

FOREIGN CAPITAL UTILIZATION IN CHINA

Prospects and Future Strategy

中国利用外资的 前景和战略

世界银行东亚与太平洋地区减贫与经济管理局

Poverty Reduction and Economic Management Unit
East Asia and Pacific Region
The World Bank



中信出版社
CHINA CITIC PRESS

Foreign Capital Utilization in China:
Prospects and Future Strategy

中国利用外资的 前景和战略

世界银行东亚与太平洋地区减贫与经济管理局

Poverty Reduction and Economic Management Unit
East Asia and Pacific Region
The World Bank



世界银行 *published for the World Bank*

中信出版社
CHINA CITIC PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国利用外资的前景和战略/世界银行编. —北京: 中信出版社, 2007. 7
书名原文: Foreign Capital Utilization in China: Prospects and Future Strategy
ISBN 978-7-5086-0936-2

I. 中… II. 世… III. 外资利用—研究—中国 IV. F832.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 098116 号

Foreign Capital Utilization in China: Prospects and Future Strategy Copyright © 2007 by
The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

This work was originally prepared by The World Bank in English as Foreign Capital Utilization
in China: Prospects and Future Strategy in 2007. The Chinese translation was arranged by
The World Bank. In case of any discrepancies, the original language will govern.

The Findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author (s)
and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or
the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The
boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work
do not imply any judgement on the part of The World Bank concerning the legal status of
any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Simplified Chinese edition copyright © 2007 by CHINA CITIC PRESS (the former CITIC
Publishing House).

Published for the World Bank.

ALL RIGHTS RESERVED.

中国利用外资的前景和战略

ZHONGGUO LIYONG WAIZI DE QIANJING HE ZHANLÜE

编 者: 世界银行

策 划 者: 《比较》编辑室

出 版 者: 中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路 14 号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限责任公司

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 14.75 字 数: 240 千字

版 次: 2007 年 8 月第 1 版 印 次: 2007 年 8 月第 1 次印刷

京权图字: 01-2007-3941

书 号: ISBN 978-7-5086-0936-2/F · 1177

定 价: 35.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。 服务热线: 010-85322521

<http://www.publish.citic.com>

010-85322522

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

目 录

致 谢	1
概 要	2
第一章 序论	11
第二章 外部环境	17
2.1 全球经济的中期前景	18
2.2 私人资本流动的强势恢复	20
第三章 外商在华直接投资	29
3.1 外商在华直接投资状况	30
3.2 外商直接投资的政策	35
3.3 外商直接投资政策面临的挑战	42
3.4 小结	46
第四章 保持良好的投资环境	47
第五章 建立公平的税制	57
第六章 改善外商直接投资结构	63
6.1 引导更多外商直接投资进入服务业	64
6.2 引导更多外商直接投资进入高技术产业， 提高技术转让	71
6.3 引导更多的外商直接投资进入内陆地区	74
第七章 非外商直接投资的资本流动：自由化与风险管理	83
7.1 为什么自由化	84
7.2 对中国的策略建议：避免冒险	92
附件一 外资企业建立的审批流程	97
附件二 23 个城市投资环境比较	99
附件三 不同税收激励措施的收益—成本比率	101

Contents

ACKNOWLEDGEMENTS	105
Executive Summary	106
Chapter 1 Introduction	115
Chapter 2 External Environment	123
2.1 Medium – term global economic prospects	124
2.2 Robust recovery of private capital flows	126
Chapter 3 Foreign Direct Investment in China	137
3.1 FDI in China	138
3.2 FDI policies	143
3.3 Emerging problems of FDI policies	150
3.4 Summing up	154
Chapter 4 Maintaining an attractive investment climate	155
Chapter 5 Leveling the playing field in taxation	165
Chapter 6 Improving the Composition of FDI	173
6.1 Directing more FDI in service sector	174
6.2 Maximizing technology transfer & directing more FDI in high – tech industries	183
6.3 Motivating more FDI to go to inland regions	187
Chapter 7 Non – FDI Capital Flows; Liberalization and Risk Management	199
7.1 Why liberalize?	200
7.2 Proposed China strategy; avoiding the hazards	209
Annex 1 Approval Procedures for Setting Up a Foreign Funded Enterprise	215
Annex 2 Comparison of Investment Climate in 23 Cities	219
Annex 3 Benefit – cost ratio for various tax incentive instruments ...	221
Reference List	223

