

入世后中国进一步完善外贸出口体制的原因及对策探讨

李邦君

摘 要: 本文概述了中国外贸出口体制的改革进展和成就,探讨了 WTO 对出口体制的要求及中国出口体制与之相比存在的差距,并按照 WTO 原则和社会主义市场经济要求,对中国入世后进一步完善出口体制提出 12 个方面的主要措施。

关键词: 外贸出口体制;改革进展;完善措施

中图分类号:F752.62 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2002)06-0027-06

出口体制是外贸体制的重要组成部分。为适应社会主义市场经济体制的建立和对外开放发展的需要,中国在争取恢复关贸总协定(GATT)和加入世界贸易组织(WTO)的过程中对出口体制已作出一系列重大改革,取得巨大成就。中国入世后进入对外开放新阶段,应以全新的视野和角度审视当前中国出口体制的现状,找出它与 WTO 要求存在的差距,以便按照 WTO 的规则和社会主义市场经济的要求,对其进一步深化改革和完善,使之真正同国际接轨。本文就入世后中国外贸出口体制进一步完善的原因及其对策作一粗浅的探索。

一、中国外贸出口体制改革的进展和成就

改革开放以来,特别是在发展社会主义市场经济和争取复关、入世过程中,为迎接经济全球化的挑战,审时度势,对原有的外贸体制和政策进行了许多重大改革和调整。就外贸出口体制来说,20 多年来所采取的改革措施和政策调整,主要表现在以下一些方面:

1. 改革外贸管理机构和机制,加强对出口的宏观调控 对外贸领导机构作了很大调整。在国家一层,在原来建立对外贸易部的基础上设立对外贸易经济合作部,统一制订有关对外经济贸易的法令、政策,并协调和监督政策法规的实施;在地方一层,各省市撤消原来的对外贸易局建立对外经济贸易委员会或外经贸厅,统一管理包括出口贸易在内的对外经济贸易活动。同时,转变政府职能,实行政企分开。政府机构从原来注重分钱分物的计划管理为主转变为注重价值的市场管理为主,从原来使用单一计划手段的直接管理转变为综合运用经济、政策、法律、计划等手段的间接宏观调控。为实现间接调控,从中央到地方还建立出口企业协会或商会,作为政府和企业之间的中介,做好出口贸易的协调、指导和服务工作,为

出口企业提供必要的支持和保护,推动外贸出口的发展。

2. 简化出口手续 为畅通贸易渠道,对商品出口的行政和海关手续已普遍简化,推行“大通关”做法。

3. 对出口商品给予税收优惠 为增强出口商品的竞争能力,对出口商品增值税采取先征后退的政策,即实行出口退税政策。

4. 取消出口补贴 过去为鼓励出口,对因出口而发生的政策性亏损部分给予财政补贴。随着市场经济发展和企业制度改革深化,已取消了出口补贴的做法,使企业把立足点放到自主经营、自负盈亏上来。

5. 取消外汇留成 过去为刺激出口发展,对出口部门和企业曾实行出口创汇留成制度。现已取消外汇留成,使各地区处于平等竞争地位,让企业更多地运用市场机制,实行自负盈亏经营。

6. 建立出口银行 把支持出口的手段由原来的财政支持改为以银行贷款为主,通过金融政策和银行提供贷款支持出口。

7. 改革出口配额、许可证管理 我国过去实行出口许可证制度和计划分配配额制度,后为了适应市场经济要求,除少数战略物资和珍稀动植物出口需要申请许可证外,其余商品均可自由出口。对目前尚需使用出口配额的,采用招标办法,促进公平竞争。

8. 实行汇率并轨 我国过去曾实行外汇市场牌价和内部结算双重汇率制,后为了更好地发挥汇率对出口调节作用,已顺利实现由双重汇率向单一汇率的并轨,实行有管理的浮动汇率制。

