

第二章 1980-90 年代外商直接投資對中國大陸之影響

中共統治中國大陸三十年(1949 年~1978 年)，由於過度發展重工業導致不合理的產業結構與資源浪費的情形，加上人口的快速成長，雖然經濟略有成長，但相較於同時期的歐美先進國家，中國大陸的經濟狀況仍相當落後。因此，在 1978 年 12 月的十一屆三中全會確定了「對內搞活經濟，對外開放」的政策，而引進外資是中共改革開放的重點政策，希望透過經濟改革吸引外商投資，利用國外的資金、市場、技術等來加速推動經濟發展。從此以後，外商直接投資在中國大陸發展經濟過程中扮演了重要的角色。

第一節 1980-90 年代外商直接投資的政策重點暨演變

在 1979 年以前，中共當局所施行的經濟發展政策，以計劃經濟為原則，堅持自己自足，對於外資並未積極爭取。而在這段時期，中國大陸在利用外資方面是以貸款為主，利用出口信貸和延期付款的方式，像西方資本主義國家購買成套設備，來彌補中國大陸所需的技術，但成本過高加劇了經濟結構的失衡。¹因此在利用外資方面效果十分有限，而外商直接投資更是微乎其微。

1978 年底中共在十一屆三中全會確定了「對內搞活經濟，對外開放」的政策，引進外資成為改革開放的基本政策。自 1979 年至 2000 年期間，外商直接投資的發展大致可分成四個階段來觀察：

一、設置「經濟特區」吸引外商直接投資 (1979 年~1985 年的起步階段)

1979-85 年這個起步階段，中國大陸的改革開放尚處在嘗試階段，主要以開放城市和建立基本的法令規章，以建立吸引外商投資的環境。1979 年 7 月中共第五屆人大二次會議通過並頒佈了「中外合資經營企業法」，允許外國投資者在中國

¹ 張世賢，**中國引资發展戰略研究** (天津：天津人民出版社，2000 年)，頁 104。

中國大陸以合資、合作、獨資方式投資設廠，該法為外商直接投資奠定了一個基本的法律框架，這也是中共首度為了外資而制定的一項法律。1980年先後，中共在廣東和福建規劃設立深圳、珠海、汕頭和廈門四個地區，成立了經濟特區。中共的經濟特區是借鑑了世界各國設置自由貿易區、加工出口區的經驗，為了促進現代化的建設而設立的，其目的主要是為了吸引外資，增加出口，外資在經濟特區內外商企業享有稅收、貸款等優惠政策；設立經濟特區為國內的進一步改革和開放、擴大對外貿易起到了極為重要的作用。²1979年的「中外合資經營企業法」條文內容稍嫌簡單籠統，於是，1983年9月公佈「中外合資經營企業法實施條例」，對於企業的設立與登記、出資方式、董事會與經營管理機構、稅務、外匯管理、勞動管理、經營期限、解散與清算等事項，並在該實施條例第三條中明確規定外資可以投入的行業。³

雖然建立了經濟特區，但外資增長速度很慢，主要是由於中國大陸正值改革開放之初，加上法律框架還很不健全，基礎設施也很不完善，所以在外資都還在觀望。不過也由於深圳、珠海、汕頭和廈門四個經濟特區在短短幾年就有良好的成效，因此在1983年，中共國務院舉行了第一次外資工作會議，決定進一步解除對外資的管制；1984年4月更進一步開放了大連、秦皇島、天津、煙臺、青島、連雲港、南通、寧波、福州、廣州、湛江、上海閔行、虹橋、漕河涇等14個城市。隨後，1984年11月15日，中共國務院發佈「國務院關於經濟特區和沿海14個港口城市減徵、免徵企業所得稅和工商統一稅的暫行規定」，要求各部委、各地區遵照執行，有關所得稅的減徵、免徵，自1984年12月1日起施行。

接著，中共在1985年又決定將長江三角洲、珠江三角洲、閩南廈漳泉三角地區開闢為沿海經濟開放區；同時也在十四個沿海開放城市等地區興辦十四個經濟技術開發區，在開發區內實行與經濟特區相類似的優惠政策和管理制度，以吸引更多的外商直接投資和技術引進。中共的改革開放政策基本上已使中國大陸地區

² 薩公強、魏艾等著，**中共經濟改革與兩岸貿易**（台北：中國大陸問題研究所，1988年），頁42-43。

³ 高長，**大陸經改與兩岸經貿關係**（台北：五南出版社，2002年），頁55。

形成「經濟特區－沿海開放城市－沿海經濟技術開發區－內地」的沿海開放格局，在這些開放地區投入大量資金，進行大規模的基礎設施建設。中共當局並下放利用外資的審批權，配合對外開放政策的實施，主動提供區位優勢、土地資源及許多優惠措施，如減徵土地使用費、稅收、勞務費的優惠減免，保障投資的外商企業享有獨立的經營自主權，藉此來吸引外資的進入。⁴

此時期，中國大陸處於開放初期，境內經濟水平低落，投資環境尚未完善，利用外資仍在摸索階段，許多外資的進入多屬於試探性的，投資項目不多，規模不大。因此，中共爲了加速引進外資，一方面積極改善國際關係，從美國、日本等先進國家及其他國際金融機構，爭取借款；另一方面，則努力改善國內投資環境，特別是在基礎建設及法律制度方面。⁵或許是開放之初和經驗不足，在政策的制定和執行力不夠完善，但這時期的發展也明確了更進一步的對外開放，加速引進外資的戰略方針。

二、有計畫「內引外聯」外商直接投資（1986年~1991年的起飛階段）

1985年後，外商直接投資開始呈現增長的趨勢，經濟發展的速度加快。不過，當時中國大陸整體的投資環境仍無法符合外資的要求，社會基礎建設不足、經營環境殘缺、國內配套資金與消化吸收能力弱等潛在問題相繼表面化與尖銳化。⁶爲了克服經濟過熱的現象，1986年改變了總體經濟政策的重點，由刺激經濟增長轉爲緊縮和調整，並確定1986年開始實施的第七個五年計畫，以1986年和1987年做爲經濟結構調整期，外資政策亦重新檢討，外商直接投資的發展也因此由1985年的高峰驟然降溫。

爲了改善中國大陸的投資環境，吸引更多外商直接投資，改善外資投資結構，在1986年4月，通過「外資企業法」，允許外國投資者在中國大陸境內獨資

⁴ 陳永生，「外國直接投資與中國大陸經濟發展」，**中國大陸研究**，第44卷第3期（2001年3月），頁23。

⁵ 高長，**大陸經改與兩岸經貿關係**（台北：五南出版社，2002年），頁55。

⁶ 樊勇明，**中國的工業化與外國直接投資**（上海：上海社會科學院出版社，1992年），頁19。

經營，並在同年6月，中共國務院成立了一個外資工作特別小組，由國家計委、國家經委、外經貿部等十三個部委所組成的「外國投資工作領導小組」。其職責是負責對外商投資企業管理，協調和解決與引進外資相關的問題，同時監督各部門及各地方執行外資政策，以及提出政策建議。⁷與此同時，1986年10月，中共國務院頒布施行「關於鼓勵外商投資的規定」，明確規定提出出口型企業，技術先進行企業、能源、交通等社會基礎設施和基礎工業為吸引外資的重點，並且有計畫的吸引外資及引導外資投資方向。

「關於鼓勵外商投資的規定」所提出的鼓勵外商投資的優惠政策，正好解決外資企業在中國大陸經營最大的困擾，就是外匯平衡的問題，這一項法規提供了法源，在外匯管理部門監管下，允許外商投資企業之間調劑外匯，價格由交易單位自行決定；並在1988年間，中共設立「全國外匯調劑中心」，准許外商投資企業進入該中心，與其它企業和國營企業調劑外匯餘缺，使資金的運用更加靈活。

1980年「外資企業法」標誌著，投資環境草創階段已告一段落，中共的外商投資政策從此進入積極引導外資流向和積極調整外資結構的階段。⁸此階段，中共為了使外資政策的法規更趨完備，1988年4月中共審議通過「中外合作經營企業法」，規定了中外合作經營企業的組織形式、管理辦法、設立程序、合作各方的權利義務以及企業的終止和清算，為外國投資者在中國大陸投資中外合作經營企業提供了法律依據，這和1979年的「中外合資經營企業法」、1986年的「外資企業法」，三部法律合稱為「三資企業法」。在同年7月，中共國務院發布「關於鼓勵臺灣同胞投資的規定」，臺商投資可以比照港澳投資，按照有關涉外經濟法規的規定，享受相應的外商投資企業的待遇；制訂這項規定的目的在促進中國大陸與臺灣地區的經濟技術交流，吸引臺商西進投資。

在這一時期，中國大陸對外開放的程度愈來愈深，範圍也愈來愈大，1988年初中共正式提出「沿海地區經濟發展戰略」，強調要將沿海地區有計畫地推向

⁷ 高長，**大陸經改與兩岸經貿關係**（台北：五南出版社，2002年）頁59。

⁸ 樊勇明，**中國的工業化與外國直接投資**（上海：上海社會科學院出版社，1992年，頁28。

國際市場。同年 4 月，中共將海南島升格為省並指定為經濟特區，成為第五個經濟特區，給予比其他經濟特區更多的自主權，同時把沿海開放區擴大到福建、廣東全省和遼東半島、山東半島。並將沿海各省、經濟特區的外商投資項目審批權限擴大到總投資額 3000 萬美元以下，另外又將內地各省、自治區、計畫單列市和國務院有關部門的外資審批權限擴大到 1000 萬美元以下。⁹中共當局把戰略重點放在積極發展「三來一補」項目，堅持「兩頭在外，大進大出」，充分發揮中國大陸在勞動力的優勢，和利用外國投資者在國際銷售渠道方面的優勢，同時鼓勵企業採用中外合資或中外合作的方式來引進外資的資金、技術和管理經驗。雖然外商直接投資大都集中在加工業，但是，對中國大陸而言，外資帶來了先進技術和管理經驗，填補了中國大陸生產的不足，擴大中國大陸的出口和對外貿易，推動市場競爭，對中國大陸經濟，尤其是對沿海開放區的經濟發展起了很大的作用。¹⁰

1988 年 9 月，中共十三屆三中全會作出「治理經濟環境、整頓經濟秩序、全面深化改革」的決定，並決定把 1989 年、1990 年兩年改革和建設的重點明顯地放到治理經濟環境和整頓經濟秩序。¹¹因此，在 1989 年下半年開始嚴格執行經濟緊縮政策，然而在 1989 年 6 月中國大陸發生了「六四」天安門事件後，美國、日本及西方各國先後宣佈對中共實施經濟制裁，取消和終止對中共官方貸款及其他方面的經濟合作。這使得外商在大陸投資的信心造成相當程度的衝擊，投資意願大幅滑落，不只新的投資項目減少，甚至有撤資的情況發生。¹²中共為提高外商的投資意願，除了強調改革開放政策不變和既定的外資政策不變外，更在許多方面做了修正，1990 年 4 月修改了「中外合資經營企業法」，放寬合資期限，合資企業董事長不必再由中方出任，更明確表示不會對外資企業實行國有化，如因社會需要必須實行國有化會有相當的賠償。1991 年 4 月合併了「中外合資經

