

# 第一章 中国历史上为获得非歧视性待遇而进行的努力

## 第一节 中国目前入世谈判的一些背景情况

国际贸易在许多发展中国家发展战略中的地位日益重要，这促使各国更加积极地参加乌拉圭回合的多边谈判。在乌拉圭回合谈判期间，即在（建立世界贸易组织协议）生效之前，共有 32 个发展中国家和单独关税区加入了关贸总协定。截止到 1997 年 11 月底，世界贸易组织的成员总数已达到 132 个。<sup>(1)</sup>

此外，还有 29 个发展中国家和地区及转型经济体已开始进行有关加入世贸组织的谈判。<sup>(2)</sup>但他们的申请都不像中国的申请那样具有重要的意义。

许多观察家认为，中国加入世贸组织将在以下几个方面产生重要影响：

(1) 促进中国经济发展和提高世贸组织的普遍性及声誉；

(2) 进一步放宽中国目前的贸易体制，促进全球贸易及中国经济的发展；

(3) 使中国和世界其他国家拥有一套统一的规则和共同的多边论坛来解决争端，这将在很大程度上稳定国际贸易环境。<sup>(3)</sup>

中国加入世贸组织并接受该组织各协定的规定，将为中国乃至世界提供一个更加稳固的贸易框架。无条件最惠国待遇必须是一项合法权利，并非是一项潜在的临时性单方面减让。只有在这种条件下，中国才能确保进入国际商品和服务市场。而最为重要的是，加入该组织将为中国继续其国内改革进程提供一个稳定的环境。

预计，中国会遵守世贸组织的各项规定，但许多世贸组织成员对其提供的最惠国待遇的实际价值将被降低，因为除此之外还存在着普遍给予的其他贸易优惠待遇。

此外，一些成员还试图把一项特别保障条款与中国人世挂起钩来。他们显然认为，中国履行世贸组织协定的成效在某种程度上将不及市场经济成员。这些世贸组织协定未予涉及的特别保障条款属过渡性条款，

将视中国经济改革的情况及其采取的市场开放措施而分阶段予以实施。

在考查有关中国加入世贸组织的谈判时，重要的是不能忽略历史背景。中国采取对策时必须通盘考虑以往的经历。本章第二节即考查了中国商务政策的历史演变，旨在阐明在贸易谈判中坚持平等待遇和互惠互利原则对中国的重要意义。

## 第二节 中国商务政策的演进： 从边境特许权到多边主义

由于历史的原因，非歧视性待遇问题对中国具有与众不同的特殊含义。本节将扼要介绍中国国际商务政策的历史演进，其中，主要内容或事件是：

(1) 给予外国人在各边关和口岸以贸易特许权（大约在 1826 年至 1900 年）；

(2) 同时，在制定与欧洲列强的商务关系政策上丧失了自主权，外国对中国海关部门的监管作用日益加强；

(3) 逐步收复关税自主权；

(4) 中国参与双边“条约体系”，早期加入《哈瓦那宪章》并参加了日内瓦关贸总协定谈判；

(5) 参加于 1980 年开始的现阶段谈判。在此阶段期间，中国与别国谈判复关和入世的条件。该体系是由“条约体系”及《哈瓦那宪章》派生出的多边组织体系。

### 一、从进贡制度到不平等条约

中国的商务政策在本国政府因鸦片战争而接受贸易让步前久已存在。鸦片战争之前，中国的对外关系建立在“进贡制度”的基础之上。这既是中国社会理念的基本体现，也是中国社会政治经济需要以及该社会所达技术水平的直接反映和结果。<sup>(4)</sup>在这种进贡制度下，处于中国政治疆域之外的国家派使团将贡品送往中国首都，而后这些使团接受中国皇帝赐予进贡国执政者的委任状。进贡要按照中国政府确立的仪规进行。中国允许进贡国拥有进行贸易的机会。进贡国将本国值钱之物献给中国皇帝，中国皇帝则赏赐一些礼物用于补贴进贡使团的花费。进贡使团中亦不乏商人，他们携带的商品可在边界出售，或免税运往中国首都并在中国官方严密监督下的专门市场内销售。官方市场之外的交易则严格禁止。<sup>(5)</sup>

在进贡制度下，且在中国同意给予英国、法国、德国和美国在所谓“条约港”的某些贸易权力之前，西部边境特定口岸的贸易特权业已确立。例如，在中国西部边界土耳其斯坦的喀什佳，为可堪德商人制订了详尽的居住权和贸易权的规定。<sup>(6)</sup>1826 年~1835 年，这一地区经常爆发争夺领地控制及贸易权的战争。中国当局制定了一些措施，用以对付宗主国列强打算获得边界口岸经商权力的要求，这便是所谓的“条约港制度”其主要特点如下：

(1) 外国领事官员（而非中国官员）对其侨民拥有管辖权。这种领事管辖权是“授予贸易特许权条约”制度的一个主要特征。欧洲列强（法国）即把这种特权条约强加于某些未能将其本身变成殖民地的独立国家（如土耳其）；

(2) 制定公开、统一和适度的进口（和出口）关税。<sup>(7)</sup>应该指出的是，正如许多国家在建立个人所得税和企业税制度前那样，关税、过境税以及商品税是中国政府财政的主要来源（在中国，主要商品税是食盐税以及后来的鸦片税）。借用关贸总协定的术语来讲，中国“约束”了本国的关税，却没有获得他国的关税减让以作为回报。鸦片战争后强加给中国的许多贸易协定，均缺乏“互惠”或平等性。这些贸易协定从许多方面说都是“不平等条约”。<sup>(8)</sup>

