

中国直接利用外资的环境及其改善

北京大学 孔寒冰

1993年，匈牙利出版的刊物《世界经济一周》用“雄鸡高歌”这样的醒目标题，来形容中国出现的新一轮“外贸热”，并称之为“中国的第四个改革浪潮”。的确如此，1992年一年，我国批准建立涉外企业4万多家，超过前13年累计批准建立的涉外企业总和。以后的发展步伐更快，到1993年底，全国累计批准建立涉外企业已达136500家。

上千亿美元的外资涌入中国，成千上万的涉外企业拔地而起，给90年代中国经济生活带来了巨大的变化，弥补了中国建设资金不足。引进的机器设备，生产技术和管理经验，促进了中国社会主义市场经济体制的确立和与世界经济的接轨，这些积极作用是显而易见、不可否认的；但另一方面，外商出资不到位，实物出资质次价高，涉外企业整体水平低，中方员工利益得不到充分保证等等，又给中国经济发展造成了新的问题。

利用外资，建立涉外企业方面取得的成就和出现的问题都与我国的投资环境有关。因此，本文着重分析我国直接利用外资的环境，并对如何改善投资环境提出看法。

一、直接利用外资的国际环境分析

利用外资有直接利用和间接利用两种形式。间接利用是向境外的金融机构或经济组织借债，直接利用是外商前来投资经营。所谓投资环境或投资气候，从宏观上说，就是指那些影响国际资本（也就是外贸）的流向、投入规模、结构和方式的种种因素，从微观上说，就是外资在我国正常运行的外部条件。

投资环境包括国际环境和国内环境两个方面。每一个方面又都含有政治、经济等环境因素，就国际环境而言，这些因素是：国际形势

和政治、经济格局，国际资本资源及其流向，国际上吸收直接投资的状况，受资国（即接受投资国家）与其他国家的政治、经济关系；就受资国内部的环境而言，这些因素是：政治条件、经济条件，投资场所的地理区位，资源禀赋，对外资有一定诱惑力的政策法律，基础设施状况等等。因此，不能把投资环境仅仅看成是受资国内部的因素，更不能把投资环境归结为税收减免，劳动力价格低廉，压价或无偿提供土地使用权，或者是“七通一平”（通水、通电，通气，电讯，排污，排洪和平整土地）的基础设施。这样做不仅眼界狭隘，失之片面，而且在实践中也是有害的。

我国直接利用外资的国际环境如何呢？

对外开放15年来，到中国大陆投资的国家 and 地区有50多个，投资的规模不断扩大，速度越来越快。不过，流入我国的国际资本主要来自于新兴工业国家和地区，其中港、台地区的直接投资越来越多。下面表格可以充分说明这一点。

1979—1989年在中国大陆直接投资总额前10名的国家和地区：

单位：亿美元

国家或地区	项目个数	所占比例	协议金额	所占比例
港澳	17663	81.1	211.2	62.5
美国	949	4.4	41.0	12.2
日本	951	4.4	26.4	7.8
新加坡	317	1.5	6.4	1.9
前联邦德国	74	0.3	4.8	1.4
英国	73	0.3	4.8	1.4
澳大利亚	78	0.3	2.8	0.8
加拿大	80	0.4	2.7	0.8
西班牙	43	0.2	0.6	
意大利	3		2.0	0.6

进入 90 年代，情况有很大变化，1993 年 1—9 月份，在中国大陆直接投资总额前 10 名的国家和地区：

单位：亿美元

国家或地区	项目个数	所占比例	协议金额	所占比例
香港	38286	59.77	5610918	67.04
台湾	8360	13.05	790489	9.44
美国	5068	7.91	496460	5.93
日本	2559	3.99	209404	2.50
澳门	1382	2.15	233292	2.78
新加坡	1240	1.93	197434	2.35
韩国	1210	1.88	84655	1.01
泰国	625	0.91	85278	1.01
澳大利亚	559	0.87	42072	0.50
马来西亚	322	0.50	54999	0.65

不难看出，目前流入中国大陆的直接投资以港、台为主；美国在华直接投资增长缓慢，日本则呈下降趋势；韩国、新加坡以及泰国、马来西亚所占的比例加大；欧美其他发达国家在华直接投资的数额有限。也就是说，我国吸收的国际直接投资主要来自于新兴的工业国家和地区。

