



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/55/5
7 August 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

第五十五届会议

2008年9月15日至26日，日内瓦

临时议程项目8

投资促进发展：跨国公司、基础设施和发展

贸发会议秘书处编写的背景说明^{*}

^{*} 本文件因处理延误而在上述日期提交。

内 容 提 要

本说明着重谈到《2008 年世界投资报告：跨国公司与基础设施的挑战》中提出的一些结论。

满足发展中国家——包括最不发达国家——巨大的基础设施投资需求，需要私营部门更多地参与，私营部门在许多情况下由跨国公司代表。跨国公司的参与可以补充——但不能替代——国内公共和私人在基础设施方面的投资。由于基础设施投资的性质大多是追求市场，因此，经济规模较小、治理体系薄弱的国家常常难以吸引基础设施投资。跨国公司将仅仅投资于能够提供充分回报的项目。许多发达国家和大型新兴经济体的需求日益增长，进一步引导潜在的投资者期望在特定风险水平有更高的回报。期望应当现实，但政府的战略和政策能够有所作为。

跨国公司的最终影响受每一家公司行为左右，但最重要的决定因素是东道国体制和监管框架的质量。理想的情况是，在采取对外国投资开放的步骤之前，首先要进行竞争性改革、实施监管并建立一个独立的监管机构。在不同的基础设施行业中，移动通信的开放度最高，水的开放度最低。在相对较容易拆分和面向竞争的产业部门、以及在体制和监管能力较强的国家，各国一般对跨国公司的参与更为开放。

基础设施有各种供给形式，从公共提供到各种形式的公私伙伴关系到完全私有化都有，为了解其是否适当，政府还需要开发有关能力，以评估各种备选办法，以及设计和监测具体项目。有经验的跨国公司和一国政府在信息和经验方面的不对称，可能在与公司的谈判中使公共部门工作人员处于不利地位。需要做出更大的努力，在这一领域开展能力建设。

相关政策挑战是要为跨国公司创造适当的激励结构，进行有助于实现各种发展目标的投资。这可能需要结合东道国治理的改善、国际社会更大的支持和投资方负责的行为。为了从跨国公司参与中获得最大的潜在收益，并解决各种潜在的关注问题，需要所有当事方做出协调一致的努力。

导 言

1. 成员国在贸发十二大上决定，贸易和发展理事会除其他外应当把重点放在“审评最重要的出版物，并充当传播主要结论的论坛”方面(《阿克拉协议》，第192 (b)段)。本背景说明为理事会有关《2008 年世界投资报告：跨国公司与基础设施的挑战》的审议工作提供一个基础，该报告将于 2008 年 9 月 24 日推出。本说明在很大程度上参照了《2008 年世界投资报告》，并预览了该报告中着重谈到的一些主要趋势和政策教益。

2. 基础设施行业对所有国家的经济和社会发展都很重要。¹ 其所提供的服务对生产活动的效率、竞争力和增长至为关键。能否获得能够负担的电力和饮用水是一个国家普通人口生活标准的一个重要决定因素。基础设施在支持生产活动、维持最起码生活质量方面的作用对于消除贫困和实现千年发展目标至关重要。许多低收入国家基础设施投资需求巨大，而国内经济产生所需资源的能力却有限。

3. 满足发展中国家——包括最不发达国家——巨大的基础设施投资需求，需要私营部门更多地参与，私营部门在许多情况下由跨国公司代表。然而，吸引跨国公司参与基础设施项目和从跨国公司的参与中最大限度地受益却远非直截了当。因此，政府必须考虑，带动跨国公司参与开发和管理其基础设施什么时候适合并可行，如何确保跨国公司参与的项目有助于促进政府的发展目标。在发展中国家和发达国家，政策制定者都在继续寻找各种方式，以确保充分、有效和公平地提供基础设施。

4. 本说明的安排如下：第一章着重谈到发展中国家面临的巨大的基础设施投资需求。第二章审查了一些演变的趋势，涉及不同基础设施行业和地区跨国公司参与的数量和性质，并注意到发展中和转型经济体跨国公司日益增加的作用。第三章概述了跨国公司参与可能对东道国所具有的主要潜在影响，并讨论了为确保获益需要些什么。第四章谈到，在迎接基础设施挑战方面，国家和国际政策在带动跨国公司的活动中的作用问题。最后一章为结论。

¹ 本说明重点在于有形基础设施，包括电力、电信、给排水、机场、公路、铁路和海港(后面四项称为交通基础设施)。

一、基础设施投资的巨大需求

5. 基础设施服务是每一个经济体的一项关键决定因素。许多国家政府将基础设施、特别是交通和电信视为经济发展和融入世界经济的关键。良好的交通和电信基础设施能够有助于一个经济体的国家和次国家竞争力，有助于减轻贫困。此外，良好的基础设施供给是内向外国直接投资的主要决定因素之一。

6. 发展中国家基础设施投资估计需求远远超过各国政府、私营部门和其他利害关系方目前计划的数额。这种情况在基础设施服务方面造成了明显的资金缺口。例如：

- (a) 在撒哈拉以南非洲，需要与现有资金之间的差距可能超过 50%。至 2015 年，估计需要在基础设施的新建维护方面每年要投资 400 亿美元，已达到该地区千年发展目标中的各项减贫目标，公路和电力需要的投资最多。从可以查明的内部、外部和官方发展援助来源，每年可能获得约 165 亿美元，因而估计每年的资金短缺为 235 亿美元 (Estache, 2005 年, Taylor, 2007 年)；
- (b) 亚洲和大洋洲的资金需求和缺口也很大，特别是考虑到中国和印度数额巨大的投资要求(亚洲开发银行、日本国际合作银行和世界银行，2005 年)。² 在 2006-2010 年这一时期，该地区必须每年在基础设施开发方面投资约 6080 亿美元，而近年来的实际年度投资额平均仅为 3880 亿美元(联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，2006 年；Heyzer, 2007 年)。
- (c) 在拉丁美洲和加勒比，资金缺口同样巨大。该地区目前在基础设施方面的开支平均不到年度国内生产总值的 2%，而估计的需要为国内生产总值的 3-6% (Omura, 2006 年；Fay and Morrison, 2007 年)。

² 例如，为了支持 2007-2012 年国内生产总值 9% 的增长率，估计印度需要平均每年在 10 个大的基础设施部门投资 990 亿美元。指望公共部门提供这一投资额的 70%，私营部门提供其余部分(印度政府，规划委员会，2007 年)。

