



新闻稿

注意

报刊、广播电台或电子媒体不得在 2005 年 9 月 13 日格林尼治标准时间 17 时之前引用或摘录本新闻稿和相关报告内容。

UNCTAD/PRESS/PR/2005/030*
2005 年 9 月 13 日

依靠企业界能解决非洲经济发展问题吗？

贸发会议研究报告评估外国直接投资对非洲发展的影响

在今天发表的 2005 年报告“非洲经济发展：重新考虑外国直接投资的作用”中¹，贸发会议说，以吸引外国直接投资为重点可能并不是发展政策的良好指针，有些情况下实际上还会扭曲长期增长潜力。如果非洲要获益于丰富的自然资源并扭转过早出现的非工业化趋向，就需要采取一种更平衡的政策方针。

非洲“新政”

一段时期以来，关于解决非洲贫困问题的辩论成绩很大：涉及勾销债务、援助加倍、取消条件限制以及建立互信与责任——这些都是贸发会议以往报告中所建议的措施，现已得到采纳，成为实现联合国《千年发展目标》所必需的整套政策的一部分。英国首相托尼·布莱尔谈到现在是根除贫困的历史性机会。但是，历史往往会出人意料地发生重复。过去，外国公司将非洲发展道路引向不符合当地需要的方向；如今，吸引外国公司往往被宣传为非洲区域经济振兴的必由之路。

报告说，外国直接投资已成为许多非洲国家“理想的发展融资手段”，预期这种投资既可以填补投资空白，又不至于增加外债负担，还会带来一系列其他好处，诸如就业机会、出口机会和新技术。但是，尽管在政策上作了重大努力，包括自由化、自由化和放松规章管制——这些都是为吸引外国直接投资而建议采取的措施，但非洲大陆仅仅得到了全球投资流量的很少一部分；在 2000 年至 2004 年期间年均占这种流量的 2% 略多，而 1970 年代则达到 4.4%。

* 联系地址：新闻办公室，+ 41 22 917 5828，unctadpress@unctad.org；www.unctad.org/press；或 K. Kousari，+41 22 917 5800，kamran.kousari@unctad.org。

工商开放

从流入非洲的外国投资量不多作为切入点，治理不善被认为表明存在着一种敌视外国工商业的环境，造成非洲无法利用新的增长机会。结构调整方案开出的药方是重新设计宏观政策、贸易政策和工业政策，使非洲对工商业开放。

但是，过去 20 年来的调整记录并不能证明那种认为对外国公司采取开放态度将改变非洲投资气候的观点。报告说，这些调整方案“作用很小，基本上没有改变该区域在结构变革和积极融入全球经济方面的格局”，并且“单靠这些方案未能重新确立有利于投资和就业的经济气候”。报告说，限制和扭曲非洲外国直接投资流量的是所有这些因素，而不仅仅是治理不善。

事实上，报告的结论认为，将非洲视为在外国直接投资方面与众不同的看法是错误的；归根结底，对于吸引更多的外国直接投资，市场规模、增长前景和出口结构最终都是决定因素。为了避免对外国直接投资在发展方面所能产生的作用形成不合理的预期(从而导致失望)，需要仔细评估一些推论，这些推论认为，外国直接投资主要集中在机器和设备方面，带来大量的技术上的外溢效应以及增加当地投资。

历史的束缚

报告认为，虽然 1980 年代和 1990 年代的许多改革措施目前正在修改，而吸引越来越多的外国直接投资则始终是新自由派发展方针的持久遗留观点之一。那种认为外国直接投资只是响应成功但并不创造成功的想法遇到阻力，而人们几乎完全忽略了这种投资既带来好处又造成代价的观点。

但是，非洲在外国直接投资方面的难题早在 1980 年代危机之前就已经存在。殖民历史留下的是市场规模小、国际劳动分工不对称。外国直接投资流量在母国和东道国都呈严重集中格局，主要对吸引到利用进口技术和中间投入的外向型初级生产飞地。报告认为，这是一种顽固的遗留现象；1990 年代多达 80% 的年度流量仍流向初级部门，而其他发展中区域则已开始转向。

报告的结论认为，这些顽固的结构偏差再加上宏观经济制约因素，造成了低增值、再投资收益有限和利润周期性猛增的外国直接投资形态。另外，流入量随外部市场条件和企业压力起伏不定。

近期流量虽有恢复，但外国直接投资以资源导向和流量起伏不定的状况并没有改变。事实上，在一些年份和一些国家，包括公共服务部门一次性私有化改革在内的并购(2002 年至 2004 年期间共计约 340 亿美元)占总流量的一半以上，进一步加剧了起伏不定的状况。

对非洲的新一轮竞争

近来非洲外国直接投资流量猛增，2004 年达到 180 亿美元，是 1990 年代年度平均的 3 倍，主要归因于燃料和矿物需求增长；10 大接受国中，除 1 个以外，其余都是拥有大量矿藏和石油蕴藏量的国家。

