

对外贸易管理

对外经济贸易部对外经济贸易管理局 编

中国对外经济贸易出版社

对外贸易管理

对外经济贸易部对外贸易管理局编

中国对外经济贸易出版社

1984

对外贸易管理

中国对外经济贸易部对外贸易管理局编

中国对外经济贸易出版社出版

(北京安定门外大街东后巷28号)

新华书店北京发行所发行

中医研究院印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9.625印张 200千字

1985年5月第1次印刷 1985年5月第1版

印数：1—6000册

书号：4222·53 定价：1.85元 限国内发行

编者说明

为了加强对外贸易的管理工作，提高外贸管理业务水平，经贸部于一九八三年七、八月份举办了第一期外贸管理干部培训班，邀请了有关部门和经贸院校的专家、干部为培训班学员讲课。

根据经贸部领导同志的要求，为了满足从事外贸管理工作人员的需要，我们将培训班上的讲稿编印成册。同时，为了便于读者自学，特将培训班上印发的参考材料作为附录一并编入。在编辑过程中，我们又请参加讲课的同志对每篇讲稿做了若干修改。尽管如此，因该书中的讲稿均由主讲的同志分头准备、撰稿，所以各篇仍保持各自的风格，这样，体例会有不尽相同。

对外贸易管理工作，现在受到各方面的重视和关注。由于这项工作近年才恢复和发展起来的，目前尚缺乏经验。如何建立适合我国实际的、而且有中国特色的外贸管理体系，还有待进一步实践和探索。

在本书编印过程中，由于时间比较仓促，难免有罅漏不妥之处，敬请读者批评指正。

对外经济贸易部对外贸易管理局

一九八三年十月

目 录

- 对外贸易管理概要提纲
- 对外贸易部对外贸易管理局局长沈觉人 (1)
- 出口许可证制度
- 对外贸易部对外贸易管理局副处长穆静轩 (25)
- 进口管理的政策和实务
- 对外贸易部对外贸易管理局
 副处长、经济师于来川 (44)
- 纺织品出口配额管理工作
- 对外贸易部对外贸易管理局处长陈哲生 (66)
- 对外贸易的计划管理
- 对外贸易部综合计划局局长刘恒治 (75)
- 我国的外汇管理
- 国家外汇管理局副处长、高级经济师朱义信 (93)
- 我国的海关管理
- 海关总署货管司副司长杨炳月 (105)
- 进出口商品的质量管理
- 国家进出口商品检验局办公室主任赵建成 (127)
- 关税与贸易总协定和我国对外贸易
- 对外贸易部国际组织联络局副局长蔡天长 (137)
- 苏联和东欧国家的对外贸易管理现状
- 北京对外贸易学院副教授童书兴 (153)
- 战后资本主义世界贸易中政府干预和强化管理的趋势
- 北京对外贸易学院讲师张锡珉 (171)

世界贸易中关税和非关税壁垒的措施和作用

北京对外贸易学院副教授陈同仇 (204)

建国初期上海口岸的对外贸易管理

上海市对外贸易局副局长苏学俭 (243)

建国初期天津口岸的对外贸易管理

天津市财经学院经济研究所副所长关白 (260)

附 录

- | | | |
|----|------------------|-------|
| 附一 | 当前贸易保护主义的发展动向及对策 | (266) |
| 附二 | 香港对外贸易管制规例 | (275) |
| 附三 | 台湾省出口贸易的管理 | (284) |
| 附四 | 英国的贸易管制措施 | (288) |
| 附五 | 美国保护贸易的形形色色 | (290) |
| 附六 | 日本的进出口管理制度 | (293) |
| 附七 | 日本管理贸易的机构 | (297) |
| 附八 | 加拿大的进出口管制和关税 | (298) |

对外贸易管理概要提纲

对外经济贸易部对外贸易管理局局长 沈觉人

一、对外贸易管理的概念

对外贸易管理的概念，一般是指一国政府主管部门对于对外贸易业务活动实施的行政管理和干预，属于政府的行政职能。它以国家的法律、法令和规定为依据，从国家宏观经济利益和对内对外政策要求出发，综合实施管理。因而，这种管理既不同于国家运用经济杠杆对进出口贸易的调节，也不同于着重于微观经济效益考虑的企业管理。