二、跨国公司参与基础设施行业：最近趋势

7. 调动外国直接投资和其他形式的跨国公司参与是解决发展中国家基础设施服务短缺的一种办法。此种参与可以补充——但不能替代——国内公共和私人在基础设施方面的投资。

8. 现有关于内向外国直接投资存量的数据表明，在全球外国直接投资总额中，基础设施行业的份额在接近 10%的水平徘徊，但这一份额增长迅速，1990 年的份额约为 2%。而且，除了外国直接投资以外，许多国家鼓励其他模式的跨国公司参与，如建设——拥有——运营(BOO)、建设——拥有——转让(BOT)或改造——拥有——转让(ROT)特许安排，这些模式以及外国直接投资对投资水平具有全面的影响。³

9. 全世界外国直接投资在基础设施行业的流量 1990 年代下半期急剧增加，2001 至 2003 年有所回落，2004 至 2006 年部分复苏。1990 年代末的急剧增加部分是由于电信及信息和通信技术(信通技术)泡沫的外国直接投资流量的影响。因此，估计 1990 至 2006 年期间，基础设施方面外国直接投资存量在全球(30 倍，达 7,860 亿美元)和在发展中国家(29 倍，达 1,990 亿美元)都明显增加。

10. 在私营企业参与基础设施建设(PPI)⁴ 项目方面的外国投资承诺(包括外国直接投资、特许和其他类型的跨国公司参与)表明，自 1990 年代下半期——当时跨国公司的基础设施投资大多数投向拉丁美洲——以来，更大的部分投向了亚洲和非洲。在 1996-2000 年这一时期，拉丁美洲和加勒比占跨国公司在发展中国家基础设施行业外国承诺总额的 67%，而在 2001-2006 年这一时期仅占 32%。与此同时，亚洲和大洋洲的份额从 21%上升到 38%，非洲的份额从 12%上升到 30%。⁵

³ 由于这种特许的性质——即改造或建设基础设施并经营相关服务，跨国公司通过这种安排参与投入大量资金。例如，BOO 和 BOT 办法一般用在拉丁美洲基础设施的绿地项目(Strong et al., 2004 年)。

⁴ 世界银行 PPI 数据库中的投资承诺包括跨国公司和国内私营部门在发展和转型经济体所作的投资承诺。如果国营或国有企业在这些私营部门项目中占有份额，这些份额也列入总额。然而，完全由国家做出的基础设施投资不列入其中。

⁵ 贸发会议根据世界银行 PPI 数据库的数据计算。

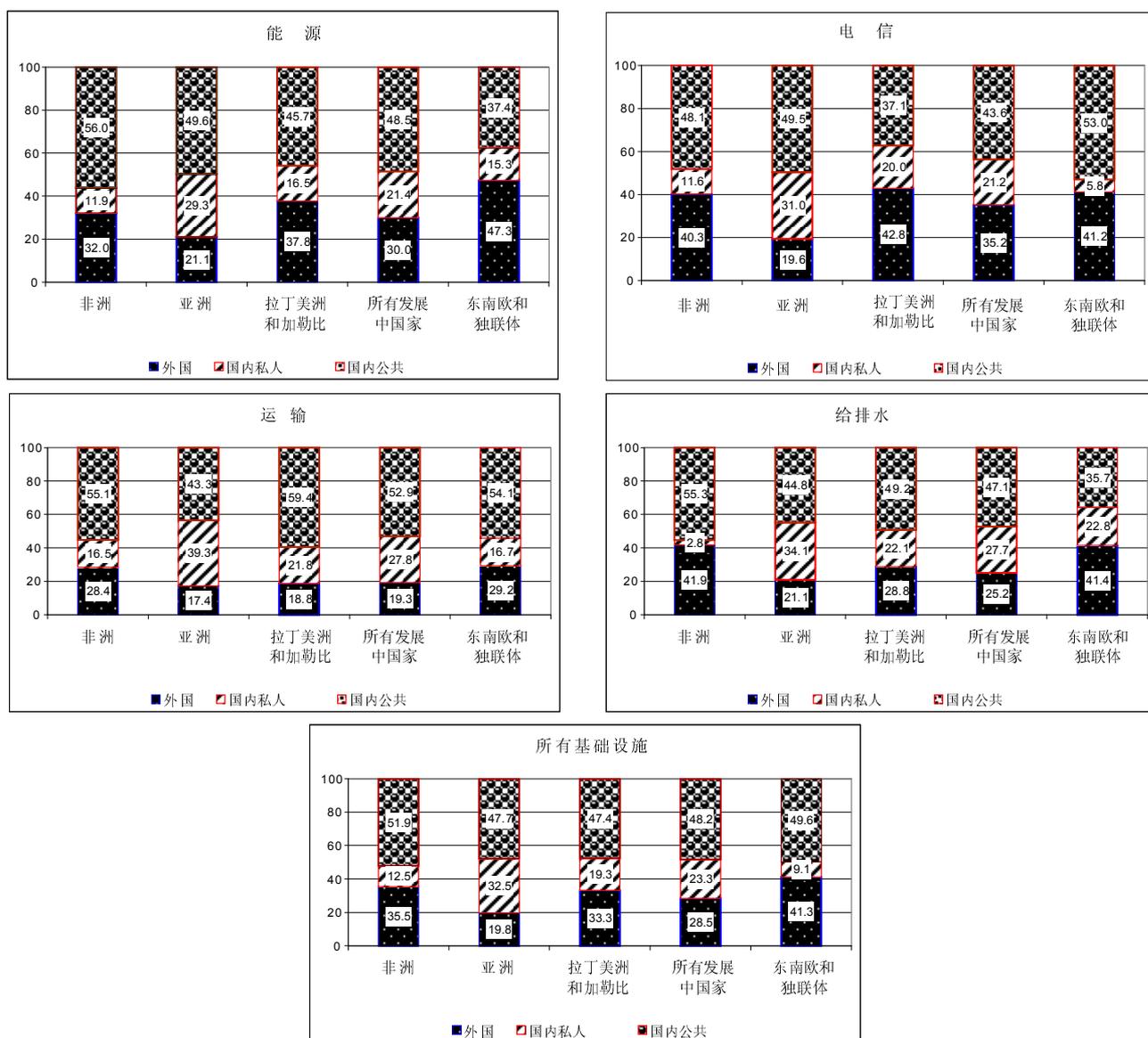
11. 外国公司在发展中和转型经济体的基础设施项目中发挥着重大作用。关于有私营部门参与的基础设施项目投资承诺的数据表明，在 1996-2006 年期间，外国投资者约占此种承诺的 29%(图 1)。按次区域分列，这一比率亚洲较低(20%)，非洲(36%)及拉丁美洲和加勒比(33%)较高。在东南欧和独立国家联合体(独联体)，相应份额为 41%。按行业分列，外国投资者在发展中国家总承诺中所占份额，电信为最高(35%)、其次是能源(30%)、给排水(25%)和运输基础设施(19%)。

