

RTA 规则谈判问题及我国的对策

陈建国

内容提要：RTA 和多边贸易自由化是战后世界经济发展过程中的一对共生现象。虽然 WTO 的一项基本原则是缔约方在实行贸易政策时采取非歧视性原则，但是 GATT 和 GATS 都明确允许在一部分缔约方中存在互惠性质的贸易协定。这一规定在客观上为 RTA 的创立和发展提供了制度保证。同时，为避免规则遭到滥用，GATT 和 GATS 也规定了允许互惠协定存在的必要条件，并为 WTO 缔约方提供了对区域体制进行审查的机制。但是由于 WTO 条款在有关 RTA 规定上存在模糊和不确切之处，极大地妨碍了 WTO 对 RTA 审查的进展工作。结果，自 1995 年以来，区域贸易协定委员会（CRTA）没有完成对单个贸易协定是否符合 WTO 条款的审查，CRTA 未能有效地发挥评审和监督 RTA 执行情况的功能。

根据多哈部长宣言的要求，RTA 谈判的目的是“澄清和改善现有适用于 RTA 条款的纪律和程序，谈判将考虑区域贸易协定的发展方面的内容”。RTA 谈判于 2005 年 1 月 1 日结束。2003 年墨西哥部长会议将检查进展情况，提供必要的政策指引，必要时做出决策。

WTO 的 CRTA 及谈判规则委员会经济若干次的讨论，WTO 与 RTA 有关的规则问题主要归纳为程序性问题和体制性问题。由于我国新加入 WTO，而且正在积极开展区域一体化的实践，所以澄清与 RTA 有关的 WTO 条款以及根据我国具体情况，准确把握程序性和体制性问题，以便向 CRTA 提出有建设性的意见，是面临的一项很重要的工作。本文第一节主要分析 RTA 在 WTO 中法律地位；有关程序性问题及建议在本文的第二、五节中；体制性问题的澄清及建议在第三、四节；最后一节是简单的总结。

本专题研究得到了商务部 WTO 司的指导并在资料方面得到帮助，在此表示感谢。

关键词：区域贸易协定 WTO 规则

1. WTO 对区域一体化的规定

最惠国待遇是多边贸易体制的一项基本原则。根据 GATT 第一条的规定，任何缔约方给予来自或运往任何其他国家任何产品的利益、优惠、特权或豁免应立即无条件地给予来自或运往所有其他缔约方领土的同类产品；根据 GATS 第二条规定，每一成员对于任何其他成员的服务和服务提供者，应立即和无条件地给予不低于其给予任何其他国家同类服务和服务提供者的待遇。但是 WTO 对货物贸易（包括对发展中国家之间的优惠安排）和服务贸易分别做出了明确的例外规定。

1.1 关于货物贸易的例外规定

1994 年 GATT 第 24 条规定，“本协议的规定不得阻止在缔约方领土之间形成关税同盟或自由贸易区，或阻止通过形成关税同盟或自由贸易区所必需的临时协定”，即最惠国待遇原则不适用于关税同盟和自由贸易区，其成员之间给予的优惠，GATT 其它缔约方不能自动获得。为防止区域一体化对多边贸易体制造成扭曲，GATT 第 24 条对形成关税同盟和自由贸易区提出了实质性的约束条件：对内部所有的贸易取消关税和其他贸易限制；贸易自由化要有合理的时间安排；对外贸易壁垒在一体化以后大体上不增加；以上措施将向 GATT 通报并由 GATT 审议；

GATT 允许第 24 条成立，可以从以下几个方面得到理解：（1）GATT 认为，发展更紧密的经济一体化可以达到增加贸易自由的目的。关税同盟或自由贸易区的目的应为便利成员领土之间的贸易，而不是增加其他缔约方与此类领土之间的贸易壁垒。这同 GATT 倡导的贸易自由化的目标是一致的，可以视为对多边贸易体制的补充；（2）第 24 条要求关税同盟或贸易自由区的成员国在贸易上应该完全一体化，即贸易流动的完全自由，这就使关税同盟或自由贸易区具有单个国家的地位而与其他缔约方同时存在于 GATT 中，使之作为最惠国待遇原则的例外有了较为合理的解释；（3）这种例外只有在所有贸易壁垒全部降低的这一严格的要求下方可成立，可以防止各种优惠贸易协定（包括部门间的）纷纷涌现。

为进一步量化和规范GATT第24条关于关税同盟和自由贸易区例外规定的有关条件，GATT“乌拉圭回合”通过了《关于解释1994年GATT第24条的谅解》。该谅解重申了区域一体化协定应为便利成员领土之间的贸易，而不能对非成员提高贸易壁垒。在区域贸易协定成立或扩大时，有关各方应最大限度地避免对非成员的贸易造成不利影响。谅解主要修改和完善了以下四个方面的内容：（1）关于贸易自由化的时间安排问题，除特殊情况外，谅解规定了最多10年的实施区域贸易协定的过渡期，目的是防止某些区域集团长期以临时协议为借口实施歧视性贸易优惠安排；（2）关于关税同盟对外贸易壁垒的核算问题，谅解规定对关税同盟成立前后的关税水平对比使用加权平均税率，而且加权平均税率的计算基础是实施税率而非约束税率，对非关税措施则采取对每项措施、法规、所涉产品以及贸易流量进行逐一审查的做法；（3）对由于加入关税同盟而造成入盟成员对外约束关税提高的问题，GATT第24条规定该成员应与受到影响的一方进行有关补偿性调整的谈判，并在谈判中将关税同盟其他成员在同一税号下做出的减让考虑在内。如果不能充分补偿，谅解要求关税同盟削减其他税号项下的关税，或提供另外的补偿。如双方不能达成补偿性调整协议，关税同盟可以单方面修改或撤销减让，而受到影响的一方也可采取相等的报复性措施；（4）关于审议程序和透明度规定问题，谅解规定货物贸易理事会及其工作组承担关税同盟和自由贸易区的审议工作，并要求各成员每隔两年报告有关协定的执行和变动情况。

1.2 关于服务贸易的例外规定

根据GATS第5条“经济一体化”（EIA）的规定，服务贸易领域的区域合作构成GATS第二条最惠国待遇原则的例外。GATS第5条没有像GATT第24条那样把关税同盟和自由贸易区列为一体化的主要形式并对其分别做出规定，反映出GATS包括了比跨边界服务贸易更多的内容。同时，GATS第5条对EIA也规定了限制条件：一体化必须涵盖众多服务部门；在上述部门取消现有歧视性措施，和/或禁止新的或更多的歧视性措施；要在协定生效时或在一合理时限内实现一体化；对外不得提高相应部门或分部门的贸易壁垒总水平；以上措施将通知服务贸易理事会并予以审议；修改或撤销对外承诺时要进行补偿性调整。

上述例外规定之所以成立，是由于GATS认为EIA将便利协定参加方之间的贸易，并且不会影响对外的正常贸易水平，这将有利于贸易自由化的发展。但是GATS第5条也体现了服务贸易的特殊性和敏感性特点。首先，关于一体化开放的领域，GATS第5条虽然提出应根据部门数量、受影响的贸易量和提供方式进行理解，并且不得预先排除任务服务提供方式，但是这一要求还是弱于GATT第24条中“实质上所有贸易”的标准。其次，在自由化的安排上，GATS第5条也没有要求取消所有限制，只要维持现状就达成了最低要求，而且对自由化的时间要求也仅有原则性的表述。而在对外贸易壁垒的衡量标准上，GATS提出以具体部门的承诺作为判断依据，这种方式优于GATT第24条中“总体上不得高于或严于”的规定。在补偿性调整问题上，GATS特别规定了仲裁程序，而且同样赋予受到影响的一方实施报复的权利。

尤其值得一提的是，GATS第5条还对发展中国家参与服务贸易自由化作出了更加灵活的规定，这实质上是一种例外中的例外安排。GATS第5条第1款（b）项虽然对一体化过程中的歧视性措施提出了约束和要求，但是第3款（a）项允许根据其总体和具体部门的发展水平，考虑和照顾发展中国家的特殊利益。此外，如果一体化协定只涉及发展中国家，根据第3款（b）项的规定，协定参加方本国的企业可以享受比非协定参加方在协定参加方所设立的企业更优惠的待遇，这事实上解除了发展中国家给予那些已进入这些发展中国家的第三国服务提供者以国民待遇的义务。

1.3 授权条款

针对发展中国家之间有关货物贸易的优惠安排，1979年11月28日通过的《关于发展中国家差别和更优惠待遇、互惠和更充分参与的决定》（即所谓的“授权条款”）还做出了特别规定。这是GATT“东京回合”期间发展中国家不断争取的结果和发达国家与发展中国家之间妥协的产物，并作为1994年GATT的组成部分在WTO下继续适用。该决定第2条（c）项允许发展中国家为相互减让关税和非关税措施而达成的区域或全球优惠安排免除GATT第一条关于最惠国待遇的义务。如

果发展中国家愿意，这些不符合GATT第 24 条要求的协议，例如它们只关系到有限的产品，或者只承担削减而不是消除关税 - 就可以根据“授权条款”被认为是正当的。此外，该决定也制定了类似GATT第 24 条的限制性条件，如发展中国家之间相互削减或取消非关税措施应符合GATT的标准或条件；有关优惠安排应以便利和促进发展中国家之间的贸易为目的，而不对GATT其他缔约方的贸易提高壁垒和设置困难；关于实施、修改或撤销的通知义务 和透明度要求。

2. 透明度及 WTO 对 RTA 的审查机制

为保证 RTA 促进多边贸易体制，WTO 对 RTA 制定有审查的机制，并有透明度条款要求。由于对 RTA 审查的程序和要求没有完全明确，所以在具体的工作中出现一些问题，WTO 成员对此提出了各种各样的意见和建议。

2.1 透明度要求

WTO 对 RTA 的透明度要求体现在四个方面：通知、信息条款、审查以及 RTA 与 WTO 的可比性、定期报告。透明度要求的条款及主要的问题列示于下表一中：

表 1 透明度要求及其出现的问题

有关条款	内容及争议
通知(具体通知义务见表 2) 所有由 WTO 成员间达成的 RTA 需要做出通知,具体的条款体现在 GATT 第 24:7(a)、授权条款的 4(a) 段以及 GATS 第 5:7(a)。	1 通知时间： ● 对 GATT 第 24:7(a)的意见：由于对 RTA 的检查很难在 RTA 条款正式形成或 RTA 正式生效之前进行，所以 RTA 的通报的滞后阻碍了 RTA 的检查程序。有的成员在解释“应该及时通知”和“决定加入”条款时，主要是支持通知和提供信息应该先于 RTA 生效。其它成员强调文本语句的不精确说明了解决 RTA 成立这一复杂谈判的务实性质，尤其大的协定一般是在最后一刻才做出决定。所以如果 WTO 相关规则过严，规则的效力和合法性则会成问题。一些成员认为在批准之前做 RTA 的通知存在政治上的困难。 ● GATS第 5:7(a)立即通知：建议落实这一条款的特定时限应以个案方式处理。有的建议这一条款中的立即通知的时限是提前 90 天。 2 不履行通知要求的问题 ● 尽管允许 RTA 成员在通知时限上可以有灵活性，但是现在许多已经生效和 RTA 没有做出通知。有的成员认为这阻碍了对 RTA 与多边贸易体制之间关系的综合和准确评估。 ● 所以有建议应针对不做通知这种情况的应对手段。反对意见认为这样会间接地改变第 24 条的规定，因为 WTO 协议没有针对不做 RTA 通知的条款。这个问题超出了 CRTA 的范围。
信息条款	参加 RTA 的 WTO 成员要求提供 ● GATT 第 24:7(a)款规定，任何成员决定加入关税同盟或自由贸易（或临时协定）应该及时通知成员全体，提供资料，以便成员得以斟酌向各成员方提出报告和建议。 ● 授权条款第4(a)款，任何订立协定的成员应该向所有成员方提供所有的资料。 ● GATS V:7(a)，第 1 款所述任何协议的参加方，立即将协议的补充或重大修改通知协议的缔约方全体，在缔约方全体要求提供这类资料时能有效地向缔约方全体提供。 信息条款的争论主要体现在根据第 24 条来对 RTA 的审查上，成员提交的统计数据是定性的还是定量的。
审查以及 RTA 与 WTO 的可比性	● 对 WTO 成员间成立的 RTA 进行审查被认为有助于促进透明度以及利于得到 RTA 是否与相关条款相符的决定，由于至今只有捷克共和国与斯洛文尼亚共和国关税同盟的审查认为完全符合 GATT 相应的规则，所以 RTA 在 WTO 中规则的法律地位充满矛盾。 ● 有的成员认为，即使得不出明确的结论，完成对 RTA 的检查以及采纳了不包含对 RTA 成员任何建议的报告就意味着 RTA 符合 WTO 规则。 ● 有的成员认为在没有结论性报告出来情况下 RTA 的法律地位和价值尚不清楚，WTO 成员应保有在争端解决程序中的权利。
定期报告	GATS 第 5:7(b)要求经济一体化协定的成员定期向服务贸易理事会报告执行情况。一些成员建议所有的经济一体化协定需要定期报告。

