

世界 投资报告 2012 概述

建立新一代投资政策框架



联合国
纽约和日内瓦，2012

说明

联合国贸发会议投资和企业司乃全球同业之翘楚，在联合国系统内负责处理有关投资和企业发展的各项议题。投资和企业司充分发扬利用35年来在议题研究、政策分析及促成政府间共识方面积累的丰富经验和国际专长，向发展中国家提供技术援助。

本报告所用“国家/经济体”一词酌情亦指领土和地区。本报告中所用的名称以及材料的编排方式，并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其主管当局的法律地位或者对其边界或疆界的划分表示任何意见。此外，国家类别名称的使用完全是为了便于统计或分析，未必表示对某一国家或地区在发展进程中所处的发展阶段作出判断。本报告所用主要国家类别沿用联合国统计厅的分类，即：

发达国家：经合组织成员国(智利、墨西哥、大韩民国和土耳其除外)，加上不属于经合组织成员国的欧洲联盟新成员国(保加利亚、塞浦路斯、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、罗马尼亚)，外加安道尔、百慕大、列支敦士登、摩纳哥和圣马力诺。

转型经济体：东南欧国家和独立国家联合体。

发展中经济体：泛指所有不在以上之列的经济体。出于统计目的，中国的数据不包括中国香港、中国澳门和中国台湾省的数据。

当贸发会议述及某一公司或其活动时，不代表对该公司或其活动的认可。

在本出版物提供的地图上显示的边界和名称以及使用的称呼，并不意味着联合国的正式认可或接受。

图表中使用了下列符号：

- 两点(..)表示没有数据或没有单独开列的数据。表格中如果某行中整行均无数据，则予删除；
- 破折号(—)表示该项数据等于零或可略去不计；
- 除非另有说明，否则表格中的空白表示该项目不适用；
- 代表年份的数字之间的斜线(/)，如1994/95，表示财政年度；
- 在代表年份的数字之间使用连接符(-)，如1994-1995，指所涉的是整个时期，包括开始年份和结束年份；
- 除非另有说明，否则“元”(\$)指美元；
- 除非另有说明，否则年增长率或变动率均指年复合率；

表内各分项数字或百分数由于四舍五入的缘故，其合计数未必与总计数相等。

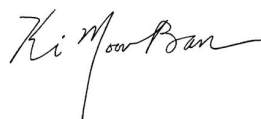
本报告所载资料尽可引用，但需适当注明出处。

序言

外国直接投资(直接外资)的前景继续充满风险和不定因素。2011年全球直接外资流量达到1.5万亿美元,超过了金融危机之前的水平,预计在2012年复苏后将达到1.6万亿美元的水平。尽管现金存量之高创下了纪录,但跨国公司并没有将可用现金转换为新的持续的直接外资,在国际金融市场依然不稳定的情况下,跨国公司也不会这样做。尽管如此,全球直接外资总量有一半将流入发展中经济体和转型经济体,突显了直接外资对发展的重要作用,包括对最不发达国家的重要作用。

一个以共享式可持续发展目标为核心的宽泛的发展政策议程正在酝酿出台。就投资政策而言,这一新的范式提出了各项具体挑战。在国家一级,这些挑战包括:将投资政策融入发展战略、纳入可持续发展目标,以及确保相关性和效力。在国际一级,有必要强化国际投资协定的发展导向,管理其复杂性,并平衡国家和投资者的权利和义务。

在此背景下,本年度《世界投资报告》出台了贸发会议可持续发展投资政策框架。在当今这一危机持续不断、社会和环境挑战形势紧迫的时代,调动投资促进可持续发展十分重要。在我们展望2015年后发展框架之际,我向国际投资界推荐这一重要的工具。



潘基文

联合国秘书长

2012年6月,纽约

鸣谢

《2012年世界投资报告》是由詹晓宁 (James Zhan) 领导的团队编写的。小组成员有: Richard Bolwijn, Quentin Dupriez, Kumi Endo, Masataka Fujita, Thomas van Giffen, Michael Hanni, Joachim Karl, 梁国勇 (Guoyong Liang), Anthony Miller, Hafiz Mirza, Nicole Moussa, Shin Ohinata, Sergey Ripinsky, Astrit Sulstarova, Elisabeth Tuerk 及 Jörg Weber, Wolfgang Alschner, Amare Bekele, Dolores Bentolila, Anna-Lisa Brahms, Joseph Clements, Hamed El Kady, Noelia Garcia Nebra, Ariel Ivanier, Elif Karakas, Abraham Negash, Faraz Rojid, Diana Rosert, Claudia Salgado, John Sasuya, Katharina Wortmann, Youngjun Yoo 和实习生 Cree Jones 也参加了报告的编写工作。

Lorraine Eden, Arvind Mayaram, Ted Moran, Rajneesh Narula, Karl Sauvant 和 Pierre Sauvé 为《2012年世界投资报告》提出了建议。

Bradley Boicourt 和 Lizanne Martinez 提供了研究和数据支持。他们得到了 Hector Dip 和 Ganu Subramanian 的帮助。Elisabeth Anodeau-Mareschal, Severine Excoffier, Rosalina Goyena, Natalia Meramo-Bachayani 和 Katia Vieu 为《2012年世界投资报告》的印发提供了支持。

Lise Lingo 审校了手稿, Laurence Duchemin 和 Teresita Ventura 负责排版。Sophie Combette 设计了封面。

在编写报告的各个阶段, 特别是讨论报告初稿的研讨会期间, 以下人士为报告提供了意见和建议: Masato Abe, Michael Addo, Ken-ichi Ando, Yuki Arai, Nathalie Bernasconi, Michael Bratt, Jeremy Clegg, Zachary Douglas, Roberto Echandi, Wenjie Fan, Alejandro Faya, Stephen Gelb, Robert Howse, Christine Kaufmann, Anna Joubin-Bret, Jan Kleinheisterkamp, John Kline, Galina Kostyunina, Markus Krajewski, Padma Mallampally, Kate Miles, Peter Muchlinski, Marit Nilses, Federico Ortino, Joost Pauwelyn, Andrea Saldarriaga, Stephan Schill, Jorge Vinuales, Stephen Young 及 Zbigniew Zimny。贸发会议不少同事也发表了意见, 其中包括 Kiyoshi Adachi, Stephania Bonilla, Chantal Dupasquier, Fulvia Farinelli, Torbjörn Fredriksson, Kálmán Kalotay, Fiorina Mugione, Christoph Spennemann, Paul Wessendorp, Richard Kozul-Wright, 全球化和发展战略司以及国际贸易和初级商品司的同事。

众多中央银行、政府机构、国际组织和非政府组织的官员也为《2012年世界投资报告》作出了贡献。在此还衷心感谢芬兰、挪威、瑞典和瑞士政府提供的资助。

目 录

页次

要旨	vi
----------	----

概述

直接外资的趋势和前景	1
各区域近期趋势	11
投资政策趋势	17
贸发会议可持续发展投资政策框架	23

要 旨

直接外资的趋势和前景

尽管全球经济动荡，2011年全球外国直接投资（直接外资）流量超过了危机前的均值，达到了1.5万亿美元，但仍然比2007年的峰值低约23%。

贸发会议预计，2012年直接外资增速将放缓，流量在1.6万亿美元左右企稳。跨境合并与收购（并购）值和绿地投资等主要指标在2012年的前五个月均有所下降，但基本面、高收益和现金存量支持小幅增长。长期预测可见小幅稳定增长，除非出现宏观经济震荡，全球直接外资将于2013年达到1.8万亿美元，于2014年达到1.9万亿美元。

2011年，直接外资流量在各大类经济体均有所增长。流入发达国家的直接外资增长了21%，达到7480亿美元。在发展中国家，直接外资增长了11%，创纪录地达到6840亿美元。转型经济体的直接外资增长25%，达920亿美元。发展中经济体和转型经济体分别占全球直接外资总量的45%和6%。贸发会议的预测显示，未来三年这些国家将保持较高的投资水平。

非洲国家和最不发达国家的直接外资流入量连续三年不断下降。但非洲的前景日渐光明。2011年非洲流量下降主要是因为北非遭到撤资。与此相反，流入撒哈拉以南非洲的直接外资恢复到了370亿美元，接近历史峰值。

主权财富基金显示出投资发展的重大潜力。主权财富基金直接外资额仍然相对较小。据估计，2011年主权财富基金累计直接外资达1250亿美元，其中约四分之一是在发展中国家。主权财富基金可与东道国政府、

发展融资机构或其他私营部门投资者共同合作，投资基础设施、农业和工业发展，包括建设绿色增长工业。

跨国公司的国际生产进一步扩张，但公司仍不愿意将创纪录的高现金存量用于投资。据估计，2011年跨国公司的外国子公司聘用了6,900万名员工，创造销售额28万亿美元，增值7万亿美元，比2010年约高9%。跨国公司的现金存量创历史新高，至今未转换为投资的持续增长。当前“过剩”的现金可能在未来推动直接外资激增。

贸发会议新出台的直接外资贡献指数显示，在发展中国家，外国子公司对东道国经济的贡献相对更大，在非洲尤甚，在增值、创造就业和工资、税收收入、创造出口和资本形成方面均是如此。排名同时也列出了直接外资贡献低于预期的国家，证明了要想最大限度发挥直接外资的正面作用并尽可能减少其负面作用，关键在于政策。

投资政策趋势

2011年，许多国家继续在各种产业中放宽对外国投资的限制并加以促进，以刺激增长。同时，新的监管和限制性措施继续出台，包括出于产业政策原因出台的措施。这些措施主要针对调整外国投资者的准入政策（如在农业、制药业）；在采掘业采取国有化和撤资要求等手段；以及收紧直接外资的流出。

国际投资决策变化不定。每年新签双边投资协定的数量继续减少，而区域层面制定的投资政策日益增多。可持续发展在国际投资决策中愈见突出。在投资者与国家争端解决方面，涌现出了许多改革设想，但极少能付诸实践。

