

“十五”期间“211工程”产业经济与企业管理项目研究成果
中国入世后产业安全问题系列研究之二

技术性贸易壁垒 与中国产业安全

张海东 著

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

技术性贸易壁垒与中国产业安全/张海东著. —上海:上海财经大学出版社,2006.3

ISBN 7-81098-602-3/F·553

I. 技… II. 张… III. ①技术贸易-贸易壁垒-研究②产业-安全-研究-中国 IV. ①F746.17②F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 016012 号

责任编辑 王 芳

封面设计 周卫民

JISHUXING MAOYI BILEI YU ZHONGGUO CHANYE ANQUAN
技术性贸易壁垒与中国产业安全

张海东 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

宝山葑村书刊装订厂装订

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 8.75 印张 227 千字

印数:0 001—2 500 定价:16.00 元

前 言

我国自 2001 年 12 月 11 日成为世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)的正式成员以来,按照“入世”议定书中既定的开放步骤,进口关税水平持续下降,进口配额与其他非关税措施也在逐步取消,国外产品进入的市场准入程度不断改善;投资方面,随着限制和禁止外商投资领域的不断缩小以及对外资企业其他各种限制规定的不断取消,外资进入我国也保持持续增长。从今后几年的发展趋势来看,我国对外开放规模将继续扩大。

随着我国市场开放程度的不断加大,国外产品和投资大量进入国内市场,国内产业越来越深地被卷入到国际分工体系之中,从而导致国内产业在国际分工中得益多少、产业发展的自主权与政府对其控制力以及重要产业的国际竞争力等问题日益凸显。作为发展中国家,在对外开放过程中,积极利用国外的资金、技术和管理经验参与国际竞争,在竞争与合作中提高本国产业的竞争力乃至本国的整体发展水平与国际竞争力、获得开放经济的利益的同时,也必须正视由于对外开放,政府对本国产业的保护程度有所降低,可能导致本国产业受到冲击,使产业安全乃至国家经济安全受到威胁的问题。对于中国这样一个发展中大国来说,对外开放是融入世界经济、实现国家振兴的必由之路,但同时又不可能也不应该坐视国外跨国公司利用其在资本、技术、管理、营销和人才等方

面的优势,通过合资、直接收购等方式争夺本国资源和市场,进而实现对本国某些重要产业的控制,由此对国家产业与经济安全产生威胁。因此,如何遵循国际惯例,在现有的国际规则框架内寻求并实施合理的产业保护政策,切实有效地维护我国产业的中长期安全,对于我国进一步对外开放以及维护国家产业安全乃至经济安全至关重要。

从国际贸易角度来看,多边贸易体制运行 50 多年来,贸易自由化主要表现为各国进口关税平均水平的下降以及非关税措施的取消或削减。随着贸易自由化的推进,国际贸易政策工具的形式也在演变,技术性贸易壁垒已经取代关税与传统非关税壁垒,成为当前最重要的贸易限制与国内产业保护手段之一,而且各国制定的各种技术性贸易壁垒大部分是为国内政策目标而设计的,更进一步加强了贸易限制与保护。所谓“技术性贸易壁垒”(Technical Barriers to Trade, TBT),是指一国政府或非政府机构以维护国家安全、保护人类与动植物生命和健康、保护环境、防止欺诈行为以及保证食品安全与产品质量等为由,所采取的一系列强制性或非强制性的技术性限制措施或规定,这些措施或规定主观或客观地成为外国产品自由进入该国市场的障碍。许多国家和地区通过制定各种复杂苛刻的技术法规与标准、质量与安全认证要求、包装与标签规定以及卫生检疫措施,来达到阻止外国产品进入、保护国内产业与市场的目的。由于技术性贸易壁垒的日益普遍使用,有关国际贸易争端不断增加,引起了国际贸易界的广泛关注。为此,1994 年,关税与贸易总协定(General Agreement on Tariff and Trade, GATT)乌拉圭回合多边贸易谈判达成了新的《技术性贸易壁垒协议》(TBT 协议)与《卫生与植物卫生措施协议》(SPS 协议),以规范技术性贸易壁垒在国际贸易中的正常使用。从原始设计动机看,上述协议旨在推动国际贸易的进一步发展,但由于技术性贸易壁垒本身具有双重性质,其规定实质上却给许多国家和地

