

联合国贸易和发展会议
贸发会议



世界投资报告 2019

经济特区

要旨和概述



联合国贸易和发展会议

贸发会议



世界投资报告 2019

经济特区

要旨和概述



联合国

2019年，纽约和日内瓦

© 2019年，联合国

本出版物供开放获取，但须遵守为政府间组织创立的知识共享许可协议<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

本出版物所用名称及其材料的编排方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市地区或其当局的法律地位，或对于其边界或疆界的划分表示任何意见。

文中材料可引用和转载，但须注明出处。

本出版物经由外部编辑。

由联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

UNCTAD/WIR/2019 (Overview)

前言

《世界投资报告》通过监测全球和区域外国直接投资趋势以及记录国家和国际投资政策发展来为决策者提供支持。今年报告中关于政策的章节总结了为改革国际投资协定所做的努力，并介绍了各种新的措施。

包容性可持续发展依赖于有利于跨境投资的全球政策环境。去年，全球外国直接投资流量减少了13%，降至1.3万亿美元。这是自全球金融危机以来的最低水平，突显出过去10年国际投资缺乏增长。满足可持续发展目标相关投资需求所需的大幅加速尚不明显。我们需要提高气候行动的力度、解决债务脆弱性并缓解贸易紧张，营造有利于扩大长期和可持续投资的环境。

经济特区是吸引投资的最重要手段之一。10年来，世界各地的经济特区数量迅速增长，已超过5,000个，而且还有很多正在计划中。今年的《世界投资报告》概述了全球经济特区的局面，并就如何应对可持续发展要求、新的工业革命和不断变化的国际生产模式给经济特区带来的根本挑战提出了建议。

我向工业和投资决策者推荐今年的《世界投资报告》，这也是国际发展界的一个重要工具。



联合国秘书长
安东尼·奥古特雷斯

序言

一段时间以来，全球贸易和投资的政策环境不如出口导向型增长和发展的全盛时期那样温和。然而，对于发展中国家、特别是对于最不发达国家而言，吸引投资并促进出口，以支持工业化、经济多样化和结构转型，这种需要一如既往地迫切。

近年来发展中国家和发达国家采取的许多新工业政策几乎都在很大程度上依赖于吸引投资。与此同时，我们观察到跨境生产性投资呈下降趋势。

因此，对工业产能的国际流动投资市场变得越来越困难，竞争也越来越激烈。对投资的需求一如既往地强劲，而供应正在减少，市场也不如以前友好。

正是在这种背景下，我们看到利用经济特区作为吸引投资促进工业发展的关键政策工具的爆炸性增长。过去5年里，世界各地建立了1,000多个经济特区，根据贸发会议的计算，今后几年至少还有500个经济特区正在筹备中。

关于经济特区在结构转型、促进更多参与全球价值链和促进产业升级方面发挥的关键作用，有许多例子。但每一个成功案例的背后，是众多未能吸引预期的投资者涌入的特区，有些失败的特区付出了昂贵的代价。

在有经济特区项目或大力度经济特区发展方案的国家，负责工业、贸易和投资的部委、特区当局、出口和投资促进机构等实体中的政

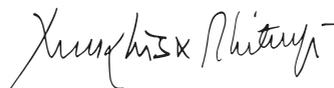
策制定者和从业者正寻求扭转表现不佳的特区的情况，并确保新的特区实现预期。

在这一过程中，他们不仅要应对贸易和投资环境恶化带来的挑战。他们还面临其他挑战。新的工业革命便是其中之一，它可能侵蚀低劳动力成本的重要地位，而低劳动力成本正是大多数经济特区的传统竞争优势。经济特区需要预测目标行业的趋势并相应作出调整。

但是，更为重要的是，今天，经济特区的战略和运作必须遵循联合国可持续发展目标所载的可持续发展。与过去不同的是，对特区采用最高的社会、环境和治理标准正成为一种竞争优势。

《2019年世界投资报告》调查了当今经济特区的总体情况，概述了经济特区的法律和章程，并评估了经济特区对可持续发展的影响。报告从三个方面提出了建议：过去的经验教训、前瞻性视角，和以“可持续发展目标示范区”形式提出的开创性想法。

我希望报告将启迪和重振世界各地的努力，通过经济特区使投资为发展服务。贸发会议随时准备支持利益攸关方的这一努力。



贸发会议秘书长
穆希萨·基图伊

鸣谢

《2019年世界投资报告》由James X. Zhan(詹晓宁)领导的小组编写。小组成员有Richard Bolwijn、Bruno Casella、Arslan Chaudhary、Hamed El Kady、Kumi Endo、Thomas van Giffen、Kálmán Kalotay、Joachim Karl、Isya Kresnadi、Oktawian Kuc、Jing Li(李婧)、Anthony Miller、Kyoungho Moon、Abraham Negash、Shin Ohinata、Diana Rosert、Astrit Sulstarova、Claudia Trentini、Elisabeth Tuerk、Joerg Weber 和Kee Hwee Wee。

Jorun Baumgartner、Faicel Belaid、Magdalena Bulit Goni、Juan Carlos Castillo、Tiffany Grabski、Yulia Levashova、Luisa Sande Lemos、Sergey Ripinsky 和 Linli Yu(于林立)提供了研究支持和投入。实习生Zahra Ejehi、Robert Kuhn、Alina Nazarova和Mxolisi Artwell Ngulube也作出了贡献。

Stephania Bonilla、Joseph Clements、Chantal Dupasquier、Ariel Ivanier、Mathabo Le Roux、Massimo Meloni、Jason Munyan、Yongfu Ouyang(欧阳永福)、Ian Richards、Christoph Spennemann和Paul Wessendorp提出了评论和意见。

Bradley Boicourt、Mohamed Chiraz Baly、Smita Lakhe 和Lizanne Martinez提供了统计协助。

Caroline Lambert协助编辑了手稿，Lise Lingo编辑了清稿。Pablo Cortizo负责图标、地图以及信息图的设计，并和Laurence Duchemin共同负责了报告的排版。Elisabeth Anodeau-Mareschal、Nathalie Eulaerts、Rosalina Goyena、Sivanla Sikounnavong和Katia Vieu为报告的印制提供了支持。

François Bost 和 Rajneesh Narula为报告第四章提出了大量建议。在编写报告的不同阶段，包括在为讨论草稿而组织的专家会议期间，编写小组得益于以下专家的意见和投入：Aradhna Aggarwal、Xiangming Chen(陈向明)、Teresa Cheng、Manjiao Chi、Riccardo Crescenzi、Stefan Csordas、Thomas Farole、Masataka Fujita、Yeseul Hyun、N. Jansen Calamita、Markus Krajewski、Alexey Kuznetsov、Olga Kuznetsova、Guangwen Meng(孟广文)、Maria Camila Moreno、Shree Ravi、Emily Sims、Ilan Strauss、Juan Torrents和 Giovanni Valensisi。

报告第二章关于区域趋势的各节还获益于联合国各区域委员会的同事们的合作。Wafa Aidi、Joseph Baricako、Mohamed Chemingui、Martin Kohout、Laura Páez Heredia、José Palacín、Maria Cecilia Plottier、Marc Proksch、Giovanni Stumpo 和Heather Taylor提供了投入和评论。

还要感谢贸发会议其他各司作为内部同行审评进程的一部分提出了评论，秘书长办公室也提出了评论。联合国制图科在区域地图方面提供了咨询意见。

一些中央银行、政府机构、国际组织和非政府组织的许多工作人员也为报告作出了贡献。

目录

前言	iii
序言	iv
鸣谢	vi
要旨	ix
概述	1
全球趋势和前景	1
区域趋势	9
投资政策趋势	15
经济特区	22

要旨

投资趋势和前景

2018年，全球外国直接投资流量继续下滑，减少13%，降至1.3万亿美元。这是外国直接投资流量连续第三年出现下降，主要原因是，2017年底美国实行税制改革后，美国跨国企业在2018年前两个季度将累积的国外收益大规模汇回本国。



流入发达经济体的外国直接投资达到2004年以来的最低点，减少了27%。流入欧洲的投资减少了一半，不到2,000亿美元，原因是资金回流导致若干大型东道国出现投资负流入，同时联合王国的流入量大幅缩减。流入美国的投资量也减少了9%，至2,520亿美元。

流入发展中国家的投资保持稳定，增长了2%。由于这种增幅以及对发达国家的外国直接投资的异常下降，发展中国家在全球外国直接投资流入量中所占份额上升到54%，创下历史新高。

- 流入非洲的外国直接投资增加了11%，达到460亿美元，尽管许多较大的接受国吸引的投资减少。支持这种增长的是寻求资源的投资持续流入、一些多样化的投资和流入南非的投资在若干年持续走低入后的复苏。
- 流入亚洲发展中国家(最大的投资接受地区)的投资增加了4%。该地区保持活力的一个迹象是，所宣布的绿地项目总价值翻了一番，从2017年的停滞中恢复。

外国直接投资下行趋势



- 流入拉丁美洲和加勒比地区的外国直接投资减少了6%，未能保持2017年扭转了长期下滑的增长势头。该地区的外国直接投资流入量仍比初级商品繁荣的鼎盛时期低27%。
- 流入结构薄弱和脆弱经济体的外国直接投资仍然不到全球总量的3%。流入最不发达国家的投资从2017年的下降中恢复，回升至240亿美元，等同于过去10年的平均水平。

2018年，流入转型期经济体的外国直接投资继续其下降趋势，减少了28%，至340亿美元，原因是流入俄罗斯联邦的外国直接投资减少了49%。

2018年下半年交易活动的增加缓解了税收导致的外国直接投资减少。由于不再受税收负担影响，美国跨国企业开始利用其外国子公司的流动资产，推动跨境合并和收购(并购)总值增加了18%。

