

关于现阶段引进外资的三个问题

顾钰民

改革开放以来,我国在引进外资方面取得了令人瞩目的成就,一个全方位、多形式、多渠道、大范围引进外资的新局面已经形成。随着引进外资的实践不断发展,我们对引进外资的目的,引进外资对经济发展的双重效应,引进外资过程中存在的问题,以及如何提高引进外资的质量等问题的认识也日益深化,这为我们进一步扩大引进外资的规模创造了良好的条件。同时,也对我们引进外资的工作提出了新的要求。为使引进外资的水平能上一个新的台阶,当前,在引进外资的过程中应注重以下三个问题。

一、关于引进外资的质量问题

进入 90 年代,我国引进外资的规模不断扩大,数量日益增多。实际引进外资的数额见表:

1990—1997 年实际利用外资数量(亿美元)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
102.89	115.54	192.02	389.60	432.13	481.33	548.04	640.0

资料来源:各年的中国统计年鉴。1997 年的数字见国家统计公报。

引进外资的数量呈现不断增长的状况,既与我国开放政策力度的加大和投资环境的改善相联系,也与我们把尽可能多地吸收外资作为利用外资的主要目标有关,如在实际工作中常常有以引进外资数量的多少作为衡量利用外资工作成绩大小的主要指标的情况。这两方面因素的存在,使引进外资对我国经济发展也具有明显的两重性:一方面引进外资数量的增加,对我国经济持续以较高的速度增长起着不可忽视的作用,同时,伴随外资引进的新技术在各个领域的运用,提高了我国许多产品的档次,实现了产业升级;另一方面,把引进外资的数量增长作为主要目标,也带来一些值得重视的问题,这些问题对经济发展造成了一些负面影响。具体表现在以下几方面:

一是外商直投资结构不合理,产品结构、产业结构低度化。引进外资,需要制定相应的优惠政策和创造良好的投资环境。但是,吸引外资进来并不意味着就算是达到了利用外资的目的。引进外资最主要的目的是要能够更好地促进国内经济的发展,增强经济竞争力,实现产品和产业结构的升级。这就要求把外资引到能够实现上述标的领域中去,即对引进外资的具体去向要从总体上把握好。如果不注重这一点,只是认为只要外资能进来,并且是越多越好,就势必会造成外资重复进入某种产品的生产,使产品结构不合理。这种状况也使产业结构总是处于低水平的徘徊,不利于实现产业结构的优化和升级。

二是各地竞相出台优惠政策进行攀比,并层层加码,造成引进外资的的近期成本提高,国家宏观经济效益下降。如果在引进外资中把追求数量作为主要目标,必然出现优惠政策的攀

比,而且这种优惠政策一定是一种普遍优惠的政策,而不是产业优惠的政策。各地为尽可能多地引进外资,出台优惠政策是最易行的,也是最有效的。但一味地靠提供更优惠的政策来引进外资,往往难以达到目的,即使外资进来以后也难有好的效益。从宏观上看,这样的做法不仅使引进外资的代价增大,而且也会导致外资对优惠政策提出更多的要求,从而会进一步提高引进外资的成本。

三是外资大量进入,客观上对国有企业造成冲击,使国有企业面临的困难加大。由于历史的、社会的各种原因,国有企业在市场经济的竞争中面临着较大的困难,明显地处于不利的地位,并且这一状况在短期内很难从根本上得到改变。在这样的情况下,外资大量进入加工工业、轻工业和第三产业等一些能在短期内见效的行业,势必使这些行业中的国有企业受到多方面的冲击。结果是引进一批外资企业,垮掉一批国有企业,加大了搞好国有企业的难度。

从发展中国家引进外资的一般规律来看,在引进外资的初期,由于各方面条件的限制,往往表现出较明显的数量型特征。但是,在经过一段时间以后,随着经验的不断积累和各方面条件的成熟,引进外资的重点也就从以数量为主转向以质量为主。从我国目前的情况来看,国内资金短缺的问题已得到很大的改善,我们在引进外资的实践中也积累了丰富的经验,各方面的投资环境正不断地得到优化。因此,我国当前引进外资的关键问题并不在数量,而在于质量。即不能再把引进外资的数量作为衡量引进外资工作成绩大小的主要指标,而是应该把重点放在引进外资是否能带来先进技术、是否能促进产业结构的优化和升级、是否能提高经济的整体竞争能力。所以,我国当前引进外资工作的重点是把外资的数量控制在比较合适的规模,着力提高引进外资的质量和和使用外资的效益,使我国加快走上质量型和效益型的引进外资道路。

