

□ 洪慧民 陈立梅

试论我国关税现状及其制度改革

内容提要: 本文从我国目前关税改革的现状谈起,指出了中国的关税改革中存在的一些问题,同时借鉴日本在“入关”前后的关税及非关税改革经验,结合我国的具体国情,提出了一些有针对性的解决办法和对我国今后的关税改革有参考价值的建议。

关键词: 关税改革 优惠减免 关税壁垒 非关税壁垒

作者简介: 洪慧民,南京理工大学经济管理学院教授;陈立梅,南京理工大学经济管理学院研究生。

一、我国关税改革的现状

伴随着我国申请加入世界贸易组织和 APEC 贸易自由化进程,近年来中国在进口体制方面已发生了明显的变化。进口关税水平经过几次调整,有了大幅度的下降,算术平均关税率由 1992 年的 43.1% 降至 1994 年的 35.9%,1996 年进一步降至 23%。而且,我国政府承诺在今后几年内,算术平均关税降至 15%,即达到发展中国家平均水平。

从结构角度看,我国制造业关税水平大大高于农业和采掘业。1992 年,农业和采掘业的加权平均关税率分别为 8% 和 3.5%,而制造业为 35.1%。在制造业内部,消费品的平均关税水平最高,为 64.6%,其次是资本品为 35.3%,中间投入品最低为 21.9%。关税结构呈现为下游产品税率较高而上游产品税率较低的梯形结构。

从表 1 中我们不难看出,1996 年的关税结构与 1992 年相比,农业、采掘业的变化很小,而制造业的关税水平变动较大,特别是资本品与消费品。在该梯形结构中,梯度跨度有所减小。

表 1 1992 年和 1996 年五大部门的加权平均关税率(%)

项目	算术平均关税		加权平均关税	
	1992 年	1996 年	1992 年	1996 年
农业	37.7	23.6	8.0	8.3
采掘业	19.9	6.1	3.5	2.0
制造业	44.0	23.6	35.1	19.8
其中:消费品	68.0	35.7	64.6	29.9
资本品	29.7	16.0	21.9	14.4
中间投入品	38.5	21.4	35.3	20.5

对关税总体水平和关税结构有了大致的了解后,我们仍未抓住我国关税现状中的一个主

要问题,即名义关税率与实际关税率的巨大差距。与很高的名义关税率相悖的是,我国关税的实际征收水平很低。1993年实际关税征收率为4.3%,至1994年实际关税征收率仅为3.3%,占名义关税水平的12%,1995年进一步降至2.7%,如此低的关税征收率不仅远远低于发展中国家的关税水平,甚至低于一些发达国家的关税水平。

表2 我国近年的关税实际征收率(%)

年份	关税实际征收率	占名义关税比重
1986	10.1	23
1987	8.8	20
1988	7.5	17
1989	8.3	18.9
1990	6.2	14
1991	5.5	12.5
1992	4.8	12
1993	4.3	11.8
1994	3.3	12
1995	2.7	7.5

名义关税率较高,而实际征收水平却较低,决定关税税收水平的低下,这几乎是所有发展中国家的通病。这主要是因为普遍存在的种类繁多、覆盖面广的关税减免政策,而高名义关税和征管不严也对其起到促进作用。

在对我国关税改革的现状及所存在的问题有了一个大致的了解后,我们有必要在从我国实际国情出发的同时,借鉴他国在改革中的实践经验,以资参考。

二、日本“入关”的改革措施

日本于1955年加入关贸总协定。鉴于关贸总协定的宗旨,日本在加入关贸总协定后,在缓和原来严格的直接进口限制的基础上,首先对现有的关税体制进行了大幅度的改革。由于改革以“贸易、外汇自由化计划大纲”为基础,充分照顾到了国内幼稚产业,从而有效地保护了国内主导产业的发展。

日本于1961年、1962年对原有的关税体系进行了彻底、全面的改革。其主要措施有:

(一)改变原有的进口税表,建立国际通用的“布鲁塞尔税则分类表”

为了消除原有税表的缺陷,适应产业结构的变化,确立合理的关税分类体系,日本采用了当时20个国家通用的、1950年关贸合作理事会确立的“布鲁塞尔税则分类表”,根据该分类表将进口商品划分为4个等级的分类法。进口税表的“技术性修改”,使税表商品种类剧增(由943种增加到2233种),客观上增加了日本在GATT谈判中讨价还价的砝码,放慢了实现自由化的步伐,保护了国内产业。

(二)全面修改关税税率

为了适应产业结构变化和贸易自由化,特别是有效地发挥关税的作用,日本关税审议会确立了关税税率改革的方针。依据关税改革的基本方针、目的以及在贸易自由化条件下关税新的保护产业的作用机制,日本对当时2233项品种实行了新的税率。其中税率保持不变的有1596个品种,下降的有386个品种,上升的有251个品种,对77个品种实行了从量税。税率保持不变的最多,占70%;税率下降的品种中有不进口或进口依存度大的品种,其中关税下降最多的是原材料和奢侈品,一些竞争力强的产品也有一定幅度的下降;关税上升的品种主要集中在农产品和工业制成品上。

(三)建立特殊的关税制度

为了防止外来廉价商品对国内产业的冲击,特别是灵活、有效地发挥关税的产业保护机

能,日本新建了特殊的关税制度。

1. 紧急关税制度

在外来廉价商品大量涌入国内市场或对本国产业造成严重危害时采用的关税制度。

2. 关税配额制度

即对同一种商品设立两种高低不同税率的双重关税制度。进口在一定数量之内实行低关税、无税(一次税率)。超过一定数量实行高关税(二次关税)。实行一次税率、降低进口成本是为了保护国内消费者利益。实行二次关税、增加进口成本是为了保护国内生产者的利益。

3. 混合关税制度

关税改革中,日本将其统一的从价税改为多种税种并存的混合税。其中,53种产品使用从量税,增加了4种复合关税、10种选择关税。从量税相对于从价税而言,更有效地抑制进口。

4. 再出口减税制度

对于国内生产困难的机械、设备、建筑用机械等进口使用一定时间后(2—5年),如果再出口,可享受再出口减税制度。

在非关税壁垒措施中,日本采用了直接的行政性数量限制手段,如进口配额制、“自动”出口配额制、进口许可证制、外汇管制、进出口的国家垄断制、歧视性政府采购政策、最低限价制度、进口押金制度等。现在则以各种政策法规等法制手段加以间接限制,例如诸多的绿色保护壁垒(实施本国生产加工过程特定的环境标准反“生态倾销”、消费过程的严格环境管制);技术壁垒(技术法规、技术标准、商品质量性能的认证等);知识产权壁垒(滥用法律上享有的垄断权和在技术转让中采取限制性贸易措施),将一国的知识产权政策和法规强加于他国,利用争端解决机制进行交叉报复等等,更加多样化。

日本的关税改革具有浓厚的保护主义色彩。其目的在于促进产业结构重工业化,强化国际竞争力。

三、我国的关税改革实践

针对我国目前关税水平较高而实际征收率较低的现状,应采取以下措施,消除不良影响。

(一)逐步取消各种减免优惠政策,创造更加公平、公正的竞争环境

清理税收减免、统一税收、公平税赋、扩大税基不仅符合国际通行规划,而且也是真正发挥关税作为主要调节手段的必要条件。从国际范围来看,关税减免政策的实施,不符合“国民待遇原则”。国民待遇原则是当今世界各国在经贸活动中普遍遵守的一项原则。该原则的基本含义是指各国之间相互保证给予另一方的自然人(公民)和法人(企业)在本国境内享有与本国自然人、法人同等的待遇,既不应带有歧视性的“低国民待遇”,也不必有什么特别优惠的“超国民待遇”。这种“超国民待遇”,既不符合国际经贸惯例,也违背了世界贸易组织的规则。在经济发达的国家中,这种“超国民待遇”是不多见的。

