

□ 陈荣辉

经济可持续发展的利用外商直接投资政策选择

一、问题的提出

进入80年代中后期以来,面对世界性人口膨胀、资源匮乏、环境恶化等问题,一种全新的发展模式——即在原先发展的文化观的基础上加入生态观内涵的“可持续发展”模式开始引起世界各国的广泛关注,越来越多的国家已经或正在把寻求以社会、经济、自然相协调发展为核心的可持续发展作为本国最主要的经济政策目标。

可持续发展概念的提出,从本质上来讲,是人类发展观在80年代以来的一次根本性调整与转变。在概念最初提出之时,它更多地是在先前的发展的文化观基础上突出强调了经济发展的持续性原则,呼吁人们放弃高消耗、高污染、高增长的粗放型发展方式,阻止当代人采用那些实际上使后代人受损的政策。同时,通过产业结构的有序变动,提高产业结构聚合质量,大力发展技术先进、劳动优化组合、节能省耗、污染轻的产业部门以及环境产业和绿色产品行业部门。之后,广大发展中国家普遍认为,可持续发展的这种持续性原则反映的仅是一种“代际公平”的目标,这远远不够,应该进一步考虑到资源的全球共享特征而对可持续发展的内涵追加加入共同性原则以体现“代内公平”目标,即严格要求一部分人的发展不应损害另一部分人的利益。事实上,一方面,由于广大发展中国家科技水平的落后因而对本国自然资源的经济依赖程度相对较为明显,世界银行1989年提供的资料表明,贝宁、刚果等一部分发展中国家在80年代初有90%以上的家庭还在依靠生物燃料作为能源;另一方面,发展中国家由于财力有限因而在国内环保方面的资金投入远不如工业化国家。关于这一点,西方学者的研究报告也表明,自然环境是公共物品,但认定环境是一个偏向于富人的物品的证据并不勉强。^①所以,对于既缺乏技术又缺乏资金的广大发展中国家来说,提倡可持续发展的重大意义还在于力图从经受工业化国家的高消耗、高污染的生产影响及污染工业的跨国转移影响而日益尖锐的环境与发展的矛盾中解脱出来,对发达工业化国家传达“代内公平”的迫切呼吁。

将可持续发展概念导入国际经济学领域进行讨论是以贸易领域的国与国之间的贸易条件纠偏为突破口的。研究的结果表明,在不利的贸易条件下,出口国必须出口越来越多的产品以维持其外汇收入不变。然而根据世界银行1986年提供的数据表明,一般来说,发展中国家的出口收入有60%左右的份额依赖于自然资源出口收入。从这层关系上分析,是发达国家与发展中国家之间对发展中国家不利的贸易条件培育了发展中国家的环境退化,诚如西方学者迈尔斯1986年在其论著中所归结,“(发展中国家的)热带森林砍伐则几乎全部归因于千里之外的发达国家消费增长的压力”。因而,基于对这层关系的认识,国际社会尤其是广大发展中国家普遍认为,必须通过制定出一种新的能够反映资源基础的环境成本的出口商品价格来纠正现行

的对发展中国家不利的贸易条件,以此来阻止一国以他国的不可持续发展为代价来维护其自身的可持续发展。

当今世界经济正在日益朝着一体化方向发展,构成国际经济一体化体系的两大支柱除了国际贸易活动之外便是国际投资活动。尤其是进入 90 年代以来,随着以对外直接投资为主要特征之一的跨国公司的迅速发展,一体化国际生产体系正在成为经济全球化的核心,领导着世界经济发展的趋势。因而,在世界经济与国际经济关系正处于深刻的结构性转折的这样一个历史关头,引入可持续发展概念对国际间利用外商直接投资行为的规范及相关政策的制定进行一番全新的审视,是具有深远的历史价值和现实意义的。

本文研究所界定的可持续发展的概念内涵扩大了传统的生态观内涵。因为,经济可持续发展的前提和基础是多方面的,它至少应该包括:生态压力的消除、人口素质水平的提高、产业结构的有序变动及产业结构聚合质量的上升、科技进步、社会稳定、社会福利水平的提高以及国际政治经济环境的和谐等。

二、从经济可持续发展角度对外商直接投资行为的重新审视

在这里,有四个问题必须着重加以分析与论证,作为之后的对策的前期研究:(1)从生态系统角度来看,利用外商直接投资以促进本国经济增长的同时是否使本国生态系统受到压力并导致了经济、社会与环境的不和谐;(2)从人口角度来看,利用外商直接投资在提高国内生产总值的同时是否出现二元收入结构使贫困人口增加,是否出现效率提高与就业水平上升的矛盾与冲突;(3)从产业结构角度来看,利用外商直接投资在提高社会生产力水平的同时是否导致了对局部地区、局部产业的不适当刺激而使产业结构及地区布局失衡,是否导致了对本国民族工业发展的窒息而阻碍产业结构的正常的升级换代进程,是否达到了全面促进科学技术水平上升的预期目标;(4)从国际经济交往角度来看,利用外商直接投资在促进经济发展国际化的同时是否导致了国际贸易、国际金融等国际经济领域的经济风险上升而使国内经济发展的稳定性受到冲击。

