

如何评估外资功过

瞿宛文

近年来,中国已成为跨国公司对外投资的首选,流入中国的外商直接投资金额至今已累积达五千五百亿美元,若以人均计算也是甚高。譬如以二〇〇二年外资流入额平均每人四十点三美元算,几乎是印度五点三美元的八倍。但如何评估外资的影响则仍有不同的意见,中国商务部的报告《二〇〇五年跨国公司在华》除了肯定外资在推动出口及提供就业方面的贡献之外,也提出对外资企业将获利汇出导致大量(每年千亿元)“财富外流”的担忧。

外资有不同种类,除了投资于生产活动的直接投资之外,还包括长短期的金融资本(如借外债或外商购买股票等金融性资产)。不过在东亚及其他地区陆续发生金融危机之后,一般认为金融资本短期快速的跨国流动对于发展中国家特别容易导致不必要的经济波动甚至进而引发危机,因此对其影响的评价多倾向于负面。相较之下,外商直接投资(以下简称外资)意味着外商带着资本与技术来当地进行生产活动,对于缺乏资本与技术的发展中国家,影响似乎应是正面的。对此我们应该如何评估?

外资如何带来技术

外商投资的目的可分为两种:一种是为了降低生产成本(成本型),生产主要是为外销;一种是为了接近市场(市场型),销售目标是当地内销市场。这里所讨论的外资也包括外资握有掌控权的合资企业。

成本型外资立竿见影的好处是提供就业、带动出口并且带来外汇收入,坏处则是附加值低且发展前景不明朗。成本型外资主要是利用当地的资源,尤其是廉价的劳动力。不过中国拥有庞大的劳动力市场,成本

型外资虽雇用大量劳动力,也不会导致当地企业在取得劳动力上的困难,不至于在劳动市场上产生排挤效果。因此,解决成本型外资未来如何升级的问题,就显得不那么急迫。

市场型外资不同。市场型外资被期待能够“带来”资本、先进技术与管理模式,但是也可能会排挤本地企业,甚至造成垄断。发展中国家往往“以市场换技术”。但是如何“换取技术”?谁来承接这些技术与管理模式,进而在当地发展中发生作用?这些问题都需要进一步厘清。

至于所谓的“财富外流”只是一个发展的结果。跨国公司来投资是为了获利,即使外资因为看好未来发展,而持续将当期盈余留下来再行投入以扩大投资规模,也是为了增加以后的获利。要想引进外资,就必须有外资会将获利汇出的准备,并且必须随时做好准备,维持住外汇存底水准,使得外资汇出获利的时候,不会造成国家外汇的短缺,以至于造成对外收支的危机。

一些发展中的案例表明,确实常会发生资本流出超过资本流入,甚至“净输出”的情况。其原因除了引进外资不当之外,还有发展不力而造成无法再持续吸引外资的后果。这些国家通常也缺乏外汇,因此会加剧对外收支上的困难。近年来,诸多所得水准并不算低的拉丁美洲国家,如阿根廷等不断出现金融危机就是这样的案例。但,中国大陆目前因有巨额外汇存底,且外资流入仍远大于流出,这问题暂不存在。

照这样的分析,似乎外资影响正负相抵,但是要评估外资的功过,恐怕要看净效果如何。在市场经济中,经济发展是一种像滚雪球一样的动态过程,静态的加加减减算账式的评估不足以说明问题,要着重考量外资对启动、维持、提升国内长期经济发展的影响。这方面的分析必须落到企业层次来进行。

在市场经济之中,企业是经济活动中的基本组织单位,企业依据外在环境以及自身策略,做出生产与投资的决定。国家政策只为企业创造环境。发展中国家要发展经济,必须学习西方先进的技术与管理模式。经

济发展广义来说意味着个人的生产力要提升（这是人均所得增长的基础），但具体而言，后进经济必须要建立有效的企业组织，在企业组织内建立有效管理。外资企业本身拥有的先进技术与企业组织模式，首先会被外资企业所雇用的人员以及与外资企业交往的供货商、客户及其他相关单位掌握，这种“外溢效果”必然是有益的，但是它要由当地企业承接才能落实。如此，先进技术与管理模式才能用来提升当地经济活动的水准，外资才算真正“带来”了先进技术与管理模式。

