

□ 庄 峻

## 跨国公司总部财经监管调控系统初探

1996年4月23日,日本八佰伴国际集团总裁和田一夫在东京宣布:该集团总部将于同年6月迁往上海浦东。7月初,如期前来的八佰伴总部举行了开业典礼。这是世界上第一家将总部迁入我国大陆的跨国公司。“一石激起千层浪”,该项举动引起了国内外广泛的关注及强烈的反响。紧接着又一批著名跨国公司如斯米克、西门子、汤臣、联信、阿尔卡特等纷纷表示了将总部或地区总部迁入的强烈愿望,泰华国际银行总行(部)亦于8月开设浦东。这不仅标志着我国国际地位的提高和改革开放的魅力,而且也上海及浦东新区对外开放理论和实践的发展带来了新一轮的挑战与机遇。世界著名跨国公司及国际金融财团将其总部(含地区性总部)设立或迁入我国大陆具有何等意义,又面临着哪些新的矛盾,为此我们应采取什么对策?本文试图以中国特色社会主义建设理论为指针,对如何强化对跨国公司总部营运过程中财经监管调控的课题进行初步的探讨。

### 一、强化财经监管调控的理论与实践意义

强化对跨国公司总部营运过程中的财经监管调控在理论上是坚持国家主权,发展国民经济,增强综合国力,坚持改革开放不动摇;在实践上是进一步扩大利用外资规模,提高对外开放水平,建立社会主义市场经济体制,迎接社会主义现代化建设新高潮。

1974年联合国第六届特别会议通过的《建立国际经济新秩序宣言》和《行动纲领》中提出每个国家都有权对本国自然资源和国内一切经济活动行使永久的主权,强调东道国在其国家管辖范围内有管理并监督跨国公司活动的权利,直到采取国有化措施。作为社会主义市场经济体制的发展中大国,我们更应在世界上率先建立、完善与优化对跨国公司总部营运的财经监管调控系统。这是历史赋予我们的时代重任。

跨国公司是指在两个或更多国家建立子公司或分公司,由母公司进行有效控制和统筹决策,从事跨越国界的生产经营活动的经济实体。随着世界经济发展过程中的亚太时代的临近,我国周边国家纷纷采取极优惠的政策争夺国际资金。而作为高新技术及管理经验的主要载体,作为国际资金主要来源的跨国公司及其总部,则成为争夺的主要对象。据联合国贸易暨发展会议(UNCTAD)统计,1994年全球40000多家跨国公司的总销售额超过4.8亿兆美元,海外资产总值达2.1兆美元,控有全球生产与贸易额的1/3。而各跨国公司总部,就是调动这一巨大生产力的关键所在。

跨国公司总部就是其母公司的控制中心,是跨国公司的最高决策层。随着跨国公司自身的辩证发展,跨国公司总部逐渐分化形成了两大类型:管理经营型与功能开发型。管理经营型总部是指以按该跨国公司的总体战略目标对下层各分公司、子公司、控股企业等实施管理及调度为主要职能的总部。这类总部的规模较小,人数较少。母公司总体战略目标的制定贯彻及反馈;

目标市场信息收集、分析及处理;资金、原料、产品的跨国结算与调拨是实现其职能的几个主要环节。这类总部在发育形态与等级序列上属于较低层次,但所需的管理成本较少,设立与迁移也较灵活。如八佰伴总部,就是管理经营型总部的一个代表。目前,设立在上海浦东新区第一八佰伴办公大楼顶层的八佰伴集团总部设置着商品开发、财务管理、人事教育等职能分部,控制指挥着分布在世界 16 个国家及地区中的 460 多家国际营销机构的运转。

功能开发型总部是指在实施对跨国公司整体系统管理的同时,还具备相对独立的功能开发能力的总部。在当前的发展阶段上,这种功能开发相对集中于投资与科研领域。这类总部与管理经营类总部相比,往往显得比较庞大。多达数百、甚至数千名高级经济与技术专家集中在总部之中,以全球经济为座标,着力研究投资新兴领域、形式、工具创新及与本公司相关的高新科技的开发。当前世界上名列前 500 位的绝大多数著名跨国公司及国际金融财团总部就属于这一类,如西门子、三菱、通用电器、摩托罗拉等;有的著名跨国公司还专门在经营总部之外成立投资或技术开发(RTD)总部如英特尔、贝尔、松下等。这类总部本身就是社会生产力的集约开发点,是跨国公司总部的高级形态。但它所需的资源与费用较多,所面临的风险也高。

