联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
25 November 2009
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会
投资、企业和发展委员会
投资促进发展问题多年度专家会议
第二届会议
2010 年 2 月 3 日至 5 日，日内瓦
临时议程项目 3
外国直接投资、本国投资与发展：
提高生产能力

最大限度地发挥外国直接投资和本国投资促进发展的增效作用：提高生产能力

贸发会议秘书处的说明

内容提要

资本构成、股本和经济增长之间的长远关系对于发展进程比什么都重要。特别是在最不发达国家，由于国内投资水平低，因此需要利用外国直接投资来促进国家的经济增长。然而，根据具体情况，外国直接投资可以替代、补充甚至加强内资企业的资本构成；因此，政策制定者务必确保外国直接投资不会造成本国投资被“挤出去”的局面。除其他外，政策制定者们应力求确保对国内以及外国企业的资金和其他资源的供应，和公平的获取渠道。

在有些情况下，外国企业和地方企业可相互合作利用各自的比较优势，通过互动实现互利的结果。本问题说明从与当前世界经济议程相关的三个重要方面——基础设施、农业和气候变化——阐述这一互动情况。

(a) 在基础设施(运输、电信、水利和电力)方面，外国投资和本国投资紧密联系——例如，通过公私营伙伴关系(PPPs)——可大大有助于满足地方发展需求，特别是通过向地方经济和企业转让复杂技术和专门知识；

(b) 在农业方面，跨国公司可发挥重要的补充作用，通过契约农耕提供十分需要的资本、技术和其他投入促进所在国家生产能力的提高。从资本构成角度说，本国投资和外国投资可以互动，促成“挤进来”的局面和在灌溉等相关活动中通过公私营伙伴关系实现发展；

(c) 在气候变化方面，外国和本国投资者紧密互动有助于达到低碳排放的目标，并且更重要的是，有助于支持发展中国家实现长期的可持续增长和发展。

在所有这些方面，政策制定者应确保政策实现最佳状况：既实现外国投资和本国投资的恰到好处的平衡，又避免了“挤出”效应。

目录

1. 关于“投资促进发展”问题的多年度专家会议第二届会议将审议“外国直接投资和本国投资与发展：提高生产能力”的问题。在此之前，2009 年 2 月 10 日至 11 日举行了关于“国际投资协定的发展方面”问题的第一届会议。贸易和发展理事会在第五十五届会议上商定，“专家会议将分析国内投资活动和特别是外国直接投资对发展的影响，包括两者之间的互动。会议还将分析公私营伙伴关系。还可分析这些活动对于粮食和农业部门等生产能力的影响问题。”(TD/B/55/9:9，2008 年 10 月 1 日)

2. 本说明简要介绍关于既有外国来源又有本国来源的投资对发展的影响方面要解决的问题，包括设计和制订有效积极的政策，促进发展中经济体和转型经济体的生产能力和国际竞争力的问题。会议将主要审议两份不同的案例研究——农业(包括粮食生产)和气候变化——并“讨论如何使政策帮助确保外国和本国的直接和间接投资带来发展效益”(TD/B/55/9:9-10)，同时适当兼顾发挥公——私营方面的主动性。(本说明也论及到基础设施，但这在 2009 年投资、企业和发展委员会第一届会议上已经审议过了。)本说明分析了这两种类型的投资——本国投资和外国投资——在过去的二、三十年里是如何发展演变的，并提出了应如何确保两者的增效作用而同时又没有或几乎没有“排挤现象”的问题。

一. 全球视角

3. 资本构成、股本和经济增长之间的长远关系对于发展进程比什么都重要。就跨国公司的国际投资参与这一进程的程度而言，这一宏观经济关系并不是直截了当的。在国内经济中，特别是发展中东道国经济中的投资问题在评估外国企业和国内企业之间的互动关系中就变得复杂了；根据东道国的调节因素情况，外国直接投资(可用作代理外资构成)可以替代、补充或促进内资企业的资本构成。外资对国内企业的积极、中性和消极影响的机制通常是以“挤进”效应、“中性”效应和“挤出”效应来介绍的(贸发会议，1999)。

4. 虽然政策结论在很大程度上取决于所作的假设，但核心问题是是否有这样的情况：外国直接投资不会导致国内投资的任何损失，甚至会促进这种投资，如果有的话，需要创造哪些因素来实现外国直接投资和本国投资的“最佳”平衡。

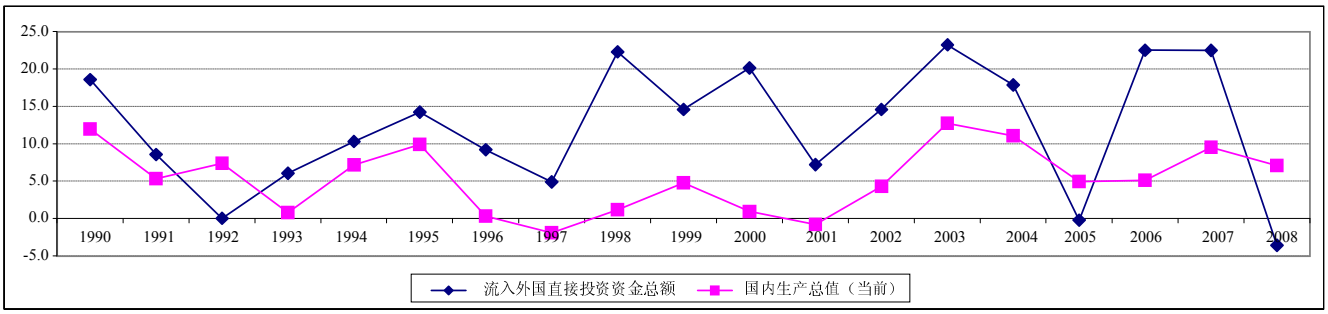
A. 外国直接投资、本国投资和增值之间的关系

5. 如果这里的问题是国民收入的长远增长，那么，本国资本和外国资本之间的差别及其各自实现这一增长的机制就不是那么重要了。但是，如果发展中国家要在经济中发展健康的本国拥有的部分，将这两种投资区别开来就相当重要。

