联 合 国 TD

联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/AHM.1/2
18 September 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
投资、技术及相关的资金问题委员会
倡导特别关注发展方面的
投资政策问题特设专家会议
2006 年 11 月 23 日至 24 日，日内瓦

投资促进的政策倡导

贸发会议秘书处的说明*

内容提要

各国广泛认为，外国直接投资在各国努力实现可持续的经济发展和增长中发挥着重要作用。发展中国家包括最不发达国家和经济转型国家都大力吸引和利用外国直接投资。本说明探讨投资促进的政策倡导问题，投资促进机构作为倡导变革者的作用，基于国家经验的工具、手段和最佳做法以及贸发会议技术合作活动的教训。

* 本文件因处理延误而在上述日期提交。

GE. 06-51701 (C) 211106 221106

目　录

页　次

导　言 3

一、投资促进机构的政策倡导活动及主要参与者 4

A．定义 4

B．主要参与者 4

C．投资促进机构的独特作用 5

二、如何组织投资促进机构进行政策倡导 7

A．投资促进机构的人员配备/活动外包 8

B．政策倡导团队 9

C．监测和评价 10

三、政策倡导的工具和做法 10

A．投资环境评估和信息来源 11

B．交流渠道 13

四、通过区域一体化进行政策倡导 16

五、供专家们讨论的问题 18

导　言

1. 投资、技术及相关的资金问题委员会第十届会议的报告提到了贸发十一大通过的《圣保罗共识》，强调“贸发会议应支持发展中国家和转型经济体努力吸引和利用更多的外国直接投资，帮助它们制定和执行投资政策，并根据其发展战略出台有关立法和条例。”[1] 报告接着指出，各国政府有效执行投资政策，需要有“政治意愿加上各种战略决策，以确保某项政策举措得到支持、通过和付诸实施。”

2. 过去几十年，外国直接投资自由化使国家管理体制发生了许多有利的变化，如减少对外国直接投资流入的限制，改善外国投资者的待遇标准，强化市场运作。外国直接投资的竞争又促使许多政府往往通过投资促进机构来推销自己的国家，[2] 并采取积极的政策吸引外国直接投资。然而，当发生积极变化时，政府特别是发展中国家和经济转型国家政府颁布的法律法规如何实施，以改善投资环境，在许多情况下，仍然是充满挑战。例如，官僚主义和烦琐的行政程序就是很大障碍。正如许多贸发会议投资政策审评文件指出的，不仅需要改变政策，创造有利的投资环境，还需要有效地贯彻执行现有的政策。

3. 投资促进机构通过政策倡导，可协助改善投资环境。本说明介绍投资促进机构可利用哪些方式进行政策倡导，鼓励政府创造有利于投资的政策环境。还探讨投资政策倡导所存在的问题，以及投资政策执行机构为建立制定和实施投资政策共识需要使用的技巧和工具。最后，本说明还根据贸发会议的调查和研究以及投资促进机构倡导政策改革的经验提出一些最佳做法。

---

[1] 贸发会议投资、技术及相关的资金问题委员会第十届会议报告，2006 年 3 月 6 日至 10 日(TD/B/COM.2/71)，附件二。

[2] Wells, L. T.and A.G. Wint (1990)，“推销一个国家：投资促进是吸引外国投资的一种手段”，不定期文件 1（华盛顿特区，外国投资咨询处）。

一、投资促进机构的政策倡导活动及主要参与者

A. 定 义

4. 政策倡导是指在战略上利用各种工具影响法规、法律和政府政策发生变化。对投资促进机构及其用户而言，是指在影响到现有或潜在投资者所关心问题的政策变化（如贸易、投资、劳工、移民和不动产权利等）。政策倡导不是游说为贸易公司获得优惠待遇，或由投资促进机构协助解决公司日常活动的问题。

5. 贸发会议调查发现，近 80%的投资促进机构以一种或另一种形式进行政策倡导活动，在最不达国家[3] 和转型经济体[4] 尤其是这样。投资促进机构在寻求变革时，必须有明确的目标。常常是倡导某些措施，使投资环境对潜在投资者更具吸引力。

6. 投资促进活动是指私下通过单个见面的形式，或是公开通过政府举办的会议和研讨会，或者在政府官员出现的地方，直接向政府官员个人传达一套政策偏好。政策偏好可以是书面或口头的，定期或不间断的，可以集中于某项议题或泛泛而谈。还可以包括意见建设，一种影响政策的间接方式，即在非政府组织论坛上提供信息或阐明立场，以期对政府官员的想法产生影响。这类活动还包括与记者交换政策立场、授权撰写有关问题的传媒文章，或赞助受尊重的政策机构就有关政策议题提交报告或举行会议。