(3) 对不同国别的商人一律采取“非歧视”做法：中国给予各国享受“最惠国待遇”的权利。用中国的话讲，这不过体现了中国给予外国人的是“不带偏见的恩惠”。<sup>(9)</sup>自鸦片战争后到现代史开始前，一些外国政府（如法国、美国）都曾多次要求在中国获取诸如过境和结关等方面的最惠国待遇。<sup>(10)</sup>

(4) 指定外国侨民行使经商权利的具体港口和口岸，包括在那些口岸以及边境地区确定经商地点、建立贸易货栈（包括“保税”仓库）和外国侨民居住区。中国在其西部边境与外国开展贸易时，即采取了这种做法；欧洲各贸易大国在与非洲、南亚和东南亚、特别是日本的贸易交往中，也采取了这种“条约港制度”。例如，荷兰就在日本长崎通过谈判获得特许权，并在当地建立了本国侨民的居住区。

第一次鸦片战争（1839 年~1842 年）后，进贡制度为条约制度所取代。<sup>(11)</sup>引发这场称作“鸦片战争”的主要事件是英国鸦片商人抵制中国政府进一步控制鸦片销售，实际上是力图取缔鸦片贸易。在英国人看来，向中国大量销售印度种植的鸦片构成了一项三方贸易的一部分；英国买人中国产品，特别是茶叶，把以棉织品为主的制成品卖给印度，再

把印度的鸦片贩卖到中国。<sup>(12)</sup> 鸦片对中国军政官员的有害影响促使中国清王朝政府试图取消鸦片贸易，致使与英国商人及政府发生冲突。<sup>(13)</sup> 在随后的年代里，鸦片特别进口税和商品税成了中国财政收入的主要来源。

1843 年 10 月 8 日，中英两国签署了中英南京条约“补充条约”，以在中国广东省建立一个条约法制度。<sup>(14)</sup>

“英国的目的很简单了：让英国商人进入一个自由的市场，并向他们提供在此经商的法律保护……而同样重要的是，贸易应在商定的限度内自由扩展，有关的法律也应同步加强，以使贸易始终处于自由状态。”<sup>(15)</sup>

英国在中国开创的这一先例，“19 世纪最巧妙的外交举措”<sup>(16)</sup>——最惠国待遇条款，扩大到了多边的范围。

最惠国条款最初明确出现在签订于 1843 年 10 月 8 日的《中英南京条约》<sup>(17)</sup>“增补条约”中。该条约第八条则是中国商务政策史上第一个最惠国条款：

“……双方进一步商定，今后中国皇帝无论出于何种原因而乐意向任何外国臣民或公民提供额外特许权或豁免权时，英国臣民也将获得并享有相同的特许权和豁免权；但双方应认识到，有关这方面的要求或请求不应无端提出。”<sup>(18)</sup>

大不列颠将自动取得中国给予别国的任何特许权或豁免权。换言之，大不列颠获得了无条件的最惠国待遇。虽然该条约并未明确使用最惠国一词，但这一词汇却出现在中英后来签订的许多条约中。<sup>(19)</sup> 最惠国待遇一词还见于中国 1844 年与美、法两国签订的条约中。<sup>(20)</sup>

上述条约构成了众所周知的“不平等条约”<sup>(21)</sup>体系的基础。这些条约的主要特点是中国给予外国治外法权并制定了一种条约关税。<sup>(22)</sup> 治外法权条款在中国境内开创了由外国法律管辖并受外国军队保护的区域。<sup>(23)</sup>

“北平政府现被要求制定由外国列强确定的所有进口产品的条约关税。这意味着列强把作为扩展资本主义世界经济体系核心的自由贸易理论强加给了中国。这个体系反过来又由条约施加给中方贸易机构的禁律而得到加强。”<sup>(24)</sup>

中国并未获得大不列颠任何对等的最惠国待遇。<sup>(25)</sup> 因此，此类不平等条约要求中国在缺乏相等关税减让的情况下实施条约义务所确定的关税。这些关税义务借助最惠国待遇原则自动变为多边义务，从而彻底改

变了中国进贡制度下通过指定贸易口岸或贡税地点的有限双边协定协商关税的历史。<sup>(26)</sup>

外国列强竞相来到中国，谋取这些不平等条约所带来的好处。中国在双边条约中向许多国家提供了最惠国待遇，这些国家包括：美国<sup>(27)</sup>、俄国<sup>(28)</sup>、比利时<sup>(29)</sup>、瑞典<sup>(30)</sup>、德国<sup>(31)</sup>、葡萄牙<sup>(32)</sup>、丹麦<sup>(33)</sup>、荷兰<sup>(34)</sup>、西班牙<sup>(35)</sup>、意大利<sup>(36)</sup>、奥匈帝国<sup>(37)</sup>、日本<sup>(38)</sup>、秘鲁<sup>(39)</sup>、墨西哥<sup>(40)</sup>和韩国<sup>(41)</sup>。虽然清王朝的谈判官员们把最惠国待遇当成讨价还价的工具，但诸多的双边条约却产生了相反的效果，削弱并损害了中国的谈判能力。

“具有讽刺意味的是，尽管中国清王朝对西方诸国采取的同等待遇政策意在离间西方，以促使它们相互争斗，但事与愿违，反倒加强了西方各国的联合。由于中国属于弱方，处于防御地位，因此最惠国待遇条款最终只是一个单方面条款，即只要一个西方列强从中国获得关税减让或特许权，其他所有国家便均可享有。中国决无可能扭转这一趋势，也决无可能通过废除一国特许权而取消其他国家享有的这种权利。这类条约特许权的稳步增长损害了中国的利益。”<sup>(42)</sup>

