

文章编号:1002-980X(2006)06-0079-05

新时期我国外资政策的双面性分析及取向

金利娟, 岳贤平

(安徽铜陵学院, 安徽 铜陵 244000)

摘要:已有的外资战略和政策对我国经济发展一直起着积极的推动作用。但鉴于现有的引资理论基础已发生改变,且引资政策中也存在许多负面效应。因此本文在问题分析的基础上,明确了外资政策的双面性,强调了当前调整外资战略政策的迫切性,并提出我国引资战略的政策取向。

关键词:外资战略;问题分析;政策取向

中图分类号:F062.4 **文献标志码:**A

随着我国外资战略进程的加快,引资优惠政策已使我国引资规模迅速加大,针对引进外资提出的“以市场换技术”目标实行不到位,外资的市场占有率明显提高,部分领域已形成垄断,国内技术仍然相对落后。由于缺乏核心技术,缺少自主知识产权,引进的外资核心技术很难在我国扩散,致使我国在国际产业分工中仍处于低端位置。2005年10月11号召开的《中国共产党第十六届中央委员会第五次会议》公报中指出:中国发展走向应“把增强自主创新能力作为调整产业结构,转变经济的增长方式的中心环节”来抓。可见实现我国技术进步和领先,不仅要依靠本国技术的内生能力培养和增强,而且必须提高自主创新能力。因此,新时期对我国的外资政策理论及实践进行客观分析和反思,并适时进行战略调整,明确其发展走向已成必然。

一、问题分析

伴随国际贸易和投资自由化,我国利用外资的环境明显呈现出复杂性,不确定性和风险性,传统的引资理论和外资政策无论从理论上还是实践上,都出现了新情况、新问题,亟待需要调整。

(一) 当前引资战略的理论诠释

1. 引资理论的现实基础发生改变。根据邓宁的投资发展阶段理论,我国正处于国际直接投资大量流入,促进我国经济增长,且对外投资较少的第二阶

段。1994年以前,我国改革开放初期资金短缺,银行贷款大于存款。处于储蓄缺口和外汇储备不足的“双缺口”阶段,按照双缺口理论需大量引进外资,才能促进本国经济增长;1994年以后情况发生根本性转变,仅当年银行存款大于贷款3338亿元人民币,此后存贷差一直持续增加,到2003年底存款大于贷款49059亿元人民币,比1994年放大了近13.2倍。我国目前的外汇资金也比较充裕,2003年外汇储备为4032.5亿美元,外汇存款1487亿美元,中资金融机构外汇资产2748亿美元,合计的外汇资源近7000亿美元,境内外汇贷款1301亿美元。随着储蓄过剩,我国各年外汇储备也逐年剧增。2004年外汇储备余额为6100亿美元,2005年我国外汇储备已经高达7690亿美元,庞大的外汇储备表明我国已摆脱了外汇缺口的制约(见图示)。显然在国内储蓄过剩和外汇储备激增的条件下,内外资双溢出现象使我国引资弥补双缺口的理论基础发生了变化,但当前我国仍大规模吸引外商投资资本,这和双缺口理论是相背离的,也就是说中国吸引外资以弥补国内资金缺口的前提条件已发生了现实性的改变,即中国引资理论的现实基础的变化充分说明我国引资政策应实行战略性调整,更多注重引资质量,而非数量,才能推动中国外资战略的可持续发展。

