

关贸总协定对发展中国家的政策

给中国的启示

对外经济贸易大学国际经济法系 边永民

自关贸总协定临时生效以来，发展中国家就一直反对与发达国家在同等条件下按同一的贸易规则进行竞争，其与总协定的历史可谓一部发展中国家要求差别的特殊待遇的历史。从40年代中期到乌拉圭回合结束，发展中国家争取优惠待遇的努力获得了一定的成功，总协定逐步给予了发展中国家一些差别的优惠待遇，如：保护幼稚工业的

政策；在发达国家与发展中国家间的贸易谈判中，可以不适用对等原则，普惠制待遇，豁免《发展中国家间贸易谈判议定书》的参加国向总协定其它成员国提供同等的优惠待遇的义务；《东京回合》协议和守则中给予发展中国家的优惠待遇，《乌拉圭协议》中给予发展中国家的优惠待遇等。这些优惠政策确实对发展中国家的经济起了一定的促进作用，但也并没有使发展中国家的贸易状况得到根本改善。也就是说，总协定的对发展中国家政策一方面的确能给发展中国家带来好处，另一方面，这种好处也是极有限的。这样一种政策给我们一些什么启示呢？

一、确立中国在关贸总协定中的发展中国家地位

关贸总协定对发展中国家的政策给中国的一个重要启示即中国要坚持以发展中国家的身份加入关贸总协定。1986年7月10日，中国常驻联合国日内瓦代表团代表钱嘉东先生向关贸总协定总干事邓克尔先生提交了“中国政府关于恢复中国在关贸总协定中的缔约国席位的申请照会。”我国在照会中表示的态度是：“中国是一个发展中国家，中国政府期望得到与其它缔约国相同的待遇。”^①当时中国还是一个以计划经济为主的国家，经济水平明显低于7年后的今天，中国属于发展中国家在当时是没有异议的。

现在，虽然我国的经济在以强劲的势头增长，人民生活水平也有了不同程度和不同范围的提高，但每一个熟谙中国国情的人都会认为中国仍是一个发展中国家，这至少表现在如下两个方面：

(一) 经济发展水平和人民生活水平。根据国家统计局关于1992年国民经济和社会发展的统计公报，1992年全国国内生产总值为23938亿元，比上一年增长12.8%。据抽样调查，1992年城镇居民人均生活费收入为1826元，比上一年增长18.2%，扣除价格因素，实际增长8.8%，农村居民的人均纯收入为784元，比上一年增长10.6%，扣除价格因素，实际增长5.8%。这种水平，显然只在发展中国家之列。按世界银行的统计，1990年我国国内生产总值为3649亿美元，居世界第9位，人均国民生产总值为370美元，属于低收入国家。

(二) 从历史和现在来看，中国始终是以发展中国家的身份参与国际社会的活动的，并且一直坚持其发展中国家的立场，其发展中国家的地位在国际社会中已得到了普遍的承认。例如，中国在国际货币基金组织和世

界银行中均享受低收入发展中国家的待遇，并且是多边和双边官方发展援助的受益国，也是国际开发协会优惠资金的借款国。中国自1978年以来已相继享受了除美国以外的几乎所有发达国家对发展中国家提供的普遍优惠制待遇。从1981年开始中国一直参加发展中国家纺织品协调会，并成为发展中国家组建的纺织品服装局的成员。1984年，中国参加了《多种纤维协定》，并享受着该协定关于发展中国家的一切待遇。1986年，中国还应邀参加了总协定发展中国家非正式磋商组的活动。由此可见，中国一贯是以发展中国家的身份参与国际大家庭的活动的。

如果中国的发展中国家地位在关贸总协定中得到了确立，那么中国就可以和其它发展中国家享受同样的优惠待遇，这显然有利于中国扩大出口，增加外汇收入。需要指出的是，即使中国以发展中国家的身份恢复了在关贸总协定中的席位，也并不能必然从美国获得普惠制待遇和稳定的最惠国待遇。因为根据普惠制的规定，受惠国和受惠商品的范围均由给惠国决定，美国是否给予中国普惠制待遇并不是以中国是总协定成员国为一个必要或充分条件。虽然如此，中国恢复了在总协定中的缔约国席位无疑会加大这种获得美国普惠制待遇的可能性，同时也可以凭借总协定成员国的资格争取获得美国的最惠国待遇，这也是中国致力于复关所期望的重大利益之一。现在中国不是关贸总协定成员国也是美国拒绝给予中国稳定的最惠国待遇的一个理由。即使是总协定的成员国，美国也有运用总协定第35条拒绝给予最惠国待遇的做法。例如，匈牙利1973年加入总协定后，美国援引第35条，不与匈牙利在总协定中发生关系，因而匈牙利并未因加入总协定而得到美国的最惠国待遇。虽然后来随着匈牙利逐步走向市场经济，美国根据杰克逊——瓦尼克修正案给予了匈牙利连续的最惠

