

日本对我国农产品实行紧急进口限制的原因及应对措施

张 鸿

摘要: 本文分析了日本对我国农产品实行紧急进口限制的原因,并就如何面对来自日本的贸易挑战提出了建议。

关键词: 农产品;紧急进口限制;贸易摩擦

中图分类号: F 752.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2002)01-0056-06

2000 年 4 月 10 日,日本政府突然宣布,对我国出口到日本的大葱、香菇、蔺草席这 3 种农产品自 4 月 23 日起至 11 月 8 日实施为期 200 天的临时紧急进口限制措施。根据日本政府的决定,当我国向日本出口的大葱、香菇、蔺草席超出 1997~1999 年 3 年间平均对日出口量时,超出部分将分别被课以 256%、266%、106% 的高额关税。与此同时,其他如鳗鱼、自行车等 20 多种产品也在酝酿进行限制之中。尽管此次日本对我国农产品实施临时紧急进口限制所涉及金额不是很大,但由于此次是日本第一次真正发动对外国产品的数量限制,而且酝酿进行限制的品目有扩大之势。因此日本政府紧急进口限制措施一出台,便引起经济界和舆论界的高度关注。素有贸易立国之称的日本,为何在新世纪之初贸然挑起贸易战,并把矛头指向我国的农产品?我国应如何采取相应对策?本文试图对此作一初步探讨。

一、日本对我国农产品实施临时性进口限制的原因

1. 日本国内经济的萧条 纵观世界贸易的发展历史不难发现,自由贸易的时期往往与经济上升时期是相吻合的。日本是一个资源贫乏的岛国,发展工业的原材料、能源等初级产品必须大量从国外进口。为了振兴本国经济,日本政府把贸易立国作为不变国策,重点扶持出口产业的发展。借助于世界贸易自由化的恩惠,战后日本的对外贸易额增长十分迅速,1950~1992 年的 40 多年间,日本出口额年平均增长率为 16.3%,远远高于同期世界和工业发达国家出口贸易的增长速度。20 世纪 60 年代末,日本的国民生产总值超过原联邦德国,成为仅次于美国的世界第二大经济强国。尽管日本曾多次受到来自美国、欧洲的贸易压力,但由于日本经济处于高速成长期,再加上日本经济从自由贸易中收益匪浅,日本政府始终坚持自由贸易政策,往往愿意采取自主规制、补助金等手段来缓和贸易摩擦,而没有轻易地发动贸易战来抵抗。然而,进入 20 世纪 90 年代后,随着日元的升值和泡沫经济的破灭,日本经济出现了持续 10 年的停滞局面。特别是进入 2001 年以来,受美国经济减速、股市暴跌的严重冲击,日本

经济进一步开始恶化。2001年3月16日,日本政府宣告经济的温和复苏已经停止,并首次承认日本处于通货紧缩之中。在战前历史上也只有在1881年开始的松方财政紧缩时期和1927年的金融恐慌时期出现过。尽管20世纪90年代初经济泡沫破灭后不久,在日本经济运行与发展中也曾显现过多次物价下跌现象,但大多具有局部性和短暂性的特点。再加上出口的拉动和扩张的财政政策,日本经济只是一直处在徘徊的边缘,而并未陷入通货紧缩恶性循环的危险。而据日本经济企划厅2001年3月份的《月例经济报告》表明,2001年1~3月份,日本工矿业生产指数比上个月减少了1.1%;制造业进一步恶化,大大低于预期的指数;对外贸易出口比上年同期下降了4.5%,进口只增长了6.3%;新建住宅开工比上年同期下降了6.0%。严重的通货紧缩使得日本国内贸易保护主义迅速抬头。一些日本国民和民间机构将物价下落的原因归结为大量廉价外国产品的进入,并对日本政府施加压力。面对这样的严峻局面,日本政府想通过限制进口来扭转经济的萧条,刺激国内市场的消费。

