

□ 张勤芬

## 当前利用外资的三大矛盾分析

改革开放 10 多年来,我国在利用外资方面已取得了巨大的成绩。但是,随着我国经济的进一步发展,在利用外资工作中存在的诸多深层问题逐渐暴露出来。如何更深入地理解外资在经济发展中的作用,以及如何根据我国未来经济发展的客观需要来引导和调整外资流入规模及结构,从而更好地利用外资,是目前我们面临的一个十分重要的问题。本文拟针对当前外资利用中存在的几个矛盾作一点分析。

### 一、外资优惠政策与市场一体化进程的矛盾

自改革开放初期始,由于国内经济条件的限制和投资环境的不完善等原因,我国为吸引外资的流入,制定了一系列优惠政策。以外商企业的所得税为例,在新税制实施前,外资企业的所得税税率总体为 33%,而当时的大中型国有企业却适用 55%的固定比例税率,两者相差 20%多。即使在新税制实施、统一了内外资企业的所得税为 33%后,这种税收倾斜状况也未真正改变。外资企业仍旧还享受多种税收优惠政策,如按低税率计算和定期减免税等,同时由于我国法制不健全,外商可轻易利用出口退税政策、分配假利润等手段偷税避税,谋取不正当收入。据有关资料显示,目前有六成以上的外商投资企业存在上述不正当行为,实际上外商企业的税负水平是很低的,据估算其平均税率约为 22%。再加上许多地方为招商引资,对外商提供种种“让市场、让股权、让利益”的特惠政策,从而使外商企业相对于国有企业而言,无论是在政策还是在其他社会环境方面,都处于相对优势的地位。

应该说,这些优惠政策对于弥补外商在来华初期投资所面临的较大风险,鼓励其投资是完全必要的。这种必要性不仅仅体现在引进先进管理技术和解决资金短缺的问题上,而且更主要是体现在外商投资企业对我国当时刚刚进行的经济体制改革所起的巨大影响上。这是因为大多数外商投资企业一开始主要集中在几个经济特区,外商投资的迅猛发展,对于这些地区摆脱旧的经济体制的束缚,加快自身经济的发展,以及对于全国经济体制改革的顺利推进都起到了巨大的推动作用。曾几何时,“特区经济”、“蛇口模式”在全国产生了巨大的影响,在某种程度上成为新的经济体制的象征,学术界在讨论外商投资企业所享受的优惠政策时,主要集中在这些政策的经济利益的得失上,而忽视了另一方面的效应。从这个角度来看,各种优惠政策的实施有其合理性和必然性。

但是,10多年后的今天,随着改革开放的不断扩大和深化以及全方位改革开放格局的形成,外商企业所起的上述示范作用正逐步转变成我国具体的改革实践,尤其是 1994 年以后,我国明确提出了建立社会主义市场经济体制的改革总体目标,随着国有企业、金融、投资和社会保险等诸项改革的不断深化,市场一体化改革模式的逐渐确立,外商投资企业所享受的种种优

惠政策在整个改革开放格局中就显得格格不入了。这是因为,从本质上看,市场经济要求各个经济主体在一个公平和平等的基础上展开竞争,这种基础既包括企业内部的经营机制,也包括外部的政策环境。我们在不断深化国有企业制度改革的同时,也应该为其提供一个公平合理的外部政策环境。当前较为突出的一个问题就是,很多外资企业通过收购、兼并、参股等方式进入了国民经济各行业,在某些行业已居于控制甚至形成垄断地位,如计算机产业、小轿车市场和电子通讯领域。这固然有我国国有企业自身在这些领域的基础较为薄弱等原因,但是也与国有企业缺乏相应的外部政策支持有关。比如说,国有企业在经营过程中所能得到的金融支持就无法与外资企业相比,许多具有良好发展前景的企业在资金筹措和融通方面就遇到很多障碍,也正是在这些障碍下,很多企业纷纷由“内资”转向“外资”。学术界和媒体就所谓的保护民族工业,增强其竞争能力所进行的热烈争论,正是这一问题的反映。从短期来看,对国有企业实施一定的保护是必要的,但从长期来看,这取决于企业改革的进一步深化,更重要的是需要为企业创造一个有利的竞争条件,尤其是在金融政策环境方面,需要进一步的改善。从外资企业的角度来看,应尽快落实十四届五中全会通过的对外商投资企业实施国民待遇的规定,主要是逐步取消外资企业的优惠待遇。从长远来看,这并不会对外资的引进工作产生消极影响,随着市场一体化进程的深入,一个稳定、公平、有序的市场环境对外资的吸引力要超过短期内对外资的优惠政策。例如二战后,西方发达国家之间的相互直接投资的增长速度远远超过其对发展中国家投资的增长速度,原因也在于西方各国一体化的市场环境,而不是由优惠政策所致。况且这种优惠政策和市场一体化改革是相互矛盾和障碍重重的。

