

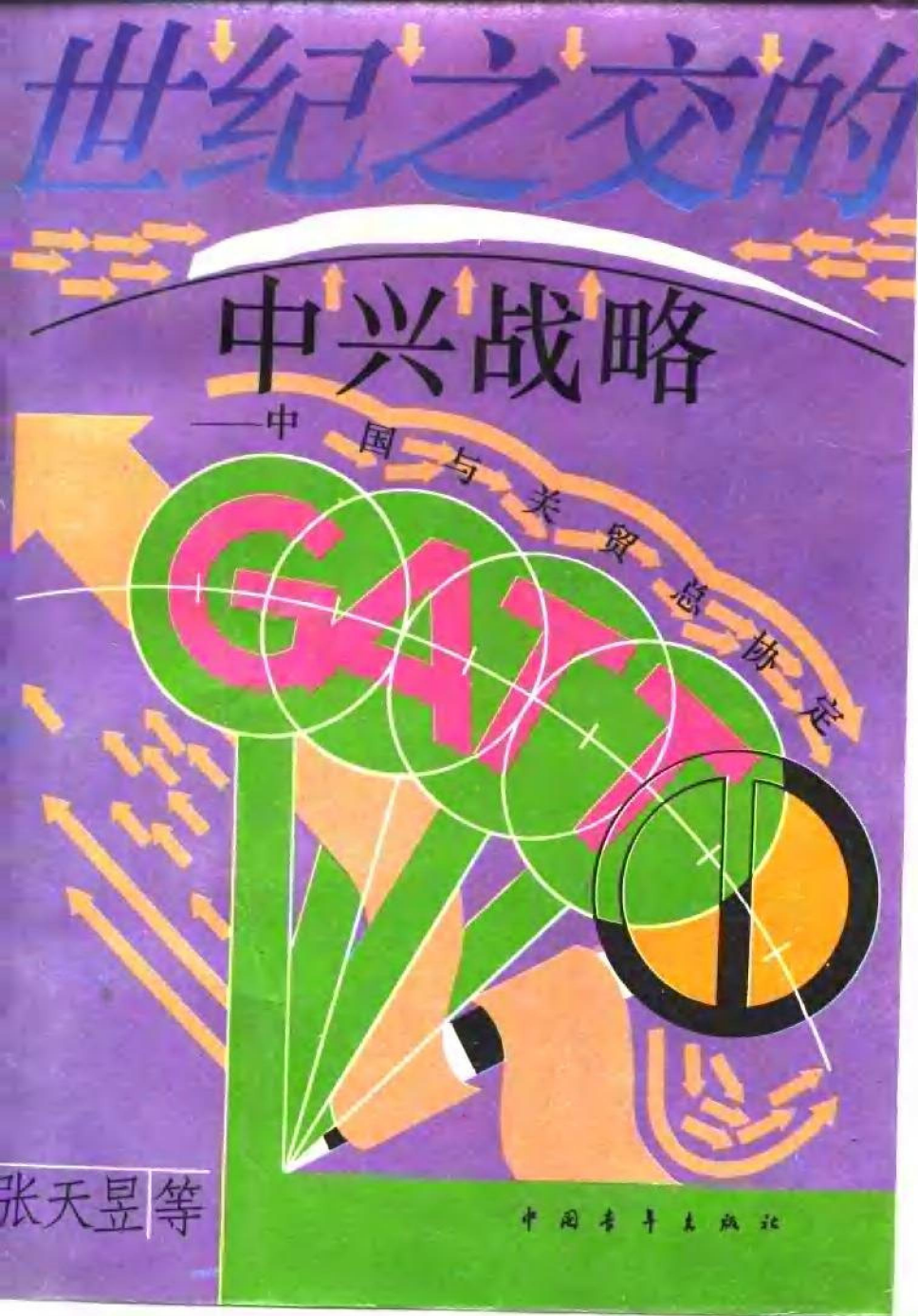
世纪之交的

中兴战略

——中国与美国贸易总协定

张天昱等

中国青年出版社



世纪之交的中兴战略

511108.16
——中国与关贸总协定

主 编：张天昱

副主编：张向晨 许军旭

编 者：单卫国 周健工

冯建军 汤贺伟

中国青年出版社

(京)新登字 083 号

责任编辑：李丕光

封面设计：吴 勇

世纪之交的中兴战略
——中国与关贸总协定
张天昱 等

*

中国青年出版社出版 发行

社址：北京东四12条21号 邮政编码：100708

中国青年出版社印刷厂印刷 新华书店经销

*

787×1092 1/32 11.75印张 220千字

1993年8月北京第1版 1993年8月北京第1次印刷

印数1—2,000册 定价7.30元

ISBN 7-5006-1316-4/F·51

序

张天昱、张向晨、许军旭等同志编写了一本关于关贸总协定的书，让我在书的前面写几句话。他们对关贸总协定问题有较多的研究，所以我考虑再三，不准备在此发表长篇议论，仅就中国重返关贸总协定这个国际组织的意义谈一点看法，供大家参考。

重返关贸总协定，是中国政府经过慎重考虑以后做出的一项振兴民族经济的重大战略决策。从1986年正式提出申请到现在已6年多了，我们所以在重重困难面前积极地谋求恢复关贸总协定创始缔约国的地位，关键是因为我们大家现在已经清醒地认识到，无论是“入关”所带来的好处和机遇，还是我们必须面临的挑战和风险，都会对我们深化改革、扩大开放，推进社会主义市场经济体制的建设，加速经贸体制的转轨，进一步搞活国营大中型企业，促使整个社会的经济生活进入良性循环等方面，产生深远的影响。

作为全球经贸三大支柱之一，素有“经济联合国”之称的关贸总协定，目前还仅仅是一个准国际经贸组织。“入关”问题为什么会在中国引起如此广泛的关注热潮？原因很多，最根

