

国际贸易体制下的
关贸总协定与中国
GATT AND CHINA

冯予蜀 著

中国对外经济贸易出版社

“关贸总协定是一个非常复杂的条约，要从法律角度进行探讨尤其困难。”

——O. LONG (关贸总协定前任总干事)，1986 年。

“我想你的困惑……是由于关贸总协定本身所固有的复杂性而引起的……，我不得不承认，连我自己对关贸总协定也完全糊涂了。”

——W. Brown (关贸总协定起草者之一)，在美国参议院财政会上的证词，1951 年。

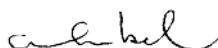
序 言

关贸总协定是一个多边条约，规定了指导国际贸易关系的基本原则，得到了 130 多个国家的承认。自 1948 年以来，关贸总协定就一直是拆除贸易壁垒、调解贸易争端的主要论坛。随着贸易在国际经济关系中作用的不断增加，政府官员、工商界人士和学者专家对关贸总协定事务的兴趣也就自然而然地相应增加。

这些人士——事实上任何人初次接触关贸总协定——都会被关贸总协定的法律以及关贸总协定缔约国国内贸易法的复杂性和高度专业性所困惑。因而，在阐释这些法律时，专业性指导能有很大的帮助。

正因为如此，作为关贸总协定的总干事，我非常感谢那些阐扬关贸总协定原则和这些原则对国际贸易法、国内贸易法以及对世界经济运行所产生影响的人士。要有效地实施关贸总协定，就必须使总协定的规章得到宣传、理解和遵守。然而，除非使国家和个人确信遵守关贸总协定的规章有助于国家和个人的利益，否则这些规章便不会得到遵守。政府应当认识到，在它们所接受的贸易规章与它们所渴望的经济增长之间有着不可分割的联系，通过违反法规获取的短期利益是要付出昂贵代价的。鉴于国际贸易摩擦正在加剧，这种认识比以往任何时候更为重要了。

我很高兴看到冯博士撰写的《关贸总协定与中国》一书。尽可能地扩大中国在这一领域的知识具有重要的意义，因为这有助于中国从它与关贸总协定体制的关系中获得最大的利益。当然也需要利用这些知识给中国的决策者、公众舆论和工商界就中国在关贸总协定中的权利和义务提供信息。我们应当注意到，在许多国家，关贸总协定常常被用来对付国内要求对进口采取贸易保护主义的游说活动。在这个意义上，关贸总协定的规章和原则已为这些国家促进改革，调整国内经济提供了帮助。



阿瑟·邓克尔
关贸总协定总干事

FOREWORD

The General Agreement on Tariffs and Trade is a multilateral treaty that lays down general rules, accepted by over 130 states, for the conduct of international trade relations. Since 1948, GATT has been the main forum for the liberalization of trade barriers and for the settlement of trade disputes. The growing role of trade in international economic relations has naturally led to a parallel increase in interest in GATT affairs on the part of government officials, the business community and scholars.

All of these groups - and indeed anyone coming to the study of the GATT for the first time - are bound to be struck by the complexity and the highly specific nature of GATT law and of the domestic trade laws of GATT's contracting parties. Professional guidance in the interpretation of the law can be very helpful.

For these reasons, as Director-General of GATT, I am grateful to those who explain the principles of GATT and their implications for international and national trade law, as well as for the functioning of the world economy. To be effective, GATT rules need to be known, understood and respected, and they will not be respected unless governments and individuals are convinced that the observance of the rules promotes national and individual interests. Because international trade tensions are rising, it is, more than ever, important for governments to understand that there is an inescapable connection between the trading rules which they have accepted and the economic growth to which they aspire, and that any short-term advantages that may be gained through breaches of the law are likely to be very dearly bought.

I am delighted to see Dr. Feng's book on GATT AND CHINA. It is important for China to develop as much expertise as possible in this area as this will help China derive the maximum advantage from its relationship with the GATT system. This expertise will, of course, also be necessary to inform policy makers, public opinion and the business community in China of the rights and obligations that GATT membership entails for China. We must be aware that in many countries, the GATT is often used by governments to fight off domestic lobbies asking for protection against imports. In this sense, the GATT's rules and disciplines have helped governments promote reforms and restructure their domestic economies.



