

入
世

：政策与实务

刘光溪 主编

上海书店出版社

入世：政策与实务

刘光溪 主编

上海书店出版社

图书在版编目(CIP)数据

入世：政策与实务 / 刘光溪主编. 上海：上海书店出版社，2002.6

ISBN 7-80622-906-X

I. 入... II. 刘... III. ①世界贸易组织-规则-基本知识②世界贸易组织-规则-影响-经济发展-研究-中国 IV. ①F743 ②F12

中国版本图书馆CIP数据核字(2002) 第029275号

策 划 宋汝敏

责任编辑 郑力民

封面装帧 王 琦

技术编辑 张绍军

入世：政策与实务

刘光溪 主编

世纪出版集团 出版发行
上海书店出版社

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

上海市印刷十厂印刷

开本 850 × 1168 mm 1/32 印张 11.625 字数 280 千

2002年6月第一版 2002年6月第一次印刷

印数 0001-5000

ISBN7-80622-906-X/C·3

定价：24.00 元

序

2001年11月9日至11月13日,WTO第四届部长级会议正式审议通过接受中国加入世界贸易组织。这意味着中国近15年的漫长复关入世谈判至此画上了一个圆满的句号,更意味着中国以负责任的大国形象全面融入到以市场经济为基础的全球多边贸易体制的开始。其实,入世只是中国全面融入国际经济社会发展主流的万里长征的第一步。入世不是为了开放而开放,更不是为了自由贸易而自由贸易;入世的根本目的是通过贸易的扩大带动经济发展,增加就业,刺激有效需求,提高人民的生活福利水平,在充分考虑人与自然、人与社会的关系协调条件下实现可持续发展。因此,入世本身不是最终目的,关键是如何在世界经济社会的舞台上达到纵横捭阖,应付自如,宠辱不惊,炉火纯青的练达。这是一个长期、渐进、漫长的历史过程,绝非一朝一夕、一蹴而就便可实现,这需要几代人、甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗。入世后,我们需要认真地学习和研究WTO的基本规则,严格遵循WTO所确立的国际通行规则、规范,进一步促进和扩大我国的改革开放,用动态和发展的眼光来看待中国自1978年以来在经济改革过程中所发生的最大转折,做到研究WTO要坚持实事求是,理论联系实际,反对那种离开WTO

的各项具体协议条文而空谈入世后的利弊。实际上,任何离开WTO协议中各个具体条文来研究中国入世的问题都是不可能的、不现实的。

上海对外贸易学院入世研创学会自2001年4月成立以来,始终坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志关于“三个代表”的重要思想为指导方针,本着根植于博,力求于精的宗旨,紧密联系中国入世前后的实际,做到学术研究与政策研究相结合,并在基础研究上有所创新,改变了传统的脱离实际的经院式研究方式。

我相信,这本书的出版,定会在世界贸易组织与中国入世这一切入点上,对在我国进行现代市场经济基本知识与规则的研究与普及教育起到实质性推动作用,并使这方面的研究朝着更有务实性和可操作性的方向发展。

在此,我还要特别感谢我校长期从事WTO研究的汪尧田教授给予学会的指导和帮助,并感谢皮耐安书记、王新奎校长对学会工作的大力支持。

上海对外贸易学院 副院长 刘光溪
入世研创学会 执行会长

2001年11月

目 录

序	刘光溪	1
关于 WTO 与中国人世的若干问题	刘光溪	1
加入 WTO 与我国的经济安全保障	沈大勇 王火灿	43
环境与贸易:WTO 相关规范研究	王火灿	85
贸易技术壁垒协议的实施与我国人世后的对策	张旭菲 钟秀梅	139
入世对人民币汇率的影响及对策	李 方	200
转基因农产品贸易研究	黄 辉	213
政府采购问题的探索和建议	戴芷华 等	241
我国机电产品市场准入问题研究	沈玉良	313
入世与我国有关法律问题的研究	朱兆敏 等	326

