

我国对外贸易政策现状及其创新的基本思路与主要内容

王 琼

摘 要: 当前,有管理的自由贸易政策已经成为对外贸易政策的国际趋势。在这种国际背景下,本文从中国对外贸易政策的现状出发,结合相关的贸易理论,阐述了中国加入WTO以后,对外贸易政策应走的创新路线。并就此路线,给出了从对外贸易政策目标到具体措施的初步建议。

关键词: WTO; 对外贸易政策; 创新

中图分类号: F752 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2005) 03-0015-05

一、中国的对外贸易政策现状

2001年底中国成功地加入了WTO这个以推进贸易自由化为宗旨的多边贸易组织,这对中国对外贸易政策产生了深刻的影响。

首先,关税的大幅度消减、几乎全部被取消的工业品非关税壁垒和出口鼓励政策所受到的障碍均明显体现了更为严格的国际约束。这可视作中国对外贸易政策外部约束环境的变迁。据有关数据显示,我国的名义关税水平从1990年的42.5%下降到目前的9.9%。其中机械产品大部分关税下调到5%,部分产品的关税直接降为零。而对于非关税壁垒,WTO在第8次多边贸易谈判中就达成了协议,在逐渐降低关税的同时也要逐渐减少或取消非关税壁垒。就目前情况看,中国对一些进出口商品仍采取非关税限制措施,这点必须得以改善。再看对于中国改革开放之初就提出的鼓励出口的国策,20多年来为中国经济贡献了很大力量,也使财政背上了沉重负担。最明显的例子是出口退税给中央财政增加负担,截至2003年年底,中央政府拖欠的应退未退税款超过3 000亿元人民币。同时这种鼓励出口的政策也促成了“出口价格下降,进口价格上升”的趋势,进而使中国的对外贸易环境恶化。目前,中国商务部已经认识到这种现象,并于去年年初开始着力于出口促进体系的研究。

其次,中国的对外贸易政策取向顺应了WTO成立以后日趋强烈的区域化多边贸易安排的趋势,在积极参与WTO事务的同时,更加积极地参与区域性的金融、贸易和经济合作。如,中国积极参与了东盟与中国、日本、韩国(10+3)的合作机制,并于2002年11月与东盟签订了建立中国-东盟自由贸易区的框架协议,使中国与东盟之间在10年内建立一个包括17亿消费者、约2万亿美元国内生产总值,以及1.23万亿美元贸易的大自由贸易区。

在2003年,中国内地又先后与香港和澳门特区签订了建立更紧密经贸关系的安排。由于香港和澳门都是自由港,这种安排也就表明了中国政府进一步开放内地的决心与诚意。中国政府调整对外贸易政策取向,积极推动与周边国家或地区的经济贸易合作对我国经济的发展有着重要的意义。

另外,随着中国经济的发展,大量劳动密集型产品转移到中国生产,但是还有相当多的资本和技术密集型产品,特别是最终产品中的一些重要和关键零部件,还主要在东亚其他国家和地区生产,它们与中国形成了产业内的垂直分工和贸易。所以中国的出口商品结构仍有待改善。

针对上述我国对外贸易政策的现状,分析存在的问题和面临的挑战,我们必须以国际大市场为背景,以WTO规定为准则,从目标到内容对我国对外贸易政策进行改革和创新。

二、中国对外贸易政策创新的目标

一项改革成功的首要前提是其方向的正确性,所以中国对外贸易政策的创新要从目标开始。我们应该跳出就贸易谈贸易的框框,在遵循国际大背景的前提下,将贸易政策的改革放在整个经济发展乃至社会均衡的背景下去考虑,争取通过贸易改革推动整个经济产业结构的升级和社会福利的最大化。

1. 国际贸易政策发展取向 目前,虽然比较优势理论和自由贸易的原则已被广泛接受,但是对于在自由贸易中如何使比较优势充分发挥作用的争论仍在继续。在众多政策建议中,有管理的贸易自由化成为当今国际贸易政策发展的新取向。

