

●马大强

“复关”与我国经济的战略取向和策略选择

——关贸总协定缔约国经验的启示

经过40多年的发展,关贸总协定已拥有100多个成员国,并联系着30多个国家和地区,调节着全世界约90%的贸易额。我国正在积极争取重新恢复关贸总协定缔约国地位,在这一过程中,借鉴和参考世界其他国家加入关贸总协定的经验,构筑我国“复关”的对策体系,是十分必要的。

一、借鉴与参考:面对“入关”一些国家采取的对策思路

为了适应关贸总协定的基本原则,享受缔约国的权利,承担与本国经济发展水平相适应的义务,“入关”前后各国都进行了一系列的体制转换和政策调整。国外经验表明,“入关”后受益多少在很大程度上取决于实现什么样的贸易制度和产业政策。被动承诺义务与主动的改革措施效果是大不相同的。

降低关税和非关税壁垒与实行必要的经济保护,是关贸总协定缔约国既积极参加国际分工又实行有限度保护双重目标的具体体现,也是其“入关”前后的体制转换和政策调整的主要内容。

1. 大幅度下调关税。

自关贸总协定生效以来,关税减让谈判已经进行了7轮。目前,在关贸总协定缔约国中,发达国家的关税水平平均在5%,发展中国家一般在14%。总的来说,“入关”前后,各国在体制转换方面,涉及贸易管理体制调整的主要内容就是大幅度下调关税。关贸总协定认为,关税是自由贸易中的主要障碍之一,削减关税以至取消关税是关贸总协定的基本宗旨。所以,关税减让在关贸总协定中处于重要地位。

例如,泰国1982年“入关”,它承诺进一步促进贸易措施的自由化,增加外贸政策的透明度,大幅度下调关税税率,1990年绝大多数属于机械产品的税则号的税率下降到5%,大部分客车的进口限制已从非自动批准进口转移到自动批准进口。又如,墨西哥1986年“入关”时承诺8年内取消16种商品的配额和进口许可证,最高关税为50%,加入后30个月内将加入前20—50%税率下的大部分税目一次性降低。而实际减税幅度大于入关时所作的承诺。1985年(入关的前一年)墨西哥有10个税率级别,最高税率为100%,平均税率为25.4%。现在税率已经降到4个级别,即5%、10%、15%和20%。其中82%的税目征税税率在0—15%之间,平均税率为10.1%,最高税率为20%。

2. 采取适度的保护措施。

削减关税,弱化关税对本国经济的保护作用,并不意味着不存在非关税措施。实际上,尽管几十年来,非关税措施和“灰色区域”措施与关贸总协定的宗旨相违背,但是关贸总协

定缔约国仍在隐蔽地、竭力地采用它们，以保护和发展经济。60年代中期，世界各国的非关税措施大约达800种。到1988年关贸总协定“乌拉圭回合”谈判时，非关税措施的种类已增加到2500多种，比60年代中期增加了2倍多，制约着世界贸易的40%。有人对16个工业国家非关税障碍所涵盖的范围加以测量，并比较1981年到1983年间，这些国家非关税障碍范围是否扩大。他们的测量发现：（1）这16个工业国家的进口非关税障碍范围的确很大，在1983年计达2300亿美元的进口值中，有27%遭遇到至少一项的非关税障碍。非关税障碍的主要商品为农产品、纺织和成衣、燃料性矿产品及钢铁。（2）所有被调查的进口非关税障碍措施中，来自发展中国家所受的障碍范围显著大于来自工业国家；同时，相对而言，发展中国家工业产品所受的障碍范围大于工业国家，而其农产品所受的障碍则较工业国家小。（3）从1981年到1983年，这16个工业国家对进口非关税障碍确有扩大，计增2486项进口产品，受障碍的涵盖范围也增加了128亿美元。

所谓非关税障碍，有人认为，“任何由中央政府、地方政府和准政府单位所采取或授命的政策、计划或行政手续，只要会扭曲国际贸易流量，除了关税以外的措施均属之”。根据这个定义，凡是扭曲贸易流量的措施，均包括在内。据关贸总协定秘书处估计，目前非关税障碍措施超过40种以上。事实上，由于一国国内的经济政策、甚至社会政策措施都可能直接、间接影响到进口数量，这将使非关税障碍的清单永远无法完整。