致 谢

本报告是由世界银行赵敏女士所领导的一个课题组于 2005 年完成。课题组的主要成员有顾大山 (Sudarshan Gooptu)、Patrick Hanohan、Dailami Mansoor 和 Colin Xu。报告的最终稿由赵敏执笔撰写。暑期实习生王飞和 Henrik Larkander 作为项目的研究助理做了大量的文献收集和整理工作。陈建青和钮子靖作为课题组的助理在协助完成课题研究和报告编辑方面做了大量出色的工作。课题组还感谢世界银行内部的评议人 Richard Newfarmer 和 Yoichiro Ishihara 的有益评论。世界银行驻华代表处首席经济学家 Bert Hofman 对课题研究给予了具体的指导和建议。

此外，还要感谢国家发展和改革委员会外资司的工作人员在项目研究中给予的支持和帮助。课题组还得益于受国家发展和改革委员会邀请参加的关于利用外资政策的两次研讨会、实地考察和各省市提供的一些背景资料，它们使课题组更深刻地认识了中国利用外资工作的发展、实践和所面临的挑战，这对本报告的完成起了非常重要的作用。

概 要

中国在吸引外商直接投资（FDI）方面一向非常成功。由于中国较为良好的投资环境、低廉的工资和近几年来国内市场的迅速增长，中国在过去 10 年中所吸引的外商直接投资平均占全世界所有外商直接投资的 6.5%，占发展中国家所获外商直接投资的 25%。2004 年中国所获的外商直接投资创纪录地达到了 600 亿美元，占世界外商直接投资总额的 9.9%。外商直接投资占国内生产总值和投资总额的比例较小，在过去 5 年内，外商直接投资平均仅占投资总额的 11%，比匈牙利、捷克共和国、越南和新加坡等国要小。按所占国内生产总值的比例计算，中国也不能算是外商直接投资的接收大国。并且，据估计，20%~30% 的外商直接投资并非真正的外商直接投资，而是国内投资转道外国重新投回中国的投资。这样做的目的就是享受外资所能享受的优惠的税收或投资政策。

众所周知，外商直接投资给中国带来了许多益处。外商直接投资带来了投资资本从而刺激了中国经济的增长。它也带来了中国出口的巨大成功，因为 57% 的出口产品都来自外商投资企业。它更为中国创

造了很多个就业机会。和国内企业相比，外资企业的员工往往能产生更多的附加值、有更高的劳动生产率并且能带来更大的利润。技术外溢现象虽有，但非常有限。有外商直接投资的行业，其生产率增长往往比较快，表明是积极的技术外溢。

外商直接投资在中国各个省份的分布并不平均。沿海省份最多，获得了90%的外商直接投资。虽然政府政策鼓励去西部投资，但在2004年，西部省份获得的外商直接投资还不到总额的2%。外商直接投资也更多地集中在工业，20世纪90年代，外商直接投资的60%集中在工业。2004年，75%的外商投资集中在工业，这其中的71%集中在制造业。服务业所吸引的外商直接投资占20%，大多数集中在房地产开发。银行和公共设施等在其他国家往往是外商直接投资的重要行业，而在中国所吸引的投资则非常有限。农业的外商直接投资几乎可以忽略不计。

按照现在的趋势，中国在新的“十一五”规划期间将会吸引充足的外商直接投资。发展中国家在未来的5年中年均吸引的外商直接投资将达2500亿美元，而中国所吸引的将占其中的30%。这将为调整政策鼓励外商直接投资为国家发展战略目标服务带来一个比较宽松的外部环境。中国的国家战略目标本身在不断变化，今后5年，中国将更关注平衡发展。“五个统筹”意味着要更多地关注国内发展、区域均衡发展和降低资源损耗。对外商直接投资而言，这“五个统筹”要求投资更多地转向面向国内市场的产业、转向内陆地区、转向高科技行业。

