

# 秘鲁的贸易改革和 对外贸易关系的发展

张 颖

**主要观点** 90 年代, 秘鲁开始进行贸易改革和政策调整, 主要包括降低关税和非关税壁垒, 简化税率, 取消汇兑控制, 实行统一浮动汇率制, 取消国家的贸易垄断, 取消出口税和出口量的限制等。与此同时, 秘鲁积极实行对外贸易关系多边化政策, 对安第斯集团的政策进行调整, 努力加强与美洲其他国家的经贸合作, 扩大与欧洲和亚太地区的经贸往来。秘鲁的贸易改革和开放及其对外贸易关系的发展, 大大促进了对外贸易, 刺激了经济增长; 同时也产生了一些问题, 如进出口贸易发展不平衡, 一些工业部门受到强烈冲击等。要解决这些问题还有待于对整个经济政策甚至经济发展模式进行必要的调整。

**关键词** 秘鲁 贸易改革 对外贸易关系

**作者** 中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室副研究员。(北京 100007)

20 世纪 90 年代以来, 秘鲁进行了以自由化为主要特征的贸易改革和开放。作为经济改革和开放的组成部分, 贸易改革和开放体现了经济改革和开放的总体目标, 即通过实行自由市场经济, 实现本国经济与世界经济的接轨; 通过参与国际竞争, 促进本国经济的发展。与此同时, 根据本国生产结构的特点, 秘鲁积极实行贸易关系多边化政策, 全面发展与各国和各地区的贸易关系。秘鲁实施贸易改革和开放政策 10 多年来, 为对外贸易、经济发展和经济结构带来重要变化, 也带来一些问题。解决这些问题不仅需要调整贸易政策, 深化贸易改革, 而且有待于对整个经济政策甚至经济发展模式进行必要的调整。

## 一

在实行贸易改革和开放以前, 秘鲁对外贸易的基本特点是, 税率高而且税目分散, 非关税壁垒繁复, 国家垄断程度高, 实行多重汇率。在关税保护方面, 最高税率为 110%, 平均税率为 66%。在

总税目中, 税率低于 10% 的税目占 13%, 税率高于 50% 的税目占 36%, 实际平均保护程度为 59%。存在 39 种不同的从价进口税和 14 种进口附加税。另外, 在非关税壁垒方面, 规定 539 项商品禁止进口, 国家对面粉、大米、蔗糖等商品实行贸易垄断, 实行严格的动植物检疫制度, 进口企业必须在对外贸易协会或农业部注册, 很多制造业产品的进口须经全国科技协会评估和审批, 运输和通讯设备须申请特别进口许可证, 等等。

1990 年, 秘鲁开始进行贸易改革和政策调整。其内容包括: 降低关税和非关税壁垒, 简化税率, 取消汇兑控制, 实行统一浮动汇率制, 取消国家的贸易垄断, 取消出口税和出口量的限制, 改革贸易体制等。

在关税方面, 1990 年 9 月, 对海关税制进行了结构调整, 采取了由 3 项税率 (15%、25% 和 50%) 组成的税制。这里需要提及的是 1991 年 9 月 11 日颁布的第 668 号法律, 它实际上是对外贸易的框架性法律, 包括了汇兑和贸易方面的主要法律规定, 取消了对对外贸易的所有限制, 允许在国

内自由持有、使用和支配外币。1994年实行两种税率,分别为15%和25%。对本国不生产或生产不能满足需要的商品,如基本食品、药品、工业原料、土畜产品、机械设备和零配件等实行低关税,对一般的制成品和奢侈品则实行高关税。贸易开放使秘鲁的平均关税显著降低,由1990年的26%下降到1997年的13%。

在非关税壁垒方面,1990年8月,禁止进口的商品项目由改革前的539项削减到25项。在取消了汇兑限制以后,实际上取消了预先申请进口许可证的规定。1990年9月取消了几乎所有的进口限制和禁令。

在国家对贸易的垄断和国家采购方面,禁止控制和限制自由竞争的垄断行为,禁止政府在进口方面拥有特权和垄断权,以及施加任何限制。随着国家干预经济程度的显著减弱,公共部门的采购市场大大缩小,中央政府预算法对公共部门的采购程序作出了详细的规定,大大加强了其透明度。1997年,颁布了26850号法律和国家采购合同法以规范国家采购,并成立了国家采购和合同最高理事会专门负责有关事务。公共采购采取招标和直接定标等形式,每年制定年度采购计划,按法律规定的程序加以实施。