2019年，随着税收改革的影响逐渐减弱，预计流入发达经济体的外国直接投资将出现反弹。绿地项目公告(预示未来支出计划)也指向增长，因为2018年宣布的绿地项目与2017年的低点相比增加了41%。尽管如此，全球外国直接投资预测仅显示温和复苏，预计将增加10%，至约1.5万亿美元，低于过去10年的平均水平。基础外国直接投资趋势仍然疲软。贸易紧张局势也对2019年及以后构成下行风险。

自2008年以来，基础外国直接投资趋势呈现增长乏力。扣除税收改革、巨额交易和不稳定的资金流动等一次性因素，10年来外国直接投资的年均增长率仅为1%，而2000-2007年为8%，2000年以前则超过20%。原因包括外国直接投资回报率下降、投资形式日益转向轻资产型和不太有利的投资政策环境。



制造业绿地投资的长期下滑在2018年停止，宣布的项目总值与2017年的低值相比增加了35%。在发展中国家(在这里制造业投资是工业发展的关键)，增长主要集中在亚洲，并受到自然资源加工业高价值项目的推动。

跨国企业百强占
全球由企业
出资的研发活动
的三分之一强

国有跨国企业的数量趋于稳定，它们在海外的收购活动放缓。国有跨国企业的数量接近1,500家，与2017年的数字相近。它们在全球跨国企业百强中的数量增加了1家，至16家。它们的并购活动价值在并购总值中所占比例较2008-2013年平均10%的比例逐步下降，2018年收缩至4%。

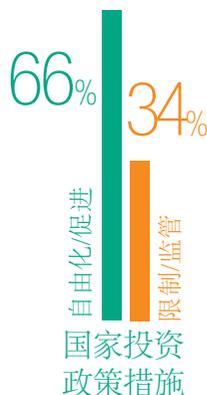
国际生产的持续扩张在很大程度上是由无形资产推动的。非股权模式国际生产的增长速度超过了外国直接投资，反映在特许权使用费、许可费和服务贸易的相对增长率中。2018年跨国企业百强的排名证实，工业跨国企业的排名正在下滑，一些企业退出了榜单。

在全世界由企业出资的研发活动中，超过三分之一来自全球百强跨国企业。技术、制药和汽车跨国企业投入的资金最多。发展中国家百强企业的研发强度(较销售额而言)要低得多。研发活动的国际绿地投资额相当可观，而且还在增长。

发展中国家间投资(南南外国直接投资)的很大一部分最终还是归发达国家的跨国企业所有。关于直接和间接双边外国直接投资关系全球网络的新数据表明，区域投资中心在区域内的外国直接投资和南南外国直接投资中发挥着重要作用。间接投资也影响到国际投资协定的覆盖面。

投资政策发展

新的国家投资政策措施显示出对外国投资更为严苛的立场。2018年，约有55个经济体出台了至少112项影响外国



投资的措施。其中超过三分之一的措施引入了新的限制或监管——这是20年来的最高数字。它们主要反映了对关键基础设施、核心技术和其他敏感商业资产为外国所有的国家安全关切。此外，至少有22项大型并购交易因监管或政治原因被撤销或冻结——是2017年的两倍。

对外国投资的筛查机制越来越重要。2011年以来，至少有11个国家引入了新的筛查框架，对现有制度进行了至少41项修订。变化包括增加受筛查的部门或活动，降低触发门槛或扩展外国投资的定义。还有一些新条例扩大了外国投资者的披露义务，延长了筛查程序的法定时限，或对不遵守通知义务的行为引入了新的民事、刑事或行政处罚。

尽管如此，吸引投资仍然是优先事项。大多数新投资政策措施仍然以自由化、促进和便利化为发展方向。许多国家取消或降低了各种行业对外国投资者的准入限制。为外国投资简化或精简行政程序的趋势仍在继续。此外，一些国家为对特定行业或地区的投资提供了新的财政激励措施。



+40
2018年

现行国际投资
协定总数

2,658

国际投资政策制定正处于活跃阶段，可产生深远的影响。2018年，各国签署了40项国际投资协定。至少24项现有条约终止生效。新协议中的新特点，包括与主要投资国签订的一些超大型区域条约，对全球国际投资协定制度的影响将是相当大的。许多国家还在制定新的条约范本和指导原则，以引导未来的条约制定。

国际投资协定改革正在取得进展，但仍有许多工作要做。几乎所有的新条约都包含许多符合贸发会议国际投资制度改革一揽子计划的诸多要素。贸发会议的政策工具也推动了对老一代条约进行现代化改造的初步行动。越来越多的国家对过时的条约作出解释、修正，予以取代或终止。然而，老一代条约的存量是以改革为导向的现代条约数量的10倍。投资者还在使用老一代条约；2018年，他们提出

了至少71起新的投资者与国家间争端解决诉讼案件。

国际投资协定改革行动也带来了新的挑战。新条约着眼于改善平衡和灵活性，但也降低了国际投资协定制度的同质性。投资者与国家间争端解决改革的不同方法，从传统的特设法庭到常设法院乃至不设投资者与国家间争端解决机制，增加了广义的系统复杂性。此外，改革努力是同时进行的，而且往往相互孤立。有效利用国际投资关系实现可持续发展，需要通过包容和透明的进程进行整体性的同步改革。贸发会议可以在这方面发挥重要的促进作用。

71
起投资者
与国家
争端解决
新
诉讼案件

可持续资本市场趋势

旨在促进将可持续性融入工商业和投资做法的资本市场政策和工具正在从小众市场向主流市场过渡。越来越多的投资者正在将环境、社会和治理因素纳入他们的投资决策，以提高业绩，降低风险。可持续发展主题产品的良好记录正在强化资产管理公司和证券监管机构看法，即认为这些因素对长期投资业绩至关重要。随着这些可持续投资趋势的生根和壮大，它们可以对跨国企业的经营政策和做法产生更大的影响。

经济特区

经济特区在大多数发展中经济体和许多发达经济体得到广泛使用。在这些限定的地理区域内，政府通过财政和监管激励措施以及基础设施支持来促进工业活动。今天，在147个经济体共有近5,400个经济特区，较5年前的4,000个有所增长，还有500多个新经济特区正在筹建中。经济特区的繁荣标志着新一轮的产业政策，也是对国际流动投资日益激烈的竞争的回应。


5,400
个特区
分布在
147
个经济体

在发展中国家 通过双边伙伴 建设特区

经济特区类型多样。发达国家最为常见的是侧重于促进贸易物流的基本自由区。发展中经济体倾向于采用以工业发展为目标的综合特区，这些特区可以是多行业的、专业化的，也可以是侧重于发展创新能力的。其专业化的程度和类型与各国的工业化水平密切相关，遵循经济特区的发展阶梯。

许多新型经济特区和创新区发展方案正在出现。其中一些专注于高新技术、金融服务或旅游业等新兴产业，超越了传统经济特区的贸易密集型和劳动密集型制造业活动。另一些则关注环保绩效、科学商业化、区域发展或城市再生。

特区发展方面的国际合作日益普遍。发展中国家的许多特区是通过双边伙伴关系或作为发展合作方案的一部分建立的。区域开发区和跨越两三个国家的跨界特区正在成为区域经济合作的一个特点。

经济特区可以对增长和发展做出重要贡献。它们可以直接和间接地帮助吸引投资，创造就业和促进出口，只要它们与广义的经济成功建立联系。经济特区还可以为参与全球价值链(GVC)、产业升级和多样化提供支助。然而，这些好处都不是自动产生的。

事实上，许多特区的表现依然低于预期。经济特区既不是增加外国直接投资流入或加强对全球价值链参与的先决条件，也不是保证。当经济特区刺激经济增长时，这种刺激往往是暂时的：在增长期过后，大多数特区的增长速度与国民经济相同。而且有太多的经济特区成了飞地，在其范围之外的影响有限。

只有少数国家对经济特区的表现和经济影响进行定期评估。这种评估至关重要，因为要扭转不成功的经济特区需要及时的诊断，尤其是在对经济特区发展进行了大量公共投资的情况下。贸发会议的经济特区可持续发展损益表可以指导决策者设计一个全面的监测和评估系统。

经济特区 可持续发展 损益表

经济特区几十年的经验为现代特区发展提供了重要的经验：

- 经济特区政策框架和发展方案的战略设计至关重要。特区政策在制定时不应脱离广义的政策背景，包括投资、贸易和税收政策。特区的类型及其专业化应建立在现有竞争优势和能力的基础上。长期的特区发展计划应遵循经济特区发展阶梯。
- 特区发展方案应该采取节俭的方式。可持续发展损益表凸显特区的资金和财政可持续性的必要性，因为其广义经济增长影响可能是不确定的，需要时间才能实现。由于过度专业化、对特区成员的补贴以及已经运营的公司转向特区制度而导致的高额前期成本对财政可行性构成了最大的风险。
- 单个经济特区的成功取决于把最基础的事情做好。大多数失败都可以追溯到如下这些问题：选址不佳，需要大量资本支出或远离基础设施枢纽或劳动力充足的城市；能源供应不可靠；特区设计不佳，设施或维护不足；或行政程序过于繁琐。
- 对促进集群和联系的积极支持是最大限度扩大发展影响的关键。在特区内运营的公司进行合作、资源共享和设施共享的空间更大——在专业特区更是如此，但多活动特区可以获取公司同处一地的一些好处。积极探寻与区内外的公司的合作机会，相互匹配的努力和培训方案，显著增强了影响。
- 坚实的监管框架、强大的机构和善治是成功的关键因素。经济特区的法律基础设施应确保经济特区政策得到一致、透明和可预测的执行。应明确界定经济特区管理机构的责任。特区董事会中应有公共部门和私营部门的代表，这将使特区受益。

展望未来，经济特区面临新的挑战：

- 可持续发展议程日益成为跨国企业战略决策和运营背后的驱动因素，这在经济特区向投资者营销的价值主张中应有所反映。现代经济特区可以对各国工业基地的环境、社会和治理绩效做

