

试论中国入世与引进外资

邵望予

摘要 引进外资是实现我国改革开放基本国策的一项重要内容,在我国经济发展战略上起着十分重要的作用。现值我国即将加入世界贸易组织之际,为了更合理有效地引进外资,本文对中国入世与引进外资的关系和作用作了探讨。

关键词 引进外资 世贸组织 技术含量 中西部地区

随着高新技术的发展,世界经济日益趋向全球化,各国经济的相互渗透、相互依存关系加深,生产要素的全球性流动加快,尤其是跨国公司的兴起促成世界生产体系和金融体系的形成与扩张,使国际投资对世界经济的促进作用日益明显。目前,世界跨国投资的增长比世界生产增长快3倍,比世界贸易增长快2倍,国际投资已成为推动世界经济发展的重要因素。我国自1978年实行改革开放政策以来,在引进外商直接投资方面已取得举世瞩目的成就。我国进入世贸组织已指日可待,今后引进外资势将依循《与贸易有关的投资措施协议》的规定进入一个新的历史阶段。

一、引进外资在我国经济发展战略中的作用

十一届三中全会确定以大力开展对外贸易、加强发展对外经济技术合作和积极引进外资作为我国改革开放的基本国策后,我国从1980年北京批准成立航空食品有限公司首家合资企业开始,截至1999年6月底,已批准外资企业33.2万多家,实际利用外资2860.2亿美元,并已连续6年成为全球仅次于美国的第二大外资流入国,对中国经济发展的推动作用日益显现。它的重要意义是:

第一,弥补我国建设资金的不足。国外直接投资的进入,弥补了我国建设资金的缺口。“八五”期间,我国吸收外资实际投入相当于全国固定资产投资的11.8%。80年代我国和12个国家联合开发石油,共吸收外资20多亿美元,占能源部门总投资的绝大部分。尤其是我国沿海省市的制造业,吸收了大量外国直接投资,诸如德国大众和美国通用汽车,使我国许多工业领域得到了很大发展。旅游业也是80年代吸收外资最多的部门,外商在豪华旅馆和旅游设施的直接投资高达40亿美元,给我国旅游业带来了前所未有的繁荣和巨额外汇收入,有助于我国经济的快速发展。

第二,促进我国产业的技术改造和结构调整。自改革开放以来,通过外资企业引进的先进技术设备和管理经验,使我国为数众多的企业得到技术改造,加快了产品的升级换代速

度。我国电视机和电冰箱市场原是日本产品一统天下,但到了90年代中期,由于我国企业吸收了外资企业的新技术、新工艺,使我国一变而成为世界上该两种产品最大的生产国,不仅充分满足国内市场需要,且大量组织出口。此外,利用外商的直接投资,还有力地促进我国国有企业经营机制的转变和产业结构的有利调整,推动我国经济体制向社会主义市场经济转换并与国际接轨。

第三,改善我国的出口商品结构和扩大了出口。我国出口商品结构从改革开放初期制成品不足50%上升到目前的87%,外资企业在这方面所起的推动作用和作出的贡献不能忽视。同时,外资企业因具有外贸经营权,它们拥有国外销售网络,信息灵,对国际市场的适应力强,产品更新换代快,进出口业务发展迅速。1988年外资企业出口额仅有24亿美元,占当年我国出口总额的6%;但至1998年1-9月,我国境内外资企业的进出口总值已达1136.5亿美元,占全国外贸总值的48.8%,特别是出口顺差在逐年增大,为我国增加外汇收入作出了重要贡献。

第四,有助于我国科技和管理人才的培养及劳动就业的扩大。由于外资企业的生产和建设项目的工艺技术和管理水平比较先进,使我国有关技术人员的专业知识和开发能力得以提高,并使众多的操作工人得到很好的技术训练和实践经验。同时,外商投资企业雇用大量的劳工,大大减轻了我国就业的压力。目前我国境内的外资企业直接吸收的劳工人数已超过1750万人,约占我国非农业劳动人口的10%以上,如果将为外资企业投资配套和提供服务的企业人员计算在内,则人数更众。

