

理论动态 277

内部刊物 注意保存

中共中央党校理论研究室

1981年5月15日

头脑清醒 积极稳妥

——谈利用外资的几个问题

利用外资，引进技术，是粉碎“四人帮”以后，党中央为打破我国闭关自守的局面，加速社会主义现代化建设而作出的一项重大决策，也是实施“自力更生为主，争取外援为辅”方针的一项重要措施。

近几年来，这一决策的实施，有了一个良好的开端。我国已同西方十七个国家和地区的一百五十多家银行进行了广泛的接触。以出口信贷、银行信贷等形式，分别签订了可利用的贷款协议额达二百二十七亿美元。同日本和比利时政府签订了低息长期贷款和无息贷款的协议。今年，国际货币基金组织已先后向我国提供用作平衡外汇收支的贷款九亿美元。我们向世界银行贷款的洽谈正在积极进行中。1980年，

我国与外国厂商成交的补偿贸易约三百五十多项，引进技术设备约二亿多美元。自1979年7月《中外合资经营企业法》公布以来，到1980年底，已批准在国内举办中外合资经营企业二十个，利用外资一亿七千多万美元；加上合作经营项目（契约式的合营）三百多个，共吸收外资约五亿美元。与日本和法国合作勘探开发海上石油的项目正在顺利执行中，已有两个油井打出油气。总的说来，通过利用外资与引进一些先进技术设备，对填补我国生产上的缺门、短线，对改造个别部门和一些企业落后的物质技术基础，对支持出口商品生产等方面，正在发挥良好的作用。

但是，在粉碎“四人帮”后的头两年，由于在经济工作中“左”的指导思想还继续起作用，急于求成，头脑不够清醒，又缺乏同外国资本家打交道的经验，在利用外资、引进技术方面也出现了不少问题。主要是：1978年引进成套设备和签订的贷款协议规模过大，步子过急，与国力不相适应；对利用外资的方式，比较、选择不够，有的付出代价过高；在外资的投向上，有些引进项目选得不准，可行性研究很差；外资使用的经济效果不佳；外资管理体制和法规还不健全，等等。面对着这些问题，有些同志对利用外资、引进技术产生怀疑和否定的态度；有的同志却以“缴学费”为借口，不去认真地总结经验教训。这两种态度都是不对的。现在的问题，不是要不要继续利用外资和引进技术，而是如何使外资的利用、技术的引进，更切合我国的实际情况，更好地为四

化建设服务。因此，既不能因噎废食，也不能讳疾忌医，应当通过总结过去的工作，从中吸取有益的经验教训。

回顾前两年的外资工作，一条根本的经验教训是：利用外资，必须保持清醒的头脑，采取积极稳妥的方针。

保持清醒的头脑，就是要充分认识利用外资的复杂性，在外资工作中正确认识中外双方的客观实际，做到知己知彼。既要对我们自己的国情国力有一个清醒的估计，做到从实际出发，有计划、有步骤地吸收外资和引进有利技术；又要对国际资产阶级的本性有一个清醒的认识。外国资本家愿意借钱、卖设备给我们，是为了开拓市场，输出资本和推销商品，以赚取最大限度的利润。但是，我们有些同志却很天真，忘记了“借债要偿还，资本家要赚钱”的基本常识，失去警惕，以致吃亏上当。

采取积极稳妥的方针，就是对利用外资，态度要积极，步子要稳妥。所谓积极，就是要认真开展调查研究工作，并在此基础上，及时抓住有利时机，争取以最有利的条件利用外资，并为用好、管好外资积极创造各种条件。所谓稳妥，就是要把外资规模的确定，利用外资方式的选用，外资投向的选择，直到贷款还本付息和投资利润支付的外汇保证，都要建立在切实可靠、经济合理的基础上。积极而不冒进，稳妥而不保守。一切从实际出发，量力而行。这是我们在外资工作中应该坚持的正确方针。

为了贯彻这一方针，更好地利用外资为我国现代化建设

事业服务，我们认为，要注意抓好以下几个环节：

一、稳妥地安排外资规模

“自力更生为主，争取外援为辅”，这是我们确定外资规模的基本出发点。搞社会主义建设，主要应依靠我们自己的力量，利用外资的规模不能过大。否则就会形成对外资的依赖，带来沉重的债务负担，造成国家财富的大量外流。

