



联合国 贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/75
26 January 2006
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

企业、工商促进和发展委员会

第十届会议

2006年2月21日至24日，日内瓦

促进跨国公司与中小型企业 的关联，以提高发展中国家 企业的生产能力：政策探讨

贸发会议秘书处编写的议题说明 *

内 容 提 要

跨国公司与中小型企业的商务关联可能是提升本国企业，促进技术、知识和技能转让，改善商务和管理做法，便利地获得资金和市场的最快速、最有效的途径之一。有力的关联可以促进当地企业的生产效率、生产力增长、技术和和管理能力以及市场多样化。然而，可持续的关联不会因为跨国公司的存在而自动建立，而是需要所有利益相关者的参与：不仅需要政府通过扶持性政策进行参与，而且需要跨国公司和中小型企业通过自己的预见和承诺进行参与。

本议题说明论述促进企业关联有哪些政策选择和如何建立有效的政策框架。第一部分介绍各国政府可以根据自身需求和条件进行不同程度的政策干预。第二部分介绍需要对建立关联采取更系统性的政策，以及各种相关的外国直接投资政策或中小型企业政策的影响。最后部分是从政策视角探讨贸发会议关于促进企业关联最佳做法的初步研究成果。

* 本文件因处理延误而在上述日期提交。

目 录

	<u>页 次</u>
导 言	3
二、企业关联方面不同程度的政策干预.....	4
三、与建立关联有关的政策领域.....	7
A. 改善投资环境，促进企业关联.....	8
B. 从战略角度吸引外国直接投资	11
C. 加强当地吸纳能力	12
D. 发展国内中小型企业供应商.....	13
四、从政策视角探讨促进企业关联的最佳做法.....	16
五、结 论	18
参与文件.....	19

导 言

1. 《圣保罗共识》指出,“扶持性的国际环境对于发展中国家和转型期经济体国家成功融入世界经济是至关重要的。同样重要的是,这些国家需要建立能够满足市场需要的更加有力的供应能力,促进技术发展和技术转让,鼓励企业建立网络联系,提高企业的生产率,并增强企业的竞争力”(第36段)。

2. 在最近一个四年工作周期(2000-2004年),贸发会议集中研究了如何增强发展中国家企业特别是中小型企业竞争力的问题。一本题为“通过增强生产能力提高中小型企业竞争力”的汇编(贸发会议,2005a),介绍了一系列中小型企业成长的关键性问题,如企业融资、技术提升、出口竞争力和当地供应商发展的专家会议的成果。

3. 在2005年新的工作周期开始之际,企业、工商促进和发展委员会第九届会议同意,企业特别是中小型企业国际化是增强发展中国家企业竞争力的重要途径。实现这一目标,不仅需要解决一般结构性弱点的战略,还需要推行一体化生产方式和国际营销网络的具体措施,如中小型企业与跨国公司的关联、集群、全球价值链和对外直接投资。

4. 在发展中国家,只有少数中小型企业已经有充分准备,有能力适应新的条件和应对国际市场的激烈竞争,可以通过对外直接投资从全球化中获得利益(贸发会议,2005b)。贸易自由化增强了老牌制造商和零售商进入偏僻落后市场的能力,使当地的中小型企业日益难以生存或维持在本地或全球市场的商业地位(贸发会议,2004)。

5. 从全球贸易中获得潜在利益的一个新机会是中小型企业各个增值阶段融入国际生产网络,包括建立与大公司和外国子公司的关联。这些关联是中小型企业特别是具有最大增长潜能的企业获得各种关键性缺失资源的方式,其中最重要是国际市场、资金、技术、管理技能和知识。

6. 这对许多发展中国家是一个重要挑战。东道国和母国当局都可以在建设互惠关联方面发挥重要作用:广义而言,可以协助中小型企业克服信息不对称,支持中小型企业参与关联的能力,鼓励跨国公司与中小型企业结成伙伴关系(经合组织,2005)。根据Lall(Lall, 1994),发展本地供应商和分包商可产生一系列外在效应(加速技术的扩散,增加专业化程度,提高产业灵活性);这就是为什么需要推动各种相关活动和政策的原因所在。

7. 本议题说明是贸发会议秘书处为委员会第十届会议编写的。目的是探讨在促进企业关联方面有哪些政策选择和如何建立有效的政策框架。本报告借鉴了一份综合分析报告(Altenburg, 2005)和2005年在德国技术管理局和贸发会议项目“促进巴西东北部企业间合作”框架内进行的促进企业关联最佳做法的系列国别案例研究。这一项目的目的是创立和深化外国子公司与巴西跨国公司和中小型企业之间的公平和可持续的商务关联,提高国内企业的效率。

8. 贸发会议在全球调查中作了一系列国别研究,涉及印度(Narain, 2005)、马来西亚(Rasiah, 2005)、墨西哥(Ruíz Durán, 2005)、南非(Robbins, 2005)和乌干达(Zake et al., 2005),调查报告将在2006年初出版(贸发会议,即将出版)。调查的目的是找出建立关联的决定因素,深入了解跨国公司与中小型企业的关联在哪些情况下可以成为促进经济增长的动力和转让外国技术及知识的有效渠道。最终目的是提出为东道国的利益利用跨国公司与中小企业之间关联的有效战略和政策。

9. 本议题说明基于两个主要的假设。第一,建立可持续的关联不会因为跨国公司的存在而自动出现,而是需要利益相关方的参与,不仅需要政府通过扶持性政策进行参与,而且需要跨国公司和中小企业通过预见和承诺进行参与。第二,评估关联促进倡议的效果和发现有关的最佳做法,不能孤立地进行,必须了解有关政策。事实上,如果不能够准确地描绘外国直接投资政策和中小企业政策的“全景”,可能无法找到某一国家关联促进倡议成败的主要原因。

10. 因此,本议题说明主要论述需要对建立关联采取系统性办法以及各项外国直接投资政策或中小企业政策的相关影响。首先概述各国政府根据各自具体需要和条件可选择不同程度的政策干预,最后部分则介绍贸发会议从政策角度探讨企业关联最佳做法的初步成果。

