

外资在东亚和拉美战后经济发展中的 历史作用

张 和 声

外国资本在战后第三世界国家的经济发展中有着不容忽视的作用,其利弊得失也一直为世人所关注,本文将主要探讨东亚的韩国和台湾、拉美的巴西和墨西哥战后利用外资的情况,对两大地区作些横向比较,以求总结出一些成功的经验和失败的教训。

“外资”的含义是比较广泛的,它包括国外直接投资、拨款、(双边或多边的)公共机构提供的长期贷款、私人银行的长期贷款等。韩国和台湾在五十年代引入的外资比率相当高,从1956年到1960年两国的外资投入平均占国内投资总额的55%。然而,后来外资在这两个东亚国家的重要性就呈现急骤下降的趋势。相反,巴西和墨西哥一开始外资的比率相当低,还不到14%。然而从五十年代中期到七十年代中期,外资的流入在国内投资总额中的百分比就逐渐地呈现增长的趋势。

从七十年代中期到1982年末国际性债务危机的爆发,韩国、巴西和墨西哥外资流入的总量都占国内投资总额的20—25%左右,而台湾则保持自七十年代初开始的资本输出的势头。债务危机之后,墨西哥也开始成为资本输出国,巴西的外资流入量也急骤下降。

审视了外资在这些地区的不同重要性后,我们就可以看看外资来源成分的异同。

东亚类型非常注重政府部门的基金。在韩国和台湾,双边和多边的贷款共占1961年至1986年外资流入量的三分之一以上(36%)。在这些地区中,大部分的政府资金为双边贷款:在韩国,占外资总额的22%,台湾

为34%。韩国的多边贷款为14%,台湾为2%。在六十年代有些双边贷款仍是转让的“援助”变种,虽然这比五十年代要少。^①至于私有资本,在东亚的这两个案例中也呈现一些差异。韩国的银行贷款占外资的53%,而台湾只有44%。外国直接投资的差异则更为显著。在韩国,外国直接投资额小于外资总额的7%,而台湾则为20%。拉美地区的外资成分偏重于私有部门的资金,尤其是外国直接投资和私人银行提供的贷款。在巴西,私人资金的流入量占外资总额的86%,在墨西哥占87%。外国直接投资在巴西和墨西哥均占外资总额的四分之一左右。可以把政府部门的资金分为双边和多边的来源。在这两个国家,前者占引进外资总量的4—5%,后者为9%。在巴西和墨西哥,双边资金为非特许的贷款,大多数是从美国进出口银行以及欧洲和日本类似的机构输出的有保贷款。

在拉美,私人资本较为重要,银行贷款尤为主要,但外国直接投资也起着重要的作用。在东亚,一般更强调政府资本和贷款。然而,尽管有这些地区差异,两大地区也有相似的地方。在四个案例中有一个相似点,这就是相对来说多边贷款显得微不足道,平均数都低

^① 《美国海外贷款和资助》华盛顿,1976年。

于10%。这与许多非洲国家的情况截然相反,在非洲,世界银行和其他多边贷款在外资中占主要部分。另一个相似点涉及到三个国家(地区),而有一个例外。例如,巴西、墨西哥和韩国半数以上的外资流入形式为私人银行贷款,而台湾的私人银行贷款仅占44%。从另一方面比较,台湾的双边贷款在外资中占很大的百分比。最后,在这些地区,外国直接投资在韩国占很少的比例。^①

在1982年债务危机冲击之前,各种类型有某些趋同的倾向。总的来讲,在七十年代和八十年代初,私人银行贷款在四国的重要性日益增强,而外国直接投资和双边贷款的作用却日益减弱。除了韩国以外,多边贷款在这些国家(地区)的作用也变得微不足道。自1982年以来,产生了一些重要的新差异。台湾已开始偿还债务,因此只有外国直接投资的流入在纯利率上保持发展势头。相对来讲,韩国没有受到债务危机的影响,它的外资类型仍保持1982年前的势头。韩国在1986年也开始向三种类型的债权人偿还债务。在巴西和墨西哥,1982年以后,私人银行的贷款有所下降,多边贷款有所增长。在墨西哥、韩国和台湾,外国直接投资的重要性有所增长,在巴西却略有下降。

