

关税配额的经济理论与政策分析

田志宏

王凯园

王伟

(中国农业大学管理工程学院)

(农业部计划司)

(国务院关税税则委员会办公室)

摘要 基于局部均衡分析,从理论上对关税配额政策的经济效应进行了讨论,并与关税、配额等进口限制措施进行了比较,认为虽然关税配额同时具有关税和配额的特点,但从根本上说它具有关税的特征;对于WTO的农产品贸易谈判,关税配额是一个过渡性保护措施,进一步的贸易自由化谈判将会从增加关税配额的配额数量、降低配额外关税水平两方面对该措施进行约束。文中对我国的农产品保护和关税调整提出了建议。

关键词 关税配额; 进口限制; 均衡分析

分类号 F 745

The Economic Theory and Policy Study on Tariff Quotas

Tian Zhihong

Wang Kaiyuan

Wang Wei

(College of Management Engineering, CAU)

(Department of Agriculture)

(China Customs Tariff Commission)

Abstract Based on the equilibrium analyses. The economic effects of the tariff quotas are studied theoretically. The tariff quotas with restrictive measures for imports such as tariff and quotas are studied also. It is proposed that although the tariff quotas has the characteristics same to both tariff and quotas, it has the properties as tariff fundamentally. In the negotiations of WTO for the agricultural products, the tariff quotas is a interim protective measure, the further negotiations for free trade will eliminate the effects of the tariff quotas by means of increasing the amounts of quotas and reducing the tariff rates then the imports will be more than quotas. Some proposals are also put forward for protecting the agricultural products of our country and adjusting the tariff policies.

Key words tariff quotas; import restriction measures; equilibrium analysis

关税配额(Tariff Quotas)是继关税和进口配额措施发展起来的一种进口限制政策,它不绝对限制商品的进口总量,而是在一定时期内对预先规定的配额以内的进口商品征收较低关税或者减免关税,对超过配额部分则征收较高进口关税。

关税配额是乌拉圭回合谈判农产品协议中对农产品贸易中非关税措施实施关税化的主要途径,本文中主要对关税配额的经济理论进行分析。目前,关税配额是否能够成为我国农产品进口调控及实施农业产业保护的有效途径,是多方面关心的问题^[1,2]。

历史上国际农产品贸易面对着大量的存在于生产、出口贸易环节的反自由贸易政策措施,世界农产品市场被严重扭曲。直到乌拉圭回合谈判并经历了长达7a之久的艰苦谈判,才将长

收稿日期: 2000-01-10

国家自然科学基金资助项目

田志宏,北京清华东路17号中国农业大学(东校区)108号信箱,100083

期游离在关贸总协定规则之外的农产品贸易纳入关贸总协定的一般规则。乌拉圭回合谈判达成的农产品协议中,用关税配额方式对以往农产品贸易中的种种非关税措施进行了关税化。本文中主要分析关税配额的经济效应与合理的政策取向。

已有研究者对关税配额进行了经济学分析^[1-6],但研究结果中存在着一些问题。在理论方面主要表现为对关税配额性质的认识不尽一致,有些文献认为它是进口配额与关税政策的配合,同时具有关税和配额的特点^[5],有些文献将它归于进口配额类的数量进口限制措施^[6],但也有文献认为它不属于典型的进口配额^[7];故有必要对此作出深入分析。

我国从1996年开始,将与农产品贸易相关的非关税措施进行关税化,对主要产品按照国际惯例使用关税配额措施进行管理。1999年我国实施关税配额的有13种产品,共51个基础税号(HS8位税号)^[8],占农产品税目总数的5%,主要产品包括小麦、大麦、玉米、稻谷及大米、大豆、油菜籽、植物油和羊毛。据笔者对1994至1998年间我国农产品进口贸易量的统计,这些产品的进口量占农产品总进口量的60%左右。

表1取自我国1999版关税税则,可以看出,关税配额内外税率差异很大,配额外的优惠税率是对非关税措施进行关税化的结果。

表1 我国部分农产品的关税配额税率^[8]

商品名称	(税则税号)	优惠税率	普通税率	配额内税率
硬粒小麦	(10011000)	114	180	1
种用大麦	(10030010)	91.2	160	0
(非种用)玉米	(10051000)	40	180	0
糙米、大米	(10062000)	114	180	1
(非种用)大豆	(12010099)	114	180	3
初榨豆油的分离品	(15071000)	121.6	190	13
未梳的含脂剪羊毛	(51011100)	42	50	1

1 关税配额的经济效应分析

这里,按照局部均衡条件下的大国模型对关税配额的经济效应进行分析,不同贸易保护政策的经济效应见图1。

在自由贸易条件下,国内市场对进口品的需求 D_H 与世界市场对该产品的供给 S_W 在 E_0 点达到均衡,市场出清的供需量为 Q_0 ,均衡价格为 P_0 。

基于图1模型,分析讨论几种主要贸易保护政策的经济效果。

1) 关税保护。当征收税率为 τ 的从价关税时,有效供给曲线上移为 S_{W_1} ,市场均衡点为 E_1 ,市场供需量由 Q_0 减少为 Q_1 ,均衡价格为 P_1 ,关税收入为 $(P_1 - P_a)Q_1$ 。由于进

