

概要

## 外国直接投资与发展

最大效益与最小代价

*Overview*

### Foreign Direct Investment for Development

MAXIMISING BENEFITS,  
MINIMISING COSTS

本概要系根据经济合作与发展组织出版物摘录翻译而来。

概要可从在线书店免费索取

([www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop))

本概要为经济合作与发展组织非正式译稿



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

经济合作与发展组织

## 简介

外国直接投资(FDI)是开放高效的国际经济体系不可分割的一部分和重要的发展催化剂。但是，外国直接投资的效益既不会自动，也不会各国、各部门和局部社会群体之间均匀产生。对于众多发展中国家来说，国内政策和国际投资结构对于吸引外国直接投资和完全实现外国直接投资发展的效益是十分重要。这方面挑战主要是面对接收国的，需要建立一个透明、广泛和有效的有利投资政策环境，并培育实施投资需要的人力资源和制度能力。

由于多数外国直接投资流动的出自 OECD 国家，因此发达国家能够为推动这个议程做出贡献。发达国家可以为发展中国家进入国际市场和获得技术提供便利，并保证发展政策更普遍的一致性；利用海外发展援助(ODA)调节公共/私人投资项目；鼓励非 OECD 国家更大程度地融入有章可循的国际投资框架；积极推广 OECD 跨国企业准则以及 OECD 国际投资宣言的其它内容；与非成员国家合作利用 OECD 以平等审查为基础的方法，进行投资能力建设。

## 概要与结论

### 本研究以实现外国公司的存在所带来的最大效益为重点...

发展中国家、新兴经济体和经济转型国家已经逐渐认识到外国直接投资是经济发展与现代化、收入增长和就业的一个资源。一些国家已经实施了外国直接投资自由化制度，同时采取了其它政策来吸引投资。这些国家已经着手解决如何最好地利用国内政策实现外资介入国内经济的最大效益问题。本研究“外国直接投资与发展”的重点是外国直接投资对宏观经济增长和其它改善社会福利进程的整体影响、外国直接投资效益得以实现的渠道，研究过程试图对该问题的第二部分做出初步分析。

外国直接投资带给发展中国家的整体效益是得到充分证明的。绝大多数的研究都表明只要东道国拥有适当的政策并达到了一个基本发展水平，外国直接投资能够引发技术外流、有助于人力资本的形成、促进国际贸易一体化、帮助建立一个更有竞争力的交易环境并加强企业发展。所有这些都将对经济更高增长做出贡献，经济增长又是发展中国家消除贫困最有力的工具。而且，除了严格意义经济效益，外国直接投资还可能帮助东道国改善环境和社会条件，例如通过转让“更清洁的技术”和引导制定更能体现社会责任感的公司政策。

### ...同时也分析了可能的代价并提出了降低代价的方式。

本报告并未仅仅着眼于外国直接投资对于发展的积极作用，也讨论了人们对于外国直接投资对于东道国经济潜在的经济和非经济不利影响的忧虑。尽管这些不利影响，在本报告中称为“代价”，可能反映了东道国国内政策的不足之处，当这些不足之处不能轻易克服时，带来的挑战可能是巨大的。潜在的不利影响包括利润返回（尽管经常被流入外国直接投资抵消）导致收支平衡恶化、缺少与当地社区的积极联系、外国直接投资的潜在不良环境影响，特别是采掘和重工业、欠发达国家商业化加速导致社会分裂，以及对国内市场竞争的影响。另外，一些东道国当局认为对跨国运营企业的依赖日益扩大象征着政治主权的丧失。甚至有些预期到的效果最后证明是难以把握的，例如当东道国经济体目前所处的经济发展水平没有能力利用通过外国直接投资转让的技术和实用知识时。

## I. 趋势

### 1999 和 2000 年外国直接投资达到创纪录水平...

在 2001 年回落之前，过去 10 年外国直接投资总量持续达到创纪录水平。2000 年世界流入总量达到 1.3 万亿美元，或达到 5 年前投资水平的 4 倍。80% 流入资金的接受者及超过 90% 流出资金的发起者都在“发达国家”。表 1 为 OECD 国家资金流出分解表。

...虽然主要接收者是发达国家，但是发展中国家也获得了经济意义上的巨大数额...

流向发展中国家有限的外国直接投资份额分布非常不平均。从 OECD 成员流向非 OECD 国家的外国直接投资总量的三分之二投向了亚洲或拉丁美洲。区域内部也存在向少数国家高度集中的现象，例如亚洲的中国和新加坡。尽管如此，外国直接投资流入对很多发展中国家来说仍代表着一个相当大的数额，若干发展中国家外国直接投资与其国内经济规模的比例达到了创纪录水平，甚至超过了最大的 OECD 经济体（见图 1）。而且，流向全世界发展中国家的外国直接投资目前已经大幅度超过了官方援助额，这进一步强调了将外国直接投资作为经济发展手段加以利用的必要性。插文 I 中简单分析了非洲大陆在吸引外国直接投资方面存在的明显问题。

Table 1. OECD FDI outflows by region

	In USD million				Percentage of total			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
WORLD	61 277	235 836	335 194	1 068 786	100	100	100	100
<i>of which:</i>								
OECD countries	42 055	189 166	263 716	904 349	68.6	80.2	79.7	84.6
Non-OECD countries	19 222	46 670	71 437	137 747	31.4	19.8	21.3	12.9
<i>of which:</i>								
Africa	404	195	3 100	7 267	0.7	0.1	0.9	0.7
Asia*	2 171	12 650	25 106	29 494	3.5	5.4	7.5	2.8
Europe*	8	408	3 570	14 026	0.0	0.2	1.1	1.3
Latin America and Caribbean*	9 101	18 948	23 632	68 374	14.9	8.0	7.1	6.4
Near and Middle East	212	1 056	1 936	1 571	0.3	0.4	0.6	0.1
Unallocated	7 325	13 413	14 093	17 015	12.0	5.7	4.2	1.6

\* Excluding OECD countries.

Source: OECD International Direct Investment Statistics.

