

论国家宏观调控在促进国际技术转移中的地位与作用

On the Position and Role in Promoting International Technical Transfer of the National Macro—adjustment and Macro—control

李志军

(国务院发展研究中心 北京 100017)

一、国家宏观调控对国际技术转移的必要性

不同国家的自然条件、市场规模、经济结构、工业水平、收入水平、消费习惯、技术和管理水平等不尽相同,这是国际技术转移发生的根本动因。同时,国家行为本身对技术国际化的过程和状态有重大影响,国家不仅以其自身存在影响技术转移的外部条件,而且直接介入和干预国际间的技术转移。

国家因素在国际技术转移中具有重要意义。国际技术转移涉及技术、经济、法律、人才、政策环境、国家关系以及社会观念等多方面的丰富内容。每一个方面又包含不同层次的诸多因素。既涉及到技术资源的分布与开发状况,又涉及到国际、国内一系列环境因素,如国家间的经济贸易、外交关系、外币兑换率、贸易平衡、社会文化传统、各国的经济发展需求及市场状况、技术水平与转移法规等;技术转移还必须经过许多中间环节,包括中介机构、技术选择与评价、转移方式、转移形态、各项谈判和审查、审批程序等。这一切,仅仅依靠市场机制、国际公约与国际法规的作用是不够的。所以,在国际技术转移中,国家的干预是必不可少的,由于技术和技术转移作用的广泛影响,使其具有相当的复杂性和敏感性,许多国家的政府对国际技术转移干预的力度,远远大于对一般商品贸易的干预程度。

二、国家对国际技术转移进行宏观调控的目的和手段

各国政府对国际技术转移的干预和管理,是为本国的政治、经济、军事等利益直接服务的。国际技术转移不仅关系到企业的利益,而且关系到国家的利益,包括某些尖端和军事技术的转让关系到国家安全。它可能起积极作用,也可能起消极作用。政府干预和管理的目的在于使技术转移对本国的经济

和贸易增长能够起积极作用。技术转让的主体是企业,其行为往往受微观利益制约,而忽视国家的宏观利益。政府的干预能促使技术转让向符合宏观利益的方向发展。

各国政府干预国际技术转移的目的主要是:促进(或限制)外国对当地的投资;促进(或限制)在特定的地点发展生产能力(或利用特定的技术);促进(或限制)从特定的来源(国家或公司)吸收投资或技术转移;促进(或限制)有关工业部门或活动范围吸收外国投资或技术转移;促进技术及有关的技能在社会广泛地传播;促进出口前对当地材料进行深加工(即增加当地的附加值);促进利用当地生产的部件,来诱导辅助工业的发展,或者阻止利用当地短缺的材料;促进使用当地的劳动力;促进(或限制)某种外国技术的转移;鼓励开发当地的某些功能(如数据加工、研究和开发)或阻止有毒物、废物、脏物及高度危险物品散播;鼓励外国技术技能、管理技能的转移;阻止技术人员外流;在政治上遭受制裁的情况下鼓励发展出口或限制出口的发展;限制不必要的进口;鼓励把所有权、控制权及技术和技能转让给当地的国民;鼓励企业向社会出售股权;鼓励较低的产品价格及防止对市场的垄断;促进生产达到一定的标准(如雇员的健康及安全、产品质量、放射性及有毒废物释放)。

世界上不同类型的国家干预技术转移的原因和目的有显著差别,即使是同一个国家,在不同的时期、不同的发展阶段,政府干预的原因和目的也不会完全相同。

工业及技术上发达国家的技术和产品先进、水平高,有很强的国际竞争能力,政府对技术引进的管理比较宽松,像日本和法国仅在战后初期由于国际收支平衡的原因对技术输入进行了较严格的管理,后来随着本国经济及技术的迅速发展,国际竞争能力的提高,开始实行自由化的政策。发达国家政府对技术转移的干预重点放在技术输出上面。其原因主要出自于战略、国防考虑和对外政策上的考

虑,或者基于国内供应短缺及战略原因,防止战略物资流入特定国家和受制裁的国家。为了保持领先和垄断地位,防止培养竞争对手和发生飞标效应,对于向比自己落后的国家出口高技术也时而有所限制。

发展中国家在技术转移方面同工业发达国家情况不同,政府干预这项业务的具体原因和目的也有显著区别。发展中国家干预技术转移的重点是放在技术引进上面。干预的目的是为了使企业能够引进本国经济所需要的技术,引进技术的条件是公平合理的,所花的代价不要太大,防止外国伙伴利用其技术优势和垄断地位把不合理的商业限制性条款强加给本国的企业。除这些外,还采取旨在吸引外资、引进技术的种种优惠措施。

