

试论我国利用外资战略的调整及对策

范卫清

一、利用外资对我国经济发展的负面作用

从 1979 年到 1996 年,我国共实际利用外资 2839 亿美元。其中,1992 年到 1996 年利用外资的总额为 2043 亿美元,年平均利用外资 408.62 亿美元。1997 年我国利用外资的规模有了新的突破,实际利用外资金额高达 640 亿美元,比上年增长 15.7%。由于受亚洲金融危机的影响,1998 年我国利用外资的规模有所下降,批准利用外资协议和实际利用外资金额分别比上年同期下降 6.5% 和 11.3%,但仍然高达 508 亿美元和 494 亿美元。利用外资对我国的经济增长、就业、技术进步、进出口、体制转换、产业重组等各个方面都有显著影响,是我国改革开放后经济迅速发展的重要动力。但利用外资的规模并非越大越好,外资的大量流入也给我国经济发展带来了许多负面作用。主要表现在:

第一,外资的大量流入,在使我国外汇储备增加、国际收支状况改善的同时,增大了我国货币政策执行的难度。20 世纪 90 年代前半期,我国一直实行适度从紧的货币政策,严格控制财政透支和银行贷款,以控制货币供应量,抑制通货膨胀。但是,一国的基础货币是由基础货币国内和国外两个部分构成的,控制财政透支和银行贷款只是控制住了基础货币国内部分的投放,而中央银行基础货币国外部分却大幅度增加,特别是 1994 年和 1995 年分别高达 2800 亿元和 1600 亿元左右,结果通货膨胀率仍然高达两位数以上。中央银行基础货币国外部分大幅度投放的主要原因就是外资的大量流入。因为外资的大量流入导致外汇市场上出现大量“超卖”,中央银行为维持汇率的稳定,不得不收购外汇投放人民币,即导致了基础货币国外部分的投放增加。尽管中央银行为此加大了对商业银行回收再贷款等中和操作的力度,但囿于此举会削弱中央银行对商业银行的直接控制能力,而在目前我国中央银行间接调控手段发育滞后的情况下,很容易形成调控手段上的真空,因此,我国货币政策操作实际上处于两难选择之中。90 年代中期以来,我国经济生活中出现了较为严重的需求不足,但由于外资流入规模有增无减,通货膨胀的潜在危险并未消除,因而在货币政策上就只能

对利率作出一定的调整,而对货币供应量特别是狭义货币供应量始终采取较为严格的控制,这就大大削弱了货币政策调控国内经济的作用。

第二,外资的大量流入,一方面弥补了我国国内资金的不足,另一方面又造成了我国国内资金的大量闲置。1994 年以前,我国金融机构从总体上看一直是存款少于贷款,资金缺口由银行贷款补贴,在此情况下利用外资弥补我国资金缺口,对于稳定我国的货币供给,保持经济稳定增长无疑具有积极意义。但自 1994 年以来,我国金融机构连续出现存差,而且规模巨大:1994 年我国金融机构各项存款增加 11269 亿元,各项贷款增加 7217 亿元,存差为 4052 亿元;1995 年全国金融机构新增存款 12957 亿元,新增贷款 9340 亿元,存差 3617 亿元;1996 年全国金融机构新增存款 14800 亿元,新增贷款 10683 亿元,存差 3117 亿元。而 1994-1996 年我国外资流入处于闲置状态,另一方面却大量引进外资,心甘情愿让外国资本赚取利息和利润。出现这种现象原因主要在于国家长期对银行贷款实行严格的限额管理,导致企业资金供给小于资金需求,迫使许多企业转向利用外资以弥补资金不足;再加上国家对于外资企业实行特殊的优惠政策,国内企业引进外资既可以满足对资金的需求,又能享受外资企业的优惠政策,这又进一步加大了企业对外资的需求。1998 年年初,中央银行宣布取消对银行贷款的限额管理,改为实行存贷比例管理,但只要对外资企业所实行优惠政策仍然存在,国内企业对外资的需求就不会减弱,国内资金闲置的状况短时间内就难以彻底改变。

