

哈萨克斯坦引资政策调整及对策建议

刘遵乐

【内容提要】 根据国际贸易相关理论,关税同盟建立将引起成员国内部的投资转移。俄、白、哈关税同盟成立后,哈萨克斯坦为应对成员国内部的投资转移效应,采取了一系列旨在改善其国内引资环境的措施。分析现阶段哈萨克斯坦引资环境,对中国加强对哈直接投资以及合理规避区域性贸易组织对中哈贸易带来的不利影响具有重要意义。

【关键词】 哈萨克斯坦 直接投资 引资政策 关税同盟

【基金项目】 新疆金融学会2012年重点课题《中亚五国2012年上半年经济金融形势分析》(编号:新金学字《2008》8号)。

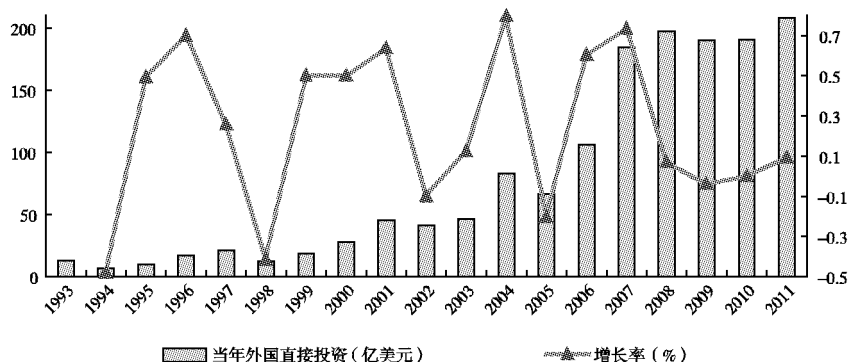
【作者简介】 刘遵乐,中国人民银行乌鲁木齐中心支行金融研究处和新疆金融学会中亚金融研究中心副主任科员、经济学硕士。

一 哈萨克斯坦吸引直接投资的总体情况及主要特点

(一) 哈吸引直接投资逐年增加,但增长率波动较大

哈萨克斯坦自1993年独立以来,随着引资政策和环境的不断完善,利用外国直接投资(FDI)的绝对数量总体呈现上升趋势,但是外国直接投资年均增长率波动较大。1993~2012年上半年,哈累计引进外国直接投资总额达1583.8亿美元。特别是在国际金融危机爆发前的2003~2007年,哈吸引外国直接投资年均增长率达到59.8%。国际金融危机发生后,世界宏观经济环境不景气,哈经济受其影响,外国直接投资增长速度放缓,但仍保持增长态势:2011年,吸引外国直接投资208.1亿美元,约占GDP的11.3%;2012年上半年,吸引外国直接投资108.96亿美元。

图 1 1993 ~ 2011 年哈萨克斯坦吸引外国直接投资态势



资料来源:根据哈萨克斯坦中央银行公布数据整理, <http://www.nationalbank.kz/>

docid = 469

(二) 哈吸引直接投资领域相对单一,主要集中在矿产和科技领域

哈萨克斯坦吸引直接投资的领域主要集中在具有资源禀赋的矿产开采业。截至 2012 年上半年,哈矿产开采业吸引外国直接投资总额为 488.49 亿美元,占哈吸引外国直接投资累计总额的 30.84%。同时,由于政府对科技发展重视程度不断增加,制定了一系列科技领域的引资优惠措施,哈科技领域吸引外国直接投资额不断增长,已经超越了传统的矿产开采业,成为吸引外国直接投资的最大行业。

表 1 截至 2012 年上半年哈各行业吸引外国直接投资的数额及占比

行业	吸引直接投资总额 (亿美元)	占投资总额 比重 (%)
农业、林业和渔业	0.91	0.06
矿产开采业	488.49	30.84
制造业	162.10	10.23
电力、天然气供应	7.23	0.46
建筑业	31.89	2.01
批发和零售贸易、机动车修理	95.22	6.01
运输及仓储业	17.32	1.09
金融及保险业	77.61	4.90
科技领域	631.23	39.85

资料来源:同图 1。

(三) 哈萨克斯坦外资来源地相对集中,在新的经济形势下发生了一些新变化

哈萨克斯坦的外资来源地非常集中,主要是荷兰、美国、英国、法国、意大利、俄罗斯和中国。截至2012年上半年,荷、美、英三国累计对哈投资额为760.36亿美元,占哈吸引外资总额的48%。欧洲国家和美国对哈萨克斯坦直接投资所占份额较大,这与其积极争取哈丰富的资源和在中亚的战略布局有关。但是伴随着俄、白、哈关税同盟建立、欧债危机爆发,欧洲国家对哈直接投资有所放缓。2010年之后,俄罗斯和中国对哈萨克斯坦的直接投资力度有了较为明显的提升。