二、企业关联方面不同程度的政策干预

11. 人们广泛承认,发展中国家的竞争力和经济增长主要取决于其工业体系是否有能力开发国际知识来源和吸纳采用它们的知识,从而提高自己的资源利用率(Lall, 2002)。由于目前全球价值链一体化的格局日益复杂,资本、技能、技术基础设施方面的进入壁垒不断增加,许多发展中国家政府和私营部门的代表同意,在应对全球一体化要求时,需要采取具体的体制政策和选择性的产业政策。

12. 也有些学者和业者不同意这一观点，认为选择性产业政策“似乎是一场赌博。目标越大，治理越弱，成功的时间拖得越长。这表明选择性干预应该谨慎从事”(世界银行，2005)。从这一观点出发，旨在鼓励投资者的激励性措施似乎比强制性措施更为适合，横向政策似乎比优惠某些企业或分包商的高度选择性手段更好。

13. 促进企业关联的政策被认为是产业政策的组成部分，涵盖的范围很广，有较被动的措施，如为外国子公司和国内企业充当中介，为它们的匹配提供便利，也有积极的针对企业和对关联施加具体条件的政策。采用何种选择取决于总体经济和政治目标以及一般的经济发展水平。一国政府如果希望扶持具体产业的发展，以期获得较大的技术溢出，可能比关注经济全面改善的政府采取更加定向性的政策。选择性政策需要有强有力的私营部门，以便选择符合总体政策目标的“赢者”。

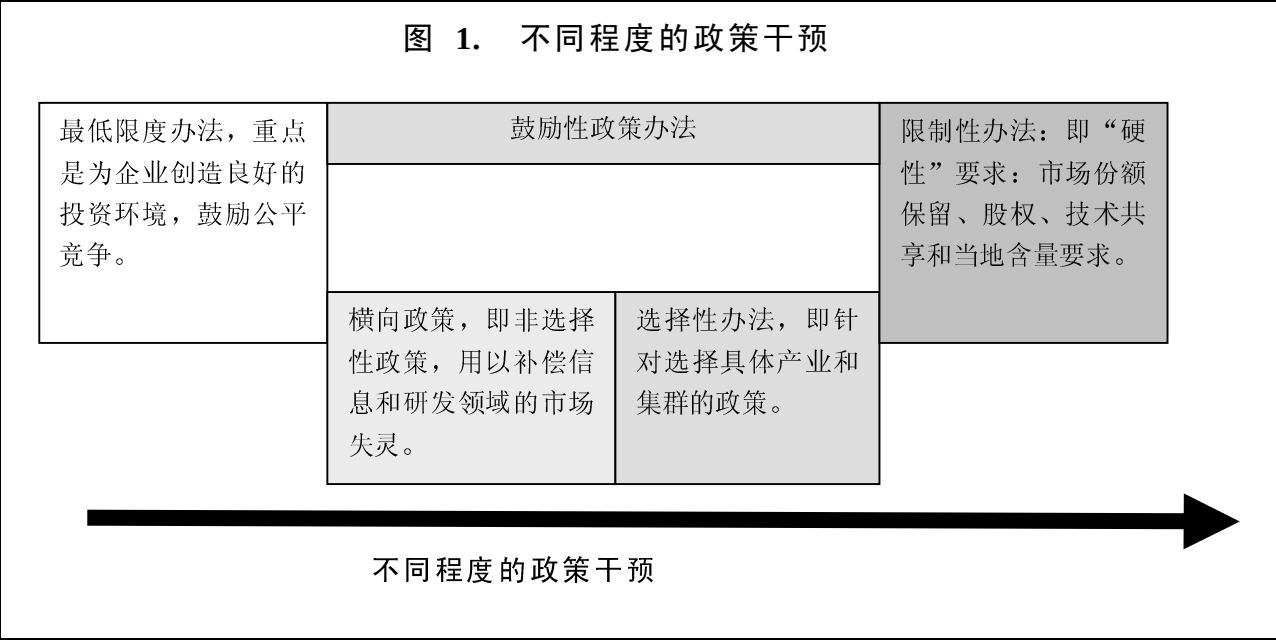
14. 根据这一理论，有四种程度不同的政策干预(图1)。

15. “最低限度办法”的重点是投资环境的基础，如保护知识产权，方便合同执行，取消投资者的行政进入壁垒。国内市场应该对外国直接投资开放，给予外国和国内投资者以同等待遇。预期随着当地企业家和劳动者在不需要具体政策支持而获得技能的有机进程中不断增强能力，关联程度将逐步增加(Moran, Graham and Blomström, 2005)。

16. “鼓励性办法”以横向政策为主，稍具干预性，认为需要对普遍的市场失败作出补偿。例如，中小型企业可能需要具体支持，因为它们通常在获得信息和技术方面遇到许多困难，对这类企业以至于国家的整个生产体系都有不利影响。根据这一办法，政策干预应该是非选择性的，如提供信贷担保、培训或研发资金，不对企业、地区或活动作出任何区别。横向政策还可鼓励跨国公司与中小型企业建立关联，如提供补贴贷款，解决交货与用户付款之间的时间延滞，可能对面临付款延误或不利付款条件的中小承包商有帮助。

17. 许多工业家主张偏重于选择性政策的更为积极的“鼓励性办法”。内容之一是支持被认为具有战略意义的产业活动和企业集团(“选择赢者”)，具有战略意义的产业是那些有可能产生创新红利和技术溢出的行业(如生物技术、信息和信息技术)和前景广阔的工业集群。本意是在这些新兴产业或集群中投资，以提高国家产业水平，收获“先动者优势”。不过，也可以为实现某些社会政治目的采取选择性政策，如促进机会均等行动。

18. 以前的办法强调激励性措施，鼓励投资者以某种方式行事。这类限制性办法是指“硬性”政策工具，如为某些公司(中小型企业、国有公司或某些民族持有的企业)保留市场份额；对外国投资者提出要求，如规定最低国家股权、某些当地含量、技术共享协定或强制性出口目标(所谓的与贸易有关的投资措施)。



