

关税与贸易总协定

条款研究及运用

——张汉林 著 中国石化出版社



关税与贸易总协定条款 研究及运用

张 汉 林 著

中国石化出版社

(京)新登字 048 号

内 容 提 要

本书是目前国内论述关贸总协定条款有代表性的著作。它以关贸总协定本身法律框架为着眼点,简述了关贸总协定产生的历史背景、运作方式、职能及加入方式等;并且对关贸总协定 38 个条款的产生、具体内容及其变化,各缔约方的观点,每个条款援引的条件、要求及在实施过程中缔约方援引的情况,作了详细、深入的研究。尤其是对我国“复关”后有重大影响的最惠国待遇、关税减让、数量限制、反倾销和反补贴、贸易政策与法规的透明度、国营贸易、政府对经济发展的援助、幼稚产业保护、保障措施、自由贸易区与关税同盟、对发展中国家的优惠待遇、争端解决、特定缔约方之间互不适用总协定等条款作了全面、详尽的论述。书后还附有订正后的关贸总协定条款,以及与关贸总协定有重大关系的《关税与贸易总协定临时适用议定书》,对发展中国家差别待遇的有关法律文件等附录,以供读者准确理解,充分运用。

本书读者对象为企业事业领导干部,从事经济、贸易活动的管理人员和技术人员,大专院校师生及有关研究人员。

关税与贸易总协定条款研究及运用

张汉林 著

中国石化出版社出版

(北京朝阳区太阳宫路甲 1 号 邮政编码:100029)

京华微机厂排版

通县建新印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168 毫米 32 开本 9 $\frac{1}{4}$ 印张 248 千字 印 1—10000

1993 年 7 月北京第 1 版 1993 年 7 月北京第 1 次印刷

ISBN 7-80043-455-9/F·011 定价:7.50 元

试论关贸总协定条款的解释权

——代序

恢复在关贸总协定中的地位是我国扩大对外经济交流的需要，随着我国经济和外贸体制改革的深化，“复关”的条件日趋成熟，特别是小平同志视察南方重要谈话的发表和社会主义市场经济目标模式的确立，有力地推动了“复关”的进程。

党的“14大”提出“尽快建立适应社会主义市场经济发展的、符合国际贸易规范的新型外贸体制。”作为多边贸易体系的国际规则，总协定的运作是以市场经济为基础的，我国经贸体制需要与这套体系和规则接轨，故适应社会主义市场经济的要求与符合国际贸易规范二者在方向上是一致的。“复关”将进一步推动我国新型的经贸体制的建立，有利于我国更深地进入世界经济舞台，使我国的经贸事业继续登上新的台阶。《在对外经贸工作中按国际规则办事》一文（《人民日报》1992年11月23日）说得好：“中国经济全面深入参与世界经济运作的进程向我们提出了一个重要课题，那就是在对外经贸工作中按国际规则办事。……从这个意义上讲，中国恢复关贸总协定的地位，就是广泛参与国际经济、全面系统地按国际规则办事的开始。”因此，研究了解这套国际规则，普及宣传这方面的知识，对做好我国的经贸工作有着十分重要的现实意义。

近年来，国内诠释总协定条款的书刊陆续问世，其中有老一代专家的成果，功力深厚，注疏严密。与此同时，青年学者的成果也十分喜人，他们善于吸收，博采众长，这里呈献给读者的《关税与贸易总协定条款研究及运用》一书正是这方面的佳作。著者张汉林同志为对外经济贸易大学讲师、关税与贸易总协定研究会秘书长，在对外经济贸易大学授课有年，搜集了丰富的资料，积聚了不少心得体会，故本书堪称是目前国内比较全面详尽的释义之作。在庆祝总协定实施40周年时，现任总干事邓克尔曾说：总协定犹如高速公路的交通规则，人们不仅要承认它，更要遵守它。

为了在“复关”后，有效地履行应尽的义务和保障我国的权益，必须熟悉并善于运用这套“交通规则”，相信张汉林同志的这本著作定能在这方面对读者有所帮助，从而扩大教学研究成果的社会效益。笔者承乏学校的教学管理工作，为此感到高兴，特别是目睹在“下海”大潮的冲击下，周围仍有一批年轻人坚守岗位，埋头研究，默默地奉献自己的青春，更是感到莫大的欣慰，这正是我乐于为本书写序的主要原因。

