



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

投资、企业和发展委员会

外部资源对发展尤其是生产性能力建设的
贡献和有效利用问题专家会议

2010年2月22日至24日，日内瓦

临时议程项目3

外部资源对发展尤其是生产性能力建设的贡献和有效利用

贸发会议秘书处编写的问题文件

内容提要

2008年4月在加纳阿克拉举行的贸发十二大认为，国家和国际层面的货币和金融稳定以及危机预防措施，对可持续发展和增长至关重要。会议还强调指出，发展伙伴与相关国际机构间的进一步合作可促进国家自主，使外部资源更密切地符合国家发展优先的需求，并促进相互问责。此外，会议还指出，发展国内生产能力，是有效利用外国直接投资和促进总体经济发展必不可少的手段。贸发十二大还重申，所有发展中国家、尤其是最不发达国家都必须建设生产性能力，确保最佳利用外部资源促进发展。后来，世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议作出了承诺，决心采用协调和综合的方式全面应对这场危机。

根据这些任务要求，本问题文件探讨了外部发展资源各关键组成部分间的相互作用可如何提高生产性能力。本文件旨在协助各国政府、学术界、国际组织以及贸发会议的专家审视发展中国家可如何更好地应对筹集并切实管理以生产性能力建设为重点的外部资源这一挑战。本文件尤其强调了宏观经济政策、官方发展援助和外债的作用以及外国直接投资的贡献。

导言

1. 贸易和发展理事会在 2009 年 6 月 30 日举行的第四十七届执行会议上核可了单年期专家会议的下述议题：“外部资源对发展尤其是生产性能力建设的贡献和有效利用”。
2. 2008 年 12 月，各国国家元首和政府首脑以及高级代表在卡塔尔多哈审查了自 2002 年在墨西哥蒙特雷举行发展筹资问题国际会议以来取得的进展情况。除其他事项外，他们重申决心采取具体行动，执行《蒙特雷共识》，应对发展筹资的挑战。他们还确认，筹集财政资源促进发展和有效利用这些资源，是全球合作促进可持续发展、包括支持实现国际商定的发展目标的核心。本问题文件审视了流入发展中国家的外部资源的持久性质和新出现的特性，尤其是审视了全球资本流动、援助、债务和外国直接投资对可以维持增长及发展的生产性能力产生的影响。

一. 资金向“上坡”流动：对宏观经济政策和发展战略的影响

3. 1990 年代后期，发达国家就整体而言，其经常项目从盈余变为赤字，而发展中经济体就整体而言，则从赤字变为大量盈余。这种“资金向‘上坡’流动”的新现象很严重，致使许多观察家认为，一些发展中国家已经使世界经济“储蓄过剩”，与源自标准增长理论的预期形成了鲜明对比。这与主流理论相悖，因为主流理论认为，随着资本市场的开放，资本将从富国流向穷国，以获取更高的预期资本收益率，并填补资本稀缺国家的“储蓄缺口”。资本净输出发展中国家也比获得资本净流入的发展中国家增长更快，投资更多。这令人对标准经济增长理论的另一假设表示怀疑，因为这种假设认为，资本项目自由化和经济增长之间存在密切而积极的联系。
4. 近年来，商品价格上涨，贸易条件好转，这大幅度改善了某些发展中国家经常账户的平衡。另一个至少同样重要的因素是：许多发展中国家由于生产力迅速提高，实际汇率处于有利地位，制成品出口迅速增加。经常项目总差额的演变，受到这两类国家中各自最大的经济体美国和中国的行为的巨大影响。发展中国家经常项目差额的逆转始于 1998 年前后，这主要是对 1990 年代后半期冲击发展中国家的金融危机浪潮的反应。这种逆转主要是为新兴市场经济体所驱动。在十年之内，发展中国家的一些新兴市场经济体已经消除或几乎消除了经常项目赤字，另一些发展中国家却继续存在巨额赤字。
5. 有证据表明，在严重依赖初级商品的国家，经常项目的波动在很大程度上是由商品价格变化所驱动，而在出口和生产结构较多样化的国家，实际汇率在决定经常项目差额的变动方面发挥着关键作用。经常项目大幅度的改善，通常伴随着积极的贸易条件冲击或实际汇率的贬值。随后，经常项目差额开始改善，从而有可能采取更有利于投资和增长的货币政策的立场。

6. 除了实际汇率和贸易条件外，经常项目的变化还受多种因素的影响：发展中经济体和转型经济体的经常项目逆转，与发达经济体国内生产总值的增长负相关。以美国利率政策的变化衡量的外部金融冲击，对资本项目尚未开放的发展中国家发生经常项目逆转的几率几乎没有影响，但对于资本项目已经开放的发展中国家而言，则可能产生很大的负面影响。因此，发展中国家经常项目逆转并不是由国内主体自主的储蓄和投资决策所驱动，而往往是由货物和金融市场出现的外部冲击所驱动。

