



联合国贸易和发展会议

Distr.
LIMITED

TD/B/SCP/L.3
18 May 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
优惠问题特别委员会
第二十一届会议
1994年5月16日,日内瓦
议程项目 8

优惠问题特别委员会第二十一届会议报告草稿

1994年5月16日至20日在日内瓦万国宫举行

报告员: Z. Baltacioglu先生(土耳其)

请各代表团注意

这份报告草稿是分发给各代表团审阅的临时案文。
修改意见请用英文或法文提交,应迟于1994年5月27日星期五送交。

The UNCTAD Editorial Section
Room E.8106
Fax No.907 0056
Tel.No.907 5657 或 5655

导 言

1. 优惠问题特别委员会第二十一届会议于1994年5月16日至20日举行。会议期间,特别委员会举行了.....次全体会议(第181次.....)。此外还按照各项计划举行了非公开和保密的双边磋商。本报告叙述全体会议的审议情况。

介绍性发言

2. 主席说,本届会议之所以重要,理由有三:这是乌拉圭回合顺利结束之后的第一届会议;它将作为1995年普遍优惠制(普惠制)政策审查的一次筹备会议;现在正是按照《卡塔赫纳承诺》的要求审查扩大优惠待遇的范围和方式的时候。普惠制方面的显著发展动态是乌拉圭回合的顺利结束。尽管需要进行全面的分析,然而可以看到,乌拉圭回合的顺利结束给国际贸易带来了新的动力,包括普惠制及其原产地规则。尽管由于最惠国基础上的关税的削减,对于普惠制的直接影响是某些物品的优惠幅度可能会缩小,但似乎出现了有利于发展中国家的新的机会,其中包括制约于各种非关税措施的产品的范围可能会扩大以及原产地规则可能会改革,其理由是在乌拉圭回合之后,最惠国税率低,不再应该执行这种严格标准,因为贸易转向或利用原产地规则来维护国内产品利益的可能性将大大减少。需要解决的其他问题是各种方案的期限、最大限度地减少各种数量限制、“分层取消”的标准和技术援助。由于本届会议是1995年普惠制政策审查过程的第一步,如果常设委员会可以提出一份实质性案文作为1995年政策审查的商定基础,这将具有特别重要的意义。

3. 贸发会议主管说,乌拉圭回合为重新推动国际贸易开辟了道路,因此应该将注意力转向普惠制。由于普惠制是战后发达国家和发展中国家之间贸易合作的一个最重要的手段,促进提高这种制度和提高其运转效率是至关重要的。普惠制产生的贸易稳步增长;1992年,总值为774亿美元的来自受惠国的进口取得了优惠待遇。这种贸易增长提高了发展中国家特别是从发达国家进口的能力。然而普惠制尚未实现其全部潜力,主要在于一些措施限制了其范围,而且其运转受到了一些限制。目前多数发展中国家正在实行旨在向世界市场开放其本国经济的政策,普惠制的改进可以强有力地推动实现这一目标。这一关口利害悠关:普惠制目前正处于转折点。在第二十届会议上,主席将特别委员会上表达的各种意见总结如下:“一些国家同意普惠制的重要性,但认为应该恢复这一制度的活力,并应在制定、审查和改进该制度时采取新的创新办法”。因此在该届会议上达成了协商一致意见,决定于1995年对普惠

制进行政策审查,以便审议这些问题。

4. 引起关注的第一方面是扩大一些主要方案。关于扩大至少一种方案的问题正在讨论,预计将于1994年底之前作出决定。然而另一个方案仍然无法肯定。一些受惠国和新闻媒介表示另一种担心:可能正在对普惠制优惠规定新的条件。

5. 乌拉圭回合中商定削减最惠国关税,这将为发展中国家提供新的机会。然而对普惠制的直接影响将使某些物品的优惠幅度缩小。《卡塔赫纳承诺》第140段明确呼吁普惠制给惠国一俟乌拉圭回合顺利结束立即考虑在可能的情况下提高其本国方案规定的优惠幅度和免税待遇。乌拉圭回合的结束为至少在以下两方面扩大普惠制优惠提供了余地:重新确定农产品的所有非关税措施;逐步取消关于纺织品和服装贸易的多纤维安排。

6. 与扩大普惠制方案有关的另一问题是“分层取消”。这一概念在特别委员会第十九届和第二十届会议上得到了具体讨论,并在贸发会议秘书长为了筹备1995年政策审查而于1994年2月召开的普惠制问题特设专家组会议上得到了审议,关于分层取消之范围的辩论表明,各国明确赞成国家/产品方式,而不赞成国别方式。为了确保普惠制的目标得到尊重,应该制定一种明确和均衡的机制。理想的做法是,排除任何国家/产品的办法应在合理事先通知的期间内逐步采用,而且应该是可以取消的。鉴于普惠制的目标,特别委员会不妨请秘书处研究如何采取国家--产品分层取消措施并就此提出建议。

7. 乌拉圭回合为按照总协定原则提出原产地规则开辟了新天地。尽管关于优惠原产地规则的《共同宣言》仅仅述及非优惠原产地规则,但可能在迄今为止进展有限的方面为特别委员会提供了新的机会和行动方针。