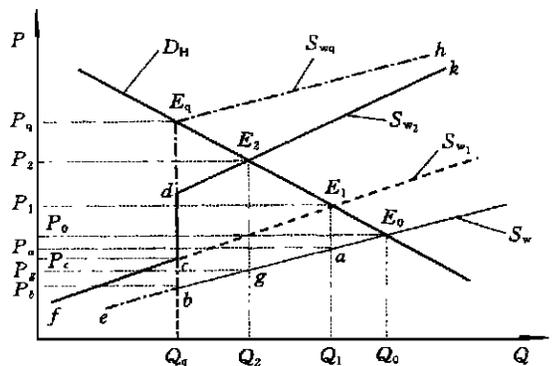


图1 关税配额与关税和配额的比较

口国是该产品的进口贸易大国, 关税税负由国内消费者和国外供给者共同承担。

2) 进口配额措施。如果采用进口配额, 设配额数量为 Q_q , 这时国内市场对进口品的需求曲线仍然是 D_H , 由于进口配额的数量限制, 世界市场的有效供给曲线 S_{wq} 为折线 $e-b-E_q-h_0$ 。这时, 市场均衡点为 E_q , 市场出清的价格和数量分别为 P_q 和 Q_q , 国内价格 P_q 与世界价格 P_b 之间有一定的差额, 这一价差形成的利益 $(P_q - P_b)Q_q$ (图1) 是国内消费者和国外供给者共同让渡出来的, 由配额的所有者得到。

3) 关税配额限制政策。假定配额数量是 Q_q , 对配额以内的进口商品征收税率为 τ_1 的从价关税, 一旦进口量超过了这一数额, 则按税率 τ_2 征收从价关税 (一般地说, τ_2 远大于 τ_1), 配额内税率 $\tau_1 = 0$ 是一种特殊情形。

关税配额可以表示成税率为间断函数的关税形式

$$\tau = \begin{cases} \tau_1 & Q \leq Q_q \\ \tau_2 & Q > Q_q \end{cases}$$

这时, 市场均衡点为 E_2 , 市场出清的价格和数量分别为 P_2 和 Q_2 , 有效供应曲线 S_{w2} 为折线 $f-c-d-E_2-k_0$ 。在配额 Q_q 以内, 供应价格为 P_c , 需求价格为 P_q , 进口方获得的利益为 $(P_q - P_c)Q_q$; 当超过配额 Q_q 时, 政府按税率 τ_2 征税, 市场出清的价格比单独使用配额下降到 P_2 , 进口方收益为 $(P_2 - P_c)Q_q$, 小于单独使用配额时的数量。同时, 政府得到的关税税收由2部分组成: 关税配额内的关税收入 $(P_c - P_b)Q_q$, 以及配额外的关税收入 $(P_2 - P_g)(Q_2 - Q_q)$, P_g 是均衡点 E_2 对应的世界市场价格。

可以判断, 采用上述关税配额时, 净福利损失是图1中三角形 E_2gE_0 的面积。它与按照税率 τ_1 征收从价关税的净福利损失相等, 大于税率为 τ_2 征收从价关税的净福利损失。

与单纯使用进口配额的情况相比, 采用上述关税配额的净福利损失比较小。因为在进口配额不能满足国内进口需求且配额外关税不是禁止性关税的条件下, 在配额之外继续进口该产品可以增加消费者剩余, 从而提高社会净福利水平。这就是乌拉圭回合农产品贸易谈判中用关税配额约束非关税措施的实质。

关税配额的配额数量是一个政策性调控变量, 增加配额数量无疑会降低净福利损失, 提高社会净福利水平。从图1中可以判断, 与上述关税配额具有相同社会净福利水平的配额数量应满足条件: $Q_q = Q_2$ 。

2 关税配额与进口配额和关税措施的比较

进口配额是一国政府对某种产品在一定时期内的进口量 (以物质总量或者价值总量计算) 的一种绝对限额, 这一进口量限额是预先规定的, 通过政府颁发有定额的进口许可证限制进口量。进口配额对进口量的控制有直接性和绝对性。

相对而言, 关税配额对进口商品的绝对数额不加限制, 而是利用关税税率的高低和减免来控制进口数量。进口配额比关税的限制作用更严厉, 它切断了外国出口商通过承担一定损失渗入进口国市场的途径。

对多种政策效应的综合分析结果表明, 关税配额对进口商品的限制和社会福利的影响与关税 (配额较大时的配额内关税税率, 配额较小时的配额外关税税率) 相当, 但财政效应较差。在配额不能满足需求的条件下, 将出现配额管理问题, 此外, 关税配额会产生垄断租金, 谁能得

