

【国民经济】

利用外资仍要坚持数量与质量并重

裴长洪, 樊瑛

(中国社会科学院财政与贸易经济研究所, 北京 100836)

[摘要] 国际直接投资新一轮增长和国际产业转移新高潮为中国参与全球经济合作与竞争提供了前所未有的历史机遇, 中国经济正处于关键转型期, 进一步积极有效利用外资, 应包括数量增长和质量提高两方面, 才能适应国际投资环境的新变化和我国经济科学发展的新要求。因此, 中国应继续完善投资环境, 从法律层面、制度层面、政策层面、管理层面、服务层面为继续积极有效利用外资创造良好的条件, 通过量的增长和质的提高, 使外资在提升中国开放型经济水平、激励自主创新、推动产业升级、促进区域协调发展以及构建和谐社会等方面发挥积极作用。

[关键词] 国际直接投资; 国际产业转移; 开放经济; 利用外资

[中图分类号]F125 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2008)03-0005-09

在新的开放战略中应进一步提高我国利用外资的质量与水平, 这已成为人们的共识, 但强调提高利用外资的质量与水平, 并不意味着利用外资只要求质量, 不要求数量。所谓利用外资战略要从数量型向质量型转变的提法, 既不适应国际直接投资增长的新形势, 也不适应我国经济科学发展的新要求, 因此是不恰当的。作者认为, 在未来贯彻落实党的“十七大”关于利用外资的精神中, 仍然要坚持数量与质量并重, 这样才能做到积极有效地利用外资。

一、21世纪以来国际直接投资的主要特点

1. 21世纪以来国际直接投资出现新一轮增长, 各国面临吸收外资的新机遇

进入20世纪90年代以来, 国际直接投资流量出现快速增长, 2000年曾达到当时历史最高点, 国际直接投资流入量达13880亿美元, 此后经历了3年下降, 从2004年起开始回升, 2006年达13060亿美元, 比上年增长38%。根据联合国贸发会议2008年1月8日公布的“2007年全球投资初步统计报告”, 2007年是全球经济体间相互投资空前活跃的一年, 投资总额达到创纪录的15380亿美元, 为历史最高水平。多种因素导致了2007年全球直接投资创历史新高, 其中企业利润上升、现金流动充裕以及企业间跨国并购活跃是最主要的原因。

由表1可见, 国际直接投资流量经过了21世纪初的下降后, 从2004年开始出现强劲回升, 经过短短3年, 2006年的流入量就与上一个峰值基本持平, 2007年的数据虽然是联合国贸发会议的预测数, 但也客观反映了国际直接投资已形成新一轮增长的新趋势。这个新趋势的出现为世界各国提供了吸收外资的新机遇。

[收稿日期] 2008-01-15

[作者简介] 裴长洪(1954—), 男, 福建闽侯人, 中国社会科学院财政与贸易经济研究所所长, 研究员, 博士生导师, 经济学博士; 樊瑛(1972—), 女, 内蒙古集宁人, 中国社会科学院财政与贸易经济研究所博士后, 经济学博士。

表 1 1991—2007 年全球 FDI 流入总量 单位: 亿美元

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1981	2015	2391	2511	3387	3590	4640	6440	8650	13880
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
8176	6788	6378	7108	9163	13060	15380			

资料来源: UNCTAD. World Investment Report 1991—2007[R]; UNCTAD. Investment Brief [R]. 2007, (4).

2. 发达国家仍是吸引 FDI 的主力, 发展中国家依然处于弱势地位

虽然国际直接投资出现强劲增长, 但资源多数流入发达国家。2006 年, 发达国家整体吸引 FDI 达 8570 亿美元, 比 2005 年增长了 45%, 占全球跨国直接投资流量的 65%。欧盟 15 国共吸引 FDI 达 5107 亿美元, 同比增长 31.7%。美国第一, 达 1773 亿美元; 英国第二, 达 1698 亿美元。发达国家同时也是外资流出主要来源, 2006 年由发达国家跨国公司提供的外国直接投资占全球外国直接投资总流出量的 84%, 其中一半来自欧盟。2007 年美国仍是接受全球直接投资最多的国家, 达 1930 亿美元, 比 2006 年增长了 10%。英国紧随美国之后, 有 1710 亿美元的外国直接投资流入, 成为 2007 年第二大新增外国投资接受国, 法国以 1230 亿美元位居第三。欧盟作为一个整体是吸引外国直接投资最多的地区, 占 2007 年全球外国投资总额的 40%。相反, 发展中国家在吸引外资中的弱势地位并没有改变, 需要十分努力, 才能吸引有限的国际资本流入, 世界上最富有的国家吸引了最大量的国际资本。