国家对国际技术转移进行干预和宏观调控的手段,主要体现在各国的技术转移政策上,它包括法律保障、政策引导、监督协调、强化服务、促进发展等方面。

三、国家宏观调控在促进国际技术转移中的作用

1. 建立健全法律制度,完善基础结构,为国际技术转移提供良好的硬件和软环境

主要包括:制订和实施技术转移的法规;承认以专利、商标、商业秘密及其他以 Know-how 形式表现出的工业产权;制订并实施公司法,以便形成具有适合于从事现代商务活动的法人;制订并实施税收法,包括放宽进口必要生产设备的关税限制;提供不予没收及采取其他保护工业产权措施的保证;实施劳动法以促进工业稳定及良好的工作条件;在打算引进技术的企业进行教育和人员培训以开发当地各类人员,使之能够参与技术转移;建立法律、银行及保险系统以利于正常商务活动的进行,克服官僚主义和其他形式的迟延;建设必要的物质设施,像足够的港口、仓库、铁路、通讯及能源,这是进行现代商务所不可缺少的;政府为调整收支平衡和降低通货膨胀作出努力,保持东道国信贷及货币的稳定性;为引进技术,吸收外资,除建立良好的硬件环境外,还应建立良好的软环境,政府官员要廉政和提高工作效率。

2. 制定优惠政策,提供资金支持,用经济手段为国际技术转移创造良好的政策环境

用经济手段来促进技术创新和技术转移是政府宏观调节机制中的一个主要方面。它在利用市场调节机制的同时又起着补充和扩大市场调节机制的作用。为鼓励技术转移,各国政府现行的财政支持方式主要是税收减免、贷款优惠、资助奖励、风险投资等。这些经济手段都有各自的功能,在促进技

术转移的过程中各显神通、互为补充、相得益彰。各国政府根据不同情况采取不同措施,取得了良好的综合效应。

多数工业国家同相当多的发展中国家签订了双边税收条约。这些条约主要是为避免对公司利润进行双重征税。很多发展中国家制定可观的税收和关税优惠以鼓励技术流入。当涉及吸收外国直接投资时,不论是以合资方式还是独资方式,这种优惠尤其显著。税收优惠固然重要,但是工业化国家的企业在发展中国家进行商务活动的首要影响因素还是市场力量,通常是便宜的劳动力和新的市场,优惠措施只起第二位的作用。再者,在税收方面,不少发展中国家为吸引外资提供相当可观的税收优惠,如在数年内享受免税待遇,在数年内享受免除基本材料和机器设备进口关税,免除一定的外汇限制,并在运用发展中国家法律方面表现出灵活性,以便使发达国家的企业可以保护其国际竞争地位,如允许建立独资的子公司;某些发展中国家还建立了出口加工区,提供许多例外的优惠,这些例外包括税收和进口豁免,不受多数或所有外汇管制的限制;在处理劳资关系方面有灵活性。

国际技术转移业务通常周期长、回收时间长、投资额大、风险大,许多企业除依靠自己的资金以外往往需要依靠外部的资金。从外部筹集资金,除从普通银行借款外,企业可通过金融开发机构及某些开发援助机构得到一些风险资本。因此,对国际技术转移有关投资的担保和保险是必要的。

3. 加强对技术进出口的管理,对一些重大项目进行直接干预

各国对重大项目的研究开发、推广应用和出口、引进及消化吸收,都由政府直接干预,组织协调。由于各国家和地区技术政策以及技术引进方式的差异,干预形式也各有特色。例如,韩国政府除了在国营部门直接从事大规模项目的技术引进活动外,更重要的是在于为全国的技术引进创造良好的法律和制度环境,以及为技术引进提供管理、协调、咨询、信息、谈判和金融等服务。在政府对技术引进的干预中,台湾对高技术产业发展的引导是很有特色的。随着世界经济和科技竞争日益激烈,美国一改以往的自由开放的技术输出政策,开始加强对技术输出的管理。1979年,美国出于外交政策、国家安全保障等方面的考虑,制定了“出口管理办法”,对从美国直接出口的物资、美国产品的再输出、美国技术在第三国制造的物资的输出以及技术情报的输出等加强政府的干预。根据1985年修改的美国出口管理法,即使是巴黎统筹委员会的成员也要从保障国家安全的目的出发,不再出口像电子计算机那样可以转用于军事技术的高技术产品和高技术专利,美国政府的技术转移政策对美国的技术转

移产生了很大的影响。

4. 对国际技术转移进行监督,协调各方面的关系,强化服务功能

包括:疏通技术转移渠道;建立高效率的信息服务系统;加强技术培训;为企业开通多种融资渠道(如金融租赁、风险投资、国家担保等),保证企业能够引进较先进的技术以及对引进的技术有足够的资金进行消化、吸收;鼓励企业引进实验室技术;进行风险投资担保。