为了推进对条款的研究，笔者想借写序的机会，提出总协定条款的法定解释权问题，希望能引起讨论。学者的诠释自须阐明法定解释的内容，而国际条约、协定的法定解释，有的内容在缔约时就已具备，例如，总协定附则（九）的注释；更多的则是在实施过程中出现了问题，甚至有了争议，才由有关机构按法定程序（包括磋商）作出解释，在磋商过程中，外交家的智慧和雄辩以及学者们提出的论点都会影响法定解释的最终形成。可见为了运用条款捍卫国家利益，不仅有赖于外交家的折冲樽俎，也要有法学家的深入研究，因此我们对条款的剖析必然要涉及法定解释权以及什么算法定解释。下面提出几点质疑，作进一步讨论的线索。

（一）谁有总协定条款的法定解释权

总协定第二任总干事奥利维尔·朗这样写道：

“从法律上来讲，也只有缔约方全体才有权对总协定的条款作出权威性解释，而其他任何附属机构都没有这种法律效力。缔约方时常会要求缔约方全体对总协定的某些条款进行解释，尤其是在出现一些具体问题的时候。缔约方全体所作出的这些解释构成惯例（precedents）。 ”

（《关税与贸易总协定概论》中译本第54页，1988年中国对外经济贸易出版社）

对于以上的说法，需要探讨其依据何在，有的国际条约在文本中明白表示授权什么机构，通过什么程序对条约进行解释，并明确其对条约的主体有约束力。例如，《国际货币基金协定》第24条；《国际复兴开发银行协定》（即世界银行协定）第8条。但是关贸总协定却未作这样的明文规定。以研究“总协定法”著称的

美国学者杰克逊教授认为：总协定第 25 条中的一段话已足以概括缔约方全体有权解释条款的含意，这段话是：“为了便于实施本协定和促进实现本协定所规定的目的，”……缔约方全体采取“联合行动”。但他接着又说，1948 年夭折的国际贸易组织，它在“宪章”中对解释权有明文规定，当初总协定不作为一个国际组织，它只继承“宪章”的部分内容，而并未吸收这样的明文规定。杰克逊教授认为正因如此，所以对缔约方全体究竟有无这种解释权，仍可提出疑问。这样看来，尽管缔约方全体实际上有解释权，但其法律根据并不明确，是一个仍待讨论的问题（杰克逊教授的意见引自其所著《世界贸易体制》第 4 章，1989 年英文版，以下引证均出此）。

（二）什么是法定解释

按 1969 年产生的《维也纳条约法公约》(Vienna Convention on the Law of Treaties) 第 31 条所述原则，杰克逊教授认为下列内容都可视为法定解释：总协定的附则；缔约方全体开会时由主席宣读的简短声明以及“一致意见”(consensus view)，实际上其内容已事先在有关缔约方之间进行磋商，只要没有任一缔约方在会上表示反对，就算是法定解释；总协定实施过程中达成的协议或同意的做法，如东京回合的 9 个协议，当然它们的作用不止于“解释”，它们为签署协议的缔约方所接受，但这种“解释”对未签署协议的缔约方是否也有作用，则仍不明确。

此外，值得注意的是杰克逊教授指出总协定准备和起草工作涉及的某些内容，可以视为“解释性材料”(interpretative materials)，这些材料可从秘书处编印的《分析索引》(Analytical Index) 中查到。他甚至认为当年国际贸易组织宪章准备和起草工作中涉及的一些内容也可视为“解释性材料”。

（三）专家小组的裁决是否可视作对条款的法定解释

奥利维尔·朗指出：缔约方如有争议，经协商无效，由专家小组裁决，并向理事会报告，须经其批准，裁决才算成立，而理事会是根据缔约方全体授权代为批准的。其原文的中译文如下：

“如果经过双边协商没有达成和解，专家小组便须以书面形式向理事会提出其对争议事项的裁定及其处理建议。

专家小组的书面报告，通常包括：对争议事项的裁定，对总协定有关条款的适用意见以及它提出的裁定和建议所基于的理由。”“专家小组报告中所提出的裁定和建议须得到理事会的批准。”（同前引书第 96 页）

