

政策变化对江苏省加工贸易发展的影响及对策

毛群英

摘 要：加工贸易是我国利用外资和参与国际分工的一个重要方式，从1978年开始，江苏省加工贸易发展之路已经走了整整30年。本文从江苏省加工贸易的发展现状及存在问题入手，结合近几年相继出台的多个加工贸易新政策，分析了政策变化对加工贸易的发展带来的影响，对如何进一步发展江苏加工贸易提出了相应的对策建议。

关键词：加工贸易；发展现状；新政策；对策

中图分类号：F752 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2008)06-0022-06

加工贸易是我国利用外资的一种重要方式，也是我国对外贸易的重要组成部分。《中华人民共和国海关对加工贸易货物监管办法（2008修订）》中规定，加工贸易，是指经营企业进口全部或者部分原辅材料、零部件、元器件、包装物料（以下简称料件），经加工或者装配后，将制成品复出口的经营活动。加工贸易的方式也是多种多样的。我国的加工贸易从大的方面来说有来料加工和进料加工两种方式，具体来说可以分为来料加工、进料加工、装配业务和协作生产。其中“来料加工是指进口料件由境外企业提供，经营企业不需要付汇进口，按照境外企业的要求进行加工或者装配，只收取加工费，制成品由境外企业销售的经营活动。进料加工是指进口料件由经营企业付汇进口，制成品由经营企业外销出口的经营活动。”^①

自改革开放以来，加工贸易在我国取得了迅速发展，江苏省加工贸易也从无到有，在全省对外贸易中占据了极其重要的地位，尤其是入世以后，发展更为迅速。

一、江苏省加工贸易发展现状

依靠着优越的地理位置和良好的人文环境以及国家政策的支持和引导，江苏省加工贸易得到了充分发展。2003年，江苏省加工贸易出口总额为3 657 748万美元，到了2005年，这一数据则变为了8 205 112万美元，加工贸易占进出口的比重也达到了64.5%，成为近5年来的最高值。2007年1-12月，江苏省进出口总额达34 856 167万美元，其中加工贸易进出口总额为21 516 665万美元，所占比重高达61.7%，占全国加工贸易总额的21.82%。2008年第一季度，江苏省加工贸易进出口总额为5 344 000万美元，占全省外贸进出口总额的59.0%。

江苏省在近30年加工贸易发展过程中，不论是在软环境还是硬环境的发展方面，都取得了巨大的进展，积累了丰富的经验。配套能力的增强使得产业规模效益日渐明显。目前，江苏省已经成为世界电子信息产业最重要的硬件制造基地之一，以笔记本电脑、显示器、数码相机、打印机、复印机、投影仪等为主要内容的加工贸易产业链相继形成，^②产业之间的关联度逐渐加深。

在江苏省加工贸易的构成中,进料加工所占的比重高于来料加工,但是近几年以来,来料加工的增长速度很快,增速超过了进料加工。2004年来料加工高速增长,保持增长态势,到2005年达到峰值,同比增长87.3%,来料加工占加工贸易的比重也从2004年的22%上升到2005年的30%。2006年,全年增长25%,2007年第一季度,来料加工占加工贸易总额的比重达到34.91%,同比增长52.3%,比2006年同期高了7个百分点,是近年来的最高比值。而进料加工增长速度变缓,同比仅增长10%,增幅下降了21.9个百分点,这与进料加工进口增长乏力有关。

江苏省加工贸易出口商品结构主要包括机电产品、以光电技术、计算机集成制造技术、生命科学技术及航空航天技术为主的高新技术产品、服装及衣着附件、纺织纱线织物及制品、家具及其零件、液晶显示板、自动数据处理设备的零件、手机零件等。随着改革开放的不断深入和江苏省投资环境的日益优化,机电产品尤其是高科技产品在加工贸易中所占的比重越来越高,加工贸易出口商品结构不断优化,资本、技术密集型产品开始占据主导地位。以机电产品为例,2000年江苏省机电产品加工贸易出口仅为87.61亿美元,占全省机电产品出口总额的73.49%,2005年出口额已上升为926.51亿美元,占比上升到83.15%,而2007年江苏省机电产品加工贸易出口为1141.3亿美元,是2004年的2.4倍,同比增长了23.2%,占机电产品出口总额的80.6%。

从国别和地区来看,江苏省加工贸易伙伴主要集中在欧盟、日本、美国、中国台湾、韩国、东盟等,其中日本为加工贸易最大对象国。美国、欧盟、中国香港、日本、东盟为江苏省加工贸易出口的五大大市场,2006年上半年共出口381亿美元,占加工贸易出口的81.2%。中国台湾、韩国、日本、东盟、欧盟、美国则为江苏省加工贸易进口的五大市场。可以说江苏省加工贸易的市场还是比较集中的。

