

引进外资的理论分析与实践比较^{*}

卢 汉 林

作 者 卢汉林, 武汉大学管理学院副教授, 武汉, 430072

关键词 引进外资 理论分析 实践比较

提 要 引进外资有利于一国经济的发展, 尤其有利于加快发展中国家工业化和现代化进程的结论早有理论分析。但由于实践中分别存在着实施积极引进和严格限制为特征的不同外资政策的国家和地区, 从而使得人们对于利用外资的认识有着较大的分歧。本文立足于理论与实践的差异, 一方面对我国利用外资问题进行理论探讨, 另一方面又介绍日本在经济增长过程中外资政策的实践, 以求对我国外资政策有一个参照性的认识, 在此基础上进而提出自己的看法。

中国在改革开放过程中引进的大量外资, 对于我国经济形成的良性影响从改革开放初期到 90年代是显而易见的, 这在认识上也比较一致。但是, 随着经济发展所带来的社会经济矛盾的暴露和加深, 围绕着对外资, 尤其是外商直接投资, 在认识上的差距也越来越大, 其观点分歧也日渐加深。赞赏和指责外商直接投资的通常是各自提出事实和理由来说服和抨击对方, 但都缺乏理论与实践的分析和对比。因为就外资与一国经济增长关系的实践而言, 既有通过大量引进外资来促进经济增长的国家, 也有在经济增长过程中实施严格限制外资而取得成功的国家。本文试图从与理论的差异和实践的比较方面对中国引进外资的有关问题作些探讨研究, 以期对我国的外资政策有所反思。

一、中国利用外资的两缺口模型分析

外国资本与国内经济增长存在着十分密切的联系。对此问题进行理论阐述时所运用的工具主要包括国际资本流动效应分析和“两缺口模式”分析。前者倡导资本在国际间的自由流动有利于扩大生产和增加收入, 对投资国和东道国均有好处。从这一意义上说, 利用外资和

^{*} 国家自然科学基金资助研究项目论文

“被外资利用”之间的界限似乎很模糊 之所以如此,是因为存在资本流动收益能在有关各国之间合理分配的前提 但是,这个前提往往为跨国公司实施转移价格来作为对付东道国的手段而打折扣. 所以,对于“利益均沾说”需要作具体和实证研究 后者从东道国的角度来阐述资本流入的意义,即表明了引进外资得以促进经济增长、尤其能够加速发展中国家工业化进程的观点. 这样一来,引进外资必要性与可能性的问题便与“两缺口模式”有着直接的联系,由此,该理论也就可成为对我国引进外资情况进行分析的一个参照

值得注意的是,我国引进外资的实践与“两缺口模式”的规定不尽相同,详见表一.

表一 实际利用外资与两缺口状况 (单位: 亿元)

年份	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
投资	1474	1590	1581	1760	2005	2469	3386	3846	4322	5495	6095	6444	7517	9636	14998	18592	23587
储蓄	1455	1575	1592	1851	2056	2470	3019	3591	4334	5344	5910	6954	8135	9912	14319	19226	24491
I- S	19	15	- 11	- 91	- 51	- 1	367	255	- 12	151	185	- 510	- 618	- 276	679	- 634	- 904
M- X	31	28	0. 1	- 56	- 17	40	449	416	144	288	244	- 412	- 428	- 233	701	- 462	- 1403
外资	47	47	47	47	39	63	136	251	315	381	379	492	615	1059	2245	3724	4019

注: ① 储蓄= 国内总支出- 国内总消费

② 外资为实际利用额, 以当年人民币对美元汇率换算得出, 其中 1980- 1982年为平均数

③ 表中数据均根据中国统计年鉴 (1995年) 计算得出

简言之,“两缺口模式”的基本点可大致概括为以下两个方面: 第一, 在对宏观经济进行总需求= 总供给衡等分析的基础上, 提出了经济发展一方面受投资制约 (而投资又受着储蓄的制约), 另一方面又受外汇制约 (从国外引进技术和设备的制约), 进而以 $I- S= M- X$ 作为经济平衡发展的标准式. 第二, 得出了在失衡状态下的外力调节方式较在缺口内部的自身调节优越得多的结论, 即强调引进外资对于填补缺口的积极作用. 但是, 不难看出, 上表中的数据资料与两缺口模式的内容存在着以下差异:

其一, 理论中的外资为缺口型, 而现实中引进的外资则为缺口型与非缺口型两大类, 且“非缺口型外资”居于主导地位. 对于外资进行上述概念的分类, 是一个源于实践 且极具意义的问题. 从宏观经济供求恒等原则的调节方式来判定, 失衡状态下外力调节的第一个前提是储蓄缺口, 即在储蓄小于投资状态的情况下, 引进外资才具有积极意义. 从另一方面来看, 在无储蓄缺口即一国国内储蓄能为国内投资提供资金条件, 但在多于投资的储蓄不表现为外汇的情况下, 为维持一定投资水平而需要从国外进口就会形成外汇缺口. 因此, 外汇缺口便成为引进外资的又一个规定. 基于以上结论, 对我国引进外资的具体考察 (见表一) 是: 在 1989年以前除 1981- 1984年的经济低速增长年份和 1987年以外, 其余年份均为储蓄缺口和外汇缺口同时并存, 这表明外资填补国内资金缺口的作用较为明显.

我国引进外资的另一类情况集中地表现在 1981- 1984年和 1990- 1995年 (1993年除外) 两个时期, 它是在储蓄缺口和外汇缺口为负值, 即以投资低于储蓄为特征的国内资金相对剩余和进口小于出口的情况下大量引进的外资. 若将两种不同类型的外资作一比较后不难看出, “非缺口型外资”不仅在年份上多于“缺口型外资”, 而且前者在数量上也远远超过后者. 从理论上说, 这种“非缺口型外资”的大量引进, 由于体现不出资金与“两缺口”之间的内在联系而缺乏宏观经济衡等的依据.

出现“非缺口型外资”的原因源于多种因素. 首先是我国经济增长目标的实现离不开从国外引进资金的认识以及由此决定实施积极引进外资的政策, 尤其在改革开放相当长一段时

期内，对于外资的引进在极大程度上表现出饥不择食，来者不拒。其次是多头审批的外资管理体制直接导致了这一问题的形成。另外，地方政府好大喜功的引资观，导致了将经济发展目标与手段的关系倒置，从而使得“非缺口型外资”得以形成和加剧。最后，储蓄难以转化为投资的机制，则是我国在大量资金闲置的情况下又同时引进外资的直接原因。

其二，引进外资的规模与两大缺口不对应，而且在相同时间内引进的外资额超过用来填补缺口的数额越来越大，这表明我国的外资引进规模脱离了两大缺口模式的制约。如表一所示，除少数年份以外，外资规模大于所需填补缺口的情况几乎各年可见。总体看来，在第一阶段的1979—1989年之间，我国的储蓄缺口为822亿元，外汇缺口为1567.1亿元，引进外资为1752亿元。在第二阶段的1990—1995年之间，我国的储蓄缺口为2263亿元，外汇缺口为2237亿元，引进外资为12154亿元。

一般说来，判定超规模引进外资的数量大体可从以下三方面来考虑：一是通过由储蓄缺口决定外资规模的准则来判定。这是因为在既定经济增长目标下的投资需求，是由国内资本和国外资本两大部分的供应组成。在投资需求为一定的前提下，能够满足投资需求的外资数额就只能由国内储蓄缺口来决定，即只有储蓄缺口才与经济增长速度所要求的外资数额密切相关。这种判定下的超规模引进外资在第一阶段为930亿元，第二阶段为9891亿元。二是通过外汇缺口来判定。基于这一判定，第一阶段超规模外资为185亿元，第二阶段为9917亿元。需要说明的是，依外汇缺口引进的外资并非全部作为投资品与经济增长挂钩，这是因为进口中可能包括消费品部分。由此，这一数据可能会掩盖引进外资的规模情况。三是根据 $I - S = M - X$ 的公式来进行判定。由此第一阶段的两缺口之差为745.1亿元，超规模引进外资1000亿元。第二阶段的两缺口之差为26亿元，超规模引进外资12128亿元。

