

●许 心 礼

我国外贸体制改革的回顾与思考

一、外贸体制改革的回顾

我国外贸体制改革曾在1984年、1988年出台过两次大的方案。1984年改革方案的目标是：“政企分开，工贸结合，技贸结合，进出结合，实行代理制”。1988年改革方案的目标是：“放开经营，自负盈亏，工贸结合，推行代理制”。1988年在全国推行了外贸承包经营责任制。1989年在上海试行双线承包代理制。归纳起来，改革轨迹主要沿着以下几个方面运行：

(1) 改变独家垄断经营为多层次的分散经营体制。为了调动各部门、各地区经营外贸的积极性，国家有关部门相继批准成立了各种类型的外贸公司，大致有四种类型：一是原来的各专业总公司及各岸分公司。二是中央各部委成立的外贸企业。三是地方性的外贸公司和各种工贸公司，包括以工业为主体设立的外贸公司。另一种是由工贸双方共同投资、共同经营、双方隶属关系和财务制度不变的“松散型”联合体。也有的是经营同类产品的外贸企业之间进行联合的贸易公司，按联营企业出口货源比例进行利润分成、外汇留成。四是大型骨干企业自营出口或组成企业联合体。以上这些新型外贸企业或集团，在一定程度上改变了过去条块分割、产销分割、部门分割的格局，加强了横向联系，密切了工贸、技贸、农贸结合，扩大了外贸渠道，灵活了贸易方式，调动了各部门、地区和企业积极性。

(2) 政企职责分开，经营和管理分开。政企分开、简政放权是外贸体制改革的核心问题。从理论上讲，在社会主义条件下的政府和企业的职能是不同的，所有权和经营权也是应该分开的。经贸部主要负责制订大政方针、发展战略、地区国别政策，制订鼓励或限制进出口商品的具体政策措施，协调国内外举办交易会，审批外贸企业的合并和撤销，审批重大引进项目，制订和调整统一经营进出口商品目录，审批发放进出口许可证，归口组织外贸调节手段，以及制订外贸体制改革方案和监督实施等。

根据政企分开原则，各类外贸企业都从原来隶属的各级行政主管部门独立了出来，成为独立经营的实体。各外贸专业总公司和分公司以及专业外贸公司与各工贸公司的关系，由领导关系成为伙伴关系。政企分开，一方面政府的行政管理职能得到了加强，另一方面，外贸企业具体业务活动摆脱了行政部门的制约，增加了企业经营活力。

(3) 实行进出口代理制。随着中央和地方外汇分成的变化，也相应改变了中央和地方的进口比重，进口基本实行了代理制。改变了过去中央外汇集中进口商品的弊端，即高价创汇、平价用汇、低价调拨的“大锅饭”体制。目前，地方外汇进口已实行自负盈亏，谁进口则谁负责。上海用地方外汇的进口已全部实行代理制，并规定10家经贸企业经营代理引进业务。中央外汇也实行代理作价办法：一是对使用中央外汇进口而国内市场价格已放开或市场物价指数影响较小的商品，将外汇额度下达给使用单位，实行彻底的代理制，中央不再补贴。二是对进口化肥、粮食等重要商品，内外差价难以取消而仍要中央补贴者，由国家计委、财政

部将进口数量、外汇指标和补贴额度，分别下达给国家物资局和商业部，实行过渡性进口代理。三是用中央外汇进口大宗商品和从苏东进口，由指定的外贸公司统一经营。

出口代理使过去工贸之间统购包销业务的买卖关系变成代理关系，这是马克思主义再生产理论在外贸体制改革方面的反映。对一个企业来说，为了使价值能够增殖，资金必须不断运动和变形。在购买阶段，工厂必然注意到原料的价格、质量、包装、到货期，力图以最少的货币支出得到最大地运用原材料。在生产阶段，企业为了使本单位产品在国际上具有竞争力，被迫改善经营管理，降低成本，不断提高劳动生产率，使生产资料和劳动力保持适当比例，克服人浮于事的现象。在销售阶段，工厂就要关心产品的适销对路，重视产品更新换代。出口代理制不仅有利于提高生产企业经济效益，也促使外贸企业加强对国际市场的调查研究，随时把市场信息反馈给生产部门。由于生产企业有权自由选择经营能力强、服务周到的外贸公司办理代理业务，这就促进外贸部门改变经营作风，改变官商习气，更好地为生产服务。

