

甘肃吸引外商直接投资的问题与对策^{*}

● 向 君

(兰州商学院 经贸学院, 甘肃 兰州 730020)

[摘要] 为加大甘肃吸引外商直接投资的力度, 推动甘肃外向型经济的发展, 本文就甘肃吸收和利用外商直接投资的现状、存在的问题等进行了深入的分析, 以寻求加快甘肃吸引外商直接投资的途径。

[关键词] 甘肃; 直接投资; 措施

[中图分类号] F061.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-5465(2005)06-045-04

Issues Concerning the Attraction of Direct Foreign Investment in Gansu Province

XIANG Jun

(School of Economics and Trade Lanzhou Commercial College Lanzhou 730020 China)

[Abstract] To facilitate direct foreign investment in Gansu Province and thereby promote the development of export-oriented economy of the province, this paper offers an in-depth analysis of the present situation and existing problems concerning the attraction and use of direct foreign investment by Gansu Province with the view of seeking more effective ways to speed up the attraction of foreign investment.

[Keywords] Gansu; direct investment; measures

甘肃位居古“丝绸之路”要道, 是我国历史上对外开放最早的地区之一, 也是中西文化交流和贸易往来的重要通道。但由于历史的原因, 长期以来甘肃整体经济发展水平较低, 基本上是在一个以内贸为主、自求平衡的半封闭式的经济模式中运行。改革开放以来, 外资在甘肃省经济发展中的规模日益扩大, 已成为甘肃省经济发展的重要力量。截止到 2004 年 6 月底, 全省累计批准外商直接投资企业 1 770 家, 投资总额达 38 亿美元, 合同金额 18.5 亿美元, 实际利用外资 8 亿美元。但是, 甘肃在吸引外商直接投资方面还存在很多问题。本文就此入手, 分析甘肃吸引外商直接投资存在问题的原因, 寻找甘肃吸引外商直接投资的措施。

一、甘肃吸引外商直接投资的现状及问题

1980 年甘肃始有外商直接投资, 但仅有 155 万美元的投资规模。到 1985 年, 外商直接投资达 297 万美元, 几乎是 1980 年的 1 倍多。到 1988 年, 外商直接投资达 1 620 万美元, 比 1985 年增长了 4.45 倍。到 1992 年外商直接投资达 14 940 万美元, 其后除 1994 年为 8 434 万美元外, 其余年份均有大幅度增长。但从 1997 年东南亚金融风暴爆发以后, 甘肃外商直接投资规模明显下降, 2000 年情况略有好转但增幅较小, 2002 年又呈现下降之势。总的来说, 外商直接投资在甘肃近年来呈回落态势。其现状和问题大致可以概括为:

(一) 外商投资的主体较少

国家实施西部大开发战略以来, 大量外商开始把注意力从东部沿海发达地区转向了充满潜力的西部地区, 并陆续有一些国家和地区的外商进入了甘肃。但相对于东部地区来说, 由于资金来源渠道较

* [收稿日期] 2005-07-11

[作者简介] 向君 (1975-) 男, 甘肃金塔人, 经济学硕士, 讲师, 研究方向: 应用经济学。

狭窄等原因,投资主体仍较单一。截至2002年底共有37个国家和地区的企业、经济组织、个人到甘肃省投资兴办三资企业(见表1)。

表1 外商直接投资审批分国别(地区)前十位

单位:万美元

	国别地区	项目数	占比率(%)	总投资	外资额	占比率(%)
1	香港	859	50	142 405	70 210	46
2	美国	204	12	82 130	33 744	22
3	台湾省	203	12	16 879	8 800	6
4	韩国	29	1.7	13 047	5 536	3.6
5	澳大利亚	40	2.4	8 105	5 013	3.3
6	英国	10	0.5	7 789	3 540	2.3
7	澳门	39	2.3	5 133	3 210	2.1
8	泰国	39	2.3	6 084	3 003	2
9	加拿大	36	2.1	11 277	2 766	1.8
10	新加坡	39	2.3	6 816	2 524	1.6

资料来源:根据甘肃省统计年鉴(2002年)数据计算所得。

(二)外商投资的区域结构分布不均

从外商投资的地区结构来看,甘肃各地区也很不均衡。从表2可见,外商投资企业主要集中在兰州市,兰州市的外商投资企业占全省外商投资企业总数的80%以上;其他地区虽均有分布,但数量较少。产生这一现象的主要原因是甘肃省大多数地区的地貌地形及气候条件复杂,使得交通条件差,通讯设施和手段长期处于落后状态,信息流通不畅。而兰州交通条件相对较好,通讯设施与技术能够满足投资的需求,总体上投资条件较其他地区优越。

表2 甘肃省外商直接投资地区结构(截止到2003年9月)

