

关于复关接轨的对策思考和建议

张嘉庭

当前,复关谈判已进入议定书阶段,我国恢复关贸总协定缔约国席位已为期不远。我国重返 GATT,将进一步加快对外开放步伐和发展社会主义市场经济;对促进我国经济和贸易发展,促进企业参与国际竞争有积极作用。复关既给我们带来发展机遇,也会给各方面带来严峻的挑战。商检工作是对外贸易不可缺少的环节,我们必须予以足够的重视和深入的研究。本文试从复关接轨兴利除弊和商检工作的角度提出对策和建议,供有关方面参考。

复关接轨要求我国进一步开放国内市场。这不仅会给市场带来冲击,而且给商检局带来大量进出口检验把关和繁重的监督管理任务。在先期进行的复关谈判中,我国已承诺并开始履行大幅度减让关税和减少或取消非关税贸易限制措施的义务。先后调低了 83 个税目的进口税率,取消了进口调节税,降低了 3 596 种商品的进口关税,使我国关税总水平下降了 7.3%;同时还取消了全部 (1 751 项)进口替代商品清单,承诺了大幅度缩小进口许可证管理商品范围 (二、三年减三分之二)。国内市场开放度的进一步扩大和经济建设增长的需求以及人民生活水平的提高,这三大因素合在一起,必将导致日用消费品、重要原材料和技术设备的大量涌入而形成新的进口高潮。为了适应这一形势,商检局既要在微观上做好进出口《种类表》商品的检验把关工作,又要在宏观上研究加强进出口商品的监督管理工作;既方便进出口又不损害国家、企业和消费者利益。与此同时,还要在提高我出口商品竞争能力上作出应有的贡献。

一、关于进口趋利避害的思考和对策

由于我国企业的科技和管理水平一下子还难以赶上工业发达国家,我国企业和产品将会在质量、品种和价格等方面受到各国竞争的压力,没有必要的市场保护是不行的 (GATT 本身就是市场开放和市场保护谈判妥协的产物),开放和保护都需要进行有效的管理,才能把国内、外两个市场衔接起来。对发展中的我国来说,尤其需要充分运用 GATT 的开放和保护条款,运用国际惯例和 GATT 规范的条款来进行管理,才能有效地保证国内、外两个市场的健康发展。回顾我国进口贸易的历史,1984 年以后由于进口商品品种、数量急剧上升,经营渠道大放开,外国产品如化纤、家用电器、汽车、摩托车等象潮水般涌进来,随之而来的是日用消费品充斥市场。当时,由于我们按照国家进出口商品检验条例,从检验和管理两个方面加强了把关和防范,既发现了不少盲目进口忽视质量的值得吸取教训的案例,又严肃查处了一批不法外商“短斤缺两、以次充好、偷工减料、以旧顶新和投机诈骗”等恶性案件,并对典型案例,通过 1986 年底举办的上海市进口商品质量展览会曝了光。同时,总结了既扩大进口又加强管理的经验。通过检验把关和监督管理,及时为国家、企业和消费者挽回了大量的损失 (六·五期间,仅上海就索赔回 1.5 亿美元),使上述问题得到了有效控制。这是一个值得借鉴的历史经验。尤其是在当前关税和非关税贸易限制大大放宽的情况下,进口商品的检验把关和监督管理,必须进一步强化,容不得丝毫放松,这既是我国现行《商检法》的规定,也是复关接轨趋利避害的有效手段。