关于 WTO 与中国入世的若干问题

刘光溪

一、对 WTO 和中国入世问题的十点认识

一、WTO 之所以存在,是因为既得利益集团干扰了政府决策和立法的正常程序,扭曲了市场经济作为资源有效配置的基础性手段,给贸易和投资的正常性跨国流动造成了负面影响,因此,需要各有关国家和地区的贸易官员从不定期到定期地集合在一起共同磋商、协调,以谈判方式达成相关协议,并形成共同遵守的规则与规范。所以说,WTO 并非无缘无故地存在,也并非对经贸问题无所不管,WTO 只是管理和规范那些与贸易有关的、影响贸易正常发展的政策与立法;它只涉及各成员的政府行为,特别是在贸易政策和立法实施过程中出现的问题。

二、WTO 既不是一个超国家的经济组织,也不是一个完全的自由贸易机构。说它不是一个超国家的经济组织,这有 5 点原因:1. WTO 是世界各国各地区根据经贸发展之必要而主动成立的,并非是国际社会中所固有的。2. WTO 的议事规则是协商一致,成员不分大小、贫弱,一律拥有一票否决权,不能协商一致的议题暂时搁

置,不能差强人意,不存在“WTO 是老子,成员是小子”的关系问题。

3. 从狭义来讲,WTO 自身是“三没有”——没有决策和制定规则权,没有实施协议和参与谈判权,没有争端裁决的绝对司法效力;WTO 只是一个会议和谈判的组织者,它只提供谈判场所,主要是通过成员来相互监督其各自的行为是否与 WTO 协议和要求相一致(反向监督,交叉监督);WTO 自身并不派生权力,其权力归成员贸易部长大会,其权威源于成员政府对它的信任和尊重程度。

4. WTO 的任何协议规则,在面对决定、裁决一个发生政治、军事和经济危机的成员政府方面都苍白无力,没有应有的约束效力。

5. WTO 的基本宗旨是通过贸易扩大带动经济增长,争取处理好贸易与发展的关系,实现资源在全球范围内的最优配置,以增加就业,提高各成员人民的生活福利,尊重环保目标,实现可持续发展,而不是旨在摧垮、毁灭或制约成员的经济和发展。

说 WTO 不是个完全的自由贸易机构是指,自由贸易只是促进经济发展的手段,而 WTO 所追求的最终目标是可持续发展。当然,自由贸易是实现资源最优配置和推动经济增长的重要手段,渐进贸易自由化、快速自由化和绝对自由化都是相对而言的,一味追求自由化,而忽视经济的承受力和自身的条件,自由化会出问题,贸易与发展会同时丧失。自由化与发展就如同自行车前后的两个轮子,后轮加速,前轮不走,必然是要翻车。自由化必须要保持一个基本的速度,所以说,WTO 是一个致力于公开、透明和无扭曲竞争的国际组织,它允许以价格如关税等措施进行保护和保障,它允许有灵活、豁免、一般例外和安全例外。

三、用通俗的话来讲,WTO 是一个大舞台,但在这个舞台上要演话剧、京剧还是吕剧,演出哪些剧目,几幕,这些选定议题和程序的问题也不是由 WTO 秘书处来决定;至于在演出过程中,谁是领衔

主演,谁当主角,谁演配角,谁是跑龙套的,谁是扛旗的,这些更不是 WTO 所能决定的,而是由每个成员的经济实力和市场份额所决定的。所以说 WTO 虽然正在走向以规则为基础的路子,但以实力为基础,由大国操纵 WTO 决策、谈判进程的现象并不可能在近期内从根本上扭转,这还会存在一个相当长的时期。这个时期的长短,取决于国际政治经济关系格局的变化和经济全球化与一体化的深度和广度,但走向以规则为基础总比“炮舰政策”和“实力政策”要进步得多,文明得多。

