

全面改善投资环境是 克服当前投资障碍的关键

魏后凯

一

十年对外开放,我国在吸收外国直接投资方面取得了较大成就。从1979—1988年,我国共签订外商直接投资合同近1.6万个,协议外资金额281亿美元,实际投入约110亿美元。其中1988年批准的外商直接投资合同数5,897个,协议外资金额52.58亿美元,分别比上年增长164%和42%。从总量和增长速度上看,我国吸收外国直接投资所取得的成就无疑是喜人的。但从结构方面来分析,却隐藏着一些令人忧虑的问题。

第一,外商直接投资的资金来源以港澳居多。从1979—1987年,我国实际吸收的外国直接投资及其它投资(指外商在开展补偿贸易和加工装配业务中提供的设备以及融资性租赁中提供的设备)额为109.5亿美元,其中港澳地区61.9亿美元,占56.5%。在1987年实际利用的外商直接投资中,港澳资本占69.1%。

第二,投资项目以非生产性项目为主,生产性项目多为劳动密集型的一般性加工项目。1979—1985年签订的外商直接投资协议中,生产性项目占68%,外资协议金额仅占48%。1986年以来,这种情况有了较大的改变。1986年外商直接投资中生产性项目数已占76%,1987年以后这一比例均在85%以上。但是,在生产性项目中,一些基础薄弱的部门如原材料工业吸收的外商直接投资少,而且生产性项目多是一些劳动密集型的一般性加工项目,技术密集型项目少。

第三,投资规模以小型居多。据对823家合资企业投资额的抽查结果,100万美元以下的企业数占54%,1000万美元以上的仅占7%。

第四,投资期限以短期居多。据对810家合资企业合营期限的抽查结果,10年以下的企业数占58%,20年以上的占14%,30年以上的只占2%。

可见,外国投资者(特别是主要发达国家的大型跨国公司)对我国投资环境还存在着信心不足,大多还处于犹豫、观望和试探性投资阶段,其投资行为具有逃避或降低风险的特点。

许多同志在分析出现这种情况的原因时,往往过分强调我国实行对外开放和改革的时间较短,以及十年动乱和以往那种政策多变的做法的影响。诚然,注意到这一点是极为重要的,但是,我们认为,最根本的原因,则是我国投资环境还存在着诸多不利因素,这些不利因素是影响外商投资的重要障碍;再就是十年来我们改善投资环境在思想和认识上出现的某些偏差。

二

在投资环境上,形成外商对中国直接投资的心理障碍,进而影响其投资结构的不利因素

有；

首先，政策连贯性较差。在改革中，一旦遭到较大阻力，就采取“一刀切”的方式立即调头，使外商感到有政策不稳定的风险。短短的十年内，我们就经历了三次改与调的循环。因而，一些海外学者批评我们政策不连贯，有“收”和“放”的变化，而在“收”的过程中不是采用“变动经济杠杆”的方式去间接影响，而是采用行政指令硬性调整。

其次，官僚主义严重，办事效率低下。政府机构重叠，部门间职权混淆，管理人员责权划分不清，遇事议而不决，办事拖拉扯皮，手续繁杂，使外商深感头痛。同时，行政部门的官僚主义也倚仗中央制定的一些政策，下达到地方部门后，出现变形、失真现象，从而也影响了政策的实施效果。

第三，劳动生产效率较低，乱收费、乱摊派现象严重。有丰富的廉价劳动力资源是中国的一大优势。然而，工人素质较差，管理不善，劳动生产率较低；企业用人附加条件多，人员招聘中存在“裙带风”、“关系网”。这些都给低工资成本优势打了折扣。同时，某些地区乱提价、乱收费、乱摊派现象严重。劳动生产低效率和各种名目繁多的不合理费用，正在使我们失去低成本优势。

