



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.19/2
20 July 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

投资、技术和相关的资金问题委员会

建设生产能力问题专家会议

2006年9月4日至6日，日内瓦

临时议程项目3

发展中国家建设生产能力

贸发会议秘书处的说明*

概 要

发展中国家进行的改革在与世界经济成功结合方面并不总是产生预期的效果。许多发展中国家的企业往往不能对新出现的机会做出反应。因此，现在普遍认识到，要受益于全球化，就必须有一套辅助性生产能力建设政策来解决当地企业面临的供应方的制约问题。要克服这种制约，就需要做出持续的发展努力并加强官方发展援助。同时，外国直接投资如果能与促进生产性投资、技术转让、企业发展和调整生产链的政策结合起来，也可有助于生产能力的发展。本说明指明了加强外国直接投资对能力建设的贡献的一些政策，并强调了加强官方发展援助和外国直接投资的联系的必要性。

* 由于处理过程中的延误，本文件于上述日期提交。

目 录

	<u>页 次</u>
导 言	3
一、供应方面的能力制约	4
A. 法规环境	5
B. 吸收能力	7
C. 基础结构	8
二、外国直接投资在建设生产能力方面的潜力	10
A. 通过外国直接投资提高出口竞争力	11
B. 联系	13
C. 技术和技能	16
三、建设能力的横向和纵向政策	17
四、对发展援助的要求	19

导 言

1. 全球化给发展中国家既带来机会也带来挑战。有些国家在建立竞争优势以及全球经济融合方面做得不错，但许多国家，特别是最不发达国家¹，在吸引外商投资和对出口市场机会做出反应方面遇到了困难，尽管国内外贸易和资本流动都在自由化。有必要采取辅助措施。

2. 有关外国直接投资的政策改革，可谓规模空前。根据贸发会议为《世界投资报告》进行的年度调查，自 1991 年以来，各国政府制定了 2,000 多项旨在使其经济对外国投资者更具有吸引力的政策措施，而限制性更强的措施只有 150 项。以前负责审查投资者和实施绩效要求的投资管理机构往往演变为投资促进机构。各国政府还签订了 2,392 项双边投资条约、2,559 项双重征税条约和 212 项其它国际投资协定。因此，外国投资者无论在哪里投资，一般都享受基本相同的待遇。

3. 这些政策改革对外国直接投资流动产生了影响：在过去十年中，按占国内生产总值的比例而言的发展中国家的投资流入是前二十年的三倍。然而，相对于发展中国家更大程度的自由化而言，其在全球流动中所占比例的提高则低于预期。对最不发达国家的外国直接投资累计数额在世界总额中所占比例仍然只有百分之一，虽然相对来说，外国直接投资起了更重要的作用²。与对发展中国家外国直接投资流动的数额相比，人们更关切的是其质量以及与其可持续性有关的问题。虽然这种失望的原因是复杂的，而且有时只限于对具体国家，但现在人们普遍认识到，发展中国家缺乏供方能力是一个关键因素。

4. 在这种背景下，正如贸发十一大(2004 年，圣保罗)所决定，贸发会议工作的一个重要目标就“是协助发展中国家，特别是最不发达国家制定和执行建立生产能力和国际竞争力的积极政策，这些政策所基于的原则应是统筹对待投资、公司责任、技术转让和创新、企业发展和商业便利(包括运输和促进信息交流技术)、竞争力、多样化以及出口能力，以便保持高增长和推动可持续发展”(TD/412，圣保罗共识，第 49 段)。本说明的重点是能力建设的投资、技术和企业等方面。其它方面，

¹ 贸发会议(即将举行的)，《2006 年最不发达国家报告：发展生产能力》。

² 2004 年最不发达国家外国直接投资累计数额的比例是国内生产总值的 24%。

特别是后勤服务、贸易和运输便利以及信息交流技术的应用，将另外的专家会议上讨论(2006年7月13日和2006年10月16日至18日)。

一、供应方面的能力制约

5. 许多发展中国家发现它们在自己本来可具有竞争优势的行业方面缺乏竞争力：生产成本低，产品质量低，销往市场的速度慢，而且不可预测。主要问题往往不是在企业方面，而是在经济体方面。关键是提高全要素生产力，这就是说，要超出个别企业或行业生产力的提高这个范围，进而解决提高整个国家的生产力这一更广泛和全面的问题。有必要进行能力建设并制订政策，使整个经济体成为具有竞争力的生产地点，使其中的所有企业在这个世界上与更发达经济体的企业竞争时处于同等地位。

6. 供应方面的能力制约是企业在对市场需求做出反应、创新、提高生产力以及国内外市场竞争等方面面临的经济整体性障碍。供应方面的能力制约反映了经济的整体性落后，有各种形式的表现：

- 不完善的法制环境(即法律、规章、机构)；
- 公共部门机构薄弱(如教育、培训、技术支持)；
- 私有部门弱小(即缺少创业人才和熟练专业人员，特别是金融和供应服务机构)；
- 资源基础有限(人力资源、资金来源)；
- 基础结构薄弱(即道路、港口、公用设施、电信)。