区利用技术性贸易壁垒进行贸易限制与国内产业保护提供了机会。可以预见,随着国际贸易的不断发展,技术性贸易壁垒的使用还将不断增加,它对产业与贸易的影响还将继续深化。

因此,加强对技术性贸易壁垒的深入研究,研究如何运用技术性贸易壁垒加强我国的产业安全保护,就成为当前政府对外贸易与产业政策研究中的重要内容,对于政府本身有关对外贸易管理与产业政策的制定与选择以及企业的国际竞争行为,都具有重要的理论与现实意义。

基于以上基本认识,本书对技术性贸易壁垒与我国产业安全问题进行研究。研究遵循理论分析、经验研究、实证分析以及政策研究的思路展开。首先,理论分析部分,在对技术性贸易壁垒的基本理论与产业安全的基本理论进行梳理的基础上,重点分析技术性贸易壁垒与产业安全保护的理论与现实关系,从而为全书的研究奠定一定的理论前提与基础。其次,经验研究部分,出于参考借鉴国外有关经验的目的,对世界主要国家和地区运用技术性贸易壁垒加强产业安全保护的制度与规定做一评述,尤其是技术性贸易壁垒对产业安全保护的的实际作用。再次,实证研究部分,运用产业安全衡量指标体系对我国产业安全态势予以定量分析,尤其是其中与技术性贸易壁垒直接相关的制造业,以对我国“入世”后的产业安全态势有一个基本判断。理论分析、经验研究与实证分析的最终目的是将研究结论应用于实践,针对中国现实问题提出一些有价值的对策与建议,进行有关政策体系的设计,因此,最后的政策研究部分将结合我国对外贸易管理与产业安全态势,研究设计遵循国际规则的技术性贸易壁垒保护体系,加强与规范技术性贸易壁垒在我国对外贸易管理与产业政策中的实际运用,从而切实加强我国产业的中长期安全。

本研究的创新主要体现在以下几个方面:一是将技术性贸易壁垒的性质明确界定为基于市场失灵的保护与基于经济利益的保

护,这一性质界定在澄清目前对技术性贸易壁垒的片面认识的同时,为本书运用技术性贸易壁垒加强产业安全保护的研究奠定了理论基础;二是运用经济分析工具与方法,就技术性贸易壁垒对经济系统的影响及其对国内产业安全的保护进行了较为深入、全面的理论剖析,尤其是运用经济理论模型设置了有关参数来刻画技术性贸易壁垒对产业保护的程度;三是运用产业安全衡量指标体系,对我国产业安全态势做了定量评估。

本研究的最终目的是期望对技术性贸易壁垒与产业安全的研究结论能够有助于对这一问题理论认识的深化,进而对政府有关对外贸易管理与产业政策行为提供一定的理论指导;同时,针对我国的对外贸易实践,对我国这样一个高贸易依存度的发展中国家,在积极参与国际分工和贸易自由化进程之中,在不断扩大对外开放的同时如何运用技术性贸易壁垒加强产业安全保护提出政策建议。当然,要切实做好中国的技术性贸易壁垒政策和制度安排,除了研究国外技术性贸易壁垒实践的设置与运用技巧外,还应对他们运用技术性贸易壁垒进行产业保护的效果作实证分析。另外,有关技术性贸易壁垒的产业保护部分还应对技术性贸易壁垒对产业和经济的影响进行实证分析。对于这两部分内容,由于技术性贸易壁垒本身量化上的困难,又受到研究方法与数据收集上的限制,本研究中也未涉及,有待于今后做进一步研究。

最后,囿于作者的水平,本研究必然存在不足甚至错误,我热切期待着各位专家与读者给予批评与指教。本人的电子邮箱是:hdzhang@mail.shufe.edu.cn。

