

国际贸易中的技术壁垒研究及对策建议

郑东

和大多数的非关税措施一样,技术壁垒是打着促进贸易的旗号而实际起阻碍贸易作用的。由于历史、文化及科技等方面的原因,各国各地区对同一类产品有着不同的要求,产品如果要想自由地在国际市场上流动,就必须对这种差异作出反应,作为进口国从引导产品生产和保护国内消费者利益出发制订相应的技术标准、法规,实施必要的认证制度是无可厚非的,但在实践中这些规范却被大量地滥用,违背了初衷,借促进贸易之名行阻碍贸易之实,而且愈演愈烈。我国产品出口时也多次遭遇到这一情况,因而,本文试图分析技术壁垒是怎样起着反贸易作用的,之后再结合我国在冲破技术壁垒方面所做工作的不足提出应该采取的对策,以求对出口贸易的健康快速发展有所帮助。

一、当前技术壁垒的主要应用领域及保护方法

现今有关这方面的规范浩如烟海,笔者认为如果从它们的应用领域出发进行划分的话,不仅便于分析也有利于制定相应的对策。

1. 有关产品的标准、法规 简单地讲它是指针对有形产品在使用时能够成功满足用户需要的程度作出的强制性规范,政府、各标准组织、行会以及其他相关机构都可以制定,因而数量最多,引起的争议也最多。

首先区分所谓产品的匹配性和品质,前者指产品是否能和其他产品、服务匹配使用,比如 VHS 制式的像带和像机就不能在不采用该标准的国家打开销路。这种匹配也可以是广义的,比如美国的轿车驾驶是右行的,那么其他国家生产的右驾座轿车就不适配了。在大多数情况下这种适配要求形成和一国传统习惯有关,在短期很难改变,如要强行变更则属于各国间政治谈判解决的范畴。虽然这类技术要求有的并不以条文形式颁布,但总体上它易被了解掌握,且不具灵活性,所以它并不是真正的技术壁垒,至少不应该作为我们对策研究的主要方向。而产品的品质则不同,比如前例中轿车的发动机标准、最大时速限制、废气排放要求等等均属于此。很明显,对品质的要求更具主观性,因而在制订标准、法规时,不从实际情况出发,却竭力追求繁复、苛刻、多变及不透明的现象时有发生。

在欧共体商业协会于 1992 年所作的一份有关非关税壁垒的调查报告中指出,在当时 12 个被调查的成员国的主要制造商中,有 11000 多家将欧共体内部多达 10 万多条的技术标准、法规视为阻碍贸易的主要因素之一。在法、德、英三国大部分被调

查者更视其为最主要的障碍,尤其是在有关汽车、电机、机械和制药产业更为明显。文中援引了一个被调查者的话说,即便是弄懂欧共体内各国互不相同的汽车发动机制造标准就得花上好几天时间,更别说时不时颁布的最新修订了。调查结果也显示,出口企业感到很头痛的一件事就是如何及时、完整地搜集这方面的信息,因为只要产品在某个小地方不满足某个组织的标准要求,就会面临极为不利的境况。

即使这类产品获取进入市场,但在以后的使用中如果发生问题也会受到进口国法律的歧视待遇,甚至在这种问题的发生和产品没有达到某一项标准毫无关系时也是如此。典型例子是美国法律规定,一种产品如果在设计上有缺陷而不符合工业标准,那么在以后的使用中所发生的一切问题都应由制造商负责,而不问具体原因是否是由于这种缺陷所造成的。

借助于 ISO、IEC 和 ITU 等国际性标准化组织的努力,各国对有关产品品质方面的规范正逐步驱向于统一,这将是一个漫长的过程。然而这种努力往往比新产品的迅速推出和推广要慢一步,各国对一种新产品如何规范也会是一个长期的讨价还价过程,所以,我们不能认为按照已有的标准进行生产就足够了,必须关注新产品领域的技术规范动向。

2. 有关产品对健康的影响和安全性的标准、法规 消费者对产品的要求已不限于特定需要的满足,而是更重视一些隐性需要,有关产品对健康的影响以及安全性正是这些隐性需要中的一种,尤其在食品、药物、化妆品、电器、玩具及建材行业更是如此。根据美国商务部 1992 年的调查,仅是在欧共体内,每年就大约有价值 480 亿美元的出口商品要遵循这一类规范。常见的保护手法有以下三种:(1)进口国在制订该类规范时任意扩大范围。在 80 年代初欧共体发现一些进口牛肉中含有超量的生长性荷尔蒙成分,食用后会导致婴幼儿胸部的过度发达。因此欧共体通过了一项“零风险”措施,禁止进口含有该种荷尔蒙的牛肉,这样一来美国就成了最大的受害者,为此美国依据 301 条款对欧共体进行了报复,双方均损失惨重。(2)进口国故意不对产品作这方面的规范,以此为借口阻止产品进入。例如,比利时曾经不对一种食物添加剂是否有害健康作出审查,致使主要使用了该种食品添加剂的鱼卵无法进入国内市场,许多进口商因为违反规定进口了鱼卵而受到严厉处罚,但是在作出处罚之后,政府仍然对该添加剂的健康性不作任何评论,只是反复强调还需进一步研究,目前暂不允许进口,其真正用意明眼人不难看出。(3)制订不科学、不合理的该类规范。美国达科塔州曾经禁止在生产过程使用某一种抗菌剂的肉类进入,理由是它对人体有害,但不论是科学研究还是州政府自己都拿不出任何证明。

