

第五章 結論與展望

第一節 結 論

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，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，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。

根據錢里納(H. Chenery)和斯特勞特(A. N. Strout)的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為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。中共在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。中共這種作法印證了上述「雙缺口理論」，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。

一、 中共外資政策的演變

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，認為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為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，而外商直接投資的流入量也隨著外資政策起伏。

引進外商直接投資已成為中共改革開放的基本政策，並透過每個階段的外資政策調整以持續有效利用外商直接投資來發展經濟。從改革開放後，一直到1990年代中期，中共吸收外商直接投資的主要目的就是資本短缺和彌補外匯的缺口。為了彌補經濟發展過程中所欠缺的資金與增加外匯存底，中共的外資戰略主要包括兩個方面：一是致力於擴大吸收外商直接投資的規模，二是鼓勵出口導向型外商投資企業。開放初期，中國大陸的改革開放尚處在嘗試階段，為了增加外匯存底與彌補經濟發展所欠缺的資金與技術，大陸當局歡迎外資前往投資，並提供各種超國民待遇的優惠措施，吸引外資。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。由於經濟特區的成效顯著，故積極沿海地區的經濟開放，也是外資政策開始朝「地區傾斜」和「產業傾斜」的初始階段。並提出「沿海地區經濟發展戰略」，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」的加工貿易，充分發揮中國大陸在勞動力的優勢吸引外商投資。基於廉價勞動力與土地取得成本等優勢，在改革開放後中國大陸的吸引外資政策即獲得台港澳的青睞，相繼將生產線移轉至中國大陸，但主要為傳統勞動密集產業，同時也帶動了加工貿易的發展。不過投資項目不多，規模不大，所以此時期還是以對外借款為主，外商直接投資為輔。這對於改革開放初期，在引進外商直接投資並不理想的情形下，對中國大陸的資金需求達到了一定的緩解。

1992年鄧小平的「南巡談話」後，在中國大陸掀起改革開放的新熱潮，全

面擴大開放。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；並實施「以市場換技術」的外資政策，積極吸引外商直接投資，吸收更多外商直接投資發展，提高經濟生產力和效益。1992 年以後外商直接對華投資的迅速成長，中國大陸自 1993 年成爲發展中國家利用外資外商直接投資流量最多的國家，此後，外商直接投資帶動中國大陸經濟發展有顯著的影響。

1995 年以後，中國大陸對於外商直投資的利用進入政策調整時期，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，第一次提出了「外商投資產業指導目錄」，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，不再鼓勵外商直接投資在中國大陸已開發的技術，以及生產能力已能夠滿足需求的項目。然而 1997 年下半年的亞洲金融。在吸收外商投資的增幅程度大幅趨緩，所以中國大陸的整體經濟環境也受到影響。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，再次採取一系列開放措施。對「外商投資產業指導目錄」進行第一次的修改，擴大鼓勵的項目，1998 年 4 月公佈了「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，並在 2000 年啓動「西部大開發」的戰略。此時，可以發現中共對於利用外資的需求開始針對技術的引進爲主要目標，尤其是高新技術，並開始有效引導外商投資領域與區域。

1990 年代中期開始，中國大陸的外商直接投資持續大規模流入、外匯存底開始快速增加。中共利用外商直接投資逐漸實現了最初的既定目標。按照雙缺口理論，中國大陸的資金不足問題和外匯短缺問題已經解決，外商直接投資的階段性任務似乎已經完成，加上在引資過程中的負效應逐漸被重視。那麼，在此背景下中國大陸又該如何看待持續吸收外商直接投資的必要性？托達羅 (M. P. Todaro) 將「雙缺口理論」擴張爲「四缺口理論」，認爲利用外資來加速經濟發

展，不僅可以消除儲蓄和外匯缺口，還可以彌補的第三缺口是政府現有的稅收計畫目標與實際徵收到的稅款之間的「稅收缺口」，以及第四個缺口在技術、管理、企業經營和技能以及資訊等方面存在的「技術管理缺口」，他相信外商投資企業的經營能夠部分地或全部地彌補這方面的缺口。改革開放後，雖然中共積極的引進技術，但外商直接投資並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，而且多以低成本、低技術和勞動密集型為主要特徵。過去因為在經濟發展過程的需要，外資政策的制定是以單純引進外商直接投資為主，不過，隨著 1995 年後中共開始轉變其在利用外資政策的方向，對於高新技術的需求日益提高，而加入 WTO 正好給了中國大陸一個新契機。因此，提昇產業結構、引進高新技術和市場經濟制度的完善將成為新時期中共主要利用外商直接投資的主要目標。