7. 一些发展中国家正在迅速积累外汇储备，而不是利用这些资金消费更多的进口品。这一事实反映了它们试图保住由(大多在严重的金融危机之后出现的)汇率低估所造成的有利竞争地位。另一个原因是它们制定了避免依赖国际资本市场及其波动的战略。只有在这种情况下，开放的发展中经济体才能以有利于国内投资和建设生产性能力的方式设定其货币条件。关键的因素之一，是可以为投资获得充足、可靠和成本效益高的资金。

8. 这些资本流动逆转的现象曾被认为是“怪事”，但如果认识到储蓄缺口模式和新古典增长模式的理论依据的局限性后就不难予以理解。这些模式基于这样的假设：用于投资的资金主要来源于家庭储蓄。因此，只要采取政策，提高家庭储蓄率并增加资本进口(“外国储蓄”)，通过发展有竞争力的金融体系和建立证券市场以提高金融中介活动的效率，就可最大限度地增加企业投资。这些模式不仅其假设脱离实际，而且其预测也不断被经验的证据所推翻。例如，许多发展中国家，特别是拉丁美洲的发展中国家，虽然实施了吸引大量资本流入的货币和金融政策，但是仍然没有获得较高的生产性投资。

9. 另一种观点的依据，是熊彼得和凯恩斯的著作以及战后西欧的经验和东亚奋起直追的成功经验。这种观点强调认为，投资融资主要取决于公司利润的结余和银行系统创造信用的可能性。企业利润丰厚，会直接加大公司进行投资的动力，也会增强利用留存收入为新投资提供资金的能力。这种观点无疑反映了现实世界的复杂性和不完美的现象。在现实世界中，企业利润直接随需求变化而变化，基于利润预期(而不是储蓄水平)的企业决策，决定了实际生产性资本的投资水平。

10. 例如，储蓄率下降并不会导致投资量减少；相反，储蓄率下降意味着消费者需求增加，因此会提高利润，刺激投资。出于同样的原因，有利于国内生产者的相对价格变化致使经常账户得到改善的现象，并不代表外国储蓄的流入量会下降，进而造成投资量减少；相反，这等同于总需求及国内生产者的利润有所增加，从而往往带来更多的投资。因此，增加储蓄并不是增加投资或改善经常账户的先决条件。确切而言，因果关系正好相反：经常账户的变化会导致投资和储蓄水平的变化。

11. 根据不同的理论制定经济政策，其后果可能大相径庭。当投资、产出和就业主要由企业利润决定时，经济政策在缓冲冲击和提供稳定的投资环境方面可发挥重要作用。对比之下，新古典增长模式几乎没有考虑到经济政策的因素，即使在考虑到经济政策时，经济政策的指向也往往相反。新古典增长模式认为，需要

私人家庭“更多储蓄”或需要发展中国家吸引更多的“外国储蓄”，以提高固定资本投资量；另一种模式则强调，正向的需求和利润预期是促进国内企业发展的激励因素，因此企业需要得到可靠、可负担得起的融资。

12. 货币不稳定、恶性通货膨胀时期和频频出现的金融危机，常常迫使许多发展中国家不得不实行恰恰会导致不利投资条件的经济政策。《华盛顿共识》所说的“合理的宏观经济政策”加上金融自由化，很少能产生增加投资、加快增长的预期效果，而其他的政策方法，却有助于东亚和东南亚的新兴工业化经济体加快了追赶进程。诚然，有利于对生产性能力进行投资的稳定环境必须包括价格稳定。易受较高而且不断加速的通货膨胀影响的国家要想启动并维持发展和追赶进程，也许会比历来价格稳定的国家更难。但是，妥善的工资和收入政策会有助于维持价格稳定，从而可以用货币政策来支持投资拉动型发展进程，并且不会有加速通货膨胀的风险。

13. 然而，政府也有可能利用与压低工资、提供补贴和降低公司所得税相同的方式操纵汇率，人为地提高国内生产者的国际竞争力。争取更大市场份额过程中的这种“新重商主义”无法取得期望的结果。这是因为，既然所有国家都可以同时通过提高生产力、工资和贸易额来改善总体经济绩效，那么就并非所有国家都能同时扩大其市场份额，或增加经常账户盈余。因此，竞相贬值徒劳无益，还有可能造成很大的伤害。

14. 也许必须加强宏观经济政策和金融政策方面的国际合作，来控制投机资本的流动，并减轻其对世界经济稳定的破坏性影响。这种合作可能还有助于防止政府操纵汇率以提高其经济的国际竞争力。建立规范国际货币和金融关系的国际规则框架，可以使全球经济治理体系更加统一。这些规则与世贸组织各协定中规范使用贸易政策措施的国际规则相类似。采用此种行为准则，将标志着在全球经济治理中产生了多边主义的新精神，并且可使一个国家因调整实际汇率而产生的潜在优势与将受该种调整影响的其他国家的潜在劣势两者之间达到平衡。

