

国际直接投资与国家经济利益及国家安全

李文溥

对外开放是十一届三中全会以来我国经济政策的两个基本点之一。外商投资对我国尤其是沿海经济开放地区的经济增长、开放经济的发展,市场经济的成长所起的重大作用,是有目共睹的。因此,1992年之后,我国政府进一步扩大了对外开放、引进外资的领域和范围。外商投资继80年代以绿地投资、兴办独资、合资新厂为主,转向了绿地投资、兼并、收购国内企业及证券市场投资多种方式并举,投资来源从过去的港澳台侨资为主,中小外资为主转向发达国家的跨国公司投资逐渐增多,等等。针对扩大引进外资的领域与范围,有人提出,我国目前的储蓄率已相当高,完全可以依靠本国的储蓄满足投资积累的需要;针对跨国公司在国内的投资增加,有人提出今后应当鼓励中小外商投资,抑制跨国公司的对华投资;针对外商投资方式的多样化,尤其是对国内企业的兼并、收购,有人提出必须对民族工业尤其是国有企业实行保护,等等。这些问题及见解虽然有所不同,但是,在它们的背后都隐藏着一个共同的忧虑:大量地引进外资尤其是发达国家跨国公司投资会损害我国的经济利益,不利于保障我国独立自主的政治经济地位及国家安全。

显然,在新形势下坚持并发展对外开放政策,要求在理论上对这些问题作出回答。本文拟就这些问题作些分析。

市场经济的基本特征之一是开放经济。

市场经济的发展是一个分工与交易相互促进,市场范围不断扩大,交易关系不断深化的过程。可以说,全球范围的市场经济发展史,就是一部各个彼此分隔的地区市场发展为统一的国内市场,从而进一步发展发展为统一的国际市场,以及统一的国际市场中分工与交换关系及方式不断深化发展的历史。在这一过程中,市场竞争的外在压力及追逐利润的内在动力,促使经济主体对资源的优化配置不断地在更大范围展开,不断地向更高形式过渡。这一过程在当今世界经济发展中的动态反映是:国际间优化资源配置的形式已从五六十年代的以国内生产、对外交换为特征的贸易主导型国际分工,逐步地转向国际生产、跨国经营为特征的国际直接投资主导型国际分工上来。80年代中期以来,世界范围的对外直接投资流量以前所未有的速度增长,1985年到1990年,世界对外投资名义年增长率高达34%,大大超过了世界商品出口总额(13%)和国内生产总值(12%)的名义增长率^①。到1992年,全球对外直接投资总额已达2万亿美元^②。这使跨国公司的数量及其在国际经济中的地位都极大地提高了。1970年,14个主要发达国家的跨国公司总数仅为7000家,到了90年代初期,这些发达国

① 联合国跨国公司中心:《1992年世界投资报告》,对外经济贸易教育出版社1993年版,第11页。

② 联合国跨国公司中心:《1993年世界投资报告》,对外经济贸易教育出版社1994年版,第5页。

家的跨国公司数就已达到 24000 家,而全球的跨国公司数则为 37000 家,跨国公司的国外分支机构则更达到了 200000 个。这些分支机构在世界范围的销售额(1990)比同期的世界商品出口额和非要素服务贸易额之和高出 37.5 个百分点。跨国公司的总产值占世界总产值的 40%,贸易额占世界贸易总额的 50%,它还控制了世界工业研制的 80%、生产技术的 90%、世界技术转让的 75%和对发展中国家技术贸易的 90%^①。在国际直接投资方面,据对 100 家最大跨国公司中 53 家所提供的数据分析,100 家公司的对外直接投资约占世界对外直接投资总存量的 1/3,约 1%的跨国公司母公司拥有其母国对外直接投资总存量的一半左右^②。可以预计,下一个世纪,跨国公司将会得到更大的发展,成为国际生产、投资和贸易活动的最主要载体。

跨国公司在成为世界经济的主体,全球经济增长的引擎的同时,它自身也在发生引人注目的变化。由于它的变化发展,世界经济发展正出现一些新的特征。这是我国在制定、调整对外开放政策时必须予以充分注意的。

1. 全球化生产、无国界经营趋势。80 年代以来,跨国公司尤其是大型跨国公司面对各国的贸易保护主义倾向日趋严重,凭借其拥有的巨额资产、高科技、现代管理技术及巨大的生产规模,进一步地推进其全球经营战略,即“经营全球化,形象当地化,决策灵活化”的经营战略方针,如,制定战略从全球考虑,提拔高级管理人员不分国籍,重要决策在国外子公司作出,研究工作不再局限于母公司或母国内进行,新产品的开发分散化,等等。初步形成了“无国界经营”新局面。

