

# 中国和德国对外贸易 制度与政策的比较及启示

李邦君

**摘 要:** 本文对中国和德国对外贸易制度与政策作了比较。中国对外贸易制度从原来国家统制型转向开放型,贸易政策从保护贸易逐步转向自由贸易,目前正按照 WTO 要求进一步改革外贸体制,建立适应多边贸易体制的运行规则和机制。德国对外贸易制度从原来政府统制经营已过渡到主要由企业自主经营,建立起企业自主经营与政府宏观调控相结合的外贸发展模式。德国外贸发展模式对正在按 WTO 规则推进贸易自由化的中国提供了有益的借鉴经验。

**关键词:** 贸易制度与政策;比较;启示

**中图分类号:** F752.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2003)03-0001-05

对外贸易制度与政策对发展开放型经济有主要影响,在发展对外经济关系中起主要地位和作用。各国为发展开放型经济都建立与自己国情相适应的、各具特点的对外贸易制度与政策。为促进中国在新世纪新阶段建立起更加符合 WTO 规则要求的新型的对外贸易制度与政策,本文选择实行市场经济的德国对外贸易制度与政策同中国现行对外贸易制度与政策作一比较,从中得出应有的启示,以使中国对外贸易制度与政策在落实十六大精神中发挥更大的作用。

## 一、中国对外贸易制度变迁与政策调整

**1. 中国计划经济体制下对外贸易制度与政策** 从 1949 年新中国的建立到 1978 年的改革开放前,中国实行国家统制的对外贸易制度,与此相适应,采取贸易保护主义政策。在这 30 年里,中国之所以采取这样的贸易制度与政策,其原因主要有这样两方面:一是来源于原苏联经济体制及其对外贸易的模式。在建国初期由于没有经验,经济体制采取了原苏联式的高度集中的计划经济模式,与这种经济体制相适应的对外贸易就是实行国家统制型的贸易制度;二是来源于殖民地、半殖民地的历史教训。这一历史教训,使得中国在开展对外贸易活动过程中,往往存有戒备心理,过分强调“独立自主,自力更生”,忽视对外经济交往特别是同发达国家交往,认为这样可以减少对发达国家的依附,这必然促进国家统制的贸易制度与保护主义的贸易政策的建立。

由于中国在较长时间里实行国家统制型的贸易制度与保护主义的贸易政策,使中国无

论在贸易范围还是在规模上都受到很大限制。据统计,1979年中国进出口总额为293.4亿美元,其中出口为136.6亿美元,进口为156.8亿美元,出口额只占世界出口总额的0.83%,居世界各国和地区第32位。

**2. 中国市场经济体制下对外贸易制度与政策** 改革开放以来,中国经济体制逐步从高度集中的计划经济体制向市场经济体制转轨,与此相适应,中国对外贸易制度也就从国家统制型逐步转向开放型,贸易政策从保护贸易逐步转向自由贸易。

中国在改革开放以来对外贸易制度与政策的转型,是与中国实行对外开放基本国策紧密相联的。中国实行对外开放基本国策是20世纪70年代末作出的战略抉择。当时作出这样的战略抉择是基于这样两个原因:一是新中国建立后的30年经济长期在高度集中的计划经济体制框架内发展,闭关锁国,国民经济出现严重的比例失调,同国外发展的差距扩大了,人民生活水平提高缓慢;二是战后各国都先后选择对外开放道路发展经济,不仅发达国家,而且广大发展中国家和地区也越来越这样做,甚至有的国家把它放在生死悠关的地位。亚洲“四小龙”,就是经过外向型发展后迅速成为新兴工业化的国家和地区,一举成为发展中国家和地区发展的明星。面对如此的国际环境和现实,中国经济如何发展,是坚持计划经济的内向、封闭型道路,还是走市场化的外向、开放型道路,这不能不引起有志于改变中国落后面貌的人们进行战略思考。历史和现实警示人们,中国如果不顺应时代发展的潮流,融入世界经济技术全球化之中,不实行开放政策发展经济,就有可能被开除“球籍”的危险,这是20世纪70年代末摆在中国人面前的现实问题。就在这个关系到中华民族生死存亡的关键时刻,邓小平在1978年10月提出中国要“实行开放政策,学习世界先进科学技术”,发展经济。自此之后,邓小平反复阐明他提出的“现在的世界是开放的世界”、“中国的发展离不开世界”这样两个极其重要的理论观点。中国实行对外开放基本国策是中国人民根据邓小平的理论和把握时代发展规律和历史趋势所作出的战略抉择。

