

中国的入关问题和外贸体制改革

曾五一 编译

(根据日中经济协会 1993 年 4 月出版的《日中经济交流 1992 年》整理)

一、入关问题

(一)关于“入关”的谈判

从 1986 年 7 月中国提出重新加入关贸总协定的申请以来,到 1992 年底,审议中国入关的工作会议一共举行了 12 次,其中 1992 年召开了三次。

中国本来期望在 1993 年 3 月乌拉圭回合谈判生效以前加入关贸总协定,但是从目前谈判和工作的进展来看,要达到这一目标是困难的。中国之所以要急于在乌拉圭回合生效以前入关,是因为乌拉圭回合谈判包括了知识产权、与贸易有关的投资措施以及服务的贸易等内容,这些对将来国际贸易体制会发生很大的影响。中国认为,在这些内容被包括在关贸总协定之前,参与有关问题的讨论和规则的制定对于发挥主动权是十分重要的。然而,更为重要的是乌拉圭回合所预定的多边贸易机构 MTO 一旦成立,加入关贸总协定的条件将变得更加严格。

加入关贸总协定的手续分为三个阶段。即①审查中国贸易制度的阶段;②编制规定关贸总协定中中国的权利和义务的阶段;③关税减让的谈判阶段。中国方面在 1992 年 2 月召开的第 10 次工作会议上,提出要从第一阶段转入第二阶段。目前虽然已经转入第二阶段,但是关于中国经济的审查似乎仍然还在继续进行。在 1992 年 12 月召开的第 12 次工作会议上,关贸总协定方面就农业、关税、非关税壁垒等 14 个项目向中国方面提出了问题,要求在 1993 年 3 月的会议上回答。

(二)入关的有利之处

关于入关的有利之处,中国国内学者提出了以下几点:

①可以全面参加国际经济活动。

关贸总协定是与国际货币基金组织、世界银行并列的三大国际经济组织。这三大组织中,中国未参加的只有关贸总协定。恢复关贸总协定缔约国的地位,有助于加强中国在世界问题特别是国际贸易方面的发言权和主动权。有利于参加制定对国际贸易起重要作用的制度。这将改善中国发展对外经济所必须的外部环境,同时还将提高中国在国际贸易中的地位。

②可以扩大出口。

加入关贸总协定,可以无条件地享受多边的最惠国待遇。与两国之间的最惠国待遇相比,多边的最惠国待遇稳定,包括范围广,没有期限的限制等问题。还可以享受最优惠的关税制度。由于中国与关贸总协定缔约国的贸易接近贸易总额的 90%,一旦入关,不仅可以享受缔约国之间关贸总协定规定的优待,而且还可以就某些有较大出口利益的产品提出降低关税的要求。因此入关对于中国商品走向世界市场,扩大出口是十分有利的,是实现市场多边化的重要手段。

③可以反对贸易保护主义,改善贸易待遇。

在西方各国贸易保护主义抬头的情况下,中国的出口受到了不公平的待遇。如果加入关贸总协定,可以在多边的贸易体制下,得到一定的保障,从而有利于谈判的进行。利用关贸总协定解决纠纷的机制,对于解决贸易纠纷是有利的,在改善中国对外贸易的待遇和保护经济利益方面也能起到作用。

④促进服务业的发展。

现在,关贸总协定谈判的内容正扩展到服务贸易、知识产权和投资等领域,加入关贸总协定会促进中国服务业的对外发展。随着中国对知识产权的保护逐渐提高到国际水平,外国企业对中国的信赖将逐渐提高,从而有利于引进外资和技术。

