

杨叔进●主撰

中国对外贸易 体制改革的探讨

朱 彤
盛 斌 / 著
吴孝田

贵州人民出版社

CHINA'S FOREIGN
TRADE SYSTEM REFORM

此项研究获得国家教育委员会
社会科学基金资助

序

这个研究“中国对外贸易体制改革的探讨”是本所承担国家教育委员会社会科学基金项目之一。因在编写过程中研究人员有些变动，完成的日期超过了预期。但我们能够及时地包括了1994年取消出口补贴和统一汇率，及颁布《对外贸易法》的举措，大体上结束了初步成型的外贸体制改革，使得这项研究能比较完整，也是一个收获。

本文试将十五年中国外贸体制改革的经验有系统的归纳起来，再加以分析和评述。在分析与评述时，我们尽量地利用外贸理论，同时也顾到中国的国情。本文着重在外贸计划、管理、经营等制度方面的变革和政策的实行。希望我们至少已将中国外贸体制改革的复杂的过程，分析性地理顺了；有助于读者由此对这一“改革”与“开放”的焦点部门的改革经历，获得比较清楚的了解。也希望最后提出的一些建议，有作为下一步深入改革的参考价值。

本文的研究成员在研究过程中曾数次访问对外经济贸易部的对外贸易研究所，承前所长张培基先生和研究员王锐先生及其他各位研究员大力协助，非常感谢。同时我们也感谢天津外贸局的胡舜官先生的热心帮助和不厌其烦地指教。本文在编写过程中，得到本所陆桂新先生、曹苏峰女士和荣瑜女士的协助，尤其是准备一些背景资料；滕维藻、陈荫枋、熊

性美、谷书堂四位教授看过文稿，并提出可贵的建议；最后郑飞虎、周金涛、庞锦三位同学还负责了部分手稿的校对工作，这里一并致谢。但如仍有缺陷与错误，则完全是作者们的责任。尚望读者指教，以利继续研究。

本文最终能得以出版得到国际经济研究所熊性美、冼国明和陈满高教授的大力支持。贵州人民出版社的方奥先生也为此作出了辛勤的劳动。对他们我们也表示感谢。

作 者

1997年12月

导 言

中国的对外贸易体制改革是整个经济体制改革的一个组成部分，因此也受整个经济体制改革的进程、深度和性质的影响。中国经济体制改革的最终目标直到中共十四次全国代表大会（1992年10月）和第八届全国人民代表大会（1993年3月）才决定下来，为“建立社会主义市场经济体制”，并编入新宪法。自从1978年开始实行改革与开放的发展战略以来，外贸体制和经济体制经过了十五年的改革，确是朝着这个方向走的。可是，当初这个市场经济目标并不明确，只是随着主导思想的演进而一步一步地改革（即摸着石子过河）。外贸体制改革和其他经济部门的改革也都是随着逐步演进的改革目标与战略而试行的（参看杨叔进，1993年）。它从传统的社会主义计划经济和国营贸易体制中解脱出来，一步步以不同的形式，加大市场经济成分。在这复杂的过程中获得了相当可观的成就，也遭遇到许多难解决的问题。这一进程到了1994年取消补贴，减少管制和实行单一且可浮动的汇率时，可说是已结束了一个重要的改革段落，初具规模，是外贸体制改革的一个大里程碑。今天，对这外贸体制改革的历程进行较详尽的回顾、总结和深入的分析、评述，从而寻得脉络线索和基本成因，将有助于了解这一重要部门的改革，并望所提建议有利于今后外贸体制改革的深一步进行。

中国的对外贸易体制改革是对内经济体制改革和对外经济开放两大发展战略的焦点，因为它一方面适应和满足对外经济开放中最重要的组成部分对外贸易的需要，另一方面又要配合，甚至领先国内其他经济部门改革的推进。中国的对外贸易于开放后，其进出口对象已大幅度地转移到以私营企业为主的市场经济的国家和地区，因此便不能不考虑与这些贸易对象进行贸易时的市场机制与国际规范。这是中国外贸体制改革较其他部门为先为快的一个主要原因。

