

# 中国加入世界贸易组织的障碍及前景

张建清

中国自 1986 年 7 月申请恢复关税及贸易总协定 (GATT) 缔约国地位到申请加入世界贸易组织 (WTO) 已经历了漫长的 13 年,在此期间,中国为早日融入世界多边贸易体系,积极地改革自身的经济、贸易体制,在降低进口关税、削减进口许可证与配额管理、扩大服务贸易自由化、加强知识产权保护 and 规范对外资管理等方面进行了不懈努力并作出了重大承诺,逐渐实现了经贸体制与国际惯例和 GATT 及 WTO 诸项原则的接轨,中国还参加了 GATT 乌拉圭回合谈判的全部过程,并签署了其最后一揽子协议,但由于一系列错综复杂的因素使得目前中国仍未能如愿,可喜的是中国加入 WTO 谈判近些年取得重大突破,中国有望在年内加入,中国有关部门和企业应做好充分的准备,以迎接中国加入 WTO 所面临的挑战,并把握历史的机遇。

## 一、中国申请加入 WTO 谈判所存在的主要障碍

在中国申请加入 WTO 的 13 年间,中国同有关国家进行了多次磋商,而磋商谈判久拖不决的原因归根到底是某些西方国家无视中国是一个发展中国家的客观事实,对中国漫天要价,这里问题的关键在于加入谈判的基础,即中国以什么身份加入 WTO,中外双方存在较大的分歧。从谈判伊始,中国就始终强调自己是发展中国家,要按照发展中国家身份享有权益并承担相应义务,因为从客观上讲,无论是以人均国内生产总值作为衡量标准,还是以经济结构作为衡量标准,中国都具有发展中国家的鲜明特征。如按照世界银行统计,1997 年中国人均国内生产总值为 860 美元,首次告别世界银行所确定的低收入国家行列,但与发达国家仍存在巨大差距。对此问题,以美国为首的西方国家开始是否认或极力地加以回避,后在中国的一再坚持下,其立场有所转变,如美国贸易代表巴尔舍夫斯基曾在多种场合表示,中国不是发达国家,但她同时又说按对外贸易发展状况,中国也不能算是发展中国家,她辩解说这是因为自 1986 年以来,中国对外贸易发展速度远高于发展中国家的平均发展水平,并称据预测在中国加入 WTO 的头 5 年更是如此,所以美国宣称在处理中国以何种身份加入 WTO 问题上只能按特殊的个案办,即中国不能享有 GATT 及 WTO 有关协议中规定的对发展中国家的特殊优惠措施。在此问题上,美国等西方国家实际上是玩了一个花样,即在名义上承认中国发展中国家地位的同时,实际上剥夺了中国作为发展中国家应享有的

权益,并要求中国按发达国家或至少是按新兴工业化国家的水平承担相关义务。

正是由于双方在上述问题上的不同认识导致在具体谈判领域分歧很大,西方国家对华提出了许多不切实际的要求,比如在市场准入方面,西方国家要求中国大幅度减少关税及非关税壁垒,甚至要求中国在加入 WTO 后的两年内全面履行 WTO 所规定的发达国家所承担的义务。再如要求中国在 2 年内取消投资管理政策中有引起贸易限制或扭曲的措施,而此项要求对发展中国家规定的过渡期为 5 年,另外在有关对知识产权的保护、对幼稚产业保护的过渡期及服务贸易市场开放等有关方面都对华提出不合理的要求。正是由于在许多领域中外双方的立场及态度相去甚远,从而使中国加入 WTO 谈判久拖不决,并曾一度陷入僵局。

