



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.2/80  
7 December 2007

CHINESE  
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

投资、技术及相关的资金问题委员会

第十二届会议

2008年2月12日至13日，日内瓦

临时议程项目3

外国直接投资和发展筹资：趋势和若干问题

贸发会议秘书处编写的问题说明 \*

内容提要

外国直接投资的来源和接受国都在发生演变。虽然这类投资的绝大部分来自于发达国家，但是发展中经济体和转型经济体已经出现了新的外国直接投资来源。其他的近期进展包括：服务外包、采掘业外国直接投资增加、以及更多针对基础设施的外国直接投资。虽然这些趋势扩大了发展中经济体和转型经济体外国直接投资的范围及相关的收益，但是人们越来越多地认识到，需要在官方发展援助和外国直接投资之间寻求协同效应，特别是在低收入的国家。在大型项目和特定行业中(包括基础设施行业)，也需要将这两类资本流动结合在一起，从而使接受国的收益最大化。本说明考察由外国直接投资新局面带来的机遇和挑战，并讨论与这个演变的局面相关的国内和国际政策。接受投资的发展中经济体和转型经济体必须评估外国直接投资演变的后果，并对其进行有效利用，以满足各自的发展目标。

\* 本文件因处理延误而在上述日期提交。

## 一、导 言

1. 在 2007 年 3 月 8 日至 14 日于日内瓦举行的投资、技术及相关的资金问题委员会第十一届会议上，委员会强调指出了贸发会议可对联合国各主要会议的后续工作作出的贡献，包括《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》(TD/B/COM.2/78, 第 14 段)。同时，它建议贸发会议继续开展关于外国直接投资及其对发展影响的分析工作，查明能够产生成果、有益和有效的外国直接投资，以帮助发展中国家和经济转型国家更好地了解这类投资如何有助于增长和发展(第 1 段)。本说明是应委员会在第十一届会议上提出的建议编写的。

2. 自《蒙特雷共识》于 2002 年通过以来，许多发展中国家的宏观经济表现取得了重大进步，经历了基础广泛的经济增长。例如：非洲国家作为一个整体，国内生产总值实际增长率自 2001 年以来连续超过世界平均增长率，1999 年至 2008 年之间的平均增长率为 5%(货币基金，2007)。<sup>1</sup>

3. 外国直接投资对接受投资国的经济增长和发展可发挥重要作用，因为它不仅带来资本，而且提供获得技术和知识的途径，以及进入国际市场的途径。这些特征也是发展中国家更好地融入全球经济的关键因素。外国直接投资能够直接帮助这些国家提升生产能力，然而，收益并不能自动实现。并非所有的发展中国家吸引的外国直接投资都有所增加，也并非所有流入的外国直接投资在接受投资国都产生了预期的收益。各国需要适当的机制和政策，才能充分获益于流入的外国直接投资。此外，要使外国直接投资成为经济和社会发展的催化剂，它就必须与资本形成的其他形式互为补充，包括：国内投资和官方发展援助、组合证券投资 and 银行贷款等外部资金流。

4. 发展筹资进程的中期审查目前正在进行，<sup>2</sup> 本说明简要介绍影响发展中经济体和转型经济体发展的外国直接投资流动的主要进展情况。文章重点关注来自于发展中经济体和转型经济体的外国直接投资、通过外国直接投资实现的服务外

---

<sup>1</sup> 然而，也存在一些例外情况。例如：在 2000 至 2006 年期间，15 个最不发达非洲国家的人均国内生产总值增长率为负值或增长率极低(不到 1%)。

<sup>2</sup> 大会于 2007 年 10 月 23 日至 24 日举行了发展筹资问题高级别对话，并决定在卡塔尔多哈举行审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题后续国际会议。会议定于 2008 年 11 月 29 日至 12 月 3 日举行。

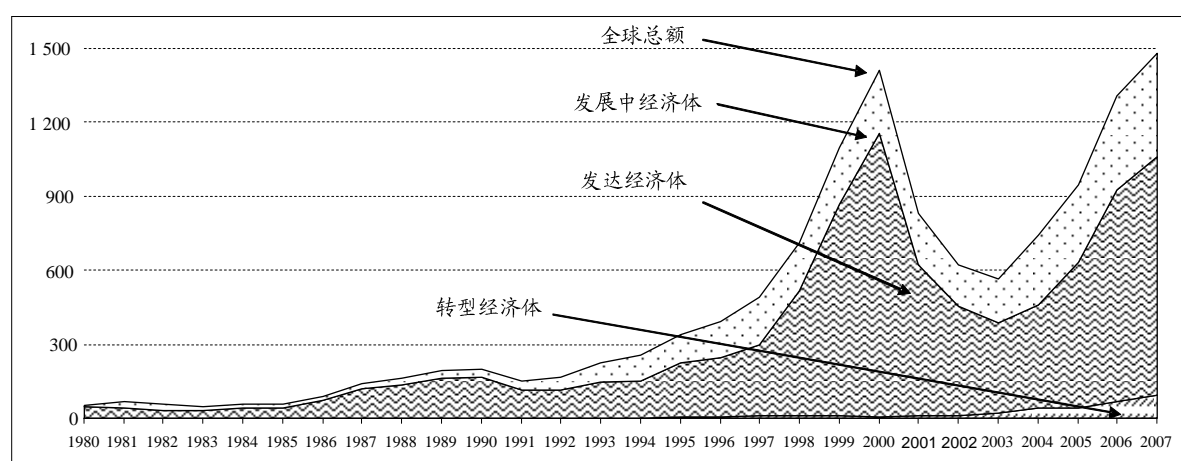
包、以及投资于自然资源和基础设施的外国直接投资。外国直接投资出现了新的来源，上述各行业的投资机会不断增加，这些因素都使外国直接投资流动扩展到了发展中经济体和转型经济体。本说明还阐述外国直接投资和官方发展援助之间的关系，并讨论了二者之间协同效应的范围。文章最后一节提出供代表审议的一些政策问题。