表 2 区域贸易安排的通知义务

条 目	通知要求	措施类型	周期	格式	做出通知 的成员	向谁通知
1.	区域安排 1994GATT 第 24:7(a) 自由贸易区	关税同盟的形成	特别	无	WTO 成员	货物贸易理事会
2.	区域安排 1994GATT 第 24:7(a) – 临时协定 (关税同盟)	过渡到关税同盟的临时协定	特别	无	WTO 成员	货物贸易理事会
3.	区域安排 1994 年 GATT 第 24:7(a) – 临时协定 (自由贸易区)	过渡到自由贸易区的临时协定	特别	无	WTO 成员	货物贸易理事会
4.	区域安排 1994GATT 第 24:7(c)	任何过渡到关税同盟临时协定或自由贸易区的计划或时间表实质变化	特别	无	WTO 成员	货物贸易理事会
5.	区域安排 1994GATT 对第 24 条的理解第 9 段	临时协定 (计划及时间表实质的变化)	特别	无	WTO 成员	货物贸易理事会
6.	区域安排 1994GATT 对第 24 条的理解第 11 段	关税同盟或自由贸易区	每两年	无	WTO 成员	货物贸易理事会
7.	区域安排 缔约方决定 (BISD 18S/37, 38, 第 4 段)	优惠协定每两年报告的审查	每两年	无	WTO 成员	货物贸易理事会
8.	区域安排 授权条款第 4 段 (BISD 26S/203)	发展中国家之间的优惠贸易安排	特别	无	发展中国家成员	贸易与发展委员会

2.2 RTA 向 WTO 通知的程序性问题

2.2.1 . 通知时间

表一的条款中对做出通知的时间既没有准确的定义,也没有一个统一的规则。所以在以往的 CRTA 讨论中,对 GATT 第 24:7(a) 条的意见较多。由于对 RTA 的检查很难在 RTA 条款正式形成或 RTA 正式生效之前进行,所以 RTA 的通报的滞后阻碍了 RTA 的检查程序 (加拿大、日本、韩国、香港)。有的成员在解释 “ 应该及时通知 ” 和 “ 决定加入 ” 条款时,主要是支持通知和提供信息应该先于 RTA 生效。欧盟、韩国认为通知时间应不迟于生效时间,以保证 WTO 有效地审查相关 RTA 协议是否符合有关规定。香港强调成员的国内司法审批程序不同,生效前通知存在困难。

印度、加拿大等多数成员主张采取两阶段通知方式,即在签字生效后进行第一次通知,在协定生效后进行第二次通知。智利主张生效前只通知协议的框架内容,生效后再通知全文,协议生效后再有实质性变化也应通知。泰国坚持反对生效前通知。

有的成员强调文本语句的不精确说明了解决 RTA 成立这一复杂谈判的务实性质,尤其大的协定一般是在最后一刻才做出决定。所以如果 WTO 相关规则过严,规则的效力和合法性则会成问题。实际上一些成员在批准之前做 RTA 的通知存在政治上的困难。

GATS 第 5:7(a) 立即通知这点上,有成员建议落实这一条款的特定时限应以个案方式处理,有的建议这一条款中的立即通知的时限是提前 90 天。

2.2.2. 通知内容

根据GATT第 24:7(a), 希望通知说明协议成员情况、协议包括的范围、是自由贸易区还是关税同盟或临时协定。如果是临时协定, 必须说明过渡期。通知需在协议签字后进行的第一次会议的 10 天前列入货物贸易理事会的日程。¹授权条款并没有对相互给予优惠的发展中国家规定特定的格式, 想成立优惠贸易集团的发展中国家提供协定所涉及范围, 即具体的部门。贸易安排的成员需要在通知后附上条约草案或协议的文本。

最近 WTO 规则谈判小组有关 RTA 问题上, 欧盟、加拿大等成员认为, 通知应以全面为原则, 将 RTA 协议全文通知。各方对通知必须包括协定全文表示赞同, 但是在协定的翻译上基本上持支持意见, 一些发展中国家需要技术援助。多数成员对由秘书处提供客观情况报告不持异议, 但对由成员提供更详细的分析报告提出疑问。

美国主张除有关 RTA 文本以外, RTA 有关各方应以电子文件方式向 WTO 提供各自关税税则和贸易数据, 上网公布。秘书处应该确定统一的通知格式。欧盟认为美国提及的关税税则应分别按 RTA 成员间优惠关税税率和最惠国税率提供, 这样可以使出口商更容易地得到所关注产品的税率情况。非关税壁垒措施也应做出详尽的通知。加拿大提出可按 APEC 方式建立关税数据库。

在关税数据库问题上, 多数成员认为此项工作涉及到其它工作组, 工作上存在重复, 而且 WTO 已有数据库, 不应再建数据库。非关税壁垒措施, 目前 RTA 通知中已包括了非关税壁垒措施的内容, 不需有任何改变。

2.2.3. 是否作通知

尽管允许 RTA 成员在通知时限上可以有灵活性, 但是现在许多已经生效和 RTA 没有做出通知。美国认为这阻碍了 RTA 与多边贸易体制之间关系的综合和准确评估。所以一些成员建议应该找出针对不做通知这种情况的信息搜集的手段。一些成员拒绝采取对付 RTA 不通知措施的念头, 认为这样会间接地改变第 24 条的规定, 因为 WTO 协议没有针对不做 RTA 通知的条款, 这个问题超出了 CRTA 的范围。

2.2.4 向谁通知

根据 GATT 第 24 条和 GATS 第 5 条谈判和缔结的 RTA, 需要向 CRTA 做出通知; 发展中国家间根据授权条款缔结的 RTA, 属于发展中国家经济合作的范畴, 无须向 CRTA 进行通知, 但是有关当事方可根据自己意愿决定是否向贸易和发展委员会而不是 RTA 做出通知。

在最近的讨论中, 多数成员支持智利关于简化 RTA 通知程序的建议, 即直接向 CRTA 做出通知。泰国代表东盟表示, 授权条款下的 RTA 仍应向贸易和发展委员会通知, 规则谈判不应改变这种方式。

2.3 WTO 对 RTA 审查及存在的问题

2.3.1. CRTA 及其对 RTA 的审查

CRTA 成立于 1996 年 2 月, 目的是为了检查成员按 GATT 第 24 条、GATS 第 5 条以及授权条款所通报的区域贸易协议内容, 了解各协议产生的贸易创造及贸易转移效果, 消除贸易障碍, 确保贸易自由化, 探讨区域贸易协议对多边贸易协议的影响。WTO 总理事会对 CRTA 的主要职能要求有:

- 审查区域贸易协议, 代替相关委员会(货物贸易理事会、服务贸易理事会及贸易与发展委员会)为审查 RTA 成立工作小组。
- 审查 RTA 并对相关的成员提出适当的建议;
- 加快审查过程, 提出审查报告(内容包括区域贸易协议成立背景、协议内容审核、审查过程、结论等);
- 考察 RTA 体制性意义、RTA 与多边贸易体制的关系, 并向总理事会提供适当的建议;
- 执行总理事会的决议;
- 向总理事会提供年度报告;

如果 RTA 依 GATT 第 24 条成立, 应通知 WTO 货物贸易理事会, 货物贸易理事会定期召开会议

确认审查范围，并将该 RTA 相关资料送交 CRTA，根据审查范围来进行审查。货物贸易理事会的审查范围一般为，依 1994 年 GATT 相关条款来审查 RTA，并向货物贸易理事会提交报告，并在货物贸易理事会会议记录中记录下 RTA 的法理依据。

CRTA 根据货物贸易理事会授予的权力，在召开审查会议时，WTO 成员对 RTA 成员按标准格式所提交相关资料表示意见，要求 RTA 成员提供补充资料，经过多次审查会议，在 CRTA 达成共识后，起草审查报告，提交货物贸易理事会以备采纳。

到 2003 年 6 月 12 日，共有 267 个 RTA 向 GATT/WTO 做出通知。其中 222 个以 GATT 第 24 条通知（140 个生效），19 个协定以授权条款通知，26 个以 GATS 第 5 条通知。CRTA 正要审查的 RTA 有 138 个，其中 111 个提交到货物贸易理事会，26 个提交到服务贸易理事会，一个提交到贸易与发展委员会。23 个 RTA，CRTA 尚未开始事实性审查。正在进行事实性审查的 RTA 有 39 个。其余 76 个 RTA 已经完成事实性审查。但是在审查报告的完成方面，还没有取得进展。所有自 CRTA 成立以来，尚未通过任何 RTA 审查，主要因为审查程序不明确及规范 RTA 协议的相关条款定义模糊，影响 RTA 审查工作进展。

2.3.2. 审查 RTA 时出现的问题

由于 WTO 对 RTA 的审查程序不明确以及规范 RTA 的 WTO 协议有关的条款定义不清，导致对 RTA 的审查工作进展不力。自 1996 年以来，WTO 还未完成对一个 RTA 的最终审查报告，虽然一般认为 RTA 对多边贸易体制的互补性大于竞争性，由于这种分析并没有建立在单个 RTA 被 WTO 被审查结果的基础上，所以 WTO 协议有关 RTA 条款在程序性和体制性上存在的问题没有澄清之前，RTA 与多边贸易体制之间的关系的判断还需要时间。此外，由于对 RTA 审查工作的落后，客观上导致了这一时期 RTA 以及各种类型的优惠贸易安排的大量出现，反过来又加重了 WTO 对 RTA 审查的任务及难度。近几年来，针对 RTA 的审查中出现的问题，成员提出了许多的意见，一些主要成员的意见见表 3。

表 3 WTO 针对 RTA 审查的提议

韩国 WT/GC/W/171 1999 年 4 月 16 日	建议 WTO 成员有必要检查 WTO 对 RTA 的规定，并加以澄清。 ● 制定出一套“实质上所有贸易”及“包含大多数行业”的标准； ● 确定“其它商业规定”和“其它限制性商业规定的范围”； ● 制定出测度“关税和其它商业规定水平”及“壁垒水平”的方法； ● 制定优惠原产地规则； ● 加强审查 RTA 的执行情况； ● 考虑 GATT 第 24 条及 GATS 第 5 条之间的关系； ● WTO 关于 RTA 条款与其它 WTO 协议之间的关系；
日本 WT/GC/W/214 1999 年 6 月 22 日	1 澄清与 GATT 条款相关规定 ● GATT 第 24 条第 5 款“其它商业规定”； ● GATT 第 24 条第 8 款“其它限制性商业规定”、“实质上所有贸易”； ● GATS 第 5 条第 1 款“包含大多数行业”、“实质上根除或取消所有的歧视”； 2 加强 CRTA 的审查程序 ● 建立一套审查程序； ● 保证落实审查结果； ● 规定服务贸易经济一体化的通报义务；
澳大利亚 WT/GC/W/183 （1999 年 5 月 19 日）、TN/RL/W/2 （2002 年 4 月 24 日）	澄清和改善 RTA 相应的条款应该从程序性和体制性问题着手。 1 程序性问题。改进 CRTA 的效能 ● 通报要求，尤其是时间和贸易统计数据； ● CRTA 检查报告的法律地位； ● 定期报告要求； 2 体制性问题。与 WTO 的 RTA 条款关联的问题： ● 讨论 RTA 包括“实质上所有贸易”（GATT 第 24 条）或“包含大多数部门”（GATS 第 5 条，包括 GATS 要求“协定不应该规定事先排除任何供给方式”； ● “其它商业规定”的范围（GATT 第 24 条）及“实质上所有歧视”（GATS 第 5 条），

