

战后以来，发展中国家实行对外开放政策有力地促进了经济的发展，反映了第三世界经济的发展的客观要求。纵观发展中国家实施这一政策的经验和教训，不难看出一条辩证的发展规律。它表明了战后

发展中国家对外经济贸易政策的基本变化趋势。本文试从三个方面对这一政策的演变扬

试论战后发展中国家对外开放政策的辩证发展

袁永友

弃过程作一初步的探讨。

发展经济学家把发展中国家外贸发展战略划分为内向与外向两种模式。外向战略不仅鼓励自由贸易，而且也鼓励资本、工人、企业和学者的自由流动，执行开放性的交往制度；内向战略是指以发展适合本国资源禀赋的技术和工业为目标，通过限制贸易、人员的流动和交往、把那些生产不对路产品、缺乏促进作用、推广不适用技术的多国公司拒之门外。依据上述划分方法，发展经济学家把发展中国家外贸发展战略形式又分为初级外向、进口替代、出口替代三种。众所周知，旧的国际经济秩序造成亚非拉国家以出口初级产品为主的现象曾持续了几个世纪，形成了典型的殖民地经济特征。独立后的许多发展中国家曾试图通过继续发展农矿产品出口以带动经济发展，但无法克服因供求结构影响的贸易条件恶化的困难，不得不谋求新的发展战略。六十年代初期前后，不少发展中国家利用国家政策手段，限制一些进口产品，以发展这些产品的国内生产和减少对国外的依赖，促进实现本国工业化和国民经济的发展。这就构成了发展中国家外贸发展战略的第一次转折，即由出口初级产品的初级外向战略转向进口替代战略。但是，随着进口替代政策的

实施，其局限性日益突出：在保护关税和进口限额等封闭性措施下建立起来的工业因技术落后、国内市场狭小，无法接受国际市场的挑战；同时，发展中国家工业所需的资金、设备、技术乃至大批中间性产品的原料仍须依赖进口，反而为西方发达国家以资本输出推动商品输出提供了条件，使采取该项战略的发展中国家外债和外贸逆差剧增。

基于上述情况，不少发展中国家外贸发展战略不得不实行第二次转折，出现了出口替代的新战略。该项战略的主要意义在于否定进口替代战略中的消极因素，在世界性的贸易自由化中，把促进制成品出口作为工业化的战略基地，实行外向型政策。该项战略通过出口部门的前连锁与后连锁作用带动本国经济发展，有效地增加了就业、改善了产业结构和国际收支，其效益比较明显。七十年代发展中国家涌现出一批新兴工业化国家（地区），其成功之处莫不与上述战略有关。

八十年代以来，发展中国家又出现了相对进口替代和立足国内经济、实行奖出限入相结合的多型式、多层次的发展战略及目标。尽管各国由于经济发展的阶段不同，外贸发展很不平衡，但其战略的开放性质却越

来越明确。发展中国家上述两次战略转折,构成了从“外向”到“内向”。又从“内向”到外向”的两个阶段,它深刻地反映了战后发展中国家对外开放政策的辩证发展趋势。

发展中国家的外贸发展战略作为一项基本国策,也是逐步成熟的。它一方面否定了发展战略中封闭性因素,保留了开放性原则;另一方面,在实施对外开放政策的同时坚持和强化了本国的保护贸易政策。这既维护了本国经济发展的利益,又适应了战后

世界经济和贸易发展的趋势,对推动发展中国家经济乃至世界经济的发展起到了积极作用。当然,这一政策还须在发展中进一步完善。应该看到发展中国家实施的各种贸易政策,其性质和程度各异,从局部看,这是处于不同历史发展阶段的国家对外政策的必然产物,从整体上看,它是同西方贸易保护主义针锋相对的一种开放战略,因而构成了发展中国家对外开放政策的新特点。

