

中国外资政策自由化的机制： 学习、可信承诺与竞争压力^{*}

钟飞腾^{**}

【内容提要】 本文旨在理解中国外资政策自由化机制。在对国际上有关中国外资政策自由化水平的认知加以评估的基础上，本文构建了学习、可信承诺和竞争压力三种机制的解释框架，帮助理解中国三个不同阶段的外资政策自由化机制。在改革开放初始阶段，中国地方政府进行了浅层学习，获知了有关外资的地区性经验，并以立法的方式取得投资者的信任，开启了中国引资的序幕；在 20 世纪 80 年代中后期，与东亚经济体竞争外资的压力，以及从东亚模式中学习到出口导向战略对促进经济增长的重大作用，促使中国建立社会主义市场经济模式，在此过程中外资的作用被进一步放大，政策自由化快速发展；加入 WTO 是中国外资政策自由化的新阶段，在此前后外资政策因为可信承诺问题而逐步自由化。但加入 WTO 并非中国外资政策自由化的唯一重大转折点。由于服务业领域竞争外资的压力，以及金融危机以来全球外资流量的减少，中国外资政策自由化的步伐没有减缓。此外，中国在更广阔领域的全球性经济目标促使中国参与投资治理机制的建设，由此进一步促使中国外资政策自由化，提升中国在全球投资领域的影响力。

【关键词】 外资 政策自由化 学习 可信承诺 竞争压力 改革开放

* 感谢《世界政治研究》匿名审稿人的宝贵意见，文中可能的纰漏由笔者承担。

** 钟飞腾，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员。

一 引言

2008年国际金融危机爆发以后,中国吸引外资出现较大幅度的波动,2008年10月至2009年5月,中国引资连续8个月下降,有关外资撤离的讨论开始在主流媒体出现^①,其中外资企业对中国监管政策的担忧一直持续至今。尽管中国引资的波动具有深刻的全球宏观经济背景,但国际社会再度出现关于中国投资环境恶化的舆论,一方面认为中国提高了外资进入的门槛,另一方面则担忧中国以国家安全和战略性新兴产业保护的名义限制外资。在这种形势下,外资政策甚至成为中国“两会”的热门议题。^②在2015年3月7日举行的十二届全国人大三次会议记者会上,商务部就外国投资法草案向社会公开征求意见,这引发了国内外超乎想象的热烈讨论。^③究其原因,可能是部分外资企业认为“中国保护主义”成为其在华经营的主要挑战之一,例如中国美国商会发布的《2015年度商务环境调查报告》发现,服务业、信息知识性服务、研发密集型企业、资源和工业四个行业都把“专门针对外资企业的执法活动”作为排名前四位的阻碍因素。^④中国美国商会在2018年年初发布的商务调查20周年报告中发现,仍有75%的外资企业认为中国歧视外资企业。^⑤作为发展中世界最大的引资国以及重要的资本输出国,中国外资政策变动必然对全球经济产生影响,引起全球投资者的关注也是自然的。

尤其引人注目的是,当全球经济中一些原来秉持自由主义的发达国家越来越频繁地以国家安全名义审查和禁止外资时,中国政府却仍在积极推进投资自由化。这方面最为直接和有利的表述是习近平主席的主张。2017年1月,习近平主席在瑞士达沃斯论坛上发表了有关捍卫经济全球化的声明,强调中国“坚定不移发展全球自由贸易和投资,在开放中推动贸易和投资自由化便利化”^⑥。2018年4月,在海南博鳌亚洲论坛期间,习近平主席又进一步强调中国的大门只会越开越大,中国将继续“实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策”和

① 《我吸收外资连续八个月下降》,《人民日报》2009年6月16日第9版;许凯等:《外资并未大规模撤离中国》,《人民日报》2013年8月12日第4版。

② 彭立立:《两会热议利用外资》,《中国外资》2015年第7期,第16—17页。

③ 《放宽准入保护合法加强监管》,《法制日报》2015年3月9日第2版。

④ 《在华美国商会发报告再提“中国保护主义”》,《中国经营报》2015年2月16日第A02版。

⑤ William Zarit, “A New Context for Old Issues,” *Business Now: The Magazine of the American Chamber of Commerce in China*, Issue 1, 2018, p. 7.

⑥ 习近平:《共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲》,新华网,2017年1月18日, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/18/c_1120331545.htm。

“创造更有吸引力的投资环境”^①。显然，一些投资者对中国的担忧与中国政府本身的积极承诺形成了鲜明的反差，这意味着双方在理解中国如何融入全球、拥抱全球化并积极捍卫全球化等方面存在着深层次的认知差异。

中国积极的引资政策是为了抵抗全球保护主义，还是服务于国内战略目标向世界做出的可信承诺？进一步而言，中国外资政策的转变到底是源于国内政治经济的考虑，还是受到更大的国际力量变化的影响？本文将借鉴政策扩散领域的相关理论，从国际相互依赖角度解读中国外资政策自由化的机制，构建了学习、可信承诺与竞争性压力框架，用于考察三类相互关联的问题：第一，在国际比较的视野中评估中国外资政策自由化的水平。历经 40 年的改革开放，中国的市场化水平有了长足进步，但外资领域的开放才开始进入深水区，未来的发展空间还存在着高度选择性。在国际视野中定位中国各产业的开放顺序，特别是服务业各细分产业的开放度仍是一项巨大的挑战。第二，考察国际力量影响中国外资政策演变的机制，这是本文最主要的一个目的。与东亚的日本、韩国不同，中国经济奇迹的一个重要原因是吸引外资，以及深度参与以市场力量为基础的全球化。随着中国在外资领域全球利益的拓展，中国本身作为资本输出国的影响将越来越大，理解中国作为引资国的历史变迁和作用机理，对于今后制定投资政策有重要启示。第三，理解中国外资政策的变迁，这也有助于认识国际政治经济学领域解释外资政策自由化的几种理论。

有关自由化的政策扩散理论通常认为，一国在一个相互依赖的国际环境中的政策变化，主要通过学习、模拟、竞争以及强制四种机制实现。但本文的考察表明，学习和竞争对理解中国外资政策变化更有意义，而模拟和强制这两种机制的作用相对而言并不突出。中国政府在引进外资、扩大开放时主要基于国内政治经济发展的需求，并相当关注政策的效果，而较少考虑模拟这一机制对政策合法性和地位等的需求。尽管中国通常强调外部压力对促进国内改革的积极作用，但这一考虑与强制机制所强调的如国际货币基金组织（IMF）或者世界银行等国际机构施加的压力并不同。事实上，中国政府并不赞同 IMF 等推行的一套新自由主义理念。^② 中国政府在改变外资政策时，也随时关注着国际局势变动对引资的影响。中国外资政策自由化是一种典型的国内—国际互动格局下的战略性安排。随着全球政治经济格局的大转型，特别是自 20 世纪 80 年代以来新自由主义推动的

① 习近平：《开放共创繁荣 创新引领未来——在博鳌亚洲论坛 2018 年年会开幕式上的主旨演讲》，新华网，2018 年 4 月 10 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/10/c_1122659873.htm。

② 比如有文献就强调，中国在外资外贸领域的政策秉持一种不同于“华盛顿共识”的“北京共识”，更多体现国家决策的自主性。参见 Wenwei Guan, “Beijing Consensus and Development Legitimacy: The Evolution of China's Foreign Direct Investment (FDI) Regime from a Law & Development Perspective,” *Asian Journal of Comparative Law*, vol. 12, 2017, pp. 115–139。

全球化遭受重大挫折，中国引资面临的国际环境也更为复杂，包括联合国贸发组织（UNCTAD）都认为世界投资政策方向朝着混合型发展。在这种背景下，继续推进中国的改革开放，尤其要注重国内—国际两个大局的互动，要密切关注贸易投资政策从边界附近拓展到广阔的国内腹地时产生的复杂效应。

二 度量中国外资政策自由化

自 20 世纪 90 年代初以来，中国已经成为发展中世界最大的引资国，并曾超过美国成为全球最大的引资国。^① UNCTAD 数据显示（见图 1），以中国吸收的外资存量计算，1980 年只有 10 亿美元，到 1987 年即突破了 100 亿美元，六年间增长了十倍。1995 年中国的外商直接投资存量达到 1000 亿美元，很快于 2001 年超过 2000 亿美元，2007 年超过 3000 亿美元。2008 年国际金融危机以后，基本上每年的平均净增量都在 1000 亿美元以上。截至 2016 年年底，中国吸收的外资总存量接近 1.4 万亿美元，如按比例计算，中国吸收的外资分别占世界、发展中世界和发展中亚的 5.1%、14.9% 和 41.7%，而 1980 年时中国在上述三项占比中均不足 1%。此外，图 1 也显示，从相对水平来说，中国引资的绩效也经历了几个阶段的变化。第一个阶段是 1980—1997 年东亚金融危机前后，三项指

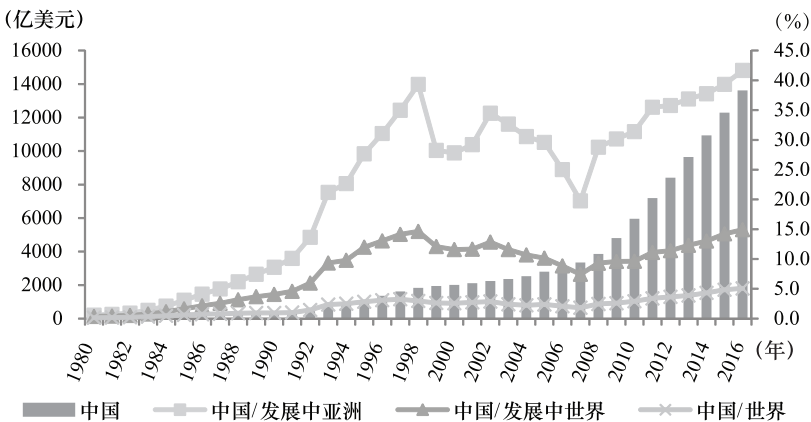


图 1 中国吸收的外商直接投资存量

资料来源：UNCTAD。

① 据新华网报道，联合国贸发组织的《2015 世界投资报告（中文版）》显示，2014 年流入中国的外国直接投资（FDI）达到 1290 亿美元，首次超过美国成为全球最大的外资流入国。参见《联合国贸发组织报告：中国去年首次成为全球最大外资流入国》，新华网，2015 年 9 月 8 日，http://www.xinhua-net.com/fortune/2015-09/08/c_1116501512.htm。

标占比稳步上升；第二阶段则是 1999—2007 年，三项指标均显著下降；第三阶段则是从 2008 年至今，三项指标又稳步上升。

尽管中国是位居前列的引资大国，但围绕政策自由化与外资的关系，学术界仍存在较大争论。外资政策在引资中的作用到底有多大？尽管在理论上，比如生产折中论或者内部化理论，都认为市场不完善是直接投资产生的重要动因。^① 但依据不同数据来源、时期和发展水平进行的研究却表明，税收激励、汇率、贸易保护以及制度质量等因素的作用存在程度上的极大差异。^② 一项对美国外资政策影响外资流动的研究认为，1982—2006 年，大约 30% 流入美国的外资存量和 18% 流出美国的外资存量可以用政策自由化加以解释。^③ 一项针对越南 1988—1998 年的引资研究则认为，适当的政府干预在吸引外资流入方面扮演了关键角色。^④ 对中国案例的研究表明，政策性因素对于吸引外资具有决定性作用，因为对于中国这样一种发展中社会主义大国而言，包括市场规模扩大、劳动力成本优势、现代化的基础设施都与政策变革紧密相关，外资领域的特惠待遇和自由化是外资流入中国的关键因素。中国被认为代表了一种资本流动的开放模式，对其他新兴经济体具有重要启发意义。^⑤

如果政策自由化至关重要，那么从全球比较视角衡量，中国外资政策自由化程度到底有多高？按照经合组织（OECD）的评估，中国的投资保护仍然相当严重，但出口加工区的投资政策自由化程度却很高。OECD 从 2003 年开始设计了一套外资自由化指数，用以衡量经合组织国家和 G20 的政策自由化程度。^⑥ 该指数纳入四种类型的外资政策：股权限制、审查和批准要求、对关键外国人担任企业职务的限制以及其他经营要求，但并未包括国家安全考虑和所有权因素。指数按照 0—1 分进行评估，分数越高限制性越强。按照其 2010 年版的评估，所有 48 个国家的平均指数值为 0.12，OECD 国家的平均值为 0.10，非 OECD 国家的

① Thomas L. Brewer, "Government Policies, Market Imperfections, and Foreign Direct Investment," *Journal of International Business Studies*, vol. 24, no. 1, 1993, pp. 101–120.