二、关于引进外资的形式问题

90年代以来,我国引进外资除了数量和规模迅速扩大以外,另一个特点是在利用外资的具体形式上有了很大的变化。在1992年以前,我国利用外资的主要形式是对外借款。1979—1991年,全国共计利用外资达796.3亿美元,其中对外借款527.4亿美元,占66.2%,外商直接投资只占33.8%。其主要原因是在这一时期外资对直接进入国内投资的积极性还不高。但在1992年以后的情况则大不相同,我国引进外资的主要形式已由以借款为主转向以引进外商直接投资为主,具体数字见下表。

我国利用外资概况(亿美元)

	1979—1991	1992	1993	1994	1995	1996
对外借款	527.4	79.11	111.89	92.67	103.27	126.69
外商直接投资	233.48	110.07	275.15	337.67	375.21	417.26
外商其他投资	35.42	2.84	2.56	1.79	2.85	4.09
总计	796.3	192.02	389.60	432.13	481.33	548.04

资料来源:《中国统计年鉴1997》。

上述情况说明,1992年以后,外资一改过去不愿进入国内直接投资的情况,而是以极大的主动性和积极性直接进入中国投资,其主要的目标就是要取得利润、占领市场。正是由于我国利用外资的主要形式发生了很大的变化,因而在这几年引进外资的过程中也暴露出不少的问题,比较突出的有以下几方面:

一是外商直接投资的资金到位率低。在一些合资企业中,由于外资的资金到位率低,合资

企业为解决资金短缺问题而向国内银行贷款,通常由中方作贷款担保,从而使中方承担了全部投资风险。这种现象被称为是“外资利用内资”。我国南方某财政厅对 3634 户外商投资企业实际资本及其在总投资中的比重的汇总计算,外资企业的实际资本仅占其投资总额的 58%。外商资金到位率低,不但给中方企业投资带来了风险,加重了企业负担,而且还使许多合资项目中途夭折。

二是外汇实际投入比重缩小。近年来,外商投入的现汇比重逐渐下降,设备实物作价投入的比例日益上升,目前已达到 80%左右。由于外商大多采用设备投资的方式,使外商投资企业进口的设备等投资占其进口总额的比重迅速提高,约占 40%左右。正是外商大多以设备投资等作价入股,并不断追加引进设备的总金额,从而导致外汇实际投入的比重很小。而且,外商对设备的价格随意高估,造成我方在合资中遭受较大损失。

三是外商推销陈旧设备。通过直接投资来推销质次价高的过时设备,是某些外商的常用做法。从商检部门的检验情况来看,我国合资企业中外方所提供的设备较普遍存在着技术水平不先进,设备陈旧,质量低劣,价格昂贵等问题。外商通过推销陈旧设备,不但从中坐收渔利,还可以再从中外合资企业中分享利润。这实际上是减少了外商直接投资的数额,将投资风险转嫁给了中方。这样,原想通过吸收外商直接投资引进先进技术的初衷,在很大程度上并没有如愿实现。在合资企业中,出口的情况从总体上看,仍然停留在以数量和低价销售为主要特征的粗放型出口水平上,整个产品出口在国际上仍然缺乏强劲的竞争能力。

出现上述的问题,与引进外资形式的变化有着密切的联系。因此,对利用外商直接投资这种形式应持慎重态度,要进行深入的研究。从更深的层次上看,要对引进外资的形式作全面的比较和权衡,既要照顾当前的情况,更要考虑长远的利益。通过对外借款这一形式来利用外资,好处是不失去市场、不损失利润、不会形成外商对国内产业的控制,不利的一面是会背上债务包袱。而利用外商直接投资这一形式,好处是不会形成国家债务,不受还债能力的限制,不利的一面是要失去一部分市场、流失一部分利润,甚至会形成外资对国内一些产业部门的控制。