7. 解决这些供应能力制约问题，需要进行广泛领域的能力建设。例如，在贸易方面，需要适当支持国家一级的政策制订，支持切实参加世贸组织(适当情况下，包括利用)以及双边和区域协定。还需要辅助性的体制建设，特别是建立有效的进出口、保险、支付、清关程序和机构，如果是内陆国，还需要有过境安排。还需要建立运输网，即公路、铁路、机场、海港和内陆港口以及管线。建立硬基础结构可能需要很大开支，而建立软基础结构往往更困难(政策、程序和机构)。

8. 同样，在投资方面，也需要为制定有吸引力的政策纲领和建立良好的法制环境以及建立有效的投资促进机构提供能力建设支持。在国内私有部门弱小(非正式

经济企业比例很大)的国家, 需要制定鼓励创业和支持企业的方案³。多数国家都需要开发人力资源, 建立能将科技机构与生产部门联系起来、有活力的国家创新制度。当然, 基础结构, 特别是可靠的电力供应, 对生产活动也是至关重要的。

A. 法制环境

9. 建立生产能力最终要依靠包括外国企业在内的私有企业的投资, 而其能力和意愿又在很大程度上取决于它们在其中经营的法制环境。

10. 贸发会议对 20 多个发展中国家投资政策的评述表明, 具体的外国直接投资规定(即外国投资者入境和准入的条例以及外国子公司待遇标准)对外国直接投资流入已经越来越不是重大障碍, 这反映出广大发展中国家外国直接投资制度自由化的总趋势。同时, 也普遍存在着一种障碍, 那就是一套普遍实行的措施, 它影响到各方面, 包括外国直接投资(但不是明确针对外国投资者的)。因此, 慢待或歧视外国投资者的情况现在已不那么经常发生。但一般法制环境和政府对工商业法规的管理就不那么经常是这样了。影响投资活动的一般标准和政策的范围如表 1 所示。

³ 贸发会议(2005 年), 通过国际化提高发展中国企业的生产力, 2005 年 12 月 5 日至 7 日, 主席的总结(TD/B/COM.3/EM.26/3), 以及经合组织(2006 年), 关于“消除进入国际市场障碍”的中小企业调查词汇 <http://www.oecd.org/dataoecd/47/54/35772896.pdf> (2006 年 7 月 3 日)。

表 1. 影响投资者行为的一般标准和政策

政策领域	制 约
财政	难以解释、无竞争力的高额征税制度，不适当的征税条约网络
收入管理	普遍避税，任意和(或)腐败性评估
外汇管制	多变、难以利用，非市场汇率
土地和劳动力	僵化的反市场管制，无竞争力的法律要求
竞争政策	普遍的私人和国家垄断
离国工作和居住许可	苛刻的劳动市场检验，任意和不可预测的待遇
部门法规	无竞争力的法规，或投资者无法弄清自己的权力和义务
知识产权保护	法制不健全和(或)广泛侵权
环境法规	对投资者没有义务和责任方面的适当法律指导
公司治理和会计标准	相当大的差距和不确定性
法制	缓慢或不可预测的商业司法系统，无保障的法律和人的环境

资料来源：贸发会议，“外国直接投资政策措施的有效性”(TD/B/COM.2/EM.13/2)，2003年4月22日。

11. 虽然各国政府采取了更便于进行业务的投资政策，但政策的日常执行和做法却使投资者望而却步。特别是，以透明和可预测的方式实施法规的能力薄弱往往是主要治理问题。似乎普遍意识到和承认这个问题。一个表现就是，各国政府相当普遍地接受了在《贸发会议投资政策审评》中提出的建议。同时，它们承认，问题的解决有赖于长期的机构能力建设。贸发会议促进投资方面的良好治理方案(投资良好治理方案)的经验表明，电子管理和客户章程(亚洲率先实行的一个最好办法)对改善机构职能的履行和服务方向是有益和划算的。投资促进机构也可以在政府中起到政策倡导者的重要作用，这是将于2006年11月23至24日在日内瓦举行的另一次专家会议上讨论专题之一。

12. 可行的产权、独立的司法机关、积极的竞争政策和适当的管理，都有助于建立一种环境，使企业对现行政策体制有信心。相反，以不透明方式实行的复杂规则会给政府官员留出任意行使权力的较大余地。世界银行投资环境评估和做生意报告将官僚主义和官样文章列为许多国家的两种最大投资障碍。

13. 积极的竞争政策、管理和权威，对成功实行私有化方案以及将生产活动从公共部门转到私人部门很重要。贸发会议在这方面有一项政策咨询和能力建设方

案，并支持竞争法和政策问题政府间专家组，该专家组为交流经验和进行国家间竞争法自愿相互审评提供了一个讲坛，这对贸发会议投资政策审评起到辅助作用。

14. 一项有力的私人部门财务报告制度对市场的有效运作也非常重要。中小企业由于没有银行和其它信贷机构所要求作为贷款申请的一部分提供的可靠财务报表，而不能得到贷款。能向国内外潜在投资者提供可靠和国际上可比较的财务报告的较大型企业在吸引投资方面占据了竞争优势。因此，加强私人部门财务报告基础结构的机构和技术方面，如会计和审计标准，应当是生产能力建设战略的一组成部分。在贸发会议，国际会计和报告标准问题政府间专家工作组(会计和报告标准专家组)一直在为成员国讨论通过技术合作项目进行能力建设等方法加强企业报告基础结构的问题并达成共识提供讲坛。