张海东
2005年5月1日

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
第一节 问题的提出与研究背景	1
第二节 文献回顾与述评	16
第三节 研究思路、方法与结构	20
第二章 技术性贸易壁垒概述	25
第一节 技术性贸易壁垒的基本概念与特征	25
第二节 技术性贸易壁垒的表现形式及其发展趋势	31
第三节 WTO 有关技术性贸易壁垒的规定	38
第四节 技术性贸易壁垒的性质区分	52
第三章 技术性贸易壁垒的形成机制与作用机理	56
第一节 技术性贸易壁垒的形成机制	56
第二节 技术性贸易壁垒的作用机理	80
第四章 产业安全的基本理论	85
第一节 产业安全的基本概念、特征及与产业保护的 关系	85

第二节	产业安全的影响因素及衡量指标体系	92
第五章	技术性贸易壁垒与产业安全保护的理论分析	105
第一节	一个部分均衡经济分析框架	105
第二节	案例分析——含合成荷尔蒙物质的牛肉贸易 争端	120
第三节	技术性贸易壁垒对国内产业保护程度的经济 分析	131
第六章	世界主要国家和地区的技术性贸易壁垒体系	138
第一节	美国的技术性贸易壁垒体系	138
第二节	欧盟的技术性贸易壁垒体系	146
第三节	日本的技术性贸易壁垒体系	158
第四节	韩国的技术性贸易壁垒体系	164
第五节	案例分析:美国—委内瑞拉修订汽油标准案	169
第七章	我国产业安全态势的实证分析	178
第一节	我国制造业安全态势分析	179
第二节	我国汽车制造业安全态势分析	192
第八章	利用技术性贸易壁垒加强我国产业安全保护的 政策体系研究	200
第一节	我国技术性贸易壁垒体系的现状与问题	201
第二节	构建我国合理的技术性贸易壁垒保护体系	209
附录一	公式证明	224
附录二	技术性贸易壁垒协议	227

附录三 卫生与植物卫生措施协议.....	246
参考文献.....	258

第一章

绪 论

第一节 问题的提出与研究背景

一、开放市场条件下产业安全问题的提出

20 世纪 90 年代以来,经济全球化趋势不断增强,由于市场开放引发的国家经济安全尤其是其中的产业安全问题日益凸显,越来越引起各国政府及相关经济部门、产业界与理论界的关注。中国于 2001 年 12 月 11 日正式加入世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)后,随着市场开放力度不断加大,政府对国内产业保护程度降低,因此,如何从国情出发,研究和制定维护中长期国家产业安全的具体对策与措施,已经成为当前亟需解决的一个重大问题。

所谓“经济全球化”,是指世界各国经济无一例外地参与国际分工和国际交换,其实质内容是物流、资金流、信息流和技术流的加速运动,从而实现资源在世界范围内的优化配置。经济全球化的具体表现形式为贸易自由化、金融全球化、生产国际化和市场国

际化：第一，世界各国的消费日益不受本国生产能力的限制，大量商品来自其他国家，国际贸易自由化使各国互通有无，消费越来越具有世界性；第二，各国经济的发展日益不受本国资金条件的约束，大量资金来自其他国家和国际金融市场，巨大的国际融资和资金配置能力为各国创造出巨大的发展空间；第三，各国的生产日益不受国内市场的限制，国际分工的深化使得企业能够根据各国的比较优势条件进行生产的国际分工配置，在更大的市场范围内实现规模经济；第四，各国的市场日益不受地理疆界的限制，世界经济一体化的发展使得纯粹意义上的国内市场基本上不复存在，国内市场与国际市场的界限日趋模糊，各国经济实际上都已不同程度地融入了国际大市场，企业的国内竞争也正成为全球竞争的一部分。20世纪中叶以来，随着科学技术的巨大进步和生产力的解放，国际间商品、资本、技术和劳动力的流动不断加速，世界经济的相互联系和相互依存日益增强，世界各国的经济生活也日益国际化，经济全球化趋势不断增强，极大地影响着世界各国的经济生活与生产方式。