二

战前,亚、非、拉国家输入资本的历史,就是一部财政、金融命脉被操纵、被控制的历史。战后以来,在民族解放运动巨大胜利的基础上,发展中国家提出了经济自强的任务,为了充分利用本国资源丰富、地价便宜、劳动力充沛的有利条件,发展中国家制定了一系列吸收外资的优惠政策和法令。例如,为更有利地吸收外资,减免外资企业的税收,允许外资企业利润、利息、股息自由汇出,允许外币流入并自由使用,增大出口补贴和留成,实行进出口贷款和水、电能源优惠性政策等等,这就在吸收外资方面形成了以开放性为特点的政策体系。七十年代初期,发展中国家资本输入形式出现了二元结构,政府和私人投资并行增长,大量低息、无息的政府间贷款或援助和跨国公司的私人直接投资大量涌进发展中国家,一批新企业、新设备逐渐建立,旧的产业结构和出口商品结构开始有了初步改观,一批国家由出口初级产品为主的农、矿业国家发展为有一定的工业基础设施的劳动密集型工业品出口国,还有不少发展中国家积极建立以吸收外资为主的出口加工区,并在六十年代形成了高潮。到一九七三年为止的二十余年内,发展中国家吸收外资总额 2,200 多亿美元,其中私人直接投资比重约占 40% 强。发展中

国家吸引外资从被动转向主动,从以借贷资本为主转向以生产资本为主,并基本围绕改变单一落后经济的总体目标制定决策,不同程度地体现了主权国的意愿,获得了较为显著的微观经济效益,这是发展中国家资本输入史上的重要转变,是对战前那种资本输入的有力否定。从发展中国家吸收外资的演变过程来看,这种否定是吸收外资政策辩证发展的首要变化,没有这一次否定就谈不上其它意义上的发展。

另一方面,这次否定又是不彻底的。从外资的流向看,外资的来源国与战前没有差别,国际金融资本的扩张性依然存在;从投资主体看,私人直接投资的主要形式是跨国公司,通过垄断关键技术和经营管理,控制发展中国家工业部门,攫取高额垄断利润,仍是垄断资本的有力手段;从投资部门看,一些国家靠牺牲农业来发展工业,用放弃国民经济综合性指标去换取单纯的工业发展速度,埋下了产业结构畸型化的隐患,所以,总的看来,旧的国际分工中所表现出来的“资本主义生产方式不发达的国家,应该依照一个适合于资本主义生产方式的国家的程度来生产和消费”的性质没有根本改变。

七十年代中期以来,西方发达国家相继陷入战后最深刻的危机之中。由于发展中国

家吸收外资政策不当,从而为西方发达国家转嫁经济危机打开了方便之门。这就使上述外资引进中的消极面暴露无遗。这种教训再次说明了吸收外资与国民经济全面稳定发展关系的重要性,从而把吸收外资政策进行再调整的任务提到了议事日程上。

进行再调整的进程至今仍没有止步。但其特点已经显露出来,这就是:(1)改变吸收外资的单一流向及二元结构。原来私人直接投资和政府间贷款两大来源逐步扩展为国际私人银行业、双边官方、国际金融机构及私人直接投资四大资金来源,其中石油输出国资金份额日益增大,(2)实行对外资又利用又限制的政策。除运用立法措施保护各项合理投资外,禁止外资对若干重要部门的投资,限止外国投资者拥有股权的比例,限制雇佣外籍人员的期限和比例以及东道国参股或设立专门机构监督管理跨国公司等等。(3)加强宏观管理,注重社会经济效益。根据本国实际决定投资重点和政策,加强吸引外资前期的准备工作,注意利用外资与国内积累的关系,调整产业结构,发展农业,加速出口加工区的发展和升级。(4)加强国家干预,实现国际金融领域的南南合作等等。

