

# 发展中国家外资政策波动的性质、特征、原因及其趋势

——以阿根廷为例

张岩贵

(南开大学跨国公司研究中心, 天津 300071)

**摘要:** 该文首次对发展中国家外资政策波动的性质、特征、原因及其趋势进行了分析, 并指出这种政策波动可分为自由主义波段和政府干预主义或民族主义的波段。

**关键词:** 发展中国家; 外资政策波动; 原因; 趋势; 特征

**中图分类号:** F **文献标识码:** A

外国直接投资对发展中国家的输入, 大体上起始于20世纪这一百年间, 但在拉美国家, 由于不少国家独立年代早于亚洲和非洲, 有的拉美国家从殖民地变为独立国家已有150年甚至更长的历史, 所以主要拉美国家吸引外国直接投资的历史在19世纪末期甚至更早就已经开始。因此, 拉丁美洲国家对直接投资输入的政策规制的历史比许多亚非国家更长, 其政策规制的波动也更明显。正因为如此, 关于发展中东道国对于外来直接投资输入或者跨国企业的政策规制的波动, 首先从拉美谈起是最合适的。

当然, 不是每一个国家都有外资政策的典型大波动。尤其是那些经济和人口规模小、地理面积也小, 独立时间比较迟的小国, 或者一国的矿产资源比较优势也不大, 则很可能该国有关外资政策的波动比较轻微, 有的甚至一直并不见有什么大波动而言。这些类型的国家外资政策甚至一直保持容许和欢迎外国直接投资者来直接投资的手段, 但直接投资额却很小。因此, 我们所说的外资政策和规制的大波动, 一般不涉及这些小国。

还有, 外资政策或政府管理外来跨国企业的政策规制的大波动, 是与东道国的社会、政治、经济的变动、运作或增长紧密的联系在一起的。因此, 对这些政策规则波动的叙述分析, 也与一国的社会、政治、经济的运作和叙述分析联系在一起。下面先就阿根廷直接投资输入政策波动进行叙述。

## 一、阿根廷外资政策波动

### 1 1917年以前

阿根廷1826年通过宪法, 宣告国家实行联邦制, 取名阿根廷联邦共和国。一直到1862年, 阿根廷才成为正式统一的国家。资本主义在1853~1916年间得以确立, 并形成阿根廷民族, 尤其是19世纪80~90年代, 重要的工业在阿根廷出现, 布宜诺斯艾利斯和其他大城市建立了机械厂、翻砂厂、发电厂, 出现了电车。在肉制品工业、纺织工业和面粉工业中开始建立大型企业, 发生了生产和资本的集中过程。

资本主义的发展和阿根廷民族的形成,是在地方寡头集团横行霸道和英国资本向阿根廷加紧渗透的情况下出现的。国内确立了一小撮大地主和大畜牧主对土地的垄断,他们在国内外市场上的利益同外国、主要是英国垄断组织的利益交织在一起。英国的股份公司和银行打进了铁路、港口、工业企业、电报通讯等建设部门。它们购买土地、森林和牧场。到第一次世界大战开始时,外国垄断组织已控制阿根廷的经济命脉。

第一次世界大战期间和战后初期,阿根廷工业进一步增长。阿根廷开始成为拉丁美洲经济最发达的国家之一。阿根廷的对外贸易联系扩大,出口和进口增加。国内阶级力量的对比发生了变化。资产阶级和无产阶级开始在国家生活中发挥重要作用。1916年,民族资产阶级政党——激进公民联盟的代表上台执政,替代了地主寡头势力。到此时为止,阿根廷的外资政策总的来说,是对外资采取自由放任的态度。

## **2 1917~1955年的阿根廷**

国家的重要经济杠杆仍然掌握在外国金融资本家手中或他们的控制之下。阿根廷在经济上对帝国主义列强的依附进一步加深。同时,美国垄断组织在阿根廷的地位日益巩固。从1920年到1930年,美国44家股份公司在阿根廷开张营业。

在第二次世界大战期间,由于阿根廷在几乎整个战争期间都是正式的中立国家,所以它同“轴心”国和反法西斯的同盟国都扩大了有利的经济贸易联系(只是到1944年1月阿根廷才同德国与日本断绝外交关系,1945年3月才向它们宣战)。统治阶级如愿以偿地巩固了自己的国内地位,保证了阿根廷在资本主义世界中独立和有利的地位。由于统治集团宣布了社会的组合结构原则,国内实际上取消了宪法保障。在民族主义领导集团内部,进行着各种派别的斗争。正义主义运动得到了发展,这一运动在建立正义的、超阶级的国家的口号下,联合了代表各个不同社会阶层的广大居民群众。1946年2月,正义运动领袖胡·多·庇隆当选为阿根廷总统,他成功地将改良主义的工会领袖也拉到了自己一边。由于战后反帝民主力量的增长,庇隆政府向民众作了若干让步。在提高了某几类产业工人和农业工人的工资后,庇隆主义者就鼓吹阶级调和论和阿根廷的特殊发展道路论。1949年颁布了新宪法。新宪法宣布了劳动权,允许各政党和工会组织在政府监督下进行活动,赋予总统以极大的权力。将中央银行收归国有,向美国垄断组织赎买了国家电话网,向英国垄断组织赎买了长度为2.4万公里以上的铁路网以及属于法国资本的铁路,等等。总的看来,庇隆政府的对内政策是以巩固资产阶级和资产化地主的政权为目的的。在对外政策方面,庇隆政府力图利用英国资本同美国资本的矛盾,出于笼络人心的目的进行反帝运动。在1917—1955年间,这一段时期的外资政策总的特点是加强民族主义和政府干预,正好与1917年以前的外资政策相反。