四、WTO 的规则是经济贸易规律的反映,WTO 协议是各成员扩大贸易、发展经济和培育市场经济之成果的浓缩和体现,是人类社会共同发展、共同进步所创的一切文明成果。既然是反映了市场经济规律性的文明成果,那么 WTO 的规则和协议就没有什么对某一个成员是好的,对某一个成员是坏的,对某一成员是有利的,对某一成员是不利的,也不存在什么应该利用 WTO 有利的规定为我所用,规避 WTO 不利的规定来趋利避害的问题,更不应该再花什么时间来研究 WTO 规则本身究竟是好的,还是坏的。它既然是人类社会创造的一切文明成果,就应该大胆吸收和借鉴,大胆地采取“拿来主义”。

五、WTO 的规则和协议在很多方面滞后于全球化和一体化发展的客观现实,全球化的经济需要全球化的管理与协调,但这不等于说 WTO 在未来发展过程中一定求快、求全、求多,把那些与贸易无关的问题、属于其他经济和社会组织所管辖的内容全面纳入,如果这样只会造成 WTO 超负荷运转,甚至出现“欲速则不达”的后果。从组织和议事范围来讲,WTO 还应该避免非政府组织的介入和干扰,防止重蹈西雅图会议的覆辙,强化 WTO 的权威和信誉基础。WTO 应本着“巩固成果为主,兼顾未来为辅”的原则前行。

六、入世本身既符合中国改革的基本目标,又是中国融入国际社会的一项基本国策,并非权宜之计。无论是回顾中国经济的过去,还是展望中国经济未来的发展,在当今的世界经济环境中,不入世就不入门,不入道,不入时,不入流。

七、入世已是既成事实,但中国要通过入世真正以一个负责任的大国形象全面融入到以市场经济为基础的国际经济主流中去,并达到纵横捭阖,应付自如,宠辱不惊,炉火纯青的练达,这是一个长期、渐进、漫长的历史过程,绝非一朝一夕的一蹴而就之所为。

八、入世意味着政府管理部门要首先入世,政府首先入世意味着政府管理体制的改革要到位,越位的要还位;不到位的要到位;意味着政府管理职能要实现转变,还权于企业,还权于市场,还权于协会和中介服务组织;意味着政府经济部门从重审批、重管理转向重监督、重服务,“看得见的手”要缩回,要收敛,要规范,要约束,以留下充足的空间让位给市场和企业这只“看不见得手”发挥作用。这就是入世对中国经济生活深层次的影响。

九、入世对我国经济的影响要以历史、动态和发展的眼光来对待和分析。近期看,入世可以加快体制改革和政府职能转化,通过扩大开放来推进改革深化;中长期,入世可以通过引入竞争机制,按比较优势重造分工格局,实现产业结构调整,培育创新体制,完善市场经济体制,提高我国的综合国力。同时,还可以逐步确立以理性思维为主体的人文价值体系。所以说,入世近期、中期和长期对我国经济发展都是有利的。发展是实的,其余都是虚的。用单纯利和弊、机遇和挑战静态地分析入世的影响难以得出科学的结论。现在的利很可能是将来的弊,现在的弊很可能是将来发展的利,利弊是随着情况变化相互转换的。入世后政府和企业面临的是挑战性的机遇,不具有挑战性的机遇是不存在的,特别是在竞争激烈的环境

中,等待你准备好的机遇是没有的,如果有,充其量是个机会。所以说,与其谈利与弊,不如好好分析一下面临着什么样的挑战性机遇;与其花时间分析机遇与挑战并存,不如认清“不入世就无路可走”。

十、入世是我国全面参与全球化合作的重要制度桥梁,也是我国妥善处理与其他大国双边关系的最积极、最具建设性的因素。全球化既然是各国市场的外延,反映了社会化大生产的要求,遵循了资本的运动规律,体现了资源最优配置的发展动态,是一个不以人的意志为转移的客观规律,那么规律性的全球化就不存在对错、利弊、好、坏之分,更不是什么“双刃剑”,全球化对那些不符合市场规律,不符合资源最优配置、改革未到位和企业不是发展主体的环境、体制和政策与立法无疑会形成巨大的冲击,有时是毁灭性的。

