

第四章 中國大陸外資政策之轉變

「十一五」規劃以來，中國大陸外資政策變動的頻率較往年頻繁、幅度亦較大，其調整之背景，以及轉變的方向為何，本章將進行完整地探討。

第一節 中國大陸外資政策轉變之背景

本節謹就造成中國大陸外資政策轉變及重新定位之國內外相關背景，分述如下。

一、中國大陸經濟環境發生重大變化

(一) 資金日益寬鬆，雙缺口瓶頸不再。

中國大陸現有的外貿、外資政策的基本框架形成於改革開放初期，1980年代初，中國大陸是一個既缺資金又缺外匯的典型「雙缺口」發展中經濟。為克服外匯缺口對經濟發展的限制，1985年起中國大陸採取了出口退稅政策以鼓勵出口；為填補資金缺口，在改革開放初期，中國大陸採取了鼓勵外商直接投資的政策，給予外資企業包括稅收上的「兩免三減半」、所得稅僅約其國內同類企業的一半等許多政策優惠。在這些政策的激勵下，中國大陸的對外貿易增長十分迅速，也成為發展中國家外資流入的第一大國。

從1994年起，中國大陸經常帳及資本帳年年均為雙順差，於2006年成為全世界外匯儲備最多的國家；而且在連續27年國內生產總值年均增長9.7%和高儲蓄傾向下，資金環境亦相當寬鬆。「雙缺口」條件下形成的外資、外貿政策，已不適應中國大陸當前經濟發展的需要，因此，中國大陸遂對其外資、外貿政策進行調整及重新定位。

由於中國大陸是一個資源、土地、能源短缺，生態環境脆弱的國家，因此應改變1980年代中起推行以鼓勵出口、多賺取外匯為目的的出口退稅政策，降低或逐漸取消對資源密集、土地密集、能源密集和高污染產品的出口退稅，

才能減少該等產品之出口，有利於改善中國大陸的資源配置，並提高其經濟發展質量。

另由於資金已非中國大陸經濟發展的主要瓶頸，因此外資政策轉為以吸引其國內缺乏、卻對其經濟發展至關重要的高新技術為主。

(二) 資源約束日益顯著

長期外向型的經濟政策，使中國大陸包括能源、礦產資源、土地、廉價勞動力、政策等眾多資源配置，均向對外經濟部門傾斜。由於勞動力廉價，加上環保條件寬鬆，在付出了資源、能源、環境等高代價的同時，中國大陸內需市場仍舊存在不足的問題，使其可持續發展戰略受到極大的挑戰。

(三) 缺乏核心技術

在中國大陸積極吸引外資的政策下，跨國公司將國際產業鏈中部份加工組裝活動大規模移入，促使中國大陸成為世界重要的生產基地。中國大陸引進外資起初以「市場換技術」政策，欲藉著外人直接投資的開放，帶進大量外國高新技術，彌補其與世界技術的差距。但一方面部分跨國企業並未引進最現代的技術，甚至引進在該產業已屬被淘汰的技術，外資在中國大陸並無明顯的技術溢出效應；⁸另一方面中國大陸企業養成依賴外資技術的心態，缺乏自行研發意願與能力，造成其企業創新能力與研發環境不足。

(四) 內外資企業不公平競爭

以往由於中國大陸給外資企業許多「超國民待遇」的優惠政策，無形中強化了外資競爭優勢，削弱內資企業競爭條件，造成資源配置的不平衡、市場機制的扭曲，甚至在市場上「國退洋進」的排擠局面。

(五) 引資結構失衡

中國大陸引進外資的結構，無論在區域、產業或投資方式上，均呈現失衡的狀態。包括外資八成投入在東部地區，中西部地區僅一成三左右，造成中國大陸區域發展失衡；重製造、輕農、服務業；外商投資方式的不合理，獨資企

⁸ 宋泓、柴瑜（1998），「三資企業對我國工業結構效益影響的實證研究」，經濟研究，第一期。

業過重，合資企業過輕。

(六) 對產業安全造成威脅

2005 年 10 月美國凱雷集團以 3.75 億美元併購中國大陸國有企業徐州重工機械 85% 的股權，成為中國大陸 2005 年最大的一樁外資併購案，也引發中國大陸內部有關外資淘空國有資產的大辯論。根據 2006 年中國國務院發展研究中心的研究報告指出，在中國大陸已開放的產業中，每個產業排名前 5 位的企業幾乎都由外資控制；在中國大陸 28 個主要產業中，有 21 個產業外資擁有多數資產控制權；跨國公司透過合資、兼併或收購途徑，併吞了中國大陸眾多知名品牌。並使向來以招商引資為主要任務的中國商務部，於 2006 年 5 月發布《中國產業外資控制報告》，針對數年來利用外資的成效進行檢討。並於 2006 年 9 月 8 日實施「關於外國投資者併購境內企業的規定」，首次允許外國集團使用股權收購中國大陸公司，並對於外資併購予以政策規範。