从以上的分析中，我们可以看出：

（1）目前，非关税障碍已取代关税成为贸易保护的主要手段。其程度日益提高，范围不断扩大。

（2）几乎所有国家和地区都在实施非关税措施，就连贸易自由化程度很高的香港，仍有一定的贸易管制。

（3）非关税障碍是一支双刃剑，它在保护本国民族工业和市场的同时，也在很大程度上影响到本国产品走向国际市场。对发展中国家的影响相对要更大一些。

3. 实行有重点的产业保护和扶植。

国际经验表明，关贸总协定缔约国、特别是正处于工业化过程中的发展中国家，在“入关”后的一段时间内都对其国内一些重点产业实行扶植保护措施，适度保护民族工业，大力推进工业化进程，以不断提高本国工业在国际分工体系中的地位，取得更大的比较利益。

韩国的情况比较典型。韩国在“入关”初期，既积极参与国际分工又实行有限度的保护，推动产业结构不断升级，特别是积极扶植汽车工业，将其从缺乏国际竞争力的产业发展到具有较强国际竞争力的产业，成绩十分显著。

韩国的汽车工业是60年代初期创造的。“入关”（1967年入关）后，汽车工业不仅没有被国外产品所打垮，反而大步走向国际市场。到目前，韩国的小汽车已打入加拿大、美国和欧洲市场，并且在价格、质量方面具有较强的竞争力。汽车工业的发展，与政府的保护与扶植密切相关。

一是适度的保护。“入关”前后，韩国对汽车工业一直采取保护政策。从关税看，一直没有降低，如“入关”后一段时间内轿车关税仍为150%。对于国内居民购买本国汽车，征收30%的特别消费税和20%的保卫税，两项合计比汽车出厂价格高出50%以上。其目的是节制国内汽车消费，藉此提高国民储蓄率。限制了汽车消费也就控制了石油进口和强化了外债的偿还能力，这样从总体上改善国际收支。

二是重点的扶植。60年代初期，政府就颁布了“汽车工业扶植法”，以新汽车公司为中心，建立一元（独家）生产体制，此后又由一元体制发展到三元生产体制。鉴于中小企业自行上汽车装配线，远远达不到规模经济水平，政府于1972年公布“中小装配厂废止措施”，取消了所有中小企业装配许可，只准它生产汽车零部件。由于政府干预，韩国的汽车生产规模和水平很高，这也是其产品成本具有竞争力的根本原因之一。目前，韩国的汽车生产主要集中于现代、基亚、大宇3家企业集团，其产量占全国汽车产量的98%，其中现代占63.7%，基亚占22.5%，大宇占11.9%。1973年和1974年又通过了“汽车工业长期振兴计划”，把轿车作为发展重点，鼓励设计生产新车型。

与此同时，韩国还十分重视和支持汽车零部件生产的系列化和专业化。1975年制定“中小企业系列促进法”，明确规定生产分工，发动机和车身由最终组装的大企业负责，其余零部件由零部件企业采用系列生产。由于散件生产采用专业化方式，成本降低，质量得到提高。韩国的整车工业国产化率1967年为21%，1971年为50%，1980年的小轿车为93.5%，中型轿车为69.4%，货车为79.5%。

4. 实行有限度的贸易保护和管制。

关贸总协定缔约国，在“入关”初期，对本国重点产业实行扶植保护措施的同时，也还在不同程度上实行过有限度的贸易保护和管制，逐步地放开国内市场和提高贸易自由化率。在这方面，日本的特色尤为鲜明。

日本于1955年9月加入关贸总协定。直到1960年6月发表“贸易外汇自由化计划大纲”才开始走向真正含义的经济开放体制。这样，日本“入关”后的贸易保护政策大体可分为两个阶段。