3. 服务业国际直接投资活跃, 标志着服务资本国际化加速进行

20 世纪, 制造业产业转移和产业资本国际化是国际直接投资的主要内容; 21 世纪以来, 服务业直接投资和服务业国际转移成为国际直接投资的重要内容, 全球跨国直接投资更多向服务类部门集中。1990 年服务业的外商直接投资占全球外商直接投资总量的 50.1%。1999 年后, 服务业外商直接投资在国际直接投资总额中的比重超过 60%。2001—2002 年与 1989—1991 年相比, 投资服务业的 FDI 从 50.6% 上升到 65.3%。目前, 全球外商直接投资中服务业投资已占 2/3。2005 年全球服务外包市场超过 3500 亿美元, 其中发展最普遍的有商务服务、计算机及相关服务、各类专业服务等。从服务外包来源地与承接地考查, 美国是服务外包最大发包者, 约占全球发包市场的 2/3, 欧、日约占 1/3; 承接最多的是亚洲, 约占全球外包业务的 45%, 印度、墨西哥、东欧分别成为亚洲、北美和欧洲服务业外包的承接中心。这些现象包含着两方面的经济涵义: 一是服务业成为财富积累的新增长点, 是国际资本追逐的新领域; 二是服务资本国际化是经济全球化深入发展的必然趋势, 也是各国发展开放经济的新方向。

4. 跨国并购与国际直接投资流量同步增减, 标志着资本在资源整合中的作用增强

20 世纪 90 年代以来, 收购和兼并日益成为全球跨国投资的重要方式, 过去 10 多年来平均占跨国投资总额的 2/3 以上。2006 年出现了 172 笔每笔 10 亿美元以上的跨国并购交易, 占跨国并购总额的 2/3, 而且私募股权投资基金和其他集体投资的基金的重要性增长, 2006 年它们参与的跨国并购金额达 1580 亿美元, 比上年增长 18%。不同于以往投资高风险、高收益资产的策略, 私人股权投资公司越来越多地收购大型上市公司, 并在并购交易中发挥举足轻重的作用。更为引人注目的是, 跨国并购投资的数量与国际直接投资总流量的增减是同步的。1995 年跨国并购占国际直接投资流入总量的 69.7%, 此后 5 年间, 国际直接投资流量持续上升, 而跨国并购投资数量也随之上升, 到 2000 年, 国际直接投资流量达到一个峰值, 而跨国并购量的占比也达到 87% 的峰值, 此后 3 年, 国际直接投资流量连续下降, 而跨国并购量的占比也连续下降, 2003 年下降到只占 47%; 2004 年后随着国际直接投资流量的回升, 跨国并购的占比也随之上升, 2005 年达 78.2%。并购投资的优点是: 不形成新的生产能力, 只是现有企业所有权的转移, 对并购后的企业经营有利; 可以共享资源, 如技术、市场和品牌等; 帮助现有企业脱困; 减轻失业压力。并购投资要求的基础条件包括: 东道国国内

市场产能过剩, 竞争激烈, 以新建方式投资后的经营难度增大; 东道国产权交易市场有一定程度的发育, 存在支持并购活动的法律框架、企业信息透明可靠; 东道国企业质量相对较高, 企业资产中含有并购方所重视的优势资产。跨国并购在国际投资中日趋重要并与国际直接投资流量同步增减, 以及跨国并购所具有的优点, 都说明在世界产业结构调整与变动中, 在跨国公司国际化生产经营调整与重组中, 资本的牵引力日益凸显, 资本在各种资源配置与重新整合中发挥主导作用, 尽管各种要素的流动日益自由化和活跃, 但仍然离不开资本的引导和粘合。同时也说明, 各种要素的配置与流动, 包括各种结构的变动, 都是为资本服务的。

5. 国际产业转移呈现新趋势, 国际投资的技术知识含量在提高

(1) 国际产业转移日益向高新科技产业、服务业方向发展。从世界范围内看, 低技术的边际产业转移在 20 世纪末已经基本完成, 随着世界经济增长日益依赖高科技产业和服务业的发展, 从生产要素的国际移动看, 新的产业结构的变化和转移愈来愈向高技术产业方向发展, 高新科技产业日益成为全球产业调整的重点方向。以发达国家为主导, 以信息技术和生物技术为核心的高新技术产业, 成为产业结构调整转移的重心。高新技术新领域不断形成, 信息产业、生物产业、新材料、新能源产业成为全球产业调整的新亮点; 另一方面, 用高新技术改造传统企业从而提高传统企业的技术含量, 即传统产业的高技术化也成为趋势。同时, 随着服务业在发达国家经济中的比重越来越大, 服务业向外转移和投资成为国际产业转移的新热点。这种趋势增强了国际直接投资中的技术和知识含量, 使利用外资和引进技术在更大程度上的一致性成为可能。与 20 世纪相比, 发达国家向外转移产业的重点已愈来愈向技术知识含量较高的行业延伸。如美国, 农业和制造业、运输和仓储业、商业向外转移的比重下降; 信息、金融与保险、房地产、专业服务、教育和医疗、艺术和娱乐等服务业向外转移的比重上升, 服务业外包趋势明显。在日本, 纺织纤维、钢铁、家电、汽车、数码相机技术等成为转移的重点; 在德国, 化工、汽车、能源、工业设备成为转移重点; 英国的调整重点则是化工、食品饮料、烟草、造纸、电力工程、机械工程、金属制造; 法国的调整重点是核能、汽车制造; 荷兰的重点领域是化工、食品、金属加工、电子工业; 芬兰和瑞典的重点是通信; 瑞士的重点领域是医药、电力、化工等。

