

# 对外开放法制环境的调查与研究

韩德培 姚梅镇 李双元 刘丰名

## 一、良好法制环境在对外开放中的重要作用

### (一) 对外开放基本国策的确立

#### 1: 中国在世界经济中的位置

世界银行年度报告中的数据 displays: 中国人均国民生产总值在128个国家中的位次,总是徘徊于倒数二十几位,与索马里、坦桑尼亚相近;1955年,中国国民生产总值占世界份额是4.7%,而1980年下降到2.5%;1960年,中国的国内生产总值与日本相当,而1980年只占日本的1/4,至1985年下降至1/5;1960年,美国的国内生产总值超过中国4.600亿美元,而1985年超出额达36,800亿美元。……

上述数据表明,中国与发达国家之间的差距还在继续扩大,甚至跟一些发展中国家和地区相比,也有落后的趋势。这种客观事实,是长期以来我国经济体制的僵化、实行封闭政策的结果;也是我国终于而且必须继续把对外开放当作一项基本国策的主要客观依据。

#### 2: 对外开放的目的和意义

实行对外开放,充分利用外资,放手引进先进技术,是符合人类社会发展的规律的。世界经济发展的事实表明,几乎没有一个国家不是曾经大量利用外资的,也几乎没有一个国家不是曾经利用外资而促进其经济发展的。各国间取长补短,互通有无,是国际经济发展的客观需要和必然趋势。因为,一国的资源再丰富,也不可能拥有满足自己所需要的一切资源;一国的经济技术再发达,也不可能拥有现代化大生产所必须的一切先进技术和管理经验。因此,实行对外开放是加快本国经济发展的一条捷径和必由之路;是使本国经济持续和高速发展的重要条件之一。

### (二) 三中全会以来我国对外开放的巨大成就

1: 进出口贸易方面。对外贸易大幅度增长。据中国海关统计,1978年我国进出口贸易总额为206.4亿美元,而1987年,我国进出口贸易总额为837.8亿美元,相当于1978年的四倍多。中国在世界贸易中所占的位次,已由1978年的第26位上升到现在的第15位。目前我国已向177个国家和地区建立了贸易往来关系。

2: 吸收外资方面。充分利用外资是实现对外开放政策的一个极其重要的方面。十一届三中全会以来,我国在利用外资方面取得了巨大进展,截至1987年8月止,全国共签订利用

外资协议金额达560亿美元，实际利用外资233亿美元，相当于我国同期固定资产投资总额的9.5%。到1988年上半年为止，实际使用外资累计总额已达到410亿美元。

3：引进技术方面。引进外国先进技术的规模进一步扩大。原定1983年至1985年为改造现有企业而用国家外汇引进的3,000项技术，已提前于1985年上半年完成。“六五”期间，全国共引进国外技术和设备14,000项，技术引进用汇比“五五”期间增长69%。一部分引进技术已投产见效，使我国国民经济各部门技术进步的步伐大大加快。

4：对外承包工程、劳务合作、投资方面。从1979年起到目前，我国已在五大洲的80多个国家和地区开展了承包工程，提供多种生产技术和管理服务。与此同时，我国还在国外投资。目前我国已有非贸易性海外企业380余家，这些企业的我方对外直接投资额达6亿多美元。

5：建立经济特区方面。1979年7月，我国政府决定在深圳等地区试办“经济特区”。1985年，我国进一步开放14个沿海港口城市和海南岛。同年，又决定把长江三角洲、珠江三角洲和闽南三角地区开辟为沿海经济开放地带，并继而扩大到北方的辽东半岛和胶东半岛。1988年4月，我国政府在决定建立海南省的同时，又决定建立海南经济特区，在这里实行比其他经济特区更加特殊、更加开放的政策。现在，我国已初步形成了“经济特区——沿海开放城市——沿海开发区——内地”这样一个多层次、有重点的全国性对外开放格局。