单位:万美元

地区	项目(个)	所占比重(%)	合同外资额	所占比重(%)	实际利用外资额	所占比重(%)
兰州	1 230	83	99 044	87	48 276	89.4
武威	34	2.29	3 837	3.37	189	0.35
天水	33	2.22	1 298	1.14		
白银	28	1.85	1 719	1.51	961	1.78
金昌	27	1.77	2 061	1.81	2 754	5.1
酒泉	21	1.33	1 059	0.93	157	0.29
张掖	19	1.18	1 765	1.55	459	0.85
庆阳	18	1.11	1 275	1.12	383	0.71
临夏	18	1.11	546	0.48	151	0.28
定西	17	1.03	831	0.73	405	0.75
平凉	15	1.03	626	0.55	178	0.33
嘉峪关	9	0.51	524	0.46	87	0.02
甘南	7	0.44	387	0.34		
陇南	16	1.04	444	0.39		
合计	1 492		113 844		54 000	

资料来源:甘肃省外经贸厅有关统计数据。

(三)外商投资的产业结构失衡

来甘肃投资的外商分别来自44个国家和地区,项目涉及工业、农业、饮食服务等多个领域,行业分

布也有着各自独特的特点,主要体现在:一是制造业吸引了大量的外商投资。这在全国来说是一个基本趋势,但与全国平均水平相比甘肃还有一定差距(见表3),与东部地区相比差距更大;二是甘肃利用自身资源方面的优势,在电力、煤电等行业吸引了大量外资;此外,外商在甘肃的建筑业、房地产业方面也相对有着较大规模的投资。但总体上看,大型财团、跨国公司来甘肃投资参股的较少,投资分散、零碎,形不成集团力量,竞争力受到限制。国际资本在甘肃的投资项目大都是中小型项目,多数项目投资额小于50万美元,单个项目的平均投资额仅为70万美元左右,远低于全国单项平均投资180万美元的水平。在行业分布上,投资领域主要是一些劳动密集型和能源开发型的加工项目,高新技术产业领域的投资较少,第三产业特别是金融、保险、交通、通讯、旅游、教育、文化、卫生、体育等领域的投资较少。同时,由于外商投资的短期行为在一定程度上存在,也影响到企业技术水平的进一步提高,外资在国有企业的改组、改造、改制方面还没有起到应有的作用。

表3 外商投资行业分布(2002年) 单位:万美元

	全国	甘肃
制造业	69.77	43.5
电力、煤气及水的生产和供应业	2.61	21.4
建筑业	1.34	5.1
房地产业	10.74	13.6
社会服务业	5.58	10.3
农林牧渔业	1.95	1.68

资料来源:甘肃省外经贸厅有关统计数据。

(四)外商投资的方式结构单一

到目前为止,西部地区利用外资虽已基本形成了对外借款和吸引外资相结合的格局,但仍处于初级阶段。西部12省区中,有5个省区是以间接利用外资为主,外商直接投资中以中外合资、外商独资、中外合作为主要方式,其他方式所占比例较小。有利于石油、天然气勘探和开采的“合作开发”方式,有利于基础设施建设的BOT方式,都较少采用。在间接投资方式中,各种基金和股权以及期货投资和期权投资,或是没有建立起来,或是运行效率低下。同时又由于西部地区在对外借款和吸引外商投资中存在着资金不到位的现象,且大量的对外借款容易使本身缺乏资金动力的西部地区背上沉重包袱,从而影响到西部地区引资的进一步扩大,达不到利用外资促进产业结构优化和升级的目的。

在甘肃,就实际利用外资额来看,2001年和2002年分别为20 558万美元和22 620万美元,其中对外借款和外商投资分别占36.2%和23.1%。

由此可见,甘肃吸引外资的方式还停留在较低的层次,尚未完成招商引资的第一次战略性转变。在目前国际资本大流通的背景下,甘肃要强化吸引外商投资的力度,就必须在招商引资的方式上实现跨越式发展。

就外商投资方式来看,甘肃在利用外资上仍限于中外合资、中外合作、外商独资三种基本形式,这三种形式占了引资方式的95%以上,外商投资股份公司等方式在甘肃还没有开展。同时,在三种形式中,中外合资经营的比重最大,中外合作的比重最小,这也说明甘肃通过参股、合作、联营等多种形式吸引外资,共同开发新产品、新技术,提高产品质量和技术档次的能力还相当有限。

表 4 甘肃省外商直接投资方式结构 单位:万美元

外商投资方式	项目数(个)	所占比重(%)	合同外资金额	所占比重(%)	实际利用外资金额	所占比重(%)
中外合资经营	949	63.6	72860	64	34240.5	61
中外合作经营	65	4.4	4554	4	2370.9	5.6
外商独资经营	478	3.2	36430	32	17388.6	33.4
合计	1492	100	113844	100	54000	100