	包括允许/例外规章列表的范围； ● 测度“关税和其它商业规定”水平及“壁垒水平”的方法； ● WTO 在“商业规定”（如反倾销、反补贴税和保障条款）上的权利和义务可以在 RTA 贬损的程度； ● 其它 RTA 有关的限度问题，如将拟议中的 RTA 的优惠范围与在 MFN 下贸易壁垒降低之间挂钩的程度； ● 不同的有关 RTA 的 WTO 规则之间的关系（GATS 第 24 条及其理解、GATS 第 5 条、授权条款）； ● 授权条款包含的协议应该遵守 GATT 第 24 条； ● 制定出一套优惠性原产地规则； 3 一般性问题 ● WTO 中有关 RTA 条款与加入 WTO 的关系； ● 现有 RTA 的扩大被规范的程度； ● RTA 有重叠的 WTO 条款可以同时存在程度； ● RTA 扩大/形成时提供补偿的程度； ● 如何制定优惠原产地规则的条款；
欧共体 TN/RL/W/14 2002 年 7 月 9 日	1 澄清适用于 RTA 的法律框架 货物贸易领域 ● 运用第 24 条时主要概念的定义，包括“商业规定”、“限制性商业规定”、“实质上所有贸易”、“适用关税”和“主要部门”； ● 澄清落实 RTA 有关的条款的适用问题，包括形成关税同盟或自由贸易区过度期可以超过 10 年的“例外情形”； ● 将约束自由贸易区成员的纪律与约束关税同盟成员的纪律密切结合起来，尤其在 GATT 第 24 条第 5 项有关个别 RTA 适用于非成员的义务方面； ● 自由贸易区成员间贸易时非关税壁垒待遇问题，包括原产地规则； 授权条款。授权条款的规定与欠发达成员之间形成的区域或全球协定及与第 24 条之间的关系。 服务贸易协定 ● 澄清第 5 条主要的概念，包括“包括众多服务部门”、“实质性取消所有歧视”。 ● 执行 RTA 的“合理的时间进程”的定义； ● 取消歧视性措施（回退）与禁止新的或更多歧视性措施（暂停）之间适当组合； ● 保证 RTA 形成或扩大时对第三方服务贸易总的壁垒水平不致提高的适当方法； 2 WTO 检查 RTA 的程序性问题 ● 在 WTO 相关条款下通报时间；RTA 成员为支持对 RTA 的检查所提供信息的性质和形式；相关机构检查通知的时间； ● 在授权条款下通报检查协定的程序；
土耳其 TN/RL/W/32 2002 年 11 月 25 日	● 赞成将 RTA 议题分为程度和体制性两个部分，土耳其支持 CRTA 首先解决程序性问题的意见，不排除解决体制性问题的可能性。但是要想在涉及体制性问题的主要概念上达成严格的定义是解决程序问题面临最大的问题； ● 不管是依 GATT 第 5 条、GATS 第 5 条还是授权条款成立的 RTA，都该只向 CRTA 通报； ● 改进 CRTA 的效能。简化检查的一般性规则、对现有的 RTA 更多地适用“祖父条款”会加快 CRTA 效能改进的过程。CRTA 在检查之前将现有某些协定归组会便利检查的过程。分组可以以地理来划分、由现有 RTA 扩大而形成的或重叠的 RTA； ● 实质上所有贸易。定性方式下，任何部门都不能排除，或至少主要部门不能排除，这样做不符合经济现实。这样评估下使用实际贸易流量会忽视潜在的贸易，会与“RTA 贸易创造量会超过可能的贸易转移”这一假设产生矛盾。所以定量方法比较好； ● 原产地规则。将不同的 RTA 使用的各种优惠原产地规则协调起来会提高世界贸易的潜力。所有开展协调工作。但是长期内土耳其倾向采取一个统一的原产地规则； ● 各个 RTA 成员应努力使国内立法趋同和统一；

总之，成员对 RTA 的问题主要集中在两个问题上，即程序性及体制性问题。这种意见最近

也被 CRTA 所采纳。程序性问题主要的是透明度问题（在上文中已经归纳了成员的主要意见）。在体制性问题上，意见集中以下几点上：

- GATT 第 24:5 中“其它商业规定”、第 24:8 中“其它限制性商业规定”以及“实质上所有贸易”的定义；
- GATS 第 5:1 中“包括众多服务业部门”以及“实质上根除或取消所有歧视”的含义；
- 澄清 RTA 通知要求的程序，尤其是通知的时限；
- 考虑 WTO 的 RTA 条款与其它 WTO 协议之间的关系；
- 澄清按授权条款成立的 RTA 是否受 GATT 第 24 条的约束；
- 制定一套优惠性原产地规则；
- 加强 CRTA 审查程序（建立一套审查程序，加强对 RTA 执行情况的审查）、建立服务贸易经济一体化协定的通知义务；

有关体制性问题的定义以及如何解释，相关的问题将在 GATT 第 24 条、GATS 第 5 条等部分详细讨论。

3. GATT 第 24 条有关的问题

贸易体制与区域一体化的实践来看，WTO 对区域一体化协定的审议情况并不像规定的那么理想。自从对 1957 年建立欧共体的《罗马条约》进行审查以来，很少有审查结论认定有关协定满足 GATT 的所有要求，也没有任何一个协定被明确地拒绝批准。造成这种状况的原因，主要是出于政治因素的考虑。问题的关键不在于 WTO 规则对 RTA 有没有足够的约束，而在于 WTO 成员是否采用规则。当主要成员的利益受到影响时，规则的变动很可能发生。例如在对欧共体进行审查时，其最初的 6 个成员国表示，如果 GATT 认为欧共体违反了第 24 条，他们将退出 GATT。在此情况下，尽管欧共体很可能满足不了第 24 条规定的所有要求，但是 GATT 最终决定不对欧共体的建立进行严格的审查。这为以后的审查工作创造了一个被经常援引的先例，其直接后果是通知 GATT 生效的大部分 RTA 都包含了许多漏洞和缺陷。另一方面，GATT 第 24 条有关概念模糊不清和 WTO 成员存在理解分歧在实质上也影响了审查的有效进行（主要是可适用的关税率、实质上所有贸易以及优惠原产地规则等问题的界定上）。

3.1 GATT 第 24 条及 WTO 在货物贸易领域的协议

在乌拉圭回合，成员试图澄清一些原来包括在 1947 年 GATT 第 24 条中的条款。其中之一是第 5 款中的“其它商业规定”的定义，但是最终没有定论。这说明第 24 条在与非关税事项的关系上还是有争论。

在 CRTA 的讨论过程中，有关第 24 条与其它 WTO 条款之间的关系问题上主要集中在两个方面：

1. 第 24 条只应是 1994 年 GATT 第一条最惠国待遇的例外，RTA 成员必须遵守所有其它 WTO 条款。因此，第 24 条没有提供给 RTA 成员更多的权利，第 24 条不该被 RTA 成员用来采取或维持与 GATT 不一致的措施或贸易政策的法律招牌。应该从 RTA 促进多边自由化的功能角度来理解第 24 条。
2. 第 24 条应理解为可以背离所有 1994 年 GATT 条款，不仅是最惠国待遇条款。第 24:5 指得是“协议的条款”，而不是指协议的某个或几个条款。所有第 24 条可以背离协议的所有条款，而不仅是第一条。此外，有关多边条约的国际法认为，参加多边协议的成员可以在此协议的一些成员之间形成次协议，权利和义务可有不同，只要不剥夺多边协议中第三方的权利。根据这种观点，加入 RTA 不会改变 RTA 成员对其它成员在 WTO 工具下的权利和义务，如第 24:5 条假设的，在处理与第三国的商业关系时，RTA 成员可以求助所有可以使用的 WTO 工具中商业规定。这即是说，RTA 所采取的措施可以不同于相关的 WTO 条款，只要这些措施不会减少第三方的权利。

第 24 条与其它 WTO 条款之间的关系也反映在货物贸易理事会的讨论中，即采纳 WTO 对 RTA 检查的第一个检查范围报告中。对 RTA 检查的指令为：“检查 1994GATT 相关的条款”。由于这要措词只是指 1994 年的 GATT，而没有规定依所有 WTO 与货物贸易有关的协议进行检查，所以同意通过一个理解来扩大检查范围。在检查中提出了一些相关的问题：RTA 成员是否可以相互给予

达到自由贸易标准的其它的优惠待遇；根据 GATT 第 24:5 和 8(a)(ii)，采用新的数量限制是否合法；RTA 已有的反倾销/保障措施如何适用于新的 RTA 成员。

CRTA 讨论其它的问题还有 RTA 条款与原产地规则及其它商业规定概念之间的关系。一些成员观察肯定是存在优惠的，因为 RTA 的原产地规则不用为决定从最惠国待遇贸易角度来设计原产国的，目的是为了决定货物是否在 RTA 区域贸易中可得到优惠待遇。所以优惠原产地规则从定义上来说不能是其它商业规定，因为它不影响对第三方的贸易。有的意见认为尽管第 24 条没有对其它商业规定提出定义，但是通常认为其它商业规定指得是所有影响贸易的措施。WTO 原产地规则将原产地规则与贸易措施联系起来，所以为优惠原产规则与其它商业规定之间建立起联系打下了基础。优惠原产地规则比协议生效之前可以产生更高一体化。为得到优惠待遇，厂商一般会增加当地成份，这样影响了区域外供应者的市场机会。所以优惠原产地规则有效地鼓励了第三国公司向 RTA 进行投资。由于优惠原产地规则本身比较复杂，会成为贸易壁垒。

3.2 “可适用的 (applicable)” 关税

第24条通过要求关税同盟或自由贸易区的成员不要提高对第三方进口的可适用的关税，来保障区域国家的利益。但是在“可适用的”一词的解释上是第24条最为模糊的地方，模糊之处来自于适用(applied)和约束关税的区分上。在WTO，成员要承诺将其关税约束到某个水平上，但是遇到困难时，也可以不遵守承诺将关税提高到约束税率以上。由于这样做的结果可能要给贸易伙伴的贸易损失给予补偿，所有需要与主要贸易国家进行谈判。

对于发达国家来说，约束税率一般就是实际上适用的税率。对于发展中国家来说，尽管乌拉圭回合以后增加了约束税率的产品数目，但是约束税率一般高于实际适用的税率，所以约束税率成为上限。现在的问题是，在自由贸易区中对成员不要对第三方进口提高可适用的关税的限制指得是实际适用的税率还是约束税率？

1995年由于比索危机，墨西哥在纺织品、服装、鞋子等500个货物上在约束税率限度内提高了实际适用的税率。增加的关税只适用于从非优惠伙伴的进口品上，从NAFTA成员的进口受影响。所以墨西哥这样做符合NAFTA关税取消条款所要求的对从美国进口逐步取消关税的规定。但是这样做的结果导致从美国进口的服装大量增加，而从NAFTA以外国家的进口大大缩小，从某种程度上说产生了贸易转移效果。