本的一条,就是加入关贸总协定有助于我们加速改革,消除多年来讳疾忌医所遗留下来的体制上的种种弊端。

由于深化改革和扩大开放的需要,由于我国的外贸同国民经济之间相互依存程度的逐步提高,我们必须在政治冷战基本结束、经济热战方兴未艾的全球市场上争取到更大的经贸份额,增强综合国力和竞争能力,继续留在关贸总协定大门外是没有好处的。于是“入关”就成了唯一的选择。

关贸总协定成立几十年来,为推动全球贸易发展、克服贸易保护主义,做出了巨大的贡献。作为一个法律条款和基本准则的体系,关贸总协定要求所有缔约方必须以市场经济为基础,以自由竞争为原则,坚持互惠对等,无条件互享最惠国待遇和国民待遇,反对倾销、反对补贴,关税必须逐步减低,贸易政策、法规必须完全统一、高度透明。目前,中国与关贸总协定的要求之间还有一段不小的差距,“入关”必然会产生一些负面的影响,降低关税、取消进口许可和行政审批手续、取消非关税壁垒,对国内的企业势必造成强烈的冲击。对于不利的方面,我们必须未雨绸缪,沉着应付,尽可能兴利抑弊,充分利用“入关”的机遇,把挑战带来的压力转化为动力,调整产业结构、产品结构,降低生产成本,提高产品质量,加速技术进步,增强竞争能力,拓宽国际市场。

以“入关”为契机,牢牢抓住世纪之交的有利时机,振兴民族经济,增强综合国力,这将是摆在我们面前的一项艰巨任务,也是一项庞大的系统工程,要求社会每个阶层的共同参与,并要求各个行业采取一些配套措施。当前为配合“入关”,

我们不仅要加强经济立法,尽快制订出中国的《公司法》、《外贸法》、《反倾销法》,还要采取一些重要措施,其中,尤为重要的是重新构造市场经济的微观基础,即加快企业股份制改革的进程,使企业在自主经营、自负盈亏的前提下适应国内外市场的变化,增强自我成长的能力。同时,应按照国际惯例,对某些幼稚工业实施适度的保护。

