

乌拉圭回合“与贸易有关的投资措施协议” 及我国的外资政策改革

江 林

我国吸引外资的规模必须继续扩大,吸引外资的领域也需拓展。在社会主义市场经济条件下和进一步改革开放的前提下,我国的外资政策就必须与国际投资约束规范接轨。乌拉圭回合所达成的“与贸易有关的投资措施协议”就

是国际投资约束规范的主要框架。因此,如何依据上述协议来改革我国的外资政策,并解决我国当前在利用外资工作上的一些问题便是我们必须研究的一个课题。

一、“与贸易有关的投资措施协议”

一个国家(地区)的外资政策是通过一系列投资措施(即对外来投资实施管理的具体办法)来体现的。当今世界上几乎所有的国家和地区都对外来投资在不同程度上实施着名目繁多的投资措施,目的是使外来投资与东道国的经济发展目标相一致。投资措施的广泛实施(60年代以前普遍对外来投资采取自由放任的政策)是由于当代国际投资逐步呈现出以下特点:(1)国际投资规模增长十分迅速,导致世界经济和国际贸易量的增长;(2)国际投资几乎涉及了所有的经济领域;(3)国际投资的方式和手段日趋多样化;(4)国际投资的流向越来越纷繁复杂,越来越多的国家和地区在大量引进外资的同时也大量输出资本;(5)国际投资不再是仅仅为了自身的资本增值,而主要是与商品、劳务、技术等国际流动紧紧地结合在一起。具有以上特点的国际投资对于各国的经济所产生的影响必然是十分巨大的,其中既有积极影响、也有消极影响。于是,各国(地区)纷纷对外来投资实施鼓励与限制相结合的管理(即各种各样的投资措施)便是一种必然。然而,也正是由于当今的国际投资活动具有上述特点,一国(地区)的投资措施不但对外来投资的规模和流向产生影响,而且对国际贸易(包括商品贸易、服

务贸易和技术贸易)产生巨大影响。以往的情况表明,有许多投资措施在其实实施过程中确实明显地扭曲或限制了国际贸易的正常发展。

长期以来,发达国家之间的贸易和相互投资均占世界贸易总额和国际投资总额的绝大部分,这些国家也就较早地关心投资措施对国际贸易所造成的影响。由于经济发展水平相对接近和相互之间进行着巨额交叉投资,发达国家在协调投资措施问题上进行谈判就比较容易。早在1961年,经济合作与发展组织的各成员国就签订了“资本移动自由化守则”,1976年又通过了“国际投资与多国企业宣言”至此,发达国家相互承诺对外来投资实施国民待遇,并保持投资措施的充分透明,从而消除或削弱了投资措施对相互贸易的消极影响。发达国家相互协调了投资措施之后,便一直努力在全球范围内确立投资措施的约束规范。在它们的影响之下,关贸总协定乌拉圭回合多边贸易谈判将“与贸易有关的投资措施”作为一项新议题列入正式谈判。这一谈判对如何削弱和消除投资措施对国际贸易可能造成的限制和扭曲作用最终达成了协议。

“与贸易有关的投资措施协议”的核心是取消一切与关贸总协定“国民待遇条款”及“取消

数量限制条款”不一致的投资措施。关贸总协定“国民待遇条款”原本是要求每一个缔约方在本国(地区)市场上对来自任何一个其他缔约方的进口商品,在其从入境到被最终消费的整个过程中所给予的一切待遇(国内税与国内规章待遇)都不得低于本国(地区)产的同类产品。“国民待遇条款”适用到投资措施上就表现为对外来投资所给予的国内税收待遇和国内规章待遇不得低于本国(地区)同类投资。在商品贸易上适用国民待遇是确保进口产品与本国(地区)产品的平等竞争,而在投资方面适用国民待遇则是要确保外来投资与本国(地区)投资的平等竞争。由于当今世界各国(地区)几乎无一不在积极吸引外资,外来投资在东道国的税收待遇通常比东道国本国的投资更为优惠,至少与东道国的本国投资享受着同等税收待遇,因而在投资方面国内税国民待遇实际上早已实现。于是,“与贸易有关的投资措施协议”强调国民待遇的重点就设定在“国内规章”上。该协议特别指出:必须予以取消的、与总协定国民待遇条款不一致的投资措施“包括那些在国内法律或行政规定之下是强制的或准强制的要求,以及以满足这些要求作为获取优惠所必备条件的规定”。例如,要求外来投资企业购买或使用东道国当地