(2) 跨国公司的技术创新和组织结构调整, 不仅推动了新的产业转移, 而且创造了国际分工的新形式。跨国公司通过技术创新, 不断保持和增加自身的核心竞争力, 因此, 愈来愈不需要“做大做强”, 而“做小做强”愈来愈成为跨国公司组织结构调整和重新配置资源的方向。通过海外投资, 跨国公司不断剥离自身的非核心业务, 向外转移原本只在母国设立的加工业务或服务环节, 甚至各种适应东道国市场的研发中心和科研机构, 从而创造了国际分工的新形式, 提高了外资流入东道国的技术含量。在国际产业链中, 最明显的特征就是利润逐渐向产业链的研发和销售两端集中, 而中间制造环节则受到压榨, “微笑曲线”是这一现象的生动写照。以往的产业转移所形成的国际分工, 往往把发展中国家锁定在利润的低端环节, 从而制约了发展中国家分工地位的上升。在新的产业转移中, 通过吸收外资进入产业链的上游和下游环节, 可以形成新的分工格局, 而且, 东道国企业还可以借助外资的进入, 形成产业链的前向一体化或后向一体化, 参与利润高端环节的经营, 增强自身的竞争力并提高东道国的国际分工地位。因此, 利用产业转移的新趋势, 借助外资的力量是发展中国家提高自身在不同国际产业链分工地位的现实途径。

6. 跨国公司日益成为全球公司, 全球风险弱化了传统意义的国别经济安全问题

在全球市场竞争的条件下, 跨国公司通过国际投资, 在全球范围开拓市场、配置资源、打造产业链、形成自己的产业系统并迅速扩张, 而全球经营的现实使得跨国公司的经营战略思维日益从国别战略提升到全球战略。这个过程从 20 世纪 80 年代初就开始了, 首先是销售网络的扩大, 接着是生产基地的转移, 此后, 为适应当地市场需要, 研发机构也开始转移; 再后来, 跨国公司把产业链上游的研发、中游的制造, 以及下游环节的营销都在全球配置。例如 IBM 公司, 它的全球采购中心在中国深圳、财务中心在马来西亚吉隆坡、人力资源培训中心在菲律宾马尼拉, 而 8 个研发中心中只有

3个在美国本土,其余均在国外。伴随着这种战略性变化,跨国公司原有的以母国为中心,向其他国家辐射的管理模式逐渐被多中心、多结点的网络管理模式所取代。地区总部在决策上扮演越来越重要的角色。这种更为高效的管理模式符合跨国公司的利益,使之能够灵活决策,抓住机会。为此,跨国公司需要在各方面使自己当地化,吸收当地文化使自己成为多元文化企业。全球市场利益的物质基础和多元文化的企业思维,使跨国公司不断强化了在全球包括经济、社会和环境在内的全面责任。在这个过程中,跨国公司逐渐淡化了国籍,强化了全球特性,使自己成为全球公司。2000年,经济合作组织便提出了“跨国公司行为准则”,强调跨国公司的全球责任。这个理念不仅仅是一个道德问题,而是跨国公司的利益所在和诉求。所谓全球责任,就是所有跨国公司都有义务维持全球商业秩序,避免全球风险,危害东道国经济安全,更是“搬起石头砸自己的脚”。因此,传统意义的外资进入与民族国家经济矛盾所导致的安全问题已在跨国公司的全球风险管理的理念和实践中弱化了。绝大多数的国际投资在不同东道国成为被争夺的资源,而不是需要防范的祸水。

