联合国 TD

联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/44
21 November 2002
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
第七届会议
2003 年 1 月 20 日至 24 日，日内瓦
临时议程项目 3

与投资和发展有关的政策问题

贸发会议秘书处的说明

目 录

	页 次
导 言	2
一、全球外国直接投资的环境	2
二、吸引外国直接投资的政策	3
三、鼓励联系的政策	6
四、促进以出口为导向的外国直接投资政策	10
结 论	15

GE. 02-52436 (C) 101202 131202

导　言

1. 根据投资、技术及相关的资金问题委员会第六届会议 2002 年 1 月 25 日的决定，秘书处编写了这份与投资和发展有关的政策问题说明，以协助找出投资、技术及相关的资金问题委员会第七届会议应讨论的政策问题。本说明汲取了《2001 年世界投资报告：促进联系》和《2002 年世界投资报告：跨国公司和出口竞争力》所做的分析。

一、全球的外国直接投资环境

2. 外国直接投资流动经历了十年稳固和强有力的增长之后，于 2001 年骤然下跌，这一下滑持续到 2002 年，跌幅达 27%。2002 年，外国直接投资流入量约达 5,340 亿美元，与 2001 年的 7,350 亿美元相形见绌，仅相当于 2000 年高峰时 14,920 亿美元的三分之一。这一下跌背后的主要因素是世界经济的放缓，它使世界需求减少并加剧和加速了主要跨国公司对能力过剩部门的全球结构调整进程。

3. 经济放缓加大了竞争压力，驱使跨国公司寻找低成本的设址地点。这有可能导致外国直接投资增加迁往低工资经济体的活动或扩展在其中的活动。国内市场增长速度较之外国市场增长缓慢的国家，外资流出也会加快。迹象表明，这两个因素导致日本最近对中国的外国直接投资的增加和某些中欧和东欧国家外资流入的增长。

4. 2001 年外国直接投资的下跌主要集中于发达经济体。其原因是跨界合并和收购的大幅度减少：流入发达国家的外国直接投资缩减了 59%，与之相比，流入发展中经济体的缩减仅为 14%。中东欧国家作为一个整体其外资流入保持稳定。2002 年，同一趋势保持不变：发达国家出现大幅度下降(－31%)，发展中国家较小幅下跌(－23%)，而流入中东欧国家的外国直接投资跌幅相当有限 (－1%)。

5. 流入发展中国家和中东欧国家的外资分布不均。2001 年，五个最大的接受国吸引了流入发展中国家全部外资的 62%，而中东欧的相对数字为 74%。2001 年就绝对增长而言，在十个顶尖的受益国中，八个为发展中国家，以墨西哥、中国和南非为首。相反，在十个遭受外国直接投资流入下跌最大的国家中，八个为发达国家；据报道，比利时和卢森堡、美国和德国下降的幅度最大。

6. 在这种背景下，引起的关切是各国之间吸引外国直接投资的竞争会加剧，尤其是那一类可增强接受国出口竞争力或通过为其国内企业提供联系而使其经济获得重要利益的外国直接投资。的确，各国越来越多地认识到，外国直接投资通过提高出口能力，创造就业，转让技术，工业升级改造和培训劳力而为经济发展做出的积极贡献。一些在具有活力的出口产品，尤其是技术密集型产品方面具有竞争力的国家已经吸引了以出口为导向的跨国公司并与之联系在一起。

7. 各国采用各种前瞻性政策和措施吸引外国直接投资并扩大从中得到的好处，从有的放矢的引资政策到奖励和效绩要求，以及支持企业部门的措施等等层出不穷。然而，许多这类措施受到多边协议框架内的新的国际规则，例如《世贸组织关于与贸易有关的投资措施协议(《投资协议》)和《补贴与反补贴措施协议》(《反补贴协议》)等的制约。例如，按照《投资措施协议》的要求，大多数国家已经逐渐取消了地方含量要求。同时，外国直接投资和贸易自由化以及对外国直接投资的激烈竞争减少了对其他投资效绩要求的依赖。

