

# “以市场换技术”是如何提出的 (1978—1988)\*

夏 梁

**内容提要:**1978—1982年,中国在“双缺口”约束条件下确立了利用外资与引进先进技术相结合的基本战略。由于这一时期实施严格的市场保护政策,使旨在通过利用外资引进先进技术的战略遭受挑战。从1982年开始,中国逐渐提出“以市场换技术”的方针,其目标定位日益深化,政策措施渐趋完善,并在认识和实践上解除了市场开放影响外汇收支平衡和保护民族工业的顾虑。1978—1988年“以市场换技术”的提出与演进轨迹与同期外商直接投资增速的“W型”特征相契合,反映出中国与外商之间的动态博弈,这种关系对“以市场换技术”方针的形成和发展起到了重要的推动作用。

**关键词:**技术引进 以市场换技术 动态博弈 政策演变

1978—1988年,是中国技术引进方式的转型时期。鉴于改革开放之前三次大规模技术引进<sup>①</sup>的经验教训,以及改革开放初期面临新的发展机遇和约束条件,中央意识到必须改变单纯以资金外汇集中购买成套设备为主的传统技术引进方式,以降低引进成本和提高引进效率。为了实现这一目标,中央开始探索新的技术引进方式,并于1982年前后提出了“以市场换技术”<sup>②</sup>的方针。关于这一方针的功过得失,学术界存在广泛争论。<sup>③</sup>本文在梳理有关历史文献的基础上,对“以市场换技术”方针早期的战略渊源、政策措施及演进动因进行了研究,以期有助于各界深化对这一重要技术引进与进步方针的客观认识。

## 一、1978—1982年“以市场换技术”核心思想的形成

十一届三中全会前后,有关技术引进的中心议题,已经从要不要引进技术转移到应该采用什么样的方式来更有效地引进先进技术上来,但由于“文革”、“洋跃进”等多种因素的影响,中国现代化建设面临严重的储蓄和外汇“双缺口”约束条件。1979年国家财政收支出现170.6亿元的巨额赤字,贸易逆差上升到20.1亿美元,外汇储备仅8.4亿美元;1980年时,财政收支继续出现127.5亿元的赤

[作者简介] 夏梁,华中科技大学理论经济学博士后流动站博士后,湖北省社科院经济研究所助理研究员,武汉,430077,邮箱: xia\_zhifan@126.com。

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“基于创新驱动的产业结构优化升级研究”(批准号:12&ZD045)阶段性成果之一。作者感谢匿名审稿人的宝贵意见,感谢中南财经政法大学赵凌云教授、《中共党史研究》杂志社王素莉研究员的有益指导。文责自负。

① 分别指“156计划”、“43方案”和“78计划”。

② 广义上的“以市场换技术”是指以开放国内市场为条件来激励或迫使外资企业向中方转移先进技术的一切行为,目标是加速提高我国的技术水平。而狭义上的“以市场换技术”源自20世纪70年代末80年代初的“技贸结合”和合资引进,意为让出部分国内销售市场来换取外商的先进技术。

③ 争论主要集中在其成效:一种是肯定,如厉以宁、李安定、吴敬琏和魏建国等。一种是否定,如郑志国、路风、高春亮、平新乔等。还有一种观点认为其在一定范围内有效,如桑虞陶、赵增耀等。另据新浪网2006年的一项调查显示,认为市场没有换来技术的占调查样本的86.07%。不过尽管否定的声音不断,但“以市场换技术”仍在一些行业中继续施行(参见《国务院关于2008年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》)。

字,贸易逆差仍没有多少下降,为12.8亿美元,而外汇储备出现12.96亿美元的缺口。<sup>①</sup> 外汇缺口意味着用于引进先进技术的资金非常紧张,而储蓄缺口意味着用于消化、吸收先进技术和配套投入的资金非常有限,因此改革开放初期用于技术引进与进步的资金和外汇机会成本非常大,急需探索出一条符合国情的技术引进新路。

### (一)技术引进与利用外资相结合基本战略的确立

改革开放之前的三次大规模技术引进,取得了巨大的成就,为新中国技术和工业体系的建立奠定了重要基础。但由于这三次技术引进均以资金外汇集中购买成套设备为主,因而也存在三个严重的不足之处:一是国家有限的财政和外汇资金难以支撑全国范围的大规模持续引进;二是设计制造技术引进较少,不利于形成技术自力更生能力;三是外方不愿轻易转让一些急需的、水准较高的技术。因此,在“双缺口”约束条件下,必须对这种传统的技术引进方式进行调整:一是从阶段性的集中引进为主转向根据项目的轻重缓急来循序引进;二是从以耗资巨大的成套设备引进为主转向更加注重引进软件技术;三是从用自有资金外汇购买为主转向在利用外资的同时引进技术,并提高外资企业转让先进技术的积极性。特别是将引进先进技术与利用外资相结合,突破了以前单一的引进模式,成为改革开放后中国加快技术引进和进步的一项基本战略。

从集中引进成套设备转向引进软件技术,以及根据项目的轻重缓急循序引进,主要出于三个方面的考虑:一是中央决定从1979年起用3年时间按照“调整、改革、整顿、提高”的八字方针对国民经济进行调整,因而不可能再大规模地集中引进成套设备;二是中国长期以来主要依靠进口成套设备来引进外国技术,因为配套技术和管理跟不上,导致引进效率低下;三是改革开放初期百废待兴,各行各业都需要引进技术和设备,因而在财力有限的情况下必须对引进项目进行排队。

为此,国家一方面严控成套设备的进口,积极引进软件技术。1979年底召开的全国进出口工作会议和1980年12月颁布的《技术引进和设备进口工作暂行条例》均要求控制成套设备进口,更多地引进专有技术、制造技术。其中后者尤为严厉:“三年内一般不搞成套设备的进口,各行各业都必须认真研究,贯彻执行,切实加以改进,把重点转移到真正的引进技术上来。即使是‘补偿贸易’也必须这样办,不能例外。”在上述方针的严格要求下,1978年后大型成套设备的进口基本上得到控制,而许可证贸易、顾问咨询、技术服务和合作生产等“四种类型”技术引进合同金额占技术引进合同总金额的比率上升很快,1978年至1984年依次为0.14%,1.22%,12.61%,28.86%,—,55.5%,38.9%。<sup>②</sup> 另一方面,则按引进项目的轻重缓急进行排队,将尖端技术作为引进的重点。面对千头万绪的引进工作,邓小平在1978年9月便指出:“我们对于引进的项目,要慎重安排。引进的项目要排两个队,一个是项目的排队,按照轻重缓急;一个是时间的排队,分个先后次序,不要抢在这一两年。主要是引进尖端技术。”<sup>③</sup>1982年10月,他在同国家计委负责人谈“六五”计划和长期规划问题时又再次强调:“哪些项目早上,哪些晚上,要有个安排,不能挤到一起。”<sup>④</sup>并先后确定钢、电、煤、石油、铁路等能源和交通作为引进的重点,以支持和带动国民经济的发展。

