

欧盟新普惠制对我国出口贸易的影响探析

许心礼
孙瑞华

当今世界最大的区域性经济贸易集团之一的欧盟,在我国对外经贸关系中占据十分重要的地位,是我国的主要贸易伙伴和经济领域多方位的合作者。从1980年起,欧盟对我国就实施普惠制,为扩大我国对欧出口起到了积极作用。据我国海关统计,1994年,我国对欧盟的出口额已逾145亿美元,分别占当年我国对全欧出口总额的77.5%和对外出口总额的12%(以上数据不包括对1995年新入盟的芬兰、瑞典、奥地利三国的出口额)。然而,欧盟已从1995年初改革了原普惠制,对工业品的进口执行新的法规,使我国成为新普惠制事实上的最大牺牲者,影响了我国对欧出口贸易的进一步发展。

我们不能苟同欧盟普惠制改革的目的是完全针对中国的说法,也不赞成夸大或淡化普惠制改革给我国造成的不利影响。我们认为,应当充分认识欧盟普惠制的种种变化,并实事求是地评估普惠制改革对我贸易的影响程度,只有这样,才能采取切实措施,保证我国对欧出口贸易再上新台阶。

基于上述认识,本文试图分析说明欧盟新旧普惠制的种种变化,进而具体探讨新普惠制对我国出口贸易的影响,提出我国今后发展对欧出口贸易的有关对策。

一、欧盟普惠制的主要变化

由于欧盟普惠制改革仅限于工业品,对农产品仍采用原法规,因此以下分析主要针对工业品。

1. 重新划分了受惠对象 区别于原普惠制的是新普惠制几乎毫无例外地给予所有发展中国家和地区普惠待遇。新普惠制将原先受惠的145个发展中国家(地区)按不同方式分为五类:第一类为较富有的国家和地区(即人均国民收入在6000美元以上,共12个);第二类为出口竞争力较强的发展中国家和地区(包括中国、印度等,共19个);第三类为最不发达的发展中国家和地区(约49个);第四类为开展禁毒的拉美国家(共5个);第五类为一般发展中国家和地区(约60个)。按照此分类,新普惠制规定今后对第一、第二类国家(地区)的部分主要出口产品不再给惠,而对第三、第四类国家(地区)的所有工业品都予以免税(部分初级产品除外)。

2. 完全改变了给惠方式 原普惠制对农产品采用关税减让办法,而对工业品采用免税额度办法,透明度较差且不便实施。新普惠制则对工业品也采用了关税减让办法,即将工业品分为五类,并按敏感程度分别给予不同优惠关税。这五类产品依次为最敏感产品(关税为普通关税的85%,下同)、敏感产品(70%)、半敏感产品(35%)、不敏感产品(0%,即关税全免)和部分初级工业产品(100%,即征普通关税)。给惠方式的变化,不仅免除了恢复征税等诸多麻烦,而且由

于改按一定比例减免关税的做法摒除了数量和时间限制,也使得进口商不必抢时间争取免税配额。此外,新普惠制还规定有特别鼓励措施,但具体办法要到1997年以后才可能最终出台。

3. 正式建立了毕业制度 普惠制改革的又一重要方面就是建立正式的受惠毕业制度,使毕业标准更加法律化,这也是新普惠制最敏感的内容。具体说,可以根据以下三条标准来确定一个国家的哪些产品应予毕业:(1)受惠国对欧盟出口超过了所有受惠国对欧盟出口总和25%的产品;(2)发展指数介于0和2之间的受惠国所出口的专业化指数较高的产品;(3)受惠国在1986年以后不受惠或已毕业的产品。其中,第一条标准从1996年开始实行。借助于受惠毕业制度,欧盟可将一些新兴工业国家(地区)以及出口竞争力较强的发展中国家的敏感产品从普惠制中完全排除出来。