## 二、外国直接投资的新局面：机遇与挑战

### A. 全球视角

5. 据估计，2007 年全球的外国直接投资流入达到了 1.5 万亿美元，超过了 2000 年的历史最高纪录(图 1)，三类主要经济体，即发达国家、发展中国家、东南欧和独立国家联合体的投资流动都有所增加。截至目前为止，始于 2007 年下半年的金融和信贷危机尚未对流入发展中国家的外国直接投资造成严重影响。事实上，在 2002 年至 2007 年间，流入发展中经济体和转型经济体的外国直接投资增加了近乎两倍，估计从 1,800 亿美元达到了 5,180 亿美元。的确，到目前为止，这些国家获得的外国直接投资流入于 2007 年达到最高水平。

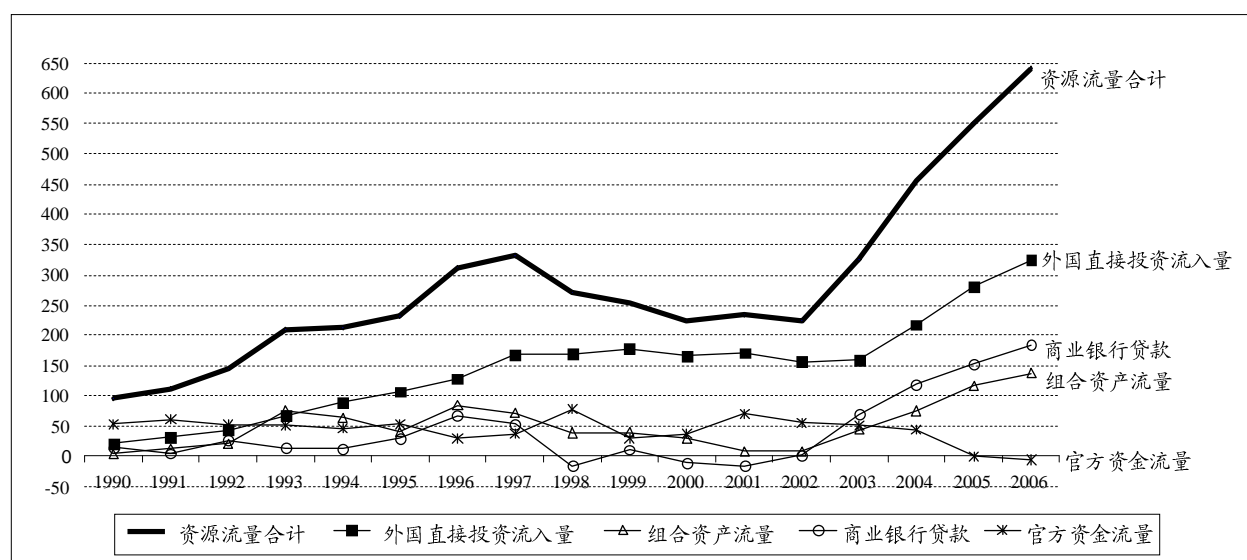
图 1. 1980 年至 2007 年全球和各类经济体外国直接投资流入量  
(十亿美元)



资料来源：贸发会议，外国直接投资/跨国公司数据库([www.unctad.org/fdi\\_statistics](http://www.unctad.org/fdi_statistics))及其自己的估算。

6. 2004 年至 2006 年期间，发展中国家和转型经济体占全球外国直接投资流动的 37%，而 2001 年至 2003 年期间，该比例为 27%。也许这一点正反映出，外国直接投资加强了接受投资国以及流入这些地区的国际资本流动的资本形成作用。的确，2006 年，外国直接投资流动占发展中国家和转型经济体固定资本形成总值的 15%，而该比例在 2001 年至 2003 年期间为 10%。2006 年，这些地区的外国直接投资流量占有所有外部私人资金流量(外国直接投资流动、组合投资流动和银行贷款)的一半(图 2)。

图 2. 1990 至 2006 年按资金类别分列的流向发展中国家<sup>b</sup>的资源合计<sup>a</sup>  
(十亿美元)



资料来源：贸发会议，基于世界银行 2007 年资料。

<sup>a</sup> 定义为净负债交易或原始到期期限超过一年的资金。

<sup>b</sup> 在此使用了世界银行对发展中国家的归类，与贸发会议归类有所不同，包括了新的欧盟成员。

7. 然而，最贫穷国家的外国直接投资并非同样增长强劲。2006 年，流入最不发达国家的外国直接投资只有 94 亿美元，仅比 2002 年增加 40%。外国直接投资流动依然集中于某些地区和国家。2006 年，流向发展中国家的外资有 70% 投向了 12 个目的地。在最不发达国家中，资金的流向也相当集中。前三位目的地(苏丹、赤道几内亚和乍得)占 2006 年外资流入的 63%。这三个国家主要的吸引力都在于可提供自然资源，特别是石油。