第一阶段（1955—1960年），其主要特点就是实行严格的进口管制，限制工业品进口，全面保护国内各类工业。

50年代初中期，日本工业还很落后，工业品除劳动密集型产品外，大多无国际竞争能力。为了保护国内脆弱的工业、防止外国工业品独占国内市场，日本广泛地限制工业品进口。在50年代日本进口总额中，工业品仅占10%左右（例如“入关”当年的1955年工业品占12%）。根据《外汇法》，实行外汇分配制，使大部分工业品不能进口。当时明确指出：“为了有效地使用有限的外汇，仍要继续采取进口数量限制”。例如，1959年8月能自由进口的商品仅占26%。

日本限制进口，保护、扶植国内幼稚工业的特色之一是，全面地保护各类工业，既保护基础材料工业，也保护加工组装工业，同时还保护新发展的新兴工业。在这一时期日本曾指出：“我国与西欧各国相比，就业问题、中小企业问题以及产业发展阶段等的差异，使得我们在推行贸易自由化的条件上，即内部和外部的环境上存在着相当大的差距。因此，在长期计划的基础上，在强化国内产业竞争力和组织形态转变的同时，以相对自由为宗旨是十分必要的”。

日本限制进口，保护、扶植国内幼稚工业的另一特点是，把工业品的进口替代和扩大出口联系在一起。日本在保护、扶植国内工业时，努力提高其劳动生产率，加强其国际竞争能力，从而得以从进口替代转向扩大出口，从限制进口转向放宽进口，并在实现进口自由化的同时，得以发展出口贸易。

到50年代末，日本保护、扶植本国工业已取得一定成就，一些工业品的国际竞争力有所

增强。同时，外国政府和企业多次要求日本实行贸易自由化和汇兑自由化。1959年10月，关贸总协定组织召开了东京大会，要求日本实行贸易自由化的更加高涨。在这一背景下，日本政府在1960年6月宣布推行“贸易外汇自由化计划大纲”，预定在3年后把贸易自由率从40%提高到80%。这标志着日本贸易自由化的开始。

日本着手实施贸易自由化是在加入关贸总协定后的第5年。而且对其步骤、商品和时间期限均留有相当慎重的缓冲余地。其理由一方面是考虑政府职能的转变问题，即贸易自由化的大幅度推进，将会极大削弱通产省长期以来行使的行政手段，并导致政府职能在市场经济的全面作用下，将更多地以经济杠杆作为宏观调控的重要依据。另一方面，日本政府已充分意识到全面实施贸易自由化必须综合国际经济社会的要求和民间企业的承受能力，以及本国社会保障系统的完善程度。这种慎重态度值得我国借鉴。

第二阶段（1960年以后），其主要特点是逐步放松进口管制，提高贸易自由化率，但仍对一部分缺乏竞争的产品实行保护。

1960年日本开始实行贸易自由化以后进展较快。日本决定从1961年10月将贸易自由化率提高到68%，同年12月提高到70%，1962年4月提高到75%。到1962年10月时，贸易自由化率已达90%，但仍将乘用车、大型机床、电子计算机等排除在自由化商品种类之外。到1965年10月实行汽车进口自由化时，进口自由化率已达93%，受限制进口商品尚余122种。1975年受限制进口商品减为27种（工矿品5种，农产品22种），以后限制进口产品情况至今无大变化。大体上日本工矿品的进口已基本实现自由化。

日本分批分期放宽进口限制，是按照以下原则进行的：一是各产业需要的原料、燃料，尽早实行进口自由化。这是从本国自然资源严重匮乏的状况出发的；二是已具备竞争能力的工业品以及和本国工业品竞争不激烈的工业品，也可尽早自由化；三是那些正在扶植的、目前又缺乏一定竞争力的产业，要根据其竞争能力的提高情况而实行自由化；四是农产品、中小企业产品，一时难以实行自由化的，则推迟实行自由化。