2. 推行全球主义,淡化母国背景,向无国籍公司或全球公司的方向转变。与其全球化生产经营战略相适应,大型跨国公司日益淡化其母公司的国籍背景。努力使自己向无国籍公司或全球公司的方向转变。它包括公

司所有权的多元化,公司总部设立地点非母国化,公司海外研究和开发资金的大幅度增长,公司管理人员的全球化,公司文化背景多元化,等等。跨国公司向无国籍公司或全球公司方向转变的后果之一,是跨国公司日益成为一种独立于母国与东道国之外的政治经济力量。

3. 对外扩张方式的多元化。除绿地投资、兼并、收购国外企业等传统的股权投资方式外,非股权安排如特许经营、管理合同、经济合作、BOT、ROL 迅速发展,跨国公司之间的战略联盟也得到较大发展。

4. 一体化国际生产的形成。各国经济的一体化是过去数十年中世界经济的一个主要趋势。这是生产力发展的必然结果,其中,跨国公司的发展战略起了重大作用。生产力的发展,使跨国公司的发展战略从“独立子公司战略”到“简单一体化战略”,再过渡到“复合一体化战略”,等等。跨国公司的战略变化,不仅使其组织结构发生重大变化——从传统的金字塔式的母子公司结构过渡到网络性结构,而且对整个世界经济的运行方式产生了重要影响。如果说在浅层次的简单一体化中,不同国家独立生产厂商之间的国际分工导致了国际贸易的产生,它只涉及有限几种性质相对简单的关系,其相互之间的作用主要发生在国际市场上,而以“复合一体化战略”为指导的国际直接投资和非股权安排方式进行的国际生产则加深了国与国之间的一体化程度。它使定位于不同国度的加工过程之间形成了一种高度依存关系,从而使世界贸易中公司内贸易比重迅速上升。因此,在国际一体化生产体系中,决定一国参与国际分工的情况主要取决于在该国的跨国公司及

① 陈斌进、冯晓琦、尔东:《经济恐龙——走向 21 世纪的跨国公司》,时事出版社 1995 年版,第 18 页。

② 联合国跨国公司中心:《1993 年世界投资报告》,对外贸易教育出版社 1994 年版,第 1 章。

其子公司的投资、生产、公司内部贸易而不再是以往的自由贸易。这对于发展中国家来说,也就意味着其经济增长在相当程度上取决于它们参与国际一体化生产的能力、方式及性质。

二

毫无疑问,对外开放必须实行以我为主的方针。其目的在于通过对外开放加快本国的经济发展,增强我国的综合国力即国际竞争力,提高全体中国人民的福利水平。因此,在考虑不同时期的对外开放、引进外资的具体政策策略时,必须牢牢地把握住这一基本方针,根据我国经济发展的需要,变化了的国际经济空间,脚踏实地、实事求是地进行决策。

1. 我国引进国际直接投资的目的是否仅限于解决储蓄缺口?

自从 H·钱纳里和 A·斯特劳特提出“两缺口模型”以来,许多经济学家纷纷用它解释发展中国家引进外资的必要性。应当承认,“两缺口模型”是对发展中国家引进外资必要性的一个相当不错的说明。它在一定程度上也能说明中国引进外资的必要性。但是,如果认为中国引进外资的必要性仅此而已,显然过于狭隘。众所周知,我国储蓄率一向不低于某些发达国家,如美国等,即使是在我国引进外资较多的年份,外国直接投资占我国国民储蓄的比重也不高。显然,如果仅以此为标准,中国引进外资显然不是现在而是早就不必要。与此同时,如果外资的流入只能用“两缺口模型”解释,我们就无法说明为什么目前世界上 75% 的国际直接投资是流入发达国家而不是发展中国家,是美国而不是中国。显然,国际一体化生产,资源在世界范围的优化配置,比“两缺口模型”更能说明国际直接投资的发生。而我国近年来成为世界第二大受资国,说明中国由于其成功的改革开放所带来的迅速的经济增长,正在成为世界上最有价值的投资地区之一。因此,只要继续坚持开放政策,中国将吸

引更多的外国直接投资。与此同时,中国也将逐步发展自己的对外直接投资、自己的跨国公司。一句话,我国在具有较高储蓄率及外汇储备的情况下,仍然吸收较多国际直接投资,不是我国经济发展的病态,而是国际经济发展新趋势在我国经济发展中的一种体现。而从我国沿海经济开放地区与内地吸收国际直接投资的数量及经济发展的实绩比较上也可以得出结论:一个地区吸收国际直接投资的数量大小不仅仅是由其储蓄及外汇缺口决定的,更重要的是受资地区的资源配置优化状况,以及由此产生的增长潜力。而国际直接投资的流入,将更有力地促进该地区的经济活力与增长。

2. 中国是否应当采取鼓励中小外商投资,抑制跨国公司投资的政策?