⁹ 高尙泉，**中國經濟制度的更新**（北京：人民出版社，1993 年），頁 41。

¹⁰ 張世賢，**中國引资發展戰略研究**（天津：天津人民出版社，2000 年），頁 105。

¹¹ 「治理整頓」，新華網，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2006-09/25/content_5134497.htm。

¹² 高長，**大陸經改與兩岸經貿關係**（台北：五南出版社，2002 年），頁 62。

營企業所得稅法」和「外國企業所得稅法」等 2 項稅法，制定出新的「外商投資企業和外國企業所得稅法」，6 月國務院公佈其施行細則。此法規將外商投資企業和本地企業的稅收規定區分開來，保障了外資企業的權益和優惠。另外，中共批准開放上海浦東新區，在浦東實行經濟技術開發區，並給予多項優惠政策，由於上海是中國大陸傳統的工商業中心，所以開放浦東有助於加快上海產業結構調整，增強程式綜合服務功能，促進中國大陸最大的工商口岸城市成為國際性的經濟、金融、貿易和航運中心，並帶動長江三角洲和整個長江流域地區的經濟發展，這對於中共在九十年代對外開放的宣示極具有意義。¹³1991 年 1 月中共公佈了「國民經濟和社會發展十年規劃和八五計畫」，再度強調利用外資發展經濟政策，發展產品出口型和技術先進型項目，希望藉由外商直接投資引進先進技術，加速帶動產業技術升級。¹⁴

此階段是在前一階段的基礎上持續發展，針對外資政策的法律體系進行修改增補，完善外資政策法律體系，在法律上對外商各種投資權益提供更多保障。在這階段，也是外資政策開始朝「地區傾斜」和「產業傾斜」的初始階段。¹⁵持續擴大沿海對外開放的區域，並提出「沿海地區經濟發展戰略」，給予沿海地區更多的優惠和自主性；從政策上引導外商投向重點產業和比較迫切的建設項目，尤其是產品出口型和技術先進型產業在租稅上享有更大的優惠待遇。雖然 1989 年的政治風波和為期三年的「治理整頓」帶外商不小的打擊，但為了挽回這種頹勢，中共在九十年初期決定進一步開放，給予外商更大的優惠，也因此造就 1992 年鄧小平南巡談話後的高峰。

¹³ 唐彥伯著，**大陸經貿變革與兩岸社經整合**（台北：永業出版社，1999 年），頁 83-84。

¹⁴ 高長，**大陸經改與兩岸經貿關係**（台北：五南出版社，2002 年），頁 63-64。

¹⁵ 魏艾等著，**中國大陸經濟發展與市場轉型**（台北：揚智文化出版社，2003 年），頁 132。

三、積極擴大開放並引導外商投資領域（1992年~1996年的成長調整階段）

1992年1月18日至2月21日，鄧小平南巡武昌、深圳、珠海、上海等地，發表了重要談話。鄧小平明確提出，計劃多一點還是市場多一點，不是社會主義與資本主義的本質區別；計劃經濟不等於社會主義，資本主義也有計劃，市場經濟不等於資本主義，社會主義也有市場，計劃和市場都是經濟手段。¹⁶鄧小平的「南巡談話」對中國90年代的經濟改革與外資發展起了關鍵的推動作用。

自鄧小平的「南巡談話」後，在中國大陸掀起改革開放的新熱潮，中共連續公布了多項吸引外商直接投資的新政策和措施。總體來說，中共提出了所謂的「三沿」戰略，把過去對外開放的地區，由沿海擴大到沿江和沿邊，開放的地域從沿海向內陸發展；並且擴大了外商直接投資的產業領域，除了製造業的第二產業外，亦開放了百貨商場等第三產業給外資進入。¹⁷另外，中共當局又正在積極申請加入世界貿易組織(WTO)，因此，擴大對外開放，積極合理有效運用外資，成為這時期外商直接投資政策和法規的特徵與變化。

首先，進一步實行地區開放政策。南巡談話的重點之一，就是全面開放，不僅是沿海經濟特區、開放城市與經濟技術開發區要擴大開放，內地各省和沿邊地區也要加速開發的步伐。¹⁸1992年設立三峽經濟開放區，開放沿長江的蕪湖等6個港口城市，實行沿海開放城市的有關政策；並開放琿春等13個陸地邊境城市，擴大其發展邊境貿易和對外經濟合作的許可權，鼓勵國內外企業投資。另外在1992和1993年間陸續批准哈爾濱等16個國家級經濟技術開發區，1994年批准北京、烏魯木齊兩個開發區，至此建立國家級經濟技術開發區共32個。1995年陸續開放了陝西省的寶雞市，四川省的綿陽市、攀枝花市，貴州省的遵義市、六盤水市、黑龍江省的牡丹江市、佳木斯市，廣西自治區的桂林市和新疆自治區的伊

¹⁶ 鄧小平南巡談話，中國共產黨新聞，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/33837/2535034.html>。

¹⁷ 高長，*大陸經改與兩岸經貿關係*（台北：五南出版社，2002年），頁64。

¹⁸ 鄭竹園，*海峽兩岸經濟發展與互動*（台北：大屯出版社，2001年），頁213。

犁。¹⁹到目前為止，中國大陸已初步形成了沿海、沿江、沿邊和內陸的全方位、多層次、寬領域、有重點的對外開放格局，覆蓋 350 多個市縣，50 多萬平方公里，3 億多人口。²⁰

1995 年 3 月提出的「政府工作報告」及「九五」計畫，皆強調要發揮中西部的優勢，促進該地區的社會經濟發展，鼓勵外商投資，以縮短東西部地區之間的差距。因此中共決定適當擴大中西部地區外資審批許可權等政策，在 1996 年 8 月中共國務院發布了「關於擴大內地省、自治區、計畫單列市和國務院有關部門等單位吸收外商直接投資專案審批許可權的通知」，其外商直接投資審批許可權由 1000 萬美元以下提高到沿海省市區的同等水平，即 3000 萬美元以下。²¹同時中共對於中西部的投資建設也比過去積極，以鼓勵東部地區的外商投資企業到中西部地區再投資。

第二，擴大及引導外商投資領域。1992 年，中國大陸掀起第二波改革開放的浪潮，在這個背景下，吸收更多外商直接投資發展，提高經濟生產力和效益，有條件的引導外商投資其他產業領域，配合整體產業發展政策，成為中共在調整外商直接投資政策的重要目標。1992 年 5 月，中國大陸將擴大行業開放範圍，擬向外商開放第三產業的商業、貿易、銀行、保險、航運、民航等過去被中共列為禁區的行業。在同年的 8 月中共批准大連、天津、廣州、福州、青島、寧波、及南京七個程式開辦外國銀行，在此之前，外商只能在深圳特區和上海開設分行；9 月中共決定將交通、運輸部門對外開放，必宣佈優先考慮港、澳、台投資者，並允許鼓勵外商投資企業獨資，或合資經營原由中央和地方政府壟斷的交通運輸業。²²1993 年，國家計委在制定「八五」計畫吸引外資計畫中，首次提出引入 BOT(Build Operate Transfer)的方式。BOT 是指，外商可以在中國大陸投資承包若干重大基礎設施建設工程，項目漸成後，15 年左右的承包期由外商管理和經

¹⁹ 高長，大陸經改與兩岸經貿關係（台北：五南出版社，2002 年），頁 68。

²⁰ 范錦明，九十年代中國大陸經濟發展論文集（台北：聯經出版事業公司，1994 年），頁 212。

²¹ 范錦明，九十年代中國大陸經濟發展論文集（台北：聯經出版事業公司，1994 年），頁 213。

²² 財政部世行司譯，中國：90 年代的改革和計畫的作用（北京：中國財政經濟出版社，1993 年），頁 83-84。

營，中方收稅，承包經營期滿後，整個項目歸還中方。²³次年，中共對利用外資政策進行重大調整，在基礎設施方面，由限制外資直接投資轉向引導，BOT方式開始受到中共政府的高度重視。在1995年1月頒布了「關於以BOT方式吸收外商投資有關問題通知」的規定，中國大陸主要目的是希望加強基礎建設，解決經濟發展中一直存在問題，也顯示出中共不再壟斷過去高度壟斷的市場。²⁴1996年法國電力聯合體獲得了廣西來賓電廠B廠18年特許經營權，這是第一個國務院核定的BOT項目。

1992年至1995年外商直接對華投資的迅速成長還表現在中國大陸自1993年成為發展中國家利用外資外商直接投資流量最多的國家，和全球僅次於美國的第二大外商直接投資流入國。²⁵不過自1995年開始，中國大陸利用外資政策進入了調整期，其政策重點從數量的追求轉而要求注重質量、效益和結構的轉變。1995年6月頒布的「指導外商投資方向暫行規定」根據中國大陸利用外資和經濟發展需要，進一步明確了對外商投資產業分為允許類、鼓勵類、限制類和禁止類的要求，規定了審批制度和法律責任，同時第一次提出了「外商投資產業指導目錄」，「外商投資產業指導目錄」中將外商投資產業分為五大類，分別是鼓勵類、限制甲類、限制乙類、禁止類與允許類。在「外商投資產業指導目錄」中僅列舉前四類的範圍，至於未列入產業目錄類別的均劃歸為允許類，並在此中明確規定不允許外商獨資經營及應當由國有資產佔控股或主導地位的專案。這是中共當局首次以法規形式將外商投資的產業政策公諸於眾。

1995年6月公佈的「外商投資產業指導目錄」鼓勵項目包括：²⁶

- (一)、農業綜合開發和農業新技術項目。
- (二)、基礎設施和基礎產業，如能源、交通、重要原料等項目。

²³ 曾喜昭，「外商直接投資與中國大陸的經濟發展」，政治大學東亞研究所碩士論文，(1993年)，頁37。

²⁴ 趙晉平，**利用外資與中國經濟增長**（北京：人民出版社，2001年），頁272。

²⁵ 王浩，「中國FDI現況與外來趨勢」，**台灣經濟研究月刊**，第29卷第3期（2006年3月），頁75。

²⁶ 趙晉平，**利用外資與中國經濟增長**（北京：人民出版社，2001年），頁273。

(三)、高新技術、先進技術或能改進產品性能、節約能源的項目；或是大陸國內生產能力不足的新設備、新材料項目。

(四)、能適應國際市場需求、提高產品品質、開拓新市場、增加出口創匯的項目。

(五)、綜合利用資源和再生資源以及防治污染的新技術、新設備項目。

從上述中共當局所規劃的鼓勵項目來看，可見其對高新技術需求的急迫性，並將不再鼓勵外商直接投資在中國大陸以開發的技術，以及生產能力已能夠滿足需求的項目。

第三、調整稅收政策與優惠待遇。1994年五大體制改革(財政、金融、稅收、外匯、外貿等體制)的提出，其中外匯管理的改革和稅制改革對外商比較有影響；稅制改革後，中共對外商投資企業取消了工商統一稅、產品稅，對外商投資企業實施與內資企業相同的增值稅、消費稅、營業稅，另外規定稅率一律17%，與內資無異。²⁷雖說與內資無異，但為了避免減少外商投資的意願，中共在給予外商企業的稅收優惠政策主要表現在企業所得稅和進口關稅免稅上，對外商投資企業的企業所得稅，中共以外商投資企業所在區別的不同，採取了不同的比例稅率。其主要內容包括：對特定地區(如經濟特區、經濟技術開發區等)、產業專案(如港口碼頭建設)減低稅率；限定行業、專案給予定期減免稅，如對不同地區、不同類型的外商投資企業在投資產業的獲利年度起給予「一免兩減」、「兩免三減」、「五免五減」三種定期減免稅。²⁸在進口關稅方面，中共對於在「外商投資產業指導目錄」中鼓勵類領域的外商投資項目給予一定稅收優惠政策，其進口設備可享受免徵進口關稅和進口環節增值稅的優惠政策，採購中國大陸生產設備享受增值稅退稅的優惠政策。

