



贸易和发展理事会

第五十七届会议

2013年6月26日至28日

临时议程项目2

贸发会议为支援非洲所开展的活动

加强非洲国内投资与国外直接投资的联系

贸发会议秘书处的说明

内容提要

投资无论在发达国家还是在发展中国家都是增长的重要驱动力。过去二十年，非洲的国内投资显著增加。然而，尽管持续增长并有海外发展援助等国际支持，但非洲大陆多数国家的投资需求与可利用的国内资源相比仍存在巨大缺口。外国直接投资可以发挥重要作用弥补这一缺口。非洲在全球外国直接投资流量中所占份额很小（2.8%），更重要的是，流入非洲大陆的外国直接投资集中于少数几个国家，而且主要投向采掘业。后者强化了非洲对大宗商品出口的依赖，非洲国家更加容易受到外部需求和投机驱动商品价格波动的影响。到目前为止，还没有证据表明非洲的外国直接投资通过前向和后向联系促进了经济多样化。在这种情况下，外国直接投资的“飞地型”发展倾向——当地经济的外部整合胜于内部整合——着实引起人们的关切。在这一背景下，本说明质疑许多非洲国家在设计外国直接投资政策时认为将必然提高效率的想法。吸引到外国直接投资，一定带来机会实现技术转让和与国内企业的联系，促使经济活动更具活力，这是一厢情愿。从成功国家的经验来看，外国直接投资对东道国发展的贡献在国内企业蓬勃发展的国家往往较大。因此，外国直接投资在发展进程中是滞后变量，而不是前向变量。设计外国直接投资政策时，应视其为促进增长、创造就业、建设生产能力和培育充满活力的国内私营部门的全面综合发展战略的补充。

导言

1. 国内投资无论在发展中国家还是在发达国家都是增长的动力和引擎。投资对保持经济增长、创造就业和奠定减贫基础不可或缺。过去十年，因建设基础设施和发展生产能力的需要，非洲的资金需求迅速扩大，而国内投资的增长不足以满足这些需求。非洲投资需求与可利用的国内资源相比存在巨大缺口，而且缺口不断扩大。非洲领导人在 2012 年 1 月非洲联盟首脑会议期间决定尽快建立非洲大陆自由贸易区，以期促进非洲内部贸易。这一决定不仅使增加国内投资的需要更加迫切而且势在必行。扩大非洲内部贸易，需要在基础设施和发展生产能力上投资。如果非洲各国政府希望有可能实现促进非洲内部贸易的目标，必须加大努力增加国内投资。
2. 外国直接投资有助于缩小非洲的资金缺口。事实上，面对国内投资不足以满足长期发展需要的情况，吸引外国直接投资成为非洲大陆许多国家战略的首选。此外，一些快速增长的东亚经济体的经验，使人们相信吸引外国直接投资是弥补低收入国家资源缺口和避免进一步积累债务，同时从根源上直接消除贫困的关键。
3. 吸引和利用外国直接投资的预期收益取决于一些隐含的假定。首先，外国直接投资有可能通过弥补国内投资不足以及转让技术、管理经验和技能而促进增长。在这种情景中，外国企业活动经由竞争、模仿、劳动力流动和纵向联系对当地经济产生外溢效应。第二个假定是，吸引外国直接投资增加的资本存量投入新工厂和新设备，固定于生产活动中，从而迫使外国投资者作出长期承诺，一旦投资到位，则给予决策者某种程度的相互讨价还价空间。另一假定是，外国直接投资将带动国内投资，使吸引外国直接投资成为刺激本地投资的有效政策工具。
4. 没有确凿证据证明这些基本假设适用于非洲国家的情况。那里可以看到的联系往往有限，而且只是个别情况。贸发会议的研究还表明，非洲国家近年接受的外国直接投资主要是追逐采掘业、服务业、兼并和收购的机会，绿地投资较少。此外，在全球金融和经济危机之后，非洲的外国直接投资流入量有所下降，表明外国直接投资往往跟随增长，当经济体面临困难时，则向他处转移。
5. 不过，为了弥补资金缺口，多数非洲国家不断努力吸引更多的外国直接投资。目前，非洲在全球外国直接投资中所占份额较小，更重要的是，非洲大陆的外国直接投资集中于少数几个国家，主要是资源丰富的大经济体(Anyanwu, 2012)。最近的资料表明，非洲目前占发展中国家外国直接投资流入量的 6%左右(UNCTAD, 2013)。因此，即使与其他发展中国家相比，非洲在全球吸引外国直接投资方面仍处于边缘地位。非洲自然资源吸引的外国直接投资占总流量的很大部分，而且在整个大陆分布不均。这一事实说明，尽管增长趋势令人瞩目，但非洲国家并没有有效地利用外国直接投资以支持发展——外国直接投资在非洲经济体中产生的后向联系不多可证明这一点，也没有从中获得大量预期技术转让成果。非洲在全球外国直接投资流量中所占份额小和外国直接投资在非洲的影响有

