

吴松泉：关税政策在汽车 40 年发展过程中发挥了重要作用

作者：中国汽车报网 王金玉



数据显示，2018 年 1-11 月，我国汽车进口量为 106 万辆，同比下降 6.8%。尽管，今年进口汽车关税有了很大幅度的调整，但整体进口数量并没有出现很大幅度的增长，明年还会如此吗？关税的降低对我国汽车市场将产生怎样的影响？从我国关税调整历史进程中似乎可以寻求到部分答案。回顾我国汽车关税的历史，以“入世”为结点，经历了很大的变化。为何会有这些变化？变化背后又有哪些考量。中国汽车技术研究中心首席专家吴松泉及其所在的政策研究团队，参与了我国多次汽车关税调整的研究论证，日前，本报专访吴松泉，请他解析我国汽车关税的变化情况。

“入世”前长期的高关税保护：为汽车工业发展创造了良好的国内环境

汽车工业是长期受高关税保护的行业。1992 年轿车进口关税曾高达 220%，直到“入世”前的 2000 年，轿车进口关税仍高达 80-100%，汽车产品的加权平均关税税率约为 55%，与消费品中的烟草、饮料产品相当，在各行业中居于最高水平。自 1985 年开始，我国对轿车整车进口实施较高的关税保护。1986 年为了抵制大量进口轿车，大幅度提高了轿车整车进口关税。1992 年以来经过几次关税下调，2001 年轿车整车的进口关税已降为 70%（排量 3 升及以下）和 80%（排量 3 升以上）。“这一税率也是当时我国工业品关税中的最高税率。”吴松泉说。

除关税措施外，我国还曾对汽车行业实行过严格的非关税保护措施。“1980 年初，进口汽车数量剧增，走私进口情况也很严重，汽车进口消耗国家大量外汇，并对国内刚起步的轿车工业带来很大冲击，为此，国务院决定从 1986 年起对汽车进口实行年度进口数量限制，这是

汽车进口配额管理的前身。”吴松泉表示，从1994年开始，我国对汽车产品进口正式采用配额管理的方式。在“入世”前的2001年，我国实施配额许可证管理的汽车及关键件海关税则号为63个，汽车轮胎为8个，汽车起重机及其底盘为7个（均为8位海关税则号）。“入世”前的很长一段时间，我国严格禁止汽车企业以半散件(SKD)和全散件(CKD)方式进口散件组装生产；一律不允许进口旧汽车；轿车、轻型车实行国产化优惠政策，达不到40%的国产化率不准投产，通过实行与国产化率相挂钩的进口零部件关税优惠政策支持企业的本地化采购等。

据统计，1980年代中国进口汽车达97.9万辆(含全套散件)。尤其在1984年以后，多年被压抑的汽车需求尤其是轿车需求急剧增加，国产车品种少且产量有限无法满足市场需求(轿车生产主要是红旗和上海牌)，汽车进口大量增加，1985年、1986年达到高峰。“1985年全年共进口35.4万辆，1986年全年进口数量达15.0万辆，1987年进口6.7万辆，导致1980年代进口车平均市场占有率复升为21.5%，其中进口高峰时的1985年市场占有率高达44.5%。”吴松泉介绍，直到1990年代初，进口汽车的国内市场占有率仍维持在12%以上。在这种情况下，1980年代中期，国家决定吸引外资来华投资设厂，“以产顶进，挡住进口”，同时希望引进国外技术和管理，发展中国汽车工业。1993年前后，我国又出现了经济发展过热、需求膨胀的局面，再次出现进口汽车高峰，1993年汽车进口量达到了31万辆，仅次于1985年，为历史第二高，国内市场占有率也达到了21.2%，轿车为60.4%。但从1994年下半年以后，由于受国内市场疲软及国家严控汽车进口政策的影响，汽车进口数量呈下降趋势，1996年尤为明显，进口车市场占有率降至4.9%。由于政府加强了进口调控力度，1995年以后几年汽车进口数量逐年下降。另外，1990年代后期，随着国内几款中高档轿车(如奥迪A6、雅阁、别克、帕萨特等)的投产，进口车开始趋于高档化。1999年进口量只有3.5万辆，为1990年代最低点，之后有所回升，2001年达到了7.1万辆。