二、國際環境的機會與挑戰

(一) 中國大陸的國際經濟地位持續提升

自改革開放以來，中國大陸 GDP 年平均成長率為 9.7%，2003 年起更已連續 5 年成長逾 10%；目前中國大陸為全球僅次於美國之第二大經濟體；⁹自 2004 年起外貿額均超過 1 兆美元，2007 年突破 2 兆美元，為全球第三大貿易體；自 2005 年起每年順差額均超過 1 千億美元，2007 年更突破 2 千億美元；外匯儲備在 2006 年底突破 1 兆美元，超越日本成為世界最大外匯儲備國，2007 年外匯儲備為 1.53 兆美元，續居第一；自 2004 年起每年吸收 FDI 均超過 600 億美元，2007 年為 747.7 億美元，為世界第四大引資國，¹⁰並已連續十五年居開發中國家 FDI 流入國首位（如表 4）。

⁹根據世界銀行 2008 年 4 月中旬最新數據，美國以產出達 13.2 兆美元居第一位，中國以 6.1 兆美元居次。

¹⁰根據 2008 年 1 月 8 日聯合國貿易和發展會議在日內瓦發表的年度投資報告，2007 年中國大陸及香港地區共計引進外國直接投資 1217 億美元，居全球第四位，僅次於美國、英國及法國。

表 4 中國大陸重要經濟指標

	外商直接投資 (億美元)		對外貿易 (億美元)				外匯 儲備 (億美元)	經濟成 長率 (%)
	實際金額	年增率 (%)	出口	進口	順差			
					年增率 (%)			
1999	403.2	-11.3	194903	1657.0	292.3	-32.9	1546.8	7.6
2000	407.2	1.0	2492.0	2250.9	241.1	-17.5	1655.7	8.4
2001	468.8	15.1	2661.0	2435.5	225.5	-6.5	2121.7	8.3
2002	527.4	12.5	3256.0	2951.7	304.3	35.0	2864.1	9.1
2003	535.1	1.5	4382.0	4127.6	254.7	-16.3	4032.5	10.0
2004	606.3	13.3	5933.3	5612.3	321.0	26.0	6099.3	10.1
2005	603.3	-0.5	7619.5	6599.5	1020.0	217.8	8188.7	10.4
2006	630.2	4.5	9689.4	7914.6	1774.7	74.0	10663.4	10.7
2007	747.7	13.6	12180.2	9558.2	2622.0	47.7	15282.0	11.4

資料來源：中國商務部、中國海關統計、中國人民銀行、中國國家統計局。

(二) 跨國投資出現新機遇

跨國公司研發的國際化、服務外包及高端製造業項目向中國大陸轉移，將是未來中國大陸提升吸收外資水準的三個機遇。相較於其他發展中國家，在利用跨國公司研發國際化方面，目前外資在中國大陸建立研發機構約千家，研發水準迅速提升。但服務外包方面則暫時落後於印度及愛爾蘭等國家。另在中國大陸重化工業化的背景下，外國投資者對在中國大陸投資鋼鐵、石化、裝備製造等資本技術密集型重化工業之興趣，有日益增加的趨勢。

(三) 面臨的國際經濟環境日益複雜

由於巨額的貿易順差，中國大陸與其他國家的貿易摩擦持續增加，引起部分國家要求中國大陸需為全球經濟失衡負責，加上近年來對石油、銅、鐵、鋁等礦石原材料等進口大增，引起所謂的「中國大陸威脅論」，中國大陸面臨的國際經濟環境日益複雜。

第二節 中國大陸外資政策轉變之方向

由於近期中國大陸先後推出一系列規範外資的政策法規，即有說法認為，中國大陸外資政策發生逆轉。依據中國大陸內部的解釋，利用外資政策調整是任何一個國家經歷一段時間之開放後，必經的過程，這是一種提升性的調整，中國大陸對外開放、吸收外資的基本方針並未改變。中國大陸經濟已開始向工業化深入階段過渡，在加工貿易的低端投資正接近飽和，因此將逐步取消對外資的差別性待遇，改採一般性待遇，以提高吸收外資的質量，解決經濟發展的深層次問題。