限，原因之一是非洲国家寻求和促进外国直接投资的方式。它们太注重给予优厚的激励，而不注意创造有利的国内创业和经营环境。过去几十年的经验表明，吸引追逐市场和注重效率的外国直接投资的最有效方法是培育充满活力的增长型私营部门和为国内和外国投资者创造有利的政策环境。为此，非洲国家需要重新考虑它们的投资促进战略，以确保为非洲大陆带来最大利益。

6. 在这一背景下，本说明指出，外国直接投资是国内投资的补充，而不是替代。吸引外国投资的努力不能超过通过公共部门干预和提高国内储蓄率来刺激国内投资的努力。事实上，政府的首要目标应该是在国内投资的支持下，培育充满活力且不断增长的国内企业。从长计议，这一进程本身就是最好的吸引外国直接投资战略，因为外国投资往往流向那些经济持续增长，而且先进和大型的国内私营企业可提供优质产品并成为外国企业有效合作伙伴的国家。

7. 本说明下文分为四章。第二章论述非洲国内投资和外国直接投资的近期趋势。第三章介绍通过国内投资促进外国直接投资流入的机制，并根据对非洲国家的调查结果提出这种关系的实证依据。第四章讨论建立或加强国内投资与外国直接投资之间联系的一些措施。第五章提出了讨论议题。

一. 非洲国内投资和外国直接投资的趋势

8. 过去十年间，非洲国内投资无论以货币还是以占国内生产总值(GDP)百分比计算都有大幅度增长(表 1)。2010 年，非洲的国内投资约为 3530 亿美元，而 2000 年为 1000 亿美元。此外，国内投资占 GDP 的份额从 2000 年的约 17%升至 2010 年的 21%。虽然非洲国内投资大幅增长，但需要指出的是，非洲投资占 GDP 的份额远低于其他发展中地区，尤其是亚洲发展中国家——其所占份额 2010 年为 35%左右。为此，非洲国家有必要增加投资比率，达到快速增长的新兴发展中国家的水平，以创造经济持续增长的前景。

表 1
选定组别的固定资本形成总量

经济体	单位	1970 年	1980 年	2000 年	2007 年	2010 年
非洲	10 亿美元	17.7	110.6	100	261.9	353.2
	占 GDP%	19.43	25.47	16.67	19.58	20.65
美洲发展中国家	10 亿美元	37.2	190.1	397.4	757.2	983.4
	占 GDP%	21.41	25.12	18.63	20.14	19.64
亚洲发展中国家	10 亿美元	55.8	336.2	1 135.3	3 040	4 773.8
	占 GDP%	19.35	24.53	26.52	30.55	34.64

资料来源：贸发会议数据库。

9. 关于外国直接投资流入趋势，2011 年非洲国家接受了 427 亿美元，占全球流入量的 2.8%，占非洲国内生产总值的 2.3%(UNCTAD, 2012a)。非洲 2008 年占发展中国家外国直接投资流入量的 9%，2011 年下降至 6%。表 2 显示，2011 年非

