

## 第三章 中國大陸外資投資現況

### 第一節 中國大陸外資投資政策發展階段

吸引外資投資，是中國大陸實現經濟長期成長的重要戰略之一。外資的引進不僅讓中國大陸加入國際分工的體系，而且還可提升國際競爭力、改善人民的生活水準。中國大陸自 1979 年開始引進外來投資，<sup>1</sup>隨著中國大陸的投資環境不斷改善，吸引外資的工作取得了重大的進展。回顧改革開放之後，中國大陸對外開放及利用外資的歷程，中國大陸吸引外資政策可分為四個發展階段：

#### (1) 外資起步試點階段（第一階段：1979~1984）

中國大陸實行改革開放政策的目的是為了利用外資而帶動中國大陸的經濟成長。在改革開放之前，由於受到共產主義思想的牽制，使得中央計畫支配一切經濟生產活動。在決定採取開放政策後，中國政府先採取試點的方式，來實驗改革的方向及測試開放的成效。1978 年 12 月 13 日，鄧小平在中國共產黨「十一屆三中全會」上提出「先讓一部份的人先富起來」的說法之後，實行對沿海地區重點傾斜的政策，以發展東部為優先，中、西部次之。除了增加東部地區的投資以外，並在政策上給予東部地區優惠及享有體制改革的優先權。也使原本就基礎好、經濟實力雄厚的東部地區經濟發展加快，進一步使其與中西部地區的差距更為擴大。自此，投資分佈重點開始東移，東部投資比重上升，中、西部大部分省區投資比重下降。

---

<sup>1</sup> 1979 年，中華人民共和國第五屆人大常委會第十次會議決定，國務院之下設立外國投資管理委員會，作為中國大陸利用外資的對口管理機構。隨後於 1982 年，併入對外經濟貿易部。

中國政府於 1980 年在南部沿海地區設立了 4 個經濟特區，<sup>2</sup>而早期利用外資投資主要形式的三資企業，主要多在深圳經濟特區。隨後在 1984 年，中國大陸在其沿海地區設立了 14 個開放城市。<sup>3</sup>並在這些城市劃定一個明確的地域界線，開辦經濟技術開發區。董輔初（1999）指出，這是中國大陸對外開放戰略中的「第二行動區」。中國政府對這些開放城市不僅下放更多的外資投資建設項目審批權，還可全額使用留成外匯、增加外匯貸款，並支持利用外資改造舊企業。中國政府對沿海城市的開放，象徵中國開放型經濟發展戰略轉為外向型經濟發展戰略。

此外，中國大陸也開始建立起一套對外國投資進行管理的法律體系。例如，在 1979 年 7 月 1 日頒佈了《中華人民共和國中外合資經營企業法實施條例》。<sup>4</sup>在 1980 年代初期又實施《中華人民共和國中外合資企業法》、《中華人民共和國中外合作企業法》、《中華人民共和國外商投資企業法》。由於此階段的法律制訂暫屬實驗試探的性質，而未有清楚的規定且《中外合資企業法》缺少施行細則，以致於在這個階段的外資投入並不多，引進多是一些「三來一補」項目。<sup>5</sup>而且，東部沿海地區在時間上開放的較早，不僅具有政策上的優勢，而且在勞動素質及生活環境也較佳，使得外資投資集中在東部沿海地區。改革開放的早期，中國大陸利用外資主要還是利用外國貸款，而且主要是政府間貸款、國際貨幣基金組織和世界銀行的中長期貸款。

---

<sup>2</sup> 四個經濟特區為：深圳、珠海、汕頭、廈門。而三資企業為中外合資企業、中外合作經營企業、外商獨資企業。中外合資企業的特點為共同投資、共同經營、共擔風險、共負盈虧。中外合作經營的特點為，中資提供土地及人力，外資提供資金及設備，契約期間內雙方的權利及義務按條款確定，契約到期後企業為中資者所有。

<sup>3</sup> 十四個沿海開放城市為：大連、秦皇島、天津、煙台、青島、連雲港、南通、上海、寧波、溫州、福州、廣州、湛江、北海。

<sup>4</sup> 中國大陸在當時的規定是中外合資企業為有限責任公司，所得稅率為 30%、地方所得稅為 3%，外資投資股權不得低於 25%且董事長必須由中資者擔任。第一家中外合資企業是 1980 年所成立的北京航空食品有限公司。1980 年中國國務院頒佈了《關於推動經濟聯合暫行規定》，規定中確立了「揚長避短、發展優勢、保護競爭和促進聯合」的方針。自此，向東傾斜的策略成為改革開放時期的大陸區域發展特色。

<sup>5</sup> 「三來一補」主要是指來料加工、來樣加工、來件裝配、以及補償貿易。

## (2) 外資投資發展階段（第二階段：1985~1991）

在 1985 年以前，引進的外資數量有限，以致於經濟特區幾乎都是仰賴中國政府的補助或來自國內投資人的資金。<sup>6</sup>而且，所引進的外資質量也不高，在投資技術含量方面的外資並不多。1985 年以後，各類外資才開始大舉進入中國大陸。中國國務院在 1985 年批准了《長江珠江三角洲和閩南廈漳泉三角地區座談會紀要》，決定開放長江三角洲、閩南三角及珠江三角洲。根據董輔初（1999）指出，這是繼經濟特區和沿海開放城市之後，中國大陸對外開放戰略中的「第三行動區」。另外，在 1986 年中國政府同意海南行政區從 1987 年起在國家計畫中成為計畫單列區，賦予海南行政區相當於省一級的經濟管理權限。

