论中国外资政策的调整

——基于激励政策效应的角度

王　霞[1], 陈柳钦[2]

(1. 兰州商学院 金融学院,甘肃 兰州 730020; 2. 天津社会科学院,天津 300191)

[摘　要] 通过对东道国投资激励政策效应分析可知,激励政策不是 FDI 流向的决定因素,外资流入对促进东道国经济发展具有不确定性,中国新一轮的外资政策调整对中国真实的外资流入规模不会有大的影响,却有利于利用外资目标的实现,有利于利用外资质量的提升,有利于优化中国的产业结构和行业结构。

[关键词] 外资政策;调整;激励政策;效应

[中图分类号]F741　[文献标识码]A　[文章编号] 1673 - 5595(2008)03 - 0014 - (04)

2008 年 1 月 1 日开始施行的《中华人民共和国企业所得税法》将内、外资企业所得税税率统一定为 25%,《中华人民共和国反垄断法》将于 2008 年 8 月 1 日开始施行,这一系列大的举措使中国关于外资优惠政策的争论暂时告一段落,标志着中国外资政策开始了新一轮的调整。外资政策的调整是否意味着中国吸引外资政策的转变? 是否会减少外资的流入? 对此,无论是国内学者还是在华投资的外商都极为关注并纷纷发表了自己的见解,可谓见仁见智,莫衷一是。在此,笔者也想就这些问题从激励政策效应的角度谈一下自己的看法。

一、东道国投资激励政策的效应分析

东道国为了吸引外资流入、实现其经济发展目标,往往会采取对某些外国投资的鼓励与优惠措施。然而,投资激励政策的效果受多种因素的影响,投资激励效应具有错综复杂性和客观差异性。不同的激励工具、不同的母国税制以及不同投资动机和特征的跨国公司,都会影响东道国投资激励的实际效应。此外,外商直接投资(FDI)激励政策的效果还受制于该经济体的吸收能力。在投资激励政策相同的情况下,吸收能力的不同也会使政策效果表现出较大的差异。

(一)激励政策不是 FDI 流向的决定因素

1. 东道国政府外资政策对吸引 FDI 的不确定性

虽然东道国政府对 FDI 的政策决定着 FDI 可能扮演的角色,更开放或是更封闭的 FDI 政策,对 FDI 进入的影响有很大差异,通常实行更开放的政策的目的是要促使 FDI 进入,但这种诱导也可能不起作用。对跨国公司来说,影响其投资区位选择的因素是多方面的。根据邓宁的国际生产折衷理论,[1] 区位优势只是影响跨国公司投资区位选择因素之一。所以,作为区位优势之一的优惠待遇只是构成投资环境的一个因素, 只能起到部分激励的作用, 并非决定性因素。例如在激励政策和规制变革成为时髦趋势后,有的国家和地区顺应这种趋势而获得大量的 FDI,如中国、中欧和东欧的一些国家。而另外一些地区虽同样采用了自由化的 FDI 政策,但并没有取得类似的效果。例如非洲的政策激励已经非常大胆,但是 FDI 流入仍然很少,[2] 直至 2004 年,流入非洲的 FDI 仅为 180 亿美元,占世界外国直接投资流量的 3%。[3]102 安沃·沙赫在《发展中国家投资激励作用的考察》中的论述[4] 以及明斯和鲍德的实证研究表明[5],马来西亚和中、东欧的税收优惠政策的效果是有限的,跨国公司对政治稳定性、政府对私人企业的态度、经济和金融秩序、所有权的规定以及对非歧视性待遇的敏感性更为强烈。吉辛格对 30 家跨国公司 4 个重要行业(汽车、计算机、食品加工、石化工业)74 个投资项目进行了调

[收稿日期] 2008-01-23

[作者简介] 王霞(1972 -),女,内蒙古五原人,兰州商学院金融学院副教授,经济学博士,研究方向:国际投资;陈柳钦(1969 -),男,湖南邵东人,天津社会科学院教授,研究方向:国际经济,金融理论。

