

## 珠三角港资企业的内销政策效应评估与制度性缺陷

封小云

(暨南大学经济学院, 广东 广州, 510275)

**摘要:** 随着中国市场的启动, 中国政府对外资企业内销的政策从限制走向了鼓励。广东省政府针对珠三角港资企业的特点, 制定了鼓励内销的政策体系, 由此形成了从内销入门、内销启动、内销产品开发、内销市场扩展的4个阶段相互配套的政策链条。以东莞为例考察目前的内销政策效应, 从港资企业内销率的提升(直接效应), 以及内销推进的本土化植根性和经济溢出效应(间接效应)看, 目前的内销政策确实存在正面的效果。然而, 中国市场的扩展是一个战略性目标, 鼓励内销的政策并非是一种应急性、非常态性的措施。现存的内销鼓励政策仍然没有摆脱问题导向、随机抉择的应急性、临时性偏向, 仍然无法根本改变中国内外市场分割、内销市场循环堵塞的制度性障碍。

**关键词:** 珠三角港企 内销政策 制度性缺陷

**中图分类号:** F713.50      **文献标识码:** A

外资企业进入中国内销市场的实践, 是随着中国内销市场的开放而不断深化的。事实上, 在1978年以后相当长的历史时期, 外资企业因中国政府严格控制外资进入内销市场的政策, 而难以大规模地介入内销市场。由此导致了外资企业的内销比率长期处于较低水平。尤其是偏好加工贸易的珠三角港资企业, 在保税加工的特殊监管下, 是外资企业中内销率最低的。因此, 2008年以来中国政府作出政策的大幅度地转变, 鼓励加工贸易企业转内销, 为珠三角港资企业在大陆的经营模式, 带来了根本性的变化。

### 一、外资内销政策的历史演进

中国政府对外资内销的政策从限制到鼓励的演化, 大体可以分为3个阶段。

### （一）出口导向战略下控制外资企业内销阶段（改革开放至 1999 年）

中国从 1978 年开放市场,大力引进外资企业,并在上个世纪的九十年代中期起到今天,一直保持着排名全球外资流入的第二大东道国地位。然而,外资企业从进入到 1999 年的 30 年间,中国一直对外资进入本国内销市场实施严格控制的政策。

中国控制外资企业进入内销的政策,主要体现在以下两点:

对外资企业的“出口实绩要求”。具体体现在外资企业法规中——外资企业必须“采用先进技术和设备,或者产品全部出口或大部分出口”;<sup>1</sup> 申请设立外资企业的申请书中,应当包括境内外销售比例。而中外合资经营企业则规定“合资经营企业生产的产品,属于中国急需的或中国需要进口的,可以在中国国内市场销售为主”。<sup>2</sup>

严格控制加工贸易内销行为。加工贸易保税进口料件应全部加工复出口,不得滞留国内市场。

对外资企业内销实施控制政策的形成,以及延续了长达 30 年的时期,与中国当时的历史条件、发展战略以及管理体制不无相关,其主要表现为:

1、强烈的外汇需求冲动。对外开放的初期阶段,因工业化的起飞和加速产生对外资、进口设备的巨大需求,必然与工业化初期内地供给能力形成巨大矛盾,外汇稀缺性导致了国际收支中长期存在的贸易逆差。为减少贸易赤字达致国际收支平衡,政府的政策指向是限定高技术外资企业或进口替代的企业进入内销市场,对一般性外资企业严控内销的做法;

2、出口导向战略的实施。在上个世纪全球化浪潮中,中国通过出口导向战略进入全球生产网络。与出口导向战略相适应,由此形成了一系列完整的“限入奖出”、“扬外抑内”的政策体系,包括鼓励保税加工、出口退税以及维持低估的人民币汇价长期盯住美元;限制进口,压抑国内市场,等等。这种对内外贸易采取的差别式政策体系本来应当只具阶段性特征,正常的政策体系长期走势应当是中性化而非歧视化。然而由于对出口导向战略形成的依赖性,从而使本来具有阶段性倾斜的政策体系被长期化、常态化,持续了 30 年之久。从而形成了一种政策惯性。这个政策惯性至今为止仍然没能彻底清除;

<sup>1</sup>参见《中华人民共和国外资企业法》

<sup>2</sup>参见《合资经营企业实施条例》

3、承袭了计划经济时期内外贸市场分割的管理体制。中国在 1952 年按照苏联计划经济的模式，建立了内外市场分割的管理体制。即使进入改革开放时期，这个体制还沿袭了 25 年。在这种体制下，外资、外贸以及对外的经济活动由外贸部主管，外资企业难以进入国内市场；而国内市场则由商业部主管，本土企业难以进入外贸经营。由此，不仅人为地破坏了市场体系的竞争性、统一性和开放性，妨碍了全国内外统一大市场的形成；而且导致了国际、国内两个市场发展的不平衡，国内市场的开发极大地落后于国际市场。这种状况造成的影响更持续于今天的国内市场，其遗留弊端更不容轻视。