生产的产品或原料,规定外来投资企业购买或使用进口产品的数量等。

关贸总协定“取消数量限制条款”原来是约束各缔约方不得采取任何措施(关税及合理费用的征收除外)来限制或禁止其他缔约方的产品进入本方境内,或限制或禁止向其他缔约方出口本方产品。”取消数量限制条款”适用到投资措施上即为不得采用可导致限制或禁止其他缔约方产品输入或向其他缔约方输出产品的投资措施。属于这类必须取消的投资措施包括“当地要素投入比例要求”、“对设备的特别要求”,“设备用途上的限制”,“对进口投入品的限制”,“外汇平衡要求”、“获取外汇的限制”、“最低出口要求”、“对等贸易要求”、“本地销售要求”等。

“与贸易有关的投资措施协议的其他主要规定包括:(1)例外条款,即规定在特定情况下可适当实施有违于“国民待遇条款”和“取消数量限制条款”的投资措施;(2)过渡期条款,即规定发达国家应在协议生效后2年内、发展中国家在5年内、最不发达国家在7年内取消一切与“国民待遇条款”和“取消数量限制条款”不一致的投资措施;(3)政策透明条款,即规定各缔约方必须完全公开其所实施的投资措施。

二、以“国民待遇”理顺我国的外资政策

我国现行的外资政策是在改革开放的进程中逐步形成的,在旧的经济管理体制未得到根本改变的情况下,外资政策为外来投资企业所提供的待遇和所实施的管理必须不同于我国国内的企业。为了吸引外资,我国对外来投资企业提供了许多大大优于国内企业的待遇。例如,在税负方面,外来投资企业的税负低于国内企业40~70%,另外还有三减两免;再例如,外来投资企业享有许多国内企业不能享有的经营自由权。另一方面,对于外来投资企业总是需要管理的,但又不能套用管理国内企业的那一套办法,于是只有对外来投资企业实施特定的约束与限制办法。在体制改革不可能一下子完成,

引进外资工作又不能耽搁的情况下,“内外有别”的外资政策是唯一的选择。然而,现在已到了必须按国民待遇改革这一外资政策的时刻,客观上已有了改革的要求和条件:(1)社会主义市场经济能够对境内所有企业实施统一的管理;(2)“内外有别”的外资政策对利用外资的阻碍作用正逐步显露;(3)与国际经贸行为规范全面接轨已成为我国经济发展的客观需要。

笔者认为,以国民待遇为基础的我国外资政策的主要框架如下:(1)对外商投资企业在营运条件方面实行国民待遇;(2)对外商投资企业的产品在流通及消费方面实行国民待遇;

(3) 在外商投资企业不同于国内企业的有关方面实施符合国际规范的管理措施。在企业运营条件方面的国民待遇主要应包括机器设备和原材料的购置条件(国内采购时的待遇及进口待遇)、劳动用工条件、土地使用条件、水电等公用设施的使用条件、信贷融资条件、税负义务(包括税种和税率的设定、征税方法、税收信贷、缓交及减免待遇、课税会计方法等)、环境保护义务、产品技术标准的适用,以及其他各项宏观经济调控政策的适用等。产品的流通及消费方面的国民待遇主要应包括所适用的推销方式、推销服务(如广告)的购买条件、销售渠道和销售方式的选择自由度、销售价格的行为标准、产品运输待遇(包括运输工具的安排、运输合同条款、运输要求、运费待遇等)、产品的购买限制、产品的市场投向限制、产品的使用限制等。最后,外商投资企业与我国本国企业之间毕竟存在差别,外商投资企业在客观上面临着一些对于我国国内企业来说并不存在或影响甚小的问题。例如,投资安全问题、投资转移问题、利润汇出问题、可能的重复征税问题、更为频繁的人员及各种生产要素跨国界流动问题、收益跨国界分配问题、全球经营战略配置问题等。对此,我国的外资政策应依据有关的国际规范实施互利及合理的管理。

实施以国民待遇为基础的外资政策能够解决我国目前在利用外资工作中所存在的一些消极问题。其中较为突出的问题有:(1)盲目引进外资,各地在吸引外资优惠待遇上相互攀比竞争;(2)假外资现象有加重的趋势,外商资金到位率呈降低趋势;(3)在改善吸引外资^①的环境方面说得多,而真正花力气实际做得很不够;(4)外资政策稳定性差,导致潜在的投资者驻足不前,以及外商投资中高新技术和大项目不多;(5)外商投资企业与国内企业处于不平等的竞争状态,两方面的积极性都有所挫伤,国内企业抱怨负担重,而外商投资企业在享受了优惠待遇之后仍埋怨未得到国民待遇。以“国民待遇”理顺我国的外资政策能够在很大程度上解决上述问题。