查,结果发现这些公司在制定投资决策时,并不重视投资刺激的存在,而是看重影响投入、生产成本和市场条件等经济因素。[6]因此,开放性 FDI 政策并不一定能达到预期的效果。对于所有国家而言,决定跨境直接投资流向的首要因素是宏观经济形势, 2004 年东亚经济体系宏观经济欣欣向荣,吸收外商直接投资屡创佳绩;西欧大陆国家宏观经济疲软,国际直接投资流入也萎靡不振,原因就在于此。

2. 税收优惠政策效果具有错综复杂性

对外资实行税收优惠主要有以下几个目的:第一,弥补市场作用的不足。由于东道国国内市场运行不够完善,外国投资者担心不能得到预期回报,于是赋予其特定的税收优惠以进行弥补。第二,某些国家由于政府办事效率较低、政策不明确或法规体系不完整等,会给 FDI 带来风险,而为其提供特殊的税收优惠可以缓解这些问题。第三,通过各种税收优惠政策来引导外国资本在国内的产业流向和地区流向等,以此来促进本国经济增长和产业结构的调整与升级。自 20 世纪 80 年代以来,用税收手段来吸引外资的现象无论是在地域上还是在范围上都明显扩大了。然而,对于税收优惠措施的效果,却一直存在争议。因为在吸引 FDI 过程中,税收因素不是孤立起作用的,而是与其他环境要素相辅相成的。OECD 的研究表明,[7]跨国公司的投资决策过程分为两个阶段。在初期投资者基于各国的经济和政治情况列出候选的东道国名单,在这个阶段,各项投资激励措施基本上不作为考虑因索,只有当候选的东道国名单确定后,投资者才开始考察各国的投资激励政策,此时税收优惠政策的重要性才会真正凸显出来。

中国在改革开放之初,为了弥补市场机制不完善、投资环境相对较差、国际投资者对中国的对外开放政策的稳定性存有疑虑等区位劣势,实行了税收优惠政策。应该说,在当时特定的历史条件和经济环境下,税收优惠政策的实施对于中国吸引外资、促进经济起飞发挥了举足轻重的作用。然而,随着投资环境的日益改善,税收优惠给中国带来的种种弊端日益凸现:一是在税收优惠下,一些技术落后的外资企业也能得以生存,或者来寻租,不利于中国的技术进步;大的跨国公司主要看好的是中国市场和投资环境,税收优惠并非其考虑是否对中国进行投资的关键因素。与此同时,很多中小外资企业中也不乏专程享受“优惠”的逐利者,这些企业往往带来的是严重的污染。因此现行税收优惠对于我们现在的引进外资的政策目标已经不再适用。二是中国的中小企业在和外资企业的竞争中处于不利地位,而中小企业是技术创新的动力和源泉;外资这种“超国民待遇”事实上已经成为对内资企业的一种政策歧视。税负不均,成本不同,直接带来企业市场竞争力的差异,不利于中国中小企业的成长和产业技术进步。三是据中国财政部的一份调查资料测算,1998—2000 年,外资企业所得税的综合税率水平分别为 22.06%、21.85% 和 22.37%,实际税负水平分别为 10.35%、11.59% 和 13.09%,[8]两者相差 10 个百分点左右,大大低于内资企业的所得税率,在一定程度上对财政收入产生了影响。四是各种外资优惠政策还助长了大量假外资(包括迂回 FDI)的产生,即国内资本为了能利用各种外资优惠政策,以各种途径流向国外,再通过各种引资渠道流回国内,从而形成假外资。世界银行《2002 年全球金融发展报告》分析,中国近年来“返程投资”比例有所上升。亚洲开发银行 2004 年 6 月发布报告认为,中国“返程投资”规模被低估,其占中国对外发布外商直接投资流入规模的 26% ~54%,平均规模约为 40%。中国学者研究中具有代表性的一种看法是,“假外资”占中国每年吸引外资的比重约为 1/3。[9]

