

乌拉圭回合《与贸易有关的投资措施协议》与我国的对策

邵 望 予

80年代以来,世界经济处于一个重要转折时期,其中令人瞩目的现象之一,就是国际投资已成为世界经济中最活跃的因素。关贸总协定多边谈判的前七回合原没有涉及国际投资问题,但由于它日益演化成为推动世界经济贸易发展的重要因素,于是1986年9月在乌拉圭

埃斯特角城召开的部长会议宣言中,把它纳入到包括服务贸易和知识产权在内的三个新议题中,并在《最后文件》中达成了《与贸易有关的投资措施协议》。本文拟就这一协议的有关规定,并对制定和及时调整我国的外资引进政策方面,阐述笔者的管见。

一、与贸易有关的投资问题列入乌拉圭回合新议题的起因

战后时期,生产和资本国际化趋势加强的突出表现之一是,跨国垄断组织以资本主义发达国家为主要目标的对外直接投资大大加速了。在相当一段时期内,私人对外直接投资的增长速度,不仅超过了国民生产总值和工业生产的增长速度,而且超过了国际贸易的增长速度。在60年代以前,资本主义世界的主要投资者是美国跨国公司,而且主要是单方面大量向西欧国家和日本进行私人直接投资。到了70年代,西欧仍是美国主要的投资场所,但与此同时,西欧国家和日本也开始加强对美国的资本渗透,形成资本主义世界的资本双向对流。而且,西欧跨国公司同美国跨国公司的力量对比,还明显地逐步朝着有利于前者的方向发展。到1984年,西欧国家在美国的直接投资累计总额达到1066亿美元,开始超过同年美国在西欧的1037亿美元的直接投资总额。日本以80年代中期起日元大幅度升值为转折点,对海外直接投资也急起直追,1988年度海外投资额高达470亿美元,大大超过了1951~1980年卅年投资总和的364亿美元。于是,形成了资本主义

世界美国、西欧和日本在对外直接投资方面的三驾马车并进的局面。

与发达国家投资市场的“热闹”景象形成对比,大多数发展中国家由于债台高筑,投资市场显得萧条冷落。但自80年代中期以后,由于许多发展中国家实行经济改革,采取有力措施控制了长期困扰它们的高通货膨胀,降低了财政赤字,使它们的经济有了一定的增长势头,并由于实行对外开放和实施一系列的优惠政策等,使发达国家流入发展中国家的直接投资有了明显的增长。同时,由于亚洲“四小龙”经济的高速发展,币值不断升高,资本相对过剩,外汇储备剧增,促使它们也向拥有丰富资源和大量低廉劳动力的东南亚国家直接投资的大幅度增长。

战后对外直接投资之所以在世界范围内迅速增长,首先是由于资本主义生产力的高度发展,在资本积累规律作用下,垄断资本利用了生产力发展的这一趋势,加紧向外扩张,以谋求高额垄断利润,也即是跨国公司作为现代垄断资本主义高度发展的产物,对外直接投资是它从事全球性活动的主要途径。其次是由于各国的

经济发展水平不平衡；一些国家为发展本国的工农业生产，在进口管理上，往往采取高关税和各种非关税壁垒以资保护。国际跨国公司为绕过上述各种障碍，乃在国外建立生产和销售基地，这也是促使战后私人对外直接投资迅速增长的原因。

任何一项直接投资的决定至少涉及两方，一方为东道国政府，另一方为外国直接投资者。东道国政府尤其是发展中国家为了引进外国直接投资流向其需要投资的重点领域和重点地区，往往给予投资者一些鼓励性待遇，同时也规定种种条件。而外国投资者对东道国政府给予的投资鼓励，固然乐于接受，但对东道国用来约束他们投资的那些条件，却被视为对其寻求范围更广和更自由的投资机会以及实现最大利润的障碍。美国是全球最大的投资者，它很早就想把有关国际投资问题纳入关贸总协定的多边框架内，所以在1982年总协定部长会议期间，曾坚持把投资问题包括在部长会议工作计划之内，然而没有成功。之后，美国积极展开活动，取得了欧共体和日本等国家的支持。它们之所以想把与贸易有关的投资问题纳入总协定，因为谈

判会加强它们进入别国市场的力量。由于发达国家在关贸总协定中有更多的发言权，终于在1986年6月美国提出把投资问题纳入乌拉圭回合多边谈判的建议后得到通过，并在埃斯特角城《部长宣言》中明确授权审查投资措施对贸易所产生的影响。