出积极贡献。在经济特区这样的封闭区域内，可以更便利和更廉价地提供控制、执行和服务(例如检查员、卫生服务、废物管理和可再生能源设施)。

经济特区传统上是女性的大雇主，平均约有60%的女性雇员。一些现代特区正在实施性别平等条例，如反歧视规则，以及支助服务，如儿童保育和学校设施，为可持续发展目标执行情况制定新标准。

- 新工业革命和数字经济正在改变经济特区的主要客户——制造业。经济特区需要调整其价值主张，在其中增加熟练人力资源、高水平数据连接和相关技术服务提供商的获取渠道。经济特区也可能有新的机会瞄准数字公司。
- 当前全球贸易和投资政策环境充满挑战，保护主义抬头，贸易优惠不断变化，区域经济合作盛行，正在导致国际生产和全球价值链模式发生变化。经济特区作为全球价值链的中心节点，其竞争力会受到这些变化的显著影响。特区发展方面的国际合作可能变得越来越重要。

最后，《2030年可持续发展议程》为建立一种全新类型的经济特区提供了机会：可持续发展目标示范区。这种特区旨在吸引对可持续发展目标相关活动的投资，采用最高水平的环境、社会和治理标准和合规性，并通过联系和溢出效应促进包容性增长。

本报告中的建议旨在为政策制定者提供指导，帮助他们重振和升级现有特区，并建立新的特区，避开过去的陷阱，为未来的挑战做好准备。关键目标应该是让经济特区为可持续发展目标服务：从拥有特权的飞地成为广泛收益的来源。



新型经济特区：
可持续发展目标示范区

概述

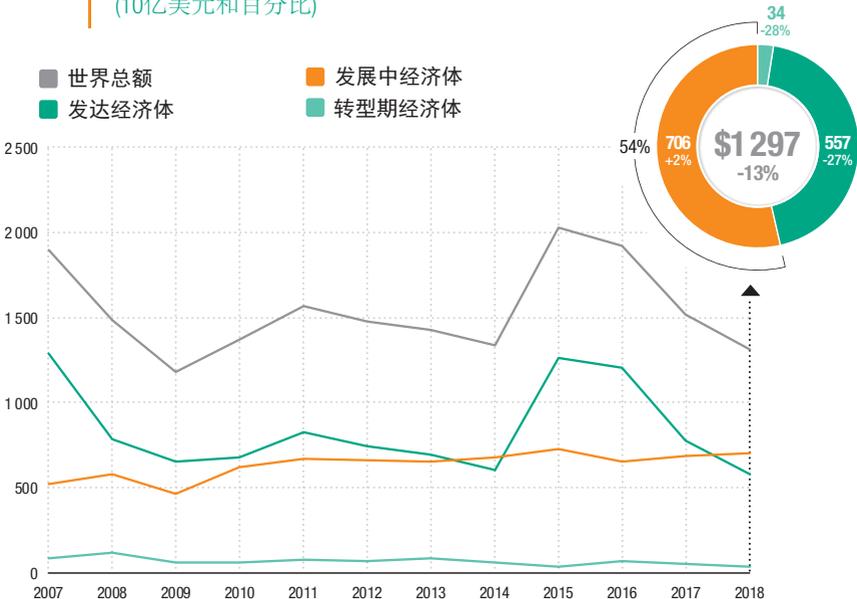
全球趋势和前景

全球外国直接投资连续第三年下滑

2018年，全球外国直接投资流量继续下滑，减少13%，降至1.3万亿美元(图1)。这是外国直接投资流量连续第三年出现下降，主要原因是，2017年底美国实行税制改革后，美国跨国企业在2018年前两个季度将累积的国外收益大规模汇回本国。

2018年下半年交易活动的增加缓解了上半年税收导致的外国直接投资减少(较2017年同期减少了40%)。由于不再受税收负担影响，美

图 1. 2007–2018年外国直接投资流入量，全球和按经济集团分列
(10亿美元和百分比)



资料来源：贸发会议。

国跨国企业开始利用其外国子公司的流动资产，推动跨国合并和收购总值增加了18%。

流入发达国家的外国直接投资降至15年最低点

流入发达经济体的外国直接投资达到2004年以来的最低点，减少了27%。流入欧洲的资金减少了一半，不到2,000亿美元，一些美国跨国企业的重要东道国出现投资负流入。(美国跨国企业汇回资金导致东道国出现投资负流入。)流入爱尔兰和瑞士的外国直接投资分别减少至-660亿美元和-870亿美元。由于新股权投资减半，流入联合王国的外国直接投资也出现缩减，减少了36%，至640亿美元。流入美国的外国直接投资也减少了9%，至2,520亿美元——相当于过去10年的平均水平。这种下降主要是因为跨境并购交易减少了三分之一。流入澳大利亚的外国直接投资达到创纪录的600亿美元，原因是外国子公司将在该国取得的利润进行了再投资，达250亿美元。

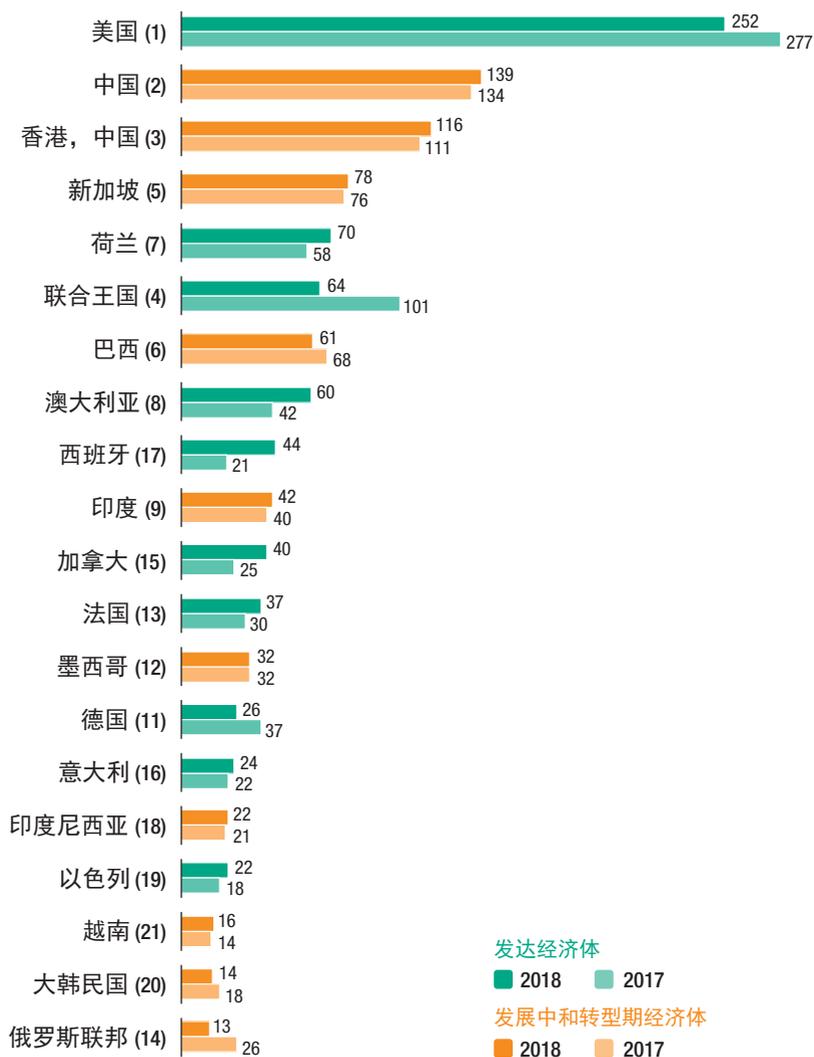
流入发展中经济体的外国直接投资保持稳定，增长2%，达到7,060亿美元。由于这种增幅以及对发达国家的外国直接投资的异常下降，发展中经济体在全球外国直接投资流入量中所占份额上升到54%，创下历史新高。排名前20的东道国经济体中的发展中经济体保持不变(图2)。美国仍然是外国直接投资的最大接受国，其次是中国、香港(中国)和新加坡。

美国跨国企业大规模汇回资金转化为了外国直接投资的负流出，导致美国从2018年对外投资前20的经济体名单中消失(图3)。总体而言，发达国家作为一个整体的对外直接投资额减少了40%，降至5,580亿美元。因此，它们在全球对外直接投资流出量中的份额下降至55%，创历史最低水平。但是，欧洲跨国企业的对外投资增长了11%，达到4,180亿美元。法国成为第三大投资者母国，2018年外国直接投资流出超过1,000亿美元。

发展中经济体跨国企业的对外投资减少了10%，降至4,170亿美元。亚洲发展中国家的外向投资下降了3%，至4,010亿美元；中国跨国企业的投资连续第二年下降。拉丁美洲和加勒比的外向投资急剧收缩。

图 2. 2017年和2018年外国直接投资流入量排名前20的东道经济体 (10亿美元)

