

卢圣亮 著

WAI ZI ZHENG CE XIE TIAO LUN

# 外资政策协调论



经济科学出版社



# 外资政策协调论

卢圣亮 著

经济科学出版社

责任编辑：裴兰英 张惠敏

责任校对：杨晓莹

版式设计：周国强

技术编辑：姬建辉

## 外资政策协调论

卢圣亮 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@public2. east. net. cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

出版部电话：62630591 发行部电话：62568485

北京博诚印刷厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

850 × 1168 毫米 32 开 8.5 印张 220000 字

1999 年 8 月第一版 1999 年 8 月第一次印刷

印数：0001 - 5000 册

ISBN 7-5058-1826-0/F·1298 定价：15.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

**图书在版编目(CIP)数据**

外资政策协调论/卢圣亮著 .-北京:经济科学出版社,1999.8

ISBN 7-5058-1826-0

I . 外… II . 卢… III . 外资利用-金融政策-协调-中国  
IV . F832.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 36360 号



# 序

这本书是卢圣亮同志在他的博士论文的基础上修改加工而成的。

中国的外资问题作为一个热点问题，国内近些年的有关论著很多。但是，将外资政策作为一个整体所进行的系统研究目前还很少。卢圣亮同志从政策协调的角度系统地研究外资政策，视角非常新颖，内容也很充实。该书的一些观点不但具有学术价值，而且对政策的制定也有一定的参考价值。

纵观本书，作者在以下几个方面有些新意。

1. 提出了协调外资政策的三个层次。作者提出，不仅外资政策本身必须协调一致，而且外资政策还要同外贸政策、产业政策、区域政策、财政政策和金融政策等其他经济政策协调一致，同时，在世界经济全球化和一体化程度不断加深的情况下，各国的外资政策还有必要进行国际协调。

2. 提出了外资政策要与外贸政策配合的观点。作者认为，在目前国际贸易和国际投资的关系日益密切的形势下，外资政策和外贸政策必须协调一致，才能发挥政策的合力，才能实现政府预期的政策目标。单独地实行贸易限制政策或单独地实行外资限制政策，均不可能取得预期的效果。

3. 提出了判断外资规模是否合理的标准，并对我国目前的外资规模进行了分析。作者提出，判断外资规模是否合理，有四个基本标准：一是外资是否替代内资；二是是否有足够的国内资金与外资配套；三是外资是否影响国家的经济安全；四是外债规

模是否处于安全的范围内。根据上述判断外资规模是否合理的四个基本标准，作者认为我国当前的外资规模是合适的。对于目前存在的国内信贷收支大量存差，作者进行了较为深入的分析，认为它并不能说明外资替代了内资。导致国内信贷收支出现存差的主要原因有三个：一是前几年的“双紧”政策，使国内总需求有所减少；二是金融体制改革，尤其是银行商业化改革，加大了银行信贷的责任心，使银行不敢轻易发放贷款，从而出现了银行“惜贷”的现象；三是社会主义市场经济体制的逐步建立，使过去计划经济时代所惯有的“投资饥渴症”逐渐消失，许多企业对投资非常慎重，在投资一个项目前，要对项目的可行性进行充分的科学论证，从而减少了一些无效投资。

4. 探讨了我国开放政府采购市场的问题。随着经济全球化和一体化的程度不断加深，政府采购的对外开放逐渐成为热点问题。关贸总协定、世界贸易组织、联合国、世界银行以及亚太经济合作组织等国际经济组织和区域经济组织均对政府采购市场的对外开放规定了一些国际规范。中国对外开放政府采购市场只是迟早的事。作者指出：要尽快建立中国政府采购制度，借鉴国际经验适当保护我国的政府采购市场，有序地、渐进地开放我国政府采购市场。

作者近些年来一直参与对外资问题的调查和研究，写了不少论文和调查报告，因此有条件对外资政策的协调问题进行比较全面、深入的探讨。衷心地预祝他始终保持刻苦、踏实、谦逊的好作风，在今后的科研工作中取得更大的成就。

