

中国融入贸易自由化浪潮的外贸政策分析

汪五一

随着生产和分工的不断国际化,各国经贸联系更加紧密,贸易自由化已成为不可阻挡的全球化浪潮。已有的或准备建成的自由贸易区有:欧盟自由贸易区、北美自由贸易区、预定在2001年建成的南亚自由贸易区、在2003年建成的东盟自由贸易区、在2005年建成的美洲自由贸易区。甚至跨洲际的自由贸易区也在酝酿之中:根据亚太经合组织(APEC)领导人1996年在马尼拉达成的共识,该组织18个成员自1997年1月起逐渐撤消贸易壁垒,朝着全球最大自由贸易区的目标迈进。在这种世界贸易区域化加速进行的基础上,全球贸易自由化——“全球贸易大同”的理想正在从憧憬变为现实。1995年1月1日正式生效运转的世界贸易组织(WTO)首届部长级会议的两项任务之一也正是确定在哪些领域进一步推动贸易自由化。面对如此强劲的贸易自由化浪潮,中国唯有积极地融入其中,加速贸易自由化进程,才能适应时代的要求。

一、中国融入贸易自由化浪潮的对外贸易总政策选择

所谓“贸易自由化”有狭义与广义之分。狭义的贸易自由化一般指迅速地实施比较完全的自由贸易政策,基本放弃贸易领域的政府干预。广义的贸易自由化则是指一定程度地降低贸易保护的度和范围,并不一定要求实施完全的自由贸易政策。结合中国的国情来看,中国的贸易自由化就是放弃传统的“内向型”的“进口替代”战略,大幅度降低名义关税税率,削减非关税贸易壁垒,根据中国经济发展的不同阶段,逐步开放国内各类市场,取消对国外厂商进入中国市场的人为限制,打破少数国有企业对石油、化工、电讯、造船等行业独家垄断或寡头垄断的格局,鼓励公平、公正的竞争,对国内外厂商实行条件相同的非歧视的“国民待遇”等。这里涉及到经济发展战略、对外贸易总政策的选择以及一系列具体政策措施的制定。

就对外贸易总政策而言,不外乎两种选择:自由贸易政策或者是保护贸易政策。通常对外贸易总政策与一国的经济发展战略紧密相关,会在一个较长的时期加以贯彻。一般而言,采取内向型经济发展战略的国家会执行保护贸易政策,而采取外向型经济发展战略的国家倾向于自由贸易政策。所谓内向型经济发展战略,是指主要依靠本国资源和本国市场来发展经济,拒绝或很少同世界市场进行交换,即使进行对外贸易,也只是“调剂余缺”,或把它看成是获得不能由本国提供的产品的手段。在改革开放以前,我国一直是实行这种内向型经济发展战略,对外贸易

方面基本上实施的是贸易保护主义下的贸易统制政策。所谓外向型发展战略,是指让本国经济积极参与国际分工,国际竞争和国际交换,参加到世界经济的循环中去,在国际经济关系的调整和国际市场的激烈竞争中寻找机会,作出趋利避害的选择,形成适合本国特点、有利于发挥本国优势的参与国际分工的态势,优化资源配置,并从经济开放中获得比较利益,从而带动本国经济的发展。可见,外向型经济的发展战略强调利用本国和世界两种资源,利用本国和世界两个市场,尤其强调参与国际分工、利用世界市场的机会来获得发展。战后发展中国家的实践证明:外向型经济的发展战略有利于国家迅速摆脱落后,获得发展;开放程度越大,发展的机会就越多。因为国际分工的发展与深化,世界市场的开拓与发展,促进了经济生活的国际化。改革开放以后,我国积极利用外资,引进技术,发展面向国际市场的产业,扩大贸易出口,参与国际分工与协作,从而使外向型经济的成分和比重不断增加。特别是进入90年代,为了适应社会主义市场经济体制的建立和更好地促进我国经济的发展,必须将我国的对外开放提高到一个新的水平。具体的目标和任务是:①扩大对外开放地域,形成多层次、多渠道、全方位开放的格局;②进一步开拓利用外资的领域和形式,更多地吸收国外资金、技术,为我国经济建设服务;③扩大企业在对外经贸活动中的经营权,引导和支持企业走向世界,开拓多元化的出口市场,积极参与国际分工协作和竞争;④深化外贸、外汇管理体制的改革,尽快建立起与社会主义市场经济发展相适应和符合国际贸易规范的新型外贸体制。由此可见,中国的经济发展正处在关键的转型时期,我国要建立的社会主义市场经济体制,是一种处于转型中的、开放的市场经济,它内在决定了我国的市场经济必须融入国际经济一体化、市场化的过程,外向型经济发展战略正处在不断构建与实施之中。亦决定了自由贸易政策成为唯一的选择。