2006 年 11 月，中國大陸公佈的《利用外資十一五規劃》，為其今後幾年外資政策的重要指導文件，宣示將推動利用外資從注重「量」向重視「質」轉變。未來吸引外商直接投資的政策重點包括：建立更加公平、完善的外商投資環境；加強對外商投資產業和區域投向的政策引導；強化落實節約資源和保護環境；引導多種形式的內、外資技術合作與聯合創新；維護國家經濟安全和公共利益。

2007 年 10 月中國共產黨第十七次全國代表大會，提出未來 5 到 10 年的經濟發展策略，將影響其政治經濟社會之發展，以及中國大陸投資環境。重點包括：轉變經濟發展方式，以「消費、投資、出口」協調拉動的經濟發展策略；加速產業結構優化升級，發展現代農業、服務業與高新技術產業，以及限制高耗能、高污染與資源消耗產品出口；建設創新型國家，提高自主創新能力，鼓勵內外資企業技術合作；推動區域協調發展，鼓勵生產基地往中西部轉移，振興東北老工業基地；加強能源資源節約和生態環境保護；發展各類金融市場，以及建立完善宏觀調控等體制。

近期中國大陸外資政策的轉變方向包括：

1. 從「招商引資」到「招商選資」

中國大陸利用外資已出現由「來者不拒」到「擇善而從」、從追求數量與規模到講求質量與結構優化的重要轉變。根據 2006 年 11 月發布的《利用外資十一五規劃》，中國大陸將進一步推動利用外資從「量」到「質」的根本轉變，使利用外資的重點從彌補資金、外匯不足，轉變至引進先進技術、管理經驗和高素質

人才方面，並將更注重生態建設、環境保護、資源能源節約與綜合利用等。先前中國大陸還針對利用外資中加工貿易業務的質量不高與結構不合理部分，推出一系列規範外資行爲的政策法規，期能促進加工貿易的升級轉型。

2. 從外資「超國民待遇」到「國民待遇」

外資超國民待遇政策中除了最顯著的稅收優惠差異外，還可享受土地等各項優惠政策。¹¹由於給予外資企業許多「超國民待遇」的優惠政策，無形中強化了外資競爭優勢，削弱內資企業競爭條件，造成資源配置的不平衡、市場機制的扭曲，甚至在市場上「國退洋進」的排擠局面，因而受到中國大陸內資企業極大的反對聲浪。中國大陸將於「十一五」期間，逐步形塑一個內外資企業政策一致、公平競爭的市場經濟環境。

3. 從「行政引資」到「市場引資」

中國大陸某些地方將引進外資績效作為考核地方政府官員的重要指標，使得外商獲得超越國家政策的優惠；一些地方對外商投資項目免收土地出讓金；某些對外商投資企業在稅收上先徵後退；有的甚至違規引進一些高污染高耗能的投資項目。凡此均為將引資的市場行爲「行政化」的例子，導致引資質量不高及結構不合理。近年來，中國大陸政府已意識到此問題的嚴重性，許多地方已不再將引進外資的數量目標視為官員的考核指標，甚至成立專責的招商局，按照市場經濟規則進行引資。

4. 政策引導外資投向中西部地區

中國大陸利用外資相對集中於東部沿海地區，而中西部地區相對較少，這種區域結構的失衡不利於其統籌區域發展。為促進區域經濟的協調發展，近年來中國大陸積極鼓勵外商參與西部大開發及振興東北地區老工業基地。¹²這些政策

¹¹如外商直接投資項目的建設用地可以向中國大陸政府主管部門申請一定期限的土地使用權，政府採取土地批租的形式向外商投資企業出讓土地使用權。

¹²於 2004 年 8 月中國大陸政府在新修定的《中西部地區外商投資優勢產業目錄》中，即提出將進一步鼓勵外商到中西部地區投資；2005 年 6 月在《國務院辦公廳關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見》中，也表示要為外商擴大對東北老工業基地投資創造更有利的條件。

於「十五」期間即已提出，並仍將為「十一五」期間乃至爾後長期區域政策的主軸。隨著東部沿海地區之外商投資條件益趨嚴格，未來在中國大陸政策的引導下，流向中西部及東北的老工業基地的外商直接投資金額將有增加的可能。

進入「十一五」以來，中國大陸利用外資政策的變動較往年頻繁、幅度亦較大，其中尤以 2006 年 9 月及 2007 年 7 月出口退稅率調降、2008 年 1 月 1 日正式實施的內外資企業所得稅合一及《勞動合同法》等三項重大變革，對台商的衝擊最大。外商投資企業享受二十多年的超國民待遇將走向終結，中國大陸利用外資政策進入了新的歷史階段。