

入世后关税和产业 结构调整的匹配

方 芳

摘 要: 关税作为宏观调控的重要工具,对国内产业结构有不可忽视的影响。入世后,在关税不断下调的必然趋势下,如何通过合理的关税设计,优化产业结构,成为值得探讨的论题。本文以中国支柱产业——纺织业和汽车业的现状和问题为例,建议以关税配合,达到有效配置资源和进行产业改革,争取更大可能发挥比较优势。

关键词: 关税;产业结构调整;利益导向;竞争效应

中图分类号:F752.50 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2003)01-0015-04

我国过去的关税政策很少体现产业政策,只是用高关税去替补进口品的国内外差价,防御性过强。加入 WTO 后,就要履行逐步降低关税的承诺。2003 年我国将进一步降低进口关税,关税总水平由 2002 年的 12.7% 降低到 11.5%。这意味着我们已经不能依赖过去的高关税壁垒。但是,在降低关税水平和非关税壁垒关税化的情况下,尤其要依据有效保护理论和关税结构理论,利用 WTO 规则关于允许保护国内幼稚产业的例外条款,不断合理调整关税税率结构,以促进国内有关产业的健康发展,维护国家经济利益与安全。

现实中许多发达国家的名义税率很低,但是他们通过合理地设置关税结构,使得本国的最终消费得到保护。相反,有些发展中国家虽然工业品关税很高,但是由于中间品税率更高,或者和工业品的税率差额很小,没有为本国提供足够的保护,甚至出现了负保护。这值得引起我们借鉴。一般来说要制定循级而升的关税结构,就是对加工深度越高的产品课征越高的关税,按照进口初级产品,到半制成品,到制成品,随着加工深化,税率不断提高。对于产业来说就是,“比较优势明显产品到比较优势不明显产品到缺乏比较优势产品”的由低到高的梯级关税税率结构。

一、关税对产业结构的作用机理

研究关税理论和实务分析,制定合理的关税结构,目的就是要利用关税的有效保护理论,借助市场机制调整产业结构,促进产业升级优化。

产业结构是产业间产业内的要素之间数量比例关系,通常说合理的产业结构标志有以下 5 个:(1)与本国资源结构匹配,能充分利用各种资源并发挥相应的优势;(2)与本国需求匹配,基本满足最终需求的数量、品种和构成;(3)内部产业间投入产出关系比较平衡,而且

能够依照技术要求自动调整;(4)具有较高级别的国际经济参与水平;(5)有利于保持经济发展和发展的协调,能满足就业、资本吸收、生态环境等方面的要求。

在市场机制下,由于价值规律引导资源流动的作用,产业组织在利益驱动下,将对有利可图的行业投资。关税通过不同的中间品和最终品税率变化,改变某个产业的价值增量。如果关税提高某产业的有效保护率,即提高该产业生产过程中的增值,意味着能获得更大利润,这样诱使投资方向转移,投资结构变化,最终改变产业结构现状,实现调整。可以说产业政策是目标和基础,关税提供条件和保障。

在产业发展的不同阶段,关税特征相应配合,以实现产业的调整。虽然各国发展具体情况有差异,但是它们的联系有很大共性,可以总结为下表:

产业发展阶段	关税配合	产业结构调整
农业为首要产业;土地,劳动力充足	资本品进口税率较低;轻纺产品的税率高,	发展轻工业的进口替代;保护农业;
劳动力密集型产业比重提高,劳动力为基本要素	耐用消费品的关税高;纺织品关税降低;	工业制成品发展;
技术水平和资本密集度提高,基本生产要素是熟练劳动	初级产品,原料关税很低;设备技术引进税率优惠;	重化工业自主生产;投入高新技术研究开发。

一般来说,制定关税政策时,既要考虑为国内产业创造生存空间,又要考虑一定的竞争压力。竞争效应随关税上升而下降,保护效应则是关税的增函数。入世之后,我国进一步参与经济全球化,要在改善产业资源配置方面获得更多实际利益,就要充分发挥关税这个宏观调控的工具,通过市场的竞争效应和利益导向,服务与产业结构的改革。