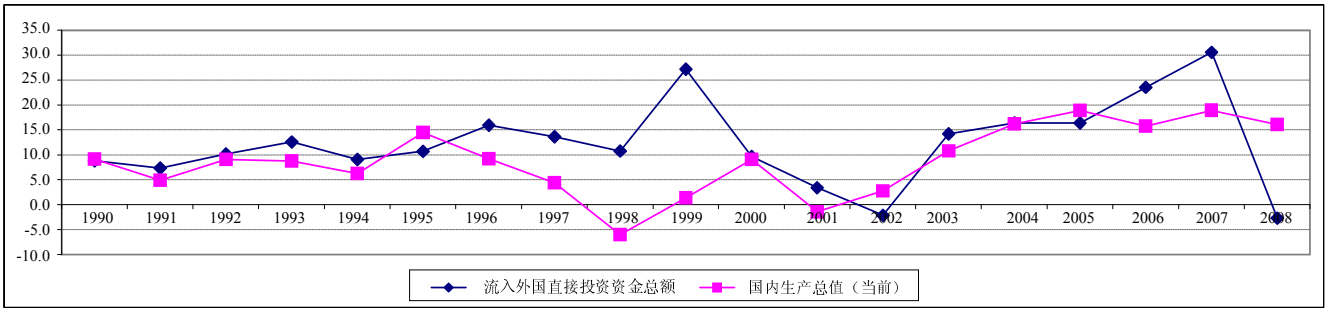
6. 在文献中，经济增长与外国直接投资之间的关系问题是个很有争议的问题。[1] 从直觉上说，外国投资与本国投资的关系似乎对发展中国家要比对发达国家更相关和更重要(图 1)。但是，外国直接投资最多构成全球资本总构成的 15%这一事实意味着，经济增长的大部分应与本国投资联系起来，即使外国子公司的投资平均每一块钱要比当地的同行生产的东西要多。但是，外国子公司的存在可能会影响国内的企业，并且，在有些情况下，会将它们挤出市场。从总体上讲，如果外国企业通过挤出效应造成本地企业投资减少(方框)，东道国就会失去其自己企业的长期增长机会。因此，有必要在外国企业的投资水平与本国企业的投资水平之间实现一种平衡。

图 1. 1990-2008 年 GDP 和流入外国直接投资资金总额增长率
（百分比）

(a) 发达国家



(b) 发展中国家



资料来源：贸发会议, FDI/TNC 数据库。

[1] 从宏观经济或企业的视角开展了关于外国直接投资对增长的影响问题的实证研究。在企业层面，视具体国家和具体产业因素而定，研究结果并不支持外国直接投资会加快总体经济增长这一结论，宏观经济研究对范围广泛的国家使用了外国直接投资总流量的方法，普遍指出，外国直接投资在某些条件下会在产生经济增长中发挥积极作用。

方框 1. 挤出效应和挤进效应

外企除了对在东道国的投资有直接影响外，还会非直接影响到本国企业的投资。如果其投资将本国企业的投资排挤出去，那么，外企投资每增加一块钱就会导致在东道国的总投资的增加小于一块钱。在极端的情况下，一块外国投资可将本国投资一块以上挤出去，使总投资减少。在“挤进”的情况下，总投资的增加超过外企投资的增加。如果效应是中性的，外企投资的任何增加都反映为每增加一块钱，总投资就增加一块钱(贸发会议，1999)。

外企可通过以下途径将本国投资挤出去：增加对资金和其他生产要素(如劳动力、本国和进口货物和服务(作为投入))的竞争，和在最后市场(国内和出口)的竞争。挤出可以有两种不同的方式：一种是，跨国公司特有的优势(如，先进的技术、管理诀窍技能和交易成本最低化及其他隐形优势)可使其胜过当地的企业在国家范围造成市场更集中但效率更高。但是，更极端的形式是，外企将其竞争优势转变为垄断力量。在这种情况下，市场的集中可能不会伴随着生产率的提高。

反过来说，外企也能通过以下方式促进内企和投资的增长(挤进)：与这些企业的纵向企业间联系，或创建互相关联的活动的省市或地区的集群。地方企业通过供应中间产品并由于从外企得到的技术和知识转让，改进了其产品和生产流程。挤进的特殊例子是，向资本短缺的地区提供资本，特别是在这种做法还伴随着创建新产业的情况下。此外，外国直接投资会带来对东道国出口品需求的增加，有助于吸引对出口产业的投资。

实证证据[a]显示，在多数情况下，外国直接投资的效应是中性的——即，一块钱的外国直接投资会导致东道国内投资增加一块，因此，既无挤出也无挤进发生(方框，表 1)。根据这里所采用的特定模型，中性效应似乎在非洲、拉美和加勒比、以及转型经济体(东南欧和独立国家联合体(独联体))很普遍。“挤出”现象主要只在西亚，而“挤进”则主要只在南亚、东亚和东南亚。这一结论是站得住的，所利用的测试的方法是评估外国直接投资对总投资的挤进/挤出效应是否有重大统计意义(如，等级“1”表示没有这种效应，而“1”以上的等级表示挤进正在发生)。

方框表 1

发展中和转型区域：1971-2008 年外国直接投资(FDI)对投资的效应

区域	连接 FDI 和投资的长期系数	长期效应
非洲(23)	0.31	中性 [a]
亚洲(18)	0.67	中性 [a]
西亚(5)	0.26	挤出
南亚，东亚和东南亚(12)	1.25	挤进
拉美(16)	0.34	中性 [a]
转型经济体(12)[b]	0.34	中性 [a]

资料来源：贸发会议据贸发会议(1999)。

[a] 参数与 1 相差不大(Wald 测试)。

[b] 转型经济体的数据始于 1990 年。

注：区域名称后括号内的数字表示所包括的国家数。

虽然还需要进一步的研究，这些结果也应谨慎解读，因为外国直接投资流动──此处所使用的变量之一──低估了外企投资支出的总值，并且也是因情况而异的。然而，外国直接投资对于国内投资的效应在地区与地区之间和国与国之间的差异意味着国家发展战略和投资政策(如，加强外企与内企的联系的政策)应加以协调，以确保外国直接投资和国内投资协同增效的最大化。

资料来源：贸发会议。

[a] 此处使用的用于检验实证证据的计量经济学模型由 1999 年世界投资报告(贸发会议，1999)制订，具体如下：

$$I_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 F_{i,t} + \beta_2 F_{i,t-1} + \beta_3 F_{i,t-2} + \beta_4 I_{i,t-1} + \beta_5 I_{i,t-2} + \beta_6 G_{i,t-1} + \beta_7 G_{i,t-2} + \varepsilon_{i,t}$$

这里 I=投资与 GDP(国内生产总值)之比; F=FDI 流入与 GDP 之比; G =GDP 增长率。

计算长期挤入, 挤出或中性效应的系数计算如下：$\hat{\beta}_{lt} = \dfrac{\sum_{j=1}^{3} \hat{\beta}_j}{1 - \sum_{j=4}^{5} \hat{\beta}_j}$