改革开放以来,中国的对外贸易一直在中国国民经济发展中起着“加速器”的作用。近20年来,中国的对外贸易以大大高于国民经济和世界贸易年均增幅的速度增长着。中国的进出口总额在世界贸易总额中的比重已由1978年的0.78%上升到1997年的3%以上,在中国国内生产总值中的比重达到40%左右,中国在世界贸易中的位次也由1978年的第32位上升到1997年的第10位。^①但另一方面,中国的外贸发展又面临着贸易摩擦加剧、贸易环境恶化的问题。应该说对美、欧、日等的贸易顺差是引发摩擦的主因,虽然这里有着非经济因素的作祟。据美国和欧盟统计,1989年美国 and 欧盟对日、韩、台湾地区的贸易逆差共1231亿美元,到1996年已缩小到768亿美元;而同期对中国的贸易逆差则从96亿美元增加到586亿美元。因此,对我国的外贸政策与工作的反思与修正是当务之急。虽然自由贸易政策作为我国对外贸易的总政策是毋庸置疑的,但是一些具体政策措施能否配套则事关自由贸易政策能否真正推行或者说被贯彻的程度有多大。

二、中国融入贸易自由化浪潮的具体外贸政策分析

从实践上看,一个国家选择什么样的外贸政策,特别是具体的政策措施取决于本国的具体情况和国际环境的变化。而且这种国别特征在具体政策措施的制定与修正方面表现得特别突出。

1. 我国关税政策措施的演变

关税的征收从本质上来说是以保护国内生产和市场为主要目的的。关税是各个国家实行

贸易保护的一项重要手段。随着国际经济一体化、国际贸易自由化的不断发展,关税的不断削减是大势所趋。二战以后,在关贸总协定主持下,经过多轮的多边贸易谈判,无论是西方发达国家还是发展中国家,其平均关税税率都大幅度地下降(发达国家 5% 左右,发展中国家 15% 左右),这大大促进了国际贸易的迅速发展,为实现贸易自由化创造了有利条件。自从 1986 年中国正式提出恢复关贸总协定缔约国地位以来,关税减让也就成为中国与各缔约方谈判的重点。关税减让是各个缔约方所必须付的入门费。乌拉圭回合最后文件规定该回合的所有参加方的平均关税降低 1/3。显而易见,我国关税的逐步降低是一个中长期的趋势,中国应采取积极主动的关税减让政策措施。中国政府所作的努力也有目共睹:新中国第一部税则的算术平均税率是 53%,1992 年末降低 3371 个税号商品的关税,平均税率降至 40%,1993 年末再次降低 2898 个税号商品的关税,关税水平降至 36%,1994 年 1 月 1 日起大幅度降低小汽车的进口关税,1995 年又对烟、酒和录像带等商品进口关税作了进一步下调,1996 年 4 月 1 日起对 4900 多个税号商品大幅度降低进口关税,使关税水平降为 23%,1997 年 10 月 1 日起我国再次大幅度降低进口关税税率,涉及 4874 个税号的商品,占总税号的 73%,降幅达 26%,关税算术平均税率从 23% 降至 17%。并且根据江泽民主席在 1996 年 APEC 首脑会议上宣布中国到 2000 年关税将降至 15% 左右的承诺,预期未来二三年进口关税水平仍要进一步降低。即使到 2000 年我国关税降至 15%,仍然面临继续减让的压力,特别是在某些种类的产品方面压力更大。我国农产品的进口税率目前仍高达 21%,高于平均税率,并且倾向于对几种农产品(如小麦等)实行关税数额限制,这必然引起西方主要农产品出口国如美国、澳大利亚的反对;以发展中国家身份,中国可以援引世贸组织例外保障条款对汽车等幼稚工业进行高关税保护(如高档小汽车的进口税率为 100%),而西方国家按照发达国家的标准要求中国大量降低关税;世界贸易组织的信息产品协定规定:包括集成电路、计算机、电讯设备在内的 270 多个信息产品,在 2000 年将实行零关税(发展中国家可以就某种产品实行零关税的时间推迟到 2005 年),这表明决定参加信息产品协定的中国在关税政策措施的制定与修正方面仍有大量的工作要做。