(4) 改变了外贸计划体制。原有的计划体制是以条条为主的国家决策体系，它往往以国家总的进口需求来制订出口创汇计划，这对有效地用汇和创造外贸最佳经济效益容易产生偏向效应。为了完成出口而不计亏损，造成了计划刚性和财政软性的矛盾。在计划管理上又以实物形态直接控制为主，已不适应有计划的商品经济要求。因而，从1987年开始，国家将出口商品计划从1000多种减到100多种，其中指令性计划只占30%左右，指导性计划在70%左右，这有利于发挥经济杠杆和宏观调节系统的功能，处理好计划经济和市场调节的关系。

(5) 推行外贸承包经营责任制。1988年初，国务院决定在全国范围内全面推行外贸承包经营责任制，使我国外贸体制向“自负盈亏，放开经营，工贸结合，推行代理制”的改革方向迈进。其核心内容：一是各省、市、自治区、直辖市和计划单列市以及直接承担出口任务的外贸企业，分别向国家承包出口收汇，上缴中央外汇和经济效益指标。承包指标一定三年不变。地方又将承包的三项指标层层分解转包给出口经营企业和有出口权的生产企业。完成承包基数内的外汇实行分成，超计划完成的外汇收入80%由地方、部门或企业留成。国家在外汇体制和利润分配上的宽大政策，激发了各方面出口的积极性。二是进一步放开进出口经营体制。除第一类关系到国计民生的、大宗的资源性或重要商品，由指定的外贸公司统一经营，以及第二类市场容量有限、有配额的敏感性商品由外贸企业按计划经营外，其他商品基本放开经营。为了鼓励深加工出口，逐步实行按大类商品的差别计算外汇留成办法，深加工的出口产品留成要比粗加工或初级产品为高。对符合出口发展战略的部分制成品出口，在一定时期内给以鼓励性的出口补贴或出口外汇全额留成。对自负盈亏的轻工、工艺、服装三个试点行业，实行外汇倒二五、七五分成，即中央得25%，75%给出口经营单位，其中地方政府、生产企业各得12.5%。基数外实行倒二八分成。其他行业仍按原来留成办法，即中央得75%，地方政府和生产企业各得12.5%。基数内由经贸部核定亏损补贴，超基数完成也实行倒二八分成，自负盈亏。三是全面实行出口退税制度。全部退还各道环节累计间接税金，已实行增值税的商品，退还各道环节的增值税。其他商品可测定各出口商品所含累计间接税的平均值，按商品分类核定综合退税率。仍实行收购制的退还给外贸企业，实行代理制的退还给出口商品生产企业。由税务部门根据海关验关出口凭证退税，并简化退税手续，保证能及时退税和准确。四是继续下放部分权力。中央在对地方落实外贸承包经营责任制的同时，相继对地方下放部分权力。主要有：下放外贸企业和出口生产企业外贸经营权的审批权；在外汇自行平衡和自负盈亏的前提下，下放对苏联、东欧的易货贸易的经营权；下放“三来一补”的

品种限制；下放出口计划分配调整权，如切块调剂等；下放加料进口审批权；下放对外贸企业包括在国外设立分支机构审批权；下放许可证的分配权，并减少许可证管理商品；下放出国组团审批权；放宽沿海经济区吸收外资的审批权；取消对地方用汇指标的控制，允许留成外汇进入外汇调剂市场。

二、改革中存在的难点和问题

外贸体制改革已取得了巨大成就，使对外贸易额有了惊人的增长。1978—1988年，出口额从98亿美元增加到401亿美元，进口额从109亿美元增加到393亿美元。在世界进出口总额中所占的地位分别从第27位和第32位上升到第11位和第14位。但由于外贸体制改革是一项复杂的系统工程，在改革中也遇到了不少难点和问题。主要包括：

(1) 政企不分仍未彻底解决。政企不分、职责不明的局面未根本突破，行政干预太多，企业的自主权和运行机制受到约束。旧体制中普遍存在的“以政代企”、“以企行政”的弊端仍然存在。特别是在权力下放的同时，地区或部门往往划地为牢，各施其政，政出多门，政令不一，使企业缺乏积极性和灵活性，难以适应国际市场瞬息多变、竞争剧烈的潮流。因此，外贸体制和完成出口计划的刚性与企业经营机制柔性的矛盾仍然十分突出，不利于企业向责、权、利统一和自负盈亏的新局面转变。