技术引进方向和重点的调整要求引进方式相应转变,做到既节省资金又能提高引进效率。但此时一些外商却因此担心中国会放慢引进的步伐。对此,1979年6月邓小平指出:“八字方针是为加快我们实现四个现代化打下一个更好的基础,并不影响我们吸收外国资金和技术的既定方针和

<sup>①</sup> 财政收支与贸易逆差数据分别由1981年《中国统计年鉴》第395、353页相关数据计算得出;外汇储备数据参见2000年《中国统计年鉴》,第642页。

<sup>②</sup> 中国经济年鉴编辑委员会编:《中国经济年鉴·1982年》,第V—284页;《中国经济年鉴·1984年》,第V—199页;《中国经济年鉴·1985年》,第V—210页,以上《中国经济年鉴》均由经济管理杂志社与次年出版。

<sup>③</sup> 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱1975—1997》(上),北京:中央文献出版社2004年版,第366页。

<sup>④</sup> 中共中央文献研究室编:《邓小平思想年谱(1975—1997)》,北京:中央文献出版社1998年版,第237页。

政策……我们不是要放慢吸收外国资金和技术的速度,而是做些调整。至于吸收外资的方式,补偿贸易、合资经营,甚至于外资在中国设厂,我们都欢迎。因为外资在中国设厂,起码我们能拿到劳务收入。它还可以带动一些服务行业,带动企业间的协作、企业的改造。”<sup>①</sup>邓小平的讲话实质上是将利用外资引进先进技术视为一种既可以满足国内战略部署需要,又可以消除外商疑虑的技术引进方式。

显然,国家将技术引进与利用外资相结合,初衷是为了解决大规模引进技术设备的支付问题,意即突破储蓄与外汇“双缺口”的瓶颈。“我们能否更大规模地引进国外技术设备,归根到底取决于我们的支付能力。只有出口更多商品,取得更多外汇,才能引进更多技术设备。国外一些人士对扩大同我国贸易,主要考虑两条:一是政局是否稳定,二是有无支付能力。对于我国政局,他们已经没有顾虑,但对支付能力,考虑还比较多。”<sup>②</sup>根据投资储蓄恒等式,在国内储蓄不足的情况下,投资超过储蓄的部分要么由贸易盈余弥补,要么向国外借款,或者引进外资。由于改革开放初期出口多为初级产品,品种少、利润低、竞争力弱,所以引进技术的资金仅靠出口创汇难以解决,还必须向国外贷款和吸引外商直接投资,其中外商直接投资日益成为首选方式。

1978年,对外借款和合资经营两个利用外资的禁区被打破之后,利用外资引进技术迅速开展起来,既包括向国外借债直接进口技术设备,也包括利用外商直接投资间接引进,两者主要区别之一就是后者大大减少了还本付息的压力。由于偿还能力有限和外方的附带条件,借外债具有较大的压力和风险。1980年12月,陈云在中央工作会议的讲话中就指出:“愿意借外债给我们的国家纷纷到来……但是对外债要分析:卖机器设备占绝大多数。能借给我们自由外汇的很少,而且利息高达百分之十五左右……这种自由外汇,我们借多了也还不起。”<sup>③</sup>所以举债引进技术不可取。

这样,通过吸引外商直接投资来引进技术成为“双缺口”约束条件下最现实的选择,主要有加工装配与补偿贸易、技贸结合与兴办中外合资、合营企业等三种方式。它们均能较好地解决支付问题。1979年2月,邓小平在会见美国财政部部长沃纳·迈克尔·布卢门撒尔时说:“现在国际上对我们搞四个现代化,引进先进设备和技术的偿付能力问题有些担心,美国也有这个担心。这个问题要具体分析。有一些项目不会发生偿付能力的问题,比如我们同你们石油公司签订的开采石油协定,广西平果铝矿的开采,都完全可以用产品补偿。采取补偿贸易形式,本身就有偿付能力。另外,外国在中国设厂,合资经营,也不会发生偿付能力问题。一些本身没有偿付能力的项目,需要双方发展其他贸易关系来解决偿付能力问题。”<sup>④</sup>从这个讲话可以分析出,邓小平其实是从三个战略层面来解决引进技术的偿付能力问题:第一,用引进的先进技术生产的产品来偿还;第二,合资经营时外方以先进技术出资;第三,发展贸易关系解决本身没有偿付能力的项目。

尽管上述三种方式都能在减少支付的情况下引进技术,但是通过合资经营引进技术,不仅可以解决支付问题,而且因为双方风险共担的合作方式,在促进外方转移技术、加强消化吸收等方面有着加工装配与补偿贸易、技贸结合无法比拟的优势。1978年10月,美国通用汽车公司在同中方谈判重型汽车项目的技术引进时提出:“你们为什么只同我们谈技术引进,而不谈合资经营(joint venture)”<sup>⑤</sup>。邓小平获悉后做出了“合资经营可以办”的重要批示。一机部的领导还立即通知,重型汽车技术引进项目、北京吉普和上海轿车技术引进项目,都可以与外方谈合资经营。<sup>⑥</sup>1979年7月,邓小平在谈到对外经济合作问题时又说:“搞补偿贸易,我们得不到先进的东西。搞合资经营,对方就要经济核算,

