonized Commodity Description and

Coding System), 简称 H. S Code。在利用普惠制时, 必须掌握 H. S Code 的规定, 才能够熟悉使用。

税率表中的税率是依据该国家的关税政策而制定的。税率 (Tariff Rates) 是征收关税的比率, 在一个国家的税则中, 对某种商品有可能只规定了一种税率, 但常见的却是规定了几种不同的关税税率, 其高低差别甚至有几十倍的差距。这些不同的关税供其在与不同的国家从事贸易活动时, 根据国家间关系的不同而选用。使用这种分类方法, 重要的有以下几种关税:

1. 普通关税 (General Tariff)

也称国定关税 (National Tariff), 是一国立法机构或主管部门独立自主制定的征税标准, 在制定中无需和其它国家协商。普通关税是征税最高的税率, 用于来自与本国没有签订条约和协定或不享受最惠国待遇的国家的商品。如美国在 1980 年以前对从中国进口的商品就使用普通关税, 对从中国进口的地毯按照 46% 的税率征税, 而同样产品最惠国税率仅为 6-8%, 普惠制税率则为 0。

普通关税在海关税则中又分为自主单一税则制和最高最低税则制两种。在自主单一税则中只规定有一种税率, 不利于国际间互惠往来和区别对待, 现已基本不使用。

在最高最低税则制中, 对同一税目订有高低两种税率。对与本国没有互惠协定的国家, 使用最高税率, 对与本国订有互惠协定或有最惠国条约的国家使用最低税率。我国现行海关税则使用的是这种税率。在最高最低税则制中, 由于最低税率已经固定, 在需要与别国订立更优惠税率时受到限制, 更由于最惠国关税等优惠关税形式的出现和广泛使用, 最高最低税则只有少数国家仍在使用。

2. 最惠国关税 (Most Favoured Nation Tariff)

一国政府往往通过与他国签订条约或协议而制定协定关税, 相互给予最惠国待遇, 在平等互惠的基础上, 降低关税, 促进贸易

往来。这种协定关税,即为最惠国关税。

“关税与贸易总协定”(GATT)自1947年成立以来,成为最大的多边国家贸易协定,在其100多个成员国之间可以享受多边最惠国待遇,使用最惠国关税。因此,最惠国关税就成为当今使用最广、最为重要的一种关税。关贸总协定多年来活动的一个重要内容就是在成员国之间多边协商,促使最惠国税率不断降低,在这方面取得了显著的成效。世界贸易组织(WTO)从1995年起成立运转,作为GATT的接替组织,它继续执行包括最惠国待遇原则在内的GATT原则。西方发达国家的进口关税税率由20世纪50年代平均36%下降到现在的不到5%。

3. 普遍优惠制(Generalized System of Preferences)

简称普惠制(GSP)是发达国家对发展中国家出口的产品(制成品、半制成品和某些初级产品)给予的普遍的、非歧视的、非互惠的优惠关税,是在最惠国关税的基础上进一步减税以致免税的一种特惠关税。

由对这一分类情况的分析可以看出,在我国向发达国家出口商品时,普惠制是我们可能得到的最优惠的最低的关税待遇,从而为我们扩大市场、增加销售增强了竞争力,这就是我们应着力于研究和利用普惠制的根本原因。

此外还有其它种类的关税,但使用范围较窄,此处不再介绍。

二、关税的作用

(一)财政收入作用

国家税收的基本职能是为国家组织财政收入,关税作为一种税收,同样具备这一作用。

从关税的发展历史看,历史上设关征税的目的几乎纯粹是为了财政收入。在西方资本主义发展初期,对进口和出口均征收高额关税,作为国家财政收入的主体,如1805年美国联邦政府财政

收入的 90—95% 来自关税。

随着近代资本主义的迅速发展,国际贸易成为各国经济生活的重要支柱。高额关税成为贸易发展的障碍。各国政府逐步通过本国法令以及国家间的双边或多边贸易谈判降低关税,现在多数国家已取消或基本取消了出口税,进口税也不断降低,西方发达国家已降到 5% 以下。关税作为国家财政收入的作用日益下降。同时,由于各国经济的不断发展,人民生活水平的提高,国家其它各种税收收入大幅度增加,也使关税在国家财政收入中所占比重下降。仍以美国联邦政府财政收入为例,其关税收入现在仅占国家财政收入的不到 2%。