### （三）我国对外开放的成就是诸多环境因素作用的结果

仅就投资领域而言，海外投资者在对外投资决策的过程中，第一个步骤就是对东道国投资环境进行评估，也就是预测投资于该国后可能的风险程度和获利机会。环境评估的目的在于选择风险最小、获利机会最大的投资环境。

投资环境是多种因素有机结合的一个集合体，包括自然的、社会的、经济的、政治的、法律的、文化教育的、科学技术的乃至民族意识的诸种因素。认真总结我国的实践，可以发现我国对外开放的成就是诸多环境因素综合作用的结果。

#### 1：国际环境与国内环境

国际环境：二次大战后，国际关系环境出现了新的局面，虽然还有局部战争，但总的趋势是转向和平；资本主义由垄断、掠夺转向竞争、合作；国际社会特别是第三世界由封闭、停滞转向开放、发展、竞争。和平与发展已经成为当代国际关系环境的主流。

50至60年代，资本主义经济的基本特征是“高速增长”，70年代中期到80年代初期则是“停滞膨胀”，近几年来一直处于低速与不稳定的阶段。国际经济的不景气以及资本主义国家特别是亚太地区结构性经济调整以及产业转移等，为我国进入国际市场，走外向型经济之路，提供了一个机遇。此外，近几年来，各国为了吸引外资以加快本国的经济发展，许多国家都竞相改善投资环境。这无可置疑地影响和促进了我国投资环境的改善。

国内环境：从宏观角度而言，三中全会实现了党的中心工作转移，几年来全国政治安定团结，民心思治，这是我国实现对外开放并能取得巨大成就的前提条件。

#### 2：经济环境与意识环境

一国经济环境的优劣，被人称为左右投资者利益的“阀门”。其构成因素包罗广泛，最主要方面为一国的客观环境基础设施以及人力资源的可用性和有效性；一国的经济状况、如社会劳动生产率、国际收支、人均收入等；一国的利润高低，以及市场因素，技术因素，辅助性服务等。

意识环境的好坏，同样严重地影响一国的开放政策和投资环境。狭隘的民族意识和封闭的文化风俗，只能表现为闭关锁国、夜郎自大、盲目排外。而外向型开放的民族意识则恰恰

相反。在经济环境方面，我们的不利因素是较多的。虽然我国工资低廉，资源较丰富，但是我国基础设施落后，人员素质差，人均收入低。对外国投资者有吸引力的所谓“潜在的市场”，也由于政策等因素的干预而往往化为乌有。从意识环境看，由于几千年狭隘的封建意识的作用，盲目自大内向型意识，在相当一部分领导干部和群众中根深蒂固。但经过几年的努力，这两个方面都有了很大的进步和发展。

### 3：法制环境

在本世纪 60 年代以后，发达国家的资本为寻求出路，大量涌进发展中国家的市场。这些发展中国家虽然在政治上赢得了独立，但仍未摆脱历史上遗留的病态经济的困扰，因而一方面希望引进外资，一面又防范外资的高度控制。如中东、拉美等国就曾运用法律手段进行大规模的国有化，使外国投资者惶惑不安。我国自三中全会以来，由于十分注意抓法制的建设，已初步形成一个有利于保障对外开放，吸引外资、引进技术的法制环境。

从上述的综合分析中可以看出，影响一国对外开放的环境因素是一个有机的整体。各类环境因素虽相互联系、相互作用、相互渗透，但从某种意义上讲，起决定作用的还是法制环境。其主要功能表现在：良好的法制环境能够保障对外开放政策的连续性、稳定性，并增强其透明度；良好的法制环境能够促进市场的发育和民主政治的发展；良好的法制环境能保证依平等互利原则给外资、外商提供的各种优惠和保护措施的真正实现。一国对外的开放度，都是通过一定的法律体制与法律规定来体现。如对进出口贸易管制，对外国投资的优惠、管理与限制，乃至征用、国有化措施等，都得体现为法律和法制。所以，外国投资者评估一国投资环境，总是十分重视一国的法制。一国法制健全，外商权益有可靠保障，外资就会源源流入；相反，则外商便会裹足不前。那么，我国目前对外开放的法制环境状况究竟如何呢？