王洛林

1999.6.16

## 前 言

外资问题作为发展经济学和国际经济学的一个重要问题，一直得到国内外学者的关注。中国自从改革开放以来，特别是1992年以来，外资规模增长迅速。从1993年起，中国连续六年都是利用外资最多的发展中国家，在世界上也仅次于美国而居第二位。截至1998年底，中国共批准外商投资项目324620个，协议外资金额5725亿美元，实际利用外商直接投资2671亿美元。同时，我国的外债余额也高达1600亿美元。因此，中国的外资问题自然成为国内外学者近些年普遍关注的一个热点问题。从而，有关中国外资问题的专著、论文及研究报告等多得难以计数。不过，他们研究外资的角度主要集中在利用外资的好处、外商投资的动机、外资的适度规模、利用外资与发展民族工业的关系、扩大引资方式和领域以及对外商给予国民待遇等方面。这些研究实际上都牵涉到外资政策的某个方面，对于我国制定合适的外资政策起了积极的作用。

但是，将外资政策作为一个整体所进行的系统地研究目前还很少。外资政策应该包括哪些主要内容？它们自身应该如何协调？特别是外资政策如何同其他经济政策，如外贸政策、产业政策、区域政策、财政政策、金融政策、竞争政策、技术政策等协

调配合？同时，一国的外资政策如何同其他国家的外资政策协调？国内外对这些问题的研究目前还很不系统，有的研究仅是就某个问题有所涉及，还不够深入。

从政策协调的角度来研究外资政策，探讨与外资政策有关的政策问题，对于我国制定合适的外资政策，发挥各个政策的协同作用，对于我国积极参与同其他国家在外资政策上的合作，将起到积极的作用。

笔者认为，外资政策的协调包括三个层次的协调。第一个层次的协调是指外资政策本身的协调；第二个层次的协调是指外资政策与其他经济政策的协调；第三个层次是指各个国家之间外资政策的国际协调。本书正是按照这个思路进行阐述的。

本书的内容包括四个部分。第一部分包括第1章和第2章，阐述了外资政策的基本理论。第二部分为第3章，论述了外资政策内部协调中最重要的问题，即外资规模政策与外资结构政策的协调。第三部分包括第4章、第5章、第6章、第7章和第8章，分别探讨了外资政策同外贸政策、产业政策、区域政策、财政政策、金融政策等其他经济政策的协调。第四部分为第9章，探讨了各国外资政策的国际协调。

第1章界定了外资政策的定义和内涵。外资政策是一国经济政策的一个重要组成部分，是一国利用外资的目标及其所采取的具体措施。尽管由于各国的国情不同，它们的外资政策的具体目标会有所差别，而且即使是同一个国家，其外资政策的具体目标在不同的历史时期和发展阶段也不尽相同，但是，各国外资政策的基本目标是一致的，即促进本国的经济增长。具体来说，外资政策的目标就表现在吸引和留住外国资本、获得外国跨国公司的先进技术、促进本国的人力资源开发以及促进出口的发展等方面。为了实现本国的目标，各国采取了许多措施。这些措施按照其对外资的态度，可分为鼓励性措施、限制性措施和中性措施。鼓励性措施主要有财政鼓励措施、金融鼓励措施和基础设施补

贴、政府合同优惠和关税保护等其他鼓励措施。限制性措施主要集中在三个方面：一是在市场准入方面的限制；二是在所有权和控制权方面的限制；三是在经营方面的限制。中性措施即给予外资国民待遇。一些国家在某些方面给予外资国民待遇是可能的，但是，在所有方面给予外资国民待遇实际上是几乎不存在的。

第2章阐述了与外资政策有关的各种理论。包括马克思主义的外资理论、依附理论、双缺口理论、麦克唐格尔的国际资本流动理论和跨国公司是东道国经济增长的引擎的理论。在这些理论中，马克思主义的外资理论有一个发展的过程。马克思和列宁从当时的资本输出主要发生在帝国主义宗主国和殖民地之间情况出发，揭示了输出资本的目的就是为了剥削殖民地，以得到超额利润。邓小平根据当代的国际政治经济形势，指出发展中国家应该实行对外开放的政策，积极引进发达国家的资金和先进技术。普雷维什的“中心-外围”理论、弗兰克的“不发达的发展”理论、桑托斯的“新的依附结构”理论、卡多佐的“依附的发展”理论和阿明的“边缘资本主义”理论等依附理论，分析了发达国家如何剥削和控制发展中国家，为发展中国家致力于建立国际政治经济新秩序的工作提供了理论基础。但是，其理论分析存在着片面性，有的过于偏激。双缺口理论、麦克唐格尔的国际资本流动理论和跨国公司是东道国经济增长的引擎的理论等则是从不同的角度论证了利用外资的好处。