① 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱 1975—1997》(上),第529页。

② 谷牧:《关于访问欧洲五国的情况报告》,《党的文献》,2009年第1期,第34页。

③ 中共中央文献编辑委员会编辑:《陈云文选》第3卷,北京:人民出版社1995年版,第277页。

④ 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱 1975—1997》(上),第490页。

⑤ 李岚清:《突围——国门初开的岁月》,北京:中央文献出版社2009年版,第213页。

它要拿出先进的技术来。尽管它对某些技术有保留权和拥有权,但不管怎么样,总在这里用了,用了我们总会学会一点。”<sup>①</sup>从1978年提出“合资经营可以办”到1979年的“现在比较合适的是合资经营”,反映出利用外资引进技术得到了实践的检验,也反映出邓小平对通过合资经营引进技术寄予了越来越高的期望。

## (二) 对外政策优惠与严格市场保护交织下的技术引进实施

为推进引进技术与利用外资相结合的基本战略,增加外商来华投资的吸引力,中国向外商提供多种优惠政策。一是提供税收减免优惠。1979年7月,《中外合资经营企业法》规定:“具有世界先进技术水平的外资企业开始获利的头两年至三年可申请减免所得税。”<sup>②</sup>1980年8月,《广东省经济特区条例》规定:“特区企业所得税税率为百分之十五。对……或者技术性较高、资金周转期较长的企业,给予特别优惠待遇。”<sup>③</sup>二是提供外汇贷款优惠和配套贷款。如1980年8月《中国银行短期外汇贷款办法》规定,外汇贷款主要用于引进先进技术提高产品质量等方面,并在贷款期限和利率方面给予优惠。<sup>④</sup>9月,国家又专门出台了《引进国外技术设备国内配套贷款办法》。三是简化技术引进项目审批程序。如1981年1月,国家进出口委决定将总用汇额100万美元以下的技术引进项目的审批权下放给一机部等。

但是,这些优惠政策基本上都没有涉及到市场开放,相反国家对国内市场进行了严格限制。不但限制生产资料和消费品的进口,而且对外资企业产品的内销比例进行严格控制。1980年5月,中共中央、国务院批示同意《广东、福建两省会议纪要》,要求:“(特区所需的)生产用品原则上应以国内供应为主,国内确实难以供应的生活必需品,经过批准,可以征税或减免税进口。特区产品和进口商品一般不得内销,必须内销的,应按规定补征关税。”8月,《广东省经济特区条例》规定:“特区企业的产品供国际市场销售;其产品如向我国内地销售,须经广东省经济特区管理委员会核准,并办理海关补税手续。”<sup>⑤</sup>可见,即使是技术含量较高、产品国内急需的企业,也在内销问题上受到严格限制。

这一时期为什么会国内市场实行严格的保护政策?原因主要有两个。第一,保护民族工业。1981年1月,中共中央办公厅转发《广东、福建两省实行特殊政策、灵活措施座谈会纪要》指出,“(要)处理好广东、福建和全国的关系。例如从国外进口很多高级消费品拿到内地卖,同保护内地工业就发生矛盾。涉及到内地的问题,中央就要干预。”1982年1月,胡耀邦在中央书记处会议上说:“我的意见,除国家统一安排以外,不准任何部门和地方擅自进口消费品。有些地方和部门现在那种私自进口消费品的做法,实际上是打击民族工业……这不是引进先进技术,是误国误民。”第二,维持国家外汇平衡。改革开放初期,由于外汇极其短缺,国家对外贸易以出口创汇为首要目标。1979年4月,国务院《关于大力发展对外贸易增加外汇收入若干问题的规定》提出:“为了加快四个现代化的步伐,我国对外贸易必须有个大的发展,外汇收入必须有个大幅度的增长……我们要全党动手,千方百计,力争到1985年外汇总收入比1978年增长两倍。”<sup>⑥</sup>因此,国家尽管对引进技术在用汇上提供多种优惠,但对开放市场非常慎重,因为这样必然会增加外汇支出,影响外汇平衡。

当然,此时严格的市场保护并不意味着中国打算走闭关锁国的老路,而是中央认识到市场开放需要一个渐进的过程。1979年10月,邓小平在会见美国州长访华团时就说:“现在我们同各国公司谈判时,各国公司要求主要在中国市场销售这些产品。中国这个市场肯定是大的,但要在中国经济

① 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱1975—1997》(上),第533页。

② 《中华人民共和国中外合资经营企业法》,《人民日报》1979年7月9日,第1版。

③ 《中华人民共和国国务院公报》一九八零年第十三号。

④ 《中华人民共和国国务院公报》一九八零年第十四号。

⑤ 《中国经济特区文献资料(第1辑)》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第41、425—426页。

⑥ 《中国经济特区文献资料(第1辑)》,第56、12页。

形势比较好的时候,市场才会大。最近几年内是比较困难的。因此,现在我们提出,用合资经营也好,补偿贸易也好,我们的产品要能在国际市场上销售。然后,我们的国内市场就慢慢扩大了。不经过这个阶段是不行的。”<sup>①</sup>这充分说明了中央对市场开放的谨慎态度和战略思考。

### (三)利用外资引进技术遭受挑战与“以市场换技术”核心思想的形成

然而,严格的市场保护却导致了两个严重的问题,使利用外资引进技术遭受严重挑战。

首先,消费品和生产资料供应渐趋紧张,广东、福建、浙江等沿海地区走私活动猖獗。改革开放初期,国内消费市场开始启动并处于买方市场,社会商品零售总额增长迅速,1979—1982年年均增长达13.4%,导致从1978年起进口激增,连续四年贸易逆差。另外,不但消费品的需求数量增长较快,而且对消费品质量的要求也越来越高,如“轻纺工业这几年生产能力搞上去了,保证了市场稳定供应,但是很多产品质量上不去,花色品种单调,出现了滞销积压现象,轻工业发展速度下降。”<sup>②</sup>因此,此时严格的市场保护就相当于在供给跟不上的时候人为限制需求,必然会使供求关系紧张,在国内市场与国际市场长期处于两个不同价格体系的情况下,国门一开走私贩私就开始泛滥。为此,1981年1月国务院发出《加强市场管理、打击投机倒把和走私活动的指示》,规定“个人(包括私人合伙)未经工商行政管理部门批准,不准贩卖工业品”、“不允许私人购买汽车、拖拉机、机动船等大型运输工具从事贩运”。然而,不仅是消费品供应紧张,生产资料供应也很紧张。同月,国务院又发出《关于调整农村社、队企业工商税收负担的若干规定》,通过征收工商所得税限制农村社、队企业同大中型先进企业争原料。出现走私贩私,既有社会经济管理没有跟上的原因,但更重要的是这一时期城乡经济活跃后群众日益增长的生产资料和消费资料需求得不到满足。