這一階段的引進外資中，外商直接投資的比重明顯提高。1992年到1996年間，在實際利用外資的3310億美元中，對外借款只占其中的四分之一，而外

²⁷ 陳永生，「外國直接投資與中國大陸經濟發展」，**中國大陸研究**，第44卷第3期(2001年3月)，頁27。

²⁸ 范錦明，**九十年代中國大陸經濟發展論文集**(台北：聯經出版事業公司，1994年)，頁215。

商直接投資則占四分之三，比起上一階段，有著顯著的變化。²⁹1995年以後，中國大陸利用外商投資進入政策調整時期，利用外商直接投資的重點從注重數量向注重提高品質、效益和優化結構方向轉變；雖然外商投資進入的金額由於外資政策的調整而減少，不過中國大陸經濟的長期持續高速成長和中國大陸市場的巨大潛力，仍吸引外國企業的不斷湧入。1997年下半年爆發了亞洲金融危機對亞洲經濟產生了重大影響，全球經濟、貿易增長明顯減緩，亞洲金融風暴和經濟萎縮對於中國大陸的出口和利用外資形成了前所未有的挑戰。

四、利用外資多元化和發展中西部地區（1997年~2000年的亞洲金融危機）

1997年7月2日，泰國宣佈放棄固定匯率制，實行浮動匯率制，引發了一場遍及東南亞的金融風暴，1997年下半年台灣、香港、韓國、日本相繼被衝擊，於是，東南亞金融風暴演變為亞洲金融危機。正因中國大陸的外資來源主要集中在台灣、香港、韓國、日本和新加坡，所以中國大陸的整體經濟環境也受到影響，中國大陸的出口率，猛降到自1978年以來除了1983年以外最低的數值；而在吸收外商投資的增幅程度也降到歷史新低，顯示外資企業前往中國大陸的投資意願降低。³⁰

爲了應付亞洲金融危機的挑戰，中共當局在外資政策的調整上，採取了一系列的措施。對「外商投資產業指導目錄」進行第一次的修改，並於1997年12月公佈，1998年1月1日開始實行，更明確了外商在鼓勵類產業的投資，以提高這些領域外資的比重。經修訂後的「目錄」總共有329條，其中鼓勵類有187條，限制甲類有26條，限制乙類有85條，禁止類有31條；當中可以享受免稅優惠的條目共有270條，佔總條目的83%，比重較前增加了5個百分點，顯示擴大對外開放的政策意向明確。其次，中國大陸爲了防止海外金融危機波及中國大陸，在禁止類目錄

²⁹ 張世賢，*中國引資發展戰略研究*（天津：天津人民出版社，2000年），頁106。

³⁰ 范錦明，*九十年代中國大陸經濟發展論文集*（台北：聯經出版事業公司，1994年），頁217-218。

中獨增加貿易金融類，禁止外商投資商品期貨、金融期貨等衍生金融業務。³¹相較之下，由於中國大陸的金融市場並未完全放開，以及實行外匯管制下，外國投機客無法炒作人民幣匯率，加上以龐大的外匯存底，償付能力較南韓等國來得強，遂未受金融危機重大的打擊。

面對亞洲金融危機造成國際金融市場動盪，外資企業發展趨緩的不利局面，1998年4月中共國務院公佈了「關於進一步擴大對外開放，提高外資利用水平若干意見」中提出了多管道多方式吸收外商投資，實施利用外資多元化戰略，進一步擴大服務貿易的對外開放。逐步擴大商業、外貿、保險、證券、旅遊等領域的對外開放，吸收外資工作試點範圍進一步放寬，分階段進行金融、電信等領域對外開放並建立健全有效的監管機制。³²同時，鼓勵外商向中西部投資，加強開發中西部地區，發揮中西部地區的人力、資源優勢，吸引外商投資，並符合中共產業政策的項目列為鼓勵外商投資領域；對於被列為限制外商投資的項目，但卻可以發揮中西部地區資源優勢且符合產業政策者，亦與以適當的放寬限制。並在2000年1月，啟動「西部大開發」的戰略，同年6月公佈了「中西部地區外商投資優勢產業目錄」，給予在中西部地區投資鼓勵項目的外商投資更多的優惠政策。

這時期的目標，中國大陸將持續利用外商直接投資，保持外資的穩定增長，並且優化外資結構，改善外商投資環境，以有效提高外商投資的質量與效益。在1999年9月，中共宣佈了一系列的鼓勵措施，鼓勵外商投資企業技術開發和創新。對外商投資的研究開發中心、先進技術和產品出口型外商投資企業技術改造，進口國內不能生產或性能不能滿足需要的自用設備、配套技術和設備等可免徵進口稅和進口環節稅；外商投資企業向中國大陸境內轉讓技術，可以免徵營業稅和免徵企業所得稅；外商投資企業技術開發費比上年增長10%以上的，允許再按技術開發費實際發生額的50%抵扣當年度的應納稅所得額。此外，中國大陸積

³¹ 麥朝城，大陸及兩岸經濟情勢報告 86/87 (台北，行政院陸委會，1999年12月)，頁27。

³² 趙晉平，利用外資與中國經濟增長 (北京：人民出版社，2001年)，頁322。

極爭取加入的世界貿易組織(WTO)，爲了使投資環境更加完善，2000年後，中共相繼對「中外合資經營企業經營法」、「中外合作經營企業法」和「外資企業法」三部利用外資的主要法律作了修改，使中國大陸有關外商投資企業的法律更加與WTO的有關規定相一致。

在這一階段由於亞洲金融危機的影響，中國大陸本身雖然並未遭受太大的衝擊，但對利用外資方面仍受到不小的影響，江澤民在1997年的十五大報告中指出，以鄧小平理論和黨的十五大精神爲指導，持續改革開放。根據十五大精神，努力提高對外開放水準，包括優化進出口貿易結構、提高對外貿易品質，採取多種形式，更加合理有效地利用外資，積極參與國際多邊經濟合作，進一步辦好經濟特區與浦東新區；要以更加積極的姿態走向世界，完善全方位、多層次、寬領域的對外開放新格局。³³ 1998年以後一直以此爲目標，進一步落實十五大精神，並調整制定新的外資政策，因此，如何從危機中記取教訓，持續對外開放，吸收外商直接投資，擴大利用外資項目，調整利用外資戰略，這仍將是「十五」時期的重要目標。加上中國大陸即將加入世界貿易組織(WTO)，意味著對外開放的格局將有重大的變化，對外開放將進入新的階段，因此如何繼續完善外資政策和國際市場接軌；修改外資相關法律與法規，面對加入WTO後所面臨的挑戰和機遇，是這未來幾年中共所面臨的課題。

³³ 「社論：開創改革開放和經濟建設新局面」，人民日報，1997年12月12日，四版
<http://big5.people.com.cn/gate/big5/www.people.com.cn/GB/channel5/21/20001201/333586.html>。

第二節 外商直接投資對中國大陸經濟發展的效益

改革開放以來，中國大陸在利用外商直接投資獲得了相當大的成就。從外商直接投資發展趨勢來看，外商直接投資從 80 年代的試驗和起步階段，經過 90 年代快速發展，外商直接投資在資本的形成、進出口貿易、科技技術、就業和制度改革等方面，為中國大陸的經濟發展帶來正面的效益，對中國大陸經濟高速成長正發揮著日益重要的作用。本節主要是在分析外商直接投資在中國大陸的發展過程中，研究外商直接投資對中國大陸經濟增長的作用。

一、促進資本形成

根據雙缺口理論 (Two Gap Model)錢里納和斯特勞特(1966) 認為，開發中國家要實現均衡的經濟發展，必須累積足夠的資本。開發中國家在發展經濟的過程中，往往會由於所得水平較低，而造成儲蓄不足，導致資本無法支應投資的所需資金，因此若能透過引進外國的資金，來增加資本形成的比例，將對經濟成長有極大的助益，因為資本增加，將使基礎的資本設備增加，進而促進生產力的提高，有助於發展中國家的投資效率提升，所以接受外商直接投資對於東道國是有助益的。1980 年代中共實行對外開放政策初期，利用外資最主要的目的，是將其視為一種補充性的資金來源。當時中國大陸經濟處於資金全面短缺狀況，有大量的投資機會，國內投資能力不足，因此，外資成為彌補資金不足的重要來源。

由「表 2-1」可以看出中共在改革開放初期，主要仍以「對外借款」為主要資金來源；「對外借款」金額多於外商直接投資。最主要原因還是在於中國大陸境內基礎設備不足，在吸收外商直接投資的方面效果有限，然而 1989 年之後，特別是 1992 年鄧小平「南巡談話」後，中國大陸掀起一波投資熱潮，至此外商直接投資金額成為中國大陸引用外資的主要資金來源，1993 年合同利用外資金額更是達到 1114.36 億美元的新高，雖然實際利用外資金額僅有 275.15 億美元，不過

比起 1992 年的實際利用外資金額仍成長超過一倍，並以每年高過 10% 的增長率增加。但 1996 年以後實際利用外資金額增長率逐漸趨緩，不過這與中共自 1995 年以後在外資政策的調整和亞洲金融危機有關係。

表 2-1 中國大陸外資利用概況 (1979~2000)

年 份	合同利用外資金額				實際利用外資金額	
	對外借款		外商直接投資		對外借款	外商直接投資
	項 目 (個)	金 額 (億美元)	項 目 (個)	金 額 (億美元)	金 額 (億美元)	金 額 (億美元)
1979-1984	117	169.78	3,724	97.5	130.41	41.04
1985	72	35.34	3,073	63.33	25.06	19.56
1986	53	84.07	1,498	33.3	50.14	22.44
1987	56	78.17	2,233	37.09	58.05	23.14
1988	118	98.13	5,945	52.97	64.87	31.94
1989	130	51.85	5,779	56.00	62.86	33.93
1990	98	50.99	7,273	65.96	65.34	34.87
1991	108	71.61	12,978	119.77	68.88	43.66
1992	94	107.03	48,764	581.24	79.11	110.08
1993	158	113.06	83,437	1,114.36	111.89	275.15
1994	97	106.68	47,549	826.8	92.67	337.67
1995	173	112.88	37,011	912.82	103.27	375.21
1996	117	79.62	24,556	732.76	126.69	417.26
1997	137	58.72	21,001	510.03	120.21	452.57
1998	51	83.85	19,799	521.02	110.00	454.63
1999	104	83.6	16,918	412.23	102.12	403.19
2000			22347	623.8		407.15