## 二、我国对外开放法制环境建设的回顾与反思

### （一）对外开放法制环境的概念和要素

所谓对外开放的法制环境，主要是指国家为贯彻实施对外开放政策所建立的法律制度和法律秩序以及国家机关、公职人员严格地平等地遵守这种法律制度和法律秩序的法律意识。因此，在评价我国对外开放法制环境的优劣、完备、健全情况时，我们认为除了必须首先考察我国有关立法的完备和健全情况外，还应考察国家有关机关和政府工作人员遵守和执行这些法律的状况。

### （二）回顾与反思

#### 1：从外商直接投资(规模、投向、效益)的变化看法制环境的影响

自从1979年以来，我国吸收的外商直接投资基本上稳步增长。截至1987年底，经我国政府批准的外商直接投资项目达110,016项，外商协议投资金额为233亿美元，实际投入资本83.5亿美元，已经开业的外商投资企业达4,500多家。8年多来，我国吸收外国直接投资的工作大致经历了三个阶段，其变化如下图：

下列图表反映：在第一阶段，即1979--1983年，国家着重加强了利用外资的立法工作，建立外资管理机构，从整体上看利用外资工作尚处于准备阶段，法制环境尚不健全，外资进入缓慢。在第二阶段，即1984—1985年，国家颁布了一系列的涉外经济法规，法制环境日臻良好，无法可依的历史在中国已基本结束，外国企业来华投资迅速增长，仅1985年批准的外资企业数(含海上石油开发)几乎等于前6年的总和。这一时期可以说是我国利用外资的较快

外商在华直接投资变化, 1979—1987

	批准项目	协议投资金额(亿美元)	实际投资金额(亿美元)
第一阶段	1,392	63	18
第二阶段	4,929	105	28.5
第三阶段	3,695	65	37
合计	10,016	233	83.5

发展阶段。第三阶段, 即1986—1987年, 随着国家对国民经济进行宏观调整, 我国利用外资工作逐步走上了健康稳定的发展阶段。1985年以后, 国家采取了经济紧缩政策, 严格控制基本建设和消费基金的增长, 从而使我国吸收外资的规模发生了相应变化。1986年底及1987年初, 国家通过立法(“22条”等)调整外资结构, 大力鼓励外商投资于出口生产型和先进技术型项目, 减少了对非生产性行业的投资, 从而不但使外资有所上升, 而

且投向较趋合理, 投资结构也发生了有利的变化, 1987年经国家批准的外商投资项目中, 生产性项目占85%, 改变了过去非生产性项目多于生产性项目的局面。

关于外资的规模、结构受政策和法制影响的变化, 深圳的情况更具代表意义:

项 目	年 份								
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	累 计
签订协议数(项)	—	5	19	8	12	12	17	8	80
外商协议投资总额(万美元)	—	8,979	13,282	2,405	3,698	3,980	2,733	1,431	36,926
外商实际投资总额(万美元)	—	612	2,118	834	3,333	4,642	680	1,085	13,304
外商实际投资比上年增长(%)	—	—	246	-61	300	39	-85	60	
独资生产企业单位数	—	—	—	2	11	9	13	15	50

从1979年至1980年, 由于当时特区刚刚建立, 外商对我国开放政策尚不了解, 所以引进的外资额极少, 而且主要集中在投资少、风险小、见效快的“三来一补”项目上。与这个总态势相适应, 外商在深圳经济特区独资办企业所投入的资本也很少(实际投资额仅为612万美元)。但1981年, 深圳经济特区引进外资却出现了一个高潮, 这主要原因是深圳为了改善投资环境, 需建一批宾馆、酒店、旅游以及住宅、办公楼宇等基础设施。1982年, 深圳对外商投资于宾馆等项目有所限制, 因而外商投资减少了许多, 外商独资投资也跟着急剧下降(1982年比1981年下降61%)。1983年至1984年, 深圳经济特区引进外资工作又有了迅速发展。主要是因为经过1982年的调整之后, 外商增加了对工业项目的投资(这两年外商投向工业的实际资本额为1.4亿美元, 占1979年至1984年间外商投向工业的资本总额的58%)。1985年深圳经济特区处在调整之中, 压缩了一些基建项目, 同时因许多内联企业为了解救本地资金紧张的燃眉之急, 纷纷从深圳抽走资金, 外商误认为我国的开放政策有变, 误认为我们建立经济特区的政策有变, 因此, 1985年外商独资办企业的实际投资额比1984年下降了85%。到1986年, 外商又逐步恢复了投资深圳经济特区的信心。投资额有了回升。