其次,更为严重的是中国对外资的吸引力下降,引进外资的质量也不尽如人意。外商到中国来办厂,最关心的还是产品销售市场。实行严格的市场保护政策,必然会使对以开拓中国国内市场为目标的外资企业吸引力下降。从1979年第一家外资企业建立以来到1982年,吸收的外商直接投资甚至呈递减趋势,1982年新增的中外合资经营企业比1981年少9家,比1980年少4家,新增的中外合作经营企业和补偿贸易项目也比前两年少。<sup>③</sup>另外,截至1982年累计兴办的83家合资经营企业中,来自香港的投资方占66%(共55家),且集中分布在食品等技术含量较低的行业。由于技术引进与利用外资紧密结合,所以要引进先进技术就首先要增强对外资的吸引力。中国对外资吸引力的下降必然会影响到技术引进的数量和质量,使利用外资引进技术遭受挑战。

考虑到上述双重压力,为了实现利用外资引进技术的战略目标,国家开始逐渐认识到有必要改变无条件要求外资企业外销的政策,扩大符合特定条件的外资企业内销比例,首选的就是那些可以提供先进技术的外资企业。1982年10月,广东省在向党中央、国务院递交的《关于试办经济特区的初步总结》中提出了“迫切需要解决的几个问题”,其中就有:“特区的产品,原则上应全部出口,包括供应特区市场。其中凡是国家需要进口的紧缺商品,或主要采用国内原材料、元器件的产品,或具有世界先进水平的设备、仪器,建议经国家主管部门批准后,允许有适当比例内销。”同年12月,中共中央、国务院批转《当前试办经济特区工作中若干问题的纪要》,同意“属于国家要进口的紧缺产品,采用国内原材料、元器件较多的产品,以及外商和港澳商人确实提供了先进技术和设备的产品,可有适当比例内销。”<sup>④</sup>虽然仍强调外资企业应以外销为主,但标志着国家正式文件中已出现了“以市场换技术”的核心思想,即外商是否提供先进技术和设备成为能否内销的必要条件之一。

① 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱1975—1997》(上),第568—569页。

② 《中国引进技术改造现有企业十年鉴》编辑委员会编:《1979—1988年中国引进技术改造现有企业十年鉴》,北京:中国经济出版社1991年版,第2—3页。

③ 中国经济年鉴编辑委员会:《中国经济年鉴·1983年》,北京经济管理杂志社出版1983年版,第IV—131页。

④ 《中国经济特区文献资料(第1辑)》,第347—348,94页。

## 二、1983—1988年“以市场换技术”方针的早期实施

虽然国家在1982年之前就已经开始通过利用外资特别是外商直接投资来引进先进技术,但是由于对国内市场进行严格的保护,所以基本不需要考虑市场开放带来的种种问题。而“以市场换技术”的提出,使开放条件下的技术引进工作不但要制定有别于传统引进方式的目标和政策措施,而且要考虑市场开放对整个宏观经济运行的影响。因此,“以市场换技术”的实施,是摸着石头过河,必须要解决好三个问题:一是明确让出什么样的市场和换取什么样的技术;二是制定能通过市场开放促进外商转移技术的政策措施;三是处理好市场开放与保护民族工业、维持外汇收支平衡之间的关系。

### (一)“以市场换技术”目标定位的确立与升级

实施“以市场换技术”,首先要解决的问题就是让出什么样的市场、换取什么样的技术,即明确其战略目标与定位。从时间上看,“以市场换技术”在刚提出的时候主要目标是实现进口替代。因为在国内消费不断升级的情况下,当国内的产品无法从数量和质量上满足消费者需求时,只能不断扩大进口,在财政资金和外汇极其短缺的年代,这显然行不通。而限制进口又会导致走私贩私。因此,1982年10月《关于试办经济特区的初步总结》和12月《当前试办经济特区工作中若干问题的纪要》等较早提出“以市场换技术”的文件均提出,首先让可以实现进口替代的、技术含量较高的特区产品内销,以达到既满足国内需求又节省外汇的目的,同时还能增加迫使外商转让先进技术的筹码。

随着通过市场开放对吸引外资和引进先进技术效果的逐渐显现,国家对“以市场换技术”的目标定位越来越高,也越来越具体化。1983年7月,邓小平在与中央负责同志谈话时指出:“要抓住西欧国家经济困难的时机,同他们搞技术合作,使我们的技术改造能够快一些搞上去。中国是一个大的市场,许多国家都想同我们合作,我们要很好的利用。这是一个战略问题。”<sup>①</sup>1984年3月,国务院批转《关于做好技贸结合和旧设备选购工作的报告》的批语指出,“把对外商品贸易与引进技术结合起来,实行技贸结合,用我们的一部分市场换取国外的先进技术,这是加速我国技术进步的一项重大方针。”<sup>②</sup>将“以市场换技术”升级为加速国家技术进步的重大方针,表明对“以市场换技术”的目标定位更加具体。

不过进口替代主要是内向型的发展战略,在“双缺口”约束条件下的现代化建设,必须通过发展外向型经济赚取外汇和积累资金。因此,国家建立经济特区、沿海开放城市和沿海经济开发区的目标,也正是为了发展外向型经济,希望其发挥“四个窗口”和“两个扇面”的作用,外引内联带动内地发展。但这个目标却迟迟未能真正实现。以深圳为例,到1985年时仍没有实现资金以外资为主、产业结构以工业为主和产品以出口为主的外向型经济结构,深圳所建立的大多是劳动密集型工业,远未能达到通过经济特区为中国引进先进技术的目的。<sup>③</sup>对此,邓小平适时提出沿海地区的发展要向真正的外向型经济转变。1985年8月,他在会见日本公明党第13次访华代表团时指出:“我们经济特区的经济从内向转到外向,现在还是刚刚起步,所以能出口的好的产品还不多。只要深圳没有做到这一步,它的关就还没有过,还不能证明它的发展是健康的。”<sup>④</sup>

但在技术落后的基础上建立外向型经济,显然更需要引进技术。1986年2月,国务院发出《关于批转经济特区工作会议纪要的通知》:“今后的任务是,建成以工业为主、工贸结合的外向型经济,把更多的先进技术引进来,使更多的产品进入国际市场……”1986年10月,《国务院关于鼓励外商投资