二. 官方发展援助：确保直到 2015 年及其后期间的经济增长

15. 通过投资融资推动发展中国家产业多样化和结构改革的另一问题，是进口资本货物需要外汇。这对依赖初级商品的贫穷经济体更是重大的问题，因为它们主要依赖双边和多边捐助方的官方贷款和赠款。在 2002 年达成《蒙特雷共识》后，提供官方发展援助的多数双边捐助方提出了增加官方发展援助的宏伟目标，作为实现千年发展目标努力的组成部分。然而，虽然援助拨款额大幅增加，但多数捐助方与履行其官方发展援助承诺的目标依然相距甚远。而且，官方发展援助实际拨款额与实现千年发展目标措施估计所需援助额之间还存在着很大的差距。

16. 发展援助委员会(发援会)捐助国提供的官方发展援助在 2008 年上升到了 1,198 亿美元这一最高水平，达到发援会捐助国国民总收入的 0.3%，其中债务减免约为 7%。官方发展援助有所增加的这种情况，可能仍然反映了前段期间捐助

国经济增长快而稳定时所作的决定，但官方发展援助可能会受到当前危机的不利影响。经合组织的估计表明，捐助国必须将目前的官方发展援助开支增加 100 亿至 150 亿美元，才能实现其对 2010 年的援助承诺；但援助指标可能不足以提供所需的额外发展资源，以应对全球危机造成的挑战。援助将发挥重要作用，提供亟需的反周期资源，并协助政府支助社会开支和扩充基础设施。

17. 人们现在普遍同意认为，只能通过不仅有发达经济体也有转型和发展中经济体参与的协调一致的反应，才能应对全球经济危机。对于转型和发展中经济体而言，外国援助是防止它们陷入严重衰退并失去来之不易的生产和出口能力所需资金的主要的来源，在某些情况下是唯一的来源。先进国家有能力采用的刺激经济一揽子办法，这些国家根本无法采用。但它们的经济生存却取决于维持健全的需求水平。鉴于当今全球相互依存的程度很严重，继续履行援助承诺和稳定援助流量将不仅仅是协助受援国而已：这也将有助于稳定全球需求，从而有利于所有各方。

18. 2000 年以来，国际社会承诺使实现千年发展目标成为一项共同的项目，因此，提供官方发展援助的一般原理，已经从历来注重作为实现各项社会目标前提的经济增长，转变成为实现各项社会、人类和环境目标。由于 1993 至 1999 年期间官方发展援助量急剧下降，因此，尽管 2000 年以来援助量有所回升，但自新千年开始以来，实值人均官方发展援助量并没有比 1960 年代和 1980 年代提高很多。

19. 捐助方和受益方一致普遍认为，重要的问题不仅在于官方发展援助量的多少，而且也涉及如何有效地利用捐助方提供的资金。1990 年代中期以来，附加的条件更加注重减贫战略的制定和执行工作，同时也更注重发展政策对社会的影响。但一般而言，减贫战略必须与以往的结构调整方案提出的解决办法十分类似的宏观经济政策和结构改革相结合。

20. 提高援助实效越来越与改善机构和政策相关。虽然人们普遍一致认为，改进管理和制度也是其自身的要求，而且也有助于发展经济，但有关这种关系的实际经验证据却作出了不同的阐释，包括因果关系的方向性问题。尽管对于合理机制和善政的构成要素有着不同的看法，也尽管难以有力地证明确实存在这种关系，但提供官方发展援助已日渐要以达到善政的众多标准为条件。

21. 援助的实效也往往被视为与落实援助的程序相关。因此，旨在加强捐助方和受援国政府相互问责的援助管理政策，有助于降低交易成本并增强国家有效利用外援的能力。但同样重要的是捐助方提供的援助资源对促进发展的效益。在确定衡量这种效益的尺度时，有益的做法是：在以社会和人类发展目标为一方和以增长目标为另一方这两者之间加以区别。

22. 官方发展援助的目标历来是实现人均收入增长，并同时产生人类发展效应。《千年宣言》发表后，人类发展目标已成为首要目标。与此同时，在政策环境中，经济增长已失去了作为发展政策明确目标的重要性。这方面依据的假设

是：自由化和全球化经济中的增长和结构改革是由市场力量自然驱动的。因此，看待援助的实效愈加偏重于官方发展援助对实现千年发展目标的贡献。

23. 这种官方发展援助就其本身而言是十分重要和合情合理的。但是，要实现可持续减贫，不能单靠对某一特定收入的再分配，还要靠增加国内附加值和人均收入。除非官方发展援助切实有助于促进增长，否则在 2015 年之后将难以长期有效地减缓贫穷程度。援助以提高生产力、创造就业机会、提高国内附加值和促进结构变革的形式所发挥的发展作用，有着可能遭受忽视的危险。此外，除非能切实有效地促进增长，官方发展援助就不太可能在 2015 年以后长期切实有效地减缓贫穷程度。所以，为了实现持续减贫，在增加用于社会基础设施和服务的官方发展援助时，还必须随之增加用于经济基础设施和生产部门的官方发展援助。因此，进一步增加用于社会基础设施和服务的官方发展援助，绝不能妨碍用于经济基础设施和生产部门的官方发展援助。