12. 在基础设施方面，在世界内向外国直接投资存量中，最不发达国家所占份额不到 1%。关于外国投资承诺的数据确认了最不发达国家的边缘地位。例如，在 1996-2006 年这一时期，最不发达国家仅吸引了对发展中国家基础设施的外国投资承诺(2460 亿美元)中的 5%稍多一点。对最不发达国家的基础设施承诺大多有关电信，几乎占总额的一半。与此相对，给排水基础设施却远远不足。因此，尽管在最不发达国家的投资有所增加，但数额仍然很少，远远低于需求。

13. 在世界上最大的 100 家基础设施跨国公司(按外国资产排序)中，大部分从事三种产业：电力、电信和运输。尽管 2006 年 100 家最大的基础设施跨国公司大部分总部都设在发达国家，但其中多达 22 家总部没有设在发达国家。而且，在有些行业——如港口——中，发展中国家公司——包括 DP World (阿拉伯联合酋长国)和和记黄埔(中国香港)作为行业领袖崭露头角。

14. 发展中国家投资者在最不发达国家中发挥着特别突出的作用。在 1996-2006 年这一时期，发展中国家投资者几乎占了最不发达国家基础设施承诺的 40%，相比之下，对所有发展中和转型经济体为 32%。在运输基础设施方面，流入最不发达国家的南南投资尤其高，特别是由于来自西亚和南非的投资。

图 1. 外国、国内私人和国内公共投资者在发展中国家以及在东南欧和独立国家联合体基础设施行业投资承诺中所占份额，按行业和地区分列，1996-2006 年
(百分比)

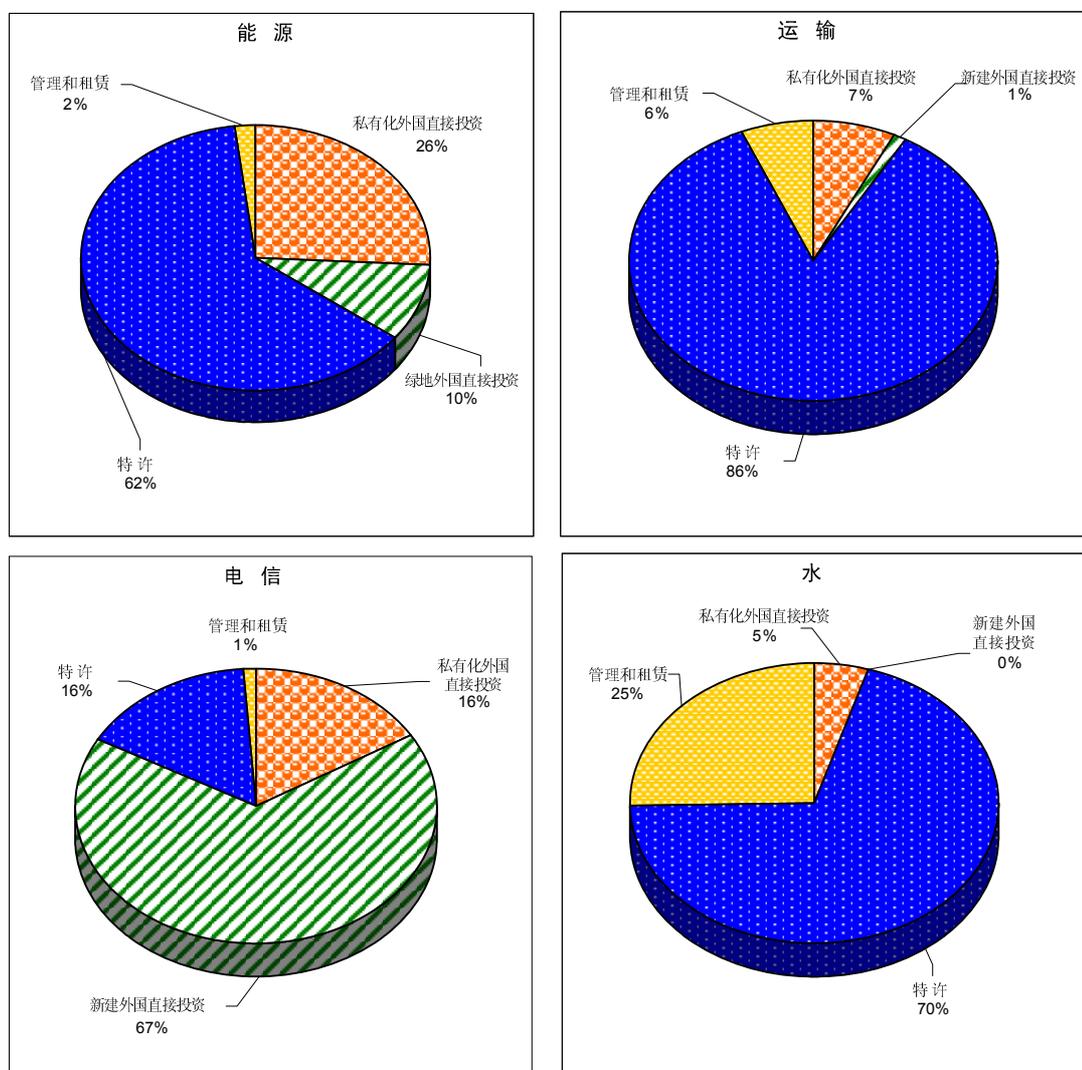


资料来源：贸发会议根据世界银行 PPI 数据库的数据计算。

15. 跨国公司通过各种股权和非股权法律形式参与基础设施项目。鉴于许多基础设施项目风险高、酝酿期长、资本高度密集，跨国公司常常与其他投资者合作，通过“特殊目的手段”或财团的形式进入东道国。世界银行 PPI 发展中和转型经济体投资承诺数据库 1996-2006 年时期的数据表明，跨国公司参与的形式各行业差别很大(图 2)。