註：2000 年起不含對外借款數。

資料來源：中國統計年鑑 2008 (北京，中國統計出版社，2008 年 9 月)。

製表：作者。

而以中國大陸全社會固定資產投資的資金來源來看，實際使用外商直接投資占全社會固定資產投資的比重，從「表 2-2」可以看出利用外商直接投資的金額

不斷增加，在全社會固定資產投資中的比重不斷提高，外商直接投資占全中國大陸固定資產投資總額的比重已由 1983 年的 1.24% 增至 1997 年的 14.79%，1992 年至 1994 年更是大幅成長，利用外商直接投資已經成為中國大陸固定資產投資的重要資金來源。即便 1994 年後有下降趨勢，但占固定資產總額的比重平均仍達 13% 以上。

表 2-2 外商直接投資額(FDI)占全社會固定資產投資(TIFA)的比重

年份	TIFA (億美元)	FDI (億美元)	FDI 占 TIFA (%)
1983	725.88	9.0	1.24
1990	944.97	35.0	3.71
1991	1001.6	43.66	4.19
1992	1,652.22	110.08	7.51
1993	2,268.71	275.15	12.13
1994	1,977.34	337.67	17.08
1995	2,397.23	375.21	15.65
1996	2,763.22	417.26	15.1
1997	3,059.97	452.57	14.79
1998	3,437.29	454.62	13.23
1999	3,608.0	403.18	11.17
2000	3,944.26	407.15	10.32

資料來源：麥朝城，**大陸及兩岸經濟情勢報告 86/87** (台北，行政院陸委會，1999 年 12 月)；中華人民共和國商務部外資司 <http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wztj/lntjsj/default.jsp>。

製表：作者。

由於外商直接投資的進入，帶來資金投資基礎建設，使得固定資產投資增加，進而帶動了國內的生產總值(GDP)的成長，「表 2-3」可以清楚看出，中國大陸的國內生產毛額在改革開放後穩定成長，而外商直接投資佔的比重逐年增加，這表示外商直接投資對於中國大陸的經濟成長有正面的效果。九十年代末期由於受到亞洲金融危機的影響，因此在吸收外商直接投資的總額減緩，不過 1998 年

仍達到 454.6 億美元的高峰。

表 2-3 中國大陸的外商直接投資(FDI)與國內生產毛額(GDP) (1983-2000)

年份	FDI (億美元)	GDP (億美元)	FDI/GDP (%)
1983	6.36	436.2	0.21
1984	12.58	535.5	0.39
1985	16.16	696	0.55
1986	18.74	738.5	0.64
1987	23.14	826.5	0.72
1988	31.94	1,027.90	0.8
1989	33.92	1,116.80	0.75
1990	34.87	1,154.40	0.91
1991	43.66	1,356.30	1.08
1992	110.07	1,655.30	2.28
1993	275.15	1,957	4.58
1994	337.67	2,366.20	6.22
1995	375.21	2,808.60	5.37
1996	417.25	2,898.80	5.12
1997	452.57	3,251.60	5.04
1998	454.63	3,239.30	4.75
1999	403.19	3,606.93	4.10
2000	407.72	4,743.08	3.80

資料來源：趙晉平，**利用外資與中國經濟增長**（北京：人民出版社，2001 年 6 月），頁 37。

雖然 1994 年之後實際使用外商直接投資占全社會固定資產投資和國內生產毛額的比重漸減，外商直接投資作為資金來源的重要性也在下降，並不盡然意味著外商直接投資在資本形成的效益遞減。一項說法認為，若以外商投資企業的增加值佔全國工業的增加值來觀察資本效益時，可以顯見其資本效益是增加的；因此固定資產投資減少，但資本效益卻增加，突顯出外商投資企業的投資結構已有改變，其投資有逐漸傾向於低投入但投資於附加價值高的產業。³⁴另外，另一項

³⁴ 陳永生，「外國直接投資與中國大陸經濟發展」，**中國大陸研究**，第 44 卷第 3 期（2001 年 3

估計則指出，1991 年到 1997 年，中國大陸外商直接投資占資本形成的比例達到 12.3%，這個比例在發展中國家是很高的；而根據江小娟計算的 5000 萬人口以上大國的 FDI 流入與資本形成的占比情況，1997 年 16 個發展中大國的平均比例為 6.1%，中國大陸 14.8% 的水準顯著高於平均水準。³⁵

二、增進貿易快速成長

1978 年改革開放以來，中國大陸的對外貿易，無論從進出口總額、增長速度或外匯金額，都有了巨大進展。外商投資企業是中國大陸對外貿易的重要一環，對中國大陸對外貿易貢獻十分重要。隨著中國大陸經濟和貿易的進一步發展，外資企業逐漸在加強其對外貿易貢獻的主導作用。從「雙缺口理論」來看，外商直接投資除了引進資金，直接彌補東道國的儲蓄缺口外，外資企業亦間接帶動東道國出口擴張的效應，為東道國出口創造外匯。所以，外商直接投資與東道國對外貿易之間的關係，亦間接促進了國民經濟的發展。

「表 2-4」顯示出，中國大陸的進出口貿易快速成長。2000 年全中國大陸出口額比 1980 年增長了 13.75 倍，而進口額則是增長了 11.24 倍。外商投資企業已成為中國大陸外貿發展的主要成長動力。特別是 1990 年代以後，進出口一直保持較高的增長速度，1991 年至 1995 年全大陸進出口總額的年平均增長率可以計算出是 19.5%，其中出口增長率為 19.1%，進口增長率為 19.9%，而外商投資企業分別的增長率為 40.4%、43.1% 和 38.6%。甚至，1997 年亞洲金融危機時的衝擊，1998 年全大陸出口仍比上一年增長 0.5%，而外商投資企業增長 8%。從「表 2-4」可以觀察到，外商直接投資占全大陸進出口總值、出口總值、進口總值的比重分別由 1980 年 0.11%、0.04% 和 0.17% 增至 2000 年的 49.91%、47.90% 和 52.1%，也就是說，外商直接投資在 1980 年從原本不到 1% 的比例，到了 2000 年高達 49.91%，對全中國大陸進出口的總額貢獻近一半。另外，從 1994 年以後，

月)，頁 30-31。

³⁵ 「FDI 佔資本形成比重已持續下降」，第一財經日報，2006 年 2 月 13 日。
<http://finance.sina.com.cn/g/20060213/03022335461.shtml>。

表 2-4 「外商投資企業」進出口與全中國大陸進出口比較(1980-2000)

年 份	進 出 口			進 口			出 口		
	全大陸 (億美元)	外商投資 企業 (億美元)	占比重 (%)	全大陸 (億美元)	外商投資 企業 (億美元)	占比重 (%)	全大陸 (億美元)	外商投資 企業 (億美元)	占比重 (%)
1980	381.4	0.42	0.11	200.2	0.34	0.17	181.2	0.08	0.04
1981	440.3	1.43	0.32	220.2	1.11	0.50	220.1	0.32	0.15
1982	416.1	3.39	0.81	192.9	2.76	1.43	223.2	0.63	0.28
1983	436.2	4.65	1.07	213.9	2.88	1.35	222.3	3.3	1.49
1984	535.5	4.7	0.88	274.1	4.0	1.46	261.4	0.7	0.27
1985	696.0	23.6	3.39	422.5	20.6	4.88	273.5	3.0	1.10
1986	738.5	29.9	4.04	429	24.1	5.6	309.4	5.8	1.88
1987	826.5	45.8	5.55	432.2	33.7	7.81	394.4	12.1	3.07
1988	1,027.8	83.4	8.12	552.7	58.8	10.64	475.2	24.6	5.18
1989	1,116.8	137.1	12.28	591.4	88.0	14.87	525.4	49.1	9.35
1990	1,154.4	201.2	17.43	533.5	123.0	23.06	620.9	78.1	12.58
1991	1,357.0	289.6	21.34	637.9	169.1	26.51	719.1	120.5	16.75
1992	1,655.3	437.5	26.43	805.9	263.9	32.74	849.4	173.6	20.44
1993	1,957.0	670.7	34.27	1,039.6	418.3	40.24	917.4	252.4	27.51
1994	2,366.2	876.5	37.04	1,156.2	529.3	45.78	1,210.1	347.1	28.69
1995	2,808.5	1,098.2	39.10	1,320.8	629.4	47.66	1,487.7	468.8	31.51
1996	2,899.0	1,371.1	47.29	1,388.4	756	54.45	1,510.70	615.1	40.71
1997	3,250.6	1,526.2	46.95	1,423.6	777.2	54.59	1,827.0	749.0	41.00
1998	3,239.3	1,576.8	48.68	1,401.7	767.2	54.73	1,837.7	809.6	44.06
1999	3,606.5	1,831.3	50.78	1,657.2	858.8	51.83	1,949.31	886.3	45.50
2000	4,742.9	2,367.1	49.91	2,250.9	1,172.7	52.1	2,492.0	1,194.4	47.90

資料來源：中國貿易外經濟統計年鑑 2007 (北京，中國統計出版社，2007 年 5 月)；中華人民共和國對外貿易經濟合作部 http://www.cofortune.com.cn/moftec_cn/tjsj/wztj/2000_9-22-30.html。

製表：作者。

中國大陸出口逐步實現順差，這有利於改善大陸的國際收支狀況、增加外匯累積。從一項實證分析指出，外商直接投資在推動中國大陸出口迅猛增長的同時，對中國大陸的進口貿易也有極大的促進作用，外商投資企業對外日益活躍的交易活動是中國大陸對外貿易的主要增長點，外商直接投資對東道國進出口貿易的促進效應，在中國大陸得到了明顯的成效。³⁶

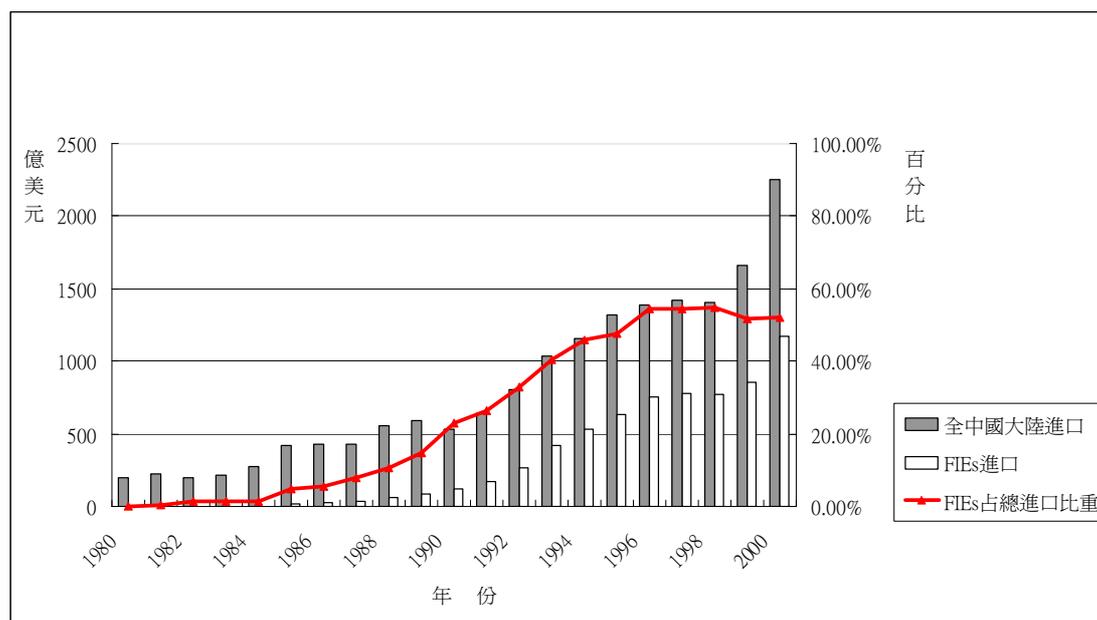


圖 2-1 外商投資企業進口與全中國大陸進口比較圖 (1980-2000)