我们既不能简单否认税收政策在吸引 FDI 中的作用,也不能片面强调税收政策的作用而忽视其局限性。“税收激励既不能弥补国家投资环境中的严重缺陷,也不能产生理想的外部效应。但是在其他因素(如基础设施、运输成本、政治和经济稳定)大体相等时,一个地区的税收就有可能对投资商的选择发生重要影响。然而,这种影响并不是千篇一律的,它取决于所使用的税收手段、跨国公司的特征,以及本国和投资接纳国税收体制之间的关系。”[10],我们应根据一国经济发展和利用外资的阶段特点,使税收政策与利用外资的战略相适应。

(二)外资流入对促进东道国经济发展的不确定性

即使东道国的投资激励措施产生了吸引外资流入的效应,但外资流入是否能实现东道国引资的目标呢?下面我们对这一问题进行分析。

1. FDI 流入对促进经济增长的不确定性

FDI 能否有效地促进经济增长取决于各国的自身特点,而没有世界性的普遍意义。[11]即使一个国家通过外资激励政策吸引到了大量的 FDI,但 FDI 并非必然会对东道国经济发展起积极作用,FDI 对引资国经济增长的影响还依赖于引资国经济自身的一些特质——吸收能力。各国政府自身必须具备足够的吸收能力,才能使竞争到的资源对本国经济增长发挥积极作用。虽然许多国家或地区如中国、新加坡、中国

香港和台湾地区等都成功地利用 FDI 促进了本国经济的增长,但拉美国家在 FDI 方面的教训也十分惨痛,因此,FDI 与一国经济增长并非必然存在正向关系。而且,FDI 的激励竞争有时候不但不会提高反而会降低一个国家的福利水平。在一项对过去 15 年以来 30 个国家、183 个 FDI 项目的评估中,一项新的研究发现,有 25% ~45% 的项目对一个国家的福利水平具有净负面影响。这项不受欢迎、而且出人意料的发现揭示了这样一个事实:FDI 常常伴随着扭曲的政策。这些政策包括:国产化要求、贸易保护、金融优惠、补贴、减免税、指令性合资要求以及技术许可协议、本土资本和本土企业相对于外国资本的歧视性待遇。虽然 FDI 激励政策能在一定程度上鼓励 FDI 进入,但是从整个社会看,政策带来的损失常常大于收益。[12]

2. FDI 促进技术进步的不确定性

FDI 促进技术进步的一个重要渠道是技术外溢效应,但 FDI 的技术外溢效应有着复杂的作用机制和产生条件,虽然国内外学者对 FDI 的技术外溢效应进行了系统的实证研究,然而检验的结果却并未得出一个统一的结论。此外,FDI 激励政策的有效性取决于该经济体的吸收能力。引资国的基础经济因素(Fundamentals)——市场规模与收入水平、市场化进程、自然和社会资源的长期增长潜力、法律体系的完善性、熟练工人和必要的基础设施等——会影响 FDI 对该经济体经济增长的效果。政府为了强化自己在 FDI 上的竞争力,就需要改善自身的吸收能力,但吸收能力的培养和政策激励以及规制变革几乎没有由此及彼的关系。[13] 因此,一国即使通过投资激励政策吸引到了外资,也不一定能产生正的技术外溢效应,从而不一定能促进技术进步。

3. 目标定位的激励政策对实现东道国引资目标效果明显

目标定位可以有不同的定义,大体上,目标定位是将促进投资的资源集中用于吸引特定的 FDI 流入,而不是用于吸引一般意义上的 FDI。[3]209 越来越多的国家认识到,需要采取目标更确定的措施来吸引 FDI。目标定位方法的主要优势在于,有更多的机会来吸引有助于实现一个国家发展目标的那类投资。[3]219 2005 年 UNCTAD 的研究显示,[14] 一些亚洲经济体成功地吸引到 R&D 的 FDI 并不是巧合,而是采取了连贯一致和目标明确的政府政策以加强能够促进创新和知识流入总体框架的结果。由于目标定位的激励措施促进了东道国需要的外资的流入,因此也有助于东道国引资目标的实现。