2. 日本政治的右倾化 日本是一个多党执政的国家。自1955年自民党对社民党两极体制形成以来,自民党极力推行经济扩张政策,并通过金权的力量来调整政、官、财界的关系。在战后经济处于贫困的条件下,自民党的经济扩张政策受到日本国民的普遍支持,而大面积的辅助金制度又缓和了各阶层的矛盾,并由此形成了自民党长期执政的基础。然而,随着日本经济逐步迈向大国化,日本国民的政治意识出现了多元化的趋向。受庞大财政赤字的制约,自民党惯用的依靠财政补助来调整各利益团体的关系这样一种金权政治手法也受到了一定的限制。1993年,自民党结束了长达28年的一党统治的历史,尽管自民党后来与其他党联合于次年又回到了执政党的地位,但政治影响力连年低下。在这种背景下,日本政治进入了一种政党林立、长期动荡不安的时期。由于政党林立,党派之间分离统合频繁,日本国民对政治的不信任日益加剧。国民对政治的不信任,加速了日本政治右倾化的进程。为了迎合一部分国民、特别是农民的情绪化心理,确保选举“票田”的丰收,以农村票为主要基础的自民党早在去年秋天就向原大藏和通产两相提出实施紧急进口限制这一措施的要求。另一方面,以城市票为基础的第二大政党民主党为了迎合国民内向的心理、扩大自己的支持层,对于自民党提出的实施紧急进口限制这一措施一唱一和。由于自民党的紧急实施对农产品进行进口限制的提案得到了在野党的支持,日本国会参众两院于3月末,与在野党一致通过了关于尽快对农产品实施紧急进口限制的决议。面对政治压力,日本通产部和财务部一改长期坚持的贸易立国这一国策,决定对进入日本的我国大葱、香菇、蔺草席实施临时性进口限制措施。

3. 产业结构调整缓慢 根据经济学的理论,随着经济的发展,一国的产业结构将逐步从第一产业向第二、三产业转移,居住人口将逐步城市化。一个国家必须适应其经济和产业的不断发展,不断地调整其经济、人口和产业结构,促使生产要素从已经沦为比较劣势产业的那些产业部门向新的比较优势产业部门转移。然而,这种调整和转移不会很顺利,必然使一部分劣势企业乃至行业被淘汰,这部分利益受到损害的群体必然会找到他们的政治代表并发出要求保护的声音。

随着日本经济的大国化和日元的升值,日本人劳动力成本急剧上升,达到周边发展中国家(包括我国)的几十倍。在这种背景下,作为劳动密集型产业的日本农业面临着人口减少,老龄化严重,劳动力短缺,生产和流通成本居高不下等一系列问题,致使其农产品的国际价格竞争力很弱,农业生产面临着难以为继的局面。由于“农业安全保障”在日本政治家和国

民中具有很强的影响力,日本政府一直不愿意大胆地调整农业结构,开放日本的农产品市场,而是采用财政补贴、关税等手段来遮挡外国农产品的竞争,以此来保护国内农产品市场。然而,随着全球经济一体化进程的加快,日本农产品面临的竞争越来越激烈,农产品的内外价格差也越来越大。尽管日本政府每年投入 35 000 亿日元的财政资金来补贴农业,并对农业采取了一系列各种保护措施,但农产品价格仍缺乏市场竞争力。以大葱、香菇为例,日本生产的大葱价格是我国同类产品价格的两倍以上,香菇是我国同类产品价格的 3 倍以上。相反,过多的政策保护,使得日本的农业部门自身缺乏调整产业结构的动力,长期把农业的发展寄托在政府的保护上。而日本政治的右倾化又使得日本的政治家缺乏大胆调整产业结构的决心和勇气。这种政、官、产的保守思想使得日本产业结构调整非常缓慢,农业、原材料产业为中心的劳动密集型产业一直在惨淡经营中维持着生存和发展。

4. 我国出口农产品质量的提高 我国农产品和日本农产品的巨大差价由来已久,90 年代以前日本的消费者对我国农产品有较大的抵抗感。他们往往嫌我国的农产品外观不好看,农药残留量过多、鲜度不够且不合日本人的口味而不愿买我国的农产品,而宁可花成倍的价钱买国产农产品。从 90 年代后期开始,我国对日本农产品出口不仅在数量上迅速增长、品种上大大增加,而且对日出口农产品的质量也有明显的提高。据东京都中央农产品批发市场的反映,^①我国出口到日本的蔬菜除了鲜度比日本产略为逊色外,质量上几乎与日本产不分上下,口味上也相当接近日本人的口味。尽管我国出口到日本的蔬菜鲜度不够,但经过零售部门的加工和饮食部门的调理后再投入市场,就基本上和日本产没有什么区别。对此东京农业大学的藤岛广二教授深有感慨地评论道,“通过栽培技术的提高,中国已能够生产出非常好吃的蔬菜”。^②我国出口商品质量提高的原因除生产者的努力之外,日本等国的外资企业向我国转移生产据点和生产技术,特别是日本的贸易公司实施所谓“开发进口”,通过向我国提供种子、生产设备和进行技术指导,帮助我国生产者生产出符合日本消费者要求的产品对日出口,也是导致我国农产品及其他产品质量改善的重要原因之一。