2001 年 12 月 11 日，中國大陸正式成為世貿組織第 143 個成員，開啓了改革開放以來第二次外資戰略的重大調整，為了實現加入 WTO 的承諾，中共在外資政策與對外開放上面臨了重大的變化與影響。1992 年後，外商直接投資出現了不同於以往的特色，不同於過去台、港、澳的投資，美、日、歐的跨國公司開始有系統地大舉投資中國大陸以及多元的產業。除去「超國民待遇」的部份，外商投資企業在某些方面感到並沒有得到與內資企業同樣的待遇，如對外商實行不同的收費標準、市場准入標準嚴格和法規、條例規定不明確，缺少清晰度和透明度等的「低國民待遇」問題。而在第三級產業中，除去列入鼓勵類項目，以及郵政、電信、交通運輸業的經營管理和空中交通管制、期貨貿易屬於禁止類外，皆屬於限制類乙類。內外貿、旅遊、房地產及服務業不允許外商獨資經營，金融及相關行業則係因配合國家試點辦理之故，並未禁止外商獨資經營。但相較於第二產業中外合資與合作企業的審批，規定顯然更為嚴格，保護的意味相當濃厚。這些都不符合 WTO 的國民待遇原則，也因此為履行加入 WTO 承諾，中共取消普遍性的「低國民待遇」或「超國民待遇」政策，修改外資相關法令，使投資環境

得到了進一步的改善，與 WTO 法規接軌；針對不同的產業或區域定訂完整的配套措施，引導外資進入中國大陸所規劃的領域內發展，逐漸增加對服務業的開放，減少限制類與禁止類的行業。在這段期間，中共借助加入 WTO，在一步步地履行開放承諾的同時，還大力推動自身改革，調整利用外資策略和修訂法規，讓尚未完善的中國大陸市場經濟逐漸適應入世後的衝擊。

經過「十五」時期的適應與調整，2006 年在中國大陸加入 WTO 五年的過渡期將結束之際，公佈了「利用外資『十一五』規劃」對中國大陸未來幾年的利用外資與對外開放做了規劃，這也是中國大陸改革開放至今，首次對外公布利用外資的五年規劃。明確將利用外商直接投資的重點從彌補資金、外匯不足切實轉向引進先進技術、管理經驗和高素質人才，對外商直接投資的需求開始從「數量為主」轉為以「質量為主」。從「外商投資產業指導目錄（2007 年修訂）」可看出中共在投資項目的改變，不過對於禁止外商投資的項目仍存在，其涵蓋了：(一)、農、林、牧、漁業，(二)、採礦業，(三)、製造業，(四)、電力、煤氣及水的生產和供應業，(五)、交通運輸、倉儲和郵政業，(六)、租賃和商務服務業，(七)、科學研究、技術服務和地質勘查業，(八)、水利、環境和公共設施管理業，(九)、教育，(十)、文化、體育和娛樂業，(十一)、危害軍事設施安全和使用效能的項目，(十二)、國家和中國大陸締結或者參加的國際條約規定禁止的其他產業。尤其在文化、體育和娛樂業的項目最多，共有 11 項。其包含：1. 新聞機構，2. 圖書、報紙、期刊的出版、總發行和進口業務，3. 音像製品和電子出版物的出版、製作和進口業務，4. 各級廣播電臺（站）、電視臺（站）、廣播電視頻道（率）、廣播電視傳輸覆蓋網（發射臺、轉播臺、廣播電視衛星、衛星上行站、衛星收轉站、微波站、監測臺、有線廣播電視傳輸覆蓋網），5. 廣播電視節目製作經營公司，6. 電影製作公司、發行公司、院線公司，7. 新聞網站、網路視聽節目服務、互聯網上網服務營業場所、互聯網文化經營，8. 錄影放映公司，9. 高爾夫球場的建設、經營，10. 博彩業（含賭博類跑馬場）和 11. 色情業。由此可見，中共