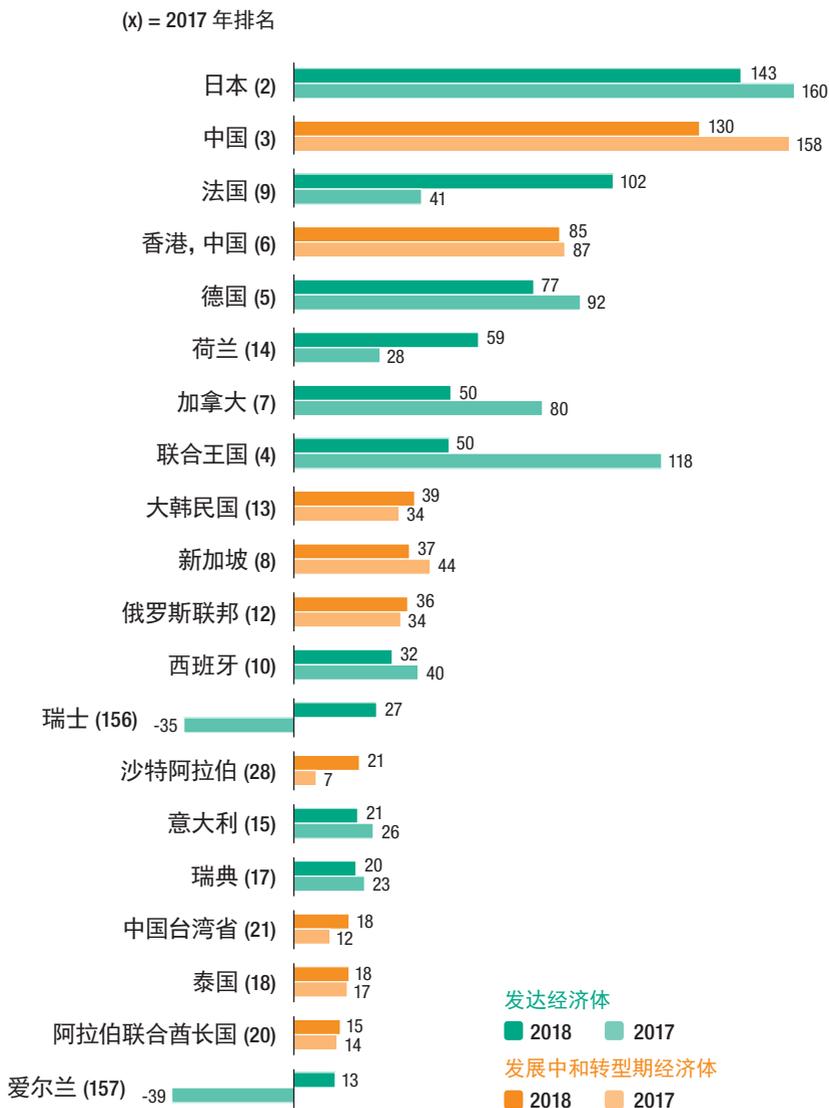
(x) = 2017 年排名



资料来源：贸发会议。

图 3.

2017年和2018年外国直接投资流出量前20的输出经济体
(10亿美元)



资料来源：贸发会议。

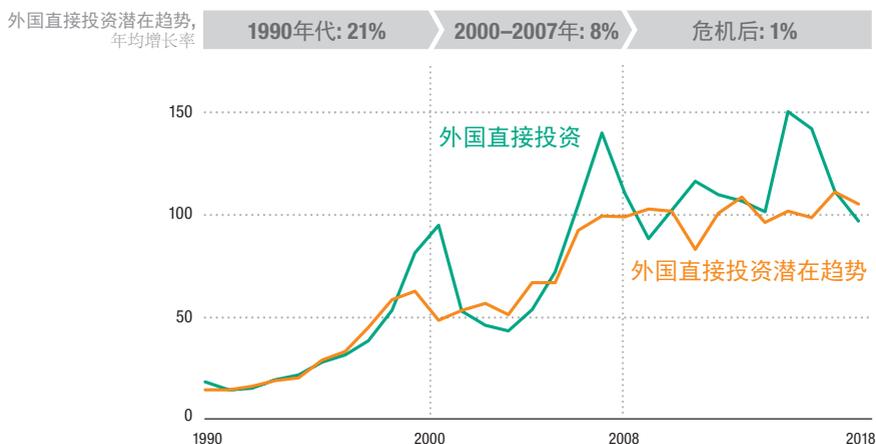
前景：反弹是可能的，但基础趋势仍然疲软

2019年，随着税收改革的影响逐渐减弱，预计流入发达经济体的外国直接投资将出现反弹。绿地项目公告(预示未来支出计划)也指向增长，因为2018年宣布的绿地项目与2017年的低点相比增加了41%。尽管存在这些积极指标，但对全球外国直接投资的预测仅显示出温和复苏，预计将增加10%，至约1.5万亿美元，低于过去10年的平均水平。基础外国直接投资趋势仍然疲软，因此增长潜力有限。贸易紧张局势也对2019年及以后构成下行风险。

自2008年以来，基础外国直接投资趋势呈现增长乏力。扣除税收改革、巨额交易和不稳定的资金流动等一次性因素造成的波动，10年来外国直接投资的年均增长率仅为1%，而2000-2007年为8%，2000年以前则超过20%(图4)。

外国直接投资长期增长缓慢的关键原因包括外国直接投资回报率不断下降、投资形式日益转向轻资产型和不太有利的投资政策环境。

图 4. 1990-2018年外国直接投资流入量和基本趋势
(指数, 2010 = 100)



资料来源：贸发会议。

绿地项目复苏，但不均衡

宣布的绿地投资项目价值从2017年的低迷中恢复，增长了41%，达到9,610亿美元。其中大部分增长来自亚洲，该地区宣布的项目翻了一番。

对于发展中国家工业发展至关重要的制造业绿地投资的长期下滑在2018年停止。在发展中经济体，宣布的制造业项目总值增加了68%，至2,710亿美元。增长主要集中在亚洲，但非洲宣布的项目也显著增长(增加60%)；拉丁美洲和加勒比海地区宣布的项目暴跌。

制造业绿地投资项目的增长大部分归因于大规模项目，主要是与自然资源相关的加工业。发展中国家的项目数量增长较为有限，增加了12%。典型早期工业化行业(经常受经济特区吸引的类型)项目数量的增长仍然乏善可陈。

国有跨国企业放缓国际扩张

国有跨国企业的数量趋于稳定。国有跨国企业的数量接近1,500家，与2017年的数字相近。欧洲国有跨国企业占国有跨国企业总数的三分之一强，另外45%来自亚洲发展中经济体，其中18%来自中国。在全球跨国企业百强中，国有企业的数量从15家增加至16家。其中包括来自中国的5家企业和来自发达国家的11家企业。

国有跨国企业的并购活动显著放缓。其并购活动价值在全球并购总值中所占比例较2008-2013年平均10%的比例逐步下降，2018年收缩至4%。国有跨国企业最常关注的行业是公用事业、采掘业和金融服务业。

轻资产型国际扩张

国际生产的持续扩张在很大程度上是由无形资产和非股权模式的外经营驱动的，如许可费和合同制造。这一趋势从国际生产主要指标的差异中显而易见：从有形指标到无形指标顺序排列，外国直接

投资和货物贸易的趋势大体平缓，而服务贸易和无形资产国际支付(特许权使用费和许可费)的增长都快得多。

2018年跨国企业百强排名证实了这一点。跨国企业百强的海外销售额增长速度超过了外国资产和外国雇员的增长速度，这表明跨国企业能够以较轻的经营足迹进入海外市场。此外，百强中通常资产较重的工业跨国企业排名下滑，有些公司退出了榜单。

跨国企业是研发的主要出资者

2018年，贸发会议百强企业中的跨国企业在研发方面的投资超过3,500亿美元，占有企业出资研发的三分之一强。技术、制药和汽车业的跨国企业研发支出最多。发展中国家跨国企业百强的研发强度(较销售额而言)要低得多。

全球对研发活动的绿地投资额相当可观，而且还在增长。过去5年中，跨国企业宣布了5,300个本国市场之外的研发项目，占所宣布绿地投资项目总数的6%以上，而之前5年则是4,000个。发展中经济体和转型期经济体获得了其中45%的项目。大多数与研发有关的外国直接投资项目都是附加值相对较低的设计、开发和测试活动，而不是基础研究。

南南外国直接投资规模比看起来要小

《2019年世界投资报告》提供了关于外国直接投资最终所有权以及直接和间接外国直接投资关系全球网络的新的创新数据。新数据显示，发展中国家之间外国直接投资(南南外国直接投资)的很大一部分最终为发达国家的跨国企业所有。南南投资在对发展中经济体总投资中的份额根据标准外国直接投资数据衡量为47%，而根据最终所有权衡量则降至28%。区域投资中心作为间接投资流动的渠道发挥着重要作用，它们推动了大部分的区域内外国直接投资和南南外国直接投资。

新数据也为国际投资协定的覆盖面提供了不同的视角。最终所有权观点凸显的是间接外国直接投资的多边化效应。对于一些区域中心在其中发挥着重要作用的条约和经济集团来说，如非洲大陆自由贸易区和东南亚国家联盟(东盟)，协定所涵盖的直接投资份额高于最终所有者的投资份额。

区域趋势

非洲的外国直接投资增加

2018年，流入非洲的外国直接投资抵御了全球下降趋势。流入量上升至460亿美元，在2016年和2017年连续下降后增加了11%。受一些初级商品价格和需求上涨的推动，寻求资源的投资持续流入。肯尼亚、摩洛哥和突尼斯等一些经济体的多元化投资出现令人鼓舞的增长。南非的外国直接投资在经历了若干年的低水平流入后，出现了显著复苏。相比之下，流入其他一些大型接受国(包括尼日利亚，埃及和埃塞俄比亚)的投资在2018年出现下降。

流入北非的外国直接投资增加了7%，达到140亿美元。2018年，埃及仍然是非洲最大的外国直接投资接受国，尽管流入量减少了8%，降至68亿美元。摩洛哥稳定的经济增长吸引了对若干部门的投资，包括汽车和金融业；流入该国的外国直接投资增至36亿美元。流入西非的外国直接投资减少15%，至96亿美元，为2006年以来的最低水平，原因是流入尼日利亚的投资连续第二年大幅减少。流入东非的外国直接投资基本保持不变，为90亿美元，尽管流入埃塞俄比亚的投资减少18%，至33亿美元。流入肯尼亚的投资增加了27%，达到16亿美元，包括对大型基础设施项目的一些投资。商业便利化措施和投资就绪的经济特区促成了这一趋势。流入中部非洲的外国直接投资停滞在88亿美元。刚果录得43亿美元的投资流入，主要是对石油勘探和生产的投资。而对矿物，特别是钴的持续投资支撑流入刚果民主共和国投资增长了11%，至15亿美元。流入南部非洲的投资急剧转向(从负9亿美元至42亿美元)，主要是流入南非的投资复苏，从20亿美元增加到53亿美元，其中包括对汽车和可再生能源行业的大量投资。流入莫桑比克的投资也有所增加，增幅为18%，推动外国直接投资达到27亿美元。但这种增幅在很大程度上来自于已经在该国建立的公司的内部转移，主要用于石油和天然气勘探。