5. 照顾生产者而轻视消费者 在国际贸易中,由于生产者比较集中,他们与贸易问题的利害关系显然要比广大、分散的消费者同贸易问题的利害关系大得多,因而一些政府往往愿意采用关税、进口限制等措施将生产者的成本转移给消费者。这一点在日本二战后的经济政策中同样表现得非常明显。在经济发展的初期,为了保护本国的产业,这种做法往往无可非议。然而,今天的日本已发展成为仅次于美国的第二大经济强国,对此,日本国内舆论和专家学者一再呼吁政府尽快推出重视消费者的经济政策。然而,这次日本限制我国农产品进口,又一次表明日本政府仍未能改变其轻视消费者利益的政策倾向。

从消费者的角度来看,从我国进口价格比较低廉的农产品及其他产品,将有利于他们实质生活水平的提高。而且也对解决日本经济长期存在的内外价格差问题(即日本国内的物价水平高于其他国家)大有帮助。加之我国生产的农产品采取有机栽培方法,也符合日本消费者追求健康食品的需求。

然而,由于日本自身农产品的价格竞争力很弱,我国廉价农产品的进入对日本的农产品生产者造成了一定的冲击。优质廉价的农产品的涌入,导致日本的许多农户经营陷入困境,进而导致农家及其他行业强烈要求日本政府采取提高关税的紧急进口限制,而代表这些行业利益的政治家更是竭力向政府施加压力。最后,具有根深蒂固的“重视生产者”传统的决策者仍然作出了与其得罪生产者不如得罪消费者的决定。

二、如何面对来自日本的贸易挑战

国与国之间的贸易摩擦,实质上是在各国经济一浪接一浪的增长过程中出现的、跨越国界的产业与产业之间的摩擦,即比较优势产业与比较劣势产业之间的摩擦。正如日本在追赶欧美的过程中,经历过同欧美各国、特别是同美国的贸易摩擦一样(而且这种摩擦至今仍然存在),亚洲各国、特别是我国在追赶包括日本在内的发达国家的过程中,由于我国生产力水平的迅速提高和日本的一部分产业从比较优势产业向比较劣势产业转化,在中日之间出现贸易摩擦也是难免的,这种经济摩擦可以说是经济发展过程中的必然现象。从另一个侧面上讲,这是我国经济发展和产业水平提高的证明。实际上,在日本高速成长过程中,面对日本高质量出口产品的冲击,美欧各国一些人曾喊过“狼来了”。在美国,一些工人甚至以砸坏日本的汽车来抗议大量质优价廉的日本汽车涌入美国市场。今天,在我国经济高速成长过程中,日本一些人面对我国价廉物美的出口商品同样一筹莫展。只不过日本取代了当年美国的位置,而我国取代了当年日本的位置。日美两国 80 年代贸易大战历史经验和教训告诉我们,因为贸易摩擦处理不妥而影响两国经贸整体的发展,将会损害双方的利益,不会有真正的赢家。因此,我们在处理这次来自日本农产品的贸易挑战时,一定要以发展的眼光,从维持日中贸易发展的角度来处理这次贸易摩擦。

1. 有节制有限度地采取反限制措施 日本政府不顾我国政府和日本国内很多人的反对,单方面对我国农产品进行限制。这不仅损害了我国国内相关行业、企业和生产者的利益,同时也严重影响了双边贸易的正常开展。据日本 财务部 5 月 28 日发表的统计显示,因实行了紧急进口限制措施,4 月份日本大葱的进口量比 3 月份减少了 37%。受此影响,我国的山东、福建、河南等省农民受到很大的冲击,一些地方的菜农甚至面临着绝望的丰收。^⑤

与倾销、补助金等不同的是,在实行进口限制措施上,出口方没有任何责任。因此,在实行进口限制措施时,除了对所有出口国家应一视同仁外,日本政府应给予我国相关企业予以必要的补偿。为了维持双边自由贸易原则,防止日本政府一意孤行地推行保护主义措施,我国政府有必要密切注意事态的进展,对日本采取有节制、有限度的反进口限制措施。