资料来源:甘肃省外经贸厅有关统计数据。

二、甘肃吸引外商直接投资存在问题的原因分析

(一)经济体制与政策缺乏活力

投资环境是影响外资流入的非常重要的因素。由于甘肃经济体制转换相对滞后,政府主导型经济发展模式明显,行政干预比较突出,政府管理范围和权限缺乏明确界定,项目审批环节繁琐等问题没有得到彻底解决,无形中增大了外资企业的经营成本和风险。同时引进外资的宏观管理政策不力和滞后,保障外资的法律法规还不很健全,比如,投资领域开放度、透明度低;各地盲目出台地区优惠政策来取代国家的产业优惠政策,使外商投资的产业结构不合理,劳动密集型产业项目多,技术密集型产业项目少;很多领域受到人为的市场准入限制等等,也影响到外资的流入和投向。而且,由于政策实施的经济社会背景和运行空间差异严重,也造成了政策效果的差异。虽然甘肃省和其他区域省份一样,在税收、进口设备免税、劳动用工、土地管理等方面出台了一系列政策,就政策的具体内容来看,和其他省份没有太大的差别,甚至更加优惠,但政策效果并不明显。

(二)经济规模和基础设施建设相对滞后

甘肃和整个西部地区一样,总体经济规模有限,经济基础薄弱,人均收入水平低,城市化水平只有30%左右。2002年全省GDP为1161.4亿元,排在全国倒数第五位,人均GDP只有4493元,是全国平均水平的55%,全社会固定资产投资是全国倒数第

五位,城市居民可支配收入是全国倒数第六位,农民人均纯收入则排在全国倒数第一位。基础设施建设滞后于国民经济增长速度,总体规模狭小,布局极不均衡,部分基础设施建设甚至低于西部平均水平。

(三)文化差异的影响和约束

长期以来,东部沿海地区的开拓创新意识一直强于内地,文化意识随市场化进程的推进与市场意识兼容并蓄,使东部地区很快从商品经济的思维定势中解脱出来,形成一股强有力的文化力,推动着市场化和对外开放的进程。甘肃地处西北内陆,长期以来由于民族众多,宗教信仰各异,文化传统上相对具有很强的凝固性和封闭性,带有浓厚的农业文化气息,具有典型的“黄土板结文化”的特征。这种文化思维方式在人们的经济行为中表现为因循守旧、安于现状、不思进取、封闭落后,缺乏市场意识,不愿承担风险,没有创造性思维与开拓精神,这一文化思维定势也影响了外资进入后文化的相互融合。

(四)劳动力资源素质低下的限制

虽然甘肃具有大量廉价劳动力资源,是吸引外资的一个显著优势之一,但由于教育基础薄弱,人才培养环境较差,从业人员受教育程度整体偏低,技术熟练程度远不及东部平均水平,无法满足外资企业对具有较高素质熟练劳动力的需求。再加上大量劳动力外流,也在很大程度上限制了甘肃外商投资发展水平。

三、甘肃吸引外商直接投资的措施选择

(一)加强投资环境建设

1. 转变政府职能,强化服务意识。为外商创造一个可以按照国际惯例投资、管理、经营的环境,坚持公正、公开的办事原则,主动协调、密切配合、简化工作程序,提高办事效率,做好外商投资企业的指导、协调、管理、监督和服务工作,对外商投资企业的重点项目要实行跟踪服务和项目责任人制度。要协同有关部门及时处理外商投资企业的投诉,协商解决外商投资企业在建设、生产、经营中存在的有关问题,解决纠纷和矛盾。

2. 加强基础设施建设。目前要紧紧抓住国家实施西部大开发战略的重大机遇和国家为西部开发提供的宽松的政策环境,采取更加有力的措施,积极改善交通、水利、能源、电力、通讯等基础设施条件。积极培育发展以西陇海兰新线甘肃段为轴线的区域经济带,以兰州市为中心,以天水、白银、武威、金昌、张掖、酒泉、嘉峪关等城市为基点,依托铁路、公路交通干线,形成多个相互关联、协调配套、辐射周边的区域性经济、交通、物流、金融、信息、技术和人才中心,争取在尽可能短的时间内使基础设施建设和生态环境建设取得突破性的进展,为外商提供一个功

能相对完善、条件基本具备、市场比较乐观的投资发展环境。

3. 加强外商投资法规建设。就东部地区而言, 由于劳动力成本的不断上升, 使得其以劳动密集型为特征的初加工产业的竞争优势已逐步减弱。然而西部地区却拥有大量的廉价劳动力和相对较大的潜在市场, 对国外投资者具有巨大吸引力。在这种情形下, 必需通过法律手段对外商投资行为和政府管理行为进行规范, 调整各方面的经济关系, 保证各项经济政策和措施的贯彻执行, 以促进外商直接投资活动沿着法制的轨道有序进行。要根据甘肃省的实际情况制定切合甘肃省实际的地方性法规, 严格执法, 保障外商的合法权益。