4. 实施了新的保护措施 原普惠制基本上是一种单方面的给惠,虽然在免税额度满后可恢复征税;当某些国家采取的措施影响到欧盟成员利益时,欧盟也可取消普惠制。但总的来说,原普惠制比较呆板,不能随时为欧盟用以保护自身利益。为此,新普惠制增加或进一步明确了以下保护性措施:一是如欧盟发现某受惠国有强迫劳动、出口劳改产品、对贩毒走私不采取有效措施、伪造普惠制原产地证明以及不履行乌拉圭回合协议的市场准入规定等行为,则有权临时取消该受惠国全部或部分产品的普惠待遇。二是如果某国向欧盟出口某种产品,对欧盟同类产品或直接竞争产品的工业造成威胁或造成严重影响时,欧盟有权对该项受惠产品恢复成普通关税,以此削弱该项产品的竞争能力。

从上述分析可以看出,新普惠制种种变化的实质并非在于降低普惠制的普惠程度,而是主要在于使普惠制能进一步为贯彻欧盟的贸易政策和为自身利益服务:一方面,由于新普惠制在将比较发达的以及有较强出口竞争力的发展中国家的敏感产品从普惠制中排除出来的同时,给予少数最不发达国家一种实际上的特殊优惠,今后欧盟可以凭借促进最不发达国家发展之名,有意抑制一些发展中国家对欧盟产品出口能力的迅速提高;另一方面,由于对普惠产品采取保护措施要比对一般产品容易、且具有很大的随意性,欧盟能够以自我保护为由,将新普惠制的保护措施作为一种谈判筹码和交换条件来扩大外国市场。显然,这与普惠制的基本目标、最初原则以及发展中国家强烈要求振兴普惠制的呼声相悖。

二、新普惠制对我国出口贸易的影响

按照新普惠制对受惠国所作的重新分类,我国被列入第二类国家。这样,包括我国在内的31个受惠国(地区)的部分主要产品被取消了普惠待遇,其中,真正被取消普惠待遇的大宗出口产品主要集中在少数几个亚洲国家和地区,我国则首当其冲,成为欧盟普惠制改革事实上的最大牺牲者。具体表现在以下方面:

一是我国产品受影响的范围最广 根据新普惠制,我国被取消普惠待遇的出口产品除涉及法规附件IX中所规定的对所有受惠国都不给惠的初级产品外,还包括法规附件II、IV所涉及的七大类产品。如按海关税则,被取消普惠待遇的我国产品则涉及37个章节,多于韩国的29个章节、泰国的15个章节以及香港、印度、巴基斯坦的14个章节。也就是说,我国对欧盟大宗出口产品几乎全被完全取消或将被完全取消普惠待遇。

二是我国产品遭受影响的程度最深 以1993年我国对欧出口为例,该年度我国对欧出口额为196亿欧洲货币单位、而其中现已被取消普惠待遇的七大类产品的出口额就达117

亿欧洲货币单位,约占60%。再从欧盟的进口情况看,我国被取消普惠待遇的七大类产品达到欧盟同类产品进口总额的10%以上。

三是我国产品被征反倾销税的危险性最大 根据新普惠制,如果反倾销税率不是基于倾销程度,而是基于损害程度,欧委会会有权决定取消那些被认为不需要再给惠的倾销产品的普惠待遇。鉴于欧盟是迄今为止对我国反倾销最多的贸易伙伴(含复审案例,自1979年至1994年上半年,欧盟对我国反倾销案例达64起),尤其是近年来我国出口产品一直是欧盟反倾销的重点对象(如1992年欧盟对我国反倾销案占立案总数的34%),今后我国产品被征反倾销税的可能性也相对较大,而产品一旦被征反倾销税,将很难再享受普惠待遇。可见,在新普惠制下,反倾销税是影响我国产品出口的一个不容忽视的潜在因素。

虽然欧盟普惠制改革给我国产品出口造成的消极影响最大,但客观地说,对于我国出口产品的总体竞争能力影响不大。理由如下:

其一,欧盟降低关税能部分抵销普惠制改革的负面效应 随着乌拉圭回合的结束,欧盟的关税将在今后十年内降低近40%,即从目前的加权平均6.8%降至4.1%以下。与此同时,欧盟还将根据乌拉圭回合谈判达成的协议,大幅度地削减对大部分工农业产品的最惠国税率,也使普惠制的优惠幅度削减23%左右。所有这些都将使原普惠制的优越性大大缩小,并在一定程度上抵销了普惠制改革给我国产品对欧盟出口所造成的负面影响。例如,新普惠制对我国玩具出口的消极影响就不算大。玩具是我国对欧出口的一个拳头产品,几乎占欧盟玩具总进口额的60%。尽管中国玩具在今后三年内要被逐步取消普惠待遇,但欧盟对玩具的普通关税本来就不高,在今后十年又要从1994年的8%逐步降至零关税,这样,普惠制的优惠也就自然随之减小,我国玩具出口的整体水平不会受到太大影响。

