

## “复关”与中国外贸体制改革

黄福寿

恢复关贸总协定缔约国地位,即“复关”,对中国经济体制改革以及作为其重要组成部分的外贸体制改革来说,既是机遇,又是挑战。从机遇方面看,我国以建立社会主义市场经济体制为目标的改革与总协定适用的前提——市场经济趋于一致,因此,可以把关贸总协定的框架结构和基本原则作为一个重要参照系,在改革过程中,力求适应其主导方面的要求,使中国经济运行机制与世界经济运行机制有机地结合起来,从而使中国经济真正融入世界经济一体化的整体发展之中。如果充分利用这一机遇将有可能为中国经济再上一个台阶创造良好的体制条件。

从挑战方面看,建立社会主义市场经济体制需要一定的时间,而且在进到更为深层次的、难度更大也更加复杂的改革阶段时,也就更具有不确定性和风险性。但由于恢复关贸总协定缔约国地位的紧迫性和时间性,不允许再耽搁时间,而必须开列有关经济体制改革特别是外贸体制改革的时间表,这样才能为缔约国所接受,因此,这种外部压力也可以说是对中国外贸体制改革的挑战。

### 一、关贸总协定对中国外贸制度的审议

中国政府于 1986 年 7 月 10 日正式申请恢复在关贸总协定中缔约国地位,以后陆续向总协定提交了《中国外贸制度备忘录》、《中国对关贸总协定缔约国就〈中国外贸制度备忘录〉所提问题答复》(1987 年)。关贸总协定分别汇编了《中国外贸制度》的综合文件和《中国缔约国地位工作组带注释的问题清单》,后来中国又陆续提供了一些补充文件,到目前为止,总协定已经基本结束了对中国外贸制度的审议,已转入议定书谈判和关税减让谈判(实质性谈判)。在审议中,缔约方就中国外贸制度提出了许多问题,审议结束并不意味着中国的外贸制度就已与关贸总协定的规则和原则完全一致,还有许多需要承诺进一步改革的方面。从《中国缔约国地位工作组带注释的问题清单》来看,主要有五个方面的问题。

1. 外贸政策法规的全国不统一性。如特区、开放城市和其它地方之间的贸易体制存在较大差距;不同特区和开放城市之间亦存有差异;地方政府设置贸易壁垒;两种外汇分配制度;不同口岸的不同规定和要求等。

2. 外贸政策法规的不透明性。如在外贸计划项下的产品和申领许可证之间的关系方面缺乏透明度;许可证申请的批准或不批准缺乏透明度等。

3. 非关税措施的不合性,即不符合总协定的要求。如进口管理体制中,重复使用多种贸易限制措施,包括指令性及指导性计划,对外贸实体经营的种类及范围进行限制;外汇管制;限制

性进出口许可证制度和进口替代政策等,而关税在外贸体制中未起核心作用。

4. 必须承诺价格改革的时间表。因为中国的经济政策,特别是与作价政策有关的经济政策,可能导致大量的按非市场价格的产品出口,从而对缔约国市场产生损害性影响。

5. 在完成价格体制改革之前,接受选择性保障条款,即允许关贸总协定的成员国在从中国的进口对其国内生产商造成或可能造成严重损害时,对中国进口实施限制。

从上述5个方面可以看出,总协定是以市场经济为基准,以自由贸易为目标来评估中国外贸制度的,似乎十分苛刻,但这对任何一部想“入门”的国家(无论是恢复还是加入)都不例外,况且当时(1987年前后)中国的外贸体制从根本上说的确与总协定的要求差距较大。但中国的外贸体制通过近几年特别是小平同志南巡讲话以来的改革,已与总协定这一多边贸易体制的要求逐渐接近,存在的一些问题也在不断被解决中。

## 二、基本符合总协定要求的出口体制改革

纵观中国的出口体制改革,可以把其分为三个主要阶段。

第一阶段是1979年至1987年,改革的主要内容是增设对外贸易口岸,下放外贸经营权,广开外贸渠道,改革高度集中的经营体制;实行指令性计划、指导性计划和市场调节相结合;实行鼓励出口的政策措施等。这一阶段的改革与整个经济体制改革相呼应,对外贸部门高度集中、统进统出、统负盈亏、工贸脱节、产销脱钩的旧体制是一个重大冲击,但以关贸总协定基本要求为取向的改革目标还未确立。

