



哥伦比亚国际投资展望

哥伦比亚大学维尔国际可持续投资中心

FDI 热点问题的观点

系列 83 2012 年 11 月 19 日

总编辑: Karl P. Sauvant (Karl.Sauvant@law.columbia.edu)

执行编辑: Jennifer Reimer (jreimer01@gmail.com)

解开土地困扰：把投资挑战转变为全民机遇

Xiaofang Shen^{*}

思考以下案例：

- 中国，20 世纪 80 年代。为了获得资金、技术，并进入世界市场，中国开始进入经济转型时期，对 FDI 实行开放政策。然而，投资者却有所顾虑，因为国家法律规定禁止其占有国有土地。为此，中国政府推出长期租赁制度，首先在经济特区试验，随后在全国推广应用。长期租赁制度使中国在未来几年吸引 FDI 上取得了巨大成功，同时，还为 5 亿城市居民获得产权铺平道路，如今又鼓励农村居民争取同样的权利。
- 埃及，20 世纪 90 年代。日益增长的经济需求要求实现红海海岸旅游的多元化，然而，国内外投资者都因冗长而又不可预测的土地审批流程退缩了。项目批准至少要经过包括考古部和国家安全部等 5 个职能部委的审查。这一阻碍最终通过反向评估方法加以克服，即预先要求每个部委在地图上标出对其合法利益不敏感的沿海区域。这些地区获得各部委的预准后，可以优先发展旅游业，在公共利益得到保护的同时，经济也立即繁荣起来。
- 纳米比亚，20 世纪 90 年代。由于大量的公共土地变成了保护野生动物的国家天然公园，纳米比亚的本土居民面临失去其传统生计的威胁。于是，政府立法允许土著居民注册公共保护区，获得这一集体权利后，土

^{*} Xiaofang Shen (xshen2@live.johnshopkins.edu) 目前是约翰霍普金斯大学高级国际研究学院的资深访问学者，她曾经作为一名投资环境专家在世界银行集团工作了 22 年。她还是 *解开土地桎梏：公平、高效和可持续利用工业和商业用地*（世界银行，华盛顿，2012）的作者和主编。作者在此感谢 Ward Anseeuw 和 Carin Smaller 等同行的意见与帮助。本文作者的观点不代表哥伦比亚大学或其合作伙伴和其支持者的观点。哥伦比亚国际直接投资展望(ISSN 2158-3579)是同行评议刊物。

著居民可以向银行借款，并与外来投资者成立生态旅游合资企业。至 2005 年，已启动并运营的保护区共计 50 多个，使 22 万土著居民能从这项符合野生动物保护的商业中获益。

就非农投资而言，这些案例有哪些共同点呢？

- 对国内和国外投资人而言，被确权的土地是必不可少的。
- 过时而又适得其反的法律、政策和制度是普遍存在的，会阻碍获得投资机会，冻结宝贵的土地资源，在索托的术语中，称之为“死资本”。¹
- 最重要的是，土地问题对投资的挑战能够被转化成与公共利益一致的机会。事实上，只要政策为所有的利益相关者开放机会，持久的投资结果与社会和环境的可持续发展就能够同时实现。

面对快速发展，世界各地在解决土地使用争端时都会遇到困难。许多国家希望吸引 FDI，尤其是能够带来就业岗位和帮助实现工业化的 FDI，但是，投资者却面临缺乏权利受保障的、区划明确的和能提供良好服务的土地使用权这一阻碍。有全球企业调查显示，在非洲，超过一半的制造业企业认为缺乏这类土地使用权是他们投资经营的一大障碍。在其他所有地区，也有超过三分之一的制造商表示有同样的担忧。²倘若再加上那大量无法估计的因土地障碍而从未发生的投资，整体情况更加严峻。

该调查还表明，国内外投资者抱有同样的顾虑。但是，外国投资者可能有更多的选择——如果不满意，他们便可以去其他地区投资，因此，与国内同行相比，外国投资者的投资流失影响更大些。

急于吸引 FDI 的政府有时会提供免费土地和其他特殊待遇作为投资激励，但是，这种做法产生的问题远比其解决的问题多。特殊待遇通常给予少数大型知名企业，使其余企业处于不利地位。此外，土地拥有价值，而投资者愿意支付；免费提供土地，意味着东道国放弃收入，这会吸引劣等投资者，他们进行投机交易而不是真正地投资经营——这是中国许多地方政府从早年的经验中曾吸取的教训。