供应商需要获得支助，以遵守企业社会责任准则。跨国公司的企业社会责任准则往往对发展中国家的供应商（特别是中小企业）提出了挑战，供

应商不得不遵守繁多而琐碎的标准并依照这些标准提交报告。决策者可以将企业社会责任纳入企业发展和能力建设方案，从而为供应商减轻这些负担并创造新的机遇。跨国公司还可统一产业一级的各项标准和报告要求。

贸发会议可持续发展投资政策框架

调动投资并确保投资有助于可持续发展，是所有国家的优先任务。随着各国政府推行更加广泛、更加复杂的发展政策议程，同时建设或保持总体上更加有利的投资环境，新一代的投资政策正浮出水面。

“新一代”投资政策为吸引投资并从中受益，将共享式增长和可持续发展置于核心位置，进而给国家和国际各级的投资政策带来了具体的挑战。在国家一级，这些挑战包括将投资政策融入发展战略、将可持续发展目标纳入投资政策，并确保投资政策的相关性和效力。在国际一级，有必要强化国际投资协定的发展导向，平衡国家和投资者的权利和义务，并管理国际投资协定制度的系统复杂性。

为了应对这些挑战，贸发会议制定了全面的可持续发展投资政策框架，其中包括(1) 投资决策的核心原则；(2) 国家投资政策指导方针；(3) 设计和使用国际投资协定的备选办法。

贸发会议的可持续发展投资政策框架可供决策者在制定国家投资政策以及就国际投资协定进行谈判或审查时参考。它为关于国家和国际投资政策的讨论与合作提供了通用的语言。按照设计，可持续发展投资政策框架是一份“有生命的文件”，还包括一个网络版本，旨在建立一个互动的开放平台，邀请投资界交流有关可持续发展投资政策框架的见解、建议和经验，促进未来的投资政策实现共享的参与式发展。

概述

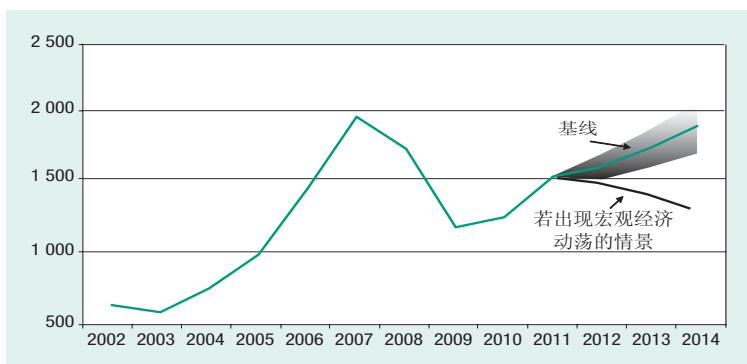
直接外资的趋势和前景

2012年全球直接外资增势放缓

尽管受到2008-2009年全球金融危机以及当前主权债务危机的持续影响，2011年全球外国直接投资(直接外资)流入量仍然增长了16%，首次超过2005-2007年危机前的水平。这一增长的背景是，2011年跨国公司取得了更高的利润，且发展中国家取得了较高的经济增长。

经济再度陷入不确定的局面，且主要新兴市场的增长可能放慢，都有可能削弱2012年的良好势头。贸发会议预测，2012年直接外资的增长将放缓，流量在达到1.6万亿美元左右后便趋于平稳(图1)。主要指标均显示出这一趋势，2012年前五个月跨境合并与收购(并购)值和绿地投资值双双下滑。并购公告疲软也显示，下半年直接外资流量将表现低迷。

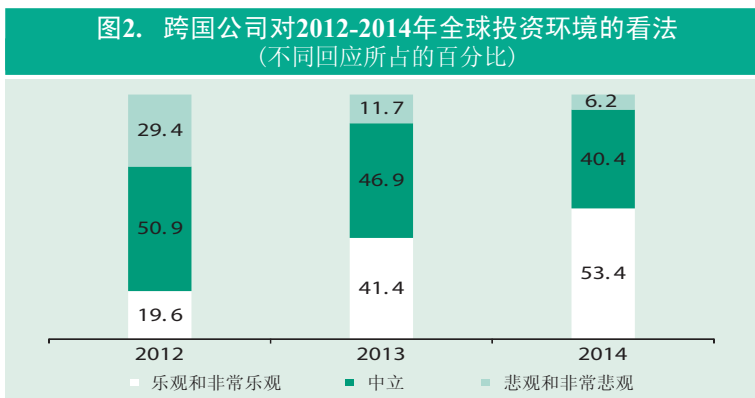
图1. 2002-2011年全球直接外资流量及2012-2014年预测情况
(单位：十亿美元)



资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

中期前景审慎乐观

贸发会议基于宏观经济基本面的中期预测显示，除非出现宏观经济震荡，直接外资流量将继续保持小幅稳定增长，2013年和2014年将分别达1.8万亿与1.9万亿美元。这一时期投资者对经济形势的走向仍然举棋不定。贸发会议《世界投资前景调查》调查了跨国公司管理层的投资计划，结果显示，虽然对2012年全球投资环境持悲观态度的受访者比特乐观态度的多10个百分点，但受访者中人数最多的(约半数)是保持中立或者态度不定的一组(图2)。对2012年以后的中期前景的态度则更加乐观。在回答关于未来直接外资投资计划时，半数以上的受访者预计2012年至2014年之间将有所增长，超过2011年的水平。



资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

所有主要经济体类别直接外资流入量均上升

2011年流入发达国家的直接外资增长有力，达7,480亿美元，比2010年高21%。然而，这一流入量与危机前三年的均值水平相比仍然低了四分之一。虽然发达国家有此增长，今年发展中经济体和转型期经济体的直接外资(分别为45%和6%)总和依然占全球总量的一半以上，流入量总

和创下历史新高，增长12%达到7770亿美元(表1)。这些国家在经济与金融危机期间占全球直接外资流量比重高，且在2011年发达经济体外资回升的情况下仍能保有这一份额，说明了它们的经济活力及其对未来直接外资流量所起的重要作用。

表1. 按区域分列的2009-2011年直接外资流量
(单位：十亿美元和百分比)

区域	直接外资流入量			直接外资流出量		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
全世界	1 197.8	1 309.0	1 524.4	1 175.1	1 451.4	1 694.4
发达经济体	606.2	618.6	747.9	857.8	989.6	1 237.5
发展中经济体	519.2	616.7	684.4	268.5	400.1	383.8
非洲	52.6	43.1	42.7	3.2	7.0	3.5
东亚和东南亚	206.6	294.1	335.5	176.6	243.0	239.9
南亚	42.4	31.7	38.9	16.4	13.6	15.2
西亚	66.3	58.2	48.7	17.9	16.4	25.4
拉丁美洲和加勒比	149.4	187.4	217.0	54.3	119.9	99.7
转型经济体	72.4	73.8	92.2	48.8	61.6	73.1
结构薄弱、脆弱和规模较小的经济体^a	45.2	42.2	46.7	5.0	11.5	9.2
最不发达国家	18.3	16.9	15.0	1.1	3.1	3.3
内陆发展中国家	28.0	28.2	34.8	4.0	9.3	6.5
小岛屿发展中国家	4.4	4.2	4.1	0.3	0.3	0.6
备查：占世界直接外资流量的比例						
发达经济体	50.6	47.3	49.1	73.0	68.2	73.0
发展中经济体	43.3	47.1	44.9	22.8	27.6	22.6
非洲	4.4	3.3	2.8	0.3	0.5	0.2
东亚和东南亚	17.2	22.5	22.0	15.0	16.7	14.2
南亚	3.5	2.4	2.6	1.4	0.9	0.9
西亚	5.5	4.4	3.2	1.5	1.1	1.5
拉丁美洲和加勒比	12.5	14.3	14.2	4.6	8.3	5.9
转型经济体	6.0	5.6	6.0	4.2	4.2	4.3
结构薄弱、脆弱和规模较小的经济体^a	3.8	3.2	3.1	0.4	0.8	0.5
最不发达国家	1.5	1.3	1.0	0.1	0.2	0.2
内陆发展中国家	2.3	2.2	2.3	0.3	0.6	0.4
小岛屿发展中国家	0.4	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0

资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

^a 未重复计算。

流向发展中国家直接外资的增长是由亚洲10%的增长以及拉丁美洲和加勒比16%的增长所带动的。流向转型经济体的直接外资增长了25%，达920亿美元。与之相反，流向非洲的直接外资连续第三年延续下行趋势，但降幅很小。最贫困国家仍处于直接外资的萧条期，流向最不发达国家的直接外资减少11%，降至150亿美元。

迹象表明，发展中经济体和转型经济体在中期将继续紧跟全球直接外资的增长速度。在今年世界投资前景调查中，受访的跨国公司主管将6个发展中经济体和转型经济体列入了到2014年这段时期他们觉得最具前景的10个投资选址，印度尼西亚名次上升两位，首次跻身前五。（见图3）。

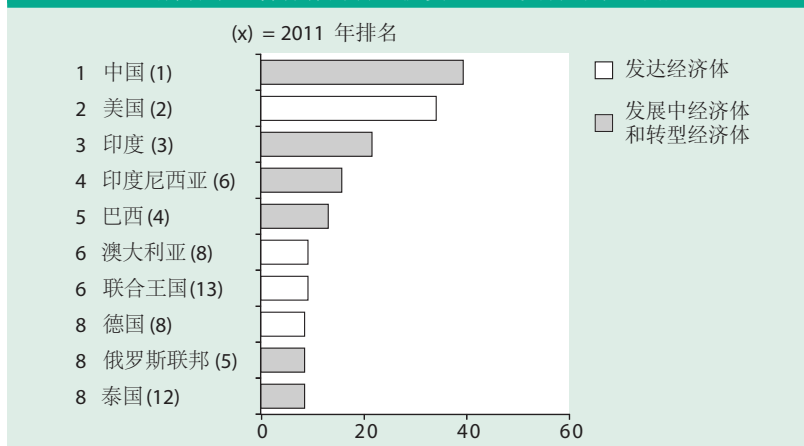
2012年，所有三大类经济体——发达经济体、发展中经济体和转型经济体的直接外资流入量都将小幅增长。在发展中区域，非洲的情况值得留意，因为预计那里的流入量将恢复。预计亚洲（包括东亚和东南亚、南亚以及西亚）和拉丁美洲的直接外资将有缓步增长。预计2012年流向转型经济体的直接外资将进一步增长，并于2014年超过2007年的峰值。

