

发展中国家外资政策与世界贸易组织

傅 钧 文

随着全球经济一体化的发展,国际投资与国际贸易的联系日益紧密,外资对一国的正负影响也逐渐增大。有鉴于此,发展中国家都对外资实施一定程度的引导措施,形成了不同特色的利用外资的政策。世界贸易组织(WTO)的成立,对发展中国家利用外资提出了更高的要求。无疑,研究WTO体制下的外资政策具有重要意义。本文从外资与外贸的关系入手,分析了不同类型外资政策的得失,对WTO体制下的发展中国家外资政策提出了独特见解。

作者:傅钧文,上海社会科学院世界经济研究所副研究员,经济学硕士。

当今,国际间直接投资正在成为联系各国经济的又一重要机制。1996年,全球直接投资额达3940亿美元,比上一年又猛增了34%。虽然直接投资的大部分仍在发达国家之间进行,但对发展中国家的直接投资的年增长率远远高于发达国家之间的直接投资,1995年,全球对发展中国家的直接投资额已达1290亿美元。^①

直接投资和国际贸易的联系日益紧密,相互影响,它们对于促进一国的经济增长和发展来说至关重要。有鉴于此,绝大多数发展中国家都把利用外资纳入本国的经济与外贸发展战略中。同时,出于振兴本国经济的考虑,发展中国家一般都对外资作出一些限制性规定。但以发达国家跨国公司为主体的国际资本更追求投资自由、宽松的环境,这是与它谋求全球范围的利润最大化相吻合的。“乌拉圭回合”达成的《与贸易有关的投资措施的协议》为发展中国家有效地利用外资提出了更高的要求。

一、外资政策与外贸战略

(一) 外资政策与进口替代

如果把国外直接投资与一国的对外贸易联系在一起考察,就可以把国际直接投资分为进

口替代型直接投资和出口导向型直接投资。

1. 进口替代型直接投资

进口替代型直接投资就是在60年代以后,东道国为吸引国外直接投资对外资企业提供某些优惠,鼓励外资投向东道国优先发展的产业,鼓励投资者转移技术,外资企业的产品面向东道国国内市场以替代东道国原来需进口的产品。这一类型外资政策的目的是节省外汇,建立旨在实现经济独立的进口替代型工业,吸引先进技术和管理经验,增加就业机会等。

外资在进口替代战略中的作用各国不一,但总的来说国外直接投资在当时与其它外资形式相比,其作用小一些,而且给东道国带来一些负面效应。

第一,提供就业机会的作用有限。在进口替代战略的条件下引进的外资或合资对象大都是发达国家大企业的子公司,这些外资企业的生产技术完全来自母公司,在要素使用上属于劳动节约性技术。这些技术适用于劳动人口相对稀少的发达国家,但不适用于人口相对过剩的发展中国家(新加坡可能是例外)。

第二,不能改善国际收支状况。在实施进口替代战略时,外资企业的产品一般用于满足国内需求,不能赚取外汇,外资企业的设备和原材料大都购自国外。在实施进口替代战略的国家,引进外资不能解决这些国家国际收支状况恶化的问题。

第三,威胁发展中国家的国内工业。发展中国家所需替代进口的产品,大多是因技术水平和资金投入等原因无力自行生产或满足不了国内需求的短线产品,而外国投资者凭借在生产技术、管理、销售网和资金投入上的优势,有可能造成外资企业的产品垄断国内市场的危险。

第四,容易引起发展中国家国内的排外情绪。在一些发展中国家,由于对一些项目鼓励进口替代,国家常常用补贴方法为这些措施付出高昂的代价。如果政府的政策不变,那么国民财富的很大部分将在对东道国经济很少贡献的情况下被支付给外国投资者。因此在这些国家,人们普遍对外资企业怀有敌意和不满。人们甚至认为,外资深深地卷入了东道国的经济,并会深深地卷入了东道国政府的决策。^③

2. 出口导向型直接投资

60年代中期,韩国和我国台湾省率先告别实施多年的进口替代战略,开始实施一系列旨在推动出口的政策,东南亚各国也相继在70年代实行这一出口导向的政策。这些国家和地区,对吸引国外直接投资的态度更积极,而且更重视发挥外资对推动本国出口的作用。

