

# 借鉴美国经验对我国关税职能改革问题的探讨

■ 逢颖 中国财政科学研究院

**摘要:**历史上陆续崛起的世界强国,都会根据发展阶段的不同和国情的需要,不断地调整对外贸易政策并进行关税职能改革。尤其是2008年金融危机后,国家间博弈更离不开以关税为工具的对外经济关系的处理与平衡。进入新发展阶段,关税职能在落实国家经济政策、贸易政策和产业政策等方面,依然发挥着独特作用。以我国关税职能改革面临的问题为出发点,总结以美国为代表的发达国家的经验,可以为我国探索适应形势需要的关税职能改革提供有益借鉴。

**关键词:**关税职能;美国关税发展;税收改革

关税是一国政治、经济特定历史发展阶段的产物,其本身所存在的功能和作用即关税职能。关税作为外向型税收的代表,处于对外开放的“一线”,与国家利益挂钩,从国内外关税发展历史来看,关税职能不是一成不变的,会随着国家所处历史阶段的不同,进行动态的调整和改革。当前,立足新的发展阶段,我国在国际政治、经济上的影响,已经不同于改革开放初期,面临的双、多边财政关系和利益协调也越来越复杂。研究发达国家关税职能改革历程,尤其是处于全球经济领先地位的美国,借鉴其利用关税对国内外资源进行战略性整合与配置的经验,可以为我国更高水平的对外开放赢得更加广阔的空间。

## 一、新发展阶段我国关税职能改革存在的主要问题

2021年起我国进入新发展阶段,在重要战略机遇期的历史节点上,机遇和挑战之大前所未有,对外贸易所面临的国内外环境发生重大变化,关税职能改革任务

更显艰巨,在国际、国内均承受巨大冲击。从国外看,主要发达国家经济复苏缓慢、需求不振,中国出口最终目的地排名比较靠前的几个国家,如美国、日本、韩国等,金融危机之后的GDP年增长率基本在3%以下,有的年份还出现了负增长。我国多年来追求扩大出口和贸易顺差的对外贸易战略面临瓶颈,货物出口占国内生产总值比重已由2005年的34.36%缩减到2020年的17.65%,服务于传统对外经济战略的关税职能已难以适应新形势发展需要;从国内看,改革开放40多年,我国主要依靠要素驱动和资源驱动经济增长,粗放型发展模式的边际效应逐年递减,从2012年起,我国GDP增速告别过去30多年平均10%左右的高速增长,下降到7%左右,2019年、2020年GDP增速仅为6.1%和2.3%,经济增长呈现出“新常态”特征。国内外形势的变化,原有关税职能已不适应新发展格局的要求,主要体现在:

### (一)关税职能缺乏健全的法律体系支撑

改革开放以来,具有中国特色

和时代特征的对外贸易实践,是培育契合改革要求关税法律法规的特殊土壤,但以《关税法》为牵引的改革方案迟迟没有出台,零散的、局部的关税改革措施难以适应新发展阶段的战略性要求;从国际上看,对比梳理中美贸易摩擦中采取的措施,美国将世界经贸规则作为工具的基础,是其在国内可以找到相应的法理依据,而我国关税制度法律体系中空白领域较多,更缺乏与自身经济体量相配套的话语权和影响力,在国际经济协调转向“规则竞争”的阶段,有这种法律源头上的欠缺会陷于被动。

### (二)关税职能履行中各主体地位有欠平等

为了足额征收税款,海关代表的征税主体管理维度是单向的,主要由海关向企业辐射,即海关是具有强制性特点的监管者,履行关税职能时重点关注的是“计税货物”而不是“企业”,进出口企业等纳税主体多为服从管理和足额纳税,参与关税职能改革的主观能动性不强,服务于纳税主体的第三方服务体等社会组织的参与度更低。各主体间地位的不平等,影响了协

[作者简介]逢颖(1977—),女,中国财政科学研究院博士,中华人民共和国宁波海关高级会计师;研究方向:财政理论与政策。

同履行关税职能的效果,也限制了关税职能改革的空间。

### (三) 关税职能传递的信号解读机制尚未完善

在发达国家陆续推行逆全球化的今天,关税政策变动已经成为一种国家间战略调整的先行信号,这种信号的传递可以为国家调整战略定位、应对开放风险提供参考。而我国原有关税职能,更多是作为对外贸易领域实现财政收入或产业调节的工具,重视关税对本国进口方向的影响,在出口贸易影响方面预判不足,尤其对国外关税政策变动的信号解读机制不够健全,关税职能作用领域受限。