8. 外国直接投资对全球生产体系的形态变化起着普遍影响作用。虽然在外国直接投资下降期间国际生产增长率有所下降，但是，2006年，跨国公司的国外附属公司的产值占全球国内生产总值的十分之一，占全世界出口额的三分之一(贸发会议 2007a, 第 9 页)。国外附属企业既从国内市场，也从国外市场筹集投资资金。据估计，跨国公司用于投资支出的资金总额是外国直接投资的四倍(贸发会议，1997, 第 25 至 27 页)。还需要进一步研究跨国公司如何筹集资金，开展国外投资，以便理解跨国公司投资在发展融资中的真正作用。因为其长期性，跨国公司用于进行生产性投资的资金通常比较稳定。

#### B. 来自发展中经济体和转型经济体的外国直接投资不断增长

9. 传统上，全世界外国直接投资的主要来源是发达国家从事货物生产和服务的公司，近年来，来自发展中经济体和转型经济体的外国直接投资的作用逐渐提高。这些国家的外资流出从 2002 年的 530 亿美元增加至 2006 年的 1930 亿美元，换句话说，它们占世界外国直接投资流出量的比例从 10% 上升至 15%。几个拥有大量外汇储备的发展中国家正变为外国直接投资的投资国。一些发展中国家的公司已成为全球投资主体(贸发会议 2006a)。2005 年，世界前 100 家非金融跨国公司中有 7 家来自发展中国家(贸发会议 2007a)。

10. 来自新经济体的外国直接投资成为新的投资来源，并特别造福于低收入国家(贸发会议 2006a)。对来自发展中经济体和转型经济体外国直接投资依赖程度高的发展中国家包括一些最不发达国家，如：孟加拉国、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、缅甸和坦桑尼亚联合共和国。来自发展中国家的外国直接投资占一些最不发达国家合计外国直接投资流入量的 40% 以上。例如，在非洲，南非是特别重要的外国直接投资来源之一，占博茨瓦纳、刚果民主共和国、莱索托、马拉维和斯威士兰合计外国直接投资流入量的 50% 以上。由于发展中经济体和转型经济体公司的外国直接投资以寻求市场和效率为主要动机，所以它们的多数投资都流向其他发展中国家。南南外国直接投资看来对最贫穷发展中国家的影响尤为突出。

11. 对于接受投资的发展中经济体而言，南南外国直接投资扩大了潜在的资本、技术和管理技能的来源范围。对于接受国来说，这一点意味着几个潜在的优

势(贸发会议 2006a)。首先，由于存在许多可能的投资者，所以加强了接受国的议价能力；第二，在某些方面，发展中国家跨国公司的投资目的和竞争实力不同于发达国家的跨国公司。例如：发展中国家跨国公司的技术和经营模式也许与接受投资的发展中国家公司使用的模式更为接近，这提高了联系和技术吸收的可能性。发展中国家的跨国公司还倾向于更多依赖全新投资，而不是合并与收购(并购)。这意味着它们的投资更可能快速提高接受投资的发展中国的生产能力(贸发会议 2006a)。

12. 发展中国家的外向直接投资为发展中国家之间通过经济合作取得收益提供了一条潜在途径。但是南南外国直接投资与所有类型的外国直接投资一样，都可能引发担忧。一种担忧是，外国跨国公司可能占领地方市场。还有人担心不当的政治影响，尤其是国有投资企业的影响。由于其业务规模的一定关系，这些跨国公司活动的政治和社会影响可能同样引起争议。在接受投资的发展中国家，有时因为缺乏适当的监管框架，流入的外国直接投资的经济利益分配不均，使以上的问题更为恶化。

### C. 外国直接投资的特定部门趋势

13. 本节考察接受投资国一些新出现的投资机会，这些机会来自技术进步和自由化以及南方外国直接投资的增加。本节重点关注的是服务的外包、投资于采掘业的外国直接投资和投资于基础设施的外国直接投资。

14. 更强的服务可交易性和竞争压力刺激了服务的外包业务。公司将越来越多的服务外包，外包给国内的外国附属公司使外国直接投资增加；有的公司将服务外包给国外的第三方服务提供者。技术突破使服务的生产可以细分为更小的组成部分，这些组成部分可以分散于世界各地，以便利用各地的成本、质量或其他优势。因此，现在有更多的服务可以在一地生产，在另一地消费。

15. 降低成本是将服务外包的主要动机之一。因此，有一系列广泛的服务活动现在已经成为发展中经济体的出口项目。这些业务包括简单的低价值活动(如：数据录入)或更复杂、附加值高的活动(如：建筑设计、金融分析、研究和开发以及软件开发)。这些业务中有许多横跨所有部门。

16. 很明显，公司并不是将所有的服务和业务进行外包。有些业务无法电子化或与相关活动分离。规章制度和法律要求也可能使交易成本提高，并限制国际服务贸易。由于缺乏全球商定的隐私规则和对知识产权的处理方式，所以某些以信息技术为支撑的服务的全球化也受到限制。国际上能够接纳跨国公司外包服务活动的地点的能力也存在限制，包括：适当教育水平的工人的供给有限、工资通货膨胀和高人才流失率，这些因素都造成了短缺的风险，至少在短期造成短缺。跨国公司对风险和收益的看法也各不相同，有些公司非常不愿意将服务外包。然而，越来越多的竞争迫使企业不得不降低成本，许多公司选择致力于其核心能力，而将服务业务外包到国外成本较低的地方。