第三,外资的大量流入,对于提高我国的技术设备水平和促进产业结构的升级起到了一定的积极作用,但总体效果并不能令人满意。毫无疑问,如果没有外资的大量进入,没有当年的合资合作,我国很难有今天的“康佳”、“海尔”、“小天鹅”等国产名牌与进口洋货抗衡,并成为出口创汇的新生力量。但是,外商投资的目的在于盈利,它们在向别国出口转让技术设备时,绝对不会把自己真正先进的、关键的核心技术转让出去,它们能够转让的,充其量只是二流水平以下甚至是国际上已淘汰的设备和技术。在这方面,可以说日本是一个典型标本,它们在向我

国转让一般技术的同时,又总是设法在关键技术上使我国与其保持10~20年的差距。正因为如此,尽管目前三资企业在我国出口中的比重有了很大提高,但我国在国际市场上仍然很少有真正技术过硬、竞争能力强的名牌产品,也没有形成出口的主导产业。外商投资也不可能为使我国产业结构合理化而不顾其经济效益,特别是外商并购我国企业以后,通常都是将该企业纳入其集团网络,根据集团的总体利益来决定企业的产品种类和产量,而不会考虑我国产业结构合理化的问题。从实际情况来看,外商投资主要集中在第二产业(约占70%),第一产业仅占2%,第三产业占20%。其中第二产业又集中于一般加工工业和劳动密集型产业,而资金密集型尤其是技术密集型产业比重不高。第三产业则主要是房地产和金融保险业外商投资增长较快,而交通科教等部门的外商投资增长缓慢。

第四,外资的大量流入,挤占了国内市场,加剧了我国国有资产的流失。为了引进和吸引本国所需要的先进技术和管理经验,允许外商投资企业按一定的比例在我国国内市场销售其产品,这是我们必须付出的代价。但是,90年代以来,外商投资企业在国内市场与民族经济的市场争夺战愈演愈烈,小至化妆品、洗涤剂,大至电梯、轿车,外资企业品牌产品所占市场份额越来越大,一些行业甚至出现了外国资本垄断或控制部分国内产业的发展势头。与此同时,国有资产大量流失。国有资产管理局曾对东南沿海一些省市3万家合资企业进行评估,结果表明:在中外合资合作过程中,中方80%的企业丧失了约40%的应得效益,导致国有资产流失近百亿元。据调查分析,造成国有资产损失的原因是多方面的:一是外商采取各种手段侵吞我国国有资产,如高报投资物价款,投资不到位或抽回“到位”资金另立账户进行“滚动”投资,控制购销大权,转移定价,高进低出等;二是中方非理性态度合资心切,对作价投资的国有资产尤其是品牌、销售网等无形资产漏估,低估甚至不评估,对外商投资疏于监管等;三是由于外商盈利分配用于再投资,而中方往往因内部机制、资金等不能与外商同步追加投资,结果造成中外双方股权变动甚至变成外商控股,使中方权益受损。

二、适时调整我国利用外资的发展战略

既然利用外资的规模并非越大越好,那么,就有必要适时调整利用外资的发展战略。从当前国内外诸多因素的变化和发展态势来看,对我国利用外资的发展战略和政策进行适当的调整,也是合乎时宜的。

从国内条件来看,我国国内经济在保持了近20年的持续快速增长后,以数量扩张为主的发展阶段已经基本结束,国民经济开始进入以结构优化和产业升级为特征的新阶段。在新的发展阶段,既要加大投入,保持经济发展的高速度,又要迅速改善经济结构,发展现代高新技术产业,以提高国民经济的整体质量。新的发展目标,要求我们必须把利用外资的发展战略定

位在一个新高度。由于我国国内市场仍然极具潜力,国民储蓄水平一直较高而且较为稳定,外汇储备雄居世界第二,再加上我国利用外资的资信条件较好,完全有可能在更高层次上利用外资。