(二) 经济职能作用

在市场经济国家,关税作为国家调控经济的手段,有着重要的经济职能作用。我国实行社会主义市场经济,关税在经济职能方面也起着重要作用。

关税的经济职能可分为两个方面:

1. 保护作用

在激烈的市场竞争中,通过国家关税的征收和调节用来保护本国的工农业生产,保护本国产品的竞争力和本国市场。

对于与本国产品竞争激烈的进口商品,可以通过对进口商品征收关税和适当提高关税,削弱其与本国同类商品的竞争力,同时,由于征收关税使进口货售价上升,也使国内同类产品市场价格上升,鼓励了本国厂商的积极性。

对于重要的工农业原材料,国家急需物资的出口可以通过收取出口税加以保护,防止资源和紧缺物资的大量外流。

对于奢侈品,如烟、酒、化妆品等的进口,可以使用高关税加以抑制,保护本国的市场和财政。

2. 调节作用

利用关税高低的变化可以发挥经济杠杆作用,调节市场,影响

生产,调整财政和外汇收支,起到经济调节作用。

利用税率的变化可调整物价,保持市场的稳定,改善市场供求关系。税率的高低变化以致减免更可影响工厂企业的利润,起到引导生产、激发生产热情、繁荣经济的作用。

调节作用和保护作用是关税经济职能的两个方面,不能截然分开,而是相互补充和完善,从整体上发挥作用。

(三)外交作用

关税与其它税收的一个重要差别就是其涉外性,关税的征收与变化直接关系到贸易对方国家的经济利益,进而影响到国家间的经济和政治关系,友好的国家之间可以通过谈判协商制定相互优惠的关税,或者一些来往密切的国家组成关税同盟,如欧盟的前身欧洲共同体。一些发达国家还向发展中国家提供单方面优惠的特惠关税,其中最具有影响力和重要的就是普遍优惠制。

相反,对于不友好的国家往往使用歧视性关税,在历史上曾多次关税战、贸易战的实例。有的国家在施行优惠关税时还针对不同的国家提出外交和政治上的条件。在中美贸易关系上,十几年来,美国一些政治势力就多次在对华最惠国待遇上大作文章,提出政治外交上的非理要求。至今不给我我国普惠制关税优惠待遇都是实例。

在国际多边关系上,关税也是多种国际组织和机构活动的重要内容,“关税与贸易总协定”、“海关合作理事会”、“联合国贸易与发展会议”、“世界贸易组织”等国际机构都把关税问题作为协商、平衡、调整国家间关系的重要内容,是各个国家进行国际经济活动和外交活动的重要场所。

(四)消极作用

关税是在进出口商品价格上额外增加的费用,使得物价提高,最终负担由消费者承担,增加了人民的负担;关税又是国际贸易通

畅进行的障碍,被称为“关税壁垒”,不利于国际贸易的自由竞争发展。关税虽然能对本国生产起到一定的保护作用,但长期使用关税保护又易使部分企业养成依赖性,不求努力发展,长期落后于国际水平,成了保护落后。对某些商品征收高额关税也是诱发这类商品大量走私、谋取暴利的原因。以上种种,都可以说是关税的消极作用。因此,历史上“关税与贸易总协定”和现在的“世界贸易组织”在历次贸易谈判中都把降低关税作为一个重要内容。一些国家集团,如欧洲共同体组成关税同盟,经过一段时间的努力,在集团内部国家间取消了关税。其目的都是为了消除、减少关税的消极作用。促进国际贸易的自由发展,繁荣世界经济。

第二节 普惠制的历史与现状

第二次世界大战后,在全球范围内出现了一个长期稳定的和平时期,多数国家致力于加快本国经济的发展,提高人民生活水平,增强国家实力。1947年成立了“关税与贸易总协定”,以多边平等互惠为基本原则推进世界贸易和经济的发展。

在各国努力发展经济的进程中,一些经济基础雄厚、技术人才聚集的西方资本主义国家以及原苏联等国家起点高,发展快,处于优势地位,被称为发达国家。而为数众多的以亚洲、非洲、拉丁美洲地区为主的国家刚刚摆脱了殖民主义统治,政治上获得了独立。这些国家希望努力加快民族经济的发展,使国家富强,人民生活水平迅速提高起来。但是,这些国家经济基础薄弱,经济结构不合理,甚至畸形发展,人才缺乏,人民生活困难,经济发展缓慢,被称为发展中国家。

