

调整加工贸易政策对外贸实现

“两个转变”的意义

刘朝晖 杜浩洋

加工贸易迅猛增长及在外贸进出口额中占极高比重是我国当前外贸发展的一个突出特征。1995年,我国对外加工贸易进出口总额达1320亿美元,占全国外贸总额的比重从1992年的42.1%上升到47%。加工贸易的崛起对我国外贸发展初期追求数量和规模的快速增长作出了一定贡献。但目前,我国经济已进入一个新的成长阶段,国家提出实现“两

个转变”的战略方针,对外贸易的发展也须顺应这一趋势并作出相应的调整,即实现外贸体制和外贸增长方式的转变。这就需要对在外贸中占极大比重的加工贸易的发展加以重新审视,全面分析其对外贸发展的正负影响,特别是与外贸实现“两个转变”的矛盾之处,从而更好地调整对加工贸易的政策。

一、与转变外贸体制的矛盾

实现外贸体制的转变的主要内容是“基本建立以经济与法律手段为主要调控体系、符合社会主义市场经济体系要求和国际通行规则的对外经济贸易体制,体现‘统一政策、开放经营、平等竞争、自负盈亏、工贸结合、推行代理制’的改革方向”。长期以来,我国对加工贸易用优惠政策加以扶持,如加工装配所需要的机械设备、工具、原辅材料、零配件及厂房装修物料的进口和加工成品出口一律免征关税,免领进口许可证;加工企业在三年内免缴工商税、所得税。加工贸易在政策扶持下大规模的发展已与符合“平等竞争”的市场经济体系和国际通行规则的要求相悖,并且带来了一些不良后果。

1. 冲击了一般贸易

加工贸易的出口与一般贸易争夺市场,

如1993年对美、日、欧的加工出口分别占我国对其出口总额的68.2%、42.5%、49.0%,这对一般贸易方式出口扩大增加了困难,而且由于加工出口产品价格压低,导致了贸易条件恶化,常常引起欧美各国对我国出口产品的反倾销控诉。另外,由于加工贸易进出口的地区性不平衡,加剧了与美国和欧共体的贸易摩擦,如1995年上半年加工贸易进口的79.7%来自亚洲,只有11.6%来自美国和欧共体,但加工产品的35%出口到美国和欧共体,由此引发的贸易摩擦使我国一般贸易方式的出口在美欧市场的地位削弱。

2. 某些税收的减免不符国际通行规则

我国对外加工贸易的税收优惠范围太广,对非出口加工企业造成不利竞争局面,如非出口企业无法免税从国外进口原料,进行

内销产品的加工和为最终产品出口提供有竞争力的半成品,这就促使出口企业使用进口原料和设备。对出口加工企业的收入税减免超过了“国民待遇”的规则。这些优惠政策既减少了国家财政收入,又为一些不法分子钻空子、偷税、漏税,以不正当手段将进口设备、物资,或将进口原料进行虚假出口核销,再倒卖给国内企业,以寻求关税减免的“租差”,造成国家对出口加工企业的管理费用和代价也很高。

3. 不利于缩小东南沿海与中西部的地区差别待遇

由于加工贸易两头在外,沿海地区运输

成本低,信息便利,扶持加工贸易事实上给予了沿海地区倾斜政策。1995年上半年,广东、上海、福建、山东、江苏、和辽宁六个沿海省市就占同期加工贸易进出口总额的86.6%,其中仅广东一省即占58.2%。尽管由于沿海地区劳动力成本上升,这一比例在逐年下降,但速度却很慢,因为沿海地区已形成了较强的加工能力。加工贸易发展模式,削弱了沿海对内地的带动作用,在一定程度上,沿海参与国际经济的循环,却将内地排斥在外。这显然与我国扩大全方位开放,建立统一平等的市场机制相矛盾。

