

利用外商投资与经济自主性的关系

Correct Handling of Relations between Foreign Investment and Economic Independence

王子先

(中国国际贸易学会, 北京 100731)

世界上很多国家特别是发展中国家和地区在利用外商投资过程中都或多或少地存在着一种对经济自主性的担心。这里所讲的经济自主性是指一国独立制定经济政策法规、进行宏观调控和实施经济政策法规的能力和有效性。利用外商投资与经济自主性的关系一直是一个全球性话题,引起了学术界和各国政府的普遍关注。在“二战”后很长一段时间它甚至成为决定一些发展中国家、地区对外资态度和政策的主导因素。作为一个发展的社会主义市场经济国家,如何对待 and 处理好这一关系也开始成为一个敏感话题,受到各方面越来越多的关注。本文试图通过国际比较和实证分析,找出一些有益的经验 and 启示,进而明确我们的选择。

一、利用外商投资对经济自主性影响的国际比较

世界各国特别是发展中国家、地区由于对利用外商投资与经济自主性关系的认识不尽一致。做法也就不同,结果自然相去甚远。大致有以下四种类型:一类是印度和很多“二战”后新独立的民族国家,为了实现经济自主性,对外国投资长期采取排斥和限制的态度,结果大大延迟了经济发展的进程;另一类是新加坡、马来西亚、泰国和不少南美国家,它们自六七十年代(有的更早)以来在维护经济自主性的同时,实行对外开放,积极吸收外商投资,从而能够较好地利用国外的资源、资本、技术和市场,极大地加快了本国经济现代化的步伐;第三类是欧美等发达国家,由于其经济技术水平较高、宏观经济管理较为成熟,不用担心经济自主性问题,相对来说对国外投资持一种中性的立场,既不鼓励也不限制;第四类的国家地区采取了介于上述第一种和第二种情形之间的做法,对外资的态度和政策经常摇摆不定,经济发展自然也不如第二类国家和地区。

另一方面,同是对外国投资实行开放政策的国

家,由于其具体政策管理方法的不同,其经济表现也有很大的差异。例如,外国投资在新加坡、马来西亚、澳大利亚、新西兰等国制造业中均占主导地位,新加坡、马来西亚制造业外国投资更占 80% 以上,但由于这些国家外商投资来源多样化,外资投向受到较好引导,经济自主性并没有受到太大的影响。但加拿大的情况就不同,由于美国资本在其经济中占主导地位,导致其经济结构的脆弱性和对美国经济的高度依赖,以至于有的加拿大人大声疾呼:“加拿大是加拿大人的加拿大,还是美国人的加拿大”。下面以新加坡和加拿大为例说明造成这一差异的原因。

1. 新加坡是如何处理利用外商投资与经济自主性关系的

新加坡根据本国国情,对外国投资非常开放,欢迎所有形式和不分大小的产业投资,只要投资活动有助于经济增长。新加坡政府没有制定专门的外资管理法,而是通过优惠政策引导外资投向,使之符合政府经济发展的计划和目标。

70 年代,外商投资主要集中于建筑、造船、服装、食品等劳动密集型产业;进入 80 年代后,则对资本和技术密集型产业的外商投资给予很多鼓励政策,而劳动密集型产业则不再享受优惠政策。

另外,新加坡对任何国家的投资者都一视同仁,从而实现了外商投资来源的多样化,避免了对某个国家资本的过度依赖。

截至 1989 年底,新加坡吸收外商投资金额累计达 470 亿美元,外商独资企业资产达 6 199 亿新元,合资企业资产达 1 603 亿新元。新加坡外商投资主要来源地是美国、日本和西欧等国家。1972~1989 年,新加坡制造业投资为 204.5 亿新元,其中外商投资占 80% 左右。1985 年,外商投资企业产值占制造业总产值的 54%,外商投资企业产品的出口额占新加坡出口总额的 80%。依靠外国投资,新加坡在短时期内发展了炼油、电子和金融等产业,实现了经济的腾飞。

