

联合国贸易和发展会议

贸发十大

贸易和发展高级别圆桌会议：

二十一世纪的方向

按世贸组织新法实现工业化



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/7
1 December 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

贸 发 十 大

贸易和发展高级别圆桌会议：

二十一世纪的方向

2000 年 2 月 12 日，曼谷

按世贸组织新法实现工业化 *

美国麻省理工学院

艾丽斯·阿姆斯登撰写

* 文中表达的是作者本人的观点，未必反映贸发会议秘书处的观点。

内 容 摘 要

本文论述的问题是，后起工业化国家，包括制造方面经验不多的国家以及在过去 50 年里成功地推动制造业发展的国家在内，能否按世界贸易组织(世贸组织)新规则继续建设其制造部门。以下是这一问题的答案。

首先，世贸组织新的规则使各国有充分的机会推动其制造部门。不管世贸组织的法律的其他意图如何，这些新的规则可以被视为有利于推动科学技术。技术上最先进的国家继续通过补贴研究和发展、区域发展和环境保护来促进其工业竞争力。此外，它们的渐露头角的企业受益于对在“科学园区”和工业区里开设公司提供的特别鼓励措施。另外，世贸组织的法律在关税方面并不是一成不变的。该法律中载有一些保障和其他措施，允许各国保护受到进口激增威胁的特定行业(最长时间为 8 年)，并在进口达到损害其国际收支的程度时限制所有进口(时间不限)。这并不是贬低发展中国家对世贸组织已经表示的某些关注。这些关注涉及到农业和服务贸易，包括金融服务、知识产权、劳工标准和环境。然而，欠工业化国家甚至在世贸组织新的法律下为了促进其工业可以采取的方法不乏有之。

第二，利用世贸组织规则来推动其工业的国家应该意识到“对等控制机制”，成功的后起工业化国家曾利用这种机制来确保对工商业的补贴和其他支助得到有效利用。没有任何东西是免费奉送的。所有各种补贴都是与可监督的成效标准联系在一起的。开始根据世贸组织规则促进其工业的国家应该肯定这种机制已经就绪，以确保“对等”原则得到承认，而且所有促进措施都与面向结果的成效标准联系在一起。在审查了现行对等原则(我们着重讨论泰国的情况)以后，我们认为，世贸组织新的法律是与继续执行这项原则不相矛盾的，但各国政府在以出口指标作为补贴的条件时受到较多限制。

第三，对于工业多样化停滞不前或仍然处于初级阶段的那些国家来说，制造业增长的最大遏制因素可能是缺乏“远见”。本文最后讨论一种以科学技术为基础的新远见。

目 录

	<u>页 次</u>
内容摘要.....	iii
导 言.....	1
一、世贸组织法律的灵活性.....	1
二、成效标准.....	7
三、发展机制：泰国的事例.....	9
四、促进科学技术.....	13
五、结 论.....	15
参考材料.....	17

新的世贸组织法律下的工业化

艾利斯·H·阿姆斯登

导 言

在第二次世界大战以后的将近半个世纪里，许多国家尽管处于世界制造业的主流以外，却在原有的关贸总协定法律下实现了迅猛的工业扩展(见表 1)。¹ 这些国家和其他后起者现在面临着在新的贸易体制下继续建设其制造部门的挑战。据称，这一新体制比从 1944 年《布雷顿森林协定》开始一直实行到 1994 年世贸组织成立为止的原有体制更自由。

这种挑战实际上是巨大的挑战，因为在历史上，较高的关税总是伴随着主要的工业化浪潮：从大约 1770 年至 1830 年的联合王国里的第一次工业革命；从大约 1873 年至 1914 年的北大西洋地区的第二次工业革命；以及从大约 1950 年至 1995 年的“后起”工业化。概括地说，从 1830 年至 1873 年，关税向下波动，然后在 1873 年至 1914 年，再次向上波动，在两次大战间隔期间仍然进一步上升(O'Brien, 1997)。第二次世界大战以后，关税再次上升，然后首先在北大西洋地区逐步下降，接着更加不连贯地在后起国家里逐步下降。

这就提出了这样一个问题，如果世贸组织禁止对新兴工业的保护和补贴，只有少量制造经验的欠工业化国家如何继续进入中间技术工业。本文提出了这个问题的答案。

一、世贸组织法律的灵活性

世贸组织象关贸总协定一样，使成员国能够自我保护免遭两类外国进口竞争：破坏其国际收支稳定的总进口量的竞争(第十八条)和由于进口激增(关于临时保障的第十九条)或由于不公平的贸易做法(关于反倾销和反补贴税的第六条)而威胁到其个别行业的竞争。关贸总协定对保障措施的期限没有任何正式限制，而世贸组织将这一期限定为 8 年，并提高其透明度。

¹ 为了避免 1950 年各国之间不同水平的制造活动引起的偏见，最好应该是审查每个工人的制造产出。但没有所需数据来为够多的国家进行这种计算。表 1 意在表明地理分布广泛的许多国家在过去 50 年左右的时间里其制造业部门迅猛增长的情况。

表 1

1960-1995 年制造业后起国家的国内
生产总值实际年均增长率
(百分比)