虽然多数国家尤其是发展中国家，由于它们不是投资的来源地，最初不同意使其对外国投资的决定受到总协定多边纪律的监督，它们认为接受什么样的投资及对外国投资规定什么条件应由自己掌握灵活性和自主性。但是，有些发展中国家为了发展经济需要，外资的进入可从跨国公司获取先进技术，并由于一部分发展中国家也开始大力扶植自己的跨国公司，如巴西最大的公司基本上都是跨国公司，亚洲“四小龙”也是在海外的积极投资者；且许多实行自由市场经济的发展中大国尤其是拉美国家的经济，在技术转让、金融和市场准入等方面都处于跨国公司支持下。由于上述种种原因，发展中国家没有坚持它们多年来一直反对把投资问题列入多边谈判的原则立场，终于事实上接受了关贸总协定的原则规定。

二、《与贸易有关的投资措施协议》的内涵与介评

1986年埃斯特角城部长宣言中对投资问题作了这样的规定：“谈判应审议投资措施对贸易产生限制和扭曲以致影响有关条款的适用情况，并进一步拟订可能需要的任何规定，以免给贸易带来不利的影响。”

上项宣言的授权范围是明确的，它主要针对使国际贸易产生影响的投资措施；具体地说，是指东道国对外国投资者在投资方面所采取的各种政策措施，包括鼓励和限制两方面。但如与贸易不相关的措施，则不在关贸总协定管辖范围之内。

乌拉圭回合对贸易有关的投资问题经过多次讨论以后，终于达成了《与贸易有关的投资措施协议》（以下简称“协议”）。其主要内涵：

制定这一“协议”的目的，是在不违背关贸总协定第3条（国民待遇）和第11条（数量限制）的前提下，以达到：

（一）有利于投资的跨国流动，以促进世界贸易的进一步发展和自由化；

（二）确保自由竞争，以加速所有贸易方特别是发展中国家的经济增长；

（三）为照顾发展中国家，尤其是最不发达国家，在贸易、金融和经济发展方面的需要，在实施本协议的期限上分别给予延迟3~5年生效的差别待遇。

在具体规定上，“协议”认为不适当的投资措施，是指对投资者在贸易上有限制或损害作用并与关贸总协定的有关规定不符，其内容大致是：

1. 限制投资者企业在东道国生产用的原材料、部件、元件或其他任何与当地生产有关的产品进口量；或要求其进口在数量、价值或比例上与其出口相吻合；

2. 限制投资者企业在当地生产的出口产品的数量、价值或比例；

3. 通过限制投资者企业的外汇使用权，或通过以与关贸总协定第 15 条有关外汇安排规定不符的方式允许企业使用自己用出口净得的外汇收入，从而限制企业在当地生产用的原料、部件、元件或其他与当地生产有关的产品进口；

4. 对某些产品的购买、使用作出规定，或要求一定数量、价值或比例的产品须是本国的或必须由国内供应的、或要求用本国的产品替代同类进口产品；

5. 限制本国境内的企业向某些或所有的海外市场出口其任何产品的权利。

从上述总协定签署这项“协议”的宗旨及其内涵来看，确认外国直接投资属于贸易范畴，是战后国际经贸活动的一种新形式。它对投资双方都有利。它一方面不否定发展中国家为了发展经济需要有制订各项投资措施的权利，另一方面则要求这些措施不能给贸易带来不利后果，从而妨碍世界自由贸易体制的正常运行。笔者对这一协议的评估：

(一) 协议主要是规范东道国对贸易产生不利后果的投资措施方面，而没有相应的限制外国投资者的行为

发展中国家作为东道国，一方面为使外国投资者的生产、贸易活动与其整体发展目标取得一致而规定各种投资措施，另一方面对跨国公司所实行的销售、差别价格和市场分配等方面的限制性商业做法导致发展中国家产生有损的影响，也要求列入总协定的谈判。但与此相反，跨国公司作为投资者则不愿接受任何限制性条件，更反对在投资方面为它们制定任何行为守则而受到多边纪律的监督，尤其是美、英、日、德等发达国家一直阻挠制订跨国公司的行

