

在国际贸易中,各国为了保护国内市场,主要采用关税与非关税两种手段。关税,由于其透明度高,容易引起贸易方的注意,所以各国都尽量避免使用提高关税的行动来保护国内产业。而非关税措施,由于其隐蔽性强,所以被广泛采用。它几乎涉及到发达国家 18% 的进口额,对发展中国家进口的影响则要大得多。它已成为制约国际贸易发展的主要因素,特别是制约发展中国家贸易增长的严重障碍。因此,研究非关税壁垒问题,寻求相应的对策,对发展我国对外贸易有着极其重要的现实意义。

一、非关税壁垒的内涵

贸易中的非关税壁垒(Non-tariff Trade Barriers, NTBs)是指关税以外的一切贸易限制措施,主要限于一切导致国内与外国同类或类似货物不平等待遇的公共法规和政府措施。在这种定义下,联合国贸发会于 1985 年列举了 22 种被广泛使用的非关税壁垒,然而,在更多的官方的有关贸易谈判中采用的、而被 GATT 秘书处认定的却有 40 多种 NTBs,其中多数为在边境限制外国货物流入的措施。这些措施被概括为 5 个类别:进口数量限制;自动出口限制;价格控制;与关税有关的措施;控制措施。

1. 进口数量限制 该类限制是指阻止或限定进口量的措施,包括:1)配额。规定某一时期进口某种产品的最高限额,它们可以是全球的、国别的,也可以是季节性的;2)禁令。禁令可以是全面的,也可以是根据权力当局的决定而允许的例外,或仅在某些条件下允许松动;3)自由进口授权。根据政府的决定而准许的进口。此类进口授权也用于管制数量限制;4)有条件的进口授权。进口授权时必须满足一些条件,如出口国承诺购买相应数量的进口国的产品。授权也可以根据特定的条件,诸如出口实绩或国内方面无法得到的该供给产品,从而给予进口授权。

2. 自动出口限制(VERs) 指出口方与进口方之间就某一时间出口最大限量达成的协议。这类协议常常是在受到更严励的单边限制威胁下缔结的。VERs 包括《多种纤维协定》体制下达成的双边纺织品贸易协议。

3. 价格控制 指实施法定价格的各种措施,包括:1)各种税负,即周期性规定进口费用以平衡 CIF 进口价与法定价;2)最低限价,由进口国规定的最低进口价。如果进口价低于法定最低价将受到征收附加税或罚金惩罚;3)自愿出口价限制。在该限制下,出口方承诺遵守由进口方制定的最低进口

价。

4. 与关税有关的措施 关税类措施指提高进口产品价格的财政费用,包括:1)关税配额。适用两种关税税率,当进口货物数量超过规定限度时,适用较高的关税税率(惩罚性关税税率)。2)季节性关税。根据一年不同的季节对同样的产品适用不同的关税税率,该类产品多半为农产品。

5. 控制措施 指灵活地控制进口的行政行为,包括:1)价格与数量的调查与监督。政府可正式调查由国内生产商提出的关于出口国不公平贸易行为的指控。它可以正式控制敏感产品进口的增加,不论其有否事先的进口授权。这样,对某一产品置于其监视之下,会造成该产品继续进入流通市场的不确定性,从而迫使出口方提高价格或限制数量,以免遭受更多的限制措施;2)反倾销与反贴补税。反倾销税是针对在进口国售价低于出口国的产品而征收的税款。反贴补税是为抵销出口回扣或贴补而征收的税款。从理论上而言,反倾销与反贴补是为了制止国际贸易中不正当竞争行为,然而,在实际实施过程中,由于各国采用的标准不一,而且出于保护本国生产企业或行业为目的,从而对整个国际贸易产生了非关税壁垒的消极作用。有证据表明反倾销与反贴补税的经济效果与保障措施的经济效果如同出一辙。