7. 对任何经济体来说，能更好满足发展目标的投资比任何其他投资更受欢迎，无论这些投资的来源是外企还是内企。但从发展角度很难断定哪一类公司表现更好，因为结果是因情况和假设的不同而不同的。但是，如果美国跨国公司的外国子公司的数据能作为外企表现的参考[2] 的话，在某些区域和国家，外企的资本效率要比内企高(表 1)，以及在某些产业也是如此(表 2)。

表 1

外企[a]和内企资本效率[b]比较，按东道区域/经济体划分，1989-1991 和 2005-2007

(十亿美元)

	美国跨国公司						所有企业[d]					
	FDI 流量		增值外企[c]		资本效率[b]		总资本构成		增值[e]		资本效率[b]	
东道区域/国家	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2006	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007
世界总数	33.8	206.0	344.0	953.6	10.2	4.6	5 001	11 044	21 993	49 792	4.4	4.5
发达国家	23.2	148.2	283.0	710.2	12.2	4.8	3 836	7 342	17 050	35 729	4.4	4.9
发展中经济体	10.3	54.1	59.2	233.3	5.7	4.3	866	3 396	3 794	12 636	4.4	3.7
非洲	-0.3	4.0	5.9	36.0	-19.1	8.9	86	211	460	1 133	5.3	5.4
拉美和加勒比	7.6	18.0	30.0	91.9	4.0	5.1	221	639	1 118	3 241	5.1	5.1
巴西	1.6	2.4	14.7	22.9	9.3	9.5	95	184	431	1 102	4.5	6.0
墨西哥	2.0	10.1	6.1	26.9	3.1	2.7	48	209	267	986	5.6	4.7
亚洲和大洋洲	3.0	32.0	23.3	105.4	7.7	3.3	483	2 244	1 801	6 819	3.7	3.0
中国	0.1	3.8	0.1	17.3	2.0	4.5	111	1 157	429	2 759	3.9	2.4
中国香港	0.4	6.6	3.1	9.4	7.2	1.4	20	40	78	192	3.8	4.8
印度	0.0	2.2	0.1	4.8	2.8	2.3	74	312	307	956	4.1	3.1
新加坡	0.6	8.2	3.1	15.0	5.0	1.8	12	32	37	142	3.1	4.4
东南欧和独联体	0.1	3.4	0.0	10.1	0.3	3.0	298	306	1 149	1 427	3.9	4.7

资料来源：贸发会议，FDI/TNC 数据库。

a. 代表美国跨国公司的数据，因为无其他国家的外企增值数据。

b. 按每一元投资支出增值计算。

c. 数据以多数拥有的外企为依据。

d. 只是包括那些有总固定资本构成和增值数据的国家。

e. GDP。

[2] 这是存在这种数据的唯一国家。

8. 在全球范围，外企和内企从资本利用的观点看，在生产效率方面没有多大差别，[3] 虽然在发展中国家，特别是在非洲，外企每单位投资所生产的似乎要比内企多(表 1)。

表 2

外企 [a] 与内企的资本效率 [b] 比较，以部门/产业划分，1989-1991 和 2005-2007

(十亿美元)

	美国跨国公司						所有企业 [d]					
	FDI 流量		外企增值 [c]		资本效率 [b]		总资本构成		增值 [e]		资本效率 [b]	
部门/产业	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2006	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007
合计	33.8	206.0	344.0	953.6	10.2	4.6	3 870	9 721	16 493	42 188	4.3	4.3
第一产业 [f]	0.1	15.5	59.1	116.6	678.9	7.5	309	937	1 322	3 658	4.3	3.9
农、猎、林和渔业	30.0[g]	0.1	34.0[g]	1.0	1.1	7.6	144	407	583	1 455	4.1	3.6
矿、采石和石油业 [f]	0.1	15.4	59.1	115.6	827.9	7.5	165	529	739	2 204	4.5	4.2
第二产业	15.2	47.4	215.2	456.8	14.2	9.6	853	1 856	3 519	7 541	4.1	4.1
第三产业	18.5	143.0	55.0	370.7	3.0	2.6	2 709	6 928	11 653	30 988	4.3	4.5
建筑	102.0[g]	-0.3	1 209.0[g]	3.3	11.9	-11.3	256	546	1 016	2 311	4.0	4.2
贸易	3.9	15.6	31.1	184.4	7.9	11.8	569	1 335	2 483	5 963	4.4	4.5
运输、仓储和交通	604.0[g]	3.8	4 312.0[g]	21.1	7.1	5.5	258	665	1 095	2 867	4.2	4.3
其他	12.6	123.9	22.0	161.9	1.8	1.3	1 626	4 383	7 058	19 847	4.3	4.5

资料来源：贸发会议，FDI/TNC 数据库。

[a] 代表美国跨国公司的数据，因为无其他国家的外企增值数据。

[b] 按每一元投资支出增值计算。值越高，单位投资生产的越多。

[c] 数据以多数拥有的外企为依据。

[d] 只包括那些有总固定资本构成和增值数据的国家。

[e] GDP。

[f] 所有企业，第一产业包括公用事业。

[g] 数据只适用 1989 年。

9. 至于在产业一级的生产效率，在第一产业和制造业部门，外企——如美国跨国公司所显示的——比内企(以“所有企业”表示)表现更好。但是，在服务业，这一效率因不同行业而波动，在某些年份，效率比内企低。(表 2)

B. 外企和内企在地方市场竞争资金

10. 政策制订者应注意到在确保投资资金方面外企是不同于内企的。外企不仅获得和使用来自其母公司和分公司的资金，而且从商业银行和金融市场等地方来源确保资金。正因为如此，内企会发现其可利用的此类资金来源减少了。当前的金融和经济危机进一步减少了内企和外企获得新信贷的渠道(贸发会议，2009a)。日本和美国外企获得地方融资的数据显示，其外部资金的一半确实是从发达和发展中东道地区

[3] 由于没有所有企业的股本数据，这里使用的是单位投资支出增值而不是单位股本增值。

的当地来源得到的(表 3 和 4)。应当指出，在非洲、拉美和加勒比经营的外企在当地获得的资金虽然比其他东道地区少，但也从地方市场获得其外部资金的 35%至 40%。

表 3
2007 年美国跨国公司海外子公司外部融资来源
(十亿美元)