8. 虽然这一新的国际环境改变了国家政策选择的范围，但现有的国际政策框架仍存在灵活性，例如延长过渡安排和对不同发展水平的国家区别对待等形式。虽然对某些协议需要做进一步审查，但政策制定者所面临的挑战是，在目前框架允许的范围内利用各种选择以及不受多边制度约束的其他政策措施，从而吸引以出口为导向的外国直接投资，并将外国直接投资与其国民经济更深地融合在一起。在这种新的政策环境中，顺应市场的积极政策措施深受重视。这些政策如同其他发展政策一样十分需要因地制宜，需要按照每个东道国的具体情况加以调整。这些政策需成为更加广泛的发展战略的一个有机组成部分；而且还取决于政策是如何制定、协调和在实际中贯彻执行的。

9. 以下章节审评了用于吸引外国直接投资和鼓励外国附属公司出口、提升其活动和与国内企业建立联系的部分政策。

二、吸引外国直接投资的政策

10. 执行积极地吸引外国直接投资政策的国家，其政策随着时间的推移而演变，目标已由单纯吸引预想数量的外国直接投资转化为吸引对本国经济具有非常有益影响的质量型外国直接投资。因此，外国直接投资可分为三代。在第一代投

资促进政策中，许多国家采用了对市场有利的政策。它们通过减少对流入的外国直接投资的壁垒，加强外国投资商的待遇标准和在资源分配方面让市场力量发挥更大的作用而放宽了其外国直接投资制度。实际上所有国家——在不同程度上——均在这个方向采取了行动。如果获得外国直接投资的基本经济决定因素对头，一些国家按这种步骤可做到长期吸引外国直接投资。

11. 在第二代投资促进政策中，政府又朝前迈出了一步并通过“推销”其国家而积极谋求吸引外国直接投资，这一做法导致成立了国家投资促进机构。世界投资促进机构协会成立于 1995 年，已由 129 个国家发展到目前的 139 个成员。当然，前瞻性努力能否成功最终取决于东道国基本经济因素的质量如何。

12. 第三代投资促进政策以为外国直接投资建立扶持框架和一种吸引外国直接投资的前瞻做法为出发点。它进而以行业和企业一级的外国投资者为目标，以满足它们的具体发展为优先任务，例如促进出口或建立联系。这种吸引投资的关键要素之一是改善并向潜在投资商推销特定活动的具体设址地点。当然，一个国家总的经济、政治和规章制度的特征也甚为重要，因为这些影响到国家内部群体的效率。但这类新的促进投资战略的成败关键在于它们在了解跨国公司改变选址战略的同时实际上满足了外国直接投资的一个基本经济决定因素。无论吸引外国直接投资的水平如何，国内企业部门的竞争力和拥有一大群有技能的人是推销“产品”的关键。强有力的地方技能和公司企业可吸引外国直接投资；外国附属公司的打入反过来又增强了本国企业部门的竞争力和活力。

13. 成功选择目标的一个重要出发点是，很好地了解东道国(或其中的某一地区)在特定活动方面所具有的相对竞争力。虽然可按不同的详细程度对选址地点的强项和弱点做出评估，但从一种成本较低的了如指掌的做法中就可以获得有益的洞察力，其中包括对现有的贸易和行业格局进行分析，向现有的投资者(国内外)做出咨询，分析与之竞争的选址地点出口什么和它们吸引了哪些以出口为导向的外国直接投资，并找到可能吸引与出口为导向的外国直接投资的其他因素，其中包括加入自由贸易区、优惠贸易制度、经济活动群和工业园。这种评估可为例如以经济、地理、人口和其他标准为基础的市场区段分割奠定基础。

14. 选择目标的另一个重要因素是对影响设址选择的公司战略作出稳妥的分析。为了回应许多行业在地理和功能上的日益专业分工，国家可能会发现查明特

有生产市场十分有益，通过这些特有市场可与国际生产系统连接在一起。做法越有侧重点，就越易于精简投资促进机构的活动以满足投资者的需要。关于何处寻找潜在投资者的重要线索就是在该国已经立足的外国分公司。它们是存在投资机会的“活证明”，而它们的存在可说明到何处寻找更多的投资。它们的竞争者可能也是首选目标，尤其是如果现有的外国分公司与执牛耳的跨国公司联系在一起的时候就更是如此。东道国中身为国内价值链以及外国分公司一部分的公司(例如，买方或供方)也是潜在的目标。培养与现有公司的密切接触可对其投资战略和这些“相关的”公司如何做出投资决策获得透彻的了解。