16. 在能源(主要为电力)行业，特许、基于股权的公私伙伴关系是跨国公司在发展中国家参与的最常见的形式，占案例的 62%。私有化和绿地项目共占 36%。在运输基础设施方面，外国参与的主要形式是特许(占案例的 80%以上)。电信行业是跨国公司主要以外国直接投资形式参与的唯一的基础设施行业。有关案例 2/3 以上为绿地外国直接投资项目，尤其反映了移动通信的重要性，而私有化(大多为固定线路通信)占 16%。在水行业，跨国公司大多通过特许方式进入(占项目的 70%)。该行业还常常使用管理和租赁合同(25%)。

图 2. 基础设施方面外国承诺的法律形式，按行业分列，1996-2009 年
(根据项目数，百分比)



资料来源：贸发会议根据世界银行 PPI 数据库的数据计算。

17. 大多数基础设施投资的性质都是追求市场。因此，经济规模小、购买力弱的国家难以吸引外国投资。若治理体制发展不良，情况尤其如此，因为这增加了所看到的风险水平。在考虑加强跨国公司参与发展中国家基础设施的潜力之时，必须牢记这类问题。在需要预付大笔资本投资、在难以收回成本以及社会关注程度高的情况下，风险特别高。

三、跨国公司参与对东道发展中国家的影响

18. 跨国公司参与发展中国家基础设施建设导致大量财政资源流入。发展中国家基础设施外国直接投资存量(1990 亿美元, 如上文所述)就是此种参与在多大程度上调动了财政资源的一个指标。另一项衡量标准——跨国公司投资承诺作为私营部门项目在基础设施建设中的比例(包括外国直接投资、特许协议和管理合同等跨国公司参与的主要模式)——也表明, 跨国公司为在发展中国家投资调动了大量资源。在 1996-2006 年这一时期, 这种承诺约为 2460 亿美元。⁶

19. 从东道国的角度来看, 并非所有财政资源流入——主要以外国直接投资和特许形式的流入——都是基础设施方面的新投资(例如, 通过并购现有资产而来的跨国公司的参与并不一定增加资本存量)。然而, 就 1996-2000 年期间所有投资承诺中, 特许的额度与外国直接投资的额度相当而言, 跨国公司对发展中国家基础设施投资的贡献很可能大于外国直接投资存量所表明的贡献。

20. 尽管跨国公司在发展中国家基础设施方面大量投资, 但仍然需要更多的投资, 以填补巨大的资金差距: 需要数额巨大的额外投资, 无论来源如何。调动外国直接投资和其他形式的跨国公司参与是解决基础设施投资短缺问题的一种方式, 但应当结合有关背景下来看待。例如, 在非洲, 1996-2009 年期间, 跨国公司在基础设施方面的投资承诺总额为 450 亿美元——大体相当于 400 亿美元的该地区目前年度基础设施投资需求。

21. 同样, 1990 年代外国公司在基础设施方面的投资与拉丁美洲大部分地区以及非洲部分地区该部门公共投资减少有关。由于预期私营部门投资大规模增加, 许多国家削减了基础设施公共开支, 但跨国公司(和国内私营部门)投资的增加并未完全补偿这种减少(Calderon et al., 2003 年; Serven 2007 年)。这一经历中的一个重要教训是, 跨国公司的参与不应当视为足以满足一个国家基础设施行业的投资需求, 而应当视为对国内投资的一个重要增补和补充。

22. 反映跨国公司所有权具体的好处, 其参与的主要潜在好处除了注入资本之外, 还包括转让技术和管理专门知识。因此, 跨国公司可以帮助东道发展中国

⁶ 投资承诺数据由贸发会议根据世界银行 PPI 数据库的数据计算。

家提高基础设施服务供给效率，增加供应和改进质量。然而，其中涉及各种成本和风险。跨国公司一般仅仅愿意投资于那些会有利可图的项目。因此，它们不大可能承担针对社会中最贫穷部分人口的项目所涉的成本和风险，除非向它们提出给予补贴或保证帮助确保收回成本。为了吸引跨国公司的投资，各国可能提出过于慷慨的保证，这对或有负债具有重大影响。

23. 跨国公司参与发展中国家基础设施行业，通过各种渠道、特别是技术转让以及对竞争力和效率的作用，影响到发展中国家的业绩和基础设施服务的供给。在基础设施方面，跨国公司既将硬技术(如净化水专用设备)、也将软技术(如组织和管理做法)带入其在东道国的业务。例如，关于电信方面的硬技术，发达国家和发展中国家国际运营商进入市场有助于降低发展中国家信通技术准入和使用的门槛(Rouvinen, 2006 年)。同样，通过向集装箱港口引进新的设备和程序，国际码头经营人帮助提高了货物装卸的效率(贸发会议, 2007 年)。

24. 跨国公司还向东道国业务转让软技术，例如通过对业务程序重新进行工程设计、改进采购和分包做法、以及强化客户记录和收集方法等。总体而言，研究表明，在许多情况下，外国子公司引进硬技术和软技术帮助提高了服务供给的生产率，提高了服务供给的可靠性和质量(Platz and Schroeder, 2007 年)。然而，环境情况确有关系，能否由于跨国公司(更一般而言私人)参与而获得绩效好处在很大程度上取决于是否有界定良好的监管环境。

25. 跨国公司转让技术对整个行业的影响也取决于技术通过各种传播渠道在该行业其他公司的推广情况，包括合资企业、人员流动和示范效果。对于在有关行业有效推广来自基础设施跨国公司的技术而言，有能力的国内企业的存在至关重要。在发展中国家基础设施跨国公司谋取国际工程和设计公司的支持、以加强其技术和专门知识之时，也出现技术推广的情况，但即使在此种情况下，最起码的能力阈值也很重要。

26. 一个基础设施行业的竞争性越大，跨国公司的参与就越有可能通过增加竞争帮助提高效率。例如，在许多国家中，由于技术变革和行业改革，在电信业建立了一种竞争性的市场结构(Ure, 2008 年; Li and Xu, 2002 年)。同样，在其他国家中，跨国公司的参与被引向在发电方面投资(该行业中最具竞争性的部门)，建立外国投资的电厂加强了竞争，帮助提高了效率，以满足迅速增加的电力需求