主要地区间的差别和地区类型的主要基础牵涉到美国和日本的重要性。在东亚的实例中,有双重的外资来源,这反映了美日两国在该地区全面的双重霸权。虽然美国的作用非同小可,但日本足以与之抗衡。事实上,在韩国,日本的资本已超过美国,(日本占44%,美国为30%)。相反,在拉美两国,没有一个国家可与美国的优势抗衡。美国资本占墨西哥外资总额的65%,占巴西的41%。这种情况是与美国在拉美总体上的政治、经济优势相一致的。

外国贷方和投资人的国家分布对台湾和韩国特别有利。美国和日本的双重介入,使东亚地区比拉美(尤其是墨西哥)具有更大的回

旋余地。由于日、美均对东亚这两个地区有兴趣,他们就可以利用日美的矛盾。巴西和墨西哥也曾效法这种策略,但收效不大。

五十年代美国是最大的资金输出国。六十年代初,欧洲和日本崛起,他们也插足资本输出。资金流入总额从1950年的12亿美元猛增到1982年的691亿美元;以(1958年)美元的不变值计算为15亿美元和222亿美元。债务危机之后,到1988年急剧下降到357亿美元(值1958年的103亿美元)。不同类型的外资相对重要性变化极大。在五十年代和六十年代,双边贷款和外国直接投资是外资的主要形式。七十年代和八十年代初,私人银行占首要的地位。后来的几年里,多边贷款变得比较重要,但从来没有起过主导作用。

在五十年代和六十年代,东亚国家和地区依靠一种能获得的主要来源(双边贷款),拉美则利用另一种形式(外国直接投资)。相反,在七十年代,台湾、韩国、巴西和墨西哥都反映了私人银行贷款的总趋势,只是台湾不象其它三国那么面广而已。

要搞清楚为什么发生这种脱离总体常规的现象,必须考察个别国家资金提供者的观点和外资接受国国内的偏好。就前者而言,双边贷款者和美国是适当的起点,在战后初期,那是外资最大的来源。然而,到六十年代初期,台湾和韩国在很大程度上已能自立^②。正是在这个时候,通过“发展联盟”对拉美的双边援助势头正旺,巴西是主要受惠国之一。墨西哥利用邻近美国的优势,较这其它第三世界国家更早地得到私人银行的贷款,这点下面还将论及。至七十年代,美国的双边贷款在总体上已逐步结束,由此导致的某些空白被

① 苏努,哈罗德:“韩国的经济发展与外国控制”,见《当代亚洲月刊》,1978年,第3期,第322—359页。

② 雅各比,尼尔·H:《美国对台湾的援助:对外援、自助和发展的研究》,纽约,普雷格出版社,1966年。

欧洲和日本同类贷款所填补。

由于在地域上邻近主要投资国和历史传统的因素,拉美国家在战后初期看好外国直接投资。自十九世纪以来,尤其是墨西哥一直是美国直接投资的主要场所。五十年代和六十年代的主要变化是投资从矿产、石油和公用事业向工业部门转移。^①巴西的地理位置使它对美国的投资者较为疏远,但巴西地域广阔,资源丰富,对投资者吸引力日渐增强。五十年代,科比斯切克政府对投资者提供许多优惠政策,从而使外国投资大为增长。

亚洲国家在经济重建和政局稳定之前对外国直接投资者没有多少吸引力。美援的逐步撤走表明已经具备了这些前提条件。在那个时候,台湾开始吸收外国直接投资,虽然其中大部分来自“华侨”。^②韩国大致上没有获得多少外国直接投资。对外国投资者有关投资障碍的调查说明了外国直接投资过低的一些可能原因。官僚机构办事的种种麻烦和缺乏国内银行的支持(在答复中各占23%)是人们最常提到的问题。加上劳动生产率的过低(17%);国内市场狭小(16%);以及政局不稳(9%);社会基础结构不足(7%);文化与交际的困难(5%)等次要障碍。外国直接投资在韩国的低水平,也是韩国政府的偏好所致。

多边的投资体制在借贷国之间的差异并不象其他形式的外资来源的差别那么大,因为委托者向所有的成员国提供资金。但是,那些善于制定周密计划的国家最有可能从多边机构得到大笔的资金。这一标准适用于在此讨论的台湾、韩国、巴西和墨西哥。其中三国——韩国、巴西和墨西哥确实获得了远远大于其人口所能期望的份额。韩国1985年从世界银行得到的贷款份额是其人口份额的4倍,墨西哥为2.8倍,巴西为2.5倍。

