

略论我国进口管理体制的改革

马 国 范

自 1978 年实行改革开放以来,我国在积极扩大出口的同时,大量引进外国先进技术和设备,装备了国家经济建设中的薄弱部门,使它们在短短的几年时间里,跨越了外国几十年的发展里程,缩短了与世界发达国家之间的差距。例如,我国江苏省的邮电通讯事业,从七十年代末的通话难、通讯难,经过引进日本、瑞典等发达国家的先进通讯设备,一跃成为拥有电子自动交换、卫星通讯、移动通讯网等现代化设备齐全的省份,对该省深入改革开放,发展外向型经济

起了巨大的推动作用。从理论上说,进口工作和出口工作是同等重要的,但在实际业务操作中,主管部门对进口工作重视和关心不够,进口管理处于滞后状态,制约着对外经贸和改革开放的进一步发展。随着我国市场经济体系的确立,随着恢复我国的关贸总协定缔约国合法席位日期的临近,深刻全面地研究和制定我国的进口法规已迫在眉睫。本文就我国长期以来执行的进口管理方法,单就其弊端进行分析,并就今后进口管理体制的改革谈些意见。

一、现行的进口管理体制和它的弊端

长期以来,我国执行的是计划经济。对外贸易的进出口工作就是按计划部门的指令,决定进什么进多少。政府把进口的商品分为一、二、三类:属于一类的有粮食、糖、钢材(包括废钢、废船)、木材、原油(柴油)、化肥、橡胶、化纤等;属于二类的有纸浆、胶合板、合成纤维等;三类是非许可证商品。除三类商品可由有外贸经营权的公司放开经营外,对一、二类进口商品则又分中央计划和地方计划两块,规定某某公司可以经营,某某公司不可以经营,同时伴随着商品类别,还规定了该商品的进口数量(俗称进口配额),辅之许可证管理。

对属于机电类的商品进口,有另一种管理方式。工矿企业申请了技改项目后,须将希望引进的国外机器或设备,先进行国内招标替代进口,若招标不成,方可上报国家机电办批准。等到上面批文下达,工矿企业单位再委托外贸公司进口,往返费时。

在办妥一、二类商品及机电类商品的进口

许可证手续后,往往在进口用汇上又会碰到麻烦。用汇必须得到当地计委的审批,凭批准文件到外管局调剂中心办理调剂外汇,如果是异地进口,还得办理外汇划拨手续,在地方保护主义盛行下,外汇调出是非常困难的。

这种进口管理办法是计划经济体制的产物,曾经虽在较长时间里对我国经济建设起过有益作用,但随着我国经济改革的不断深入,已越来越不适应当前的大好形势,对抓住时机,搞好工作极为不利。

在国际经贸活动中,物畅其流不仅是价值规律的体现,也是国际资源的优化配置,在一定时期内,亦是国际分工的结果。许多原材料,如木材,在我国是贫乏性资源,不进口就不能保证国民经济建设的顺利进行,也满足不了人民日益增长的物质文化生活的需要。对它采用许可证管理办法,究竟是阻塞了国外资源来源呢?还是能起到保护我国森林资源不进一步贫竭的作用?道理是浅而易见的。

制订进口计划的动机是良好的,但由于管理部门过多,审批手续繁杂,办事效率低下,每个部门在其职权范围内又颁发了许多具体规定,外贸业务部门执行费时费钱,造成巨大浪费。以进口一类商品为例,先由国家计委决定进口数量,行文下达省市及计划单列市计委;哪个单位需要,向计委部门提出申请报告,经批准后再到经贸部或特派员办事处,或同级经贸部门领取进口许可证;外汇管理部门也要见到许可证副本,才能决定是否给予调剂外汇,任何一处的耽搁,就会贻误时机。国际市场瞬息万变,往往把握不住好的订货时机就会失去好的价格。

进口计划是从上而下制定的。我国地域广

阔,经济发展不平衡,有些地区和部门对分配的进口指标并不真正需要,而真正需要的地方和单位往往又分配不到或数量不足,由此产生买卖配额的事。

我国又是实行外贸进口代理制,有些列入中央进口计划的一、二类商品,明知国际市场上价格上涨,外贸执行单位为完成进口任务,一定要把计划分配的外汇用完;当国际市场上价格下跌时,外贸部门又因没有采购计划和外汇,眼睁睁丢失有利的进货时机。

总之,在计划经济的模式下,外贸企业要真正做到自主经营是困难的。

二、进口管理体制改革的思路

外贸进出口业务从建国初期的易货贸易,进而到记帐贸易,发展到目前的现汇贸易,其过程就是我国由单一高度集中的计划经济向社会主义市场经济逐步转变的过程。若要把不合理的进口管理体制改革完善,也非一日之功,笔者认为,当前首先可从以下几个方面开展工作:

(一) 为适应关贸总协定框架要求作整体战略调整

长期以来,我们游离于这个国际经贸组织之外,一方面,我们的出口受到许多不公平待遇,“被动配额”、“反倾销”经常发生,对我们进一步扩大出口带来阻力;另一方面,我国进口关税税率过高,非关税贸易壁垒事实上存在,保护民族工业虽有必要,但从某种意义上讲也保护了落后,不利于国内的价格改革和建立市场经济体系。经贸部门经过前几轮改革,废止了一些内部规定,增加了对外贸易政策的透明度,党的十四大又进一步确定了今后我国经济走市场经济模式,从根本上冲破了某些国家阻挠我“入关”的最后障碍,因此,当前应该为国内国际市场接轨作具体部署,通过双边或多边谈判,凡是有利于发展我国经济建设,有利于提高综合国力,有利于提高人民物质文化生活的,都应该畅开国门,进一步开放国内市场,调整进口策略,