2. 引进外资存在的潜在风险。FDI是典型的准债务,但目前并没有以外债形式纳入我国外债监管

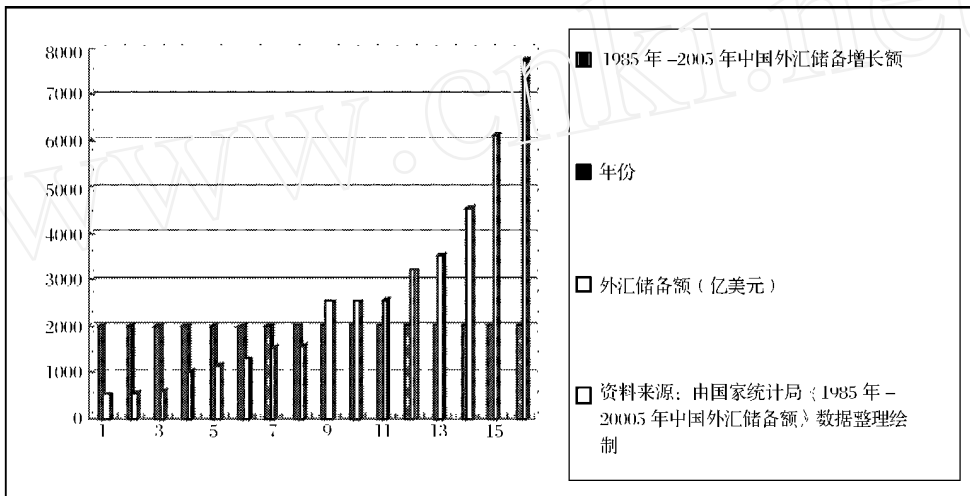
收稿日期:2006-03-06

基金项目:本文为2005年江苏省哲学社会科学“十五”规划基金重点项目研究成果之一(批准号:04EYA003),

作者简介:金利娟(1963—),女,浙江金华人,安徽铜陵学院经济管理系副主任、副教授,主要研究方向:产业经济与风险管理、组织行为与人力资源管理、可持续发展理论。

范围。国际上普遍认为 FDI 与对外举债无本质区别,FDI 虽不用付息,但要允许投资方汇回利润,因此 FDI 是一种典型的准债务。引进外资亦即利用国外资本是有风险的,如同国外储蓄不论是以直接投资的方式还是以债务方式流入我国,均可以看作是对国外的长期负债,而且依靠资本帐户下的现金流入才能解决外商利润汇出的需要也已成事实。说明以债务方式流入的国外储蓄也是一种债务,如果成本过高也会产生较大风险。我国目前的 FDI 存量约为 5000 亿美元。按照资本回报率为 10% 计

算,外商每年至少可以从中国汇出 500 亿美元的投资利润。在外资涌入之时,在资本帐户下流入的现金使国家手中的外汇头寸很宽裕,500 亿美元流出不会造成问题。然而当资本帐户下流入的现金变为资产后,虽然帐面上的外汇资产庞大,但一旦国家收入的外汇现金总量变小,我国国际收支平衡便会面临巨大压力。所以,吸引国外直接投资同样存在较大金融风险,关键在于我国资本利用率的有效使用和有效运作,并及时采取应对措施防范风险。



(二) 当前外资政策存在的负面性

1. 引资政策背后的经济依附风险。按照若干年来的进出口统计数据来分析,我国出口总量始终高于进口总量 2 个百分点。从出口构成分析,在全国出口总量中扣除外商投资企业占据的 52.2% 之后,我国作为东道国通过出口争取的外汇收入低于进口用汇的需求量确定无疑。如果我国的贸易顺差没有较大幅度的增长,想彻底走出金融危机的阴影决非易事。以南美国家引资经验来看,外商投资的一般目的是占领东道国的国内市场。FDI 进入后必然要进口必要的生产资料和汇出投资利润。即使东道国能够在贸易方面做到顺差,也很难平衡资本项目出现的逆差并最终导致经常项目逆差。当受资国一切生产劳动的果实都要被迫用于偿还债务时,经济依附的格局也就形成,这是我国引资中应高度重视的潜在危机。

2. 引资政策中的成本风险。把吸引外资作为一项政治任务的各级地方政府,引资时缺乏成本意识,且我国政府授权地方政府向外举债时,也缺乏债务监管的约束,加之发展中国家为弥补国内资金短缺,

促进本国经济发展竞相制定了许多不利于国内区域经济协调发展的引资激励措施,致使引资付出巨额成本和社会代价。从我国目前来看,大量外资进入,建厂置业给我国造成了三大直接损失:一是造成存量资本闲置,表现为生产能力过剩;二是造成增量资本无法形成,而国内储蓄无法形成投资;三是国内银行在丧失高回报项目贷款市场份额的情况下,还要为贷不出去的存款支付储蓄利息。从 2000 年至 2002 年,我国投资收益总量偏大,似乎财富外流,未感到金融危机,但即便充分考虑非经济因素成果,任何国家的国民经济也无法维持低收益背负高成本的风险,从而给我国经济发展造成了一定的负面影响。

3. 引资政策导向缺乏约束性。我国利用外资是希望引进先进技术,使资金向能源、交通、通信、农业等产业转移,打通我国经济瓶颈制约,把资金投向中西部地区,消除地区经济和技术差距,这是我国政府利用外资的明确目标。但实际结果是投资国与东道国发生矛盾,并出现假投资或盲目投资,使引资质量下降,地区差距扩大,法律适用混乱等现象,造成我国引进外资后形成地区和行业投资结构的不合理,

