

# 自贸试验区背景下 关税政策的选择

张 奇 著

科学出版社

北 京

科学出版社  
职教技术出版中心  
www.abook.cn

## 内 容 简 介

本书围绕“自贸试验区背景下关税政策的选择”这一主题展开研究，主要内容包括自贸试验区背景下关税政策概述、中国当前经济环境下关税政策研究和我国及国外自贸试验区关税政策创新制度研究，书中政策分析与操作建议相结合，对我国自贸试验区的发展与制度创新有一定的指导作用。

本书可作为国家关税政策方面的研究人员或相关学者的参考用书。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

自贸试验区背景下关税政策的选择/张奇著. —北京: 科学出版社, 2018.1

ISBN 978-7-03-051067-9

I. ①自… II. ①张… III. ①自由贸易区-关税政策-研究-中国  
IV. ①F752.50

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 309592 号

责任编辑: 沈力匀 / 责任校对: 马英菊

责任印制: 吕春珉 / 封面设计: 耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号  
邮政编码: 100717  
<http://www.sciencep.com>

印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2018 年 1 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2018 年 1 月第一次印刷 印张: 6 3/4

字数: 210 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换 (CIP))

销售部电话 010-62136230 编辑部电话 010-62135235

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-64030229; 010-64034315; 13501151303

# 自贸试验区要为国家自由贸易区战略谋子谋势

## ( 代序 )

2015年3月24日召开的中共中央政治局会议指出，上海自贸试验区运行一年多以来，取得了积极进展，积累了可复制、可推广的经验。广东、天津、福建三地自贸试验区和扩展区域后的上海自贸试验区要当好改革开放排头兵、创新发展先行者，继续以制度创新为核心，贯彻“一带一路”建设倡议及京津冀协同发展、长江经济带发展等国家战略，在构建开放型经济新体制；探索区域经济合作新模式；建设法治化营商环境等方面的同时，率先挖掘改革潜力，破解改革难题。

我国的自贸试验区战略，是指站在国内国际两个大局相互联系的高度，审视我国和世界的发展，准确判断国际形势新变化，深刻把握国内改革发展新要求，加快构建开放型经济新体制，以对外开放的主动赢得经济发展的主动和国际竞争的主动，为我国经济发展注入新动力、增添新活力、拓展新空间。上海自贸试验区要保持领先优势，就要大胆实践，尝试技术含量高、战略意义大的制度创新，为国家自由贸易试验区（以下简称自贸区）战略谋子谋势。自贸试验区的发展要与“一带一路”倡议相衔接，谋划亚洲太平洋自由贸易区（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）实现路径。“一带一路”倡议是新时期我国对外开放的主轴，2015年是“一带一路”倡议破题实践之年。“一带一路”主要是在亚欧非大陆及沿海航线形成一种扩大开放、区域合作发展的局面。上海自贸试验区要实质性介入“一带一路”倡议并发挥领先作用，还要积极谋划 FTAAP 实现路径，形成一种面向太平洋的扩大开放、区域合作发展的局面，与“一带一路”倡议形成双翼开放型经济新格局。2014年在北京举行的亚洲太平洋经济合作组织（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）第22次领导人非正式会议通过了协力推动 FTAAP 建立的北京路线图方案。为实质性推进路线图的实施，上海自贸试验区要先行先试相应的制度创新，将自身打造成 FTAAP 营运试验区。第一层面，试验“取消关税壁垒+贸易便利化+服务贸易自由化”组合制度创新，构成物流、资金流自由流动的开放市场框架。第二层面，试验与全面且先进的 TPP（Trans-Pacific Partnership Agreement, CPTPP）对接的高标准规则及制度，包括投资保护、技术性贸易、电子商务、竞争政策、金融服务、争端解决等。通过营运试验区创新制度，探索 FTAAP 实现路径。

促进贸易便利化是自贸试验区的重要功能。根据海关合作理事会（World Customs Organization, WCO，国际海关组织的前身）《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（又称《京都公约》）的定义，贸易便利化是指海关程序的简化和标准化。海关监管服务创新模式是“一线放开，二线安全高效管住，区内自由”。自贸试验区的监管模式比原海关特殊监管区大幅提高了便利化水平，但与高标准的国际规则及自贸试验区相比，仍比

较落后。上海自贸试验区要发展成为开放度较高的自由贸易园区，海关监管制度和模式、关税政策和征稽管理制度必须与国际高标准对接。

本书从关税理论及关税政策的国际化角度论述了我国自贸试验区关税政策的创新思路，既有政策分析，又有操作建议，对我国自贸试验区贸易便利化、海关监管制度创新有一定的启发及借鉴意义。

上海财经大学 上海自贸试验区研究院 院长  
博士生导师 国务院学科评议组成员

赵晓雷

2016年5月27日

科学出版社  
职教技术出版中心  
www.abook.cn

# 前 言

中国制造是中国经济的基石，也是中国建立创新驱动型国家并“走出去”的根本。“十三五”期间，将是落实《中国制造 2025》规划的第一个五年，对中国从制造业大国向制造业强国的升级具有决定性意义。《中国制造 2025》着眼于“创新驱动发展”的总体战略，以加快新一代信息技术与制造业深度融合为主线，以推进智能制造为主攻方向，努力强化工业基础能力。当前，中国出口结构中，高技术产品占 28.2%，中高端产品则超过 60%。在全球 5313 种商品（按全球统一的海关编码计算）中，中国有超过 1600 种商品的产量占全球第一，超过排名为第 2~5 名国家的总和。而在解决了“量”的问题之后，中国制造还面临“质”的考验——这个“质”就是创造新的需求并使之引领全球市场的能力。根据《中国制造 2025》的布局，“十三五”期间，中国将掌握一批重点领域的关键核心技术，优势领域的竞争力进一步增强，产品质量将有较大提高。制造业数字化、网络化、智能化将取得明显进展，重点行业单位工业增加值能耗、物耗及污染物排放将明显下降。中国制造将实现从制造引领到创新引领、从供应链战略到价值链战略、从全球销售到全球经营的转型升级。

中国经济的转型升级，还需要完成从产品“走出去”到服务“走出去”的深化，而遍布全球的自贸试验区网络就是为这种深化搭建的一座座桥梁。自贸试验区战略将成为我国用全球化视野谋划国际经济合作新方略的重要形式。“十三五”期间，我国自贸试验区战略将在广度上不断扩展，双边、多边、区域开放合作将全面展开。我国将在已与 22 个国家签订的 14 个自由贸易协定的基础上，进一步推动中国-东盟自由贸易区升级谈判，推进中日韩自由贸易区、区域全面经济伙伴关系（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）、中国-海湾国家合作委员会、中国-以色列、中国-斯里兰卡、中国-马尔代夫等自由贸易协定谈判和建设进程，稳步推进 FTAAP 建设，适时启动与英国、欧盟、“一带一路”沿线国家和地区等其他经贸伙伴的自由贸易协定谈判。在深度上，中国将不断深化开放与合作的水平，建设高标准自贸试验区，实现贸易和投资的便利化，并将积极探索电子商务、政府采购、知识产权、竞争政策等“21 世纪经贸议题”，实现从贸易大国向贸易强国的转型。

作者认为中国自贸试验区将会是世界各国经济交流的汇聚点，对于各国的经济发展具有重要的影响。在此背景下，为了加快世界经济一体化进程，关税税率政策的正确选择是各国取得自贸试验区综合效益的重要手段。世界许多国家开始逐步建立各自的自贸试验区，以吸引国外资本以及先进技术来带动本国经济的发展。

一个国家要想增加国内产品的贸易出口量或者减少产品的进口量，需要制定完善的关税政策，其目的主要是保护国际市场的稳定发展。我国自 1990 年建立第一个保税区——

上海外高桥保税区开始,已经陆续建立了127个保税区,其目的主要是促进我国经济的发展、促进贸易进出口、不断深化与国际经济的交流,更重要的是不断引进先进的技术手段。2013年,我国在上海建立自贸试验区,开启了我国的经济探索之路。在此背景下,关税汇率的选择是影响国家贸易量的核心内容之一。一方面,降低进口产品的关税会严重影响人民币均衡汇率的水平,同时,随着开放经济的逐步开展,国内的货币政策、财政政策等宏观经济的调整也会或多或少地影响均衡汇率的水平,因此研究企业行为、消费者行为、政府行为以及关税产生的经济效应对实际汇率的影响至关重要。

作者在写作本书的过程中,参考、吸收和采用了国内外众多学者的研究成果,在此向相关作者表示衷心的感谢。

由于作者水平和能力有限,加之时间仓促,书中难免存在不足之处,恳请广大读者批评指正。

# 目 录

第一章 自贸试验区背景下关税政策概述	1
第一节 对自贸试验区的认识	1
一、自贸试验区的概念及设立意义	1
二、我国四大自贸试验区的战略定位	2
三、我国四大自贸试验区的共性分析	4
四、对我国自贸试验区未来发展的政策建议	6
五、自由贸易区与保税区、物流园区的区别	10
第二节 关税的经济效应及关税政策的影响	10
一、关税与关境的内涵	10
二、关税的经济效应	12
三、关税政策的影响	20
第二章 中国当前经济环境下关税政策研究	26
第一节 当前经济环境下的关税政策研究综述与分析	26
一、财政政策与经济增长关系研究综述	26
二、货币政策与经济增长关系研究综述	30
三、财政政策与货币政策搭配问题的理论演进与研究现状	32
四、财政视角下价格形成机制研究综述	33
五、中国通货膨胀治理问题研究综述	34
第二节 货币政策调整与国际经济环境的关系	35
一、汇率制度改革前后中国对外贸易的变化	35
二、货币政策调整时期中国对外贸易的总体特征	39
三、货币政策杠杆效应研究	43
第三节 五大发展理念推进经济科学发展	46
一、五大发展理念的内容	46
二、五大发展理念的科学思想方法及理论内涵	47
三、积极贯彻五大发展理念，引领经济发展新常态	50
四、践行五大发展理念，全力推进供给侧结构性改革	52
第三章 我国及国外自贸试验区关税政策创新制度研究	56
第一节 我国自贸试验区关税政策创新制度研究	56
一、人民币汇率市场化研究	56
二、中国四大自贸试验区关税创新制度	73
第二节 国外自贸试验区关税政策创新制度研究	81
一、国外自贸试验区的税收模式和机理	81

二、国外自贸试验区的税率和税种的设置原则 .....	83
三、国外自贸试验区的税收范围及税种 .....	84
四、国外主要国家的自贸试验区关税模式 .....	85
五、国外税收征管便利化模式及经验 .....	87
六、国外自贸试验区进出口关税政策 .....	91
参考文献 .....	97

科学出版社  
职教技术出版中心  
www.abook.cn



# 第一章 自贸试验区背景下关税政策概述

## 第一节 对自贸试验区的认识

李克强总理在第二届中国（北京）国际服务贸易交易会上提出，中国政府将探索建立自贸试验区。那么什么是自贸试验区？我国为什么要开展此项试验？自贸试验区要试验哪些内容？这些都是进行关税政策改革需要了解的问题。

### 一、自贸试验区的概念及设立意义

#### 1. 自贸试验区的概念

国际上通行的自贸试验区（FTZ）是指在一国或地区的境内关外设立的，以优惠税收和海关特殊监管政策为主要手段，以贸易自由化、便利化为主要目的的多功能经济性特区。

自贸试验区可分为两种，一种是广义的自贸试验区，指两个或两个以上国家或地区通过签署协定，分阶段取消绝大部分货物的关税和非关税壁垒，改善服务业市场准入条件，实现商品、服务和资本、技术、人员等生产要素的自由流动。另一种是狭义的自贸试验区。1973年海关合作理事会（国际海关组织的前身）通过的《京都公约》将其定义如下：“指一国的部分领土，在这部分领土内运入的任何货物就进口关税及其他各税而言，被认为在关境以外，并免于实施惯常的海关监管制度。”上海、广东、天津、福建等自贸试验区，属于狭义的自贸试验区。

#### 2. 设立自贸试验区的重要意义

设立自贸试验区的意义在于改革。世界经济增速下滑，国内转型升级压力较大，需要以开放促改革，释放制度红利，激发经济活力；以改革带发展，变要素和投资驱动型经济增长为科技和创新驱动型增长，提高全要素生产率。高水平开放和新一轮改革都是探索，都需要不断试验和不断修正，这正是设立自贸试验区的意义。

设立自贸试验区是我国平衡改革红利和降低改革风险的一项重要制度创新。

对外而言，设立自贸试验区是为了适应全球经济贸易新规则而提前谋划布局的。当前，经济全球化新的发展趋势推动了全球贸易和投资规则的重构。在世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）多哈回合谈判受阻导致多边贸易体制裹足不前的情况下，美国开始主导世界经济贸易投资的新规则谈判。一是美国从2005年开始密集推进 TPP（Trans-Pacific Partnership Agreement, 跨太平洋伙伴关系协定）；二是主导跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）；三是加入诸边服务业协议（Plurilateral Services Agreement, PSA）。虽然美国于2017年1月23日正式宣布退出 TPP，但除美国外的11国就继续推进 TPP 正式达成一致，11国签署新的自由贸