在卫生检疫标准方面,有关的卫生检疫标准和植物检疫标准分别由卫生部和农业部制定,有关技术规定由国家保护竞争和知识产权协会负责制定。当进口商品为药品、外科医疗材料、罐头食品和化妆品时,需要由进口统一注册部门出具批件。

与此同时,秘鲁在对外贸易的体制结构方面也进行了改革。经济和财政部负责制定、协调和监督整个经济政策,同时确定对外贸易的主要政策,如关税、国内税和对外贸易。工业、旅游、一体化和国际贸易谈判部负责制定和实施一体化政策,进行多边和双边贸易谈判。国家海关总署负责管理、执行和监管海关税收和代表中央政府履行有关职能。国家保护竞争和知识产权协会负责执行保护市场、保护知识产权、反对垄断和不正当竞争行为的有关规定。最近,秘鲁专门成立了出口促进机构,旨在促进投资、贸易和出口。

90年代,秘鲁在大幅度实行单方面贸易开放的同时,在参与多边和双边贸易合作方面也有新的举措。可以说,在发展对外贸易关系方面,秘鲁努力坚持多样化政策,既参与地区范围内的优惠贸易合作,又大力发展与世界各地区的贸易往来。

(一)对安第斯集团的政策进行调整。90年代,秘鲁与安第斯集团的关系经历了一个起伏动荡的时期。秘鲁是安第斯集团成员国,在70年代和80年代,秘鲁同该地区其他国家一道,积极参与地区合作,希望在地区集团的基础上参与国际谈判,以提高本国的国际竞争地位。因此,在这一时期,秘鲁曾经为该地区集团的发展做出过积极贡献。但是,由于安第斯集团成员国均为中小国家,经济发展水平不高,经济结构具有很大的相似性,大部分为单一传统产品出口国,经济互补性不是很强。秘鲁是传统初级产品出口大国,该集团有限的地区市场难以满足秘鲁的出口需求,进入90年代以后,这一矛盾因矿业和渔业生产的大发展更加突出。

最近10年来,由于秘鲁经济改革和开放的步子快、幅度大,它与安第斯集团其他成员国在经济和贸易政策方面的差异明显加大,激化了双方在区内贸易利益分配方面的分歧和矛盾。秘鲁认为,它与安第斯集团的贸易额比较小,不能因与该集团的经济一体化(例如在制定和实行共同关税方面)而妨碍制定和实施自己的对外贸易政策。在安第斯集团中,其他成员国在推进经济改革和贸易开放方面进展不大,它们在地区内的贸易中继续维持较高等度的贸易补贴和保护措施,秘鲁与这些国家的贸易逆差日益加大,由1994年的32万美元上升到1997年的106万美元,比它向这些国家的出口总额还高出2倍。因此,相对于安第斯地区的经济一体化而言,秘鲁主张寻求“与世界的一体化”;在拉丁美洲范围内,认为应该更多着眼于与南方共同市场接近。1992年以后,主要由于上述原因,秘鲁与安第斯集团的关系出现倒退,1997年甚至发生危机,秘鲁实际上一度退出了安第斯

吴仪主编:《世界各国贸易和投资指南——拉丁美洲国家分册》,第103页,北京,经济管理出版社,1995。

一体化进程。为了克服危机,安第斯集团其他几个成员国的外长和贸易部长组成了高级别小组,就秘鲁退出或留在卡塔赫纳协定内的条件与其进行谈判。双方最后达成协议,秘鲁于1997年6月重新加入安第斯集团(1997年1月更名为安第斯共同体),并答应参与苏克雷议定书的谈判工作。1998年4月,秘鲁参加了瓜亚基尔安第斯共同体首脑会议,就开放的地区主义原则和在全球化的形势下发展安第斯地区内的经济合作与其他成员国达成共识。秘鲁参加了以建立自由贸易区为主要内容的地区贸易开放计划,包括秘鲁在内的安第斯共同体成员国承诺在2005年建立共同市场。1998年,作为在安第斯共同体成员国间协调政策的结果,秘鲁与其他成员国的贸易逆差止住了扩大趋势,下降到71万美元。尽管秘鲁与安第斯共同体其他成员国之间的危机得到克服,双方的分歧并没有完全消除。秘鲁在地区贸易合作方面仍存有很多保留,例如,秘鲁并没有同其他成员国共同签署对外共同关税协定,并多次在安第斯集团内就其他成员国的贸易保护主义措施提出申诉。当然,秘鲁参与安第斯集团内的经济合作的前景还是积极的,因为这种合作可以为秘鲁提供一个日益扩大的地区市场。1994~1998年,秘鲁与安第斯集团其他成员国的贸易增长了70%以上,出口增长了45%,而且秘鲁向其他安第斯国家的出口以工业制成品为主,1997年工业制成品占出口的比重达到95%。正因为如此,秘鲁天主教大学教授艾伦·费尔利认为,对于秘鲁来讲,与安第斯国家的工业制成品贸易比与南方共同市场国家的贸易甚至更有意义。因此,在不损害实行对外贸易多样化政策的情况下,秘鲁将会继续参与安第斯共同体内部的经贸合作。另外,2000年以来,秘鲁政治局势发生了重大变化,这有可能为秘鲁与其他安第斯共同体成员国协调经济和贸易政策、缩小双方因经济发展战略和政策性差异造成的地区合作分歧创造有利的条件。