15. 健全的国家保险和再保险市场对投资和贸易活动十分重要，但许多发展中国家缺乏多样化保险产品和管理能力。贸发会议协助各国制订必要的保险法规和建立管理机构。另外，各国参加世贸组织和服贸总协定谈判后也提出了协助制订国家保险政策的请求。

16. 在区域一级，非洲发展新伙伴关系组织设立了非洲投资环境基金，这代表了一种以改善非洲投资环境为重点的新的公私伙伴关系。其目的是消除本国和外国投资的障碍，促进非洲成为有吸引力的投资目的地，使之成为做生意的更好地方。它得到非洲发展新伙伴关系组织和非洲国家元首的支持。非洲投资环境基金是一个独立的信托机构，其董事会中有相当多的非洲国家代表。它是按照商业原则管理的。非洲发展新伙伴关系组织还建立了一个相互审查机制，以支持非洲的投资法规基础改革。

B. 吸收能力

17. 即便是制造业基础不断成长的较先进发展中国家在利用新的出口机会、吸收转让技术以及利用来自分包和有关贸易和投资关系的额外好处等方面也有困难。在企业一级，吸收能力在很大程度上取决于与企业环境的相互作用，例如，拥有管理和操作技能的知识人才是否具备，基本公共服务的质量和先进的基础设施(大学、多样化金融部门、专业化研究和培训机构等)，以及有关机构可能实行的激励制度。

在最不发达国家，私有部门可能仍然幼小和脆弱，有些重要支助机构可能还不存在。因此，提高吸收能力需要从创业和企业发展到技术和教育政策等很多方面的努力。

18. 教育政策是所有提高吸收能力战略的核心。印度信息技术业的成功(以及生物技术等其它高技术部门的日益成功)在很大程度上得益于有特定目标的教育政策。管理能力投资可能和技术能力投资同样重要。例如，在印度和马来西亚的跨国公司在招聘优秀管理者和工程师方面很少遇到困难。

19. 面向市场的中介机构，如业务发展服务机构，是很重要的。发展中国家企业的发展受阻于企业本身的许多内部障碍，包括缺乏创业和管理技能，融资能力有限且成本高，没有业务发展服务机构，难以获得市场机会信息⁴。许多商业调查都肯定了一点：不论是在发达国家还是发展中国家，资金的可得性都是决定企业存活率的最重要因素。然后则是需要业务发展服务机构，包括培训咨询、技术和管理援助、营销、有形基础结构和政策支持。

20. 鉴于在发展中国家培养和加强企业家以及促进从非正式经济向正式经济发展的重要性，许多国家都设立了国家和资助性中小企业发展方案。最有效的方案都是考虑到政府、私人部门和资助界的辅助作用的全面和一致政策框架的一部分。这种全面办法的目的在于制定建立扶持性企业环境和积极投资环境的横向政策。

C. 基础结构

21. 基础结构薄弱使生意成本增加。缺少公路、港口设施不完善和电信网落后都会增加后勤问题，而且会削弱企业对遥远市场的需求情况迅速做出反应的能力。基础结构薄弱对生产成本、运输费用、出口、减轻贫穷与发展的不利影响在许多文献中都有更广泛的论述⁵。在内陆和冲突后国家，这种不利影响就更严重。例如，贸发会议关于内陆国家的一项研究发现，“按占出口收入的百分比来说，(内陆发展中国家)在运输(和保险服务)方面的支出是发展中国家平均支出的两倍多，是发达国

⁴ 贸发会议(2005 年)，通过提高生产能力提高中小企业的竞争力(UNCTAD/ITE/TEB/2005/1)。

⁵ 世界银行(2003 年)，发展中国家对基础结构的私人参与：趋势、影响和政策教训。

家平均支出的三倍多”⁶。在非洲部分地区，和邻国进行货物贸易的费用比和欧洲进行贸易还高。

22. 外国直接投资可有助于基础结构的发展。然而，这需要对外国直接投资开放电力、运输、银行、保险等部门。在已经开放的国家，外国直接投资将出现在发电、电信以及港口的发展和管理方面。公私伙伴关系、辅助性公共投资和官方发展援助促进了对基础结构的私人投资。

23. 在过去十年中，对基础结构的外国直接投资几乎一半是在电信方面。这是被政策自由化，特别是国有企业私有化所吸引。成功的投资伴随着在电信服务中引进竞争机制和建立独立的管理机构等政府措施。南南投资在基础结构发展中占有重要地位。

24. 实行私有化和各种形式的公私伙伴关系的目的是，解除政府在建立基础结构能力和提供基础结构服务方面的财政和机构制约。在许多情况下，私人的参与带来了服务和准入的明显改善。然而，尽管最初的兴趣相当高，以投资价值衡量，公私伙伴关系目前在基础结构中所占比例远远低于 1997 年的高峰时期。公司伙伴关系二十多年的经验表明，许多“基础结构项目不是商业上根本不可行，就是无利可图，除非收费，但又会严重影响普遍准入”⁷。

25. 经验还表明，虽然私人参与可以使政府避免一些重大开支，但也对政府管理有关部门、监督履行合同义务的表现、建立有效竞争管理机构的机构能力提出了越来越高的要求。基础结构方面适当而能有效发挥作用的法制环境可有助于调动当地和外国投资的积极性。

