

东盟国家引进外国直接投资的经验 及其对我国的启示

沈红芳

东盟国家^①是我国的近邻。独立后,先后走上了工业化发展的道路,并采取引进外资的政策,以弥补由储蓄与外汇缺口而造成的国内资金匮乏问题。60年代以前,东盟国家引进外资的重点是吸引国外的贷款援助。后来,逐渐认识到,直接投资比间接投资具有更多的优点,比如不会造成债务负担,可以带来先进的技术和管理经验,使投资项目较易形成生产力。于是,这些国家开始把重点转移到吸引外国直接投资方面。随着东盟国家工业化进程的不断深化,它们引进外国直接投资的规模也在迅速扩大,并取得显著成效。据官方统计,70年代中期至80年代初期,外国直接投资在东盟各国制造业投资额中所占的比重,泰国约为27%,马来西亚约为30%,菲律宾、印尼约为40%,新加坡高达90%。80年代中期之后,因日元、南朝鲜圆及台湾新台币对美元升值而引发的这些国家和地区的资本外流,给东盟国家带来了机遇。据世界银行统计表明,东盟各国外国直接投资的净流入额,1990年与1986年相比较,泰国增长了8.1倍,马来西亚4.5倍,印尼2.7倍,菲律宾3.2倍。90年代之后,由于这些国家相继遇到以基础设施短缺为主的发展瓶颈,外国直接投资流入规模在不同程度上有所减缓。但是,各国正在注入大量资金,积极推进大规模的基础设施建设,同时鼓励外资与本国私人资本以BOT方式(建造——运营——转让)参与基础设施的建设,预计在90年代中期将迎来新一轮的外资投资高潮。大量外资的引入,是东盟国家的国内生产总值在70年代与80年代分别达到8.2%与5.2%^②高水平的重要因素。外国直接投资有力地推动了东盟国家的工业化进程。新加坡早已由一个单纯的转口贸易国转变为以制造业为主,交通运输、对外贸易、金融、旅游并行发展的新兴工业化国家。现在,新加坡已成为东南亚及亚洲地区的国际服务中心,这与众多国际著名的跨国公司在新加坡设立区域性营业总部,提供一流的国际金融、交通、通讯及贸易服务息息相关。其他四国的农业产值在国民生产总值中所占的比重均有不同程度的下降,有的甚至下降一倍以上。比如,印尼从1965年的56%降至1990年的22%,泰国同期从35%降至12%。工业产值在国民生产总值中所占的比重均有很大的提高,菲律宾从1965年的27%升至1990年的35%,印尼从13%升至40%,泰国从23%升至39%。这些国家的对外贸易、金融、通讯、旅游等第三产业也有很大的发展。

二

外资的引入加速了东盟国家社会经济的发展,而这些国家经济的发展又为外资提供了良好的投资环境。东盟国家之所以成为外资在发展中国家投资的最为理想的地区之一,除了拥有

能够吸引外商投资良好的物质环境外,人为环境的优化是至关重要的。

(一)以产业倾斜为基础的引进外资法令与政策导向性强,有利于将外资纳入国民经济发展的轨道。

菲律宾、泰国、印尼都制定专门的外资投资法,对投资于本国急需而又无力开发的优先发展部门与行业项目,如代替进口,面向出口,能充分利用本国资源,发展高技术,特别经济区与落后地区投资的外商以优厚的奖励待遇。对本国已有基础并充分发展,有损于环境污染或具有国防性质的外资投资实行限制。为了便于外商投资,同时确保外商投资与本国产业结构的演进相一致,菲、泰、印尼均逐年制订具有法律效率的投资优先顺序表。该表制订的依据是:本国的外资投资法,本国经济发展战略目标,年度经济计划实施目标,本国资金、技术、原料、市场等要素供应情况,以及国际资本流向的综合。该表按产业部门、行业逐项列举目前本国经济最需要的投资项目,外资拥有比率,各种优惠待遇,每个投资项目经营条件的具体规定,以及各种限制措施。该表起了双重效应,一方面易于外国投资者掌握,对东道国情况一目了然。另一方面减少对外资引进工作的盲目性。随着国内经济的发展变化,投资优先顺序表也作相应的变动。印尼与菲律宾逐年对投资优先顺序表进行修改,泰国则根据需要随时对该表所列的项目进行追加或删除。最近一、二年,菲律宾与印尼的投资优先顺序表趋于更为简明扼要和突出发展重点。菲律宾1992年的投资优先顺序表享受优惠的投资项目从1991年的95项缩减为59项。取消了所有产品面向国内市场外资企业的优惠待遇,鼓励产品面向出口的外资投资。印尼的投资优先顺序表在80年代中期长达200多页,80年代末期已缩减为9页。继而改为更为简便的“反面”投资部门表。1992年公布的“反向”简化表规定,不对外开放的行业部门从1991年的60个减至51个^③,其目的在于抓住本次亚太资本转移晚到印尼的机遇,引进更多的外资。