15. 确定目标不应当是一种一次性举措，而应是一种持续性的学习过程，其中建立关系发挥着关键的作用。政府需要认识到找出有活力的独特市场的重要性，并需意识到随着竞争条件和公司战略的演变需要不时地修订战略。例如，基于优惠市场准入的优势十分宝贵，但必须融入创造长期可持续优势的明确计划中。投资促进机构可为这类计划做出贡献，但计划的构想和执行还需要其它政府机构和公共－私营伙伴关系的参与。

16. 然而，制定一种目标更明确和更有侧重的战略本身包含着风险。可能会集中资源吸引无法兑现的投资，或付出相当大的努力和资源搜寻不对路的公司或无论在任何情况下都会投资的公司。改善总的投资政策环境──无论国内外都一样──不应当为有选择地吸引少数公司而做出牺牲。对某一设址点作为出口生产基地的强项和弱项有一种现实了解为确定目标奠定了强有力的基础。如果一个国家并不具备吸引“身价高”的跨国公司的基本条件(例如，受过良好教育和拥有高技能的劳动力和出色、费用低的基础设施结构)，谋求吸引这类投资商便具有明显的想当然的风险。竞争名声大的投资项目可能会很激烈，凡有一个赢家常常会有几个输家，到头来可能花费了相当大的资源去吸引一个项目却空手而归。因此，对于大多数发展中国家来说，要瞄准的投资者可能不是世界上最大的跨国公司，而是恰当行业或活动中的小公司。

17. 虽然采用瞄准投资商战略在吸引外国直接投资方面可做到明显有效，但它为政府也带来了相当大的挑战。有效确定目标需要有懂得商务的投资促进机构，它们应与私营部门以及政府的其它分支机构保持密切的联系。以投资者为目

标应当很好地纳入国家整体发展战略，投资促进机构需要与政府的其他部门密切合作，查明而且实际上创造可持续的而非短暂的比较优势。

三、鼓励联系的政策

18. 虽然外国附属公司有兴趣建立和加强地方联系，但它们的意愿在建立联系过程中可受解决不同层次不同市场失效的政府政策的影响。例如，跨国公司可能不了解存在有活力的供应商，或者可能认为将它们作为投入来源费用过高。在发展中国家，可能需要由政策来补偿薄弱的金融市场和薄弱的机构，例如职业学校、培训机构、技术保障中心、研究与发展和测试实验室等等。精心设计的政府干预可提高使用国内供应商的利润和减少这种使用的成本。

19. 凡买方与供方的联系机会上存在“信息鸿沟”，凡买方要求与供方供应能力之间存在“能力鸿沟”以及凡能够减少建立联系或加深联系的成本和风险时，政策的作用就最为突出。建立联系过程明显受到东道国整体政策环境、其经济和体制框架、可支配的人力资源、基础设施结构的质量及政治和宏观经济稳定性的影响。但最重要的东道国因素是是否存在国内供应商、其成本和质量。实际上，除了作为建立有效联系的一个关键决定因素外，国内公司的技术和管理能力在很大程度上决定了东道国经济吸收和受益于联系所带来的知识的能力。国内公司能力薄弱会促使外国附属公司将最尖端和复杂的部件和组成部分留在内部或交给东道国以内或以外某一家偏爱的(外资拥有的)供应商。例如，中国台湾省和新加坡的国内公司对外国附属公司供应复杂的投入，但在马来西亚、泰国或墨西哥这样做的公司就很少。

20. 然而，重要的是注意到可供国家联系政策支配的政策空间正在缩小。由于东道国自主开放、干预政策的势微和世贸组织以及其他国际协议所商定的规则的结果，过去曾采用的提高当地采购的若干直接措施(例如地方含量要求或对进口投入的高关税)正在逐渐取消。这并不意味着政策的作用不再重要，而恰恰相反。但需要将更多的注意力放在与市场力量吻合和尤其创建外国附属公司和国内公司的相互利益，创造和加深联系并促进竞争力和经济增长的政策方面。

21. 支持建立和加深联系的有目标的奖励可对联系产生积极的影响。应当考虑使这种类型的与发展有关的补贴不在世贸组织规则行动的范围之内(即不受质

疑)。另一方面，优惠贸易安排——基于国内附加值水平和地方含量的原产地规则——可对优惠接受国的外国直接投资和跨国公司的创建联系产生重要的影响。总的来说，与原产地规则有关的优惠幅度越高，相关的行政开支就越低，而上述影响就会越大。然而，原产地规则的联系效果也取决于当地的供应能力。