Arthur Dunkel

前 言

本书是在我的博士学位论文基础上撰写而成。在此，学生谨向导师汪瑄先生表示衷心的感谢。同时，这也是我承担国家社会科学基金（1988~90年）关贸总协定问题研究课题的成果。对此资助，我深表谢意。

这里，我要特别感谢关贸总协定总干事邓克尔先生（Mr. Arthur Dunkel）。他多次对我所进行的关贸总协定研究给予热情的支持和鼓励。这次，他又在百忙之中阅读了本书的英文初稿，并欣然为本书作序。

1986~87年我曾应聘在美国东西方中心（East-West Center）为副研究员，从事国际经济关系和法律问题的研究；1989年上半年，作为日本牛场信彦纪念财团客座研究员（Ushiba Fellow），在日本就关贸总协定等国际贸易问题进行研究；近年来，曾先后在华盛顿、夏威夷、东京、香港、新加坡、曼谷等地出席过与关贸总协定有关的国际学术会议并宣读论文。参加这些研究与会议，使我受益匪浅，研究的部分成果也充实了本书的内容。

此间，我曾有幸向一些研究关贸总协定的专家和学者请教并和他们讨论本书所涉及的一些问题。这些专家学者主要有：*J.H. Jackson*, *Hessel E. Yntema Professor of Law*（美国密歇根大学法学教授），*Dr. Charles Morrison*（美国东西方中心高级研究员），*Ved P. Nanda*, *Thompson G. Marsh Professor of Law*（美国丹佛大学法学教授），*Mr. Janos Nyerges*（匈牙利首任驻国际经济组织特别代表），*Mr. Ake Linden*（关贸总协定总干事特别顾问），*Dr. Donald J. Lewis*（香港大学法律系客座教授），*Mr. JED McDonnell*（澳大利亚，国际贸易顾问）。我谨在此一并致谢。此外，我还要感谢对外经贸部国际司李仲周同志和国际贸易研究所吴家楹教授以及东北财经大学刘诚教授对本书初稿部分章节提出的宝贵意见。

由于研究关贸总协定法律的难度较大，加之本人水平有限，书中难免有疏漏之处，恳请各位读者批评指正。

冯 予 蜀
一九九二年八月

内 容 提 要

关税及贸易总协定 (GATT) 是目前国际上唯一调整大多数国家之间经济贸易关系中关税和贸易政策的政府间多边协定。总协定是二次大战后贸易自由化的产物。事实上它自临时生效起, 就通过削减关税、限制非关税壁垒、调解贸易争端等方式, 促进了世界贸易的发展。总协定规定的一整套有关国际贸易的原则和规章已得到世界大多数国家的承认。

在当前贸易保护主义盛行、市场竞争激烈的国际经济环境中, 发展中国家要想扩大对外贸易, 维护本国的经济贸易利益, 除依靠本国的经济实力外, 还应当加入 GATT 并善于利用其原则和规章为本国贸易政策服务。

1980 年, 中国先后恢复了在国际货币基金组织和世界银行集团中的席位。在协调国际经济政策方面, 这两个组织与 GATT 有密切的联系。为了全面参与国际经济事务, 中国政府于 1986 年申请恢复在 GATT 中的席位。

本书以中国参加 GATT 为研究的出发点, 在述评改革开放与国际贸易环境之后, 系统地分析了以 GATT 为代表的国际贸易体制的法律规章, 试图对 GATT 作出客观的分析与评价。在此基础上, 通过分析发展中国家和计划经济国家与 GATT 的法律关系及其在 GATT 中的实践, 针对既是发展中国家, 又是由有计划的商品经济向社会主义市场经济过度的中国在恢复 GATT 席位中遇到的难题, 对如何利用 GATT 规章为中国对外经贸服务, 以及对如何解决台湾加入 GATT 等问题展开了论述和分析。全书共分六章。