二、非关税壁垒被广泛采用的原因

尽管经济学家不断地警告限制措施损害着经济的发展,而且 GATT 贸易谈判一直把取消非关税壁垒作为其宗旨之一,但各国政府为保护特殊经济集团的利益,仍然在干预进口,而且有不断强化的趋势。从劣势工业的就业到对低下社会集团的保护之类的经济和社会问题,常被摆在国家经济利益之上,非关税壁垒显然是保护这些利益的优先工具。

NTB。在国际贸易中其实并非是新花样。配额、禁令与价格控制已沿用了数个世纪,甚至象自动出口限制之类较新的手段也早在二战前已由日本使用过,在当时的历史背景下,其范围尚没有现在这么大。以 1937 年为例,法国进口的 58%,瑞士进口的 52%,芬兰的 26%,比利时的 24%须遵守配额和许可证要求。

现在,NTB。比关税更受青睐有两个明显的原因:第一,二战以来,关税即是国际贸易自由化过程的焦点问题,工业化国家现行的关税税率由于近四十年来在 GATT 所组织的多边贸易谈判中不断削减而变得很低,其平均关税已从 30 年代中期的 40%左右降至现在 4.7%左右,即使发展中国家,其关税水平也被 GATT 约束在平均 15%之下。这样的关税水平已低得不能满足各利益集团所需的进口保护。

第二,关税的决定须严格遵守国内与国际控制规则,而且须具有高度的透明度。由于关税在各国财政方面的重要意义,与关税有关的事项常需经各国议会的讨论和批准,并且绝大多数关税税率受到 GATT 规则约束,对其更改须与外国供应方重新谈判,因此,对关税税率较难控制。所以贸易各国都纷纷采用 NTB。来保护国内产业而避免使用提高关税税率的手段。

三、非关税壁垒的使用程度

衡量 NTB。运用程度的量化指标主要有两个:进口保护率和进口保护频率。

进口保护率系指一国在 NTB。下某一特定产品的进口值在总进口值中所占的比率;

进口保护频率的计算则是在 NTB。下一国具体商品的进口数量与该类商品国内生产数量之比。

以 1984 年为例,主要发达国家进口中约有 15%的产品(这些商品占进口值达 18%)受制于非关税壁垒,与东京回合发达国家所达成的进口关税减让比率相仿。

最瞩目的保护行业为交通运输、钢铁、纺织业和农业。这些部门是发达国家 NTB_s 保护的大头。农产品的 NTB_s 保护率达 24%,交通运输为 14%,纺织品为 11%,钢铁为 8%。如此高的保护率,使得世界贸易自由化困难重重。因为废除 NTB_s 需要从有很好组织的少数生产者那里转移很大一笔有形的所得。实际情况表明很难找到足以抵销来自这些生产商的保护主义压力的强有力的经济团体。

发达国家对进口实施 NTB_s 的部门化模式比发展中国家显得更甚(见下表),此外,多数国家特殊的 NTB_s 主要是针对发展中国家。这一歧视反映在 NTB_s 下的产品类别方面。来自发展中国家的进口产品中有 21%受到 NTB_s 的影响,而来自发达国家的同类产品受影响率反为 11%;以进口值计算,发展中国家受 NTB_s 限制的为 19%,发达国家为 17%,这一数字表明 NTB_s 对来自发展中国家的进口有更严格的限制作用。

在各种 NTB_s 中,控制措施和进口数量限制最具广泛性,由于这些措施主要与进口数量有关,因而在运用 NTB_s 中,数量干预显得比价格干预更为重要。

1984 年 15 个发达国家对来自发达国家与发展中国家进口的 NTB_s

产品目录	受 NTB _s 影响的百分比			
	进口值		产 量	
	发达国家	发展中国家	发达国家	发展中国家
所有产品	17	19	11	21
农产品	44	33	42	35
燃料与矿产品	18	10	13	11
工业品	14	21	7	18
纺织品	25	62	20	58
钢铁	50	46	21	21
鞋类	2	4	14	14
电力机械	10	7	5	8
交通工具	30	3	6	10

注: 15 个国家:欧共体中 10 个国家,芬兰、日本、挪威、瑞士与美国
资料来源:《乌拉圭回合多边贸易谈判手册》(英文版,世界银行出版物 1988 年版)第 124 页