9. 加快转换国有外贸企业经营机制 国有外贸企业原来是我国经营进出口业务的主渠道,受高度集中的计划体制影响较深。为克服计划体制的弊端,在改革开放过程中对其先后作了放权让利、实行承包制、企业重组、制度创新等一系列改革,涌现出一批符合现代企业制度要求的大型国有外贸企业集团。国有外贸企业目前正按照现代企业制度要求,进行改革、改组、改造和加强管理,规范其经营行为,转换其经营机制。

10. 加快外贸经营许可制度改革 我国过去对外贸经营权限制过多,审批外贸经营权的资格要求较高,企业不能直接与外商签订协议,出口大多通过外贸公司代理。在改革开放过程中,对外贸经营权几经改革,促进其由审批制向登记备案制转变。目前外贸经营实行登记制已迈出较大步伐,已在国有、集体所有制生产企业、高新技术企业及科研院所范围内实行了自营进出口登记制,外商投资企业自批准成立起就自动享有进出口经营权。

11. 引进外资,扩大出口 改革开放以来,我国利用劳动力、土地等资源优势吸收和利用外资,通过吸收外资开展合资、合作和外商独资项目建立“三资”企业,利用外资的先进技术、管理和信息,开发新产品,利用外资的出口销售渠道扩大出口,这是避开进口配额,突破贸易保护及各种关税壁垒,增加出口的有效途径,因而它已成为我国发展出口贸易的强大生力军。

12. 创办经济特区、高新技术开发区和出口加工区 这是我国发展出口贸易的重大改革措施。通过创办经济特区、高新技术开发区和出口加工区,吸收外资办企业,搞来料加工。对外资进入给予其特殊优惠政策,如实行税收“免、抵、退”、扩大进口范围和简化进口手续,加快进口和出口的流转速度等,因而这些特殊区域已成了我国扩大出口的重要渠道。

13. 在境外投资办企业 国家鼓励有比较优势的企业开展境外投资办企业。自 20

世纪80年代中期以来,我国企业在境外投资的热点地区逐渐从港澳、北美地区转移到亚太、非洲、拉美地区,呈现多元化。境外投资特别是在境外开展加工贸易业务,对带动我国产品出口起了积极作用。

中国外贸出口体制经过上述一系列重大改革后已基本上符合国际规范,推动了我国出口贸易迅速发展。从总体上看,我国外贸出口额从1978年的97.5亿美元发展到2001年的2661.54亿美元;在世界贸易排名上,从原来的第32位上升到目前的第6位;占世界贸易比重从原来的不足1%上升到4%左右,已经成为世界贸易大国之一。

二、WTO对出口体制的要求及中国出口体制存在的差距

(一) WTO对出口体制的要求

WTO多边贸易体制是一个完整的多边贸易体制,其宗旨是扩大货物与服务贸易的生产和贸易,提高生活水平,保证充分就业等;实现宗旨的途径是贸易逐步自由化,互惠互利,降低关税和其他贸易壁垒,消除国际贸易关系中的歧视待遇等。根据WTO多边贸易体制的性质、宗旨及其实现途径,以及其负责实施管理的贸易协议与协定等规定精神,WTO各成员所建立的出口体制应达到以下几个方面的要求:

1. 出口体制应体现非歧视性 非歧视性贸易原则是一项基础广泛的基本原则,起保证性作用的主要是最惠国待遇原则和国民待遇原则。按照WTO协议规定,缔约方必须相互给予最惠国待遇和国民待遇,如果在各成员间或本国与外国产品间进行贸易实行歧视性待遇则是非法的。最惠国待遇原则可以保证各国间非歧视性地开展贸易,从而实现WTO的宗旨;实行国民待遇原则是开放贸易的具体体现,是世界经济一体化发展的结果。建立出口体制应充分体现非歧视性原则,为实现贸易公平创造有利条件。

2. 出口体制应体现公平竞争 竞争是商品经济和市场经济的产物,应当允许和保护合理、合法的正当竞争。WTO有一整套致力于开放、公平和非扭曲竞争的规则,对于不以在市场经济条件下形成的价格进行的竞争,可以反倾销和反补贴税等措施保护公平竞争。为改善和提供公平竞争条件,WTO制订了农产品协议、与贸易有关的知识产权协议、服务贸易总协定和政府采购协议等一系列文件,防止扭曲竞争行为发生。出口体制应充分体现公平竞争原则。