B. 主要参与者

7. 了解何谓政策倡导，一个方面是知道由谁进行政策倡导。广义而言，被看作是政策倡导对象的政府官员本身可以说也是整个政策倡导团队的一部分，因为他们不仅制定和执行政策，而且还在具有不同优先事项和委托人的国内和外国同事中间维护他们的提案。

---

[3] 目前有 49 个国家被联合国指定为最不发达国家。被列为最不发达国家的标准是：(a) 按人均国内生产总值计算的低收入；(b) 按综合指数计算的人力资源薄弱(物质生活水平增长指数)；(c) 经济多样性水平低。

[4] 贸发会议，2002 年，“世界投资促进概览”：投资促进实践综述”，(UNCTAD/ITE/IPC/3)，第 14-15 页。

8. 政策倡导的参与者包括众多的利益相关者，如商会、外国投资者、国内公司、贸易协会、国际组织、智库和政策基金、工会、消费者和其他非政府组织、传媒以及经济、商务、财政和技术部等。不是所有的各种参与者都直接关心有关政策问题，他们也可能持有不同的意见和政策立场。根据所涉及的问题，这些参与者可能成为投资促进机构的潜在联盟，也可能成为反对者，多半取决于投资促进机构如何提出某一政策问题的论点和设法建立国家团队携手努力。

9. 投资促进机构倡导有利于投资的政府政策的议程，也是代表外国投资者的商会、已在东道国的外国公司、面向消费者的非政府组织、致力于良政和透明度的非盈利性团体，以及赞成开放贸易和投资的国内外智库所谋求的。

10. 主要外国投资者母国的大使馆是政策倡导议程的另一合作来源。国内可能还有智库、基金、大学研究团体和其他政策组织，它们也有支持开放贸易和投资、消费者选择以及国内竞争商品和服务的议程。如果国内没有这类团体，那么投资促进机构可以通过互联网、参加会议和访问与国际上的团体建立联系。

11. 在政府内，投资促进机构在许多问题上最有力量的同盟可能就在经济、财政、贸易和技术部之内，这些部门从所产生的就业机会、税收、双边贸易联系和技术转让的角度来评价外国直接投资。虽然除了改善外国直接投资条件外，它们还关心其他优先事项，但其大门总是对外国直接投资的倡导者开放的。

C. 投资促进机构的独特作用

12. 投资促进机构是负责促进直接投资流入某一地理区域的机构。它们大多是公共机构，有些是按半私营或私营部门机构组建的。虽然大多数国家有国家一级的投资促进机构，但可能也有次国家一级和跨越几个国家的超国家一级的投资促进机构。许多投资促进机构出现于 1980 年代和 1990 年代，正值全球外国直接投资增加，同时争取外国直接投资的竞争相应加剧，世界各国政府为此采取了各种自由化措施，使投资者更容易进入外国市场。

13. 虽然世界上大多数投资促进机构的一般任务是促进和吸引外国直接投资，支持本国的经济发展，但不是所有的投资促进机构都明确和具体地被授权履行政策倡导职能。然而，由于与私营部门共同合作促进投资——不仅仅是执行政策——这一具体任务，投资机构应被认为一脚站在制定政策的政府小圈子内，另一脚则站在作

出投资决定的商业界。有时，投资促进机构是政策执行者，有时往往又是政策倡导者。

14. 当私营部门寻找伙伴推动经济改革时，公司应该记得，“...投资促进机构因其在私营和公共部门之间的媒介作用，具有开展政策倡导活动的战略地位[5]。”贸发会议研究报告也指出，“投资促进机构有时被称作政府机构内私营部门的代言人。百分之八十的投资促进机构表示，提供政策倡导是它们全部使命的一部分。”[6]

15. 虽然投资促进机构具有有利地位与私营部门合作进行政策倡导，但这一作用本身也相互矛盾。一方面，投资促进机构如果能够说它们是代表私营部门利益说话的，那么则比政府更有威望——因此也有能力创造更有利的投资环境。

16. 另一方面，如果公司是投资促进机构的主要或唯一委托人，那么投资促进机构便失去了独立性和作为政府与私营部门之间诚实经纪人的作用。在这种情况下，投资促进机构也就成了对公司没有多大吸引力的伙伴，公司会寻找其他渠道进入外国市场和应对相关的管理和法律问题。为了成功，投资促进机构需要维持平衡，既避免成为政府的发言人，也避免成为私营部门的说客。投资促进机构有时可能成为优惠待遇——税收激励措施、签证甚至土地——的专门窗口，也可能只迎合大型投资者的利益。斯里兰卡投资委员会就是这种情况，它“致力于为新的大型投资者创造有利环境，如坚决支持开拓型纺织和服装业，但却没有显著改善斯里兰卡中小型投资者的管理、税收和经营条件。由于实行双重制度，大型投资者的待遇大大高于中小型投资者的待遇，由此甚至破坏了整个经济的必要改善。”[7] 在亚洲和非洲一些国家，投资促进机构的活动确实造成了这种扭曲。