非洲经济增长的预期加速、非洲大陆自由贸易区的实施进展以及2018年宣布的一些大型绿地投资项目得以落实的可能性，可能会在2019年推动更多外国直接投资流入非洲大陆。

流入亚洲发展中国家的外国直接投资略有增长

2018年，流入亚洲发展中经济体的外国直接投资增加了4%，达到5,120亿美元。增长主要出现在中国、香港(中国)、新加坡、印度尼西亚和其他东盟国家，以及印度和土耳其。亚洲仍然是世界上接受外国直接投资最多的地区，2018年吸收了全球39%的流量，较2017年的33%有所增长。

2018年，流入东亚的投资增长4%，至2,800亿美元，但仍远低于2015年3,180亿美元的峰值。流入中国的投资增长4%，达到1,390亿美元的历史最高水平。流入东南亚的投资增长3%，达到创纪录的1,490亿美元。来自其他亚洲经济体的强劲投资，包括投资分流和制造业活动移出中国，为该地区的外国直接投资增长提供了支持。东盟内部强劲的投资也为增长趋势作出了贡献，尽管新加坡作为区域投资中心，在这方面发挥了重要作用。

流入南亚的外国直接投资增长4%，达到540亿美元，其中对印度的投资增加了6%，达到420亿美元。由包括零售、电子商务和电信在内的服务业并购活动的增加推动。对西亚的投资增长了3%，达到290亿美元，终止了几乎持续10年的下降趋势。最大的增幅出现在土耳其和沙特阿拉伯。

从亚洲流出的投资减少了3%，降至4,010亿美元，占全球对外直接投资的40%。这主要是由于来自中国的投资连续第二年出现下降，原因包括阻止资本外流的政策，以及欧洲和美国对外来投资的审查收紧。相比之下，来自大韩民国、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和泰国的对外投资增加。

由于经济预期良好，几个主要经济体正在努力改善投资环境，流入该区域的外国直接投资呈现谨慎乐观的前景。2018年，亚洲宣布的

绿地投资项目价值翻了一番，表明外国直接投资持续增长的潜力。全球贸易的紧张局势可能对投资者情绪产生负面影响，但也可能导致投资进一步分流。

流入拉丁美洲和加勒比地区的外国直接投资减少

2018年，流入拉丁美洲和加勒比地区的外国直接投资减少了6%，至1,470亿美元，因为2017年开始的复苏停滞，外部因素拖累了增长前景。由于巴西的对外投资为负值，且来自智利的投资减少，拉丁美洲跨国企业的对外投资在2018年骤降至65亿美元的创纪录低点。

在南美洲，由于流入巴西和哥伦比亚的外国直接投资减少，外国直接投资流入量估计减少了6%。在巴西，由于严峻的经济形势以及并购交易较2017年的创纪录水平大幅削减，投资流入量减少了9%，至610亿美元。在哥伦比亚，外国直接投资流入量减少20%，至110亿美元。在对页岩气生产投资流入的提振下，流入阿根廷的投资保持弹性，达120亿美元。流入智利的投资受铜价上涨和矿业、医疗服务以及电力行业创纪录的并购活动支撑，小幅增加4%，至72亿美元。在秘鲁，尽管经济增长强劲，对采矿业投资巨大，但外国直接投资流入量却减少了9%，降至62亿美元。在中美洲，外国直接投资流入基本稳定在430亿美元。在墨西哥，由于现有外国子公司增加了对收益的再投资，流入量保持不变，为320亿美元。流入巴拿马的投资受创纪录的并购交易和矿业项目推动，增加21%，至55亿美元。在哥斯达黎加，对旅游业投资的突然停顿是外国直接投资流入下降到21亿美元的主要原因。在加勒比地区，不计离岸金融中心的投资流入量减少了32%。收缩是由于对该地区最大接受国多米尼加共和国的外国直接投资减少(25亿美元)，尽管2018年其经济增长强劲。流入海地和牙买加的投资也分别降至1.05亿美元和7.75亿美元。

随着初级商品价格和主要经济体的经济状况趋稳，流入和流出该区域的投资可能会进入稳定阶段。自然资源、基础设施和消费品(特别是与信息通信技术有关的货物和服务)应该可以继续吸引外国

投资者。然而，该地区的增长预测较去年更低，而且容易受到外部因素的影响，例如美国的货币政策以及主要贸易伙伴之间的贸易紧张关系，这给未来外国直接投资的流入带来了下行风险。

流入转型期经济体的外国直接投资继续下滑

2018年，流入东南欧和独立国家联合体(独联体)转型期经济体的外国直接投资连续第二年下降。对该地区的投资减少了28%，至340亿美元。这种收缩是由流入俄罗斯联邦的投资减半(从260亿美元减至130亿美元)造成的，目前该国是这个集团最大的经济体和最大的外国直接投资接受者，而减半的部分原因是国际政治因素和旨在减少返程投资的国内政策。该地区其他一些较大的接受国——阿塞拜疆、哈萨克斯坦和乌克兰——的流入量也在下降。相比之下，东南欧的投资流动强劲，特别是在塞尔维亚和北马其顿。受新股本激增的推动，流入塞尔维亚的投资增长44%，达到41亿美元，使其成为转型期经济体中第二大外国直接投资接受国。

转型期经济体的外向投资保持不变，仍为380亿美元，使该区域在2018年成为外国直接投资资本净输出方。俄罗斯联邦在外向投资中占了95%，流出360亿美元——几乎是流入该国投资的三倍。这一增长主要是对老牌子公司收益的再投资和对它们的贷款推动的。对新的绿地风投和外国收购的股权投资减少了近一半，反映出对海外扩张的谨慎态度。

预计2019年流入转型期经济体的外国直接投资将渐趋稳定。流入东南欧的投资的增长前景更加乐观，因为2018年东南欧宣布的绿地项目增加了一倍。

流入发达经济体的外国直接投资骤减

流入发达经济体的外国直接投资减少了27%，至5,570亿美元，连续第三年出现缩减。2017年的缩减主要是由于并购活动减少，但2018年的主要因素是美国实行税制改革后，美国跨国企业将累积收益汇回本国。发达经济体的外向投资减少40%，至5,580亿美元。欧洲经

济体的外向投资有所增加，但是美国的外向投资下降，达到净撤资640亿美元(意味着比2017年减少了3,640亿美元)。

流入欧洲的外国直接投资减半至1,720亿美元，为1997年以来的最低水平。在美国跨国企业的重要东道经济体，例如爱尔兰和瑞士，流入的外国直接投资为负值(因为将资金汇回美国意味着东道国的负流入)。在同样为大量美国跨国企业东道国的联合王国，流入的外国直接投资缩减了三分之一以上。但是，宣布的绿地投资项目继续呈上升趋势。荷兰成为欧洲最大的外国直接投资接受国，其次是联合王国和西班牙。

在美国，由于公司间贷款为负，外国直接投资流入量减少了9%，降至2,520亿美元。但由于经济稳步增长，流入的外国直接投资创造的收入增加到2,000亿美元，其中1,190亿美元(较2017年增长28%)作为再投资收入留存。

欧洲经济体的外向投资增加了11%，达到4,180亿美元。法国跨国企业的外向投资增加了一倍以上，达到1,020亿美元，使它们成为欧洲最大的外国直接投资来源。

2018年，发达经济体宣布的绿地投资项目增加了17%，表明外国直接投资有复苏的潜力。发达经济体，特别是欧洲的外国直接投资，有可能从2018年的异常低水平反弹。

流入结构薄弱经济体的外国直接投资仍然疲软

流入47个最不发达国家整体的外国直接投资增加了15%，达到240亿美元，占全球外国直接投资的1.8%。尽管非洲最不发达国家的外国直接投资从2017年的历史低点回升，2018年达到120亿美元(增长27%)，但仍比2012-2016年的年均水平低40%以上。相比之下，以孟加拉国为首(增长68%，达到36亿美元)，亚洲和大洋洲最不发达国家的外国直接投资流入量创下新高(增长8%，达到120亿美元)。

已宣布的绿地外国直接投资项目的趋势表明，更大规模的投资将继续以非洲的自然资源和亚洲的发电项目为目标。非洲和亚洲许多较

大的投资接受国预计，外国直接投资将在未来几年随着对自然资源和经济特区的投资而增加。与发达经济体的跨国企业相比，发展中经济体的投资者在最不发达国家的高份额可能会继续。

经历了2017年的暂时复苏后，流入32个内陆发展中国家的外国直接投资在2018年再次下降，减少了2%，至230亿美元——占全球外国直接投资流入量的1.7%。在转型期经济体和大多数亚洲内陆发展中国家，外国直接投资的削减幅度不大，而拉丁美洲的内陆发展中国家经历了更明显的下滑。流入内陆发展中国家的投资仍然集中在少数几个经济体，前5大接受国(哈萨克斯坦、埃塞俄比亚、蒙古、土库曼斯坦和阿塞拜疆)占该集团外国直接投资总额的56%。中国的跨国企业是日益活跃的投资来源，几乎在所有内陆发展中国家都有它们的投资。外国直接投资的前景因内陆发展中国家的发展和工业化水平而异，预计增长最快的是经济多样化潜力更大的国家。