			发展中国家				
融资来源	世界	发达国家[a]	合计	非洲	西亚	南、东和东南亚	拉美加勒比
外部来源融资总额	9 595.4	7 768.3	1 827.0	100.4	54.2	565.1	1 107.3
本国经济体(美国)	2 626.5	2 008.5	618.0	29.1	17.5	180.2	391.2
母公司	2 021.1	1 469.7	551.4	25.2	17.4	145.3	363.5
其他	605.4	538.8	66.6	3.8	0.2	35.0	27.7
东道经济体	4 167.9	3 473.2	694.7	37.5	23.0	246.8	387.5
其他国家	2 801.0	2 196.0	604.9	33.9	13.6	228.8	328.6
当地融资占总额%	43.4	44.7	38.0	37.3	42.5	43.7	35.0

资料来源：美国商务部，2009 年，表 III.C.2。
[a] 包括东南欧和独联体。

表 4
2007 年日本跨国公司海外子公司外部融资主要来源
(百分比)

		发达国家			发展中国家				
融资来源	世界	合计	北美	欧洲[a]	合计	非洲	西亚	南、东和东南亚	拉美加勒比
主要是当地融资	49.7	45	44.4	45.8	51.8	39.5	54.9	52.7	40.9
当地银行	21.4	17.3	17.7	16.8	23.2	22.4	23.5	23.9	14.1
国际银行当地分行	28.3	27.7	26.7	29	28.6	17.1	31.4	28.8	26.8
主要从母公司和分公司	50.2	54.9	55.6	54.2	48.1	60.5	45.1	47.3	59.1
金融分公司	6	12	9.1	15.6	3.4	2.6	3.9	3.5	2.7
母公司	44.2	42.9	46.5	38.6	44.7	57.9	41.2	43.8	56.4

资料来源：日本，METI 2009，表 2-33。
[a] 包括东南欧和独联体。

11. 从总体上说，虽然不知道外企──鉴于其财政实力以及可从母公司得到的资金保障──与内企相比从当地融资达到什么程度，它们肯定是蚕食地方金融市场的(从内企的视角看)。同时，话又说回来，部分是由于它们的存在，外国银行会在当地市场推出或扩大资金供应。确实，银行提供的外国直接投资比任何行业都要多这一事实(贸发会议，2009b: 218)意味着，许多大银行在国际运作，提供融资服务的范围更广，包括向发展中国家的国内市场提供。同样，也不知道外国银行向外企和内企提供贷款达到什么程度。然而，作为一种参考，日本数据显示日本外企从外国银行在当地的分行吸收的外部资金比从当地银行要多。(表 3)。

12. 政策制订者应力求确保内企和外企都有公平的融资渠道。此外，为了培育和保护具有特殊重要性的产业(如对国家安全特别重要或需要给予一些最初支助以培育其发展的新生产业)，政府可确保地方融资的一定比例提供给内企。

13. 上文讨论的是外企和内企之间潜在的竞争，但在实际生活中在一些情况下这两类企业互相合作利用各自的比较优势，达到互利的结果，从而提高了本国投资和外国投资的协同增效作用。以下章节讨论发生这种增效作用的三个突出领域：基础设施，农业和粮食，及气候变化，更多的侧重于后两者。

二. 具体部门视角

A. 基础设施

14. 基础设施(如，运输、电信、水利和电力)提供了一个很好的例子，说明外国和本国——无论公营或私营——的投资紧密联系，可大大有助于满足地方的发展需求。外国公司可弥补在技术、专门知识和其他资源方面当前水平和所需要的水平之间的差距，以满足国家的需要。继 1980 年代基础设施行业松绑之后，在这些活动中出现了一波外国投资的浪潮(贸发会议，2008 年)。

15. 基础设施行业有若干特点使其活动难以操作，因此，在内企的能力建设方面跨国公司可发挥至关重要的作用。特别是，这些活动技术上性质复杂，要求范围广泛性质截然不同的各种行为者的参与，并且，这些活动既有业务的方面也有更为政治的方面。因此，对于保护投资者的利益(利润、风险等)——特别是如果是外国投资的话——和保护地方消费者的利益(所提供的服务的良好性价比)之间的取舍应小心加以平衡。这样，为了在基础设施项目上兼顾公、私营利益，在各种形式的公私营伙伴关系中，通过管理合同或联合经营计划，一种由公营事业向私营公司提供优惠的做法就应运而生了。这类优惠包括：建设－拥有－经营，建设－拥有－转让(BOT)，建设－租赁和拥有，或建设－拥有－经营－转让项目。在这类优惠中通常包含一个能力转让的内容，如，一家跨国公司建造一座发电厂，经营一段时间然后转让给当地的企业(外国实体可培训当地的员工以接手工厂的经营)。

16. 涉及外国和当地伙伴的公私营伙伴关系的例子在世界各地有很多，并且，在发达和发展中国家都呈上升趋势(贸发会议，2008：96)。如果重点是运输业，这样的例子包括：埃及(Saïd, Marsa Allam 港)、摩洛哥(Tanger Méditerranée)和突尼斯(Rades)的 BOT 集装箱港口项目，突尼斯(Enfidah 机场)、亚美尼亚(Shirak 机场和铁路)和莫桑比克(Maputo 港)的 BOT 机场项目。电力方面的公私营伙伴关系包括：巴西、柬埔寨(水电站)、中国、智利、加纳、印度、约旦、墨西哥、阿曼、菲律宾、俄罗斯联邦、越南和乌干达(发电)的项目。水利方面的公私营伙伴关系的例子有：阿尔及利亚、亚美尼亚、中国、哥伦比亚、加蓬、墨西哥、摩洛哥、尼日尔、阿曼、菲律宾、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。这些国家为了推

动公私营伙伴关系的发展，在过去若干年，除其他外，将其监管框架进行了现代化和简化。

17. 基础设施的运作需要仔细规划和监管。最佳做法包括：特别是要设计连贯的公私营伙伴关系政策，以便为投资者提供明确的方向；法律监管框架要有良好的连贯性；公共决策和合作伙伴的选择要透明；以及对可持续发展的承诺。也需要在发生投资纠纷(在这个行业经常发生)的情况下，适当地保护投资者的法律安全和公众的权利。

B. 农业和粮食

18. 扩大和振兴农业生产对发展中国家至关重要，既是为了满足其膨胀的人口的粮食需要，也是为经济多样化和发展提供基础。为实现这些目标，当务之急是增加对这一产业的投资。

19. 本国投资和外国投资都能为农业部门发展做出贡献，这两者之间的互动有相当大的空间。一些粮食进口国(大多在亚洲和中东)最近对农业生产的外国直接投资重新又有了兴趣，这为世界上许多发展中国家推进农业生产和生产力，加强总体经济发展提供了新的机会。此外，提高当地农民的投资潜力还有空间──这在许多发展中国家目前十分有限，因为，除其他外，他们缺乏资金──以及，帮助他们成为涉农企业价值链中的积极行为者仍大有可为。