22. 除了要求和奖励之外，一种通用鼓励联系的做法是通过各种措施使国内供应商和外国附属公司走到一起来并加强它们在信息、技术、培训和金融等关键领域的联系。这是一种广泛的做法，它基本上可改善建立联系的扶持框架。研究一下东道国的经验便可了解到在这方面可采取的一长串具体措施。这类措施可包括提供信息和相互匹配帮助国内公司与外国附属公司挂钩；鼓励外国附属公司参加旨在提高国内供应商技术能力的方案；促进成立供应商协会或俱乐部；联合提供服务(特别是培训)；和各种加强国内供应商获得资金的制度。

23. 另一种办法更深入一步，它包括制定一项具体的促进联系方案，将刚刚提到的若干措施结合在一起。这是一种前瞻性的做法。它一般侧重于经过筛选的若干行业和公司，目的在于扩大和深化外国附属公司和国内企业之间的联系。关于横跨一定范围的生产要素、活动和企业的其他政策，政策制定者最好选用这种“先迈小步”的办法(或许是一种试行项目)并将政策监督、灵活性和学习过程植入方案。当缺少资源时，先迈小步就更有必要。除此之外，在设计和执行任何方案时，谋求私营部门，无论是外国附属公司还是国内供应商的密切合作都是必不可少的。

24. 一些国家实际上制定了具体的联络方案，其中将不同的政策措施结合在一起并以选定的行业和公司为目标。实施这类方案的主要国家拥有大型外企和(相对)发达的国内企业基础。捷克共和国、匈牙利、爱尔兰、马来西亚、墨西哥、新加坡、泰国和联合王国均做出了这种努力。部分方案是由国家一级制定的，而其他方案则是由区域和地方带头实施的。这些方案有三个共同的内容：提供市场和商务信息；开展匹配工作以及管理或技术援助、培训和偶尔提供财务支持和奖励。部分方案还包括推动外国直接投资活动，以便为有目标的行业吸引外国投资者。在每种情况下，只有当外国附属公司和国内公司均能从中获益时才能够建立持久的联系。

25. 一种专门促进联系的方案应视为是一套建造积木，使国家能够按照它们的具体情况“混合和搭配”，而不是一种所有国家都能服用的现成药方。很明显，措施的选择及其搭配的方式必须反映每个国家的发展水平、政策能力、资源和目标。即使处于同一发展水平的国家也可能按照其企业和体制机构的能力而选择不同的政策配置。

26. 一种行之有效的联系方案的出发点是对外国直接投资如何纳入整个发展战略，更具体地说，建立生产能力的战略有一个清晰的认识。这种认识的基础是清楚地了解自身经济的强项和弱项及其在全球化世界中所面临的挑战。一种联系方案应当尤其解决国内企业的竞争力需要和这类需要对于政策、私营和公共支持机构以及支持措施的影响(其中包括技能和技术的提升)。

27. 联系方案处于两种次级方案和政策的交汇点：而它们的方向是企业发展(尤其是中小企业的发展)和与吸引外国直接投资有关的方案和政策。前者的可取之处在于本身就是一种充满生机的企业部门，它是经济增长和发展的基石；就促进联系而言，地方企业的能力是成功与否的最重要的决定因素。反过来，吸引外国直接投资越来越不仅着眼于一个国家所吸引到的外国直接投资的数量，而且着眼于外资的质量，其中包括联系的机会。

28. 联系方案可具有两大类目标：扩大外国附属公司对国内的分包(即创造新的后向联系)和加深并提升现有的联系——两者的最终目标都是提升地方供应商在竞争环境中生产高附加值产品的能力。这些目标互为依存：加深可带动新的联系，而扩大联系可改变联系的质量和深度。政府的目标应为所有主要利害相关者所认同，因为他们的参与是任何方案取得成功所不可缺少的。

29. 在私营部门机构的合作下，政府需要确定行业方案的目标，以及行业内外国附属公司和所参与的国内供应商的目标。这种分析是任何联系战略的关键——若缺少它，政府就无法决定如何分配稀缺的资源。还须考虑到增长和国际生产网络分布的趋势及其对于国内生产商的影响，除其他外，尤其应同关键利害相关者保持对话。