第一章述评改革开放与国际贸易环境。1979年，中国开始实行对外开放政策。当中国打开国门，扩大对外贸易时，不难发现，一个以关贸总协定为代表的国际贸易体系已运行了几十年，并成为当今世界经济秩序的三大支柱之一。因此，应当研究怎样利用关贸总协定来促进中国的改革与开放，如何通过对外贸易来加快中国经济的发展进程。

本章简要概述了国际贸易对促进一国经济发展的重要作用，即通过国际贸易带来的静态比较利益和动态比较利益，并以世界银行对41个发展中国家和地区所采取的贸易战略对其经济增长影响的实例（图表数据），来证明采取开放的贸易战略对一国经济增长产生的积极影响。

改革开放的深入发展，要求对外经贸工作进一步扩大。但这面临着两个关键的制约因素。从内部讲，是对外经贸的经济效益欠佳；从外部看，是贸易保护主义日益严重，国际市场竞争激烈。结合中国对外经贸的实践，本章提出，要通过参加国际贸易体系，来解决制约中国对外经贸进一步发展的两大问题，以达到提高对外经贸工作的经济效益，增强国际竞争力，为中国对外贸易的进一步发展创造良好的国际贸易环境之目的。

1984年10月的《中共中央关于经济体制改革的决定》强调：“我们一定要充分利用国内和国外两种资源，开拓国内和国外两个市场，学会组织国内建设和发展对外经济关系的两套本领。”因此，可以说，中国参加国际贸易体系，通过扩大对外经贸，能优化国内资源的配置，充分利用国外资源；同时，参加国际贸易体系带来的外部压力，可促进中国外贸体制的改革，打破地方贸易壁垒，建立国内的统一大市场，并以国际贸易体系的法律规章为“武器”，去开拓国外市场。通过加快扩大对外经贸来加速国内经济建设的发展并带动经济再次起飞。

第二章剖析关贸总协定的法律体制。试图对 GATT 作出一个客观公正的评价。本章从二次大战后国际经济关系调整中 GATT 订立的历史背景入手，阐述了 GATT 的法律地位；通过论述 GATT 法律体制的经济理论基础，揭示了指导起草总协定的基本经济思想，进而系统地、简明地剖析了 GATT 法律体制的基本要点及主要规章。

本章将 GATT 法律体制的基本内容归纳为四大要点：①总协定的奠基石——非歧视原则（包括互惠互利原则、最惠国待遇原则、国民待遇原则）；②管制贸易的途径——关税保护原则；③例外条款的迷宫——灵活实用；④总协定的安全阀——磋商调解。并以此为线索，纲举目张地分析了 GATT 制定的一整套国际贸易准则的主要规章。从本章的分析与图示可看到，GATT 所制定的法规都是围绕其基本要点的。GATT 中一些似乎自相矛盾的条款也都受制于这些基本要点。

本章还分析了 GATT 法律体制的主要特点和作用，并论述了 GATT 法律体制在九十年代所面临的挑战：要么屈服于贸易保护主义，导致贸易混乱，经济衰退；要么改善和加强开放的多边贸易体制，建设富有活力的世界贸易和经济。本章认为，乌拉圭回合作为 GATT 历史上的里程碑，将扩大 GATT 管理的范围，加强 GATT 的机制，为 GATT 的进一步完善增添活力。而世界经济贸易集团化的发展，会产生“扩展贸易”和“贸易转移”的双重效果。因此要避免集团化贸易转移的危害，阻止它变成互不渗透的贸易壁垒。同时应将集团化的发展趋势导向贸易扩展，以促进世界经济的增长。

最后，本章力图从历史的、辩证的、发展的角度评价 GATT 法律体制，指出：GATT 的前景取决于各缔约国的政治意愿和经贸政策，取决于有无一个比 GATT 更好的国际贸易机构的出现，还取决于各缔约国是否恪守“约定必须遵守”的国际法准则。本章认为，尽管 GATT 还不是理想的机构，

