发挥关税优惠调节作用，促进外资合理投向

孔 宝 康

自实行开放政策以来，通过各种形式和渠道，我国在引进和利用外资方面已取得明显的成效。据有关报刊报道，自1979年到1989年，我国政府已批准建立“三资企业”达21,781家，协议外资金额为337.6亿美元，实际投入154.5亿美元*。实践证明，外商到我国直接投资或合资办企业，对促进我国技术进步，增加出口创汇，缓解国内资金不足，提高经营管理水平，增强国民经济实力发挥了积极作用。李鹏总理在七届人大三次会议上作的政府工作报告指出：“吸引外商直接投资是今后利用外资的重点。”据此可以预测，随着我国政治和经济进一步稳定，投资环境的继续改善，外资企业的纷纷建立将成为外资引进活动的主要趋势。本文拟就如何发挥关税优惠的调节作用以促进外资合理投向的问题作一些探讨。

一、从发挥关税优惠调节作用的角度，认真总结外商投资的管理实践经验，深层次考虑已暴露出的问题

（一）国家有关部门对外商投资的管理规定与对外商投资的关税优惠政策中存在错位现象　国家有关部门根据国家的产业政策，从有利于提高产品质量，改变产业结构，增强出口创汇能力和提高国民经济实力出发，制定了《指导吸收外商投资方向的暂行规定》，把外商投资项目分为鼓励、允许、限制和禁止四类，并据此编发《指导吸收外商投资方向目录》。但从调查某省关区外商投资的实际情况来看，发现真正属于鼓励性的投资项目甚少，大多数外商投资不仅集中在允许类项目，而且限制性的项目超过总数的20%。上述情况在其他省的关区也有类似现象。究其原因，国家对外商投资方向的指导主要依靠项目审批环节，对限额以上的限制项目，外商投资前预报国家计委审批；对限额以下的，其项目建议书须报国家行业主管部门特批，项目的可行性报告报省、市、自治区政府批准，除此之外缺乏强有力的行政性引导和调节机制。而关税优惠方面，除某些特殊行业如中外合作开采石油、中外合资建设港口和旅游宾馆以及“产品出口型”和“技术先进型”企业另有规定外，关税减免一般是按不同开放层次的地域分类。因此，外商投资企业，在同一开放层次地域内的项目，不管属于哪一类，其享受关税优惠的待遇是一样的。于是就出现了行政管理上对外商投资方向的行业分类所采用的行政调节手段与以不同开放层次地域分类的关税优惠政策互不协调的错位现象。尽管是国家限制外商投资的项目，但由于能享受同一地域鼓励投资项目同等关税优惠，造成该地域内限制项目不断膨胀；不同开放层次地域之间，低开放层次地域的鼓励投资项目，却享受不到高开放层次地域的限制投资项目的关税优惠，出现外商投资方向集中在高层次开放地域。于是上述错位现象客观上使外商投资向某行业和某地域倾斜，削弱外商投资方向指导上的行政调节手段的效能。

（二）关税优惠未能充分体现行业差别，使外资审批部门的监管和导向意识淡化，进而影响产业结构的协调　为加速引进外资，简化外资企业审批手续，缩短外资企业筹建周期，全国各省、市、自治区对外商投资项目审批权层层下放。例如，某省已经把投资总额在3,000万美元以下的项目审批权下放到省辖市，各市有

注：* 资料来源：1990年9月29日，《国际商报》

的将500万美元以下，有的将1,500万美元以下的投资项目审批权下放到所属区县。该省500万美元以下的绝大多数项目是由区县主管部门审批的。审批投资项目不仅要考虑地方经济发展利益，更重要的是要从宏观经济观点出发考虑整个国家经济发展和产业结构布局。但是，基层主管部门由于其经济视野的局限性，往往会把国家限制发展的项目视作为本地区有待发展的项目。他们习惯于从本地区经济利益、产业结构和产品销路去把握外商投资方向。同时关税优惠在该地区还没有根据行业差别实行差别优惠。所以关税优惠的调节作用在地区主管部门审批外商投资项目时得不到应有的发挥，致使基层审批部门对外资投向引导和管理意识逐渐淡化，也使国家对外资投向的宏观管理失控。例如，某市70家"三资企业"中，65%是些从事简单加工的合资企业，还有7家是旅游宾馆。上述的外商投资方向不但在一定程度上膨胀当地的加工工业，而且造成当地能源和原材料供应的紧张。

（三）某些地区在兴办"三资企业"中，单纯追求数量，忽视企业素质，因而未能充分发挥关税宏观调节的功能　外商投资在同一开放层次地域的不同类别项目，可享受的关税优惠待遇是一样的，从这个意义上说，某地域兴办项目越多，从国家处得到的关税优惠也越多，换句话说，从国家处得到的财政补贴也就越多。在实践中，某些省市对所辖区、县兴办"三资企业"仅提数量要求，区、县又层层加码将数量分摊到当乡镇基层，以致一些基层政府部门在吸收外商投资上盲目追求数量，忽视外商投资企业实体素质和项目投向的可行性和合理性。关税是国家重要财政收入来源，在当前我国财政状况并不宽裕的情况下，将国家财政收入以关税优惠形式补贴给某些缺乏投向合理性的"三资企业"，并由此转化为企业利润，这个问题应该引起有关方面的重视。某市1988年批准成立合资项目99项，其中属于国家限制投资项目就达46家，占当年批准数的46.4%，此外有10家生产PE手套和乳胶手套项目，由于盲目多头引进，产品积压，无法外销，企业陷入困境。更有为突破"三资企业"指标与外商合资办了一些产品低质、市场黯淡的项目。关税优惠仅成为某些基层地区争办"三资企业"的动力，却达不到关税宏观调节的预期功能。