二、与转变外贸增长方式的矛盾

实现外贸增长方式由粗放型向集约型的转变的内涵是“使外贸增长由主要依靠数量和速度转向主要依靠质量和效益,也就是使提高质量、效益和优化结构成为保证外贸持续、快速、健康发展的更重要动力,最大程度上提高对外经贸发展的宏、微观经济效益,为国民经济发展做出更大的贡献”。加工贸易的迅猛发展却与实现这一转变存在着一些矛盾。这主要表现在:

1. 忽视了外贸的质量和效益型增长

在我国加工企业一般程度不高,产品增值小,出口创汇成本高,使加工贸易的经济效益不高。在进口原料和出口成品都不作价的情况下,加工企业只是获得工缴费,一般还得扣除其他进出口的附加费用;在进口原料和出口成品“双作价”的情况下,外商利用抬高进口价格、压低出口价格来转移利润。而且,加工贸易还得承受额外成本,如减税让利,外商投资设备高估,外商投资设备和技术参与利润分配等,这些都使加工贸易的经济效益大打折扣,甚至还可能出现出口扩大而创汇

收入不变甚至减少的“贫困化增长”。例如,1993年我国加工贸易出口比上年增长了13.4%,而创汇仅78.8亿美元,反低于1991年的81亿美元。加工贸易的创汇率低下也反映了其较差的经济效益。

2. 不利于优化产业结构和进出口商品结构

调整产业结构和进出口商品结构重在长期和动态的比较利益,它有时不得不以牺牲短期的和静态的利益为代价。加工贸易追随国际市场走势,发展见效快,但其追求短期行为效果的倾向使引进的技术和设备一般并不先进,而且极易造成低水平上的重复引进,不利于我国产业结构和进出口商品结构的升级和优化。另外,我国加工业超量发展,规模庞大,而基础产业则相对薄弱,刻意鼓励加工贸易,不利于发展我国较为薄弱的基础产业,如机电设备制造业和原料工业。这就与我国通过发展基础产业和产业结构升级来使外贸向集约型和内涵型转变的目标不一致。

3. 弱化了外贸对国民经济发展的贡献

首先,借助外资发展加工贸易影响了贸易收支状况,加工贸易进口的增长高于全国进口总额的增长

1995年上半年,加工贸易进出口总值比去年同期增长41.9%,比全国同期进出口增幅(29.6%)高12.3个百分点,其中,进口增长39.6%,比全国进口增幅(15.2%)高24.4个百分点;出口增长43.9%,低于全国出口增幅(44.2%)0.3个百分点。以加工贸易为主的外资企业对设备和物料进口倾向强,如1993年,外资企业总体出现了165.9亿美元的逆差,而1994年外商投资企业的逆差上升到了182.3亿美元。大量的进口不利于我国国内企业成为外商投资企业的供应商,也对贸易收支产生了负效应。

其次,加工贸易进出口直接挂钩,用汇效率低下,不能很好地发挥进口对国民经济的推动作用。

一般贸易方式通过创汇和合理用汇,有针对性的引进先进技术、设备和必要的原料及生活资料,可以对国内经济的发展起到支持与推动作用。而与一般贸易相比,加工贸易是一种反序运行,即进口是为了出口,进口选择余地小,单纯是为了进口加工需

要的设备与物料。这就难以满足我国将有限外汇收入用于对先进技术和设备的进口,促使国民经济向更高阶段发展。

再次,加工贸易的产业连锁效应和外资乘数作用效果差

我国的出口加工环节少,深度低,并且主要局限于部分地区和少数加工企业参与了国际循环。国内对加工企业的设备和物料供应有限,尽管下游组装加工规模迅速扩大,却并未对带动上游产业发展起到明显作用。这样,我国就仅仅是加工组装者,而不是真正的制造商。因此加工贸易对国民经济的波及与带动作用较为低下。

最后,加工贸易规模庞大在我国向国际通行规则靠拢后会对国民经济带来冲击

因为长期以来,我国对出口加工企业的外汇平衡和外销比率约束很严,而一旦我国向世界贸易组织靠拢,这一不符合国际惯例的做法必会放宽。那么,瞄准我国巨大国内市场的外资企业必然将加工产品转向国内市场,这就会造成加工贸易出口下降和对国内产品的冲击。