庇隆这次执政,于1955年9月被国内一场军事叛乱推翻。

## **3 1955年—1973年的阿根廷**

爱·洛纳迪将军(1955年9—11月执政)和佩·欧·阿兰布鲁将军(1955~1958年执政)的临时政府公开维护资产阶级——地主上层集团以及外国垄断组织的利益。1956年,阿根廷加入国际货币基金组织和国际复兴开发银行,通过了鼓励外国投资的计划。1956年除了1949年宪法,阿兰布鲁政府解散了1947年创建的庇隆主义党。很多工会领导人被投入监狱。阿兰布鲁的政策遭到了工人阶级和广大社会民主人士的抵制。国内开展了罢工运动。有400万工人参加的1957年9~10月间的总罢工,罢工是在改善经济状况、制止物价上涨、争取工会自由的口号下进行的。1958年5月,不妥协激进公民联盟(创建于1957年)的领袖阿·弗朗迪西就任阿根廷总统。他的政府宣布对政治犯实行大赦,并且许可一切政党和组织进行活动,提高了某几类工人的工资,废除了当局用于将革命活动家驱逐出境的1902年的居住法。为了寻求更多的贷款和借款,弗朗迪西同美

国进出口银行以及美国许多公司签订了一系列条件苛刻的协定。

1959年1—4月，掀起了罢工和示威游行的浪潮。政府用镇压手段来对付群众的斗争行动。1959年，颁布了禁止阿根廷共产党和其他进步组织进行活动的法令。1959年9月—1960年11月，有300多万人参加了劳动者总罢工。反动派也加紧了活动。1962年3月发生叛乱，弗朗迪西政府被推翻，成立了阿·玛·吉多的文官一军人临时政府(1962—1963年)。极右军人集团力图建立法西斯独裁。阿根廷共产党在反对法西斯主义的斗争中，尤其在1962年9月平定军人的反动叛乱中，起了重要作用。

在1963年7月的普选中，人民激进公民联盟。(创建于1957年)领袖阿·伊利亚当选为总统。伊利亚政府取消了1958-1961年期间同美国石油垄断组织签订的合同。人民群众要求政府进行社会经济改革，然而政府犹豫不决。1966年6月发生军事政变，伊利亚被罢黜，国民议会和各省立法权力机构被解散，一切政党均被取缔。胡·卡·翁加尼亚将军被任命为总统(1966—1970年)。翁加尼亚政府宣布“消灭共产主义活动”是自己的主要任务之一。在经济领域内，它坚持的政策是“自由经济”，同美国和西欧国家(联邦德国、英国、西班牙、法国等)扩大经济联系。1967年，翁加尼亚政府制定了一项鼓励外国大企业在阿根廷石油工业中开展业务活动的法律。

在1955~1973年期间阿根廷的外资政策虽然有反复，但总的来说对外资的进入和加强有利，这与1955年以前的民族主义外资政策有很大的不同。

#### 4 1973~1976年底隆第二次执政

1973年9月举行的选举给提出民主改革纲领的流亡回国的胡·多·庇隆带来了胜利。庇隆政府通过了《1974~1977年民族重建和经济发展计划》。这一计划虽然也触动到寡头集团和垄断组织的利益，却没有规定改变陈旧过时的社会经济结构的措施。根据这一计划，政府采取了一系列同投机、怠工和黑市作斗争的措施，没收了7家全部或部分属于外资的银行(1974年3月)，扩大了国家对某些重要经济部门的监督。同时，在正义主义运动右翼和工会官僚的压力下，国会批准了对工会法的一些修改，这些修改使机会主义的工会领袖能够影响进步工会，这就导致阶级斗争进一步激化。在1974年的6个月期间，发生了270次罢工，参加人数有1,000多万。极右集团和极左集团的恐怖活动猖獗。1974年2月末至3月初，科尔多瓦省发生反庇隆叛乱。1974年7月底隆去世后，根据宪法由副总统玛·埃·马丁内斯·德·庇隆继任总统。

根据工会的要求，政府于1974年9月颁布了《劳工合同法》，该法巩固和扩大了劳动者原先争得的社会权利，建立了女工和童工劳动的规章制度，延长了休假时间，增加了解雇和疾病的补助金，等等。石油的销售被置于国家控制之下，一系列属于外国资本的大企业收归了国有。政府的这些措施引起了右派势力诉诸暴力和进行经济破坏的活动。工人阶级和其他民主力量扩大了反对反动派进攻的广泛阵线。政府放弃了选举前的纲领，使政策向右转。

