

第四章 对外贸易宏观管理体制改革

教学要求

通过本章学习，使学生在了解改革开放前中国对外贸易体制特点及历史性作用的基础上，把握改革开放以来对外贸易体制改革的路径与成效，并进一步掌握入世后中国对外贸易体制改革的成果与方向。

教学内容

- 一、对外贸易体制的建立与发展
- 二、改革开放与对外贸易体制的关系
- 三、对外贸易体制的改革进程与效果
- 四、加入世贸组织与对外贸易体制改革

第一节 对外贸易宏观管理体制的建立和发展

一、对外贸易体制概述

（一）对外贸易体制的含义

对外贸易宏观管理体制是指对外贸易的组织形式、机构设置、管理权限、经营分工和利益分配等方面的制度。

（二）对外贸易体制的性质

外贸体制和其他经济体制一样，属于上层建筑的范畴，是由经济基础决定并为经济基础服务的。因此，随着经济基础的发展变化，应相应地变革对外贸易体制，使其更好地适应国民经济与对外贸易发展的需要。

二、改革开放前，我国对外贸易体制的特征

（一）单一的公有制

1956年，我国在完成生产资料社会主义改造后，就确立了由政府职能部门领导、国营外贸公司集中经营的对外贸易经营体制，对外贸易领域的生产资料所有制是完全的公有制。

（二）实行对外贸易统制

对外贸易统制集中表现在：

1、对外贸易国家垄断经营

对外贸易统制政策的贯彻主要表现在对经营主体的严格限制方面。

2、高度集中的计划管理

计划管理体制是传统对外贸易体制的轴心。

（三）统负盈亏的财务管理

各外贸进出口公司经营活动全部由计划调节，由此发生的全部盈利或亏损也全部由国家财政平衡。

（四）实行贸易保护政策

我国的贸易保护是关税壁垒和非关税壁垒并重的多重贸易保护。平均关税水平一直维持在高水平上，非关税壁垒方面是以强有力的直接行政干预为特征的。

三、对改革开放前我国对外贸易体制的评价

(一) 积极作用

- 1、有利于集中调度资源，提高产品国际竞争力，扩大出口。
- 2、有利于统一安排进口，保证国家重点建设需要。
- 3、有利于集中统一对外，捍卫国家的政治和经济独立。

(二) 严重弊端

1、独家经营，产销脱节

国家通过外贸专业公司统一经营对外贸易，贸易渠道和经营方式单一，阻断了各地方、各生产部门和企业与国际市场的联系，造成工贸隔离、产销脱节。

2、高度集中，统得过死

国家通过指令性计划和行政干预，对企业限制太多，造成政企职责不分，企业缺乏经营自主权，难以积极主动地参与国际竞争。

3、统包盈亏，缺乏利益激励机制

国家统包盈亏，没有兼顾国家、企业、个人三者的利益，不利于调动各方面的积极性，不利于提高经济效益。

第二节 改革开放与对外贸易体制改革

一、经济体制改革与对外贸易体制改革

(一) 对外贸易是国民经济的重要组成部分

对外贸易是国民经济的重要组成部分，对外贸易的发展必须在国民经济的宏观背景下展开，国民经济不仅从生产力发展水平上，而且在生产关系、以及经济组织方式、运行机制上给对外贸易设置了无法超越的总体性制约。

(二) 对外贸易体制改革是经济体制改革的一部分

经济体制改革的目标取向决定了对外贸易体制改革的方向、目标、基本原则和内容，对外贸易体制改革必须置于经济体制改革的总体框架下。

二、对外开放与对外贸易体制改革

(一) 对外贸易体制改革是“改革”与“开放”的交汇点

1、无论是“改革”，还是“开放”，其目标都是要解放生产力，发展生产力，要提高经济活动效率、加快经济发展。

2、“改革”和“开放”的合力对我国对外贸易体制改革市场取向的牵引力比对其它领域改革的牵引力更强，因为对外开放的前沿阵地就是商品市场的开放，实行对外开放，传统对外贸易体制的改革必然首当其冲。

