



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/426
11 February 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

第十二届大会

阿克拉，加纳

2008年4月20日至25日

临时议程项目 8(c)

改进各级扶持环境，以促进生产能力、贸易和投资：

筹集资源和利用知识促进发展

营造一种有利于增加外国投资和可持续发展的体制环境

贸发会议秘书处的说明

内 容 提 要

互动式主题圆桌会议是贸发十二大的一项部长级活动。会议将会把主要国家的部长、全球商业领袖和国际组织负责人聚集到一起，讨论在下述各方面所面临的问题：促进国家和国际投资政策的发展范畴；为提高从投资和企业发展中产生的发展利益建设所需要的机构能力。会议将集中讨论营造一种有利于投资和发展环境所面临的挑战以及所涉的关键因素。什么是投资决策的最佳做法？投资接受国和母国政府以及国际社会(包括贸发会议)需要作出什么努力才能改进现有的全球和国家投资和发展政策？如何鼓励外国投资者为投资接受国的发展献计献策？本说明为讨论提供了一些背景资料。

一、导 言

1. 外国直接投资被公认为经济增长与发展的一个重大的潜在推动因素。正如贸发会议多年来广泛调查显示的那样，外国直接投资不仅为投资接受国带来资金，而且还带来了技术、管理诀窍和进入新市场的机遇。这种投资创造就业机会和税收，帮助建设生产能力，使各国能尽最大可能利用全球化裨益的机会。外国直接投资可补充其他形式的资本流动，对接受国的经济及其供应能力通常都承担着长期的责任。不过，这些积极影响并非是必然发生的。需要采取政策措施以促进外国直接投资、在事务的处理中维护公众利益、并尽最大可能扩大外国直接投资能够为投资接受国经济带来的利益。

2. 发展中国家和经济转型国家外国直接投资流入量的增长反映出，这些国家继续向外国直接投资开放并向这些投资提供越来越有吸引力的体制环境。同时，各国日益意识到有必要发展其政策框架，以确保从外国直接投资中获取更大的发展收益。

3. 新的全球化阶段的特征是：它具有新的国际贸易和投资关系布局、新技术和新的相互依存关系。随着这个新阶段的出现，各国必须将它们的外国直接投资政策结合到更广泛的发展战略中去。外国直接投资如果能够扩大和加强国内生产能力，它就可以更好地为发展目标服务。方法包括：技能和技术转让；通过与外国附属公司的联系提高国内公司的能力，在全球价值链中发挥更大的实质性作用。这些结果也并非是必然发生的，它们要求对投资政策采取综合性办法。

4. 创造一种有利于一国面对上述挑战的体制环境，仍然是所有国家、尤其是发展中国家和经济转型国家的一项关键政策任务。在解决这个问题时，决策者可从成功的经验和以往的失败中吸取教训，并参加旨在分享最佳做法的集体学习。应将这些教训和最佳做法广为传播，包括按照八个主要工业化国家集团(八国集团)2007 年首脑会议以及“发展筹资问题蒙特雷共识”的要求，通过国际对话广为传播。

二、建立有助于投资与发展的环境面临的挑战是什么？

5. 各国争取外国投资是因为这种投资可对接受国经济产生积极的影响。当然，投资者关心的是确保适当的收益率，但在投资过程中，也产生了更广泛的效应。因此，决策者面临的挑战是根据其本国的具体情况和发展目标，制定能最大限度地提高外国投资的积极效应并将任何可能的消极效应减到最低限度的适当战略和政策。

6. 国家的特征(包括一国的地理、政治和机构组织、发展水平、固有的商业潜力和核心基础设施)各不相同，因此，各国为吸引外国直接投资并从中受益所面临的挑战也不一样。

7. 具有大规模市场的国家在吸引寻求市场的外国直接投资方面比较容易。这些国家面临的较大困难在于改变方向，吸引寻求效率的外国直接投资(包括促使外国附属公司，成为在国际上更具有竞争力、面向出口和创新型企业)，使之在其集团的区域和全球生产任务中占有一席之地。这类外国附属公司很可能在投资接受国内持续地参与其发展进程。投资接受国面临的挑战是如何设计一种战略，来施以持恒的竞争压力(减少进口保护和加强国内市场的竞争)，同时并通过监管、基础设施和技能的改善对企业提高效率给予适当的支持。这一战略同时涵盖本地和外国两类投资者。