资料来源：Altenburg (2005)。

19. 应该指出，后一类强制的“硬性”政策不符合世贸组织的规则，它们的范围已大大缩减。得以废除主要因为在大多数国家运用业绩不佳。限制性政策保护了效率不高的企业参与健康性竞争，往往造成降低国际竞争力和非生产性寻租的后果。

20. 某些经济学家似乎认为，“从发展中国家的角度，国内含量要求是“极为有用和必要的工具”(Narain, 2005, 第45页)。有的经济学家指出，“外国直接投资的东道国如果不采用当地含量规则、深化技术和管理职能的激励手段、鼓励出口措施等有关战略，很难想像如何充分利用外国直接投资的潜力”(Lall和Narula, 2004)。取消与贸易有关的投资措施等同于“踢翻技术升级的梯子”(Chang, 2004)。

21. 然而，各国政府也可以采取各种有利于建立关联的政策。以下要素具有此种作用。

- 世贸组织规则不禁止一切选择性干预，有些国家继续对外国直接投资实施某些限制。例如，印度政府对基础设施和零售业等其他服务业的外国投资设定上限(Narain, 2005)。
- 跨国公司的经营通常需要国家的某些承诺，如基础设施上的投资、税收减免、准国营机构的融资，以及环境和商业经营批准等各种形式的监管审批。例如，南非政府就利用这些互动关系“鼓励”外国跨国公司与当地企业合作(Robbins, 2005)。
- 发展中国家政府可以利用某些工业化国家的商业道德关系意识，鼓励跨国公司改进技术转让(Robbins, 2005 第 60 页)。
- 双边和区域自由贸易协定往往规定不同的区域贸易规则。因此，各国可以在双边和区域贸易谈判中选择较严厉或较不严厉的要求。例如，区域贸易集团可以商定带有区域含量要求的政策(Ruiz Duran, 2005)。

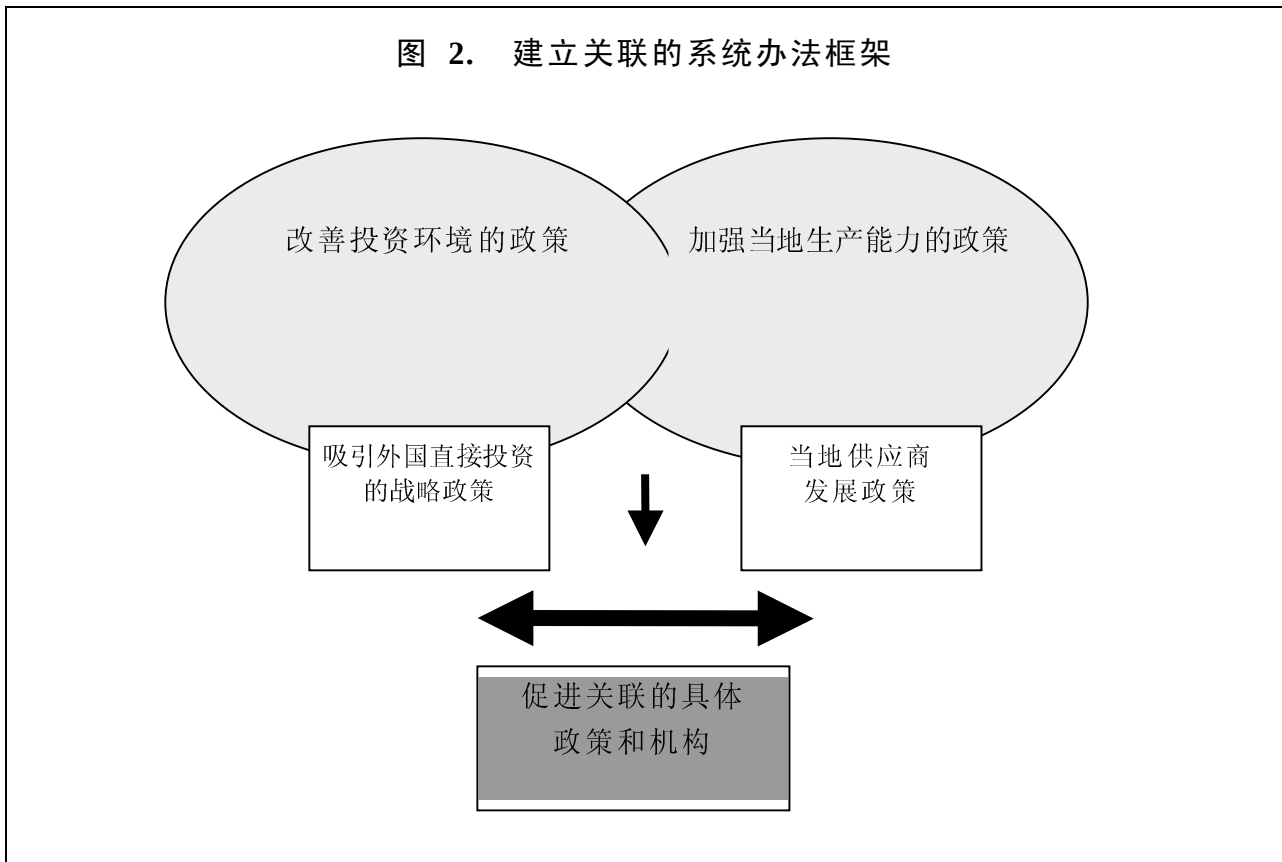
三、与建立关联有关的政策领域

22. 以下提出与建立关联有关的四个主要政策领域：其中两个涉及外国直接投资(一般性的和具体的)，两个涉及中小型企业(一般性的和具体的)。

- 在外国直接投资方面，有“改善投资环境”和“从战略的角度吸引外国直接投资”；
- 在中小型企业方面，有“强化当地的吸纳能力”和“发展国内中小型企业供应商”。

23. 只有采取系统的政策措施，促进企业关联的政策才有可能取得成功——即针对影响建立关联的所有因素。然后的问题是哪些机构或组织负责哪些政策领域。根据所作出的政策选择，企业发展服务机构、投资促进机构和当地经济发展中心等中间机构的作用可以不同，也应该不同。