① 《邓小平文选》第3卷,北京人民出版社1993年版,第32页。

② 中国社会科学院法学研究所编:《中华人民共和国经济法法规选编(1984年)》上册,北京:中国财政经济出版社1986年版,第490页。

③ 董滨、高小林:《突破——中国经济特区启示录》,武汉出版社2000年版,第233页。

④ 《邓小平文选》第3卷,第133页。

的规定》决定给予产品出口企业和先进技术企业特别优惠。其中先进技术企业是指外国投资者提供先进技术,从事新产品开发,实现产品升级换代,以增加出口创汇或者替代进口的生产型企业。国家希望先进技术企业能完成进口替代和出口替代的双重任务。所以,具体让出什么市场换取什么技术,主要以是否有助于实现这一双重任务来衡量。首先应当考虑的是让出替代进口产品的市场,这样可以节约外汇的支出并增强我国自力更生的能力。其次应考虑让出我国有出口前景的目标工业的部分市场,让目标工业的技术水平能尽快提高,并能在国内外市场上开始与国外产品展开竞争。<sup>①</sup>“以市场换技术”最终成为进口替代与出口导向融合发展战略的重要组成部分。

## (二)“以市场换技术”政策措施的展开与完善

相比于单纯的用资金外汇购买技术设备,“以市场换技术”要灵活得多。为了通过市场开放促进外商转移先进技术,国家从法律规章、配套政策和调整机制等方面多管齐下,不断制定和完善相关政策措施,以提高技术引进的水平和有效性。

1982年后,随着中央对“以市场换技术”必要性认识的加强,“以市场换技术”的思维逐渐进入国家法规。1983年9月,《中外合资经营企业法实施条例》规定:“合营企业生产的产品,属于中国急需的或中国需要进口的,可以在中国国内市场销售为主。”明确为能实现进口替代和急需的产品内销提供了法律依据,又因为急需的和需要进口替代的产品往往为先进技术或技术含量较高的产品,因此可以将其视为“以市场换技术”的法理依据。1986年4月,《中华人民共和国外资企业法》进一步规定,“设立外资企业,必须有利于中国国民经济的发展,并且采用先进的技术和设备,或者产品全部出口或者大部分出口。”从逻辑上来说,若要产品内销,外资企业需要采用先进技术和设备,否则产品必须全部出口或大部分出口,这可以看成是“以市场换技术”在法律条文中的隐含表达。

除正式颁布的法律以外,“以市场换技术”也开始广泛进入国务院及各地方各部门的政策性文件,并且在推进时间和层级上表现出明显的先后次序。从有关这一方针的政策出台的时间来看,“以市场换技术”始于经济特区的实践,基本上沿着经济特区—沿海开放城市—经济开发区的对外开放顺序展开。如1984年4月,中共中央、国务院在批转沿海部分城市座谈会会议纪要时指出:“进一步开放沿海港口城市和办好经济特区,不能指望中央拿很多钱,主要是给政策,一是给前来投资和提供先进技术的外商以优惠待遇,税收低一些,内销市场让一些,使其有利可图。”而从政策实施的层级来看,则由地方提出,上升为国家政策,然后各地方各部门依此制定符合实际的具体政策,呈现出地方—中央—地方互为呼应的特点。如1983年8月,张劲夫在全国引进技术改造现有企业研究班上的讲话中提出:“要很好总结上海、天津等地采取多种方式引进软件技术的好经验。……采用合作生产、补偿贸易等多种方式以至合资经营,让出点国内市场,换取先进技术。”<sup>②</sup>特别是1986年《国务院关于鼓励外商投资的规定》颁发后,全国各地,如北京、辽宁、广州和安徽等地都纷纷出台与“以市场换技术”相关的优惠政策。

国家对“以市场换技术”政策的完善,主要从两方面着手。一是在实施过程中经常与技贸结合、以产顶进、进口替代等政策进行配套,以达到特定的目标。1984年3月,国务院在批转国家经委《关于做好技贸结合和旧设备选购工作的报告》的批语中,已要求将技贸结合与“以市场换技术”结合起来。1986年7月,国家在《关于进一步改善外商投资企业生产经营条件的通知》中提出将“以市场换技术”与“以产顶进”<sup>③</sup>、进口替代相结合鼓励外商投资和转让先进技术。1987年10月,国家计委又

① 《技术经济与管理》编辑部:《引进工作手册》,福州:福建科学技术出版社1985年版,第42—43页。

② 《中国引进技术改造现有企业十年鉴》编辑委员会编:《1979—1988年中国引进技术改造现有企业十年鉴》,北京:中国经济出版社1991年版,第6页。

③ 指经国家有关经贸部门审批,对目前国内尚无法加工生产,需在境外购买的商品,可准许在境内的三资企业购买以替代进口,这种贸易方式称为以产顶进。

公布了《关于中外合资、合作经营企业产品以产顶进办法》，把可以实行以产顶进的商品目录一一列出，使“以市场换技术”更具有操作性。二是确定技术引进的重点和制止重复引进。“以市场换技术”主要着眼于获得通常不易获得的高级技术，所以谷牧在1984年曾提出，让市场“可以让到30%，60%，甚至100%”用于换先进技术，<sup>①</sup>反映出国家对先进技术的渴求。另外，随着引进外资审批权的下放，重复引进的现象越来越多。为制止重复引进和建设、落实“以市场换技术、以产顶进”的政策，相关部委提出了以下两个解决办法：一是加强管理，统一计划，提出年度和中长期的吸收外商投资的规模、方向并进行项目论证；二是正确引导资本投向，运用税收和进出口管理政策，将吸收外商直接投资的重点，集中到引进国家急需的先进技术的生产性项目、出口创汇型和进口替代型项目上来。

### （三）“以市场换技术”与外汇收支平衡、保护民族工业之间关系认识的突破

前文提到，保护民族工业和维持国家外汇收支平衡是改革开放初期对国内市场进行严格保护的两个主要原因。而“以市场换技术”意味着开放国内市场，必然会影响外汇平衡和对民族工业的保护。因此，要实行“以市场换技术”，就必须处理好“以市场换技术”与保护民族工业之间的关系，以及外资企业产品内销后国际收支平衡问题。