需要指出的是，在改革开放已经经历近20年的今天，虽然人们对“两缺口模式”不再陌生，但对于在该理论的运用上却存在着两方面的误区。一是注重把外资作为一条新的资金渠道而忽视该理论对引进外资有数量上的界定这一至关重要的问题。这一来，在实践中便自然出现有缺口引进外资，无缺口也引进外资的无制约现象。二是在宏观经济恒等分析基础上由失衡状态向均衡状态的调节途径问题上，注重以引进外资为内容的外力调节，忽视在两缺口内部的自我调节。事实上，借助外力调节和依靠内力调节虽然被认为是“积极调节”和“消极调节”这样两种不同的形式，但从坚持经济长期稳定出发就必须以内力调节为主的原则却较少引起人们的注意。毫无疑问，由于调节方式的选择决定着外资能否进入我国，因此，我们不能沿用封闭经济时期的单一内力调节方式。然而，对两缺口模式理解得正确与否，就成为“缺口型外资”和“非缺口型外资”形成的关键因素。基于这种认识，要限制或消灭“非缺口型外资”和超规模外资，就必须对储蓄缺口和外汇缺口进行具体分析，正确选择调节方式。就上表显示出的我国情况而言，我认为，在两缺口均为正值情况下选择外力调节的方式是合适的。但是，在两缺口为负值情况下，本应先由内力调节的却作了外力调节的选择，这在1981—1984年和1990—1995年表现得尤其明显。调节方式选择的失误及其在数量上的失控，直接导致了“非缺口型外资”的形成，并由此加剧了经济的不平衡发展。因此，今后在引进和利用外资的时后，应该考虑“两缺口模式”的一般规定性。

二、中日两国经济发展过程中外资政策的差异比较

从实践来看,一方面,一些发展中国家和地区通过大量引进外资而实现经济高速增长和加速工业化进程的事实,表明了理论与实践的吻合,例如东盟各国和“亚洲四小龙”的情况即为此种类型。另一方面,由于美国、日本、德国在经济增长过程中都曾实施过保护贸易和限制外资的政策,其中以限制外国资本进入而取得国内经济增长的实践属日本最为典型。这就意味着在处理经济增长与引进外资的相互关系时,必须联系本国国情来加以理解,而且无论实施积极引进或严格限制为特征的外资政策中都有可供吸取的经验。中日两国在经济增长过程中实施着不同类型的外资政策,其差异主要体现在外资观、外资政策类型、实施外资政策的进程以及由此而来的外资政策的影响等方面。

首先,中日两国具有不同的外资观,即中国视外资为“经济增长的推进器”,日本视外资为“第二条黑船”。众所周知,中国于80年代提出了以经济建设为中心并实行改革开放的政策。与此同时还提出了工农业生产总值从1980年的7100亿元增加到本世纪末2兆8000亿元的战略目标。有关方面认为,没有大量外资投入,仅靠国内自己的投资难以实现这一目标。这使得中国一开始便对外资充满希望,所谓“借鸡下蛋”便是这一观念的通俗表达。

与此不同的是,日本的外资观可以“外资黑船论”来概括。日本是资本主义的后起国,在其实现工业化和经济增长过程中有两个十分突出的地方:一是同欧美各国私人资本成为工业化承担者的情况不同,日本政府出资的官营企业是工业化的主体,这有别于欧美国家实现工业化的途径。另外,在一些发展中国家将引进外资作为经济腾飞与高速发展的必由之路的情况下,日本走的却是一条靠内资为主、把市场留给国内企业的道路。日本在经济恢复与发展时期曾受到资金与外汇不足的困扰,但日本认为外资,尤其是来自海外的直接投资会冲击日本产业、动摇日本国际收支、介入企业经营和破坏日本社会内部协调机制等,视外资为弊大于利之物的观念极强。在涉及到这一问题时,当时有学者指出:“如果让海外大企业在日本投资,日本企业普遍具有连一下都不能生存的危机感,充满了将外资视为‘第二条黑船’的恐惧”。当然也有少数学者在这一问题上另有说法。例如,日本一桥大学的南亮进教授认为:“即使在战后初期,只要能从国外买到技术和原材料,靠着自己的投资,日本也能实现工业化”。