随着经济全球化趋势的不断增强，经济成分在国家安全领域中的比重不断增大，国家经济安全问题日益凸显。从总体上看，国家经济安全主要是指一国根本性的经济利益不受伤害，即一国经济在整体上基础稳固、健康运行、稳健增长、持续发展，在国际经济生活中具有一定的自主性、自卫性和竞争力，不至于因为某些问题的演化而使整个经济受到过大的打击和（或）损失过多的国民经济利益，能够避免或化解可能发生的局部性或全局性的经济危机。^①从经济全球化的角度，国家经济安全则是指一国经济在受到某些来自国内、国外因素的干扰甚至打击时，有足够的抗衡和抵御能

^① 经济安全论坛组编：《中国国家经济安全态势观察与研究报告》，经济科学出版社2002年版，序言第1页。

力,国民经济的各个部门也能够保持良好的发展态势,经济在整体上处于不受威胁的状态。具体地,国家经济安全表现为:第一,国家经济竞争力,包括比较稳固的国民经济发展基础和金融体系、合理的产业结构、本国企业具有较强的国家竞争能力;第二,国家经济系统抵御国内外各种干扰、冲击、侵袭、破坏的能力,以及中央政府对经济运行具有有效的调控能力;第三,国民经济可持续发展的潜力与实际能力,即经济发展所需的各种战略资源的保障及供给能力。^①

国家经济安全中最为重要的组成部分则是产业安全,它也构成了国家经济安全的基础。在经济全球化背景下,西方跨国公司成为全球经济行为的主体,它们凭借其雄厚的资金、技术与强大的组织管理能力,通过对外投资,在海外设立子公司与分支机构,形成研发、融资、生产及销售一体化的跨国经营网络,为实现自己的利润和市场目标,在全球范围内实行一体化经营。据统计,跨国公司通过对外直接投资和其他途径,目前已经控制了世界生产的40%左右。但是,由于世界经济发展的不平衡性和民族性,跨国公司在世界各地的投资经营活动可能导致各东道国经济在对外开放过程中出现外国资本对本国产业的控制和垄断、外资在东道国同一产业的集中度过高等问题,而且还可能在一定程度上影响到东道国政府产业和经济政策的制定和控制力,对东道国的产业安全构成严重威胁。对于任何一个国家来说,在经济全球化和开放市场条件下,不可能也没有必要建立起完整的产业体系和国民经济体系,但是,也不能坐视国外跨国公司通过投资与市场争夺影响本国对一些重要产业发展的控制力,进而威胁到本国产业安全与经济安全,这对发展中国家来说尤为重要。显然,在经济全球化背景

^① 王瑛著:《经济安全——中国面临的挑战》,山西经济出版社2004年版,第4页。

下,随着国际贸易与投资自由化的不断深入,商品和生产要素在国际间加速流动,一国产业发展面临的的风险性和不确定性会大大增加,产业安全问题将日益严峻。

因此,在经济全球化和开放市场条件下,一国在积极参与国际经济合作的同时,如何研究和制定维护国家产业安全的具体对策与措施,尤其是运用符合国际通行规则的手段与措施来保护、调节和控制国内市场,以实现国家产业安全、维护本国在世界范围内的经济利益,已经成为当前各国对外贸易管理与产业政策研究中的重大问题。

二、国际贸易政策工具的变迁

(一)国际贸易中的自由竞争与贸易保护

纵观整个国际贸易史,是一部自由竞争与贸易保护相互交替、交叉与并存的历史,自由贸易理论与保护贸易理论共同构成了完整的国际贸易理论体系,这两种相互对立的贸易理论及其相应的政策措施,在国际贸易史上此消彼长地并存。

在资本主义生产方式准备时期,为了提供资本原始积累,西欧各国普遍实行重商主义的强制性贸易保护政策。进入资本主义自由竞争时期后,由于商品与资本的日益国际化,国际贸易主要表现为自由竞争。在资本主义垄断时期,则出现了超保护贸易政策。第二次世界大战(以下简称“二战”)后,发生了人类历史上规模最大、影响最深的以原子能、电子计算机、空间技术和遗传工程为代表的第三次科技革命,生产和资本国际化的程度日益加深,跨国公司大量出现,国际贸易的规模、结构、范围和内容都发生了深刻的变化,贸易自由化进入了一个新的发展阶段。同时,关税与贸易总协定(General Agreement on Tariff and Trade,GATT)自1947年以来发动了多轮多边贸易谈判进行关税减让与约束,更进一步推动了世界范围内的贸易自由化。但是,20世纪70年代中期以后,