为守则。

乌拉圭回合为了实现全球自由贸易的首要宗旨，对发展中国家的主张没有给予充分的重视，最后只是把东道国与贸易有关的投资措施纳入“协议”，也即是仅把会使贸易产生不利影响的出口实绩要求、当地成份要求（这两项要求被认为与贸易更有联系）、进口限制、产品数量限制、出口限制、贸易平衡要求、外汇使用和汇出限制以及强制限价等，作为限制东道国行为的单方面守则。

(二) 协议虽对东道国给贸易带来不利后果的投资措施加以限制，但并未加以完全禁止

埃斯特角城部长宣言中，授权审查的只是投资措施中对贸易产生影响的因素，而并非投资措施本身。如果将一切投资措施都加以消除或禁止，则将会产生这样一种投资体制，发达国家投资者可随心所欲地具有更多的投资机会，而发展中东道国政府丧失限制外国投资者的能力，对占据了市场支配地位的外国投资者将大大削弱了反击力量，势必严重影响东道国的经济发展。所以，协议只是规定有条件的加以适当限制。

(三) 东道国对外国投资采取的鼓励措施，不在协议规定的范围内

发展中东道国政府为了发展经济吸引外国直接投资的需要，往往给予外国投资者以鼓励性待遇，如减免投资者税款等。这种不会对贸易带来不利影响，且能为投资者增加利润的措施，当为外国投资者所欢迎，故未被列入协议范围之内。但也有缔约方如瑞士曾提出，投资鼓励可视作是一种补贴，也会因而扭曲贸易，应予以限制。这种说法如果成立，将改变现行总协定的状况，因为总协定允许发展中国家可以灵活运用出口补贴，在某些情况下对制成品进行补贴，也没有禁止给予初级产品的补贴；而且发展中东道国如果给予了补贴，也必须证实补贴是否确实导致了损害。

(四) 协议规定的生效日期并非一刀切,对发展中国家和最不发达国家有特殊的差别待遇

协议中所规定的对贸易会造成不利后果的投资措施,发达国家缔约方应在本协议生效后2年内实施。为照顾处在经济发展过渡期的发展中国家和最不发达国家缔约方的实际情况,作为一项例外,发展中国家可推迟至5年,最不发达国家推迟至7年后实施。

综上所述,作为乌拉圭回合新议题之一的

《与贸易有关的投资措施协议》的签署,既限制了东道国有损于贸易的各种投资措施,以保护外国投资者的利益;同时,也从实际情况出发,照顾了发展中国家和最不发达国家东道国为本国的贸易、金融和经济发展的过渡时期需要可推迟实施;并说明了投资措施既是各国的主权所属应受到尊重,也须顾及措施应符合国际规范和发展世界自由贸易的要求。所以总的说,“协议”是符合关贸总协定总的规范及其基本准则的。

三、我国对《与贸易有关的投资措施协议》的适应对策

我国自改革开放以来,外商和港台商人前来我国直接投资,数量由少到多,规模也逐步有所扩大;北美和欧共体跨国公司由最初的观望不前,至最近的接踵到来,且高科技项目越来越多。这说明我国改革开放和利用外资政策的正确,已取得了举世瞩目的成就。据统计,截至1994年6月底,全国累计批准外商投资项目199678个,协议外资金额2660亿美元,实际投入外资金额766亿美元,外资企业容纳就业人数已超过1200万人,在我国每年百分之十几的经济增长率中,估计约有4~5个百分点应归功于外资。

在当前国际投资迅速发展的形势下,结合上述的《与贸易有关的投资措施协议》的规定,纵观我国在利用外资工作中和在政策法规的制定上,对外资措施既有鼓励,也有适度的限制,这与我国处在发展中国家的地位是基本相称的。但为了保证我国的利用外资工作能进一步沿着健康的轨道前进,以符合上述“协议”的国际规范,也还有一些值得探讨的问题,并应采取相应的对策。

(一) 在宏观调控和加强管理方面

1. 对外商的直接投资项目,须进一步提高技术含量和产品档次 从前一个阶段外商前来直接投资的项目来看,特别是港台商人投资,绝大多数是技术含量低的劳动密集型初级

产品,主要是利用我们的廉价劳动力。我们在项目审批上,偏重于投资“数量”,忽视“质量”,以致“台湾龙凤汤圆”、“老蔡酱油”等充斥于市。我们对外来投资的项目,既要积极鼓励,又要遵循国家的产业政策,主要应以是否有利于我国国民经济的发展、科学技术水平的提高和产品的更新换代为重点,避免不分青红皂白、来者不拒的做法。

