

■ 经济理论与实践

关于我国吸引 FDI 政策的思考

毛 敏

(中共武汉市委党校, 湖北 武汉 430023)

[作者简介] 毛 敏(1964-), 女, 湖北黄梅人, 武汉市委党校副教授, 主要从事市场经济理论研究。

[摘 要] 外国直接投资已经成为我国经济中不可或缺的组成部分。我国 FDI 的流入量呈不断增长的态势, 但在这一现象的背后却是区域分布的巨大差异, 这种差异很大程度上是由于我国在吸引外资的政策上采取了区域倾斜政策, 这种政策的实施对我国经济的发展造成了一定的消极影响。因此, 政府应调整和完善吸引外资的政策。

[关键词] 区域; FDI; 政策

[中图分类号] F830.591 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)06-0813-06

外国(商)直接投资(Foreign Direct Investment, 简称为 FDI)已经成为我国经济中不可或缺的组成部分。截止 2004 年末, 我国累计批准外商投资企业 508 941 个, 合同外资金额 10 966.08 亿美元, 实际使用外资金额 5 621.01 亿美元^①。2002 年, 我国外商直接投资的流入量达到 527.43 亿美元, 并超过美国, 成为 2002 年全球 FDI 流入最多的国家。2004 年又以 606.30 亿美元的流入量成为全球最大的 FDI 接受国。但是, 透过这一现象的背后是我国各个区域吸引 FDI 的流量呈现出极不均衡的特征。从吸引 FDI 的绝对金额来看, 广东、江苏、福建、上海、山东、辽宁、北京、天津、浙江等沿海各省市一直居前 10 位^②。从地区分布来看, 东部地区在 1983—2002 年的 20 年间实际利用 FDI 均占全国实际利用外资总额的 85% 以上, 有的年份甚至高达 90% 以上。中部地区从 1983 年至 1991 年间实际利用外资占全国实际利用外资总额不足 6%, 而在 1992—2002 年间实际利用 FDI 占全国的 9% 以上。西部地区自 1992 年至 2002 年间实际利用 FDI 额始终占全国的 3% 左右^③。这种区域分布的差异在很大程度上是由于我国在吸引外资的政策上采取了区域倾斜政策所致。

一、区域倾斜政策的消极影响

世界各国在吸引 FDI 的初期普遍实施了区域倾斜政策。我国在吸引 FDI 的政策上也采取了点、线、片和面的区域开放梯度式的区域倾斜政策, 这种政策的实施, 激发了东部地区吸引 FDI 的活力, 促进了东部地区经济的快速增长。与此同时, FDI 的区域分布差异也加剧了东、中、西部经济发展失衡的态势, 导致了中、西部地区的经济发展远远落后于东部地区。虽然对特定地区实行区域倾斜政策是改革开放初期的必然选择, 但是, 如果不采取必要的政策措施, 那么它会给我目前全面提高综合国力, 实现国民经济和社会发展的共同进步带来很大障碍。这主要表现在两个方面:

一是进一步拉大东、中、西部地区经济发展的距离。在 1985 年东部地区与中部地区的工业总产值的比值为 1 : 2.24, 与西部地区的比值为 1 : 4.73; 到了 1993 年东部地区的工业总产值与中部和西部地

区的比值上升为 1 : 2.89 和 1 : 6.04, 但在 1999 年三者的比值进一步上升为 1 : 3.52 和 1 : 7.38^④。造成这种局面的原因一方面东部地区同中、西部地区的经济相比较, 中、西部地区过去就比较落后, 而东部地区本身就拥有基础设施和经济发达等优越的对外开放的天然条件; 另一方面是国家倾斜政策的实施, 使得东部在与中西部地区的竞争中处于极为有利的地位。中、西部地区本身就存在劣势, 又得不到国家政策支持, 故上述局面就不可避免地产生。如果这种局面长此下去, 将对我国总体战略目标的实现必然带来不可低估的制约和影响。