## （二）WTO 规则下逐步开放内销市场阶段（2000 年-2007 年）

2001 年中国加入 WTO，与国际接轨，按照国际市场规模统一规则、开放市场，为内外资本、内外企业提供平等竞争的市场环境，成为中国对 WTO 的主要承诺。承认内外企业的市场主体的平等地位，承认市场主体选择内外贸经营权的天然权力，建立内外统一的国内大市场，必然要求中国开放外资企业进入内销市场的限制。

根据 WTO 的规则，中国逐步开放外资企业进入内销政策有以下两个重点：

一是根据入世及过渡期开放市场的承诺，取消外资企业的内销限制和内外市场分割的体制。具体体现在：

2000 年，为入世的需要，主动删除外资企业法规中的“出口实绩要求”，外商投资企业同内地其它各类企业一样，对产品的内销与外销，享有销售的自主权；<sup>3</sup>

2003 年组建内外贸统一的商务部，在政府管治上终结了长达 50 年之久的内外市场分割、分治的流通体制历史，开始了从计划管理体制向国际市场与国内市场相结合的市场经济体制的转轨；

2004 年，根据中国对 WTO 承诺时间表，全面开放外资企业从事批发和零售等商业领域，打破外资企业过去内销的通道和销售管道由国内企业据有的局面；

2007 年底，中国基本完成了对 WTO 的全部承诺，外资企业进入内销的限制基本取消。

二是在放开外资企业进入内销市场限制基础上，对过去严格禁止的加工贸易内销，采取了较为开放的政策，从而形成了加工贸易转内销的规范程序与信道。

---

<sup>3</sup>参见《中华人民共和国外资企业法实施细则》2001 年修订版

自1999年起,商务部、海关持续颁布了促进加工贸易内销的一系列文件。从1999年6月的《加工贸易保税进口料件内销审批暂行办法》(315号文)到2003年海关总署关于加工贸易联网企业内销可集中补税的公告、2004年商务部、国家发改委、海关总署14号文,以及2005年海关总署的33号公告,以及2007年商务部下放加工贸易内销审批权限的决定,等等。均为开放加工贸易企业的内销起了推进作用。

### (三) 扩大内需与加工贸易转型升级中全面鼓励外资转内销阶段(2008年以后)

2008年席卷全球的金融危机,对外贸依存度畸高的中国经济形成了巨大的冲击。欧美市场的“去杠杆化”使全球市场需求骤减,给已经纳入全球生产网络的“中国制造”,带来了出口订单大幅缩减,大量外贸企业倒闭的结果。为此,从国际市场向国内市场的转换,扩大内需成为主要的出路。

中国政府适时推出了一系列经济政策以刺激内需,2008年11月出台《进一步扩大内需促进经济平稳较快增长》,2008年底公布《国务院办公厅关于搞活流通扩大消费的意见》。并通过多次的降低银行利率和存款准备金率等货币政策,创造宽松的货币环境以刺激消费。2009年5月,国务院在稳定外需的当中,更把完善加工贸易的征税和通关政策,便利加工贸易产品内销,列为6大政策之一。

与此同时,国家对加工贸易转型升级的政策也在广东省和江苏省全面展开。珠三角地区的东莞市与长三角地区的苏州市被列入国家级的加工贸易转型升级试点。2008年8月广东省政府发布了《关于推进外商投资、加工贸易企业扩大内销工作的指导意见》,提出了内销的推进“是外商投资、加工贸易企业充分利用国际国内两个市场两种资源,开展自主研发、形成自主技术、自主品牌、增强竞争能力的现实选择”。在2008年9月推出的《广东省人民政府关于促进加工贸易转型升级的若干意见》,2008年11月广东省《关于进一步加大投资力度扩大内需促进经济平稳较快发展的若干意见》,以及2008年12月出台的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》和2009年1月《广东省支持港澳台资企业应对国际金融危机和加快转型升级若干政策措施》<sup>4</sup>等一系列文件,提出了鼓励外资企业内销的具体政策和落实措施。

在扩大内需和加工贸易转型升级的两大推力下,全面鼓励外资内销的政策内容为:

---

<sup>4</sup>参见广东省政府网页

1、把推进外资企业内销作为贯彻落实科学发展观，实现加工贸易转型升级的主要内容；

2、加强对外资企业内销的政策宣传，指导外资企业、加工贸易企业开展内销业务，扩大内销份额；

3、营造内销环境，提高审批、通关效率，推动来料加工实现不停产转型；推出外资企业出口转内销的“内销快速通道”，以简化内销手续；并实施“先销后税，集中申报”等便利化措施。经海关批准后，允许企业采用“多次内销，一次报关”方式办理内销业务；

4、支持外资企业、加工贸易企业开拓国内市场，创立内销品牌；组织和引导企业参加国内展览会、展销会，为产品进入国内市场提供展示和销售平台；

5、加强外资企业、加工贸易企业扩大内销工作的资金扶持力度，建立外资企业、加工贸易企业扩大内销奖励制度，对创立内销品牌，实施品牌带动战略的企业，给予资金奖励；

6、由海关与地方商务部门联系配合，建立内销联合管理机制；成立内销专项工作小组，共同促进外资企业、加工贸易内销发展。

由此可见，过去外商企业进入内销市场的限制，尤其是加工贸易转内销这个涉及大量海关、税务等限制政策的领域，不仅已经全面放开，而且成为了政府政策措施中重点鼓励的内容之一，成为科学发展观和经济转型升级的主要内容。

## 二、粤港两地对珠三角港企进入内销市场不同阶段的政策与措施链条

全面放开、大力扶持外资企业进入内销市场，必然需要涉及一系列的政策转变，和完整的政策体系建立。特别是向内销转变过程最为复杂和涉及大量政策转变的加工贸易。

港资企业是中国加工贸易的开拓者，他们最早将加工贸易形式带入珠三角地区，而且过去30年一直在珠三角地区固守这一经营模式。由于加工贸易是产业链中最短的生产链条，上游的研发与下游的品牌、市场均为跨国公司所掌控，而与跨国公司、国际市场的网络和通道联系，是港企30年在珠三角地区与内地的绝对优势。

但是，港资在开拓国内市场上，上述的优势则无法发挥。反而因过分依赖国际市场，缺乏适应国内市场的产品开发、品牌和流通渠道，处于不利地位。加上长期以来港资企业固守加工贸易模式，缺乏自主开拓内地市场的动力，因而成为外资企业中内销率最低的。也即港资企业是内地的最早进入者，却是内销市场的最晚进入者。与其它早已进入内销的外资企业相比，港资企业缺乏在内销市场积累的学习效应，当早进入者已经享受内销成果之时，港资则正处于艰难进入的初期阶段。由此，港资企业不仅需要面对加工贸易模式转变的艰辛，更作为内销市场的后来者，面对一个全新而十分不了解的国内大市场，要独立从事过去很少涉猎的市场开拓与营销，其难度之大可想而知。

为此，珠三角港资企业的内销，也即加工贸易转内销，是目前港资企业转型升级的最大难题。历史与现实反复表明，任何地区的经济转型升级均离不开政府的政策性引导和扶植。单靠企业在市场中单打独斗，自生自灭，是难以达致整体经济升级转型。

作为珠三角地区港资企业转型升级的主战场，广东省政府对港资企业加工贸易转内销制定了十分完备的政策体系。作为全国的加工贸易转型升级试点，东莞市政府也为其做了配套性的政策。2009年广东省财政一次性安排了10亿元的加工贸易企业转型升级专项资金，其中涵盖了对加工贸易转内销的扶持和鼓励；而东莞更出台了6个10亿元的资金专项，（即10亿元的加工贸易转型升级专项、10亿元的中小企业、加工贸易企业融资专项、10亿元的科技东莞专项、10亿元的创业东莞专项、10亿元的企业减负专项和10亿元的支持“三旧”改造资金专项）藉以推进整体经济的转型，鼓励加工贸易转内销。

在香港方面，政府工贸署则通过企业支持服务机构，例如贸发局、生产力促进局以及各工商商会、协会，介入港企的加工贸易转内销活动。

在下表1，我们把政府介入加工贸易企业转内销的政策，根据不同的内销阶段，组合成完整的政策链条作了较为清晰的显示。由表可见，在内销的每一个主要阶段，政府都有与之配合的政策，其每个政策的实施范围、目标和推进的方向都是显而易见的，且彼此间形成相关联的政策链条。

**表 1：粤港两地在港资企业加工贸易转内销不同阶段的政策内容**

内销阶段	政策内容与主要执行机构（参与机构）
内销入门	<b>内销证照办理：</b> ① 成立三资企业或加工贸易转三资企业取得内销资格。其政策包括，减少审批手续、降低行政收费及地方政府予以费用补贴（例如东莞政府10亿元企业减负专项），执行机构：广东省政府与地方政府；