(Gomez-Ibanez, 2007 年)。但是，供水方面仍然基本上是自然垄断状态，在这方面，跨国公司的进入可能使国家垄断转化为私人或外国拥有的垄断 (Kirkpatrick et al, 2006 年)；通过竞争提高资源配置效率的空间有限。跨国公司规章和模式的进入影响到业绩改善的程度，跨国研究表明，私有化与竞争之间具有互补性，因为竞争增加了从私有化中获得的好处，反之亦然。

27. 然而，尽管跨国公司的进入可以增加竞争，从而提高基础设施服务的效率，但也可能预先阻止国内行为者的进入，或将现有行为者排挤出去。若干发展中国家电力和电信——均为相对而言可以竞争的行业——方面的经验表明，基础设施跨国公司可以压倒当地小生产商，或同大型市场力量结盟。外国参与还涉及其他风险，包括特许权重新谈判的发生率高，或有时候跨国公司会撤出，这可能影响到有关绩效(联合国非洲经济委员会和联合国环境规划署，2007 年)。

28. 在一些存在国内能力的发展中国家，通过以各种方式同跨国公司合作，当地私营参与者可以提高其竞争力和效率。例如，摩洛哥等发展中国家在电信业中实行了在跨国公司参与下的部分私有化，在竞争方面取得了有利的结果。作为跨国公司参与的一种替代办法，有些发展中国家还通过在没有跨国公司直接参与的情况下实行公司改革，设法提高了公用事业的业绩。然而，成功案例主要是在那些收入相对较高的或大型发展经济体中。

29. 跨国公司的参与一般而言增加了东道国基础设施服务的供应，提高了服务质量，但其对价格的影响却各有不同，引起人们关于定价服务穷人可望不可及的担忧。特别是，服务能否负担是由服务价格——可能由政府确定，特别是水和电——以及一个经济体中消费者的可支配收入共同确定的。因此，跨国公司参与对获得服务的影响社会各阶层可能各不相同；行业绩效的改善并不一定转化为对社会所有成员而言服务的提供增加和更能够负担，尤其是对于穷人以及乡村地区、偏远地区和经济不发达地区的人们而言。有关结果不仅取决于供应能力和效率由于跨国公司的参与而发生的变化，而且还取决于行业的特性、东道国的规章以及外国子公司的行为。特别是，行业之间有着明显的差异。

30. 由于跨国公司在发展中国家的参与，服务的供应、覆盖面、价格和获得手段得到改善，这一现象在电信行业比在任何其他基础设施行业更为明显，尤其是在移动电话方面(贸发会议，2006 年)。许多发展中国家经历了一场“移动革

命”，跨国公司引进的新的商业模式使得移动服务扩展到低收入群体。例如，在非洲，跨国公司的进入还帮助为偏远地区造就了电信准入机会，而在此之前，国家服务提供商并不认为为偏远地区提供服务可行并有利可图。跨国公司进入发展中国家运输行业的情况比在其他行业的情况更为多样。例如，国际港口运营商明显改善了各主要港口的服务质量，从而改善了发展中国家与全球经济的连接(贸发会议，2007年)。

31. 关于跨国公司参与对价格、从而对获得水和电的影响的证据好坏参半，这部分是由于价格既反映政治和社会考虑，又反映经济考虑。在这些基本的基础设施服务方面，在没有政府对用户补贴的情况下，增加供应能力和生产力以及提高效率可能不足以维持低价，以收回成本。电力有时就是如此，但在水的方面这种情况更为常见，如下文所述。在这种情况下，跨国公司的参与并未帮助改善穷人获得这些服务的手段(Gomez-Ibanez, 2007年，Gassner et al., 2008年)。

32. 跨国公司参与电业在许多情况下导致供应能力和网络连接的增加和改善，从而稳步提高了该行业服务的可靠性和质量。鉴于所涉的许多因素，电价有时在跨国公司进入之后有所下降，但总体而言，价格涨落并无定势。在用户获得供水方面，跨国公司参与的影响令人失望，尽管有些证据表明，设计良好的跨国公司参与办法导致服务明显扩大。例如，在摩洛哥，水的供应和覆盖面1997年之后有所改善，当年私人运营商(全部为跨国公司)接管了该国的部分特许经营。另一方面，私营部门/跨国公司参与在许多情况下也导致价格上涨。部分由于跨国公司的参与有时没有达到人们在改善获得供水方面的期望，在阿根廷、玻利维亚和菲律宾等国家中，有些水的特许经营权被取消。

33. 跨国公司的最终影响受每一家公司行为左右，但最重要的决定因素之一是东道国体制和监管框架的质量。优质的政府能力，对于制定和执行规则，管理私人经营的基础设施，同对于履行经营国营企业这一困难任务同样重要(Parker et al., 2005年)。

四、政策影响

A. 对跨国公司参与的开放程度各不相同

34. 自第二次世界大战以来，基础设施行业对外国投资的开放比其他行业要慢得多。仅在 1990 年代初期，发展中和转型经济体才开始认真地去去除在基础设施方面对私人——经常是外国——投资的法律障碍。对跨国公司参与开放的趋势在发达国家和相对先进的发展中和转型经济体中更为普遍。尽管自由化的性质明显不同，但与 20 年前相比，所有国家集团当下在基础设施方面对跨国公司的活动都更加开放。

35. 然而，行业之间差异明显。移动通信开放度最高，水的开放度最低。在相对较容易拆分和面向竞争的部门、以及在体制和监管能力较强的国家，开放度一般更高。与此同时，近年来，人们看到各国政府对允许外国公司控制某些基础设施部门越来越关注，包括发电和配电、港口经营和电信。

36. 尽管有国家安全方面的关切，但许多国家已经超越了消除对跨国公司参与的障碍，在若干基础设施行业，正在积极促进跨国公司参与。在贸发会议和世界投资促进机构协会进行的一项投资促进机构调查中，几乎 3/4 的答复者说，与五年前相比，基础设施是一个更为重要的优先事项。⁷ 投资促进机构最经常瞄准的基础设施行业为发电、互联网服务和机场，这确认了对跨国公司参与开放的广泛模式。与此相对，投资促进机构针对最少的行业包括输电和配电(见下表)。

⁷ 更高比率的答复者(80%)预期，在今后五年中，基础设施在其工作中甚至会更加重要。贸发会议 2008 年世界投资前景调查来看证明了人们更加注重基础设施，该调查将基础设施（特别是电信）查明为未来国际扩张最有前景的行业。

表 1. 促进外国直接投资的投资促进机构的比例，按基础设施行业和地区分列
(占答复的投资促进机构的百分比)

