

□ 上海市财政科学研究所课题组

试论“复关”对我国财税的影响及其对策

一、“复关”将使我国面临一个无贸易屏障的前景

关贸总协定谈判乌拉圭回合,把贸易自由化的范围从商品贸易扩大到服务贸易、知识产权以及与贸易有关的投资三个方面。这意味着我国恢复关贸总协定缔约国席位后,将面临着商品和服务贸易的对外大开放,并在知识产权和与贸易有关的投资方面受多边国际协定的约束。这对我国财税、经济、外贸诸方面将产生深刻的影响。

关贸总协定是以市场经济为基础,以自由竞争为原则,实现贸易自由化为目标的国际组织。为实现这一目标,协定制定了一系列保障自由贸易的原则,即:

无歧视待遇原则。对缔约国一律实行最惠国待遇和国民待遇。

——互惠和对等的关税减让原则。缔约国一方给与另一方的关税减让优惠,对方应给予相应的补偿。

——禁止数量限制原则。除关税保护外,禁止设置限额和许可证制度或其他措施,来限制其他缔约国商品的输入。

透明度原则。要求所有贸易法规、决定都应提前公布,各缔约方彼此公开。

——公平贸易原则。反对倾销和出口补贴。

我国在过去一段相当长的时间内,由于外受帝国主义经济封锁和贸易歧视,内为保护民族工业、振兴经济的需要,不得不在计划经济条件下实行对外贸易的国家统制制度,推行保护政策。改革开放以后,对外贸易体制几经改革,但还没有完全跳出国家统制的框架,与上述关贸总协定的原则要求还存在一定距离。

“复关”后,我国为了履行关贸总协定的基本要求,将逐步撤销关税和非关税措施,如关税税率将在5年内逐步降低到发展中国家缔约方平均税率13%的水平,并将优惠税率扩大到所有关贸总协定的缔约方。限额和许可证制度也将在3-4年内逐步取消。这样,将使我国的工业和农业失去一层重要的保护屏障,面临低关税进口的外国商品的激烈竞争。可以预计这将在一定时期内给我国经济发展带来相当程度的冲击,无疑是一个严峻的挑战。但从另一方面来看,“复关”后将使我国商品无歧视地进入国际市场,有利于拓展出口贸易。“复关”将促使我国企业提高竞争意识,加快技术改造,提高产品质量,增强竞争实力。

经济是财税的基础,财税来源于经济,又反作用于经济。“复关”后我国经济将面临机遇与挑战并存的局面。经济的变动必然反映到财税的变动。财税不能安于消极被动,而应主动发挥财税对经济的反作用,采取趋利避害的积极措施,以缓解“复关”带来的冲击,减轻经济的震动,促进经济健康发展。

二、“复关”将使我国经济面临机遇与挑战并存的前景

“复关”以后,我国将得以充分地享有目前尚未享有的权利,获得与各成员国之间一样公平的贸易条件和竞争环境,从中获取巨大的经济利益。但是,为了履行关贸总协定所规定的各种义务,我们又不不得不放弃大量的现有保护性措施,在经济上作出必要的让步和牺牲。因此,复关之后,我国经济必将面临机遇和挑战同时并存的前景。

(一)体制转变中的前景。关贸总协定要求企业制度、外贸制度和价格制度等必须符合市场经济基础上贸易自由化的规范。而这些都涉及我国经济体制改革中某些深层次的问题。“复关”后,将促进我国加快包括理顺产权在内的企业制度的改革,并使企业真正成为社会主义市场经济中自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的经济实体;将促进我国加快价格制度的改革,使我国的价格制度与价格水平逐步与国际接轨;将促进我国加快外贸体制的改革,按照关贸总协定的框架原则,改革原体制遗留下来的问题。这些改革应该是一个循序渐进的过程,按轻重缓急分步到位。但“复关”后某些方面将不得不提前实施或缩短过渡期,在缺乏心理准备和立法跟不上的情况下,加上来自外部的冲击,将难以避免因各种改革间缺乏必要的协调而引起的一些混乱,为体制转换过程的震荡而付出代价。