為了吸引更多的外資，中國國務院在 1986 年頒佈《國務院關於鼓勵外商投資的規定》，這個規定提供了外資企業在中國大陸從事出口和引進先進技術的優惠政策。1988 又開放了遼東半島、膠東半島，1990 年將濟南市加入沿海經濟開放區，自此五大開放區從南至北形成帶狀沿海開放地帶。而後，開放和開發上海浦東新區，是中國大陸 1990 年以後對外開放的新里程碑。當時，上海市公佈了浦東開發的十項政策，其中具有突破性意義的是允許外商興辦第三產業、金融和商品零售業，且允許外商從事轉口貿易和開設外資銀行等。

經濟特區的發展主要依賴利用外資，中國大陸的經濟特區比起其他亞洲國家，在稅收、土地開發和使用、標準廠房出售、以及出租、勞動等方面均有一定的比較優勢。<sup>7</sup>因此，在這六年間中國大陸的投資環境得到大幅的改善，外資的投入也開始加快。根據《中國統計年鑑》的資料顯示，截

---

<sup>6</sup> 內資即是內地各省至深圳經濟特區投資。內資之所以會大量至經濟特區投資，主要是因為特區的特殊政策所致。而且，因城市經濟改革開放使得各級政府擁有相當的經濟自主權，提高了各級政府投資的興趣。

<sup>7</sup> 參閱董輔初（1999）。

至 1991 年底，中國大陸累計實際利用外資金額約 247 億美元。但是，在第二階段中各經濟特區及開放地的建設，主要還是靠內地各個機構、企業及各級政府的投資。

### (3) 外資投資快速發展階段（第三階段：1992~1995）

有別於第一階段及第二階段的不平衡發展戰略，中國大陸在此一時期開始趨向平衡的發展戰略。自 1992 年鄧小平南巡後，外國投資者對中國大陸市場開始具有較多的信心。中國政府並在同年進一步開放長江五個內陸城市，這對於長江流域的整體經濟發展有著極重要的意義。<sup>8</sup>所以，有八十年代看沿海，九十年代看沿江的說法。1993 年中國共產黨在「第十四屆三中全會」中指出，要實行全方位開放。其目的便是將中國大陸內部交通較為便利的城市全面開放投資，企圖藉由全面開放來帶動資金投入西部地區，以縮小地區間經濟發展的差距。而且，此階段也為「八五」計畫實施期間，中國政府對地區經濟發展戰略方面，提出要發揮地區優勢與改善沿海與內陸之間的關係，促進地區經濟朝向協調發展的方向前進。然而，徐東、孫寧（2003）認為從 1994 年開始，10 個沿海省市吸收了中國大陸外商直接投資額 80% 以上，<sup>9</sup>而其中上海、江蘇、福建、山東、廣東更佔據其中三分之二，由此顯現不均程度相當大。

在外資投入規模增加的同時，外商投資的產業結構也有很大的變化。1995 年《外資企業實施細則》頒布後，外商獨資企業在三資企業中的比重直線上升，並逐漸形成外商投資的主要方式。1995 年 6 月，頒佈了《指導外商投資方向暫行規定》和《外商投資產業指導目錄》，中國大陸在此時以製造業為優先發展的策略下，也鼓勵外資進入基礎建設、技術產業、高

---

<sup>8</sup> 因為，長江流域作為中國歷年來經濟文化最發達的地區，其經濟發展對全國經濟的發展具有舉足輕重的作用。

<sup>9</sup> 10 個沿海省市為北京、天津、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、廣東、海南。

新技術產業、國有企業技術改造項目和中低檔住宅項目。<sup>10</sup>關於外經貿部在同一年發佈了《關於以 BOT 方式吸收外商投資有關問題通知》後，又為外商投資提供了一條聚又強力吸引力的新途徑。

在第三產業方面，1992 年中國國務院做出《關於加快發展第三產業的決定》，制訂人事體制、價格體系的改革，以及金融、稅收等方面促進第三產業朝產業化、社會化、國際化發展，反映出第三產業的發展有著巨大的潛力及前景。

#### **(4) 積極引導外資投入西部地區（第四階段：1996~2003）**

從 1996 年起，中國大陸在利用外資方面的成效有目共睹。為了促進中國大陸區域經濟的協調發展，形成具有特色的區域經濟並突破行政區劃界線，1996 年 3 月中國人民代表大會正式批准《九五計畫與 2010 年遠景目標綱要》。其中，具體提出計畫中應完成東北地區、環渤海地區、長江三角洲及沿江地區、中部五省、西南和華南部分省區、西北地區、東南沿海地區等七大經濟區域的開發構想。<sup>11</sup>而且，也正式提出對外商投資企業逐步施行國民待遇的政策目標。中國政府期望七大經濟區域能展現自身的特色與優勢，使得外資選擇投資區位時能考慮往西部地區發展。而後，可以進一步帶動整個中國大陸全面的發展，並且避免因各地區貧富差距過大而產生的社會問題。