对外贸易的国家管理，从广义说，它包括了与对外贸易有关各方面的管理，如外汇管理、海关管理、进出口贸易管理、对进出口商品品质、卫生条件等等的管理。从狭义说，对外贸易管理主要是指对进出口商品贸易的行政管理措施，如实施进出口商品的限额制和配额制、进出口许可证制度等等。

当前各国实施的对外贸易管理，一般有以下几个特点：

（一）它体现本国宏观的经济利益，为贯彻执行对内对外政策服务

管理既是经济的，又有政治性（例如，美国的出口管制，就有一条是所谓维护美国国家的安全。这完全是政治性的）。各国对外贸易管理的措施、手段，都以有利于各自的

政治、经济利益为目的。

(二) 政府的行政管理措施的作用

在国际间的贸易谈判和贸易摩擦中，政府的行政管理措施，往往成为谈判中讨价还价的有力后盾，发挥重要的作用，有时被用作贸易报复的手段。

(三) 对外贸易管理必须从实际情况出发

一个国家实行对外贸易管理的内容（各项政策和管理措施、办法等），随着情况的发展而变化，不是一成不变的，甚至每年都有修改补充，或作出新的规定。

可以说，对外贸易的国家管理，各国都按照自身的需要，作出具体规定。因此，不存在普遍适用于各个不同国家、不同时期的具体管理措施和管理方法。相比之下，有关对外贸易管理的资料和论著也较少。这正是当前研究对外贸易行政管理所遇到的一个难题。

二、对外贸易管理的概况和发展演变

对外贸易政策决定对外贸易管理。采取什么贸易政策，就有与其相适应的管理，两者是密切相关的。

(一) 资本主义国家的自由贸易和保护贸易政策

资本主义国家在发展国际贸易过程中，随着经济的发展变化，曾分别采取过自由贸易政策和保护贸易政策，以期在控制和争夺市场，扩展自己的经济实力等方面处于有利地位。

从资本原始积累时期开始，资产阶级以保护贸易政策作为手段，积累资本，开辟市场，剥夺独立劳动者。对此，恩格斯曾引用马克思的一段话来作说明。“马克思说：‘保护

关税制度是制造工厂主，剥夺独立劳动者，使国民生产资料和生活资料转化为资本，用暴力方法缩短由旧生产方式向现代，生产方式过渡的一种人为手段’”（恩格斯：《保护关税制度和自由贸易》）。

十九世纪中叶，英国工业处在上升时期，提出了自由贸易口号，并宣布自由贸易原则，以图向外扩展。对于这种自由贸易，马克思曾指出：“不要用自由这个抽象字眼来欺骗自己吧！这是谁的自由呢？这不是每个人在对待别人的关系上的自由。这是资本榨取工人最后脂膏的自由”（马克思：《关于自由贸易的演说》）。而在这同一时期，美国、德国等则为发展其工业资本创造条件，实行着保护贸易政策。

以后的发展过程说明，某些国家在一定时期内交替实行了自由贸易政策或保护贸易政策。并不是各国实行同一个政策。

在1929 — 1933年大危机时期和二次大战时期，保护贸易政策在资本主义国家普遍盛行，达到高峰。

实行保护贸易政策的资本主义国家，主要采取高关税和限制外国商品进入本国市场或削弱其竞争能力的其它行政措施。实行自由贸易政策，则实行低关税或取消关税，废除各种进口限制等等。但在实际上，并没有也不可能做到完全的贸易自由。

第二次世界大战以后，科技的发展，资本主义国际分工深化，跨国公司等大垄断企业的活动超出了一国的范围，各种保护贸易的壁垒妨碍它们向国外市场扩张。美国率先提出贸易自由化。1947年美国发起缔结关税与贸易总协定(GATT)，提出以自由贸易作为目标。因此，从1948年1月1日关税与贸易总协定临时生效以后，贸易自由化应该说占了上

风。但情况仍然很复杂、多变，远不象人们所臆想的国际贸易有了真正的自由化。

(二) 关税与贸易总协定缔结以来，经过减税谈判，传统的护保关税的作用已经削弱，非关税壁垒作用加强。这是战后一个比较重大的变化

关税与贸易总协定缔结后，提出了逐步大幅度削减关税的任务。三十多年来，已进行七轮减税谈判，有关国家的关税已有较大削减。因此，过去作为保护贸易的主要手段的关税壁垒作用已经削弱。