在前述第一个问题中，我们得知缔约方全体实际上有权解释条款，既然专家小组的裁决是经缔约方全体（理事会代行）批准的，那末裁决就应被视为对有关条款的法定解释。但是杰克逊教授却认为：根据已被广泛接受的国际法原则，“普通法”中的“判例”概念是不适用的。他说如果国际法院对甲国与乙国的争议作出判决，这对丙国与丁国相同的争议并无约束力，甚至对甲国与乙国今后另一相同的争议也不适用。事实上至今还没有一项总协定缔约方的争议提到国际法院去的，虽然总协定并没有明文规定争议必须在总协定内解决。杰克逊教授强调指出：总协定内的外交家和官员们实际上深受专家小组裁决所构成的先例的影响，他甚至说：“一个普通律师在总协定法律问题的讨论中，他会感到十分习惯。”由此可见，专家小组的裁决以及对有关条款的适用意见，经过批准后便对争议双方有约束力，但这种对有关条款的“解释性陈述”（interpretative statements），其法律地位并不明确，仍是有待讨论的问题。

最后，必须说明笔者的专业不是国际法或国际经济法，只是近年来由于教学和研究工作的需要，才涉猎有关文献，以上的看法难免不妥或错误，目的是引起讨论，并向读者推荐张汉林同志的著作。

中国国际贸易学会 副会长
对外经济贸易大学 副校长
教授
博士生导师

王林

1993 年春

目 录

第一章 关税与贸易总协定导论	(1)
第一节 关税与贸易总协定产生的历史背景	(1)
第二节 关税与贸易总协定的宗旨及基本原则	(10)
第三节 关税与贸易总协定的职能、运作方式及加入方式	(17)
第四节 贸易自由化的重要途径——多边贸易谈判简述	(28)
第二章 关税与贸易总协定条款研究及运用	(36)
第一节 关税与贸易总协定条款概要	(36)
第二节 关税与贸易总协定第一部分条款 (第一、二条)	(38)
第三节 关税与贸易总协定第二部分条款 (第三至第二十三条)	(50)
第四节 关税与贸易总协定第三部分条款 (第二十四至第三十五条)	(140)
第五节 关税与贸易总协定第四部分条款 (第三十六至第三十八条)	(178)
附录一 关税与贸易总协定条文	(196)
附录二 关税与贸易总协定临时适用议定书	(271)
附录三 关于发展中国家优惠待遇的有关法律文件	(273)
附录四 关税与贸易总协定缔约方、事实上适用关税与贸易总协定的国家和观察员名单 (截止日期 1993 年 1 月 1 日)	(284)
参考文献	(287)

第一章 关税与贸易总协定导论

第一节 关税与贸易总协定产生的历史背景

一、第二次大战前自由贸易与保护贸易的争论

在欧洲资本主义生产方式形成时期，尤其是欧洲资本原始积累时期（15 世纪到 17 世纪），重商主义的对外贸易政策在欧洲极其盛行。重商主义的早期阶段，重商主义者认为金银是一国财富的唯一象征，绝对禁止贵重金属的外流，禁止货币出口，鼓励金银进口，对进口征收高额关税。晚期重商主义者逐步认识到当国内无大量金银可供开采时，则只有从对外贸易中取得金银。因此重视贸易顺差，力图使本国出口大于进口，让金银流入本国以增加本国财富。当时的英国，在 17 世纪时对进口货物几乎全部征收关税，并以关税作为贸易战的重要武器。1651 年英国颁布了《航海条例》以保护本国的航运事业，对用外国船舶运输的进口货物征收歧视性的高额关税。特别对主要的贸易竞争对手——法国的产品征收高于其他国家产品的进口关税。对本国必需的原材料及来自殖民地的初级产品免征或减征进口税；对出口原材料及半制成品征收出口税。所以，在整个重商主义时期高关税是此间贸易政策的主要特征。

18 世纪初，在重商主义的保护下，英国、法国的纺织业、机械制造业、钢铁冶金业等逐渐发展壮大。蒸汽机的发明使英国率先进入产业革命，标志着英国资本主义进入一个崭新发展的阶段。英国资产阶级的发展需要更多廉价的原材料和粮食，以此降低工业制成品成本，进一步扩大国内外市场，以便自由地销售工业产品。为适应该历史时期的需要，英国古典政治经济学的奠基人亚当·斯密提出了比较完善的自由贸易理论。在其代表作《国民财

富的性质与原因的研究》中，他反对重商主义的观点，积极主张用市场价格机制“看不见的手”自行调节经济活动。强调在绝对成本优势存在的情况下，进行专业化生产，提高劳动生产率，增加产品。每个国家都应该根据各自的优势条件，生产其成本最低、绝对有利的商品。主张实行专业化分工，进行自由贸易。

