

# 外商直接投资对我国产业结构变动和产业政策效果的影响

The Influence of Direct Foreign Investment on Changes of China's Industrial Structure and Effect of Industrial Policies

江小涓

(中国社会科学院工业经济研究所 北京 100836)

1992年,我国吸收外商直接投资进入新一轮高潮期,外商直接投资协议金额达575亿美元,实际使用111.6亿美元,分别比上年增长3.8倍和1.6倍;外商投资企业出口大幅度上升,全年出口额174亿美元,比上年增长44.1%,占出口总额的比重由上年的16.8%提高到20.4%。外商直接投资不仅数额增长快,还呈现出外资来源多样化、投资区域扩大、单项投资规模增大、投资的产业范围扩大等新的特点。外商投资热潮至今仍在持续,可以说,经过这一轮外商投资热潮,外商直接投资企业对我国经济发展和体制改革各个方面的影响将显著增强,以往存在的一些问题也将更加明显。本文将根据外商直接投资对我国产业结构调整 and 产业政策效果的影响分析我国吸收外商投资过程中出现的一些有争议的问题,并提出几点建议。

## 一、产业结构调整与外商直接投资:预期目标与实际效果

70年代末,我国进入改革开放新时期时,经济结构失衡问题十分严重。工业结构方面主要问题,一是轻、重工业比例失衡,各类轻工产品的供应长期紧张;二是燃料动力、原材料、交通运输等基础行业发展落后,当时因缺煤、缺电,约有四分之一的工业生产不能发挥作用;三是工业品出口和换汇能力不足,不能满足引进项目及进口对外汇的需求;四是城乡小型工业发展缓慢,阻碍农村劳动力向非农产业的转移和农村经济的综合发展;五是工业的技术结构档次低,如汽车工业、耐用消费品工业等所占比重甚小。

为了解决这些结构问题,从70年代末开始,政府推行了以下一系列产业政策:一是加快基础行业

建设,提出在这些行业中确定国家重点建设项目并在资金、物资、能源和交通运输各个方面给予优惠照顾,以后又陆续对开办小煤矿、小水电和铁路、公路等基础建设制定了一系列优惠政策。二是优先发展轻纺工业,提出要在原材料和能源供应、革新改造措施、基本建设、银行贷款、外汇和技术引进、交通运输等六个方面加快轻工业的发展。三是促进出口创汇行业发展,70年代下半期就实施了一系列鼓励出口行业发展的政策,80年代初期,对出口行业采取了更多的鼓励政策,如出口奖励、外汇留成、提供廉价原材料、亏损补贴、出口退税等,人民币汇率也逐步下调。四是促进高科技行业发展,包括对大型项目直接投资,对中小型项目给予立项、贷款、税收各方面的优惠,选择并资助高科技项目的开发建设等。五是促进乡镇工业发展,70年代末期制定了鼓励乡镇企业发展的政策,各级政府有扶植乡镇企业的专项拨款,还有无息或低息的专项贷款和免税减税政策。六是抑制“长线”加工工业发展,禁止或从严控制“长线”新建项目立项,包括不给拨款,不发贷款,不供应平价能源、原材料,追究违禁者和主管部门的责任等。

经过10多年的努力,上述问题在不同程度上得到了解决。轻重工业比例失调的问题到80年代初期已经基本解决,1982年轻重工业的比例为50.5:49.5,此后数年保持着基本持平的态势。近几年由于加强基础行业大中型项目的建设,重工业所占的比重有所上升,1991年轻重工业的比重为48.9:51.1。从轻工业产品市场繁荣和出口情况看,没有出现轻工业发展滞后的问题。出口产业和城乡集体工业得到了长足的发展。到90年代初,不仅外贸赤字的问题已解决,而且有了较多的外汇储备。1991年,进口总值为638亿美元,出口总值为

719 亿美元,外汇储备已达 426 亿美元。城乡集体工业发展迅速,1991 年工业总产值中,城乡集体和个体工业所占比重已达 41.1%,农村社会总产值构成中,工业产值已占 42%。但改善基础产业“瓶颈”状况的目标未能完全达到。10 多年来,多数基础行业就其本身来看增长速度不算低,例如 1980~1990 年,原煤、原油和电力的年均增长率分别为 5.5%,2.4%和 7.3%,但由于仍远低于同期工业的增长速度,基础行业与加工工业结构失衡的状况没有根本改善。80 年代中期曾提出要支持一些能够带动工业技术和产业结构升级的产业超前发展,使它们成为支柱产业。尽管后来其中有些产业得到了较快发展,如汽车、微电子等行业,但从其实力和对整个国民经济的带动作用看,并未取得“支柱产业”的地位。