(二) 转变利用外资的思路

1. 实现引资的重点由弥补“资金”缺口向弥补“技术”缺口的转换。重点瞄准世界著名跨国公司, 吸引他们进来建立产业基地、研究和开发中心, 与省内企业、科研院所联合投资兴办高新技术产业, 并同甘肃的市场资源、自然资源和劳动力资源结合, 使甘肃省的资源优势尽快转化成竞争优势和经济优势, 同时强化高新技术产业对区域传统产业的渗透和扩散作用, 提升产业结构, 促使甘肃的生产力水平在利用外资的过程中得到逐步提高。

2. 由单一方式转向多元化方式。近几十年来, 不论是在发达国家还是在发展中国家, BOT受到普遍的青睐, 并被当作一种通用的模式广泛地用于大型项目建设, 特别是在基础设施领域。我国也早已运用 BOT模式建成了广东省沙角 B电厂, 现阶段正准备将 BOT试点推广到全国。在我国 BOT大发展的局面到来之前, 借鉴各地区不同的 BOT模式的经验, 构造适合甘肃省的 BOT模式, 并确立正确的发展方向, 已成为当务之急。利用外资方式的多元化是甘肃扩大利用外资规模的实现渠道。

3. 进一步向外资开放市场。甘肃应充分利用自身条件, 外引内联, 通过制定新的投资政策和更加优惠的措施吸引外商投资, 并不断扩大投资领域和范围。除国家产业政策明令禁止的以外, 省内所有行业领域应一律向外资开放。制定具体措施和相关的管理办法, 重点加快供水、供热、供气、污水及垃圾处理等行业引进外资, 利用各类国外贷款发展城市公用事业; 对保险、电信、外贸、旅游、商业、教育、医疗、运输等服务领域进行利用外资的试点工作; 积极吸引外资银行来我省设立分支机构。

(三) 引导外资参与企业改组和产业整合

1. 加强产业政策的引导。根据国家产业政策、市场状况和经济发展需要, 有重点地采用鼓励政策

和措施引导外商投资。对基础设施、农林水利和生态环保类投资项目, 可给予扩大经营范围等优惠。根据我国入世承诺, 有步骤地实现外商投资企业的国民待遇。认真落实国家关于实施西部大开发的各项政策措施, 加大利用外资的政策支持力度。

2. 引导外资参与省内国有企业的改组与产业整合。在坚持以技术为核心的前提下, 应充分发挥外资经营机制灵活、运行效率比较高的优势, 通过以市场换资金、股权筹资金、经营权融资金等手段, 积极利用外资改组现有国有企业, 加快国有企业资本结构多元化和经营机制转换。特别鼓励有核心技术和主导产品的外资企业, 通过整体或参股并购等手段, 对国有企业进行重组。并通过这些跨国公司的生产和销售网络, 帮助省内企业加快跨入国际市场, 进入世界经济的大循环圈。

(四) 拓宽筹资渠道

积极利用国外各种资金是实行对外开放的重要内容。一是认真贯彻国家各项利用外资的政策, 抓住国家鼓励外商向中西部地区投资的有利时机, 逐步放宽外商投资项目审批权限, 简化审批手续; 二是地方政府要选择好投资产业和项目, 促进外资投向的合理化。对于那些投资规模大、建设周期长, 且不能直接创汇的基础性的开发项目应多争取引进外国政府和国际金融组织的无息或低息贷款。对投资周期短, 创汇有保证的短线产品的设备引进, 应考虑选用国外商业贷款和信贷资金。对于技术改造项目, 应当多安排使用外国政府和国际金融组织的优惠贷款, 同时要提高对项目运作的管理能力, 做好跟进服务, 督促企业按时还本付息; 三是广开筹资渠道, 利用国际互联网络、多边合作框架和委托代理招商等方式积极组织外国政府贷款、国际金融组织贷款和国际商业贷款。

参考文献

- [1] 刘向东. 我国利用外资概况[M]. 北京: 中国金融出版社, 2002
- [2] 甘肃省统计局. 甘肃统计年鉴(2000)[J]. 北京: 中国统计出版社, 2000
- [3] 甘肃省统计局. 甘肃统计年鉴(2001)[J]. 北京: 中国统计出版社, 2001
- [4] 甘肃省统计局. 甘肃统计年鉴(2002)[J]. 北京: 中国统计出版社, 2002
- [5] 甘肃省统计局. 甘肃统计年鉴(2003)[J]. 北京: 中国统计出版社, 2003
- [6] 林军, 崔治文. 论甘肃投资环境的综合治理[J]. 西北民族学院学报(哲学社会科学版), 2002(6).