出口导向型外资政策特点是外资企业的最终产品面向国外市场,而不是本国市场,用外资企业制成品的出口替代过去初级产品的出口,目的是取得了更多的外汇。为此,东道国一般重视跨国公司的国外销售网络,制定产品外销比例的规定,建立出口加工区等。在这里,跨国公司进行投资的主要目的在于通过利用东道国廉价劳动力来降低产品成本,提高产品的国际竞争力。因此,跨国公司虽然不能打进和占领东道国的市场,但因东道国劳动力成本优势和条件优惠,仍能获取利润,因而对外资也有较大的吸引力。由于外资企业的产品面向海外市场,因此从逻辑上讲出口导向型国外直接投资可改善东道国国际收支状况。因为这种直接投资如果在东道国当地采购生产设备或原材料,那么对东道国来说是增加出口而进口不变;如果这种直接投资从母国或从东道国以外的第三国采购生产设备或原料,那么对东道国来说在增加出口的同时也增加了资本货物和原料的进口。国际经济学理论也证明了在国际间货物与资本自由

流动的情况下,直接投资能促进东道国对外贸易的发展。^③

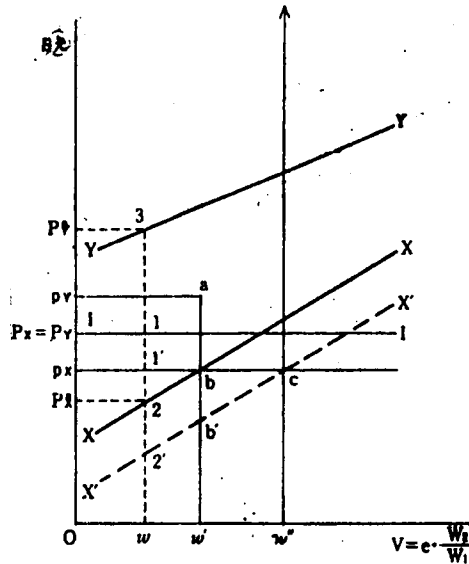


图1 贸易基础上投资的影响

图1中,A国(这里假设日本)和B国(这里假设中国)分别拥有自己的比较优势产品Y和X,并相互向对方出口自己的比较优势产品。 W_1 为日本的工资水平、 W_2 为中国的工资水平。

V被称为连接两国价值体系的连接环。它的正确表述是 $V = e \frac{R_2}{R_1} \cdot \frac{W_2}{W_1}$, 由于假设资本在两国

间自由流动,因此两国的资本价格(利率)趋于一致,即 $\frac{R_2}{R_1} = 1$ 。e为日元对人民币的汇率。这

样,V的公式可简化为 $V = e \cdot \frac{W_2}{W_1}$ 。这时,V实际上是两国工资水平的差距。在日本,假设在一

定的工资水平(如 $W_1 = 100$ 日元)下X商品和Y商品都可用1日元的单位成本生产。这样,I-I直线表示日本的比较成本 $P_x = P_y = 1$ 日元。中国的成本曲线分别为X-X和Y-Y。X产品是劳动密集型产品,Y产品是资本密集型产品。这两种产品的生产成本随工资水平上升而增加,因此曲线向右上方倾斜。

假定日本工资水平 W_1 和日元兑人民币汇率 e 为既定而且不变,那么图1的横轴 V 表示中国的工资水平 W_2 的变化。中国的工资水平最初在 w, 中国 X 产品的成本在点 2(或 P_x^*), Y 产品成本在点 3(或 P_y^*)。由于日本的生产成本在点 1, 因此 X 产品是中国的比较优势产品(日本的比较劣势产品), Y 产品是中国的比较劣势产品(日本的比较优势产品)。根据赫克歇尔-俄林的理论,中国向日本出口 X 产品,日本向中国出口 Y 产品,双方均可从中获利。通过贸易, X 产品的价格变成 p_x (位于 P_x 与 P_x^* 之间), Y 产品的价格变成 p_y (位于 P_y 与 P_y^* 之间)。以上是两国通过贸易获利的情况。那么在两国贸易的基础上进一步引进直接投资会对中国的贸易产生何种影响呢?