24. 提高官方发展援助效益的另一个办法，是借助官方发展援助激励国内融资。例如，可以建立或加强有关机构，将官方发展援助引入与国内金融机构共同融资的公共和私人投资项目。这样做可以为潜在的国内投资者获得长期融资提供便利，降低国内银行的信贷风险，从而减少它们收取的利差。同时，这也有助于建立一种更好的国内金融中介制度。

25. 在过去，各国的相对需求是按人均收入水平和人类发展指标、或各国的财政或外汇缺口来衡量的，这对官方发展援助的地域分配影响有限。不过，如果将官方发展援助赠款的增加额提供给最难以形成自我维持的投资和增长进程的最贫穷国家，则可以提高援助的实效。

26. 此外，贸发会议的分析表明，在部门官方发展援助分类内，用于经济基础设施的资金对经济增长的贡献重大，指定用于社会基础设施和服务的资金的贡献则无法相比。这些结论对于制定资助千年发展目标和促进全面发展的政策至关重要。向各社会部门提供援助的行动值得欢迎，甚至应该加紧向某些地区或区域提供此类援助，但在拨出此种援助款项时，还应该为支助在生产部门形成资本提供部门性官方发展援助。

27. 如果在世界市场开始再度振作之时，官方发展援助却要像在过去的金融危机之后那样，只能从目前的危机中缓慢地(比如说在 3 至 4 年内)恢复原有水平，发展中国家将会陷入资金短缺的困境，从而缺乏为利用振兴机会所必需的生产性能力。由于一些捐助国以其国内生产总值的百分比作为援助指标，其国内生产总值的下降就可能减少援助额。此外，援助预算通常以国内货币计算，如果该货币对受援国货币贬值，援助预算的价值也会减少。

28. 这种极为严重的局面无法通过老一套的补救措施予以解决。因此必须采用新的思维，而事实上，现在已经在拟定一些创新的提议，或已经在试行一些提议，其内容涉及货币交易税、全球彩票、救弱基金、用于发展中国家的补贴投资基金、以及针对伦理投资者的市场。贸发会议提议的另一种解决办法，是设立由

资产利息资助的安全的官方发展援助的特定捐赠基金。这种捐赠模式已一再为教育机构发挥了良好的作用，并可同样地满足对可预测的官方发展援助流量的关键需求。

29. 迄今为止，援助的可预测性多半都无法得到保障，因为像政府预算的其他项目一样，援助预算也必须经过年度或多年度的决策进程才能确定。如果改为向援助机构提供捐赠资金，这些机构的活动就可以通过本金的利息得到资助，这将使它们获得一定程度的独立性，并有助于稳定全球经济。为了消除债务结转问题，可通过发行政府债券(即称为“统一公债”的不规定到期日期的政府债券)设立捐赠基金。援助机构可因此使用公债的利息资助其活动，但不得动用本金。

三. 确保危机后债务的可持续性

30. 就发展中国家整体而言，其经常账户的顺差不断降低，在 2008 年已下降到 2.5%，预期 2009 年会再下降到 1.6%。2007 年，所有发展中国家约有 40% 的国家经常账户的逆差超过了国民总收入的 6%；到 2008 年，发展中国家中经常账户有大额逆差国家的比例已上升到 53%。有些发展中国家可能面临筹资应付经常账户逆差的难题。初步数据显示，2008 年私人资本流入发展中国家的净额减少了 50%，2009 年又进一步有所减少。这种“逆向国际资本流动”，不应先验地认为是所有受影响国家的灾祸。许多低收入国家的确需要外部资金来支付生产性进口，但在许多市场准入国家，私人资本流动往往是投机行为，最终导致货币超值和消费剧增。因此在有些情况下，私人资本逆向流动可能对国内总产值的增长影响不大，甚至有助于受影响国家走向更可持续的增长模式。

31. 去年大部分期间，利用国际资本市场的国家因全球避免风险的意识增强而导致借贷成本升高，不过借贷成本近来已有所降低。借贷成本的波动，可能危及新兴市场经济体私人借款人的清偿能力，因为他们在 2003 至 2007 年期间承借的外债很大部分现在即将到期。在多数情况下，借贷成本高的原因并不是基本面的恶化，而是源于别处的冲击波所触发的普遍感到需要“避免风险”的心理所致。同一市场曾经对发展中经济体和转型经济体的政策表示“信心”而使这些经济体的货币升值，却突然转向并逃离这些经济体，似乎是经济政策已发生了急剧的改变。