图 2. 建立关联的系统办法框架



资料来源：根据 Altenburg 提供的模型(2005)。

24. 以下各节阐述四种相关政策领域所涉及的问题以及如何使它们为推动企业关联的建立发挥整体作用。

A. 改善投资环境，促进企业关联

25. 关于外国直接投资的文献十分强调“良好的投资环境作为外国投资的基本先决条件的重要性。虽然有许多不同的定义界定一国投资环境的类似结构，但所有定义都提到了私营部门在投资时面临的外部因素，如“机构、政策和企业经营所处的监管环境” (Dollar et al, 2003)。这些定义的假设是，法治、本国和外国投资者的平等待遇、腐败率低、简单的行政程序和宽松的劳工管理，是良好投资环境的关键要素，希望创造良好投资环境的政府必须了解其中的一些主要问题。

26. 第一，稳定安全的环境需要明确土地所有制和其他产权，方便合同执行，减少犯罪，征收时给予充分的补偿。第二，改善国内监管和税收制度，以及边境上的监管和税收制度；第三，通过良好的银行监管制度改善融资条件，解决信息问题，加强债权人与股东的权利，支持适当金融机构的建立和竞争；第四，提供可靠和负担得起的基础设施，是吸引投资一个先决条件。

27. 衡量投资环境好坏的一个常用尺度是传统基金会每年公布的“经济自由度指数”。根据这一指数，经济自由度是指“除公民保护和维持本身自由的必要性外，政府不对商品和服务的生产、销售或消费进行限制或制约。当政府的限制超出了对个人和财产的保护外，可能破坏经济自由”(传统基金会，2005)。

28. 事实上，对市场的过份或任意干预的代价和风险对小型非正规企业、外国投资者和大型企业都有影响，对小企业的影响可能更大，因为小企业缺少政治发言权，无力提起法律诉讼，也没有内部资源承担遵守法规的费用。例如，在经合组织11个国家进行的实证研究表明，每个雇员分摊的遵守行政法规的费用最小企业是最大企业的五位以上(经合组织，2005)。

29. 对私营企业的严格监管和其他制约，可能以不同方式限制跨国公司与中小企业的关联。

- (a) 外部和国内投资者可能望而怯步。中国和印度改善投资环境后，私人投资占国内生产总值的比例几乎增长一倍；乌干达增长了一倍多(世界银行，2005)。
- (b) 可能阻碍外国直接投资产生技术溢出效应。如果东道国要求跨国公司接受国家合作伙伴，它们可能不使用最先进的技术。在这方面，Rasiah(2005)强调马来西亚的限制性移民政策对该国发展知识密集型产业的前景可能造成有害影响。
- (c) 可能为新企业的进入设置不必要的壁垒，从而减少竞争，降低对生产力增长和竞争力十分重要的企业营业额。而且，中小型企业业主为了避税或防止公务员的索贿和任意性待遇，往往故意将企业做小或非正规。这种状况使它们难以与大型的正规企业发展分包关系。

表 1. 若干发展中国家的外资流入、经济自由度指数和经营自由度指数

国 家	外资流入量 (百万美元) 2004	2005 年经济自由度指数 在 155 个国家中的排名	2006 年经营自由度指数 在 155 个国家中的排名
中 国	60 630	112	91
巴 西	18 166	90	119
墨西哥	16 602	63	73
印 度	5 335	118	116
马来西亚	4 624	70	21
南 非	585	56	28
乌干达	237	74	72

资料来源：贸发会议外国直接投资/跨国公司数据库 (www.unctad.org/fdistatistics); “传统基金会/华尔街日报, 2005 年, 经济自由度指数, 世界银行, 2004 年企业经营概述: 创造就业。

30. 然而, 尽管存在这些证据, 论点也很有道理, 但经济的高度自由不一定带来大量的外国投资。表 1 显示经合组织调查中 5 个国家以及两个其他最主要的外资接受国(中国和巴西)的外资流入水平和商业环境排名。例如, 中国迄今是全球外国直接投资的主要目的地国, 但在经济自由度指数所列 155 个国家中排名为 122 位。其他主要外资接受国的排名也不靠前。

31. 很明显, 就吸引外国直接投资而言, 其他因素与监管程度相比同样重要, 甚至更加重要。其他决定性因素有: 政治稳定性、市场规模, 经济增长、基础设施质量、技术能力、总体教育水平和环境质量等。为实现卫生、安全、环境保护和社会融合等方面的基本标准, 政府要求企业和公民必须遵守某些经济和社会必要的标准, 并常常通过差别性税收政策激励企业遵守。

32. 有些国家实行积极的产业政策和中小型企业政策, 更多地干预私人投资的配置, 因而在“经济自由度指数”的排名中较低。这些国家与采取最低限度干预政策的高“经济自由度”国家相比, 国内生产总值和技术发展水平的表现并不差。在我们的国家抽样中, 印度和马来西亚在追赶先进技术方面显然比墨西哥和南非成功, 尽管后者在“经济自由度”排名中更靠前。所以, 放松管制和取消官僚主义只是议程的一部分。

B. 从战略角度吸引外国直接投资

33. 如前所述，全球竞争日益由跨国公司主导，它们将各自价值链的不同功能转移到不同国家。同时，由于多数生产线的知识密集程度越来越高，差异不断扩大，价值链的各个阶段也变得愈加复杂。每个阶段都需要不同的往往是更加具体的生产要素组合。

34. 随着新的运输和信息通信技术的发展，跨国公司可以将某些生产工艺剥离出来转移到其他地方。所以，跨国公司在经常思考指导其地点选择的各种价格和创新因素。从发展中国家的角度，面临这一新的复杂局面，目的地吸引符合国家要素禀赋和工业化战略的外国投资显得更加重要、更具挑战性(Mytelka and Barclay, 2004)。