26. 除与法制和私有化有关的问题以外，还需要有竞争基准以确保基础结构项目能最有效地减少能力制约因素。肯尼亚投资政策审查报告建议参照本区域最强竞争者(南非)这类服务的质量和费用为每一种主要服务制定基准，同时确定与基准有关的目标，将投资者的需要放在优先地位。

27. 建设或重建基础结构是一个需要公共基金、私人投资者和资助界共同提供资金的长期发展目标。最近的行动包括关于建立非洲基础结构基金和国际基础结构协会的建议。

⁶ 贸发会议(2003 年)，对内陆发展中国家的外国直接投资一瞥，第 2 页。

⁷ Stiglitz 和 Charlton(2006 年)，贸易援助：给英联邦秘书处的报告，第 26 页。

28. 通过应用信息技术可迅速而有效地改善软基础结构。例如，贸发会议为便利贸易和运输而设计的基于信息技术的低成本管理系统包括海关数据自动化系统(海关数据系统)和货物预报信息系统(货物信息系统)。其它类软基础结构支持包括对中亚和非洲过境贸易协定谈判的协助，以及贸发会议为签订和维持西非和东、南非共市东非地区的区域汽车运输协定提供的援助，这些协定显著促进了区域间贸易。消除贸易和投资的软障碍以及促进区域贸易合作的各种方案，如中亚丝绸之路倡议，可有助于建立对吸引硬基础结构投资至关重要的大市场。

29. 技术基础结构对企业竞争力很重要，其中包括企业孵化基地、工业和科技园，以及生产力中心等。一个基础结构项目，从计划到维持的每一阶段，都需要评估和应用大量技术和管理技巧，因此，可以把学习和能力建设结合起来。

30. 刚经过内乱或冲突的国家在重建机构能力和基础结构方面会遇到非常严重的困难。在可较快收回投资的地方(如城市地区的移动电话服务)，投资时常可以很快恢复，但冲突后国家面临的主要挑战是吸引可持久的投资。各种国内政治和社会因素对重建机构和保持和平与稳定都很重要，但投资也可以起一定作用。例如，实行企业责任原则和避免群体之间关系紧张的雇用做法很重要。开发署和贸发会议的和平倡议投资就是为了促进为维护冲突后国家的和平与稳定进行投资。例如，卢旺达投资政策审查报告提出了一些重建人力资源的方法，该国的人力资源在 1994 年的种族灭绝行动中受到严重损害。

二、外国直接投资在建设生产能力方面的潜力

31. 贸发十一大强调了包括外国直接投资在内的投资对建设国家供应能力的作用，二者对发展都很重要，是利用多边贸易系统所提供机会的关键。⁸ 第 37 段中说，“外国直接投资为利用外国储蓄、知识和技术转让、提高人力资源水平、促进创业、引进新的生产和管理技能，以及通过外企子公司与本国企业的联系促进企业学习，提供了潜能”。但是，吸引外国直接投资的政策只能起辅助作用，关键还是要努力建设本国能力，改善总的投资环境，为建立一个富有活力的本国私营部门奠定基础。

⁸ 《圣保罗共识》(TD/412)，关于多个利益相关者伙伴关系的附件。

A. 通过外国直接投资提高出口竞争力

32. 建设生产能力可鼓励贸易和投资，而贸易和投资反过来又可以促进生产力的发展。当地经济的国际化，无论涉及出口、外向投资，还是涉及与外国投资者的联系，都会有助于建设能力。“出口使能力增长，而能力的增长则又加强了竞争力：它促使企业采取更高的标准，为其提供了更容易获得信息的机会，同时使其面临更大的竞争压力，因而促使本国企业更加努力获得新技术和新能力。”⁹ 出口还使许多国内市场较小的发展中国家实现了规模经济。

33. 然而，许多发展中国家的经验也表明，鼓励出口和促进内向与外向投资本身并不一定就能带来能力的可持续增长。不过，如果配合以解决普遍能力薄弱问题以及为当地企业国际化提供有目标支持的政府政策，就会有力地促进当地企业提高竞争力。

34. 成功的发展中国家出口增长的部分原因是较好地利用了各种优势(自然资源、较低成本)，部分原因是创造了一些新的优势(技巧、技术能力等)。发展出口竞争力可能需要各种能力投资：采购能力、生产能力、工程技术能力、营销能力等。跨国公司可在建设这些能力方面发挥重要作用。跨国公司不仅参与了包括其企业内及与第三方交易在内的三分之二的世界贸易，而且“各种迹象表明，跨国公司通过直接投资和非股金安排对东道国出口所起的作用将继续增加”。¹⁰ 跨国公司通过两种方式对东道国的出口做出贡献：一是建立与国际生产网络相联系的子公司，二与当地供应商的合同关系，这种关系超出了保持一定距离的关系。即便是对咖啡、可可、烟草或茶叶等初级商品，跨国公司也会控制其销售、运输和批发。