30. 政府需要了解外国附属公司和国内企业已经采取的行动。部分这类行动需要给予鼓励和支持。政府应作为促进者和催化剂，应确保私营企业有动力和所需要的资源。政府尤其可在下列建立联系的关键领域起到前瞻作用：信息和匹

配；技术升级；培训；获得资金。在每一上述领域可采取措施的范围均十分广泛。其重要目的是鼓励和支持外国附属公司和国内企业建立和加深联系。对它们构成的菜单政府可作出混合和搭配。具体选择取决于同公共和私营部门的现有支助机构和有关方案以及同关键利害相关者就某一行业或一批公司的具体需要作出协商的结果。在这方面，联系问题论坛、联系问题研讨会和商务会诊会和找出有效的国内公司也会起到帮助作用。政府也可以鼓励参加的外国附属公司与有希望的地方企业达成教练和辅导安排。

31. 加强地方企业与外国附属公司的谈判地位，例如提供指导方针或提供范本合同可以强化上述措施。专门的非正式机制也有助于解决问题和争端并为持久的联系关系作出贡献。

32. 其结果应当是一种明确和可行的行动方案。故然，在执行方案的每一步，政府需清楚地了解所包含的成本和可供支配的资源。

33. 政府在涉及联系方案的体制框架时可做出若干选择：

- 使该方案成为现有机构的一个独特部分，甚至在一个独立的机构下设立一种专门的国家级联系方案作为不同部门和机构所有有关活动的连接点；
- 将联系方案的设计和执行交由地方当局负责，中央政府则保留核心咨询、鼓励和支持作用。这一做法可能适用于较大的国家或联系方案资源有限的国家，其中各区域有其独特的综合设址优势；
- 使私营部门作为联系方案的主要执行机构。供应商、附属公司或其他协会可成立这样一种机构。政府可发挥催化剂的作用并执行管理和提供信息的职能。

34. 方案的规模取决于其目标和可支配的资源。部分方案因援助国提供资金帮助而受益于外部供资。然而，从长期来看，如果由政府直接掌管，要保持联系方案的资金持续性，需要政府给予充分的供资支持。此外，费用最好由参加的企业(买方和供方)共同分担，不仅限于供资目的，而且还确保参加者都作出承诺。这一做法对于已显示出其用途，其服务已获得认可的方案尤为可行。无需多说，要在企业之间创造信任和信誉，方案必须由具备恰当的私营部门有关技能和背景的专业人员担任工作人员。

35. 只有同效率高的提供培训技能、技术开发、后勤和资金支持的中间机构联网，联系才能够有效地发挥作用。这些机构包括标准和度量研究所，检验实验室，研发中心和其他技术推广服务，提高生产力和经理培训中心以及金融机构。这些机构可以是公营的或是私营的。联系方案与有关的私营协会密切合作也很重要——商会和工商会，制造者协会，发明者协会等等。工会和其他利益集团属于其他的重要利害相关者。

36. 最后，设立一个监督系统评估方案的成绩十分重要。常常随着经验的积累和形势的改变需要在边干边学的过程中对一个方案做出调整和完善。该系统可包括基准和用户调查。可包括以下标准：

- 对外接触：随着时间的变化纳入该方案的公司数目；
- 影响：判断方案影响的指标可包括随着时间的变化与外国附属公司联系在一起的供应商数目；随着时间的变化交易和做出改变的价值；国内供应商在外国附属公司采购中所占的份额；随着时间的变化国内供应商所从事的研发活动的程度(其中包括取得专利的结果)；出口量的变化；公司或行业以及生产力或附加值的改进；地方供应商是否已在国外设点；
- 成本效益：按照方案一开始所确定的目标，方案的成本及所取得的成果和获得的利益。

37. 为将《2001 年世界投资报告》中所述联系方案付诸实施，贸发会议已着手在乌干达执行这样一种方案。

四、促进以出口为导向的外国直接投资政策

38. 各国无论穷富均有一项优先任务，这就是提升和保持出口以便为发展作出更多的贡献。正如企业被迫使它们的生产系统更具有竞争力一样，国家也必须想出办法如何使任何行业朝着高附加值活动的方向发展。跨国公司可协助增强东道国出口竞争力的方式很多。面临的艰巨任务是如何为此目的开发跨国公司的潜力。为了吸引以出口为导向的外国直接投资并确保这类投资转化为发展收益，国家需要找到有效的途径使它们的设址点更有助于促进其意在加强的那一类出口活动。即使是传统的出口导向外国直接投资的重要接受国也需要提升活动，以便维持不断上涨的工资和保持其作为出口基地的竞争力。