易协定，新名称为“全面且先进的 TPP”（Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP）。中国如果不及时进行战略调整，将面临严峻的贸易考验，在参与全球贸易和投资活动过程中，国际竞争力将受到严重削弱。自贸试验区的设立目标就是要先行先试，逐步积累参与国际和区域多边合作的经验，按照新的国际贸易投资规则与西方发达国家开展贸易谈判与合作，为中国进一步全面参与经济全球化进程提供必要的准备。

对内而言，设立自贸试验区是为了加快经济转型升级的步伐。中国已进入中等收入国家行列，改革正步入深水区，经济新常态已经显现，新一轮的改革开放需要顶层设计。低端制造业和低附加值贸易、房地产以及基础设施投资，这三大传统经济增长动力在我国经济超高速增长阶段发挥了重要作用，现在它们逐渐从高速增长转为平稳增长，甚至可能出现一定程度的负增长，对我国经济发展的制约也将持续显现，探寻新的增长渠道是未来中国经济可持续发展的关键。但是，考虑到我国经济发展地区不平衡，经济体制改革必然是一项系统工作，将涉及诸如管理体制、财税金融、价格体制、社会稳定等多方面因素。所以，应该适度推进改革，选择部分经济基础条件较好的地区先行开展试验，为全面深化改革积累经验。

自贸试验区不仅能够加快生产要素流动，成为中国企业融入世界创新产业链的桥头堡，推进中国参与经济全球化的进程，而且能够推动政府职能转变，提高政府管理效能，实现经济社会的和谐发展，成为世界看中国（进一步开放）、中国看世界（进一步改革）的窗口。

## 二、我国四大自贸试验区的战略定位

截至 2016 年，中国自贸试验区（China Pilot Free Trade Zone）主要有四个。2017 年 3 月 31 日，国务院又批复成立中国（辽宁）自由贸易试验区、中国（浙江）自由贸易试验区、中国（河南）自由贸易试验区、中国（湖北）自由贸易试验区、中国（重庆）自由贸易试验区、中国（四川）自由贸易试验区、中国（陕西）自由贸易试验区七个自贸区。截至目前，我国已有 11 个自贸试验区，本书主要介绍的是上海、广东、天津、福建四地的自贸试验区的发展情况。

### 1. 上海自贸试验区

上海自贸试验区设立于 2013 年，迄今为止成就斐然，主要体现在四个“两”：一是两项法制创新。自贸试验区设立之初，第十二届全国人民代表大会常务委员会第四次会议即决定在上海自贸试验区暂停《中华人民共和国中外合资经营企业法》等三部法律，为期三年；2014 年 7 月 25 日，上海市人民代表大会常务委员会通过了《中国（上海）自由贸易试验区条例》，对负面清单和正面清单的制定、企业事中与事后的监管等改革举措和制度创新进行了确认和优化。二是两份负面清单。设立次日，上海自贸试验区公布首份负面清单，也是中国首份负面清单，由此，中国成为世界上第 77 个实施负面清单管理的国家。九个月后，第二份负面清单公布，降幅达 26.8%，开放度提升 17.4%。三是两次废止多项审批。2013 年 12 月 21 日，国务院正式决定在上海自贸试验区取消 32 项审批制度；2014 年 9 月 2 日，国务院再次在上海自贸试验区取消 27 项审批制度，推动政府管理改革扩展广度、加大力度和推动深度。四是两份开放清单。2013 年 9 月 29 日，上海自贸试验区运行第一天发布的六大领域、23 项开放举措，2014 年 6 月 30 日全部落

地；2014年7月1日，上海自贸试验区发布新31条开放举措，开放领域更予扩大。

上海自贸试验区应该在各区域间形成协调发展的局面，以提高整体竞争力。一是要思考如何与“四个中心”（国际经济中心、国际金融中心、国际航运中心、国际贸易中心）建设和全球科创中心建设结合起来，加快建设一批高能级、面向国际的金融、贸易、航运平台和创新平台，把加强金融创新和科技创新作为上海自贸试验区建设的重中之重，认真研究开发资源跨境流动、离岸研发、知识产权保护、数字安全等问题，大力鼓励与科技创新相关的金融资源、金融要素、科技人才在自贸试验区框架下实现自由流动，建立人民币汇率的定价、交易、清算中心等。二是完善组织架构，扩区之后的上海自贸试验区管理委员会（以下简称上海自贸试验区管委会）已正式推行“双主任制”的领导架构，从而起到高效管理和建设自贸区的作用。三是推动上海自贸试验区建设与长江三角洲乃至长江经济带发展的有机结合。2017年3月28日，国务院授权三部委发布的“一带一路”愿景与行动纲要中，唯一提到的自贸试验区就是上海自贸试验区。上海自贸试验区的制度创新成果，将在长江经济带复制推广，形成协同发展的新格局。

## 2. 广东自贸试验区

广东自贸试验区于2014年设立，在区域功能上，其强调了粤港澳概念，明确提出依托港澳、服务内地、面向世界，以制度创新为核心，促进内地与港澳经济深度融合，深入推进粤港澳服务贸易自由化，强化粤港澳国际贸易功能集成，探索构建粤港澳金融合作新体制等。值得一提的是，在深化粤港澳合作方面，广东自贸试验区建设相关事项纳入粤港、粤澳合作联席会议制度，相向互动，在内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》（*Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA*）总体框架下，探索对港澳的深度开放，涵盖大部分现代服务业领域，在服务业市场准入和制造业开放上适当放开步伐，实现优势互补。预计广东自贸试验区将拥有更宽松的环境和较好的政策基础、文化基础、货币基础，有望在金融改革中推出更多的新举措，为人民币国际化做出自己的贡献。另外，与天津自贸试验区和福建自贸试验区不同，广东自贸试验区在前海、横琴、南沙三个新区的部分区域建设已有国务院批复的相关规划和政策，而在政策叠加后，广东自贸试验区的重要任务就是探索更开放、更便利的国际投资贸易规则。

## 3. 天津自贸试验区

天津自贸试验区设立于2016年，作为北方唯一的自贸试验区，其不仅承担先行先试的责任，还承担贯彻落实京津冀协同发展国家战略的重任。天津自贸试验区和其他自贸试验区的区别，主要表现在天津自贸试验区将着重于制造业和商业物流的并重开放；天津市是综合改革试验区，中央赋予天津先行先试政策；天津是京津冀协同发展的重要一极，天津港是京津冀最大的综合性贸易港口，是其开展对外贸易的重要载体，在京津冀吸引外资过程中发挥引擎作用。此外，由于金融业的业态和体量规模等与上海不同，天津自贸试验区金融创新的侧重点也将有所区别。近年来，天津在金融创新领域飞速发展，形成了包括融资租赁、航运金融、国际保理等新型金融业态在内的多元化、多层次、开放型资本体系，其中，天津融资租赁业更是异军突起。如果说上海作为金融中心是总体金融试验区，那么天津自贸试验区则要发挥在融资租赁领域的潜力，为实体经济发展提供服务。

#### 4. 福建自贸试验区

福建自贸试验区设立于 2014 年，从国家层面考虑，其最大的战略意义在于对接台湾，以“对台湾开放”和“全面合作”为方向，进一步深化两岸经济合作，一来吸引台资企业入驻，二来便利与台湾的经贸往来，促进两岸经济和人员更好地融合。福建拥有丰富的土地和劳动力资源，在对接台湾产业、加快两岸产业融合方面独具优势，因而福建自贸试验区需要扩大对台服务贸易开放，以此进一步促进服务要素的自由流动，推动海峡两岸经贸的深度发展。在金融创新方面，两岸跨境人民币业务将是福建自贸试验区金融业未来发展的一大特色。

总之，这四大自贸试验区都将立足国家总体战略，充分发挥自身优势，为“一带一路”建设、京津冀一体化、长江经济带发展、粤港澳深度融合、两岸经济发展等探索新途径，积累新经验，实现多层次、全方位的发展。

四大自贸试验区的目标及战略定位如表 1-1 所示。

表 1-1 四大自贸试验区的目标及战略定位

自贸试验区	目标	战略定位
上海自贸试验区	力争建设成为开放度最高的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易园区	推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”
广东自贸试验区	实现粤港澳深度合作，形成国际经济合作竞争新优势，力争建设符合国际高标准的法制环境规范、投资贸易便利、辐射带动功能突出、监管安全高效的自由贸易园区	粤港澳深度合作示范区、21 世纪海上丝绸之路的重要枢纽
天津自贸试验区	力争建设成为国际一流的自由贸易园区，在京津冀协同发展和我国经济转型发展中发挥示范引领作用	京津冀协同发展的高水平对外开放平台
福建自贸试验区	增强闽台经济关联度，加快形成更高水平的对外开放新格局，拓展与 21 世纪海上丝绸之路沿线国家和地区交流合作的深度和广度	深化两岸经济合作的示范区、21 世纪海上丝绸之路的核心区、面向 21 世纪海上丝绸之路沿线国家和地区开放合作的新高地

### 三、我国四大自贸试验区的共性分析

国家设立自贸试验区意在倒逼经济改革、释放改革红利、加强与国际接轨，不仅以上海自贸试验区试点内容为主体，而且要结合地方特点充实新的试点内容。

从横向来看，自贸试验区是撬动中国新一轮改革开放的支点，具有试验区、桥头堡和排头兵的作用。

四大自贸试验区都追求机制、体制、法治上的创新和突破，围绕面向世界、服务全国的战略要求，把扩大开放与体制改革相结合，把培育功能与政策创新相结合，把大胆试验与谨慎求证相结合，构建国际合作发展的新平台，拓展经济增长的新空间。因此，四大自贸试验区将以加快政府职能的转变、扩大投资领域的开放、推进贸易发展方式的转变、深化金融领域的开放创新、完善法治领域的制度保障等作为主要任务。四大自贸试验区涉及贸易、投资、金融、行政管理等领域的开放政策具体体现在以下四个方面。

### 1. 贸易便利化

贸易便利化是自贸试验区最基本的功能，即在没有海关监管、查禁、关税干预下的货物自由进口、制造和再出口。四大自贸试验区实施境内关外管理，货物进出试验区相当于进口和出口，享受关税等优惠政策。监管上采取“一线逐步彻底放开、二线安全高效管住、区内货物自由流动”的模式，实现从货物管理转变为企业管理。一线监管集中在对人的监管，口岸单位只做必要的检验检疫等，海关从批次监管模式转向采用集中、分类、电子化监管模式，实现区内人与货物的高效快捷流动。在注重对接国际经贸规则背景之下，自贸试验区势必还将进一步推动贸易便利化，同时提升贸易开放程度。更重要的是，自贸试验区要一并推进与自由贸易相关的服务贸易的发展，如包括航运、贸易及相关服务业的开放，一定程度上打破现有的贸易壁垒，推动区内要素转移、资源配置。贸易便利化既是自贸试验区建设的目标和任务，也是自贸试验区对接国际的手段和方法，是推进改革和提高开放型经济水平的重要标志。

### 2. 投资自由化

在新一轮的全球化进程中，各国都在力争向更开放的贸易和投资自由化、便利化新标准推进，尤其注重投资自由化问题，这是我们在新一轮开放过程中必须加以重视的。自贸试验区要成为改革的桥头堡、排头兵，要自始至终采取高标准的投资规则，一是公平竞争的政策，二是整个过程的准入前国民待遇和负面清单管理，即在市场经济的范畴中，如果法律没有明令禁止，一切皆可为。负面清单是理念上的重大突破，其管理模式的重点并不在于“负面”，而在于国家对国民待遇等“正面”义务的承担，在于将非歧视、市场化、贸易投资自由化等确立为基本原则。基于负面清单的准入前国民待遇要求是投资自由化进程中的核心议题。从国家战略的角度看，负面清单需要兼顾中美双边投资协定（Bilateral Investment Treaty, BIT）等一系列国家谈判以及国际投资贸易规则的新变化。

### 3. 金融国际化

金融国际化是自贸试验区的重要内涵，其最终目的是推动人民币国际化。金融行业在自贸试验区受益面最广，而且未来自贸试验区金融方面的发展愿景也很宏伟。金融业作为服务业的一种，在企业的贸易和投资过程中扮演着重要角色。当前，金融体制改革已经展开，以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标，涉及四个“化”，即利率市场化、汇率国际化、人民币境外使用的扩大化、管理的宽松化。四大自贸试验区在金融方面的试点内容主要包括利率市场化、汇率自由汇兑、金融业的对外开放、产品创新等，也将涉及离岸业务。自贸试验区推动离岸金融业务，拓宽外商金融投资范围，包括允许符合条件的外资金融机构设立外资银行，符合条件的民营资本与外资金融机构共同设立中外合资银行。在人民币国际化方面，自贸试验区将在风险可控的前提下，对人民币资本项目可兑换进行先行先试。