因此，这些不平等条约严重削弱了中国社会制度的结构。<sup>(43)</sup>但应当指出的是，这些条约中惟有中国与美国签订的条约遵循了对等原则。

这些不平等条约在精神和物质上都对中国造成了严重的负面影响。<sup>(44)</sup>中国人将这些不平等条约看作是给予中国最不优惠国的地位。<sup>(45)</sup>他们的最大不满是，有关这些条约的谈判缺乏互惠性。<sup>(46)</sup>中国历史上不平等条约中最惠国待遇条款缺乏互惠性，恰恰说明了当代中国为什么关注其在对外关系中必须获得完全互惠的待遇。

## 二、商务政策自主权的丧失

1842年的（南京条约）标志着鸦片战争的结束，同时中国也开始了一段漫长而复杂的历史进程，逐步建立关税体系和海关管理机构，以及适时恢复关税自主权。

英国领事官员被安置在协助海关登记、交进关税以及英国商人与中国海关官员打交道的岗位上。

随即爆发的太平天国运动搅乱了商务活动，于是英国和美国领事官员主张英美商人的结关工作由当地负责。中国政府再次努力重建一个有效的海关制度，但没有成功。引起这一争端的事件是，一艘奥地利商船在入境时未向中国海关报告。这使法国然后是美国领事坚称，根据条约赋予的“最惠国待遇”权利，两国商船无需再向中国海关当局报告。在

采取多种应急和尝试性措施遭到失败后，中国政府与缔约国领事于 1854 年一致同意聘任外国侨民作为中国海关机构的高级官员（此项协定并不涉及中国西部边境地区的海关管理）。外国的“海关督察官”被授权“核查全部单证、纳税收据及中方人员的记录和登记簿，这些同时也会受到外国领事官员（及中国当局）的检查”。<sup>(47)</sup>

然而，一个由外国人充任官员的中国海关机构由此而诞生。鉴于海关机构的重要地位，而且过境税以及食盐与鸦片消费税又构成了中国清王朝及省政府的主要收入来源，所以这种海关机构及其所雇佣的外国人很快便具有了相当重要的地位和影响力。

中国海关部门在不同时期承担了多种职责，包括港口及河流的领航服务管理，海岸照明和灯塔系统的开发与管理，以及发展邮政事业等。中国海关机构中的外国雇员作为中国政府的高级顾问，还负责有关外国对华贷款的谈判，并以关税收入作为偿还贷款的保证。他们还充任调停中国清王朝政府与法国政府之间分歧的谈判代表。（法国坚持要对安南进行控制，而中国将该地区视为传统势力范围的一部分。）

中国海关的所有这些职能远远超出了创立海关体制时的最初设想。显而易见，在中国海关机构中行使这些职能的外国官员就是中国政府的公务员，他们只对中国政府负责，责无旁贷地促进中国的利益。<sup>(48)</sup>当然，海关高级官员的首要职责是建立和维护必要而复杂的管理体制。这种管理的范围不仅包括所有海关管理工作细节，如货物入关及进出关栈，检验货物，防止走私和征税等，而且还包括对某些关税以及适用于进口商品的国内商品税的管理。

沿海地区贸易和沿海地区的本国及进口商品运输占有十分重要的地位，尤其是在铁路建设之前。沿海贸易的发展使中国有必要制定详尽的管理制度，对沿海贸易以及转口商品的退税进行控制。沿海地区的所有这些事务必然要比陆路边境更为复杂，这些也均属中国海关中外国职员的工作范围。

义和团运动后，外国列强迫使中国支付赔款，这间接地引起中国关税制度的一次重大修正。1901 年签订了被称为“和平议定书”的《辛丑条约》。中国在条约中同意赔款，并以海关收入和食盐税作为担保。因此，中国为继续获得大量海关收入，不得不提高税率，这便“恢复了中国一项被延误 40 年的条约权利，中国曾屡次提出行使该项权利，却都徒劳无果。”<sup>(49)</sup>

1911 年辛亥革命后，中国政府在商务政策方面所关注的主要不是

海关中外国职员的存在，而是如何收回“关税自主权”。如前所述，中国在 19 世纪签订的各项条约实际上已“约束”了关税增长。中国政府之所以不断寻求提高税率，目的是确保增加海关收入。此外，中国政府对这一条约体系的结构也不满意，因为这些条约规定了中国单方面、非互惠地将“最惠国待遇”权利给予其他国家。

### 三、取消不平等条约与中国加入双边“条约体系”

即使在“不平等条约”体系开始瓦解后，最惠国待遇的问题仍存在于中国的政治中。1911 年，国民党推翻了清王朝，并于 1926 年至 1928 年统一了中国。<sup>(50)</sup>该党的缔造者孙中山先生奠定了国民党领导中国的思想基础。<sup>(51)</sup>他的讲话及著作中包含了对“不平等条约”体系淋漓尽致的抨击，无疑也是对最惠国待遇的抨击。“别国通过使用保护本国经济发展的关税来对付外国的经济压力并抑御外国经济势力的入侵……，而中国的海关关税却要由外国列强决定……。”<sup>(52)</sup>

1923 年，国民党在其宣言<sup>(53)</sup>中正式将“不平等条约”这一词汇引入国民意识。国民党把废除这些不平等条约作为促进其在中国执政的战斗口号。<sup>(54)</sup>中国并非要彻底废除这些条约，而是谋求消除这些条约中的不平等成分。<sup>(55)</sup>作为其行动纲领的一部分，国民党政府于 1924 年开始向自愿放弃其特权的国家提供最惠国待遇。<sup>(56)</sup>