中国对外开放从1978年底党的十一届三中全会开始以来,至今已走过24年的历程。期间经过1979~1984年对外开放的起步阶段、1984~1991年对外开放的扩大阶段、1992年至今对外开放的全面铺开阶段,使对外开放基本国策不断完善,对外开放地区和领域不断扩大,已逐步形成从南到北、从东到西、点面结合的全方位、多层次、宽领域的对外开放新格局。

作为中国对外开放的先导、基础和重要组成部分的对外贸易,其体制、机制和政策随着对外开放进程而不断深化改革与发展。中国对外贸易体制和政策经过放权让利、推广承包制和制度创新等阶段改革后,已发生了重大转变:外贸体制从集中垄断走向放权和联合对外,外贸政策从管制走向开放,从保护走向自由,外贸运行机制从计划实施走向宏观调控和依法治贸。从整体上看,中国现已基本形成既符合国际惯例、又符合社会主义市场经济要求的开放型、自由化的对外贸易新体制。

中国对外贸易制度和政策的变化促进了对外贸易的大发展,取得令世人瞩目的巨大成绩。对外贸易进出口总额从1978年的200多亿美元发展到2001年的5097.7亿美元,扩大25倍。出口额占世界的比重从1978年的0.78%上升到目前的4%左右;占世界贸易的位次由1978年的排名第32位上升到目前的第6位。改革开放以来,中国对外贸易增长率平均为15%左右,大大高于国内生产总值的平均增长率9%的水平。对外贸易对国民经济发展的贡献率逐年提高,目前贸易名义依存度也由1978年的9.8%上升到2001年的44%以上。随着对外贸易的日益扩大,中国对外贸易伙伴也由1978年的几十个增加到目前的

227 个国家和地区。实践证明,在开放型、贸易自由的体制和政策推动下,中国对外贸易无论是在范围上还是在规模上或是在贸易地位上都发生了前所未有的巨大变化。详见下表:

改革开放以来中国对外贸易发展情况

单位:亿美元

| 年份   | 进出口总额   | 进出口总额增长速度(%) | 出口总额    | 出口总额增长速度(%) | 进口总额    | 进口总额增长速度(%) | 占世界出口总额的比重(%) | 在世界中的位次 |
|------|---------|--------------|---------|-------------|---------|-------------|---------------|---------|
| 1979 | 293.4   | 42.2         | 136.6   | 40.2        | 156.8   | 43.9        | 0.83          | 32      |
| 1985 | 696.0   | 30.0         | 273.5   | 4.6         | 422.5   | 54.2        | 1.4           | 18      |
| 1990 | 1 154.4 | 3.4          | 620.9   | 18.2        | 533.5   | -9.8        | 1.8           | 15      |
| 1995 | 2 808.5 | 18.6         | 1 487.1 | 22.9        | 1 320.8 | 14.2        | 3.0           | 11      |
| 1997 | 3 250.6 | 12.1         | 1 827.0 | 20.9        | 1 423.6 | 2.5         | 3.3           | 10      |
| 1998 | 3 240.5 | -0.3         | 1 838.1 | 0.5         | 1 402.4 | -1.5        | 4.98          | 11      |
| 1999 | 3 607   | 11.3         | 1 949   | 6.1         | 1 658   | 18.2        | 3.5           | 9       |
| 2000 | 4 734.1 | 31.5         | 2 492.1 | 27.8        | 2 242   | 35.8        | 3.9           | 7       |
| 2001 | 5 097.7 | 7.7          | 2 661.5 | 6.8         | 2 436.2 | 8.2         | 4.3           | 6       |

资料来源:历年《对外贸易统计年鉴》

### 3. 按照WTO要求进一步改革外贸体制,建立适应多边贸易体制的运行规则和机制

中国于 2001 年 12 月 11 日已正式加入 WTO。入世后中国对外开放进入新的发展阶段。这个新阶段主要有 3 个新特点:中国政策导向开放将转变为同国际经济接轨的制度性开放;有限的范围和领域的开放将转变为全方位、宽领域的开放;单边、自主的开放将转变为双向、多边、有法律约束力的相互开放。通过这 3 个转变,把中国经济进一步融入世界经济全球化之中,纳入世界经济运行规则和机制的轨道,推动中国开放型经济的完善与发展。

