

外商直接投资 规制体系研究

李泳 ○ 著

**A Research on
China' s Foreign
Direct Investment
Regulation System**

中国商务出版社

外商直接投资规制体系研究

李 泳 著

中国商务出版社

图书在版编目(CIP)数据

外商直接投资规制体系研究/李泳著. —北京:中国商务出版社, 2006. 9

ISBN 7-80181-575-0

I. 外... II. 李... III. 外国投资: 直接投资—研究—中国 IV. F832. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 104838 号

外商直接投资规制体系研究

李泳 著

中国商务出版社出版

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010-64269744(编辑室)

010-64245984(发行部)

网址: WWW.cctpress.com

Email: cctpress@cctpress.com

新华书店北京发行所发行

北京中献拓方电子制印有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本

10.5 印张 262 千字

印数: 2000 册

2006 年 9 月 第 1 版

2006 年 9 月 第 1 次印刷

ISBN: 7-80181-575-0

F · 931

定价: 25.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010)64212247

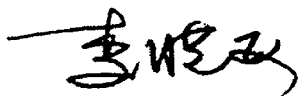
序

研究外商直接投资的规制,对于我国在国际直接投资自由化的趋势下,如何进一步调整我国的外资政策、正确有效利用外资有重要意义。这方面的研究成果不多,李泳的博士后研究报告《外商直接投资规制体系研究》,是这一领域有价值的研究成果。

本书是在她的研究报告的基础上进一步吸收了经济学、管理学、现代数理经济学前沿的有关成果,结合我国经济体制转轨时期利用外资的特殊性质,提出建立健全一个适合中国国情的 FDI 规制体系框架。本书充分借鉴了西方的公共利益理论、规制俘虏理论和规制经济理论框架,着重确立最优规则。本书系统地分析了外资对经济的正负影响,结合 FDI 政策效能分析,对抑制其负面效应的基础理论问题进行了深入探讨。作者对外资企业税率的分析也有独到之处。作者强调了理论框架和实际操作(包括用于政策规则研究)的互动作用,以充分检验模型的前提假设及其解释预测能力。本书在规制的行政管理体系和法规政策体系的研究方面,提出不少新颖的观点,提出了 FDI 统一监控预警系统,分析了行业安全评价、FDI 危机应急管理等诸多问题,这对提高我国外资风险管理水平有现实的意义。

李泳的博士后研究报告得到了来自商务部、中国社会科学院、北京师范大学等各位评审专家的一致好评,认为是一篇具有高学术水平的优秀研究报告。这一方面是因为作者在攻读博士期间就已经致力于外商直接投资与国家风险关系相关问题

的理论探讨,在进入北京师范大学理论经济学博士后流动站后继续进行了研究;另一方面,更重要的是她在完成博士后工作报告中,刻苦勤奋,搜集大量资料,参与了本院若干重大课题,不断提高自己理论创新能力和水平,不断完善自己的思路,在此,我既祝贺她能成功地完成了自己的博士后学习,也预祝这本书能给读者们以启发和思考,得到大家的欢迎。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '李晖' (Li Hui), written in a cursive style.

2006年8月1日

目

录

导论	1
Introduction	16
第一章 从跨国公司的历史演变看对 FDI 规制的必要性	26
第一节 跨国公司的演变历史	26
第二节 跨国公司和东道国的整合与冲突	34
第二章 对 FDI 规制的理论基础	45
第一节 跨国公司理论评述	45
第二节 FDI 影响东道国经济的理论评述	62
第三章 国外对 FDI 的规制实践	79
第一节 国外对 FDI 规制概述	79
第二节 典型国家的规制实践	82
第三节 对我国进行 FDI 规制的启示	93
第四章 中国建立健全 FDI 规制体系的必要性	97
第一节 规制 FDI 必要性的理论分析	97
第二节 中国规制跨国公司必要性的实证分析	105
第五章 FDI 规制体系框架研究	119
第一节 FDI 规制体系构建的基本理念	119
第二节 FDI 规制体系构建原理	125
第三节 FDI 规制体系基本框架	135
第六章 FDI 规制的行政管理体制研究(一)	
——组织理论及合理组织结构评价	138
第一节 组织和组织理论的发展	138

