

“最惠国待遇”的源流及其他

高 心 湛

(许昌学院 政法学院 河南许昌 461000)

[关键词]最惠国待遇 起源 演进 定义 分类

[中图分类号]D99 [文献标识码]E [文章编号]0457-6241(2005)02-0058-03

“最惠国待遇”又称“最惠国条款”，它是“现代通商条约的柱石”。

一、“最惠国待遇”的起源

“最惠国”这一法律概念起源于并主要应用于国际贸易。其萌芽最早可追溯到 11 世纪。当时地中海沿岸的意大利各城邦、法国和西班牙城市的商人到外国做生意，开始总想独占那里的市场挤走别人；在做不到这点时，就退而求其次，要求在该国市场上获得同等机会。为满足这种要求，西北非阿拉伯王子们曾颁布命令，给予他们与捷足先登的威尼斯、比萨等城邦以同样特许权。12 世纪，威尼斯也曾向拜占庭皇帝要求同样的特许权，使该城邦商人获得与热那亚、比萨的商人平等竞争的地位。这种在市场竞争中“机会均等”的权利形式，即是最惠国的原始形态。虽然这个时期的最惠国都是单方面地只给商人的个人权利和管辖优惠，但最惠国的灵魂——“市场竞争，机会均等”则自此发轫。

15 世纪，“最惠国”开始出现双边条约的规定并逐渐流行，但大多属于强国迫使弱国单方面给予的。

具有近代意义的“最惠国待遇”(Most Favoured Nation Treatment)滥觞于 17 世纪的欧洲。当时欧洲各国普遍重视对外贸易，不允许一国给予另一国特殊权利或待遇，要求利益均沾，其内容一般为通商、航运、关税、赋税、投资、营业、居住、旅行、人身、财产及其他法律权利。

18 世纪，随着国际贸易规模的日益扩大，导致

了政治条约与贸易(通商)条约的分家，并因此开始出现了一些相互给予“最惠国地位”的做法。其代表是 1713 年英法“乌特勒支通商条约”，该条约规定：一方保证把它给予第三国在通商与航运方面的好处，给予另一方。

但是，这种相互给予“最惠国地位”的做法，一直处于沉重的重商主义阴影笼罩之下，在长时期内没有获得大的进展。从 17 世纪以来，伴随着国家主义的兴起，在欧洲的国际贸易领域的主要指导原则，是重商主义(Mercantilism)，即把积攒金银作为本国财富的储备手段，在贸易政策上追逐的目标是：奖励出口，以达到本国盈余，而贸易盈余和财富积累又是与国家政治地位和权力紧密联系在一起的。正是从这一意义上，对外贸易从一开始便是本国外交政策和活动的一部分。正因为如此，从 18 世纪直到 19 世纪中期以前，相互给予“最惠国地位”的做法并不是建立在科学的经济理论基础之上，而是作为处理国家之间政治关系的附庸而存在的。虽然 18 世纪后期和 19 世纪初著名经济学家亚当·斯密(Adam Smith)和李嘉图(David Ricardo)的贸易自由和比较优势理论早已为处理各国间经济关系的国际经济法奠定了科学的理论基础，但是他们的卓识高见，得到人们尤其是当政人士的认可和接受，却花费了半个世纪之久。

一直到 19 世纪中期，“最惠国待遇”才发生了质的飞跃。1846 年英国部分地区遭到天灾，饥荒遍野，当时的首相皮尔(Sir Robert Peel)大胆地废止了禁止粮食进口的“谷物法”(Corn Law)，进而接受了亚当·斯密关于单方面贸易自由化也能增加国家财富的观点，任用了当时积极主张贸易自由的科布登(Lord Cobden)为贸易部长，与当时法国贸易

【收稿日期】2004-03-31

部长切维利尔 (Chevalier) 于 1860 年在荷兰乌特勒支签订了具有历史意义的第一个贸易自由双边通商协定——“科布登—切维利尔条约”。该协定首创了无条件最惠国待遇的现代模式,为双边条约的多边效应开辟了道路。自此,最惠国条款才真正成为“现代通商条约的柱石”。

二、“最惠国待遇”的演进过程

1860 年“科布登—切维利尔条约”签订后,在英法两国的帮助下,从 1862 年到 1869 年,贸易自由学说风靡欧洲,各国之间签订了一大批双边“友好、通商、航运条约”,出现了广泛降低关税等条款。继而签订了莱茵河自由航行公约,大力发展货物运输,举办商品博览会以及建立国际商会等,形成了欧洲区域贸易自由化的第一个浪潮,全球贸易额由此大幅上升。