### 4. 行政精简化

自贸试验区势必带来市场准入门槛的降低以及政府管理约束力的弱化，因而，简捷

高效的事中、事后监管将成为改革的关键。必须按照国际化、市场化、法治化的要求，转变政府职能，简化审批程序，以综合监管和法治化管理为主，提高行政透明度，积极探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系。可以预见，未来四大自贸试验区将不断实践“小政府”和服务型政府，实行高效的市场化宏观调控和管理，厘清市场和政府最优边界。

#### 四、对我国自贸试验区未来发展的政策建议

四大自贸试验区已成为中国新一轮的全面深化改革的高地，将倒逼新一轮的改革开放。从“一枝独秀”的1.0时代，进入“雁阵齐飞”的2.0时代，自贸试验区建设成为一项更加复杂的系统工程，必须进一步明确方向、找准定位。

##### 1. 在国家层面成立强有力的协调机构

四大自贸试验区覆盖了我国东部沿海华北、华东、华南三大区域的经济核心区域和三大城市群，这将带来与以往不同的运行规则和管理体制。虽然有省一级政府协调，但实际运作过程中可能出现各自为政的情况，可能导致区域间、城市间的不良竞争。自贸试验区的改革领域众多，其中任何一项重大改革都并非单一地方的利益调整，而事关区域和全局，单靠地方政府本身无法完成。全球许多国家在自贸试验区的管理上采取中央政府层面设置管理机构的做法，以充分保障自贸试验区运行的统一性与便利性。中央层面的自贸试验区管理机构，应具有全面的行政权力，甚至有充分的法律授权。

为了保证各个自贸试验区在全国范围内的政令统一，真正实现高效精简的制度目的，应该考虑在中央层面成立主管机构或对口部门，如设置统领全国的“中国自贸试验区管理委员会”。这一管理委员会可作为国务院的一个部委，在职权上涵盖涉及自贸试验区的全部行政职权，同时有权制定部门规章，并且可视情况在各个自贸试验区内设立垂直领导的分支机构。该机构的主要职责是研究自贸试验区改革过程中的法律创设和制度架构，参与制定国务院对自贸试验区改革创新的指导意见和支持地方政府的改革突破。根据现有四个省市的资源禀赋和比较优势，按照国家战略需求，分别予以战略定位，给出各自承担的战略任务，以及对战略推进的路径和时间表等予以原则指导，整合、协调不同区域的发展，及时评估、解决试点中出现的重大问题，真正走出一条国家战略、上下联动、地方突破、政府主导和市场运作的新路径。

同时，国家也应鼓励四个自贸试验区结合各自特色开展自主创新、自主实践，赋予自贸试验区足够的自主权，调动其积极性，注重顶层设计与基层实践的互动，提升自贸试验区的开放度和创新度。如2.0版的上海自贸试验区，应重点考虑自贸试验区建设如何与构建开放型经济新体制更好结合，对接“四个中心”和科创中心建设，打造金融创新示范区，放松资本管制，拓展离岸功能，提升全球资源配置功能；广东自贸试验区则应侧重粤港澳金融合作、贸易自由化，注重要素、商品与服务的跨境流动；天津自贸试验区要服务京津冀一体化，大力发展实体经济；福建自贸试验区的建立要迎合“海上丝绸之路”战略，更加注重服务业开放和两岸贸易平衡等。此外，针对上海自贸试验区试点中存在自贸试验区管委会对自贸试验区内海关、检验检疫、海事、金融等部门不具有

行政隶属的问题,建议进一步扩大自贸试验区管委会的职权范围,适时增强其独立地位,使其在行使综合执法权时起到统一受理、统一许可、统一处罚的作用。

## 2. 尽快制定《自由贸易区促进法》

国家应尽快制定《自由贸易区促进法》为自贸试验区的设立和运行厘定法律框架,避免政出多门,防止自贸试验区“寻租”。

一是促进经济运行体制和管理体制的协同。统筹做好顶层设计,科学设立我国自贸试验区发展的战略目标,做好前瞻性的战略部署,明确政府监管的范围,优化职责分工,避免自贸试验区的设立和管理与实际脱节。二是促进宏观改革和微观改革的协同。制定统一的法律体系,应坚持合宪性原则、属地管辖原则、立法统一原则、与国际惯例接轨原则,进行国家层面的立法,然后在国家立法的指导下,完善地方立法和配套细则,最终形成法律、法规、规章等协调配合的法律体系。三是促进政府改革和市场改革的协同。随着法治建设的推进,我国的产业立法也将发生两个明显的转变,即由地方立法、部门立法向国家立法转变,由单领域向宽领域转变。简言之,未来双边、多边、国家级负面清单的决定权在全国人民代表大会,这对限制政府权力、促进政府职能转变具有正本清源的作用,也给政府改革带来了契机。在此情形下,应未雨绸缪,尽早研究、设计适应新情况的政府管理体制改革方案。四是促进法治建设和对外开放的协同。要深度介入国际贸易规则的制定,使中国经济真正融入国际贸易格局,使国际和国内投资者都能享受到低成本、便利化、自由化的营商环境:①尽快清理与自贸试验区协议、国际规则不相符或相抵触的相关法规政策,将我国根据相关国际协议享有的权利和承担的义务转化为国内法规。②根据国际惯例进行制度引进和制度创新。例如,公平竞争条款需要通过试验实现与国际规则的接轨。③加强依法行政和司法监督,在考虑国内规则合法的基础上也要兼顾国际上的相关规则,从把握相关法律的适用性、贯彻正确的法律程序等方面入手,为自贸试验区健康发展提供切实的法律保障。

## 3. 与“一带一路”倡议紧密对接

“一带一路”倡议将成为构筑中国新一轮对外开放的“一体两翼”,在提升向东开放水平的同时加快向西开放的步伐,助推内陆沿边地区由对外开放的边缘迈向前沿。四大自贸试验区都是“一带一路”的核心区,上海、广东、天津、福建四地拥有良好的资源禀赋,是我国的经济重镇,且都有重要的港口,是连接“一带一路”的桥头堡和重要支点,四大自贸试验区的布局,对“一带一路”国内核心区域和相关国家具有较强的经济辐射和联动作用。2017年3月,国务院总理李克强在政府工作报告中明确提出,推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路合作建设,构建全方位对外开放新格局。同时他也强调,要积极推动上海自贸试验区、广东自贸试验区、天津自贸试验区、福建自贸试验区建设,在全国推广成熟经验,形成各具特色的改革开放高地。从中我们可以悟出,自贸试验区建设与“一带一路”倡议高度契合。因此,如何将两者综合考量、整体布局,是当下较为关键的问题。

一是“一带一路”倡议要与自贸试验区战略形成合力。“一带一路”与自贸试验区

建设将共同构成我国对外开放的新格局，前者侧重以基础设施为先导促进沿线经济体互联互通，而后者则以降低贸易门槛、提升贸易便利化水平加快区域内经济一体化为主要内容。习近平总书记针对“一带一路”提出的“五通”问题（政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通）与自贸试验区的“四化”（投资自由化、贸易便利化、金融国际化、行政管理简化）相吻合。当“一带一路”在构建新的开放格局时，作为改革新高点的四大自贸试验区，要尝试把改革开放纵向深化，在新常态下进行新一轮的体制机制创新。二是服务大局凸显优势。四大自贸试验区应充分利用自身的比较优势，以不同的资源禀赋和竞争优势，积极实现无缝对接，同时以差异化优势实施国家“一带一路”的倡议举措。如上海可进一步推动国际贸易合作、扩大金融开放；广东、福建可利用其港口航线与沿线国家已经互联互通的优势；天津可利用其是欧亚大陆桥东端起点的地理优势。三是形成辐射效应。自贸试验区先行先试，为中国参与国际贸易积累经验，用自贸试验区的辐射效应加快建成本土企业“走出去”之前的本土跨国公司国际化孵化和培育基地，促进我国企业通过对外投资参与全球资源的配置，充分利用我国在基础设施建设领域的领先技术和成本优势以及富裕产能，通过自贸试验区加快对外输出的速度，在国家争取重大利益的同时，也为“一带一路”区域争取到更大的发展空间。四是四大自贸试验区分别探索与“一带一路”重点国家的经济合作模式。例如东亚的哈萨克斯坦、南亚的巴基斯坦、非洲和欧洲的其他国家，甚至可以考虑在四大自贸试验区内为“一带一路”沿线重要国家的企业与我国企业的进一步合作开拓空间。

#### 4. 进一步推动行政管理体制改革

自贸试验区改革的重心之一在于行政管理体制的创新，参考国外成熟市场经济国家的经验做法，政府的角色应定为市场环境的维护者而非市场决定者。因此，自贸试验区一方面强调政府放松管制以发挥市场的作用，另一方面也要求政府加强监管，抓住政府与市场的两头。建议以自贸试验区 2.0 版的推进为契机，重点聚焦投资管理体制和事中事后管理体制的构建，加快政府职能转变，创新政府管理方式，简化行政审批，加强监督管理。具体而言，应在以下方面加以推进。

第一，提高透明度。透明度原则作为国际公认的行政管理规则，也是自贸试验区建立国际信誉的重要制度，因此有必要在各自贸试验区条例的总则中凸显其作为基本制度的法律地位。比较各国自贸试验区对于透明度原则的践行，可以发现其体现于法规政策“制定前通知、制定中参与、制定后评估”三个阶段，因此我国自贸试验区在满足制定中和制定后两个阶段透明的情况下，还需要加强相关规范制定前的预先通知制度，以保障利益相关方的知情权利。

第二，稳步推进负面清单模式。负面清单是自贸试验区在外资领域先行先试的重要制度革新。上海自贸试验区的负面清单经过两次修订，基本实现了扩大开放力度、加强政策透明度、放松事前监管、实现对接国际四大目标。但同时，根据普华永道、国家发展和改革委员会、美中贸易全国委员会、中国美国商会、中国欧盟商会等的评估报告，现有负面清单依然存在不足之处，其中最为突出的就是负面清单尚无法成为外商投资自贸试验区的唯一依据。建议负面清单的修订要采用稳步推进的方式，同时兼顾先行先试与风险可控两项基本原则，明确细化负面清单中的限制



性措施，扩大负面清单的涵盖范围，衔接准入后审批管理措施与负面清单，提高内资审批管理措施的透明度。此外，随着上海自贸试验区的升级和其他三个自贸试验区的出现，要重视负面清单的协调问题，避免无序竞争，建议在国家层面加以协调，乃至统一。十分可喜的是，国务院于2015年4月20日发布中国四大自贸试验区负面清单，分为15个门类、50个条目、122项特别管理措施，四大自贸试验区将分工协作、统一适用。

第三，完善事中事后监管体系。构建事中事后监管体系是一项艰巨的任务，在上海自贸试验区经验的基础上，国务院已经决定将构建政府信息共享平台作为下一阶段政府体制改革的重要内容在全国推开，因此政府事中事后管理体制的构建将成为我国下一阶段政府行政管理体制改革的重要内容。鉴于监管覆盖面宽，存在部门分置的问题。以上海自贸试验区政府事中事后管理体制为例，其涉及六个子体系（国家安全审查制度、反垄断审查制度、社会信用体系建设、企业年检改成企业年度信息公布制度、建立政府各部门信息共享平台和统一监管执法体系、社会力量参与综合监管制度），其中有些是中央相关部门的事权，如国家安全审查和反垄断审查；有些则属于地方政府的功能，如社会信用体系的建设、企业年度信息公布等；还有些需要中央部门参与协调，如政府各部门信息共享平台建设，建议要全面整合法律制定、执行、识别、监管、授权等职责，协调不同部门之间的职责，如垂直管理的政府部门（条）与地方政府的职能部门（块）之间如何配合，提高政府服务效率。

第四，打造“政府—社会组织—市场”三位一体的联动监管机制。强调放松管制与有效监管的平衡，就需要培育起到中介监管作用的社会组织。自贸试验区社会组织监管作用的发挥必须遵循宏观与微观并重、法治与自治结合、监督与服务齐聚的准则，同时结合自贸试验区特色以行业协会作为中心议题进行改革与创新。

第五，扩大公众参与度。自贸试验区内各项创新制度的开展已经触发了众多新兴的行业与经营方式，对于这些行业与经营方式的支持与规范需要借助企业与行业协会对商事惯例的总结与解释，故建议出台一套商事惯例的确认制度，使自贸试验区内的企业不仅仅作为制度的陪审者，更成为实际规范的参与制定者。