第二节	对组织表现和结构合理性的衡量	150
第七章	FDI 规制的行政管理体系研究(二)	
——	中国独立性 FDI 规制体系设计	157
第一节	目前中国对 FDI 规制的行政管理体系	157
第二节	现行 FDI 规制行政管理体系存在的问题	163
第三节	中国现行 FDI 规制行政管理组织机构合理度评价 ——拓扑理论的一个应用	166
第四节	独立性 FDI 规制机构的框架	174
第八章	对 FDI 规制的法规政策体系研究(一)	
——	法规政策制定的理性思考	189
第一节	中国 FDI 规制的发展历程	189
第二节	当前对 FDI 规制的法规政策体系及存在的问题	193
第三节	对 FDI 法规政策制定中几个问题的思考	200
第九章	对 FDI 规制的法规政策体系研究(二)	
——	外资税率决定的一个理论研究	210
第一节	税率、FDI 与经济生长的理论分析	212
第二节	税率、FDI 与经济生长的实证分析	216
第三节	税率、FDI 与经济生长的数理分析	222
第四节	调整性税率制度的一个理论预测	226
第十章	对 FDI 规制的法规政策体系研究(三)	
——	FDI 政策效能研究	231
第一节	FDI 进入与退出决策的离散时间模型研究	231
第二节	政策风险下投资决策模型经济性质的证明	244
第三节	微观经济特性的宏观汇总	247
第十一章	FDI 规制系统中行业安全的监控与预警	257
第一节	建立 FDI 统一监控管理系统	257
第二节	FDI 规制系统行业安全预警	258
第三节	行业安全评价的指标体系研究	260

第十二章 FDI 危机应急管理体系研究	286
第一节 FDI 危机应急管理体系建设	286
第二节 FDI 应急管理组织绩效评测模型研究	294
参考文献	304
后 记	323

导

论

一、问题的提出

世界经济的重要特征之一是跨国公司在经济活动中的核心作用进一步加强,其外部溢出和关联效应对东道国经济发展具有带动作用,从而成为各国“经济增长的引擎”。但以 GDP 稳健增长和经济结构优化为目标的发展中国家的经济发展战略与以利用当地资源、转移生产基地和跨国逐利为动机的外国投资经营策略之间存在着巨大的反差。许多跨国公司凭借强大的经济实力和全球性运作的便利,损害东道国经济利益,对东道国的国家主权、经济安全、社会发展和环境保护等方面形成潜在威胁,如拉美及东南亚金融危机、1990 年印度博帕尔惨案就是典型的例证。跨国公司对东道国经济的影响是正面作用和负面作用的统一。因此,无论是发达国家、新兴国家,还是发展中国家都在高度重视跨国公司对经济发展的重要作用,并采取适当的措施鼓励和促进其发展的同时,运用经济手段、行政手段和法律手段对外商直接投资(FDI)在国内的运作加以规制、引导和约束,使之与本国经济发展战略相配合,使跨国公司更好地为本国经济服务。中国在经济增长起步阶段由于“投资饥渴症”引发的不规范外商投资经营行为和政府管理行为日渐显现出其缺陷,许多在世界上声名赫赫的跨国公司在参与中国市场竞争中不顾企业的社会责任和环境责任以及基本的道德操守。2001 年,由于国内市场对国内注册会计师行业失去信心,我国引入世界五大知名会计师事务所