显然，在1973~1976年期间，阿根廷的外资政策基本上又转变为民族主义的。

#### 5 1976~1983年12月的阿根廷

庇隆主义的政策执行到1975年底为止。1976年3月，军人执政委员会通过政变上台，宣布豪·拉·魏地拉将军为总统。魏地拉政府着手实行加强私营部门、鼓励吸收外资和物价自由化政策，还减少甚至取消国家对汇兑、利率、租金、工资等方面的干预和控制，减少直至取消对本国工业的关税保护，取消进出口限制，对外国资本资金开放。魏地拉的自由主义经济政策在短期内改变了贸易逆差，改善了国际收支，增加了外汇储备，减少了财政赤字，降低了通货膨胀，提高了农牧业产值，外国投资急剧增加。但是，阿根廷经济到1978年就开始失去“复苏”的势头，1980年以后更陷入了严重的危机之中。国际收支逆差和外贸逆差再现，财政赤字和通货膨胀，

工业遭到打击，失业增加，实际工资下降，1981年产业工人每小时实际工资只有1975年的3/5。1980年3月阿根廷最大的本国私人银行——地区交流银行破产。制造业产值在国内生产总值中所占比重从1975年的37%下降到1981年的22%。

1981年3月，魏地拉总统任期届满留给继任总统比奥拉一个沉重的经济包袱。比奥拉上台后，经济继续恶化。1981年全年比索贬值600%以上，国内生产总值下降11.4%，制造业生产下降22.9%，实际工资下降19.25%。比奥拉面临着军内派别斗争加剧和人民抗议示威的严峻政治形势。1981年12月，加尔铁里迫使比奥拉辞职，并接任总统。加尔铁里继续推行“自由主义经济政策”，对外继续奉行亲美的路线。例如，为了在外资政策上取得美国的支持，取得美国企业对阿根廷天然气管道和石油工业的新投资，允许美国在巴塔哥尼亚建立军事基地，还为美国支持的某些中美洲国家提供技术顾问和军事援助。

总之，在1976--1983年底这一段时期，阿根廷实行了与前一时期不同的外资政策，重新转向自由主义。

## 6 1983年12月~1989年的阿根廷

1983年12月10日阿方辛就任新总统。经济方面，历时7年半的军政府留给阿方辛政府一个连续4年经济衰退的烂摊子，阿方辛对经济发展战略进行了调整，试图建立一种既非庇隆主义又非前7年半“自由主义”的属于“混合”型的发展战略。以此种战略实现提高工资，私人企业部门获得真正的投资机会，改革公共部门，减少浪费，精简各行政部门人员，并把国家控制的钢铁公司和石油化学公司部分或全部转交私人经营。在对外政策上与东方西方都搞好关系，并注重努力促进拉美一体化运动，具体的作法是与近邻巴西和乌拉圭进行地区一体化，通过政府之间的协议来进行，而不是放任欧美跨国公司进行三国的经济一体化。

在这一段时期，阿根廷实行了既不是自由主义又不是民族主义的外资政策。但因经济形势所迫，实际上实行的是偏向民族主义的外资政策。

1989年5月，以庇隆主义为指导思想的阿根廷正义党又成为执政党，(梅内姆执政)，经历了战后40多年的风雨和曲折，该党将在阿根廷政治舞台上面临90年代新的挑战 and 考虑。在90年代，阿根廷的外资政策也得随着世界潮流，朝着国际直接投资自由化这一方向发展。

## 7 90年代阿根廷对外来直接投资的政策规则

如前所述，阿根廷的外资政策规制数次大波动，到了20世纪90年代，又显得比较平稳，显现了对外国直接投资既利用又限制，且限制措施有所放松、向自由主义变动的迹象。

阿根廷也是拉美地区经济较发达的国家之一。但是，在军政府统治时期，由于推行自由经济政策，无限制地大量进口商品而打击了民族工业的发展，使经济出现了负增长。阿根廷政府虽一再采取反通货膨胀措施，但收效甚微，如1989年上半年的通货膨胀累计达61.3%。梅内姆政府执政后，向全国宣布了稳定经济计划，以控制物价的进一步上涨和减少财政赤字。阿根廷政府对外商投资采取积极态度，并根据《紧急经济对策法》的精神，对原来的《外资法》进行了修改，且制定了《外资法实施细则》。

### 1. 税收优惠

阿根廷《工业振兴法》规定，企业可以在一定的期限内(10年以内)申请减免所得税、资本税、资产税、印花税、增值税、进口税、销售税等。但是，由于减免税款的不正当行为不断发生，因此，阿根廷于1989年9月制定了《紧急经济对策法》及其《实施细则》。上述法律和法规规定，减免税款的幅度暂削减50%。待调查完毕后，再研究制定新的鼓励政策。