3. 出口体制应体现自由贸易 在《建立世界贸易组织的协定》前言中明确地指出,本协定缔约方“决定产生一个完整的、更具有活力的和永久性的多边贸易体系,来巩固原来关税与贸易总协定以往为贸易自由化所作的努力和乌拉圭回合多边贸易谈判的所有成果”。因此,WTO积极鼓励其成员货物、服务贸易自由化,成员国理所当然地要建立鼓励自由贸易的出口体制。

4. 出口体制要有利于融入多边贸易体制 多边贸易体制的建立根源于1947年签订的GATT。在GATT的作用下,多边贸易体制逐步发展。WTO的产生,加强和发展了多边贸易体制,使多边贸易体制进入一个新的历史阶段。这种多边贸易体制是以市场经济为基础、按照非歧视和透明度等原则确立起来的,组织基础和法律基础扎实,具有长期性和稳定性。按照WTO规则、原则建立出口体制,就能更好地融入多边贸易体制,促进贸易自由化

和经济全球化。

5. 出口体制要适应地区贸易安排 多边贸易体制与地区经济一体化是并存的。WTO 一方面致力于建立“一个完整的、更具有活力的和永久性的多边贸易体制”,另一方面也允许经贸集团成员参加 WTO 或 WTO 成员相互成立经贸集团,但不能违背非歧视原则。因此,出口体制也要适应这一要求。

6. 出口体制增强贸易政策透明度 WTO 许多协议都有透明度条款。它要求成员方的贸易政策与措施通过官方公报或开设咨询站的形式进行公布,并以正式通告 WTO 的方式向各国公开。不仅进口体制要提高透明度,而且出口体制也要提高透明度。

从总体上看,WTO 勾画出新多边贸易体制的框架,对建立出口体制提出许多新要求,为建立新的出口体制提供理论基础、制度基础和法律依据。我们只有按照 WTO 的基本框架、基本原则来建立出口体制,才能使出口体制真正符合国际惯例,才能按统一规则发展出口贸易,扩大市场范围,促进出口贸易增长。

(二) 中国出口体制与 WTO 要求存在的差距

中国出口体制经过多年改革虽然已取得巨大成就,但与 WTO 对出口体制要求还存在一定的差距,主要表现在:

1. 在市场经济体制上的差距 外贸体制离不开整个国民经济体制。WTO 多边贸易体制是以市场经济为基础的,它要求成员方必须具有完善的宏观调控体系;市场机制在资源配置中发挥基础性作用;市场体系完善,要统一、开放、竞争和有序;企业必须建立现代企业制度并成为市场主体;要有完善的法律法规体系;要有完善的社会保障体系等。中国社会主义市场经济体制虽然已初步建立起来,但很不完善,面临的一些深层次问题有待深化改革进一步解决。例如,如何实现政府机构改革和职能转变,从直接管理为主转变为间接管理为主;如何把国有外贸企业通过改革、改组、改进和加强管理建立起现代企业制度,按照市场经济要求运作;如何搞好改革,真正建立市场价格形成机制,放开竞争性商品和服务的价格,加速生产要素价格市场化进程;如何建立具有中国特色的社会保障体系等。只有这些深层次问题解决后,中国开放型经贸体制才有扎实的基础,才能形成服从于整个市场经济体制的出口体制。

2. 在数量限制上的差距 按 WTO 要求,一般要取消进出口数量限制。中国进出口数量限制仍然存在,实行配额和出口许可证管理的商品仍有一定范围。

3. 在放开外贸经营权上的差距 据统计,现有外贸企业 23 万家,已开业外资企业 15 万多家,这些企业占全国 792 万家工业企业的 2%。没有外贸经营权的企业做外贸只有通过代理商经营。国有外贸企业经营进出口业务仍具有一定的垄断性,特别是实行配额许可证管理的进出口商品指定国有公司经营还在一定范围内存在。

