

□ 张书源

我国利用外资政策导向探索

综观世界各国经济的发展,尤其是二战后日本、韩国、新加坡等国的发展,吸引外资和利用外资无疑是其经济发展的催化剂。

我国十一届三中全会以来,随着改革步子的加快和开放政策的放宽,引进和利用外资以促进经济发展,已成为经济发展中引人瞩目的一部分。据世界银行宣布,1993年,中国吸引外资高达260亿美元,成为全球最大的国外资金流入国,也是外国直接投资和商业银行贷款最多的发展中国家。联合国贸易和发展会议发表的1994年世界投资报告宣布,1993年中国吸引外国直接投资在全球范围内排名第二,仅次于美国。截止1995年8月,中国实际吸引外资已达400亿美元。如此巨大地吸引外资,对于中国经济的发展可以说是利弊并存。

本文从分析我国已引入的外资现状入手,就我国利用外资的政策导向问题作些探索。

一、外商企业在华投资的基本现状

外商在我国的投资现状可从以下三个表作概要的反映。

表1:外资企业在中国的各地区分布情况

地区	年 底 登 记 数				实际利用(亿美元)
	企业数(户)	投资额(亿美元)	注册资本(亿美元)	其中:外方(亿美元)	
广东	53206	1658.93	1055.47	751.24	98.43
江苏	18082	495.56	253.10	132.78	28.43
山东	15594	296.50	202.17	101.22	18.83
福建	14486	282.54	177.79	146.62	29.06
上海	11123	441.90	229.54	148.40	31.78
浙江	9889	181.82	111.97	58.64	10.32
辽宁	9608	228.48	143.57	76.53	13.97
北京	8855	243.78	126.46	75.37	8.17
海南	8200	153.60	107.40	87.31	7.48
天津	7599	95.83	67.27	44.20	6.24
四川	5232	107.51	79.74	42.43	5.71
其他地区	44222	720.79	559.27	304.40	131.18

资料来源:《中国统计年鉴》(1995)

表 2: 中国外资企业行业分类情况

项 目	企 业 数				从业人数 (万人)	投资总额 (亿美元)	注册资本 (亿美元)	其中外资 (亿美元)
	合 计	合 资	合 作	外 资				
农业	2168	983	724	461	13.5	27.4	21.6	13.9
工业	68636	47014	10360	11262	931.9	1166.2	802.9	448.9
建筑业	1573	985	321	267	13.7	29.6	15.5	10.1
交通、运输、邮电、通讯	1182	440	718	24	20.2	32.4	19.0	12.1
商业、饮食业	2436	1436	467	533	16.2	40.8	29.7	18.2
房地产、公共事业	6908	4019	1347	1542	55.6	454.6	245.1	164.8

资料来源:《对外经济统计年鉴》(1993)

表 3: 外资工业企业在我国行业分类情况

行 业 分 类	企 业 数	从业人员 (万人)	注册资本(亿美元)		投资总额 (亿美元)
			小 计	其中外资	
缝纫业	11174	210.9	79.7	52.0	97.0
电子及通讯设备制造业	6527	120.9	78.9	45.3	113.0
纺织业	4945	84.0	78.6	40.8	107.4
化学业	4162	35.1	44.9	23.7	61.4
塑料制品业	4644	46.8	54.9	31.2	77.6
食品制造业	4327	36.1	43.8	23.4	56.9
电器机械及设备制造业	3853	43.6	41.5	22.4	58.6
金属制品业	3253	43.2	38.7	20.6	53.9
建筑及非金属矿物	3220	38.5	39.3	21.3	51.4
机械工业	2676	33.2	49.6	25.7	69.6
皮革毛皮及其制品	2144	35.6	17.9	10.2	22.0

资料来源:《中国外经统计年鉴》(1993)

从表 1 可以看出,1994 年外商在广东、江苏、浙江三省的实际投资总额 137.18 亿美元,高于中西部的投资总额 131.18 亿美元,即在地区分布上以经济发达的广东、江、浙一带为主。从表 2 来看,外商投资在行业分布上以工业为主。其中工业企业数 68636 家,其他各行业总和为 12266 家;投资总额工业为 448.9 亿美元,而其他各行业外资投资总额才 219.1 亿美元,连工业的一半都不到。从表 3 来看,作为外商投资的主要行业工业来看,其内部构成是以缝纫业占压倒多数,其企业数为 11174 家,远远高于其他行业。