总之,加入关贸总协定的多边贸易体系,实现中国经济与世界市场的对接,是历史发展的必然趋势,也是振兴中华的必由之路。如果进展顺利的话,“入关”不会拖延很久。由于多年的隔绝,有关关贸总协定的知识亟待普及,对关贸总协定有关情况的研究和宣传工作也十分必要。本书的编写出版,为帮助大家深入系统地了解关贸总协定的相关条款、基本职能、发展前景、中国重返总协定的全过程、中国“入关”以后的利弊得失和各产业对策、大陆与港台共同加入总协定的意义以及其他国家“入关”前后采取的措施有哪些得失等问题,提供了一个得力的工具,相信会对大家有所助益。

厉以宁

1992年11月22日

于北京大学

目 录

第一章 GATT:一个崭新的世界	(1)
第一节 关贸总协定简况	(2)
第二节 关贸总协定的基本条款和主要内容	(6)
第三节 包罗万象的乌拉圭回合	(21)
第四节 MTO:开创新的时代	(34)
第二章 中国:走向世界的艰难一步	(37)
第一节 坚冰渐融	(38)
第二节 功亏一篑	(41)
第三节 中美关系对中国重返关贸总协定 进程的影响	(45)
第四节 晨曦初露	(51)
第五节 总协定——驶向市场经济之舟	(55)
第三章 挑战与对策:从传统机制走向辉煌	(59)
第一节 开放——中国的必由之路	(59)
第二节 “入关”的冲击与对策	(63)
第三节 GATT:一石入水,掀起层层波澜	(113)

第四章 中华大进军：GATT 与港、澳、台	(151)
第一节 海峡两岸四方经贸合作的格局	(151)
第二节 香港与关贸总协定	(152)
第三节 澳门与关贸总协定	(161)
第四节 台湾与关贸总协定	(168)
第五节 大中华经济圈：大陆与港澳台 携手“入关”的意义	(184)
第五章 借鉴与启迪：其他国家入关的曲直得失	(197)
第一节 如何进入关贸总协定	(197)
第二节 各国的“入门费”	(207)
第三节 “入关”的好处及“入关”之后的政 策调整	(216)
第四节 值得借鉴的经验与教训	(250)
附录一、关税和贸易总协定	(255)
附录二、乌拉圭回合部长宣言	(347)
附录三、中国代表团团长佟志广在关贸总协定中 国工作组第十一次会议上的发言	(360)

第一章

GATT:一个崭新的世界

今天,越来越多的中国人开始互相传递着这样一条信息:中国即将恢复在关贸总协定中的缔约国地位。“入关”,已悄然成为当今中国经贸、企业界的第一热门话题。围绕着中国恢复关贸总协定缔约国地位问题,国内各种宣传媒介进行了初步的报道。对于“入关”之后将给大陆市场带来的冲击和利益、机遇与挑战,则众说纷纭,莫衷一是。有人说:“重新‘入关’,每个中国人都将获得相当于长几级工资的好处。”也有人说:“‘入关’以后,中国市场将受到国际市场的巨大冲击,物价上涨、工厂倒闭、工人失业等现象将不可避免。”诸如此类的说法虽很形象,但无形中给关贸总协定蒙上了一层神秘的面纱,给人一种雾里看花,难识庐山真面目的感觉。

关贸总协定(英文缩写为GATT)对大多数中国人来说,还是一个新鲜而奇特的名词。什么是GATT?中国为什么要“入关”?中国与GATT有何渊源?再度叩“关”,对中国有什么利弊?