3、对外贸易体制改革的推进在许多方面(诸如价格改革、汇率改革)推动了传统经济体制向以市场为取向的新体制的蜕变，对对外开放向纵深发展起了巨大的促进作用。

(二) 对外贸易体制改革是对外开放的基础与先驱

1、对外贸易是对外经济交流活动的主渠道，也是其它各项经济交流活动的基础，对外贸易的发展决定着对外开放的深度与广度。

2、对外贸易体制改革的成效不仅作用于对外贸易活动本身,而且对其它以贸易为基础、与贸易密切相关的各项对外交流活动都势必产生重大影响。

(三) 改革开放与对外贸易体制改革的目标

1、经济体制改革目标

党的十四大正式提出了建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标,要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。

2、对外贸易体制改革目标

在社会主义基本经济制度下,建立高效率的对外贸易活动运行机制是对外贸易体制改革的目标。

第三节 对外贸易体制改革的进程与效果

一、中国对外贸易体制改革路径的特点

(一) 国际上对外贸易体制改革的路径及次序

1、国际上讨论对外贸易体制改革主要是指贸易自由化过程,即由保护型对外贸易体制向自由、开放的对外贸易体制转变,其体制基础是市场经济体制,改革的是政府干预对外贸易的方式与力度。

2、关于对外贸易体制改革的次序,国际上一般认为:第一步应将配额、外汇控制等非关税手段关税化;第二步再将关税水平降低,进而实现贸易自由化。取消数量限制是进行贸易自由化改革的不可逾越的步骤。

(二) 中国对外贸易体制改革的路径和次序

1、中国的对外贸易体制改革基本上也是贸易自由化的过程。

2、由于中国原先保护对外贸易体制的基础是计划经济体制,对外贸易自由化过程必须在经济体制从计划经济体制向市场经济体制的转变过程中完成。

3、中国对外贸易体制改革的次序:首先,逐步松弛对外贸易计划,代之以许可证、配额及其他行政控制手段。之后,随着国内市场化改革的深入,市场扭曲的程度逐步减少,对外贸易数量控制也随之减少,对外贸易制度朝着“中性”演化。

二、中国对外贸易体制改革的进程及成效

(一) 中国外贸体制改革的进程

1、外贸体制的初步改革(1979-1987年)

(1) 下放外贸经营权

通过组建工贸公司及地方贸易公司等措施,下放外贸经营权,扩展经营渠道,引入竞争机制。

(2) 开展工贸结合试点

针对长期以来工贸分家、产销脱节造成的出口产品不适销对路等问题,开展了多种形式的工贸结合的试点。

(3) 简化外贸计划内容

缩小指令性计划范围,扩大指导性计划范围,扩大市场调节的作用。

(4) 实行出口承包责任制

为了打破统负盈亏的大锅饭财务体制,1987年对外经济贸易部所属外贸专业总公司实行出口承包经营责任制。承包的内容是承包企业向国家承包出口总额、出口商品换汇

成本、出口盈亏总额等三项指标。

2、外贸体制的深化改革（1988—1993年）

（1）1988-1990年全面推行外贸承包经营责任制

由外贸总公司、工贸总公司及地方政府分别向中央政府承包出口收汇、上缴外汇和承包基数内中央定额补贴三项指标，承包指标一定三年不变。

为了落实对外贸易承包经营责任制，使地方和企业能承包经济效益指标，国家采取了一系列配套措施：放宽外汇管制；实行出口退税政策等。

表 4—4：中国出口退税情况（亿元）

年 份	出口退税额	同比 (%)
1985	19.7	-
1986	44.0	123.4
1987	76.7	74.3
1988	113.0	47.3
1989	153.0	35.4
1990	185.0	20.9
1991	254.4	37.5
1992	285.0	12.0
1993	301.0	5.6
1994	450.0	49.5
1995	549.2	22.0
1996	826.0	50.4
1997	432.5	-47.6
1998	437.0	1.0
1999	627.7	43.6
2000	810.4	29.1
2001	1071.5	32.2
2002	1259.2	17.5