表2. 按区域分列的直接外资流量中期基本面情况计量结果一览表
(单位：十亿美元)

接受区域	平均数额					预期数额		
	2005–2007	2009–2011	2009	2010	2011	2012	2013	2014
全球直接外资流量	1 473	1 344	1 198	1 309	1 524	1 495–1695	1 630–1 925	1 700–2 110
发达国家	972	658	606	619	748	735–825	810–940	840–1 020
欧盟	646	365	357	318	421	410–450	430–510	440–550
北美	253	218	165	221	268	255–285	280–310	290–340
发展中国家	443	607	519	617	684	670–760	720–855	755–930
非洲	40	46	53	43	43	55–65	70–85	75–100
拉丁美洲和加勒比	116	185	149	187	217	195–225	215–265	200–250
亚洲	286	374	315	384	423	420–470	440–520	460–570
转型经济体	59	79	72	74	92	90–110	100–130	110–150

资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

图3. 2012–2014年跨国公司最具投资前景的10个东道经济体
(将各个经济体作为首选投资选址的受访对象比例)



资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

发达经济体推动全球直接外资流出量攀升

2011年来自发达国家的直接外资大幅攀升，增长25%，达到1.24万亿美元。虽然欧洲联盟(欧盟)、北美和日本这三大发达经济体投资者集团均推动了这一增长，但各个推动因素有所不同。来自美国的直接外资的增长是由创纪录水平的再投资收益推动的(占直接外资流出总量的82%)，部分原因是跨国公司外汇现金存量得到增加。来自欧盟的直接外资流出量的增长是由跨境并购推动的。而日元升值改善了日本跨国公司的购买力，从而导致直接外资流出量翻倍，北美和欧洲并购的购入净额增长了132%。

来自发展中经济体的直接外资流出量在2011年降至3,840亿美元，降幅4%，但依然在全球总量中占23%这一较高比例。拉丁美洲和加勒比的流出量减少17%，主要是因为该区域遭到撤资(计为负流出量)。金融方

面的考虑(汇率、利差)是撤资的部分原因。东亚和东南亚的流出量基本停滞(东亚流出量减少9%)，而西亚的直接外资流出量大幅增长，达250亿美元。

并购增长但绿地投资仍占主导

2011年，跨境并购增长53%，达5,260亿美元。增长的主要原因是大宗交易(价值超过30亿美元的交易)量增多，从2010年的44宗升至2011年的62宗。这既反映出股票市场资产价值升高，也反映出买家实施并购运作的资金能力有所提升。绿地投资项目额已连续两年下滑，于2011年稳定在9,040亿美元。2011年，发展中和转型期经济体的绿地投资价值仍超过总额的三分之二。

尽管2011年全球直接外资流量的增长大部分是由跨境并购推动的，绿地投资项目的总值仍大大高于跨境并购，自金融危机以来一直如此。

初级和服务业部门直接外资形势好转

直接外资项目数据(包括跨境并购和绿地投资)(表3)显示，三个生产部门(初级、制造业和服务业)均可见直接投资流量增长。自2009年和2010年大幅下滑之后，2011年服务业部门直接外资有所反弹，约达5,700亿美元。初级部门的投资也扭转了先前两年的下滑趋势，达到2,000亿美元。这两个部门占比略有上升，制造业部门的比例则相对收缩。总体看来，对直接外资项目增长贡献最大的五个产业分别是采掘业(采矿、采石与石油)、化工、公用事业(电力、天然气与供水)、运输和通信业，以及其他服务(主要是由油田和气田服务所推动)。

主权财富基金显出投资发展的潜力

主权投资基金掌管着近5万亿美元的资产，直接外资量相比之下依然相对较小。截至2011年，主权财富基金的直接外资累计额估计达到

表3. 直接外资项目的部门分布情况
(单位：十亿美元和百分比)

年份	价值			份额		
	初级部门	制造业	服务业	初级部门	制造业	服务业
2005–2007 平均	130	670	820	8	41	50
2008	230	980	1 130	10	42	48
2009	170	510	630	13	39	49
2010	140	620	490	11	50	39
2011	200	660	570	14	46	40

资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

1,250亿美元，其中四分之一以上投向发展中国家。然而，从主权财富基金的长期投资和战略投资导向来看，似乎倾向于选择投资发展中国家的生产部门，特别是最不发达国家的生产部门。主权财富基金具有规模，有能力投资基础设施发展和农业生产力升级，这两者对很多最不发达国家的经济发展都十分关键。主权财富基金也有能力投资工业发展，包括建设绿色增长工业。为加大对这些领域的投资，主权财富基金可以同东道国政府、发展融资机构或其他可为项目带来技术和管理能力的私营部门投资者进行合作。

跨国公司仍不愿意将创纪录的高现金存量用于投资

国际生产的所有主要指标(表4)均显示，2011年外国子公司的经济活动增长。据估计，在这一年中，外国子公司聘用了6,900万名员工，创造了28万亿美元的销售额，7万亿美元的增值。贸发会议对最大的100家跨国公司进行了年度调查，所得数据反映出国际生产总体呈上升趋势，这些公司在外国的销售额和员工人数的增长速度明显高于母国。

尽管跨国公司的国际生产日益增长，但创纪录水平的现金留存仍未转化为持续的投资增长。贸发会议预计，现金留存量已超过5万亿美元，包括在海外留存的收益。关于最大的100家跨国公司的数据显示，全球金融危机期间，它们削减了生产性资产和收购(特别是外国收购)方面的资

本支出，倾向于持有现金。2010年仅这100家公司的现金存量便达到了1.03万亿美元的峰值，其中估计有1,660亿美元是新增的——高出危机前现金存量的平均水平。尽管近期数据显示，跨国公司在生产性资产与收购方面的资本支出正在增加，2011年上升了12%，但所持有的新增现金（2011年估计有1,050亿美元）仍未得到充分利用。国际金融市场再度不稳，将继续鼓励这些公司持有现金，或将现金用于支付股息或降低债务水平等方面。尽管如此，随着条件的改善，当前现金“过剩”的情况可能会在未来推动直接外资激增。根据跨国公司共持有5万亿美元现金这一估值，预计最大的100家跨国公司拥有超过5,000亿美元可用于投资，约合全球直接外资流量的三分之一。

表4. 1990-2011年直接外资与国际生产若干指标
按现行价格计算的价值(单位：十亿美元)

项目	2005-2007				
	1990	危机前平均水平	2009	2010	2011
直接外资流入量	207	1 473	1 198	1 309	1 524
直接外资流出量	241	1 501	1 175	1 451	1 694
内向直接外资存量	2 081	14 588	18 041	19 907	20 438
外向直接外资存量	2 093	15 812	19 326	20 865	21 168
内向直接外资的收入	75	1 020	960	1 178	1 359
内向直接外资的回报率	4.2	7.3	5.6	6.3	7.1
外向直接外资的收入	122	1 100	1 049	1 278	1 470
外向直接外资的回报率	6.1	7.2	5.6	6.4	7.3
跨境并购	99	703	250	344	526
外国子公司销售额	5 102	20 656	23 866	25 622	27 877
外国子公司增值(产值)	1 018	4 949	6 392	6 560	7 183
外国子公司总资产	4 599	43 623	74 910	75 609	82 131
外国子公司出口额	1 498	5 003	5 060	6 267	7 358
外国子公司员工数(千人)	21 458	51 593	59 877	63 903	69 065
备查：					
国内生产总值	22 206	50 411	57 920	63 075	69 660
固定资本形成总值	5 109	11 208	12 735	13 940	15 770
特许权和许可证收费	29	156	200	218	242
货物和服务出口额	4 382	15 008	15 196	18 821	22 095