跨国公司可以没有国籍吗？

有不少学者认为在全球化时代，国界将消失，跨国公司也将变得没有国籍，外资企业和当地企业因为没有差别，对待外资企业就不需要有戒心。那么，外资企业和当地企业有没有差别？长期在中国经营的外资企业和当地企业有什么差异？为什么发展中国家发展经济一定要扶植当地企业？为什么不能依靠外资企业呢？尤其是目睹全球外资源源不断涌入的中国，还需要为此担忧吗？

首先，引进外资就必然要准备外资会汇出获利，甚至可能撤资，政策上必须要考虑外资的适当水准问题，不可能不断引入。更何况至今中国储蓄率已经达到相当高的水准，政策上必须要想方设法将这些国内资金导入到有生产性的投资，不能一味引进外资。再则，外资并不一定会永远不断涌进，流入就有可能流出，这牵涉到企业的国籍与流动能力。即使在全球化时代，企业仍是有国籍的，企业的流动能力也与国籍有关。如欧美日先进企业挟着先进技术与管理模式，有能力去全球各地投资，但是发展中国家的企业缺乏同样的能力，因此相对缺乏“流动能力”。（这绝不意味着发展中国家资金不会外流，相反，这却是经常发生，只是当发展中国家的资金以某种方式外流到欧美日时——不论是携款卷逃或是趋避风险，却因缺乏竞争力而多流为退休寓公型资金。）

现代跨国企业已有百多年的历史，历史经验显示跨国企业的国籍并没有逐渐模糊的趋势，譬如通用汽车是美国公司，而丰田是日本企业，不

论丰田在美国有多巨大的投资，跨国企业的母公司总部一定设在母国，企业全球的利润与决策中心也设在企业总部，最基本的研发工作也大部分集中在企业总部进行（有研究显示约八成），各地分公司多半进行一些应用性或适应当地需求的研发工作。外资企业在中国的投资行为是它全球策略的一环，并不必然会在中国持续投资。

更重要的是，当地的产业升级是要依靠外资企业还是当地企业承担？随着经济发展，当地环境会发生变化，所得水准会上升，工资会上扬，当地的企业原有的经营模式会失去竞争力，因而必须进行升级提升经营水准。且当地企业因缺乏跨国流动能力，因此会被迫在当地寻求升级的途径。而这些个别企业的升级总和起来，就构成了发展中国家整体的产业升级。

外资所面对的问题是，外资原本就具有先进能力，若当地环境改变，则母公司总部必然要改变在当地经营的内容，譬如说从简单加工升级到复杂加工等，或者将原先的简单加工生产线转出。相对于成本型外资，市场型外资可能会继续留在当地提升经营水准。不过，其中仍会牵涉到两个问题。一是外资为当地市场的新兴需求而进行研发所累积的知识性资产，是以企业私有的形式累积在外资企业内部，并且更可能是累积在外资母公司企业总部，这必将扩大当地企业与外资之间的技术差距。另外，若市场型外资能在当地市场中获利，则外资可以汇出的利润数额就会更大。

总之，外资企业与当地企业的差异，不只是企业盈余是否会汇出国外，而是当地经济的升级必须依赖当地企业，当地企业必须升级才能生存，但利润与决策中心在母国的外资企业，却没有必要一定在当地持续提升经营的层次。

台湾电子业如何取代了外资

韩国、中国台湾等东亚地区经济在战后成长快速，在其发展过程中，外资确实扮演了一定角色，但是整体上对外商直接投资这种形式的外资

的依赖程度原本就不高,并且随着经济持续发展,产业升级的挑战不断涌现,而在这些产业变迁过程之中,对外资的依赖程度其实已经降低了。下面以台湾成功发展的高科技产业为例,检视产业发展的过程中,当地企业以何种方式向西方学习先进技术与管理模式,外商在早期与后来成熟期中各扮演了什么角色。