从深层次看,导致中国加入 WTO 谈判久拖不决的因素主要有下述两个方面:一方面,在中国自身经贸体制改革进程不断加快的同时,世界多边贸易体系也发生了重大变革。80 年代末期以后,GATT 乌拉圭回合谈判取得重大突破,1993 年底各国所达成的一揽子协议不仅在传统的商品贸易领域发生较大变革,更延伸到了许多新的领域,如农产品贸易、纺织品贸易、服务贸易、知识产权保护及与贸易相关的投资领域等。在 1995 年 1 月 1 日 WTO 正式取代 GATT 之后,又进一步达成了许多新的协议,如 1997 年所达成的《信息技术协议》、《基础电信协议》及《金融服务协议》等,这样很自然地使中国加入谈判所涉及议题不断增加,在老的问题尚未得到彻底解决时,新问题却又不断涌现。另外向新成员索取较高的入门费也是常规,尤其是西方国家认为,由于 GATT 及 WTO 规定了对发展中国家的一系列优惠措施,致使许多发展中国家没有在真正意义上承担有关义务,而由于顾虑发展中国家的反对,要改变这一既定事实非常困难,所以只有在后来要求加入的发展中国家真正承担相关义务的前提下才予以考虑。另一方面,更为重要的是非经济因素始终干扰着中国加入 WTO 的谈判。回顾中国申请加入 WTO 的谈判历程,在 1986 年至 1989 年谈判初始阶段,也即在中国的经贸体制与世界多边贸易体系存在较大差距,本应是谈判最艰苦的时期,然而谈判却异乎寻常的顺利,在此期间中国与 GATT 各主要缔约方就中国复关的一些核心问题基本形成了共识与谅解,国内外专家当时对短期内结束中国复关谈判普

遍持乐观态度。究其原因,关键在于在当时冷战格局这一特殊背景下,出于制衡前苏联及分化瓦解社会主义阵营的战略需要,以美国为首的西方国家对我国复关持积极的态度。然而在1989年“六·四”风波后,尽管中国的经贸体制发生了重大变革,中国市场愈来愈开放,与GATT及WTO原则日益接轨,但以美国为首的西方国家对此视而不见,不仅不减少反而不断提出许多不切实际的苛刻要求,关键在于其谈判立场转变了。从1989年下半年起,以美国为首的西方国家对我国实行了一段时间的经济制裁,尤其是进入90年代,随前苏联的解体和东欧国家的演变,冷战格局的结束,中国作为社会主义大国转而成为与西方在意识形态领域对峙的主要对手,以美国为首的西方国家鉴于此就调整战略,企图遏制中国的发展。例如,在美国“中国威胁论”近些年又甚嚣尘上,不少美国政界、学术界人士认为:中国经济实力、贸易实力正在迅速增强,而由于意识形态等领域双方所存在的分歧,中国的迅速崛起将危及美国的全球战略利益,中国将是美国称霸全球的主要障碍之一,所以他们主张,为实现下一世纪美国称霸全球的战略目标,美国必须遏制中国经济的迅速增长。也正是在这种特殊的背景下,在中国加入WTO的谈判中,以美国为首的西方国家不断制造人为障碍,甚至把中国加入WTO谈判视为与解决GATT乌拉圭回合协议无关的双边经贸问题的场所,从而使谈判一度陷入僵局。

## 二、中国加入WTO 谈判的最新进展与前景

1997年以来,中国加入WTO谈判出现了重大转机,这是由多方面因素所促成的。

首先,西方国家的谈判立场有了较大转变。以美国为首的西方国家从实践中逐步认识到,遏制中国固然是其长远的战略目标,但是另一方面它们在中国又存在巨大的经济利益。从一般意义上而言,中国与西方国家存在巨大的经济上的互补性。以中美双边关系为例,美国仅拥有世界上劳动人口的5%,但却占有世界可耕地的13%和世界资本存量的19.4%,而中国恰相反,拥有世界劳动人口的26.5%,但在世界可耕地及资本存量中所占的比重仅分别为9%和2%。由于中国拥有大量的廉价劳动力,不仅使西方国家享受到从中国进口廉价的消费品,弥补了其产业结构调整的空缺,而且降低了其跨国公司生产、经营的成本,并且由于近些年中国经济持续增长所显现的经济实力、贸易实力及巨大的市场潜力,继续孤立中国,长期把中国排斥在WTO之外,带有明显的与中国对抗的性质,并不符合西方国家的总体利益。值得注意的是,1997年和1998年,通过江泽民主席和克林顿总统的互访,中美双方同意共同致力于建立建设性战略伙伴关系,1998年美国宣布将对华“最惠国待遇”改为“正常贸易关系”。与此同时,中国与加拿大、欧盟、日本、澳大利亚等西方主要国家均达成共识,决定建立面向21世纪的战略协作伙伴关系,这表明中国与西方发达国家的关系得到改善并有较大发展。