资料来源：贸发会议。

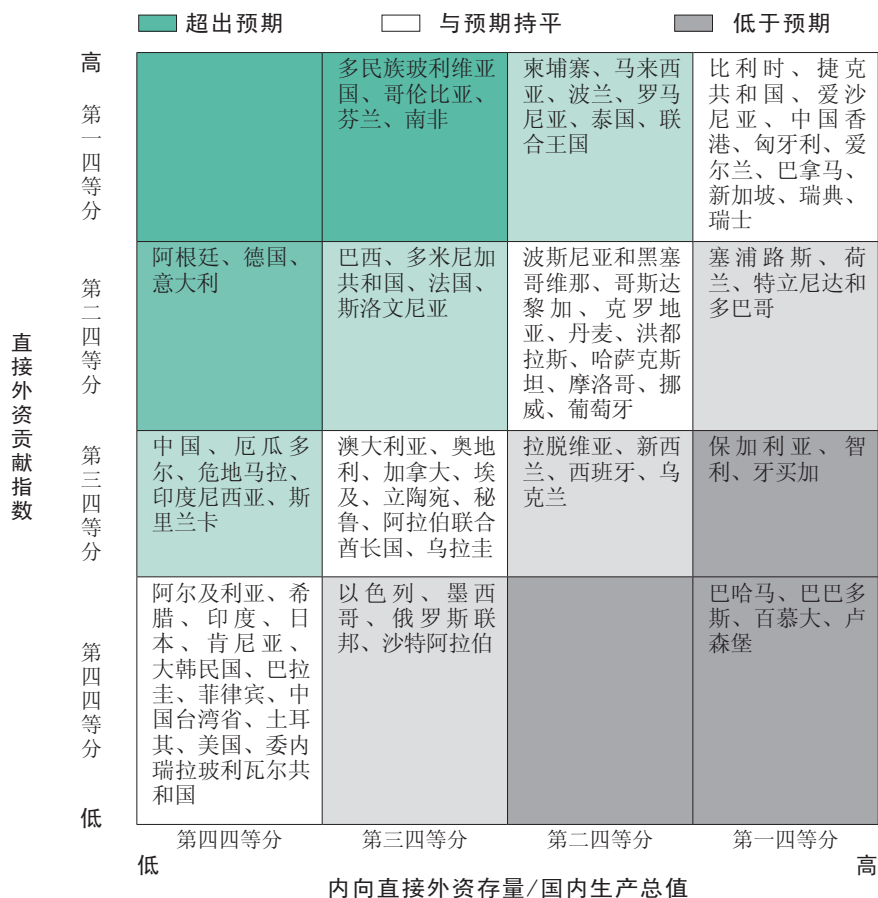
贸发会议的直接外资吸引力和贡献指数显示发展中国家排名正在上升

贸发会议直接外资吸引力指数衡量经济体吸引直接外资(将直接外资总流入量和相对国内生产总值的流入量相结合)的成功程度,有8个发展中经济体和转型经济体位列前10名,而10年前只有4个。2011年,蒙古首次跻身前列。而10名开外,有许多国家排名大幅上升,包括加纳(第16位)、莫桑比克(第21位)和尼日利亚(第23位)。将直接外资吸引力指数与贸发会议的另一个指数——直接外资潜力指数相比,包括阿尔巴尼亚、柬埔寨、马达加斯加和蒙古在内的不少发展中经济体和转型经济体已设法吸引了比预期更多的直接外资。其他一些经济体吸引的直接外资水平低于根据经济基本面提出的预期水平,这些经济体包括阿根廷、菲律宾、斯洛文尼亚和南非。

贸发会议直接外资贡献指数在《2012年世界投资报告》中出台,根据直接外资和外国子公司对经济的重要性,从增值、就业、工资、税收、出口、研究和开发(研发)支出,以及资本形成等方面(例如,外国子公司的员工人数占各国正式就业总人数的比例),对经济体进行排名。这些变量是衡量直接外资经济影响的最重要的指标。指数显示,2011年从直接外资中受益最大的东道经济体是匈牙利,随后是比利时和捷克共和国。贸发会议直接外资贡献指数显示,在发展中国家,外国子公司对当地经济体在增值、就业、创造出口和研发支出方面的贡献相对较大,非洲尤为如此。

将直接外资贡献指数同直接外资存量占一国国内生产总值的比重(图4)相比较,显示出其中若干发展中经济体和转型经济体“每单位直接外资”所产生的经济发展影响更大,这些经济体包括阿根廷、多民族玻利维亚国、哥伦比亚和意大利,受影响相对较小的有巴西、中国和罗马尼亚。而在其他一些经济体,直接外资的贡献似乎低于根据该国直接外资存量预计的水平,例如保加利亚、智利和牙买加。后一群体中还有不少经济体主要是因为财政制度而吸引了很多外资,但外资并未对国内经济产生相应的影响。

图4. 2011年直接外资贡献指数与直接外资占比情况比较
(按四等分排列)



资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

直接外资贡献指数是系统性比较分析直接外资对经济发展的贡献的首次尝试，这一领域的的数据极少。贸发会议将继续研究投资的影响，并力求改进指数的数据与方法。贸发会议愿与决策者商讨如何解读指数结果，并帮助各国改善国家数据收集情况。

各区域近期趋势

流向非洲的直接外资持续下滑，但前景日渐光明

流向非洲的直接外资总量连续第三年下滑，降至427亿美元。然而，2011年非洲直接外资流入量下降主要是由北非流入量下滑造成的；尤其是埃及和利比亚两国原本是直接外资的主要接受国，但因为政局长期不稳定，流入量陷入停滞。与之相反，撒哈拉以南非洲的流入量从2010年的290亿美元恢复至2011年的370亿美元，堪比2008年的峰值水平。流向南非的直接外资反弹，使复苏更加强劲。初级商品价格的持续上涨以及撒哈拉以南非洲相对有利的经济前景也是促成形势好转的因素。除了向采掘业注入直接外资的传统模式之外，中产阶级的兴起正在促进银行业、零售业和电信业等服务业直接外资的增长，2011年服务业直接外资份额的增长即证明了这一点。

非洲直接外资的整体下降主要是由于来自发达国家的直接外资减少，发展中国家在非洲内向直接外资中所占的份额相应增长(绿地投资项目中所占份额从2010年的45%增至2011年的53%)。

东南亚正在追赶东亚

在东亚和东南亚的发展中区域，直接外资流入量创下了新纪录，总流入量达3,360亿美元，占全球流入量的22%。东南亚流入量为1,170亿美元，增长26%，增速依然领先于东亚，不过东亚在流入量上仍占主导，为2,190亿美元，增长9%。四个属于东南亚国家联盟(东盟)的经济体——文莱达鲁萨兰国、印度尼西亚、马来西亚和新加坡出现了大幅上升。

流向中国的直接外资也达到了创纪录的1,240亿美元，流向服务业部门的直接外资首次超过制造业。贸发会议世界投资前景调查显示，中国依

然是投资者直接外资的首选，但印度尼西亚和泰国等东南亚经济体的排名也显著上升。总的来说，随着中国的工资和生产成本继续上涨，东盟国家在制造业方面的相对竞争力正日益增加。

东亚的直接外资流出量下滑9%，降至1,800亿美元，而东南亚的直接外资流出量则增长36%，达600亿美元。中国的流出量下降了5%，而中国香港的流出量则下降了15%。与之相反，新加坡流出量增长19%，印度尼西亚和泰国的流出量也大幅度增长。

采掘业并购增长推动南亚直接外资

在南亚，直接外资流入量已自2009-2010年下滑之后回升至390亿美元，主要原因是印度流入量上升，占比超过南亚区域直接外资的五分之四。采掘业的跨境并购额激增至90亿美元，制造业的并购额则下降了约三分之二，而服务业的并购额依然远远低于2006-2009年间的年度数额。

该区域的国家面临着不同的挑战，如直接外资的政治风险和障碍，需要加以解决，以建立有吸引力的投资环境。尽管如此，近期的发展动态（如印度和巴基斯坦关系日益改善）已突显出新的机遇。

印度的直接外资流出量增长了12%，达150亿美元。虽然三个部门的跨境并购均有所下降，但海外绿地项目的增长，尤其是采掘业、金属和金属制品业以及商业服务业的增长弥补了这一下滑。

区域和全球危机仍旧影响着西亚的直接外资

2011年西亚的直接外资流入量连续第三年下滑，降至490亿美元。海湾合作委员会(海合会)国家的流入量因大规模投资项目的取消而继续减少，特别是在建筑业(全球金融危机之后项目资金枯竭)，并在2011年间受到该区域动荡局势的进一步影响。非海合会国家中，直接外资流量的增长情况不均。在土耳其，跨境并购额增长超过两倍，推动了直接外资流量的增长。而政治和社会动荡的蔓延则直接和间接地影响了该地区其他国家的直接外资流入量。

直接外资流出量自2010年跌至五年来的最低点之后，于2011年有所反弹，意味着该区域的投资者(在一段时期的撤资之后)重新开始海外收购，主要是由制造业部门海外绿地项目的增长推动的。

拉丁美洲和加勒比：转向产业政策

拉丁美洲和加勒比的直接外资流入量增长了16%，达2,170亿美元，主要是流向南美的资金量(增长34%)增加驱动的。除去离岸金融中心，中美和加勒比的流入量增长了4%，而离岸金融中心的流入量则减少了4%。南美直接外资增长之所以大幅增长，主要是因为消费市场日益扩张、经济增长率高，且自然资源丰富。

自全球金融危机伊始，该区域的流出量就起伏不定。2009年下降44%，随后2010增长121%，而在2011年又下降17%。存在这种波动性，是因为有些资金流动与投资海外生产活动没有关联，而这种资金正变得愈发重要。该区域的外向直接外资总量中离岸金融中心所占比例较高，以及巴西外向投资者正撤回越来越多的公司内部贷款(2011年撤回210亿美元)，都反映了这一点。

该地区的一些国家正在作出调整，更多地使用产业政策，推出了一系列旨在建设生产能力并振兴制造业部门的措施。这些措施包括更高的关税壁垒、更严格的许可证标准，并在公共采购中更倾向于国内产品。这些政策可能会促使直接外资“跳过壁垒”进入这一区域，并对各公司的投资计划产生影响。汽车、计算机和农业机械产业的跨国公司已宣布了该区域的投资计划。这些投资既来自于该区域内的欧洲和北美的传统投资者，也来自于发展中国家和日本的跨国公司。

转型经济体在俄罗斯联邦加入世贸组织推动下的直接外资前景

在东南欧的转型经济体、独立国家联合体(独联体)和格鲁吉亚，直接外资经过两年的停滞之后有所恢复，达920亿美元，主要是由跨境并购交易推动的。在东南欧，生产成本有竞争力，又能进入欧盟市场，制造业直接外资得以增加。独联体资源型经济体得到寻求自然资源的直接外资持续不断的流入。俄罗斯联邦继续占据该区域内向直接外资的最大份额，其直接外资流量已增长到历史第三高的水平。发达国家，主要是欧盟成员国，仍然是直接外资最重要的来源，项目所占份额最高(包括跨境并购和绿地投资)，不过发展中经济体和转型经济体投资者的项目也日渐重要。

服务业部门在该区域内向直接外资中仍然只占一小部分，但随着俄罗斯联邦加入世界贸易组织(世贸组织)，这一部门的重要性可能亦会增强。通过加入世贸组织，俄罗斯已经承诺在诸多服务产业(包括银行业、保险业、商业服务业、电信业和分销业)减少对外国投资的限制。加入世贸组织还可能提振外国投资者的信心并改善整体投资环境。