——依靠外国资金和技术建立炼油中心。目前5家大型炼油厂中,属于本地资本的只有一家,而且规模较小,其余属于美、英、荷、日资本。

——依靠外国资本发展电子工业。新加坡于80年代初决定发展电子工业,吸引了大量外国电子公司在新加坡设厂,绝大多数是美国、日本的公司;同时,新加坡也有意识地培养自己的电子专业人才,研究和开发高品位的电子产品,迅速提高了本国的技术力量。

——利用外资振兴金融业。目前,新加坡的外资银行达200多家,本国银行只有13家。这些外资银行把大量的资金汇入新加坡,使新加坡成为本地区的金融中心。新加坡银行业的总资产也从1976年的165亿新元增到1980年的333亿新元,1989年又猛增到1272亿新元。

通过利用外资新加坡经济发展取得了巨大成就。据统计,1966~1991年年均经济增长率9.03%;1991年进出口总额1250亿美元(国内出口382亿美元、转口贸易207亿美元、进口661亿美元);1991年官方外汇储备338亿美元。目前新加坡已成为东南亚最先进和工业化程度最高的国家。

值得强调的是,在对外资开放的过程中,新加坡仍然保持了较好的经济自主性,政府经济政策能够得到有效执行,能较好实现政府预期经济目标。同时,建立了富有特色的政治和社会文化体系,成为东方文化和价值观念保持最好的国家之一。

2. 加拿大对美国直接投资的高度依赖及其后果

加拿大“二战”后逐步对外资实行较为开放的政策,由于各种主客观原因,美国资本大量涌入加拿大,形成了以美国资本为主导的吸收外商直接投资格局。美国投资大量涌入客观上加快了加拿大经济发展的进程,但同时导致了其经济结构的脆弱性。

截止1989年底,加拿大吸收美国直接投资为668.56亿美元,占美对外直接投资总额3734亿美元的17.9%,居美对外直接投资第1位。1951~1989年加拿大吸收美国直接投资年均递增7.8%。

加拿大的区位优势、对外资的开放政策以及与英国争夺加拿大市场(高关税和内部特惠)是导致美对加直接投资迅速增长的原因。

加拿大吸收美国投资的部门结构情况(1989年)是:石油业占16.3%、制造业48.4%、贸易业5.9%、金融业18.9%,其他10.5%。在加拿大的美国直接投资以制造业为主体,1951~1989年间比重一般在2/5~1/2之间。加拿大吸收美国资本的来源最初主要是汇款投资,以后逐步由汇款投资为主过渡到利润再投资为主。

加拿大吸收外国投资以美国为主的格局,导致

加拿大经济一定程度上受美国跨国公司的控制。1970年,300家美国跨国公司在制造业产出中占52%,在国内的固定资产形成中占1/3,就业人数达55万人。在加拿大主要经济部门中占统治地位的都是美国大公司的子公司。1970年,300家美国公司在加拿大化学工业产出中占85%,电机工业占82%,仪器工业占90%,非电气机械占80%,橡胶工业占98%,运输设备占90%,汽车制造业占95%。

美资对加经济的高度控制给加拿大经济自主性带来一定影响。美国资本凭借控制权,可以在相当程度上支配加拿大经济发展方向、结构与性质,与东道国政府讨价还价的力量很强,加拿大经济政策和宏观调控的自主性自然会受到相当影响。

加拿大吸收外资的最大教训在于,外商投资来源过于单一,在不同来源的外国投资中不能形成竞争和制约关系。当然,经济自主性受到影响不等于完全丧失了经济政策的独立性,更不等于说其主权和独立受到挑战。因此也不能过分夸大美国直接投资对加拿大经济自主性的影响。