二是可以导致地区之间的过度竞争, 使外国跨国公司坐收渔利, 损害国家的利益。由于我国区域倾斜政策的实施和地区经济发展的差距越来越大, 使得地方利益主体之一的地方政府具有很强的吸引 FDI 的扩张冲动。随着地方经济作为集中计划经济的附属物而存在的意识形态刚性的转变, 地方政府作为一个重要的经济利益主体, 在掌握和管理经济的制度变迁中的责任和义务不断加大。由于地方在人才、知识方面的匮乏和对非对称市场信息了解的不完全性, 在吸引 FDI 方面极易形成盲目扩张的行为。又由于 FDI 在短暂的时期内大量进入中国, 使得各地区的市场竞争秩序、法律法规的制订、政府观念和行为规范等呈现出了滞后性, 这样极易诱使各地区在优惠政策上形成互相攀比之风。作为具有独立经济利益主体的地方政府在制定外资政策时, 把吸引 FDI 的数量作为其首要目标, 在与跨国公司目标协调过程中, 竞相降低谈判条件, 许以各种优惠政策。而跨国公司利用自己的优势和利用各地方利益主体的恶性竞争, 将各地区政府的财政收入、转移支付以及土地使用费等转化为公司的利润, 坐收渔利。这样, 就需要充分发挥国家在吸引 FDI 的制度变迁过程中的调控、政策和法律的强制性优势, 立足于出现的新因素、新趋势和新格局, 激发与引导跨国公司从事 FDI 活动, 在政策环境和投资环境上对 FDI 的流动结构和流动方向起有利于国家的推动作用, 才能避免无效率因素的干扰, 使吸引 FDI 流动方面进入良性循环的轨道。因此, 必须对吸引 FDI 政策进行必要的调整, 统筹规划, 使之与我国及各区域经济发展整体和长远的需要相适应。

二、吸引 FDI 政策的调整与完善

(一) 由优惠政策转向目标定位

从国家的宏观层面上看, FDI 的流动是 ESP (投资环境、体制、政策) 结构与 OIL (所有权优势、内部化优势、区位优势) 系统相互协调的结果, 这在很大程度上取决于我国政府与跨国公司目标的相互协调和谈判的结果。东道国的目标定位是指政府根据本国的区位优势分布情况, 结合本国特定的发展目标, 选择有针对性的细分引资目标, 进行重点引进。这种有针对性和连贯性的使用各种工具的方式, 既可以实现国家利益最大化的目标, 又可以节约资源, 实现资源的有效配置。

我国政府考虑在确定目标体系时应优先两个方面的目标。一是促进各地区经济的持续增长, 具体目标是尽可能地使 FDI 的生产函数较内资部门的生产函数先进, 获得尽可能多的先进生产技术和和管理技术, 促进人力资源开发和推动出口发展。二是促进地区之间协调稳定发展。“协调稳定发展”就是以减少和阻止地区发展差异, 提高 FDI 利用效率为中心目标, 以有利于地区比较优势的发挥为原则, 以不超过当地吸收 FDI 的实际能力为约束条件, 兼顾公平、公正和强化地区间的协作关系。

(二) 进一步调整和完善我国的 ESP 结构

为实现上述目标体系, 我国的 ESP 结构应做出相应的调整和完善。首先, 在 P 方面, 对倾斜政策进行调整。对吸引 FDI 的政策应从弥补资金缺口为主转向以促进国内的产业升级为主, 使对吸引 FDI 的部门配置形成合理的产业群体, 并以此为基础将吸引 FDI 的行为向中、西部倾斜, 即以整合产业升级倾斜为主, 辅之以协同地区倾斜。整合的产业升级倾斜是指通过倾斜政策的调整, 扶持当地企业与 FDI 部门企业进行关联并提高其关联度, 以形成较好的产业集聚群。协同包括两方面的含义: 一方面是使国内各区域吸引 FDI 的政策本身要协调, 即鼓励性措施、限制性措施和中性措施的协调, 而且还要使 FDI

政策与外贸政策、金融政策、财政政策、区域政策和产业政策等其他政策相协调;另一方面要使各区域间吸引 FDI 的政策协调一致,避免区域间吸引 FDI 的恶性竞争,促使跨国公司间的相互竞争,以提高各区域的主动地位。