上述特点表明,纠正吸收外资政策上的

失误,除弊兴利是进行再调整的主要任务。七十年代后期,发展中国家重新调整引进外资的战略,放松了一些管制与限制,既纠正了一些吸收外资的盲目性与片面性,又纠正了一些限制外资的盲目性和片面性,使一度下降的引进外资有所回升。这是发展中国家吸收外资政策辩证发展的结果。当然,这一辩证发展结果是不一样的。例如,在新兴工业化国家(地区)中,东南亚等国家在吸收外资方面,从实际出发制定稳定经济增长方针,注意财政控制,防止通货膨胀,创造了较为成功的“亚洲经验”。而拉丁美洲的墨西哥、巴西等国片面依赖借贷资本,信用过分膨胀,背上了沉重的外债包袱,患上“墨西哥病”从而陷入了新的困境之中。

战后发展中国家吸收外资政策经历了从利用到限制又从限制到利用两个阶段;在引进外资政策变化上表现为由放开到紧缩,又由紧缩到放开。这一进程具有深刻的意义。它一方面反映了发展中国家利用外资政策的变化不是一种简单的重复变化,而是由不成熟到逐步成熟的发展;另一方面,它反映了吸收外资政策的进一步成熟,还须继续进行艰巨的实践。

三

保护贸易政策历来有两种性质:为保护高度垄断的工业,而不断加强对外扩张是侵略性的保护贸易政策;而为保护新兴幼稚工业所实行的政策是防御性的、进步的、保护贸易政策。战后以来,发展中国家坚持对外开放充分表现在两种保护贸易的斗争之中。斗争第一阶段,发展中国家反对西方贸易保护主义是围绕着争取贸易平等待遇、反对关税壁垒的目标展开的。

六十年代中期以前,西方发达国家保护贸易的主要手段仍旧是关税,其中对发展中

国家的限制尤为严重。从发达国家最惠国关税来看,对发展中国家制成品进口的平均关税税率长期高于对发达国家的关税税率,充满了歧视性;西方发达国家还按产品加工程度逐步增大税率,使发达国家关税的有效保护程度大大高于名义关税,从而人为地限制了发展中国家工业品出口的增长速度。其中,关税壁垒的影响不能不是重要因素。从六十年代中期开始,发展中国家首先从关税问题入手,以争取发达国家优惠关税待遇为目标,形成了反对西方贸易保护主义的斗争。

经过1962年联合国第17届会议和联合国第一、二届贸易与发展会议的推动,终于在1968年通过了关于普遍优惠制的决议。在发达国家与发展中国家贸易中,普惠制坚持普遍性原则,从而争取了发展中国家在产品(主要是制成品和半制成品)贸易上的平等权利;普惠制坚持非歧视性原则,从而争取了所有发展中国家在国家待遇上的平等权利;普惠制坚持非互惠性原则,削弱了发达国家传统的贸易特权,有力地争取了发展中国家在关税优惠待遇上的平等权利。1971年以后的五年中,由欧洲经济共同体率先,先后有二十多个西方发达国家实施了这一方案。七十年代中期,欧洲经济共同体还通过签订《洛美协定》,对非洲、加勒比海、太平洋地区的国家(地区)给予了更大的贸易优惠和经济援助,与欧洲经济共同体签订了类似协定的发展中国家也在不断增加。广大发展中国家和地区在普惠制项下的出口获得了较快的增长,积极利用普惠制扩大出口成为这一时期发展中国家外贸政策的主要组成部分。从积极的意义上来说,普惠制的产生不仅是战后对西方发达国家关税壁垒的重大突破,也是南北经济关系的一项重要突破。它显示了发展中国家的力量和斗争的成果,初步打开了反对西方贸易保护主义的局面,促进了六十年代国际贸易自由化的发展。

但是,上述突破是在战后西方发达国家经济迅速增长的特殊环境下出现的,其积极作用必然是有限的。首先,这种作用只侧重突破西方发达国家的进口限制方面,而奖出限入是侵略性保护政策的双刃剑,西方发达国家通过采取多种出口促销措施,扩展海外市场比单纯封闭市场压缩进口的作用更为重要。战后以来,发达国家通过出口信贷、出口补贴、经济援助、减免国内税收以及建立各种促销机构的政策,已构成其外贸政策的重心。其次,这种作用只侧重在突破进口限制的关税政策方面。战后,西方发达国家在