### 插文 I. 流入非洲的外国直接投资

2000 年非洲大陆整体(南非除外)获得的外国直接投资流入量估计为 82 亿美元。对比之下,这个数额相当于芬兰当年吸引的外国直接投资流入数量,仅仅占世界外国直接投资总量的 0.6%。最近的若干研究分析了非洲国家在吸引外国投资者方面看上去巨大失败的可能原因。

在最近的数十年内,促动外国直接投资进入非洲的主要因素是东道国的自然资源蕴藏(例如对尼日利亚和安哥拉石油产业的投资),次之因素是国内经济规模。非洲多数其他国家外国直接投资数量很少的原因极有可能与导致整个大陆国内生产总值私人投资比率整体低下的原因相同。一些研究将此归因于这样的事实,即尽管非洲总体投资回报非常高,但这个优势会被高税收和资本损失的巨大风险所抵消。在风险因素中,分析人员一致认为其中三个风险关系重大:宏观经济不稳定、合同无法执行导致资产损失,以及武装冲突造成的物质破坏<sup>1</sup>。其中第二个风险特别容易挫伤居住在国外的投资者,因为在司法制度缺乏透明度的情况下建立的非正式协议和实施网络通常会把他们排除在外。

最近的若干研究中又提出了阻碍外国直接投资的若干其它因素,值得注意的是国家经济政策的可持续性、公共服务质量低劣及封闭的贸易制度<sup>2</sup>。即使外国直接投资障碍看上去是可以克服,投资者也更倾向于采取“等等看”的态度。外国直接投资(特别是对未开发地区的投资)包含一个重要的不可撤回成分,因此,如果投资者对风险的感觉被扩大了,投资者做出延缓外国直接投资决定的诱因通常是强有力的<sup>3</sup>。这个问题会因民主制度不完善或其它形式的政策合法性缺陷导致政府制度易突变而进一步加剧。最后,区域性贸易一体化方面努力不足也被认为是一个影响因素<sup>4</sup>。受此影响,国家市场容量小,发展步伐不快(而且有些情况下市场甚至缩小)。

然而,有几个国家显然是凭借其国内市场经济环境质量已经有能力吸引外国直接投资。有人认为一些国家如莫桑比克、塞内加尔和马里在二十世纪九十年代末期拥有相对良性的投资环境<sup>5</sup>。这似乎主要归功于政府的自由贸易政策、实施私有化计划、投资规范现代化和接受若干国际外国直接投资协议、执行了几个具有广泛经济影响的优先发展项目,以及态度鲜明地努力开展旨在使投资者了解这些改善的宣传活动。

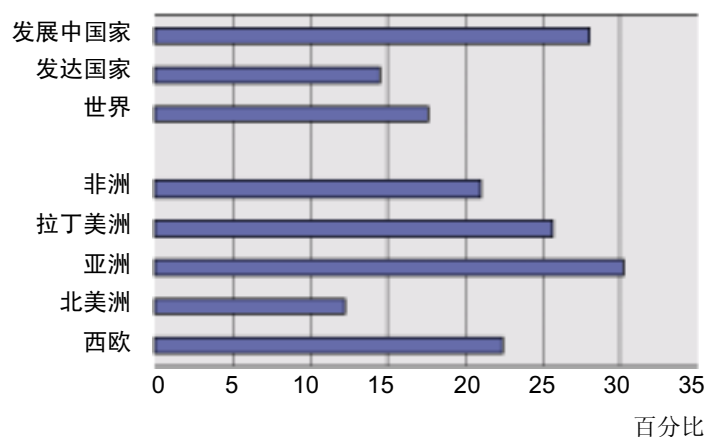
### 插文 I. 流入非洲的外国直接投资 (续)

1. E. Hernández-Catá (2000), “Raising Growth and Investment in Sub-Saharan Africa: What Can Be Done?”, IMF Policy Discussion Paper, PDP/00/4.
2. See, for example, D. Dollar and W. Easterly (1998), “The Search for the Key: Aid, Investment and Policies in Africa”, World Bank Working Paper.
3. L. Serván (1996), “Irreversibility, Uncertainty and Private Investment: Analytical Issues and Some Lessons for Africa”, World Bank Working Paper.
4. N. Odenthal (2001), “外国直接投资 in Sub-Saharan Africa”, Technical Paper No. 173, OECD Development Centre.

#### ...主要是对未开发领域的投资。

近些年，份量日益扩大的外国直接投资流动是通过并购(M&A)产生的。这部分反映了横跨大西洋的兼并风潮，部分反映了二十世纪九十年代在世界多数地方实施的大规模私有化计划。不过，在发展中国家对未开发领域的投资仍然是直接投资者进入的主要形式，其次才是外国公司参与私有化。

图 1. 2000 年外国直接投资流入量(占国内生产总值的比例)



来源: UNCTAD

## II. 外国直接投资与发展

除了实际投资对宏观经济的初始刺激，外国直接投资还通过提升全要素生产力，以及更普遍而言，通过提高接收国经济的资源利用效率来影响经济增长。这些影响通过三个渠道产生作用：外国直接投资和对外贸易流动之间的联系、对东道国产业部门的外溢效应和其它外部效应，以及对东道国结构性因素的直接影响。

---

人们普遍承认外国直接投资对增长存在“额外”影响，但是影响的程度尚不清楚...

---

多数经验分析认为，除了国内投资正常情况下总要带动生产率和收入增长，外国直接投资也会对东道国生产率和收入增长两项要素做出贡献。但是，很难对这种影响的做出数量上的判断，特别是大量外国直接投资流入发展中国家经常与非相关因素引起的异常高增长率同时出现。是否如人们时而断言的那样，外国直接投资的积极作用因一部分国内投资被“挤走”而削弱了，现在还远不能得出清楚结论。有些研究者发现了挤走的证据，而其他研究者的结论是外国直接投资实际上可能具有增加国内投资的作用。不论如何，即使是确实发生了挤出现象，最终效果通常是有益的，特别是这样的投资替代常常使稀少的国内资金被释放到其它投资目的。

---

...特别是在最不发达国家，教育与技术标准低加之金融市场落均后会影响到效益。

---

在最不发达国家，外国直接投资对增长的作用似乎要小一些，这归因于出现了“门槛外部效应”。很显然，在有能力获益于外资在其市场出现之前，发展中国家必须在教育、技术、基础设施和卫生发展方面发展到一定水平。不完善或发育不良的金融市场也会阻碍一个国家充分获益于外国直接投资。不良金融中介对国内企业的打击要比对跨国企业(NMEs)的打击严重得多。有些情况下，不良金融中介可能导致财政资源短缺，妨碍了国内企业抓住外资的出现所带来的机会。外国投资者介入物质基础设施和金融领域后(取决于完备的制度框架)，可以在这两个领域提供帮助。

