

我国引进外资的新挑战、新机遇及其对策

夏 丹

挑 战 与 机 遇

我国利用外资取得了突破性进展,这对加快我国经济建设将起重要作用。但是我国利用的外资与国际可投资本相比,只是极小一部分。据美国、法国、日本等国际咨询机构估计,全世界每年的可投资本至少在1800亿~2500亿美元,流向国外的资本不少于1500亿美元,仅欧美和日本等少数发达国家最近几年,每年的涉外投入就超过1200亿美元。但我国近几年来平均引进的外资只有几十亿美元,所占比例显然很小。今后,我国加快经济建设,赶超世界先进水平,将继续扩大利用外资。但是,由于国际经济环境的变化,我国在国际资本竞争中正面临着新的挑战。

发展中国家以引进外资为重点的新一轮改革浪潮正在兴起 过去几年,亚洲和中南美洲地区的发展中国家经济发展迅速,增幅一般在7%左右,高的达到10%。这些国家快速发展的一个重要原动力就是改革和开放,经济来源的主要方面是大量吸纳外资。传媒反映,越来越多的发展中国家刮改革之风,走开放之路,以崭新的姿态竞争国际资本。朝鲜的改革开放已迈出决定性的一步。1991年底,朝鲜宣布划出北部的罗津市和先锋郡的621平方公里土地作为自由经济贸易区,发布招商条例,吸引外商投资。近两年来,朝鲜陆续发布了《自由经济贸易法》、《外国投资企业和外国人税法》、《外汇管理法》、《土地租赁法》、《外国人投资法》等涉外法规,为朝鲜引进外资铺平了道路。越南的改革快速而又大胆,最近又推行门户开放政策,在海

防、新顺、灵中、胡志明等沿海大中城市设立出口加工区,以进口设备和原料免税、出口制成品免税、完全自由雇佣劳工、合作期限放宽到50年等优惠政策吸引外国投资者。印度采取的改革措施是,放宽政府对经济的控制,发展市场经济,调整税收和进出口政策,放松外汇管制,鼓励外商投资,等等,不仅使国家摆脱了“严重危机”,而且使企业学会了利用外资,外汇储备由10亿美元增加到80多亿美元。菲律宾总统拉莫斯上任后的第一件大事就推行改革,加快开放,争取外资,发展经济。分析家认为,随着20年来不曾有过的政治稳定和改革的扩大,今后几年,菲律宾的投资环境和经济发展会成为亚洲后起之秀。巴基斯坦、孟加拉国和斯里兰卡等国也实行放宽政府控制,减少国家和政府企业在经济中的比重,突出吸引外资和刺激出口等改革;就连最封闭、最落后的不丹国也制定了改革措施,成立了第一家证券交易所,并与香港国际证券公司合作,以引进国际资本,加快发展本国经济。这种态势对繁荣亚洲无疑可喜,而对我国来说不啻为严峻的挑战。

独联体及东欧国家为恢复经济建设正在大力吸引外资 前苏联和东欧地区过去既有经济相对发达的基础,也有国体过于保守的弱点,封闭的国体则阻滞了外资的引进。苏联和东欧局势发生变化之后,各国经济都面临严重困难,动荡的社会和严峻的经济迫使国家当局寻找新的出路,利用外资舒筋活血,启动经济发展是共同的对策。俄罗斯计划用5年时间恢复国家经

济,除对部分国有企业拍卖产权,发展私营经济,回笼国有资本外,主要靠引进外资解决资金难题。据外国通讯社报道,俄罗斯5年复苏计划准备利用外资800~1000亿美元。俄国高层认为,过去两年利用外资进展缓慢,今后将加快改革,改善环境,更多更快地引进外资。乌克兰、乌兹别克、白俄罗斯、哈萨克斯坦等独联体国家也在加紧引进外资。波兰、捷克、斯洛伐克等中欧国家也积极谋求与西方国家的合作,利用外资发展民族经济。匈牙利、罗马尼亚、保加利亚等东欧国家,一方面向世界敞开大门,全方位引进国际资本,一方面着重向北约组织靠拢,以争取欧共体的经济援助。目前除西欧国家大力投资东欧外,韩国、台湾、泰国等国家和地区也已大举投资东欧国家,速度快于独联体国家。美国经济学家分析认为,开放度高的东欧国家在争取国际资本上决不逊色于亚洲地区。