由于西方国家发生了自 30 年代大危机以来最严重的经济衰退,各国需要保护国内处于不利地位的产业,增强自己的海外竞争力,于是,贸易自由化趋势很快逆转,贸易保护重又抬头。这一时期的贸易保护呈现出新的特点,即出现了大量新的非关税壁垒,因此被称为新贸易保护主义。自 80 年代中期开始,发达国家中以芭芭拉·斯潘塞(Barbara Spencer)、詹姆斯·布兰德(James Brander)和保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)等为代表的一些学者认为,在不完全竞争市场结构下,一国政府应干预对外贸易,通过这种干预,改变企业的战略行为,使本国获得更多的贸易利益。于是,发达国家又找到了新的实行贸易保护的理论依据。进入 90 年代以来,随着经济全球化趋势的不断增强,国际间商品、资金、信息和技术流动不断加速,世界各国的经济联系和相互依存日益紧密,但是,各国之间经济利益的矛盾和冲突并没有因此而减少,而是呈愈演愈烈之势。在激烈的国际市场竞争中,各国经济利益的大小及其矛盾往往集中表现为对国际市场的争夺,经常采用的手段往往是迫使他国开放市场,而本国则实行贸易保护。因此,在经济全球化格局下,各国仍然在对外竞争的同时对内实行贸易保护,自由竞争与贸易保护并存。

综上所述,在国际贸易发展史上,尽管自由竞争实践极大地促进了整个世界经济的发展,但通常情况下各国实行的都是宽松程度不等的贸易保护政策。正如我国学者所指出的:“在多数时期,自由贸易是理论上的理想,保护贸易反而是现实常态。”^①究其原因,贸易保护是各国之间及其内部经济技术发展不平衡的必然结果,其中处于相对弱势的国家与部门必然要求进行保护。因此,在当前以至可预见的将来,只要有这种经济技术发展不平衡的存在,有国家、民族利益的差别和矛盾,贸易保护就不会消失,国际贸易

① 任烈:《贸易保护理论与政策》,立信会计出版社 1997 年版,第 2 页。

史仍将是自由竞争与贸易保护并行不悖的历史,当然,其间二者必然相互渗透、交叉,充满矛盾以致反复,最终走向贸易自由化。

(二)国际贸易政策工具的变迁

国际贸易政策是指各国在一定时期内对进出口贸易所实行的政策,它是各国经济政策和对外政策的重要组成部分。国际贸易政策目标的实现需要一定的政策工具,主要有两大类,即关税与非关税措施。其中,关税是一国在关境对进出口货物征收的一种流转税,它是商品课税的一种形式。非关税措施则是指除关税以外所有旨在限制进口的措施的总称。非关税措施的贸易保护作用要大于关税,因为它能够针对进口竞争为本国产业与市场提供更为直接与有效的保护。

根据国际经济环境与国际贸易制度的变化,国际贸易政策工具的变迁可以划分为以下三个阶段:第一阶段,在资本主义形成和发展时期直至“二战”后贸易自由化阶段,关税壁垒是贸易保护的主要手段;第二阶段,20世纪70年代以来直至90年代的新贸易保护阶段,传统非关税壁垒取代关税壁垒,成为贸易保护的主要手段;第三阶段,自20世纪90年代以来,以技术性贸易壁垒等为代表的新贸易壁垒形式成为贸易保护的主要形式。

在资本主义形成和发展时期直至“二战”后贸易自由化阶段,关税壁垒一直都是主要的国际贸易政策工具。但是,GATT早期的多边贸易谈判使关税得到大幅度削减。据统计,大多数发达国家的制成品关税从1947年的40%这一平均水平,下降到了70年代初的6%~8%之间。第七轮东京回合多边贸易谈判后,世界主要发达国家和地区的关税已下降到很低的水平,欧共体平均为6.0%,日本为5.4%,美国为4.9%。^① 关税对发达国家来说,其