从历史上，适用一词在词意上的模糊对关税同盟和自由贸易区产生了影响。第 24:(5)(a)在关税同盟对外义务上的措词与对自由贸易区的措词相似，这一点被欧盟大大利用。欧共体关税同盟最初 6 国共同对外关税在计算上使用了意大利的约束税率(但这一税率从未使用过)。原因在于，GATT 第 24:(5)(a)虽然规定关税同盟成立后的关税或其它商业规定不得高于或严于成立之前，但问题在于此条款没有规定也没有排除以何种方法来对评估关税同盟对外部影响。乌拉圭回合 1994 年对第 24 条的理解中对关税同盟有明确的澄清，规定对关税同盟的评估应该根据“适用”的关税税率。之所以做这样的澄清，目的是为了保证在计算对第三方的补偿时，要根据关税同盟实际使用的关税税率。但是，尽管需要这样的澄清，在关税同盟和自由贸易区的规则上存在差异。一个加入自由贸易区国家的法律地位及其对第三方进口提高适用关税(在约束关税内)还是有模糊之处。

3.3 实质上所有贸易

第24条8段规定关税同盟和自由贸易区在成员间实现实质上所有贸易自由化。其意义是指，如果一个RTA不能废除成员间实质上所有贸易的壁垒，即不符合WTO规定，不能免除GATT第一条非歧视一般原则的义务。这一规定为的是RTA成员之间实质上所有贸易要自由化，防止RTA成为商业政策中的一种工具。但是实质上所有贸易定义上模糊，会导致一个成员在单个产品取消贸易壁垒时保留某种程度的余地，自由贸易协定的成员在消除单个商品的贸易壁垒上拥有一定的自由度。GATT第24条起草时是为了防止在欧洲出现由英国涉入的自由贸易区，尤其是为了对从优惠安排伙伴进口(针对英国)时保留一些壁垒。此外，实质上所有贸易余地目的是用于农产品。所有当时欧洲自由贸易协会认为其协定将农业部门排除在外是符合第24:8款的。

实质上所有贸易应该包括多大的百分比(定量标准)是否不能排除主要的产业部门(定性标准)? 定量方法，需要定义统计标杆，如 RTA 成员之间贸易的一定比例，来说明一个 RTA 包含

的产品满足实质上所有贸易的要求。反对者认为单一的数量上的规定或分界不能满足“实质上”这一措词不同的内容,不管所包含的贸易数量有多少,必然有一定量的贸易被排除在外。定性方法。实质上所有贸易意味着没有部门(或至少没有主要的部门)排除在 RTA 内部贸易自由化之外。所以这意味着不应该排除即使在 RTA 形成之前贸易很小的任何的部门。但是即使 RTA 将所有部门都列入自由化名单中,也不一定能满足第 24:8 的要求,因为这样并不能自动达到自由贸易。

在实质上所有贸易问题上,成员的意见存在不同:

澳大利亚 将 RTA 与实质上所有贸易要求的可比性与以关系的某种比例表示的产品范围挂钩,而不仅以贸易流量来表示。分界线是以协调的编码体系 6 位数中 95% 为准,辅之以 RTA 不同阶段贸易流量的评估,如果贸易主要集中在数目较少产品上时,这种情况也是可以的。

香港。细化 RTA 实质上所有贸易的定量方法,应考虑在 RTA 成员间贸易中使用优惠原产地规则。其实,在计算优惠原产地规则下 RTA 成员间所有贸易流量的比例时,应该使用这一细化方法。在这种方法下,原产地规则越是松,作为实质上所有贸易分界线的 RTA 内部贸易比例就越高。认为实质上所有贸易不意味着全部贸易,但必须有非常高的百分比,并尽可能提高这一百分比。

欧盟认为自由化贸易量达总贸易量 80%,即应视为符合实质上所有贸易的规定;需要考虑各个 RTA 的特点,不应设立统一的之百分比。

欧洲自由贸易协会(EFTA)的自由化贸易量虽已达总贸易量 90%,但未包括农产品贸易,所以有些 WTO 成员认为违背了实质上所有贸易的规定,认为应该将定性和定量标准结合起来,不能排除主要部门(如农业部门)的贸易自由化。但是 EFTA 解释说,农业部门并不是每个国家的主要产业部门,主要部门的自由化需视不同国家而定。许多国家支持这一观点,认为实质上所有贸易不是实质上所有产品贸易,所有排除主要产品部门是可行的。

阿根廷主张所有的部门应该包括在内,原因在于实质上所有贸易的概念形成于 1947 年,在 1994 年 GATT 下适用性不强,因为后来建立在一揽子含义之上,所有的条款是强制性的,最惠国待遇义务的广度和深度则大的多。但是瑞士认为尽管经济和法律文本发生了变化,但是此条款的解释没有发生变化。

土耳其认为,由于人们普遍认为 RTA 的贸易创造效应大于贸易转移效应,所以 RTA 的实际贸易量要大于潜在的贸易量,所有用实际贸易量作为实质上所有贸易的标准较为合适。美国认为上述观点值得怀疑,提出不能忽视对 RTA 具体条款的审议,否则即使某些 RTA 排除了若干行业也难以外界觉察。

3.4 限制性商业规定、其它限制性商业规定

GATT 第 24:5 款规定关税同盟与自由贸易区成员对外所采行之关税和其它商业规定不得高于或严于成立之前的水平。而 GATT 第 24:8(a)(i)和(b)规定“在必要时按第 11、12、13、14、15、20 条规定准许例外情况以外,RTA 成员实质上已取消关税或其它贸易限制”。但是条款没有对其它商业规定和其它限制性商业规定给予明确规定。GATT 在审查 RTA 的其它商业规定时遇到两个问题:一是当对照第 24:8(a)(i)、8(b)中的其它限制性商业规定来解释第 24:5(a)、5(b)和 8(a)(ii)中的其它商业规定时,会出现不同的解释。这些定义在文件中有不同的待遇。第二,在不同的 RTA 应用这些规定时产生了定义的内容(即范围)问题。

3.4.1 第 24:5 的范围和适用

在 GATT 运行的这些年里,许多贸易工具作为其它商业规定由不同的缔约方根据第 24:5 款提出来。但是在归类上没有形成统一意见,存在不同的观点:

- 数量限制。在审查罗马条约时,欧共体认为尽管第 24 条中提到的其它商业规定,但指得是限制性商业规定。其它成员并不能接受这种意见。所以条款中使用的“规定”一词不包括为国际收支平衡而采取的数量限制。
- 海关费用。要审查美加自由贸易协定时,美国坚持海关使用费用在第 24 条包含的其它商业规定。但是有的成员指出通关费用应归于根据第 24:8(b)适用于两个自由贸易区成员间的其它限制性商业规定更为适宜。
- 原产地规则。在审查美加自由贸易协定时,加拿大指出原产地规则以第 24:5(b)来看是否作为一种其它商业规定在自由贸易协定工作组以前的工作中没有什么结论。

除第 24:5 款中其它商业规定的范围问题以外,在这些措施的适用上也存在问题,有不同的解释。主要体现在原产地规则的效果和歧视性使用其它商业规定问题。

3.4.2 第 24:8(a)(ii)的范围和适用

在实质上共同的进口体制下,数量限制是否可以视为其它商业规定,所以关税同盟成员需要运用共同配额,这一点 GATT 在历史上对其它商业规定的解释存在不同。欧共体在成立时这一问题就提了出来。当时所有成员都以国际收支平衡为由运用数量限制,而只有几个成员有国际收支问题。欧共体认为 8(a)(ii)规定了共同对外关税和共同的商业规定可以运用数量进口限制。一些成员的观点为加入关税同盟的国家应继续受 GATT 数量限制条款的约束,遵守这些条款不会阻碍成立关税同盟,尤其是 8(a)(i)允许因国际收支问题来使用数量限制。西班牙和葡萄牙加入欧共体时,同样存在这一问题,因为这两个国家可以运用欧共体采用的数量限制。其它国家争论到,第 24 条没有要求加入关税同盟的国家将进口体制与关税同盟的限制性更强、更加歧视性的体制挂钩。

3.4.3. 其它限制性商业规定

第 24:8 要求除一些例外,关税和其它限制性商业规定对于关税同盟、自由贸易或临时协定成员间实质上所有贸易要予以取消。24:8(a)(i)是有关关税同盟或关税同盟成立前的临时协定的,24:8(b)是针对自由贸易区的。其它限制性商业规定的范围在 GATT 的经历中遇到了问题。

首选来源规定。在审查澳大利亚/新西兰密切经济关系协定时,新西兰在购买小麦时给予澳大利亚首选供给者的地位,有的成员认为这样第三方的准入机会受到影响。新西兰则主张给予澳大利亚首选地位依 RTA 成员间取消其它限制性商业规定的要求来看是正当的。但是这种观点受到挑战。

出口许可。审查美加自由贸易协定时,对短期供应采取出口许可制度进行了讨论,加拿大认为出口控制措施包含在其它限制性商业规定中,其观点受到质疑。

适用问题。第 24:8(a)(i)、8(b)括号中的语句表明,对 RTA 成员间实质上所有贸易取消关税和其它限制商业规定的义务并不适用于在一些 GATT 条款下允许的措施,所以 GATT 在解释这些问题时遇到一些问题。一个问题是括号中所列内容是否已经详尽,即这是否意味着在其它 GATT 条款下(第 18 和第 21 条)RTA 成员不可在内部(internal)贸易时使用限制性措施,或者语句只是解释性的。二是保障措施适用时存在困难。第 24:8 中没有提到第 19 条,所以在 GATT 中有三种不同的解释:在采取第 19 条中的保障措施时,(1) RTA 成员对从伙伴国进口时自行免除使用此类保障措施;(2) RTA 成员对从伙伴国进口时被要求免除使用此类保障措施;(3) RTA 成员被要求对伙伴使用保障措施;

在以往 CRTA 的讨论中,一些成员对其它商业规定和其它限制性商业规定有不同的意见及建议:

日本:GATT 第 24:8(a)(i)及(b)中所列例外未包括第 21 条中的国家安全规定,应该加入这一条;主张 GATT 第 24 条应与其它 WTO 规则保持一致;保障措施是紧急性和暂时性措施,不应应对 RTA 区域内与区域外第三方采取不同保障措施;RTA 成员不应采取一致性的竞争政策(保障及反倾销措施等)。

澳大利亚:建议探讨哪种商业规定是限制性的、第 24 条允许有过渡时限规定,所以需探讨取消其它商业规定及其它限制性商业规定之能否分阶段进行或在 RTA 成立时立即取消。认为加入 RTA 并不影响对第三方的权利和义务。

香港:第 24:8(a)(ii)未对限制性和非限制性商业规定进行区分,所以关税同盟成员对外采取一致的限制性商业规定的义务,不优先于非限制性商业规定。此外,该条文并未要求对外采取完全一致的限制性商业法规。香港认为其它商业规定与其它限制性商业规定的性质可分为:对内规定。第 24:8(a)(ii)及(b)是规定 RTA 成员间实质上所有贸易要取消关税和其它限制性商业规定;第 24:8(a)(ii)规定除受本条第 9 款限制以外,成员对对同盟以外的贸易,已实施实质上同样的关税或其它商业规定,所以是对外规定。

3.5 原产地规则

WTO 对原产地规则的条款主要对 WTO 成员间货物贸易运用原产地规则时设定了一般性的原则,所以 WTO 成员间没有一套详细的协调的原产地规则。但是,由于原产地规则对世界贸易的透明度和可预见性非常重要,原产地规则协议规定由 WTO 原产地规则委员会和原产地规则技术委员

会一起协调这项工作。两个委员会的工作主要集中在由单个国家生产货物的“完全取得”以及不只一个国家涉于货物生产时的“最后的实质性转变”这两个概念上。税则改变是定义实质性转变的主要标准,基于协调的编码体系。但是也使用一些补充标准,如附加值水平或特殊的制造过程。有的成员建议,采取一种协调的原产地规则有利于多边贸易的便利化。