不过，超过投资额**12%**的税后纯利润可免纳**6**年的外资特别税。

## 2. 投资批准与资本利润汇出

为积极引进外资，阿根廷政府撤销了外国投资者应事前取得批准才能投资的规定，可按内资的相同条件进行投资，就利润汇出来说，即使在中央银行实行外汇管制时期，投资者只要根据正常手续进行登记注册的，也可将资本及利润以外汇形式汇往其母国。但是，当阿根廷政府的支付能力发生困难时，利润则视作阿根廷的外债处理。

## 3. 从业人员的聘用

法律对当地人的聘用比例没有作出特别规定。但是，根据阿根廷《船员法》规定，在渔业中，阿根廷国籍的船员要达到一定的比例。另外，外国人可在阿根廷永久就业。由此可见阿根廷在总的从业人员聘用方面对聘用外国人是宽松的。

## 4. 国产化率

阿根廷《外资法》及有关法令，对国产化率没有作出具体规定。但有时候投资者要受《工业振兴法》及有关法令的各种限制，即必须使用振兴地区所生产的零部件和产品。如就汽车产业来说，根据特别法制定的《第**201**号政令》规定了进口组装零部件的最高限度。另外，用以销售的进口零部件，根据进口地点，允许增加进口比率。具体的比率为：凡进口的轿车、小型卡车和大型卡车的零部件属拉美统一联合体成员国的，则分别可增加**8%**、**12%**和**17%**；属于其他国家或地区的，则只可增加**6%**、**9%**和**12%**。

## 5. 出口奖励及出口义务

根据**1982**年**12**月**21**日《政令第**1605**号》规定，在汽车产业，根据贸易协定而进口的汽车零部件视为国产品，其前提是必须出口与进口离岸价相同金额的商品。出口退税制度则是阿根廷奖励出口的主要措施。

## 6. 对工业产权的保护

阿根廷已加入《保护工业产权巴黎公约》，并于**1981**年**3**月制定了《技术转让法》。该法对工业产权各方面问题都作了明确规定，内容较为翔实。

法律规定，如转让的技术和商标符合市场需求并与所转让的技术相符时，专利管理当局就予以认可。

法律规定，发明专利的有效期限分**5**年、**10**年、**15**年三种。引进之专利的有效期限按其所在国关于专利有效期限的规定执行，但以**10**年为限。改进专利的存续期间最高为**10**年，暂时专利为**1**年，但每年均可更新。

总之，**90**年代阿根廷的外资政策属于相当宽松和比较自由的一类。

(八)**21**世纪初阿根廷的外资政策。由于持续严重的阿根廷经济、金融危机的影响，阿根廷的外资政策在实质上又趋于收紧，变为民族主义的、干预式的。**2001**年至今(**2003**年)的情况就是这样。阿根廷外资政策的波动轮回至今不能结束。

## 二、发展中国家外资政策波动的性质和特征

在张岩贵所著的《国际直接投资及其波动性》一书中，除了阿根廷以外，作者还对巴西、委内瑞拉、墨西哥、智利、加蓬、尼日利亚、沙特阿拉伯、印度、印度尼西亚、韩国等拉美、亚非国家直接投资输入政策规制的波动进行了较详细的论述。

## 1 性质

发展中国家国际直接投资政策到目前为止，还处在主要是吸引(或称输入)外国直接投资(FDI)的阶段，因此，它们的对外资政策波动的性质与发达国家的外资政策波动有很大的不同。发达国家的外资政策由于既有输出FDI，也有输入FDI，因此，有较大的可能性是站在比发展中国家政府较中立的角度处理FDI，而发展中国家主要是管理输入FDI，因而对吸引进来的FDI对本国的单面影响特别关注。只要本国尚未达到很发达的工业水平，发展中国家政府对输入外国直接投资的关注就不会有所减弱。这使得发展中国家外资政策的波动，相对于发达国家外资政策的波动而言，更明显地具有以下性质：1)显示更多的民族保护的色彩，特别是需要输入的技术可供性很大的产业(例如采掘业部门)。2)显示更大的波动幅度，特别是重要的进口替代工业化部门(例如重工业部门)，最宽松时给予外商高度的“超国民待遇”，最严格时没收外商的资产。这种波动幅度之大，是发达国家历史上一般都未曾出现的。3)显示出在所有制上有比发达国家政策更多的联系。发展中国家外资政策波动过程中，在自由主义阶级有较多的私有化或民营化，在干预主义阶段，则有较多的国有化或公有化，而在发达国家，外资政策的波动则与所有制的变动的联系比发展中国家的这种联系为小。4)显示出比发达国家更明显的外资政策上的联系。在发达国家，外资政策的波动比发展中国家更单纯地显示为外资政策(包括资金政策)的波动，而发展中国家的外资政策则较复杂地显示为有综合性的外资政策波动，即不但有外资政策(包括资金政策)的波动，而且更多地联系到外贸(包括海关)方面和经济方面的政策。

## 2 特征

由于历史发展前后次序的原因，发展中国家外资政策波动的两个波段：自由主义波段和(政府)干预主义波段，总是前者在前先发生，后者在后，针对自由主义而反其道而行之，故后发生。几乎所有较重要的大中型发展中国家都经历过几轮的来回波动。这些波动也有其一定程度的特征。