### a) 贸易与投资

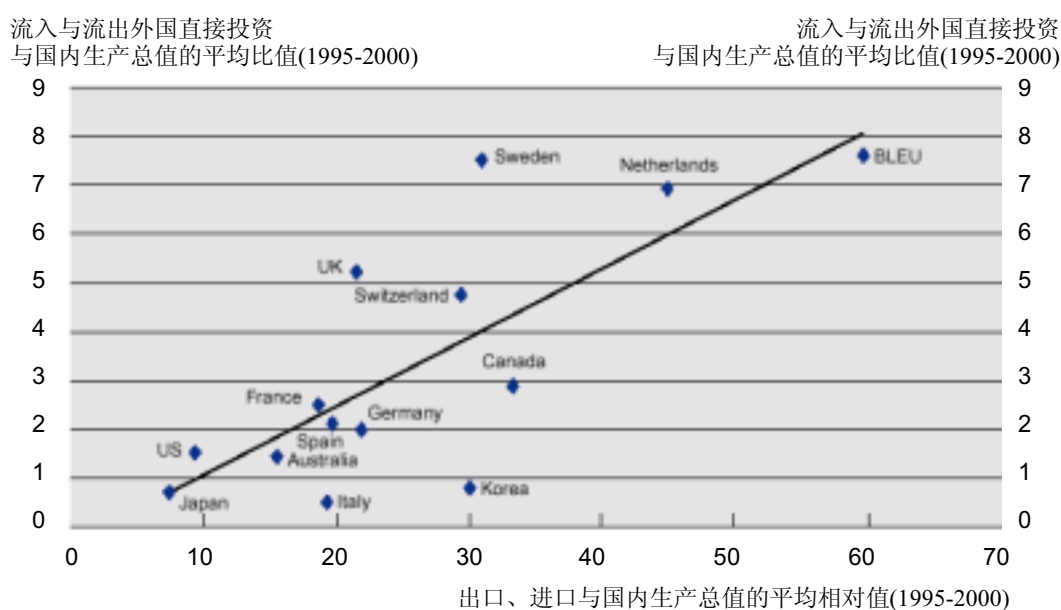
关于外国直接投资对东道国对外贸易影响的经验证据因国家和部门不同而存在显著差别。尽管如此，一个一致看法正在形成，即必须在更广阔背景下审视外国直接投资与贸易的关系，而不应仅着眼于投资对进出口的直接影响。对于发展中国家，外国直接投资与贸易有关的主要作用取决外国直接投资在可以提高出口及进口的过程中，

为东道国更紧密地融合于世界经济做出的长期贡献。换句话说，贸易与投资作为跨国界活动的两个相互促进的渠道已得到越来越多的认可。但是，东道国当局也应考虑外国直接投资对贸易的近期和中期影响，特别是在面临经常项目国际收支压力时，而且它们有时不得不面对外国拥有企业与其母公司的交易是否会削弱外汇储备的问题。

外国直接投资通常与更大程度的国际贸易一体化同步发生，这可能反映了跨国分配网络的形成以及纵向融合的日益扩大。

随着各国的发展并逐步迈向工业化，外国直接投资流入通过产生和推进对外贸易流动(贸易开放与投资的关系如图 2 所示)，促进了这些国家进一步融合到全球经济之中。很显然，有若干因素在发挥着作用，包括相关企业国际网络的发展壮大及外国子公司在跨国企业分配、销售和行销战略中的重要性日益扩大。这两个因素均会导致一个重要的政策结论，即进入者能否获得后续从事进出口活动的权力会显著影响发展中国家吸引外资的能力。这反过来又意味着可能成为东道国的国家在制定从外国直接投资获益的战略时，应考虑把国际贸易开放政策做为中心内容，而且还意味着通过限制来自发展中国家的进口，母国极大地削弱了这些国家吸引外国直接投资的能力。东道国可以考虑这样一个策略，即通过贯彻区域性贸易自由化和一体化政策扩大相关市场的规模，以吸引外国直接投资。

图 2. 对外国直接投资的开放



来源：OECD 国际直接投资统计与 OECD 经济展望



---

外国直接投资促进发展中国家出口的能力取决于其所处的背景。出口加工区可以作为进一步融入世界贸易的手段，但是要付出代价。

---

东道国以外国直接投资作手段在近期和中期扩大出口的能力要取决于其所处背景。流入的投资帮助受到财政困扰的东道国开发其天赋资源(例如，外国投资进入采矿业)或帮助利用其地理位置(例如，对一些转口经济的外国投资)是外国直接投资促进出口最清楚的事例。利用外国直接投资效益使东道国经济更加密切的融合到国际贸易流动中的针对性措施，令人注意的是建立出口加工区(EPZs)，已经吸引了越来越多的关注。在很多情况下，这些措施扩大了发展中国家的出口，同时也扩大了进口。但是，还不清楚对于国内经济而言这些益处能否成为一些不利情况的理由，如耗费公共财力来维持出口加工区，或者导致国内和国外企业经营环境不平等的风险以及引发国际争夺战的风险。

---

通常外国直接投资不适于作为进口替代策略的手段。

---

最近的一些研究不支持这样的假定，即欠发达国家可能把流入的外国直接投资用作进口替代。确切地说，外国直接投资趋向于导致进口额急剧上升。随着当地公司学到技术并变成外来跨国企业的合同转包方，进口高峰经常会逐渐降低。

## b) 技术转让

经济学文献认为技术转让也许是最重要的渠道。外国公司通过这个渠道出现，并可能在东道国经济发展中产生积极的外部效应。跨国企业是发达国家合作研究和开发(R&D)活动最重要的来源。跨国企业通常拥有比发展中国家水平更高的技术，因此它们具有生产大规模技术外溢的潜力。但是，跨国企业能否以及在何种程度上促进这样的技术外溢因所处背景与产业部门而异。

---

技术转让是跨国企业存在的一个重要方面，特别是纵向联系...

---

技术转让与扩散是通过四个相互联系的渠道实现的，即与东道国采购商和供货商的纵向联系；与在同一行业竞争或互补性公司的横向联系；技术工人流动以及研究开发国际化。纵向联系的积极外溢效应会得到非常有力而且始终如一的证明，特别是与发展中国家当地供货商的“向后”联系。通常会发现跨国企业向供货商提供技术援助、培训和其它信息，以提高供货商的产品质量。很多跨国企业在原材料与中间产品采购和生产设施现代化或更新方面向当地供货商提供帮助。

---

...然而横向联系的重要性还有待探讨。

---

很难获得横向外溢效应的可靠经验证据，因为跨国企业进入一个欠已达经济体后，对当地市场结构祝贺施加影响的方式是研究人员难以轻易掌握的。仅有的几个关于外溢效应横向影响的研究得出的结论也是不一致的。原因之一可能是外国企业在努力避免把实用知识外溢给直接竞争对手。最近的一些证据表明，在不相关产业部门运营的企业之间横向外溢效应似乎更重要。

---

对增长的影响取决于外国技术的“适用性”和东道国的基本技术水平。

---

技术转让的一个限制条件关系到技术适用性。为了使技术转让产生外部效应，这些技术还必须适用于东道国第一个获得该技术的企业之外的产业部门。东道国产业部门的技术水平是非常重要的。证据表明，要使外国直接投资要对生产力产生比当地投资更积极的作用，则国内企业与外国投资者之间的“技术差距”必须是相对有限的。如果技术差别显著，或东道国绝对技术水平低，当地企业不可能有能力吸收通过跨国企业转让的技术。

### c) 强化人力资本

在发展中国家，外国直接投资对人力资本的影响似乎是间接的，原则上这些影响的发生不是通过跨国企业的努力，而是借助于政府的寻求通过强化人力资本吸引外国直接投资的政策。一旦个人受雇于跨国企业子公司，其人力资本可以通过培训和在职学习得到进一步强化。这些子公司也可能对与之建立联系的其它企业，包括供货商的人力资本强化产生积极影响。随着劳动力转移到其它企业或一些雇员变成企业家，劳动力资本的强化会产生更进一步的作用。因此，人力资本发展问题与其它更广泛的发展问题是密切相关的。

---

人力资本是一个国家有利环境的重要部分。特别是教育应达到某个最低水平...

