



Policy Brief No. 202202

Jan. 12, 2022

本文已发表于《世界知识》2022 年第 1 期

陈兆源: chen-zy@cass.org.cn

中国从普惠制“毕业”影响有多大

中国海关总署 2021 年第 84 号公告显示,自 2021 年 12 月 1 日起,对输往欧盟成员国、英国、加拿大、土耳其、乌克兰和列支敦士登等已不再给予中国普惠制关税优惠待遇国家的货物,海关不再签发普惠制原产地证书。消息发出后,部分人士将此解读为这是欧洲追随美国对华发起贸易战的最新举动,这种理解有失偏颇。

普惠制是发达国家(给惠国)对发展中国家(受惠国)的出口制成品和半制成品给予的关税优惠制度。当受惠国或其特定产品达到一定条件时,给惠国可选择取消对受惠国或其特定产品的普惠制待遇,也就是通常所说的受惠国“毕业”。1978 年以来,先后有 40 个国家给予中国普惠制关税优惠,目前仍保留此类待遇的仅剩澳大利亚、新西兰和挪威三国。不过,无论从国际规则还是企业出口来看,中国从普惠制“毕业”带来的不利影响都相对有限,不应被夸大。

* 陈兆源,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员。

* <https://mp.weixin.qq.com/s/sT2AhVrTPlI2NfCUvWTXew>。

普惠制不同于最惠国待遇

在国际经贸规则中，不少人将普惠制和最惠国待遇混为一谈。尽管普惠制和最惠国待遇之间存在字面上的联系，所涉议题也有部分重叠，但两种规则安排之间仍存在诸多本质性区别。相较于最惠国待遇，普惠制具有如下四方面特点。

一是非互惠性。普惠制是发展中国家在 20 世纪 60 年代联合国贸发会议中集体努力争取到的一项关税优惠政策。事实上，在关贸总协定及其后的世贸组织框架下，普惠制恰恰代表了最惠国待遇原则中针对发展中成员的豁免条款，是“特殊与差别待遇”的一部分，是发达国家给予发展中国家的一项特殊优惠待遇，并不要求发展中国家向发达国家提供同等的优惠待遇，具有非互惠性。“最惠国待遇”是指给惠国给予受惠国的优惠，不低于该给惠国给予任何第三国的优惠待遇。最惠国待遇原则要求缔结条约的任何一个成员既是受惠方，又是给惠方。即缔结条约的任何一方在享受最惠国待遇权利时，也承担最惠国待遇义务，具有互惠性。而在普惠制下，给惠国可允许背离最惠国待遇原则，给予发展中成员比最惠国待遇更加优惠的关税待遇。这与最惠国待遇中的互惠性形成了鲜明对比。

二是单向性。普惠制是发达国家作为给惠国单方面给予发展中经济体的优惠待遇，故发达国家亦可通过制定“国家毕业”和“产品毕业”等标准单方面地取消这些优惠。最惠国待遇则是在经贸安排缔约方之间达成的平等待遇。在世贸组织框架下，特定成员方若单方面取消其他成员的最惠国待遇属于违约行为，可能导致报复措施甚至触发国际法中相应的争端解决机制。

三是条件性。普惠制待遇可能包括除发展阶段之外的附加政治经济条件。以欧盟当前实施的“普惠制+”待遇为例，其也被称为“可持续发展和良治的特殊激励安排”。享受“普惠制+”待遇的国家需执行 27 项与人权、劳工权利、环境保护和良治有关的国际公约，并接受欧盟对相关实施情况的监测。作为回报，欧盟将受惠国出口关税细目超过 2/3 的进口关税削减至零。此外，部分发达国家可能因受惠国未满足特定条件而主动取消普惠制。如特朗普政府 2019 年 6 月曾因印度未

能保证“公平合理的市场准入权利”而取消其普惠制待遇。最惠国待遇则是无条件的，要求某个成员方给予另一成员方的任何贸易优惠均必须立即无条件地给予所有其他成员。

四是局部性。普惠制待遇主要是发达国家对发展中国家出口贸易的关税减免，牵涉面相对较窄。而最惠国待遇则包括缔约各方在通商、航海、关税、法律地位、公平公正待遇等多方面的优惠、特权或豁免，比普惠制待遇的适用范围更加广泛。

由于普惠制和最惠国待遇存在上述诸多差异，故绝不应将中国从普惠制“毕业”讹传为中国的最惠国待遇“被取消”。总的来看，中国从普惠制“毕业”并未过多涉及围绕国际经贸规则的较量和博弈。

从普惠制“毕业”影响有限

历史地看，发达国家给予中国的普惠制待遇在扩大中国商品出口和促进产业结构升级等方面发挥了较为积极的作用。许多曾给予中国普惠制关税优惠的国家目前仍是中国重要的贸易伙伴。中国从普惠制“毕业”无疑可能使中国一些出口企业因失去关税优惠而在一定程度上影响其国际竞争力，但客观地看，本次海关总署停止签发“普惠制原产地证书”带来的不利影响较为有限，也并非某些媒体所说的西方“联手遏华”的新动作。

其一，从之前的经验看，停发普惠制原产地证书并不会明显冲击中国对特定国家的出口。海关总署发布此类公告并非首次。海关总署曾分别于 2019 年 4 月 1 日和 2021 年 10 月 12 日起不再对输往日本和欧亚经济联盟中的三国（包括俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦）货物签发普惠制原产地证书。2019 年日本取消对华普惠制待遇后，虽然面对新冠疫情的不利影响，2020 年中国对日出口为 9883.1 亿元，同比仍增长 0.1%；2021 年 1~7 月，中国对日出口更是同比增长 8.7%。

其二，中国从普惠制“毕业”的进程早已发生，此次公告很大程度是追认既有事实的“技术性处理”。在本次公告涉及的 32 个国家中，欧盟、英国和土耳其于

2015 年 1 月已取消对华普惠制待遇，加拿大、列支敦士登取消对华普惠制时间为 2014 年 7 月，乌克兰则为 2012 年。这些国家虽然早已取消了对华普惠制待遇，海关总署仍继续向出口商签发普惠制原产地证书，这或用于其他用途，如作为原产地证明文件、用于结汇和流动证明等。

其三，发达国家的关税总水平较普惠制实施之初已大幅降低，普惠制带来的额外关税优惠逐渐减少。经过多轮多边贸易谈判，发达国家大部分货物贸易关税通常维持在 2% 左右，甚至实行零关税。即便中国从普惠制“毕业”，各国对中国出口商品关税恢复到正常水平，对中国的实质影响也不大。随着中国出口规模的增长和在全球产业分工中的地位提升，放弃享受普惠制带来的关税优惠很难影响到中国的贸易全局。

当前，中国正加快构建高标准自贸区网络，已与 26 个国家和地区签署了 19 份自由贸易协定，并着力推动《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）高标准落地实施，促成中欧全面投资协定尽早签署生效。伴随着中国企业数字化、智能化转型提速，中国出口产品结构和质量将更加优化。中国从普惠制“毕业”，不但不会影响中国的外贸出口，相反还会推进中国的对外贸易朝着高质量方向继续发展。

全球治理研究团队

任 琳 熊爱宗 鲁 桐 吴国鼎
陈兆源 黄宇韬 韩永辉 宋 锦
刘 玮 沈 陈 田 旭 彭 博

研究助理团队

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪 孙振民