(二)市场开放中的前景。“复关”后,我国可以享受无条件的最惠国待遇,为产品(劳务)出口创造了无歧视待遇的公平贸易环境。有利于我国现有的和潜在的许多具有成本优势的企业进一步开拓新的贸易领域,扩大出口。但在对等开放市场的条件下,那些相对于我国产品占有成本或技术优势的进口商品(或服务),也会与我同行展开激烈竞争,将使我国部分企业在价格和质量上不敌对手而遭受严重威胁,有的可能被迫压缩生产,放空生产能力;有的甚至濒临倒闭、破产的绝境。如果产业结构的调整仍像现状这样的乏力,资产存量的变线流动仍像现在阻力重重,那么,将导致众多竞争力显弱的行业或企业遭受“复关”冲击波的阵痛期延长,长期处于内外困扰和萎靡之中,这不仅是一个可能导致生产负增长的问题,而且可能因失业率上升而出现严重的社会问题。这种情况,除了制成品的行业会发生外,原材料行业和服务性行业也都会遇到。因为关税税率的总体下降,固然有助于那些主要依靠进口原材料进行生产的国内企业降低生产成本,增强竞争能力。但也可诱致那些本来主要依靠国内原材料进行生产的企业转向利用进口的廉价原材料。这种“替代效应”,可能使国内原材料工业遭受重大的打击而蒙上不景气的阴影。同样,我国第三产业所面临的前景也是如此。“复关”后,随着服务贸易在缔约国之间的逐步开放,为我国正在崛起的第三产业拓宽了国际市场,使我国一些具有一定优势的产业如发射商用卫星服务、饮食业、工程建筑业和其他劳务输出的扩大,提供了极为有利的条件。但另一方面,国外服务贸易对我国国内市场的介入,也会影响我国某些服务行业的发展,特别是一些基础比较薄弱的新兴行业,可能构成潜在的威胁。

(三)引进技术、资金方面的前景。“复关”以后,我国对外技术交流的外部环境可望得到前所未有的改善,发达国家对我技术封锁和技术禁运的各种限制可望缓解,为我国了解和掌握国外不同层次和不同类型的科学技术信息,创造有利条件,这将有助于加速我国引进国外先进技术和利用外资的步伐,有助于扩大我国利用国外技术人员和管理人员的规模,也有助于提高我国人力资源的素质,带来总体国力的增强。但是,关贸总协定关于保护知识产权的规定是十分严格的,“复关”以后我国必须履行保护知识产权的规定,这对于我国这样一个从农业国艰难地走向基本工业化,目前正处于进口替代阶段的国家来说,今后在仿制产品或根据国外文献资料

开发新产品方面,将受到严格的限制。许多企业为取得专利将不得不支付巨额资金,加重了发展经济过程中的负担。

三、“复关”对我国经济负面影响的初步估计

在分析“复关”的总体效应时,我们既要看到对于我国经济发展有利的一面,更要看到“复关”可能带来的负面影响。上海是我国最大的城市,产业门类齐全且大多居全国的领先地位,如果“复关”对上海的某一领域产生负面影响,那么,一般来说,对全国范围内的同一经济领域也会产生同样的影响,因此,上海情况具有一定的代表性。从上海看全国,大致可作如下判断:

(一)总体判断。

1. 从所有制的结构看,我国三资企业和大部分集体企业基本上做到了按市场的需求选择经营方向,机制灵活,适应性强。特别是三资企业管理严格、规范,产品的外销率高。而国有企业,尤其是一部分大中型国有企业目前还不能完全做到面向市场,体制上尚存在诸多深层次的问题,效益差,社会负担重,步履维艰。因此,“复关”对三资企业和集体所有制企业的负面影响较小,而对国有企业的负面影响较大。

2. 从不同的产业看,我国农业总产值占社会总产值的比例仅为 16.3%(1992 年统计资料,下同),且受传统消费习惯的影响,“复关”以后,对进口农产品的消费有限,而且按照规定,对农业的补贴仍可适度保留;我国运输业和商业的总产值仅占国民生产总值的 8%，“复关”以后,商业流通量能呈增长、扩大趋势;而我国工业总产值占社会总产值的比例为 66.38%,是农业、商业、运输业总产值的 1 倍,加上我国工业的总体装备水平和产品质量在许多方面不及世界先进水平,缺乏竞争优势。因此,“复关”对我国农业和以商业为主的第三产业所产生的负面影响相对较小,而对工业所造成的负面影响最大。

3. 从不同工业部门看,轻纺工业不少产品是我国的传统出口产品,改革开放以来,我国沿海及内地又建立了众多外向型的轻纺产品出口基地,形成了庞大生产能力,在国际市场上拥有广泛的客户群。相比之下,我国重化工业长期以来主要为国内工业提供装备和原料,出口产品以原材料或半成品居多,装备性产品缺乏竞争优势,国际市场狭小,遭受外来产品的排挤面广。特别是化工产品(包括医药)绝大多数是仿制品,将受知识产权保护条款的限制而陷于困境。因此,“复关”对我国轻纺工业的负面影响相对较小,甚至某些行业、企业的正面影响大于负面影响,而对重化工业造成的负面影响较大。