8. 面向出口的外国直接投资经常是在出口加工区内，它推动了许多国家的增长。这种外国直接投资寻求的是效率，但通常依赖廉价劳动力，而且常常得到贸易优惠的支持。不过，有些国家已达到了中低收入发展中国家地位，因而无法再依赖廉价劳动力来吸引寻求效率的外国直接投资。在这种情况下，面临的挑战包括：为外国直接投资提供更多的竞争力源泉(如技能、基础设施、研究和发展支持)；提供高标准的监管框架，以便出口加工区能不断发展，继续作为吸引外国直接投资的相应平台。此外，向较高劳力增值投资的转化可能不得不将生产活动扩大到这些加工区以外，因而往往必须与针对当地消费、受保护的静态制造业共存。

9. 另一个挑战是：如何为面临着克服其规模局限特殊问题的国家吸引外国直接投资的问题。它们本国的市场可能太小，无法吸引大量的外国投资，而占支配地位的外国公司的进入又可能损害有意义的国内竞争。通过关税保护来吸引寻求

市场的外国直接投资无助于保持长久的竞争效益，而本国技能和基础设施也可能很落后，无助于吸引寻求效率的外国直接投资。尽管如此，仍然有一些小国成功地吸引了外国投资并从中受益的案例，其中爱尔兰和新加坡是发达国家中最为人熟知的例子。

10. 经济转型国家由于其监管框架不为外国投资者熟知、国有企业在当地企业体制中所占支配地位，因此在争取有益的外国直接投资方面面临着特殊的挑战。不过，吸引外国直接投资的机会也可以成为一种动力，推动建立有利于增长和发展的总的监管框架和体制框架、使所有制结构多样化和改革国有企业。因此，这种投资可以在这些国家过渡到市场经济的过程中发挥重要作用。外国直接投资在这方面对中国、立陶宛和越南所作的积极贡献就是这种情况的实例。

11. 许多国家最近刚结束冲突，或结束冲突的时间稍微长一些。一旦获得一定程度的安全和稳定，出现的问题就是：(a) 如何吸引外国直接投资？(b) 外国直接投资能够在哪些领域里通过改善经济状况而为建设和平作出最大贡献？第一代外国直接投资很可能是逃离冲突者作出的，这些人在早期阶段的回归可以帮助恢复银行业务、基本物流以及贸易活动和移动电信业。稍后，外国直接投资可帮助重建关键的公共服务业，例如发电、港口和机场的修建。海外侨民的投资也可以作为地产开发和服务业中外国直接投资的重要来源。最后，面临的挑战就是吸引外国直接投资来创造就业机会、刺激本地商业以及促进区域发展和稳定，以此巩固和平。

12. 发展中国家企业在这个世界上有效进行竞争面临的最大挑战仍然是基础设施发展。这些设施包括供电、道路、港口和电信。发展这些设施需要大量长期的资金，其中部分资金在适当的情况下可由外国直接投资提供。在这方面，关键的问题是为资本密集型基础设施项目争取外国投资的能力，同时提供被认为对国家保安和安全具有战略重要性的敏感公共服务和保护的基础设施。公私合作办法往往被视为可行的解决办法。不过，这种办法也可能只对有限的部门以及具体的国别情况适用。因此，不同部门的经济活动必须通过政策措施区别对待，才能在发展中国家最大限度地增大发展的价值。

13. 使用外国直接投资来克服气候变化挑战和促进环境上可持续的发展对所有国家和利益攸关者都有利。“绿色”外国直接投资指两种投资：(a) 超出国家环

境标准要求(即“超标”)投资；(b) 直接在投资接受国生产环境商品和服务的投资。鼓励这种“绿色外国直接投资”的办法包括在国家一级和国际一级采取有效的政策措施和奖励办法。在国际范围内鼓励“绿色外国直接投资”的现有一个实例是清洁发展机制带来的投资机会。

