

上海吸引外商投资障碍的实证研究

——基于国际资本流动交易成本理论的分析

吴云松

(复旦大学 世界经济研究所, 上海 200433)

摘要: 国际资本流动是指资本的跨国流动, 账面反映在资本与金融账户上。作为一国国际收支的重要组成部分, 国际资本流动对一国开放经济的运行有着深刻的影响。改革开放以来, 我国政府一直将吸引外资作为一项重要的政策目标, 但近几年效果并不十分明显。本文通过对国际资本流动的交易成本理论的分析, 从调研实证的角度分析了上海吸引外资方面存在的障碍, 认为交易成本和制度风险过高是其主要障碍, 并提出了一些改革性的政策建议。

关键词: 资本流动; 交易成本; 资本项目管制; 政治风险

中图分类号: F830.59 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2002)11-0072-09

一、国际资本流动的交易成本理论

20 世纪 90 年代以来, 金融市场全球化日趋明显, 国际资本流动也呈现出大规模、多方位、证券化等新的特点, 而现有理论, 如国际资流动的流量理论、资产组合理论以及货币理论都无法对此做出很好的解释。H·M·金(1999)用交易成本模型来解释资本流动全球化的现象。其模型描述如下:

假设某投资者既在国内投资, 又在外国投资, 那么其投资收益是国内外投资收益的总和, 即 $Y_T = Y + Y^*$; $Y_T = \mu(K - I^*) + \mu^* I^*$ 。

其中, Y_T 表示国内外投资收益的总和; Y 表示国内投资收益; Y^* 表示国外投资收益; K 表示国内外投资总和($K = I + I^*$); I 表示国内投资额; I^* 表示国外投资额; μ 表示预期国内投资收益率; μ^* 表示预期国外投资收益率。在不完善市场条件下, $\mu = R(1 - C)$; $\mu^* = R^*(1 - C^*)$, 其中: R 为国内实际利率; R^* 为国外实际利率; C 为国内交易成本率; C^* 为国外交易成本率。由此, 可得到: $Y_T = R(1 - C)(K - I^*) + R^*(1 - C^*)I^*$ 。

国外投资的边际收益为: $\frac{dY_T}{dI^*} = R^*(1 - C^*) - R(1 - C) = \mu^* - \mu$

该式表明, 国外投资的边际收益为国外投资的预期收益率与国内投资预期收益率之差。交易成本模型反映了国际资本流动不仅受国内外利差的影响, 而且还受到国内外投资的交易成本的制约。在不完全市场的假设条件下, 可以得到决定国际资本流动方向的 9 种状态:

- (1) 当 $R^* < R$ 及 $C^* = C$ 时, $dY_T/dI^* < 0$, 资本流入;
- (2) 当 $R = R$ 及 $C^* > C$ 时, $dY_T/dI^* < 0$, 资本流入;
- (3) 当 $R^* < R$ 及 $C^* > C$ 时, $dY_T/dI^* < 0$, 资本流入;

收稿日期: 2002-08-07

作者简介: 吴云松(1975-), 男, 江苏南京人, 复旦大学世界经济研究所博士生。

- (4)当 $R^* > R$ 及 $C^* = C$ 时, $dY_T/dI^* > 0$, 资本流出;
 (5)当 $R^* = R$ 及 $C^* < C$ 时, $dY_T/dI^* > 0$, 资本流出;
 (6)当 $R^* > R$ 及 $C^* < C$ 时, $dY_T/dI^* > 0$, 资本流出;
 (7)当 $R^* < R$ 及 $C^* < C$ 时, $dY_T/dI^* ? 0$, 资本流动方向不确定;
 (8)当 $R^* > R$ 及 $C^* > C$ 时, $dY_T/dI^* ? 0$, 资本流动方向不确定;
 (9)当 $R^* = R$ 及 $C^* = C$ 时, $dY_T/dI^* = 0$, 无资本流动差额;