### (四) 关税税率手段相对单一

关税税率是履行关税职能的主要手段,目前在总体水平和结构设置方面都存在问题:一是税率总体水平偏高。我国入世后,关税平均总水平不断下调,2018年达到7.5%,但仍高于欧美等发达国家水平。在更高水平对外开放下,以中国为核心的中间产品贸易比重不断增长,偏高的税率水平通过全球价值链被层层放大,直接影响到我国对全球经济资源的配置和国家间利益的协调;二是关税税率结构安排方面,“工具箱”中的储备比较少。如对从量税、复合税、选择税、季节税、反倾销税和反补贴税等税种的应用较少,多为透明度比较高的从价税,以2019年为例,我国关税最惠国适用税率从价税占比达99.7%(数据来源于WTO公布的2020年的世界关税概览,World Tariff Profiles)。

## 二、美国关税职能改革的

### 经验

#### (一) 关税职能助推美国建立了战后的世界贸易主导地位

二战后,美国具有了重建世界政治经济秩序的雄心和能力,为了让本国工业品打开世界市场,开始推行低关税的自由贸易政策,根据贸易环境的变化重视关税的调节职能,为美国对外贸易发展注入强劲动力。从1946到1973年间,美国对外贸易高速发展阶段,“出口额由1946年的690亿美元上升到1973年的2423亿美元,增长251%,每年平均递增5%;同期进口额由420亿美元上升到2738亿美元,增长551.9%,每年平均递增7.2%”;20世纪末期,经历了短暂战后繁荣的美国经济面临重重挑战,内外承压下,美国政府选择在自由贸易主义旗下实施新贸易保护政策,如克林顿政府推出“国家出口战略”,广泛使用反倾销和反补贴等关税措施,在保持低水平关税平均税率的同时,关税改革变得更具综合性,而且与传统贸易保护不同,美国关税职能不断加大价值判断的权重,凸显出关税政治职能的作用。2016年特朗普入主白宫后,美国贸易政策全面转向保守,关税成为维持“美国优先”和所谓“公平贸易”的有力武器。这一阶段,美国经济占世界经济的比重由1985年峰值的32.25%下降到2018年的24.15%,货物贸易全球占比由2000年峰值的15.57%下降至2018年的10.9%。巨大经济和政治压力下,美国实施了一系列关税加征政策,充分发挥其政治职能,其中尤以针对中国的贸易战最具代表性。

#### (二) 关税职能为美国主导战后众多国际规则提供了法律保障

除了一些历史上发挥过重要作用的关税法案,《美国法典》中还有大量关于关税职能的规定,对实践经验的总结和先例的遵循保证了法律设计的实用性和有效性。而且在塑造世界贸易规则和政治经济秩序时,美国政府兼顾了关税职能的涉外性,对本国关税法律的“赋权”未局限在国境范围内。1945年二次世界大战结束后,美国已确立起世界工业霸主地位,即主导建立了以关贸总协定(GATT)为代表的多边贸易体制。1974年,美国在《贸易改革法》中改革“自由贸易”政策为“公平贸易”政策。按照该法新设的第301条,美国可以单方面认定国际贸易的公平性,并可以对认定的不公平贸易实施报复行为,实质上是将贸易领域国内法有效力扩展到国际范围,以公平之名行保护之实。

金融危机后,美国逐渐丧失在WTO等既有规则体系中的绝对领导权,转而以双边、多边自由贸易协定模式,撬动各方利益的协调与平衡。美国凭借其庞大的经济体量和贸易优势,在国际交往中为不同的贸易伙伴划分出差异性关税规则,如为了抗衡欧共体等区域经济共同体,1988年签署了美加自由贸易协定,并在此协定基础上发展成为区域性的北美自由贸易协定;2009年,奥巴马政府宣布参与跨太平洋伙伴关系协定(TPP),意图通过盟友国间的多边贸易安排将中国等非协定国家和地区排除于国际贸易体系之外。虽然2017年美国已宣布退出TPP,但其从未停止过与相关国家