从全国范围看,尚未完全放开外贸经营权,私营和民营企业获外贸经营权的门槛仍然过高,外商投资企业进出口经营范围仍受到限制;内贸与外贸仍然分家,审批外贸经营权的资格仍未充分反映 WTO 规则要求,尚未全面实行登记备案制。

4. 在实施国民待遇上的差距 外商投资企业与国内企业存在不平等竞争,外商投资企业存在事实上的“超国民待遇”,对某些产品进出口的环境控制也尚未实施国民待遇。

5. 在外贸制度透明度上的差距 WTO 要求成员方有充分透明度。但中国在这方面

存在诸多问题,如行政管理缺乏透明度,运行机制内外表现不一致;外贸政策缺乏统一性、透明度,对产品分类、估价、税捐、影响货物销售、分配、保险等的法令和条件等方面的透明度不高;中央和地方的外贸政策也有不一致的表现,贸易政策内部规定多,透明度低。

上述中国外贸出口体制与 WTO 多边贸易体制要求存在的差距表明,中国建立既符合社会主义市场经济要求又符合 WTO 国际规范的完善的出口体制还有很多工作要做,按照自由贸易原则进一步深化出口体制改革势在必行。

三、入世后进一步完善中国外贸出口体制的措施

根据 WTO 多边贸易体制对出口体制要求和我国外贸出口体制存在的差距,进一步深化改革、完善现有出口体制,应采取以下主要措施:

1. 进一步放宽外贸经营权 我国外贸经营权虽然已有所放开,但还限制过多,审批外贸经营权资格要求高,企业不能直接与外商签订协议,出口大多通过外贸公司代理,制约了外贸出口进一步发展。因此,必须按照 WTO 规则要求,转换管理方式,实行外贸登记备案制,并向所有企业,尤其是私营、民营企业放低进入经营外贸的门槛。通过放宽外贸经营权,培育多元化经营主体,尤其要培育一批骨干经营主体。同时统一不同地区,不同企业的政策待遇,不论生产企业还是流通企业都应从审批制向备案登记制转变,把更多有实力和竞争力的企业推向国际市场。

2. 改善吸引外商直接投资环境,使外商投资保持一定的增长速度 要认真履行入世的承诺,有步骤地进一步下调关税和减少非关税措施,逐步开放服务业,增强贸易政策的公开性和透明度,取消对外商投资企业的一些歧视性要求等。通过这些努力,使外商投资保持一定的增长速度,使制造业吸引外资水平上一个新档次,使技术密集、高附加值的产业进一步形成优势,这样外商投资企业必将在我国外贸出口中始终发展它的生力军作用。

3. 深化国有外贸企业改革 国有外贸企业由于沉重的历史包袱以及其产权关系束缚了它自主而灵活地开展对外经济活动,使它在发展出口贸易中的地位和作用逐渐下降。要改变这种状况的唯一出路在于深化改革。当前深化国有企业改革,必须从改革产权关系入手,进行制度创新、机制创新、组织形式创新,其中一个可行、有效的做法,就是吸引外商从事并购投资,外资并购是发展中国家的普遍做法,中国吸引外资参与国有企业改革与发展,可以改善企业效率、引进先进技术、提升产品结构和促进竞争,同时把我国国有外贸企业的优势与外商跨国企业的优势结合起来,从而推动出口贸易进一步发展。

4. 进一步完善出口退税政策 出口退税是国际惯例。这项政策虽在我国实行多年,但还有进一步完善的必要。这包括出口退税率、退够退足、加快税收征管,严厉打击骗税和走私行为,防止税收流失。

5. 完善外贸行政管理体制和出口信贷政策 在社会主义市场经济条件下发展出口,必要的行政手段不可少,但要依法行政。对部分限制进出口的商品实行配额和许可证要加强管理,按照规范、效益和公平竞争的原则进行。对于即将取消的配额商品,要做好过渡工作。我国应通过进出口银行和出口发展基金、风险基金的设立与发展,为进出口贸易提供资金支持和风险担保。

