

# 论中国恢复关贸总协定地位的经济影响及对策

## Influence on China's Economy after the Restoration of Its Position in GATT.

金永生

(兰州商学院商业经济系, 讲师)

关税及贸易总协定是当今全球涉及面最广、影响最大的多边贸易协定。我国是关贸总协定的创始缔约国之一, 由于历史原因, 至今尚未恢复我国的缔约国地位。目前, 有关恢复我国关贸总协定地位的谈判正在进行, 明年年初, 可望进入关贸总协定, 这对我国经济发展既是冲击, 更是机遇。本文试图就我国入“关”的有关问题进行探讨, 并提出今后在新的国际贸易环境中应采取的对策。

### 一、关税及贸易总协定溯源

关税及贸易总协定(General Agreement on Tariffs and Trade)是一项有关关税和贸易政策的国际性多边协定, 也是进行多边贸易谈判和解决贸易争端的场所。该协定1947年10月由23个国家在日内瓦签署, 1948年1月生效。其宗旨是:减少关税和贸易障碍, 取消歧视待遇;充分利用世界资源, 促进各国生产;扩大国际交换, 创造就业机会;保证实际收入, 增加有效需求。缔约国之间除每年召开一次大会外, 还就国际贸易的重大问题举行谈判。最大的一次关税削减是在1964~1967年的“肯尼迪回合”中协商同意的。这一协定要求:相互给予最惠国待遇和关税减让;规定不得采取歧视性进口限额、商品倾销、政府补贴等奖励出口、限制进口的政策, 否则受害国可征收反倾销税和反补贴税;1964年后还规定撤除对发展中国家的关税壁垒和其他限制, 改善国际市场状况, 同联合国贸发会议建立联系。关贸总协定与国际货币基金组织和世界银行一起, 被称为战后调整世界经济关系的三大支柱。

几十年来, 关贸总协定已由最初的23个缔约国发展到目前的102个缔约方\*, 其成员之间的贸

\*原为103个, 1992年6月19日南斯拉夫被取消缔约方资格。

易占世界贸易90%以上, 现又延伸到服务贸易、知识产权保护和投资措施, 成为无所不包的国际经济组织。从1947年以来, 关贸总协定已进行了七轮以降低关税为目的的多边贸易谈判, 目前正在进行第八轮多边贸易谈判, 即“乌拉圭回合”。

关贸总协定所制定的一系列多边贸易原则和契约共分为四大部分, 包括38条条款, 其最主要内容是:(1)以市场经济和自由竞争为基础的自由贸易原则;(2)互通或对等原则, 即关税减让要对等和互惠, 但允许发展中国家对发达国家有一定程度的不对等减让;(3)关税是唯一保护手段, 关贸总协定允许用关税保护国内工业, 但不允许用关税以外的任何手段;(4)非歧视原则, 包括最惠国待遇和国民待遇, 前者指一国给另一缔约国的贸易优惠与特权, 所有其它缔约国均可以无条件享受, 后者指在税收和法律法规方面, 进口品和国产品必须享受同等待遇;(5)公平贸易原则, 主要是反对倾销和出口补贴;(6)禁止数量限制原则, 但在特殊情况下例外;(7)贸易壁垒递减原则, 主要采取关税减让办法, 目前发达国家关税税率已从过去的16%降至7%左右。

除以上主要内容外, 关贸总协定还规定了一些例外条款, 如当某一具体产业受到突然大量进口冲击时, 可实施临时性进口限制, 但该行业要限期调整结构, 适应变化;允许某一缔约方对幼稚工业进行保护;当一国国际收支平衡发生困难时, 允许实施进口限制, 但要限期改善收支情况并取消限制。

中国是关贸总协定的创始国之一, 1948年4月21日当时的中国政府签署了《临时适用议定书》, 同年5月21日, 我国成为关贸总协定缔约国。新中国成立后, 由于历史原因, 我国与关贸组织的长期中断。80年代以来, 我国开始谋求恢复在关贸总协定的地位, 1985年7月正式提出申请。此

后,关贸总协定成立了专门机构,开始审议我国恢复缔约国地位的的申请和提交的“中国贸易制度备忘录”。1992年2月13~14日召开第十次中国组会议,决定从问答阶段转入议定书谈判阶段,接着要开展关税减让谈判。议定书谈判结束,我国即可正式恢复在关贸总协定中的地位。