发展中国家和发达国家间穷富差异明显。由于这两类国家在经济实力、工业基础、人才结构上相差悬殊,在国际贸易的发展和

竞争中,发展中国家处于非常不利的地位。在国际贸易中的比重不断下降,严重影响了发展中国家的经济发展,也给世界经济的稳定持久发展带来潜在的危机。20世纪50年代中期,发展中国家在世界出口贸易总额中所占比重为32%,60年代中期,下降到20%左右,而且呈继续下降趋势。发展中国家国外官方债务从1955年的100亿美元,增加到1966年的400亿美元。按人口计算,发达国家每年人均收入增加近60美元,而发展中国家每年人均收入增加不到2美元。到了20世纪60年代中期,发展中国家出口下降,债台高筑,贸易逆差加大,经济发展速度缓慢,穷国与富国的差距拉大。发展中国家认为其中一个重要原因是发达国家设置了过高的关税壁垒,要求在世界贸易活动中研究并解决这一问题。

在亚、非、拉美发展中国家的倡议和推动下,联合国大会第十七届大会于1962年12月通过了经济及社会理事会关于召开联合国贸易与发展会议的建议。

1964年3月23日到6月16日,第一届联合国贸易与发展会议(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)在瑞士日内瓦召开。贸发会议的宗旨是促进国际贸易,尤其是发展中国家的贸易发展;制定有关国际贸易与发展问题的原则和政策;推动发展中国家和发达国家就国际经济、贸易领域的重大问题协商谈判等。

在第一届大会上,77个发展中国家联合发表宣言,提出发达国家应对发展中国家的制成品和半制成品出口给予普遍的关税优惠待遇,取消或减少关税,使发展中国家的出口产品处于有利的竞争地位,更多地进入发达国家市场,以加速发展中国家的经济发展。即实行普遍优惠制。但是,与会的发达国家认为实行普遍优惠制将违背关贸总协定的最惠国待遇原则,没有同意。会议仅建议急需使发展中国家制成品和半制成品的出口贸易多样化和扩大化,应就给予普遍优惠的原则和实施方法进行尽可能广泛的协商。

第一届贸发会议之后,发展中国家采取一致立场,就建立普惠制问题与发达国家进行了多次谈判。1967年10月,77国集团部长级会议通过了“阿尔及尔宪章”,其中阐明了建立普惠制应遵循的原则。1968年在印度召开的第二届联合国贸发会议上,就普惠制的实施讨论了“阿尔及尔宪章”和“经济合作与发展组织”(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)提交的阐述发达国家给予发展中国家以临时特别优惠关税的总考虑。经过磋商,会议终于通过了建立普遍的、非互惠的普遍优惠制(Generalized System of Preferences, GSP)关税制度的第21(II)号决议,并决定在贸发会议下设立了发展中国家同发达国家谈判普惠制问题的“优惠问题特别委员会”。

此后,发展中国家与经合发组织中的发达国家反复磋商,于1970年10月优惠问题特别委员会第四届会议终于就普惠制的技术、组织、法律方面的问题作出了“相互可以接受的安排”。同时,苏联和东欧国家发表了联合宣言,宣布为帮助实现21(II)号决议的目标,采取相应措施,对来自发展中国家的进口产品实行特别优惠关税。同年10月,贸发理事会第四届特别会议根据优惠问题特别委员会第四届会议的报告作出了第75(S—IV)号决议,要求由每个发达国家制定各自的普惠制方案,对发展中国家制成品和半制成品的进口给予普惠制待遇,为期10年。

1971年6月25日,关贸总协定依据第25条第5款的豁免审批程序,授权发达缔约方可在10年内,背离总协定非歧视原则,对发展中国家的出口产品实行普惠制,从而排除了推行普惠制的最后障碍。

1971年7月1日欧洲共同体第一个宣布实行普惠制方案,以后陆续有31个国家宣布实行普惠制,这些发达国家被称为给惠国。主要有美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、英国、法国、德国、意大利、荷兰、卢森堡、比利时、爱尔兰、丹麦、希腊、葡萄牙、西班牙、挪威、瑞典、芬兰、瑞士、奥地利、苏联(今俄罗斯、白俄罗斯、