32. 经济增长减缓和融资成本升高，很可能造成发展中经济体和转型经济体的外债情况恶化。由于过去五年实施的审慎政策，许多中等收入国家拥有大量储备资金，完全有能力面对一两年资本市场收紧的状况。好几个低收入国家的情况则与此不同，它们的储备几近或已经耗尽。有周转问题的国家能够获得基金组织加码的资金。但是，如果目前的情况持续到 2009 年以后，好几个国家很可能会开始面临严重的周转和偿债能力问题。

33. 由于贸易冲击波造成出口需求下降，旅游收入和汇款流动减少，许多低收入国家处于国际收支危机的边缘。好几个重债穷国通过若干渠道受到经济和金融

危机的影响。完成点国家面临经常账户赤字平均达国民总收入的 8%的情况，而决定点和决定点之前国家的经常账户赤字平均超过国民总收入的 10%。这突出表明所有重债穷国，包括完成点之后的国家，都需要得到高度减让性贷款或赠款形式的外来资金。

34. 与此同时，金融市场和金融改革政策的发展和深化增加了发展中国家私人借款人进入国际资本市场的机会。1990 年代初期，发展中国家长期外债总额中不到 10%是私人借款人所欠，大多数外国借款都是公共部门所借。过去 15 年来，私营公司和银行向国际市场吸取了越来越大量的资金。结果，在长期外债总额中，私人借款人所欠份额在 2008 年达到了 50%。

35. 私营部门实体现在能够进入国际资本市场，这一事实减损了国家作为这种融资中介的传统作用。有一种观点认为，由于私营代理人更能评价其行动的风险，只要财政账户平衡，私人向外借款就不会导致脆弱性。但是，若干私人投资率高而财政账户也平衡的国家发生的债务危机推翻了这种观点。因此，一个国家的外债中有很大部分为私人借款人所欠这一事实，并不能表明其脆弱性较低。

36. 在某些条件下，私人外债可能导致过度借款，产生比公共部门外债更大的脆弱性。私人资本大量流入可能导致货币过度升值，随之而来的是丧失竞争力和不可持续的经常账户赤字。而且，私人外债往往会导致在公司和家庭收支表中积累货币错配。私营代理人常常使用复杂的衍生证券来承担货币风险，从而加剧这些困难的程度。旨在发展国内债券市场的政策可能使公司得以避免借贷过多的外债。但是，发展中国家必须小心谨慎，避免采用便利热钱流进流出而增加金融不稳定风险的政策。

37. 二十国集团与国际货币和金融委员会(货币金融委员会)2009 年 4 月发表公报，要求修改基金组织/世界银行为低收入国家制定的债务可持续框架，目的是增强该框架的灵活性。现行的债务可持续框架对外债净现值规定了明确的限度，超过限度的外债就被视为不可持续的外债。对于计算这些阈值的方式，以及这些阈值与世界银行国家政策和体制评价指数相互关联的方式，目前存在着激烈的争议。世界银行和基金组织正在拟定一项提议，目的是解决对债务可持续框架持批评意见的人提出的一些问题，但国家政策和体制评价似乎仍将作为计算债务阈值的核心方式。

38. 债务可持续框架没有区分用于为投资项目供资的债务和用于为经常支出供资的债务。这种做法很成问题，因为投资项目可以加速国民总收入的增长，因而改善国家的偿债能力。债务可持续框架应该更具灵活性，在外债用于为高回报投资项目供资时允许提高债务阈值，从而承认并非债务的每一项增加都会导致政府财富的减少。而且，当债务超过债务可持续框架规定的阈值时，经常支出常常是政府预算中最死板的部分，而投资是典型的调整变数。因此，增强债务可持续框架的灵活性，可有助于发展中国家降低公共投资的不稳定性。

39. 在增强债务可持续框架的灵活性时必须认识到，为回报率高于贷款利率的投资项目提供经费，是外债可持续的必要条件，但还不是足够的条件。只有高回报率而且能直接或间接产生偿债所需外币的项目，才不会有损于外债可持续性。

40. 另一个问题涉及债务的组成。最近的研究显示，在确定债务的可持续性时，债务的组成与债务的数额同样重要。应该修改和扩充债务可持续框架，使之包括内债和外债，并控制债务的结构，对不同类型的债务给予不同的权重。例如，在其他条件相同的情况下，以本国货币计算的长期债务，要比以外币计算的短期债务产生较少的脆弱性。最近基金组织执行董事会讨论了确定债务阈值的问题，认为这种阈值应考虑国内债务以何种货币计算，这是朝正确的方向迈出了值得欢迎的一步。

