

外商投资研究丛书

外商投资 与财政改革

张 馨 杨志敏 著



张馨 杨志敏 著

〔闽〕新登字 08 号

外商投资研究丛书
外商投资与财政改革
张馨 杨志勇 著

*

鹭江出版社出版、发行

〈厦门市莲花新村杏莲里 15 号 邮编:361009〉

福州市南方彩色印刷公司

〈福州市福新路 131 号 邮编:350011〉

开本 850×1168 1/32 9 印张 2 插页 210 千字

1998 年 12 月第 1 版

1998 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-80610-676-6
F·52 定价:13.80 元

如有发现印装质量问题请寄承印厂调换

主 编:王洛林

张 馨 杨志勇 著

副主编:朱崇实

编 委:王洛林 江小涓

裴长洪 庄宗明

朱崇实 李文溥

翁君奕 陈其林

张小金

序 言

“八五”期间，始终关注中国改革开放进程的鹭江出版社推出了一套国家“八五”出版规划重点图书——“特区经济丛书”。这套丛书以系统介绍特区经济成就、总结特区成功经验为宗旨，多方位地反映了国内对特区问题研究的最新成果，对外商直接投资问题的研究也是其重要内容之一。这套丛书的出版得到了社会各界的普遍好评，其中《外商投资的社会经济效益评价——理论与方法》一书获第六届孙冶方经济科学奖著作奖，整套丛书于1997年获国家新闻出版署主办的第三届国家图书奖提名奖，对中国改革开放的深入发展发挥了积极有益的作用。

在“九五”期间，鹭江出版社要再推出一套重点丛书，拟以外商直接投资作为丛书的研究主题。这套丛书现已经国家新闻出版署正式立项，列入国家“九五”出版规划重点图书之列，丛书名为“外商投资研究丛书”。

中国的经济开放最重要的内容之一就是引进外商直接投资。从1979年到1997年底，中国实际利用外资达2218.73亿美元。从1993年起，中国实际利用的外商直接投资额在发展中国家中居第一位，在世界各国中仅次于美国而居第二位。外商直接投资有力地促进了中国经济与社会的发展，这种贡献不仅表现在外商直接投资带进了中国经济建设所急需的资金、技术和管理经验，创造

了就业机会，增加了财政收入；还表现在外商直接投资引进了新的市场机制，促使中国的内资企业更新观念、转变机制，进而促使中国的整个经济体制进行不断深入的改革。当然，这种贡献还表现在外商直接投资加快了中国经济国际化的进程。因此，世界银行在1997年中国国家经济报告《崛起的中国》一书中认为：“贸易、外国直接投资以及中国的高储蓄率这三者之间的联系已经成为中国经济迅速发展中的一个关键因素。”

如同任何事物都具有正反两面一样，外商直接投资亦不例外。综观现有的研究，基本的判断是外商直接投资给中国带来的影响主要是积极的、正面的，但是也存在消极的、负面的影响，而且还有很多潜在的影响尚未表露。应当如何保持及扩大外商直接投资的积极影响，如何消除或减弱它的消极影响，使之在中国的经济和社会发展中发挥更大的作用，是摆在我们面前的一项重要任务。应当承认，由于受各方面因素的限制，特别是外商直接投资本身在中国的历史尚短，积淀不足，因此，我们对外商直接投资问题的研究也还非常的表浅和零碎，许多结论还只能是一种经验的判断。鉴于此，“外商投资研究丛书”力求对我国的外商直接投资能有一个比较系统和完整的研究。具体地说，力求在以下三个方面较已有的研究能有所进步：第一，对问题的研究和分析不再只是直观的或具体的描述与解释，而应有理论的概括与抽象，从而深入地探讨在事物表象之下的带有规律性的内涵或本质；第二，对问题所作的结论——利与弊或积极与消极——不再只是经验的判断，而应有完整且翔实的实证材料作为支撑，从而使得具体的结论能更好地反映出事物的全貌或整体；第三，在对问题研究和分析的基础上，提出的政策建议要有现实可行性，但还要有一定的前瞻性，使之不仅仅能有助于完善现行的政策与制度，而且能在政策或制度的创新上给人以启迪。