資料來源：中國統計年鑑 2008 (北京，中國統計出版社，2008 年 9 月)；中華人民共和國對外貿易經濟合作部 http://www.cofortune.com.cn/moftec_cn/tjsj/wztj/2000_9-22-30.html。

製圖：作者。

在進口方面，在「表 2-4」中，大陸總體貿易額自 1980 年以來除了初期曾出現入超以外，皆呈出超的趨勢。相對而言，外商投資企業在 1998 年之前則皆呈現貿易逆差的情況。其原因在於外資企業在初創期間進口需求旺盛，加上「兩頭在外，大進大出」的口號，特別是在 1992 年以後，隨著外資政策進一步調整，大型跨國公司紛紛進入大陸投資建廠，其投資進口的設備物品數額很大，從而加

³⁶ 朱玉杰，「外商直接投資對中國對外貿易影響的實證分析」，*財經問題研究*，第 10 期 (2004 年 10 月)，頁 18。

劇了外資企業的貿易逆差。但從「圖 2-1」可以清楚看出，自 1998 年以後，外商企業的進口比例開始出現了下降。這反映外資企業原本依賴進口的原料及設備，已可在中國大陸當地採購獲得，反映中國大陸相關支援產業已逐漸形成，也顯示出進口替代的效果已起了作用。³⁷

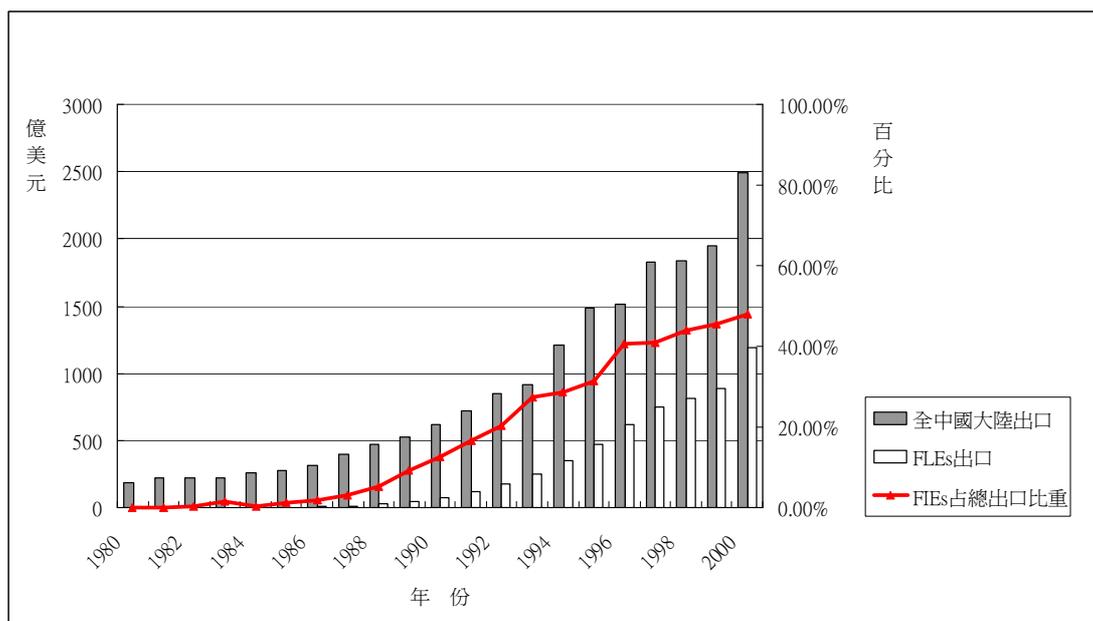


圖 2-2 外商投資企業出口與全中國大陸出口比較圖 (1980-2000)

資料來源：中國統計年鑑 2008 (北京，中國統計出版社，2008 年 9 月)；中華人民共和國對外貿易經濟合作部 http://www.cofortune.com.cn/moftec_cn/tjsj/wztj/2000_9-22-30.html。

製圖：作者。

出口方面，「表2-4」顯示，大陸出口貿易的高速增長與外資的高速流入有密切的關係。由「圖2-5」更可以清楚看出，外商直接投資自改革開放以來逐年增長，外商投資企業日益活躍的貿易活動成為大陸出口貿易的主要增長來源，並對大陸的出口貿易總量、出口貿易方式、出口商品結構，已經產生、並將繼續產生巨大而深刻的影響。中國大陸基於勞動力、土地等要素資源的相對優勢，吸收

³⁷ 陳永生，「外國直接投資與中國大陸經濟發展」，中國大陸研究，第 44 卷第 3 期 (2001 年 3 月)，頁 32。

外商直接投資一直都是以出口導向型企業為主，外商投資企業爲了降低製造成本，將生產活動轉移至中國大陸，這加快了中國大陸加工貿易與製造業的發展，使得中國大陸逐漸成爲世界製造產品的主要生產基地。³⁸這不僅提高了中國大陸製造業的生產能力和生產規模，也帶動了中國大陸產業結構的升級。隨著國際分工的發展和中共的對外開放加速，九十年代後，加工貿易也漸居重要地位，已超過一般貿易，成爲中國大陸對外貿易主要貿易方式³⁹。

表 2-5 中國大陸出口商品構成比重

年份	初級產品 (%)	工業製成品 (%)
1980	50.3	49.7
1985	50.5	49.5
1990	25.6	74.4
1991	22.5	77
1992	20	80
1993	18.2	81.8
1994	16.3	83.7
1995	14.4	85.6
1996	14.5	85.5
1997	13.1	86.9
1998	11.2	88.8
1999	10.2	89.8

資料來源：范錦明，九十年代中國大陸經濟發展論文集（台北：聯經出版事業公司，1994年6月），頁229；原引中國對外經濟貿易年鑑1997-1999各年（北京：中國社會出版社）。

從「表2-5」可發現初級產品比重下降，工業製成品出口比重逐漸上升，工業製成品在出口總額中所佔比重不斷提高的原因，主要應歸因於外商投資企業的貢獻，由於外商投資企業在製造業的快速發展與加工貿易帶動下，1990年代後，

³⁸ 高長，「入會前後外資在中國大陸佈局策略之變化與對我影響分析」，**經濟情勢暨評論**，第9卷第1期（2003年6月），頁12。

³⁹ 崔大汙，「外商直接投資與中國的加工貿易」，**世界經濟研究**，第6期（2002年6月），頁9。

工業製成品一直維持相當高的比例。中國大陸的出口產品結構雖有改善，不過勞動密集型出口產品仍居主導地位，外商投資企業在投資大陸投資設廠，主要是利用大陸的優惠政策、廉價的勞動力等資源優勢，以降低成本，依靠價格競爭，提高競爭力，但附加價值不高，因此，如何讓外商投資企業提高出口產品的技術和附加價值，也是1990年代末期中共積極的重視和追求的目標。

三、產業與技術提升

引進外商直接投資對一個開發中國家而言，除了引進資金、發展對外貿易，也期待吸收外商直接投資的所帶來的技術，以提高本國的技術進步。這也是開發中國家在製定外資政策的目的之一。

1980年代，臺灣、香港和澳門紛紛把技術水準低的勞動密集型產業轉移到其他國家設廠，而中國大陸的人力資源使其成為轉移的首選，儘管這一時期外資直接投資使中國大陸勞動密集型工業獲得了迅速的發展，增強了勞動密集型產品的出口能力。但是總體來看，這時期中國大陸的外商直接投資以台港澳為主，占了75%左右，但外商投資企業的技術水平並不比中國大陸國內企業特別是國有企業的技術水平高，因此，在1980年代外資直接投資的「技術溢出」效應並不明顯。⁴⁰1990年代以後，中國大陸實施「以市場換技術」的外資戰略，積極吸引外商直接投資，其中一個重要目的，就是希望通過引進大量外資獲得國外先進技術。

技術進步是經濟發展的決定因素，產業結構的不斷調整和優化是中國大陸經濟保持可持續發展的關鍵。九十年代吸收外商直接投資促進了中國大陸的技術進步和產業結構調整和優化：（一）引進大批先進適用技術，促進了中國大陸許多產業、產品的改造、優化和升級；（二）引進了一些先進的技術，縮短了與世界先進水準的差距，填補了許多產品乃至行業空白。如外商直接投資促進了大陸車、電子、通訊等重要產業的發展；（三）外商投資企業對一些行業的發展起

⁴⁰ 江小娟，「吸引外資對中國產業技術進步和研發能力提升的影響」，*世界經濟研究*，第2期（2004年3月），頁13。

表 2-6 外商投資企業(FIEs)工業產值占全國工業總產值比重表

年度	全中國大陸工業總產值 (億元人民幣)	FIEs 工業產值 (億元人民幣)	FIEs 所佔比重 (%)
1990	19701.04	448.95	2.28
1991	23135.56	1223.32	5.29
1992	29149.25	2065.59	7.09
1993	40513.68	3704.35	9.14
1994	76867.25	8649.39	11.25
1995	91963.28	13154.16	14.3
1996	99595.55	15077.53	15.14
1997	56149.7	10427.0	18.57
1998	58195.23	14162.0	24.34
1999	63775.24	14162.0	27.75
2000	73964.94	17696.0	31.29

資料來源：中華人民共和國商務部外資司

http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wztj/lntjsj/wstzsj/2007nzwztj/t20081110_99072.htm。

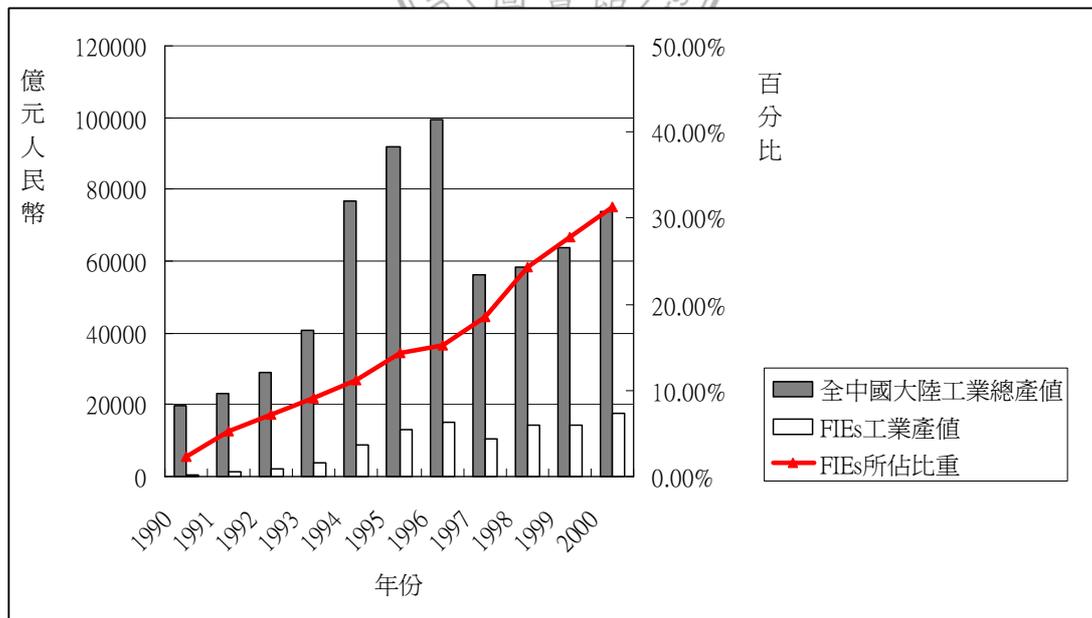


圖 2-3 外商投資企業(FIEs)工業產值占全國工業總產值比重圖

資料來源：中華人民共和國商務部外資司 <http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wztj/lntjsj/default.jsp>。

