

1992年特刊

上海远东出版社

《创业者》1992年特刊

挑战与对策

《关税和贸易总协定》研究专集

Jm20/11

主编 丁锡满 《解放日报》总编辑
汪尧田 关贸总协定上海研究中心主任
杨泰俊 上海远东出版社社长兼总编辑

编委 (按姓氏笔划为序)

丁锡满 于 申 汪尧田 杨泰俊
夏 画 嵇 炯 薛佩毅

7264
29

126

3.1502

上海远东出版社

创业者 双月刊

Entrepreneur Bimonthly

一九九二年特刊 十一月二十日出版

Special Issue 1992 Published on Nov.20th

责任编辑

嵇炯

美术编辑

汤智勇

责任校对

吴明泉

主办单位

上海远东出版社

编辑

《创业者》编辑部

出版

上海远东出版社

地址

上海市复兴中路597号

邮政编码

200020

电话

4737988

印刷

上海市印刷七厂一分厂

发行范围

国内外公开发行

发行

上海市报刊发行局

邮购

上海远东出版社读者服务部

(上海市陕西南路221号)

定价

3.50元

邮发代号

4-457

国内统一刊号

CN31-1178

Edition Editor:

Ji Jiong

Art Designer:

Tang Zhiyong

Proofreader:

Wu Ming Quan

Managed by

Shanghai Far East Publishers

Edited by

Entrepreneur Editorial Department

Published by

Shanghai Far East Publishers

Address:

597 Fu Xng Zhong Lu, Shanghai

Postal Code:

200020

Telephone:

4737988

Printed by

Shanghai No.7 Printing House, First Branch

Circulation:

Nationwide and overseas

Distributed by

Shanghai Newspaper & Periodical
Distribution Bureau

Mail Order:

Readers Service Dept., Shanghai Far East Publishers
(221 Shan Xi Nan Lu, Shanghai)

Price:

¥3.50

Postal Service Code No.:

4-457

Domestic Unified Periodical Code No.:

CN31-1178

上海市报刊增刊出版证(92)第067号

Shanghai Municipal Newspaper & Magazine

Supplement Publishing license (92) No.067

编者前言

中国的改革开放已走到了一个必然的阶段:开始叩响《关税和贸易总协定》(GATT)的大门。如果中国恢复GATT缔约国的地位,我们的社会经济环境乃至我们的日常生活、尤其是企业的生存环境,将发生巨大的变化。摆在我们面前的,将是新一轮的挑战,也是一个求生存谋发展的绝佳良机。

有人说,继证券热、房地产热之后,目前我国经济生活中的第三大热点已经形成,那就是“入关”热。在这里我们只是想为广大企业了解GATT、研究对策提供一些实实在在的帮助。“入关”已不应该仅仅停留在“研究”阶段了,作为研究者,我们愿与企业界直接对话;作为新闻出版单位,我们愿为研究者与企业之间搭桥铺路。这就是我们联合举办大型研讨班并编辑出版这本GATT研究专集的初衷。

这本专集的作者都是较早研究GATT的学者、专家,他们有:关贸总协定上海研究中心主任汪尧田教授、上海海关学校副校长于申、上海市技术监督局高级工程师王翰铭和上海对外贸易学院国际经济法律系副主任周汉民等。在平时学习和实际工作中,我们还常听到不少关心GATT的同志反映看不到GATT的基本文件,因此我们以较大篇幅全文刊载了这一基本文件,并收集了一些有关资料,以供关心GATT的读者共同研讨。

在编辑这本专集的过程中,我们愈加感受到了了解、研究GATT的紧迫性,正是这种紧迫感促使我们在最短的时间内完成了这一专集的出版工作。我们期待着大家给我们以指正和帮助。

1992年11月

目 录

编者前言

关税和贸易总协定简介 ····· 于 申 1

重返关贸总协定给我国企业

带来的机遇和挑战 ····· 汪尧田 14

关贸总协定主持下的关税

减让谈判与中国的参与 ····· 于 申 22

打破贸易技术壁垒 发展

我国对外贸易 ····· 王翰铭 29

乌拉圭回合多边谈判和中美双边谈判

有关知识产权和市场准入问题 ····· 周汉民 37

乌拉圭回合纤维品框架协议与

我国的纺织品出口贸易 ····· 许自强 39

关税和贸易总协定 ····· 46

附录

关税和贸易总协定简介

于 申

关税和贸易总协定(General Agreement on Tariffs and Trade简称GATT,以下简称关贸总协定)是一项有关关税和贸易准则的多边国际协定。关贸总协定通过多边关税贸易谈判及解决争端,以实施无条件的最惠国待遇,大幅度削减关税及其他贸易壁垒为手段,最终求得促进世界贸易自由化,充分利用世界资源、扩大商品的生产和交换、改善国际经济与贸易关系为目的。

产生的背景和经过

1929年至1933年的世界经济大危机使资本主义国家普遍采纳奖出限入,提高关税,实行严格的外汇管制等保护贸易政策。殖民地宗主国纷纷与自己的殖民地建立更紧密的联系,加紧对其原料的掠夺,借以维持和保护本国产业的发展,提高就业率,增加国民收入。如日本以货币贬值及低工资制等手段,使本国商品得以倾销世界各国,而对进口商品则课以重税。此举引起欧美国家不满而致贸易战频频发生。又,英国则与殖民地组建大不列颠英联邦特惠税制(Commonwealth Preferential System),对联邦内国家实行自由贸易,相互减让关税,而对其他国家进口的商品则制定高关税,并设置贸易障碍。这类贸易障碍措施的泛滥,导致国际经济发展受到严重损害,贸易量大幅度下跌。有鉴于此,30年代中期,一些经济学家积极呼吁早日制订多边贸易法规以取代双边贸易谈判,进而谋求国际贸易的发展,提高全社会的福利程度。

第二次世界大战使世界经济贸易重陷困境。除美国外,绝大多数资本主义国家的经济都遭到严重的打击,生产停滞、资金短缺、外债剧增。

第二次大战将结束时,主要资本主义国家认为导致世界大战的主因是国际经济贸易矛盾,战前各资本主义国家采取的经济贸易政策限制了贸易的发展,致使经济危机频频发生。为防止大战重演,首先

应在倡导贸易自由化的基础上,成立国际性的世界经济组织,以规定战后的金融、投资和贸易活动,形成能够左右世界经济和国际贸易发展的多边金融、投资和贸易体系。美、英两国率先开始举行了一系列双、多边会谈,探讨设立国际经济组织以解决战后经济重建、贸易发展和扩大投资诸问题。两国签署于1941年的《大西洋宪章》标志着重建战后国际经济秩序所作努力的开端。1944年夏,44国代表应美、英之邀,在美国新罕布什州的布雷顿森林(Bretton Woods)召开会议讨论国际货币基金会议决议,建立了以稳定国际金融、间接促进世界贸易为目标的国际货币基金组织(IMF)和国际复兴与开发银行(IBRD,简称世界银行World Bank)。由此战后国际货币金融和投资体系得以问世。美国当时即拟设立另一处理国际贸易与关税的专门机构,以铲除贸易限制和关税障碍,推行自由贸易。

大战一结束,美国随即开始实施其方案。1945年11月,美国为补充布雷顿会议决议而提出“扩大世界贸易与就业方案”(Proposals for Expansion of World Trade and Employment)或称“国际贸易与就业会议考虑方案”(Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment)。这一方案首先阐明国际经济合作的必要性,然后论述了就业问题,并基于上述两点,进一步建议成立国际贸易组织(International Trade Organization),尤其应当说明的是,该方案中有关“一般商业政策”一章实为美国政府战后国际贸易政策之真实反映。此章提出了建立新的国际贸易体制的一系列基本原则:削减关税;消除一切贸易壁垒;取消数量限制和外汇管制等措施;解散导致贸易歧视的贸易集团;特别强调在最惠国待遇和国民待遇两大原则基础上恢复多边自由贸易。次月,美国趁与英国清算租借帐款、向英提供美元信贷之机,迫使英国对上述提案表示完全同意。1946年2月,美国一改自行召集国际贸易与就业会议之举,以提案为源,正式拟