20. 本节集中论述外国和本国对农业投资的互动潜力和产生增效作用问题。既讨论这种互动的外国直接投资的相关方面，也论及非股本合作方式，特别是契约农耕问题。本节对互动的可能领域和鼓励这种合作以促进发展目标的方式作了探讨。

1. 外国和本国投资直接互动的可能领域

21. 发展中国家对农业投资不足严重阻碍了千年发展目标的实现。联合国全球粮食危机高级别特别工作组提出的共同行动框架估计，为粮食和营养安全和满足其他需要而对农业发展进行投资，全球递增资金需求为每年 250 亿至 400 亿美元。

22. 在发展中国家，国内私营部门在官方发展援助的补充下，现在是并将仍然是主要的投资来源，但外国直接投资可发挥重要的补充作用，特别是在生产高增值作物和使这一产业现代化方面。但是，跨国公司在农业的投资到目前为止仍很有限。农业方面世界外国直接投资股金流入量在 2007 年只有 320 亿美元──占外国直接投资总流入量的 0.2%──尽管自 2000 年以来外国直接投资大幅增长。然而，到了 2005-2007 年，农业方面全世界外国直接投资流入量每年超过了 30 亿美元──虽然仍然只占世界外国直接投资流入总量的不到 1%。粮食危机爆发后，中国、大韩民国和海湾合作理事会国家等推动粮食安全是扩大南南投资的重大本国推动者(贸发会议，2009b)。

23. 跨国公司通过其他手段——对该产业的非直接投资——也影响了农业生产，例如，通过契约农耕。跨国公司以这种方式参与农业生产可能会使对现有作物的投资转向别处，但也会通过示范和溢出效应(如直接投资农业生产会产生的那样)带来“挤进”效应。

24. 为发展目的，在外国和本国农业投资者之间建立联系和创造溢出效应十分重要。外国直接投资可提供急需的资本、技术和其他投入以提高东道国的生产能力和产出，并能帮助国内生产商被纳入国际粮食价值链。同时，也需要谨慎，不要让外国投资把本国投资者，特别是小股东，挤出去。此外，需要强调对农业进行公共投资的重要性，因为这有助于将基础设施引向农村地区，增强小农户的能力，并为私人投资提供扶持环境。在这方面，公私营伙伴关系是关键。

25. 能开展互动的有几个领域。其中最重要的互动领域是：

(a) 外国投资者和国内企业/农户可联合进行农业生产；

(b) 外国投资者和国内企业/农户可在粮食价值链的不同阶段开展合作。例如，国内企业/农户可进行生产，而外国投资者可在粮食加工和(或)零售阶段进入。契约农耕是这类合作的典型方式；

(c) 外国投资者和国内投资者可在农业研发方面开展合作。这包括特别是公私营伙伴关系的可能性。为应对粮食危机，一项令人生畏的挑战是，如何为公私营伙伴关系提供刺激，以使公营部门得以利用和改造跨国公司开发的技术来克服贫苦农民所面临的问题；

(d) 外国和国内投资者可在基础设施发展方面开展合作，并应认识到，这种基础设施发展对农业的影响会远远超过经济影响。同时，效率更高、效果更好的基础设施对于农业扩大和发展必不可少。

2. 促进外国直接投资和本国投资之间互动的政策选择

(a) 生产层面的互动

26. 虽然大多数农业生产的外国投资者都更愿意对投资独家控制——或作为业主，或作为承租人(贸发会议，2009b)，但也有外国投资者和本国投资者合资的例子。一个原因可能是外国伙伴单独不得拥有或租赁土地。在水果生产方面就有这种合资的例子，在这方面，外国人是否被允许拥有土地是部分原因，造成跨国公司在各地区和各国进入的模式各种各样。例如，在一些美洲国家，跨国公司独资子公司仍相当普遍，而在一些非洲和亚洲国家，跨国公司则通过合资对生产保持一定程度的控制。

27. 需要签署一份合资合同，这就开启了这样的可能性：规定某些需要外国投资者履行的发展目标作为结成伙伴关系的先决条件。通过仔细编写这样的合同，使外国投资者承诺履行若干关键目标以换取投资的权利，从而创造一种“双赢”的局面。

28. 这些项目的社会和环境影响，和在合同上写明外国投资者应做的贡献以推进可持续的农业发展的目标, 这是至关重要的问题。一些政府已允许外国投资于农业生产，条件是这些投资能为本国带来额外的好处，例如，基础设施发展。要考虑的其他问题包括生产和收入的分配。如果生产与主粮有关，则可考虑与外国投资者作出合同安排，规定生产的一定比例必须留给国内市场以确保粮食安全(见贸发会议，2009b)。

29. 最近人们对外国直接投资和跨国公司参与农业又有了兴趣，这为在全世界许多发展中国家推进农业生产和生产力，提升总体经济发展提供了机会。不仅合作生产大有可为，而且在外国生产者与国内投入提供者之间建立联系方面也大有可为。政策制定者面临的挑战是将这种互动的好处最大化成本最小化。

(b) 在价值链不同阶段的互动

30. 在发展中国家，提高当地农民的生产力对于加快农业发展具有根本意义。因此，通过外国投资者和当地农民的合同安排促进两者之间的联系应成为发展中国家战略的一个要素，以便特别是通过技术和其他知识的转让，强化和提升后者的能力。因此，这是一个外国投资者和本国投资可以合作的领域。

31. 政策制订者应研究整个价值链，以查明外国投资者与当地农民有效合作的制约瓶颈。可能的瓶颈包括：(i) 小农户没有能力以一贯的质量及时地供应产品；(ii) 缺乏现代技术和标准；(iii) 缺乏资本；(iv) 生产处于边远地区；(v) 农民组织作用有限；(vi) 缺乏充分的解决争端的法律手段(贸发会议，2009 b)。

32. 对于解决这些潜在的合作障碍存在着许多政策选择。其中最重要的问题(和“最佳做法”的例子)有：

(a) 为当地农户提供资金支助，例如，巴西政府开展了国家强化家庭农业方案为农村地区的农耕和非农耕活动提供资金(如，农村旅游、手工艺品生产和家庭涉农企业)；

(b) 提供教育和培训。例如，设在贝宁的国际非政府组织桑海中心是全球公认的促进创新型生态可持续农业企业的世界领先者；

(c) 提供推广服务。例如，在坦桑尼亚联合共和国，生产者一体化计划在提高生产力和专业化方面使小农户受益；

(d) 加强农民组织的作用。在贝宁，棉花产业生产者工会联合会和其他具体商品的农民组织(特别是生产经济作物的)就提供投入和销售产品问题同私营企业建立了合同关系；

(e) 信息和牵线搭桥服务。例如，中国山东省菏泽地区在农业生产和相关加工活动方面积极寻求外国直接投资，以便把这个地区变为该国的一个有机农产品的主要生产和出口基地。地方政府编制了一个项目目录，为潜在的外国投资者详细介绍市场潜力、投资需求估算、收入预测和跨国公司进入的推荐模式。