17. 投资促进机构在促进符合公共利益和国家发展重点的投资法规，包括法规的设计和日常实施中，发挥了关键性作用，以致于这些法规对投资者不构成不必要或不可预见的负担或成为国家经济的扭曲因素。

---

[5] Jacques Morisset, 2003 年，“一国是否需要有投资促进机构吸引外国直接投资？”，第 16 页。

[6] 贸发会议，2001 年，“世界投资促进概览”：投资促进实践综述”，联合国贸易和发展会议，联合国咨询研究第 17 期，UNCTAD/ITE/IPC/3，第 21 页。

[7] 贸发会议，2004 年，斯里兰卡投资政策审评。

18. 需要指出，投资促进机构可通过各种现有机制向政府报告，这关系到它们作为公共机构的地位和权力以及影响政策改变的能力。有些投资促进机构直接隶属于国家最高政治当局，直接向总统或总理报告，往往给予了它们更大的影响力，因为它们可以直达高级决策者。有些投资促进机构实际上设在投资部，如埃及。2004年年中，新任命的政府组建了投资部，为投资政策和机构注入了新的活力。此后采取的一系列举措表明埃及政府在仔细倾听投资者的关切，并迅速地作出反应。[8] 也有些投资促进机构属于非直接主管投资事务的大部如贸易、经济、计划或财政部中的一个单位或司局。投资促进机构可能无法与部长本人或他的助手直接联系，因此在传达有关信息上存在困难。体制结构、任务和报告机制以及技术手段，严重影响到投资促进机构发出有力声音的能力和发挥作用的程度。

二、如何组织投资促进机构进行政策倡导

19. 投资促进机构在组织结构内是否应该有“政策倡导股”，以便有效地进行政策倡导？这是许多投资促进机构都面临的一个关键问题，但答案不是直截了当地。虽然投资促进机构制定和执行倡导战略的努力需要统一协调，但政策倡导是投资促进机构内的一项交叉职能，往往由遍布于该机构的许多工作人员共同承担。首席执行官发挥主要作用，对外联系部和/或主管经理也起着重要作用。与投资者有关问题的重要资料投入常常由与投资者用户保持日常联系的第一线官员收集。在体制上是否应该有倡导股，取决于该股能否对投资促进机构内分散的部门进行有效的领导和协调。毋庸置疑，如果投资促进机构在阐述某项政策问题的具体行动方针时，不能够以一个声音讲话，那么后果将是十分糟糕的。

20. 实际上，虽然许多投资促进机构进行政策倡导，但似乎很少在机构内建立专门从事政策倡导的部门。在许多投资促进机构内，政策倡导工作集中于首脑机关。有些投资促进机构有由一个单位或个人领导的政策倡导“团队”，在工作人员习惯于或愿意以团队应付需要一个以上单位处理的事务时尤其如此。这些“团队”可能超越投资促进机构，还包括它的盟友。在投资促进机构可以各种方式通过非正规或

---

[8] 贸发会议，关于落实投资政策审评结果的报告，埃及，UNCTAD/ITE/IPC/2006/1，联合国，纽约和日内瓦，2006年，第2页。

正规组织结构进行政策倡导的情况下，没有明确的证据表明一种机构形式优越于另一种机构形式。人的素质以及投资促进机构通过制定明确和突出重点的战略以及有效的领导认真地进行政策倡导，似乎是取得成功的基本和最重要的条件。

A. 投资促进机构的人员配备/活动外包

21. 需要指出的是，虽然“政策倡导的经费往往最少，平均不超过投资促进机构预算的 7%”，[9] 但政策倡导似乎对外国直接投资流入产生了最大的影响，其次是形象塑造、投资者服务和投资生成。政策倡导似乎是投资促进机构最有效的职能……。投资促进机构的效能与投资环境的质量成正相关。[10] 大多数投资促进机构因介于私营与公共部门之间，具有战略能力进行政策倡导。它们多半没有许多专门人力资源，所以优化利用资源，将内部工作人员和外包给专业机构的职能结合起来。即使存在着将许多活动外包出来的诱惑，但投资促进机构也应谨慎从事，必须建立内部的倡导职能核心能力，以外部力量加以补充。有四种核心倡导职能——确定需求、研究、过程管理和宣传。

