

●许 晓 明 杨 小 弟

中国发展“三资”企业的成绩、问题及对策

自党的十一届三中全会以来，中国把工作重点转到经济建设上，实行改革开放的战略决策，始终坚持与世界上所有国家、地区进行多种形式的经济、技术合作和交流，特别是以优惠政策鼓励发展“三资”企业。据统计，到1991年12月底，我国已批准的“三资”企业共达37189户，其中，中外合资企业22791户，中外合作企业8497户，外商独资企业5901户；已投产营业的有18000余家。可以相信，随着我国投资环境的进一步改善，“三资”企业的发展将更加兴旺发达、蒸蒸日上。

一、中国发展“三资”企业已取得的成绩

经过十多年的努力，中国在吸引外资、兴办“三资”企业方面取得了一些可喜的成绩，积累了一些成功的经验，具体表现在以下几个方面：

（一）投资环境的不断改善，令人瞩目。

1. 在政治环境方面，中国坚持了“改革开放”的基本国策，并强调“思想再解放一点，胆子再大一点，步子再快一点”，再加上中国政局稳定、民情振奋，这些都为进一步吸引外资打下了坚实的政治基础。为简化外商投资的各项手续，中国各地政府在提高行政管理办事效率上下了功夫。比较突出的是各地进一步简化了外商投资项目的审批手续。如上海市建立了外国投资工作委员会，以“一个机构、一个窗口、一个图章”对外，及时审定外商投资项目，推进与协调解决“三资”企业在筹建和生产经营中遇到的问题，创造条件让“三资”企业按国际惯例开展工作。

2. 在经济环境方面，中国近年来经济稳步增长，经济管理体制改革正在不断深化，这为在中国大地上培育出更多更好的“三资”企业提供了适宜的“土壤”。此外，为了促使外商投资企业效益的不断提高，各地除了主动帮助“三资”企业积极解决生产、经营过程中发生的问题之外，还及时疏通“三资”企业在资金、外汇平衡、产品销售、物资供应以及用工等方面的渠道，相继建立了外商投资企业人才交流中心、外汇调剂中心、物资服务公司和外国投资事务办公室等，使外商直接感受到在中国投资是安全的、可靠的。

3. 在法律环境方面，中国有关鼓励外商投资的涉外法规制定工作正在加紧进行，从1979年到1990年，已先后制定了“中外合资经营企业法”、“中外合作经营企业法”、“外资企业法”以及税法、进出口法规、外汇管理法规等涉外法规260多件；自1986年10月中国政府颁布了“关于鼓励外商投资的规定”（即“二十二条”）之后，各有关部委还制定公布了13个配套实施办法，各地政府也先后制定并颁发了鼓励外商投资的办法、规定和条例，保证了“三资”企业的生产经营自主权，并为外商按国际惯例管理企业创造了必要的条件；为处理涉外商事纠纷，中国又建立了仲裁制度和仲裁机构，目前已有200多所专门从事涉外法律

事务的律师事务所，并同24个国家缔结了相互促进和投资保护协定，同22个国家签订了避免双重征税和防止偷税协定。可以说，一个初步可使外国投资者有章可循、有法可依、较为完备的法律环境正在形成。

4. 在税收、金融环境方面，中国为了更好地吸收外商投资，引进先进技术，提高产品质量，扩大出口创汇，在税收上对外商投资企业实行税负从轻、优惠从宽、手续从简的政策，正在逐步对外国投资者的利益以更多的考虑，其优惠程度在许多方面已超过新加坡、韩国和中国的台湾省，进一步增强了外商来中国投资的信心；此外，在金融方面也为外商投资企业的发展创造了良好的条件，中国银行这几年在银根抽紧的情况下，对外商投资企业一视同仁，给予优先贷款或确保贷款等优惠条件，以支持其筹建和生产。“外汇调剂市场”的建立，也为外商投资企业的正常生产经营和外汇收支平衡提供了有力的保证。

5. 在基础设施环境方面，中国各级政府投入了大量的人力、物力和财力，加快了能源、交通、运输、通讯等基础设施建设。如在沿海开放地带的27个大中城市中有20个市开辟了航线，新建和扩建了54个万吨级泊位；14个沿海开放城市的电话装机容量比开放前有了较大幅度的增长，长途电话通讯能力增长了2倍多，其中绝大部分城市已开通了国际直拨电话，基本上满足了“三资”企业生产经营的通讯要求。

