

# 选择性进入——全面运用产业政策提高吸收外商直接投资效益

李洪江

(黑龙江大学 经济学院, 哈尔滨 150080)

**摘要:** 中国经济发展处于结构升级的关键时期, 中国加入世界贸易组织为中国参与经济全球化提供了良好的国际环境。在此背景下, 探索吸收外商直接投资新政策成为中国经济发展新阶段的客观要求。本文从理论和实证两方面探讨了中国吸收外商直接投资的经济效应和效果, 分析了其中存在的问题, 并结合中国经济发展新阶段的时代要求, 尝试性提出吸收外商直接投资政策的新构想: 选择性进入——全面运用产业政策提高吸收外商直接投资效益。

**关键词:** 吸收外资 外资政策 产业政策 选择性进入

**中图分类号:** F481 **文献标识码:** A

吸收外商直接投资是中国经济体制改革的重要组成部分, 二十余年的对外开放(尤其是吸收外商直接投资)取得了令人瞩目的成就。在中国经济发展进入产业结构升级的关键时刻, 在中国加入世界贸易组织参与世界经济分工与合作的国际经济环境下, 行政机关审视吸收外商直接投资效益, 提高外商直接投资效益是中国经济发展新时期的重要课题。本文在此背景下就中国吸收外商直接投资政策进行了分析和探讨, 探索性提出吸收外商直接投资新的政策框架体系: 选择性进入——全面运用产业政策提高吸收外商直接投资效益。

## 1. 中国进入吸收外商直接投资发展的新阶段

中国经济发展进入产业结构升级的关键时期, 中国“入世”给中国提供了吸收外商直接投资的良好国内、国际环境, 适应中国经济形势变化, 外商直接投资表现出新的回应——外商加大对中国投资力度、扩大投资领域、提高中国在跨国公司价值链中的地位。在此背景下, 中共“十六大”提出了吸收外商直接投资的新方针, 我们应研究新环境下吸收外商直接投资的具体策略, 以提高利用外商直接投资的效益。

### 1. 1 中国经济发展处于结构升级的关键时期。

“十五”时期是中国进行经济结构战略性调整的重要时期, 经过 20 多年的改革开放, 中国综合国力进一步增强, 国民经济发生了巨大而深刻的变化。具体表现在三个方面: 其一, 国内市场由卖方市场转变为买方市场, 绝大多数生产资料都供过于求, 一般加工工业生产能力已经明显过剩, 人民币和外汇资金供应也相对充裕, 利率处于较低水平, 这就要求中国产业结构必须向高级化发展, 同时也具备了向高级化发展的经济条件; 其二, 经济发展体制环境发生重大变化, 社会主义市场经济体制已经初步建立, 市场机制在资源配置中的基础性作用明显增强, 许多市场经济活动中通行的国际惯例和规则已为国内企业熟悉和掌握; 三是, 对外开放格局发生了重大变化, 全方位、多层次、宽领域的对外开放格局已基本形成, 特别是加入世界贸易组织后, 对外开放将进入一个新的阶段, 投资环境将不断改善, 国内经济将在更高程度和更大范围内融入世界经济体系。以上三个方面说明, 中国经济发展处于结构升级的重要时期, 内部条件具备, 并且可以借助外商直接投资促进中国的产业结构升级。中国国家计委产业发展司在制定结构调整与升级时提出四大举措: 第一, 以构筑世界制造业基地为目标, 加大工业结构调整力度; 第二, 推进重大装备国产化, 大力振兴装备制造业; 第三, 抓好具有结构调整全局意义的重大工程和专项工程的实施; 第四, 提高产品竞争力, 进一步

扩大出口<sup>(1)</sup>。中国产业结构调整、升级与吸收外商直接投资密切相关，我们可以充分利用外商直接投资来提高中国产业结构升级的速度和质量。

### **1. 2 中国“入世”给中国提供了吸收外商直接投资的良好国际环境。**

加入世界贸易组织后，中国需要遵守由世界贸易组织相关协议所构成的国际投资方面的国际规则，需要履行自己的“入世”承诺，需要直接面对经济全球化和投资自由化的发展新趋势。目前，中国已就外资政策方面与世界贸易组织相关协议相悖的有关条款进行了调整，并且增加了许多对外开放的新的条款。可以预计，加入世界贸易组织后，外商直接投资的法制和政策环境将大为改善，透明度和可预见性提高，行政审批事项大幅度减少，国内统一市场将加快形成和日趋完善，必然大降低外资进入的交易成本和体制风险。外商投资企业将获得更充分的经济自主权，绝大多数投资领域将取消或放宽股比限制，并取消国产化比例和出口比例的要求。这些表明，中国吸引外商直接投资的政策法律环境将大大改善，将进一步同国际惯例接轨，中国对外商直接投资的吸引力会明显增强。