对日本来说, X 产品是其比较劣势产品, 这时日本可能对中国的 X 产业进行直接投资, 将本国 X 产品的生产转移至中国。由于日本掌握先进的技术与管理方法, 因此日本的直接投资可提高中国 X 产品的劳动生产率, 降低 X 产品的生产成本。这样, 中国 X 产品生产成本曲线将从直接投资发生前的 $X-X$ 下调到 $X'-X'$ 。

中国通过引进直接投资, 可获得劳动生产率提高后带来的利益和贸易利益。如图所示, 日本对中国进行直接投资后, 中国 X 产品的成本从点 2 降为点 2', 这可以说是经过直接投资、劳动生产率提高后的利益。另外, X 产品的国际价格为 p_x , 在无直接投资的情况下, X 产品的对日出口量为 $p_x b$, 中国引进直接投资后, X 产品的对日出口量将增加到 $X'-X'$ 成本曲线所表示的成本与国际价格相一致的 c 点, bc 为引进直接投资后的贸易利益。同时, 中国工资水平也将上升至 w' , 这表示东道国的收入水平有了提高。东道国工资水平的提高可以说是引进直接投资后的综合效应。

从一些发展中国家(如新加坡、韩国和巴西等)的外资政策来看, 虽然引进外资的侧重点不同, 但都出现从进口替代型外资政策转向出口导向型外资政策的现象。在这一阶段, 外资流入的速度加快, 它对经济的正面影响日益为人们所重视。

第一, 提供就业机会的作用较大。一些发展中国家之所以运用出口导向发展战略并取得成功, 根本原因是这些国家及时发展自己的比较优势产业, 而国外直接投资对于这些发展中国家来说则如虎添翼。劳动密集是发展中国家的一个优势, 同时也是发达国家的一个劣势。而发达国家对发展中国家投资的主要格局是劣势产业对优势产业的投资, 一些发展中国家的劳动密集型产业在外资和先进技术的推动下, 比较优势进一步加强。如新加坡在 1970 年其发展战略已转向出口导向, 外国企业数在这一年占全国企业总数的 10%, 但其职工人数却占全国职工总人数的 45%。到 1975 年, 外资企业数占全国企业数的比率上升到 22%, 其职工人数占全国职工总数的比率也上升到 52%。^④ 出口导向型外资政策改善就业状况的作用同样可见于韩国和我国的台湾省。

第二, 改善国际收支的作用较大。在一些发展中国家, 特别是东亚几个国家和地区, 外资极大地促进了当地的出口, 外资与出口形成了一种“扩大的循环机制”^⑤。出口导向型外资政策可以说是一种“顺贸易的直接投资”政策^⑥, 因而它在促进东道国的产品出口方面的作用是显而易见的。例如韩国在 1967 年至 1976 年的 10 年中, 90% 的外资投资于纺织工业, 这极大地增强了纺织工业的出口能力, 纺织产品的出口成为韩国一大外汇收入来源。特别是在 60 年代后半期至 70 年初的几年, 韩国出口额年均增长 30%, 其中纺织工业出口额年均增长 40% 以上, 可见纺织工业是韩国出口导向工业化的引擎。^⑦

当然, 以上两点并没有出现在所有实行出口导向型外资政策的国家。在一些国家, 旨在出口的外资企业所能提供的工作机会, 与当地庞大的失业队伍相比, 只是杯水车薪。从吸引外资出口的角度来看, 发达国家跨国公司在发展中国家设立的企业, 大多是进行零部件装配, 组装后的产品再返销或向第三国销售, 投资规模一般较小。而且由于这些企业需要进口大量的原料和零部件, 发展中国家的外汇纯收益也多半是很低的。

二、发展中国家引导外资的措施

(一) 限制外资的经济利益

绝大多数发展中国家对外资往往采取鼓励 and 限制相结合的政策。一方面, 这些国家制定优惠政策和鼓励措施, 注意保障外国投资者的合法权益, 以吸引更多的外资; 另一方面, 又通过各种政策和立法手段对外资进行多方面的限制, 以保护民族工业和本国资源。一个好的外资政策关键在于达到两者的平衡, 使外资能更好地为本国的经济发展的整体战略服务。一国通过利用外资可享受外资带来的一系列好处, 这在前面已作了论述。但对外资实行一定的限制, 并不一定影响国外投资者的投资行为, 相反只要限制措施得当, 可使投资国和受资国双方都可从中获益。这不但在国际经济学中可得到证明, 而且也为战后发展中国家的实践所验证。^⑧

