

配额招标是改革我国外贸目前配额管理的有效途径

答 朝 宗

我国外贸目前的配额管理体系和正在试行的配额招标办法,随着我国政府同世界贸易组织(WTO)就中国加入该组织的谈判不断地深入,也日益成为政府主管部门及各类出口企业关注和争论的焦点。围绕着这一焦

点,有一连串的问题值得我们研究和思考,比如,我国外贸目前的配额管理体系存在哪些问题?为什么配额招标是改革现有配额管理的有效途径?我们应如何来完善配额招标的办法?本文试就这些问题进行探讨。

一、配额及我国外贸配额现状

配额在国际贸易中是指一国政府在一定时期内,对某些商品的进口数量或金额设立一个最高限额,达到这个限额后,便不准再进口。

自70年代中期以来,由于受连续两次世界性经济危机的冲击和影响,世界性贸易保护主义又重新抬头,限制进口的呼声甚嚣尘上,一些发达国家政府迫于国内有关工业部门的压力,竞相采用非关税措施来限制一些不利于本国工业的商品进口,以抵消一些由于前阶段大幅度关税下降所带来的不利影响,而配额就是所采用的非关税措施中最主要的一种。配额有很多种类,目前对我国外贸影响最大的则是双边配额(BILATERAL QUOTA),这种由进口国和出口国政府通过谈判就某些品种和数量达成的双边协定,对出口国的出口数量作出了限定。对拥有该配额的出口国企业来讲,又象是一柄双刃剑。一方面它限制了出口企业要扩大该品种出口量的可能,另一方面它又保护了该企业该品种出口被别的企业争夺的可能。

我国外贸目前的出口配额主要可以分为

两大类,主动配额和被动配额。主动配额属于自动设限,其敏感程度还未达到进口国设限的地步,而被动配额主要指我国同其他国家签订的双边贸易协定中的双边配额。现有的双边配额主要是纺织品双边配额。

我国自1979年7月起,同欧洲经济共同体、加拿大、美国、芬兰、瑞典、挪威、奥地利等陆续签订了双边纺织品贸易协定,确定了每年向这些国家(地区)出口纺织品的类别和数量。

从我国目前纺织品出口的情况来看,受双边配额影响的还占了不小的比例。1996年我国纺织品出口共计349亿美元,而其中销往美国和欧共体的有61.1亿美元,占17.47%,如加上向其他双边协定国家的出口,所占比重超过20%。

另外国营外贸企业所拥有的双边配额,所占的比例又绝对大。就拿上海来讲,目前上海国营外贸企业所拥有的纺织品双边配额占了上海市整个双边配额的95%左右。

而配额商品的出口在国营外贸企业出口创汇的比例中又占有相当的份额。从上海最

大的东方集团属下5家纺织类外贸企业来看,配额商品的出口占了他们出口总额的35.5%,有些企业甚至接近50%。

由此可见,双边配额商品的出口在我国

对外贸易中,占有一定的份额,而我国国营外贸企业对配额又有相当的依赖度。这就是目前我国外贸配额的现状。

二、我国外贸目前配额管理体系中存在的问题

我国外贸对出口配额实行管理是从1980年1月1日开始的,而后随着同我国签订双边协定国家的增加,以及根据情况的变化,外经贸部对配额管理办法又进行了多次修改和加以完善,但总的管理办法和精神基本上没有改变。目前,我国出口配额管理体系基本上还是由外经贸部、地方经贸委,再到出口企业这样一个三级行政网络来进行管理的。特别是在对配额的分配上,基本上还是采用行政手段进行无偿分配。虽然从1994年起外经贸部也决心对现有的出口配额管理体系进行改革,尝试着对部分类别实行公开有偿招标,但由于这种招标的类别和数量实在太少,对目前的管理体系还不能形成足够的冲击。1997年在纺织品出口配额中只有5个类别中的一部分数量实行了有偿招标。因此它还不具有普遍性。那么我国外贸目前的配额管理体系到底存在着哪些问题呢?

