

摘要

由于投资支出不足以支撑持续的增长，全球经济复苏是脆弱的 --

强有力的周期性动因，再加上美国和其他国家放松宏观经济政策，推动很大一部分全球经济在 2002 年进入复苏的初期阶段。促成初期阶段经济复苏的动力很强，但证明是短暂的，原因是库存和高科技的周期很短，看来已经过了顶峰。虽然消费支出仍然毫无衰退，但目前正应该是投资需求开始上升，并把经济复苏推向更高轨迹的时候。然而，迄今尚未出现这一情况。看来是在整个全球经济中以不同形式表现出来的金融不平衡拖了增长的后腿。金融市场中广泛存在的不确定性会危及固定投资的必要反弹，从而会削弱促使全球经济在今后高度增长的前景。股票市场的价格下跌和动荡、会计丑闻、债务的累积（包括内债和外债、私人债务和公营部门债务）以及对长期盈利能力的重新评估使得全世界投资者小心谨慎，甚至神经过敏。因此，看来几乎在所有发展中区域，2003 年的经济增长都肯定会比我们仅仅在 6 个月前预计的要疲弱。

对长期趋势进行的分析显示，投资周期作为整个周期行为的决定因素之一，在中等收入和低收入国家的重要性与在高收入国家的不相上下。但是，在发展中国家，投资的波动幅度超过富国。在投资环境健全的国家，波动幅度大大低于政策和制度有缺陷的国家。

向发展中国家的资本流动证明是顺周期的。但是，投资与资本流动之间因果关系的方向看来在富国和穷国之间有很大不同。在富国，国内固定投资的繁荣一般会吸引外国资本，而在中等收入国家，一般是资本流入的加速刺激国内投资。同样，在富国，投资的下降会减少资本的净流入，而在中等收入国家，则是资本净流入的减少（或资本流出的增加）促使国内投资收缩。这种对于资本流动的依赖性使得中等收入国家特别易于为全球金融市场中的紧张情况所损害。低收入国家由于更多地依赖官方援助，而在私人资本市场融资的渠道有限，因此没有呈现以上两个格局中的任何一个。

-- 但是，长期的前景仍然乐观

在长期内，技术进步（经常为全球化所推动）的新机会再加上稳定的宏观经济政策和经过改善的商业环境，有可能加速当前落在后面的发展中国家的经济增长，并增加其投资比率。减少全球贫穷的前景虽然总的来说良好，与我们前一次报告所述相仿，但由于目前缺乏有力的经济复苏，将稍微变得黯淡。

与此同时，人口因素很有可能改变目前的储蓄和投资格局，可能通过资本流动使得各国更加相互依存。人口因素促使经常帐户收支发生的重大变化，尤其是在正逐渐减少盈余的日本以及正逐渐增加盈余的中等收入国家引起的变化，很可能加速

金融一体化。随着外国直接投资进入发展中国家内的增长中市场，并随着发展中国家的金融代理人寻求在富国使其投资组合多样化，资本总流动作为净流动大幅度摆动的基础，变动的幅度更大。然而，国际金融流动由于不时发生剧烈波动，在有些情况下证明有损于经济增长和减贫。国际社会和发展中国家必须寻求建立机制来增加一体化过程中的稳定性。发展中国家可以靠自己的力量做很多事。通过改善国内投资环境，特别是实行健全的宏观经济政策和治理，可以减小资本流动的波动程度，吸引波动不那么厉害的外国直接投资。

全球竞争正在为发展中国家创造新的机会

在过去 30 年中，跨界贸易和直接投资迅速扩展。全球货物和服务的出口在 1970 年代初期占产出的 14%，到 1990 年代末期已发展到占 23%，与此同时，全球外国直接投资流动额相当于国内总产值的比例增加了一倍以上。外国直接投资的急剧增长在 1990 年代末期加速，这种投资在 1995 年为 3,310 亿美元，在 2000 年达到 13,000 亿美元，随后在 2001 年下降到大约 7,250 亿美元。这些流动估计大多数是流向富国。