(一)生态系统层面的审视

有目共睹的是,当生态系统受到压力时,工业化国家比广大发展中国家更有能力来改善生态环境状况,然而财力与技术的拥有培养了它们保护自然环境的惰性,在控制世界公共财产资源消耗及抑制高消费生活方式等问题上采取了不积极态度。人们普遍认为,发达国家经济的发展就是建立在对发展中国家资源掠夺性开发的基础上的。西方工业革命至今,大气中二氧化碳含量已从 286ppm 上升到目前的近 360ppm,即便在今天,仅占世界总人口 1/3 的世界发达国家却消耗着世界资源的 2/3,污染物排放量占世界总量的 3/4,其中美国在 1985 年其二氧化碳排放量估计占世界总量 21%、甲烷占 12%、氮氧化物占 14%、CFC-11 与 CFC-12^a 占 24%,而这些气体皆为温室气体,是导致全球温室效应的关键诱因。^②此外,人类用以接纳大气污染物的大气层和平流层以及接纳流体废物的海洋也正在由于发达国家的工业生产和高消费生活方式而遭受损害。

科学家们至今已经对诸如沙漠化、全球变暖、臭氧层耗减、酸雨、海洋污染等自然环境恶化的成因进行了细致的研究。国际社会在联合国环境规划署主持下召开了一系列国际社会,签订了许多国际公约,明确规定了几种受控物质的生产与消费的最后年限。然而,随着许多工业生产行业的污染性的被发现,发达工业国不断将这些行业连同本国一些淘汰的污染工业转移到

第三世界,并且,由于国际社会鉴于发展中国家对污染产业采用替代技术的力量比较薄弱而将发达国家与发展中国家生产与消费这些受控物质的最后年限进行差别制定,因而更为发达国家通过对外直接投资方式向发展中国家转移这些物质和产品的生产提供了契机。一个可以引以为佐证的事实是,被视为目前人类三大全球性问题之一的臭氧层耗减问题,科学研究表明“元凶”是泡沫塑料、制冷剂、气雾剂、灭火剂、清洗剂等物质生产企业所排放出来的氟氯烷烃(CFCs)和氟溴烷烃即哈龙(Halon)。然而,仅1992年一年时间里,转移到中国的这类物质生产的外商企业就达1148家,投资额达到10.14亿美元。^⑨西方学者伦纳德1989年、1991年的研究结果也表明,尽管由于国内环境法规所导致的对外直接投资的证据是不足,但是,的确有一些无法达到发达国家国内环保、标准的有毒产品制造商特别是石棉、三氧化砷、联苯胺基质染料、某些杀虫剂、某些致癌化学品等因为遭受国内压力而进行了生产跨国转移。人们还特别注意到,为回避日本国民对危及日本国土公害的尖锐批评,日本政府还特别对化学工业、冶金工业等行业的向东南亚等发展中国家和地区的对外直接投资进行了支持和鼓励。

(二)人口层面的审视

在人口层面上,贫困人口的消除、人口素质水平的提高、就业水平的上升是实现经济可持续发展的重要前提。已有的研究表明,利用外商直接投资对提高一国人口的技术素质水平是具有促进作用的。另外,来自于跨国公司内部的技能转让,来自于跨国公司分支机构技术、技能在东道国整个经济中的扩散,来自于跨国公司为东道国教育培训等人力资源开发项目提供的支持与资助,以及来自东道国为吸引外商投资而进行的教育投资与人力资源开发等,都可以为东道国的人力资源开发及人口技术素质水平上升作出贡献。^⑩东道国的担心在于,外资企业的设立可能会对本国人民的文化层次上的素质的提高不利,尤其是当外商来自于不同社会制度、不同文化价值观念的国度。他们当中的一部分人的本土文化固执通常会影响到其下属一部分员工的文化理念微妙的变化。而这种变化,东道国通常将其归结为一种文化退化或传统精神的遗失,至少并不认为它是一种人口素质水平的提高。东道国还担心,在工资及工作条件上,外资企业所采取的高于(一般不低于)东道国平均标准的策略容易导致东道国二元收入结构的形成,这将不利于全社会人力资源的合理优化配置。另外,尽管全球范围内的跨国公司在90年代初其外国直接雇员已经达到约2500万人。但是,出于降低成本的需要尤其是基于近阶段以来世界资本密集型与劳动节约型技术进步较快的现实,世界范围内的外资企业都正在努力压缩其就业规模,在80年代末大型工业跨国公司的总就业量甚至少于1980年,东道国政府因而担心,如果过多地依赖外资企业来提高本国的就业水平会因此产生就业水平的不稳定性。

