

外贸体制改革的回顾与反思

REVIEW AND INTROSPECTION ON THE REFORM OF CHINA'S FOREIGN TRADE SYSTEM

王林生

一.

1978年以前,我国的外贸体制与整个国民经济体制相适应,体现了高度集中的指令性计划下产品经济的特征:在经营上是单一渠道,以外贸部所属的十余家进出口总公司为主,对外开放的口岸很少,仅广州、大连、上海、青岛、天津,北京作为口岸开放较晚;在管理上是依靠行政手段在指令性计划轨道上运转;在财务上是通过统收统支,由中央财政统负盈亏,即各公司如有盈余,如数上缴中央,如有亏损,也由中央补贴。简言之,这是一种“独家经营”、“行政管理”、“吃大锅饭”的体制。从历史上看,这种体制曾起过积极的作用,它使我们得以集中力量,统一对外,胜利地进行反封锁、反禁运的斗争;它使我们能在国民经济遭遇严重困难的条件下,挤出有限的货源出口,换回国内建设所需的物资和设备,并偿还了对苏联的债务。

但这种外贸体制不能适应发展社会主义商品经济和对外开放的要求。同时,过去在经济建设中长期存在的“左”的思潮,往往把自力更生扭曲为自给自足,复加历史上遗留下来的小农观念的影响,也助长了闭关自守的倾向,这就更加重了这种外贸体制的消极作用。在这种体制下,我国对外贸易的发展难以上升到新的高度——参加国际分工,利用国外的资金和技术,而只能停留在“互通有无、调剂余缺”的低层次上,保留着产品经济下对外交换的典型特征。在这种体制下,我国的对外贸易只能局限为

国民经济中的一个辅助环节,难以提高到对经济发展具有战略意义的地位。

改革开放十年来,我国对外经贸事业有了根本的转变。到1988年为止的十年中,我国进出口总额累计达5200亿美元,几为前30年的3倍;外资利用、技术引进等对外经济合作业务空前活跃;多渠道、多层次对外开放的战略布局正在逐步形成。这是历史性的成就,而外贸体制改革对此起了重要的作用,十年改革的具体内容可概括回顾如下:

1. 外贸领导体制

1979年7月第5届人大常委会第10次会议通过协议,设立“进出口委员会”和“外资管理委员会”。经过实践,为了避免机构重叠,提高工作效率,1982年又决定将上述两个委员会与外贸部、对外经济联络部合并,由两委、两部共同组成对外经济贸易部,统一领导和规划全国的对外经贸工作。各省、市、自治区则设有对外经贸委(厅)。在政企职责分开的原则指导下,通过改革转变职能,负责研究制定外贸发展战略、方针政策、外贸立法,加强宏观管理。

2. 外贸经营管理体制

和整个经济改革一样,外贸经营管理体制的改革也是围绕“放权让利”展开的。放权主要指扩大对外成交权、下放商品经营权。经过审批,各省、市、自治区,中央各部委和大型生产企业均可设立对外经贸企业,按其授权的业务范围对外成交。

1987年全国约有2000家各种类型的对外经贸企业，但据1988年的另一估计，实际上大大超过此数。

商品经营权在下放过程中被划分为三个层次，实行“分类经营、分级管理”：(1)少数大宗的重要商品仍由中央统一管理，由经贸部和其他部委所属的各专业总公司负责经营，或由它们组织各有关单位联合对外成交。(2)由经贸部会同各地经贸委划定各类经贸企业的商品经营范围。各地区、各部门交叉经营而国际市场上竞争剧烈的商品，或国外对我出口实施配额限制的商品，则在各外贸专业总公司协调下（例如，由总公司掌握分发给中国的配额），分别由各地区、各部门自营出口。(3)上述一、二类以外的商品均属地方管理，各类经贸企业均可自主经营。故大体上说，有三类，即“统一经营”、“协调经营”、“放开经营”。出口方面，统一经营的商品种类很少，十年来虽有变动，至今大约20种左右，但其成交金额仍为数可观。进口商品就金额计算，则有80%左右仍归中央统一经营。

在经营方法上打破了以往的清规戒律，采取了各种灵活做法，包括开展“三来一补”和补偿贸易。在管理方法上，除行政措施和配额、许可证等手段外，也注意使用经济杠杆，如征收关税、财政退税、外汇分成等。

在旧体制下，出口商品的生产企业与国际市场隔绝，既不易了解市场信息，又缺乏主动适应国外需求变动的机制，不利于出口商品提高质量和升级换代，故在改革中大力推行工贸结合，以工业部门为主或以外贸部门为主，双方共组工贸公司。此外，还有对特定商品（如丝绸、船舶等）的产供销实行一体化经营的工贸公司。这能保证产销见面，发挥工贸双方的优势和积极性，有的工贸公司也确实取得了较好的成绩。