隨著中國大陸的政治環境和國際經濟環境的改變，而使得外資投入金額也有所變化。主要投資於中國大陸的亞洲國家，1997 年的亞洲金融風暴

---

<sup>10</sup> 《指導外資投資方向暫行規定》和《外商投資產業指導目錄》，是中共第一次以法規的形式，將吸引外商投資的產業政策公諸於世。其中，將產業項目與外商投資項目分為鼓勵、允許、限制、禁止等四大類。並且，鼓勵外商向中西部投資，對不同類別的投資項目有不同的優惠待遇與政策。

<sup>11</sup> 根據中國大陸國家計畫委員會劃分「九五」計畫各經濟區域所涵蓋之範圍。東北地區：遼寧、吉林、黑龍江。環渤海地區：北京、天津、山東、山西、河北、內蒙古。長江三角洲地區：江蘇、浙江、上海。東南地區：福建、廣東。中部五省地區：河北、湖北、湖南、安徽、江西。西南華南地區：四川、貴州、雲南、廣西、海南。西北地區：陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆、西藏。

使得 1998 年中國大陸的外資投入呈現停滯的狀態，1999 及 2000 年更呈現下降的情形。為了增加外資投資中國大陸的信心，1997 年底中國公佈了新的《外商投資產業指導目錄》，並頒佈了配套的《外商投資項目不於免稅的進口商品目錄》，提出了進一步擴大對外開放及提高利用外資水平的要求，<sup>12</sup>並繼續推進鼓勵外資向中西部投資政策。其中，在目錄中對於鼓勵外商成立出口型企業，將產品 100% 外銷的允許類項目改為鼓勵類，影響外資投資增加的意願更大。

近年來，外資投資方式趨於多樣化而且投資領域也不斷地擴大。1999 年發佈了《外商投資商業企業試點辦法》，決定將試點擴大到省會城市、自治區，經營的類型由零售擴大到批發。為了因應加入世界貿易組織的需要，絕大多數服務業方面的領域已經開始有條件地對外開放。此外，中國大陸對外商投資政策又修訂了許多政策，例如，修正《外商投資產業指導目錄》等外資投資相關政策，並自 2002 年 4 月 1 日開始實施。在此指導目錄中，中國大陸對於服務業、通信業等投資範圍做了相當大的調整，使得 2002 年之後外資投資增長速度更為快速，中國大陸也藉此推動國內經濟高速的成長。由表 6 為中國大陸外資開放政策之歷程表可以看出，中國政府從 1978 年改革開放之後為吸引外資政策所做的努力。

---

<sup>12</sup> 根據新的《外商投資產業指導目錄》和《外商投資項目不於免稅的進口商品目錄》，外商投資產業若屬於鼓勵類和限制乙類的項目，在投資總額內進口的自用設備，除《外商投資項目不於免稅的進口商品目錄》中所列商品外，均免徵關稅和進口稅。這表示新的規定特別強調產業政策，並鼓勵外商多投資於現有企業的技術改造和技術創新，還有努力減少中方控股或不許外商獨資的限制。

表 6 中國大陸外資開放政策歷程表

年	開放政策
1978	12月所召開的「第十一屆三中全會」確立了“解放思想、實事求是”的思想路線且決定改革開放的政策方針。
1979	7月1日頒佈了《中華人民共和國中外合資經營企業法實施條例》。
1980	在南部沿海地區設立了4個經濟特區，深圳、珠海、汕頭、廈門。
1984	設立了沿海14個開放城市，大連、秦皇島、天津、煙台、青島、連雲港、南通、上海、寧波、溫州、福州、廣州、湛江、北海。
1985	國務院批轉《長江珠江三角洲和閩南廈漳泉三角地區座談會紀要》，決定開放長江三角洲、閩南三角及珠江三角洲。
1986	國務院頒佈《國務院關於鼓勵外商投資的規定》。
1988	開放了遼東半島、膠東半島。
1990	國務院將濟南市加入沿海經濟開放區。
	外經貿部頒佈《外資企業法實施細則》，為外商興辦獨資企業提供了可靠的法律保障和操作依據。
	上海市公佈浦東開發的十項政策，其中具有突破性意義的是允許外商興辦第三產業、金融和商品零售業，且允許外商從事轉口貿易和開設外資銀行等。
1992	鄧小平南巡發表「經濟體制改革的目標是建立社會主義市場經濟」的重要談話。
1993	中國共產黨在「第十四屆三中全會」中指出：「實行全方位開放，繼續推動經濟特區、沿海開放城市、沿海開放地帶，及沿邊、沿江和內陸中心城市的對外開放，充分發揮開放地區的輻射和帶動作用」。
1995	發佈《中外合資企業法實施細則》後，三資企業經營的法律法規基本完善。
	6月頒佈《指導外商投資方向暫行規定》和《外商投資產業指導目錄》。
	發佈《關於以BOT方式吸收外商投資有關問題通知》後，又為外商投資提供了一條聚又強力吸引力的新途徑。
1996	3月中共人大正式批准「“九五”計畫與2010年遠景目標綱要」中具體提出計畫中應完成東北地區、環渤海地區、長江三角洲及沿江地區、中部五省、西南和華南部分省區、西北地區、東南沿海地區等七大經濟區域的開發構想。
1997	12月為了增加外資投資中國大陸的信心，中國國務院召開了全國利用外資工作會議，公佈新的《外商投資產業指導目錄》，並頒佈了配套的《外商投資項目不於免稅的進口商品目錄》。
1998	批准第一家中外合資的旅行社。
	再增加設立海南島為第五個經濟特區。
1999	發佈《外商投資商業企業試點辦法》。
2000	國務院發出《關於西部大開發若干政策措施的通知》。
2001	開始的「十五」計畫中將西部大開發列入重點政策。
2002	為因應加入WTO，4月1日開始實施修訂後的《外商投資產業指導目錄》外資投資相關政策，對於服務業、通信業等投資範圍做了相當大的調整。