第一, 外资政策国民待遇原则能够消除引进外商投资的盲目性和制止各地在吸引外资优惠待遇上的相互攀比竞争 我国现行外资政策,一是过份偏重于以现金优惠措施来吸引外资,特别是税收优惠措施;二是基于这种现金优惠措施各地过份偏重于引进外资的量,有些地方甚至订有引进外资量的指标,并将其作为考核地方领导的一项内容。现金优惠措施对许多外商投资者有一定的吸引力,而到我国投资的外商中确有许多是奔这类措施来的。于是,在外商看重现金优惠措施、我国地方上注重外资引进数量的情况下,不顾经济发展需要盲目地引进外资,甚至为引进外资而引进外资的现象时有发生。把现金优惠措施作为吸引外资的主要手段,还势必触发各地相互攀比、竞相提供更多更大优惠的竞争。从全国来看,在吸引外资优惠待遇上的相互攀比竞争,不会有效地扩大全国利用外资的规模,其结果是外商投资者获得更多的额外利益,而我国利用外资的效果则更为不理想。在外资政策上实行国民待遇调整,一方面会促使各地基于本地的经济优势和发展需要来吸引外资,另一方面则会迫使外商投资者作更为慎重的投资选择,这样就会减小我国引进外资工作中的盲目性;同时也从根本上消除了各地在吸引外资优惠待遇上的攀比和竞争的基础。

第二, 外资政策国民待遇原则能够消除假外资现象, 并提高外商资金的及时到位率

现行的“内外有别”的外资政策为三资企业提供了诸多优惠和特别经营权,这必然会诱使许多国内企业想方设法挤进三资企业行列,以便享受有关优惠和获得有关的经营权。于是,一笔本来就是国内企业的资金到外面转一下后成了外来投资,一些企业借了外商名义成立中外合资企业(实际上外方既无资金投入,也无技术投入,甚至根本不存在外方)。假三资企业泛滥不仅扰乱了利用外资工作,也扰乱了国民经济的正常发展。然而,只要外商投资企业享受着特别优惠和拥有特别的经营权,假外资企业的漏洞是堵不胜堵的。对此,实行国民待遇原则的

外资政策是釜底抽薪地解决假三资企业问题的根本办法。

第三，外资政策国民待遇原则能够切实推进我国吸引外资环境的改善 我国各地的经济发展仍将迫切需要更多地利用外资。确立外资政策国民待遇原则后，将使减免税收等优惠不再成为吸引外资的主要手段，这就会促使各地真正花力气踏踏实实地改善吸引外资的环境条件。事实上，在外资政策国民待遇原则的前提下改善吸引外资的环境条件，不但能迅速扩大利用外资的规模，而且这样的改善投资环境的过程本身就是当地经济发展的表现。例如，硬件条件方面的交通、通讯、水、电供应等方面的建设，软件条件方面的行政部门工作效率、人才培养、经济秩序的稳定等，不仅会对外来投资具有更大的吸引力，而且会使国内企业更具活力。

第四，外资政策国民待遇原则能够最终解决我国各地吸引外资政策的稳定问题 这可解除大批外商投资者（特别是掌握高新技术和致力于大项目的投资者）的疑虑。在现行外资政策之下，外商投资所适用的优惠待遇在很大程度上是按项目谈判决定的，因而两项内容相同的投资就很有可能适用不同的待遇。待遇的不同就是企业在市场上的竞争条件的不同。正是由于担心一旦投资以后有可能在竞争中处于不利地位，许多有意在中国投资的外商常表现出驻足不前、疑虑重重。减免税收之类的吸引外资鼓励措施固然具有吸引力，但主要是对急功近利型投资起关键作用，而急功近利型的外来投资通常是小项目和一般技术水平的项目对于高新技术或巨额投资项目来说，由于投资额大、风险大、投资回收期长等原因而更注重于投资的长期利益，因而也就必然最优先考虑东道国外资政策的稳定性。高新技术项目和巨额资金大项目的投资者面对着可以通过项目谈判而随意组合的投资待遇，往往表现退缩。这是由于他们担心：虽然眼下对自己所确立的投资待遇十分令人满意，但是投资待遇是对外来投资逐项谈判确立的，那么，就有可能在自己投下巨