(二)努力加强与美洲其他国家的经贸合作。美国是秘鲁最大的贸易伙伴,两国经济存在很大的互补性,是典型的传统初级产品与工业技术产品生产和交换的国际分工模式。80年代中期以来,秘鲁与美国的贸易经历了一些反复。在阿兰·加西亚政府期间,秘鲁与美国的关系处于紧张状

态,两国的贸易关系明显减弱。此后,特别是90年代下半期以来,藤森政府大力促进与美国的贸易关系,双边贸易得到恢复和加强。秘鲁向美国的出口占其出口总额的比重的变化清楚地反映出上述发展曲线:由1980年的33.5%下降到1989年的27.2%,在1994年降到谷底(16.6%)后,开始很快恢复,1997年和1998年分别达到23.6%和32.1%。秘鲁与美国贸易关系的发展和恢复,除了受惠于政府的鼓励政策外,与美国1991年12月经美国国会批准实施的安第斯贸易优惠法提供的优惠待遇也有很大关系。安第斯贸易优惠法规定,除了石油、纺织品和皮革等产品外,安第斯国家的大部分产品可以免税进入美国市场。秘鲁十分看重美国市场,积极拓展传统产品如鱼粉和各种矿产品的对美出口。目前,美国是秘鲁最大的矿产品出口市场,在秘鲁的传统矿产品(如铜、银、铅、锌、金等)和非传统矿产品出口(如陶瓷土、大理石、研磨料等)中,美国分别占23%和39%。秘鲁对美贸易收支通常为顺差。在美国提出“美洲倡议”后,秘鲁给予了积极的回应,专门成立了秘鲁—美洲自由贸易区委员会,积极参加建立美洲自由贸易区的谈判工作。

秘鲁与南锥体国家在拉美一体化协会框架内一直保持着贸易关系。目前,秘鲁与南锥体国家的贸易主要是出口矿产品、手工艺品等,进口工业制成品包括高技术工业产品、食品等。在双方的贸易收支中,秘鲁为逆差。进入90年代以来,秘鲁把与南锥体国家的贸易关系提升到参与和促进拉美地区一体化的战略高度,不仅大力发展与南锥体国家的双边贸易关系,而且在安第斯共同体与南方共同市场的框架中积极参与建立南美洲自由贸易区的进程。1999年6月,秘鲁与智利签署了双边经济互补协定,该协定规定,自1999年7月1日起,两国开始对2600种商品减免关税,寻求最迟在18年内建立自由贸易区。目前,两国正在就修改和完善该协定继续进行谈判。自1995年以来,秘鲁一直积极参加安第斯共同体与南方共同市场关于在两个地区集团间建立自由贸易区的谈判进程。1998年4月,秘鲁与其他安第斯国家一道,以集团身份与南方共同市场签署了于2000年建立

艾伦·费尔利:《秘鲁的贸易政策、国际谈判和经济部门》,第43页,安德斯咨询集团,2000。

自由贸易区的框架协议。该协定规定,通过逐步削减关税和其他非关税壁垒建立自由贸易区;建立有助于创建“一个扩大的经济空间”的经济一体化合作框架;促进基础设施的发展,特别强调建立“一体化通道”;建立促进相互投资的准则框架;促进经济、能源和科技合作;在西半球一体化和国际多边舞台上协调立场等。此后,秘鲁又积极参加了安第斯共同体与巴西进行的关于开展自由贸易的谈判。