洲外国直接投资流入量与 2008 年 578 亿美元的数字相比大幅度下滑。事实上，自 2008 年全球经济和金融危机以来，非洲外国直接投资流入量一直呈下降态势(UNCTAD, 2012a)。然而，如果按分区域分列，北非与撒哈拉以南非洲地区的最新趋势出现明显差异。例如，北非的外国直接投资流入量因埃及和利比亚的政治局势动荡而在 2011 年显著下降，撒哈拉以南非洲国家的流入量则从 2010 年 290 亿美元增至 2011 年的 370 亿美元。然而，撒哈拉以南非洲地区流入量的增长不足以抵消北非流入量的下降，导致非洲整体流入量减少。

10. 非洲外国直接投资流入的基本事实之一是高度集中于少数几个国家，大多是资源富饶的非洲大国，而资源贫乏的小国难以吸引大量外国直接投资。例如，三个国家(阿尔及利亚，尼日利亚和南非)2011 年占非洲外国直接投资流入量的 41%。在此背景下，非洲国家面临的挑战之一是如何降低外国直接投资的地域和行业集中度，以最大限度地发挥它们对发展的影响力。虽然非洲外国直接投资主要投向采掘业，但有迹象表明也开始向服务业扩展。事实上，过去三年新建项目数据表明，初级商品部门的相对重要性在下降(UNCTAD, 2012a)。

表 2
选定组别的外国直接投资流入量

年份	单位	世界	发展中经济体	非洲
1980	10 亿美元	54.1	7.5	0.4
	占全球 FDI%	100.00	13.83	0.74
	占 GDP%	0.46	0.29	0.09
1990	10 亿美元	207.5	34.9	2.8
	占全球 FDI%	100.00	16.80	1.37
	占 GDP%	0.93	0.89	0.57
2008	10 亿美元	1 790.7	650	57.8
	占全球 FDI%	100.00	36.30	3.23
	占 GDP%	2.92	3.70	3.68
2011	10 亿美元	1 524.4	684.4	42.7
	占全球 FDI%	100.00	44.90	2.80
	占 GDP%	2.19	2.87	2.26

资料来源：贸发会议数据库。

二. 国内投资与外国直接投资之间的联系

11. 过去几十年，多数非洲国家寻求和促进外国直接投资主要是假定外国直接投资可带动或刺激东道国国内投资(Al-Sadig, 2013; Mileva, 2008; Bosworth and Collins, 1999)。这种观点虽然有合理的理论基础，但却忽视了最近的研究成果，即国内投资本身是影响外国直接投资流动的决定性因素。换句话说，国内投资与外国直接投资之间的关系一般而言是双向的(Lautier Moreaub, 2012)。

12. 发展中国家可通过国内投资促进外国直接投资流入有几个原因。国内投资者往往更加了解投资环境，它们的行动向外国投资者发出了经济状况的信号。在国内和外国投资者之间信息不对称的情况下，国内投资可带动外国直接投资。国内投资可影响外国直接投资的另一个原因是激励国内投资的因素也同样激励外国直接投资。例如，在基础设施上的公共投资可以降低交易成本，增加私人投资和外国直接投资的回报。外国直接投资与国内投资之间的双向关系对投资促进具有不同意义。如果国内投资可以带动外国直接投资，那么最好办法是优先考虑促进国内投资，而不是向外国投资者提供特殊优厚待遇。当然，这不是说不应该给予外国直接投资以激励。与此相反，有一些投资如果没有外国直接投资参与，非洲国家自身则难以为之。因此，为有针对性地吸引外国直接投资提供激励和进行机构建设，应是国家投资政策和战略的重要内容。专注于向外国直接投资提供特殊待遇和支持，寄希望带动国内投资的政策取向有失偏颇。

13. 研究者使用非洲国家的证据，对国内投资与外国直接投资之间关系进行了实证研究。例如，Ndikumana 和 Verick(2008)探讨了非洲的外国直接投资与国内投资之间的关联，发现了两个变量之间存在双向联系的证据。他们的实证结果表明，国内投资可激励外国直接投资，同时外国直接投资也对国内投资产生了积极影响。然而，证据还显示，除了无论国内投资如何仍可吸引外国直接投资的资源富集国家外，在国内投资和企业部门快速增长的国家，外国直接投资流入趋于稳定，行业之间的分布更加均匀。这些研究成果显示，在投资政策重点是为吸引外国直接投资而提供优厚激励的国家，需要重新思考现有的趋势。它们的政策应更注重促进国内投资，将其作为激励外国直接投资的重要手段。