## 2: 我国对外开放法制环境中的积极因素

自1979年以来, 我国便开始注意法制建设, 到现在, 全国人大及其常委会和国务院分别

通过、制定的法律、行政法规总计有600多件。其中属于涉外经济方面的法律、法规有50多件。此外,国务院各部委制定的涉外规章有30多件,东南沿海的广东、福建等省制定的涉外规章有10多件。还有许多国内经济法律、法规也包含有涉外的内容。如果加上这部分,中国的涉外经济法律、法规已达160多件。与此同时,我国还已批准加入及正在积极申请加入一些对国际经济贸易具有重大影响国际公约,并同许多在我国的重要投资国家签订了投资保护协定以及其它与投资有关的双边协定。这样,形成了一个使外国投资者受到国内法和国际法双重保护的法制环境。

(I) 国内立法。我国宪法第18条规定:“中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资,同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的合作。在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业,都必须遵守中华人民共和国的法律,他们的合法权利和权益受中华人民共和国法律的保护。”我国宪法此条规定,为广泛吸引外资提供了最高的法律依据,为我国整个外资法体系的建立提供了法律基础。1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国中外合资经营企业法》,标志着我国外资立法的开始,为我国外资法体系的建立奠定了基石。之后,我国逐步颁布了合资法《实施条例》、《中外合资经营企业劳动管理规定》、《外汇管理暂行条例》、《对外合作开采海洋石油资源条例》、《技术引进合同条例》、《涉外经济合同法》、《外资企业法》、《中外合作经营企业法》、《中外合资经营企业所得税法》及其实施细则、《个人所得税法》、《外国企业所得税法》及其实施细则、《海关进出口税则实施条例》、《经济特区及沿海14个港口城市减征、免征企业所得税和工商统一税暂行规定》以及《广东省经济特区条例》和广东省颁布的《涉外经济合同规定》、《技术引进暂行规定》、《经济特区企业劳动工资管理暂行规定》、《经济特区土地管理暂行规定》、《经济特区涉外公司条例》等地方性法规。此外,1986年10月11日颁布了《国务院关于鼓励外商投资的规定》(“22条”),随后国务院各有关部门、各省市又颁布了贯彻执行《22条》的配套法规和地方法规等。国务院还制订颁布了《关于鼓励投资开发海南岛的规定》。

我国现在所颁布的涉外经济贸易的法规涉及中外合资经营、中外合作经营、外商独资经营、海上石油资源开发、涉外税收、涉外经济合同、技术引进、外汇管理、海上运输、涉外工商管理、海关、进出口商品检验、银行信贷与保险、商标专利、经济特区、仲裁与诉讼等的内容,已经在我国对外开放的法制建设中,初步形成了一个多层次、多门类的立法体系。

(II) 条约。我国确定了对外开放政策以后,在加紧国内涉外经济立法建设的同时,也批准加入及正在积极申请加入一些重要的国际公约,前者如《保护工业产权的巴黎公约》、《联合国国际货物销售合同公约》、《承认及执行外国仲裁裁决公约》、《多边投资担保机构公约》,后者如《关税与贸易总协定》等。另一方面,还积极地与在我国有重要投资关系国家商谈和签订了一系列有关投资保护的协定,到1987年上半年,我国已与瑞典、罗马尼亚、联邦德国、比利时、法国、加拿大等18个国家签订了双边投资保护协定。中日双边投资保护协定也已达成协议并签字。我国政府还分别先后与日本、美国、英国、法国等16个国家签订了关于避免双重税收和防止偷税漏税的协定。此外,我国政府还与外国签订了许多涉及外贸外资的协定,如《中美贸易关系协定》、《中美工业技术合作协议》,以及同波兰、法国和比利时分别签订的司法协助条约。