35. 吸引外国直接投资已成为世界各地发展中国家产业政策的中心内容。贸发会议(1999, 2001)将吸引投资的政策分为三代：对外国直接投资开放市场；投资促进机构积极推介投资地点；针对某类跨国公司实施重点计划。

36. 大多数国家向外国直接投资开放市场，保证给予本国和外国资本同等待遇。印度是仍然对外国投资者实行各种限制的少数国家之一，但有人认为在未来几年限制有可能放松(Narain, 2005)。几乎所有国家都建立了投资促进机构，以吸引更多的外国投资。然而，它们的预算、活动范围和服务质量差异很大。以下叙述值得关注的三个主要差异。

37. 有些国家使用慷慨的税收激励手段吸引外国直接投资。无论是经合组织成员国，还是大的发展中国家都这样做。激励措施包括：降低标准收入税率，给予一定期限的免税，加速折旧，投资/再投资税收减免，减少社会保障缴款等。例如，巴西为创造的每个就业机会给予雷诺公司 133,000 美元的一揽子激励，给予奔驰公司 340,000 美元的一揽子激励；印度则为每个工作机会支付福特公司 420,000 美元的激励。

38. 大多数发展中国家没有能力参与这种昂贵的地点竞赛。不过，南非实施了“外国投资补助计划”，用以鼓励向南非搬迁工厂。补贴主要用于支付设备和管理搬迁费用。此外，“战略投资计划”对预计可为东道国带来巨大积极影响(如外汇收入、增加出口和技术学习)的重要投资者提供各种激励措施(Robbins, 2005)。

39. 马来西亚也实行非常慷慨的税收和关税免除期待遇，并设立了由政府补和协调的特别工业区。自由贸易区和保税仓库对制成品的出口十分关键，但随着 1980 年代后期以来主要海关地区的多数出口加工业关税的下降，其相对重要性也相应减少。

40. 有些国家明确瞄准具体产业或跨国公司。例如，马来西亚槟榔州政府采取积极行动，“主动上门”向适合本地企业集群发展的外国投资“发出特别邀请”，尤其重视第一批开拓性的跨国公司，使本地区很快扬名世界。

41. 经验证明，从战略角度吸引外国直接投资不是一件容易的事。例如，南非作出很大努力将外国直接投资引向某些产业，鼓励围绕这些战略企业组织国内经济活动。然而，除汽车工业发展计划外，其他部门的业绩平平。有些行业无法吸引到预期的外国投资，有些行业没有建立起较多前向和后向关联。

42. 最后，只有极少数国家通过投资促进机构发展了整体战略，将销售和物色公司与后期管理和产品开发联系起来(贸发会议，2003)。例如，南非贸易和投资机构与大型外国企业建立关联，为中小企业寻找出口市场。该机构的工作人员鼓励与之打交道的跨国公司在当地采购，与国内中小企业发展机构合作，开辟这类机会(Lorentzen, 2005; Robbins, 2005)。

C. 强化当地吸纳能力

43. 证据表明，即使较先进的国家如墨西哥和马来西亚从外国投资中获得潜在的技术外溢也有着巨大的困难。换句话说，将跨国公司拥有的专门技术内部化需要最低限度的吸纳能力，而这些国家的企业缺乏这种能力，至少在增值链的核心功能上缺乏这种能力。那么需要做什么来强化吸纳能力呢？

44. 令人遗憾，为决策者实用的目的将“吸纳能力”加以分解和落实并不容易。即使在企业，吸纳能力也取决于一套复杂的技能和其他能力。企业的吸纳能力在很大程度上是如何与企业所处的环境互动，例如需要吸引具有管理和工程技能的人才，建设基本的(如公路、电力)和高级的基础设施(大学、多样化金融业、专门的研究和培训机构等)，还需要有所有机构的激励制度。提高中小企业的吸纳能力超出了中小企业政策本身。中小企业政策与技术政策、外国直接投资政策、教育政策等相互交织，被认为是一个不可分割的整体。

45. 情况更为复杂的是，不同发展水平需要不同的政策组合。如 Lall 和 Narula 所述(2004, 第 43 页)，“在吸纳能力上投资可在不同的发展阶段带来不同的回报”。以前已经指出，在简单的农业活动或销售服务中，与跨国公司的供应关系很容易建立，而在制造业则困难得多。为国内低收入市场生产产品比为经合组织市场生产出口产品简单得多；管理成衣业比学习管理电子产品生产容易得多。

46. 因此，中小型企业政策所针对的有关“瓶颈”差别很大。对地域分散的农业生产者而言，最适合的政策是协助它们组成生产者协会，并陪同它们与跨国公司谈判；但是如果要从电子产品生产，可能需要专门研发和培训活动以及企业家培训计划。

47. 然而，有两个影响国家及其中小型企业吸纳能力的核心问题需要特别注意。

48. 第一，教育政策是所有增强吸纳能力战略中心环节。例如，印度在信息技术领域的成功(以及在生物技术等其他高技术领域的成功)主要是定向性教育政策驱动的结果。在管理能力上投资可能与在技术能力上投资同等重要。例如，印度和马来西亚的跨国公司很容易招聘到出色的经理和工程师。槟榔的案例研究表明，将电子跨国公司的管理“内部化”是建立强有力的当地分包产业的先决条件。有受过教育的人才，对政府、大学、企业协会亦十分重要，因为它们在监测外部知识的变化、评估其与国家发展的关系和设计相应的政策战略方面起着不同的作用。

49. 第二，激励制度更不是可有可无。在吸纳能力的不同“要素”上大量投资本身并不够，重要的是不同机构和政策之间开展有机互动。例如，跨国公司需要适当的激励才可以在当地采购，研究机构需要激励才能将研究成果商业化，政府机构需要激励才能充分市场代理人。在这方面，企业发展服务机构等面向市场的中介可以成为重要甚至必要的支持中介机构。

D. 发展国内中小型企业供应商

50. 跨国公司与中小型企业关联的密集度以及国家和企业是否有能力利用这些关联提升技术水平，取决于几个因素。例如，跨国公司的治理战略是有利还是无利于中小企业的发展；是否存在吸引外国直接投资、鼓励建立关联和转让技术的政