---

在创造外国直接投资的有利环境时，对普通教育和其它通用人力资本的投资是最重要的。对于一个国家的能力而言，不论是吸引外国直接投资还是最大限度地实现外国企业进入所生产的人力资源外溢效应，实现某个最低水平的教育都是极为重要的。一方面，这个最低水平在不同产业之间是有差别的，而且因东道国有利环境的其它特性而异；另一方面，教育本身不可能使一个国家对外国直接投资产生吸引力。但是，如果允许外国企业和东道国经济其它部门之间存在显著的“知识差距”，就不可能出现显著的外溢效应。

---

...而且劳动力市场基本标准应得到尊重。

---

有利环境的其它重要因素中还包括东道国的劳动力市场标准。通过采取措施防止歧视与滥用标准，当局不仅扩大了就业者提高其素质的机会，而且对就业者提高素质给予了更大的鼓励。同时，参与者可以获得一定程度保障和社会认可的劳动力市场更加适合于以人力资本为基础的经济策略成功的关键因素—灵活性。这个市场提供的环境，使以 OECD 国家为基础的跨国企业能够更容易地操作，实施母国标准，并对人力资本发展做出贡献。促进该目标的一个策略是更广泛地遵守 OECD 国际投资与跨国企业宣言。该宣言将有助于跨国企业准则中规定的原则被更广泛地接受。

---

东道国的普通教育仍然是至关重要的。外国企业子公司开展的改善人力资源活动提供了一个有益的补充...

---

在强化人力资本方面，尽管跨国企业存在所产生的效益已被普遍承认，但同样清楚的是该效益的规模要明显小于普通(公共)教育。外国直接投资的培训所提供有益作用可以对技术水平普遍提高起到补充作用，但不能替代。不过，跨国企业的出现具有有益的示范作用，因为这些企业对技工的需求及早地提示了东道国当局什么样的技术是需要的。当局面临的挑战是如何在提供非针对具体企业的通用教育的同时及时满足企业需求。

---

...特别是在多数情况下跨国企业提供的培训要比当地企业多。

---

经验和传闻证据均表明，尽管在国家和部门之间长期存在明显差别，但是跨国企业趋向于比国内企业提供更多的培训和其它强化人力资本的活动。但是不存在有力证据说明因此而创造的人力资本能够向东道国其它经济部门扩散。提高劳动力市场灵活性和鼓励创业的政策，能够与其它策略一同帮助促进人力资本外溢。

---

技术和教育成就是相互促进的，为决策者制定的协调方法提供理由。

---

人力资本水平和外溢效应与技术转让紧密相关。特别是技术发达部门和东道国更有可能看到人力资本外溢，但相反的是，拥有高人力资本成分的经济体更适于技术外溢效应。这意味着当改进技术和教育的政策相结合时，实现技术和人力资本外溢效益的努力才能更有效力。

#### d) 竞争

外国直接投资以及跨国企业的出现可能对东道国的市场竞争施加显著影响。但是，因为不存在一个普遍接受的办法来测定一个特定市场的竞争程度，所以几乎不可

能从经验性证据中得出明确结论。通过刺激国内竞争并由此逐步形成更高的效率、更低的价格和更有效的资源分配，外国企业的出现可能极大地促进经济发展。相反的是，跨国企业的进入也趋向于提高东道国的市场集中水平，进而破坏竞争。如果东道国构成的是一个地理上独立的市场、进入的壁垒很高、东道国是个小国家、进入者在国际市场上占据着重要的位置，或者东道国竞争法律框架不完善或执法不严，则这些因素都会加剧这个风险。

#### 由于公司并购和公司合作战略，市场集中程度已经扩大...

由于并购潮已经重新塑造了全球公司构架，从二十世纪九十年代早期开始，世界范围的市场集中程度显著加剧了。同时，战略联盟的大量涌现已经改变了独立公司实体之间相互作用的方式。通常认为联盟关系可以在促进效率的同时，限制直接竞争，但尚未确定这方面强有力的证据。也曾出现过一次私有化浪潮，吸引了大量的外国直接投资(主要在发展中国家和新兴国家)，而且同样对竞争带来的重要影响。

#### ...特别在发展中国家之间...

经验研究表明外国直接投资对东道国市场集中的影响，如果存在的话，在发展中国家要强于经济更成熟的国家。这就可能使人们担心跨国企业进入欠发达国家是反竞争的。再说，虽然大量证据表明跨国企业进入发达国家后提高了东道国已有的生产水平，但在发展中国家却证据不足。在出现了外溢效果的地方，其影响的规模与分散程度与流行的竞争水平存在着积极的联系。

#### ...但是在多数情况下，还没有达到引起对竞争的迫切忧虑的水平。

但是，市场集中程度扩大对竞争的直接影响，如果存在的话，似乎因部门和东道国而异。只有相对少数产业的全球性市场集中已经达到了引起人们对竞争的真正忧虑的水平，尤其当相关市场为全球性的情况下。另外，在一个适当限定的市场上，如果进入和退出的壁垒低或者购买者处于保护自己不受高价格影响的有利位置，高水平集中可能不会导致竞争破坏。

#### 防止反竞争行为的策略包括开放对外贸易、制定严格的国内竞争规则和严格管理竞争行为。

虽然允许表现良好的外国投资者取代生产效率低的国内企业在经济上是可取的，但是必须具备保护健康竞争的政策。做到这一点的一个可以讨论的最好途径是通过扩大东道国经济对国际贸易的开放程度进而扩展“相关市场”。另外，旨在提高效率的国家竞争法律和执法机构最好能够尽可能降低市场上存在的弱小企业的反竞争作用。如

果分析了一些合并案例，并评估一些可能的滥用垄断地位案例，应该强调的是保护竞争而不是保护竞争者。现代竞争政策以效率和保护消费者为重点；任何其它方法均可能导致竞争政策退变成一个可能未能给消费者带来长期利益的产业政策。

## e) 企业发展

外国直接投资具有刺激东道国企业发展的巨大潜力。对目标企业的直接影响包括在收购跨国企业内部实现协同发展，努力使目标企业提高效率、降低成本，以及开展新业务。另外，一些没有关系的企业也提高了效率。这是得益于与其相近的示范作用和其它外溢效应导致的技术和人力资本外溢。已有证据指出，被跨国企业收购企业的经济效率显著提高，尽管提高的程度因国家和部门而异。在具有规模经济的产业效率提高的证据最有力。一个企业并入规模更大的公司实体通常引起效率发生显著提高。