17. 吸引外包服务国家的潜在收益包括：出口收入提高、就业创造、高工资和技能升级(贸发会议 2004)。从外溢效应的角度来看，与服务外包相关的外国直接投资也很受欢迎。提高人力资源竞争力、改善信息通信基础设施和业务等正面溢出效应能够惠及经济的所有部门，大部分习得的技能都能随时转移到经济的其他领域。虽然外包为发展中国家创造了新的外国直接投资的机会，但并非所有的低工资国家都能受益于外包活动。

18. 《蒙特雷共识》签署之后，全球局面第二大重要变化出现于初级商品市场。目前商品价格暴涨为一些贫穷国家提供了机会，使它们能够通过采掘业的外国直接投资为发展筹集额外资金。自然资源丰富的国家的外国直接投资已经有了大幅度增长。2002 年至 2006 年，流入主要石油出口国的外资从 20 亿美元增长至 190 亿美元。然而，许多资源丰富的接受投资国正努力寻求适当平衡，使接受投资国政府和外国投资者共享采掘业活动收入(贸发会议，2007a)。

19. 跨国公司参与采掘业带来的最重要的潜在贡献可能是政府收入的增长。允许外国投资进入采掘业的国家寻求与所涉公司达成正当价格。对于世界上许多最贫穷的经济体来说，这一点尤为突出，因为各类矿产是这些国家主要的出口和政府收入来源。为了应对商品价格暴涨，近期许多国家采取措施，确保得到更大份额的采矿收入。这些措施包括国有化、重新谈判合同以及征收各类暴利税和矿区使用费。

20. 为了将增加的政府收入转化为可持续发展的收益，就应对这些收入进行管理和使用，以促进发展目标。在这个前提下，有必要不断强化制度、执行适当

的政策，并增强透明度。为了使世界上一些最贫穷国家的丰富矿产资源成为发展的动力，而非祸害，需要所有利益攸关方的共同努力。如果以最有效和无害环境的方式采掘各类矿产，同时将获得的收入用于减少贫困和加速发展，则可以实现双赢。重要的是，要确保这个机会不被浪费。

21. 过去 25 年中，外国直接投资部门形态的另一重要变化是向服务业的转移(贸发会议 2004)。自 1990 年代初以来，该趋势使外国直接投资流向基础设施行业。基础设施行业中外国直接投资绝对额和相对额都有所增加。2006 年，发展中经济体和转型经济体跨境并购销售额中，有 30% 来自电力、天然气和供水服务行业；建筑；运输、仓储和通信服务；教育服务；以及健康和社会服务(贸发会议 2007a, 第 23 页)。因为发展基础设施需要大量资金，所以仅仅依靠公共或私人的国家资金来源几乎不可能，特别是发展中国家。跨国公司通过外国直接投资(全新投资和并购)和非股权参与形式(如建设-经营-移交和其他方式)参与基础设施开发的情况越来越多。为了将涉及跨国公司基础设施的供给失灵现象减少到最低程度，建立公私伙伴关系至关重要。在发展中经济体和转型经济体中还出现了基础设施跨国公司。

22. 许多发展中经济体和转型经济体的基础设施行业已经向外资开放，并改进了这些行业的监管框架。然而，要吸引私人资本，特别是吸引私人外国直接投资，以满足许多发展中国家的基础设施建设需求，这将主要取决于如何消除外国投资者关于监管风险的担忧。2008 年《世界投资报告》的重点是基础设施行业中的跨国公司与发展，报告将讨论这些问题及其他相关问题。

### 三、探索外国直接投资和官方发展援助之间的协同效应范围

23. 在所有流入发展中经济体的资金流类型中，自 1994 年以来，外国直接投资所占的比例最大。2000 年代初，外国直接投资在所有来源资金流中的比重达到 70% 的最高峰(2006 年为 51%)(图 2)。但是，外国直接投资并非万灵药。它本身并不能解决、甚至难以大幅度缓解许多发展中国家面临的潜在问题。因此，首先要调动国内的积极性和资源，由其他外部资源作为巩固。发展中国家收到的官方援助资金流构成其他外部资金流动的基本组成部分。例如，在 50 个最不发达国家



中，有 38 个国家的官方发展援助资金仍然多于外国直接投资(贸发会议 2006b, 第 2 页)。现在的挑战是怎样使官方发展援助和外国直接投资互为补充。

24. 20 多年来，官方发展援助(双边援助和多边援助)的流入总量一直稳步增加，于 1991 年达到了 500 亿美元，几乎是 1980 年的两倍(图 3)。同一时期，流入发展中国家的外国直接投资增长了四倍多，达到 400 亿美元左右。然而，自 1992 年以来，虽然外国直接投资继续增长，但是官方发展援助却有所下降。尽管在 1990 年代后期官方发展援助又有所增长，但是直到 2002 年之后才超过 1991 年的水平(图 3)。1990 年代的官方发展援助减少也伴随着援助流向的改变，援助主要流入被看作政策适当的国家，同时也有一些捐助方案，支持减免重债穷国债务的倡议(世界银行，2002, 第 90 页；贸发会议，2007b)；还有一些努力，旨在改善发展中国的政策环境，使其利于增长和发展。

25. 各国一致认为，援助应该大幅度增加，实际援助应该至少比目前水平翻一番，以便实现千年发展目标。<sup>3</sup> 2005 年，官方发展援助达到了历史最高水平(820 亿美元)，而在签署《蒙特雷共识》的 2002 年，官方发展援助只有 430 亿美元(图 2)。然而，2006 年，官方发展援助降低到了 140 亿美元，这主要是由于许多发展中国家偿还了债务。反之，2006 年流入发展中国家的外国直接投资比 2002 年高一倍多。因此，在过去 15 年中，流向发展中国家的官方发展援助和外国直接投资流动的走向有所不同。