为改变这一状况,必须加强宏观调控,改变目前吸收外资单从提供优惠条件着眼,而应从偏重于地区倾斜政策转向高科技产业倾斜政策。事实上国际间拥有高科技的大跨国公司,它们在海外的直接投资主要不是取决于输入国的优惠措施,而是由于它们的全球战略或因垄断的竞争需要。我们应努力改善投资的软硬环境,以引导跨国公司在我国重点投向高新技术产业、基础设施、基础产业和众多大中型老企业的技术改造等方面。

2. 在引进外资工作中,应切实加强管理,警惕并解决外商给我国带来的负面影响 自改革开放以来,我国在迅猛发展的外资引进工作中,存在比较突出和在管理上需防止的问题有:(1)引进的设备质次价高和低价高估的事情不断发生。目前凡是成立合资企业,一般都引进设备,很多中方人员因缺乏专业技术和外贸业务知识,不了解国际市场行情或因其它原因,听凭外商随意报价,有不少设备是已使用多

年的二手货或甚至是废品。例如，武汉楚江机械制造公司与港商卢建华合办合资企业，港商以价值 212 万美元的 15 台套机器，于去年 5 月运抵武汉作为投资。经湖北省商检局鉴定，该批设备锈蚀严重，且残缺不全，部分机器为日本昭和 13 年(1938 年)和 14 年产品，尚有 2 台严重磨损的竟是中国制造。全部设备已丧失使用价值，按废钢估计，最多约值 2 万美元。因而如何把好引进设备这一关，是当前一个十分突出的问题。(2)为保护知识产权，对生产经营冒牌货和有侵权行为的三资企业，应严格防止并坚决取缔。(3)防止外商把一些“夕阳”工业转移到我国来，阻碍我国的产品升级换代。(4)应密切注意当前发达国家对防止环境污染十分严格，它们为避免花费这笔费用，往往将污染严重的项目转移出来。(5)外商转移价格，假报亏损，逃避税收情况十分严重，应加强监督，予以杜绝。(6)要防止合资企业登记注册后，外商承诺的投资资金迟迟不到位，以致影响企业的运营；同时，还应取缔为套取各种优惠待遇的“冒牌”外资企业。(7)加强对外资企业生产安全的监督和对中方职工的法律保障。外资企业为多挣利润，往往忽视对职工的生产安全和劳动保护，以致前一时连续发生多名中方工人被大火烧死和无故被殴打等事情；更有如福州台资大光纸品公司，无任何设备，用手制锡箔，长期拖欠职工工资，最后台商却卷款潜逃了事。我国的主管机关和国家法律应及时加强这些方面的监督和防范。

3. 对外资管理应进一步健全法制 近 10 年来，我国虽已陆续颁布了有关管理外资企业的一些法规条例，在一定程度上起到有法可依的作用。但从我国社会主义市场经济的高速发展，并结合我国“复关”已日益临近的要求来看，现有法制远不够完善。我国现有的涉外法规与国际规范及惯例还有一定差距；不少规定和做法缺乏透明度，与关贸总协定的规范还没有接轨；中央与地方以及地方相互间的政策法规尚需进一步协调；法规的制订缺乏超前性，往往是“先乱后治”，放“马后炮”已成为习性。上述

种种现象，必须早日扭转。

(二) 在具体政策措施方面

1. 有关当地成份问题 对一家直接投资企业，规定其当地生产成份是一种限制性的**投资措施**。就发展中国家来说，为了保护它的某一项幼稚工业，在一定时期内，通过提高关税或其它措施进行保护是许可的。例如，汽车是我国的重点支柱产业，一直处在高关税的保护下，上海桑塔那轿车的国产化率(当地成份)现已高达 83% 左右。

由于世界经济的相互依存关系日益密切，国际分工正进一步向深度和广度发展，即使是工业高度发达的美国，它的 747 型飞机的很多零部件也依赖许多其他国家供给；又如美国著名的 IBM 计算机公司，把它的零配件布置在台湾省生产，在印度开发软件，在美国硅谷设计研究，这一布局是根据三地的生产效率和市场状况而定，而且这一做法曾成为许多计算机工业跨国公司的范例。为发展我国的汽车工业，对整车的进口确需要限制和保护，但其零配件应可择优进口，允许汽车工业在世界市场购买投入品，同时也可迫使国内生产零配件企业降低生产成本，提高质量。但当前的状况正背道而驶，整车可不断进口，而其零配件却要求全部自给，这对我国汽车工业早日走上新的台阶是不利的。