其二,最敏感产品和敏感产品税率优惠比例小,是否取消这两类产品的普惠待遇对我国某些大宗产品的出口影响不大 按照新普惠制,对于列入第一类的最敏感产品以及列为第二类的敏感产品,欧盟只是象征性地给予了一定优惠,即征普通关税的85%和70%,优惠程度不大。因此,今后我国某些大宗出口产品即使被取消普惠待遇也有可能保持很强的竞争能力。以我国对欧出口的另一拳头产品——服装为例,从1996年1月1日起已被完全取消普惠待遇,尽管今后十年欧盟只计划将服装的普通关税由14%降至12%左右,但由于服装属最敏感产品,新普惠制规定的优惠关税税率较高(85%),所以,我国服装的税后价格最多提高2%,服装出口不会元气大伤,仍然大有可为。

其三,普惠制改革前,我国受惠程度低,从另一侧面也说明新普惠制对我国对欧出口影响不会太大 在原普惠制下,欧盟一直拒不承认我国的发展中国家地位和市场经济体制,仅给予我国一种有差别的普惠待遇,其条件远比其他发展中国家苛刻,规章制度也极为繁琐。据联合国贸发会议资料,我国对欧盟出口产品受非关税壁垒影响的比率高达30%(其中制成品约占50%),而其他发展中国家的平均比率则不到20%(其中制成品的比率只有30%左右),这表明欧盟过去给予我国的所谓普惠待遇实际上是不完全的,带有某些歧视。不仅如此,欧盟还通过配额和反倾销等多种手段限制我国产品出口,使得我国对欧盟普惠制的利用率不高(50%左右)。尽管如此,由于我国不少产品具有很强的竞争能力,对欧盟出口贸易仍不断发展。例如,1994年的出口额比1993年增长了24.7%。可见,我国产品并非单靠普惠制待遇取胜,普惠制改革不可能从根本上影响我国产品出口。

其四,按新普惠制的实施时间表,普惠制改革对我国的消极影响是一个渐进过程 由于

新普惠制对不再享受普惠待遇的不同产品分别规定了三个不同的实施时间,这既给进口商一定的准备和过渡期,也在客观上起到了缓冲作用,使得新普惠制对我国产品出口的影响呈现阶段性。因此,我们如能抓紧时间调整战略,就完全可以将普惠制改革的消极影响降至较低程度。

三、发展对欧盟出口贸易的对策

1. 充分认识欧盟市场的潜力,积极制定和实施纵深开拓欧盟市场的战略 鉴于欧盟统一大市场是当今世界最大的贸易区之一,既有庞大的购买力和先进的科学技术,在经贸方面与我国又有很强的互补性;在政治方面与我国没有直接利害冲突,并且积极赞成我国加入WTO,我们应一如既往地积极发展与欧盟的经贸关系。目前,中欧双边贸易额虽呈迅速增长态势(1991、1993、1994三年的双边贸易额依次为151.4亿美元、261亿美元、315.2亿美元),但仍与双边的经济实力极不相称,尤其是近年我国对欧贸易年年逆差(1993年为27.2亿美元、1994年为23.6亿美元,分别占当年对欧出口额的23.2%和16.2%)。因此,我国今后应充分利用多种有利条件和积极因素,全力向纵深开拓欧盟市场,继续扩大出口规模,使对欧出口贸易不断迈上新台阶。