在状态(1)和(4)中,交易成本不为零,但结果与完全市场条件下相同:即两国投资交易成本相同,资本流动决定于其利率的差异;(2)、(5)表明,如果利率相同,资本流向取决于交易成本的差异(而流量理论则认为在利差为零的状况下无资本流动);状态(2)、(3)、(8)发展了古典资本流动假设,认为国内投资的交易成本较国际低的原因是资本转移成本低及信息获得的便利;(5)、(6)、(7)符合当代国际资本流动的实际情况,即某些时候国际投资的交易成本低于国内,如:对国内投资者和国外投资者税收待遇的差别(吸引外资的优惠政策)、国内投资由于政治经济的不稳定而具有高风险(具体表现为发展中国家的资本外逃)、国内金融市场欠发达而国际市场拥有更多可选择的金融产品和更为便利的信息渠道。

国际资本流动的交易成本理论说明了交易成本是影响国际资本流动的重要因素。交易成本抽象的概念包含:寻找和发现交易对象的信息成本、了解交易价格、讨价还价的谈判成本、订立交易合约的决策成本、履行合约和监督合约成本、制裁违约行为的成本^①。具体而言,就是资本转移成本、信息获取成本、管制成本和财务成本等,因此,通讯技术的发展、金融工具的创新、管制的放松和优惠的税收都会降低交易成本,促进资本的国际流动。

二、上海吸引外资的调研实证分析

(一)上海跨国公司地区总部的功能运行状况

以投资公司形式运行的跨国公司地区总部,其功能可涵盖如下方面:A. 在所属区域投资设立独资或合资子公司;B. 在总部与子公司、子公司与子公司之间充当资金调度的中心;C. 向子公司提供财务税收的管理中心功能;D. 向子公司提供进出口贸易服务;E. 向子公司提供培训中心服务;F. 向子公司提供产品打假的服务;等等。

据笔者调研(召开调研会及问卷调查)的总体情形看,目前上海跨国公司地区总部(绝大部分为大陆地区总部)在完成功能A、E(投资设立独资或合资子公司、向子公司提供培训中心服务)等方面,总体状况尚可;在完成功能C与D(充当子公司财务税收的管理中心、向子公司提供进出口贸易服务)等方面,总体较弱;在完成功能B(在总部与子公司间充当资金调度的中心)等方面,则总体状况很差。从问卷上看,上海跨国公司地区总部在业务开展上,认为其总部功能发挥很好的有8家(29.61%),较好的10家(37.0%),一般的约8家(29.6%),认为较差的有1家(3.7%),见表1。

表1 跨国公司上海总部的功能发挥状况

总部功能发挥程度	很好	较好	一般	较差
数量(总:17)	8	10	8	1
总体比例(%)	29.6	37.0	29.6	3.7

注:有的问卷没填写该栏,百分比为填写该栏目的比例,下同。

因此,即使在中国大陆地区总部的功能发挥上上海的跨国公司亦尚有很大不足。

表2 影响跨国公司上海总部业务拓展的主要因素

	资本项目管制	市场准入限制	资金调拨	税收过高	行政管理	人力资源缺乏
数量	16	13	17	14	9	4
总体比例(%)	57.1	46.4	60.7	50.0	32.1	14.3
其他	各地税率不一 ¹					

注:该栏填写总数为28。

由表2可以看出跨国公司上海总部业务拓展在人民币资本项目管制、市场准入限制、子公司与母公司间的资金调拨以及税收水平等问题上受到一定限制,这些因素必然也影响了上海对跨国公司总部的吸引。

(二)上海吸引外资的交易成本体现

系列调研会与问卷调查的意见还反映,目前上海在发展跨国公司地区总部方面尚存在很多不利条件与薄弱环节。这些不利因素影响了上海已有跨国公司中国大陆地区总部的功能的充分发挥,使上海目前难以吸收跨国公司大中国区以上的地区总部进入。有部分跨国公司负责人认为,由于存在着政策风险以及政策、法律执行上无法估算的交易成本等,上海短期内要成为东南亚、亚洲乃至亚太总部是不现实的(见表3)。