国 别	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1995	1960-1995
阿根廷	5.4	0.9	-1.4	11.6	2.1
巴 西	8.0	9.0	0.15	25.2	8.5
智 利	9.4	1.8	2.9	10.4	5.5
中 国	无	8.4	9.6	13.5	9.9
印 度	3.1	4.0	7.4	2.3	4.5
印度尼西亚	6.4	14.2	7.4	15.1	10.1
大韩民国	17.7	16.0	12.0	10.9	14.6
马来西亚	10.9	11.8	9.5	19.8	12.0
墨西哥	9.7	7.2	2.2	8.4	6.6
中国台湾省	15.0	12.6	7.2	4.8	10.6
泰 国	9.1	10.1	9.6	13.2	10.1
土耳其	8.1	5.1	7.1	4.7	6.5
居首位的 12 国: 平均	9.7	9.1	6.8	11.7	9.0
埃 及	4.8	9.7	无	8.3	7.9
突尼斯	7.8	11.9	6.8	5.6	7.6
巴基斯坦	9.4	8.4	2.2	6.4	6.7
菲律宾	6.7	7.0	1.1	9.5	6.6
尼日利亚	9.1	14.8	(-)8.8	14.8	6.4
委内瑞拉	6.4	5.2	1.1	7.1	5.8
哥伦比亚	5.7	5.7	3.0	9.1	5.7
厄瓜多尔	4.9	9.6	0.5	11.7	5.7
肯尼亚	6.5	5.7	4.8	2.4	5.2
洪都拉斯	4.5	5.7	3.0	3.4	4.9
居次首位的 10 国 a/: 平均	6.6	8.4	1.4	7.8	6.2

资料来源: 1990-1995 年的数据根据工发组织 1997 年和以前几年的数据改编。所有其他数据根据世界银行各年的数据改编。在阿姆斯特登的文章中(即将出版)援引。

说 明: 各栏中的统计数据代表所有有数据可得年份的实际年增长率的平均。在可能的 10 年里如果有 7 年没有增长率数据, 则在这一条目中注明无数据。增长率是利用减去通货膨胀因素后的现行市场价格计算的。无法确保可比性, 因为有时制造业包括采矿、建造和/或公用事业的一定程度的综合。制造业的定义也可能因低于最低雇用水平的企业覆盖范围不同而因国而异。

a/ 这是 1960-1995 年期间的平均数。

在关贸总协定下，自愿出口限制是首要保障。尽管欧洲、加拿大和美国的北大西洋经济体极其广泛地采用这种办法，但“其他经济体”也依靠这种办法来保护战略工业。² 例如，大韩民国利用一种自愿出口限制形式来禁止从其最强劲的竞争者日本进口汽车和电子产品。这项“协定”（日本甚至不是一个同意方）从 1980 年代开始运作一直实行到 1999 年为止，延续时间之长，足以使这些工业能够建立自己的以知识为基础的资产（中国台湾省和中国大陆既不是关贸总协定的成员，也不是世贸组织签署国，因此可以比较公开地保护这些和其他工业；中国台湾省的电子工业就是一例）。新的世贸组织禁止自愿出口限制，因为它们是具有歧视性的，即其效果因国而异。取消自愿出口限制的好处是，这些限制是不透明的。坏处是，这些限制有助于一个有益的目的，除非提供一种更好的办法来达到此目的，否则各国将自行想方设法这样做，而这些方法可能更糟 “(Deardorff, 1994: 57)。

正如所预测的那样，“其他经济体”中的各国提高了关税，而不是利用自愿出口限制或其他繁琐的保障设施。尽管在乌拉圭回合贸易谈判以后关税水平有所下降，但发展中国家将其许多关税约束在较高的水平上（或完全不约束这些关税），作为进入世贸组织的起点（见表 2）。如果受到进口的威胁，它们可以将其关税提高到这些高水平，并可以将这一水平保持至少 8 年：

“尽管发展中国家在乌拉圭回合中承诺大大增进其关税约束力（但处在普遍远远高于现行税率的水平上），但它们仍然不可能援引第十九条（关于保障措施），因为它们既有不受限制的权力将关税提高到其约束水平上，又享有事实上的全权以国际收支为理由实行新的关税或配额……”（Schott, 1994: 113）。

在紧急情况下提高关税甚至已经成为政策体制已经自由化的国家采用的权宜之计；例如，1995 年，当“贸易自由化”不久的墨西哥面临严峻的外国竞争时，对从非优惠来源进口的衣服、鞋类和皮革制品收取的关税就从现行的 20% 或不到 20% 提高到 35%。这些部门已经通过反倾销税和比较限制性地采用标志和原产地要求在一定程度上得到保护（经合组织，1996a: 106）。

² “其他经济体”即主要后起者（如表 1 所列的），包括 12 个经济体，其中多数经济体有极其发达的管制机制（主要例外是阿根廷）：阿根廷、巴西、智利、中国、印度、印度尼西亚、马来西亚、墨西哥、大韩民国、中国台湾省和土耳其。

表 2
自由化前后的关税
(乌拉圭回合前后)

	按贸易额加权的平均关税	
	乌拉圭回合前	乌拉圭回合后
阿根廷	38.2	30.9
巴 西	40.7	27.0
智 利	34.9	24.9
印 度	71.4	32.4
印度尼西亚	20.4	36.9
大韩民国	18.0	8.3
马来西亚	10.0	10.1
墨西哥	46.1	33.7
泰 国	37.3	28.0
土耳其	25.1	22.3
欧洲联盟	5.7	3.6
日 本	3.9	1.7
美 国	5.4	3.5

资料来源：关贸总协定秘书处(1994)，附录表 5 和表 6,在 Hoda(1994)文章中援引过。

说 明：乌拉圭回合前关税系指 1994 年约束关税，或对于非约束关税来说，系指 1986 年 9 月适用的关税。乌拉圭回合后关税系指《关贸总协定乌拉圭回合议定书》(1994 年)所附税率表中开列的减让。由于进口统计数据通常系指 1988 年的数据，因此利用乌拉圭回合后进口数据计算的按贸易额加权的关税可能略有差别。数据是初步的，可加以修订，以反映《乌拉圭回合最后文件》所附的最终税率表，但截至 1999 年 4 月，除了泰国以外，没有任何变动，泰国的变动见上表。