府政策，其效率如何。最重要的差异是，当地中小型企业是否有能力达到必要的标准，可靠地供货，吸纳知识，以提升技术水平。

51. 跨国公司通常更希望专注于自己的核心能力，而核心能力又往往与专门知识和能力有关，如产品设计、创立品牌形象、销售和物流。大多数跨国公司热衷于增加核心业务的经济规模，而尽可能将非核心活动外包出去。例如，大多数汽车公司委托专门公司生产零部件，也就丧失了有关的技能；个人电脑组装公司从专门供应商那里采购部件；酿酒厂已不再种植大麦；批发公司也通过独立零售商进行经营。

52. 在成熟的生产体系中，跨国公司和其他大公司与辅助性的制造和服务企业建立密切的关联。在组成的生产网络中，中小型企业履行两个非常重要的功能。

53. 第一，中小型企业可以在大企业价值链中起辅助作用，利用它们与用户接近和决策快因而灵活和交易成本低的优势，而大企业则发挥自己的规模优势。可以说，竞争力是大小企业合理组合，进行适当劳动分工，将规模经济与灵活性和专业化结合起来的问题。

54. 第二，中小型企业可能是生产体系变革的动力。市场条件的变化需要产业结构不断适应。新公司引入新产品和新工艺，一些老公司可能无力竞争，从市场中消失，被更具适应能力的公司取代。中小型企业不断扩散创新成果，挑战旧的经营方式。有些企业成长为大公司，而有些大公司或倒闭或决定放弃原有活动，孵化新的小公司。这一进出和盛衰过程造成了一种良性循环，意味着必须不断地提高资源的生产利用率。

55. 然而，不是所有的中小型企业都可以承担这类辅助性作用，进而推动生产体系或价值链的生产力增长和竞争力提高。在发展中国家，绝大多数微型和小型企业集中于进入门槛低、竞争激烈、供给过剩和回报低的少数生产活动。它们往往为国内市场的最后消费者生产低质量的成批产品或服务。这类中小型企业没有能力进行大的创新，开拓新的市场或激励结构变化，更不会开发专门技能来补充规模生产和创造协同作用。

56. 五项国别研究证实了这一分析。在每个国家中，由跨国公司和中型企业供应商组成的高生产力经济部门与主要为当地市场生产的低生产力微小型企业之间存在着巨大的生产力差距和明显的分隔。在南非，约有 160 万家微小型“企业”并存，而只有 65000 家中大型企业(Robbins, 2005)。Ruiz Duran(2005)指出，墨西哥小

企业的劳动生产力不足大企业的一半，而微型企业只有六分之一。这一点也反映在工资差距上：大企业工人可能是小企业工人工资的一倍，是微型企业的三倍。

57. 所有国别研究都表明，除少数例外，多数跨国公司不愿意与微小型企业合作。例如，在与乌干达跨国公司经理的访谈中发现该国中小型企业有许多弱点，如产品质量差，生产成本低，不可靠，没有经营执照、收货记录和发票本、纳税号、银行帐户以及固定或可追溯的经营地点，不容易获得资金和借款、青睐现金交易，这些对许多跨国公司都是无法接受的(Zake et al, 2005)。所以，许多跨国公司或选择进口或从在该国的其他跨国公司子公司采购，或在公司内部自己生产必要的投入品，而不在当地中小型企业关联上投资。

58. 总之，可以认为，完全基于低工资和低劳工标准的关联不会促进技术的学习和生产力的增长，很少能够建立一个可持续竞争力的基础。如果政府希望发起提升技术的“快速”战略，将经济引向高回报的生产活动，当地中小企业必须：

- 热望获得成功并不断地学习；
- 达到最低限度的效率标准，并不断地改进标准；
- 分析自己的优势和弱势，制定战略提高自己的竞争优势；
- 物色适当的跨国公司，并计划与之建立可持续的关联；
- 认真谈判从长期着眼是有利的合同，并考虑到框架条件和伙伴关系通常随着时间推移发生变化；
- 能够并愿意根据伙伴关系中的需求改进自己；
- 向跨国公司伙伴提供具体的“资产”，如不仅熟悉当地政治和政府规章，了解当地市场——这些可能随着跨国公司了解当地经营办法后受到侵蚀，而且还具有新的优势。

59. 许多发展中国家的中小型企业无法达到这些标准。所以，当地能力建设和技能开发应该是所有企业关联计划的主要内容。企业发展服务机构可以发挥重要作用，协助国内中小企业达到这些标准。但是，商业性的企业发展服务提供商愿意提供企业关联服务，是因为这方面的需求不大，而且难以将三大板快的企业关联活动(信息、能力建设和资金)转变为赢利性服务(贸发会议，2004)。因此，短期内可能需要政府的干预和支持。

60. 政府与跨国公司之间建立公私营伙伴关系，通过训练和指导计划，有助于发展当地的供给能力。在这些供应商发展计划中，跨国公司和大型企业同意帮助小企业不断提高技能和技术。事实上，经过公私部门之间的对话和协商可以达成一揽子最佳补贴/激励方案。

四、从政策视角探讨促进企业关联的最佳做法

61. 贸发会议的全球调查发现了各种各样的关联，提供了一些具有教育意义的成功发展的案例。经抽样选择的国家涵盖了三大发展中地区，包括了不同规模、不同发展水平和技术活力的国家。这一抽样有利于发现可代表低收入国家和较发达国家的广泛良好政策做法，以下简要介绍调查结果。

62. 每一，贸发会议调查包括的所有国别案例研究都显示，公共简要介绍和私营部门的努力都需要有**明确方向**。重要的是能够预见技术、市场和治理结构的全球重要趋势。公司和政府决策者能否了解目前的产业组织格局，认识相关趋势，并预见到新兴技术、市场和组织结构，对竞争力至关重要。

