

空前活跃,但急待引导——我国边贸发展的剖析

Present State and Problems of China's Frontier Trade Development

高中仁

(国家计委经济研究中心,助理研究员 北京 100824)

鲁 捷

(国家计委经济研究中心,经济师 北京 100824)

自1984年恢复边境贸易以来,我国内陆边境的黑龙江、内蒙古、吉林、辽宁、广西、云南、新疆、西藏等8个省(区)同与其邻近的前苏联(现为独联体)、蒙古、朝鲜、越南、老挝、印度、阿富汗、巴基斯坦、尼泊尔、不丹、缅甸、锡金等国家发展了边境贸易关系,促进和扩大了与这些国家的双边经济技术合作交流。

一、发展现状

进入90年代,边境贸易得到迅速扩大。据统计,1990年我国内陆沿边八省区边贸额约14.1亿美元,1991年达19.1亿美元,增长73.5%。各省区的边贸都有了不同程度的发展。

1. 吉林省对原苏联、朝鲜的边贸事业自1987年以来进入了前所未有的大发展时期。1991年底,对原苏联边贸额达1.15亿美元比上年增长91.7%;对朝鲜达0.93亿美元比上年增长约1.6倍。边贸口岸目前已发展到9个,其中珲春市是吉林边贸的一个重要窗口,1991年11月被国家正式批准为甲级开放城市,1992年3月,批准为进一步开放的边境城市。现有50多个边贸公司,进口品种达157种,出口品种增至280余种。

2. 黑龙江省对原苏联的边贸也有较大发展,1991年边贸额增加至7.6亿美元,比上年增长85.4%。其中,轻工产品9754万美元,纺织品6300万美元,机电产品5446万美元,分别比上年增长5.1%、79.3%和1.7倍。现开辟贸易口岸达12个,其中黑河、绥芬河是重要的口岸,黑河已将“大黑河岛”辟为供边民自由贸易的互市贸易区。

3. 内蒙古与原苏联、蒙古国的边境贸易是其对外贸易的重要组成部分,1991年的边境易货贸易进出口额已占全区对外贸易总额的19.3%。对蒙古

国的边贸额由1987年的288万美元,增加到1991年的1819万美元,增长5.3倍;对原苏联边贸额由1987年的0.52亿美元,增至1991年的2亿美元,1991年比1990年增长41.85%。现有边贸公司6家。满州里、二连浩特已成为对外开放的重要口岸。边贸进口商品由原材料扩大到大型机械等29大类60多个品种,出口商品则从轻式用品扩大到高级精密仪器约23类360多个品种。

4. 辽宁省主要与其邻近的朝鲜开展边境贸易。1991年边贸额达1262万美元,较上年增长34.8%。其中出口907万美元,进口355万美元。丹东市是辽宁开展对朝鲜边贸的重要口岸。对朝鲜出口的商品近130余种,进口的商品品种约有12种。

5. 新疆与原苏联的边贸从1986年开始恢复,1988年边贸额仅0.34亿美元,1991年增加到0.91亿美元,比上年增长42.7%。出口商品由1987年的11种,发展到目前的140余种;进口商品也由1987年的14种,发展到目前120多种,包括:化工、钢材、机械、轻工、纺织等。新疆对原苏联的边贸口岸主要有伊犁霍尔果斯、吐尔杂特和阿拉山口。新疆的另一个边贸对象是蒙古国,主要出口化工,纺织品、羽绒服装、进口驼毛、重化工产品 & 轻工造纸原料。1992年6月新疆与蒙古接壤的塔克什肯、红山口嘴、乌拉斯台、老爷庙4个陆地口岸被辟为国家二级口岸。目前新疆边境贸易的交易层次、地理范围正在不断扩大。1991年,新疆对巴基斯坦的边贸额达136.4万美元。

6. 广西对越南从1988年恢复边民互市贸易以来,特别是中越关系正常化以来,边贸有了较大发展。目前,中越边境地区已有200多个边境市场,1991年对越边贸额达4.13亿美元,比上年增长1.86倍,商品品种达1000多种。现有陆地口岸12个,北海和防城是向越南进出口的重要海上货物运