26. 所有发展中地区(非洲、拉丁美洲和加勒比地区、以及亚洲和大洋洲)的情况都是如此(表 1)。但是，两种资金流的相对重要性对这些地区各不相同。2004 年至 2006 年，外国直接投资流入的价值是拉丁美洲和加勒比地区官方发展援助流入的 25 倍；是亚洲和大洋洲官方发展援助流入的 13 倍；是非洲官方发展援助流入的 3 倍。次区域的资金流入状况也存在巨大差异。例如：在亚洲—大洋洲区域，南亚、东亚和东南亚、西亚和大洋洲之间都存在巨大差异。

---

<sup>3</sup> 例如，在 2005 年 7 月举行的八国集团格伦伊格尔斯会议上，各国首脑商定，将非洲的官方发展援助翻一番(到 2010 年前每年增加 250 亿美元)。

**表 1. 1980-1982 年、1990-1992 年、2000-2002 年、2004-2006 年  
各区域流入的外国直接投资和官方发展援助的价值和比率  
(十亿美元和比率)**

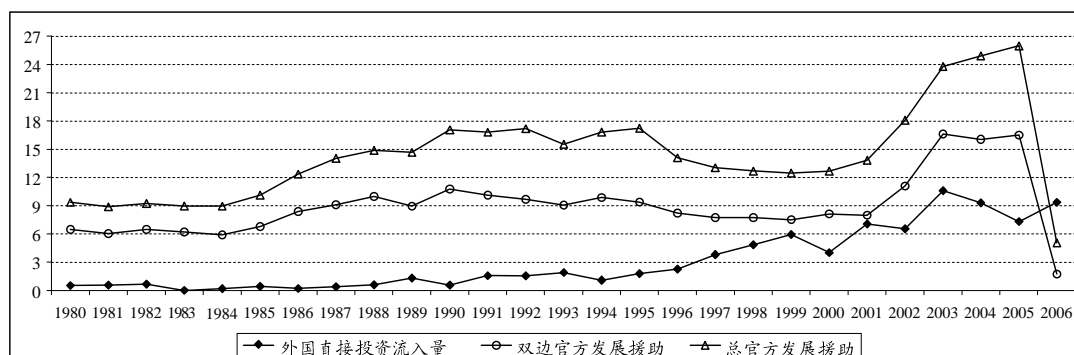
| 区域 / 经济体       | 百万美元            |        |                 |        |                 |        |                 |        | 外国直接投资/官方发展援助比率 |                 |                 |                 |
|----------------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|                | 1980 至 1982 年平均 |        | 1990 至 1992 年平均 |        | 2000 至 2002 年平均 |        | 2004 至 2006 年平均 |        | 1980 至 1982 年平均 | 1990 至 1992 年平均 | 2000 至 2002 年平均 | 2004 至 2006 年平均 |
|                | 外国直接投资          | 官方发展援助 | 外国直接投资          | 官方发展援助 | 外国直接投资          | 官方发展援助 | 外国直接投资          | 官方发展援助 |                 |                 |                 |                 |
| 世界             | 20.0            | 27.3   | 49.5            | 53.7   | 255.8           | 46.5   | 311.6           | 54.8   | 0.7             | 0.9             | 5.6             | 9.6             |
| 发达经济体          | 0.7             | 0.9    | 5.9             | 4.1    | 33.3            | 2.8    | 19.9            | 1.2    | 0.7             | 1.4             | 12.0            | 1189.0          |
| 发展中经济体         | 19.3            | 26.4   | 42.9            | 48.0   | 211.5           | 38.0   | 265.3           | 49.8   | 0.7             | 0.9             | 5.7             | 9.4             |
| 非洲             | 1.3             | 9.9    | 3.3             | 23.8   | 14.4            | 16.6   | 27.7            | 21.9   | 0.1             | 0.1             | 0.9             | 2.5             |
| 北非             | 0.3             | 3.3    | 1.2             | 7.1    | 4.3             | 2.6    | 14.5            | 3.2    | 0.1             | 0.2             | 1.7             | 6.3             |
| 非洲其他地区         | 1.0             | 6.6    | 2.1             | 16.7   | 10.1            | 14.1   | 13.2            | 18.8   | 0.2             | 0.1             | 0.7             | 1.3             |
| 拉丁美洲和加勒比地区     | 7.4             | 2.5    | 12.6            | 5.0    | 76.8            | 4.7    | 79.8            | 4.2    | 2.9             | 2.5             | 16.8            | 25.2            |
| 南美             | 4.3             | 0.9    | 7.4             | 2.2    | 41.7            | 2.3    | 42.8            | 1.9    | 4.5             | 3.4             | 18.7            | 33.7            |
| 中美             | 2.8             | 0.7    | 4.4             | 2.1    | 23.5            | 1.8    | 24.3            | 1.7    | 3.8             | 2.1             | 13.3            | 21.8            |
| 加勒比地区          | 0.3             | 0.9    | 0.8             | 0.7    | 11.7            | 0.6    | 12.7            | 0.6    | 0.5             | 1.1             | 19.2            | 21.2            |
| 亚洲和大洋洲         | 10.5            | 13.9   | 27.0            | 19.1   | 120.2           | 16.7   | 157.8           | 23.6   | 0.8             | 1.4             | 7.3             | 12.9            |
| 亚洲             | 10.4            | 13.0   | 26.6            | 17.8   | 120.0           | 15.4   | 157.4           | 22.7   | 0.8             | 1.5             | 7.9             | 13.3            |
| 西亚             | 5.0             | 4.5    | 1.9             | 3.2    | 5.4             | 3.1    | 31.9            | 11.6   | 1.4             | 0.8             | 1.8             | 7.5             |
| 南亚、东亚和东南亚      | 5.4             | 8.6    | 24.7            | 14.5   | 114.6           | 12.4   | 125.4           | 11.1   | 0.6             | 1.7             | 9.4             | 17.8            |
| 东亚             | 1.8             | 0.5    | 11.0            | 2.5    | 87.8            | 1.8    | 82.9            | 1.5    | 3.7             | 4.3             | 48.5            | 103.0           |
| 南亚             | 0.2             | 5.1    | 0.6             | 6.7    | 6.0             | 5.6    | 13.2            | 6.0    | 0.0             | 0.1             | 1.1             | 4.4             |
| 东南亚            | 3.3             | 3.0    | 13.1            | 5.4    | 20.8            | 5.0    | 29.3            | 3.6    | 1.1             | 2.5             | 4.2             | 13.1            |
| 大洋洲            | 0.1             | 0.9    | 0.5             | 1.3    | 0.2             | 1.3    | 0.5             | 0.9    | 0.2             | 0.4             | 0.1             | 1.1             |
| 东南欧和独联体        | 0.0             | -0.0   | 0.7             | 1.6    | 11.1            | 5.6    | 26.4            | 3.9    | -0.8            | 0.3             | 2.0             | 8.8             |
| 东南欧            | 0.0             | -0.0   | 0.1             | 0.6    | 3.8             | 2.1    | 8.3             | 1.7    | -0.8            | 0.2             | 1.8             | 5.4             |
| 独联体            | -               | -      | 0.5             | 1.0    | 7.2             | 3.5    | 18.1            | 2.2    | ..              | 2.9             | 2.1             | 13.8            |
| 备忘项：<br>最不发达国家 | 0.6             | 8.5    | 1.2             | 16.7   | 5.9             | 14.8   | 8.7             | 18.7   | 0.1             | 0.1             | 0.4             | 0.8             |