（二）投资和合作的领域不断扩大，外资投向不断趋于合理。

经过十多年的各方努力以及外商在中国投资信心的进一步增强，近年来外商投资领域和中外双方合作领域正在不断扩大，已从以往主要集中于大楼宾馆等旅游服务性项目和一些规模较小、技术性不高的生产性项目上，逐步深入到中国经济的各个领域，如能源和资源的开发、轻工、纺织、电子、汽车、仪表、建筑材料和食品工业等；外国投资者也从原先主要来自香港、美国和日本等少数几个国家（或地区），发展到来自世界40多个国家（或地区），中国30个省、市、自治区都能见到“三资”企业，但80%分布在沿海开放地带；而且，新的合资和合作形式也不断涌现，已突破由外国出技术兴办合资和合作企业的传统格局，中外“技术联姻”型与智力开发型等新型“三资”企业也已出现在中国的土地上。

从1986年起，中国开始高度重视外资的投向问题，采取了一系列措施来引导外资投向急需发展的技术先进型和出口创汇型工业性企业，明确了外商在中国投资的方向和重点是：（1）有利于加强城市基础设施建设；（2）有利于加快工农业技术改造，增强出口创汇和进口替代能力；（3）有利于开发新的经济技术区。在一系列调整措施的作用下，中国外资投向正在逐步趋向合理：先进技术企业和产品出口企业有了明显增加，一般技术和服务性项目明显减少。总之，投资和合作领域的不断扩大、外资投向的逐步合理，对改善中国经济的技术装备，改变出口商品结构起到了重大的促进作用。

（三）“三资”企业效益不断提高，在生产、经营、出口创汇和消化吸收先进技术与管理经验等方面具有新的特点。

在中国，绝大多数“三资”企业生产经营是好的和比较好的，发展是健康的，效益是显著的，而且从整体上做到了外汇平衡有余，经营成果引人瞩目。据中国国际贸易研究所与美国科艺国际管理咨询公司的联合调查表明，在中国兴办的外商投资企业，有94%达到或超过了外国投资既定的收益目标。总之，从“三资”企业生产经营状况来看，在中国的外商投资企业平均成功率比较高，关键是狠抓了投资项目的可行性分析，具体做到了“四个要”：一是投资项目要研究，二是合作对象要选准，三是经营实力要摸清，四是国内条件要落实。

中国的“三资”企业除了在经营效益上取得了可喜的成果外，在生产经营管理、消化吸收先进技术、出口创汇等方面也开创了新路子，具有新特点。主要表现在：

1. 消化吸收国外先进技术的步伐加快。中国现有“三资”企业在引进新技术方面已取得了良好的社会效益，改造了原有企业落后的生产技术，填补了一些空白，缩短了中国与国际水平的差距，对今后的国民经济发展将产生深远的影响。如上海福克斯波罗公司的成套系统控制仪表、中国迅达电梯有限公司的群控高速电梯和自动人行道、耀华皮尔金顿有限公司的浮法玻璃、中国王安电脑有限公司的电脑制造技术，以及维高大隆近海石油设备公司的先进设备等均已跨入了世界先进行列。

2. 增强了出口竞争能力。目前已投产的出口型“三资”企业，其产品绝大部分已打入了国际市场。“三资”企业的出口额已从1985年的2.5亿美元连年成倍增长到1990年的59.2亿美元，比1989年增长63.1%，比1985年增加了22.68倍。由此可见，中国“三资”企业在国民经济发展中的作用正越来越大，已成为中国扩大出口创汇的一支重要力量。

3. 学到并实践了国外许多先进的生产经营管理经验。尽管不少“三资”企业现代化管理方法和手段用得并不多，然而这些企业的管理效能、效率和效益都很好，这是值得中国企业家研究和借鉴的。据调查，“三资”企业管理效率之所以较高，主要是抓了组织机构精简与人员精干、质量管理水平较高且切实有效以及减少物质消耗和降低成本等关键环节，而且在人事管理制度上，都具有责权明确、强化指挥、严格考评、重奖严罚等共同特点，这些都为“三资”企业生产经营管理效益的不断提高打下了扎实的基础。

