

论关税的适度减让与我国「复关」关税谈判

许自强

自 1986 年 7 月,我国政府正式提出了恢复关贸总协定缔约方地位的申請和以全面参加方的身份参加了第八轮多边贸易谈判的乌拉圭回合以来,经过近 8 年的谈判,审议我国的贸易制度已告一段落,目前正在磋商起草复关议定书,并已开始准备和进行关税谈判。本文拟就我国复关关税谈判中应作的适度减让,阐述笔者的观点。

关税适度减让是承诺复关义务的需要

1947 年关贸总协定产生时,鉴于当时各国的高关税和进口限制等贸易保护主义措施是商品国际流通的主要障碍,因此,在总协定文本的序言中,就开卷明义地载明,以通过两项制约性的手段来实现总协定的宗旨和目的,规定各缔约方应作出贡献,承诺在互惠互利的基础上达成协议,大幅度地削减关税及其他贸易障碍,取消国际贸易中的歧视待遇。这就确立了关税减让和关税约束作为总协定的一个基本法律原则。自参加第一轮多边贸易谈判的 23 个总协定原始缔约方达成 123 项双边协议,开始涉及 45000 项商品的关税减让和关税约束,关税减让和关税约束就成为一个国家或地区加入总协定作为缔约方应尽的义务,只有在承诺关税减让和约束的义务后,才能拥有分享多边贸易谈判成果的权利。为实施国际贸易自由化,促进国际经济的发展,在总协定主持下的前六轮多边贸易谈判,只有一个中心议题,就是关税减让。第七轮的东京回合,减税仍然是多边贸易谈判的主要议题。通过历次多边贸易谈判,已使发达国家缔约方的制成品平均关税水平从战后的 40% 下降到 80 年代中期的 4.7%,明显地促进了国际贸易的发展和世界经济的增长。自 70 年代以来,越来越多的发展中国家缔约方也加入了关税谈判的行列。这次长达 8 年之久的第八轮多边贸易谈判的乌拉圭回合,100 多个参加方的进口关税减税幅度约 40%,在近 20 个产品部门实行了零关税。就工业产品来说,发达国家缔约方的关税税目约束比例达到 97%,零税率进口商品的比例翻了一番,从 20% 增长到 43%。发展中国家缔约方的关税税目约束比例达到 65%。当前,发达国家的关税加权平均水平已降至 4% 之内。就农产品来说,发达国家将在自 1995 年起的 6 年时间内,税目约束比例由 58% 提高到 99%,发展中国家将由 17% 剧增到 89%。另外,农产品的非关税化措施须全部予以关税化。乌拉圭回合关税谈判的成果无疑创造和改善了市场准入条件。据关贸总协定以各方提交的关税减让开价清单为基础所作的推测,乌拉圭回合的贸易自由化措施实施后,将使今后 10 年,世界贸易出口额在目前 3.6 万亿美元的水平上增加 12%,到 2005 年世界总收入每年将增加 2300 亿美元。由于乌拉圭回合贸易自由化措施的实施,关贸总协定各缔约方,无论是发达国家或发展中国家,从总体上说,都是谈判成果的受益方。为实现关贸总协定的宗旨和目的,享受历届多边

贸易谈判的成果,提出申请加入总协定的国家或地区均须作出贡献。按总协定规定的程序和要求,经过关税谈判,达成一个关税减让表,作为加入议定书的一个组成部分。例如,墨西哥于1986年7月加入总协定时,在工作组首次会议上就主动宣布把墨的关税上限按关税税目全部约束在50%,不留例外,并承诺了分阶段实施。另外,与美国、欧共体、加拿大等10多个国家进行了关税谈判,最后谈成了400多项税目的减让,减让后的税率为0~30%,且均为约束性的。嗣后,墨西哥的减税模式成为一种新加入缔约方的减税模式,一度曾流传,要求我国在关税约束和关税谈判中也能按墨西哥模式减让。