上述分析表明,利用外商投资与经济自主性是有联系的,但并不存在必然的线性函数关系,并不是吸收外商投资越多,其经济自主性就必然会受到削弱,更重要的因素是外商投资来源是否多样化、外资投向是否合理以及对外商投资管理的有效性。只要制定合适的利用外资政策和正确引导外资投向,完全可以实现利用外资促进经济发展与保持经济自主性的双重目标。

二、发展中国家、地区对外资态度的演变

广大发展中国家、地区对外资的态度是不断变化的,从中我们可以大致找出一些预示未来发展方向的趋势。

1. 战前殖民统治与宗主国对殖民地的投资

“二战”前,发展中国家大多处于帝国主义者殖民统治之下,宗主国在对殖民地进行全面政治、军事、社会和文化控制的同时,还通过投资垄断殖民地的重要产业,控制其经济命脉。因此这种投资必然体现为控制与依附的关系。一方面,通过不平等的国际分工、交换关系,使殖民地形成依附于西方的单一作物(原料)经济,如拉美的“香蕉共和国”和非洲的“矿产共和国”;另一方面,以政治控制为先导,通过投资垄断殖民地重要产业、控制其经济命脉,达到掠夺资源、攫取暴利、巩固政治控制的目的。这一时期,殖民地经济自主性完全丧失。

2. 战后发展中国家、地区对外商投资态度的变化

“二战”以来,旧的殖民体系逐步瓦解,涌现出一批新独立的民族国家。基于对西方垄断资本控制本国经济的痛切感受,这些发展中国家要求收回自然资源,掌握国家经济命脉。初期大多数新独立国家都对外国投资持排斥态度,不少国家还采取了国有化征收政策。例如,50年代埃及收回苏伊士运河,60年代中东国家收回石油资源,初级产品出口国反对国际垄断组织通过不等价交换进行盘剥等等,构成了“二战”以来国际经济秩序中破旧立新的重要内容。在政治、经济发展的特定阶段,发展中国家、地区采取这些举措是必要的、合理的,是与西方发达国家重新建立平等合作关系的前提。60年代以来,随着这些发展中国家、地区政治独立得到初步巩固,经济发展遂成为首要任务,它们对外资的态度也开始发生变化。

60年代,巴西、墨西哥开始对外商投资采取较为开放的态度,印尼也从1965年开始放宽对外资的限制。70年代以来,许多南美和东南亚国家、地区对外商投资开放,埃及和南斯拉夫也从70年代开始向外国直接投资开放。进入80年代,尽管还有少数国家如印度,仍对外国直接投资采取排斥的态度,给予种种限制,但对外商投资开放已成为主导性潮流,东南亚和南美多数国家对外商直接投资均采取鼓励政策。我国正是这时加入到吸收外商直接投资行列中的。90年代以来,印度等南亚国家和前苏东国家均采取了开放外商直接投资的政策,发展中国家在吸收外商直接投资上的竞争日益激烈。

由此可见,发展中国家、地区在经济自主性和经济发展目标之间已经更多地把注意力投向经济发展目标,对经济自主性的担心在逐步减轻,而通过吸收外商直接投资促进经济发展的考虑逐步成为主导方面。

3. 战后外国投资者与东道国法律关系的调整

经过广大发展中国家的不懈斗争,“二战”以后外国投资者与东道国的法律关系也在不断调整。60年代初在第一届“贸易与发展会议”上,广大发展中国家发出了要求约束西方跨国公司行为的呼声;后又在联合国起草了《跨国公司行为守则》草案。国际法领域的这些变化,改善了发展中国家吸收外商直接投资的气氛和环境。尽管《守则》文本未能定案,但还是在一些方面达成了一致意见,特别是第五部分规定:一致同意为实施《守则》,各国政府应在双边和多边基础上交换意见和进行讨论。跨国公司与东道国政府之间的争端应尽量使用当地的补救办法来解决,在这些办法未告穷尽时,母国政府不应代表跨国公司采取行动。