对外贸易在推动中国开放型经济建立与发展中已经并将继续起着极为重要的作用。由于历史原因,现阶段中国的对外贸易体制和政策与世界多边贸易体制仍然存在一定差距:(1)外贸经营权尚未完全放开。私营和民营企业获取外贸经营权的门槛仍然过高,国有外贸企业经营进出口业务仍具有一定的垄断性,外商投资企业进出口经营范围受到一定限制,审批外贸经营权的资格仍未充分反映 WTO 规则要求,尚未实行登记备案制;(2)外商投资企业与国内企业存在不平等竞争。外商投资企业享受各种优惠政策,存在事实上的“超国民待遇”,而国有企业由于不享受优惠政策而存在“次国民待遇”,对某些产品进出口的环境控制也尚未实施国民待遇;(3)外贸制度透明度不高。WTO 要求各成员方有充分透明度,但中国在这方面仍然存在诸多问题,如行政管理缺乏透明度;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、保险等方面的法令和条件的透明度不高;中央和地方的外贸政策也有不一致的表现,内部规定多,透明度低,随意性大;(4)进口体制缺乏统一性。这些问题的存在,都制约了中国对外贸易在对外开放新阶段的新发展,有待于继续深化改革,努力使中国对外贸易制度与政策在不太长的时间内更加符合 WTO 原则和规范,更加符合社会主义市场经济要求。

## 二、德国对外贸易制度和政策的特点

德国对外贸易原来也是由政府统制经营。随着社会主义市场经济体制的建立及对外贸易的发展,德国逐步从政府统制外贸经营、部分放宽外贸管理过渡到了主要由企业自主进行,政府的职能重点在于实行宏观调控的模式。按照各国对外贸经济干预的程度和方法,来比较

和划分外贸管理体制模式,德国目前对外贸管理体制应属于国家基本上放任自流的模式一类,对外开放程度相当高。自 1985 年以来,德国同经合组织国家和美元国家的商品往来基本上完全自由化(95%)。<sup>①</sup>

德国社会主义市场经济的经济自由不仅用于国内经济,而且也作用于对外经济。从二战后重建起,德国联邦议会和联邦政府便致力于实现对外经济往来自由化。1961 年 4 月,德国颁布了《对外经济法》。该法第一章第一款规定,商品往来、劳务往来、资本往来、黄金外汇和同国外经济地区的类似的经济往来,原则上都是自由的。<sup>②</sup>因此,德国对外贸易没有一个权威性的主管部门,只有联邦经济部和联邦经济合作部参与制定和推行对外贸易政策,这两个部门只对联邦政府和总理负责,对下没有约束力。企业对外贸易往来只受法律或由法律规定的法规限制。

德国政府重视对外贸易发展。它强调:“联邦政府是始终将发展对外贸易放在重要的地位加以考虑。”<sup>③</sup>号召德国经济“走向世界”。在保证企业外贸充分自主前提下,政府主要从以下几方面努力促进对外贸易发展:

第一,扶植建立以出口为主的企业集团和大财团。《公司法》规定:禁止设立资本额低于 50 万马克的股份公司;加强大企业之间的合并和对小企业的收买、兼并,同时对这些收买和兼并提供金融信贷支持。<sup>④</sup>在这方面,尤其扶植化学、钢铁、电气、汽车和航空、石油加工、机械制造等工业重头产品的企业集团和大财团的建立和发展,这些企业集团和大财团已成为德国“走向世界”的排头兵。

第二,综合运用财政、金融等经济手段鼓励出口。包括实行优惠税率或免税、给予出口津贴、发放出口信贷、建立国家担保出口贷款制度,以及对遭遇风险的出口商给予补偿等,还运用汇率杠杆促进出口贸易发展。

第三,引导企业引进先进技术,调整出口商品结构。德国近些年来出口以制成品为主,尤以工业制成品在世界市场上具有竞争力。由于德国商品成本在提高,出口竞争力受到削弱,因此要集中力量发展高质量和高技术的产品生产。这就需要通过引进、吸收消化先进技术,开发新产品,促进商品结构调整和优化,使“德国造”的商品享誉世界。

第四,建立外贸服务机构,为企业走向世界服务。德国对外贸易服务机构比较健全,它可分为 3 类,即进出口银行、外贸保险公司和外贸商情咨询机构。这些机构大多具有半官方性质,对推动德国外贸发展起着重要作用。