第一个特征，第一轮波动的时间一般说是比其后各轮的波动时间要长。这是因为第一轮波动的自由主义波段一般属于亚非国家一战前未独立的殖民统治时期，或者是亚非国家二战前受外国控制，或者是拉美国家虽然已经独立但资本主义正待发展，因此，第一轮自由主义波段持续时间就较长，而继之而来的第一轮独立国家的政府干预主义虽然比以后的干预主义波段要长，但比它前面的自由波段所持续的时间要短，这是因为，第一轮波动的干预主义如果像第一轮自由主义波段持续时间一样长，则该国(如亚非国家)战后几十年的时间内都被占用了，该国经济进一步增长就失去时机了。在许多国家，第一轮的干预主义时间可能是第一轮自由主义时间的1/3。例如：根据张岩贵的统计，智利第一轮外资政策波动中，自由主义波段大约持续67年，政府干预主义波段大约持续24年；其他国家，如墨西哥的这两个相应数字为94年和38年，泰国的相应数字为50年和20年，菲律宾的相应数字为66年与24年，马来西亚的相应数字为100年和22年。<sup>i</sup>一般非洲国家第一轮波动的自由主义波段时间从19世纪90年代(或20世纪初)算起，直到50年代末60年代初国家独立，大约60~70年，而独立后一般很快进入第一轮的政府干预主义波段，其持续时间往往到20世纪80年代中期或80年代末，也大约有20—30年。

如果第一轮波动的干预主义波段时间过长，则给本国经济增长和发展带来很不利的负面影响，这一方面的典型例子，在拉美有古巴，在亚洲有朝鲜，在非洲有利比亚(这些国家主要是实质性上的不开放，并不一定是名义上的外资政策特别严厉或在名义上完全拒绝FDI)。

第二个特征，对于多数发展中东道国而言，除第一轮波动之外，在所有各轮大的波动中，自由主义波段持续时间可能比干预主义波段持续时间要长，但前者一般不会比后者持续时间长得很多，也可能自由主义波段持续时间比干预主义波段持续时间要短。但是，无论是哪种情况，这两个波段持续时间长短一般不是比较接近。例如，智利的第二、三、四轮外资政策波动，自由主义

波段持续时间分别为21年、8年和7年，干预主义波段持续时间则分别为7年、14年和10年。墨西哥第二轮外资政策波动中，自由主义波段持续时间28年，而干预主义波段持续时间为10年。印尼第二、三轮外资政策波动中，自由主义波段持续时间分别为7年和4年，而干预主义波段持续时间则分别为10年和15年。

第三个特征，经过三或四个完整的外资政策波动的国家往往多在拉美。这是因为拉美国家独立的历史远比亚非国家长，相对较独立的民族经济发展历史一般比亚非国家长，国家独立比亚非国家长一百多年，因此，在较多轮外资政策波动的可能性。正因为如此，拉美国家外资政策波动，在有的国家形成近似于周期性，而一般亚非国家外资政策波动，到目前为止还极少有国家形成波动的周期。

第四个特征，发展中国家外资政策波动在幅度上有大小不同，在波动范围也有全面与局部，有主要和次要的区别。我们在这里主要研究的是波动幅度大(较全面和较主要)的外资政策波动，即大波动。至于小波动，即波动幅度较小，或者波动所及范围较小(即范围是局部或者次要)的外资政策波动，则本文涉及很少。外资政策大波动和小波动在存在的时间上有所不同。大波动进行几轮以后，很有可能会消失，而小波动很可能即存在于大波动的时间内，而且在大波动消失以后，小波动在一国仍然可能存在。

大波动随着发展中国家经济的不断发达和现代化程度的提高，可能会逐渐消失，其特点是最后一轮大波动是一个自由化的大波段，继其后的(政府)干预主义大波段却不再出现，从而使外资政策大波动在今后可能不再出现。这时，这个发展中国家的人均GDP也接近或者比较接近发达国家的水平了。但是，小波动在一国已接近或者比较接近发达国家的水平以后仍然会存在，因为即使在发达国家，外资政策的小波动在实际上依然普遍存在，尽管一些发达国家不直接承认本国的外资政策仍然有小波动，而只说它们的外资政策是高度自由的，却不承认它们政府仍然不时地对本国的外资政策进行比其他发展中国家幅度较小的干预。

第五个特征，在发展中国家外资政策波动过程中，自由主义波段和政府干预主义波段在政策的彻底性方面有不同。一般而言，自由主义波段的政策比较彻底，即政府附加的限制条件较少，而且其中不少限制条件带有优惠、奖励的性质。而干预主义波段的政策，除少数国家的政策彻底实行民族主义的政策以外，一般都不同程度地混合地存在某些允许一定程度自由化的政策存在。这说明在各国的外资政策中，干预主义波段的支持力一般可能小于自由主义波段的支持力。因为自由主义波段与一国经济对外开放的强烈需要是联系在一起的，而过多的政府干预主义波段在一定程度上并没有与一国经济对外开放的需要相联系，而是与一国经济的不同程度自我封闭联系在一起，而自我封闭是非常不利于该国经济增长与发展的，所以，在干预主义波段的民族保护主义的政策不可能在实际上长期坚持其彻底性，相反，在保护民族产业的同时，往往同时存在相反的、一定程度上属于自由主义范围的政策措施，甚至存在超国民待遇的措施(尽管这种超国民待遇并不属于自由主义措施范围)。