资料来源： 贸发会议外国直接投资/跨国公司数据库和经合组织官方发展援助/OA 数据库  
[www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm](http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm)。

注： 全球与区域总额只包括提供外国直接投资流入和官方发展援助总额的国家。

27. 各区域收到的外国直接投资和官方发展援助的相对数量存在差异，基本上反映了流入不同国家外国直接投资流动的规模和增长状况，以及收入(人均收入或总收入)较高或自然资源，尤其是石油特别丰富的少数发展中国家(主要位于亚洲和拉丁美洲)外国直接投资集中度的状况。它们还能反映出，官方发展援助集中于人均收入低的国家，大部分这类国家位于非洲和亚洲-大洋洲区域。在最不发达国家，官方发展援助仍然多于外国直接投资(除了 2006 年，即上文提到的偿还债务的异于常规的年份)(图 3)。

图 3. 1980-2006 年流入最不发达国家的外国直接投资及  
总官方发展援助和双边官方发展援助  
(十亿美元)



资料来源：贸发会议，基于外国直接投资/跨国公司数据库([www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics))和经合组织官方发展援助/OA数据库([www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm](http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm))。

28. 除了满足人道主义需要以外，官方发展援助还有帮助接受国发展经济和社会的目的。正因如此，流入一国的官方发展援助可能取决于该国对发展援助的需求程度及其有效利用援助的能力，而不是取决于该国相对于其他国家从事经济活动的区位优势。官方发展援助资金流动的地理分配也反映了捐助国在战略、经济及政治方面的偏好(Nunnenkamp 等，2004；Berthelèmy 2005)。

29. 相反，公司进行外国直接投资主要是为了追逐利润。因此，一个国家吸引外国直接投资的能力取决于其优于其他生产地的区位优势，这些优势可能体现为较大的市场、低成本资源、或高效生产的成本优势。诸如市场规模和成本竞争力等优势通常会随着经济发展和增长而提高，因此，随着国家的发展和收入的上升，外国直接投资的作用也随之提高。

30. 自 1990 年代初以来，数量较大并且不断增长的官方发展援助份额投入了基本社会服务、教育和卫生。发展中经济体的这些活动几乎无法吸引外国直接投资。农业已不再是接受官方发展援助的主要领域(贸发会议 2007b)，它获得的外国直接投资也同样稀少。比较而言，投入制造业和通信的官方发展援助份额明显持续减少。然而，一些基础设施行业，特别是那些对私人投资者而言利润空间有限的商品和服务行业，仍然是官方发展援助总体关注的重点。这些领域包括：淡水资源和陆上运输。

31. 2005 年，来自主要捐助国(经合组织发展援助委员会成员国)的官方发展援助有 30%以上用于教育、卫生、人口和其他社会基础设施(经合组织 发展援助委员会 2007)；与债务相关的活动(包括债务免除)占官方发展援助的 28%；经济基础设施约占 11%；生产(农业和制造业)约占 5%。其他的资金分配于多部门活动、方案援助、人道主义援助和未具体指明的活动。相比较而言，2005 年，流入发展中国家的外国直接投资主要投入服务业(58%)、制造业(31%)和初级部门(9%)，其中服务部门主要为制造商服务，也包括消费者服务，消费服务中最关键的是业务活动、金融、贸易以及运输、仓储和通信(贸发会议 2007a, 第 225 页)。