台湾地区广义的电子产业有两个不同的开头。上个世纪六十年代初在贸易保护伞之下,台湾一些当地厂商与日本家电厂商进行合资,生产家电产品供应当地市场,同时学习技术、生产技能与管理模式,学习效果累积在这些合资厂之中。另一条路是引入纯外资且外销导向的简单加工生产线,如装配电视机等,六十年代中期设立了加工出口区,容许百分之百的外资,但要求产品全部外销,并逐年提高当地购买原料的比例等。企业和员工通过此途径向外商学习技术与管理模式。

到了二十世纪七十年代,一批新的当地电子企业开始出现。当时,台湾发展电子业的各方面条件已趋成熟:相关的支持性工业如金属、机械与石化等产业已初具规模,外资电子与合资电子企业的外溢效果有所累积,战后的普及教育以及与工业相配合的高等教育也开始开花结果,战后训练出来的当地工程师群在此基础上开始自行创业,设立了台湾第一批当地电子企业。虽说这些企业当时只是生产简单加工的电子产品如电子表等,但是它们凭借学习到的先进技术与管理技能,在二十世纪八十年代个人电脑产业兴起之后,在政策的协助下,第一批电子厂商就即时抓住机会投入相关产品的生产,使得台湾到了九十年代已经成为全球个人电脑生产的最大基地。

我们可以看到,在台湾发展极为成功的电子及信息产业之中,领导性厂商在数十年内有很大的变化。在二十世纪六七十年代,台湾电子业出口八成是源自外商,排名当地电子业前十大厂商几乎全是外商。到了今日,台湾信息产业几乎全由宏碁、广达、鸿海等当地企业所主导,电子业则除了留下来的飞利浦、德州仪器等零组件外商之外,也以当地厂

商为主。著名的新竹科学工业园区中外资角色也有类似的变化,外资占新竹科学园区资本额的比例,从二十世纪八十年代初成立时的近四成,至今已降至一成以下。

可以说,台湾电子业的历史,从二十世纪六十年代草创期开始至今,是一部当地厂商逐渐取得领导地位,并且取代外国直接投资者的历史。

台湾电子业为什么能得到这样的成长机会?是因为当时台湾这些电子企业已初具规模,使得外商发觉它们可以进行委托外包生产,而不需要做直接投资。而八十年代的美国,个人电脑产业标准初定,原先的大型电脑厂商应变不及,几乎无法参与这新兴的产业,更无法以既有的庞大资源来垄断这新兴产业的发展,以致给新来者大好的发展空间,培养出如微软、英特尔、惠普、戴尔、康柏等新企业。

在欧美刚冒出来的这些新兴电脑制造厂商如康柏等,它们若要进行批量生产,也可以到东亚等地来直接投资,投下资本、派(高薪资水准的)母公司人员进驻、建立分公司以及整套生产线。不过,此时它们发现东亚尤其台湾地区已经存在这些相关当地厂商,在它们的技术指导之下,台湾厂商可以承接订单生产出各种零配件以及装配出整台电脑来,准时交出合乎规格、价廉物美的产品。如此,康柏等公司发现“外包”可行之后,就决定不来东亚进行麻烦的直接投资,而是下代工订单给台湾这些厂商。

对于台湾的发展而言,拥有这些加工企业,当然比拥有外商直接投资要有利得多。除了当地企业会把盈余留在当地之外,更重要的是经济活动决策的主动权能够部分留在当地。因此,这些当地厂商就有可能主动准备下一波产业升级的到来。譬如至今,全球信息产业已进入成长缓慢的高原期,台湾这些信息厂商也已寻好下一波的成长产品如显示器、3G手机等,帮助台湾电子业维持成长的趋势。这显示,对于先进技术与管理模式的学习,若能够在当地企业中持续累积,学习效果才能落实,才能实现一波又一波的产业升级,继续经济发展的动能。