二、我国外商投资存在的问题

引进和利用外资,对我国的经济发展确实起到了积极的推动作用,特别是在促进经济快速增长、弥补国内建设资金不足、引进国外先进经验和先进技术以及促进沿海地区外向型经济发展方面的作用更为显著。但仔细分析,也存在一些消极不利的一面。

1、外商投资的产业重点与我国经济结构的优化相悖。

我国是农业大国,并且是农业较落后的大国,经济发展严重受到落后农业的制约,工业中的基础设施、基础产业、高新技术产业的发展也较落后。但由于多年来对外资的引入在宏观上没有相应的控制政策,致使外资引入大部分以工业为主,且结构严重不合理,使举步艰难的国有大中型企业更是处于竞争劣势。1993 年的统计资料表明,“三资”企业的工业企业共 68636 家,占全部“三资”企业总数的 81.6%;从业人员 931.9 万人,占总数的 87%;投资总额 1166.2

亿美元,注册资本中外方出资 448.9 亿美元,占总数的 65.4%;1993 年新批准的外商投资项目中,工农业生产型项目 61431 个,比上年增长 50.7%,协议外资投资额 563.2 亿美元,比上年增长 60.1%。近几年来,第三产业的外资增长较快。1993 年新批准的第三产业项目 18639 个,协议金额 514.6 亿美元,分别比上年增长 168%和 137.9%,增幅大大高于生产型项目。在工业中,外商主要投资于缝纫业、电子及通讯设备制造业、纺织业、塑料制品业、食品制造业、化学工业、机械工业、电子机械及设备制造业、金属制品业、建材及非金属矿物制造业、皮革、毛皮及其制品。其中的缝纫业,就有外资企业 11171 家,占外资工业企业总数的 16.3%;从业人员 210.9 万人,占外资工业企业从业人员总数的 22.6%;投资总额 97 亿美元,占 8.3%;注册资本 79.79 亿美元,占总数的 9.9%。

再以对我国大陆投资额排名第二的台湾来看,截止 1993 年底,台湾厂商在大陆投资额已接近 110 亿美元,投资厂商超过 12000 家,投资方向以劳动密集型的中小型企业为主,第三产业逐渐增多。据台湾经济研究院对 1991 年至 1993 年 1 月经台湾投资审核委员会核准的对大陆 532 家投资项目的抽样分析,投入资本 95%以上用于制造业,其中大部分是劳动密集型产业、橡胶制品业、运输工具业和电机电子器材业等。而这些产业又是台湾近年来致力于推动产业结构升级而淘汰下来的“夕阳产业”。从投资效果上看,是利弊并存。它一方面增强了我国产品出口创汇能力;另一方面,部分台商利用大陆缺乏对国际市场的了解,赚取超额利润。并且赴大陆投资的台商有近 70%将利润汇回,用此利润进行再投资的比重较小。上述不合理的外商投资结构,与我国发展农业,发展基础工业、原材料工业,发展高新技术的产业政策相矛盾。这势必会给我国经济发展带来负面影响,阻碍我国优化经济结构的进程。

2、外商投资的布局结构不合理。

我国经济发展在客观上存在着由西向东逐渐发达的梯度状况。西部经济的落后制约着中国整个经济的发展。从区域分布看,我国的外资企业主要集中在经济发达的东部沿海的广东、江、浙一带。1993 年,东部沿海省、市外商直接投资及其他方式投资实际到位 232.3 亿美元,占全国的 83%。大连、天津、秦皇岛、青岛、烟台、连云港、南通、上海、福州、湛江、珠海、宁波、温州等 14 个沿海城市实际利用外资 96 亿美元,比上年增长 79%。据《中国统计年鉴》1995 年的统计资料,这种不合理的布局又有加深的趋势。到 1994 年底,仅广东、江苏、浙江三省的外商实际投资总额就高于整个中西部的投资额,这种外商投资布局使我国本来就不合理的经济发展布局形势更加恶化,破坏了我国经济发展的整体布局战略,客观上改变了我国引进外资的初衷,相对制约了我国经济的发展。

