

优化轻工商品进口结构，建立科学的决策体制

TO OPTIMIZE THE IMPORT STRUCTURE OF LIGHT INDUSTRY COMMODITIES

徐静娟

轻工业部归口管理 44 个行业，分属 21 个工业门类，即：造纸、日用机械、日用硅酸盐、灯泡、日用化学制品、制盐、食品、塑料制品、皮革及制品、五金制品、家用电器、灯具、衡器、家具、缝纫、文教体育用品、工艺美术品、木竹草制品、日用杂品、轻工机械及其他工业。产品万种以上，1985 年以来，轻工产品及专用技术设备、专用原材料（简称轻工商品）进口激增。据经贸部统计，22 类轻工商品，1987 年进口用汇约 50 亿美元，比 1985 年（36 亿美元）上升 38%，占全国进口用汇的比重由 1985 年的 10.67% 上升到 1987 年的 15%。轻工商品进口上升这么快是否妥当？进口结构优化程度如何？怎样从根本上解决把有限的外汇用在刀刃上达到促进生产，保障供给的目的？现就这些问题，谈谈自己的一些看法。

一、进口低效益趋势日益严重

轻工业部系统担负着社会商品零售总额 20% 的供应量和全国 20% 左右的出口创汇任务。为了发展生产，保障供给，自 1979 年改革开放以来，较大幅度地增加了纸浆、木材、皮革、塑料、马口铁等紧缺原材料进口；引进技术装备，改造了家电、塑料加工、纸、糖等 50 多个重点行业，此外还大幅度增加了食糖等生活必需品的进口，以满足急剧增长的需求。这些进口物资对发展轻工业、保障供给起了积极作用，成绩是明显的。但是，从经贸部、海关

以及轻工业部的进口统计资料来看，存在五个方面的主要问题。

1. 进口结构向消费型倾斜。轻工进口商品分三大类：专用原材料，制成品（轻工消费品），专用技术设备。根据海关统计资料，41 种轻工进口商品中，31 种制成品 1981 年用汇 3.6 亿美元，占 41 种进口商品用汇总额的 44%；在这些制成品中，烟、酒、化妆品等嗜好品、奢侈品占 10%。到 1988 年制成品进口用汇增到 18.2 亿美元，比 1981 年增长了 4 倍，净增 14.6 亿美元；占 1988 年 41 种轻工商品进口用汇总额的 47%，比 1981 年上升了 3 个百分点。在制成品中，烟、酒、化妆品等嗜好品、奢侈品占制成品的比重由 1981 年的 10% 上升到 1988 年的 16.8%。同期，专用原材料所占比重则由 1981 年占 48% 下降到 1988 年的 18.5%。把有限的外汇大幅度增加非生活必需品进口，造成轻工进口商品结构由 80 年代初以原材料为主的加工生产型向以消费品为主的消费型倾斜，结果大量的附加值、规模效益和利税流入外人“田”，导致社会效益大幅度下降，形势是严峻的。

2. 重复引进率高，影响投资效益。轻工业有 182 个自然行业，1981 年以来，引进技术设备改造了 50 多个重点行业，轻工业技术改造取得重大进展。但是重复引进问题极为严重，例如尼龙拉链生产线引进 100 多条，能力达年产 4 亿米，加上原有金属拉链生产能力 1.2 亿米，合计 5.2 亿米，为年

需求量 2.8 亿米的 186%；家用电冰箱生产线引进 42 条，年生产能力 1 350 万台，为 1990 年预测需求量 800 万台的 168%。其他洗衣机、电风扇生产线以及塑料机械等都有程度不同的重复引进问题。因此，新增的、代表先进技术的资本有机构成中有相当部分设备资金处于闲置状态，严重影响资金的产出效益。

3. 抑制了民族工业的发展。根据对 1981~1988 年 41 种进口商品的统计分析，出现下列规律：引进技术的同时，又大批量进口该技术的制成品（见表 1）

表 1 1981~1988 年引进生产线和进口制成品对照表

产品名称	引进生产线	生产能力	进口制成品数量
电冰箱	42 条	1350 万台	238 万台
洗衣机	48 条	1500 万台	87 万台
名牌饮料		22.2 万吨	14.2 万吨