14. 提高接受投资的发展中国家的生产能力，包括发展生气勃勃的中小型企业(中小企业)部门，是发展中国家实现《千年宣言》所载发展目标务必克服的另一个挑战。中小企业与跨国公司之间建立商务联系是提高生产能力和国际竞争力的途径之一。地方企业一旦与跨国公司建立起联系，便可以获得资金、技术、管理技能和专门知识等关键资产。这种关系还可帮助它们将其业务的基准点定在世界最佳供应商的水平上。投资接受国影响建立联系的最重要的一项因素是，当地供应商是否在成本和质量上具有竞争力。发展这种当地能力的关键在于能否提供一个有利的扶持环境，其中包括更广泛的微观和宏观经济学分析，以及不包含在核心外国直接投资政策框架范围内的社会政策方面，例如培训和教育。

15. 在特定国家背景之下以及在国际贸易和投资体制的范围内，要为面临的这些挑战寻求适当的对策谈何容易。在这方面，发展中国家可从其他国家采用的成功做法吸取经验。

三、有利于可持续发展投资的环境的要素是什么？

16. 吸引外国直接投资的一些根本决定因素大都是国家政策无法直接控制的——例如地理位置、天赋资源和国内市场的规模等因素。但政府可以做许多工作，为吸引外国投资并从中获益创造恰当的条件。政府可以制定政策，通过诸如更新技能和基础设施及改善市场境况的贸易协定等举措，来改善外国直接投资经济方面的决定因素。积极的投资促进和便利该方案可以为这些措施提供补充。国家投资框架和一般监督环境的设计和管理，应当既便利投资，又宜于适当监管企业，保护公众利益免受可能的负效应损害。最后，还可通过各种战略扩大和深化外国直接投资对本国生产能力发挥的推动作用，从外国直接投资获得更广泛的发展利益。

17. 外国直接投资的投资框架包括：关于外国投资者进入本国、享受的待遇和保护等方面的具体规章制度；适用于所有企业的一般税收和规则的政策措施。在这

方面的一个关键问题是，外国投资进入本国和开始运营的条件应明确界定而且透明。因此，指定对外国直接投资加以限制的经济部门和活动时应有明确的标准。这包括考虑是否对外国直接投资加以限制会削弱竞争力或使总的投资环境恶化。因此，关于外国直接投资进入本国的政策应同竞争政策相协调。为了国家安全原因或为了保护战略性工业对外国投资进行筛查时，可预测性也是一个关键要素。

18. 如果其他条件相同，投资者往往倾向于选择对投资保护健全的国家。健全的成绩记录体现的良好做法以及在国家法律和/或协议中提供保护和待遇机制，是极其重要的。关键的保护标准包括：国民待遇、最惠国待遇、公平合理待遇、资金转移自由、征用补偿以及诉诸国际争端解决。国际投资协议在这方面发挥了重要的作用，因为这种协议使外国直接投资的监管框架更为透明、稳定、可预测和安全可靠，因而对外国投资者更具有吸引力。不过，无数现行的国际投资规则也意味着日益迫切需要在国家一级和国际一级确保和保持政策一致性，人们也关切如何在这些协定中恰当地兼顾私人 and 公共利益，以及如何确保这些协议适当地顾及发展领域的关切。

19. 一般的政策措施包含影响到所有企业活动(包括外国直接投资)但非特地针对外国投资者的运营措施。这种措施包含与下述领域有关的措施：财政制度、外汇管理法规、贸易、产业关系、劳资关系、土地、知识产权、卫生、安全、环境保护、消费者保护、竞争政策以及法治化。在这些领域制定切实有效的监管政策，对保护公众利益和增加一国经济从外国直接投资获得的利益均是必不可少的。例如，有效的竞争政策便是整个经济竞争力的支柱。同时还需要为民营企业参与基础设施建设制定适当的竞争规则。同样也需要建立高标准的环境保护制度，生态系统脆弱或资源开采活动规模大的国家尤其如此。劳动法和卫生与安全标准有助于确保适当的工作条件。这些措施必须对所有企业都适用，但对跨国公司尤其重要，因为它们往往在投资接受国规模庞大并占据支配地位。在国际一级，《京都议定书》和今后在气候变化方面的多边努力，也会给外国投资和投资接受国带来直接和间接的影响。所有这些努力都应当按照气候变化问题方面现有的和正在形成的国际共识进行政策审查并采取进一步的政策措施。