第二阶段是1988年至1990年,在外贸企业中普遍推行承包经营责任制,并对轻工、工艺、服装三个外贸行业实行自负盈亏的试点。这一轮改革,由于权利下放和承包,大大调动了地方和企业发展外贸的积极性,从而在国内经济过热,物价明显上涨,国家出口补贴冻结的情况下,保证了外贸出口和外汇储备每年都有较大幅度的上升,出口商品结构有了明显改善,制成品出口大幅度增长,经济效益也有所提高。在这一阶段中,以总协定基本准则为目标的改革开始确立,但以承包制为特征的这轮改革从根本上说还没有达到总协定的基本要求。

第三阶段的改革是从1991年开始的,至今仍在进行之中。这次改革主要是从实际外贸企业自负盈亏入手,在已调整人民币汇率的基础上,使外贸逐步走上统一政策、平等竞争、自主经营、自负盈亏、工贸结合、推行代理制的良性发展轨道。这次改革有这样几个明显的特点:一是取消出口补贴,打破了“吃大锅饭”的体制,减轻了国家的财政负担;外贸企业按照国际通行的做法,实行自负盈亏,即使外贸企业感到经营管理需要改善的压力,又增强了自我发展的动力和能力。二是改变了地区差别外汇留成比例,创造了企业平等竞争的条件,有利于改善外贸经营秩序,促进企业改善经营管理。三是重视运用汇率,关税等经济手段调节对外贸易,进一步完善外贸的宏观管理。四是在发展社会主义市场经济的原则下,重视发挥市场的作用。五是扩大了企业支配使用的外汇,为外国产品进入中国市场提供了更多的机会,也为外贸企业补偿出口成本创造了条件。六是鼓励出口的政策和外贸管理措施保持了相对的稳定性和连续性。从这一阶段改革的目标和已经实施的结果看,这一出口体制已与总协定的需要基本趋于一致,符合国际规范和国际惯例。但从实际动作过程看,还需在以下几个方面进一步的改革。

第一,在计划管理方面,除了少数关系国计民生的大宗出口商品及在我国出口中占有重要地位的大宗传统出口商品,我国在国际市场占主导地位的重要商品,国外对我国有配额或要求我国主动限制出口数量的商品,出口额大且易于引起经营秩序混乱的商品,重要的名特优产品或有特别要求的出口商品,要继续用科学的办法管理外,其它出口商品要在自负盈亏、平等竞

争的基础上有步骤地放开经营。

第二,出口许可证等管理要科学化、规范化、制度化,尤其要注意的是在利用非关税调节措施时,一方面要有利于国内资源最优化,另一方面要贯彻总协定的透明度和无差别待遇原则。这就要求外贸宏观管理部门及时公开各项有关规定和业务操作程序,尤其是一些内部管理规定,对出口许可证和配额要采用公开竞争方式拍卖,为各类外贸企业创造公平竞争的环境。

第三,进一步深化外贸企业经营机制改革,加快实施《全民所有制工业企业转换经营制条例》,从根本上转换外贸企业的经营机制,使外贸企业早日成为既有充分的自主权,又能够自我约束、自我发展、自我完善的市场主体。

第四,发展外贸股份制企业,加强贸工、贸技、贸农结合,发展集团化、国际化经营,在自愿互利的基础上,有关企业以股份制等经济形式结合起来,实现优势互补,逐步成长为在国际市场上有竞争力的,以贸易为龙头的贸工(农、技)相结合的外向型企业集团和股份联营公司。同时,应授予更多的符合条件的企业(集团)进出口自营权,逐步形成一批以产业为龙头的工(农、技)贸相结合的外向型企业集团。还应尽快建立和完善科技和外贸相结合的体制和运行机制,把科技成果尽快转化为附加值高的出口商品。对有条件的科研机构也要授予外贸经营权,使之直接参与国际科技合作和国际市场竞争。对部分有条件的大中型企业,还应推动它的发展国际化经营,向跨国公司方向发展。