内销阶段	政策内容与主要执行机构（参与机构）
	<p>② 来料加工企业不停产转三资企业，对企业在转型中需补缴的税项提供财政补贴。（广东省政府安排1亿元作为扶持资金）执行机构：广东省海关、税务、工商、环保、商检等十多个部门一站式办理。</p>
内销启动	<p><b>市场调研与企业诊断：</b>① 升级转型一站通平台计划。其内容为：企业辅导诊断。基本评估5万元，政府资助4万元；深入评估10万元，政府资助5万；专项辅导政府最高资助额度30万元。执行方：地方政府（例如广东省政府与东莞政府各自设立10亿元的加工贸易升级转型专项*），参与方：香港生产力促进局。</p> <p>② 内销调查资助：香港政府工贸署拨款100万就中国内销问题进行调查研究，并发放最新资料介绍内销市场的情况。执行机构：香港生产力促进局、香港贸发局</p>
内销产品开发	<p><b>产品研发：</b>① 新产品研发平台资助、科技基金专项（广东省加工贸易转型升级基金、东莞政府10亿元的科技东莞专项*），执行机构：广东省政府与地方政府；</p> <p>② 粤港创新科技基金*，执行机构：广东省科技厅、香港政府创新科技署。</p> <p><b>专利申报：</b>① 专利申报费用补贴，执行机构：广东省政府与地方政府、香港创新科技署（补助费为最高15万港元或专利申请费90%）。</p> <p><b>企业融资：</b>① 中小企业、加工贸易融资专项（例如东莞政府10亿元对银行贷款补偿担保、贷款贴息），执行机构：各地地方政府；</p> <p>② 出口信用承保范围向内地内销市场延伸。执行机构：香港出口信用保险局。</p>
内销市场扩展	<p><b>品牌开发：</b>① 品牌注册费补贴与奖励（广东省政府设立的加工贸易转型升级专项基金中对创立内销品牌的外资、加工贸易企业给予资金鼓励；珠三角各镇、市对获取省级、市级以及国家级品牌分别给予30万-50万不等的直接奖励），执行机构：广东省政府与地方政府。</p> <p>② 香港品牌推广项目：香港工贸署拨款340万资助香港品牌在内地成立精品廊等，推广香港品牌。执行机构：香港贸发局。</p> <p><b>商标注册：</b>企业在内地注册商标，其注册费用可获全额资助。执行机构：各地地方政府。</p> <p><b>销售渠道：</b>① 2009年起广东省政府与各地政府每年免费为外资企业及广东企业开展上百场展销会（例如广东省政府每年资助500万元，举办外资企业内销博览会），并建立多个港产品与广货直销中心、以及推广网上销售。与此同时，港资企业也可以参加省政府大力推行的“广货全国行”的计划，把产品推销全国各地。执行机构：广东省与地方外经贸局。</p> <p>② 提供内销“一站式”服务，在外博会上由相关部门现场办公，受理内销业务，提供政策、业务咨询。执行机构：外经贸、海关、税务、工商、</p>

内销阶段	政策内容与主要执行机构（参与机构）
	<p>检验检疫、质检、知识产权等部门。</p> <p>③ 2009年第105届广交会开始，向国内采购商开放，促进内外贸对接。 执行机构：广交会。</p> <p>④ 香港政府资助香港贸发局每年在内地举办相关产品时尚展会、以及贸发局在内地淘宝网开设香港产品商城。执行机构：香港贸发局。</p> <p>⑤ 成立珠三角港企产品总经销中心，由税务、海关、检验检疫、工商等部门对港企产品内销提供绿色通道服务或便利直通车服务。执行机构：深圳市相关职能部门、香港工业总会。</p> <p><b>经济与税务鼓励：</b>① 内销纳税大户鼓励，最高鼓励资金每户100万元（广东省政府设立3亿元的外资、加工贸易企业扩大内销扶持基金），执行机构：广东省外经贸厅、省财政厅、国税局与广东海关；</p> <p>② 内销增长鼓励，最高鼓励资金每户100万元（东莞政府对内销年度增长的外资、加工贸易企业，在内销新增缴纳增值税中提取10%用以奖励），执行机构：东莞外经贸局、国税局等。</p> <p><b>海关措施：</b>① 设立内销“快速通道”，实施“集中申报、集中担保”模式，开设保税料件转内销业务绿色通道，推进内销便利化；</p> <p>② 对转内销产品的增值税征收实施“多次销售、集中申报”，以及“先销后税”；</p> <p>③ 建设保税物流中心，将加工物料出口复进口变为“监管仓游”内销，减少运输成本。执行机构：广东海关</p>