4. 从产品的品位或档次看,我国人力资源虽然质量欠高但数量庞大,中、低档产品的生产,主要依靠劳动力的大量投放,尽管近十多年来工资增幅较大,但同国际水平比,人均工资依然偏低,这就决定了我国中低档产品始终处于成本比较优势。而我国生产高档次、高精尖产品的企业,既有资金不足的问题,又有规模效益欠佳的问题,更有技术水平同国际先进水平的差距问题,难以同处于领先地位的进口同类产品相抗衡。因此,“复关”对我国中、低档产品的负面影响较小,而对高档次和高精尖产品的负面影响较大。

(二)对工业部门的具体判断。

1. 行业分析。根据上海市 12 个工业局 84 个主要行业的抽样调查资料推断,“复关”以后有利于发展的行业 19 个,占 23%。它们是:柴油机、轻工机械、切削机床、量具量仪、切削工具、磨具磨料、螺纹钢、碳素制品、耐火材料、照明电器、棉纺织、服装、家用小电器、皮革、玩具、日用五金、中成药、稀土金属、电站设备。

负面影响不大或产生部分负面影响的行业 38 个,占 45%。它们是:石油化工设备、气体压缩机、重型矿山设备、起重运输设备、地质专用设备、工业锅炉、电焊机、变压器、铅酸蓄电池、低压电器、电线电缆、焊接材料、电工专用设备、热轧矽钢片、铁合金、其他工业原料、轮胎、真空电子、仪表、精密科学仪器、自行车、缝纫机、搪瓷、不锈钢、玻璃、办公机械、纺织机械、毛纺织、燃气热水器、塑料制品、工艺美术、文教用品、家具、工具、汽配、建筑五金、灯具、原料药、医疗器械等。

有较大负面影响的行业 27 个,占 32%。它们是汽车、广播电视、通讯设备、工程机械、制冷空调设备、轴承、钢材、线材、农药、化肥、染料、工程塑料、电子元件、半导体、电子仪器设备、自动化仪表、钟表、制笔、食品、日化、造纸、化纤、电冰箱、制剂、计算机、铜材。

2. 主要产品分析。在上述 84 个主要行业的 286 种重点产品中,“复关”后有利于发展的产品有 80 种,占 28%;受一定负面影响或负面影响较小的产品有 112 种,占 39.2%;负面影响较大甚至形成巨大冲击的产品有 94 种,占 32.8%。在受一般负面影响和受较大负面影响甚至形成巨大冲击的产品中,属于机电类的有:推土机、空调机、气体压缩机、数控机床、线缆产品、燃油锅炉、交流弧焊机、缝焊机、自动焊机、工业机器人、激光加工器、电子加速器等;属于冶金类的有:不锈钢、铝加工材、铜管产品、稀贵金属加工材等;属于化工类的有:活性染料、还原染料、甲醇、氯化亚砷、六氟化碳、子午线轮胎、工程塑料等;属于电子仪器类的有:电子计算机及软件系统、摄录一体机、录像机、高级组合音响、高档大屏幕彩电、无线电话机、电话机等;属于轻工类的有:电冰箱、电扇、高档钢琴、美化美容设备、钟表、化妆品、合成洗涤剂、香皂、复印机、彩色洗片机、照相机、感光材料、电光源石英管材料、纸品、糖果、巧克力、婴儿及儿童食品、休闲食品及中高档工业缝纫机、电子绣花机等;属于纺织类的有:涤纶、粘胶、化纤仿真丝等产品;属于医药类的有:法莫替丁、头孢 4 号、氨卡青霉素、全身 CT 机、心电图机、X 光机和内窥镜等;属于汽车工业类的有:轿车、摩托车、拖拉机等。

根据以上分析,复关后,我国许多企业和产品将面临外来竞争的挑战,其中尤以一部分国有企业的处境将更加困难。对此,我们应以提高经济效益为中心,强化竞争能力为手段,全面增强我国经济实力为目标制定相应的经济对策。特别是要调整企业组织结构,推广集约化经营,提高规模经济效益;按照比较利益原则调整产业结构和产品结构,优化资源配置,提高社会整体经济效益,强化产品竞争能力;利用老企业嫁接形式,提高技术装备水平,增强企业竞争能力。同时,在财政税收方面,适应财源变化情况,应及时调整税制结构,扩大财源,增加收入,加强宏观调控力度,尽可能运用财税调节经济的职能,支持和保护国有经济的顺利发展,缓解“复关”可能带来的冲击。

四、“复关效应”引起的财税问题及对策

“复关”虽然涉及的是国际贸易问题,但它对我国经济将产生的震动之大,波及的范围之广,是可预料的。“复关”后,受经济因素变动和政策变动的直接或间接影响,新的财力生长源的出现和原有的某些财源的萎缩,以及引起新的财政支出,将使财政收支结构发生变动,这关系到财政收支的平衡,需要新的理财对策加以应变;为了促进国内企业抓住机遇进军国际市场,参与国际竞争;为了扶持国内企业应付挑战,免遭过度冲击;为了稳定社会经济环境和秩序,都需要采取辅助性财税应变对策;为了适应“复关”开放以后的市场条件,加速我国经济在关贸总协定原则的基础上同国际经济对接的进程,需要规范化的财税法制的保证。

