

欧盟普惠制立法最新发展及其影响

蒋小红 副研究员

20

12年10月31日,欧盟理事会通过了有关欧盟新的普惠制方案的第978/2012号条例。新条例对现行的有关普惠制的第512/2011号条例作了重大修正,将于2014年1月1日起开始实施。新条例根据国际经济形势的发展变化,在原有的普惠制基础上作了重大调整。在欧盟新的普惠制方案中,更多的中国产品将被“毕业”,许多产品的出口将又一次受到冲击。毫无疑问,该条例的出台将对发展中国家的贸易利益产生相当大的影响。

一、欧盟新普惠制立法的背景

所谓普惠制,是普遍优惠制(Generalized System of Preference, GSP)的简称,是发达国家对发展中国家出口的制成品和半制成品提供普遍的优惠关税待遇。普惠制的实施历时40余年,它已经成为国际贸易中一项重要的法律制度。普惠制是欧盟共同商业政策的重要组成部分。欧盟27个成员国实施统一的普惠制方案。通过各种普惠制安排,欧盟给予发展中国家的产品进入欧盟市场的关税优惠。从1971年起,当时的欧洲经济共同体率先在发达国家中实施普惠制。目前,其普惠制覆盖100多个国家和领土,给与40多个最不发达国家除了武器以外的所有产品零关税

待遇。据欧盟官方统计,2011年,欧盟普惠制下的进口达到了725亿欧元,占有进口的83%。

欧盟的普惠制以10年作为一个发展阶段,在每一个发展阶段中,根据情势的发展变化以理事会条例(regulation)的形式作相应的立法调整。2004年7月7日,欧盟委员会发布了一个关于欧盟普惠制的通报,该通报制定了欧盟未来10年(2006—2015年)的普惠制指导方针,包括:①维持原有的税率优惠;②优惠对象更倾向于最不发达国家;③简化普惠制方案;④“毕业”制度更加透明;⑤设立新的普惠制优惠鼓励安排;⑥修改普惠制原产地规则;⑦巩固普惠制临时撤销机制,加强防护和反欺诈措施。

应该承认,欧盟普惠制在全球范围内的实施,有效地改善了发展中国家的市场准入条件。伴随着全球贸易自由化进程的加速发展,新兴经济体竞争力的不断加强,欧盟在国际贸易中的权重发生了变化,欧盟感受到了前所未有的竞争压力。特别是受到国际金融危机和欧债危机的影响与冲击,欧盟成员国经济复苏缓慢、就业压力增大。为适应这种新的国际经济环境,欧盟根据以上的指导方针对2011年刚修正的普惠制又进行了重大调整。

二、欧盟普惠制立法的合法性基础

普惠制并不是欧盟的创造,它源于1968年召开的联合国第二届贸易与发展会议。作为传统国际法基石的国家平等原则,要求各国无论其大小强弱,在适用国际经济法律规范方面享受相同的权利和义务。这种绝对的平等和互惠,既没有考虑到发展中国家长期遭受发达国家掠夺和剥削的历史事实,也无视这两类国家在经济实力方面所存在的巨大差异这一现状,必然会导致不公平的结果。因此,在发展中国家和发达国家之间的经济关系中,需要对传统国际法上的国家平等原则作新的解释:由于两者历史上存在的掠夺性经济关系和现实中经济地位的巨大差异,必须实行有利于发展中国家的“补偿性不平等”和非互惠的差别待遇,以真正体现公平互利原则。在发展中国家的共同努力下,在1968年的贸易与发展会议上,通过了关于建立对发展中国家的普遍、非歧视、非互惠的关税优惠制度的决议。发展中国家最初争取的普惠制是所有发达国家执行一个统一的方案,实施普惠制是发达国家对发展中国家承担的一项法律义务。但是,由于发达国家的反对,联合国贸易与发展会议最终同意由每个发达国家制

定各自的普惠制方案。而且,发达国家强调它们实施普惠制的自主性,强调它们具有随时中止、撤销普惠制待遇的权利。

普惠制旨在增加发展中国家的出口,促进它们的工业化进程,加速其经济增长。但是,很显然,该制度背离了作为 GATT 的核心原则之一的无差别最惠国待遇原则。因此,GATT 缔约国大会于 1971 年通过“豁免”决议,接受发达国家为实施普惠制在 10 年期限内背离最惠国待遇原则。1979 年的 GATT 东京回合谈判中通过的《差别的更加优惠待遇以及互惠和发展中国家的更充分参与的决议》(通称“授权条款”,enabling clause)宣布,尽管有最惠国条款的规定,缔约国仍然可以给与发展中国家“差别和更加优惠的待遇”。以此为标志,发展中国家在多边贸易体制内享受“特殊和差别待遇”的地位在法律上得以完全确立,发展中国家在多边贸易体制中的各项优惠待遇有了永久性的法律基础,而不必再以例外豁免的方式出现。WTO 成立时 GATT 和“授权条款”被纳入《建立世界贸易组织的马拉喀什协议》而成为 WTO 法的组成部分,使普惠制在 WTO 体制下合法存续。