新加坡、马来西亚对外资的引导是采取另一种做法。为了给外资企业“一视同仁”的感觉,他们没有制定专门的外资法令。但外资必须遵循本国的投资法令,享受本国投资者的权利及义务。新马政府根据国内经济发展的需要而制定了一系列引导、鼓励、限制私人资本投向的政策措施,毫无例外地适用于外国投资者。正是因为东盟国家实行了以产业倾斜为基础的投资法令,据此给予程度不同的优惠待遇,引导外资结构走向合理。在这方面,新加坡的做法是相当成功的,外资主要集中在政府鼓励投资的制造业部门。其他四国的外资投向均从独立初期的农林矿业,初级产品加工部门转向制造业部门,而且对制造业的投资也从劳动密集型产业逐步扩展到资本密集型产业。

(二)根据国民经济发展需要,适时调整有关投资政策。

20多年来,东盟各国对其促进投资的政策与法令进行了多次的修改与调整。80年代之后的重要修订主要有如下几个方面。

①有关地区性的外资投资优惠重点从出口加工区、经济特区扩展到内陆与落后地区,其目的在于提供农村地区的就业机会,改变外资过分集中在首都区及周围经济发达地区,缩小经济发展的地区性不平衡。泰国投资委员会在1987年新订的关于申请投资扶助规则,对投资于曼谷以外的第二、三类地区的外资提供包括免征设备、部件、原材料进口税,以及在4—8年内免征营业税等优惠待遇。菲律宾拉莫斯政府正在施行发展七个地区工业中心的计划,对投资于甲内东黎奎综合方案,北吕宋四角形,北棉兰老工业走廊,东棉兰老伊利甘市,宿务、麦丹市,达沃市和桑托斯市工业走廊^④的国内外资本提供包括豁免进口和出口税,简化进出口程序,放宽外

资人员入境规定等优惠政策。在印尼落后偏远地区投资的外商可控股 100%。外商在开始获利年度起,可享受“三免五减半”所得税优惠,期满后经批准还可在 10 年内继续减征所得税 15%。马来西亚规定,凡在西部和中北部及东马的吉打州、彭亨州、吉兰丹、沙巴、沙捞越、丁加奴、霹靂州、柔佛州等偏远地区投资的企业,可免征地方税 5 至 10 年。

②对外资投资领域的限制和管制渐趋宽松。东盟国家原先对交通运输、电力、通讯等公用基础设施部门、零售业、金融业的外资投资规定严格的外资投资限额,有的完全禁止外国投资。但 80 年代中期之后,这些部门或已对外资开放,或部分对外开放。比如,拉莫斯政府已改变过去对投资于菲律宾炼油业、发电业、石化业、汽油业的外资严格比例限制的政策,允许在这些部门投资的外资拥有 100% 的股权,鼓励国内外资本以 BOT 方式参与过去一贯由国家垄断的社会基础设施的建设。印尼也对外资开放以往禁止投资的房地产、旅馆、成衣业,以及电力、港口、电讯等公共基础设施部门,对投资于面向出口企业的外资持股率从过去的 49% 提高至 95%。金融业的对外开放也在进行之中。印尼已准许外资公司可持有国营商业银行与民间商业银行发行股份的 49%,在雅加达从事全面银行业务的外资银行可在其他六个城市开设分行。菲律宾政府也正在力促国会通过开放国内银行体系的提案,准许外资银行在非设立整体性服务经营,开办独资分行或收购非银行 70% 的股权。