WTO 原产地规则适用于商业政策工具使用的非优惠原产地规则,如 GATT 第 1、2、11、13 条、反倾销和反补贴税、保障措施、原产标志要求、歧视性数量限制或关税配额,或在政府采购中。优惠原产地规则不包括在内,尽管原产地规则协议附录中的共同宣言,成员同意当使用原产地规则来确定货物是否符合优惠待遇时要遵守相同的原则。

原产地规则对管理不同的贸易体制非常很必要。当成员对进口待遇不同时,原产地规则用于保证进入一个国家的产品得到正确的进口待遇、使贸易限制或偶然采取的措施,如在供应者之间的分配的配额或关税配额或反倾销措施、管理公共采购政策。

WTO 的原产地规则协议主要是约束与契约性或自主授予(关税优惠超过最惠国待遇的原产地规则)无关的原产地规则。规则的附录二包括成员承诺,保证在落实其与优惠计划有关的原产地规则时,在管理上要透明。除附录以外,在优惠原产地规则上没有一个多边采纳的纪律。

3.5.1 RTA 优惠原产地规则

所有的区域贸易协定包含的原产地规则向成员(自由贸易区或关税同盟)间提供优惠待遇。优惠的原产地规则目的是对是否享有优惠待遇的产品和非优惠待遇的产品进行区分。这是自由贸易区的基本的组成内容,如 NAFTA、澳新密切经济联系协定,或者还没有实现共同对外关税的关税同盟,如南锥体。在一些产品方面,用最低的对外关税来阻止第三国运往自由贸易的产品进入,原产地规则可以避免区域优惠被免费搭车(主要是自由贸易区,关税同盟有共同的对外关税,对关税同盟并不显得多重要)。

在优惠原产地规则方面,区域贸易协定涉及的一些领域不是 WTO 规则未来要协调的领域。但这并不意味着区域贸易协定的自由化超越了 WTO 的承诺。优惠原产地规则的存在,对不同贸易伙伴产生了某种歧视。原产地规则只不过是落实区域贸易协定的关税政策的一种工具,尽管不够透明,随意性较强,但本身不应该是保护主义的。我们主要分析原产地规则的限制性或灵活性,但是一个区域贸易协定自由化程度如何,主要从其原产地规则的关税政策的制定和实施判断出来。

非优惠原产地规则。多数区域贸易协定不涉及非优惠原产地规则,每个区域贸易协定的成员保持国内原产地规则,管理反倾销和反补贴税,据此提出要求、采取数量限制或实施配额管理。在非优惠原产地规则上,WTO 原产地规则协议是超越区域贸易协定的。欧盟是一个例外,它是个关税同盟,对共同的对外贸易政策,不仅有优惠原产地规则,还有共同的非优惠原产地规则。欧盟的非优惠原产地规则替代了成员的国内规则,用来管理最惠国待遇、反倾销和反补贴税等。

3.5.2 优惠原产地决定标准

一般地讲,决定产品来自一个国家,有两种货物的分类方法,一是完全原产(wholly obtained)或在一个国家生产的货物,二是生产涉及多于一个国家的货物,需要确定最终实质性转变。一个国家完全原产的货物是原产于这个国家的,这一概念主要限于一些农产品和矿产品。货物的生产涉及多于一个国家时,有一套复杂的规则,包括三种。一是税则改变标准:系指在产品的加工过程中,使进口成份(原材料、部件)的税目分类编号发生变化,与制成品的编号不同(如进口棉花织成布),即可理解为变成另一种商品。当前绝大多数国家的海关关税则采用的是“协调商品名称及编码制度”(HS)。HS 编码是由海关合作理事会的税则分类目录(CCCN)和联合国《国际贸易标准分类》(SITC)发展而成。

百分比标准:按照产品的进口成份和国内成份所占的百分比来确定“原产”资格。有的国家对进口成份规定了最高百分比,有的则对国内成份规定了最低百分比。

重要制造程序:依照产品的进口成份的加工工序、起始原料、关键部件等来判定产品的原产资格。

每种标准都有其优缺点,不能完全适用于所有的产品,所以区域贸易协定一般在不同程度上综合了这些标准。NAFTA 和欧盟对其它的区域贸易协定产生较大的影响,其它的则是上述标准

的综合（美国/约旦是附加值、澳新是附加值和规定的制造程序、东盟自由贸易区只有附加值标准）。

此外，大多数的区域贸易协定有容忍规则，规定可以使用的非原产材料的最高限而不影响原产身份（欧盟 5%、NAFTA7%、EFTA10%），这一规则主要涉及材料，这些材料在税号改变和特殊制造程序标准中不允许，但是不影响附加值标准：当计算非原产材料的最大值不被超过时，非原产材料会被计算进去。容忍规则弱化了税号和特殊制造程序标准，让使用非原产标准的产品更容易达标。

3.5.3 泛欧原产地累积体系²

累积是允许非原产材料的另一个重要的工具。以运用累积时，允许生产者使用来自特殊产地的非原产材料，而不会失去最终产品的原产资格。累积一般适用于非来源于寻求优惠国家的原材料，而是来源于另一个 RTA 成员国（在双边 RTA 的成员间为双边累积，以单一优惠区域出现的复边 RTA 为完全累积）。

自 1997 年，以泛欧概念为基础的原产地规则在一些欧洲的自由贸易协定中得到较多地应用。通过产地累积条款，在一些自由贸易协定下成立的单个的自由贸易区融入一个欧洲网络。这一体系包括三个方面：一是来自于这一体系内任一国家的半成品材料、在任一伙伴国家进一步加工或组装，视作原产品；二是原产品可以在体系内的任何国家之间进行贸易；三是对第三国原材料有忍让规则。

原产累积体系给生产者和贸易商提供了优势：通关程序简化（一种产品一旦冠以欧洲原产，不必再次认证）；在使用投入品或决定向哪个国家投资生产设施时有更多的自由。

虽然在实践中只运用了一种累积体系，但是对所有的原产地规则的议定书进行完全协调不太可能的，至少有三种议定书同时存在：适用于 EEA 的提供完全的累积；一种是适用 EFTA 国家间贸易的；还有一种是适用于这一体系中其它的所有国家。

一般要求。产品在 EC、EEC 或其它伙伴国（参加国）完全获得，即原产品。对不是完全获得的产品，如果进口原料在一个参加国内经过充分加工，也可获得原产资格。

累积规则。泛欧累积体系有双边和对角线累积（EEA 完全使用这种累积）。如果从任何参加国（欧共体 15 国作为一方，另加 15 个国家）半成品材料或最终产品源于国产，就不会任何限制。实际上，一旦在一个参加国内进行制作或加工成份只要高于规定的最低限度，就会得到充分制作或加工的原产资格。即使转变率没有超过最低限度，这只要在这个国家产生的附加值高于所使用的来源于任何其它参加国的原料的价值，这个国家还会得到原产资格。不然的话，在最终制造中使用的原产材料的最高价值的来源国为原产国。

EEA 中的完全累积体制在上述条款上有略微修改。第一，如果是 EEA 原产地，不再考虑是来源于哪个 EEA 国家。第二，加工要求不适用于单个 EEA 国家，而是所有 EEA 国家为一个整体，即加工在不同的 EEA 国家完成的，也属于 EEA 原产地。所以，用来最终决定原产地的加工所产生的附加值包括最低标准，以及用非原产材料进行加工的比例（溯源测试）。

乌拉圭回合所制定的原产地规则协议基本上即以美国之提案为蓝本设计而成。按协议规定应于 1999 年完成非优惠性原产地规则协调工作，由于成员对实质议题因利益不同而意见不一，导致协调工作进度严重落后，至今没有结果。RTA 要求对优惠性原产地规则做出相应规定，其目的在于避免出现贸易转移现象。GATT 第 24:5(b)款规定，RTA 成员对非成员的关税和其它商业规定不得高于或严于从前的水平；第 24:8(b)要求自由贸易区的成员相互取消关税和其它限制性商业规定。如果优惠性原产地规则包括在其它（限制性）商业规定之内，它就不应严于最惠国原则下的一般性原产地规则。但是实际情况是，自由贸易协定规定的优惠性原产地规则往往比一般性原产地规则更复杂和更严格。这不仅在 RTA 成员与非成员之间形成新的贸易壁垒，而且在有些情况下还影响到成员之间的自由贸易。

在 RTA 优惠原产地规则方面，土耳其建议应该推广泛欧型的优惠原产地规则，并逐步统一各 RTA 中适用的原产地规则。欧盟、香港和巴西等对这一建议表示支持，但美国表示反对，认为泛

欧型优惠原产地规则对第三方造成了负面影响。由于美国、欧盟等热衷于 RTA，对 WTO 非优惠性原产地规则的协调并不上心。所以 WTO 非优惠原产地规则协调工作尚且无法完成，优惠原产地规则的协调目前来看是比较遥远的事情。

3.6 有关 GATT 第 24 条的澄清建议

与第 24 条有关的问题均是由欧共体成立时的罗马条约受 GATT 审查以及后来的欧盟扩大时发生的。但是在 100 多个 WTO 成员之间达成一致意见是非常困难的，一项建议要想重到采纳必须能满足大多数成员的要求。此外如果新的规则能够采纳，事先需有 RTA 对多边贸易体制影响的判断。第 24 条第 4 段包含了形成这种判断的明确的标准，关税同盟或自由贸易区的目标是为了便利成员之间的贸易，对第三方不提高贸易壁垒，但是第 24 条中的其它段就不那么清楚了，所以第 4 段没能成为评估区域安排的标准。

第 24 条模糊之处阻碍对 RTA 的评估。第一个是 RTA 的外部要求，即可适用的关税。“可适用的”一词在逻辑上应该理解为适用关税，因为约束关税是不能提高的（不管依成立区域安排的第 24 条是否在贸易政策上要有歧视）。另一方面，这种解释对关税约束的法律地位带来困难。其实，一个国家成为区域安排中的成员意味着该国适用的关税将是其约束关税，这样导致在适用和约束关税之间存在较大的差异，即发展中国家在“可适用的”关税上收紧，在约束税率内提高对非优惠国家进口的适用关税。这一点与多边贸易体制的目的是背离的。

第二个问题是实质上所有贸易。实质上所有贸易的定量和定性标准，其实两种标准只能选择之一。如果是定性的标准，即不能排除任何部门，实际上相当于将“实质上”一词去掉。这样做对区域一体化历史较长、将一些主要部门（如欧共体的农业部门）排除在外的一些 RTA 影响较大。虽然当时起草第 24 条时一些国家希望将农业部门排除在外，但是现在仍然保留这一理由变得不充分。因为乌拉圭回合对农业的约束纪律得到很大的进展。1994 年对第 24 条的理解中也表达了将主要部门排除在外将不再合时宜。指出“认识到缔约方经济与类似协议之间更进一步的一体化可能对世界贸易的扩大做出贡献”，“如果消除组成领土的税收和扩展到所有贸易之间的其它限制性商业规定，贡献会增加，如何任何主要部门的贸易未能包括在内，这类贡献会减少”。但是主要的问题在于，WTO 成员（尤其是欧盟）是否愿意将农业自由贸易给予区域伙伴国家。否则，对实质上所有贸易的测试只能用贸易量的比例。澳大利亚的建议为这种方法提供了一个方向。

第三个问题涉及到其它商业规定和优惠原产地规则，焦点是优惠原产地规则是否包括在其它商业规定之中。实际上 RTA 的优惠原产地规则从未明确属于其它商业规定之列，所以优惠原产地规则本质上产生贸易转移作用。如何协调优惠原产地规则不仅是 WTO 规则面临的一个难题，对于 RTA 来说也是一个问题。有专家曾经提出过一种将关税同盟和自由贸易区综合起来的方案，在一些条目上有一个共同对外关税，但是成员在其它条目上可以维持单独的国家关税，这样在有共同对外关税的条目上可以取消优惠原产地规则。这样可以在贸易缩减问题不大时，允许使用微量条款，例如所有成员采取低关税的产品上可以没有原产地规则。