2. 积极推进中日双边自由贸易的同时,加快两国间自由贸易协定的缔结 中日两国之间无论从经贸实务还是地缘关系上看,各自都有别国不可替代的地位和互补性。自 1972 年建交以来,两国贸易不断扩大。特别是进入 90 年代以后,随着日本企业对我国投资的进一步扩大,两国贸易额迅速增长,形成了贸易与直接投资相互促进的良性循环。1998 年由于日本经济衰退和亚洲金融危机的影响等原因,中日贸易额首次出现负增长,但在 1999 年又恢复到 1996 年的 600 亿美元以上的水平,2000 年达到 831.6 亿美元,比上年同期增长 25.7%。目前,中日贸易额占我国对外贸易总额的比例达 18%,日本已连续 8 年成为我国最大的贸易伙伴。我国对日的出口货物中,按金额计算占比重最大的是纺织品,约占我国对日出口总额的 30%;其次是机械制品,占 26%;食品占 11%,在食品当中,水产类和蔬菜占了很大比重,我国成为向日本提供廉价农产品的基地。另一方面,日本对华出口的商品来看,主要是通信设备及电子产品,其次是小轿车、音像设备、汽车零部件、精密仪器等。2000 年日本对我国出口比上年增加 25.7%,创下历史最高纪录,在日本贸易总额中首次达到 10%,仅次于对美贸易,我国成为日本第二大贸易伙伴。因此积极地推进两国之间的贸易,

不仅有利于中日两国之间经济的发展,同时也有利于推进世界贸易自由化的进程。

对于日本挑起的贸易摩擦,一方面我们应采取必要的反限制措施,并保留采取报复措施的权利,以防止日本贸易保护主义倾向的抬头;另一方面,我们又必须从大局出发,在 WTO 规则下,积极地推进两国之间的贸易自由化,尤其是加快两国之间进出口商品自由贸易协定的缔结。中日两国互为重要的贸易伙伴,双方寻求合作与发展仍然是中日贸易的主流。当前应加强交流与协商,努力寻求解决问题的途径和方法。中日之间有着协商解决贸易争端的先例,1996 年两国曾就有关纺织品问题达成协议,日方终止了有关调查。我国通过对某些农产品(例如红小豆、栗子等)实行自主限制的措施避免了两国之间在这些农产品上的摩擦。从长远来看,只有通过加快两国之间进出口商品自由贸易协定的缔结,相互间互利互让,才能从根本上防止今后两国之间贸易摩擦的升级与扩大。

3. 积极地推进两国民间企业的交流与协作 中日之间的贸易摩擦,不仅是中日两国之间的摩擦,也是日本国内民间企业之间的摩擦。实际上,在对我国 3 种农产品实行紧急进口限制之后,日本政府又应日本国内毛巾企业的要求,着手对我国出口到日本的毛巾进行调查,试图对我国出口到日本的毛巾实行进口限制。由于受到以将毛巾生产据点转移到中国生产的日资企业的强烈反对,以至日本国内毛巾企业之间无法达成一致的协议,最后日本政府不得不放弃此项调查。实际上,日本在解决与美国贸易摩擦时的一个重要手段就是加强两国民间企业之间的协作。只有两国民间企业之间形成有利共享、风险共担的协作关系之后,才能从根本上有效防止两国之间贸易摩擦的扩大。近几年间,受日元升值和泡沫经济后遗症的影响,日本国内以农业、原材料为中心的劳动密集型产业处于非常困难的境地。对此,我国的相关行业、企业应给予这些行业、企业转产和调整的时间,尽量避免对日本实行“集中暴雨式”的出口。据日本有关方面的调查,日本国内 49% 以上的劳动密集型加工企业希望将工厂迁移到海外,而这些企业中,70% 以上希望迁往中国。因此,大力加强与这些企业的合作,通过合资办厂、劳务输出、来料加工等形式,协助日本劳动密集型加工产业向我国转移,以此带动我国劳动密集型产品的对日出口,将有利于中日两国之间贸易关系的改善。

三、结束语

贸易摩擦是国际贸易发展过程中的副产物。尽管贸易保护主义会带来全世界总福利的损失早已为国际绝大多数国家所认识,世界各国也都在努力推进世界贸易自由化的进程。但是,由于 WTO 和其他国际贸易规则中还存在着许多对发展中国家不利的游戏规则,试图通过反倾销、进口限制等贸易保护主义手段来保护本国传统工业的做法仍然十分盛行,作为世界经济三大经济巨头的美、日、欧也毫不例外。在这样的国际大环境下,为了保护我国的出口产业,我们也必须坚持在 WTO 规则下,建立自己的对外贸易防范机制,防止发达国家滥用进口限制、反倾销等手段来伤害我国的利益。只有这样,才能使我国在全球经济一体化中充分享受到加入 WTO 后带来的利益。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注释:

①② 朝日新闻 2001 年 4 月 18 日

③ 中国青年报 2001 年 4 月 9 日