如何評估外資功過

摘要

一般認為，外商直接投資（以下簡稱外資）意味著外商帶著資本與技術來當地進行生產活動，對於缺乏資本與技術的後進國，影響似乎應是正面的。但必然是如此嗎？我們應該如何評估？

外商進行直接投資的目的可分為兩種，一種是為了降低生產成本（成本型），生產主要是為外銷，一種是為了接近市場（市場型），銷售目標是當地內銷市場。此處所討論的外資也包括外資握有掌控權的合資企業。因為外資對於當地企業具有相對優勢，因此掌控權應會大於其持股比例，譬如美國商務部就把美國公司持股超過 25%者列為美國跨國公司掌控的企業。

成本型外資立即的好處是提供就業、帶動出口並且帶來外匯收入，缺點則是附加價值低且發展的前景不明朗。成本型外資主要是來利用當地廉價充足的勞動力，只要當地勞動力仍是供過於求，成本型外資就不至於在勞動市場上產生排擠效果。在此情況下，要解決成本型外資未來如何升級的問題，就顯得不那麼急迫。

市場型外資則不同。市場型外資會被期待能夠「帶來」資本、先進技術與管理模式，但是也可能會有排擠本地企業，甚至造成壟斷的問題。後進國家的國內市場是一可用來扶植當地產業及當地企業的場域。就政策合理性而言，若要讓市場型外資進佔當地市場，就應該真正能夠「換來技術」，才能符合政策目標。要評估外資的功過，考量必須著重在外資對啟動、維持、提升長期經濟發展的影響方面。這方面的分析必須落到企業層次來進行才能具體掌握。

在市場經濟之中，企業是經濟活動中的基本組織單位。國家政策則是用來影響企業所面對的環境與誘因。後進國家要發展經濟，必須學習西方先進的技術與組織模式。經濟發展廣義來說意味著個人的生產力要提升，但具體而言，後進經濟必須要建立有效的企業組織，必須能夠在企業組織內積累學習的效果。外資企業本身擁有的先進技術與企業組織模式，會被外資企業的人員、相關的供應商、客戶及其他相關單位從中學習，這種「外溢效果」必然是有益的，但是這些外溢效果要由當地企業承接才能落實。

現代跨國企業出現至今已百多年了，這不算短的歷史經驗顯示跨國企業的國籍並沒有逐漸模糊的趨勢。跨國企業的母公司總部設在母國，企業全球的利潤與決策中心也設在企業總部，最基本的研發工作也大部分集中在企業總部進行（有研究顯示約八成），各地分公司多半進行一些應用性或適應當地需求的研發工作。

更重要的是，當地的產業升級是要依靠外資企業還是當地企業承擔？隨著經濟發展當地環境會發生變化，所得水準會上升工資會上揚，當地的企業原有的經營模式會失去競爭力，因而必須進行升級提升經營水準。當地企業的技術與經營水平原本就比較低，環境變化後必須升級才能生存，且缺乏跨國流動能力，因此會被迫在當地尋求升級的途徑。而這些個別企業的升級總和起來，就構成了後進國整體的產業升級。

但外資所面對的問題卻不同。外資原本就具有先進能力，若當地環境改變，則母公司總部必須要決定是否改變在當地經營的內容。跨國公司總部也可能決定將原先的簡單加工生產線移出，而不進行升級。相較於成本型外資，市場型外資比較可能會繼續留在當地提升經營水準，不過，當外資為掌握當地市場的新興需求而進行研發，其所累積的知識性資產，是以企業私有的形式累積在外資企業內部，這將擴大當地企業與外資之間的技術差距。

台灣等東亞經濟體在戰後經濟成長快速，在其發展過程中，外資確實扮演了一定角色，但是整體上對外商直接投資這種型式的外資的依賴程度原本就不高，並且隨著經濟持續發展，產業升級的挑戰不斷湧現，而在這些產業變遷過程之中，對外資的依賴程度其實已更為降低了。

譬如，台灣電子業在早期引入純外資且外銷導向的簡單加工生產線，如裝配電視機等，六十年代中期更設立了加工出口區。到了七十年代，一批新的當地電子企業開始出現。當時，台灣發展電子業的各方面配合條件已趨成熟。相關的支持性工業已初具規模，外資與合資電子企業的外溢效果也有所累積，戰後的普及教育以及與工業相配合的高等教育也開始開花結果，戰後訓練出來的當地工程師群在這些基礎上開始自行創業，設立了台灣第一批當地電子企業。這些企業也逐漸經由出口生產活動中學習成長。

到了九十年代初，台灣工資水準已大幅上揚，使得簡單裝配型作業成本太過昂貴無法持續。當初來台灣加工出口區進行裝配生產的歐美日電子廠商，到此時則多半決定不提昇他們在台灣經營的層級，而陸續撤出台灣。例外的是幾家零組件廠商（非裝配廠），如德州儀器、飛利浦等，它們則改變產品線，來供應台灣新起的電子廠商。

因此，在台灣發展極為成功的電子及資訊產業之中，領導性廠商在數十年內有很大的變化。在六七十年代，台灣電子業出口八成是源自外商，排名當地電子業前十大廠商幾乎全是外商。到了今日，台灣資訊產業幾乎全由宏碁、廣達、鴻海等當地企業所主導，電子業則除了留下來的菲利浦、德州儀器等零組件外商之外，也以當地廠商為主。著名的新竹科學工業園區中外資角色也有類似的變化，外資占新竹科學園區資本額的比例，從八十年代初成立時的近四成，至今已降至一成以下。

因此可說，台灣電子業的歷史，從六十年代草創期開始至今，是一部當地廠商逐漸取得領導地位，並且取代外國直接投資者的歷史。這也符合本文提出的說法，即外資「帶來」的先進技術與管理模式，須要由當地企業來承接才算落實。

後進國的經濟發展，必須是不斷升級的過程，今日從初級加工進步到中級加工，明日則進步到高級加工，以後再進一步加入全球創新競賽。這些學習效果必須有系統的在當地企業的組織內累積，才能發揮功效。同時，當地企業必須不斷學習不斷升級，才能在這過程中生存下來。外資企業來到後進國家，原本就具有先進技術，在環境變化中不一定會調升它在當地的經營層次。回到原先的問題——如何評估外資功過，答案應該是，在任一產業中，在引進外資的過程中，是否

扶植出有競爭力、能持續升級的當地企業。若答案是肯定的，則外資匯出獲利及壟斷市場問題就不足為懼了。若答案是否定的，那經濟發展的前途就很值得憂慮了。

關鍵詞：外人直接投資，經濟發展，當地企業，學習效果

文章摘自：
瞿宛文（2005），<如何評估外資功過>，刊於《讀書》，第 314 期， 2005 年 5 月， 13-22。