## 二、中国进入关贸总协定的经济形势分析

进入关贸总协定对我国经济的影响如何?毫无疑问,我国经济将既受益,又遭冲击,入“关”不仅会产生短期波动,也会带来长远影响。

进入关贸总协定后,对我国经济发展,特别是对我国国际贸易的促进作用是主要的。

首先,从政治方面讲,参加关贸总协定将大大增加我国在世界事务,特别是国际贸易方面的发言权和主动权,并能取得资格参与多边贸易组织的筹建。从长远来看,各缔约国从总协定中获益的大小完全取决于本国经济实力的强弱,而经济上处于上升趋势的中国,及早进入关贸总协定,就能越早地为在国际竞争中充分发挥我国资源的比较优势打下良好的基础。台湾当局目前正试图以台澎金马单独关税地区名义抢先入“关”,一旦这一企图得逞,将加大海峡两岸统一难度,损害中国国际形象和地位。

其次,从法律方面看,进入关贸总协定有利于我国在该组织中参与制订对国际贸易起重要作用的法律法规,从而受益于关贸总协定的多边贸易体制,并享受总协定其它成员国之间稳定性较强的多边最惠国待遇,也有权向有关缔约方就我国有重大出口利益的产品提出关税减让的要求,扩大出口市场。还可以借助总协定解决贸易争端的程序,有利于我国同贸易伙伴磋商和解决贸易待遇问题,改善我国的谈判地位和经济贸易地位。

再次,从经济方面看,意义更为突出。一是可以促进平等竞争。目前我国的对外贸易体制是小而全,缺乏经济规模,地区各自为战,外贸管得过死。进入关贸总协定后,客观上要求我国增强外贸的透明度和法规的全国统一性,这将对地方和部门的保护主义产生巨大的冲击,对减少重复建设和盲目发展也将起到一定的作用。二是能够争取到较为稳定的最惠国待遇,避免一些非经济因素造成的贸易环境变化。根据关贸总协定规则,中国将享受各主要发达国家给予的无条件最惠国待遇,并要求取消对我国实行的歧视性数量限制、歧视性反倾销反补贴标准和技术出口限制,从而使我国企业获得更为优越的进入国际市场的机会。三是可充分利用关贸总协定的某些机制解决贸易争端。目前我国已经成为世界性贸易大国,1991

年出口已达720亿美元,居世界第9位。我国与关贸总协定缔约国的贸易额已占我国贸易总额的85%以上。贸易摩擦将随贸易额的扩大而进一步增加。我国可以利用多边解决贸易争端的机制,化解贸易矛盾,促进对外经贸的正常发展。尤其是在当前国际贸易战事频仍,贸易保护主义抬头,排它性贸易集团不断出现的国际贸易环境下,进入关贸总协定是保护我国经济贸易利益最有效手段。

应该清醒地认识到,“入关”并不仅仅意味着将给我国带来巨大的贸易好处,面临的挑战和冲击同样是巨大的,主要表现在以下几个方面:

### 1. 对国内市场的冲击

突出表现在:一旦进口审查、配额、许可证审批等行政控制手段取消后,国外商品能更方便地进入我国市场。恢复关贸总协定地位后,在我国产品进入别国市场的同时,国内市场将成为国际市场的一个有机组成部分,原来实施保护的市场便随之不复存在。在申请“入关”的谈判中,我方所作出的降低关税,取消进口替代目录、进口调节税和许可证的承诺是必须履行的。进入关贸总协定以后,更多的外国企业和外国产品进入我国市场,竞争更趋激烈,一些企业必然会在竞争中落伍,市场上的产品结构和市场份额都会发生变化。有人认为,由于关税大幅度减让,国内工业失去保护,大家普遍感到担心。事实上,人们关注的税率问题影响是有限的,因为,我国目前关税名义税率虽然高达40%以上,但是由于特区、开放区(开发区)及其它地区实行减免政策,实际税率只有22.5%,加入关贸总协定以后,税率可能为18%左右,考虑近3年汇率下调因素,关税实际保护大体上相当于1986年的水平。恢复关贸总协定地位后真正的压力在于当进口审查、许可证审批、配额等行政调控办法取消后,国外商品自由进入我国市场对国内商品所带来的冲击。

### 2. 对现行经济体制的挑战

从我国恢复关贸总协定地位所付出的代价来看,仅靠单纯的以关税减让作为“入关费”显然是不够的,还需在减少非关税壁垒上作出较大让步。我国的经济体制和外贸体制与西方完全市场化的国家存在许多显著差别,目前的经济运行机制还难以同总协定的目标相吻合。关贸总协定在审议我国外贸制度备忘录的进程中,主要缔约国提出了我国经济体制中与关贸总协定不符的地方,例如指令性(指导性)计划、进出口许可证、国家定价制度、贸易审批制度、外汇管制、贸易制度缺乏透明度、重复使用多种贸易限制措施等,使价格不完全由市场决定,关税亦无法在贸易体制中起核心作用。十几年来,我国虽然对不合理的价格体系与价格形成制度进行了改革,大部分商品价格已经