二、我国制订引进外资的政策法规与世贸组织 《与贸易有关的投资措施协议》的比较

引进外资是我国改革开放的基本国策的重要组成部分,为了积极改善投资环境,并加快有关外商直接投资的立法工作,自1979年以来,我国已制订和颁布的涉外法律、法规和章程已达100多件,包括有关中外合资经营、中外合作经营、外商独资经营等企业法及其实施细则,外商投资企业和外国企业所得税法及其实施细则等。其基本内容包括规定中外合营企业双方的投资比例,不同行业合资企业的合营期限,合资企业的外汇收支平衡以及有关税收和税收优惠措施等。通过这些涉外法律、法规和有关政策的实施,对保障外商的投资权益起到了重要作用,从而使外商在我国的投资规模越来越大。据不完全统计,全球从事制造业500家最大的跨国公司,已有近300家在我国直接投资,足以说明我国引进外商直接投资已取得举世瞩目的成就。

由于全球经济化的日益深化,为使中国经济更好地融入世界经济,中国加入世界贸易组织是必由之路。世贸组织乌拉圭回合多边贸易谈判,为保护各缔约国跨国投资者的合法权益,于1994年4月达成了《与贸易有关的投资措施协议》。该《协议》主要是针对会使国际贸易产生影响的各種投资措施,即是指东道国对外国投资者所采取的各项政策措施,包括给予外国投资者的各种鼓励性的优惠待遇,同时,也包括给予外国投资者的种种限制。该《协议》的重点,是放在那些有悖于为实现贸易和跨国投资自由化的宗旨以致使外国投资者受到限制或利益受到损害的那些措施。其具体内容主要是指:

(1) 当地含量要求。指限制外商投资企业的原材料或零部件在国外的采购量,而必须

有一定比例在东道国当地购买。

(2) 进出口平衡要求。即外商投资企业的产品出口额必须与其从国外进口零部件的总额成一定比例;或限制其汇出外汇。

(3) 出口实绩要求。即外商投资企业必须将其一定比例、数量或价值的产品出口到国外市场,规定企业须使用自己出口所得的外汇。

(4) 进口限制要求。即限制外商投资企业对当地可生产的原料、零部件或其他与当地生产有关的产品进口,或要求用本国的产品替代同类进口产品。

(5) 产品出口授权要求。即限制外商投资企业向某些或所有海外市场出口其任何产品的权利。

(6) 技术转移要求。指外商投资企业拥有的技术必须转让给东道国。

(7) 生产许可要求。即外商投资企业的生产内容必须经东道国有关部门的许可。

(8) 投资比例要求。即硬性规定外国投资者在合资企业中的投资比例。

《协议》总体上显示出有利于跨国公司的对外投资,偏重于照顾拥有众多跨国公司的发达国家利益,因为这些规定仅对投资东道国导致产生贸易扭曲效应的有关投资措施作了约束,而没有相应约束投资者行为的规定。然而,不可否认在不少地方也顾及了发展中国家和最不发达国家的实际情况规定了差别待遇。表现在《协议》对不同国家规定了不同的过渡期限。在该《协议》生效后90天内,缔约国可将各自涉及《协议》所禁止的有关措施情况向世贸组织理事会通报,然后发达国家应在2年内,发展中国家可在5年内,最不发达国家在7年内停止实施上述的种种限制措施。如果发展中国家在限期内难以实现,经过规定的申请程序,还可适当延长上述的过渡期。

该《协议》与我国现行的法律、法规和政策措​​施相对照,主要涉及下列两个方面的问题:

第一,有关市场准入问题。《协议》对国际间的直接投资并没有明确规定市场准入的原则,当前不论是发达国家或发展中国家都是根据各自的经济发展需要,来选择鼓励或限制外资的投向。我国目前在市场准入方面实施的各项规定,基本符合世贸组织《服务贸易总协定》,对发展中国家可逐步开放市场、分阶段实现自由化的原则也和绝大多数世贸组织缔约国对外国直接投资所采取的措施保持一致。

第二,有关国民待遇问题。按照世贸组织对外国投资者在规章手续和税收方面应与本国投资者享有同等待遇的规定,当前我国在对外商投资企业的政策措施上存在两个比较突出的问题:

(1) 我国对外资企业征收所得税,规定“从开始获利的年度起,第一年和第二年免征所得税,第三年至第五年减半征收所得税。”这明显是对外资企业给予“超国民待遇”的优惠措施。但在另外一些方面则对外资企业随意收取各种名目的费用,则是“欠国民待遇”了。因此,在我国加入世贸组织后,对外资企业征收的各种税费,如何逐步实现向国内企业靠拢,使之处于平等竞争地位,是一个值得研究和解决的问题。

(2) 我国对外资企业产品实施当地含量要求。以上海桑塔纳汽车为例,以追求零部件的高国产化率为目标。根据世贸组织规定,在需要购买进口产品或本国产品时,不应对本国产品提供保护。如果东道国对外资企业产品一味追求当地含量,将会因零部件质次使最终产品质次价高,产品竞争力下降,出口减少,反而导致同类最终产品进口增加。由此可见,除非国产零部件确系质优价廉,否则形成保护落后,将使国产汽车丧失竞争力和市场,这是值

得我们深思的。

三、我国进一步引进外资应采取的对策

为进一步扩大引进外商直接投资,同时,也为了尽量防止其带来的负面影响,笔者认为,我国引进外资的政策措施应该是:

1. 进一步提高外商直接投资项目的技术含量和档次 80年代中期以来,由于世界性产业结构有了显著的变化,亚洲新兴工业国家和地区在改造原有劳动密集型产业时,一部分向高科技产业优化结构迈进,另一部分向邻近发展中国家转移。我国在早期宏观政策上缺乏对国际上产业结构的这种变化趋向和如何利用外资优化我国产业结构的研究,加上我国体制上的条块分割,各自盲目重复引进,以致主要利用我国低廉劳动力的低层次劳动密集型产业大量引进。这些引进的外资企业,有大量属于消费品生产项目,与我传统出口产业产生同构性矛盾,生产能力过剩,不仅在国内与我民族企业争夺市场,外销则增加我出口贸易的难度。近年来虽然发达国家的大型跨国公司接踵前来,使项目规模和资金密集度有所扩大和提高,但技术含量高的资金技术密集型项目,总的比重还较小,在产业结构和行业分布上也还不够平衡。

为适应我国国民经济综合国力的发展和加强对外贸易国际竞争力的需要,在引进外商直接投资项目上,今后应引导以高科技、高增值和出口导向型产业为重点,包括能源、新材料、化工医药、微电子、基础产业、基础设施和环保项目等。因此,首先应积极争取更多的大型跨国公司前来投资和我国大型骨干企业相结合,实现优势互补。由于大型跨国公司拥有雄厚的资金、先进技术设备和研究开发能力、高效率的管理经验以及广阔的经营网络,利用它们的优势和我国经济现代化的发展目标和产业结构优化升级相结合,改变过去偏重于外资投资项目数量的增长,忽视项目的科技含量和规模效益的缺憾。其次,应积极鼓励外商收购、兼并、租赁我国一些目前陷于困境但却有发展前途的国有中小企业,以加快我国的经济调整步伐。

2. 鼓励外商将在我国投资的重点从沿海地区转向中西部地区 自改革开放以来,外商直接投资在我国的地域分布上很不平衡,其主要原因:首先受我国政府外资政策的导向所影响。在开放初期,我国最先开放4个经济特区,并对在上述特区的外资企业给予税收优惠政策。接着,外资优惠政策扩展到沿海14个开放城市。目前外商在沿海城市和地区的直接投资已占全国投资总额的80%左右。其次,导致外商直接投资在沿海地区快速发展的另一个主要原因,是由于我国地区间的投资环境有较大差异所致。毫无疑问,不论是地理位置、交通条件、基础设施和科技发展水平等,我国沿海城市远比内陆地区完善和便捷,因而广东和福建两省成为港台两地直接投资最早、最多之处;天津、青岛和东北地区依仗地理条件和工业基础,后者更因拥有丰富资源,因而对日本和韩国的投资者具有很大吸引力;而上海和北京则因历史文化悠久,尤其是上海工业门类齐全,基础设施完善,科技力量雄厚,并得天独厚拥有良好的港口和设施,具有十分完美的投资环境。相比之下,我国中西部地区,基础设施差,不仅交通和通讯不便,技术力量也相对薄弱,因而投资环境远不及沿海地区。