图 2 说明, 对外资作一定限制后, 投资国和东道国仍能从中获得利益。这里把外资进行限制看做是对外资征税。图 2 中, 当资本在国际间自由流动时, A 国向 B 国的投资为 SQ 量。现假定东道国(B 国)对流入的外资征收税率为 HG/HF 的税, 从而可引出一条低于 mn 线的线(图中没有表示出来), 表示纳税后的资本边际生产力, 同 MN 线相交于 G 点。因此, 资本流动量从 SQ 量减少为 FQ 量。

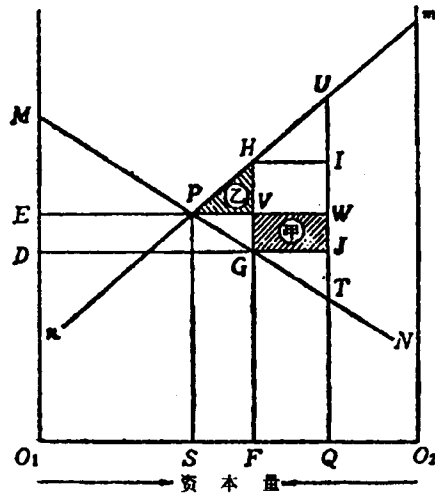


图 2 对外资作一定限制后的影响

从东道国的角度来看, 现在使用外资的总产量为面积 $QUHF$ 。其中, 在资本自由流动条件下应支付给国外的部分是 $QWVF$, 现只需支付 $QJGF$, 所以国民收入增加了面积甲, 即 $JWVG$ 。但另一方面, 与资本自由流动的情况相比, 国民生产总值减少了, 面积为 Q_2mHF , 减少了 $FHPS$, 其中面积 $FVPS$ 在资本自由转移时也要支付给外国的, 所以只减少了面积乙, 即 VHP 。由此可见, 对于东道国而言, 在面积甲大于面积乙的条件下, 实行税收限制时的国民收入要大于资本自由流动的国民收入。换言之, 面积甲是在限制外资以后, 把国际资本报酬率由 QW 降到 QJ , 减少了对 FQ 量的外资应付利息和红利的那一部分。面积乙是随着外资流入量

的减少投资国收入减少后的部分。从图2也可看出,对外资的限制要适度,如果限制过度,不但会减少投资者的投资,而且影响东道国的国民经济。如图所示,对外资限制较小(HG向左移),甲会大于乙;如果限制过大(HG向右移),则乙会大于甲。

(二)发展中国家引导国外直接投资的诸措施

无论发达国家还是发展中国家和地区,都对国外直接投资实施或多或少的限制和鼓励措施。对直接投资的限制措施主要分市场准入方面的措施和国民待遇方面的措施。前者针对外资企业设立时而制定,它可分成三类。第一类是审批制。绝大多数发展中国家都为外资企业建立专门的申报、审查和许可制度。第二类是限制外资投资某一行业的措施。实施外资投资领域限制措施有的是出于对国家安全、资源保护和国内各方特殊利益的考虑,有的是为防止外资企业对国内企业形成竞争以及对国内市场的垄断。第三类是限制外资企业的外方投资比例的措施。许多发展中国家原来有过作为殖民地、半殖民地的经历,为防止本国经济命脉再度为外国资本控制而采取这一措施。

除了以上限制性措施之外,许多国家在吸引国外直接投资的立法和行政方面还存在诸如缺乏透明度,缺乏实施细则等问题,这些问题会造成项目审批时的随意性和政策的前后不一致性等现象。

近年来,更多的国家开始看到国外直接投资在技术转移和促进出口方面的作用,转而积极吸引外资。在鼓励外资投资方面,发展中国家运用得较多的措施有:(1)金融条件的优惠,如提供低息贷款;(2)税收优惠,如减税、免税;(3)开辟自由贸易区和科学园区等;(4)优先发展某些产业和某些地区。一些国家还把该优惠措施与上述市场准入方面的限制措施、国民待遇方面的限制措施结合起来,比如,如果外资企业向该国优先发展的产业投资,且项目技术含量高,那么不仅可降低国民待遇方面的要求,而且可享受各种优惠措施。