放开,但是仍有许多重要的生产资料和少数消费品价格没有放开,价格补贴和变相的价格补贴(如企业亏损补贴)仍高达1 000亿元,约占财政收入的1/4。总的来说,我国产品价格与国际市场价格比较是极不适应的。为此,关贸总协定缔约方要求我国在上述诸方面实施彻底改革,并要求承诺改革的时间表。这对我国整体经济体制将提出严峻挑战,对国内经济改革和转换企业经营机制也提出了紧迫的要求。由于贸易自由化的基础是经济自由化,中国恢复关贸总协定最根本的问题是现行体制和以市场经济为主的国际贸易体系相协调的问题。

### 3. 对国内产业发展的影响

我国进入关贸总协定后,一旦撤除贸易保护“屏障”,国内市场便会置身于世界经济、技术贸易的激烈竞争环境之中,这不能不对我国的民族工业产生影响。宏观上讲,我国的工业将面临一场极为严峻的考验,若从某一局部或某一特定行业分析,所产生的影响是不尽一致的。较之对农业、基础工业的影响而言,对加工工业的冲击最大。具体来说,化纤行业、纺织机械行业及其产品将面临巨大冲击;量大面广的机电工业在一定时期内将承受来自进口产品的沉重压力;正在起步的高、新技术产品将受到严重挑战,幼稚工业(如轿车行业、摄录相机行业)的发展将受到威胁;一些重复建设严重的行业将会面临严重的困境,生存的空间将逐步萎缩。以钢铁工业为例,众所周知,钢铁工业是投资密集型产业,效益的取得,很大程度上取决于经济规模。根据国际经验,钢铁工业最小竞争规模应为800万吨的综合生产能力,从我国国情出发,300万吨应该是最小经济规模。目前尽管全国500家最大工业企业中,钢铁行业占了82家,但达到这一标准的只有4家,我国钢铁工业以世界1/3的企业数,只生产出世界1/10的钢产量,可见我国钢铁工业产品竞争能力弱的一个深层原因就是企业结构不合理,数量太多,规模太小。传统的钢铁工业在我国工业总体水平较低的情况下,“入关”后难以以“幼稚”工业的名义请求保护,面临的挑战是严峻的。

### 4. 对国内企业的威胁

“入关”以后,国门将比以往开得更广,更多的外国产品将以较低价格进入中国市场,部分国货将被迫调价,一些企业在大冲击中也将难以摆脱可能倒闭的阴影。这意味着国内企业在获得某些好处的同时,会面临更加严峻的竞争局面,也意味着大多数企业不得不迅速进入“国际级”较量。然而,我国企业在排斥市场机制的传统体制下生存了几十年,改革以来虽然引入了市场,并且市场机制已在相当广泛的范围内发生了调节作用,但国

营企业仍未彻底摆脱传统体制的束缚,企业不懂得按国际的标准体系、市场需求、价格水平和营销惯例来组织经营生产活动,市场管理经验和能力有限。怎样在国内市场上战胜国外商品的激烈竞争,将是我国企业所面临的新课题。威胁还在于,目前国内许多企业仍不知关贸总协定为何物,对“入关”后我国市场和企业将会受到的冲击至今毫无察觉,对如何未雨绸缪,利用“入关”前的好时机抢先用产品、价格、服务、促销等手段占领国内市场,以及在加入关贸总协定后应如何利用各种法律、法规手段打击对手保护自己,也没有必要的准备和思考。

如上所述,恢复我国关贸总协定的缔约国地位,不仅是机遇,更是挑战。

## 三、当前的对策建议

### 1. 加快我国经济体制改革

关贸总协定组织认为,中国的经济体制改革对加入总协定至关重要。从国际贸易角度出发,加入关贸总协定是一国实行贸易自由化的标志。如果只有贸易制度自由化,而生产、流通、分配、价格等方面不能同步放开,这在宏观上对我国经济发展是极为不利的。为此,一是应尽快解决生产、流通的地区分割问题,追求规模经济效益,必须改变各自为政、市场分割的地区经济布局,建立具有一定经济规模的产业结构体系。二是对现行外贸体制进行改革,尽快降低进口关税水平和改变进口管理过分依赖行政性措施的做法,逐步取消不必要的行政审批手续和非关税壁垒,进一步完善并推行代理制,增强我国外贸的透明度和外贸政策法规的全国统一性,改变不符合国际惯例的规章制度,彻底扭转小而全、缺乏规模经济、地区各自为战的外贸局面。三是对我国的价格体制进行改革。我国商品价格形成制度若在加入关贸总协定后仍不能从根本上摆脱传统体制影响,价格无法真正反映资源的稀缺程度,我国企业就无法从市场价格信号获取正确的信息,从而不能真正依据我国长期的比较优势,发展自己的产业体系和国际市场商品竞争体系。因此,价格体制改革需要与整个经济体制改革相配套,改革的重点应是最终形成市场性价格机制,并向统一汇率过渡。