8. 最后他指出,越来越多的国家承认技术合作活动是传播关于普惠制好处的资料的有效工具。由于成员国直接提供慷慨的信托基金捐助并通过联合国开发计划署(开发计划署),贸发会议在这一方面的活动在1993年得以保持很高水平。实物捐助也数量众多。这种捐助受到了很高的赞赏,而对于1994年以及今后的进一步认捐将得到极高的评价。他特别欢迎日本、瑞士和意大利政府的认捐。但由于在延长一些重要方案和实行新的贸易规则之后预计会出现一些变化,关于技术合作活动的要求可望增加。因此他请特别委员会审查如何最佳地为技术合作争取必要的资源,以便在可预测的基础上确保这种合作今后的效率。

第一章

审查普遍优惠制的实施、维持、改善和利用情况，
包括筹备普惠制1995年政策审查会议
(议程项目3)

有关协调和改进原产地规则的协商
(议程项目4)

与普遍普惠制有关的技术援助
(议程项目5)

9. 为审议这些项目，特别委员会收到了下列文件：

“关于普遍优惠制执行情况的第十七次总报告：最近变化和 policy 问题”--贸发会议秘书处的报告(TD/B/SCP/6)(项目3)；

“普遍优惠制问题特设专家组的报告”(TD/B/SCP/9)(项目3)；

“回顾以往的讨论、最近的发展动态和可能的前进途径”--贸发会议秘书处的报告(TD/B/SCP/8)(项目4)；

“1993年关于普遍优惠制和其他贸易法的技术合作活动”--贸发会议秘书处的报告(TD/B/SCP/7)(项目5)。

10. 国际贸易司司长提到“关于普遍优惠制执行情况的第十七次总报告”(TD/B/SCP/6)，其中着重谈到普惠制的主要变化和改进，并修订了关于该制度的贸易影响的资料。优惠进口继续显示强有力的增长，这反映了按照普惠制方案的产品种类修订其生产和出口能力的许多受惠国的贸易扩展政策。他指出，全部普惠制方案包括了大约50%的受惠国所有征税出口，其中约50%得到普惠制待遇。这意味着，全部征税出口中只有四分之一是按照普惠制方案进口的。此外，这还意味着，即使在现行贸易结构下，还有广泛的优惠待遇机会没有利用。继特别委员会第二十届会议就1995年普惠制政策审查的筹备工作达成一致意见以后，第二十一届会议将集中精力筹备1995年普惠制政策审查。因此秘书处的报告还强调了正在出现的普惠制的经济和政策环境，并提出了改进其效力的几种选择，同时参照了一位顾问编写的题为“普遍优惠制的可能改进”的研究报告(UNCTAD/ITD/8)。多边贸易谈判乌拉圭回合的结束是一个值得注意的发展动态，对于普惠制的效力和按照《卡塔赫纳承诺》进一步改进

的范围产生了影响。因此根据贸发会议秘书处收集的资料,就优惠幅度可能缩小的问题提出了一些初步指示性数据。

11. 关于普惠制的可能改进,有三个优先方面。第一,大大扩大产品范围将是提高普惠制效力的一个最有效的方法,以便在乌拉圭回合结束后维护利益,同时考虑到受惠国的出口利益,特别是最不发达国家的出口利益。第二,有必要最大限度地减少对优惠进口的各种数量限制和限额,因为只有一半的受惠出口实际上得到优惠待遇,主要原因是受到各种数量限制。在普惠制范围里很少采用类似于总协定第二十九条的一般保障措施。第三,普惠制原产地规则应全面审查。乌拉圭回合之后,最惠国税率水平降低,不再应该采取这种严格的标准,而且正如主席所提到,为了保障国内产品的利益进行贸易转向或利用原产地规则的可能较小。预计海关合作理事会将进行详细的技术分析,以便协调非优惠原产地规则。由于这项工作将对普惠制原产地规则产生相当大的影响,贸发会议秘书处将密切注视这些发展动态。有些方案中的现有单方面分层取消措施也可在这一背景下得到讨论,以便为这些措施制定多边商定的客观标准。可以对这一问题进行深入研究。在普惠制范围内出现了两个新的问题,即“绿色”普惠制和普惠制概念可能扩大到服务贸易。

12. 秘书长为了协助秘书处筹备1995年普惠制政策审查而召集的普遍优惠制问题特设专家组就1995年政策审查提出了建议和结论(TD/B/SCP/9)。专家们认为,普惠制的原定目标仍然完全有效,但应在多边基础上切合实际地重新解释其原则,以便恢复普惠制的活力。他们提出了一些需要改进的方面,例如扩大产品范围,扩大优惠幅度以及各种方案的协调和较公正的负担均分,这也可以导致产生更全面的产品范围。专家们还建议采用一种多边商定的分层取消机制,使给惠国能够在其国内市场出现混乱时改变国家范围。他们认为,这种分层取消措施应采用产品/国家方法,而不是国别方法。此外,这种措施的中止不应导致优惠贸易和关税收入方面的普惠制利益比过去降低。

13. 秘书处的报告:“关于协调和改进原产地规则的协商:回顾以往的讨论、最近的发展动态和可能的前进途径”(TD/B/SCP/8)总结了以往的讨论和最近的发展动态,并提出了一些关于协调和简化普惠制原产地规则的建议。尽管委员会在过去大约二十年中作了努力,但这一方面进展甚微,而且两套不同规则的问题仍然存在,即加工标准和百分比标准。计划由世界贸易组织和海关合作理事会制定的统一的非优惠原产地规则应该作为普惠制贸易的基础获得通过。特设专家组还建议特别委员会设立一个工作组,以审查可能的政策准则,包括总协定关于非优惠原产地规则的新的协定和关于优惠原产地规则的《共同宣言》。