关税以外的领域,通过政府管理对外贸易、海关监督,可以在关税及贸易总协定未涉及的范围内,广泛实施各种进口限制措施,以非关税手段代替关税手段。再次,这种作用就关税方面的实际收益看是有限的。从1947年到七十年代以前,关税及贸易总协定范围内,发达资本主义国家之间经过六大回合谈判,平均关税已降至较低水平,关税壁垒的作用本身已经削弱。此外,在普惠制的产生过程中,发展中国家承认了发达国家实施保护措施的各种特权。例如,例外条款、预定期额、竞争标准等等,从而使发达国家这些措施具有了制度化和法律化的特点,与发展中国家经济利益密切相关的很多骨干产品被排除于受惠范围之外。纺织品、皮革制品、石油制品等被视为“敏感性商品”,受到极为严格的限制。这就足以说明,六十年代中期以前,发展中国家反对西方贸易保护主义的局限性。1973~1975年,资本主义世界终因产业结构失调爆发了战后最严重的经济危机,市场矛盾日趋激化,西方发达国家外贸政策迅速“紧缩”,保护主义大行其道,形成了以非关税壁垒和大规模奖励出口为主要内容的“新保护主义”。发展中国家较有竞争力的产品不断受到进口配额、闸门价格、许可证、有秩序销售安排和各种技术壁垒的限制。八十年代以来,西方发达国家保护主义措施逐步制度化和整体化,形成了较完整的保护贸易政策体系,给发展中国家经济结构的调整造成了极大障碍,特别是一批外债严重的出口国,所遭受的打击更为严重。严峻的事实说明,发展中国家已成为新贸易保护主义的直接受害者。传统的反保护主义手段已无法抵御新贸易壁垒的巨大压力,迅速调整斗争策略势在必行。

七十年代中期开始,发展中国家反对西方保护主义的斗争进入第二阶段,出现了以扩大制成品出口为中心,坚持反歧视,全面反对西方保护贸易政策的总体斗争策略。其主要

表现在以下几个方面,在产品出口的外部条件方面,反对关税壁垒与反对非关税壁垒并行。一方面,发展中国家坚持普遍优惠制的基本原则,积极发展关税斗争的成果。经过不屈的斗争,目前普遍优惠制项下的所有给惠国均开始实施普惠制的第二个十年方案(美国为八年半,从1985年1月1日至1993年7月4日),共同市场也延长了“洛美协定”的有效期,日本放宽了普遍优惠制中工业品的最高配额。另一方面,为反对非关税壁垒,发展中国家联合贸易伙伴,采取多种灵活斗争策略。例如,扩大对等贸易的比重,以进口带动出口;通过双边和多边贸易谈判制,争取发言权,谴责各种新保护主义协议,以抑制西方发达国家各种限制性法案的付诸实施;利用发达国家不同行业的经济利益的矛盾与有关贸易伙伴共同采取行动,反对进口限制等等。在产品出口的内在因素方面,采取分散渗入的对策。为克服自身供应失调,发展中国家采取产品多样化、市场多元化和协调出口活动的策略,以代替过去集中的商品结构和集中的地理分布。此外,逐步建立自己管理贸易的法律体系和机构。在产品组合、产品结构、出口对象和出口鼓励措施方面实行有效的管理,及时采取反击发达国家所谓“反倾销”指控的对策,使制成品向资本、技术密集型方向发展。这些在一定程度上和范围内为遏制西方保护主义显示了力量。

在进口贸易方面,发展中国家交替使用有限制的开放与有限制的保护并举的策略。通过实行“开放式”经济,解决了经济发展中资源、能源和资金不足的困难。一方面,利用国际分工的条件,促进同发达国家的基本联系,以解决经济发展中资金、能源、资源、技术不足的困难;另一方面,加紧经济及贸易结构及其政策的调整,以应付内外部条件的恶化,实行保护贸易政策,以增强适应外来冲击的能力。其保护范围已从货物贸易扩展到劳务贸易。最近开始的关贸总协定