可是，外贸也是整个国民经济的一部分，它的改革不能不受总体经济和其他部门改革进程和深度的限制。例如外贸企业亦是企业中的一种，外贸企业改革的经营自主的程度，也不能太多超越一般企业的经营自主的程度。一般企业实施承包制，外贸企业也不能不采取承包制。此外，物价改革会影响出口换汇成本和国内产品与进口商品的竞争能力；财税改革会影响进出口价格、盈亏与补贴；金融改革会影响到对进出口贸易的资金融通及财务成本。这些部门和外贸部门的改革都会相互影响、互相制约和互相促进。因此在研究外贸体制各阶段的改革时，就不能不注意到大经济环境各方面改革的关系。单单叙述狭义的外贸改革措施是不够的。本书试图尽量作此联系。但所做的工作，可能还是不够。

中国是发展中国家，其所遭遇到的外贸与发展战略与政策的选择问题，在某种程度上是与其他发展中国家相似的。例如从保护下的进口替代的工业化战略转换到出口导向的开放式的工业化战略（参见 Yaag, 1994 年）。如采取出口退还国内税与出口生产所使用的进口投入品的关税政策，低利率的出口信贷政策，外汇留成或复汇率政策等，以及其所产生出

口快速增长带动整个经济增长的效果；在其他发展中国家和中国也很相似。但是这些战略与政策对国内经济各方面的性质与结构的影响则因为体制的不同，而很有区别。

中国在发展的初期是采取苏联式的指令性的计划经济和重工业优先的发展战略，这都不是市场导向的。而重工业的发展是在封闭式的经济和绝对保护政策下进行的，与此相比，亚洲大多数的其他发展中国家及地区的发展战略，则是从消费品或轻工业优先发展。这些工业的发展，在工业化初期一方面利用了丰富和廉价的劳动力的优势，一方面也符合国内外的市场需要，很快地便从保护下的“进口替代”而转向有利的外销。出口增长带来了国内生产总值与国民收入的增长，因而国内市场扩大了，资本累积也增加了；再加上国际市场的扩大，便开始利用已经众所周知的技术，发展比较资本或低技术密集型的工业，如钢铁、造船、化工等；也利用进口原料、部件而建立加工的工业，如合成板、家庭机电用品、简单的电子产品等。这些工业所需的机器设备则由轻工业出口所得的外汇换来进口的。这个工业化和程序是由国内外市场和需求作为导向，而向后一层一层地联系的工业发展（即“后向联系”），因在每一阶段新的工业发展都是基于需求方面的市场诱导，和供给方面的生产“比较优势”而进行的，国内资源的配置和使用便符合于经济效益，没有产销不对路的存货积累，也没有长期的短缺现象。

中国的重工业发展战略则是想从“供给”方面导致工业向前的一层层地发展。理论根据是先发展能制造机器的机器工业，才能供应给那些需要这些机器的工业，这些前一层的工业才能建立起来（即“前向联系”）。可是这不能保证前一

层工业的产品就有市场。同时这是假定在一个封闭的经济之下进行的，没有对外贸易。如有外贸的话，只要这些工业的产品在国内外市场均可销售，所需机器可从国外进口，便不需先发展重工业。实际上，重工业所需的资本相对于产出特大，就业系数亦低。初期发展的收入低、人口多的国家没有足够的资本可以从事建立这些工业。这些工业对解决就业问题也帮助不大。如果一定要做，则必须削减消费品工业的投资，造成消费品短缺或通货膨胀。中国在改革以前消费及生活水平长期低下，与这一发展策略的实行是很有关系的。而投资或资源支配的不经济反应在存贷积累和短缺的并存的现象，则可同样地归咎于欠缺市场导向。