流入发展中国家的外国直接投资大约为 1,600 亿美元。这个数额与发展中国家的全部国内投资相比，仍然比较小，后者现在大约为 10,000 亿美元。然而，在 1990 年代期间，外国直接投资几乎在每个区域都是全球化的动力，在总资本支出中所占比例也有所增加。外国直接投资在中等收入国家已经增加了一倍，在低收入国家则增加了两倍。然而，外国直接投资在最近出现下降。这些投资在 1999 年达到最高峰，为 1,840 亿美元，目前正经历 1981—1983 年全球衰退以来的持续时间最长的下降。

过去 10 年中的这些趋势增加了世界各地大多数市场中的竞争。尽管公司合并和并购急剧增加，但最大的公司在全球经济活动中所占份额看来在 1990 年代并没有增加。2001 年，50 家最大公司的利润在世界国内总产值中所占比重为 0.8%。这些公司的总利润占全球储蓄的比重在 1994 年为 1.8%，在 2000 年则为 3.3%，但是，这一增加很可能是美国的经济繁荣和某些美国大公司夸大收益导致的。这些因素显示了稳定的格局，而不是增加的趋势。500 家最大公司的格局与此类似。

在商业组织方面发生的 4 个变化对于发展中国家特别重要。第一个变化是，在生产活动几十年来常常为墨守成规的国营企业所垄断的发展中国家内，外国投资的增加正在形成一个新的竞争来源（并有可能提高生产率）。通过最近为使国营公司私有化和使工业对竞争开放所进行的努力，一些发展中国家得以利用这种竞争来获得收益。在很多发展中国家，对服务业实行的限制仍然很严格，原因是一些国家的私有化速度很慢，其他国家的私有化则进行不当，产生了仍然与竞争隔绝的私营垄断企业。

第二个变化是，全球生产网络一度只是国际商业中的沧海一粟，现在已经成为其核心内容。很多大公司选择把零件和设备的生产外包出去，或通过其他方式把生产设施迁到国外，从而为发展中国家带来了新的机会。通过外包选择“非垂直化”的公司为供应厂家创造了新的机会，并为参与外包生产的发展中国家稳步增加贸易

额奠定了基础。这一变化的不利之处是，这种生产以及相关的高出口增长率在地域上高度集中，因此，通往增加在全球经济中所占份额的大门仅向少数几个国家敞开。为了利用生产网络，需要建立有利于私人投资并提供补充性公营部门投资的强有力的政策环境（见下文）。

第三个变化是，投资者们由于日益担心风险，对发展中国家内的投资环境越来越敏感，从而使得资金流向那些经济规模庞大、正在迅速成长而且经济环境较为稳定的国家。像中国、大韩民国和墨西哥这样的国家于 2000 年得到的流入资本最多。但是，如果按在国内投资中所占份额来衡量，小型市场国家证明能够跟上这个趋势，条件是，需要保护产权，具备稳定的宏观经济环境，并建立良好的体制。穷国如果在政策和体制方面做得不够，由于市场规模小而面临的不利条件将更为恶化。因此，这些国家有可能实际上被排斥在除自然资源以外任何其他行业的外国投资流动之外。

最后一个变化是，为基础建设提供融资的长期私人投资已经下降到持续不振的水平。这一减少是两个原因造成的。首先，全球风险酬金在 1997 年后升高，减少了投资者对风险和酝酿时间长的项目的承受力。回避这种项目的态度不仅正如新兴市场债券指数所体现的那样，反映在发展中国家必须向其债券持有人支付的超过美国国库券利率的平均利差中（即使把正在危机中的“反常”国家排除在外之后也是如此），而且还更加普遍地反映在美国高风险公司债券的利差之中。这两个利差都已经增加了一倍，从不到 500 个基点增加到 1000 个基点以上。由于电讯行业最近的崩溃，并由于牵涉到安然公司丑闻的各大电力公司面临的困难，融资者的数目和潜在长期融资者的热情都有所减少。其次，由于合同无法经受需求的急剧萎缩，很多项目遇到支付问题。从阿根廷到印度尼西亚，一连串与基础建设项目有关的违约和债务改组导致了融资的严重减少。因此，发展中各国政府需要进行更大的努力来克服这一风险，特别是实行更好的政策，此外，在根据私有化纲领取消政府对基础建设的融资方面，也许有必要放慢取消的速度。