首先,从定义方面对该取向进行理解。各国经济学家从不同角度对有管理的贸易自由化作出了界定。劳拉·泰森将管理贸易安排按协定的不同分为宏观层次和微观层次,宏观层次的管理贸易关注的是国家之间总体贸易不平衡、贸易结构差异,以及贸易政策等问题,微观层次的管理贸易或称行业的管理贸易则主要涉及特定产品或行业的贸易管制。从本质看,该理论主张的贸易形式没有保护贸易那么自私,只立足于本国的发展,它不易引起很多的贸易争端;同时,它也没有自由贸易那么国际化,可以避免一些国家的利益受到不必要的侵害。

其次,WTO规则体现了这一政策取向。自由贸易政策是贯穿于WTO各协议的主线,也是支撑WTO体系的经济前提。贸易自由化是WTO的基本准则,该准则指出,“各成员方通过多边贸易谈判,降低和约束关税,取消其他贸易壁垒,消除国际贸易中的歧视待遇,扩大本国市场准入度。”但由于世界经济和各成员的发展不平衡,贸易自由化准则有以下特点:第一,不是绝对的贸易自由化;第二,贸易自由化是个渐进的过程;第三,允许发展中国家成员方贸易自由化进程低于发达国家成员方;第四,鼓励计划经济朝向市场经济的转变;第五,WTO不是一个“自由贸易”机构,它只是致力于逐步贸易自由化,使成员方进行开放、公平、无扭曲的竞争。^①

再次,有管理的贸易自由化的核心在于对大多数产业实行自由贸易政策的同时,对少数产业实行低保护和温和的出口鼓励政策。由于该政策对大多数产业的进出口和内销、外销均无任何激励和干预,且对少数产业的干预也是窄幅和有限的,所以其并没有改变贸易自由化的本质属性。

由于“贸易政策改革的大部分目标一般来说都包含在贸易自由化的措施之中”,^②所以,我国应该从目标创新着手改革中国对外贸易政策。

2. 中国对外贸易政策的目标 盛斌在2001年所做的研究就指出,目前中国的政治结构、社会意识形态、社会中各利益集团以及国际贸易多边框架和双边经贸关系等因素,是决定中国对外贸易政策内容及走向的主要变量。这些变量的性质表明国家政策目标不仅仅是追求经济的均衡,更体现了对社会均衡的指向。所以结合经济全球化的现状,我国应该将以“出口大于进口”和“出口创汇”的传统贸易目标调整为:“促进对外贸易的发展、实现产业的持续升级,促进经济和社会在内外均衡基础上的稳定发展,实现社会福利最大化”。要实现这一目标,我们必须做到以下3个协调。

(1) 外贸政策与内贸政策的协调。自我国政府撤消国家经贸委、外经贸部,组建商务部起,如何加速外贸政策和内贸政策的协调成为经济界的焦点。因为尽管在企业的内外贸经营资格以及内外贸企业相互混业经营等方面我国已经取得了一定的进展,然而内外贸的协调仍存在不少障碍。首先是行政管理体制上的障碍。虽然商务部已经成立,但内外贸分割依旧,内外贸司局各有自己的业务范畴,缺乏相互间的联系和协作。内外贸不能真正融为一体,对整个大流通、大市场、大贸易的形成极为不利。其次,欠缺国内统一的大市场。由于体制上的原因,目前国内的经济运行机制造成了各种经济利益并存,如地方利益、行业利益、部门利益等。这些分割的利益就阻碍了国内统一大市场的形成。再次,法律法规的障碍。这主要是希望通过法律法规为国内外企业创造公平竞争的环境,解决对外资企业超国民待遇等问题。