这主要是缘于地区引资政策的差异和经济基础条件的不同,造成 FDI 对我国地区与行业投资的结构不合理,从而影响中国经济总体均衡发展。

二、我国外资政策的双面性分析

(一) 国内政策和政策制定的全球化

发展中国家在 FDI 自由化趋势下应根据本国经济发展情况而采取相应政策。既要遵循 WTO 下的全球投资规则(反映发达国家的利益和目标);又要采取相应策略争取多边投资框架中,有利于发展中国家经济发展“例外政策”。因为全球化的过程主要是由政策选择推动的,并且主要是由发达国家的政策决定的,它使各国更加趋于开放,也使发展中国家国内政策更多地受到国际组织和跨国公司的影响,从而造成国家的安全,并且限制了发展中国家制定政策的能力,这显然不利于发展中国家自主选择投资自由化进程和国家经济稳定,也会影响世界经济的一体化发展目标。因此我国在制定外资政策时,既要遵循国际规则和惯例,将本国经济融入世界经济一体化发展趋势中并与国际接轨,又要采取相应外资优惠政策、手段和措施充分保护本国自身利益,利用发展中国家的特殊待遇和“例外条款”,积极应对和维护本国企业的知识产权,灵活运用世贸规则来制定引资政策和调整外资战略。

(二) 自由化政策与发展政策的平衡

在入世后过渡期,我国政府在国际贸易和投资自由化框架下制定政策,应充分考虑到多边投资框架推行的政策会使我国运用投资政策促进本国经济发展的空间缩小。当前我国实施开放的引资优惠政策,基本上放松对国际直接投资的管制,成功的吸引了大量外资(如采取鼓励政策加速技术转移,增加更多利润再投资,以及更好地保护环境和消费者),或采取政策化解与 FDI 相关的潜在风险(如防范投资国垄断东道国市场等)。但加入 WTO 过渡期一旦结束,实施外资投资政策的手段和措施会变得有限或失效。因此中国在今后的外资政策中应充分意识到:运用世贸规则吸引更多的国际直接投资时,应在处理好既能从国际直接投资中获利又能有利于本国经济发展的政策之间保持平衡,也即在维护本国经济利益时对外商对华直接投资实行管制,为本国经济发展保留足够的政策空间,并使我国政府在与国际投资签约时,能灵活变通运用世贸政策积极应对恶劣状况来保护本国利益。

(三) 本土化引资政策的战略调整

我国目前利用外资政策比较成功,外资流入量居世界前列。对我国经济发展起着重要的推动作用,但随之而来的负面性也逐渐显现:民族工业发展受阻,市场风险加大,投资区位不合理,引资成本过大,潜在金融风险,产业面临安全问题等。因此如何利用本国优势制定有利于本土经济发展的产业政策,竞争政策和相关管制外资政策已呈当务之急。我国引资政策应该适时调整,而不是盲目取消对国际直接投资的优惠政策。未来的 WTO 多边投资框架必将使各国外资政策环境趋于一致,更加凸现外资优惠政策吸引外资的动力。如果取消 FDI 鼓励政策将不利于我国外资政策的连续性和稳定性,使我国投资者难以形成稳定的预期,影响投资者决策;也不利于我国吸引外资的国际竞争力的发挥。但对一些趋同性很强的外资优惠政策(如税收优惠政策)应明确实施规则,避免地区性不良竞争。从我国当前的区域经济发展形势来分析:东部发达地区应降低外资优惠政策,中西部地区可借鉴东部发达地区的引资经验继续实施外资优惠政策,同时注重内外资政策的公平待遇。因为我国目前的外资优惠政策其可操作性和可行性值得深思,它属于一种对吸引高端技术的外资基本无效,同时又严重损害内资企业利益的政策手段,所以在不违背世贸规则的前提下,对外资进行正确区位引导,使外资投资数量与内涵建设质量相吻合。对中西部地区应据实情继续实行外资优惠政策,但要吸取东部地区引资教训。