第3章探讨了外资规模政策与外资结构政策的协调。不能只考虑控制利用外资的规模，而忽视改善利用外资的结构，也不能只考虑改善利用外资的结构，而忽视对外资规模的控制。控制外资规模和改善外资结构是缺一不可的。首先，外资规模并非越多越好，存在合理规模的问题。判断外资规模是否合理，有四个基本标准：一是外资是否替代了内资；二是是否有足够的国内资金与外资配套；三是外资是否影响国家的经济安全；四是外债规模是否处于安全的范围内。根据上述标准，我国当前的外资规模仍

然处于合理的范围之内。其次，要辩证看待外商直接投资与外商间接投资的风险，不能夸大外债的风险，也不能小视外商直接投资的风险。在今后一段时间内，我国应该适当扩大利用外商间接投资的规模。再次，在我国外债规模合理的条件下，当前的重点是进一步优化外债结构。一是积极争取国际官方贷款，扩大利用商业贷款；二是使外债币种多元化；三是以中长期外债为主；四是以固定利率外债为主。最后，在外商在华投资规模合理的条件下，当前主要是要改善外商投资的结构。一是扩大利用跨国公司投资；二是引导外资流向中西部地区；三是改善外商投资的产业结构。

第4章探讨了外资政策同外贸政策的协调。首先，国际直接投资与国际贸易的关系非常复杂，不能简单地说它们之间具有互补性或者是具有替代性。这取决于国际直接投资的类型。资源寻求型投资对于国际贸易起了促进作用；市场寻求型投资在替代某种商品的国际贸易的同时，还会创造一部分国际贸易；突破贸易壁垒型投资扩大了国际贸易；劳动成本寻求型投资促进了国际贸易。其次，关税和非关税壁垒措施对于保护国内产业是有条件的，它们必须同外资政策相互配合才能发挥其作用。在国内某个产业处于幼稚阶段时，它需要国家的保护和扶持。此时，国家对该产业应该实行禁止外国企业投资的政策，同时，在贸易政策上实行关税和非关税壁垒措施。当然，对国内幼稚产业的保护是应该有时间限制的。当它们逐步成长，并开始具备一定的竞争力时，可以开始对外资开放投资市场。在对外资开放投资市场的初期，还可以实施关税和非关税壁垒措施。一旦外国投资企业的生产扩大后，关税和非关税壁垒措施就应该逐步取消。否则，关税和非关税壁垒措施实际上起到了保护外资的作用。再次，进口替代战略和出口导向战略对一个国家来说都是需要的，它们各有优点。只不过他们各自的适用条件不同。各国应该根据本国的发展阶段和当时的国际市场条件决定采取何种贸易战略。进口替代型

外国直接投资和出口导向型外国直接投资也是各有优缺点。他们对于发展中国家所起的作用是不同的。发展中国家既需要进口替代型外国直接投资，也需要出口导向型外国直接投资。总之，单方面的限制政策是不起作用的。如果单方面限制国际贸易，而不限制国际直接投资，国际直接投资就会替代国际贸易。相反，如果单方面限制国际直接投资，而不限制国际贸易，国际贸易就会替代国际直接投资。