输通道。对越出口的产品主要有自行车、柴油机、手扶拖拉机、水泥、钢材、平板玻璃、啤酒等,主要进口煤炭、橡胶、化纤、木材等原材料。贸易渠道已从陆上发展到海上。

7. 云南省于1985年将全省八个沿边地州的27个县辟为边贸区,按照“自找货源、自行谈判、自寻销路、自求平衡、自负盈亏”的方针开展对缅甸、老挝和越南的边贸。现有昆明、瑞丽、畹町、河口、勐腊5个国家级口岸和12个省级口岸。受边贸对象国经济发展现状的影响,尽管云南的边贸起步较早,但发展速度不如其他几个省区快。1987年对缅甸边贸额12424万美元,1991年增至20061万美元,比上年仅增长2.8%。1989年,我国与老挝恢复了双边友好关系,推动了云南对老挝的边贸发展,1990年,对老挝的边贸额达700万美元。由于老挝国内经济发展缓慢,市场购买力下降,1991年云南对老挝边贸出口受到了一定的影响,边贸出口额为523万美元,比上年下降25.3%。

8. 西藏自治区的边境贸易主要是对尼泊尔王国。出口畜产品、茶叶以及轻工业品,进口药材、黄金等物品。1991年对尼泊尔边贸额达906万美元。随着中央对西藏一系列优惠政策的实施,西藏的边贸也正在逐渐发展。

边境贸易的扩展,有效地推动了沿边地区的对外开放和经济发展,促进了进出口商品的结构调整,加速了对外贸易市场多元化战略的进程。

二、存在的问题

1. 认识不足,政策滞后

边境贸易起步较晚,来势迅猛,无论从贸易方式上,还是从供货结构和地区范围上看,都已大大超出了传统的边境贸易概念。边境贸易的方式已不限于易货贸易,边民互市,而是发展到“三去一补”等方式;边贸出口商品也不限于边境省区,有很多出口商品来自内地和沿海地区,出口商品的销售地区也不限于邻近国家,有些通过转口的形式销往世界其它国家和地区。由于缺乏对这种形势的正确判断,有些地方的决策者仍然认为边贸只是小额贸易,边民互市,因而相应的政策滞后,一些已有优惠政策也很难落实,影响了边贸的进一步发展。第一,对边贸的限制仍然过多,现汇交易和对资转口贸易仍然限制边贸去做,边贸公司无用汇权。如果边贸公司用现汇购买进口商品可大大降低交易成本,而由于不能支配外汇,边贸公司只好用较高的交易成本进行易货贸易,从而影响了边贸的效益。第二,沿边地区的边贸进出口关税与沿海地区相比仍然较高,限制了边贸进出口的发展,使本来商品经济欠发达的沿边地区商品出口的竞争力进一步降低。

第三,现行的许可证管理办法也限制了边贸的发展。目前的许可证发放管理办法使边贸公司很难得到出口许可证,往往造成边贸公司有货源而无许可证的情况,丧失了许多贸易机会。第四,管理协调不足。各地对边贸缺乏统一的管理,各自为战,多头对外,已偏离“联合统一对外”的外贸方针,结果自相过度竞争,利润下降,外方与我方多头签约,造成边贸合同履行率下降。

2. 基础设施落后影响沿边地区边贸的发展

在已开放的232个陆地边境口岸中,只有少数口岸基础设施尚可,而大多数口岸的条件很差,很难适应沿边地区对外贸易的迅速发展。交通运输发展的滞后,影响着进出口货物的正常交接。第一,铁路运输是边贸进出口物资的主要通道。目前铁路运输紧张,严重超负荷,如滨州线原设计能力为500万吨/年,而目前实际已达到700万吨/年。由于边贸进出口物资的流量大,口岸的换装能力跟不上等原因,出现了大量货物积压的现象,造成很大的浪费。第二,公路运输也不发达,很难起到为铁路运输分流的作用。第三,沿边地区海上运输由于种种条件的限制,应有的潜力尚未发挥。第四,航空运输更加滞后,几乎没有多少运输能力。