二、中国发展“三资”企业所存在的问题

中国在吸引外商投资、兴办“三资”企业等方面虽然取得了很大的成绩，对国民经济的发展起到了巨大的促进作用，但是由于缺乏经验、对国际上兴办外商投资企业的惯例了解甚少，以及各方面条件的不完善，因此，当前还存在着一些困难和问题，与期望目标还存在着一定的差距，需要认真研究，不断加以改进。

（一）外商投资环境还需要进一步改善。

在过去的十几年中，中国为创造一个良好的投资环境，曾经作出不懈的努力，取得了一定的成绩，但与改革要求还有一些差距，与理想的外商投资环境还存在一定的距离。

1. 还不能创造一个适合“三资”企业经营的市场环境。“三资”企业与整个国家的“大环境”存在着千丝万缕的联系。“三资”企业要发展，就需要有一个与外商经营机制相适应的经济运行机制，即建立起一个有利于“三资”企业解决物资供应、外汇平衡、人才使用等方面问题的市场环境。而中国“三资”企业生产经营的市场环境还不太理想，如生产资料、资金、外汇、劳务、技术和商品等市场还不健全。

2. 还不习惯以国际惯例来管理“三资”企业。国际上通用的管理外商投资企业的手段，大多是运用法律手段和经济手段，很少运用行政手段，目的是为了给予“三资”企业以更大的、更优越的生产经营自主权。而中国对“三资”企业的管理，还停留在大多运用行政手段上，有些部门动不动就向企业发“通知”、订“规定”，更糟的是有些“通知”和“规定”，没有经过各有关方面协调就仓促发出，往往形成对这些企业的多头指导和管理，使企业有束手无策之感。

3. 有些“优惠条件”对外商并无多大吸引力。为了更好地吸引外资，给予外国投资者

一些优惠待遇，是完全必要的。但是，在推出“优惠条件”之前，要研究这些优惠条件对外商是否具有吸引力，这就要看外商到底能因此得到多少真正的实惠。有的“优惠条件”，在中方看来是很优惠了，但在外商看来并不能得到多少实惠。例如，世界上大多数国家和地区在税收上实行的是税收抵免制，即外商在中国交纳所得税后，回国还须按照国内税率扣除其在中国已纳税款后再纳税，这样，中国的税收优惠却让外国政府得到了很大的好处，而外商本人没有享受到太多好处。因此，与其在税收上进一步优惠，倒不如在法律环境、管理政策和城市基础设施等其他方面向外商提供更多的优惠，使外商真正获益。

（二）外商投资的宏观控制工作还须加强。

目前有些外商以合作为名，或借机出售高价设备，或用同一技术装备与中国多家企业分别合资合作，从中谋利。因此，中国各省市重复引进、盲目引进外资项目已相当严重，急需解决。例如，澳商某电路板公司在上海、汕头、天津等地同有关企业合资兴办了4个电路板公司，产品完全一样；与此同时，美商、港商也在大连、天津、广东、深圳、汕头等地合资兴办了生产同类电路板的企业6~7家。实际上，在10年之内，有2~3家这样的企业就够了。在国际市场难以打开的情况下，重复引进的企业便要垮下来，而且最终吃亏的是中方。

此外，中国在引进外商投资政策上，无论是对5个特区，还是14个开发区，均以区域优惠为主、产业优惠为辅，这就使得外商投资很难达到优化中国产业结构的目的；现在有不少省辖地、市，特别是县、乡、镇往往利用区域优惠政策，盲目引进一般性加工工业项目，甚至引进既无技术、又无资金的假项目，根本起不到引进技术、调整产业结构的作用。

（三）“三资”企业生产经营自主权没有完全落实。

经中国政府批准在大陆兴办的“三资”企业，都具有独立的法人地位，其合法权益（如生产经营权、劳动人事权等）受中国法律的保护和管辖。但是，在实际上，“三资”企业的有些自主权得不到应有的保证，束缚了企业的生产经营手脚。这表现在：

1. “婆婆”多，难以应付。有些“三资”企业反映，能对企业发号施令的“婆婆”有部里的、省里的和地方各部门的，光是填交报表就得几十种；有时“婆婆”们就某事意见不统一，企业就不知道该按哪位“婆婆”的旨意办事；最令“三资”企业感到头疼的是：事无巨细，“婆婆”们都要“插一杠子”，就连本应由董事会作出的重大问题决策，有些不开明的“婆婆”也硬要越俎代庖。