資料來源：自行整理。

## 第二節 中國大陸外資投資的地區分佈現況

由上述可知，中國政府近年來致力於修正吸引外資政策，也為總體均衡作逐步的調整。然而，外資在中國大陸投資的時間趨勢，以及在各地區分佈情形究竟為何？實有必要在測度外資分佈不均程度之前，先加以瞭解。由於《中國統計年鑑》所公布的中國大陸官方資料，在 1985 年以前，各地區只有 1979~1984 年外資投資累計總金額。因此，本文在分析外資在中國大陸各地區不均度的分析，只限定在 1985 至 2002 年（也就是前一節所述的第二階段至第四階段）。<sup>13</sup>

表 7 提供了中國大陸自 1985 年以來，各年的外來投資的實際金額與協議金額。由表 7 可知，中國大陸的外來投資的實際金額自 1985 年以來逐年攀升。事實上，在 1992 年以前，外資投資中國大陸的金額並不大。但自 1992 年起，中國大陸吸引外資進入高速成長階段。根據表 4 的資料，1992 年以後中國大陸實際利用外資金額急速增加，除了 1992 年鄧小平南巡宣示中國政府的持續開放，增加了投資人的信心之外，同年也取消進口替代政策、開始降低進口關稅等政策。而台灣在 1991 年廢止《動員戡亂臨時條款》，及 1993 年 3 月公佈了「在大陸地區從事投資或技術合作之許可辦法」後，許多台商開始積極赴大陸投資，台灣也成為中國大陸投資主要來源之一。

而且，中國政府為了激發各地區利用外資的效率，不得不下放部分的權力予地方政府。這使得地方政府爭相利用優惠的政策來引導外資投入。另一方面，中國自 1994 年 1 月 1 日起，結束人民幣匯率官價與調劑價分立的雙軌制，而改採單一的以市場供需為基礎的浮動匯率制，故 1994 年人民幣對美元的匯率巨幅貶值，<sup>14</sup>1994 年對 1993 年貶值幅度高達 46.45%，

---

<sup>13</sup> 中國統計年鑑（1986~2003），（北京：中國統計出版社）。

<sup>14</sup> 中國「中國人民銀行」1993 年 12 月 28 日發佈「中國人民銀行關於進一步改革外匯管理體制公告」，宣布 1994 年起施行單一匯率制。



表 7 中國大陸的外資投資狀況與標準差

單位：億美元

年	實際投資		協議投資	
	總金額	變異係數	總金額	變異係數
1985	15.99	2.55	53.69	2.34
1986	27.75	2.76	30.38	2.10
第二階段 1987	17.84	2.31	38.64	2.35
1988	31.50	2.27	59.43	2.47
1989	34.38	2.21	59.32	2.60
1990	34.26	2.54	67.56	2.45
1991	44.26	2.43	112.56	2.53
第三階段 1992	110.04	2.02	584.86	1.90
1993	273.42	1.68	1049.10	1.82
1994	332.62	1.70	802.68	1.78
1995	372.15	1.70	912.63	1.70
第四階段 1996	418.80	1.70	729.83	1.55
1997	463.74	1.63	527.10	1.43
1998	471.91	1.68	545.47	1.42
1999	414.53	1.85	420.80	1.35
2000	420.44	1.84	659.04	1.59
2001	483.14	1.73	687.33	1.58
2002	547.40	1.67	822.42	1.70

資料來源：《中國統計年鑑》、《對外經濟貿易統計年鑑》、中國商務部外資統計  
<http://www.moftec.gov.cn>

意味著第三階段投資成本縮小。再加上，當時國際油價不斷上漲，外資企業為降低成本生產線外移至中國大陸。以上國內外經濟環境因素的影響造成在第三階段實際投資總金額激增。在 2002 年時，中國大陸的外來投資的實際金額高達 547.40 億美元，成為世界上第一大吸引外資國。

再就外資在地區間分佈的差異來看，若以變異係數（coefficient of variation）數據來分析，<sup>15</sup>從表 7 中可以發現，1992 年以前外資分佈集中在東部沿海地區，從第三階段 1992 年開始，外資實際投資金額分佈集中

<sup>15</sup> 變異係數為測量相對分散程度的測量數，公式為標準差除以平均數。變異數及標準差也可衡量離散程度，但是會受到平均數的大小及不同衡量單位的影響。所以在此採變異係數來計算。