(安达信、普华永道、德勤、安永、毕马威),目的是为了发挥它们的表率作用,建立规范的中国会计制度、树立行业信用。但是,得到中国政府和资本市场推崇的五大知名会计师事务所,并没有坚持自己的职业操守。如2003年毕马威涉嫌在锦州港虚假陈述案中负有连带责任,遭到中国投资者的起诉;在2005年8月,由于顾维军的被捕引发的“科龙危机”使德勤会计师事务所备受质疑。陷身“苏丹红一号”事件的肯德基,“婴儿产品含石蜡油”事件漩涡里的强生,“速溶茶里氟化物超标”事件的立顿,诸多事实说明,我们不能把质量仅仅寄希望于企业的自律,无论是跨国大品牌,还是中国的本土企业,一个良好有序的外部监管环境都是至关重要的。另据商务部研究院跨国公司研究中心发布的《2006跨国公司中国报告》称,部分跨国公司进入中国后,忽略社会责任,甚至作出了违背跨国公司社会责任理念和道德准则的事情;少数跨国公司人员在华行贿,一些跨国公司在华非法避税,少数跨国公司在华涉嫌垄断,一些外资企业劳工标准偏低,一些外企产品安全不达标,逐步危及中国的经济和行业安全。这表明,在FDI对经济增长的作用被发展中国家认识之后,FDI对发展中国家的经济安全的危害也正为人们所认识。由此提出研究中国建立健全FDI规制体系以控制跨国企业的负面效应和监督其活动这一迫切需要解决的问题。

但是,跨国公司的直接投资活动在一个什么样的程度上带给东道国经济发展负面效应,影响东道国的经济安全?其一,跨国公司的垄断行为,会损害东道国的经济和政治安全。跨国公司对外投资的最终目的是为了最大限度地占据市场和获得利润,由此决定了跨国公司可能的产业垄断或市场垄断行为。跨国公司垄断地位的确立,概括起来主要是通过不同的途径实现,途径之一是兼并、收购东道国的大中型企业。借此,跨国公司不仅可以低成本地获得被并购企业的成套设备和熟练劳动力,而且能够隐性地突破东道国产业政策和行业准入的限制。途径之二是在与东

道国企业合营时,要求占有能够控制经营管理权的绝对多数份额;或是利用合营之机,抢占东道国的品牌和市场,以便在合营企业中跨国公司具备一定的垄断或实施垄断的能力。途径之三是在东道国设立控股公司,使资本、技术等生产要素在不同国家和地区之间流动,实现集中配置,获得最大的经济利益。因而控股公司的设立,容易形成对民族工业的冲击和对国内市场的控制。当跨国公司控制了东道国的某些行业,居于一定垄断地位后,就会试图操纵东道国的政治,损害其国家主权。采取的方式要么是培育自己的代理人,即收买东道国的高级官吏和国会议员,指派亲信担任政府要员,要么是直接出面施加压力,比如动辄以撤资相威胁,逼东道国服从其政治经济条件。这时,跨国公司就成为了发达国家推行霸权主义的重要工具,东道国的政治独立主权受到极大损害。其次,跨国公司的负外部性,使东道国难以获得FDI的推动效应。作为经济发展的引擎,跨国公司的国际直接投资不仅必须有利于东道国增长要素的形成和发展,而且还必须使东道国从国际直接投资中获取的长期利益大于随之而产生的代价,即是说,跨国公司的直接投资活动必须对发展中国家增长过程产生正的效应,这就是所谓国际直接投资推动效应。但事实是,跨国公司普遍实行全球化经营战略,有时为了达到尽快占领东道国市场的目的,往往采取低价倾销,宁可短期赔本,这直接导致了东道国不得不面临民族产业受到冲击的危险;向东道国转移污染严重的生产工序,严重破坏东道国生态环境;利用运作的便利,实施限制性商业措施、转移价格、技术控制、偷逃税收等行为,危害东道国利益;由于跨国公司的逐利性和“聚集效应”的作用,跨国公司的投资可能出现扎堆的情况,导致越发达的地区投资越多,越贫困的地区投资越少,客观上拉大贫富差距,对东道国的国民整体福利有害而无利等。