当然，优先发展重工业可能不是完全从经济角度来考虑的，而大国比小国更具有工业间相互供需的条件，可广泛地同时发展各种工业。事实上，中国工业的发展也确实是这样俱全。但经过三十年的经验，这一经济体制与发展战略已显而易见地造成了许多问题，而到了非改革不可的关头。现在经过十五年的改革和对外开放，对外贸易已在逐渐地减少了直接计划和管制，扩大了市场和价格机制。这种情况便有利于逐渐显示出哪些工业具有比较优势，可以生存和发展；哪些工业及企业一时尚不具备这些条件。对后者如何能使其提高效率，减少其比较劣势（如机器产品），如何减低或取消其过度保护，甚至关停并转，扫除对资源经济利用的障碍，便成为一个亟待解决的问题。这是过去的包袱，在许多以私有企业为主的市场经济的发展国家和地区基本上是没有的。在市场经济体制下，外贸有助于我们走向客观的正确的“择优选择”的工业发展道路。

可是,因为中国与许多其他发展中国家经济体制不同,由扩大外贸而发展经济就有更多和不同性质的困难。首先便是需要外贸体制的改革,这涉及到许多方面,如计划体制、外贸管理体制、外贸经营体制、外汇体制、企业体制、财税体制、金融体制各方面的改革。再有就是要采用适应于市场经济的有关的外贸外汇政策的新措施,这些体制方面的改革,新机构的建立,以及有关的新政策的采用,都影响到外贸活动者、生产供应者和进口需求者的动机、行为与积极性;影响到市场和价格机制发挥作用的范围与程度,因此本书特别着重对这些制度变革方面的探讨。

本书是一本专题论述,并未广泛地陈述基本外贸和外汇理论,这些理论都可在一般教科书上找到。本书也没有根据过去的资料作数量性的模型分析及用回归法计算各种系数及供需弹性,因为我们觉得外贸体制改革基本上是多种质量性的因素同时在变动和相互作用,难以有意义地数量化地孤立出个别因素的影响。此外,需求与供给对价格(包括汇率)变动的反应,在改革各阶段中,因为体制和管制的实行程度的不同而有所不同。因此,过去的弹性不能适当地反映今天的弹性,更不能作为预测将来的依据。但在浮动汇率真的适当的浮动,和进出口贸易非价格性的管制减至最小可能的程度,市场和价格发挥了更大的功能后,经过一段时间,用所获得的数据来进行数量性分析,才会更有意义。

中国在过去十五年来外贸体制改革已经取得相当大的成就,本书在研究这个有价值的经验后,深知这一改革还要继续深入地进行。在总结过去的改革经验后,我们认为下一步的改革基本上应该侧重在大幅度地继续减少对进出口不

过价格机制的数量性的直接管制,同时继续贯彻企业自主;这样会使国内企业更能显示出其比较优势,据而调整其产销。同时侧重更有效的利用价格机制的杠杆,如汇率的浮动当然不能太大,但亦不可僵化,应以维持出口在国际市场上的合理竞争能力为指导原则,关税率的水平与结构更合理化,降低水平,更公平和更合理地调整对各种产业的保护率;保护水平的降低和对各产业的实际有效保护率的合理化有利于提高国内的生产效率。如果能实现上述的主要改革则不单会便利我国加入世界贸易组织,更重要的是能因此更充分地透过国际分工与专业的机制,使国内资源的支配和利用更有效益;而随著将来持续的经济的发展,产业升级才可顺理成章。

本书共分六章,第一章分析改革开放前传统外贸体制,说明这一体制最初形式的经过和必然性和后来需对其进行改革的必要性。我们把改革开放后的外贸体制改革的过程分为三段进行分析。第一段是1979年到1987年,主要是开始在外贸权的下放和扩散及采取鼓励出口政策。这是外贸体制改革的初期突破阶段。第二段是1988年至1990年的改革,其中心内容是实行外贸的承包责任制和外汇留成制。这可说是过渡时期。第三段是1991年至1994年的改革,这段改革主要是建立和完善外贸企业的自负盈亏机制,取消出口补贴,减少进口管制和统一汇率。这已经大体上过渡到了一个成型的外贸体制,接近市场经济。我们在第二、第三和第四章分别分析和评述这三个阶段的改革。在第五章,我们总结描述出这一新体制的格局,同时解释《中华人民共和国对外贸易法》;它的颁布标志着我国外贸新体制法制化的初步确立,有利于我们加入世界贸易组织;在第六章,对外贸体改所取得