⑤可以加强产业的国际竞争力。

通过国际竞争可以强化企业的技术改造,改善经营管理水平,降低成本,提高经济效益,从而使中国产品的质量和性能等接近国际先进水平。

⑥通过采用国际惯例和法规,促进对外经济合作的发展。

加入关贸总协定,可以使中国的经济贸易制度与关贸总协定的各项规定以及其他国际惯例相一致,使中国在国际经济活动中取得主动,并且可以推广对外经济交流。同时,中国的经济法规和制度会更加健全,透明度和预测的可能性也将随之提高。其结果会提高外国企业对中国市场和中国经济的信赖,扩大经济交流,从而提高中国产业的技术水平和整体的素质。

⑦引进国际市场的竞争机制,促进社会主义市场经济体制的确立。

入关以后,经济活动在内外两个市场的作用下进行。企业不公开面对国内市场的竞争,而且要面对国际市场的竞争,企业必须进行经营机制的转换,通过提高企业自身的素质去适应环境的变化。在许多场合,要通过国际的技术水平和价格水平进行竞争和淘汰。这对于中国经济来说既是促进又是巨大的压力和冲击。面对这一挑战,中国必须从微观到宏观的各个领域,进行全面的改革,尽快确立社会主义市场经济体系。

⑧可以更深入地加入国际分工,更多地利用两种资源和两个市场,促进经济的增长。

80年代,中国国内需求的增大,拉动了中国经济的增长,但是到了90年代,这一势头有所减弱,国外需求成为经济发展的重要因素。加入关贸总协定是中国开拓国际市场的良机,可以通过扩大出口,促进中国经济增长,而且还可以利用外国的资源补充国内资源的不足,缓和经济增长的约束条件。

除了以上几点外,也有人认为入关的最大的好处是通过“外来的压力”促进改革开放。

(三)入关所带来的影响和不利之处。

关于入关所产生的直接义务和由此产生的对产业的影响,中国学者指出了以下几点:

①降低关税。

中国1992年10月的简单平均关税税率(名义税率)为42.5%,加权平均关税税率(实际税率)为22.5%,与关贸总协定缔约国中的发达国家(4~5%)和发展中国家(13~14%)相比处于较高的水平。中国已经承诺在今后三、五年内将现有关税的水平降低50%。由于各种原因,例如实际上对企业实施了各种税收减免、名义税率与实际税率差别很大、1986年以来关税提高了五个百分点以及近三年人民币对外币比价大幅度下降等等,关税的降低对国内产业的影响比较小。但是,并不能因此就完全无视其影响。首先,从关税结构来看,成为降低关税对象的主要是高关税的商品。这些都是竞争力较弱,容易受进口冲击但又比较重要的商品,如汽车、电子产品、化学制品和高级纺织品等。其次,入关以后,根据关税递减的原则,关税只能逐步降低,不能任意提高。因此,今后这些产业将不能依靠高关税的保护

②非关税壁垒的撤销与合理化。

中国长期以来一直依靠关税和非关税壁垒来保护国内产业,特别是将重点放在非关税壁垒上,形成了以行政干预为特征的多重贸易限制措施。这些措施大致可以分为六个方面:一是计划限制;二是许可证限制;三是经营范围限制;四是外汇限制;五是进口审查限制;六是价格限制。

③与外贸有关的经济政策和管理体制的调整。

关贸总协定的缔约国认为,中国的经济管理体制和关贸总协定的基本要求之间有相当的距离,它强化了中国的贸易限制效果,因此,关贸总协定缔约国希望在规定中国加入关贸总协定时的权利和义务的协议书中设立例外的《特别协议书》。《特别协议书》的内容包括:价格改革的时间表;提高贸易的透明度;设立定期审查制度等。

关贸总协定就中国的经济管理体制提出了五大要求。内容包括:逐渐取消给经济特区和经济开放区的优惠政策,确保全国贸易政策法规的统一性;国别政策的统一;调整对进口商品在运输、分配、贩卖、使用等方面给予严格限制的现行管理方法;在价格体制改革完成之前,其他缔约国可以选择性地设定特别的保护条款等。

