

我国重返关税与贸易总协定(GATT)已为期不远,而“GATT效应”更是先声夺人,引起了举国上下的普遍关注。从政府到基层,从理论界、宣传界到企业界,GATT已成为热门话题,随之而来也提出了一系列问题:GATT是冲击还是机会?是损害还是利益?如何才能面对GATT的挑战?怎样才能成功地把握住GATT所给予的发展机遇?在这反应不一、众说纷纭之际,借鉴别国利用GATT发展本国经济和贸易的经验与教训,无疑将大有裨益。中国是一个发展中国家,并寄厚望于从GATT这一多边贸易体制寻找更广阔的发展机会,因此,这里我们将有选择地考察一些发展中国家,主要是东南亚和拉美的国家,诸如韩国、新加坡、印度尼西亚、印度、巴西、阿根廷和智利等国,从经济—贸易—GATT相互作用的角度来分析它们的成败得失,以便从中获得有益的启迪。

应当指出,GATT虽与国际货币基金组织和世界银行并称为国际经济的三大支柱,然而,它不能象后两者那样可以直接运用资金杠杆来影响一国经济或世界经济。它只是一项有关关税和贸易准则的多边国际协定,为全体缔约方提供的是一套既详尽又充满“灰色区域”的多边贸易规则和一个进行贸易谈判和争端解决的场所。因而,它为任一缔约方所提供的只是一种权利与义务相结合的外部条件或机会。能否从GATT这一多边贸易体制中获取最大的发展效应,完全取决于缔约方自身能否把握机会,通过及时的体制改革和政策调整,创造出良好的国内利用环境。

对于发展中国家来说,GATT主要通过两种途径对其贸易和经济产生影响:其一是在最惠国待遇和(或)更优惠的普遍优惠制待遇下给予发展中国家扩大出口、参予国际市场竞争和利用国外资源的有利条件或机会;其二是在一种开放的体制下给予发展中国家的所有国内企业以国际竞争的压力,激发其竞争意识,提高其生产效率。换言之,GATT通过促使一国更好地利用“两个市场、两种资源”来推动其经济的发展。由此,笔者认为,如果一个国家利用GATT的目标仅在于扩大一点出口,那就未免太短视、太狭隘了。加入GATT的目标应该是最大限度地获得两种效应:不仅通过GATT来更广泛地参与国际市场和更多地利用国际资源,而且通过GATT把国际竞争压力传导到国内市场和国内企业,提高国内企业的整体效率。那么,如何才能使这种GATT效应对一缔约方的经济和贸易产生最有效的推动作用呢?也就是说,缔约方营造什么样的体制、政策环境才能使这种效应产生最理想的效果呢?当然,GATT对某一缔约方的影响或作用并非是直观的、线性的,它更多地是通过间接的和非线性的形式反映出来。一缔约方的经济与贸易发展成功与否,也并不能完全归功于或归罪于GATT,但从一些发展中国家加入GATT以来的长期实践中我们可以得出这样一些经验或教训:

经验之一: 坚定的外向型发展战略和开放的贸易政策是成功利用GATT的首要条件

外向型发展战略和开放的贸易政策不仅在理论上符合GATT所倡导的开放精神和自由竞争、自由贸易的基本原则,而且在实践中也被证明为是一种最大限度地获得GATT效应以加速发展本

GATT: 成功的机会

——一些发展中国家的经验与教训

王 火 灿

国(地区)经济和贸易的上策。韩国、新加坡的经济发展实绩便是一个明证。众所周知,在过去几十年的时间内,韩国和新加坡经济与贸易发展取得了举世瞩目的成就,这与它们一贯地奉行外向型发展战略和开放的贸易政策有十分密切的关系。这一战略政策的特点主要在于具有明显的贸易自由化倾向,不采用或很少采用直接贸易控制的办法,有效保护程度较低,进口保护与出口鼓励实行平衡策略,配套的宏观经济政策尤其是汇率政策灵活而有效。巴西、智利、印尼等较早加入 GATT 的国家,其经济和贸易的发展过程也明显地反映外向型战略与开放的贸易政策的重要性,在它们执行与不执行这一战略与政策的时期或者在其执行得较好和较差的时期,经济与贸易发展状况就呈现出明显的差别。而阿根廷、印度等国的发展情形从反面证实了这一点。由于它们长期执行了内向型的战略和高度贸易保护的政策,其经济与贸易发展就相对缓慢得多,没有什么出色的业绩,甚至还时常陷入衰退与危机之中。