### 3. 我国对外开放法制环境中的消极因素

(I) 有法不依,执法不严。无法可依固然使外商担心,有法不依执法不严,更令他们恐

惧。许多外商至今仍不愿进入中国投资市场，或对已投入的资金仍缺乏安全感，有法不依、权大于法就是重要原因之一。

立法与执法应该是法制的两个不可分割的方面，正如前述，它们是构成法制环境的最基本的要素。几年来，我们在立法上虽取得了举世公认的成就，但相对于立法而言，执法守法的状况，却越来越令人担忧。目前，党风不正，官风不正，贪污腐化，经济秩序遭到严重破坏，已经达到无法忍容的程度，并严重阻碍着我国的对外开放，污染着已建立起来的较好的对外开放法制环境。

(Ⅰ) 内部规定多，办事效率低。目前虽在加强法律的制定，但国外人士反映，中国还有不少内部规定，不让外方知道。而办事效率低则继续反映在主管部门多，层次多，手续繁，办事难。举办外商投资企业从申报项目建议书到批准合同、章程、签发营业执照，需要一二年甚至更长的时间，仍属常见。目前一些地方虽在形式上将有关机关集中在“一幢楼”内办公，但据说申请者仍得一个一个菩萨地拜，一柱一柱香地烧，实际上并未减少多少麻烦。

(Ⅱ) 宏观管理体制和微观管理机制仍很不健全。目前，我国管理外资工作的部门主要是对外经济贸易部外资管理局，各省市管理外资的部门是对外经贸委(厅)的外资管理处。对此，包括外资管理部门本身在内的许多有关部门及外商企业都很有看法，认为目前的外资管理机构的最大弱点就是缺乏权威性、协调性和集中性，从而使宏观管理体制很难建立和健全起来。

依据《合资法》的规定，外资管理部门的职能是对利用外资进行宏观管理、控制和引导，主管部门的任务是对合营企业进行指导、帮助和监督。企业内部的管理(即微观管理机制)应由合营企业的董事会按照合同、章程，依法自主自行进行管理。但直至今日，行政主管部门干预合营企业，侵犯合营企业权益的事例仍常有发生。

由于宏观管理不健全，外资投向仍不完全合理。在利用外资初期，因可搞一些小项目、服务性项目以取得经验。但随着利用外资工作的进一步发展，应当逐步提高资本密集型、生产密集型、技术密集型、知识密集型项目的比重。这样才能达到利用外资，改变经济落后、技术落后、管理落后的目的。然而就全国许多地方外资投向分析，都仍然存在一些值得引起重视的问题。以××省为例，调查表明，该省合营企业，从统计数字看，生产型项目虽占55.2%，非生产型项目占44.8%，但通过对合营企业的进一步系统分析，我们发现：a) 属于国家急需的吸收国外先进技术和管理经验的项目屈指可数，出口创汇或进口替代的生产密集型项目也不多见。相反，技术要求不高、内向型、无创汇能力的第三产业如汽车维修、装饰工程、电子游戏，彩色胶卷扩印等服务性项目却上了不少；b) 无论是生产型还是非生产型项目，大部分都是港商投资的小型项目，大项目寥寥无几；c) 多家合营企业经营范围、经营方向大同小异，造成毫无意义的重复引进；d) 一些根本不应也不需要利用外资的行业，或出于无奈或出于赶时髦也与外商合资。如××合营企业经营范围是我国传统的工艺品，本来该产品无需与外商合资也完全可以打入国际市场，出口创汇。