表2 1993~2012年上半年对哈直接投资的国家及投资额 (单位:亿美元)

年份 \ 国家	荷兰	美国	英国	法国	意大利	中国	俄罗斯
1993	0	9.669	0	0	0	0.050	0
1999	2.503	9.058	1.600	0.080	1.262	0.496	0
2002	4.012	10.113	6.227	1.236	4.691	0.647	2.144
2005	15.492	11.315	-0.611	7.747	3.066	2.161	2.235
2006	28.860	17.089	8.605	8.023	3.761	3.629	5.027
2007	31.480	24.532	9.168	10.226	5.172	3.582	7.853
2008	42.718	20.761	19.096	12.038	6.931	6.925	9.309
2009	65.376	19.413	12.557	13.502	6.530	6.063	6.391
2010	57.468	21.806	10.208	15.332	6.123	8.875	9.244
2011	81.373	17.933	7.992	15.453	4.552	11.686	10.098
2012年上半年	48.028	3.080	1.204	5.835	-1.414	13.990	-0.509
总计	404.704	243.026	112.629	95.907	56.336	71.556	59.524

资料来源:同图1。

(四) 中国对哈直接投资的现状

1993~2012年上半年,中国累计对哈萨克斯坦直接投资71.56亿美元,占同期哈累计引进外资总额的4.52%。其中,1997年和2001年中国对哈萨克斯坦投资出现明显增长,2002年之后投资额稳步上升。俄、白、哈关税同盟建立后,中国对哈萨克斯坦投资呈现快速增长态势;2011年中国对哈直接投资额为11.69亿美元,同比增长31.6%;2012年上半年,中国对哈直接投资额

为 13.99 亿美元,占哈同期引资总额的12.84%。但是,中国作为哈萨克斯坦重要的邻国和最大的贸易伙伴国(2011 年中哈贸易占哈萨克斯坦对外贸易进口额第一、出口额第二),直接投资水平与两国经贸发展水平还存在一定差距。

表 3 1993~2012 年哈引资额与中国对哈直接投资额对比

年份	哈引资额 (亿美元)	中国对哈 投资额(亿美元)	中国对哈投资额占 哈引资额的比重(%)
1993	12.71	0.05	0.39
1997	21.07	3.13	14.86
2001	45.57	2.12	4.65
2005	66.19	2.16	3.27
2006	106.24	3.63	3.42
2007	184.53	3.58	1.94
2008	197.60	6.93	3.51
2009	190.17	6.06	3.19
2010	190.36	8.88	4.66
2011	208.09	11.69	5.62
2012 年上半年	108.96	13.99	12.84

资料来源:同图 1。

二 俄、白、哈关税同盟建立后哈引资政策的调整情况

20 世纪 60 年代,金德尔伯格提出投资创造和投资转移理论。该理论认为,在关税同盟成员国之间,投资会选择在生产成本相对低廉的成员国进行生产,然后再出口到目标国市场,由此引起区域内直接投资布局的调整和资源的重新配置,即产生投资转移效应。同时,关税同盟建立后,区内自由贸易程度提高导致外部厂商相对成本增加,会促使区内外国直接投资流入增加,产生投资创造,而投资会选择流向成本相对较低的成员国。

俄、白、哈关税同盟实行统一的关税标准,由于各成员国生产成本存在差异,投资转移效应初步显现。为争取更多的外资,哈萨克斯坦通过一系列举措改善引资环境。

(一) 着手修订投资法,为吸引直接投资营造更好环境^①

2003年,哈出台《哈萨克斯坦共和国投资法》,从法律上保障了外国对哈投资的利益。加入俄、白、哈关税同盟后,该法的一些相关规定与《关税同盟海关法典》产生了歧义。哈法律体系内,国际法大于国内法。为消除两部法律之间的歧义,改善投资环境,哈工业和新技术部着手制定《哈萨克斯坦共和国投资法》的若干修订草案。修订的内容主要体现在以下几个方面:一是在对进口设备及其配件免税的基础上,对投资项目所需进口设备的配件和原材料免征进口关税;在签订租赁协议的前提下,免税范围扩展到进口设备出租经营领域。二是减免税实施期限由原来的项目投产日扩展到投资项目的运行期。

(二) 出台发展纲要,明确远景规划

哈萨克斯坦政府于2010年3月19日颁布第958号令《2010~2014年哈萨克斯坦共和国加快工业创新发展国家纲要》,对16个主要产业的现状、任务、目标和发展途径作出描述和规划。在改善投资环境方面,该纲要明确了引资领域、引资对象和管理主体。