3. 边贸的市场尚处于低度发育阶段

由于边贸在短时间内的迅速发展,且在地理分布上一般都 在边疆地区,市场发育受到了人为和自然条件的影响,市场竞争无序,层次不高。第一,市场分割,各自为政。由于边贸市场的地理跨度大,分布地区广,交通运输不便等原因,沿边省区的边贸市场相对分割,各地之间在市场价格、优惠政策上都有差别,缺乏联动性和一致性。第二,市场结构处于过度分散状态,各商号的规模较小,过度竞争,缺乏专业上的分工协作,也没有形成企业集团。这对国内来说,不利于形成统一的社会主义市场经济体制,也降低了在周边国家市场上与其他国家的竞争力。第三,交易方式仍较落后,仍然以简单的易货贸易为主。市场交易合同一般也都是“君子协定”,缺乏必要的法律规范,也不符合市场交易的国际惯例,很少有货币为媒介的流通。第四,市场交易缺乏必要的信息。目前,我国对边境贸易在经营管理上采取自主管理,自找货源,自寻销路,自行谈判,自求平衡,自负盈亏的方式。但是,由于人员出入境限制比较严,国家对周边国家的政治经济情况所能提供的信息不足,因而市场信息缺乏,在边贸交易中经常处于被动局面,有时甚至上当受骗。第五,市场主体的行为短期化现象严重,没有长远的规划,不注重产品的质量和信誉。

4. 顺差大,风险性增强

目前我国同周边几个国家进行的边贸,都存在程度不同的顺差。黑龙江对原苏联的边贸顺差约

1 亿瑞士法郎。新疆同独联体中亚各国的顺差也达 3 336 万美元。辽宁对朝鲜的顺差也近 100 万元人民币。内蒙古仅二连浩特市对蒙古的顺差就将近 193 万元人民币。造成顺差的主要原因：第一，易货记帐结算方式是我方边贸顺差大的主要因素。我国现在的边贸结算方式以易货记帐结算为主。即边贸双方以第三国货币或本币计价，而支付的手段是各自的商品实物。记帐结算方式要求双方每年年终进行帐户清算。在每一方进口额和出口额相持平的情况下不会出现顺差和逆差，如果某方出口大于其进口便会产生顺差。出现顺差则将顺差结转 到年度帐户上，且不计息。第二，由于沿边邻近的一些国家实行了一些边贸管制措施，如对一些出口商品发放许可证，提高产品关税等，使其边贸企业所能支付的易货商品减少，能力降低，许多合同不能兑现。相应的对我出口的商品缺乏必要的商品补偿，造成我方出口大于进口，从而形成我方顺差。第三，由于边贸企业所经营的产品和销售的范围都受到限制，边贸公司在进口商品的品种选择上必然产生两种行为偏好，一是选择其销售范围内有需求的商品，不关心该区域之外是否有需求；二是偏重于受权经营的那些商品，而对方所能提供的商品并不一定是符合上述两种约束条件的商品，因而也影响了对方的出口。这也在一定程度上导致了边贸中我方产生顺差。这一顺差对我国边贸发展产生一定的不良影响。首先，由于我方边贸公司地处不发达地区，出口商品自产能力低，许多货源需从外地组织，占用的流动资金比较大。对外顺差意味着作为支付手段的对方货物拖延，造成边贸企业资金周转时间长，利息负担加大，影响边贸企业的成本和收益。其次对方不仅将从我方进口的商品在国内销售，往往进行转口，再从第三国换回我方所需商品作为偿付，而顺差又不计利息，实际上等于外方用我无息贷款进行贸易。再次，由于沿边一些邻国政治、经济形势不稳定，有些国家甚至尚处于军管之下，过多的顺差增大了边贸的风险。

三、对策建议

1. 提高认识，调整政策

边贸的迅速发展已成为全方位开放的重要组成部分，其作用已不再是拾遗补缺，对此应有足够的认识，同时，针对边贸发展中所面临的一些问题相应地调整政策。

(1) 进一步放松对边贸的行政性限制。对于一些有条件的边境县市和企业，适当增加一些边贸权，减少不必要的束缚，让更多的地方和企业参与边贸。适当放松对边贸进出口许可证的管制，扩大边贸经营一、二类商品的范围。可考虑将一、二类商