第5章探讨了外资政策与产业政策的协调。为了获得利用外资的主动权，许多国家都采取了引导外资投向的措施，使外资的投向同其产业政策相适应。我国也对外商投资方向进行了引导，1995年首次发布了外商投资产业指导目录，1997年又对它进行了部分修改。外资政策和产业政策的协调可表现以下几个方面。首先，要把利用外资与产业结构调整结合起来。限制外资投向长线产业，引导外资投向瓶颈产业。其次，鼓励外资投向支柱产业。各个省市的支柱产业不必完全苟同于国家的支柱产业。它们应该根据当地的资源、技术、产业发展现状等方面的实际情况，因地制宜地确定自己的支柱产业。再次，利用外资促进产业结构升级。产业结构升级有三个层次：产业部类升级、产业内部升级和行业内部升级。产业部类升级是指从第一产业，向第二产业，再向第三产业转变。产业内部升级是指从低生产率、低技术含量、劳动密集型工业向高生产率、高技术含量、技术和资本密集型工业转变。行业内部升级是指从低技术含量、低附加值的商品和服务生产向高技术含量、高附加值的商品和服务生产转变。最后，要把利用外资与老企业的技术改造结合起来。由于多年积存的问题，对国有老企业进行技术改造的任务非常繁重。但是，资金短缺成为普遍的主要制约因素。在各类银行贷款占技术改造资金的比重不断下降的情况下，利用外资就成为一个较好的选择。

第6章探讨了外资政策与区域政策的协调。要把利用外资促进特定区域的经济发展同跨国公司的区位战略结合起来。对外资

实行地区倾斜政策是许多国家引导外资的区域投向的重要手段，是它们协调外资政策与区域政策的一个主要途径。各个国家为了实行地区倾斜政策，往往会划定特定的区域，建立某种形式的经济特区，如自由港、自由贸易区、出口加工区、科技工业园区等。中国对外开放走了一条梯级开放、渐进开放的路子。对外开放从经济特区开始，然后到沿海开放城市、沿海经济开发区、沿江、沿线、沿边，最后拓展到内地，从而形成全国对外开放的格局。对外开放的渐进方式是与改革的渐进方式相适应的。外资在我国各地区分布情况，同我国对外开放的渐进性、梯级性相符，呈现出明显的层次性：即经济特区、沿海地区和中西部地区。为了推进改革开放，对经济特区等沿海地区实行地区倾斜政策在改革开放初期是非常必要的。但是，当我国已经确立社会主义市场经济体制后，经济特区等沿海地区对于推进改革开放的作用不明显以后，地区倾斜政策的重点和方向就应该有所变化，应该从过去的以促进效率为主转变为以促进公平为主，从向沿海地区倾斜转变为向中西部地区倾斜。中西部地区的区位优势是造成中西部地区利用外资较少的一个重要原因。对于区位优势不好而对外资的吸引力较小的地区，政府应该采取特别的优惠政策来弥补其区位条件的不足，以吸引外资，促进落后地区的经济发展，从而实现各个地区的均衡发展。为了促进中西部地区扩大利用外资，可采取以下对策：一是鼓励外商参与中西部地区的资源开发；二是支持外商嫁接改造中西部地区的国有老企业；三是鼓励外商将劳动密集型行业从沿海地区转移到中西部地区；四是利用倾斜政策将中西部地区的区域经济中心培育成经济发展极；五是多安排一些国外优惠贷款投资于中西部地区的基础设施；六是适当放宽对外商在中西部地区投资的产业政策的限制。

第7章探讨了外资政策与财政政策的协调。外资政策与财政政策的协调主要表现在以下几个方面：首先，为了吸引外资，各国普遍对外商投资企业采取减免税收的优惠政策。它有一定的合