35. 跨国公司的作用并不只是母公司为以更低的价格供应本国市场而进行外购的结果。根据《非洲增长和机会法》，多数非洲产品都可以免税进入美国市场，因此，亚洲的一些纺织和服装企业向非洲进行了投资以向美国出口。实际上，为数较少的非洲国家利用《非洲增长和机会法》规定的优惠准入迅速实现的出口增长的大部分依靠的都是跨国公司的直接投资。跨国公司的突出作用部分地决定了发展中国家在争取建立生产能力和提高出口竞争力时所面临挑战的性质。

⁹ UNCTAD (2002 年)，世界投资报告：跨国公司和出口竞争力，第二十页。

¹⁰ 贸发会议(2002 年)，《世界投资报告：跨国公司和出口竞争力》，第 118 页。

36. 外国投资者可帮助克服出口障碍。跨国公司经常进行一些培养供应商的活动，包括帮助进行产品设计、获取组件、存货管理、试验、包装和外向后勤。跨国公司可通过在最不发达国家的子公司帮助供应商融资和提供技术。通过与外国投资者的伙伴关系或跨国公司的客户，发展中国家可克服以植物检疫和卫生标准为形式的非关税壁垒，如非洲的某些农产品和园艺产品的出口。跨国公司可通过其企业社会责任方案提供改善环境管理和劳资惯例的指导，从而帮助供应商达到法律要求消费者要求。亚洲一些成功出口型经济体的文件中都记载了这种供应商培养活动。¹¹

37. 以出口为导向的发展并非只是一个增加出口总额的问题。它还需要在产品 and 市场方面实现出口多样化，增加出口活动的技术和技能内涵，提高国内附加值，从而增加国民收入。依靠跨国公司实现的出口增长不一定能证明出口竞争力的提高。如果借助于跨国公司的出口生产不是伴随着本国企业供应能力的提高，就总是有跨国公司撤离后出口就消失的危险。例如，塞内加尔的园艺产品出口在研发这类产品的投资者撤离之后就减少了 80%。¹² 如果投资是为了利用如《非洲增长和机会法》优惠准入这样的有时限的机会，这种危险就尤其严重。一些传闻表明，一些投资者预计《非洲增长和机会法》所规定的自由原产地规则将在 2007 年后失效，已经在缩小经营规模。¹³

38. 某些跨国公司的出口有时短暂的性质表明，只有通过促进战略性投资，为外国直接投资确定目标，有保持主要投资地点地位的承诺，并在沿着价值链上升的同时保留现有投资者，东道国的出口竞争力才能持续提高。为确保不断进步，本国企业必须参与这一过程。为此，贸发会议协助肯尼亚和秘鲁制定了选择投资者战略，目的是加强投资促进机构及其与利益相关者的互动。发展外国子公司与当地企业的联系也十分重要。

¹¹ 世界银行(2005 年)，《世界发展报告》，第 65 页。

¹² 世界银行业务评价司 Agarwal, Manhoman 和 Jozefina Cutura(2004 年): 《与贸易有关的技术援助综合纲领》，第 48 页。

¹³ 《肯尼亚投资政策审查报告》(UNCTAD/ITE/IPC/2005/8, 第 87 页)列举了斯里兰卡的例子，该国在肯尼亚的服装公司没有做出 2007 年以后的投资承诺。

B. 联 系

39. 当跨国公司子公司与当地企业建立的关系超出与一般供应商的传统松散关系时，就产生了各种联系。这包括与供应商的后向联系、与技术伙伴的联系、与顾客前向联系和其它伴随产生的联系。对质量和交货时间的严格要求使跨国公司子公司必须经常与当地供应商密切合作，向他们提供培训、质量控制管理、技术转让，甚至资金援助。在最好的情况下，“稠密的联系网可促进生产效率和生产力的提高，技术和管理能力的加强，以及有关企业市场的多样化；这些又可以为东道国经济的其余部分带来意外好处，促进动荡企业部门的稳定”。¹⁴

40. 如贸发会议所强调，外国和本国企业之间联系的存在有赖于一些政策的执行，这些政策要有助于本国投资的增加，技术和技能的转让，优先考虑提高当地供应商的水平，能吸引其公司战略有利于当地供应商发展的跨国公司；当地有能达到跨国公司生产标准的企业。扶持性环境还包括通过教育和培训方案建立熟练劳动力资源并就有效促进企业发展的方案不断进行对话。行业协会在促进建立和加强联系方面也可发挥重要作用。

41. 在技术上可行、商业上有利的时候，外国子公司会参加联系方案。一个成功的方案会有利于外国和当地企业双方，并为更普遍的企业发展做出贡献。过去，东道国政府依靠较为强制性的政策建立联系，如当地成分要求、限制派遣管理人员的人数，甚至强制性的技术转让规定。办法通常变成与私人部门合作，这方面政府的政策是消除外国和本国企业之间更密切互动的障碍。有关障碍包括买方和供方之间关于联系机会的“信息差距”以及外国子公司的要求和当地企业的供应能力之间的“能力差距”。从贸发会议援助各国的一手经验中汇集的一些经验已整理为一个良好做法清单(方框 1)。

42. 最成功东道国经济在促进联系方面的经验表明，在能力建设方面，跨国公司通过东道国政府制订的方案可发挥重要作用。日立、英特尔、摩托罗拉、菲利普、丰田和联合利华等跨国公司为建立联系采取了一系列创新办法。这些创新办法并不