## 5. 深化金融体制改革

随着人民币国际化进程加快，自贸试验区要遵循成熟资本市场发展规律，探索在跨境融资、创新型投资、全球金融衍生品交易等新兴业务的基础上，开辟新的市场增长点。

一是建立国际金融资产交易平台，发展诸如中国存托凭证（Chinese Depository Receipt, CDR）、亚洲美元债券、人民币国际债券等金融商品，以满足自贸试验区内外投资者的需求。借助自贸试验区的特殊定位和试验区特色，应当允许交易平台在投资者范围、资金流向、产品创新方式、监管模式等方面参照国际成熟市场通行做法大胆创新，在扩大资本市场对外开放、促进人民币跨境使用、探索管理模式创新等方面发挥其独特作用，建设一个运作规范、公开透明、监管高效的金融资产交易市场。二是推动境内各项制度规则与国际市场接轨。目前，国际上对中央对手方制度、场外交易场内集中清算制度、抵押品管理制度等规则进行了一系列的改革和优化，自贸试验区的制度建设应该紧跟这一发展趋势，早日做到与国际惯例接轨，推动境内金融市场的制度进一步完善。同时，运用底线思维避免

系统性风险，不断提升服务水平和专业化程度，推动我国市场的蓬勃发展。三是集聚境内外中介机构规范市场交易。我国可以通过自贸试验区平台建设，推动形成市场化、国际化的金融资产交易中介服务体系，吸引全球金融投资中介机构在自贸试验区集聚；逐步建立以自律监管为主、政府监管为辅的综合监管体制和符合国际标准的投资者保护体系，督促市场主体依法依规开展业务，严厉打击市场操纵等违规行为，确保市场规范、安全、有效运行。四是坚定不移加快对外开放进程。为应对来自境外市场的竞争，我国急需加快境内市场的对外开放步伐。建议在本着“以我为主、严控风险”的前提下，以自贸试验区为试点，逐步修改相关的法律法规，放宽对境外投资者的市场准入，扩大其可投资的范围，逐步消除跨境资本流动的种种障碍，夯实境内流动性中心的地位。

## 五、自由贸易区与保税区、物流园区的区别

自由贸易区通常指两个以上的国家或地区，通过签订自由贸易协定，相互取消绝大部分货物的关税和非关税壁垒，取消绝大多数服务部门的市场准入限制，开放投资，从而促进商品、服务和资本、技术、人员等生产要素的自由流动，实现优势互补，促进共同发展；有时它也用来指一国国内一个或多个消除了关税和贸易配额并且对经济的行政干预较小的区域。

保税区亦称保税仓库区。这是一国海关设置的或经海关批准注册、受海关监督和管理的可以较长时间存储商品的区域，是经国务院批准设立的、海关实施特殊监管的经济区域。

物流园区是指在物流作业集中的地区，在几种运输方式衔接地，将多种物流设施和不同类型的物流企业在空间上集中布局的场所，也是一个有一定规模的和具有多种服务功能的物流企业的集结点。

保税物流园区是指经国务院批准，在保税区规划面积或者毗邻保税区的特定港区内设立的、专门发展现代国际物流业的海关特殊监管区域。

与国内各类保税区不同的是，自由贸易区的最大特色是“境内关外”的特殊海关监管制度，即“一线放开，二线管住”。

所谓“一线”，是指自由贸易区与国境的通道口；“一线放开”是指境外的货物可以自由地、不受海关监管地自由进入自由贸易区，自由贸易区内的货物也可以自由地、不受海关监管地自由运出境外。

所谓“二线”，是指自由贸易区与海关境内的通道口；“二线管住”是指货物从自由贸易区进入国内非自由贸易区，或者货物从国内非自由贸易区进入自由贸易区时，海关必须依据海关法的规定，征收相应的税收。

## 第二节 关税的经济效应及关税政策的影响

### 一、关税与关境的内涵

自贸试验区背景下进行关税汇率政策的选择需要了解关税的经济效应。关税与关境

的内涵不同，对关税政策的影响也不同，要从内涵层面理解关税的经济效应。

### 1. 关税的内涵

首先，关税是指通过一个国家的关境进出口的商品，由该国政府设置的海关向进出口商征收的一种税。关税具有强制性、无偿性和固定性。关税属于间接税种，课税主体是进出口商人，而课税客体是进出口的货物或者商品，具有一定的涉外性。关税随着商品流通领域和国际贸易的不断发展逐渐演变。

关税的历史悠久，是持续时间最长的税种之一。在中国古代，统治者在其疆域内通过对流通中的商品以及货物征收关税，从而取得最直接、最便捷的财政收入，以便增加国家的收入。近代国家不断丰富关税的内容和形式，使关税的经济作用已经不再是直接单纯地表现在财政收入上，而是对于一个国家的经济发展起着重要的调节、保护和财政支撑的作用，也就是具有了最直接的财政效应、保护效应以及调节效应。

### 2. 关境的内涵

关境是实行同一个海关法律规范以及关税制度的境域，也就是说一个国家或者地区行使海关主权的执法空间的范围，又称为税境或者海关境域。国际海关组织将关境定义为“完全实行统一海关法的地区”。

历史上关境可以与国境一致，但是在全球化加速发展的 21 世纪许多国家的关境并不等于国境。国境一般是指一个国家行使的全部主权的国家空间，一般包含陆地、领海、领空等。第二次世界大战后，关税同盟和自由区域、自由港大量出现，使得国境等于关境的准则被打破。一般情况下，几个国家可以结成关税同盟国，共同组成一个关境，来实行统一的海关法律法规以及关税制度，在同盟成员国之间进行货物和商品的运输不征收关税，这时候关境也就大于某一成员的国境。自由港和自由区域虽然在国境内部，但是从征收关税的情况上来说，可以将其认定为关境之外，进出自由港或者自由区域时可以免征关税，而此时的关境是小于国境的。总之，关境是国家实施海关法令的领土区域，与国境经常不一致。

### 3. 关税的理论研究

关于关税的理论研究从古代开始就逐渐兴起，从理论层面研究关税有助于在自贸试验区背景下正确理解关税，从而理性地选择关税政策。

#### (1) 最优关税理论

1953 年哈里·约翰逊 (Harry Johnson) 提出了最优关税理论。他提出，最优关税理论是关税存在的最合理的理由，如果一个国家的进出口额占世界进出口总额的大部分，可以通过征收关税来提升本国的福利水平。随后众多研究者从不同的角度对最优关税理论进行了阐述，尤其是在 1984 年，凯文·希尔 (Kevin Hill) 提出关税能够作为改正扭曲行政成本的手段，能够保护国民的福利，而不是单单作为收入再分配的一种手段。至此，最优关税理论逐渐被人们重视。

#### (2) 幼稚工业保护理论

幼稚工业保护理论是美国第一任财政部长亚历山大·汉密尔顿 (Alexander Hamilton) 提

出的,旨在利用高关税政策保护幼稚工业。1981年,弗里德里希·李斯特(Friedrich Liszt)提出,高关税政策能够发展国家的生产力,只有一个国家的工业得到高速发展,才能够使工业发展水平大致相等的两个国家在自由竞争的原则下同时获利,所以,对于经济落后的国家来说,利用高关税政策保护本国的工业发展,对于一国经济具有重要的保护作用。幼稚工业保护理论是基于一个国家经济可持续发展提出的,对关税汇率政策的选择具有指示作用。

### (3) 关税与汇率的关系

在自贸试验区背景下,选择关税汇率政策,需要对关税和汇率的关系有清楚的理解。首先,关税是在一定的汇率基础条件下才能够发挥作用的,而不同的汇率制度对关税的影响效应各有不同。1987年,爱德华·普雷斯科特(Edward Prescott)对基于小国开放经济下的商品模型,如进口商品模型、出口商品模型以及非贸易商品模型下关税的变化、贸易条件的变化对于实际汇率的影响进行研究。研究表明,关税上升会使实际汇率升值,在贸易条件恶劣的情况下会导致实际货币的贬值,但是两种情况是不可能同时成立的。1987年,普雷斯科特利用一般均衡跨期模型详细地分析了实际汇率的变化过程。结果表明,对于进口关税,其变化分为暂时的关税变化和持久的关税变化,其中暂时的关税变化将会改善经常账户,而持久的关税变化则会改善资本账户。另外,普雷斯科特还利用小国开放经济的一般均衡模型,对由关税引起的内部贸易条件变化以及外部贸易条件变化进行了区分,而暂时贸易条件的变动对于实际汇率和经常账户的差额有重要影响。

## 二、关税的经济效应

关税的经济效应表现在关税的财政效应、关税的保护效应、关税的调节效应等方面。

### 1. 关税的财政效应

#### (1) 财政效应的内涵

关税最原始、最基本的效应就是财政效应。财政效应是指关税具有组织财政收入的功能,能够对其他经济领域产生重要的影响,也是其他经济效应发挥作用的基础。在关税发展的早期,马克思就提出它是源于封建主对其他领域的客商征收的一种具有捐赠性质的税。在现代国家,关税作为流转税也属于间接税,消费者不用直接缴纳,关税的纳税义务人可以将关税的负担转嫁给进出口商品的消费者,这样的形式纳税人比较容易接受,对征税者也比较方便,受到的阻力较小。针对关税的财政效应,马克思提出“关税中的出口税是阻碍国家工业发展的,它仅仅能够增加国家的国库收入”。恩格斯提出,在俄国,关税是要用黄金而不是利用贬值的本币来支付的,这足以说明关税的重要性。而保护税率也是为了给贫困的政府提供可以与国外债主进行讨价还价的筹码,提供与国外债主打交道的硬通货。这种税率能够利用彻底排除国外商品的手段完成它的保护功能。所以,关税的财政效应能够影响一个国家的经济发展,同时也是一个国家实力的象征。

#### (2) 财政效应的经济分析工具

1) 拉弗曲线。关税的财政效应可以利用拉弗曲线来分析。供给学派经济学家阿瑟·拉弗(Arthur Laffer)提出,税收收入并非始终与税率是同方向变动的,两者之间的关系呈现倒U形变化,也就是说,当税率适中时税收收入最大。就关税本身而言,也是同样的道理,只有适当的税率才能够保证一个国家的关税发挥最佳的财政效应。拉弗曲线只是

将税收收入额与税率之间的关系做了简单阐述。一般情况下，我们不会用拉弗曲线来说明关税的财政效应，而更倾向于利用关税的局部均衡模型。

2) 局部均衡模型。局部均衡模型在分析关税的财政效应时需要根据国家贸易性质来分类说明。

一种是基于贸易小国的局部均衡模型。所谓贸易小国就是在进出口国的进口商品的数量对于国际均衡价格并没有实质性的影响。贸易小国一般只是扮演价格接受者的角色。如图 1-1 所示，贸易小国的关税局部均衡分析中可以假设该贸易小国的商品国际市场需求曲线为  $I_d$ ，供给曲线为  $I_s$ ，供求的均衡点为  $I_c$ ，国际上的市场均衡价格为  $P_1$ ；贸易小国商品的国内供给曲线为  $S$ ，国内需求曲线为  $D$ ，如果没有对外贸易交易，供求均衡点为  $E$ ，而  $P_c$  为国内的商品均衡价格。在自贸试验区背景下，如果不采取任何关税或者非关税的措施，该贸易小国的国际均衡价格  $P_1$  作为进口商品的价格，这时候国内商品的需求量就为  $Q_1$ ，国内的供给量为  $Q_2$ ，进口的商品数量就是  $Q_1 - Q_2$ ，而关税收入为 0。如果关税税率大于 0，进口商品的价格就会上升，进口国也会获得关税收入。如果征收的关税达到  $T_1$ ，进口国就会获得四边形  $BFGH$  的关税收入。但是如果关税过高就会达到禁闭性关税，也就是关税达到  $T_2$  时，进口商品的数量就会下降，这时候的进口国家就会变成一个封闭的国家，关税的收入也就变为 0。从图 1-1 中可以看出，只有当关税为 0~ $T_2$  时，进口国家才会获得关税收入；当  $T_1$  为  $\triangle AEC$  高的一半时，贸易小国的关税财政效应才会发挥出最优水平。