贸发会议预测，流向转型经济体的直接外资将持续增长，表现出随着俄罗斯联邦加入世贸组织，采掘业、公用事业、银行业和电信业推出新的私有化方案，出现了一个对投资者更加有利的环境。

发达国家：2012年有放缓迹象

发达国家的流入量于2009年触底，于2011年加快复苏，达7,480亿美元，比上年增长21%。但是，2010年以来的复苏只收复了2008-2009年金融危机期间五分之一的损失。流入量保持在危机之前三年(2005-2007年)平均水平的77%。2010年之前持续下降的欧洲流入量在呈现好转，而流向美国的直接外资则继续强劲复苏。澳大利亚和新西兰吸引了大量资金。日本则连续第二年遭遇净撤资。

拥有丰富自然资源的发达国家，特别是澳大利亚、加拿大和美国吸引了石油和天然气，特别是非传统矿物燃料方面的直接外资，以及煤、铜和铁矿石等矿产方面的直接外资。金融机构继续出售海外资产以偿还在金融危机期间获得的国家援助，并强化资本储蓄，以满足巴塞尔协议III的要求。

欧元区的危机，加上大多数主要经济体的复苏显然并不稳固，这将在2012年对发达区域直接外资的复苏构成严峻考验。并购数据显示，2012年头3个月，发达国家公司的跨境收购与2011年同期相比下降了45%。以公布数字计算的绿地项目数据显示了相同的趋势(下降24%)。虽然贸发会议对2012年情况的预测表明，北美流入量将保持稳定，欧洲的流量将取得小幅增长，但这些预测仍存在相当大的下行风险。

最不发达国家直接外资连续第三年衰退

最不发达国家中，安哥拉遭遇大量撤资，加上投资者要偿还公司内部贷款，仅安哥拉一国就使这一类别国家的流入量降至了五年以来的最低值——150亿美元。更重要的是，最不发达国家的绿地投资整体下降，大规模直接外资项目仍然集中于少数资源丰富的最不发达国家。

采矿、采石和石油方面的投资仍然是最不发达国家直接外资的主导形式，但对服务业部门的投资正在增加，特别是在公用事业、运输和储存业，以及电信业。约有半数绿地投资来自于其他发展中经济体，不过来自这些经济体和转型经济体的投资在份额上和价值上均未恢复到2008-2009年的水平。在发展中经济体和转型经济体中，印度仍然是最不发达国家最大的投资者，其次是中国和南非。

在内陆发展中国家，直接外资增长到348亿美元，创历史新高。哈萨克斯坦继续成为直接外资流入的动力。在蒙古，直接外资流入量因为采掘业的大规模项目增加了一倍以上。绝大多数流入仍然集中在对采矿、采石和石油绿地投资。由于俄罗斯联邦对乌兹别克斯坦的一笔大规模投资，来自转型经济体的投资份额猛增。2011年，转型经济体加上发展中经济体，在绿地项目中所占的份额达到60%。

在小岛屿发展中国家，直接外资流入量连续第三年下降，跌至六年来的最低水平，只有41亿美元。流量分布依旧向税收较轻的管辖区高度倾斜，三个经济体(巴哈马、特立尼达和多巴哥以及巴巴多斯)接获了大部分流量。在采矿、采石和石油方面没有出现大宗交易的情况下，2011年小岛屿发展中国家的跨境并购额大幅减少。与之相反，绿地投资总额达到创纪录的新高，南非成为最大的来源国。四分之三的绿地项目来源于发展中经济体和转型经济体。

投资政策趋势

国家政策：危机中增强投资促进

在经济形势持续不明朗、金融市场动荡以及缓慢发展的背景下，世界各国继续将松绑和促进外国投资作为促进经济增长和发展的手段；同时，继续加强对直接外资的监管。

2011年采取的投资政策措施普遍有利于外国投资者。与2010年相比，限制性政策措施的比例呈显著下降趋势，从32%左右降至22%(见表5)。然而，将限制性政策措施数量的降低理解为放弃前几年的更严苛的投资政策环境的信号，是言之过早的；另一原因在于将2011年度的限制性措施施加至前几年措施的总量之中。发展中国家和转型经济体与发达国家相比，出台的新的限制条件和监管的比例大致等同。

总体投资政策倾向于投资自由化和投资促进，且越来越多地锁定特定行业，尤其是部分服务行业(如电力、燃气及水的供应行业，运输和通信行业)。若干国家推行私有化政策；其他重要措施也包含外国投资进入程序便利化等相关政策。

与往年一样，采掘业是例外，原因在于涉及到该行业的大多数政策措施都不太有利。农基企业和金融服务行业是不利政策比例相对较高的另外两个行业。

更多国家调控主要体现在以下两个政策领域：(1)通过引入新的进入壁垒或强化甄别程序(如农业、医药行业)，对直接外资流入政策进行调整；(2)针对采掘业，制定更多监管政策，包括国有化要求；征用或撤资要求；提高企业所得税率和特许使用费以及合同重新谈判的要求。这两类政策在一定程度上都是基于产业政策的考虑。

表5. 2000-2011年国家规制调整
(措施数量)

项目	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
发生变化的国家数	45	51	43	59	80	77	74	49	41	45	57	44
规制调整数	81	97	94	126	166	145	132	80	69	89	112	67
利于投资的调整	75	85	79	114	144	119	107	59	51	61	75	52
不利于投资的调整	5	2	12	12	20	25	25	19	16	24	36	15
中性/不确定的规制调整	1	10	3	0	2	1	0	2	2	4	1	0

资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

2011-2012年，很多国家对直接外资流出采取了更审慎的措施。鉴于国内失业率高，引发一系列担忧，即：直接外资流出可能会导致就业出口，削弱国内工业基础。其他政策目标包括稳定外汇汇率和改善国际收支平衡等。已经付诸实施的政策措施包括限制直接外资流出以及鼓励外国投资遣返两方面。

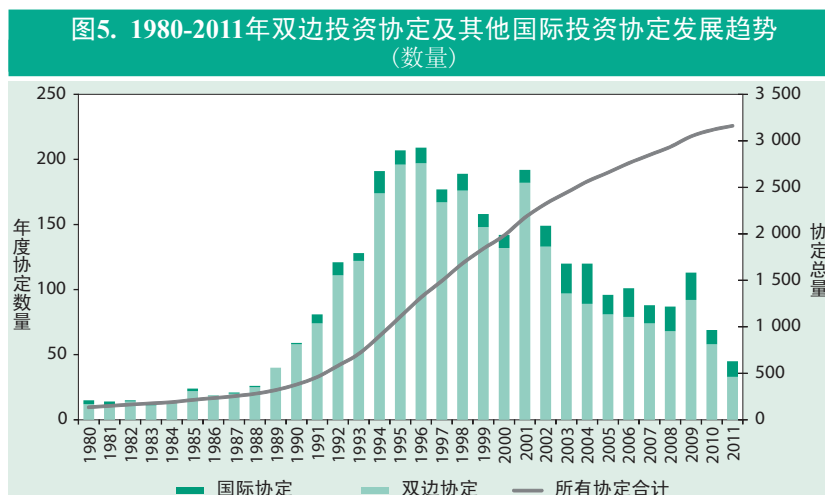
国际投资协定：区域主义抬头

截至2011年底，国际投资协定共计3,164项协定，其中2,833项为双边投资协定，331项为“其他国际投资协定”，主要包括涵盖投资条款的自由贸易协定、经济伙伴关系协定和区域协定(在2012年世界投资报告中双重征税协定不再列为国际投资协定)。2011年共计签署47项国际投资协定(33项双边投资协定和14项其他协定)，与2010年的69项相比，传统投资协定的签署继续缺乏动力(图5)。造成这种现象的原因在于：(1)逐步转向区域性协定的制定；(2)国际投资协定愈发饱受争议并具有政治敏感性。

从数量上看，双边协定仍占主导地位；然而，从经济意义上看，区域主义日益重要。经济重要性的增强以及制定区域协定的影响，可以体现在正在进行中的跨太平洋战略经济伙伴关系协定、2012年中国、日本和韩

国的三边投资协定的缔结、包含投资内容的墨西哥——中美洲自由贸易协定、欧盟委员会代表所有欧盟成员国进行投资协定谈判以及东盟出现的发展动态。

多数情况下，区域性协定是自由贸易协定。通过全面探寻国际经济活动中的贸易和投资元素，使得这些宽泛的协定通常都能较好地应对当今的经济现实，国际贸易与投资关联度日益提高(见2011年世界投资报告)。这种转变能整合和统一投资规则，成为迈向多边主义的第一步，新协定并没有淘汰旧条约，结果却可能适得其反。区域化将增加协定层，而并非导致协定简化和趋同，促使国际投资协定网络更加复杂以及倾向于重叠和不一致。



资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

可持续发展：日益成为共识

虽然2011年缔结的若干国际投资协定依然保持传统的条约模式，将投资保护作为其唯一目标，但其他协定中亦包含创新。一些新的国际投资协定包含很多特征，以确保协定不阻碍各国侧重投资的环境和社会影响的可持续发展战略，反而有利于这些战略。

近期若干其他动态也表明，可持续发展日益受到重视。这些动态包括：2012年美国发布《双边投资条约范本》修订本；在跨大西洋经济理事会主持下，欧盟和美国发布2012年联合声明；南部非洲发展共同体对双边投资协定范本所做的工作。

最后，可持续发展日益受到关注也表现在其他与投资相关的国际决策中，如：2011年《联合国工商业与人权指导原则》的通过和执行；对贸发会议、粮农组织、世界银行、国际农业发展基金会《负责任的农业投资原则》的执行；2011年对《经合组织跨国企业准则(1976)》的修订；2012年对《国际商会国际投资指南(1972)》的修订；2012年贸发会议第十三届部长级会议通过的《多哈授权》；2012年里约+20大会的召开。

投资者—东道国争端解决机制改革：未尽议程

2011年，国际投资协定框架下，已知的投资者—东道国争端解决案例至少增长了46件，这是在一年内已知的条约相关争端数量最多的。在最近的部分案例中，投资者对核心公共政策表示不满，认为这些政策使其业绩受到了不利影响。