14. 投资调查数据为外国直接投资与国内投资之间关系提供了有力证据。例如，联合国工业发展组织(UNIDO, 2011)的证据表明，虽然在非洲的跨国公司对某一行业的国内企业有负面影响，但对其他行业国内企业的增长和生产力则具积极作用。外国直接投资对东道国经济既有正面也有负面影响的事实说明，获取利益不是自动的。此外，影响将因国家而异，在很大程度上取决于东道国的经济结构、发展水平和性质(UNCTAD, 2005)。因此，非洲国家要努力吸引外国直接投资，必须想办法使利益最大化和风险最小化。为国内投资和私营部门发展创造有利国内环境，是一种吸引外国直接投资，同时也限制一定风险的方法。

三. 加强国内投资与外国直接投资之间联系的政策选择

15. 近年非洲扩大出口主要是采掘业、旅游业和其他出口导向型活动中外国直接投资增加的结果。在此背景下，非洲经济通过外国直接投资实现的外部整合比内部整合走得更远、更快，于是造成了结构转型和生产能力发展缓慢。事实上，贸发会议 2012 年《非洲经济发展报告》——副标题是“非洲结构转型与可持续发展”中指出，一方面 2000 年代非洲大宗商品出口快速增长，另一方面 1980 年代和 1990 年代制成品生产和出口取得的进展发生了逆转。制造业占非洲国内生产总值的比重从 1990 年的 15% 降到 2008 年的 10%(UNCTAD 和 UNIDO, 2011)。

降幅最大的是西非，同期从 13%降至 5%。在非洲的其他次区域也可观察到“去工业化”现象。例如，在东非制造业占产出的份额从 1990 年的 13%降至 2008 年的约 10%，在中非从 11%降至 6%，在北非从约 13 降至 11%，在南部非洲从 23%降至 18%(UNCTAD 和 UNIDO, 2011)。制造业占非洲产出的份额下降一直令人关切，因为在历史上看制造业是经济高速持续增长的主要引擎(UNCTAD 和 UNIDO, 2011)。此外，制造业是未来一些年吸收数以百万计的将进入劳动力市场的非洲青年的关键。目前，40%的非洲人口居住在城市，而这一数字到 2050 年预计将上升至 60%。所有这些考虑意味着需要重新思考投资政策，将投资政策辩论从只单纯注重吸引外国直接投资转向更平衡、务实和战略的角度，探讨外国直接投资如何符合发展议程，不仅带来快速持续增长，而且能够激励国内投资和与国内企业建立联系，以促进结构和技术变化。

16. 为了建立和加强国内投资与外国直接投资的联系，一些非洲国家需要采取若干政策措施。例如，它们应该鼓励创业，以促进国内投资；需要创建更具活力的企业，以满足高度竞争的国内和国际市场的要求。这样做将向外国投资者发出国家经济状态的积极信号。如前所述，促进国内私营企业发展尤其重要，非洲国内投资可激励外国直接投资的近期研究成果也证明了这一点。给予国内企业以经济激励，分享市场信息，提供商业服务，建设基础设施，维护和平与安全，减少政策的不确定性，放宽融资渠道，降低贸易成本，是非洲鼓励创业的一些政策行动实例。贸发会议提供了发展中国家和转型期经济体鼓励创业的政策框架和实施指南(UNCTAD, 2012b)。

17. 促进本国和外国投资者建立合资企业，将推动技术和技能转让，增加外国直接投资在国内经济中的影响力。最近的非洲国家投资状况调查显示，外商合资企业更大，在东道国雇用的工人更多，比外商独资企业更具生产力(UNIDO, 2011)。因此，促进合资企业对外国投资者和东道国经济都有好处，应该予以鼓励和支持。