过去 10 多年中,还出现了一些新的结构失衡问题,其中最显著的是某些加工行业发展过度,即所谓加工工业“长线”的问题,纺织、服装、日用机械、高档家用电器、金属加工、塑料制品、烟酒许多行业都出现过严重的生产能力过剩、产品积压、开工不足等问题。从 1981 年下半年开始,产业结构调整中就提出抑制“长线”加工行业的任务,但效果并不明显,加工工业与基础产业的失衡状况未能纠正过来。

在推进产业结构调整的同时,制定了吸收外商直接投资的政策,其初衷主要在于,有许多“短线”行业和产品急需发展,但建设资金短缺,吸收外资能增加我国的建设资金;老企业的技术落后,产品档次低,吸收外商直接投资能带来新产品、新技术和先进的管理技术;外商投资企业要平衡自身的用汇与创汇,因此会积极扩大出口。但是,10 多年的实践表明,来我国直接投资的外商与我国产业政策有不同的投资指向

### 1. 指向我国市场

我国广阔的国内市场对外国投资者有巨大的吸引力。在国际贸易中保护主义盛行,尤其是非贸易壁垒成为国际商品流动的严重障碍时,运用直接投资手段进入潜力十分可观的我国市场,是西方跨国公司在我国直接投资最主要的动机。汽车工业三大合资(上海大众、北京吉普、广州标致)中,外国投资者的目的都是在中国生产,在中国销售,维持在技术合作系统内的知识优势,取得中国巨大的汽车市场。天津奥梯斯电梯有限公司的美方总经理说,他在中国的唯一任务,是保持 15 年后奥梯斯仍在中国。

### 2. 指向我国资源

我国有大量尚未开发的自然资源,尤其是燃料性矿产资源,如石油、煤炭等。这类产品是我国市场上的紧缺物资,急需加速勘探开采。但是,我国目前

资金和技术能力有限,因此愿意吸收外商直接投资合作开发,以出口部分产品还贷为代价。这一类投资的典型代表是中外合作勘探的海上石油项目和一些大的煤炭基地的开发建设。对距离我国较近、国内资源匮乏的日本来说,资源指向型投资是其在华投资的主要目标之一。据统计,日本对我国资源开发项目的投资约占其对华投资额的三分之二,足以证明对我国资源投资的重视。

### 3. 指向我国廉价劳动力

60~70 年代,跨国公司向一些东南亚国家地区转移生产的目的,是利用当地的廉价劳动力。80 年代以来,这些国家和地区的工资率上升很快,优势逐渐消失,因而一些项目开始向我国转移。这种类型的投资主要集中在东南沿海地区,如广东、福建一带,多为一些投资少、见效快的中小型劳动密集型企业。同时,除了一些补偿贸易性质的企业外,大部分这类企业的内销倾向很强。

由于外国投资者的目的和我国吸收外商直接投资的目的差异很大,甚至相互冲突,我国吸收外商投资的实绩与理想目标相比也呈现出较大差异。首先是市场指向问题矛盾突出。许多允诺高比例外销产品的外商投资企业,外销合同往往落空,产品主要内销。某市已经开始产品销售事宜的外商投资企业中,全部履行外销合同的只有 5%,部分履约的占 43%,全部未履约的 51%。二是外商投资企业引进先进生产技术的情况不理想。一般来说,外商不愿意提供最先进的技术,所提供的大部分是成熟技术。在某些地区,外商投资企业的平均生产技术水平甚至低于国内大、中型企业的水平。第三,绝大部分外商直接投资进入加工工业和旅游服务业,而不是进入基础“短线”产业。

我国对上述差异早有认识,因此在开始吸收外商直接投资时,为了引导外商进入与我国产业结构调整方向一致的领域,对那些带来先进技术的、进入我国允许的某些“短线”产业的和出口比例高的外商直接投资都制定了更加优惠的鼓励政策。但是效果不很明显,主要有以下几方面的原因。

1. 优惠政策不足以抵销我国经济体制形成的某些逆向吸引力。我国价格体系的扭曲使不同行业对投资者的吸引力差别很大,对国内企业较高水平的保护政策也使面向国内和国外市场的企业处境大不相同。一定程度的优惠政策抵销不了上述因素的影响。