另外,中日两国外资政策的类型不同,即中国实施的是以内在冲动为特征的“主动型外资政策”,日本实施的是以外在压力为特征的“被动型外资政策”。改革开放以来,中国的“主动型外资政策”以实施优惠、放松限制、国民待遇以及最近又恢复对外资实行优惠等为发展阶段而显示出其特征。对外资企业的优惠主要表现在以下几个方面:一是税收优惠,主要表现为“低”、“免”、“减”三个方面。首先,外资企业的税率大大低于国营企业,例如外资企业的法人税为30%,而较长时期国有企业的税率为55%;其次,外资企业享受减免法人税的待遇。二是土地使用方面的优惠,即在引进外资过程中,国家通过降低土地使用费来对外资企业提供新的优惠。三是免除出口企业在进口设备和原料上的关税,而同类物品对于国内企业的关税在当时也处于较高水平。

逐步取消对外资的限制,是中国外资政策第二阶段的特征。长期以来,我国对外资企业

的出资率只有 25% 的下限规定而无上限限制。因此，对外资企业放松或取消限制主要表现在行业和国内市场的销售这两个方面。例如，1983 年作为合资企业认可进入的领域有资源开发、制造业、水产业、旅游观光及服务业等 21 种行业部门。而到 1987 年时，限制的部门为 28 种，禁止的部门仅为 14 种。目前对外资企业进入我国行业有进一步放开的趋势。另外，对外资企业所作的出口规定及其对出口比率的限制也作了根本性变更。这一指标在过去为 70% 的基础上被下降到 40- 0%。这意味着外资企业生产的绝大部分产品被允许在国内市场销售。

对外资实施“国民待遇原则”是中国外资政策的第三阶段的举措。其含义为一方面取消对外资企业的优惠，与此同时，也进一步取消对外资企业的限制而开放国内市场。作为这一政策体现的是：不仅撤消了生产高科技产品和进口替代产品外资企业在国内销售比率的限制，而且还开放了以往不允许的金融、航空服务和情报服务市场等重要领域。近年，国家又将其审批外资权限的金额从 1000 万元上升到 3000 万元人民币，将其规模以下的权限放到地方和大企业。另外，中国于 1998 年起又恢复了对外资企业进口设备免除关税的优惠政策，以防外资的减少。中国实施积极引进外资的政策导致了外国资本的大量流入（见表二）。

表二 中国引进外资概况(实际利用额 单位:亿美元)

年份 形态	1979- 1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
对外错款	106.90	10.65	12.86	26.88	50.14	58.05	64.87	62.86	65.34	68.88	79.11	111.89	92.67	103.27	126.69
直接投资	11.66	6.36	12.58	16.61	18.74	23.114	31.94	33.92	34.87	43.66	110.07	275.15	337.67	275.21	417.26
其它投资	6.01	2.80	1.61	2.98	3.70	3.33	5.45	3.81	2.68	3.00	2.84	2.56	1.79	2.85	4.09
合计	124.57	19.81	27.05	46.76	72.58	84.52	102.26	100.59	102.89	115.54	192.02	389.60	432.13	481.33	548.04

资料来源：《中国经济年鉴》

中国引进外资数量之巨大远非日本可比拟。在 1950~ 1971 年的 20 多年内，日本的外资总额不到 170 亿美元，1950~ 1984 年的外国对日直接投资累计额为 73.36 亿美元，在 1987~ 1990 年之间也不过 110.93 亿美元。由此看出，日本利用外资的规模比中国低得多。

与一般发展中国家和中国不同的是，日本在经济恢复和经济高速增长时期实施的是以外在压力为特征的“被动型外资政策”。这类政策以“从属性”、“限制性”和“渐进性”表现出其不同时期的特征：