18. 非洲国家政府也可以使用针对性的经济激励措施和政策，鼓励外国投资者到本地采购生产投入品，从而加强国内投资与外国投资之间的联系。贸发会议在若干发展中国家包括非洲发起了两项专门促进外国企业与国内企业联系方案，为国内企业参与全球价值链创造机会。第一项举措是贸发会议的《创业政策框架和实施指南》。该框架列出了各国政府培育创业精神和建立具有活力的本地企业应采取的六项行动。这些行动是：(a) 制定企业家战略；(b) 优化监管环境；(c) 加强创业教育和技能发展；(d) 促进技术交流和创新；(e) 扩展融资渠道；(f) 促进网络联系和意识。该框架旨在支持决策者设计促进创业的政策、针对性措施和制度。虽然没有普遍适用的公式，但的确提出了对培育创业能力有影响的优先领域的政策选择和行动。该框架包含一个用户指南、创业政策制定步骤以及一套衡量进展情况的指标。

19. 第二项举措是商务联系方案，这是贸发会议经营技术方案中促进创业和中小型企业升级网络的一部分。它于 2005 年投入运行，主要目标是提出一些各国

政府可能需要采取的政策措施，以便：鼓励商务联系；评估外国企业的投入品需求和在本地采购的可能性；协助中小企业为建立“伙伴关系作好准备”（通过经营技术方案这样做）；提高国内合作伙伴机构的能力，使该方案得以持续下去。目前商务联系方案已扩展到 9 个国家：阿根廷、巴西、多米尼加共和国、莫桑比克、秘鲁、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、越南和赞比亚。商务联系项目涵盖若干行业，如汽车、农业经济、矿业、电信和旅游业。

四. 结论和讨论议题

20. 外国直接投资可通过转让资金、技能和诀窍对非洲国家的经济发展起着建设性作用，这是毋庸置疑的事实。实际上已经成为非洲采掘业以及其他行业发展的关键性因素。向非洲决策者提出的主要问题不是外国直接投资是否带来利益，而是如何最好地管理外国直接投资的收益和成本，以配合加强国内投资和私营部门发展的整套措施，深化内部整合。因此，除了一味努力通过优厚激励吸引外国直接投资，而无论是否能产生溢出效应和与国内企业的联系外，还需要决策者问另一组不同问题。回避这些棘手的问题，而青睐于激励型促进措施，希望以此能够吸引外国直接投资，既不会实现经济发展的目标，也不利于外国直接投资的长期和持续流入。正如上文已经指出的，从长期看，吸引外国直接投资并从中汲取最大利益的最佳战略是培育充满活力的国内私营部门。

21. 供小组讨论的议题：

- (a) 阻碍非洲国内企业与外国企业建立联系的关键因素是什么？
- (b) 非洲国家如何能够更好地利用外国直接投资，以支持生产能力发展？
- (c) 国内企业的发展水平是否影响外国直接投资的流入以及外国直接投资的作用？
- (d) 需要采取哪些必要政策措施减少外国直接投资在非洲的地域和行业集中度？

References

- Anyanwu J (2012). Why does foreign direct investment go where it goes? New evidence from African countries. *Annals of Economics and Finance*. 13(2):425–462.
- Al-Sadig A (2013). Outward foreign direct investment and domestic investment: The case of developing countries. International Monetary Fund Working Paper WP/13/52. February.
- Bosworth B and Collins S (1999). Capital flows to developing countries: Implications for saving and investment. *Brookings Papers on Economic Activity*. 1:143–169.
- Lautier M and Moreaub F (2012). Domestic investment and FDI in developing countries: The missing link. *Journal of Economic Development*. 37(3):1–23.
- Mileva E (2008). The impact of capital flows on domestic investment in transition economies. European Central Bank Working Paper No. 871. February.
- Ndikumana L and Verick S (2008). The linkages between FDI and domestic investment: unravelling the developmental impact of foreign investment in sub-Saharan Africa. *Development Policy Review*. 26(6):713–726.
- UNCTAD (2005). *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012a). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012b). *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). Global Investment Trends Monitor No. 11. 23 January.
- UNCTAD and UNIDO (2011). *The Economic Development in Africa in Africa Report 2011: Fostering Industrial Development in Africa in the New Global Environment*. New York and Geneva.
- UNIDO (2011). *Africa Investor Report 2011: Towards Evidence-based Investment Promotion Strategies*. Vienna.
-