为了加强独立核算，提高经济效益，在经营上还积极推行代理制。大宗项目和重要物资仍由中央统一安排进口，其余的进口在原则上要求国内用户委托外贸公司代为经营。出口方面代理制的进展不大，因为不盈利的商品势难被外贸公司接受，而盈利商品则有关部门和企业都力图自营，不愿委托他人。

3. 外贸计划体制

过去进出口商品在国内的收购、调拨以及对外成交，全部纳入指导性计划的轨道，收购、调拨的数量和价格均须遵照国家计划执行，进出口数量和用汇收汇指标也由国家计划规定。经过改革，指令

性计划的范围大为缩小，许多商品都处在指导性计划下经营，因而拥有比过去大得多的主动权和灵活性。出口方面只有少数由中央统一经营的商品仍适用指令性计划，经贸部不再按各类商品分别编制和下达出口收购、调拨计划，只向各地方、部门提出应完成的年度出口总额和收汇任务，因此大部分商品的收购或调拨均须按议价进行。进口方面也只有使用中央外汇的有关国计民生的大宗商品才按指令性计划经营，其余的进口也不再下达具体计划，只将进口用汇指标分给各地方和各部门的用户或订货单位，由其自行安排。

4. 外贸财务体制

在过去的改革中，外贸财务体制虽也有了某些变化，但始终未触动其核心问题，即吃大锅饭。进口商品按照国内同类产品的价格调拨给用户，如果国内没有同类产品可以比较，则以其到岸价(CIF)按国家外汇牌价折成人民币，然后再加成。由于国内调拨价长期稳定，而国际市场价格（即进口价）却经常变动，由此形成的进口盈亏统一由中央赚取或补贴。出口商品则由外贸部门按照其出厂价或调拨价、收购价进货，然后再据国际市场价格水平，参照有关的作价原则来掌握实际的出口成交价，对出口商品均按大类分别核实其换汇成本，作为衡量盈亏的指标，这些指标可能高于、低于或等于国家外汇牌价，其中高于官定汇价的在核定值内的差额由中央负责弥补。在经营过程中，实际的换汇成本如果超过核定的指标，则中央不再补贴；如低于核定的指标，则属超额盈余，外贸公司可以分成。简言之，便是“分类核定（换汇成本指标）”、“超亏不补”、“超盈分成”、“统收统支”，并未实现外贸企业独立核算、自负盈亏的目标。

二.

通过以上的改革，扩大了贸易渠道，调动了各地方、部门和生产企业的积极性，并在实践中积累了经验，锻炼了干部队伍，为我国经贸事业的迅速发展创造了条件。但由于国民经济体制并未全面配套改革，外贸企业无法在这样的宏观经济环境中自负盈亏，这就导致了新的矛盾。

首先是分散经营与统负盈亏的矛盾。改革前的独家经营与统负盈亏二者尚可适应，当经营者一旦骤增为上千家，而亏损却仍集中到经贸部一个窗口向财政部报销，其后果不問可知。由于企业有经营之权，享盈利之利，而不负亏损之责，形成了上千

只手伸到一口大锅里争食的局面。

其次是刚性的出口收汇任务与软性的货源收购方法之间的矛盾。改革前,货源的收购和调拨都通过指令性计划下达,与出口收汇都是硬指标。改革后,指令性计划的范围大为缩小,大部分出口商品均须按议价收购,但出口收汇仍是指令性的硬任务,于是经营者不得不群起争夺货源。

其三是优惠政策对创汇主力呈现逆倾斜的矛盾。为了在提高效益的基础上扩大出口,国家对创汇多的地方、部门和企业理应给予优惠待遇,以资鼓励。迄今为止,原外贸系统的专业公司仍是创汇的主力军,它们承担了每年上缴国家所需外汇80~90%的硬性任务,但并未获得相应的优惠政策的支持。以外汇分成为例,改革前即有中央外汇和地方外汇之分,前者约占80%以上。改革以来,除了地方外汇,又有留成外汇,通常留成25%,即地方政府获12.5%,余下12.5%应归出口企业。有些省、市、自治区的留成比例却可高达50%,经济特区在1989年前享受100%留成的优惠,其初衷固属扶植新生力量,但这种逆倾斜不仅影响了创汇主力军的积极性,而且使竞争条件更趋不平等,客观上增加了掀起“大战”的危险。