(一) 分配中的随意性 在计划经济条件下,以行政手段对配额进行无偿分配,各地、各企业对配额的要求往往超出实际需要,政府部门很难判断各地要求的合理性,在很大程度上靠主观经验的判断。尤其是对配额机动部分的分配,由于人为因素占很大比例,随意性就更大了,很难做到科学合理。这种随意性和不合理性在配额分配中又因为“基础配额”原因很难得以改善,往往是有者自有,无者总无。

(二) 缺乏透明度 长期以来,配额都是在封闭的状态下,由主管部门的少数人员采用的自上而下的行政手段来进行管理,无论是配额的分配方式、过程和配额的使用、调

剂,以及配额的效益等都缺乏透明度,出口企业无法了解到配额管理的全过程和全部内容,也无法对本地区和本企业的管理和实践作出客观的评判,这不利于提高我们对配额管理的水平以及对配额的使用率。同时由于缺乏透明度,主管部门和有关人员的管理上也缺乏应有的监督,这不利于政府部门的职能转变。

(三) 有违于公平竞争的原则 由于对配额进行无偿分配,而配额在使用中又是有价可寻。这样对分到配额和没有分到配额的企业来讲,就形成了不公平竞争。从现有纺织品配额来看,有些服装类的配额,行俏时,每打的市场售价可高达七八十美元,如果一个企业通过分配,可以无偿获得一千打该类配额,那么换句话说,这个企业也就获得了七八万美元的利润。如果这个企业获得的不仅是一千打,而是五千打、一万打,那么你就可以想象那是怎样的情景。这个企业就可以把这部分从行政手段分配中所获得的利润,运用到他的市场竞争中去,这对其他企业来讲,显然是不公平的。而在现有的配额类别中,单位售价在几美元,十几美元乃至几十美元的,并不在少数。由此可见,这种通过非“国民待遇”所带来利润的办法,在我国准备进入WTO的当口,是必须加以考虑的。

(四) 不利于现有配额的有效使用 尽管现在制定的配额管理办法,开宗明义第一条明确提出,各出口企业应努力用足用好分得的配额,不断优化出口产品,并利用配额商品的出口,取得配额使用的最佳效益。而在实际运行中,由于配额采用行政手段无偿

分配,也就不可能按市场经济的规律,利用经济杠杆的原理来促使企业充分有效地使用。配额分配在很大程度上只是依据以往,特别是首次分配的基础配额数量来决定。对企业配额使用好坏的评判,也只看其使用率,重出口数量,轻经济效益。而持有配额的企业,为了维护这一既得利益,即使用不完,也不肯轻易拿出来。为了提高使用率,有时宁愿提高对内的收购价,降低对外的出口价,甚至在出口证上不惜做手脚。而有的企业即使有客户、卖价好,但拿不到配额,还是不能出口。这样使得每年都有一部分配额,由于得不到及时的调配而浪费,使国家和企业的利益受

到了影响。

(五) 容易产生腐败现象 由于配额在使用中受一定条件的影响可以转化为利润,而配额在分配中又是无偿的,所以通过分配去获得配额,进而获得利润就成了人们追求的目标。加上在配额的管理和分配上又缺少一定的透明度和相应的监督机制,就形成了权力市场。权力得不到制约,就容易产生腐败。为了获取利润,有人就千方百计地利用关系,走后门,去要配额,权钱交易也就由此而生。一些人甚至为此走上了犯罪的道路,这些都已是不容置疑的事实。

三、配额招标是改革目前配额管理的有效途径

当今世界经济发展的一大特点就是经济一体化和贸易自由化,区域性经济合作的趋势越来越明显。随着中国加入 WTO 的步伐越来越快,用不了多久,中国也将成为 WTO 的成员之一,中国的对外贸易也将纳入贸易自由化的轨道。作为世界贸易组织的成员,在这个组织所赋予的权利中获益的同时,也必须遵守这个组织的游戏规则,承担自己的义务,因此我们在迎接即将到来的挑战的同时,就必须对我们现存的一些对外贸易政策加以调整,而目前的配额管理体系,远不适应形势的发展,赶不上我国加入 WTO 的步伐。WTO 的基本准则之一就是所有的企业实行“国民待遇”,使任何企业都能在市场经济条件下公平竞争,而目前在中国的对外贸易中,国营外贸企业却还拥有一项保护伞——出口配额的保护。国营外贸企业所拥有的配额优势及目前的配额管理体系,虽有其历史渊源,但从国际贸易规范的角度和实行全国统一的对外贸易制度和政策的要求来讲,这种行政保护对其他企业来讲是不公平的,也是与 WTO 的原则不相符的。