### 三、加快速适应总协定要求的进口体制改革

同出口体制的改革相比较,中国进口体制的改革是远远落后的。1979年以来的外贸体制改革,基本上是围绕出口体制进行的,而进口体制从根本上说还没有触动,只是随着整体改革的进程,进口指令性计划的范围有所缩小而已。如果中国恢复关贸总协定缔约国地位,缔约国各方关注的将不仅是中国所享受的权益,而是将更重视中国应尽的义务。也就是说,在出口体制逐步规范化、国际化后,进口体制的开放性和透明度则成了普遍关注的焦点。这对进口体制的改革来说,无疑是一种机遇,但同时又是一种更为严峻的挑战,必须以积极而又稳妥的姿态应战。

中国的进口体制从建立之初就是高度集中的中央计划经济的产物,整个体制基本沿用多年来以行政手段为主的管理办法,其基本的运作手段有下面的几种:

1. 进口计划制度。中央进口部分仍占相当大的比例,经过改革,虽然部门和地方的进口权限和份额有所增大,但后者在安排进口时仍然要受进口计划控制,实行计划管理。在整个进口中,受指令性和指导性计划控制的占绝大部分,市场调节(自由进口)部分的比例仍然很小。

2. 行政审批制度。目前全国有许多进口审批权的行政机构,政出多门,多头管理,繁琐无序,从而形成了一方面重复引进,设备闲置,经济效益不高;另一方面,急需进口的商品,却又因种种限制不能及时组织进口。有些地方和部门还自行下发了限制进口目录、替代进口目录。这使得行政审批成为计划管理手臂的直接延伸,而且更为严格。

3. 进口许可证制度。进口许可证申领的繁琐管理手续和作法,以及种种限制,使得这一制度本身不透明,从而成为复关的又一障碍。

4. 进口定价制度。尽管国家进口商品定价目前只占较小的比例,但粮食、化肥、农药中间体、洗衣粉原料、木浆、磷酸盐、铁矿石等商品仍由国家补贴。国内“双轨制”价格,使进口商品的市场价格信号扭曲,也使中央财政不能卸掉包袱。

5. 外汇管理制度。对外汇实行计划分配和管理。分配外汇采用外汇额度的方式进行管理,

外汇分配计划下达后,使用单位与可在外汇管理局或其分发机构按照批准的数额开立外汇额度帐户。使用时在额度内用人民币向国家银行购买外汇。计划内和计划外进口的外汇管理存在差别,前者与进口许可证制度保持一致,而后者则还有其他许多限制。

6. 进口关税制度。我国的关税政策是服务于国家产业政策的。在实际动作过程中,高额关税的保护作用是首要的,而财政作用是次要的。在所有进口管理的杠杆中,关税没有成为核心杠杆或起主导作用。

在上述六种进口贸易的管理手段中,起主导作用的是前五种,而关税只占据次要地位,起着配合作用。由此可见,现行进口体制与关贸总协定的要求背离程度相当大。在关贸总协定中,唯有关税才是唯一合法的保护手段,其他非关税贸易壁垒措施均被视为与其基本原则有不同程度的背离。

1992年以来,在小平同志南巡讲话精神指导下,我国对进口体制进行了一系列的改革。先后两次调低了进口关税,第一次降低了255种进口关税税率,第二次又降低了3371种商品的税率(见《国际贸易》1993年第3期第4页);取消了进口调节税和15种商品的许可证管理,今后许可证管理的范围还要减少2/3(见《国际贸易》1992年第7期第6页);增强了进口管理透明度,抓紧清理现有进口管理的内部文件,继续执行的文件将逐步公布;对于已经公布的1751项进口替代清单,全部予以取消,今后不再制订进口替代清单(同上);开始同缔约国各方进行谈判,将较大幅度的减让关税。这些已经出台和将要出台的改革措施,表明了我国进口体制与总协定整体性要求相一致的决心。但同关贸总协定的基本要求相比较,我国进口体制还需进行深层次的改革,逐步建立起以关税、汇率、利率等经济杠杆为主要调节手段,同时加快以下几方面的改革。

