

试论 GATT 标准守则对国际贸易的影响

王翰铭

纵观世界经济形势,自七十年代中期以来,贸易保护主义盛行,成为当前国际经济面临的五大问题之一,引起了世界各国的密切关注。目前工业发达国家所施行的贸易保护政策,正进一步从单纯着眼经济措施转向注重行政措施,形成以非关税壁垒为主,关税壁垒为辅的新贸易保护主义。早在七十年代,联合国欧洲经济委员会就曾提出报告,声称“约有 25% 的非关税壁垒均是由于产品标准不一,以及应用不同的检查、试验、产品质量保证和认可方法所造成的”。这表明涉及标准化领域的贸易技术壁垒(TBT)在非关税壁垒(NTB)中已占有相当的比重。

在对外开放政策的推动下,八十年代以来我国的出口贸易增长很快,但发达国家对我国的限制也在加强。1986 年的数据表明(表 1),主要发达国家的非关税措施对我国的危害程度不仅高于世界平均水平,而且也高于其他发展中国家。同样,其中相当部分就是由贸易技术壁垒引起的。

表 1 1986 年主要发达国家施行的非关税壁垒(NTB)
对国际贸易的影响程度(%)

	产 品 分 类			
	全 部 品	制成品	纺织品	农业原料
世界各国受 NTB 的影响	20.3	20.5	39.6	
发展中国家受 NTB 的影响	17.5	31	61.4	
中国受 NTB 的影响	28.9	49	79.8	35.7

作为 GATT 第七轮多边贸易谈判——东京回合成果之一的《贸易技术壁垒协定》(通称标准守则)已于 1980 年 1 月 1 日起正式实施。各缔约国达成标准守则的目的在于预防贸易技术壁垒,减轻和消除“标准”和“认证制度”对贸易的阻碍作用。因此,值此我国可望恢复 GATT 缔约国地位之际,开展有关标准守则的研究,是具有现实意义的。它正是当前加强反贸易保护主义研究的一个重要方面,将有助于发展我国的对外贸易。

一、国际贸易中标准与认证制度的双重作用

1. 关于标准、技术法规与认证制度的一般说明

标准作为经济活动中必不可少的工具,应用科学技术的成就来进一步改进生产,促进贸易的发展以及充分保护消费者的利益,已是一个公认的事实。如果一件产品符合标准所规定的全部要求,则可以说该产品是合格的,并在国际贸易中,对产品的合格证明往往采用合格标志或合格证书的形式。在产品上使用合格标志的目

的,在于提供一个公正的保证,保证某一产品是在一个有能力胜任的机构所管理的监督、控制体系下生产的,以便使消费者相信,这样一个有标志的产品符合有关标准的要求。上述这种用合格标志或合格证书来证明产品符合标准全部要求的活动,就是合格认证。根据某种特定程序和管理规则来组织实施和监督合格认证的制度称为认证制度。有能力可靠地掌管实施认证制度,并在实施中体现与这一制度有关各方利益的公正机构,就是认证机构。它可以是国家机构,也可以是民间机构,由国际标准化组织(ISO)合格评定委员会(CASCO)推荐。目前许多已经开展认证工作的国家多数采用一种第三方认证制度(第五类方法),通常是按下述方式进行产品认证工作,即首先进行型式试验,然后评定工厂的质量保证体系,合格后予以接受,颁发合格标志,再通过对工厂质量保证体系的查核活动和对从工厂和市场上抽取的样品进行检验,实行事后监督。这种认证制度的优点是可靠,并能促使工厂持续地保持产品的质量。

为了使术语更为专一,GATT 标准守则又对技术规范、标准与技术法规作了进一步的限定。它把技术规范定义为:“系指包含在文件中规定诸如质量水平、性能、安全性或尺寸大小等产品特性的一种规范,它可包括用于或专门涉及某一产品的术语、符号、检验及检验方法、包装、标记或标签的要求”。标准是“一种由公认的标准化机构核准,反复地或不断使用的、并非强制性遵守的技术规范”。而技术法规是“一种包括可行的管理条款在内的必须强制性遵守的技术规范”。因此,在具体措词与含义上,它们与欧洲经济委员会/国际标准化组织的相应定义不尽相同,这是我们在研究标准守则时需要加以注意的。