33. 外国投资者和本国投资者可以互动的另一个领域是农业研发。虽然在这一领域跨国公司的许多活动仍在本国的总部进行，但近年已有一种趋势将研发的一部分转移到发展中国家去，以便种子和产品的开发适应当地和地区的条件(如，气候、土壤、口味和传统)，或培育新的植物品种(如，非洲撒哈拉南部某些国家的鲜花产业)。

34. 研发方面跨国公司参与的公私营伙伴关系是一项重大的政策手段，有助于推动创新，使农业研发更适应当地需要、更能应对可持续性的挑战，减少成本和有关伙伴之间的项目风险分担。政策制订者通过提供刺激创新的奖励措施，如低息贷款为研发和创新试点提供部分资金，来推动这些公私营伙伴关系。另一种选择是，促进与国际农业研究机构的协作。例如，巴西的一个主要的公立农业研究所 Embrapa 与跨国公司建立了各种类型的国内和国际伙伴关系，涉及开发新技术将其他公司的技术纳入 Embrapa 的产品，和 Embrapa 提供许可证将其技术转让给跨国公司等。Embrapa 以通过技术转让向低收入发展中国家提供援助为目标，在所有南美国家和 13 个非洲国家开展了一些合作项目。

35. 东道国的政策也需要考虑到知识产权在促进农业研究方面的作用，对某些植物和基因资源给予专属权利的知识产权制度可能会鼓励或打击当地企业与外企之间的合作。当然，重要的是要决定，在什么应受知识产权制度保护什么应留在公共领域之间，那条线应划在哪里。

(c) 契约农耕方面的互动

36. 贸发会议提出了制定契约农耕合同范本的建议(贸发会议，2009b)。设计这些范本应是为了协助地方农户──作为弱势一方──与跨国公司谈判，要指出需要写入合同的核心要素。这些核心要素将界定合同双方的主要权利和义务，也可涉及国家当局在这方面的作用。有一份合同范本不仅可使谈判更容易，也会有助于使讨价还价更平衡，同时还有附带的、然而是重要的好处：有助于减少合同各方将来的纠纷。

(d) 在基础设施发展方面的互动

37. 为了改善农业生产的条件和使发展中国家对外国投资者更有吸引力，发展适当的基础设施至关重要。在这一领域，公私营伙伴关系有相当大的空间。一个领域是灌溉。例如，巴西的 Pontal 灌溉项目旨在改善 Pernambuco 州 Rio São Francisco 峡谷半干旱地区的灌溉。项目以公私营伙伴关系的形式构建，其中巴西联邦政府的一家公营企业 Codevasf 与一家私营合作伙伴签约，由该合作伙伴进行必要的投资，建设灌溉渠和经营管理，并管理小农户之间的土地分配。私营伙伴负责所有灌溉渠的运营和维护。这一公私营伙伴关系合同期限为 25 年。

38. 对基础设施项目的外国投资可惠及周边的农民和促进广大农村发展。例如，在莫桑比克，Companiha de Sena S.A.R.L.(一个由毛里求斯投资者从事的甘蔗种植园恢复项目)推动了当地的基础设施发展，包括一个村庄的运输基础设

施、水供应、通电和升级改造了村里学校和医院。这些都是政府在与外国投资者签署投资合同或谈判大规模农业投资时要考虑的重要因素。

C. 缓解气候变化

39. 本国和外国投资也可以为应对气候变化影响做出贡献，而且这两者之间的互动有相当大的空间。应对气候变化问题涉及尽可能(以及经济上合理地)缓解其效应，以及适应其环境、经济和社会影响。缓解就是减轻人类活动改变气候系统(如，通过工业活动的温室气体排放)的程度，从而减少气候变化的所有影响。缓解包括采取故意的行动减少消极后果以及利用来自气候变化的一切有利机会。

表 5
按部门划分的全球递增年投资需求，2011-2015 和 2026-2030
(每年十亿欧元)

部门	2011-2015	2026-2030
电力	52	148
石油和天然气	6	18
工业	62	95
运输	48	300
建筑	124	198
废物处理	9	8
林业	15	43
农业[a]	0	0
合计	317	811

资料来源：McKinsey(2009)。

[a] 无递增投资并不表示无需对农业惯例作大的改变。

40. 本节关注的焦点首先是缓解，因为缓解的投资需求(为当前行动的)据信比较高，外国──本国以及公营──私营之间的互动空间很大。世界银行(世界银行，2009 年)估计，到 2030 年适应气候变化的年递增代价为 280 亿至 1,000 亿美元，而缓解代价为 1,390 亿到 1,750 亿美元之间(相关的投资需求更要高许多)(表 5)。

(a) 目前的气候政策对外国直接投资的影响

41. 京都议定书承认，发展中国家有权进行经济发展，就像发达国家过去做的那样，因此，不给它们规定有约束力的温室气体减排目标。京都议定书也确立了灵活的机制，允许发达国家[4] 以具有成本效益的方式达到其目标，特别是排放交易、联合执行和清洁发展机制。排放交易的基础是分配给发达国家的与其商定的

[4] 下文中，“发达国家”指接受了京都议定书下有约束力的减排承诺的国家，而“发展中国家”是指已经批准了京都议定书但被豁免了有约束力的减排承诺的国家。

目标相应的排放折扣。此外，发达国家可通过对在其他发达国家的温室气体减排项目的投资(联合执行)或在发展中国家的此类项目的投资(清洁发展机制)──后者是本问题说明的重点──来产生额外的以项目为基础的排放折扣。在不存在有约束力的目标的情况下，清洁发展机制给发展中国家的减排项目以信用额──根据没有该项目活动的情况下也会发生的排放这一假定的基准线。清洁发展机制这么做是要实现两个目标，即，协助发达国家低成本高效率地遵守其目标，以及通过转让财政资源和带有可持续性共同效益的低碳技术协助发展中国家实现可持续发展。