(三)产业结构层面的审视

产业结构的不断优化并逐步形成同社会生产力水平相适应的一、二、三产业的合理结构,是实现经济可持续发展的又一重要前提。但是,东道国政府发现,事实上,外商直接投资对于本国产业结构的优化升级的贡献并不十分明显,阻力主要来自于外商直接投资活动本身所存在的以下五个方面的问题:(1)农业歧视问题。尽管世界各国对农业的发展、粮食的稳定增长和充足供给都给予了极大关注,例如美国不断采取行之有效的政策以维持其世界头等农业大国优势,欧盟的“共同农业政策”也极大刺激了本地区的农业发展,但是,涉及农业领域的国际直接投资都十分有限,占据对外直接投资大国地位的西方发达国家更加倾向于通过国内农业保护政策的实施以及国际间农产品的贸易条件扭曲来保证其农业的发展与农产品的充足供应。世界第二大外商直接投资东道国中国在1994年所引进的外商直接投资中,农林牧渔及水利的合

同外资额仅占同期利用外资总额的 1.07%。^⑤(2)行业选择、地区选择的集中化问题。这种集中化主要体现在外商对那些基础设施完善、投资效益高的地区以及那些行业利润高、投资政策优惠的部门的习惯偏好,但是,从整体上维持产业地区布局合理化、部门结构协调化是东道国的首要考虑,它们更多地是希望外资引进直接能够对本国落后地区的经济发展以及后进产业部门的产业进步作出贡献。(3)技术转移的保守化问题。在对外直接投资过程中,企业一般只倾向于向国外输出那些已经失去竞争力或正在被普及的技术,即使转移了部分高新技术,它们也以各种限制性做法来限制东道国技术接受方对转让技术的使用,以此来维持其技术的垄断地位,这就使得指望通过利用外商直接投资以促进本国产业升级的东道国大失所望。值得注意的是,一部分东道国国家目前正在通过向资本输出方施加技术“当地化”压力以力图扭转这种不利局面。(4)消费方式的不适当刺激问题。这通常发生在社会平均消费水平较低的发展中国家。外商直接投资的主要动机之一就是要实施当地的市场扩张,而一些高档化耐用品的外资企业的产品就地销售将会引发东道国消费结构背离实际国情而早熟化,这将导致东道国的资源配置格局扭曲,从而使经济发展受损。(5)市场竞争过度激化问题。竞争程度的增加对国内企业的发展具有两种可能性效应,一是可以促进国内企业通过提高技术水平、降低成本以谋求在竞争中取得更快的发展,另一方面,过度的竞争将可能窒息一部分国内企业尤其是新兴产业部门的企业的发展,但是,由于这种度的难以精确测量并加以把握,因而,过度竞争现象不可避免地成为一种经济现象而出现。

(四)国际经济环境层面的审视

当前的世界经济是一个紧密联系在一起的统一体,任何一国经济都不可能脱离世界经济的整体而孤立地发展。一国经济能否实现持续发展还将在很大程度上取决于其宽松、有利的国际经济环境的营造。通过利用外商直接投资,扩大对外经济文化交流,无疑将会有利于建设一种健全的国际国内双向循环机制,并提高其国际竞争力水平。但是,通过利用外商直接投资,同时也通过本国市场与国际市场之间联系桥梁的架接,从而将本国市场更多地暴露于国际市场的经济风险之中。典型的如由于跨国公司挟大量外币现钞拥有之便利而在国际间进行金融投机的传统不良作法所诱发的国际金融市场不稳定对东道国国内企业尤其是具有外向型经营特征企业经营的影响,国际垄断企业哄抬或压制某种商品价格所导致的东道国出口商品的价格不稳定对国内出口企业的影响等。因而,从这层意义上讲,利用外商直接投资对于本国经济发展的国际经济环境建设的确也存在着破坏性的一面。