63. 马来西亚是一个有着明确政策重点的国家，外国直接投资在工业化战略中起到了突出作用。**Rasiah(2005)**指出，“外国直接投资被视为先导工业化的重要跳板”——首先产生投资和就业，然后扩大出口和外汇收入，最终驱动技术升级和关联”。在第二个工业主体计划(1996-2005)中，政府承诺实施“制造业++战略”，重点放在技术提升和中小型企业进入竞争领域。它实施了特别方案，协助中小企业(a) 克服规模上的制约；(b) 尽量减少企业和投资决策获取关键信息的困难；(c) 收获研发成果；(d) 促进产业之间的关联，扶持辅助性行业。然而，在研发上投资过少，可能无法实现向知识型社会的过渡；有些战略内容(风险资本、大学的衍生计划)已证明收效不大。

64. 第二，有效的关联促进政策实质上是**能否吸引到重要的顶级企业，并制定政策相应配置投资**——例如，在有关技能上早期投资。这些技能对未来形成高增值活动经济专业化格局，对利用外国知识来源，当地吸纳有关知识，支持有前途的产业集群和价值链，将自由化和国家指导合理结合起来，将是不可缺少的。此外，在周全规划的调查、基准研究和利益相关者不断协助的基础上进行战略规划，确定总体趋势，从变化的视角发现优势和劣势、机会和威胁，以制定适当的积极政策。

65. 例如，南非制定了产业发展和建立关联战略方针。最成功的产业政策是汽车工业发展计划，最终建立了具有竞争力的一体化汽车公司集群。自 2004 年以来，南非还在若干优先领域实施了“用户化产业支持计划”，但都未取得预期成果(Robbins, 2005)。尽管如此，南非仍不失为一个以技术提升和深化为产业战略方向的良好国家范例，而且又不排斥其他主要政治目标(如南非增强黑人经济能力政策)。此外，一旦就战略政策准则达成共识，就立即体现在政策宣言和政策框架中，外国直接投资和贸易促进、支持中小型企业政策和技术政策等不同政策领域的机构十分重视建立关联就是一例(Robbins, 2005)。

66. 第三，除了有明确的战略和将该战略传达到有关社会阶层外，机构协调也很重要。由于需要有许多机构参与实施协调产业战略(如投资促进机构、中小型企业发展机构、商会、大学和研究机构，以及小型企业和大型企业)，必须改善信息共享，根据该战略为不同机构分配不同的任务。

67. 证据表明，本文件第三章阐述的五项政策需要纳入一个统一框架，否则各种努力将在重叠和无结果的机构间竞争中无果而终，战略目标也不可能实现。此外，证据还表明，以市场为导向的中介机构，如企业发展服务机构和当地经济发展中心，可以成为提高支持系统一体化的主要手段。

68. 例如，南非 17 个贸易和工业领域的政府机构负责人组成了贸易和工业机构理事会，以便共享信息，建立共识，促进共同活动和加强协调。此外，还与私人部门进行了高级别对话，通过对话推动政府和私营部门建立某种共识，共同努力改进中小型企业的前景，更合理分配经济发展的成果，也因为中小企业被认为是整个经济系统竞争力的核心(Robbins, 2005, 第 9 页)。

69. 最后，关联倡议应该与国家的发展水平相适合，特别是与人力资源开发和技术能力水平相适合。这类倡议应该采取综合性办法，整体和系统地纳入关联进程涉及的所有步骤。

- 制定投资促进措施，最终目标是增强当地供应能力，提升本地的能力水平；
- 瞄准具有高增长潜力的关键战略产业，以及这些产业的主要公司(中小型企业或跨国公司)；
- 确保政府承诺调拨资源并承认私营部门参与的必要性；

- 了解参与公司的关联需求；
- 向参与公司介绍所需要的技能种类，以便与跨国公司建立关联，完成公司遴选程序；
- 匹配参与公司的关联要求；
- 通过企业发展服务机构培训中小型企业，使它们对建立伙伴关系有所准备；
- 在跨国公司的指导和训练期间向中小型企业提供支持；
- 监测和评价关联计划的影响。

五、结 论

70. 本议题说明的目的正如 Mytelka 和 Barclay(2004)所说，是为了表明“外国直接投资对发展中国家未来追赶机会的影响比仅为资本来源的重要性大得多……”。跨国公司对发展中国家的学习和创新进而对增长和发展的影响，是空前的。……因此，外国直接投资的资本流动部分不是最重要的属性，从能动的观点看，也不是外国直接投资对发展做出的主要贡献。”

71. 显然，关键的是发展中国家是否有能力将外国直接投资纳入一个大的发展框架，自主地实施一系列适合的一般性政策和具体政策。本文件力求说明，一方面，政府应该通过职能政策进行干预，改善投资环境，提供战略指导和政策协调。另一方面，应该采取更具体的措施，瞄准战略性的外国直接投资，加强当地吸纳能力。只有这样，具体的关联促进政策和机制才有可能成功。但是，最终目标不是举办一个普通的“介绍对象聚会”或一系列分散的商业交易，而是从长期着眼，在公平和可持续基础上，克服阻碍国内和外国企业融合的市场失灵。

72. 从这一角度，本文件所做的分析与国别案例研究的实际证据之间存在许多差距和争议。贸发会议打算在今后的工作中积极研究这些问题，为各国政府和发展机构提供有用的意见。

73. 第一，需要修订“高质量”外国直接投资的概念，不仅需要研究创造就业和技术外溢这类公司问题，而且需要研究跨国公司的长期“嵌入”，以及如何与当地供应建立互惠关联的问题。这意味着需要采取质量而非纯粹数量的办法，重视所

带来的学习和创新机会、国内生产体系主要行为者的合作和互动程度，以及为履行研发、质量控制和认证等高增值职能所建立的伙伴关系的数量。

74. 与此相关的是需要修订现有评估国内经济绩效的竞争力框架。如前所述，经济自由度指数和经济增长之间的关系不是直接了当的，发展中国家的追赶进程也没有完全反映在有关竞争力的出版物中。还应该承认微型指数的重要性，如中小型企业部门的表现、其贸易业绩、其通过与跨国公司的关联参与国际生产体系的程度、机构协调的水平和效果、一体化发展战略，以及各领域的进展。