表3 上海吸引跨国公司总部缺乏的主要条件因素

	政策导向	市场容量	人才供给	基础设施	经济开放程度	市场准入	货币自由兑换
总量	16	7	6	2	15	13	22
总体比例(%)	53.3	23.3	20.0	6.7	50.0%	43.3	66.7
其他	金融服务 ¹				交易市场 ¹	良好的法制环境 ²	

注:共30份调查问卷填写此栏。

1. 政策与行政法规环境

多家跨国公司认为,政策与行政法规环境不尽完善是上海吸引跨国公司总部所面临的首要问题,有18家(52.9%)跨国公司认为政策法规环境是跨国公司总部选址考虑的主要因素之一。由表3可见,有53.3%的跨国公司认为在吸引跨国公司总部上上海缺乏良好的政策导向。外商一致反映上海乃至全国各地的政策法规在细则以及执行上存在很大不足,缺乏严密性,使跨国公司在税收、外汇、业务范围等方面往往无法获得中央与各地政府及各部门间统一、确定的政策管理信息,因而会严重影响跨国公司地区总部的运行。

表4 上海的外资政策法规透明度及行政效率水平

	较差	一般	较高	很高	填写总数
外资管理政策及法规透明度	0	23	9	1	33
总体比例(%)	0	69.7	27.3	3.0	
行政服务效率	0	14	17	1	12
总体比例(%)	0	43.8	53.1	3.1	

在外资管理政策及法规透明度上,23家(69.7%)跨国公司认为一般,而另外10家中认为透明度很高的只有一家,9家认为较高。在上海政府公共服务效率上14家跨国公司认为水平一般,17家认为较好,1家认为很高。表4显示,上海的外资管理政策及法规透明度表现一般,跨国公司并不是很满意;而行政服务效率稍好,但仍有提高的要求。同时,有3成的跨国公司认为行政管理方面的障碍是影响其业务拓展、功能发挥的主要因素(见表2)。

跨国公司对上海的政策与行政法规环境方面不够满意的具体内容有:

(1)政策过多。跨国公司代表一致反映,认为在中国(包括上海)投资与在其他国家和地区(如香港、新加坡等)相比,最大的不同就在于公司开展业务中会遇到各种各样的政策干预;并且许多政策还自相矛盾,使得大多都熟悉中国国情的跨国公司无所适从。有跨国公司坦言:“企业花在搞清政策问题上的成本和时间是欧美的10倍以上。”很多跨国公司正是由于中国的政策风险过大(而且是无法预期的风险)而阻碍了其总部进驻上海。

(2)政策法规的透明度有待提高。调研结果显示跨国公司对我国政府的政策透明度并不是十分满意,在我国的外汇、税收等政策中,有很多都是部门内部规定,在法规条款中无法找到依据,这使得大部分跨国公司大为不解,给工作带来诸多不便。

(3)政策法规执行的统一性及连续性尚需加强。政策与法规还存在不够严密的地方,在具体的政策执行过程中,各个地区、各个部门甚至同一部门的不同人员对政策的解释都可能不同,甚至截然相反。

(4)政策法规执行人员的素质应更上一层楼。政府工作人员服务意识不够(上海较好些),素质不高,或者是地方利益作怪,使税收、收费等公共服务领域出现一些明显超标或者违规的行为。

(5)政策法规的国际接轨应及时跟上。我国的很多法律及政策与国际惯例明显不同,带来跨国公司在境内境外运作的矛盾性,进而削弱上海对跨国公司总部入驻的吸引力。邓禄普公司是最早进入我国投资的跨国公司之一,原来总部在上海,而今在国内仅存一家名义上的投资公司,总部已迁往香港,其主要原因就是我国(上海)政策法规与香港等地的国际接轨不够所造成的政策障碍。

(6)法律环境亦需进一步改善。有跨国公司提出,国内缺乏象香港、新加坡那样的国际法律环境,希望能有国际法的法律基础;同时,也有一些跨国公司法律顾问认为,国内的执法不够,上海在这方面与香港有一定差距。