即使没有政策的推动，政府所期望的外商直接投资的一些新变化也将会自发出现。中国加入世贸组织意味着允许外商直接投资进入到一些新的行业，特别是诸如银行、物流和公共事业这样的服务行业。此外，东部地区工资和地价的上涨会刺激外商直接投资向内陆地区转移。技术日益娴熟的工人也会吸引附加值更高的产业投资。另外，现有的政策性歧视，如双重税收政策、经济特区和市场准入制，一旦被废除，会为沿海和内陆省份及不同的行业创造一个公平的竞争环境。当然，在如何最佳地利用外商直接投资方面，中国还面临许多政策挑战。

保持具有吸引力的投资环境

中国应该继续改善其投资环境。印度、巴西、泰国和墨西哥这样的经济大国的崛起会限制中国在世界外商直接投资中所占的比例。中国如欲吸引大量外商直接投资，就必须不断改善投资环境。虽然现在的投资环境已经相当不错，但如采取以下一些措施，中国的投资环境必将有所改善：

- 简化复杂的投资审批程序。通过减少政府部门职能重叠、重复登记和烦琐的审批来提高政府工作效率。协调各部门之间的注册登记及各类登记表格。鼓励政府部门之间的信息共享，降低投资者的负担。每月地方和中央税务机构及劳动和社会保障部门所要求填写的表格也可以简化。
- 通过金融体制改革，提高外商投资企业的直接融资能力。这有助于减轻当前国际收支的压力：由于无法在国内直接融资，外商投资企业不得不从国外融资，这导致了人民币升值的压力上升，并使得货币政策操作困难。降低股权比例要求和允许企业分期汇入资本金会在一定程度上有所帮助。
- 改革司法体制。中国投资环境最薄弱的一点就是其司法体制。随着中国社会越来越复杂和市场化，由于中国政府希望吸引更多高附加值行业的投资，有效司法体制的重要性将会日益显现。另外，随着中国希望逐渐提升产业结构，以及公共和私营企业对研发投入的增加，对于知识产权的保护也会显得越来越重要。

创造公平的税收体制

中国为外商投资企业提供一系列的税收优惠政策。这些优惠措施不但刺激了整体外商直接投资，也带来了在某些地区和某些行业的外商直接投资的增长。这些优惠措施在中国最初向市场经济转型阶段发

挥了重要作用，因为当时本国企业相对于外资企业而言有一定的优势。这些优势导致政府为外资企业提供优惠政策。而现在，随着中国加入世贸组织，本国企业的这些优势已不复存在。除此以外，外商直接投资更多地为满足中国日益增长的国内市场需求而生产，而不是为易于自由转移并对税收优惠敏感的出口加工而生产。现在的问题是，给予外商直接投资的税收优惠是否应该取消。

其他许多国家也有投资优惠政策，包括（短期）低所得税、免税期、投资税收扣除、投资的快速折价、增值税减免和出口加工类产品免征进口税等。然而，很少有国家将这些税收仅仅提供给外商投资企业。很少有国家（只有印度、越南和老挝）和中国一样，对于外资企业有不同的税收体制。其他国家的这些税收优惠有许多目标，包括开发落后地区，鼓励出口、技术转让、增加就业和提高当地成分。

经济分析表明税收优惠对于投资的刺激是有限的，特别是和隐含的政府成本相比。税收政策的监督实施也非常困难。由于投资母国的税收政策，投资目的地国的税收优惠政策往往使得母国政府受益，而不是企业。当然，一些成功吸引外商直接投资的国家给予投资较高的税收优惠。但同时，有许多不能成功吸引外商直接投资的国家也给予了同等的优惠政策。20 世纪 80 年代中期，印度尼西亚取消了大多数税收优惠政策并且改革了国内税收体制，这些举措并没有明显影响外商直接投资的流入。

调查显示，税收优惠并不是外国投资者考虑的主要因素。一个拥有较低税率、能公正实施的公平且透明的税收体制更为重要。这一体制和可靠的基础设施、独立的司法体系和可靠的政策过程一样，是投资环境的重要因素。经济合作和贸易组织（OECD）国家商业顾问委员会建议，如果一个国家提供税收优惠，那这一政策应该毫无偏见地惠及所有投资者。并且，税收优惠政策应该有明确的长期方向，和目标相一致。中国加入 WTO 后，一些可能扭曲贸易的税收政策可能会受到限制，这些政策包括出口商和出口加工贸易区内企业的税收减免。