大卫·李嘉图更进一步发展了斯密的自由贸易理论，提出了“比较成本学说”。他认为即使甲、乙两国都能生产相同的产品，甲国两种产品的生产都处于劣势；而乙国却均处于优势地位。但是，甲国可选择其中一种劣势较小的商品进行生产，然后以其向乙国换取其劣势较大的商品。从总量看，对甲、乙两国均有利。亦即“两权相遇择其厚，两害相遇择其轻”的思想。李嘉图认为，在资本与劳动力在国际间不能自由移动的前提下，按“比较成本学说”原则进行国际分工，可使各国资源、劳动配置合理，增加生产总额，对贸易国都有利。但是要求各贸易国实现自由贸易。特别是该理论认为：（1）通过形成互相有利的国际分工，可以发展专业化生产，提高专业技术和生产效率；使劳动力与物力都得到最充分的使用；通过分工与协作，节省生产劳动时间；并促进发明创造、有利于扩大生产规模。（2）在自由贸易下，可降低进口商品价格，减少消费者消费支出，提高消费者福利。（3）有利于增加各国生产总值，获得最大的国民收入。（4）有利于促进和维护公平、自由竞争，提高劳动生产率。因而，该理论是二战后关贸总协定所倡导的开放贸易体制最重要的理论基础。

贸易自由论是建立在英国应当成为农业世界的唯一大工业中心这样一个假设上的，而事实证明，这种假设是一个纯粹的妄想。当时其他国家并未幼稚地完全接受自由贸易的倡议。相反，它们加强了保护关税并系统地提出保护贸易理论。首先，新独立的美国为彻底摆脱英国殖民经济统治，发展本国经济。美国贸易保护政策之父——第一任财政部长亚历山大·汉密尔顿在其向国会递交的“关于制造业的报告”（1791年）中，强调要用关税保护政策保护本国幼稚产业的发展。报告宣称：如果美国不反对那个使它

们经济活动仅限于农业而不发展工业的政策；那么，对欧洲商品持续不断增长的需求及对本国商品只是很小和偶然的需求，只能使国家贫穷。一个国家要采取一种过去不习惯的新方法都要遇到极大困难，因此，需要政策的鼓励和扶持。他说：兼有工业和农业的国家做起买卖比仅仅有农业的国家更能赚钱、更兴旺；工业品的进口，简直象要把单纯农业国人民的财富一下子吸干。为此，美国采取对进口工业品和一些奢侈品征收高关税形式，保护国内工业和增加财政收入。在英国的机器大工业迅速发展的时候，德国却刚进入起步阶段。德国贸易保护的代表人物李斯特站在当时德国工业资产阶级的立场上，反对亚当·斯密等人的自由贸易理论。指出自由贸易理论是自由贸易的世界原则，完全忽视了国家的存在和客观现实，没有考虑各国的利益和它们的特殊情况，他们所考虑的只是单纯的个人和全人类，没有考虑国家的存在。他认为自由竞争只是当两国在工业发展上处于大体上相等的地位上才能对双方共同有利。在没有限制的自由竞争下，一个不发达的国家无论在生产上存在什么自然优势，如果不加以保护，工业也不会取得彻底的发展和完全独立，因此，必须进行保护。而保护的主要手段就是通过禁止输入与征收高关税来保护幼稚产业，以免税或征收较低进口关税方式鼓励复杂机器的进口。同时他认为农业并不需要保护，只有那些刚进入农业阶段跃进的国家，距离工业成熟时尚远，才适宜于保护。一国工业虽然幼稚，在没有强有力的竞争者时，也不需要保护；只有刚刚开始发展且有强有力的外国竞争者的幼稚工业才需要保护。李斯特提出保护时间以30年为最高限期。正是基于这种认识，这种“幼稚产业保护论”也为很多自由贸易论者所接受，并成为很多发展中国家寻求贸易保护的理论武器，也是关贸总协定允许其缔约方，特别是发展中国家缔约方保护国内工业的最有力的依据。