(Ⅲ) 涉外税制问题。根据我们的调查分析，外商企业税制工作中的问题，主要表现在下述三个方面：a) 税收法规透明度不高。我国税收政策的变化确实较为频繁，主要表现为两种形式：其一是各地相继在原有税则的基础上进一步放宽规定，给予更大的优惠。这种变化常常是通过法令、规定等形式公之于世，这无疑是深受外商欢迎的；其二是由于种种原因对原来较为宽松的规定予以限制，而这种变化则往往是以“红头文件”的形式内部传达，这就令外商大伤脑筋了。此外，中国的税法比较原则，不够具体明确，而行政解释往往又是内部文件，外国人看不到，甚至很多中国人也不知道。b) 税收法规执行不严。税法本来是十公科

学、严格的法律，但在我国许多地方往往可以讨价还价。这就影响了税法的严肃性。c) 税收管理和监督不力。有些税务部门没有严格依照税法办事，征了一些不该征收的税款，对外造成不良影响；而另一方面又由于税务部门对外商企业财务税收的监督管理薄弱，一些应征税款没有及时足额征收上来，外资企业偷税、漏税、欠税的现象时有发生。而中方合营者只要自己有利可图，也不顾国家权益受损害，隐瞒实情，甚至设法帮助外方合营者逃税。

(V) 外汇平衡与产品返销。外汇平衡问题一直是我国引进外资和外国先进技术的一大棘手难题，特别是1985年底国家采取紧缩政策以来，这个问题更显得突出。解决外汇平衡的办法，过去我们遵循的是通过产品返销达到自身平衡的原则。这一原则与我国引进外资和外国先进技术的根本目的是相吻合的。但是，试图仅仅通过产品返销解决外汇平衡问题往往事与愿违，而且客观上又阻碍了合营企业的发展。产品大部外销首先碰到的是市场问题。外商正是因为在本国市场饱和，国际市场竞争激烈的形势下，前来中国投资的，他们瞄准的是中国这一世界最大的潜在市场。所以，除非是某些国际市场适销产品或某些跨国公司需求产品，外商不愿合营企业产品外销，因为一是冲击了其已占有的市场份额，二是出口利润一般较低。两种利益的冲突必然产生深刻矛盾，导致外汇不能平衡。

为解决外汇平衡问题，我国政府采取了一系列的措施。国务院颁布了《关于中外合资企业外汇收支平衡问题的规定》及有关规定，同时试办了外汇调剂中心。采取上述种种措施，外商投资企业的经营状况和外汇平衡问题总的看来有了很大改善，但仍存在下述几个问题：

a) 有些地方仍把合营企业能达到外汇自身平衡作为审批合营企业的必要条件，迫使不少企业不切实际地追求高百分比的外销比例，致使外商望洋兴叹，b) 以产抵进企业遇到的一个问题就是，虽然其产品达到国外同类产品的质量，但一些单位迷信外国，甚至为了出国，不愿购买合营企业产品，仍愿花大量外汇从国外进口；c) 合营企业根据规定虽然可以利用外方合营者的销售渠道，组织国内产品出口，进行综合补偿，但受到出口配额的限制，有出口配额的和应申领出口许可证的产品，须报经贸部或授权机关特批。这实际上使合营企业的综合补偿成为不可能或至少极其困难。至于非许可证范围的产品又多是销不出去的或换汇成本特高的；d) 不少地方对于外汇调剂中心调剂外汇的行为，仍然人为地设置了许多障碍（如调剂的范围、价格、金额的限制等）。

(VI) 配额、许可证问题。出口贸易实现配额管制和许可证制度，对保证国家对出口贸易进行宏观控制，出口商品有秩序地进入国际市场，维护国家的整体利益等，都是十分必要的。但自我国实行出口配额管制和发放许可证以来，带来了一系列的怪现象。据报道：

在珠江三角洲，几十万头瘦肉型优质活猪，因配额太少走不出国门，而一些遥远的北方省市为完成出口配额任务，汽车拉，火车载，牲猪长驱南下到港澳，经长途惊恐折磨，活猪变成了“呆猪”，价格大跌，一头少卖一二百港元；