流入28个小岛屿发展中国家的外国直接投资连续第二年下滑，降至37亿美元，其中流入加勒比小岛屿发展中国家的投资收缩了11%。亚洲和大洋洲小岛屿发展中国家的外国直接投资停滞在10亿美元。流入非洲小岛屿发展中国家的外国直接投资减少了22%，降至6亿美元。

流入小岛屿发展中国家的外国直接投资将保持疲软，并依赖于少数资本密集型项目。已宣布绿地项目的趋势表明，外国直接投资进一步集中在服务部门范围狭窄的一些行业(如商业活动、酒店和餐馆)。非洲和加勒比的几个小岛屿发展中国家预计会收到对新旅游项目的大规模投资。在一些小岛屿发展中国家，正在进行的经济特区建设可以创造新的投资机会。

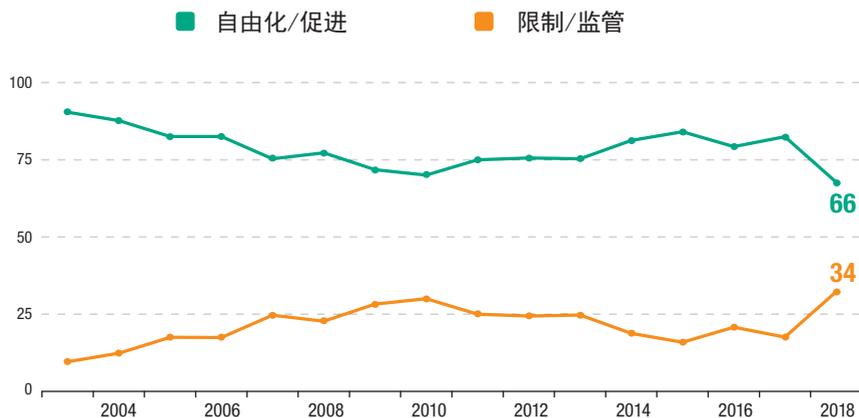
投资政策趋势

外国投资限制和监管正在增加

2018年，约55个国家和经济体出台了至少112项影响外国投资的政策措施。其中三分之二的措施寻求投资自由化、促进和便利新投资。34%的措施引入了对外国直接投资的新限制或条例——这是自2003年以来的最高比例(图5)。

自由化措施影响了若干行业，包括农业、媒体、采矿、能源、零售贸易、金融、物流、运输、电信和互联网业务。此类措施的60%为亚洲发展中国家所出台的。一些国家推进了国有公司的私有化。此外，简化或精简外国投资者行政手续的趋势仍在继续，例如取消一些审批要求或开设在线申请门户。许多国家还为特定行业或地区的投资提供了新的财政激励措施。

图 5. | 2003–2018年国家投资政策变化 (百分比)



资料来源：贸发会议，投资政策服务站。

在新的限制和监管中，发达国家采取的一些措施是为了解决国家安全问题。在发展中国家，措施包括在某些行业设立新的外国所有权上限或对购置住宅的限制。还引入了新的当地含量要求和雇用当地工人的义务，包括在公共采购规则中。

由于政府干预，2018年许多跨境并购交易(超过5,000万美元)宣告失败。至少有22笔交易因监管或政治原因受到阻碍或被取消——是2017年的两倍。9笔交易出于国家安全考虑被暂停，3笔交易因竞争主管机构的关切而被撤销，还有3笔交易因其他监管原因被中止。另外7笔交易因东道国主管的批准拖延而遭放弃。

各国正在加强筛查外国投资的监管框架

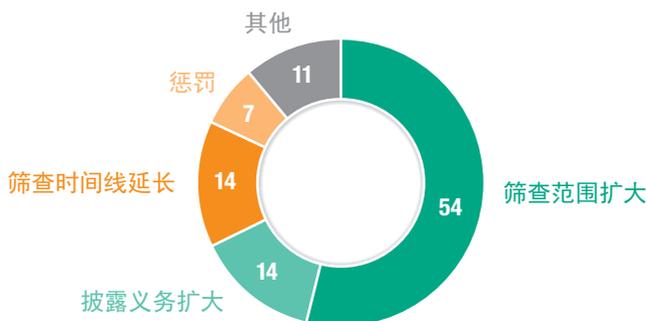
近年来，对外国直接投资的筛查变得更加普遍。至少有24个国家实施了具体的外国投资筛查机制，这些国家合计占全球外国直接投资总量的56%。出于安全和公共利益考虑而收紧对外国收购的控制也正出现在区域层面。

投资政策中的国家安全论点最初是用于控制外国参与国防工业的一种手段。此后，被逐渐扩展用于保护其他战略产业和关键基础设施，现在还被用来保护被视为在新工业革命时代对国家竞争力至关重要的国内核心技术和专门知识。

从2011年至2019年3月，至少对外国直接投资筛查框架进行了41项重大修订，至少有11个国家引入了新框架。大多数修订是通过增加新的部门或活动、降低触发门槛或扩展外国投资的定义等途径，扩大了筛查规则的范围。另有一些新监管条例则是扩展披露义务、延长筛查程序的法定时限，或在不遵守通知义务的行为实施处罚(图6)。

图 6.

2011年至2019年3月按类型分列的外国直接投资 新限制性筛查政策 (百分比)



资料来源：贸发会议。

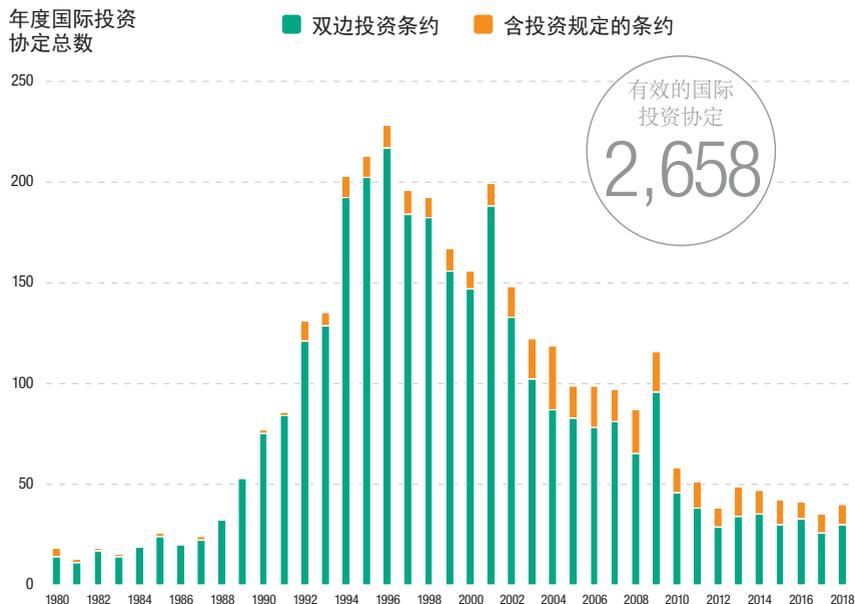
国际投资政策制定依然高度活跃

2018年，有40项新的国际投资协定签署。新条约包括30项双边投资条约和10项含投资规定的条约。最积极缔结国际投资协定的国家是土耳其，签署了8项双边投资条约，其次是阿拉伯联合酋长国，签署了6项双边投资条约，再次是新加坡，签署了5项条约(两项双边投资条约和三项含投资规定的条约)。

新条约中有一些是大型区域条约，具有新的特点，涉及主要投资国。新条约使国际投资协定的数量达到3,317项(2,932项双边投资条约和385项含投资规定的条约)。截至年底，至少有2,658项国际投资协定在实行中(图7)。

与此同时，国际投资协定终止的数量继续上升。2018年，至少有24项终止生效(“实际终止”)，其中20项是单方面终止，4项是替代性终止(更新的条约生效)。这些终止包括厄瓜多尔终止的12项双边投资条约，以及印度终止的5项条约。截至年底，实际终止的总数达到309项(61%发生在2010年以后)。

图 7. | 1980–2018年签署的国际投资协定数量



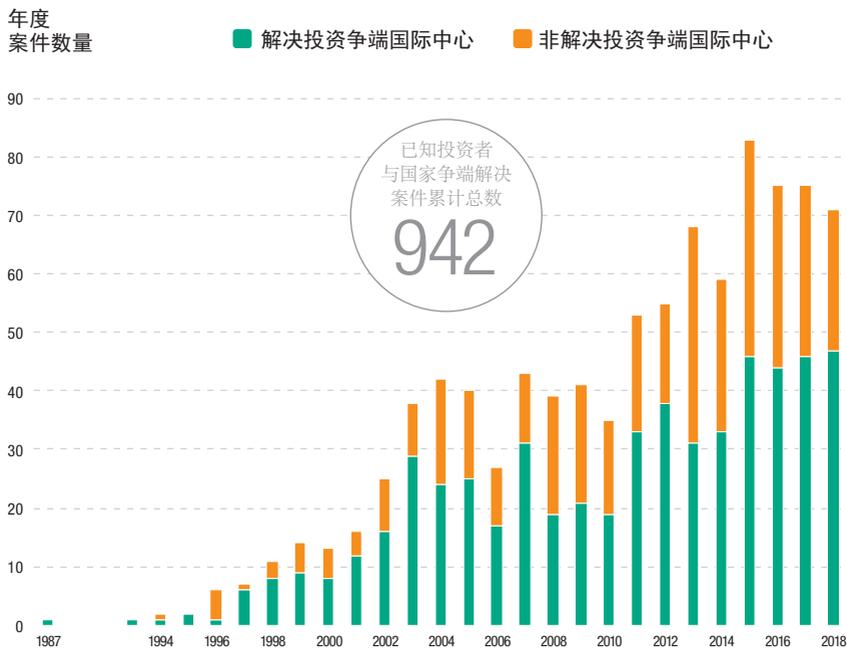
资料来源：贸发会议，国际投资协定导航(IIA Navigator)。

许多国家正在制定新的条约范本和指导原则，以引导未来的条约制定。这将对全球国际投资协定体系产生重大影响。这些动态有许多受益于贸发会议在国际投资协定相关技术援助和能力建设方面的工作。