¹⁴ 贸发会议(2001 年)，世界投资报告：促进联系，第二十一页。

是自然出现的(贸发会议, 2005 年)。¹⁵ 例如, 新加坡的提高当地工业水平方案被普遍认为代表了促进联系的最新水平。各国都鼓励外国企业与当地供应商建立长期关系, 帮助它们提高产品和工艺水平, 例如通过指派跨国公司工作人员。在马来西亚, 政府采取了一系列财政措施鼓励跨国公司向当地企业提供培训(例如通过槟榔屿技能发展中心)。

方框 1. 贸发会议发展跨国公司与中小企业联系的良好做法清单

- 鼓励、发起和支持促进联系的方案;
- 支持跨国公司内部系统的联系活动;
- 提供资助和市场准入;
- 为获取资金提供便利;
- 提供反馈、辅导和指导;
- 鼓励开发人力资源;
- 促进技术转让;
- 支持联合、联网和其它形式的合作;
- 鼓励播种;
- 支持出口商、农业生产者和男女平衡;
- 促进与非企业实体的联系。

资料来源: 贸发会议(2006 年), 企业联系方案指导原则, UNCTAD/ITE/TEB/2005/11。

43. 并非所有发展中国家都成功地通过建立联系将外国跨国公司植入了当地经济。和贸易自由化一样, 只是鼓励跨国公司投资不一定就能带来联系的好处。一些国家依靠预先联系方案兴旺起来, 但多数其它国家却往往很少有通过内向投资建立联系的迹象。阻碍当地企业出口的许多供应制约因素也使它们难以向为当地市场生产的外国子公司销售产品。这些制约因素包括缺乏资金和行政资源以及较差的质量控制和存货管理。¹⁶

¹⁵ 贸发会议(2005)年, 通过提高生产力提高中小企业的竞争力, UNCTAD/ITE/TEB/2005/1。

¹⁶ 贸发会议(2001 年), 世界投资报告: 促进联系, 第 173 页。

44. 对不成功联系方案的审查往往表明，失败的主要原因是缺乏帮助潜在的供应公司达到进货公司所要求标准的支助机制；而且缺乏利用新技术和发展进入国际市场的技能所需要的人力资源开发和管理培训；资金不足，难以获得新的资本设备和培训或所需要的扩展。贸发会议的综合能力建设方案(Empretec)的目标之一就是帮助本国和外国公司建立互利的联系。自 1988 年以来，Empretec 方案帮助 26 个国家的 80,000 多名企业主提高了个人创业能力。概括而言，该方案所做的是：发现有希望的企业主；向他们提供培训以加强其创业活动和经营技能；帮助他们与较大的本国和外国公司建立有利的联系；建立长期支援系统以促进其事业的成长和国际化 (方框 2)。

方框 2. 经营技术方案中心的特点

经营技术方案强调需要建立一个“一站店”，在同一地点通过一个由高水平培训员和业务顾问组成的小组提供适当培训及咨询与信息服务。由专业人员组成的业务中心帮助企业主制订和执行业务计划，获得资金，启动新事业，最重要的是在本国和国际上建立网络 and 伙伴关系。另外，业务中心还引导利用可提供业务中心所不具备服务的当地和区域服务商网络。业务中心采用了共同管理信息系统。初步成果是，方案参加者得到了银行贷款，执行了业务计划，发展了出口，得到了后续支助。例如，在智利，超过半数的参加者肯定说，他们提高了产品质量和利润率。在乌拉圭，Proex 经营技术方案帮助参加的公司做好出口准备，受援助的公司中有 74% 设立了出口部。

资料来源：2004 年经营技术方案年鉴。

45. 另一个方案是“非洲企业”。这是开发署非洲局的一个区域行动，目的是为促进和协调非洲的私人部门支援活动以及加强非洲当地企业提供一个区域框架。例如，按经营技术方案模式建立的“乌干达企业”是乌干达政府、贸发会议、开发署共同建立的一个参与性方案，目的是帮助中小企业提高生产力、增长和竞争力，并通过发展供应链促进与跨国公司的联系。2005 年，肯尼亚制糖有限公司(制糖公司)和“乌干达企业”签订了一项联系协定，以向乌干达蔗农提供 24 个月的援助。根据与制糖公司共同提供资金的这项协定，除其它外，首先是帮助提高质量，加强

供应的连续性，履行合同，公司治理和商业道德。“乌干达企业”还将帮助制订一项三年经营计划，以加强公司治理和提高经营与管理技能。

C. 技术和技能

46. 自由化和开放型经济的竞争力越来越有赖于采用新技术和管理办法。要获得获取、传播和掌握技术以及创新的能力，有很多办法。一种办法就是与跨国公司的创新网络建立联系，从而提高技术能力，而这又会提高东道国的出口竞争力。

47. 更概括而言，与利用外国直接投资和各种联系一样，对东道国经济发展影响的一个关键因素是其吸收能力；当地各种能力和机构的水平变成吸引和利用外国资源的主要决定因素。成功的发展中国家吸收技术的经验显示了下述政策途径：“它们以某种方式(并在不同程度上)积极争取从外国吸引技术、专门知识、人员和资金。它们在人力资源方面进行战略性投资，特别侧重于科学和工程技术；在研究与发展的基础结构(科技园区、公共研究与发展实验园地、孵化园区)方面进行投资；把经营要求和激励措施作为选定活动吸引外国直接投资的总战略的一部分，并从战略角度出发，实行(知识产权)保护政策”。¹⁷ 知识产权、投资和相关法律是一些重要行业，如制药业的扶持环境的重要组成部分。贸发会议正在向一些选定的发展中国家提供咨询和能力建设服务，告诉它们如何调整政策以利用国际条约中的灵活性，从而发展当地制药业的供应能力。