趨緩的現象，表示外資因為全面開放政策的實施與當時國內外環境因素而較第二階段均衡分佈，顯示開放政策有相當程度的效果。根據表 7 的數據，外資實際投資在各省的不均程度，第四階段中 1999~2000 年在高科技產業資金大量投入特定地區之下又往上攀升。到 2001 年以後為因應加入 WTO，中國服務業進一步對外開放，利用外資出現了許多突破性的進展。在傳媒、物流、零售百貨、證券方面都允許外資投資之下，2002 年的變異係數又稍微下降。

為了進一步分析外資在中國大陸各地區的分佈情形，本文依據「九五」計畫的分類，將中國大陸 30 個省（市、自治區）分為 7 大經濟區域（即東北地區、環渤海地區、長江三角洲及沿江地區、中部五省、西南和華南部分省區、西北地區、東南沿海地區等 7 組）。由表 8 可以發現，在所有的三個階段中，東南地區經濟區域佔中國大陸整體的外資實際投資的比重，皆高於其它經濟區域。但是，其比重有下降的趨勢，在 1996~2002 期間所佔比重為 36.58%。相反的，長江三角洲經濟區域在中國大陸外資實際投資所佔的重要性，卻是日益提高，在 1996~2001 期間所佔比重已提高為 25.53%。另一個受到外資青睞的區域為環渤海灣經濟區域，其所佔中國大陸整體外資實際投資額的比重，在 1996~2001 期間為 17.78%。值得注意的是，在積極鼓勵外商向中西部地區投資的第四階段，西北地區所獲得的外資實際投資額較前一階段增長 136%。但是，若就佔整體外資實際投資比重來看，在 1996~2001 期間僅為整體外資實際投資額的 1.05%。西北地區投資總額雖然也是逐年增長，但是相對於其他地區投資比例 1996~2001 年甚至低於其在前兩階段時的比重。

再就各省（市、地區）的外資分佈觀察，在 1985~1991 年的第二階段，最受外資喜愛的五個中國大陸投資地區依序為廣東、北京、福建、上海、遼寧。其中，單就廣東所佔比重就已高達 43.54%。由廣東與福建所組成的東南地區之所以享有如此高比重的外資，主要是受到大規模的港商

表 8 中國大陸各地區外資實際投資額

單位：萬美元

經濟區域	第二階段 (1985-1991)		第三階段 (1992-1995)		第四階段 (1996-2002)	
	金額	比重 (%)	金額	比重 (%)	金額	比重 (%)
環渤海地區	346,164	16.81	1,684,853	15.48	5,679,748	17.64
北京	173,213	8.41	346,835	3.19	1,246,551	3.87
天津	59,382	2.88	325,738	2.99	1,342,312	4.17
河北	20,379	0.99	157,971	1.45	655,138	2.03
山西	3,340	0.16	23,580	0.22	171,310	0.53
內蒙古	4,047	0.20	18,834	0.17	69,021	0.21
山東	85,803	4.17	811,895	7.46	2,195,416	6.82
東北地區	140,054	6.80	682,979	6.28	2,117,148	6.58
遼寧	105,657	5.13	466,030	4.28	1,554,440	4.83
吉林	11,210	0.54	100,055	0.92	248,354	0.77
黑龍江	23,187	1.13	116,894	1.07	314,354	0.98
長江三角洲	273,440	13.27	2,595,448	23.85	8,577,625	26.64
上海	157,904	7.67	901,956	8.29	2,639,471	8.20
江蘇	78,866	3.83	1,326,092	12.19	4,688,447	14.56
浙江	36,670	1.78	367,400	3.38	1,249,707	3.88
中部五省	72,106	3.50	662,634	6.09	2,275,415	7.07
安徽	12,041	0.58	116,486	1.07	251,802	0.78
江西	7,278	0.35	85,845	0.79	327,301	1.02
河南	19,544	0.95	122,335	1.12	377,944	1.17
湖北	19,437	0.94	197,064	1.81	766,080	2.38
湖南	13,806	0.67	140,904	1.29	552,288	1.72
東南地區	1,064,581	51.68	4,303,557	39.53	11,780,003	36.58
福建	167,650	8.14	1,205,516	11.08	2,770,611	8.60
廣東	896,931	43.54	3,098,041	28.47	9,009,392	27.98
西南華南	112,115	5.44	833,407	7.66	1,436,760	4.46
廣西	27,157	1.32	257,553	2.37	439,925	1.37
海南	49,215	2.39	313,981	2.89	410,593	1.28
四川	24,575	1.19	214,688	1.97	476,857	1.48
貴州	7,090	0.34	18,339	0.17	25,891	0.08
雲南	4,078	0.20	28,846	0.27	83,494	0.26
西北地區	51,365	2.49	119,427	1.10	332,858	1.03
西藏	3	0.00	0	0.00	0	0.00
陝西	44,122	2.14	84,270	0.77	249,653	0.78
甘肅	1,153	0.06	16,398	0.15	40,909	0.13
青海	285	0.01	797	0.01	9,181	0.03
寧夏	111	0.01	2,342	0.02	13,837	0.04
新疆	5,691	0.28	15,620	0.14	19,278	0.06
總計	2,059,825	100.00	10,882,305	100.00	32,199,557	100.00