若干国家已表达了对目前的投资者—东道国争端解决机制的担忧(如澳大利亚的贸易政策声明宣布，在未来的国际投资协定中，将不再纳入投资者—东道国争端解决机制；委内瑞拉近期通告将会退出国际投资

争端解决中心公约)。这些都反映出该体系的其他缺陷(如仲裁庭对国际投资协定关键条款的宽泛或矛盾解释、执法不力和废止程序,对仲裁员资质的担忧、缺乏透明度以及诉讼成本高,投资者——东道国争端解决机制与国与国之间诉讼的关系),以及广大公众对投资者——东道国争端解决机制有效性和合法性的讨论。

基于投资者——东道国争端解决机制的明显缺陷,很多改革建议不断涌现。这些建议旨在严格控制投资者—东道国争端机制案例数量;加强投资者——东道国争端解决机制诉讼程序的合法性,提高透明度;处理对国际投资协定关键条款的不一致解读以及对条约作出错误解释的问题;提高仲裁员素质,确保公正;缩短诉讼时间,降低诉讼成本;协助发展中国家处理投资者——东道国争端机制案件;强调对系统运作的整体关注。

虽然有些国家已对国际投资协定做出部分改动,但很多其他国家却一如往常。仍需系统评价各项单独的改革方案,评估其可行性、潜在效益和实施方法(如国际投资协定层面,仲裁规则和仲裁机构)。关于投资者——东道国争端解决机制的多边政策对话有助于对改革的首选进程和付诸实践的方法达成共识。

供应商需获得支助,以遵守企业社会责任准则

21世纪初,全球供应链中企业社会责任准则激增,包括单个跨国公司社会责任准则和产业层面的社会责任准则。很多行业的跨国公司都建立供应商行为准则,详细列明全球供应链的社会和环境绩效标准,此现象极为普遍。此外,企业社会责任准则和标准也变得更加严密,实施更加复杂。

全球供应链中的企业社会责任准则,可望促进东道国可持续和包容性发展,转让解决关键社会和环境问题的知识,并为达到这些标准的国内供

应商提供新的商机。然而，遵守这些准则也对很多供应商提出相当大的挑战，特别对发展中国家的中小型企业提出更多挑战。这些挑战包括：使用超出现行规则的国际标准，接受东道国的市场通用惯例；各不同的跨国公司的要求各不相同甚至相互矛盾；供应商难以在日常运营中采用国际标准、处理复杂的报告要求和多重现场检验；消费者和民间团体的担忧；完全遵守企业社会责任标准的中小型企业担心与不想完全遵守标准的其他企业相比，它们的竞争力会受到影响。

应对这些挑战需要提高企业家才能和管理技能。与跨国公司一样，各国政府可以通过发扬企业家精神和开展能力建设方案，以及强化促进遵守劳工和环境法律的现有国家机构为国内供应商，尤其是中小型企业提供协助。决策者还可以通过与跨国公司合作，协调行业标准，简化合规程序，支持国内供应商。

贸发会议可持续发展投资政策框架

新一代投资政策出台

近些年，全球和各区域受到金融危机、粮食安全及环境危机的轮番冲击。全球长期面临不平衡和社会挑战（特别是在扶贫方面）。在这种背景下，跨境投资政策出台了。然而上述危机和挑战极大地影响着全球层面的政策形成。首先，目前的危机突显出经济重心由发达国家向新兴市场的转移。其次，无论是在发达国家还是发展中国家，金融危机都加强了政府在经济中的作用。第三，挑战的本质决定了这些挑战是没有任何一个国家可以独自应对的，因此，改进国际合作势在必行。第四，全球政治经济环境以及有待解决的挑战——焦点是社会和环境问题——促使政策制定者思考新发展范式。而新范式将实现共享式可持续发展与实现经济发展放在同等地位。在这个阶段，危机持续存在，社会环境挑战迫切。因此，各国的首要任务是融资，促进可持续发展。

在此背景下，随着政策议题内容更广、更复杂，为确保有利的总体投资环境，政府出台了新一代的外国投资政策。新政策已形成一段时间，反映出过去几年相互对立的政策导向——一方面进一步推动投资管理体制自由化，促进外国投资；另一方面控制投资，以实现公共政策目标。上述导向体现出一种认知，即为实现可持续发展，必须与自由化进程同步制订妥善的管理和体制构架，甚至这些构架还应先行一步。

“新一代”投资政策以包容性增长和可持续发展为中心，旨在吸引投资并从投资中获益。尽管这些概念本身并不新颖，但迄今为止，它们仍未完全融入主流投资政策。“新一代”投资政策的目的是，在国家和国际层面以及政策制定和实施工作中，将可持续发展落实到具体措施和机制的运作上。

概括地说，“新一代”投资政策力求：

- 创造与经济发展目标或行业政策一致的协同效应，实现发展战略的无缝整合；
- 鼓励负责任的投资者行为，符合企业社会责任规则；
- 确保政策在设计、实施以及运行环境中的效能。

新一代投资政策：新挑战

就国家和国际层面而言，上述“新一代”政策的三个主要方面表现为具体的投资政策挑战(表6和表7)。

应对挑战：贸发会议可持续发展投资政策框架

为应对挑战，贸发会议制订了全面的可持续发展投资政策框架(投资政策框架)。框架包括(i) 制定一套外国投资政策的核心原则，(ii) 国家层面的投资政策指南，(iii) 国际投资协定设计和使用选择(图6)。

贸发会议的投资政策框架提供跨境投资政策指南，尽管关于国家投资政策部分中有不少指南也涉及到国内投资情况，但关注重点仍是直接外资。政策范围覆盖投资设立、投资待遇和投资促进；此外，一个全面的框架不应只考虑投资政策本身，也需包括其他政策的投资相关内容。由于国家政策和国际政策的连贯性非常重要，因此投资政策涵盖了两类政策全部。投资政策框架着眼于生产性资产的直接投资；而证券投资仅在国际投资协定明确表述中有所提及。

表6. 国家投资政策挑战

发展战略与投资政策的结合	• 将投资输送到能增强生产能力和国际竞争力的关键领域 • 保持与东道国旨在实现总体发展目标的政策领域的连贯性
将可持续发展目标纳入投资政策中	• 使投资正效应最大化，负效应最小化 • 鼓励负责任的投资者行为
确保投资政策的关联性和有效性	• 构建强有力机构实施投资政策 • 衡量投资的可持续发展效果

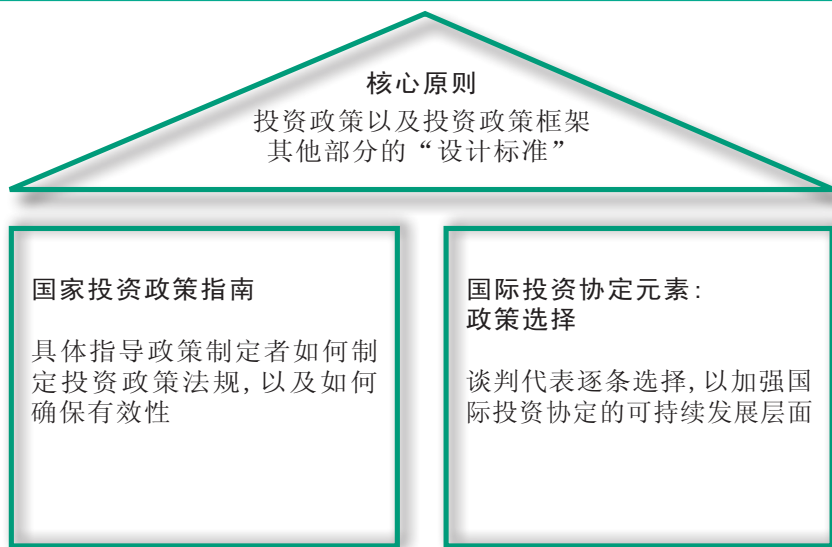
资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

表7. 国际投资政策挑战

加强国际投资协定的发展层面	• 确保满足可持续发展的政策空间 • 使投资促进条款更具体并与可持续发展目标保持一致
平衡国家和投资者的权利与义务	• 在国际投资协定中体现投资者责任 • 学习并以企业社会责任准则为基础
处理应对国际投资协定制度复杂的系统性问题	• 处理国际投资协定范围和内容中的缺口、重叠部分及不一致性，处理制度和争端解决问题 • 确保与其他公共政策(如气候变化、劳工)以及制度(如贸易、财政)的有效互动和一致性

资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

图6. 投资政策框架结构和组成部分



资料来源: 贸发会议, 《2012年世界投资报告》。

尽管很多国际文件都为投资政策制定者提供指导, 但贸发会议的投资政策框架有几点独特之处。第一, 它是个综合方法, 可以指导国家和国际层面政策制定的各个方面。第二, 它着重于外国投资与可持续发展的关系, 倡导在利用投资自由化和投资促进追求实现纯经济增长目标的同时, 必须采取平衡的战略, 为民众和环境提供保护。第三, 在投资政策制定中, 它强调发展中国家的利益。第四, 考虑到单一政策框架无法应对各国的具体的投资政策挑战, 再加上投资政策框架既不具有法律效力, 也不是国家间的自愿行动, 而是国际组织的专业性指导文件, 政策制定者可以酌情自由地对这一框架进行“修改或采纳”。

投资政策框架的核心原则：“设计标准”

制定投资政策的核心原则旨在指导国家和国际投资政策的制订。为达到这个目的，将政策要求转化为投资政策的“设计标准”（表8）。总的来说，主要倾向于将可持续发展纳入投资政策的主流，与此同时，还兼顾确认发展导向型投资政策的基本原则。

核心原则本身不是规则，而是框架不可缺少的一部分。该框架试图将这些原则整体或单独地转变为具体规范，用以指导国家投资政策制定者和国际投资协定的谈判代表。同样地，这些原则既不属于国家投资政策框架的传统领域，也不受国际投资协定一般条款的约束。原则的首要理念是可持续发展；鉴于这些原则与可持续发展之间的相互作用对于国际投资框架的平衡方针至关重要，因此这些原则应被理解为一个整体。