(7)上海的跨国公司总部及其项目审批权缺乏一定的政策环境优势。对上海而言,跨国公司认为由于其项目必须到北京进行审批(手续至少两个月),跨国公司总部的业务发展无法在上海得到有效解决。与北京相比,上海在吸引跨国公司总部上缺乏项目审批的政策环境优势。

2. 人民币资本项目管制与其他资金问题的影响

表5 资本项目的人民币非自由兑换对跨国公司来沪设立总部的影响

	影响	不影响	总填写数
数量	16	8	24
总体比例(%)	66.7	33.3	

28家跨国公司中有16家(57.1%)认为人民币资本项目管制是目前影响跨国公司总部拓展业务的主要因素之一(见表2)。而在吸引跨国公司总部上,24家跨国公司中有16家(66.7%)认为人民币资本项目管制会影响跨国公司总部入驻上海(见表5)。有的跨国公司更是认为,人民币资本项目管制与否是吸引跨国公司中国大陆以外总部进入中国、上海的决定性因素。此外,28家跨国公司中有17家(60.7%)认为资金调拨是影响跨国公司总部拓展业务的主要因素之一(见表2)。由此可见,人民币资本项目管制以及国内跨国公司的资金调拨问题对跨国公司总部进入上海形成极大的障碍。

有关资金调拨问题,各跨国公司负责人进一步认为:第一,资金进入境内投资没有问题,但跨国公司境内向境外投资却无法做到。这限制了境内跨国公司业务的拓展,尤其是限制了大中华区以及更高层次地区总部的功能运行。第二,作为跨国公司的地区总部,特别是大中华区以上层次的地区总部,它必须能进行资金的国内外与国际间市场的灵活而及时的调拨,但现实中的资本项目管制使得跨国公司的这一重要功能无法实现。因此,人民币资本项目管制是上海吸引跨国

公司总部尤其是大中华区以上层次的地区总部入驻上海的重要障碍。此外,跨国公司地区总部在经营中还遇到了一些与人民币资本项目管制不直接相关的资金障碍。第三,境内正当的资金汇出无法实现,如国外母公司的管理费、母公司或者其他公司的代垫费用。由于外汇管理局无法证实这项费用的真实性,便以该理由拒绝汇出资金。有的公司长期受此问题的困扰,几年前的管理费至今尚未得到解决。第四,境内资金的调拨困难。由于人民银行规定,企业间不能相互贷款以及拆借资金。由于子公司均为独立法人,尽管都隶属同一投资者,总部却无法实现资金在各子公司之间的自主流动。一些子公司有大量的富余资金,而其他一些子公司却不得不向银行借款。这大大提高了投资性公司内部的融资成本。第五,企业间的外汇平衡以及外汇调拨困难。国家外汇管理局对跨国公司企业间的外汇调剂不予允许。这导致投资性公司内部外汇总量以及结构调整的困难。跨国投资公司无法自主控制资金结构及限制融资成本。

3. 税收收费负担

(1) 税收水平不宜过高。在个人所得税上,与台湾相比所得税水平相当(最高 45%),但与新加坡等地相比税收水平明显过高(新加坡个人所得税最高为 25%)。对于各跨国公司高层管理人员,15%的税收差距在数量上绝对是个不小的数目,再加上税前工资制度,以及外汇管制,所有这些都使得很多跨国公司的领导人不太愿意将跨国公司总部放在上海。

(2) 公司集团内部费用转移的税收似不尽合理。政策规定跨国公司总部不能有营业收入,但是总部却必须支付员工的工资以及运营费用,因而这部分费用必须从子公司分摊或上交利润中获得,但由于营业税不允许抵扣,双方都必须交 5%的营业税(至少 3 家),而且该项费用不能计入成本。类似的还有租金,母公司如转租场地给子公司,各方也必须交 5%的营业税。跨国公司表示对此无法理解。