标志和原产地要求是限制贸易的非关税措施形式。然而在乌拉圭回合谈判中，“非关税措施方面的成就没有象人们所预期的那样高”(Raby, 1994)。墨西哥加入《北美自由贸易协定》(纳夫塔)本身就是一种违反正统自由市场原则的管制贸易形式。自由贸易协定的成员可以相互保护抵制所有其他国家，而且与关税同盟成员不同，它们无须制订共同的对外关税。在自从世贸组织成立以来向它通报的大约 100 项区域性贸易协定中，到 1999 年底为止，只有一项得到了批准(捷克共和国和斯洛伐克之间的协定)。纳夫塔等其他协定没有受到禁止；世贸组织成员国只是同意不对这些协定采取行动。

反倾销税是新出现的在紧急情况下保护贸易的另一种方法，应该是在竞争对手进行“倾销”或以低于成本的价格销售时采取的一种方法。1980 年代后期，美国、欧洲联盟、澳大利亚和加拿大大约占所有反倾销案件的五分之四。然而到了 1998 年，这些国家在这一年中开审的 225 起案件中仅仅占三分之一。与此相反，发展中国家成了积极收取反倾销税的主要国家，特别是印度(它还保持着几乎是永久性的进口附加税，以保护其国际收支)、巴西和墨西哥。随着其他各种贸易壁垒的减少，反倾销诉讼的比例上升(数据由伦敦 Row and Maw Ltd 提供)。因此作为结构改革橱窗的阿根廷钢铁工业单方面地将关税削减到 0%至“仅仅”24%的范围内。但 1992 年当巴西的钢铁开始涌入阿根廷市场时，进口税“临时”提高了将近四倍(Toulan 和 Guillen, 1996) ³

在美国的压力下，乌拉圭回合谈判延伸到包括外国投资在内的服务贸易。然而关于与贸易有关的投资措施(涉贸投资措施)的乌拉圭回合谈判成果是“不大的”(Startup, 1994: 189)。 ⁴ 由于涉贸投资措施方面的协定有限，发展中国家得以保持或甚至加强当地成分要求。它们还可以保留贸易平衡规定和出口加工区的 100%出

³ 钢铁工业大约占 1998 年所有反倾销案件的 40%(数据来自伦敦 Row and Maw Ltd, 1999)。

⁴ 与贸易有关的知识产权问题(涉贸知识产权问题)是另一个全新的规章管制领域，旨在保护而不是放宽取得专有专门知识的机会。美国将涉贸知识产权问题列入世贸组织的议程：“就在乌拉圭回合之前，美国在各行业中间进行的一项调查表明，知识产权是在其他国家投资时遇到的最大问题(Knutrud, 1994: 193)。涉贸知识产权问题在 2000 年之前的影响仍然不得而知，但发展中国家颇为担心，特别是拥有大型医药工业的那些国家，因为这些工业避开专利权，以低于世界价格的成本在当地生产和提供药物(见 Mourshed, 1999)。另外，世贸组织的北大西洋成员也正在积极争取管制国际商业做法(Malaguti, 1998)。

口要求，两者都是促进出口的形式。例如，1995 年，巴西与代表其主要汽车组装者的国家敲定一项协定，所有这些国家都同意以相当于部件组装者输入巴西的进口部件的价值出口汽车。已向世贸组织通报了根据 1998 年新的涉贸投资措施协定制订的其当地成分和/或贸易平衡方案的国家包括阿根廷(汽车工业)、智利(汽车工业)、印度(医药，在“股利平衡”的情况下，还有 22 种消费品工业)⁵、印度尼西亚(某些产品)、墨西哥(汽车工业)、马来西亚(汽车工业)和泰国(某些产品)(贸发会议，1998)。

因此各种保障措施使各国可以加强其国际收支并支持受到威胁的行业。保障措施还可以利用 8 年几乎得到保障的保护主义来保护新兴工业。主要危险是引起《美国统括贸易法》第 301 节规定的单边贸易制裁，但只有当美国某一工业实际上受到外国竞争的威胁时，才有可能实行制裁(Low, 1993)。

世贸组织的法律对补贴是比较宽容的。补贴分为三类。有些是被禁止的(对出口和对国内投入而不是对进口投入的补贴)；另一些补贴是“可予起诉的”(如有损害的证据，可予以惩处)；有三种补贴是允许的(北大西洋地区大量利用所有三种补贴)。允许的补贴包括用于促进以下方面的补贴：(一) 研究和发展；(二) 区域发展和(三) 环境保护。因此任何高技术工业均可得到用于加强科学技术的无约束的补贴。对于人均收入等于或低于 1000 美元的国家，出口补贴也是允许的。正如前文所提到，通过建立科学园区或出口加工区可以间接地促进出口。

总而言之，世贸组织的自由主义吠叫看来比其啮咬更糟，而“其他经济体”中的“新发展国家”在必要时就利用这一点。

⁵ 股利平衡条款规定，在商业性生产开始以后的 7 年时间里，一家企业可以汇回的股利额必须包括在该企业的出口收入中(贸发会议，1998: 58)。

二、成效标准

本文中，我们可以将后起国家划分成两类，一类是具有战前制造经验而且普遍成功地实行对等控制机制的国家(“其他经济体”)，另一类是战前制造经验甚少而且对等控制机制薄弱或运转不良或甚至没有这种机制的国家(“其余经济体”)。⁶