(一)扩大税基,开辟财源,保证财政收支平衡。

“复关”以后,影响财政收支的主要因素有:

1. 关税减让。为了缩小关税差距,我国从 1986 年起,多次单方面降低了数百种商品的关税税率,并全部取消了进口调节税。但目前我国的关税税率仍然偏高,“复关”后将进一步降到发展中国家加权平均税率 13% 的水平。关税税率的下调,引起关税收入的减少,使关税收入占国家税收收入的比重明显缩小。仅 1985 年这一次我国降低关税税率的实施,就使 1986 年我国的关税收入在当年进口总额比 1985 年增长 19.12% 的情况下,仍然减少了 26.1%,关税收入占全国税收收入的比重从 1985 年的 10.1% 降至 7.25%。至 1992 年,尽管我国进口贸易总量每年都在增长,最高年份的环比增长达 30% 以上,但关税收入的总量才勉强恢复到 1985 年的水平,关税收入占国家税收收入的比重继续降至 6.45%。在今后我国下调关税的过渡期内,关税收入占国民收入的比重仍可能出现持续下降的趋势。

2. 企业亏损。截止 1992 年,我国各种经济类型的工业企业比 1985 年增加了 66.1%,商业企业也增加 29.33%,全社会生产性固定资产投资增加了 2.3 倍,但是,国家财政收入项目中的“企业收入”只增加 33.1%。当然,这里有企业留利水平提高、工商税负增加等因素,但根本原因是企业的总体效益欠佳,相当一部分企业长期处于微利状态,有的则长期亏损或处于亏损边缘。目前,全国企业的平均亏损面在 20% 以上。“复关”以后,预计国内企业为了同低关税进口品竞争,可能会采用降低产品价格的手段,这样,势必进一步减少利润,导致财政收入中的“企业收入”的减少。

3. 出口退税。自 1985 年以后,我国已逐步采用出口退税取代出口亏损补贴,现在,财政出口亏损补贴已完全取消,全部改为出口退税。近年来,随着我国出口规模的扩大,出口退税的总量也逐年增加,各年累计已达 800—900 亿元。如果今后出口规模继续以每年 20% 的速度增长,那么到 2000 年,我国的出口总值将大致接近 20000 亿元的水平,按现有出口退税的总量及标准推测,1994 年至 2000 年出口退税的累计可能达到 3000—4000 亿元。如果由于“复关”的推动而使我国出口的总量呈跳跃式增长,那么出口退税要比按正常的平均增长速度推测的规模还要大,确是一个巨大的税式支出。

4. 其他支出效应。我国财政要为政府行使社会管理和经济建设的职能而发生双重支出。“复关”以后,为了支持国内工业发展生产,增强竞争能力,财政必然要安排比以往更多的建设性支出,以加速国有企业的技术改造和基础设施等方面的建设。“复关”后,可能对高档办公设施的需求成为政府和事业单位公共消费的热点,还会加速教学、医疗和科研仪器设备更新换代的进程,这些都将对财政预算支出形成压力。

综上所述,“复关”以后,受多种因素的影响,我国财政收入的某些来源可能暂时或长期缩小,而财政支出则可能因“复关”而有所增加,产生较大的收支矛盾。当然也有不少因素有利于财政收入的增加,诸如,外资企业来华投资的规模会扩大,“三资”企业的税收相应增加,进口商品大量增加,会扩大国内的商品流通量,增加流转税。但是,究竟财政收入能增加到什么程度,能否弥补财政收入的减少或满足财政支出的增加,尚难精确估计。为防患于未然,似应未雨绸缪,作最坏的打算,争取最好的结果。因此,从现在起就必须把握有利趋势,在现有的和潜在的税源中寻找替代性财源,以应付可能出现的收支问题,保证财政平衡。

近十年来,我国国民生产总值的分配结构和财政收入的内部结构发生了某些比较显著的变化。从上海的情况看,国民生产总值中,政府所占份额已从 54.9% 下降至 28.5%,而个人所

占份额则从 28% 上升至 43.6%，呈反向转变的趋势；地方预算内财政收入中，来自公有制经济成份的收入仅增加了 13.75%，而来自“三资”企业的收入则增加了 388 倍，来自个体经济的收入增加了 37 倍；来自第二产业的收入仅增加 17.88%，而来自第三产业的收入则增加了 124.8%。这些数量变化的特征，如果不能完全反映或代表全国不同地区的国民生产总值及财政收入变化的情况，那么至少在作为我国财政收入支柱的各大城市及沿海开放地区具有普遍性。它正是我们寻找新财源的依据，也是“复关”后新条件下应考虑的基本对策。