14. 关于“1993年关于普惠制和其他贸易法的技术合作活动”(TD/B/SCP/7), 尽管资金减少, 这种贸发会议活动仍然大量展开。如此慷慨提供财政和实物捐助的成员应该受到赞扬, 因为这种捐助连同开发计划署的资金使得这些宝贵的活动得以维持。由于许多普惠制方案将得到部分或全部修订, 以反映乌拉圭回合协定, 因而必须发行各种新的普惠制手册, 成员国继续提供财政和实物支持是这种努力取得成功的关键。关于普惠制和其他贸易法的技术合作方案传播了最新资料, 提供了关于复杂的普惠制原产地规则的详细分析并在各普惠制中心点安装了关于贸易分析和信息系统的配套软件, 从而极大地推动了更充分地利用普惠制。普惠制方案主要针对中低收入受惠国, 包括最不发达国家。贸发会议所有成员国均应考虑对方案执行作出贡献, 以便保持这一水平。

15. 77国集团发言人(智利)说, 77国集团怀着极大兴趣关注随着乌拉圭回合谈判的结束而到来的新时期。鉴于乌拉圭回合使得优惠幅度大为减少, 现在是新的普遍优惠制度取得真正进展的时候了。此外, 还有必要使普惠制与乌拉圭回合引起的新现实相适应, 以便维持这一向发展中国家的发展和贸易提供支持的制度。如果发达国家准备分析乌拉圭回合引起的优惠幅度的减少, 这将是朝正确方向迈出的一步。发达国家应设法作出调整, 以使发展中国家维持或增加其优惠幅度。

16. 77国集团欢迎将农业和纺织品部门纳入新的关贸总协定。有必要大幅度减少关税和非关税措施, 同时扩大产品覆盖面, 尤其就农业、渔业、纺织品和鞋类而言。贸发会议应当研究新的区域性自由贸易协定以及乌拉圭回合各项协定对普惠制的影响。必须找到有效途径, 使普惠制变得更加透明、有活力、连贯和有效, 以便最大程度地将其利用。

17. 非关税措施对发展中国家出口的影响不可小视, 因为这类措施集中在发展中国家有竞争优势的部门。这些歧视性措施影响到50%以上的出口, 而且在不断增加, 并以不公平的方式保护着发达国家的市场。这对已开始进行经济改革, 包括放宽进口限制, 但仍在外债和国际收支方面面临困难的发展中国家来说, 是一个大问题。还应当大幅度减少对发展中国家来说重要的产品实行的各种数量限制, 从而使这些产品能真正进入发达国家市场。

18. 与普惠制有效性相关的方案的管理、逐级取消措施和原产地规则等问题, 应在多边范围内加以讨论。普惠制是一种单方面的临时的办法, 在任何时候都可能撤销, 因此是难以料定的, 不可靠的, 尤其影响到长期投资。各种数量限制, 如配额、最高或最大国别限额以及逐级取消措施等, 使普惠制变得极为复杂。这种复杂性不符合普惠制基本原则, 违背推动发展中国家工业化的目标。劳工标准、环境措施以

及知识产权等问题使方案变得更为复杂。其中有些问题尚未在恰当的论坛得到讨论,但另一些问题却应得到进一步分析,以达成共识。应立即确定一项预警办法,使受惠国弄清受影响的部门。给惠国和受惠国双方有必要商定一项机制,处理逐级取消措施或中止优惠待遇问题,包括一合理的宽限期问题。有必要立即协调原产地规则。虽然有关这些规则的乌拉圭回合协定订立了共同原则,但这并不意味着回合已经为普惠制目的制定了已经协调的原产地规则。有必要寻求协调普惠制原产地规则的办法。77国集团深为关注的是,在考虑到最不发达国家的经济状况的情况下确保这些国家享受普惠制益处。有必要找到恰当办法补偿影响到这些国家的普惠制的可能的减少。

19. 瑞士代表说,乌拉圭回合谈判是世界贸易史上的一个分水岭。谈判为发展中国家的出口提供了极好的机会。因此,按照《卡塔赫纳承诺》的规定决定对普惠制方案进行审查,这样做是及时的。瑞士政府已经要求在批准马拉喀什协定之前研究乌拉圭回合对发展中国家的影响。普惠制是否仍是实现这一目标的一项恰当手段,是一个可以争论的问题。普惠制固有的原则,如不歧视和不互惠等,已不再得到遵守。无可否认的是,发展中国家的出口状况有差别。瑞士完全支持贸发会议关于研究拟定逐级取消客观标准的可能性的建议。

20. 贸发会议还应研究使普惠制在实际上更具多边性的办法。如果考虑一下在关贸总协定中商定的关税减让和在各自贸易区内商定的减让,普惠制益处只是相当于再次使发展中国家和自由贸易区成员国处于同等地位。不过,近年来,一些发展中国家已经单方面放松其贸易政策,并降低了税率,但这些减让仍未规定在关贸总协定中。因此,瑞士政府建议贸发会议秘书处研究制订一项计划,以便在关贸总协定中统一规定这些关税的可能性。给惠国将在关贸总协定范围内承诺维持带有一个明确的逐级取消方案的普惠制。最后,她表示,瑞士政府赞成将普惠制构想扩展到服务和投资等其他领域,并要求贸发会议研究这些可能性。新的普惠制会是一套完全不同的制度,将提供新的可能性,使发展中国家得益于由乌拉圭回合的成果带来的新的机会。