二、关税在发展纺织业,汽车业上的政策配合

1. 纺织业 纺织业是我国传统支柱产业,在吸纳劳动力,积累资金,出口创汇上发挥重要作用。是我国对外贸易顺差最大的商品,每年都在 200 亿美元以上,1998 年达到 285 亿美元,占该年度全国贸易顺差的 65%。据专家预测,去年中国的纺织品出口额约达 550 亿美元,比 2001 年增长 4%。纺织业的重要地位是我国社会经济发展现状和纺织业本身的特点合力作用的结果,这一地位相当长时期不会发生变化。我们丰富的劳动力资源是发展纺织业不可缺少的投入要素,这一充裕的要素禀赋直接决定了我们在该产业有比较优势。另外,目前发达国家正在将传统纺织业向发展中国家转移,我国可借此机会扩大出口。可以说纺织业还是具有发展前途的优势产业。

虽然是最大,但还不是最强,出口大国的地位和国内生产部门的落后状况很不相称。我国纺织工业在低水平、小规模、大面积发展的情况下,逐渐积累了许多问题:纺织品结构不合理和低产值化,技术装备水平不高,劳动生产率低等等。主要结构缺陷体现在:初级加工能力过剩,高精深加工,化纤生产和原料不足矛盾并存,困扰着经济效益的提高。

加入 WTO,纺织业首当其冲接受贸易自由化的洗礼。虽然有众多利好因素如:配额限制减少,出口空间增大,国际环境改善,非生产成本降低,技术迈进等。但是我们注意到纺织行业出口平均单位价值一直在下降,出口数量的上升并没有相应的出口收入和盈利状况的转好。周边国家货币贬值带来的价格优势,发达国家先进科技的优势,对我国纺织业形成双

重压力,廉价劳动力和低价原料的传统优势正在不断削弱。如果不及时积极推进结构调整,促进产业升级,加快实现纺织大国向纺织强国的转变,那么我们的生存条件堪忧。

目前制约纺织业从贸易自由化中获利的主要宏观因素是产业结构的不合理。纺织业本身具有多层次发展的特征,一方面它拥有大量劳动密集型部门,如棉纺、中低档服装;另一方面,化纤、纺织机械、高级服装等发展需要先进技术的支撑和下游产业协作。我国的现状是棉纺针织生产能力过剩,导致无序竞争,设备闲置;原料机械等上游产业瓶颈严重,制约了下游产品的品质和竞争力;染整、高档面料技术落后,所以附加值很低。

而我国关税政策事实上并没有配合好纺织业的结构调整,主要体现在进口纺织品的关税涉及不合理。我国纺织品的名义关税一直较高,1999 年平均关税是 22%,但是实际关税只有 0.34%,原因在于纺织品贸易大部分是加工贸易,我们只能赚取微薄的加工费。同时我国进口规模也很大,主要是原料、技术含量高的纺织机械、高级印染品、化纤等的进口。我国纺织业存在严重的原料瓶颈,尤其高级服装原料大量依赖进口。比如,化纤中腈纶、锦纶和涤纶对国际市场的依存度分别为 42%、30% 和 17% (2000 年)。如涤纶短纤和长丝的关税税率目前分别为 18% 和 21%。我国出口服装中使用进口面料达 50%,2000 年进口面料达 60 亿美元,我国毛纺所需羊毛 75% 需要进口,棉纺所用的国内棉花价格近两年高于国际市场 10% 以上。进口的高关税使成本上升,出口品种、花样、档次无法得到根本改变。

要兑现降低关税的承诺,又要使纺织业升级,需要根据纺织业具体情况有次序地进行关税调整。率先纳入自由化体系的商品应包括:棉花、纱、长丝、中低档印染织物等。它们都是原料、初级加工产品,关税降低会使最终产品价格下降,同时它们也是我国拥有竞争力的产品,降税不会造成国内市场的大冲击。扩大原料的进口,能进一步满足生产需要,而且增加有效保护力度。对于高级服装、新型机械、高级染整织物、化纤,国内竞争力很差,降低关税会对国内竞争部门冲击很大,需要逐步减让,而由于进口原料低关税降低了成本,实际保护会提高,这段时期纺织业要向适应性、协调性、效益性的方向实现优化调整,让人力、技术、资金等要素最佳结合。

2. 汽车业 经过 50 年的发展,我国汽车也已经形成了门类齐全、初具规模的工业体系,诞生了如上汽、东汽、一汽等有竞争力的汽车集团,其中微型汽车、中型货车、大中型客车已经具有一定比较优势,为我国汽车工业的进一步发展奠定了基础。1994 年颁布的《90 年代国家产业政策纲要》将汽车列为我国的支柱产业。

