

□ 陶婷芳

## 上海吸引跨国公司地区总部的 SWTO 分析和对策研究

当上海进一步规划对外开放的战略目标时,我们首先考虑的重要内容之一是:更加积极而慎重地吸引跨国公司地区总部进驻上海。本文就这个问题,试图从优势、劣势、机遇、威胁四个方面对上海的这项工作进行分析,其目的在于为上海能早日成为跨国公司地区总部的集聚地而创造条件。

### 一、跨国公司来沪投资和设立地区总部的概况

1. 跨国公司来沪投资的基本情况。截止1997年12月,世界排名前100位的工业性跨国公司已有55家进入上海,累计投资项目129个,投资总额达67.74亿美元;世界最大的50家综合性服务公司已有13家来上海设立分公司;世界著名金融机构也有52家落户上海,其中全球最大的50家银行在沪设分支机构(分行)的有25家,占其总数的一半。

2. 跨国公司在沪设立投资性公司的基本情况。1994年以来,跨国公司纷纷在中国设立投资性公司,这种公司的基本功能是把在中国分散、单个的投资项目纳入一个整体,成为集投资、管理和服务为一体的综合性管理公司。这种公司极有可能发展成为跨国公司在中国或亚太地区的总部。目前,跨国公司已在上海设立的投资性公司有47家,其中属中央经贸部审批的有35家,累计注册资本13亿美元。上海市自行审批的有12家(只限于在本地投资),协议吸收外资金额达14亿美元。在上海设立投资性公司的绝大部分都是名列世界前500名的跨国公司,这为今后跨国公司地区总部的进入或促使投资性公司发展成为地区总部奠定了坚实的基础。

3. 在上海设立跨国公司中国总部或集团总部的基本情况。据外资委的有关统计资料,到1997年年底,跨国公司在上海设立中国总部或集团总部的约有26家左右,其中设立在浦东新区的有15家,设立在浦西的有11家左右。这些地区总部若按跨国公司的性质分类,大致可分为三种类型:(1)生产型地区总部。上海现有此类总部约17家,占总数的65%;(2)综合服务型地区总部。上海现有此类总部8家,约占总数的31%;(3)金融型地区总部。上海现在仅有1家,约占总数的4%。这些地区总部若按国别、地区划分,美国占第一位,有10家,约占总数的38%;日本居第二位,有5家,约占总数的19%;英国、德国并列第三,各有2家,约占总数的15%;其余为澳大利亚1家,比利时1家,瑞士1家,荷兰1家,泰国1家,香港1家,台湾1家,

各占总数的4%，合计约占总数的28%。随着上海改革开放的进一步深化，现在有意将地区总部迁至或设立在上海的公司约有10多家。

从以上简略的回顾中，我们看到：跨国公司在上海的投资总体上还处于起步阶段，在上海设立地区总部也呈现出以下若干特点：(1)数量少。截止1997年年底，上海仅有跨国公司地区总部26家，外商投资性公司47家；(2)门类少。在上海设立地区总部的跨国公司主要集中在工业(约占65%)；(3)第三产业的公司少。在上海投资的综合服务型跨国公司比较少，设立地区总部的更少。其中金融机构仅有1家。这与上海要建成“一个龙头、三个中心”的战略目标差距甚远；(4)地区总部少。上海从1994年就开始着手吸引跨国公司地区总部进驻的工作，至今仍有26家。

## 二、上海吸引跨国公司地区总部的SWTO分析

何谓SWTO分析？它是指就某个问题对其进行“优势(Strengths)、弱势(Weaknesses)、机遇(Opportunities)、威胁(Threats)”等因素的分析，由英文“Strengths”、“Weaknesses”、“Opportunities”、“Threats”四个词的第一个字母组成。上海要进一步吸引跨国公司地区总部进入，对自身条件必须进行SWTO分析。