三、欧盟新普惠制方案的主要特点和影响

(一) 大幅压缩受惠对象,受惠对象向最不发达国家和没有其他优惠渠道进入欧盟市场的经济落后国家倾斜

根据新的普惠制方案,受惠的国家和地区由目前的 176 个减少至 89

个,包括 49 个最不发达国家和 40 个低收入与中低收入贸易伙伴。方案将中国和印度列入低收入与中低收入贸易伙伴。许多国家(地区)将从普惠制方案中“毕业”,不再享受欧盟的税收优惠待遇。这些国家(地区)包括以下三类:① 34 个从其他渠道获得不低于普惠制下的优惠待遇的国家,如通过缔结自由贸易协定的方式,如墨西哥、南非等国。② 根据世界银行的分类,20 个被列为高收入(8 个)或中高收入(12 个)的较为发达的发展中国家和地区,如巴西、马来西亚、俄罗斯和沙特阿拉伯、澳门。③ 33 个前殖民地国家和地区,这些国家与欧盟有其他的市场准入安排。可见,越来越多的发展中国家从欧盟受惠的难度日益加大。

普惠制存在的前提是认可发达国家和发展中国家在经济实力方面存在巨大的差异,发展中国家根本无法与发达国家在同一个层面上竞争。但实际上,在众多的发展中国家中,就发展水平而言,也存在着千差万别的情况。一些发展中国家也面临着无法和其他发展中国家竞争的局面。因此,在未来 10 年,欧盟的普惠制将重点放在那些最需要的国家,例如,最不发达国家,经济最脆弱的发展中国家,包括那些经济小国、内陆国、小的岛国等国家。那么,如何做到这一点呢?欧盟将通过“毕业机制”,也就是说,通过收回对某些国家的某些产品,特别是收回产自某些受惠国的最具有竞争力的产品的普惠制待遇,来优先考虑那些最不发达国家和经济最脆弱的发展中国家。从这一点我们也可以看出,欧盟的普惠

制方案不仅是贸易政策措施,而且是欧盟行使其发展政策的工具。欧盟始终强调其普惠制以“发展”的需要为定向,尤其是考虑到最不发达国家的发展需要。欧盟前任贸易委员彼得·曼德尔森(Peter Mandelson)曾如此评价欧盟的普惠制“普惠制的继续将为欧盟和发展中国家的受惠者和贸易商确保稳定性和可预见性。普惠制是我们支持发展的欧盟的贸易政策中的一项重要工具。”

(二) 扩大“产品毕业”类别,更多的中国产品将被“毕业”,不再享受普惠制待遇

1979 年东京回合谈判通过的“授权条款”一方面奠定了普惠制的合法性基础,另一方面,亦强调,“随着发展中国家经济的逐步发展和贸易状况的改善,它们作出贡献和关税减让的能力也相应提高,发达国家期望它们更充分地加入到 GATT 的权利和义务体制之中”。这段决议被称为“毕业”条款。这一条款措辞笼统、含糊,并未指明期望发展中国家更充分地参与 GATT 权利和义务体制的任何具体形式或行动,是否“授权条款”包含了“毕业”机制仍然是有争议的,但是,发达国家通常认为,“毕业”条款为它们逐步取消对某些经济水平有了长足发展的发展中国家的普惠制待遇提供了法律依据。

欧盟普惠制中的“毕业”原则,从 1986 年起就出现在当时的欧共体的普惠制条例中,规定产自特定受惠国的特定产品从欧共体的普惠制方案中“毕业”。“毕业”意指产自这些特定国家的特定产品