製圖：作者。

了很大的作用。例如重工業、輕工業和製造業。⁴¹

外商直接投資持續較大規模對工業領域的投資,使外商投資企業的產出已經在全中國大陸工業產出中佔有重要地位。從表 2-5 和圖 2-3 可以看出九十年代後外商投資企業的工業產值占全中國大陸工業總產值比重穩定的向上攀升。隨著外資投資企在製造業的設廠投資,外商投資企業的技術也因此引進,由表 2-7 可以發現,2000 年時外商投資企業的主要投資集中在交通運輸設備製造業、電氣機械及器材製造業和電子及通信設備製造業,尤其是電子及通信設備製造業,產值也比去年增加 1192.97 億元人民幣。雖然食品業、紡織業、塑膠橡膠業等勞力密集產業仍占一定比例,不過這表示,外商投資企業已從過去集中在傳統產業逐漸轉向資本密集的產業,這勢必對填補中國大陸空白產業技術有明顯的效果,大大提升產業結構。

1990 年代以來,大型跨國公司在中國大陸的投資增加很快,外商投資企業的技術水準明顯上升,大多數產業的技術轉移都與外商直接投資聯繫在一起。根據研究,1990 年代以來,外商直接投資對中國大陸產業和技術的效益,約有下列幾點:第一,引進先進技術含量較高的資本設備和加工技術,並高效率地使用這些設備和技術,提升了中國大陸產業的技術水準;第二,引進新產品,使符合需求、高技術含量和高附加值的產品,在中國大陸製造業產出中的比重增加;第三,引進能夠高效率使用先進技術的管理能力,外商投資企業在引進先進技術的同時,也引進了有效使用這些先進技術的管理能力;第四,通過多種方式產生技術轉移效應,對中國大陸相關聯產業的技術進步產生積極的推動作用;第五,引進研發能力(Research and Development, R&D),1990 年代末期,跨國公司陸續在中國大陸投資了較多的研發機構。⁴²

⁴¹ 行政院陸委會編制,「大陸及兩岸經濟情勢報告 1997~1998」,大陸台商經貿網,
<http://www.chinabiz.org.tw/focus/book/appendix86-87/menu.asp>。

⁴² 江小娟,「中國的外資經濟對增長、結構升級和競爭力的貢獻」,《中國社會科學》,第 6 期 (2002 年 6 月),頁 7-9。

表 2-7 按行業分外商投資企業工業總產值（2000 年）

行 業	工業總產值 (億元人民幣)	行 業	工業總產值 (億元人民幣)
食品加工業	859.81	化學纖維製造業	436.46
食品製造業	564.06	橡膠製品業	286.75
飲料製造業	514.68	塑膠製品業	828.86
紡織業	1094.13	非金屬礦物製品業	647.92
服裝及其他纖維製品製造	1112.06	金屬製品業	964.98
皮革毛皮羽絨及其製品業	759.40	普通機械製造業	652.68
木材加工及竹藤棕草製品業	207.76	專用設備製造業	334.59
造紙及紙製品業	502.23	交通運輸設備製造業	1624.85
文教體育用品製造業	368.73	電氣機械及器材製造業	1603.06
石油加工及煉焦業	239.81	電子及通信設備製造業	5403.41
化學原料及製品製造業	1183.87	儀器儀錶文化辦公用機械	492.51
醫藥製造業	403.73	電力蒸汽熱水生產供應業	714.13

資料來源：中國人民共和國國家統計局 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2001c/m1313c.htm>。

製表：作者。

四、吸收管理經驗

外商直接投資是否給東道國帶來先進的管理經驗和理念，是否促進了本地管理人才的知識更新與進步？尚未有定論。但對發展中國家而言，企業經營能力的缺乏和管理水準的低下，已經成爲這些國家經濟發展的瓶頸。由此看來，管理知識和經驗溢出效應的對於發展中國家非常重要。開發中國家在引進外商直接投資時，常因兩者制度環境不同，而導致外商投資企業和東道主國國內企業的經濟行爲不同，因此，開發中國家希望外商直接投資帶來的制度能有示範的效果，藉由

其帶來制度示範的效果，可以讓東道主國產生制度變遷的效應，縮短制度變遷中的時程，減低制度變遷的成本等。⁴³

中國大陸本地企業的管理水平普遍比較低，特別是在產品質量管理、市場經營業務和投資管理方面，改革開放後，透過與外商直接投資的合資和合作經營，引進外商投資企業的管理制度和經驗，促進了本地企業的經營管理的成長，同時也加快了國有企業經營機制的改革。在計劃體制下的國有企業，由於政府與企業不能有效分開，在經營管理方面比較僵化，幹透過外資投資企業與國有企業嫁接後，直接切斷了企業與政府之間的聯繫，擺脫了許多行政干預，勞動、人事、分配、進出口經營權和投資自主權等方面都能迅速落實到位。⁴⁴

幾乎所有較大規模的跨國公司在中國大陸投資企業，對高級管理人員和技術人員都普遍採取送往公司總部或全球性培訓中心進行培訓的方法；一些在中國大陸運營時間較長的企業，已經對中層以上的技術和管理人員普遍進行過海外培訓。⁴⁵通過這些訓練，培養一批高階技術及管理人才瞭解和掌握跨國公司的全球戰略、經營理念、技術要求、管理特點、行銷方式等，使他們學習較高階的管理技巧和技術知識；中國大陸本地的企業可以間接學習外商投資企業的治理制度、管理理念，為現代企業制度的建立奠定了基礎，讓內資企業逐步走上按照現代企業制度進行改革、與國際市場接軌。

五、增加就業人口

中國大陸是全世界人口最多的國家，也是世界上勞動人口最多的國家，如此巨大的勞動人口數，使得中國大陸的就業壓力越來越大。能否使勞動人口得以比較充分的就業，不僅決定了人民收入和生活水準的提高，也間接影響了社會的穩定，更直接的影響了國家的經濟發展。改革開放後中國大陸成為外商直接投資的

⁴³ 李健，「轉軌經濟中外商直接投資制度效應的理論分析」，**中國經濟問題**，第3期（1999年3月），頁36-36。

⁴⁴ 張世賢，**中國引資發展戰略研究**（天津：天津人民出版社，2000年），頁121。

⁴⁵ 江小娟、李蕊，「FDI對中國工業增長和技術進步的貢獻」，**中國工業經濟**，第7期（2002年7月），頁11。

樂土，看好中國大陸龐大的勞動人口，紛紛設廠投資，勞動密集產業快速發展，加工貿易活動活躍。由於外商投資企業的投資設廠，外資投資規模不斷擴大，對於就業效果直接表現在就業人數。

從「表2-8」外商投資企業在中國大陸城鎮雇用的人數來看，就以全中國大陸企業就業人口而言比重雖不高，但仍持續增加；不過就單外商投資企業的雇用的人數來看，可以發現1985年從6萬人增加到2000年的642萬人，其成長幅度高達99.07%，不過就每年的增長率來看，1995年以後有趨緩的情況，可是這現象並不能說是外商直接投資對增加中國大陸就業效用減弱，因為比重仍穩定持續上升。

表 2-8 城鎮「外商投資企業」與中國大陸企業就業人口之比重

年份	總計 (萬人)	外商投資企業 (萬人)	比重 (%)
1985	12808	6	0.04
1986	13293	13	0.09
1987	13783	21	0.15
1988	14267	31	0.22
1989	14390	47	0.33
1990	16616	66	0.4
1991	16977	165	0.97
1992	17241	221	1.28
1993	17589	288	1.64
1994	18413	400	2.17
1995	19093	513	2.67
1996	19815	540	2.73
1997	20207	581	2.88
1998	20678	587	2.84
1999	21014	612	2.91
2000	21274	642	3.02

資料來源：中華人民共和國國家統計局 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2001c/e0504c.htm>。

製表：作者。

外商直接投資對中國大陸就業方面的貢獻除了有形的就業人數的增長，另一種無形的貢獻主要表現在：第一、外商投資企業在中國大陸投資一般會帶來新的更有效率的技術和管理方法，使得本土企業的勞動素質得到提高；第二、外商投資企業通常較中國大陸本地企業提供更好的工資待遇、工作條件和社會保險福利，使得勞工生活水準得到改善；第三、外商直接投資在創造大量就業機會的同時，也直接或間接地促進農村剩餘勞動力向非農產業轉移的過程。⁴⁶因此，外商直接投資不管在就業人數的貢獻還是在中國大陸人力資源的開發和人力資本的形成都有提升的效益。



⁴⁶ 趙晉平，**利用外資與中國經濟增長**（北京：人民出版社，2001年），頁76-85。

第三節 利用外商直接投資過程中存在的問題

中國大陸改革開放以來，經濟發展取得了重大的成就，其中外資功不可沒。利用外資已經成為中國彌補資金不足，促進勞動生產率的提高和吸收國外先進的技術和管理經驗的重要管道。總體而言，中國大陸引用外商直接資的規模龐大，發展迅速，對中國大陸經濟增長的促進作用非常明顯。但是，隨著中國大陸利用外商直接投資的規模進一步擴大，程度不斷加深，領域逐漸拓寬，也暴露出了一些爭議的問題。因此，本節主要討論利用外商直接投資對中國大陸經濟發展過程中所存在的隱憂。

一、技術外溢效果有限

二十年來中國經濟迅速發展，外商直接投資對生產技術的大規模的引進功不可沒。藉由外商投資企業引進生產技術，不僅填補中國大陸技術上的空白，並且可以讓內資企業複製，減低了技術開發成本，縮短了技術開發時間，減少技術開發失敗風險。中國大陸以往有技術轉移的問題，其原因大致有三：(一)、跨國公司的戰略定位，將中國大陸定位為加工組裝基地；(二)、地區內產業的技術水準相對較低，為外商投資企業提供合格配套產品的能力較低；(三)、外商投資企業在海外的配套企業進入中國大陸者少，其跟隨性配套投資也較少。⁴⁷

中國大陸的外商投資企業的投資多以低成本、低技術和勞動密集型為主要特徵，可是在投資項目中資金密集與技術密集往往是緊密相聯的。外商對華直接投資中勞動密集型專案居多，技術密集型專案較少，例如，在第二產業中輕紡、加工工業又占很大的比重，即使是中國大陸「三資」企業中所占比重較大的電子工業，也有約70%為散件組裝線，亦屬於勞動密集型項目。⁴⁸而外商投資資本偏低