21. 奥地利代表说,由于奥地利可能加入欧洲联盟,奥地利普惠制方案的前景很难料定,不过最近的事态发展已正确地反映在关于普惠制执行情况的第十七次总报告中(TD/B/SCP/6)。关于原产地规则,贸发会议秘书处的报告(TD/B/SCP/8)提出了一些令人感兴趣的想法和建议,同时也提出了一些颇有争议的想法。在明年对普惠制政策进行审查的框架内商定今后的指导方针,应当是能够做到的。尽管有待拟定的新的关贸总协定原产地规则将完全是非优惠性的,但无可否认的基本相互关系就

好象同一枚硬币的两面,这一点有必要得到仔细考虑。普惠制特设专家组的报告(TD/B/SCP/9)应给予特别关注,因为该报告突出了普惠制今后可能的方向方面的一些问题。虽然这些问题有许多待在1995年政策审查期间得到处理,但如能在本届会议期间的一次非正式会议上坦率地讨论其中的一些问题,则可给特设专家组下一次会议提供有益的投入。奥地利不赞成专家组提出的关于特别委员会应进一步审议服务部门搞普惠制问题的建议。这一问题在卡塔赫纳第八届贸发大会上提出时已经引起极大争议。自那时以来奥地利在这方面的立场没有改变。特别委员会的工作应基于贸发会议第21号决议(II),基于特别委员会前几届会议的结果,委员会的基本职责是专门集中处理货物优惠贸易问题。凡是扩大职责范围,使其涵盖服务贸易的,均需由上一级机构决定,而不是由特别委员会决定。关于技术援助方案问题,他表示,奥地利认为这项活动很重要,因而一向极为重视该活动。特设专家组报告第17段强调了该方案的贡献。秘书处关于技术合作活动的报告(TD/B/SCP/7)也表明,奥地利在整个报告阶段在普惠制项目上一直给予积极合作,只是由于人员有限,这种合作程度仍不高。奥地利正设法在这方面作出新的努力,并在考虑在不久的将来为一些非洲最不发达国家出资举办一次普惠制讲习班。

22. 印度代表说,普惠制在运行的20多年时间里为各国创立贸易发挥了有益作用,发展中国家已得益于普惠制优惠关税,事实表明,自1976年以来,这些国家的进口平均每年增加大约8%,而其普惠制出口却以13%以上的速度增加。1992年,发展中国家约有800亿美元的出口得益于经合组织给惠国的低关税或关税免除。普惠制方案的效用是无可否认的,因此印度想就作出某些改进提出一些建议,这些改进将进一步加强全球经济合作的承诺。所有给惠国均应将普惠制方案再延长10年。乌拉圭回合结果的执行会使关税降低,而这会减少普惠制优惠幅度,美国约会减少9%,日本约为15%,欧洲联盟约为23%。因此,他敦促给惠国遵守《卡塔赫纳承诺》,对方案作出必要调整,以维持其有效性。首先应使普惠制方案具有延续性、稳定性和可预测性。其次,应调整产品覆盖面和减税程度,以维持和提高方案的价值。第三,应重申作为普惠制基础的普遍、不歧视和不互惠原则。方案现在倾向于变得欠普惠而且具有歧视性;在某些情况下要求互惠。将工人权利、保护知识产权和环境等问题与普惠制挂钩正使得普惠制负担过重,应对这种挂钩采取极谨慎的态度。关税配额、最高、最大国别限额和竞争需要限制给企业家造成了疑虑,因为他们不知道已经生产甚至已经装运的货物是否能得益于普惠制。经验还表明,竞争需要排除主要是使发达国家的非普惠制提供者的一些主要普惠制受惠国受益。逐级取消这一构想使普惠制方案变得复杂化。专门针对某些产品的逐级取消会导致贸易流动中断,改变被取消优

惠待遇国家的竞争条件。如果的确需要采取逐级取消措施,最好等到一些国家达到适当的发展水平后一并取消这些国家的优惠待遇。改进某些普惠制方案的一个重要办法,是将纺织品和服装、鞋类和皮革制品以及农业半加工品和加工品等产品纳入普惠制。

23. 简化和协调原产地规定会使这些规则更具透明度。采用给惠国含量以及全球累积办法也有助于改善状况。在1995年的政策审查之前可对将普惠制扩展到服务部门这一问题作有益的探索。加强、改进和扩大普惠制优惠制度,将支持发展中国家的贸易自由化政策,而这些政策除了使发展中国家本身得益外,还会刺激全球贸易的增长。

24. 挪威代表说,自第二十届会议以来,对挪威普惠制方案受益国名单作了多次修改。首先,在欧洲自由贸易联盟国家之间以及罗马尼亚和保加利亚之间分别签订的两项自由贸易协定生效之后,从1993年10月1日起,后两个国家被从名单上删去。其次,名单上增加了四个受益国:阿尔巴尼亚,1993年7月9日起;前南斯拉夫马其顿共和国,1993年10月29日起;蒙古,1994年1月21日起;南非共和国,1994年5月6日起。挪威特别对南非独特的政治形势的发展表示欢迎,这使其改变了对该国的经济政策。给予南非普惠制待遇将有助于它加入世界经济和促进该国的经济和社会发展。关于产品范围,自1994年1月1日起,协调税则编号61.15下的所有项目均被允许免税进口。最新的1992年统计表明,挪威从普惠制受益国进口产品的80%,或按照普惠制,或按照最惠国待遇,均可免税进口。1992年挪威普惠制方案的利用率是69%,这是过去15年中的最高比率。