1. 政府聚集财力的对象，不能片面地侧重于企业，而必须充分估计个人在分配上的差异正在扩大和个人税负能力日渐增强的事实，应把对个人征收的税收从目前作为辅助性税种，逐步提高到重要税种的地位，最终建立一个以个人和企业同等重要的财源结构。目前的对策是：在现有个人所得税的基础上，大力加强征管力度，使短期内个人所得税收入大幅度增加，提高其占财政收入的比重。

2. 第三产业历来比第二产业具有更高的纳税能力，根据测算，第二产业的产值每翻一倍，其财政收入大约也增加一倍，而第三产业中的商业流通额每翻一倍，则来自商业的财政收入约增加两倍。前十年我国财政收入中来自第三产业的收入之所以增长幅度很大，固然有第三产业超前增长的原因，但也说明了第三产业的纳税能力强于其他产业。因此，政府聚集财力的目标再也不能侧重于第二产业，尤其不能片面地集中于制造业，而必须更着力于第三产业的财源培育与征管。对策是：开辟新的针对第三产业行为的新税种，诸如土地市场、金融市场和其他劳务市场的新税种，并适度提高第三产业中部分现有税种的税率。

3. 我国经济多元化的趋势已越来越明朗，“复关”以后，只要投资的软硬环境逐步改善，估计外资的涌入在没有更多的税收优惠的情况下，也可能扩大规模，而且随着第三产业准入限制的放宽，三资企业的分布也会从目前的主要集中于工业逐步向其他行业延展。在对内进一步搞活的基本思想指导下，集体和私营经济将会以前所未有的速度发展。预示着政府聚集财力的主要源泉已不可能完全依赖于国有经济的增长，而应把加强对非国有经济的财源吸纳放在与国有经济相等的重要地位来对待。对策是：严格控制非国有经济的减免税，并逐步取消现有的普惠性减免税制度，用过去的减免税的漏失部分去弥补源于国有经济的财政收入可能出现的减收。

(二) 扶优限劣，重点支持国有企业发展生产。

扶优限劣，是我国财税实现宏观调控的一项重要手段。“复关”后，我国财税扶持生产发展的职能不仅不能削弱，而且客观上更需要强化这一功能，为我国经济建设“保驾护航”。当前，在国民经济运行体制由计划经济向社会主义市场经济转轨的过程中，国有工业首当其冲，不少企业在转轨中步履艰难，陷于困境，“复关”后受到的冲击可能最大。国家财税应区别情况，分别采取扶持、保护、奖励、限制等对策，支持国有工业顺利转轨，摆脱困境，重新走上健康发展的坦途。

1. 支持国有工业更新技术装备。我国一部分国有工业企业生产效率低、质量欠佳、效益差，有的已经处于微利或亏损的边缘，有的则长期亏损，陷于停工半停工状态。造成这种状况的原因固然有多种多样，但技术装备落后，导致生产效率低，成本高，质量差，无疑是一个重要因素。以 60、70 年代甚至 40、50 年代的陈旧技术装备生产的产品，怎么能够与 80、90 年代的技术装备生产的产品相抗衡。因此，加快国有工业的技术改造，以现代先进的技术装备替代现有老设备，增强国有工业的竞争能力，实为当务之急。实践的经验证明，过去几年一些老企业经过技术

改造更新设备后,面目焕然一新,产量、质量、效益迅速改观。如果能在十几内将 20-30%的国有企业用现代技术装备改造过来,那么整体生产效率必能成倍提高。在这种情况下,不论外来冲击如何大,都可以立于不败之地。但是搞大规模技术改造,需要大量的资金。改革开放以来,逐步改进了国家与企业的分配关系,在税后利润分配中划出一定比例作为生产发展基金,加上折旧费和税前还贷。总体上来看,有一笔相当可观的技术改造资金。但是,由于企业之间盈利水平不一,能够支配的资金多寡悬殊。加上资金使用不当,不少企业用于改造厂房,结果是“新瓶装旧酒”,厂房是新的而技术装备还是旧的。有的则用于搞重复建设,与其他企业争已经饱和的市场。结果资金花完了,落后的技术装备状况仍然很少改善,经济效益依旧上不去。有鉴于此,国家财政应与经济部门密切配合,分期分批有重点地对需要改造技术装备的企业给予必要的资金支持:(1)用自有资金和银行贷款购置现代技术装备进行技术改造的企业,准予按购置设备价款的一定比例抵减当年应纳税额。(2)对技术改造耗资较多的企业,给予财政信贷、贴息贷款或加快折旧等形式的财政支持。