然而，一方面新兴工业国家和地区的资本资源有限，对外直接投资的数额在国际直接对外投资总额中所占的比例不大，参见下表：

单位：亿美元

年 份	1960	1967	1971	1975	1978	1980	1985
发达国家对外直接投资额	660	1141	1681	2630	3803	4975	6933
包括香港、台湾、韩国和新加坡在内的发展中国地区对外直接投资额	7	30	40	81	125	140	192
总 计	667	1171	1721	2711	3928	5115	7125
比例							
发达国家	99	97.4	97.7	97	96.8	97.3	97.3
发展中国家和地区	1	2.6	2.3	3	3.2	2.7	2.7

因此，对华直接投资的能力有限。另一方面，它们还是吸收国际直接投资最多的地方。也就是说，这些国家和地区本身在经济腾飞的过程中，需要吸收大量的国际直接投资。新加坡制造业中投资的 3/4 来自国外，工业职工的 90% 就业于涉外企业。韩国 1962—1987 年吸收外国直接投资 17 多亿美元，建立涉外企业 835 个。最具典型的是香港。1992 年全世界 107 个国家和地区批准利用外资项目共 48764 个，合同金额 58.12 亿美元，仅香港一地就分别占了 30781 项和 400.43 亿美元，雄居榜首。目前，这些国家和地区采取了这样的经济发展战略：吸收规模大的外资，发展本国和本地区的高、精、尖、新产业，同时把一些耗能高、污染性大的劳动密集型产业以直接对外投资方式向外转移，主要是转移到中国大陆。

因此，不难看出，国际资本资源分布和对外直接投资流向的现状对我国利用外资的主要影响是：

第一，涉外企业的投资规模小。目前，我国涉外企业平均每个投资不足 150 万美元，其中生产性的不足 100 万美元。全国最大 300 家涉外企业平均投资规模不足 500 万美元。

第二，涉外企业技术水平低。十几年来，尽管有一些象北京吉普有限公司、北京松下彩色显像管有限公司、上海贝尔电话设备制造有限公司等技术设备先进的涉外企业，但是从整体上看，我国的涉外企业属于劳动密集型的“短、平、快”企业，主要是利用中国大陆的劳动力和市场，以短时期的盈利为目的。

可见，我国直接利用外资的国际环境并不理想，需要改变流入我国外资的构成，扩大欧美发达国家对我国直接投资的规模，提高亚太新兴工业国家和地区对我国直接投资的整体水平。

二、直接利用外资的国内环境分析

国内环境是外资在我国正常运营的外部条件。人们通常形象地把它分为“硬”环境和“软”

环境。哪些因素属于“硬”环境，哪些因素属于“软”环境，从不同角度，用不同的标准来衡量，会有不同的分法。如果以环境因素的相对稳定（不变）性和相对动态（可变）性作为划分标准，自然条件和经济发展水平就属于“硬”环境因素，因为它们或者是由于自然、历史等非人力因素形成的（如自然条件），或者受制于国家生产力总体发展水平（如经济发展状况），在短期内不易改变，具有相对稳定性或不变性。

自然条件包括物产资源、劳动力资源、地理区位等因素。

物产资源方面，我们长期引以自豪的“地大物博”越来越显现出两面性。一方面，我国有13万亿吨的矿产资源，居世界第三位，可谓资源大国；另一方面，我国人均占有的矿藏储量只相当于世界平均水平的一半。许多重要矿产属于贫矿、难采选的矿、成份复杂的综合矿，利用水平不高。另外，由于我国经济发展在很大程度上是建立在高能耗、高材耗等巨大浪费基础之上，石油、天然气、金钢石等矿产资源将难以满足经济发展的需求，到本世纪末进口矿产品的花费要突破200亿美元。

劳动力资源方面，我国虽然“人口众多”，劳动力价格便宜，但是素质普遍不高。其突出表现是教育水平低，科技水平低。文盲、半文盲约占全国人口1/5左右，不懂科学技术的“科盲”更多。所谓劳动力资源丰富，主要指农民剩余劳动力，从事劳动密集型生产的劳动力比较多，而从事资本、技术密集型现代化大生产的劳动力不多，受过高等教育、掌握现代科技的人才则严重短缺。更为严重的是，中小學生辍学现象、教育经费不足、拖欠教师工资现象，教师大量流失现象十分严重。