总之,二十世纪六十年代台湾电子业的两条路——合资家电厂与纯外资装配厂,对台湾日后电子业的发展的贡献大半是间接的,它们所训练出来的各种人才,包括工人、工头、技师、工程师与管理人员,很多都加入了后来新兴的当地电子企业,确实有助于日后的发展。但原先的两种企业多数没有参与当地日后的产业升级,是它们训练的人才加入了当地电子企业之后,才参与了产业升级。如果没有当地电子企业适时出现,则这些人才未必能发挥功用。也就是说外资“带来”的先进技术与管理模式,必须要由当地企业来承接,才能算落实。

而台湾当地的电子厂商,则是一方面承接上述的外溢效果,另一方面更是在参与市场的过程中,向国外的先进买主、供货商等学习先进技术与管理模式,直接在自身企业层次累积这些学习效果,立即在经济活动上予以应用。

台湾经济规模小故以外销导向为主,同时早期只欢迎成本型外资,限制市场型外资,情况和中国大陆有差异,不过必须要扶植当地企业的道理仍是相同的。

巴西作为反例

拉丁美洲在战后的经济发展很不理想,一向被当作东亚的反例做讨论,而外资企业的影响也是如此。以拉美最大的国家巴西为例。二战后,巴西推动以国内市场为主的进口替代工业化,撑起保护伞,容许市场型外资进入,但是要求外资尽量提高国产化率。推行至今,巴西主要的制造业,都是由跨国公司市场型外资所垄断。

以汽车产业为例,巴西政府在二十世纪五十年代推动汽车业进口替代时,一方面禁止成车进口,提供贸易保护,并保证给予进口关键零配件的外汇;一方面则要求厂商在五年内将国产化率提高到九成。因为当地市场潜在规模够大,跨国企业愿意进行投资,提升原先纯装配性的作业,并配合零配件产业的成立,在几年内竟真的将国产化率提高到九成多,二十世纪七十年代中产量就已接近百万辆。不过,原先虽有些当地

厂商参与市场,但最终还是由大众、福特与通用汽车三家跨国企业垄断,三家的市场占有率达到九成。

到了二十世纪八十年代,如其他拉丁美洲国家一样,巴西外债过高,对外收支出现困难,巴西政府开始推动出口,依据出口业绩提供进口关税减免额度。汽车业的国产化率虽高,但甚少出口,并且仍须要运用外汇进口一些关键零配件,因此也受到创造外汇收入的压力。同时外债危机使得经济萧条,需求减少,促使跨国企业寻求外销。不过,因为当地成车缺乏竞争力,跨国企业的策略多是要当地分公司出口引擎与零配件回销母公司,也算是出口了,更重要的是可以取得巴西政府政策上提供的外汇优惠,可用来进口必须的设备与关键零配件。通用汽车巴西分公司曾一再要求公司总部,让它们改为生产较新的车型提高生产力,但总部却认为潜在需求达不到经济规模而一再拒绝所请。

为何当地成车缺乏国际竞争力?首先,当初所引进的技术已经相对落后,再则,由三家跨国企业所垄断的当地市场,也缺乏竞争压力,当地技术更新的速度赶不上国际水准,缺乏国际竞争力难以避免。吊诡的是高国产化率却也同时意味着改造的困难,因为相关联的汽车零配件产业,也都有不符合经济规模、技术落后的问题。同时,决策仍取决于远在他国的母公司总部,不易配合当地升级的要求,以致陷入发展的困境。

巴西汽车产业发展的困境,可以拿来和韩国汽车产业做对比。韩国政府发展汽车产业的策略,一开始就是坚持以当地企业为主体,扶植了现代、起亚、大宇等韩国汽车厂商。韩国政府所用的政策工具与巴西有些类似,包括限制进口,以出口业绩给予进口特权,以及低息贷款等,不过,韩国的成绩则远非巴西汽车业所能及。其中,很重要的是当地企业决策能够和国家的产业政策完全配合,不断引进技术发展自有技术能力,产业政策上又不断以外销绩效为检验标准鞭策当地企业,培养并维持国际竞争力。虽说韩国国内市场规模过小,去支撑韩国建立世界级汽车业