一般说来，一个国家在某个时期所能利用的外资数量，要受两方面因素的制约：既要受国际资金市场供求关系的制约，又要受本国对外资的消化和偿还能力的制约。当前，国际市场的情况，对我利用外资较为有利。因此，在确定外资规模时，应着重考虑后一方面的因素。

前几年，在一些同志中流行着一种所谓“脱钩论”。在他们看来，利用外资，似乎可以同国内脱钩，可以不依赖国内的财力、物力来增加新的生产能力，加速现代化建设。在这种思想影响下，有的部门、有的地方，不顾国力可能负担的程度和国内配套、消化的能力，争相同外国企业和银行签订贷款协议和技术引进合同。许多引进项目一拥而上，使已经过长的基本建设战线又进一步拉长了，使已经严重失调的国民经济比例关系，在某些方面更不平衡了。实践证明，“脱钩论”是错误的。其主要错误在于，它忽视了我国经济是统一的社会主义计划经济这一基本特点。

我国的社会主义经济是个有机整体。它要求各部门、各环节有计划、按比例地发展。因此，国民经济的正常运转，必须以综合平衡为基础。这就要求社会的总需求同总生产保持平衡。不仅要求在价值形态上使社会总需求（补偿基金、积累基金和消费基金的总和）同社会总生产（社会总产值）保持平衡，使积累基金和消费基金同国民收入总额保持平衡；还要求在实物形态上使社会总需求的各个构成部分（由补偿、积累和消费三种基金引起的对各种生产资料、消费资料及劳务的需求量）同社会总生产的各个构成部分（各种生产资料、消费资料及劳务的生产量）保持平衡。

利用外资，一方面能使我们在一个时期内增加一些建设资金，引进一些技术设备，为扩大社会总生产创造了条件；另一方面，它又会增加社会的总需求。因为，外资引进项目无论在建设阶段，还是在生产阶段，都需要国内投入相应的财力、物力和人力。因此，应该把利用外资纳入统一的国民经济计划，并在社会总需求、总生产及其各个构成部分保持平衡的基础上来通盘考虑其规模。而且我们利用外资，主要是用于积累和扩大再生产，外资规模的大小，会直接影响国民经济中积累和消费的比例，所以，必须在积累基金和消费基金同国民收入总额保持平衡的前提下安排。至于外债的还本付息和投资利润的支付，既要依靠每个外资引进项目的创汇能力，同时也必须以整个进出口贸易和劳务的发展为前提，也就是说，必须以全国的外汇平衡为基础。可见，利用外资同

国民经济的各个环节、各个部门都是密切相关的，是不能“脱钩”的。外资的规模，必须在财政、物资、信贷和外汇综合平衡的基础上来妥善安排。具体说来，必须考虑以下三个方面：

第一，利用外资的规模，必须与国内的配套建设能力相适应。任何一个外资引进项目的建设，都需要国内有相应的配套投资、基本建设力量、配套设备及各种基础设施的建设等。因此，外资的规模，就要受国家基本建设总规模的制约。如果外资的规模超过了国内配套建设的能力，就会使外资不能得到充分利用，使引进的设备长期处于闲置状态，或者挤国内投资的建设项目，拉长基本建设战线。前两年，我们与外国签订的信贷协议额数量较大，如果按协议额来使用外资，据估计仅国内配套投资就约需一千亿元。这样大的规模，远远超过了近期内我国配套建设的能力。两年来的实践也充分说明了这一点，到1980年年底为止，我们实际使用的贷款额很少。这与国内配套建设的能力跟不上，有很大的关系。

第二，利用外资的规模，必须与外资引进项目投产所需要的物资供应和运输能力相适应。外资项目建成投产后，要能正常运转，必须有相应的物资保证，即供应原材料、燃料动力和提供交通运输等条件。否则，项目建成后也只能停工待料，或者与国内原有企业争原料、燃料和运输能力。而我们有些外资引进项目，就是在原材料、燃料、动力等条件尚未