39. 随着影响到关键出口行业的公司战略的能动变化，国家之间和国家以下实体对以出口为导向的外国直接投资的日益竞争，体制环境的变化和国家本身发展目标的改变，政策的制定和执行也要发生变化。在承认宏观经济稳定性以及例如技术能力和人力资源等结构因素是使某一地点具有竞争力的关键同时，还需要将着眼点放在与以出口为导向的外国直接投资有关的政策方面：如何吸引、提升和受益于这种外国直接投资。

40. 打入关键市场是吸引出口导向活动的必要条件，但光有它还不够。虽然多边贸易自由化是国际生产系统出现和跨国公司在海外从事出口导向活动的背后的一个重要促进因素，但仍需要进一步改善尤其是对发展中国家具有出口利益的产品进入发达国家的市场情况。具体而言，需要解决农业、纺织品和成衣方面的关税高峰、关税升级和非关税壁垒。同时，保护主义可严重地损害穷国充分发掘其比较优势的前景。在这方面，发达国家采取的贸易措施，例如反倾销和保障措施以及有目标的补贴均引人关切。

41. 虽然优惠幅度受到侵蚀，但许多区域性和优惠安排对出口生产的设址仍十分重要(欧盟及其准成员协议，《北美自由贸易协议》、《加勒比区域计划》和《非洲增长和机会法》)，各种沿海生产方案也是一样。虽然东道国的政策制定者们需要意识到由这类安排产生的机会，他们也需要了解这类安排的限度。例如，与沿海生产方案有关的税率表通常抑制使用地方含量和限制当地生产活动的提升。贸易优惠本身并没有为发展具有竞争力的出口行业(无论有无外国直接投资)提供充分或可持续的基础。同一道理也适用于那些因按照《多纤维安排》未使用限制纺织品和成衣制品准入的国家出口配额因而吸引到以出口为导向的外国直接投资的国家。随着配额于 2005 年逐步取消，会出现将现有投资迁往更具有竞争力的国家的危险。贸易优惠需看成是为国家加强其设址点优势提供时间的一种机会。

42. 至于东道国政府，可考虑若干措施以改善一国作为出口为导向的生产基地的长期吸引力。虽然这里的着眼点是与外国直接投资有关的政策措施，但应当再次强调这些措施应视为促进发展的广泛努力的一部分。

43. 一个关键的政策领域就是通过贸易自由化和便利措施改善对进口投入的利用。这类努力之所以重要是因为以出口为导向的活动的竞争力(尤其是并不基于资源的工业)常常在很大程度上依赖于进口投入。各国均力图通过出口效绩要求借

助外国附属公司创造更多的出口。然而，为了不至于阻碍内流外国直接投资，这些要求通常与投资者所得到的某些好处联系在一起。在一种日益竞争的环境下，并且按照世贸规则，强制性出口效绩要求越来越难以实行。

44. 为了降低生产成本和风险，许多国家均提供奖励旨在吸引新的和更多的出口为导向的外国直接投资。奖励的使用也随时间而发生变化。发达国家通常采用资金奖励办法(例如，直接赠款)，而财政措施在发展中国家则更为常见(它们没有能力直接动用政府预算)。在许多国家中，尤其是那些成功吸引以出口为导向的外国直接投资的国家中，奖励是发展战略中的一个重要内容。其中一些国家越来越多地采用有目标的吸引外国直接投资的做法。

45. 打算在其促进以出口为导向的外国直接投资的努力中采用奖励的发展中国家所面临的挑战是如何权衡其中的收益和代价。在有效执行的情况下，奖励可对一系列旨在加强例如技能水平、技术和基础设施结构等方面的其他措施予以补充。以提供奖励办法弥补重要方面的不足可能并非一向属于明智之举，因为它会扩大风险，将公共资金花在并未带来外部化，因而一开始就不值得奖励的项目上。不做出努力改善商业环境使之更有助于吸引投资，提升生产并使外国直接投资着床于地方经济就会加大风险使奖励期一过投资者随即离开。因此，不应当作为一种孤立的措施使用补贴，而应将其作为大的一揽子政策中的一部分。

