

日本加入 GATT 过程中贸易政策的调整及启示

朱钟棣 来肖贤

1955年9月,日本加入了关贸总协定(GATT),成为该组织的第十二条款国,然而并未如一些学者认为的那样——日本加入GATT完成了重返国际经济舞台的过程。其实,1955年的入关仅仅是日本将其经济列车纳入国际经济轨道的一个开始,入关的过程实际上持续到1964年,即日本被接纳为第十二条款国。而与此相伴的日本贸易自由化、汇兑自由化及资本自由化则持续了更长的过程。日本经济在入关和自由化带来的冲击下并未发生强烈的震荡,相反,从1956年到1973年,日本的经济列车高速奔驰。在这持续的18年中,日本的GNP的平均增长率为10.2%,出口平均增长17.1%,进口平均增

长15.7%,外汇储备1972年达183.65亿美元,为1956年的19.52倍。日本经济在自由化压力下得以奇迹般地增长,关键在于日本政府依据当时较为宽绰的国际经济环境制定并实施一系列的贸易、产业经济对策,有效地缓和了入关的冲击,使日本经济的变动在一个并不十分紧迫的外部环境下得以周旋,避免了经济转轨的剧烈震动。从现在的观点来看,日本所采取的一系列自由化对策对我国面对的加入WTO的紧迫课题具有一定的借鉴意义。但考虑到国际经济环境因素的变迁,国别经济特征的差异,这种借鉴只能建立于具体的经济、环境分析的基础上。

一、日本加入 GATT 的经济背景及国际环境特点

战后日本由于国内市场的狭小、国内资源匮乏等因素,选择了贸易立国的道路。即使在1946~1955年的经济恢复期,尽管国内需求远远超过国内供给的情况下,仍然坚持压制国内需求,实施“饥饿出口”的贸易策略。一方面通过出口维持外汇平衡,另一方面限制进口贸易,以至仅为维持国内生产的原料、基础食品的需要而准予进口。在国内工业政策方面,先后采取了“倾斜生产”的产业复兴政策及50年代开始的产业合理化政策。政府针对钢铁、煤炭、海运、电力、合成纤维、化肥等

产业部门的复苏进行了力所能及的投资,扶植这些部门工业的起步与发展,以达到日本基础经济的自立并缓解工业品的进口压力,促使国际收支平衡。经过一段时期国内产业的调整,国内基础工业恢复较快,产业结构也发生了重大变化,相应的出口商品结构也由传统的劳动密集型转向“双向型”,即向发展中国家主要出口重化工业产品和机械产品,而向发达国家主要出口以劳动密集型为主的轻纺工业品;在进口商品结构方面,由初期主要进口粮食食品、纺织原料转向对能源和金

属原料的进口,而且需求急剧增加。

在日本国内经济恢复的同时,国际经济环境也在向较为有利宽松的方向发展。50年代,世界经济、世界贸易及国际市场区域、市场需求都获得了迅速的发展,其中世界经济的平均增长为5.5%,世界贸易额年增长率为7.8%。而且在1945年及1948年分别生效的国际货币基金组织和GATT为世界贸易的拓展提供了有效的保障机制。基于当时的国内外经济环境,日本于1952年开始申请加入GATT,并于1955年成为GATT的第十二条款国,享受发达国家给予的最惠国待遇并进一步获得GATT缔约国给予的288

项关税减让带来的巨大利益。同时作为GATT的第十二条款国,基于国际收支上的理由可以采取一定的进口限制措施。

从当时总体经济环境来看,由于生产力快速发展,国际市场迅速扩大,贸易环境相对宽松,各国的产业在国际分工中呈较明显的梯状分布,而且世界贸易体系中自由化程度普遍较低,各国都有保护国内经济的措施和政策选择的余地。这些对于日本入关是相当有利的。尽管如此,在60年代以后,日本贸易、汇兑、资本的自由化过程仍是迫于外部压力的自由化,受外部经济冲击的可能性和风险性依然很强。

二、贸易自由化的冲击,日本政府对贸易政策、产业政策的调整及其效果

由于日本经济恢复是建立在国家对经济强力干预的基础上而非通过市场长期自动配置作用的结果,因此在短期内还处于极不稳定的状态,故60年代初开始的在外界压力下的自由化过程极有可能造成以下的冲击:

1. 阻碍产业结构的转换 战后日本有诸多产业是根据动态优势理论建立起来的,并在国内处于保护状态下加以发展,但在自由贸易情况下就没有现实的比较优势,如机械工业、重化学工业等。而这些产业作为日本未来经济的支柱,政府已经进行了大力扶植,到50年代末期,大量的资本、劳动力等资源正从传统的纺织部门向这类现代部门转移。一旦迅速开放国内市场,政府对此类工业的国际竞争力没有任何把握,外部因素的冲击很可能使这种产业结构转换过程中止或延缓,甚至根据静态比较优势的原则导致结构的逆转换,加深整个经济结构的二元性。

2. 造成新兴产业中的市场组织缺陷

由于进口的自由化冲击可能导致一些新兴产业无法达到预期规模,作为最初保护状态下的新产业的开拓者一旦直接面对外部强有

力竞争时,无法取得预期的收益以补偿其已进行的投入。在这种情况下,无法形成适当的企业规模,导致企业在不利的组织形式下经营。如果国家不采取适当的形式干预、保护,极可能导致这类产业的过早衰退。当时日本的汽车、电子工业正面临着这样严峻的形势。

3. 恶化进出口商品结构,破坏出口秩序

60年代初的日本出口商品的结构由50年代后期的“双向型”向出口钢铁、运输机械和一般机械等资本密集型产品为主的商品结构转换,但其重化工业品出口仍侧重于向发展中国家。在1960年向发展中国家的出口中重化工业品占57.1%,而对发达国家的出口中此份额只有29.1%,这表明日本当时的重化工业在国际分工中较发达国家仍处于劣势。在贸易自由化冲击下,日本进出口商品结构面临恶化的风险,有可能被迫回到出口传统产品、进口资本密集型产品的旧格局。同时在贸易自由化倾向下极有可能诱导出口商对一些产品过度出口,一方面导致出口秩序混乱,另一方面导致贸易条件恶化。

针对各方面的挑战,日本政府在贸易、产

业等方面采取了以下对策。

1. 确定推进自由化的原则,并将设定自由化目标与不同产业的自由化进程相结合,有序地分步推进贸易自由化。日本在1960年制定的《贸易、汇兑自由化计划大纲》里就已明确了推进贸易自由化的原则:第一,为降低原材料成本,实行原材料的进口自由化;第二,同国内产品竞争程度低或在国内产品有竞争力的情况下,实行同类商品的进口自由化;第三,能使消费者受益较大的商品实行进口自由化;此外,对于处在技术开发和合理化过程中的产业,对于取得成果者允许进口自由化。依据以上原则,大纲又把进口商品分为四大类:(1)应及早实行自由化的商品;(2)在最近的将来(大约在3年之内)实行自由化的商品;(3)需假以时日再实行自由化的商品;(4)在相当长时间里难以实行自由化的商品。1961年4月,日本首先对原棉、原毛等大宗商品实行了自由化,从而使日本的自由化率提高到62%。1962年4月又对化纤原料等实行自由化,1962年11月自由化率达到80%。而对农产品与小轿车等作为对国内生产影响较大的商品实行自由化的进程采取了延缓的做法。直到1964年10月,日本才对小轿车进口实施自由化,到1964年底,日本贸易自由化率由1960年的37%提高到了93%。日本的这次自由化过程之所以没有出现预计的强烈震动,其重要原因之一就在于日本政府采取的有计划、分阶段的推进方式有效地分配了各类产业进行调整的时间,待其国际竞争力提高到一定程度上能与欧美国家相对抗时才实行自由化,保证了整个过程得以有条不紊地按预定目标推进。

2. 改变对进口的限制方式,发挥关税壁垒作用。60年代初期开始实行的贸易自由化并没有带来日本进口的剧增。1960~1965年期间,日本进口额平均增长12.7%,与1955~1960年期间持平,而低于1950~1955年间的增速20.5%。这种情况的出现一