### **1. 3、外商直接投资新的回应。**

如上所述，中国经济发展形势的逐步攀升和对外开放力度的加强，吸引了国外跨国公司的青睐，世界 500 强跨国公司已有 400 余家到中国进行投资，中国“入世”后又迎来了吸收外商直接投资的新高潮，2002 年度中国实际吸收外商直接投资 527 亿美元，成为世界上吸收外商直接投资最多的国家。这些外商直接投资在产业分布、规模结构、地区分布以及参与国有大型企业的改组改造方面表现出新的特点。制造业仍将是吸收外商直接投资的主要领域，农业和服务业（尤其是现代服务业）也将成为外商直接投资的热点；外商投资的规模结构将更趋合理，外资来源更为多元化，来自于发达国家的大型跨国公司主要投资于资本密集型的重化工业、大型基础设施、高技术产业和现代服务业；外商直接投资的地区分布也将由南向北、由东向西进一步扩展，改变了投资区域分布不合理的局面；对大多数国有大中型企业特别是竞争性领域的国有企业的产权多元化和股份制改组改造过程，外商直接投资也将其作为战略投资的重点<sup>(2)</sup>。从跨国公司投资战略上看，新时期跨国公司投资战略也表现出新特点：中国企业进入跨国公司供应链；跨国公司投资向知识型服务领域延伸；跨国公司纷纷在华建立地区总部；跨国公司开始在中国建立研究开发中心<sup>(3)</sup>。许多跨国公司已经把它的全球制造中心搬到中国，它们认为，经过 20 年改革开放，中国的制造业能力大大提高，将成为重要的生产加工和采购基地。一些大型跨国公司在进入中国的同时，提供资金、设计、标准、技术以及管理，在中国加工或采购零部件，发展了一大批国内配套企业。跨国公司在中国的投资，由加工、制造等领域，逐渐向培训、分销、金融、保险、证券等领域发展。如 2001 年上海浦东新区有 49 家外资金融机构从事银行证券业务，属世界 500 强的有 23 家，有 1607 家外资企业从事国际国内贸易活动，属 500 强的有 68 家。跨国公司在中国经过初期的考察摸索、中期的试探经营和最近一阶段的扩大投资之后，需要一个管理营运中心对整个中国乃至亚太市场的后续投资及运营进行统一的管理调度，跨国公司纷纷在华建立地区总部。目前，国际商业机器（中国）有限公司（IBM）、北电网络（中国）有限公司、康柏（中国）投资有限公司、朗讯科技（中国）有限公司、三星（中国）有限公司等著名跨国公司已在北京设立地区总部，而在上海也有 25 家跨国公司在浦东新区设立地区总部。国外许多著名跨国公司纷纷抢摊中国的研发市场，如 IBM、英特尔、微软、通用汽车、杜邦、爱立信、松下、诺基亚、联合利华等世界著名的跨国公司已在北京和上海相继建立了 R&D 分支机构，并与清华、北大等一些著名高校合作建立各种实验室、研究中心和培训中心等。跨国公司对华投资战略的转变表明中国在跨国公司全球战略体系中的地位得到进一步的加强，同时也是跨国公司对华投资系统化、长期化的标志。

### **1. 4、新时期对吸收外商直接投资提出了新的要求。**

基于以上三个方面的环境分析，我们可以断定，中国已经进入吸收外商直接投资新阶段。中共“十六大”报告中指出，中国利用外资必须适应经济发展新阶段、新任务的要求，及时提出新的思

路，制定新的政策，采取新的措施。并制定了“积极、合理、有效利用外资”的方针：转变观念，拓宽领域，优化结构，改进方式；着眼于提高国家经济整体素质，增强国际竞争力和抗风险能力；要抓住当前世界经济结构调整和国际资本比较充裕有利时机，努力多利用一些外资为中国社会主义现代化建设服务；更重要的是着力提高利用外资的水平和质量，调整和优化外商投资的产业结构和地区结构，以更好促进国民经济持续快速健康发展。

适应新时期要求，2002年国家对外经贸合作部重新修订了《外商投资产业目录》。国务院研究室在深化上述方针时提出了当前时期吸收外资的重要指导思路：（1）大力优化外商投资结构，积极鼓励和引导外商投资现代农业、高新技术产业、基础设施建设、西部开发和参与国有企业改造重组；（2）努力扩大服务贸易领域对外开放，根据“发展现代服务业，改组改造传统服务业”的要求，有计划、有步骤地推动服务贸易领域的开放，包括商业、旅游、咨询、教育、金融、电信、保险、证券等领域；（3）着力引进先进技术、现代化管理经济和专门人才，要把外资工作的重点从单纯吸引境外资金为主转移到引进国外先进技术；引进现代化管理经验，引进熟悉国际惯例、学有所长的优秀人才方面来，提高中国企业经营管理水平和国际竞争力；（4）进一步加强投资“软环境”建设，创造综合竞争优势，要按照法制统一、非歧视和公开透明的原则，抓紧建立和完善既符合世界贸易组织规则，又符合中国国情的涉外经济法律法规体系，同时要转变政府职能，规范政府行为，推进依法行政<sup>(4)</sup>。

