

发展中国家对技术引进的政府管理

相 重 光

国际技术转让是涉及政治、经济、法律以及科学技术发展水平诸方面的一种国际经济贸易活动。对于这种经贸活动，世界上绝大多数国家的政府，无不为了各自的

的目的而实行不同的政策，采取不同的措施来进行管理。因此，不同国家、不同时期、政府管理的内容、机构以及有关立法都不相同。这里只能就发展中国家政府对技术引进的管理作一般的介绍。在具体进行技术转让时，务须对各国政府有关国际技术转让的立法及其政策措施进行仔细的研究。

一、政府管理的重要性及其主要内容

当前，无论发达国家或是发展中国家，对于国际技术转让都实行政府管理。不过，发达国家的政府管理，其重点一般在于控制技术输出，发展中国家的政府管理却着重于引进技术。

发展中国家引进技术的目的是为了振兴民族经济，缩短本国与外国的技术差距。发展中国家为了有效地引进所需的技术，必须实行政府管理。其主要理由举例如下：

1. 发展中国家在引进国外技术中会遇到许多困难。例如，西方发达国家奉行技术保护主义，视发展中国家为潜在的竞争对手，因此，实行某种程度的限制；再如，发展中国家限于经济、技术的不够发达，对于国际技术市场的动态难于及时掌握等等。于是，发展中国家的政府就必须为克服这些困难创造条件，以利技术引进。

2. 广大发展中国家一般都外汇不够丰裕。所以，不得不考虑引进技术的费用；不得不有选择地、有限制地引进国外技术，使所引进的技术能符合国民经济发展的需要，使有限的外汇能用在刀刃上。

3. 发展中国家作为技术引进方，在与技术输出方进行业务谈判时，往往处于较弱的地位。为此，发展中国家政府就需通过行政干预来提高本国企业的谈判力量，减少本国的经济损失，以遏制技术输出方利用其技术优势来限制技术引进方在经济、技术方面的发展。

■ 仅从上述三点，不难看出，发展中国家对引进技术，实行政府管理的必要性和重要性。

发展中国家政府管理的主要内容包括：管理机构设置的建立，审批制度的建立，法律的制订等等。管理机构的职责范围大小不一，除控制作用外，还可赋予以支持、服务与协调的职能，视各国的具体规定而异。

二、管理机构

1. 战后发展中国家实行政府管理的三个阶段

六十年代以后，许多发展中国家都从西方发达国家大量引进先进技术。政府对技术引进的管理有一个发展过程，大体上可以分为三个阶段。

第一阶段——实行自由化阶段。这一阶段大体上在五十年代后期至七十年代以前。在此期间,许多发展中国家对企业引进外国技术或与外国合作采取不干预的态度,实行自由化政策,任何企业都可以自由换取外汇,引进其所需的技术。

第二阶段——银行管理阶段。七十年代前后,一些发展中国家陆续规定,技术引进合同须经银行登记注册,并实行外汇管理,控制外汇支出。

第三阶段——全面管理阶段。由于银行管理只能对外汇的支付进行控制,而对技术引进合同的其他条款,如技术引进费的多寡、技术是否合适等,则难以掌握。因此,一些发展中国家就先后成立了专门机构,对引进的技术从技术、经济、法律诸方面实行较全面的管理。

当然,这只是一个大体的划分。各国情况不尽相同:譬如墨西哥是一个较早实行较严管理的国家;菲律宾实施政府干预相对来说是比较晚的。

发展中国家实行全面管理以后,加强了政府对技术引进的支持、服务和控制作用,从而使引进的技术更有利于本国技术与经济的发展,更有效地防止和减少了各种不合理的条款的签订。这是发展中国家在引进技术方面所采取的一项重要保护措施。看来,这也是发展中国家的政府在管理技术引进方面的一个趋势。

2. 管理机构的设置及其职责

国际技术转让的政府管理是个复杂的问题。离开国家的政治体制、经济管理体制,孤立地来研究技术引进的政府管理是很困难的,更何况各国的经济、技术发展水平不同,对国际技术转让的熟练程度不同等等。因此,世界各国管理技术引进的政府机构是多种多样的,没有现成的或一成不变的模式可以套用。它可以对现有的某一组织机构赋以管理技术引进的职能,或在现有的组织机构之外,另外成立一个专门机构。不过,就某些不发达国家而言,这种全面管理机构的设置似以逐步建立为宜。因为,它涉及人员培训等多方面的问题。对许多发展中国家来说,外国直接投资与技术引进之间存在着密切的关系,所以,利用外资和引进技术由一个机构统一管理似较适宜。总之,管理机构的设置主要应适合各国的国情。

由一个专门的政府机构统一管理技术引进有其优点:除便于发挥支持、服务、协调以及控制作用外,还可由该机构按照同一标准详细审理和估价各项技术引进方案;同时,该管理机构本身也可由此而逐渐积累大量的知识与经验。

政府管理机构的职责,参照联合国工业发展组织的一个报告,主要有:

1. 情报信息工作。当然这不完全是政府的事情,各个咨询单位等都要做这项工作,但是,作为一个政府的专门机构,对某些信息的获得与研究是有其有利条件的,如对外国政府新的政策措施的研究。此外,对来自国内外一切方面的各种可供选择的技术来源和情报,亦应加以分析,并向有关方面介绍;
2. 在国家所限定的范围内,协助企业鉴别各类经济活动所需要的技术;
3. 评价和选择适宜的技术;
4. 协助企业对拟引进的技术的直接成本、间接成本,以及各种附带条件进行估价;
5. 为引进技术的业务谈判进行咨询服务和协助,争取按最有利的条件进口。管理机构,无疑,不宜与技术输出方直接进行谈判,否则容易陷入困境。但是,由于有政府审批手段的存在,在很多场合下,就有助于解决在谈判中难以解决的问题。这在一定程度上增强了技术引进方的谈判地位;
6. 办理国际技术转让合同的审批工作和注册登记工作;
7. 制订可行的规章制度,编制各种指导型文件;

8. 进行政府间的谈判和交涉,有些问题只能通过政府间的谈判得到解决。
9. 促进与协助对外国技术的吸收与适应性改造,制订零部件国产化计划;
10. 协调有关政策和有关部门的工作,评价有关政策在技术转让和本国技术发展方面的内在一致性。

各国政府管理机构的职能并不完全一致。上述各点只是一般的列举而已,并非各国的管理机构都具有上述全部职能,反之,也并不局限于以上各点,如协助制订人员培训方案,组织参与国际活动,支持有关技术引进方面的学术性活动等等,均可属于政府管理机构的业务范围。由于技术引进只是促进一个国家经济、技术发展的重要因素之一,同时,各国政府组织不同。所以,技术引进管理机构职责范围的大小应视各国的具体情况和规定而异。

尽管如此,管理技术引进的政府机构一般应在外国企业与本国企业之间发挥桥梁作用,让外国企业了解向本国转让技术的可能性,同时,也应成为本国获得外国技术发展情报的重要来源,借以发挥其支持、服务作用。除此之外,还应根据本国国民经济发展的需要以及外汇支付能力等条件来控制技术引进。它既要在宏观方面协助制定技术政策,又要在微观方面对生产部门及有关企业施加影响。这个机构要能发挥其作用,必须加强与国内各有关部门的协调工作。这些部门包括计划部门、行政部门、各主管经济部门,如各有关工业部门、科研部门、大专院校以及有关企业和行业团体等等。协调能力的强弱是该机构能否有效地发挥其职能的一个重要关键。

三、关于技术转让的立法

各国关于技术转让的立法,由于各国的历史背景、经济、技术发展水平和实行的政策不同,而有不同的立法。

有关技术转让的法律文件,除由国家立法机构制定的法律、法令外,还包括中央政府、地方政府以及政府部门所制定的条例、管理办法、施行细则、甚至还包括政策声明在内的行政规定。

技术转让的法律,基本上可以分为两大类:一类是与技术转让有关的法律,如专利法、商标法、外汇管理法、外国投资法以及反垄断法等等;另一类是专门的技术转让法规,包括对技术转让的管理制度和行政干预,转让双方必须遵循的原则以及调整双方关系的准则等。

发达国家一般都是根据第一类,即与技术转让有关的法律来管理国际技术转让的。发展中国家则不同,尽管有些国家也有外汇管理法、专利法、商标法以及反垄断法等等,但是,许多发展中国家还是制订了专门的技术转让法规,以调整国际技术转让合同中所涉及的问题;而且,似乎这已成为一种趋势,愈来愈多的发展中国家都制订了专门的技术转让法。

发展中国家制订专门的技术转让法的主要目的大体有四。

1. 维护本国利益,在技术引进工作中少受或不受外国的控制;
2. 保证技术引进工作符合本国的有关方针政策,促进本国经济、技术的健康发展;
3. 制约企业签订不合理的限制性条款,保障公平贸易,防止本国企业在经济上、技术上对^外国的依赖;
4. 加强对外谈判力量,改善引进技术的条件。

技术转让法规的内容,各国不会相同,有繁有简,但主要内容大体相似。一般都规定有总的原则,适用范围,审批程序,合同应具备的条件等等。技术转让法中很重要的一个内容即为,技术转让合同中不允许签订不合理的、限制性的条款。

何为限制性条款,各国的规定不一,以下一些条款大都被认为是限制性条款。

1. 片面规定引进方的技术改进只能无偿地向输出方提供,而不是对等的、互惠的技术反馈条款;

2. 搭卖为引进方所不需要的技术、设备或原材料,或强行规定必须向技术输出方购买原材料或部件;

3. 规定技术引进方必须通过技术输出方或其指定人才能输出产品,以及限制产品出口价格、数量和地区的条款;

4. 限制引进方使用其他补充的技术;

5. 免除技术输出方侵犯第三者工业产权的责任;