私人银行一旦开始向第三世界大规模地输出资本,台湾、韩国、巴西和墨西哥就成为主要的借贷者,因为它们正是新兴工业地区,对银行最有吸引力。总的来讲,在七十年代初

之前,私人银行尚未成为贷方,但墨西哥是个例外。早在六十年代,墨西哥就开始从美国的银行获得大量的贷款。巴西和韩国在七十年代初起而效法。1982年债务危机开始时,这三国就占有私人银行在第三世界贷款总额的41%,^③台湾的贷款额较低是因为政府的倾向和选择而不是私人银行不愿借出。台湾大部分投资需求能通过不断增长的贸易顺差满足,他们认为这样做比借贷和建立还债机制更为有利。

因为大多数贷款是由政府经办的,所以任何类型的贷款——双边的、多边的和私人的均与公共部门主持的发展战略有特殊的关系。相反,外国直接投资与私有部门主导的情况是相一致的。这样,从战后初期开始,韩国和台湾经济中政府强大的作用就意味着贷款具有特殊的吸引力,不论是进口替代还是出口增长占支配地位。在五十年代和六十年代期间,拉美十分重视私有部门,这就使外国直接投资的作用大增。七十年代巴西和墨西哥政府不断扩大的经济活动增加了对贷款的需求,这次来源是私人银行。

对拉美和东亚外资性质的解释尤其涉及到外资的流入取决于谁这个问题。我们知道不可能从外资流入台湾、韩国、巴西和墨西哥的总体类型作出直接的推断,问题在于供求因素在决定变异上何者更为重要。我们将在下一部分深入阐明这个问题,不过可以在此先提出几点看法。

第一、尽管资本流入的整体类型与拉美、东亚四国的外资流入类型并不契合,但前者对任何时候的发展都有制度性的制约。即金融机构(包括从事直接投资的公司)必须存

① 迪亚斯·阿列让德罗·卡洛斯:“在拉美的外国直接投资”,见查尔斯·金德尔伯格编《国际公司》,坎布里奇,麻省理工学院出版社,1970年。

② 戈尔德,托马斯:《台湾奇迹中的国家和社会》,纽约:M·E·夏普出版社,1986年。

③ 《世界债务统计》华盛顿1986年。

在,乐意并具有输出资本的能力,以便第三世界政府可以开发这些资金。这样的话,在五十年代和六十年代初,私人银行的贷款就不足取了。同样,在六十年代初期以前,多边体制的盛行主要复兴了欧洲而不是第三世界的发展。第二,一国的特定时期的客观条件使它不可能吸引某种形式的外资,尤其是来自私营部门的外资。相反,对公共部门而言,这些客观条件可以出于地缘政治的考虑而得以克服。如五十年代的东亚和1982年后的墨西哥,就发生过这种情况。第三,采取更积极的措施就可能日益改变客观条件,开辟新的外资来源。

二

为了更全面地了解外资与第三世界政府之间相互关系的性质,考察一些具体的历史资料将是有益的。

在此重点探讨巴西、墨西哥在五十年代中期进口替代工业化从第一阶段向第二阶段的转移,以及后来在六十年代初转向鼓励多样化的出口。韩国和台湾在六十年代初强调出口导向工业化,在七十年代初期扩展到进口替代工业化的第二阶段(或为重工业化),在八十年代向第二阶段的出口导向工业化交叉地转移。

根据年代顺序,第一个事例是五十年代中期墨西哥和巴西的进口替代从第一阶段向第二阶段转移。根据大多数的分析,在拉美大国中第一阶段进口替代始于三十年代,到五十年代中期已是强弩之末。这表明优先考虑财富和收入的分配,基本消费品的生产者就不能再依靠迅速增长的需求。1955年是个转折点,当时朝鲜战争带来的景气已渐趋平缓,国内的许多困难,诸如通货膨胀和国际收支问题已困扰着两国经济,无论是外部还是内部迹象均表明必须进行发展战略的转移。巴西和墨西哥决策上层在这个关键时刻决定:以纵向的(第二阶段)进口替代工业化取代横

