

如何評估外資功過

瞿宛文

近年來，中國早已成為跨國公司對外投資的首選，流入中國的外商直接投資金額至今已累積達 5500 億美元。若以人均計算也是甚高，譬如在 2002 年外資流入額平均每人 40.3 美元，幾乎是印度 5.3 美元的 8 倍。但如何評估外資的影響則仍有不同的意見，此次中國商務部的報告《2005 年跨國公司在中國》，除了肯定外資在推動出口及提供就業方面的貢獻之外，也提出對於外資企業將獲利匯出導致大量（每年千億元）「財富外流」的疑慮。

外資有不同種類，除了投資於生產活動的外商直接投資之外，其實還包括長短期的金融資本（如借外債或外商購買股票等金融性資產）。不過在九十年代末東亞及其他地區陸續發生金融危機之後，一般認為金融資本短期快速的跨國流動對於後進經濟體，特別容易導致不必要的經濟波動甚至進而引發危機，因此對其影響的評價多傾向於負面，在此也將不討論此種外資。相較之下，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？

外資如何帶來技術

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，壞處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諸多當地的資源，尤其是廉價充足的勞動力。不過對於中國這擁有龐大勞動力的經濟體，紓解就業的壓力特別大。只要勞動力仍是供過於求，成本型外資雖雇用大量勞動力，也就應該不會導致當地企業在取得勞動力上的困難，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重要的場域，是一可以用來扶植當地產業及當地企業的場域，尤其是如中國這樣幅員龐大的經濟體，市場已公認是一項極重要的資產。「以市場換技術」的口號即為明證。後進國家政府手中握有的政策工具不多，因此對國內市場的管制權力就更顯得重要。因此就政策合理性而言，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。市場型外資具有先進

技術與管理模式，但是如何「帶來」？誰來承接這些技術與管理模式，進而在當地未來發展中發生作用？這些問題都需要進一步釐清。這些先進跨國企業必然會佔據當地企業潛在的成長空間，在長短期中是否會對當地企業產生排擠的作用，就要看外資與當地經濟互動的動態過程如何演變而定，以下將再作說明。

至於所謂的「財富外流」其實只是一個發展的結果，不能夠被當作是著力的目標。跨國公司來投資當然是為了獲利，即使外資因為繼續看好未來發展，而持續將當期盈餘留下來再行投入以擴大投資規模，這也只是為了增加以後的獲利。要想引進外資，就必須有外資會將獲利匯出的準備，並且必須隨時做好準備，維持住外匯存底水準，使得外資匯出獲利的時候，不會造成國家外匯的短缺，以致於造成對外收支的危機。重點是引進外資的目的何在，如何和國內的經濟發展的策略配合。

在一些發展失敗的後進國，確實常會發生資本流出超過資本流入，造成缺乏資本的後進國竟然「淨輸出」資本到先進國的不幸情況。這其中除了當初可能引進外資不當之外，也是因為發展不力而造成無法再持續吸引外資的後果，這種國家通常也缺乏外匯，因此會更加劇對外收支上的困難。近年來，諸多所得水準並不算低的拉丁美洲國家，如阿根廷等不斷出現金融危機就是這樣的案例。幸好，中國大陸目前在這方面因有鉅額外匯存底，且外資流入仍遠大於流出，這問題暫不存在。

照這樣的分析，似乎外資影響有正面有負面，但是若真要評估外資的功過，恐非只是將正負影響抵銷下來，看淨效果為何就可以得到答案。在市場經濟中，經濟發展其實是一種像滾雪球一樣的動態過程，靜態的加加減減算帳式的評估恐怕用處有限，更重要的考量應著重在外資對啟動、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，是企業依據外在環境以及自身策略，而做出生產與投資的決定的。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（這是人均所得增長的基礎），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，首先會被外資企業所雇用的人員、以及與外資企業交往的供應商、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。如上述，引進外資是期待外資「帶來」先進的技術與企業組織模式，但這些先進因素必須由當地的企業組織來承受延續，如此先進技術與管理模式才能真正提升當地經濟活動的水準，外資才算真正「帶來」了先進技術與管理模式。

跨國公司可以沒有國籍嗎？

有不少學者認為在這全球化的時代中，國界將消失泯滅，跨國公司也將會變得沒有國籍，外資企業和當地企業其實沒有差別，對待外資企業不需要有如此的

戒心。確實，外資企業和當地企業有什麼樣的差別？留下來長期經營的外資企業，和當地企業有什麼差異？為什麼後進國發展經濟一定要扶植當地企業呢？為什麼不能就依靠外資企業呢？尤其是目睹全球外資這十多年來源源不斷的湧入中國，中國還需要為此擔憂嗎？