各跨国公司总部虽有上述两大类型及职能、产品等多种形式的区别,但作为神经中枢和投资中心,他们都无一例外地具有着强劲的内外双向辐射能力。跨国公司总部与它的各分支机构或下属工厂、商店相比显示着下列独特功能:跨国公司总部是国际资金的集约投资极;资源要素的集约配置极;有形无形贸易的集约驱动极;高新科学技术的集约开发极。

世界著名跨国公司及国际金融财团将其总部(含地区总部)设立或迁入,标志着我国的对外开放及特区开发建设进入了一个崭新的发展阶段,有利于向国际社会显示我国政局稳定、经济繁荣的国家形象。

吸引跨国公司总部设立或迁入是我国迅速增强综合国力、力争亚太经济主导权的重要战略举措。本世纪末至下世纪中叶,将是跨国公司的全盛时期。世界上绝大多数高科技、高附加值、大规模的国际生产、投资和贸易活动都将以跨国公司为主要载体进行。能否充分发挥它们的积极效应为我所用,将对 21 世纪振兴中华起着巨大的影响。

吸引更多的跨国公司总部,能够促使我们更为迅速和有效地获取国际高新技术并加以消化、改进、创新,推进我国产业升级与可持续发展;能够更有效地补充我国社会主义现代化建设进程中的资金缺口,形成规模经济,强化网络效益;能够迅速地促成引入区开发服务经济,克服“三产”瓶颈,强化“智力”产出;能够在更大范围内更高层次上引入国际竞争,促进经济转型。

与此同时,由于跨国公司总部所处的特殊地位及功能,它的设立或迁入必然会引发一系列新的矛盾与问题。根据吸引八佰伴总部迁入浦东落户的实务操作及相应国际经验,这些矛盾和问题集中地表现为跨国公司总部所要求的“营运自由”与东道国国家总体利益及宏观调控之间的矛盾。

跨国公司总部所要求的营运自由一般包括机构设置、内外贸易、服务贸易、资金调拨、人员进出等自由。跨国直接投资自由是上述五项“营运自由”的核心。以跨国直接投资为核心的“营运自由”是跨国公司总部按照全球座标优化资源配置、开发高科技及培育经济新增长点的客观需要,但它也必然会与东道国国家利益和民族经济之间产生一定矛盾。

引进跨国公司总部是一把双刃剑,有利也有弊,有好处也有风险。跨国公司总部在一定意义上也不可避免地会使跨国公司固有的弊病集中体现。如果宏观监控管理不当,在转移价格、市场汇入,税赋管理,知识产权等方面也会对国家经济的长远发展造成一定损失甚至严重损

害。国际经济发展的历史经验和某些发展中国家的教训应当引以为鉴。我们在引进跨国公司总部的时候,必须极为清醒地认识到这一点。但这并不意味着因噎废食。当务之急是提高利用外资水平而绝非限制。应通过分析研究,从一开始就采用一系列对策,加以能动的制导与监管,将其消极影响阻止在最低限度内。建立与完善跨国公司总部财经监管调控系统就是在这一领域中的关键措施之一。

## 二、跨国公司总部财经监管调控系统的结构设计

对跨国公司总部的运作进行财经监管调控的反馈工作系统(简称跨国公司总部财经监管调控系统)是我国对外经济贸易宏观管理体系中的一个重要工作系统。它具有一系列鲜明的中国特色:以振兴中华为根本目标,以社会主义市场经济体制为基本原则;既坚持国家主权,又按照国际惯例办事,充分体现国民待遇;既学习借鉴世界各国特别是发展中国家的历史经验,又立足我国对外开放的丰富实践;这些特色是对跨国公司总部的各类运作实施全方位监管调控的前提与依据。

这一系统结构设计成功与否取决于能否以最佳的方式解决对跨国公司总部运行监管调控中所面临的特殊矛盾,即能否对跨国公司总部特有功能的发挥态势进行全面、公正的跟踪、评测与监督,并及时提出反馈调控的政策建议,以达到规范跨国公司总部行为,鼓励其促进生产力发展的一面,限制取缔其运作中可能发生的违反法规、损害我国国家及人民利益的一面。根据这一原则,该系统拟可包含以下一些系统。

对跨国投资的监管调控:跨国公司总部设立或迁入的本身就意味着国际资金的净流入(总部注册资金及实投资金)。更为重要的是其跨国投资功能虽以全球配置为座标,但必然对东道国的同等投资机会更为青睐。因此在总部设立或迁入一定时期之后,对引入国的投资增量(包括在东道国控股企业利润再追加投资及国外资金投入)应大于对国外投资及利润汇出额。监管调控系统应对这一动态进行测控,鼓励外资追加投入,控制资金反常外流。