③扩大和提高外资享受优惠范围的同时,减低甚至取消对国内已经成熟一般性项目的优惠。在东盟国家投资的外资企业享受的优惠待遇已从单式优惠发展到复式优惠。比如,外商在受到鼓励的产业部门投资,同时厂址又设在受到鼓励的区域,出口加工区、自由贸易区、保税区或内陆与落后地区,便可同时兼享所规定的多种优惠。此外,外商还可按投资规模、拥有股权程度、经营实绩包括利润再投资比例、雇用当地劳力数额及使用当地原材料比重等情况享有优惠。优惠措施的形式主要是减免所得税、地方税、设备进口税、附加税及销售税,菲律宾政府还为产品面向出口的外资企业开放 30% 的内销市场。但与此同时,为了促进产业结构的优化与国民经济的发展,东盟各国对一般性项目或国内已经成熟的行业降低甚至取消其优惠。泰国促进投资委员会在 1991 年取消了外资对旅馆业投资的优惠待遇,菲律宾 1992 年颁布的投资优先顺序表也取消了产品面向国内市场的行业与企业的优惠。

(三)引进外资的安全系数较高。

投资的安全系数包括了两方面的内容。东道国的政治环境是否稳定,法制是否健全;东道国的外资政策是否有利于外国资本撤走及利润汇回。这两个方面是相辅相成的。政治环境与经济政策越是稳定,越不容易发生大量的撤资与利润外流现象。除了菲律宾因政权变更,社会治安欠佳使外商产生局势不稳的感觉之外,其他国家的政治环境与对外经济政策长年比较稳定,法制也较健全,新加坡被西方经济学家划分为投资的低风险国家,泰国、马来西亚、印尼为中等风险国家。新加坡、马来西亚、菲律宾均取消了外汇管制,银行可以自由兑换外币。泰国、印尼则实行半外汇管制,但外汇金融市场比较发达,货币兑换官价与黑市差价不大,对外资企业利润汇出的货币兑换没有形成障碍。新加坡、马来西亚、菲律宾在扣除资本利润所得税之后,对外资资本本金撤出、资本利润汇出、外籍人员工资汇出无任何限制。但马来西亚规定每笔汇款超过一万马元或等值的外币,须填报一份统计简表。泰国规定,凡在中央银行注册的外资企业其利润与资本汇出不受限制。印尼利润汇出自由,但必须向印尼中央银行申报。资本撤出须在免税优惠期之后。但也必须看到,由于外资在东盟国家投资利润要高于其他地区(如日本公司在海外的分公司的投资平均利润率为 8.6%,而在东盟地区则为 15%),它们对外资利润汇

出没有管制,外资每年汇走了大量的利润、股息,在一定程度上增加了受资国的外汇负担。因此,东盟各国正在总结经验鼓励外资利润留在国内进行再投资。除了利润再投资实行免税优惠措施外,鼓励外资利润投资于银行业。菲律宾政府还制止那些负债与股份比例不符合非政府规定的外国公司无限制汇出利润。

(四)为外资提供较好的生产要素。

资金、劳动力和生产资料是资本的三要素,它们是资本生产过程能否顺利进行的关键。先从资金供应来看,外资可在当地各类外国银行及本国银行借款,并在资本股份市场筹集资金。当地政府还为本国鼓励的外资项目提供低息贷款。比如,新加坡政府对引进先进技术,创汇率高的外资企业提供低息的长期贷款;菲律宾政府对产品外销及投在旅游业部门的外资提供优惠贷款;泰国政府对投资于“鼓励项目”的外资企业优先开放政府贷款,并为外资企业所借的泰国银行信贷提供再贴现优惠;印尼的国立银行也对合资企业提供低于商业银行10%左右的低息贷款。同时,东盟各国对外资在当地的筹款也有所选择与限制。比如,它们只对投资于鼓励项目与有资信担保的外资企业提供贷款。菲律宾政府设有国内借款特别委员会,限制、监督外资借款数额,规定外资股份占40%以上的合营企业债务和股份的比例:新兴工业为60:40,制造业为55:45,非制造业为50:50。再从劳动力和生产资料的供应方面来看,东盟国家虽然中高级劳动力仍稀缺但初级劳动力素质较好,工资也较低,竞争优势要高于其他发展中国家。目前,东盟国家均能为外商提供一般的质量可靠的原料及半成品等生产资料,新加坡还能提供技术较先进,用于出口的生产资料。为了促进外资企业利用国产原料及半成品,东盟国家的外资法令均有要求外资企业使用国产产品的义务,并正在设法改进为外资企业提供零部件有关厂商的产品质量。生产资料国有化步骤的加强既能扶植本国制造业的发展,又能为外资企业节省外汇,降低成本,增加产品竞争力。