首先，就像借外債要準備還錢一樣，如前所述引進外資就必然要準備外資會匯出獲利，甚至可能撤資，政策上必須要考慮外資的適當水準問題，不可能不斷引入。更何況至今中國儲蓄率已經達到相當高的水準，政策上必須要想方設法將這些國內資金導入到有生產性的投資，不能一味引進外資。再則，外資並不一定會永遠不斷湧進，同時外資會流入就也可能會流出，這牽涉到企業的國籍與流動能力。即使在這全球化的時代，企業仍是有國籍的，而企業的流動能力也與國籍有關。如歐美日先進企業挾著先進技術與管理模式，有能力去全球各地投資，但是後進國的企業缺乏同樣能力，因此相對缺乏「流動能力」。(這絕不意味著後進國資金不會外流，相反地這經常發生，只是當後進國的資金以個別方式外流到歐美日時(不論是攜款捲逃或是趨避風險)，卻因缺乏競爭力而多流為退休寓公型資金。)

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，譬如通用汽車是美國公司而豐田是日本企業，同時這差別是有意義的，不論豐田在美國有多巨大的投資。跨國企業的母公司總部一定設在母國，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。外資企業在中國的投資行為是它全球運籌策略的一環，並不必然會在中國持續投資。

再則，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，則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。如上所述，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，譬如說從簡單加工升級到複雜加工等。不過，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，這其中仍會牽涉到兩個問題。一是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，並且更可能是累積在外資母公司企業總部，這必將更加擴大當地企業與外資之間的技術差距。再則，若市場型外資越能在當地市場中獲利，則外資可以匯出的利潤數額就會更大。

總之，外資企業與當地企業的差異，不只是企業盈餘是否會匯出國外，而是

當地經濟的升級必須依賴當地企業，當地企業必須升級才能生存，但利潤與決策中心在母國的外資企業，卻沒有必要一定要在當地持續提升經營的層次。

台灣電子業如何取代了外資

南韓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。以下且以台灣成功發展的高科技產業為例，來檢視這產業發展的過程之中，當地企業以何種方式向西方學習先進技術與管理模式，外商在早期與後來成熟期中各扮演了什麼角色。

台灣廣義的電子產業有兩個不同的開頭。六十年代初在政策撐起的貿易保護傘之下，台灣一些當地廠商與日本家電廠商進行合資，生產家電產品供應當地市場，同時學習技術、生產技能與管理模式，學習效果累積在這些合資廠之中。另一條路是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，容許百分之百的外資，但要求產品全部外銷，並逐年提高當地購買原料的比例等，學習效果則主要依賴外溢效果，即員工與供應商等從外商學習技術與管理模式。

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，相關的支持性工業如金屬、機械與石化等產業已初具規模，上述外資電子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。雖說這些企業當時只是生產簡單加工的電子產品如電子錶等，但是它們可以經由外銷活動而從外商買主與供應商中學習先進技術與管理技能，在企業層次從這過程中累積學習效果。在八十年代個人電腦產業興起之後，在政策的協助下，這第一批電子廠商就能夠即時抓住機會投入相關產品的生產，使得台灣到了九十年代已經成為全球個人電腦生產的最大基地。譬如鴻海公司在七十年代成立時，是製造電視機上轉台的機紐，個人電腦產業出來後就改生產連結器，至今竟然已成為電腦零組件及電子代工最大廠商之一。

原先六十年代開始的兩種類型電子廠商各有其演化的道路。原先與日本合資的家電廠，其中有兩三家設法維持了它們（相對於日資母公司）的自主性，而加入產業升級的行列。譬如大同公司等企業到了八十年代，就快速的將原來生產電視機的生產線改來生產電腦監視器，積極參與了新興個人電腦的榮景。其他幾家合資企業則受制於母公司的策略方向，持續擔任為台灣有限的內銷市場生產家電的角色。

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，我們可以看到一有趣的現象，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飛利浦、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。

在八十年代，台灣電子業為什麼可以得到這樣的成長機會？這實在是因為當時台灣這些電子企業已初具規模，使得外商發覺它們可能可以進行委外生產，而不需要作直接投資。八十年代初的美國，個人電腦產業標準初定，原先的大型電腦廠商應變不及，幾乎無能參與這新興的產業，更無法以既有的龐大資源來壟斷這新興產業的發展，以致給了新來者大好的發展空間，培養出如微軟、英特爾、惠普、戴爾及康柏等新企業。