48. 外国直接投资可通过提供机器设备以及技术援助和专门知识直接增加技术储备。这是技术转让的一种高效方式，因为它往往要求投资者除提供资金以外，还要在技能、资料和品牌名称技术做出承诺。然而，要更好地利用外国直接投资，必须和有关行业的公司、技术机构、大学和业务发展中心建立互动关系。在信息流动特别密集的情况下，就会在整个群体中产生拥有集体知识的集团。政府、行业协会以及投资和出口促进机构都可以促进这种集团的形成。

49. 促进集团形成的政策措施包括建立自由贸易区、多种设施经济区、孵化园区和技术中心。在乌干达和肯尼亚，建立多种设施经济区是作为投资政策审查的一个后续行动进行的。也和其它国家进行技术互动。最近的一个多边行动的目的是建

¹⁷ 贸发会议(2005年)，世界投资报告：跨国公司和研究与发展国际化，第三十页。

立一个可向参加者提供更多学习机会的卓越中心网络。2005 年，贸发会议与联合国科学技术促进发展委员会联合进行了一个项目，其目的是从发展中国家现有的卓越中心中选出一些出色的，将其作为区域学习中心，以集中各自的资源进行对发展中国家有重要意义的领域的研究。

三、建设能力的横向和纵向政策

50. 要加强国内供应能力，需要在广泛领域做出努力，以建立一个有吸引力的投资环境。横向措施就是那些对整个投资环境有影响的措施。因此，这种措施具有跨部门性质，而且会无例外地影响到所有投资者。这些特别涉及征税、基础结构、减少官样文章、劳动力和技能的培养、知识产权保护、竞争政策、财政、私有部门的发展，以及影响经济总体竞争力的其它措施。另一方面，纵向措施单个行业、行业群体，甚至个别企业。

51. 这些长期改革的效果可能会在进行之后数年才会显现。加纳政府最近采取的有关建设生产力的战略表明了为提高本国能力要解决的各种问题的广泛性。这项战略是加纳政府与包括资助界在内的利益相关者合作制订的。援助被集合为一笔资金，促进了战略的执行和执行情况的监督(方框 3)。

方框 3. 加纳政府的供应能力建设项目

加纳政府认为，以出口和国内市场为导向的工业化主要有赖于提高供应能力。因此，加纳必须建立足够的、具有竞争力的生产能力，以利用市场准入机会。贸易部开列的政策包括：提供稳定的宏观经济环境；提倡战略性投资项目(对外国和本国企业都一样)；便利获得贷款；支持战略部门；鼓励建立信用参考机构；为在新的和现有部门的生产和供应链上建立有经济效益的联系发现和创造机会；建立有服务的工业和农业不动产；简化土地获取手续和保证土地占有的安全；在全国提供良好维护和价格具有竞争力的基础设施；促进能源的高效和可持续利用；将可观的资源用于技术教育和培训以满足私有部门的需要；促进先进管理培训，包括质量保证和全面质量管理；通过财政鼓励措施促进技术水平的提高；宣传全行业的科技发展情况。

资料来源：加纳贸易、工业和私有部门发展部。

52. 采取了横向政策并承诺改善治理的发展中国家，特别是最不发达国家，都面临着一项艰巨的任务，但其努力却被资源和能力所困。如加纳的情况所表明，在制订和执行政策方面有协调和利益相关者的参加时，横向政策的效力就会提高。还需要一个注重结果的纲领和评估机制。

53. 在哥伦比亚，促进竞争方案的目的是促进企业、地方和中央政府、工会和民间社会之间的互动，以建立一种竞争文化。它发展了纵向和横向结构，包括：五个各负责一个竞争方面的国家委员会；一些区域协定，据以研究各部门如何更好地纵向结合以及如何解决供应链中的瓶颈问题；各省理事会，负责解决地方的各种问题；一个提高生产力经验信息交流系统；一个促进中心，负责协调方案的不同部分。¹⁸

54. 经验表明，当方案考虑到投资者的意见和需要时，横向措施最有效。在技术政策方面，就更是如此。没有投资者的投入，有建立强大科学基础的发展中国家并不总是能将这种科学能力转化为技能、技术变化、竞争力和经济增长。要实现这一目标，就需要有一个生产系统中的各方不断互动的国家创新系统。

55. 进行了投资政策审查的一些国家，如坦桑尼亚、埃及和秘鲁，都有一段较长的政府支持科研的历史。埃及的投资政策审查发现，该国自称可随时提供受过良好教育的专业人员，拥有一个研究与发展机构网，一些重点突出的工业研究与发展机构，有政府对科技机构承担义务并提供财政支持的长期传统。但与坦桑尼亚和秘鲁相同的是，这一科学基础对提高当地企业的创新能力没有做出多大贡献。弱点包括：低效率的管理结构；资源不足；研究与发展机构与实业界的联系薄弱；资助政策缺乏效果，没有激励性；科学与技术机构相对脱离规模较大的社会经济活动。