對於第三產業的開放，仍有程度上的保護，在實現開放承諾上，有須待改進的地方。

中國大陸加入世界貿易組織 (WTO)後，國內市場加速開放，外資大量湧進，因此，在「十五」期間，擴大開放的效果逐漸顯現，中國大陸的經濟實力被全球所重視，外商直接投資從 1980 年代的試驗和起步階段，1990 年代快速發展，經過加入 WTO 後的過渡調整，中國大陸經濟發展對利用外商直接投資的需求已發生變化，過去單純積極引進外資戰略的目標改變，針對外商直接投資過去所帶來的影響與問題在政策方面做出重新調整，中國大陸利用外商直接投資已進入一個全新的階段。

二、外商直接投資對中國大陸經濟發展之影響

由於中國大陸在經濟改革的過程中，因為本身缺乏資金、技術不足，因此中共當局迫切希望能夠借助外商直接投資來改善經濟發展上的困境，引導自身的經濟成長。而外商直接投資湧入對大陸經濟的發展功不可沒，本論文從外商直接投資自 1979 年開放以來至 2007 年對中國大陸經濟發展所帶來的影響，以資本、貿易、技術、管理經驗和就業等五方面來檢驗，總結如下：

(一)、在資本形成方面

中國大陸利用外商直接投資的首要目的就是引進在經濟發展中所缺乏的資金。改革開放初期，中國大陸經濟處於資金全面短缺狀況，有大量的投資機會，但國內投資能力不足，資金不足成為經濟發展制約的因素，因此，外資成為彌補資金不足的重要來源。根據本論文的研究，外商直接投資的進入，使中國大陸的全社會固定資產投資增加，也帶動了國內生產毛額(GDP)的成長。中國大陸實際利用外商直接投資額占其全社會固定資產總的比重，從 1983 年的 1.24%逐年上升到 1995 年的 15.65 的高峰，但之後便逐漸遞減。這表示中國大陸境內投資迅

速增長，雖然實際利用外商直接投資額逐年增加，但是實際使用外資占國內固定資本形成總額的比重持續下降，外商直接投資作為資金來源的重要性也在下降，但也只是外商直接投資帶動中國大陸經濟成長的反映。

(二)、擴大對外貿易方面

改革開放後，對外貿易一直中共在經濟發展上重視的目標之一，藉由外商投資企業帶動進出口總額以彌補外匯缺口，改善國際收支。從 1994 年以後，中國大陸出口逐步實現順差，加入 WTO 後，流入中國大陸的外商直接投資規模不斷擴大、方式不斷多樣化，對中國大陸進出口貿易的影響也愈來愈大，尤其是出口貿易。外商投資企業佔出口總額的比重逐漸提高，從 1980 年的 0.04% 到 2005 年的 58.29%，由於外商投資企業在出口貿易發展極為迅速，這也直接促進了中國大陸在全球經濟地位的崛起，已成為全球第 3 大貿易國，而長年的貿易順差，也讓中國大陸的外匯存底成為世界第一位，不過對於不斷擴大中國大陸的貿易逆差，近年來，引起了貿易夥伴的不滿，貿易順差已嚴然成為中國大陸遭受貿易摩擦的主要因素。另外，外商直接投資也改變了中國大陸的貿易結構，1990 年代後，隨著外商直接投資在製造業的快速發展，加工貿易漸居重要地位，已超過一般貿易，成為中國大陸對外貿易主要貿易方式。

(三)、提升產業與技術方面

中國大陸基於勞動力、土地等要素資源的相對優勢，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，儘管這一時期外商投資企業集中在傳統勞動密集產業，但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，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。隨著外資大舉投資大陸第二產業，外資投資企業工業產值佔大陸全國工業總產值的比重逐年

快速攀升，加入 WTO 後，外商直接投資大量的進入更是帶動了中國大陸 IT (information technology) 產業、汽車、電子等新興產業和高新技術產業的快速發展。近年來，因外資的大量投入資金與技術，外商投資企業陸續在中國大陸投資了較多的研發機構，對 R&D 經費支出有增加趨勢，中國大陸的產業結構逐漸由低生產率、低技術含量、勞動密集型產業，以及低附加價值的產品轉向高生產率、高技術含量和資本、技術密集型產業與高附加值的產品。但是長期以來，中國大陸在利用外資中技術引進的最大特徵是「重引進，輕吸收」，由於只著重於技術的引進，不重視對於技術的吸收與創新，產生新高技術過度倚賴外資的現象，近來年中共在政策上不斷喊出要技術創新的口號。