其次,中国为表示加入WTO的诚意又进一步作出巨大努力,并作出进一步郑重的承诺。具体表现在下述几个方面:(1)较大幅度地改善市场准入条件。继前些年几次大幅调低进口关

税,使我国进口关税水平已降至目前的17%之后,中国政府承诺2000年将进口关税降至发展中国家的平均水平即15%,2005年进一步降至10.8%。在一些具体领域,如汽车领域,中国承诺在2005年前,将成品汽车的进口关税由目前的80~100%降至25%,汽车零部件的进口关税届时更降至10%;在信息产业领域,中国承诺履行WTO所达成的《信息技术协议》,在2005年前取消对半导体、计算机、电信设备的进口关税。对于非关税壁垒,中国承诺到2005年,中国将取消仍在执行的300种外国进口商品的进口许可证或配额制度。(2)中国承诺履行保护知识产权的国际公约及有关GATT和WTO所达成的保护知识产权的有关协议。(3)实施全国统一的贸易政策,增强贸易政策的透明度,并承诺加入后的若干年内将外贸经营权由审批制改为注册制。(4)进一步按GATT和WTO的有关协议,规范对外资的管理。(5)在服务贸易领域较大幅度地开放市场,如在金融领域承诺履行WTO《金融服务协议》的有关义务,将取消外资银行营业性分支机构设立的地域限制,增加外资银行经营人民币业务的试点,并扩大保险市场对外开放的力度,允许更多的外国保险公司来华开展相关业务。另在传统上垄断性非常强的电信领域承诺逐步扩大开放力度,中方承诺在加入WTO的6年内取消寻呼、移动电话的进口限制和固定电话的区域限制,在4年内允许外资在所有电信领域持股可达49%。中方还承诺逐步扩大对外贸易、商业零售、旅游、航空运输、商检、质检、律师事务所、会计事务所等一系列服务贸易领域内对外开放的力度。

尤为世人所瞩目的是,在1997年亚洲金融危机爆发以来,中国承受了巨大压力,付出了沉重代价,维持了人民币汇率的稳定并保持了经济的持续增长,从而减轻了受灾国家的经济困难,也降低了全球金融动荡对于发达国家的经济压力,很多国家政府领导人和学者都给予中国所作的贡献以高度评价,盛赞中国是一个负责任的大国。不少专家估计,如果中国效仿日本等国也同时大幅贬值本国货币,不仅对亚洲金融危机是雪上加霜,更会引起全球金融市场更大的动荡。1999年4月,朱镕基在中美建交20周年之际访问美国,朱总理访美期间,中、美就中国加入WTO问题发表联合声明,美国政府在声明中明确承诺“坚定地支持中国在1999年加入WTO”,中美双方还就中国加入WTO一揽子协议中的重要组成部分《中美农业合作协议》达成一致。此后,加拿大、欧盟、日本、澳大利亚等国政府也都纷纷发表声明,支持中国于年内加入WTO。7月,中国又与日本、澳大利亚两国全面结束关于中国加入WTO的双边谈判,从而使在要求与我国举行双边谈判的36个国家中,已有十几个与我国结束了双边谈判,这一切都为我国尽早加入WTO铺平了道路。

## 三、未雨绸缪,积极应对

加入WTO必然对中国经济产生多方面重大深远的影响,因此我国有关决策部门和企业必须密切关注这一问题,为更好迎接中国加入WTO所面临的挑战,并把握难得的历史发展机遇,有关方面应未雨绸缪,及早采取相应的对策。