品进出口许可证放权到省(区)，三类产品的许可证放权到地区一级。取消进口商品在国内销售的区域性限制，进口商品可以区域外销或加工复出口。

(2) 在进一步放权的同时，加强对边贸的宏观调控，使边贸由自发性向有组织、有计划的方向发展。要建立统一的管理监督体系，统一管理，加强协调，改变目前海关、检疫、边检、铁路、港务、外贸、外交、公安、国家安全等职能部门之间缺乏协调配合的状态。应尽快制定有关边贸管理的法令，理顺各职能部门之间的协调关系，使国家对边贸的管理协调能够有效运行。

(3) 加强对沿边地区发展的区域规划和产业发展的指导。边贸的发展调动了沿边省区发展外向型经济的积极性，但也显露出沿边地区经济发展上的一些不足。一是沿边省区之间地区性的分割导致了边贸普遍经营规模小，结构雷同，区域之间的发展缺乏相互协调和统一规划。二是产业发展并没有形成对相邻国家出口贸易的明显比较优势，缺少拳头产品，出口货物的自产率低。因此，要在国家统一规划下，以边贸市场为发展导向，制定沿边区域发展规划，以国家产业政策指导沿边地区产业结构的调整和产品的升级换代。根据边贸所面对的东北亚、中亚、东南亚三个主要市场的特点和发展趋势，建立起沿边地区具有比较优势的产业结构。

2. 加快边贸市场的正常发育，建立社会主义市场经济体制下的市场调节为主的边贸经济运行机制

(1) 增强边贸各种要素的流动性，健全配套各种要素市场。要充分增强我方人员进出境的自由度，促进旅游和边贸相结合，扩大劳务输出。加强沿边地区的资金市场建设，扩大边贸的现汇结算范围和融资业务，广泛建立与沿边邻近国家的资金往来关系，尽快在周边国家设立银行或代表机构。减少目前现汇结算汇路迂回的现象。建议成立边疆开发银行，针对沿边国家支付能力差的特点，向对方提供出口买方信贷，支持边贸的发展。

(2) 重塑边贸市场结构，由目前的过度贸易竞争性结构向垄断竞争性市场结构转化。逐步实行边贸的集团化、集约化、专业化经营，组织边贸进出口企业集团，实行对出口商品分购联销，进口商品联购分销的办法，变分散经营为联合性经营，提高边贸的竞争力。

(3) 充分发挥边贸市场的价格调节机能，对边贸进出口的商品价格不应限制太死，应根据国家的统一政策规定一个出口价格下限和进口价格上限，使边贸进出口商品的价格有一定的波动性，让价格调节边贸出口企业的市场行为。

(4) 加强国内市场与国际市场的渗透和沟通。根据沿边地区不同的经济发展水平和其邻近国家

的经济状况,可鼓励边贸向更深的层次发展。可以采用引进外资中“三来一补”的做法,对沿边邻近国家实行“三去一补”的边贸方式,即输出我方资金、技术在邻近国家境内进行资源开发和项目建设,对方将生产的最终产品和中间产品返回于我。这样做,既能缓解对方支付能力不足,又能提高我方对方市场的渗透能力,降低生产成本,解决一些设备闲置和加工能力过剩的问题。

国家可以适当考虑在邻近的一些国家增设一些经济办事机构,充分、及时地了解对方的经济信息,为国内提供经济信息服务。增设办事机构可采取统一管理,国家、部门、地区一起上的原则,允许一些有条件的省区在其邻近国家设办事机构,广泛开展信息提供和咨询业务。

3. 加快基础设施建设,缓解交通运输“瓶颈”

(1)加快口岸的配套建设,搞好边贸的基础设施建设和技术改造。对口岸的一些大项改造项目,国家要投入大量的专项资金给予支持,同时也可允许沿海、内陆省区以余资等形式对口岸建设进行投入。改变目前边贸口岸货物储存以散装为主的状态,大力发展集装箱业务,提高过货能力和装卸能力。根据边贸实物多,季节性强的特点,可在一些口岸和重要交通枢纽处建立边贸保税仓库。