我国在提出申请恢复关贸总协定缔约方席位时,就表示愿意以承诺关税减让为基础的义务。在乌拉圭回合中,先后主动宣布,我愿降税幅度达50%,减税后达到一般发展中国家缔约方的关税水平。1992年我单方面地降低了225种商品的进口税率;同年4月1日决定全部取消进口调节税。1992年12月31日又降低了3371个税目商品的进口关税税率,占我国税则税目总数的53.6%。这次降税是我国历次调整关税税率涉及商品范围最广、下降幅度最大的一次,降幅达7.3%。这既是我国经济建设和经济发展的客观要求,也是改革进口管理制度的一个重要步骤。1993年9月28日,我提交关贸总协定中国工作组800多个农产品税目和4583个非农产品税目的减税出价单,在有关关税谈判达成协议后,这些产品将列入我国的减让表。接着在1993年12月31日我又主动降低了2000多种商品的进口关税税率。为了进一步表示我诚意,推动减让表谈判的进程,在1994年3月15日至18日的中国工作组第16次会议上,我国表示愿意就我国进口税则中的非农产品税目的关税上限约束在40%,这将把1992年我国税则中进口税率超过40%的2000多个非农产品税目的绝大多数产品的关税税率降为40%,至1998年将进一步把40%的上限约束水平降为35%。此外,对现行税率在15%以下的商品,我们承诺将绝大多数商品的关税上限水平约束在20%。但为了保护本国的民族工业,有必要与缔约方谈判一个对上限约束的例外清单。例外清单中商品总数不超过全部税则税目的10%。另外,在1992年2月我国就发出了关税谈判的正式邀请,目前已有澳大利亚、新西兰、加拿大、日本、瑞士、土耳其、乌拉圭、捷克、斯洛伐克、匈牙利等10多个国家缔约方已开始与我进行关税谈判,还有的国家表示,准备与我谈判。日本、各中小发达国家和发展中国家缔约方对我复关所作出的努力和承诺的贡献给予了较高的评价,当然,有的缔约方希望和要求我作更积极的努力。例如,欧洲联盟就要求我关税总体约束上限为10~25%,要求低于我提出的40%上限。我自申请复关以来,一再表明,我国并不要求只享有世界贸易体系多边贸易谈判成果的权利,而不愿尽自己应尽的义务,我们愿意在权利和义务的平衡下,作出积极的贡献,分享共同的成果。

关税适度减让是资源配置市场化的需要

计划经济和市场经济是两个不同的社会资源配置方式,两者的区别在于通过分配的方式还是通过买卖的方式来配置资源。前者由人配置,依靠主观力量;后者由市场配置,依靠客观力量。市场经济的资源配置既由市场力量来决定,市场竞争就成为市场经济的核心内容和主要规律之一。

关贸总协定在1947年产生的时候,其宗旨和目的就有“缔约各方政府在处理其贸易和经济事业的关系方面,应以扩大世界资源的充分利用以及发展商品的生产与交换为目的”,而为达到此目的,应在互惠互利的基础上,以大幅度地削减关税和其他贸易障碍,取消国际贸易中的歧视待遇,作为制约的手段。

对进口商品征收关税,其作用之一,是征收后使进口商品在进口国市场上的销售价格不致低于本国产品的价格,以有利于本国产品在市场中的竞争,起到保护本国产品生产的作用。从这一方面

来说,也可解释为这样可使本国产品与进口产品在进口国国内市场上进行“公平”的竞争。

在有关税存在的情况下,自由贸易相对于保护贸易,就国家政策来说,自由贸易政策相对于保护贸易政策。至于一国的关税政策,在传统上,财政关税政策和保护关税政策是与自由贸易政策和保护贸易政策两大类对外贸易政策相适应而划分的。然而,在事实上,大多数国家的关税政策,既标榜着自由贸易,却又不放松保护关税。关贸总协定自产生以来,始终倡导以贸易自由化达到促进世界和本国经济的发展的目的。在自由贸易化占主流的情况下,财政关税政策和保护关税政策,现在已很难划分清楚。发达国家是首先倡导贸易自由化的,尤其是美国最为积极,但美国又是使用保护关税和保护措施,贸易保护主义最强的国家。广大的发展中国家在实行了一个时期较严格的保护关税政策后,也纷纷降低关税壁垒,逐步实行对外开放政策。尤其在60年代期间国际贸易关系出现了一个新的准则,要求将贸易和经济发展两者结合起来,一个国家要发展本国经济,不能离开国际间的贸易往来,而且要不断扩大国际间的经济合作与贸易往来。一个国家在发展民族工业的过程中,经济学家赞成“幼稚工业保护论”,但他们也认为只有那些在本国有优势和有潜在优势的生产才值得保护,根本没有优势的产品应该从国外进口。早在19世纪中叶,主张保护关税的德国著名资产阶级经济学家李斯特就认为,“如果任何技术工业不能用原来的40~60%的保护税率建立起来,不能依靠在20~30%的税率不断保护下持久存在,那就缺少工业力量的基本条件”。可见保护关税也应制定适度的保护税率。近年来,这一理论和观点,已被无数的实践所证明。就以几个发展中国家的汽车工业为例,韩国从开始发展汽车工业到年产量已跻身世界10大汽车生产国,1992年发展到生产汽车173万辆,成为世界第7大汽车生产国;去年的产量已达200万辆,进入第5大生产国行列;今年产量预计为294万辆,目前已制定了一个到2000年使其汽车能力达到465万辆的发展计划。当前韩国生产的汽车,以小汽车来说,出口量已达其产量的三分之一。巴西是拉美国家中最大的汽车市场,也是汽车工业发展最快的国家,预计今年国产车产量将达150万辆。韩国、巴西近年来汽车工业的迅速发展,产量的急剧增长,市场的不断扩大,其中有一点,就是得益于减少和降低包括关税在内的税收和税率。韩国小汽车的进口税率,已从1987年的60%下降至目前的25%,今、明两年还将有所下降。巴西目前进口汽车关税税率,已从两年前的200%下降至35%,计划1995年要降低到20%。韩国的半导体工业、电子工业等产业的发展也是如此,半导体工业已在世界同行业中占显著的地位,在世界半导体市场所占份额已达7%,预计今年出口将达100亿美元。电子工业的发展,使韩国1993年出口日本彩电104万台,录相机21.7万台。政府在发展产业政策上,采取支持性的措施,其中也都包括减少和降低税收,以鼓励达到出口目标。