二、第二次大战前各国的高关税与国际贸易的萎缩及深思

美国在汉密尔顿保护贸易理论指导下，1816年通过了第一个保护性关税法案，对进口的棉花、羊毛制品和一些铁制品征收高

达 30%~40% 的关税，在 1824 年和 1828 年曾两度提高。1861~1866 年南北战争结束后，具有浓厚保护贸易偏好的共和党在国会中占多数，共和党上台连续执政。1862~1864 年将关税从平均税率 37% 提高到 47%；1890 年 10 月通过的《麦金利关税法》全面提高了进口税率，达创纪录的 49%。此后通过的关税法基本维持了高关税水平。在此期间威尔逊总统曾企图推行自由贸易政策未获成功。哈定任期的《福德尼-麦坎伯关税法》在 1909 年关税法基础上又提高了 25%。至此《福德尼-麦坎伯关税法》代表大垄断利益集团的保护贸易从哈定经柯立芝到胡佛作为共和党贸易政策核心得以坚决贯彻。1929 年 4 月众议员斯摩特、霍利提出的关税法对进口品课税平均高达 53%，仅提高税率的商品就有 890 种。此法案 1930 年 6 月 7 日在全世界近 1000 名经济学家的抗议声中经胡佛总统签署成为法律。美国的高关税引起了当时欧洲大陆各国的抵制，各国对贸易也横加限制，它们也通过了限制性关税对美国进行报复，停付对美国的战争欠款，引起了激烈的“关税战”。大危机加上《斯摩特-霍利关税法》的通过，尤如雪上加霜，使世界经济陷入严重困境。

危机期间，各国经济贸易普遍衰退。各主要资本主义工业国工业生产急剧下降。其中美国缩减了 55%，德国 52.1%，法国 36.2%，英国 23.8%。生产的停顿及大批企业破产，失业大军高达 3500 万人。较之工业生产而言，全球贸易的萎缩更为惊人，全世界国际贸易量下降 70%，其中德国下降 76%，美国下降 70%，法国下降 66%，英国 40%。在危机中，美国 1930 年的关税税率平均达到 1932 年价值的 59%，总进口降低到 13 亿美元，为 1905 年以来的最低点；出口从 52 亿美元降为 16 亿美元，也略高于 1905 年的水平。资本输出从 10 亿美元降为 10 万美元；货币方面，黄金大量外流，顾客向银行提取存款，整个银行信贷体系濒于崩溃。

为刺激国际贸易增长，维护世界经济的正常秩序，1933 年民主党人罗斯福当选美国总统。罗斯福实行全新的贸易政策，其对

外经济决策者认为美国必须与长期以来存在的经济民族主义以及经济孤立主义决裂。他们承认美国比其它国家更能自给自足，但是，美国也能从世界经济的健康发展中获得利益。这不仅因为美国国内的生产力已为国内市场所限，需要为它的工农业产品寻找海外市场，而且也需要一个对发展本国经济有利的健康的国际环境。他们认为美国作为世界最大的经济强国应当为建设一个国际贸易自由流动的体系而承担责任。因而，罗斯福政府以“建设一个世界贸易的多边体系”作为对外经济政策的基本目标。多边主义最基本的要素有两个。第一是无歧视原则。在他们看来，第一次大战后美国向大规模生产工业制成品方向转移，这些商品是经不起关税优惠或其它歧视待遇的打击。如果美国产品得不到平等进入外国市场的保证，美国的工业效率就会降低。同时从政治上考虑，它认为机会不均等也是国际冲突的主要根源。美国无歧视原则的矛头特别指向大英帝国特惠制度，该特惠制度不仅增加了由英联邦给予英国本土的特惠，而且还开创了一种由英国给英联邦各国一种有利的全面特惠制度。多边体系的第二个要素是减少关税壁垒。主张取消完全取代自由市场原则的一些措施，如数量限制和外汇管制。不反对一切关税，但要求制订合理的关税水平。

1934年6月12日，经过艰苦努力，美国国会通过了《互惠贸易协定法》，第一次将关税制订权授予行政部门。授权总统可以以50%的比例与它国进行关税减让谈判。并为避免行政手续的麻烦及每一种进口品存在不同税率的困扰，规定任何两国达成的关税减让结果可以扩展到适用于其贸易伙伴，亦即最惠国待遇原则。到1945年春，美国先后与古巴等32国签订了双边互惠贸易协定，在较大范围和程度上，推行其具有自由化迹象的贸易政策。通过签订这些协定使美国进口关税降低了50%。各国关税也在不同程度上有所下降，促进了国际商品贸易的发展。