上述三个矛盾实质上是权责利相分离的必然结果。它一方面使得企业缺乏减亏增盈的内在动力和外部压力;另一方面导致对内抬价抢购,对外削价竞销,肥水外流。最终二者都集中反映在外贸亏损的加剧上,这意味着大锅饭问题在改革后显得更加突出了。

从历史上看,1953~1980的28年中,有19年盈余,9年亏损,盈亏相抵,尚有利润和盈余,还有关税收入可上缴国库,为数均相当可观。1966~1980年不再单独征收关税,而与进出口利润合而为一上缴。即使考虑到这个“税利合一”的因素,外贸经营以丰补歉,仍有盈余。为什么十年改革中,外贸亏损反而严重?造成亏损的因素颇为复杂,例如,不计效益,服从政策上的需要;生产力水平低;进出口商品结构未优化;干部素质和业务水平不高;价格体系不合理,等等。改革前这些因素大多就已存在,只是在全面的指导性计划和独家经营体制下,矛盾被掩盖和压抑了。改革后,行政管理权下放,经营权分散,灵活性增大,而财务体制却不变,权、责、利更不一致,吃大锅饭的愈来愈多,亏损问题便日益尖锐,成为国家财政一项沉重的负担。但这不应归咎于改革,更不能向旧体制复归,而是说明改革有待完善,还须继续深化。其焦

点仍在于如何解决“吃大锅饭”的问题,首当其冲的是要调整不合理的价格体系,因为这是造成亏损最直接的因素,也是推动企业走向自负盈亏的一个主要条件。

与国际市场相比,我国一些资源性产品的价格偏低,而制成品的价格又太偏高;同时,人民币汇率高估,汇率影响国内外价格的差异,其本身也是一种价格,即人民币或外币的价格,这样便形成了物价和汇价的双重扭曲。在国内外价格联系割断的情况下,价格的双重扭曲使我们不可能有效地利用价值规律来发展对外贸易,难以准确地反映经营实绩和盈亏真相,也不利于促使企业加强经济核算。例如,80年代前期,出口涤棉布原是有利可图的,但每100米涤棉布的工业利润达240元,财政税收达96元,如此厚利重税,使出口转盈为亏,这便是外贸经营中长期存在的所谓假亏现象。又例如,70年代由于发达国家的通货膨胀严重和能源危机导致油价暴涨,使得1971~1981年期间国际市场价格翻了几番,而国内价格却基本未动。1981年进口的粮、棉、糖、化肥、钢材,仍按国内价售给用户,以致亏损将近100亿元;如仍按1971年国际市场价格计,不仅不亏,反而可有盈利50多亿元。这五种商品一盈一亏相差竟达150多亿元。这便是国内外价差所形成的亏损,而近年来进口亏损约占外贸亏损的2/3。

基于上述,可见调整国内价格水平和体系确是外贸实现自负盈亏的必要条件,但价格改革错综复杂,牵动全局,事关重大,不可轻易从事,故主要采取退税和外汇调剂的办法。退税指将国内最后一道税退给出口企业,绝大部分产品出口是不征关税的。如果出口产品的国内间接税采取增值税的形式,则一次便可将国内税全部退尽。但我国过去并未实行增值税,近年来才开始逐步推行,故退税未能彻底。1981年实施“贸易外汇内部结算价”,每出口1美元,可按内部结算价换得2.8元人民币,高于当时的官定汇率,有助于出口减亏。1986年官定汇率调至3.71元人民币,与当时的内部结算价一致,故内部结算价不复存在。1987年在各主要口岸建立外汇调剂中心,汇率由该中心的供求关系决定,出口企业可按调剂价出售留成外汇,弥补亏损。此外,还将若干重要的商品(如钢材)实行代理进口,避免高价创汇而平价用汇,由国家补亏的不合理现象。但是上述措施的减亏作用毕竟有限。由于物价存在着计划价和计划管不住的议价,外汇又平行地存在着官定汇率和类似影子汇率的调剂

价,形成了物价和汇价的双轨制。这无异是以新的扭曲来治理老的扭曲,故自负盈亏仍难解决,反而加深了竞争条件的不平等,触发盲目上马争夺货源、削价竞销的紊乱局面。以钨为例,我国钨矿储量为世界之冠,出口量也举足轻重,这本是一个拳头商品,可以立于不败之地。由于地方政府获得了开采证的发放权,1986年起国家对仲钨酸钠(APT)的出口实行退税,并可利用外汇调剂价来补贴。地方上为了扩大外汇留成,从地方国营到民营的小矿都纷纷上马,甚至乡政府也办起了APT厂,对外削价竞销。一时国际市场上按等量钨计算的APT售价反而低于钨精矿,这是盲目上马自相拚杀的恶果。这种现象并非个别,至少有一系列商品随着出口量的剧增而外汇收入反而相对地,甚至绝对地减少,实际上这是把自己创造的一部分国民收入白白地奉送给了外国。国际经济学中所说的“出口的贫困增长”,便是指此。