核心原则的设计从各种国际法和国际政治中得到启发，其根源可追溯到现行的一些国际法、条约和声明，包括联合国宪章、联合国千年发展目标、“蒙特利尔共识”、联合国约翰内斯堡行动计划和最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领。重要的是，2012年贸发十三大会议承认了直接外资在发展中起到的作用。在强调建立稳定、可预测和扶持性投资环境重要性的同时，会议号召各国推出政策，以增强外国投资对可持续发展和包容性增长的影响。

表8. 制定可持续发展投资政策的核心原则

领域	核心原则
1 投资促进可持续发展	投资政策制定的首要目标是为实现共享式增长和可持续发展促进投资
2 政策连贯性	投资政策应以一个国家整体的发展战略为基础。在国家与国际层面上，所有影响投资的政策都应保持连贯性和协同性。
3 公共治理与体制	投资政策应涵盖所有利益相关者，并嵌入到制度框架中。这个框架以法为基础并遵循公共管理的高标准，以确保投资程序的可预测性、有效性及透明性。
4 制定动态政策	投资政策应定期评估有效性和相关性，并适应不断变化的发展动态。
5 平衡权利与义务	为了整体的发展利益，投资政策应保持国家和投资者在权利与义务上的平衡。
6 监管权	根据国际承诺，为了公共利益及尽量减少潜在负面影响，每个国家都有权建立外国投资准入条件，并确定外国投资的运行条件。
7 开放投资	依据每个国家的投资战略，投资政策应设立公开、稳定和可预测的准入条件。
8 投资保护和待遇	投资政策应为现有投资者提供适当保护，现有投资者的待遇应无差别。
9 投资促进与便利	投资促进与便利的政策应与可持续发展目标保持一致，其设计应使追逐投资的有害竞争风险降到最低。
10 公司治理和义务	投资政策应符合并采纳有关公司社会责任及公司善治的最佳国际惯例。
11 国际合作	国际社会应相互合作，应对利用投资促进发展方面的政策挑战(特别是在最不发达国家)。同时国际社会还须共同努力，避免投资保护主义。

资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。

从核心原则到国家政策指南

投资政策框架国家投资政策指南将核心原则转化为很多具体详细的指引。这些指引旨在应对国内政策制定者面临的“新一代”挑战(详见表6)。表9是个综述, 主要介绍投资政策框架国家投资政策指南的若干特点。其中一个重点是可持续发展。

作为国家政策指南的一个特点, 可持续发展要求政府有政策空间, 可以酝酿采取相应措施。而国际承诺可能会限制这一空间。因此, 我们有必要将投资政策框架中的国家投资政策指南及其对制定国际投资协定的指导作为一个综合整体。为避免政策分歧以及解决投资者——国家争端, 必须保持国家与国际投资政策之间的连贯性。

国家投资政策指南支持战略层面、规范层面和管理层面的政策行动。

战略层面上, 投资政策框架的国家投资政策指南认为, 决策者应将投资政策置于经济增长和可持续发展的大政方针中——例如许多国家将有些政策置于正式的经济或产业发展战略之中。依据发展阶段、国家禀赋和各自偏好的不同, 每个国家的战略各不相同。

应当界定公共投资、私人投资、国内投资, 特别是直接外资在发展战略中的作用。对于发展中国家, 尤其是最不发达国家, 为可持续发展拓展投资是个严峻挑战。针对这些国家庞大的资金缺口, 外国投资可为国内投资提供必要补充。当外国投资与国内公共投资及私人投资以协同方式相互影响时, 外国投资的作用尤其有利。

在战略层面上, 特别是在一些发展中经济体(投资在这些国家的产业升级和结构转变中发挥主导作用), 以下两点也很重要。一是制定政策, 利用投资深化生产能力建设; 二是增强国际竞争力。其中, 生产能力建设的关键因素包括人力资源和技能发展, 科技和专门技术, 基础设施建

设以及企业发展。围绕着总体发展目标，确保投资政策与其他政策领域之间的连贯性至关重要。

在规范层面，可持续发展投资政策框架的国家投资政策指导原则提议，通过制定投资以及其他政策领域的规章制度，政策制定者可以促进和监管旨在实现可持续发展目标的投资。

外国直接投资对发展的积极影响并不总是能够自动实现，且直接外资也有负面影响。从投资中获得发展收益不仅需要扶持性的政策框架为外国投资者的进入和运营提供清晰、明确、透明的规则，还要有使投资风险最小化的适当条例。这类条例必须包括投资政策以外的其他政策领域，如贸易、税收、知识产权、竞争、劳动力市场管理制度、环境政策以及土地使用权。

尽管规章制度是投资者责任的基准，但近几年自发的企业社会责任主动性和准则已经得到传播，正逐渐影响公司的运营、行为以及投资决定。政府应该据此进一步补充法规框架，使投资的发展收益最大化。

在管理层面，指导原则指出通过适当的执行和制度机制，政策制定者能够保证投资政策持续的实用性和有效性。解决执行问题的政策是整个投资战略的组成部分，应尽量实现政府和监管机构的一体化并根据需要采取优化服务的方针。

衡量政策的有效性是制定投资政策至关重要的一部分。投资政策应该依据一系列清晰的政策目标，它们既有优先顺序又有时间限制。这些政策目标成为衡量政策有效性的主要标尺。在整个管理层面上，评估政策执行的进展以及核实规章制度的运用至少与衡量政策有效性同样重要。

表9. 国家投资政策指南的可持续发展特征

挑战	投资政策框架中的国家投资政策指南—若干特征
发展战略与投资政策的结合	• 专门章节(第1节)叙述战略投资重点, 以及与生产能力建设一致的投资政策, 包括关于投资的小节和: - 人力资源开发 - 基础设施(包括公私营伙伴关系的小节) - 科技传播 - 企业发展(包括促进联系) • 关注保护敏感产业的投资政策选择(小节2.1) • 围绕总体可持续发展目标确保投资政策与其他政策领域的连贯性(第3节)
将可持续发展目标纳入投资政策中	• 特有投资政策和规程的具体指南(第2节), 不仅包括设立和运营、投资待遇和保护、投资促进和便利化, 还包括投资者责任(还有公司责任的专题小节, 小节3.7)。 • 鼓励负责任投资的指南和确保与国际核心准则一致的指引(小节2.3)。 • 为实现共享式和可持续性发展, 促进投资和使用奖励措施的指南(小节2.4)。 • 旨在降低投资潜在负面效应的具体指南, 例如: - 应对避税(小节3.2) - 预防反竞争行为(小节3.4和3.9) - 确保核心劳动标准(小节3.5) - 评估并改善环境影响(小节3.8) • 关于土地获取的小节, 体现负责任农业投资准则(小节3.6)
确保投资政策的关联性和有效性	• 投资政策有效性的特定章节(第4节), 包括公共治理和体制能力建设指导。 • 衡量政策有效性(小节4.3)和具体措施(如奖励措施)有效性的指南, 参考: - 特定投资影响定量指标 - 贸发会议专用工具(直接外资吸引和贡献指数)

资料来源: 贸发会议, 《2012年世界投资报告》。详细指南可从投资政策框架网络版本获得, 网址www.unctad.org/DIAE/IPFSD。

理论上，投资政策目标最好能包括一系列针对吸引投资和投资对发展所作贡献的可计量目标。联合国贸发会议已经为政策制定者实现目标制定了并实地测试了一系列指标(表10)。此外，贸发会议的投资贡献指数可以作为一个起点(见上图4)。为了衡量吸引投资政策的有效性，贸发会议的投资潜力与吸引矩阵也是一种很有帮助的工具。

投资政策框架有关国际投资协定的指导原则：设计选项

贸发会议投资政策框架关于国际投资政策的指导原则将核心准则转化为政策制定者的选项，并且分析了可持续发展的意义。尽管国家投资政策制定者可以通过规章制度、机构和各项举措解决这些难题，但在国际层面上通过一个复杂的国际投资协定网络也可以解决问题(主要包括双边投资条约、包含投资条款的自由贸易协定、经济合作伙伴协定以及区域一体化协定)。该网络的复杂性导致了国际投资协定体系的缺陷、重叠和不一致，这本身就是需要解决的难题之一。其他问题包括：加强国际投资协定的发展层面，平衡国家与投资者之间的权利与义务，确保为可持续发展政策留出充足的政策空间，使得投资促进条款更加具体并与可持续发展目标保持一致。

必须在三个层面上处理国际投资政策难题：

- 当政策制定者制定国际投资协定战略方针时，他们需要将国际投资政策嵌入到本国发展战略中。这涉及到处理国际投资协定与国家政策的互动(例如确保国际投资政策支持产业政策)，并处理国际投资协定与其他国际政策或者协定的互动(例如确保国际投资协定不与国际环境协定或者人权条约相抵触)。整体目标是保证国际投资协定与可持续发展需求之间的连贯一致。

表10. 确定投资影响目标和衡量政策有效性的可能指标

领域	指标	详细情形和例子
经济增加值	1. 总增加值	• (直接与间接)投资导致的新增或额外经济活动创造的总产出(国内生产总值贡献)
	2. 资本形成价值	• 有助于总固定资本形成
	3. 创造的总出口和净出口	• 创造的总出口; 在一定程度上, 净出口(除去进口)也可用(地方)增加值指标表示
	4. 正式企业数量	• 投资支撑的价值链上的企业数量, 可以反映正规(纳税)经济部门企业的发展和扩张
	5. 财政总收入	• 通过各种税收形式, 从投资产生的经济活动中获取财政收入
创造就业机会	6. 就业人数	• 直接与间接投资(价值链观点)创造的, 包括雇佣就业和个体就业在内的岗位总数
	7. 工资	• 直接与间接投资创造的家庭总收入
	8. 雇员技能水平	• 按劳工组织工作类型计算的岗位数, 反映职位质量和技术水平(包括技术传播)
可持续发展	9. 劳动影响指标	• 女性和弱势群体就业情况(及可比薪酬); • 技能升级, 培训; • 卫生与安全影响, 工伤
	10. 社会影响指标	• 脱贫家庭数量, 工资在维持生计的水平之上; • 商品和服务供给的扩大, 基本的商品和服务的提供和价格相宜
	11. 环境影响指标	• 温室气体排放, 碳补偿/碳信用额, 碳信用额收益; • 能源与水消费/效率, 有害材料; • 生态部门的企业发展
	12. 发展影响指标	• 地方资源开发; • 技术传播