在全球经济日趋一体化的今天，中国经济正勇敢地面对挑战大步地迈向世界，外商直接投资也将以各种方式更加广泛地融入中国经济及社会的各个方面。对这一经济现实作更加广泛和深入的研究，将有利于中国经济更快、更健康地发展。衷心地希望“外商投资研究丛书”的出版能为此作出有益的贡献。

王洛林

1998年5月

目 录

导论	(1)
第一章 外商直接投资理论概述	(11)
第一节 外商投资的界定	(11)
第二节 外商投资的完全竞争理论	(12)
第三节 外商投资的不完全竞争理论	(14)
第四节 我国的若干观点	(21)
第五节 我国财政学关于利用外资的理论	(25)
第二章 我国外商投资概况	(31)
第一节 外商对我国的投资	(31)
第二节 外商投资的积极作用	(41)
第三节 外商投资存在的问题	(49)
第四节 外资政策的选择	(55)
第三章 外商投资与财政改革	(63)
第一节 外商投资对财政改革的要求	(63)
第二节 财政支出改革对外商投资的影响	(70)
第四章 外商投资与对外资课税制度的改革	(75)
第一节 我国对外资课税制度的历史沿革	(76)
第二节 外商投资对税制改革的要求	(80)
第三节 对外资课税制度的改革	(84)
第四节 我国对外资课税制度进一步改革的原则	(90)

第五章 外商投资与企业所得税制的改革	(96)
第一节 企业所得税制与外商投资.....	(96)
第二节 中外合资经营企业所得税法和外国企业所得税 法述评.....	(101)
第三节 外商投资企业和外国企业所得税法述评.....	(110)
第四节 外商投资与我国企业所得税制度的进一步改革	(121)
第六章 外商投资与个人所得税制改革	(134)
第一节 1994 年以前的个人所得税法述评	(135)
第二节 1994 年个人所得税法述评	(141)
第三节 外商投资与个人所得税制改革.....	(148)
第七章 外商投资与流转税制度的改革	(157)
第一节 工商统一税条例(草案)	(158)
第二节 外商投资与流转税制的改革.....	(163)
第三节 外商投资与流转税制的进一步改革.....	(170)
第四节 出口退(免)税制度改革与外商投资.....	(183)
第八章 外商投资企业的国有资产收益制度改革	(191)
第一节 外商投资企业的国有资产管理概述.....	(191)
第二节 外商投资企业国有资产管理的现状、问题与出 路.....	(198)
第三节 外商投资企业国有资产收益管理与国有资产经 营预算.....	(211)
第九章 外商投资与社会保障制度改革	(217)
第一节 我国社会保障制度的历史沿革.....	(217)
第二节 外商投资与社会保障制度的改革.....	(220)
第三节 1978 年至今的社会保障制度改革	(224)
第四节 外商投资与社会保障制度的进一步改革.....	(233)

第十章 其他若干问题.....	(238)
第一节 外商投资与财政政策.....	(238)
第二节 外商投资与财政体制改革.....	(254)
结束语.....	(267)
后记.....	(278)

导 论

在经历了长期的计划经济和闭关锁国之后，我国终于迎来了改革开放的春风，开始了除旧布新、全面高速发展并日益融入国际社会的时期，这是一个发生着翻天覆地变化的时代。

在这种令人眼花缭乱的全方位变化中，与本书论述有关的，一个是外商大规模地在我国进行了投资活动，一个是我国财政开始了持续全面的变革。而外资的进入和国家财政的改革，又是相互影响、相互作用、相互促进的。

（一）

传统的计划经济体制，是一种天然排斥利用外资的经济体制：

第一，计划经济体制从企业经营的角度否定了外商进入我国。计划经济体制的基本运作方式，是政府对整个经济运行过程的控制和支配，是通过政府的指令性计划对企业活动的直接安排和指挥。外商投资与政府的这种生产经营组织者身份，恰好是直接相冲突的。

第二，计划经济体制从所有制角度否定了外商进入我国。在计划经济体制下，政府之所以能够否定企业的经营自主权，其根本原因就在于政府是企业的生产资料所有者或代表者。从经济学