2. 外商投资尚处在初始探索阶段,对我国的经济发展、改革与开放的前景也持观望和试探态度,因此对进入较大规模投资和较长建设周期的项目持谨慎态度。

3. 大陆吸收的外商直接投资中,港、澳、台资金占有较大比重,这是沿海地区外商投资企业规模

小、加工工业比例高和技术水平一般的重要原因。

4. 我国地方政府和企业自身有明显的优先投资于加工工业的倾向,在选择对外招商项目,审批外商投资项目和选择合作伙伴时,对外商直接投资方向产生影响。

## 二、外商直接投资的变化:诱因、新问题及政策引导能力的限度

从1991年下半年开始,虽然鼓励外商投资的政策并没有大的调整,但外商直接投资的结构发生了较为明显的变化,开始呈现出某些与我国产业政策导向一致的势头。首先是行业结构发生变化。1992年,工农业生产性项目占协议外资金额的68%,工业项目按协议外资金额排在首位的是电力等能源部门,其次才是轻工、电子机械、纺织服装等行业。其次是一批大型跨国公司来华投资,带来一批技术档次高,能填补国内空白,对我国工业上档次、上水平有较大影响的大项目,如美国摩托罗拉公司在天津投资的电子元器件、通信产品项目,日本三菱公司在山东投资的水泥项目,美国IBM公司在北京投资的系列电子产品项目,日本大赛璐公司在西安投资的醋酸纤维丝素项目等。三是随着我国允许外商直接投资领域的不断拓宽,外商直接投资开始进入一些新的领域,以土地开发为重点的房地产业成为外商竞相投资的热点;允许设立外资银行的地区正在扩大,在深圳、珠海、汕头、厦门、海南省和上海设立的外国银行驻华代表处、分行等金融机构达270多家;商业、贸易领域吸收外商投资有实质性进展,不仅一批大型合资商场在一些大城市开业,一些外商还独资在我国设立贸易公司。

毫无疑问,上述变化对我国经济发展,尤其是产业结构的调整,产生许多积极影响。外商投资之所以出现这些变化,与我国经济发展与改革开放已取得的成就直接相关。10多年来我国经济增长保持了高速度,体制改革取得了显著进展,保持着社会稳定的大局,使外商对投资的长远前景持乐观态度。经过多年价格体系的改革,一些基础行业的预期投资收益率显著上升,开始对外商产生吸引力。此外,我国即将恢复关贸总协定缔约国地位和国内加工工业经过10多年努力达到的新的产品和技术水平,使外商预期我国加工工业将面临日趋激烈的竞争态势,相比之下,一些基础产业如电力、国内运输等非贸易产品长期供给不足,因此投资于这些行业风险较小。基于上述分析,预期外商直接投资最近呈现出来的一些新趋势能够持续下去。

不过,外商直接投资的产业投向并不是衡量外商直接投资合理与否的唯一标准。在最近投资高潮中,以往存在于外商直接投资中的另外一些问题,

如与国内企业相比更优惠的政策环境、某些欺诈行为、进出口中的高进低出、违反我国劳动保护和环境保护法规等,并没有得到明显改善。此外,外商直接投资中又出现了下面一些值得重视的新问题。

### 1. 对外商直接投资企业的优惠更普遍、更广泛和更有随意性

这是一个长期存在的问题。以往外商直接投资的总规模较小,主要集中在经济特区和少数沿海开放城市,其影响是有限的。随着外商直接投资的规模增大和区域扩展,加上各个地区为了争取外资,竞相给予种种优惠,使得大量的国内企业在外商投资企业面前明显处于不平等的竞争地位。一般来说,一国政府通常给予本国企业待遇要比给予外资企业的优厚,这才导致了所谓的“国民待遇”问题,即要求不得歧视外国投资者。因此,优惠过度是我国吸收外商直接投资中与国际惯例相逆、相悖的一个特殊问题。

### 2. 国内某些国家垄断行业只对外商开放引起的问题

最近一两年,我国一些长期由国家垄断经营的行业,如铁路、邮电通讯、银行、保险、商业批发、外贸、房地产等相继对外商开放,从打破这些行业长期由国家垄断经营的局面,改变其长期发展落后的态势的意义上说,无可厚非。但是,如果只允许外国投资者进入,对国内企业的进入仍持严格的控制或禁止态度,致使这些前景看好、有厚利可图、风险很小的投资机会由外商在缺少竞争的条件下独享,这对我国当前经济增长和长远发展都有明显的不利影响。

笔者认为,今后改善我国吸收外商直接投资工作的政策重点应是弱化、消除国内企业与外商投资企业的待遇差别。原因有以下几点。

第一,特别需要外商投资的行业已明显减少。70年代末和80年代初、中期,我国产业结构失衡的问题很明显,政府很容易发现一些供应严重不足和能力严重过剩的行业,作为引导外商投资方向的依据。然而,到80年代末90年代初,除少数几项产品外,我国已经形成了普遍的“买方市场”,除某些基础产品外,政府已经很难在大类行业之间通过辨别“长线”行业或“短线”行业来制定相应的投资引导政策。当然,在产品层次上仍然存在着结构不合理的现象,然而对大量的产品结构调整来说,所须考虑的信息量远远超出了政府集中决策这种方式的可能边界。政府能够有效管理和实行特殊政策的只能是极少数拳头产品。对比10年前和最近一两年我国特区、开放城市公布的鼓励外商投资目录,不难看出这种变化。10年前的优惠政策主要以行业为对象,引导方向集中,如今更多的以企业产品为对象,引导方向宽泛、分散,看不出明显的产业结构倾