(2) 外贸承包经营责任制面临新的难点。第一，由于各省市分块承包，为了完成承包任务，各地区之间“保护主义”、“贸易壁垒”盛行。甚至相互对内抬价抢购和对外削价竞销，形成新的“肥水外流”。行政干预使国内统一市场受到人为分割，货源配置受到扭曲，经济比较发达的口岸或地区外向功能受到牵制。这种短期行为也损害了国家的宏观利益。

第二，承包者的责、权、利三者尚不协调。外贸企业在人权、财权方面缺乏主动权。特别是目前资金严重短缺，流动资金有限，全靠银行贷款，不但要负担沉重利息，而且时常借贷无门，使该及时收购的货源难以落实。由于大部分出口商品的换汇率成本高于汇率，多出口要地方多补贴，而地方财政承受能力有限，不得不控制出口。因此，经常出现“扩大出口——财政出现窟窿；财政控亏——出口减少”的相互牵制局面。

第三，上海试行工贸“双线承包”后，使工贸之间的出口主体发生了变化，即生产企业当出口主体，外贸企业为代理人。工贸之间的“隔阂”尚未根本消除。其症结在于行政纵向管理和条块分割的体制，造成不同考核办法和不同的企业利益之间的矛盾和差别。加之国内原辅材料价格大幅度上涨，承包企业难以消化，产品出口更难转嫁亏损，特别是制成品国内外差价的扩大，成本大大高于内销，这就增加了企业承包出口的难度。

第四，核定的承包指标不尽合理，形成不平等竞争。如承包指标是按1986年外贸实绩为基础的。按一年实绩作为承包基数有一定的偶然性。承包前各地不少货源是通过沿海口岸收购出口的，而现在各地相互封锁货源。众多的外贸专业企业由于承包的基数不断提高，承包任务就越来越重；而不少新放权的外销企业，由于承包任务轻而留成外汇多，得益多，形成了不公平的竞争。此外，经济特区向内地进军，抢购货源，内地受其冲击而无力招架。

(3) 改革配套失调，影响改革深化。外贸体制改革是整个国民经济体制改革的组成部分。由于受诸如价格、汇率、关税、财政、金融、物资、投资、产业政策等方面的影响，目前在宏观导向和微观搞活方面的许多改革措施还不协调、不配套，内耗力大。此外，目前采取的鼓励出口政策分类过细，还有待进一步完善。

(4)进口分权带来了新的弊端。进口权下放,扩大了企业进口自主权,加强了进口活动与生产的联系,在一定程度上发挥了市场机制和价值规律的调节作用。但由于宏观管理跟不上,出现不少弊端:一是由于进口权过于分散,国家难以有效控制。据海关统计,1988年洋烟、洋酒进口比1987年分别增长43.9%和19.7%;香水和化妆品进口分别比1987年增加90%和187%;1989年一季度仍进口37518辆轿车,比去年同期增长50.6%。二是不少新成立的公司,由于缺乏外贸专业人才,在进口合同上往往被外商钻空子,上当受骗例子甚多。三是外汇管理紊乱。各地进口使用的外汇名目繁多,包括国家下拨的地方外汇、地方周转外汇、下拨进料加工外汇、地方生产基地外汇、下拨轻工市场使用外汇、下拨奖售物资外汇、地方各种留成外汇、地方短期贷款外汇等等。由于外汇繁多,一些企业利用双轨制价格体制,竞相争夺“差价空子”,力图进口盈利多的商品,而不顾是否影响国内民族工业的发展和国家的长远利益。

三、今后的若干思考

(1)完善外贸承包经营责任制。承包经营责任制是现行外贸体制基础上新型的经营方式,对收购制和代理制均适用。企业承包后按承包合同办事,获得了相对的经营自主权,并成为相对利益的主体。企业的财务自我约束机制得到加强,冲击了多年形成的“大锅饭”财务体制和平均主义的分配体制。企业承包后既有压力,也有动力和活力,强化了企业外贸意识,同时对完成中央计划出口创汇指标也有了牢靠的保证。为了完善承包制,提出若干建议:

第一,确定合理的承包指标。确定承包指标最好以前三年实绩的平均数为合适,使之相对合理。新批准有出口权的企业的承包指标,可根据过去拨交出口货源作为参考指标,使之既合理又使经营者经过努力有超额完成的可能。承包期和经理的任期应相一致,有利于经理任期目标和承包目标相协调。