落实的情况下仓促上马的。结果，建成后长期不能充分发挥生产能力，造成不少经济损失。

第三，利用外国借贷资金的规模，还必须与债务的偿还能力相适应。在确定借用外债的规模时，必须清醒地测算日后的偿还能力，决不能只顾眼前借债，而不考虑日后还债。外债规模一旦失控，就会给整个国民经济带来严重的后果。巴西是一个典型的例子。由于外债规模失去控制，巴西的外债象“滚雪球”那样，年复一年地越滚越大。1980年底，巴西的外债总额已达五百四十四亿美元，当年的还本付息额为一百二十四亿美元，大大超过了国家的偿还能力，以致每年只好举新债以还旧债，形成了债务的恶性循环。

一个国家的偿债能力，国际上一般用偿债率（每年的还本付息额占商品和劳务出口外汇收入的百分比）来测定，并以20%作为安全限度。但是，这种偿债率把年还本付息额只是同商品和劳务出口的外汇收入相联系，而没有同商品和劳务进口的外汇支出联系起来考虑。这样，一旦年进出口外汇收支出现逆差，或者即使是顺差，但顺差额小于还本付息额时，债务的偿还就没有保证。因此，外债的偿还能力应该用年还本付息额小于或至少等于年进出口外汇收支顺差额的指标来测定。只有这样，才能使它建立在外汇收支平衡的可靠基础上。

以上三个“适应”，对确定利用外资的最佳规模，是极为重要的。其中任何一个不适应，都表明外资的规模超过了

国力，应予调整。所以，我们在确定外资的规模时，必须谨慎从事，要以三个“适应”为基础。对前两年签订的贷款协议和引进合同，需要作一次全面的审议。对国力允许而又符合国民经济调整任务的项目，要采取积极措施坚决搞好；对超过国力或不符合调整任务的项目，要从大局出发采取妥善的办法坚决调下来。

二、择优选用吸收外资的方式，改善外资结构

外国资本家和资产阶级政府，不论是以借贷形式，还是以直接投资形式提供的资金，都是资本的不同形式。资本只有一种生活本能，“这就是增殖自身，获取剩余价值”。

（马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第260页）因此，利用外资的任何一种方式，都要支付一定的代价。利用借贷资本，要支付贷款利息；吸收直接投资，要支付投资利润。但是，每一种利用方式所规定的条件是有差别的，所支付的代价也是大小不等的。所以，我们不仅要看到资本的共性，而且应该看到各种利用方式的差别性。要结合我国的实际情况和外资的使用方向，择优选用吸收外资的方式。

在我国，利用外资还刚刚开始。从目前的外资结构来看，其特点是：非优惠资金较多，优惠资金较少；借贷资金较多，以补偿贸易和吸收直接投资形式所利用的外资数量较少。一般发展中国家的外资结构，一是优惠资金的比重比我国高。

而且人均国民生产总值水平愈低的国家，使用优惠资金的比重愈高。1978年，发展中国家使用的外资中，优惠资金平均为27.6%，其中人均国民生产总值400美元以下的低收入国家，优惠资金的比重高达73.6%。二是大多数国家的外资中，直接投资同借贷资金的比例，一般在1：2至1：10之间，直接投资所占的比例都比我国高。诚然，由于我国同大多数发展中国家的社会经济制度不同，外资结构不能完全类比。但是，从我国的经济水平来看，由于使用非优惠资金多，因而支付的代价高；由于使用借贷资金多，因而日后还本付息的负担重。因此，今后应注意使我国的外资结构日趋合理化。

首先，要尽可能地增加优惠资金的比重。优惠资金主要是由外国政府或国际金融机构提供的双边或多边的官方发展援助，其中一部分是赠款，一部分是贷款。

双边发展援助贷款，是发达资本主义国家的政府向发展中国家提供的一种优惠资金。七十年代以来，由于发展中国家争取建立国际经济新秩序的斗争，迫使发达国家进一步放宽了贷款条件。1978年，十七国开发援助成员国贷款的平均利率为2.6%，平均偿还期为32.5年，平均宽限期为8.9年，贷款协议中的赠予成分为61.5%。