从各国使用来看,也有较大的差别。日本完全使用传统的 NTB_s——配额、禁令、许可证等,美国是自动出口限制与反倾销和反贴补措施使用得最多的国家,而欧共体国家和瑞士则是行政控制的主要使用者。另一差别是日本和美国几乎完全使用税收和数量限制,而欧共体则大量依靠价格控制,如最低或参考价与各种税收影响着欧共体农业进口的 29%,价格控制与价格承诺则占其钢铁进口的 37%。

发展中国家大量遭受 NTB_s 的影响,同时也大量使用 NTB_s,但发展中国家之间的 NTB_s 负效应很大,结果使它们的对外贸易深受其害。从发展中国家采用的进口管制的 NTB_s 来看,在食品方

面较高,在材料和燃料方面较低,在制造业方面适中。约有半数的发展中国家,几乎所有的进口交易都需要事先批准,15%的国家仅对有限的几种商品有这种要求;无任何要求的发展中国家仅占5%。就关税而言,政府管制主要与收入和发展水平有关。这一关系反映了政府在经济方面所起作用的变化,也反映了政府试图用贸易政策措施来应付国际收支的困难。在多数发展中国家,只有进口是作为当地生产补充而不是竞争的情况下才被允许。

四、非关税壁垒取消的困难与前景

减少或取消NTBs,是GATT乌拉圭回合的重要目标之一。缔约各方希望通过下述三种方式来实现这样的目标:

1. 禁止新的贸易限制;
2. 撤回所有与GATT规定不相一致的限制;
3. 通过谈判减少或取消历史遗留下来的NTBs。

但是,由于各缔约方各种复杂的政治、经济压力,世界经济中又存在着严重的国际收支不平衡问题,而且GATT规则中也不能完全规范所有的国际经贸行为,所以,完全取消NTBs困难重重。

首先,在国际贸易中存在着各种压力的均衡问题。如果以严格的双边基础减少NTBs,一些问题可以在国际贸易中通过转换成关税来减少配额和最低限价。这样做就需要在复杂的估价程序问题上达成一致意见,但是海关估价问题的谈判一直难以在理论定价问题上取得一致。

其次,在国际贸易中还存在着游离于GATT规则之外的“非法”的NTBs问题。如果它们未被撤回,就很难谈到消除那些已转换成“合法”的NTBs措施。

再次,诸如农业之类的某些产品部门的NTBs有着特殊的目的。消除这些部门的NTBs,需要对各国国内政策进行国际协调。但是,这样的协调要取得实质性的成果,取决于各国之间政治、经济利益的让步,这是极其困难的。

尽管存在着上述这些疑难问题,但是,透过乌拉圭回合谈判进展的情况来看,已取得了一些进步,如均衡问题可通过限制阶段化的时间表,以及签订在时间限定下市场进口份额增长率的协议来解决。不同的NTBs也可以用类似的方法转换成关税并逐步降低。禁令、许可要求和价格限制可转换成某种最小程度的全球配额并对该配额逐渐扩大,直至取消。NTBs也可以通过传统的“请求与提供”(request and offer)程序来消除。对于非法的NTBs可用GATT规则,以单边方式消除,或用符合GATT规则的措施取代(如对“自动出口限制”)。对农产品中的NTBs,对受到政府贴补的农产品实施国际数量限额等等。虽然实施这些方案存在种种困难,但毕竟正在采取积极措施以抑制NTBs所产生的负效应。可以相信,随着GATT的推动,在国际贸易自由化过程中,NTBs必将逐渐减少。然而,在这种逐步减少过程中,各国使用NTBs的方式会更隐蔽,或利用GATT的“灰色区域”,绕过GATT规则,以获取使用“合法”的NTBs的权利。