国待遇，但美国并未放弃援引总协定的第35条，因而匈牙利仍未能在关贸总协定中获得美国稳定的最惠国待遇。

最近两年，随着中国经济的飞速发展，一些国家和国际组织开始重新评估中国的经济实力，而其中一些评估夸大了中国的经济水平，值得我们予以重视和驳斥。例如，去年4月中旬，世界银行根据新的计算方式得出的结果公布了一份题为《开放的中国与全球经济展望的报告》。在该报告中，世界银行鉴于“中国大陆、台湾、香港近年来在经济上展现整合与强势增长，决定放弃政治上的某种考虑，正式把大陆、台湾、香港视为一个整体的分析单元，”并预测“华人经济区”（世界银行把这用英文称为CEA）将在今后10年内壮大到足以与美国、日本、德国分庭抗礼的全球经济的“第四级”^②。更令人惊讶的是，国际货币基金组织于1993年5月发表了一份关于中国经济实力的报告，报告竟提出了当时中国经济仅次于美国和日本而位居世界第三位的判断。^③

以上这些对中国经济实力的过高评估是由多种原因形成的。首先，世界银行和国际货币基金组织采用的新的评估方法是不科学的；其次，这种对中国经济实力的过高评估可能也是为经济以外的目的服务的。这些毫不切实际的估算结果引起了一些对中国经济发展水平的误解，甚至可能会影响一些国家与中国的关系和对华政策，所以我们决不能因其听似荒谬就忽视这种评估结果可能造成的影响，而应设法使国际社会知道和明确中国经济发展的实际水平。中国仍是一个发展中国家，还远没有这些估算结果所显示的那么强大，也不会对任何国家造成威胁。

二、积极利用关贸总协定给发展中国家的优惠待遇

我国申请以发展中国家的身份恢复在关

贸总协定中的成员国席位，这一方面是一种实事求是的态度——因为我国本来就是一个发展中国家；另一方面，重要的目的是为了享受总协定给予发展中国家的优惠待遇。这些优惠可以分成两类，一类是促进出口的优惠，例如普惠制以及在其它关税和非关税方面发展中国家所得到的优惠；一类是抵制进口以保护国内幼稚工业和平衡国际收支的优惠。例如可利用总协定的第18条和其它允许发展中国家延迟或暂缓削减关税或非关税壁垒的规定。

在促进出口的优惠中，普惠制是一项我们还未充分加以利用的优惠。目前，世界上给予我国普惠制待遇的国家有22个，它们是欧共体各国、奥地利、挪威、瑞典、芬兰、瑞士、加拿大、日本、澳大利亚、新西兰、波兰。实践证明，普惠制对我国的出口起了积极的推动作用，增加了外汇收入，扩大了对外交流。虽然我国在利用普惠制推动出口方面取得了一些成绩，但我国在利用率上并没有达到很高的水平。据了解，许多给惠国给予我国的优惠额度仅使用了一半。^④其原因之一是我国许多企业对普惠制还不太了解，不知道如何利用普惠制扩大出口。因此，我们应该对普惠制做更多的宣传和讲解，向企业介绍和传授普惠制的知识和利用普惠制的经验，帮助企业利用普惠制扩大出口，还应该让企业明白普惠制中的毕业原则，让企业积极地利用普惠制，而不是消极地依赖。近年来我国出口到新西兰的产品每年都有一些产品毕业，所以，对毕业问题不能毫无思想准备，它意味着普惠制给我们带来的利益终究是一种暂时的短期利益。

除了普惠制以外，做为发展中国家，我们还可以享受总协定在反倾销、反补贴、海关估价、技术贸易壁垒、投资保护、服务贸易和保护知识产权等许多领域给予发展中国家的优惠待遇，当然我国参加与上述各方面