三、WTO的《与贸易有关投资措施的协议》与发展中国应有的态度

(一)WTO的《与贸易有关投资措施的协议》

“乌拉圭回合”首次将与贸易有关的投资措施列入其新议题,但在“乌拉圭回合”开始之前,发达国家和发展中国家就对新回合是否讨论有关直接投资的措施已经进行了激烈的交锋。发达国家特别是美国认为直接投资的接受方——东道国对直接投资实施的种种措施是一种对外资企业的歧视,它破坏了市场机制,降低了资源配置的效率,扭曲了贸易的正常流向,因而这些国家主张将前面所列出的所有东道国对直接投资实施的措施都列入“乌拉圭回合”新议题。广大发展中国家反对新的回合讨论更多的新议题,反对把所有对直接投资实施的措施都列入议题。最后经多次谈判,各方终于寻找到妥协点,即在新回合讨论这一议题时,只涉及与贸易有关的投资措施。

在自1987年起进行的长达8年的“乌拉圭回合”谈判中,美国以与贸易有关的投资措施具有贸易扭曲效应为由,主张全面禁止所有这些措施。欧洲共同体各国和日本则主张禁止这些措施中的某几项。大多数发展中国家则认为,这些措施有助于东道国保持独立自主,维护经济安全,促进经济发展,进而也有利于投资国,因而关贸总协定不应对此加以限制。经过多轮谈

判, 发达国家和发展中国家都作了让步。

谈判各方最后达成的《与贸易有关的投资措施协议》(以下简称《协议》)所禁止的有关措施是上述各项措施中违反关贸总协定第三条(国民待遇)、第十一条(禁止数量限制)和第十五条(外汇安排)精神的与贸易有关的投资措施。违反国民待遇的措施是当地含量要求和出口限制要求, 违反外汇安排的措施是外汇平衡要求。

需要指出的是, 《协议》所禁止的与贸易有关的投资措施是指各国法律规定的措施或各国采取的行政性措施, 外资企业自己实施的进出口措施和当地采购措施则不在此列。另外, 关贸总协定中以国家安全为由实施的进口限制等例外规定也适用于《协议》。

《协议》虽然在总体上有利于跨国公司的对外投资, 从而有利于发达国家, 但在不少地方对发展中国家和最不发达国家规定了差别待遇。首先, 《协议》对不同国家规定了不同的过渡期, 即关贸总协定缔约国先必须在 WTO 成立协定生效后 90 天内, 向 WTO 内的货物贸易理事会通报各自国家涉及《协议》所禁止的措施的情况, 然后发达国家应在两年内, 发展中国家可在 5 年, 最不发达国家在 7 年内停止实施所通报的措施。如果发展中国家在期限内难以实施, 经过一定的申请程序, 过渡期可适当延长。其次, 《协议》依照关贸总协定第十八条规定, 允许发展中国家以国际收支困难和培育国内特定的产业为由暂时退出《协议》。

总之, WTO 对国际间直接投资并没有规定市场准入的原则, 而且 WTO 虽然对货物贸易规定了非歧视原则和国民待遇原则并将其扩大到服务贸易领域, 但对直接投资并没有彻底实行这些原则(比如它没有限制东道国实施的出资比例限制、技术转移要求、出口实绩要求、国内特定产业投资鼓励措施等), 它仅对与贸易有关的投资措施作了一定的限制。

(二) 发展中国家应有的态度

上述针对国外直接投资的各项措施对于经过长期努力才获得政治上和经济上独立的发展中国家来说是理所当然的。但是, 当今的世界经济越来越为发达国家所控制, 对发展中国家的经济发展具有重大影响的国际贸易、国际金融以及国际政治的决策权越来越集中在少数发达国家。发达国家在与发展中国家的竞争过程中, 常常利用这些决策权, 抑制发展中国家的竞争力。

发展中国家发展缓慢虽有其自身原因, 但不公平的外部环境也严重抑制了发展中国家的的发展。就《与贸易有关的投资措施协议》而言, 它对投资东道国导致产生贸易扭曲效应的有关投资措施作了约束, 但没有相应约束投资者的行为。在“乌拉圭回合”中, 发展中国家要求将有损于自己利益的跨国公司所实行的销售、差别价格和市场分配等限制性商业人法同时列入关贸总协定的谈判内, 但被置之不理。实际上, 发达国家一直阻绕制订跨国公司的行为守则。在贸易的其它领域, 如全球通讯和信息技术贸易将在 2000 年实现自由化, 但执行取消纺织品协议中有关出口限制的条款却遥遥无期。WTO 成立后, 发达国家还继续以劳工标准、环境保护和人权为由, 以制裁相要挟, 限制发展中国家的出口。此外, 发达国家对发展中国家的资金投入也问题重重。1995 年, 发达国家对发展中国家的官方援助已降至 20 多年来最低水平。近年对发展中国家的民间直接投资虽然急剧增加, 但由于历史原因, 依然不能满足发展中国家的需要。而且发展中国家内部的直接投资分布极不平衡, 1995 年, 对非洲国家的直接投资仅占对发展中国家投资的 5%。