“其余经济体”中的各国由于缺乏丰富的知识资产，可能需要利用补贴来使中间技术工业充分盈利以吸引足够的资源来进行“三路”投资：管理和技术能力方面的投资、对最小合理规模工厂的投资和对分配网络的投资(Chandler Jr.1990)。然而，尽管补贴仍然受到世贸组织法律的认可，而且可能是工业扩展的一个必要条件，但不是充分条件。各国还必须根据可称之为“对等控制机制”的办法严谨地分配补贴。

控制机制是一套根据已经被检测和评估的信息反馈约束经济行为的规定。⁷ 北大西洋国家的控制机制是围绕着市场竞争原则运转的，约束经济活动者和有效地分配资源。因此“无形的手”将自由市场力量的混乱和自私性转变成普遍的福利(Mandeville, 1714; 再版, 1924)。“其他经济体”的控制机制是围绕着对等原则运转的，约束补贴领取人，从而最大限度地减少政府失败。发放补贴是为了使制造业能够盈利——使放款人成为金融家，使进口商成为企业家——但补贴没有成为赠送品。补贴的领取人应遵守可监督的成效标准，这种标准是可重新分配和面向结果的。因此“其他经济体”的对等控制机制将政府干预引起的效率低和见利忘义转变成集体利益。

⁶ 关于“其他经济体”的说明见脚注 2; “其余经济体”包括第二批、第三批和更后起的工业化经济体，基本上都没有大量的战前制造经验(阿姆斯特登，即将出版)。

⁷ 控制机制的概念首先应用于动物和机器，经过一位物理学家的修改适用于控制论(Wiener, 1948)。它还成为现代公司管理技术的一个组成部分(Merchant, 1985)。所有控制机制至少都包括以下四种要素：检测器或传感器，即查明受控制的过程中正在发生的情况的测量装置；鉴定器，即确定所发生情况之重要性的装置(评估重要性的方法通常是将关于所发生情况的资料同关于应该发生的情况的具体标准作比较)；操纵器，即必要时改变行为的反馈装置；通讯网，即在检测器和鉴定器之间以及在鉴定器和操纵器之间传送信息的装置(Anthony 和 Govindarajan, 1995)。

例如，就棉纺织品工业而言，在受保护的国内市场上出售的特权是以达到出口指标为条件的。后来，其他行业必须使进口达到等值的出口(即遵守某种“贸易平衡”安排)。在汽车组装业和消费电子产品方面，在关税保护下就地销售的权利是与组件和部件制造“当地化”联系在一起的。从开发银行领取优惠贷款的一个条件是，聘用非家族专业人员担任管理职务，例如财务主任和质量控制工程师。开发银行对重工业的贷款要求借款人贡献自己的资本(按照债务——股本比例要求)并建造最小合理规模的工厂。在印度，对医药工业的价格管制鼓励以节约成本的创新和出口换取松散地执行的外国专利法。在大韩民国，取得建立综合贸易公司的有利可图的许可证的条件是，出口须达到价值、地理多样化和产品复杂性的标准。正如下文所指出，随着“其他经济体”中的工业提高了等级，成效标准越来越多地针对研究和发展。中国的“科技企业”被赋予一种特殊的法律地位，交换条件是执行技术培训就业和全部销售新产品的成效标准。中国台湾省专门挑选最佳小型企业设在科学园区，这迫使它们将某一比例的销售额用于研究和发展，并采用先进的生产技术。

因此“其他经济体”是在真正理解控制机制的同时崛起的。不管价格如何，无论是市场力量、技术官僚的选择还是政治干预造成的，人们都认为是与工业扩张有关的决策者承所订的。围绕着现有价格，建立了一套规则和机制来吸引人们将资源投入制造业，并使这些资源符合注重结果的成效标准。

三、发展机制：泰国的事例

本文简要地回顾泰国设立的发展机制，就政府干预而言，这是一个相对最低纲领行动的事例(世界银行，1993)。根据高级别政府官员提供的资料编写的一份国别审查在一定程度上表明了泰国的控制的深度和广度。⁸

按学术成就择优挑选：由于 1932 年的一场政治运动导致了公务员制度改革，泰国的控制机制由按照学术成就择优挑选出来的公务员管理。因此在社会地位开始取决于较高的教育水平的社会里，泰国的公务员受到非常良好的教育的人。1963 年，多达三分之一的泰国留学生是请准假的政府官员(Evers 和 Silcock, 1967)。监督工业促进的泰国投资理事会声称，到 1990 年代为止，尽管入学率很低，但泰国从未面临训练有素的工程师短缺问题。在工业化的初始阶段，由于多数泰国制造企业是第一代家族拥有的企业，政府官员往往比私营企业家受到更好的教育。⁹ 正如明治时代的日本和“其他经济体”中的其他国家中的优秀政府机构一样，不管平衡情况如何，投资理事会在第二次世界大战之后吸引了最佳人才(Daito, 1986)。

留美经济学家对泰国政府的发展政策长期持反对态度。¹⁰ 投资理事会的官员抱怨说，总理办公厅中“误解现实世界”的“纯经济学家”经常提出批评。而纯经济学家反驳说，没有投资理事会的支持，私营企业本会强盛起来，权力滋生了腐败，投资办公室“择优录用”是一种武断的办法。投资理事会采取了，任命批评它的人当顾问的回应措施。

⁸ 关于泰国的资料来自在曼谷与投资理事会官员的会见内容：1991 年 7 月和 1993 年 8 月与 Vanee Lertudumrikarn 副秘书长会见；1991 年 7 月和 1996 年 4 月同 Khun Chakchai 副秘书长会见；1996 年 4 月同 Chakramin Phasukavanich 副秘书长会见。本文中援引的较短的投资理事会官员的话不是出自其中这个人之口，即是出自那个人之口。