的角度看，生产经营从根本上看是所有者的事。这是因为，企业的盈利或亏损，尽管直接表现为生产经营的结果，但从根本上看都是所有者的事，即盈利是所有者获利，亏损是所有者损失，所有者从根本上关心企业的生产经营状况，并且从根本上决定企业的生产经营状况。这点即使在股份公司这一组织形式下，也仍然是董事会而不是经理层在决定着企业活动的根本大政方针。计划经济体制下政府掌握了生产资料所有权，也就掌握和决定了企业的生产经营权。甚至对于当时集体所有制性质的农村社队，政府也是通过政社合一方式，从实质上掌握了其所有权，从而确保了对其生产活动的指令性计划控制和安排。正因为如此，在计划经济体制下，我国一直存在着努力进行“穷过渡”，即努力促使几乎所有的经济成分向着全民所有制经济过渡的现象，就容易理解了。

第三，计划经济体制是通过计划机制而不是市场机制来配置社会资源的，这就从体制运行机制的角度否定了外商进入我国。在传统的计划经济体制下，尽管也存在着商品和货币的交换形式，但这只是在国家指令计划安排下的活动和行为，整个社会的经济活动并不是在市场机制的基础性作用下运转的。此时企业生产活动所需的土地和自然资源等，是由国家无偿提供的；企业所需资金是由国家无偿拨付，或低息和以指令性计划提供的；企业所需人力也是由国家计划安排的。此时自然资源的使用没有采用商品货币形式，资金和物资尽量采用了商品货币交换的方式，但这只是履行国家计划，就连当时最具商品货币实质的个人生活消费品的提供，也在很大程度上受到政府票证和定量供应的限制。此时存在的不是市场价格，而是计划价格。不仅生产资料和消费品价格，而且工资和利息等广义价格均如此。总之，在传统的计划经济体制下，企业生产所需的所有资料和要素，都不是通过市场获得的，而是由政府计划安排的；此时对整个社会的资源配置活动起基础

性作用的，不是市场价格而是政府计划。

第四，计划经济体制还具有天然排斥对外经济交流的本性，从而也从宏观经济稳定的角度否定了外商进入我国。计划经济体制的基本运行特性，是国家对于整个社会的所有资源和要素的直接掌握和控制，并直接通过自身的指令性计划和行政渠道进行安排和指挥，而形成整个社会的再生产活动。这就决定了对外经济交流只有在符合这一体制基本特征的前提下，才是可以接受的。国家从一个中心所直接计划指挥和安排的对象，是硕大无朋、充满变数、极为复杂的社会再生产活动。这就导致一切经济活动的运行过程和结果越确定，则活动风险越小、活动结果可能越好的天然要求。正因为如此，计划经济体制通过将广义价格，包括各种生产资料和消费品的价格、工资和利息等固定下来，而力求使国内经济活动确定化；通过垄断对外贸易和外汇等来隔绝企业 and 个人的直接对外交往，而尽可能地将对外经济活动确定化下来。这样做的好处是显而易见的，即在计划经济时期，我国在很大程度上避免了西方市场经济国家经济周期波动对我国的影响，确保了计划经济体制的正常运转。但付出的代价则是我国经济的自我封闭，而大大减缓了我国的经济发展速度。

（二）

传统的计划经济体制对外商投资的否定，财政是关键性的因素之一，并发挥了极为重要的作用：

第一，在传统的计划经济体制下，国家是企业生产经营的组织者，当时政府对于整个经济活动的直接指令性计划控制和安排，在财力方面基本上是由财政承担的。企业的建立，是通过财政的基本建设投资和定额流动资金拨款完成的，然后国家又通过高度

集中的国营企业财务管理体制，取走了企业几乎全部的利润和基本折旧基金，这就从财力上全面控制了企业，将全社会几乎所有的建设资金都集中到财政手中统一安排使用，并对企业财务活动进行了直接的干预和控制，从财力上确保了政府的生产经营组织者职责的履行。这样，就形成了与外商投资和外资企业格格不入的财政对全社会财力统收统支的经济环境。