从国内的角度来看,过多的关税减免,不符合公平竞争原则。享受减免关税待遇的国内企业主要集中在各种类型的特区和沿海城市之内。虽然这些企业对推动当地经济发展起到了积极作用,但其增长却在很大程度上是受益于政府的优惠政策。这些优惠政策在一定的条件下有其存在的必要性,但不能长此以往,优惠政策的逐步取消,可创造一个更加公平、公正的市场环境,使优惠政策在相对稳定之中推进外经贸事业的整体发展。

当然,从我国目前的情况来看,关税的减免优惠仍有不可替代的作用。关税减免仍是国家

吸引外资、支持和发展特定产业的有效手段。因此,我国在取消不合理的减免关税政策时,应逐步地、分批分期地进行;否则,“一刀切”政策必然造成不良的后果。在1996年4月1日,我国一次性地取消了绝大部分关税优惠政策,结果是既影响了外商投资的积极性,也抑制了进口贸易的发展,当年引进的机器设备比上年下降2.1%,补偿贸易下降36.1%,来料加工装配进口的设备下降11.9%,边境贸易和易货贸易也有不同程度的下降。为此,国务院规定:从1998年开始,对国家鼓励进口的内外资项目进口投资,在规定的范围内予以免征关税进口调节税。

(二)降低关税水平,消除名义与实际征收关税间差距

随着国际经贸迅猛发展和经济全球化的不断推进,降低关税水平是各国发展的必然趋势。我国关税在经过几次大的调整后,已降至目前的16%,接近目标水平,但与发达国家相比,仍然较高。(发达国家的进口关税率目前约为5%,发展中国家平均为13%—15%,一些经济发展较快的新兴工业化国家和地区,其关税率介于发达国家和发展中国家之间,如韩国为7.9%,中国台湾省为6.5%)。我政府已承诺,到2000年将把关税率降到15%。世界贸易组织要求到2000年其成员国中的发达国家要把关税率降到3.5%,发展中国家要降到10%。相比较而言,到2000年我国的名义关税率仍然偏高。

在今后的关税改革中,我国仍应调低名义关税,使名义关税率与实际关税接近。这可以使我国在不丧失实际利益的前提下,改善我国的形象,有利于我国加入世界贸易组织WTO。因为我们知道,关税率与关税收入之间没有正比线性关系。关税率的下降并不能引起关税收入的下降。众所周知,关税收入和进口贸易状况密切相关。关税水平的下降,带来进口贸易量的增加,扩大税基、增加税源,同样也可以增加关税收入。1997年和1998年我国关税收入在大幅降低税率的情况下保持较大幅度增长,充分说明了这一点。

(三)优化关税结构,以利于我国产业结构优化

在促进产业发展方面,关税是重要的但不是唯一的政策,合理、有效的政策运用应该是与国内产业政策的配套协调改革。我国在关税结构的建立上,应借鉴日本的做法,采用1950年关税合作理事会确立的“布鲁塞尔税则分类表”,根据该分类表将进口商品划分为四个等级的分类法:22个大类、99个中类、1096个小类、细分类(细分类可以根据各国的实际情况,自由地详细划分以区分商品的性质和税率)。依此我们可以确立合理的关税分类体系。

根据我国产业政策目标,电子、汽车、石化等支柱产业和新兴产业要求随时对关税结构进行调整。根据有效保护率理论和关税结构理论要求,我国优化关税结构的政策目标应从我国产业发展需要的实际出发,运用关税手段保护我国不具有比较优势的产业或产品。在继续降低原料性投入品和一部分中间产品的关税率的同时,对工业制成品也将根据其在国际竞争中的比较优势状况,实行不同的差别关税率,从而形成投入品——中间产品——工业制成品由低到高的梯形结构。