然而,在看到跨国公司直接投资对发展中国家经济发展具有的负面作用的同时,疑问同样是存在的:世界上很多国家都是借

助于外国资本起飞的,为什么它们能够做到发挥 FDI 的正面作用,而将其负面作用抑制到最低?进一步而言,对于具体的发展中国家而言,在一个怎样的规制体系下,FDI 才能对经济发展产生推动效应?一个显而易见的事实是,各国利用国际直接投资所实现的发展效应差异很大。在一些外资进入较多的国家,国际直接投资所产生的发展效应并不明显,而危及国家经济安全的隐患不少;而在一些外国投资发生额并不显著的国家或地区,国际直接投资对一些诸如技术转移,劳动力素质提高等长期推动经济发展的因素产生了十分显著的影响,并不存在危及国家经济安全的问题。因此,跨国公司及国际直接投资给各国带来的利益不是一种均等利益。国际直接投资正在拉大各发展中国家的差距,一些从中获利的国家经济发展迅速,在世界经济的排序中向前移动;而一些国家则没有如此幸运,或难以吸引外国直接投资,或引进的外资没有产生相应的效应。这是什么原因?对以上问题的一个回答是,跨国公司或国际直接投资的作用是随东道国规制措施的完善而存在差异。也就是说,国际直接投资创造的效应的差异取决于东道国的规制措施的实施及其效果,这是一个值得重视的观点。因为现实中市场机制的作用不像理论上所说的那样完善,那么按照西方经济学家的观点,导致市场失灵每个因素都暗含着政府在市场经济中的潜在作用。当市场失灵与政府目标相背离时,政府就会主动出来利用直接或间接的手段制定制约性的政策和规定治理市场的失灵,发挥其政府职能,使其规范而有序地运行。在跨国公司的发展过程中存在垄断、外部性、风险性和信息不对称等市场失灵问题,因而政府要通过制约性的规定,使其规范而有序地运行。

但是,关于国际直接投资在发展中国家经济发展中取得效果的差异取决于其规制措施的说法,仍然是一个十分泛化的观点,实际上存在许多问题需要推敲和深入地研究。至少,还有以下问题值得我们进行进一步的思考:

1. 发展中国家期望从外国直接投资中获得一种正效应, 怎样的一种规制才能有助于得到这种正效应? 即是说, 什么样的规制及其相应的结构特征成为发展中国家获得外国直接投资利益最大化的条件?

2. 东道国的规制对跨国公司的对外投资决策起到什么样的影响? 它如何影响跨国公司的进入形式和投资类型? 从理论角度看, 东道国的优惠政策对跨国公司会产生怎样的影响?

3. 为了较大限度从国际直接投资中获得长期推动效应, 东道国应建立怎样的规制体系?

如何根据自身经济发展的特点, 选择一种可充分获得国际直接投资长期增长效应的规制体系, 更好地发挥国际直接投资的正向效应, 把负向效应降到最低, 这既是很多发展中国家必须关注的问题, 同样也是当今中国经济所面临的重大课题之一。

二、研究的背景

无论是从跨国公司理论还是从经济发展理论角度来看, 以东道国建立合理的规制体系来作为分析国际直接投资与经济发展之间相互关系的基础, 都是一个新的起点。要认识其理论意义, 有必要对不同学派关于规制对国际直接投资必要性的分析作一回顾。

20 世纪 50~60 年代学术文献专注于调查研究跨国公司的本质及增长特性, 从而引发了政策制定的出发点是对跨国公司的从严规制。但当人们通过大量考察认识到跨国公司具有超越国家规制界限的能力和其对市场的垄断潜力时, 制定政策的目标发生了改变。跨国公司被看成是一个独特的经济组织形式, 需要专门的规范框架对其可能滥用自身主导作用进行控制。20 世纪 60 年代以来, 对跨国公司规制问题起着重要影响的有以下几种观点:

1. 新古典学派的观点: 认为市场的运行应该尽量减少规则的干预, 跨国公司是市场竞争的结果, 跨国公司的存在有利于实现

市场效率。同时认为跨国公司在引进资本、现代管理和技术等方面有益于发展中国的经济发展。对国际直接投资在经济发展中的作用持肯定态度,因此,不主张对跨国公司进行规制。新古典市场分析假设的前提是完全竞争的自由市场能够通过其自身机制有效运行。跨国公司具有独一无二的进行全球资源的统筹分配的功能,其存在能够很好地促进国际经济的发展。这样的跨国公司只有在自由建立和运行的情况下才能充分发挥作用。反对者认为,新古典主义观点没有认识到国家间的差别,跨国公司规范的自由放任会导致国家利益显失公平。