---

接管通常带来控制和管理水平的有益提高，但必须实现外国和国内管理能力之间的平衡。

---

由国外主导的接管会导致管理和公司控制上的一些变化。跨国企业通常对收购的企业推行其公司内部政策、财务报告制度和信息公开原则(尽管也出现过向子公司学习的案例)，而且一批外国管理者会随接管而到来。经验研究发现外国公司的作法优于东道国经济的流行作法，这会提高公司效率。然而，在这个意义上一个国家的独有能力是子公司管理人员可贵的财产，跨国企业必须努力实现当地与外国管理能力的最佳结合。

---

虽然一些提高效率的措施有时引起了政治争议，但是外国公司介入私有化的经历是积极的。

---

一个重要的案例与外国企业参与政府拥有企业的私有化有关。这方面的经历，很多是来自东中欧的转型经济国家，基本上是积极的。跨国企业参与私有化始终能够提高被收购企业的效率。不过，也出现了一些政策上的争议，因此提高效率经常与大量近期失业相关联。而且，与外国直接投资介入转型经济私有化相关联的价值部分地反映出几乎没有国内私人投资者具有获得足够资金的能力。国内私人投资者进入过去公共所有企业的少数几个事例中，效率也获得了重大提高。

---

发展中国家公共事业的私有化有时已经引起了保护竞争的问题。

---

公共事业的私有化经常特别敏感，因为这些企业经常，至少在当地经济的局部享有垄断市场的权力。第一个最好的私有化策略可能是将开放市场的私有化与更大的竞争联系起来。但是，如果已经私有化的实体在私有化之前基本仍未进行改造，地方当



局经常通过许诺在设定期间内保护他们免于竞争的办法吸引外国投资者。这种情况下，就更加需要有力而且独立的国内制度监督。

---

在企业发展和结构调整策略中当局具有以外国直接投资为手段的动机。

---

大体而言，我们可以从最近的经验了解到的外国直接投资对企业结构调整的影响是非常积极的，因为投资者总是从具有实现效率增长潜力的企业中挑选目标。然而，从政策角度看，这没有什么不同，只要外国投资者改善效率或实现新的经营机会的能力和意愿与国内企业不同。为了达到改善国内经营部门经济效率的目的，当局具有鼓励将外国直接投资当作企业结构调整动力的动机。

### III. 外国直接投资与环境和社会问题

通过传播跨国企业内部的好方法与技术，以及随之向国内企业外溢，外国直接投资就具备了产生社会和环境效益的潜力。但是存在外国企业可能利用外国直接投资“出口”在母国已遭禁日生产的风险。在这种情况下，特别是在东道国急于吸引外国直接投资时，常存在降低或冻结管理标准的风险。事实上，几乎没有经验证据支持这样的风险情形。

---

尽管东道国当局应承担主要责任，但外国直接投资拥有改善环境的巨大潜力...

---

外国直接投资的直接环境影响通常是积极的，至少在环境政策完备的东道国是这样。但是也存在相反的例子，尤其是在特殊产业和部门。在与环境有关的作法，或更广义地讲东道国的企业技术能力方面，要全面实现流入外国直接投资的环境效益，最重要的是当地必须具备充分的能力。

---

...因为跨国企业通常拥有“更清洁”而且更现代的技术。

---

与外国直接投资相关联而转让到发展中国家的技术，与当地拥有的技术相比，常常更现代，在环境意义上“更清洁”。而且，当地模仿、劳动力轮换和供应链需求带动东道国经济出现更为普遍的环境改善之后，就可以观察到积极的外部效应。但是存在跨国企业把在母国已经被认定环境上不适用的设备移到其发展中国家子公司的事例。使用这样的低档技术通常不符合一个公司的得益；而且突显了与外国直接投资相关联的风险。

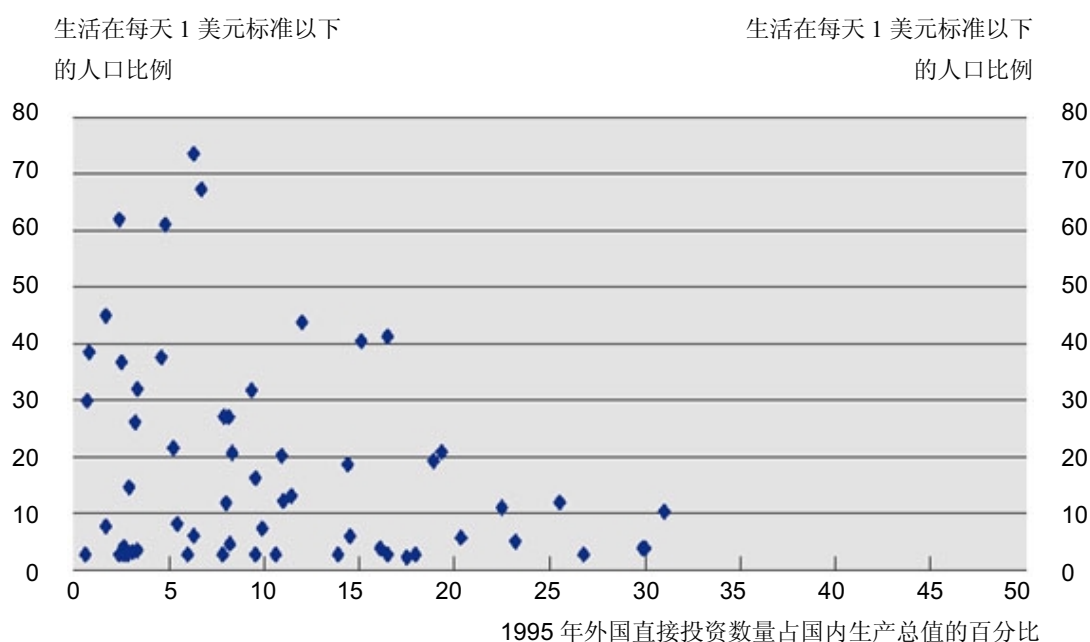
几乎没有证据表明跨国企业诱使东道国降低其环境标准。

决策者吸引外资的努力可能会招致“污染的避风港”或“向下竞争”，经验研究几乎没有发现这样断言的证据。但是，因为缺少与事实相勃的情形，“规章制度冻结”的可能性是很难否认的。显然，环保达标的成本是非常有限的(而被发现试图逃避对于一个公司的名誉来说代价是如此巨大)，因此多数跨国企业把生产安放在发展中国家，不管这些国家的环境管理如何。支持该论点的证据似乎取决于跨国企业其它运行国家的财力和对环境关注程度。

作为消除贫困的工具，外国直接投资可以帮助解决一些社会问题...