基础设施行业	所 有 国 家	发 达 国 家	发 展 中 国 家	非 洲	亚 洲	拉丁美洲和加勒比	东南欧和独联体
运 输							
公路	31	5	42	43	46	38	48
海港	37	30	42	50	31	44	29
机场	41	35	40	57	23	38	71
铁路	24	15	28	50	23	13	29
电 力							
发电	49	30	56	79	46	44	57
输电	19	0	26	36	23	19	29
配电	17	5	23	36	23	13	14
电 信							
固定	29	20	30	50	23	19	43
移动	40	40	40	57	38	25	43
互联网服务	44	45	42	71	31	25	57
水和卫生设施							
供水	33	26	33	43	23	31	57
卫生设施	26	15	28	29	23	31	43
答复数目	70	20	43	14	13	16	7

资料来源：贸发会议——世界投资促进机构协会，2008年投资促进机构调查。

B. 如何确保从跨国公司参与中获益

37. 如上所述，总体体制和监管框架的质量对一个国家吸引和受益于基础设施方面外国投资流入的能力至关重要。创建促进和遵行法治的参与性、透明和负责的治理体制十分关键。如果没有一个充分的体制和监管框架，国家由于开放而失败的风险会增大。而且，扭转自由化常常难以做到。

38. 这种情况使得改革的顺序安排十分重要。在设计和实际施行改革之前，各国应当首先发展机构能力(贸发会议，2004年)。理想的情况是，在采取对外开放的步骤之前，应当首先进行竞争性改革、实施监管并建立一个独立的监管机构。这样一种顺序有助于向潜在投资者澄清游戏规则，并使各国政府在从事具体项目之前更好地做好准备。在现实中，对外国投资开放常常先于全面改革，因此较少

积极成果(例如, Fay and Morrison, 2007 年; Wells and Ahmed, 2007 年; Kessides, 2005 年)。除非能够建立值得信赖的监管机构, 发展中国家将公用设施置于公共手中可能更好(Bull et al, 2006 年)。

39. 基础设施投资典型地还要求东道国与外国投资者之间开展合同谈判。合同规定专门的协议, 响应每个项目的特定要求以及合同当事方的意向。⁸ 因此, 各国积累所需专门知识十分重要, 以确定跨国公司参与的可取形式, 谈判和监测项目的执行情况。决定吸引跨国公司参与基础设施行业的各国政府必须投入时间和精力, 开发为常常是高度复杂的项目所需的技巧和能力。这一点在区域和市镇一级都很重要, 区域和市镇负责越来越多的基础设施项目, 但其资源和体制能力常常比国家政府更为有限。

40. 由于有经验的跨国公司与政府在信息和经验方面不对称, 公共部门工作人员可能发现, 在进行合同谈判之时, 难以与私营部门的资源相匹敌。主要跨国公司往往利用国际律师事务所和其他专门从事项目融资交易的专家, 但发展中国家却常常难以找到相应的支助。包括世界银行集团、区域开发银行、出口信贷机构等国际机构在基础设施方面提供某些能力建设服务(见下一章), 但却几乎没有提供关于谈判的援助。

41. 学习和积累必要经验的唯一途径最终还是通过“边干边学”, 即通过从事实际项目。在这方面, 也许最好从小规模项目着手, 集中于一个行业中争议较少的部门。如果各国希望跨国公司参与规范和管理都很复杂的基础设施活动——例如水, 也许更为适当的是从“低水平合同”入手。例如, 技术援助或管理、运营和维护合同并不吸引资本流入, 但这些合同也不大会引起争议, 或引起相同程度的费用及合同风险。无论跨国公司参与的性质如何, 低收入国家都很可能受益于与各种发展伙伴的伙伴关系, 这些伙伴能够在财政资源和技术专门知识方面做出贡献。

42. 增加对社会的更广泛的价值要求注意各项关键的社会目标, 如使各种服务为穷人普遍能够得到并能够负担。在水方面, 这一点特别重要, 但其他基础设施行业也是如此。一项关键的挑战是要满足双重目标: (a) 收回成本——使投资在

⁸ 基础设施项目常常是在一份总体特许协定之下。但是, 对于大型项目而言, 超过 40 项合同的群组可以构成有关各行为者之间的正式安排(Esty, 2004 年)。

财政上可持续；和(b) 更广泛地获得服务——使投资在社会上可持续。在低收入国家，挑战更为突出。因为家庭购买力较低，所以难以通过对用户收费收回某些基础设施服务的成本。为了实现这两项目标，典型的情况是，必须以某种形式补贴有关收费。

C. 需要国际社会的更多支持

43. 鉴于对更多基础设施投资的需求巨大，重要的是要考虑到母国和国际社会在促进对寻求这种流入的国家进行更多外国投资方面的潜在作用。从低收入国家的角度来看，这一点更为重要，这些国家一般无法吸引跨国公司大量参与这些行业。干预可以区分为三类。第一类涉及对基础设施项目的官方发展援助贷款，特别是在低收入国家。第二套措施特别设法减少基础设施项目所固有的非商业风险，尤其是在体制能力薄弱的国家。第三类专门旨在加强发展中国家的体制能力。

1. 更好地利用官方发展援助

44. 如果没有某种形式的补贴，那些以购买能力弱、支付记录不良为特征的经济体、共同体和行业部门就难以吸引到跨国公司的投资。在这些情况下，多边和双边发展融资机构就可以作为催化融资者。在电力、水和运输等行业，外国投资与官方发展援助之间的协同有特别巨大的潜力。从外国投资“挤进”最不发达国家和其他低收入国家基础设施项目的角度来看，发展伙伴和投资公司的母国需要提供更多的资金。

45. 最近有一些令人鼓舞的趋势。据经济合作与发展组织报告，2002 至 2006 年期间，双边和多边捐赠者在基础设施方面的承诺几乎翻了一番，从 90 亿美元增加到 170 亿美元。⁹ 而且，2007 年，支援非洲基础设施财团成员双边和多边机构就各个基础设施项目对非洲作出的官方发展援助和非减让性贷款承诺额为 124 亿美元，在上一年承诺额之上增加了 61%。