确定需求

22. 这一职能是对环境进行“扫描”，认明需要政策解决的关键性问题。投资促进机构有若干投资促进主管人员，他们主要负责两项任务：寻找投资者和提供投资后服务。这些主管经常与投资者打交道，了解他们的需要，分析他们的失败和成功故事。这些主管需要建设能力，认识到需要政策干预的问题，并提请投资促进机构首席执行官注意这些问题。意识到政策倡导的重要性，也为了最大限度地利用所

---

[9] “投资促进机构吸引外国直接投资的成效”，外国投资咨询处，2004 年，不定期文件 16，第 33 页。

[10] Jacques Morisset, 2003, “一国是否需要有投资促进机构吸引外国直接投资？”，第 16 页。

掌握的资源，投资促进机构越来越多地要求贸发会议提供政策倡导特别是如何组织起来的培训和咨询。[11]

研究和分析、政策和规划

23. 投资促进机构一旦认清了问题，数据收集和研究便构成第二阶段。投资促进机构最好建立一些内部的研究和数据管理能力。数据收集等实际外勤工作可包给专门从事这类活动的机构。问题分析是通过基准设定监测投资环境和向政府及时提供本国与他国相比竞争力信息的关键。它可以使投资促进机构能够指出需要采取行动加以纠正的领域。

流程管理

24. 这项工作包括创建不同格式的信息、媒体管理、准备发言、规划活动和网络连接等。投资促进机构的核心团队包括投资促进主管、信息和数据管理主管、经济学家。他们共同组成倡导团队，承担不同的责任。他们与外部支持机构密切合作，确保及时和高质量提供成果。

交　流

25. 在投资促进机构内部各级能力建设方案中，应该培养有效的交流技能。一般的投资促进活动，特别是政策倡导工作，都需要有力的交流技能。需要这些技能与伙伴建立共识，减少阻力和说服决策者。

B. 政策倡导团队

26. 建设一支有效和基础广泛的政策倡导团队是投资促进机构在政策倡导方面取得成功的关键。投资促进机构的倡导团队不仅包括本机构的工作人员，还可包

---

[11] 贸发会议开发了专门针对投资促进机构政策倡导活动的培训方案和教程，在国家和区域一级向许多发展中国家和转型经济体讲授过。这一教程有英文、法文和西班牙文本。还提供了关于如何组织投资促进机构进行政策倡导的政策咨询。例如，向肯尼亚投资管理局提供政策咨询后，建立了专门从事政策倡导的机构。

括正规或非正规机构的伙伴。有效的倡导团队的成员尽管分属于不同的组织，但认为彼此相互依赖，需要分享各自的专门知识、技能和资源。乌干达倡导团队就是一个很好的范例。有 49 个政府部门和机构参与了乌干达倡导团队。乌干达投资管理局与总统主持的投资者圆桌会议共同发展了乌干达倡导团队提出的关于精简政府机制和改善对商业界特别是外国投资者服务的理念。

27. 通过乌干达倡导团队网络──包括乌干达登记服务局、移民局、乌干达收入管理局、国家环境管理局和乌干达土地委员会等重要机构组成，乌干达投资管理局发现了一个倡导改善投资环境的新平台。

28. 政策倡导需要艰苦的工作和长期的坚持。努力有时不成功，倡导进程被迫放弃或重新开始。但是，一起工作的团队的协同精神提供了“越挫越勇”的动力。

C. 监测和评价

29. 监测和评价是政策倡导战略的重要组成部分。一个健全的监测和评价制度有助于倡导团队追踪成功的始末，在支持机构中建立信誉，动员各成员保持现有势头。如果投资促进机构的政策倡导活动带来了预期的政策变化，那么投资促进机构会希望展示其目标和活动与政策结果之间存在着明确联系。

30. 监测是日常搜集各方面倡导活动信息和将此种信息用于团队管理和决策的过程。监测计划是基本和重要的管理工具，为团队成员和其他利益相关者提供设计、执行、管理和评价倡导活动所必需的信息。评价是系统和客观地分析团队实现其目标的的绩效、效率和影响。最终目的是从经验中汲取教训，提高未来倡导活动的质量，改进未来活动的设计，展示投资促进机构支持各组织和决策者的能力。

三、政策倡导的工具和做法

31. 欧洲、拉丁美洲、亚洲和非洲的投资促进机构都提供了具体的最佳做法范例，其他投资促进机构在考虑自己的政策倡导工具和业务方法时可以借鉴。投资后服务、私营部门的参与和使用区域办法，是投资促进机构成功地利用自己的作用影响政策环境的一些办法。最佳做法可归为三大类：(a) 征询私人部门意见和了解商