二、近几年我国利用外资的主要问题

1. 与国际直接投资流量迅速增长相比,我国吸收外资相对下降

(1)从绝对量看,我国吸收 FDI 虽居发展中国家首位,但已降至全球第五。根据国家商务部统计,中国实际利用外资金额(按可比口径,不含银行、保险、证券等领域)2002年为 527.4 亿美元,2003年为 535.1 亿美元,2004年为 606.3 亿美元,2005年为 603.2 亿美元,2006年为 630.2 亿美元,加上金融类,也才 695 亿美元(见表 2)。中国吸引外资在经历了高峰期后,进入缓慢增长期,这几年实际利用外资平均每年在 600 亿—700 亿美元左右。根据联合国贸发会议 2007 年 10 月公布的“2007 年世界投资报告”,2006 年中国吸收外商直接投资虽然继续位居发展中国家首位,但在全球已下降到第五位,而在 2004 年以前,中国始终位居全球第二。

表 2 2006 年吸收外商直接投资前 10 位的国家与地区 单位:亿美元

美国	英国	法国	比利时	中国	加拿大	中国香港	德国	意大利	卢森堡
1754.0	1359.0	811.0	720.0	695.0	690.0	428.9	428.7	392.0	293.0

资料来源:UNCTAD World Investment Report 1991—2007[R]; UNCTAD I 2007.

(2)我国利用 FDI 占全球比重呈下降趋势。2001 年中国利用 FDI 的全球份额为 6.16%,2002 年为 8.09%,2003 年为 8.19%,2004 年为 8.53%,2005 年开始有所下降,为 6.58%,2006 年降为 5.12%。根据国家商务部最新统计,2007 年我国利用 FDI 可回升到 827 亿美元(包含金融类外资),即便如此,占全球份额只略升到 5.40%。我国利用外资占全球比重不断下降这一事实说明,我国吸收外资的数量与国际直接投资新一轮增长的势头不相适应,从国际视野看,利用外资的相对速度下降了。

(3)我国利用外资占国内总投资及 GDP 比重呈下降趋势。虽然我国利用外资流量已达到一定规模,而且逐年有所上升,但从外资在国内投资中的重要性及占国内生产总值的比重看仍然较小。特别是我国吸引 FDI 占国内总投资比重愈来愈低,从 1994 年的 17.1%下降到 2006 年的 5.0%。与此同时,中国的外资依存度(即外资占 GDP 比重)也呈现出逐年下降趋势。按外商直接投资存量占当年 GDP 的比重看,2005 年中国是 11.4%,世界平均水平是 22.9%,发达国家是 20.7%。从外资流入量占 GDP 的比重看,这一数值也从 1994 年的 6.24%一直下降到 2006 年的 2.35%,与发达国家 9.8%的水平相比,我国的外资依存度不仅不高,而且在下降。

2. 利用外资的结构依然陈旧僵化,没有新的突破

(1)外商直接投资的来源地结构与过去相比,没有新变化,来自欧美发达国家的投资仍然很少。我国利用外资的最大来源地是亚洲,特别是中国香港及周边国家和地区。据中国商务部外资司发布

的外资快报统计,2007年1—11月,全国新设外商投资企业34419家,实际使用外资金额616.74亿美元(不含金融类),对华投资前10位国家/地区(以实际投入外资金额计)依次为:中国香港(224.32亿美元)、英属维尔京群岛(141.66亿美元)、韩国(32.29亿美元)、日本(29.90亿美元)、新加坡(24.64亿美元)、美国(22.21亿美元)、开曼群岛(21.54亿美元)、萨摩亚(15.99亿美元)、中国台湾(14.34亿美元)、毛里求斯(10.46亿美元),前10位国家/地区实际投入外资金额占全国实际使用外资金额的87.13%,而全球大跨国公司集中的欧美国家的投资数量没有突破性进展。

(2)服务业吸收FDI比重仍然较低。加入WTO以后,我国服务业吸引的外商直接投资呈现增长态势,但是在吸收外商投资总流量中的比重仍然不高。数据显示2002—2005年,中国服务业实际利用外资金额分别为140.11亿美元、131.36亿美元、122.28亿美元和116.79亿美元,占全部外资总额的比重分别为26.57%、24.55%、20.17%和19.36%,明显低于发达国家71.00%的水平。2006年,非金融类服务贸易领域(按WTO部门分类)实际吸收外资146.92亿美元,但占吸收外资总额(不包括金融类)的比重只有23%。中国吸引外资占全球比重下降与服务贸易吸引外资比重较低有关,虽然金融业吸引外资成为近两年的新亮点,但其他服务贸易领域仍然没有较大突破,而且这两年服务贸易领域吸收外资主要集中于利润较高的房地产业,生产性服务业吸收外资仍然没有破题。我国服务业不仅在吸引外资的总量上水平较低,而且在内部结构上也不尽合理。

(3)制造业领域外资流入的资本与技术密集度有提高,但只集中于少数行业和项目。2006年中国外商投资制造业的资本与技术密集度提高,主要表现在通信设备计算机及其他电子设备制造业、交通运输设备制造业、电气机械及器材制造业、化学原料及化学制品制造业、专用设备制造业、通用设备制造业等6个行业,占实际利用外资金额总额的51%。其他行业和多数外商投资项目的资本与技术密集度仍然有待提高。