方面与日本经济的增长迅速、国内产业崛起有关,同时作为进口限制的关税措施也起了不容忽视的作用。为了防止进口自由化对国内产业带来冲击,日本政府从1961年开始根据进口商品的加工程度、产业分配等7项原则对关税税率进行了全面的调整,提高的税别达251种。在1962、1963年又分别进行了关税升级,形成了持续10年之久的倾斜关税体系。在提高关税率的同时,日本还采用了对税表技术性修改的手段,使税表中的商品种类细化,由943种增至2232种,以便在GATT谈判中充当讨价还价的筹码,便于放慢实行贸易自由化的步调。在关税税制方面,一项重要的措施就是新设关税配额制度。这种税制实际上是同时结合关税与进口配额的优点。另一项措施为“紧急关税”制,其主旨是对于进口急增的商品可以在通常的关税以外再课以一定限度的附加关税,以此来紧急保护国内产业免受剧增的进口冲击。此外,日本政府实施的保护性关税制度还包括设立混合关税、季节关税和滑动关税等。这些关税主要针对的商品往往是易受冲击的农产品、石油化学产品和机械产品。

3. 政府制定和实施了振兴出口政策,鼓励企业出口。一系列振兴出口政策主要有出口振兴税制、出口优惠金融制度和出口保险制度。

早在1953年,日本政府为了促进出口贸易而采取的“赋税特别措施”中便创设了“出口所得扣除”制度。而在日本面临贸易自由化的前夕又相继推出了技术等海外贸易所得特别扣除制度(1959年)、出口增额折旧制度(1961年)。当1964年“出口所得扣除”制由于被认为违背GATT中关于禁止贸易补助金的国际宣言(1960年)而遭废除后,日本政府采用变相的手段建立起了“开拓海外市场准备金制度”,以准备金的形式计入成本而免征所得税。最初规定准备金比率对于商社为0.5%,厂家为1%,而为了达到更高的促出

目标,1966年将此比率分别提高至1%和2%。对于技术所得特别扣除制度,日本政府出于强调振兴技术出口,在保留该保护体制的基础上进一步扩大了收入所得扣除的范围,在技术出口收入之外追加了咨询和运输等业务收入,并将技术所得的扣除比率由最初的50%提高到70%。而1961年设立的“出口增额折旧制度”,它规定凡满足一定条件的企业可以将折旧率提高80%,在其面临挑战时,于1966年又进一步将增额比率调整到100%。除了上述税收制度外,日本还通过采用直接或间接出口补贴的手段促进低价出口甚至不惜采用倾销手段。

在相应的金融支持手段方面,日本银行主要通过向出口产业提供优惠的短期及中长期的出口信贷。在处理短期出口信贷业务时,中央银行通过低利再贴现和提供担保等使出口企业能以低利获得“出口前信贷”和“装船后信贷”。对于提供中长期出口信贷,日本输出入银行选择有利的卖方信贷或买方信贷方式以促进重型机械、成套设备和船舶等商品的出口。在政府方面,主要通过设立“海外经济协力基金”,以“政府发展援助”方式向外国政府提供长期低利贷款,以鼓励受援国增加其对日本商品的进口。

针对出口贸易风险大的问题,日本在50年代开始便重视建立一套完整的出口保险制度,其中包括:普通出口保险、出口贷款保险、出口信贷保险、出口广告保险、出口汇票保险以及后来制定的海外投资保险和汇率变动保险。这种完善的出口保险制度起到了保护出口行业免遭出口交易风险的作用,而这种作用依靠民间或保险公司是不能完成的。

4. 制定有效的产业政策,积极推进国内产业调整 日本政府清醒地认识到,尽管有关税壁垒的保护和出口鼓励措施的促进,但最终要实现国内产业崛起,最关键、有效的

方式仍然是国内产业组织的优化,只有提高产业中的效率才可能有真正的竞争力,故此在自由化阶段日本政府采用了以下具有代表性的产业政策:(1)建立新的产业秩序。这一政策的主要内容是以新产业体制论作为贸易自由化对策,以产业改组论作为资本自由化对策。所谓新产业体制论,其主题涉及贸易自由化时代的新产业秩序、产业结构形态、政府与民间的关系、禁止垄断政策在经济体制中的地位等内容。而产业改组论则主要体现在60年代后期政府推进大型企业合并的产业改造过程中;(2)采用官民协调的方式来调整产业设备投资;(3)调整生产领域,确立专业生产体制和实行共同化生产;(4)确立综合能源对策;(5)扶植个别产业。