业环境的方式方法；(b) 将私营部门意见送达到政府和其他途径和交流渠道；(c) 政策倡导的区域侧面。

A. 投资环境评估和信息来源

32. 组织投资促进机构进行政策倡导的第一步是确定评估商业环境的方法，并根据评估结论开展倡导活动。最丰富的信息来源可能是已在本国立足的投资者。在这方面，对投资者的后续服务被认为是政策倡导进程的重要部分。同外国投资者定期对话，投资促进机构可以了解到投资者认为那方面的政策环境有利于或有害于它们的商业活动。例如，哥斯达黎加投资与发展委员会在后续服务方面很成功。它每年两次拜访投资者，讨论它们在该国经营或拓展业务时遇到的困难。后续活动还包括与委员会驻纽约办事处合作，访问一些美国投资者的公司总部。委员会还每月召开专题工作组会议，邀请投资者讨论影响投资环境的主要问题，如移民程序、基础设施、人力资源和国内供应问题。

33. 当然，预期投资者是另一个关键的信息来源。通过投资促进巡回表演或访问有关国家，与寻求投资的公司直接讨论，不仅展示它们在某类投资方面的优先事项，还介绍大的政策和管理环境。外国投资者调查对征求已在该国立足的现有投资者以及尚未决定在该国投资的潜在投资者的意见和想法也十分有用。

34. 此外，协助企业制定投资战略和执行指南的专业服务公司的代表《律师、顾问、投资银行》，也可成为重要的政策指导来源。潜在投资者通过这些公司了解在政治、法律、经济和管理方面具有吸引力的可能投资地点。无论是代表某一具体客户，还是为了自己了解各国或各地区的情况，这些咨询公司都在设法搜集它们已有业务关系和可能开展业务关系的国家的投资环境信息。作为一种学习进程，它们坚信需要与投资促进机构和其他政府官员、公司和当地专家建立联系。咨询公司了解对投资者具有吸引力的各种政策环境，所以是这方面信息和技术专长的来源。

35. 外国专业传媒的国别报告是投资倡导所需想法的另一有用来源。主要全球报刊都设有网站，其中的大多数文章可以免费或廉价阅览。这些报刊发表较大国家和市场的经济和商业环境的文章，有时也介绍较小国家和市场的这类情况。国别调查往往指出投资环境的积极和消极方面。

36. 即使在没有代表外国投资者商会的贫穷小国，通常也有在国外有投资者的大国的外国使馆。这些使馆的商务和经济处往往可以成为政策倡导意见的来源，无论有关国家的规模大小或繁荣程度如何。来自外国首都的官员(外交、经济、贸易或商务部)的来访也为投资促进机构提供了交流促进投资政策意见的机会。

37. 关于互联网，有无数信息来源可以提供政策倡导的建议。贸发会议、工发组织或世贸组织等国际组织的网站，世界银行集团的国际金融公司、多边投资担保机构或外国投资咨询处等机构的网站，以及区域开发银行的网站都有大量有关促进或阻碍外国投资的一般性或国别政策问题的信息。一些非政府组织和智库的网站也是投资最佳做法的宝贵信息来源。这些组织有国际经济政策研究机构、推动发展的慈善团体以及呼吁良政和反对腐败的游说集团。

38. 公共/私营部门论坛是了解私营部门看法和投资环境的另一信息来源。依国家和地点，论坛包括外国投资者协会、外国投资者理事会或私营部门论坛。例如，中国每个省都有外国投资者协会，当地投资促进机构与其保持密切联系，经常举行会议讨论投资者关心的问题。

39. 许多国家还广泛使用外国投资者理事会。在一些中欧和东欧国家——如塞尔维亚和罗马尼亚，由在该国投资的主要公司组成的外国投资者理事会对政策环境具有重大影响。塞尔维亚的外国投资者理事会发布年度“白皮书”，详细介绍该国的外国投资条件、哪些领域取得了进展，哪些方面尚需更多的政策改变。事实上，有些政策倡导工作已分包给与投资促进机构保持密切联系的外国投资者理事会去做。

40. 加纳实行了类似的做法。在加纳总统与世界银行和国际货币基金总裁讨论后，组成了加纳投资者咨询理事会(咨询理事会)。咨询理事会的职能是向总统提出有关投资问题的建议。它由在加纳经营的多国公司、潜在投资者和当地主要企业的25名主要企业经理组成，加纳投资促进中心的首席执行官以观察员身份出席咨询理事会的会议。咨询理事会每六个月举行一次会议，提出需要解决的具体的问题，以维持或改善该国的投资环境。

41. 在政策对话中认真听取商业界的意见，是越南1998年建立的私营部门论坛的宗旨。私营部门论坛的目标是协助越南创造成功的私营商业环境，解决短期问题，开拓可持续投资必要条件的长期视野。私营部门论坛每季度举行一次会议，由

