

厦会财经研报

2022年
第4期
(总第12期)



厦门国家会计学院
XIAMEN NATIONAL ACCOUNTING INSTITUTE



“一带一路”财经发展研究中心
RESEARCH CENTER FOR THE BELT & ROAD FINANCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

2022年4月12日

“十四五”时期我国关税税率税目调整的 长期趋势

摘要：在百年未有之大变局与新冠疫情的叠加影响下，国际环境不确定性不稳定性因素显著增加，关税成为新形势下各国参与国际贸易、推动构建世界贸易新秩序的重要政策手段。与此同时，我国开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程，正处于实现中华民族伟大复兴历史进程的关键时期。关税政策作为一个国家对外开放的门槛，应为实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放发挥重要作用。厦门国家会计学院邓力平教授与厦门大学陈丽博士总结了“十三五”期间我国关税工作取得的进展与成就，分析了“十四五”时期我国关税税率、税目的调整空间，并就关税政策如何在把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局中找到准确定位，从而助力国家治理现代化，推动经济高质量发展，建设开放经济新体系，提出了具体的政策建议。

“十四五”时期我国关税税率税目调整的 长期趋势

邓力平¹ 陈丽²

当前，世界正经历百年未有之大变局，而新冠肺炎疫情的全球大流行更是促使这个大变局加速变化，明显增加了国际环境的不稳定性不确定性。在这一国际新形势新环境下，边境税在保护一国产业发展和促进经济发展中的作用再次提升，以贸易大国间关税加征为主要特征的资源争夺，使关税率先成为构建世界贸易新秩序的排头兵，关税税目、税率调整成为各国参与多边贸易、维护本国利益的重要筹码。与此同时，我国在全面建成小康社会基础上开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程，正处在实现中华民族伟大复兴历史进程的关键时期。党的十九届五中全会将“形成对外开放新格局，参与国际经济合作和竞争新优势明显增强”作为我国二〇三五年基本实现社会主义现代化的远景目标之一。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》也明确指出要“建设更高水平开放型经济新体制”“全面提高对外开放水平，推动贸易和投资自由化便利化”。可以看到，我国始终一以贯之地坚持对外开放的基本国策，不断致力于推进更高水平对外开放，展现“改革不停顿、开放不止步”的决心。而作为一个国家对外开放的门槛，关税政策理应为实施更大范围、更

¹ 邓力平：第十三届全国人民代表大会常务委员会委员，厦门国家会计学院教授

² 陈丽：厦门大学经济学院博士研究生

宽领域、更深层次对外开放发挥重要作用。

因此，从世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴之战略全局来看，我们要统筹国际国内两个大局，在坚持已有的关税政策成功运用经验基础上，结合新形势新变化特别关注新时代各国关税税率、税目的运用和调整，充分认识以关税为代表的边境税制在维护国家利益方面作用重新提升的现实趋势，努力完善具有中国特色与时代特征的新时代关税体系，运用好关税这一重要政策工具来服务国家发展大局，服务中国特色大国战略实施。这是以关税为代表的边境税作用持续上升的必然结果，也是应对未来经贸不确定性上升的有效准备。

一、“十三五”时期我国关税工作的进展成就

其一，从关税税率调整来看，我国多次大幅度降低进口关税税率。“十三五”我国关税总水平从 9.8% 降至 7.5%。梳理近年来我国关税税率调整进程，可以看到新一轮调整体现了四个方面的思路：一是秉承创新驱动发展理念，以低于最惠国税率的暂定税率方式扩大进口，促进电子、电力、航空、汽车等产业发展，支持高新技术产业发展，推动经济迈向高质量发展。二是坚持以人民为中心的发展思想，从国内相对紧缺或具有国外特色的日用消费品、人民关注度和需求量较大的特定药品原料和医疗器械入手降低关税税率，持续释放关税政策红利，增强人民获得感和幸福感。三是协调国内产业均衡发展，陆续取消了钢材、绿泥石和三元复合肥等产品的出口关税，适当降低了硅铁、铬铁和精炼铜等产品的出口税率，从而促进能源资源