(四) 安全性政策思考

安全性政策是比较敏感的,也是我国高层高度重视的问题。随着外资对我国区域及产业的不断渗透,其负面影响也逐渐凸显。众多的国产名牌丧失,外资垄断了我国一些行业,威胁到我国的产业安全,加大了产业安全风险;外资企业利用其雄厚的资金,技术管理优势和优惠政策抢占了国内市场,加大了国内市场风险;外资控股企业越来越多,包括技术控制、成本控制,使我国对外国技术依赖性加强,影响了我国的自主创新和研发能力,同时技术的落后也使我国产业在国内国际两个市场的核心竞争力降低。且外资的技术外溢效果对我国总体影响不明显,我国出口中劳动密集型产品占绝对主导优势的现状仍没有改变。形成了很明显的空洞经济现象,正如著名国际投资理论家海特所指出的“一个对外资高度依赖和外资控制很高的国家其经济可能是‘截断’或‘空洞’的经济”;国有资产流失严重,外资使中方受损程度高,并加重了国有企业负担,外资

与中方合作采取老厂嫁接,抽取强势人财物的合资方式,将遗留问题留给了原国有企业;在拉动我国GDP国内生产总值中外企出口所占的份额较大,说明我国对外资的依赖性过高,加大国际市场风险;此外,外资对我国的区位投资选择也造成了一定的地区经济差距,所以加入WTO后中国经济在其发展的上升期,不仅要打开国门引进外资,引进先进的管理和技术,更要在外向型经济发展中高度重视安全性问题,制定能维护我国经济安全的外资优惠政策,尽量降低引资风险和不利于国内经济发展因素,以确保我国经济稳定持续发展的态势。

三、政策取向

综合以上外资政策中存在的问题和对外资政策双面性的分析,可以看出我国当前引资理论的现实基础已发生改变,且引资优惠政策中存在的许多负面性问题,需亟待调整 and 解决。因此,新时期对我国引资理论和实践进行客观分析和反思,适时调整我国外资战略,并提出相应对策,确定政策取向已呈当务之急。

充分估计引资内外环境,加快修正引资理论,与时俱进调整外资战略。入世后,我国引资面临的内外环境已发生巨变,应充分估计形势。因为我国入世过渡期结束后,市场将更开放,投资更自由,国际资本对中国的影响更广。目前实行的“以市场换技术”的手段已逐渐失效,外资核心技术在国内难以扩散,国内技术创新能力后劲不足,加之为弥补资金短缺而引资的现实基础已经改变,引资理论亟待修正。所以,中国入世后必须在世贸组织的框架内重新审时度势,制定出符合现阶段需要的外资优惠政策,并适时动态调整外资战略。

加强外资管理,降低引资成本,重引资质量和效益。在外资战略调整中,一方面必须注重提高国内储蓄的使用效率,将FDI准债务纳入我国外债管理范围。另一方面应注重加强对外资的管理,降低引资成本,最大限度地发挥外资对我国经济的推动作用。即在外资战略上注重引资质量和效益;注重外商直接投资对我国产业结构升级和优化;注重地区性产业的互补性和协调性。创新外资战略方式、方法,以外资带动内资,提高国家的技术和管理水平,增强国际市场的竞争能力。

战略性使用“外汇储备”,提高经济投资回报率。作为发展中国家,我国把外汇储备也就是国内储蓄和海外筹资用于购买外国政府债券,而不是用于经

济和社会的发展,确实是对资源的低效率使用。因为我国在很多战略领域远远落后于发达国家。如中国的研发费用R&D目前仅占GDP的1.4%,而日本为3.4%。针对长期经济发展的基础设施、教育、科研、自然资源进行投入相对较弱,加上中国经济的快速增长,燃料和能源等方面的需求,已逐渐超过国内自然资源储存和开发能力,因此将我国充足的外汇储备建立一个“战略发展基金”。一方面投资于中国本土经济,另一方面以走出去形式进行战略性海外投资以增强国际市场竞争能力。

制定反垄断法,维护产业安全,降低引资风险。在保护民族工业的基础上,通过培育具有相当实力的国内企业以及在同一领域引入多家实力相当的外来企业,扼制垄断,同时实施“以竞争换技术”、“以研发创技术”战略。考虑用“开放政策”代替“优惠政策”,取消在税收、出口、市场准入方面为外资创造的比国内企业有利的待遇,实施外资和本国企业的平等竞争,防止国民财富的大量流失。此外本国企业还应加强国际合作,争取进入跨国公司的技术联盟,融入全球技术开发行列,强化自身的技术研发能力和积累能力。