中共“十六大”报告为中国新时期吸收外商直接投资工作制定了方针，国务院研究室的政策细化为中国今后一段时期吸收外商直接投资规划了具体方向。中国新时期吸引外商直接投资政策基础已经形成，我们现在的任务是如何落实好这些方针、政策，提出适合这些方针政策要求的具体实施策略。

## 2. 中国吸收外商直接投资政策的理论考察

制定吸收外商直接投资政策的理论依据是对外商直接投资经济效应的分析和实际经济效果的考察，然后依据东道国经济发展阶段的客观需要，调整或重新设计吸收外商直接投资政策。本部分从理论上深入探讨外商直接投资对东道国经济效应分析，强调其经济效应的双重性；本部分也设想从外商直接投资对中国经济影响的经济效果方面进行实证考察，进一步论证理论分析的结果；在此两项分析基础上，我们重点讨论中国现行吸收外资政策取得的成绩和存在的局限性，我们把目光更多地集中在其局限性上，以期对提出吸收外商直接投资新策略提供理论依据。

### 2. 1 吸收外商直接投资经济效应的系统分析。

国际直接投资系指一国资本以直接投资方式投入另一国家市场进行运营并获得经济利益的行为，因此，国际直接投资对投资国和投资东道国的经济发展均会产生一定的影响。当然，这种经济影响可能为正的方面，也可能为负的方面。对于吸收国际直接投资的国家来讲，首先要判断这种影响的内容及程度，以决定如何引进外国直接投资。一国吸收外商直接投资所产生的经济效应包括要素配置效应、宏观经济效应和中观经济效应。要素配置效应包括资本形成、人力资源配置、技术扩散等方面；宏观经济效应包括对经济增长、国际收支、宏观经济稳定等方面；中观经济效应包括产业结构升级、市场结构、产业发展方向的控制等方面。这些经济效应从理论上分析，均具有正负两个方面的双重性质。比如：资本形成效应的正效应是增加东道国的资本存量，无论是新建还是并购都会直接或间接地增加现有资本存量，但跨国公司的利润汇回在长期内将会减少当地投资增长的后劲<sup>(5)</sup>。而且最近在中国的实证研究中，也有人提出中国已经出现了外资排挤内资的挤出效应。在国际收支方面，由于国际直接投资涉及资本项目和经常项目，国际直接投资可能促进国际收支状况的改善，也可能给东道国的国际收支带来持续性损失<sup>(6)</sup>。中国的实证研究表明，中国的国际收支一直处于良好状态。在产业发展方面，国际直接投资可以促进一国产业向着不断升级的良性方向发展，也可能由于国际产业转移的“级差效应”使东道国与发达国家产业层次保持一定的距离，难以实现赶超目标。更为严重的是由于跨国公司的大量进入，当地企业由于缺乏竞争力而在市场竞争中屡屡

失败，最后导致跨国公司的市场垄断甚至行业控制，严重地阻碍了民族产业的发展。这一方面在中国的实证研究中争议相当激烈。总之，在探讨外商直接投资的经济效应方面，人们已充分认识到外商直接投资经济效应的双重作用，正如世界银行首席经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨所言：全球化犹如一股汹涌的波涛，它既可以吞没一些国家，也可以将一些国家向前推进。本文回顾外商直接投资经济效应问题的目的在于克服两种倾向：一是，一味强调外商直接投资经济效应正的方面，不顾条件地主张推进全球化进程；二是，只看到外商直接投资经济效应负的方面，不适应经济全球化发展的世界潮流而阻碍参与国际经济体系。我们认为这两者都是片面的，我们应该全面考虑外商直接投资经济效应的正、负两个方面，结合实际情况制定吸收外商直接投资政策，更好地引导外商直接投资为中国的经济发展做出贡献。目前中国吸收外商直接投资对中国经济发展，尤其是在资本形成、人力资源配置、技术升级以及国际收支、经济增长、产业结构升级等方面产生的积极而显著的作用是有目共睹的，专家学者们也以大量的实证研究证实这一点，但吸收外商直接投资的负面效应仍不能忽视，争议在如下几个方面：（1）外资替代内资；（2）外资进行市场垄断甚至出现产业控制趋势；（3）外商投资产业分布和区分布不合理；（4）外商投资的技术层次低下等问题。这都有待于我们进行深入研究外商直接投资的经济效应问题，要想更好地使外商直接投资推动中国经济快速发展、促进产业结构升级、优化外资产业分布和地区分布，促进产业技术水平的提高，促进中国经济健康地融入国际经济体系，就必须更加深入地分析外商直接投资的经济效应，制定有效的吸收外商直接投资的政策。

## 2. 2 外商直接投资对中国经济发展影响的实证分析。

以上讨论的外商直接投资的经济效应分析，是一种纯理论的分析，但具有该种经济效应，在不同的东道国政治、经济、文化环境背景下表现出的经济效果是不同的。为了准确认识直接投资的经济效果以制定适合本国国情的吸收外商直接投资政策，还必先从直接投资的经济效果出发进行实证研究。