② 对外资流动决定因素的一个文献评论可参见 Bruce A. Blonigen, "A Review of the Empirical Literature on FDI Determinants," *Atlantic Economic Journal*, vol. 33, 2005, pp. 383–403.

③ Matthew Adler and Gary Clyde Hufbauer, "Policy Liberalization and FDI Growth, 1982 to 2006," Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 08–7, p. 22.

④ Pham Hoang Mai, *FDI and Development in Vietnam: policy implications*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004.

⑤ Shah M. Tarzi, "China and Foreign Direct Investment: Market-Oriented Policies and FDI Inflows," *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, vol. 34, no. 3, 2009, pp. 275–289.

⑥ Kalinova, B., A. Palerm and S. Thomsen, "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update," OECD Working Papers on International Investment, March 2010, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p02zj7g-en>.

平均值为0.16,中国的FDI指数值为0.46,全球最高。印度只有0.22,不仅显著低于中国,甚至还低于日本。尽管在单项指标上,例如股权限制,中国得分低于印度尼西亚和日本,经营限制方面低于俄罗斯,但在审查批准和关键个人任职方面的分值仍数倍于平均水平。在OECD 2013年版的评估中,中国指数值有所下降,但仍然高于0.4。^①世界银行在2010年的一份评估报告中认为,中国关于所有权的限制是亚太地区最严格的,在开始一项新业务、获取工业用地以及商业纠纷的仲裁等其他三项指标上也落后于全球平均水平。^②

在2017年3月发布的一份报告中,OECD承认此前对中国的评估不够准确。^③一方面,自1997年以来,包括中国在内的亚洲国家引领了全球投资政策取向自由化的潮流,而且多数时候是各国政府单方面实施的。即便如此,与OECD国家相比,亚太地区的国家对投资的保护仍相当严重。为此,OECD同时比较了投资自由化的相对程度和绝对进展。另一方面,OECD也承认,该项评估并未单独纳入东亚地区的出口加工区,通常这些特定区域的投资政策高度自由化。因此,在审视中国投资自由化进展时,需要实事求是看待外资聚集区域的政策变革。

UNCTAD从1992年起就对全球外资政策自由化发展进行跟踪比较,但其目的主要是展示政策变化方向而不是衡量自由化的水平。按照UNCTAD整理的1992—2006年数据,在这一阶段中国出台了148项有利于外资流入的政策,占全球所有此类政策的6.7%,名列第二的印度占比为2.7%,越南列第三占比2.4%。^④显然,中国外资政策自由化的变化幅度是全球最大的,至少领先于印度、越南。这一评估也符合长期研究中国经济的专家的看法,比如美国学者尼古拉斯·拉迪(Nicholas R. Lardy)认为,尽管印度工资水平低于中国,但由于印度的外资政策限制远远多于中国,造成其引资水平低于中国。^⑤另外一项对中印外资政策的比较研究也发现,中国要比印度更加青睐外资,外资企业在印度的经营比其国内企业更受约束。^⑥也有学者在分析UNCTAD的数据之后发现,1980—

① OCED, “FDI Regulatory Restrictiveness Index, 2013,” September 2013, <http://www.oecd.org/investment/index>.

② World Bank Group, *Investing across Borders 2010: Indicators of Foreign Direct Investment Regulation in 87 Economies*, Washington, D. C.: The World Bank Group, 2010.

③ OECD, “Is Investment Protectionism on the Rise? Evidence from the OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index,” March 6, 2017, OECD, <http://www.oecd.org/investment/globalforum/2017-GFII-Background-Note-Is-investment-protectionism-on-the-rise.pdf>.

④ Matthew Adler and Gary Clyde Hufbauer, “Policy Liberalization and FDI Growth, 1982 to 2006,” pp. 54—55, Table 16.

⑤ 尼古拉斯·拉迪:《中国经济增长,靠什么》,熊祥译,北京:中信出版社2012年版,第150页。

⑥ Yasheng Huang and Heiwai Tang, “FDI Policies in China and India: Evidence from Firm Surveys,” *The World Economy*, vol. 35, 2012, pp. 91—105.

2010 年间中国的外资政策自由化要领先于印度。^①

对中国外资政策自由化的上述评估存在显著差异。因各类指标在分析中国 FDI 政策自由化中存在着争议，比如 OECD 认为低于印度，而对于拉迪而言，中国外资政策的自由化高于印度。有的学者甚至认为“中国采取了发展中国家最为开放的贸易政策和外商直接投资体制”^②。也有学者声称“中国外资政策近乎于完全开放”^③。因此，在不同的参照系中，对中国外资政策自由化的评估会有很大不同。对照其他发展中国家，则基本可以说中国的投资政策自由化幅度最大。如果参照系是美国等传统的投资大国，那么中国的投资政策仍然不够自由和开放，特别是即便在中国对外投资较多的行业部门也存在很强的限制性。^④ 显然，从改革开放的 40 年历程来看，那么中国外资政策总体上更加趋向于自由化是毫无疑问的。

三 解释中国外资政策变化的既有文献

纵观整个改革开放时期，中国对引进外资始终充满着一些争议。从 20 世纪 70 年代末起，《人民日报》关于外资的报道陆续增多，80 年代后期至 90 年代初有过巨大波动，但随即于 1992 年达到高峰。20 世纪 90 年代至今，有关外资的相关报道数量总体呈下降趋势，1997—1998 年东亚金融危机时发生过波动，此后每过若干年都有波动，预示着中国外资政策的相关争论从来就没有停息过。比如，《人民日报》1975—1978 年涉及外资的文章，其主要内容都是有关第三世界维护主权、对跨国公司实行国有化。1979 年 6 月，即在《中华人民共和国中外合资经营企业法》（简称合资法）通过之前，《人民日报》第一次报道了中国引进外资，并强调该决策是深圳市市委做出的。^⑤ 这与当时改革的总体思路是地方先行先试，后由中央加以认可的特点相一致。

中国外资政策的转变明显有渐进特点，表现在地理空间的点、线、面突破

① Min Ye, *Diasporas and Foreign Direct Investment in China and India*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp. 8–9.

② Lee Branstetter and Nicholas Lardy:《拥抱全球化》，载劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基编：《伟大的中国经济转型》，方颖、赵扬译，上海：格致出版社 2009 年版，第 577 页。

③ Michael J. Enright, *Developing China: The Remarkable Impact of Foreign Direct Investment*, London and New York: Routledge, 2017, p. 8.

④ David Dollar, “China as a Global Investor,” Foreign Policy at Brookings, Asia Working Group, Paper no. 4, May 2016, p. 11, <https://www.brookings.edu/research/china-as-a-global-investor/>.

⑤ 《深圳市引进外资建成一批加工厂》，《人民日报》1979 年 6 月 14 日第 2 版。

和产业序列上的等级升迁,整体呈现出“螺旋上升”状态。^① 地理范围上的变化经历了从经济特区、沿海开放城市、沿海经济开放区、边境内陆城市和中西部地区的演变。产业政策则经历了第一、第二以及第三产业的递推,初期主要追求外资数量增长,中期逐步注意到产业结构调整,随着外资数量日渐增多和国内社会经济发展水平提高,引导外资优化产业的国内目标更加突出。与此同时,中国外资政策的转变也属于更为广泛的东道国—跨国公司关系演变的组成部分,政策自由化进程与跨国公司在中国的讨价还价能力以及中国政府的治理体系密切相关。^②

外资被认为是中国经济持续增长的关键因素,有关中国外资的研究也是世界范围内的重要课题。比如,1993—2006 年间在全球排名前 15 的管理学杂志中,超过 40% 的文章都是关于流入中国的外商直接投资。^③ 根据另一项对 30 年来中国外商直接投资研究的调查,有关中国外资的研究大体上包括流入外资的动因、跨国公司的进入模式、跨国公司活动以及中国的外资政策四种主题。不过,由于学科差异性较大,在上述调查中国际关系学者的贡献只占到 10%。^④

目前国内外对中国外资政策自由化的理解,至少存在四种类型的解释。

第一种是基于国内经济改革的需要。外资政策属于经济自由化的组成部分,随着国家整体确立市场经济模式,外资政策也会按照“华盛顿共识”所主张的自由化方向发展。^⑤ 由于中国改革时期的一项重要政策是如何吸引和使用外资,政策目标的演变随着总体经济环境的变化而不断加以修正,国内社会经济发展目标决定外资自由化的程度和方向。^⑥ 多数论者将邓小平 1992 年南方谈话视作承诺经济自由化的政策信号,认为向市场经济体制的转变促进了外资的流入。但此因果关系也可以反过来加以认识,即中国利用国际压力促进国内改革的动机也不能忽视,邓小平之所以选择南方作为新一轮改革的起点,很关键的一点是深圳、

① 潘镇等:《探索中的手:中国外商直接投资政策及其有效性研究》,北京:经济管理出版社 2006 年版,特别是第三章。

② Yadong Luo, “Shifts of Chinese Government Policies on Inbound Foreign Direct Investment,” in Robert Grosse, ed., *International Business and Government Relations in Emerging Economies: An Institutional Approach in the 21st Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 291–313.

③ Chung Ming Lau and Garry D. Bruton, “FDI in China: What We Know and What We Need to Study Next,” *Academy of Management Perspectives*, vol. 22, no. 4, 2008, p. 34.

④ Marc Fetscherin, Hinrich Voss and Philippe Gugler, “30 Years of Foreign Direct Investment to China: An Interdisciplinary Literature Review,” *International Business Review*, vol. 19, 2010, pp. 235–246.

⑤ Louis T. Wells, Jr. and Alvin G. Wint, “Don’t Stop with the One-stop Shop, Foreign Investment in a Liberalizing Third World,” *The International Executive*, vol. 35, no. 5, 1993, pp. 367–383.

⑥ K. C. Fung, Hitomi Lizaka and Sarah Y. Tong, “Foreign Direct Investment in China: Policy, Recent Trend and Impact,” *Global Economic Review*, vol. 33, no. 2, 2004, pp. 99–130.