### 2. 减少行政干预,促进企业经营机制的转换

关贸总协定对限制行政干预有不少明确规定,这些规则可促使政府运用法律和经济手段加强经济工作的调控。市场化进程加快最重要的是政府管理职能的转换。政府职能不转换,企业机制便无法转变。为了使企业能在国际竞争中生存和发展,就必须加速企业经营机制的转变,使企

业(特别是大中型企业)真正成为自主经营,自负盈亏的经济实体,并将其尽快推向国际国内两个市场。面对即将到来的冲击,我国企业要未雨绸缪,做好同外国产品平等竞争的心理准备,根据自身情况和市场供求状况,及时调整产品结构,扬长避短。

### 3. 合理利用关贸总协定的例行条款保护幼稚工业

从总体上看,中国作为一个发展中国家,民族工业的底子还比较薄弱。有些行业在与国外企业的竞争中势必处于劣势。为此,我国可利用关贸总协定的有关条款进行保护。总协定对发展中国家有许多特殊优惠待遇。例如,在一定程度上允许发展中国家实行出口补贴,发展中国家可以享受比发达国家更低的关税,发展中国家之间可以相互减税。当前重点是根据我国总体利益合理地确定应保护的行业,充分利用关贸总协定中的保护幼稚工业条款、保障条款和保护国际收支条款进行合理保护。与此同时,希望国家有关部门充分利用“反倾销反补贴”条款,制止外国产品的不平等竞争。

### 4. 研究并制订切实可行的宏观经济贸易战略

从世界经济结构和贸易结构的发展趋势看,世界经济正在向服务贸易倾斜。近几年来,世界服务贸易增长速度大大高于货物贸易增长速度,已占世界贸易总额的近1/5。加之关贸总协定的规范领域已延伸到服务贸易、知识产权保护和投资措施。第八轮谈判“乌拉圭回合”很有可能达成的《服务贸易总协定》将迅速改变世界服务贸易的现状。鉴于此,我国不应只注重货物贸易,还应注重拓展服务贸易,同时要普及知识产权方面的知识,增强保护知识产权意识。

## 5. 着力我国工业的改组改造

“入关”对我国工业是一场严峻的考验。对一些地区、一些行业将产生极大的冲击,使正在起步的高新技术产业受到挑战,一些重复建设、素质较低的企业面临压力。从长远看,这有利于我国工业提高整体水平。目前应该尽快使企业冲破部门和地区的行政束缚。走上按专业化协作和规模经济要求发展的改组道路。(责任编辑 孙立明)

(上接第61页)

权由其国民在公海捕鱼;所有国家均有义务与其他国家合作养护和管理公海区域内的生物资源;凡其国民开发相同资源的国家,或在同一区域内开发不同生物资源的国家,应进行谈判,以采取养护有关生物资源的必要措施。《21世纪议程》对此作了进一步解释,对有国民、船只在公海捕捞跨区鱼种的国家以及专属经济区内出现这种鱼群的国家应进行合作,以期议定在公海适用的必要措施,确保这种鱼群的养护和持续利用。

我国同其他发展中国家一样,对于上述目标的实现受着技能、财政、科技手段的制约。《21世纪议程》呼吁发达国家与发展中国家实行充分的财政、科技合作,以支持发展中国家实现上述目标。

按照《联合国海洋法公约》规定,我国在享有公海捕鱼权利和负有养护公海海洋资源的义务的同时,有权参与对公海渔业资源的管理活动,是任何他国所不能剥夺的。这就意味着我国有权参加“多国条约”的起草和制定工作,对此我国应采取积极态度,阐述我方立场,强调有关国际法依据,与参与“多国条约”起草工作的各国尽可能地进行双边对话,以期获得对方的支持。

(责任编辑 蔡今)

## 促进中外科学技术交流 探讨现代化的道路与方法

### ·欢迎订阅《科技导报》杂志

《科技导报》为月刊,由邮局公开发行,全国各地邮局均可订阅,请到当地邮局办理订阅手续;邮发代号:2-872。

定价:每期每册3.50元,全年十二期42.00元。

读者亦可直接向本社订阅,请将书款汇至:

100081,北京市8148信箱《科技导报》读者服务部。

亦可将订款由银行汇至:

户 名:中国科技导报社

帐 号:014-890106-20

开户银行:工商银行北京西城区百万庄分理处

对《科技导报》读者之友仍按原规定优惠,全年十二期,34.00元