(2)增加对交通运输的投入,加快交通运输的建设。尽早实现滨州铁路的复线化,抓紧北疆铁路的建设速度,连接北黑铁路与西伯利亚铁路,努力发展公路运输和海上运输,使边贸发展的运输多元化、分散化。

4. 改进边贸结算方式

目前的结算手段难以适应周边国家技术、资金、劳务的交往与合作,与周边国家其它形式的交流,如旅游等都对结算方式提出了新的要求。

(1)发展多种形式的边贸结算方式。目前的记帐结算方式不能鼓励边贸直接出口创汇,边贸企业得不到现汇,而且由于缺乏灵活性,影响了边贸的发展规模;由于易货贸易一般都是贸易双方直接寄送发运单证,增加了边贸的风险。因此,推动边贸健康、稳定的发展必须实行灵活多样的边贸结算方式。在现阶段,可以适当发展没有银行介入的边境换货结算方式,即交易双方通过合同,按照一定的计价方法,进行以货换货的自行对等结算。待金融市场有所发展后,随着我国与沿边国家互设金融机构的增加,可逐渐向现汇结算方式过渡。目前,由于我国与沿边一些国家银行代理关系尚不发达,一些国家又面临外汇短缺,对国际结算业务不熟等原因,办理汇款、托收、信用证对现汇结算有一定的困难。但现汇结算方式已是边贸结算方式发展的必然趋势,有些省区已经开始实行这种方式,因此有必

要加强对边贸现汇结算方式有关业务和规则的深入研究,尽早提出具体的方案措施。

(2)银行要积极介入边贸的结算。目前许多边贸公司缺乏外汇金融知识和意识,有些边贸公司将卢布、越南盾、朝币等私自存于境外,这既违反了国家外汇管理的有关规定,又给国家外汇收支平衡带来了一定的不良影响。同时,银行不介入边贸的结算,很难实行信用证结算等其它较为先进的结算方式。因此,要明确边贸公司的贸易结算要通过银行,发挥银行的金融中介作用,了解对方的资信,催收或清理国外的欠款,督促贸易双方认真履行合同,减少贸易风险。银行要放松有关边贸开立帐户的限制,减少不必要的手续和环节。

(3)允许人民币作为计价货币,并使之具备局部的国际可兑换性。银行的介入要求要有相应的计价货币和可供流通的货币。采用第三种货币(如瑞士法郎)是目前比较通行的做法。但周边的几个国家一般也都外汇不足,第三种货币(即外汇)只能作为计价,而很少用于支付和流通。我国也是外汇紧张的国家,因此在边贸上也很难用外汇进行支付和流通。

前一时期,尽管规定人民币不可携出境外和在境外流通,但在边贸上已有一些国家接受人民币计价并在其边境地区流通。事实上人民币已起到局部流通的作用,只是官方没有正式许可而已。我国在60年代曾在周边一些国家的双边贸易中用过人民币计价结算,因此边贸用人民币计价已不属先例,而且在现实中用人民币计价已能为对方接受。在现阶段我方银行可与周边国家银行建立人民币代理业务,外方可以将人民币存入我方银行,用于支付清算。对于一些小额边民互市交易可允许直接用人民币支付清算。至于人民币是否具有充分的可直接兑换性,要进一步系统研究。根据我国国际收支等一系列情况,统筹安排。

5. 采取综合对策减少边贸顺差

(1)改变目前的顺差处理办法,采用有期限(时间、数额)偿还的办法,由双方协商规定出一个返还期限和数额,若超出这一数额和期限则剩余应付顺差按计价货币计息。利率标准可参照出口买方信贷的标准制定。

(2)对于一些顺差偿还确实有困难的国家,可将一些顺差就地转化为投资,生产能够换取硬通货或我国需要的产品,使顺差尽快得以偿还。

(3)搞好边贸和国内各贸易单位之间的内部协调。对于那些有进口商品而无出口商品的其它贸易单位,可由边贸代为出口,再由其它贸易单位与边贸进行内部结算。

(责任编辑 冷远猷)