为了驾驭全球化，需要减少对竞争设置的壁垒 --

为了提高外国投资和国内投资的效率，发展中国家需要驾驭全球化必然带来的竞争的全部威力。这些国家经常没有做到这一点。在很多国家，对竞争设置的政策性壁垒，无论是贸易壁垒、针对流入的外国投资的限制、对竞争设立的行政障碍、还是赋予国营企业的垄断地位，都使国内投资以及外国投资进入效率较低的活动，从而减缓生产率的提高和妨碍竞争。例如，进口竞争会限制在其他情况下将由少数几个本国生产厂家分享的垄断价格。在很多发展中国家内，由于把集中经营的行业中的进口从占国内销售额的 25% 减至 0，导致寡头卖主垄断的销售加价上升 8%。

由于在最近私有化的行业实行妨碍竞争的法规，损害了可以从私有化中得到的收益，并使新的业主—经常是外国公司—与提高效率的竞争相隔绝；由此导致的结果是经济增长放慢和资源分配不当。以非洲为例，在那些存在私营垄断企业的国家，电话服务业的增长速度仅相当于建立了竞争性网络的国家的三分之一。

作为一般规律，随着时间的推移，贸易和投资竞争壁垒较低的国家中的公司通常会大大提高外国投资和国内投资的效率，并从而加快经济增长。这个事实并不意味着无论各国的发展阶段如何，应该对所有国家都提出同一个解决办法。正如中国和其他国家的经验所显示的那样，改革措施必须适合国家的具体情况，并与可持续发展战略相结合。然而，分析的确显示，那些愿意增加自己从全球化中所得到的机会的国家如果首先检查本国投资环境的奖惩特性，特别是注意那些妨碍竞争的壁垒，将会取得成功。

-- 并慎用具有针对性的干预措施

各国政府也许希望通过鼓励机制来弥补不友好的投资环境。但是，尽管有例子清楚显示，有针对性的干预措施，例如财政鼓励措施、出口加工区、或为经济集群提供的支持，确实会提高投资水平（并增加就业机会和产生相关的溢出效益），但不幸的是，几乎没有什么证据显示，这样的鼓励措施会经常取得成功。相反，这样的措施如果是支持更为广泛的一揽子改革措施，即，或是调动力量来支持新出现的机会（例如经济集群），或是建立过渡机制和可以逐步扩展的初期的改革参与者（例如出口加工区），一般会发挥最好的作用。但是，更为一般地来说，投资鼓励措施通常无法弥补投资环境中的严重缺陷，也无法产生持久的增长。为了鼓励生产性投资并从全球化中受益，政府必须战胜挑战，促进竞争和创业，并在像教育这样的领域有成效地进行补充性的公营部门投资。

-- 因此，健全的公营部门投资必不可少

公营部门投资在促进增长方面也发挥着关键作用。一些国家实行了正确的投资水平和投资搭配，从而提高了经济增长率。其他国家通过公营部门进行的投资过多，排挤出了私人投资。由于这些努力还导致投资于享有垄断地位，从而免于竞争的国营企业，公营部门投资的综合效应是有害的。另一些国家通过公营部门进行的投资则太少。这个问题一般通过普遍低下的教育、基础建设和公营机构质量显示出来，所有这些低下的质量都减少了本国公司和外国公司的有利可图的投资机会。投资于建设切实有效的公营机构将带来特别高的回报。