的企图相当吃力,同时东亚金融危机也重创了当地产业(以至于大宇汽车被美国通用汽车买去,现代汽车则并购了起亚)现代汽车全球地位虽尚未稳固,但是就销售车辆数目而言,已登上了全球第七位。至少从现状来看,韩国的汽车产业仍有成功的可能,而巴西汽车业的布局则令人无法看到这样的前景。韩国依靠这样的产业发展策略,也成为至今惟一能够成功建立全球品牌(包括三星电子与现代汽车等)的发展中国家。

中国大陆的特殊情况

目前中国大陆的情况有所不同。

欧美先进国家当初在陆续追随英国工业化脚步时,和先行者的技术差距不大,国际环境也容许美国、德国等保护国内市场及当地企业,同时当地政府也都大力扶植当地企业。以后的发展中国家都无法享有如此优异的条件了。

二战后,东亚发展经济时,与先行者的差距已经不小,东亚经济在发展中国中已属最优异,但五十多年后也未能追赶上。相较之下,中国大陆的情况与东亚当时情境已有所不同。除了技术差距必然随时间加大之外,主要的差异在于国际经济环境的变异。譬如,台湾地区在二十世纪六七十年代有空间既可大力推动出口同时又保护当地市场,既可大力引进成本型外资又可限制市场型外资,以此方式极力扶植当地企业。这样的贸易与投资上的做法,在今日世界贸易组织当道的情况下,几乎已不被容许。因此如今中国大陆的“以市场换技术”的策略,也意味着容许市场型外资进入国内市场,而亟需被扶植的当地企业就必须在国内市场与外资直接竞争。在这样的情况下,扶植当地企业的政策工具包括补贴与差别性的市场权利,这途径并非不可行,但需要清楚的策略,同时不能依赖合资企业。

上述以巴西为代表的拉美模式,若与东亚相对照,它的失败并不在于进口替代政策,而在于当地政府没有把扶植当地企业作为政策目标,在推动进口替代工业化时,便宜行事以令外资或合资企业建立当地工业。

目前,中国的国内市场尚未整合完成。要将各地联系在一起形成一个完整的市场,需要四通八达的交通网络,各地比较同质的发展,以及各个行政地区关于商品流通与投资行为有比较一致的规范(包括对外资、地区内与地区外的中国企业的差别规范)。从产业政策的角度来考量,因为地方政府之间的互相竞争,而提高了对于成本型外资的诱因,这问题必须由中央政府予以规范。不过,更重要的政策课题是对于市场型外资的规范,因为市场型外资对当地企业的潜在排挤性比较大,这课题对中国长期经济发展更为重要。同时,在扶植当地企业之时,不同地区之间的投资与贸易壁垒,也是中央政府产业政策必须处理的范围,因为扶植当地企业的原则是要让优秀的企业能从当地市场得到资源回报,而地区间的壁垒将妨碍这机制的运作。如何在引进市场型外资之余,仍能成功扶植有竞争力的当地企业,是产业政策的最大挑战。

发展中国的经济发展,必须是不断升级的过程,今日从初级加工进步到中级加工,明日则进步到高级加工,以后再进一步加入全球创新竞赛。一方面,这些学习效果必须有系统地在当地企业的组织内累积,才能发挥功效。另一方面,当地企业源自当地经济,必须不断学习不断升级,才能在这过程中生存下来。

外资企业来到发展中国家,它原本就具有先进技术,在环境变化中不一定会调升它在当地的经营层次,这取决于企业总部的整体考量,没有必然性。同时,这道理也适用于外资拥有掌控权的合资企业。至今在全球中,还没有任何发展中国家曾经依靠外资为主体而成功地发展了经济的例子。

回到原先的问题“如何评估外资功过”,答案应该是,在任一产业中,在引进外资的过程中,能否扶植出有竞争力、能持续升级的当地企业。若答案是肯定的,则外资汇出获利及垄断市场问题就不足为惧了。若答案是否定的,那经济发展的前途就值得忧虑了。