41. 发展中国家为一些发达国家的政策和管控错误所造成的经济危机付出了极大的代价。为预防将来危机再起，必须更公正地监督所有的主要金融中心。必须采用果断和大胆的政策行动，使这场危机造成的贫穷更为严重以及《千年发展目标》的进展受挫的状况得到限制。令人欣慰的是，二十国集团 2009 年 4 月的公报认识到全球金融系统应对当前危机的能力不足，因此同意提出大型的一揽子政策。另一个积极的步骤，是认识到必须向受到外部冲击的发展中国家提供不附带条件的充足的流动资金。

42. 但是，还有令人关切的问题。具体而言，至今尚未确定二十国集团公报同意的 1.1 兆一揽子方案提议全部所需资金的来源。此外，现在尚未明确新资源会附带什么条件，收到 70% 以上新资源的货币基金组织会不会真正改革其贷款条件政策。二十国集团也没有分配足够资源给低收入国家和脆弱的小国。

43. 低收入国家应对外部冲击的能力有限，其中许多国家面临偿付外债的困难。国际社会有责任、有义务提供援助和资源来帮助减轻危机的不利后果而不要积累不可持续的债务。必须给予债务数额大的低收入国家实现《千年发展目标》的替代筹资机会。暂时延期或停止偿债，将立即、无条件地释放资源，给予国家财政空间来应对它们面对的具体情况。这种暂停可被视为减轻危机影响和减少脆弱经济体积累不可持续债务的多元办法的组成部分。

四. 促进生产性能力建设的外国直接投资

44. 人们普遍认为，外国直接投资可通过转移资本、转让技术、技能和知识以及提供市场准入机会，对国家的能力建设和经济发展作出贡献。基于这一信念，若干发展中国家已采用了吸引外国直接投资的政策和战略。但是，实施这种政策的结果好坏参半。各国的经验表明，如果国内能力达不到最低水平，将会限制外国直接投资流入及其对发展的影响。

45. 发展中国家特别是最不发达国家的政府经常面临以下的问题：它们需要吸引外国直接投资来协助建设本国的能力并促进经济发展，但经济发展的本身正是吸引外国直接投资的主要决定因素。即使该国的一些特别具有吸引力的特征(如

自然资源)已对外国直接投资产生了吸引力,但由于该国不享有其他的竞争优势,外国直接投资往往会成为与当地经济没有多大联系的孤立的飞地。因此,各国必须建设和加强国家能力,因为这种能力有利于实现发展的总体目标,而不仅仅是吸引外国直接投资。一旦经济出现了发展势头,在必要时就可以更容易地吸引外国直接投资,并最终有助于提高国内生产性能力,但条件是必须落实适当的政策。如果还没有出现这种势头,外国直接投资就不是促进发展的可行的政策手段。

46. 因此,提高国内生产性能力对有效地吸引外国直接投资至关重要。不过经验表明,仅仅是吸引外国直接投资并不能保障这种投资能有助于国内能力建设。这是若干发展中国家面临的挑战。发展的效应源自外国直接投资通过外溢渠道产生的外部因素,从而在很大程度上取决于外国直接投资与当地经济互动的条件。

47. 外资流入的效应可能会刺激或者会限制国内企业的发展。跨国公司的进入可能会促进竞争,更确切地说,是可能会促进形成高度密集型市场或寡头垄断市场。如果竞争压力加大,一些国内企业将面临被排挤出局的危险,但这也可能刺激另一些企业提高效益,使之能与跨国公司合作或竞争。外溢效应能使本国企业改善业绩,因为这些企业必须达到更严格的要求,或能得到跨国客户的直接援助和知识转让。然而,在许多发展中国家,跨国公司不太愿意由当地提供所需的货物和服务,而是鼓励外国供应商在当地建立相关设施,或由国外的独立供应商予以提供,或是决定通过内部途径予以提供。

48. 跨国公司与东道经济体之间是否可能产生净积极外溢效应,其决定因素之一是本地公司吸收能力的强弱。这种吸收能力涉及外资企业和国内企业之间在包括生产性能力、盈利额度、工资、技能、劳资关系和技术等业绩方面差距的大小。如果差距极大,吸收能力就薄弱。在这种情况下,不仅外溢效应会显得微不足道或者不大可能产生,而且还由于经济中的外资部门与其他部门的业绩差距日益扩大,从而产生经济双重性日见严重的危险。

49. 要在外国投资与本国投资之间产生并加强协同作用,发展中国家政府必须加强国家企业的能力,并促进它们与外国子公司开展互动。采用涉及教育、竞争、财政、金融、贸易和投资的综合办法实施发展政策,对于加强国家生产性能力至关重要。最重要的是,在为工业和企业、尤其是为中小企业制定政策时,必须遵守规范国际贸易和全球价值链的新规则。

50. 此外,若干具体的政策措施有助于在外国投资与本国投资之间产生协同作用。这些措施包括:

(a) **提供信息和牵线搭桥服务:**有关的政府机构可收集和传播有关投资和联系机会的信息,并在联合投资项目和买方—供应方联系方面提供牵线搭桥服务;