随着外商直接投资在中国的深入发展，尤其是 1992 年以来外国跨国公司大量进入中国，外商直接投资给中国经济发展带来显著的影响。对于外商直接投资对中国经济发展影响的实证研究也不断深入，近一、二年来大量的实证研究出现，给我们判定外商直接投资的经济效果提供了重要的事实基础。中国社会科学院江小涓博士发表在《中国工业经济》（2002 年第 7 期）的“FDI 对中国工业增长和技术进步的贡献”一文指出，中国工业中外商投资企业，资产合计仅占全部工业资产的 10.18%，但其提供的工业总产值占全部工业的 27.39%，工业增加值占 23.98%，工业销售收入占 26.79%，工业利润总额占 29.19%，应交增值税占 20.05%<sup>(7)</sup>。这说明，过去 20 年外商直接投资作为外部资金来源对中国工业的增长做出了重要贡献。该实证研究在讨论外商投资企业对工业技术进步的贡献时认为，外商投资企业对工业技术进步的贡献突出，绝大多数跨国公司提供了母公司的先进和比较先进的技术，相当一部分跨国公司提供了填补国内空白的技术。该研究报告还显示，某些低速增长但外资比重高的行业，有可能存在挤出效应，同时某些行业跨国投资不活跃，如冶金行业。中国社科院另一个研究员赵晋平先生发表在《管理世界》（2002 年第 9 期）的“我国吸收外资的产业政策研究”一文，在探讨外资对中国产业结构升级的作用时提出，外资工业企业的产业结构在电力及热供给业、电子及通信设备制造业、交通运输设备、非金属矿物制品业、化学原料及制品等行业投资比重较大，而在能源及其他矿物开采业领域的投资在全部外资的比重最小；外资工业企业投资的技术含量明显优于其他企业；外商工业投资对我国的产业结构升级发挥了重要作用；吸引外商投资使我国产业的国际竞争力有了明显提高<sup>(8)</sup>。江小涓博士在其发表在《中国社会科学》（2002 年 6 期）的“中国的外资经济对增长、结构升级和竞争力的贡献”的实证研究又进一步证实外商直接投资无论从资金总量还是从改善投资质量方面都成为中国经济增长的重要资金来源；外商投资工业企业对我国 GDP 的贡献率为 20.3%；引进先进技术及其产生的技术外溢效应推动了中国产业结构的升级；跨国公司在华设立研发机构提高了中国工业技术研发水平<sup>(9)</sup>。该文对外商投资对中国出口竞争力的贡献进行了深入研究，外商投资企业的出口额从 1991 年的 120 亿美元上升到 2001 年

的 1332 亿美元，占全国出口总额的比重从 1991 年的 16.75% 上升到 2001 年的 50.8%；外商投资企业一直是我国高新技术产品出口的主力军，并保持高速增长，提升了出口商品结构。该文还对跨国公司的市场垄断倾向问题进行了探讨，该文指出，外商投资企业的垄断行为在我国没有成为一个普遍而严重的问题，但是随着一些跨国公司在华投资规模的不断扩张，跨国公司的垄断倾向有可能增强，并提出坚持在可能竞争的行业中引入和强化竞争的监管思路。

对于长期受研究者关注的外商直接投资区域结构不平衡问题，中国社会科学院魏后凯博士对其进行了实证研究，他从资本形成的角度探讨了外商直接投资对区域 GDP 增长率差异的影响。利用柯布——道格拉斯生产函数，构建了 GDP 与资本投资（区分为国内投资和国外投资）、劳动力投入的函数关系，并将中国按经济发展水平划分为较为发达的东部地区和相对落后的西部地区，探讨不同地区外商直接投资对 GDP 增长的影响。实证分析的结果显示：在 1985—1996 年间，东部发达地区与西部落后地区之间 GDP 增长率的差异，大约有 90% 是由外商投资的差异引起的。并指出东部沿海地区由于区位优势，经济发展水平较高，投资软硬环境较好，今后仍将是外商直接投资的首选地区，要促使外商投资向中西部地区大规模转移，并非是一件容易的事情<sup>⑩</sup>。加大对中西部地区投资优惠政策的倾斜力度，积极引导外商投资投向中西部地区将是一个十分重要的战略问题。

另一个较为令人关注的问题是跨国投资的市场结构效应，即跨国公司直接投资在某些领域（如汽车、移动通讯设备和洗涤用品行业），有可能形成市场垄断从而抑制民族工业发展的问题。江小涓博士进行了专题实证研究，其结论是：在 20 世纪 90 年代中期以前，一些外商投资企业在中国某些重要的产品市场上地位突出，一两家企业占有很高的市场份额。在这种独占和寡头市场中，外商投资企业确有垄断动机和垄断行为，典型的表现是不开发不引进先进技术、产品更新换代慢和产品价格居高不下。但在 20 世纪 90 年代中期以来，由于入世后进口商品竞争预期、跨国巨头在中国市场上展开竞争以及国内竞争者的形成等因素作用的结果，跨国公司在这三个领域中的市场份额有所下降，产品价格大幅下降，产品技术档次有较大提高，相对应的中国国内企业市场份额有所提高，中国国内企业的发展并没有因此受到抑制，国内企业在竞争中提高了自身竞争力<sup>⑪</sup>。