由于产业倾斜政策和地区倾斜政策 WTO 并未禁止^⑤。所以,营造有利于倾斜政策的实施和吸引 FDI 的制度环境是完全可行的。制度环境对 FDI 的区位选择也有较大影响。中、西部地区倾斜政策的实施,必然要为 FDI 创造一个优良、宽松的制度环境。具体来讲,要注意以下两点:(1)保证政策的稳定性,并真正落实。从传统计划体制向市场经济过渡以及我国对外开放过程中有许多新问题,容易带来政策的不稳定性,增大 FDI 的风险。因此,中、西部在吸引 FDI 中应尽量保持政策稳定性,拟定的政策要真正落实,使每一个办事人员和决策者在引进 FDI 上具有同样的认识和积极性;(2)制止摊派和征税的随意性。由于国家对中、西部地区的优惠政策远不如东部,致使中、西部地区工业平均税负水平高,不利于 FDI 的进入。因此,在引进 FDI 的过程中,对地方政府来说,要坚决制止乱摊派,对各种不合理的税费要及时进行清理;对中央政府来说,要在税费的减免方面对中、西部地区给予更多的优惠。

其次,在 S 方面:一方面鼓励跨国公司以合资的方式对各地区比较优势产业从事 FDI 活动。这样可以避免“挤出效应”的发生;另一方面积极引导跨国公司投资于我国传统产业和老工业基地的技术改造,促进产业结构的优化和升级。从已有的实践看,一些老工业相对集中的区域通过引进 FDI“嫁接”国有企业,取得了较好效果。它对于盘活存量资产、改善经营机制、提高企业水平、优化企业资本结构均取得了成效。但是,还应看到,我国目前引资载体单一化的现象应得到尽快的改变,推动引资载体走向多元化。由于我国经济和企业发展的现实状况,至今为止引资的主体都是国有企业。我国长期实行计划经济,虽然经过 20 多年的改革开放其他的经济成份得到了很快发展,但国有企业在很多领域,尤其是关系国计民生的重点领域,仍居主导地位,所以吸收 FDI 也以国有企业为主,民营企业吸收 FDI 才刚刚起步,乡镇集体企业吸收 FDI 也多属中小项目。但是,完全市场化的 FDI 与国有企业在经营目标、经营理念、经营机制、管理模式等方面都存在不可避免的矛盾冲突,并且近年来尚未合资的国有企业优质存量资产也越来越少,导致跨国公司控股甚至独资越来越多。而我国经济中最有活力的民营企业,与跨国公司的合资合作,除本身水平较低之外还受到各种各样政策的局限。因此,在搞好跨国公司与国企合资合作的同时,要放宽各种限制性政策,减少和简化跨国公司在立项审批方面的手续,鼓励跨国公司与民营企业的合资合作。在加强国有企业与跨国公司合资合作的同时,更要加快民营企业与跨国公司的联姻,以此提高中、西部经济的整体素质,推动中、西部经济的发展。

最后,在 E 方面,具体而言,投资环境可分为投资硬环境和软环境。近些年来我国在投资硬环境方面已取得很大进展。交通、通讯、能源等基础设施在硬件方面对经济发展的瓶颈制约正在逐步消除。但是,有些方面的制约却日益突出,如基础设施垄断经营严重、服务质量差、价格高、效率低等。在软环境方面,虽然我们在法制建设方面、市场经济体制的完善方面做了一些工作,但是这些方面还存在不少问题。改善投资环境是一项系统工程,其核心是加强国内的市场化建设进程。东部与中、西部在投资环境方面的根本差别就是市场化程度的差别。因此,中、西部地区要增强 FDI 的吸引力,就必须加快市场化进程。但是,还应看到利用 FDI 的效果一方面取决于 FDI 的质量,而另一方面取决于东道国地区的人力资源,因为在 FDI 推动东道国地区的技术进步中,技术转移的效果与当地的人力资源直接相关。人力资源丰富,技术水平高,对引进技术的吸收、消化、创新能力就强。否则,再先进的技术,由于自身的消化、吸收能力弱,也无法达到提高技术水平的目的。我国中、西部地区本来具有丰富的人力资源,但由于各种因素导致人才严重流失。以陕西为例,陕西高校很多,每年为社会培养很多人才,但人才严重流失使陕西的经济发展与其科技大省的称号极不相称。中、西部地区要充分开发人力资源和自然资源,以人力资本优势和资源优势吸引跨国公司的 FDI。我国政府在促进中、西部人才开发过程中要重点从以下几方面着手:一是促进建立和健全有效激发人们创新潜能的激励机制,调动人们投身科技创新的积极性;二是促进完善公共教育,将公共教育与职业教育有机地结合起来,扩大受教育的群体,逐渐提高全民