(四)、吸收管理經驗方面

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，促進了本地企業經營管理的成長，同時也加快了國有企業經營機制的改革。隨著中國大陸加入 WTO 後，擴大開放程度，希望探索多元化的投資方式，外資併購行為逐漸增加，規模逐步擴大，中共也對外商投資政策的逐步放寬，企業尋求外資合作的併購方式將逐漸成為的主流方式。外資併購後的企業不但帶入了資金、技術、管理經驗，加強在該產業的競爭力，同時透過外資母公司的內部培訓，讓內部人員去學習，不斷培養高級人才，加速企業的技術進步，同時通過外資參與企業經營管理，也可以吸收外商投資企業成熟和先進的管理經驗。然而外資併購活動日益頻繁，各界開始對於外商投資企業有壟斷市場與危及國家安全等疑慮。

(五)、增加就業人口方面

外商直接投資看好中國大陸龐大的勞動人口，紛紛設廠投資，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。

外商投資企業吸引勞動力數量逐年增加，雖然比重不高，效果並不顯著，但對中國大陸的當地員工訓練和待遇而言確有提升作用。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還是有提升的效益。

綜上所述，外商直接投資對於中國大陸經濟發展之影響，是可以予以正面的肯定。外商直接投資滿足了中國大陸在經濟發展過程對資金和外匯的需求、帶動對外貿易的擴大，提升產業結構，並藉由外商投資企業的技術，促進中國大陸企業的技術及管理經驗的發展。綜觀中國大陸近三十年的經濟發展，其經濟實力早已被世界所重視，外商直接投資有不可抹殺的功勞。不過，外商直接投資就像是一把「雙面刃」，外商直接投資雖然帶來了正面的效應，但同時也存在了許多的負面效應。

負面效應的產生，本論文認為主要與外商直接投資在中國大陸發展的特色和中國大陸自身的投資環境與政策戰略有關。以英國學者鄧寧(John H. Dunning)觀點，認為跨國公司的海外投資，須在當地可以減少生產成本提高利潤的條件下，因此，中國大陸龐大且低廉的勞力資源和廣大的市場成為吸引外資的最大誘因。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，「超國民待遇」中共唯一能夠持續吸引外商直接投資的手段，加上中共外資政策開始朝「地區傾斜」和「產業傾斜」。在這些背景之下利用外商直接投資暴露出了一些爭議的問題。低成本、低技術和勞動密集型造成技術外溢效果有限，政策戰略的傾斜使得產業結構分佈失衡和東西區域發展失衡，「超國民待遇」產生內外資企業競爭加劇與假外資的現象。加入 WTO 後，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，接踵而來的新問題逐漸被重視，不斷擴大的出口順差造成貿易摩擦、高新技術過度倚賴外資、外資併購活動日益頻繁，以致於壟斷市場，危及國家安全，以及能源消耗與

環境污染問題嚴重等負面問題近年來日益被討論。

1995 年中共就已經著手再調整利用外資戰略，不過遇到了金融風暴的低潮，經過「十五」期間的 WTO 適應調整，2006 年 11 月，中共公佈的「利用外資『十一五』規劃」，是今後幾年指導中國大陸外資政策的重要文件。中國大陸利用外資的政策態度，從「來者不拒」向「擇善而從」轉變，也就是從「招商引資」轉向「招商選資」。為了落實「利用外資『十一五』規劃」所宣示的政策方針，按該項規劃的內容中共當局陸續調整外資政策和制定法律法規，進而約束、規範及轉變外商直接投資在中國大陸的投資，2007 年先後頒佈許多政策與法規，對於外商直接投資皆有很大的影響。