从国际条件来看,亚洲一些国家由于金融危机的影响,无疑会减少对我国的投资,但金融危机也给我国调整利用外资的战略提供了一个难得的机遇,因为这些国家发生金融危机后,国内企业倒闭,市场萎缩,融资能力大减,加上动荡不定的经济环境,会令大多数其他国家投资商望而却步。特别是进入90年代以来,国际资本市场扩张速度加快,多数工业国家为刺激经济复苏而大幅降低利率或贴现率,国际资本市场筹资成本明显下降。只要我们抓住机遇,适时调整战略,就一定能把我国利用外资提高到一个新水平。

当然,在调整利用外资的战略时,我们必须严格遵循以下原则:

第一,利用外资必须保证在外资对内资只起追加作用而不是替代作用的基础上有利于我国经济的快速增长。我国是一个发展中国家,经济发展水平还不高,同发达国家相比差距还很大,所以,在今后较长的一段时期内保持经济的快速增长仍然是我们的主要任务。为了支撑我国经济较高的增长速度,就必须在整个经济发展过程中使外资的流入保持一定的规模,至少是不滞后于经济增长率。但是,我们必须保证外资对内资只起追加作用,而不能起替代作用。所谓追加作用,是指当一定数量的外资流入时,内资并未减少,从而使国内可供投资的资金得到等量的增加。所谓替代作用,是指一定数量的外资流入时,内资数量有所减少,导致国内资金闲置和低效率使用,从而并未使国内可供投资的资金得到等量的增加。

第二,利用外资必须在保证人民币汇率相对稳定的基础上有利于减轻我国通货膨胀的压力。保持人民币汇率的相对稳定是当前国际国内经济发展的客观需要,也是我们作为一个大国应尽的义务。外资的流入会通过引起外汇市场供求关系的变化而影响人民币汇率,因此,利用外资要服从于人民币汇率稳定这一目标。同时,由于我国市场机制尚不健全,价格扭曲现象还很严重,经济中仍然潜伏着通货膨胀的危险,利用外资还必须有助于我国物价水平的稳定,有助于通货膨胀压力的减轻。

第三,利用外资必须在保证不危及国家经济主权安全的基础上有利于我国产业结构的调整和升级。利用外资对改变一国产业结构,提高投入产出效率发挥着重要的作用,这是由于较大的外资流入,意味着一国已经较为广泛地参与国际分工,而国际分工和交换能有效地推动一国的技术进步,并且促进一国的制度创新。但是,这必须以利用外资不会危及国家经济主权安全为前提,即外商投资的方向必须与我国在一定时期的产业政策和宏观经济目标相符合,外商投资不会冲击我国民族工业,侵占我国的国内市场,特别是不会控制我国的重要产业和重要行业,从而操纵我国的经济命脉。

第四,利用外资必须在保证不超出外债偿还能力的基础上有利于我国国际收支差额的平衡。所谓外债偿还能力,既包括对举借外债的还本付息的能力,也包括对利用外商直接投资以外汇形式汇出外商利润的能力。利用外资规模不可超出一国的偿还能力,否则就会造成国际收支的不平衡,并且可能引起债务危机的爆发。根据国际经验,一国负债额的适度界限是不超过该国偿债率的极限和经济效益指标的允值。具体说,不超过偿债率极限,就可以保证我国一定时期内国际收支自主性项目差额对人民币汇率升值或贬值的压力不超过政府当局在外汇市场进行干预的压力;而不超过经济效益指标的允值,就可以保证外债的如期偿还,因为一国外债的偿还能力最终取决于该国利用外资的经济效益。

三、调整利用外资发展战略的政策措施

为了尽可能发挥外资的积极作用,避免其消极影响,在对我国利用外资的发展战略进行调整时应该采取以下政策措施:

第一,逐步取消对外资企业的优惠政策,努力创造一个以国民待遇为核心的稳定公平投资环境。长期以来,我国为吸引外资进入,对外资提供了一系列优惠政策,如中外合资企业外国投资者的投资比例一般不低于25%,没有规定上限,可开办独资企业;对外资企业的所得税,在实行“三减两免”后,征收33%的所得税等。应该说,在利用外资初期,由于国内经济发展条件的限制,主要依靠减免税收等优惠措施来吸引外资是必要的。但是,优惠政策所造成的待遇差别,必然导致歧视性的经济分割,破坏市场的平等竞争,从而引起国内企业和外资企业之间的利益冲突。同时,由于我们在给外资企业以税收减免优惠的同时,又实行了外汇管制等方面的限制措施,所以,1992年以前,真正靠优惠政策吸引来的主要是国外发展劳动密集型产业、追求低成本和短期效益的中小资本,特别是海外的侨胞资本,而来自发达国家的执行长期投资战略、注重整体利益和综合经营的大型跨国公司投资却是非常有限的,因为跨国公司对外直接投资主要取决于一国由国内市场容量、所在区域市场、政治社会和经济稳定状况,以及贸易活动的综合环境所构成的总体吸引力的评价,来自东道国的税收和金融刺激并不太重要。尽管跨国公司的投资一样不可能给我们带来真正一流的技术和设备,但比起中小资本来说还是要强得多。因此,今后在制定新的引资政策时,应当逐步取消对外国投资者的“超国民待遇”的优惠以及各种歧视性限制,通过健全法制,完善市场体系,颁布公正的竞争规则,维护公平的竞争秩序以及高效的政府宏观调控,以吸引更多的来自发达国家的资本。

第二,加大对外商投资的政策导向力度,不断优化外商投资的产业结构和地区结构。为了使外商投资与我国经济发展的总体战略和目标有机结合,使外商投资更好地服务于国内产业结构和生产力布局调整的要求,必须进一步加大对外商投资选

择的政策导向力度。一是按照国家产业政策的要求,鼓励外商投资于农业综合开发及新技术项目、基础设施和基础产业项目、增加出口外汇项目、机械电子、石油化工、汽车制造等支柱产业,特别是要注意吸引国际上一些著名的跨国公司向这些产业投资;二是引进深加工工业和技术密集型项目,努力实现向技术含量高、附加价值大的项目转移,改变目前一般加工工业和劳动密集型项目占据我国引资项目主导地位的局面;三是加大将外资导向我国中西部地区,一方面要适当扩大中西部地区对外开放的地域和范围,放宽吸引外资共同开发资源和审批外资项目的权限,另一方面,沿海地区应在致力于长期资本的投入和技术资本的形成的同时,将外资企业的劳动密集型项目向中西部地区转移,在宏观上提高资源配置效率。

第三,适应国际资本市场融资证券化趋势,适时调整我国利用外资的方式。利用外资的方式有三种:一是对外借款,二是国外直接投资,三是国外证券投资。国际资本市场从20世纪80年代以来出现了明显的证券化趋势,90年代后这一趋势达到高峰,证券投资大约已经占到国际资本市场融资总额的80%左右。但是,在我国利用外资中,改革开放初期以对外借款为主,1992年后直接投资占绝对优势,证券筹资比例一直很低。然而,利用对外借款要受到适度外债规模的制约和承受还本付息的巨大压力,利用外国直接投资又会发生投资国投资目标与受资国经济发展目标的冲突。因此,我国应顺应国际资本市场融资证券化的趋势,把利用外资方式的重点及时调整到利用国际证券投资的轨道上来。目前学术界有一种观点认为吸收外商直接投资不构成债务,这其实是一种错觉,外商直接投资引起的进口增加以及利润回汇和资本抽逃等资本外流问题,从长期看同样可以成为“外汇债务”而制约经济增长。

第四,建立健全法制,加强对外商投资的管理和监督。外资不仅是一个如何吸收的问题,而且有一个如何管理的问题。我国利用外资过程中出现的许多问题,如权钱交易、偷税漏税、投机诈骗等等,都与我国对外资监管不力有关。因此,建立健全法制,加强监管力度,规范外资行为,也是控制外资过量涌入的有效措施之一。对外商投资的管理是一个全过程的系统工程,既要加强对外商投资项目的前期管理,也要加强对外商投资项目的后期管理,重点是要抓好引进后和经营期的监督和管理,凡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,登记注册和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惯例建立财务会计制度,严格定期审计;对目前外资企业中普遍存在的转移利润、逃避税收等问题,应按国际惯例,尽早制定反避税条例,加强税收管理,以维护我方的合法权益。

(作者单位:武汉大学法学院 武汉 430072)

(责任编辑:刘传江)