### 1. 优势分析

从目前上海的经济发展情况来看，上海具备以下几方面的优势：

(1) 上海的国民经济发展持续、稳定。从90年代开始，上海的国民经济发展连年保持持续增长，平均每年的增幅为25.12%(含物价因素)，从1990年到1996年，GDP增长了2145.75亿元，剔除物价因素后，历年的GDP的实际增长率1990年为2.3%，1991年为7.65%，1992年为14.68%，1993年为15.45%，1994年为6.55%，1995年为6.18%。据统计，1996年上海人均GDP已达到2500美元。上海良好的经济增长势头是跨国公司投资看好的经济基础。

(2) 产业门类齐全，工业基础雄厚。建国以来，上海已经建立起门类齐全的工业体系。近年来更是不断形成汽车、通讯信息设备、电站成套设备及大型机电设备、家用电器、石油化工与精细化工、钢铁等六大支柱产业，以及一批高科技产业。雄厚的工业基础为跨国公司投资特别是扩大工业项目的投资奠定了坚实的基础，使它们能够比较便利地进行产业转移和一体化生产。

(3) 辐射能力强，市场潜力巨大。上海是长江三角洲经济地带的“龙头”，又是全国内地经济对外交往的交汇点。这一特点，使得上海可以直接以庞大的国内经济为腹地，向世界提供潜力巨大的市场。据有关资料显示，到本世纪末，中国内地将向世界提供7000亿美元的投资市场。上海若能利用自身的优越条件，及时抓住这个机会，则对跨国公司扩大在上海的投资将会产生强大的吸引力。

(4) 上海具有人力资源的优势。上海是我国重要的科研教育中心，拥有雄厚的科研开发力量，大批具有商业价值的科技成果以及大量中、高级科技人才，这些都为跨国公司在上海从事工业生产、科技开发提供了良好条件。同时，上海又集聚了不少商务人才，如商贸、财务、会计、咨询、管理、营销等方面人才济济。这些对跨国公司实行管理人才当地化提供了广阔的选择余地。据1997年5月的一次调查，外商认为上海人才智力是吸引外资的最大优势之一。

(5) 市委、市府领导观念新，思想解放。吸引跨国公司地区总部进入上海，这看起来虽然是企业行为，但东道国政府的服务、支持功能也起相当的作用。新加坡政府是这样做的，香港的政

府也是这样做的。虽然上海政府在转换功能的过程中还存在不足,但市领导观念新,思想解放却是个有利因素。近来市府领导多次提出要拆除围墙,全方位为国内外大公司总部服务就是一个良好的开端。

(6) 上海有良好的基础设施,通讯信息优势突出。上海这几年在市政基础设施上投资甚多,现在已基本到了收获期,且建设势头不减,如1997年上海已完成的重点市政工程有:延安东路高架、沪闵路高架、徐浦大桥、虹桥路拓宽等八项。同时,浦东机场、地铁二号线、外环线、沪杭高速公路、污水治理二期工程等重大跨年度项目也进展神速,有望在世纪内发挥作用。

与此同时,上海在推进信息技术方面作出了极大的努力,上海已投资55亿多美元用于建立综合信息港计划;上海邮电局在过去的5年里令人注目地增加它每年的基本建设投资强度,仅1997年建设支出大约为10亿美元。上海正在全力以赴地实施综合信息港计划,正在建立五个高速、高能、国内国际相连接的信息网络。上海的专家研究预计建成的综合信息港将会平均提高上海整体生产力20%,降低地方运输量30%,增加学习效益30%。

## 2. 弱势分析

上海虽然有很多优势,但也有明显的弱势:

(1) 吸收外资的优惠政策方面缺乏明显优势。目前浦东新区最具吸引力的特区优惠政策已被周边地区(浦西的区县、邻近省市)所取代甚至超越。例如企业所得税在浦东一免两减,而在江苏、浙江和广东、福建地区大多已是二免三减,有些地区还实行增值税部分返回。办公用品免税待遇,也因政策调整而被冲抵。因此,上海有特色的区域与周边地区相比,政策优越几乎不复存在。