对外国直接投资社会影响的经验证明还远不充分。不过，总体上这些证据支持这样一个观念，即外国投资可以帮助减少贫困并改善社会状况（见图 3）。外国直接投资对增长的普遍作用是至关重要的。研究发现，收入提高在发展中国家通常使人口中的最贫困阶层相应受益。在跨国企业遵守国家劳工法律和国际承认的劳工标准的情况下，如果将外国直接投资作为劳动力密集型产业的发展工具，外国直接投资对减少贫困的有益作用具有巨大潜力。

图 3. 贫困与外国直接投资流入量 (60 个发展中国家)



来源: World Development Indications.

---

...尤其是因为多数跨国企业提高社会凝聚力和劳动标准感兴趣。但是，一些特殊国家和部门内存在效果相反的例子。

---

几乎不存在证据证明外国公司的出现导致了发展中国家社会价值观恶化，例如核心劳工标准。相反，经验研究发现外国直接投资与工人权力之间的关系是积极的。有些情况下，劳动力标准低甚至成为外国直接投资的障碍，因为投资者担心他们在世界其它地方的声誉并害怕东道国社会不安定。不过，在一些特殊背景下可能会出现，例如有人争论说在很多发展中国家出口加工区发挥的并非微不足道的作用已经引起了对尊重基本社会价值观的忧虑。

## IV. 结论：效益与代价

从本研究得出的主要政策结论是，外国直接投资的经济效益是真实的，但是不会自动发生。为实现外国公司的存在带来的最大效益，一个健康有利的经营环境是至关重要的。这样的环境鼓励外国及国内投资，激励创新和提高技能，并促进竞争性公司环境的形成。

---

外国直接投资效益的大小取决于东道国为建立适当制度框架做出的努力...

---

来自外国直接投资的净效益不会自动产生，而且效益的大小因东道国和所处背景而变化。在某些发展中国家，阻碍实现外国直接投资全面效益的因素包括教育和健康总体水平、东道国企业的技术水平、贸易开放不充分、缺乏竞争以及规章制度框架不完备。相反，一个发展中国家在技术、教育和基础设施上取得了一点成就，其它方面也同样，就会使这个国家能够更好地受益于其市场上存在的外资。

---

...但是，即使是状况欠佳的国家也可以受益，特别是通过利用外国直接投资补充财政资源不足。

---

然而，即使是经济发展水平不适于外资的存在带来的积极外部效应的国家，也能够通过有限地获得国际性资金而受益于流入的外国直接投资。通过放松金融管制，外国直接投资使东道国有能力实现更高的增长率，这样的增长率一般是来源于固定资本形成的速度加快。在几乎没有其它财政资源的情况下，外国直接投资对经济的最终作用关键地取决于东道国当局所采取的政策。产业经济结构也会产生影响。很多发展中国家的服务业可能不发达，因此难以吸引大规模外国直接投资流入，而自然资源丰富的国家采掘行业可以利用外国投资者的援助取得有益的发展。



---

外国直接投资引起的经济变化可能在东道国产生分配与就业方面的不利影响。两类问题虽然均应是临时性的，但是在缺乏适当政策反应的情况下可能拖延下去，甚至加重。

---

除了前文中曾描述的潜在问题之外，外国直接投资流入还可能导致一些微观层面的问题。例如，虽然外国直接投资对企业发展与生产力的总体影响几乎总是积极的，但一般也会引起分配上的变化，并导致东道国产业结构调整的需求。变化必然要为调整付出代价，并会受到预期不能成为受益者的社会群体的反对。东道国经济的结构僵化又加重了这个代价，尤其在当地劳动力市场反映迟缓，不能为受结构调整触及的个人提供新机会的情况下。总体上，采取有助于零活性的适当作法，再加上客观经济趋于稳定，同时实施完备的法律规章制度，可以最大地降低代价。尽管东道国要为此承担主要责任，但母国、跨国企业和国际论坛也可以发挥重要作用。

---

外国直接投资往往担当了发现长处与弱点的催化剂，能够突显东道国的优点和存在的问题。

---

在国内法律、竞争和环境制度薄弱或执行不利的情况下，财力雄厚的外国企业的出现可能不足以促进经济发展，虽然有实际的例子（特别是金融方面的）证明以 OECD 成员国为基础的跨国企业进入后对提高产业标准做出了贡献。如果经济和法律体系能够创造健康的经营环境，有实力的外国公司竞争者进入后常常通过竞争、纵向联系或示范作用刺激东道国产业部门的发展。可以说外国直接投资担当了发现东道国经营环境长处和弱点的催化剂，可以在经营环境和行政管理良好的国家发现长处，同时也在“非管理区域”突显出问题。这进一步支持了上述观点，即东道国(和母国)需要努力改善规章制度和法律框架，并改善其它有利于经营部门的因素。

---

通常各国不应以外国直接投资产生的效益作为其它发展战略的基础。外国直接投资流入应被视为对当地努力的补充，而不是主要增长来源。

---

最后，外国直接投资如同官方发展援助一样，不可能作为解决贫穷国家发展问题的主要资源。因为外国直接投资平均流入量约占发展中国家国内资本总值的 15%，外国投资担当了国内投资提供国家固定资产的颇有价值的补充，但不是主要财政资源。没有能力在当地筹措投资资金的国家，也不可能从外国直接投资中受益。同样，尽管外国直接投资可以对人力资本的形成、转让新技术、企业结构调整和扩大竞争做出重要贡献，但必须为提高教育水平、投资基础设施、改善国内产业部门做出基本努力的只能是东道国当局。跨国企业的国内子公司有潜力对这些努力做出补充，而且外国和国际机构也可以提供帮助。但是外国直接投资的良好效益依然取决于相关国家当局采取的及时并适当的政策行动。

## V. 政策建议

就全面实现外国直接投资的效益而言，政策的作用是非常重要的。外国投资受到三大类因素的影响：单个项目的预期利润率、给定国家子公司的活动融入投资者全球战略的难易程度、东道国有利环境的总体质量。有些可以限制预期利润率的重要因素(例如当地市场规模、地理位置)大体上处于决策者的影响之外。而且，多数情况下发展中国家单个投资项目的利润率至少可以与其它地方一样高。对比而言，发达国家在上述第二和第三个因素上保持着明显优势，这就诱使欠发达经济体采取政策行动以便赶上来。诸如东道国的基础设施、融入世界贸易体系的程度，以及是否具备相关国家机构等因素是需要优先考虑的领域。

### a) 东道国当局面临的挑战

---

合理的外国直接投资政策和国内企业发展政策大体上是相当同的。

---

为吸引外资和从外国公司的存在中获益的合理政策大体上与动员国内资源进行生产性投资的政策相同。如蒙特雷宣言所云，国内资源在多数情况下为自我维持型发展提供了基础。一个有利的国内经营环境不仅对于动员国内资源，而且对于吸引和有效利用国际投资都是十分必要的。

---

政策可以分为三类，即...