⁹ 与此形成对照的是，印度、巴西和墨西哥公共和私营部门中大学教育率更均匀，1950 年代后期，这些国家的工业比泰国的工业先进，因此管理效率更高。关于私营部门，拉丁美洲的情况见 CEPAL(1963)，印度的情况见 Agarwala(1986)。关于负责巴西经济政策的政府机构，见 Willis(1990)。关于各国的事例，见 Ross Schneider(1998)。

¹⁰ 大韩民国中的类似情况，见阿姆斯特登(1994)。

范围：泰国的许多投资项目是在投资理事会的保护下发展起来的。1990 年代对泰国大型企业的调查估计，大约 70% 的属于大型工业集团的制造企业根据与投资理事会签订的合同领取津贴并达到成效标准 (Suehiro, 1993)。根据投资理事会本身的估计，该理事会参与了既包括私营部门、又包括公共部门，既包括外国企业、又包括地方企业约 90% 的泰国主要制造项目，截止 1990 年的投资总额大约为 140 亿美元。由于泰国的工业基础比较小，而且投资理事会的工作人员较少，凡在投资理事会任职达 23 年 (1968—1991) 之久的官员对每一个主要投资者都很了解。1990 年，70% 的投资理事会的专业工作人员是工程师，而聘用的工程师总共不过 100 名。

由于投资理事会指导下的制造活动越来越明显地可以产生盈利，政府更加致力于工业化。由于最高政治领导人加强了这种承诺，尽管出现了军国主义和腐败，工业得到了进一步的推动，发展势头蒸蒸日上。正如一位高级政府官员所指出的那样，“人人都担心，高速增长会结束”，至少在高速增长的最初几年里，成功本身有助于遏制腐败。

泰国的制造业产出的实际年平均增长率从 1960 年之前计划前时期的 5.6% 跃居 1960—1970 年期间的 9.1%，1970—1980 年期间上升到 10.1%。制造业在国内生产总值中所占份额从 1960 年的 12.5% 上升到 1975 年的 18.3%。因此投资理事会的影响无处不在与持续的制造业发展是相辅相成的 (阿姆斯特登，即将出版)。

新规则：投资理事会主要提供减免赋税、保护 (与财政部磋商)、补贴贷款 (一家开发银行—泰国工业金融公司为国内企业保留)、实行准入限制 (与工业部磋商) 和对外国企业的特殊优惠 (允许拥有土地和进口劳力)。取得这些优惠的交换条件是达到有关出口指标、国产要求、债务—股本比例上限、国家拥有权下限、最小经营规模、投资时间表义务、区域选点标准以及产品质量规格和环境规则等相关成效标准。泰国政府具体推动了多国企业的技术转让，规定这种企业如要取得支持就必须雇用当地管理人员。《外国人职业控制法》限制向外国人员发放的工件签证的数量，因此提倡用泰国人取代外国管理人员和工程师。

1960 年代，泰国的公司收入税高达 30%，而且对制成品输入普遍收取进口税。自从十八世纪前以来，进口税一直是该国政府收入的主要来源。尽管泰国以“开放”著称，《第三个国民经济和社会发展规划》(1972—1976 年) 前后，进口税平均为 30—40%，奢侈品的进口税为 60%。1983 年，“开放的”泰国的平均名义关税率为 31%，

而“闭塞的”大韩民国为 24%(James, 1987)。因此减免进口税的权利是一笔重赏。然而为了保护地方工业，仅仅对泰国不生产的机器和其他投入给予免税待遇(“其他经济体”都存在相类似的这种“法律”的变相形式，第一个事例可能是 1930 年代的巴西)。投资理事会工作人员认为：“《投资促进法》规定的税收优惠开创了本国的企业繁荣”。

所有投资理事会的项目，不管是谁发起的(争取潜在投资者的国外招商团通常是投资理事会发起的)，都遵循同样的程序。项目提议首先提交工程师进行项目分析，核查适合有关工业的技术可行性和能力，然后由经济学家核查该提议是否符合 5 年计划中具体规定的政策标准。然后将可行的提议送交由投资理事会和私营工业人员组成的决定委员会。再将该委员会批准的提议然后送交特权委员会审查所涉及的整体利益。为了减少腐败，决定特别委员会关于主要项目的会议向所有有关部委开放，获得批准的项目不管规模多大，都必须有一份详细的报告书说明批准这些项目的理由。批准以后，视察员监督执行情况(例如，他们检查是否已购买了指定的技术并安装了机器)。投资理事会每年平均取消 7%不遵守商定条件的客户的优惠。

对减免赋税所附加的成效标准旨在建立以现代设备而不是以二手设备为基础的“目标”工业的新能力。通过收购现有企业或扩大现有工厂设施而扩大其自身能力的企业没有资格(但现有企业的新工厂有资格)。项目筛选时对其他成效标准进行谈判。对于预先筛选的项目，成效标准由投资理事会规定。例如，在 1973 年第一次能源危机以后，棉纺织品制造商必须将其产量的 50%出口，才有资格取得新的支持或继续取得支持。外国企业和国内企业一视同仁。由于这种 50%的下限(这是在“详细研究”以后确定的)，纺织品企业是否被挑选为被促进的企业，取决于在它允诺的其他成效标准方面其建议竞争力如何。

就指导型项目而言，投资理事会将所有工业分成三类，向其提供一定期限的不同优惠。由于经济学家批评这种程序，投资理事会采用了一种逐项决定规则。由于这种办法行不通，1977 年投资理事会又回到三分类法，但采用新的标准来选择享受最大特权的工业，例如用出口密集度和地区选点、而不是资本密集度或劳力密集度为标准。平均只有 15%的申请被拒绝，但往往只有符合投资理事会标准的公司才申请。