西方国家经济的逐步复苏对资金的需求也日益增加 始于80年代底的经济危机,席卷了整个西方工业化国家,历时五六年已初露生机。在西方国家发生经济危机期间,本国的金融财团、实业公司纷纷把资本投向新兴的发展中国家。而现在,国家经济复苏的曙光给他们带来新的希望,增强了投资国内的信心。特别是一些工业大国为促进经济复苏而制订的鼓励本国资本落户国内和大力引进国际资本的优惠政策,既有效地稳定了国内资本,又有力地吸引了国外资本。例如,美国南卡州和内布拉斯加州为吸引德国宝马汽车公司(BMW)在美投资建厂,专门在税收及其它方面制定一系列优惠政策,仅南卡一州提供的优惠条件可产生的实际价值就达到3500万美元。两个州的州长还为此专程去德国访问宝马公司总部,并亲自为宝马公司选定在美建厂地址,终于争取到宝马公司投资6.36亿美元,在南卡州斯帕塔堡市新办一座中型汽车制造公司。象南卡州这样不惜代价争取国际跨国公司投资的例子在美国乃至整个西方工业化国家都屡见不鲜。

上述态势都给我国扩大利用外资带来新的挑战。但用发展的眼光看问题,我国也面临着

极为难得的争取外资的极好机遇。

现在,世界上相当一部分国家和地区饱受战争、内乱、暴力和恐怖之苦,投资环境恶劣,令投资者望而却步。而我国政治稳定,社会安定,没有战争、内乱和暴力,改革越来越深入,开放越来越扩大,政策越来越完善,法制越来越严密,外商利益得到根本保证,这是最重要的投资环境。许多国际商人正是看中我国稳定的政治、经济环境,有意扩大在我国的投资。

西方工业化国家内部关系紧张,尤其是日美贸易磨擦不断,这有利于我们更好地争取发达国家的投资者 东西方冷战的结束,打破了原先的平衡,带来新的不平衡,西方国家一致对外的联盟关系受到内部各自利益观点的挑战,国际市场和商业利润成为新的争夺目标。现在,美国与欧共体、美国与日本、日本和欧共体、欧共体国家之间,都存在经济利益上的纷争和磨擦,各执一词,互不相让,有的甚至由过去的军事同盟变为经济冤家。例如,美国和日本的一些大公司都在电子、汽车、化工和金融等方面进行着以贸易和利润为核心的竞争和反竞争、制裁和反制裁,相互投资都很谨慎,这就容易为其他国家所利用。

发达国家及其跨国公司,正向西太平洋地区转移资本,我国庞大的市场和丰富的资源优势更容易争取国际投资者 由于美、日、欧经济的持续不景气,西方发达国家的投资吸引力减弱。尽管政府采取扶助措施,提供良好环境,但许多跨国公司的投资还是继续外移。在北美,大批的美国企业纷纷把投资重点转向亚洲和拉丁美洲,特别是太平洋沿岸的国家和地区。美国商务部最新公布的统计数字表明,1993年美国对外直接投资总额为371亿美元,比1989年增长26%,其中对亚洲投资(不包括日本)增长56%,高于对欧投资增幅的2.1倍。估计今后几年还会有较大幅度增长。在欧洲,英、法、德、意、西(西班牙)等发达国家的大公司也看好亚太地区,欧洲最大的西门子、菲利浦、奔驰等跨国公司都计划在东亚地区扩大投资;在亚洲,日本、韩国、新加坡等发达国家的跨国公