但现在还没有一个更好的组织机构能够替代它。它对缔约国的经贸政策措施还有一定程度的约束力，使缔约国不至于太远地脱离总协定所倡导的自由贸易轨道。

值得关注的是，乌拉圭回合中已将“多边贸易组织”（MTO: Multilateral Trade Organization）的构想提到了谈判的议事日程。这给总协定今后的发展带来了希望。在总协定基础上扩大并加强的多边贸易组织将有三大职责：①作为货物贸易、服务业贸易等乌拉圭回合谈判中所达成协议的管理和执行机构；②负责对各成员国贸易政策进行监督和审评，并作为今后多边贸易谈判的论坛；③为各成员国提供迅速解决贸易争端的场所。

第三章考察发展中国家与关贸总协定。这对以发展中国家的身份申请恢复 GATT 席位的中国有着重要的借鉴意义。近三十多年来，发展中国家纷纷加入总协定。这不仅使发展中国家在缔约国数量上占明显优势，而且其地位也因此得到明显的改善。这一改善使发展中国家有可能获得一些优惠待遇，而这些待遇体现在总协定的有关条款中。因此，本章从发展中国家在 GATT 中地位变化的背景分析入手，就 GATT 对发展中国家的主要规定（如第 19 条，第四部分，授权条款以及东京回合的守则协议和乌拉圭回合谈判中的有关条款）进行了法律分析，指出其对发展中国家的有利和不利之处，并结合这些条款的实施情况，对发展中国家从 GATT 中得到的益处及存在的问题作出了客观的分析与评价。

本章分析发展中国家从 GATT 获得的益处主要是：①获得了最惠国待遇和普惠制待遇；②利用总协定的例外条款，为本国的贸易政策服务；③有助于解决贸易争端；④通过继承加入 GATT 的方式，少承担义务，多享受权益；⑤获得技术援助。而存在的问题主要有：①普惠制受益减少；②进入发达国家市场的问题未得到根本解决；③发达国家援引“祖父条款”保留的

有关国内立法限制了发展中国家在 GATT 的受益；④通过关税减让获得的受益受本国进出口商品结构的限制。

乌拉圭回合谈判进入最后阶段，但各议题的谈判进程都不平衡。本章针对两个有代表性的谈判议题进行了分析：一是关系到发展中国家切身利益的纺织品和服装贸易谈判，二是发达国家积极推动的服务贸易谈判。

本章认为，要在短期内废除国际纺织品贸易协议 (MFA) 的可能性不大。因此，对发展中国家如何在 MFA 体制下发展纺织品贸易提出并论述了加强合作、互相支持、淡化竞争的政策建议。

对服务贸易，本章指出，与其消极地参加谈判，让发达国家一手操纵，达成一个不利于发展中国家服务贸易发展的多边协议，不如积极参与谈判，行使发言权，进而影响服务贸易协议的制定。本章还提出了发展中国家对其服务业应采取有限制的、逐步开放的原则。这是由于发展中国家的服务业水平大大低于发达国家，过早地开放会危及发展中国家的新兴服务业，得不偿失。但如果一点也不开放，闭关自守，就很难引进竞争机制，难以促进本国服务业向高层次发展，同时也会阻碍世界服务贸易的发展。

本章结束语中指出：开放的国际贸易体制对发展中国家极为重要。但目前的国际经济环境对发展中国家扩大贸易却极为不利。现实可行的是，发展中国家在 GATT 内加强团结，为争取在 GATT 中的合法权益而努力斗争，以争取更多的市场准入。针对各类型发展中国家的具体情况，书中提出了一些具体建议，探讨如何通过打开并扩大进入发达国家的市场，增加出口，发展本国经济，以增强经济实力，进而与发达国家在谈判时处于有利地位，为争取国际经济新秩序的建立而进行坚持不懈的长期斗争。

第四章讨论计划经济国家与关贸总协定。中国不但是发展中国家，而且曾是有计划的商品经济国家，现正在向社会主义市场经济过渡。然而，总协定是建立在自由贸易理论基础上，主要适用于市场经济国家。因此，要研究国际贸易体制下的中国与 GATT，就不但要研究发展中国家，而且还要研究计划经济国家。尽管东欧等计划经济国家的经济体制目前开始转轨，但它们当年加入 GATT 的经验教训对中国是不无启迪的。