二、江苏省加工贸易发展中存在的问题及成因

江苏省加工贸易发展取得了骄人的成就,但同时也存在着诸多问题,主要表现为:加工贸易主体多为外资企业;内资企业配套水平偏低,技术水平和自主创新能力有待提高;加工贸易的总体增值率低。笔者认为,问题成因如下:

1. 加工贸易的管理体制不够完善 加工贸易的管理体制包括行政管理的灵活性、各部门管理之间的协调程度等。就目前江苏省实际情况来看,行政管理的灵活性还不高。由于各地区间的加工贸易发展很不平衡,对加工贸易的管理只能追求大范围的统一,无法面面俱到,更没有办法满足个别地区的个性发展需要。各部门之间的协调也不够,没有形成一种管理上的合力。目前的加工贸易管理体制在部门上的分工表现分散。加工贸易具体政策的制定涉及经贸委、商务部、海关、税务总局,甚至还有银行和外汇管理局等多个部门,由于各部门之间协调程度不高,各部门所掌握的信息都很分散,政策之间的衔接必然会存在一些漏洞,不能有效地加以整合,远远不能满足现阶段加工贸易快速发展的需求。

2. 现行政策范围过窄制约了加工贸易向高增值环节延伸 首先是加工贸易的准入门槛较低,目前的保税待遇对于各种产业都适合,缺乏引导作用。加工贸易商品分类管理和加工贸易企业分类管理制度也有待完善。目前的加工贸易企业分类管理是按照海关监管情况进行分类,还没有引入环保、安全、社会保障等标准。商务部在2007年4月12日发布的关于加强加工贸易管理有关问题的通知中规定,要完善加工贸易企业准入管理,加强加工贸易企业经营状况及生产能力核查,将环保、能耗、用工、设备水平等指标纳入加工贸易企业经营状况及生产能力核查范围。其次是国家关于加工贸易的政策范围过窄,对处于生产下游的与营销相关的产业需求没有相应的规定,如前面所提到的那样,研发、设计、物流服务、产品营销等都没有被纳入到加工贸易业务范围,制约了加工

贸易产业链的延伸,而且这些在全球生产价值链中都属于高增值的环节,对于提高企业的研发能力、技术和管理水平都有促进作用,因此现行政策有待于进一步改进。

3. 现行出口退税政策不利于鼓励国产料件的使用 我国的加工贸易政策规定,对加工贸易进口料件实行“保税”监管政策,即用于加工贸易出口的料件在进口时,免征关税与增值税,出口时不退增值税。以加工贸易名义进口的料件,若用于生产内销产品,要补交关税与增值税。对于采用部分国内中间投入品的加工贸易出口,出口退税实行“免、抵、退”的政策。也就是说按照现行的出口退税政策,加工贸易企业如果从国外进口原料,进口的料件可以免交关税和增值税,而其出口产品中所使用的国产料件部分却只能享受部分退税的待遇,对于大多数产品而言,都存在着征退税率之差,这样一来使用国产料件要比使用进口料件承担更多的税收负担,即国产料件的使用比例越高,税收的成本也就越高,企业利用国产料件的积极性受到打击,不利于进口料件的国内替代,也不利于带动国内原材料产业的发展。同时因为国内原料不得与进口保税料件调换,也不利于国产料件的进口替代。

三、 政策变化的主要内容及其对江苏省加工贸易的影响

1. 政策变化的主要内容 加工贸易涉及海关、工商、税务、银行和外经贸等多个部门,因此加工贸易的政策也就涉及到贸易、财政、税收、外汇、产业等多方面的政策,体系庞大。加工贸易的迅速发展离不开政策的支持和鼓励,为更好地发展我国的加工贸易,国家对加工贸易政策的调整一直都在进行中,尤其是近几年来由于环境污染和资源消耗使我国经济的可持续发展能力大大降低,有关加工贸易政策的调整比较频繁,国家有关部门连续出台了许多政策,这些政策包括有加工贸易禁止类目录,加工贸易保证金台账实转、出口退税调整、加工贸易海关监管方式等。具体来说政策变化的主要内容有:

(1) 加工贸易分类管理政策。从1999年开始,国家对可进行加工贸易的商品实行分类管理,国务院下发的国办发第35号文件对加工贸易商品做了分类管理,按商品将加工贸易分为允许类、限制类和禁止类3种。2004年至今,商务部联同海关总署和环保总局已经先后发布了5批禁止类公告(分别是商务部、海关总署、环保总局2005年第105号、2006年第63号和82号公告、2007年第17号公告、2008年第22号公告)。2007年发布的加工贸易禁止类目录中共有1140个税号商品被列入范围,2007年海关总署第44号公告发布了一批新的加工贸易限制类目录,主要是在原有的限制类目录上新增加了1853个商品税号,新增商品类别主要涉及塑料原料及制品、纺织纱线、布匹、家具、金属粗加工产品等劳动密集型行业,且新增商品主要是按限制出口管理的。

(2) 加工贸易保税监管措施。2004年我国决定开始建立出口加工区,同年四月发布了《海关对出口加工区监管的暂行办法》。为进一步规范出口加工区管理,促进加工贸易健康发展,商务部于2005年11月再一次发布了《出口加工区加工贸易管理暂行办法》(商务部2005年第27号令)。其第六条和第十四条分别规定,出口加工区内禁止开展高耗能、高污染等不符合国家产业政策发展要求的加工贸易业务,不得开展拆解、翻新业务。2006年8月开始施行《中华人民共和国海关加工贸易企业联网监管办法》(海关总署第150号令),提高了管理效率,使得对加工贸易企业的管理更加方便快捷。

(3) 调整出口退税率。2006年9月14日财政部、发改委、商务部、海关总署、国家税务总局发布的《关于调整部分商品出口退税率和增补加工贸易禁止类商品目录的通知》(财税[2006]139号文)和财税[2007]90号文调整了部分出口商品的出口退税率,尤其是后者不但进一步取消了553项“高耗能、高污染、资源性”产品的出口退税,还将2268项容易引起贸易摩擦的商品的

出口退税率降低至13%、11%、9%和5%，并将10项商品出口退税政策改为了出口免税政策。

(4) 增补加工贸易禁止类和限制类目录。财税[2006]139号文将一些取消了出口退税的商品列入加工贸易禁止类目录，并规定对列入加工贸易禁止类目录的商品进口一律征收进口关税和进口环节税。2007年国家新的出口退税政策又把降低出口退税率商品全部列入加工贸易限制类目录，且要求开展限制类加工贸易的企业根据海关的管理级别就全部保税进口料件应缴进口关税和进口环节增值税之和缴纳50%或100%的保证金，实行银行保证金台账实转管理，但中西部地区A类和B类加工贸易企业继续实行银行保证金台账空转管理。2008年4月5日商务部和海关总署又对已经发布的加工贸易禁止类目录进行了修订和增补，至此，2008年版加工贸易禁止类商品目录共计1816个海关商品编码，其中包括新增禁止类商品目录39个和2007年第二批加工贸易禁止类商品目录598个。

加工贸易政策调整的目的在于促进外贸增长方式转变和按照国家宏观调控的需要，从可持续发展的需要出发，严格控制高耗能、高污染和过多消耗资源的产品出口，从而落实科学发展观，而加工贸易转型升级是外贸增长方式转变的重要内容。因此，按照国家宏观调控、产业发展、环境保护等方面的要求，商务部会同国务院有关部门将继续完善加工贸易商品分类管理办法，建立产业和产品准入目录的动态调整制度，根据进出口税则目录调整情况以及国民经济发展需要定期发布加工贸易禁止类和限制类目录。

2. 政策变化的影响

(1) 出口企业的税收成本增加，产业链受影响。出口退税政策调整包括取消、降低和出口免税，涉及到的行业非常广泛，不仅会直接增加出口企业的税收成本，甚至会影响到整个产业链。企业可能需要审视整个供应链，通过重新筹划生产和交易环节来降低税收成本。有些企业的原材料采购途径、生产和加工模式可能会因此而改变。

(2) 企业资金流转受到影响，部分加工贸易向中西部地区转移。以2007年的新政策为例，根据2007年第44号公告中关于保证金台账的相关规定，东部地区海关分类为A类和B类的企业都需要按照全部保税进口料件应缴进口关税和进口环节增值税之和的50%缴纳台账保证金，这必定会在一定时间内占用企业的流动资金，使企业的营运资金受到影响。而且由于东部地区海关特殊监管区域外新设立的外贸企业将不予批准进行限制类商品加工贸易业务，这将限制这方面的增量，也促使加工贸易向中西部地区转移。