“由于我国汽车工业是在国家强有力的保护和扶持之下发展起来的，高保护对尚未成熟的汽车工业尤其是轿车工业起到了很大的保护作用，汽车工业在国家的高度保护下也取得了巨大的进步。”吴松泉表示，这些进步主要表现在四个方面：较高的贸易保护避免了国内企业较早地受到进口车的巨大冲击，同时诱发了跨国公司来华投资设厂。巨大的潜在市场和长期的市场保护，使各大跨国公司纷纷来中国投资设厂，汽车工业发展也得到了中央政府的大力支持，使中国较早地确立了“三大三小两微”的轿车发展格局。由于外资的介入，使中国汽车工业的产品水平和市场竞争力有了较大的提高，产品水平也日益与国外同步；高保护使国内企业得以不断扩大积累，提高技术水平和经营管理水平，为市场开放后的激烈竞争赢得了宝贵的时间和条

件；通过建立整车合资企业，实施开放性的零部件利用外资政策，以及实施强制性的国产化政策，汽车零部件工业的配套能力和水平也得到迅速提高，出口量也逐年扩大；支持和推动了中国自主品牌的发展。中国近年来自主品牌企业的迅速发展，一方面得益于中国汽车市场的快速发展和国家政策支持，另一方面也极大地得益于合资整车企业培育起来的零部件配套基础以及外资的“技术溢出效应”。

汽车国产化优惠级差税率政策对合资初期的国产化发挥了重要作用

1994 版《汽车工业产业政策》规定：国家根据汽车工业产品的国产化率，制定进口关税的优惠税率。M 类整车技术的产品国产化率达到 40%、60%、80%，N 类、L 类整车技术的产品国产化率达到 50%、70%、90%，汽车、摩托车总成及关键零部件技术的产品国产化率达到 50%、70%、90%的可以享受优惠税率。吴松泉表示，这是改革开放后，我国实施的最重要的促进引进车型（主要是小轿车和轻型客车）国产化的政策。关税优惠政策的实施有力地促进了引进产品和技术国产化。

改革开放初期，国家决定通过引进外资发展轿车工业时，主要为货车配套的汽车零部件工业非常落后，根本无法满足引进轿车产品的配套需求。“入世”前，合资企业生产的主要轿车车型国产化率均在 80%以上，新引进的车型也基本都在 50%以上。整车跨国公司对华的投资，直接带动了其海外配套商来华投资。根据当时的国家机械工业局统计，截止到 1998 年底，我国汽车零部件行业建立了 444 家三资企业，外商投资企业总投资规模为 86.55 亿美元，其中注册资本为 47.96 亿美元。

“可以说，汽车国产化优惠级差税率政策的实施，为我国建立现代化的轿车工业和零部件配套体系做出了重要贡献。”吴松泉回忆，“后来，我们在有关报告中这样评价国产化政策——国产化政策实施以来，通过国家和企业的共同努力，汽车（特别是轿车）工业得到了较快的发展。提高了汽车的总体技术水平，缩小了与世界先进汽车企业技术的差距，为今后汽车工业的良性发展奠定了重要基础。世界各大轿车零部件企业跟随轿车整车厂来国内投资建厂或与国内零部件厂进行技术合作，大大推动了我国零部件工业的建设与发展。相当一部分关键零部件生产企业从国外引进了先进的制造技术、设备及检测手段，满足了轿车总成零部件国产化的质量要求，同时还带动了为自身配套的下级企业技术工艺水平的提高，促进整个零部件行业的发展。”

“入世”后汽车进口关税大幅降低

“中国加入 WTO，汽车关税是重要的谈判内容，为了适应谈判需要，我们当时做了系统研究。”吴松泉介绍，在 1999 年与有关机构共同开展的“汽车工业发展前景分析和适度保护水

平研究”结论是，在全球经济日趋一体化，特别是汽车工业全球化生产的背景下，在中国加入世界贸易组织的过程中，应合理确定保护的时间和力度，以对国内轿车工业形成一定的竞争压力，促使其较快提高竞争能力。