通过以上对外商直接投资对中国经济发展影响的实证研究分析可知，外商直接投资对中国经济增长、产业结构升级、生产要素优化配置起到了极其巨大的作用。外商投资是中国固定资产投资的重要组成部分，是中国 GDP 增长的牵引力量，是促进中国技术进步和产业结构优化的有利因素，更是中国对外出口和提高出口质量的主导因素。外资经济对中国经济发展的重要作用不断显现，今后在中国经济结构调整和参与经济全球化过程中，外资经济更会起到不可替代的作用。因此，如何设计利用好外资的政策，提高外资利用效益的问题就摆在我们面前。目前，提高外资利用效益突出地表现在（1）解决外资产业布置和地区布置不均衡问题；（2）提高外资带来的技术水平；（3）利用外资调整中国市场结构与发展民族工业问题。我们尝试全面利用产业政策，提出“选择性进入”吸收外商直接投资政策构想。

### 2.3 现行吸收外资政策的局限性。

中国吸收外资政策是从无到有逐渐发展起来的，目前已基本形成了吸收外资政策体系。用于控制外商投资方向和调整外商投资结构的指导性文件是《指导外商投资方向规定》和《外商投资产业指导目录》，《外商投资产业指导目录》在 2002 年重新修订并实施。新《目录》将外商投资产业分为鼓励、允许、限制和禁止四类，并且明显加大了对外商投资的开放程度，尤其是公共设施和服务业，这有利于外商投资产业结构的调整，有利于外商投资促进中国经济结构的宏观调整。新《目录》鼓励外商投资西部地区，放宽外商投资西部地区的股权比例和行业限制，这有利于调整外商投资地区不平衡问题。可以说新《目录》起到了利用产业政策调控外商投资的产业和地区分布问题。但尚不能解决产业发展中需要解决的产业技术发展和产业组织结构问题，我们认为，有必要全面运用产业政策（包括产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策和产业地区分布政策）来调整吸收外商投资以期提高利用外商投资效益，更好地配合中国当前经济结构调整和参与经济全球化进程。这里

我们重点讨论产业技术政策和产业组织政策在提高利用外商直接投资效益中的作用。第一，关于吸收外商投资的技术水平问题。这个问题一直是近几年争论的一个焦点，有的反映外商投资技术水平不高（尤其是在 1992 年以前）而有的文章（包括江小涓与赵晋平的实证研究）则通过实证研究的方法证明外商投资的技术水平有些是国际先进水平，也有一部分填补了国内空白，意见相左。客观地分析，外商投资技术水平是以投资项目的市场竞争性为依据的，只要投入的项目在市场上具有竞争性，能够占领当地或国际市场，那么投入的技术水平就是适合的，它并不考虑投资的技术是否是东道国急需的技术，也未必考虑该技术对东道国技术发展起到哪些作用。因此，在吸收外商直接投资政策方面，一方面要鼓励外商投资带入高技术，另一方面也要对低水平（甚至是要淘汰的）技术加以限制。利用产业技术政策调控外商投资的技术水平，以期促进其对中国产业技术发展做出贡献。