### 三、发展中国家外资政策波动的原因及其趋势

发展中国家外资政策波动的原因是多方面的，在上文实际上已从不同方面谈及原因，只是不够完整和系统，所以在这里还需要专门予以叙述。

#### (一)、原因

##### 1 政治层面的原因

经济民族主义在一国的兴起和壮大。经济民族主义以经济为取向，强调经济权益，是20世纪民族主义潮流中不能忽视的基本类型。何塞·马蒂认为：“政治上获得自由但经济上受奴役的

人民终究会失去所有的自由，而经济上获得自由的人可以继续赢得政治上的独立。”经济民族主义的最早源头，可以追溯到18、19世纪美国汉密尔顿和德国李斯特倡导的争取民族工业独立和发展的保护关税理论，以及其影响下的美国和德国的保护关税。这种争取民族工业独立的思潮，在拉丁美洲各国整个19世纪的实际行为中也有相当强烈的表现，而在理论上，却只是表现于20世纪30年代以后的事情。20世纪30年代以来，拉丁美洲兴起的发展主义理论及其继续盛行的争取民族经济自主自立的运动被正式称之为“经济民族主义”的具体表现。到目前为止，不仅发展中国家，而且发达国家，也普遍存在经济民族主义的思潮，尽管在理论上，发达国家的经济民族主义没有国际主义、全球化思想那么强大，但在实际上，发达国家经济民族主义和全球化思想一直在相互交锋。而在发展中国家，经济民族主义在实质上比包括自由主义经济思想在内的全球化思想有更大的力量。二者的交锋表现于外资政策方面的规制在经济上(政府)干预主义和自由主义两种外资政策的此落彼长，多次波动反复。

由于经济民族主义的早期理论，主要集中于对本国市场的关税保护，战后的拉美经济民族主义理论的基础基本上也是放在关税保护上，所以，在外国直接投资政策上，发展中国的外资引进上不一定是完全反对，而有可能是主张对外国来的直接投资实行又限制又利用的政策，这也是为什么政府干预主义大多没有将外资驱除或没收，并存在一定程度对外资采取自由经济的措施。

## 2 经济发展水平较低与不断提高对外开放水平的矛盾

李斯特用历史事实阐述了欧美国家发展工商业的“历史教训”，提出自由贸易只对先进国家有利；对后进国家而言，在实行自由贸易政策之前，首先一定要经过保护阶段。因此，发展中国的发展水平远远比发达国家的经济水平为低，发展中国家在达到与发达国家同一层次发展水平之前自然地有一种保护。与此同时，要发展本国产业水平又需要不断提高对外开放水平的要求，这里所指的提高对外开放水平有四种主要层次：第一个层次，是降低直至取消工艺产品的关税保护水平；第二个层次，允许外商在第一、二产业自由地进行直接投资；第三个层次，允许外商在尽可能多的服务业自由地进行直接投资；第四个层次，允许外商在东道国的所有金融银行业

自由地进行直接投资。而在实际过程中，上述四个层次直接投资的对外开放都会对不同发展层次的发展中东道国带来冲击，政府为此在制订有关外资政策上很可能向外商大大让步，招来民族工业和产业利益代表者的怨言。其结果往往根据其他方面的因素，或者是民族经济主义的政府干预的外资政策占上风，形成干预主义波段，或者是代表国际主义、全球化思想的自由主义外资政策占上风，继续存在自由主义波段。当然，在较少数的情况下，政府干预主义与自由主义二者平分秋色、同时存在，但这一般是短暂的、总会出现主要偏向干预主义或自由主义一边。

随着经济发展水平的提高，发展中国家外资政策的重点也从上一段所说的第一层次为主转向第二甚至第三层次，到第四层次的发展中国家并不多。即使是美国对发展中国家外资政策“自由化”的要求，也基本上限于上述第一、二、三层次上，对第四层次的外资政策“自由化”虽有要求，但并没有要求完全、彻底地在第四层次自由化。

## 3 全球关于一国社会经济管理的思想主流的改变，也影响发展中国家外资政策的发展趋势

以非洲为例，在20世纪后半期，资本主义和“社会主义”两种思潮都影响着非洲国家的社会经济政策，使它们的外资政策出现较大的波动。战后相继独立的广大黑非洲国家与北非诸国一样，也曾在50—80年代出现各种色彩的“社会主义”理论与实践——实际上是民族主义思潮。从20世纪50年代后期兴起到80年代后期低落这段发展历程来看，非洲“社会主义”首先具有如下一个基本特征：<sup>2</sup>非洲“社会主义”呈现出一个时起时落、历经曲折的发展趋势。从1959年加纳总统恩克鲁玛提出建设一个“在非洲社会主义原则基础上的福利国家”口号起，到60年代初加纳、马里、几内亚等西非国家宣布走“社会主义”道路，形成非洲社会主义的第一次高潮，而