2. “母公司”对企业的干预太大。通过老企业“嫁接”兴办起的合资企业，都有一个“母公司”（外方是指国外出资的公司；中方是指中国出资方的主管部门）与“子公司”的关系问题。现在，无论中方还是外方，其出资方往往不把合资企业视为中国境内的独立法人，而看作是自己的“子公司”，对其进行行政干预。中方出资方的行政干预要甚于外方。

3. 劳动人事管理方面的合法权益得不到保障。“三资”企业最棘手的管理工作就是人才流动问题，需要的人，调不进来，不需要的人，又无法推出去，这种现象在所谓“一厂两制”（即通过老企业“嫁接”兴办的合资企业）的企业中表现最突出。另外，“母公司”或“母厂”总是以“差距拉大了，影响厂里方方面面”为借口，不同意合资企业在工资、奖金福利、劳动人事等方面按《合资法》上的规定办，故企业现有的权益很难全面实现。

4. “三资”企业中方人员出国考察、培训难。目前对“三资”企业派中方人员出国考察、培训，限制过死，手续过繁，审批周期太长。一般要经过十道“关卡”，历时二、三个月甚至半年才能办好全部审批手续。显然，这不利于培养外向型人才和发展外向型经济。

(四) 国产化步履艰难，以产顶进政策仍需落实。

积极消化外国先进的技术，加速国产化的进程，是中国吸引外资、兴办“三资”企业的目的之一。当前，国产化工作在有些“三资”企业中进展迅速，而在个别“三资”企业中却困难重重。主要是缺乏国产化所需的资金，协作单位配套不积极，配套产品质量低劣。

在以产顶进政策的落实上，仍需要继续努力。有些“三资”企业引进了国外先进的技术，其产品已跨入世界先进行列。可是，国内有些单位因种种原因而舍近求远，向国外进口同类型产品，致使中国蒙受不必要的损失。类似实例不胜枚举。

三、中国进一步发展“三资”企业的对策

十几年来的实践已经证明，发展“三资”企业，关键在于吸引更多的外资，吸引外资，关键在于改善投资环境；改善投资环境，关键在于帮助外商解决各种难题并使其得到更多的实惠。这一条思路应成为中国今后进一步发展“三资”企业、加强并改善对“三资”企业管理的主线。为此，特提出以下对策，供有关方面参考。

(一) 在改善投资环境方面，既要重视“硬”环境，更要重视“软”环境。

改善投资环境的目的，在于吸引更多的外商前来中国投资。而对外商来说，衡量值不值得投资的最主要标准，是能否从这笔投资上得到更多的实惠（是指能真正拿到手的收益，并不仅仅指该投资企业的利润）。所以，今后中国外商投资环境的改善，应在“让外商得到更多实惠”上下功夫。实际上，外商为了能取得更多的投资报酬，一要加强企业的生产经营管理，力争取得尽可能好的经济效益，二要在中国制定的法律、政策和优惠条件的保证下，取得自己应得的实惠。这就是说，吸引外商的投资环境应分为“硬”环境和“软”环境：“硬”环境指资金融通、物质供应、劳动力流动、城市基础设施以及良好的配套服务等能有利于提高办事效率、促进生产经营活动顺利进行的必要条件；“软”环境指中国的社会政治经济环境、法律和政策环境以及文化环境等。事实说明，外商在重视“硬”环境改善的同时，更加重视中国“软”环境的改善状况。这是因为“三资”企业作为国外资本在中国发展的一种新的经济组织形式，不可避免地要在社会、政治、经济诸领域里与中国传统的观念（民族特点、文化传统、价值观念等）发生碰撞，而这种碰撞的结果将关系到“三资”企业的生存与发展。恰恰在这一点上，外商往往对此瞻前顾后、举棋不定。如果中国在积极改善“硬”环境的同时，大力改进“软”环境，以尽可能地消除或减少这种碰撞的激烈程度的话，那么，外商就会对此顾虑极少或根本打消了疑虑，也就会毫不犹豫地在中国积极投资了。