(3) 两级财税制度所造成的税收负担与政府的行政干扰尚需进一步清理。各地方政府为确保地方利益,在税收执行上税率各不相同,而且很多都对跨国公司规定了指标,如不达指标,他们会采取诸如查帐、查卫生等干扰跨国公司正常经营的手段。上海各区之间的税收利益也存在某些冲突,如根据税法规定,非独立法人机构税收由总部在所在区缴纳,但这给跨国公司在其他区开设分支机构带来一定困难。

(4) 政府收费有待进一步的规范。在税收之外的政府收费方面还有待于进一步的清理,否则外资方较难适应。

表 6 上海中介不足或缺乏状况

	法规政策咨询	市场调查咨询	政府公共服务	媒体宣传	填写总数
数量	19	4	17	3	31
总体比例(%)	61.3	12.9	54.8	6.5	
其他	金融服务 1	讨债中介 1			

表 6 数据显示,市场服务发展落后的状况使得跨国公司缺乏了解政策法规的市场机制,并且也使政府的政策法规无法得到有效的贯彻。这不利于跨国公司与政府相关部门的沟通,也不利于跨国公司的入驻。

4. 市场准入的限制

跨国公司还普遍认为:首先,审批制中存在低效率,希望减少不必要的流程,简化审批过程。其次,在行业限制上,认为有些方面限制过多,如服务业至今不能成立投资性公司。

28 家跨国公司中有 13 家(46.4%)认为市场准入政策过紧限制了其业务拓展(见表 2)。30 家跨国公司中有 13 家(43.3%)认为市场准入是上海在吸引跨国公司总部方面缺乏竞争力的主要因素之一(见表 3)。由此可见,市场准入政策的放松对吸引跨国公司进入上海大有裨益。

跨国公司投资的市场不完全理论认为,国际市场的不完全性要比国内市场的不完全性更严重,国际间商品与要素的流动受到各国政策、制度与文化等因素的制约。因此,跨国公司通过到对方国家投资,在东道国安排生产与经营来获得公司业务的发展。特别是一些跨国公司的投资是针对我国传统文化形成的且在国际上并无先例的行业,这样,若对跨国公司在经营行业上有过多的限制,必然会对跨国公司进入中国该类行业的投资产生很大的负面影响。

5. 出入境门槛还需进一步降低

调研会上反映出对这一问题的三种不同情况是:其一,目前出入境环节已不成为跨国公司中国大陆地区总部的发展障碍;其二,有人员来往台湾的跨国公司对此问题反映最强烈。如果公司人员要前往台湾,一般须提前6个月申请,而且得5个人同时申请,最后才去成一个;其三,一家将其大中国区总部由上海迁移至新加坡(与亚太区合并)的跨国公司提出,不宜在国内设立大中国区总部或亚太区总部的原因之一就是人员出入境问题,因为作为大地区总部,要管几十个国家,每天都会有很多公司人员从国内到国外,和从国外到国内,因此需要有高度的自由出入之感觉。在上海设立大地区总部,就无法做到人员在国内总部和国外的子公司间如此自由而频繁地流动。

6. 人才素质是根本

跨国公司投资的本土化理论体现为跨国公司人员和R&D的双重本土化。以中国为例,跨国公司投资中国一开始使用中国的廉价劳动力,后来发展为在中国就地雇佣技术人员。P&G的CEO德克雅格在1999年上海《财富》论坛上说P&G公司在中国有4500名员工,98%已本土化。R&D的本土化,如Motorola、Microsoft、Sun、Intel等数十家跨国公司均在中国建立研究院。因此,人才供给本土化的能力与水平也在很大程度上决定了跨国公司的投资选址。

尽管上海的人才资源已不再成为跨国公司在沪拓展业务的障碍,但是一定程度的人才供给的短缺,也会对上海国际化程度的进一步发展产生些许影响。表7调研结果显示,30家跨国公司认为上海人才供给的缺陷依次为:管理能力(18家)、外语交流水平(11家)、专业水平(11家)、国际接轨(3家)、计算机应用(2家)。可见,上海必须在这几方面加强人才培养,否则无法满足跨国公司总部大量进入上海所需的人才条件。