\* 为与内销有关政策，而非仅对内销鼓励的政策，如加工贸易转型升级基金专项、科技创新基金专项，其中就含有直接鼓励内销、或鼓励科技开发新产品，进入内销市场的内容。

（资料来源：根据广东省政府网站、东莞市委政研室资料及香港调研整理）

### 三、实践中推进珠三角港企内销政策的效应分析（以东莞为例）

2008年后外资企业全面推进内销政策，尤其是珠三角地区港资企业加工贸易转内销政策的实施，无疑为港资企业经营模式的历史性重大转变提供了政策环境和市场条件。企业对政策环境改变而作出的相应行为选择，也正是验证政府政策效应的主要指标。

加工贸易转内销的过程，涵盖了企业形态从来料加工的非法人转向三资企业的独立法人；从加工贸易的贴牌生产转向品牌开发、产品设计；从单一的生产经营转向市场开拓；从



国际市场转换为国内市场。为了更为清晰地衡量内销政策的主要效应，我们采用了东莞这个全国加工贸易转型升级试点地区的数字，进行具体的分析。

### （一）东莞港资企业内销政策的实际效应分析

以东莞的具体数字看，自2008年开始实施加工贸易转内销政策以来，2年多时间，已经有1,600多家不具备法人资格的来料加工企业转为法人企业，占有所有来料加工企业总数的1/3；拥有自主品牌的加工贸易企业达到了988家；超过60%的加工贸易企业完成了从OEM到ODM的转变；有1,000家加工贸易企业列入了政府的内销帮扶重点企业。

与内销政策最为直接的效应，应当是外资企业的内销总额与内销率的上升。2010年东莞全市的工业品内销总额达到3,537亿元人民币，比2007年上升了41.1%；而其中2010年外资企业的内销金额就达2,054亿，比2007年增长了46.7%。外资企业内销率从2008年的27.3%提升至2010年的30.9%；占全部内销金额的比重从2007年的55.8%，提升至58.1%（见表2）。

**表2：东莞市近年内销及外资内销数量与比例变化** （单位：亿元）

年度	2007	2008	2009	2010
工业品内销产值	2507.41	2630.03	2710.00	3537.00
内销比例	43.5%	41.6%	46.0%	
外资企业内销总额	1400.47	1673.56	1541.22	2054.00
内销比例	29.8%	27.3%	29.4%	30.9%
外企内销占全部内销比例	55.8%	63.6%	56.9%	58.1%

（资料来源：东莞市各年度统计年鉴及东莞市外经贸局）

事实上，上述数字反映的仅是内销政策带来的直接影响和直接效应。从长期视角分析，因外资内销政策推行而衍生出的加工贸易企业植根性、本地化溢出效应，应该是东莞本地最为期望的长远效应。从根本上看，加工贸易的产业特征属飞地生产，缺乏扎根本土的植根性；更由于采取保税加工形态，对所在地的经济贡献很少。当企业由加工型态向本土销售形态转化时，市场的本土化会提升企业的植根性，同时也会增加对本土的经济溢出。

由于植根性与本土溢出效应是时间的变量，目前难以在较短时间内衡量。在此，我们仅采用东莞近年财政收入和工商税收的指标，作为本土化溢出效应的简单指标加以衡量。加工贸易转内销对本土经济的即期直接贡献，应当是本土工商税收的增长，尤其是增值税的增加（加工贸易实施的是出口退税）和财政收入的提升。数据显示，即使经受金融海啸冲击，东莞经济增长势头严重受挫的情况下，近年来由于外资企业内销率的上升，东莞财政和工商税收呈明显的增长走势（见表3），反映了外资企业对本地经济的贡献开始上升。

**表 3：2007、2010 年东莞财政收入与工商税收状况** （单位：亿元）

年度	2007	2010	增长率 (%)
财政收入	539.54	785.10	45.5%
工商税收	470.93	688.73	46.2%

（资料来源：东莞市 2007、2010 年国民经济统计年报）

## （二）港资企业内销政策的直接成本和效益分析

政策效应的衡量也应当涉及政策成本和效益的分析。事实上，所有的政府政策都具有一定的含金量，都必须动用政府的资源或财政支出，从而形成政策的成本；这些成本或代价，不能像厂商投资行为那样，在较短期间直接通过投资周期现金流的回流而在市场上收益。而只能通过享用政策的企业对政府的未来纳税得以回收，以此形成政策的效益。对政府来说，一次性的政策投入，可以使企业得到长期成长的机会和成为市场上的合格纳税户，从而使政府获得稳定的长期税收回报，是最为理想的政策。因此，政策的收益大多是远期而非即期的。