在激烈的市场竞争中,德国主张的市场开放和自由贸易也是相对的。自 20 世纪 70 年代初期发生石油危机以来,德国出现了较明显的国家在贸易政策上的干预倾向。对出口总体上鼓励自主经营,但对战略物资品也有选择地控制和调整;对进口限制较为集中,主要措施是采取非关税保护。德国最受保护的工业部门是造船业和飞机制造业。德国实行对外贸易限制的行业也恰是国内保护除纺织服装行业外的补贴大户。从总体上看,德国对国外商品的限制集中在少数部门、少量品种。

由于德国基本上实行自由化的对外贸易制度和政策,加上政府在保证企业自主经营前提下的宏观调控,使德国外贸在战后以来持续发展。德国在战后初期的 1947 年的对外贸易额排列在世界第 21 位,到 1961 年跃居世界第 2 位。1981 年以来,由于马克对美元汇率的剧烈波动等因素的影响,贸易额退居第 3 位,但发展速度仍然很快,在 20 世纪 80 年代年均增长率仍为 9.4%。自 20 世纪 90 年代以来,特别是在亚洲金融危机和美国经济下滑的大



环境下,德国对外贸易增长速度减缓,但总体上仍呈增长态势,一直保持顺差。详见下表:

德国在 20 世纪 90 年代的进出口情况

单位:亿美元

| 年份   | 进出口总额  | 出口总额  | 进口总额  | 进出口差额 |
|------|--------|-------|-------|-------|
| 1995 | 9 530  | 5 084 | 4 446 | 638   |
| 1996 | 9 830  | 5 242 | 4 588 | 694   |
| 1997 | 9 583  | 5 125 | 4 458 | 668   |
| 1998 | 10 079 | 5 406 | 4 673 | 733   |
| 1999 | 10 133 | 5 411 | 4 722 | 689   |

资料来源:朱之鑫主编《国际统计年鉴》2001 年,中国统计出版社 2001 年版第 481—483 页。

到目前为止,德国仍是当今世界最重要的贸易大国之一。其出口额约占国民生产总值的 1/3,进口额约占国民生产总值的 30% 左右。对外贸易是拉动德国经济发展的重要动力。德国贸易额约占世界贸易的 10% 强,贸易盈余占国民生产总值的比重在 2%~6%。德国的工业品特别是制造业产品在世界市场上享有盛誉。

### 三、中国和德国对外贸易制度和政策比较的启示

德国对外贸易制度和政策是德国社会主义市场经济制度的重要组成部分。市场开放,经济自由,既适用于对内经济,也适用于对外经济。德国对外经济目标是实现《稳定法》要求的对外经济平衡、保护对外经济的利益。德国对外贸易制度和政策对实现其对外经济目标起了重要作用,是维护贸易大国的重要前提。因此,德国政府非常重视发展对外贸易,推行贸易自由化。

德国外贸管理体制在发达国家中属于“放任自流”一类,企业有充分外贸自主经营权。但它用《对外经济法》及其有关法律法规来规范外贸企业行为,由政府及其联邦经济部和联邦经济合作部制定对外贸易政策,来指导实现对外经济目标,政府在保证企业外贸充分自主的前提下采取积极措施扶植对外贸易的发展。与此同时,对进出口也进行一定干预。对出口总体上鼓励自主经营,但对战略物资品有选择地控制,并根据经济环境变化调整出口政策和出口商品结构;对进口采取非关税措施,对少数大户、少量品种集中限制和保护。通过德国对外贸易制度,它实际上已建立起企业自主经营与政府宏观调控相结合的外贸发展模式。这种模式对德国对外贸易发展、保持德国贸易大国地位起了重要作用。

德国外贸发展模式给正在按照 WTO 规则推进贸易自由化的中国提供了有益的借鉴经验。中国在争取恢复 GATT 缔约国地位和加入 WTO 过程中,外贸体制已作出许多重大改革,进出口体制已基本符合国际规范,但按照 WTO 规则要求,还有许多工作要做。德国扩大出口的做法,如扶植建立以出口为主的企业集团、综合运用财政和金融等经济手段鼓励出口、引进先进技术调整出口结构、建立对外服务机构为企业走向世界提供服务等措施,对中国进一步完善出口体制,扩大出口贸易可资借鉴。此外,在市场准入上,中国正在逐步放开原来限制进口的领域,如何既放又限,德国采取非关税措施,对少数大户、少量品种集中限制和保护,也不失为是一种有效做法,这对中国进一步完善进口体制有重要参考意义。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注释:

①② 张浩、孙晓青、陈朝高:《西欧市场经济》,时事出版社 1995 年版第 64 页。

③④ 湖北人民出版社辞书编辑部,《西方七国知识辞典》湖北人民出版社 1996 年版第 455 页。