由于“以市场换技术”让出的市场主要有两种，一种是让出能够实现进口替代的市场，这种情况会节省进口产品的外汇支出，自然可行；另一种是让出具有出口产品的目标工业的部分市场，让目标工业的技术水平能尽快提高，增强其在国内市场与国外产品的竞争力从而实现出口替代，可以提高出口创汇的能力。所以，从长远、动态的角度来看，“以市场换技术”不仅不会影响外汇平衡，还有利于增强出口创汇的能力。外汇政策开始从追求短期静态的平衡转向长远动态的平衡、从追求单个企业外汇平衡转向国家外汇总体平衡发展。

因此，“以市场换技术”在外汇政策上的实践，总体原则是根据换取技术的重要性采取不同的平衡方式，具体办法是加强用汇计划性，在更广的时间和空间范围内进行外汇调节，其中加强不同部门和不同企业间外汇调节是解决合营企业产品内销后外汇平衡的主要措施。1983年9月，《中外合资经营企业法实施条例》规定：“产品以内销为主而外汇不能平衡的，由有关省、自治区、直辖市人民政府或国务院主管部门在留成外汇中调剂解决，不能解决的，由对外经济贸易部会同中华人民共和国国家计划委员会审批后纳入计划解决。”<sup>②</sup>1985年9月，国家外汇管理局在《关于“三资”企业外汇管理若干问题的综合答复》中，还允许同一外商投资的不同企业进行外汇调剂。此外，国家还从长期动态的角度来解决外汇收支平衡问题，对能换来先进技术却暂时不能实现外汇平衡的情况纳入长期用汇计划。

而关于“以市场换技术”与保护民族工业之间的关系，似乎要复杂些。因为除了担心外资企业产品会冲垮民族工业外，还有一些人对合资企业的性质认识不清，甚至担心利用外资会冒政治风险。因此，要处理好“以市场换技术”与保护民族工业之间的关系，一要正确认识利用外资特别是合资企业的性质，二要看到让出市场后对民族工业发展的积极作用。

1983年3月，国务院在批转《关于进一步办好中外合资经营企业的报告》中认为：“必须明确指出，中外合资经营企业，是按照我国需要建立、有我国股份参加、受我国法律管辖、服从我国政府指导、实行共同经营的企业；它具有国家资本主义的性质，是我国多种经济形式中的一种。”将中外合资经营企业的性质定位为国家资本主义，并将其视为我国多种经济形式中的一种。1984年6月，邓小平在《建设有中国特色的社会主义》的讲话中指出，“社会主义的经济基础很大，吸收几百亿、上千亿

① 《技术经济与管理》编辑部：《引进工作手册》，第42—43页。

② 《中华人民共和国国务院公报》一九八三年第二十一号。



外资,冲击不了这个基础。吸收外国资金肯定可以作为我国社会主义建设的重要补充,今天看来可以说是不可缺少的补充。”<sup>①</sup>这从根本上打消了利用合资经营引进技术的顾虑,说明利用外资与保护民族工业不存在本质上的冲突。

对利用外资和合资经营企业性质认识的突破,推动了对“以市场换技术”与保护民族工业之间关系认识的转变。国家在继续肯定国内市场保护作用的同时,开始看到过分保护民族工业的危害,以及市场开放的在激励市场竞争方面的积极作用。1983年5月,《人民日报》发表《进一步办好中外合资企业》的社论:“不加以保护,随意让国外产品闯进我国市场,我国的民族工业必然受到严重威胁。但是保护要得当,合理的保护有利于民族工业的发展;过分严密的保护又会使民族工业变成‘温室之花’,失去竞争能力……允许某些合营企业产品内销,无疑对我国一些企业增加压力。这种压力从某种意义上说,也是一种动力,它对促进我国经济发展是有利的,也符合消费者的利益。”<sup>②</sup>1984年4月,《沿海部分城市座谈会纪要》也指出,“有些产品虽然国内市场也有,但其质量品种好,也应批准适当内销一点,以激励国内同类产品的进步……对某些落后的工艺技术和质次价高的产品,一味强调保护,就达不到发展的目的。”总之,“以市场换技术”与保护民族工业并不矛盾:“(只要我们)根据国家市场和我国实际情况,对不同的产品,不同的技术,不同的需求,采取不同的政策和措施,确定让出市场的条件、范围、时间和限度,以加强对市场的有效控制。这样做,不仅不会影响或摧残民族工业的发展,反而有利于鞭策民族工业迅速赶上先进的技术水平。”<sup>③</sup>

### 三、1978—1988年“以市场换技术”提出与演进的动因

从以财政资金和外汇购买成套技术设备为主到提出“以市场换技术”的方针,标志着中国技术引进方式开始转型。诚然,改革开放初期“双缺口”的长期存在对这一转变的产生具有重要影响,但是否可以将其视为根本的原因呢?答案是否定的。因为如果是由于在“双缺口”约束条件下国家必须用“市场”作为一种替代支付手段去换取先进技术的话,那么随着经济的发展,在20世纪90年代中国逐渐由“双缺口”变成“双顺差”之后,“以市场换技术”却为何迟迟未能退出历史舞台?因此,“双缺口”并不是导致这一转变的充分条件。从前文所述来看,“以市场换技术”于1982年前后最先形成于经济特区的实践。因此,要寻找“以市场换技术”形成和发展的原因,就有必要来梳理这一时期技术引进与对外开放战略、利用外资战略以及外商直接投资战略之间的逻辑关系。

#### (一)1978—1988年中国外商直接投资增速呈现“W型”特征

自1978年开始,中国在逐渐明确要将引进先进技术与利用外资相结合之后,吸引外资特别是高质量的外商直接投资成为利用外资引进先进技术的前提条件。而“境外客商为什么来华投资?主要是看我们税收低、劳务费用低、场地使用费低和市场大,叫做‘三低一大’”。<sup>④</sup>所以我们不妨从改革开放初期引进外商直接投资的数量变化和中方为吸引外资所做的努力入手,来分析推动“以市场换技术”形成和发展的基本动力。从图1可以看出,中国1979—1988年批准外商直接投资项目个数增速呈“W型”特征:1980—1982年间递减,1983—1985年间递增,1986年又急剧减少,1987年后开始加速上升。