不再享受关税优惠待遇。“毕业”分为“国家毕业”和“产品毕业”两种。1995年以前,有关“毕业”的标准并不明确,适用“毕业”原则的国家和产品数量也十分有限。从1995年开始,欧共体普惠制第3281/94号条例确立了多重的“毕业”标准。多重“毕业”标准包括优惠产品的份额(share of preferential imports)、发展指数(development index)和出口专业化指数(export-specialization index)等。优惠产品的份额标准是指某一受惠国向欧盟出口的某一受惠产品超过所有受惠国向欧共体出口的该产品的某一百分比,那么该受惠国的该受惠产品将从欧共体普惠制中“毕业”,而不论该国的综合发展水平如何;发展指数标准则考虑的是受惠国的经济发展总体水平;出口专业化指数标准表示的是受惠国行业专业化程度。从2006年起,欧盟普惠制方案对“毕业”机制作了重大的调整,简化了多重的“毕业”标准,将以上的多重“毕业”标准修改为单一的标准,即优惠产品的份额标准。具体标准是如果享受普惠制待遇的某一进口产品连续三年超过了欧盟从所有享受普惠制待遇的国家进口的该产品的15%,则该产品不再享受普惠制待遇。对纺织品和服装来说,“毕业”门槛要低一些,为12.5%。这是“产品毕业”标准“国家毕业”的标准是,某受惠国(地区)连续三年被世界银行列为高收入国家并且其进口至欧盟的最大五类受惠产品量占其进口至欧盟的全部受惠产品总量的比例低于75%。新的普惠制方案提高了“产品毕业”的门槛,

将以上的15%的标准提高到17.5%,针对纺织品和服装的标准提高到14.5%。从以上变化来看,新的“毕业”机制适用于在欧盟市场具有竞争力的国家的产品,“毕业”是和受惠国的经济竞争力水平紧密相关的。欧盟认为,“毕业”不是惩罚,而是普惠制已经成功地发挥其功能的标志。通过“毕业”机制,其他的受惠国获得了更多的关税优惠份额,从而使普惠制向更需要的最不发达国家倾斜。

与现行的普惠制方案不同的是,新的“毕业”机制仅适用于一般优惠安排,而不适用于GSP+安排(见下文)和EBA安排(见下文)。换句话说,毕业机制仅仅适用于享受一般优惠待遇的发展中国家,而不适用于享受特殊待遇的发展中国家和最不发达国家。其目标显然是指向近年来经济快速增长的新兴经济体。

根据欧盟新的普惠制方案,中国被列为低收入与中低收入贸易伙伴,仍然属于89个受惠对象之一,没有整体上从该方案中“毕业”出去。但根据新方案,“产品毕业”的类别由21类扩大到32类,更多的中国产品将被“毕业”。欧盟认为,一些发展中国家虽然人均收入还较低,但是许多行业的出口产品在国际市场上已经非常具有竞争力,例如纺织品、化工类产品、皮革类产品等,因此,没有必要再给予这些产品关税优惠待遇。欧盟委员会2012年12月17日已经通过了2014年1月1日至2016年12月31日的产品毕业名单。其中,对中国的产品调整最大。新方案的针对性十分明显。中国又有6类产

品“毕业”。至此,总共有27类产品“毕业”。因此,新普惠制方案下仅有5类产品,包括蔬菜类产品,动植物油、脂肪和蜡,肉类产品,西红柿,矿产品享受普惠制待遇。从长远来看,中国被取消普惠制是不可避免的趋势,面临着全面的“国家毕业”局面。从另一方面来看,产品“毕业”也可以视为一国经济发展成就的标志。中国有众多产品“毕业”,从一个侧面反映了我国经济发展的巨大成就。

(三) 进一步通过GSP+安排,在对外贸易政策中强化人权目标的实现

欧盟的新普惠制方案仍然分为三种安排:①一般优惠安排,是指针对40个低收入与中低收入国家的一般优惠安排,优惠幅度分别是在最惠国税率的基础上再减3.5%或免除关税。②GSP+安排,是指鼓励可持续发展和良治的特殊奖励安排,对于批准并实施联合国有关人权、劳动权利和其他可持续发展的27个国际公约的国家将给予零关税待遇。这类国家是从第一类GSP国家中挑选而来,由国家自主申请,经欧盟审核该国在批准国际条约、人权和环境改善等方面情况后列为GSP+国家。目前适用对象为15个国家。③EBA(Everything But Arms)安排,是指对世界上最贫穷的49个国家给予除武器以外的所有产品免关税和免配额的特殊优惠待遇进入欧盟市场。这在所有的普惠制安排中是最优惠的待遇。

从1995年开始,欧盟第一次将非贸易的因素纳入到其普惠制立法中,将普惠制的给予或撤销与受

惠国在社会、环保、禁毒等非贸易领域的立法与执法活动相联系,建立了普惠制的特殊奖励安排。2005年的普惠制条例中规定的特殊奖励安排开始使用含意较为广泛的“可持续发展和良治”的概念,简化了特殊奖励安排。与现行的方案相比,新方案采取了新的激励措施,鼓励更多国家申请适用GSP+安排。这些措施包括:① 条例明