上海市贯彻实施《商检法》加强进口商品检验把关和监督管理的成效显著，上海口岸各类大宗进口商品基本上都能落实检验；近几年来又加强了对在建重点技术改造和市政重点建设项目的检验和管理；对价值超过 50 万美元的成套进口设备也全部落实专人负责，加强了检验管理；对涉及人身安全、卫生和环保的压力锅炉、容器、消防器材、交通运输车辆和工具以及食品、药品等，各有关主管部门都制订了相应的法规和规章，严格了检验把关和管理。通过检验和管理，及时发现并处理了各类安全、卫生、环保和质量等问题。据商检局不完全统计，上海向外索赔而收回的金额由 1989 年的 911 万美元上升到 1992 年的 1797 万美元，同时还查出并消除了国家重点建设工程项目和对人民健康有害的安全、卫生质量隐患，其成效是显著的。例如，近年来商检部门多次发现用于核电站、电站、大桥等重点工程关键设备钢板存在严重锈蚀和制造分层裂纹，高强螺栓强度不够格，压力锅炉容器焊接不良，存在隐性缝隙，有的成套设备投产后严重污染环境，造成居民联名向政府告状；还发现相当数量的汽车方向盘、底盘、刹车等关键零部件有严重质量缺陷，家用电器有高压击穿等致命性毛病；进口的废塑料、钢铁和废纸中混杂大量生活垃圾、污物，甚至混有雷管和有害人体健康的物质（如来自烈性传染病、流行病疫源地的腐败了的动物尸体，使用过的带血针筒、皮管等）。今后，随着进口限制的进一步放宽，进口商品的安全、卫生、环保和质量问题等将会愈显重要。而传统的“到货检验验收”已显得跟不上大幅度扩大进口的需要。事实证明，单一的“口岸到货一次性抽样检验验收”方式，既难以拒不合格商品于国门之外，又不能有效防范不合格洋货挤入国内市场，一旦发现质量、数量、包装不良、残损或安全、卫生问题时，“生米已煮成了熟饭”，即使还可以通过对外索赔而挽回一些损失，但毕竟费时费舌又费钱，而且常常是十赔九不足，严重的还会耽误生产，影响工程的建设进度，造成停工待料和巨额资金积压而扩大损失。现上海口岸通过“到货验收”把关，虽然每年可向外商索回 1500 万美元左右的损失，但如从根本上讲，我们的实际损失却远不止这些。为此，我们的对策和建议是：充分运用 GATT《装船前检验协议》，变单一的进口到货检验为“装船前检验与到货检验相结合”的双管齐下的验收制度。在做好到货验收的同时，积极开展装船前检验业务，努力把不合格商品拒之于国门之外。

装船前检验既是进口方的权利，也是国际贸易惯例，我们理当充分利用。GATT 针对发展中国家越来越多地使用装船前检验的情况，为使其符合 GATT 原则，规范了装船前检验协议以消除进口贸易壁垒和对进口实施必要的保护。装船前检验已被世界上 30 多个发展中国家广泛使用过（即所谓“全面进口监管计划”），现正在实施的有 28 个国家。它对监督管理进口商品和防止套汇、防范国际投机诈骗活动，保护进口国合法权益等方面具有重要作用。近年来，我国也已开始摸索并部分采用装船前检验，但至今没有全面充分利用。装船前检验是指进口国政府授权或委托贸易关系人之外的第三方有权威的国际公证检验鉴定机构，按照 GATT 规范，在出口国领土上对贸易商品进行监造、监装和预检验。预检验的内容包括品质、数量和价格的审核，认可后签发《清洁检验报告书》，作为结汇和通关的依据。目前世界上 28 个发展中国家所使用的“全面进口监管计划”还规定，如果未经其授权、委托的第三方检验机构作装船前检验和未取得《清洁检验报告书》者，或虽经检验但未得到认可，则签发的是《不可议付报告书》，就不能结汇和通关。货物即使运抵目的港也必须退回出口国。因此，复关接轨趋利避害就应当把它运用好。当然，利用 GATT 的对我有利的条款和装船前检验协议，还需要逐步创造一些必要的条件，才能全面开展，为此，建议：

（1）尽快修订进口商品质量监管办法

国家或政府应按照复关接轨要求，按照《商检法》及其实施条例规定，尽快修订 1987 年颁布的《进口商品质量监督管理办法》，迅速把重要进口商品和重大引进工程项目，包括成套技术设备

和合资企业外方作价出资进口设备价值评估,以及对进口商品进行市场抽查和质量跟踪等一系列符合国际贸易惯例和 GATT 规范的进口保护措施,明确列入国家和政府法规规章的管理范围。同时,在双边和多边贸易谈判中列入“装船前检验”谈判内容,为我国全面开展装船前检验铺平道路。

(2) 进一步抓好重点进口商品的检验把关和监督管理

首先,要强化进口《种类表》商品的检验和管理,制止逃避商检的违法行为,堵塞管理上的漏洞:①严格执行进口《种类表》商品的法定检验;②切实落实进口《种类表》商品全部由商检局检验和由商检局组织检验的措施,并对不合格商品的索赔工作进行跟踪调查,全面加强进口法检商品的监督管理;③对逃避法定检验的违法行为逐批严肃查处,切实做到有法必依,违法必究。

其次,对涉及安全、卫生 and 环境保护的商品实行强制检验和管理。对锅炉压力容器、消防器材、医用商品、交通运输车辆和食品卫生等现行管理规章由政府进行汇编并对外公布,对需要修订的规章和强制性检验标准,要列计划抓紧制订和公布实施,以利加强宏观管理。