42. 清洁发展机制市场正以两位数的速度增长，2008 年市场总量为 65 亿美元[5]，据信，清洁能源项目得到了额外的举债投资(Capoor 和 Ambrosi 著，2009)。清洁发展机制的最大成功也许是设立了一个由不同专业、不同规模和不同地理背景的从事清洁技术的范围广泛的公司组成的网络(Schneider 等著，2009)。

43. 关于清洁发展机制，从投资、特别是外国直接投资的角度来看，有四个问题特别重要。第一，对于清洁发展机制项目是额外负担的疑问提出了有多少额外投资的问题。第二，许多项目是单方面资助的──即，国内实体为项目提供资金并在现货市场出售减排证书──因此，不包含任何长期的外国投资。第三，清洁发展机制项目的分布明显向巴西、中国、印度、墨西哥和大韩民国等工业化大国倾斜。虽然这是可以理解的──因为有长期的对投资的推动，但另一方面，存在大量的缓解机会以及这些国家清洁发展机制机构的质量也推动了这一趋势。

44. 虽然清洁发展机制试图刺激清洁技术在逐个项目基础上的传播──这样就只针对各个价值链的非常后期的阶段，对于交叉并购、创建投资和合资企业数据的分析显示，在清洁技术领域，还有其他往往是大规模的战略性交易在发生。推动这些交易的很可能是预计的气候和可再生能源的政策，以及从自然资源(风能、太阳能、生物质等)和研究、制造和操作技术的熟练人力资源的角度对于市场潜力的考虑。

45. 最后，目前的国际气候政策不足以推动投资，特别是外国直接投资。有些投资正在发生，是因为国家政策或市场潜力的缘故，但需要大幅度增加。同时，提高发展中国家生产能力所需的必不可少的知识和技术有许多在跨国公司手中，主要是来自发达国家的跨国公司。因此，必须鼓励这种投资(以及由本国企业的投资)以增进发展中国家缓解气候变化的能力。

(b) 促进对低碳生产能力进行投资的政策

46. 未来的气候政策体系应考虑到以下因素并由这些因素所决定：国家的差别，部门的差别和技术的周期，即，技术成熟的阶段(研发、示范、部署、传播和商业成熟)。在每一个国家，一个极端重要的问题是如何激励包括跨国公司在

[5] 数额仅指最初交易。如果对项目的所有二次交易都算上，就会超过 260 亿美元。(世界银行, 2009)。

内的相关实体开发或传播必要/相关技术或专门知识。如何通过市场机制、公共融资或国际和特别是根据国情(如，建筑物效率标准)量身定做的国家政策来筹集额外的私人资本，这是一项大的挑战。[6] 对缓解的投资有多大程度是国内的或外国的，以及是否是公共的还是私人的，这个问题至关重要。这从根本上决定了要实行的政策。在这方面，一个关键问题还是这些不同来源的不同投资会如何互动协同增效，是互补还是合作伙伴——例如，在公私营合作伙伴关系中。一些关键政策的例子如下：

(a) 技术转让和知识产权。这里讨论的一个相关问题是：发展中东道国为了鼓励跨国公司将其技术密集的低碳活动设在那里(和开发出这类技术的新种类和(或)改进现有的技术)，在创造有利环境和向外企提供奖励措施(包括知识产权执法)方面应到多大程度。但是，在确认鼓励跨国公司参与东道国提高低碳生产能力会带来潜在的好处的同时，这不应以牺牲内企——无论公营还是私营——为代价。应力求外国投资/本国投资的最佳组合，以鼓励低碳技术向国内经济和国内企业转移。政府可支持协作安排，如合资企业和公私营伙伴关系(如，在发电行业)，以及研究知识产权在鼓励气候技术增值创新以及扩大生物多样性资源获得渠道和效益分享方面的作用；

(b) 以“绿色”投资为目标的投资促进(包括外国直接投资)，仍是一个尚未充分探讨的领域，绿色投资促进方面的最佳做法仍有待树立。[7] 这样的举措要求更好地理解企业进行这种投资的动机。“绿色”外国直接投资应纳入国家经济规划的主流(其中让本国的公私营企业担当重任)，因为有明显的可开展缓解工作的领域存在，例如，碳中和可再生能源技术，以及工业中高效常规技术(气候变化只是其众多问题中的一个)。在将绿色投资作为目标时，政府必须避免污染的企业搬迁到其经济中(无论是由外企还是由内企搬迁)；

(c) 制定国家的适合本国国情的缓解行动(NAMAs)。对 NAMAs——即使不是由碳市场刺激因素所驱动——进行登记这一概念的提出，是为了承认在没有具有约束力的目标情况下发展中国家的行动。虽然资金多数来自本国来源(或是直接来自政府，或是由于适当的政策的刺激而来自私人资本)，也可以有国际公共资金支持技术援助。在寻求本国和外国投资支持落实国家缓解行动方面，各种投资促进手段是向政府敞开的。此外，产业政策，特别是带有设计周密的能源政策的产业政策，很可能是跨国公司要考虑的不可缺少的地点优势(虽然，有些产业会更相关一些)，同时这些政策也会为本国投资者创造有利的环境；

[6] 贸易、竞争、产业政策和外国直接投资之间的互动界面问题最近引起了许多关注。

[7] 然而，一些投资促进机构（如，美国俄勒冈州的投资促进会）推出了“绿色”外国直接投资(贸发会议, 2001)。

(d) 各种公共筹资机制(国家的和国际的)。 被提出来鼓励外国和本国对低碳生产进行投资的另一套选择是各种公共筹资机制。最近联合国环境规划署(环境署)筹资举措(环境署，2009)提出五种机制来解决在缓解气候变化方面私营部门行动的制约因素。第一，为改进国家风险覆盖面，可借鉴世界银行的多边投资担保机构或双边保险制度的经验，扩大风险覆盖面和向低碳基金提供支持。第二，提供国家风险覆盖的国家也可提供低碳政策风险覆盖，从而支持制定和实施适合本国国情的缓解行动。第三，目前在商业外汇市场否则不会存在的为当地货币提供有成本效益的对冲基金可通过公共筹资加以支持。荷兰发展合作部支持的外汇基金就是这样的一个例子。第四，一些公营机构可对基础设施项目进行项目早期工作，如落实同意手续和承购安排。[8] 最后，公共部门可通过下属或“第一危险”股本直接对低碳基金投资。在这种情况下，基金的任何盈利都首先付给私人投资者，在达到了事先规定的私营部门投资回报最低限度后才向公共部门支付其投资的回报。这样就可减少包括外国投资者在内的私人投资者的风险(环境署，2009)。