3. 利用外资的形式仍嫌单一,形式多样化很不够

我国吸收外商直接外资的方式一直是重视新设企业,即国际上通常所说的“绿地投资”,以形成新的生产能力为主,而不重视并购投资的利用外资方式。1999年,我国利用跨国并购吸引的FDI为23.95亿美元,2000年为22.47亿美元,2001年为23.25亿美元,2002年为20.72亿美元,2003年为38.20亿美元,2004年为67.60亿美元,2005年为132亿美元,分别占同期我国利用FDI总额的5.94%、5.52%、4.96%、3.93%、7.14%、11.16%和11.14%,比例明显偏低。2006年,在我国吸收外资并购中,制造业外资并购在全部外资并购中比重下降,并购投资主要投向基础设施和流通、服务业。在制造业外资并购中,外方出资17亿美元,同比下降11%,服务业外资并购比例上升。并购方式以股权并购为主,在全年1300个获批准的外资并购项目中,885个是股权并购,外方出资30亿美元,资本并购项目390个,并购对象以非国有企业为主,国有企业并购项目只有77个。我国利用外资占国际直接投资总流量比重与国际资本流量增减呈反向变化,这与我国主要是吸引外商投资以“绿地投资”为主,利用并购投资较少有明显的关系。国际直接投资流量的上升与高峰,往往也是并购投资流量的上升与高峰,占的比重很大,而中国吸收并购投资少,就意味着占国际投资流量的份额下降。除了利用外资并购方式不够,其他的利用外资方式,如利用海外资本市场融资等,虽然都有所涉足,但无论是引资数量还是利用海外证券市场的地域,都还远远不够。

三、提高利用外资质量与水平要靠数量增长

1. 当前有关认识问题分析

产生上述问题的主要原因,首先是认识上有误区。主要是外资吸收过多论和经济安全威胁论。所谓外资吸收多了的看法,依据的是中国改革开放以来外商直接投资流入量的累计金额约7500亿美元,在国际上,流量统计对讨论当年情况有意义,讨论跨年份外资问题,多用存量概念,因为只有存量才能反映实际在发挥功能的资本的多少。据我国商务部外资部门估算,截至2006年底,我国外

资存量不足 4000 亿美元。流入量累计的数字显然夸大了我国利用外资的规模。如果按人均计算,无论是计算存量还是计算流量,我国利用外资的数量都微不足道。过多论的另外一个依据是中国现在已经不再是资金外汇短缺的国家,为什么还要积极吸引外资?实践表明,东道国国内资金盈缺状况仅仅是影响利用外资的因素之一,而且往往不是最主要的因素。全球跨国投资的现实状况是,资金充裕的发达国家吸收了全球 2/3 以上跨国投资,美国和英国是资金最充裕的国家,也是全球金融中心,同时也是吸收跨国投资最多的国家。从发达国家吸引外资的实践看,发达国家吸收外资是基于以下原因:产业结构变动和新兴产业的需要;跨国公司技术创新的需要和产业转移的需要;跨国公司价值链和供应链调整和整合的需要;跨国公司国际化生产布局的需要。总之,是全球资源整合和优化配置的内在要求导致的投资需求。考察中国的实际情况,中国大量吸引外资有更大的必要性。除了与发达国家同样的要求外,中国还有特殊的国情。中国长期封闭,其现代化建设需要大量吸收国外各种优势要素,而吸收外资与吸收国外各种优势要素往往是同一过程。继续保持大规模吸引外资,就是要通过吸收外资达到更多配置全球优势资源的目的,形成经济全球化条件下参与国际经济合作和竞争的优势。现在,我国银行体系确实有大量储蓄存款,但我国储蓄转化为投资的体制与机制都不完善,资金利用效率也有待提高,继续大量利用外资既可以解决投资来源问题,也可以促进我国金融体制的改革。我国经济结构不合理,服务业发展滞后,地区发展也不平衡,资本形成能力很差,利用外资是增强资本形成的现实途径,也是加快发展并建立世界市场联系的有效方式。