针对上述问题,为了继续推动外贸企业走向自负盈亏,从1988年起实行外贸承包经营责任制。其具体内容如下:(1)省、市、自治区和计划单列市按三大指标向中央承包,其基数三年不变。三大指标是出口收汇额、外汇上缴额和亏损补贴额。如有超亏,中央不再补贴;如有超收(外汇),则20%上缴中央,80%留作地方和企业分成。(2)以轻工、服装和工艺品三类出口专业公司作为自负盈亏的试点,其出口收汇可自留75%,并可通过外汇调剂和进口有盈利的商品来补贴亏损。汽车、电子和新科技三大类出口收汇全部留成,自负盈亏。(3)外贸各专业总公司和部分工贸总公司与它们的地方分公司在财务上脱钩,后者应与地方财政挂钩。这种承包制的要害在于把中央提供的外贸补亏总额固定了下来,并按出口任务大小分割给各地。这样作既保证了中央所需的外汇,又不致再加重中央的补亏负担。承包也有利于调动地方和企业的积极性,促使地方不能不更加关心外贸工作,促使企业不能不更加注意改善经营,加强核算,提高效益,以便既完成承包任务,又不需地方财政的补贴,甚至还可多有外汇留成。虽然有人认为这种切块承包办法无非是由各地吃中央的大锅饭变为各地分别吃中央配给的小锅饭,但无论如何这总算是有条件和有限度地向自负盈亏又迈进了一步。

从实践看,头一年承包效果良好,不少地方既完成了任务,又能减亏,转为盈余。进入1989年后,上半年国内物价续涨,信贷收缩,银根趋紧,利率高昂,这使得出口换汇成本上升,外贸企业亏

损增大,周转困难。这些情况表明承包在一定程度上确能挖掘外贸扭亏增盈的潜力,同时也表明它所能释放的能量毕竟有限,而且缺乏内在的应变机制。因为承包基数三年不变与国内外经济环境多变化存在着矛盾,当宏观经济环境恶化时,由于它的适应能力较差,随即暴露出它的脆弱性和消极面。

按地方切块承包是将外贸任务分解给各省、市、自治区的行政当局,这一方面会加强外贸经营活动中的行政干预和短期行为;另一方面会助长经贸利益地方多元化的倾向。前一方面表现在按地方行政系统逐级下达,层层承包,有的甚至落实到县、区、乡基层政权,导致地方各级行政权力直接介入经营活动,依靠行政手段实施承包,这就距离主要用经济杠杆调节,实行企业化经营的目标更远了。有的地方甚至关卡林立,动用武装力量防止本地货源外流。从后一方面看,经贸利益地方化加强了地方保护主义,促进了“诸侯经济”格局的形成。前文曾说实行切块承包后,地方上更加关心外贸工作,也不希望发生哄抬物价,抢购货源的现象,以免影响自己完成承包任务。但利之所在,趋之若鹜,资源争夺不依人们主观意愿而缓和,各省交界地区更为猖獗。1988年江苏、浙江接壤地区的“蚕茧大战”,遐迩震动,即是一例。历史上形成的传统的区际交流和协作,对各地区的经济发展原是有利的,这时因地区封锁而被割断,甚至同一地区的企业之间的横向联系也告中断。例如,某县的羽绒厂和绢丝厂,门户相对,原属近邻,羽绒厂素以绢丝为原料,但两厂各有外汇承包任务,绢丝厂不得不将绢丝改售港商,而羽绒厂又不得不从港商购入绢丝,实际上货物原地未动,港方坐收进出两笔利润。与此同时,不正常的倒卖也伺机而起,刺激物价轮番上涨。例如,某特区企业利用地方急于完成外汇承包任务的要求,1988年以外销为名,用外汇收购某省生产的彩电,随即在原地以人民币标价,加成50%推销,然后再到特区的外汇调剂中心兑取更多的外汇,宣称这是出口盈利,公然享受外汇留成的优惠待遇。

三.