三、《哈瓦那宪章》与《关贸总协定》的产生

二战后期，美国及其它国家的国际政治学家及经济学家认为30年代的那种以邻为壑的政策带来了经济和政治上的损失，两次

大战间隙期间的贸易保护主义不仅导致了经济灾难，也带来了国际性战争。30年代的国家保护主义和世界经济非一体化造成了一个开创开放贸易秩序的基础，国家间必须进行国际合作。二战后，必须创造出反对经济民族主义和减少贸易管制性限制的国际机制。战争后期，各国政府便开始起草和平时期的国际贸易和国际货币支付的自由化计划。尤其在美国，信奉自由贸易的国务卿霍尔认为：自由贸易将会带来经济繁荣和国际和平。他关于建立一个更为开放体系的理论被引用到美国国务院的政策中，美国国务院的备忘录中说：“战后国际贸易的急剧发展，对于维持美国和其他地区充分和有效的就业，对于保护私人企业，对于成功地建立起一个防止将来战争爆发的国际安全体系都极为重要。”美国接受了大危机期间的教训：世界体系需要一个领袖，而美国将是主要候选人。国务院认为“美国是唯一能够采取行动，发起一场促进世界范围减少贸易壁垒运动的国家。因为其相对较强的经济实力、有利的国际收支状况、其国内市场对其它国家富裕的重要性，美国对于世界贸易政策的影响远远超过其它任何国家。”

二战后期，40年代末冷战的爆发促使发达市场经济国家对国际经济管理达成共识：创建并维持一个自由主义的经济体系。这就要求建立一个有效的国际金融体系，减少贸易和资本移动的壁垒；一旦壁垒消除，稳定的货币体系建成，各国就会具有一个能够保证国家安定与经济增长的有利环境。因此，该体系的成员国必须通过排除贸易与资本移动的壁垒和创建一个稳定的金融体系来管理自由主义体系。1944年7月，美国、英国等44个国家在美国新罕布什州的布雷顿森林召开会议，讨论国际货币金融体系问题，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（简称世界银行）。按美国的设想，拟设立一个处理国际贸易与关税的专门机构，以铲除贸易限制和关税壁垒，促进贸易自由化。

1945年11月美国提出了一个计划，缔结一个制约和减少国际贸易限制的多边公约，以补充布雷顿森林会议决议。该方案称

“扩大世界贸易与就业方案”或称“国际贸易与就业会议考虑方案”。该方案将确定国际贸易所有方面的各项规则，包括关税、优惠、数量限制、补贴、国营贸易、国际商品协定等；公约规定还将成立国际贸易组织（International Trade Organization，简称ITO），国际贸易组织是贸易领域中与国际货币基金相对应的组织，它监督整个体系的运作。值得指出的是在该方案的“一般商业政策”一章中，美国在其与其他国家双边贸易协定的基础上，提出了建立新的国际贸易体系的一系列基本原则：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；要解散导致贸易歧视待遇的经济贸易集团；特别强调要在最惠国待遇和国民待遇的基础上建立多边自由贸易体系。同年12月，美国趁与英国清算租借帐款及向英国提供美元信贷的机会，要求英国接受自己的方案。1946年2月，美国改变单纯依靠自己召开国际贸易与就业会议的做法，以上述方案为基础，正式拟定《国际贸易组织宪章草案》，并提请联合国经济与社会理事会第一次会议通过决议。联合国将《国际贸易组织宪章草案》予以印刷向各国散发，正式组织召开国际贸易与就业会议，拟定会议1946年10月在英国伦敦召开。会议邀请了包括当时中国政府在内的19个国家，美国、英国、苏联、中国、法国、澳大利亚、比利时、荷兰、加拿大、巴西、卢森堡、古巴、捷克和斯洛伐克、印度、挪威、智利、南非、新西兰、黎巴嫩共同组建一个筹备委员会。筹委会于1946年10月~11月，1947年1月~2月分别在伦敦和纽约，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草拟的宪章草案作了内容及文字上的修改，补充了若干条款；同时还由与会国选派专家起草并通过了一项关税与贸易协定纲要，该协定纲要即是关税与贸易总协定的芽胚。协定纲要采纳了国际贸易组织宪章中能够保证贸易谈判和关税减让的条款，使这些条款在关贸总协定条款中加以具体化。