关于投资和竞争政策的国际协定可以通过互惠产生效益 --

根据本国战略和具体条件制定的单方面国内改革措施对经济增长所起的积极促进作用最大，不应使这些改革措施为国际协定所左右。然而，进行改革的各国政府能够从国际协定中得到更多的好处。这些好处可以通过若干形式表现出来。在投资政策方面，如果参加与增加进入市场的途径挂钩的国际协定，将向投资者显示，进行的变革是永久性的，从而吸引更多的投资。此外，如果参加国际谈判，可以通过展示用新的国内政策作为交换来进入外国市场的前景，加强国内改革者的地位；与此同时，谈判可以促使合作伙伴进行在其他情况下不会进行的改革。在竞争政策方面，国际协定可以导致消除妨碍竞争的限制因素，从而带来使所有国家受益的新的价格竞争。

-- 但是，关于投资政策的协定只有在着手解决发展中国家所面临的主要问题时，才有可能产生强有力的发展效应

对投资政策进行协调的目的，是扩大世界各地投资的流动，尽量减少有损于邻国的政策外在效应，并帮助改善经济表现。关于投资政策的协定可以通过以下3个主要渠道帮助实现这些目标：*保护投资者的权利*，从而加强投资动机；*使投资流动自由化*，以便能够增加进入市场的机会和竞争；*限制那些可能以邻国为代价扭曲投资流动和贸易的政策*。

不能期望那些侧重于保护投资者的国际协定显著扩大向新签署国的投资流动。这是因为很多保护措施已经载入双边投资条约。即使是双边投资条约中相对强有力的保护措施，看来也没有增加向签署协定的发展中国家的投资流动。这些事实显示，不应应对任何多边协定规定的保护措施所增加的新投资流动抱有太高期望。

使各国能够谈判达成对等的市场自由化措施和促进不歧视做法的国际协定可以加强健全的国内政策，并有助于改善表现。由于剩余的限制措施大部分是对服务业施加的限制，世界各国政府可以通过利用现有的多边框架，而不是建立新的框架，来增加进入市场的机会。《服务贸易总协定》（GATS）做出了一个迄今为止尚未得到充分利用的安排，来通过谈判提供对等的进入服务市场的机会。迄今为止，很多国家所作承诺的范围有限。在世界贸易组织成员国中，大约三分之二的国家仅计划开放60个或更少的行业（《服务贸易总协定》开列了大约160个行业）。此外，在很多情况下，所作承诺没有反应实际的开放程度。最后，在某些国家，做出的承诺仅仅是为了保护现有企业的特权地位，而不是增加市场中的竞争性。为了纠正这些问题，各国政府必须更多地利用《服务贸易总协定》提供的机会，承诺保持当前的开放水平，或提前承诺在今后提高开放水平，以便为改革方案赢得信誉。为了使服务业改革过程超过各国独立达到的水平，并取得从发展中国家的角度来看更为平衡的结果，各国可以通过制订谈判模式，来扩大在各种行业（包括货物和服务行业）和各种执行模式方面讨价还价的范围，尤其是扩大工人暂时流动的范围，以便更好地利用对等安排可发挥的效力。这样做尽管困难，但会证明比达成一个全新的国际投资安排容易。

同样，如果遏制“以邻为壑”的政策外在效应，特别是集中处理以下两个关键问题，将会有利于发展中国家。第一个关键问题是降低*扭曲投资的贸易壁垒*。很多贸易壁垒通过剥夺发展中国家进入市场的机会和阻碍其出口，也减少了发展中国家出口工业中的投资机会对于外国和本国投资者的吸引力。在加拿大、欧洲联盟（欧盟）、日本和美国，对发展中国家的制造品征收的平均等值从价关税大约相当于对经济合作与发展组织成员国制造品所征收的两倍。这些国家对农产品征收的等值从价关税（更不要说补贴）还比对制造品征收的高3倍以上。降低发展中国家彼此之间的贸易壁垒与降低富国的贸易壁垒一样重要。发展中国家对彼此之间的进口征收的等值从价关税税率与欧盟对来自发展中国家的进口征收的税率不相上下。这种保护程度妨碍了对受影响的出口工业的投资，包括国内投资和外国投资，而如果消除这些壁垒，将产生很大的发展效应。