^① 世界银行:《1987年世界发展报告》,中国财政经济出版社1987年版,第137页。

贸易保护作用已极为有限。

20世纪70年代以来,国际贸易保护进入新贸易保护阶段,随着关税壁垒的大幅度削减,非关税措施不断涌现与发展,其中的配额等数量限制措施逐渐取代关税壁垒,成为主要的国际贸易政策工具。据统计,到乌拉圭回合结束时,全世界的非关税措施已多达上千种。正如罗伯特·鲍德温(Robert Baldwin)在其著作中引述的一位作家的评论:“降低关税,实际上就像抽干沼泽中的水。降低的水平面暴露了所有的非关税壁垒障碍与突起,仍需要被清理。”^①GATT自第六轮肯尼迪回合以来,在继续减让关税的同时开始削减非关税壁垒,肯尼迪回合最终达成了反倾销协议;第七轮东京回合达成了海关估价、补贴与反补贴、政府采购以及标准守则等独立协议;第八轮乌拉圭回合则对有关非关税壁垒问题做了进一步规定。通过这些回合的多边贸易谈判,GATT加强了对传统非关税壁垒的国际约束,传统非关税壁垒使用的空间逐步缩小。

20世纪90年代以来,随着贸易自由化的进一步发展,特别是关税壁垒的不断下降和传统非关税壁垒的削减或取消,一些新的更为隐蔽的非关税壁垒开始成为各国尤其是发达国家实现国内产业与市场保护的主要手段,以技术法规与标准为主要形式的技术性贸易壁垒是其中之一。所谓“技术性贸易壁垒”(Technical Barriers to Trade, TBT),是指一国政府或非政府机构以维护国家安全、保护人类与动植物生命和健康、保护环境、防止欺诈行为以及保证食品安全与产品质量等为由,所采取的一系列强制性或非强制性的技术性限制措施或规定,这些措施或规定主观或客观地成为外国产品自由进入该国市场的障碍。由于技术法规与标准具有

^① Jones, B. A. New York Times, July 10, 1968, 转引自 Baldwin, Robert E. (1970), *Non-tariff Distortions of International Trade*, the Brookings Institution, Washington, DC. p. 2.

形式与名义上的合理性,于是,许多国家和地区就通过制定各种复杂苛刻的技术法规与标准、质量与安全认证要求、包装与标签规定以及卫生检疫措施,来达到阻止外国产品进入、保护国内产业与市场的目的。

根据 WTO 的《技术性贸易壁垒协议》与《卫生与植物卫生措施协议》的要求,WTO 成员方制定可能会对贸易有较大影响的技术性限制措施或对现有措施进行修订时,必须向 WTO 的技术性贸易壁垒委员会和卫生与植物卫生措施委员会通报,并给予其他成员方评议时间。从通报情况看,主要表现出以下三个特点:

第一,通报总量不断增加。根据 WTO 的通报情况统计,技术性贸易壁垒的使用近年来在不断增加。WTO 成立之初,1995 年,WTO 所有成员的技术性贸易壁垒通报总量为 587 件,1997 年增至 1 144 件,以后 3 年基本持平。自 2001 年起开始大幅增长,2003 年通报总量达 1 957 件,1995~2003 年 WTO 成员的累计通报总量为 10 517 件,其中技术法规与标准 5 958 件,卫生检疫措施 4 559 件。

第二,近年来,发展中成员的通报量明显增加。从通报主体看,发达成员目前仍是使用技术性贸易壁垒的主要力量,除 1999 年发展中成员的通报数量稍高于发达成员外,1995~2001 年期间,发达成员的通报数量都高于发展中成员;从 1995~2003 年的累计通报总量看,发达成员共通报 5 359 件,占总量的 51%,仍然总体占优。但是,近年来发展中成员也加大了技术性贸易壁垒的使用,尤其是 1999 年以来,技术法规与标准的通报数量一直保持快速增长,超过同期发达成员的通报数量;卫生检疫措施的通报数量少于发达成员,但自 2001 年起开始迅速增加;自 2002 年起,发展中成员技术性贸易壁垒的通报总量开始超过发达成员(见表 1-1)。