(2) 商业信息还欠畅通。上海是全国最大的工商城市,浦东是建设21世纪上海一流城区的“样板”,但在获取商业信息方面,要比北京、深圳等地差。主要表现在各种商业信息很难从公开、正常渠道获得。上海与香港比较,香港的官方和半官方机构都向社会各界提供商业信息,大量外国政府机构和商业机构都会发布信息,而私人信息公司更会向客户提供所需的各种资料。上海在通讯信息方面虽有较好前景,但从目前来看,仍是一个劣势。

(3) 尚未形成综合服务业体系。上海虽然近几年在产业结构比重中,第三产业的比例上升较快,但到目前为止,还未形成门类齐全的综合服务业体系。首先,中介咨询机构比较少。跨国公司生产经营需要大量投资咨询、管理咨询、法律服务、会计审计服务、银行保险、广告设计、市场调研等优质便利的中介、咨询服务,而上海目前的中介、咨询服务体系还远不能适应这一需要,尤其是在公正性、可靠性和权威性方面有较大差距。所有这些,都制约着跨国公司投资的扩大和总部的进入。其次,上海的运输业也比较落后。这主要表现在港口、空运的运载能力上。上海目前远远比不上香港。香港1996年年处理集装箱能力已达到1320万个标准箱,连续五年超过新加坡和荷兰鹿特丹,保持世界第一。上海年处理集装箱的能力为197.1万个标准箱,差距甚大。此外,在空运方面,1996年香港国际货运量达到156万吨,客运量超过2960万人次,机场空运能力名列世界前茅。而上海的空运能力相对比较差,就客运量来说,仅达1200万人次。因此,上海的运载能力还比较低。同时,落后还表现在经营观念上。上海的运输业在经营观念上还十分落后——等客上门。世界运输业的发展潮流是运输业已与工商业的物流和商品的配销结合起来,形成一种新的产、供、销的运输体系。相比之下,上海的运输业的经营方式还停留在传统形式上。

(4) 高层次的复合型管理人才匮乏。跨国公司通常推行属地化雇工政策,它需要所在地能

够提供各类高级经营管理人才。上海虽说人力资源比较丰富,但是要找集专业、外语、商务知识于一身的高层次的复合型的管理人才,还是十分匮乏的。

除了上述上海自身条件的不足之外,就宏观政策环境来讲,客观上也给上海吸引跨国公司地区总部进入造成了不少弱势。

首先,严格的中央政府审批程序,使上海常常难以把握吸引跨国公司地区总部进入的时机。中央政府对跨国公司投资的巨额资金的项目,有规定必须经过严格的政府审批程序,而不是直接登记制。中央政府对跨国公司设立的投资性公司的审批权尤其抓得很紧,手续也很复杂,必须上报北京审批,这一“批”少则3—4个月,多达一年以上。而且当投资性公司每次增资或设立分支机构,都需再次上报北京审批,这就使得跨国公司知难而退。

其次,严格的产业政策,限制了跨国公司的多元投资。目前,中央政府对跨国公司的投资方向和经营范围有着较多的限制。特别对投资性公司或跨国公司地区总部严格限定经营范围,只准在生产性领域投资,商业、金融等均属限制性领域,对外商投资这类项目的管制非常严格。

再次,严格的金融管制,在一定程度上限制了跨国公司的资本投资。在金融方面,中央政府只规定了实现人民币在经常项目下有条件的可兑换政策,资本项目还没有自由兑换,人民币的各类贷款、融资租赁、担保信托、证券和金融资产的处理、金融信息中介服务等业务均未对外开放,这与跨国公司总部在众多子公司之间自由调度资金的要求很不适应。

最后,受管制的出入境制手续,使跨国公司的经营活动受到了人为的障碍。在中国,对外商人员的出入境是严格控制的,并且手续非常繁杂,这些都不同程度地限制或束缚了跨国公司国际化的生产经营活动。

### 3. 机遇分析

上海在吸引跨国公司地区总部进入方面虽然有不少困难和障碍,但仍有不少机遇:

(1) 浦东的功能开发是世界级的,在吸引跨国公司投资及地区总部进入方面具有不可替代的区位优势。浦东新区处于中国沿海和沿江两大经济带的交汇点。中央一再明确表示:浦东是我国90年代和下个世纪改革开放和现代化建设的“重点”、“龙头”和“标志”。经过7年的开发、建设,目前浦东开发开放已由基础开发阶段转向基础开发与功能开发并举阶段。浦东的功能开发又是完全按照中国跨世纪战略发展的要求设计的,具有世界级水平。这就决定了浦东新区在吸引跨国公司投资及地区总部进入方面具有不可替代的区位优势。上海应该牢牢抓住这个机遇,在浦东全方位地营造出一批功能健全的开发小区,加速吸引人流、商流、物流和信息流的聚合。

(2) 国际经济形势的变化有利于上海吸引跨国公司投资。近来,东南亚金融危机使人谈虎色变。然而,就是在这场金融风暴中,中国大陆不仅没有受到较大影响,而且能平稳、快速增长,一枝独秀。这场金融危机打乱了东盟各国的经济发展计划,也给日本、韩国的经济带来了重创。但是对于我们却是一个很难得的机遇:首先,体现在发达国家对华转让或出口高新技术的限制逐步取消。因为在核电、机电、通讯、生物、化工、冶金等重大产业领域,除中国之外的东亚诸成员的吸收和采购能力都将明显下降,西方发达国家若坚持对华技术转让(出口)限制则意味着其在亚洲市场上的彻底萎缩,从而对其国内就业产生极大压力,这是西方诸国政府最不愿意看到的。为此,一些跨国公司可能会在中国(首先在上海)寻找合作伙伴,进行高新技术的投资。其次,当美、日等国跨国公司放缓对东盟投资步伐的同时,投资上海已成为众多跨国公司国际投资战略中的优先选择。例如,已在上海投资的许多排名世界前500名的跨国公司均已安排了扩

大在沪经营业务的计划,著名的有:美国通用汽车、西屋电气;日本三菱,伊藤忠;德国的西门子以及荷兰的菲力普。跨国公司在沪投资的项目越多越容易形成投资性公司或转换成地区总部。因此,上海要抓住这次东南亚金融危机带给上海的机遇,积极做好引资招商工作,促使跨国公司地区总部早日进入。

(3) 发展是硬道理,发展是最好的机遇。跨国公司对外投资的根本动因是通过设立功能齐全的投资机构,开拓新的市场,以谋取最大利润。在进行投资决策时,商业机会多、交易成本低、综合服务好的地区会成为跨国公司投资设立地区总部的首选地。而以上这些条件的形成要靠经济发展来推动。以香港为例,香港经济的大发展阶段,恰恰是战后跨国公司的大发展阶段。香港在成为闻名遐迩的国际金融、贸易、旅游和信息中心的同时,已迅速发展成为跨国公司地区总部的重要聚集地。上海现在也在发展,世界跨国公司在经历了各种探索之后也进入了新的发展时期。我们上海要抓住这个机遇。在发展自身经济的同时,不失时机地吸引跨国公司地区总部进入。

#### 4. 威胁分析

上海要发展,全国各地也要发展,招商引资成了各地区发展经济的一项重要措施。在这样的背景下,上海要吸引跨国公司地区总部进入,必然会遇到各种威胁和挑战。

(1) 来自邻近省市的挑战。上海是全国经济的领头羊,上海的一举一动有“牵一发动全局”的作用。因此,上海在执行中央政策和制订地方政策时,原则性很强。而外省市在这方面则自由度比较大。如前面提到的江、浙、广东和福建四省市的引资招商政策就是这种自由度的产物。它们直接削弱了浦东新区优惠政策的作用和影响。这种来自邻近省市的不公平竞争的挑战对上海进一步吸引跨国公司来沪投资或设立地区总部是一个强大的威胁。

(2) 来自行政区域的竞争。目前,跨国公司在我国设立投资性公司或地区总部,基本上分布在北京和上海。由于北京具有得天独厚的条件,如它是中国的政治中心,涉外配套服务齐全,地理环境良好,商业信息通畅,又是对外经贸部的所在地,因此,已经成为跨国公司在大陆设立地区总部的首选地区。北京现有跨国公司地区总部 50 多家。北京成了上海在吸引跨国公司地区总部进入方面的最强的竞争对手。