对“健康”、“安全”适用对象的理解已扩展到了社会、环境,以此为依据的规范也多了起来。由于它也可归为“环境壁垒”的范畴,在乌拉圭回合的最终文件有专门的《贸易与环境的决议》来约束,这里就不作深入分析了。

3. 对标签、包装、售前售后服务等方面的要求 各国对标签、包装都有细致入微的规范,这些规范有的的确是必需的,但即使这样也大大增加了出口商的成本,更何况有些特殊的要求很难做到。美国食品和药物管理局(FDA)要求大部分的食品必须标明至少 14 种营养成分的含量,仅仅是在这一领域处领先地位的美国制造商就为此每年要多支出 10.5 亿美元,由此可以想象其他落后国家的出口商的成本压力也了。尤其是对没条件进行食品成分分析的国家而言这无疑就是禁止进口性措施了。

由于消费的连续性,对产品的要求也深入到了附加产品这一层次,它是指产品的售前售后服务,安装维修,使用指南等方面的规范,最典型的是美国为了挡住日本汽车曾经要求日本汽

车进口必须伴随各种维修机构、原料储备达到规定的标准。

4. 对产品的合格性检验和认证制度 为了保证购买的产品确实符合各项标准,进口方就要对其进行检验,一般由政府机关或经认可的专门机构出面组织,对通过检验的产品出具许可证明或标志。各国不同的检验标准、方式以及低效率的工作过程甚至人为地破坏、阻挠都会造成实质上的技术壁垒。例如,日本对同样商品的不同时间进口规定每次都要有一个检验过程,而对本国同类商品,只需一次性对生产厂家作检验就可以了,这就是明显的歧视性待遇。

有鉴于此,现在普遍流行第三方认证制度,增加可信度,确保公正,但是在一些没有统一标准的领域,各国仍然各行其事,所以在积极采纳国际标准的同时,又必须注重这些“死角”问题。

以上仅是技术壁垒的主要领域,不难看出是围绕着产品整体展开,其实,有关服务贸易的技术规范正日益增多,1995年,服务贸易额就已超过12300亿美元,占世贸总额25%以上。由于服务业的特点,有关技术标准起步晚,涉及面大,难度高,更主要的是许多企业根本还没认识到它的重要性。

二、突破技术壁垒的对策建议

如何有效地突破决不能“就事论事”,在短期内进行有针对性的修补措施决不能将之应用于长期战略上。正如产品乃至服务都是整体概念一样,冲破壁垒也是一项由各方共同参与的,同时涉及各个层面的系统工程。一方面它要求企业在备料、设计、制造、包装、运输乃至反馈信息的收集等各个管理层面上目标明确,协调一致;另一方面又依赖于企业、各标准组织、认证机构以及政府部门等社会各方的共同努力。因而,我们应该做到以下几点:

1. 树立科技意识,改进企业管理 科学技术是第一生产力,任何一种质量好、效率高的产品都是科学技术的“物化”。产品的科技含量越高,受市场不利因素的影响愈小,竞争力愈强,所以从长远的角度看,生产出高科技、高质量的产品才是突破技术壁垒的唯一出路。虽然目前为了解决实际问题进行相应的改进措施,但这是一种被动式的做法,从长远看是不足取的,更何况,新标准层出不穷,如果不从长远思路出发,企业就会疲于奔命。

企业内部管理的各个方面对产品品质的最终形成都有影响,各方都应以科技意识指导工作。在如何使产品提高科技含量的共识上协调运作,首先就得突出管理决策中的技术因素的重要性。在此,笔者认为一定要力争追求世界最新技术动向,尤其是国有大中型企业更是如此,对落后的技术要毫不留情地抛弃,对尚能生产,但很快将落伍的技术设备也应该尽快淘汰。当今社会现代科学技术正以惊人的速度被应用到生产上,尤其各国为保护国内市场而设置的技术壁垒更是体现了最新科技动态,如果我们仅仅是出于这样或那样的原因而一味采用所谓适用技术,那么至少在国际市场上这类产品将毫无竞争力可言,而只会是国内市场上的低水平的循环,产品走向国际市场又从何谈起呢。其次是要加强对职工的培训教育,提高其科学技术水平,使先进的技术装备和工艺技术通过具有一定素质劳动者的劳动技能发挥作用,产生效益。