再次,要进一步加强重大办和商检局的协作配合,抓好重大项目、重点建设工程进口设备、原材料的检验和管理,定期交流情况,研究制订措施,把好检验关,确保上述项目的工程质量和进度。

(3) 充分利用 GATT 装船前检验协议的有关条款,对进口的重大项目、成套设备和涉及安全、卫生的商品制订装船前检验的有关规定

在订货合同中订明装船前检验条款,并逐步推行对重点商品指定我国商检公司实施装船前检验的保护性措施,确保到货质量和安全。为了推动这项工作的开展,建议外经贸部门在设立海外经贸机构的同时由商检局加派商检人员,以加强对外宣传、联系和协调并及时、就地提供必要的业务咨询和商检专业技术服务,使进口贸易及早与国际贸易惯例和 GATT 接上轨。

(4) 加强对设备作价投资的评估管理

据商检系统调查,目前合资企业中,外商以设备作价投资的部分,平均占其投资总额的 70% 以上。由于中方对资产评估认识不足,经常是外方随意报价自开发票,我方完全认帐,造成企业无形损失(据统计,合资企业的进口设备,经商检资产评估的案件,其平均降值率高达 23%)。为此,建议国有资产管理部門同商检局加强协作配合,共同迎接复关,抓紧制订地方性规章,把合资企业进口设备的资产评估工作同国有资产的保值增值工作紧密结合起来,列为验资管理的必要程序和必备依据,从管理上强制实施资产评估,防止外商投资不足。

(5) 加强商检局和工商局的协作配合

进口限制放开后,非正常渠道“进口”和假冒伪劣商品也会愈益增加,如不加强管理,必将造成市场混乱。作为进口商品质量主管部门的商检局虽有《商检法》的处罚条款和较强的识别伪劣进口商品的检测手段,但按管理分工缺乏对市场进行跟踪抽查的约束力,而工商行政管理部门虽有市场抽查管理的优势,但检测手段不足。如果各管一段,力量分散,难以实施有效的执法和管理。为进一步加强对市场流通进口商品的管理,商检局、工商局和消费者协会应联合起来,加强协作配合,在加强市场跟踪抽查的同时,对逃避商检法定检验,伪造商检证单、标志,以国产冒充进口,以组装冒充原装等侵犯知识产权的不法案件,发现一起,查处一起,协同作战,各司其职,切实保护消费者权益。

（6）进一步理顺进口商品主管部门的分工协作关系

为防止执行法律法规上的脱节现象,特别是对我国实施进口安全质量许可制度的九种商品,凡未取得进口质量许可证的,审批机构不予批准进口,外贸经营部门不对外签约订货,海关不予放行。

二、关于出口复关接轨的思考和对策

在现代国际贸易竞争中,尤其是在贸易保护主义盛行的国际贸易竞争环境里,广告宣传、售后服务和灵活的贸易方式,虽也是参与竞争的手段,但它们毕竟是从属于贸易的辅助促销手段。只有提高商品质量和档次,“以质取胜”才是扩大出口创汇最佳的战略选择。国际市场竞争的基本法则则是优胜劣汰。忽视了质量就会有被挤出市场的危险。那末,作为发展中的中国,在科技和管理水平相对较低,在竞争实力、条件不等同的不公平情况下,又怎么与发达国家竞争呢? GATT 第四部分为发展中国家与发达国家之间的贸易竞争,提供了差别待遇优惠原则和“不公平”竞争的规范,*我们应当深入研究,并充分利用,灵活运用。我们的对策和建议是:

（1）充分利用单向差别优惠待遇,努力扩大出口

复关接轨,要从国情出发,利用发展中缔约国有利地位,充分运用 GATT (包括其 30 余只副协议)中关于发展中国家可享受的单向差别优惠待遇,努力扩大出口。如目前国际上 20 多个发达缔约国给予发展中国家的“普遍优惠制”(简称 GSP),就是我出口产品更多地进入国际市场的一种机遇,应当抓住它用足用好。因为它不仅可使我出口商品获得比最惠国还要优惠的关税减免待遇,使外商更愿意销售我出口商品,有利于扩大出口,还可在分享优惠中提高出口商品卖价,为国家多创外汇。

（2）按 GATT 规范评估商品质量,争取“以质取胜”