在确定某一行业的关税率时,应当运用有效保护率理论。有效保护率(EPR)是指关税对某一产品的真实保护水平。

$$EPR = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} t_i}{1 - \sum_i a_{ij}}$$

其中, t_j ——最终产品的名义关税税率; t_i ——投入品名义关税率; a_{ij} ——单位j产品所需i投入品之数量,即投入产出系数。

我们在确定关税水平时,可以依公式计算每种产品的EPR,并考虑产业政策、产业竞争力、就业和税收等各方面的因素,确定各产业的保护水平,以此为基础进行有目的的降税。在降税中注意已经为负保护的行业,除了降低自身的降税幅度,还应考虑其投入品的降税;对于原来属于过度保护的行业,现在要考虑是否还属于过度保护,并以此来判断是否应该加快或减慢降税幅度;对于急需的先进设备应加速降税。

(四)建立中国特殊的关税制度

由于世贸组织在未达成协议的环境、劳工、海运等方面仍然存在新的贸易保护主义,关税作为产业保护唯一合法的手段,在世贸组织后仍将发挥其灵活多样的作用。中国近几年关税改革虽然使关税的总水平下降,但是关税税种单一,除从价税外只有特别税一种。在目前世界关税作用灵活多样化、中国国内产业竞争力薄弱、国际贸易投资自由化和新贸易保护主义盛行的条件下,中国的关税改革应适应国际潮流和中国国情,在关税总水平大幅降低的前提下,针对关税降低可能对国内产业的冲击,中国应改变原有单一的关税结构,建立包括从价税、从量税、季节税、复合关税、紧急关税等在内的特殊关税制度,在关税作为唯一合法的产业保护的条件下,确立中国灵活的关税体系,保护国内的幼稚产业。

(五)减少进口障碍中的非关税措施,加快立法以保护国内企业

从理论上说,实施非关税措施的实际效果,并不比关税措施更好,因为关税措施与非关税措施都是以增加交易成本为代价的。在复关谈判中,我国已经承诺要在复关以后8年时间内取消绝大多数的配额许可证管理,仅仅保留70多项配额,主要是汽车,还有一些产品是天然橡胶、化肥、橡胶轮胎、羊毛条等。不管我国加入世贸组织的目标在何时实现,我国继续减少配额许可证管理的品种范围的努力将不会停止。在本世纪末,我国应从现有399项配额许可证管理的品种减至200项左右,而且在实行配额许可证管理的品种中将扩大实行招标方式,增加配额许可证管理的透明度。

随着反倾销、反补贴案的不断增多,其重要性已引起业内人士的重视。1997年3月,我国颁布了《反倾销和反补贴条例》,这成为外贸企业用合法手段保护自己的锐利武器。近几年来,一些发展中国家也开始制定应用反倾销法。发达国家动辄对发展中国家指控“倾销”,实际上发达国家也在不断地向发展中国家倾销。如果对此不加以防范,当我国加入世贸组织后,这种倾销的冲击将会更加严重。因此,我国应加快《反倾销法》立法和《反补贴法》立法,建立我国反倾销、反补贴的法制体系,以达到对本国产业、产品和国内市场适度保护的目。

总之,在国际贸易及其管理日益发展的情况下,单纯从一国国内经济福利出发,不可能实现关税及非关税制的优化,必须进行该问题的国际比较研究,在权利与义务平衡的基础上,跟上国际步伐,实现关税及非关税制度从次优向更优的转变。

参考文献:

1. 薛荣久:《国际贸易》,对外贸易出版社1997年版。
2. 保罗·A. 萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯:《经济学》(第12版),中国发展出版社。
3. 隆国强:《调整出口退税政策的效应分析》,《国际贸易》1998年第7期。
4. 尹音频:《论中国关税结构的双向优化》,《国际贸易问题》1997年第3期。
5. 裴长洪:《我国关税改革的政策分析》,《国际贸易问题》1997年第1期。

(作者单位:南京理工大学经济管理学院;邮编:210094)