(3) 中国近期加入“世界贸易组织”对上海的压力。近期,我国如果在加入“世界贸易组织”的谈判中有突破性进展,那么,宏观金融、贸易等方面就要加快与国际接轨的步伐,若是这样,预计在二、三年内,上海有可能出现跨国公司地区总部迁入的热潮。这既是机遇又是挑战:因为上海目前在市政建设上、服务业领域中,信息技术、通讯网络方面还未全面做好准备,仓促应战必然会带来负面效应。同时,中国若加入“世界贸易组织”,要逐步按照国民待遇原则对待外资,因而现行对外商投资的一些优惠政策,诸如所得税减免等,都将逐步取消。这无疑也会给上海吸引跨国公司地区总部的进入带来不利因素。因此,上海在有计划、有步骤地推进吸引跨国公司地区总部进入的计划时,承受的这方面压力也很大。

### 三、上海进一步吸引跨国公司地区总部进入的对策建议

从以上的分析中,我们可看到:制约上海进一步吸引跨国公司地区总部进入的诸多因素中,既有宏观政策环境方面的障碍又有上海自身不足的问题。为此,我们的建议将从这两个方面来谈。

1. 争取中央支持,调整和制定相应政策,促进上海进一步吸引跨国公司地区总部进入

上海是全国的上海,上海的外资工作离不开中央的政策支持。为此,应及时地反映工作情况,实事求是地总结经验,提出建议。目前,可向中央政府提出如下政策建议。

(1) 要求下放审批权,改善宏观投资环境。

① 要求下放设立跨国公司投资性公司和地区总部的审批权。根据现行规定,地方设有批准跨国公司设立地区总部的审批权。投资性公司虽然分为中央与地方两级审批,但上海自行审批的投资性公司都有规定,不能向上海以外的地区投资,具有很大的局限性。为此,为了进一步吸引跨国公司设立投资性公司和地区总部,要求中央能逐步放宽限制条件,授予上海以下几方面的审批权:

(a) 代理审批跨国公司设立地区总部和各种规模的投资性公司的工作,审批后报外经贸部备案。

(b) 代理审批和办理投资性公司的增资转股手续,采用一次性批准增资额度,分期实现转股手续的办法。

② 要求人民银行总行下放对外汇贷款项目,对外拆借,外汇远期交易试点等部分国际金融业务的审批权。

下放这一审批权的目的是:提高跨国公司地区总部的融资能力。

同时,建议中央尽早批准上海开展离岸金融业务,构建内外分离型的离岸金融市场。

(2) 落实跨国公司的融资权和扩大其经营范围。

① 试行开设跨国公司地区总部的专用帐户,用于其与国内子公司之间的资金调拨。同时,进行跨国公司地区总部设立地区性财务公司的试点,使地区总部能够集中管理其在华子公司的资金调拨,降低资本的运作成本。

② 逐步扩大跨国公司投资的市场准入度,将其经营范围逐步扩展到第三产业。可优先进行开放服务贸易业的试点,允许直接从事金融信托、兼并收购、咨询中介等业务,增加商业机会,从而吸引更多的跨国公司地区总部进入上海。

③ 对在国内投资额达1亿美元以上的跨国公司,经过有关部门批准,允许其在沪的地区总部向中国周边国家和地区进行海外投资,以完善其地区总部的功能。

(3) 要求改进外汇管理办法。

① 人民银行总行现批准跨国公司在沪地区总部可以设立两个帐户,一个为境内帐户,一个为离岸帐户。那么,对于跨国公司的投资性公司或地区总部与国外有关的资金进出,无论是资本项目下还是经常项目下,除定期向外汇管理部门备案外,一般都不应受到限制。