珠海等地曾经是上一轮改革的发祥地，是外资聚集的地方。另外，在总体经济战略部署上，中国并没有按照“华盛顿共识”的路子发展，而是有自己的特色。

第二种主张跨国公司与东道国的关系从传统的对抗模式转变为非敌对和合作型关系，中国对外资态度受到国际规范转变的影响。20 世纪 60、70 年代，跨国公司与发展中东道国双方关系被概括为“讨价还价能力递减模式”（obsolescing bargain model），东道国拥有比跨国公司更强的谈判能力，因此在政策对外资采取了征收和国有化措施。^① 但进入 20 世纪 80 年代后，发展中国家吸收的外资流量相对减少，占全球比重从 1980 年的 21% 下降为 1988 年的 13%，债务危机进一步导致其他形式资本流入减少，削弱了发展中国家的讨价还价能力。^② 此后，由于资本输出国介入，通过多边投资协定和双边投资协定，以及 IMF、世界银行的贷款要求等约束东道国，这一模式转变为“双层讨价还价模式”（two-tier bargaining model），即资本输出国与东道国、东道国与投资者两层关系。^③ 不过，这种概括本身在解释中国的引资政策时存在着不足：首先，中国引资政策自由化早于跨国公司—东道国关系模式的转变；其次，美国签署的双边投资协定（BIT）数量有限，美国版本并没有在国际上流行，例证之一是美国主导的多边国际投资协定（MAI）谈判于 20 世纪 90 年代后期宣告失败。^④

第三种认为中国迫于外部压力进行了外资体制的转变。^⑤ 这种观点承认外部压力并不能解释为什么中国启动经济改革和开放，但强调对外部压力的回应是中国进一步推动经济自由化的动力之一。在外资政策自由化方面，日本政府扮演了关键角色，1988 年达成的双边投资保护协定首次纳入国民待遇条款，1990 年后双方互设中日投资促进机构，这些都有助于促使中国改善外资体制。这类观点与第二种比较接近，即资本输出国通过介入跨国公司在东道国的经营增强其讨价还价能力，但不足也很明显，即只能解释某一个时期、某类特定政策的变革，而无法系统地解释中国外资政策整体趋向于自由化的历史演变。

① 对这一模式的经典概括可参见 Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U. S. Enterprises*, New York: Basic Books, 1971.

② Alvin G. Wint, “Liberalizing Foreign Direct Investment Regimes: The Vestigial Screen,” *World Development*, vol. 20, no. 10, 1992, pp. 1515 – 1529.

③ Ravi Ramamurti, “The Obsolescing ‘Bargaining Model’? MNC-Host Developing Country Relations Revisited,” *Journal of International Business Studies*, vol. 32, no. 1, 2001, pp. 23 – 39.

④ Elizabeth Blackwood and Stephen McBride, “Investment as the Achilles Heel of Globalisation?: The Ongoing Conflict between the Rights of Capital and the Rights of States,” *Policy and Society*, vol. 25, no. 3, 2006, p. 55.

⑤ Dong Dong Zhang, “Negotiating for A Liberal Economic Regime: the Case of Japanese FDI in China,” *The Pacific Review*, vol. 11, no. 1, 1998, pp. 51 – 78.

第四种认为中国改变投资政策是为了符合诸如 WTO 等国际制度的需求。^①这种观点观察到中国加入 WTO 后大幅度修改与贸易相关的投资协定,体现了中国利用国际制度约束调整国内政策的考虑。但这种观点至少存在着两点不足:第一,在投资领域并不存在如贸易领域那样的国际投资制度,换言之,多边领域的投资制度约束不如贸易领域强;第二,即便是 WTO 本身,中国做出的承诺也超出了一般国家,存在着独特的“超 WTO”(WTO-plus)义务现象。中国承担的有关投资的普遍性义务以及给予外国投资者的国民待遇在 WTO 框架内并无先例,主要原因在于中国加入 WTO 时已经是世界第六大贸易国,其他大国从未来竞争威胁这一预期出发要求中国承担。^②

中国外资政策历经 40 年的变革,国际、国内因素在每个阶段的影响有所不同。如果要寻求理解整个改革开放时期外资政策自由化的动力,那么有可能国际因素的影响更大一些。毕竟,中国并不具有美国所拥有的主导国际体系发展的权力地位,因此更多是如何认识国际形势、抓住机遇发展自己。而且,跨国公司作为一种权力行为体,在国际政治经济中的地位强于贸易商。但不可忽视的是,与一般比较弱小的发展中国家不同,中国又具有独特的能力和制度,在吸收外资以及参与国际经济竞争时往往展示出非同一般的影响力,混合了国家能力、地方性实验、灵活的企业网络以及借助于全球市场机会等。有学者甚至认为中国代表了一种新的全球政治经济的发展形态,超越了英美模式的资本主义。^③因此,强调国际因素的重要性,并不完全只是说国际压力单向度影响中国政策变革,而更应该深入考察相互依赖和互动的机制。

四 政策扩散机制与中国外资政策自由化的框架

在对外经济政策的国际政治经济学研究中,外资政策是个后来者,大约起步于 20 世纪 70 年代。在国际投资领域,美国一直处于显著的优势地位,以往有关外资政策的研究也主要是讨论美国跨国公司与东道国以及美国自身的外资政策变化。就美国外资政策变革的原因而言,学术界通常从总统国内权力斗争、国家安

① Chunlai Chen, “The Development of China’s FDI Laws and Policies after WTO Accession,” in Jane Golley and Ligang Song, eds., *Rising China: Global Challenges and Opportunities*, Canberra: Australian National University, 2011, pp. 85–97; 李本:《对国际多边投资立法从回应到参与——中国外商投资立法的嬗变分析》,《法学杂志》2009 年第 8 期,第 94—97 页。

② Julia Ya Qin, “Trade, Investment and Beyond: The Impact of WTO Accession on China’s Legal System,” *The China Quarterly*, no. 191, China’s Legal System: New Developments, New Challenges, 2007, pp. 720–741.

③ Christopher A. McNally, “Sino-Capitalism: China’s Reemergence and the International Political Economy,” *World Politics*, vol. 64, no. 4, 2012, pp. 741–776.

全考虑以及国内利益集团等三种视角加以解释。^① 总体而言，这三种视角都不关注国际体系因素的影响，这显然与美国在投资领域的霸主地位相关。但从 20 世纪 80 年代后期开始，美国外资政策趋于严厉就深受国际关系影响，日本经济实力快速接近美国使得美国对日本外资分外敏感，直接导致 1988 年综合贸易法案纳入《埃克松-弗洛里奥修正案》，授权美国总统以国家安全名义阻止跨国并购。在国际投资领域，就连美国这样的霸权国家也无法忽视国际力量对其经济政策的影响力，更不用说正处于向国际经济体系迈进、力量还处于进一步发展中的中国。

国际力量对经济政策的影响长期以来就是国际政治经济研究的主题。^② 近年来，有关国际力量如何影响对外经济政策又有新的进展，特别是全球范围自由主义政策扩散为主的相关研究蔚为大观。有统计表明，1958—2008 年，在英文政治学期刊发表的学术文献中大约有 800 篇涉及公共政策扩散的研究，其中大约一半是 2000 年以后发表的。^③ 有关中文文献的一份统计同样表明，2005 年以来公共政策扩散研究得到了较快发展。^④ 按照美国政治学界的划分，政策扩散的研究源流始自美国政治学对联邦主义的讨论，但国际关系学者对政策扩散研究的论文数量上升很快，目前仅次于美国政治学这一分支领域的研究。美国政治学、比较政治学和国际关系在研究政策扩散时各有侧重，国际关系学者研究政策扩散的动力时，传统关注点主要是战争的效应、规范扩散和权力的作用。^⑤

从定义上看，政策扩散是指在一个司法体系内政府的政策受到另外一个司法体系内政府政策的影响，即在一个相互依存的环境中产生。与“政策趋同”类的研究不同，“政策扩散”更感兴趣的是进程而不是政策的结果。^⑥ 另外一个不容易区分的概念是“政策转移”，很多时候这个概念可以与“政策趋同”混用，

① 可参考笔者对美国外资政策研究的相关文献总结，钟飞腾：《管控投资自由化：美国应对日本直接投资的挑战（1985～1993 年）》，北京：社会科学文献出版社 2011 年版，第 8—12 页。

② 早期的经典文献可以参见 Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics,” *International Organization*, vol. 32, no. 4, 1978, pp. 881—912.

③ Erin R. Graham, Charles R. Shipan and Craig Volden, “Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science,” *British Journal of Political Science*, vol. 43, no. 3, 2013, p. 673.

④ 王浦劬、赖先进：《中国公共政策扩散的模式与机制分析》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2013 年第 6 期，第 14—23 页。

⑤ Erin R. Graham, Charles R. Shipan and Craig Volden, “Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science,” pp. 677—683.

⑥ Fabrizio Gilardi, “Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research,” *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 16, no. 1, 2016, p. 9.

但也有学者指出,“政策转移”可以被视作“政策扩散”的一个分支领域。^①

根据贝斯·西蒙斯(Beth Simmons)等人的总结,自由主义政策扩散的理论主要包括四大类:第一种为建构主义观点强调国际规范的社会化,包括通过领导国的榜样作用、专家组对新政策的合理性阐述以及对新政策适用性的介绍;第二种是强制力,包括国际组织施予援手时的条件性规定,强国的政策领导力以及霸权性观念;第三种是强调国家之间的直接竞争;第四种是学习,主要是指改变观念,包括改变目标的深层次学习和改变手段的浅层次学习。与国际规范内化不同,学习强调的是决策者已经对某一政策的成本收益进行了理性计算。这四种理论并非截然对立,比如建构主义和霸权性观念都强调专家组和国际组织所提供的新政策模式。^② 贝斯·西蒙斯等人对经济政策自由化的定义主要按照市场化原则进行,即减少政府约束、促进经济交易,这一定义不同于美国意义上的经济自由主义政策。^③

在自由主义政策扩散理论的影响下,近期围绕双边投资协定(BIT)扩散的国际政治经济学研究成果颇多。^④ 这类文献认为,以双边投资协定为投资政策自由化是政策扩散的结果,其主要动力机制包括基于规范的可信承诺、基于理性假设的竞争性压力和基于有限理性的竞争。

① Erin R. Graham, Charles R. Shipan and Craig Volden, “Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science”, p. 679; Maartino Maggetti and Fabrizio Gilardi, “Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms,” *Journal of Public Policy*, vol. 36, no. 1, 2016, p. 90.

② 相关文献总结可参见 Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, “Introduction: The International Diffusion of Liberalism,” *International Organization*, vol. 60, no. 4, 2006, pp. 781–810; Frank Dobbin, Beth Simmons and Geoffrey Garrett, “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?” *Annual Review of Sociology*, vol. 33, 2007, pp. 449–472. 也可参考这一领域的集大成之作 Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, eds., *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

③ Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, “Introduction: The International Diffusion of Liberalism,” p. 782.

④ Zachary Elkins, Andrew T. Guzman and Beth A. Simmons, “Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960–2000,” *International Organization*, vol. 60, no. 4, 2006, pp. 811–846; Andrew Kerner, “Why Should I Believe You? The Costs and Consequences of Bilateral Investment Treaties,” *International Studies Quarterly*, vol. 53, 2009, pp. 73–102; Srividya Jandhyala, Witold J. Henisz and Edward D. Mansfield, “Three Waves of BITs: The Global Diffusion of Foreign Investment Policy,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, no. 6, 2011, pp. 1047–1073; Lauge N. Skovgaard Poulsen, “Bounded Rationality and the Diffusion of Modern Investment Treaties,” *International Studies Quarterly*, vol. 58, no. 1, 2014, pp. 1–14; Daniel J. Blake, “Thinking Ahead: Government Time Horizons and the Legalization of International Investment Agreements,” *International Organization*, vol. 67, no. 4, 2013, pp. 797–827; Helen V. Milner, “Introduction: The Global Economy, FDI, and the Regime for Investment,” *World Politics*, vol. 66, no. 1, 2014, pp. 1–11; Eric Neumayer, Peter Nunnenkamp and Martin Roy, “Are Stricter Investment Rules Contagious? Host Country Competition for Foreign Direct Investment through International Agreements,” *Review of World Economics*, vol. 152, no. 1, 2016, pp. 177–213.