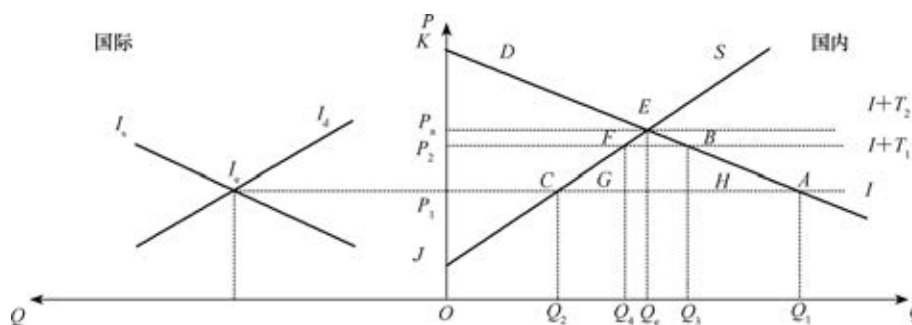


图 1-1 贸易小国关税财政效应的局部均衡分析

另一种是基于贸易大国的局部均衡模型。如果该贸易国为贸易大国，那么正好与贸易小国相反。贸易大国进口商品的数量在国际贸易中占据较大的比例，贸易大国就会作为价格参与者的角色参与国际市场交易。如图 1-2 所示，在贸易大国的关税局部均衡分析中假定有两个贸易国，进口国的进口商品数量等于出口国的出口商品数量，进口商品的数量会对出口国商品的价格产生影响。图 1-2 中左边图形表示出口国家的国际市场的供求关系， $I_d$  为国际需求曲线， $I_s$  为国际供给曲线；右侧图形表示进口国家国内市场供求关系， $D$  为国内需求曲线， $S$  为国内供给曲线。在没有对外贸易的情况下，出口国家的均衡价格设定为  $P_0$ ，均衡产量为  $Q_0$ ，进口国家的均衡价格设定为  $P_c$ ，均衡产量为  $q_e$ 。在自贸试验区背景下，进口国家从出口国家进口价格较低廉的商品，国内的供给量在生产量的基础上增加了进口量，供过于求的情形下国内商品的价格变得更低，此时出口国家的出口需求增加，供小于求的情况下出口国家的商品价格逐渐上升，一直到与进口国商品价格一致时才达到贸易均衡。

从图 1-2 中可知，只有当进口国家的关税税率大于 0 同时小于禁闭性关税税率时，关税才会发挥财政收入效应。但是这种情况又与贸易小国不同，贸易大国在征收关税之后，一种情况下会导致国内的商品价格上涨，此时从本国的消费者手中征得一部分关税收入是可以实现的；另一种情况就是贸易大国的进口商品的数量在国际市场上商品的销售数量中占据较大的份额，国内市场价格的上漲会减少进口商品的数量，从而改变国际市场供求的均衡情况。所以，进口国为了保证商品的销售量不下降，同时又不降低商品的出口价格，就需要从出口国家的生产者或者消费者手中获得一部分的关税收入，以保持关税财政效应的局部均衡。在图 1-2 中当  $T_2$  等于  $\triangle JEK$  高的一半时，进口国家会获得最佳的关税财政效应。

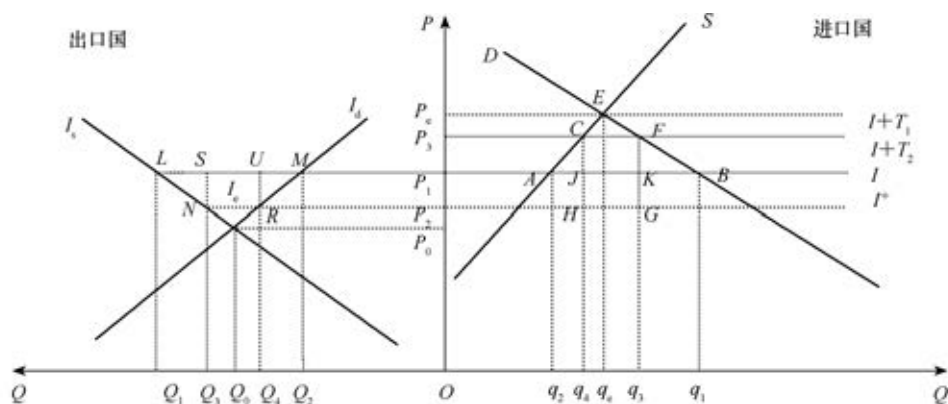


图 1-2 贸易大国关税财政效应的局部均衡分析

### (3) 关税财政效应的国际影响

在自贸试验区背景下，为了使关税财政效应得到最佳发挥，还需要关注关税财政效应的国际影响。在经济发展的早期，许多国家的财政收入以关税为主要来源。调查发现，17 世纪末期，欧洲许多国家的关税收入占财政收入的 80% 以上。随着经济的发展，关税在促进贸易自由、贸易合作，加强国与国之间技术交流方面具有重要的作用，人们越来越关注关税的财政效应，开始意识到关税的财政效应应该服从于国际经济贸易的具体要求和需求。国家之间开始降低关税水平，关税收入占国家财政收入的比重不断下降。值得关注的是，发达国家的关税财政效应已经被淡化，由此可见，关税的财政效应对于发达国家的经济发展已经不再是主要因素。但是在发展中国家，因为税基过窄或者经济发展水平的限制，关税的财政效应依然影响深远。究其原因，不同的经济发展水平决定关税对财政收入的重要性。调查发现，低收入国家的关税占财政收入的比重远远大于工业化国家。由此可见，与其他财政收入形式相比，关税的财政效应随着国家经济发展水平的变化而变化。

### (4) 我国关税财政效应分析

加入 WTO 后，我国进入了承诺降税期，逐年对关税的平均税率进行下调。然而随着对外贸易的发展，关税税收逐年稳定增长，在 2010 年就已经突破了 2000 亿元。尤其是近几年，关税收入占财政收入的比例大约为 2.5%，已然成为我国财政收入最稳定的来源之一。过多的关税优惠政策弱化了关税的财政效应，这是因为虽然我国的关税税率较

高，但实际征收率却在降低。如果按照实际征收率来衡量，我国的关税水平比发达国家要低。

## 2. 关税的保护效应

### (1) 保护效应的内涵

自贸试验区背景下，征收关税会使得进口商品在进口国家市场中的价格出现一定幅度的上升，而国内生产者会因为进口商品价格的上升不断增加商品的供给数量，从而达到关税对国内产业提供保护的效果。我们称这种效应为关税的保护效应。关税的保护效应有着很长的历史，在资本主义生产方式建立初期，关税的保护效应就被人们重视，随着资本主义经济的发展而逐渐得到深化。恩格斯曾经提出，任何一个国家或者民族，一旦被剥夺了工业，那么这个国家或民族就会被认定为是单纯的庄稼汉的集合，也就不能够与其他的民族文化并驾齐驱，所以他们就会以私人的商业利益服从于民族需求为目的，用高额的关税来保护他们的新生工业。一般来说，关税是公认的最为合法的经济保护手段，尤其是发展中国家，十分重视对幼稚产业的保护。也就是说，在一个国家的基础产业处于发展的初级阶段，很可能会因为受到发达国家成熟厂商的直接竞争而夭折。为了使这些幼稚产业尽快地进入成熟阶段，需要对同类的国外产品征收关税，进而提高进口产品的价格。其目的，一是削弱进口产品在国内市场的竞争力，以保护本国产品能够在较稳定的市场环境中生存和发展；二是维持国内同类产品的市场价格，鼓励国内相关产业发展，最终实现国内幼稚产业的稳定发展。

### (2) 保护效应的经济分析

1) 保护范围分析。关税的保护效应与财政效应相似，也需要有衡量标准，这是因为适当的关税税率是保证关税保护效应正常发挥作用的前提。在国内，不同的企业在生产技术、经营效益等方面存在很大的不同，一些企业因为引进了国外先进技术，生产水平得到较大提高，它们对关税保护效应的需求较小。然而，这些企业毕竟是少数，大部分企业技术落后，这时国家需要提升这类企业的生产技术。在关税水平较高的情况下，落后企业急需通过关税的保护效应来提高自身的发展能力。在高关税水平的保护下，虽然高技术水平、低生产成本的状况会使这些企业得到更为丰厚的利润，却阻碍了企业的技术进步。相反，关税水平较低，就会使那些濒临淘汰的企业陷于困境，即使得到先进企业的帮助也不可能与那些拥有先进技术的外国企业竞争，从而使它们退出国内市场。所以，制定合适的关税水平是十分必要的，唯其如此，关税的保护效应才能得到有效发挥。关税的保护效应是在一定的生产成本的基础上实现的。生产成本较低的先进企业对关税保护的要求较低，而生产成本较高的落后企业则更需要高关税的保护。

2) 局部均衡分析。在自贸试验区背景下，关税保护效应的局部均衡分析也需要区分贸易国家的规模。对于贸易小国来说，对比关税财政效应下的局部均衡分析可以知道，在自贸试验区背景下，进口国家以  $P_1$  价格进口商品及货物，设定进口贸易小国的国内需求量为  $Q_1$ ，国内供给量为  $Q_2$ ，那么进口商品的数量就是  $Q_1 - Q_2$ ，因为这时候的贸易小国的进口商品的数量对于国际市场价格几乎没有影响。也就是说，在该贸易小国对进口商品征收非禁止性的关税  $T$  时，国际商品的市场价格仍然可以保持  $P_1$ ，但是国内商品的

价格就会从原来的  $P_1$  上升到  $P_2 (I+T_1)$ 。这主要是因为国内生产者会因商品价格的上涨而获得更多的利润，也就会更愿意提供较多数量的商品，这时候国内的供给量就会从原来的  $Q_2$  上升到  $Q_4$ ，而此时生产量的增加值就变为  $Q_4-Q_2$ 。这一系列的供给需求、数量价格的变化就是贸易小国关税对于本国产业的保护效应。从一定意义上来说，关税的保护效应对于国家的经济发展很重要。

如果在自贸试验区背景下，贸易国家为贸易大国，由关税财政效应的贸易大国局部均衡分析图可以知道，设定商品的均衡价格为  $P_1$ ，那么出口国家国际生产量为  $Q_1$ ，国际需求量为  $Q_2$ ，而贸易大国的出口量为  $Q_1-Q_2$ ；同时，设定国内生产量为  $q_2$ ，国内需求量为  $q_1$ ，那么进口的需求量就是  $q_2-q_1$ 。在贸易大国对出口商品征收非禁止性的关税时，设定关税税额为  $T_2$ ，当国内市场商品的价格上升到  $p_3$  时，商品价格水平就会使国内的生产者愿意提供更多的商品，从原来的商品数量  $q_2$  开始增加到  $q_4$ ，而这个增加值  $q_4-q_2$  说明贸易大国的关税保护效应发挥了很好的作用。

总之，无论是贸易大国还是贸易小国，在关税税率不变的情况下，关税的保护效应能否正常发挥作用与进口国家的国内市场供给弹性有关。也就是说，如果进口国家的市场供给弹性较大，那么关税的保护效应就会发挥更大的作用；反之，就会发挥较小的效应。

### （3）关税保护效应的国际影响

在自贸试验区背景下，发达国家已经建立了相对完备的工业体系。在工业化之初，各国为了争夺国际市场，展开了激烈的经济竞争以及关税斗争，其中制定极高的关税税率就是为了设置关税壁垒。就美国而言，关税保护效应的平均关税税率在 30%~50% 区间波动。1842 年到 20 世纪初，关税的保护效应被过度地运用，其目的就是帮助资本主义国家在经济发展的初期发展国内工业。然而过高的关税壁垒也限制了各国间的经济合作，使国际贸易竞争愈加激烈，给世界经济带来了极大的负面效应。例如，1929~1933 年的世界性经济危机就是关税保护效应过度的表现。在经济危机发生之后，发达国家（如美国）认识到过高的关税保护效应对于世界经济的不利影响，从中吸取教训，开始逐渐降低本国的关税税率。1934 年，美国将进口关税税率降低到 13%，20 世纪后期又降低到 5% 左右，这样一种循序渐进降低关税税率的做法有助于世界各国稳定经济。

但是，降低关税税率的做法并不意味着关税的保护效应就不起作用，相反，发达国家更加重视经济贸易的发展，在降低关税税率的同时，竭力提升关税的保护效应。通过提升关税的保护效应，发达国家的工业体系发展得更加稳固。关税的保护效应对发展中国家也极其重要，许多发展中国家在半殖民地、殖民地时期，在经济上丧失了关税主权，受到帝国主义的残酷剥削，这些发展中国家独立之后，虽然能够独立地发展本国经济，但是国内的工业体系根本不能对抗发达国家的激烈竞争，所以格外重视国家关税的保护效应，为工业体系建设创造条件。联合国贸易和发展会议的调查发现，20 世纪中后期，40 多个发展中国家的平均关税税率在 30% 左右，而关税税率水平达到 35% 的发展中国家有 14 个，关税税率在 10% 以下的几乎没有，这说明关税的保护效应对发展中国家的经济发展至关重要。既不能忽视关税的保护效应给本国经济带来的负面效应，也要通过稳定关税保护效应的措施来促进本国经济的发展。