司更是偏爱水土相宜的周边邻国。日本准备成为对华最大投资国,以促进东亚经济圈的形成。这对我国来说,确实是争取更大更多国际资本的良好机遇。

随着海峡两岸商贸关系的进一步改善和香港回归祖国的逼近,港台客商对大陆投资会进一步增加。从台湾方面看,汪辜会谈之后,两岸交流又有新的发展,台湾当局对民众访问大陆,对商界投资大陆均有放宽。过去几年,台湾对大陆的投资多为中小企业和小额资本,而现在,轻工、化工、电子、纺织等行业的许多大公司都已制定计划,把对海外投资的重点逐步转移到大陆。从香港方面看,过去10多年,港人是内地的最大投资者,也是中国改革开放政策的最大受益者。现在,中国改革开放政策的连续

性和稳定性,特别是对香港政策的坚定态度,使港人看到未来中国的前途和希望,增强了投资内地的信心。有些公司原计划到欧美、日本或东南亚国家投资发展,现在都准备携巨资到内地办厂经商。

我国复关之后,市场的开放性和政策的平等性,将为我国引进外资扫除障碍。过去由于我国为非关贸总协定成员国,在外贸出口和引进外资上都受到国际特别是少数发达国家歧视性政策的制约。现在,我国申请重返关贸总协定已进入实质性阶段,很快会恢复关贸缔约国的合法地位。届时,发达国家特别是经济大国的歧视性政策将成为过去。我国在全面开放国内市场的同时,也可利用平等的国际机遇,加快外贸出口,扩大利用外资。

战略与战术

综上所述,我国在引进外资,发展外向型经济上,既面临严峻挑战,也面临新的机遇。但机遇不等于现实。当今国际资本游移不定,流动性很强,抓得好,机遇会变为现实,抓得不好只是纸上谈兵。因此,我们在引进外资,发展三资企业上应立足当前,着眼未来,重视战略性和战术性问题研究。

从战略角度讲:

第一,应进一步扩大开放地域,以大开放的优势吸引更多的外商和外资 国内外的经验表明,开放是招商的条件,是引资的前提。开放扩大到哪里,那里就有外商光临,就有外资投入。我国现在的开放地域已扩大到内地的一些大中城市,对外资由沿海向内地转移起到有效的引导作用。但从总体上说,我国的开放地域还不够广泛,不够深入。全国500多个建制城市(包括直辖市、省辖市、县级市),正式公布开放的才150多个,尚有2/3的城市没有明确为开放城市。这些城市主要分布在中西部地区,经济上相对贫困,但资源却异常丰富。我国经济的发展振兴,既需要东部地区的一马当先,也需要西部地区的万马奔腾。西部地区的开放之

日,就是中国经济的振兴之时。西部地区的希望在资源开发,而资源的开发在地域开放。基础落后,再加上人为封闭,就很难吸引外商,也就谈不上利用外资。因此,在东部沿海地区和内陆大城市开放取得经验之后,就应当不失时机地开放内地特别是西部地区。我们如果抓紧开放西部地区,也就是抓紧利用国际资本的机遇。因为许多发达国家的跨国公司很希望参与中国中西部地区自然资源的开发。我们必须抓住时机,迅速扩大开放,吸引更多的外商参与西部的资源开发。这既是缓解国内财力不足的有效办法,也是加快西部地区资源开发和经济发展的出路。

第二,应进一步放宽产业政策,利用外资加快发展新兴经济产业 吸引外商外资最重要的是政策因素。对于海外投资者来说,最为关心、最为敏感的是国家和地区产业政策的变化和发展。这往往决定着他们对海外投资的取向抉择,包括投向哪一地区、哪一产业、哪一项目,投资大小和期限长短等。因此,在我国吸收外资逐步取得经验的基础上,应分析存在问题,把握未来趋势,不断改进完善产业政策,并以此

引导外商向我们需要发展的产业投资,使之向更广的领域和更高的层次推进。目前,外商对我投资结构和层次虽有提高,但对劳动密集型产业和产品的投资,仍占较大比例,已导致一些产品严重过剩,而国家急需发展的某些瓶颈性基础产业,如交通、能源、电力、通信等,高新型技术产业如电子集成技术、信息工程技术、精细化工技术、新兴材料技术等方面的外资投入不多,而且比较分散,不符合集约经营、重点突破的发展原则。因此,要通过宏观的政策导向,既指导地方、行业合理利用外资,也引导外商向我们需要的产业和项目投资。作为地方和行业来说,吸收外资不宜新铺摊子,尤其是不宜铺太多的摊子。要注意与现有基础相结合,着力挖潜改造。国有大中型企业要善于嫁接外资,以解决资金投入问题。同时通过政策的连续性、稳定性,争取外商多投基础性产业、高新型技术产业,同时延长投资期限,发展一大批合资合作10年、20年,甚至50年的跨世纪项目,以增强我国经济的发展后劲。