确规定毕业机制不再适用于GSP+安排,也就是说获得GSP+特殊优惠待遇的国家即使满足有关的标准也不再存在“产品毕业”的问题。② 欧盟现行的普惠制方案规定申请GSP+安排的受惠国必须为“脆

弱国家”。对于如何界定“脆弱国家”,欧盟规定了两个经济标准:一是进口份额标准,其进口至欧盟的受惠产品总量不超过所有进口至欧盟的受惠产品总量的1%;二是非多样化标准,即其进口至欧盟的最大五类受惠产品量超过其进口至欧盟的所有受惠产品总量的75%。新的方案将进口份额标准提高到2%,从而使更多的国家可以申请GSP+待遇。根据新标准,增加菲律宾、巴基斯坦和乌克兰三个国家符合申请欧盟GSP+资格,可向欧盟提出申请免关税待遇。但研究表明,即使不降低门槛,实际上已经把像中国和印度这样的国家排除在申请范围之外。③ 现行的普惠制方案规定,每一年半可以申请GSP+特殊优惠待遇,新方案则规定任何时候符合条件的国家都可以申请。

新方案一方面采取新的激励措施鼓励更多的国家申请GSP+特殊优惠待遇,另一方面,新方案完善了人权和可持续发展方面的国际公约的实施机制,进一步在其对外贸易政策中强化了人权目标的实现。新方案明确规定申请GSP+特殊优惠待遇的国家除了满足以上所提的“脆弱国家”的标准外,还必须批准并执行普惠制条例附件所列出的

应该承认,欧盟的普惠制是所有发达国家中最为慷慨的。其普惠制下列举的受惠国最多、受惠产品范围最广、受惠商品减税幅度最大。但是,天下没有免费的午餐。各国的普惠制方案都施加了一系列限制条件和保护措施。欧盟也不例外。欧盟的普惠制重视人权条件,并尤其重视劳工权利。

15个核心人权和劳工权利公约以及12个有关环境保护和良治原则的国际公约,共计27个公约。与现行的普惠制条例所列举的27个国际公约相对照,可以发现欧盟拿掉了其中的《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》,添加了《联合国气候变化框架公约》。原因是欧盟许多成员国尚未批准前者,而欧盟作为一个整体已经成为后者中的一个缔约方。这一选择完全是基于欧盟自身利益的考虑,缺乏公平依据。此外,新方案还在原有的基础上,对申请国增加了新的义务。例如,不仅要求其承诺接受监督,还要承诺予以合作,毫无保留地接受公约规定的报告义务,不能作出这些公约所禁止的保留,不能在公约的实施中存在严重的问题。《里斯本条约》生效后,欧洲议会在欧盟对外贸易政策领域获得了与欧盟

理事会同等重要的作用。这一点同样体现在欧盟新的普惠制方案中。新方案加强了欧盟的监督机制,规定每两年欧盟理事会和欧洲议会要对欧盟委员会作出的GSP+受惠国履行公约情况的报告进行审议。此外,新方案还调整了GSP+优惠待遇的收回机制。例如,现行的方案规定由欧盟来证明受惠国存在违反公约的情况,新方案则要求受惠国负

责证明自身良好的记录。在收回优惠待遇的条件中,明确界定了“有效实施”公约的法律标准。对受惠国履约情况的评估其信息来源不仅包括联合国、世界劳工组织等机构,还包括欧盟理事会、欧洲议

会以及非政府组织等机构。在欧盟的对外贸易政策中附加“人权条件”的实现是欧盟的一贯做法,体现出其贸易政策与发展政策和人权政策的协同。在欧盟新的普惠制方案中,通过采取以上措施,进一步加强了人权条件的实施机制,强化了人权目标的实现。

应该承认,欧盟的普惠制是所有发达国家中最为慷慨的。其普惠制下列举的受惠国最多、受惠产品范围最广、受惠商品减税幅度最大。但是,天下没有免费的午餐。各国的普惠制方案都施加了一系列限制条件和保护措施。欧盟也不例外。欧盟的普惠制重视人权条件,并尤其重视劳工权利。人权作为贸易优惠的条件,一直是一个颇具争议的问题。欧盟向来主张人权与发展之间的密切联系。早在20世纪70年代,欧盟与非洲、加勒比和