#### (4) 我国关税保护效应分析

在自贸试验区背景下，我国的关税政策主要是为了保护国内的工业体系。在中华人民共和国成立初期，因为经济处于全面恢复阶段，要想建立一个独立自主的工业体系，需要引进大量的机械设备，同时实行高关税保护政策来消除资本主义国家成熟产业对我国国内新生工业体系的破坏性影响。此时我国的平均关税税率高达 53%，直到 1995 年，我国的平均关税税率才逐渐下调，保持在 30% 以上。这种高关税政策一方面保护了国内产业的蓬勃发展，另一方面也制约了对外交流的发展。20 世纪 90 年代中期，我国的内向型保护关税政策开始转变为开放型保护关税政策，尤其是加入 WTO 之后，关税水平更是一再下降，到 2010 年已经降低至 9.8%。在这样的关税水平发展趋势下，设立自贸试验区主要是为了在借鉴国际成功经验的基础上，实现降税承诺，提升关税对工业体系的保护效应。

我国将关税的有效保护设定为一种产品在国内加工之后产生的增值的差额与国外加工产生增值之间的比值，即  $[(V'-V) \div V] \times 100\%$ ，其中  $V$  为在自贸试验区背景下产品加工的增值，而  $V'$  为在实施关税保护政策下产品加工的增值。我国各个行业的名义利率和实施关税保护政策之后的保护率是不一致的，因为部分行业已经完成了关税的有效保护。农业、烟草制造业、纺织品制造业等领域的关税保护较强，关税有效保护率也较高，但是食品加工业、纸制品制造业等行业的关税有效保护率较低，所以，我国的关税有效保护与发达国家还存在一定的差距。

物极必反，过度的关税保护政策会损害我国相关产业的发展。恩格斯曾经提出：“关税的保护政策就好比是一个无穷的螺旋，你永远不知道什么时候会转到头，所以，你保护一个工业部门，也就会间接地损害另一个工业部门，这是必然产生的规律。”因为过度的关税保护导致的本国产业倒退的情况也数不胜数。19 世纪后期，美国因为过度的关税保护，严重损害了造船业和航运业的发展。值得注意的是，过高的关税水平还容易导致走私的猖獗。1995 年之前，我国对大部分商品采取高关税保护政策，主要目的是增加政府的财政收入，但是也为走私带来了丰厚的利润，因此造成了巨大的损失。由此可知，过度的关税保护并不能保证国家经济稳定的发展。

### 3. 关税的调节效应

#### (1) 调节效应的内涵

在自贸试验区背景下，关税除了具有财政效应和保护效应外，还需要发挥调节效应来稳定经济活动。关税的调节效应就是通过一定的关税政策以及关税制度来影响一个国家的经济活动，使整个社会的经济资源能够经过重新组合得到合理的利用。关税的调节效应主要表现在关税具有对经济结构、贸易条件以及收入分配的调节作用。首先，关税的经济结构调节主要是针对国内的生产和消费来说的，调节的是生产要素以及资源的流向，通过各种调节手段对不同的产品、不同的行业以及产业进行重组，从而起到更好的经济效应。其次，关税的贸易条件调节主要针对征收关税的进出口国家的贸易条件的影响。马克思曾经提出，关税对贸易条件的调节效应说明了关税在参与国际经济的资本争斗中起着重要作用，是国际经济资本争斗的重要武器。所以，保护关税制度是将一个国家的资本武装起来，进而积蓄能够与其

他国家进行资本争斗的力量，不断地加强反对国外资本的能力。关税及贸易总协定、欧洲经济共同体以及后来出现的关税同盟，都体现了自贸试验区背景下，关税的调节效应对于国际经济合作的重要影响。最后，关税的收入分配效应主要针对进出口商品价格，通过调节社会各类型成员的收入分配来重新分配收入格局，通过对生产者剩余和消费者剩余的分配，调节各阶层的收入水平。生产者剩余主要代表的是生产者的利益，具体是实际得到的价格和意愿价格的差额，而消费者剩余主要代表的是消费者的利益，具体是消费者的意愿价格与实际支付价格的差额。总之，关税的调节效应能够对一个国家经济的各个层面起到调节作用，尤其是在设立自贸试验区之后，对关税政策的选择起着重要的作用。

## (2) 调节效应的经济分析

关税调节效应的经济分析与关税财政效应、保护效应类似，贸易国家的规模是主要的区分点。针对贸易小国来说，关税的调节效应主要是当进口国征收关税使国内的商品价格上升至  $P_2$ ，国内生产量就会上升至  $Q_4$ ，那么生产量的增加就会是  $Q_4 - Q_2$ ，贸易小国的国内生产要素以及综合资源的使用就会更大幅度地流动至关税的应税产品生产中，再进一步地影响国内企业的投资机构以及国家经济发展结构。而通过关税的贸易条件调节效应就会在贸易小国征收关税之后，使进口量相对减少，即  $(Q_1 - Q_2) - (Q_3 - Q_4)$ ，而这个进口数量的减少会显著影响国际市场上的供求关系，但是不会对商品的国际价格产生影响，所以在贸易小国并不会产生较大的关税贸易条件效应。

从关税的收入分配调节效应上看，在自贸试验区背景下，国内外商品市场的均衡价格定为  $P_1$ ，贸易小国的消费者剩余在图 1-1 中显示为  $\triangle KAP_1$  的面积，而生产者剩余则表示为  $\triangle CP_1J$  的面积。从总体上看，贸易小国在征收关税之后，国内商品的价格会上升至  $P_2$ ，得到的关税收入为四边形  $BFGH$  的面积，从征收关税的行为上看，部分的消费者受益会通过转移成为生产者的收益和政府的收入，这便是贸易小国关税收入分配调节效应的结果，从总体上看，它对贸易小国的经济发展有着重要的促进作用。

当贸易国家的规模被定义为贸易大国时，其关税调节效应的贸易大国模型从关税对经济结构的调节效应上看，进口国家的国内生产量会从原来不征收关税时的  $q_2$  上涨为征收关税时的  $q_4$ ，国内生产量的增加值  $q_4 - q_2$  会使国家资源配置的总量发生变化，对国内的经济结构也会进行调整，此时出口国家的市场商品的产量会由征收关税前的  $Q_1$  不断减少，使征收关税之后的产量变为  $Q_3$ ，最终使出口国家的经济结构得到调整，这便是关税对一个国家经济结构的调节效应。从关税对贸易大国的贸易条件的调节效应上看，贸易大国在征收关税之后，调整国内市场商品的价格至  $P_3$ ，出口国家的商品价格会下降至  $P_1$ ，而  $P_3 - P_1$  就会成为进口国家征收关税的总额。但是与贸易小国的模型相对比可以知道，贸易大国在征收关税之后国内商品价格的上涨幅度远不如贸易小国的上涨幅度大，这主要是因为出口国家会将商品价格的下降部分抵消贸易大国征收关税之后在国内市场上由生产和消费产生的不利影响，也就是图 1-2 中四边形  $GHJK$  所代表的面积，它表示的是贸易大国在征收关税之后因贸易条件发生改变最终得到的贸易受益，在一定程度上对于贸易大国的经济发展有积极的促进作用。从贸易大国征收关税的收入分配调节效应上看，由于国内商品价格的上涨，进口国家消费者剩余减少了，生产者剩余反而增加，最终贸易大国会获得一定的政府财政收入。另外，因为

生产者剩余的增加以及部分关税收入是从部分消费者剩余的减少中获得的,与此同时,贸易大国在征收关税之后不仅会引起国内收入分配的结构发生改变,还会在一定程度上影响出口国家的收入分配情况,甚至会因为征收关税的情况使收入分配在两个国家之间相互转移,最终促进两个国家的经济发展。

### (3) 关税调节效应的国际影响

1) 关税贸易条件以及经济结构调节的国际影响。关税的调节效应在国际上主要表现为两个方面,首先是利用关税进行资本争斗。在国际上表现较为严重的如在17世纪英国和荷兰爆发的三次关税战争,从根本上来说,就是关税的调节效应发挥不当引起的。当时荷兰拥有较为发达的航海事业,成为英国最大的竞争者,而英国在1651年为削弱荷兰海运的竞争优势,制定了一系列针对荷兰的关税政策,这些政策的实施限制了荷兰海上运输事业的发展,损害了荷兰的利益,因此在关税政策颁布的下一年便引发了英国和荷兰之间的关税战争。随后1665年和1672年因为同样的原因两国爆发了第二次和第三次关税战争。另外,英国和法国之间的关税战争也连续不断,1815年英法关税之战的起源就是法国在18世纪末期颁布了关于利用高关税阻止英国商品进入法国国内的法令。在这次关税之战后,英国的工业品大量进入法国,对法国民族工业的发展构成了一定的威胁,因此法国在之后的几年采用了高关税的策略,在1822年关税税率竟达到120%。这一方面保护了法国的民族工业,另一方面也阻碍了法国对外来产品的吸收,这种情况直到1860年《科布登-谢瓦利埃条约》签订之后才宣布结束。值得注意的还有,1893年俄国要求德国在输出谷物时应该给予奥匈帝国进口谷物同样的关税优惠政策,当时德国并不同意,因此俄国便对由德国输入的商品货物实行高关税政策,而德国也调整了由俄国输入的商品货物的关税附加税,高达50%以上,在关税战争持续了一年之后,双方因为同时遭受经济损失最终妥协言和。

综上所述,19世纪前期,资本主义世界经济危机大部分是因为关税调节效应不当引发的,各国为了转嫁自身危机,相继设定了高关税壁垒,通过提升关税税率使国际贸易额大幅度降低,这在一定程度上阻碍了世界经济贸易的发展。

当然,关税调节效应促进各国经济合作的例子也数不胜数。关税协定曾经作为促进区域经济合作的有效措施被各国广泛运用,在关税出现的早期,1547年英国政府就提倡英格兰和苏格兰建立关税同盟,以此来促进两地区的经济发展。1850年,加拿大的各个省区就食品和原材料的生产问题达成了自由贸易协定,同时作为一个关税的贸易联盟,不断加强与有关贸易国家、贸易区域的合作,并在1854年与美国签订了关于消除自然资源产品全部进口关税的互惠条约,这对于国家之间利用关税协定促进经济发展具有重要的推动作用。1818年,普鲁士通过签订一系列双边条约,逐渐取消了德意志各邦国之间的关税,建立了多个关税同盟,不仅促进了德意志各邦国之间的贸易往来,也带动了德意志的经济繁荣。在欧洲其他地区,关税同盟的成功案例很多:1775年,奥地利与相邻国家建立了多个关税同盟;1874年,瑞典与挪威建立了关税同盟;1921年,比利时和卢森堡建立了关税同盟,促进了两国经济的发展。

2) 关税收入分配调节效应的国际影响。在关税的收入分配调节方面,最为显著的影响就是为了保护国家生产者集团的利益,而最终损害消费者的利益。因为消费者一方面要将收入的一部分作为补贴给予生产者,另一方面则将收入的另一部分作为税款上缴政府。

为了长远的经济发展，政府不仅要对本国的幼稚产业进行保护，一定时期本国消费者也应该做出牺牲，但是一旦幼稚产业得到发展，消费者就应该得到补偿，这也是政府保护本国幼稚产业取得成功的重要标志。发达国家在关税收入分配调节方面的影响主要表现在：一方面，发达国家在征收进口关税时，在收入分配的影响上具有明显的累退性，也就是说，大量的关税负担会落在低收入者的身上，其主要原因是发达国家所保护的产业主要为纺织服装、食品、汽车等产业，而低收入者总收入的大部分适用于日常消费品的消费，所以低收入者的大部分收入主要以关税的形式被吞噬。根据美国联邦储备银行的调查，美国在服装、汽车等方面征收关税或者实施进口配额和资源出口限制，都将导致商品价格上升。另一方面，发达资本主义国家在征收进口关税时，关税收入分配的影响还表现在谁会在关税的征收中最终受益。大多数经济学家认为，政府在向使用高速公路、桥梁以及汽油者征税时，一般最公平的情况是谁从使用道路或者使用汽油中获益，谁就应该纳税。但是因为征收关税的情况大有不同，大部分消费者属于非关税的纳税受益者，而生产者则是关税的直接受益者，最终的结果就是纳税者不受益，受益者反而不纳税。这种导致关税收入分配效应不正常的情况在国际上出现的例子数不胜数。总之，为了保证关税调节效应的正常发挥，需要与关税的财政效应和保护效应配合，从贸易国家的实际出发制定关税政策。在自贸试验区背景下，我国应尽可能地选择促进国家经济快速、稳定发展的关税政策。