投资者与国家争端解决案件继续激增

2018年，投资者根据国际投资协定发起了71起公开的投资者与国家争端解决案件(图8)，几乎和前三年每一年的案件数一样多。截至2019年1月1日，公开的投资者与国家争端解决诉讼总数已达942起。迄今为止，几乎所有已知的投资者与国家争端解决案例都是基于老一代投资条约。目前有117个国家是一项或多项投资者与国家争端解决诉讼中的被告方。由于一些仲裁可以保密，2018年和前几年提交的的争端实际数量可能还要多一些。

图 8. | 1987–2018年基于条约的投资者与国家争端解决已知案件趋势



资料来源：贸发会议，投资者与国家争端解决导航(ISDS Navigator)。

2018年公布的仲裁裁决中，超过三分之二或是基于管辖理由或是基于案情裁定投资者获胜。截至年底，602项投资者与国家争端解决诉讼已经结束。

前瞻性国际投资协定改革已经开始

2018年缔结的所有条约都包含符合贸发会议国际投资制度改革一揽子计划的若干改革。可查阅案文的2018年缔结的29项国际投资协定中，有27项协定至少包含6个改革特征。2012年以前的国际投资协定中被视为创新的规定现在已经成为常规。现代条约通常包括可持续发展方向、对监管空间的保护以及对投资争端解决的改进或省略。最常见的改革领域是对监管空间的保护。一些最近的国际投资协定或条约范本也明确提到性别平等。

投资者与国家之间的仲裁也是国际投资协定改革的一个核心焦点。这仍然是一个有争议的问题，激发了投资和发展界以及广大公众的辩论。2018年缔结的国际投资协定中，约75%至少包含一项投资者与国家争端解决改革内容，许多协定包含多项内容。这些改革内容大多符合贸发会议在“可持续发展投资政策框架”中确定的备选方案。2018年签署的国际投资协定出现了5种主要改革方式(单独使用或结合使用)：(一) 没有投资者与国家争端解决机制(4项国际投资协定完全省略了投资者与国家争端解决)，(二) 常设投资者与国家争端解决法庭(一项国际投资协定)，(三) 有限的投资者与国家争端解决机制(19项国际投资协定)，(四) 改进的投资者与国家争端解决程序(15项国际投资协定)，以及(五) 未改革的投资者与国家争端解决机制(6项国际投资协定)。其中一些改革方针与其他相比有更深远的影响。

不同地区和不同发展水平的国家都在推行投资者与国家争端解决机制改革。与此同时，对投资者与国家争端解决机制改革的多边参与日益普遍，联合国贸易法委员会和解决投资争端国际中心等一些机构也参与进来。

但全面改革才刚刚开始

国际投资协定改革正在取得进展，但仍有许多工作要做。贸发会议的政策工具也推动了对老一代条约进行现代化改造的初步行动。越来越多的国家对过时的条约作出解释、修正，予以取代或终止。然而，老一代条约的存量是以改革为导向的现代条约数量的10倍。迄今为止，绝大多数已知的投资者与国家争端解决案件都是基于老一代条约。

国际投资协定改革行动也带来了新的挑战。新条约着眼于改善平衡和灵活性，但也降低了国际投资协定制度的同质性。此外，新条约中的创新条款尚未在仲裁程序中得到检验。投资者与国家间争端解决改革的不同方法，从传统的特设法庭到常设法院乃至不设投资者与国家间争端解决机制，增加了广义的系统复杂性。此外，改革努力是同时进行的，而且往往相互孤立。

有效利用国际投资关系实现可持续发展需要通过包容和透明的进程进行整体性的同步改革。贸发会议可以在这方面发挥重要的促进作用。

金融市场越来越多地整合环境、社会和治理因素

资本市场在全球投资链中发挥着重要作用。证券投资是发展中国家第三大外部融资形式，资本市场的做法可以影响世界各地参与外国直接投资的跨国企业的可持续发展做法。影响资本市场的主要行为者包括证券市场监管者、证券交易所、证券发行者(上市公司)、资产所有者和资产管理者(投资者)。证券交易所位于这一行为者网络的中心，证券交易所的可持续性做法可以成为监测可持续金融趋势的有用基准。

近年来，全球证券交易所的可持续发展活动表现出了强劲的势头。预计这一上升趋势将继续下去。一些管辖区正在加强促进可持续发展的公共政策。此外，外汇行业和市场监管者日益认识到环境、社会和治理因素在促进对可持续发展和新兴市场的投资方面可发挥重要作用。

随着环境、社会和治理因素的融合从小众做法转变为主流业务，需要应对一些关键挑战，包括全面整合整个投资链的可持续性、将上游资产经理与下游投资项目联系起来，以及扩大以环境、社会和治理为主题的金融产品。

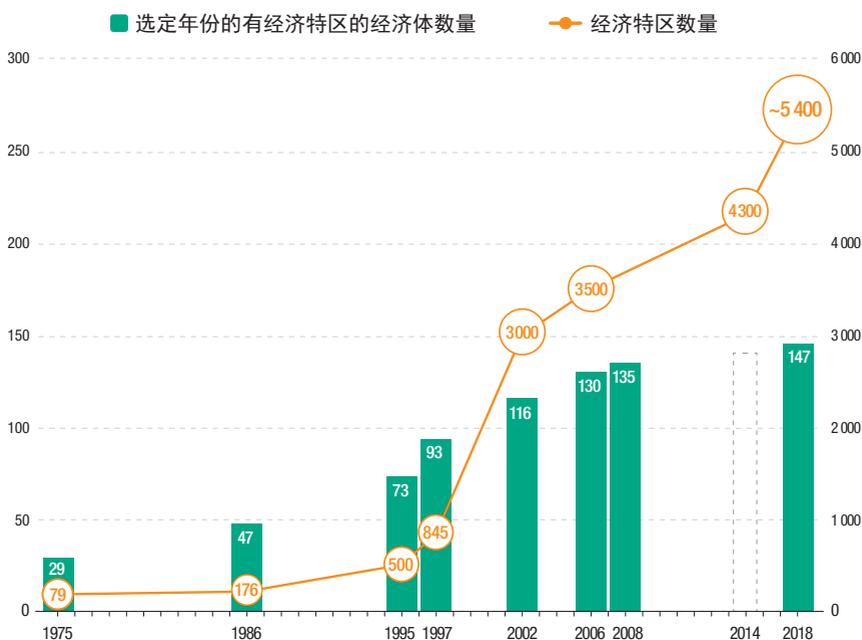
经济特区

经济特区在全球迅速扩张

经济特区在大多数发展中经济体和许多发达经济体得到广泛使用。在这些限定的地理区域内，政府通过财政和监管激励措施以及基础设施支持来促进工业活动。今天，在147个经济体共有近5,400个经济特区，较5年前的4,000个有所增长，还有500多个新经济特区正在筹建中(图9)。经济特区的繁荣标志着新一轮的产业政策，也是对国际流动投资日益激烈的竞争的回应。

大多数特区提供财政激励、关税减免；关于土地使用权、许可证和执照或就业规则的有利于工商业的条例；以及行政精简和便利化。

图 9. | 经济特区历史趋势 (国家和经济特区数量)



资料来源：贸发会议。

基础设施支持是另一个重要特征，特别是在发展中国家，特区以外的工商业基础设施可能很差。

经济特区依照发展阶梯具有多种类型

经济特区类型多样。发达国家最为常见的是侧重于促进贸易物流的基本自由区。发展中经济体倾向于采用以工业发展为目标的综合特区，这些特区可以是多行业的、专业化的或侧重于发展创新能力的。其专业化的程度和类型与各国的工业化水平密切相关，遵循经济特区的发展阶梯(表1)。

许多新型经济特区和创新区发展方案正在出现。一些专注于高新技术、金融服务或旅游业等新兴产业，超越了传统经济特区的贸易密集型和劳动密集型制造业活动。另一些则关注环保绩效、科学商业化、区域发展或城市再生。

尽管出现了与自然资源相关联的新特区形式，这些特区以国内市场为目标，或者希望成为初创企业和中小企业的孵化器，但大多数经济特区与其他形式的激励措施一样，基本上仍然是国家竞争性投资促进一揽子计划的一部分。

经济特区发展方面的国际合作正在增加

与外国伙伴合作建立的经济特区日益普遍。尽管政府间伙伴关系特区引起了关注，但大多数特区都是与国际私营特区开发商合作建立的，并不与外国政府签订正式协议。

尽管如此，在特区建设方面的正式国际合作是一个日益增长的现象。在投资者母国的支持下，发展援助、经济合作和战略考虑正在推动伙伴关系特区的建设。主要捐助国和多边发展机构已将经济特区建设纳入其发展合作方案。

发展中国家与外国伙伴合作建设经济特区的优势包括分担发展成本、利用伙伴国家和外国特区开发商的专业知识和经验，以及优先进入已建立的投资者网络。

表 1. 经济特区发展阶梯

	特区政策目标	常见特区类型
高收入经济体	<ul style="list-style-type: none"> • 为复杂的跨境供应链提供高效平台 • 专注于避免经济扭曲 	<ul style="list-style-type: none"> • 仅物流中心自贸区(非工业自贸区) • 通过没有独立监管框架的科学园区或者通过与特区无关的激励措施来实现创新和新的工业革命目标
中高收入经济体	<ul style="list-style-type: none"> • 支持向服务经济转型 • 吸引新的高科技产业 • 专注于提升创新能力 	<ul style="list-style-type: none"> • 基于技术的特区(例如研发、高科技、生物技术) • 针对高附加值产业或价值链环节的特区 • 服务特区(例如金融服务)
中等收入经济体	<ul style="list-style-type: none"> • 支持产业升级 • 促进全球价值链的整合和升级 • 关注技术传播和溢出 	<ul style="list-style-type: none"> • 关注全球价值链密集型产业的特区 • 服务特区(例如业务流程外包、呼叫中心)
低收入经济体	<ul style="list-style-type: none"> • 刺激工业发展和多样化 • 抵消投资环境中的弱点 • 在限定的区域内实施试点业务改革 • 将基础设施投资集中在限定区域 • 关注直接就业和出口收益 	<ul style="list-style-type: none"> • 多活动特区 • 旨在吸引加工行业的资源型特区