综上所述,东道国的投资激励政策不是唯一、也未必是诸多吸引外资流入因素中最重要的决定因素,而且,盲目采用投资激励措施吸引的外资也未必能实现东道国的引资目标,因此,各国政府就是否对 FDI 流入进行激励竞争和规制变革时,应该立足于自己的引资目标和这些政策的实际效果。

二、中国外资政策调整的效应分析

笔者认为,从中国对外资政策采取优惠政策的初衷来看,主要是为了吸引更多的外资进入,以解决国内的资金困难,促进经济的发展。然而,随着中国经济形势和投资环境的巨大变化、部分外资优惠政策负面效用的逐步显现及中国利用外资目标的转变,中国外资政策确实到了非调整不可的时候。本轮外资政策的调整,将会产生以下效应:

(一)对中国真实的外资①流入规模不会产生大的影响

从外资优惠政策的调整来看,两税合一,逐步取消外资的超国民待遇会使那些来自于自由港的政策寻求型外资减少,同时,一些技术落后、规模较小的外资项目数量也将有所下降,而技术先进的大型跨国公司的外资项目的数量将有所上升。因为对跨国公司而言,其投资行为对优惠政策并不十分敏感。他们更加注重整体投资环境和市场状况,再加上优惠政策会向这类外资倾斜,因此,欧美跨国公司的外资投入规模应该有所上升。在逐步取消外资优惠政策的同时,中国对外资市场准入的限制在不断放开,对外开放领域日益扩大。世界各国利用外资的实践表明,外商直接投资环境是由优惠程度与开放程度这两个变量共同决定的函数,而优惠程度与开放程度之间又是可以相互替代的,外资优惠的减少可以通过对外开放领域的扩大来弥补。从取消外资限制和中国广大的市场前景这一因素考虑,中国吸引外资的规模将有所扩大。因此,中国利用外资政策调整对外资流入的规模不会有太大影响。

(二)有利于中国利用外资目标的实现

2006 年 11 月,国家发展和改革委员会对外发布的《中国利用外资“十一五”规划》称,中国将进一步推动利用外资从“量”到“质”的根本转变,使利用外资的重点从弥补资金、外汇不足切实转到引进先进技术、管理经验和高素质人才上来,更加注重生态建设、环境保护、资源能源节约与综合利用。而这次外资政策从优惠向中性的转化,恰恰顺应了中国利用外资目标的变化。根据前面的分析,外资激励措施并不是吸引外资的决定因素,也并不一定能促进一国的经济增长和技术进步。对于中国来说,对外资的优惠政策,

再辅之以中国国内丰富、廉价的劳动力资源,使 FDI 在中国享有巨大的竞争优势,这也就不难理解外国企业何以青睐中国的劳动密集型产业,而毫无必要投入高端技术。因此,引资优惠政策只适合于附加值低的外资,对吸引高端外资基本无效。[15] 中国的招商引资已走过了 20 世纪 80 年代主要面向海外中小企业,以三来一补、劳动密集型为主的发展阶段,也经历了 20 世纪 90 年代跨国公司开始大举进入中国市场的阶段。在新的背景下,企业确立产品竞争力优势已由过去主要受土地、劳动力、税收影响的成本价格优势,转向依靠技术含量、资本实力和市场份额寻求竞争优势,市场竞争也由中小企业的自由竞争为主过渡到大公司之间的全面竞争阶段。在这一阶段,国内外大投资商更多的是出于战略考虑来寻找商业机会和投资地域,并不会过多考虑政策的优惠程度。此外,中国外资政策的目标定位是从数量扩张型逐步转向质量增进型,对引资数量的要求将被淡化。而随着本轮外资政策的调整,一些技术落后、规模较小的外资项目数量将有所下降,而技术先进、重视环保、大型跨国公司的外资项目的数量将有所上升,这有利于中国引资目标的实现。

