

外商投资亟待加强管理

Management in Foreign Investment Should Be Tightened Up

于培伟

(对外经济贸易部办公厅, 北京 100731)

我国吸收外商投资发展很快,到今年6月底,全国累计批准外商投资项目199 678个,协议外资金额2 660亿美元,实际使用外资765亿美元。已开业的外商投资企业9万多家,吸纳员工达1 200多万人。今年1~6月,外商投资企业进出口总额为357.8亿美元,比去年同期增长45.3%,占全国进出口总额的36.7%。全国外商投资企业总体外汇收支平衡有余。据上海外汇交易中心统计,今年4~6月,在与中心联网的14个城市,外商投资企业调出外汇15.3亿美元,调入外汇8.6亿美元,净调出6.7亿美元(不包括旅游饭店收汇)。外商投资企业的涉外税收持续增长,今年1~6月,包括外商投资企业的所得税、增值税等在内的涉外税收为167.18亿元(不包括关税和土地费用),比去年同期增长106.91%。

一、吸收外商投资工作存在的几个突出问题

1. 产业结构不合理,工业生产性项目有所减少。

我国吸收外商投资的行业结构变化大致分三个阶段。第一阶段,1986年以前,工业项目不多,饭店、宾馆项目所占比重较大。外商在煤炭、原油、轻纺、机械、电子、仪器仪表等工业行业的投资项目占总数的23~36%,而旅游宾馆、饭店项目所占比重,1984年以前不足15%,1984年上升至35.4%,1985年为40.8%,1986年达到58.7%。第二阶段,1986~1991年,国家对利用外资的行业政策做了重大调整。1986年底国务院公布了鼓励外商投资的二十二条规定,优惠政策向两种类型的企业——产品出口型和技术先进型企业倾斜。各地方、各部门注意了对外资投向的引导和行业把关,工业项目所占比重逐年大幅度上升,1987年为47.8%,1988年75.6%,1989年82.7%,1990年升至83.9,1991年占80.2%。旅游宾馆、饭店等非生产性项目所占比

重从1987年的39.7%降至1991年的12.7%。这一阶段,工业项目已占外商投资项目的80%以上,行业结构发生了质的变化,生产性、产品出口型工业项目增多,非生产性项目的盲目发展得到抑制,产业结构比较合理。第三阶段,1992年至今,工业项目所占比重开始下降,房地产项目增势迅猛,项目所占比重从1990年的7.1%和1991年的12.7%上升至1992年的22.6%和1993年的13.6%。

2. 外商实际投入资金缓慢。

1985年前外资平均到位率为32.8%。国家公布关于外商投资的若干规定后,1986~1990年外资实际投入率较大幅度提高,1986年为67.4%,1987年为62.3%,1988年为60.3%,1989年为62.3%,1990年为51.7%。这五年中每年实际投资额已占当年协议外资金额的一半以上,即实际出资比率为2:1。从1991年起,批准的外商投资项目大幅度跳跃性增长,而当年的外资实际投入率却降至36.5%,1992年降至20.5%,1993年为24.7%。

3. 重复引进、重复建设的情况比较严重。

外资主要投向轻纺等投资少、见效快、盈利较高的中小型项目,对国民经济主干行业、技术先进项目和大中型项目投资的比例很小。项目雷同的情况比较严重,尤以纺织服装行业为突出,这类项目占轻工行业外商投资项目的1/3。数以千计的服装厂、纺织厂、成衣加工厂在全国星罗棋布,产品大同小异,如针织内衣、时装成衣、西服、丝绸服装、皮衣、人造革衣、茄克衫、童装、运动服装、牛仔衣裤等。这类项目的多数设备属一般性加工设备,有不少是陈旧的淘汰设备;项目技术水平不高,对促进行业发展所起的作用平平。这些项目对国内纺织行业形成一定的冲击。

4. 盲目追求审批项目数量。

不少地方把批准外资项目的多少,作为考核当地政府业绩的一项内容,盲目追求审批项目数量,不注重项目质量。主要表现在:下达年度审批项目硬性指标,不顾条件下放审批权限,要求各地、市、

县每年甚至每季批准多少个项目,等等;对国家明文禁止或限制吸收外商投资的行业、项目,不经请示先斩后奏,擅自批准。

5. 对外商投资企业的后期管理工作跟不上。

工商、经贸、海关、外汇、税务等部门之间职责不清,导致监督管理工作不力,外资项目出现问题长期得不到有效解决。例如:已批准项目名存实亡,外商出资率低,不履行关于内外销比例的规定和技术转让条例,经营上的虚亏实盈,利用“高进低出”赚取企业设备和原材料差价,超经营范围收购其他企业产品出口,假投资,等等。