对于大型项目，投资理事会和潜在的客户要进行紧张的谈判。主要难点是投资理事会可以促进(而且工业部可以批准)进入某一工业的企业数量和企业的数量和企业可以提供的“自有资本”的数额(这会影响到一家企业的债务/股本比例)。例如就彩色电视显象管而言，投资理事会出于规模经济方面的考虑，将优惠仅仅授予一位竞选商。大型项目的竞选商是在所有负责经济事务的部长参与下以透明的方式选定的。

应付经济不平衡的对策：在 1990 年代之前的关键转折点(其特征是外来冲击，新的大型项目或更激烈的外国竞争)，投资理事会的对策是改变支助的范围和性质。关税是财政部的职责范围，但一部一般关税法一个关键部分授权投资理事会对现有关税收取附加费。1979 年第二次能源危机之后，泰国工业摇摇欲坠，20 种产品类除了交纳现有关税以外，还被征收了 10—40% 的进口附加税(Narongchai 和 Ajanant, 1983)。为了建立主要工业还采取了特别措施。就投资理事会管辖范围内问题最严重的一个行业之一——汽车行业而言，从 1978 年至 1990 年，投资理事会禁止了进口小型汽车(2400 汽缸以下)并限制可以在当地组装或生产的汽车的品牌和型号的数量。与机动车有关的一个柴油发动机项目有三家泰国和日本合资企业的竞标，这典型地证明投资理事会不是一个官僚主义机构。关于在泰国生产柴油发动机的市场进入者的数量问题，投资理事会的技术工作人员“力争”(用一位高级官员的话来说)限于一个，最多两个，但被投资理事会董事会否决，因为董事会希望吸引更多的竞争，因此批准了“不超过三家企业”。在利用泰国铸造能力制造发动机组的问题上，投资理事会支持了泰国地方铸造企业，顶住了日本关于质量低的断言。作为交换条件，投资理事会迫使泰国铸造企业将工程分包给泰国小型供应商。最后一点关于出口问题，投资理事会通过日本竞争者(他们先是要求出口限制)之间激烈的竞标，取得了他们的出口承诺(Doner, 1991)。

投资理事会的所有勇气加官僚体系也许反映了其运作“文化”，但并不一定是泰国文化。所有“其他经济体”的发展的官僚体系显示出经济不平衡条件下的类似行为。在 1960 年代，所有后来者的文化是“完成任务”。

对于在制造业增长和工业多样化方面落后于泰国的后来者来说，2000 年以前的问题恰恰在于缺乏一种“完成任务”的文化或远见，这种局限不是世贸组织所体现的新的“全球”世界秩序的自由机制造成的。正如第一节所讨论的那样，这种机制赞成利用相互成效标准来换取(合法的)补贴和贸易保护。

为了评估成效标准的合法性,可以将其分成三大类。第一是技术标准,将补贴(通常是开发银行提供的补贴贷款)同管理办法专业化联系起来。第二是政策标准,将补贴同促进主要国家战略重点联系起来,例如保持价格稳定、提高国产率、提高出口水平和不损害收入分配。第三,适用于科学技术领域的这两种成效标准旨在促进形成国内技能和产生对具体企业有用、以知识为基础的资产。受到世贸组织限制的唯—成效标准可能涉及到出口,因为世贸组织成员不再能够提供直接的出口补贴。然而,对出口的间接要求可能采取上文所提到的贸易平衡要求的形式。

在谈完这些仍应允许的办法以后,我们现在讨论远见问题。

四、促进科学技术

在“其他经济体”里,对等的原则并没有随着市场的自由化、国有企业的私有化和取消对工商业的管制而消亡,而是在“其他经济体”中,在那些在国内技能形成和以专有知识为基础的资产方面大量投资的下一类国家(让我们称这些国家为“独立经济体”)在科学技术领域(阿姆斯特登,即将出版)生存了下来。建立在对等原则基础上的工业发展通过同样可以加强科学技术的手段提出了一种可能的远见或文化,加强“其余”国家中第二批或第三批后起的工业化(第二次世界大战以后制造部门增长最迅速的“其余经济体”中的10个国家,见表1)。

对等原则慢慢渗透到“独立经济体”有关科学技术的政策中去。高技术工业中企业一级的目标设定通常是通过公共研究机构或科学园区进行的。即使是否获准进入这种科学园区取决于一个竞争性过程,选取优胜者是这一过程的固有特点。否则,由于设在这种科学园区里的好处,所有企业都会希望在这种背景下经营。为了争取进入科学园区的资格,企业必须达到预先筛选标准。¹¹例如在中国台湾省,能否获准进入新竹科学园区取决于由政府、工业和学术界代表组成的一个委员会的评估。

¹¹ “由于新竹科学工业园区具有吸引力的投资政策,该工业园区可能很容易被各种工业公司填满……然而如果出现这种情况,该工业园区就简直会变成另一个工业园区或出口加工区。它就无法实现其发展高科技工业的主要目标。为了防止这一点,该科学园区管理局(隶属于国家科学委员会)发挥了“守门人”的积极作用,确保只有符合目标工业清单的企业才予以考虑”(Xue,1997: 750)。

准入的主要标准是企业正在开发的技术的性质。1995 年立法批准的台南科学工业园区旨在吸引微电子、精密机器、半导体、农业和生物技术工业企业。给予该科学园区各公司的优惠包括政府方案提供的高达 50% 的必要资金，免税、低息贷款以及特别教育设施。作为交换条件，争取进入该科学区的公司必须达到有关经营目标、产品技术、营销战略、防止污染和管理方面的标准(台南科学工业园区，1996)。