(三)有利于利用外资质量的提升

与改革开放初期相比,目前中国的投资环境已经有了极大改变,招商引资呈现出了新特点。对于成熟的投资商来说,规范胜于优惠,制度重于政策。中国此次利用外资政策的调整,是在对外开放战略不变之下的一种引资战术变化。中国经济已开始向工业化深入阶段过渡,在加工贸易的低端投资正接近饱和、外商投资于低端制造业开始“退潮”的情况下,中国适时引导外商投资的方向和领域既是顺应国际资本流动趋势的明智之举,也是促进国内经济结构优化和升级的有力举措。如果再考虑到外资优惠政策给中国带来的种种弊端,这轮外资政策的调整将更有利于中国引资效果的改进。

(四)有利于优化产业结构和地区经济结构

在中国这轮利用外资政策调整过程中,对外资并非完全取消优惠措施,而是采取了目标导向的激励措施。对于鼓励外资进入的领域和区域,提出或保留了非常具体的优惠措施。因此,这轮外资政策的调整,是按照市场经济的要求,实行按照产业、区域设置投资优惠政策而非按照经济成分实行不同的投资政策待遇,这将引导外商在中国的投资逐渐向中西部地区梯度转移,引导外资更多地投向高技术产业、现代服务业、高端制造、研发环节,投向资源节约型、环境友好型产业,促进中国产业结构和地区经济结构的优化与均衡。

[参考文献]

[1] Dunning J. The determinants of international product[C]. Oxford Economic Papers,1973:25.

[2] UNCTAD. 1998 世界投资报告[M]. 北京:中国财政经济出版社,2000: 98.

[3] UNCTAD. 2005 世界投资报告[M]. 北京:中国财政经济出版社,2006.

[4] 安沃·沙赫. 促进投资与创新的财政激励[M]. 匡小平,等译. 北京:经济科学出版社,2000:101-116.

[5] Bdadway, Robin W., Neil Bruce, et al. Mintz. Corporate Taxation and the Cost of Holding Inventories[J]. Canadian Journal of Economics,1982,15(2):278-293.

[6] Guisinger, Stephen E., and Associates. Investment Incentives and Performance Requirements: Patterns of International Trade, Production, and Investment[M]. New York: Preager, 1985:166.

[7] OECD. Main determinants and impacts of foreign direct investment on China's Economy[G]. Working papers on intertional investment, No. 4, 2000.

[8] 王聪. 公平与效率:金融税制和国有商业银行税负[N]. 金融时报,2003-05-06(4).

[9] 周炳南. 中国利用外资政策的调整及影响分析[D/OL]. 2007-07-20. http://www. edu. cnki. net. 对外经济贸易大学,2007.

[10] Jacques Morisset & Neda Pimia. How Tax policy and Incentives Affect Foreign Investment: A Review[G]. Policy research working paper, No. 2509,2000.

[11] De Mello. Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth: A Selective Survey[J]. The Journal of Development Studies, 1997, 34(1):1-34.

[12] 世界银行. 1999—2000 年世界发展报告:迈进 21 世纪[M]. 北京:中国财政经济出版社,2000.

[13] Oman, C. Policy competition for foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI [M]. OECD Development Centre, Paris, 2000:50.

[14] UNCTAD. World Investment Report 2005[M]. New York: United Nations,2005:199.

[15] 金利娟. 对我国外资战略政策调整的理性思考[J]. 经济问题探索,2006(3):46-49.

注释:

① 此处真实的外资是指扣除了“假外资”后的外资流入。

[责任编辑:张岩林]