还有一些国家的政府采用强迫普通公民出让土地的办法来为新的投资开路，这种干预措施，在极端情况下会导致土地掠夺、造成社会不公，使发展目标落空。引发的人民大众的不满也会对投资起到适得其反的作用，正如众所周知的印度奥里萨邦塔

¹ Hernando de Soto 2000, *神秘的资本：为什么资本主义在西方能够成功而在其他地方却失败*（纽约：Basic Books, 2000），第 7 页。

² 世界银行企业调查，2006-2009，可在如下网站获得：<http://www.enterprisesurveys.org>

塔钢铁案例一样。不尊重公民权利还会进一步削弱商界对政府的信心。很多人会想：如果今天为了我们，从某些人手中掠夺土地，那么明天，会不会为了其他人而从我们手中掠夺土地呢？

政府有时想通过捷径解决问题，是因为解决体制问题不宜。有很多障碍，如市场欠发展、不受保护的财产权和过时的规则，还有偏袒和腐败，等，是带有根本性的。要克服这些障碍，政治领袖必须愿意并且能够整治自己的体系，有些时候还包括取消有权阶层的某些特权。

此外，体制改革不仅要努力废除旧机制，而且要建立新体制。要实现产权法和土地管理的现代化、区域划分和环境法规的更新、各方面执行能力的增强——这需要坚持不懈的努力，这些努力是基于政治领导和机构合作，而当没有现成的解决方案时，还需要一点实用主义和创新。

幸运的是，取得进展是可能的——如果不能从 A 到 Z 一步到位，能先从 A 到 C 进几步也不错。中国、埃及和纳米比亚的经验仅仅是其中的几个例子。这些努力很值得，因为它们促进形成一个公平、高效和透明的体制——这正是投资者最需要的。同时，它们又维护了公共利益。

(南开大学国经所陈丽翻译)

转载请注明：“Xiaofang Shen, ‘解开土地困扰：将投资挑战转变为全民机遇’，哥伦比亚国际直接投资展望，NO.83，2012 年 11 月 19 日。”转载须经维尔哥伦比亚可持续国际投资中心授权。转载副本须发送到维尔哥伦比亚中心的 vcc@law.columbia.edu。

如需详细信息请联系：维尔哥伦比亚可持续国际投资中心，Jennifer Reimer, jreimer01@gmail.com 或者 jreimer@lyhplaw.com。

由 Lisa Sachs 女士领导的维尔哥伦比亚可持续国际投资中心(VVC)，是哥伦比亚大学法学院和地球研究所联合建立的研究中心。它力图成为关于全球经济环境下对外直接投资事务的领导者。VVC 致力于分析和教授基于公共政策和国际投资法视角下 FDI 的影响。

最新哥伦比亚国际直接投资展望文章

- No. 82, John Kline, “Evaluate Sustainable FDI to Promote Sustainable Development,” Columbia FDI Perspectives, November 5, 2012.
- No. 81, IlanAlon and AlehCherp, “Is China’s outward investment in oil a global security concern?,” Columbia FDI Perspectives, October 22, 2012.
- No. 80, Jo En Low, “State-controlled entities as ‘investors’ under international investment agreements,” Columbia FDI Perspectives, October 8, 2012.
- No. 79, Lise Johnson, “Absent from the discussion: The other half of investment promotion,” Columbia FDI Perspectives, September 24, 2012.

- No. 78, Elizabeth Broomfield, “Reconciling IMF rules and international investment agreements: An innovative derogation for capital controls,” Columbia FDI Perspectives, September 10, 2012.
- No. 77, Sandy Walker, “A new economic nationalism? Lessons from the PotashCorp decision in Canada,” Columbia FDI Perspectives, August 27, 2012.
- No. 76, Perrine Toledano and Julien Topal, “A good business reason to support mandatory transparency in extractive industries,” Columbia FDI Perspectives, August 13, 2012.
- No. 75, Alex Berger et al., “Attracting FDI through BITs and RTAs: Does treaty content matter?,” Columbia FDI Perspectives, July 30, 2012.
- No. 74, M Sornarajah, “Starting anew in international investment law,” July 16, 2012.
- No. 73, Lorenzo Cotula, “Law at two speeds: Legal frameworks regulating foreign investment in the global South,” June 29, 2012.

所有之前的《FDI 展望》可通过以下网站获得：<http://www.vcc.columbia.edu/content/fdi-perspectives>.