关税与贸易总协定第一轮减税谈判于1947年举行。谈判结果，对占资本主义国家进口额54%的商品，平均降低关税35%。1949年举行的第二轮谈判结果，对应征关税的进口值5.6%的商品，平均降低关税35%。1950年至1951年举行第三轮谈判，使对占进口值11.7%的商品，降低关税26%。1955年至1956年第四轮谈判，只对占进口值16%的商品，降低关税15%。1961年至1962年的第五轮谈判（“狄龙回合”）结果，对占进口值20%的商品，降低关税20%。1964年5月至1967年5月的第六轮谈判（“肯尼迪回合”）规定从1968年起，降低约六千种商品的关税，平均减税水平约36%。1973年9月至1979年4月的第七轮谈判（“东京回合”），根据资本主义各国对贸易限制的增加，不仅涉及关税减低的问题，而且涉及非关税限制。谈判达成五项协定。在减税方面，从1980年起8年内分阶段实行工业品进口平均减税39%，农产品减税则很有限。尽管如此，并不能解决对进口的限制问题。

在这样的新情况下，要实行贸易保护政策，就要借助于非关税壁垒，大大增加政府干预和非关税限制。对外贸易行

政管理的作用和重要性提高了。

(三) 七十年代以来贸易保护加强，政府对贸易的干预和管理都趋于严格

进入七十年代以后，特别是1974年爆发了世界性的经济危机，资本主义世界经济进入“滞胀”阶段，各国的经济结构和工业结构处在剧烈调整变化之中，又纷纷采取保护贸易的措施，政府干预和贸易管理的作用增强。

对于当前国际贸易中自由贸易和保护贸易两种政策的发展变化，国内外学术界有一些论述，强调的重点有所不同。有的强调自由贸易是当前普遍的“总趋势”；有的认为在贸易自由化的发展中，保护贸易主义的力量也在加强；也有的强调贸易保护主义在日益增长，等等。

但是，在关于资本主义国家当前采取的贸易政策的探讨中，也能找到一些共同的想法，主要是：

1. 无论采取保护贸易政策，还是自由贸易政策，都反映资产阶级集团在不同时期的利益。正如列宁所说：“……保护关税政策和贸易自由的问题是企业主之间（有时是各国企业主之间，有时是该国各派企业主之间）的问题”（列宁《评经济浪漫主义》）。

2. 尽管多数人对战后自由贸易政策比较强调，但对当前世界贸易中保护贸易趋于加强，这个看法是一致的。

3. 现在的贸易自由化，带有帝国主义时期的特征，国家垄断资本对经济贸易的干预更加加强，这同资本主义上升时期自由竞争阶段的自由贸易，有重大的区别。

4. 资本主义国家在经济恢复、回升时，自由贸易的调子唱得高一些，反之，在经济下降、陷入危机，以及国际收支情况恶化时，就推行贸易保护政策，并且国家通过直接干

预，限制商品进口。这是一种较为普遍的现象。

从当前的实际情况来看，国际贸易中保护贸易的加强，是很明显的。发达的资本主义国家之间的贸易摩擦和贸易战连续不断。就连标榜自由贸易原则的美国，也成为目前最肆无忌惮的贸易保护主义者。它同欧洲共同体、同日本以及其它一些国家，都在不同程度上存在着由于采取贸易保护主义、限制进口而发生的贸易摩擦。至于资本主义各贸易大国在进口上实行限量、限价、许可证制度、反倾销、反贴补、要求他国自动限制出口等等，属于实行贸易保护政策所采取的行政管理措施，数量之多，更是举不胜举。

（四）资本主义国家对外贸易管理的主要措施

据统计，现在资本主义国家采取的非关税壁垒措施，也就是行政管理的限制贸易的措施达900多项。从对进口限量、实施许可证制到对商品的卫生、标准条件的限制，甚至规定指定地点向海关办理进口手续、用指定文字提供各种单证等等，都属于这类措施。据分析，这类措施今后将会继续发展。在这类限制性的措施中，主要的有：

1. 进口数量限制：由政府规定进口配额，公布实施。超过配额者，不许进口或征收高关税。这类进口配额一般采用绝对配额，包括全球配额、国别配额或进口商配额。也有采用关税配额。尽管关税与贸易总协定的缔结，想促进贸易自由化，但实际上各成员国仍普遍采取进口限额或配额，加以限制。