第一,在出口已取消指令性计划的条件下,进口指令性计划也要进一步缩小。目前实行指令性进口计划的主要是中央外汇进口,中央包下来的进口太多,形成了干预进口的主要方面之一。今后只对真正影响国计民生的生产资料、生活资料和少数几种商品作出指令性或指导性安排(这种指令或指导的方式也要变,必须以价值规律为基础,以国际市场为参照),一般商品的进口由部门和地方独立作出,中央只作宏观协调,企业外汇留成进口也应由其自主安排。这样既能减少中央进口的用汇比例,也可为进一步取消进口补贴,卸掉中央财政包袱创造有利条件。同时,进口定价的范围也应随之逐步缩小,最后在价格单轨制的条件下,使全部进口产品定价市场化。

第二,大量削减以至取消行政性进口审批。行政性审批作为一种非经济手段,在实施中无透明度,既为关贸总协定原则所不容,也容易产生许多弊端,如“跑步(部)前(钱)进”,有渠道有关系的单位,总能得到批件,甚至得到关税减免,从而使关税收入无形流失。另外在实施过程中,行政审批也不可能与国家产业政策真正有机地结合在一起,而且部门主义、地方主义往往不会冲击国家利益。因此,从长远看,必须撤销行政审批;从当前看,要尽快削减具有审批权的各类行政机构或部门,彻底改变政出多门,多头管理的混乱局面。以此为基础,大量削减行政审批的进口商品种类。在具体运作方面,也应该尽可能地提供审批的范围、程序和其它具体规定,从而置于进口者的监督之下。

第三,进一步缩小进口许可证范围,并实行进口许可证拍卖制度。按照中国当前的实际情况,劳动力的流动程度较低,失业和半失业现象比较严重,在一定时期内实行进口限制以保护国内工业,防止严重的社会动乱是必要的。但现行的许可证制度涉及实在太广,手续太繁杂而

又不好管理,所以要进一步缩小进口许可证范围,并采取措施简化申请程序,申请者不需申报进口商品的来源和条件,因为限制的目的只是进口的数量,来源和条件没有什么关系。并且,进口许可证应该实行拍卖制度,这样获得垄断利润的将是国家,而不再是许可证的持有者。

第四,健全关税对进口的调节功能,这应是进口体制改革的主要内容和关键。关税作为调节进口贸易的手段是关贸总协定唯一认可的,也是最为透明的,而目前我国关税总水平高于关贸总协定规定的发展中国家的平均水平,因此逐步降低我国进口关税税率,既是促进国内工业生产并参与国际贸易竞争的需要,更是我国恢复关贸总协定缔约国地位的需要。应该按照产业政策对大类商品分析排队,对有关国计民生的少数产品需要保护外,应把大部分商品进口关税税率进一步下调,在总水平上符合总协定的要求。在关税调节功能进一步完善和规范化后,我国进口体制的透明度就会大大提高。

第五,建立和健全进口法律和法规体系,以法律代替现行的各种行政规定,从而增强我国外贸政策的透明度和稳定度。如果我国恢复了关贸总协定缔约国地位,那么将必然面临外国产品涌入国内市场的局面,因此必须抓紧制定各种法律法规,代替原有的一些行政规定和措施,以便配合海关有效地保护民族工业,否则,一旦原有的行政措施和规定被废止,那么国家产业政策的贯彻及国民经济的发展,将会受到难以估量的损失。

进口体制改革是一项十分复杂的系统工程,它既涉及到对民族工业的保护和适度引入竞争问题,同时,也有与关贸总协定基本要求相适应的问题。因此,改革的措施和步骤应当积极而又稳妥,必需合理匹配关税和非关税措施,使我国未来的进口体制既符合关贸总协定的基本要求,又与国家的产业政策相一致,从而促进中国经济稳定,健康发展。

#### 四、结束语

随着中国申请恢复关贸总协定缔约国地位工作的深入发展,中国外贸体制改革在整个经济体制改革进程中,将由相对落后阶段逐步进入相对超前阶段,“中国对外贸易法”,“反倾销法”,“反补贴法”,“进口管理办法”等一系列贸易法规将要出台,整个外贸体制开始与国际市场接轨,但就关贸总协定对中国外贸制度审议所涉及的问题看,其中许多问题不是在外贸体制范围内所能解决的,而是涉及到了整个经济体制的改革,因此必须推进与关贸总协定相适应的整个经济体制的改革,使我国的经济体制尽快与国际经济贸易运行机制接轨,从而为经济腾飞奠定良好的体制条件。