所谓经济安全威胁论,依据的是外资对一些大中型国有企业的并购,担心导致国有资产流失。这种担心夸大了利用外资的风险。要利用外资总要有有一定风险,大到国家安全,小到经济利益。在我国当前形势下,利用外资的风险,主要表现为利益分配,真正涉及国家安全的问题已很少。例如,转移价格、技术控制、滥用市场垄断力量、降低环境保护标准等,但这些问题并不能成为限制利用外资的理由。从产业层面看,通过对外资企业工业总产值、工业增加值及其占该行业的比例,以及该行业内外资企业数量的研究表明,外资对中国不同行业的控制是非常有限的,外资企业所在的市场是竞争比较完全的市场,并不构成对中国的产业安全威胁。中国经过 30 年对外开放,有很强的抗风险能力,现在民用工业部门已不存在经济安全问题,只有利益分配问题,这要靠反垄断法去规范市场秩序。即便是跨国并购,其对经济利益的负面影响,也可以通过恰当的法律手段加以防范。至于外资并购中可能产生的国有资产流失问题,只要坚持公开、公正与透明的原则,使监督和管理到位,就完全可以避免。中国经济已是全球经济的一部分,在华外国企业越多,外国企业在华利益越大,中国经济抗风险的统一战线就越强。随着国外跨国公司日益成为全球公司,其投资活动日益需要全球利益协调,传统意义的国别经济安全风险已经逐渐弱化,建立各国的抵御经济风险的统一战线不仅可能,而且日益成为现实。关于跨国投资产生的经济安全威胁论基本已经过时。而经济全球化时代,建立抗风险统一战线,是实现互利共赢的保障。

其次是体制与政策问题。要落实党的“十七大”报告提出的创新利用外资方式,优化利用外资结构的方针,最重要的就是改变以往以吸收“绿地投资”为主的状况,增加并购投资方式的境外资金。除了要转变观念,认识并购方式不仅是解决企业财务和股权配置问题,还可以吸引其他海外要素进入,如技术、市场、品牌等以外,更要解决体制问题和政策问题。从体制上看,我国企业,无论国有企业还是民营企业,股份化程度都还不高,股份制改革陷于停顿状态;产权交易市场少,功能发育不健全;中介服务组织业务不成熟,活动缺乏规范,使吸收外商并购投资的体制环境很不完善。在政策上,几部委联合发布的关于吸收外商并购投资的“暂行条例”,从指导思想偏于限制与防范,束缚住了地方和企业的手脚。例如,按照我国加入世界贸易组织的承诺,在过渡期允许外资在国内及国际基础电信业务设立合资企业,外资持股比例可达 25%,2006 年外资持股比例可达 35%,2007 年可达 49%。由于这涉及外资并购问题,电信业吸收外资的步子过于谨慎,几家垄断电信公司只有少量股权为外资购买,限制了股份制改革的进展。近几年,在片面强调利用外资从“数量型”向

“质量型”转变的影响下出台的 2007 版《外商投资产业指导目录》，也对外商投资的产业准入提高了门槛，其中有些行业偏严，有些行业本应按区域差别对待，但是都“一刀切”了。

2. 提高利用外资质量与水平的内容

提高利用外资的质量与水平是否可以离开数量增长呢？显然不是，让我们看看党的“十七大”报告提出的提高利用外资的质量与水平都包括哪些方面。

(1) 利用外资推动中国产业结构升级。中国利用外资加快产业创新和产业升级，不仅要承接国际制造业转移，而且要承接国际服务业转移。在制造业方面，我国工业现代化水平还只处于初级阶段，产业提升任重道远。在服务业方面，现代服务业发展刚刚起步，无论先进制造业还是现代服务业，不仅资本形成差距很大，而且还要大量吸收国外各种优势要素。这没有数量更多、规模更大的外资进入，要达到这种质量水平是不可能实现的。

(2) 利用外资提升中国企业自主创新能力。中国的自主创新战略是一个开放的体系，只有发挥外资企业技术外溢与中国企业的自主创新之间的联动性，才能实现我国企业的自主创新。因此，需要通过更多地利用外资进行更高层次、更宽领域、更大范围内的国际先进科学技术的合作。当外资企业在中国本土获得更大的市场空间时，也就扩大了外资公司的技术溢出效应，这是当前中国技术发展的一个重要途径。当跨国公司在中国设立研发中心、培训中心等各种服务机构时，其资金输入和技术输入就更密切结合在一起了。

(3) 利用外资促进中国区域经济协调发展。FDI 在华投资的空间分布上，约 80% 的直接投资集中在东部沿海地区，内陆地区利用外资不足，中国开放区域的纵深发展为外资企业拓展市场提供了可能。随着国家西部大开发，促进中部崛起和振兴东北老工业基地等相关政策的相继出台和实施，中国为外资进入中西部地区和东北地区乃至全国的纵深地区创造了良好的条件，也为外资企业开拓中国整体大市场提供了可能。显而易见，吸引外商投资进入这些区域，首先是要解决数量问题，其次才是质量问题。在这些地区吸引外资奢谈“数量”向“质量”转变，更是缘木求鱼。