首先，可信承诺（credible commitment）要解决投资者面临的风险问题。与贸易商不同，投资者一旦完成投资，就在东道国有了沉没成本，如果东道国撕毁合同，那么这部分前期投资是没有办法收回的，这一点在“讨价还价能力递减模式”中有很好体现。因此，为了吸引外资，东道国要做出一定的可信承诺，通常的做法包括加入国际条约或者修改国内法。

其次，竞争性压力作为驱动力，主要体现了引资国的角色。当先前有国家签署了双边投资协定或者做出了让投资者信服的承诺后，后来的引资国就面临着强大的竞争压力，因为投资者可以选择进入更具信用和区位优势东道国。特别是当相邻地区的国家与东道国拥有相近的出口市场、出口产品以及基础设施时，为了与前期做出承诺和具有优势地位的国家竞争跨国资本，后期进入的国家不得不出台优惠政策。

再次，有限理性的竞争强调的是事后计算，而不是如竞争性压力那样事先计算引资的成本和收益。由于多数发展中国家经济发展水平低，技术的吸收消化能力也较弱，通常不能够吸收到特别合适的外资。这些国家在初始阶段往往盲目引进外资，待到一定阶段发现存在着无法克服的国内政治经济成本后，不得不减少对外资的承诺。比如，随着投资争端的上升，发展中国家减少了对BIT的签署。

在解释政策扩散的不同阶段时，学者之间对于哪种机制起主导作用仍存在着争议。比如，西蒙斯等认为竞争性压力是投资政策自由化最重要的机制，而通过宗教、共同语言和殖民地历史的模仿作用不存在。^①但史利维迪亚·让都那（Srividya Jandhyala）等学者则认为，政策扩散在不同阶段的主导机制有差异。初始阶段主要解决可信承诺问题，然后是发展中国家之间彼此竞争资本引发的“规范瀑布”（norm cascade）效应。鉴于多数国家将签署BIT，后续国家不得不将此视作一种全球标准或者规范，在这一阶段，西蒙斯等人否定的社会文化关联就很重要，最后是因投资争端上升引发重新计算成本收益问题，因此政策扩散是一个三阶段模式。^②

就理解改革开放时期中国外资政策自由化而言，学习机制也相当重要。有关政策扩散理论的早期文献表明，学习机制主要指的是对成功的政策的学习，即看到其他国家实施某一政策取得良好效果之后，本国也开始学习这类政策。最近的一些文献则进一步指出，政策制定者的意识形态倾向将影响学习，拥有相同意识

① Zachary Elkins, Andrew T. Guzman and Beth A. Simmons, “Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960–2000,” p. 842.

② Srividya Jandhyala, Witold J. Henisz and Edward D. Mansfield, “Three Waves of BITs: The Global Diffusion of Foreign Investment Policy,” p. 1050.

形态倾向的政府在政策上学习的可能性更大一些。^① 事实上, 傅军早在 2000 年完成的一项有关中国吸引外资的制度经济学研究中就认为, 中国改革早期在意识形态领域存在不同意见, 这恰好为学习和实验预留了空间。^② 投资领域缺乏如贸易领域的 WTO 那样的国际制度, 因而难以像劳工或者环保领域那样利用国际规范的社会化来解释外资政策自由化。尤其需要注意的是, 在中国改革开放初期, 国际上对外资的看法存在着不同的地区规范体系, 因此决策者基于理性计算的选择也是非常重要的, 即通过学习多种竞争性地区规范, 并从中选择若干重新组合成适用于中国国情的某种模式。事实上, 在总结新一代有关政策扩散的文献时, 也有学者是按照阶段来认识不同扩散机制的作用的, 强调学习机制对早期的作用, 并认为竞争压力在后期更为重要。^③

政策扩散研究的一个难题是如何将理论讨论与经验验证结合起来, 特别是如何将各种机制操作化。瑞士两位学者在整理了 121 份研究政策扩散机制的各类研究之后指出, 大多数学者使用不同的指标衡量同一种机制, 甚至用同一个指标来指代不同的机制。^④ 如表 1 所示, 学习通常与成功的政策联系在一起, 多达 18 次。与此同时, 地理邻近性也常常被当作学习机制的指标, 在表 1 的“学习”对应的一栏中高达 10 次。模拟机制则有三个比较接近的指标, 分别是共同成员(14 次)、结构性等价(12 次)与地理邻近性(11 次)。竞争机制则相对集中在结构性等价(13 次)这一指标上, 列第二位的贸易流量指标只有 5 次。如果横向看表 1, 那么结构性等价, 也即相似性这一指标多达 31 次。两位学者建议, 今后的研究应当致力于使用同一个概念机制和尽可能最佳的指标来衡量机制。显然, 学习机制和竞争机制要比模拟机制来得清晰和容易度量。

表 1 扩散机制的概念化与操作化 单位: 次

	学习机制	模拟机制	竞争机制	合计
结构性等价	6	12	13	31
地理邻近性	10	11	3	24

① Daniel M. Butler, Craig Volden, Adam M. Dynes and Boris Shor, “Ideology, Learning, and Policy Diffusion: Experimental Evidence,” *American Journal of Political Science*, vol. 61, no. 1, 2017, pp. 37–49.

② Jun Fu, *Institutions and Investments: Foreign Direct Investment in China during an Era of Reforms*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000, p. 61.

③ Covadonga Mesegur & Fabrizio Gilardi, “What Is New in the Study of Policy Diffusion?” *Review of International Political Economy*, vol. 16, no. 3, 2009, p. 539.

④ Maartino Maggetti and Fabrizio Gilardi, “Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms,” pp. 87–107.

续表

	学习机制	模拟机制	竞争机制	合计
共同成员	7	14	1	22
政策的成功	18	3	0	21
前人的数量	4	7	1	12
贸易流量	2	4	5	11
合计	47	51	23	121

资料来源：Maartino Maggetti and Fabrizio Gilardi, “Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms,” p. 97.

因此，在本文中笔者的解释框架主要包括三种机制，即学习、可信的承诺和竞争性压力，这些机制相互组合可以较好地理解 40 年来中国外资政策自由化。

五 浅层学习、可信承诺与中国外资政策的开端

在改革开放初期，中国领导人的观念变革来源于浅层学习。浅层学习指的是对于开放的具体目标设定比较模糊，更为强调手段的变化。在有关外资政策变革的早期阶段，决策者的思维框架在列宁帝国主义论和利用资本主义经济的对立中进行，通过实行一种“增量学习”（incremental learning）的策略，获得了国际市场的相关知识。^① 由于经贸关系的变化，资本主义世界经济运行规则对中国引进外资的影响力越来越大。

国内立法和签署投资相关的协定是一种政策信号，体现了中国政府对外国投资者的承诺。邓小平对有关外资立法能体现承诺和国际信用这一点有清晰的认识。1979 年 5 月 31 日，在会见日本自民党众议院议员铃木善幸一行时，邓小平表示：“中国准备搞一个投资法。这个立法本身就表明中国的政策没有变。有关的专利法、国际贸易法、国际经济关系法，以后都要逐步搞出来。没有这些法，今后如果打官司，我们总会输，而且还有一个国际信用问题。”^② 6 月 28 日，即在《合资法》通过前夕，邓小平在会见日本公明党代表团时又指出：“为了明确表示我们要坚定不移地执行这个既定方针，我们全国人大即将通过《中外合资经营企业法》。这个法是不完备的，因为我们还没有经验。与其说是法，不如说

① Lawrence C. Reardon, “Learning How to Open the Door: A Reassessment of China’s ‘Opening’ Strategy”, *The China Quarterly*, no. 155, 1998, pp. 479 – 511.

② 中共中央文献研究室：《邓小平思想年编（一九七五——一九九七）》，北京：中央文献出版社 2011 年版，第 236 页。

是我们政治意向的声明。”^①

通过立法和投资协定与外国投资者建立起合约关系是一种手段的变革,这一时期更主要的变化是对实现四个现代化的手段有了更深入的认识,即肯定外资有益于中国的社会主义建设,而这种更大层面的观念转变来自对西欧、日本以及新加坡等国经验的学习。促使邓小平等领导人观念变革的重要原因有三个:第一,邓小平在20世纪70年代末屡次向全党强调的“国际条件变得对我们很有利”^②。这既包括中美关系改善带来的国际政治环境,但更重要的是经济环境变化。一方面,这个阶段西方经济陷入滞胀,战后资本主义的黄金时代结束了,跨国公司寻求新的市场,客观上需要转换资本输出的目的地;另一方面,中国的国际贸易格局发生了很大变化,自1972年恢复对美贸易后,与资本主义国家的贸易额迅速上升。1973年5月5日,陈云在听取外贸部负责人汇报外贸计划和价格问题时指出,中国对资本主义市场的出口已占75%,价格问题变得复杂了。1978年6月7日,陈云在同中国人民银行负责人谈话时再次指出贸易格局的这种历史性变化,并强调:“这个趋势是定了。因此,我们对资本主义要很好研究。”^③1978年6月30日,出访西欧回来的谷牧向中央汇报,其中包括西欧资金过剩重视对华发展经济贸易关系,以及采取国际通行做法吸引外商直接投资等。汇报过后,邓小平专门找谷牧谈话,表示要下决心做引进这件事。^④第二,东南亚引资经验获得了中国的认可。1978年11月12日,邓小平到访新加坡并会见李光耀,期间向李光耀谈及中国将调整对华侨和东南亚的政策,而这一群体对中国引进外资产生了重大影响。早在出访新加坡之前,邓小平就已经了解到东亚“四小虎”的经济成绩,但其认识主要停留在外贸的快速增长方面。在新加坡,邓小平亲眼看到了新加坡引进外资的成功。对此,李光耀曾回忆,“受这次访问启发,邓小平在返回中国后建立了四个鼓励外商投资和国际贸易的经济特区”^⑤。在十一届三中全会之前出访东亚几个国家,再次坚定了邓小平对引进外资的决心。此后,东南亚地区的引资经验成了中国出台外资政策和特殊建设的一个重要参照。1979年12月,时任广东省委书记吴南生赴京向中央汇报经济特区构想时,就提到“按

① 中共中央文献研究室:《邓小平思想年编(一九七五——一九九七)》,第246页。

② 1978年5月30日,邓小平在同胡乔木等谈准备在全军政治工作会议上讲话的内容时提出这一说法。参见中共中央文献研究室:《邓小平思想年编(一九七五——一九九七)》,第135页。

③ 中共中央文献研究室:《陈云年谱(1905—1995)》(下卷),北京:中央文献出版社2000年版,第173、176页。《人民日报》于1987年2月刊登了年陈云1973年的这一谈话,但谈话对象误认为是人民银行负责人,实际应该是外贸部负责人。

④ 曹普:《谷牧与1978—1988年的中国对外开放》,《百年潮》2001年第11期,第5页。

⑤ 李光耀:《邓小平与新加坡》,福布斯中文网,2013年8月7日, <http://www.forbeschina.com/review/201308/0027567.shtml>。