资料来源: 贸发会议, 《2012年世界投资报告》。

- 在设计国家间投资协定详细条款的过程中，政策制定者需要同时考虑可持续发展，解决对政策空间的担忧问题(例如通过保留和免责条款)、国家与投资者之间权利与义务的平衡(例如通过鼓励遵守企业社会责任标准)，有效促进投资(例如通过母国的实施措施)。
- 针对新出现的重大投资政策问题开展国际间对话，进而有助于解决一些系统性难题。这些难题是由于国际投资协定多层次以及多方面的特性所导致的，包括这些协定之间的缺陷、重叠与不一致，及其多重争端解决机制和零散且杂乱无章的发展。

在设计投资协定详细条款过程中处理可持续发展挑战主要包含了协议制定实践演化的四个方面：

- 纳入为实现可持续发展促进和便利投资的具体承诺。完善条约中投资促进方面的选择包括具体的促进机制(信息共享、投资促进论坛)，外向型投资促进计划(保险与抵押)以及旨在实现可持续投资的技术援助和能力建设举措，长期合作的适当体制安排为此提供支持。
- 协调国家承诺与投资者的义务并促进负责任的投资。例如，国际投资协定可以要求投资者在投资立项或运作时，甚至进入运作之后，遵守东道国与投资相关的国家法律(只要这些法律与东道国的国际责任相一致)。这类投资者义务可以作为国际投资协定中进一步约定投资者未遵守国内法律后果的依据，包括东道国在争端解决过程中有权进行反驳。此外，国际投资协定可援引普遍认可的国际准则(例如联合国工商业与人权指导原则)以及支持企业社会责任标准的传播，这正成为投资政策日益重要的一个特征。

- 保证保护义务与为发展留出的监管空间之间适当的平衡。国家可以通过仔细制定国际投资协定框架，清晰阐述协议中含糊的条款（例如公平与平等待遇原则和征用）的含义和范围，以及运用具体的灵活机制（例如一般安全或国家安全免责条款与保留条款），保护政策空间。应根据每个国家发展战略的需要确定保护外国投资与维持国内监管政策空间之间的合理平衡。
- 保护东道国免受不公正索赔以及过高的诉讼费。国际投资协定在保护外国投资的能力变得日益明显，这可以从近十年立案的投资者——东道国争端解决机制案件数看出，大多数案件告的是发展中国家。可通过条约设计，保护东道国免受不公正索赔以及过高的诉讼费。这涉及到对投资者——东道国争端解决机制条款与实质性条款的范围及适用作出抉择。

这些演变领域也与“立项前国际投资协定”相关，例如协定（除了保护已有投资者）包含关于新投资立项的约束条款。随着越来越多的国家选择立项前方案，确保利用国际投资协定的市场开放与东道国发展战略保持一致至关重要。相关条款包括选择性自由化，包含免责条款与保留条款，均用来保护一国不承担过多义务以及确保有关条约义务的灵活性。

利用国际投资协定实施可持续发展目标主要涉及三个机制（表11）：

- 通过保证政策空间以及限制国家赔偿责任的条款，调整现有条款，使条款更有利于可持续发展。
- 增加新条款或者在条款里增加更有力的新段落来实现可持续发展的目的，协调投资者的权利与义务，促进负责任的投资，加强母国的支持力度。

- 对欠发达国家实行特殊差别待遇(对现有和新条款都有效力)，使责任大小与国家发展水平相一致。

表11. 实施国际投资协定中可持续发展目标的政策选择

	机制	例子
通过以下条款，调整现有/一般条款，以便更有利于可持续发展： • 保护政策空间 • 限定国家赔偿责任	激励性语言	- 序文开头：吸引有利于可持续发展的尽责外国投资是该条约的主要目标之一。
	解释	- 征用：详细解释非歧视性良好信誉规则，该规则规定公共政策目标不等同于间接征用。
		- 公平与平等待遇：含有国家义务的详细清单。
	条件/限制	- 范围与定义：投资满足特定的要求，例如对东道国具有积极的发展影响。
	保留条款/例外条款	- 特定国家对国民待遇、最惠国待遇或者立项前义务的保留条款，可以排除政策措施(例如补贴)、政策领域(例如对少数群体和土著群体的政策)或者部门(例如社会服务)。
	除外/免责条款	- 范围与定义：从协定中去除证券投资组合、短期或者投机性投资。
		- 旨在实现合法的公共政策目标的国内监管措施的一般免责条款。
	删除条款	- 删除(美国)联邦货物税(FET)、保护伞条款。

/...

表11. (续)

	机制	例子
为可持续发展目标，增加新条款或者在条款中增加更有力新段落： - 协调投资者的权利与义务 - 促进负责任的投资 - 加强母国支持力度	投资者权利与义务	- 投资者在投资进入与运营阶段都要遵守东道国法律。 - 鼓励投资者遵守一般原则或者现行的企业社会责任标准。
	增强可持续发展影响的体制构架	- 缔约国开展合作的体制构架，例如审查国际投资协定的执行情况或者发布对国际投资协定条款的解释。 - 呼吁缔约国之间的合作，促进遵守现行企业社会责任标准。
	母国推行促进负责任投资的措施	- 鼓励为有利于可持续发展的外向型投资提供激励措施；将投资者遵守现行企业社会责任标准作为附加条件； - 促进国际投资协定的实施和最大限度发挥其可持续发展作用的技术援助条款，包括就投资促进和投资便利化开展能力建设。
对欠发达缔约方实行特殊差别待遇——对现有和新条款都有影响： 使责任大小与国家发展水平相符	低水平责任	涉及较少经济活动的预设责任。
	义务/责任中以发展为重点的免责条款	保留条款，排除与发展相关的敏感领域、问题或者措施。
	尽力承诺	不受法律约束的美国联邦货物税和国民待遇承诺。
	不对称的执行时间表	分阶段的责任，包括预设、国民待遇、最惠国待遇、业绩要求、资金转移以及透明度。

资料来源：贸发会议，《2012年世界投资报告》。详细选择请查阅投资政策框架网络版，网址www.unctad.org/DIAE/IPFSD。

可持续发展投资政策框架与未来的道路

当发展界寻找一种全新发展模式(跨境投资是这种发展模式的基本组成部分)，多数国家重新审视和调整跨境投资监管框架，区域集团加强投资合作，政策制定者和专家探寻将可持续发展和共享式增长纳入国家投资监管和国际谈判的方式方法时，贸发会议制定了可持续发展投资政策框架。

投资政策框架可以作为政策制定者在制定国家投资政策以及谈判或审视国际投资协定时的重要参考。同时，它也可作为政策制定者在贸易、竞争、产业政策、环境政策或者投资能起到重要作用的其他任何领域内的参考。投资政策框架还能作为投资政策能力建设的基准，并开始成为投资问题国际合作的聚合点。

为了促进国际合作，贸发会议将继续为所有投资利益攸关者和国际发展界(包括政策制定者、投资者、工商协会、工会、有关非政府组织和利益集团)提供磋商和讨论的平台。

为了实现这个目的，一个崭新的互动式开放平台已经建立，邀请投资和发展界就投资政策框架如何以共享和参与方式制定未来投资政策交流观点、建议和经验。



贸发会议秘书长
素帕猜·巴尼巴滴

2012年6月，日内瓦

世界投资报告以往各期

WIR 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development

WIR 2010: Investing in a Low-carbon Economy

WIR 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development

WIR 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge

WIR 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development

WIR 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development

WIR 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D

WIR 2004: The Shift Towards Services

WIR 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives

WIR 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness

WIR 2001: Promoting Linkages

WIR 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development

WIR 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development

WIR 1998: Trends and Determinants

WIR 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy

WIR 1996: Investment, Trade and International Policy Arrangements

WIR 1995: Transnational Corporations and Competitiveness

WIR 1994: Transnational Corporations, Employment and the Workplace

WIR 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production

WIR 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth

WIR 1991: The Triad in Foreign Direct Investment

可在 www.unctad.org/wir 上下载

贸发会议关于跨国公司和直接外资的 若干系列出版物

World Investment Report
www.unctad.org/wir

World Investment Prospects Survey
www.unctad.org/diae

Global Investment Trends Monitor
www.unctad.org/iiia

Investment Policy Monitor
www.unctad.org/iiia

Issues in International Investment Agreements
www.unctad.org/iiia

International Investment Policies for Development
www.unctad.org/iiia

Investment Advisory Series A and B
www.unctad.org/diae

Investment Policy Reviews
www.unctad.org/ipr

Current Series on FDI and Development
www.unctad.org/diae

Transnational Corporations Journal
www.unctad.org/tnc

HOW TO OBTAIN THE PUBLICATIONS

The sales publications may be purchased from distributors of United Nations publications throughout the world. They may also be obtained by contacting:

United Nations Publications Customer Service
c/o National Book Network
15200 NBN Way
PO Box 190
Blue Ridge Summit, PA 17214
email: unpublications@nbnbooks.com

<https://unp.un.org/>

For further information on the work on foreign direct investment and transnational corporations, please address inquiries to:

Division on Investment and Enterprise
United Nations Conference on Trade and Development
Palais des Nations, Room E-10052
CH-1211 Geneva 10 Switzerland

Telephone: +41 22 917 4533
Fax: +41 22 917 0498
web: www.unctad.org/diae