---

如 OECD 成员和其它国家的经验所显示的那样，东道国当局可以利用的措施分为三类：改善总体宏观经济和制度框架、创造有益于外国直接投资流入的规章制度环境、把基础设施、技术和人员素质提高到可以全面实现外国公司的存在所具有的潜在效益的水平。

---

...宏观经济稳定性和金融中介质量，

---

第一类情况指出了这样的事实，即东道国经济和管理行为的每个方面都会影响投资环境。因此，决策者的总体目标必须是努力实现宏观经济可能的最大稳定性和制度的可预见性。更具体地讲(尽管宏观经济和有利的金融环境不是主报告的重点内容)，以下建议得到了广泛认同：

- 执行有利于保持经济高速增长与高就业、价格稳定和外资来源可持续的合理宏观经济政策。
- 推广中期财政纪律以及有效而且社会公平的税收制度和谨慎的国债管理。
- 加强国内金融系统，以便获得国内财政资源支持和补充外国投资。优先领域是发展资本市场和财政手段，促进储蓄和有效提供长期信贷。这样将有助于总体上减轻资金约束，促进国内企业发展，以便受益于外国公司活动带来的经营机会。这个过程需要渐进地实施一个得到多边同意的财政标准。

---

#### ...得到改善的有利环境，

---

更广泛的外国直接投资有利环境通常与创造有活力竞争性的国内经营环境的最优方法的一样的。透明 (不论是东道国的管理活动，还是经营部门的作法)以及非歧视原则都有助于吸引外国企业并受益于这些企业在国内经济中的存在。除非投资者合理地了解了其将开展经营的环境，否则外国直接投资是不可能发生的。而且缺少透明度可能导致违法和其它不道德行为，通常会削弱东道国的经营环境(插文 II)。这种情况下，东道国当局应采取以下措施：

- 进一步努力巩固法制和实施良政，包括加大反腐败力度和强化政策和规章制度框架(例如，关于竞争、财务报告及知识产权保护)，以培育有活力并且运行良好的经营部门。这样的政策通过影响透明度，将改善外国直接投资环境。通过更大比例地开放非正式经济，这些政策对国家吸引投资的能力将产生重要的二度影响。
- 努力扩大外贸开放程度，这样国内企业可以充分参与全球经济。这个作法应与扩大产业部门竞争的努力相结合。两相结合的作法允许更大程度地开放国际国内环境，使得经营与防止市场集中扩大产生负面影响的保护措施同步发展。另外，因为“相关”市场扩大的缘故，成功地消除全球和区域性贸易壁垒将使参与国对外国直接投资更有吸引力。
- 在国家立法中奉行非歧视原则，并通过各级政府和公共部门来实施贯彻这些法律的措施。鉴于竞争对资源分配和维持经济增长的重要性，至关重要的是外来者在没有政府偏见的条件下竞争，而且当地已有企业与外国所有企业相比不至于劣势太大。

---

#### ...并提高相关基础设施。

---

为实现外国公司的出现对国家经济的最大效益，必须充分发展国内能力、技术和基础设施，以充分利用外国企业产生的外溢效应。因此，东道国当局在适当考虑成本和预期效益的平衡以及国内经济发展状况的情况下，采取措施实现下列效果：

## 插文 II. 东道国的透明度

在政策能够影响的有利环境因素中，透明度可能是最重要的。专题研究认为，有些公司，比方说愿意向拥有法律和制度体系的国家投资，但是如果不能够获得适当解释，这些将要工作的环境可能不会被认为是“投资友好的”。相反，似乎存在一个门槛水平透明度。低于这个水平，经营条件就变得不透明了，以至于实际上没有投资者愿意进入，不论诱因如何。另外一个与透明度有关的因素是东道国的社会凝聚力和稳定程度。缺少凝聚力和稳定会极大的加剧投资者的风险感觉，而且可能在外国企业之间引起对声誉受损的忧虑。

透明度需求与当局采取的行动和东道国更广泛的经营环境有关。鉴于外国直接投资的不可逆性，法律行为和规章制度执行的不确定性就变成了重大障碍，会导致风险租金，并引起对歧视待遇的恐惧。一个不透明的东道国经营环境会提高信息成本，会把公司的能量分流到寻租活动上，而且可能导致犯罪，例如腐败。尽管这样的环境也影响到东道国企业部门，但是对于外来者的挫伤更严重，因为他们不掌握当地已有信息。

东道国当局和企业为实现透明度付出的成本虽然不小，但肯定与国内和外国投资为维持一个不透明的国家经营环境而付出的巨大成本差别悬殊。母国一些机构和国际组织可通过能力建设措施对东道国予以帮助。

外国直接投资经常能够为创造更加透明的环境做出贡献。存在一些事例，即外国公司的存在促进了政府行为开放，提高了公司透明度并协助打击腐败。一般而言，通过引导跨国企业遵守普遍承认的标准，例如 OECD 防止外国公共官员行贿公约、国际投资宣言、跨国企业准则，母国当局可以帮助东道国提升公司社会责任感标准。

- 建设物质和技术基础设施并提高其质量。这样的基础设施是吸引跨国企业的手段，容许国内企业在生产过程中引用外国企业技术外溢，并方便东道国扩散这些外溢的技术。允许外国投资进入基础设施领域并利用官方发展援助对此类投资给予资金支持，可能会对这些努力带来帮助。
- 鉴于基础的、分布广泛的教育对于发展的重要性，必须提高国家劳动力的教育水平。提供专门技能已经超出了基础教育的职责范围，应建立在东道国现有能力之

上，不应以短期或个别外国投资者的特殊要求为目标。健康的劳动力人口也是同样重要的，这需要具备基本的公共卫生基础设施(例如清洁饮水)。

- 执行国际认可的作法。努力减少童工、消除工作岗位歧视并克服劳资谈判障碍，这对他们自身权力都是重要的。这些努力还是提高技术水平、动员劳动力和便利与高标准运行跨国企业联系的手段。另外，一个比较而言合理的环境和社会体系对于寻找以高标准运行的国际投资变得日益重要了。
- 认真考虑对外国投资者的业绩规定的影响。与其为把业绩规定作为外国直接投资的慷慨刺激措施的平衡寻找理由，不如各国重新评估自己的刺激计划。另外应该认识到这样的规定可能与吸引更高质量的外国直接投资的努力背道而驰。

## b) 母国当局面临的挑战

---

母国可以协助东道国做出努力，例如通过....