向的(第一阶段)进口替代工业化。^① 儒塞利诺·库比契克总统的任职期间确实代表了巴西的一个重大转折。库比契克希望加速巴西的工业化,他所面临的问题是生产高档精品需要技术和资金,而地方上却无法提供这些东西。于是,他抛弃了热图利奥·列尔加斯限制外资的政策,鼓励各国的公司前来投资。1955年年初由财政部颁发的113号指令所起的促进作用最为重要。巴西民族主义者沃纳·贝尔指出该指令主要是为机械进口提供便利以吸引外国直接投资。1957年的关税法令加强了对国内工业的保护,包括在巴西从事生产的外国企业。^②

墨西哥也有同样的进程。1954年比索大贬值之后,阿道弗·鲁伊斯·考蒂内斯总统改变了政策,倾向于吸引更多的外资进入工业部门。他也提供了特殊的优惠政策。1955年,有关新兴和基础工业的法令允许免除某些税务,关税总则第十四条规定,高级设备的进口可削减关税,同巴西一样,墨西哥也加强保护地方工业。^③

从五十年代末到六十年代末,巴西外资在国内投资总额中的比例有所下降,墨西哥保持原状,但外国直接投资在这个时期达到顶峰,几乎所有的外资均投入制造业。结果,到1972年,两国最大的三百家制造业中的一半为外国公司所控制。在大多数最活跃的部门,如化学、交通设备和其它机器制造业,外国公司的成分更高。

可见,在五十年代中期,经济的或政治的格局造成了某种要求变革的压力。这本来会

① 吉里菲·加里,彼得·埃文斯:“南美洲的跨国公司,依附性发展和国家政策:巴西和墨西哥比较”,见《拉美研究评论》,1981年,第3期,第31-64页。

② 莱夫,纳撒尼尔:《巴西的资本货物工业,1919-1964年》,坎布里奇,哈佛大学出版社,1968年。

③ 维拉里尔,勒内:“进口替代工业化政策,1929-1975年”,见乔斯·路易斯·雷纳、里查德·威纳特编《墨西哥的独裁主义》,费城,1977年。

导向推进出口,但拉美两国大规模的市场和进口替代型工业企业的低效率却抵制了这一选择。看起来并不是由外资推动作出选择,但外资毕竟是发展战略中必不可少的成分。外国直接投资尤其受到欢迎,人们制定政策将外国直接投资吸引到目标部门。需要大量的外资来实施第二阶段进口替代工业化战略,这表明那些被选中机构、多国公司在拉美两国本来已经很强的政治、经济实力进一步扩张。地方资本在总体上无法与之竞争,国家也很难控制外国企业。

根据年代顺序,接下来便是东亚国家和地区在六十年代初转向出口导向工业化。在这方面外资的影响或许是最大的;现状的极端性证明这种影响的确是罕见的。人们一般认为,若无美国的援助,韩国和台湾经济在五十年代就难免崩溃。可以举出许多数据来论证这个观点。美援占台湾总投资的40%,韩国为80%。同样,转让资金占韩国进口的70%,占台湾国际收支预算的85%。^①大量的美援不可能无限制地继续下去,早在五十年代末就已宣布削减美援的意向。问题是美援停止后韩国和台湾从哪里获取所需的外汇。美国援助官员公然鼓吹一种双向的战略:提高出口的作用。这样,在五十年代便以此来取代进口替代工业化的策略;对私营资金,尤其是对外国直接投资采取更开放的政策。

无论美国官员在决定采取出口导向工业化方面的作用如何,必须要有外资来促使其成功,这是很清楚的。出口导向工业化必须具备两个起码的条件:大量的不熟练工人、有限的技术、相对少量的资本和能进入国外市场。东亚显然能提供劳力,也能提供较大的资金和技术需求(这与第二阶段进口替代工业化所需的大量资金和技术有很大的不同。)外国的公司在联系国际市场和提供资金与技术方面是十分重要的。作为这一特殊格局的结果,外国资本主要有两大形式。其一为直接投资,通常投资于出口加工区,在出口加工区,只要