注：1985年开始实行出口退税制度。

（2）1991—1993年完善外贸承包经营责任制

新一轮外贸承包经营责任制是在调整汇率的基础上，取消国家对外贸出口的财政补贴，通过原来的承包渠道向国家承包出口总额、出口收汇和上缴中央外汇额度。

3、1994年以后至入世前的外贸体制改革

(1) 外贸体制的改革方向

尽快建立适应社会主义市场经济发展的、符合国际贸易规范的新型外贸体制。

(2) 外贸体制改革的主要措施

1) 深化外贸宏观管理体制的改革

通过深化外贸管理体制的改革，在我国建立起以法律管理手段为基础、经济调节手段为主、辅之以必要行政管理手段的外贸宏观管理体制。

强化经济手段

包括进行汇率并轨，实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度；降低进口关税水平，取消部分进口减免税；改革所得税制，由包干制改为分税制；完善出口退税制度，出口退税全部由中央财政承担；实行鼓励出口的信贷政策等。

加强立法手段

1994年5月12日出台对外贸易基本法——《中华人民共和国对外贸易法》，并制定了与之相配套的《反倾销和反补贴条例》等法规，标志着我国对外贸易的发展进入法制化轨道。

改革外贸行政管理手段

按国际经济通行规则完善配额、许可证等行政管理手段，使其做到规范化和制度化。

2) 深化外贸经营体制改革

进行企业制度改革

通过建立现代企业制度，实行企业股份制改革，转换企业经营机制。

进行经营制度改革

从单纯追求创汇数额，转向重视效益；从商品经营转向资产经营；从单一经营转向一业为主、多种经营；从传统的收购制度转向服务型的代理制；从分散经营转向规模经营。

(3) 建立、健全外贸协调服务体系

充分发挥进出口商会的协调、服务、纽带职能；发挥研究咨询机构和学会、协会的信息指导和服务功能；完善金融、保险、运输等配套体系。

(二) 中国外贸体制改革效果的评价

1、下放对外贸易经营权，扩大地方政府对外贸易自主权

通过下放外贸进出口总公司的经营权，扩大地方的对外贸易经营权，同时扩大地方政府对引进技术、进口商品的审批权，给地方政府一定比例的外汇留成等，在一定程度上改变了对外贸易的中央高度集权，加速了我国对外贸易的发展。

2、扩大对外贸易经营渠道，打破垄断经营

1979年以后的对外贸易体制改革，在引入其它所有制成份，发展各类外贸企业，扩大外贸经营渠道，打破垄断经营方面取得巨大进展。

(1) 行业集中度大幅下降

表 4 - 1：十大外贸公司在我国进出口贸易中的比重

年份	出口(%)	进口(%)	年份	出口(%)	进口(%)
1981	81.3	76.6	1987	64.3	30.3

1982	78.5	71.5	1988	21.8	19.1
1983	77.9	60.6	1989	20.2	17.8
1984	74.0	51.0	1990	19.3	14.7
1985	76.7	42.3	1991	21.6	9.8
1986	65.7	37.6	1992	16.9	10.0