1. 必须统一各方面对加入WTO 的认识。目前国内不少人对于加入WTO 仍存在一些模糊的认识,例如有些人认为前些年中国未加入WTO,但中国的对外贸易、利用外资及整个经济发展形势仍不错,并可少受WTO 有关协议与规则的约束,因而对中国及早加入WTO 缺乏清醒的认识。在当今经济全球化发展的大趋势下,任何一个国家都不可能离开外部世界而独自繁荣,加入WTO 可使中国经济更快地融入到世界经济中去,从中找到更大的发展空间,这是与我国改革、开放的总体目标相一致的。目前WTO 成员方有135个,成员方之间贸易占整个国际贸易的90%以上,WTO 是名副其实的“经济联合国”,对国际贸易的发展与走向起着决定性作用,如果中国不早日加入,就将被排斥在世界经济的主流之外,这将严重影响着我国外贸的发展。目前我国主要的贸易伙伴基本上都是WTO 成员,中国如不尽早加入WTO,中国同某些贸易大国的经贸关系将始终受各种历史的、政治的等非经济因素的干扰。近些年少数西方国家滥用各种歧视性的反倾销、反补贴措施对中国进行贸易限制,严重困扰及制约了中国外贸的进一步发展。而加入WTO,可使我国企业获得更为稳定的外部经营环境,从而使我国具有国际竞争力的劳动密集型、资源密集型及部分资本密集型企业拓展更广阔的市场空间,并可利用WTO 的磋商调解机制及时解决我国企业与其它国家的贸易摩擦。加入WTO,还有助于增强外商对中国外贸发展的信心,对进一步吸引外商投资有着极为重要的作用。值得注意的是,WTO 不久将在美国西雅图启动新一轮谈判即“千年回合”。新一轮谈判所涉及的范围更加广泛,内容更加复杂,可以说它将确定下个世纪初期国际贸易的大体框架,将对我国外贸未来走势起重大影响,与其老是被动地接受WTO 所制订的规则,不如主动早日加入,以便及早参与WTO 新协议及规则的制订和修改,更好地捍卫中国的经济利益。

2. 应认真细致地做好加入WTO 的各项准备。中国加入WTO 之后,可使中国具有国际竞争力的企业获得更大的发展空间,如纺织、服装、家电企业等获得宝贵的发展机遇,并以此带动外贸及整个经济的发展。据一项研究预测表明,到2005年,中国的对外贸易额将从1998年的3240亿美元增至6000亿美元,几乎翻了一番,对外贸易依存度将从1998年的32%升至36%;而所吸引的外国直接投资到2005年将达到年均1000亿美元,外国直接投资占国内生产总值的比重将从1998年的4.5%升至2005年的6.3%;到2005年,中国经济增长率将每年提高0.5个百分点以上。当然,在中国享有有关权益的同时,中国也要相应承担开放本国市场的义务,这在短期内必然对中国市场和企业带来一定的冲击,甚至是较严重的冲击。目前,中国经济虽已成功抵御了亚洲金融风暴的冲击,但是中国经济发展中所存在的结构性、体制性矛盾却十分尖锐。长期以来,在计划经济体制下形成的条块分割导致大量盲目、重复建设,从而使大量生产能力过剩,不少企业尤其是国营企业包袱沉重,生产、经营不景气,效益大幅滑坡甚至出现严重的亏损,导致下岗人数增加,并且由于不少企业生产、经营不景气,不能及时偿还银行贷款,从而导致银行的呆、坏帐增加,危及金融形