在促进企业与科研院所的联系中,许多国家的政策起着重要的桥梁作用。日本1982年制订的“共同研究制度”准许大学人员与企业科技人员利用企业的条件进行合作研究,同时也允许企业科技人员以“共同研究员”身份到大学研究所工作。1986年制订的《研究交流促进》规定,政府所辖的研究所的人员尽可能派往企业解决企业的问题。欧美发达国家的科研人才向企业的流动更频繁,形式也多样。德国政府要求大学教师在从事本职工作的同时,还必须到企业兼职做一些研究工作。美国大学教授可以定期给企业提供技术咨询,并收取适当报酬。美国一些大学教授规定休假年制度,使大学里的科研人员有机会在休假年到企业全天供职。美国政府还赞助成立“工业大学合作研究中心”和“工程研究中心”,把企业和科研院所的各自优势结合起来,解决企业自己无法解决的问题。美国政府还开放政府所有具有潜在商业价值的专利和许可证,并以优惠条件刺激技术转让工作,使国家科研院所的研究方向和企业的需要有机结合起来。

随着经济和技术发展,国家政策的这种服务功能越来越突出。韩国在发展初期,建立了公共研究所,为企业提供各种技术咨询以加强当地企业在技术引进谈判中的地位,但它们作用很有限。1962年建立的科学技术中心作为技术信息扩散的中介,作用也不大,因为成熟产品通过反向工程很容易仿

制。到了80年代,韩国政府建立了3个信息中心,收集和扩散技术信息,还建立了技术转移中心,为企业提供外国可靠技术的信息,并协助企业准备条约文本。这时公共R&D机构也成了有用的转移机构,它们和企业加强了联合研究,辨明外国技术及技术供方的具体情况,以便在谈判中占据主动地位。由此可见,随着企业不断走向国际市场,以及竞争强度的加剧,国家政策的这种服务功能越来越成为企业发展的不可缺少的因素。

国家政策具有多种不同性质的功能,而这些功能的发挥有赖于企业与市场以及它们之间的相互作用。当国家处于发展初期,或者由传统计划体制向市场体制转型时期,企业生产规模、科研能力以及技术水平都很弱小,市场的各项法规还不健全,这时国家技术转移政策应突出它的监控和保护功能,即一方面采取各种硬性措施强化企业追求技术进步;另一方面,利用各种积极的保护手段,使企业在免受或较少受外部冲击的环境里,不断发展和壮大自己。而当市场体系不断完善,企业逐渐发展为自我约束的独立经营实体时,企业对国家政策的各种刺激措施会变得越来越敏感、越来越积极。所以,这时的国家转移引进政策,应重点发挥它的刺激功能,即利用各种经济手段,刺激、诱导企业技术进步朝着有利于国家整体产业结构的优化、国际竞争力不断增强的轨道前进。与监控、保护、刺激功能比较起来,桥梁、协调服务功能是国家政策的基本功能。不论企业处在什么发展阶段,面对什么样的外部环境,国家都应该通过政策对企业履行这些基本功能。而且随着企业生产科研规模的不断扩大,外向型经济的不断发展,国内外市场竞争的加剧,以及企业不断涉足高新技术领域,企业技术转移更是须臾离不开国家政策的桥梁、协调和服务功能。

(责任编辑 孙立明)

(上接第64页)

产业的竞争力可能要弱一点,但有他们的强项,如身体结实、上进心强、安份守业、吃苦耐劳等等。三是有关管理部门应多关心、多支持、少收费。农民打工的收入本来就不多,也来之不易,如果无故索取,于心何安!

第三,城镇劳动就业部门,应从各种收费中拿出一部分资金,用于进城就业农民的再培训,不断帮助他们提高从业能力。

4. 减轻农民负担,让他们把更多的资金用于扩大再生产,在发展生产中富裕自己

减轻农民负担已引起各级各地的重视。笔者认为行政措施是必不可少的,但应主要依靠法制来解决农民负担问题。要明确这么几条:

第一,农民除了国家明文规定的各种税费负担外,其他负担可以一概拒交。

第二,需要农民集资的,必须是农民自觉自愿,不准强迫。集资按集资规矩办,要分期偿还本金,要给利息。否则,就不要集资,再好的事暂时也不要办,等集体经济搞起来再办。

第三,要用法律手段保护农民利益,对于触犯农民利益的,不管以什么形式,出于什么目的,都要绳之以法,决不姑息迁就。

第四,凡需要农民出钱的项目,起码要在省一级统一起来,经省人大审议批准,以地方税费形式下达。作了决议的,就一定要执行。对于无故抗拒不交的农民,也要依法处罚。(责任编辑 孙立明)