第二个关键问题是遏制各国之间正在出现的通过*投资鼓励措施*吸引外国投资的竞争。不幸的是，关于投资鼓励措施所达程度的资料不足，因此无法对其影响进行评估，出于这个原因，应该把有系统地编制这样的资料作为国际合作中的一个高度优先事项。

最后，如果关于投资的国际协定包括规定，在对于发展中国家具有重要意义的领域提供对等的进入市场的机会，参加这些协定所产生的效益也会超过单方面改革的效益。这种效益只有在谈判过程中才能清楚显示出来。

-- 因此，竞争协定应该侧重于那些损害发展中国家的限制竞争的做法

增加竞争会加快发展速度，而且如第三章所述，降低发展中国家内对贸易和外国投资的政策性壁垒是一个强有力的促进竞争的措施。除了单方面行动之外，国际竞争政策协定如果着手解决损害发展中国家的主要限制性做法，也会产生效益。

在全球市场上，对发展损害最大的限制竞争做法采取以下 3 个形式。第一个形式是*海外市场*中限制发展中国家之间在这些市场展开竞争的政策性壁垒。这些壁垒与上文所讨论的那些壁垒一样，阻碍投资并产生竞争障碍。特别有害的是 3,110 亿美元的农业补贴和纺织品配额，以及相应的高度边境保护、扭曲的壁垒做法（即关税高峰和关税升级）、保护主义式地利用反倾销法。这些做法在所有国家中都很常见，无论是富国和穷国。所有这些贸易限制措施都限制了发展中国家的出口厂商在国际市场竞争的能力。

第二，*私营部门的限制竞争做法*可能对发展中国家的消费者和生产厂家得到的价格产生有害影响，严重程度不亚于在工业化国家造成的影响。例如，在 1990 年代，高收入国家的公司之间实行的联合垄断做法使发展中国家的消费者付出 70 亿美元的代价。应该把有助于起诉联合垄断的行动摆在高度优先地位。这样的行动多种多样，既可以包括做出更为系统性的安排，以便在竞争机构之间交换信息，也可以包括允许发展中国家在其贸易受到损害时在外国出庭，以便根据外国反托拉斯法进行起诉。实际上，如果大大加强努力，来阐明和记录有损于本行业价格的限制性的商业做法，发展中国家和工业化国家都将受益。

第三，很多高收入国家的政府通过在本国法律中使本国公司豁免于反托拉斯法，*正式支持贸易限制做法*。例如，很多国家政府允许本国公司在出口时进行联合垄断。在政府登记册的隐秘掩盖下，这些全国性出口联合垄断组织很可能提高针对发展中国家的价格。应该努力使关于全国性出口联合垄断组织的信息透明化。如果减少产生破坏性价格影响的联合垄断，所有国家都会受益。同样，对海洋运输给予的反托拉斯法豁免导致了操纵价格的安排，这种安排经常有损于所有地方的消费者，包括发展中国家的消费者。据估计，这些限制性做法每年使发展中国家付出 20 亿美元的代价，也使工业化国家的消费者付出类似的代价。

最后，在很多情况下，可以通过提高透明度、加强非歧视做法和增加程序的公正性来改进发展中国家自己的竞争政策。然而，在这个复杂的法规领域进行的国际

合作必须意识到，各国的能力和体制结构各有不同，因此在提议一更不要说规定一全面政策时必须谨慎从事。在这个方面，促进在发展中国家学习和采用最佳做法的自愿计划会产生很好的效果。

如果要充分利用全球的机会，首先需要发展中国家努力改善投资环境。投资政策和开放竞争的政策如果运用得当，可以加速经济增长和减少贫穷。本报告提出了一个总的框架和经验教训，但每个国家必须制定自己的发展战略。尽管如此，国际社会可以进行合作，通过发展援助、自愿协作以及制定得当的国际协定来提供帮助。为了使这些努力产生最大效果，必须着手解决最为紧迫的投资和竞争问题，这正是今后的挑战所在。