1. 引资领域由传统的资源领域向非资源领域倾斜。从《2010~2014年哈萨克斯坦共和国加快工业创新发展国家纲要》内容看,尽管资源开发仍是哈的重要产业,但各项政策和财政预算已经开始向非资源领域倾斜。哈将工业发展的重点放在非资源领域(除矿产开采外的其他领域),主要目的是通过实现经济多元化提高竞争力,通过吸引外国直接投资促进发展非资源领域的出口导向型高技术产业。

特别经济区和工业园区的开发和建设在这一政策转变中起到重要的载体作用。根据《2010~2014年哈萨克斯坦共和国加快工业创新发展国家纲要》的要求,2015年前,特别经济区参与者数量将从2009年的39家增至159家,而工业园区的参与者将增至42家;在特别经济区和工业园区落户超过5年的企业,其产品出口率不应小于50%;特别经济区和工业园区的商品生产和服务产值要从2009年的1.5亿美元增至2015年的49.5亿美元。

2. 政府主导大型外国投资项目,以国际知名企业为重点引资对象。哈萨克斯坦重视跨国公司在科技管理方面的经验及其雄厚的资金优势,将国际知名跨国公司作为未来引资的重点对象。《2010~2014年哈萨克斯坦共和国加快工业创新发展国家纲要》规定:今后5年将引入世界18家大型公司参与对哈投资合作,这些公司均排名福布斯榜前2000名;同时还将签订10个旨

^① <http://kz.mofcom.gov.cn/aarticle/ztdy/201202/20120207959217.html>

在鼓励和保护投资的政府间协定。

3. 由专门机构负责协调外资的引进和特别经济区的发展。哈工业和新技术部具体负责与世界跨国公司的合作,对这些公司在哈萨克斯坦落地生根提供政策支持。特别经济区的发展和产品出口事宜也由该部具体负责。此外,政府有关部门还建立直接投资工作组,就吸引外资与外国跨国企业保持密切的工作联系;对大型跨国公司或国际知名公司参与的大型投资项目实行特殊优惠政策。政府可以单独与跨国公司签订附带提供国家支持条款的投资协议,包括保证国家采购条款、其他金融和非金融鼓励措施。

(三) 借鉴国际经验,制定引资措施

哈萨克斯坦积极借鉴国外经验,制定适合本国国情的引资政策。2010 年 10 月 30 日,哈政府通过第 1145 号决议《2010 ~ 2014 年批准吸引外资、发展经济特区和促进出口国家纲要》,并于 2011 年 12 月 23 日通过了第 1596 号决议,对该纲要进行了相应的修改和补充,具体内容如下:

1. 完善投资政策,制定非资源领域引资优惠政策。加大对非资源领域引资的倾斜力度,学习和借鉴国外的引资经验,明确将对投资风险较高的高科技等领域制定更优惠的引资政策,有效降低投资风险。

2. 细化引资服务措施,改善引资服务条件。采取具体措施简化外国投资者入境签证及居住手续,提高海关及边检工作效率和质量。具体措施包括:对经合组织成员国投资者实行免签证制度;增加可以为外国人办理签证注册的酒店数量;简化为哈提供服务的外国人的注册流程;加强海关和边防工作人员的英语培训,提高他们的业务、文化素质及职业道德修养;向外国投资者提供哈萨克语、俄语和英语信息服务。

3. 加大宣传力度。聘请国际知名的政界、商界人士作为投资顾问参与招商引资工作。利用各种媒体、互联网以及出版投资指南等方式宣传国家引资政策。

4. 成立专门的投资服务机构。在各州成立专门的投资服务中心,具体负责招商引资工作。此外,充分利用已有的政府间经济贸易委员会和投资理事会开展引资工作,促进投资者向政府确定的优先领域投资。

三 关税同盟建立及哈引资政策调整对中国的影响

(一) 关税同盟建立后,中哈两国传统的贸易方式受到冲击

1. 俄、白、哈关税同盟贸易转移效应开始显现。贸易转移是指建立关税

同盟之后,由于取消了成员国之间的关税但保留了对非成员国的关税,从而发生成员国的低效率(高成本)生产取代非成员国的高效率(低成本)生产的情况,即在差别待遇影响下,某一成员国把来自非成员国的低成本进口转向自另一成员国的高成本进口,由此引发进口成本增加而造成损失。

关税同盟网站公布的统计数据^①显示:2011年,俄、白、哈关税同盟成员国间贸易额较2008年水平上涨了18.3%,占关税同盟贸易总额的12.64%,而同期关税同盟对外贸易额缩减了2.39%;2011年,关税同盟内的出口额和进口额分别增长了12.87%和28.52%。贸易数据的变化表明,俄、白、哈关税同盟促进了成员国贸易商品流向的转变,关税同盟贸易转移效应初步显现。