世界银行曾对41个发展中国家(地区)按贸易战略性质(分成坚定的、一般的、外向型、内向型四组)考察了它们在1963~1985年间的经济贸易发展实绩,研究表明,坚定地执行外向型经济战略的国家(地区)其发展实绩几乎在各方面都优于内向型经济。例如,韩国、新加坡、香港这些坚定外向型国家(地区),1963~1985年间的实际国内生产总值的年平均递增速度达到8.6%,远高于象阿根廷、印度等坚定内向型国家3.3%的水平。同期,实际人均国民生产总值与制成品出口的年平均增长率,坚定外向型国家分别达到6.4%和14.5%,而坚定内向型国家分别只有0.8%和4.7%,差距颇大。

韩国在60年代初还是一个人均收入仅87美元的经济落后的穷国,然而自60年代初开始确立出口导向战略,并大力吸引外资与外技以来,短短30年已从一个农业国变成了一新兴的工业化国家,60年代其 GDP 实际平均增长率达8.6%,出口增长率达33.4%。1967年加入 GATT 后,其经济进入了高速增长阶段,尽管70年代初和80年代初世界经济相继陷入衰退和危机之中,以非关税壁垒为主的贸易保护主义也随之兴起,然而韩国经济依然高速增长,国民生产总值从1970年81.3亿美元,居世界第37位上升到1989年的2112.0亿元、居世界第15位,实际年平均增长率达8.6%;进出口总额亦从1970年的28亿美元、居世界第41位上升到1989年的1125亿美元、跃居世界第12位,年平均增长高达21.5%。新加坡自1965年独立以来,亦一贯奉行出口导向战略与贸易自由港政策,1973年加入 GATT 后,经济高速起飞,国内生产总值1965~1980年间平均增长10.2%,70年代出口增长率高达30.5%。80年代除了1984~1985年出现过短暂衰退外,其它各年的经济增长率亦都在8%以上。

巴西是 GATT 的原始缔约国,并较早地实行了开放的外向性的经济贸易政策,战后经济增长在拉美地区一直是较高的,1947~1960年国内生产总值年均增长率达到7.3%。60年代初,由于国内政局动荡,加上贸易自由化政策的倒退等原因,严重影响了其经济增长,1961~1967年 GDP 平均增长率只有3.7%。然而,60年代中期重新实行较高程度的贸易自由化政策,并相应调整了宏观经济政策,使1968~1974年的经济增长率达到10.1%水平,外贸额也增长4.5倍,创造了“巴西奇迹”。智利亦是 GATT 原始缔约国,然而,在1973年之前一直推行以“偏袒内销生产和高度的贸易保护”为特征的“内向型战略”,致使经济增长十分缓慢,1960~1974年 GDP 平均增长率仅为4.4%,出口增长亦只有0.7%(1960~1970年)。70年代中期,智利开始实行了在速度和广度上都史无前例的贸易自由化改革,统一汇率,贬值货币,取消价格控制,开放国内金融市场,取消进口数量限制和出口税与出口补贴,短短几年将关税降低至10%(1979)等等,这些措施大大加速了其经济与贸易的增长速度,国内生产总值1976~1981年平均递增8%,出口增长亦超过10%。印度尼西亚早在1950年就加入了 GATT,但在60年代中期之前一直走“自立更生”为主的内向发展道路,加上国内政局长期不稳,经济发展十分缓慢,1960~1965年国内生产总值平均增长率仅为1.7%。印度尼西亚新政府自1967年起大胆实行对外开放政策,吸收外资,大力扩大对外贸易,加上国内政局稳定,宏观经济政策得

力,致使经济贸易发展大为改观,1967~1981年的国内生产总值平均增长率达到近8%,人均 GDP 亦从1965年的90美元上升到1984年的540美元,进入中进国家行列;1968~1981年出口增长34倍多,每年平均增长31.3%。从巴西、智利和印尼的实践,可以看出,当外向型战略及相应的政策与 GATT 这种外部有利条件相辅相成、相得益彰的时候,便能合力推进一国的经济贸易加速发展,相反,当他们推行内向发展战略并实行高保护度的贸易政策的时候,不仅 GATT 的发展效应无从发挥,而且这种内向战略与政策本身的作用也大受限制,甚至起到负作用。阿根廷与印度的例证更能说明这个问题。