25. 关于技术援助,挪威认为,贸发会议通过其广泛的有关技术合作方案为利用普惠制作出了重要贡献,挪威一些年来积极参与了这方面的努力。挪威每年对该方案约4万美元的捐款被纳入中心信托基金,因而使这笔捐款能得到最灵活的利用。鉴于根据乌拉圭回合谈判的结果预期普惠制将有一些变化,在这一领域很明显需要继续进行技术援助,特别是对发展中国家而言。在这种情况下,挪威政府促请给惠资助国,特别是那些捐款低于合理份额的国家为保证技术合作方案的资金基础作出贡献。

26. 阿根廷代表说,乌拉圭回合的结束带来了新的挑战 and 机会,因此,修改和继续实行普惠制对发展中国家,特别是进行了结构改革和对其贸易自由化措施作了调整的国家比以往任何时候都更重要。正如专家组所坚持认为(TD/B/SCP/9),普惠制的普遍性、无歧视和非对等性等原则仍然完全正确。但是,不应排除对这些原则给予现实解释的可能性,只要这种解释可以在多边基础上和本着自普惠制开始实行

以来所坚持的精神进行。专家组通过协商达成的另一项一致意见是：重要的是至少在五年内尽量少修改普惠制方案，虽然最好是时间更长一些。在食品、羊毛、鞋袜类和皮革制品等产品方面，关税仍然很高。在这方面可以取得进展，办法是将普惠制的范围扩大到这些产品。就食品而言，产品范围应以能得到免税为原则，排除任何补偿数额(如在TD/B/SCP/6第71段中所提到)。在以前没有规定的一些方面，乌拉圭回合接纳了关贸总协定的规则。根据贸发会议秘书处的调查结果(TD/B/SCP/6, 第73段)，在农产品方面，最高关税可超过80%。为了估价实际影响，如果秘书处能详细说明这一分析并把纺织品也包括进去，那将是有益的。向发展中国家提供的技术合作很重要，这将有助于它们更好地利用普惠制方案。关于分类，标准应当多边商定；国家/产品分类应当区别于国家分类。首先，如特设专家组所提议，应采用客观的经济标准，如市场份额、工业能力、发展和多样化水平，同时考虑到取消优惠的“中性作用”的概念。有关产品所达到的“成熟”程度应足以使它能和不受优惠的供应者竞争。另外，还应当预先进行协商。在国家分类方面，以国民生产总值为基础的一般标准不够全面，应当考虑到只依靠一种产品而工业化水平低的高收入国家。阿根廷代表团认为，区域一体化现象，如南锥体共同市场，是积极的，没有象TD/B/SCP/6(第50段)中所说的那些对贸易的限制作用。

27. 他然后提到关于向对环境无害产品提供更多优惠的建议：一种“绿色”普惠制。这一概念比较新鲜，但应当注意需要确保优惠是附加的，例如，包括目前不在方案范围内的农产品。另外，所采取的任何步骤都应当是根据贸发会议的分析研究进行的多边谈判的结果。TD/B/SCP/6正确地指出，如果附加优惠是为了确定更高的环境标准，而这种标准会影响一个国家的环境政策，那么，发展中国家就不希望得到这种优惠(第99段)。关于对劳务的普惠制的想法需要进一步研究。最后，关于原产地规则，不协调和简化这些规则而恢复普惠制的活力是不可想象的。

28. 罗马尼亚代表说，实行了20多年的普惠制作为一种商业政策工具为促进发展中国家的出口发挥了作用。虽然在过去20多年中对普惠制方案作了改进，但为了实现贸发会议第21(II)号决议所确定的目标，还可以作更多改进。特别是在乌拉圭回合结束以来，情况更是如此。改进普惠制需要从几方面进行。第一，由于普惠制方案只涉及50%的可征税产品，所以确实扩大产品范围将会提高普惠制的效率。第二，所有给惠国都应当允许免税进口普惠制所涉产品，至少应提高优惠额。对农产品实行的非关税措施的关税化以及多种纤维协定的解除为实行免税进口或提高这些领域的优惠额提供了机会。第三，应努力减少或解除对优惠进口的限制。第四，应探索通过多边谈判商定分类标准的问题。第五，有必要放宽、简化和协调普惠制原

产地规则。所有给惠国还应当采取援助国含量和全球累计办法。第六，尽管可利用资金在减少，也必须加强关于普惠制的技术援助。希望双边资助国和开发计划署增加它们的贡献。最后，应当从新的角度理解普惠制概念。在这方面，他支持关于为对环境无害产品提供附加优惠的建议。罗马尼亚现在正在向市场经济过渡，普惠制改善了国际收支，因而促进了这一过渡。按照与欧洲联盟和自由贸易联盟的协定，根据普惠制提供的贸易优惠被列入这项协定的范围。最后，他表示欢迎美利坚合众国在其于1987年根据工人权利条款退出之后决定重新把罗马尼亚定为受惠国。