带着这些疑问,我们将历史的目光追溯到本世纪中叶的欧洲,聚焦在号称“国际会议之都”的秀丽城市——日内瓦。

第一节 关贸总协定简况

1947年的欧洲，是二战初歇遗留下来的一片废墟和焦土。欧洲最大的工业中心，素有“欧洲工厂”雅称的德国鲁尔工业区，只有在太阳照射下从瓦砾堆中升腾起来的水蒸气；泰晤士河畔，德军狂轰烂炸遗留的残痕还依稀可辨。为了重建家园，迅速恢复元气，全球性的贸易保护主义趋势，又一次在欧洲蔓延。

作为一次胜败俱伤的世界性战争，唯一从这场战争中获利的国家便是美国。就在欧洲人忙于收拾残局的同时，入主白宫多年的美国总统杜鲁门开始悄悄拟定一个新的计划：建立一个全球性的贸易组织，消除国际贸易障碍，为实力雄厚的美国商品占领世界市场铺平道路。

1945年12月，美国政府向世界各国政府发出照会，建议召开世界贸易和就业会议，并邀请英、中、法等18国进行关税谈判。1946年2月，在美国的多次要求下，联合国经济暨社会理事会通过了美国的建议，成立了组建国际贸易组织的专门筹委会。筹委会分别于同年10月和第2年4月在日内瓦召开了两次筹委会，包括上述国家在内的23个国家在第二次会议期间进行了关税减让谈判，签订了123项双边关税减让协议。这些双边协议被编成一个单一文件，称为“关税和贸易总协定”。1947年10月，23国签署了《临时适用议定书》，宣布在国际贸易组织宪章生效之前，临时实施总协定。同年11

月 21 日至第 2 年 3 月 24 日，联合国贸易和就业会议在哈瓦那召开。会上准备建立像国际货币基金组织(IMF)和国际复兴与开发银行(IBRD)那样的旨在促进战后经济复兴的专门机构——国际贸易组织(ITO)，并颁布了《哈瓦那宪章》，亦称《国际贸易组织宪章》，后因美国国会从中作梗，致使成立该项组织一事中途夭折。国际贸易组织虽然流产，但有关国家认为关税减让谈判的协议和《哈瓦那宪章》中的有关贸易政策不应作废，因而将这两部分合并，构成了今天的“关税与贸易总协定”。于是，总协定从 1948 年 1 月 1 日起临时生效至今。当时，在《临时适用议定书》上签字的国家除中、美、法、英外，还有澳大利亚、比利时、巴西、加拿大、印度、古巴、荷兰等创始缔约国。

1992 年，总协定正式成员已由原有的 23 个创始国发展到现在的 104 个缔约方，另有 30 多个适用国和地区，其中发展中国家超过 $2/3$ ，全球贸易的 90% 是在总协定范围内进行的。总协定作为最大的世界性贸易组织，它所制定的贸易规则和达成的各种协议对国际贸易有着重大影响。当然，关贸总协定虽号称“经济联合国”，但它基本上仍然是一个临时性的适用条款，本身也仍旧是一个准国际贸易组织，许多方面还不完全具有权威性和法律性。

从关贸总协定成立之初的情况来看，关贸总协定的减让措施和贸易原则实际是欧美之间为争夺世界市场进行一番激烈较量之后的妥协产物，故当时总协定曾被人戏称为“富人俱乐部”。随着更多的发展中国家加入关贸总协定，这种情况逐

步发生了变化。1965年,总协定特别增加了一个专门规定发展中国家和地区权益与地位的第四部分条款,第三世界国家在经贸体系中的困难境况相对有所好转。

作为缔约方相互之间进行关贸谈判的中介机构,关贸总协定的组织职能随着世界经贸活动的不断扩大而有所发展。其本身已具备了一个国际组织应具有的所有特征。

目前,缔约国全体是关贸总协定制度上的唯一主体,按照规定,全体有以下各种权力:

- 条款解释权。只有缔约国全体才有权在法律上解释或修改总协定的相关条款,并且,解释本身可以转换成新的立法。
- 条款立法权。全体可根据形势需要与客观条件,建立新的法律。例如1965年全体增加的总协定第四部分三个条款。
- 审批认可权。总协定临时工作组、委员会或专门小组对执行的任务提出建议或报告,须报全体审批,全体有权允准或否定。
- 豁免授予权。全体可根据不同情况,运用总协定25条5款授予某些成员豁免一定义务的权益。
- 准司法权。应缔约国的请求,全体可对总协定内部各方之间的争议或纠纷问题,以及就诸如某些关税联盟或自由贸易区还未能与24条的要求完全相符而提出的意见做出相应的裁定。
- 预算审批权。总协定预算由全体审核批准。