产品是出口的就享有税收优惠和进口免征关税^②。另一种形式为销售,典型的是通过转包合同与国际零售网建立关系。

韩国和台湾政府均为强大的中央集权制,它们用刺激和控制两手结合的办法来与外资打交道。韩国的政府控制更为严密,它对贷款比对外国直接投资更为优惠,因为贷款较易控制。1960年颁布的吸引外资法以及附加条款制定了吸引外国贷款的程序和保证。对外国直接投资虽然也提供税收优惠,但在这个阶段并不真正鼓励外国直接投资^③而且,韩国对依附美国这个问题十分敏感,1965年与日本关系的正常化使韩国得以在两个最重要的国际伙伴间纵横捭阖^④。台湾国民党政府更愿意让外资取得平等的经济参与权。这些一开始大多通过出口加工区进行,1965年在高雄建立了第一个出口加工区。但是,政府通过掌握关键的上流工业和银行,以及指定投资方向而保持实质上的控制权。韩国和台湾政府都运用其权力控制外国的介入,保护地方企业的利益。

根据年代顺序,第三个事例就要谈到拉美在七十年代初期转向“鼓励多样化的出口”。与东亚相比,虽然显得无足轻重,但就拉美本身而言,这一转变非同小可。例如,从1970年到1980年,巴西和墨西哥的年平均出口率各自上升了22%和49%。在多样化出口的战略中,重点是制造业产品的生产,虽然初级产品的出口仍占较大比重。从1970年到

① 海加德,斯蒂芬:“东亚新兴工业国的国家与外资”,见弗雷德·迪约编:《亚洲新工业主义的政治经济》,绮色佳:康奈尔大学出版社,1987年。

② 格伦沃尔德,约瑟夫和肯恩·弗兰姆:《全球工厂:国际贸易中的外国装配厂》,华盛顿市,布鲁金斯学会,1985年。

③ 海加德,斯蒂芬和穆春英:“国际经济中的韩国:自由主义、依附还是重商主义?”见约翰·杰拉德·鲁吉编《相互依赖的矛盾》,纽约:哥伦比亚大学出版社,1983年。

④ 科尔,戴维:“外援与韩国的发展”,见科尔等编《朝鲜的经济——发展问题》,伯克莱:加利福尼亚大学出版社,1980年。

1980年,巴西工业品(成品和半成品)出口每年增长38%,从原先的出口总量的24%增加到58%。墨西哥也以同样的速度开始这一进程,并且受到引进“边界工业化计划”的推动,“边界工业化计划”在某些方面有点类似东亚的出口加工区。然而,到七十年代末,石油在墨西哥的出口中日益占主导地位。1980年,石油占出口总额的75%以上,由于石油生产主导了经济生活,其它产品就萎缩了。^①

正如五十年代中期那样,经济问题尤其是国际收支促使发展战略发生转变。两次石油危机之后,巴西的这些问题更加严重。问题不是多国公司推动出口,而是如何使它们出口更多的商品。跨国公司在美国和欧洲利润的减少使它们与拉美国家的合作成为可能,但是这忽视了巴西和墨西哥在七十年代发生的许多事情。当两国急于获得私人银行贷款而不是外国直接投资时,多国公司的重要性就大大降低了。他们认为用这个方法既能得到外资,国家又能控制资金的使用。

有些银行的贷款并没有去增加出口,虽然其中大部分深化了进口替代工业化。在墨西哥,除了国家石油公司皮麦克斯外,主要的借贷者是电力局、钢铁厂、借款给国内企业的发展银行和中央政府本身。巴西主要的借贷者是能源公司、石油行业、钢铁公司、电信、矿产、铁道行业和银行。七十年代,墨西哥和巴西政府似乎看到巨大的机遇在于私人银行而不是多国公司。银行急于贷出,双方利益一致,皆大欢喜,因此两国的债务急剧上升。巴西欠私人银行的长期债务从1970年低于10亿美元上升到1982年的400亿美元;墨西哥相应从20亿美元上升到440亿美元。^②

对拉美国家来说,不幸的是七十年代的机遇成了八十年代的恶梦。债务问题日益严重,因为即使再强调出口,其速度仍跟不上贷款利息的增长和分期偿还的款项。到1982年和1983年,墨西哥和巴西先后陷入债务危机。外资行为本身是危机的重要因素之一。外