第二,征收出口企业利润调节税。由于承包商品不同,有的可能被指定承包小批量多品种商品,工作量大而效益低;有的可能是承包经营大宗商品,品种单一,成交量大而效益高。这必然带来差别效益、苦乐不均。国家应征收出口企业利润调节税,用以调剂某些企业因经营国家指定商品而带来的效益差距。至于被地区封锁割断的横向联系,一方面要求减少行政干预,另一方面可采取利益均沾或留成返回的办法来鼓励深加工出口,以杜绝原料低价出口的不利局面。

第三,使企业责、权、利统一。对实行代理制或双线承包的企业中换汇成本高于汇率的出口商品,外贸对口企业应把该商品换汇成本高于汇率的亏损补贴,根据承包额切给企业。原来由中国银行给外贸部门的供收购用的流动资金,也应切给企业。有些企业由原来的“独家收购”过渡到“独家代理”,吊死在一棵树上的办法,对调动工贸双方扩大出口积极性是不利的,应允许企业自由选择代理的权利。要完善承包制,应真正使企业做到责、权、利统一,使企业有人事调配、财务管理、信贷自主、投资决策和奖金分配等权利,使企业成为自负盈亏、独立核算的经济实体。

(2)完善外贸宏观协调机制。外贸管理的关键是要将过去以行政手段和指令性计划为主的直接控制形式,转变到以利用经济杠杆为主的间接控制形式,为外贸创造一个宽松的经济环境。经济杠杆主要有:

第一,价格调节杠杆。在新旧体制转换和完善商品经济过程中,价格扭曲状况短时期不会

彻底改变。国内价格体系相对于国际价格体系呈倾斜状态，即我国初级产品价格相对偏低，而制成品价格相对偏高，这就从根本上限制了市场调节在外贸中的作用，制约了扩大出口。近期改革的主要任务是继续理顺价格关系，力争外贸改革与国内价格改革同步协调进行，以减少矛盾。对出口商品价格应贯彻内外销商品同质同价，对紧俏商品规定最高收购价，防止抬价。对农副产品应按国家规定价格收购。同时将价格调整与退税结合起来，力争使价格调整对出口的影响通过退税而抵销之。对进口原辅材料不再实行调价分配方式，全部实行代理制。

第二，外汇调节机制。只有合理的汇率，才能充分利用国际分工的利益，扩大出口。在汇率不作调整之前，应进一步开放外汇调剂市场。今后汇率若进行调整时，应充分注意汇率与出口成本之间的差距不宜过大。总之，要运用汇率杠杆，促进出口和国际收支趋向优化。

第三，信贷调节杠杆。出口信贷是鼓励出口的重要手段，也能引导进出口的方向，左右出口商品生产布局和改善生产结构。为此，应尽早建立专管外贸的进出口银行，并创建外贸发展基金来扶植外贸发展。资金来源一是关税提成，二是中央给外贸的贴息或无息贷款，三是企业利润提成等，主要用于出口差价补贴或资助自备金不足的外贸企业。在利率上也可采取差别待遇：一是实行出口企业优惠于内销企业的差别利息；二是具有战略意义或需要扶植的出口产品生产优于一般出口产品的利率。

第四，发挥关税调节功能。随着出口商品全面退税，关税调节功能也应有所调整。除了对资源性产品、矿产品调高出口关税外，对初级产品出口利润过高的均应征收关税，使关税能起到干预出口商品的作用。在进口方面，也应重新调整或设计征税面和税率，使之有利于改善进口商品结构，抵制洋烟、洋酒化妆品等奢侈品进口。

(3) 外贸体制改革应循序渐进，权力适当集中。一方面要克服高度集中和管得过死的弊端，使企业自负盈亏，责权利统一；另一方面，放权也不要一放到底，推行代理制不要搞一刀切。收购制和代理制可交替使用，条件成熟一个，改革一个。对已有外贸经营权的企业应该整顿清理，不够条件的应撤销其经营权，具备条件的仍可继续进行放权。中央和地方应该按商品分工经营。对进出口商品的作价应由行业协会规定最低出口价和最高进口价，以免肥水外流。

对不同进口货物可采取“鼓励、允许、限制、禁止”的倾斜进口政策。并适当减少进口审批口子，关紧“流水龙头”，以克服盲目性和无政府状态，强化国家进口审批子口的权威性和政策导向功能。