顺德县瞄准国际市场，经审批花巨款从荷兰引进花卉生产工厂化的成套设备，投产后日产康乃馨鲜花5,000枝，外贸只给1,000枝的鲜花出口配额，出不去的鲜花成了柴禾；

去年10月，在深圳的仓库里存放了二三千吨没配额的大蒜头，为了出口，只好以一吨500元人民币的沉重代价向那些有配额而没产品的单位购买配额和许可证指标。

尤其值得指出的是，近几年，配额、许可证的分配和发放的不合理及管理的混乱，为少数不法官商大开绿灯，一张许可证转手即获得几万元的非法收入。结果，坑害了国家，搞乱了市场，喂肥了不法分子，败坏了党风、官风、社会风气。可见，尽快颁布《外贸法》，改革配额、许可证的分配与发放等制度（如实行有偿公开招标），依法办事，严惩违法分子，也已

到了刻不容缓的时候。

### 三、进一步优化对外开放法制环境的几点建议

1: 增强全党全民族对外开放、参加国际经济大循环的竞争意识;提高以依法治国、依法办事、违法必究的法律意识;充分认识到对外开放与四化建设、民富国强的密切关系;充分认识到优化法制环境对保障对外开放政策实施的重大意义。

我们所处的时代是一个开放的时代,我们生活的世界是一个日新月异的世界。当前,国际环境固有许多对我国推行对外开放政策有利的因素,但也有极其严峻的一面。我国进出口贸易及引进和利用外资,在绝对值上虽有提高,但与许多发展中国家和地区相比,我们的增长比例并不大,所占份额与一个拥有10亿多人口潜在市场的大国还极不相称。另一方面,当前许多发展中国家,都在竞相改善投资环境,大力吸引外资,而我们许多过去可以利用的优势,目前已在丧失或减弱其优势作用。这就更需要我国建立一个良好的法制环境,以充分发挥对我们开放有利因素的积极作用,并尽可能限制和消除对我们开放不利因素的消极作用。

2: 继续花大气力,加强对外开放的立法工作。这包括应尽快制定许多必不可少的新法,如外贸法、海商法、公司法、版权法、公平竞争法等;修订一些已不符合当前需要的旧法,如删除过时的条文,消除相互冲突的条文,对过于原则的条文具体化等;清理自对外开放以来所颁布的所有涉外经济贸易法规,并指定权威机构分门别类,汇编成册(中、英文),以便于适用;将一些以内部文件形式传达的外资外贸政策法律化,公诸于世,以提高对外开放法制环境的透明度。政策和法律都是为了执行,并让人遵守,其公开性应是无条件的,不应当有不公开的政策和法律。最近国务院决定,改变用“红头”文件形式发布行政法规的办法,代之以由国务院总理签署国务院令的形式发布行政法规。这是一项可喜的改革,是我国增强法制意识,健全法制的重大措施,有利于发展对外经济交往。

3: 充分发挥各级人大及其常委会监督涉外法律实施的作用。我们认为,在近两年内各级人大的工作重心均应转移到加强治理经济环境的立法和监督执法上来。包括成立强有力的权威领导班子。采取各种有效的手段和方法,监督涉外法律的实施。各级政府,公职人员只能依法办事,对于在涉外经济贸易工作中的违法或失职者,尤其对那些利用手中权利,置国家法纪于不顾,对外产生恶劣影响者,必须依法追究(包括经济责任与刑事责任)。务必在短期内,在国内外树立起我国法纪严明,政府清廉,民主发育的良好威望。为此,还应迅速建立和健全各级强有力的既对政府负责,又直接向各级人大负责的监察审计部门。

4: 加强对外开放环境的综合治理。包括消除立法上的隐患,加强对法律的权威性解释(包括立法解释和司法解释),保护已依法批准的合同,简化繁杂的手续,提高办事效率,完善基础设施和周边产业,加强质量管理,支持外商投资企业按照国际上先进的科学方法管理企业(包括用工制度、工资制度、财务制度、企业法人制度、代理人及经纪人制度,进出口贸易制度、资金及外汇管理制度、企业经营范围制度、国内外市场管制制度、社会福利制度等),严禁巧立名目、五花八门的强行摊派,提高包括海关、商检、银行、运输、保险、港务、通讯及信息等全社会的服务质量和水平等。以期通过综合治理,达到全面地完善和优化对外开放环境之目的。