这些政策调整总体上将有利于提升江苏省加工贸易的产业层次，推动加工贸易转型升级。但在短期内此次加工贸易政策的调整对江苏省的影响还是很大的，全省受影响的加工贸易型企业达4000多家，仅2007年8月23日开始实施的新的加工贸易限制类目录涉及到的江苏企业就有3000家左右。据江苏省有关部门的统计显示，加工贸易政策的变化对江苏省的影响呈明显地区特征。限制类商品加工贸易出口85.5%集中在苏南地区，苏中、苏北分别占10%、4.5%，其中苏州、无锡两市首当其冲。^③但是2007年公布的第二次加工贸易限制类商品目录总体上对江苏省的影响则是有限的，但是对个别行业、企业的影响也不可忽视。

受国家这一系列宏观调控政策的影响，根据南京海关最新公布的数据统计，2008年第一季度，江苏省加工贸易进出口534.4亿美元，增长11.1%，与2007年同期相比，增速下降了10.7%，占全省进出口总值的59%，而一般贸易进出口总值虽然只有298.1亿美元，同比增速却为32.8%，超过了加工贸易21.7个百分点。一般贸易比重上升，加工贸易增长趋缓，外贸增长方式出现了新的转变。

四、江苏省应对政策变化、发展加工贸易的对策

党的十六届三中全会指出：“继续发展加工贸易，着力吸引跨国公司将更高技术水平、更大增值含量的加工制造环节和研发机构转移到我国，引导加工贸易转型升级”。商务部也召开了全国加工贸易研讨会，对促进加工贸易继续发展、转型升级提出了具体要求。加工贸易是全球化条件下发展中国家加速工业化战略的有效途径之一，面对国家宏观调控政策的变化及其带来的影响，促进加工贸易转型升级是出路之一。结合当前江苏省加工贸易发展的具体情况，提出以下几条建议：

1. 提高加工贸易的本土化程度，提高国内配套水平，促进相关配套产业的发展 针对目前本土企业参与加工贸易程度不高的现象，要提高本土企业在加工贸易中的地位和作用，以加强对国内产业的带动。从政府方面来讲，要为本土企业提供更为宽松的政策环境，制定一系列切实可行的政策，为本土企业尤其是民营企业解决在发展加工贸易中遇到的具体困难，提供融资、国际市场资讯、人才引进、关键零部件生产技术等方面的帮助，提高本土企业参与加工贸易的程度，强化加工贸易的溢出效应，更要鼓励和引导更多的本土企业直接从事加工贸易。从本土企业自身方面来说，要“积极为已经开展加工贸易的企业提供配套，提供原材料、零部件，替代部分加工贸易进口的中间投入品，这既可以“借船出海”，又可以在配套过程中充分利用加工贸易的“溢出效应”，提高本土的管理、质量和技术水平”。^④对于直接从事加工贸易的本土企业来说，要学会在全球进行资源优化配置，充分利用比较优势，在全球范围内进行采购和销售，这样可以增强本土企业的国际竞争力。鼓励内资企业特别是中小企业为外资企业配套，逐步增强相关产业的配套能力，增加国内零部件和原材料采购比重，提高出口商品的国产化率，延长加工贸易产业链。提高加工贸易附加值，增强加工贸易的创汇能力。

要提高国内料件的质量和技术含量，使其早日符合国际同类产品的质量和技术要求，解决我国加工贸易中间投入品产业薄弱的现象；另一方面，要抓住当前跨国公司把区域研发中心逐步转移到我国的机遇，积极参与到其技术研发中，使本土企业学习其先进技术，实现技术本地化，从而提高我国企业的自主创新能力；扩大产品领域，提高产品层次，加速产品的升级换代，引导加工贸易型企业将生产转向技术含量高、附加值高的加工贸易，从而也可以提高加工贸易国内增值率。配套产业发展可以带动当地产业成长、实现产业升级换代。

2. 加强地区之间的合作，实现加工贸易区域协调发展 目前江苏省加工贸易区域发展很不平衡，加工贸易主要集中在苏南五市，从2002年的统计资料看，五市的加工贸易出口占全省加工贸易出口的89.4%，而苏中南通、扬州、泰州加工贸易出口仅占7.1%，苏北五市所占份额更小，仅占3.5%，且苏北地区加工贸易多为传统劳动密集型产业，企业规模小、实力弱。随着苏南地区经济发展水平的不断提高，产业升级和转移的趋势是必然的。而且加工贸易的迅猛发展，资源性矛盾逐渐成为制约加工贸易进一步发展的因素之一，如原材料、能源、土地等。要充分认识到不同的产业链中的加工贸易在其他地方的比较优势，在国家政策鼓励加工贸易向中西部转移的机遇下，可以把苏南地区一些附加值比较低、资源密集型和劳动密集型的加工贸易企业逐渐转移到苏中和苏北地区，这样既可以保持加工贸易在江苏省整体上的优势，又可以充分利用苏中、苏北地区的丰富资源和潜在优势，促进这些地区的产业结构调整和优化。苏南地区要与苏中、苏北地区加强合作，给予他们必要的如技术、资金、人才等方面的帮助。政府也要制定相应的政策，鼓励这些地区有能力和发展条件的企业为苏南地区的产业配套生产，充分利用和创造条件，使越来越多的地区融入到国际分工体系中，从而促进全省经济结构调整，实现全省加工贸易区域协调发展。当然也要意识到由