注：10 大外贸公司为：机械、五矿、化工、技术、粮油食品、纺织、土畜、轻工、工艺、仪器进出口总公司。

资料来源：对外经济贸易部，转引自林桂军《人民币汇率问题研究》，对外经济贸易大学出版社，1997 年。

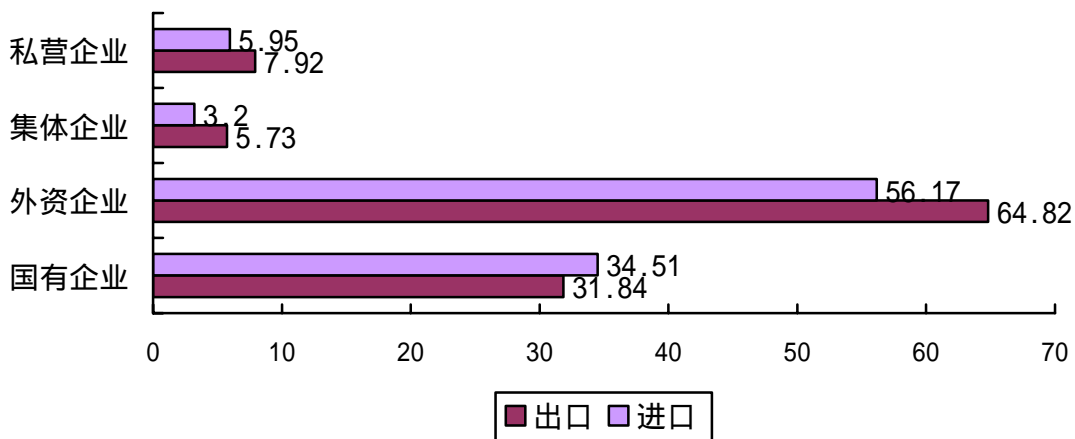
(2) 形成多种所有制结构

表 4 - 2 : 国有和外资企业进出口额占贸易总额的比重 (%)

年份	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
国有企业	81.9	56.18	52.67	47.88	45.42	42.53	38.23	32.95
外资企业	17.43	46.95	48.68	50.78	49.91	50.83	53.19	55.47

资料来源：中华人民共和国商务部网站及《中国统计年鉴》。

图 4—1 : 2003 年各类企业进出口额占贸易总额的比重 (%)



资料来源：根据中国海关统计编制。

(3) 中国仍保留了对外贸易经营权的许可、审批制度

上述制度是与国际贸易体制相冲突的，不符合公平竞争、自由贸易的原则，因而被国际社会认为是中国最为核心的贸易壁垒之一，应在一定的过渡期后，予以取消，向进

出口权自动登记制度过渡。我国政府承诺，在入世后的3年内完全实行进出口权自动登记制度。

3、工贸结合，推行代理制，密切产销关系

工贸多种形式的结合，密切了产销关系，使国内部分生产企业能直接面向国际市场，经受激烈国际竞争的考验，这对提高我国出口商品质量、增强产品的国际市场竞争力有十分积极的作用。对外贸易专业进出口公司也逐步将部分产品的出口收购制改为出口代理制，并开始开展代理进口业务。

4、逐步缩小外贸计划控制范围，启用关税与非关税手段

(1) 1988年以后，实行指令性计划、指导性计划和市场调节三种管理形式。到1994年，对外贸易领域全部取消了指令性计划，只有少数极重要商品由指定外贸公司经营。

(2) 逐步降低关税水平，调整关税结构

90年代以来，我国平均进口关税开始不断下调，2003年平均关税水平已降为11%。关税结构呈递升的分布，已有很大改善，但仍然较突出，即关税水平从原材料，到中间产品，再到最终产品是逐步递升的，保护重点仍是最终产品。

(3) 启用和规范非关税壁垒

80年代开始，随着计划的削减，我国逐步开始采用非关税措施，如许可证、配额、指定经营等措施。1992年以后，随着外贸体制改革步伐加快，许可证、配额管理范围逐步缩小，并实行制度化与规范化管理。加入世界贸易组织后，按照入世所作的承诺，我国将分阶段进一步大幅度削减配额、许可证等非关税贸易限制。

5、改革外汇管理体制，发挥汇率杠杆对外贸的调控作用

改革开放以后，我国汇率在逐步纠正汇率高估的进程中，走过了从单一汇率

双重汇率 单一汇率的螺旋式发展过程。但中国汇率制度改革的过程并不是简单的循环往复，而是从单一的官方汇率制演化为单一的市场汇率，二者存在质的区别。在以市场供求为基础的、有管理的、单一的浮动汇率制度下，国家对汇率的调控要借助间接调控手段，与官方汇率的决定机制是截然不同的。

6、改革统包盈亏的对外贸易财务体制，外贸企业实现自负盈亏

通过实行外贸承包经营责任制，我国的外贸体制在打破对外贸易统包盈亏的大锅饭体制，外贸企业实现自负盈亏方面迈出了重要而坚实的一步。

但仍存在一些问题，如承包额度缺乏科学性、外贸企业的经营活动仍受地方政府的行政干预、汇率调整还没有到位等。

深究其本质特征，对外贸易承包经营责任制并不符合社会主义市场经济的本质要求，而只是计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过渡性体制形式。