资后东道国又引进了一项或数项与自己的投资内容相同的其他外商投资，并且所确立的待遇比当初为自己确立的投资待遇更为优惠，这样一来，自己业已投下的巨额资金将难以产生令人满意的效益，而且还有可能在竞争中处于不利地位而一无所获，甚至亏损。到目前为止，我国所引进的外商投资中高新技术项目少、大项目少的最主要原因就在于我国现行的外资政策所导致的投资待遇的不稳定性。实施外资政策国民待遇原则就意味着对在同一地区内、同一行业里的所有的投资者（无论其什么时候投入及具有什么样的国民身份）确立了基本相同的投资待遇，这样就确保了长期性和平等竞争，也就为高新技术项目和巨额大项目的外商投资提供了最大的吸引力。

第五，外资政策国民待遇原则能够确保国内企业与外商投资企业处于平等竞争的状态 这样既有助于发挥这两方面的积极性，也有助于国内产业的加速进步和发展。近年来三资企业的产品在与国内同行业企业的竞争中明显占上风已是十分明白的事，而三资企业的产品出口增长更是远远高于我国出口的总体增长水平。这里面自然有许多原因，但三资企业所享有的优惠为其产品所增添的竞争力是主要的原因之一。三资企业依靠其基本优惠待遇所得到的现金收益（如得自税收减免的巨额现金收益）便能实施更有效的经营管理、更具刺激性的营销手段、吸纳更多更优秀的人才等。这种情况对于国内企业的经营积极性是严重的打击，因为在一场不平等的竞赛中很难使处于不利地位的竞争者鼓起斗志。而三资企业在“内外有别”的外资政策下更多的是表现为迅速获取收益，因而长期经营的积极性也是不高的；一方面享受着优惠待遇，另一方面又大声疾呼要求国民待遇便是外商投资者这种心态的写照。实施外资政策国民待遇原则在增强国内企业经营活力、促使其在公平竞争中作出理想业绩的同时，还因满足了外商投资企业的最大要求（即平等竞争的要求）而刺激其长期合理经营的积极性，从而有利于外商投资企业与国内企业在公平竞

争中相互促进,从而有助于国内产业的加速进步和发展。

三、外资政策与各项主要宏观经济政策的协调

现行的“内外有别”外资政策很难与其他各项宏观经济政策(特别是外贸政策)相协调。这种不协调不仅对我国的涉外经济活动产生了越来越明显的消极作用,而且对整个国民经济的健康运行也产生了消极影响。外资政策只有实行国民待遇原则才能与其他各项宏观经济管理政策相协调。协调过程中,在有些方面需对外资政策作出调整,而在另一些方面则需对有关的宏观经济政策作出调整。下面就我国外资政策与一些主要的宏观经济政策的协调问题作一简要表述。

1. 外资政策与外贸政策的协调

第一,加速放开国内企业的进出口经营权,直至最终取消进出口经营权审批制度;使外商投资企业与国内企业在国民待遇原则下享有同等的经营权利。在现行外资政策下,许多中外合资企业组建的目的就是仅仅为了获取外贸经营权,这显然是有违利用外资的初衷的。彻底放开进出口经营权是社会主义市场经济发展的必然趋势,而且在市场经济行为规范和海关等行政职能部门的监管下并不会象有人担心的那样必然导致市场混乱。第二,使外商投资企业的进出口活动同样主要接受关税的调节。将关税作为调节进出口贸易的主要手段已是一项既定的贸易政策,但现行外资政策对于外商投资企业的设备和原材料进口及产品出口仍实行一些特别安排,这种不协调必然会引发企业的不合理行为。第三,取消针对外商投资企业的生产投入品本地含量要求(即规定外资企业必须购买一定比例的国产原材料为要求),而代之以同样适用于外资企业和国内企业的“市场购销行为法规”。该法规的主题是要求所有企业在国产产品的质量和销售条件等同或优于国外同类产品的情下必须国内采购,当国内对某种产品提供的购买条件等同或优于国外的情况下必须向国内需求方供应。(本人在“论外贸效益机制的建立”