定“国际贸易组织宪章草案”，并提经联合国经社理事会第一次会议通过决议，由联合国召开国际贸易与就业会议。会议还邀请包括当时的中国政府在内的19国政府(美、英、苏、中、法、澳、比、荷、卢、巴、西、古巴、捷克、印度、挪威、智利、南非、新西兰、黎巴嫩)共同组建一筹备委员会，起草国际贸易组织宪章并拟举行世界范围的关税减让谈判。筹委会分别于1946年10月~11月、1947年1月~2月在伦敦和纽约、两次共13周，讨论审议了国际贸易组织宪章。纽约会议除对伦敦会议所拟就的宪章草案作了内容及文字上的修改，并补充了若干条款外，还由各与会国选派专家，起草并通过了一项关税贸易协定大纲，这份协定大纲即为关贸总协定的芽胚。协定大纲自国际贸易宪章中采纳了能够保证贸易谈判和关税减让的条款，并使这些条款在关贸总协定的文本中得到具体的体现。当时，关贸总协定被想象为国际贸易组织宪章框架下的一项贸易协定，并将应国际贸易组织宪章的签署及国际贸易组织秘书处的正式开始工作而付诸实施。

1947年4月~10月，筹委会第二次会议在日内瓦召开。历时6个月的会议拟完成对国际贸易组织宪章的起草工作。结果，这次会议对宪章未做实质性修正，仅就国际贸易组织大会表决权、执行理事会组织及成员国与非成员国关系三问题各拟就三种不同条款，以备正式会议选用。绝大部分时间系用于关税贸易谈判，并于谈判过程中实际地创立了关贸总协定(GATT)。会议结束时，23个缔约国签订了关贸总协定，这一文本包含了国际贸易组织宪章中一些重要条款及与会各国贸易谈判、关税减让的结果。鉴于关贸总协定根据条文生效之日尚不可知，在日内瓦会议期间，美国提议以临时适用议定书形式，联合英、法、比、荷、卢、澳、加等国于同年11月15日前签署议定书，从而使关贸总协定得以提前实施，并担保1948年1月1日将关贸总协定的第一、第三部分暂行实施，第二部分在与各国现行立法无冲突的范围内予以充分地暂行实施。这样，按照议定书第二款，1948年1月1日始，关贸总协定的实施范围就扩充到上述八国领土以外的任何领土，总协定终于1948年1月1日临时生效，至此，国际多边贸易体系问世。

美国的提议旨在解决各缔约国政府的批准问题，尤其是美国国会，这取决于关贸总协定是否与美国贸易协定立法精神相一致。由此，两项条款，即各缔约国政府同意暂时承担在关贸总协定中的责任和义务，除担保实施最惠国待遇和减让关税外，还将在与本国现行立法无抵触的前提下，最大限度地遵守

关贸总协定的规则写入了协定。关贸总协定自早产生以来，本身就具有最强的生命力和最大的适应性，这是关贸总协定得以生存、成长并发挥作用的极为重要的因素之一。

关贸总协定作为独立的“贸易协定”，它将以国际贸易组织的建立为其生存的前提，其所定内容旨在成为国际贸易组织整体中的一部分而得以实施。国际贸易组织则包容了更宽泛的经济问题，蕴涵了更远大的目标。国际贸易组织宪章号召成员国和签约政府在经济和贸易政策上予以合作，采取行动造就并保持充分就业及需求大幅度、稳定地增长。宪章包含了限制性商业惯例、国际商品安排、国际投资、发展中国家之间的互惠、公平的劳动力标准及秘书处工作等条款。

1947年11月，约56个国家的代表团抵达哈瓦那，本为讨论、修改、最终签订国际贸易组织宪章日内瓦草案，然终因宪章把经济发展、国际投资、充分就业等国际、国内经济政策揉和在一起，使该组织的作用相形见绌。经济实力的不同决定了一些国家对宪章的态度。会议在经过四个月冗长的讨论和收到602份修正案后，于1948年3月结束。最后，53个国家签署了使“哈瓦那宪章”生效的提案，然而，他们却未使之获得本国政府的批准，尤其是美国，在议会审批的过程中，产生了许多争议。此后不久，美国政府宣布不再将宪章提交国会讨论批准。至此，国际贸易组织终成腹中死胎。50年代中期，关贸总协定提出建立缩小的国际贸易组织——贸易合作组织(Organization of Trade Cooperation, 简称OTC)的建议也遇到了同样的命运。

关贸总协定在近半个世纪的历程中，几经修订、充实，并较为成功地主持了八轮世界范围的多边关税和贸易谈判，其涵盖面几乎涉及国际贸易领域的所有角落。其生命力如此旺盛，其适应力如此之强，使得其在经济发展的不同时期，对处于不同经济发展阶段上的各类国家提供并创造了适当的时机和条件，顺应了国际经济和贸易发展的大趋势，从而成为国际经济关系中调整国际贸易政策，协调各国的贸易关系、求得贸易争端解决的独一无二的准国际贸易组织，并与国际货币基金(International Monetary Fund, IMF)和国际复兴与开发银行(简称世界银行, International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)鼎足而立，成为当今世界经济的三大支柱之一。

性 质

关贸总协定是一项关于关税和贸易准则的多边国际协定。总协定的主要宗旨是各缔约国在处理其贸易和经济事业的关系方面,通过达成互惠互利协议,大幅度削减关税和其他贸易障碍,取消国际贸易中的歧视待遇,达到保证充分就业,提高生活水平,保证实际收入和有效需求的巨大持续增长,扩大世界资源的充分利用,发展商品的生产和交换的目的。为达到上述目的,关贸总协定自临时适用以来就在关税和贸易准则方面做了大量工作,使关税大幅度下降,并制定了许多保证国际贸易基本正常运行的法律原则和规则。

关贸总协定与国际货币基金、世界银行共同组成了当代世界经济的三大支柱。战后的货币金融体系、投资、贸易体系主要地是由这三大国际经济组织来规范的。国际货币基金与世界银行同属联合国的专业机构,前者制定国际金融和货币政策,制定国际汇兑与储备制度,后者向成员国提供中长期公益、教育、农业项目的低息贷款,它们组成了当代国际货币金融和投资的世界体系。关贸总协定则与上述组织紧密配合协调由货币金融、投资的流动所带动的贸易利益在缔约方之间的关系,解决贸易争端、削减关税、维护并据实际情况制定新的贸易规则,以适应世界经济的发展,总协定成为国际多边贸易体系。

3. 关贸总协定是当代世界经济和贸易上的“联合国”。关贸总协定已有缔约方103个,另有20多个虽非关贸总协定缔约方,但原则遵守和适用关贸总协定法律原则和贸易规则国家和地区;此外仍有16个世界经济组织及国家和地区是关贸总协定的观察员。世界上几乎4/5的国家和地区与关贸总协定有联系,缔约方在贸易体系中开展贸易的数额占到国际贸易总额的90%以上,关贸总协定在国际经济、贸易事务中日益发挥着重大的作用。

总协定是协调国际贸易政策,保持成员国间贸易关系的一项多边法律协定,是为适用其法律体系,进行多边贸易谈判而设立的论坛;是协商解决贸易争端的场所;是为适应不断变化的世界经济、政治形势,促进国际贸易发展而对自身结构、体制以及工作方向做出适时调整的机构。

多边贸易法律体系的构成

关贸总协定共有四部分构成:

1. 关贸总协定原始文本

总协定原始文本共四大部分。第一部分含1、2两条,主要阐述最惠国待遇法律原则及其具体运用,第二条是关税减让表。第二部分含第3至23条,共21条,主要是多边贸易的具体规则。第三部分含第24条至35条共12条,主要规定了成员国的加入、登记、退出等程序。第四部分共3条,题目为贸易与发展,主要内容是发展中国家可在多边贸易体系中与发达国家相比享有差别的、更优惠的待遇。

2. 关贸总协定历届多边回合所达成的协议

关贸总协定历届多边关税贸易谈判所达成的协议是关贸总协定迎合发展、完善体制,创造更好未来所作努力的一部分,因此是关贸总协定当然的组成部分。其中第一至五轮主要就关税达成协议;第六至七轮,除关税外,就非关税壁垒的规范和消除达成了反倾销、反补贴、政府采购、贸易技术标准、海关估价、许可证手续等六个协议,为世界经济与政治格局的重组起到巨大的作用。上述协议都是关贸总协定在不断进步的世界经济和贸易环境中对多边贸易体制所作的补充和完善,是关贸总协定的一部分。

3. 关贸总协定作出的100多个“判例”

关贸总协定近半个世纪来解决贸易争端和纠纷作出“判决”而形成的“判例”是关贸总协定的组成部分。缔约方可援引“判例”在贸易体制中维护自己的正当经济和贸易权益。

4. 发达国家的国内经济、贸易、关税立法是关贸总协定法律体系的来源

自关贸总协定问世以来,发达国家缔约方倚仗自己的经济实力,通过多边谈判,不断地把国内经济贸易立法的内容溶入到多边法律体系之中,由此在贸易体制中推行本国的贸易政策和主张,维护资本主义经济的垄断地位。因此,要研究关贸总协定多边法律体系,就必须了解发达国家的国内经济、贸易和关税立法。

上述四部分总体构成了关贸总协定多边贸易及法律框架的体系。

基本法律原则

关贸总协定多边贸易体制的基本法律原则包括:

多边、稳定、无条件的最惠国待遇原则、国民待遇原则、非歧视原则、关税作为保护手段原则、一般地取消数量限制原则、互惠原则和透明度原则。

关贸总协定最基本的原则之一是非歧视原

则(Rule of Nondiscrimination),这一原则通过总协定条文中的第一条:“一般最惠国待遇”(General Most-Favoured-Nation Treatment)和第二条“关税减让表”(Schedules of Concessions)的规定无条件地适用于所有成员国。这一原则旨在以多边贸易体制限制经济实力战略及固有的歧视国外生产者的因素。非歧视原则强调:(1)任何贸易国都不得合法地对其他成员国的产品实施歧视性待遇;(2)在成员国范围内,任何贸易商品(无论产地或流向)都应享有平等待遇。对商品的歧视待遇易导致成员国间不平等观念的产生,从而招致国家经济贸易政策,甚至政治策略方面的一系列变化。为确保国际经济、贸易秩序的稳定性和有效性,关贸总协定自建立后就致力于通过最惠国待遇的实施来形成非歧视的多边国际贸易关系和体制。

非歧视原则适用面较广,关贸总协定的一些条款也在督促,努力使成员国得益于关税减让表,确保在其他方面也致力于非歧视原则的真正、实际地得到贯彻。如在数量限制、进口配额限制、贴补、国营贸易企业及在国内税收方面须给予进口产品以不低于国内产品的待遇等方面就可以得到体现。另外,在海关估价、原产地标记、规费和进出口手续以及贸易条例的公布和施行诸方面,非歧视原则也是其根据。

多边的无条件最惠国待遇原则(General Most-Favoured-Nation Treatment)是关贸总协定的基石,总协定第一条开宗明义:“……缔约国对来自或运往其他国家的产品所给予的利益、优待、特权或豁免,应立即无条件地给予来自或运往所有其他缔约国的相同产品”以往及现行的基于双边贸易条约和协定之下的最惠国待遇与总协定多边的无条件的最惠国待遇有着根本的区别。前者属于双边互惠原则的产物,即这样的最惠国待遇一般是附有条件方能施予的;而后者则是为推行国际贸易自由化、促进世界经济发展而施行的多边的无条件的最惠国待遇。如关贸总协定主持的多轮多边谈判结果所示,双边谈判(主要供应国),多边适用,开创了以关贸总协定最惠国待遇原则为依据的无条件广泛消除关税壁垒的首例。一位早年在关贸总协定工作的官员指出:关贸总协定的最惠国条款是过去几十年不附带条件最惠国待遇双边协定的产物;在多边协定里重申不附带条件的最惠国待遇条款具有特殊意义。他进一步指出:最惠国待遇主要是基于这样一种思想,即任何形式的歧视必然导致更严重的歧视。虽然短时间内歧视性待遇可能给一些国家带来好处,但是从长远看,如果这种形势发展下去,所有国家将深受其害。

关贸总协定最惠国待遇主要适用于关税及其征收方法;进出口费用及其征收方法和进出口手续;另外还涉及为国际收支而征收的费用,直接或间接征收的国内税以及总协定第10条所提及的法令、条例与一般援用的司法判决及行政决定等方面。关贸总协定最惠国待遇原则是非歧视原则最为直接和具体的反映。

国民待遇原则(National Treatment)规定:一成员国从另一成员国进口的产品,在国内税收和法令规章方面享受其国内同类产品同等待遇。这一原则适用于各类国内税费,影响产品的国内销售、采购、运输、分销或使用的法令、条例和规定以及与产品有关的混合、加工或使用的国内数量限制条例等。国民待遇就许多方面而言,可视为最惠国待遇的补充,它主要地是被用以调整进口产品与国内产品在国内市场上的关系,消除抵销了最惠国待遇的国内措施法规对进口产品的歧视。因此也可说它是非歧视原则在对进口产品的国内措施方面的体现。目的在于防止由于国内行政及立法措施而造成的保护主义。

关税作为保护手段原则(Customs Duties as Means of Protection)是关贸总协定自始至终倡导的原则,作为非歧视、最惠国待遇、透明度及互惠等原则的实际执行载体,关税的增减直观地反映为其所影响的贸易量的增减,而多边关税谈判的结果通过前列诸原则使价格变化能为各成员国及时了解,从而达到对双边贸易量和国际贸易总量的控制,并取代不符合总协定原则的歧视性数量限制。关税可以起到实在的保护作用并允许公平的竞争。

一般地取消数量限制原则(General Elimination of Quantitative Restrictions)认为在不同形式的非关税贸易壁垒中数量限制最为普遍,贸易数量限制的使用,意味着一定的保护效果使一个国家保护国内生产所付出的代价要比向国内生产者提供贴补或对进口商品征收关税的代价更高;由于缺少透明度,其成本很难估量,更易导致保护主义措施的滥用,限制价格和竞争的作用,使贸易交流的数量、成份和方向发生畸形变化,扭曲贸易体制。因此这一原则一直促使奉行保护主义政策的国家运用关税而非数量限制来贯彻施行其政策。“乌拉圭回合”议题之一是:谈判应旨在减少或取消包括数量限制在内的非关税措施。然而,这一原则就现实而言,只适用于一般性的数量限制,尚存有许多例外。

互惠原则(Reciprocity)是关贸总协定以大幅度、普遍削减关税水平为目标的关税谈判中的一条

重要原则。它的真实含义乃在于使成员国双方的贸易建立在一方予以对方对等的补偿,以换取其所反施的某项优惠待遇的互惠互利的基础之上。互惠原则与最惠国待遇原则的结合实施旨在避免成员国由双边互惠而引出的差别待遇,此原则主要适用于关税减让。总协定通过成员国以对等减让及其之间提供互惠的方式来保持其贸易平衡,谋求贸易自由化的实现。