调整外资规模,引导投资方向,缓解发展与资源的矛盾。利用外资直接投资的根本出发点是利用国际资源促进我国的经济的发展。因此,必须以我国自身的经济发展、经济结构调整升级为基点来考虑利用外资,而不能用国内的产业结构去适应外资直接投资的要求。目前,我国人均土地、水、矿产品资源已经大大低于世界平均水平。执行可持续发展方针,适时调整使用外资的规模,引导投资方向,缓解发展与资源之间的矛盾,应成为当务之急。

积极开发自主知识产权,实施技术开发,增强自主创新能力。经济增长更多要依靠自身产业结构的调整和技术能力的提高,不能一味追捧外资,放弃“以我为主”的发展方针。当前乃至今后改进国内落后的技术及管理水平的,弥补国内的技术缺口,提高本国产业的核心技术能力,不断增强自主创新能力,应该成为我国今后吸引外国资本的最主要目的和发展走向,这是提高国内积累能力、逐步减少对外国资本依赖的最关键环节,也是抵御国际风险,增强我国产业实力和可持续发展力的至关重要因素。

参考文献

- [1]江学时:《金融全球化与发展中国家的经济安全》[M],北京社会科学文献出版社,2004年版

- [2] 李杰:《我国利用外资的正负效应分析》[J],《经济学家》,2004年第1期
- [3] 崔新建:《外商付毕直接投资的决定因素》[M],中国发展出版社,2001年版
- [4] 李骥:《外资投资与中国企业内向型国际化》[J],《改革》,2005年第1期
- [5] 苏旭霞:《国际直接投资自由化与中国外资政策》[M],中国商务出版社,2004年版
- [6] 程惠芳,钟山:《国际直接投资发展研究》[M],中国经济出版社,2001年版
- [7] McIntyre, J. R. and D. S. Papp(1986), The Political Economy of Intermutual Technology Transfer, Quorum Books.
- [8] Sun H, Foreign investment and regional economic development in China Australasian Journal of Regional Studies, 1995, Vol. 1 No. 2, P133 - 48
- [9] 李文元:《外商直接投资与江苏区域经济安全》[J],《江苏大学学报》(社科版),2005年第3期
- [10] 魏浩:《经济全球化条件下我国外资优惠政策与国家经济安全的考虑》[J],《财贸经济》,2002年第5期

Orientation and the Dual Effects Analysis of the Foreign Investment Policies in China at the New Period

JIN Li-juan, YUE Xian-ping

(Tongling College, Tongling Anhui 244000, China)

Abstract: The current strategies and policies for foreign investment have been playing an active role in promoting the economic development in China. On the fact that basic changes have occurred in the actual economic conditions supporting the current capital introduction theories, from which some negative effects arise, this paper points out the dual effects of foreign investment policies, emphasizes the pressing inevitability for the adjustment of foreign investment strategy, and propose the policy orientation of foreign capital introduction strategy in accordance with question analysis.

Key words: foreign capital strategy; problem analysis; policy orientation

(上接第 50 页)

- [6] Bushnell, James B., Steven E. Stoft: Improving private incentives for electric grid investment [J]. Resource and Energy Economics, 19(1-2):85-108. 1997.
- [7] Chao, Hung Po, Stephen Peck: A Market Mechanism for Electric Power Transmission [J]. Journal of Regulatory Economics, 10(1):25. 1996.
- [8] Kiesling, Lynne: The North American Blackout and Electricity Policy: Alternatives to Transmission Construction [J]. Economic Affairs, 24:53-57. 2004.
- [9] Rosellon, Juan: Different Approaches Towards Electricity Transmission Expansion [J]. Review of Network Economics, 2(3):238-269. 2003.
- [10] Wilson, Robert: Architecture of Power Markets [J]. Econometrica, 70(4):1299-1340. 2002.

The Dilemma of the Grid Development of China After the Market-oriented Reform

LI Guo-min

(Economics School of Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: With the reforms in recent 3 years, there are a lot of change taking in the Chinese electricity industry, meantime, many problems, e. g. shortage of electricity power, growth of power price, out-of-order construction of electricity projects and so on. From the grid construction perspective, we think that integration of transmission and distribution of electricity after the separation of grid from generation, leads to the lag of the grid development, and responsibly discourage the progress of electricity reforms, and results in the problems in electricity. In the last part, we list some advice for the development of the grid in China.

Key words: marketization; grid construction; electricity reform