1947年4月~10月，筹委会的主要会议在日内瓦召开。日内瓦会议主要分为三部分。一部分拟完成国际贸易组织宪章的起草

工作；会议对宪章并未做实质性修改，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 3 个问题各拟就 3 种不同条款以备选用。第二部分主要涉及在互惠基础上进行的多边关税减让协议谈判。第三部分集中讨论起草与关税义务相关的一般义务的条款。绝大部分工作用于第二、三部分。并于谈判过程中，在第二、三部分基础上事实上创立了关税与贸易总协定。1947 年 10 月 30 日筹委会在日内瓦结束，23 个缔约国（方）签订了《关税与贸易总协定》。鉴于关贸总协定根据条款生效之日尚不可知，会议期间，美国提议以“临时”适用议定书形式，联合英国、法国、比利时、荷兰、卢森堡、澳大利亚、加拿大等 8 国于 1947 年 11 月 15 日前签署议定书，从而使关贸总协定提前在上述 8 个国家领土范围内实施。担保 1948 年 1 月 1 日将关贸总协定第一、三部分暂行实施，第二部分在与各国现行立法不违背的情况下最大限度地临时实施（参考附录二）。至此，关贸总协定于 1948 年 1 月 1 日开始临时实施至今（乌拉圭回合结束后可望以多边贸易组织形式正式实施）。

关税总协定原来只是将其作为《国际贸易组织宪章》实施之前的临时性条约，它以国际贸易组织的建立为其生存的前提，其内容旨在成为国际贸易组织的一部分而得以实施。《国际贸易组织宪章》则表现了各国更加雄心勃勃的目标，宪章号召各成员国和签约国政府在经济和贸易政策上予以合作，采取行动维持充分就业及有效需求的大幅度及稳定增长。宪章包括了限制性商业惯例、国际商品协定、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内容。1947 年 11 月，56 个国家的代表团抵达古巴首都哈瓦那召开会议，本想讨论、修改、最终签署国际贸易组织宪章日内瓦草案，但由于宪章涉及经济发展、国际投资、就业等国内外经济问题，使缔结国际贸易新秩序的协议比缔结国际金融秩序的协议要困难得多。宪章虽体现了美国的意志，美国却无法将自己的计划强加于其他任何国家。如英国坚持大英帝国“特惠制条款”，其它欧洲国家则坚持国际收支问题的保障条款，不

发达国家又要求保障经济发展的条款。结果导致了一个冗长的拖延的国际谈判，讨论开始于1943年，到1947年才开始最终谈判。正式谈判1947年开始，会议经过4个月的讨论，收到602份修正案，经所有参加者或多或少的让步，1948年3月24日结束，53个国家签署了使《哈瓦那宪章》生效的提案。《哈瓦那宪章》是一个极为庞杂的妥协的产物，是一个包含了每个人的意愿而又最终无法使每个人都满意的协议。

正是在宪章洽商期间，美国国内的政治天平开始向右倾斜。1946年选出的由共和党占多数的第80届国会，又高举其贸易保护主义的大旗，主张取消在罗斯福任期已3次延长，又于1945年授权总统再次削减50%关税的贸易协定法，并推迟伦敦会议所建议召开的贸易大会。共和党传统的高关税政策，来自认为《哈瓦那宪章》走得太远的保护主义者；以及来自认为在自由贸易的道路上走得远远不够的自由放任主义者的反对，加之来自反对自由贸易妥协，同时又担心政府增加对贸易干预的工商集团的抵触，共同交融在一起，美国国内及国内企业界形成了反对美国自己提出的宪章的强大力量。拖延了3年以后，杜鲁门政府于1959年决定不将《哈瓦那宪章》提交国会讨论，因为它们在国会注定不会得到通过。为此，国际贸易终成腹中死胎。

那么美国内为何反对《哈瓦那宪章》，却不反对关贸总协定呢？事实上，在关贸总协定的法律义务的条款中，很多条款的目的在于保护美国与他国双边贸易协议中所规定的关税减让目标的实现。同时，当时关贸总协定本身并不期望自身成为一个国际组织。但是，美国国会的有关委员会在1947年批评美国政府谈判代表试图同意建立一个国际组织的有关法律条款（暗指国际贸易组织）。美国总统及其谈判者认识到国际贸易组织宪章送交国会讨论通过是不现实的。但是，从美国的观点看，关贸总协定是在《1945年贸易协定法》延长的授权下进行的谈判。国会有关委员会指出《1945年贸易协定法》并没有授权总统谈判建立一个组织——贸易法仅授权其减让关税及其它的贸易限制。因此，美国谈判代表