我国实行社会主义市场经济体制,资源配置市场化作为我国的既定目标必将会更加强化。这不仅是使我国经济走向世界,溶于世界经济的必然趋势,而且也为我国复关创造了有利的条件。以市场经济为基础,实行自由贸易、自由竞争,价格由市场供求关系来决定。适度减让关税税率,既是资源配置市场化的需要,也是与关贸总协定要求相吻合的需要。我国的企业,尤其是大、中型的国有企业,作为一个独立的经济实体,求生存、谋发展,就必须置身于国际竞争市场的汪洋大海中,进行一番拼搏,而决不能依赖长期的高关税的保护,即使是属于幼稚工业的产业,也应如此。不然的话,缺乏竞争,既阻碍了企业自身的发展,也不利于我国的经济建设和经济发展。

关税适度减让是生产要素国际化的需要

在当今世界经济格局已起深刻变革的时候,一国要加速本国的经济发展,依靠国内国外两个市

场、两种资源已成必然。扩大世界资源的充分利用和国际间商品交流,不但有利于以有易无,而且还可以带来科技的交流,推动本国生产力和经济的发展,有利于人民生活水平的提高。生产要素的国际化,要求按国际惯例和国际规则来组织生产经营活动。企业的生产要素应按照国家惯例,遵循价值规律的内在要求,进行合理的流动,真正形成企业所需的资金流、物资流、技术流、人才流和信息流。

发展中国家在经济建设和经济发展的开始阶段,为了保护民族工业和由于外汇奇缺,因此,他们执行的贸易政策往往是进口替代的工业化,制定高关税保护、复杂的进口许可制度和严格的外汇管制等限制进口计划。然而,经济学家们对韩国、新加坡、香港地区、台湾省、泰国、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、印度、巴基斯坦、以色列、巴西、阿根廷、智利、墨西哥、埃及、加纳等各种形式的进口替代工业化进行了详细的研究后,对进口替代工业化的结论明显是否定的。这些国家和地区开始摒弃进口替代的工业化的时候,也是经济发展最快的阶段。我们可用阿根廷的汽车制造业为例,阿根廷把发展汽车工业视为刺激国民经济的重要动力,一方面,吸收外资和引进国际先进生产技术、设备和管理,遵循国际惯例和国际经贸活动的规则,参与国际经济的大循环,从而世界主要汽车制造商纷纷涌向阿根廷投资、扩建、增产、更新车型,使产品的质量、型号向国际先进水平靠拢,发挥规模经济效益,降低成本。另一方面,连续大幅度地降低汽车进口关税,进口快速增加,市场竞争激烈,出现了生产和销售的热潮,使国内生产、进口和出口均创历史最高水平。阿根廷汽车工业的生产要素国际化推动了经济的发展和增长,去年的经济增长达到了7个百分点,人均收入达7600美元。

我国自改革开放以来的实践证明,一个产业部门、一个地区、一个企业只有积极参与国际经贸活动,按照国际惯例和规则,在技术水平、管理水平、质量标准、劳动生产率、企业运行机制等方面向国际水平的要求靠拢,扩大资源的充分利用和充分发挥市场的作用,才能有力地促进自身经济的发展,使产品更好地进入市场。例如,我国去年机电产品出口创历史最高纪录,创汇总额突破200亿美元,但从中也可看出,三资企业机电产品出口继续高速增长,加工贸易有较快增长,而一般贸易则呈现徘徊。产品中,电视机和钟表出口上升最快。以地区来说,仍以广东省居出口首位,出口达136.6亿美元。机电产品出口的增长,对我国总出口的增长起到了关键作用。我国机电产品出口,在1985年才16.8亿美元,由于这几年来,我们大量引进外资和设备,技术及管理,企业按照国际惯例和规则组织生产经营活动,主动向国际先进水平靠拢,就能在拼搏中立于不败之地。从我国机电工业的发展可以看出,只要按照我国的经济发展战略和产业政策来积极地降低关税和减少非关税保护措施,我们的民族工业和产品不仅不会被冲跨,而相反能促使产业的结构更加合理,产品的价格和质量会更富竞争力。又以作为我国90年代骨干工业的汽车工业为例,今年我国小汽车市场形势看好,预计小汽车需求可达50万辆左右,国内生产预计可超30万辆,进口数量仍需10万辆以上,降低进口关税,加上取消出口价格优惠,进口小汽车的冲击不可避免。但另一方面,由于进口关税的降低,以及其他政策因素的影响,迫使国内的企业降低成本,压抑销售价格和提高产品质量,参与激烈的市场竞争。唯有这样才能推动企业自身的发展和促进经济的发展。也只有我国的汽车工业发展了,产品更富竞争力了,才可更大幅度地降低进口关税。