5: 重视教育,重视法制人才的培养。目前,我国的国际经济法和国际私法专业人才仍十

(下转57页)

程。其要素的形成、发展和最优结合，其数量指标的变化，既受我国历史条件的制约，又受现实生产水平，特别是科技进步程度的影响，在未来四五十年内难以充分发展到足以使阶级、阶层完全消失的高度。但是阶级、阶层内部的深层运动显示出一种发展趋势。这就是：在生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后，社会主义消灭阶级、阶级差别的过程，不是直线运动，不是突变，而是以生产力的客观发展程度为基础，通过现存基本阶级、阶层不断层化而逐步实现的复杂过程。这里要指出的是，在国外有的马克思主义哲学著作中，把关于社会主义社会结构方面的阶层化观念，当作未彻底克服的资产阶级社会学思想加以批判。<sup>⑳</sup>这是值得商榷的。我以为，问题不在于是否承认社会主义社会中阶级层化的事实，而在于面对这种事实如何估计各阶级、阶层之间的相互关系。资产阶级思想家借此否认工人阶级的主导作用和共产党的领导作用，这是需要批判的。应该肯定，在现阶段工人阶级及其执政党仍然是“社会的理智和社会的心脏”（马克思语）。但不能因此就笼统地否认社会主义社会中阶级层化的客观过程。否则在政治实践中不仅会把阶级关系凝固化，而且会把阶级和阶级差别的消除视为突变，以致在某个时候采取简单“消灭”的“左”倾错误政策。

注释：

①⑧ 《列宁选集》，第2卷第512页，第4卷第10页。

②⑬ 赵紫阳：《沿着有中国特色的社会主义道路前进》（在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告）。

③④⑧⑪ 《马克思恩格斯选集》，第3卷第11—12页，第1卷第223页，第3卷第321页，第1卷第603—688页。

⑤⑩ 参见《马克思恩格斯全集》，第46卷（下册）第361，第25卷第1000—1001页。

⑦⑯ 《列宁全集》，第13卷第223页，第38卷第86页。

⑨ 《列宁文稿》第3卷第173页。

⑫⑬ 龙川：《近年来我国社会阶级、阶层问题研究综述》，载《科学社会主义》1988年第1期。

⑭ 《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策的规定》（1981年7月7日）。

⑮ 参见刘纯彬《我国社会各种弊病的根子在哪里》，载《世界经济导报》1988年6月6日第12版。

⑰ 《马克思主义研究》1988年第2期，第171页。

⑱ 参见按苗：《试论社会主义初级阶段我国工人阶级的状况和作用》，载《科学社会主义》1988年第1期。

⑳ 参见A. T. 梅斯里夫钦科主编：《当代国外马克思列宁主义哲学》（上册）第274—278页。

（上接65页）

分短缺。在社会主义国家中，我们这方面的专业人才远远少于苏联，在发展中国家中远远少于印度。在国际货币基金组织、世界银行集团和亚洲开发银行等重要国际经济组织中，我国还很难派出合格的人员去担任需要担任的专业工作。对国际经济法和国际私法专业的建设，国家应当采取特殊政策予以重视和大力发展。关在国内是培养不出与国际水平相当的专业人才的，因此哪个国家在这方面发达，就应派学生去进修；对哪个国家需要了解，就应派人去考察。对培养这方面专业人才的院校，国家除拨给培养经费外，还需增拨国际学术交流的经费，以供聘请国内外专家学者前去讲学和派出人员去国内外实习考察之需。

总的来说，自党的十一届三中全会以来，我国对外开放的法制环境已经初步形成，优化对外开放法制环境的实现，也是可以计日程功的。因为，改革和开放已经成为社会主义中国不可逆转的潮流。