对控股比重的监管调控:控股比重的指标是用于监测跨国公司总部进入后对于我国产业准入及控股法规的遵守状况。根据国民经济的总体发展规划的要求,国家对每一产业的外资准入(控股)程度都分别作出具体的规定。有的产业或行业可以占有50%以上的股份甚至100%的独资;有的只能在50%以下;有的关系到国计民生或国防安全的战略产业,或者根据国际惯例在一定阶段需加以保护的幼稚产业则限止或不准外资进入。监管调控系统应对跨国公司总部在相应投资领域中的控股比重进行测控,以确保国家外资产业政策的切实贯彻。

对技术含量的监管调控:引进国外高新科学技术,加以消化、吸收、创新,是利用外资的重要内涵之一。跨国公司总部是当代高新科技开发的重要组织者与各类专利技术诀窍的主要拥有者。跨国公司总部的迁入应该促进我国相关产业领域硬、软件技术的快速提高与产业结构的升级换代,而不是将其即将淘汰的成熟技术转移输入。监管调控系统应在掌握世界上各基础研究、产业领域高新科技发展最新动态基础上,对跨国公司总部进入后对我国相关产业技术更新的力度作出评价。着力鼓励引进跨国公司技术开发(R&D)总部或研究中心,限制它们单纯为利用我国劳动力优势的劳动密集型资本投入。

对环境质量的监管调控:跨国公司总部的设立与进入应有利于我国国民经济的可持续发展与生态环境的优化。任何一个发展中国家都不能以生态环境作为代价去换取短暂的经济利益。监管调控系统应对跨国公司总部迁入后对于所在地区生态环境的优化,以及该总部所决策

的新增投资开发项目对于投资区域宏观环境及自然资源的保护与良性开发程度进行测控,以取得环境质量与经济开发同步推进的理想效果。

对转移价格的监管调控:作为当代跨国公司机制内部运作和重要手段,转移价格的使用和范围与领域与日俱增。不仅在原料、零部件、最终产品等传统的有形商品领域有增无减,而且迅速扩展到劳务、技术、利率等金融、贸易等服务经济领域之中。而各跨国公司总部及地区总部就是为了获取公司整体利益极大化而制订、实现转移价格交易的。转移价格会造成东道国国民财富的流失与综合国力的削弱。对转移价格的控制能力在一定程度上是一个国家对外开放水平高低的重要反映。监管调控系统应能够依据国际经济交往、商品贸易往来、跨国资金拆借的实际水准,较为准确地制定并适时调整各类“基准价格”,并以此对跨国公司总部及所属企业用以内部跨国交易或结算的转移价格进行测控,支持各类资源的全球优化配置,控制跨国公司通过转移价格偷税逃税。

对市场份额的监管调控:有限度地开放部分国内市场是利用外资必然需要付出的代价,也是促进我国各类企业提高产品质量和国际竞争力的有效手段。但是开放的份额应在预定的区间之内,特别是关系到我国综合国力的战略产业及战略产品领域更是如此。为实现这一目标,监管调控系统应对跨国公司总部迁入后的国内市场效应,包括制造业跨国公司总部的专有名牌效应与流通型跨国公司总部的连锁销售效应加以测控,特别要通过这一监测系统,对可能存在的由跨国公司总部组织的某一类或某几类外国商品的“倾销”行为依据国际惯例加以有效的制止与处置。

对外贸汇兑的监管调控:对外贸易与外汇管制是宏观经济调控的重要组成部分,也是跨国公司总部引进后相对活跃的运作领域。由于跨国公司总部一般都拥有协调或组织所属企业原料、设备进口及代理自营产品出口的职能,通过它的运作会同时影响到进口与出口两个方面。与此同时,在汇兑上除了贸易外汇的清算之外,还有非贸易汇兑的发生。监管调控系统应对跨国公司总部的进出口内容及数量,外汇收汇兑的顺逆差进行测控,鼓励出口创汇,限制只进不出或套汇。

对内外税收的监管调控:按照国际惯例,各跨国公司总部既负有就国内营业及收入与国外收入向所在国政府缴纳税收的法定责任,又能够依据双重、多重纳税之规定对国外所得部分应纳税进行抵免。监管调控系统应在对跨国公司总部国内税收缴纳情况进行评价的同时,着重对其国外(境外)收入部分应纳税及予以抵免数额进行测控,以保证我国的税收收入不至流失,并促使我国的境外所得税收征管机制尽快与国际接轨。

