

外贸出口产业政策的内容、范围及特征

潘家振 田春华

一、制定外贸出口产业政策的意义

国家产业政策的定义是,以发展为目标,以改革为特征,包括国家产业结构、地区产业结构、企业组织结构的调整政策和协调价格、税收、金融、财政、外贸、外汇、计划等调控手段的政策体系。当前,我国已进入全面深化改革的时期,拟采取的综合性重大措施,都要依据国家产业政策进行协调,以达到结构优化,资源合理配置的目的。外贸出口产业政策是国家产业政策体系中的一项重要内容。在深化改革我国外贸体制的形势下,制定适合我国国情的外贸出口产业政策有其极其重要的意义。主要如下:

(一) 外贸出口产业政策是联结出口贸易与国内产业的纽带

出口贸易的增长与否,与国内的产业结构和产业组织状况紧密相联,国内产业竞争力的强弱,素质的高低直接影响到长短期出口贸易的规模和方向。两者联结一致,继而促进国民经济的发展,在很大程度上是通过制定和实施外贸出口产业政策体现出来的。随着我国经济体制改革的全面深化,经济发展中的产业结构及其政策问题日益突出,并愈益影响和制约我国出口发展的前途、规模和效益,因此,制定外贸出口产业政策,是我国当前的重大课题。

(二) 制定和实施出口产业政策,是外贸计划管理职能转变的重点之一

深化外贸体制改革方案出台后,各地方外贸公司、及其有关企业的权、责、利都有了扩大。过去国家通过指令性计划直接管理外贸的方

式,将改变为综合运用各种经济杠杆来控制和管理对外贸易。所以计划管理的重点应转向制定实施出口产业政策。研究出口产业政策,有利于避免出口计划的总量和结构安排与国内产业发展方向发生脱节,及时有效地对地方外贸活动和外贸企业的经济活动进行宏观干预和调整。

(三) 当前的改革进程紧迫地要求组织实施出口产业政策

中央也确定今后两年改革和建设的重点是治理经济环境、整顿经济秩序。政府实行经济紧缩政策,在外贸领域,有关国计民生的大宗商品和国内紧缺的原料将压缩或限制出口。在这种形势下,如何保证外贸出口不致下滑,如何提高外贸经济效益,大力优化出口商品结构问题就摆在我们面前。而出口产业政策的实施,可以有效地解决这些问题,保证我国外贸持续、稳定、健康地发展。

此外,当前世界各国正在对产业结构进行新的调整,势必会影响国际分工的格局。我国要在变化了的国际分工格局中占有一席之地,也要求我们组织实施出口产业政策。现在,发达国家产业结构的发展重点转向高技术领域,并用高技术来改造传统产业,东亚、拉美等新兴工业化国家和地区在持续保持劳动密集型产品出口势头的同时,正把产业结构的升级作为新的目标,它们的资本和技术密集型产品的出口势头会递增;而东盟等一些发展中国家则把劳动密集型产业作为打开国际市场大门的钥匙。可以设想,在国际市场上,各种产业,各种产品的