47. 所有上述机制都可个别地或整体地根据具体国情和部门情况加以调整。最重要的是，不同的手段，如投资基金，必须向技术的不同成熟阶段提供不同的资金。例如，赠款可用于示范项目，而贷款业务和夹层债务则应针对更接近竞争力的技术/项目。总揽所有公共筹资机制的一个问题是，资金来自何处以及有谁根据何种拨付标准来管理这些资金。

三. 努力执行政策措施促进能力建设

48. 外国直接投资把健康的本国投资赶出去，这并不是理想的投资局面。在竞争的环境下，效率低下的投资被赶出市场是很正常的，结果会使经济更有生产力，效率更高。然而，由于比赛场地不平，发展中国家企业会面临各种障碍。例如，跨国公司往往比国内企业有更好的融资渠道。因此，政策制订者必须确保国内企业所面对的市场条件同跨国公司的相当，并在某些情况下(如支持在成长中的产业)，向它们倾斜。同时，应培育一种有利于外国投资者和本国投资者联合投资的环境。例如，可鼓励开展联系方案，以加强外企与内企之间的关系。

49. 在设计关于农业生产方面外国直接投资和国内投资的政策时，发展中国家的政策制订者需考虑如何使这些投资为其长期的发展目标作最大的贡献。这可通过以下来实现：(i) 为吸引外国直接投资创造有利环境；(ii) 将外国直接投资与国内资源配对以造成积极的增效作用；(iii) 促进外企与国内实体(尤其是小农户)之间的联系；(iv) 确保增值的足够比例留在东道国经济中经济收益在各利益攸关方之间公平分享。同时，政策制订者还要处理农业方面外国投资可能造成的长远社会和环境后果。应制订战略，预防小规模农户被挤出去，确保当地农民的土地使用权，坚持粮食权和鼓励环境可持续的农业生产方式。

[8] Infraco 和 Infraventures 就是例子。

50. 在考虑关于减缓气候变化方面外国直接投资和国内投资的战略和政策时，发展中国家的政策制订者还需要考虑其短期和长期的目标。必须确定当前的发展战略是否符合减缓气候变化的要求，或是否需要根据这一长期目标做出调整。国家战略因各国具体国情和条件不同而不同，例如，在确定在短期应把重点放在哪个部门，哪个部门从长远看最有希望方面。在这方面，特别重要的是──尤其是在调和缓解气候变化目标和发展目标之间可能的差异方面──选择所要利用的技术及其获取方式，如跨国公司子公司的技术转让或研发等方式。需要创造一种专门针对具体部门的稳定的政策环境，为缓解气候变化和发展吸引和举债(外国和本国)投资。有各种政策手段可用来吸引这种投资，选择哪一种应视具体情况而定。

51. 跨国公司参与发展中国家的东道国国家战略随着时间的推移发生了变化，由于各国的政策、产业和跨国公司参与的类型差别巨大，因此不存在“一刀切”的解决办法。此外，基础设施、农业和缓解气候变化都属于必须在政策上仔细、专门界定的部门或问题。然而，创造“双赢”局面仍有足够的空间，条件是，仔细设计好体制安排，确保收益在东道国(国内投资者/合作伙伴)和外国投资者之间公平分享。

52. 关于通过外国直接投资和本国投资提高生产能力问题，专家们不妨讨论以下问题、议题和政策措施：

一般性问题

(a) 怎样才是外国直接投资和国内投资的最佳平衡？其评估的最佳办法是什么？如果发生“挤出”效应，需采取何种政策措施纠正这一情况？

(b) 如何才能最大限度地发挥在本国投资与外国投资之间建立联系和产生增效作用的潜力？南方的跨国公司和主权财富资金能否在这方面发挥更大的作用？

(c) 还需要开展什么进一步的工作以理解和更好地利用外国直接投资和本国投资之间的协同增效作用，包括在农业、基础设施和气候变化领域？

农业方面

(a) 你是否支持为农业领域的重大获取土地行为确定国际准则？这一准则的主要要素和核心原则应是什么？

(b) 你认为高效率的契约农耕安排的主要障碍是什么，应如何解决？你期待参与契约农耕安排的外国投资者带来什么具体的发展贡献？

(c) 你认为提高东道国农业研发(尤其是适应改造研发)能力的主要障碍在哪里？应如何克服？某些知识产权政策能否有助于发展中国家提高农业研发的能力？

(d) 在农业基础设施发展方面你期待外国投资者有什么样的贡献？外国投资者与东道国之间合作的主要内容应是什么？

缓解气候变化方面

(a) 在发展中国家的缓解气候变化方面哪些部门最适合外国私营部门参与？当地私营企业和公共部门可发挥什么作用？从发展中国家的观点看，如何才能取得最佳结果？

(b) 各国如何努力确保气候变化相关的外国直接投资和国内企业的联系？外国直接投资是否有挤进或挤出效应，是如何应对的？在气候变化相关技术领域，国家接受外国跨国公司拥有的技术并向国内企业扩散方面是否有最佳做法(或例子)出现？

(c) 在减缓气候变化的努力中，发展中国家对于跨国公司和外国直接投资的战略和政策，特别是在确保外资和内资的最佳组合方面是否有“最佳做法”的例子？从其他国家可吸取什么教训？

(d) 包括发达国家在内的发展伙伴如何在清洁发展机制类型的市场机制之外为发展中国家的缓解努力提供支持？

(e) 投资促进机构在锁定“绿色”投资目标方面可发挥什么作用？

参考资料

Capoor K and Ambrosi P (2009). *State and Trends of the Carbon Market 2009.* Washington DC, World Bank.

McKinsey (2009). *Pathways to a Low Carbon Economy – Version 2 of the Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve.* New York, McKinsey & Co.

Schneider M *et al*. (2009). Navigating the global carbon market – an analysis of the CDM's value chain and prevalent business models. *Energy Policy* (in press, available online).

UNCTAD (1999). *World Investment Report 1999 : Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2001). *The World of Investment Promotion at a Glance : A Survey of Investment Promotion Practices*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2008). *World Investment Report 2008 : Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2009a). *Assessing the Impact of the Current Financial and Economic Crisis on Global FDI Flows.* United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2009b). *World Investment Report 2009 : Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNEP (2009). *Catalysing Low-carbon Growth in Developing Economies : Public Finance Mechanisms to Scale Up Private Sector Investment in Climate Solutions.* Geneva, UNEP.

United States Department of Commerce (2009). *U.S. Direct Investment Abroad : Operations of U.S. Parent Companies and their Foreign Affiliates, Preliminary 2007 Estimates*. Washington DC, Bureau of Economic Analysis.

World Bank (2009). *World Development Report 2009 : Reshaping Economic Geography*. Washington DC, World Bank.