2. 保护国有工业不受外来竞争的损害。关贸总协定推行的贸易自由化,并不意味着一次性的彻底开放,而是一个分阶段循序渐进的过程,以免缔约国国内经济受到过大的震荡,特别是使那些幼稚产业和新兴行业免受挤垮的危险。所以,作为缔约国应当对不同产业实行不同的自由化政策,特别对幼稚产业和新兴行业要援用关贸总协定的例外条款进行保护。我国应该借鉴国际经验,通过国际国内的调查比较,根据比较利益原则,逐步推行那些与各国产业相比具有较强竞争力的产业的自由化,尽量推迟那些竞争力较弱的产业实行自由化的时间,并积极促进这些产业的合理化和大型化,以规模效益强化本国企业的竞争力。日本在推行贸易自由化过程中,将商品种类分为四个层次:(1)尽早实行自由化的商品;(2)3年内实行自由化的商品;(3)需要一定时间才可实行自由化的商品;(4)在相当一段时间内难以实行自由化的商品。据此日本优先实行能源自由化,为日本经济高速发展奠定了基础。到1962年10月日本贸易自由化率已经达到90%,但仍将乘用车、大容量火力发电机、电子机械、大型计算机、部分农产品等排除在自由化之外,日本对推迟自由化的产品,在制定技术指标、财税政策、金融政策、价格政策等方面给予一系列的优惠保护,使这些需要扶持的产业得到迅速发展。借鉴国际经验,我国可以利用分阶段减让关税的机会,对那些成熟的具有国际竞争力的产品实行低关税政策,对那些还缺乏竞争力的产业或产品,以及幼稚产业、新兴行业实行较高税率的关税保护。

3. 运用财政信贷和政府采购保护国内产品。“复关”后,关税保护将逐渐撤销,政府补贴一般也不再适用。但政府行为依然可以对国有企业起到保护作用,途径有两条:一是运用财政投资或贷款方式对重点行业进行保护;二是运用政府采购的方式避开国民待遇原则来支持国内产品的发展。

4. 运用国内税收进行有效保护。关贸总协定无歧视待遇原则主要适用于进口商品,在税收(主要是流转税)、收费、运输、购买、分配、销售等方面享受国内产品同等或相当于同等的待遇。对于所得税除税法一般规定内外待遇应当一致外,对本国纳税人的特殊优惠则基本上不受国民待遇的约束,因此,缔约国运用所得税政策来保护本国产业有较多的回旋余地。国际上就有许多国家利用所得税对国内产业进行保护的先例。有的国家为鼓励购买国产品给予税收优惠。如德国税法规定,纳税人缴纳所得税时可以扣除购买国产汽车、建筑材料等商品的开支。有的国家为支持新兴产业给予税收优惠。如日本对数字型电子计算机等3个产品作为新兴重要产业,给予免征所得税的优待,对整个电子工业部门也准予减征40%的法人税和所得税;对汽车

工业增加资金投入,准予缩短设备使用年限,提高折旧率等。我国对需要保护的国有工业也可以借鉴国际经验,运用所得税政策,灵活地发挥税收的保护作用。

5. 运用财税调节职能配合产业和产品的调整。对于那些消耗大,效率低,成本高,质量差,没有销路的产品,继续维持生产,不仅不能为社会创造财富,反而浪费社会资财,成为全社会的负担。因此,财政税收应尽可能运用调节职能,配合有关部门采取严厉的政策措施,加以限制,促使其调整和淘汰。

(三) 奖出限入,促进出口贸易的发展。

“复关”后,关税和非关税保护屏障逐步撤除,在贸易自由化条件下,税收的保护重点必然要由“限入”转变为“奖出”,为此,国家财税要尽可能发挥经济杠杆作用,鼓励有出口潜力的企业发展生产,利用缔约国关税减让的有利条件,拓宽国际市场,扩大出口贸易,以保持国际贸易的基本平衡。一方面在财力许可的范围内,大力支持那些投资少、见效快、经济效益高的产业和企业,对未来经济发展具有重大意义的战略产业和行业,在国际市场上具有竞争能力和拓展潜力以及出口创汇的支柱性产业和行业,促进其加速发展。另一方面,利用关贸总协定的有关例外条款,采取鼓励出口的税收政策。