---

尽管为实现外国直接投资发展效益而进行政策调整的主要责任应由东道国当局承担，但是跨国企业的母国，或更普遍的发达国家，应审视其国内政策对发展中国家产生影响的方式。因此，本报告描述的国际贸易一体化扩大和技术扩散过程中产生的外国直接投资，其效益会受到发达国家政策的明显影响。

---

...实行自由的对外贸易制度，

---

贸易自由化的进一步发展将对世界范围的经济做出实质性贡献，使发达国家和发展中国家同时从中受益。就外国直接投资而言，发达国家(母国)的贸易政策具有深远的影响，因为外国直接投资很大一部分是依附于相关企业之间的后续贸易。目的在于限制向发达国家出口的贸易壁垒和补贴措施目前迫使发展中国家付出代价(数量可能超过获得的援助)。发达国家当局通过努力减少并最终消除这些壁垒和补贴措施可以提高发展中国家吸引外国投资的能力。

---

...鼓励向发展中国家转让技术，

---

母国政府需要检讨其技术政策可能对向东道经济体转让技术产生的影响。当局可以通过鼓励跨国企业考虑东道国的技术需求，为产生积极的效果做出贡献。已经得到遵守国家的推广承诺的 OECD 跨国企业准则规定企业应“在适当考虑知识产权保护的前提下，允许转让和迅速扩散技术和实用知识”<sup>\*</sup>。与贸易有关的知识产权协议第 66(2) 款强调，母国政府发挥作用时必须体谅最不发达国家。该条款规定：

---

<sup>\*</sup> The OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises, Annex I, Section VII.2.



“发达国家成员应激励该领域的企业和机构，目的是促进和鼓励向最不发达成员  
国转让技术，以便使他们有能力建立可靠和有活力的技术基础”。

---

...审查自身吸引外国直接投资的政策，

---

认识到发达国家和发展中国家一般不会为相同的投资项目竞争，发达国家就应始  
终注意到其对流入直接投资的补贴措施对发展中国家吸引外国直接投资能力的影响。

---

...并在外国直接投资和官方发展援助之间形成协同发展。

---

另一个行动领域可能涉及到改善外国直接投资与官方发展援助的协同关系。虽然  
在某些发展中国家官方发展援助一直是外国直接投资不足的唯一替代，但有证据表明  
认真确定目标的发展援助可能有助于调节外国直接投资的流动，并创造一个增加国内  
储蓄和扩大投资的良性循环。官方发展援助可以用来在发展中国家支持或制定制度和  
政策。这可以帮助为国内储蓄，国内和国际投资与增长建立一个有利环境。一些捐赠  
国和接受捐赠国家已经在沿着这个路线工作着。官方发展援助可以用于支持那些被认  
为对投资者制定投资决策很重要的领域，值得注意的是帮助东道国执行前面章节描述  
的措施。发展中国家改善物质基础设施、发展人力资本和提高健康水平的努力在任何  
情况下都是恰如其分的。而且，利用其对社会凝聚力的影响，官方发展援助可能有助  
于把发展中国家变成对外国直接投资更有吸引力的地方。

### c) 跨国企业的作用

---

跨国企业同样负有责任...

---

在实现经济增长和促进实现可持续发展目标方面，私营部门(特别是外国投资者)  
发挥着至关重要的作用。因此对于最大限度的实现外国直接投资的效益，促进经济发  
展来说，私营企业的行为和管理方式是非常重要的。OECD 国家发起了若干动议，促  
进负责任的公司行为，其中包括了 OECD 跨国企业准则。

---

...例如，根据 OECD 跨国企业准则的规定...

---

在 OECD 国际投资与跨国企业宣言中关于国民待遇的规定和其它内容之外，根据  
36 个拥有跨国企业和有跨国企业开展业务的 OECD 和非 OECD 国家政府的建议，跨  
国企业准则中又提出了负责任经营行为的自愿原则与标准。这些政府的建议可以被视  
为国际社会在技术转移、人力资本管理实践、透明度及竞争领域正面临的发展议程的  
一个实现途径。另外，企业应自我克制，不应寻求国家环境、劳动力和健康标准方面  
的例外待遇。

---

...根据企业自己制定的行为规范。

---

跨国企业已经努力试图对公众的忧虑做出反应。通过发布政策声明，制定行动守则，跨国企业公布了在经营伦理与遵纪守法方面的承诺。为使承诺得以落实，还制定了管理制度，许多标准化的管理制度已经形成。政府、行业协会和其它利益相关方面可以利用 OECD 准则来支持这些动议并赢得更多公司的支持，以寻求最佳发展方法。

#### d) 国际合作的重要性

---

国际合作依然十分重要...

---

国际合作，不论是在国际组织或是双边支持之下，均可以有助于或强化东道国、母国和跨国企业(已在前文简单讨论)做出的与外国直接投资相关的努力。在母国，或更广义而言在发达国家背景之下，合作的附加价值取决于这样的事实，即上述建议的政策行动领域由各国独自行动是困难的。对东道国而言，落实上面建议的大量的政策措施超出了很多更为贫穷国家的能力。这就产生了其它国家和组织以技术援助和能力建设为目的提供帮助的机会。

---

...特别是在诸如投资能力建设等领域

---

多哈和蒙特雷宣言确定能力建设为国际合作的优先领域，在此背景之下，国际组织和有关国家机构应认真评估国际投资领域内的活动需求，特别是外国直接投资。扩大的能力建设措施的重点是帮助发展中国家在下述领域培养更大的能力：一般性供应经济学决策的挑战、制定并实施适应外国直接投资的基础广泛的政策、为磋商和实施涉及外国投资的公约和协议制定特殊安排。

---

OECD 处于为这些努力做出贡献的有利位置...

---

OECD 承担着一个关键责任，为成员国家提供了分享能力建设和合作投资手段方面的经验的论坛。OECD 与众不同的方法依赖于一个以久经考验的外国直接投资政策比较分析为基础的同等审查过程、来自多种观点和文化背景国家政府的建议，以及对过程的监督。

---

...这些努力必须由若干国际机构步调一致地执行。

---

这个方法的成功取决于能力建设和技术援助之间资源利用的协调机制。挑战非常大，以至于单一机构不可能对发展中国家的需求做出充分反应。这意味着在投资和援助机构之间需要进行更多的协调，意味着需要对在更大范围内从事投资能力建设活动的援助机构实地代表处提供机构支持。国际机构的反应能力因此得到强化，进而预示着国际机构将能力建设放在了高度优先的位置，不论在总部还是在实地。

本概要根据下述文件的摘要翻译：

*Foreign direct investment for development: Maximising benefits, minimising costs*

*L'investissement direct étranger au service du développement: Optimiser les avantages, minimiser les coûts*

© 2002, 经济合作与发展组织。

经济合作与发展组织出版物在巴黎中心有售

地址：Publication are available for sale at the OECD Paris Centre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE  
也可通过互联网购买：[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

本概要可从在线书店免费索取：[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

本概要由公共事务与交流司版权与翻译处制作。

电子邮件：[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

传真：+33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

准予复制本概要，前提是须注明版权属于经济合作与发展组织并引用复制出版物原文标题。