75. 最后，还需要在操作层面上了解为促进互惠关联需要建立哪些机构和具体机制。案例研究表明可以有各种做法，从纯粹的援助方驱动、私营部门驱动和政府驱动的计划，到公私营部门伙伴关系产生的计划或建立此种伙伴关系的计划。贸发会议在几份出版物中还说明了跨国公司为了自身利益实施的完全独立的供应商发展计划。人们较不知道的是它们的不同运作方式及其产生的影响。

76. 所有这些问题都将在委员会本届会议上讨论，目的是根据不同的国家经验，探讨如何确定不同层次的建立关联干预政策，根据不同的发展阶段和当地吸纳能力，采取哪些最有效的政策组合，所有主要利益关系方在建立关联进程中发挥哪些作用。

参考资料

Alfaro, L. and Rodríguez-Clare, A. (2003). *Multinationals and Linkages: An Empirical Investigation*. *Economia* (spring 2004).

Altenburg, T. (2000). *Linkages and Spill-overs between Transnational Corporations and Small and Medium-sized Enterprises in Developing Countries: Opportunities and Policies*, in: UNCTAD, *TNC-SME Linkages for Development*, New York and Geneva 2000, pp. 3–61.

Altenburg, T. (2005). *Overview on International Good Practices in the Promotion of Business Linkages*, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.

Altenburg, T. and von Drachenfels, C. (2005). *A Critical Assessment of the “New Minimalist Approach” to Private-Sector Development*. Paper presented at the 11th EADI General Conference, Bonn, 21–24 September.

- Chang, H.J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategies in Historical Perspective*, London.
- Dollar, D. Hallward-Driemeier, M. and Mengistae, T. (2005). *Investment Climate and Firm Performance in Developing Economies*, Development Research Group, World Bank, Washington D.C.
- Giuliani, E., Pietrobelli C. and Rabellotti, R. (2005). Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters, in: *World Development*, vol. 33, no. 4, pp. 549–573.
- Heritage Foundation/Wall Street Journal (2005). *2005 Index of Economic Freedom*, Washington D.C.
- Hoekman, B.M., Maskus, K.E. and Saggi, K. (2005). Transfer of Technology to Developing Countries: Unilateral and Multilateral Policy Options, in: *World Development*, vol. 33, no.10, pp. 1587–1602.
- Ivarsson, I. and Alvstam, C.G. (2005). Technology Transfer from TNCs to Local Suppliers in Developing Countries: A Study of AB Volvo's Truck and Bus Plants in Brazil, China, India and Mexico, in: *World Development*, vol. 33, no. 8, pp. 1325–1344.
- Lall, S. (1994). The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy?, in: *World Development*, vol. 22, no. 4.
- Lall, S. (2002). Linking FDI and Technology Development for Capacity Building and Strategic Competitiveness, in: *UNCTAD, Transnational Corporations*, vol. 11, no. 3, pp. 39–88.
- Lall, S. and Narula, R. (2004). Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development: Do We Need a New Agenda?, in: *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3, pp. 447–464.
- Laudridsen, L. (2004). Foreign Direct Investment, Linkage Formation and Supplier Development in Thailand during the 1990s: The Role of State Governance, in: *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3, pp. 561–586.
- Lorentzen, J. (2005). The Absorptive Capacities of South African Automotive Component Suppliers, in: *World Development*, vol. 33, no. 7, pp. 1153–1182.
- Moran, Th. E., Graham, E.M. and Blomström, M., eds. (2005). *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington D.C.

- Morris, M., Robbins, G. and Barnes, J. (2004). What should be the Role of Government in Fostering Clusters? Paper presented at the 50th Anniversary Conference Reviewing the First Decade of Development and Democracy in South Africa, Durban, South Africa, 21–22 October.
- Mytelka, L. and Barclay L.A. (2004). Using Foreign Direct Investment Strategically for Innovation, in: *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3, pp. 531–560.
- Narain, S. (2005). Business Linkages between SMEs and TNCs: The Case of India, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- OECD (2005). Encouraging Linkages between Small and Medium-Sized Companies and Multinational Enterprises, DAF/INV/WD (2005)12/REV1, Paris.
- Rasiah, R. (2005). Strategies and Policies on TNC–SME Linkages: The Case of Malaysia, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- Robbins, G. (2005). Strategies and Policies on TNC–SME Linkages: The Case of South Africa, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- Ruffing, L. (2005). Business Linkages and Millennium Development Goals, UNCTAD, forthcoming.
- Ruíz Durán, C. (2005). Strategies and Policies on TNC–SME Linkages: The Case of Mexico, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- Scott-Kennel, J. (2004). Foreign Direct Investment: A Catalyst for Local Firm Development?, in: *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3, pp. 624–652.
- Slaughter, M.J. (2002). Does Inward Foreign Direct Investment Contribute to Skill Upgrading in Developing Countries?, CEPA Working Paper 2002-08.
- Smarzynska, B.K. (2002). Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages, in: *World Bank Policy Research Paper* 2923, 2002.
- UNCTAD (1999). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge for Development*, New York and Geneva.
- UNCTAD (2001). *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*, New York and Geneva.
- UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, New York and Geneva.

UNCTAD (2004). Promoting the Export Competitiveness of SMEs, TD/B/COM.3/EM.23/2.

UNCTAD (2005a). Improving the Competitiveness of SMEs through Enhancing Productive Capacity, UNCTAD/ITE/TEB/2005/1.

UNCTAD (2005b). Linkages, Value Chains and Outward Investment: Internationalization Patterns of Developing Countries' SMEs, TD/B/COM.3/69.

UNCTAD (forthcoming). Best Practices in the Promotion of Business Linkages: A Policy Perspective.

World Bank (2003). Doing Business in 2004: Understanding Regulation, Washington D.C.

World Bank (2005). World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone, Washington D.C.

Zake, F. et al. (2005). Survey on TNC–SME Linkages: The Case of Uganda, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.

-- -- -- -- --