正因为总协定适用于市场经济国家，它们均采取承担关税减让义务的方式加入，只是减让的程度不同。但计划经济国家由于其体制不同于市场经济国家而且各国具体情况也有区别，加入时承担义务的方式及所获得的待遇也不尽相同。因此，本章从理论上分析了计划经济与市场经济在 GATT 体制中的矛盾，例如：国营贸易机构问题、关税问题、数量限制问题、紧急保障问题、外汇安排问题。

本章的分析表明，计划经济体制与 GATT 制度确有不相适应之处。但两者之间并没有根本的利害冲突，可以在 GATT 体制下相互并存，互相获利。事实上，GATT 并不排除计划经济国家的加入。任何国家，不管它是市场经济还是非市场经济，只要它承担 GATT 的义务，就可加入 GATT。而且，在总协定中，有一些弹性条款，为协调 GATT 内计划经济与市场经济国家之间的关系提供了灵活性。这就为解决它们在 GATT 中出现的问题提供了法律基础。而计划经济国家所进行的经济体制改革，由于引进市场机制，从而缩小了与市场经济国家之间的距离，这又为计划经济国家与市场经济国家的并存提供了经济基础。

本章考察了南斯拉夫、波兰、罗马尼亚、匈牙利等国加入 GATT 的背景与动机，并重点分析了它们加入 GATT 议定书中的主要条款及履行情况。在此基础上，研究了它们加入

GATT 所获得的益处及存在的问题，并指出它们加入 GATT 是利大于弊的。

本章还分析了美国贸易法的有关规定，并指出，计划经济国家能否获得美国稳定的最惠国待遇，不是通过加入 GATT 就能解决的，而必须由美国贸易法规定的程序和贸易法规定的条件来决定。由于这些规定和条件，带有明显的政治色彩，这就要取决于该国与美国的双边关系是否正常。在双边关系正常化的情况下，不管是否加入 GATT，都能获得最惠国待遇。但若双边关系不正常，即使是 GATT 的成员，在 GATT 中已享有的最惠国待遇也会受政治因素的制约而因政治或经济的原因被取消。GATT 的成员资格不能确保其必然会得到美国稳定的最惠国待遇。

本章最后强调，计划经济国家的加入，使 GATT 作为全球性的国际贸易组织更具有代表性。同时，也为世界贸易的发展带来活力。计划经济国家采取务实态度加入 GATT，目的就是为了获得实际的好处，与 GATT 缔约国通过多边贸易谈判，进行平等互利的经济贸易合作，充分利用世界资源，扩大对外贸易以促进经济发展。这与 GATT 的目标是并行不悖的。

第五章研究中国恢复总协定席位的问题。由于历史的原因，GATT 创始缔约国之一的中国与总协定中断联系长达四十多年。从中国与 GATT 法律关系的历史背景入手，本章全面地分析了中国当时为何没及时参加 GATT 的原因，并论述了既是发展中国家，又是由有计划的商品经济向社会主义市场经济过渡的中国，申请恢复 GATT 席位的必要性和重要性。

中国恢复席位的工作已进行了六年多。针对恢复谈判中出现的主要难题，如：恢复与重新加入，承担义务的方式，选择性保障条款，中国外贸法规的统一性等等，本章从政

治、法律、经济等角度进行了研究，并对解决这些难题提出了一些见解和具体的政策建议。

例如，在提出对中国承担何种义务应把握的基本立场后，本章建议，中国可采取承担一揽子义务的方式加入 GATT，即：承担的义务以关税减让为主；陆续接受东京回合中一些管理非关税壁垒的协议；有条件地接受选择性保障条款。因此，一揽子义务的方式一方面使中国充分利用其经济和外贸制度中一切现有的可能的措施来承担义务，以换取它从 GATT 得到的利益。另一方面，又约束了中国采取其经济和外贸制度中可能的措施来抵销或损害缔约国通过 GATT 原则从中国得到的正当利益。