中國大陸經過 20 多年的發展，「資金缺口」和「外匯缺口」逐不復見，取而代之的是「技術缺口」，因此中共利用外商直接投資的重點從彌補資金、外匯不足切實轉向引進先進技術、管理經驗和高素質人才，對外商直接投資的需求開始從「數量為主」轉為以「質量為主」。外商直接投資在中國大陸的投資帶來的影響有利有弊，為降低負面效應，中共當局將逐步調整利用外資的政策。近年來中共積極致力於調整外商投資政策，但中國大陸投資環境的急遽變化，生產成本的提高，對外商在中國大陸投資帶來相當的衝擊，許多勞力密集型外商投資企業從中國大陸遷移至低勞動成本的其他國家，並掀起中國大陸外商投資企業裁員的浪潮，在短時間內一定會降低外商投資企業進入中國大陸投資的意願，但也會對外商直接投資轉向有優惠政策的高附加值、高新技術等領域的投資增加或者投資服務業，這對於提升中國大陸的新技術產業和服務業等高附加價值產業，提高產業綜合競爭力，有不小的助益。為此，中共積極調整外資政策，冀望期能持續有效利用外商直接投資，以滿足在經濟發展的需求，並維持其對中國大陸經濟發展的推動效用，只是由於外商投資環境的變遷，其可能帶來的經濟影響，仍有待後續觀察。

第二節 心得與建議

回首過去中國大陸近 30 年的發展，其成就不容小覷，尤其進入二十一世紀後，其經濟實力更為各世界經濟強國所重視，使始得中國大陸的全球經濟地位崛起迅速，而其快速崛起的原因外商直接投資功不可沒。開放之初，利用外商直接投資是政策的重點。因此，外資政策的制定一直為中共所重視，隨著自身的經濟發展，不斷調整其在利用外資的政策，隨著政策的變遷不難從其中看出中國大陸經濟發展的成長，由各項數據的變化亦可看出外商直接投資對中國大陸經濟發展的貢獻。在研究過程可以清楚發現外商直接投資的表現與外資政策的變遷息息相關，在引進外商直接投資的過程中，正負效應的調控，需取決於中共的外資政策的制定與選擇，外資政策在中國大陸經濟發展與外商直接投資之間有著密不可分的關係，如何引導外商直接投資朝向自身經濟發展需求，制定配套措施以使負面的效應減至最低。因此本論文藉由研究外商直接政策的變遷過程中，來證明外商直接投資對中國大陸經濟發展之貢獻，隨著政策的轉變，提升對外商直接投資的利用。總體觀之，改革開放至今，近 30 年經濟改革和對外開放政策的推展，中國大陸的經濟發展快速，在全球經濟的地位不斷提升，當然外商直接投資在其中扮演相當重要的角色，中國大陸已逐步走向國際化、市場化，經濟發展也獲得豐碩的成果。加入 WTO 後，中國大陸的發展更是迅速，大量吸收外商直接投資，同時提高了利用外資的品質，增強了中國大陸在國際市場的競爭力，也提升了中國大陸在國際之間的經濟大國地位。在未來中國大陸的經濟前景不僅樂觀可期，且將成為二十一世紀的全球經濟重心。

隨著外資政策的變遷，近年來中共積極致力於外商投資企業給予較多壓力的同時，持續施行對外資投資中西部地區的優惠政策，希望藉此吸引外商直接投資往中西部地區轉移，帶動中西部地區的發展，就如同過去利用外資帶動東部地區的經濟發展。中共自從 2007 年開始實施多項影響外商投資企業的政策，包括取

消或降低出口退稅、調整「外商投資產業指導目錄」、頒布新的「勞動合同法」、「企業所得稅法」、「反壟斷法」及環境保護規定變得更加嚴格等。這勢必會導致企業生產成本大幅上漲，也意味著中國大陸告別「低生產成本」時代，開始進入「高生產成本」時代，這都將是包括外資和臺資企業在內的所有企業，在經營上必須面臨的嚴峻挑戰。

對於中國大陸的外資政策從超國民待遇轉為公平競爭，各項優惠待遇被取消之後，勢必會壓縮到獲利空間，企業經營成本日趨增加，對中小規模企業和勞動密集產業的企業將有很大的衝擊，如不能配合中國大陸的外資政策往高新技術發展或是向內地遷移，在經營上勢必需面臨的嚴峻挑戰。而相較於我國台商，由於早期台商於大陸的投資以勞動密集之傳統產業為主，且台商企業多屬於中小企業，對經營成本變動較為敏感，反應也較為明顯，中國大陸投資環境變遷導致台商經營環境面臨激烈的競爭壓力，台商經營失敗、閉廠回台，時有所聞。今後幾年內將是台商投資中國大陸的關鍵時期，因此，未來台商準備在中國大陸進行新的投資時勢必作更謹慎的評估，而已在中國大陸投資的台商則更需隨時掌握政策動向，步步為營以降低中國大陸投資的風險，以獲取最大的經濟效益。