2. 传统的战后经济观点:认为跨国公司是市场失灵的罪魁祸首,必须加以规制,才能克服垄断、市场扭曲、消费者选择理性缺失等负面效应。与新古典主义理论的自由无规制市场实现全球经济有效运行的观点不同,传统战后经济理论认为缺乏一定干预的市场不能有效配置资源。大型的经济组织(国内的和跨国公司)能够主宰市场形成垄断导致市场失灵。这一理论确定了根据国家和跨国公司的具体情况进行规制的中间路线。比如对欧盟的部分跨国公司,由于其信息披露比较充分,会计制度比较完善,应该采取少干预的措施,只需用国际条款进行规制;而对有内资所有权要求的国家,强调对外国分支机构的所有权的控制,就需要制定国家法律采取高度干预的措施。

3. 马克思的观点:马克思资本剥削劳动的观点认为跨国公司是出口国家控制相对不发达国家的原材料和产成品的进出口的机构,最终形成跨国公司对市场的垄断。因此,需要强力规制,诸如采用国有化和征用等手段对这种剥削关系进行规制。

4. 民族主义者的观点:民族主义观点强调国家独立,自主自治。大型外国公司被认为是东道国的威胁,因为其大量的推广外国的东西,会改变国家文化观念和消费者品味,干预本国的政治领域。为了保持当地文化不受侵蚀,牺牲一些经济效率是必要的。这种观点近年来受到较多批判,由于其过于强调自我奋斗,

实际是一种自甘倒退,不是积极寻找方法,解决问题,而是因噎废食,满足于本国的低效技术和和管理。

5. 环境主义者的观点:基于跨国公司进行跨国经营产生的社会生态效应而提出的环保观点认为,设计对跨国公司的规制框架有两点必须考虑:第一,保护环境健康和安全;第二,充分认识那些被认为是环境污染天堂的发展中国家所遭受的伤害。关于前者,环境学家提出应该制定国际性法规规定造成环境破坏的组织应负担的责任及赔偿,并明示健康与安全的相关事宜。对于后者,环境主义者呼吁制定国际统一的污染标准。

6. 全球消费主义观点:跨国公司商品和服务的全球性,对主权国家的传统文化提出了挑战。全球消费主义的理论承认跨国公司的活动带来东道国社会文化的变迁,但这并不一定是坏事。相反,应该鼓励通过跨国公司的跨国宣传开发消费者品味,建立新型的持久性的全球文化和生活方式。消费者需求,需要生产的相应扩张,东道国便会增加更多的工作岗位,人民生活水平得以提高,因此东道国政府应制定优惠的国际直接投资政策。

鉴于跨国公司经营范围的不同,存在三个层面的规制:在国际层面上的规制,这需要建立一个多边机构,制定政策,发展一个经济领域的主权系统;地区层面上的规制,具有共同经济利益的国家在一致的地理政治区域形成一个联合的经济组织以协调它们的政策;国家层面上的规制,是最重要的,目的是最大限度地保证跨国公司活动的经济和社会利益。

首先,国际层面上的规制。考虑到各东道国的规制范围的限制和跨国公司世界范围的活动和利益的衔接,利用国际社会和国际组织架构规制体系,东道国国际性的跨国公司规范包括了世界主要国家的国际合作。国际社会早在 20 世纪 70 年代就开始了这种努力,但直到今天,尚未出现对跨国公司有拘束力的立法。在 70 年代,联合国经社理事会就起草了《联合国跨国公司行动守则》;1976 年经济合作与发展组织在巴黎公布了《关于国际投资与