(4) 利用外资建设资源节约型、环境友好型和谐社会。这不仅是质量要求，同样也是数量要求。这意味着要进一步鼓励外商投资高新技术产业、先进制造业和环保产业，也就是说要新一批项目。另外，中国政府已把节能减排作为经济发展中的重要目标，通过在清洁生产、循环经济以及资源综合利用等领域利用外资，获取相对较低成本的资金支持中国节能减排工作；通过与外国机构合作，引进世界先进的节能减排技术和节能环保技术装备，服务于中国市场，学习先进的评估方法和理论，这些内容都离不开外资数量的增加。同时，还要引进外资和技术改造已有的高耗能、高污染和资源消耗大的企业和产业。总之，我国提出建设资源节约型社会和环境友好型社会，大力发展循环经济，正为利用外资提供了更广阔的空间，也是为利用外资在数量上增长提出了新的需求。

(5) 形成经济全球化条件下中国参与国际经济合作和竞争的新优势。总结改革开放以来我国成为“世界工厂”的经验，我国制造业许多产品之所以具有国际竞争力，除了我国自身具有的要素禀赋优势以外，更重要的是利用了外资，通过外商投资，不仅使我国潜在的要素禀赋优势成为现实，而且引进了技术和新产品，引进了管理和知识，打通了国际市场。尽管付出了代价，但其结果正是我们所追求的。要在今后的国际经济合作和竞争中形成新优势，仍然要靠吸收外资，而且要在过去的基础上更大数量和更高质量地吸收外资。在当前的国际经济金融形势下，在国际资本数以万亿美元计地流动背景下，在各国包括发达国家都在争夺外资流入的情况下，在外资流入多少本身就成为国际竞争力标志的今天，我们放弃数量要求，片面只提质量，那不是科学发展观，而是违背科学发展，其结果只能是既无质量，也丧失数量。

四、完善数量与质量并重的吸引外资环境

从全球范围看，积极吸引外资已成为世界各国的主要经济政策目标。中国应抓住新一轮国际投

资和国际产业转移的历史机遇, 继续完善投资环境, 坚持在利用外资方针上“量”与“质”并重, 首先是数量, 其次要讲质量, 形成一系列支持中国利用外资和承接国际产业转移的政策体系。

1. 完善利用外资的法律环境

法律层面, 中国应不断开放和完善利用外资的法律环境。加入 WTO 以来中国已进一步完善了吸收外资的法律体系, 为依法行政、守法经营提供了法律保障。但是, 目前中国利用外资的法律仍存在一些缺位现象。国际直接投资由新建投资为主转向并购为主, 而中国目前对外资并购还没有一部层次较高的权威法律, 有关规定只是散见于国务院各部门的一些文件中, 尚不能满足跨国公司在华大规模独资化趋势和开展投资并购的需要。因此, 要建立跨国公司投资的法律法规体系, 进一步研究和制定《反垄断法》的实施细则, 细化外资并购的政策, 完善外资产业准入制度; 为了鼓励外资并购, 涉及国家安全的敏感行业和企业不应太多、太宽, 应充分发挥市场机制作用, 减少不必要的行政干预。对关系国家安全和国计民生的少数行业和企业, 为了保障国家的控制力和主导权, 可以规定外资持股比例。此外, 竞争性行业一般均不应规定持股比例。跨国公司在对华投资过程中, 非常关注代表其竞争力的知识产权能否得到保护。中国应在完善知识产权立法的基础上进一步推进知识产权的执法工作, 增强外商的投资信心。

2. 完善利用外资的政策环境

从政策层面考察, 中国已从实施优惠的所得税税收政策转向实施基于规则的规范性政策, 从不公平的竞争环境转向公平的竞争环境, 保持利用外资政策的透明度和稳定性。两税合一等政策法规对内外资企业一视同仁, 充分体现了市场经济公平公正的要素。但是, 也不能走向另外一个极端, 在各国都在争夺外资资源的国际环境下, 我国轻言放弃所有对外资的优惠政策是不明智的, 应本着有所保留、有所创新、有所区别的方针, 继续利用优惠政策吸引目标对象。产业政策层面, 要因势利导, 继续调整外商投资产业指导目录, 引导外资进入高端制造业和服务业, 应在 2007 版的基础上继续修订, 进一步提高利用外资水平, 包括产业准入放宽和技术经济指标门槛提高两方面, 不应采取片面的否定做法, 这应成为指导目录修订的基本原则。既然是指导性目录, 从世界贸易组织国民待遇的原则出发, 一般不应从产业准入方面加以限制, 只能提出技术经济指标方面和区域方面的要求。鼓励外商投资高新技术产业、先进制造业、节能环保产业、现代农业、现代服务业、服务外包业以及传统产业的技术改造和升级, 以及鼓励跨国公司在中国设立地区总部、研发中心、采购中心、物流中心、运营中心和培训中心等, 要有更具体的政策, 应体现在指导目录以外的其他政策中。贸易政策层面, 要调整和完善出口退税政策和加工贸易政策, 鼓励合理有效地利用外资, 特别是鼓励中西部发展加工贸易, 应把政策调整细化到体现区域差别。