我国在改革开放初期,由于国内外诸方面的原因,港澳台侨的中小外商是主要投资者。他们对我国的对外开放,发展外向型经济起了重要作用,今后,应当继续鼓励他们前来投资,但是,这并不以限制跨国公司对华投资为前提。首先,从中小外商或跨国公司的小规模试探性投资到跨国公司开始大规模地在华投资,是一个随着我国经济的迅速发展必然会出现的自然过程。就我国政府在开放之初所制定的政策来看,并没有鼓励中小外商,抑制跨国公司投资的意向。为什么在开放政策实行了多年,并取得举世瞩目的成就之后,反而要改弦更张呢?其次,从我国引进国际直接投资的主要目的之一是吸收国外先进科学技术、管理经验,参与国际分工与国际竞争,提高经济效率角度看,吸收跨国公司投资要比中小外商投资更为有利。如前所述,跨国公司控制了世界工业研制的 80%、生产技术的 90%、世界技术转让的 75% 和对发展中国家技术贸易的 90%。而且,美国技术特许和技术许可费用的收支数据表明,约有 70% 以上的收入和 50% 的支出属于跨国公司的内部交易范畴。显然,在这种情况下,拒绝跨国公司的投资,也就意味着在相当程度

上拒绝吸收可能获得的国外先进技术。固然,跨国公司不是慈善家,不能指望它们无保留、无代价地将其最先进的技术拱手相让。但是,就其目前愿意转让的技术来看,对加快缩小我国与发达国家之间的差距也是有利的。更何况,跨国公司能够以何种条件、方式转让其技术,也取决于受资国的基础条件。从我国的实践情况看,具有较好技术基础的产业在引进外资过程中都比较快地消化了,因此引入的先进技术,在较短期间内大幅度地提高了行业的技术水平。再次,在国际一体化生产体系不断发展的大趋势下,拒绝跨国公司对华投资,实际上,也就意味着企图用即将被取代的传统的以国内生产、对外交换为特征的贸易主导型国际分工与协作来对抗正在不断发展的以国际生产、跨国经营为特征的国际直接投资主导型的国际分工与协作。这不能不说是新形势下的闭关锁国论的一种变形。

3. 跨国公司对国内企业的兼并、收购与保护民族工业。

首先,必须指出,对东道国企业采取兼并、收购方式并不是跨国公司对华投资的特有方式。据联合国跨国公司中心对占全球海外直接投资 90% 的 9 个主要西方国家的研究,企业兼并和收购是这些国家跨国公司对外投资的主要方式。进入 90 年代之后,跨国公司之间的兼并大战愈演愈烈,1992 年全世界兼并交易的总额已达 726 亿美元,比上年增加了 34%^①。美国 1994 年兼并价值高达 3400 亿美元,1995 年 1—8 月,兼并价值就达到 2700 亿美元^②。跨国公司投资中国,必然要使用它们认为最经济的投资方式。其次,对跨国公司收购兼并我国企业持完全否定态度是不可取的。固然跨国公司的收购兼并是从其利益出发的,但是,这对于我国经济发展及体制转轨是有一定积极意义的。1. 它有利于我国企业的技术更新与改造;2. 在目前我国大批国有企业债务负担过重而国家又无

法注入大量资金的情况下,跨国公司的收购兼并,有利于缓解企业资金不足的困难;3. 在体制转轨时期,跨国公司对国有企业的收购兼并有利于在这些企业建立现代企业制度,推进市场经济体制的建立;4. 从计划经济向市场经济体制转轨,需要调整原有的国有资产配置,即,竞争性领域的相当部分国有企业必须出售转让,将收回的资金投资于能够发挥国有经济主导作用的公共经济领域。在目前我国非国有经济成分还较弱小的情况下,跨国公司的收购兼并有利于加快我国国有资产配置领域的调整。再次,保护、发展民族产业当然是必要的,但是,在当今世界经济大势下,是不能靠高关税壁垒或拒绝国际直接投资来实现保护的。我国开放实践证明,最好的促进民族产业发展的措施是逐步开放国内市场,通过引进竞争来提高本国产业的效率。这一点,从我国两类产业的现状中可以得到证实。改革开放以来,我国一部分产业率先向外商开放,这些产业(如制造业)与国外同类企业的差距缩小得反而更快;相反,那些由国家垄断、保护的行业(如邮电通讯、银行、交通、外贸等),由于缺乏竞争,至今仍与国外有明显的差距,在跨国公司扩大对华投资的形势下,显得很不适应。实践证明,在东道国的民族工业具有较好基础条件下,外资的进入是有利而不是阻碍当地民族工业发展的。