透明度原则(Transparency)主要反映在关贸总协定第十条“贸易条例的公布和实施”之中。它要求总协定成员国为使各其他国家政府和贸易商熟悉其有关进出口货物规程,应及时公布一切涉及外贸的法令、条例和行政决定,非经正式公布,不得实施。其目的在于防止成员国间进行不公开的贸易,从而造成歧视性的存在,因此,总协定提倡透明度原则并适用于所有成员国的贸易法规及情况。

关贸总协定基本法律原则也有不同情况的例外。

非歧视待遇原则的例外涉及反倾销税和反贴补税;政府对经济发展的援助;对进口采取的紧急措施;一般安全例外;关税同盟和自由贸易区以及减让表的修改和总协定的第四部分;另外成员国遇有收支不平衡问题,可限制进口;总协定有关免除义务的规定和外汇安排条款,在某种程度上也可视为此原则的例外。

最惠国待遇原则的例外主要是总协定第1、2条允许按照第24条及某些历史遗留所造成的优惠贸易安排,其主要范围是:关税同盟、自由贸易区和可能最后导致建立上述同盟和贸易区的临时协议或安排。这一例外目前日益引起重视,其潜在的发展能量,势必影响90年代甚至下一个世纪的世界经济贸易的结构板块及其相互关系。

国民待遇原则的例外绝大部分蕴涵于总协定第20条,一般例外条款含面之广,使成员国可以条款所列保护公共道德、人、畜,甚至植物的健康为由,对进口产品施有别于本国产品的待遇。同时,为保证国内市场的供应,成员国也可对其出口产品和原料加以限制。“一般例外”几乎为各成员国政府对进口产品施行差别待遇开了绿灯。另外总协定第3条第8款也明确规定国民待遇不适用于政府采购方面。

关贸总协定对一般数量限制所规定的例外主要表现在下列方面:(1)总协定成员国可以实施其农业计划,以稳定农业市场为由对农、渔产品进口施以数量上的限制。(2)当国际货币基金组织认为有关成员国收支平衡困难程度达到该组织认定标准时,方可

采用进口数量加以合法限制,且不得施行歧视性数量限制。(3)发展中国家为进一步发展经济,“加快某类特定工业的建立,提高其人民的一般生活水平”而采用政府援助形式的数量限制。

透明度原则之例外明确地规定于总协定第10条第1款中,“本款规定并不要求缔约国公开那些会妨碍法令的贯彻执行、会违反公共利益、或会损害某一公私企业的正当商业利益的机密资料”。

关贸总协定体制由规则和遍布其中的例外组成。这些例外就实施的观点而论大致由三部分组成:(1)普遍例外(“Universal” Exceptions)、(2)特殊例外(“Particular” Exceptions)和(3)由执行总协定法律规则所引出的例外(“Tacit” Exceptions)。第一部分在总协定文本内含第十八、十九、二十、二十一、二十三、二十四、三十三、三十五条;第二部分在总协定文本内含第六、十一、十二、十三、十四、十八条第七段及第九段。第三部分则由总协定文本第二十三条利益的丧失或损害而引出。

关贸总协定最基本的框架就是建立在上述法律原则之上的,其多边贸易体制的神经则是由上述原则指导以及例外规范的、包含总协定实体性和程序性基本法规、包含经多边谈判达成、并由缔约方全体监督执行的单项法律文件所组成的法律体系,通过总协定运行机制在各环节所起的作用,总协定这部维持和制造国际贸易秩序规则的机器运转至今。

组织体系和职能部门

按上述关贸总协定的基本法律框架和体制,总协定的职能在于按何原则、通过哪种方式和哪些方面既使关贸总协定的基本原则和规则得到遵守,又使纷繁复杂的存在多方利益的现实问题得到解决。缔约各方在处理贸易问题时所采用的方法是关贸总协定贸易体制健全运行的基础,这就要求在法律处理与实用主义——多边法律秩序和国家贸易利益——之间紧密地相互作用并保持平衡。总协定一方面包括了反映其基本原则的详细条款;另一方面,灵活的程序反映了其对政治现实的承认。在关贸总协定中,偏离法律的做法是很常见的。这对一个处理世界贸易和贸易关系的国际法律文件来说,几乎不可能再有其他的处理方法了。尽管如此,法律仍是关贸总协定活动的中心并构成其力量的基础。与其他大多数国际组织不同,关贸总协定含有法律权利与义务和协定的承诺义务,这是其主要特点。各国政府都不愿意宽恕对这些承诺的普遍漠视,因为这样往

往可能反而影响他们各自的经济和贸易利益。对缔约各方来说,在某些情况下“保留他们在总协定下的权利”是通常的做法。若他们认为自己的贸易利益受到了损害,他们便可通过关贸总协定的争端解决程序去维护这些权利。务实精神和法律处理应互补,至关重要是两者不能相互取代或使用过分和失之偏颇。对过去、现在和将来世界贸易关系中出现的問題,按总协定的原则和法律规则寻找务实的解决办法就是总协定机制基以运行的原则。

关贸总协定通过主持多轮多边贸易谈判来检查和证实其基本原则之被广泛遵守,来解释与表明其例外之成为国际贸易惯例。倘若有违反原则情况出现,或因滥用例外而引起争端,关贸总协定的机制将通过下述方面的努力而积极运行。

(1) 部长级会议(The Ministerial Meeting)

部长级会议是协调缔约方及其之间贸易政策、加强关贸总协定体制的重要环节。其关键在于使部长们具体了解各国对总协定应承担的义务,并以此为据充分考虑其国内商业政策与国际贸易政策的合拍与贴切性,从整体利益和长远利益出发,切实担负起遵守总协定条约义务的责任,并增进缔约方之间对相互依存关系及共同利益的了解。

(2) 缔约方全体(The Contracting Parties)

缔约方全体是在总协定最初生效时所设想的唯一的体制机构。这一机构拥有立法权以及对总协定条款给予法律认可的权威性解释。对总协定工作组、委员会和专家小组在执行任务中所提出的建议,缔约方全体通过采纳它们的报告来认可这些建议。缔约方全体有权经一定方式解除某缔约国对本协定所承担的某项义务。按缔约方大会议事规则第八、九条,缔约方全体具备批准总协定观察员地位的权限以及其他准司法功能。

(3) 代表理事会(The Council of Representatives)

理事会系根据缔约方全体1960年6月4日的一项决定而建立。就法律和组织制度两方面而言,代表理事会都是缔约方全体大会的会间机构和执行机关。在关贸总协定的活动中,代表理事会所发挥的作用日益增大。自1968年11月25日缔约方全体要求代表理事会尽可能全面地行使在1960年给予它的各项权力以使缔约各方在大会期间得以集中处理重大国际贸易问题之后,情况更是如此。理事会通过协商一致的方式作决定,而现理事会成员国占100多个缔约方的2/3多数以上,因此理事会作出的一项决定完全有可能为缔约方全体所确认。理事会有权审议缔约方全体需在缔约方大会上处理的所有问题及任何紧迫

事项。除筹备缔约方大会、受权在它认为需要时设立下属机构并决定其职权范围外,理事会还监督各委员会、工作组和关贸总协定其他下属机构的工作,审查它们的报告并向缔约方全体提出适当的建议。

在争端解决程序中,由理事会或理事会主席指定专家小组成员。理事会决定专家小组的职权范围并审议其报告。

(4) 委员会、工作组(Working Parties)和专家小组(Panels of Experts)

对某些重要的国际贸易政策的协调或对重大的问题进行长期系统的考察,导致了委员会的成立。不论是一般委员会或常设委员会,其成员资格对所有缔约方都开放。

与贸易谈判有关的各委员会是非常设的,为确保此类委员会的公正性和独立性,贸易谈判各委员会的主席由总协定总干事担任,总干事与各委员会监督缔约方全体决定进行的多边贸易谈判的各项事项。