在歐美剛冒出來的這些新興電腦製造廠商如康柏等，它們若要進行量產，也可以如它們在六十年代的前輩一般，到東亞等地來自行直接投資，那它們就必須投下資本、派（高薪資水準的）母公司人員進駐、建立分公司以及整套生產線來。不過，此時它們發現東亞尤其台灣已經存在這些相關當地廠商，在它們的技術指導之下，台灣廠商可以承接訂單生產出各種零組件以及裝配出整台電腦來，並且它們發現若把生產訂單交給台灣這些廠商，它們確實可以準時交出合乎規格、價廉物美的產品。如此，康柏等公司發現「外包」可行之後，就決定不來東亞進行麻煩的直接投資，而是下代工訂單給台灣這些廠商。

對於台灣的發展而言，台灣經濟能擁有這些擔任代工者的當地企業，當然比擁有外商直接投資要有利的多。除了當地企業比較會把盈餘留在當地之外，更重要的是經濟活動決策的主動權能夠部分留在當地，因此，這些當地廠商就有可能主動準備下一波產業升級的到來。譬如至今，全球資訊產業早已進入成長緩慢的高原期，台灣這些資訊廠商也早已尋好下一波的成長產品如顯示面板、通訊手機等，幫助台灣電子業維持成長的趨勢。這在在顯示，對於先進技術與管理模式的學習，若能夠在當地企業中持續累積，學習效果才能落實，才能實現一波又一波的產業升級，維繫經濟發展的動能。

總之，六十年代台灣電子業的兩條路——合資家電廠與純外資裝配廠，對台灣日後電子業的發展的貢獻大半是間接的。它們所訓練出來的各種人才，包括工人、工頭、技師、工程師與管理人員，很多都加入了後來新興的當地電子企業，確實有助於日後的發展。但重點是原先兩種企業本身多數沒有參與當地日後的產業升級，是這些它們訓練的人才在加入了當地電子企業之後，才參與了產業升

級。如果沒有當地電子企業即時出現，則這些人才未必能發揮功用。也就是說外資「帶來」的先進技術與管理模式，必須要由當地企業來承接，才能算落實。

而台灣當地的電子廠商，則是一方面承接上述的外溢效果，另一方面更是在參與市場的過程中，向國外的先進買主、供應商等學習先進技術與管理模式，直接在自身企業層次累積這些學習效果，立即在經濟活動上予以應用。

台灣經濟規模小故以外銷導向為主，同時早期只歡迎成本型外資，限制市場型外資，情況和中國大陸有差異，不過必須要扶植當地企業的道理仍是相同的。差異部分將在下文再做討論。

巴西作為反例

拉丁美洲在戰後的經濟發展成績很不理想，一向被當作東亞的相反例子來作對照討論，而在外資企業影響的問題上，其實也是如此，在此且以拉丁美洲最大的國家巴西為例來簡單作一對比討論。在二次戰後，巴西推動以國內市場為主的進口替代工業化，撐起保護傘，容許市場型外資進入，但是要求外資要盡量提高自製率。推行至今，巴西主要的製造業，都是由跨國公司市場型外資所壟斷。

譬如，以汽車產業為例，巴西政府在五十年代推動汽車業進口替代時，一方面禁止成車進口提供貿易保護，並保證給予進口關鍵零組件的外匯，一方面則要求廠商在五年內將自製率提高到九成。因為當地市場潛在規模夠大，跨國企業願意進行投資，提升原先純裝配性的作業，並配合零組件產業的成立，在幾年內竟真的將自製率提高到九成多，並在七十年代中產量就已接近百萬量。不過，原先雖有些當地廠商參與市場，但最終還是由大眾、福特與通用汽車三家跨國企業壟斷，三家的市佔率達到九成。

到了八十年代，如其他拉丁美洲國家一樣，巴西外債過高對外收支出現困難，巴西政府因此開始推動出口，依據出口業績提供進口關稅減免額度。汽車業的自製率雖高，但甚少出口，並且仍須要運用外匯進口一些關鍵零組件，因此也受到創造外匯收入的壓力。同時外債危機使得當地經濟蕭條需求減少，也促使跨國企業尋求外銷機會。不過，因為當地成車缺乏競爭力，跨國企業的策略多是要當地分公司出口引擎與零組件回銷母公司，也算的上是出口了，更重要的是可以取得巴西政府政策上提供的外匯優惠，可用來進口必須的設備與關鍵零組件。通用汽車巴西分公司曾一再要求公司總部，讓它們改為生產較新的車型提高生產力，但總部卻認為潛在需求達不到經濟規模而一再拒絕所請。

為何當地成車缺乏國際競爭力？首先，當初所引進的技術已經相對落後，再則，由三家跨國企業所壟斷的當地市場，也缺乏競爭壓力，當地技術更新的速度趕不上國際水準，缺乏國際競爭力難以避免。弔詭的是高自製率卻也同時意味著改造的困難，因為相關連的汽車零組件產業，也都有不符合經濟規模、技術落後的問題。同時，決策仍取決於遠在他國的母公司總部，不易配合當地升級的要求，以致陷入發展的困境。