理性。一方面，它是为了补偿外资的积极的外部效应。另一方面，对外资企业的优惠政策是为了补偿对外资企业的某些非国民待遇。但是，各国对外资企业的税收优惠政策的相互竞争的结果是各国政策效应的相互抵消。实际上，对外资的税收优惠政策的效果是有限的。东道国的市场规模、经济增长速度、劳动力素质、社会经济的稳定程度等因素更受跨国公司的青睐。税收优惠政策并不是影响外国直接投资区位决策最重要的因素。随着对外国投资企业逐步实行国民待遇政策，对外资的税收优惠政策将不断减少。其次，为了促进国际资本流动，世界各国都极力避免国际双重征税。它们通常出现在双边协定中。目前最常用的避免国际双重征税的做法主要有免税法、扣除法、抵免法和减免法。但是，跨国公司为了实现全球税负最小化的目标，利用各国税法和税率的差异，经常在内部贸易中采用转移定价的手段逃避有关主权国家的所得税和关税。东道国政府为了限制跨国公司的价格转移，也采取了许多措施，但是效果不甚理想。再次，政府的内外债应该协调。为了弥补财政赤字，政府既可以使用内债，也可以使用外债。是选择外债还是选择内债，在于哪种成本最小。决定借用外债与内债成本差异的因素主要有两个：一是它们之间的利息率差距。二是汇率变动方向及幅度。另外，政府借用外债的规模还受到该国借用外债总规模的制约。最后，政府采购市场的对外开放受到广泛的关注。关贸总协定、世界贸易组织、联合国、世界银行以及亚太经济合作组织等国际经济组织和区域经济组织均对政府采购的对外开放规定了一些国际规范。中国开放政府采购市场只是迟早的事。但是，开放并不意味着放弃保护，要有序地开放我国政府采购市场。要尽快建立中国政府采购制度，并借鉴国际经验适当保护我国的政府采购市场，实现我国政府采购市场的渐进式地开放。

第8章探讨了外资政策与金融政策的协调。它主要包括外资政策与汇率政策、利率政策、国际收支政策、通货政策等的协

调。首先，利率对国际直接投资和国际间接投资的影响是不同的。利率对国际间接投资的影响较大，对国际直接投资的影响较小。其次，汇率对国际资本流动的影响很大，尤其是短期资本流动。当一国的国际收支出现较大的逆差，面临汇率贬值的压力时，国际游资将会撤出资本，导致该国的国际收支状况更加恶化，汇率贬值的压力进一步加大，并经常导致贬值的真正发生。相反，当一国的国际收支出现较大的顺差，汇率可能出现上升时，将会吸引大量的国际游资，使该国的国际收支的盈余进一步增加，从而加大该国汇率升值的压力。但是，不能笼统地探讨汇率对外国直接投资的影响。汇率的变化是发生在外国直接投资流入前，还是发生在外国直接投资流入后，对于外国直接投资的影响是不同的。如果汇率的变化发生在长期资本流动前，货币贬值有助于吸引外国直接投资的，货币升值不利于吸引外国直接投资。如果汇率的变化发生在长期资本流动后，东道国汇率贬值对它是不利的。总之，尽管货币贬值在初期有助于吸引外国直接投资，但是，它从长期来看是不利于外国直接投资的。因此，东道国为了保持对外资的吸引力，最好的政策不是汇率升值政策，更不是汇率贬值政策，而是维持汇率基本稳定的政策。从短期来看，特别是在利用外资的初期，外资对东道国的国际收支是有一些益处的。但是，从长期来看，对东道国国际收支不利的因素将不断增多，外资对东道国的国际收支的影响是消极的。那种依靠外资来改善东道国的国际收支状况的想法是不切实际的。外资还可能对通货膨胀产生一定的压力。但是，近几年来，我国利用外资的规模的扩大，并没有导致通货膨胀。产生这种现象的主要原因是我国的内需严重不足。外资不是没有带来一定的通货膨胀效应，而是内需不足导致的通货紧缩效应大于外资的通货膨胀效应。东南亚国家利用外资不当是东南亚金融危机爆发的重要原因。首先，东南亚国家的外债规模过大，外债结构不合理。其次，东南亚国家在大量利用外国直接投资时，没有提高外国直接

投资的质量和水平。第三，东南亚国家在没有建立比较完备的金融监管体系前，过早地对外资开放金融市场，给国际游资提供了机会。我国从中得到如下启示：一是加强对外债的管理。二是加强对资本项目的管理，暂缓对外开放资本市场。三是继续整顿金融秩序，加强金融监管，防范金融风险。四是加强对外商投资的引导，提高利用外资的质量和水平。五是保持合理的利用外资规模。