常设的委员会有根据总协定第四部分而建立的贸易和发展委员会、国际收支限制委员会,及一些非由缔约国全体或理事会所设立的常设委员会。其任务相对而言较专一,如“东京回合”各协议及多纤维协议(MFA)项下设立的各委员会和理事会。

工作组是为处理总协定中出现的重大问题而临时组建的机构。理事会负责组建并决定其职权范围。对工作组呈交的报告所示建议和结论,理事会一般都予采纳。各有关成员国都有资格参加工作组,这使工作组的结论或建议作为理事会的预案而获顺利通过。

专家小组的成员并非其政府的使者,而是以独立的专家身份从事工作。专家们根据需要及业务的特殊性由3~5人组合成小组,总协定秘书处所承担的责任之一是协助专家小组的工作,尤以法律、历史问题及应当遵循的程序问题为要。因此,专家小组在解决总协定成员方之间的争端方面起着极为重要的作用。

(5) 十八国咨询组(The Consultative Group of Eighteen)

十八国咨询组临时成立于1965年7月1日,自1979年起改为常设机构。其宗旨是:(1)对国际贸易的发展进行追踪研究,谋求缔约各方所采用的贸易政策与总协定的目的与原则相一致。(2)尽一切可能预先采取行动,排除干扰,及在上述干扰实际发生时采取适当的行动消除干扰。(3)与其他国际组织开展协作,尤其是调整总协定与国际货币基金组织的关

系。该咨询组的任务是：处理现存的问题，对国际贸易政策的发展趋势作出预测，并为未来贸易政策的制定奠定基础。咨询组的成员国十八国，由总协定中具代表性的国家和地区组成，包括发达国家（如欧共体）、中央计划经济国家发展中国家（含10个国家）。咨询组的报告是咨询性的，然而它代表了各方利益平衡所形成的一致意见，故易为理事会和缔约方全体大会接受、通过。总之，各缔约方之间所形成的法定权利和约束性义务往往与各利益方在该咨询组中所持观点和立场有直接关系。

(6) 总干事(The Director General)

关贸总协定总干事一职正式设立于1965年3月23日。由于总协定文本中缺乏有关总干事权力及授权的任何规定，故其职责主要是在实践过程中逐渐发展形成的。

总干事没有法律权力。作为各轮各个谈判委员会的主席，总干事以其所处特殊地位，在缔约方间就各自利益发生冲突时，作为中立的谈判者和公正的裁判者居间调停。为避免和解决缔约方间的贸易争端，总干事召集有关缔约方进行磋商和非正式谈判，以消除分歧，促成各方的协商一致。作为总协定的监护人，总干事将尽其所能最大限度地施加影响，使各缔约方遵守总协定规则。作为倡导者，总干事通过对现实问题的深入研究，为总协定和各成员方考虑并指出实现他们所追求的目标的最优途径。作为调停者，总干事的任务是协助缔约各方解决相互间所存在的分歧和争议。作为当家人，总干事负责秘书处工作，管理预算和所有与缔约各方有关的全部行政事务。此外，总协定秘书处也是在实践过程中建立和发展的，如今，它已具备一个“正规”国际组织的秘书处所拥有的一切特征。

关贸总协定的职能就是根据总协定法律框架及其体制所确立的基本原则和规则，根据实际的政治和经贸现状以及解决实际问题的原则，主持谈判、解决争端、维护原则、完善法规，并通过总协定各缔约方及有关组织职能机构和人员各方共同努力来达到运行目的。

八轮多边关税和贸易谈判

关贸总协定自1947年10月30日签署、1948年1月1日临时生效以来，共主持了八轮全球性的多边关税和贸易谈判。这八轮谈判分别是1947年在日内瓦(Reneva)促成关贸总协定建立的第一轮多边关税贸易谈判；随后便是1949年在法国安南栖(Annecy)举行

的第二轮、1950~1951年在英国托尔基(Torquay)举行的第三轮、1956年在日内瓦举行的第四轮及1960~1962年在日内瓦举行的、被称为“狄龙回合”(Dillon)的第五轮多边谈判。进入60年代中期以后，关贸总协定又应时在日内瓦举行了1964年至1967年被称为“肯尼迪回合”的第六轮谈判、1973年至1979年被称为“东京回合”的第七轮谈判及1986年9月发源于乌拉圭埃斯特角城的第八轮多边贸易谈判。就历次谈判的结果和影响看，它们解决了当时大部分主要问题，在不同程度上维护并促进了国际经济贸易制度的发展，然因关贸总协定的先天因素，却也留下了某些缺憾之处。八轮谈判中进行得最成功、效果最好、作用最大的当属第一轮、第六轮(即肯尼迪回合)及第七轮(即东京回合)，下分述之：

第一轮多边关税减让谈判于1947年4月——10月在日内瓦举行。国际贸易组织筹委会伦敦会议制定了关贸总协定关税减让谈判必须遵守的规则，即谈判须在有选择、产品对产品(Product by Product)、最惠国待遇和“互惠”“互利”的基础上进行。这一规则的结果使谈判在主要供应国(Principal Suppliers)之间开始进行。按主要供应国规则，谈判参加一方只需考虑在另一成员国提出要求减让的主要产品部分予以减让关税。23个参加国在7个月里达成了约123项关税的减让谈判协议。一些国家就双边减让进行谈判，而其他国家则在定期回顾及评价减让结果时参与了谈判。参加方制定了2份包含关税减让和约束的减让表并绘制成总表，成为关贸总协定的一个完整独立的部分。减让表涉及了45 000项商品的关税减让，影响世界贸易额近100亿美元。在双边基础上达成的关税减让协议通过无条件的最惠国待遇自动地适用于全体缔约方。这一规则使此轮谈判成为有史以来最大规模的多边关税减让谈判，使应税占进口值54%的商品平均降低税率35%。两国在短期内就大量贸易进行谈判而修订一项商业协议，能频繁地引起众多谈判者如此强烈的关注和广泛的参与，这确实是多边贸易谈判的特点。关贸总协定也随谈判的成功而降世。

第二轮谈判1949年4月~10月在法国安南栖举行。谈判除在原缔约23方之间进行外，又增加了瑞典、丹麦、芬兰、意大利、希腊、海地、尼加拉瓜、多米尼加、乌拉圭和利比里亚10国。各国均作了减让，总计达成双边减让协议147项，增加关税减让商品项目5000个，使应税进口值5.6%的商品平均降低关税35%。此轮谈判有两点值得特别注意：(1)给处于创始阶段的欧洲经济合作组织(Organization for Eu-

ropean Economic Cooperation, 简称OEEC, 后为经济合作与发展组织Organization for Economic Cooperation and Development, 简称OECD所替代)的成员提供了一个机会, 使他们响应OEEC公约的号召, 为承担各成员国之间的关税减让而作出努力。西欧各国间协调降低关税水平是关贸总协定早年讨论的重要问题中的一部分, 这一努力的结果是欧共体及欧洲自由贸易协定建立的成因之一。(2)经两轮谈判后, 美国进口货应税总值率由1948年1月1日前的25.5%下降到14.5%, 成为1913年《安德伍德关税法》(Underwood Tariffs Act)以来最低的关税税率。

第三轮谈判于1950年10月~1951年4月在英国托尔基举行。谈判方式同前两轮。四个新成员国加入了关贸总协定, 然因美国与英联邦特惠制国家少有接触, 故进展不大, 共达成关税减让协议150项, 又增加了8,700个关税减让商品项目, 使应税进口值11.7%的商品平均降低关税6%。参加谈判国家的贸易额分别占世界进出口贸易总额的80%和85%以上。

1956年1月~5月在日内瓦举行的第四轮谈判, 因美国政府代表团有限的谈判授权而受到影响, 参加国仅28个。美国代表团几乎用足了国会的授权, 对进口给予价值9亿美元的减让, 而其本身所受减让约合4亿美元。关税减让商品项目达3,000项, 但仅涉及25亿美元的贸易额, 最终使应税进口值16%的商品平均降低税率15%。日本在这轮谈判中加入了关贸总协定。