例如内销政策中鼓励和资助外资企业设立新产品开发中心、开发内地市场自主品牌，资助企业的商标和专利注册，等等。需要企业长期的努力才能取得成功。因此，是不可能立刻产生政策即期效益的。但是也不否认有的内销政策，是能够在当期显现即期收益。例如鼓励来料加工企业转三资企业的政策，在近两年中，东莞已经成功转型了 1,600 家，也就是说，有 1,600 家企业由当地的非纳税单位成为了纳税单位，从而扩大了东莞当地工商税源；此外，政府组织和资助的内销展销会的当期效益更为显著。根据港企的反映，展销会的形态是企业开拓内销中性价比最高的途径。<sup>5</sup> 而从政府的角度看，展销会也是内销政策中即期回报最高的政策。例如广东省政府 2009 年起，每年以 500 万元资助的外资企业内销博览会（东莞厚街），所有参加者的参展费、食宿费由 500 万中支出，而每次外博会的合同成交额均在 500

<sup>5</sup> SME 贸发天地《贸发网设论坛网誌 促进中小企业经验交流》HKTDC 2011

亿元以上。如果仅计算政府征收的增值税一项，以成交额的 30% 计算增值额，作为增值税的征税基础，按照增值税一般税率 17% 计税，则效益（增值税总额）与成本（政府财政补贴）之比达 500 倍以上（见表 4）。

**表 4：外博会政府补贴支出与即期回报之比** （单位：人民币、元）

年度	政府补贴①	成交金额	增值税总额②	效益成本比②/①
2009	500 万	500 亿	25.5 亿	510
2010	500 万	539 亿	27.5 亿	550

（依据外博会资料计算）

事实上，展销会并非仅有即期回报。因为通过展销会帮助企业之间沟通产销联系，为企业提供市场信息，从而建立企业长期的市场开拓基础，由此产生展销会的远期效益。然而，目前展销会能够成为对企业开拓内销市场最具性价比，而对政府即期效益最高的政策。究其原因，主要为展销会为企业打通了两个最为重要的通道：一是外资企业商品，尤其是加工贸易转内销商品低障碍进入市场的准入通道；二是上述产品低成本实现价值的销售通道。由此可见，**市场准入与产品的销售通道，应当是外资企业进入内销市场的两个最为主要的障碍。**

#### 四、目前港企内销政策的制度性缺陷

由上面的分析和论述所见，目前粤港两地、尤其是广东省政府方面制定的鼓励外资进入内销市场的政策，可以说是涉及内销环节的全方位，全链条的政策体系，且在实践中产生了相当的符合政策设计结果。

然而，一个合理科学的经济政策体系设计，必须具有整体性、长期性、中性化（即非偏向性）、常态化（即非应急性）和制度性的特点。以此衡量，目前对外资内销的整体政策，仍然存在不可忽视的制度性缺陷。

##### （一）政策设计问题导向的局限性

目前鼓励外资内销的政策产生动机，很大程度上是在金融危机之下，“中国制造”遭遇外销不足的冲击时刻，期望放开内销市场拯救外资企业，尤其是加工贸易企业的一种应激

性行为 and 应急性对策。而非真正地对现存体制实施具长期性、常态化的制度性创新，从而彻底根除内销市场的制度性障碍，以促进内外市场的统一和一体化发展，给内、外资企业以自由准入、平等竞争、法治透明的市场环境。

可以说，目前对外资内销的政策措施，与长期以来一直延续至今的中国政府政策应对行为相似，属于一种典型的问题导向政策设计。即原有的出口导向战略与传统路径，在全球金融海啸后出现了冲击与困难，显示了不可持续性之后，为应对问题而在现有体制框架上作出的应急性政策，具非长期、非常态，以及非整体性转变的政策特征。这种急就章式的做法，实际上是政策制定中机会主义的相机抉择，显示其政策制定视角的短期性和不确定性。这种不确定性往往造成市场长期走向缺乏透明度，使企业难以对市场形成科学的预期，并作出准确的判断与决策。

就拿外资企业内销过程中最大的两个障碍，即市场准入、销售通道这两个环节实施的政策看，目前采取的加工贸易企业转内销的准入环节中，实施十多个相关机构一站式办公，试行不停产转三资企业、以及对转型企业的补税费用试行财政补贴；销售通道中对加工贸易转内销实施的绿色通道，包括“集中申报、集中担保”，“先销后税”、“多次内销、一次报关”，以及政府补贴展销会等措施，均属于常规制度下的应急性变通措施，并非长期性的常态化制度。