加入 GATT，并不保证参加国一定能从 GATT 中自动地享受到 GATT 的益处，而只是给参加国提供一个竞争的机会。事实上，各缔约国在 GATT 中获利程度是不一样的。本章对读者所关心的有关中国恢复席位的几个问题提出了思考，并结合国内外实际和它国的经验教训，着重研究中国怎样才能从以总协定为代表的国际贸易体系中获得利益。为此，本章提出的观点是：一国在总协定中获利的程度取决于该国的“实力外交”——经济实力的强弱，以及“法律外交”——如何运用总协定法规进行多边贸易谈判。

从“实力外交”来讲，中国参加 GATT，并不仅仅是单纯地为了获得稳定的最惠国待遇等总协定所规定的益处。更重要的是，通过参加 GATT，将国际贸易中通行的规章和规范适用于中国的对外经贸，将国际市场上激烈竞争的压力变为动力，以此促进深化外贸体制的改革和与之配套的改革。在开放竞争的市场机制和法律规范的基础上，打破地方贸易保护主义，培育和发展国内统一大市场。建立一个开放竞争的市场机制和一套与之相适应的法律规范，使国内生产和对外经贸都能按经济规律和国际惯例行事，从而促进经济的发

展，增强经济实力。

对于“法律外交”，本章根据总协定的基本原则，借鉴发展中国家和计划经济国家利用总协定条款的经验和教训，探索中国如何灵活运用 GATT 条款，并就此提出了具体的建议，以最大限度地获取可能获得的益处，而又尽可能少地承担义务。

本章阐述了中国参加 GATT 不仅对中国，而且对 GATT 都是相互有利的观点，并期望中国尽早回到 GATT，进而同各缔约国一道为加强开放的国际贸易制度作出贡献。

第六章探讨中国在关贸总协定中的“一国四席”问题。在中国恢复 GATT 席位过程中，香港、澳门、台湾相继提出要加入 GATT。这对 GATT 和中国都是挑战：GATT 中从来没有一个国家拥有四个席位，中国又怎样处理一国四席问题而不影响其主权。一国四席问题使本身就很复杂的中国席位恢复谈判更加复杂化。本章首次提出“一国四席”问题，并就此进行了探索性的研究，分析了一国四席的可行性及其对 GATT 和中国的影响。

香港和澳门分别于 1986 年和 1991 年正式加入关贸总协定，从而成为当今世界最大的国际贸易组织的成员。一般说来，只有主权国家才有权缔结国际条约，参加国际组织。为什么香港和澳门能以地方政府的名义加入总协定？香港和澳门将分别在 1997 年和 1999 年回归祖国，中国政府又为何允许香港和澳门单独加入总协定？加入总协定对香港和澳门的经济贸易有何影响？本章论述了中英、中葡双方积极配合解决了香港、澳门如何继续适用 GATT 这一难题。这体现了中国政府保持香港、澳门经济繁荣稳定的良好意愿，增强了人们对香港、澳门前途的信心。

分析台湾申请加入 GATT 的背景与原因之后，本章对台湾加入 GATT 的问题进行了探索。通过论述解决这一问题的

原则和指导思想，提出了可供参考的解决方法，即：在一个中国的原则下，经与大陆磋商并征得其同意，在大陆恢复 GATT 席位之后，允许台湾以中国的单独关税地区的名义加入 GATT。这既体现了“一国二制”的构想，又维护了国家的主权。

针对台湾当局试图通过加入 GATT，玩弄“弹性外交”，搞“一中一台”的企图，本章从法律上进行了有理有据的批驳。并且指出，单独关税地区加入 GATT 的缔约权与主权国家的缔约权是不相同的。主权国家本身就固有缔约权，而单独关税地区的缔约权是从主权国家那里派生来的。因此，台湾欲利用加入 GATT 的机会变成一个具有国际人格的独立政治实体是不可能的。它想在加入 GATT 之后逐步加入国际货币基金组织和世界银行等国际组织，进而“重返国际社会”的目的也是难以实现的。