29. 中国代表提到普惠制对发展中国家扩大出口和工业化的积极作用。鉴于世界经济和政治形势的巨大变化，普惠制对实现世界经济持久增长具有重大意义。在过去一年中，一些领域的普惠制方案有了改进。尽管如此，普惠制的优惠普遍不断减少。关税优惠幅度的下降部分原因是乌拉圭回合、自由贸易区的建立和其他优惠贸易协定；部分原因是某些给惠国采取的限制措施，如数量限制和分类。因此，需要对普惠制进行全面审查。在这种审查中，希望捐助国从帮助发展中国家和进行显著改进的前提出发。为此目的，这类改进应当包括为普惠制确定一个较长的稳定实行期以避免短时间延期所带来的困难和不便。也有必要放宽和简化原产地规则，减轻受益国执行原产地规则的负担，扩大产品范围，取消非关税措施，减少受惠国由于乌拉圭回合遭受的损失，防止由于区域一体化和贸易集团的成立而造成的原有普惠制方案的减少和退化。

30. 中国在外贸方面取得了令人满意的成果并在发展进口贸易方面取得很大进展。1994年第一季度，和美国的贸易基本上平衡。从欧洲联盟的进口超过向它的出口。由于改革的深化、经济增长和日用品需求的增加，中国的进口贸易可能会增加得更快。但普惠制退化的趋势是一个令人关注的问题。作为1995年政策审查预备会议的本届会议应当全面审查和评估普惠制近些年来的实行情况，以便给惠国能消除削弱普惠制的各种障碍，为恢复普惠制的活力作出应有的贡献。关于技术援助，中国赞赏这些活动对使参加者熟悉和掌握普惠制及其他贸易法的最新发展情况所起的作用。乌拉圭回合的结束要求各国按照所达成协议修订其贸易法，中国希望看到技术援助活动的继续进行并得到加强。有关方面可以为资助这些活动作出安排。中国高度赞赏去年举办的有关普惠制和其他贸易法的讲习班。另外，秘书处的深入分析和研究为探讨在一个空前变化的国际经济和政治环境中改进和扩大普惠制提供了一个良好基础。

31. 加拿大代表说，加拿大在实行普惠制20年以后对实行普惠制的基本目标和原则进行了审查。加拿大认为这些目标仍然正确和中肯，是促进持久出口增长的重

要政策工具。因此,加拿大政府1994年1月通过并由加拿大议会于3月批准了一项立法,该项法律规定将普惠制方案实现时间再延长10年,直至2004年6月30日。南非共和国从1994年5月10日起成为受惠国。自从乌拉圭回合结束以来,只是延长目前形式的普惠制的实行时间不足以保证为发展中国家,特别是其中最不发达国家确定的普惠制目标的实现,因此,加拿大正在全面审查其方案以便尽可能降低普惠制税率和扩大产品范围。这一审查开始于1994年4月,预期1994年底结束。加拿大还将研究是否要对那些经济发展达到较高水平的国家继续实行普惠制。另外,审查还包括和加拿大本国企业,特别是受惠国公开协商。

32. 关于与普惠制有关的原产地规则,加拿大赞成在一切可能场合讨论协调、简化和放宽的问题以及透明和可预测的原则。后面这两项原则是任何优惠贸易制度成功实行的关键。关于在TD/B/SCP/8第40段中提出的与直接发货规则有关的具体问题,他说,加拿大于1988年取消了核查加拿大进口港普惠制进口全程提单的要求。关于技术援助,加拿大政府继续积极支持通过专家参加讨论会传播普惠制知识。1993年,加拿大派专家去巴西和中国帮助举办讨论会。

33. 俄罗斯联邦代表说,应当坚持普惠制的基本原则,因为普惠制是促进发展中国家的贸易发展和经济增长的重要而有效的工具。在贸发会议优惠问题特别委员会范围的合作被看作确定俄罗斯过渡时期经济利益的一种足够灵活的手段。147个国家是普惠制方案的受惠国。据1993年9个月的统计资料,优惠进口总额为55亿美元,即进口额的31%。29个方案受惠国的产品进口额分别超过1,000万美元,其中首先是:阿富汗、阿尔及利亚、中国、古巴、印度、大韩民国和土耳其。

34. 根据1994年3月10日颁布的第196号法令,俄国政府实行了新的进口税率。除奢侈品和酒精饮料以外,税率很少超过25%。在进口关税中实行了对个别项目,如酒精饮料、烟草和旧汽车的特定和综合关税。对一些商品实行了0-5%的最低税率,如:对社会重要的货物(医疗设备、医药、某些食品和不能再生生产出足够数量的商品)、备件、机器设备母机、产量不足而又为各经济部门的发展所必要的某些材料和物品、现代化或保证安全所需要的某些制造设备。对奢侈品和酒精饮料实行了最高税率(50-100%)。对消费品的税率一般不超过25%;准备对多数制成品和半制成品实行10-25%的税率。预期新的关税将使以前的优惠方案保持下去。特别对来自发展中国家的产品,最不发达国家除外,实行基本进口税率的50%(最惠国税率)。最不发达国家产品的进口免税。目前,根据1992年8月21日的第614号法令,按临时方案受惠国名单实行优惠。改进优惠方案的工作在继续进行。设想目前的受惠国名单保持不变,虽然其他国家最终也可能被列入名单。同样,也在评估方案的产品范围。最后将

公布一个方案所不包括的产品的“消极清单”。将随时让贸发会议秘书处了解情况。

35. 最后,他表示感谢那些对俄罗斯实行优惠贸易条件的国家和集团,即:奥地利、加拿大、美国和欧洲联盟。这些优惠条件大大便利了进入它们的市场,并被认为是为对俄国正在进行的改革的新的支持。