而配额实行有偿招标,就可以克服这种

对不同企业采取不同政策的偏差,让符合条件的各类企业(包括自营出口的生产企业和三资企业等)均能参加平等的竞争,这将大大提高这些企业扩大出口的积极性,同时又为我国逐步实行统一的外贸政策打下基础。目前非国营外贸企业的出口在全国整个外贸出口中占了很大的比例,从上海的情况来看占了三分之二强。如何使我们的外贸政策、法规能更符合大外贸的要求,使其能向国际贸易的基本准则靠拢,就显得尤为重要了。

其次,由于配额招标是公开进行的,有很高的透明度,又是以客观数据为基础,通过科学的计算来进行的,就使各类企业都有获得配额的均等机会,这对改革配额管理长期以来依靠行政手段以及分配中存在的人为因素具有十分重要的意义。

另外配额实行有偿招标,也能帮助国营外贸企业克服对现有配额管理体系的依赖,靠自己的力量参与竞争,早日扔掉过去赖以支撑的“配额保护”这根拐杖,充分利用好眼前的这段过渡时期,使自己在有限的时间内能独立面对未来的挑战。

鉴于配额实行有偿招标,比现在的行政

分配要公平、公开、合理,更合乎市场经济的规律,有利于克服现有配额管理体系中存在的弊端;有利于促进外贸企业体制改革,经营方式转换及产品结构的调整,使国营外贸企业早日摆脱配额保护,走上自由竞争之路;有利于我国早日实行统一的外贸政策,让不同

类型的外贸企业都享受“国民待遇”,使中国的对外贸易,真正成为一个“大外贸”溶入到世界贸易的体系中去。笔者认为,配额招标不失为一条改革现有配额管理的有效途径。我们应该加大从行政分配向公开招标转换的力度。

四、对完善配额招标,迎接未来挑战的思考

我国外贸对配额试行有偿招标始于1994年,在此之前也有一些配额招标,但都不是有偿意义上的招标,只是凭成交价格的高低决定中标与否,这只是配额分配的又一种形式。试行有偿招标,总的反映是好的,效果是肯定的,但进展的速度太缓慢。1994年第一批试行有偿招标,纺织品被动配额有3个,而到1997年也只发展到5个,1998年也只是准备再扩大2个,共7个。而目前纺织品双边配额的类别光美国和欧共体就超过了260个。相比之下,推行招标的速度严重滞后。为了加快发展速度,完善现有招标办法,在推进有偿招标的过程中应注意以下几点:

(一) 要有明确的时间表 由于我国将要加入WTO,我们拥有配额的时间,最多再有七八年。我们不能再以每年两三个类别招标的进度推进了,我们必须在这有限的时间里完成好过渡。有计划地分段减少现有配额的分配比例,加快有偿招标的进度,扩大招标的品种和份额,使国营外贸企业能尽早做好调整,这样在最后期限到来之时,国营外贸企业就可以从容地适应。

(二) 进一步规范现有配额招标的秩序 由于招标将原来无偿的配额变成了有偿证券,而且招标中总将是少部分企业可以中标。随着国际市场行情的上下起落,招标配额的身价也会随之起落,在这中间难免有人会藉此进行投机活动,对于那些只招标不出

口的投机商,要坚决取消他们的招标资格,并公布他们的名单,以维护配额招标的秩序,使配额实实在在地用在出口上。

(三) 通过配额招标,支持国有企业参加竞争 可以考虑从配额招标收入中拿出一部分作为发展基金和奖励基金,对那些出口量大、出口品种效益好的国营外贸企业给予扶持。目前国营外贸企业拥有绝大部分的双边配额,这是个事实,对此,我们要历史地来看。过去这些企业对国家的出口和外汇收入作出了贡献,应该予以肯定。今天在向市场经济转轨的过程中,也应给予一定的支持。但这种支持不应是大锅饭,而应强调扶强,支持国营外贸企业抓紧时间,进行改革,以求发展,结果使大者更大,强者更强。当然国营外贸企业主要还是要通过自己内部的机制转换,使自己在市场竞争中占有一席之地。

总之,我国的对外贸易,要实行两个根本转变,就必须坚持不懈地走改革之路,彻底摆脱过去计划经济体制对外贸造成的思想束缚,坚持大外贸的思路,这样在社会主义市场经济条件下,在竞争中形成的大企业,大集团,才是真正的大规模,高效益,具有竞争力的企业,它们将担负起迎接新世纪挑战的重任。

(作者单位:东方国际集团上海市家用
纺织品进出口有限公司)