三、经济可持续发展的利用外商直接投资政策体系构造

从已有的文献资料来看,经济学者们在对利用外商直接投资中的经济可持续发展障碍进行分析并寻求解决途径时似乎更侧重于政策手段而不是市场手段。诚然,某些市场手段如绿色产品价格的调整、高消费品需求的变动也正在影响着外商直接投资的行为模式进而对经济的可持续发展发生微妙的影响。但是,正如世界银行在《1992年世界发展报告》中所揭示:“在过去20年中,各国人民已懂得了在促进经济发展方面应更多地依赖市场,而较少依赖政府。但是,在环境保护上恰恰是政府必须发挥中心作用的领域,私人市场几乎不可能为制止污染提供什么鼓励性措施。”基于此,我们进一步从生态保护的政府主导扩展到以上所论及经济可持续发展的诸多前提和基础的政府决定作用,重点从政府政策体系的构造上来探索实现经济可持续发展的利用外商直接投资的方法和途径。具体来说,这一政策体系应该至少包括以下几方面的内容:

(一)引进经济可持续发展的生态平衡概念,对外商直接投资项目的投资准入进行严格审查。传统的审查内容主要包括投资的比例、投资的性质、目的、动机以及可能给东道国经济发展所带来的影响等。在这里,应该追加以下几项重要内容:(1)严格遵循国际环境保护公约,禁止外商通过直接投资途径将受控物质的使用和生产进行国际转移。(2)建设和健全国内环境保护立法,消除外商基于环境政策执行成本的差异而进行的污染密集型产业的国际转移。(3)对涉及自然资源开采的外商直接投资项目进行项目可行性分析时,资源价格的制定除了反映其开采与获取成本之外,还必须同时反映与开采、获取、使用相关的环境成本以及由于资源的使用而造成的对未来效益的损失的使用者成本,以此来科学评价该项目的真实的潜在经济效益。这其中,环境成本可以作为由于获取或使用追加的单位资源而造成的追加损害来估算,使用者成本一般是通过对未来消费者必须用资源的重置成本的估算来衡量。

(二)加强农业领域的外商直接投资项目引进,提高农业生产技术水平,保证粮食的稳定供给与充足供给。在农业生产技术水平低下的情况下,农业产量水平的提高将过多地依赖于种植面积的扩大,这还可能引发土壤侵蚀(如豆类、玉米、块茎作物的种植)和农业土地过多占用(如通过砍伐森林以增加耕地面积)等不利于生态平衡的对经济可持续发展的损害。农业利用外商直接投资的重点是在最能发挥农业资源优势的行业、最能吸收农村剩余劳动力并创造新财富的行业和最能为农村经济持续发展积累资金的项目上,如农副产品加工和农业综合开发,改造中、低产田,开垦宜农基地,改善农业基础设施等。^⑥

(三)加大利用外商直接投资中的地区导向和产业导向力度,将外商直接投资的利用与产业地区布局合理化、部门结构优化调整结合起来。这里存在着限制与鼓励两个方面的政策内容。对环境有害或显著违反公共秩序和良好社会风俗的行业和部门、对国民经济发展具有显著关联效应的长期受政府支持和政策优惠的行业和部门、本国国内已充分投资的行业 and 部门等都是应该对外商直接投资的进入进行严格限制乃至严令禁止的。必须进行鼓励的行业和部门则包括能源及交通等基础设施部门、出口导向型经济发展部门、支柱产业部门等。此外,还应该鼓励外资流向经济落后地区,加速那里的经济建设,这不仅是可持续发展中经济结构合理均衡基础的需要,而且也是减少贫困人口、实现共同富裕的社会福利基础的需要。

(四)促进利用外商直接投资中的技术引进、消化和吸收,提高外商直接投资对科技进步的贡献力度。科学技术是第一生产力,是一国经济实现可持续发展的最强大的支撑力,它通过对新的更具有活力的经济增长点的培育为经济的可持续发展作出巨大贡献。当前,世界高新技术绝大部分都被控制在发达国家大型跨国工业公司手中,而大部分跨国公司母国政府出于维护本国竞争优势的考虑,对跨国公司所采取的那种保守的技术转移指导策略都给予了积极的配合与支持。例如,美国政府以法律形式禁止微电子、工业技术、电脑工程技术、雷达、地震探测技术向东方国家转移,日本政府也认为,高新技术是日本争取全面的大国地位的最重要资本,因而对技术的国际转移必须持谨慎态度。对于外商直接投资引进国来说,扩大引进项目的技术含量的途径的通常做法是通过政策倾斜来进行适度刺激,而强制性手段则包括实施当地化要求等具体条文规定。对于引进技术项目的选择则大多倾向于选择那些同时具有适用性和消化吸收的便利性的先进技术,尤其是这其中的那些高效低能、污染轻的产业技术,以此来推动经济增长不断从大量消耗能源的粗放经营的传统方式朝着技术、能源、劳动优化组合、节能省耗的集约化方式转变。

(五)积极创造条件,引导外商投资企业为当地的人力资源开发作贡献。外(下转第 55 页)