2. 我国非关税政策措施的演变

(1) 我国外汇管理体制的改革。改革开放后,我国外汇管理体制虽然在不少方面进行了改革,但是 1994 年以前的外汇管理体制基本上是以行政手段管理为主,不能适应经济发展,尤其是社会主义市场经济体制建立和发展的需要。更不符合国际惯例,因此,1993 年 12 月 28 日,中国人民银行公布了《关于进一步改革外汇管理体制的公告》,从 1994 年 1 月 1 日起进一步改革我国的外汇管理体制,其主要内容有:①实现汇率并轨,实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制;②银行之间建立外汇交易市场,改进汇率形成机制;③实行结汇、售汇制,取消外汇留成和上缴制度;④取消了外汇收支的指令性计划,国家主要运用经济的法律的手段实行对国际收支的宏观调控;⑤停止外汇券的发行和流通,禁止外币在境内计价、结算和流通。

就汇率而言,它作为作用广泛的贸易政策工具,在国际贸易中备受关注。在贸易自由化的过程中,一个国家的汇率制度必须符合市场经济原则和国际惯例。从这次我国外汇管理体制改革的前两项内容来看,我国的汇率制度在符合市场经济原则和国际惯例的过程中迈出了关键一步,虽然它还不是一个完善的汇率制度,但在朝着这个方向努力。

并且,这次外汇体制改革实现了人民币在经常项目下有条件可兑换,也在为我国外汇体制

改革的长远目标——实现人民币的可自由兑换奠定基础。1996年12月1日,我国又宣布接受国际货币基金组织第八条规定的义务,实现人民币经常项目下可兑换,加速了人民币可自由兑换的进程,为贸易自由化准备条件。

(2) 非关税政策措施的权衡取舍。关贸总协定的最大成果是通过协调机制降低关税,并且它在原则上是禁止使用一切非关税手段。但实际上非关税政策措施在世界范围内广泛存在,它的种类和性质非常复杂,有些是公开的,直接的,有些则是隐蔽、间接的。据联合国贸发会议1985年的报告,有22种被广泛使用的显性非关税政策,而世界贸易组织认为存在着40多种。至于隐性的非关税政策,世界贸易组织估计已达1000种以上。应该说这些非关税政策严重地阻碍了国际贸易自由化的进程,理应禁止,但因为它们符合各国保护国内产业的实际需要,所以又很难禁止。因此对于我国来说,非关税政策措施的运用是必不可少的。但是这种运用必须把握一个正确的尺度,即既要适应我国社会主义市场经济体制不断完善和发展的需要,使非关税政策措施成为市场经济体制的有机组成部分,又要系统地、认真地研究世界各国通用的各种显性的和隐性的非关税措施,使我国的非关税政策符合国际通行规则。比如说,随着我国对外贸易政策日益国际化,以往实行的一些保护措施如直接生产补贴、进口许可证、进口和出口的国家垄断等由于与国际贸易惯例相冲突就应该逐步取消或削减。相反,对于一些合乎国际贸易惯例的保护政策措施则应予以加强。最近20年来,一些工业发达国家的政府对其国内不具备竞争力的行业频频使用法律保护手段如反倾销、反补贴、反垄断、免责条款的运用等等。这种贸易法律保护手段的有利之处在于采用的是“法律”这个合乎国际惯例的形式,而不是“政府直接干预”那种易招致其它国家异议的形式。可喜的是我国政府也已经将其付诸实施。1997年3月25日,我国发布了《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》,这意味着中国正式建立与国际通行规则接轨的反倾销、反补贴机制。反倾销、反补贴和保障措施是关贸总协定和世界贸易组织允许采用的贸易保护措施,反倾销、反补贴措施在我国的实施为保护国内产业提供了一个重要的国际化的贸易准则。

(3) 国民待遇原则的实施是一个大的方向。国民待遇原则是世界贸易组织非歧视原则的基石。这一原则的实施范围是既包括货物贸易又延伸到服务贸易、知识产权、投资等诸多领域。对于正在努力加入世贸组织的中国来说,接受这一原则无疑是一个理性的选择。虽然在中国这个世界上最大的发展中国家它的全面彻底的实施尚有许多困难,但无疑是一个大的方向。对这一原则的逐步贯彻,是我国具体的外贸政策措施即非关税政策措施的改革主旨。

(作者单位:华东冶金学院商学院)

注:

① “中华人民共和国国家统计局关于1997年国民经济和社会发展的统计公报”。