事实上，就目前中国常规制度下的市场准入和海关管制，仅是三来一补企业转三资企业首先必须停产 9-12 月，由海关进行保税设备与物料等核算，在核算之后对设备与物料补缴关税及增值税，需要时更追缴所得税；其次是申报三资企业，要面对 10 多个部门逾 40 个许可审批，需时至少 4 个月；最后则是对进入内销的商品办理各种检测和认证，不仅需时数月，更必须付出大量的检测、认证费用。也就是说，仅在准入环节，就必须耗费将近两年时间和大量费用。

而在销售信道中，时间成本与交易成本则更难以计量。内地市场上看得见的税和看不见的费，不仅产生了中国制造商品在国际市场价格低于国内市场的反常现象；同时重迭架设的流通环节与中介、环环相扣的三角债务、地方保护下的产品侵权，以及高昂的交通运费，更使得企业的产品销售面临重重障碍。

由此可见，目前的体制下变通措施的实施，作为一种应急性政策，仅是在短时期内暂时地降低了港资企业的进入门槛、审批手续和交易成本，现实中形成障碍的制度性原因仍然存在，外资企业进入内销市场障碍并没有得以根除。

在外资进入内销市场的制度性障碍仍然存在的情况下，一旦变通措施的实施落实不到位，或问题导向政策产生的市场条件发生，则企业就会出现与现行政策相反的逆向选择。我们对企业的调查走访已经发现，由于2010年全球市场需求的复苏，一些原本正在扩展内销市场的企业，开始复归原有的经营模式，放弃内销转向重新扩张出口，出现了内销率下降的走势。这种单个企业出现的走势一旦成为企业群体的趋势，则外资内销政策的效益就会出现递减，而过去两年中国在扩大内需、打开内销市场所取得的初级成果也会倒退。

## （二）内外市场分割的制度性弊端

从根本上破除内销市场的制度性障碍，必须改革国内市场的现存弊端，在现存制度框架上的变通政策，并非长远之计。

长达50年的内外市场分割遗留的制度性弊端不可轻视，虽然2003年国家成立了商务部统一内外市场的管理体制，在组织上开始初步解决内外市场一体化的问题。但是内外市场现存的经营模式与方法、流通的市场中介机构和协调架构仍然存在极大的反差。

此外，实施了超过20多年的出口导向战略，不仅造成了中国内外经济的严重失衡；更导致了国内市场体制改革的严重滞后，加大了内外市场因分割产生的差距。与国际市场相比，国内市场准入的高门槛与交易过程畸高的交易成本，直接形成了中国内销市场的制度性障碍。

中国持续地开放市场与加入WTO后和世界市场规则的接轨，使得过去的20年间，对外出口也即国际贸易的交易成本持续下降，从而极大地提升了中国产品的国际竞争力，使中国制造在全球崛起。而中国制造的降低国际交易成本，是融入跨国公司主导的国际供应链的直接结果。加上中国出口导向战略中形成的“奖出限入”、“扬外抑内”以及低估的盯住美元汇率等系列性政策体系，更进一步地降低了国际贸易的交易成本。这就是中国制造挟生产制造的全球成本优势与国际市场的交易成本优势而走向全球的根本原因。

然而，中国制造的全球市场交易成本优势主要是由跨国公司的全球市场供应网络提供的，而非由中国企业自己构造的。可以说，这个优势是中国体制外的优势。而中国国内市场是体制内的，长期与国际市场分割、且受到出口导向战略的政策限制和对外资企业进入的各类限

制。这种体制在比较封闭情况下遗留了计划经济时期的许多特点和管制方式，例如严苛的政府管制、国企垄断的歧视性、知识产权保护的缺失、畸高的税费与过多的流通环节，等等。这不仅与国际市场的规则相悖，且带来了极高的交易成本。中国国际市场的开发成功与国内市场的巨大反差显示了，中国过去的改革主要集中于体制外，且这个改革取得了极大的成绩；然而，至今为止，体制内的改革仍然缺乏根本性的推进。由此形成了中国国内市场的制度性弊端。

### （三）加工贸易的外循环体系与企业的选择偏好——内循环堵塞

体制内严格的政府管治、高昂的交易成本，必然造成企业行为选择的出口偏好。中国制造不能进入中国市场，珠三角制造难以落地珠三角市场。中国成为了中国制造的中间产品的最大进口来源地，就是企业行为偏好的最好诠释。

据我们在东莞对加工贸易企业走访得出的数字，目前传统产品的加工贸易所需物料，基本上100%都是中国制造；而电子信息产业的加工贸易，则近50%以上的零部件属于中国制造。但是，这些加工所需的中间产品，本来应该在当地直接交换，从而形成本土的内循环体系，然而事实却是这些产品均不在国内交易，而要通过香港的“一日游”，出口后复进口，然后加工后复出口，形成空耗大量物流与交通成本、令人费解的外循环体系。