資料來源：《中國統計年鑑》、《中國對外經貿統計年鑑》與中國商務部外資統計  
(<http://www.mofcom.gov.cn>)。

註：1、此處實際投資金額為外資直接與其他實際投資的加總。

2、重慶市於1997年由四川省劃分出來，但是基於資料處理上的一致性，本文將1997年以後的重慶市數據併入四川省一起計算。

與台商投資的結果。自 1992 年起的第三與第四階段，江蘇晉升為除了廣東之外最受外資青睞的地區，所佔比重達 13.73%。這是因為江蘇近年來致力發展高科技產業，吸引不少高科技外商（特別是台商）到江蘇投資，這使得江蘇的比重由不足 5%，到 1992~1995 年時達到 12.19%，再到 1996~2001 年時高達 13.73%。而且在藥廠、量販店、電子產業、以及其他製造業進駐之下，也讓長江三角洲地區挹注了國際化元素，成為另一個外資集中的據點。在第三與第四階段時期，依佔整體實際外資投資比重的高低排序為廣東、江蘇、福建、上海、山東。雖然廣東依舊享有最大比重的外資實際投資，但其比重在 1996~2001 年時已降至 28.73%。同樣的現象，也發生在福建。可見，未來外資將可能更進一步由東南經濟區域轉向長江三角洲經濟區域投資。殷醒民（2003）認為外資企業技術開發經費中有 70% 投資於上海、江蘇、廣東地區，而近年來上海的技術引進經費相對比重日益增加，顯示出長江三角洲的重要性。

### 第三節 中國大陸外資投資在各產業分佈的狀況

中國大陸吸引外商直接投資是希望能夠促進國內較為薄弱的產業發展，加強對外資的管理，並對國內的產業組織優化政策相互配合，利用外資的產業效應以完善國內產業結構的調整政策，來增進國內的經濟發展、改善產業發展不平衡的負效應。並且，將資金引導進入中西部地區，以消除地區差距及技術差距。與外資投資地區別相同，在衡量各產業不均度之前，必須瞭解中國大陸產業別外資投資之時間趨勢，及外資資金在各行業分佈情況。由於《中國統計年鑑》所公布的中國大陸官方資料，自 1997 年以後中國大陸外資投資在各產業中的行業別數目較為一致。<sup>16</sup>因此，本文在分析中國大陸各產業不均度之分析，只限定在 1997~2002 年。

表 9 提供了中國大陸自 1997~2002 年各年間外資在三級產業中金額分佈的比重及變異係數。事實上，以外資在各行業投資比重來看，中國大陸 12 種行業在 1997~2002 年每一年間外資投資變化並不大，外資對行業的投資偏好似乎沒有顯著的改變。從表 9 的數據顯示，自 1997 年以來製造業一直是外資重點投資行業，1997 年中國國務院決定依據地區發展出產業特色，利用產業結構的調整來解決東西部發展失衡的問題，在東部地區要積極發展技術密集產業型、資金產業密集型，以及外向型經濟。推動企業擴大規模、提高技術水準和產品的層次，逐步將勞力密集型、加工型產業推向中西部地區。上述的鼓勵投資第二級產業政策使得 1997 年以後每年製造業皆佔全部行業的 56% 以上，2002 年所佔的比例甚至將近 70%。

另一種受到外資青睞的行業為房地產業，董輔初（1999）指出，中國政府在 1990 年代中期實行軟著陸一系列加強宏觀調控的措施，第三產業中的房地產業影響最大、回落比重最多，以致於 1997 年外資投資房地產

---

<sup>16</sup> 此部分在本文第四章第二節資料來源及研究限制將會詳細說明，中國大陸行業類別分類情況。

表 9 1997~2002 外來直接投資在中國大陸各產業之狀況

產業	行業	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997~ 2002
								(第四階段) 總金額 (比重)
		比重						
第一產業	農、林、牧、漁業	1.39	1.37	1.76	1.66	1.92	1.95	456,384 (1.49)
第二產業	採掘業	2.08	1.27	1.38	1.43	1.73	1.10	405,092 (1.49)
	製造業	62.13	56.27	56.06	63.48	65.93	69.77	16,985,717 (62.59)
	電力、煤氣及水的生產和供應業	4.58	6.82	9.18	5.51	4.85	2.61	1,476,740 (5.44)
	建築業	3.18	4.54	2.27	2.22	1.72	1.34	683,952 (2.52)
第三產業	交通運輸、倉儲和郵電通信業	3.66	3.62	3.85	2.49	1.94	1.73	768,564 (2.83)
	批發和零售貿易餐飲業	3.10	2.60	2.39	2.11	2.49	1.77	650,771 (2.40)
	房地產業	11.42	14.10	13.86	11.44	10.96	10.74	3,262,421 (12.02)
	社會服務業	4.39	6.52	6.33	5.37	5.54	5.58	1,522,555 (5.61)
	衛生體育和社會福利業	0.43	0.21	0.37	0.26	0.25	0.24	79,287 (0.29)
	教育、文化藝術和廣播電影電視業	0.16	0.15	0.15	0.13	0.08	0.07	33,126 (0.12)
	其他行業	3.48	2.52	2.39	3.91	2.60	3.09	812,767 (3.00)
總計		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
變異係數		2.06	1.87	1.87	2.12	2.21	2.35	