在发展中国家的外部环境日益严峻的形势下,发展中国家如何才能迎接挑战,参与竞争,并且在竞争中处于有利地位呢?结论只有一个:通过开放参与国际竞争,通过减少保护增强本国的竞争力,通过合理保护与发达国家争时间,通过牺牲局部利益来享受整体利益。

第一,市场经济的本质是开放的,一国的经济必然要参与国际分工,与世界市场发生多种联系。正因为如此,经济国际化不断向深度和广度发展,成为当代不可逆转的潮流。

第二,与其它贸易保护政策具有负面效应一样,与贸易有关的投资措施也具有相应负面效应,因而实施这些措施也具有一定的代价。以当地含量要求为例,在开放经济下,如果东道国对外资企业(这里以独资企业为例)实施当地含量要求,会对东道国产生一系列负面影响:(1)最终产品竞争力下降;(2)最终产品进口增加;(3)最终产品出口减少;(4)最终产品价格上升。^⑤换言之,东道国对外资企业实施当地含量要求(国产化率)后,会因生产成本上升,质量下降,造成竞争力削弱(拉美和我国的汽车工业虽然国产化率高但竞争力低便是一个例证)。在这种情况下,外资企业的最终产品的出口量将减少,东道国将增加最终产品的进口。此外,价高质次的中间产品将导致最终产品价格上升。由此可见,旨在改善国际收支的当地含量要求实施的结果反而恶化了国际收支。

第三,发展中国家由于其现代化的“后发性”,与发达国家在产业水平存在一个既定的历史差距。在这种情况下,当发展中国家日益深入地介入国际经济时,过度开放或全盘实行保护政策都会阻碍本国经济利益的最大化。因此,发展中国家应在经济发展的不同阶段,对不同产业实施相应的、合理的保护措施。这些合理的保护措施的含义是:首先,应符合WTO组织的有关规定和国际惯例,对某些与此要求相差较大的现行政策,应利用过渡时间并尽量延长这一过渡时间,逐渐向WTO的规定和国际惯例靠拢;其次,对国内经济的保护不是保护落后,而是为目前的幼稚产业提供发展的机会和环境,因而保护只能是暂时的,随着幼稚产业的成长,保护措施应逐步取消。

第四,在国际经济事务中,权利与义务也是相等的。经济国际化给参与国带来了利益,但也以参与国自愿让出一部分自主权为前提。实际上WTO的所有协议都与各缔约国主权自愿让步为基础。发展中国家为了整体利益,有时不得不作出较大的妥协。发展中国家为了分享国际分工的好处虽然自愿让出部分自主权,但它拥有的自主权的重要性仍是不可低估的。

注:

- ① 联合国贸易与发展会议:《1997年世界投资报告》。
- ② [世界银行]唐纳德·B·基辛:《发展中国家的贸易政策》(中译本),中国财政经济出版社,1986年11月第1版。
- ③ 参见小岛清:《对东亚的直接投资》,〔日〕《世界经济评论》1995年第3、4期。
- ④ 国际劳工组织编:《国际直接投资对东盟各国就业的影响》(1979年)。
- ⑤ [日]渡边利夫:《开发经济学》,日本评论社,1986年5月第1版。
- ⑥ [日]小岛清:《对东亚的直接投资》,《世界经济评论》1995年第3、4期。
- ⑦ [日]高梨和:《工业化与外国资本》,《三田学会杂志》第82卷第4期(1990年1月)。
- ⑧ [日]小岛清:《对外贸易论》(中译本),南开大学出版社1987年第1版。
- ⑨ 参见[日]原正行:《海外投资论》,有斐阁1992年3月第1版。

(责任编辑:褚与报)