加入 WTO 以来，乘用车进口关税从 2001 年的 70%-80% 逐年下降，2006 年 7 月 1 日降至 25%。商用车关税 2005 年 1 月 1 日降至 20%-25%。汽车零部件平均关税 2006 年 7 月 1 日从 22.3% 降至 10.4%。非关税措施方面，从 2000 年开始，汽车及关键零部件的进口配额由 60 亿美元每年递增 15%，直至 2005 年 1 月 1 日取消配额限制，与此同时，受进口配额限制的汽车及关键件产品目录从 2001 年起逐年减少，2005 年全部取消。

“入世”后汽车产品进口关税下降趋势

车型	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年 1月1日	2006年 7月1日
乘用车	70-80%	43.8-50.7%	38.2-43%	34.2-37.6%	30%	28%	25%
货车	25-50%	21-37.5%	18-33.3%	15-29.2%	15-25%	15-25%	15-25%
大中型客车	45-65%	37.5-47.5%	33.3-40%	29.2-32.5%	25%	25%	25%
特种车	3-25%	3-17.5%	3-15%	3-15%	3-15%	3-15%	3-15%
零部件(平均)	22.27%	16.28%	14.27%	12.62%	11.47%	10.53%	10.40%

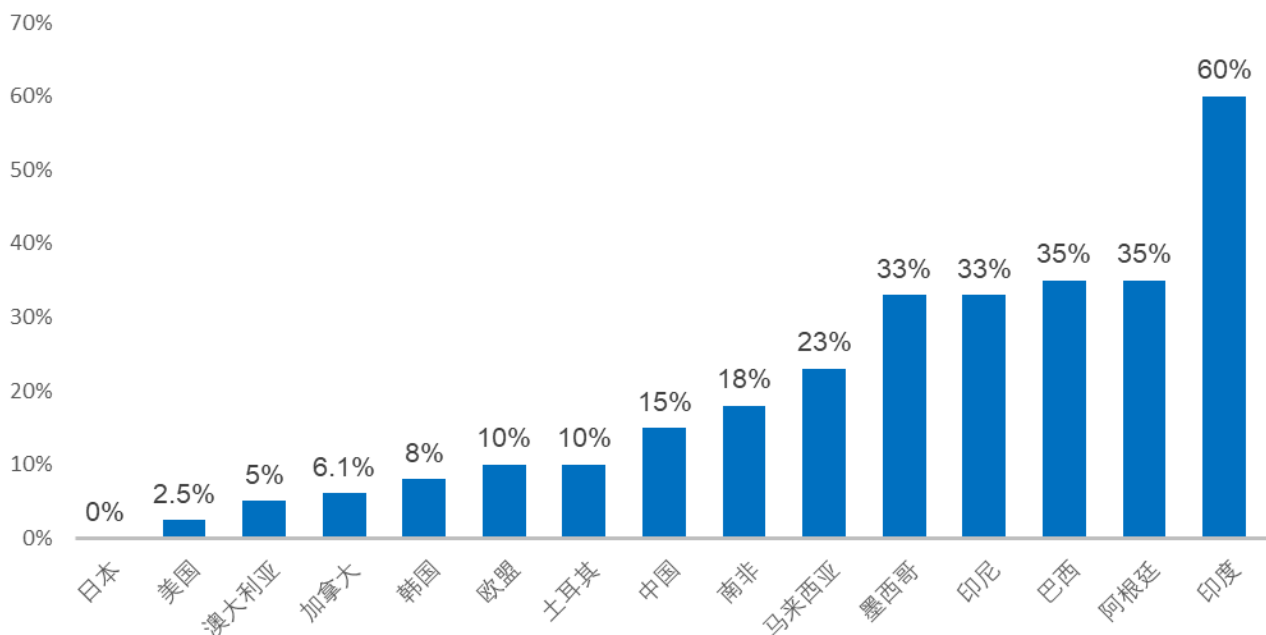
来源：CATARC 政研中心根据中国加入世界贸易组织的有关法律文件整理。

近两年，我国汽车行业对外开发步伐不断加大。受政府部门委托，中汽中心关税政策研究团队开展了大量的调研和分析工作。2018 年，新的关税政策开始实施，汽车整车税率为 25% 的 135 个税号和税率为 20% 的 4 个税号的税率降至 15%，将汽车零部件税率分别为 8%、10%、15%、20%、25% 的共 79 个税号的税率降至 6%。