2. 制订和实施高水平的质量标准,开展产品认证工作,有利于提高产品质量,促进对外贸易

开展标准化工作,实施产品认证制度,将有助于发展本国的对外贸易,这已为世界各国的实践所证实,其中尤在日本战后工业标准化的发展历程中,它们对出口贸易的促进作用,显得更为突出。战前的“东洋货”是“质量低劣的日本货”的代名词。战后经济决策者们一致认识到产品的这种国外形象,并不符合日本的最高利益。正是基于对产品质量的这种认识,经过几十年的努力,终于从根本上改变了日本产品的形象。日本的对外贸易得到飞速发展,其中相当重要的一条经验,就是大力推进工业化,实施产品认证制度。

积极采用国际标准和国外先进标准,已是我国近年来一项基本的技术经济政策。刚刚开始推行的产品质量认证工作,已使我国的一批产品获得了合格标志,提高了产品的声誉,增强了出口竞争能力。

从更大的范围来看,国际标准及其认证制度有助于沟通国际贸易,促进国际间技术的相互交流,这就是为什么仅仅国际标准化组织(ISO)和国际电工委员会(IEC)就拥有十多万名来自世界各地的代表在为制订国际标准、研究国际认证制度而努力工作的原因。

3. 标准的差异和认证制度的实施又可构成贸易技术壁垒,阻遏国际贸易的发展

由于科学技术的发展,工业产品的生产技术日益复杂化,对安全操作、环境保护和卫生条件,以及对消费者利益的保护要求日趋严格,因此,发达国家又常常利用标准和认证制度直接构成的贸易技术壁垒,来保护本国的市场。它们之所以成为 TBT,对国际贸易施加反作用,一方面是由于技术标准本身的不同而引起(不符合进口国的标准,可以看作是不合格的产品,这在行政当局于技术法规中引用标准时,表现得更为突出,不符合政府规章的产品势必要被逐出市场);另一方面则是由于认证和鉴定批准程序所造成。它又从两个方面对贸易施加它们的影响:首先,申请认证所需支付的费用,即使不是故意歧视性的,也已使进口商处于不利的竞争地位;其次,当负责认证和鉴定的机

构以实际上阻止或妨碍外国商品进入该国的方式进行工作时,拒绝为外国产品作证,或对进口商品的测试和检验课以昂贵的费用,或故意推迟授予认证证书或合格标志,也就形成了直接的贸易壁垒。

当前西欧、北美和日本等国均实行产品认证制度。凡涉及安全、卫生等项目的产品,往往依据技术法规实行强制认证。没有认证标志的商品不得在该国销售,政府将派出官员到市场检查;在有些国家,无安全认证标志的商品虽可出售,但政府官员随时对市场上的此类商品进行抽样检验,商店要无偿提供样品和检验费,经抽检,不合格的商品不准销售。由日本“消费品安全法”强制实施的金属垒球棒标准,长久地把美国的铝制垒球棒拒之门外,即为日本政府通过技术法规对外国产品关闭经济大门的典型。

二、GATT 标准守则对国际贸易的影响

1. 标准守则的由来

GATT 一直在努力寻求某种预防和消除 TBT 的方法,以便使各国的标准以及认证制度的制订和运用不致成为不必要的贸易壁垒。因此,可以这样说,GATT 标准守则正是为了适应国际贸易的客观需要,应运而生。早在 1964 年 12 月,GATT 工业产品委员会建立了一个工作组,研究、分析已由缔约国通报的许多 TBT,探索具体行动的可能性。1972 年建立了一个起草小组,接着在第七轮多边贸易谈判——东京回合期间,由 GATT 贸易交涉委员会的多边贸易谈判工作组的标准小组,具体负责制订减轻“标准”和“认证制度”对贸易阻碍作用的“贸易技术壁垒协定”。在经历长时间的反复讨论、协商和妥协后,最终就标准、技术法规与认证制度的制订与实施,确认合格以及处理争端作出仲裁的机构和程序等内容,于 1974 年 4 月达成协议,并自 1980 年 1 月 1 日起正式实施。截止 1987 年上半年,在该协定上签字的已有 38 个国家,它们包括日本、美国、加拿大、阿根廷、巴西、智利、新西兰,欧洲经济共同体的 12 个成员国以及奥地利、瑞士、瑞典、挪威、芬兰、捷克、匈牙利、罗马尼亚,以及一些发展中国家,如印度、巴基斯坦、埃及、突尼斯和新加坡等国。