32. 因此，官方发展援助比外国直接投资更多地投资于与教育、卫生、人口和社会基础设施相关的领域，这些领域对人力资本形成和人的发展至关重要。官方发展援助对于经济基础设施的投资较少。另一方面，外国直接投资的目标是采矿生产、制造业、以及更多的制造商和基础设施服务，这些服务是其他行业的重要投入——特别是通信、贸易、金融和业务服务。然而，在公共设施(电、气和水)、运输和仓储方面，外国直接投资和官方发展援助并存，因此这些领域有协同效应的潜力。

#### 四、供审议的政策问题

33. 就外国直接投资而言，发展面对双重挑战：(1) 如何将全球投资更多地引入发展中国家，特别是引入收入水平最低的国家；(2) 如何确保已经获得的投资能够转化为可持续发展的收益。本说明指出了关于第一项挑战的一些积极现象。要解决第二项挑战，就必须建设有利的经营环境和制定适当的制度及政策，这样才能够帮助国家吸引和吸收稳定和长期的国内及国际投资，并有效地利用这些投资，实现发展目标。本说明的最后一节不仅讨论一般性的投资政策框架，还述及上文讨论的一些外国直接投资发展的具体政策。

34. 就一般性政策而言，发展中国家仍在继续努力并加大力度，改进各自国家外国直接投资的政策框架(贸发会议 2007a)。各个区域越来越多的国家都采取了有利的国家政策转变，使其更利于外国直接投资的流入和流出。

35. 近年来，双边、区域和区域间的国际投资协议层出不穷。双边投资条约和双边避免双重征税条约不断增加，于 2006 年底分别达到了 2,573 个和 2,651 个

(贸发会议 2007a, 第 6 页)。发展中国家在这个领域的合作不断加强。此外, 其他双边协议、区域和区域间关于贸易和投资交易的协议越来越多地采纳国际投资规则, 作为协议的一部份。发展中国家在国际投资规则制定过程中的作用越来越重要, 这个过程挑战是使国际规则框架保持连贯性, 以便更有效的利用这些规则, 实现各国的发展目标。

36. 作为《蒙特雷共识》的后续工作, 有必要重新讨论一些近期建议, 这些建议的目的是有效缓解低收入国家外国直接投资风险。例如: 英联邦秘书处建议建立一个专项独立基金, 由现有的国际融资机构所有, 但是在法律上与这些机构有所区别。该基金将以最不发达国家和其他小国和弱势经济体为重点, 目的是帮助私人投资进入符合资格国家的商品和服务生产领域, 方式是提供国内货币贷款、准权益投资资本和担保、以及提供一种形式特别减化的多边投资担保机构, 以提供政治风险的担保。其他建议包括: 建设专项资金池和组织人力资源, 提高区域保险更有效的风险承受能力, 也许应该特别关注最不发达国家的需求; 提高双边出口信贷机构以及官方双边保险机构的能力, 使之能够为一系列广泛的非商业风险提供保险, 并为那些目前没有承保的最不发达国家提供保险; 鼓励官方双边保险机构及其发展中国家新出现的对口方建立公私合作伙伴关系。

37. 汇集新的外国直接投资来源。接受投资的发展中国家必须考虑, 如何充分利用来自发展中国家和转型经济体不断扩张的外国直接投资。在这个前提下, 它们应该考虑有哪些完整系列的政策能够影响外国附属公司的行为, 以及它们与地方经营环境的互动。在解决与这类外国直接投资相关的潜在担心和负面效果方面, 适用于传统来源的外国直接投资和来自发展中经济体和转型经济体的外国直接投资的政策没有重大区别。

38. 以外包带动增长。越来越多的国家正在以具体活动、国家和投资者为目标, 积极寻求吸引外国直接投资进入其服务行业。投资促进机构经常将外国直接投资投向出口导向型服务中, 如: 呼叫中心、共享服务中心和区域总部职能。一般性的投资促进措施、激励和特区(如: 出口加工区)是最广为使用的促进服务行业外国直接投资的工具(贸发会议 2004)。电信和技能开发对于吸引外包服务至关重要。监管问题也引起越来越多的重视, 特别是数据安全和知识产权保护。随着工资上升和更高效竞争者的出现, 为了使出口导向型的外包服务得以维持并不断升

级，各国政府必须制定政策，提升地方能力、改进技术、制度和基础设施，以便适应不断变化的现实。投资促进机构能够起到关键作用，它们可以进行方案后续管理、通过政策宣传提高对现有投资群体需求的认识，帮助投资者应对新的挑战。

39. 采掘业外国直接投资的收益最大化。要从采掘业投资中获得更大的收益，并管理与之相关的巨大的环境、社会和政治风险，就需要许多国家改进机构和政策。加工大量自然资源的低收入国家亟需注意，要确保来自矿物资源开采的收入中的适当份额进行专项支配，并且确保这些收入的管理和使用能够促进发展。