### 三、大胆探索,勇于创新

建立上述跨国公司总部财经监管调控系统的目的是进一步提高对外开放水平,扩大利用外资规模,更好地加快社会主义现代化建设。1993年至1995年,中国成为发展中国家吸引外资的“三连冠”,1993年全国固定资产总投资13219亿元,其中外商投资271亿美元,占总投资的17.5%;1994年总投资15926亿元,其中外商投资317亿美元,占18.6%;1995年社会固定资产总投资19000亿元,外商投资380亿美元,折合本币占总投资的16.8%。

但相对于我国的经济规模和人口规模来说,我国的外商投资仍然处于较低水平。1995年是中国外资进入最多的一年,人均使用外商投资也仅30美元,而泰国1990年为50美元,墨西哥1991年为123美元(不包括股票市场吸收外资);中国到1995年底累计人均使用外商投资

105 美元,而墨西哥到 1990 年累计吸收外商投资 297.6 亿美元,人均 366.7 美元,马来西亚到 1992 年人均吸收外资 1344 美元。从外资经济在国民经济中所占比重看,中国 1994 年外商投资企业工业产值 5000 多亿元,占全国工业总产值的 12.2%,而巴西 1991 年外商投资企业工业产值占全国的 85%。因此不存在目前利用外资已经“过度”的问题,在向新世纪的伟大进军之中,坚定不移用好外资是振兴中华的历史要求。

强化对跨国公司总部营运的监管调控是与积极吸引跨国公司总部的战略相辅相成的,是更好更多地吸引跨国公司总部的条件和前提。坚持国家主权,依照国际惯例的监管调控能卓有成效地改善与优化为世界著名跨国公司(部门)总部所看好的投资环境,创造出公平、有序竞争的社会主义市场经济秩序,从而使各跨国公司总部能更好地发挥当代高新技术和社会生产力集约开发极的积极作用。

强化对跨国公司总部营运监管调控不仅是提高我国对外开放水平的重要内涵,而且是全球发展中国家所面临的紧迫课题。随着八佰伴等一批跨国公司总部、地区总部的进入,我们已开始将这一系统投入试运行的实际操作之中。要在建设有中国特色社会主义理论的光辉指引下,大胆探索,勇于创新,率先建立、完善与优化定性定量的监管调控系统,为和平与发展新世纪的来临作出应有的贡献。

~~~~~  
(上接第 12 页)还要创造条件配之以新区、上海和中央有关部门负责人组成的信息咨询网络,定期为中外企业集团负责人提供最新的政策信息和商业信息,以形成一进联谊会,全知天下事的信息优势。

5. 形成一个低成本、多功能的特区。鉴于 CBD 地区功能上的特殊地位,建议争取把陆家嘴 CBD 地区作为浦东新区的特别行政区予以定位,对进区的中外企业集团总部同等国民待遇,实行三大政策:(1)功能性政策先试,不仅是现有的功能性政策,而且今后凡中央给予浦东与国际惯例接轨的软件移植政策,也在 CBD 地区的中外企业集团总部先试;(2)经营成本先控,包括降低楼宇租价,减免各类行政性收费,减免车辆过江费和对通讯、饮食、娱乐、住宿等物价的有关调控;(3)法律、法规先行配套,可参照国际惯例和香港自由港政策,对 CBD 地区专门立法,并分别在投资保护、知识产权保护等方面形成地区规范性文件。

为了使 CBD 地区既具有特中之特的地位和功能,又保持稳定有序的经济秩序,可建立 CBD 地区管理局,在市政府领导下依法管理区内经济、社会的行政事宜。为了有效地控制经营成本,可采取以地换楼、国有股实物化(即陆家嘴开发公司的国有股部分置换成等价楼宇)、财政收购楼宇等措施,使政府拥有部分楼宇的产权,得以降低租价或空转给先期进入的跨国公司地区总部办公使用。

6. 选准一个招商突破口。继八佰伴集团本部进入浦东以后,下一阶段新区引进跨国公司地区总部的突破口应是在新区已有较大投资量的著名跨国公司。如“贝尔”在中国的业务量已超过其在世界其他国家的总和,设在浦东金桥的上海贝尔是其在中国的最大生产企业;“正大”在浦东的投资量已达到相当规模,在中国的业务量也很大;“西门子”在浦东投资的同时,还在中国其他地区投资,已达 40 多个项目。这些跨国公司都有设立中国总部的意向,与中国政府的关系也密切,我们应针对性地做好动员工作,并在降低经营成本方面给予支持,同时动员上海市的大机构和信息部门相继东迁,可望取得较好的效应。