到配额利润取决于配额的管理制度,可能会出现寻租行为。

与进口配额和关税措施相比,关税配额措施的显著特征是它拥有2个调控手段,亦即2个进口限制政策切入点:一是配额数量,二是配额内外的税率。至于将来是通过谈判进一步增大关税配额数量使得配额外关税自动失效(只保留特殊情况下的使用机会),还是做配额外关税的逐步减让以缩小配额内外税率的差距使关税配额外、内税率趋于统一,还需跟踪国际贸易谈判的动向。无论如何,进口调控手段明确、唯一是目前关税政策调整的发展趋势,关税配额措施被单一关税措施所代替只是时间问题。

由此可见,将配额引入关税保护体系,与单纯的进口配额措施或进口关税措施比较,虽然增加了关税监督工作的难度,但增加了关税限制进口的实际效果,而社会净福利损失没有恶化,因而适合我国既要充分利用国际资源,又要适当保护国内农业生产稳定或发展的要求。尤其是涉及国计民生的重要农产品,如粮食、棉花、油、糖类等的进口总量应当控制在一定范围之内,而这一目标是仅采用单纯关税措施难以达到的。

3 关税配额的几种情况分析

这里,对实际使用的几种关税配额情况进行分析。

1) 配额内关税税率 τ_1 等于0或者近似等于0。这时配额内进口商品价格与国际市场价格完全一致,相当于图1中有效供给曲线 S_{w_1} 的 $f-c$ 段与 $e-b$ 段重合。采用这种配额的商品往往是进口需求量大、国内价格没有优势的生活必需品,配额数量对进口有绝对的限制性。

2) 配额数量 Q_q 较大的情形。配额数量较大时,配额内的商品进口数量可能会满足国内的需求,若图1中由于 Q_q 较大均衡点 E_2 右移与 E_1 点相重合,此时真正起作用的关税税率是配额内税率,配额外税率实际上不起作用,只形成了一个保护框架。

3) 配额外关税税率 τ_2 很高的情形。当配额外关税税率很高时,图1中进口有效供给曲线的 E_2-k 段显得很陡峭,有接近进口配额规律的趋势。

4 农产品关税配额的政策取向

众所周知,农产品贸易谈判是整个WTO谈判的“老大难”问题,乌拉圭回合是在前7轮谈判均未取得进展的这一领域首次达成了协议。关税配额是非关税措施向关税化过渡的中间措施,应当说是一个很大的进步,它体现了国际农产品贸易规则改变的渐进性,因此,笔者认为,关税配额是WTO农产品谈判中出现的一种过渡性关税形式,也是今后新的谈判过程中会进一步受到约束的贸易政策。

我国的主要农产品都涉及到关税配额问题,由于协议中转换方案的限制,我国在农产品国际贸易非关税措施的关税化方面处于相对不利的地位已是一个不争的事实^[9],因此,在新一轮WTO谈判中,我国在农产品关税配额外、内的关税税率方面,以及关税配额数量方面的困难都比较大。

5 结论

1) 基于局部均衡条件下的大国模型对关税配额政策的经济效应进行了分析。结果表明,虽然同时具有关税和配额的特点,但从本质上说关税配额具有关税的特征,特别是在进口配额

不能满足国内进口需求且配额外关税不是禁止性关税的情况下。

2) 关税配额是WTO农产品贸易谈判中的一个过渡措施。笔者推测,进一步的贸易自由化谈判将可能从增加关税配额的配额数量和降低配额外关税水平两方面对关税配额措施进行约束。

3) 鉴于我国在非关税措施关税化过程中的不利状况,不能简单地依赖关税配额来实施农产品保护,而应当采取积极策略,进一步优化农产品关税结构,追求有效的关税效果。

参 考 文 献

- 1 张碧琼,李越 论最优关税率与我国农产品进口关税结构 见:俞晓松主编 走向 21 世纪的中国关税 北京:中国经济出版社,1998 304~ 311
- 2 (国务院发展研究中心,中共中央政策研究室)农业投入总课题组 关于支持与保护农业问题研究 管理世界,1997(4): 157~ 168; (5): 185~ 192
- 3 Greenaway D. Current issues in international trade New York: St Martin's Press, 1996 320
- 4 彼得·林德特著 国际经济学 第 9 版 范国鹰译 北京:经济科学出版社,1992 185~ 192
- 5 王 询,于 立,卢昌荣 当代西方国际贸易学 大连:东北财经大学出版社,1997. 120~ 124
- 6 陈飞翔 国际经济学 上海:华东理工大学出版社,1996 153~ 154
- 7 李金亮 狭义国际经济学 广州:暨南大学出版社,1992 197~ 200
- 8 国务院关税税则委员会办公室编 1999 年进出口关税税率表 北京:中国财政经济出版社,1999
- 9 王凯园 部分WTO/APEC 成员农产品保护水平比较研究 见:俞晓松主编 走向 21 世纪的中国关税 北京:中国经济出版社,1998 312~ 321