單位：萬美元、%

資料來源：中國統計年鑑

註：依據《中國統計年鑑》所呈現的統計數據，直至 1997 年才有「按行業分外商實際直接投資額」，總共將 12 種行業區分為三級產業，包括：第一產業共 1 種行業（農林漁牧業）、第二產業共 4 種行業（採掘業、製造業、電力煤氣及水的生產和供應業、建築業）、第三產業共 7 種行業（交通運輸倉儲及郵電通信業、批發和零售貿易餐飲業、房地產業、社會服務業、衛生體育和社會福利業、教育文化藝術和廣播電影電視業、其他行業）。但是，至 1999~2002 年三級產業行業類別增加至 15 種行業，將第三產業從 7 種行業更加細分為 10 種行業（地質勘查和水利管理業、金融保險業、科學研究和綜合技術服務業從其他行業劃分出來）。

例為 11.42%。<sup>17</sup>而且，至 1997 年後亞洲金融風暴效應在中國大陸地區發酵，不僅外資在總投資金額下降，各產業投資比重方面也降低許多。中國政府為降低亞洲金融風暴的衝擊，決定進一步擴大對外開放、增加國內居民消費信貸，推進城鎮住房制度改革，尤其是擴大居民住房消費，以致於 1998~1999 年外資在建築業、房地產業投資比例上升。中國大陸為符合加入 WTO 規範的標準，1999 年以後發佈了《外商投資企業試點辦法》，大多數服務業項目開始有條件對外開放，尤其在金融保險業方面吸引了更多外資投資，房地產業外資投資比重稍微下降。而且，殷醒民（2003）研究出中國大陸近年來技術開發經費，外資有持續增加投入資金的情況下，2000~2002 年外資第三產業之其他行業（比較重要的行業為地質勘查業、水利管理業、金融保險業、科學研究和綜合技術服務業）投資比重上升。

然而，根據表 9 的資料，1997 年以後第一級產業外資投資比重皆低於 2%，明顯偏低。呂福玉（2003）指出，雖然中國政府產業調整政策一直將第一級產業列為重點引進外資直接投資領域，但外資投資比重卻比較低，這歸因於農業體制的問題與產業引導不明顯，農業被列為鼓勵投資行業，然落實的方法卻沒有貫徹實踐。而且，1992 年中國國務院發出《關於加快發展第三產業的決定》後，確定發展第三產業的重點在於投資少、收效快、效益好、就業量大的行業，與外商利潤導向的目標相符合，外資自然不會將資金投入效益偏低的第一級產業。以致於第一級產業發展產生瓶頸。在基礎建設方面，呂福玉（2003）也提到，由於中國大陸基礎設施較為薄弱，沒有辦法提供外商投資重化工業一個較好的環境。這也是為何在

---

<sup>17</sup> 1993 年，中國經濟過熱及金融秩序失控，導致其快速的通貨膨脹。朱鎔基為治理因鄧小平「南巡」所導致的經濟過熱、而實行緊縮政策。1993 年 7 月 11 日，中國人民銀行宣布二次調高利率，刺激貨幣回籠；15 日派出中央工作小組到各地進行金融檢查。緊縮措施，如：撤換人民銀行行長、副行長、地方分行行長及調整其他高階金融人事，進行人事大換血，並以強行配銷國庫券手段，及二度調高銀行存放款利率等，企圖拉近與通貨膨脹率的差距，以期有效引導資金回流至銀行體系，減少市場流通資金。接著更派出 10 人督察團至各省，監視施行緊縮政策的成果，要求各省削減 20% 的財政支出，而且限期各地金融機構收回對非銀行機構貸放的非建設性貸款。

1997~2002 年間，電力煤氣及水的生產和供應業、以及交通運輸倉儲和郵電通信業中，外資會較少投資的主要原因之一。

另外，觀察 1997~2002 年（第四階段）外資在中國大陸各產業投資情況，外資在各產業分佈不均程度似乎比在各地區分佈不均程度來的大。外資直接投資重點為第二產業，其次為第三產業。尤其，第二產業中的製造業佔全部的 65.59%，總金額為 16,985,717 萬美元。<sup>18</sup>從表 9 可看出，1997~2002 年中國大陸外資投資比重最多的前五類行業依序為，製造業（62.59%）、房地產（12.02%）、社會服務業（5.61%）、電力、煤氣及水的生產和供應業（5.44%）、其他行業（3.00%）。在三級產業結構中，外資主要投入第二級產業，特別是製造業中的一般加工工業和其他勞力密集型產業。而隸屬於國民經濟較為薄弱環節的基礎產業、高科技產業、農業、交通能源行業投入較少。外資行業投向結構不合理，會造成壓抑國內企業發展。而且，外商企業會通過企業內部和關聯企業之間進行轉移價格的手段，來實現企業利潤、逃避國家稅收。雖然，1995 年中國政府頒佈《指導外資投資方向暫行規定》和《外商投資產業指導目錄》，王福洲、宋子和（2000）卻認為其中對鼓勵類的優惠傾斜力度和被禁止類的監控力度不夠。因此，才會造成外資投向結構導向和調整作用不是很明顯。