2. 许可证制度：对全部或部分进出口商品实行由政府发放许可证制度，凡没有许可证的商品，一律不许进口或出口。许可证制度是实行贸易保护政策的重要工具。

3. 要求出口国自动限制：由进口国提出要求，出口国

自动限制出口。这实际上是出口国必须控制出口数量，否则进口国将采取进一步的限制措施。如美国要求日本对美出口汽车实行自动限制，日本接受这个要求，在1981年至1982年度，自动将对美出口汽车限制在168万辆。

4. 非关税限制（行政壁垒）：包括进口的海关手续和行政手续方面的限制，如限定地点办理海关手续（1982年法国对进口录相机规定在小城镇普瓦蒂埃办理，就是限制进口的一例）等；增加对进口商品的各种技术标准、包装规格、环境保护要求、卫生检疫监督以及对产品中某些物质的含量作出规定等。

此外，还有征收关税以外的进口税，如进口附加税、差额税、反贴补税、反倾销税等，以及实行最低限价等限制进口的措施。

以上这些措施，很明显，不仅是经济性的，而且有的带有政治性。这类措施的实施，往往不但影响贸易关系，而且影响到国家间的政治关系。因此，作为国家调节和干预对外贸易的这类行政管理措施，都由政府高度集中和统一掌握。

我们曾先后对五个贸易大国（美国、西德、日本、英国、加拿大）实地调查过他们的对外贸易管理。调查结果说明，它们所实行的贸易管理措施，如进口配额的规范和掌握、进出口许可证的审批和发放，非关税限制措施的制订，以及有关的双边、多边谈判，都是由中央政府主管部集中统一办理的。这种管理制度通过国家立法加以确定。地方政府不参与这类管理工作。中央政府里的其它部一般也不直接参与外贸管理工作。即使象美国商务部直属派驻各州的办事处和日本通产省设在地方的派出机关通产局，在外贸管理问题上也完全听命于部（省），其授权十分有限，不能自行其

是。据了解，象巴西、墨西哥这样一些发展中国家，外贸管理也高度集中。这样的结果，他们在外贸管理上是强有力的，对于政府决定和行政命令的贯彻执行有较高的效率，在对外的贸易交涉中，也是有力的后盾。

从以上所说，可以看到，对外贸易的国家管理，作为各国政府的一种行政职能，已经有很长的历史了。但是，发达的资本主义国家纷纷加强对外贸易行政管理，在贸易中采取越来越多的非关税壁垒的保护主义的行政干预措施，这是七十年代以来引人注目的新情况。现在，加强对外贸易管理已经成为普遍现象。由于资本主义经济困难加深，市场争夺更加激烈，自由贸易原则虽然喋喋不休地强调，但贸易保护主义的势头却方兴未艾。特别是由于关税的保护作用已削弱，非关税壁垒措施被普遍采用。所有这些，都促使各国政府加强对外贸易的行政干预和管理，以便控制本国市场，挤进别国市场。国外有人称这种保护主义是牺牲他人利益来保护自己，是一针见血的。

以上所说，是指发达的资本主义国家所采取的贸易政策。至于发展中国家为了保护民族经济的发展，抵制发达国家的经济扩张和垄断组织的倾销、掠夺所采取的保护贸易政策，是完全必要的。这与发达国家的保护贸易政策，有着根本的区别。

有人认为，资本主义国家既然强调贸易自由化，那么实行的当然是自由贸易，这是一种误解。实际上，所有的贸易大国，即发达的资本主义国家，现在在贸易经营上更加集中垄断，在行政管理上措施严厉，集中统一，已没有一般意义上的自由贸易可言。就拿鼓吹自由贸易最出名的美国来说，它现在有五分之一左右的工业品实行了进口数量配额制，其