第二，在传统的计划经济体制下国家对于私有经济的否定，主要是通过财政来完成的。建国初，我国主要通过没收数以百亿计的官僚资本，来建立起最初的全民所有制经济。此后，国家很快又通过对资本主义工商业的社会主义改造，进一步壮大了我国的全民所有制经济。这些生产资料所有权的变更活动，都是一种政府的分配活动，即都是财政活动，不管当时这些活动是否有以货币收入的形式体现在国家预算收入账户上。而在其后的数十年中，则是通过财政年复一年的投资，直接建立起体系完整和庞大的全民所有制经济。此时财政的投资来源中，包含着从非国营经济取得的收入，这就意味着政府通过财政活动，削弱着非国营经济而壮大着国营经济。不仅如此，此时财政还直接通过税收的区别对待，直接压抑和否定着私有经济的存在与发展。这样，此时如果存在着外商投资企业，显然也将受到这些财政行为的根本否定。

第三，在传统的计划经济体制下，我国对于市场价格的否定和指令性计划的全面执行，以及宏观经济稳定目标的实现，在很大程度上是通过财政作用来完成的。当时物价的“稳定”，即生产资料和消费品价格的大体不变，在很大程度上是通过财政的价格补贴和企业亏损补贴来实现的；当时几十年大体不变的低工资，在很大程度上也是依靠财政的各种补贴而得以维持；当时银行低利率，也是直接与财政相关联的，因为当时银行本身就是财政的附属物，银行信贷的平衡，是依靠财政增拨信贷资金来实现的，低

利率减少了银行的纯收入，只不过意味着增大了财政对银行增拨信贷资金的数额而已。而当时的外贸和汇率与国内经济活动的脱钩，也是直接以财政对外贸企业和外汇活动的统负盈亏为依托的。所有这些，都是建立在财政对全社会所有企业的统负盈亏基础上。然而，统负盈亏办法，显然是不能施行于外资企业的。而此时国家以财政为后盾所建立大体不变的物价、工资和利率等，以及国家对外贸外汇的垄断等制度，都是与外资的市场独立运营主体要求相违背的。所有这些，都排斥着外商进入我国。

(三)

改革开放否定了计划经济体制，既导致了对外资的大规模利用，也开始了全面的财政改革，这就形成了我国的外商投资与财政改革相互之间的崭新关系。

对于计划经济体制的否定，是必然伴随着对外开放的：

第一，我国是一个发展中国家，由于资本高度缺乏，而需要引进外资和利用其先进的技术，以加速自身的现代化进程。但在传统的计划经济体制下，如前所述，体制本身就具有着否定利用外资的本性。对于计划经济体制的改革，就从根本上否定了这一体制制约因素，从而将引进外资提到加快我国经济发展速度的战略高度来加以认识和利用。

第二，外资作为一种资本形式，同其他资本一样，也有着天然的市场本性。这样，引进外资也将是市场观念和活动方式的引进，这对于加快我国市场因素的培育和市场体系的发展，具有更为深远的意义。在近 20 年的改革过程中，尽管有着清晰的市场取向趋势，但是从我国的国内资本来看，不仅国有资本和集体资本，甚至连私人资本，由于历史的沉积和各种旧体制因素的作祟，一

直在市场化问题上举步维艰，总是难以完全抵制和清除计划机制和行政干预的非正当影响，这是我国市场经济体制至今仍然未能建立健全的关键原因之一。但对于外资来说则不同。这是因为，外资来自于完全市场化的国度和地区，是完全的和真正的资本，这就决定了外资进入的领域与地方，也就是计划机制和运作方式退出的领域与地方。在近 20 年的改革开放中，外资活动的领域与场所，往往是最初的市场取向改革的先锋和实验场。这样，我国市场取向的改革必然导致引进外资的结果，就十分自然了。

第三，市场经济体制具有对外开放的本性。市场经济本身就是由无数市场运营主体的等价交换行为所构成的有机统一体。此时企业的生产经营过程，是商品生产和经营的过程，即不是为生产者自身的需要而是为他人的需要而生产的过程。这样，企业的活动不仅表现为是从外界获得人财物的过程，也表现为是自身的产品和服务要由外界接受的过程。这就是一个天然的对外交往过程，它充分地表明了市场经济本身所具有的开放和对外联系交往的性质。因此可以说，没有对外交往，就没有企业的市场活动，也就没有市场经济。当然，这儿所说的“对外交往”，首先意味着企业与周围环境的交往。但随着市场经济的发展壮大，企业的对外交往范围也经历了一个从小到大的逐步扩大的过程：先是区域性活动，然后是全国性的活动；先是在国内市场活动，到一定时候，这一活动必将扩大到国际市场上去。我国实行改革开放是在 20 世纪的最后二三十年，此时的世界经济早已国际化，统一的国际市场已经形成，这是市场经济必然冲破国界的结果。这样，我国否定计划经济体制和建立社会主义市场经济体制的过程，也必然是与国际经济和国外市场接轨的过程，从而采取对外开放和利用外资政策，就毫不奇怪了。