照中央所讲的特殊政策和灵活措施的精神，给投资者比亚洲一些国家和地区所设立的出口加工区具有更优惠的条件”^①。第三，中国通过国际经济新秩序建设已经了解到国际社会对跨国公司的态度发生转变。20 世纪 70 年代初，源于欧佩克集团在石油领域的斗争，以拉丁美洲国家为首的一批发展中国家在联合国提出新国际经济秩序建设构想，影响到 UNCTAD 对跨国公司的态度，要求管制外资。^② 1979 年前，《人民日报》曾广泛报道拉丁美洲国家与跨国公司相抗衡的经验，但令人感到意外的是中国领导人在 1978 年前后曾派出数个代表团访问西欧、东欧和亚洲，但没有派代表团去拉丁美洲。^③ 1978 年 5 月 30 日，邓小平在北京会见墨西哥经济代表团，但并没有讨论拉美的依附型发展经验。原因可能在于中国是社会主义国家，主权显著地掌握在本国人手中，因此决策者认为难以出现拉丁美洲的依附性发展，尤其是对于来自港澳台的资本而言，这些人本身属于中国人，在意识形态上也不会出现外国人控制的情况。也可能在于中国并无直接应对大型跨国公司资本的经历，在发展阶段上与拉丁美洲存在着显著差异，还不能深刻感受到这种威胁和控制。这意味着 20 世纪 70 年代后期，中国对当时世界外资领域存在的 OECD 模式、联合国模式以及安迪斯集团模式进行了有目的地筛选和学习。OECD 模式强调资本输出国的利益，而后两者更加突出资本进口国的利益。从那时候起，在联合国舞台上有关国际经济新秩序的讨论中，发展中国家对跨国公司的看法已经悄然发生了变化，从加强限制转变为在发展中如何加以利用。^④

1979 年 7 月 1 日，中华人民共和国第五届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国中外合资经营企业法》。这一立法“为外国企业在华经营提供了一个基本框架”^⑤。此前很长一段时间，中国赞成大多数发展中国家对跨国公司的征用，而此法第一次表明中国政府承诺对外国产权的保护，因此在意识形态上具有突破性意义。^⑥ 这种突破的前提是社会主义经济占据主导地位，强调自

① 吴南生：《关于广东建立经济特区的几个问题——1979 年 12 月 16 日在北京向中央国务院的汇报提纲》，《特区经济》2000 年第 9 期，第 7 页。

② Torbjörn Fredriksson, “Forty years of UNCTAD research on FDI,” *Transnational Corporations*, vol. 12, no. 3, 2003, p. 2.

③ 当时主要的三个考察团目的地分别是港澳、罗马尼亚和南斯拉夫以及西欧。参见曹普：《谷牧与 1978—1988 年的中国对外开放》，《百年潮》2001 年第 11 期，第 6—20 页。

④ 铃木多加史：《联合国内对跨国公司看法的变化——从认为很坏到认为在开发中可以利用》，高山译，《国际经济评论》1982 年第 7 期，第 56—61 页。日文原文出自日本《世界经济评论》杂志 1981 年 12 月号。

⑤ Lee Branstetter and Nicholas Lardy: 《拥抱全球化》，第 547 页。

⑥ Yasheng Huang, “One Country, Two Systems: Foreign-invested Enterprises and Domestic Firms in China,” *China Economic Review*, vol. 14, 2003, pp. 404–416; Yasheng Huang, “How Did China Take Off?” *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, no. 4, 2012, p. 147.

力更生为主、争取外援为辅。在这一法律诞生过程中,起草者“先学习列宁关于租让制的理论,再研究世界各国引进外资的法律”^①。合资法的通过对当时以农村改革为主的经济路线并没有产生多大震动,也没有干扰当时的改革共识。

在合资法通过之后,中央迅速选定了引资地点。按照直接投资理论的总结,东道国的区位优势是极为重要的,基础设施优良、法制完善、劳动力成本低的区域具有竞争优势。但中国的特点是选择在不受重视的边缘城市进行试验,用科斯的话说“在社会主义边缘地带试一试市场经济”^②。1979 年 7 月 15 日,中央政府同意广东省关于建立经济特区的请示。由于香港商人希望将经济特区写入法律^③,全国人大第十五次会议最终于 1980 年 8 月 26 批准公布《广东省经济特区条例》,决定在广东和福建两省建立特区,特别是在四个边境小城市中对外资政策进行大规模的自由化。1984 年,特区和经济技术开发区的模式扩大到沿海 14 个城市。

几乎在国内层面展开政策变革的同时,中国政府也逐渐参与国际层面的投资制度,但相关规定是高度选择性和保守的。1982 年 3 月 29 日,中国与瑞典签署第一个双边投资协定(BIT)。^④ 双方约定“公平合理地”对待双方的投资者,这一点明显不同于 1988 年与日本签署相关协定时首次采取的国民待遇原则。协定第三条指出,出于公共利益可以对外资进行征收和国有化,但应及时补偿。第六条涉及争端处理,双方约定单独设立仲裁庭,双方各委任一名仲裁员,并可由联合国秘书长委任缔约任何一方的国民作仲裁员。从这一点看,中国并没有遵从 OECD 的标准,而是采纳了当时联合国系统的规范,也就不存在所谓强制力影响问题。第九条规定,协定有效期为 15 年,一旦双方决定终止该协定,那么第一至第八条的规定还将继续有效 15 年。1983 年 9 月 6 日,中国与日本签署第一个避免双重征税协定(BTT),截至 1988 年中国已同 20 个国家签署这类协定,这些国家主要是欧美发达国家,但也包括了亚洲的新加坡、马来西亚和泰国等国。在涉及营业税征收中的“常设机构”设置时间上采取 6 个月标准,而对股息、利息和特许权使用费实行 20% 的税率征税,这一点与日本相同,但明显低于

① 柳红:《八〇年代:中国经济学人的光荣与梦想》,桂林:广西师范大学出版社 2010 年版,第 209 页。

② 罗纳德·科斯、王宁:《变革中国:市场经济的中国之路》,徐尧、李哲民译,北京:中信出版社 2013 年版,第 214 页。

③ 罗纳德·科斯、王宁:《变革中国:市场经济的中国之路》,第 91 页。

④ 《中华人民共和国政府和瑞典王国政府关于相互保护投资的协定》,《国务院公报》1984 年第 21 期,第 735—738 页。

英美。^①

六 竞争压力、深层学习与外资开放的螺旋式上升

当中国于 20 世纪 80 年代中期决定在沿海地区向外资开放时，国际环境发生了极大的变化。首先，发展中世界整体吸引外资的比重，从 20 世纪 70 年代 1/3 下降至 80 年代中期的 1/4，各发展中国家吸引外资的竞争程度加大。一定程度上，发展中世界面临的竞争压力似乎也可以解释 20 世纪 80 年代中期以后发展中世界欢迎外资的巨大转变。最为显著的例证是原先支持建立国际经济新秩序的 UNCTAD，在美国政府不愿意承担联合国会费以及发展中世界陷入债务危机的形势下，不得不进行激烈的改组，于 20 世纪 80 年代中期转向拥抱新自由主义议程。1974 年建立的联合国跨国公司研究中心部分职能归并到改革后的 UNCTAD，中心最终于 1993 年解散。现在学术界广为人知的《世界投资报告》诞生于 1991 年，但自 1993 年开始由 UNCTAD 新的管理团队负责编撰，报告的基调与之前联合国对跨国公司的批判色彩有着显著差异，很少强调引进外资时潜在的负面影响。^②

其次，东亚地区成为发展中世界吸引外资的主要目的地，大批东亚地区的发展中国家快速吸收外资，地区竞争态势影响到中国的引资战略。清华大学教授胡鞍钢曾断言，“国家之间的竞争特别是中国与邻国之间在经济方面的竞争是促进中国启动经济改革的最重要的外部因素”^③。已经发展起来的日本，为了解决美日贸易摩擦，于 1985 年广场协议后大幅度升值日元，此后日本企业大规模转向对亚洲的投资，其中有 51% 集中于东亚“四小虎”。^④ 据 UNCTAD 数据，20 世纪 70 年代和 80 年代，东亚地区吸收外资最多的两个国家分别是马来西亚和新加坡。1979 年以前，东亚地区吸收外资最多的国家是马来西亚，1979—1991 年吸收外资最多的则是新加坡。从这个意义上说，邓小平于 1978 年 11 月 5—14 日选择访问泰国、马来西亚和新加坡，不能不说其中可能含有考察外资如何引领发展

① 王选汇：《我国已同二十个国家签订了避免双重征税协定》，《涉外税务》1988 年第 5 期，第 34—36、21 页。

② United Nations Conference on Trade and Development, *UNCTAD at 50: A Short History*, New York and Geneva: United Nations, 2014, p. 84.

③ 胡鞍钢：《邓小平与中国对外开放》，载胡鞍钢主编：《国情报告·第十卷·2007 年（下）》，第 550 页。

④ 侯若石：《国际直接投资对发展中国家的不利趋势》，《人民日报》1987 年 1 月 23 日第 7 版。

模式的安排。^① 如图 2 所示,自 20 世纪 80 年代中期起,东亚发展中经济体吸收的外资占整个发展中世界吸收外资的一半以上,这足以说明该地区与资本主义世界经济体系的紧密联系。自 1984 年开始,中国吸收外资迅速增多,甚至一度于 1985 年成为吸收外资最多的国家,整个 20 世纪 80 年代后期中国吸收外资流量仅次于新加坡。1992 年年初邓小平南方谈话之后,中国一跃成为东亚地区吸收外资最多的国家。此后中国长期保持发展中世界吸引外资第一的位置。即便如此,中国引资水平按人均衡量仍然没有达到世界水平。^②

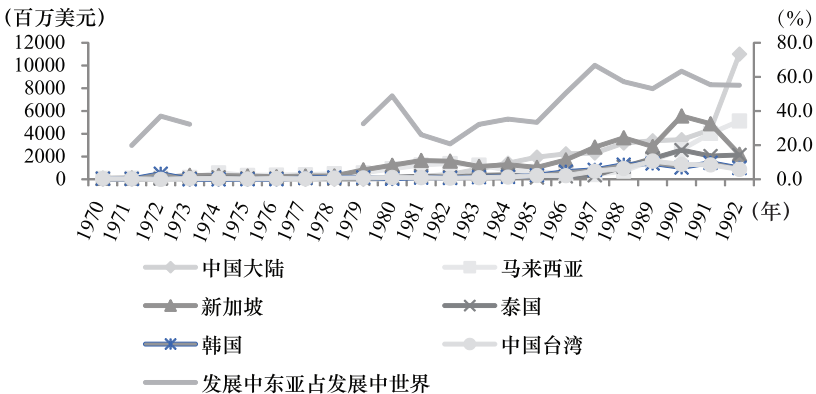


图 2 东亚主要经济体吸引外资及其在发展中世界的占比 (1970—1992 年)

注: UNCTAD 缺失 1970 年、1974 年、1975 年、1977 年、1978 年东亚经济体吸收外资的加总数据。

资料来源: UNCTAD。

亚洲国家吸引外资乃至发展模式对中国的影响是巨大的,中国的整个外资政策发生了从“允许”到“鼓励”的转变,特别是产业政策和税收激励方面作了较大调整。1985 年 1 月,邓小平在听取谷牧汇报开放十四个沿海城市的情况后

① 1979 年 1 月 17 日,邓小平在会见胡厥文、胡子昂、荣毅仁等工商界领导人时指出,“现在搞建设,门路要多一点,可以利用外国的资金和技术”。参见邓小平:《搞建设要利用好外资和发挥工商业者的作用》,《邓小平文选》(第 2 卷),北京:人民出版社 1994 年版,第 156 页。1979 年 10 月 4 日,邓小平在中共省、市、自治区委员会第一书记座谈会上发表谈话,第四部分就重点谈了怎样利用外资的问题。邓小平特意指出,“我到新加坡去,了解他们利用外资的一些情况。外国人在新加坡设厂,新加坡得到几个好处,一个是外资企业利润的百分之三十五要用来交税,这一部分国家得了;一个是劳务收入,工人得了;还有一个是带动了它的服务行业,这都是收入”。参见邓小平:《关于经济工作的几点意见》,《邓小平文选》(第 2 卷),第 199 页。

② Joseph P. H. Fan, Randall Morck and Lixin Colin Xu, “Institutions and Foreign Direct Investment: China versus the Rest of the World,” *World Development*, vol. 37, no. 4, 2009, p. 854.