于对东部地区新设企业“设限”，苏南地区现有的限制类商品加工贸易企业向苏北转移的难度也将大大提高。

3. 充分利用出口加工区和保税区优势 出口加工区是海关监管、专门从事出口加工业务的特殊封闭区域，区内企业可以享受快速通关、保税免税等众多优惠。而保税区是“具有进出口加工、国际贸易、保税仓储商品展示等功能，享有‘免证、免税、保税’政策，实行‘境内关外’运作方式，是中国对外开放程度最高、运作机制最便捷、政策最优惠的经济区域之一”。江苏拥有全国数量最多的特殊监管区，全省现有昆山、苏州工业园区、连云港、南通、苏州高新区、镇江、无锡、南京、常州、吴中、吴江、扬州、常熟13个出口加工区和张家港1个保税区，这些特殊监管区大多存在着比较大的发展空间。加工贸易企业在保税区、出口加工区等海关特殊监管区域内开展加工贸易业务，是按照海关对保税区、出口加工区等海关特殊监管区域的管理规定来办理的。按现行加工贸易政策的规定，这些特殊监管区内的从事限制类商品生产加工的加工贸易企业不在海关总署第44号公告调整之列，使得这些海关特殊监管区的政策优势更加明显，也为发展符合国家产业政策和技术密集型产业提供了平台。由于区外加工贸易监管难度大、风险高，要逐步引导区外的企业转移到区内开展加工贸易生产经营活动，从而便于集中管理，也有利于出口加工区的发展。此外，还要整合出口加工区、保税物流中心等物流功能，优化产业链之间的深加工结转，促进加工贸易向高附加值环节延伸。

4. 政策引导，继续推进加工贸易转型升级 加工贸易转型和升级是两个不同的概念，“转型是指从加工贸易向一般贸易的转型，而升级则是从附加值较低的加工链走向较高的加工链”。国家加工贸易政策调整的目的就在于促进加工贸易的转型升级，使其符合我国经济发展的方向。

江苏省政府在2007年7月18日召开的对外贸易政策调整专题座谈会上指出，江苏加工贸易转型升级的方向主要是：“加工贸易由加工制造为主逐步向采购、加工制造、分销服务、售后服务以及研发、信息资讯等方向转型升级，加工贸易的主体要由外商投资企业为主逐步向内资企业，尤其民营企业为主转变，对加工贸易从严密监管向风险管理、贸易投资便利与规范高效科学的监管方式转型；加工贸易发展模式向具备长期战略规划理性发展模式转型”。

加工贸易的转型升级还需要政策的引导和支持，政府应该建立与完善有助于加工贸易转型升级的产业政策、地区政策、税收政策、信贷政策、财政政策、进出口政策、保险政策、外汇政策等相关政策和法规，建立起总体政策体系，在保持总体政策稳定的前提下，稳步推进加工贸易的转型升级。

（作者单位：苏州大学）

注 释：

- ① 《中华人民共和国海关对加工贸易货物监管办法（2008修订）》（海关总署令第168号）。
- ② 阎立.典型的苏州加工贸易[N].苏州日报，2006-12-25（2）。
- ③ 尚武.新一批加工贸易限制类目录公布，江苏4000企业“涉陷”[N].中国贸易报，2007-08-09。
- ④ 隆国强.加工贸易发展问题研究[J].国际贸易，2006，（9）。

参考文献：

- [1] 尚武.新一批加工贸易限制类目录公布，江苏4000企业“涉陷”[N].中国贸易报，2007-08-09。
- [2] 阎立.典型的苏州加工贸易[N].苏州日报，2006-12-25。
- [3] 隆国强.加工贸易发展问题研究[J].国际贸易，2006，（9）。
- [4] 王世进，周敏.刍议江苏省加工贸易的产业升级[J].商场现代化，2006，（17）。
- [5] 廖涵，曹仕龙，杨恺.我国加工贸易政策调整分析[J].中南财经政法大学学报，2002，（5）。
- [6] 杨立强.加工贸易政策调整：政策信号与未来发展[J].特区经济，2007，（12）。