2. 标准守则对国际贸易的积极作用

标准守则自 1980 年生效以来,已进入第十个年头。它在防止利用标准和认证制度作为贸易保护主义的工具方面,起到了一定的积极作用,促进了国际贸易的发展。

a) 标准守则使得各国的标准化和认证体系日趋开放。日本在这方面的变化显得尤为突出,这是由于随着日本经济实力的不断提高,国际贸易经常保持巨额顺差,各国愈来愈强烈地要求日本进一步向进口产品开放国内市场的结果。东京回合结束后,日本政府在经过长时间的反复协商后,终于在 83 年 5 月对 17 项有关标准的法律进行了修正,确保在标准和认证制度方面对国内外制造商一视同仁,并相应采取了若干消除阻碍外商取得日本认证的步骤。例如,日本的测试和认证机构可以接受外国标准测试机构出具的数据;认可一批外国试验室根据日本标准进行产品检验和工厂追踪检验的资格等。同时日本也加入了国际电气设备合格认证委员会建立的多国相互认可测试数据的认证体系(CB)。所有这些都助于消除外国商品进入日本市场的障碍,缓和了外国制造商和政府对日本的批评。然而毋庸讳言,这仅仅是一个开端。如要把日本标准体系的贸易壁垒真正降到与它的其它主要贸易伙伴们所具的同等水平,则它在对外国商品和制造商的处理方面无疑还有许多需要改进的地方。由于贯彻标准守则的结果,曾使得美国近年来出口日本的电话之类通讯终端设备比以往增长了 30% 之多。

b) 通过标准守则的信息互换网络,就各自的标准、技术法规和认证制度的制订和实施相互事先通报,提高了制订和实施标准、技术法规和认证制度的透明度,减轻了它们作为 TBT 对国际贸易的阻遏作用。

在标准守则生效后的最初七年内,平均每年处理了 250 项关于技术法规和认证制度规则的建议。在美国,具体内容由国家标准局通过“每日商业”或美国国家标准学会的“ANSI 报导”向美国各界广为散发,而日本则经常通过《通产省公报》、《通商弘报》发布这方面的信息。这样,出口商们就可了解到外国的建议,并对它提出意见,以使生产的产品或方法适应进口国的要求。

c) 根据标准守则设立的贸易技术壁垒委员会,作为一个仲裁机构,为解决各缔约国之间涉及由 TBT 而引起的争端,作出了努力,维护了正常的国际贸易秩序。

3. 标准守则的不足之处

标准守则是有关缔约国各方经历长时间的反复讨论、协商和妥协的产物,因此不可避免地存在若干不足之处,其中一个最大的不彻底性,即:尽管申明技术法规、标准和认证体制的制订和实施,不得给国际贸易制造不必要的障碍,是一切需要技术法规或标准的地方,均应以国际标准作为制订技术法规或标准的基础,但一旦遇到国家安全需要,防止欺诈行为,保证人类健康或安全,保护动物或植物的生命健康,或保护环境、基本气候或其他地理因素、基本技术问题,即可认为国际标准将不适用有关缔约国(第二条第二款);如某一缔约国发生或可能发生涉及其安全、卫生、环境保护或国家安全的紧急问题,该缔约国可在它认为必要时采取非正常步骤来处理它的认证体制(第七条第四款)。因此,它为发达国家实施各种名目繁多的 TBT 留下了借口。例如,美国就认为不能强制使用国际单位制(SI),因为如果这么做,无论从基础方面还是从技术上来说,都是很困难的。又如,各认证团体基于上述种种因素的考虑,“对其他国家的认证团体缺乏信心,以及担心对他们没有经验的一种制度承担广泛的义务”,致使标准守则中关于认证制度的相互认可工作进展缓慢。所以要真正全面地贯彻标准守则,还将有不少困难,尚需作出更大的努力。

(上接第 43 页)

5. 研究熟悉投标的有关政策规定

投标是一项政策性很强的业务,注意研究熟悉投标政策规定,对促进投标业务的开展是很重要的。

(1) 任何国际招标项目,对本国企业都采取优惠政策,鼓励和增强本国企业的竞争能力。我国规定除本国企业参加在国内进行的国际招标项目可享受价格优惠待遇外,对国内企业和外国企业合作进行投标项目,其国内生产部份,也可享受价格优惠待遇,应当充分加以利用,力争增加国内生产部份的比重,增加外汇

收入。

(2) 对于需要进口的设备、原材料,在对外签订合同前,注意办理好审批手续,进口物资到货前向海关申请免税,事后办理核销。

(3) 密切注意税收政策的变化,因为税收政策直接影响到投标价格的制定和竞争能力。

总之,投标作为一种对外贸易方式,是一项“系统工程”,远比一般正常的对外贸易复杂和困难,但是只要我们树立坚强的竞争意识,不畏困难和踏实细致地工作,积累经验,积极进取,战胜众多的投标者,提高投标的中标率,是完全可能和应当做到的。