多边发展援助贷款，是国际金融机构向其成员国提供的优惠资金。它在整个官方发展援助中所占的比重呈上升趋势。其中以国际开发协会提供的长期贷款条件最为优惠。贷款偿还期为50年，宽限期为10年，不计利息，只收0.75%的手续

费，赠予成分为86%。但这种贷款仅限于人均国民生产总值在375美元以下的成员国使用。

这两种贷款，都属于低利长期贷款，使用起来，对我较为有利。我国属于优惠贷款的适用对象国。要争取多用一些这种优惠资金。

但也应看到，利用优惠资金也有局限性：（1）优惠资金总量有限。七十年代以来，发达国家向发展中国家提供的官方发展援助增长极为缓慢。（2）对贷款用途限制较严，并规定需要一半以上的本国资金配合使用。（3）双边援助贷款一般都带有采购限制的附加条件，是供援国推销商品，获取额外利润的途径。而且，供援国提供贷款往往抱有一定的政治和经济目的。因此，这种贷款使用量过大或使用不当，会形成对供援国的依赖。在使用这种贷款时，要注意维护国家主权，不接受任何有损主权的条款；要选准使用方向和项目；要讲究资金使用的经济效果。

其次，在非优惠资金中，要适当增加以补偿贸易和吸收直接投资形式所利用的外资比重。

在非优惠资金中，以出口信贷和银行信贷形式利用的借贷资金，是目前我国外资的主要来源。中国银行通过国外机构在当地吸收存款也是我们利用外资的一个重要渠道。出口信贷方式的优点在于利率较低，一般为8%以下，是一种中利贷款。但是，它提供的贷款必须用来购买贷款国的机器设备，不是自由外汇。这种贷款能使用多少，直接决定于国内的配

套能力。并且，利用这种贷款，特别要注意商品价格的谈判，避免价格上吃亏。银行贷款提供的虽然是自由外汇，但利息率较高（由于各国货币贬值率不同，利率高低不一，现在美元利率一般在15%以上，有时甚至高达20%左右）。这种贷款，经过五、六年本息就要翻一番。借多了，债务负担相当重。可见，如果仅仅依靠这两种借贷方式来利用外资，就有一定的局限性。为此，在外资的结构中，需要适当增加以补偿贸易和吸收直接投资形式所利用的外资比重。

补偿贸易既是国际贸易的方式之一，又是利用外资的方式之一。这种方式是由外商向我方提供机器设备、技术知识和培训人员等，由我方经营。俟项目竣工投产后，我方以建成项目的产品、收入或双方商定的其它产品来清偿各项费用的本息。与补偿贸易有联系的另一种形式是来料加工和来料装配业务。这是由外商提供原材料、零部件或部分生产设备（如装配线），由我方企业加工并收取加工费，成品归外商。其所提供的设备费在加工费中扣还。这种形式比较灵活，有利于充分利用我国丰富的劳动力资源和原有企业的厂房设备，有利于推动本行业的技术改造，经济效果比较显著。由于这种业务规模小、项目多、又分散，必须加强管理。此外，还要注意避免影响我国的出口贸易。

外国私人直接投资，是外国资本家直接在东道国投资办各种企业。由于我国是社会主义国家，我们的经济是社会主义经济，因此，一般不宜采用外资独资经营的方式，而应采

用中外合资经营的方式。这样，便于加强对外资的管理和监督，避免外资对我某一经济部门的垄断控制，保护民族经济的发展。合营企业由中外双方共同投资，共同经营，并按股份比例分配企业利润。这种方式支付的投资利润率一般要比平均利息率高。但比起借贷方式来也有其有利的方面：（1）它不仅能补充我国资金的不足，而且可以直接引进先进的技术和科学的经营管理方法；（2）可以促进产品的升级换代，提高竞争能力，还能利用外商的销售渠道，打入国际市场，扩大出口创汇能力；（3）一般不产生债务偿还的困难。因为对外国投资利润的支付，直接取决于合资企业的经营成果。企业经营得好，利润高，外国资本家分得的投资利润就多，反之则少。可见，适当地增加以补偿贸易和吸收直接投资方式所利用的外资比重，会对改善我国目前的外资结构起一定作用。