指出：第一步要打进香港市场，通过打进香港国际市场再打进日本，打进其他国家市场。^① 这个策略类似于沿着“雁行模式”逆序而上，在地理上将沿海地区连成一片应对国际挑战。1986年4月12日，第六届人大四次会议通过《中华人民共和国外资企业法》，该法明确规定对外资企业“不实行国有化和征收”，其目的是为了消除外国投资者的疑虑、增强对华投资的信心。1986年10月，国务院出台《关于鼓励外商投资的规定》（著名的“二十二条规定”），对引进先进技术和出口的外资给予特别优惠。促进该规定出台的直接原因是1986年上半年引进外资有所减少，投资环境不能适应外商投资的要求。^②

先进技术和出口导向是个重大转变，促成沿海大开发战略和外向型经济，而该战略本身是对东亚模式的深层次学习的结果，转变了长期以来主导中国的丧失比较优势的战略。^③ 1986年11月14日，邓小平在会见美国纽约证券交易所代表团时指出：“现在我们确实对这方面的知识不够。为什么法律不完备，就是因为知识不够，本领不够。我们的同志有点怕，怕吃亏。随着我们的知识多一点，就会逐步好一些，胆子会大一点。”^④ 1988年3月，时任国务委员的谷牧在沿海地区对外开放工作会议上指出，新中国有两次经济思想的飞跃，第一次是如何建立独立自主的国民经济体系，第二次是如何把国内建设与国际经济联系起来。为了进一步落实沿海地区发展外向型经济的战略构想，必须要进一步改善投资环境。^⑤ 1988年4月，第七届人大一次会议通过《中华人民共和国中外合作经营企业法》。至此，中国利用外商直接投资的三种外资企业形式立法都已具备，这意味着中国发展出基本的法律治理框架。1988年7月，国务院下发文件授权省级和计划单列市人民政府审批外资，以加快吸收外资。

竞争压力引发的另一个结果是，20世纪80年代中国先后与发达国家、亚洲发展中国家签署BIT。1959年德国与巴基斯坦签署世界上第一个现代版的BIT。随后，德国分别与马来西亚（1960年）、泰国（1961年）、韩国（1964年）、印度尼西亚（1968年）签署协定。进入20世纪70年代以后，新加坡先后与荷兰、德国、英国签署BIT。1976年，法国分别与菲律宾、马来西亚签署BIT。等到1982年中国与瑞典签署第一个BIT时，全球BIT数量已经突破180个。此后几年，中国加快与发达国家签署BIT，并着重与亚洲国家签署BIT。1985年中国与

① 中共中央文献研究室：《邓小平思想年编（一九七五——一九九七）》，第529页。

② 吴晓民、程凯：《经济特区工作会议前夕谷牧对记者发表讲话》，《人民日报》1987年2月7日第1版。

③ 对中国赶超型发展战略和基于比较优势的发展战略的阐述可参见林毅夫：《解读中国经济》，北京：北京大学出版社2012年版。

④ 中共中央文献研究室：《邓小平思想年编（一九七五——一九九七）》，第598页。

⑤ 计泓赓、冯霄：《国务院召开沿海地区对外开放工作会议》，《人民日报》1988年3月5日第1版。

泰国、新加坡、科威特等亚洲国家签署，1986 年与斯里兰卡签署，1988 年与澳大利亚、马来西亚、新西兰和日本等亚太国家签署，1989 年与巴基斯坦签署。从地域分布看，中国的确存在着竞争压力，即在同一个区域内条件相似的国家都签署 BIT 带来的引资挑战。

中国签署 BIT 的高潮是在 20 世纪 90 年代初，这主要源于相信 BIT 能促进外资的流入。中国自 1992 年起成为发展中世界吸引外资最多的国家，BIT 的增多与外资流入总体上呈并行态势，如图 3 所示，这一阶段中国与更多的发展中国家和原社会主义国家签署 BIT。但 90 年代后期签署的协定总数有所减少，而在加入 WTO 后还涌现过一个高潮。因此，中国的 BIT 扩散阶段并非是前文提及的三阶段模式。

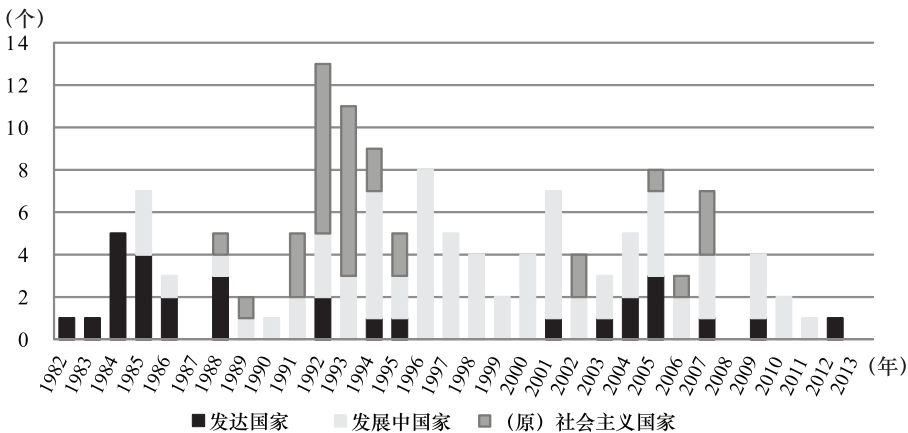


图 3 中国签署双边投资协定数目

注：根据中国商务部条约法律司 2016 年 12 月 12 日公布的数据，2012 年 9 月 9 日，我国与加拿大签署双边投资协定，并于 2014 年 10 月 1 日生效，这是截至公布日期，我国签署的最后一个 BIT。

资料来源：ICSID Database of Bilateral Investment Treaties, World Bank；中华人民共和国商务部条约法律司。

到 1991 年，外商企业投资已经遍布中国的 30 个省、自治区和直辖市。随着中国吸引外资的增多，外资政策目标已经从追求数量向注重质量转变。1991 年 6 月，田纪云在外商投资工作会议上强调，整个 20 世纪 90 年代要将外资的质量和效益提到突出地位来抓。^① 但与此同时，中国也注意到发展中国家的引资水平仍

^① 盛祖仁、张毅：《田纪云在外商投资工作座谈会上强调指出利用外资要注意质量和效益》，《人民日报》1991 年 6 月 28 日第 2 版。

然不高，呼吁发达国家增加对发展中国家的投资。虽然中国引资总量位居前列，但以中国经济规模衡量并不算多，特别是考虑到人均水平的话，更是位居发展中国家尾列，1991 年人均只有 17 美元。换句话说，吸引外资的竞争压力仍然存在。此种压力在 1997—1998 年亚洲金融危机期间尤为强烈，尽管此时中国吸引外资已经连续多年位居发展中世界第一。例如，1997 年 12 月举行的全国外资工作会议强调，相对于经济规模和人口规模，中国“吸收外资数量仍处于较低水平，利用外资水平仍然不高”^①。

党的十四大确立社会主义市场经济目标是深层次学习的结果，中国的战略目标已从计划经济调整为市场经济。为了进一步吸引外资，中国加快改善外商投资环境，包括进一步扩大投资领域，比如在外贸、内贸、保险、金融、海运、航空等领域试办外商投资企业，并引导外资主要投向基础设施、基础产业和企业的技术改造。1994 年 3 月，国务院召开全国外资工作座谈会，强调要制定完善的产业政策引导外资投向。10 月，在经济技术开发区外商投资会议上，李岚清强调中国外资政策的总方针是积极有效利用，依靠产业政策引导外资，使外资与国民经济发展规划有机结合，特别是要严格贯彻以市场换技术的方针，并鼓励外商积极参与中西部地区投资开发。这一阶段政策直接导致了 1995 年 6 月《外商投资产业指导目录》的出台，它对产业部门的准入划分为四种类型，政策重心从准入干预向经营干预转变。

作为竞争压力和深度学习的结果之一，中国外资企业的构成发生了变化。从项目类型看，独资企业数量分别于 1990 年、1997 年超过合作经营企业和合资经营企业（如图 4 所示）。独资企业拥有更多的经营决策权，与东道国讨价还价的能力显著增强。独资企业增多，也与中国引资重点逐步转向大型跨国公司有关。1999 年 3 月，朱镕基在九届全国人大二次会议上的政府工作报告中强调，要尽可能多地吸收外资，特别是吸引著名跨国公司的投资，提高利用外资的质量。^② 当年 5 月，在全国吸收外资工作经验交流电视电话会上，吴仪强调，中国引进外资的国际背景正发生显著变化，要清醒认识到世界各国吸引国际投资的竞争日趋激烈。^③ 东亚金融危机的迅速爆发和极大的破坏力使中国政府认识到，真正主导全球政治经济格局的还是大型跨国公司，中国今后要进一步处理好和跨国公司的关系。跨国公司来华的一个重要目的是占领本地市场，而不只是寻求出

① 《把利用外资工作推向新阶段》，《人民日报》1997 年 12 月 25 日第 2 版。

② 《千方百计扩大出口和有效利用外资——朱镕基总理在九届全国人大二次会议上的政府工作报告》，《人民日报》1999 年 3 月 6 日第 2 版。

③ 《吴仪在全国吸收外资工作经验交流电视电话会上强调努力提高利用外资的质量和水平》，《人民日报》1999 年 5 月 7 日第 2 版。

口，后者是中国政府当时更为看重的战略目标，中国政府必须在保护本地市场和扩大出口两者之间寻求一种平衡。

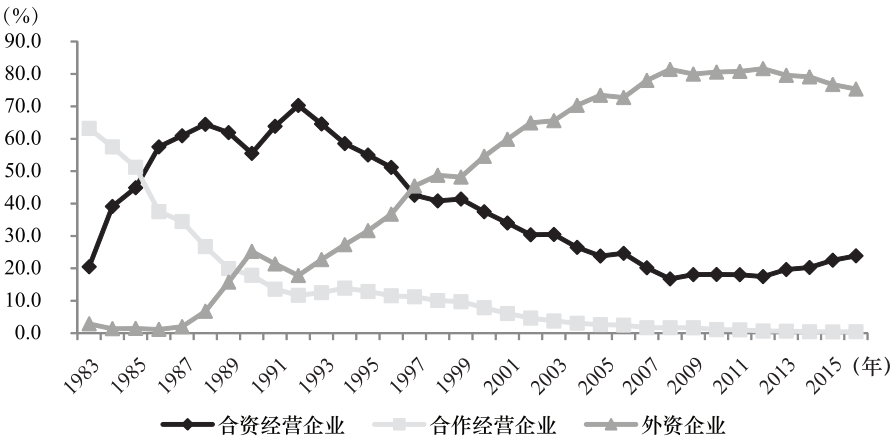


图4 中国外资企业的三种形式

资料来源：各年份《中国国家统计年鉴》，国家统计局网站。

七 可信承诺、竞争性压力与外资政策自由化

20 世纪 90 年后期至 21 世纪前期，为了与 WTO 的国际投资规则接轨，中国对外资政策逐步做了系统性修正。2000 年 10 月，中国修订《外资企业法》，对出口或者技术先进的外资企业改为“鼓励”政策，而不是此前给予特殊优惠，将“本地购买”条款改为由企业自行决定在国内市场还是国际市场购买。2001 年 4 月，国务院进一步出台了《外资企业法实施细则》，大幅修改了相关规定，特别是删除了国内外市场销售比例，这一条很大程度上是跨国公司针对中国国内市场提出的。2001 年 7 月 4 日，在全国外资工作会议上，中国表示鼓励外商特别是跨国公司参与国有企业的改组改造，这一政策转变具有十分重要的意义，延续了 20 世纪 90 年代以来国有企业改革，但重要的背景是世界经济结构调整迈入新阶段。“十五”时期，中国引资工作发生三个转向：从资金到技术、管理和人才；从加工工业到高新技术产业；从工业领域到服务业领域。^① 这一趋势在“十一五”规划、“十二五”规划中进一步得到体现（见表 2）。