产业结构调整，助力供给侧结构性改革。**四是**统筹经济发展与环境保护，相继取消了废钢渣、废矿渣等商品暂定税率，恢复执行最惠国税率，并降低柴油发动机排气过滤及净化装置、废气再循环阀等商品进口关税，为改善空气质量、推动构建生态文明新格局提供支持。

其二，从关税税目的调整来看，我国税则税目调整主要呈现两大特点。一是税目精细化。我国关税本国子目的数量，从2002年的7316个发展至2016年的8294个，再增加到2020年的8549个（2022年已达到8930个），呈现出与《商品名称及编码协调制度》子目数量相同的增加趋势，反映了我国与协调制度同步进行关税税则的大幅修订。二是增设子目集中。我国关税税则中本国子目增设主要集中在药品、动物产品、机电设备及零部件等方面，既有落实国家关税政策和产业政策，适应科学技术进步和贸易结构变化的因素，又有方便海关管理、弥补税则不足的考虑。

二、“十四五”时期我国关税工作的调整空间

结合我国关税政策的运用实践，未来我国关税税率、税目仍存在很大的调整空间。我们必须利用好关税这一政策工具，在服务国内国外两个大局的过程中彰显中国特色税收体系的显著优势。

其一，关税名义税率与有效保护率之间存在较大差异，为进一步降低关税总水平、提升贸易自由化提供了空间。笔者通过研究发现，我国关税名义税率和有效保护率之间存在较大差

异，采矿业、化学工业、其他制造业和建筑业的有效保护率低于名义税率，且有效保护率与进口贸易之间存在负向影响关系。在高名义税率、低有效保护率的情况下，可能会造成一些贸易往来国家对我国关税水平的不合理估计，从而要求降低名义关税税率来促进相关贸易，最终导致我国进口商品的有效保护率进一步降低，国内产业无法得到有效保护。为此，在关税调整过程中，我们可以考虑在降低某一行业关税名义税率或保持名义税率不变的同时，通过对中间产品关税的浮动调整来改变该行业的有效保护率，进而对实际进口贸易施加影响。

其二，结合政府政策目标、国际贸易结构、产业发展导向等因素，做好税目设置优化工作。笔者在比较各国关税税则中本国子目的设置和细化情况时发现，各国在本国子目设置上存在较大差异：一是从贸易保护政策来看，发达国家往往通过较为细致的关税税目分类来实现其贸易保护的意图。以第一类（活动物、动物产品）为例，欧盟 7、8 位本国子目比我国高出 46%，日本比我国高出 54%。二是从消费偏好来看，发达国家往往根据当地消费习惯制定适用于本国的关税税目。例如在第一类中，美国关税税目数量比中国高出 32%，其相当大的比例都是来源于乳制品，体现的就是美国消费者对乳制品的偏好。三是从要素禀赋来看，发达国家往往通过较为详细的关税税目来平衡本国的要素禀赋差异。比如日本自然资源禀赋较为匮乏，因此在农产品和原材料等匮乏商品关税税目的设置上都会尽量弥补这种要素禀赋劣势带来的影响。

基于此，结合我国进出口商品贸易量以及高质量发展需要，

既要从自身出发对本国子目设置进一步细化,以实现我国在具有比较优势的关键领域把握好话语权;又要提出协调制度优化的中国意见,结合高质量发展需要增列重点产品税目,做好税则转版工作。此外,在本国子目的归类上,既要坚持我国既有的、满足发展要求的税目归类设置方法,也要在一定程度上借鉴其他国家本国子目归类办法,不断完善我国关税税则体系。同时,在此基础上不断完善本国子目注释,根据现实需要修订本国注释,逐步构建执法规范、贸易便利的本国注释体系。