#### (二)“以市场换技术”的提出与演进轨迹和同期外商直接投资增速的“W型”特征相契合

分析利用外资进程呈现“W型”特征的原因,不难发现隐藏在其背后的中方与外商相互博弈的力量。更重要的,我们还可以发现“以市场换技术”的提出与演进轨迹和外商直接投资增速的“W型”

① 《邓小平文选》第3卷,第65页。

② 《进一步办好中外合资企业》,1983年5月14日《人民日报》社论。

③ 《马洪集》,北京:中国社会科学出版社2000年版,第383页。

④ 《谷牧回忆录》,北京:中央文献出版社2009年版,第376页。

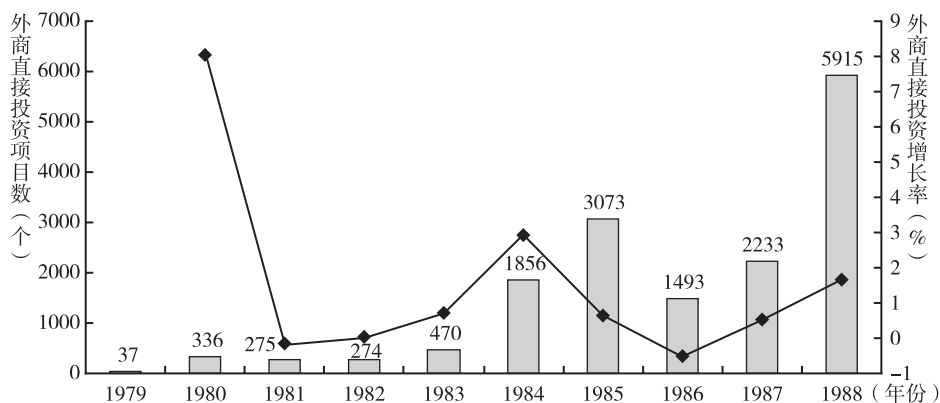


图1 1979~1988年中国外商直接投资增速的“W型”特征

资料来源:对外经济贸易部,《中国利用外资(1979—1988年)统计资料汇编》。

特征在时间上高度契合即:当外商直接投资呈下降趋势——“以市场换技术”作为放宽市场准入优惠政策的一部分得以提出和进一步完善——外商直接投资增加。

1979年,随着《中外合资经营企业法》等法规的颁布,外商开始试探性地进入中国市场,1980年外商直接投资项目数量比1979年有较大的增加。但由于严格的市场保护政策,很多项目谈不下来,1980—1982年连续3年减少。为了吸收更多的外商直接投资,1982年国务院及各有关部门做了两项突出的工作:一是对外经济贸易部于6月在广州举办了中国投资促进会,23个省市与286家外商和港商在轻工、食品等行业签订了70个项目合作意向书。二是为解决有关中外合资经营企业政策和实际工作中存在的各种问题,国务院决定对中外合作经营企业的税收、产品销售比例、进出口管理和企业自主权等方面,进一步放开政策,采取优惠措施。<sup>①</sup>可见在1982年扩大合资企业产品销售比例已作为加强吸引外资的主要政策工具推出,这其实已含有“以市场换技术”的关键元素——让市场。1983年的全国利用外资会议强调了这一政策:“为了进一步利用外资引进先进技术,中央决定在减免税收、有控制地让出一部分国内市场、放宽出口限制、制定合理价格等方面,进一步给以优惠。这就是实行‘蚂蚁政策’,使他们一来就能吃到点甜头,给外资、外商以吸引力。”<sup>②</sup>在上述优惠政策刺激下,1983年后外商直接投资项目增长迅速,技术引进工作也取得了较大的进展。

但是,由于当时中国投资环境的硬件基础薄弱,不大适应这种外资迅速增长的情况,在软件上,包括审批办事环节、投资服务质量、涉外经济法规等等,都很不配套。已投产运营的企业,在人、财、物、产、供、销等生产经营条件方面,遇到不少困难。1986年初,外商对我国投资环境的抱怨骤起,那些需要生产条件较多、经营规模较大的企业,如中美合资的北京吉普车有限公司、上海福克斯波罗仪表公司,问题更多一些,叫喊得更厉害。这种大企业或跨国公司前来洽谈投资的,以及被批准的此类新项目也一度呈现减少的势头。<sup>③</sup>为改变1986年外商直接投资项目急剧下降的局面,国务院成立了以谷牧为组长的外国投资工作领导小组来解决当时最突出的外商投资企业的生产经营条件问题。1986年7月,国务院发出了《关于进一步改善外商投资企业生产经营条件的通知》,要求:“要坚决贯彻以市场换技术的方针,落实替代进口的措施,鼓励外商投资者提供先进技术。属于国内需要进口的产品,凡是外商投资企业已批量生产、性能质量基本达到国外同类产品水平,价格、交货期适应需要的,国内必须优先采用,以产顶进,并由国家经委陆续公布产品目录,采取行政措施和经济手段禁

① 中国经济年鉴委员会编:《中国经济年鉴·1983年》,第IV—130—IV—131页。

② 朱镕基:《关于引进技术改造现有企业的几个问题》,《中国经贸导刊》1984年第5期。

③ 《谷牧回忆录》,第372页。

止进口和限制进口。”<sup>①</sup>9月13日,国务院又批准《关于鼓励外商投资的规定》,对系统改善中国投资环境起到了巨大的推动作用。经过1986年的工作,从1987年起中国吸收外商直接投资一直呈现直线上升趋势。

### (三) 中国与外商的动态博弈推动“以市场换技术”的形成与发展

从以上过程不难看出,为了打开利用外资的新局面,中央以“政策进一步放宽,审批权进一步下放,手续进一步简化”为指导方针,不断以优惠政策吸引外资,两次使利用外资和引进技术的数量和质量都得到提升,市场开放就是“政策进一步放宽”的最主要措施之一。因此,“以市场换技术”的形成与发展是中方与外商动态博弈的结果,外商根据中方提供的优惠政策选择是否进入中国投资,中方则视外商投资的质量和是否转让先进技术决定让出市场的尺度。但中外双方之间的博弈之所以能成为“以市场换技术”形成与发展的推动力,主要原因还在于中外双方之间的博弈有“以市场换技术”赖以存在的利益基础,可以发挥使双方获益的比较优势。