多国企业宣言》，为多国企业设定了多方面的行为准则；1980年联合国第35届大会针对商业交往中的限制性商业行为问题通过了《关于管制限制性商业做法的公平原则与规则的多边协议》；国际商会于1972年颁布了《国际投资准则》，1977年颁布了《对付勒索和贿赂行为守则》。这些协议、准则与守则意图对跨国公司的行为从多方面进行规范，但它们都不具有强制性的约束力。经济合作与发展组织(OECD)于2000年6月27日部长级会议上通过的《OECD关于跨国公司社会责任的指南》(以下简称《指南》)是直接针对跨国公司行为的最新成果。《指南》在一些主要的活动领域为跨国公司制定出行为守则，但如同其他一些“指南”和“守则”一样，《指南》并不是一个国际性的立法，对跨国公司来说仍然不具有约束力，因为《指南》在其前言中即申明：经济合作与发展组织关于跨国公司的指南是成员国政府对跨国公司提出的建议，这些建议对跨国公司的营业行为规定了自愿遵循的原则与标准。

其次，区域层面上的规制。跨国公司的区域性规范是专门建立超国家的规制政策和规制实体实施管理这些政策。区域性规制涉及范围的广泛性低于国际性的规制，高于单边形式的。也就是说，区域性规制地域上涉及一定区域内国家群体，这些国家通过建立共同的市场、货币和政治制度而获益。1969年安第斯集团通过了《关于外国投资待遇、商标、专利、许可证和提成费共同制度的卡塔赫协定》，对跨国公司适应东道国发展目标和需要方面规定了严格的投资限制；1987年12月东南亚国家联盟通过了《东盟促进和保护投资协定》，为东盟国家内部的国际投资提供了较为完善的保障机制；1992年8月美国、墨西哥、加拿大正式达成的《北美自由贸易协定》，1994年1月5日生效，其中第十一章规定了投资问题，要求给外国投资者国民待遇和最惠国待遇；1993年11月生效的欧洲联盟的《马斯特里赫特条约》规定，原则上禁止对成员国在国际投资之间以及成员国与第三国之间的资本国际流动和支付加以限制。

再次,国家层面上的规制。国家层面的规制可以分为单边的和双边的规制体系。单边规制是东道国独自决定对跨国公司的规制政策制定而无需考虑对跨国公司、跨国公司的母国以及其他相关资本持有者会有什么样的影响。双边规制需要跨国公司的母国和东道国就规制事项达成一致。这里需要综合考虑和协调跨国公司及其母国和东道国各自的利益以达成最合适的规范政策。

从现有的情形来看,国际社会在短时间内还很难为跨国公司制定出统一的具有法律约束力的行为规范,其主要原因包括:第一,跨国公司是经济全球化的主要推动者,因此,经济全球化的主旋律是跨国公司行动范围的扩展和跨国公司影响力的增大,而不是政府对跨国公司管制的增强。从最近几十年的实践来看,无论是在国际货物贸易、技术贸易、服务贸易领域,还是在国际投资或国际金融领域,政府对跨国公司的管制呈逐渐放松的趋势。虽然跨国公司行为的扩张会同政府的公权力的行使出现矛盾,从而也促使政府不能轻视对公司行为的规制,但这种规制的力度还是极其有限的。各国政府还没有感到一种压力,以共同的立法来对公司的行为进行调整。第二,也是更为重要的一点,在公司行为的规制上,各国缺乏共同的立场。以国际技术转让中的限制性商业行为的监管为例,自20世纪70年代起,联合国贸易和发展会议就开始倡议起草《国际技术转让行动守则》(以下简称《守则》),试图对技术供方的限制性商业行为作为主要问题在《守则》中予以规定。但由于发展中国家与发达国家在这个问题上存在着太多的分歧意见,再加上其他一些很难协调的问题,使得这一《守则》至今未获通过。发达国家的国内竞争立法十分发达。在国内市场上,它们对限制性商业行为一直予以密切关注,尽量维持一个适度竞争的市场。但在国际技术转让领域,由于发达国家基本上处于供方的地位,而对他人的商业行为要求限制的又基本上供方,限制性商业行为对市场的不利影响基本上局限于作为