竞争将是异常激烈的。这就迫使我国依据国际分工的变化趋势,制定出相应的出口产业政策,

调整好出口产品结构,从而进一步巩固和开拓国际市场。

二、外贸出口产业政策的内容和种类

国家产业政策是一个体系,它包括产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策、进出口政策、产业促进和限制政策,等等。根据成功地实行产业政策国家的经验,产业政策的制定在很大程度上受制于各国产业结构和产业素质状况的国际比较。产业发展相对落后的国家以先进国家为参照,知不足而后进,对先进国家已有的而自身还没有的产业给予特殊照顾,于是出现保护、提携这些产业的产业政策。面对后来居上者咄咄逼人的竞争态势,先进国家为确保自身利益也会拿起产业政策这个武器。所以一国国内的产业政策必然具有国际视角,其选择和实施应始终把本国放入国际经济环境中去考察,与积极参加国际分工密切联系起来。这就要求有专门的产业政策作用于国内进出口产业,调节对外贸易活动,成为国内产业、对外贸易和国际市场三者之间联系的纽带。这种产业政策就是以一国经济的动态比较利益实现为基本尺度,政府引导和调整经济资源在进出口产业体系中的分配,以达到增强本国产业国际竞争力的目的。由于这种产业政策主要作用于和对外贸易密切相联的产业,就称之为外贸出口产业政策。外贸出口产业政策是完整的产业政策体系中的一项重要内容。其覆盖面因各国经济开放程度的差异而有不同。在封闭型的、没有或很少与国际分工相联系的国家,它只在很小范围内发生作用。但在实行外向型经济国家,由于对外经贸联系相当密切,其作用的对象可以涉及大部分产业。归纳而言,这些产业包括两大类:一类是进口竞争型的,即该类产业的产品在国内市场上受到外国同类产品的竞争;另一类是出口竞争型的,即本国产业在国际市场上与当地或第三国同类产品相竞争的产业。外贸出口产业政策实施的目的就是扶植有比较利益或有发展前途的产业,或抑制外国

产品的进口以建立本国生产体系,或鼓励出口,帮助本国产业获得国际竞争力。

按照目标不同,可以把外贸出口产业政策划分为三大类型:

(一) 赶超型产业政策

这是落后国家以动态比较利益为出发点,刺激或扶植本国弱势或空白产业,以达到甚至赶上国际先进水平的政策。为了实现既定的目标,落后国家,目前主要是发展中国家施行了广泛的政策措施:

(1) 政府施行宏观政策指导。包括(A)战略的选择和衔接,即选择何种方式和途径去赶超先进国家。取得成功国家的经验是交叉运用进口替代和出口导向战略;(B)政府为本国产业结构演变提供指导和预测。

(2) 政府为产业发展创造优良的社会经济环境。(A)建立和完善市场机制。产业政策发挥作用必须以市场机制的充分运行为基础;(B)建立宽松自由的贸易投资环境,如为引进国外的资金、设备、技术等生产要素创造良好的基础设施和软环境。

(3) 政府对特定产业实行资助,包括直接资助和间接资助。直接资助如给外贸企业财政补贴、出口补贴,使其以较低价格进入国际市场。间接补贴是提供出口支柱产业较其他产业更多的税收、信贷、外汇、进口原材料和设备等多方面的优惠。

(二) 调整型产业政策

落后国家赶超成功,会改变原有的国际分工格局。战后的传统产业部门,如纺织、制鞋、服装等劳动密集型产业及钢铁、造船等资本密集型产业,因技术已趋成熟和标准化,易于为技术落后国家掌握,而且随生产规模的不断扩大,对资本和技术因素的需求不如这些产业建立初

期那么重要,发展中国家就凭借丰富的劳动力优势,不断占领国际市场。而一些发达国家的传统产业优势渐失,沦为衰退产业。对这些产业,发达国家与某些新兴工业化国家已不能明显改变生产过程,重新获得强有力的国际竞争地位。为此,政府为防止或促进衰退产业的调整而采取了调整型产业政策。

调整型产业政策对传统产业的调整有三个途径:给传统产业调整设定一个保护期,在保护期内通过产业现代化来实现生产能力的扩大;收缩衰退产业的生产能力,保存尚存国际竞争力的部分生产能力,而把已明显丧失国际竞争力的企业向国内非衰退产业或向国外转移;用新技术改造传统产业,使其重新获得国际竞争力,如在传统产业领域开发高档化、小型化、时代化产品。

(三) 先导型产业政策

高技术一旦开发成功,就会形成一种新兴

产业,在国内市场和国际市场上都可享有独占的经济利益。目前高技术产业已被公认为是未来经济发展的支柱产业。技术力量强的国家就以多种多样的措施来鼓励高技术产业的开发、生产和出口。诸如:政府对研究开发活动提供资金补贴;鼓励社会和私人从事科研开发活动,向其提供优惠条件;成立专门的科研机构、制定科研计划,推动高技术产业的基础研究和应用研究;扩大对高技术的投资;支持和鼓励风险企业的建立。政府为其发展提供税收、信贷方面的优惠,并在特定的地区集中发展高技术产业。