第四节 加入世界贸易组织与对外贸易体制改革

一、中国加入世界贸易组织的主要承诺

根据中国加入世贸组织谈判中所坚持的权利与义务平衡的原则，《中国加入世界贸易组织议定书》中，对中国加入世贸组织后享有的权利与义务作了规定。

(一) 为世界贸易组织成员方提供非歧视待遇

我国承诺在进口货物、关税、国内税等方面，给予外国产品的待遇不低于给予国内同类产品的待遇，并承诺对目前仍在实施的与国民待遇原则不符的做法和政策进行必要

的修改和调整。

(二) 贸易政策统一实施

承诺在整个中国关境内(包括民族自治地方),借鉴特区、沿海开放城市以及经济技术开发区的做法,统一实施贸易政策。

(三) 保持贸易政策透明度

承诺公布所有涉及经贸法律和部门规章,未经公布的不予执行。加入世界贸易组织后将设立“世界贸易组织咨询点”,在对外经贸法律、法规及其它措施实施前,提供草案,并允许提出意见。

(四) 进行外贸经营权改革

承诺在加入世界贸易组织3年内取消外贸经营权的审批制,实施登记制。在中国的所有企业,在登记后都拥有经营除国营贸易产品外的所有产品。

(五) 降低关税壁垒

承诺继续分步降低关税税率,到2005年,中国关税税率将降到发展中国家的平均水平以下,平均关税税率则降至百分之十左右。

同时将全面实施世界贸易组织海关估价协议,促进海关税率征收工作的规范、公正、透明、高效。

(六) 削减非关税措施

承诺将现在对400多项产品实施的非关税措施在2005年1月1日之前取消,并承诺因除非符合世界贸易组织的规定,否则不再增加或实施任何新的非关税措施。

(七) 关于出口补贴

承诺遵守世界贸易组织《补贴与反补贴措施协定》的规定,取消协定禁止的出口补贴,通知协定允许的其它项目补贴。

(八) 实施《与贸易有关的投资措施协定》

承诺加入世界贸易组织后实施《与贸易有关的投资措施协定》,取消贸易和外汇平衡要求、当地含量要求、技术转让要求等与贸易有关的投资措施。承诺在法律、法规和部门规章中不强制规定出口实绩要求与技术转让要求,由投资双方通过谈判议定。

(九) 接受过渡性审议机制

接受过渡性审议机制,即在中国加入世界贸易组织8年内,世界贸易组织的有关委员会将对中国履行世界贸易组织义务和实施加入世界贸易组织谈判所做的承诺情况进行年度审议,在第10年终止审议。

(十) 接受特殊保障条款

鉴于中国还不是正常的市场经济国家,中国入世之后12年之内,如果中国产品在进口至世贸组织其他成员领土时,增长的数量或所依据的条件对生产同类产品或直接竞争产品的其他世贸组织成员的生产者造成威胁或造成市场扰乱,可以仅针对中国的产品采取保障措施。

(十一) 反倾销反补贴条款

有的世贸组织成员对中国的倾销产品采取特殊的程序,该程序在中国入世之后维持15年。该规定也适用于反补贴措施。

(十二) 关于服务领域的开放

服务业市场开放是中国加入世界贸易组织承诺的主要组成部分,议定书中中国对开放电信、银行、保险、证券、音像、分销等服务业的进程一一做了具体承诺。

二、中国履行入世承诺的情况

（一）对经济贸易体制进行了适应性调整

1、清理、修订法律法规，完成法律转换工作

世贸组织多边规则对其成员并不是直接适用的，而是必须转化为国内的法律法规，使成员法律制度与多边规则相一致。根据这一要求，中国进行了大规模的清理修订法律法规工作。

2、保持外贸政策统一性和透明度

各级政府部门对有关对外贸易的法律法规和政策进行了全面清理，凡不符合世贸组织规定和我国承诺的一律进行修订和废止。

根据加入世贸组织有关透明度的承诺，各级政府部门所制定的与贸易、投资有关的法规和政策措施，都要在指定刊物上予以公布，不公开的不能执行。

3、转变政府职能，深化经济贸易体制改革

各级政府进一步转变职能，一是提高了宏观经济运行的调控、预警和监测水平；二是加快推进行政审批制度改革，增强其透明度和公开性；三是打破地方保护和部门、行业垄断，废除阻碍统一市场形成的各种规定，建立和完善全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系。