客观地讲，WTO 成员应该努力建立一套适用于所有 RTA 的优惠原产地规则。一些国家建议采用泛欧累积体系。包含于欧洲协议中的优惠原产地规则，如欧盟与中、东欧国家之间的协议，已适用于欧盟与 EFTA 国家之间的优惠贸易上，通过一种对角线累积方式。这一体系允许欧盟的制造商从中东欧国家得到原材料，将产品出口到中东欧国家或 EFTA 国家，同时保持优惠原产地。如果其它国家采取这种方式，会促进形成优惠原产地规则的国际标准。

第 24 条条款如何澄清以及如何界定对正在进行 RTA 尝试的中国来说非常重要。RTA 本身就是歧视性的，第 24 条对 RTA 的约束越是有余地，RTA 成员的贸易政策空间也就越大。对中国重要的贸易伙伴中，除日本以外，美国、欧洲均有自己的优惠贸易的固定区域，其互惠的范围正在日益扩大（美国致力于美洲自由贸易区，欧盟不断地吸引中欧和东欧国家加入），从这一点上说，WTO 严格对 RTA 的纪律在某种程序上是符合看重货物的市场准入、本国又没有一体化市场的大国的利益，尤其是我国的利益。在第 24 条具体问题上，维持可适用的关税率现有的模糊理解，对发展中国家，尤其对中国是有利的；在实质上所有贸易概念上，焦点是农业部门是否被排除在 RTA 之外。由于

我国加入WTO是一揽子承诺的，对农业补贴问题远没有欧盟、美国、日本、韩国等WTO成员来得那么重要。农产品也包括在中国与东盟全面合作框架协议中。实质上所有贸易应该包括所有部门。基于同样的理由，我国应该支持WTO对非优惠原产地规则进行协调，在这一点上，泛欧累积体系有积极的意义。

4. GATS 第 5 条

GATS 第 5 条是针对经济一体化协议（EIA）的，基本原则与 GATT 第 24 条相似，只是这一原则适用于服务贸易领域。服务贸易没有关税问题，所以称为经济一体化协议。

4.1 与 GATS 第 5 条相关的问题

同 GATT 第 24 条一样，GATS 第 5 条规定的对 EIA 的原则遇到许多的问题，具体情况见下表（表 4）。

表 4 GATS 第 5 条涉及的概念及条款的解释

条款	规定	不同解释
5:1 条	1(a) 经济一体化协定必须在成员间服务贸易上“包括众多重要的服务部门”，注解中表明“这个条件应该理解为许多部门、有影响的贸易量和供应方式”，也不应事先规定任何供应方式的例外”	1 包括众多部门 ● 注解中的“许多部门”说明了并不是所有的部门要满足“包括众多服务部门”的测试，否则文本本身会明确所有的（而不是众多的）部门要包括进来； ● 应该限制排除部门的数目，但对受供应模式的影响的贸易量则不应再加以限制； ● 事先排除部门以及受影响的贸易量是可以有的，因为注解中规定不得事先排除任何供应方式，但是对部门或贸易量没有同样的要求； ● substantial 一词的灵活性并不允许从经济一体化协定中排除一个部门。或者含糊一点，基本（essential）服务（基础设施如交通）不应该排除。不同观点：substantial 一词的灵活性并不允许从经济一体化协定中排除一个部门。或者含糊一点，基本（essential）服务（基础设施如交通）不应该排除； 2 供应方式 ● EIA 必须包括所有的供应方式，来符合 1(a)的要求； ● EIA 不能排除方式 3 和 4 中的投资和劳工流动； ● 一些因自然人流动附录免除的一些方式 4 供应方式必须包括在 EIA 中以满足 GATS 的要求； 3 审查层次：是否按部门、按次部门逐个进行地或不连续进行，如何确定是否所有的部门都包括在内？ 4 如果为检查 EIA 而设定一个比例是可以做到的，哪种更合适：是对服务贸易量设比例或是对涉及的国内服务活动设比例？ 5 “实质性根除或取消所有歧视”以及第 1(b)款如何影响比例的设定？ 6 服务贸易数据：由于得到服务贸易量的统计数据很困难，可以用国内经济活动数据来代替。用国内服务市场规模的数据或服务贸易对 GDP 的贡献来确定部门的范围； 7 其它问题 ● 注脚中的参数是否可做为对自由化条款中所包含的部门分配权重的基础，或者在做总的评估时。可以作为三个单独的要素来考虑。这些要素是否有遗漏？ ● 如 GATS 第 1: 3(b)规定政府提供的服务不计在内 EIA 是否也可以这样？

	1(b)要求通过取消现有的歧视性措施及禁止新的或更多的歧视性措施,按照本协议第 17 条的意义,实质性根除或取消所有歧视。这些条款的落实应该在协议生效或在一个合理的时间进程内进行。	1 主要问题 “实质上所有歧视”：哪种歧视性措施允许存在于 EIA 而与第 5:1(b)款保持一致。协议生效后允许的歧视性措施直接受到第 5:1(b)款定义中所列的例外的范围以及(i)、(ii)条中和(或)这种措词适用性的影响； - 例外清单的范围：清单是有遗漏的。可以在 GATS 前言“为符合国内政策的目标,有权在其境内对服务的提供制定和采用新的规定”为依据,扩大例外的范围。但是国民待遇条款所包含的不应该加入清单中； - EIA 成员间紧急保障的适用：第 10 条应该加入到例外清单中,使保障措施可在最惠国待遇基础上适用于 EIA 成员和第三方,而与第 10:1 条的原则(保障措施要建立在非歧视原则的基础上)一致；保障措施不应该在 EIA 成员之间应用(因为不利于发挥成员的比较优势)； - 除了 GATS 条款所列举例外,什么类型的歧视性措施从 5:1(b)款“实质性根除或取消所有歧视”要求来看是合法的例外。 - 从第 7、10、13、15 条预期的进一步谈判角度以及 GATS 附录内容的角度,如何理解 5:1(b)款中的要求； - 在专业服务、航空运输服务、金融服务规定中的所有形式的歧视是否能通过 5:1(b)款的测试？是不是规定了政府采购中所有形式的歧视？ 2 5:1(b)款中“和(或)”措词 - 一种观点认为“或”是允许成员在条款(i)(ii)之间选择,即取消现有的歧视措施,或者暂停。所以一个成员只能选择取消新增措施或使现有措施更加严厉这种可能性,而不是取消现有的措施； - 不是要在(i)(ii)做出选择,这种措词的目的是为了根据部门中歧视性措施的状态,为运用这一规定提供了灵活性。在协议生效时不存在歧视性或现有的歧视性措施没有超过“实质性所有歧视”要求的水平时,只能适用第(ii)条。在协议生效时歧视水平高于条款的要求时,自然要运用第(i)条来取消实质上所有歧视。所以可以理解为第(ii)条适用性取决于由第(i)条来取消歧视性措施的程度； 3 其它的问题 - 由于缺乏服务贸易数据,在定量测试实质上所有歧视时以百分比为多少,存在困难； - 在“合理的时间进程”上,有的提出可以 10 年为限。有的提出以 5 年为限。有的则主张应根据协议的情况来确定合理的时间进程,而不应统一规定；
第 5:2 条	规定在估价是否符合第 1(b)的条件时,要考虑它与更广泛的经济一体化进程或贸易自由化的关系。	- 更广泛经济一体化进程不仅涉及到服务而且还要有货物贸易壁垒的消除。EIA 成员间政府法规措施的协调也属于这一进程； - 符合第 5 条的 EIA 与更广泛经济一体化进程的关系。审查 EIA 是否符合第 5 条而确定更广泛经济一体化进程的含义已影响到对实质上所有贸易和合理的时间进程的讨论。一种解释认为,存在这种进程会降低继续存在于 EIA 成员间的歧视性措施的允许限度；
第 5:3 条	允许 EIA 中有发展中国家时,在满足第 5:1 时有一定的灵活性,以符合这些国家所有的和个别的服务部门和分部门的发展水平。	- 在遵守取消实质上所有歧视或在合理的时间进程内落实取消事项时,是否可以有灵活性？ - 由发达和发展中国家之间成立的 EIA 时,根据这个国家的发展水平,发达国家的服务体制是否可以有灵活性？
5:4	规定 EIA 成员必须保证协定在各个服务部门或分服务部门对第三方的服务贸易时,不能提高在该协定之前已经适用的服务贸易的壁垒水平。	确定决定对第三方服务贸易总的贸易壁垒水平的变化的方法是最重要的一个问题。由于各国规章不同以及详细的服务业数据难以得到,所以要在 EIA 成立之前对之进行有效的评估存在许多困难。尽管在理论上所有的壁垒可以转换成相应的关税,但是这种做法遇到数据和方法上的困难。 - 要求 EIA 不致任何服务部门或次服务部门的贸易的水平或增长降低到历史水平之下； - 贸易量的变动,如果服务贸易数据得不到,应由国内经济活动的数据来判断； - 使用国际收支、外国直接投资存量、单个成员国内产业的数据来评估壁垒水平； - 关税同盟区域扩大时最惠国待遇豁免的延伸问题。如何对免除分类,如

		何处理贸易影响、法律程序； ● 对关税同盟扩大时最惠国待遇豁免的延伸问题，应该视为产生新的豁免，而不是同样的豁免来适用于更大的地理区域。所有措施的地理范围应随 EIA 来变化。 ● 最惠国待遇豁免的延伸是新的措施。这种措施归为新的或是不变的最惠国待遇的豁免将影响到法律程序。
5:5	要求 EIA 成员，在退出或对其义务承诺作出不相一致的修改，提前 90 天做出通知，并按本协议第 21 条第 2-4 款规定程序进行。	本条对第三方的补偿仅与特定的承诺有关，但是关税同盟将最惠国待遇豁免延伸到扩大的区域时，为其提供补偿的可能性存在问题。 ● 最惠国待遇免除的延伸是新的措施，要依据 GATS 免除第 2 条义务的附录和 WTO 豁免条款。所有最惠国待遇免除和特定承诺是完全不同的问题，处理后者的法律条款不应用来修订前者。 ● 最惠国待遇自动延伸意味着第三国不会受益。这等同于修改或退出这些国家做的承诺，所以根据第 21 条进行补偿是可行的。
5:6	规定第三方服务提供者如果是 EIA 成员的法人，如果它在 EIA 成员境内从事实质性经营，享有 EIA 下的同等待遇。	● 实质性经营定义的范围。实质性经营涉及生产、分销、市场营销、服务的销售和交付。第三方提供者如果是分支机构而不是总部，是否还有同等待遇。 ● 国家司法与 GATS 的关系。制定 EIA 条款的时间先于 GATS，EIA 是否要依 GATS 进行更新。国家司法与 GATS 冲突时或如果 GATS 规则将来需要修改，国家司法是否要修改，这成为一个问题。

4.2 对 GATS 第 5 条的讨论及澄清

从 CRTA 及成员们近年来对 GTAS 第 5 条的讨论情况看，主要的问题归纳如下：

- GATS 第 5:1(a)中“包括众多行业”及 1(b)中“实质性根除或取消所有歧视”两者之间的关系及如何适用；
- “包括众多行业”应以部门、子部门还是以产品为基础进行讨论？
- 如何规定 EIA 的例外；
- GATS 第 5:1 注脚中服务供应模式 3、4 是否要包括进来？
- 如何量化“实质性根除或取消所有歧视”；
- 发展中国家可以有弹性，弹性的限度？
- 实质性商业经营如何界定。