品种从钢铁、汽车到纺织品、轻工业品等。很显明，这就是对进口实行严格的数量限制。这是很明显的贸易保护政策。对此，美国也不能自圆其说。

（五）社会主义国家对外贸易管理的理论、政策

在十月社会主义革命胜利之后，列宁就宣布了一系列法令，提出了重要的理论，确立了对外贸易国家垄断制的原则。

列宁认为：“在帝国主义时代，在国与国之间贫富悬殊得惊人的时代，任何关税政策都不能生效。……任何一个富有的工业国都能够把这种关税保护完全摧毁。要作到这一点，它只要在我们课以高额关税的那些货物转入俄国的时候给以出口奖金就行了。这方面所需要的钱，任何一个工业国都是绰绰有余的，采取这种措施之后，任何一个工业国都一定会把我们本国的工业摧毁。”“在帝国主义时代，除了对外贸易垄断制以外，任何真正的关税政策都谈不到”（列宁：《论对外贸易垄断制》）。

苏维埃政权根据列宁的学说，开始了对外贸易的管理工作。列宁的论述至今在理论上仍然十分重要，对于社会主义国家的对外贸易有普遍的指导意义。

现在东欧各国，对于对外贸易的组织与管理，也就是对外贸易的经营体制，虽有不少新的改革尝试，但除了南斯拉夫以外，都仍然把对外贸易国家垄断制写入法律或法规，并依此制定对外贸易管理措施，实行集中统一的领导和管理。如匈牙利，虽然改革了外贸体制，批准了一批工农业生产企业直接对外经营业务，但仍强调对外贸易国家垄断制，统一由外贸部领导和管理，并全面实行进出口许可证制度，管得很严格。

(六) 对外贸易管理的普遍性和特殊性

对外贸易管理作为政府的行政措施，既有普遍性，又必然有不同国家的特殊性。社会制度不同、国情不同、经济发展水平不同、贸易在国民经济中所占地位的不同，以及国家政策的不同等等，都决定了管理的不同，即管理的目的、手段和方法的不同。帝国主义国家管理对外贸易的目的，是要为垄断资产阶级服务，保护他们的根本利益，垄断国内外市场，便于对外扩张和掠夺。我国是社会主义国家，管理对外贸易的目的，是从国家和人民的利益出发，维护整体利益，保护国民经济的发展，执行对外开放政策，促进对外经济贸易的健康发展，紧密围绕四化建设服务。

正因为这样，我国如何开展对外贸易管理，包括对它的理论的科学研究工作和实际措施、办法的采用，都要从我国的国情出发，走自己的路，总结我们管理工作的成功经验，吸取外国一切对我有用的管理经验，创立有中国特色的外贸管理。这是十分重要而艰巨的任务，我们要积极探索，承担起这项任务。

三、新中国建立以来对外贸易管理工作的发展演变。当前加强外贸管理的必要性。

新中国建立之初，就实施了对外贸易管理。三十多年来，它的发展演变，大体上可分为以下几个阶段：

(一) 1949年9月至1958年，为全面实施进出口管理阶段

根据毛泽东同志在七届二中全会讲话中提出统制对外贸易的思想，1949年9月29日通过的中国人民政治协商会议共

外贸
2

同纲领（第四章，第37条）规定：“实进对外贸易的管制，并采用保护贸易政策……”。据此，制订了一系列管理条例、细则、办法。主要的有，1950年12月8日中央人民政府政务院第62次会议通过的《对外贸易管理暂行条例》，1950年12月28日中央贸易部颁布的《对外贸易管理暂行条例实施细则》等。

关于建国初期我国对外贸易管理的目的和办法，当时任中央人民政府贸易部部长叶季壮同志在1950年7月11日的一个报告中有一段说明。他说：“管理对外贸易的目的和办法，主要有三：

（1）保护和发展国内工业，依此制定税则、税目、税率，实行进出口贸易的许可制度，消除了国民党时代以输入非必需品和消耗品为主的现象。这就是说：我们国内能自足自给的，就不给输入。

（2）用各种方法增加出口。同时也是按需要增加进口，这种管理方法是极积的。对于‘奖出限入’的极积意义应有正确的认识，这并不是单纯的争取出超，而是争取大量的输出和输入。

（3）合理地使用外汇。管理外汇，是管制对外贸易办法之一。使用外汇应该严格而又合理，如果有了偏差，不该使用的使用了，需要使用的反没有使用，就会造成使非必需品混进，或不很需要的货物多进，必需急需的原料与货品反会少进或迟进”。（摘自《对外贸易政策和海关与贸易部门的工作关系》，叶季壮1950年7月11日在全国关务会议上的报告）

从以上这段话可以看出，当时我国对外贸易管理的主要手段，一是制定保护关税税则、税率，实行进出口许可证制