地理区位方面，由于交通发展滞后，我国许多内陆省份地理区位处于劣势，外商不愿前去投资。沿海、沿江等地理区位比较好的省份，由于环境保护与经济高速发展不相适应，其优势也不断降低。以广东省为例，1992年工

业废气排放量达5014亿立方米，比1991年增加8%；全省城市降尘每月每平方公里9.67吨，大大超过国家规定的8吨的标准；二氧化硫排放总量51.5万吨，酸雨造成的损失达20亿美元；废水排放总量达20.01亿吨，几乎全省所有的河流都遭到程度不同的污染。正如《纽约时报》1993年2月28日指出的那样，中国“经济繁荣使中国人民生活水平大大地改善，可是空气、水质和土壤受污染的情况相当严重。中国的12亿人为他们的经济发展正在付出越来越高的代价。”

经济发展水平方面也是有喜有忧。一方面，我国经济高速发展，其增长速度1992年为12.8%，1993年也在10%以上。但是，另一方面，高速发展的主要原因是高投入。1992年固定资产投资总额达7500亿人民币，1993年为9500亿人民币。新建项目、在建项目十分庞大。高速发展中含有许多不利的甚至是危险的因素：第一，建设资金越来越紧张。1993年，政府“建设性预算”收支逆差达844亿人民币。第二，企业经营效益差。目前国有企业1/3明亏，1/3暗亏。国家预算内国有企业亏损额达1500亿元人民币。第三，通货膨胀严重。1992年银行发行货币1158亿元，比1991年多624亿元，货币增长量为27%，远远高于经济增长。货币失控导致物价上涨，1993年初大城市上涨幅度为15%，中等城市为11%，全国平均为8%。第四，“瓶颈”地带进一步收缩。铁路运输只能满足需要的一半；石油的增长跟不上经济的发展；电力、原材料的供需距离拉大。所有这些严重掣肘经济的稳步发展。

“软”环境因素包括：政治形势和社会秩序，涉外方面的政策法律，基础设施。

政治形势和社会秩序方面，邓小平同志1992年南巡讲话以后，我国改革开放的力度加大。1992年3月，中共中央政治局会议号召全国人民牢牢把握党的基本路线一百年不动摇，抓住机遇加快改革开放的步伐，把经济搞上去。此外，惩治贪污腐败，加强精神文明建

设, 对社会治安进行综合治理等各项工作的开展和不断深化, 使得社会风气有所好转。因此, 我国政治形势对直接利用外资非常有利。

涉外政策法律方面, 自从1979年7月1日全国人大五届二次会议通过《中华人民共和国合资经营企业法》以来, 我国不断地完善和加强涉外法规的建设, 力求在利用外资、涉外企业建立和运行的各个环节都作出相应的法律规定。迄今为止, 已颁布了50多项这方面的法规, 为规范、引导外资的投入和涉外企业的建立、运行提供了基本依据。不仅如此, 各个地区, 特别是经济特区和沿海开放城市, 都根据自己的特点, 制订了许多地方性的涉外法规。

但是, 也存在一些问题。一是国家法规还不够全面, 不够完善, 法制建设跟不上涉外企业发展的速度。比如, 我国的个体经济已经有了很大的发展, 在某些地区已经与外商联合经营。但是, 《中外合资经营企业法》没有确定个体工商业者在此法中的主体地位。又如, 我国法律规定, 合资经营企业的组织形式是有限责任公司。但在实际工作中, 有些中外合资企业已经采取发行股票融资, 实际已突破了有限责任公司组织形式。再加, 从1994年1月1日开始, 我国实行新税制和汇率并轨, 涉外法规有关这方面的内容也应调整和修改。二是各地方政府越过自己的职权范围, 在国家法律规定的优惠政策之外, 又擅自制定一些与国家政策精神相悖、不利于经济发展大局的“乱优惠”政策。比如, 低价甚至无偿地出让土地使用权, 大幅度地减免税收等等, 这样做的结果, 不仅破坏了政策法规的统一性和严肃性, 减少了本应由国家取得的税费收入, 损害了自身的形象, 降低了外商投资的信心, 而且各地竞相出台优惠政策, 降低自己的身价, 使利用外资、涉外企业创建和运行的主动权落到外商手中。

基础设施方面, 应当说, 经过40多年的建设, 特别是改革开放15年以来的发展, 全国各地都具备了一定的工业基础设施条件, 形成了完整的工业体系, 水、陆、空交通、电讯、供