三、建议与对策：助力财税治理现代化，有效服务新发展格局

站在中华民族伟大复兴之战略全局和世界百年未有之大变局交织的时代节点上,站在“两个百年”伟大实践的耦合点上,完善现代税收制度是建立现代财税体制、发挥财税在国家治理中的基础和重要支柱作用的必然之举。关税作为中国特色社会主义税收制度的重要组成部分,也要站在统筹内外两个大局的高度服务国家治理现代化、最终为建成社会主义现代化强国贡献力量。党的十九届五中全会深刻剖析了国际国内形势,作出了“把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局”的重要判断,对于我国经济发展具有极为重要的指导意义。由此,“十四五”时期我国关税工作也要在把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局中找到准确定位,充分发挥其统筹国内国际两个市场两种资源的优势,助力国家治理现代化,推动经济高质量发展,建设开放经济新体系。

其一，把握新发展阶段，助力国家治理现代化。关税政策运用要明确新发展阶段的历史方位，结合加入世贸组织以来我国关税工作中已经培育的制度优势和治理效能，在新征程中发挥以关税为代表的边境税在助力国家政治经济发展中的更大作用。比如，按照新发展阶段要求，用好暂定税率对不同行业的关税税率差异化调整。针对电子、航空、电力等行业所需设备、原材料继续实施暂定税率，同时扩大实施暂定税率受益行业范围，加大对高端设备零部件、原材料的进口支持力度。此外，也要根据绿色低碳发展需要，取消不符合新发展阶段要求的低端产业暂定税率优惠。再如，积极参与并推动双边和多边区域协定关税减让谈判，统筹平衡各方利益，推动动物制品、汽车机械等关税税率削减，提升区域和全球自由贸易水平。

其二，贯彻新发展理念，推动经济高质量发展。关税政策要发挥其对创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的引导和支撑，进而塑造发展新优势、培育发展新动能。一是把握新阶段信息技术协定（ITA2）实施契机，消除信息技术产品进口关税，发挥关税推动科技创新的支撑作用。二是向西开放推动区域协调发展，大力推进区域一体化战略，打造与波兰、南非、沙特等新兴发展国家可靠的国际伙伴关系。三是提高欧盟碳边境调节机制（CBAM）等国际碳关税研究的前瞻性，在坚持绿色发展的同时警惕以环境保护为由的新型贸易壁垒。四是构建高标准自由贸易区网络，做好“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）生效准备工作，对标国际高标准自由贸易区，构建符合我国利益的自由贸易区网络。五是始终坚持关

税调整的人民立场，对人民有迫切需求的日用消费品和特定医疗器械、药品关税税率进行调整，满足人民对美好生活的需要。

其三，构建新发展格局，建设开放经济新体系。一是关税必须坚持供给侧结构性改革战略方向，支持自主品牌发展，进一步对人工智能、集成电路等前沿领域提供政策支撑，通过细化机电设备等国际上具有比较优势的产品关税税目，梳理和修订本国子目注释，做到聚焦重点，有保有放，助力我国产业国际竞争力的提高。二是关税必须扭住扩大内需这一战略基点，以推进惠民生为导向，顺应消费升级趋势，引导文化体育、医疗健康等品质消费和健康消费增长。如降低婴儿奶粉、乳清营养健康产品关税税率以促进消费增长，改善人民生活品质。三是关税必须做好我国在全球生产网络中的粮食安全、能源安全、产业链供应链安全等相关工作。在粮食安全上，为降低粮食进口对国内产业冲击与损害的负面影响，要细化多双边自贸协议中农产品关税条款，建立适配的关税体系以拓展粮食多元化进口。在能源安全上，加强与中东欧、中亚西亚、非洲等能源丰富地区自贸合作，从供给端搭建我国能源安全保障体系。在产业链供应链安全上，根据行业特点分类补链强链，如针对半导体等高精尖产业，以实施进口替代战略为导向建立关税制度，强化本土产业链供应链稳定性，解决关键领域“卡脖子”难题。