第四，市场环境不适应外商投资企业发展的需要。来自市场经济的外国投资者，客观要求其企业按照市场法则进行自主生产经营。但我国目前有计划商品经济的市场体系尚未形成，这样，外商在中国投资时，必然面临许多困难和问题，并在企业内外引起摩擦和冲突。这表现在：①缺乏生产资料市场，使外商投资企业所需的能源、原材料等得不到及时的稳定供应。②金融市场不完善，融资方式单一，一般只采取借贷方式，加之近年来国家的紧缩政策，严格控制信贷规模，致使某些外商投资企业创建和生产经营所需的资金融通不畅。③由于严格的外汇管理政策，货币兑换受到限制，外商投资企业产品内销的人民币收入无法转兑成外汇，而国家外汇严重短缺，帮助外商投资企业解决外汇平衡问题的能力有限，从而使近几年推行的“以市场换技术”的政策受到限制。④缺乏劳动力市场，人才不能合理流动，致使外商投资企业急需的人才招不到，调不进，而多余的人又退不出去。⑤价格扭曲及国内外价格体系脱节，汇率不能正确地反映国内外货币的真实比价关系，使外商投资企业在经济核算上遇到一定的困难。⑥外商投资企业缺乏自主权，董事会职能难以正常发挥。许多合资企业的经营活动受到主管部门的行政干预，政企不分，党政不分，“婆婆”甚多，企业的专业性决定受到干预与牵制，董事会职能被削弱。

最后，有法不依的现象较为普遍。近年来，我国制定和颁发了一系列涉外经济法规，基本上改变了过去那种无法可依的局面。然而，在涉外经济法规的实施方面，有法不依、以言代法、以权压法的现象依然存在，外商对此反映强烈。同时，我国政府有些政策的规定，有些还来不及以立法形式而以内部文件下达，外商不易看到，但办事又要受这些文件的约束，使外商感到无所适从。

三

导致外商投资结构不合理的第二个根本原因，是十年来我们改善投资环境在思想和认识上出现的偏差。在开放初期，为了尽快吸收更多的外国直接投资，我们主要通过减免税收，加强基础设施建设以及创造投资“小气候”，来改善投资环境。然而，这种做法其潜力和作用都是极为有限的。要进一步扩大对外开放，克服投资障碍，吸收更多而又结构合理的外商投

资，还有赖于全国大投资环境的改善和体制改革的深化。要深刻认识到这一点，必须对过去我们改善投资环境做法的局限性和不足加以分析。

1、关于税收优惠政策。以税收优惠为主要内容的优惠条件是吸引外商直接投资的必要条件，也是各发展中国家（地区）鼓励和促进外商投资的主要措施之一。开放初期，为鼓励和促进外商投资，提供一定程度的优惠办法是十分必要的。然而，目前存在一种倾向，即把改善投资环境的重点放在优惠条件的竞争上。一提到改善投资环境，各政府部门就纷纷制定优惠办法降低税率，增加税收，减免项目，延长减免期限等。现在看来，这种做法并非对外商投资具有较大的吸引力。其原因，一是外商从这种一降再降的税收优惠中只能获取部分实益。按照我国与某些国家签订的避免双重征税协定，除美国外均订有税收饶让条款。这样，美国投资者对我国的低税率、减免税收优惠完全不能获得实益。即使那些与我国订有税收饶让条款国家的投资者，由于税收饶让本身的局限性，也只能部分享受税收优惠的实益。税收饶让的适用范围只适用于预提税，而不能随便地适用公司所得税；只适用于给予免征、减征所得税的情况，而不能适用于低税率的情况。有些国家只对我国税法中减征、免征的所得税给予饶让，而对其它暂行性规定中减征、免征的所得税不予饶让。而我国大量的税收优惠规定恰恰是体现在这些暂行性规定之中，外国投资者无法享受。二是费多在较大程度上抵消了税少的优惠。国家之间避免双重征税的原则是：只有税才能抵免，费不能抵免；只有所得税才能抵免，非所得税不能抵免。因此，外国投资者宁愿税（所得税）多费小，税高费低。单纯地降低所得税，实际上对外国投资者的吸引力不大。三是税收优惠政策对投资者的投资决策所起的作用正在下降。据联合国工业发展组织国际研究中心的调查，税收减免并非是投资者优先考虑的因素。香港是个低税地区，但据香港政府1984年对外资调查的结果，租税利益只为第四重要的有利因素，对外资来说，只要能赚到利润，纳税是正当义务，不会构成投资的障碍。