第三,应进一步改善投资环境,把吸引外商与巩固外资统一起来 从目前来说,我们既需要大力引进外资,也需要重视巩固外资,以成功的外资项目争取更多的外商投资。改善投资环境,提高投资成功率显得格外重要。经济特区和沿海地区经过10多年的改革开放和重点建设,投资环境有了很大改善,相对不足的是中西部地区的投资环境与国际惯例、与外商投资要求还有很大差距。突出问题是,交通条件不适应,行路难问题依然存在;基础设施落后,外商投资兴趣不大;办事效率低下,令人望而生畏。香港某客商去年去鄂西南考察矿石资源,打算合办一新型建材企业。从香港飞抵武汉只花了3个多小时,而从武汉坐汽车到当地却花了整整18个小时,且路面颠簸难受,弄得疲惫不堪。这位客商认为,今后合资办厂来往很多,长此以往实在吃不消。只好改变计划,把厂办到沿海地区。加拿大一华裔客商准备到湘南某市投资办一生物化工厂,但从申请立项到领取环保许可证,共跑了20多个部门,盖了数十个公

章,花了7个多月。据说这还是有熟人办得比较顺利的。而那位客商却说,在国外办这样的企业只需几天时间,可见改善投资环境之重要。首先要集中财力、物力解决瓶颈问题,如交通、邮电、水电等。资金是瓶颈的瓶颈,可实行国家拨款、地方集资、股份吸资、引进外资等多种办法解决资金困难。改进软环境比改善硬环境更为重要。这是不花投资却能很快见效的硬措施。要移植经济特区和沿海开放城市的成功经验,在用活政策、简化手续、方便客商上下功夫。要逐步创造条件,使我们的办事程序与国际惯例接轨,把引进外资纳入法制化的轨道。

从战术角度讲:

第一,合理选择外商,优化投资结构 经过10多年努力,我国招商引资已进入到新的层次,我们选择外商,引进外资的眼界也要相应提高,不能总是停留在低层次的水平上。一要选择有实力的外商。从目前情况看,绝大多数外商真心诚意到我国投资经商办实业,但也有些投机商趁中国改革开放之机,到我国“淘金”,开“空头支票”、做“皮包生意”,借我们的箭射我们的马。例如,有些外商并没有资金,或没有太多的资金,但利用我国土地便宜的特点,以办厂为名搞地皮炒卖,从中渔利;有的套买我们的设备再异地办厂,设备价格抬高了几倍。因此,对这类外商要认真考察,慎重考虑,宁少毋滥。二要选择有前途的项目。有些外商把自己淘汰或行将淘汰的设备,或国内区内没有发展前途的“夕阳工业”,或污染严重的项目转移到我国,结果是白花了外汇,换回了“废铁”,浪费了资源,耽误了时机。一定要吸取此类教训,不要盲目拍板签约。三要选择合资形式。一般地以引进资金为主,以嫁接改造为主,尽可能避免新铺摊子、新办企业,减少设备风险和重复基建带来的投资损失,同时要提倡外商独资,或扩大外资比重。

第二,重视资金到位,解决注册空挂问题 三资企业一般以外方投资为主,中方主要出地皮和部分厂房或配套资金。外方投资包括现金和设备。由于外商投入设备有较多实惠可赚,且无经营风险,一般到位较快,而资金为