的成就和仍存在的问题作出我们的评价，并对今后进一步的改革提出建议。

目 录

序

导言

第一章 计划经济下的外贸体制及其运行…………… (1)

一、计划外贸体制的形成和发展

(1949—1978 年) …………… (1)

二、计划外贸体制的运行…………… (6)

附录一、计划外贸体制运行的示意图解 …………… (11)

第二章 初期突破式的外贸体制改革

——外贸权下放及鼓励出口政策的实施

(1979—1987 年) …………… (18)

一、外贸体制的起点改革：外贸管理机构的简化

和外贸经营权的下放 (1979—1984 年) …… (19)

二、外贸体制改革的推广：计划贸易的改革，外

贸企业经营自主，进口代理制的推行和采取

鼓励出口政策 (1984—1987 年) …………… (21)

三、结语 …………… (28)

第三章 中期过渡性的外贸体制改革

——外贸承包与外汇留成 (1988—1990 年) … (30)

一、外贸承包制及加强出口鼓励政策的内容 …… (31)

二、承包制及外汇留成制的得失 …………… (38)

三、过渡时期改革的成就与问题	(44)
第四章 后期成型的外贸体制改革	
——取消外贸补贴, 逐减进口限制和统一	
汇率(1991—1994年)	(46)
一、人民币贬值, 取消出口补贴及外贸企业自	
负盈亏	(46)
二、进口贸易体制改革: 逐减进口限制及补贴	(52)
三、外汇体制改革: 形成单一汇率, 取消外汇	
上缴及留成	(56)
附录二、杨叔进教授谈调整人民币汇率	(61)
第五章 新外贸体制的框架、对外贸易法与	
世贸组织	(65)
一、新外贸体制的格局	(65)
二、外贸体制的法制化与世界贸易组织	(70)
附录三、市场导向外贸体制运行的示意图解	(74)
第六章 外贸体制改革的评价、前瞻与建议	(77)
一、外贸体制改革的成就	(77)
(甲) 体制创新	(78)
(乙) 调控政策的使用	(80)
二、外贸体制改革中仍存在的问题	(83)
(甲) 外贸体制改革领域内的问题	(83)
(乙) 与其他领域改革配套的问题	(86)
三、外贸体制改革的前景与建议	(88)
附录四、从中美知识产权新协定谈到中国外贸	
体制改革及参加世贸组织问题	(93)

统计图表目录

图 1	出口线 (EE')	(12)
图 2	计划贸易体制运行图解	(13)
图 3	人民币外汇率的变动, 1980—1994 年	(60)
图 4	市场导向外贸体制宏观运行的示意图解	(75)
表 1	中国与计划经济国家的 贸易比重, 1950—1979 年	(10)
表 2	中央政府对国营外贸企业的 亏损补贴, 1986—1991 年	(26)
表 3	出口外汇留成 (按大类商品计算), 1988 年	(37)
表 4	中国进口按管制分类的比重, 1992 年	(54)
表 5	人民币外汇率的变动, 1980—1994 年	(59)
表 6	中国进出口贸易的增长与 差额, 1980—1995 年	(82)
表 7	中国进出口商品结构的变化, 1980—1994 年	(83)
中华人民共和国对外贸易法(1994 年 5 月 12 日)		(115)
中国人民银行关于进一步改革外汇管理 体制的公告(1993 年 12 月 28 日)		(125)
参考资料		(133)

第一章 计划经济下的外贸体制 及其运行

一、计划外贸体制的形成和发展 (1949—1978 年)