⁹ 按相对数字计，供水和卫生承诺增加最多(198%)，能源增加最少(30%)。

46. 但是，尽管有这些积极的趋势，目前的支助水平尚未从较早时期多边银行贷款数额下降中恢复过来，尚未达到在各种国际论坛所许诺的水平。¹⁰ 而且，尽管发展伙伴尚待提供近年来所承诺的所有资金，以扩大在低收入国家的基础设施投资，但现有至今尚未得到充分利用。截至 2004 年底，世界银行和区域开发银行尚未使用的能力相当于 2000 多亿美元(世界经济论坛(WEF)，2006：8)。最近的评估表明，发展融资机构的流动性很高(Te Velde and Warner, 2007 年)。¹¹ 这一“基础设施悖论”——即尽管需求巨大，但现有资金却未充分利用——的可能原因包括：技能短缺、缺乏政府能力以编制银行可担保的项目、以及发展伙伴的要求与接受国的优先事项不匹配。

47. 为了使现有官方发展援助资金更有效力带动私人(包括跨国公司)投资，可能需要更加注重某些减少风险的政策手段。还有人争辩说，发展融资机构必须更加愿意承担风险，以使其投资和贷款更能够补充商业市场行为者的活动，并增加其对最不发达国家的融资份额(Te Velde and Warner, 2007 年 WEF：2006：11-12)。

48. 此外，发展伙伴必须灵活选择所有备选办法。尽管常常能够有力地证明应当促进包括跨国公司在内的私营部门更多参与，但却不能忽略其他解决办法。在有些情况下，特别是在水和一些电力部门，服务的运营必须保持在公共手中。在此种情况下，需要侧重于振兴现有公共部门生产者的国际支助努力(Estache and Fay, 2007 年)。因此，发展伙伴还要充分注意那些可能无法动员跨国公司参与的基础设施项目，这一点也很重要。

¹⁰ 例如，在 1990-1998 年这一时期，世界银行对能源和采矿的贷贷平均为 30 多亿美元。这一数字在 2002-2004 年期间降到仅为 10 亿多美元。尽管有所回升，但这一数字在 2005-2007 年期间仍为略多于 20 亿美元(Besant-Jones, 2007 年)。

¹¹ 该研究报告说，“国际金融公司的总资本现在接近于贷款、股本和债券承诺总额，……该机构的资本充足率从 2002/03 年的 45% 增加到 2006/07 年的 57%。[荷兰发展融资公司] FMO 的资本充足率从 2000 年的 38.4% 增加到 2005 年的 50.5%”(同上：2)。

2. 减少风险的措施

49. 尽管东道国可以通过强化其体制和治理框架降低风险水平，但此种努力需要时间。东道国和国际组织减少风险的措施，在短期动员私人资金，为发展中国家和转型经济体基础设施项目供资方面可能是一个补充的组成部分。这些措施能够补充私人市场保险商，私人市场保险商也是投资保险的重要提供者。也许还必须特别注意旨在减少三大类风险的措施：政治风险(包括次主权及合同和监管风险)、信贷风险和汇率风险。

50. 可用的减少风险手段太多，但现有方案却没有充分具体针对低收入国家的情况(Mistry and Olesen, 2003 年)。例如，发展融资机构当地货币融资一般需要有一个确立的货币互换市场。但是，在存在这种市场的地方，往往不大需要发展融资机构的干预(Fay and Morrison, 2007 年)。可以进一步探索为解决最不发达国家的具体问题而提出的各种建议(Mistry and Olesen, 2003 年；Hughes and Brewster, 2002 年)。

51. 与此同时，减少风险的手段并非万应良药。一个主要的关注是，过多地减少风险可能导致道德风险问题，可能会鼓励投资者和贷款人不顾后果地冒险(WEF, 2006: 15)。尽管减少风险工具可以促进可以促进动员私人债务和股本，但却不能使结构不良的项目更加可行(Matsukawa and Habeck, 2007: 6)。这一点突出表明了能力建设努力的重要性。

3. 能力建设措施

52. 为了克服“基础设施悖论”，并确保跨国公司在发展中国家的投资带来发展好处，加强对能力建设的国际支助至关重要，特别是在最不发达国家。援助要反映每个国家的具体情况，其提供可以针对制定法律和监管框架、评估不同的政策及合同备选办法、编制项目提议以及针对规章与合同——以便监测和执法。考虑到基础设施项目的性质，各级政府——国家、省和市政府——都极其需要援助。尽管采取了各种积极的步骤，以满足这些需求，但目前的努力仍然远远不够。令人不安的是，业已提供用于能力建设的资金并非总是得到充分利用。

53. 从技术援助的角度来看，人们日益认识到，需要迎接与区域基础设施项目相关的挑战。区域项目需要协调、法律统一、协调的行政决定、强烈的政治意愿、最重要的是需要所有参与者施行善治。世界银行集团非洲区域一体化项目管道正在增加，反映了非洲发展新伙伴关系短期行动计划优先事项和非洲行动计划。非洲发展问题东京国际会议 2008-2012 年行动计划还特别注重区域运输和电力基础设施，以及加强区域机构的参与(非洲发展问题东京国际会议，2008 年)。

54. 大部分能力建设支助目前是由各个不同的金融机构提供的，这些机构常常在不同的项目中有直接的利害关系。在这方面，也许值得探索联合国发挥更积极的作用的问题。作为一个中立方，联合国组织可以通过诸如帮助发展中国家政府评价基础设施合同和发展谈判技巧等方式补充现有行为者。

五、结 论

55. 有形基础设施的发展是发展中国家决策者最紧迫的工作领域之一。需求十分巨大，满足这些需求需要最佳地利用私营部门，包括跨国公司。这一点特别适用于最不发达国家的情况，改善最不发达国家的基础设施对于实现千年发展目标仍然十分关键。与此同时，低收入国家在吸引跨国公司进入基础设施行业以及从跨国公司参与中获益方面常常手段不足。无论选择何种公共和私营部门的参与组合，为确保有效和公平地提供基础设施服务，充分的体制和执行机制都至关重要。对许多国家而言，这是一项令人生畏的挑战。

56. 为了解不同的基础设施供应形式——从公共提供到各种形式的公私伙伴关系到完全私有化——是否适当，各国政府还必须开发有关能力，以评估各种备选办法，以及设计和监测具体项目。那些在涉及跨国公司的项目方面经验有限的国家，最好从小规模项目着手，集中于那些较少争议的项目。而且，从那些跨国公司参与程度相对较低的合同安排入手也许较为容易，如管理和运营合同。

57. 期望应当现实。跨国公司将仅投资于其能够指望得到充分回报的项目。此外，一个项目的预计风险越高，预期的回报就必定越高。一个进一步的复杂因素是，发达国家和大型新兴经济体的基础设施需求可能进一步妨碍低收入国家吸引跨国公司投资的能力。