中方与外商之间博弈的目标有两个,一是国内市场的开放与否,二是先进技术的转让与否。但双方的侧重点又有所不同,中方希望在尽量保护国内市场的同时获得先进技术,而外商则意在进入中国市场的同时尽量保护技术的知识产权。由于市场份额此消彼长,所以外商对中方能否兑现市场准入的承诺和转让技术后是否会失去现有市场非常担心。1983年8月,美国斯坦福国际咨询研究所W·C·黑格在国家经委、对外经贸部举办的引进技术改造现有企业研究班上,从外国公司的角度列举了外商最关心的几个问题,其中就有如何获得中国国内市场的问题。一些外商甚至担心中国引进先进技术后会和他们在国外市场竞争。“一些外国人讲:好像中国认为合资经营比任何一种形式都好,可以引进技术和分享一部分国外市场。合资经营可以建立人与人之间的紧密联系,这一点是好的。但是合资经营给外国人带来困难,因为中国人与外国人对合资经营看法不一样。在中国人看来合资经营是短期的,等我学会技术把钱付清之后,你就可以走了。而西方人则想从一个长时间内获得利益,不想像牙膏一样被挤光以后,就被当牙膏皮丢了。”<sup>②</sup>

事实上,“以市场换技术”是发展中国家引进技术促进工业化发展普遍采用的一种方式,并非中国独有。世界银行的研究报告指出:“向世界市场开放,可使得有关国家更易于获取国际技术、资本货物和思想,并且经济增长更快……生产率的提高和经济的增长,还来源于对外国思想以及外国直接投资有关的技术的开放。”<sup>③</sup>不过,发展中国家既希望利用外资引进先进技术,又希望在市场保护下实现进口替代和出口替代;而跨国公司既有为成熟设备、过剩资金找出路和不断开拓市场的强烈动机,又有担心技术优势丧失因而不断加强知识产权保护的本能。对此矛盾,江泽民在1984年就给出了解答:“在技术引进中,外国朋友常常担心,一旦中国掌握了先进技术,就会影响他们的市场。其实,这是不会的。在技术发展迅速、国际交往日益增多的情况下,总是要互通有无,中国产品也一定要进入国际市场经受考验;每个国家都有自己的长处和特色,任何一个国家要想在所有领域包揽国际市场都是不可能的。另一方面,中国有10亿人口,市场潜力巨大。最近,我国采取了更加灵活的政策,必要时我们可以让出一部分市场,允许中外合资经营企业产品内销一部分。因此,我认为外国朋友可以放心。”<sup>④</sup>意即通过优势互补和市场分享,“以市场换技术”的博弈其形成、发展、式微直至消亡的轨迹取决于双方博弈力量的大小以及各自收益的多寡。只要双方还能从博弈中获得各自所期望的收益,“以市场换技术”就仍有生存的空间。

① 对外经济贸易部外国投资管理司编:《利用外资文件汇编》(第2集),北京:中国经济出版社1989年版,第102页。

② 朱镕基主编:《引进技术改造现有企业教程》,天津人民出版社1984年版,第174、172—173页。

③ 世界银行编著:《1998/99世界发展报告》,北京:中国财政经济出版社1999年版。

④ 江泽民:《电子工业对外贸易及其发展方针》,《国际贸易》1984年第8期。

## 四、余论

### (一)“以市场换技术”的提出具有一定的历史必然性

“以市场换技术”源于经济特区将引进先进技术与利用外资相结合的战略实践需要,因而是实践的产物。中央后来将其上升为加速我国技术进步的重大方针,不仅是因为它可以节省引进成本、综合提升技术水平和获得通常难以引进的先进技术,更重要的是中央意识到对国内市场进行过度保护反而不利于国内企业的长远发展。与其保护落后,不如主动、渐进、有条件地开放国内市场,既填补国内市场的空白,又增加引进先进技术的筹码,然后通过消化、吸收、模仿和创新,待增强自身竞争力后再夺回让出的市场。这实际上是在对外开放“分步走”的战略背景下,中国技术引进方式的一次重要尝试,无疑具有一定的历史必然性。

### (二)“以市场换技术”的实施使中国技术引进方式呈现叠加的历史特征

尽管国家在1982年前后提出了“以市场换技术”,并在实践中不断加大贯彻实施力度。但从整体上看,这一时期中国技术引进的方式呈现出叠加的历史特征:一方面,意图通过“以市场换技术”引进高、精、尖技术;另一方面,以资金和外汇集中引进仍占主导地位。最突出的例子就是“3000项计划”和“12条龙计划”。这两个大规模技术引进计划构成了“六五”期间中国技术引进的主要内容,在对国有企业进行技术改造方面取得了巨大成就。而这一时期的“以市场换技术”,不但实施范围较小(主要在经济特区),更重要的是在实践中没有得到很好的贯彻实施<sup>①</sup>,总体影响较小,尚处于政策调适阶段。

### (三)“以市场换技术”的演进体现了中国技术进步的历史阶段性

技术进步是一个历史过程,当中国与发达国家之间的技术水平存在巨大差距的时候,技术进步必然要经历模仿、学习的历史过程。外商转移先进技术必然会要求中国开放其最渴求的广阔市场。由此,中国与外商之间的动态博弈推动了“以市场换技术”方针的形成与发展,只有当双方从博弈中获得的收益越来越小的时候,“以市场换技术”的实施空间才逐渐收窄,直至退出历史舞台,中国的技术进步方式将自然过渡到新的历史阶段——技术自主创新。

### (四)对“以市场换技术”的评价应坚持历史辩证法

历史是认识的工具,也是评判的标尺。由于“以市场换技术”是在特定历史背景和条件下提出的,应该坚持历史辩证法的基本观点,全面、客观、动态地加以对待,反对超越历史阶段的盲目否定。这一方针具有支付少、速度快、规模大、效率高等优点,在财政资金有限、配套技术极其落后的历史时期无疑曾对中国实施技术追赶发挥了重要作用,取得了显著成效。但同时也应该看到,“以市场换技术”依然没有解决重复引进、重引进轻消化吸收和创新的老问题,希望通过引进先进技术以实现自力更生的目标也远未达成,甚至对技术自主创新产生了内在的抑制性作用。因此,在当前中外技术差距已大大缩小的背景下,应当抓住历史机遇,加快向技术自主创新过渡。

(责任编辑:黄英伟)

<sup>①</sup> 对外经济贸易部外国投资管理司编:《利用外资文件汇编》(第2集),第78页。