按照现行关税法规有关规定，只要是合资企业外方出资的或以投资总额资金购买的进口机器设备、零部件和其它物料，不论其新旧程度、技术先进程度以及属于何种行业，均可免征进口关税和工商统一税。这种不分新旧，不分行业的"一视同仁"的优惠，给少数商业道德败坏的外商借合资为名向我方推销陈旧的甚至是报废设备的阴谋得逞。例如，某合资企业进口的一套二手设备连商标也没有，遭到商检部门拒绝检验；另一合资企业进口的塑料百叶窗生产线，制造工艺十分落后，粉尘污染严重，需戴防毒面具才能操作，严重影响工人的健康。

二、对外商投资既要加强管理，又要充分发挥关税优惠的调节作用

（一）坚决贯彻十三届五中全会提出的治理整顿方针　引进外资是涉外经济活动的重要内容，不仅要确保外资投向沿着国家产业政策规定的方向合理发展，而且要使外商投资企业的经营活动纳入我国治理整顿的轨道，使其健康地发展。

（二）在引导外商投资方向的管理上，要强化有关审批部门的行政手段　各级审批部门要严格审查申报的投资项目。坚决收回不适下放的审批权，提高审批人员的政策业务水平和引进外资宏观管理意识，审批项目时要立足于国家产业结构，而不能着眼于本地区经济利益。

（三）充分发挥关税优惠在外资投向合理方面的调节作用　对外商投资给予关税优惠不仅是吸引外资的手段，也是调节外资按照我国产业结构要求进行合理投向的手段。

第一，关税优惠政策的调节作用必须与国

家有关主管部门编制的《指导吸收外商投资方向目录》衔接起来，按照鼓励、限制、允许和禁止的类别，对外商投资企业进口设备、零部件和其它物料，实施差别关税优惠政策，将目前按地域分类的关税优惠分步调整为按行业分类。为使关税优惠政策与当前开放格局相适应，第一步对同一开放层次地域内的不同行业间，根据不同行业类别，分别征收不同税率的进口关税或给予不同比例的关税减免；第二步在不同开放层次的地域之间，相同类别的外商投资项目其进口关税的征收或关税减免的比例应逐步缩小，但可略有区别，以避免外商投资集中于某一地域或某一类别。

第二，要充分体现关税优惠调节的灵活性。对外商投资同一类别内项目的关税优惠也要视设备和技术的先进程度而异，即使是国家鼓励项目，如果外商借投资名义推销和提供陈旧设备和技术，关税优惠率不但要降低，甚至不能减免，决不能将国家财政补贴变相成为外商的私利。为此，有关审批部门和检验部门应向海关提供设备和技术先进程度的证明书，以便海关正确把握关税优惠，使关税优惠向国家鼓励的先进的项目倾斜。

第三，海关要根据外商投资企业的经济效益和对我国国民经济发展的作用，实行关税优惠弹性期限。海关对外商投资企业在类别选择和项目设备的先进程度方面实行差别关税优惠待遇外，还应实行优惠期限的弹性制度。对于能源、交通、城市基础设施和扩大出口与替代进口行业等国家急需发展的项目，不仅关税优惠程度要高，而且期限要长。这是由于这些项目发挥的经济效益高于国家以关税优惠形式向这些企业给予的财政补贴。对于国家允许甚至是限制的类别如旅游宾馆、日常生活和化妆用品、饮料等消费性行业，不但要严密审批制度，严格把关，而且要逐步降低优惠程度，一旦企业转入正常生产或经营并产生经济效益后，要缩短关税优惠期限。近几年来，由于给外商投资企业种种优惠待遇，其竞争力不断增强，合资企业消费品充斥市场，排挤我国产品的情况应引起有关部门的关注。

总而言之，关税优惠政策一定要与国家产业政策和吸引外资政策密切衔接起来。关税优惠调节作用既要有利于促进外资引进和项目布局合理性，又要提高外资企业经济效益和我国四个现代化建设速度之双重目的。

海商法思考题

一、如何理解海商法的调整对象？

二、船舶具有哪些法律性质？为什么要进行船舶登记？

三、为什么要区分海上运输中因“Bad stowage”引起的两种不同后果？

四、如何理解“合理绕船”的含义？

五、如何正确认识过失与共同海损的关系？

六、简述海上保险中的代位求偿与委付之间的区别。

七、如何理解“索赔通知”与“诉讼时效”这两个不同概念？

八、试以1986年最高人民法院《关于诉讼前扣押船舶的具体规定》解释扣押船舶与法院管辖权之间的关系。

经法系