五、我们的对策

我国是一个发展中国家,近年来,随着对外开放政策的进一步实施,对外贸易在国民经济增长中的作用愈来愈大。1991年,我国对外贸易依存度(进出口贸易额占GNP的比率)就达36%。在我国与世界各国的贸易中,由于市场过分集中,营销手段单一等诸方面原因,我出口商品已越来越多地遭受各种非关税壁垒的约束,尤其表现为美国、欧共体等的倾销、贴补诉讼案与日俱增和各种数

量限制措施的层出不穷等。为此,认真研究对策已迫在眉睫。

首先,要加强市场调研 由于各种非关税措施多数是国内的行政措施,所以,在进入外国市场之前,首先要了解该国市场对外国产品销售有什么限制,该国的外贸法规、各种内部规定等。

现在,对我国出口产品限制较多的市场主要是美国、欧共体、日本等。这些国家和地区却又是我出口的主要市场,所以及时、准确而有成效地搜集这些市场的各种非关税壁垒方面资料,研究相应的对策,已成为当务之急。象美国,对我产品的非关税限制措施主要是反倾销、反贴补、纺织品配额、强迫劳动产品出口等,所以在对美贸易中特别要在这些方面加以注意;欧共体对我国贸易影响最大的非关税壁垒是数量限制。我国平均每年出口到欧共体的数量限制总额占我出口到该地区出口额的5%左右,主要限制的产品是鞋类、电子产品、汽车、纺织品和钢铁等。除了配额这类限制外,还有变动的关税、原产地规则、反倾销等非关税措施也严重制约着我产品出口到欧共体市场,因此要认真研究对策;日本作为我主要的出口市场,近年来,其进口的非关税壁垒已构成影响我对其贸易的主要因素,如申请许可证行政手续繁杂,食品卫生和农林产品规格品质标示方法对同种类品质标示方面的一致性,农用机械检验时间的拖延,水果进口的各种手续、农药残留标准要求过严,以及其流通环节冗长等诸多非关税壁垒都应该引起有关部门的特别注意。

其次,出口市场必须多元化 一般说来,一项产品受到贸易对方种种非关税措施的限制,其主要原因是对某一目标市场的出口量过大,市场占有率提高过快,造成该市场供给饱和或供过于求,引起价格下跌,冲击该目标市场所致。现在美国、欧共体等对我产品越来越多的反倾销调查,就是我们出口商品过分集中之故,因此,实施外贸多元化战略,分散出口贸易,是减少非关税壁垒的有效方式。

第三,要积极参与关贸总协定的活动 逐步取消非关税壁垒是关贸总协定的宗旨之一,因此,我们积极参与由100多个缔约方所签约的组织活动,充分利用其规则,通过谈判,据理力争,可以有效地阻止贸易对方的非关税壁垒。当然,根据关贸总协定规范,我们还可以利用其“合理的”非关税措施来保护国内产业,灵活地利用其“灰色区域”措施来处理贸易争端。

第四,应采用灵活的贸易方式 世界各国贸易政策的变化是随着世界政治、经济形势的发展而变化的,因此,各种非关税壁垒的产生和强化也是随着形势的改变而不断变化。因此,面对这样的不断变化的贸易壁垒局面,我们应该不断地调整对外贸易方式,采取灵活的贸易对策。如针对地区经济集团化日益突出的情况,可以尽可能地进行跨国经营,使商品生产当地化,从而绕过各种非关税壁垒;根据国际贸易中技术壁垒日益强化的状况,国家对出口商品应实施国际标准,鼓励企业产品赶超国际先进标准,通过世界权威机构的检验;在经营方式上实施对等策略,即我出口到贸易国多少贸易额商品,尽可能也进口相应数额的商品,这样在贸易量上的对等,也使得贸易对方不敢轻易地实施非关税壁垒,否则我可以对等地予以报复。象补偿贸易、双边与多边对等贸易、易货贸易等都是防止非关税壁垒的有效贸易方式。

当然,国际贸易的发展,离不开政治上的谈判、权衡,尤其是对于象非关税这类限制性措施,行政色彩很浓,所以,我国外交部门积极地与各贸易国进行政治外交和谈判,也是避免非关税壁垒的有效而又重要的方式。