5. 选择封闭式的发展路线,严格控制外国对日直接投资 政府为了扶植本国产业,不仅在贸易政策、产业政策上给予保护外,针对本国产业起步和发展需要一个稳定的国内市场需求,在资本自由化方面从50年代一直到60年代中期都显得极为谨慎。1950年日本政府在制定的《外资法》中确定了有关控制外国对日直接投资的基本方针。当时日本的资本政策是:凡能通过花钱购买的技术便直接购买,以避免外国直接投资;只有技术本身重要,且对方又以进行直接投资为转让条件者,才允许对方来日投资。《外资法》的这一效果一直持续到60年代末期。据统计,日本在1950~1965年末,引进的外资累计达78亿美元,而以参加经营为目的的直接投资仅占6%,其余均为间接投资。这种政策的实施给国内企业提供了一个较为完整的国内市场,对于诸多幼小产业来说,这种保护形式无疑是强有力的,在一定程度上为本国产业的成长、发展和国际技术的开发提供了契机。而在另一方面,这种限制政策又避免了由于直接投资而带来的进口剧增。

三、我国加入 WTO 面临的困难与挑战及对策借鉴

日本之所以在 50、60 年代能成功地完成贸易、资本自由化进程,同时将自由化带来的冲击维持在最低限度并使这个时期的国内经济保持高速增长,一个非常重要的原因是当时较为宽松的经济环境。更为重要的是日本政府充分地把握了这个机会,采取了一系列适当的相互促进的贸易、产业等政策措施,协调了内、外部经济的发展。而对于我国现在面临的加入 WTO 的形势却是较当时日本入关的形势和环境条件更为严峻。

1. 从外部条件来看 进入 90 年代,发达国家经济处于低迷状态,经济增长速度维持在 3% 以下的低增长,有的甚至接近零增长,国内就业问题日渐尖锐。这些国家要摆脱这种不景气的形势,需要一个高速增长的市场带动,而我国市场及亚洲(日本除外)市场正是这样一个经济高速增长、市场需求旺盛的增长极,因此对于这样的理想市场,一旦市场自由化,对于国内市场和产业的冲击将是巨大的。而从全球贸易体制的变动来看,由于 WTO 替代了 GATT,世界贸易的多边体制得到了进一步强化,一国采取单边的贸易限制政策的可能性日趋减小,全球贸易自由化程度明显提高。故此对于进入这个全球贸易新体系的成员条件日趋苛刻,而且限定的自由化过渡期也日渐缩短,不可能象当时的日本那样有较长的经济调整期,这样势必加剧贸易、经济转轨而引起的震动。再则,从自由化的范围来看,在乌拉圭回合之后,服务贸易总协定和投资协定的达成,构筑了一个未来贸易的新框架,它迫使成员要调整的不仅是商品贸易还要开放服务、投资领域。这样广泛的自由化促进了国家经济的诸多领域卷入到世界经济中去,这无疑是对一国经济全面的挑战和考验。

2. 在国内经济环境方面 目前仍存

在诸多不利因素:(1)市场结构尚不完善,价格机制、信息传导机制都存在局部扭曲和失效的现象,经济政策带有较强的区域倾斜性,尤其是地区间的经济发展不平衡给政府选择统一的贸易、产业对策带来困难。(2)国内产业结构的转换过程较慢,国内诸多的产业部门很难在短期内实现结构调整。在产业组织形式上,中小型企业往往处于不规模经济的经营状态,高投入、低产出无法形成真正的竞争力。同时企业制度正处于转型期,旧的企业制度已不符合经济发展的需要而新的企业制度尚处于探索阶段,政府、企业的关系尚不明确。这些说明国内产业组织方面存在着较多的缺陷,一旦推行自由化,政府很难通过产业政策给予企业有效的保护和扶植,企业也很难参与高效率的竞争。(3)劳动力市场就业压力日趋增大。由于经济二元结构的存在,结构转换过程中由传统部门释放出来的劳动力不易完全被现代部门吸收,在这种状况下再受到外部因素冲击时,劳动力剩余的现象将加剧,政府为缓解这种状态将不得不对更多的产业实施保护。(4)资本自由化程度较高。1995 年我国引进外资量在世界排名第二,仅次于美国。从一定角度上看资本自由化程度已经超出了贸易自由化程度。在这种情况下,政府试图用贸易政策控制进口或使用产业政策保护国内企业降低外部经济的竞争程度的收效,将远不如当时日本的情况。