#### （4）我国关税调节效应分析

设立自贸试验区之后，关税汇率制度的选择很重要，关税政策的调节效应对国际经济贸易的发展是必不可少的。关税调节效应的发挥主要表现为通过开展国际关税斗争，保护我国经济贸易的发展。我国在第一次进行进出口关税调节时，便根据不同的情况实行普通税率和最低税率制度，利用关税的贸易斗争，保护我国对外经济贸易事业的发展。近年来，因为中美贸易摩擦的不断加深，加剧了贸易斗争，围绕中美贸易市场准入的问题成为争论的焦点。因为美国曾多次以百分百关税威胁中国，中国也提出了百分百关税与之对立，这在一定程度上提升了中国的国际贸易谈判地位，也间接地促进了谅解协议的成功签订，避免了中美贸易关系的进一步恶化。另外，中国建立了自贸试验区之后，便努力逐渐改善我国的国际经济贸易关系。在 20 世纪后期，我国第四次降低关税不仅推动了亚太地区自贸试验区以及投资制度的建立，也加快了我国加入 WTO 的脚步。加入 WTO 之后，我国积极促进自贸试验区的发展，采取协定关税的优惠政策，以调节对外贸易关系，创造良好的国际贸易环境。关税调节效应对关税政策扩大外资具有重要影响，我国在改革开放之后努力吸引外资，相继出台一系列关税优惠政策，改善了国内外的投资环境，也间接地改善了生产经营条件，在潜在市场吸引了大量的廉价劳动力。另外，大量的关税优惠政策也拉大了我国各地区的差距。在关税优惠政策的实施下，我国沿海地区的经济发展迅速，但是中西部地区因为经济基础差，关税的优惠政策后劲不足，这种差距也就逐渐拉大。

### 三、关税政策的影响

#### 1. 关税减让政策对进口贸易的影响

我国加入 WTO 之后，实施了关税减让政策，对我国的进口贸易产生了较大影响。通过研究发现，关税与进口贸易额之间的关系呈现高度的负相关。在影响我国进口效应

的因素中，关税成为主要因素，但并不是唯一因素。而关税减让政策的实施使我国的进口商品结构发生了改变，因此优化进口商品结构成为主要的辅助关税政策和调整关税政策的途径。我国在国际贸易发展迅速的同时，对关税减让政策的承诺也采取了进一步的实际行动，尤其是在减让步骤、减让幅度、减让期限等方面做出了具体的规定。

### (1) 关税减让政策的承诺

我国在实施了一系列贸易投资自由化改革之后，关税的减让政策成为一项重要的义务。我国名义关税的结构变化主要有以下几个方面：一是工业品的关税减让以及非关税壁垒的取消；二是针对农产品的平均关税税率的下调，制定对大宗进口商品属性关税配额管理制度；三是针对开放服务部门的市场准入政策，我国在加入《信息技术协定》之后，逐步取消了关于信息产品的关税。关税减让政策的承诺成为贸易自由化的重要基础，也是我国加入 WTO 之后进行谈判的重要议题。

### (2) 关税减让政策的局部均衡分析

因为我国的进口贸易量较大，关税税率变化对于国际市场的影响也较大，所以假设我国为贸易大国，实行了关税减让政策之后，不仅会降低我国国内的市场价格，也会促进国内需求以及进口需求的增加，而进口量的增加也将使国际市场价格上涨。所以，我国的关税减让政策是具有双重影响的，我们可以通过图 1-3 对关税减让政策进行局部均衡分析。

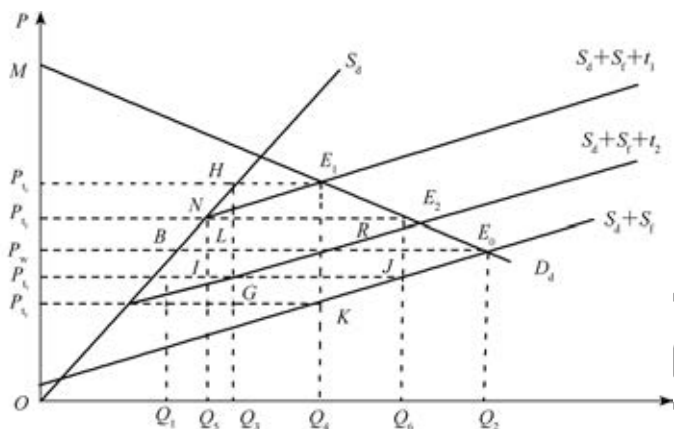


图 1-3 关税减让政策的局部均衡分析

假设我国为贸易大国，图 1-3 中我国对商品 a 的需求用  $D_d$  表示， $S_d$  为国内商品的供给曲线， $S_f$  为国外出口产品的供给曲线，那么  $S_d + S_f$  为我国国内市场的商品总供给曲线。通过分析可以看出，在自贸试验区背景下，市场均衡在  $E_0$ ，国内产品生产量为  $Q_1$ ，消费量为  $Q_2$ ，那么商品的进口数量为  $Q_1 - Q_2$ ，假设我国原来征收的进口关税税额为  $t_1$ ，世界商品均衡价格为  $P_w$ ，按照这种进口关税额度，均衡点会上移到  $E_1$ 。

关税减让政策的局部均衡分析可以解释关税的以下经济效应：首先，关税的消费效应是因为国内市场价格降低，从而使消费者受益。在实行关税减让政策之前，消费者剩余是  $\triangle ME_1P_1$  的面积，实行关税减让政策之后，消费者剩余扩大为  $\triangle ME_2P_2$  的面积，那么消费者剩余增加的就是四边形  $P_1E_1E_2P_2$  的面积。其次，关税的生产效应也可以从图 1-3

中看出,在国内价格下降之后,生产者剩余明显减少,尤其是在关税减让政策实行之前,生产者剩余是 $\triangle P_1HO$ 的面积,实行关税减让政策之后, $\triangle P_2NO$ 的面积表示生产者剩余,而四边形 $P_1HNP_2$ 面积表示生产者剩余的减少数。最后,关税的财政收入效应也可以从图 1-3 中反映出来,关税减让政策实行前后,财政收入可以分别表示为四边形 $HE_1KG$ 和 $NE_2JI$ 的面积。

### (3) 关税减让优惠政策的相关意见

自贸试验区背景下,关税减让优惠政策的实施对于我国进口额的影响较为显著。关税具有较强的调节作用,是增加我国进口额的关键因素,但是对进口商品结构优化起的作用并不大,因此,我国的进口贸易商并没有凸显出完全的优势。为了更好地削弱贸易进口劣势的影响,在实行关税减让政策方面应该做到以下几点。

1) 政府应该在经济管理上实行开放式经济政策。只有在经济管理上更加开放,才能够从我国国内市场的实际出发,立足于当前的国际形势,真正地发挥市场的资源配置作用,真正地依靠市场来调节经济发展,优化国内资源的配置,政府才能够由企业自主经营的前提下进行正常的宏观调控。在国内、国际市场的共同作用下,只有优化进口商品的结构,尤其是加大对于幼稚产业的扶持力度,或者是对已经进入壁垒的行业实行关税减让的优惠政策,才能保护国家命脉行业的生存和发展。

2) 在国际新形势下,不断深化关税制度的改革。我国加入 WTO 之后,一直致力于对关税政策的调整,通过对关税税率的下调,真正兑现了在加入 WTO 时做出的承诺。我国对将近 4000 个重要税目的基础税率实行了最惠国税率,这也足以说明深化关税的制度改革不仅能够满足我国经济发展的迫切需要,也可以逐渐以关税减让承诺为契机向国际规范的章程靠拢,这样有步骤、有计划、有区别地降低关税的总体水平,可以使我国的对外贸易更加可持续地发展。

3) 尽可能地制定合理的关税以及非关税壁垒措施,在允许范围内,实行灵活的、有效的、隐蔽性的关税贸易保护措施,防止非关税壁垒的产生。我国现在正处于社会主义初级阶段,实行关税减让政策之后,关税水平降至发达国家水平,会使我国的国内工业完全暴露在具有强大竞争对手的世界市场中,这对我国经济的发展很不利。关税减让政策应该是为了维护国内市场的稳定而实施的,因此,政府在可允许的范围之内应尽快制定完善的关税及非关税壁垒措施,有效地实行产业组织政策,加强行业规划的建立。

4) 我国在加入 WTO 之后,需要不断完善法律结构,尤其是对涉外经济法的完善。无论是在国家贸易实力方面还是在关税体制改革方面,我国与发达国家还存在一定的差距。当前我国倾销和反倾销的问题愈加严重,这已然成为对外贸易发展的绊脚石。针对这种不正当竞争手段,政府应该建立完善的保障措施,在国外产品的不正当竞争给国内产品造成严重损害的时候,需要借助法律手段进行补救。除了进行积极的投诉之外,我国需要尽快地完善反倾销、反补贴的立法体系,从体制改革和机制保障上维护我国国际贸易的合法地位。

## 2. 零关税对进出口贸易的影响

### (1) 进出口幅度上涨,规模扩大

我国加入 WTO 之后,降低的关税及非关税贸易壁垒使我国的对外开放进程逐渐加

快,对外开放进程的加速推动了我国进出口贸易事业的发展。调查显示,2009年之前的几年间,我国的进出口量平均增长了20%以上,而2010年进出口幅度再次得到提升,2016年我国的进出口贸易总额将近3.7万亿美元,已然成为世界第二大贸易国家。当前,现代市场初级产品的价格突飞猛涨,也间接地影响了我国进出口的规模,尤其是在实行零关税政策之后,我国的进出口贸易逐渐与世界接轨,也逐渐地影响着世界市场,我国进出口贸易规模正对世界经济的复苏起着提升的作用,这也有利于改善我国对外贸易的国际环境,不断促进国内产业结构的升级。

#### (2) 产业结构升级,新能源、新技术促进进口贸易

零关税优惠政策实行之后,我国进出口贸易往来逐渐融入国际市场。与国内的经济水平相比,市场化的内部改革也反映了我国对外贸易的政策。面对国际化步伐的加快,我国对各项进出口政策进行了调整。为了更加适应国际市场、促进产业结构升级,政府将对外贸易进行分类管理,逐渐形成零关税的国际贸易环境,使外资企业与国内企业享有同等的待遇,这更加有利于我国国内市场的发展。另外,零关税优惠政策不仅促进了产品结构的优化升级,也使国外更多的先进技术、新能源融入我国市场。随着这些高新技术和新能源产品的增加,我国劳动密集型机电产品逐渐减少,出口贸易额也得到了提升。零关税政策使高新技术进口额增加,这在一定程度上满足了我国的工业化发展的要求,新进出口政策加快了初级产品的进口,为我国的贸易顺差创造了条件。

#### (3) 进出口商品的多元化发展

实行零关税政策之后,自贸试验区逐渐形成较为理想的进出口贸易环境。由于我国增加了新技术的进口额,也优化了出口贸易的环境,因此促进了国际化市场的发展。零关税政策下进出口商品的多元化发展,促使我国的进出口对象逐渐向发展中国家转移。加入WTO之后,我国进出口国家集中在北美地区、欧洲等,而现在零关税贸易措施的实施,使我国形成了较大的贸易辐射圈。数据显示,在2001年的进出口贸易中,欧美发达国家占我国的进出口比重高达90%以上,在2011年却下降到80%以下。随着我国对外开放步伐的加快,零关税政策的实行,我国对拉丁美洲、非洲等地区的进出口比重提升,我国的进出口贸易市场呈现多元化的发展趋势。

#### (4) 零关税对我国进出口贸易未来形势的影响分析

我国加入WTO之后,进出口政策的调整使零关税政策在极大程度上提升了我国对外进出口贸易的速度,我国逐渐成为世界第二大经济体。然而世界是变化的,世界一体化趋势的加强使我国的进出口政策得到相应调整。

1) 零关税政策将对我国的能源资源进出口贸易构成一定的威胁。这主要是因为我国的食物类以及能源类产品的进口额逐年增加。在我国实行零关税政策之后,外资企业不断扩张,也严重威胁我国国内的相关产业。在当前经济形势下,部分国外企业依据自身资源形成国际垄断市场,任何价格的调整都有可能影响国内企业的未来发展,对我国国民经济的发展也会产生一定的冲击。所以在对外经济贸易步伐逐渐加快的背景下,不仅需要提升国内企业竞争能力,同时也需要重视零关税带来的潜在风险,建立预警机制,合理调整我国进出口税率,提升进口的便捷程度,充分利用WTO规则,抵制国际垄断行为,加深与政府和商会的沟通,建立合理完善的科学信息库,及时更新市场信息。

2) 不断完善我国的高新技术的进出口策略。我国目前不断降低贸易关税和贸易壁垒,在一定程度上加快了国内企业的优化升级。但从进口国家自身经济利益上考虑,对高新技术的进口数额进行遏制,也是基于进口国家安全的考虑。我们可以通过限制核心技术的转让,降低和取消关税以消除进口国家的威胁,逐渐打破高新技术的封锁。另外,也可以通过建立专项基金来吸引先进技术,加强对我国知识产权的保护,更好地促进我国高新技术产业的发展。