(三)扩大与欧洲和亚太地区的经贸往来。在90年代的大部分时间里,欧洲是秘鲁最大的出口市场。但在1998年,欧洲占秘鲁出口总额的比重由1997年的32%下降到24.8%,位居美国之后。从90年代的总体情况来看,欧洲在秘鲁出口中所占的比重并不亚于美国。1994~1998年,欧洲占秘鲁出口总额的比重为32%,而美国仅为22%。亚太地区是秘鲁重要的传统产品出口市场,1998年,亚洲占秘鲁出口总额的21%,是继美国和欧洲之后秘鲁的第三大出口市场。亚洲金融危机影响了秘鲁对亚洲地区的出口,进而影响了亚洲在秘鲁出口市场中的排位。1994~1998年,亚洲占秘鲁出口总额的比重为24%,排在美国之前。在安第斯共同体中,秘鲁是与亚太地区贸易关系最紧密的国家。1998年,亚洲占安第斯共同体出口总额的比重仅为5.6%,与占秘鲁出口总额的比重(21%)形成鲜明对照。在此基础上,形成了秘鲁的“太平洋意识”及其对亚洲政策的重要特点,即积极开拓亚洲市场,参与亚太地区事务。经过多年的积极争取和谈判,秘鲁于1998年11月加入亚太经合组织,成为安第斯共同体惟一的亚太经合组织成员。秘鲁积极参与亚太地区经济合作,不仅仅着眼于扩大亚洲市场,而且有更雄心勃勃的战略考虑,即努力成为亚洲特别是东亚地区与南美洲地区贸易的桥梁。亚太地区的经济发展证明,在新的世纪里,这一地区具有良好的发展前景,仍将是世界经济发展的热点。秘鲁是一个太平洋国家,处于优越的地缘经济和政治战略位置,它可以作为亚太地区与拉美地区联结的一个终端,向安第斯地区辐射,成为联结两大洋的陆路通道。而恰恰是从这一地缘战略位置出发,秘鲁越来越重视发展与亚太地区的经济和政治往来,积极参与亚太地区事务,同时一如既往地加强与安第斯国家和

南方共同市场国家的关系。在安第斯共同体与南方共同市场签署建立自由贸易区的框架协议时,秘鲁积极主张开拓联结两个地区的“一体化通道”,其重要原因之一便是努力获得和发挥作为亚太—拉美联结终端的地缘经济战略作用。

秘鲁实行多边化的贸易政策,积极、广泛地开拓世界市场,这既有经济结构方面的原因,又有政策方面的考虑。在经济结构方面,秘鲁是矿产品和鱼粉产品出口大国,其出口市场不能仅局限于次地区或地区,而是需要在全世界范围内为自己的主要出口产品寻找市场。在政策方面,秘鲁把扩大矿产品的生产看作是牵动经济增长的引擎,对外贸易政策的优先点自然是为矿产品出口寻找市场。在安第斯国家中,秘鲁是对外贸易地理结构最为平衡的国家。以1994年为例,在秘鲁出口总额中,美国占16.6%,拉美国家占18.7%(其中安第斯集团占7.3%,南方共同市场占4.7%),欧洲占34.9%,亚洲占25%。

### 三

90年代以来秘鲁贸易改革和开放政策及其对外贸易关系的发展,为其对外贸易和经济发展格局带来了重要变化。

(一)贸易改革和开放大大促进了对外贸易,刺激了经济增长。秘鲁取消一切外贸限制和国有企业在生产、销售和服务方面的垄断,统一关税,简化进出口手续,降低关税和非关税壁垒,大大刺激了对外贸易的发展。商品贸易总额由1990年的61.2亿美元上升到1997年的153.85亿美元。1999年,受世界经济形势的影响,对外贸易规模一度缩小,商品贸易额下降到128.42亿美元。商品进口额由1990年的29亿美元上升到1999年的82亿美元。进口的大幅度增加扩大了国内总供给,在很快稳定国内商品和服务价格、抑制通货膨胀、实现和保持经济相对稳定的同时,刺激了生产,促进了经济增长。进口对生产的刺激作用从商品进口构成上可以明显地看出来:1998年中间产品、资本货和消费品占进口总额的比重分别为39.5%、32.8%和22%。与此同时,商品出口也有一定程度的增长,由1990年的32亿美元上升到1999年的57亿美元。