从日本经验来看，逐步放开市场，实行贸易自由化，取得较好的效果：一是根据情况分期分批实行贸易自由化，有效地保护国内工业的发展，从而在实现贸易自由化过程中，日本的进口并未剧增，除煤炭以外一般产业未受到多大影响。二是分期分批实行贸易自由化，不是无期限地保护落后产业，而是积极促其提高劳动生产率和竞争力。三是尤为重要是日本政府与企业入关后，能较客观地评价本国经济与他国经济之间的差距，并找出制约本国经济发展的瓶颈，使其工业技术水平与产业结构的不断升级紧密联系在一起。总的来说，日本推行贸易自由化是比较顺利的。在决定实行贸易自由化时，日本经济界曾深恐国内市场将为外国产品所占领，但实际结果，反而加速日本经济的发展，扩大出口，使日本贸易收支趋向顺差。

二、贸易自由与适度保护：面对“复关”我国应采取的战略取向和策略选择

“复关”对我国经济的开放、改革、发展将产生全面、深远的影响。应当说，这种震撼和影响与我国发展社会主义市场经济的方向是一致的，但更具有紧迫性和冲击力。因此，在借鉴国际经验，遵循关贸总协定基本原则的基础上，进一步明确我国应采取的战略取向和策略选择，构筑“复关”的对策体系，是十分必要的。

1. 我国应采取的战略取向，是以“复关”为契机，实行国内经济与国际经济的全面接

轨，大力推进贸易自由化、经济市场化和产业国际化。

“复关”的实践需要和扩大开放的理论逻辑，决定了我国经济必然走上贸易自由化的道路。贸易自由化是关贸总协定的核心。其基本含义就是指减让关税，开放市场，逐步减少、甚至取消进口壁垒以及贸易管制，实行商品在国际间自由流动的过程和趋势。目前，关贸总协定缔约国普遍实行的是一种贸易自由化的政策。当前，推进贸易自由化的关键和核心，就是进一步缩小我国与国际贸易管理规范间的差距，加快贸易体制转换和政策调整；大幅度减让关税，使其降到关贸总协定要求的发展中国家水平；逐步减少进口数量限制，打破出口垄断；增加贸易政策法规的透明度。

“复关”的实践需要和深化改革的理论逻辑，决定了我国经济必然走上经济市场化的道路。经济市场化是关贸总协定的基础。重返关贸总协定，所涉及的决不仅仅是外贸体制、出口增长、进口冲击、国际收支等问题，而是要对我国整个经济体制带来影响和冲击，意味着我国的经济体制要按照作为关贸总协定基础的市场经济体制来调整和靠拢。“复关”为我国建立社会主义市场经济，既提供了一个参照系，又起到了“催化剂”的作用。当前，应有紧迫感和危机感，适应关贸总协定的要求，及时调整我国经济体制改革的总体部署；加快企业经营机制的转换；加快价格体制改革，理顺国内价格与国际价格的比价关系；加快财税体制、金融体系的改革，使其尽快向国际规范、国际惯例靠拢，尽快构筑起我国社会主义市场经济的体制框架。

“复关”的实践需要和加快发展的理论逻辑，决定了我国经济必然走上产业国际化的道路。贸易自由化、经济市场化的发展，势必会扩大我国与关贸总协定缔约国间的商品（有形的、无形的）、生产要素的国际流动，并通过这种中介对我国经济的宏观运行、产业结构的重新组合产生重大影响，逐渐将国内产业与国际产业连为一体，实现产业国际化。我国产业的国际化，可以享受到国际分工与交换的比较利益和共同发展的条件，促进国内产业结构的改造与升级，从而以更有利的地位参与国际竞争。当前，应充分利用国内、国际两个市场和两种资源，把进一步扩大对外开放作为我国产业结构调整的基本指导思想之一；积极参与生产工艺、产品零部件生产和不同型号规格、不同档次产品生产的国际专业化分工，提高产业的总体水平和出口能力，赢得跟踪、缩小和赶超世界经济技术先进水平的主动权。

2. 我国应采取的策略选择，是从我国现阶段经济特征和90年代经济发展任务出发，为了有效地防止国际收支状况的恶化、经济体制改革的成本过大和对产业的整体联系的猛烈冲击，“复关”后一段时间，我国实行的只能是有限度的贸易自由化、经济市场化、产业国际化，在政策上需要把握好保护与竞争、贸易管制程度的放松与贸易自由化程度的提高之间的平衡。