资急剧下降。尤其是私人银行的贷款最受影响。虽然也安排了新的贷款,同时调整了老贷款的偿期,但大部分却为现存债务的偿还所抵销。

债务危机导致的结果是恢复了国外参与者,尤其是国际货币基金组织和世界银行的影响,但也提高了私人银行家和投资者的影响。在拉美两国,这些组织拥有的决策权仅次于战后初期的东亚的情况。有趣的是再度推行了同样的政策:更多的出口,对外国直接投资采取更积极的姿态。墨西哥政府急于遵循这些劝告,成功地吸引了外国直接投资,为出口而特别设计的边界地区组装型工厂吸引外资尤为成功,工业品出口重新有所增长,石油出口退居其次,但这只是部分的成果,总体的经济运行仍令人悲观。巴西的情况更糟,那是因为新的文官政府无法保持稳定的路线,工业品出口停滞,吸引外资的努力碰壁。与国际货币基金组织签定的有政治争议的协议或许是必需的,但仍构不成吸引外资的充分条件。

最后,我们将论及东亚发展战略的第二次转向——七十年代转向第二阶段进口替代工业化,八十年代转向第二阶段出口导向工业化。同上面讨论的其它实例一样,这种转变与世界经济中的部分问题是紧密相关的。对东亚而言,七十年代的保护主义成了扩大出口的阻碍。来自工资低于韩国和台湾的国家的竞争也起了阻碍作用。韩国另一个问题是它的出口产品中有很大部分是进口来的,从而导致了国际收支的逆差。解决的方法显然在于使那些在六十年代没有工业化的部门进一步工业化。有许多因素使这样做不仅是必要的,而且是可行的。第一,国内工业品市场已经扩大。第二,进口替代能疏通已经存在的供应“瓶颈”。第三,国防因素使重工业前景可

① 昂格尔,库尔特;“当代墨西哥制造业的外贸”,见《外贸》,1985年,第5期,第431—443页。

② 《世界债务统计》,世界银行,华盛顿,1986年。

观。第四,某些重工业已为先进的工业国家淘汰,从而创造了新的贸易机会。

作为这些推动和阻碍因素的结果,1975年,韩国和台湾发起了所谓重工业化规划。目标工业包括铁和钢、石油化工、炼油、造船、机械、电子和水泥。对这些部门再度加以保护,国家的财力被用于投资。制定了优惠的税收和金融政策,以吸引私有企业参与这个过程,但这个计划十分依赖国外的资本和技术。韩国仍特别倾向于利用外国贷款而不是外国直接投资,结果,它欠银行的长期债务从1970年2亿美元增至1982年的97亿美元。在同一时期,台湾的债务从3400万美元上升到21亿美元^①。外国直接投资范围较小,并从轻工业转向重工业。外国投资者必须以扩大地方的购买力为手段,才能拥有地方资本。

韩国向重工业化的转型速度甚快,尽管取得了一些重大成就,还是很快就遇到了麻烦。七十年代末,技术和财政等特殊问题造成了经济增长缓慢和通货膨胀。1980年,全斗焕新政府对政策作了修正,更重视提高韩国原已十分出色的高新产业部门。同时,开展了一些自由化和私有化,包括放宽对私人投资的规定。台湾的重化工业计划更为明智,政府对基础设施和生产设施的投资具有很大的组织作用。对外国企业实行优惠,以优惠外国企业来打破台湾日益严重的国际孤立。有人认为台湾寻求外国直接投资旨在得到政治联盟,但事实上,生产高精产品也需要外国企业所能提供的技术。

1982年后的债务危机对东亚的影响不大,虽然世界性的经济衰退影响了出口和经济增长。主要的工业国的经济衰退迫使韩国和台湾经济更为开放,对货币重新估值。这两点在有限的范围内都做到了。有关的反映就是台湾和韩国都开始偿还外债。台湾于1984年开始还债,韩国在对外贸易大幅度顺差时,也于1986年开始支付外债。尤其在韩国,据说还债的动机是减少对外国的依附,而大笔

的外债则意味着受人掣肘。^②

简要地考察了外资与发展战略选择之间的关系就深化前面有关外资和第三世界国家政府的相对力量的讨论。极而言之,问题的关键在于是政府发展战略的选择决定外资的作用,还是外资决定政府的发展战略。