这些措施如果离开政府的支持是无法做到的,由于部分企业仍没有摆脱计划体制下的运作思路,有些产品几十年一贯制,不能适应新的市场要求,即使企业想进行技术改造,也因为资金不足等方面的原因难以实施,这就需要政府不断地加强科技意识宣传普及的同时,对这类技术改进给予政策上的支持,在特殊情况下,也可自己出面进行技术革新活动,比如最近在全国开展的纺织行业压锭活动就是一次适应技术发展的政府行为,加速了我国纺织产品赶上世

界最新水平的进程。

2. 参与各种国际标准化组织活动,加速我国标准体系和标准管理的市场化进程 各国国际标准化组织的产生是为了使产品在全球有一个统一的规范,能自由流动于国际市场,比较著名的也是较有影响的有 ISO、IEC 以及由他们承认的其他专门性组织。他们制定的标准为大部分国家承认,而且也能反映出最新技术动态。我们将眼光盯住这些标准,既能有效地突破技术壁垒,又可以说是一种廉价的技术引进。

现今最具权威性,影响最广的该类组织就是 ISO,为了适应贸易的扩大,ISO 于 1987 年 3 月颁布了“质量管理和质量保证国际标准”,即 ISO9000,它用一整套文件规定了产品全面质量控制所要达到的普遍性要求,截至 1997 年 4 月,全球共发出了 ISO9000 证书 95 476 张,比 1996 年同期增加了 16 000 多张。我国在 80 年代初就加入了 ISO,并于 1988、1992 年两度以等效改变方式推出了 GB/T10300 国家标准,在全国掀起了一股 ISO9000 的热潮。

但是一些突出的问题仍然没有解决,一是作为 ISO 成员国的中国在各种国际标准磋商过程中几乎没有起任何作用,只能被动接受以发达国家标准为基础的国标标准一个个出台而不能据理力争保护国内企业。二是对内仍然推出“强制性标准”,而 WTO 的要求是只能推出“推荐性标准”,这和国内企业仍然缺乏技术意识有关。事实上,在发达国家,类似的标准推荐和认证制度都是市场化管理,国家只是起一个宏观指导作用,他们没有所谓强制标准,全球最大的 17 家认证机构几乎全为私人机构,而我国则截然不同。甚至企业将管理技术方面的政府机构视同税务局、工商局一样看待,视之作为一种负担,没有企业的市场意识,难怪政府难以摆脱这类“行政干预”了。

3. 成立 WTO/TBT 研究小组,用足有关政策规定 中国很快就要加入 WTO,也要接受乌拉圭回合最终协议,这其中《贸易技术壁垒协议》就是专门针对技术壁垒达成的,鉴于其重要性我们有必要成立 WTO/TBT 研究小组,搜集有关资料,开展政策性研究和实务性技术工作。限于篇幅,这里只能对该协议中和我国密切相关的几个方面作一些分析。《协议》要求成员方标准化机构至少每 6 个月一次在全国性或区域性的报道有关标准化活动的出版物上公布它的工作大纲以便其他成员方了解其标准制定和实施的进展情况,这些资料就是技术壁垒的最新动态,即使我国现在还不是 WTO 成员,仍可以搜集到这些资料,并向国内企业全面宣传,引导生产,这就需要我们建立从国外到国内企业的一个完善迅速的信息网络。目前,国内企业主要是通过《中国质量报》和《中国标准化》两份刊物了解到最新动态,这是不够的。

另外《协议》对有关假冒伪劣商品特别重视,而我国这一现象较普遍,在出口产品中也屡见不鲜,加上一些检验机构的不负责任的工作导致了許多本已取得进口国免检资格的名特优产品被取消了这一资格,这就要求包括政府部门、消费者、商检机构在内的社会各方一齐监督,一经发现坚决打击决不能手软。

另外,《协议》中要求发达国家适当考虑发展中国家在这一领域的实际困难,并建议他们对发展中国家的出口产品可以给予特殊待遇。虽然这不是一项必须遵守的义务,但我们完全可以充分利用这条原则,在各类涉及技术壁垒的场合中据理力争,以求更有利于我国产品的出口。

以上三点仅是从基本对策角度出发,应该说具体到每个领域,包括目前仍没有统一标准,但已越来越重要的服务贸易领域都应有具体的对应措施,以上三条是基本原则,也是我们开展工作的出发点。

(作者单位:上海财经大学)