——观察员授予权。总协定非成员国经全体授权，可参加全体大会、总协定理事会及其附属机构的会议。

缔约国全体每年举行一次缔约国大会。为了处理闭会期间的日常事务，1960年6月4日缔约国全体设立了代表理事会。理事会负责对全体大会中的议题进行进一步的讨论，并对下次大会做好筹备工作。作为全体的执行机构，理事会还具有其它一些职权，如审议闭会期间的任何紧急情况，有权任命专家小组、设立附属机构。

目前，参加代表理事会的成员国已超过总协定总数的 $2/3$ ，理事会做出的决定基本可以得到缔约国全体的批准。理事会主席由缔约国全体选出，任期一年。

代表理事会所属常设委员会及其机构有：18国咨询组（1965年7月1日成立，1979年改为常设机构，主席由关贸总协定总干事兼任）、国际收支限制措施委员会、关税减让委员会、保障措施委员会、农产品贸易委员会、预算财务及行政委员会、数量限制及其它非关税措施工作组、贸发会议与关贸总协定的国际贸易中心联合咨询组及其下属技术委员会、其他根据需要设立的若干临时工作组和专家组。

根据若干协议设立的各项专门委员会还有发展中国家间优惠安排委员会、纺织品委员会、反倾销委员会、补贴和反补贴委员会、技术性贸易壁垒委员会、进口许可证委员会、海关估价委员会、政府采购委员会、民航器材贸易委员会、国际奶制品理事会、国际肉类理事会等。

关贸总协定另有秘书处，由总干事、副总干事和若干专家

及工作人员组成,为以上各机构提供日常服务。

1965年3月,关贸总协定决定设立总干事一职,同时兼任执行秘书长,负责秘书处工作,凭其权威处理内部事务。总协定第一任总干事为埃·温·怀特爵士,第二任为奥·朗,现任总干事为阿·邓克尔。

在促进世界经贸活动的发展方面,总协定几十年来功不可没。它不仅减少了对市场准入及自由贸易的扭曲和阻碍,进一步推动了世界各国的贸易、投资和就业,也为各国贸易谈判提供了多边贸易体制下的谈判场所,为解决争端提供了仲裁机构。特别是自1989年以来,总协定开始设立新的贸易政策审议机制,定期审议缔约方贸易政策的执行情况,以及它们的政策与总协定相关条款之间的差距或一致性。对世界几个主要贸易大国,此项审议每两年进行一次,对排名位于总协定前20位的成员每四年评议一次,其它国家则每六年评议一次,使总协定的督促作用日益加强,有效地发挥了它应有的功能。

第二节 关贸总协定的基本条款和主要内容

关贸总协定不仅是缔约方之间的仲裁中介机构,同时本身就是一项含有一系列多边贸易规则的契约。

总协定的基本原则和内容主要有以下几项,即:多边最惠国待遇、关税减让和多边贸易谈判、国民待遇、反倾销反补贴、数量限制、保障措施、争端解决程序等等。总协定文本现有四个部分,共38条。第一部分是核心条款,规定了最惠国待遇原

则和关税减让表,第二部分是有关缔约国贸易政策的规定,第三部分主要是对加入和退出总协定程序的规定,第四部分前文已经谈到,是专门处理发展中国家贸易和发展的规定。为使总协定能够被具有不同经济体制、发展程度和贸易制度的国家所接受,“临时适用议定书”规定,所有缔约国必须遵循总协定的一、三部分,而对于第二部分,则要求各国在不与现行国内法冲突的范围内,尽可能遵循。