相关的守则和协议也是获得优惠的必备条件。这些优惠不全是促进出口的，有的是用以抵制进口的。

在抵制进口以保护国内工业的措施中，最著名的是保护幼稚工业条款，这项对发展中国家的优惠规定也将给我国带来很大的帮助。建国几十年来，我国已建立起庞大、完整的工业体系，但许多行业大而不强，缺乏竞争力，在客观上有保护的需要，而这些行业中，又确有一些行业有潜在的竞争力，是很有前途的行业，对于这些行业也有保护的必要。但国家无力、也不可能对所有要求保护的企业均进行长期的、高强度的、覆盖面很广的保护，只能对少数重点企业进行一定时期、一定程度的保护，以推动这些产业在新的竞争环境中逐渐形成自我生存和发展的能力。这就要求政府对幼稚行业的前途做出正确的预测，订出国内需要保护的产业的清单，对重返总协定后可能出现的冲击做出定量的分析，在分析的基础上确定出应予开放或半开放保护的度。

在保护问题上普遍存在的是依赖保护的思想，一旦列入保护清单，似乎就可以高枕无忧了。在这种思想的指导下，必然造成保护落后的结果，使幼稚工业不能及时成长。这是一种消极的保护思想，它不利于经济的发展。很多发展中国家入关后，一些工业部门长期摆脱不了幼稚工业的帽子，与此有很大的关系。例如，巴西的飞机工业在保护政策下已经过了几十年，仍然无法在国际市场上竞争。在保护幼稚工业方面，韩国有成功的例子。韩国对幼稚工业实行开放性保护，定期进行业绩评估，对竞争力提高得快的企业继续给予保护，否则任其破产。韩国的汽车工业正是在这种政策下顶住了外国汽车进口的冲击，迅速发展起来，不仅满足了国内的需求而且开始大量地出口。所以，根据发展中国家保护幼稚工业的经验，成功的保护在

保护程度和时间上都应是有限的。在保护期间内，有关部门和企业应考虑制定对幼稚工业逐步减少保护、迫使其参与国际竞争的具体计划和实施步骤，并可设立专门机构对其进行检查。另外，保护必须有时间限制，如果从产业更新淘汰的速度看，一个产业已被保护了足够它更新换代一次的年限，而它仍未发展起来，那么它便失去了被保护的意义。因为当它终于可以站立起来的时候，世界可能已经将它做为过时产业而淘汰了。幼稚工业条款，说到底只是赋予发展中国家在免除有关义务方面以某种灵活性，而不是无限的和绝对的。我们不能把眼光只停留在对幼稚工业的保护上，保护不是我们的终极目的，只是促进发展的手段。对于广大企业而言，最好的出路就是面向国际市场和国际标准，及时做自我调整。

值得注意的是，随着发展中国家 80 年代中期以来经济发展战略的变化，它们对总协定法律制度的态度也发生了重大的变化。发展中国家在 1986 年发起的乌拉圭回合中表现出与以往大不相同的态度，它们一反过去的消极被动，积极参加减让谈判，并在推动总协定制度改革、新规则制定方面发挥了重要的作用。发展中国家态度的这种变化正好符合关贸总协定制度关于发展中国家应更充

分参加总协定体制的要求。这种变化还提醒我们思考这样一个问题：究竟什么是发展中国家与关贸总协定关系发展的趋势？是发展中国家不断要求扩大优惠的范围使发展中国家日益游离于总协定制度之外，而成为一类特殊的受惠缔约国；还是发展中国家逐步回归到总协定之中，使世界贸易制度日渐趋于统一？恐怕是后者。所以任何以为取得了发展中国家的资格就可以抱着优惠制度长期吃特殊饭的思想都是目光短浅的。我们面临的课题是如何在开放贸易和扶持本国工业之间进行平衡。

综上所述，我国是一个发展中国家，我国政府应继续坚持入关的三原则，以便我们在入关后能享受总协定给予发展中国家的诸多优惠待遇。建议我国的谈判代表努力将我国的发展中国家地位写入加入议定书，以免日后再生异议。而国内的企业对于总协定给予的优惠待遇一方面应最大限度地加以利用，另一方面则应培养自己在将来脱离优惠政策扶助，独立在国际市场上与同行业进行竞争的能力。

注 释

①GATT Document L/6017, 1986 年 7 月 14 日。

②③张守印、杨运忠，《超越经济意义的中国经济实力论》，《亚太资料》第 37 期，1993 年 9 月 13 日。

④朱奇武，《中国涉外经济法理论与实务》，第 95 页。