46. 在考虑使用奖励时，发展中国家不仅需要找出最有效的做法，还应当确保奖励符合国际规范框架，尤其是世贸规则。在这方面，出口补贴的作用值得特别予以注意。除了《补贴与反补贴措施协议》附件七中所列的世贸成员外(即最不发达国家和附件七所列的成员直至其人均国民生产总值收入达到 1,000 美元时)，其他发展中国家成员到 2003 年 1 月 1 日为止，必须取消出口补贴，允许延长过渡期的国家除外。即使这些国家也需要考虑一旦到期该怎么办。提供不属于禁止性补贴定义内的其他具体奖励的可能属于会对其他世贸成员的利益造成有害影响的任何“特定”补贴之例，会对之采取行动和可能受制于补救行动。此外，进入另一世贸成员国的补贴性出口如果对该进口成员提供同类产品的国内工业造成重要伤害或具有造成这种伤害的威胁，就可能受到后者反倾销措施的制裁。因此，提供“特定”补贴风险很大。

47. 开辟出口加工区以便在限定的范围内提供有效的基础设施和取缔官僚环

节，也是促进以出口为导向的外国直接投资范围内广泛使用的一种手段。实际上，在世界贸易中充分显示活力的国家，例如中国、哥斯达黎加、多米尼加共和国、菲律宾和新加坡，均开辟了出口加工区或其他具有部分类似特征的计划，这些占上述若干国家非基于资源制成品出口的很大一部分。然而，出口加工区的效绩在很大程度上取决于其他政策，主要是旨在加强人力资源和创造基础设施结构以吸引和提升以出口为导向的外国直接投资的政策。有许多出口加工区未能吸引大量的投资，其花费的开支超过了所产生的收益。

48. 就其他政策领域而言，出口加工区的性质和使用也在发生变化。如已经指出的，近年来，许多国家已放松了对出口的要求，因而允许大量的内销。越来越多的国内公司现在正在出口加工区内开办，政府正在做出努力，鼓励外国附属公司与国内公司加强联系，并鼓励培训当地雇员和发展技能和技术基础设施。出口加工区内和其他专门区内，生产商的工业构成也在发生变化。以前低技术、劳力密集型制造活动处于主宰地位，而现在正在开辟例如电子产品装配、电器设计、测试和研发等领域，更不用说区域总部和全球后勤中心了。在发展中国家，随着出口补贴领域世贸纪律的加强，这类趋势可能加速。

49. 与采用奖励和出口加工区的办法特别有关的是，还会出现对以出口为导向的外国直接投资的剧烈竞争并转化为比赛到底(在社会和环境标准方面)和比赛到顶(在奖励方面)。吸引以出口为导向的外国直接投资成功与否不应当单以出口和外汇收入的增加而论结果。还应当从其有助于实现广泛的经济和社会目标的程度作出评判。在吸引以出口为导向的外国直接投资方面采取综合政策办法的国家－例如确保在出口加工区委员会中由三方的代表，保障工人的权利(包括自由结社和集体讨价还价的权利)并提高技能和工作条件──更有可能吸引到高质量的外国直接投资。新加坡和爱尔兰就是在这一领域奉行综合政策做法的国家的两个例子。这两个国家都作出努力促进培训、为劳工和管理层的对话提供便利并为投资者提供一流的基础设施结构。良好的劳资关系和技能的提升增强了生产力和竞争力。

50. 关于奖励比赛到顶的风险，虽然《补贴和反补贴措施协议》禁止使用出口补贴、其他奖励，尤其是设址方面的奖励，但在发达国家和发展中国家为促进以出口为导向的外国直接投资这些仍获普遍采用。随着对以出口为导向的外国直接投资的竞争日甚，为相互竞争的设址点而不断在奖励上加码，在这方面值得开

展进一步的国际合作。在对私人投资给予公共支持的可供支配资源方面的差别表明，发展中国家在以奖励为基础的竞争中处于劣势。发达国家和发展中国家减少采用设址奖励有助于政府拨出更多的资源开发技能、基础设施结构和吸引以出口为导向的活动有关的其他领域。同时，应当争取使某些以发展为导向的对外国附属公司的补贴不至于受世贸组织规则下行动的影响，例如，如果它们用以为当地供应商和其工作人员提供技术、技术帮助和技术培训的话，就应当如此。但是，为避免“白搭车”，须正式要求接受奖励的公司作出长期充分资源的保障。