鉴于上述环境的差异,我国在考虑加入 WTO 对策时除了借鉴日本入关的经验外,更多地要根据实际情况的分析做出决策。

1. 从短期内可选择的贸易政策考虑

我国应加速国内的贸易法规建设,通过立法的形式对进口进行管理,以便在关税保护削弱之后能对进口依法进行有条理的限制。

(下转第 6 页)

某些产业中的幸运企业能够获得大大高于按其实际成本和机会成本所应得到的收入。例如,如果在某一产业中规模经济足够大,以致于整个世界市场上只有一个企业进入才能够盈利,如果有两个企业同时进入,它们就必然都会发生亏损。这样,不管那个企业一旦努力使自己在那个产业中站稳了脚跟,就会获得超额利润,而另一个企业则会被挤出市场。如果某国政府能通过什么措施,保证获得超额利润的幸运企业是本国企业而非外国企业的话,它就能够以牺牲其他一些国家的利益为代价来提高本国的国际收入。而政府的诸如出口补贴和进口限制等行为能够阻止外国企业在有利可图的市场上与本国企业进行竞争。而且政府只要小额的补贴或者程度不十分高的进口限制,就可以使本国企业与世界竞争中获得更大的超额利润份额,而本国的所得,也即外国的损失。据此,又引伸出了战略性关税理论,其思想是在不完全竞争条件下,一国政府利用关税可以限制外国企业在本国市场进行销售的垄断利润。关税同时可以刺激本国潜在的生产者进入外国企业业已占领的国内市场,打破后者对该市场一统天下的垄断局面,为本国企业在本国市场上赢得战略优势,而且这样的国家并不一定必须是经济学意义上的大国。当然,上述例子是一个极端的情况,不过在现实中除农产品市场以外的其它市场大多是非完全竞争的,所以政府在这些市场中都是可以有所作为的。而且,在动态规模经济的条件下,对战略性产业的国内市场保护也能起到促进出口的目的,因为一旦本国企业在边际生产成本的竞争中处于优势地位,就可以达到出口促销的目的。如果该战略性产业是具有较强外部经济效应(即存在较强的外溢效应)的产业,政府对该产业的扶植对整个国家的长期发展前景和未来战略地位则尤其重要。在这些分析的基础上,他们认为由于对完全竞争的市场结构和常数规模经济的背离使市场本身运行的结果常处于一个“次优”的境地,适当的政府干预就有可能改变市场运行的结果,从而使自由贸易政策失去最优地位。

注:

① 这方面的一些观点可参阅古斯塔夫·拉尼斯(Gustav Ranis):《向现代经济增长转变中制度的作用》,原文载于大不列颠《世界发展》,1989年第17卷第9期,中译稿载《经济社会体制比较》1992年第6期。

(上接第11页)

这也是目前发达国家比较通行的方式,即注重对灰色区域的运用,如通过技术壁垒、卫生检疫的法定手段,甚至依据反补贴、反倾销法等非常途径实行国内市场的适当保护。同时在下调关税时,应优先考虑大宗商品且国内已有一定竞争力的产业的关税调整,这样有利于从总体上大幅降低税率水平而又对某些重要产业仍有一定的关税保护作用。

2. 从长期的对策考虑 我们应当重视以下方面:(1)保持贸易政策与产业政策、技术政策等长期发展策略的一致性和连续性,加快国内产业结构的调整,重点发展具有

联系性、技术扩散性的支柱型产业。同时针对产业组织形式进行适时的改造,帮助企业获得适当的经济规模。(2)通过金融、财政方面的优惠政策以及建立适当的风险分担机制,加速专业技术的创新,并且注重继续完善技术市场,促进高技术的商品化、产业化的推进,这是提高企业效率和商品竞争力的最可靠、最根本的保证。(3)调整进出口商品的结构,鼓励高附加值、高技术含量的商品的出口,继续提高机电商品在出口中的比重。值得注意的是应当及早培养服务业出口的力量。在进口方面则注重技术的合作与交流。