缔结更高水平自由贸易协定的努力，力图通过有条件的低关税或零关税贸易协定，重新启动对世界新型经济、政治规则的塑造。

### (三) 关税职能的超经济意义 多次助力美国走出危机泥潭

金融危机严重打击了美国经济，而且此次危机在历史上持续时间最长，对美国包括关税在内的财政政策影响很大。在关税职能改革中，美国站在全球战略制高点，重新确立了关税职能的内涵、外延、地位和作用。奥巴马任美国总统期间，对外在贸易中坚持“公平贸易”，将美国具有优势的劳动力、环境等非关税措施标准嵌入贸易要求中，配合关税措施使贸易保护手段更加灵活、隐蔽。对内实行战略性关税政策，扶持农业和高技术产业，力推制造业回流和再工业化；特朗普接任后，以美国贸易代表办公室对中国发起的贸易调查为序幕，在2018年到2019年间，基本上对所有中国输美商品加征关税，分批次对中国先进制造业进行精准打击；2021年，新任总统拜登在《2021年贸易议程》中，提出正在开展对华贸易政策的全面审查，谋求广泛战略安排下的、稳定的贸易行动。不难看出，美国关税职能的改革已不局限于经济目的，而是全面服务于国家利益和战略需要。大国间关税加征是预警，紧随其后的还有科技、外交甚至军事方面的博弈，关税职能改革已经成为国家整体战略调整的信号。

### (四) 关税职能的不断演化塑造了美国“公平贸易”形象

美国政府塑造“自由贸易”或“公平贸易”形象，但没有囿于关

税“税收中性”理念，而是着眼于产业政策和国际竞争力培养，不断丰富和完善关税职能手段，扩展关税职能的改革空间。如从美国致力于主导国际贸易规则开始，就保持着世界范围内的低关税国家姿态，但对本国经济发展的差别性保护和调节并没有减弱。数据显示，2008年以来，美国关税简单平均的最惠国税率稳定在3.3%到3.5%之间(见图1)，变动区间不大，关税职能改革主要体现在对不同产业的税率结构调整和多种税率手段的应用上。以税率的结构性安排上为例，2019年美国关税税率变异系数为261，中国为81；美国的HS编码中，税率>3倍平均值的6位数税目所占比例为7.3%、最惠国适用最高税率为350%，而中国分别为2.2%和65%(数据来源于2012年《国际统计年鉴》、WTO公布的历年关税概况)，税率结构性安排落实产业政策空间更大、针对性更强。

除了税率结构性安排手段，美国还采用多种具有特殊税率的关税制度，如除了从价税，同时设定了从量税、复合税、选择税、季节

税、反倾销税和反补贴税等税种。美国从量税率、复合税率等非从价税的计税形式占总税目比例超过10%，加之201条款、301条款等贸易法案的配合，关税职能手段的应用范围十分灵活。

### (五) 重视市场反应和企业参与

关税职能改革不是政府单方面行为，要重视企业的市场主体作用。美国海关重视与商界的伙伴关系，在关税政策制定中重视市场的反应，将关税职能改革中的专业性工作，及时推向社会和市场，利益相关者甚至可以参与自贸协定的谈判过程。这种多元关税职能主体的培育意识，极大增强了利用关税应对复杂贸易环境变化的能力。

## 三、对我国的借鉴

### (一) 关税职能改革要及时回应国内外形势发展变化

当前，世界经济低迷、全球市场萎缩，不管发展趋势是经济全球化还是逆全球化，国家间关税职能的影响程度只会越来越深。

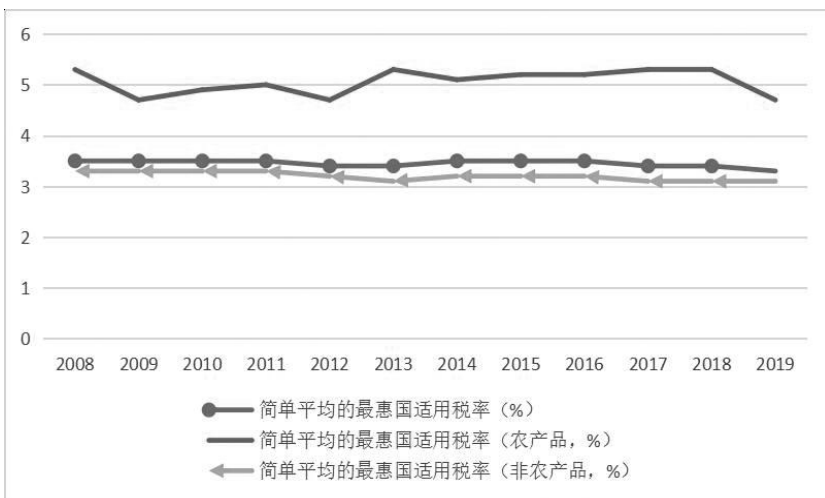


图1 2008-2019年美国简单平均的最惠国适用税率

因为全球化要求贸易伙伴间要降低关税总水平，而逆全球化关税更被演化为利益博弈的工具。作为最大的发展中国家，我国在国际政治、经济上的影响分量，已经不同于改革开放初期，当时关税职能服务于以要素驱动和资源驱动参与全球经济阶段，有对效率性价值倾向的选择，任务治税、高关税壁垒、多层次优惠减免，适应的是数量式经济发展模式。在我国已转向高质量发展阶段，推进高水平对外开放，关税职能不再是单纯为财政收入，或者对本国的产业进行保护和调节，要作为全球生产和市场的平衡器，改革为服务于长期市场竞争优势的培育，即利用我国产业链齐全的生产优势和内需强大的市场优势，助力提高经济发展的质量。