(二) 进出口贸易发展不平衡。在进口有显著增长的同时, 出口增长缓慢, 导致贸易收支失衡。1990~1999年, 商品进口增加了183%, 而商品出口仅增加了78%。现行的经济政策, 包括金融、投资和贸易政策加重了本国货币升值, 使相对价格向有利于进口的方面倾斜, 不利于甚至影响了出口, 由此导致贸易收支出现逆差, 而且逆差扩大趋势难以扭转。90年代中期, 贸易逆差加大, 致使1995年经常项目赤字占国内生产总值(GDP)的比重高达7.2%。1996年实行经济紧缩政策, 贸易逆差一度缩小, 经常项目赤字随之缩小, 但是当年经常项目赤字占GDP的比重仍高达5.9%。此后, 经济一经恢复增长, 经常项目赤字又开始扩大。据秘鲁中央储备银行的统计, 1998年经常项目赤字占GDP的比重为6.4%。

(三) 贸易改革开放对经济结构产生重要影响。秘鲁贸易改革实行的是大幅度、全面降低关税和减免非关税壁垒的做法, 对外贸易政策的这种大幅度调整很快对经济结构产生明显影响。首先, 加强了初级产品生产部门。由于国内商品和服务供给增加, 压低了国内商品和服务价格, 抑制了通货膨胀, 使宏观经济形势趋于稳定, 大大改善了投资环境, 加之政府提供多种投资和贸易鼓励政策, 国内外大量投资进入采矿和渔业等传统生产部门, 刺激了这些部门的技术设备更新和扩大生产, 提高了生产率, 增强了国际竞争力, 扩大了这些部门的产品出口。现行的经济政策和贸易开放政策具有两面性: 一方面, 能够降低通胀率, 稳定宏观经济, 有利于吸引外资, 扩大生产; 另一方面, 又会扭曲相对价格, 不利于出口经济的发展。但是由于秘鲁的采矿和鱼粉工业具有较强的国际竞争力, 金融和贸易改革并未削弱这两个部门的生产, 反而有利于其吸引投资和技术。在生产领域中, 上述传统生产部门是贸易改革的主要受益者。其次, 现行经济和贸易政策的剧烈调整对其他工业部门造成强烈冲击。秘鲁的工业结构并不健全, 也不平衡, 采矿和渔业部门比较发达, 其他工业部门一般比较落后, 竞争力较弱。大幅度全面降低关税和减免非关税壁垒, 其他很多工业部门骤然失去保护

屏障, 在大量国外进口产品的激烈竞争下陷入困境甚至危机。

(四) 矿业和渔业等传统生产部门与其他工业部门发生的变化强化了秘鲁在国际分工中的地位。秘鲁经济更加依赖传统初级产品的生产和出口, 加强了秘鲁在国际分工中初级产品生产和出口的传统角色。正如费尔利教授所说: “当工业部门间的贸易、服务贸易和技术变革日益统治世界贸易时, 秘鲁正在日益以一个单纯初级产品出口国的形象出现。”他对目前秘鲁在国际经济环境中日益加深的专业化模式感到担忧。这种担忧不无道理。目前, 不仅秘鲁与工业发达国家间的初级产品与高技术产品交换的国际分工模式在深化, 而且在秘鲁与一些新兴国家间也趋于形成一种初级产品与工业制成品交换的贸易模式。例如, 在秘鲁与巴西间, 秘鲁向巴西大量出口初级产品, 大量进口工业制成品, 秘鲁“与巴西之间, 存在着一种类似它(指秘鲁)与整个世界那样的南—北贸易”。甚至在安第斯地区贸易中, 秘鲁也受到该地区相对比较发达的国家如哥伦比亚的工业产品对本国市场的冲击。当然, 在发展非传统产品(如纺织品、鱼类加工产品、蔬菜和水果等)出口, 创造新的比较优势和竞争优势方面, 秘鲁也作了努力, 但效果并不显著。经济和贸易政策本身存在的缺陷和问题, 限制了秘鲁创造新的比较优势和竞争优势的能力。

从目前秘鲁经济结构存在的上述问题来看, 如何合理和适当地调整本国经济结构特别是工业结构, 实行“有选择的开放”政策, 即对那些达到一定发展水平或有发展潜力的新工业部门有选择地提供临时性保护措施, 扶植其发展, 是今后调整贸易政策的重要内容。当然, 解决上述问题不仅仅与对外贸易政策有关, 而且与整个宏观经济政策, 甚至与经济发展模式密切相关。

(责任编辑 刘维广)

艾伦·费尔利:《90年代秘鲁的贸易、贸易赤字和地区经济集团》, 第416页, 塞帕拉塔出版社, 1997。

同, 第417页。