使我们的做法更符合国际惯例。

(二) 做好贸易立法,简化管理层次

在外经贸工作中,我国已经制订了“海关法”、“商检条例”、“外商投资法”等,但至今没有诸如“公司法”、“进出口贸易法”等重要的法律文件,对外经贸活动无法可依。在以前的业务运作中,外贸企业是计划经济的执行者,缺乏自主经营的能力,与市场经济的活动规律是不相适应的。只有通过立法,政府依法规定哪些商品不能进口,哪些商品应该限量进口,使企业在法律规定的范围活动,这就可以简化管理层次,增加进出口商品管理的透明度。目前,我们应该放弃一、二、三类商品的划分,只要市场有需求,只要海关按“海关法”检定,其它部门都不要插手企业进口。

(三) 运用经济杠杆,做好市场调控

市场经济就是按价值规律来调节社会经济活动,靠机会均等来实现公平竞争,避免人为因素的干扰。这并不意味着政府放弃对市场宏观调控。十多年来,我们初步掌握了运用经济杠杆来调控市场的本领,如1989年底,当人民币对美元的汇率由3.7元兑1美元调至4.7元时,加大了进口成本,企业纷纷撤回订单。又如在前几

(下转第48页)

投资法》严格控制外资进入银行、保险、交通、电信等服务行业；一贯主张开放政策、外资进出比较自由的美国外资法也对通讯、航空等方面实施外国出资比例的限制。

(三) 服务部门质量、技术标准法规 服务消费者一般不具备服务提供者的技能，无法估定其所购买服务的质量，因而市场结构往往会出现低质量与高质量服务并存的局面，政府有必要借助质量标准法规范以优化市场，因此，各国均针对服务各部门制定其质量、技术标准法。

(四) 税法 服务进口国无法对进口的服务征收关税，但各国税法均对提供服务的外国公司或个人规定各种类型的国内税，如利润税、营业税、薪金支付税、服务税、增值税、个人所得税等。

(五) 贸易法 各国对外贸易法主要规范货物与技术贸易，但也不乏服务贸易的规定，如《1988年美国综合贸易与竞争法》的普通301条款同时适用于服务。

(六) 服务反倾销法及服务产品责任法 欧共体业已制订了《运费倾销指令》，对运输服务中运费倾销与反倾销作了规定；欧共体也在起草《服务责任指令》，要求服务提供者对其所提供并造成消费者或他人人身、财产损失的不当服务(Faulty services)承担严格的责任。

(七) 反不正当竞争法 此法旨在限制服务业企图滥用市场支配地位，扰乱国内市场。

不难看出，国际服务贸易法律体制近年发展显著，业已形成了一套包容国际和国内立法的体系，并日趋走向完善。但也有许多尚待完善之处：(1) 国际协调体系不完整，特别是行业协定极为有限；(2) 作为服务主要进口地区的发展中国家立法相当落后；(3) 许多关系发展中国家直接涉及进口的法律，如限制性商业行为、国际跨国公司立法、服务产品倾销法等尚付阙如或很不成熟。这种状况的存在不利于国际服务贸易的进一步发展，尤其对发展中国家利益是一个潜在威胁，亟待纠正。

(上接第31页)

年，我国压缩了基本建设规模，国产钢材产销有余，还出口到日本和东南亚国家去。邓小平同志南巡讲话发表后，国内又呈现一派蒸蒸日上的新气象，到处是建筑工地，国产钢材供不应求，价格上扬，大量国外钢材又流到我国来。所以政府完全有能力采用汇率、税率、利率等经济手段来调节进口。对大型设备或工程项目，可以采用公开招标，欢迎国际上有能力的公司竞争。对特殊商品的进口，在发放许可证的同时，可以采用国内有经营权的单位投标，谁的标价低，许可证就发放给谁。

运用市场法则，尊重经济规律，可以促使外贸公司面对市场，研究市场，开发市场，在扩大出口的同时，积极挖掘进口项目的广度，真正将国外先进的技术、产品、管理及第三产业开发等引入国内，推动国内企业技术进步，并真正向着企业化、集团化、国际化迈进。

(四) 改革外汇管理办法

我国从1984年起逐步建立和健全了外汇

管理制度。对象我们这样一个发展中国家来说，适度的管理是应该的，但不应管“死”。现在政府将外汇分为额度和现汇两种形式，并由各地的外汇管理局管理外汇额度，中国银行管理现汇(由现汇帐户专记)，动用任何一点外汇都要经外管局批准，这对发展我国的生产没有好处。外贸企业虽然有进出口经营权，却没有外汇使用权；急需进口商品或物资的工矿企业使用外汇，都要经过层层报批，才能获准使用外汇；外汇额度从甲地划往乙地，也得经过繁琐手续，这种管理办法有悖于市场经济原理，它的弊端显而易见。外贸要继续深化改革，不对现行外汇管理办法进行大的动作，就很难进行下去。外汇管理改革说到底还是金融改革。凡出口创汇企业完成当年上缴中央外汇的基数后，剩余的全部外汇以现汇形式留在中国银行帐户上，企业有权自由支配，或自营进口，或通过调剂中心调剂余缺，也有权将外汇划往异地，一切服从企业经营需要，直至最终取消对外汇的管理。我国应向这个方向努力。