要促进外贸与内贸的协调发展,就必须循序渐进地解决上述问题,更紧密地结合国际和国内两个市场,积极推动内外贸企业的业务融合;打破大宗商品内外贸分割的经营管理体制,促进市场的统一;加强各级政府的内外贸协调管理,从而更好地发挥进出口促进国民经济稳定健康发展、保障就业以及平衡国内外市场需求的作用。

(2) 外贸政策与利用外资政策的协调。从上世纪80年代以来,外贸和外资一直是推动中国经济发展的重要力量,而且两者紧密相关。吸引外资的进入,不仅可以为国内的企业带来先进的管理经验和技术,提升其竞争力,还能有力地推动我国进出口的发展。

我们在寻求对外贸易创新时,应注意外贸政策和外资政策的协调,如鼓励外商投资企业扩大出口;放宽外商投资设立合资外贸公司的限制条件;促进外商投资企业出口便利化;推动更多中小企业进入跨国公司的全球配套生产网络;鼓励吸引外商进入出口加工区和保税区投资办厂等。

(3) 外贸政策和产业政策的协调。新时期的对外贸易政策是产业结构政策的一个重要支撑,它可以支持、促进新兴主导产业的发展和产业结构的升级。作为发展中国家的中国,工业化的进程尚未完成,所以在对外贸易发展的不同时期,都应该有借助对外贸易来构建合理产业结构的理念。我们均知,在自由贸易的条件下,一国的对外贸易商品结构反映了该国的静态比较优势。然而如果仅仅固守静态比较优势来发展经济,会带来产业结构的水平徘徊,不利于推动工业化的进程。同时,产业升级也是开放经济条件下实现经济内外均衡的重要途径。所以,政府应该在遵循WTO规则的前提下,使用合理的干预方法,借助对外贸易导向促进产业结构的优化和升级。

三、我国对外贸易政策创新的主要内容

在中国加入WTO的大背景下,在遵循有管理的贸易自由化目标的前提和兼顾上述3种协调的基础上,我们可以从出口政策规范化、进口政策自由化以及灵活使用有限的政策资源3方面来探讨我国对外贸易政策创新的主要内容。

1. 出口政策规范化 一国的出口政策一般包括出口鼓励政策和出口控制政策,本文此处重点分析的是出口鼓励政策中出口退税部分。因为我们认为出口退税制是与贸易自由化相兼容的具有中立性的贸易政策工具。出口退税可以达到很多效果:对进口国而言,它可以避免同一产品在国际国内市场上的重复征税,维护其消费者的权利;对于出口国而言,出口企业通过该政策可降低出口产品的价格,使其出口产品体现出真正的比较优势。总的来说,出口退税政策是一种可以纠正由于出口国和进口国税收制度的差异带来的价格紊乱的出口促进政策,WTO的规则也明确指出口退税不应视作一种对出口的补贴。所以,出口政策规范化对于促进一国出口的增长功不可没。

我国从1985年开始实行出口退税政策以来,先后3次调整出口退税政策。根据2003年10月出台的《财政部、国家税务总局关于调整出口货物退税率的通知》规定,与前两次调整比较,按现行出口结构,这次出口退税率的平均水平降低了3个百分点左右。但是,中国的出口退税仍存在不少问题。一方面,出口退税给政府带来了沉重的负担。截至2003年年底,中央政府拖欠的应退未退税款超过3 000亿元人民币。另一方面,加工贸易的“不征不退”和一般贸易的“先征后退”使得不同贸易主体特别是中外合资合作的加工企业与国内的企业处于不公平的竞争环境下。所以出口政策规范化必须解决下列问题。

首先,对何主体退税。依据上述有管理贸易自由化的特征,结合中国的实际,笔者认为,我国应该逐步放开对部分以资源为基础、低技术的产业如服装业等,对其实行自由化贸易。将出口政策的鼓励重点放在目前我国有能力出口的中技术产业和少数高技术产业上。这样有利于将对外贸易政策与中国的产业政策相结合,培养和提升相关企业的核心竞争力,推动我国的产业优化和升级。