关贸总协定并不排斥，不反对缔约国对本国民族经济实行适度保护。国际经验也表明，一个民族国家入关后并非一下子实施完全的贸易自由化政策措施，而且迄今为止也找不到一个实行完全贸易自由化的例子。鉴于我国企业长期处于高关税和非贸易壁垒保护下，关税减让和行政措施的削减更应逐步进行为宜，使企业有一个适应过程。

对我国经济实施适度保护要符合国际惯例和市场经济原则，但不是采取我国长期所实行的那种过度保护。基本要求就是范围要适当，措施要适中，要有时限，不能长期关门。例如，配额的管理必须做到透明，即公布所有配额数字；公平，即配额要通过市场进行分配，手续简便。

对我国经济实施适度保护，其主要内容包括，有效运用灵活的、有差别的关税税率保护幼稚产业，实现关税保护向非关税措施保护的转变。为此，当前应做好以下工作：

（1）抓紧制定我国产业和产品的保护序列。要从我国的具体国情出发，并借鉴其他国家“入关”后政策调整的成功经验，分批分期放宽进口限制，逐步放开国内市场和实现贸易自由化。对我国市场放开的步骤、商品种类的选择、时间期限的确定，都应留有一定的缓冲余地，并结合我国的产业政策、贸易政策来制定我国产业和产品的保护序列。当然，这一保护必须是适度的，有着明确的范围和期限，一旦产业和产品成熟就要放松保护并且最终取消保护。

（2）我国在较大幅度降低关税总水平的同时，应根据产业和产品的保护序列，区别不同产业的技术发展水平和产业内不同产品的竞争能力强弱，实行灵活的差别关税，对于正在发展的产业、产品实行保护。对于已拥有相当技术水平、竞争能力较强的产品，并且这些产品的关税水平确实偏高偏严的，如纺织品、服装、丝织品、建材产品、自行车等；对于我国目前不能生产或不能满足需要的急需配套件、原材料，应作为我国近期关税减让的重点。

（3）制定和采用技术标准。作为非关税壁垒的技术法规，标准、检测技术等，已成为衡量一个国家实力的重要标志。一些工业发达国家凭借自己的技术优势，利用关贸总协定中某些条款的内容，通过技术法规、标准的制订，通过产品认证工作，为国际贸易制造障碍。

国际经验证明，只有积极参与国际标准化活动，才能更好地反映自己的意愿。在新的形势下，一方面我国应积极向国际标准看齐，广泛采用国际标准和国外先进技术指标，这对促进企业技术进步，提高产品质量，消除国际贸易中的技术壁垒，意义重大。自1978年我国加入国际标准化组织（ISO）以来，标准工作取得了很大成绩。目前我国国家标准总数已达1.7万个，其中采用国际标准和国外先进标准的占40%。在一些新兴产业中，国际标准和国外先进标准所占比例则更高，如在电子技术方面，接近70%；在信息领域中，已达80%以上。另一方面，我国应该尽快制定出一系列自己的技术标准和检验程序，建立相应的标准和检验机构，把未达到标准的国外产品拒之门外，逐步改变国际贸易中任凭工业发达国家左右的局面，掌握外贸工作的主动权。

（4）健全产品的安全标准（特别是机电产品）和卫生标准（特别是食品）保证进口产品的质量。

（5）建立健全有助于保护和促进国内产业发展的法规体系。当前，应从加强法规建设入手，尽快对现行进口管理有关的法规制度进行清理，该废止的废止，该调整的调整，需要重新制定的要及早动手。要参照国际惯例，尽快研究制定《反倾销法》、《外贸法》、《进口管理条例》等法规，以逐步使我国的进口管理能够依法管理，并使其成为保护国内产业的有效手段。

（6）尽快建立反倾销制度。我国反倾销制度的建立，对于制止外国产品在我国大量倾销，制止不合理的进口产品给我国企业及其产品造成的危害，促进我国产业调整以及市场经济的健康发展，都有重要意义。我国的《反倾销法》，应以关贸总协定有关反倾销规定为依据，以此建立起对外贸易的“防火墙”和进口救济制度，防止外国产品与我国产品的不公平竞争。