(b) **融资:**提供政府的各种备选方案,鼓励外国子公司向国内合作伙伴提供财政支助。例如,政府可向为国内供应商提供短期和长期资金的外国子公司提

供税收抵免或减税以及其他的财政优惠。政府还可以同私营部门一起，共同资助实施供应商发展方案；

(c) **技术更新换代：**政府可采取规定业绩要求和提供奖励等政策措施，鼓励外国投资者向国内企业转让技术，并促进两者开展技术合作；

(d) **培训：**政府可直接为国内中小企业实施培训方案。政府还可加强外国子公司与当地合作伙伴的技能发展互动关系。应特别重视加强买方与供应商间的联系；

(e) **业绩要求：**国家必须权衡以下两方面的利弊：一方面是业绩要求(如当地含量、合资企业和技术转让)可能产生的效益，一方面是效益低下造成的代价、因妨碍外国直接投资以及不履行其国际义务而可能产生的风险。具体而言，有些国家因为给予跨国公司的市场份额较大或自然资源较丰富等因素而具有较强的谈判地位，因此就可以利用业绩要求作为政策工具，增强进入该国的外国直接投资的效益；

(f) **促进建立联系关系的奖励措施：**国家政府可为外国子公司实施免税等奖励措施，鼓励建立联系关系(但这些措施必须符合政府的国际义务)。不过，政府应避免即使在没有奖励措施时也能建立联系关系的情况下实施奖励措施；

(g) **向跨国公司的国内供应商提供法律支持：**政府可通过准则和示范合同等方式，协助平衡买方和供应商的谈判地位；

(h) **政策目标和措施：**至关重要的是必须明确规定这些政策目标和措施，并拥有运作良好的政府机构。纳入促进企业发展一般性战略的相关政策措施越多，这些措施得到顺利实施的可能性就越大。

五. 最不发达国家的生产性能力建设

51. 人们日益认识到，生产性能力应该成为促进最不发达国家持续增长和减贫的国家和国际政策的核心内容。这要求改变政策的重点，使之从狭隘地实现千年发展目标，改变为在促进实现这些目标的同时还更广泛地促进经济增长。促进增长的政策不应该仅仅是关注分配的效率，而且还应该努力利用自然资源和人力资源，加速资本积累和建设技术能力。

52. 最不发达国家的政府必须实施一种国家自主、符合当地实际需求、适应不断变化的国内和国际环境的战略。最近的全球金融和经济危机使世界经济处于一个转折点。这对最不发达国家造成了新的严峻挑战。由此造成的经济增长放慢的现象已降低了国际贸易的增长速度，也减少了流入最不发达国家的私人资金，而且还将加剧争夺出口市场和吸引外国直接投资的国际竞争。

53. 生产性能力建设要求增加投资。政府必须采用奖励措施，鼓励为公共和私人投资积累资本，并促进建立一种能有效筹集和妥善调配资金的金融体系。政府

还应努力吸引外国直接投资，并利用此种投资来发展国内企业，官方发展援助则应补充私人投资的不足。

54. 此外还必须采取措施，尤其是通过技术学习和创新的办法，提高资本生产率和劳动生产率。建设技术能力能使生产商在出口时符合国际市场日渐提出的严格的质量标准和认证要求。最不发达国家应努力利用与全球经济的联系，提高由技术驱动的生产率。实施促进科学、技术和创新的国家政策可加速技术学习的进程。

55. 为了提高生产性能力，最不发达国家必须应对供应方面的一系列限制，其中尤其包括：

(a) 有形基础设施，特别是能源、运输和通信。同运输和通信一样，能源供应至关重要，因为它可以使经济的各种行为主体能在内部和外部相互连接；

(b) 社会服务基础设施不良，这是指人力资源的供应、技能和管理能力不足；

(c) 金融体系脆弱；

(d) 对研究和开发、技术学习和创新体系的投资不足；

(e) 使环境可持续性更密切地成为提高生产性能力工作的组成部分，并采取适应气候变化的措施。

56. 最不发达国家提高生产性能力战略的部门性重点应包括农业、工业和服务的下列有关因素：

(a) 国内和国际的新政策必须重视农业，特别是重视增加对农业的投资和农业技术的更新换代。新一代的农业政策不应该仅仅注重农业生产，而是在制定此种政策时必须考虑到农业综合企业和发展价值链。应该使粮食作物与经济作物两者相互平衡，从而加强粮食保障，同时又促进出口增长；

(b) 工业发展是应对最不发达国家关于生产、就业和出口多样化需求的手段。工业发展要求采用以公私营部门间的对话和共识为基础的新型的工业政策；

(c) 有效的商业服务是促进农业企业和工业发展必不可少的因素，这些服务不仅包括交通运输和物流，还包括金融、咨询和其他的知识密集型服务。

57. 虽然农业发展在多数最不发达国家至关重要，而且当前的全球粮食危机突显了忽视农业发展的现象，但在 21 世纪前半期，最不发达国家的人口和贫穷现象日渐成为城市地区的问题。发展第二产业和第三产业很有必要，因为它们能创造就业机会，吸收离开农业的剩余劳动力，从而减缓贫穷现象。结构的转型必须有利于所有经济活动部门中更具有知识密集性质的产品和服务。