^① 《吴仪在中国外企协会四次大会上提出利用外资要在“十五”实现三个转变》，《人民日报》2001 年 7 月 7 日第 2 版。

表 2 21 世纪四个“五年计划（规划）”中的外资政策

五年计划（规划）	批准通过时间	章（篇）	节	产业政策重心
“十五”	2001 年 3 月	扩大对外开放，发展开放型经济	积极合理有效地利用外资	鼓励外商特别是跨国公司参与国有企业的改组改造，投资高新技术产业和出口型产业，促进我国产业结构调整和技术水平的提高。采取鼓励政策，引导外资更多地投向中西部地区，特别是中西部地区的老工业基地改造、基础设施建设、生态建设和环境保护、矿产和旅游资源开发、优势产业发展等
“十一五”	2006 年 3 月	实施互利共赢的开放战略	提高利用外资质量	引导外资更多地投向高技术产业、现代服务业、高端制造环节、基础设施和生态环境保护，投向中西部地区和东北地区等老工业基地
“十二五”	2011 年 3 月	互利共赢，提高对外开放水平	提高利用外资水平	引导外资更多投向现代农业、高新技术、先进制造、节能环保、新能源、现代服务业等领域，鼓励投向中西部地区
“十三五”	2016 年 3 月	坚持开放发展，着力实现合作共赢	完善对外开放战略布局、形成对外开放新体制	完善投资布局，扩大开放领域，放宽准入限制，积极有效引进境外资金和先进技术。全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，促进内外资企业一视同仁、公平竞争。有序扩大服务业对外开放，扩大银行、保险、证券、养老等市场准入

资料来源：笔者根据“十五”规划、“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划文件整理。

中国加入 WTO 的一个考虑是通过外部压力迫使国内进一步改革，但此时的可信承诺存在着双重性，既面对国际社会，也要促使国内改革。1999 年 4 月，朱镕基访问美国，在回答中国入世为什么做出很大让步时指出：“因为我们改革开放政策实行到今天，对于加入 WTO 带来的冲击，承受能力增强了……这种开放引入了竞争机制，对于促进中国企业的发展是有好处的。”^① 10 月，时任外经贸部副部长龙永图在纽约对外关系学会演讲时认为，中国之所以耗时十多年谈判仍要坚持加入 WTO，“就是为使中国企业与世界其他地方的企业能在同样的国际法律框架下进行贸易和投资”^②。吸引外资此时也不再单纯是推动国内建设，而成为中国加快融入国际经济体系并成为平等一员的信号。

① 《朱镕基答记者问》编辑组：《朱镕基答记者问》，北京：人民出版社 2009 年版，第 252 页。

② 《外经贸部副部长在美指出 我将以更好环境吸引外资》，《人民日报》1998 年 10 月 28 日第 7 版。

加入 WTO 后,中国快速完成相关法律法规的修改,大体上有三个比较重要的阶段。首先,根据《与贸易相关的投资协议定》(TRIMs)要求,删除或修改了“外汇平衡”“出口实绩”“当地成分”和“生产计划备案”等要求。其次,对外商指导目录进行多次修订,拓宽外商投资领域和出资方式;最后,于 2007 年颁布《企业所得税法》,实行内外资企业统一税制,并给予外资企业五年过渡期。^①在这一阶段,外资被允许进入诸如证券投资这样的服务性行业。2006 年 8 月,《合格境外机构投资者境内证券投资管理暂行办法》颁布,大幅度放宽外资投资证券市场的限制。

促使中国外资政策发生转变的一个重要动力是与其他国家竞争服务业领域的外资。对于这一发展趋势,UNCTAD 早在《世界投资报告 2004》就已经加以强调。在东亚经济体吸收外资前三强中,中国香港、新加坡都是服务业外资占据主导地位,而中国在 1995—2002 年制造业吸收的外资占比从 58.5% 上升至 63.3%。在东亚吸收外资处于第二梯队的韩国、马来西亚,1995—2002 年期间制造业吸收的外资仍占主导地位,但服务业吸收的外资比重上升明显,服务业吸收的外资比重上升明显,韩国服务业外资存量占比从 1995 年的 35.2% 上升至 2002 年的 42.0%,马来西亚服务业外资存量占比从 1995 年的 33.5% 上升至 2002 年的 38.0%,而中国截至 2002 年服务业吸收的外资存量占比仅为 31.4%。^②显然,中国要在服务业领域吸引更多外资,将面临长期的竞争压力。中国引进的外资尽管绝对金额最大,但从引进的外资结构看,仍落后于韩国和马来西亚。2006 年 9 月,吴仪在跨国公司座谈会上曾表示,尽管中国连续 15 年成为吸收外资最多的发展中国家,但中国吸收外资仍低于世界平均水平。^③

从 2006 年 3 月通过“十一五”计划开始,中国外资政策从强调出口型产业转向服务业和先进制造业。2011 年前 11 个月,服务业与制造业实际使用外资金额分别为 488 亿美元和 473 亿美元。^④在中国政府于“十五”计划中提出外资工作三个转向后,经过 10 年的大力引资,服务业领域使用的外资终于首次超过制造业。这意味着中国引资格局与政策进入了一个新的历史发展阶段,从前文图 4 也可以看出这种格局变化的影响,新建外资企业占所有外商直接投资企业数量的比重在 2012 年达到 81.7% 最高峰之后,逐步下降至 2016 年的 75.4%,而合资

① 刘文华、张蕾、王杨:《入世十年中国外商投资法的回眸与展望》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2011 年第 2 期,第 51—58 页。

② UNCTAD, *World Investment Report 2004: The Shift towards Services*, New York and Geneva: United Nations, 2004, p. 55, Table II. 5.

③ 龚雯、蒋升阳:《吴仪主持召开跨国公司座谈会表示坚持对外开放不动摇 更积极有效吸收外资》,《人民日报》2006 年 9 月 8 日第 4 版。

④ 崔鹏:《服务业利用外资占比首次超制造业》,《人民日报》2011 年 12 月 16 日第 1 版。

经营企业的占比从2012年的17.5%上升至2016年的23.9%。上文对制造业投资的企业股权形式的分析表明，在一个行业进入中国的早期阶段，通常倾向于首先通过合资形式进行，然后才逐步转向独资形式。2012年以后，合资经营企业占比增大与进入中国的服务业外资开始占主导有密切联系。

另一个重要的引资格局变化是中国香港、新加坡作为外资来源地的地位上升。2008年国际金融危机以来，发达国家流入中国的外资迅速减少，而来自港澳台资本增速明显，但港澳台资本对中国产业升级的贡献却逐渐减少。^①如图5所示，在流入中国的外资中，来自中国香港和新加坡的外资占比，从2007年的41.3%稳步增长至2015年的73.9%，而来自欧美日的外资占比自1999年达到28.9%之后逐年下降，2008年国际金融危机爆发时占比仅为13.0%，不足十年前的一半。2008年金融危机之后，占比略有下滑，继而上升至2012年的14.5%，但很快又继续下跌，2015年一度跌破10%。美国明尼苏达联邦储备银行的一项研究认为，1990—1994年，中国所吸收的外资中有18%来自欧美日，而在2010—2014年这一占比下降至13%，其中来自美国的外资占比从7%下跌至2.3%。之所以如此，主要是中国的外资政策中对外资实施超国民待遇，同时也与中国要求外资企业转移技术的要求有关，中国很难吸引具有高技术含量的发达国家外资，这与中国政府倡导的创新能力相悖。^②

2008年国际金融危机带来的另一个深远影响是，国际投资流量一直未曾恢复至危机前的水平，而且还在经历深刻的转变。发达国家流出的外资迅速减少，全球外资流动从2007年的2万多亿美元下降到2009年1.2万亿美元，UNCTAD的《世界投资报告2017》预计2017年可达到1.8万亿美元。^③但2018年6月UNCTAD最新公布的数据显示，2017年全球外资流量实际为1.4万亿美元，比2016年下降23%。主要原因是并购额大规模缩减以及发达国家流量减少，但发展中国家的流量仍稳定在6700亿美元，其占全球流量比重却从2016年的36%上升至2017年的47%。联合国贸发组织强调，FDI模式正在经历一场深刻的结构

① 对于海外华人投资地位以及作用的看法存在着两种对立观点，可以参见阎大颖等：《海外华人网络如何影响中国引进外商》，《南开经济研究》2013年第2期，第20—43页；龙登高等：《海外华商近年投资中国的强势成长与深刻变化》，《华侨华人历史研究》2013年第6期，第30—37页。需要注意的是阎大颖等的研究对外资数据的利用截至2008年。

② Ellen R. McGrattan, "China's Foreign Investment," Economic Policy Paper, 16-09, Federal Reserve Bank of Minneapolis, July 2016, <https://www.minneapolisfed.org/~media/files/pubs/eppapers/16-09/mcgrattan-chinas-foreign-investment.pdf>.

③ UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and The Digital Economy*, Geneva: The United Nations, 2017, p. 2.