回顾十年外贸体改,我们确实取得了值得珍惜的成就,但实践中出现的一系列问题,同样也值得我们深思。今就管见所及,仅举出其中几项,供研究讨论时的参考。

1. 产业结构与外贸体制改革

发展商品生产是扩大进出口的物质基础,要优化进出口商品结构必先优化产业结构。从理论上讲,生产要素在全国范围实现合理配置是优化产业结构的前提。当然,这需要通过国家正确的产业政策和有计划的宏观调控才能实现。同时再结合外贸发展战略,就能形成出口产品的动态比较优势,这是我国对外贸易得以在提高经济效益的基础上持续发展的根本保证。“总量”与“结构”是相互为用的。单纯追求出口总量,忽视结构优化,将会导致“出口的贫困增长”,使出口成为国民收入的“漏出量”(Leakage)。反之,如能优化结构,出口总量可减少,而出口收汇却可增加。因此,外贸体制改革以至整个经济体制的改革都必须考虑如何有利于产业结构的优化。

由于过去经济建设指导思想中的偏差,复加行政性分权型的改革措施,助长了“诸侯经济”格局的形成,而外贸切块承包又加强了地方保护主义和贸易封锁,使资源的合理流动和优化配置更趋困难。许多地方未深入考虑要素禀赋、技术水平以及自己在全国产业布局中应有的位置,盲目争上项目,特别是争上投资有限、利润优厚的加工制造业,垄断本地资源,中断对工业发达地区的原料供应,将资源在低层次、低效益的条件下进行组合和利用,形成了本地区内部自我循环的封闭系统,降低了全国整体的经济效益。结果使许多地方的产业结构出现趋同倾向。这种在低水平、低素质上的产业趋同正是“诸侯经济”格局的表现,在今后的外贸体制改革中应引起我们的注意,并加以解决。

2. 进口替代与外贸体制改革

开放以来,我们对外贸发展战略进行了认真的研究和热烈的讨论,但似多偏重于扩大出口,特别是1987年冬提出沿海经济发展战略,朝野注目,一度人人争说“国际大循环”,殊不知进口替代战略的意义实不在出口之下。我国进口的刚性很强,这表现在对基础原材料(如钢材、化肥、化工原料等)和某些生活必需品(如粮、棉、糖等)的进口依存度很高。基础原材料与能源、交通运输一样,也是我国经济发展的“瓶颈”。据统计,基础原材料占每年进口总额的50%以上。例如,1981~1985年共进口钢材5000万吨,用汇174亿美元,占同期进口用汇总额的13%。但进口替代多年来进展甚慢,更

为严重的是在外贸体制改革过程中,随着进口权的分散和下放,宏观管理又未跟上,重复引进和失误的情况并不罕见,甚至直接冲击民族工业。我国引进了115条彩电生产线,年产量可达2000万台,而近年来又进口彩电800万台。各省引进了不少家用电器的装配线,仅意大利阿里斯顿电冰箱生产线全国就引进了十条,每年须花可观的外汇进口零部件,否则就会开工不足。如能作好中间品、零配件的进口替代,当可节省大量外汇。1984~1988年由正常途径进口的小轿车达24万辆,用汇11亿美元,如将由不正当途径进口的小轿车也计入,则耗费外汇更多。有人估计,开放十年,进口汽车耗资人民币100多亿元,如能投入汽车工业,岂不更好?!总之,外贸体制改革今后既要为出口发展战略服务,也要为加速进口替代、保护民族工业服务。

3. 经济增长与外贸体制改革

我国的经济增长基本上是低效益的粗放式(外延式)增长,单位产品的能源、原材料消耗大,加以产业结构失衡,故进口需求呈现高度的刚性。这就决定了出口经常处在巨大的压力下,不得不在“挤”字上作文章,不“挤”出东西来支付进口,经济增长便有可能受挫,所谓超高速增长在很大程度上要靠“外汇输血”。有人对“六五”计划期间出口与国民收入之间的函数关系作了边际分析,认为扣除中间产品进口因素后,每年增加的出口所创造的财政收入,不足以补偿当年有关的财政支出。外汇收支平衡与财政收支平衡相互排斥,“要人民币”与“要外汇”之间的矛盾经常处于尖锐状态,故主流思路的外贸体制改革方案必然围绕外贸企业本身的盈亏问题设计。如有一个合理的增长速度,经济体制包括外贸体制改革的措施就容易落实到位,就有可能更多地考虑外贸体制改革措施对生产企业的效应,这才是根本之图。目前全国进入以整顿、治理为主的时期,除整顿公司、平抑物价等人民衷心拥护的措施外,还应从更高的层次考虑经济增长速度和外贸发展战略问题,这样外贸体制改革才能收到更好的效果。

本文作者王林生(Wang Linsheng)系对外经济贸易大学副校长、教授。中国国际贸易学会副会长、世界经济学会理事。