但是,这种旨在实行自由贸易的相互的无条件最惠国条款在以后的岁月里并非一帆风顺一路坦途,而是经历了几起几落跌宕起伏。其中反复得比较厉害的有三次:

第一次是在 19 世纪 70 年代末以后,当欧洲经济面临衰退时,各国发现自己面临着非欧洲国家粮食出口的剧烈竞争。1879 年,德国政府首先后退,俾斯麦政府仿效当时美国的用高关税“保护幼稚工业”的做法,大大提高了对一些货物的关税。接着法国等国也大步后撤,此前 10 年的贸易自由化浪潮,成为昙花一现的历史插曲。

第二次是在第一次世界大战后,各国为恢复其被战争破坏的经济,竞相实行贸易限制。进入 20 世纪后,英国在国际政治与经济领域的霸主地位日趋衰落,英国对自己贸易伙伴的影响力也大为下降;加之第一次世界大战破坏了传统的贸易关系,保护主义大为泛滥。为刺激本国货物出口,各国竞相使本国货币贬值,并以邻为壑,高筑关税壁垒,限制外国货进口,以此来转嫁本国经济危机,以致于连作为国际贸易基石的“最惠国”,也被抛到九霄云外。

第三次是 20 世纪 30 年代世界资本主义经济大危机时。两次世界大战期间,美国已从第一次世界大战前的完全资本进口国转化成纯粹资本输出国,在欧洲对外贸易逆差提供资金上,起着决定性的作用。若无美国资金,欧洲就陷入绝境。按理说,美国政府此时本应向贸易自由化方向作政策调整,用低关税鼓励欧洲货物对美出口,换得美元以偿付

美国在欧洲资本的债务利息与股息。然而,美国政府被 1929 年华尔街股市的急挫吓破了胆,更加倒行逆施,高筑关税壁垒,把各国尤其是欧洲的货物拒于国门之外,由此引发了 30 年代资本主义世界第一次大危机,而美国自己也无法幸免,整个经济陷入全面崩溃。自此,保护主义泛滥。

最惠国原则在其发展过程中虽经多次挫折,但每一次反复后都又焕发勃勃生机,获得更大的发展。据统计,仅 1920—1940 年间,全世界含最惠国条款的条约就多达六百多个。特别是 1934 年美国国会制定了“互惠贸易协定法”(Reciprocal Trade Agreements Act),授权总统用降低关税 50% 的幅度,分别与主要贸易伙伴(加拿大、英国、法国等)共 29 个国家签订了带有浓厚贸易自由色彩的双边贸易协定。这些双边贸易协定中有不少共同条款,在战后几乎原封不动地抄进了包括“关税与贸易总协定”(GATT)在内的多边与双边条约之中,为战后世界经济的恢复、发展与繁荣,发挥了重大作用。其中,尤其是第二次世界大战后于 1948 年生效的关税与贸易总协定,第一次在世界范围内把最惠国原则纳入多边体制,将其置于更广泛而稳定的基础上,从而完成了新的历史性飞跃。

从 1948 年到 1994 年的 46 年间,GATT 的实施,取得了有目共睹的巨大成就:关税大幅度降低,跨国贸易额成十倍地快速增长,在推动各国经济发展的同时,也加深了各国经济的日益相互依赖和世界经济的一体化。1994 年结束的乌拉圭回合谈判,更将服务贸易和知识产权等纳入谈判题目,从而大大扩展了要达成的协议的范围,这一持续八年之久的多边贸易谈判的最大成果,是通过建立“世界贸易组织”(WTO)和由《建立 WTO 的协定》这个“小宪章”性文件统领,把乌拉圭回合谈判所达成的共计近 30 个协议都溶入作为它的“附件”的条约群体组成的宏大法典,从而把以最惠国待遇为圭臬,以贸易自由化为宗旨的多边贸易体制推进到一个更新的历史阶段和空前宏大的范围之内。

最惠国原则在其发展历史上的几度兴衰表明,作为自由贸易支柱,它是各国政府正确对待国际市场而普遍接受的一种君子协定,即不同经济制度或奉行不同(乃至相反)经济贸易政策的各国,彼此相约:共同遵守市场机制,公平竞争,机会均等,把对国际市场的人为干扰或扭曲减至大家都可接受的最低限度。这正是最惠国原则的真谛,也是世界各国对外贸易政策的必然发展趋势。