3) 加强一般贸易项目的发展。因为国际全球化的趋势使我国的进出口贸易得到了很大发展,零关税政策的实行对于我国贸易结构的优化升级以及质量提升都有着极大的作用。然而在国际目前的贸易分工中,我国仍处于被动地位,加工贸易的经济地位和经济利益并不高,而这种动力却更多地来自外资协助。跨国公司成为全球资源配置的关键因素,在一定程度上加工贸易会过多地耗费能源,并对环境造成一定的污染,这对一个国家来说,如果没有较强的善后能力,是很难办到的。目前而言,我国的加工贸易产业处于最终产品的组装以及对零配件的配套生产阶段,缺乏技术含量,产业链基础薄弱。因此,我国在对外贸易发展中应进一步加强对一般贸易的深化改革,扩张加工贸易的规模,利用关税利率措施的实施,对加工贸易的增长速度进行合理的调控,对高尖端加工贸易技术进行大力扶持,激励新技术的开发和生产,为我国创造更多的社会财富。

综上所述,零关税政策的实行对我国对外贸易有着直接的影响,对于我国进出口贸易结构的提升有着巨大帮助,同时也刺激着我国国民经济的增长,加快与世界市场接轨的步伐。

### 3. 改进我国关税政策的措施

#### (1) 准确定位关税的经济效应

1) 为了改进我国在自贸试验区背景下关税政策的措施,必须弱化关税的财政效应。由于国际经济水平的提升,需要更多的国内税源,关税税率的下降也意味着关税收入在财政收入中的比重会下降。从国际先进经验中可以看出,过分地强调关税的财政效应不利于发挥关税的其他经济效应,所以弱化关税的财政效应符合世界经济的发展的客观规律。保证国家财政收入的稳定,逐渐降低国家对关税的依赖程度,开拓内税税源,扩大内税税基,这对于关税经济效应的发挥也是有利的。

2) 准确地发挥关税的保护效应。我国是发展中国家,从我国的工业化水平的发展程度来说,工业发展还处于初级阶段,这就需要发挥关税对幼稚产业的保护作用,进一步优化关税结构,借鉴有效保护理论以及国际上的先进经验,从原材料、中间产品以及最终产品上保证关税结构的合理化。此外,还需要制定合理的关税税率,发挥我国关税在对外开放和经济发展中的积极作用,保证合理的关税税率在 0~15%。例如,我国目前还存在降税空间的产业,如能源产业、烟草加工产业、食品制造业、汽车产业、纺织产业、高科技产业以及高档消费品产业等,对于其中的幼稚产业,要提升关税的有效保护率。还应注意的是,关税政策的制定应该服从于产业政策,在利用关税手段保护本国产业的同时,也应该以国内产业保护为主,以关税手段为辅。当前在社会主义市场经济的发展体制下,仍然存在一大部分新兴和幼稚产业,它们在生产工艺、规模效益、管理方式上都还不能与发达国家相比,也不具备与发达国家进行市场竞争的能力,政府需要给予



这些产业发展的资金基础、技术支持，以及比实施关税保护更加有力的提升自主发展的主动措施。

3) 关注关税的调节效应。当前，我国经济受到国际经济局势的影响较为严重，自由贸易保护主义对于我国经济的逆势向上具有强烈的影响，我国对外贸易的持续快速发展，对于原有的国际贸易局势也有着一定的冲击作用。一些国家以各种借口对我国实行贸易歧视，以此来打压和遏制我国良好的贸易增长势头，这种就本质而言是一种贸易保护主义。例如，我国就因反补贴调查深受其害，这就需要发挥关税的调节效应与这种行为做斗争。利用关税对国际贸易关系的调节效应，不仅能够保障我国的合法权益，对于今后我国合理利用 WTO 规则，培养更加熟悉国际规则的贸易人才也具有深远意义。

#### (2) 削弱关税的优惠政策的负面影响

在利用关税优惠政策进行自贸试验区背景下的贸易往来时，应适当地削弱关税优惠政策的负面影响。我国目前的关税优惠政策种类很多，所覆盖的面积也很大，各地区之间的经济差异造成了关税名义利率与实际征收率之间的差距，对关税的征管工作难度有所提升，因而大力削减关税优惠政策的负面影响势在必行。

1) 规范关税的优惠政策，保证与国际惯例接轨的进度。目前，我国对外资企业的关税优惠政策间接地造成了国内企业的劣势，享有关税优惠政策的外资企业占据了超国民待遇的地位。因此在国内经济健康运行、产业健康发展的形势下，需要对外资运营设定一些限制，使外资企业处于国民待遇的范围内，从而促进公平竞争局面的形成，对市场机制的扭曲也可以起到修正作用，从而提升市场竞争效率，保证市场秩序。

2) 给予外商投资实行长期的关税政策，由原来的全面关税政策转向产业倾斜的关税优惠政策，凡是投资于国家鼓励的行业和部门的外资企业都能够享受法定的优惠，凡是投资国家允许外资企业进入的行业都应该实行国民待遇原则。此外，将沿海地区的投资优惠转向不发达地区的优惠，以减少沿海地区与中西部地区的差距，为了修正负面影响，将投资优惠更多地转向中西部地区，实施更加长期的关税优惠。值得注意的是，单一的减免税关税优惠已经不再适用于当前的经济发展，而多种优惠形式的采用，如税收减免、税收扣除、税收抵免、延期支付、优惠税率等，将更加充分地保证税收的经济杠杆作用的发挥。

3) 建立科学、完善的关税征收制度，使我国的关税有效保护率和实际征收率之间的差距逐渐减小。2009 年以后，我国的关税征收管理制度逐渐恢复和发展，但是现行的关税征管制度已经不适用于我国的对外贸易水平。美国国际贸易委员会 2009 年对中国实行的反倾销、反补贴调查，也反映了我国的关税征管体制不健全。建立低税率、宽税基、征管严格的税收征管制度，在一定程度上可以增强纳税人的纳税意识，推动关税征管体制的改革。为了完善关税征收制度，必须大力整顿关税的征管秩序，营造公平、公正的关税征管环境，严厉地打击走私行为，将我国贸易工作重点放在对进口货物的审计和减免税货物的后续管理上；关税稽核制度的完善也要采取现场征管和稽查企业账簿相结合的手段，防止偷税漏税行为和走私行为的发生。

## 第二章 中国当前经济环境下关税政策研究

### 第一节 当前经济环境下的关税政策研究综述与分析

#### 一、财政政策与经济增长关系研究综述

1929年世界经济危机爆发，如何促进经济复苏成为各国政府面临的首要问题。此次危机不仅开辟了政府干预市场的新道路，也使财政政策成为政府干预市场的主要手段，而财政政策包括财政支出、税收、国债和政府投资等。在通货膨胀时期，减少财政支出是实施消极财政政策措施的首选，而经济萧条时期则相反。财政政策对经济增长影响的有效性，一直是经济学界研究与争论的热点，本书就两者之间的关系进行综述，主要包括对财政支出结构、支出规模等方面的研究。

国外对财政政策与经济运行关系的研究比我国早，其理论观点较成熟，相关研究文献也较多。但是，随着全球经济的不断发展，经济形势的多变，出现不同的经济形势下的不同的研究侧重点，且西方学者围绕二者之间是否存在显著关系的研究和争论一直持续到现今。其中具代表性的为古典经济学派的亚当·斯密(Adam Smith)和约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)。斯密认为，市场可以通过价格变动自动实现效率配置，即使产生产量和就业波动，也完全可以实现经济增长，并在其著作《国富论》中阐述“经济自由主义”的观点，认为在一国经济中政府要尽可能减少其自身的职能，尽量减少采用货币政策与财政政策干预经济运行，政府的财政支出应主要用于公共开支。斯密的“经济自由主义”的观点得到如大卫·李嘉图(David Ricardo)、巴蒂斯特·萨伊(Baptiste Say)等古典经济学派学家的支持。但是处于20世纪30年代经济危机中的政府摒弃了这一理论。这一时期，“执政者认为市场不能完全地进行资源配置，在政府的财政政策的干预下能更好地进行资源配置”。故此，“市场失灵”成为政府干预经济的理由。20世纪30年代初的这场经济大危机，为凯恩斯提供了施展才华打败古典自由主义学派的机会。凯恩斯发表于1936年的《就业、利息和货币通论》认为，有效需求不足是严重经济危机的根源，而单一的市场自动调节已经无法满足经济的有效需求，这就要求政府在经济运行过程中对市场进行全面干预和调节。相对于货币政策，凯恩斯认为财政政策更为重要，财政政策能通过“乘数效应”带动就业和产出的多倍增长，且财政政策比货币政策更能增加有效需求。但出现于20世纪70年代的“滞胀”现象给政府干预带来了严峻的挑战。

20世纪70年代出现的“滞胀”现象是凯恩斯主义无法解释的，此时，“新自由主义”学派应运而生，其中供给学派为其代表。供给学派认为，市场机制可以发挥应有的作用，进而反对政府过多干预。供给学派还认为，供给是需求的唯一可靠的源泉，因此，政府应该主要刺激供给而不是需求。也就是说，凯恩斯的“需求管理”政策被供给学派的“供给管理”主张所否定。供给学派认为造成“滞胀”的主要原因是高额累进税率，而赤字

财政往往会带来高税率，所以财政政策最有力的工具为减少税赋。只有减少税赋才能增加供给，进而从根本上提高经济效率。与此同时，供给学派还认为政府应大幅削减财政支出，因为减少税赋存在一定的时滞性，而只有减少开支才能有效地控制财政赤字，达到预算平衡。

基于理性经济人假设，以罗伯特·卢卡斯（Robert Lucas）为代表的理性预期学派认为理性人会利用所能得到的一切信息来对预期进行改善，政府政策将无法发挥预期的效应。他们主张政府应当制定稳定且简单易于接受和理解的财政货币规则，尽量消除政策的“时滞”效应，保持货币政策的平稳运行，消除通货膨胀的预期。以詹姆斯·布坎南（James Buchanan）为代表的公共选择理论则认为，新制度的产生是一个政治选择过程，政府干预并不是解决市场失灵和外部性问题的关键，关键在于制度本身，他们认为单一比例所得税的实施更加有利于经济平稳运行，因为统一的税率将能够消除投机动机，减少社会损失。但是共同税率效率低，不仅不能有效地激励个体向较低税率的国家或地区流动，还有可能造成政府滥用资本税。还有一些学者从经济增长的影响因素等方面展开研究，将政府支出分为投资和消费两类支出，通过建立内生经济增长模型，发现政府投资支出和消费支出对经济增长的影响。研究表明，只有税收水平较低时，政府财政支出与经济增长率才会呈正相关。税收水平达到一定高度后，政府财政支出与经济增长率反而呈现负相关。

### 1. 财政支出规模与经济增长的关联性

在财政支出与经济增长是否存在显著的相关性的研究中，学者所持有的观点并不一致。有些学者认为两者之间存在明显的正向关系，有些学者认为两者之间是反向关系，也有学者认为两者之间并不存在明显的联系。

例如，一些学者选取产出、投资、政府服务、人口、经济增长等指标和相关数据，应用时间序列面板数据分析方法，对世界 115 个国家的财政支出与经济增长的关系进行分析与研究，发现在低收入国家财政支出中，政府消费通过对私人部门的影响进而对经济增长产生明显的正向关联。后来又有学者选取 43 个发展中国家，实证分析了政府支出与经济增长的关系，选取这些国家 1970~1990 年的数据进行分析，发现政府财政支出特别是经常性支出与经济增长存在显著的正影响。大卫·艾伦·阿肖尔（David Alan Aschauer）在 1989 年通过新古典模型对内生经济增长的影响因素进行研究，发现了财政支出对经济增长具有强有力的支持作用。桑福德·格罗斯曼（Sanford Grossman）对澳大利亚的财政支出与经济增长关系进行了实证分析研究，发现财政支出增长 10% 可以促使经济增长 5%，但由于财政支出增长导致的税收增长使经济增长降低了 2.6%，因而经济净增长为 2.4%，进而得出财政支出规模的扩大对经济增长具有积极作用的结论。然而一些学者对财政支出与经济增长的关系的实证分析与前面的结论恰恰相反，即二者呈现负相关。戈登·塔洛克（Gordon Tullock）为了进一步证实二者的相互影响关系，将样本国家扩展到 115 个，所得到的结论一致。当大部分学者争论财政支出规模与经济增长的关系是正还是负时，一些学者却发现二者之间不存在显著关系。例如，罗斯·莱文（Ross Levine）选取 119 个样本国家 1960~1989 年的数据进行研究后发现政府消费支出与人均真实国内生产总值（GDP）增长之间并不存在显著的相关性，他从另外一个角度