从表中数据可以看出，在引进技术的同时都伴随着大量制成品的进口。这反映出政策上的尖锐矛盾，一方面引进技术，扩大能力，同时又进口制成品挤占国内市场，使轻工业的技术改造不同程度地都陷入自我遏制的困境。家用电器、塑料加工等新兴行业的设备利用率仅 60~80%，影响投资效益，抑制了新兴民族工业的发展。

4. 有令不行，屡禁不止，进口失控。自 1984 年到 1987 年，先后有造纸、酿酒、饮料等 15 种轻工产品生产线，以及洗衣机、手表、电冰箱等 8 种轻工大宗商品被国家列为“暂停进口”、“限量进口”、“增加调节税”的限制进口商品。同期，国务院及有关工业部门相继将上述限进商品作为产业政策的一部分列为限制投入、限量产出的产品，但实际进口仍有增无减。洗衣机、电冰箱、空调器等由经贸部、海关联合通知限制进口，而 1988 年这三种商品仍分别进口了 6 万台、44 万台和 4.5 万台，合计用汇 2.1 亿美元，比 1987 年 1.5 亿美元增长 40%，限制进口政策未能贯彻执行。

5. 走私贩私猖獗，危害甚大。近几年走私浪潮风起，消费品尤甚。如黄金首饰，1988 年通过海关进口的价值 3 418 万美元，而据香港工委给国务院的报告中称，通过港澳地区走私进入大陆的黄金首饰价值 1988 年达 5.6 亿美元，约合 43 吨黄金。更为严重的是，其中绝大部分是由进出口贸易公司用外汇倒卖的，也可说是官方走私。又据上海市政府调查，各种渠道进口的洋烟，1988 年销售总数在 1

500 万条以上，走私无证烟贩 4 万户，为有证烟贩 1 万户的 4 倍。走私贩私勾结，遍及城乡，渗入大街小巷，洋货的叫卖声充斥市场。经过三四次倒卖，价格像滚雪球一样膨胀起来，拖动整个物价上涨，冲击正常贸易，影响国内外商界的信心。还助长了一部分人崇洋心理滋长蔓延。

二、低效益进口结构形成的原因及其后果

1. 政策失误。1981~1988 年，在超前消费的驱使下，以进口促货币回笼为由，轻工消费品进口形成三次高潮，即 1985 年、1987 年和 1988 年，分别进口 17.4 亿美元、17.1 亿美元和 18.2 亿美元，比正常年份进口高两倍多。1981~1988 年累计进口轻工消费品 95.4 亿美元，加走私 50 多亿美元（尚属保守估计，仅有案可查的卷烟和黄金首饰两项，1988 年走私额即达 10 亿美元）共 150 多亿美元，折合人民币 750 亿元左右。扣除 20% 涉外商店可收回外汇 30 亿美元，合人民币 150 亿元，其余 600 亿元挤占国内市场。以轻工业低限平均资金利润率 30% 计算，年平均流出国外的折合利税额约 21 亿元，相当于轻工业国家预算内一年的固定资产投资额。

2. 进口管理体制松、散、乱。进口管理体制，一是运用外汇、关税等经济杠杆调节；二是进口物资、技术的管理。现行进口体制存在的问题是：（1）外汇多头管理，进口某种效益好的商品时，各种渠道的外汇蜂涌而至，造成重复引进和大批量进口各种行销商品。（2）国务院文件规定的对引进技术设备实行“统一归口，联合对外”的政策难以执行。仅制革机、造纸、食品、塑料加工及工业缝纫机等五类技术设备，1985 年进口 17.4 亿美元。限进政策颁布后，1987 年和 1988 年仍分别进口 17.1 亿美元和 18.2 亿美元。主要原因是外汇管理太分散，地方和企业自有外汇和倒卖许可证相结合，即可逃避政策的控制。（3）进口的物资技术装备缺乏统筹管理，工业主管部门只管进口用汇计划，不管使用效果和效益。没有进口用汇经济换算制度和监督跟踪制度，因而不断出现重复引进，总装能力和零部件生产能力不配套等问题，影响引进技术发挥效益。