不难发现,入世可以加快我国市场经济取向的改革,通过政策、立法的透明性、统一性和可预见性推进统一大市场的建立,实现与全球化发展和合作的对接,使我国经济成为世界经济的一部分。入世与全球化的关系,可以这样概括,一个对外开放的中国,决不能老是袖手旁观地看着他人制定规则而自己只能被动适用;一个经济迅速增长的中国决不能再失去有保证地进入全球市场的权利;一个依赖现代科技和现代市场经济的中国决不能再落后于世界经济全球化和一体化的发展进程。

二、入世与政府管理职能的战略转变

入世是“中国加入世界贸易组织”的缩写,即意味着中国融入国际经济发展主流的全过程。入世影响,首当其冲的是政府管理部门,要最大程度地减弱这一影响,顺应入世后的新形势,就必须尽快有效地调整和转变政府的管理职能,实现战略调整与转变。所谓职

能的战略调整与转变,就是政府要有所为有所不为。从中国转型经济长期受计划经济影响的历史看,入世所需要的是政府管理职能的有所为领域要大大缩减,重点要突出,有所不为的领域要大大拓宽,全部让给市场、企业和中介机构及行业协会。也就是说,入世后,我国政府对经贸发展不是该不该干预的问题,而是如何加强政府的职责,更加科学巧妙和有效地干预问题。根据国内的实际及借鉴国外的经验,可要强化领域主要集中在以下几方面。

一、以立法方式扶持产业发展

一般来言,一些有较多产业且国际竞争力不强的国家和地区,在入世前后或进行贸易体制改革时期,在降低关税,减少进口配额、放松外汇管制的同时,都注意加强贸易立法,利用法律手段保护国内有前途的工业,使贸易体制的变化不致于对国内产业冲击过大,保证经贸体制的改革能持续前进。我国采用合乎国际惯例的法律手段加强对国内产业的保护,是一个有待开拓、很有潜力的领域。我国应制订政府采购法、产业认证法、动植物检疫和技术性商检法、反倾销法和反补贴法等等,以加强对国内产业的保护,就能够明显减弱入世对国内企业形成的负面影响。

二、建立提高企业竞争力的扶持体系

促进本国企业增强国际竞争力,是几乎所有国家和地区政府经济政策的一个重要目标。当今,世界多数国家和地区都在不同程度地使用生产扶持手段扶持出口产品的生产。例如,韩国于1967年加入了关贸总协定,然而它却继续较多地保留着“入关”前使用的出口生产扶持措施,同时还增加了一些新的出口扶持措施,其中某些政策至今仍在使用。日本、印度和巴西在入关后也大都建立了生产

扶持体系,以提高国内企业的竞争力。在我国,调整出口生产体系,如港口建设、重点出口生产区建设、保税区建设等,都能使出口生产企业降低成本,保证企业能够按时交货,及时调整生产结构,以适应国际市场需求的变化,从而增强了企业的国际竞争力。

三、建立政策性金融支持体系

1. 建立政策性金融支持体系的必要性

政府向有关对外经济贸易活动提供政策性金融支持,这是目前通行的国际做法,这种做法对出口商品结构的优化和企业国际竞争力的增强有非常重要的作用。随着国际市场竞争程度的增强和出口更多地趋向制成品和大型成套设备,出口金融支持体系在全球范围内的应用十分普遍。出口金融支持体系主要包括中长期的研究与开发贷款、出口融资和信贷担保。为了适应国际市场的需求结构,有关技术先进的制造工业品的开发与研制工作应尽快展开。但是,这些产品有相当一部分具有开发周期长、资金投入多、风险较大的特点,这就需要政府给予一定的支持,才能促进国内产业结构的升级和出口商品结构的优化。出口金融体系的建立,还可以增加出口企业的信息渠道。各国进出口银行和其他出口融资支持机构,都向出口企业提供大量的信息与咨询服务。这既是其本身业务的需要,也是政府对政策性金融机构提出的要求。例如,墨西哥外贸银行有着非常明确的指导思想,就是要尽力推动本国产品的出口。美国的进出口银行也是如此,而且支持出口和促销力度远大于其他国家的同类机构。银行提供大量的市场信息和经贸知识,编写了大量的出口知识读物,提供贸易业务和法律咨询,培训外贸专业人才,帮助企业从事出口业务的可行性研究。