④技术购入的成本将有所提高。

随着入关和市场开放,对重工业和化学工业以及高新技术产业的影响比较大,对劳动密集型产业相对比较小。受到直接冲击的产业的产值约占整个工业总产值三分之一,间接的影响就更大。加强知识产权的保护,会对以往以引进和模仿外国技术为主的技术进步方式有很大的影响,使购买技术的成本提高,与贸易有关的投资政策的规定对引进外资也有一定的影响。今后将不能严格地设定外资企业的产品出口比例,也不能规定产品的国产化比例。这样一来外资企业的产品就会进入国内市场,给其他企业带来影响,同时对出口的增加也有不利的影响。服务贸易的自由化使中国的第三产业在尚未充分发展的阶段就面临与外国的竞争,中国的第三产业只不过占 GNP 的 1/4 左右,与发达国家第三产业占 1/3 以上相比有相当大的差距。根据关贸总协定 1989 年的统计,在 40 个主要的服务贸易国中,中国的出口为第 27 位,进口为第 32 位。

(四)中国的方针和对策。

在加入关贸总协定的问题上,中国的方针和对策如下:

在 1986 年 7 月递交的恢复关贸总协定缔约国地位的申请中,中国提出了下面四个条件:第一,从所有的关贸总协定缔约国无条件的给予最惠国待遇;第二,中国是发展中国家,关贸总协定给其他发展中国家的待遇同样应当给中国;第三,关贸总协定的特定成员对华差别贸易的行为应当停止;第四,不是作为新申请加入者,而是作为创立成员之一重返关贸总协定。

目前在处理关贸总协定的关系上,中国的主要原则有以下四条:

①以重返的方式确保缔约国的地位。中华人民共和国的成立并没有改变作为国际法主体的中国的地位。国民党政府从 1949 年 10 月 1 日起丧失了代表中国的权利,因此台湾当局退出关贸总协定是非法并且无效的。

②坚持一个中国的立场,时间上中国的复归必须先于台湾,这个问题如果能够解决,对于台湾的名称问题可以弹性处理。同意台湾作为“台北、澎湖、金门、马祖单独关税地区”以“中国台北”的名义加入关贸总协定。

③入关的方式采取承担关税减让义务的方式。

④与发展中国家享受同样待遇。

为了缓和入关带来的冲击,中国充分利用关贸总协定的协议原则、例外条款和对发展中国家的优待,采取短期应急保护方针。但是,由于关贸总协定允许的特定产业的保护期为3~5年,因此在今后制定产业政策时需要考虑时间的因素。保持产业政策与贸易政策的平衡将变得十分重要。

关于贸易体制,中国表明了以“推进有限度的贸易自由化”为目标,加快贸易体制改革的意向。在进口管理方法上,采取逐渐引进市场机制,提高透明度,来实现无差别化和公平竞争原则的方针。

二、贸易体制的改革

(一)为入关所进行的改革。

考虑到入关的需要,中国从1991年起开始进行一系列改革。迄今为止,已实施的主要措施如下:

①1991年1月废除了出口补助;

②降低关税:

1991年1月和1992年12月31日,分别降低了225种商品和3371种商品的关税,总的下降幅度为7.3%。

③实现关税分类的国际化;

1992年1月引进国际上广泛采用的《关于商品的名称与分类的统一体系》(根据HS条约制定的商品分类表)。

④1992年4月废除进口调节税;

⑤缩小进口许可证的管理范围;

1992年提出,进口许可证管理对象的53种商品中的16种在半年内取消许可证管理(这16种商品的进口额约占所有进口许可证管理商品进口总额的35%),其余的2/3要在三年内取消许可证管理。

⑥减少指令性进口计划的品种;

虽然目前中国对食品、化肥、木材、棉花和铁矿石等仍实行指令性的计划,但到1992年9月,实行指令性计划的商品进口额已经降到进口总额的1/5,今后还会继续减少。另外,对一部分进口商品的财政补助将逐步取消。