（二）履行开放市场承诺，规范货物进出口管理办法

1、减少关税和非关税措施

根据加入世贸组织承诺，中国进行了较大范围实质性降税；大幅减少和规范非关税措施，取消部分商品进口数量限制，对重要农产品由原来的配额管理改为关税配额管理。

2、规范和调整进出口商品管理办法

外经贸主管部门相继出台有关出口配额许可证管理、进口配额许可证管理、出口国营贸易管理、特殊商品出口管理、特定产品进口管理、禁止出口商品管理、禁止进口货物鼓励、出口商品行业协调等方面的具体规定和办法。

3、履行开放市场承诺，扩大外资市场准入

修订并颁布了《指导外商投资方向规定》和《外商投资产业指导目录》，加大了对外资的开放程度。还完成了世贸组织知识产权理事会对我国入世以来执行《与贸易有关的知识产权协定》和加入议定书有关承诺的审议工作。

4、积极参与世贸组织事务，运用多边规则处理贸易纠纷

入世后，中国较快完成角色转换，积极投身新一轮多边贸易谈判；并行使世贸组织赋予成员的权利，运用多边机制处理各种贸易纠纷，与国际贸易保护主义作斗争，维护了我国的正当权益。

三、对外贸易体制改革的方向

中国对外贸易体制改革的未来方向仍应坚持既符合社会主义市场经济体制的内在要求、又符合国际贸易规范的基本原则。

（一）进一步转变政府职能

1、建立统一市场与公平竞争机制

世贸组织成员统一国内市场是基本的成员义务，统一市场不仅是成员全面实施世贸组织规则的必要保证，而且可避免因市场分割而产生的不公平竞争。

2、依法行政，继续进行法律法规的清理、修订及新法的颁布

为适应中国加入世贸组织的需要，中国还将继续清理、修订现有法律法规，制定新法律法规，完成世贸组织规则与国内法的转换。

3、运用世贸组织争端机制，争取公平、宽松的国际环境

政府一方面要按照世贸组织规则，为国内外企业提供公平竞争的平台；另一方面，要大力建立有效的符合世贸组织规则的保护和监控措施，化解各种不利因素给我国经济带来的冲击。

(二) 继续履行加入世贸组织所作的承诺

1、在货物贸易方面

继续减少外贸经营权限制；进一步降低关税总水平；降低实行国营贸易管理的商品进出口比例等。

2、在服务贸易方面

继续开放法律服务、广告服务、速递服务、电信服务、零售服务、银行业、保险业服务等。

本章重要概念

对外贸易宏观管理体制
对外贸易统制政策
工贸结合
进出口代理制
对外贸易承包经营责任制
过渡性审议机制
特殊保障条款

本章复习思考题

- 1、改革开放前，中国对外贸易体制的主要特点是什么？
- 2、改革开放后，中国为什么要进行对外贸易体制改革？
- 3、改革开放与对外贸易体制改革是何种关系？
- 4、中国对外贸易体制改革路径与国际上对外贸易体制改革路径有何不同？
- 5、入世前中国外贸体制进行了哪些方面的改革？其效果如何？
- 6、中国加入世贸组织的主要承诺是什么？
- 7、说明中国入世后履行入世承诺的情况。

主要参考文献

- 1、尹翔硕，《中国对外贸易改革的进程和效果》，山西经济出版社，1998年。
- 2、扬圣明，《经济全球化与外贸体制建设》，江苏人民出版社，2000年。
- 3、江小娟，《中国对外贸易理论前沿》，社会科学文献出版社，2003年。
- 4、黄静波，《中国对外贸易政策改革》，广东人民出版社，2003年。
- 5、朱冬梅，《对国有外贸企业改革的思考》，《经济纵横》2001年第8期。
- 6、张皓，《我国现行外贸代理制的机制缺陷及其完善对策》，《决策借鉴》2001年第4期。