3、部分外商投资质量不佳,逃避税问题严重。

在外商投资企业中,存在着相当多的投资质量问题。其一,相当一部分外商出资不到位。据有关资料分析,我国 25000 家外资企业中,有 5000 家外方没有任何资金;还有一些外商投资不久即分期撤回;另外还有大部分外商采取实物投资形式,而外商投资的相当一部分生产设备和技术水平并不具有先进性和实用性,而是以次充好,以旧充新,使中方蒙受损失。如此外商投资质量,很难说它会对我国经济发展起到促进作用。其二,外资企业在税负方面存在的问题。外资企业是享有所得税免 3 减 2 的,有些地方减免年限更长;减免期满后,所得税率一般也只有 15%。对于如此优惠的税收政策,有的外商还利用所掌握的原料进口渠道和产品外销渠道,通过抬高原材料进口价格和压低产品外销价格、分摊境外关联公司管理费、高价收取代购代销佣金和手续费、利用外汇差价调整企业获利年度以及做假帐等手段和境外转移利润而

造成虚亏实盈。相当一部分外资企业的偷税现象也很严重。据统计,1991年已开业外资企业户均缴纳工商统一税24.2万元,所得税仅7.6万元;1992年户均缴纳工商统一税也只有24.3万元,所得税仅6.8万元,其实际税负很低,对我国经济发展贡献不大。

三、现阶段我国利用外资应采取的宏观经济政策

针对以上外商投资中存在的问题,笔者认为应尽快制订切实可行的宏观经济政策,正确引导外商在华投资方向,趋利避害,促进我国经济的发展。

1、出台相应政策,使外商投资方向与我国经济结构优化相一致。

根据前面的分析可以看出,外商在华投资以劳动密集型行业为主,大多数是国外称为“夕阳产业”的纺织、服装、制造业等,且第三产业逐渐增多。对于如此不尽合理的外商投资结构,我国应及时制定相应政策,引导外资投资方向,使其与我国产业结构调整相互协调一致,达到吸引外资促进经济发展的目的。在优化外商对华投资结构方面,可以借鉴被专家们预测为未来经济发展“二小龙”之一的马来西亚的做法。

马来西亚政府根据其高新制造业、农业和旅游观光业急待发展的现状,规定这些产业享受纳税优惠。制造业方面的优惠包括一般性优惠和出口优惠、研究开发优惠和训练优惠。对先驱企业免征5年法人税和开发税,鼓励制造业产品的出口。为给工业的发展打下良好的基础,政府对农业十分重视,凡与农业有关的企业,包括农业合作社、农业协会和经营者,可享受免纳5—10年税收的优惠。凡在5年内支出的资本根据一定的条件最高能扣除100%的投资税额。为促进旅游业的发展,对向旅游业的投资规定了与制造业类似的纳税优惠。除了享受与制造业相同的免除法人税和开发税5年的优惠外,观光业还扣除特别所得,即在组织500人以上的团体旅行中的所得可免纳税款。

马来西亚政府的这些优惠政策的最明显作用,就是使外商投资结构与其政府调整产业结构的方向相一致,促进了其国内经济的发展。根据我国产业结构的现状和产业结构的基本目标,今后的外资投向应与整个国民经济整体结构的调整相衔接,首先要切实重视和加强对农业的投入,促进农业向集约化发展,加快发展高效优质农业,对于投入农业的外资经营企业应在税收、市场上给予全方位的优惠;其次,要重点加强对能源、交通运输、原材料等国民经济发展的“瓶颈”产业的投入;第三,对于带动产业结构升级和整个国民经济增长明显的产业,如机械、电子产业、汽车、自动化设备等应增加投入,同时,还应加强对商业、金融业和创汇产业的投入。另外,对于投向高新技术的外资准许用市场换技术或者开放部分国内市场。高新技术产业以其极高的劳动生产率已成为世界经济竞争的制高点,以一定的市场为代价是必要的。需要引起重视的是,随着吸引外资规模的扩大,必然出现保护民族工业生存和发展的问題,在我国东部沿海地区某些行业、企业的发展已相当艰难,以市场换技术的结果是丢了市场,又没有换来真正的技术。因此,要对外资投向的行业、地域有所控制和调整。对于符合产业政策并且投资额大的技术密集型项目、高新技术项目以及有利于我国整体生产技术水平提高的项目等可以让出部分市场,严格控制外商一般技术水平加工工业项目在发达地区的投资,控制这部分产品的国内市场。