⁴⁷ 江小娟，**中國的外資經濟－對增長、結構升級和競爭力的貢獻**（北京：中國人民大學出版社，2002年），頁34-35。

⁴⁸ 陳明森，「外資流入陷阱產業效應與政府引資行為扭曲」，**東南學術**，第5期（2003年5月），頁79。

時，並不利於規模經濟形成，也制約了投資技術含量的提高，削弱了外商投資的技術轉移效應和技術外溢效應。到目前為止，外商投資企業提供的技術中屬於配裝組裝技術和後製作業生產技術比重較高，這是因為加工貿易的外商投資企業「兩頭在外」的生產銷售結構比較普遍，缺乏上游產業的帶動作用，造成相關產業發展緩慢。⁴⁹

重複引進中國大陸內部生產能力已能滿足市場需求的項目仍佔有一定的比例，多年來一些地方和部門為了本身的利益，盲目擴大引資範圍，在這種情況下，雖然該地區的引進外資數量是增加了，但外資的品質和對該地區的實際效用卻都較低，有的甚至還會影響該地區的可持續發展能力，更直接影響了中共產業政策的效果。在引資過程中，一些外商投資企業會把耗能高、污染嚴重的產業轉移到中國大陸設廠生產，甚至把一些國際上淘汰的生產技術、生產設備引進到中國大陸，主要表現在勞動密集型產業。外商直接投資在利用中國大陸資源的同時卻沒有將關鍵核心的技術轉移至中國大陸，其結果只是把在母國成熟的技術移植過來，可是對於中國大陸而言還是屬於高新技術領域，例如汽車產業。「這削弱了中國大陸企業自行研究開發的意願和能力，同時也造成了中國大陸在一定程度上對國外技術的依賴」。⁵⁰

二、產業結構分佈失衡

外資直接投資引進大批生產技術，促進了中國大陸許多產業、產品的改造、優化和升級，縮短了與世界先進水準的差距，填補了許多產品乃至行業空白；雖然一定程度地促進了中國大陸的產業結構提升，但外商直接投資的產業投資又在很大程度上與中國大陸的產業結構調整存在負面效應。

⁴⁹趙晉平，*利用外資與中國經濟增長*（北京：人民出版社，2001年），頁286。

⁵⁰同上註

表 2-9 外商直接投資行業結構（「九五」時期，1996-2000）

行 業	項 目 (個)	比 重 (%)	金 額 (億美元)	比 重 (%)
總 計	104621	100	2799.85	100
農、林、牧、漁業	4085	3.9	72.87	2.52
採掘業	614	0.59	23.98	0.86
製造業	74503	71.5	1779.64	63.56
電力、煤氣及水的生產和供應業	521	0.5	84.86	3.03
建築業	1640	1.57	87.97	3.14
交通運輸、倉儲及郵電通信業	1260	1.2	90.53	3.19
批發和零售貿易餐飲業	5714	5.46	81.39	2.88
房地產業、社會服務業	12203	11.66	480.83	17.07
衛生、體育和社會福利業	265	0.25	8.61	0.31
教育、文化藝術、廣播和電影電視業	159	0.15	4.18	0.14
其他行業	3370	3.22	92.48	3.3

資料來源：中華人民共和國國家統計局 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

製表：作者。

中國大陸利用外商直接投資雖然大體上呈現出上升的形勢，但如果我們分析一下這些外商直接投資在中國大陸的行業分佈，就會發現，外商直接投資在中國的行業分布並不均衡。「表 2-9」中顯示，1996 年到 2000 年的「九五」時期外商投資的首選行業是製造業，其所占的比重在 60 % 以上，其次是房地產業，在 17 % 左右，這兩者相加的比例就已經高達 80 %；而衛生、體育和社會服務業只占了 0.31 %，教育、文化藝術、廣播和電影電視業 0.14%，兩者相加後也只占了不

到 0.5%的比例。這表明，外商直接投資在中國大陸各行業間的分佈並不均衡，這種不均衡加大了中國大陸產業結構的失衡。

表 2-10 2000 年為止外商直接投資產業結構

產業別	項目 (個)	比重 (%)	金額 (億美元)	比重 (%)
總計	363855	100	6760.97	100
第一產業	10355	2.85	123.1	1.82
第二產業	265609	73	4115.34	60.87
第三產業	87921	24.15	2522.53	37.31

資料來源：江小娟，**中國的外資經濟—對增長、結構升級和競爭力的貢獻**（北京：中國人民大學出版社，2002 年），頁 267。

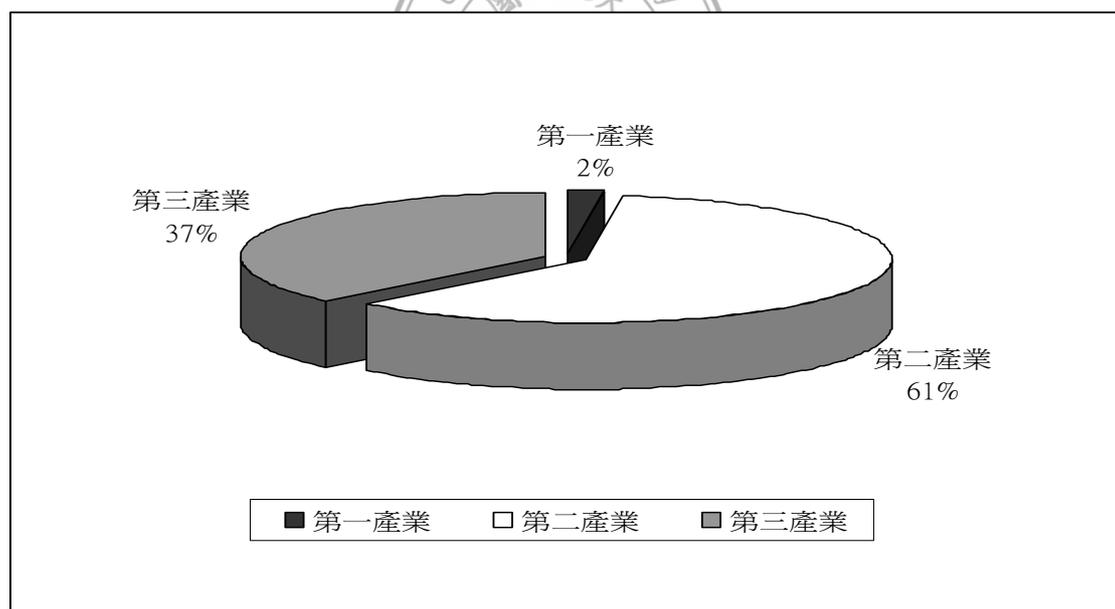


圖 2-4 截至 2000 年外商直接投資產業分佈圖

資料來源：江小娟，**中國的外資經濟—對增長、結構升級和競爭力的貢獻**（北京：中國人民大學出版社，2002 年），頁 267。

製圖：作者。

農、林、牧和漁業一直是中共鼓勵外商直接投資的重點項目，可是外商直接

投資的比重與製造業比起來，不如預期，從表 2-10 和圖 2-4 清楚可以看在三大產業中第一產業明顯後落於其他兩個產業。外商直接投資自 1979 年開放至 2000 年為主要還是集中在第二產業，據 1995 年的工業普查資料表明，中國大陸外商投資企業的工業生產主要集中於輕工業，其企業數所占的比重為 69.6%，產值所占的比重為 60.2%，即使到 1999 年這種情況仍然沒有發生太大的改變。⁵¹這表示中國大陸的第二產業仍是集中在利潤率高、回收期短的輕工業項目，以勞動密集型產業為主，資本技術密集型產業為輔。在九十年代中期逐漸擴大開放服務業，雖然外商直接投資的比例占了 37.31%，不過以「表 2-9」的行業別來看，以第三產業的內部結構來看可以發現外商直接投資也不合理，外商直接投資明顯集中在房地產和社會服務業，其他的行業所占比重較少。

產業失衡表現在對於那些中國大陸其他領域的發展，例如農業、交通運輸和公共設施等等。「外商直接投資進入的幅度過小，從而無法解決這些行業所面臨的資金緊缺、技術匱乏等瓶頸，不能真正滿足中國大陸產業調整和經濟發展的需要」。⁵²

三、內外資企業競爭加劇

外商直接投資透過獨資、合資和合作的方式進入了中國大陸的市場，雖然帶來了資金、技術和管理等效益，在經濟發展上做出相當的貢獻，但卻也出現搶奪中國大陸市場的情況，外商投資企業憑藉著優勢的資金和技術，在市場競爭中佔有相當大的優勢，不斷擴大市場佔有率。自 1990 年代後期，微電子、通訊設備、汽車和工程機械等行業中排名前十名的企業中，外商投資企業就占了三分之二以上的席位。⁵³

⁵¹ 陳明森，「外資流入陷阱產業效應與政府引資行為扭曲」，*東南學術*，第 5 期（2003 年 5 月），頁 80。

⁵² 王洛林、劉國光、李京文主編，2000：《中國經濟形勢分析與預測》（北京：社會科學文獻出版社，2001 年），頁 92。

⁵³ 江小娟，*中國的外資經濟—對增長、結構升級和競爭力的貢獻*（北京：中國人民大學出版社，2002 年），頁 121。

外商投資企業在一些特定行業佔有重要地位，甚至有壟斷的爭議，這引起中國大陸內部多方面討論。面對在外商投資企業的衝擊下，許多國有企業生產的產品因沒有銷路而面臨倒閉的危險，只得尋求和外商投資企業合資以作為走出困境的辦法。⁵⁴但引進外商直接投資的目的，是利用其所帶來的資金、技術乃至管理經驗等來促進經濟發展，而不是過於依賴外商投資企業，所以內資企業如何自我提升競爭力，吸收外商投資企業的優點，開創自己的品牌與市場，是未來中國大陸企業面臨的挑戰與考驗。

內資企業在市場上與外商投資企業激烈競爭時，除靠自己提升競爭力，仍然需要政府採取一些援助措施來幫助內資企業，否則面臨擁有優惠政策的外資政策，不利於內資企業公平競爭。因此，中共的補救措施包括（一）、製定專門政策發展重點產業和特定產業；（二）、加強基礎建設產業的發展；（三）、鼓勵企業的技術研究和人才培養；（四）、對中小企業給予技術指導和貸款；（五）、促進內資企業出口以及向海外投資等。⁵⁵

四、區域發展失衡

中國大陸過去二十年來的經濟成長的區域化現象，除了是受政府所採行的梯度區域發展策略(如：沿海傾斜策略、經濟特區政策)影響的結果外，很大部分是各種經濟行為對自身經濟效益的追求，而向較高度開發的地區集中。⁵⁶而根鄧寧(John H. Dunning)提出的折衷理論 (Eclectic Theory)，可以說明外商直接投資的投資行為取決於其企業所能擁有的優勢，追求獲取最大利益。

在此動機下，外商直接投資在決策投資區域時，當然會選擇投資環境較好的地區投資和合作，加上 1980 年代中期實行的沿海地區發展戰略，以致於外商直接投資大量集中在東部地區，見表 2-11。隨著對外開放戰略逐漸朝向中西部地區