另外,拉美安第斯公约组织1970年通过了第24号决议,经合组织1976年通过了《关于国际投资和多国企业宣言》和《多国企业准则》,世界银行也

于1965年公布了《东道国与其他国家国民之间投资争议解决公约》,1992年公布了《关于外国直接投资的待遇准则》,1980年联合国第35届大会通过了联合国《关于管制限制性商业做法的公平原则与规则的多边协议》,以及关贸总协定乌拉圭回合通过的《与贸易有关的投资措施协议》等区域和国际性规范,都在不同程度、从不同侧面规范了跨国公司的对外直接投资行为,使跨国公司与东道国政府的法律关系发生了深刻变化。以前母国政府借口维护本国公司利益而干预东道国经济政策的做法已极为罕见。

4. 跨国公司的“无国籍化”趋势与利用外资政策

战后,国际直接投资发展的一个新特点是,作为国际直接投资活动主体的跨国公司全球化趋势明显,其价值增值链条也越来越具有跨越国界的色彩,越来越多的跨国公司正在成为“国籍不明”或者超国籍的企业组织。例如,很多欧美跨国公司将总部转移到香港、新加坡,最近八百伴公司将总部由香港迁到上海也是这一趋势的表现。还有像ABB(ASEA BROWN BOREN)公司,总裁为瑞士人,公司总部设在瑞典,财务报表一律用美元为单位,工作语言是英语,总部只有100名管理人员,而生产、销售则遍及世界。ABB公司总裁珀内维克说:“ABB公司没有地理重心,也没有民族轴心。与此相反,它是许许多多民族公司在世界范围协作的联盟,我们到处为家”。这起码说明,跨国公司与母国的关系已经并将发生巨大变化,殖民地条件下跨国公司充当帝国主义经济侵略和政治控制工具的时代已经一去不复返了。这也是导致很多发展中国家对外国投资态度改变的一个原因。

跨国公司的迅速发展使国际分工和交换发生了深刻的变化,世界贸易所交换的已不单纯是原来意义上民族国家生产的“本国商品”,而成为全球生产的“世界产品”,或者可以说是越来越具有“世界产品”的色彩。因此,“二战”前和战后初期提出的保护民族工业政策的合理性也就成了疑问。作为一个唯物主义者,我们既不能夸大经济全球化和跨国公司“无国籍化”的趋势,当然也不能闭眼否认这一客观存在。从对抗殖民统治、巩固主权和独立出发的这一特定时期的“保护民族工业政策”,在对外开放条件下如何理解和执行,确实到了需要而且可以很好总结和思考的时候了。

在开放经济条件(包括取消资本管制)下,绝大多数发达国家采取的政策是保护投在本国的资本,而不是保护本国投资者所拥有的资本,因为本国投资者所拥有的资本如果投到其他国家并不给本国增加就业和带来经济增长。如美国的一些经济学家就认为,美国经济实力衰落的一个重要原因是大量

资本流到其他国家,没有对美国的经济增长和技术进步发挥应有作用。现在越来越多的发展中国家也开始认识到这一点。正如阿根廷总统梅内姆所主张的:资本没有国籍,发展中国家应该选择保护投在本国的资本。国内也有不少学者提出要将“保护民族工业”的提法改为“保护国内工业”,正是顺应了这一潮流。