“中国将把所有自愿放弃特权和中止有损于中国主权的条约的国家视为可享受最惠国待遇的国家。”<sup>(57)</sup>

由此可见，国民党把最惠国待遇既看作一项政治原则，又当成一种外交手段。取消不平等条约的行动导致这些条约在 1922 年华盛顿会议上有所修正。<sup>(58)</sup>20 年代，中国成功地与主要贸易伙伴就修订若干条约和达成新的条约进行了谈判。在这些谈判中，单边的“最惠国待遇”条款是一个极为重要的问题。中国与比利时在旷日持久的谈判中，对这一问题的讨论达到了白热化程度，<sup>(59)</sup>而且明确阐明了一些有关问题。

中国于 1926 年告知比利时称，它认为两国 1865 年 11 月 2 日签订的（中比友好通商与航运条约）应于 1926 年 10 月 27 日终止。中国曾在该条约中给予比利时领事机构特权与豁免权（第 7 条）以及比利时商人交付进口商品关税（第 30 条）方面提供最惠国待遇，同时还包括一项有关中国向比利时提供全面最惠国待遇的条款。而比利时则不承认中国拥有终止该条约的权利。两国因此进行了旷日持久的谈判，但并未达成共识。

比利时政府将这一争端提交国际法庭审理，但中国政府拒绝参加。

中国外交部发表了一份声明，全面而谨慎地阐明了中国对鸦片战争后外国列强所强加的贸易条约的立场。中国在声明中指出：

……这些“不平等条约”是近一个世纪前外国列强强行与中国签订的。他们使中国人与外国人相互歧视，现已成为双方无休止的不满和摩擦之根源。这种状况理应不应该发生，因为国家间的关系正如人际关系一样，只有在交往中体现互惠互利，方能表现其动机之理性，方能保持友谊并获得持久的友谊。在国际联盟和“洛迦诺公约精神”创立的时代，似无任何令人信服的理由证明国际关系不应建立在平等互惠的基础上。互惠原则产生了相互信任，而相互信任又促进了友谊与理解。<sup>(60)</sup>

为实现这一愿望，中国政府多次寻求通过外交渠道和国际会议终止其与列强所签各项条约中的不平等条款，因为这些条款严重限制了中国在关税和对外国侨民的管辖权等重要领域内自由行使其合法权利。这些条款产生了单方面的权益，有损于中国的主权，并妨碍了中国发展对外关系及其政治经济生活。因此，中国政府一方面在凡尔赛会议、华盛顿会议和北京关税特别会议上提出修改不平等条约的问题，另一方面则始终坚持不再签订新条约，除非它建立在平等、互惠和相互尊重领土主权基础上。中外双方在这一新型基础上签订的条约数量一直在稳定增长，其中包括中国与奥地利、玻利维亚、智利、芬兰、德国、波斯和苏联签订的条约。

……因此，中国政府于 1926 年 4 月 16 日向比利时政府转达了拟于 1926 年 10 月 27 日终止双边现存条约的愿望，并提议双方尽早开始谈判，以达成一项新的条约……。

经过长时间的谈判，两国政府同意终止 1865 年签订的双边条约，代之以一项临时协定，相互给予对方国家在本国领土内的外交领事机构人员、公民、法人、产品和商船以最惠国待遇，并在平等和相互尊重领土主权的基础上缔结一项新的条约。

中国随后在声明中叙述了两国政府之间所进行的谈判，并称由于谈判未获成功，中国政府别无其他选择，只有终止 1865 年的双边条约。

比利时政府对中国援引“国家间合法平等原则”这一关键性问题的看法，被转达到了国际法庭：

“中国政府似乎十分重视国家间的合法平等原则。在国际惯例尚未涉及的情况下，比利时政府充分意识到这一处理国家间关系的权威性规则的价值，然而，比利时政府不能接受以原则为名，对国家间在特定形势下自愿达成的特别安排之合法性提出异议。”

由于中国坚持原来立场，不接受国际法庭对它认为是清楚且几乎不言自明问题的裁决，因此比利时提出的申诉并无进展，国际法庭也未被要求就此提出意见。

在 1925 年至 1926 年举行的北京关税会议上（中比争端只是该会议的一个背景），中国及其贸易伙伴试图全面解决这一争端以及中国的关税问题。

中比争端使中国政府借机表明了对被其视为“不平等条约”原则的强烈反对。在中国看来，实质问题是设法取得提高关税的权利，以增加财政收入。这一中心问题在 1925 年至 1926 年北京关税会议上得到了解决。会上，美国、英国和日本的代表团提出把一系列附加税加到现有税率上（“1922 年中国关税表”中规定的税率）。这些附加税共分 7 种，分别适用于特定类别的进口产品，税率从 2.5% 到 22.5% 不等。1928 年，美国与中国又签订了一项协定，称之为“关税自主协定”，协定所规定的新税率定于 1928 年初生效。当年内，德国、挪威、比利时、卢森堡、意大利、丹麦、英国、法国和西班牙先后仿效美国，与中国签订了类似协定。日本则于 1930 年同中国达成协定，同意新税率从 1929 年 2 月 1 日起生效。“条约国”之所以接受中国大幅增加关税税率，主要有两个原因：一是中国政府显然需要更多的财政收入，而把中国关税仍维持在 19 世纪 50 年代的水平的确于理不容；二是中国政府已改革了国外产品所应交纳的国内商品税的税制，对国内商品税的征收并不像关税那样严格。<sup>(61)</sup>