三、“最惠国待遇”的定义和分类

“最惠国”这一法律概念虽然起源于并主要应用于国际贸易,但今天它早已延伸、幅射到国际法的许多领域,诸如国际海陆空运输、外国侨民管理,乃至国际私法中种种民事权利、外国法院判决执行、1952年的《难民公约》等十分广泛的范围。因此,联合国国际法委员会经过十年编纂,于1978年拟出的“最惠国条款(法)最后草案”(UNDOC A/33/192 (1978))给“最惠国待遇”下的定义是:“给惠国给予受惠国或者与该(受惠)国有确定关系的人或物的优惠,不低于该给惠国给予第三国或者与该第三国有同样关系的人或物的待遇。”而“一国据以对另一国承诺在约定关系范围内给予最惠国待遇的一种约定”则是最惠国条款。换言之,现代最惠国模式是指:在某个特定领域,缔约各国之间约定,相互地把自己已给予或今后给予任何第三方(国)特定对象(国家、人、物、事)的好处或优惠,凡大于它们之间已享有者,就自动地(无条件和立即地)给予缔约方。这一模式包括以下既相互独立又相互联系的五个要素:1. 相互给予;2. 两个并行的约定(缔约方之间的约定和一个缔约方与某第三方的约定)的“转致”关系;3. “依……而定”的依托关系;4. 自动化运作(无条件立即“转致”);5. 相同的范围和同一对象(国家或与国家有特定关系的人、物或事)。表述最惠国的法律术语,因不同需要而说法各异,除最惠国待遇、最惠国条款外,诸如“最惠国条约”、“最惠国制度”、“最惠国标准”、“最惠国方式”、“最惠国权利(义务)”、“在最惠国基础上”等等。

如前所述,“最惠国待遇”虽然源于国际贸易,但并不仅仅局限于国际贸易,有时它往往超越经济范围而涉及政治权利;同时,又由于“最惠国待遇”的主要推广及发展过程,基本上是与西方殖民势力对外扩张和殖民活动相伴而生的,因而双方的地位也由此产生了明显不同。从总体上讲,“最惠国待遇”因为其涉及的内容(范围、条件)和条约主体间地位的不同而分为两大类4种类型。

从“最惠国待遇”的内容上讲,可分为一般的“最惠国待遇”和特定的“最惠国待遇”。前者不限定适用范围或交换条件,后者则有一定的适用范围或交换条件。

从“最惠国待遇”双方的地位上看,可分为相互

给予(双方的)“最惠国待遇”和单方面给予(片面的)“最惠国待遇”。前者是缔约国双方处于对等地位,相互均沾对方给予第三国的一切权利或利益,为独立国家采取的方式。后者仅缔约国一方得以均沾对方给予第三国的一切条约权利或利益,但并不给予对方对等利益,是片面的无偿的均沾。

在最惠国原则发展历史上的一个相当长时期内,相互无条件的最惠国原则只是通行于“(基督教)文明国家之间”的规则,有些最惠国条款明文把第三国写作“其他基督教国家”。这是因为当时整个国际法都是“(基督教)文明国家之间”的法。至于它们与非基督教的穆斯林国家以及“未开化”的、“不文明”的广大亚非国家和地区的贸易关系,通行的仍是强加的、单方面给惠的、不平等的“最惠国”条款。这方面的最初代表作是1680年英国东印度公司拟定的与缅甸国王之间的“通商条约”。该条约第17条规定:如果此后国王给予任何其他国家以比本条款所含者更多或不同的特权,亦需给英国以同样特权。类似这一规定在与我国的不平等条约中最早出现于1843年中英《虎门条约》,该条约第8条规定:“设将来大皇帝有新恩施及各国,亦应准英人一体均沾,用示平允。”^[1] (p.36)这里的“一体均沾”亦即“最惠国”。后来的中美《望厦条约》第2条、中法《黄埔条约》第6条都有“最惠国”条款,第二次鸦片战争中这一规定得到进一步扩大,中英《天津条约》第54款、中美《天津条约》第30款、中法《天津条约》第40款、中俄《天津条约》第12款,均有此项规定。“领事裁判(管辖)权”通常也都是通过单方面最惠国条款给予了他们。事实上,这类单方面条款成了西方殖民主义势力瓜分非基督教弱国的法律手段和根据。应该说,凡是含有这类单方面最惠国条款的条约,基本上都属于不平等条约。

需要特别指出的是,“基本上都”是并不是全部都是。之所以说“基本上”都是,是因为还有另外一种情况,即作为对挑起非正义战争的战败国的一种制裁或惩治措施,在“投降条约”中使用的,则不应该属于不平等条约。

【作者简介】高心湛(1963-),男,河南长葛人,许昌学院法政学院副教授,河南省史学会理事。

【责任编辑】蔡世华

参考文献:

[1] 王铁崖编:《中外旧约章汇编》:第1册[Z].北京:三联书店,1958.