巴西汽車產業發展的困境，可以拿來和南韓汽車產業作對比。南韓政府發展

汽車產業的策略，一開始就是堅持以當地企業為主體，扶植了現代、起亞、大宇等南韓汽車廠商。南韓政府所用的政策工具與巴西有些類似，包括限制進口，以出口業績給予進口特權，以及低利貸款等，不過，南韓的成績則遠非巴西汽車業所能及。其中，很重要的是當地企業決策能夠和國家的產業政策完全配合，不斷引進技術發展自有技術能力，產業政策上並不斷以外銷績效為檢驗標準鞭策當地企業，培養並維持國際競爭力。雖說南韓國內市場規模過小，去支撐南韓建立世界級汽車業的企圖相當吃力，同時東亞金融危機也重創了當地產業（以致於大宇汽車被美國通用汽車買去，現代汽車則併購了起亞），現代汽車全球地位雖尚未穩固，但是就銷售車輛數目而言，已登上了全球第七位。至少從目前現狀來看，南韓的汽車產業仍有成功的可能，而巴西的汽車業的佈局則令人無法看到這樣的前景。同時，南韓依靠這樣的產業發展策略，也成為至今唯一能夠成功建立全球品牌（包括三星電子與現代汽車等）的後進國家。

中國的特殊情況

目前中國的情況與上述經濟體有些不同之處，以下將針對這些差異檢討上述經驗的適用性。不過，先簡要闡述後進國能否成功扶植當地企業的幾個關鍵因素，一是在要推動發展時刻，後進國與先進國的技術差距為何，二是當時國際環境是否容許保護國內市場、當地企業，三是當地政府是否有意願並且有能力扶植當地企業。

歐美先進國家當初在陸續追隨英國工業化腳步時，和先行者的技術差距不大，國際環境也容許美國德國等保護國內市場及當地企業，同時當地政府也都大力扶植當地企業。以後的後進國家都無法享有的如此優異的條件了。

到了二戰後，東亞發展經濟時，與先行者的差距則已經不小，必須逐步學習而無法很快地追趕上，東亞戰後經濟成長成績在後進國中已屬最優異，但五十多年後也仍未能追趕上。不過，東亞經驗則滿足第二及第三項要求。相較之下，中國大陸的情況與東亞當時情境已有所不同，除了技術差距必然隨時間加大之外，主要的差異在於國際經濟環境的變異。譬如，台灣在六七十年代有空間既可大力推動出口同時又保護當地市場，既可大力引進成本型外資又可限制市場型外資，以如此方式極力扶植當地企業。這樣的貿易與投資上的作法，在今日世界貿易組織當道的情況下，幾乎已不被容許。因此如今中國的「以市場換技術」的策略，也意味著容許市場型外資進入國內市場，而亟需被扶植的當地企業就必須在國內市場與外資直接競爭。在這樣的情況下，扶植當地企業的政策工具包括補貼與差別性的市場權利，這途徑並非不可行，但需要清楚的策略，同時不能依賴合資企業。

上述以巴西為代表的拉丁美洲模式，若與東亞相對照，它的失敗並不是在於進口替代政策，而在於第三項，就是當地政府沒有把扶植當地企業當作政策目標，在推動進口替代工業化時，便宜行事以外資或合資企業建立當地工業。

目前，中國的國內市場尚未整合完成。要將各地聯繫在一起形成一完整的市

場，需要四通八達的交通網路，各地比較同質的發展，以及各個行政地區關於商品流通與投資行為有比較一致的規範（包括對外資、地區內與地區外的中國企業的差別規範）。從產業政策的角度來考量，因為地方政府之間的互相競爭，而提高了對於成本型外資的誘因，這問題必須由中央政府予以規範。不過，更重要的政策課題是對於市場型外資的規範，因為市場型外資對當地企業的潛在排擠性比較大，這課題對中國長期經濟發展更為重要。同時，在扶植當地企業之時，不同地區之間的投資與貿易壁壘，也是中央政府產業政策必須處理的範圍，因為扶植當地企業的原則是要讓優秀的企業能從當地市場得到資源回報，而地區間的壁壘將妨礙這機制的運作。如何在引進市場型外資之餘，仍能成功扶植有競爭力的當地企業，是產業政策的最大挑戰。

小結

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。一方面，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。另一方面，當地企業源自當地經濟，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，它原本就具有先進技術，在環境變化中它不一定會調升它在當地的經營層次，這取決於企業總部的整體考量，沒有必然性。同時，這道理也適用於外資握有掌控權的合資企業。至今在全球中，還沒有任何後進國家曾經依靠外資為主體而成功地發展了經濟的例子。

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。

刊登於《讀書》，第 314 期，2005 年 5 月，13-22，北京。