1. 对出口产品实行彻底退税。关贸总协定对出口退税不视为补贴,缔约国不得因出口退税而征收反补贴和反倾销税。世界上大多数国家都实行退税。欧共体实行消费型增值税,美国只征零售营业税,中间产品和投资品均不征税,所以出口退税搞得比较彻底。我国也于1985年开始实行出口退税,取代原有的出口补贴。自从实行出口退税以来,外贸出口创汇明显加快,1950年到1987年,我国出口总额平均每年增长11.8%,1988年后平均每年增长15%左右。出口退税也从1988年的113亿元,增加到1993年的302亿元左右,平均每年增长21.73%。但是目前的退税办法还存在不够彻底和不够完善的问题。如出口产品的进项税金计算复杂,容易发生差错,按FOB价退税时,出口商品的征、退税依据脱节,难以做到征多少退多少;进料加工扣税复杂,漏扣情况严重;“三资”企业出口退税尚未明确;一部分出口商品未实行零税率;退税手续比较复杂等等。所有这些都还有待于进一步研究解决。按照国际上彻底退税的惯例,出口退税的范围应不分出口企业的所有制性质,不分隶属关系,不分工业产品、农业产品;不论贸易方式,对所有境内企业出口的产品,都应实行零税率,鼓励我国产品以不含税价格进入国际市场,参与公平竞争。同时改进退税的计算依据,简化退税手续。

2. 对出口企业实行税收倾斜政策。税收在鼓励出口创汇方面有特殊作用,世界各国无不对出口企业采取税收倾斜政策,在一定条件下给予减税或免税。如韩国对出口企业减免外汇所得的法人税、所得税。美国对公司出口所得占毛所得95%以上的,公司资产中有95%以上是合格的出口资产,可以享受免征联邦所得税的优惠。为了促进出口贸易,我国今后也应对出口比重大、创汇多的企业,给予特殊的税收优惠。对来料、来件加工出口多的企业给予减免所得税的鼓励。

3. 实行特殊折旧优惠。为了加速出口企业的设备更新,提高竞争能力,可以采取特殊的折旧优待,如对外汇收入占总收入比重较大(如为50%以上)准许在正常折旧的基础上多提一定的折旧费(例如30%),对于提高科学技术的设备和用于出口矿业的机器设备可以追加一定折旧费(例如50%)等等。

4. 其他鼓励出口的措施,如放宽亏损结转年限,放宽成本费用列支范围等等。

此外,根据比较利益原则,对于那些能耗、物耗和成本高、缺乏竞争优势而大量赔本出口的

企业和产品,则应采取严格的限制措施,促使其加速淘汰。增加这类产品出口,非但无益于国内经济的发展,而且往往会被进口国征收反倾销税,成为害群之马,影响我国贸易信誉,丧失国际市场。

(四)适应“复关”,加强财税法制建设。

“复关”后,我国将面临许多新情况和新问题,诸如由于外来的冲击,可能引起待业人口的增加;由于关税减让和扩大对外开放,可能引起外来商品不正当的倾销;由于财源的变化,可能引起财政收支的失衡;由于多层次的税收差别优惠,可能引起地区间经济不平衡的矛盾加剧等等。所有这些都需要采取适当的应变措施来加以解决,其中建立有针对性的税收法制来进行调整和补救,尤为当务之急。

1. 建立社会保险税制。自从国务院 1986 年发布改革劳动制度的四项规定后,我国初步建立了国有企业职工待业保险制度和国有企业劳动合同制工人退休养老社会保险制度。同时对固定工的退休费进行了统筹试点。经过改革,原有矛盾虽有所缓解,但还不能从根本上解决问题。一方面,离退休职工人数和支出费用不断增加。全民和城镇集体单位在职职工和离退休职工人数之比,1978 年为 30 : 1,到 1988 年降为 6.4 : 1。平均每年缩小 21%。离退休费由 17.3 亿元增加到 270.2 亿元,增长 15.6 倍,平均每年增长 31.6%,离退休费用总额相当于在职职工工资总额的 11.7%。根据测算,到 2040 年城镇在职职工与退休职工人数之比,将由 1988 年的 6.4 : 1 下降到 2 : 1,退休费用将急剧膨胀。而现行离退休保障制度不仅覆盖面小,而且筹资面也很窄。目前一些停工半停工企业,问题十分突出,由于没有稳定的养老金来源,一部分退休职工生活受到了影响,增加了社会不安定因素。另一方面,近年来由于企业转换经营机制,改革生产组织和劳动工资制度,使下岗待业人员急剧增加。“复关”后,由于外来冲击和内部结构调整,关停以至破产的企业可能增加,势必增加社会待业人员的数量。由于这两方面的原因,将增加社会不安定的因素,亟需建立包括退休养老和失业救济在内的社会保障制度,而借鉴国际经验,开征社会保险税就是其中的一项主要对策。

2. 建立反倾销、反补贴税制。关贸总协定为了维护公平竞争原则,允许缔约国对有意压低价格或低于成本价,进行不正当竞争的进口商品课征反倾销税。对缔约国方以各种形式的补贴支持压价出口倾销的商品,进口的缔约方可以对它课征反补贴税。我国已有 136 种出口商品或因低于成本价出口销售,或因有些地区采取各种形式的补贴,被有关国家征收了反倾销税或反补贴税,使这些商品不能继续进入这些市场。对此,我们应在“复关”前后加强关贸总协定有关原则和权利、义务的宣传,防止不必要的损失。同时应将建立反倾销和反补贴的税制摆上议事日程,在弄清倾销和补贴的涵义、界限、衡量标准、惩罚原则和额度等的基础上,通过立法制定反倾销和反补贴税,以限制利用补贴和压价在我国倾销进口商品。