40. 然而，要保证长期的收益，需要所有相关利益攸关方的共同努力，包括跨国公司及其母国的共同努力。母国应该促进其跨国公司，特别是拥有投资公司的跨国公司负责任的行为。母国还可以通过提供经济和技术支持，帮助接受投资国制定高效的政策和治理方式。<sup>4</sup> 在某些接受投资国，人力资本和技术支持可能是最必要的投入。反之，跨国公司应在尊重接受投资国法律的同时，促进更高效的生产。《蒙特雷共识》敦促企业在从事经营时考虑更广泛的发展因素。当采掘活动在管理较差或专制国家进行时，公司必须认真考虑这类投资的影响。如果决定投资，它们就必须遵守国际认可的标准。以采掘业为例，近年来出现了许多值得注意的多方利益攸关方措施。像“金伯利进程”和“采掘行业透明度行动计划”等措施应该得到充分的认可和支持。它们的影响将取决于广泛遵守的状况。重要的是，所有跨国公司在海外投资时都应采取负责任的态度，不论它们是大公司还是小公司、来自发达国家还是发展中国家、是私营企业还是国有企业。

41. 缺乏大量自然资源的低收入国家经常无从吸引外国投资者。对于这些国家来说，尽管外国直接投资可能是其他投资形式的补充，但是，不应该期待外国直接投资成为发展融资的主要来源，至少在开始时不应如此。这些低收入国家必须探索以什么样的方式促进已形成资产的发展，如人力资源的国内生产能力以及企业家能力。积极帮助这些国家建设基础设施、加强基本教育和医疗应该成为优先事项。最主要的目标应该是对程序的支持，使地方公司能够通过出口或与投资

---

<sup>4</sup> 例如，通过石油促进发展计划，挪威为石油资源丰富的发展中国家提供短期和长期援助。联合国非洲经济委员会与非洲开发银行的合作也是这方面的一个范例。

于该国的外国附属公司互相沟通，以便有更好的准备，参与国际经济。还有必要探索新的创新方式，结合不同的发展融资形式，包括官方发展援助、贷款和外国直接投资。

42. 通过改善基础设施提供更好的公共服务。通过公私伙伴关系使外国公司参与基础设施服务，可能带来新的资本、更多更好的服务等重要收益，但是这也是有代价的。基础设施方面的外国直接投资提出了监管和治理的特殊挑战，因此政府必须树立跨国公司参与基础设施建设的明确目标。有一些其他考虑因素，如高效竞争地提供服务；或使穷人和人口稀少地区的人们能够负担服务的价格，重要的是，国家必须在预算和这些因素之间实现平衡。基础设施方面的外国直接投资可能带来特别的问题。投资的对应机构经常是在法律和经济方面势力很强的私人机构。专业机构能够帮助执行竞争选择程序，为投资者提供信息，并维持独立性，独立于政府和国有企业中的既得利益。

43. 探索官方发展援助—外国直接投资的协同效应。虽然流向发展中国家的外国直接投资有了显著增加，但是许多国家，特别是最不发达国家获得的外国直接投资非常稀少，它们主要依靠官方发展援助为发展融资。重要的是，各国应该认识到官方发展援助和外国直接投资之间存在协同效应，并应实现这种效应，以便吸引更多外国直接投资，获得更多相关收益。有效利用官方发展援助、建设人力资源的能力、发展基础设施、促进接受投资国国内企业的能力能够创造有利条件，吸引更多多样化的外国直接投资，促进接受投资国的收益。

44. 鉴于以上提出的各点，代表和专家不妨讨论以下问题：

- (a) 如何更好地发挥外国直接投资在发展融资中的作用？
- (b) 来自发展中经济体和转型经济体的外国直接投资有所增加，这对于促进发展融资的途径有何意义？
- (c) 当前的商品价格暴涨和相关投资对自然资源丰富的国家以及缺乏这类资源的国家获得发展融资的可能性有何影响？
- (d) 如何加强不同发展融资形式的协同效应，特别是官方发展援助和外国直接投资的协同效应？例如：在不同基础设施项目中，什么是这些融资形式的最优组合？
- (e) 应该探索哪些创新融资形式，为基础设施发展融资？

参考文献

Berthelèmy J-C (2005). Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation: do all donors behave the same? Paper presented at the HWWA conference on the Political Economy of Aid, Hamburg, 9–11 December 2004.

国际货币基金组织(货币基金)(2007)《世界经济展望》，10月。华盛顿，哥伦比亚特区，货币基金。

Nunnenkamp P, Canavire G and Triveno L (2004). Targeting aid to the needy and deserving: nothing but promises? Kiel working paper no. 1229, Kiel Institute for World Economics (www.uni.kiel.de/).

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC) (2007). Development Co-Operation Report 2006. Paris, OECD.

联合国贸易和发展会议(贸发会议)(1997)《1997年世界投资报告：跨国公司、市场结构和竞争政策》。联合国出版物，出售品编号 E.97.II.D.10, 纽约和日内瓦。

- (2004)《2004年世界投资报告：转向服务业》。联合国出版物，出售品编号 E.04.II.D.33, 纽约和日内瓦。
- (2006a)《2006年世界投资报告：来自发展中国家和转型期经济体的外国直接投资：对发展的影响》。联合国出版物，出售的编号 E.06.II.D.11, 纽约和日内瓦。
- (2006b)《2005/2006年最不发达国家外国直接投资一览》。联合国出版物，UNCTAD/ITE/IIA/7, 纽约和日内瓦。
- (2007a)《2007年世界投资报告：跨国公司、采掘业与发展》。联合国出版物，出售品编号 E.07.II.D.33, 纽约和日内瓦。
- (2007b)《2007年最不发达国家报告：知识、技术学习和革新促进发展》。联合国出版物，出售品编号 E.07.II.D.8, 纽约和日内瓦。

World Bank(2002). Global Development Finance 2002: Financing the Poor Countries. Washington, DC, World Bank.