正因如此，“改革”与“开放”就成为不可分割的同一过程的

两个内容。改革引起了开放，而开放则促进和支持着改革。它们相辅相成，共同否定着原有的计划经济体制，为社会主义市场经济体制的形成和建立共同发挥着重要作用。

(四)

与此同时，经济体制的改革，必然要求对原有计划型财政进行全面改革。这就要求着财政从理论到实践，从思维方式到运作方法，从收支结构到体制框架等方方面面，进行全方位深层次的根本变革，而转到市场型财政上来。

从根本上看，财政改革为外商在我国进行大规模投资，提供了经济体制这一基本条件和环境：（1）对计划经济体制的最初改革之一，首先是对于国家原有的生产经营组织者身份的否定，而使企业逐步获得独立的市场运营主体地位。这一过程，也就是财政的放权让利过程。没有财政的放权让利，就没有企业管理体制的改革和企业独立自主地位的获得。市场活动是资本的活动，没有财力上的独立自主，就没有企业独立自主的市场活动。因此，企业独立自主地位的获得，就成为我国市场经济环境形成的最基本条件之一，促进着市场因素的发育成长，从而有利于外资的进入；（2）对计划经济体制的否定，还伴随着以国有经济占主导地位的多种经济成分并存的所有制结构的出现。财政在这方面起着重要的作用，即从原来的通过财政税收手段限制非公有经济，促进非国有经济向着国有经济转化，改为通过税收优惠等措施，鼓励和支持非国有经济的发展与壮大，其中对于外资则给予了最多的优惠，这对于外商投资企业成为我国所有制结构中的一个重要成分，起了关键性的作用；（3）我国社会主义市场经济体制整个框架的营造和构筑过程，都是在财政的参与下进行的。价格体系、工资

制度、利息制度、外贸体制、外汇制度以及社会保障制度等各个方面的改革，无一不是在财政的支持和参与下进行的。而这些都是外商对我国进行投资所必不可少的经济环境条件之一。

除了为市场经济环境的形成提供必不可少的服务外，我国财政活动还直接影响着外资在我国的投资状况。具体来看，它主要表现在以下几个方面：

第一，财政对外资的优惠政策，其中主要是税收的优惠政策，是吸引外资的最重要手段。这点，尤其在改革开放初期表现得更为明显。这是因为，当时的市场因素还很弱小，并且外商到我国来投资还存在着较大的风险，此时真正能够吸引外资的，只能是高额利润。作为一种资本，外资也具有追求利润最大化的本性，税收的优惠也就是资本利润的增加。反过来，正因为当时外商到我国投资具有较大的风险，因而通过对外商的税收优惠而为其提供“风险报酬”即高额利润，也是完全正常的。因此，在体制转轨的初期，大体上还不存在外国资本所习惯的市场环境的背景下，真正能够大规模吸引外资的，只能是财政的优惠政策。此后，随着我国改革的深入，市场因素不断增强，市场体系逐步形成，外商投资的目标将有所增加，如增加占领我国广大市场之类的目标。但财政税收上的优惠政策，仍然在一定程度上为外商实现这些目标提供着重要帮助。

第二，财政的大规模基础设施投资，是外资大规模进入我国的关键条件之一。在传统的计划经济体制下，我国走的是一条片面发展重工业的道路，此时财政的投资主要用于发展重工业上，基础设施处于相当落后和严重不足状态之中。这样，改革开放中财政对于基础设施的投资，就成为外资开展市场运营所必不可少的物质手段，成为吸引外商投资的重要“硬件”之一。否则的话，外商无法开展正常的生产经营活动，无法取得应有的市场收入，高