阿根廷虽与巴西同处南美,自然地理条件亦可与其媲美,然而,由于阿根廷加入 GATT 比巴西晚20年,在战后又一直奉行进口替代为主导的内向发展战略,且贸易保护很严,因而经济发展速度远不及巴西,50年经济增长率只有3%(巴西为6.8%),60年代亦只有4.3%;1968年加入 GATT 后,由于政策上没有根本性的调整,也未能从 GATT 中获得良好的发展机会;尤其与跟它同年加入 GATT 的韩国相比,经济与贸易的发展状况更是大相径庭。70年代以来韩国经济一直高速增长(平均达8%以上),而阿根廷经济却波动起伏,极不稳定,多年出现负增长,70年代国内生产总值年平均增长率仅1.9%,80年代10年中有6年出现较大幅度的负增长,1980~1990年平均增长为-1.7%;70年代出口增长速度也远低于韩国22.0%的水平,只有9.4%。印度也有类似情况。它虽是 GATT 原始缔约国,但几十年来一直实行内向型的发展战略和高度保护的贸易政策,经济和贸易增长都相当缓慢。1960~1985年国内生产总值和出口的增长平均都在4%左右,而且印度的商品出口在世界商品出口额中所占的比重极小(1984年时仅为0.5%),与其大国地位极不相称。

总之,对于一个加入了 GATT 并指望从中获取最大发展效应的国家或地区来说,牢固树立并坚定地执行外向型发展战略和开放的贸易政策是达到这一目标的首要条件,当然还需要与此相应的宏观经济配套政策。

经验之二: 灵活有效的宏观经济配套政策是充分发挥 GATT 效应的必要条件

从前面的分析中可以看出,外向型战略与政策同经济和贸易的增长之间存在着某种相关性,并间接地反映出在一个开放的经贸体制下 GATT 对该缔约国的经济和贸易的推进作用。然而,经济与贸易的稳定持续地增长和外向型战略与贸易政策本身得以持久地贯彻执行,都必须有灵活有效的宏观经济政策(财政、金融、汇率、产业政策等)的支持与配套,这也是构成充分利用 GATT 的内在环境的重要组成部份。这要求一个国家能够做到在国内经济与国际市场接轨时或接轨后保持国内宏观经济的稳定增长,防止出现巨额的财政赤字、恶性的通货膨胀、不堪负担的外债和高失业等严重影响外向型战略与贸易政策推行的经济问题。为此,就需要该国通过适宜的财政、金融政策以调节和控制宏观供求关系;通过切合实际的汇率政策以扩大出口,改善国际收支;通过有远见的产业政策使出口产业的发展与市场竞争形势的发展相适应,等等。

可以说,韩国、新加坡其经济之所以能长期高速稳定地增长,无不与其坚定地推行外向型战略和灵活有效的宏观经济政策和配套支持密不可分。而阿根廷虽然在70年代中期亦开始了以外向型和自由化为目标的广泛的贸易政策改革,并在最初几年里取得了一些成果,但由于缺乏得力的财政金融紧缩政策,公共开支和通货膨胀居高不下,金融、汇率政策上的失误又导致了实际利率的上升和实际汇率的升值,从而加剧了国际收支的赤字与外债负担。高赤字、高通胀、高外债和高失业严重地困扰了阿根廷的进一步发展,使其陷入了80年代的困境与危机之中,贸易自由化改革也因此而很

快夭折,取而代之的是高贸易保护政策。直至80年代末期经过艰苦而重大的政策调整,贸易自由化进程在90年代初才得以恢复和继续。

值得一提的是,产业政策与出口战略的配合也十分重要。韩、新在发展外向型经济过程中,出口产业的逐步升级(从60年代的劳动密集型→70年代的资本技术密集型→80年代的技术知识密集型)很好地适应了国际市场的变化,从而保证了其贸易的稳定增长与发展。而印尼则由于其出口过份依赖于石油和液化天然气(80年代初这两种商品的出口占出口总额的3/4以上,并占GDP的1/4和财政收入的2/3),致使当1982年尤其是1986年石油价格暴跌时,其出口和经济遭受了沉重的打击,后经采取紧缩需求和汇率贬值等措施才得以摆脱困境,并通过产业政策的逐步调整,近年来其出口结构已呈现出朝多样化和高级化方向发展的趋势。

经验之三:“贸易保护与自由化”之间保持动态平衡是利用好 GATT 的重要保证

一国加入 GATT 的目标通常是双重的:既希望通过与国际市场接轨,得到利用国际市场和国际资源的机会,并借助来自国际市场的“国际级”竞争压力促进国内经济效率和资源配置效益的提高,同时又希望重要行业或计划发展的目标产业免遭被冲跨的危险,使其能获得成长与发展的机会。为此,就需要在贸易保护与自由化之间达到一种精巧的动态平衡。做到了这一点,就能使国内企业既感受到国际市场竞争的压力,又不致于受到严重的损害或遏制,尤其是能使目标行业得以继续发展和壮大。无条件、无限期的过度保护会造成惰性,降低效率,培育出经不起竞争风浪的“温室之花”,而不合时宜的彻底敞开市场大门就要担被冲跨的风险,尤其是对于那些经济还需要继续转型或某些目标行业尚处于新建成“幼稚”阶段的国家来说。而 GATT 规则本身也为实施这种平衡策略提供了法律依据,因为它既倡导并敦促贸易自由化,又采取务实政策,通过许多例外条款为缔约方实施必需的保障措施提供依据。所以,保持贸易保护和自由化的恰当平衡既有必要也有可能,虽然没有客观的确切标准来衡量这种平衡是否达到“恰到好处”的水平,但实践中一般是通过保护范围的逐步缩小和保障时间的有限性等手段来达到平衡的目标。韩国、新加坡都较好地做到了这一点。