太平洋国家组成的非加太国家集团 (ACP countries) 缔结《洛美协定 I》时就开始反思发展与人权的关系。1989 年缔结的《洛美协定 IV》首次将“尊重人权”规定于条约的正文中。1991 年 11 月, 欧共体理事会与成员国一起通过了《关于人权、民主和发展的决议》。该决议指出, “欧共体及成员国将明确引入人权的考虑, 以作为他们与第三国关系的必要条件, ‘人权条款’ 将被植入未来的合作协定中……”。可见, 欧盟明确把人权作为发展合作的前提条件。欧盟普惠制中的 GSP+ 安排明确规定了附加条件。这些附加条件实际上就是普惠制实施的对价。这样的“特惠安排”在 WTO 体制下是否合法, 学界不乏批判声音。作为最惠国待遇原则例外的普惠制, 在本质上是一种非互惠性和非歧视性的制度。欧盟的“特惠安排”实际上已将其变成一种有条件的和歧视性的制度。其列举的申请国、应当批准和实施的公约带有明显的选择性与目的性。

(四) 明确规定原材料供应方面的不公平贸易实践是中止普惠制待遇的理由

欧盟现行的普惠制方案规定了中止普惠制待遇的理由, 包括根据相关监督机构的结论, 受惠国严重和系统地违反 27 个国际公约所规定的原则, 以及不公平的贸易实践、不遵守关税规则等。这些规则普遍适用于普惠制方案中的三种安排。新的普惠制方案则在此基础上进一步明确规定不公平的贸易实践包括了原材料供应方面的有关做法。这实际上是直接针对中国的原

材料出口限制措施的规定。2012 年年初, 欧盟连同美国和墨西哥向 WTO 起诉我国原材料出口限制的案件取得了胜诉。2012 年 3 月, 欧盟再一次与美国和日本一起向 WTO 挑战我国的稀土、钨和钼相关出口限制措施。目前, 该案正在 WTO 专家小组审理中。

欧盟的经济发展严重依赖外部市场的原材料供应, 对原材料供应市场的波动非常敏感。航天、汽车、机械制造等严重依赖进口原材料的行业为欧盟创造了约 3240 亿欧元的附加值, 约 3000 万个就业岗位。为确保公平的可持续的原材料供应, 欧盟在 2008 年就制定了原材料战略。其战略目标之一就是全球市场可持续地、公平地获得原材料供应。2011 年 2 月, 欧盟在关于应对商品市场和原材料挑战的通报中, 列出了 14 种欧盟稀缺的并对欧盟经济发展有重大影响的原材料名单。在这 14 种原材料中, 有 9 种中国是主要的生产国和其进口来源地。欧盟高度重视与中国的原材料贸易纠纷已不足为奇。

欧盟在实施原材料战略的过程中, 通过贸易政策, 在正在进行和将来即将进行的双边和多边贸易谈判中加入原材料问题, 如出口限制、投资等问题。在 WTO 框架下, 有关原材料出口数量限制的规则已经建立起来, 欧盟现阶段的工作重点是在多边和双边的贸易谈判中制定有关原材料出口税的规则。多层次, 欧盟在 WTO 多哈回合谈判中已经提出了制定有关出口税规则的建议, 并积极通过 WTO 加入谈判, 要求候选国废除原材料出口税; 双边层次, 欧盟加快自由贸易

协定的谈判进程, 并努力在自贸协定中达成废除原材料出口税的规定。例如, 已经生效的欧盟—韩国自由贸易协定中就达成了禁止出口税、出口限额、出口禁止等限制性措施的规定。欧盟通过收回普惠制待遇作为制衡手段以求获得稳定的原材料全球供应, 体现出其多管齐下的原材料供应战略。对此, 我国应给予一定的警惕。

(五) 提高可预见性、透明度和稳定性

欧盟的普惠制方案一般每三年审议一次, 进行必要的修正。新的方案适用期将延长到 10 年, 由此提高了其稳定性和可预见性。此外, 在程序规则方面规定得更加具体, 提高了透明度。新的方案将于 2014 年 1 月 1 日开始生效。我国受到影响的出口商还有一年的时间来调整适应新的方案。

毫无疑问, 新的普惠制方案将对中国的出口产生负面影响。新方案中的许多规定直接或间接地影响到中国产品的出口, 中国的出口商应该对此做好准备, 并应考虑多元化的出口渠道, 尽量减少对欧盟市场的依赖。此外, 中国企业可以大力发展境外加工贸易, 在东盟 (ASEAN)、安第斯共同市场 (AN-COM)、南亚地区合作联盟 (SAARC)、美洲共同市场 (CACM) 的一些国家中开展加工贸易, 以这些地区的“国籍”出口至欧盟, 从而享受欧盟的优惠关税待遇。对大多数中国企业来讲, 取消普惠制是中国企业走向成熟的必经之路。

(作者单位: 中国社会科学院国际法研究所; 责任编辑: 薄雅)