I 多边最惠国待遇原则

经贸活动中国与国之间的最惠国待遇已经在历史上存在了三百多年,对全球的贸易发展曾起到了积极的促进作用。今后,它对国际经济和贸易的发展仍将起到重要作用。

最惠国待遇是总协定条款的核心和基本原则,主要特点是追求平等、互惠和非歧视。从形式上划分,最惠国待遇原则有两种类型:其一是有条件的,其二是无条件的。总协定的宗旨是实施无条件最惠国待遇。

总协定的最惠国待遇原则是多边性的,照此规定,所有的缔约国都可享受优惠,同时也必须向其它的缔约国提供同等优惠,以便在总协定内部起到统一与平衡作用。

总协定的第一条就是关于“普遍最惠国待遇”的条款,其基本内容是:某缔约国给予其他任何国家的优惠,必须同样地给予总协定的其他缔约国。该章还规定了多边最惠国待遇原则的适用范围和有关例外,适用范围包括:(1)一切与进出口有关的关税及费用;(2)与进出口货物有关的国际支付转账所征收的关税和费用;(3)征收上述关税和费用的方法;(4)

进出口的规章手继；(5)与进口货物有关的国内税与国内规章的国民待遇。主要例外包括：(1)已列入总协定规定的已存在的历史性特惠安排；(2)第24条对各缔约国之间建立关税同盟或自由贸易区所作的规定；(3)第25条关于在特定情况下，可以在一定时间内暂时免除成员国在总协定内所承担的某项义务的规定。此外，在总协定其他条款中也有一些不适用最惠国待遇的例外，如关于为保护国际收支平衡而采取进口限制措施制定的第12条和第18条B款，关于允许发展中国家为经济发展目的而采取政府援助、为保护国内工业而对某些产品采取紧急措施的第19条，关于允许为维护公共道德、保障人民生命和健康以及国家安全等采取进口限制措施的第20、21条，关于允许征收反补贴和反倾销税的第6、16条以及总协定东京回合谈判达成的反倾销、反补贴协议，东京回合另外达成的授权条款允许对发展中国家实行优惠的差别待遇，包括普惠制及发展中国家间的地区性优惠关税安排，也在此例外之内。

总协定的普遍优惠制与双边协定中的最惠国待遇之间的不同主要有两方面。首先，总协定缔约国可为自己的主要出口商品提出关税要求，通过谈判达成协议并列入减税表，从而获取最大实际利益。但双边协定的缔约国则不能主动提出减税要求，只能享受别国之间已达成协议的关税减让，但此类减让并非一定就是本国最主要的出口商品。其次，双边最惠国待遇没有充分的保证，一方可以单独修改，只要此类改动对所有第三国一视同仁。总协定的多边最惠国待遇则不同，任何

缔约国不得任意修改已减让的关税，否则必须同有利害关系的缔约国谈判，并为受损国提供一定补偿。

2 关税减让原则和多边贸易谈判活动。

总协定当初建立时的主要宗旨就是关税减让，多边贸易谈判则是它要从事的主要活动之一。文本第 2、28 条和 28 条的附加条款对关税减让表和进行多边贸易谈判的方法作出了原则规定。

总协定创立伊始，多边贸易谈判主要集中于关税减让问题。对已列入关税减让表的商品关税，缔约国各方不能任意提高，也不得利用变更关税价格的审定方法或货币的折合方法来达此目的，从而形成对全体缔约国适用的约束关税。缔约国对约束关税项下的商品进口不得征收额外费用或提高现行收费水平，但可根据总协定的有关规定征收国内税、反倾销反补贴税等。

总协定第 28 条规定，从 1958 年起，缔约国每隔三年可对减让表中商品的约束关税提出修改，但必须同有关主要缔约国协商，并与有实质利害关系的缔约国谈判达成协议，方可修改或撤销有关减让。如协商未果，而某一方又坚持修改关税，则其它各方可撤销对该国大体相当的关税减让，此类情况并不多见。

总协定的多边贸易谈判多以降低关税为主。在 1964 年以前，总协定多边谈判主要以“商品对商品”的方法进行。此后的关税减让则以“一揽子解决办法”进行，即按照一定比例或公式进行减让。