对于中国，这意味着：

- 减少对于外国投资者的税收优惠并不会大幅度减少外商直接投资。虽然国内资金“迂回”投资的情况会消失，外商直接投资的统计数据会降低，但实际的外商直接投资并没有降低。
- 合并现有的两个税法是统一内资和外资企业税收水平的最好方式。降低内资企业现有的 33% 的税率符合国际潮流。
- 合并现有税收体制后，中国可以消除现有体制下的一些税收扭曲，包括对研发投入、工资、营销和折旧的税收扣除的限制。
- 如果政府决定提供税收优惠，那这些优惠政策必须毫无歧视地提供给所有企业，并且和中国今后的工业和地区发展政策相协调。
- 将税收优惠成本与政府预算一起公示。这可以减少对不恰当优惠政策的游说。

一个国家是否把现有的外资企业排除在外（即允许现在的外资企业继续享受税收优惠）是一个政治问题。这样的排除政策可能导致现有外商和本国企业之间的税收不平衡长期存在，也会导致新的外商和现有外商之间的不平衡。这一政策也会使国家在企业利润大幅度上升时丧失财税收入。而从另一方面而言，一定年数的宽限可以提高中国在政策连续性和关心外商投资企业方面的声誉。

地区政策

东部省份不断上升的投资成本给中西部省份带来了机会。当然，即便如此，也不能保证转移会发生。外国投资者也可能选择亚洲的其他国家进行投资，生产产品销往国际市场或销往在加入 WTO 后不断开放的中国市场。同样，投资者可以通过提高技术含量和成本—产出效率来应对东部地区企业成本的不断上升，而不是简单地搬迁。还有一种可能情况是东部的产业集聚效应所带来的生产力提高远远超过了成本增长，使得企业不愿搬迁。

内陆省份该如何提高自己在吸引外商直接投资方面的竞争力呢？

- 首先，内陆省份应该花大力气改善投资环境。世界银行的调查显示内陆城市在这点上和沿海城市有很大的差距，特别是在知识产权保护和提高政府效率方面。
- 其次，内陆地区应该吸引符合其自身相对优势的产业并且制定自己的区域产业政策，而不是一味模仿东部发展出口制造业。需要土地较多的项目，如农业项目，或者对于交通和距离依赖较少的服务行业在西部前景广阔。
- 内陆省份应该学习东部地区在鼓励投资方面的经验教训，避免一些没有效率的工作，例如列投资清单、举办投资洽谈会或其他无用工作。他们可以从东部聘请一些有经验的投资促进专家来帮助他们启动工作。
- 最后，内陆省份应该和沿海地区合作，如建立“飞地”。内陆省份提供土地和劳动力，沿海省份提供工业和经验。这样，双方都能享受到增加的税收收入。

中央政府也能发挥作用。国际经验表明，用于区域开发的外商直接投资无法在较差的投资环境中发挥作用。所以中央政府在这方面可以做的有很多：

- 中央政府应创造一个公平的竞争环境，淘汰仅让东部地区获益的政策，如经济特区或税收优惠。
- 中央政府可以重新审视对于外商直接投资的行业限制。内陆地区可能在这些行业上有特定优势，包括自然资源和公共事业服务（水、电、气等）的开发。
- 中央政府应加大力度废除妨碍国内市场一体化的地区政策和做法，包括对其他省份生产的商品征收非法费用，带有偏见的政府和国有企业采购做法和法院在审判过程中对本地企业的偏向。
- 中央政府必须提高交通运输行业的效率。虽然中央（和地方）政府在交通基础设施建设上投入很多，但交通运输行业依旧非常脆弱并且效率低

下。铁路系统更为有效地定价和铁路、水路和公路运输的联合可以极大地降低在中国内陆的交通运输成本，从而提高内陆地区的竞争力。

产业政策

在新的一个五年计划中，中国政府打算刺激服务行业和高附加值行业的增长。这对于减少经济发展对出口的依赖和对资源的消耗而言，是至关重要的。鉴于已有政策和已经计划中的政策，这种情况在中国发生的可能性很大。