51. 另一个重要问题是体制建设，这是一个复杂的过程。通过开办常常集中于某一或某几个行业的出口加工区，工业园和其他专门设施可鼓励凝聚趋势。从事度量、标准、测试和质量保障的机构为现代工业活动提供了基础设施。由于国际市场的质量、精确度、容忍度等其他标准日益严格，它们对于竞争力的重要性也随之增长。其他有关的机构则是那些负责着手研究，提供资金和建立商业网络和专业协会的机构。

52. 另一个重要内容须侧重人力资源的培训和提升。特别是对于以知识为基础的活动，培训和提升有关的人力资源至为重要。这些努力包括成立专门的培训中心，可能需要有外国附属公司参与。另一种做法是，吸引国际流动技能以补充当地的技能基础。总而言之，活动的知识密集度越高，集群体吸引技能就变得越加重要。

53. 最后，国家不断做出努力攀登附加价值之梯并改变其设址优势的吸引力对于发展中国家的政策制定者是一种挑战。它要求采取更精深和全面的政策办法并兼顾到公司战略和国际规则制定方面的变化。此外，首要任务应当是发展国内的能力，因为它有助于吸引高质量的外国直接投资而且是促进提升现有活动的必要条件。有鉴于对改善出口竞争力促进发展所具有的潜力，发展中国家也必须承认为追求其发展目标保持足够政策空间的必要。最后，发展中国家面对国际生产系统的出现所产生的新的机会，所受益程度在很大程度上取决于其本身的行动。发达国家可以若干种方式给予帮助：它们可以为发展体制能力提供帮助，传播以出口为导向的投资机会方面的信息和取消对发展中国家出口的壁垒。

结　论

54. 建立起地方联系和扩大出口是实现目的的手段，即促进发展。因此，争取使外国直接投资与地方联系并与出口竞争力产生协同力的政策应当成为一国全面发展战略的一个有机组成部分。其底线是东道国吸引和提升联系密集和以出口为导向的外国直接投资及收获这种投资的发展利益的成功度大小关键取决于能否发展国内能力。实际上，部分在加强出口竞争力和以杠杆作用使外国直接投资融入地方经济方面最成功的国家采用了一种既发展国内能力又瞄准外国资源和资产的齐头并进的做法。这一做法的重要内容可包括：

- 确保有目标的投资促进符合国家大的发展战略和工业战略；
- 以集中方式提供一整套奖励鼓励跨国公司投资于战略活动(同时考虑到在出口补贴方面的世贸规则)；
- 使工业国附属公司参与发展和提升人力资源；
- 发展高质量的基础设施结构，例如出口加工区和科学园；和
- 为国内企业和供应商及集群发展提供有目标的支持。

55. 最后一项政策内容涉及的是一个特别重要的问题。为了充分受益于外国直接投资，促进外国附属公司的提升和保持其活动的可持续性，东道国需要鼓励外国附属公司与地方供应商之间的联系。以出口为导向的外国附属公司──尤其是如果设立某种飞地──常常进口全部或大部分所需要的投入，即零配件和原料，在东道国组装产品，随后从事半成品或成品产出出口。正是在这种背景下促进联系成为一种日益重要的政策领域。与外国附属公司的联系成为向国内公司传播技能、知识和技术的一个关键渠道。

56. 如果买方和供方在同一空间和工业领域运作，国内供应商和以出口为导向的外国附属公司就容易建立起联系。实际上，投资、贸易、技术和企业发展政策日益增强的相互依存性质要求采取一种更全面的做法，促进以出口为导向的外国直接投资和经济发展。由于发展基础设施、生物服务和专门技能常常涉及重要的投资，许多国家鼓励形成地方化的工业集群。这类努力力求创造条件，促进所有有关角色之间的能动互动、学习、技术提升和竞争。在过去二十年中其出口竞争力获得改善的一些国家成为凝聚主要外资生产商的地点。突出的例子包括爱尔兰、马来西亚(槟榔屿)、墨西哥、新加坡和一些中欧和东欧国家。

57. 在这种背景下，委员会可能愿意讨论有哪些国家政策对于扩大外国直接投资的好处最为重要。这类政策是如何受国际协议的制约或加强的？这种分析可以加强政策对发展影响的方式为国际协议的设计做出贡献，进而使全球化的好处得到更公平的分配。

-- -- -- -- --