3. 高消费、超前消费导致市场需求的巨大压力。1981~1988 年共进口轻工商品 95 亿美元，其中高档消费品、嗜好品、奢侈品用汇 50.4 亿美元，

占同期进口轻工商品用汇总额的 52.8%。进口高峰是 1985 年、1987 年、1988 年三个年度。当时提倡以超前消费带动生产发展的模式主导我国社会经济生活,由此形成的超前消费需求的巨大市场压力。那时,我国新兴的轻工行业家用电器、饮料、化妆品等还处于萌芽状态,数量、品种、质量远远不能满足市场需要,加之又没有根据我国的国情引导消费,却用大量外汇进口非日用必需品来填补市场。结果不仅抑制了民族新兴工业的发展,而且刺激了超前消费欲望和崇洋心理蔓延滋长,政治和经济两方面的战略性损失不可低估。

三、建立科学的进口管理决策体制

1985 年以来轻工商品进口贸易低效益趋势日益严重的主要原因是政策和管理体制问题,而更深层的原因是决策不科学。

科学的管理决策主要内容包括:(1)决策程序,即目标的确定(总目标或战略目标)、目标的数量化(具体目标)、目标的约束条件、目标冲突(经常表现为政策矛盾不配套)、决策方案(达到目标的工作方案)、决策效果预测等;(2)决策方法,数学化、模型化、计算机化(计算机辅助管理决策)、线性规划、非线性规划等;(3)计量决策效果,短期目标、长期目标决策效果(中短期规划目标所产生的技术经济效益)、评价效果的指标体系等;(4)决策人员的素质与选择,忠于职守、思维能力、现代管理观念(时效观念、成本效益观念)等。

传统的管理决策和科学的现代管理决策有许多相似之处,但也有显著的质的区别。我们曾对对外经济贸易部办公厅编的 1985 和 1986 两年《对外经济贸易重要文件汇编》中“进出口贸易”栏目下颁布的 15 个进口贸易管理文件(政策)作了分析,将这些文件量化出 4 个指标:总目标、具体目标、实施方案、效果预测。统计分析的结果是:总目标明确的有 11 个文件;总目标和具体目标都明确的有 10 个文件;目标明确,又有实施方案的有 6 个文件;但所有文件都没有效果预测。如果上述量化分析的 4 个指标是科学的,那么这 15 个进口贸易文件的科

学决策率仅为 45%。

要优化轻工商品进口结构,就应研究系统的对策和措施,但建立科学的进口管理决策体制则是最感紧迫的,对此,我们有以下几点初步考虑:

1. 将决策程序的主要内容(目标的确定依据、具体目标、目标的制约条件、目标是否冲突、工作方案、效果预测)作为制订对外贸易政策的规范确定下来,待时机成熟时予以立法。联系到进口贸易管理决策,具体做法应是:

(1) 确定目标的依据主要应是制定政策前期的技术经济论证;

(2) 工作方案应明确确定制订和实现目标的主管单位、组织工作、达到目标的实施步骤等。

(3) 效果预测。应研究制定一套衡量进口贸易效益预测的指标体系,如技术引进效益评估指标;以进养出经济核算指标,不同贸易方式的经济核算等。总之,要积极探索尽快建立和完善进口效益预测指标体系,减少进口决策的盲目性。

2. 选择适合我国国情的科学决策方法。现代管理决策方法有数十种之多,结合我国的环境和条件选择计算机辅助管理比较可行。随着进口管理指标体系的建立和完善,同步研制相应的计算机管理软件。并把建立计算机辅助管理进口贸易系统作能否有进出口权的基本条件。

3. 计量决策效果。决策实施后,跟踪考核决策的实际效果,包括短期目标和长期目标的决策效果,具体效果和社会效果的关系,评价实际效果指标体系等。

4. 决策人员的素质。我国是发展中国家,底薄,外汇资源将会长期紧缺,必须谨慎使用每一外汇,这就要求从事进口贸易决策的人员必须具以下素质:逻辑思维能力,现代管理观念、如:效益观念、战略观念、成本效益观念等,将决策人的素质具体化为考核、招聘和培训的内容并付诸实施。

本文作者徐静娟(Xu Jingjuan)系轻工部发展战略研究中心经济研究室主任。