第二，关于外商投资的产业组织结构问题。中国各行业市场分散程度非常高，许多行业处于“原子型”结构状态，引起过度竞争导致企业为生存而疲于奔命，更难以顾及企业的发展问题。前两年的彩电行业的价格大战导致全行业亏损，这不利于企业长期发展，更难以使企业与强大的跨国公司竞争。这种情况已引起学术界和实业界以及政府管理部门的高度重视。中国社会科学院魏后凯博士对中国制造业集中与市场结构进行了分析，他采用了赫芬达尔（H）指数，并参考了日本公正交易委员会的划分标准，对中国制造业市场结构进行了实证研究。其基本结论是：中国制造业市场结构呈现出典型的高度分散特征，高度寡占型市场结构虽有 35 个行业，但其销售收入份额仅占 1.95%；即使是低度寡占型市场结构，43 个行业的销售份额也仅占 3.82%；极端分散型市场结构有 173 个行业，销售份额占 49.74%；高度分散型市场结构有 98 个行业，销售份额占 11.22%<sup>②</sup>。这说明，目前中国制造业有一半以上的行业处于高度分散状态，这些行业实现的销售收入占全部制造业的 3 / 5 左右，中国制造业将在一段时期处于过度竞争状态。“有效竞争”的市场结构是一种市场集中度适中，大、中、小企业之间以寡头企业为核心的分工发达、竞争中又有合作的市场组织形式，建立“有效竞争”的市场结构将是中国产业组织政策今后面临一个重要任务。中国产业组织的一个特殊问题是跨国公司与民族工业关系问题，较为集中讨论这一问题的原因是始于 1992 年以后外商投资大量进入中国造成中国部分行业可被外商投资垄断（或控制）倾向。1996 年以后出现了民族工业生存与发展的大讨论，最后的结论是民族工业和外商投资企业在开放中共同发展。在这里，我们有必要对发展中国家民族工业的生存和发展问题展开讨论。在发达的资本主义国家，由于市场经济运行时间较长，他们在一定程度上实现了资本、技术、人力资源上的融合，很大程度上实现了全球化，因此难以区分出民族工业。但在发展中国家，由于东道国经济发展水平和当地企业的竞争力劣势，往往出现跨国公司排挤当地企业垄断行业现象。此时如果不对民族企业进行扶持，就可能出现某些行业被跨国公司垄断的情况。由跨国公司控制资本、技术、产业发展方向，民族企业只能沦为跨国公司的附庸。此时，并没有形成跨国公司与民族企业在资本和技术以及人才上的融合，跨国公司获得的是资本收益、经济控制权，民族企业获得的仅为劳动力收益，跨国公司获得了主要收益。另就某些国民经济主导行业被跨国公司控制后，国家经济安全也受到威胁，就此点上跨国公司与民族企业还是有区别的。因此，我们认为，在发展中国家经济腾飞阶段，在其国际化发展尚未成熟阶段，培育本民族企业发展壮大仍是国家经济管理的一项重要任务。这一点可以利用产业组织政策调控外商投资的数量水平进行控制。

以上，我们讨论了全面运用产业政策提高利用外商投资效益的问题，重点拓展了发挥产业技术政策和产业组织政策解决产业技术发展和促进产业组织优化问题。在此基础上，我们提出实现全面利用产业政策提高利用外商直接投资效益的策略——选择性进入。

### 3. 选择性进入——提高利用外商直接投资效益的重要策略

产业政策是政府干预经济生活的资源配置、影响产业结构转换、优化产业结构以适应当前或未来国内外经济形势变化的政策的总称。它的主要功能在于弥补市场机制的缺陷，实现国民经济均衡、高效发展。产业政策包括产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策和产业布局政策，本部分重点探讨如何在吸收外资方面全面利用产业政策来提高外商投资效益。

### 3. 1 产业结构效应的选择性进入。

产业结构政策与产业结构转换密切相关，它通过制定和实施有关的结构规划和政策措施，提高产业结构的转换能力，加速产业结构的转换进程，从而推动经济的进一步增长。产业结构政策的核心内容是选择重点发展产业（包括支柱产业、主导产业和瓶颈产业），并促进重点产业发展带动产业结构升级。利用外商直接投资促进中国经济结构调整和升级是当前利用外商直接投资的重要目标，在新修订《外商投资产业指导目录》中，这一政策手段体现在对外商投资进入行业的鼓励、允许、限制和禁止四类投资许可方面，尤其是鼓励外商投资于高技术产业、现代服务业和农业方面，体现了利用产业结构政策促进中国经济结构调整的目标要求。今后的任务是进一步细化这些政策并将之与鼓励措施相结合来进一步提高外商投资促进经济结构调整的效益。

### 3. 2 产业组织效应的选择性进入。

产业组织政策是政府制定的旨在通过协调竞争与规模经济的关系，对市场结构和市场行为进行干预和调整，并最终获得理想的市场效果的一系列政策措施。市场结构理论认为，在企业自由进入和退出的产业“原子型”结构里，过度竞争将促使竞争各方的正常利润的获得发生困难，这种情况在进入自由而退出有障碍的情况下更是演化到了极端，相反，在一家厂商或几家厂商垄断下的市场效率也将因企业技术革新和降低成本的惰性而不能令人满意，因而，维持适度竞争的“有效竞争”市场是较为理想的市场结构。吸收外商直接投资也要为促进中国产业组织合理化做出贡献，目前应大力提倡外商投资参与国有企业重组改造，让外商投资带来的资本、技术、管理理论注入国有企业，减少新增企业数，弱化市场集中度分散趋势。在引导国有企业重组构建大型企业集团的同时，允许跨国公司进行系列购并国内企业，在不危及国家经济安全和重要产业控制权的前提下，使其为中国产业行业集中做出前导和示范作用，进一步促进中国产业集中度的提高。在引导外商直接投资促进中国产业组织结构优化的同时，我们也要注意解决跨国公司与民族工业竞争问题。本文第二部分讨论了这一问题，我们指出在中国国际化初期民族工业的特殊意义，为了真正实现民族工业与跨国公司共同发展，我们要注意培育和支持民族工业的发展。首先要对国际竞争力较弱的工业部门对民族企业给予适当保护，控制外商投资企业进入的数量，避免过度竞争。其次要加快国内企业重组步伐，使国内企业在资本、技术、规模、人才等各方面加以整合提高竞争力，目前要尽快打破行业、地区界限，真正实现全国范围内重组整合。今后要做的事情：在今后，根据产业组织效应选择性进入思路，我们要依据不同行业的组织结构特征（包括规模经济、产业特性）确定其最佳组织结构形态，然后以此为标准，控制外资企业进入数量，使其为产业组织向最佳组织形态推进为导向，促进中国产业组织的最佳形态的形成。