电、供水和供气等都具有相当的规模。许多城市, 特别是沿海开放城市实行基础设施超前建设, 为整体构造投资环境奠定了良好的物质基础。相比之下, 内地省份的基础设施建设比较落后, 而且由于缺乏资金, 在短期内很难赶上沿海地区。

归结起来, 我国直接利用外资的国内环境带有双重性。“硬”环境有一定的优势, 但劣势也很明显; “软”环境方面, 稳定的社会秩序中有不安定的因素, 政策法规需要进一步健全和完善, 基础设施建设应当超前, 并着眼于长期和整体。

三、对改善我国投资环境的几点看法

改善直接利用外资的国际环境, 主要取决于我国奉行的对外政策。从总体上说, 在和平共处五项原则的基础上, 积极地发展同发达国家之间的关系, 加强同他们的经贸合作。国家关系的好坏, 在政治、经济和文化等方面的合作与交往的程度, 直接影响到国际资本, 特别是发达资本主义国家资本流入我国的规模。因此, 超越意识形态上的差异, 从国家和民族利益出发发展中外国家关系, 是改善直接利用外资的国际环境的基本前提。

与此同时, 要按“一国两制”的构想, 妥善地解决港、澳、台问题。不仅因为这三个地区向大陆投资的总量最多, 还因为大陆与港、澳、台关系如何在相当大程度上影响着中外关系, 进而影响外国对中国大陆的直接投资。

为了保持并且进一步发展不同社会政治经济制度国家和地区的经贸关系, 吸收更多的国际直接投资, 还要遵循国际经济活动惯例, 与世界经济接轨。我国虽然实行了社会主义市场经济, 但是, 这种市场经济与世界发达国家和地区高度自由化的市场经济尚有一定的距离。为了给利用外资、建立涉外企业创造一个良好的国际环境, 我们就应当努力地缩短这种距离, 采用的办法之一就是在经济生活中遵循国际惯例。

所谓国际惯例, 是指在国际经济交往的长

期实践中约定俗成并且被反复使用的习惯做法、先例和原则。就直接利用外资而言,国际惯例可分为两大部分。在政策方面,有自由开放型、限制型、优惠型、产业型、区域型的利用外资政策等等。在实际操作方面,要制定利用外资、建立涉外企业的专门法规,设置管理涉外企业的专门机构,向外国投资者提供信息和咨询服务,对外商投资项目进行可行性研究,就合作项目进行谈判和签约,简化涉外企业的审批程序等等。

当然,上述政策上和实际操作上的国际惯例是具有普遍性的,在具体内容上,各国却有所不同。同样,我国在遵循国际惯例方面,既要考虑国际上的通行做法,也要注意本国实际,以便吸引更多规模大、技术水平高的外商前来投资。目前,我国为恢复在关税和贸易总协定中缔约国地位所做的种种努力,从1994年1月1日开始实行的汇率并轨和新税制等等,都是按国际惯例行事、与世界经济接轨的具体表现。

改善直接利用外资的国内环境,则要做好以下几方面的具体工作:

第一,加强涉外法规建设。具体说,一是注意法规的发展性,根据利用外资,发展涉外企业的实际情况,对已经出台的有关法规进行不断地修改和完善,制订出新的法规。要从法律上明确涉外企业的性质、法律地位、注册条件、法人资格、产权关系、分配形式、人事组织、劳动保护、权益保障、纠纷处理,引导涉外企业守法经营,按章办事。二是注意法规的统一性。为了加强对涉外企业的管理,不让外商钻我国法律的空子,应当把中外合资、中外合作和外商独资方面的法规统一起来;为了克服地方本位主义,杜绝地方政府置国法不顾和维护我国法律的严肃性,应当把中央的法规与地方的法规统一起来。小法服从大法,地方法规服从国家法规。三是注意法规的透明性。改变许多涉外法规由政府或有关部门内部掌握、以红头文件下发的状况,向外商公布投资项

目,审批原则和奖限政策,使外商在涉外企业建立和运行的各个环节上都有法可依。

第二,清理优惠政策,突出产业导向。各地竞相出台的过多、过滥的优惠政策造成了巨大的抵销效应,从而失去了利用外资的意义和主动权,所以必须清理、取消各地越权制定的优惠政策,由国家统筹制定、完善有关的优惠政策和法规。但最重要的是,国家要制定利用外资发展高新技术产业、能源交通基础产业的总体目标,根据产业政策和优化产业结构的要求,将外商投资引向资金密集型和技术密集型企业,引向农业、基础设施建设和对国有老企业的改造。