当前我国东西部经济发展和人民生活水平差距拉大,不利于我国整体经济的进一步提高,为促进中西部地区的经济快速发展,并充分发挥该地区资源丰富、劳动力成本低和市场

潜力巨大的优势,除1999年11月中央经济工作会议确定下一世纪初,通过调整地区经济结构,加大对西部地区投入,加强基础设施建设和优化环境,吸收更多的国内外资金,以实施西部大开发,改善西部地区的硬件设施外,并应在软件方面,对西部地区投资项目的审批、资金配套、税收优惠和对外资的国民待遇等方面给予政策倾斜,以鼓励外商向该地区直接投资。

3. 应全面清理对外资企业的优惠政策和税外收费,并切实加强对外资企业的监管工作

长期以来,我国对外资企业的优惠政策,由于缺乏一个权威性的机构来统一制订,除外贸部外,其他部委也分管各自领域的外资工作,在体制上形成政出多门、职责不清、多头管理的痼疾。由于机构重叠,结果不仅导致审批手续繁琐,办事效率低,也损害了外资政策的权威性和可信度。特别是各地为了争相吸引外商前去投资,除中央统一规定外资企业享受的所得税优惠外,各级政府还自行另设的地域优惠政策更是名目繁多,互相攀比,既造成国家财政税收上的损失,也不利于我国引进高新技术的外资项目。与此同时,由于我国行政事业性收费缺乏严格的法律管束,虽然中央三令五申,但各级政府部门和单位出台的税外收费项目,既多且乱。政府收费上的混乱,既滋长了腐败,又损害了我国政府的声誉,更影响了对外资的引进工作。

此外,我国在对外商投资企业的监管工作上,也往往出现一些疏漏。目前来我国的外商投资企业,多数以进口设备或技术作为股金,往往发现虚报价格。以致有的企业项目尚未投产,外商已在实物投资中获得高利。又如90年代起,少数来我国投资的大型跨国公司,凭借其雄厚的资金和技术优势,或通过增资扩股的方式,控制了合资企业的经营权。个别行业外资已形成一定程度的市场垄断,摩托罗拉公司产品市场占有率已达70%。这样,不仅对我国民族工业的发展形成一定的威胁,且易使外商通过各种渠道将合资企业的利润转移出去和偷漏税金,影响中方的经济利益。

针对上述种种情况,一方面应清理我国地区间自相竞争的优惠政策,并坚决治理对外资企业一切形式的除税金以外的乱收费、乱罚款现象;另一方面我国有关主管部门应密切注意,并加强对外资企业的监督管理,以防止和堵塞各种漏洞的发生。

4. 进一步健全引进外资的法律法规和加强人才培养 自改革开放以来,我国陆续颁布了有关引进外资企业的一些法律法规和规范外资企业经营的政策措施,起到了一定的引导和监管作用。但是,随着我国社会主义市场经济的快速持续发展,并由于国际经济形势的不断变化和有关国际协定的不断出台,我国现有法制已显得不够完善;有些政策措施,往往由于中央与地方以及地方间相互缺乏协调,也需作进一步调整。当前,应根据我国将要加入世贸组织的要求,参照国际通行规则和惯例,进一步修订有关引进外资的法律法规体系,为外商投资企业及其运营提供法律保障,以保护其合法权益。在此基础上,逐步将外资企业纳入法制管理的轨道,运用法律手段加强对外资企业的监督与管理;同时,也藉以规范我国各级政府的行为,提高政府办事效率和服务水平,杜绝并严惩腐败,使我国的引进外资工作上一个新的台阶。

同时,我国尚应高度重视和加快培养一大批通晓国际经贸和国际经济法、包括世界贸易组织协定及有关国际规则的专业人才,并努力提高现有管理外资企业干部的素质,以适应我国加入世贸组织后,越来越多的外商投资企业进入我国市场的需要,这对实现我国利用外资的目的并获取最大的效益是至关重要的。

(作者单位:上海对外贸易学院)