⑦1992年承诺进一步简化和改善对机械、电子产品的进口审查;

⑧承诺对一部分进口商品的管理确立公开招标、公平竞争的制度;

⑨1992年起全面取消1751种替代进口的商品目录;

从1991年开始,通过公布进口管理的内部规定逐步提高透明度;

(11)削减出口许可证管理的商品种类;

1993年1月开始,实行新的出口商品管理办法。在这一办法中,除了大幅度地减少了出口许可证管理的商品品种外,不少商品的分配权移交给地方,废除了原来的出口商品的一类、二类、三类的分类管理办法。1992年初出口许可证管理的品种为234项,1993年起降至138项。从内容看,属于计划分配管理的品种24项,自主分配管理的品种54种,一般许可证管理的品种22项,外国配额管理的品种24项。出口许可证管理的商品出口总额占出口总额的比重由原来的66%降至30.5%。

除了以上几条外,还有一些中国1992年1月已经表明态度,但尚未实现的改革,如实行单一汇率制、制定外贸法和反倾销法等。

(二)对中美贸易摩擦的对策

加入关贸总协定的问题与两国之间的贸易谈判有着密切的关系。特别是美国对中国加入关贸总协定的问题有很大的影响力。考虑到中美关系整体的改善,中国1992年在知识产权和市场开放问题上对美国作了较大的让步。

关于市场开放问题,美国贸易代表局(USTR)1991年10月决定用一年的时间就中国是否限制美国商品进入中国市场的问题进行调查,如果得出确有限制的结论,将采取相应的报复措施。到1992年9月,调查的结果得出了美国商品受到限制的结论。美国方面声称,如果到10月10日中国不提出改善的方法,将采取总额达39亿美元的报复措施。对此,中国也表明要采取相应的对抗措施。但是,在最后期限结束之前,双方达成了妥协。

美国方面高度评价关于市场开放的中美协议,认为这是具有历史性的协议。它使得美国的主要出口部门得以以前所未有地进入中国市场。这一协议的主要内容如下:

①废除进口限制措施;

中国从1992年12月31日起到1997年12月31日的5年间,撤消对美国主要商品的各种进口壁垒(进口许可证、进口分配制、进口管理和进口限制措施等)。对于仍然存在壁垒的特定商品,在壁垒完全撤消以前,要逐年扩大进入市场的份额。

受协议书影响的美国出口商品包括:汽车、汽车零件、电子计算机、电气产品、通讯设备、医疗器械、化学制品、农药、药品、胶卷、复印机、啤酒、葡萄酒、木材制品、钢铁和机械制品等等。对于水果、小麦、食用油等美国的主要农产品,中国也同意放宽进口管理。

虽然放宽进口管理的具体时间根据品种不同有所差异,但是所有的进口许可证以及进口配额、进口管理措施和进口限制措施的75%左右要在两年内完全废除。

②提高透明度;

中国明确表示要根据关贸总协定的规定使外贸制度透明化。其具体措施包括:公布有关外贸的法规、规定和条例;创立公布外贸规定的中央公告所;停止非公开的内部文件的临时使用;实现进口许可手续的透明化等。

③改变进口替代政策;

中国已经承诺将停止实行进口替代政策及有关对策,答应“今后所有的进口商品都不作为进口替代政策的对象”。同时,中国还同意“不能仅以同样商品中国也能生产为理由拒绝外国商品的进口”。

④统一有关商品规格和检查的条件;

中国表明要废除成为贸易壁垒的各种规格和检查条件的意向。特别是要进一步促进对美国农产品的市场开放。对于非农业产品,中国同意对进口商品和国产品适用全国统一的检验标准。

⑤降低关税;

中国承诺在1993年12月31日以前大幅度降低以下商品的关税:

水果和干果类、植物油、摄影器材、各种化学制品、钢铁制品、机械与工具、化妆品、游戏用品等。

⑥设立工作小组;