表7 上海人才缺乏的素质因素

	外语交流	专业水平	计算机应用	管理能力	其他
数量	11	11	2	18	国际接轨人才 3
总体比例	36.7	36.7	6.7	60.0	10.0

注:该栏填写总数为30。

8. 海关货物滞留状况亟待改观

有些跨国公司反映,上海存在海关内部沟通太慢导致的货物滞留和手续复杂问题。另外,外高桥保税区内企业在付汇时存在两次报关(外高桥海关回执等吴淞海关批复)问题,批复快的45天(盖好章则60天),慢的超过两个月;而货物则先进仓库,保税区内企业无法按时交货或提货,从而增添了企业成本。

三、上海吸引外资障碍小结

第一,由于跨国公司中国大陆地区的主要业务在中国大陆,则上述资金调度、政策法规、税收、市场准入、人才供给等各方面所存在的问题将对吸引这一级别的跨国公司投资形成一定的障碍。当涉及东南亚总部、亚洲总部、亚太区总部及全球总部业务时,人民币的自由兑换、政策法规及税收的国际接轨、出入境问题、海关货物滞留等问题将阻碍对跨国公司投资的吸引,这些问题

的解决对吸引外资将显得尤为重要。

第二,近几年,未能进一步吸引外资进入我国投资的一个很重要原因就在于我国(包括上海)的投资环境相对欠佳。其中,中介服务机构的不足增加了寻找和发现交易对象、了解交易价格的信息成本;资金调度和人民币自由兑换方面的限制增加了外资的资本转移成本;政策法规的不健全及执法力度的不足带来履行合约和监督合约成本、制裁违约行为成本的上升;税收体制的不健全(税收优惠有积极意义)导致外资的资本转移成本和财务成本急剧上升;而所有这些因素都将带来讨价还价的谈判成本、订立交易合约的决策成本的上升。

第三,结合前文理论,由于我国市场经济发展尚不够完善,对于外资来说,我国的实际利率 R^* 高于国际(发达国家)的实际利率 R ,而外资进入我国后的交易成本则远远超过国际市场($C^* > C$),因此我国吸引外资属于前文的第(8)类型。由此, dY_T/dI^* 无法确定符号,资本流动的方向也就不明确。因此,要进一步吸引外资,必须在降低我国的交易成本问题上下一番功夫。

第四,资金调度、人民币自由兑换、政策法规、税收等问题更多地体现了一个国家投资中的制度风险因素。也就是说,我国政策法规的稳定性、连续性、透明性及其与国际接轨的程度,对吸引外资的持续进入有着很重要的意义。制度风险与交易成本并非同一问题的两个方面(为减少制度风险会提高交易成本,如谈判成本),制度风险更多的是指政府部门,尤其是地方政府部门为地方利益而损害外资在中国的利益,并具有不可预测的特性。这些因素形成的制度风险有多高取决于跨国公司与中国中央政府以及地方政府的谈判能力的高低,当外资无法适应这种权力过多干预经济活动的“非市场经济”体制时,外资会选择撤资,如最早一批在上海投资的邓禄普^①投资有限责任公司,现已基本撤资完毕,只剩下一个投资性公司的总部外壳,基本已无业务,就是一个明证。

四、降低外资交易成本与制度风险的政策建议

(一)总体思路

1. 中央利益与地方利益的调整,地方与地方之间的利益协调

两级财政体制给我国的经济的发展,尤其是吸引跨国公司总部进入中国,带来了较大的障碍。要吸引外资进入就必须改变这种现状,以减少地方政府对跨国公司生产经营的干扰,这必然牵涉到中央与地方利益的分配问题。目前的国税、地税分家体制不但不能满足地方利益,而且也无法使跨国公司避开地方政府的行政干扰。要吸引跨国公司总部进入上海,中央政府必须尽最大可能解决地方政府对跨国公司的行政干扰问题。那么,在管理跨国公司的权力分配上中央与地方政府必须进行有效的调整;同时,地方与地方之间也必须考虑到总体利益、长期利益的一致性并进行充分的协调。