6. 完善外贸立法 将外贸活动引到法律法规轨道上,使之符合 WTO 规范,这是完

善中国出口体制的重要工作。因此,要对照 WTO 基本原则,继续清理已公布实施的法律法规,该废的废,该修的修,该定的定,把“废、修、定”三者结合起来,特别首要是要修改《外贸法》,并结合新的国际经贸形势,加大新法设立力度,并提高其透明度,使中国法律体系完善化,把中国外贸进出口活动建立在扎实的法律保障基础上。

7. 进一步完善外贸中介服务体系 中国外贸中介服务机构已初步建立,现在主要是强化其服务功能。对商会、学会、协会、会计和审计事务所等机构要充分发挥其社会服务和监督功能,发挥其政府和企业之间的桥梁和纽带作用。

8. 进一步实施市场多元化战略、培育多样化的出口商品 要充分利用加入 WTO 后我国平等地进入各国和地区市场的权利,大力开拓出口市场。除巩固亚太地区市场原有的出口份额外,要加大对俄罗斯、东欧、印度、非洲、拉美等市场的开拓力度,实现市场多元化,改革目前出口市场比较集中的状况。出口商品要适应世界多样化的需要。我们既要重视机电产品、高新技术产品的生产和出口,也要重视劳动密集型产品的生产和出口。

9. 完善外贸信息网络,举办商品交易会 国际市场瞬息万变,及时了解和掌握市场行情对发展出口至关重要。从中央到地方都要建立和完善对外经济贸易信息网络。对已建立起来的外经贸信息网络,要充分发挥其作用,为出口企业及时提供信息,并帮助企业准确把握商品信息,沟通供需联系,促进外贸出口增长。在国内外举办商品交易会是促进外贸出口的重要举措。在国内要积极办好广州、华东等交易会,充分发挥其作用;在国际要充分利用世界博览会,同时要争取到有关国家或地区去举办商品交易会,拓展商品出口渠道。

10. 完善国际采购制度 发展国际采购是扩大外贸出口的重要措施。由政府部门和有关投资机构共同组建跨国采购中心,借鉴世界上先进经验,在推进扶持政策制定、加快现代物流体系建设、完善与提高相关服务业、加大贸易推广和促进力度等方面,为跨国采购业务提供服务,协助有竞争力企业产品直接进入全球采购网络,这无疑能促进扩大出口。

11. 进一步开放服务领域 服务业对外开放是中国人世谈判所作的一项承诺。入世后应该有步骤地开放服务领域。中国在金融、物流、商业、中介机构、会展、旅游等诸多服务领域有对外开放的广阔空间,应逐步开放,打“世界牌”,这一方面有利于扩大出口,另一方面能推动对外开放向更高层发展。

12. 进一步转变政府职能 WTO 的规则大部分是指向政府职能并以此指导和规范企业。中国人世后带来的巨大变化是对政府提出转变职能的新要求。因为目前政府职能该从市场经济活动中退出的至今还没有真正退出,由此造成进入市场的壁垒很高,企业缺乏成长空间,市场信用和契约制度难以发挥作用。根据 WTO 有关规则规定,政府要强化宏观管理能力,制定市场规则,做到市场交易公平、透明和稳定,营造统一开放的市场环境;同时,要弱化政府微观管理职能,对政府在微观经济中的一些审批权、核准权、管理权、制约权应取消,对企业实行法律所有权与经济所有权、所有权与经营权相分离,使企业成为独立的市场主体,彻底实现政企分开,使政府从原来的控制者、参与者、操纵者转变为指导者(政策指导)、监督者(确保国有资产保值增值)和服务者(为企业提供协调和社会服务)。

综上所述,笔者深信,只要出口体制进一步深化改革和完善,进一步使之符合 WTO 规则和社会主义市场经济的要求,中国外贸出口必将得到持续、快速、健康发展,对中国经济发展必将不断作出新的更大贡献。

(作者单位:上海对外贸易学院)