中国通过与贸易伙伴谈判取得了一定程度的关税自主权。至此，我们正好可以结束对这段中国商务政策演进历程的简要回顾，可是在美国关税剧增（1930 年斯穆特—霍利关税）后的“大萧条”以及日本入侵中国后的年代里，连贯一致的商务政策是难以有效实施的。

四、中国早期加入多边贸易体制——“哈瓦那宪章”并参与日内瓦关贸总协定谈判

第二次世界大战后中国商务政策的演进主要经历了参加哈瓦那会议和 1947 年关贸总协定谈判，以及脱离关贸总协定体系后的双边磋商阶段。

二战结束后，中国与西方国家间的贸易关系有可能朝着开放和平等的方向改善。同其他大国一样，中国积极参加了旨在建立战后新秩序的各类经济与政治会议。中国出席了创建联合国的旧金山会议，并取得安理会的常任理事国席位，这表明中国作为新兴大国的地位得到了承认。

中国还参加了哈瓦那会议，<sup>(62)</sup> 并且是联合国贸易与就业会议最后文件即《哈瓦那宪章》的签署国。此外，中国还是国际贸易组织临时委员会的成员，负责将“哈瓦那宪章”付诸实施，它还被指派担任监督关贸总协定谈判的执行委员会成员。

尽管国际贸易组织没有成立，但“哈瓦那宪章”第 4 章所涉及的“关贸总协定”却暂时得到实施。“关贸总协定”于 1947 年 10 月 30 日由包括中国在内的 23 个成员签署。中国于 1948 年 4 月 21 日提交了“关于接受关贸总协定临时适用议定书的文件”，并分别已于 1948 年 5 月 7 日、1948 年 9 月 14 日和 1949 年 8 月 13 日接受了修改总协定的第一、二、三个议定书。

中国谈判官员积极参加了启动总协定的日内瓦回合的关税谈判。如前所述，这些谈判都是在双边基础上进行的，尽管在关贸总协定第 1 条有关最惠国待遇的规定出台以及双边贸易协定网络形成后，谈判国双方不仅要实施共同商定的最惠国关税减让，而且还要实施其他谈判国之间达成的关税减让协定。

1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立，这使中国的政体发生了变化。随之出现的特殊情况（即朝鲜战争爆发），使新政府没能继承中国的联合国席位以及它在关贸总协定中的缔约方地位。被推翻的国民党政府在台湾建立了政权。台湾当局占据了中国在关贸总协定中的席位，直到它于 1950 年 3 月 6 日通知联合国秘书长，台湾决定退出关贸总协定。<sup>(63)</sup> 因此，在日内瓦和哈瓦那会议后不久，中国即停止参加关贸总协定，并不再实施其谈判代表在日内瓦商定的关税减让，别国与中国商定的减让也不再实施（而它们与其他关贸总协定成员所达成的同类关税减让则除外）。

需要强调指出的是，中国取消这些关税减让并非出于歧视，实际上它们根本就没有生效，因此，有可能会从与中国商定的关税减让中受益的其他国家也没有得到这一减让的好处。

中国产品能否享受别国最惠国关税待遇则是另一个问题。美国等一些国家取消了对中国的这种待遇。即使在美国承认中国政府之后，这在美国仍是一个有争议的问题，而加拿大等其他国家虽多年未给予中国外交上的承认，但仍始终向中国产品提供这种待遇。在加拿大，给予各国最惠国待遇只要经有关管理机构批准即可，无需通过立法程序。中国产品之所以继续享受最惠国待遇，正是因为这些国家一直未采取行动更改此规定。

另一问题是如何限制中国的纺织品和服装贸易。中国迅速成为这类产品的出口大国，出口对象即为对其提供最惠国关税待遇的国家。一些国家借助年度配额协定对此进行限制，这些配额协定均在关贸总协定一系列纺织品贸易安排的框架下谈判达成。中国可以通过谈判与给予其外交承认的别国政府达成此类协定，但却难以同未给予其外交承认的外国政府达成协定。在有些情况下，外国政府希望限制中国此类产品的出口，其谈判官员也因此希望作为某些对华出口的商业实体代表与中国相应商业实体代表晤谈。<sup>(64)</sup>

尽管中国游离于关贸总协定的活动之外，但它仍向若干国家提供最惠国待遇。中国与一些友好国家达成的双边协定中均载有最惠国待遇条款。多年来，中国在最惠国待遇方所承担义务有增无减。中国外贸政策体系的实质及其现行对外贸易法的核心，就是要签订大量与最惠国待遇挂钩的双边贸易协定。<sup>(65)</sup>

中国政府从未承认台湾当局于 1950 年退出关贸总协定的合法性。当时，关贸总协定的某些缔约方亦对此举的合法性提出过异议。例如，1950 年 11 月捷克斯洛伐克代表即在英国托奎举行的关贸总协定缔约方会议上声明，不承认这一行动的合法性，因为台湾当局退出人员不具备代表中国的合法权力。1951 年 6 月 27 日，捷克斯洛伐克政府在批驳美国撤消与中国商定的关税减让安排时，又将上述立场通告关贸总协定执行秘书。<sup>(66)</sup>

此后，这一问题一直被搁置到 1965 年台湾当局要求获得关贸总协定观察员地位之时。许多国家都认为这一要求不合法。这些国家包括捷克斯洛伐克、古巴、南斯拉夫、法国、英国、瑞典、荷兰、丹麦、挪威、阿联（即埃及）、波兰、印尼和巴基斯坦。上述国家声明他们只承认中华人民共和国政府为中国惟一合法的政府。<sup>(67)</sup>然而，缔约方主席却回避就这一要求是否合法作出结论。他声称，给予台湾观察员地位无损于关贸总协定大会的立场，也并不影响缔约方在是否承认中国政府问题上的立场。因此，台湾当局继续作为关贸总协定的观察员，直到 1971 年联合国大会通过第 2758 号决议，恢复中华人民共和国在联合国的合法权利。根据该项决议，联合国大会决定：