首先，中国加入世贸组织意味着以往许多不允许外商直接投资进入或有所限制的行业在下一个5年中会向外商投资开放。这些障碍的扫除意味着会有更多的投资进入服务行业，如银行、保险、电信、物流和交通等服务行业。此外，在加入WTO后，中国已承诺加大对知识产权的保护力度。如确能如此，中国一定能吸引更多的高附加值产业。因为这些产业对知识产权保护非常敏感。

其次，中国过去几年中对高等教育的大力投入会在今后得到回报。外国投资者在选择投资地时考虑的一个重要因素就是当地的教育水平。教育水平越高，所吸引的项目的附加值就越高。在过去一个五年计划中，中国高等院校入学人数从1999年的160万上升到了2004年的450万。中学的入学率也在不断上升。当然，总体而言，中、高等院校的入学率仍低于泰国、韩国和马来西亚等位于生产链上游的国家。

要实现发展服务业和高科技行业的产业目标，中国要做的工作还很多，特别是：

- 继续提高劳动力的教育水平。提高中学入学率，特别是内陆省份和女学生的入学率。在这方面还需要政府投入更多的资源。高等教育对于个人的益处非常明显，政府应当成为推动者。政府还可以通过推动私立学校教育动员更多的私人资本投资教育。此外，政府应向贫困学生提供奖学金，而不是提供免费教育。因为更多受益于免费

教育的往往是富人家的孩子而不是贫困生。

- 在产权保护方面花更大的力气。这么做的一个原因是中国必须兑现其加入世贸组织的承诺。另外一个更为重要的原因是如果缺乏产权保护，中国企业在进入上层价值链、进行国际扩张时会遇到阻碍。
- 改善研发环境，特别是企业的研发。中国企业的研发远远落后于经济和贸易合作组织国家。中国应改革公司收入税收体系和会计标准以计算研发投入。中国也应鼓励公司和大学合作开展研发。最后，中国政府的研发项目可以让非政府机构承担，一些公共服务项目也可以由私营企业进行承包。
- 改善城市总体生活环境。

非直接投资项下资本流动的政策

应将非直接投资项下资本流动的自由化作为中期目标。

- 从长期来看，资本账户开放可以促进金融业发挥作用，以提高其对经济增长的贡献。
- 很多国家对银行存贷款和其他金融交易的自由化都伴随着资本流动波动的提高，特别是当存在对汇率盯住的投机和危机时。中国现行的管制并不完全有效，还不能消灭资本流动的波动性。在目前的情况下，不应该优先考虑进一步的大规模的对其他投资项下（非证券、非直接投资）的资本流动的自由化。
- 更重要的是确保宏观经济管理和国内企业，特别是银行和其他金融机构的风险管理是高度有效的。
- 资本流出的自由化在短期内不可能对外汇储备的积累产生很大的影响，当然这也取决于人民币汇率的走势。可以考虑其他一些政策。例如，允许国际金融公司和亚洲开发银行等一些高信用等级机构在国内市场发行债券。这有助于发展资本市场，同时吸收市场上多余的流动性。

第一章

序论

中国是吸引外商直接投资最多的国家之一。然而，中国在进入第十一个五年计划之际，利用外资方面存在的四个主要问题越来越突出：地理上的集中分布，出口加工业外商直接投资过多，高技术产业利用外资不足导致“低质量”投资以及过度依赖财政激励来吸引外资。本报告在借鉴国际成功经验的基础上，针对上述问题，提出了中国利用外资的战略选择和具体的政策措施。

第十个五年计划期间所取得的成就

中国在吸引外资促进经济发展方面做的非常成功。自 20 世纪 80 年代开放到 2004 年底，中国共吸收外商直接投资 5 621 亿美元。同期内，中国还通过在海外股票市场发行股票筹集资金达 2 568 亿美元^①，通过外债融资筹集到 2 290 亿美元。

通过为投资和增长融资，平滑消费，扩大出口和促进就业，外国资金对中国的经济发展做出了显著的贡献。同时，外商直接投资还通过促进技术转移、扩大市场准入、提升营销技巧和管理水平促进了经济增长。外资还推动了中国在经济改革。综合起来，外资支持了中国经济在 1980 ~ 2004 年期间 9.5% 的高增长。

中国最为成功之处在于通过利用外国资本，特别是外商直接投资扩大了对外贸易。

^① 数据来源：国际收支平衡统计数据，国家外汇管理局。