势的稳定。在这种背景下,一旦较大幅度地开放国内市场,应当估计到强烈的外来冲击会在一定程度上加重一些企业生产、经营上的困境。但是我们应当同时看到,届时并不会使中国企业蒙受灭顶之灾,因为中国的市场开放是一个循序渐进的过程,在此过程中中国还可援引GATT 及WTO 规则中对发展中国家的特殊优惠安排,对某些幼稚产业实行一定程度的保护,即使出现上述情况,WTO 本身有一套机制保护受进口冲击较严重的成员国利益,最典型的即“保障条款”,所以有关成员国可援引此条款暂停履行相关义务。另一方面,为澄清在此问题上的一些错误认识,需要我们辩证地看待有关冲击。新中国成立以来,我国很多企业正是在政府高度的贸易保护下赖以生存的,但是也正是这个保护的“屏障,隔断了企业与国际市场的正常联系,从而导致企业缺乏技术更新的动力,技术水平落后、专业化程度低、普遍缺乏规模经济效益弊端的出现。很多行业与企业建国后保护了几十年,但结果不仅没有使其发展壮大起来,具备与国外企业竞争的实力,反而与国外同类企业相比差距越拉越大,益发除依赖政府高的保护不能生存,这样使企业发展与政府贸易保护之间形成一种怪圈,这种保护从长期看实际上是保护了落后。而相反,中国改革、开放的经验证明,很多行业正是在国内外竞争压力下获得空前发展的。以家电行业为例,在80年代家电市场开放初期,中国的家电市场曾一度被日本等国外企业所垄断,但中国的家电企业没有自怨自艾,更没有像有些人所预计的那样会无声无息地逐步退出市场,而正是从激烈的竞争中逐渐认识到自身所存在的不足,下大力气及时调整自己决策,通过积极吸收国外先进的技术和管理经验并适时进行行业的结构重组,来加强自身的竞争实力,结果中国家电企业不仅没有在竞争中被挤垮,反而愈来愈壮大了实力。目前,中国家电企业不仅主导了国内市场,同时又不断向国外拓展,成为我国出口创汇的一个重点行业。这一事例充分说明,只要掌握适度,渐进的开放并适时引入外来竞争机制,不仅不会导致中国民族工业百业凋零,恰恰相反,它会使得民族工业充满生机与活力,从而在激烈的国际竞争中立于不败之地。为积极迎接中国加入WTO 的挑战,有关政府部门应加以适度引导,并应特别注重解决好下述两个问题:其一,应积极倡导经济结构与产业结构的重组,应下决心真正关、停、并、转那些缺乏规模经济效益、产品质次价高没有市场、亏损严重的企业,而鼓励企业间打破传统体制下所形成的条块分割,真正按照市场经济原则进行资产重组,这样才能实现资源的有效配置,从而壮大中国企业参与国际竞争的实力。例如,在汽车产业,虽然目前中国拥有整车生产企业120家,改装车企业800多家,但包括大型企业在内普遍达不到规模经济的要求,在这个资本、技术含量要求高的行业,由于技术落后加之达不到规模经济要求,根本不具备同国外汽车厂商竞争的实力,尤其是近些年国际汽车市场普遍存在生产能力过剩,一些大的汽车厂商不得不借助国际联合加强自身竞争实力,如戴姆勒与克莱斯勒的合作、日产与雷诺的合作。所以中国汽车产业应借鉴其经验,适时进行资产重组。其二,应下大力气尽早完善社会保障体系。目前由于缺乏配套的社会福利措施严重制约了我国各项改(下转第89页)

3. 为消弥金融机构破产的不良影响所采取的措施。80年代后期以来,英、美等国为了为消弥金融机构破产的不良影响,加强了信息发掘和披露工作。为此,一方面制定了规范统一的会计准则,保证信息传递的同质性;另一方面致力于促进信息市场的竞争性。信息传递的畅通能使公众比较清晰区分强、弱银行,使单个银行破产不至于挤兑健康经营的银行而发生连锁破产。为了更保全股东和债权人利益,另一项重要措施是成立破产清算机构处理破产银行资产。例如,美国为了解决储贷危机中破产储贷协会残余资产,专门成立了债务重整信托公司(RTC)。

引入市场惩戒机制以维护金融体系稳定对我国同样也是十分重要的,因为我国存在严重的市场惩戒不足,这使得金融监管成本高,效果却不尽人意。典型的例子是1998年合并银行法定存款准备金和备付金之前,人行一直对各商业银行备付金水平作指标监控,但是监控结果并不尽人意。有人指出,每次信贷扩张的资金准备基数正是在央行监控之下的备付金。众所周知,信贷扩张是我国银行资产质量下降的重要原因。正因为如此,在我国加强金融监管同时,强化市场惩戒措施也是必要的。从总体上看,我国在运用市场惩戒机制方面还远远不够。若要将金融监管与市场惩戒机制有机结合起来,以维护我国金融体系的稳定与安全,笔者认为可从以下几个方面开展工作:(1)补充国有商业银行的资本金。没有充足资本的银行是不畏惧市场惩戒的。尽管四大国有银行资本充足率有了较大提高,但相对