第五轮谈判于1960年9月~1962年7月在日内瓦举行, 共45国参加, 先后分两个阶段, 前阶段自1960年9月至年底, 着重讨论第四轮谈判结果的再谈判, 并就1957年3月25日欧共体创立所引出的关税同盟和共同体农业政策问题与有关国家进行协商。后阶段于1961年1月开始, 就新减让项目及新加入国减让项目进行谈判, 并因欧共体加入关贸总协定而展开了总协定补充关于第24条第6款的谈判。根据这一条款, 欧共体的统一关税约束取代了欧共体国别的关税约束, 对由此导致的任何单一国家的收支失衡, 欧共体都需予以补偿。总协定工作组检查了欧共体实施统一对外关税的法律后决定可按第24条第6款进行谈判, 约4,400项商品达成关税减让, 涉及49亿美元的贸易额, 使应税进口值20%的商品平均降低税率20%。欧共体六国统一对外关税也达成减让, 平均税率降低6.5%。然而农产品和某些政治敏感性商品大都被排除在最后的协议之外。这一轮谈判因欧共体

的建立而发动, 并以根据1958年美《贸易协定法》(Trade Agreement Act)建议发动本次谈判的美国副国务卿道格拉斯·狄龙(Douglas Dillon)的名字命名, 故亦称“狄龙回合”(Dillon Round)。

1964年5月~1967年6月在日内瓦举行的第六轮谈判是当时的美国总统肯尼迪(J.F.Kennedy, 1917-1963)根据1962年《贸易扩大法》(Trade Expansion Act)提议召开的, 又称“肯尼迪回合”(Kennedy Round)。这轮谈判是1973年以前, 关贸总协定所主持的所有谈判中最广泛、最复杂的一次, 共有占世界贸易额约75%的54个国家参加。1963年5月关贸总协定日内瓦部长会议授权书阐明: 这一回合应就所有商品进行谈判, 无论是工业品还是农产品; 不仅应解决关税壁垒, 也应解决非关税壁垒; 对工业品的关税减让除用传统的产品对产品方式进行外, 也采用全面减税(Across-the-Board)或线性减税(Linear Method of Cutting Tariffs)方式进行。历时三年多的谈判使分别列入各国税则的关税减让商品项目合计达6万之多。工业品进口关税按减让表约束, 自1968年1月1日始, 每年降低五分之一, 5年完成。到1972年初, 工业品进口关税下降了35%并影响了贸易额400亿美元的商品关税税率。谈判第一次涉及了非关税壁垒, 关贸总协定第六条虽规定了反倾销税和反贴补税之定义、征收此类税种的要件和幅度, 但各国为保护国内产业, 滥用总协定第六条的情况时有发生。这轮谈判制定了第一个反倾销协议, 即总协定第六条的实施细则, 美、英、日等21国签署该协议, 于1968年7月1日生效。

50~70年代, 相继独立的发展中国家加入总协定, 缔约国数量的增加是这一时期关贸总协定的一个显著变化。1965年2月, 就在肯尼迪回合的进程中, 总协定新增了一个重要的部分。新增的第四部分贸易与发展, 清晰地阐明了有关发展中国家指导本国贸易政策的总目标。另一重要情况是: 这一回合开创了让波兰作为一个中央计划经济国家参加关贸总协定多边贸易谈判的先例。

第七轮谈判于1973年9月~1979年4月在日内瓦举行。这轮谈判开始于东京, 又称“东京回合”(Tokyo Round)。因经历1971年美元金本位制崩溃的金融危机, 美国遭遇了严重的贸易赤字。为摆脱困境, 美国总统尼克松与欧共体和日本多次协商, 终于在1972年初签署的两项声明中提出: 1973年开始在关贸总协定的主持下召开多边的综合贸易谈判。这一提议在总协定1972年3月的理事会上得到了所有工业化缔约国的支持。由此导致了次年9月总协定东京回合

部长会议宣言的产生,故此轮谈判也曾被称为“尼克松回合”(Nixon Round)。

多边贸易谈判东京回合部长会议宣言提出了一个总协定有史以来范围最广泛、目标最庞大的贸易谈判安排。除成员国外,东京回合还对非成员国开放。99个国家参加了谈判(含29个非缔约国),关税的减让和约束涉及3000多亿美元贸易额,作为7年以全面削减方式进行关税减让的结果,世界上9个主要工业市场上制成品的加权平均关税税率由7%下降到4.7%,其中欧共体为5%,美国为4%,日本为3%,减让总值相当于进口关税水平下降了35%,这一成果可与“肯尼迪回合”媲美。发展中国家以对其进口关税实行减让和约束39亿美元的形式,在削减关税方面作出承诺。

使东京回合与前六轮谈判明显不同的是,在一些限制非关税壁垒的措施上取得了成功。随着多轮谈判,进口关税的总水平在大幅度降低,相比之下,非关税壁垒显得日益重要。东京回合在海关估价、补贴与反补贴税、政府采购、贸易的技术壁垒、进口许可证程序等方面达成了协议,并修订了《反倾销守则》。

“东京回合”也为检查和改进关贸总协定基本条款提供了一次机会。1979年11月,在总协定召集的成员国年会上,做出了四项重要决定并付诸实施。第一项决定与给予发展中国家以差别及更优惠的待遇、互惠和更全面的参与有关。决定认为:发达国家给予发展中国家以及发展中国家之间相互给予优惠待遇是世界贸易制度的一个长期法律特征。这一“授权条款”包含了由发达国家向发展中国家延长提供普惠制(GSP)的长期法律基础的条款。第二项决定是整理根据总协定设计的、为保障本国的对外财政和收支平衡而采用的贸易限制措施的实践和程序。第三项决定给予发展中国家以更大的灵活性,允许其为维持基本需求和谋求优先发展而采取贸易措施。第四项决定则涉及了促进总协定现行运转机制的通知、协商、争端解决及监督等事项。此外,“东京回合”在热带产品、农产品及民用航空器等方面也达成了协议。

“东京回合”以后,世界经济增长减缓,失业率上升,新兴工业国家的竞争压力和国内利益集团的政治压力刺激了许多国家的保护主义情绪。由于关贸总协定主持的多轮谈判降低并约束了关税水平,一些国家的政府开始恢复使用“自动出口限制”(VERs)和“适当市场安排”等歧视性非关税壁垒。基于对贸易保护主义新潮的忧虑,经一年多的准备,1982年11

月,关贸总协定召集成员国的部长们在日内瓦举行了近十年来的第一次部长会议。然而“会议期间,部长们抵达了地狱的边缘,朝里看了看,然后退却了”。但是,会议使更多的国家比以往任何时候都更清楚地认识到,无视国际贸易规则必将导致经济混乱,而在混乱的经济中,谁也无法获利。会议制定了一项新的综合性工作方案,包括对热带产品、非关税壁垒及“东京回合”后各项协议的适用和实施情况予以审查;推迟在保障条款问题上达成协议;授权贸易和发展委员会对总协定第四部分的实施情况作一次大范围的审查;成立由49个成员国组成的农产品贸易委员会等,旨在为实现这一领域更大的自由化而努力。大部分缔约方认为,以新一轮多边贸易谈判来实施这一综合性的工作方案将是进一步促进和巩固总协定体制的最好方法。1986年9月,在乌拉圭的埃斯特角城,关贸总协定发动了第八轮全球性的多边贸易谈判——乌拉圭回合。