上述四个实例表明发展战略的选择,要经过一个很长的时期来确定所需外资的形式和数量。在最初选择第二阶段进口替代和出口导向工业化时,对比尤为鲜明。第二阶段进口替代需要大规模的长期投资,也就需要提供重大的经济和政治刺激以吸引外资参与。出口导向工业化尤其有利于较低程度的外国参与,虽然市场联系是至关重要的。在七十年代,拉美和东亚的发展战略要求大量的外资,而银行也急于出借,这样通常就无需特别的优惠政策。差别就在于还债的能力。韩国和台湾率先倾向出口,使它们能够控制债务,而拉美两国则碰到了极大的困难。

三

综上所述,可见战后初期,外资在东亚的主导作用是拉美所无法匹敌的。那时,韩国和台湾所有的投资实质上均来自外资,而巴西和墨西哥则依靠国内的基金。但随着时间的推移,情况却向与过去相反的方向发展。拉美对外资的依赖渐渐增大,而外资在东亚的作用却急剧下降。

在韩国和台湾,外资的全面重要性已呈下降趋势。虽然外国直接投资仍以适中的速度增长,但事实上,韩国和台湾已开始偿还外债。外资下降的趋势实际上已加强了他们摆脱外国经济控制的自主权。在拉美两国,情况恰恰相反,从二十世纪六十年代至八十年代,

① 《世界银行统计表》,1978年,1986年;经济合作和发展组织,华盛顿。

② 巴拉萨,贝拉,约翰·威廉森:《转向成功:东亚新兴工业国的国际收支政策》,华盛顿,国际经济学院,1987年。

外资的重要性日益增长。1982年以后,墨西哥外资流入的净值呈负值,巴西的外资流入的净值也极少。

1982年后两大地区的状况对外资不同的历史轨迹提供了戏剧性的结局。东亚经济继续迅速发展,在许多部门将能同先进工业国抗衡。相比之下,拉美则陷入了战后经济遭受了二十年代以来最严重的外国干预内政。

在讨论外资“数量”的同时,也必须考察一下外资的“构成”。战后阶段的平均数值表明,私人资本在拉美占主导地位,公共资本在东亚作用更大。这些平均数很重要,因为它们影响到外资流入后的偿债能力。公共部门的出借者的条件尤其不象私有部门出借者那么苛刻。查阅一下债务条款就可看出这种影响。例如,在债务危机的前夕,韩国贷款的平均利率为11.3%,而巴西和墨西哥则分别为12.7%和14.5%。韩国贷款的时限也较长。而且,巴西和墨西哥的债务有70%和77%为浮动利率,韩国只有41%,所以在近十年国际利率上涨时,韩国就受到较少的损失。^①

外资的构成在长期趋势上比平均数更为重要,它们在两个地区导致了完全不同的推动力。在五、六十年代,拉美外资的主要来源是外国直接投资。根据投资的条件,投资者对资产拥有直接控制权。这种控制一旦与第二阶段进口替代时外交的特别关键作用相结合时,就意味着:相对国家和地方资本而言,外资拥有更大的经济甚至政治权力。虽然巴西和墨西哥政府试图约束外国投资者的行为,

但他们缺乏对投资和国际收支政策作出决策的能力。小规模的地方企业也要与庞大的跨国公司竞争更是困难重重。

在同一时期,韩国和台湾外资的主要来源是美国的双边援助。这笔钱直接到两个政府手中,用来加强它们自身的力量。台湾的国民党和韩国的李承晚以及后来的军人政权本来就是高度集权政体,通过它们引入的外资强化了这个特征。起先,外资投入初级进口替代工业化发展战略;后来转入推进初级出口。当时美援开始减少,更多地对外国私有资本开放,推进初级出口对外资的需求是有限的,因此政府能够维持其控制权,鼓励和保护地方工业。

总之,了解不同经验的关键在于东道国的自主权问题。直接投资、私人银行贷款或公共部门的信贷,无论什么形式,外资的目的在于提高投资者的利润。只有当东道国拥有足够的自主权,有能力保证投资者和受贷者能分享利润时,东道国的发展才说得上是幸运的一方。在掌握控制权方面,台湾和韩国比巴西和墨西哥更为成功。原因是多方面的。它们包括历史结构的变量,如殖民遗产,国内政治权力关系,地理位置和有效的自然资源。有选择地应用和控制外资,确定发展战略的顺序,这对政策选择是很重要的。

(责任编辑:潘光)

^① 《世界债务统计》,华盛顿,1986年。