后的1966年以加纳恩克鲁玛政府下台为标志，出现第一次低潮。但自1967年坦桑尼亚掀起乌贾马运动以后，赞比亚、乌干达、刚果、贝宁宣布实行…“社会主义”，致使60年代末到70年代初又出现非洲社会主义第二次高潮，随后安哥拉、莫桑比克、佛得角、几内亚比绍、津巴布韦也纷纷宣布选择“社会主义”道路。但自1984年几内亚发生军事政变、宣布放弃“社会主义”起，在非洲“社会主义”再次走向低落。到80—90年代之交，在苏东剧变以及“多党民主制”风潮影响下，以“社会主义”为旗帜的非洲国家日趋减少，但还有坦桑尼亚、津巴布韦等少数国家在不同程度的政策调整的同时，坚持其“社会主义”方向。近30年里约有半数非洲国家宣布奉行“社会主义”，但在具体名称和形式上却是多种多样，其根本内核是民族资产阶级和小资产阶级的民族主义，其相联系的外资政策是严厉的排斥或缩小外商的直接投资。而相比之下，没有搞“社会主义”、一直走“资本主义”的科特迪瓦，就没有出现许多非洲国家出现的外资政策上的大波动。(尽管也有小的波动)。

#### **4 自由主义的外资政策或(政府)干预主义外资政策较长期连续的实施，可以出现较强烈的负面效应**

在一国独立之前，往往经历长期而较稳定的自由主义外资政策，该政策的负面效应(如贫富两极分化，民族工业的微弱)，于是自然地在一国独立后出现较长期的政府干预主义波段。同样，典型的政府干预主义或经济民族主义波段在某个某段时期内的持续存在，其激进性的负面效应必定出现并阻碍社会进步。例如，与政府干预主义外资政策联系在一起的激进表现有：大兴国有化浪潮、严厉限制私营工商业发展、将外资企业国有化或民族化，片面追求高投资、高速度、高目标的工业化，以致通货膨胀严重、外债高筑，这样国内不满日益俱增，最终导致一国政府(或新政府)转而采用自由资本主义的措施，其中包括自由主义的外资政策，从而导致新一轮的外资政策波动。在这样的角度下，外资政策波动是由于典型的自由主义外资政策与典型的干预主义外资政策各自都有其明显的正负两面性的缘故。直到一国的发展水平赶上或接近发达国家水平为止，该国若出现自由主义外资政策波段，才不会在以后重新出现政府干预主义的大波动，尽管不免有小波动。

### **(二)、趋势**

#### **1 20世纪发展中国家外资政策的波动与20世纪民族主义的兴起有相当紧密的联系**

如果现在世界上的民族主义如果走向低潮，那么，在21世纪头20--30年就很可能出现各发展中国家外资政策迅速走向自由化，并且大多数原先有大波动的国家的外资政策会停止大波动。但事实上；在20世纪80~90年代出现了20世纪的第三次民族主义浪潮“世纪末的民族主义浪潮”。该浪潮兴起至今只约十年时间，其中还有许多变数，以致我们对许多重要问题一时难作判断，例如此次浪潮将延续多久，其与全球相邻国家经济的区域化，其与全球经济一体化有什么关系等等。但是，有一点是清楚的，经济全球化的发展趋势与“20世纪末的民族主义浪潮”的兴起是并存的。到目前为止，也很难说民族主义浪潮不会对各发展中国家的外资政策再次产生巨大影响。尤其是；这次民族主义浪潮虽然波及全球，却也呈现地理上相对集中的特点，形成若干民族冲突热点集中带，除了非洲以外，特别引人注目的是从巴尔干半岛向东，越过西亚、经高加索山区到达中亚的热点集中带。因此，至少在热点集中带的国家，其国内的外资政策的民族主义和干预主义、自由主义大小波动肯定在今后一二十年内或更长期仍然存在。

#### **2 亚太经合组织的拉美发展中国家和东亚发展中国家在今后一二十年内很可能继续向外资政策自由化方向发展**

因为这些国家受“世纪末民族主义浪潮”的影响较少，但亚太经合组织的一些经济发展水平仍相当落后的若干国家，在名义上也可能因为国际组织(如WTO)的压力显得外资政策相当自由

化,例如,在外资政策上取消“与贸易有关的投资措施,(TRIMs),但在微观上实质上仍有对外商有TRIMs的暗示。这样的例子,在世界上其他许多发展中国家也有可能存在。

### 3 实际上的干预主义的外资政策措施仍然普遍存在

从上段推理,由于今后一二十年内只有少数发展中国家缩小与发达国家的绝对差距(以人均GDP衡量),因此,多数发展中国家不可能结束外资政策的波动,但由于经济全球化的压力,明文规定的干预主义外资政策因国际压力而减少,但实际上的干预主义的外资政策措施仍然普遍存在。