与欧洲相比，中国台湾省科学园区独特之处似乎在于其范围(按销售规模和科学园区雇员人数衡量)和新发展国家将创新行为作为科学园区优惠之条件的程度。据新竹科学园区管理局称，“如果某个企业变成劳力密集型经营而且不再符合(科学园区管理局具体规定的)评估标准，就请它离开科学园区”(Xue, 1997: 750-51)。

中国台湾省通过科学园区、有关政府研究机构以及这些机构以“示范工厂”(例如制造集成电路的联合微电子有限公司)形式产生的派生产品促进科学技术。大韩民国通过大型国家研究项目促进科学技术。1990 年代，这些项目通过《高度先进的国家项目》的一项计划得到了扩大，而韩国人称之为“七国集团项目”，以此确认他们准备将国家推入世界最前列的七国集团行列。¹² 这两种办法都涉及到选定目标。中国台湾省科学园区管理局和大韩民国七国集团规划委员会选定项目的标准是这些项目如何推动“战略工业”，而这些工业本身又是在最高政治决策层选定的。然而，由于韩国的办法涉及到大规模项目，因此也往往吸收大型企业参与。

到了 1990 年代，中国已经从美国和前苏联的面向国防的国家创新体系统转向强调工业竞争力注重企业的体系统。¹³ 1985 年开始转变，当时中国共产党中央委员会和国务院颁布政令，规定“应该依靠科学技术进行经济建设”(中国的科学技术远

¹² 四个高度先进的国家项目属于产品技术类：新的农用化学品、宽带综合服务数码网、高清晰度电视和下一代运载技术。七个项目属于基本技术类：下一代半导体、先进的信息、电子和能源材料、先进的制造系统、新的功能性生物材料、环境技术、新的能源技术和下一代核反应堆。除这些项目外，1990 年代大韩民国科学技术包括更加集中的协调(避免相互竞争的部委之间的重叠)，1997 年制订了一项法律(“促进科学技术创新特别法”)，在五年期内加速研究和发展和研究和发展活动国际化(见 Cho 和 Amsden, 1999; Cho 和 Kin, 1997; Kin 和 Yi, 1997; Lin, 1999; 和经合组织, 1996b)。

¹³ 关于原有的系统，见 Wang (1993) 和 Saich (1989)，他们还讨论了 1980 年代的改革。

远超过同样贫穷的发展中国家),而且“科学技术研究应该为经济发展需要服务”(Lu, 1997: 17)。为了实现科学技术现代化,中国将科学园区和国家研究和发展项目、减免赋税和补贴贷款结合起来,在这两方面都发挥了很大的作用。例如,北京市政府建立了一个称为“北京圭谷”的前沿性研究和发展试验区,1998年的出口值为2.67亿美元(2000年可望达到10亿美元)。“在企业区,政府采用了在税收过程和投资过程中设置的向战略部门重新分配资源的体制”。目标工业得到减免赋税、国家银行提供低于市场利率的特别贷款并获准超过正常债务——股本比例上限 (Lu, 1997: 234)。另一方面,中国政府还强调国家研究和发展项目,并形成既非国营、又非是私营的“科学技术企业”。国家计划委员会宣布了一项政策,准备在中国的能力已经领先的某些基础科学领域里建立大约100个国家关键实验室(类似于公司中央研究和发展实验室)。“科学技术企业”是市、省或国家政府用来实现公共实验室知识的商业化的派生产品(例如,见中国最成功的科技企业之一——四通电子技术有限公司的年度报告)。尽管这些企业名义上是独立的,“但政府赋予科技企业一种特殊的法律地位以后,它们就必须达到某些要求(类似于相互控制机制下的成效标准)。这些要求包括技术人员的百分比、新产品在销售额中所占百分比,出口产品的百分比、留存收益的分配等。”(Lu, 1997: 235)。因此,新发展国家在工业转变的高科技阶段多少保留了受制于条件的补贴分配形式。

五、结 论

后起工业化国家可能发现,关贸总协定和世贸组织规则之间既有不连续性,又有连续性。从后起工业化国家角度看,两个贸易体制之间的主要差别是在于世贸组织禁止对出口的补贴。这种禁止剥夺了一种非常强大的发展工具,因为在第二次世界大战以后从低技术转变成中等技术工业的后起者将补贴的出口作为在受保护的国内市场上经营的一个条件。出口是对促进效率和增长起作用的一种成效标准。这两个贸易机制的特点是具有连续性,因为正如最成功的后起者用来确保对企业的补贴不是免费奉送的相互控制机制一样,保护新生工业和使制造工业多样化的最惠措施仍然是容许的。

世贸组织关于科学技术的规定使发展中国家能够通过科学园区、国家研究和发
展项目以及临时和透明的进口壁垒等方法促进其中间技术(以及特别是高技术)工
业。第二次世界大战以后成功的工业化国家吸取的主要教益是, 不管采用何种促进
手段, 要取得成功就必须与可监督的成效标准联系起来, 而且必须在约束参与工业
扩张的所有各方的相互控制机制范围内运转。不管市场力量、专家治国决策或政治
干预带来何种代价, 都必须准确地理解控制机制。正确理解控制机制, 同时促进科
学技术, 这是可加强更晚的后起工业化国家的新的工业发展战略的两根支柱。

参 考 材 料

Agarwala PN (1986). The development of managerial enterprises in India. In: Kobayashi K and Morikawa H., eds. *Development of Managerial Enterprise*. Tokyo, University of Tokyo Press. 12: 235–257.