如报告所述，通过政府退出和向跨国公司提供鼓励办法重新划定采掘业界线的努力肯定吸引了更多的外国直接投资流入量，包括 2004 年将近 30 亿美元的并购。有利的价格动向、新市场(包括发展中国家的新市场)和更敏锐的决策者的出现，再加上导致该区域增长绩效改善的价格上扬，引起人们更加期待这些部门会提供比以往更好的发展前景。报告告诫不要过于乐观。非洲国家竞相向采掘业部门的投资者提供优厚的税收鼓励办法和其他鼓励办法，这是否会成为“降到最低的竞赛”，取决于能否成功地把握好共同的资源要素。

为了使广义的发展目标与狭义的企业利益协调起来，集中注意的是通过降低税收和提高出口量增加政府收入。报告通过分析近期加纳和坦桑尼亚外国直接投资带动的黄金采掘业景气现象，得出结论认为“供方”逻辑不大可能成立；财税收入跌至出口值的 5%、低增值以及外汇收入净值不高已经是常见的情况。非洲其他国家扩大中的石油和天然气部门也同样出现了这种情况。

陷入飞地型发展的危险是实际存在的，而且并不仅仅限于采掘业部门，在利用低工资、财税鼓励和货币贬值等手段企图进入跨国公司生产网络的情况下尤其如此，对进口的高度依赖造成相应的国际收支问题。报告表明，在许多非洲国家，近年来利润回流量已高于外国直接投资流入量，有时甚至高出许多倍。

权衡代价与利益

那种认为非洲不欢迎外国资本的观点并不确切。报告指出，正相反，吸引外国直接投资已经成为许多国家政府所确定的产业政策，为外国公司提供的鼓励办法几近补贴的程度，取代了配置当地企业和鼓励国内投资的政策。

一个更均衡的框架需要权衡国家和部门的具体代价和利益：外国直接投资带来的资本流入可能是有益的，但由此而造成的利润外流也可能很多，因而成为一种巨大的代价；(外国)公司的生产是有益的，但如果排挤了当地公司就不那么有益；增加出口可能需要大量增加进口，造成不确定的国际收支结果。

如果不考虑这些代价，就可能造成激励结构向追求快回报、投机性投资和短期行为倾斜；经常宣传的非洲外国直接投资高利润率的情况反映出集中在资本密集型采掘业部门，这种部门的收益(和风险)特别高。报告说，必须重振国内资本积累，包括公共部门的资本积累，必须在工业能力、技能水平和基础设施发展方面跨越台阶，才能使外国直接投资更有力地为发展服务。

重新思考政策

通过进一步推动快速自由化和减少政府干预吸引更多外国直接投资的政策不会产生预期的效果。需要加以重新思考。报告提出了一项多层面的方针：

- 认真对待代价——利益观；评估外国直接投资对当地代价和赢利水平的影响、外溢效应和联系纽带的规模以及出口依赖和利润回汇的程度。在采掘业，还应充分计入环境代价和社会代价；
- 混合和顺序型的战略工业政策，包括使用绩效要求、差别税收和对兼并设置的壁垒，尤其着眼于利用外国直接投资实行向非传统型出口转移的多样化；
- 推行在国内深加工资源型出口，以创造增值和深化工业能力；
- 加强宏观政策空间，除其他外包括有选择的资本管制、财税鼓励和货币政策自主权，优先照顾国内资本形成；以及
- 利用外国直接投资开展官方发展援助驱动的基础设施方案，以激励大幅度的融资。

区域贸易安排可帮助扩大出口。扩大市场也可吸引外国直接投资，包括吸引来自其他发展中国家的投资，可以通过协调政策、协调税收和其他鼓励办法以及改进对公司的监测提高与跨国公司谈判的能力。报告说，很适合从采掘业入手加强区域政策协调。重新审视东亚的经验也能获得可借鉴的教益，因为该区域的工业政策、外国直接投资和区域动力在不同程度上是迟到的工业化飞跃的一部分。

报告还要求重新思考国际外国直接投资议程，特别是在政策空间受到制约的地方，以期吸引更大的流量。这种重新评估宜从全面评估改进管理外国直接投资所带来代价和利益的各种备选办法入手，重新设计技术援助方案，以便根据当地需要更好地把握融合进程。报告要求特别注意多边贷款的附带条件，这方面在设计针对外国直接投资的政策时“手段”压倒了“目的”。但是，正确把握政策的一致性也意味着要注重往往超出多边协议的双边和区域倡议，并注重吸引更多外国直接投资的纤弱前景。

** ** *

¹ 《非洲经济发展：重新考虑外国直接投资的作用》（出售品编号 C.05.II.D.12, ISBN 92-1-112671-1）可按以下地址从联合国销售处购取，也可向联合国在许多国家的销售代理商购取。售价：19 美元。请按以下地址订购或提出询问，欧洲、非洲和西亚：United Nations Publication/Sales Section, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland 传真：+41 22 917 0027；电子信箱：unpubli@un.org；美洲和东亚：United Nations Publications, Two UN Plaza, DC2-853, New York, NY 10017, USA(电话：+1 212 963 8302 或+1 800 253 9646；传真：+1 212 963 3489；电子信箱：publications@un.org；互联网：<http://www.un.org/publications>。