乌拉圭回合谈判中,一些发展中国家坚决反对劳务贸易的自由化就是一例。必须指出,发展中国家反对西方贸易保护主义政策仍在继续调整之中。虽然严峻的国际贸易环境和保护主义浪潮会造成更多的障碍,但这一斗争策略必将在斗争中更趋成熟。

总之,第二阶段的斗争策略是第一阶段的斗争策略辩证发展的产物,既有保留,又有克服。两个阶段的策略变化表明,发展中国家对外开放政策没有离开保护和发展其经济利益这一根本出发点。奉行对外开放政策与实施保护贸易政策相互补充,构成了发展中国家反对西方贸易保护主义的特色。就南北关系来说,发展中国家实施各种保护贸易措施,只是为了争取对等贸易的条件,没有这种既开放又保护的策略体系,就不可能有真正意义上的对外开放政策。这是发展中国家战后由政治独立走向经济独立的必然表现。可见,反对西方保护主义的实质是否定帝国主义的外贸政策,否定国际资本垄断,要求正常的贸易条件,以便更好地聚集力量,争取对等开放的条件,最终实现自由贸易。这种既开放又保护的策略体系正是对外开放政策扬弃的结果。

综上所述,战后,发展中国家在外贸发展战略、外资引进政策和反对西方贸易保护主义策略三方面都经历了一个辩证发展的过程,给我们有以下启示:

首先,发展中国家执行对外开放政策肩负着改变旧的国际经济秩序的艰巨任务 奉行对外开放政策是与战后在新的科技革命推动下生产、金融、贸易国际化趋势相适应的。但不彻底否定旧的国际分工体系、国际金融体系和国际贸易体系,就没有发展中国家真正的利益。改变旧的国际经济秩序是发展中国家不能回避的共同的国际任务之一。

其次:实行对外开放政策必须从各国的国情出发,才能制定有效的政策 由于政

(下转第4页)

结 束 语

总之,世界经贸舞台辽阔,国际商务领域宽广,需要我们去研究、分析、探索、开拓。上海对外贸易学院学报《国际商务研究》,近年来理论联系实际,对国际商务,特别是对扩大贸易、吸收外资、引进技术、开展对外经济合作方面的新情况和新问题,进行了学术理论的探讨,起到了一定的有益作用。

当前国际形势对我国社会主义现代化建设有利,我们要善于抓住有利时机,看准方向标的,努力扩大对外贸易,增加出口创汇,扩大对外经济合作。完成上述任务,必须要有一大批能承担对外经贸事业的人才。从根本上说,科技的发展,经济的振兴,乃至整个社会的进步,都取决于劳动者素质的提高和大量合格人才的培养。我们上海对外贸易学院作为一所专门培养大专生、本科生、双学位生、研究生以及对外经贸企业经理等多种类型的成人进行岗位培训的高等院校,应认识到培养的专门人才必须适应我国新的历史时期的要求,也就是说,基于我国目前还处于社会主义初级阶段,要坚持党根据这个时代特点所确定的、建设有中国特色的社会主义的基本路线,使培养出来的各种人才不仅政治思想好,专业基础扎实,思想开阔,而且具有自学、独立工作、创造革新和预见的能力,以适应社会各方面的需要,为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家作出贡献。

(上接第13页)

治经济发展不平衡和对国情认识的差异,实行对外开放政策又面临着复杂的国际环境,出现偏差和失误是难免的。对外开放的意义并非只否定闭关锁国,必须根据各国经济发展的需要,制定科学的目标体系。结合宏观

效益和微观效益,反对偏废长远利益与当前利益,协调开放与保护的关系。

我国在实行对外开放中,研究和借鉴发展中国的经验具有一定的理论意义和实践意义。