58. 没有快捷的解决办法。面临的挑战基本上是要创造适当的激励结构，使跨国公司做出促进发展目标的投资。这通常需要结合东道国治理的改善、国际社会更大的支持和投资方负责的行为。确实，为了从跨国公司参与中获得最大的潜在好处，并解决各种潜在的关注问题，需要所有当事方做出协调一致的努力。

参考资料

- Asian Development Bank, Japan Bank for International Cooperation and World Bank (2005). *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*. Asian Development Bank: Manila; World Bank: Washington, DC; Japan Bank for International Cooperation: Tokyo.
- Besant-Jones J (2007). Electric power reform: lessons and implications for the World Bank's Energy Strategy. PowerPoint presentation on 20 November. Washington, DC. The World Bank.
- Bull B, Jerve M and Sigvaldsen E (2006). The World Bank's and the IMF's use of conditionality to encourage privatization and liberalization: *current* issues and practices. Report prepared for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Oslo.
- Calderón C, Easterly W and Servén L (2003). Latin America's infrastructure in the era of macroeconomic crisis. In *The Limits of Stabilization, Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*. Easterly W and Servén L (eds.) Stanford University and the World Bank. Palo Alto, California and Washington, DC.
- Estache A (2005). What do we know about sub-Saharan Africa's infrastructure and the impact of its 1990s reforms? Draft, 15 June. World Bank, Infrastructure Vice Presidency. Washington, DC.
- Estache A and Fay M (2007). Current debates on infrastructure policy. Policy Research Working Paper 4410. The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Vice-Presidency. Washington, DC. World Bank.
- Esty B (2004). *Modern Project Finance: A Casebook*. New Jersey. John Wiley and Sons.
- Fay M and Morrison M (2007). *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Washington, DC. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Gassner K, Popov A and Pushak N (2008). Does private sector participation improve performance in electricity and water distribution? An empirical assessment in developing and transition economies. Mimeo.
- Gomez-Ibanez J (2007). Private infrastructure in developing countries: lessons from experience. Paper presented at the *Commission on Growth and Development*. Yale Center for the Study of Globalization. New Haven, Connecticut.
- Government of India, Planning Commission (2007). Projects of investment in infrastructure during the Eleventh Plan. October.

- Heyzer N (2007). Opening *statement* on public–private partnership and financing for infrastructure development. Presented at the *Ministerial Conference on Public–Private Partnership for Infrastructure Development*. Seoul. 5 October.
- Hughes A and Havelock B (2002). Lowering the Threshold: Reducing the Cost and Risk of Private Direct Investment in *Least Developed, Small and Vulnerable Economies*. London. Commonwealth Secretariat, Economic Affairs Division.
- Kessides I (2005). *The Challenge of Infrastructure Privatization*. CESifo DICE Report. January. Kessler and Alexander.
- Kirkpatrick C, Parker D and Yin-Fang Zhang (2006). Foreign direct investment in infrastructure in developing countries: does regulation make a difference? *Transnational Corporations*, 15(1): 143–171.
- Li W and Xu L (2002). The *impact* of privatization and competition in the telecommunications sector around the world. Darden Business School Working Paper, No. 02-13.
- Matsukawa T and Habeck O (2007). Review of risk mitigation instruments for infrastructure financing and recent trends and developments. PPIAF.
- Mistry P and Olesen N (2003). Mitigating risks for foreign investments in least developed countries. Stockholm. Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- Omura Y (2006). *Keynote* speech: scaling up support for infrastructure. Presented at the Fourth Latin American Leadership Forum. New Orleans. 28–29 March.
- Parker D, Kirkpatrick C and Figueira-Theodorakopoulos C (2005). Infrastructure regulations and poverty reduction in developing countries: a review of the evidence and a research agenda. University of Manchester. Mimeo.
- Platz D and Schröder F (2007). Moving beyond the privatization debate: different approaches to financing water and electricity in developing countries. Occasional Paper, No. 34. New York. Friedrich *Ebert* Stiftung.
- Rouvinen P (2006). Diffusion of digital mobile telephony: are developing countries different? *Telecommunications Policy*: 30: 46–63.
- Servén L (2007). Fiscal rules, public investment and growth. Policy Research Working Paper No. 4382. The *World Bank*. Washington, DC.
- Strong J, Guasch J and Benavides J (2004). Managing infrastructure risks in Latin America: lessons, issues and *recommendations*. In Benavides J (ed.). *Recouping Infrastructure*

Investment in Latin America and the Caribbean: Selected Papers from the 2004 IDB Infrastructure Conference Series. Washington, DC. *Inter-American Development Bank*.

Taylor M (2007). Beating Africa's poverty by investing in Africa's infrastructure. The Partnership to Cut *Hunger* and Poverty in Africa. October.

Te Velde D and Warner M (2007). Use of subsidies by development finance institutions in the infrastructure *sector*. ODI Project Briefing No 2. December. London. Overseas Development Institute.

Tokyo International Conference on African Development (2008). Yokohama Action Plan. Fourth session. Yokohama. 30 May.

UNCTAD (2004). *World Investment Report 2004: the Shift towards Services*. New York and Geneva. United Nations.

UNCTAD (2006). *The Digital Divide Report: ICT Diffusion Index 2005*. New York and Geneva. United Nations.

UNCTAD (2007). *Review of Maritime Transport, 2007*. New York and Geneva. United Nations.

United Nations *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (2006). *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including that Related to Disaster Management*. *Bangkok*. ESCAP.

United Nations *Economic Commission for Africa and the United Nations Environment Programme* (2007). *Making Africa's Power Sector Sustainable*. Addis Ababa. United Nations.

Ure J (ed.) (2008). *Telecommunications development in Asia*. Hong Kong, China. Hong Kong (China) University Press.

WEF (2006). *Building on the Monterrey Consensus: the Untapped Potential of Development Finance Institutions to Catalyse Private Investment*. Geneva. WEF.

Wells L and Ahmed R (2007). *Making Foreign Investment Safe: Property Rights and National Sovereignty*. Oxford. Oxford University Press.

World Bank (2005) *The role of the public and private sector in transport infrastructure: PPP options*. Presentation made by the World Bank Group, Infrastructure Economics and Finance, at the *seminar* "PPP in the transport sector in Russia". Moscow. 3-4 March.