素质;三是促进吸引人才、运用人才的制度与环境的形成;四是加快建立产学研相结合的机制。与此同时,中、西部地区要充分利用当地科研院所的优势,使之与企业结成战略协作同盟,形成以产养研、以研促产的产学研结合新机制,以此推动科技创新和加快科研成果向现实生产力的转化。

(三)协助中、西部地区利用好低成本区位优势

近几年来,中、西部地区的 FDI 流量呈快速上升态势。由于东部地区受资源、要素、市场容量、市场潜力、市场成本和基础设施等条件的限制,其引入 FDI 的规模受到了一定的影响,FDI 流量出现了由东部地区向中、西部地区扩散的趋势。因此,我国政府应抓住这一有利的时机加以引导。跨国公司来中国投资主要动机之一是降低生产成本,获得较大利润。因此,我们就要在投资环境上创造有利条件。就目前的现状,劳动力工资、土地价格是影响外商直接投资成本最主要的因素。在劳动力要素上,除了价格低廉外,劳动力的素质也十分重要。尽管目前我国中、西部地区在劳动力工资方面具有较大优势,但在劳动力素质方面相对较差,如果生产效率低下,这种低工资成本的优势就会完全抵消。目前中、西部地区的效率水平平均要比东部地区低 5—9%。因此,我国政府协助中、西部的当务之急是大力发展基础教育和各类职业教育,不断提高当地劳动力素质。在土地要素上,要在降低土地使用价格的同时,关注厂址周围的环境,建立完好的基础设施。考虑跨国公司的总成本基准、成本可替代,以及区位条件,中、西部地区劳动力和土地价格所降低的成本,要远远大于运输所增加的成本,才能吸引跨国公司考虑在这些区位投资。

(四)协助中、西部地区提升市场区位优势

虽然中、西部地区 FDI 的流入量呈快速上升的态势,但与其自身能容纳的量是极不相称的,这表明中、西部地区的市场还没有形成吸引 FDI 的区位优势。造成此种现象的原因主要包括 3 个方面:一是中、西部地区的 FDI 流量相对较少,不能促进中、西部地区市场区位优势的形成;二是与中、西部地区的经济发展相对落后、购买力较低、市场容量不大有关;三是与我国中央政府和地方政府宣传力度不够分不开的。在市场经济中,信息对生产者和消费者的决策起着无比重要的作用。我国政府在采取倾斜政策提高中、西部地区收入的同时,还应协助地方政府为参与中、西部地区投资的跨国公司提供足够的信息,使跨国公司掌握充分的产品、技术、政策等相关信息,防止因信息扭曲而造成的市场扭曲。要使中、西部地区在吸引 FDI 过程中不仅要创造适宜的投资环境,而且要通过多种渠道宣传投资环境。否则,跨国公司根本了解不到有关环境信息。不仅要使中、西部地区通过各种媒介,宣传当地投资环境的优越性。而且还要使有条件的地方政府构建区位投资收益模型,并通过将当地区位要素输入模型,定量分析出投入收益的结果,这样更易于吸引跨国公司的关注。除此之外,中央政府还必须协助中、西部地方政府采取一套适应现代商品经济发展客观要求的市场经济改革政策,扩大市场开放度,尽快健全各种要素市场,完善市场体系,规范市场机制,改善市场环境。