6. 技术输出方通过技术转让,控制、干涉引进方的业务经营或在引进方企业夺取决策地位;

7. 合同期满后仍要求技术引进方负责技术保密等等。

限制性条款是政府机构审批合同的重点之一。合同中如有这类条款,政府审批机构即要求修订,甚至不予批准。

四、我国的政府管理

我国是一个发展中的社会主义国家,实行的是计划经济与市场调节相结合,在技术引进活动中以国营经济为主体,此外,我国的政府体制、经济体制与其他许多发展中国家亦不相同,所以,我国对技术引进的政府管理具有我国的特色。

1. 发展过程

我国大量引进技术主要是在十一届三中全会以后逐步开展起来的。因此,我国引进技术的政府管理具有一个发展过程。

过去,我国主要是通过制订政策,制订计划来管理技术引进的。随着技术引进的扩大,法制的日益完善,技术引进合同审批制度的建立,现在,我国的政府管理是,一方面按国家的政策、计划进行管理;另一方面,按国家的有关法律进行合同审批。由此不难看出,当前,我国对技术引进的政府管理,显然比过去更加周全。

2. 计划管理

由于技术引进不是孤立的,它与国民经济建设、科学技术的发展是密切相关的,所以,技术引进必须根据国家技术政策和经济建设的规划实行计划管理,以利统筹安排,综合平衡。

3. 我国关于技术转让的立法

七十年代末以来,我国陆续公布了一些有关国际技术转让的法规。例如,1983年公布了《中华人民共和国商标法》,1984年公布了《中华人民共和国专利法》,1985年,国务院公布了《国务院关于技术转让的暂行规定》,同年,国务院又发布了《中华人民共和国技术引进合同管理条例》。此外,在1979年公布的《中华人民共和国中外合资经营企业法》,1983年,国务院公布的《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》以及其他有关的法规,如税法,对于技术引进都作了专门规定。有些沿海开放城市、特区对利用外资、引进技术还制订了地方法规。凡此皆说明,我国非常重视技术引进的立法,而且日趋完善。

(下转第39页)

我认为，关键问题是项目审批，对外商投资应从立项开始加强宏观管理。

（一）严格按照国家规定的外商投资方向来吸引外资，慎重选择投资项目

项目是否恰当，关系到中外各方的利益，必须以实事求是的精神，认真做好项目可行性研究，作为评价决策的依据，绝对不允许为获得项目的批准而把可行性研究报告变为可批性研究报告。主办单位和主管部门要有明确的指导思想，不能为了取得外商投资企业的优惠待遇、甚至为本单位的利益去办外商投资企业，挖外贸正常出口的创汇，置大局于不顾。主办单位要对可行性研究报告负完全责任。

（二）对中外投资对象要进行严格审查

审批机构不但应对外国投资者的资信、技术、经营能力、投资意向等进行审查，鼓励那些资信好，能提供先进技术管理经验，有合作诚意的外商来投资；同时，对中方投资者的技术水平、管理水平、投资目的等也同样要严格审查。中方负责人的人选也至关重要。

（三）加强项目的审批工作

项目是否可行，是否对中外投资者有利，审批是关键。为了确保每个批准的项目真正有利于发展我国国民经济，有利于提高技术水平和管理经验，有利于扩大出口创汇，并保证我正常外贸出口不受影响，我认为：一要提高审批人员的水平，要树立微观服从宏观，小局服从大局的思想，掌握政策，熟悉业务，工作高效，审批部门要制定项目审批的具体要求，使各部门有所遵循。二是审批机构应加强平衡协调工作，防止举办重复项目。特别是 500 万美元以下项目的立项，一律要经过平衡协调。三是要建立项目审批责任制。目前项目举办后是否成功，审批机构不负责任，建议今后如有不应批准的项目得到批准，有关审批部门要负责任。四是对 500 万美元以下的项目，上级审批机构应进行复审，最后批准权属于省市审批机构。

设立三资企业是一项十分复杂的工作，我们必须认真学习各项政策，学习业务，不断总结经验教训，使兴办的三资企业成为外贸出口的得力助手，成为提高我国技术和管理水平的先行者，在发展我国国民经济中发挥积极作用。

（上接第 47 页）

4. 分级管理

我国对技术引进项目的审批，采取分级管理的办法。重点技术引进合同需经对外经济贸易部审批。在经济特区、沿海对外开放城市等地方均有指定的专门机构审批不超过规定金额、非重点的技术引进合同。

审批内容包括：引进项目、外汇指标和技术引进合同等。其目的主要是：维持国家利益，进行宏观控制；掌握外汇收支平衡，并保证重点，兼顾一般；防止签订有害国家主权的不合理条款。

基本的审批程序可分为以下三步：

第一步先审批项目建议书。项目建议书经批准后，申请引进的单位即可进行可行性研究；

第二步审批可行性研究报告，经批准后，即可组织对外谈判；

第三步是审批技术引进合同，合同经核准后即可组织项目的实施。