此外,关税的价值就其数值而言,应是国产品和进口的同类产品的国内价值与国际价值差额的绝对值。如果国产品长期依赖于高关税保护,那末,就会出现十字架下的交易猖獗,走私商品充斥市场。以1992年的情况为例,在我国国内市场上,走私录相机占90%,集成电路块占50%,照相机占40%,计算机占30%。这一数字从某种意义上也可说明高关税反而引发阻碍国产品市场竞争的消极作用。

坚持作出与我国经济发展和财政需要相适应的关税适度减让

我国在恢复关贸总协定缔约方席位的谈判中,一再表明,我们愿意在权利与义务相平衡的立场上作出贡献。我国自改革开放以来,经济发展有了快速的增长,1993年我国经济增长13.4%,是亚洲和世界上经济发展最快的国家,在世界贸易座次排行中,我国已两年持续保持第11位。但我国毕竟是一个拥有12亿众多人口的发展中国家,经济上原来基础差,底子薄,去年国民人均收入仍不到500美元。我们已承诺建立以关税为主要手段的外贸管理体制,并逐步把关税水平降低到发展中国家应有的水平,但我们只能作出与我国经济发展水平和财政需要相适应的贡献和减让承诺,这是符合关贸总协定的原则规定和程序要求的。通过我国近年来关税政策执行的实践,我们认为,在中国工作组第16次会议上我们提出的关税减让的基础上,再作一定程度的让步是可以承受的。我们可以考虑:

一、非农产品税目的关税上限总体上可以约束在35%,这也是中国工作组考虑了乌拉圭回合关税谈判议题对发展中国家的承诺要求,于1992年12月8日第12次会议“初步确立问题清单”中向我提出的要求。对现行税率在15%以下的税目商品可以约束在20%的上限水平上。税目约束比例可占90%。

二、与税目商品主要供应者的缔约方谈判一个对上限约束的例外清单,例外的税目商品降税幅度原则上可以为40~50%。

三、非农产品贸易管理,非关税措施予以关税化,并考虑到我国基本上还是一个人口众多的农业国家,在粮食上,我既是出口国,而同时又是进口国,为此,应比照农产品贸易类似的缔约方制定合理的税目约束比例和调整税率。

我国实施计划经济体制达40多年,要求在一朝一夕就转型完全符合市场经济体制的要求也是不现实的。我国在复关谈判中,一再表明了我们愿意尽最大的努力作出自己的贡献的诚意。我们所作出的承诺是全面性和综合性的减让。就货物贸易来说,除关税减让外,我们还作出了大量的诸如减少许可证配额范围、健全商检标准、扩大市场准入、改革汇率体制、增强外贸管理制度的透明度和统一性,以及经济体制转型过渡期措施等的承诺,因此,我们在关税和非关税措施方面的减让应是相互补充和整体平衡的减让。根据“适度关税率”和改善贸易条件的理论,就如英国牛津大学国际经济学教授阿兰·温斯特在其一篇有关多边贸易体制下的互惠减让谈判的文章中所写的那样:“尽管经济学理论承认适度关税率对进口限制来说会产生一种十分肯定的福利最大化的社会效益。但这需要在这样的条件下才能实现,即一国之大足以影响其进口品的国际价格,那末,该国才能藉以对进口品征税,并以此降低外国供应商所承担的价格,从而提高该国的福利。而且,即使适度关税率已被普遍采用,由于贸易条件变化所产生的福利效益大致应与贸易量和价格的变动成正比,成交量就自然而然地由其贸易规模、内在化比例以及关税削减程度来测析。为此,适度关税率现在虽然仍是政府干预贸易管理的一种手段,但已经不再是最主要的手段了”。为此,我国本着关贸总协定的原则规定和程序要求,我国是发展中国家,坚持作出与我国的经济水平和财政需要相一致的承诺,坚持权利和义务的平衡,并且在关税和非关税措施的得失补偿和整体平衡下承诺我们应尽的义务,对关税谈判作出适度的减让。