(五)扶持中、西部地区培育集聚区位优势

中、西部地区目前没有完全呈现出市场区位优势特征并不表明中、西部地区不存在集聚因素。我国政府应积极扶持中、西部地区,着力培植中、西部地区的集聚因素,为形成中、西部地区的集聚区位优势而努力。要从加强基础设施建设入手,提高当地产业的配套能力,大力推进城市化进程,具体来讲:(1)着力提升我国中、西部地区的城市化水平,要充分发挥武汉、重庆、西安、成都等特大城市的优势。只有充分提高中、西部地区的城市化水平,才能以强劲的市场需求和完善的基础设施来吸引 FDI。(2)注重城市服务业集聚因素的形成,以便对 FDI 产生影响。在金融、服务、邮电通讯、商业零售等敏感领域倾斜性地开放我国中、西部地区,形成集聚效应以吸引 FDI。(3)协助当地政府结合本地区有一定竞争力的特定产业的 FDI,制定针对性的产业政策和配套措施,强化特定产业的集聚效应,利用已有 FDI 路径,吸引新的 FDI 进入,形成有特定国家或地区特色的产业园区。(4)地方政府应针对已在本地投资的跨国公司,制定一系列动态性的相关扶持政策,鼓励其再投资,形成特定厂商的集聚效应。

(六)在密切东、中、西三大地区经济协作的同时发挥东部地区的极化效应

三大地区在引导 FDI 投向中要合理分工,相互协作,突出比较优势,形成有机的产业分工结构,避免重复引进导致的产业同构。地区之间无论是垂直分工还是水平分工,都要突出各自的比较优势,提升区域之间产业的关联度,在分工协作中增强区域经济竞争力。由于东部地区已经从低成本区位优势和市场区位优势过渡到集聚区位优势,今后较长时间内东部仍然是我国吸引 FDI 和出口创汇的基地。因此,这就要求充分利用东部在我国区域格局中有利的增长极地位,发挥极化效应。东部地区在建立和完善社会主义市场经济体制基本框架的进程中,应积极利用 FDI 来提高产业技术和产品档次,加快产业结构调整和新产业的发展,实现产业结构高度化。在形成占据经济发展制高点的产业群体的同时,从“引进前向关联”为主转向“引进后向关联”为主,从“引进来”为主向“走出去”为主过渡,积极参与更高层次的国际分工,全面与国际经济接轨,提高区域经济的整体素质和国际竞争力。具体包括以下几点:

1. 促使东部地区内资部门与 FDI 部门前向关联。应该看到目前东部地区的大部分内资部门利用了廉价劳动力资源,与跨国公司形成的是后向关联效应,其本身促进了产业集群的发展。但是,我国政府对东部地区不能满足于与跨国公司的后向关联,即仅仅成为向跨国公司提供原材料和零部件的供应商,这样会使东部地区的产业结构得不到有效提升,将会导致东部地区产业发展受制于跨国公司的全球战略。这就要求我国政府根据东部地区的实际发展情况,制定切实有效的政策,在上游产业(即原材料和零部件产业)发展的良好基础上积极扶持下游产业(即终极产品产业)的发展,吸引跨国公司全球价值链中的高附加值环节到东部地区投资,带动产业升级。

2. 鼓励东部地区的内资部门企业到发展中国家从事 FDI 活动。鼓励我国企业从事 FDI 活动,一方面可以为我国相对过剩资本提供增值的场所,获取并占有投资区位的稀缺资源,促进我国经济结构的调整。另一方面发展中国家与我国有着良好的政治和经济关系,它们的发展水平与我国相近或低于我国,有许多发展中国家类似于东部地区。因此,在发展中国家投资有利于发挥东部地区内资部门结构多元化、制造业门类齐全、层次较高的优势,可以将特定产业或特定技术环节产生的某些特色和专门技术,通过 FDI 方式向发展中国家转移。特别是在 20 世纪 80 年代以来,发达国家之间相互投资比重加快,而对发展中国家的投资逐渐减少,也为东部地区内资部门进入发展中国家市场提供了机会。因此,东部地区内资部门投资的区位战略应是在稳定和发展与发达国家及港澳地区、东南亚国家贸易的基础上,大力开拓亚、非、拉发展中国家及东欧市场,形成全球化的投资格局。值得注意的是,亚太地区应成为东部地区内资部门对外投资经营的首选目标市场。尤其是东南亚地区,资源和劳动力充裕,市场潜力巨大,又有许多引进 FDI 的优惠政策,也与我国在地理上相临、在文化风俗习惯上相近,还是海外华人的主要聚居地。因此,东南亚地区仍是东部地区内资部门直接投资的重点地区。