三、启示与选择

从上述分析讨论中,我们可以获得不少有益的启示:第一,在对外开放成为潮流的当今时代,长期以来存在于我们潜意识中的对经济自主性的担心是到了需要清理的时候了,必须通过理性思考摆正认识问题的视野和角度,不校正这根弦我们就不能真正解放思想、轻装上阵;第二,发展中国家处理好利用外商投资与经济自主性的关系是完全可能的,我们没有必要因为担心经济自主性受影响而实行限制外资的政策;第三,利用外商投资多少与经济自主性没有必然的线性关系,我们没有必要为了经济自主性而给利用外商投资规定一个绝对的数量界限;第四,处理好两者关系的关键是制定科学合理的利用外商投资政策,正确引导外资投向,确保外商投资来源多样化,加强对外商投资的管理,防止出现各种有形、无形的市场垄断行为;第五,基于传统认识而提出的“保护民族工业”政策值得思考,我们认为以“保护国内工业”取而代之是符合时代精神的;第六,处理好外商投资企业与国有企业竞争关系的关键是防止垄断,加快国有企业改革和增强竞争力,在竞争性产业通过限制外资减少竞争并不是很好的办法,而且在世界贸易、投资日趋自由化的大环境下也是难以行得通的,限制外资既不利于提高经济效率,也不符合转变经济增长方式和集约化发展的要求。

纵观我国改革开放 17 年的实践,可以认为我国在处理利用外商直接投资与经济自主性关系上是基本成功的。我国制定了积极合理有效利用外资的政策,促进了利用外商投资的发展。截至 1995 年底,我国累计批准外商直接投资 25.8 万个,协议外资金额 3 957 亿美元,实际使用外资金额 1 354 亿美元,已开业的外商投资企业超过 12 万家,大多经

营良好,安排就业人数达 1600 多万人。我国已成为仅次于美国的第二大吸收外商直接投资国。我国利用外商直接投资的发展,较好地实现了我国对外开放和发展外向型经济总体战略的要求,引进了国外的先进技术和管理经验,有力地促进了国民经济的发展,特别是在促进经济效率提高和扩大出口方面发挥了十分关键的作用。当然,目前我国在利用外商投资上也还存在这样那样的问题和不足,如外商投资企业与国内企业政策待遇不一致导致不公平竞争,一些地方为了享受优惠政策而盲目合资或假合资,不少地方存在着“重审批、轻管理”的现象,对外商投资企业的管理还不健全,有的领域已经出现外商垄断的倾向,有的中方企业在合资过程中不注意保护自己的品牌和其他经济利益等。这些问题都是前进中的具体问题,并没有因为存在上述问题而导致我国经济自主性的削弱。事实表明,我国政府完全能够独立自主地制定包括利用外资政策在内的各项经济政策,并对国民经济实施有效的宏观调控。1994 年我国推出了四大改革,今年又出台了涉外税收三项改革,都得到顺利实施,也充分证明了这一点。

根据国际经验,今后我国在利用外商直接投资上主要应注意以下问题:

1、加紧制定反垄断法,健全有关经济法律,维护一个公平竞争的市场秩序,保持一个有活力的竞争性市场,杜绝外商控制和垄断市场的行为,维护公众和全社会利益。

2、大力推进全方位开放,在总量和一些重要行业上都要努力保持外商投资来源的多样化,形成外商之间的相互竞争关系,以便加快技术转移和当地化的进程。

3、进一步发挥产业政策的作用,改地区倾斜的优惠政策为产业倾斜政策,积极引导外资投向,不断促进外商投资产业结构的优化,更好地实现国家产业发展的预期目标。

4、加强和改进对外商投资企业的管理,纠正一些地方在利用外资上的短期行为,促使外商投资企业走上依法经营的轨道,使外商投资企业更好地为我国总体经济发展战略服务。

(责任编辑 孙立明)

(上接第 26 页)

- [4]H. 乍克曼著,劳永光译,《诺贝尔奖获奖奥秘》,教育科学出版社,1987,P39~40
- [5]1987 年世界各国科技论文总数与名次排列表,瞭望,1989(11),P10
- [6]赵晓君等,“科技期刊入选《SCI》浅议”,中国科技期刊研究,1996(1),P54
- [7]王业宁等,“正确评价基础研究成果”,光明日报,

1995.1.13

- [8]徐康,“要从中国的科学引文索引评价我国科技期刊水平”,中国科技期刊研究,1996(1),P50
- [9]Wade N., “Citation analysis: A New Tool for Science Administrators”, Science, 1975(188),P429

(责任编辑 孙立明)