我国的经济发展水平不高,产业结构状况落后,这就决定了我国出口产业政策以追赶型为主,以发达国家甚至是一些新兴工业化国家和地区为参照和竞争对手,建立以工业制造为主,兼具各层次产业的出口产业结构体系,积极参加国际分工。

三、产业政策调节外贸经济活动的特征和途径

产业政策是政府对产业的均衡和发展所采取的政策。它是以“产业结构政策”为核心,由其它各种政策与之相适应,共同构成的经济发展目标与手段的体系。具体地说,产业政策具有明确的目标,它认定产业结构的进步是经济发展的根本动因和基本内容,因此,产业政策的制定与实施都是以产业结构的高度化和合理化为基本目标,这就决定了产业结构政策在产业体系中的核心地位。

产业政策又是以市场机制的作用为基础的干预性政策。产业政策理论的一个基本观点是,市场机制的作用不会自发地引导产业结构趋向合理,尤其是在各国经济联系日益加强的背景下,处于经济发展后进状态的国家便不能完全仰使市场机制去追赶先进国家。所以,政府必须干预,使产业结构沿着正确的轨道演进。但是政府运用产业政策干预社会再生产过程,调节产业部门间及其内部资源分配过程,决不能破坏

市场机制的合理导向和正常作用。

产业政策又是一系列政策措施有机结合而成的政策系统,它强调综合运用各种经济杠杆,借助于一揽子政策手段来实现既定目标,其中主要的政策是财政政策、信贷政策、投资政策、技术政策、地区政策、企业政策和外贸政策等等。由于产业政策的制定和实施几乎涉及国民经济的所有部门,所以,实行产业政策的国家一般都设有高级的政策协调机构,以保证政策的前后一贯和统一。

根据我国现在所处的国内国际经济环境,我们可以从以下几个方面来认识产业政策推动我国外贸发展的特点与途径。

(一) 外贸出口产业政策具有有计划商品经济下干预性的特点

产业政策的一个基本特征就是以市场机制为基础的干预性,并且这种干预深入到生产领

域。但是,这种干预不能过渡,也不能偏颇,而且这种干预包括流通领域和生产领域,也就是要建立产业贸易政策。

通过运用产业政策对外贸发展进行干预,是符合有计划商品经济的规范要求,而且可以促进市场机制的正常发挥。同时,可以把外贸发展所进行的流通方面的干预与生产方面的干预充分地协调和配合起来,以达到最佳的整体效果。

(二) 外贸产业政策具有外贸发展战略调整超前性的特点

外贸出口产业政策的另一个特征是根据生产力发展和科技进步的动态趋势以及国际分工的演变设立进出口产业发展目标,这就决定了它必然是超越产业结构现有格局,代表进出口产业结构的优化。这种超前性的实质是培植和建立产业发展的动态比较利益优势,而外贸发展战略动态调整的实质则是在国际分工中实现这种动态比较利益优势。一国对外贸易长期、稳定、持续地发展,就是不断地由静态比较利益优势到动态比较利益优势的转换过程中得到实现的。

我国外贸发展战略从总体上必须由传统的进口替代的内向型战略转变为进口替代与促进出口兼容并收的有序组合的国际竞争导向战略、其中战略调整的关键在于实现出口产品构成的两个转变。然而,在我国产业结构现有格局之下,实现这种转变的可能性微乎其微。原因之一是我国产业结构的转换能力限制了外贸战略调整的能力。原因之二是外贸发展战略的规划缺乏与国内产业发展规划的衔接。

现阶段运用产业政策促进外贸发展的战略意义,主要在于提高产业结构的转换力,不断进行超前性的调整,保证外贸战略的实施。突出地表现在产业政策对进口替代的升级(资本密

集型产业的进口替代)及其相应的出口替代升级(在进口替代升级的基础上实现的出口商品构成的两个转变)的有效联结和动态组合上。

(三) 外贸出口产业政策具有综合性协调发展的特点

外贸的稳定发展,必须从宏观高度进行协调和管理,而产业政策具有这方面特殊的优势。它可协调有关产业的发展政策和外贸进出口政策之间的关系,使产业的发展得力于出口贸易,使进出口活动在有利的产业环境中展开。在确定的产业政策目标之下,产业政策手段体系的各个构成要素都具有高度的统一协调性,各项政策之间的磨擦与冲突要比不通过产业政策体系协调时少得多。只要确定了外贸出口政策在产业政策体系中的适当地位,则外贸的运行也可得到其它各方面政策的有力支持。