新加坡从70年代初起就一直把低保护战略与坚定的自由化相结合。韩国在一直奉行推动出口战略的同时,也把贸易自由化与相当程度的贸易干预(进口控制与出口鼓励)结合起来,而且其保护政策还与其产业升级政策相结合(如通过关税升级和其他保护措施来保护其资本—技术密集型产业的发展)。韩国主要利用 GATT 的国际收支条款来实施其保护措施,然而这种保护是逐步降低和缩小的。它的进口平均关税率从60年代末的近60%下降到1973年的50%,1979年又减至35%,到1984年进一步降至24%,目前已降至约10%,到1994年,取消进口许可证的关税项目将达到98.5%,平均关税将降至7.9%。进口商品中受数量限制的范围亦从70年代中期的约占一半缩小到80年代初期的约40%,80年代中期进一步减到约15%,目前限制范围已很小,出口补贴到80年初也被取消了。这种逐级降低保护的平衡策略不仅使其出口产业在发展中不断壮大、升级,而且越来越具有竞争力。印度由于长期实施高度保护的内向型战略与政策(其进口平均关税长期保持在140%以上,且非关税壁垒亦名目繁多),使其经济尤其是国营部门缺乏效率,丧失竞争力。阿根廷亦有类似情况,以致在90年代初不得不实行十分彻底的国营企业私有化计划,以配合其贸易自由化的改革。

由此可见,在“保护与自由化”之间保持恰当的平衡,便能避 GATT 之短(可能的有害性冲击),而扬 GATT 之长,从中获得最大的正效应。

经验之四：政府行为的优化是成功利用 GATT 的又一保证

从前面的论述中已经间接地反映出政府作用的重要性,无论在外向型战略和宏观经济配套政策的制订与实施方面,还是在保持经济社会的稳定方面,政府都肩负着十分重要的职责,在 GATT 的谈判、事端解决、保障和利用等方面也起着不可替代的作用。当然,政府作用的发挥关键并不在于是否进行干预,而是如何进行干预,也就是政府行为必须优化,即在干预与放任之间寻找某种平衡。政府干预主要在于弥补市场之不足,而且主要是通过提供教育、科研、信息、基础设施等方面的基础服务和宏观政策上的正确导向来实现,这是一些经济发展较成功的国家的普遍经验。相反,实行高保护政策的内向型国家,政府往往采用较多的直接管理和干预的形式,其效果往往不佳甚至适得其反。值得一提的是,政局稳定对经济的稳定增长亦有不可忽视的影响。一些拉美国家长期以来(尤其 60、70 年代)由于文人政府与军人政府频繁交替更迭造成的政局动荡,严重影响了其宏观经济政策的连贯性与稳定性,成为经济动荡的原因(也是其结果)。总之,政府作用的有效发挥不仅与宏观管理体制有密切关系,亦与整个政治体制有密切关系。

从以上的分析中,我们或许可以得出这样一个结论:

GATT + 外向型战略 + 有效的宏观政策 + 卓越的政府 = 成功。

GATT 是挑战,也是机遇,是压力也是动力。卓越的政府能够把握时代的脉搏,及时地制订出适宜的战略与政策,并坚定地推行贯彻,从而为经济的发展奠定成功的基础。

中国重返 GATT 只是个时间问题。然而中国毕竟是一个在体制上与 GATT 机制尚有差别的大国,重返 GATT 对中国无疑是一个巨大的挑战。虽然我国实行改革开放已有十几年,取得了世所瞩目的成就,但在宏观经济政策和体制上仍要进一步进行广泛的调整和深刻的改革,在微观体制上也要有更大的转变。就中国而言,上述等式的左边或许还得加上一条,那便是真正独立自主的企业,亦即更加符合市场经济要求的企业。我国如何建立更加符合现代市场经济要求的企业机制或许也是我国重返 GATT 所面临的最主要的挑战。总之,唯有更彻底的改革与开放,尽快建立和完善社会主义市场经济,才是发展经济的根本,亦是成功把握 GATT 发展机遇的根本。