## （二）依法治税，将法律体系的完善作为关税职能改革的逻辑起点

“十四五规划中”提出要积极参与全球经济治理体系改革，关税职能联通国内外，覆盖到国家对外交往的各个方面、各个环节，现阶段，以《海关法》修订和《关税法》制定为契机的关税职能改革，可以为国家对外交往中的治理秩序提供稳定性和可预期性，是我们参与全球经济治理的重要途径。在法律体系的完善过程中，要充分结合关税职能贯通国内外发展需要的特点，将以关税为代表的国际贸易规则话语权的争夺，定位于对全球利益再分配主导权的争夺，一方面要以开放的视野进行吸收借鉴，及时将关税领域的实践经验总结和国际协调制度予以立法转化，使我国在世界范围内

的关税职能履行具有法理依托和广泛支持；另一方面，在正面扩大国际合作同时，还要从反面筑牢关税反制措施的法律围网，如提高我国“反倾销税”、“反补贴税”等贸易救济性关税的法定地位。

## （三）关税职能改革要服务于全球价值链战略布局

加入世贸组织后，我国关税税率不断降低，也有人质疑关税职能改革的意义，但从以美国为代表的发达国家经验来看，在全球分工合作下，越是推行经济全球化和贸易自由化，关税的作用越不容小觑。全球价值链已形成网状格局，包括发展中国家在内的世界各国，都可以凭借比较优势或规模效益，在国际经济往来的各个环节互相交叉、渗透，利用超出国界范围的资源配置获得更高的收益。尤其在贸易大国各自向全球价值链核心布局的过程中，关税职能可以由一个产业的政策扶持带动整个链条上更多环节产业的配套发展，以增强本国供应链的粘性和单位要素投入的效益，刺激长期竞争力的培育。

另外，关税合作是国家布局全球价值链升级整体战略的重要组成部分。以我国的经济体量，有条件通过在双边和多边协作中推进高水平自由贸易协定、扩大区域性零关税适用，参与或主导国际高水平贸易规则的制定。应对以美国为首的西方国家对我国的孤立和打压，自贸协定可以对关税加征产生对冲效应，利用这种对冲效应和自贸协定带来的价值链粘附效应，我们可以主动参与而不是盲目接受规则或被边缘化，以促进更深程度的国际合作。

## （四）与时俱进，关税职能手段要多样化

适应全球经济一体化和多边主义的发展趋势，我国关税总水平将继续逐步下调，在职能手段履行中要综合运用关税结构、计税形式、救济方式和非关税政策配套，重视税率的结构性安排和与其他经济手段的协调配合。以关税税率结构性安排为例，吸收美国等发达国家关税结构的设置经验，一方面，不片面追求名义关税税率产生的财政或保护作用，要通过税率结构性安排，使关税职能综合效果更加灵活、协调，我国尤其要注重开放环境下使中间品贸易的传导作用发挥得更加顺畅；另一方面，充分利用税目设置等专业技术规则，根据本国发展需要进行税目调整。我国可以结合海关属地纳税人制度的完善，尤其加大对战略新兴产业的支持，及时对新兴产业企业的研发用品增加税则号，使关税职能的服务和支持更有针对性与贴合性。▲

### 参考文献：

- [1] 高阳. 现代化进程中国际税收制度产生的基本逻辑[J]. 国际税收, 2020(3): 57-66.
- [2] 余振, 周冰惠, 谢旭斌, 等. 参与全球价值链重构与中美贸易摩擦[J]. 中国工业经济, 2018(7): 24-42.
- [3] 谢地, 张玟. 中美贸易摩擦的政治经济学分析[J]. 政治经济学评论, 2018(5): 121-143.
- [4] 黄鹏, 汪建新, 孟雪. 经济全球化再平衡与中美贸易摩擦[J]. 中国工业经济, 2018(10): 156-174.
- [5] 美国的关税概览(2009年)[J]. 世界贸易组织动态与研究, 2010(2): 72.
- [6] 倪峰, 侯海丽. 美国高关税及贸易保护主义的历史基因[J]. 世界社会主义研究, 2019(1): 48-57+95.