2. 有关出口实绩要求和外汇平衡问题

当前我国对外商投资企业的外汇使用，总的要求是自求平衡，即出口他们自己的一部分产品，以收入的外汇去抵补外汇支出，如不能平衡，则要求通过外汇调剂市场与其它外商投资企业进行买卖；或收购国内产品出口；或将积存人民币利润在国内再投资等三种办法解决。目前，外商投资企业的外汇经常性收入和支出都约 200 亿美元，在外汇市场买卖大致平衡。但是，随着外资逐步进入服务行业和国内消费市场，明显的趋势将会出现大规模外汇逆差，如再继续要求外资企业自求平衡是不可能的。这样，逐步

(下转第 12 页)

年代高新技术产业的勃起,风险投资及其管理就得到广泛重视。高新技术发达的西方企业把风险管理列为现代管理的独立体系,建有完整的管理制度。他们的经验表明,风险管理的根本是人才管理。例如美国,近万个高新技术企业雇用了3000多个专业、8万名风险管理人员。这些管理人员主要负责研究风险的产生、发展、变化和利用等各种理论和实践问题,特别注重研究风险的应变、转化及其实际操作问题。他们的知识渊博,阅历丰富,悟性很强,一般都精通国际政治、经济、军事、法律、金融、会计、投资、保险等专业知识,能根据各种正常的和突发的情况研究对策,提出可行性的方案供企业决策者参考。

我国企业对风险管理人才还没有引起重视,大学没有这方面的专业,企业没有这方面的机构,社会也没有这方面的服务,这个问题亟待解决。

风险管理的重点是防范和控制。其外延和内涵是:(1)保护已经取得的资产,以避免由于发生事故而遭受损失或完全毁灭;(2)在可能发生足以削减或阻碍盈利的事件时,保护公司或企业有继续盈利的能力;(3)按有利的条件全面负责并购买最必要的保险;(4)负责计划落实和监督未实行保险的风险处理工作;(5)一旦发生风险损失即在实行保险的责任范围内监督并进行迅速而又适当的解决;(6)为了预防未来的损失,对已发生的损失进行检查与分析。根据上述目标研究管理方法,并使之贯彻风险管理的全过程。在重视人才和方法的同时,嫁接先进的国际管理经验,并努力与国际惯例接轨,把风险管理延伸到国际社会。特别是外向型企业及其涉外技术和出口产品,必须重视研究运用国际法律法规,依法保护知识产权、市场权益等,以避免或减少涉外风险。



(上接第5页)

放宽外汇管制就势所必然。只有逐步实现人民币自由兑换,才能使外商投资企业的任何外汇和人民币的盈亏都可通过外汇市场解决,而毋需逐个企业要求平衡。提前实现人民币的自由兑换,可先从经常项目开始,然后再开放资本项目,这将大大有利于引进外资。

3. 有关外汇使用和汇出限制问题 对外资企业来说,能否自由使用外汇和利润能否自由汇出,是个切身相关的重要问题,特别是外商如果赚了一大把人民币而不能自由兑换成外汇汇回本国,或者要通过繁琐的审批手续,且人民币在客观上又不断地在贬值,这就必然影响外商投资的积极性。要解决上述问题的根本办法,关键也是实行人民币自由兑换和建立完善的外汇市场。为限制外汇大量外流,可以通过征收汇出税的办法加以抑制。

4. 有关国内市场问题 外商在我国投资,很大程度上由于向往我国的市场潜力巨大。因此,能否引进国际先进技术水平的投资企业,关键是我国能够开放多大的国内市场。随着我国科技水平的提高和经济实力的增强,事实上对外资企业我国已逐步放宽国内市场,如允许外资投到豪华宾馆、出租车服务业及其他旅游设施上。1993年4月,我国又宣布开放部分国内能源、交通和通讯市场,允许外商投资于我国这些相对落后但却十分重要的经济部门。这样,一方面是为了填补国内某些空白,实现进口替代战略,以减少进口,另一方面也是引进竞争机制,促进国内企业提高国际竞争力。今后除了一部分民族工业需要适当保护外,还应大胆开放国内市场,以进一步吸引外资,加速我国经济的全面发展,并促进国内市场经济与国际接轨。