乌拉圭回合在每一个参加方承诺实施维持现状和逐步回退的前提下,力求达到下列目的:(一)制止和扭转保护主义,消除贸易扭曲现象;(二)维护关贸总协定的基本原则,促进关贸总协定的目标;(三)建立一个更加开放、具有生命力和持久的多边贸易体制。而上述目的将通过完成下列具体目标来实现:①进一步放宽和扩大世界贸易,减少和取消各类关税和非关税壁垒,促进贸易自由化;②加强关贸总协定的作用,在关贸总协定原则和规则基础上,改善多边贸易体制,扩大关贸总协定对世界贸易的适用范围;③增强关贸总协定体制对不断演变的国际经济环境的适应能力;④促进国际合作行动,加强贸易政策与其他影响经济增长和发展政策之间的联系,改善国际货币体制的职能,向发展中国家投入更多的资金。共有107个国家和地区实际参加了关贸总协定有史以来范围最广、规模最大的多边贸易谈判。谈判分两部分:第一部分货物贸易谈判共含14个议题,分别为(1)关税、(2)非关税措施、(3)热带产品、(4)自然资源产品、(5)纺织品和服装、(6)农产品、(7)关贸总协定条款、(8)保障条款、(9)多边贸易谈判协议和安排、(10)贴补和反贴补的措施、(11)争端解决、(12)与贸易有关的知识产权问题,包括冒牌货贸易问题、(13)与贸易有关的投资措施、(14)总协定体制的作用。第二部分则是美国力主纳入总协定体制的服务贸易。1987年2月9日始,14个议题进入实质性的谈判阶段。到目前为止,除农产品贸易外,货物贸易谈判组的其他13项议题都已于1990年7月达成基本协议,草案文本业已备就并提交给贸易谈判委员会,待在国际贸易改革

新计划及关贸总协定体制的最后问题上达成实质性协议并最终宣布乌拉圭回合结束时公布。

历时6年多的乌拉圭回合各谈判议题的发展进度极不平衡,在美国、西欧所关注的新议题上,如服务贸易、知识产权、与贸易有关的投资等,进展较快,在关税水平已较低的前提下,发达国家急于把自己占有绝对优势、又极其难以量化的新议题正式纳入总协定体系,借此得到打开国际市场大门的钥匙。而在发展中国家所关心的农产品、自然资源产品、纺织品与服装、热带产品等议题上,进展缓慢。这反映出发达国家之间、发达国家与发展中国家之间在谈判议题的相互联系方面存在利益及权益上的深刻矛盾。成员国往往因自己的利益所在而相互协商,取得一致,共同对外,这就使谈判情势更趋微妙、复杂。各议题谈判的组合反映了成员国之间的不同态度,新议题谈判与农产品、热带产品、自然资源产品及纺织品和服装谈判相关甚密,涉及到南北之间权利与义务的平衡。而发达国家、凯恩斯集团与欧共体的农产品贸易补贴之争则与此轮谈判的成败密切相关。各利益集团、方面在各议题之间的权益上达成相对的平衡将是本回合的唯一出路,否则,在相关问题上未达成平衡或互做一定妥协,本回合将趋于失败。而这回合的成败首先关系到90年代世界贸易乃至世界经济发展格局的安排;其次它将更深一步地影响下一世纪初世界经济的走势及国际贸易的格局。目前,在农产品贸易谈判上出现了僵局,欧共体于11月6日就削减农业补贴达成一致意见,即在1986年至1996年10年期间,将农产品补贴削减30%;而美国和由14个农产品出口国组成的“凯恩斯集团”主张在从1991年起的10年内将农产品生产补贴削减75%,出口补贴削减90%。欧共体屈于国内农业政治集团的压力,坚不让步,致总协定将原拟1990年底结束的乌拉圭回合延至今日。

历届多边关税贸易谈判的特点

1. 总协定主要谈判议题的确定及其结果,或说总协定谈判的主旨是以起主要作用缔约国的政策、法律为先导的。第一次世界大战后,美国的生产力大步提高,国际经济贸易格局有所变化,伦敦作为国际金融和贸易中心的地位为纽约所取代。其时,美国于1921年、1922年相继颁布了“紧急关税法”(Emergency Tariff 1921)和福德尼-麦坎伯关税法(Fordney-McCumber Tariff 1922)。这两项关税法除应农民要求保持对农产品课征高额关税外,对工业品

均主张降低关税。为转嫁1929年~1933年世界经济危机的恶果,维持国内经济的发展,美国于1930年~1933年实行了霍利-斯穆特关税法(Hawley-Smoot Tariff 1930)。这部高关税法案先前被作为封锁本国市场、转嫁危机的重要工具,后又成为双边减税谈判、辅助美国政府倡导贸易自由化的筹码。及至1934年,美国国会根据当时的国务卿考得尔·赫尔(Cordell Hull)的建议,讨论通过了互惠贸易协定法(Reciprocal Trade Agreement Act)。这一法案授权总统在与外国签定贸易条约时,不需经国会批准,即可做出互相减让关税(在现行关税税率50%以内)的权力。这是美国依据其经济实力推行自由贸易政策的法律根据,此后的一系列双边减让关税谈判,国际货币基金和世界银行的成立,国际贸易与就业会议议案的提出,国际贸易组织宪章(哈瓦那宪章Havana Charter)的起草,乃至关贸总协定的降世都全部或部分地源于此案。从1934~1961年,在互惠贸易协定法几经修改,效力仍存的27年间,美国的进口关税税率由1930年霍利-斯穆特关税法所定的53%降至12%左右,减幅约为四分之三,可见美国按其法律推行国际贸易政策之苦心。关贸总协定第一至第五轮谈判结果都受到了经过修改的美国互惠贸易协定法的影响,尤以第三、第四、第五轮为甚。1950年,美国保护主义倾向回潮,致使美国国会修订“互惠贸易协定法”,该法增列了国家安全条款(National Security Clause),保护螺丝、农业等特定产品,免除条款(Escape Clause)即对减税后,进口产品对国内产业造成危害而申诉并请求救济,一般保护条款(如危险点规定Peril Point Prousisious),严禁总统把税率减至严重伤害国内生产的程度。这一修改对关贸总协定第三轮谈判造成进展不大的实际影响。1956年举行的第四轮谈判因法律对总统授权有限,不仅参加国只28个,且成果不大。第五轮因1958年美对互惠贸易协定法作了修订,以适应欧洲共同市场建立这一新情况,而使谈判在欧共体做出统一对外关税约束和减让方面有所收获。

经11次修改的“互惠贸易协定法”对总统在贸易协定的谈判权力方面的限制逐渐增多,难以适应发生巨大变化的世界贸易格局,且效力将到期;而其时欧共体及欧洲自由贸易协定(European Free Trade Association简称EFTA)正处于兴旺之际,欧共体的贸易政策、共同农业政策(Common Agricultural Policy, CAP)以及关税政策都将对美国贸易、农产品出口和国际收支情况产生极大影响。英国申请加入欧共体,更使美国耽心其在欧洲的地位和利益。而

要解决这些问题,不对贸易立法做重要调整,并由关贸总协定之途径施加影响于欧共体,是无法实现目的的。出于对美国60年代商业及国际贸易政策的考虑,面对欧共体的日益强盛,美国总统肯尼迪于1962年向国会提出了贸易扩展法案(Trade Expansion Act of 1962),国会很快讨论通过。1962年的贸易扩展法有两大特点:在对外减免关税方面授予总统更大的权力;对因关税减让而失去保护所致受外国竞争损害者,政府将给予协助调整(Adjustment Assistance)。对由贸易协定让步致进口增加使国内产业受到严重损害之情况,总统可根据“损害(Injure)程度,采取增税、征稅或进口限制等措施。上述特点正是第六轮“肯尼迪回合”关税减让谈判开始采用全面减稅方式达成大规模关税减让及美、英、日等21国签署第一个单项反倾销协定(Antidumping Agreement)的主因。