世界银行、国际金融公司和规划与投资部长共同主持，成员包括政府和私营企业协会。私营部门论坛下设三个工作组：银行；法律/政策；制造业/分销业。

B. 交流渠道

42. 有各种各样的方式向政府传达政策倡导问题。通过有关管理改革、私营部门发展或任何其他重要问题的战略政策研究文件，可提请决策者注意令人关切的问题。外国投资者调查、政策概述、白皮书、投资环境报告、基准报告等都是为了这一个目的。投资促进机构还可利用其他交流渠道或途径提醒政府注意改变政策的必要性，如各种会议以及与倡导者、发展伙伴或国际组织的联系。

43. 瑞典投资署是投资促进机构通过发表年度报告切实提请高级政府官员注意政策问题的一个范例。它受外交部的委托，每年一次或在需要时报告瑞典的投资环境情况。瑞典投资署发表题为“瑞典的外国投资环境”的年度报告，并向政府提交这份报告。年度报告介绍瑞典的外国直接投资趋势以及外国投资者对瑞典商业环境的意见和看法的调查结论。每年重点阐述若干具体问题，说明投资环境的积极和消极方面。该报告已证明是瑞典投资署工作中的重要政策倡导工具。

44. 人们似乎还认为，要取得成功，必须公开进行某些政策倡导工作。投资促进机构的做法之一是邀请政府部长和议员参加与现有和预期投资者以及其他有关当事方(传媒、非政府组织、国际组织、对外投资国政府)定期举行的会议和活动。这些论坛非常适合投资促进机构在具有最终决策权的官员面前进行公开的政策倡导。这些官员参加会议时，极有可能已承诺进行某些政策改革，以后也将对此负责。官员还必须对投资促进机构以及希望提高投资环境吸引力的其他机构的评论和建议作出反应。这是世界各地投资促进机构共同和广泛使用的一种渠道。

45. 将投资促进活动下放到次国家和地方一级，是加强投资促进机构及其政策倡导活动的另一种方式。一些国家已采取了这一行动方针，通过建立省或地方分支机构将职责转移到次国家或当地机构。这些机构往往与所在地区的官员建立了自己的联系，这些官员又可以影响国家一级官员的决策。在巴西等某些大的发展中国家尤其如此。

46. 可以想到的另一方法是某一地区与已存在有力商业联系的较发达国家建立特别关系。例如，奥地利联邦商会定期举办活动，介绍西巴尔干地区的投资机会，

邀请该地区每个国家的政府代表参加。奥地利联邦商会现在不仅将自己看作是出口促进机构，而且看作是鼓励奥地利企业对外直接投资的组织。这一双重责任表明奥地利联邦商会认识到对中欧和东欧以及西巴尔干地区投资是奥地利经济快速增长的主要原因。亚洲、拉丁美洲或非洲的投资促进机构也可以与准备促进外国直接投资互惠作用的国家建立一种和多种特别关系。

47. 投资促进机构与地区或多边一级的国际组织建立合作联系，可以增加自己的影响。多边投资担保机构为不属于欧洲联盟成员的东南欧国家设立的“欧洲投资者拓展计划”就是这方面的一个范例。

方框 1 欧洲投资者拓展计划

为协助东南欧国家增加对潜在投资者的吸引力，世界银行集团的多边投资担保机构设立了“欧洲投资者拓展计划”(投资拓展计划)，以协助克罗地亚、塞尔维亚、黑山、波斯尼亚和黑塞哥维那、前南斯拉夫的马其顿共和国和阿尔巴尼亚的投资促进机构。除了向对这些国家感兴趣的投资者提供最初的“一站式”服务外，投资拓展计划还与有关政府一起开展倡导活动，以创造有助于吸引外国直接投资的政策环境。以西巴尔干地区以及具有类似经济和政治现实的其他国家为例，投资促进机构承受着压力，必须在吸引新投资方面产生具体的成果。虽然它们承认政策倡导的价值，但相对于达成新投资交易的短期需求相比则认为是一种奢求。在这种情况下，依靠投资拓展计划至少与政府一起开展部分倡导工作是一个优点。尤其需要这样做，是因为本地区的许多投资促进机构只对一位部长负责，在大力开展倡导工作中可能缺乏独立性。投资拓展计划鼓励希望在该地区投资的公司与它进行初步联系以获得“一站式”服务。在与有关政府接触后，投资拓展计划将向问询公司提出各种投资选择。投资拓展计划不仅负有吸引投资的责任，而且还根据自己对潜在投资者意见的了解和自己对最佳做法的认识，与东南欧国家政府一起进行政策倡导活动。