再就外資在各產業分佈的差異來看，若以變異係數（coefficient of variation）來分析，1997~2002 年每一年間中國大陸 12 種行業的集中程度，從表 9 可以發現，12 種行業中外資投資集中程度差異在這 6 年間的變化不甚明顯，只能觀察出 1998~1999 年集中程度有些許下降的情況。這是因為如上所述，1997 年中國國務院決定依據地區發展出產業特色，利用產業結構的調整來解決東西部發展失衡的問題，造成 1998~1999 年外資在各

---

<sup>18</sup> 董輔初（1999）指出，投入第二產業的外資企業可分為出口導向型及內需導向型，前者以港澳資金企業進行大規模產業轉移，目的為利用廉價工資生產加工產品以出口之勞力密集型產業；後者以進入中國國內市場為主，將資金投入較為薄弱之產業發展。



行業中投資項目的廣度有稍微加寬。

如果，外商投資的產業結構若不與國家或地區所期待的產業結構政策相一致時，尹希果、任毅、王韜（2003）認為會造成流入資金的積極效果會被資金不合理配置所產生的消極效果所抵銷，透露出外資投資金額不僅要積極引到進入中國大陸，更重要的是外資資金在配置的質量也必須要去追求，才能達到各行業投資效益最大。由表 7 與表 9 所顯示的數據，可以看出自 2000 年以後各地區及各產業外資投資不均趨勢呈現不同的態勢。近年來，外資投資在各地區不均有所下降的趨勢，但在外資投資各產業卻是有更加集中的現象。

本章在分析外資於中國大陸各地區、各產業分佈不均的程度，僅是建立在變異係數的衡量，變異係數並無法提供明確的集中程度之標準範圍。本文以下，利用更具經濟學理的衡量方法，以期能瞭解更多有關中國大陸外資投資分佈不均的原因及特徵。

## 第四節 本章小結

為了研究中國大陸 1979 年以來的開放政策、外資投資政策。首先在第一節中，本文將介紹中國政府開放外資投資政策決定的過程，並整理中國大陸引進外資的歷程與法律規範，以瞭解中國大陸經濟開放與外資投資發展的相關性、及中國大陸對外資引進的幾個重要階段。其次，在第二節對 1985~2002 年外資在各地區分佈的情況作一個初步檢驗的結果，檢視各地區外資是否集中在特定區域，並著重分析與探討中國大陸外資政策的實施，與外資近年來的流向。最後，在第三節中在於分析 1997~2002 年外資在中國大陸各產業的投資情況，探討外資在三級產業的偏好情形。並且，也檢視各產業外資是否集中在特定產業、行業。以期能夠發現中國政府在調整的過程中是否有達到官方預期的成果。本章主要重點整理如下：

### 一、中國大陸外資發展分為四個階段

(1) 第一階段 (1979~1984)：實施對沿海地區的重點傾斜政策，使得東部沿海地區發展快速，進一步使得東部地區與中西部地區差距擴大。設立四個經濟特區與開放沿海 14 個重點城市。

(2) 第二階段 (1985~1991)：開放長江三角洲、閩南三角洲、珠江三角洲及遼東半島、膠東半島。在這一期中國政府頒佈《國務院關於鼓勵外商投資的規定》，提供外資投資的優惠政策。開發浦東並允許外商興辦第三產業。

(3) 第三階段 (1992~1995)：中國政府決定實施全面開放，促進地區經濟朝向協調發展方向前進。頒佈《指導外商投資方向暫行規定》、《外商投資產業指導目錄》、《關於以 BOT 方式吸引外商投資有關問題通知》、《關於加快發展第三產業的決定》，造成外商投資產業結構的改變。

(4) 第四階段 (1996~2003)：為了形成具有特色的區域經濟並突破行政區劃分界線，中國人大批准《九五計畫與 2010 年遠景目標綱要》，提出應完成七大經濟區域的開發構想。並且，進一步擴大對外開放，鼓勵外資向

中西部投資。

## 二、外資投資的地區分佈

(1) 1985~2002 年外資投資金額逐漸攀升，中國政府取消許多限制並持續開放、下放權力給地方政府，來激發各地區外資投資效率。

(2) 初步以變異係數 (coefficient of variation) 檢視中國大陸各地區外資分佈情況。發現 1992 年以前外資分佈較為集中於東部沿海地區，鄧小平「南巡」後外資分佈較為均衡。1999~2000 年東部沿海地區因高科技產業大量投入資金，使得外資集中的程度稍微上升。加入 WTO 後，中國政府開放部分的服務業，讓外資在各地區分佈的變異係數又稍微下降。

(3) 七大經濟區域中，長江三角洲在中國大陸外商實際投資的地位日漸重要。

## 三、外資投資的產業分佈

(1) 1997 年~2002 年外資依然偏重在第二產業，尤其是製造業。另一種受到外資青睞的行業為房地產業。

(2) 中國政府在 1999 年發佈《外商投資企業試點辦法》，使得金融保險業投資上升。

(3) 第一級產業投資比重偏低，是因為中國大陸內部農業體制問題及產業引導不明顯所致。

(4) 初步以變異係數 (coefficient of variation) 檢視外資在三級產業分佈情況。發現外資在各產業分佈集中的程度比在各地區集中程度還要嚴重。

(5) 外商投資產業結構若不與國家或地區所期待的結果一致時，會造成投資資金配置不合理。