三

对于跨国公司对华投资的不同看法,除了来自对国家经济利益的考虑之外,另一隐忧来自对国家安全的考虑。

毫无疑问,我国作为一个大国,一个社会

① 陈斌进、冯晓琦、尔东:《经济恐龙——走向 21 世纪的跨国公司》,时事出版社 1995 年版,第 36—37 页。

② 龚维敏:《企业兼并论》,复旦大学出版社 1996 年版,第 345 页。

主义市场经济国家,政治经济上的独立自主,国家的安全,具有非常重要的意义。但是,能否将此与实行对外开放政策、积极引进外资对立起来?答案是否定的。相反,从世界经济发展大趋势及国内经济发展情况看,继续实行开放政策,扩大引进外资,是实现经济体制顺利转轨及经济持续高速增长,从而从根本上保障我国独立自主政治经济地位及国家安全的必要途径。这一点,从那些企图依靠闭关锁国保持政治经济独立及国家安全的国家,最后却适得其反,而我国自1979年以来,经济高速增长,综合国力不断增强,国际地位有较大提高,国家安全得到有力保障的正反两方面例子中已经得到证实。

一国独立自主的政治经济地位、国家安全的有力保障是该国的综合国力,其中,经济实力最重要。一国经济实力主要由自然资源、基础设施、国民素质及产业组成。在封闭经济条件下,显然,对一国的经济安全来说,四者缺一不可。但是,在相当长时期内,一国的产业尤其是工业体系被视为是该国经济实力的最重要部分。这种思维惯性一直延续到今天。

然而,当今世界上,一个国家无论其大小,事实上已经不可能形成独立于国际一体化生产体系之外的独立完整的民族工业体系,跨国公司的国际化分工生产体系使产品的国籍在相当程度上已经丧失其意义了。尽管对于无国籍跨国公司是否已经形成,国内外学者尚有不同看法。但是,跨国公司的全球网络化发展趋势使各国——不仅仅是发展中国家,而且包括发达国家——工业日益丧失其相对独立性、民族性,使跨国公司成为日益相对独立于母国及东道国之外的政治经济力量,却是不争的事实。在这种情况下,不但民族工业的确定产生了困难,而且,传统意义上的民族工业对国家经济安全的地位在下降。在发生战争等紧急状态下,到底是在国土之外的“民族工业”——就所有权而论,我们应当承认它是属于一国民族工业的一部分

——更容易置于母国政府控制之下,还是在国土之内的“非民族工业”更容易置于东道国政府的控制之下?答案是显然的。

国际一体化生产的发展趋势,任何人及国家都无法阻挡。我们只能根据变化了的国际政治经济空间选择相应的对策。国际一体化生产的发展,在弱化一国工业的民族性,降低其在该国政治经济安全中的地位的同时,提高了基础设施及国民素质要素在国家安全中的地位。显然,基础设施只能(或主要)靠本国投资,国民素质的提高也不能依靠他人。而良好的基础设施及国民素质,即是本国产业发展的基础,也是在国际一体化生产体系中占据竞争优势地位。它对提高本国经济实力,从而对国家安全的意义,是不言而喻的。其次,还应当看到,相对于国际贸易,国际一体化生产对东道国更为有利,因为,即使这种产品是设在东道国的外资企业生产的,东道国政府对其进行控制也比控制进口产品容易得多。

当然,不能否认外国资本控制了东道国经济命脉将产生的严重后果。但这只是说明对外开放不是无条件的。国内市场的开放及开放程度必须与国内产业发展的水平相适应;其次,在引进外商投资上,必须实行多元化战略,避免个别国家资本、个别跨国公司对我国以及一个地区、产业乃至重要产品的投资垄断;再次,正确认识和处理跨国公司与其母国之间的关系。随着跨国公司向无国籍的全球公司方向发展,跨国公司与其母国之间的差异性将会逐渐明显起来,即使是现在,商业利益也是决定跨国公司行为的最主要因素。因此,在政策策略上实事求是地区分跨国公司与其母国,显然是有必要的;第四,积极参与国际组织的有关协调活动,通过各国政府的共同努力,对跨国公司进行联合监督与控制。

(作者:李文溥,厦门大学经济研究所
教授、经济学博士;
责任编辑:汤洪明)