### 4 发展中国家外资政策的大波动趋于减少

从全球范围看,发展中国家上述第一、二层次的外资政策的干预主义波段会削弱甚至消失,但在第三、四层次(尤其是第四层次)的外资政策干预主义波段与自由主义波段在今后几十年间的大、小波动仍会存在。也就是说,发展中国家今后在外资政策上的大波动仍会有,但波动的产业、行业范围比以前要小,波动的国家数目也会比20世纪减少。还由于经验教训的作用,更多的发展中国家会倾向于比较温和的、折衷的外资政策,尽量避免典型的政策波动的措施。因此,今后发展中国家外资政策上的大波动的轮数趋于减少,而小波动则不会减少。

从20世纪80年代后半期至今15年间,发展中东道国国内的外资政策总的说来,日益有利于外商直接投资的政策发展,只有不到10%的新增政策项目是不利于外商直接投资的。但是,这并不等于说,这15年多数发展中国家在单纯地将各自的外资政策推向自由化。这是因为,这15年间,许多出现的有利于外商直接投资的政策,即包括东道国政府方便引进外国直接投资的政策规章,也包括东道国为促进外国直接投资而增加的许多优惠政策规章,这些优惠性措施并不属于投资自由化范围,而却是属于政府干预主义。这些优惠性措施一般并不会引起跨国公司及其母国政府的反对,而是会引起它们的喜欢。因此,一个发展中东道国只要将限制FDI的措施去除,留下大量的优惠FDI的措施,就会使跨国公司母国政府(尤其是美国政府)在实际上视为该东道国已经基本实现了外国直接投资的政策措施的“自由化”。在近15年各国出来的有利外商投资的措施中,有多少属于投资自由化措施,在多少属于刺激外商直接投资的优惠措施,在1999年联合国贸发会议跨国公司与国际直接投资司的们1999年度世界投资报告》中也并没有说清楚。<sup>3</sup>但有一点可以肯定,刺激外商直接投资的优惠措施在近15年来已经成为各发展中东道国互相竞争引进外国直接投资的一个重要、普遍的现象,从而引起资源配置的新的扭曲,并也已引起国际社会的注意。

最后,还有一点要注意的是,那些人口超过或接近一亿的发展中大国,如拉美的巴西,非洲的尼日利亚,亚洲的中国、印度和印度尼西亚,可能更容易坚持比其他较小型国家为多的投资、贸易政策(尤其是吸引外国直接投资政策)的政府干预主义成分和色彩,从到目前为止的外资政策波动情况来看,情况看来是这样。

### 参考文献

[1] APEC Committee on Trade and Investment, Guide to the Investment Regimes of the APEC Member Economies,1999, 4thEdition Singapore.

[2] 日本贸易振兴会编,《1997年和2000年JETRO白皮书·投资篇》。

[3] 日本贸易振兴会编,《1993年JETRO白皮书·投资篇》。

[4] 联合国跨国公司中心编,《三论世界发展中的跨国公司》,[M],商务印书馆,1992年版。

- [5] 余建华著,《民族主义: 历史遗产与时代风云的交汇》,[M], 上海学林出版社, 1999年版。
- [6] 罗建国著,《非洲民族资本的发展(1960-1990)》,[M], 华东师范大学出版社, 1997年版。
- [7] 维·沃尔斯基主编1987年版,《拉丁美洲概览》,[M], 中国社会科学出版社。
- [8] 肖夏娜·B. 坦塞著,《拉丁美洲的经济民族主义》,[M], 商务印书馆1980年版。
- [9] 宫占奎主编,《亚太经济发展报告1999》,[M], 南开大学出版社, 1999年版。
- [10] 厦门大学南洋研究所,《东南亚五国经济》,[M], 人民出版社, 1981年版。
- [11] 李春辉、苏振兴、徐世澄主编,《拉丁美洲史稿》,第3卷,商务印书馆1993年版。
- [12] 张岩贵著,《国际直接投资及其波动性》,[M], 经济科学出版社, 2000年12月。

## An analysis of the FDI policy fluctuation of developing countries

zhang yangui

( Center for Transnationals' Studies of Nankai University, Tianjin, 300071)

**Abstract :** The author of this essay initially raises the viewpoint that there are foreign direct investment policy (FDI) fluctuations of developing countries in the long-term economic development. The author expounds on the characteristic and reasons for the FDI policy fluctuation. This essay also tries to show clearly the tendency of the policy fluctuation in future.

**Key Words:** FDI policy; fluctuation; developing countries.

---

<sup>i</sup> 马来西亚的这22年中,还可以分出更细小的波动,由于这里说的是大的波动,所以把较小的波动忽略不计了。尽管表7.1上列明了一些小波动的情况。

<sup>2</sup> 余建华:《民族主义: 历史遗产与时代风云的交汇》,上海学林出版社,1999年版,第237-239页。

<sup>3</sup> 关于这方面的情况,还可详见UNCTAD, world investment Report, 1999年,第四章