20. 有更多动态的问题正在对监管政策发生影响。例如：吸引技能与工作和居留许可的保护措施问题一样变得十分重要。在监管框架中鼓励对国内缺少优势的地区进行外国直接投资的措施在加强外国直接投资对发展的影响方面具有更加

中心的地位。鼓励外国附属公司提升和深化其业务需要更多地注意加强对外国直接投资可持续性的信心。在中低收入国家内由于劳动力成本的上升和世界贸易组织(世贸组织)的协议而在出口加工区监管体制中如何利用协议中规定的政策灵活性来应对新的挑战也显得更有意义。

21. 随着时间的推移,积极主动的措施可以改变投资接受国吸引外国直接投资的某些经济决定因素。改进这些“动态”经济决定因素的方法包括:通过国际贸易协议增强市场潜力、提高技能、建设基础设施、为企业的研究与发展提供先进科技能力。这些努力必须辅之以维持一流水准的投资框架管理,包括制定完善的管理标准和坚持法治。要不然,改进吸引外国直接投资经济决定因素的积极主动措施便会受削弱。

22. 政府政策也可直接以最大限度地增加外国直接投资的发展利益为目标。一个渠道是鼓励和深化外国企业与当地公司之间的联系。这种联系往往非常缺乏,因为当地企业无法达到国际生产标准,也无法达到生产的一致性/连续性和产量方面的公司要求。可以为技术升级和提高国内增值提供支持,以便在日益尖端的产品与服务方面实现、维持和提高国际竞争力。必须审查现有促进中小企业和促进出口的活动,并根据世界市场的新现实和新要求加以调整。决策者还必须查明其成熟和新兴经济部门中有可能让中小企业纳入全球价值链的机会。另一个渠道是鼓励外国附属公司将其业务活动升级,在其母公司的区域或全球产品任务中承担更大的一部分责任。这便需要在一般性的关税保护政策制度方面采取措施,并同时采取措施降低劳动力和基础设施的成本和提高其质量。还可以同外国附属公司及其母公司直接合作提供具体的支助措施。一个辅助性办法是进行公共部门和私营企业之间的对话,鼓励企业采取对社会负责的行动。

四、包括贸发会议在内的国际社会如何才能帮助改善 现有的国家和国际投资与发展框架?

23. 一国选择的外国投资政策方法取决于其国内情况和全球趋势。在国家一级,各国越来越依赖市场力量来分配资源,并依赖作为经济增长主要动力的私营部门。事实上,过去一些年来,国家政策已经越来越欢迎外国直接投资,贸发会议自 1980 年代中期以来的记录显示,95%相关政策改动都有这种效应,尽管自

2004 年以来旨在加强控制外国直接投资流入的措施有所增加。但这种较为限制性的措施只限于少数一些国家和地区。随着发展中国家外国直接投资制度的自由化，管制外国直接投资的国内框架对外国直接投资流入的妨碍越来越小。

24. 在国际一级，全球化进程的加速(国际生产和企业内部贸易和技术转让迅速扩张)，导致各国之间激烈争夺外国投资。从一个方面看来，所有国家现在都是至少一项国际投资协议的当事方，目前全世界签署的国际投资协议已超过 2,600 项双边投资协议，2,700 项避免双重征税协议和几乎 300 项包含投资成份的其他国际协议(如自由贸易和区域一体化协议)。

25. 投资者也越来越承认其公司的社会责任，而各国政府则承认投资母国政府应该采取措施鼓励对发展中国家，特别是对其中的最不发达国家的外国直接投资和技术转让。

26. 在处理政策问题时，发展中国家和经济转型国家可吸收国际上成功与失败的经验。

27. 在这种背景下，圆桌会议与会者也许愿意处理以下问题：

- (a) 投资接受国应采取什么政策，才能最有效地吸引外国投资，以实现其发展目标和迎接上述挑战？
- (b) 什么才是扩大一国收到的外国投资所产生的发展利益(包括促进商务联系和企业发展政策)，并让外国直接投资为实现其发展目标和迎接上述挑战发挥推动作用的最有效政策？
- (c) 外国投资者母国能采取什么行动支持这种政策？
- (d) 如何鼓励私营部门承诺迎接上述发展挑战并使这种承诺更为切实有效？
- (e) 国际社会能采取什么行动支持这种政策？

-- -- -- -- --