2. 继续努力,使欧盟早日放弃将我国归入“国营贸易国家”或“非市场经济国家”的不公正做法 长期以来,欧盟一直根据地缘政治、社会制度和历史关系,对不同地区和国家实行不同贸易政策。具体到我国,欧盟无视我国经济体制改革的巨大进展和我方的多次交涉,继续把我国归为“非市场经济国家”,并在此基础上对我国实行某些歧视性贸易政策。尽管1995年7月欧盟委员会所公布的对华关系新政策对我国社会和我国经济有了比较接近客观的认识,但迄今为止在对华贸易政策方面未有大的改善。例如,欧盟实行统一对外贸易政策以后,简化了进口手续,取消和放宽了对第三国数千种商品的进口限制,但唯独对我国输欧的七大类主要产品设置了欧盟一级的配额限制,并对部分化工产品实行“进口监督”。可见,今后要想在中欧之间建立起真正的平等互利和长期合作的贸易伙伴关系,使我国对欧出口贸易真正受益于欧盟普惠制,我国必须继续交涉,多方努力,尽快使欧盟在认识上消除对我国的偏见,在行动上取消对我国的限制和歧视。

3. 进一步做好对欧盟新普惠制的研究和宣传工作 过去,我国在利用普惠制方面积累了一定的经验,取得了一定的成绩,但存在的问题也不少。例如,我国企业对普惠制的总体利用程度不高,而且国有企业的利用效率不如外资企业,内地企业不如沿海企业。针对这些问题,我们必须切实加强了对欧盟新普惠制的研究和宣传工作,从而增进我国企业对新普惠制的了解,使企业学会主动利用普惠制扩大出口。另外,还应积极参与联合国贸发会议优惠特委会对普惠制的审议工作,与广大发展中国家一道要求包括欧盟在内的给惠方对其普惠制方案作出实质性改善。

4. 在降低成本、提高质量的前提下继续大量出口非受惠产品 继续出口我国有较强竞争能力的非受惠产品,是发展我国对欧盟出口贸易的重要措施之一。据测算,我国对欧主要出口产品,如玩具、服装等,在不享受普惠税率的条件下,倘若出口价格降低2%左右,那么,完税后的价格就能与受惠国产品大抵保持在同一水平上。因此,我们不能因为被取消普惠待遇而放弃自身的出口优势,而应该进一步发挥大国规模经济优势,加快技术进步,狠抓企业内部管理,切实把好出口质检关,从而降低成本,提高质量,使我国产品出口能赢得信誉并争得主动。

5. 调整出口产品结构,努力发展受惠产品出口 我国出口产品对欧盟市场的适用性一直不强,这不仅反映在我国出口商品档次偏低,不能适应欧盟高消费市场的需要,还表现在我国出口商品的结构不适应欧盟进口结构的变化。例如,我国具有优势或潜在优势的产品往往是欧盟进口结构中比例不断下降的商品,而欧盟进口比重上升的产品又极可能是我国目前生产和技术比较落后的产品。对此,我们应加强市场调研,不断开发和引进技术,调整产品结构,争取尽快提高产品档次,出口更多适销对路的产品。需要特别强调的是,我们在调整产品结构的过程中,应把发展受惠产品放在首位。为此,应尽快建立对欧盟出口专门统计制度。只有借助于科学的统计分析和预测,才能引导企业发展有潜力的受惠产品,合理规划产品出口,防止欧盟采取保护措施。

6. 早作准备,力争获取补充优惠待遇 新普惠制规定,受惠国如按国际劳工组织的要求禁止童工,按国际热带森林组织的标准管理森林,可申请补充优惠即每类受惠产品可以享受10%的补充优惠税率。由于禁止童工和加强森林保护都符合我国经济和社会发展的长远利益,因此,我们应早作准备,争取在有条件时取得新普惠制所给予的补充优惠待遇。

7. 加强管理,积极组织企业应诉反倾销案件 欧盟对我国出口产品的反倾销愈演愈烈,必将严重影响我国出口产品对普惠制的适用,阻碍出口贸易的进行。例如,1995年2月欧洲制鞋联盟对我国出口鞋的反倾销投诉涉及国内2000多家企业,份额占欧洲市场上中国鞋的80%,数额达5亿美元之巨。对此,一方面,应加强对企业的管理,使之合法经营,并适当提高产品价格,避免被人投诉;另一方面,应组织企业积极应诉,决不能因一家企业不负责任的态度而连累我国整个同类产品的出口。对于不按国家规定应诉的企业,应予以惩罚,甚至取消其出口经营权以保住国家市场。

☆

☆

☆

☆

☆