2. 中国进出口银行的成立

经过长达 10 年的酝酿和 1 年多的筹备,中国进出口银行于 1994 年 4 月 26 日由国务院批准成立,并于同年 7 月 1 日正式开业。

(1) 性质与任务:中国进出口银行是直属国务院领导的国家政策性金融机构,实行自主、保本经营、企业化管理;执行国家产业政策和外贸政策,为扩大我国机电产品和成套设备等资本性货物出口提供政策性金融支持。

(2) 业务范围:①《中国进出口银行章程》(1994 年 3 月 19 日批准)规定:为机电产品和成套设备等资本性货物进出口提供进出口信贷;与机电产品出口信贷有关的外国政府贷款、混合贷款、出口信贷的转贷,以及中国政府对外国政府贷款、混合贷款的转贷;国际银行间的贷款,组织或参加国际、国内银团贷款;出口信用保险、出口信贷担保、进出口保险和保理业务;在境内发行金融债券和在境外发行有价证券(不含股票),经批准的外汇经营业务;参加国际进出口银行组织及政策性金融保险组织;进出口业务咨询和项目评审,为对外经济技术合作和贸易提供服务;经国家批准和委托办理的其他业务。②1995 年 4 月 1 日开始办理外国政府贷款的转贷和还本付息。③自 1995 年 5 月开始作为中国政府指定的承贷银行,负责办理政府对外援助优惠贷款业务。

(3) 与政府关系:中华人民共和国政府是中国进出口银行的惟一所有者,注册资本由财政部全额划拨。中国进出口银行直属国务院领导,在业务上接受财政部、对外贸易经济合作部、中国人民银行的指导和监督。政府不参与业务的具体运作,银行从选项、立项到审查、批准等各环节享有自主决定权。

(4) 信用等级:中国进出口银行在日本取得债券信用等级 AA-,为日本金融市场当前对中国的银行的最高债券评级。

(5) 组织机构:中国进出口银行,实行董事会领导下的行长负责

制,以行长为法人代表。下设信贷部、保险部、转贷部、国际业务部、项目评审部、计划资金部、财会部、调研部、人事部、行政部、办公室。在上海、大连、广州、武汉、西安、成都以及中西非(科特迪瓦首都阿比让)等地设立了代表处。截至 1997 年底,共有职员 300 名,其中大专以上学历人员占 95%、中等以上专业技术职称人员占 70%。

(6) 主要业务综述:中国进出口银行成立 6 年来,认真执行国家的产业政策、外贸政策和金融政策,重点支持了一大批高技术含量、高附加值、国际市场容量大、创汇能力强、经济效益好的机电产品和成套设备的出口。

四、建立增强企业国际竞争力的制度环境

1. 减少和改进政府对企业的直接干预

减少政府对企业的直接干预是扩大我国制成品尤其是机电产品出口的内在要求。以前我国出口商品品种较少,单一品种供货量大,规格式样变化较少,在这种情况下,需要考虑和处理的信息量比较少,因此由政府向企业下达出口指标并确定相应的支持措施等这类直接干预方式尚能运转。但是在以机电产品为主的出口格局下,出口产品、品种、规格、市场及从事出口生产的企业日趋多样化,与出口有关的信息之多、变化之快,都超出了政府进行有效的直接干预的能力。而且由于信息传递与搜集的非对称性,导致了政府直接管理和调控经济的非对称性。改进的方向应该是,努力建立起一套不必经政府批准就能自动生效的鼓励机制。只要有确定的订单,出口企业就可根据已制定的规范化程序自动办理出口事宜。