第一，外资政策的从属性即从属于经济军事化和美国，这仅表现在与“冷战”状态相联系的战后初期。当时，以美国为首的占领军一改对日本的限制为扶持以同社会主义国家抗衡。这一指导思想表现在以加强恢复工业生产能力和潜在的军事生产能力为主要特征的计划之中，它导致了日本引进外资的动机与经济军事化联系在一起，而这种情况下进入日本的资本与其说是“引进”的，还不如说是外国资本强行“挤进”的。但需要指出的是，这一时期虽然可视为日本被迫接受外国资本的阶段，但毕竟时间不长。

第二，外资政策的限制性原则。1950 年日本制订的《外资法》“只准许有利于日本经济自立与健全发展以及可改善国际收支的外国资本进行投资”，并严格规定直接投资领域，限制外商出资比率为 50% 以下，对外商投资收益转为再投资需要“事前申报”。

此外，最大限度地控制外资对国内企业的收买是日本限制外资的重点，即日本对于来自外国直接投资的政策，除了考虑国内产业自身的情况以外，还要依据来自国外的直接投资采取的形式而定。一般来说，对通过建立新企业的直接投资形式的限制要松一些，而对通过收

买企业的直接投资采取了更为慎重和进一步限制的政策。

第三,实施资本自由化政策的渐进性原则 随着经济的发展,日本于 1964年正式加入经济合作发展组织,从而成为符合 IMF (国际货币基金组织) 第八条规定的成员国 这一规定要求成员国不得以国际收支困难为理由,对经常性国际交易中的支付和资本移动加以限制。这样一来,日本就应该按规定承担外国对日本投资自由化的义务。尽管如此,日本仍然推迟了实施资本自由化政策的时间,并采取“渐进性、分阶段的实施方式”。

日本从 1967年开始实施资本自由化到 1976年全面资本自由化整整花了 10年时间,如果将酝酿过程计算在内,时间则更长,这一时期跨越了经济高速增长和稳定增长两个阶段。在第一次实施资本自由化过程中,日本政府对来自外国的直接投资,部分地采取了“自动认可制”,即在慎重选定自由化部门的基础上,又依外资是全部股权控制还是部分股权控制,对 50个行业部门作了第I 类和第II 类的进一步划分。第I 类业种只承认 50% 以下的外资比重,即以外商合资经营形式参与的电视、医药等 33个行业部门;第II 类业种是承认外资以 100% 的比重,即通过外商独资经营形式参与的以水泥、钢铁、造船和纺织等为首的 17个行业部门。这里值得注意的有两点:一是由于日本企业在第II 类行业部门中有着较强的竞争力,从而成为允许外商独资经营的行业部门依据。二是由于日本企业的资本实力相对落后于欧美企业,因此日本政府的方针是尽可能地使 50% 的自由化业种多于 100% 的自由化业种。

第二次和第三次资本自由化虽然都使得外国企业进入日本行业部门的数量增加,但增加的结果仍然是第I 类部门远远多于第II 类部门。第四次资本自由化的特点在于从运用自由进口商品目录表,转向运用限制进口商品目录表作为实施资本自由化进程的方式。第五次资本自由化的中心虽然在于将 50% 的外资比重提高到 100%, 但这时已经处于由高速增长到稳定发展的转折时期。至于 1976年实施的所谓全面的资本自由化,无非是减少了一些“例外行业”的数量,而并非取消这些行业。

改革开放以来,我国实施积极引进外资的政策在增加固定资产投资、国民生产总值、进出口贸易和提高就业水平、推进技术进步、改善经营管理以及促进我国企业转机建制等各方面的良性影响是显而易见的。例如,1994年全国固定资产投资总额为 1944亿元,其中外国资本和直接投资分别为 484亿美元及 377亿美元,占各自指标的 20% 和 16%。1995年的国内生产总额为 5兆 7733亿元,比上一年增加 10. 2%。进出口贸易占国民收入的比重在 1976年仅分别为 5. 3% 和 5. 3%, 而 1987年增加为 15. 8% 和 17. 3%。1995年中国贸易依存度达到 40%, 已经远远超过日本。然而从发展阶段上看,我国以长期给予优惠、近期又放宽限制为内容的外资政策的副作用是导致了外资大量流入,市场和产业受到严重冲击,区域经济差距进一步扩大,通货膨胀和宏观调控难度增加等等。综上所述,在对比中日两国经济增长过程及其外资政策的利弊后,我感到有以下若干方面的问题值得深思、参考和借鉴:

第一,改革与开放分步进行。与中国改革开放基本同步进行的实践所不同的是,日本走的是国内改革先于对外开放的道路。日本在战败以后为恢复和发展经济,立即着手进行了以解散财阀、劳动民主化和土地改革为内容的三大改革。在此以后于 1949年进行的以废除物资和价格统制为内容的“道奇改革”被认为是日本统制经济与市场经济的分水岭。日本颁布《贸易外汇自由化计划大纲》的时间是 1959年 6月,而 1967年 7月才开始第一次资本自由化。这种“先改革,后开放”政策的直接好处在于:它能将国内市场与国际市场进行必要的隔离,

让企业先经受国内市场考验后，再面向国际市场。而在改革与开放同步进行的政策下，我国的产业至多只能处在一个“机遇与挑战”并存的局面下承担着不小的经济风险和代价。了解这一问题的意义并非要关上已经打开的国门，而是应充分认识我国改革开放的复杂性与艰巨性。

第二，贸易自由化与资本自由化分步进行。从领域上将经济自由化的实施分开是日本的又一特色，即贸易自由化在前，资本自由化在后。后者之所以迟于前者，是因为日本政府着眼于尽早防止由资本自由化带来的对外资企业的依赖，同时政府当局也不采取依附型的替代发展战略。另外，日本贸易自由后带来了大型设备投资高潮，资本自由化后采取了通过企业合并来提高企业竞争力的措施。相比之下，我国对国外产品和外资企业的依赖较高，不仅如此，由于中国的贸易自由化和资本自由化这两者之间缺乏必要的过渡，从而使得我国企业在国外竞争方面，面临着来自流通和生产的双重压力。

第三，经济发展制约的取向不同。在以经济建设为中心的改革开放过程中，把资金视为制约经济发展主要因素的看法在中国相当普遍。而对于资源贫乏、国土狭小的日本来说，其策略是首先要绝对保护国内市场不受外国产品的冲击，在此基础上便以开拓和占领国外市场来弥补国内市场的狭小，如果国内市场一旦丧失，也就谈不上占领国外市场。因此，日本长时期把“进口原料，引进技术，出口产品”作为经济发展的基准，由此表现出强烈的市场取向。

第四，引进外资的市场状态不同。中国是在市场空缺状态下实施积极引进外资的政策。长期以来，我国企业一直在计划经济体制下运营。改革开放以后，企业一下同时面临的是国内和国际两个市场。外资也正是在我国企业尚来不及或者根本不可能占领国内市场的情况下大量进入的，何况国内又有“以市场换技术”的观念。但是，日本的情况则不然，用日本政府的话讲，日本是在市场饱和状态下实施资本自由化的。这可从日本实施的“先改革，后开放”政策和“渐进式的资本自由化进程”方面得到佐证。

第五，保护培育与开放竞争的关系。长期以来，日本政府以“先保护培育，后开放竞争”，“最后赢得对外经济胜利”作为处理引进外资与发展国内产业之间关系的基本方针并收到了实效。作为这一方针的实施措施有：一是对产品和产业的保护培育时点远远早于对其实行自由化的时点。二是对只要处于发展阶段的产业，即使在全面自由化后仍以限制进口的方式予以保护，这在汽车、彩色胶卷和电子计算机行业部门中较为典型。总之，从实际效果来看，日本实施的渐进性、分阶段和有区别、且引进技术重于引进资金的资本自由化政策，增强了企业的国际竞争力，促进了日本经济的现代化，同时也并未发生事前所担心的副作用。

(责任编辑 邹惠卿)