36. 巴基斯坦代表说,普惠制办法为发展中国家促进出口创造了优惠条件。虽然普惠制是一种自主性措施,使受惠国在要求参加对这一制度的管理方面无能为力,但此种自主性不应允许给惠国一方采取单方面行动,因为单方面行动会造成贸易扭曲的一个因素,从而打破了发展中国家权利与义务的平衡。这种情况可以从下述实例中看出:发展中国家可以自己作主将其关税降下来,而贸易扭曲则不允许它们在最惠国待遇的基础上将这一作法付诸实施。为了使普惠制为发展中国家带来更多利益,当务之急就是根据普惠制的基本原则,对其进行不加歧视地管理。如果做不到这一点,就会打破发展中国家对进口国乃至与第三国之间在权利与义务上的平衡。关于普惠制中形成非经济条件的各种因素,将所谓的“社会条款”和“绿色条款”列入这些因素的作法被视为一种保护主义措施,应加以避免。有些给惠国试图采用大幅度削减优惠关税这一概念。这将会造成不公正的后果。巴基斯坦想再次要求扩大优惠范围,除农产品外,还将纺织品、皮革制品及鞋类也包括进去。关于分层取消这一议题,虽然巴基斯坦政府反对这一意见,但如果一定要采取分层取消办法的话,它宁可选择按国家分层取消而不赞成按产品分层取消;但有关标准必须明确而且必须经过多方商定。

37. 乌拉圭回合虽然为发展中国家提供了更多机会,但有些优惠办法却受到破坏。如同在乌拉圭回合中商定的那样,根据蒙特利尔中期审查决定将优惠关税幅度至少降低三分之一。这样作才是合理而慎重的。关于原产地规则,由于根据乌拉圭回合决定,将在海关合作理事会讨论原产地非优惠规则的协调问题,因此,特别委员会不妨决定参加这一协调活动,并将原产地普惠制规则也纳入讨论之中。

38. 日本代表指出,目前第二十一届会议非常重要,因为它是自乌拉圭回合谈判以来首次开会。另外,这也是1995年普惠制政策审查会议的筹备会。关于普惠制办法的近期发展变化,自上次1990年的审查以来,日本一直继续为改进普惠制办法主动做出努力。1991年,日本政府决定将其普惠制办法再延长10年,延至2001年3月,同时还扩大最高限额。在1994年财政年度,虽然取消了一个产品组的最高限额,但却提高了45个产品组的最高限额。关于原产地规则,日本放宽了对服装部门的原产地要求。自1993年以来,这个部门被划入第26章HS类。自上次审查会议以来,受惠国的数

目也增加了,有134个国家和25个区域被授以普惠制优惠待遇。在1994年财政年度内,有资格享有优惠待遇的最不发达国家数目也从38个国家增加到41个国家。普惠制被视为有助于促进受惠国的出口、工业化及经济发展的有效工具,因此,日本政府将为改进这一办法而努力,同时铭记普惠制的根本目标。然而,当初普惠制是作为一种自主性措施而创立并执行的,在此过程中曾考虑到各个给惠国的关税制度及国内工业条件,同时考虑到受惠国的需要。虽然承认由于乌拉圭回合商定要降低关税,从而使普惠制规定的优惠办法受到破坏,但同时也由于降低了关税而大大增加了发展中国家的贸易机会。关于分层取消措施,由于有些国家/区域或这些国家/区域的某些产品已具有与发达国家进行竞争的充足实力,现在自然应该根据普惠制的目标将这些国家/区域及其某些产品从普惠制办法中分层取消。

39. 由于贸发会议有关普惠制及其他贸易法的技术合作方案被视为有益于协助受惠国加强其更加充分利用普惠制办法的技术和管理能力,因此,日本政府一直对该方案予以支持。支持的方式是为贸发会议/开发计划署亚洲和太平洋区域项目派出一名协理专家,另外还对不少研讨会出资。在过去的12个月中,日本曾为泰国、捷克共和国、保加利亚及巴西的四个国家的研讨会提供了资金。在1994年财政年度内,如获得议会批准,日本打算在该方案项下为关于普惠制的研讨会捐助250,000美元。此外,日本每年都用英文印发解释日本普惠制办法的小册子。

40. 塞内加尔代表请秘书处澄清,为什么在过去两年间在非洲地区只开展了很少的技术合作活动。贸发会议代表回答说,这主要是由于缺少资金。

41. 巴西代表说,1995年的政策审查应为多边讨论提供机会,以便对自乌拉圭回合结束以来普惠制所面临的新挑战进行应战。通过修订可以为将会使普惠制不断受到重视的长期变化创造条件,然而,如果不进行真正的多边讨论,相反却由给惠国以普惠制办法主要是单方面提供优惠为遁词,而变本加厉地增加各种附带条件和歧视程度;那么,由此使受惠国失去兴趣,从而会对这一工具造成不可弥补的破坏。他回顾了智利代表以77国集团的名义所作的发言。该发言表示,发展中国家即使对于这一制度非常敏感的问题也愿意进行讨论。在这方面,巴西政府赞赏瑞士代表团提出的关于就普惠制的前途进行多边讨论的意见。对于普惠制的目标不能狭隘地加以理解。比如说,对发展中国家工业化的优惠这一目标,并不意味着普惠制只适用于工业产品。由于乌拉圭回合对关税重新作了规定,因此,扩大产品范围就会进一步增强这一制度的重要性。只有当真正能确保多边商定的标准得以适用时,才可以考虑最终脱离这一制度的既定原则。对于产品分层取消这个问题,可以在对这一制度进行较大范围审查时加以研究。关于更新两个主要办法及其格式的问题,没有得到什么