### 3. 3 产业技术效应的选择性进入。

技术进步的经济意义直接表现为在生产过程中资本和劳动的节约，而深层次的影响则表现为通过技术进步的累积达到一定的量以致于产业技术结构的状况发生变化并进一步促进产业结构的大幅度调整乃至变换整个产业结构体系本身。中国的产业技术水平（除少数产业外）在世界上仍处于较低层次，与发达国家先进技术水平相比，中国产业技术水平缺乏竞争力。因此，中国迫切需要引进世界先进技术，然而对中国引进外资的技术水平的评价却褒贬不一，本文第二部分也曾讨论过这一问题。应该说，中国引进的技术有相当一部分是填补国内空白和世界较为先进的技术，但是一部分一般技术引进并没有提高中国产业技术水平，甚至国际上淘汰技术引进也使中国成为国际淘汰技术的垃圾场。出现上述情况的根本原因在于我们在引进外资时重视了外资的数量，而忽视了外资质量。在今后的引进外资时，应当把产业技术水平作为一个重要参考变量。因此，本文提出引进外资时采用依据产业技术政策控制的外资引进。具体讲，在引进外商投资时要考虑其技术水平：对于中国尚未拥有或有待开发的新技术，应当优先或鼓励（如放宽股权比例、处长减免税期限等）其进入；对中国国内已经拥有但国内扩散不足的技术，应继续引进；对于中国基本普及的技术，没有必要再引进，避免引起国内过度竞争；对于陈旧技术要坚决拒绝引进，防止中国成为落后技术的垃圾场。目

前中国已制定了鼓励外商投资于高新技术以及在中国建立研发机构的政策措施，但在进入中国市场时的技术水平的考核并没有进行。我们认为，有必要建立技术选择性进入标准，以控制外资的技术水平，提高外资对中国产业技术发展的贡献度。

### 3. 4 产业布局效应的选择性进入。

产业布局政策是政府制定的旨在引导产业的地区分布与组合以促进经济增长以及公平与效率的实现。目前，中国产业布局明显表现出东部发达地区和中西部落后地区的二元经济结构，虽然中国政府制定出西部大开发战略，并制定出鼓励外商投资西部的具体政策条例，但外商投资对东部地区和中西部地区经济发展的促进作用差距巨大，魏后凯博士的实证研究充分显示了这一点。今后加强外商投资于中西部地区的引导，提高外商投资促进中国产业布局的合理发展仍然任重而道远。关于引导外商投资中西部的政策研究文献已较多，本文不再讲述。在本文提出的选择性进入战略中，应该体现这种引导作用。除政策引导之外，还应加强协调作用：引导外商投资从市场竞争激烈的东部地区向市场竞争缓和或市场空白的中西部转移；引导一般技术水平的投资进入中西部地区，以拓展市场；引导劳动密集型产业进入中西部地区以利用廉价而丰富的劳动力。

### 3. 5 选择性进入政策与当前吸收外资政策的比较。

选择性进入吸收外商直接投资政策是在中国当前经济发展形势和发展要求的前提下提出来的，它是中国吸收外商直接投资政策的延续和发展。其与当前吸收外商投资政策相比具有以下几个方面的特点(见图 1)。

	产业结构政策	产业组织政策	产业技术政策	产业布局政策
当前政策	√			√
选择性进入构想	√	√	√	√

第一，该构想提出运用产业组织效应吸收外商直接投资，控制外商投资企业进入数量和规模，有利于促进中国产业组织优化，克服当前产业组织结构分散化状态。对于产业集中度要求高而现实状况是分散度较高的行业可心快速实现产业集中；对于产业集中度要求较低的但企业数量过多的产业可限制其进入数量，以免引起过度竞争；尤其是允许外商投资企业的系列并购，可以更好地整合中国产业组织中不同规模间企业分工、合作关系，起到带动和示范作用。

第二，该构想提出运用产业技术政策效应吸收外商直接投资，将产业技术标准作为市场进入的考核变量，比起单纯鼓励外商投资高技术产业和建立研发中心来讲，具有更为普遍的意义。可以提高全部进入中国市场的技术水平，同时促进中国产业技术水平的整体性提高。可以克服当前吸收外资只重数量忽视质量的弊端，实现吸收外资从数量扩张型向质量效益型转变。

第三，该构想继承当前吸收外商直接投资政策的有效部分（产业结构政策和产业布局政策），在此基础上拓展为全面运用产业政策（包括产业组织政策和产业技术政策），在提高吸收外商直接投资效益的前提下保持了当前政策的延续性，具有较好的可操作性。