2. 关税同盟建立后,关税调整对中哈两国贸易产生影响。俄、白、哈关税同盟建立后,哈萨克斯坦上调了5044种商品的进口税率,占其进口商品总量的32%,哈萨克斯坦的平均关税水平由加入关税同盟前的6.2%升至10.6%^②。上调进口税率涉及到中国对哈出口的大宗商品,包括纺织和服装类商品、轻工商品、部分机电产品等,这使得中国商品出口到哈萨克斯坦的成本增加,不可避免地影响中国对哈萨克斯坦的出口。随着俄、白、哈三国关税同盟的全面建成,哈萨克斯坦原来从中国进口的一部分轻工业产品和食品可能转为自俄罗斯进口。

3. 关税同盟建立后,哈规范贸易程序影响中哈旅游购物贸易方式。中国出口哈萨克斯坦产品以劳动密集型的服装、鞋类和纺织品为主,主要采取边境小额贸易方式。关税同盟的一系列措施使哈萨克斯坦货物通关程序趋于严格。哈整治通关秩序,加大海关反腐力度,提高抽检比例,规范通关手续,冲击了中哈传统的边境贸易方式,使得以“灰色清关”为主导的旅游购物贸易方式不可持续。2011年7月1日,关税同盟成员国间完全取消海关,统一边境宣告形成。自2011年7月1日后,关税同盟各国互派关员加大对货物报关监管力度,哈口岸海关主要业务官员均从俄罗斯直派。2012年年初,哈更换霍尔果斯口岸海关关长,货物通关管理更加严格。

(二) 哈引资政策调整为中国加大对哈直接投资提供契机

根据国际贸易相关理论,对外贸易和直接投资存在着相互替代的关系。

^① <http://www.tsouz.ru/eek/Pages/default.aspx>; <http://kz.mofcom.gov.cn/aarticle/ztdy/201211/20121108438368.html>

^② 李福川:《俄、白、哈关税同盟及对上海合作组织的影响》,《俄罗斯中亚东欧市场》2011年第7期。

哈萨克斯坦加入关税同盟后,对中哈两国传统的贸易方式产生影响。然而,哈本次改善国内投资环境的举措对中国加大对哈直接投资是一次机遇。中国应当利用这次政策调整的机会,加大对哈直接投资,有效规避区域性贸易组织的政策壁垒,减少传统对外贸易方式的物流和关税成本,扩大中国传统优势领域在哈市场份额。

四 对策建议

(一) 加大对哈能源领域的直接投资力度,完善中国战略能源储备体系

哈萨克斯坦拥有丰富的石油资源,已经成为中国重要的石油进口国。对哈能源领域的投资,既有利于完善中国战略能源储备体系,也有利于防控国际能源价格波动对中国造成的冲击。在合理评估投资风险的前提下,应鼓励企业加大对哈能源领域的投资,积极参与哈能源开发。

(二) 扩大中国优势产业对哈直接投资,将产品推入关税同盟市场

中哈两国在产业结构上存在较大的差异性,资源禀赋相差较大。应当充分利用当前哈招商引资的有利条件,鼓励中国非能源领域的优势产业入驻,建立生产制造基地。中国政府相关部门应及时研究和制定对俄、白、哈三国直接投资的可行性产业政策和优惠政策,给予对外投资企业资金、技术和人员等各方面的支持,鼓励有竞争优势的企业“走出去”。同时合理利用俄、白、哈关税同盟内部产品流通政策,将产品推入俄罗斯和白俄罗斯市场。准确把握哈引资政策走向,推动中哈两国企业开展科技合作。

(三) 合理利用哈引资政策,推动国内大型企业进入哈市场

哈萨克斯坦本次调整引资政策的重点在于吸引国外大型企业进入国内市场。中国应当把握这一契机,推动大型企业对哈直接投资,与哈企业开展企业间合作,建设面向中亚和欧洲的生产基地,实现中国大型企业的国际化产业布局。

(四) 合理利用霍尔果斯特殊经济开发区优惠政策,探索以自由贸易区为支点的新贸易模式

中哈霍尔果斯国际边境合作中心于 2012 年 4 月 18 日正式投入运营。中国新疆企业应把握这一契机,充分发挥区位优势和政策优势,实现产业区域聚集。中哈两国也应以此为基础,深化双边合作,探索建立双边自由贸易区,并从双向向多边发展,推动中国与哈萨克斯坦及中亚其他国家建立自由贸易区。

(责任编辑:徐向梅)