于资产质量而言是不够的。(2)增强金融市场的竞争性。竞争是效率的基本保证,一个没有竞争的市场难以高效运转。要开展竞争,首先要有足够多的竞争主体。基于此,可以考虑根据各类不同金融机构的性质,设立相应准入标准。(3)鼓励成立股份制银行,并在条件成熟的情况下上市,一方面使其接受资本市场的约束,另一方面,使更多的国民通过高层次的参与行为提高金融意识,以利于市场惩戒机制的形成。(4)发展、完善银行同业市场、商业票据市场、债务二级转让市场。(5)培育信息中介机构,畅通信息传递渠道。(6)试行即时纠正方法和提前关闭措施。

#### 参考文献:

1. 江曙霞:《银行监管与资本充足性管理》,北京,中国发展出版社,1994。
2. 张维迎:《博弈论与信息经济学》,上海,上海人民出版社,三联出版社,1996。
3. 卡尔·约翰·林捷瑞恩等:《银行稳健经营与宏观经济政策》,北京,中国金融出版社,1997。
4. F·米什金:《货币金融学》,北京,中国人民大学出版社,1998。
5. 查尔斯·沃尔夫:《市场或政府》,北京,中国发展出版社,1994。

(作者单位: 武汉大学保险学系 武汉 430072)

(责任编辑: 陈永清)

(上接第67页)革的深入开展,尤其是要考虑到加入WTO后,在相当长一段时期里,国外竞争的导入势必加剧国内企业生产、经营上的困境及结构调整的需要,下岗分流的人员会进一步增加,为解决这一部分人的后顾之忧并保持经济发展与社会的安定,急需尽早建立完善的社会保障体系。

3. 应将外贸政策与产业政策有机结合。应按照选择性的保护理论确定需要保护的幼稚产业,并加大对这些产业的扶持力度。中国加入WTO后,就要承担相应开放市场的义务,但这并不等于全面、立即开放国内市场。实际上任何一个国家,尤其是发展中国家市场开放都是有条件的,按WTO的有关原则,发展中国家可对其某些暂不具备竞争实力的幼稚产业在一定时期内实行适度的保护。即使是最发达的美国,在其建国初期也是通过贸易保护发展其民族工业的。但保护并不等于对所有不具备国际竞争力的行业全面保护,如果真是如此,即使是在国内市场颇具竞争力的企业在开放市场,引入国际竞争的情况下也很难说不需要保护,全面的保护不仅是不可取的,而且在加入WTO后也是不现实的。但究竟确定哪些行业是需要重点保护的范畴,德国的经济学家李斯特所提出的选择性保护理论颇有启发性,李斯特认为落后国家所实施的贸易保护应该是有选择的,为使保护所付出的目前成本与损失最小和未来收益最大,应选择那些从需求和供给两方面都具有良好基础并具有成长潜力的行业加以保护。我们应充分吸收这一理论的合理内

核,将贸易政策和产业政策有机结合,选择和确定那些国际、国内市场有很大需求潜力而我国又具有一定基础和相对优势的产业进行重点保护,同时还要对这些行业,从研究与开发投入、税收、信贷等各方面加大政策扶持的力度。

4. 在解决中国加入WTO谈判中所遗留问题,尤其是涉及国家经济安全的问题应持谨慎的态度。纵观亚洲金融危机期间不少国家的经验教训,不少国家是由于金融市场尤其是资本市场对外开放过快,因而在本国经济、金融实力有限以及金融监管、调控能力薄弱的情况下,一旦经济运行中的某一链条出现问题,很容易受到国际资本的冲击,并发生连锁反应酿成严重后果。所以在未来谈判中,涉及金融市场开放等方面遗留问题时,一定要持谨慎态度,特别是资本市场开放,一定要根据本国国情,实行循序渐进的对外开放。

#### 注释:

- 《国际金融消息报》,1998-10-13。  
[英]《世界经济》,1999(5),388页。  
[中国香港]《远东经济评论》,1999(5),51页。

(作者单位: 武汉大学世界经济系 武汉 430072)

(责任编辑: 曾国安)