(四) 外贸出口产业政策的开放性具有适应外贸参与国际市场竞争的特点

外贸产业政策的开放性是指,以国际市场需求结构及其动态趋势作为确定本国产业结构优化目标的重要参照,充分利用国际市场和外国资源,借助于国际分工来发展本国产业,在产业发展的选择上有所放弃、有所保护,善于利用国际经济——产业结构转变所造成的机会,不失时机地进行产业结构的转换,使本国在世界性产业结构序列中确定比以前更有利的位置。

我国外贸发展的现有格局在一定意义上是以往产业政策的结果,因为产业政策的内向性与对外开放很不相称,所以,通过开放性的外贸产业政策,可以直接引导产业向外向型发展,为我国产业的发展注入国际竞争的活力,提高产品的国际竞争水平,为外贸的发展创造有利的条件。开放型外贸产业政策的实施,将使我国对外开放向深层发展,使我国最终成为一个有竞争力的成熟的经济大国。

四、运用产业政策,推动外贸发展

运用产业政策来推动外贸发展,其基本思

想是把产业政策作为外贸发展的控制因素。其

内容如下:

(一) 把外贸发展纳入产业政策的目标体系,使之与产业结构优化和产业均衡发展等目标保持一致

如果外贸发展成为产业政策的基本目标之一,那么,国家在干预资源的分配,在确定投资方向,制订财政、信贷、税收和其他方面政策时,就必须按照既定目标进行控制,从而在生产领域中改变歧视出口和忽视进口替代升级的倾向,不使产业发展的实际结果游离于外贸发展目标之外。进行这种目标控制,必须高度注意,所选择的战略主导产业和产业结构优化的途径是否符合扩大出口和促进进口商品结构调整的战略要求。

(二) 在运用产业政策促进出口扩大时,要注意规模经济效益的实现

这是产业政策获得成功的一个关键,即要通过产业结构政策,迅速建立起战略主导产业。例如,以机械工业为主的产业可以作为我国下一阶段重点扶助的主导产业,大大提高机电产品出口的比重,促进出口商品结构的两个转变。从产业政策的角度分析,要抓住那些出口机会较大、潜力较强的产品,在国际市场上确立竞争优势,最终化为现实的收益。

我国经济规模较大,国民经济门类较全,固然应当注意出口商品结构多样化,但更应重视通过产业政策,形成一批拳头产品,迅速使出口

商品结构改观。

(三) 运用产业组织政策,把外贸国内市场竞争由表层引向深层

产业组织政策是产业政策的重要形式之一。其基本内容就是国家制定公共政策,干预产业的市场结构(构成某产品市场的卖者之间、买者之间和买卖之间关系的因素及其特征)和市场行为(企业之间的竞争行为),通过直接和间接的手段,建立起合理和适度的竞争秩序,以保证实现产业发展的目标。例如,当前外贸企业之间的竞争是有害的。运用产业政策推进外贸发展时,通过干预变外贸企业间竞争为生产企业间竞争,可以使生产企业有更多机会进入出口市场。对确有出口潜力,又具备较好条件的企业,鼓励其扩大生产和经营规模,取得规模经济优势。这样,产业组织政策与产业结构政策就协调统一起来了。

(四) 建立起产业——贸易政策的协调保证体系

外贸政策部门参与产业政策的规划制订,可使外贸发展政策较早体现在决策的程序中,同时,外贸部门又可根据产业发展的规划和方向,调整、完善外贸发展的战略目标和政策措施。外贸部门与产业部门形成充分的信息交流网络。这样做,可使外贸部门和产业部门协调一致,共同促进我国的出口贸易发展。