Amsden AH (1994). The spectre of Anglo-Saxonization is haunting South Korea. In: Cho LJ and Kim YH, eds. *Korea's Political Economy: An Institutional Perspective*. Boulder CO, West Wiew: 87–125.

Amsden AH (forthcoming). *The Rise of the Rest: Late Industrialization Outside the North Atlantic Region*. New York, Oxford University Press.

Anthony RN and Govindarajan V (1995). *Management Control Systems*. Chicago, Irwin.

CEPAL (1963). *El empresario industrial en America Latina*. Document prepared for the CEPAL Executive Secretariat. Santiago, Chile, CEPAL.

Chandler Jr AD (1990). *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge MA, Harvard University Press.

Cho HH and Kim JS (1997). Transition of the Government role in research and development in developing countries: R&D and human capital. *International Journal of Technology Management, Special Issue on R&D Management* 13(7/8): 729–43.

Cho HD and Amsden AH (1999). *Government Husbandry and Control Mechanism for the Promotion of High-Tech Development*. Cambridge MA, MIT, Materials Science Laboratory.

Daito E (1986). Recruitment and training of middle managers in Japan, 1900–1930. In: Kobayashi K and Morikawa H, eds. *Development of Managerial Enterprise*. Tokyo, University of Tokyo Press: 151–179.

- Deardorff AV (1994). Market access. In: *The New World Trading System: Readings*. RABY Introduction. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development: 57–63.
- Doner RF (1991). *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- Evers HD and Silcock TH (1967). Elites and selection. *Thailand: Social and Economic Studies in Development*. In: Silcock TH, Durham NC, Australian National University Press in association with Duke University Press: 84–104.
- Hoda A (1994). Trade liberalisation. *The New World Trading System: Readings*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development: 41–56.
- James WE (1987). *Asian Development: Economic Success and Policy Lessons*. Madison, WI, University of Wisconsin (for the International Center for Economic Growth).
- Kim L and Yi G (1997). The dynamics of R&D in industrial development: Lessons from the Korean experience. *Industry and Innovation* 4(2): 167–182.
- Knutrud LH (1994). TRIPs in the Uruguay Round. *The New World Trading System: Readings*. Paris, OECD: 193–195.
- Lim Y (1999). *Public Policy for Upgrading Industrial Technology in Korea*. Boston, MIT Press.
- Low P (1993). *The GATT and US Trade Policy*. New York, Twentieth Century Fund Press.
- Lu Q (1997). *Innovation and Organization: The Rise of New Science and Technology Enterprises in China*. Cambridge MA, Harvard University.
- Malaguti MC (1998). Restrictive business practices in international trade and the role of the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 32(3): 117–152.
- Mandeville B (1714, repr. 1924)). *The Fable of the Bees: or, Private Vicese, Public Benefits*. London, Oxford University Press.

- Merchant K (1985). *Control in Business Organizations*. Marshfield MA, Pitman.
- Mourshed M (1999). Technology transfer dynamics: Lessons from the Egyptian and Indian pharmaceutical industries. *Urban Studies and Planning*. Cambridge MA, MIT.
- Narongchai A and Ajanant J (1983). *Manufacturing Protection in Thailand: Issue and Empirical Studies*. Canberra, ASEAN-Australia Joint Research Project.
- O'Brien PK (1997). Intercontinental trade and the development of the third world since the industrial revolution. *Journal of World History* 8(1): 75–133.
- OECD (1996a). *Trade Liberalization Policies in Mexico*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1996b). *Reviews of National Science and Technology Policy Korea*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development.
- Raby D (1994). Introduction. In: Deardoff AV, ed. *The New World Trading System: Readings*. Paris, OECD.
- Ross Schneider B (1998). Elusive synergy: Business-Government relations and development. *Comparative Politics*, October: 101–122.
- Saich T (1989). Reforms of China's Science and Technology Organizational System. In: Simon D and Goldman M, eds. *Science and Technology in Post-Mao China*. Cambridge, UK, Cambridge University Press: 69–88.
- Schott JJ (1994). Safeguards. In: *The New World Trading System: Readings*. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development: 113–116.
- Startup J (1994). An Agenda for International Investment. In: *The New World Trading System: Readings*. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development: 189–192.
- Suehiro A (1993). Capitalist development in postwar Thailand: Commercial bankers, industrial elite, and agribusiness groups. In: McVey R, ed. *Southeast Asian Capitalists*. Ithaca NY, Southeast Asia Program, Cornell University: 35–63.

Tainan Science-Based Industrial Park (1996). Prospectus. Tainan, Taiwan Province of China, Tainan Science-Based Industrial Park.

Toulan O and Guillen M (1996). Internationalization: Lessons from Mendoza. Cambridge and Mendoza, CIT/MIT.

United Nations (1967). *The Growth of World Industry*. New York, United Nations.

UNCTAD (1998). *World Investment Report*. Geneva and New York, United Nations.

UNIDO (1997). *International Yearbook of Industrial Statistics*. Vienna, Edward Elgar Publishing Limited.

Wang YF (1993). *China's Science and Technology Policy: 1949–1989*. Aldershot, UK, Avebury.

Wiener N (1948). *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and Machine*. New York, John Wiley.

Willis, E. J. (1990). *The Politicized Bureaucracy: Regimes, Presidents and Economic Policy in Brazil*. Boston MA, Boston College.

World Bank (1993). *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York, Oxford University Press.

World Bank (various). World Tables. Washington DC, World Bank.

Xue L (1997). Promoting industrial R&D and high-tech development through science parks: The Taiwan experience and its implications for developing countries. *International Journal of Technology Management, Special Issue of R&D Management*, 13(7/8): 744–761.

-- -- -- -- --