第9章探讨了各国外资政策的国际协调。对外资政策进行国际协调的起因有两个。一是东道国与跨国公司的冲突，包括跨国公司占领东道国市场与东道国保护民族工业的冲突、跨国公司垄断技术和东道国获取技术的冲突、跨国公司经营自主权与东道国限制措施的冲突、跨国公司内部转让定价与东道国征税的冲突等；二是东道国之间的优惠政策竞争。各国优惠的程度不断加大，优惠的范围不断扩大。如果不加以适当的节制，就可能导致优惠政策泛滥，导致东道国利用外资的成本大于利用外资的收益。外资政策的国际协调既可以是双边层次的，也可以是区域层次的，还可以是多边层次的。首先，双边协调是最常见的国际协调。双边协调的主要内容有三个：一是双边投资保护协定，二是避免双重征税协定，三是限制优惠政策的双边协定。其次，各个区域在兴趣与需要、发展水平和未来发展目标等方面存在较大的差异，因此，在不同的区域，对外资政策的区域协调所采取的方法也不相同。最后，多边层次的协调比双边层次的协调和区域层次的协调困难得多。多边层次的协调只能就具体问题进行协调。多边协调的主要内容：与贸易有关的投资措施协议、知识产权保护、服务业外资政策的多边协调、国际投资争端解决、投资担保、跨国公司行动守则、雇佣与劳资关系等。

# 目 录

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| <b>第 1 章 外资政策的定义和内容</b> .....      | 1  |
| 1.1 对外资政策定义的界定 .....               | 1  |
| 1.2 外资政策目标 .....                   | 6  |
| 1.3 鼓励性措施 .....                    | 7  |
| 1.4 限制性措施 .....                    | 11 |
| 1.5 中性措施 .....                     | 15 |
| 本章小结 .....                         | 17 |
| <b>第 2 章 与外资政策有关的理论</b> .....      | 18 |
| 2.1 马克思主义的外资理论 .....               | 18 |
| 2.2 依附理论 .....                     | 26 |
| 2.3 双缺口理论 .....                    | 38 |
| 2.4 麦克唐格尔的国际资本流动理论 .....           | 40 |
| 2.5 跨国公司是东道国经济增长的引擎 .....          | 42 |
| 本章小结 .....                         | 56 |
| <b>第 3 章 外资规模与外资结构的协调</b> .....    | 59 |
| 3.1 我国当前的外资规模是否合理 .....            | 59 |
| 3.2 我国利用外资应该以直接投资为主还是以间接投资为主 ..... | 62 |
| 3.3 外债规模与结构 .....                  | 64 |

---

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 3.4 外商直接投资规模与结构 .....             | 69         |
| 本章小结 .....                        | 79         |
| <br><b>第4章 外资政策与外贸政策的协调 .....</b> | <b>81</b>  |
| 4.1 国际直接投资与国际贸易相结合的理论 .....       | 81         |
| 4.2 国际直接投资与国际贸易的关系 .....          | 86         |
| 4.3 关税、非关税与外资政策 .....             | 91         |
| 4.4 进口替代、出口导向与外资政策 .....          | 95         |
| 4.5 国际贸易自由化与国际投资自由化的趋势 .....      | 103        |
| 本章小结 .....                        | 110        |
| <br><b>第5章 外资政策与产业政策的协调 .....</b> | <b>113</b> |
| 5.1 产业政策的定义 .....                 | 113        |
| 5.2 产业政策与外商投资产业指导目录 .....         | 115        |
| 5.3 外资与瓶颈产业发展 .....               | 123        |
| 5.4 外资与支柱产业发展 .....               | 125        |
| 5.5 利用外资与产业升级 .....               | 129        |
| 5.6 利用外资与技术改造 .....               | 134        |
| 本章小结 .....                        | 136        |
| <br><b>第6章 外资政策与区域政策的协调 .....</b> | <b>138</b> |
| 6.1 跨国公司的区位理论 .....               | 138        |
| 6.2 梯级对外开放战略和外资的地区分布 .....        | 142        |
| 6.3 地区倾斜政策 .....                  | 144        |
| 6.4 利用外资与经济特区发展 .....             | 148        |
| 6.5 利用外资与中西部地区发展 .....            | 161        |
| 本章小结 .....                        | 166        |