三

总结东盟邻国引进外资的经验,至少有以下几个方面值得我们借鉴。

首先,制定具有指导性的以地区倾斜与产业倾斜相结合的外资法令与政策实属当务之急。我国自70年代末期开始引进外资以来,一直实行以地区倾斜为基础的引进外资政策。经济特区,沿海开放城市有较大的审批外资投资企业的自主权,有更优惠的税收待遇。比如根据国务院1986年公布的《关于鼓励外商投资的规定》,在经济特区,沿海开放城市投资的“二类企业”^⑨可享受所得税“二免三减”,优惠期过后,特区、开放城市按利润10%交纳所得税,内地则按15%纳税。在经济特区与沿海地区,纳税后利润可自由汇出,但内地利润汇出要交10%的汇出税,目前实施的国家计委制订的《指导外商投资方向的暂行规定》,因过于笼统,缺乏配套措施,与地区优惠程度相比,行业优惠并不突出。在与外商签订合同时,我方要求外资企业外汇平衡。

地区性倾斜外资政策虽然适应了我国长期经济封闭、地域广阔与外汇短缺等特点,在引进外资的初年发挥了一定的作用,但随着我国全方位对外开放态势的形成,其弊端日益严重。具体表现在外资投资的部门结构与地区结构不合理。根据国家经贸部外资局统计,1979—1987年8年间,我国共引进外国直接投资85.5亿美元,其中投资于饭店服务业部门占43%,能源

勘探部门占 34%，制造业部门占 21%（轻工纺织 11%，电子机械 6%，原材料 4%），农牧渔 2%。^⑥部门内部的投资结构也很不合理。服务业部门的外资主要集中在外汇易于平衡、利润率高的旅馆饭店，而通讯设施、交通运输、金融保险等服务行业却因外汇不易平衡，或鼓励措施不力没有得到相应的发展。能源部门的外资有 76% 投资于海洋石油勘探开发，至今未能找到大油田。制造业部门的投资主要集中在轻工纺织，而我国急需发展的基础配套工业、钢材、化工原料、零部件的进口替代却由于同样的原因，外资投入甚少。在沿海地区投资的外资企业达 9600 家，占全国总数 10013 家的 95%。其中广东省占 61%，福建省占 10%。近年来，在我国的外商投资规模比前几年有了很大的扩展。据统计，全国已开业的外商投资企业在 1992 年底已达 39551 家。截至 1993 年 9 月底，全国实际利用外资已达 495.57 亿美元^⑦，是 1987 年的 5.8 倍。但投资的部门结构分布仍不尽人意。以 1992 年协议外资的行业分布为例，工农业生产性项目占 68%，非生产性项目占 32%，外资的区域分布 76.5% 仍然集中在经济特区与沿海开放城市，内地占 23.5%，其中能源省区仅占 6.3%。加工工业与能源工业之间存在着极其悬殊的差距与不平衡。鉴此，我国有关部门应尽快出台以产业倾斜与地区倾斜相结合的外资政策。产业倾斜的重点在于根据我国产业结构演进的需要，拉大主导产业项目、一般产业项目、限制产业项目的税收、股权拥有、市场配额的档次，加强对鼓励发展的主导产业项目的优惠待遇，取消对一般产业项目的优惠待遇，限制本国已充分发展，与本国企业抢原料、抢市场的外商投资。地区倾斜的重点在于改变“四级梯度开放战略”为向特区、落后地区倾斜政策，取消对内地外资投资的歧视政策，缩小人为拉大的地区间发展差距。在产业倾斜与地区倾斜的基础上，制订出与东盟邻国相类似的具有指导意义的投资优先顺序表，以明确国家对每项鼓励投资项目的有关政策要求与优惠条件，将外资吸引到本国急需发展的部门。