一般说来，在改善中国社会政治经济环境、法律和政策环境以及文化环境等方面，应牢牢把握住以下要点：

1. 在改善中国社会政治经济环境的同时，应大张旗鼓地对外宣传中国在改革开放时期实行的新方针和新国策，及时打消他们的疑虑，使国外投资者确信：当前中国的社会政治经济环境是有利于外国资本投资的，是一个比较理想的投资场所。

2. 在法律、政策环境的改善方面，今后的重点应放在讲求法律的完备性、法规的严肃性以及政策的针对性和严密性上，使外国投资者有章可循、有法可依。

3. 在文化环境的改善方面，提倡并适应按国际惯例来进行“三资”企业的内部管理，使得中外双方人员都接受，不至于发生激烈的文化冲突，最终形成存小异、求大同的、特殊的“三资”企业文化模式。

(二)在加强宏观控制方面，既要有利于调动地方的积极性，更要重视优化中国产业结构等深层次问题。

中国现行的产业政策，发展哪些行业，不发展哪些行业，多属号召性质，不具约束力。因此，各地重复建设、盲目引进外商投资项目的现象比比皆是。为此，建议有关方面在当前层层下放引进项目审批权限的同时，采取“一级管一级”的办法，给予上一级行业归口部门以“咨询权”，下一级地、县政府对于上一级行业主管部门不同意引进的项目，不得强行批准；如有不同意见，可协商解决；解决不了的，报请上一级政府部门仲裁；为杜绝行业主管部门的官僚主义，宜采取“期限式”的备案办法，对逾期不提咨询意见的，视同允诺；若引进项目出现问题，上一级行业归口部门应承担把关不当的责任。此为一。其二，国家在制定产业政策中，应将发展高技术、高出口创汇型产业（包括进口替代型产业）放在首位；对投资额大、回收期长、经营风险大的高科技产业，应综合运用经济杠杆，多方给予优惠；考虑到工业布局的合理性以及政治上的必要性，目前可对某些区域适当给予优惠，但今后要逐步由以地区倾斜为主，转为以行业倾斜为主，从而促进中国产业结构的合理化。其三，中国各级引进项目审批部门应尽快提高项目审查水平，以避免不必要的损失。当务之急应注意：（1）全面了解国外厂商的经营状况，特别是技术状况，在此基础上找好合作伙伴；（2）合资、合作企业的外资份额不宜过低，最好达到一半左右，以促使外方与中方精诚合作，共同搞好生产经营管理；（3）提醒或帮助中方合作者通过中方外贸渠道和自找代理商等途径，挤进国际市场，打破外商进出口“一统天下”的局面；（4）对外商独资企业在审批中应规定最低利润指标，减少因逃税、漏税给中方带来的损失。其四，坚持按国际惯例办事，无论是外方的“母公司”还是中方的行政管理部门，都必须确立合资企业是中国的独立法人、拥有完整的经营自主权的办事原则，严格遵守中国的《合资法》规定，不得进行行政干预；其五，对于发展外商独资企业，现国内褒贬不一、意见相左。实际上，应本着“区别对待、适度发展”的原则，做到“有放有控”：（1）对自带资金、自带高科技的独资企业，应鼓励发展，甚至可考虑让出一部分国内市场加以吸引；（2）对自带资金、市场且“两头在外”的独资企业，虽属一般性技术，但不污染中国环境、也不挤占中国出口市场的，也应适当发展；（3）对同中国外贸争市场、争原材料的，或带来环境污染的外商独资企业，则应严加限制。

(三)在加强对“三资”企业管理方面，既要考虑到中国的情况，更要注意到“三资”企业生产经营管理的特殊性和实际需要。

“三资”企业在社会主义中国，是一种特殊的所有制形式。正是因为这种所有制形式的特殊性，使得“三资”企业在生产经营管理的各个领域也具有相应的特殊性，既不同于中国国营企业的生产经营管理，也不同于资本主义企业的生产经营管理。因此，中国在对“三资”企业进行管理时，必须研究并针对其特殊性，采取特殊的政策，实施特殊的管理方式，运用特殊的管理方法。反思以往十几年来的“三资”企业发展的过程，在政策制定和管理方式、方法的运用上，还不能完全突破对国营企业管理的模式，显然，这不利于“三资”企业的快发展。今后，中国有关方面应深入地研究“三资”企业的特殊性，总结以往管理“三资”企业方面的经验教训，逐渐摸索出一种能适应并推动“三资”企业发展的新的管理模式。