56. 在某些情况下，技术中心、孵化中心、工业园和科技园成为有益的政策工具，特别是对下列而言：发展集团、提高集体效率、降低固定成本和共享服务。在另外一些情况下，与研究机构的互动和建立服务中心使研究和其它专门机构能集中致力于与集团经济有关的领域。例如，在哥伦比亚，技术中心充当的角色不仅是研究与发展试验室，而且是工业扩展服务的提供者；它们为获得新技术提供便利，协助进行销售和获得资金。有些促进中小企业发展的政策工具还为中小企业获得业务

¹⁸ 贸发会议(即将举行的)，投资政策审查：哥伦比亚。

发展服务和资金以及利用技术和创新提供了便利。在集团一级，这种政策的效果尤其明显。

57. 纵向政策适用于一些具体行业，据欧洲联盟最近的一项研究报告，一般适合制造业。¹⁹ 纵向政策的目标目前正在转向新的活动，根据可衡量的成果对企业主给予奖励，在预定的启动阶段提供支援，支持价值链中而不是具体部门的活动。例如，巴西 2004 年开始实行的新工业政策中混合了一系列横向和纵向措施。后者针对的是被定为战略选项的四种高度创新活动(微电子、软件、制药和资本货物)，这些活动将得到制度性支持，在获得贷款或其它激励方面享受便利。

四、对发展援助的要求

58. 总的来说，能力建设涉及所有领域的发展政策，因此，需要从多方面来探讨发展援助问题。对贸易和外国直接投资可对国内供应能力建设发挥的作用的日益深刻的认识以及发展中国家与全球经济只是有略微联系的这一事实，促使多方呼吁制订强化的贸易援助方案。人们希望，通过帮助发展中国家利用国外市场，技术流动和其它反馈机制将转化为当地企业竞争力的提高。贸发会议在提供这种与贸易有关的援助方面一向发挥着主要作用。

59. 贸易援助的概念是作为启动发展进程的一种方法提出的，也就是通过贸易和国内能力之间的有效循环促进发展。贸发会议对中小企业、各种联系和出口竞争力所做的分析表明，可以通过有预定目标的支援中小企业的方案和与跨国公司网络的联系实现能力的提高。实际上，就建设当地竞争力而言，国内对跨国公司的销售起着和出口相同的作用。因此，旨在建设出口供应能力的任何援助都必须考虑到如何鼓励对发展中国家进行更多外国直接投资，如何促进各种联系以建设供应能力。

60. 贸发会议进行的分析研究和技术合作活动在很大程度上反映了对贸易和外国直接投资政策的这种全盘观点。加纳最近采取的有关生产能力的战略就浸透着这种观点。这项战略旨在协助发展供应能力，促进以出口和国内市场为导向的工业

¹⁹ Jordi Gual 和 Sandra Jodar (2006 年): “欧盟内的纵向工业政策: 国家援助有效性的经验分析”, 在欧洲投资银行欧洲工业政策会议(2006 年 1 月 19 日, 卢森堡)上发表的论文。

化。同样，贸发会议的投资政策审查所提出的建议也不仅仅是对外国投资政策环境的简单评估，而是包括了促进投资的政策建议和战略建议。发展能和国际生产网络有效联系的国内工业或服务网，也需要通过技术和业务联系促进创业和提高企业竞争力。这就要求更有效地利用官方发展援助支持发展中国家预先广泛采取措施，综合处理促进贸易和发展投资问题。

61. 现有机制包括促进与贸易有关的技术援助综合框架，一个多机构、多资助方的方案，其宗旨是根据 1996 年新加坡部长级会议的授权，帮助最不发达国家扩大对全球经济的参与。作为有关工作的一部分，该框架资助了一些诊断性贸易一体化研究，研究内容是国家潜力和阻碍改善贸易业绩的瓶颈。贸发会议参加了这些诊断性研究，其内容往往包括投资环境评估。

62. 在关于建立贸易和与贸易有关的能力的联合综合技术方案下，为非洲设立了一个平行的能力建设机制。方案是由国际贸易中心、贸发会议和世贸组织联合执行的，其目的，除其它外，首先是改进贸易政策的制订和世贸组织协定的执行，提高非洲国家的贸易谈判能力，提供有关标准和质量的可靠技术资料。

63. 八国集团承诺支持作为非洲行动计划一部分的投资环境改善工作。非洲发展新伙伴关系的投资环境基金 2006 年 6 月也开始运作，它担负着改善整个非洲投资环境的七年任务。另外，联合王国非洲委员会建议的执行也将显著促进能力建设。

供讨论的问题：

- 个别发展中国家当地企业面临的供应方主要制约因素是什么？这些因素对出口和外国直接投资有什么影响？有哪些解决这些问题的公司经验和最佳做法？
- 就鼓励跨国公司帮助当地企业建设能力而言，那些领域的企业和投资政策的制订可从技术援助受益最多？
- 对发展援助的要求是什么？投资是否能成为贸易援助的一个有用组成部分？为支持供应能力方案，国际组织在加强当地机构方面能发挥什么作用？南南合作有无用武之地？

-- -- -- -- --