三、政策建议

正因为加工贸易的发展现状和特征对实现外贸的“两个根本转变”有着一定的矛盾,如何调整加工贸易政策,使加工贸易适应当前经济发展对外贸的要求,从过去追求规模和速度的状况向效益型、内涵型、集约型的增长方式转化,就成为亟需解决的课题。为此,提出一些粗浅的政策建议。

1. 减少对加工贸易不符合国际惯例的刺激和优惠政策,逐步统一和拉平对加工贸易和一般贸易的管理体制和政策待遇,营造公平竞争环境,让外贸企业根据市场机制客观地选择最有利、效益最好的贸易方式。

2. 增强外贸的质量和效益型增长方式观念,减少创汇指标的压力,纠正过去对加工

贸易只重数量不重效益的偏差,制定外贸效益考核指标,如创汇率、出口盈利率、用汇效率、贸易条件等来引导加工贸易,提高附加值。

3. 根据我国一般贸易出口商品的结构定期调整限制开展加工装配业务的商品目录,认真审批有关加工贸易项目,避免同一般贸易争夺出口市场。

4. 按照国家“产业调整政策”来吸引外资,而不是一味要求其外销比例,完善“外商投资产业指导目录”。

5. 探讨将加工环节延伸的关税退还问题,如加工企业成品进入国内市场进行再加

(下转第53页)

我国应该从下列几个方面对 BOT 投资者提供保证。

(1) 保证外国投资者的财产权。我国政府可以通过稳定条款方式保证对 BOT 投资者的投资及财产、收益不进行国有化和征收。

(2) 保证税收的稳定。我国政府可以在条款中保证对 BOT 投资的税收优惠及税收政策在协议期内保持不变,即使我国税收制度变化,税率提高,该变化也不适用于 BOT 投资者。

(3) 保证外汇的兑换和汇出。外汇问题是外国投资者最为关心的问题。由于人民币在我国尚不能自由兑换外汇,而 BOT 投资项目往往又不能直接收取外汇,因此,保证 BOT 投资者人民币收益的外汇兑换对外商来说尤其重要。对于外汇的汇出而言,我国目前的规定基本上是贯彻外汇自由汇出原则,但在实际运行过程中往往不是如此简单,因此在人民币的外汇兑换和外汇汇出问题上,我国政府应给予 BOT 投资者切实有效的保证,方能树立起 BOT 投资者的信心。

(4) 其他方面的保证。我国政府还可以通过稳定条款对 BOT 投资进行其它相关的保证,如不竞争保证、进出口制度保证,以及与 BOT 投资密切相关的法律制度的保证等。

2. 在特许协议中订立艰难条款(hardship clause)或调整条款(adaptation clause) 所谓艰难条款或调整条款,其意思是指,由于情势变化而根本影响了协议双方的权利义务平衡时,允许协议双方重新审查该协议,并调整部分条款,以求达到双方的利益平衡。这种条款对于象基础设施建设这样长时期的特许协议来说更具实际意义。当我国不能保证以相对稳定的价格提供原料、燃料,以及当由于通货膨胀造成人民币汇率的不稳时,允许在特许协议中订立艰难条款或调整条款无疑会极大地增强 BOT 投资者在我国进行投资的安全感和信心。

当然,以上两种办法为 BOT 投资者提供政府保证,吸引外资,只是在市场经济体制不完善、法律制度不健全时采取的权宜之计。若要彻底改善我国的投资环境,最根本的是要加快建立起成熟的市场经济体制和完善的法律制度,特别是要健全和完善我国的外资法体系。

(上接第 49 页)

工、深加工后再出口,如何对原来进口料件进行核销。

6. 增强国内企业对加工企业供应设备和原料的能力,使加工贸易对上游企业产生积极影响。

7. 促使加工企业建立研究与发展机构,消化和创新引进技术,建立自己的名牌产品。

8. 培养国内的企业家人才和提高劳动力素质,既可进行更高层次的加工贸易,也可建立掌握生产和销售渠道的本国人力资本。