二、几项政策性建议

1. 尽快制订并公布国家指导外商投资的产业目录。

1987年制订过这类目录,但由于没有约束力,未能在吸收外资工作中发挥应有的作用。各国对吸收外商投资都有鼓励或限制的规定。因此,根据我国国情并参照国际惯例制订指导外资投向的目录,对我国利用外资工作有着举足轻重的作用,应抓紧进行这项工作。

2. 利用外资从重数量转为重质量、重效益。

以往,主要以办了多少家“三资”企业,引进多少外资来评价引进外资工作的成绩。这当然重要,但也往往容易导致追求数量、忽视质量的偏向。近几年来,许多地方以不正当手段争外商,抢项目,搞优惠政策“大拍卖”,甚至搞假合资。这些现象的出现,均与重数量、轻质量的倾向有关,也与以吸收外资数量作为考核领导干部业绩的标准有重要关系。今后,应淡化吸收外资的项目数,而把项目是否符合我国的产业政策和环保要求,是否带来先进技术和科学管理等,作为考核的重要内容。

3. 从政策取向上由对外商投资实行税收优惠向实行国民待遇方向转变。

随着特区和沿海开放城市投资环境的改善,应将最初的税收优惠政策按国民待遇的要求加以调整,以符合关贸总协定的规范。现行税收优惠政策在开放初期对吸收外商投资起到了不可忽视的作用,但在新形势下,也产生了一些负面影响。一些外商只图近利,着眼于“三减两免”,待优惠期满便转移阵地或不择手段地制造亏损假象。今后“三资”企业的税收优惠应适度减少,同时,税收优惠应主要向高科技产业、基础产业、环保产业倾斜。“三资”企业享受国民待遇,主要是在税收、运输、外汇管理、进出口经营等方面与国内企业享受同等待遇。

4. 切实加强对项目的后期管理。

外国投资者对投资的软环境十分重视。因此,从扩大吸收外商投资角度讲,必须加强有效的管

理,建立良好的秩序。外商投资项目涉及面广、行业分散,管理工作具有相当难度。必须依靠有关部门的综合力量,建立相对统一的管理部门,形成良好的规范化约束机制,以法管理,使企业的生产经营活动健康发展。

5. 从政策上给中西部地区以支持,加大中西部地区利用外资的力度。

目前,中西部地区利用外资的数量和质量与沿海地区已形成很大差距。这种状况不仅将延误中西部地区经济的发展,而且有可能因经济差距过大而导致社会不稳定。因此,建议从政策上给中西部地区以支持:适当扩大中西部省区对本地资源的开发、利用等权限,除因国家安全及公共利益原因另有规定者外,鼓励它们吸收外资共同开发资源;放宽对中西部地区举办劳动密集型“三资”企业等项目(包括已不适合在沿海地区发展的能耗较高、有污染的项目)的限制,允许它们出口部分资源性产品以偿付外债;对先行试点的利用外资的领域和项目,如外商来华举办商业零售项目、设立控股公司、以BOT(即建成经营后再转让)方式建设基础设施等,应在中西部有条件的地方适当安排一些。

6. 几个需要解决的具体政策问题。

(1)税制方面。今年开始对外商投资企业流转环节征收增值税,但对外商投资企业生产出口产品使用国产料件的退税迟迟不能实行,影响了企业的出口积极性。对今年初开始实施的增值税、土地增值税的具体操作办法应尽快公布实施。

(2)外汇管理方面。新的外汇管理体制实施后,不允许外商投资企业之间以外汇进行结算,使得一些原来收取外汇、外汇自行平衡有余的宾馆饭店和成片土地开发项目,从原来的外汇调出者变为外汇调入者。宾馆饭店则因外汇被银行收走而不能进入外汇调剂市场,外商反应很大。

一些基础设施和基础产业项目如电站、公路等,社会效益好,对经济发展和扩大出口作用很大。对这类无产品外销,面向国内市场,外汇不能平衡的大型项目的审批和供汇的具体办法至今没有出台,许多项目的洽谈和审批处于停顿状态。

目前,外商投资企业仍然保留现汇帐户,外汇的余缺通过外汇调剂市场解决。建议不要急于取消外汇调剂市场,待条件具备,外商投资企业可在经常项目下自由兑换后,两个市场再并轨,否则可能对现有外资企业的经营和新投资带来不利影响。

(3)进口方面。今年实施的《一般商品进口管理办法》和《机电产品进口管理办法》中,有关外商投资企业进口的具体操作办法没有出台。特别是配额管理的机电产品的进口,今年以来基本处于停顿状态,给企业经营活动带来很大影响。

(责任编辑 蔡德诚)