2. 扩大企业的对外自主权,增强企业的国际竞争力

工业企业对外自主权最重要的意义,在于它消除了外贸收购制在国内企业和国外市场之间形成的“隔层”,使工业企业能够直接与

国际市场接触。深加工制成品尤其是较为复杂的机电产品的出口与初级产品的出口,其不同之处是非价格竞争因素对产品的竞争力有重要影响。国际市场对机电产品的要求是非常严格的,产品的质量、性能、技术档次、外观、包装、交货期以及售后服务等许多非价格因素,都会影响产品的竞争力。即使是同类产品,各个客户都可能提出一些非常个性化的具体要求,如果生产企业不能直接与客户接触,不能全面了解国际市场的需求变化,产品在设计、制造、推销方式和售后服务等方面出现哪怕是细微的失误,都可能失去现实与潜在的国际市场。进口方面的自主权对企业来说同样重要,能否按照买主的要求使用合适的原材料、零部件、附件和测试设备等等,是争取客户的重要因素,如果国内不能保质保量地提供这些投入品,企业就需要有便捷的渠道及时进口。工业企业的对外自主权不仅对促进出口十分重要,就是对那些主要在国内市场上经营的企业来说也一样重要。许多研究表明,与客户的密切接触,本身就是产品与技术改进的重要来源。例如,据世界银行专家对韩国 113 个成功的出口企业经验的研究表明,与国外购置者的直接接触是最重要的技术来源。因为企业和国外购置者的关系远远超出了谈判和履行合同的范围,购买者向企业提供国外同类竞争产品的技术规格方面的信息;提供产品设计、质量和技术操作方面的信息,通过参观,他们会对企业的各个方面提出看法。韩国上述调查的企业中,有 3/4 的企业认为,国外购置者的要求和建议影响到出口产品的设计、式样、技术规格及包装;大部分企业确认,它们的一些出口产品是根据国外购置者提供的设计、类型或规格直接制造的;一半以上的企业认为,与客户的接触对新产品和新品种的生产是极为重要的。此外,与客户的接触及听取他们的建议,对于企业提高质量控制技术、改进成本核算和成本控制技术等都非常重要。

五、政府职能需要强化的领域

从国际经验看,外贸是世界各国政府进行干预较多的领域。如对国内工业某种形式的保护和对出口活动某种方式的支持,是政府干预行为常见的内容。中国是一个国际竞争力还比较低的国家,通过政府行为,提高国内企业的国际竞争力更有着重要的意义。

1. 保持贸易平衡与促进市场多元化

在进口总量和出口总量之间保持基本平衡,对一个国家在国际贸易中的处境有重要的影响。在一段时期内,对外贸易出现一定幅度的顺差或逆差是难免的,没有必要要求年度之间的完全平衡。但是,连续贸易失衡是应该防止的。连续逆差造成的问题比较好理解,但连续出现顺差也会带来一些问题,首先就是贸易摩擦问题。一国出现顺差,就有其他国家出现逆差,特别当进出口国家比较集中时,存在逆差的国家势必向我国施加很强的压力,要求保持双边的贸易平衡。为了达到这个目的,他们就会对我国的贸易体制和贸易政策严加挑剔,在更大范围引起贸易摩擦。在这种状况下,与其因贸易摩擦而减少出口,不如扩大进口,减少贸易顺差,在国内增加竞争力度,为出口企业创造较好的国际环境。但需要指出的是,经济全球化的作用已使单纯利用收支平衡与否来评估一个国家贸易地位已丧失了现实性和客观性。为了减少国际贸易摩擦,促进出口市场多元化也有重要意义。由于我国的出口对少数几个发达国家的市场依赖程度很高,已经引起这些国家有关产业和政府的高度关注,继续增加出口的阻力会更大。因此,在国际贸易中占有一定份额的发展中国家,在出口产业发展到较大规模时,都开始有意寻求多元化的出口市场结构。由于开拓一个新市场,尤其是容量较小的单个新市场,对企业来说,收益小而且风险高。因此,需要政府给予