外资对国内部门的控制,在近几年中表现得十分突出。据有关报导,目前审批的外商独资企业,有很大一部分并非是我国短缺产品和鼓励项目,产品与国企产品类同性大,而且独资企业不按报批时产品 50%以上出口的要求执行,造成外商独资企业挤占国企产品市场。另外,在外商投资项目中,外商取得控股权的项目越来越多,特别是一些投资规模比较大、技术比较先进、产品在国内外市场看好的项目,外商总想取得控制权。1996 年上海批准的 117 个大项目,外方控股的项目占 81%,其中 29 项是外方占 100%的股份。1997 年批准的 82 个大项目,外方控股的项目 54 项,占 66%,外方占 100%股份的有 30 项。

因此,并不能因为外商直接投资不构成对外债务就认为是越多越好。从长期看,外商直接投资的企业增多,尤其是由外商直接取得控股权的企业增加,不仅会造成企业利润的大量流失,更重要的是会付出失去市场的巨大代价,甚至是整个产业为外商所控制。所以,当前应更多地从这一角度来考虑引进外资的形式。

关于引进外资的优惠政策问题

以优惠政策为条件来吸引外资是世界各国的普遍做法。改革开放以来,为大规模引进外资,国家在关税、所得税、土地使用等方面制定了一系列的优惠政策,对鼓励外商投资,扩大引进外资的数量起到了重要的作用。从我国对引进外资实行优惠政策的特点来看,其基本特征是

地域差异,而不是产业差异。也就是说,我国优惠政策的差别主要是体现在不同的地域上,而不是体现在不同的产业上。即对不同的地域,实行程度不同的优惠政策,但对不同的产业却实行普遍优惠的政策。随着引进外资规模的扩大,各地方为更多地引进外资,又相继出台了各种不同的优惠政策,以致对外商的优惠越来越多,这又使地域之间的优惠政策差异逐渐缩小,从而使普遍优惠的特征更加突出。这种对外商实行普遍优惠的做法,虽然在一定的时期对引进外资具有较明显的促进作用,但其消极作用也是十分明显的:

一是对外商投资没有明确的导向,不利于把外资引导到国内优先发展的产业中去。在普遍优惠的情况下,外商当然会选择一些投资量小、见效快、经济效益好的项目,而这些项目大多是集中在加工工业、轻工业和第三产业的一些部门。但是,政府对国内企业发展这些产业也要加以引导和作一定的限制,如果外资大量进入这些部门,只会加剧国内产业结构的不合理状况,使引进外资的积极作用在相当程度上给抵消了。

二是对外资实行普遍优惠,不利于引进高技术的项目。引进外资的一个主要目的是带来先进的科学技术,提高我国的技术水平。如果实行普遍优惠的政策,就不能体现出对高技术项目的优惠。相反,对一些一般性的项目,甚至是要限制的项目,却起到了鼓励作用。这样的结果是,国内急需发展的一些产业,如交通、能源、原材料和高新技术等基础产业难以借助外资的力量得到发展,而需要限制的产业却过度发展。

三是实行普遍优惠的政策,不利于规范对外资的管理。对外资的普遍优惠,势必造成外资在各产业、各行业全面铺开,这在客观上加大了对外资的管理难度,造成对外商投资企业经营活动的监督和管理不够,导致一些外商企业钻政府管理的空子,进行逃税避税活动,这就使外资企业在得到普遍优惠的同时又能得到了更多的好处。

因此,在引进外资由追求数量进入着重提高质量的新阶段,必须改变目前这种对外资实行普遍优惠的做法,转而对外资实行产业优惠,即根据外资进入不同的产业部门,实行不同的优惠政策,从而引导外资投向基础产业、基础设施、原材料产业、高新技术产业等我国重点发展的产业。使外资的进入既能有效地提高这些产业部门的技术水平和竞争能力,又能促进我国产业结构的优化和升级。

(作者系同济大学社会科学系副主任、教授;单位邮编:200092)

保险市场的开放与我国民族保险业的发展

陈麟辉 蒋苗红

自80年代初保险市场正式对外开放以来,中国保险市场的巨大潜力象一块强有力的磁铁,吸引了国际保险业界的注意力。目前,已有90余家外资保险公司在华设立150多家代表处,并有8家外资或合资保险公司已经在华营业。我们现在应该着重研究的是,总结10多年来中国保险市场对外开放的实践,我国的保险市场究竟应该如何对外开放,如何在开放中发展中国的民族保险业等问题。