(4) 扶植企业走向集团化和国际化。国际化企业集团不仅具有商务、组织、信息、代理服务和资金融通诸功能，更具有强大的国际竞争能力和内部机制的协调功能。有利于提高经济效益和推动外贸从单一的商务功能向多功能、复合型的贸易方式转化。企业集团化的初创阶段，可先从横向经济联合的基础上逐步深化。目前上海纺织企业集团已有20多个企业(集团)联合公司，模式多样。这些集团优势的发挥，加快了企业的改造步伐，增加了企业的活力，合理调整了产业结构，提高了出口额和出口效益。但这仍然是企业集团化的初级形式，要真正成为国际化的企业集团，可采取股份参与制的组织形式。即以大型骨干企业或原有外贸专业公司为龙头，联合同类或跨行业、跨地区的大中小出口生产企业，并吸收运输、保险、金融部门参加，开展多功能的国际化经营，在世界贸易中心创建分公司或在国外进行投资办企业。领导体制可采取董事会领导下的总经理负责制。国内外分公司或子公司与母体(总公司)的关系属经济关系，是自负盈亏、独立核算的法人。母体对下属有 (下转第39页)

业从吃财政“大锅饭”转向了吃财政、银行两家“大锅饭”，从争预算投资转向了争银行贷款。因此说，在这种微观经济基础非规范化的情况下，适度松的货币政策很难说能真正增加商品的有效供给。

其次，在目前我国货币政策的实施者——各级银行不能完全独立地按照国家宏观经济政策与各项法规发放贷款的情况下，适度松的货币政策很可能导致信贷规模失控的局面，尤其是在目前各级财政实行大包干的情况下，各级地方政府的投资欲望都很强，大家均从各自的局部利益出发，竭力要上一些从局部看效益高的项目。而在紧财政的情况下其资金无着落，只能采用行政手段强迫银行给予贷款。试想在这种情况下，若没有严格的紧货币政策，总需求如何能得到有效控制。

再次，在目前我国国民收入分配格局发生变化，社会扩大再生产资金主要由银行信贷提供的情况下，银行信贷规模的收缩与扩张对社会需求总量的调控能力要比财政大。而财政则因近几年占国民收入的比重大幅度下降，控制总需求的能力与效应均不如银行信贷。再者，财政虽然可以通过赤字或盈余来调节需求总量，但是在现代经济中，国库不能直接发行货币弥补财政赤字。财政赤字对需求总量的影响是要通过财政赤字对信贷平衡的影响来传导的。有支付能力的社会总需求的创造最终还是取决于货币政策。因此说，在我国目前仅有财政的紧缩，而无严格的货币政策予以配合，紧缩总需求，缓解通货膨胀的目标就难以实现。

(三)

总而言之，根据我国目前的经济状况与各种经济条件，在近期内唯有实行双紧政策，才能真正使通货膨胀有所缓解，才能争得一个相对稳定的经济环境，为以后国民经济的均衡发展奠定基础，为此付出一定的代价也是值得的。但是，为了使双紧政策尽可能不影响经济发展，避免出现滞胀局面，国家应尽快地提出明确的、符合我国实际情况的产业政策，同时还必须制定出具体的实施措施，使这次的双紧政策有别于以往“一刀切”的双紧政策。如果缺少明确的产业政策和具体的实施措施，在实行双紧政策中采用“一刀切”的方法是在所难免的。无论是该保的，还是该压的项目与产品都需要财政税收、信贷、价格、物资供应等各方面的具体措施予以支持或限制。同时，该压的项目与产品还面临着企业关、停、并、转与职工就业等问题。对这些问题若没有具体的措施予以解决，压缩就难以真正落实。由于资金有限，该压的压不下去，该保的也就保不上来，那么再好的产业政策也只能是纸上谈兵。因此说，我国目前一是要坚决地实行双紧政策，二是要尽快地制定出符合我国国情的明确的产业政策和具体的实施措施，以便使这次的双紧政策与产业政策密切配合，在紧缩过程中压长线产品，保短线产品；压一般项目，保重点项目。真正做到在压缩总需求的同时，增加有效供给，缩小供求缺口，缓解通货膨胀。

(上接第44页)一定的约束权和价格、客户、市场配置等方面的协调权。国际化企业集团拥有较大的自主经营权，并按国际上通用的方式进行灵活经营，政府应在政策上加以扶植，使其加快适应国际化的经营方式，强化外向型的运行机制，为创建具有中国特色的综合商社开辟道路。