⁵⁴ 陳永生，「外國直接投資與中國大陸經濟發展」，**中國大陸研究**，第 44 卷第 3 期 (2001 年 3 月)，頁 40。

⁵⁵ 王洛林、劉國光、李京文主編，**1998：中國經濟形勢分析與預測** (北京：社會科學文獻出版社，1997 年)，頁 112。

⁵⁶ 陳德昇，**中國大陸區域經濟發展：變遷與挑戰** (台北：五南圖書，2003 年)，頁 112。

擴展，頒布一些鼓勵外商直接投資的中西部投資政策，外商直接投資的區域分佈

表 2-11 1983~2000 年外商直接投資(FDI) 東西中地區比重表

年份	東部地區		中部地區		西部地區	
	利用金額 (億美元)	所占比重 (%)	利用金額 (億美元)	所占比重 (%)	利用金額 (億美元)	所占比重 (%)
1983	5.36	92.93	0.07	1.12	0.34	5.95
1984	8.57	96.73	0.10	1.19	0.19	2.08
1985	11.81	89.63	0.69	5.24	0.68	5.13
1986	12.42	90.46	0.60	4.34	0.71	5.20
1987	12.94	89.27	0.39	2.69	1.17	8.04
1988	22.98	87.78	1.67	6.38	1.87	7.14
1989	28.17	92.16	1.18	3.84	1.22	3.99
1990	29.74	93.87	1.23	3.87	0.72	2.26
1991	38.90	94.28	1.69	4.08	0.68	1.64
1992	98.02	91.41	7.2.6	6.77	1.95	1.82
1993	238.88	87.37	24.28	8.88	10.26	3.75
1994	290.87	87.91	25.99	7.86	14.02	4.24
1995	324.64	87.90	33.24	9.00	11.43	3.09
1996	365.38	87.70	39.24	9.42	12.02	2.88
1997	385.59	85.88	47.88	10.66	15.54	3.46
1998	394.9.01	87.21	44.20	9.76	13.74	3.03
1999	350.4.97	87.77	37.47	9.38	11.38	2.85
2000	354.11	87.80	37.00	9.17	12.22	3.03

資料來源：趙晉平，**利用外資與中國經濟增長**（北京：人民出版社，2001 年 6 月），頁 150。

製表：作者。

應該會隨著政策的變化而有所影響，即中西部地區的應有顯著的成長，由表 2-11 看來，中部地區雖有增長但不明顯，西部地區則是不盡理想。這也許是跟各地區的投資環境與基本建設的差異有關係，因此東、中、西部這三個地區吸引外商直接投資的比例並沒有顯著的變化。⁵⁷

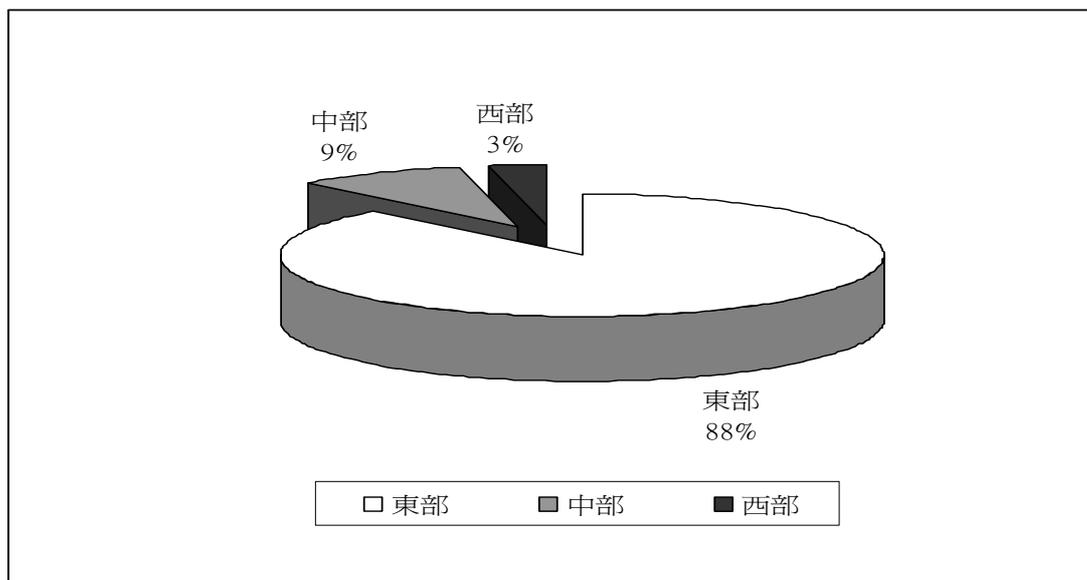


圖 2-5 2000 年 FDI 東西中地區比重圖

資料來源：趙晉平，**利用外資與中國經濟增長**（北京：人民出版社，2001 年 6 月），頁 150。

製圖：作者。

改革開放後，外商直接投資的分布不均，也直接造成了地區之間經濟發展的差距，加上東部地區相對開發比較早和中共早期的發展戰略，東部和中西部的差距不斷擴大，圖 2-5 更可以看出彼此之間的差距。因此，在 1990 年代末期中共逐漸重視這個問題，在政策上開始進行調整，如何縮小東西差距，開發中西部地區，在下一時期也是中共在外資政策決策上的重要目標。

⁵⁷ 蔡昉、林毅夫，**中國經濟：透析全球最大經濟體，掌握大陸市場經營契機**（台北：麥格羅·希爾，2003 年），頁 297。

五、「超國民待遇」爭議

在改革開放初期，中國大陸經濟發展的缺口，因此對外商直接投資的引進有強烈需求，但國內基礎設施嚴重落後以及經驗不足，在政策的制定和執行力不夠完善，相關法律與法規尚未完善等諸多不利因素，使得外商在中國大陸投資面臨較多風險，因而不得不借助各種優惠政策來吸引外資，「超國民待遇」就此應運而生。長期以來，中國大陸在利用外商直接投資的過程中，稅收優惠一直是普遍採用的政策措施；同時，各地方政府爲了吸引外資，頒布了更多、更加優惠的外資政策。而「超國民待遇」確實增加了中國大陸對外商投資的吸引力，使中國大陸在利用外商直接投資的國際競爭中處於相對有利的地位。

「超國民待遇」主要表現在稅收方面。外資企業比內資企業享有許多稅收優惠，外資企業還有「一免兩減」、「兩免三減」、「五免五減」的稅收優惠，各地方基本上對外企業免徵地方所得稅等等，使外資企業的實際稅負水準比內資企業低得多。超國民待遇還體現在外資企業在經營管理方面比內資企業享有更大的自主權，在進出口經營權方面和外匯收支方面擁有比內資企業更大更靈活的政策。

「超國民待遇」在改革開放初期吸引外商直接投資是有其必要性，而成效也是有目共睹，但長期實行優惠政策也會帶來負面效應。過去中國大陸鼓勵出口導向產業，並給予出口退稅的優惠和進出口經營權，這導致外商直接投資在第二產業的比重漸增，帶動了加工製造業的出口，雖然在外匯的創造有很大的成就，但產業主要仍集中在勞工密集產業，這不論對於技術的提升和產業結構的分布均有一定的影響，並可能產生貿易摩擦，背負傾銷的罪名，利潤卻由外商投資企業獲得。

「超國民待遇」亦造成了內資企業與外商投資企業的不公平競爭，外資企業的經營優勢使內資企業無法在同等條件下與之展開公平的競爭，面臨的經營困難加劇影響了其生存和進一步發展。容易引發外商投資企業與內資企業的違法行爲導致國家財政收入的損失，如給予外商投資企業「兩免三減」的稅收優惠，結果致使一些外國投資者鑽減免稅的漏洞，等優惠的時間一過，立刻重新成立新的公

司搞「假投資」，還有許多內資企業為享受外資優惠而設法搞「假外資」。⁵⁸使外資稅收優惠政策明顯走樣導致國稅源的損失產生了負面影響。

「超國民待遇」已經成為中共在調整吸收外商直接投資政策上的常態，但隨著中國即將加入世界貿易組織(WTO)，這一切都將面臨改變。WTO 給予 5 年的緩衝期，要求取消非「國民待遇」，擴大市場開放，回歸自由、公平的市場競爭，內外資企業皆享有「國民待遇」，而中共也把未來的五年稱為「WTO 過渡期」，將逐一實現其在加入 WTO 時的承諾。



⁵⁸盧進勇，「入世與中國對外商直接投資實施國民待遇」，**新視野**，第 5 期 (2001 年 4 月)，頁 36。

第四節 小 結

改革以前，中國大陸處於在相對封閉的經濟狀態，所以對外貿易規模很小，加上重工業優先發展的戰略下，導致在市場上資金不足，造成投資缺口，而成爲經濟發展的瓶頸。1978 年底中共在十一屆三中全會確定了「對內搞活經濟，對外開放」的政策，引進外資成爲改革開放的基本政策。根據「雙缺口理論」指出了多數發展中國家在經濟發展過程中面臨資本往往不足的困境，因此如何填補缺口成爲各國政府在經濟政策調整的重要目標，利用外資來平衡這兩個缺口，既能解決國內資金不足問題，又能減輕外匯不足的壓力，從而滿足國內經濟增長對投資和進口的需求。

改革開放初期，中國大陸上處於嘗試階段，基礎設備和投資環境仍在慢慢建構等諸多不利因素，使得外商在中國大陸投資面臨較多風險。根據英國學者鄧寧(John H. Dunning)觀點，認爲對外投資只有在當地可以提高更高利潤的條件下，跨國公司才有可能在開發中國家投資，只有在有希望獲得長期高額收益的條件下，它們才有可能進行技術革新、培訓和提高國內資源利用率等方面的工作。所以中共唯一能夠持續吸引外商直接投資的手段，就是在制定外資政策時給與外商投資企業各種優惠政策來吸引外資，「超國民待遇」就此應運而生。此後，中共一直運用各種外資優惠政策做爲吸收外商直接投資的方式，以滿足其在經濟發展戰略的需求。

總結二十年來外商直接投資對中國大陸經濟發而論，外商直接投資有其不可抹殺的功勞。外商直接投資從 80 年代的試驗和起步階段，經過 90 年代快速發展，外商直接投資在資本的形成、進出口貿易、科技技術、就業和制度改革等方面，爲中國大陸的經濟發展帶來正面的效益，對中國大陸經濟高速成長正發揮著日益重要的作用。

綜觀中國大陸的經濟發展快速，在利用外商直接投資的過程中，雖然取得了重大成就，但是隨著中國大陸利用外商直接投資的規模進一步擴大，程度不斷加深，領域逐漸拓寬，也暴露出了一些爭議的問題，如技術外溢效果不明顯、產業結構失衡、內外資競爭加劇、地區發展不均和「超國民待遇」等問題。而如何將利用外商直接投資發展經濟過程中所帶來的負面效應減至最低，以保持經濟的持續發展，相關政策在制定上，需要能讓外商投資企業獲取利益、投資資源有效分配，又能使中國大陸自身在持續引進外商直接投資。因此外資政策在外商直接投資與中國大陸經濟發展之間，扮演了橋樑的角色，而如何有效利用外商直接投資，則考驗了政策制定者的智慧。

下一個時期，中國大陸即將加入世界貿易組織(WTO)，意味著對外開放的格局將有重大的變化，對外開放將進入新的階段，因此如何繼續完善外資政策和國際市場接軌；修改外資相關法律與法規，面對加入 WTO 後所面臨的挑戰和機遇，是這未來幾年中共所面臨的課題。