2、采取有力措施,引导调整外资在华投资布局。

由于历史原因,我国经济布局很不合理,资源丰富的西部和中部广大地区经济发展一直缓慢,制约了东部经济发达地区的经济发展速度。改革开放以来,由于经济发展的起点和条件的

不同,以及经济政策方面的差异与滞后,使得东、中、西部原有的差距进一步扩大,尤其是对东南部沿海省、市的优惠开放政策的相继出台,大量外资涌入东部,使我国本来不合理的经济布局更加恶化,而缩小差距、实现经济的协调发展是我国经济增长方式的长期选择,也是今后我国产业发展政策的重点。因此,引导和调整外资在华的投资布局就是要在政策上向中西部地区倾斜,可以考虑逐步取消外商在东部沿海城市投资的优惠政策,加大中西部地区吸引外资的力度。既要积极创造和改变中西部地区吸引外资的环境,又要在市场开放程度和税赋上给予优惠政策。当前应鼓励外商对中西部地区具有相对优势的农牧业开发、能源和原材料工业的投资,制定比东部沿海地区更有吸引力的政策,如扩大中西部地区外商投资企业的内销比例,制定相应的用汇优惠政策,以促进外资的流入,充分发挥中西部地区的潜力和优势,促进我国经济布局的合理化。值得一提的是,加强中西部地区,特别是西部地区引资力度的关键在于给予这些地区比东部沿海地区更加优惠的政策,更需要国家的大量资金投入改变其投资环境。在很大程度上,吸引外资力度的大小在于投资硬环境的优劣,而硬环境的改变则需要大量的资金注入。因此,随着我国经济战略重点的逐步西移,应有一定的超前发展措施,首先加快中西部地区交通、电力、通讯、机场、铁路、城市设施的建设,加快市场体系的完善,特别应加强中西部地区生产资料市场、资金市场和劳动力市场的发展,完善吸引外资的各种法规条例。

3、提高利用外资的水平和质量,加强外资企业管理。

对于外商企业存在的诸多投资质量问题,我们要利用法律、法规等手段监督外资企业合法经营,重点抓好外资引进后和经营期的监督和管理,资金不能按时到位的应取消其经营合同,取得土地使用权后逾期不开发的应收回,登记注册后逾期不开业的应注销营业执照,严格执行税法、劳动法、环保法等一系列相关法律法规,监督和保护其合法经营。同时,要求外资企业内部按国际上通行的做法建立财务会计制度,严格定期审计。及时清理假合同,对那些外资比例很小或资金已抽回的外资企业要加以清理。对目前外资企业中相当普遍的转移利润、逃避税收的问题,应按国际惯例,尽早制定反避税条例,加强税收管理,维护我方的合法权益。

要提高利用外资的水平和质量,还应重视吸引美国、日本和西欧国家尤其是大型跨国公司的投资。目前,全世界的跨国公司控制着世界贸易的50%以上,工业制成品的60%,技术贸易的70%,跨国公司成为世界技术创造和传播的主要载体,并已超过了以往民族国家间的贸易总额,拥有世界最先进的经营管理经验以及企业组织形式和经营网络。利用外资水平的提高和利用外资质量的提高,很大程度上取决于吸引跨国公司的投资,与其建立长期稳定的合作关系,并由此使中国的企业和产品广泛深入地进入国际市场。就我国外商投资的来源和投向的目前状况看,“港、澳、台在广东、福建的投资多、欧美在上海地区的投资多,日本、韩国在东北投资多”,这种基本格局还没有彻底改变,更重要的是绝大多数的投资都是中小型企业,均以劳动密集型的加工业、房地产开发和旅游设施等服务业为主,技术水平较低,投资额小。因此,在继续吸引外商对中小型企业投资的同时,适当调整吸引外资的政策,大量吸引跨国公司特别是世界著名跨国公司的投资是十分必要的。当务之急是要制定相应的吸引外资政策,鼓励大的跨国公司在我国控股方式的投资,适当放宽跨国公司在我国的投资领域和范围,尤其鼓励其在我国西部地区农牧业开发、资源开发的投资,简化大型项目的立项审批程序。

总之,制定相应的经济政策,引导外商投资方向,使其与中国经济发展总体目标相一致,将是我们吸引外资、利用外资、促进经济发展的工作重点之一。随着各种有效经济政策的出台,定能扬长避短,发挥外资效用,促进我国经济建设的发展。