② 对跨国公司生产经营等需要,特别是为扩大出口在国内购买原材料的,如缺乏人民币资金,可以凭有关证明和申请准予结汇。同时,也要加强监管措施,严格区分两类不同性质的帐户。

(4) 参照国际惯例,简化出入境审批手续。大陆可参照香港等地的做法,对跨国公司地区总部的人员出入境,应简化审批手续,给予一定的自由度。

2. 构筑上海进一步吸引跨国公司地区总部进入的战略框架,实施分阶段、抓重点、逐步推进的工作策略

进一步吸引跨国公司地区总部进入上海的工作并不能一蹴而就,而需要有长期的思想准备,做深入细致的工作。为此,由市政府牵头构筑一个吸引跨国公司地区总部进入的战略框架,制订有关的工作策略,对推动这一项工作尤为重要。

根据前面对上海自身条件的 SWTO 分析,我们发现在众多不利因素中,有的靠我们自身努力,在短期内可以克服,有的则需要依靠外部环境的共同改善才能逐步解决。把问题进行归类,才能按轻、重、缓、急逐项处理,才能使吸引跨国公司地区总部进入上海的工作步入有序状态,进入正常工作轨道。这是首要问题。

其次,关于构筑上海吸引跨国公司地区总部进入的发展战略框架,根据上海目前的经济发展、信息技术、基础设施的基本情况,我们觉得这项工作可分三个阶段进行:

第一阶段,1998~2000年,工作重点可放在扩大跨国公司在沪设立投资性公司的数量上。这样做有两个好处:其一,推动上海的招商引资工作向纵深发展。因为跨国公司设立投资性公司与对单个项目进行投资,无论在招商引资的性质上还是在深度上都是不同的。跨国公司设立投资性公司意味着它进一步看好上海的投资环境和市场,也意味着上海的经济地位在上升,对其他外商来沪投资有示范作用;其二,跨国公司设立一定数量的投资性公司后,若经营得好,必然会向地区总部转换。这正是我们工作的重点和目标。

第二阶段,2000~2005年,工作重点是促使跨国公司的投资性公司向地区总部转换或直接吸引地区总部进入。因为据前面分析,到2000年,上海的基础设施、信息技术、通讯状况都将有大的改观,经济上也有进一步发展,GDP总量将达5200亿元,人均GDP将达5000美元,这些要素的累积将会给跨国公司提供更多的商业机会,带来更多的投资效益。那时,良好的经济发展环境将吸引跨国公司地区总部不招而来,来而生根。

第三阶段,2005~2010年,工作重点是促使有影响的跨国公司总部转入上海。上海到2010年人均GDP将达15000美元,经济总量将与香港接近。若再加上更开放的政策,则吸引著名跨国公司总部迁入上海也是有可能的。

再次,在吸引跨国公司地区总部进入上海的工作中也要讲究技巧和方法。

① 先易后难,逐步推进。这种工作方法不仅容易达到既定目标而且可以鼓舞人心,提高士气,有利于工作的推进。

② 先练内功后发力。上海在吸引跨国公司地区总部进入方面,如果光有良好的愿望而没有雄厚的经济基础和实力,跨国公司也不会前来。因此,在这个问题上,踏踏实实地做好基础准备工作,就显得十分重要。

③ 更新观念,携手并进。上海在吸引跨国公司地区总部进入方面要消除对兄弟省市的成见,而要以拆除围墙的大度气概来面对威胁和挑战,只有这样,才能消除不必要的内耗,真正把工作的精力放在实干和巧干上面,为创造一个理想的上海投资环境而努力。

④ 原则性和灵活性相结合。上海在执行中央对外政策方面原则性很强,但灵活性不够。强调灵活性并不是说要去打“擦边球”或投机取巧,而是指要实事求是,一切从实际出发。只要对国家利益有利,对中国的经济发展有利,在吸引跨国公司地区总部进入方面,若政策措施等有偏差,上海就要敢于向中央反映情况,善于取得中央的支持。只有这样,上海进一步吸引跨国公司地区总部进入的工作才能顺利推进。

(作者系上海财经大学财经研究所副研究员,单位邮编为200433)