3. 协助东部地区内资部门进入 ESP 三大优势形成多年的发达国家。尽管发达国家 ESP 结构先进,本身技术水平高,加之大量的 FDI 的沉积,形成了强大的技术优势体系,但其中间技术领域仍有许多空隙,东部内资部门可以用适当的中间技术和传统技术进入发达国家。另外,进入发达国家还可以利用发达国家的先进技术就地生产,以避开贸易壁垒,确保出口市场的获取。此外,东部内资部门的一些具有中国传统优势的产业也可以对发达国家进行投资,如中医中药、古典园林、传统食品等领域。从某种意义上说,专有技术是垄断技术的一种,其出口和对外直接投资前景十分可观。因此,政府有关部门和行业主管部门应加强统筹、调控和引导,不失时机地提供相关信息,指导东部内资部门科学决策,并促进具有一定条件的大中型企业朝着集科技、工业、贸易、金融于一身的跨国经营高技术企业集团转变。

注 释:

① 参见韩 琪:《缩小“资本流出缺口”与扩大对外直接投资》,载《国际经济合作》2005 年第 2 期。

② 根据《中国对外贸易年鉴》(1995~2002)整理所得。

③ 根据《中国统计年鉴》、《中国统计摘要》各年计算整理所得。

- ④ 根据《中国统计年鉴》计算整理所得。
- ⑤ 在 WTO 的有关“与贸易有关的投资措施”的协议中,具体有“四个禁用”措施:一是禁用“当地经济成份”;二是禁用“贸易平衡要求”;三是禁用“进口用汇限制”;四是禁用“国内销售限制”。即 WTO 所禁止的倾斜政策包括两个方面:一是国别倾斜;二是企业倾斜。缔约方之间相互非歧视性原则使得国别倾斜成为被禁止的内容,国内外所有企业的国民待遇原则是企业倾斜成为被禁止的内容。

[参 考 文 献]

- [1] 冼国明. 外国直接投资与中国经济发展[J]. 国际经济合作, 2003, (9).
- [2] 葛顺奇, 郑小洁. 中国 31 个省市利用外资业绩与潜力比较研究[J]. 世界经济, 2004, (1).
- [3] 王成歧, 张建华, 安 辉. 外商直接投资、地区差异与中国经济增长[J]. 世界经济, 2002, (4).
- [4] 崔新健. 外商对华直接投资的决定因素[M]. 北京: 中国发展出版社, 2001.
- [5] 姜 岩. 跨国公司对华直接投资区位选择战略研究与借鉴[J]. 人文杂志, 2003, (3).
- [6] 徐 杰. 外商在华直接投资的区位分析[J]. 经济评论, 2002, (4).

(责任编辑 邹惠卿)

Thinking on Our Country's Policy Drawing on FDI

MAO Min

(Wuhan Party School of CPC, Wuhan 430023, Hubei, China)

Biography: MAO Min (1964-), female, Associate professor, Wuhan Party School of CPC, majoring in the market economy theories.

Abstract: The foreign direct investment has already become the main part necessarily in the our country economy. The afflux amount of FDI presents to increase continuously in the our country, but that is the huge difference that the district distribute in the back of this phenomenon, this difference is due to the adopted district policy of the foreign capital of the our country, this policy has been resulting in negative influence to the development of the our country economy. Therefore, the government should adjust and perfect the policy of attraction foreign capital.

Key words: district; FDI; policy