3. 加强地方税收体系的立法。我国地域广大,各地情况千差万别,不同地区有不同的物产,不同的矿产资源,不同的经营方式和生活习惯。改革开放以来,随着社会主义市场经济的逐步形成,各个地方又出现一些新行业,新的经营项目,新的活动空间和活动方式。所有这些都为我国建立地方税收体系提供了广大的税源基础。实行分税制后,虽然初步建立了地方税收体系,但由于税种少,收入有限,还不足以形成地方财政收入的重要来源。“复关”后,我国财政担负的宏观调控任务加重,如无相应的财力支持,就难以完成重任。因此扩大地方自身财源,减轻中央对地方的财政资助,以充裕中央财力,实为当务之急。建立我国地方税收体系之所以步履维艰,其症结在于现行地方税管理体制。我国省、市、自治区是一级政权,拥有自己 (下转第 18 页)

存贷款的风险程度、期限长短、信誉水平及经济效益情况,在中央银行存贷款利率上下限范围内,自主决定其经营性业务的存贷款利率,实现初步的、有管理的市场浮动利率机制。

3. 在专业银行已转化成为商业银行、政策性业务已移交给政策性银行的基础上,先放开一部分商业银行的经营性业务的利率,扩大市场利率机制的调节范围,使其与已开放的商品市场相对应,形成局部范围的、统一的市场利率机制。如可先放开沿海特区商业银行(包括招商银行、中信实业银行、中国光大银行、交通银行等)经营性业务的贷款利率上下限,待取得成功经验后,再推广到全国范围内的几大商业银行。

4. 上述三个方面,待经过一段时期的实施、取得经验后,中央银行可再放开全国范围内各金融机构的贷款利率上下限,只控制存款利率上限。对资金拆借利率、短期企业债券、金融债券利率不必规定其上下限。同时,可再进一步简化存贷款种类,扩大商业银行自主决定存贷款利率的空间。今后,中央银行可将着重点放在各项制度和法规的完善、建立有效的制约机制、规范融资、筹资行为上,使直接融资与间接融资相互补充和竞争。

5. 随着社会主义市场经济体制进入成熟期,我国国有大中型企业经营机制的转换已全部完成,市场价格已经理顺和经济金融法规的健全以及金融机构制定各项利率自主权的逐步扩大,境外银行、民营银行引入,银行体系日臻成熟的基础上,中央银行可以在全国范围内,对金融机构放开存款利率上限,结束利率的管制。今后,中央银行根据价值规律和资金市场的融资利率情况,只控制再贷款和再贴现利率,其余利率全部放开,由各商业银行和非银行金融机构随行就市、自由地上下浮动,实现充分反映资金成本及供求关系的统一的、完全的市场利率。

(上接第 11 页)的立法机关,但地方税的立法权全部集中在中央,地方无权立法,致使许多分散在各地的、具有地区特点的各种各样税源,不能通过立法征收起来。这些税源可能是零星分散的,但一旦征收就可以集腋成裘,聚沙成塔。过去单一公有制条件下,国有企业担负绝大部分的财政收入,中央和地方同一吃锅饭,地方多征一些税就要挤占中央的收入,因而不能不受到限制。现在情况不同了,在多种经济成分并存的条件下,地方征收的地方税,国有企业的负担可能很少,大部将落在社会各阶层和其他经济成分身上,对中央收入的影响不会很大。所以现在已经条件改进地方税收的管理体制,即属于各地都有税源的全国性地方税种,应由中央统一立法,由地方征收;属于具有地区特点的、不影响全国商品流通的税种,由地方立法机关自行立法,地方政府自行征收。但地方开征的地方税要报经中央认可。这样分级管理,既有利于地方增加财力,促进地方各项事业的发展,也有利于减轻中央对地方财政的负担,增加宏观调控的能力。

4. 改进税收优惠立法。目前我国对外商投资在不同地区实行不同的税收优惠,优惠的层次分为经济特区、沿海开放城市、沿江沿边和内陆开放城市、经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、福建台商投资区、上海浦东新区等。根据关贸总协定无歧视原则和中国工作组对我提出的要求:在投资政策上要做到全国统一,取消各个不同区域给予差别待遇的规定,实行在同一关境内税负待遇一律平等。我国现行的地区差别税收优惠应当逐步缩小,然而要有个过程,但时间不宜太长。