3. 完善利用外资的制度环境

中国应采取具体措施鼓励引导外资以并购、参股、再投资等多种形式参与国有企业改组改造, 以加快经济体制改革和机制创新。要总结和推广外资企业通过并购方式促进我国企业股份制改革的经验, 以加速和推动国有企业经营机制的转换和体制改革。应继续深化事业单位改革, 吸引服务业外资。服务业市场主体的发育成长, 不仅要靠新建投资, 还要靠事业单位改革转型。事业单位过去靠国家投资, 国家选调人才, 有许多优质资产存量, 可以通过吸引外商合资、合作或并购等方式, 促进这些机构改革并转向市场。同时, 深化金融体制改革, 利用国际间接投资, 加快建设完善资本市场体系为外资进入提供良好的资本市场环境。在积极引进外国直接投资的同时, 增加引进间接投资的比重, 大力发展国际证券融资, 使中国的经济发展和结构调整获得更广泛的资金支持和保证。

4. 完善利用外资的管理环境

招商引资工作应更专业化, 我国各级政府要制定并执行高透明度的引资规则, 提供详尽的投资环境分析, 设计富有创意的招商项目说明书; 采取灵活多样的招商引资方式。要提高开发区的利用效率, 制定国家级经济技术开发区可持续发展战略, 继续发挥开发区窗口、示范、辐射和带动作用。

继续做好有准备、有目的组团出境的招商工作仍然极其必要。应加强外资管理,进一步拓展外资统计工作的广度、深度,完善外商投资全口径统计系统,加强外商投资监测分析,建立各地吸收外商投资重点项目的前期通报、后期管理机制,建立健全外资信息工作机制,为政府决策提供支持。

5. 完善利用外资的服务环境

良好的商务环境是吸引外资的重要保障,完善的基础设施建设、便捷的信息交通服务、廉洁高效的服务政府、较低的商务运行成本,是重要的引资因素。通过简化外资进入的行政审批手续,提高行政机关的办事效率,改善服务质量环境,以加快引进外资的步伐。伴随着中国经济的高成长、投资回报率高于世界水平以及外汇市场供求形势持续表现为外汇供大于求,国际资本急于进入中国,不仅希望投资于可迅速变现的房地产资产,也希望投资于用人民币计算价格的其他实物资产。从 2005 年 7 月 21 日至今,人民币对美元汇率已经升值了近 13%,预计人民币汇率将继续缓慢升值,只要我国能不断改善和提高服务水平,吸引外商投资企业更愿意将利润转化为再投资,就能实现家门口无成本的招商引资。总之,良好的市场秩序和公平的市场环境是参与国际经济竞争及合作的重要条件。所以,我国应不断完善制度建设,改善投资环境,增强政府服务意识,强化对市场主体的服务,增强中国对国际投资和产业转移的吸引力,实现我国利用外资的数量增长与质量提高。

参考文献]

- 1) UNCTAD. Investment Brief(Number 4)[R]. 2007.
- 2) UNCTAD. World Investment Report[R]. 1991—2007.
- 3) UNCTAD. World Investment Prospects Survey [R]. 2007—2009.
- 4) 裴长洪,林江. 跨境并购是中国利用外资的新形式[J]. 中国工业经济, 2007, (1).
- 5) 裴长洪. 吸收外商直接投资与产业结构优化升级——“十一五”时期利用外资政策目标的思考[J]. 中国工业经济, 2006, (1).
- 6) 裴长洪. 论中国进入利用外资新阶段——“十一五”时期利用外资的战略思考[J]. 中国工业经济, 2005, (2).
- 7) 世界银行. 中国利用外资的前景和战略[M]. 北京: 中信出版社, 2007.
- 8) 中华人民共和国商务部. 中国外商投资报告[R]. 2007.

Study on China's Utilization of Foreign Investment under Open Economic Situation

PEI Chang-hong, FAN Ying

(Institute of Finance & Trade Economics CASS, Beijing 100836, China)

Abstract: New round of FDI flow and new wave of international industry transfer offered new opportunity for China to participate in international economic competition and cooperation. Utilization of foreign investment has crucial implications for enhancing the position in international division of labor, cultivating new competitive advantage and strengthening overall competitiveness. China should grasp the opportunity and improve the investment environment in terms of legislation, system, policy, administration and service and ensure that foreign investment plays an important role in China's economic development and promotion of independent innovation, industry upgrading etc.

Key Words: international direct investment; international industry transfer; open economy; utilization of foreign investment

责任编辑:李海舰]