其次,缓解政府压力,逐步解决占用企业流动资金的问题。在出口退税的总金额中,国内的一些贸易强省占有很大的份额。2002年我国外贸十强省(市)中,仅广东一个省,进出口总额就高达2 211亿美元,占我国外贸进出口总额的35%。而在全中国进出口总额中有92%被十强省市所占。针对这一点,我国在新退税规则中就规定中央和地方共同负担出口退税,对超基数部分的应退税额,由中央和地方按75:25的比例共同负担。这一举措,不仅可以减轻政府的负担,还可以在一定程度上平衡不同区域之间的利益分配。但具体效果,我们仍持观望态度,因为所需解决的盘子大,而且各参与方的利益协调也不是一朝一夕的事情。

2. 进口政策自由化 讨论进口政策一般会涉及关税政策和非关税政策,但考虑到贸易政策的透明度问题,一般主张用关税政策来替代非关税政策,所以这里主要考虑关税政策的创新。

(1) 现阶段,降低关税水平已经成为中国对外贸易政策改革的重要内容。降低关税水平是中国建立公平、合理的关税制度的一部分,它有利于对外贸易政策与外资政策和产业政策的协调。它有利于促进外商在华投资和扩大出口,同时也能够为上文建议实行放开的

劳动密集型产业的发展提供一定的缓冲空间,因为若是该产业进口的原材料是为了出口,这种进口就可以享受关税减免的优惠待遇。

(2) 根据国家的产业政策来调整不同产品的关税税负,使关税结构趋于合理化。可以实行瀑布式的关税结构即随着产品国内加工度的加深,使关税税率不断上升,即对初级产品免税或征收很低的关税,对半成品征收相对高的关税,对最终产品征收最高的关税。这种关税政策与上文出口退税部分的基本思想有着异曲同工之处。在中国入世后的关税减让谈判中,我们可以在初级产业如纺织业等做出让步,以换得装配机械等最终产品相对较高的实际保护率。

除上述两点外,我国还可以充分利用区域性协议关税如中国—东盟自由贸易区“早期收获”、中国内地与香港、澳门更为紧密地经贸关系优惠政策安排等为中国的进出口企业赢得有利的贸易环境。

3. 灵活使用有限的政策资源 中国加入WTO以后,再实行有管理的贸易自由化会受到一定的约束,所以我们应该充分研读WTO的协议规定,利用好主要的政策资源,为本国社会的福利最大化而努力。

我们可以在争取对外贸易政策透明化的前提下,利用保护措施协定切实保护国内新兴且易受外来冲击造成巨大损失的产业;可以在非歧视原则下,充分利用国内税的自主和灵活性;可以以保持国际收支平衡、发展自身工业等为由,加强政府采购的针对性和政策性,为国内企业谋求发展提供机会。

综上所述,我国的对外贸易政策改革应该在WTO的组织框架下,在遵循国际趋势的前提下,坚持中立透明的有管理的贸易自由化。只有这样,才能达到“促进对外贸易的发展、实现产业的持续升级,促进经济和社会在内外均衡基础上的稳定发展,实现社会福利最大化”的最终目标。

(作者单位:华东师范大学)



参考文献:

- [1] 盛斌.贸易保护的新政治经济学:文献综述[J].世界经济,2001,(1).
- [2] Gawande,Kishore,and Pravin Krishna,“The Political Economy of Trade Policy:Empirical Approaches”, in J.Harrigan,ed.,Handbook of International Trade,New York:Basil Blackwell,20022.
- [3] Huang,Kwei-Bo.“The China-ASEAN Free Trade Area,Background,Framework and Political Implications.”
<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2002-02/APE0202001e.htm>.

注释

- ① 引自“WTO的基本准则”,管理科学文摘,2000年第10期。
- ② Thomas et al.1991,第10、11页。