2、关于差别优惠政策。我国对外商直接投资所实行的优惠政策，基本上是一种以地区差别优惠为主的政策，这与发展中国家大多实行部门差别优惠为主的政策恰恰相反。1986年我国公布的22条，重点对产品出口企业和先进技术企业实行一些特别优惠，表明我国对外资实行的优惠政策已有从区域性鼓励转变到部门性鼓励的趋势，但并没有从根本上改变地区差别优惠为主的格局。从长远来看，如果没有一个以部门差别优惠为主的鼓励和限制政策，将不利于产业结构的优化，也达不到我们利用外资，引进先进技术，发展生产的目的。其结果，所吸收的外资绝大部分将投向那些并非我们所期望的非生产性项目和规模小、技术简单的劳动密集项目，而我们真正希望吸收的那些技术先进的生产性项目，可能由于缺乏必要的鼓励和促进措施而被拒之门外。

3、关于改善硬环境问题。加强能源、交通、通讯等基础设施建设，搞好“七通一平”，是几年来我们改善投资环境的中心内容。但由于在改善软环境方面所花的力量较小，问题较为突出，从而在相当大程度上限制了所改善的硬环境效益的有效发挥。与我国沿海地区相比，泰国在税收优惠和硬环境方面并非具有优势，但1987年港商在泰国的投资却比上年增加了18倍。其原因，主要是泰国的软环境更具吸引力。

4、关于创造“小气候”问题。前面论及的种种投资障碍，究其根源，都同政治、经济和管理体制有关。要进一步改善投资环境，扩大对外开放，根本途径是全面深化体制改革。

由于全国大体制的改革是一个较长时期的任务，因此，首先在经济特区和沿海开放港口城市、经济开放区进行全面体制改革的试验，为外商投资创造一个“小气候”，这种做法更切实际，见效更快。但从根本上来说，创造“小气候”只是一种过渡性的临时性措施。如果没有全国体制改革的全面深化作背景，也就很难创造一个具有较强吸引力和竞争力的“小气候”，而且这种做法也使外商投资地点的选择在地域范围上受到极大的限制。

四

在未来的对外开放中，我们能否优化外商投资结构，克服投资障碍，既鼓励又限制地引导外资参与我国的现代化建设，关键是要跳出目前改善投资环境的狭隘小天地，树立“大环境”观念，从改革、开放和发展的角度，全面改善投资环境。

1、树立大投资环境观。改革与开放的目的是为了发展，而持续稳定的发展本身就是形成良好投资环境的重要前提条件，它将进一步推动对外开放的扩大和体制改革的深化。因此，全面改善投资环境，首要的问题是从开放、改革和发展的大背景中，树立大投资环境观，跳出单纯提供税收优惠、改善基础设施、创造“小气候”的狭隘的投资环境小天地。

2、增强全民的开放意识。使人人都进入对外开放的角色，在外商心目中塑造一个良好投资环境的形象。

3、按照国际惯例对外开放。按照国际惯例对外开放，是全面改善投资环境的根本内容之一。其中的关键问题就是如何逐步实现国内市场和国际市场的接轨。两个市场的接轨工作，应该与国内市场的建立同步进行。认识到这一点，对于制定改善投资环境的各个具体的政策和改革措施都极为重要。

4、进一步改善投资环境“小气候”。改善投资环境“小气候”，要以改善软环境为中心内容。首先，按照“有限集权、精干效能”的原则，精简办事机构，明确各部门职责，集中使用权力，以提高行政效率。其次，建立外商投资企业供销服务中心，通过签订长期供需协定和委托代理等形式，帮助外商投资企业解决生产所需的原材料、协作件、配套件。再次，建立全国性外汇调剂中心和区域性外汇调剂市场，形成全国性的外汇金融通网络，解决外商投资企业的外汇平衡问题。

5、完善优惠政策体系。根据商品经济等价交换的原则和双方平等互利的惯例，建立既鼓励又限制的合理的优惠政策体系。

6、健全法律制度。加强涉外经济政策法规的宣传研究制定和解释工作，做到有法必依，执法必严。

(作者单位：中国社会科学院工业经济所)