当今国际市场是价高质好的商品有市场,有竞争力,价低质差的商品越来越没有市场,没有竞争力。因此,扩大出口最根本的出路只有一条,那就是在 GATT《技术壁垒协议》规范的范围内,在公平竞争的条件下的“以质取胜”。当今世界范围内的三大认证认可活动(产品质量认证、工厂质量管理体系评定、测试实验室认可)和环境保护运动、保护消费者权益等都是商品质量评估的范围。鉴于 GATT 规范的《技术贸易壁垒协议》强调了:“缔约方的技术条例、标准和证书程序的修订、采纳和实施,客观上要以国际标准为指导原则,对其他缔约方一视同仁,及时通知、反馈和传递有关信息,以保证供应者之间的公平竞争。”我国要复关接轨,就要按国际惯例,按 GATT 规范来评估商品质量,只有这样,才有可能在市场竞争中“以质取胜”。因此,我国出口商品“以质取胜”,必须先要在以下方面打好基础,作好准备:

① 在我国出口商品生产企业实施出口商品质量许可制度的基础上,进一步宣传“采用国际标准”生产,对提高产品质量扩大出口的意义和作用;提高企业对“采用国际标准是我国一项重要的经济政策”的认识,必要时辅之以行政手段,督促外向型企业积极采用国际标准。

② ISO9000 系列标准是国际标准化组织为适应国际贸易发展需要而制定的国际质量保证标准,获得这一标准的认证认可,意味着获得了一张“国际市场质量通行证”。

国际标准化组织主席菲利普斯对此曾说过:“在某个时刻,ISO 9000 系列标准将变得如同在

普遍优惠制简称普惠制(G. S. P.),是一种多边的国际贸易政策。它是发达国家给予发展中国家出口制成品和半制成品(包括某些初级产品)一种普遍的、非歧视的和非互惠的关税优惠制度。我国至今虽未“复关”,但作为发展中国家,享受发达国家(给惠国,美国除外)的普惠制待遇

式授权国家商检机构统一管理并负责对外签发普惠制产地证(又称格式A证书)——我出口产品享受普惠制待遇的必备证明。经过一番准备,自1980年1月1日起,我国的普惠制签证开始

和国际贸易惯例及关贸总协定的有关规定“接轨”。十多年来我国的普惠制签证和利用经历了探索、改进、

充分利用普惠制扩大出口

万正华

已有十多年历史。自1978年3月起,我国先后接受了澳大利亚、新西兰、芬兰、挪威、瑞士、欧共体十二国、奥地利、瑞典、加拿大、日本和波兰,计22个国家的普惠制待遇。然而,起初由于对普惠制不了解,做法也不符合给惠国的规定,普惠制工作未能开展起来。1979年下半年,联合国贸发会派专家来华讲课培训,我国政府正

提高和逐步完善的过程,形成了一整套签证管理制度,取得了一定的社会经济效益。

1980~1992年,上海进出口商品检验局对本市出口商品共签发普惠制产地证45.2万余份,签证商品金额达117.3亿美元。按平均减免10%的关税计,上海口岸出口商品十多年来,累计享受了11.7亿美元减免税待遇。

从事世界贸易的国家之间的一张护照。”因此,企业获得ISO9000系列标准质量体系评审合格证书,标志企业的产品质量、质量管理符合国际标准,可以增强客户和供应者之间的信任感,对出口有利;从需方来讲,可以购得质量有保证的商品,减少验收费用。进出口质量评审采用ISO9000系列标准,更有利于各国质量评审机构之间的相互认证,从而减少重复检验,简化进出口手续,方便商品的进和出。为适应复关接轨和发展出口,国家和政府应在发展外向型企业的过程中,推行ISO9000系列标准,这是把企业和产品推向国际市场参与竞争的一个重要步骤,也是实现“以质取胜”的一项重要措施。

③ 在采用国际标准的过程中,按照国际贸易惯例和国际市场瞬息万变的实际情况,加强出口商品国际标准资料信息的收集和情报研究,加强GATT技术贸易壁垒协议的研究和利用也是复关接轨必不可少的一项重要的准备工作。这项工作做好了往往可以取得事半功倍的效果。

④ 积极创造条件,在外向型生产企业中,大力推行产品质量认证制度。产品质量认证制度是保证产品质量,避免在国际经济合作和商品流通中的重复检验,加强国际合作,开拓国际市场的重要手段,因此,世界各国都十分重视。国际标准化组织的89个成员中有55个国家实行了产品质量认证制度。他们不但建立了自己的认证机构、认证制度和认证标准,同时,为了有利于国际贸易的顺利开展,有的还采用了别国的认证标志,并使其认证机构得到他国认证机构的承认或成为他国认证机构的分支机构(或委托代理),从而为产品的相互进入提供了《通行证》(如我国已开展的“UL”和“纯羊毛标志”以及国家商检部门的安全、卫生和质量商检标志等)。