一文中曾系统论述过这一问题)第四,取消对外资企业实现进口替代或提高国产化比率的要求,而代之以普遍适用的关税措施进行进口约束和以产业政策加以引导进口替代和国产化进程。以硬性的行政措施推行进口替代或国产化,从而直接限制有关产品的进口是典型的数量限制措施,是关贸总协定明确禁止的,我国的外贸政策也已明确排除这类措施。第五,取消对外资企业的出口实绩要求。我国外贸政策改革正在加速取消进口许可证管理等直接限制进口数量和禁止进口的措施。在贸易政策消除对外国商品进入国内市场的行政措施的同时,硬性规定外资企业在国内生产的产品的一定比例必须出口(即拒绝其进入国内市场),这显然是太不协调了。对于三资企业的出口应通过价格政策、汇率政策、税收政策、信贷政策等加以鼓励和引导仍基于国民待遇。第六,在出口鼓励方面统一外资企业与国内企业的待遇。现行外资政策在鼓励出口方面为外资企业提供了远优于国内企业的待遇,于是许多出口货源转而通过外资企业出口,许多出口基地也纷纷转向三资企业,这与全国拓展出口和扩展现汇出口的外贸政策相冲突,也大大伤害着众多国有外贸企业的出口积极性。因此,外资政策也必须在这方面进行国民待遇调整,让拓展出口的外贸政策同等地适用于外资企业和国内企业。

2. 外资政策与外汇政策的协调

第一,统一外资创汇企业和国内创汇企业的持汇和用汇待遇。在现行的外资政策和外汇政策下,外资企业可以全额持有其所创外汇(不必卖给中国银行),而国内出口创汇企业则要承担外汇上缴义务,并在使用所创收的外汇上受到严格的管制。这种不协调也是促成大批创汇源转向三资企业和假外资现象的主要根源之一。在这方面协调外资政策与外汇政策可以采取如下方法:所有创汇企业都按市价将外汇卖给中国银

行,同时在使用上适用同样的规定,并按市价向中国银行购汇。但笔者认为,这种方法在使用上不一定有效:一是中国银行承担政策性外汇买卖与银行商业化改革相违。中国银行购入外汇既不能搞外汇信贷,又不能搞投资,这就使中国银行不但增加了持有外汇的成本(持有任何货币都有其成本),还要承担汇率变化的风险,因此极有可能不按规定顺利地外汇的买卖;二是创汇企业极有可能在外汇入境和出售外汇的时间上做小动作;三是不利于外汇市场的发育。另一种协调方法是规定所有创汇企业都将所创外汇存入指定帐户(即保有外汇持有权,同时也承担外汇持有成本)这一规定的唯一目的是禁止外汇在我国境内流通使用;同时采取鼓励创汇企业将外汇通过外汇市场出售的措施(如企业外汇存款无息并需支付帐户管理费等),外汇市场上的买卖交割通过中国银行指定帐户安排,外汇和使用按统一规定对外资企业和国内企业同等适用;另外,国家外汇管理机构建立外汇市场平抑基金,对外汇市场进行市场调控,稳定外汇市场。第二,取消外资企业的外汇收支平衡要求。外汇平衡要求的实施目的,无非一是限制外资企业的进口数量,二是限制其产品在国内市场销售的数量,三是维持国际收支平衡。前两项目的显然与关贸总协定取消贸易数量限制的规定不相符;第三项目的虽然是合理的,但用以实现这一目的的手段仍不符合关贸总协定和国际货币基金组织的规定。取消外汇收支平衡要求后,三资企业可到

外汇市场购入外汇,用于符合有关规定的用途(如合法的进口、资本或利润的汇出等)。国家对总体的国际收支的控制应通过相应的宏观经济调控政策,按照关贸总协定第12条、第15条和第18条及国际货币基金组织的有关规定实施。

3. 外资政策与产业政策的协调 当前我国利用外资工作中的一个突出问题是外资投向不尽合理,大量外资投向了房地产、旅游设施、金融机构、商业、广告等第三产业,投入生产性项目的外资也大多集中在服装、食品等一般技术的轻纺工业及组装内销型和国内已呈长线的工业。而投入能源、交通、通讯、农业、新型材料等我国急待发展的基础工业和高新技术密集型工业的外资很少。造成这一现象的主要原因是我国的外资政策与产业政策未能协调地发挥作用。现行外资政策对于投入各种产业的外资提供着基本上相同的政策待遇,因而缺乏产业投向的引导作用;另一方面,我国的产业政策本身也存在缺陷,未能真正体现出按产业发展需要而形成政策倾斜的效果。因此,在外资政策与产业政策的协调上应同时从两方面着手,一是进一步完善产业政策,为短线产业确立适当的环境条件;二是通过国民待遇将外资政策与产业政策统一起来。外商投资企业经营运作的环境条件应主要取决于其产业投向。外资政策与产业政策协调的另一个问题是限制或禁止外资向某些产业的投入。这类限制或禁止应基于正当的、符合国际规范的国家主权和国家主权的理由。