第三,为引进外资对涉外企业提供优质服务。具体说,一是根据我国利用外资的总体目标和产业导向,向外商提供投资指南。这方面已经有了良好的开端。1993年7-8月,国家计委提出了《指导外商投资方向暂行规定》(草案)和《1993~1995年外商投资产业的指导目录》。前一个文件把外商投资项目分为鼓励、允许、限制等几种类型,对鼓励投资增加了优惠条件,对限制的项目严格要求,对允许的行业要按现行程序和办法审批。后一个文件把投资产业分门别类,以供外商选择。二是向外商提供投资环境方面的各种信息。1993年由国家信息中心和中国国际咨询公司组织全国各省市信息中心共同开发的微机信息查询系统——中国外商投资指南信息库(CIGIS)在广州成立。这是一个动态性的信息库,信息量逐年更新、积累和增加。目前信息量有700多万字,其内容有9个方面:各省市的自然、社会和经济概况,国家和各地区社会经济发展情况,重要行业发展规划和外资优先领域,国家和各地区的有关法规,优惠政策方面的有关规定,重点开发区,涉外企业的申办与审批,建设程序与工程承包,有关机构简介等。三是建立健全为外商投资企业服务的办事机构,比如,从中央到地方分别建立起权威性的综合管理部门,努力提高工作效率;加速发展第三产业,在金融、

保险、会计、律师、公证、咨询、人才交流和代理等方面为外商投资企业提供优质服务。

第四，不断拓宽外商投资领域，“以市场换技术”。在这方面特别值得提及的是采用“BOT”方式引进外资。“BOT”是英文 BUILD—OPERATE—TRANSFER 的缩写，意思是“建设——运营——转让”。在基础设施建设方面，外商可以在我国投资若干个重大工程，建成后由外商承包 15 年左右，独自经营和管理，中方收税。承包期满之后，整个项目转归中方。外商利用这种方式可以进入电厂、铁路、公路、港口等领域，不仅可以承包工程，而且可以提供技术、设备和管理人员。这就意味着向外商出让了国家以往高度垄断的市场。由于基础设施大都是微利非产品收益项目，还可以允许外商投资与其所承包工程有关的商业、饮食业、服务业、广告业、货物装卸、运输和房地产业等。这本身既是利用外资，也是为进一步利用外商而改善环境。

第五，适当、适度地创办开发区。“竞栽梧

桐树、广招凤凰鸟”，利用各种经济开发区综合优化某一点的投资环境，是吸引外商投资的一种有效途径。创办开发区，可以集中人力、物力和财力改善某一点的投资环境，吸引外商，这叫“筑巢引凤”；也可以对某一特定区域实施特殊的优惠政策，吸引外商投资于基础设施建设，这叫“引凤筑巢”；还可以把上述两种办法结合起来，即当地政府和外商在开发区内共同投资，这叫“联合筑巢”。烟台的韩商投资区、上海浦东开发区，厦门海沧投资区对改善投资环境都起到了重要的作用。

不过，目前很多地方不论条件是否具备，是否有必要，一哄而起，盲目搞开发区，开而不发，重复建设，优惠政策层层加码，形成了开发“热”，又令人担忧。因此，利用开发区改善投资环境，必须从实际出发。国家应当把开发区的分布点与利用外资的宏观战略和总体目标结合起来。在发展数量的同时，注重质量，适当、适度地发展，这样才能达到事半功倍的效果。

1995 年我国新实施的八部法律

《中华人民共和国国家赔偿法》自 1995 年 1 月 1 日起施行。

《中华人民共和国城市房地产管理法》自 1995 年 1 月 1 日起施行。

《中华人民共和国劳动法》自 1995 年 1 月 1 日起施行。

《中华人民共和国审计法》自 1995 年 1 月 1 日起施行。

《中华人民共和国仲裁法》自 1995 年 9 月 1 日起施行。

《中华人民共和国预算法》自 1995 年 1 月 1 日起施行。

《中华人民共和国广告法》自 1995 年 2 月 1 日起施行。

《中华人民共和国母婴保健法》自 1995 年 6 月 1 日起施行。