中美两国设立监督协议内容是否得到遵守的副部长级工作小组。

三、存在的问题

关于中国加入关贸总协定还存在的有待解决的问题,可以指出以下几点:

第一是对于入关的有利之处似乎宣传过多。前面所述的入关的有利之处,从中长期看并没有错。但是,不少文章过分强调入关的好处,以为一旦加入关贸总协定就可以无条件乃至自动地从所有国家取得最惠国待遇和一般特惠关税。这其实是不正确的。

目前,在中国的主要贸易伙伴中,未向中国提供通常的最惠国待遇和一般特惠关税的发达国家只有美国。而且即使中国加入关贸总协定,美国是否就会无条件的给中国以最惠国待遇和一般特惠关税,也仍然是一个疑问。美国 1974 年的通商法中规定只给市场经济国家以特惠关税。在该通商法的杰克逊修正案中还规定对于社会主义国家的最惠国待遇是有时间限制的,只有在符合该法所规定的人权标准时,才给予最惠国待遇。

第二是从 1992 年起,中国方面主张中国的贸易制度已经基本上符合关贸总协定的要求,但事实上还存在疑问。对于中国的进口制度,尽管尚不够充分,但是改革确实有进展,市场开放也正在逐步进行,这一点是可以理解的。问题在于出口制度。

中国从 1979 年以来实施了四个阶段的外贸体制改革,第四次大改革是从 1991 年 1 月开始实行的。1991 年改革所决定的出口制度的改革的主要内容如下:

①国家每年核定承包单位(省、自治区、直辖市和计划单列市)承包的出口总额、出口外汇收入和上缴中央的外汇额度的任务。

②国家下达的各项承包指标是指令性计划,各承包单位必须保证完成。各承包单位把出口商品的供应任务分配给企业、生产部门和其他单位。对于不能完成国家下达的各项承包指标的单位,在削减出口奖励的同时,还要减少特定商品的出口计划分配额和许可证的数量。对于未完成向中央上缴外汇的部分,国家外贸部门和国家外汇管理部门要互相合作,从承包单位留成的外汇额度中扣除。

③现行的各种对出口的奖励、出口退税、外贸企业贷款利率优惠、以及其他支持和鼓励出口的优待政策措施继续实行。

④对外经济贸易部继续对出口商品实行分类计划管理。出口商品分为一类、二类和三类。列入计划管理的出口商品一律实行出口许可证管理制度。

以上各条中,出口商品的分类管理从 1993 年 1 月开始已被废除,出口商品许可证管理的对象也已大幅度削减。然而,在出口制度方面,除了已废除的出口补助金外其他奖励出口的措施不透明的部分还相当多,实质上有多大程度的改善,还存在疑问。

第三个问题是关于市场开放对国内产业的影响的评价还不够明确。虽然提及受市场开放影响的产业的产值约占整个工业总产值的 1/3,但是对不同产业所受影响的具体研究和分析还很少。

~~~~~  
(上接第 49 页)

统。事实恰恰不是这样。ISO9000 在整个质量管理体系占不到 1/7。”质量管理体系的其他方面包括:训练和授权员工、确定竞争对手的质量标准,设立和达到使质量水平持续提高的坚实目标。”ISO9000 正在风行全球。建立一个统一的质量体系的想法是很有吸引力的。1992 年有 30 位顾客来视察履带引擎公司,他们每人花了 1—4 天时间巡视工厂,询问经理各种各样的问题。履带公司的拉利·费雪说:“每位顾客对我们产品的要求并不是完全一样的,这就需要 ISO9000 标准了。让我们采用同一个标准。”对 ISO9000 的一些缺陷,企业是应谨慎行事。从事 ISO9000 推广工作的人已经来了,但是他是带来了一场质量革命还是只是一桶冷水,将在很大程度上取决于其它公司对 ISO9000 的态度。