## 二、外资利用规模与结构的矛盾

从绝对数量上看,我国利用外资的发展速度是相当快的。尤其是进入 90 年代以后,外商直接投资的数量增加更为迅速。这一规模的增长也同时被看作我国引进外资工作取得更大成绩的标志,从进一步改革开放的角度看,这一点是不容置疑的。但是,从经济学的角度来看,我们必须对外资利用的规模及其结构作一番更加深入的分析,这对于理解外资在我国经济发展中的作用是非常重要的。

关于利用外资的规模问题,近一段时期以来,学术界就此展开了热烈争论。存在两种完全不同的看法。一种观点认为,我国利用外资的绝对规模过大,应该对其加以控制。有学者提出,争取到 2000 年外资利用规模控制在 800—1000 亿美元之间,其中,外商直接投资规模在“九五”期间应控制在每年平均 400 亿美元左右。另外一种观点则认为,从人均利用外资规模的角度看,我国利用外资水平并不高,远低于泰国、马来西亚、菲律宾等发展中国家,随着各国不断地推出种种优惠政策来吸引外资以及我们所面临的较为严峻的国际形势,我国应该更加积极地引进而不是控制外资规模。笔者认为,要正确回答这一问题,应首先分别对我国利用外资的两种主要形式作一番分析。关于对外借款,由于其只占外资利用总额的 30% 左右,考虑到我国目前已高达 1000 亿美元的外汇储备,其借款规模不应被看作过大,这里所存在的关键问题是,应进一步提高外资使用的效率。关于外商直接投资其规模是否过大,这不是一个绝对数量水平问题,而是一个结构问题。也就是说,实际上正是由于目前外商直接投资所存在的种种结构性的不平衡,才引发了我们关于要对其规模加以控制的争论。

从我国外资引进的发展过程看,外商来华投资的前期主要特征是劳动密集型的加工工业发展较为迅速;港澳台地区的一些劳动密集型企业出于工资以及原材料等成本因素的考虑,在

对外开放形势的配合下,纷纷来华投资建厂,其规模都相对较小。进入 90 年代以后,世界各国跨国公司来华投资迅速增加,有资料统计,至今已有 200 多家排名世界前 500 位的跨国公司来华投资。伴随着这一过程,我国外资利用中的结构不平衡主要体现在以下几个方面:

首先,在外商直接投资的产业投向中,结构失衡相当突出。有资料统计,在我国国民经济的各行业中,外资金额占首位的是工业,达到 65.4%;其次是房地产业和公共事业,合计占 24%;而农业、交通运输、科研和技术服务业外资比重较小,总计仅占 4.5%。其中最突出的问题是,在工业领域中,外资企业又主要集中于一般加工工业和劳动密集型产业。外商来华投资往往从自身利益考虑,在我国市场环境相对不完善的情况下,投资于加工工业,资金回收期短,见效快,能够有效保证在一个相对不确定的情况下获得稳定的投资收益。但是从我国自身的产业结构调整来看,过分地发展加工工业则会进一步加剧能源、原材料的供应紧张,而且,随着我国企业自身的技术水平的不断提高,已经有能力生产低技术含量和低附加值的产品,所以政府应当鼓励外商投资于大型的基础设施建设项目以及高科技含量、高附加值的工业项目。有学者提出,在产业结构的调整当中,应遵循的合理的外资利用途径是:吸收外资——增加进口——吸收外国的先进技术和管理经验——扩大出口——提高工业化、现代化水平。在这里,应当注意的问题主要包括两点:第一,劳动密集型的加工工业,的蓬勃发展,从整个的宏观经济格局看,有利于解决我国目前的就业问题。外资结构投向的调整,是否会对就业造成一定的负面影响,关键是取决于我国宏观经济尤其是金融环境的改善。其实,对于低水平的加工工业,只要在资金来源比较充裕的情况下,内资完全可以取代外资成为该行业的主导力量。第二,政府在利用优惠政策鼓励外商向大型基础设施项目以及高科技工业项目投资的过程中,其政策取向应与市场一体化的改革方向相一致,否则,又容易造成内外资竞争不公平这一严重问题。

其次,从地区投向看,由于我国政府采取的一系列地区倾斜政策以及东南部沿海地区自身的客观优势条件,初期外商投资主要集中在东南部沿海地区。以 1994 年为例,我国直接利用外商投资额为 432.13 亿美元,东部地区为 271 亿美元,约占 70%,而中西部 18 个省、自治区在 1979 年至 1994 年 16 年间,实际利用外资额为 104.21 亿美元,只占全国的 10.09%。在充分考虑了利用外资对我国的改革开放所起的巨大的经济和社会推动作用以后,这一地区性的结构不平衡也进一步地拉大了东部和中西部的差距。从全国的经济格局来看,要优化东部和中西部的投资结构,主要在于进一步加快中西部的引资工作,同时也必须注意其产业结构投向的引导。