48. 在贸发会议投资政策审评和“蓝皮书”框架内开展的工作以各种方式推动了政策倡导活动。这些活动借助于贸发会议在发展中国家进行投资政策审评的广泛经验，着重提出关键性政策建议。投资政策审评发表后，可供所有人查阅，有利于加强其他机构的政策倡导努力。在国家一级的研讨会上，将介绍投资政策审评，邀请政府官员、私营部门和民间团体的代表参加，讨论和评论投资政策审评建议所涉及的主要政策问题。贸发会议成员国之间还可以利用贸发会议投资、技术及相关的

资金问题委员会同侪审评机制交换有关政策和最佳做法的意见和经验。这一机制也为私营部门提供了一个论坛，与高级别政府官员进行对话(见关于投资政策审评的方框 2)。[12]

方框 2　通过投资政策审评进行政策倡导

以下是通过投资政策审评成功进行政策倡导的一些具体实例(只是举例，不是全部):

贸发会议小组向肯尼亚议会约 30 名议员介绍了肯尼亚投资政策审评的主要结论和建议以及外国直接投资的其他有关政策问题。在与议员们举行的一整天会议中，澄清了许多外国直接投资政策问题，进行了建设性政策对话。贸发会议在投资政策审评报告中建议对最近通过的投资促进法进行一些关键性修改。在贸发会议与议员们开会之后几个月，议会已批准了这一修正。

还为肯尼亚投资管理局的工作人员举办了为期一天的税收问题培训班。培训班的目的是让工作人员充分了解税收问题，以便与肯尼亚税务主管部门进行政策对话，确保创造有利于投资的税收环境。

贸发会议小组向卢旺达议会下院和上院的经济和贸易委员会介绍了卢旺达投资政策审评的主要结论和建议。会议是在投资政策审评报告发表之前举行的，受到了参议员和众议员的热烈欢迎。情况介绍增加了政策建议获得通过的可能性，加强了卢旺达投资促进机构的政策倡导作用。

贸发会议为桑给巴尔政府内阁成员举办了一次研讨会，提高他们对外国直接投资问题的认识。研讨会着重探讨了在贸发会议技术协助下拟定的新投资法的有关问题。

贸发会议撰写了促进卢旺达采矿工业的技术报告，并就促进该部门投资的政策环境提出了建议，还就矿业法草案发表了意见。在矿业专家和投资者以及参与编写新矿业法和未来矿业条例的政府官员参加的国家研讨会上，介绍了这份技术报告。它有助于在进行重大法律和管理改革之前，在矿业部门的相关人员中间进行富有成果的对话。

[12] 贸发会议已发表以下国家的 15 份投资政策审评报告：阿尔及利亚、贝宁、博茨瓦纳、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、加纳、莱索托、毛里求斯、尼泊尔、秘鲁、斯里兰卡、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和乌兹别克斯坦。以下国家的 7 份投资政策审评报告正在准备之中：巴西、哥伦比亚、伊朗伊斯兰共和国、摩洛哥、尼日利亚、卢旺达和赞比亚。

49. 关于最不发达国家，贸发会议/国际商会投资咨询委员会(投资咨委会)提供了一个非正式的灵活框架，负责投资事务的高级企业经理和高级政府官员可以在这一框架内就吸引和利用外国直接投资的有关问题进行对话(见关于投资咨委会的方框 3)。它已成为在最高级别讨论投资政策、问题和挑战的有效论坛。

方框 3　贸发会议/国际商会投资咨询委员会(投资咨委会)

投资咨委会是根据贸发会议和国际商会的联合倡议，在 2001 年 5 月第三次联合国最不发达国家会议上建立的。投资咨委会的宗旨是(一) 方便政府与公司代表进行互动；(二) 向最不发达国家和其他低收入国家的政府提供咨询和建议，协助它们增加外国直接投资的数量和质量；(三) 加速发展；(四) 促进这些经济体与世界经济融合；(五) 增加国际企业界对最不发达国家和其他低收入国家的投资机会的了解。

迄今为止，投资咨委会已经举行过五次会议。这些会议介绍了高级企业经理的经验，以支持发展中国家吸引和利用外国直接投资的努力。还成为了为此目的发起各种倡议的论坛。

四、通过区域一体化进行政策倡导

50. 过去几十年，各地区国家都建立了区域一体化机制以加速经济发展。各国普遍认为，一体化除其他外可以增加投资回报，促进更多的投资，导致产业迁移。一体化还可以敦促政府进行改革，提高讨价还价能力，加强合作。在加入了区域政府间或超国家集团的国家，影响政策以及获得与投资者有关的经济和政治信息的选择成倍增加。