“恢复中华人民共和国在联合国中的一切权利，承认其政府的代表为联合国代表中国惟一合法政府的代表，同时决定驱逐国民党代表在联合国及其一切有关机构中非法占据的席位。”

这一决议的实施使关贸总协定各缔约方重新审议了他们在 1965 年

就台湾观察员地位问题所做的决定，此举引起了各方的激烈辩论，其结果表明只有少数国家反对驱逐国民党的代表。缔约各方最终决定将国民党代表驱逐出关贸总协定。

联合国大会第 2758 号决议实施后，中国相继在其他一些联合国机构中恢复了成员资格，包括联合国粮农组织、贸发会议、国际货币基金组织和世界银行。然而，出于种种原因，特别是由于有关关贸总协定义务的复杂契约式特点，中国当时没有朝着加入关贸总协定的方向努力。中国长期未参加关贸总协定的活动，而在此期间，关贸总协定和中国国内均又发生了巨变，这些因素都使中国恢复关贸总协定缔约方地位的进程趋于复杂化。

#### 五、中国实施对外开放政策并努力重新加入多边贸易体系

中国从 1979 年开始实施对外开放政策，并着手进行经济改革。近年来，中国进一步深化了经济改革和对外开放，实施了一系列讲求实效的政策措施，中国全国人民代表大会亦颁布了许多新的法规。

中国迅速转向市场经济，运行达几十年的中央计划经济体制已由一个以大量企业按照商业规律展开自由竞争的体制所取代。在这一新体制下，中国的改革释放出巨大的动力，促成了难以逆转的经济变革进程。

中国经济的迅速发展及其所实施的对外开放和改革举措，极大地改善了中国的市场准入环境，提高了市场的开放程度，有效地促进了本国进口的增长，并使中国成为世界第六大出口国和第七大进口国。<sup>(68)</sup> 中国参与国际贸易活动愈益增加，这使其融入国际贸易体系的问题变得至关重要，因为融入国际贸易体系能为中国及其贸易伙伴提供更多机会，并大大促进国际贸易的增长。

80 年代初期，中国重新开始融入国际贸易体系的进程。1980 年，中国向联合国贸易与发展会议秘书处提出要求，希望在申请重新加入关贸总协定贸易体系方面得到帮助。

中国首先采取的重大外交举措是联合拥有出口的发展中国家。当时，这些国家正在为续签第二个《多种纤维协定》而相互协调谈判立场。1980 年，联合国贸发会议首次就中国重新加入多边贸易体系问题派专家到北京提供技术咨询服务。1981 年 5 月，中国成为关贸总协定纺织品委员会观察员；次年 11 月，以观察员身份首次参加了关贸总协定缔约方的年会。1984 年 1 月 17 日，中国签署了在关贸总协定主持下达成的《多种纤维协定》，并有效地参加了关贸总协定纺织品委员会以及纺织品贸易监督机构的工作。

1984 年 11 月，中国获得关贸总协定观察员地位。

1986 年 7 月 10 日，中国提出申请，要求恢复作为关贸总协定缔约方的地位。1987 年 3 月 4 日，关贸总协定成立了一个工作组，专门对中国政府的这一申请进行审议。

1986 年 9 月，中国参加了在乌拉圭埃斯特角举行的关贸总协定缔约方部长级特别会议。此届特别会议是为发起乌拉圭回合多边贸易谈判而举行的。当月 19 日，不包括中国在内的各缔约方签署了“埃斯特角宣言”。

中国全面参加了乌拉圭回合谈判。其间，中国特别就服务贸易问题与一些发展中国家共同提出了若干建议。<sup>(69)</sup>1988 年 12 月，中国参加了乌拉圭回合的蒙特利尔“中期”部长级会议和 1990 年 12 月的布鲁塞尔贸易谈判委员会部长级会议。1994 年 4 月，中国又参加了在马拉喀什举行的贸易谈判委员会部长级会议，并签署了《乌拉圭回合多边贸易谈判的最后文件》。由于中国全面参与了乌拉圭回合，故中国也在乌拉圭回合最后文件以及《建立世界贸易组织的马拉喀什协议》上签了字。

中国在农产品、工业品及服务贸易方面所作的承诺，被纳入了乌拉圭回合多边贸易谈判结果的法律文件。这些法律文件，于 1994 年 4 月 15 日在马拉喀什完成。

无论在参加乌拉圭回合贸易谈判期间，还是在乌拉圭回合协议达成后，中国一直在工作组的主持下积极与其他成员进行谈判，以拟订一项包含中国作为关贸总协定成员条件的议定书。<sup>(70)</sup>与此同时，各代表团还与中国就关税、非关税和服务贸易的承诺进行了磋商。

1995 年，中国要求将关贸总协定工作组更名为中国加入世贸组织工作组。所有代表团继续正式承诺将尽快结束中国加入世贸组织的谈判。但也有一些主要贸易伙伴，则谋求在入世议定书中从中国获得大量的市场准入承诺，以及广泛的贸易权利和特别保障措施。与乌拉圭回合谈判期间的情况所不同的是，根据世贸组织第 12 条规定程序进行的入世谈判，并未给予中国向世贸组织成员寻求减让的机会。