“肯尼迪回合”之后未及5年,国际经济和贸易格局再次发生较大变化,美国的国际地位又趋下降,具体表现在美国贸易收支赤字严重、金融方面由于前述原因美元停兑黄金。由此,发达国家的保护主义又趋抬头,工业消费品关税升级倾向严重,有效保护率大为提高,自动出口限制(VERs)、征收附加税、数量限制(QRs)等非关税壁垒及手段被广泛采用。英国于1972年1月22日正式加入欧共体。同年7月,欧共体与欧洲自由贸易协定合并,并签约决定自1973年4月1日~1977年7月1日,5年内每年递减工业品关税20%直至消除欧共体成员国内部工业品关税。1972年欧共体国家贸易额已占世界贸易总额的50%以上。欧共体的扩大与强盛,日本步入世界经济大国行列,都成为美国的经济竞争强手。世界农业歉收引起农产品价格大幅上涨,而发达国家对农产品贸易保护则更加强,使发展中国家所占世界贸易额比重下降。最后中东战争所造成的世界性能源危机更使资本主义经济加重了滞胀,失业和物价上涨共存。基于上述原因,日本、澳大利亚、加拿大、瑞典等国积极要求召开新的多边贸易谈判,以阻止美国保护主义的进一步发展,而美国和欧共体则采取消极态度。迫于应付国内外日益严重的经济压力,美国总统尼克松于1973年4月10日向国会提出“1973年贸易改革法案(Trade Reform Act of 1973)”以取代1962年的贸易拓展法,使之成为美国发动东京回合贸易谈判的主要法律依据。就在该法案提交国会讨论通过的同时,东京回合部长会议宣言草案于1973年9月在东京草就,这个宣言中就有此后于1974年12月19日获美国国会参众两院大会通过的贸易法(Trade Act of 1974)的影子。这

项新法扩大了美总统对贸易谈判的授权,在关税减让和消除非关税壁垒方面,总统都有权与外国缔结协定。该谈判的结果,关税在工业品及农产品方面作出减让,多个非关税壁垒协议的达成,这些不能不说是美国1974年贸易法的内容的再现。东京回合部长宣言中决定谈判主要议题为两大类六项(一)关税、(二)非关税措施;(1)关税、(2)非关税壁垒、(3)重申多边保障体系、(4)农产品贸易自由化、(5)给予热带产品以优惠、(6)对某些部门消除所有贸易壁垒。这些都与美国1974年贸易法的主要精神相吻合。

1986年开始的“乌拉圭回合”主要议题也带有美国有关贸易的各项法律的浓重色彩,影响最大者首推1988年的《综合贸易和竞争法》。此法第一一〇一款具体陈述了美国谋求在议题广泛的乌拉圭回合谈判中达到的目标,并通过该法第一一〇二款对总统谈判的广泛授权不仅使美国参加乌拉圭回合多边贸易谈判成为可能,更使美国成为该轮谈判成功的主要操纵者之一。1988年《综合贸易和竞争法》重新确定了到1993年5月底为止总统就多边关税协定和非关税协定的谈判授权。该法律要求从1990~1996年,每年提出关于“购买美国货”(Purchasing American Goods)条款的报告。若美国政府确认某些国家不公正地将美国公司排斥在政府采购合同之外,并拒绝改变做法,美政府将实施根据上述法律生效的《外国舞弊行为法》修正案等有关法律,在其采购时予以报复。在乌拉圭回合中,美国欲达到的具体目标是:(1)实现多边农业政策改革;(2)扩大国际规则的范围,把服务贸易、知识产权保护和与贸易有关的投资措施纳入关贸总协定体系;(3)消除对贸易的关税和非关税壁垒,以增进美国商品和劳务进入市场的机会;(4)通过促进发展中国家参与国际贸易制度,解决补贴问题和改进与进口豁免有关的规则,提高和巩固国际贸易制度和关贸总协定的信誉。美国政府将利用1988年《综合贸易和竞争法》中提供的谈判手段和有关的其他法律以及美国作为缔约国签署的国际贸易协定中规定的各项权利,实现开放市场的战略目标,并在公平的和有强制力的规则的基础上建立不断扩展的国际贸易制度。关贸总协定学者肯尼恩·W·达姆普说,关贸总协定是一份法律文件,它阐述了各缔约方为调节各方的贸易政策行为而商定的基本原则和规则。事实是美国一直依仗自己的经济实力地位,把国内法律、国家的贸易政策在过去、现在和将来不断地溶入关贸总协定,以使这些法律和贸易政策成为国际上接受的贸易政策行为准则,从而实现美国的目标。可以预言,若农产

贸易谈判取得进展,乌拉圭回合的结果将更全面、更清楚地证明美国贸易政策和法律对世界贸易规则的影响。前总协定总干事奥利维尔·朗(Olivier Long)写道:在指导美国贸易政策方面,国会和行政当局有双重影响。国会有权决定贸易政策并明显地准备行使其职权。行政当局要根据其与国会之间经过艰苦谈判制订出来的、由国会在《贸易法》中授予它的权力进行工作。

2. 关贸总协定的基本原则和规则随缔约方经济实力和地位的变化而有所变化。总协定初创阶段,美国是世界上独一无二的经济强国,总协定作为美国推行其贸易经济政策的工具,对战后世界政治和经济格局的确立起到了巨大的作用。美国虽作出一定让步,但就长远的战略利益而言,美国是总协定最大的受益者。随着欧共体建立、扩大、强盛,及日本经济的迅速崛起,总协定于50年代末至今一直是上述经济大国调整贸易关系、划分世界市场、确定利益分配、解决经济争端的谈判场所。总协定的召开、议题的确定、规则的修订和调整、协议的通过主要地是由上述国家来操纵和决定的。因此,在关贸总协定多轮谈判中,上述经济实力大国乃是最主要的受惠者。

3. 发展中国家在关贸总协定中的地位虽有改进,但并无实质性改变。尽管关贸总协定增列了第四部分,“东京回合”又通过了“授权条款”,然而,帮助发展中国家经济和贸易取得发展,主要地还是出于谋求发达国家经济贸易的进一步发展的目的。问题的实质是:发展中国家的经济贸易发展,拓宽并促进了发达国家市场的发展。在经济实力相差悬殊的国家和地区间实行公平的贸易规则事实上其结果是无法公平的。不平等基础上的平等是不公平的。在有限的范围内,谋取自身的正当权益,争取最大的经济贸易

利益,积极地参与决定本国经济命运的多边贸易谈判,从而维护发展中国家在世界经济贸易发展中所占的地位,并进一步发挥联合的力量和作用,正是发展中国家需关注的首要问题,这并不排除在某一具体议题上与某些发达国家采取一致行动而谋取一定的利益。必须指出,在双边贸易谈判中,属于发达国家政治经济长远利益考虑范围的发展中国家或地区,能够得到较快的发展,如亚洲“四小”。而处于这一范围以外的,则较少或很少从多边贸易谈判中获得实际利益。关于这一点,美国总统贸易代表根据1988年美国《综合贸易和竞争法》制定的1989年度国家贸易政策纲要作了最好的说明:政府将主要通过乌拉圭回合多边贸易谈判,促使发展中国家更充分地参加到世界贸易体制中来。我们在这一方面的目标不包括向发展中国家提供实质性差别待遇;相反,政府认为,一般说来,发展中国家应同发达国家一样负有同样的义务,但是要给予更多的时间来逐步担负起此类任何新的义务。

最后,根据上述三点,关贸总协定内依经济实力而形成的贸易政策、法律主导方和遵从方地位仍将在随世界经济贸易变化略有调整的情况下继续存在,而不可能有根本性改变。发展中国家只能在有限、划定的范围内谋取权益,而无法因发达国家的援助、扶持产生贸易上的大进展。为了共同的利益,处于不同经济地位的国家、不同类型的国家将采取相对一致的合作,以最小的付出得到最大的利益,这是关贸总协定的基本框架和体制得以维持和运作的主要原因。

(附GATT主持下的八轮多边关税和贸易谈判简况一览表)。