到 2003 年 5 月，在所有生效并向 WTO 做出通知的 192 个 RTA 中，依 GATS 第 5 条成立的 EIA 数目较少，只有 26 个，并且多数处于事实性审查之中，1995 年 3 月做出通知的 NAFTA，至今没有完成审查报告，这一是说明了由于 GATS 协议本身新乌拉圭回合的新内容，尚需进一步谈判，成员所做的承诺不同，保留也存在差别，所以 EAI 本身也存在较大的差异。二，由于依第 24 条成立的 RTA 自 1995 年以来没有一个得到 WTO 的认可，数目较少的 EIA 在许多问题还没有达成一致意见以前，更是难以完成审查报告。

从依 GATS 第 5 条成立的 EIA 成员来看，主要是经济一体化程度很高的欧共体在吸收新成员以后做出的通知（以及 EFTA 与其它国家之间的），其它是经济自由化程度比较高的国家之间（如日本-新加坡、新西兰-新加坡）或一体化程度达到一定水平的国家之间（如加拿大-智利、智利-墨西哥）。所以在有关 GATS 第 5 条的提议中，基本是 EIA 成员提出来的，如日本、新西兰、美国、加拿大、欧盟以及已是自由港的香港。

4.3 GATS 第 5 条澄清建议

由于中国是 WTO 的新成员，刚刚开始 RTA 的尝试，服务业谈判方式下所做承诺有较多的过渡期，市场准入的要求较多，所以目前来看，近期与一个国家或地区签订 EIA 的可能性不是很大，参加 GATS 第 5 条讨论可不必花太多的精力。但是至于 GTAS 第 5 条下的一些主要问题，结合我国的服务贸易以及承诺情况以及其它 WTO 成员的提议，可以把握以下几点：

1. GATS 下更广泛的经济一体化协议（EIA）虽然依 GATS 第 5 条成立，但是不应该排除货物贸易规定，所以依 GATT 第 24 条成立的 RTA 能通过审查并不意味着就符合 GATS 第 5 条的要求（许多 RTA 也同时按 EIA 向服务贸易理事会通告）。GATT 第 24 条与 GATS 第

条之间存在一定的差异。

2. “包括众多服务部门”中应该根据 WTO 成员的情况允许一些重要的部门排除在外，至少要根据 WTO 成员在服务贸易市场准入承诺，不包括 GATS 附录中免除第二条义务的部门。由于基础设施行业目前没有一个统一的定义，而且关系重大，不应该包括在众多服务部门之列。“实质上所有”比货物贸易（可按编码或贸易量的百分比）更难界定，服务贸易的数据甚为缺乏，需要进一步研究这一问题。
3. 在第 5:1 注脚的供应方式上，条款虽然规定不能事先排除某种供应方式，但不意味着所有方式必须包括在内，因为条款规定服务部门为有影响贸易量和供应方式，所以在 EIA 中没有包括四种供应模式之一，不能说 EIA 不符合规定。在中国的服务业承诺中，许多部门和分部门在模式 4 自然人流动中，除水平承诺之外不做承诺，模式 3 商业存在中限制的程度也较高，所以在现有的情况下，模式 4、3 下的服务贸易量是非常小的。所以在审查 EIA 时，供应模式应该视不同的 EIA 以及 EIA 成员的具体情况而定，不应规定统一的模式。

5. 其它具体建议

5.1 WTO 与 RTA 有关条款改进透明度建议

由于 1995 年以后，世界上 RTA 的发展非常迅猛，加上 WTO 对 RTA 审查时的一些程序规定不细以及主要的概念的定义需要进一步澄清，导致对 RTA 审查进展缓慢。问题的根结在于 GATT 第 24 条、GATS 第 5 条有关概念的澄清上，如“实质上所有贸易”、“实质上根除或取消所有歧视”，制约这些概念进一步澄清的障碍除本身定义问题以外，还在于有关的贸易数据不可得或不完整，所以难以判断出一个 RTA 贸易创造和贸易转移效应的大小或者服务部门自由化的程度。提高透明度有助于 RTA 审查工作的进行。

通知是 WTO 成员在有关 RTA 条款下必须履行的义务。在通知对象上，依授权条款成立的 RTA 在向贸易与发展委员通知情况下，可以按相同的格式向 CRTA 进行通知，但是不应由 CRTA 审查。原因在于：

1. 发展中国家之间的优惠贸易安排（虽然名称上有的关税同盟或经济联盟）从一体化的范围和深度上，是很难达到 GATT 第 24 条或 GATS 第 5 条的要求的（此外，CRTA 成立以来对依以上条款成立的 RTA 也没有审查结果）。如何做出这些优惠贸易安排最后结论是一个问题。
2. 如果向 CRTA 通知，意味着也需要 CRTA 对此进行审查，但是这样一来，CRTA 和贸易与发展委员会的职能出现重叠（虽然多数是免于审查，但是不意味着就不审查，曼谷协定就有最后的审查报告）。如果为了提高透明度只做通知而不由 CRTA 进行审查，是可以的。从现有的通知要求以及内容的公开情况看，贸易与发展委员会与 CRTA 所做的工作没有太大区别，是透明的。

在这个问题上，坚持所有 RTA 要向 CRTA 通知和接受审查的主要是欧盟。欧盟以及与欧共体有关的 RTA 在所有 RTA 中占很大比例，面临的通知和审查的任务较重，欧盟这样要求其实是要将 RTA 的问题复杂化。

在通知时间上，应在协定的生效后 30 天内做出通知。一般情况下，协定签字和生效之间的间隔不是太长，并且协定签字时和生效时的条款通常变化不大，没有必要在协定签字和生效时分两次通知。

通知内容。通知应包括协定的文本（绝大多数的通知实际上也是这样做的）。可以考虑提供 RTA 成员间优惠关税率和最惠国税率的电子文本（由于 APEC 关税数据库中已经包括最惠国关税率，RTA 成员间的优惠税率的公开和透明也不存在技术障碍），可以在网上公开。在公布关税的电子文本情况下，再建立数据库技术上已不存在困难。秘书处提供客观情况报告是可行的，但是由成员提供更详细的分析报告会产生是否客观和真实的问题，报告的详实程度也难以统一。如果

将更详细的分析报告作为对 RTA 审查的依据或参考,这项工作应该在体制性问题有结论以后再进行落实。

5.2 新 RTA 规则的溯及力问题

根据秘书处的文件,现有 RTA 的形成可理解为在新规则生效前已经发生及完成的事实,所以任何与 RTA 形成有关的新的规则只有有关的和有限的暂时适用:即新规则可以对一个现有 RTA 的形成行动不适用。同时,现有的 RTA 可以视为在新规则生效以后存续的状态,所以要适用与存续及已有 RTA 操作有关的 WTO 新规则。

新的与 RTA 有关的 WTO 规则和程序是否要适用于现有的 RTA 问题上,取决于 RTA 的形成(formation)。如果以 RTA 完成过渡期作为形成要件,考虑自由贸易区或关税同盟从生效到最终建立一般分几个阶段,最长有 10 年的过渡期,新规则生效后这些现有的 RTA 的形成行动仍在进行当中,所有新规则应该具有溯及力。但是对已经经过过渡期、完成形成行动的 RTA 则不适用。如果以 CRTA 对 RTA 的最终审查作为形成的要件,由于审查的时间拖得太久,有些自由贸易区已经接近分阶段完成的尾声,但尚未完成审查报告,如 NAFTA。同时许多过去在规则不明确下通过审查的 RTA 则排除在外。

所以在溯及力问题上,如果以 RTA 完成过渡期或最终审查日期为准,则会遗漏许多的 RTA。基本上应该以审查日期作为 RTA 形成的参考日期,对于已经完成审查但处于过渡期的 RTA,新规则也应该有溯及力。

在这个问题上,新的规则对已有的 RTA 有溯及力是不可回避的问题,新规则的溯及力和制定新规则应该是同时考虑的问题。目前想延迟讨论这个问题的成员多是加入 RTA 个数较多的国家,反之则是区域一体化涉入不深的国家。由于存在新规则的溯及力问题,所以在 WTO 有关 RTA 新规则谈判完成之前,CRTA 应暂停对现有 RTA 最终审查报告的采纳工作。

同时,新规则的溯及力也涉及到 CRTA 对 RTA 审查的效力问题。考虑到许多已向 WTO 通知的 RTA 事实上已经生效,但是未完成审查,如果经审查未能满足 RTA 有关的规定,是否要求该 RTA 在一定的期限内进行修正,是否涉及到成员国国内法律程序问题而难以落实?

5.3 我国未来签署的 RTA 向 WTO 通报程序性建议

现在 WTO 成员除少数以外,均是一个或多个 RTA 的成员。我国加入 WTO 以后,加快了区域贸易自由化的步伐,正的谈判的计划有中国东盟自由贸易区(已签署全面经济合作框架协议)以及《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》。所以近期我国将面临如何向 WTO 通报区域一体化协定的问题。

5.3.1 中国东盟自由贸易区

2002 年 11 月中国政府与东盟签署了《中国东盟全面经济合作框架协议》。这一协议的签署,奠定了未来中国—东盟自由贸易区的法律基础,标志着中国—东盟建立自由贸易区的进程正式开始启动。作为中国-东盟自由贸易区启动的第一步,双方将从 2004 年开始逐步废除 600 项产品关税,并将在 2006 年完成第一批的废除关税计划。在自由贸易区计划下,双方共有 6000 项产品的关税有待于废除,而第一批相当于总数十分之一的产品中,将以农产品为主,也包括牲畜和水产品。而其余 90%贸易项目的废除关税谈判,预计将在 2004 年 6 月结束,2005 年 1 月正式启动双方的关税减让计划,2010 年全面建成中国—东盟自由贸易区。由于中国东盟自由贸易区的正式协议还没有完成,在向 WTO 通报程序性问题上,只能根据框架内容和时间安排提出初步的建议。

在通报时间上。由于中国东盟之间的框架协议只是自由贸易区之前的一个协议,具体的内容,如原产地规则、投资、服务等需要细化,所以目前的协议不构成向 WTO 通报的条件,只有等到双方的关税减让计划谈判完成,正式签署自由贸易协定以后,才可向 WTO 正式通报。具体的通报时间,应该经过双方各自的立法机构批准生效以后通报(在生效之前通报,中国不具备条件,并且已向 WTO 通报的 RTA 没有提前通报的先例)。

在向谁通报问题上,中国应该与东盟具体协商。目前的情况是,东盟除新加坡市场开放度、经济发展水平较高以外,其它国家基本是属于发展中国家(有的还未成为 WTO 成员)。东盟自由

贸易区 (AFTA) 于 1992 年 1 月生效, 同年 10 月依授权条款向 GATT 通知, 在授权条款下免于审查。所以, 将来的中国东盟自由贸易区在准备依 GATT 第 24 条向 CRTA 通报情况下, 并不排除依授权条款向贸易和发展委员会通报 (不向 CRTA 通报) 的方案。

5.3.2 内地与香港之间的“安排”

2003 年 6 月 29 日, 内地与香港签署了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》, 有关措施将从 2004 年 1 月 1 日起生效。在货物贸易方面, 双方已就“安排”附件 1 的主要内容达成一致, 自 2004 年 1 月 1 日起, 内地将对附件 1 中表 1 列明的原产香港的进口货物实行零关税; 不迟于 2006 年 1 月 1 日, 内地将对附件 1 中表 1 以外的原产香港的进口货物实行零关税, 取消实质上所有贸易的歧视。在服务贸易方面, 市场准入条款包括 17 个服务行业。“安排”中的服务贸易自由化已经超过了大陆对 GATS 承诺的水平, 其中法律服务包括在内, 并且承诺进一步协商服务业自由化, 这说明“安排”已经涉及相当深的自由贸易层面。此外, 在服务贸易上对“实质上商业经营”做了界定, 这一点具有积极意义。³等到“安排”有关的附件谈判完成, 实际上一个内容比较完整、自由化程度很高的自由贸易区的格局。