明确说明。在这两个重要办法内列入1995年政策审查成果内,应该是可以做到的。如同以往一样,透明度、稳定性和可预见性这几个方面的改进不应因普惠制办法出现了根本变化而受到限制。特设专家组提出设立一个给惠国及受惠国官员工作组对这一问题直接开展工作。这一建议是值得支持的,但必须为该工作组明确其职权范围。近年来这一制度发生的最大变化就是对中欧和东欧国家扩大了普惠制优惠。应该就此种变化对普惠制的影响编写一份研究报告。巴西政府对贸发会议秘书处协助在巴西举行普惠制研讨会一事表示赞赏,并感谢日本政府为研讨会提供了资助。

42. 泰国代表说,泰国认识到了普惠制是促进泰国扩大向给惠国出口的重要工具。作为自1971年普惠制问世以来的一个受惠国,泰国根据普惠制进行的出口总额在过去的22年间自480万美元约增至71亿美元。然而,由于有些给惠国强加的限制性措施(其表现形式有数量限制和由于与贸易无关的理由而对某些产品实行的分层取消或撤销优惠等)却妨碍了泰国充分利用普惠制提供的优惠待遇。因此,泰国呼吁那些对其优惠办法附加限制措施的给惠国充分遵守普惠制的普遍性、非歧视性和非互惠性原则。关于贸发会议的技术合作方案,它不仅协助发展中国家加深了对普惠制办法的了解,使其更加有效地利用普惠制,并增加了出口,它还将有助于促进发达国家与发展中国家之间加强合作。泰国希望贸发会议继续开展这方面的活动。她对优惠问题特别委员会为放宽、协调和简化原产地规则所作的努力表示赞赏并期待不久的将来能看到这一任务的完成。那将意味着降低生产国的行政费用以及更加广泛地利用普惠制产生的优惠待遇。

43. 大韩民国的代表说,尽管普惠制办法可能对南-南贸易产生某些不利影响,但是此种合作包括在其他机制内,例如,全面贸易优惠制,许多发展中国家,包括韩国在内,都积极参加了这一机制。普惠制在扩大可为发展中国家产生经济利益的国际贸易方面所起的作用却是显而易见、不可辩驳的。关于分层取消问题,分层取消和区别对待措施仍在不断扩大。面对国内各公司的呼吁,那些已在发达国家市场具有竞争力的产品已逐步退出了普惠制。在另外一些情况下,普惠制被用作对发展中国家的开放市场施加压力的手段。近来,某些发达国家的竞争对手一直在考虑要取消原给予韩国的某些产品的普惠制优惠待遇,以报复韩国增加了对某些产品的关税;而这种增加根据现行贸易规定当然是合理的。因此,他呼吁特别委员会确定多方商定的目标和合理的分层取消标准,并提出除非对目标标准已达成一致意见,否则,不允许采取任何武断的分层取消措施。

44. 孟加拉国代表说,从一个最不发达国家的观点出发,应该考虑在普惠制几个方面进行改进,因为最不发达国家在乌拉圭回合的成果中收益很有限。应该予以

恢复由于乌拉圭回合而使普惠制优惠办法受到的破坏,并应找出新的办法,特别是对于最不发达国家适用的办法。对于这些国家,百分比标准应降至25%,因为它们在很大程度上依赖于用其出口换回进口。应将成衣纳入所有普惠制办法中,尤其对最不发达国家更应如此。对于它们不应列有否定清单。普惠制办法中不应过份参加一些与环境和劳工标准有关的问题。给惠国应探讨有无可能根据乌拉圭回合将普惠制这一概念适用于服务部门。在这一方面,孟加拉国将鼓励这样一种想法,即,对于各种从最不发达国家特别是移向发达国家去工作的自然人应给予优惠。

第 二 章

其他事项

(酌情待补)

第 三 章

组织事项

A. 会议开幕

“第二十一届优惠问题特别委员会由贸发会议主管Carlos Fortin先生主持开幕。

B. 选举主席团成员

(议程项目1)

“在1994年5月16日的第181次全体会议上,特别委员会选出主席团如下:

主 席: Elikunda Mtango 先生(坦桑尼亚联合共和国)

副主席: D. Yantais 先生(希腊)

Y. Afanassiev 先生(俄罗斯联邦)

T. Feroukhi 小姐(阿尔及利亚)

G. Senadhira 先生(斯里兰卡)

M. Bicalho Cozendey 先生(巴西)

报告员: Z. Baltacioglu 先生(土耳其)

C. 通过议程和工作安排

(议程项目2)

...特别委员会还在第181次全体会议上通过了其下述临时议程(TD/B/SCP/5):

1. 选举主席团成员
2. 通过议程和安排工作
3. 审查普遍优惠制的实施、维持、改善和利用情况,包括筹备普惠制1995年政策审查会议
4. 有关协调和改进原产地规则的协商
5. 与普遍优惠制有关的技术援助
6. 优惠问题特别委员会第二十二届会议的临时议程

7. 其他事项
8. 通过优惠问题特别委员会提交贸易和发展理事会的报告。

D. 优惠问题特别委员会第二十二届会议的临时议程
(议程项目6)

(待补)

E. 通过优惠问题特别委员会提交贸易和
发展理事会的报告
(议程项目7)

(待补)

XX XX XX XX XX