由此可见,所谓的利用外资规模是否适度的问题,主要与结构有关。当许多外资过分集中在某些行业展开激烈的竞争时,往往造成的直接印象是外资规模过大。其实,从吸收国外的先进技术和管理经验来看,只要能对其结构进行调整,当前外资的利用规模并非过大。

### 三、利用外资和内资闲置的矛盾

传统的发展经济学理论认为,发展中国家与发达国家的经济发展差距的主要原因是,前者由于较低的收入水平和储蓄水平,导致物质资本和人力资本的短缺,因此,发展中国家要加快自身的发展,在储蓄水平较低情况下引进外资以补充其自身不足就成为一条捷径。经济学中所谓的“双缺口模型”所表达的也正是这种思想。我国近年来各地利用外资的首要目的也正是弥补国内资金的不足。从事后的经验来看,大多数发展中国家在利用外资方面由于忽视了国内市场结构和市场组织的建设,出现了种种负面影响,诸如外债负担过重,经济分割等现象,对

此, 罗纳德·麦金农在《经济发展中的货币与资本》一书中已有所论述。本文就这一问题针对我国的实际情况作一点分析。

从统计资料看, 当前我国在大量引进外资的同时, 国内银行的存款却远远大于贷款, 资金出现相对过剩。据统计, 银行存贷差 1994 年达 5043 亿元人民币, 1995 年达 3617 亿元, 1996 年 1—3 月仍高达 2712 亿元。在这种情况下, 一方面, 国内资源出现了闲置和浪费, 另一方面, 国内的投资利润甚至企业的控制权又拱手让与外资。这种矛盾局面的存在不得不起我们足够的重视。现在要考虑的问题是, 解决资本短缺是否还是目前我国引进外资的首要目的? 如果资本不再短缺, 那么为什么许多国有企业却又要积极通过利用外资来解决自身的资金紧张?

首先, 从存贷差额高达几千亿元的现状以及今后我国国民收入水平逐渐提高的趋势来看, 我国潜在的资金供给已经能够基本上满足国内资本的需求, 单纯以资本短缺为理由来引进外资已不能成立。在这种总量基本平衡的情况下, 引进外资应重在结构和质量。其次, 我们之所以强调是潜在的而不是实际的国内资金供给已经能够基本满足国内资本需求, 是因为实际表现出来的情况并非如此。如本文在论及第一个矛盾时所述, 目前许多具有良好发展潜力和市场竞争力的企业由于缺乏足够的金融支持, 实际上感受到的仍旧是资金紧张。目前许多企业积极与外资进行嫁接, 也就是希望以此来注入资金。在这一过程中, 大多数外资又往往以控股作为先决条件, 使国有企业处于被控制的不利地位。一段时期以来, 学术界和媒体呼吁在利用外资的同时防止被外资利用反映的也正是这一个问题。

外资大量流入和内需相对闲置这一矛盾的存在, 其深层原因在于我国的金融体制改革相对滞后的现实。尽管自改革开放以来, 我国的金融体制在制度创新、金融工具创新和金融市场创新等方面已迈出了可喜的几步, 但是国有银行无论在产权制度安排、组织结构还是在经营机制上, 依然保持着传统中央集权的基本特征, 已有的金融体制改革主要发生在这一体制外。而目前以国有银行为主体的间接融资仍旧占据着主导地位。据资料统计, 目前国有银行仍然垄断和控制着 80% 以上的金融资产总量, 并将其中的 75% 以上以一种非商业性方式投入到产值不到 50% 的国有经济部门。整个的社会资金的配置离市场化配置的目标仍旧存在相当大的距离。由于国有银行与国有企业之间的关系至今未能完全理顺, 以及由此政府被迫采取的临时性措施导致了贷款规模控制与低利率并存, 一方面易加剧金融秩序的混乱, 另一方面也造成了资金使用的低效率和结构性的短缺。从根本上解决金融体制改革滞后的状况是解决这一个矛盾的关键。

作为对外开放的一个十分重要标志, 我国的外资引进工作已经伴随改革的深入走过了十几年的道路。在起初整个的经济体制仍旧局限在计划经济约束的条件下, 外资的引进对我国的经济体制改革起到了巨大的社会和经济推动作用。从现在来看, 其积极作用是非常明显的。但是, 随着社会主义市场经济体制的逐步确立和向纵深发展, 外资引进中的诸种矛盾也日益显露出来。从根本上说, 这些矛盾的存在实际上反映了整个经济体制尤其是金融体制由传统模式向现代市场经济转变过程中, 各种新旧经济因素之间的相互不协调和利益冲突这一经济现实。无论如何, 外资涌入以后, 其行为基本上受市场引导, 以明显的经济利益为导向, 这一点我们必须明确。由此, 我们应该在经济政策上予以调控和引导, 更重要的是, 要加快自身的经济体制改革步伐。短期内的外资引进政策一定要与这一改革进程相配合, 这是解决目前存在的种种矛盾的唯一合理方法。

(作者单位: 上海财经大学经济学系; 单位邮编: 200433)