向。

第二,对外商直接投资实行优惠政策的必要性已明显减弱。在改革开放初期,为了吸引国外直接投资,必须给予优惠政策,以抵销我国投资环境 and 经济体制对外商投资的不利影响。当时,政府计划系统尚掌握着较大比例的资金、物资分配权,而各种生产资料市场、劳动力市场很不健全,信贷资金的投向也受到较多的控制。在这种体制下,外商投资企业既不能进入计划体系享受各种优惠供给,又找不到公平、有效的市场环境,加上长期计划体制中形成的政府行政管理的低效率和对企业的任意干预,使外商投资有不少疑虑,如果没有较为优厚的条件,很难吸引较多的外商前来投资。经过 10 多年的改革开放。上述各个方面的问题已有明显改善。可以说,目前即使有了一视同仁的政策环境,由于历史遗留的问题,如离退休人员、冗员、自主权不完全落实等因素的影响,国内企业尤其是国有企业的处境仍较困难,如果继续给外国投资者过多优惠政策,似乎已无以往那种正当理由。

第三,过多的优惠政策抵销了市场竞争机制正常发挥作用,使一些效率很低的外商投资企业能在我国生存、发展。我国实行对外开放、吸引外商投资的政策,是为了促进我国的经济增长、结构调整、技术进步、改善管理,要达到这些目的需要市场竞争机制发挥作用。如果给外商投资企业种种优惠,利用外资的目的就很难达到。我国这些年建立的外商投资企业中,有一部分生产设备落后,技术水平较低,产品已经过剩,管理方法原始落后,如果不是享受种种优惠政策和钻我国管理的一些漏洞,这部分企业在国内市场上根本没有竞争力。

第四,地方政府在吸收外商直接投资的过程中,有争投资、争项目,忽视结构与效率的倾向。近些年来,在吸收外商投资的过程中,地方利益之争十分激烈,竞相提出种种过度的优惠条件,以牺牲国家税收、国内企业利益、国有土地收益、就业者利益为代价,以争取更多的外商投资。一些政府机构甚至成为外商投资企业存在的不正当竞争和各种经济违法活动的后盾及保护者。从地方政府来说,它们对所辖区域内的经济发展负有责任,如果听任其它地区以优惠政策吸引大量外资而不制定本地区的优惠政策,势必导致本地区吸收外商投资工作陷入困境,使本地企业在与外地大量出现的合资企业、合作企业和外商独资企业的竞争中处于明显的不利地位。这种状况不但会影响本地区的就业和经

济发展,还会引起企业和干部群众对当地政府的不满,如果与其它地区相比差距太大,还可能会引起更高层领导、新闻界和社会舆论的指责。因此,只要地方政府拥有较大的制定外商投资政策的权力,竞相给予外商优惠的问题就会发生,只是在不同时期和不同环境下程度不同而已。

综上所述,尽管我国外商直接投资领域仍然存在着投向不合理、技术水平低、出口实绩差等结构性问题,但是如果仅以优惠政策作为解决问题的手段,可能的结果是结构的改善并不显著,却会引起更严重的新问题。经过 10 多年的改革开放,以往导致外商投资方向不符合我国产业政策指向的因素大多数已有明显改善。可以期望,即使不制定较多的优惠政策,外商直接投资也会出现结构比较合理的趋向,最近的外商直接投资热潮中的结构变化已经证明了这一点。

### 三、两点说明

笔者要强调说明:

第一,本文主要从对产业结构调整 and 产业政策效果的影响这个角度,分析我国吸收外商直接投资的状况,尤其是其中存在的问题,而不是对我国外商直接投资活动的全面评价。如果从后一种角度考虑问题,是否符合产业政策的要求就不是评价外商直接投资是否合理的优先标准。

第二,虽然本文的分析对我国实行的以结构导向为理由的优惠政策的引导能力提出疑问,但并不等于说政府对外商直接投资的方向和效率不负有责任或无能为力,相反,在这方面有大量的工作要做。例如,参照国际惯例并结合我国的实际情况,尽快完善我国吸收外商直接投资的有关法规和执法工作,将外商投资企业的活动置于我国统一的法律监督之下;减少对政府主管部门干预的依赖;组织国内外有关学者、专家和富有经验的政府、企业管理人员,研究分析我国内外部环境的变化和外商直接投资中的一些新动向可能引致的新问题,如大型跨国公司陆续来华投资可能产生的影响、“复关”后外资企业的“国民待遇”问题、外商投资于垄断性、外部性较强行业的中长期影响等,以及应该采取的相应对策。在这些方面,国际上已有许多成功或不成功的经验可供借鉴。

(责任编辑 肖庆山)