58. 创业精神是建设生产性能力的基础，因此私营部门可发挥关键作用。虽然微型企业有助于控制贫穷现象，但要发扬创业精神则必须发展中小型企业(即所谓的“缺失的中间环节”)。发展私营部门的先决条件是和平、稳定、法治、可

预测性、透明度、税赋公平和民主惯例。必须发展新型的公私伙伴关系。妇女对提高生产性能力的贡献很大。她们开办的微型企业在最不发达国家中的比重很大，因此，妇女的创业精神是推动私营部门发展的重要力量。

59. 在上述各领域，官方发展援助可有助于建立最不发达国家的知识资源和知识系统。这对最不发达国家尤为重要，因为这些国家通过与国际市场的联系积累知识和学习技术的能力很薄弱。在这种情况下，由于知识在全球竞争中变得越来越重要，目前开放的最不发达国家经济体存在着遭受社会经济边缘化的真切的危险。

60. 如前所述，迄今尚未充分讨论援助结构对援助效益的影响。考虑如何提供知识援助的问题，对于确保取得援助效益尤为重要。知识援助的定义，是用以支助伙伴国家通过开发本国知识资源和发展国内知识系统积累知识的援助。就捐助方而言，加强知识援助的途径可以是进行内部改革，增强在组织内部共享知识，更好地管理知识，并发展信息技术系统。还可以向伙伴国家提供获取这种知识援助的机会，从而进一步发展这一概念。

61. 采用注重合作伙伴方针的目的，是直接支助伙伴国家积累知识。提供有关科学、技术和创新的援助是特殊形式的知识援助，其重点是建设伙伴国家有关科学、技术和创新的能力。必须采用更具系统性和战略性的方针，支助最不发达国家发展有关科学、技术和创新的能力。有些特设项目的目的是加强关于科学、技术和创新的公共基础设施的一些组成部分尤其是大学。但上述知识援助的范围不应局限于这些特设项目，而是还应该包括支助能力发展和知识系统，从而支助在企业一级开展创新活动。这种援助应该支助企业和农场。在这方面，贸发会议的科学、技术和创新审查方案是有益的工具，可用以评估各国制定适当的政策促进技术学习和创新的能力。

六. 供讨论的问题

62. 在此种背景下，专家们不妨详细说明下列问题：

- (a) 在什么情况下需要为生产性能力建设提供外部财政资源？
- (b) 是什么原因促使许多发展中国家快速积累外汇储备？
- (c) 外汇积累对生产性能力建设和增长有哪些影响？
- (d) 必须采用哪些宏观经济政策，来调集用以建设生产性能力的外部财政资源？
- (e) 在提高外国援助效益方面面临着哪些主要挑战？捐助国在这方面负有哪些责任？受援国负有哪些责任？
- (f) 捐助国是否正在出现援助疲劳现象？如果出现此种现象，应该采取哪些措施应对这一问题，并在许多捐助国处于经济衰退期间增加总体援助量？

- (g) 针对具体项目的援助和支助一般预算的援助各有哪些利弊？是不是一些类型的援助较适用于某些国家？
- (h) 如何提高援助流量的可预测性和稳定性？
- (i) 目前的危机已经对新兴市场国家和低收入国家的债务可持续性产生了哪些影响？
- (j) 企业债务如何影响公共债务的可持续性？如何降低与企业部门过度向外借贷相关的风险？
- (k) 发展中国家可如何改变其债务结构，以提高应对外来冲击的能力？国内政策是否足以创造新的和更安全的债务工具？还是必须要为此作出国际努力？
- (l) 用于低收入国家的债务可持续框架有哪些主要的优缺点？债务可持续框架确定的债务阈值是否大致正确？国家政策和体制评价指数是否是评价某个国家的机构质量优劣的最佳措施？
- (m) 外国直接投资如何对国内企业的生产力产生影响？外国直接投资政策在总体发展战略中发挥什么作用？
- (n) 需要实施哪些政策来鼓励外国和本国企业相互联系？
- (o) 发展中国家可采用哪些战略来扩大政策空间，据以争取实现发展目标，并按照国际义务从外国直接投资中获得更大的利益？
- (p) 国家在提高生产性能力方面应发挥什么作用？
- (q) 在发展最不发达国家的经济基础设施时有哪些资源需求？如何满足这些需求？
- (r) 如何利用官方发展援助促进发展筹资和知识援助？
- (s) 如何使援助结构的重点转向生产性部门和经济基础设施，但不致妨碍实现千年发展目标的进展？
-