51. 在欧洲，经济欠发达的欧洲联盟新成员国具有非欧盟成员国不具有的其他政策倡导渠道。除了说服本国政府进行某些政策改革外，欧盟各国的投资促进机构还可以寻求在布鲁塞尔的欧洲委员会的支持，欧洲委员会在有些领域具有超国家权威，在另一些领域则可发挥强有力的劝勉作用。如果一个投资促进机构认为有必要通过新的电信法，以吸引更多的投资，欧洲委员会可能为此计划发布新的行政指令，加强有关投资促进机构的目标。虽然在世界其他地区不存在欧洲委员会这类具有超国家权力的组织，但在东盟内的东南亚投资促进机构、南锥体共同市场内的南美洲投资促进机构或东非共同体或东部和南部非洲共同市场内的东非国家都有各种政策倡导选择可以利用(见方框 4)。

方框 4　东部和南部非洲共同市场

东部和南部非洲共同市场(东、南非共市)是2000年10月30日发起成立的，成员有安哥拉、布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、卢旺达、塞舌尔、苏丹、斯威士兰、乌干达、赞比亚和津巴布韦。它代表着3.8亿人口的区域市场，其主要目标之一是将该地区的贸易和投资结合起来，大力促进投资。东、南非共市是区域政策倡导的一个范例。即将设立的东、南非共市共同投资区和2006年6月1日在埃及开罗建立的区域投资机构，将使区域一级的政策倡导活动制度化。区域投资机构致力于鼓励东、南非共市的所有成员国采用投资政策的最佳做法。一个具体成果是受美国国际开发署委托编制了“区域投资者路线图”以及“11个国家投资者路线图”，其中建议对国家投资环境和某些方面的国家政策进行改革，以影响东、南非共市成员国的跨境投资。其他重要领域包括投资者永久居住证、土地开发、商业注册和税收制度。

52. 将区域和私营部门的倡导活动结合起来，是一些新型经济体已开始实行的做法。中非共同体提供了一个具体实例：提出“第二发展战略”后，东非共同体为经济改革方案开辟了一条道路，从统一法律到颁布共同劳工标准、商务人员单次入境签证以及增加贸易自由化。“第二发展战略”是区域政策倡导的基础。每项立法改革都经过了磋商进程，邀请东非共同体秘书处、区域专家和各成员国有关部委官员参加。就东非共同体而言，通过区域组织成功地开展政策倡导，可创造必要的体制动力，提升该地区的形象和对外国直接投资吸引力。

53. 然而，通过区域一体化进行政策倡导也有不利的地方。有时，如果所有国家都必须采取在政治上对有些国家不可行的某种行动方针，那么改革步伐可能放慢。这可能是打破僵局的一种手段，因为将适用“最小公分母”。两种快速机制的作用可能是向前推进的解决办法。

54. 最后，有各种各样的方法可以协助投资促进机构发挥政策倡导者的作用。有些方法不需要很多人力或财力，即使是经费有限的投资促进机构也可以利用。总体而言，投资促进机构应将其目标看作是与各自政府进行大的“讨价还价”。它需要兑现为自己国家吸引更多和更高质量投资的承诺。反过来，政府也必须认识到，没有政策环境的必要改革，是不能也不应该期待投资促进机构完成它们的任务。成功的政策倡导不仅要说服政府认识到单个政策变化的好处，而且需要向其说明维持其体制改革的必要性。

55. 贸发会议、投资促进机构世界联合会和多边发展机构是投资促进机构之间实现跨境合作的可能渠道，包括以此交流投资促进机构进行一贯有效且适宜的政策倡导应该具备的技能、知识和组织经验。为参与投资促进特别是政策倡导人员举办适当的背景讲座和培训十分重要。对发展中国家和转型经济体而言，可以认为投资促进机构的高级管理人员应该在一个或多个主要投资母国或这些国家及其代表发挥主要作用的组织方面具有教育和专业经验。了解这些投资者想些什么不仅十分重要，有关的背景知识也可以使投资促进机构相对于政府更有权威。

五、供专家们讨论的问题

56. 以下提出若干关键性议题供专家们讨论：

- 投资促进机构如何成功地进行政策倡导，成为公共与私营部门之间的桥梁，既避免成为政府发言人又避免成为私营部门的说客？如何保持平衡行为？
- 投资促进机构有哪些有效做法来宣传其政策取向？将政策信息传达到政府的最适当手段是什么？
- 私营部门如何看待商业界促进政策转变以改善投资环境的作用？
- 虽然许多投资促进机构认为需要拨出资源进行政策倡导，但有些投资促进机构，特别是经济不发达国家的投资促进机构，往往承受来自政府的压力，必须在吸引新的外国投资方面立即拿出具体成果。打破谜局的一种方式是动员其他有关当事方积极参与政策倡导进程。
- 投资促进机构应否设在国家最高当局之下，如设在总统府或总理办公室或某个部委？现有各种报告渠道的好处是什么？投资促进机构如何具有足够的份量以影响政策的改变？

-- -- -- -- --