国货复进口在2000年以后大幅增长，今天已经构成中国进口的最大组成部分。虽然2000-2007年期间，中国政府开始放开了加工贸易转内销的严苛控制，但并没有根本改变企业的行为偏好，从而扭转国货复进口大幅增长的势头（见表5）。

表5：2000-2007年东莞国货复进口基本情况<sup>6</sup> （单位：亿美元）

年份	进口总额	国货复进口总额	同比增长	占总进口比重
2000	149.1	19.9	—	13.3%
2001	154.6	22.5	13.1%	14.6%
2002	204.9	35.3	56.9%	17.2%
2003	241.0	44.4	25.8%	18.4%
2004	293.1	54.7	23.2%	18.7%
2005	334.4	76.9	40.6%	23.0%
2006	368.5	90.2	17.3%	24.5%
2007	466.9	115.1	27.6%	24.7%

（资料来源：黄埔海关统计计算）

<sup>6</sup> 封小云“东莞进口贸易发展战略研究”《改革开放30年东莞对外贸易白皮书》中国海关出版社2008年

为减少企业产品香港“一日游”的运输成本，近年来广东、珠三角地区推行了加工贸易企业的深加工结转政策，即属于本地加工、供应本地厂商进行加工贸易的中间产品，可以在海关监管下，进行直接转厂。在这个政策下，深加工结转为很多加工贸易企业所采用。目前为止，仅东莞就已经有70%以上的加工贸易企业从事深加工结转业务。2009年东莞深加工结转总额达到了361亿美元，超过当年加工贸易进口总额的311亿美元。然而，令人寻味的是，虽然这些产品流通在内地，但是交易的行为，包括合同、结算和实际付款依然在香港。

在2008年金融海啸冲击了外销市场，中国实施了扩大内需和鼓励外资、加工贸易转内销的政策，为国货复进口以及深加工结转进入内销市场提供了便利。我们的调查发现，近年进入内销的，大量的属于生产中间产品，为当地企业提供原组件的企业，终端产品的企业进入内销仍然属少数。人们称上述企业为“被内销”。可是如果深入思考，从根源上，与其说这类产品是被内销，不如说是本应内销的产品“被出口复进口”。

国货复进口与深加工结转是中国制造本土化增值、技术升级的结果。可是本土生产、本土需求的产品不在国内市场交易，空耗大量资源和时间，人为地让产品不具实际增值地由境内转向境外的空间位移，把本应内循环的体系变成了外循环体系。其根本原因就在于，即使外循环体系的大量空耗资源和时间，也比国内市场的政府管制、循环堵塞，更具经济合理性。也就是说，港资是以空间位移换取更高的市场效率和更低的交易成本。同一商品、同一交易行为发生在不同市场的交易成本高低，最终决定企业的行为选择与偏好。

由此可见，现存的内销政策并没有彻底根除企业产生出口偏好的成因，虽然短期间内，在鼓励内销的政策下，部分企业的国货复进口可能“被内销”。但是，在内循环仍然被堵塞，“被内销”仍然无法长期替代“被出口复进口”。

## **Evaluation and Institutional Deficiencies of Policies on Domestic Sale of Products by Hong Kong-Invested Enterprises in the Pearl River Delta**

**Feng Xiao-yun**

**(College of Economics JinNan University, Guangzhou, 510275)**

**Abstract :** Following the opening up of China's market, the Chinese government is gradually loosening the reins on domestic sales of products by foreign-invested enterprises (FIE). The government of Guangdong Province has developed a series of policies that aim to encourage domestic sales of products by Hong Kong-invested enterprises located in the Pearl River Delta. An integrated system that links policies on market entry, market start-up, product development, and market expansion for domestic sales of FIE products is thereby established. The experience of Dongguan shows that policies adopted by the Guangdong government have direct effect of increasing the proportion of domestic sales to total sales of products by Hong Kong-invested enterprises. They also have indirect effects of enhancing localization of domestic sales of FIE products and generating economic spillover effect. It is important to notice that policy that aims to promote domestic sales of FIE products is, by no means, an expedient, short-term approach to expanding the vast market of China. However, current policies remain highly problem-driven, thus failing to address the institutional issues that isolate China's domestic market from the international market and hamper the flow of FIE products in domestic market.

**Keyword:** Pearl River Delta, Hong Kong-Invested Enterprise, Policy on Domestic Sale, Institutional Deficiency

收稿日期: 2011-10-1

作者简介: 封小云, 暨南大学经济学院教授。

【责任编辑: 关红玲】