在解决地方与中央对跨国公司的管理权问题上,笔者认为,(1)可以考虑由中央专门成立一个部门来管理跨国公司经营的行政业务,而取得的税收则由中央统一按照各地区的外资规模进行分配;(2)从立法上规定地方政府无权干扰跨国公司的正常生产经营。这样可以减少跨国公司受到地方政府过多的行政干扰。政策过多、地方政府政策口径不一问题也就迎刃而解。从而降低了外资公司面对地方政府政策干预的风险与谈判成本。

2. 吸引跨国公司总部不仅仅是上海一个地区的问题,更是全国性的问题

跨国公司进入上海建立总部,其目的不仅仅是上海的市场与商机,而是整个中国的市场与商机。上海的工作做得再好,但只要跨国公司在其他地区的投资积极性受到打击,同样不利于上海吸引跨国公司总部。因此,中央必须在地方政府层面做好各项工作,或者减少某些地方政府对上海乃至全国的不利影响,只有这样,吸引更多的跨国公司总部来沪方有可能。同时,各个地区也要充分认识到进一步吸引跨国公司投资不仅仅是本地区的事务,而是全国性的牵一发而动全身

的大事。

3. 实施比香港、新加坡更自由、更低成本的市场体制与投资环境来吸引跨国公司

在充分发挥并提升上海自身更大优势条件的基础上,进一步明确上海改善投资环境的目标定位。在短期内,可以学习新加坡的经验,采取严格的管理,一方面配合国内尚未健全的市场经济体制的建设,吸引跨国公司到上海来设立亚太区总部。而在长期内,为吸引跨国公司的全球总部入驻上海,甚至可以实施比香港、新加坡更自由、更低成本的市场体制与投资环境来吸引跨国公司的全球总部。根据沉淀成本理论,要吸引跨国公司总部,尤其是亚洲总部、亚太总部,上海必须具有比新加坡、香港,乃至东京等城市更具实质性的优势,而这一优势必须足以抵消跨国公司总部投资的沉淀成本。

(二)具体政策建议

1. 改善我国政策法规环境与行政服务水平

(1)建议开设专门的政府对外资服务的网站,并专门设有关于设立跨国公司总部的专栏,以方便信息的双向交流,达到增加政策法规的稳定性、透明度的目的;(2)成立专门机构,负责处理关于设立跨国公司总部的事宜,从而形成政府与跨国公司之间的联系通道;(3)同时定期或不定期地召开关于跨国公司总部的调研会,听取各方面意见;(4)保持政府机构精简,提高政府人员素质。提高政府工作人员的素质及其服务意识,才能真正提高我国政府的政策服务质量,才有可能为上海(我国)吸引跨国公司总部提供良好的政策环境;(5)提高我国及上海政策法规的国际接轨水平,以更好地吸引跨国公司总部;(6)中长期内,完善我国法制建设,创造一个依法治国的投资环境。这也是一个全国性的问题,我国必须在政府管理法律还是法律制约政府的问题上做出实质性的选择,并且写入宪法;(7)在法律面前,政府无权干预跨国公司正当的生产、经营,这种局面正是跨国公司所希望的法律环境。即使如此,我国的大陆法系的法律体制仍然需要不断地加以细化与补充,以适应不断变化的经济发展与国际环境;(8)另外,有外商提出设立政策听证会制度,在政策部门与跨国公司产生政策冲突与矛盾时由听证会决定政策法规的偏向,以减少跨国公司政策问题上的无处申诉状况。

2. 解决总部与子公司间的资金调度问题

(1)中央可对上海实行较宽松的外汇管理制度,以减少资本项目管制对上海吸引跨国公司总部进入的影响。例如,管理费汇出在正当凭证条件之外可适当给出一个比例额度(以总体的平均费用计算这一额度)。建议在浦东新区进行试点,允许资本项目下的直接投资的境内外资金调拨部分自由化;(2)允许总部与子公司在同一家银行内的资金调拨(cash pooling)——这在西方国家已有先例;(3)允许子公司与地区总部之间的资金调节;(4)简化外汇汇出的审批等手续;(5)为落实现行的委托贷款业务,政府可以放开银行收费标准,实行市场决定机制,让市场来形成均衡的委托贷款收费价格;操作上应更加细化,便于企业、银行操作。