## 4. 结论

中国经济发展处于结构升级的关键时期，中国经济结构调整要向构筑世界制造业基地的方向迈进，发展装配制造业，加强推动结构调整的重大工程和专项工程的基础建设，提高国际竞争力。中国加入世界贸易组织为中国参与经济全球化铺平了道路，中国一系列的经济政策调整也为中国迎来



了经济国际化的良好的国际环境，外商直接投资数量增加和质量提高也充分说明中国经济国际化具备了良好条件。在这种背景下，我们认为，中国应制定适应新阶段吸收外商直接投资新政策，以实现利用外资促进中国经济结构调整及参与经济全球化进程的目标。

本文进一步讨论了吸收外商直接投资政策的理论基础。本文对吸收外商直接投资的经济效应进行了系统分析，提出在制定吸收外商直接投资政策时要综合考虑外商直接投资经济效应的正负影响，并结合中国吸收外商直接投资的实际经济效果进行实证分析。提出制定新的吸收外商直接投资政策时要进一步解决（1）外资产业布置的地区布置不均衡问题；（2）提高外资带来的技术水平；（3）利用外资调整中国市场结构与发展民族工业问题。

本文在分析现行吸收外商直接投资政策的局限性指出，目前中国吸收外商直接投资的政策依据只能解决外资产业布置和地区布置问题，而不能解决技术水平提高和调整中国市场结构等产业发展深层次问题。基于此种考虑，本文提出全面利用产业政策提高利用外商投资效益的政策构想：选择性进入——全面运用产业政策提高吸收外商直接投资效益。

本文提出继续深化《外商投资产业指导目录》这一政策手段，以调整外商投资产业结构效应和产业布局效应；本文提出利用产业组织政策，鼓励外商参与国有企业重组政策，鼓励外商并购国内企业，与此同时提出培育和支持民族企业发展的策略；本文提出利用产业技术政策在吸收外商直接投资设立技术水平考核变量，以期促进中国产业技术水平的提高。

选择性进入——全面运用产业政策提高吸收外商直接投资效益的吸收外商直接投资政策构想是在中国吸收外商直接投资实践的基础上提出的，它是当前吸收外商直接政策的延续和发展，在原有政策基础上拓展可以进一步提高利用外商直接投资效益。当然实施这一政策还需要进一步研究其具体措施，这是今后要研究的内容。

#### 参考文献：

- [1]国家计委产业发展司：“结构调整与升级：中国工业发展新举措”，《宏观经济管理》，2003年2期。
- [2]白和金：“中国‘入世’后的外贸、外资形势及中期走势”，《宏观经济研究》，2002年1期。
- [3]鄢东：“跨国公司对华投资新特点”，《国际经济合作》，2002年1期。
- [4]张泰：“积极利用外资，优化外商投资结构的对策与措施”，《经济研究参考》，2002年54期。
- [5]关于国际直接投资经济效应问题的讨论，笔者曾做过一般理论性研究，本部分的主要思想均来自自我的这些研究成果，请参阅拙著：《跨国公司新发展及其经济效应分析》，黑龙江人民出版社，2002年1月版。
- [6]林彩梅：《多国籍企业论》，台湾五南图书出版公司，1991年版。
- [7]江小涓：“FDI对中国工业增长和技术进步的贡献”，《中国工业经济》，2002年第7期。
- [8]赵晋平：“我国吸收外资的产业政策研究”，《管理世界》，2002年9期。
- [9]江小涓：“中国的外资经济对增长、结构升级和竞争力的贡献”，《中国社会科学》，2002年6期。
- [10]魏后凯：“外商直接投资对中国区域经济增长的影响”，《经济研究》，2002年4期。
- [11]江小涓：“跨国投资、市场结构与外商投资企业的竞争行为”，《经济研究》，2002年9期。
- [12]魏后凯：“中国制造业集中与市场结构分析”，《管理世界》，2002年4期。

# SELECTIVE ENTRY——FULLY EMPLOYING THE INDUSTRIAL POLICY TO RAISE THE BENEFIT OF ABSORBING FOREIGN DIRECT INVESTMENT

LI Hong-jiang

(School of Economics, Heilongjiang Univ. Harbin 150080, China)

**Abstract:** The economic development of China is in the key period of structural updating. Access to WTO provides a good international environment so that China can devote into the economic globalization. On these backgrounds, exploring the new policy of absorbing foreign direct investment becomes the objective demand of the new stage in China's economic development. This paper explores the economic effects and results of absorbing foreign direct investment in China from theoretical and positive aspects, and tries to give a new conception of absorbing foreign direct investment policy: selective entry——fully employing the industrial policy to raise the benefit of absorbing foreign direct investment.

**Keywords:** absorb foreign capital foreign capital policy industrial policy selective entry

收稿日期: 2003-06-03

作者简介: 李洪江, 黑龙江大学经济学院副教授。