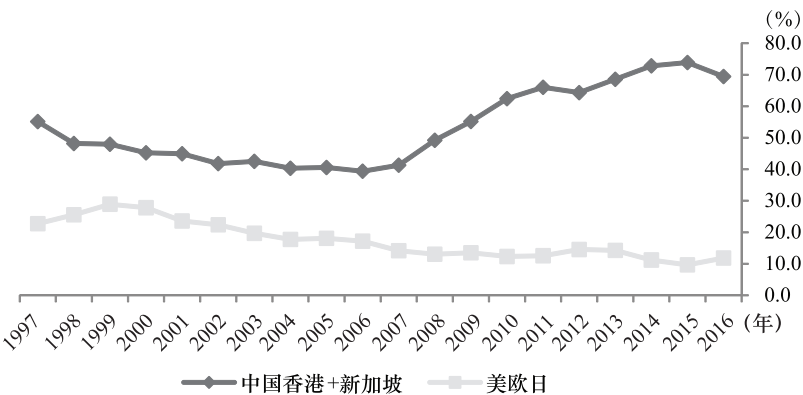


图5 中国吸收外资的国别地区来源

资料来源：各年《中国统计年鉴》，中国国家统计局网站。

性转变，海外资产朝着轻型化发展。此外，全球投资回报率下降也是重要原因。^①

2008 年国际金融危机后，作为中国邻国的印度，经济增长迈入快车道，其引资占中国吸引外资的比重也经历了先下降后上升的变化。据 UNCTAD 数据，印度吸引的外资流量占中国吸引外资的比重，1983—2000 年年均不到 5%，2001—2005 年均占比为 10%，此后占比急速上升至 2008 年的 43.5%，受金融危机冲击占比下滑至 2012 年的 20.0%，但此后又快速上升至 2016 年的 33.3%。^②以外资净流入量占 GDP 比重衡量，2007 年中国为 4.4%，2015 年下跌至 2.2%，而印度则从 2007 年的 2.0% 略跌至 2015 年的 2.1%。如以外资占固定资产投资比重衡量，2015 年中印分别为 5.0% 和 7.1%。^③ 尽管长期以来，在吸引外资方面印度都没能比肩中国，但近几年吸引外资成绩也非常耀眼，一定程度上与中国的竞争加剧越来越明显。

为了应对新的国际投资竞争形势，中国前所未有地放宽了外资进入的领域，同时对外资增加了国家安全审查和战略性产业准入限制。在“十二五”规划中，外资政策继续强调优化结构，即引导外资投入高新技术产业、节能环保、新能源、现代服务业等领域，同时也强调要做好外资并购安全审查。“十三五”规划

① UNCTAD, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, Geneva: The United Nations, 2018, p. 2.

② 数据来自联合国贸发组织的直接投资数据库, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=96740>.

③ Sojin Shin, *The State, Society, and Foreign Capital in India*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 36, Table 2.2.

全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度扩大对服务业的开放度。2015年10月通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》是一次重大的创新，与以往的五年计划或者规划不同，这次并没有单独设置外资一节，而是将其分散到两个节中，分别是“完善对外开放战略布局”中的“扩大开放领域，放宽准入限制”，以及在“形成对外开放新体制”这一节中“全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度”和“扩大服务业开放”。

针对中国加强国家安全审查的这些变化，有的学者认为无法准确判断中国的政策走向是更为自由还是趋于严厉，因为外资既能促进增长也会威胁一部分内资企业，其他新兴经济体也存在类似中国政策的这种模糊性。^①有的学者尽管承认中国外资政策框架有所改进，但仍然认为中国外资政策是限制性的，框架也不够透明，特别是在所有权方面限制严重。^②2014年1月28日，美国时任总统巴拉克·奥巴马（Barack Obama）在其国情咨文中宣称：“中国不再是最受欢迎的投资目的地，美国才是。”^③奥巴马的论断引用自美国科尔尼咨询公司公布的FDI信心指数，根据该公司的连续跟踪调查，中国自2001年以来首次失去全球最具吸引力投资目的地的位置。^④2014年2月5日，美国战略与国际问题研究中心CSIS发布了日本国际协力银行的一份年度调查，认为中国于2012年丧失了保持23年之久的对日企业最具前景的投资目的地头衔。^⑤投资环境通常由国内政治经济形势与外资政策两大部分组成，这两份调查报告均认为中国的外商投资政策仍有待进一步自由化。在2018年版的科尔尼外资信心指数报告中，中国的排名比2017年下跌2名，落后于美国、加拿大、德国和英国，是十多年在该排行榜中所处的最低位置，其主要原因是企业不满意中国的营商环境。^⑥

美日两国对中国投资环境的再定位，预示着外资政策调整成为中国国际战略的重要部分。中国对于全球投资领域格局的变化也做出了重要判断，即加快与欧

① Françoise Nicolas, “Doors Wide Shut? An Update on FDI Regulations in China,” Ifri Center for Asian Studies, *Asie. Visions* 48, January 2012.

② Davies, K, “China Investment Policy: An Update,” OECD Working Papers on International Investment, 2013/01, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46911hmvt-en>.

③ The White House, “President Barack Obama’s State of the Union Address,” January 28, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/28/president-barack-obamas-state-union-address>.

④ AT Kearney, “Foreign Direct Investment (FDI) Confidence Index,” <http://www.atkearney.com/research-studies/foreign-direct-investment-confidence-index>.

⑤ Masayuki Tanimoto, “JBIC Survey: China Is No Longer the Most Promising Destination for Japanese FDI,” Japan Chair Platform, Center for Strategic & International Studies, February 5, 2014, http://csis.org/files/publication/140205_Tanimoto_JBICSurvey_JapanPlatform.pdf.

⑥ AT Kearney, “Investing in a Localized World: 2018 Foreign Direct Investment (FDI) Confidence Index,” <https://www.atkearney.com/documents/20152/1083013/2018+FDICI+-+Investing+in+a+Localized+World.pdf/f9590ce-2328-39a8-6609-16643ffea30d>.

洲和美国进行双边投资协定的谈判,这被普遍视作中国将进一步推进外资政策自由化的信号。有学者甚至认为,推进中美、中欧双边投资协定谈判是中国参与全球投资治理的最佳途径。^①也就是说,中国外资政策自由化与中国的全球目标紧密关联,将随着中国投资地位变化和利益格局变迁,进一步显现出支持一个开放式世界经济的特征。美国特朗普政府上台后,迅速放弃了有关 TPP 的谈判,忽视中美双边投资协定,转而用双边贸易谈判的方式重新定义美国的国家利益,这促使中国重新思考经济全球化的含义。

在中国构建新时代的开放发展大战略中,引进外资是必要的组成部分。2013 年 11 月公布的十八届三中全会报告,其主旨就是“让市场发挥决定性作用”。报告提出建设开放型经济新体制,包括放宽投资准入、加快自由贸易区建设和扩大内陆沿边开放。从内容排序上看,开放型经济新体制的构建中,投资的权重将超过贸易。这也预示着市场竞争压力将越来越成为中国外资政策变革的主要动力。在 2015 年年底通过的“十三五”规划中,贸易和投资同时作为优化对外开放布局的重要组成部分,而在形成对外开放新体制时,投资的重要性甚至显著超过贸易。2016 年 12 月底,国务院审议通过了《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施》的通知,公平竞争是此次政策措施的重点。^②2017 年 6 月底,国家发展改革委和商务部正式对外发布《外商投资产业指导目录(2017 年修订)》,进一步缩小了外商投资企业设立及变更审批的范围,将 2015 年版《目录》93 条限制性措施降低到 63 条,同时扩大了鼓励类政策范围。

2017 年 10 月党的十九大报告指出,中国将推动形成全面开放新格局,其中关于引资政策部分除了全面继承“十三五”规划的内容之外,也特意强调保护外商投资合法权益,对在中国境内注册的企业,一视同仁、平等对待。^③易纲在解释负面清单制度时强调,“实行市场准入负面清单和外商投资负面清单制度,有利于加快建立与国际通行规则接轨的现代市场体系,有利于营造国际化法治化便利化的营商环境”^④。与此同时,易纲也不忘强调,围绕外商投资的安全审查制度,也是落实市场准入负面清单制度的重要配套制度,今后要加快完善与此相关的审查要素、审查程序和可采取的措施等。2018 年 6 月 8 日,《人民日报》刊文引用 UNCTAD 的《2018 年世界投资报告》数据,指出 2017 年中国已成为全

① 王碧珺:《中国参与全球投资治理的机遇与挑战》,《国际经济评论》2014 年第 1 期,第 94—109 页。

② 《二十条措施扩大开放吸引外资》,《人民日报》2017 年 1 月 1 日第 2 版。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社 2017 年版,第 34—35 页。

④ 易纲:《全面实施市场准入负面清单制度》,载本书编写组:《党的十九大报告读本》,北京:人民出版社 2017 年版,第 245 页。

球第二大外资流入国和第三大对外投资国，并继续成为发展中国家中最大的外资流入国和对外投资国。^①

八 结论：从边界间到边界内的深度相互依赖

本文的主要目标并不是发展有关政策扩散的理论，而是通过重新组合政策扩散的不同机制，深化对中国外资政策转变进程的认识。进入 21 世纪以来，国际政治经济学中有关政策自由化的研究深受政策扩散相关文献的影响，出现了以贝斯·西蒙斯等人为代表的研究潮流。这类文献的通常做法是将政策扩散区分出学习、模拟、竞争和强制四大机制，用于研究国际经济政策转变的过程，包括起点、施动者、政策转变的原因、政策内容的更新以及机制等。本文的重心聚焦于政策转变的内容和政策转变的机制，并突出了学习、可信承诺和竞争压力等机制在理解中国外资政策自由化进程中的作用。

中国外资政策的转变始于 20 世纪 70 年代后期单方面宣布引资。这一阶段全球性的新自由主义还处于萌芽状态，拉丁美洲国家则限制跨国公司权力扩张，中国对投资规范进行了有选择的学习，在确立引资政策后又进一步通过立法向外国投资者承诺这一政策的政治信用。进入 80 年代后，中国通过建立经济特区、出台相关外资法律，特别是 90 年代初确立社会主义市场经济体制建设目标，不仅改变了手段也改变了目标，这是继 70 年代末浅层学习之后对发展战略进行深层学习的结果。作为市场经济建设的必要手段和组成部分，中国持续推进有利于吸引外资的政策。进入 21 世纪之后，中国积极落实作为世界贸易组织（WTO）成员国的承诺，其中包括投资自由化的条款要求，中国将此作为获取公平参与国际经济体系机会的重要契机，并以此加速国内改革，引进外资越来越重视转向产业升级，特别重视服务业领域对外资的开放。在这一阶段，竞争性压力机制的作用起主导性作用，但并不意味着学习和可信承诺边缘化，学习机制对于深入认识外资对服务业的复杂影响仍然至关重要。随着中国经济规模跃升为全球第二大经济体、广泛参与双边和多边投资协定以及中国对外直接投资的快速上升，可信承诺这一机制的重要性相对下降。

中国通过吸引外资主要是为了促进国内经济增长，但也有着更为广泛的国际战略考虑。20 世纪 70 年代末期中国单方面宣布吸引外资政策，已经蕴含着对资本主义世界经济运行方式的深刻认识，不仅意识到联合国系统对外资评价的方式发生转变，也看到了东亚经济体通过引进外资获得的持续经济增长。经过 40 年

^① 《中国成为全球第二大外资流入国》，《人民日报》2018 年 6 月 8 日第 21 版。

的发展,中国已经从一个革命性的“修正主义”国家,转变为现行国际秩序的参与者、支持者和维护者,未来也将转变为国际新秩序的塑造者和提供者。由于吸引外资参与国际生产网络,以及中国企业“走出去”所造成的利益分布全球化,国际因素在中国对外经济政策中的考量将越来越大。中国的外资政策越来越从国家间关系、东道国—跨国公司关系的层面,转变为深入边界之内影响国内社会经济发展的动力,形成了与全球经济势力深度相互依赖的格局。

中国要将外资政策自由化作为构建开放型经济新体制的组成部分。从逻辑上讲,外资政策调整是源于国家战略,体现出国家自主性的需要。另外,鉴于中国已经成为全球重要的资本输出国,与国际体系进入了深度相互依赖时期,因此不得不考虑中国在构建开放的世界经济中的责任。中国政府将外资政策调整的方向确定为衔接国际通行规则,这一引资原则和目标与美欧的呼吁看似非常接近,但中国的国家利益仍在相当广泛的意义上不同于发达国家,作为中国国家战略组成部分的外资政策仍将保留显著的中国特色,中国外资政策仍将是选择性的自由化。