长期以来,我国对汽车实行进口替代发展战略,高关税一直是我国政府保护国内汽车工业的重要手段。虽然自 1994 年起多次大幅度降低汽车关税,但目前仍维持在较高水平。迄今为止,我国的汽车关税税目共有 165 个,汽车相关税目 99 个。其中,轿车税率最高,为 70~80%;65 个税目的整车平均税率为 56%。关键零部件的最高税率为 50%,100 个税目的底盘和零部件的平均税率为 28%;汽车总体平均税率为 39%。

事实上,新兴产业起步时实施保护扶植,让它避免国际市场的激烈冲击,有助于民族工业的成长。日本战后发展汽车工业也是对外国汽车进口征收高额关税的,韩国很长一段时期里一直用《汽车工业扶持法》为依据限制进口车。但是我国的高关税存在很多不合理的安排。最终产品和中间产品之间的关税落差过大,吸引很多企业从事整车生产,同时也为国内企业创造一个垄断的环境,在保护的同时也使管理技术处于停滞。为了抵制进口车,高关税被作为重要手段,这使国内汽车市场与国际市场隔绝,国内汽车价格远远高于国际市场价,

为国内厂家在国内市场“寻租”行为提供了沃土。国内厂家不必注重降低生产成本,也无须建立自己的产品开发能力,因为它们根本就不想到国际市场上参与竞争,几乎没有轿车出口。关税保护造成汽车成为超额利润的产业,刺激地方政府支持中小汽车厂,低效循环,重复投资。不仅如此,由于梯形关税结构使整车装配利润高,吸引大量企业从事轿车装配生产,分散了投向轿车工业的有限资金,难以实现规模经济的要求,同时使零部件国产化,批量生产等工作难以进行。

如果根据幼稚工业理论过度保护,则导致国内价格过高,需求受压制,强化既得利益集团的福利,特别是外国的跨国公司已经加入到该集团并成为主要受益者。社会成本过高,无助于效率和国际竞争力的提高,显然和我国汽车工业发展的方向背离。但是按照自由贸易思想,撤销关税保护,必然使我国汽车工业受到重创。作为支柱产业,除了具备大规模产出、产出关联度大、投入产出率高和产业集中度高等特征之外,较强的国际竞争力是它真正成为支柱产业的关键。如果一个国家的支柱产业的国际竞争力都很弱的话,势必会影响到整体经济的国际竞争力。因此,发展汽车工业,必须将目光放在迅速提高汽车工业的国际竞争力上。制定的关税政策既要体现有效保护又要加强竞争压力。

入世初期,要给汽车业一个充分的时间,结构调整,引进技术,培训人员,扩大规模,积累实力和外国抗衡。汽车业在入世后将获得 5 年的过渡期,在此期间,我国汽车进口关税将由目前的 70~80% 逐步递减,到 2006 年 7 月 1 日过渡期结束时降到 25%,零部件平均关税税率降到 10%。一国汽车工业总是有一些产品达到国际竞争水平,或者在国内市场占据很大份额,才可以免除对关税的一味依赖,因此分阶段有步骤地撤销关税保护比较稳妥可行。中高档轿车是最薄弱的部门,尤其需要保护,轿车的关税下降幅度要小于其他,而具有一定优势的部门可以加大关税降低水平,使整体水平达到 WTO 的要求。

在汽车制造成本中,零部件占据 60~70%。众多跨国公司纷纷将零部件企业独立出去,在配套选择上采取全球化择优供货的举措。当零部件进口关税降低到 10%,各企业顺应潮流采取全球采购方式,必然形成零部件大量进口。而我国汽车零部件工业由于长期投资不重视,关税刺激进口散件装配,阻碍了零部件发展,整体水平还低于整车,未形成经济规模。现在零部件平均关税是 26%,保护程度还较低,而发展零部件生产是我国建立自己汽车工业的基本要求。所以零部件关税下调幅度要小于整车,那些不具备生产能力,并且生产中急需的产品关税要下调,使国内企业降低成本,而我国正在研制的关键零部件暂时不降,或者减少降低幅度。

(作者单位:上海财经大学)