我国传统外贸体制是在 70 年代末实行改革开放以前，以指令性计划为基础的对外贸易国家统制的制度。在这个体制下，对外贸易的所有权、领导权和经营管理权统统集中于国家中央政府；并依国家计划的对外政策统一进行对外贸易活动。国家统制的建立是解放初期通过废除帝国主义在旧中国的一切特权收回海关管理权，摆脱帝国主义对旧中国外贸经营的垄断，没收官僚资本，建立国营外贸企业，逐步改造私营进出口企业而把对外贸易控制在国家手中实现的。新中国为什么要建立这样的一个外贸体制？当时的基本想法是，对外贸易的国家统制是有利于抵制帝国主义对新中国的经济封锁；有利于迅速恢复国民经济；有利于把新中国经济尽早纳入社会主义计划经济的轨道，避免受国际经济波动冲击。早在 1949 年党的七届二中全会上，毛泽东主席就说：“对内的

节制资本和对外的统制贸易是这个国家在经济斗争中的两个基本政策。谁要是忽视了这一点，谁就将要犯绝大的错误。”（《毛泽东选集》第四卷，第1434页，人民出版社，1960年版）对外贸易的国家统制建立起来以后，国家又按照当时唯一能参照的苏联模式建立起各种外贸管理机构和国家专业外贸公司，同时设定各种外贸规章制度，使国家对外贸的统制不断地被加强。以下分两个阶段具体析述外贸国家统制的形成和发展。

（1）外贸国家统制的形成（1949—1956年）

1949年中华人民共和国成立以后，国家政府立即没收、接替了境内官僚资本主义进出口企业，在此基础上建立了国营外贸公司；同时对私人资本主义进出口企业实行了军事管制。此后，则由中央人民政府贸易部统一领导和管理新中国的对外贸易。贸易部外贸司下设若干外贸公司，其中包括负责对苏联和东欧社会主义国家贸易的中国进出口公司，这方面的贸易占当时全国对外贸易总额的85%。1950年规定，各地的对外贸易管理局是各口岸管理进出口贸易的行政机构，各专业公司必须服从外贸管理局有关进出口的各种规定。同年12月政务院又公布了《对外贸易管理暂行条例》以及其他一系列法令，把全国各个方面的外贸管理制度统一起来。例如：规定凡经营进出口业务的本国公司和商号及经营出口的工厂，均须向所在地区的外贸管理局申请登记；自愿遵守中国法令，在中国经营进出口贸易的外国商人或外国商业机构的代表，均须经所在地区人民政府办事处的审核介绍，向该地区外贸管理局申请登记，报经中央人民政府贸易部核批后，方得在指定地点开始营业。进出口货品均分为准许、统购

(销)、禁止和特许四类；进出口厂商输入或输出的任何货品，均须事先向所在地外贸管理局申报领取进口或出口许可证，经批发后，方得凭此办理其他进出口手续。经过这一系列机构的设立和条例、法规的颁布，新中国很快就把全国的对外贸易由中央政府管制起来。

接下来则是对私营进出口企业的逐步限制。1950年中国私营进出口企业共4600家，从业人员3.5万人，资金总额1.3亿元，私营进出口营业额约占全国出口总额的一半；同时，在公营出口中委托私营出口的也占一半。国营外贸公司除经营统购经销出口物品外，在出口上只经营几种主要出口物品的一部分。在进口方面，除国家所需的工业器材及军用器材由国家直接经营外，民用器材的进口，仅以能够调剂供求，稳定物价为限。其余进出口商品，均归私商经营，同时，对一部分国营进出口，还采用合同方式委托私商代购代销。

1951年11月，中央贸易部规定，私营进出口商不得直接与苏联和东欧各国进行贸易。为了贯彻国家的统一外贸政策，私营进出口商以“国际贸易研究会”、“同业公司专业小组”、“联合经营”三种形式被组织在一起。在外汇管理方面，规定凡已登记的进口商和私营工厂可申请外汇办理进口，各地外贸管理局视市场和生产需要批汇。

随着国民经济社会化政策的推行，从1953年下半年起，在对外贸易部的领导下，逐步加强了对私营进出口商的利用和限制。首先逐步停止了对私营进出口商的批汇，除个别商品外，进口均由国营公司统一经营，并取消了进口货物的自由市场，私营在进口方面的活动仅限于接受国营公司的委托，进行“代理进口”或“出资代理进口”以及类似的出资代理