“根据我们的测算，乘用车关税由 25% 下降到 15%，下调 10 个百分点，考虑关税、消费税、增值税等进口环节综合税率，汽车进口成本下降 8%，将在很大程度刺激汽车进口。”吴松泉强调，进口汽车与国产汽车是互为补充、差异化竞争的关系，进口汽车更多是起到丰富和完善国内汽车市场供应品种，为消费者提供多样化选择的作用。国内主要合资企业均已完成未来 4—5 年国产车型计划，关税下调对合资企业未来几年国产计划影响有限。但是，关税下降直接导致汽车进口成本降低，将会刺激进口，跨国公司会计算国产和进口的收益，也不排除对批量

较小的高端车型国产化计划进行调整的可能性。但是从长期来看，由于中国已经具备世界一流的汽车供应链，以及汽车行业“销地产”的特点，外资企业仍将主要依赖本地生产来满足国内市场需求。

中国乘用车 MFN 关税水平的国际比较



来源：世界贸易组织

“绝对数量上，2017 年我国进口汽车占比 4.3%，但是我们测算，销售额占比接近 15%，也就是说进口汽车在中国汽车市场的分量、影响力还是比较大的。”吴松泉表示，关税降低后，进口汽车在我国汽车市场的影响力也会随之增加。

吴松泉判断，未来，我国汽车进口规模会大幅增长。“汽车工业发达的国家，基本上汽车关税都比较低，除了日韩之外，汽车的进出口都是大进大出；而日韩是大出，进口相对较少。”吴松泉说，“影响汽车进口有很多因素，比如宏观经济、汇率、市场需求、市场规模和潜力、国产车竞争力以及对进口汽车的替代，包括二者之间的差异化竞争等。关税包括最惠国税率和协定税率，汽车税制也对汽车进口结构和规模产生直接、重大的影响；油耗和排放法规的加严和实施，包括新能源汽车积分等法规政策。这些因素会直接影响汽车进口的规模和结构。”

利用关税手段遏制乘用车进口散件组装

2005 年，海关总署等部门制定实施了《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》，旨在规范和加强对汽车零部件的进口管理，促进汽车产业健康发展。2009 年 9 月 1 日，该《办

法》被废止。

根据入世承诺，加入 WTO 后我国取消了强制进行国产化以及国产化优惠级差税率的政策。但是加入 WTO 初期，由于轿车产品国产化政策停止实施，其他替代政策尚未出台，合资企业纷纷采取大规模进口散件的方式组装轿车产品，极大地冲击了我国汽车产业。“我国作为未来世界上屈指可数的少数几个超千万辆的巨大潜在市场，散件组装生产不符合我国汽车产业利益。”吴松泉表示。受政府部门委托，中汽中心政策研究团队配合有关部门研究起草有关的管理办法。2004 年，该政策被写入《汽车产业发展政策》。

2006 年 7 月 1 日，我国乘用车整车关税的约束税率为 25%，零部件的平均关税为 10%，整车与零部件之间存在一个 15% 的税差，依据这一税差我国制定了《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》。为规范和加强对汽车零部件的进口管理，促进汽车产业健康发展，2005 年 2 月，海关总署等部门发布实施了这个办法。依据世界海关组织（WCO）《商品名称及编码协调制度的国际公约》（简称“HS 协调目录”）归类规则的规定，当某一产品其进口零部件的价格总和达到该总成（系统）全套 CKD 散件到岸价格（CIF 价格）的 60% 及以上的，将按照整机税号归类，并按整机税号纳税。吴松泉表示，《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》实施 4 年多，基本扭转了乘用车生产从制造转向散件组装的被动局面，直接促进了零部件行业的投资和零部件配套能力的提高。