三、合理安排外资的投向

正确地安排外资投向，对促进国民经济各部门的协调发展和提高外资的利用效率有着重要意义。在选择和安排外资投向时，总的来说，应服从于国民经济各个时期的发展任务，当前应该服从于国民经济的调整任务。具体来说，需要把握以下几点：

第一，要正确选择投资的重点。为了使有限的外资能更

好地发挥经济效果，不仅使用时要有重点，尤为重要的是，要把投资重点选准选对。这就必须对国民经济各部门的比例进行认真的分析，找出薄弱环节，把外资用到最迫切需要的关键部门和关键项目上去。当前我国应该把外资重点投向能源开发、交通运输等国民经济的薄弱环节、缺门短线的部门和投资少、周转快、创汇高的出口商品部门和代替进口产品的工业部门。

第二，要正确处理新建项目和现有企业技术改造的关系。我们有些同志一提起利用外资，就想搞最先进的、全套新的大项目，否则似乎不足以显示现代化的“气魄”。应该看到，我国现在的经济水平与建国初期相比，已有很大的不同。我们经过三十年的奋力建设，已建立起一个拥有近五千亿元固定资产、近四十万个工业企业的现代工业的基础。这是我们进行社会主义现代化建设的前进阵地。当前的主要任务是要利用现代的科学技术和管理经验对现有企业进行调整改组和技术改造，使它们充分发挥潜力。因此，在安排外资投向时，应把对现有企业的技术改造作为重点，而把新建项目压缩到最必要的限度内。

第三，要正确处理发挥国内技术潜力和引进外国技术的关系。利用外资是为了提高我国的技术水平，加速现代化建设，增强自力更生的能力。因此，在确定外资投向时，必须以充分利用和发挥国内的技术潜力为前提，把外资用到引进最必需的、先进的适用技术上去。这就要做到：（1）凡是

国内能自制、并能达到技术要求的设备，不要再从国外引进；（2）凡是引进技术软件能自制的，就引进技术软件，不要引进设备；（3）凡是需要引进设备的，就尽量引进关键的零部件或关键设备，不要引进成套设备；（4）凡是必需引进成套设备的，应少引进几套，并以此为蓝本，积极组织消化、翻版和创新，避免一再重复引进。只有这样，才能使我们引进的外资真正用在发展国民经济的“刀刃”上，发挥最大的经济效果。

以上三个方面是确定借贷资金和直接投资的使用方向时都应注意的。但鉴于利用外资的这两种方式具有不同的特点，在确定投向时还必须分别注意其特殊性。

第四，借贷资金的投向，要注意根据投资项目的资金周转期来合理安排。借贷资金是要按规定期限还本付息的。为使借贷资金的还本付息有可靠的基础，一般说来，不宜把短中期借贷资金用于长期投资项目。因为这类项目建设期长，见效慢，资金周转期比贷款偿还期长，以致到期债款不能按时偿还。而且这种贷款如果长期使用，支付的代价比较高。所以，短中期借贷资金应主要用于资金周转期短、见效快、创汇高的部门和项目。那些建设周期长、见效慢的部门和项目，应该使用低利长期贷款。

第五，直接投资的使用方向，则要注意有利于维护国家主权和保护本国经济的发展。与借贷资金不同，外国的直接投资直接渗入到东道国的国民经济，构成外国资本的所有制。

而外国投资者总是力图把资本渗入到东道国国民经济的重要部门和新兴部门，以掌握其经济命脉。因此，我们不仅要谨慎地掌握外国直接投资在国民经济中的比重和坚持中外合营的一般原则，而且必须正确地规定其部门投向。国家应根据各个时期国民经济发展的任务、各经济部门的重要性及本国经济的发展状况，以立法的形式分别规定：哪些是鼓励投资或优先照顾的部门，哪些是允许投资部门，哪些是严格控制或禁止投资的部门。在我们同外国资产阶级打交道还缺乏经验，对国际市场及其变化规律还缺乏知识的情况下，对外国直接投资的范围，一开始不宜规定得过宽，应在积累经验的基础上再逐步扩大，对国民经济关键部门的投资尤要慎重。在初期，可以把外国直接投资先引向生产出口产品的部门和代替进口产品的工业，也就是说，引向创汇和节汇的部门。