纯货币投入,见利慢,风险大,一般到位比较迟,甚至有不到位的情况。目前外商投入的资金到位率不足30%,有的则纯属空头支票。去年初,一台商到四川某县考察后,与当地政府签订协议,允诺投资10多亿新台币,搞一个工业开发区。该县迅速划出2000亩土地以供台商开发。但时至今日,未有一文到帐,大片土地荒芜闲置。外资不能及时到位,既影响我方企业的正常投产运转,也影响外贸合同的履约。解决这个问题,要认真考察了解外商来华投资的真正目的,是否有诚意在我方投资,有无能力履约等。如果对方有诚意、有信誉、有实力,应紧追不放,如系“三无外商”则不可轻信,更不要为装门面乱签合同。对已签合同而长时间不履约的外资项目,要抓紧核实,外商如无履约能力,我方又无法独立投资,则应注销项目,更不能空挂三资企业招牌。

第三,发育专业市场,创造便捷条件 外商来华投资涉及人才、技术、资金、汇兑、房地产等专业事务。这些事务在市场经济条件下不可能靠行政手段,而只能用市场手段来解决。亚洲四小和东盟各工业国主要是靠外资起家的,他们共同的一个经验是重视市场的发育和催化。韩国为外商投资而设立的人才、技术、劳务、金融、房地产等专业市场多达数百家,而香港、新加坡专业银行多如牛毛,小小的新加坡有上百个外汇银行、外汇市场,为外商投资办厂提供了方便。我们要扩大利用外资,也要重视发育专业市场,建立劳务市场,包括人才交流、劳动力配置等。外商投资兴办三资企业,除部分重要岗位由外方自配外,大部分管理人员和操作工人都要从当地聘用。因此,外商投资较为集中的城市要设立面向三资企业的劳务市场,为外方提供足够的人才、劳力选择来源。要建立技术市场,包括技术转让、信息发布、设备交换等。技术市场的建设要扩大开放度,既为引进海外先进技术,交流经济信息服务,也为拓销国内机电设备,转化科技成果增加渠道。要建立房地产市场。房地产市场既是外向型经济的重要组成部分,又是外商投资变化的“晴雨表”。

我国目前服务于外资的房地产业务主要包括地皮、房产的有限出售、租赁和转让,以适应外商投资的选择要求。要建立涉外金融市场。采用先进的电脑联网手段,实行一体化管理和调剂,同时放宽政策,允许国外银行到各大城市设立分支机构,以解决投资者普遍感到棘手的外汇平衡问题,为争取更多的外资进入中国内地提供通畅渠道。

第四,改进外资管理,提高投资效果 外商投资我国主要是扩大经营空间,占领中国市场,追求商业利润。我方引进外资,主要是缓解资金困难,加快发展步伐,提高经济效益,经济目标是共同的。因此,提高外资利用效果是极其重要的问题。从目前情况看,多数外资项目效果较好,中外双方都很满意,但有些地方有些项目不尽人意,甚至很不理想。有些外资项目建设周期长,管理差没效益,有些项目还成为地方经济的沉重包袱。造成这种情况,既与外方有关,也与我方有关。我方有些人员素质不高,不会办事;协调工作不力,拖住后腿;涉外法制不健全,无法可依。例如,福建省某县境内的110多家三资企业已有20多家接近破产或已宣告解散。但我国目前的《破产法》仅适用于国有企业,而对三资企业尚无完善的法律法规。使外方钻我空子,而我方无法索还债权债务,致使我方经济受损。又如,江西某市新办的30多家三资企业,我方近百名管理人员中相当一部分不懂国际通行的管理规则和财务转帐程序。一些外商利用这一弱点,把相当多的资金转到海外银行,任由个人支用,造成企业运转困难,导致经营性亏损,而外方利益并不受影响。必须改进外资引进和三资企业的管理。要借鉴国际经验,制定完善的法律法规,同时要抓好涉外法规的宣传普及,以改变引进外资无法可依,有法不依的状况。要建立外资法律咨询、仲裁、追诉机构,运用国际惯例保护投资者、引资者的利益,特别是保护受害者的利益;要培养适应三资企业及其涉外经营的管理人才、财会人才、公关人才、法律人才,使三资企业既适应外商要求,按国际规则运行,同时也符合中国国情,有效地保护自身利益。