在实际调查答疑过程中，中国回答了一系列有关问题，包括透明度、实施统一的贸易体制、关税和非关税措施、工农业政策、国营贸易、企业自主权与外贸经营权、物价改革、外汇管理体制、服务贸易和过渡性措施，等等。

对议定书中若干问题的讨论，是依据工作组主席准备的一份问题一览表以及各代表团散发的若干份非正式议定书草案进行的。讨论的结果

是，于 1994 年 12 月完成议定书修正草案和工作组报告大纲草案。此后，各代表团又散发了一些新的文案。

他们谋求中国对其贸易体制主要进行以下几个方面的改革，例如：企业有权参与外贸；逐步取消各种形式的非关税措施；放宽外汇管制；作出服务贸易的初步承诺并提高透明度；取消对国营贸易企业的补贴；中国的承诺应超过已是世贸组织成员的发展中国家。正如引言所指出的那样，中国加入世贸组织谈判与众不同是中国蒙受许多提案的非难，在某些领域拒不给予中国全面的世贸组织待遇。在这方面，中国所关注的是：别国是否会立即分阶段取消针对中国出口的歧视性数量限制规定；有些国家可能会建议使用特别的一般性和选择性保障条款，拒不给予中国全面的世贸组织待遇；在未确定的“过渡期”内，继续被认定为非市场经济国家。有关入世议定书的讨论，还涉及到无条件地给予中国最惠国待遇的问题。

近年来，美国与中国签订了若干双边贸易谅解备忘录，内容涉及市场准入、知识产权保护以及纺织品和服装转口。市场准入谅解备忘录于 1992 年 10 月签署，其中有关透明度和市场准入的条款均超出了（1994 年关贸总协定）和世贸组织协议所规定的范围。该备忘录在工作组中得到广泛讨论，中美双方同意把其中的一些条款多边化。工作组成员还要求将中美其他双边备忘录中的有关条款多边化。

世贸组织成立以来，中国工作组已举行了 8 次会议。首次会议于 1996 年 3 月 20 日至 22 日举行。会议期间，工作组主要研究了中国提交的文件。该报告详细说明了中国于 1995 年 11 月在大阪亚太经合组织会议上所作的声明，即中国将削减关税和减少非关税措施，并阐明商品检验制度的运作和产业政策。然而，由于中国的经济规模和实力超群，所以中国能否享受世贸组织协定有关发展中国家待遇条款的关键问题仍未得到解决。

工作组第 2 次会议于 1996 年 10 月 30 日至 11 月 1 日举行。会上，工作组集中讨论了议定书草案的附件，内容涉及国有外贸企业、外贸经营权，逐步取消非关税措施、产业政策及补贴、关税配额、价格管制、出口税费、法定商检以及透明度等。这些附件于 1996 年 7 月由中国提交，它们构成中国加入世贸组织议定书草案的组成部分。虽然中国人世谈判在许多领域均取得了良好进展（如国营外贸企业、外贸经营权、逐步取消非关税措施、价格管制及出口税费），但在提交通知、逐步取消补贴和法定商检等方面仍需要进一步努力。工作组工作的另一重大进展

是，中国在第二次会议上宣布在谈判期间信守维持现状的承诺，并不再出台与世贸组织规定不一致的新法律或政策措施。同时，中国还希望，世贸组织成员也应承诺不再提高现有对中国出口产品进行限制的程度。中国认为，如果中国与工作组成员都本着这种精神，尽早达成协议的可能性就会增强。

工作组于 1997 年 3 月的第一周举行了第 3 次会议。自上次会议以来，中国与部分世贸组织成员曾在北京和日内瓦就有关市场准入和议定书方面的问题，进行了一系列双边磋商。第 3 次工作组会议在有关外贸经营权等重大问题上取得了显著进展。这对中国加入世贸组织意义颇为重大，因为所有中国企业在 3 年过渡期之后将享有进出口经营权，外国公司便可直接与中国的最最终用户进行贸易，它们因此将获得开发中国巨大市场的前所未有的机遇。会议还在有关司法审议、非歧视性原则及非关税措施等议定书条款草案文本方面取得重大进展。另一项重要成果是中国同意从加入世贸组织之日起，实施该组织《与贸易有关的知识产权协定》，而不谋求保留任何过渡阶段（作为世贸组织创始成员的发展中国家一般均拥有 6 年的过渡期，时间从 1995 年 1 月 1 日算起）。本次会议还在价格管制及出口征税方面取得了良好进展。

工作组的第 4 次会议于 1997 年 5 月 23 日举行。本次会议最重大的进展是各方在有关司法审议和非歧视性原则的议定书条款上取得一致意见。在关于司法审议的问题上，中国在已被认可的议定书草案中确认，将修改本国的专利法和商标法，使所有有关法规能在其加入世贸组织时与该组织的规则和程序保持一致。在非歧视性原则方面，中国允诺将取消价格双轨制和区别对待内销与出口产品的做法；但中国同时指出，这些条款不应损害中国在服务贸易和与贸易有关的投资措施领域内的权利和义务。换言之，中国在非歧视性原则方面的承诺将仅限于货物贸易。本次会议还在议定书草案的有关附件上取得了一些进展。这些附件的内容涉及受价格管制影响的货物与服务，以及国家垄断经营的产品。

工作组于 1997 年 8 月 1 日举行第 5 次会议。本次会议在市场准入，尤其在非关税措施和补贴方面，进一步取得进展。具体而言，中国同意将分阶段取消非关税措施的期限由原来的 12 年缩短为 8 年，共涉及包括汽车在内的 86 种产品，并承诺不对农产品出口提供补贴。在关税问题上，中国对 2 000 余种化工及纺织产品的减税报价进行了协调，并提高了有关汽车及零件、纸张及其制品、家用电器和农产品的关税减让幅度。会议在法定商检领域亦取得进展。中国在会上还表示将努力改进有