其次，提高外商投资的国内安全系数。我国的政治环境稳定，法制在不断健全。目前影响外商投资的信心障碍主要来自于三个方面：①人民币汇率的稳定。一国的汇率是否稳定，直接影响到外商投资的经营与成本核算。我国曾在 1992 年发生的人民币大幅贬值，使产品外销的外资企业因人民币汇率下调，引起原材料进口价格上涨，直接影响到企业的利润。产品内销的外资企业也因人民币贬值影响换汇，利润严重受损，很多外商感到投资环境不够稳定。可见，汇率不稳定会给投资环境造成不利影响。②对“三资”企业外汇平衡的要求。我国实行严格的外汇管制，在与外商签订合同时要求外汇平衡，外汇汇出必须是企业自身出口所得。据调查，这是技术水平较高，投资项目较先进的外资踌躇不前，并促使外资投资于外汇易平衡的服务业，轻工业的重要原因。我国有关部门已根据国家有关文件^⑧实行了许多有效的外汇变通方法，如让外资企业进行外汇调剂互补余缺；允许合资企业购买部分中国产品出口；允许确属国内需要的技术先进型合资企业在投产初年申请以产顶进，国内用户采购时支付外汇。虽然这些方法已初显成效，但仍未解决根本问题。尤其是我国一些瓶颈产业，如能源、原料、化工等，这些产业资本周转期限较长，最易造成外汇失衡。为了有利于引进外资，优化产业结构，笔者认为，要改变对任何外资企业采取一律的外汇平衡要求，对不同类型的外资企业要区别对待。对于那些可较快达到外汇平衡的劳动密集型企业应立即做到外汇平衡。对于那些技术密集型和资本密集型产业，由于企业管理水平，工人技术水平和原材料质量等问题而使产品质量较难在短期内达到出口标准，则应视其具体情况放宽对这些企业的外汇要求，给它们 1—3 年的预备期。对于本国无法生产、技术先进的代替进口的外资企业，在解决企业利润汇出问题上应区别对待。因外资企业的投资项目替代了进口，已为我国节省了大量的外汇，应允许它们按官价汇率兑换其利润所得的人民币，以利于其利润的汇出。③我国多层次外资法规所存在的矛盾，对欧美、日本投资者

造成政策不稳的感觉。我国外商投资法规分为三个层次,由全国人大常委会颁布的国家基本外资法规;由国务院下属各部委颁布的单项外资法规;由地方人大常委会或地方政府颁布的地方性法规。由于国家法规与地方法规存在着一些矛盾,加上各地为了互相攀比吸引外资的数量纷纷推出不同或超越于国家法规所规定的税收优惠与免税期限的规定,反给外商尤其是欧美商人造成政策多变、法规缺乏透明度等错觉,产生不安全感。

再次,更要善地解决好在我国的外资企业再生产过程中的三要素问题。与东盟邻国相比,我国在为外资企业提供的生产三要素中,除了劳动力供应,随着国内劳务市场的开放,在成本、质量与数量可与之相匹敌外,资金与生产资料的供应均存在一些问题。由于我国金融市场与股份证券市场正处在发育初期阶段,金融业有限度开放为时不久,且限制在经济开发区。外资企业融资主要通过中国银行贷款。据我国工商行政管理局1987年发布的《关于中外合资经营企业注册资本与投资总额比例的暂行规定》,中外合资企业可借入等于其注册资本的十分之三至三分之二本币与外币资金。用于基本建设项目和技术改造项目的固定资产贷款的期限可达七年,流动资金贷款,期限最长为一年。虽然条例规定极其优惠,但由于我国本币资金与外币资金均处于短缺状况,且官方汇率、外汇调剂汇率与黑市汇率之间存在着差距,外资企业实际筹款仍存在不少困难。由于外资引进政策上存在着偏差,使易外汇平衡的非生产性外资项目与加工工业得到优先发展,而生产性基础部门的发展相对落后。因此,虽然我国外资法令要求外资企业有使用国产产品的义务,很多外资企业发现我国国内相关企业技术水平低下,无法供应合乎出口要求的原料、半成品或零部件,只得转而从国外进口,由此增加成本,降低产品竞争力。

注释:

- ①本文不包括文莱。
- ②根据世界银行公布的统计数字计算。
- ③黄丁兰:《近年来印尼吸引外资的成效与问题》,转引自《南洋问题研究》1993年第1期。
- ④甲内东黎奎综合方案包括甲未地省、内湖省、东民都洛省、黎刹省、奎松省;北吕宋四角形包括北伊罗戈斯省、南伊罗戈斯省、邦加锡南省、拉乌尼翁省;北棉兰老工业走廊包括卡加延德奥市、北苏里高。
- ⑤“二类企业”指在中国投资的产品面向出口与能提供先进技术的外商企业。
- ⑥初保泰:《中国吸收国际投资的新措施》,转引自《国际贸易》1988年第7期。
- ⑦新华社北京1993年10月27日电,转引自《厦门日报》1993年10月28日第四版。
- ⑧参见中国国务院于1986年10月发布的《关于鼓励外商投资的规定》;中国国家计划委员会于1987年10月发布的《关于中外合资合作经营企业产品以产顶进办法》。

【作者单位 厦门大学南洋研究所】