四、抓紧外资立法工作，健全外资管理体制

利用外资，绝不仅仅是一种资金运动，而是反映中外双方利益的经济关系。因此，必须有相应的法规来维护双方的经济利益。但是，我们管理外资的法规还很不健全。不少外国资本家对发展同我国的资金合作关系感到“不摸底”、“没有法律保障”，因而采取观望的态度。我们应当抓紧制订管理外资的各种法规。

制订法规，要体现平等互利的原则：既要维护我国的主

权和利益，又要使外国资本家有利可图。立法要宽严适度；一经颁布，要保持相对稳定性，切忌朝令夕改，以维护法律的严肃性。

在健全外资管理体制方面，第一，要加强集中领导，做到统一对外。外资工作头绪多，涉及面广，需要从全局出发，统筹兼顾，统一规划。前两年，外资管理方面的主要倾向在于：一是集中统一不够。各部门、各地区各显神通，考虑国家的整体利益不够，以致有时被外国资本家钻了空子，吃亏上当，“肥水落入外人田”。二是综合平衡不够。外资的利用，未能纳入国家计划，外资、国内配套投资和物资供应互相脱节，造成一定的盲目性。因此，必须加强外资的归口管理和统一规划。同时，又不能管得过死，要给予地方、部门和企业一定的机动权。

第二，要严格外资管理的法律程序。在前一段的外资工作中，有些领导干部不按规定的审批程序，擅自批准外资引进项目。由于事前缺乏充分的研究和审议，往往由于少数人的考虑不周，而给国家带来巨大的经济损失。今后，外资的借用，必须严格按照法律程序来办理。任何一个外资引进项目，应由领导和各种专家共同商量，不能个人拍板，个人说了算。陈云同志指出：“这必须是一项规定。从公社起直到中央常委，必须照此办理。”外资引进项目，一定要经过技术上、经济上的可行性研究，选择最佳方案，并由归口单位协同有关部门统一审议。经审批后，列入统一的国民经济计

划，付诸实行。

五、积极培养外资管理干部

长期的闭关自守，使我们非常缺乏外资管理人才，各级经济领导干部对这项工作也缺少必要的知识和经验。因此，要采取积极措施，利用各种形式，分期分批地对现有干部重新进行培训，同时，要培养大批新的又红又专的人才，以不断补充和扩大外资管理干部队伍。

利用外资，必然要同资产阶级政府和外国资本家打交道。这就要求我们的外资管理干部必须提高社会主义觉悟和马列主义的理论水平，保持清醒的头脑：要认清资本贪婪的剥削本性，避免同外国资本家的经济交往中吃亏上当；要提防投机倒把的经济掮客和混水摸鱼的诈骗集团；要警惕资产阶级的拉拢腐蚀；要敢于和善于同损害我国利益的各种行为展开有理、有利、有节的斗争。

利用外资，要同国际经济社会打交道。这就要求我们的外资管理干部必须熟悉国际经济、贸易、金融和国际经济立法的知识；具备一定的科学技术知识；及时掌握国际经济动态。这样，才能克服盲目性，避免吃亏上当。

利用外资，是为我国社会主义现代化建设事业服务的。这就要求我们的外资管理干部必须具备经济理论和经济管理知识；了解我国的国情、国力和发展国民经济的任务，从我

国的实际出发来吸收外资和引进技术。

总之，必须通过不断地组织学习，总结实际工作中的经验教训，把我们的外资管理干部队伍建设成为一支思想觉悟高、工作作风好、业务熟练的坚强队伍。

陈云同志最近说：“利用外资和引进技术是我们当前的一项重要政策措施。不过要头脑清醒。”只要我们坚决按照党的方针政策办，切实抓好上述五个主要环节，利用外资的工作必将在我国当前的经济调整和社会主义现代化建设事业中发挥应有的作用。

（政治经济学教研室 吴 健 毛蓉芳）