关服务贸易的报价，并拟于当年 8 月底或 9 月初提交新的报价单。

工作组第 6 次会议于 1997 年 12 月 5 日举行。当时，中国代表团刚刚提交其服务贸易报价单。这些出价均包括在世贸组织 1997 年 11 月 20 日的 WT/ACC/CHN/12 号文件中。中国服务贸易新的报价受到了世贸组织成员的欢迎，他们将其视为一份重要文件，可作为未来双边服务贸易谈判的基础。他们同时也承认，新出价比 1996 年 12 月的出价有许多改进。然而，某些成员对仍存在的跨部门和特定部门的限制性措施表示关注。他们认为，这其中的许多措施都属于最主要的限制性措施，因为这些措施限定了服务贸易承诺的区域或数量，特别是限制了外国服务提供者在中国市场的商业存在。另一些成员还表示，中国的新出价不像他们希望的那样全面，某些服务行业部门尚未涉及，如已列举过的基础电信部门。因此，仍有必要将已改进过的出价列入到具体详细的承诺表中。

在货物贸易方面，中国还为入世议定书草案增加了一份经进一步修订的关于“进口产品法定检验”的附件。尽管工作组对中国大力改进这份附件所作出的努力表示欢迎，成员国同时要求中国应选择那些对贸易限制程度最小的措施，来达到保护消费者健康和本国市场的目的，并要求中国保证非歧视性地实施国家标准。另外，世贸组织成员还要求中国对动植物卫生检疫方面的附件进行修改。

在双边贸易谈判方面，一些国家已完成与中国的双边货物贸易谈判，其他许多国家则表示即将结束该谈判。然而，在服务贸易领域中仍有许多工作有待完成。

在关税方面，截至 1997 年 10 月 1 日，中国在削减关税方面已作出重大努力，涉及 4874 种商品，简单平均税率由原来的 23% 降至 17%。这使中国从 1992 年开始的 5 年内总体关税水平下降了 60%。在温哥华亚太经合组织领导人会议上，中国国家主席江泽民宣布，到 2005 年中国将把工业品的平均税率降至 10%。此外，中国还决定自 1998 年 1 月 1 日起取消 13 种产品的非关税措施。

中国显然正处于世贸组织成员的强大压力之下：它们要中国取消非关税措施（尤其是有关技术贸易壁垒以及动植物卫生检疫方面的非关税措施），接受乌拉圭回合关于化工品协调关税以及实施药品零关税等有关领域的协定，并进一步改进有关电信、金融、分销和运输等服务贸易领域的报价。

针对世贸组织成员在具体减让和承诺方面提出的那些要求，中国已

再三提醒世贸组织成员在进一步提出索价单时应考虑到中国现有的经济发展水平。换言之，中国十分担心陷入所谓“活动靶子”的窘境。

工作组的第 7 次会议于 1998 年 4 月 8 日举行。中国已于会前提交了有关工业品关税减让的一揽子修正方案。该方案于 1998 年 4 月 2 日作为世贸组织中国工作组 14 号文件予以散发。中国新的关税报价单涉及 5 669 个税目的产品，如果能够实施，中国工业品的平均关税到 2005 年将降至 10%。

这份新的关税出价方案受到工作组成员的热烈欢迎。但也有一些成员仍要求中国对世贸组织成员业已承诺实施零关税的部门予以考虑，其中包括药品、信息技术和设备，并要求中国进一步削减某些高峰的税率。在非关税措施方面，中国更新了有关补贴及动植物卫生检疫措施的通知。在农产品方面，有些成员认为，中国还需进一步做出努力，特别是在关税、关税配额以及动植物卫生检疫方面。

在服务贸易方面，根据中国代表团的建议，按部门逐一进行了双边谈判。谈判首先集中在分销和专业服务领域（主要是法律及会计服务）。尽管工作组成员对中国未能提交更为全面的服务领域报价表示失望，但他们也觉得这种逐一部门谈判的做法“的确有利于取得进展”。一些主要发达国家，还强调在受其重视的诸如基础电信和金融服务部门进行谈判的重要性，并且还强调了澄清某些服务领域体制问题的重要性。这些问题包括市场准入的透明度和可预见性、数量限制（例如对外国服务提供者数量及开业地点上的限制）、资本要求以及对诸如外国服务提供者所有制形式之类的限制等。工作组成员认为，这些限制性措施大都反映了中国服务贸易市场开放的不可预见性。另外，他们还强调加强谈判进程透明度的重要意义。

在此次会议上，中国代表团还对决定中国是否具有世贸组织成员资格的“客观标准”和一些成员的“过份要求”提出批评。在关于确定中国加入世贸组织条件的标准问题上，中国代表团认为应以乌拉圭回合的谈判成果作为标准。根据关贸总协定秘书处 1994 年 11 月的一份文件，在 13 个发达成员和 27 个发展中成员中，加权贸易平均关税高于中国新承诺的关税水平的发达成员和发展中成员分别为 5 个和 23 个。中国全部税目中属高峰关税的产品占近 20%，而发达成员和发展中成员的高峰关税产品比例则分别为 15% 和 75%。中国代表团据此认为：“在现有经济发展水平局限下，中国已就加入世贸组织做出了很大努力”；并提醒各成员，中国在市场准入方面已承诺将工业品的平均关税降至 10%，