优惠贸易安排主要是在发展中国家或经济体之间建立的一种较为初级的区域经贸合作, 从形式上看, 内地与香港之间签订的“安排”就是一种优惠贸易安排, 但是内容已经是真正意义上的自由贸易区。从“安排”的内容看, 是内地单方面进一步向香港开放市场和放松市场准入条件, 关税及其它商业规定是不可能成高于或严于以前的水平, 也不会对第三方造成多大的影响 (在合理的原产地规则下, 原产香港的制造品数量不是很大)。从服务贸易角度看, 由于内地属于发展中国家, 服务业在部门以及开放速度上的承诺应该有一定的灵活性, 这也是 GATS 第 5 条所允许的。所以向 WTO 做出通知得话, 待“安排”的内容完善以后, 依 GATT 第 24 条或 GATS 第 5 条向 CRTA 通知都是可行的。

但是, 内地与香港之间的“安排”有一定的特殊性, 内地和香港虽然同是 WTO 成员, 但是内地是中央政府, 香港是中国的一个特别行政区, 实行是“一国两制”。WTO 虽然有别于其它国际组织, 其成员可以不是主权国家, 但是向 WTO 通报的 RTA 基本上由主权国家之间或主权国家与已有的经济一体化组织 (如欧盟, 有超国家机构) 签订的正式协定 (agreement)。即使发展中国家依授权条款形成的优惠贸易安排, 一般也以协定方式固定下来。

所以, 内地与香港之间的“安排”是否向 WTO 做出通报并提供相关的协定 (英文本) 以及资料需要仔细考虑。退一步讲, 虽然内地和香港均是 WTO 成员, 双方的优惠贸易安排即使不做通报、不提交审查, WTO 规则也没有规定不可以, 这也是一个很普遍的现象。

5.3.3 授权条款问题

由于发展中国家经济发展水平低, 在发展中国家之间成立的 RTA 的一体化程度不高, 是否适用 GATT 第 24 条比较严格的条件, 这个问题一直存在争议。发达国家坚持发展中国家之间 RTA 应该以第 24 条的要求进行审查, 但实际上, 许多这样的 RTA 达不到第 24 条的标准。所以发展中国家坚持优惠贸易安排符合 GATT 第四部分贸易和发展的目标, 应该按第四部分进行审查。鉴于这种情况, 在 1979 年授权条款出现之前, 对发展中国家的优惠贸易安排采取了不同的审查办法, 一部分是按第 24 条审查, 一部分是被予免责的。由于这些优惠贸易安排不是根据第 24 条成立的, 达不到自动免责的条件, 但是这些安排又不符合最惠国待遇要求, 考虑到需要实施, 也只要免除最惠国待遇的义务。

1979 年, 发展中国家的优惠安排有一个法律依据, 这就是授权条款。授权条款第一条规定, “尽管 GATT 第一条最惠国待遇条款存在, 缔约方可以给予发展中国家差别和更优惠的待遇, 这种待遇给予其它缔约方。”第二条规定, 这种优惠待遇“适用于发展中缔约方之间相互削减或取消关税, 以及依缔约方规定的标准或条件, 对来自另一方的进口产品相互削减或取消非关税措施的区域或全球安排。”

授权条款下, 发展中成员的优惠贸易安排向 GATT 的贸易和发展委员会做出通知, 贸易与发展委员会负责审查, 审查的要求则松得多, 从 1979 年通过授权条款至今, 提交到贸易与发展委

员会并生效的发展中国家之间的优惠贸易安排共有 14 个，均自动获得免责。

授权条款与 GATT 第 24 条的关系上，按过去作法，依授权条款成立的发展中国家之间的优惠贸易安排只向贸易和发展委员会做出通知，按 GATT 第四部分条款进行审查，所以没有义务向 CRTA 通知，也不应由 CRTA 对之进行审查。欧盟坚持所有的 RTA 在 CRTA 进行审查有利于提高透明度，而且授权条款对此也未做出明确规定。欧盟的说法有两点值得商榷：一、授权条款是发展中国家优惠贸易安排存在的法律依据，1979 年的通过的授权条款当然无法规定 RTA 向 1996 年才成立的 CRTA 做出通知的要求；二、现有的优惠安排，多数是在最不发达国家之间成立的，主要是一些非洲国家。虽然名称看一体化程度的目标很高，但是实际上内容最基本的自由贸易区的要求都达不到。例如肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚之间成立的“东非共同体条约”目标是建立经济联盟，但是在货物和服务贸易以及投资方面基本上是空洞的，实际上成员之间的相互贸易量极小。因此，拿这样的意向性协定以第 24 条的标准来审查是没有任何意义的。这样做只能增加 CRTA 审查工作负担。

授权条款与 GATS 第 5 条关系上，我们注意到，向 CRTA 通知的服务协定基本上是依 GATT 第 24 条成立后，又重新以服务协定向 CRTA 通知的（这里有一些是最近成立的 RTA 同时以两种形式通知，如日本—新加坡新时期伙伴关系协定）。由于随着全球化的发展，自由贸易协定已超越了传统的货物贸易的范畴，更多地涉及了服务贸易自由化、投资自由化和自然人流动等内容，这尤其体现在工业化程度较高的 WTO 成员上。所以，一般地，服务协定是货物贸易自由化达到一定程度的结果。从这一点上看，发展中国家之间的优惠贸易安排一般局限于关税优惠方面，并且关税优惠的范围也比较窄，成员的大多数贸易未包括在优惠范围之内，所以发展中国家之间的优惠贸易安排基本上涉及不到根除或取消实质上所有服务贸易，或包含众多重要服务部门的水平。此外，授权条款主要涉及到关税和非关税措施（主要针对货物贸易），服务贸易主要是建立在成员负向列表承诺方式上。因此，授权条款与 GATS 第 5 条的关联性不强。

中国作为贸易大国，也是最大的发展中国家。在授权条款上应该坚持依授权条款成立的优惠贸易安排只通知贸易与发展委员会，由贸易与发展委员会进行审查，避免所有的 RTA 向 CRTA 通知的建议，更不能由 CRTA 审查。这样原因在于，中国与东盟自由贸易区协议签订以后，以及中国将来与其它发展中国家签署自由贸易协定（或优惠贸易安排）有可能需要依授权条款向贸易与发展委员会做出通知，而给我们自己留有余地。其次，也可以避免给 CRTA 带来更多的麻烦。相对于 RTA 有关的其它程序性问题和关键的体制性问题来说，授权条款是一个次要问题。

6. 总结

多边贸易体制自从存在以来，就一直有区域一体化的问题。乌拉圭回合结束之前，区域一体化与多边贸易体制的关系问题并不是十分突出，但是在多边贸易体制进展不畅、RTA 大量出现以后，这一问题变得重要起来。其中欧盟在国际贸易领域起着关键作用，欧盟在其它国家的市场准入以及在以规则为基础的多边体制上均有很强的利益，但与其它国家也签订一套复杂的贸易协定，过去欧盟实际上是 GATT/WTO 有关 RTA 规则的主要使用者。在更多的国家使用这一规则后，欧盟发现 WTO 对 RTA 规则的不明确被越来越多国家运用，所以现有的 RTA 规则对欧盟所享有的优势和利益越来越不明显。在这种情况下，明确的规则可以改善欧盟自己的协定在 WTO 中法律地位，但是规则太严也会给欧盟及其伙伴带来问题。所以澄清 RTA 规则也是顺理成章的事情。欧盟的态度同样反映在与欧盟有 RTA 关系的一些 WTO 成员身上。

一些参与 RTA 数目较少的工业化经济，如日本、韩国、香港、澳大利亚对澄清与 RTA 有关的规则采取了积极姿态，尤其是澳大利亚。原因在于，这些成员的经济水平相对较高，已经有的或正在谈判的 RTA 即使按较严的规则进行审查也是容易达到要求的。发展中国家之间则担心授权条款的变化对优惠贸易安排的影响，并且修改规则所带来成本支出显示出能力建设不足的困难。

如果准确地评估具体的区域一体化对多边贸易体制是积极还是消极影响，澄清 WTO 与 RTA

有关的规则并且按照规则进行审查是这项工作的第一步。但是与 RTA 有关的 WTO 规则问题是长期遗留下来的问题，积重难返。程序性问题相对比较容易解决，但体制性问题难度较大，主要是定性和定量标准如何结合起来，以及 RTA 审查结果的后续修正问题。

中国作为 WTO 新成员以及 RTA 的新的实践者，RTA 规则的澄清对我国的利益关系很大。总得来说，我国应该采取积极的姿态，毕竟在这个问题上没有什么历史包袱，明确一套严格程度适中的 WTO 有关 RTA 规则符合我国的利益。

参考文献

1. TWTO : TSystemic Issues Related To "Other Regulations of Commerce" , WT/REG/W/17/Add.1 , 5 November 1997
2. WTO: Synopsis of "Systemic" Issues Related To Regional Trade Agreements, WT/REG/W/37, 2 March 2000
3. WTO: Technical Cooperation Handbook On Notification Requirements, WT/TC/NOTIF/REG/1,9 September 1996
4. WTO: Rules Of Origin Regimes In Regional Trade Agreements, WT/REG/W/45, 5 April 2002
5. WTO: Draft Report (2002) of the Committee on Regional Trade Agreements to the General Council, WT/REG/W/47, 4 November 2002
6. WTO: Coverage, Liberalization Process and Transitional Provisions In Regional Trade Agreements, Wt/Reg/W/46, 5 April 2002
7. WTO: Inventory of Non-Tariff Provisions in Regional Trade Agreements, WT/REG/W/26, 5 May 1998
8. WTO 规则谈判小组情况、WTO 有关的提案情况。

RTA rules-making negotiation and China's Strategy

Chen Jianguo

Abstract: RTA evolved in the process of world economy after the World War II, coupled with multilateral trade liberalization. Though non discrimination is deemed a fundamental principle for contracting parties in implementing trade policies, GATT and GATS allowed the existence of RTA with reciprocity among some parties which violating non discrimination as exception. At the same time, some requirements are listed under GATT and GATS for RTA, also an examination mechanism in place, in order to preventing misuse of rules on RTA. Due to the vagueness and unclearness in the WTO articles pertaining to RTA, the examination on RTA by WTO has been retarded and on single RTA has been approved by WTO CTRA, resulting in malfunction of CTRA.

The problems in rule of RTA are mainly represented in procedural and systematic aspects. The clarification of those issues on RTA rules is important for China, a new member of WTO.

This article is arranged as followed: section 1 discusses the legal status of RTA in WTO; Section 2 and 5 talks about procedural issues and concrete suggestions; Section 3 and 4 focus on systematic issues and summary in the last section.

Key Words: RTA WTO Rule-making

1996年2月,WTO总理事会成立区域贸易协定委员会。目前,涉及GATT第24条的自由贸易协定通知货物贸易理事会,区域贸易协定委员会对协定的有关内容进行审议。

“本协定不得阻止任何成员参加或达成在参加方之间实现服务贸易自由化的协定”

根据GATS第1条第2款规定,服务贸易定义为:自一成员领土向任何其他成员领土提供服务;在一成员领土内向任何其他成员的服务消费者提供服务;一成员的服务提供者通过在任何其他成员领土内的商业存在提供服务;一成员的服务提供者通过在任何其他成员领土内的自然人存在提供服务。

目前,服务贸易理事会决定是否将协定转交区域贸易协定委员会审议。换言之,审议不是强制性的。

目前,涉及“授权条款”的优惠安排通知发展和贸易委员会,该委员会不要求区域贸易协定委员会对有关内容进行深入审议。

¹CRTA1998年3月制订完成一项有关RTA通知一般标准格式,并已提请总理事会采纳(WT/REG/W/6,)。也有一套服务经济一体化通知标准格式(WT/REG/W/14)。见附录。

²目前有50个欧洲的RTA使用这一体系。涉及的国家有:欧共体15国作为一方、保加利亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、冰岛、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、挪威、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、瑞士、土耳其。

³必须根据香港法例注册成立;必须缴纳香港所得税;在香港雇佣的员工必须占其员工总数的50%或以上。