3. 进一步完善税费体制与管理

(1)建议进一步降低总部的公司所得税和总部人员的个人所得税,总部人员的个人所得税可先降至15%。如果吸引亚太区总部,必须实行如新加坡等地的总部认证制度(如香港对全球性跨国公司总部实行零利率政策);(2)消除子公司与总公司之间存在的两次税收环节,主要是指营业税;(3)尽可能消除各种税收之外的费用;(4)同时对时下存在于不同地区、甚至是同一机构不同部门对税收的各种不同解释,要统一口径;(5)增大对投资性及控股公司的税收优惠;(6)尽量加快落实跨国公司集团内部的合并报表纳税问题;(7)提高税收政策的稳定性和透明度,同时加快实现税收政策的国际接轨步伐。

4. 简化跨国公司人员出入境手续、提高海关工作效率

(1)对跨国公司总部人员及常驻人员完善绿卡制度,并对涉及总部人员及其商业活动的人员

的出入境实施落地签证制度;(2)上海海关部门加强内部沟通,减少吴淞和外高桥海关之间的政策手续协调时间,以提高海关工作效率,方便跨国公司货物的进出口。

5. 在行业准入上进行更进一步的放开

(1)在上海实行领先全国的市场准入制度,要达到吸引亚太区总部则必须要在市场准入制度方面达到甚至超过新加坡等地的水平;(2)市场准入的标准必须公开,执行必须规范,在政府网站上公开市场准入标准,公开准入企业名单;(3)对零售、金融、媒体进行适度放开,以吸引这些行业的跨国公司总部进入;(4)中长期内,上海应该要在市场准入制度上提高与国际接轨的程度。

6. 提高上海人才在管理能力、外语口语、专业等方面的水平

虽然整个上海的人员素质在全国具有比较优势,但是为适应上海吸引跨国公司来上海设立总部的需要,有必要启动外语强化培训项目。

此外,完善法制建设,加强政策透明度,规范市场秩序,从资本市场角度支持跨国公司,提高海关通关效率等方面还需要进一步加强和完善。如打击制假者,打击虚假广告,对当事人进行严厉的经济及法律制裁等。有了规范的市场,才能更好地吸引跨国公司总部进入上海。

注释:

①黄亚均、郁义鸿:《微观经济学》,第94页,高等教育出版社,2000年7月第1版。

②全名:太平洋邓禄普(亚洲)纺织集团有限公司(附属澳洲太平洋邓禄普有限公司)。

参考文献:

[1]陈雨露. 国际资本流动的经济分析[M]. 北京:中国金融出版社,1997.

[2]朱民,鄂志寰. 世纪之交的全球资本流动和国际金融格局[J]. 国际金融研究,2001,(3).

[3]桂荷发,刘笑松. 现代国际资本流动理论及其政策含义[J]. 江西财经大学学报,2001,(5).

An Empirical Study on the Obstacles of Attracting Foreign Investment in Shanghai

——An Analysis Based on Transaction Cost Theory of International Capital Flow

WU Yun-song

(*Institute of World Economics, Fudan University, Shanghai 200433, China*)

Abstract: International capital flow refers to the cross-border flow of capital, reflected in the capital and financial account. As a main component of international payments, international capital flow has far-reaching effects on the operation of open economy in a country. Since the open-door policy was enforced, Chinese government has looked on the attraction of foreign capital as an important target of government policy, but in recent years, the effects of which are not so obvious. The paper, through the analysis of transaction cost of international capital flow, analyses the obstacles existing in attracting foreign capital to Shanghai from empirical investigation. It maintains that transaction and high political risk are the main obstacles of attracting foreign capital to Shanghai, and then the paper offers some suggestions on reforming policy.

Key words: capital flows; transaction cost; control of capital account; political risks