资料来源：贸发会议。

区域一体化倡议也促进了沿着区域经济走廊建立经济特区。跨越两个国家的区域开发特区和跨界特区正在成为区域经济合作的一个特点。

经济特区可以为增长和发展做出重要贡献

通过与广义的经济成功建立联系，经济特区可以直接或间接地帮助吸引投资、创造就业和促进出口。经济特区还可以支持对全球价值链(GVC)的参与、产业升级和多样化。

特区是重要的投资促进工具。集群经济和同地办公经济的优势对投资者有重大吸引力。在许多国家，经济特区的激励措施、基础设施支持和商业便利化是要弥补投资环境的弱点。然而，经济特区既不是吸引外国直接投资流入超出平均水平的先决条件，也不是保证。全世界只有大约一半的投资促进机构认为，本国的经济特区极大地促进了对外国直接投资的吸引。

在许多国家，特区方案在出口中占据重要份额，特别是制成品出口。经济特区一直是发展中国家出口多样化努力的关键组成部分，在改善各国对全球价值链的参与方面发挥了重要作用。在复杂的全球价值链中，关税、边境税和手续费等贸易成本在中间产品的进口、加工以及之后的再出口过程中不断积累。通过降低这种交易成本，经济特区已经成为全球价值链的主要枢纽。

特区往往是创造就业的有效工具，尤其是对妇女而言。在高失业率和就业不足率的国家，经济特区的工作影响很大。特别是在最贫穷的国家，经济特区可以成为正规就业的重要途径。

然而，经济特区的潜在经济贡献都不是自动产生的。许多特区的表现仍低于预期。当经济特区提振经济增长时，这种刺激往往是暂时的：在增长期过后，大多数特区的增长速度与整体国民经济相当。而且有太多的经济特区成了飞地，在其范围之外的影响有限。

此外，重要的是考虑到经济特区的社会和环境影响。过去特区的劳动标准常常引起关切。在现代特区中，这种情况正在发生变化。环境、社会和治理做法正在改进；在贸发会议的一项调查中，半数以上的经济特区都制定了关于环境标准和监管的政策，有些特区采用了国际环境标准。

迄今为止，很少国家对经济特区的业绩和影响进行系统性评估，建立机制来处理业绩不佳问题的国家更少。这种评估至关重要，因为要扭转不成功的经济特区需要及时的诊断，尤其是在对经济特区发展进行了大量公共投资的情况下。贸发会议的经济特区可持续发展损益表可以指导决策者设计一个全面的监测和评估系统。(表2)。

表 2. 经济特区可持续发展“损益表”

成本效益领域	关键内容
直接经济贡献	<ul style="list-style-type: none"> • 对外国直接投资的吸引 • 创造就业 • 出口增长 • 外汇收入
+	
间接经济贡献	<ul style="list-style-type: none"> • 特区外的供应商联系 • 间接和促进创造就业
=	
综合经济影响	<ul style="list-style-type: none"> • 额外的国内生产总值增长
+/-	
特区的净成本/收入	<ul style="list-style-type: none"> • 投资支出 • 运营成本 • 损失的收入和补贴 • 来自特区的收入
=	
特区的资金/财政可行性	<ul style="list-style-type: none"> • 特区投资的回收期 • 财政负担
+	
动态经济贡献	<ul style="list-style-type: none"> • 技术传播 • 技能和专门知识转让 • 产业多样化和升级 • 加强区域经济合作
+/-	
社会和环境的影响及外部性	<ul style="list-style-type: none"> • 劳动条件 • 环境影响 • 侵占或滥用土地 • 非法流动
+/-	
政策学习和更广泛的改革影响	<ul style="list-style-type: none"> • 特区的试点功能 • 对改革的催化剂功能 • 改革动力减弱
=	
可持续发展总体影响	<ul style="list-style-type: none"> • 特区在经济中作用的演变 • 长期特区转变

资料来源：贸发会议。

现代特区发展的教训

经济特区政策框架和发展方案的战略设计至关重要。特区类型及其专业化内容应建立在现有竞争优势和能力的基础上。一些欠发达国家曾试图吸引高科技投资者进入经济特区，以跳跃进入附加值更高的活动，加快经济增长。然而，在对高科技活动缺乏关键区位优势——包括足够熟练的技术工人、研究机构和吸引外国专业人员的便利设施——的环境中，高新区可能不可行。特区发展规划应该是长期的，并遵循经济特区发展阶梯。

特区发展方案应该采取节俭的方式。经济特区可持续发展损益表凸显特区的资金和财政可持续性的必要性，因为其广义的经济增长影响可能是不确定的，需要时间才能实现。

很少有国家对比成本(包括初始投资支出和运营成本)对特区的收益进行全面评估。特区有潜力提供超出直接经济和财政收益的发展收益，为经济转型目标、技术和技能发展以及政策试验机会提供支持。这些发展收益可以证明对开发区的公共投资的合理性。但是，特区的资金和财政可行性对于长期可持续性非常重要。由于过度专业化、对特区成员的补贴以及已经运营的公司转向特区制度而导致的高额前期成本对财政可行性构成了最大的风险。将特区建设外包给私营部门可显著降低政府的资本成本和一些相关风险。

单个经济特区的成功取决于把最基础的事情做好。大多数失败都可以追溯到如下这些问题：选址不佳，需要大量资本支出或远离基础设施枢纽或劳动力充足的城市；能源供应不可靠；特区设计不佳，设施或维护不足；或者程序过于繁琐。必须通过监管精简和一站式办理点或单一窗口，为特区的工商企业和投资者简化行政程序。

促进集群和联系的积极支持是最大限度扩大发展影响的关键。在特区内运营的公司可以受益于网络效应和规模经济。特区专业化有助于促进集群化。同行业或相邻行业的公司与非相关行业的公司相比，开展合作、共享资源共享和设施的空间更大。不过，就连多活动特区也能从同地办公中获得一些好处。不同行业的公司可以共享

特区的公共服务。积极探寻与区内外的公司的合作机会，相互匹配的努力和培训方案，显著增强了影响。

坚实的监管框架、强大的机构和善治是成功的关键因素。经济特区的法律基础设施应确保经济特区政策得到一致、透明和可预测的执行。应明确界定经济特区管理机构的责任。理事机构的自主权对于尽量减少利益冲突至关重要，特别是在私营特区越来越多的情况下。

公共、私营或公私合作特区发展模式的选择取决于具体国家的政策和立法背景以及政府有意发展的经济特区类型。私营部门特区建设具有优势，包括更了解最适合特区的适当投资水平和设施，以及能够使用特区中已建立的投资者(租户)网络。

现代经济特区面临三重挑战

当决策者需要扭转陷入困境的经济特区或调整未能实现目标的特区方案时，他们需要调整战略方针、改革特区规章和重新包装特区收益的可选方案。随着三个关键挑战的演变，这种需求可能变得越来越迫切，这三个挑战就是：可持续发展的需要、新工业革命和数字经济，以及国际生产和全球价值链不断变化的模式。

可持续发展议程日益成为跨国企业战略决策和运营背后的驱动因素，这在经济特区向投资者营销的价值主张中应有所反映。较松弛的社会和环境规则或控制不是吸引对特区投资的长期可行的竞争优势。经济特区已经开始以环境绩效(生态区)为卖点，而执行和推广环境、社会和治理高标准将日益成为经济特区的一个特点。

现代经济特区可以对各国工业基地的环境、社会和治理绩效做出积极贡献。在经济特区这样的封闭区域内，可以更便利和更廉价地提供控制、执行和服务(例如检查员、卫生服务、废物管理和可再生能源设施)。不仅以就业、投资或出口绩效为条件，而且以一系列社会和环境指标为条件的财政激励，有可能成为提高经济特区环境、经济和治理绩效和可持续发展影响的关键工具。

根据可持续发展目标，这种影响应该包括性别平等。经济特区传统上是女性的大雇主，平均约有60%的女性雇员。一些现代特区正在实施性别平等条例，如反歧视规则，以及支助服务，如儿童保育和学校设施，为可持续发展目标执行情况制定新标准。

新工业革命和数字经济正在改变制造业——经济特区的主要客户。劳动力成本作为投资区位决定因素的重要性日益下降，这将对经济特区产生根本性影响。经济特区发展方案需要调整其价值主张，在其中增加熟练人力资源、高水平数据连接和相关技术服务提供商(可能通过与平台提供商的伙伴关系)的获取渠道。经济特区运营商提供的数字服务，例如通过行政程序的在线单一窗口，日益成为向潜在投资者发出的重要信号。在战略层面，经济特区可能有新的机会以数字企业为目标，将其在物流便利化方面的战略优势转向数字价值链中的分销活动。经济特区还可以充当孵化器，促进集群化和与特区内数字初创企业的联系。

国际生产和全球价值链模式的变化是当前具有挑战性的全球贸易和投资政策环境的一个特征，保护主义不断抬头，贸易优惠不断变化，区域经济合作盛行。经济特区作为全球价值链的中心节点，其竞争力会受到这些变化的显著影响。特区发展方面的国际合作可能变得日益重要。开展更多区域而非多边经济合作的趋势可能会进一步推动区域和跨界特区的发展。

未来：经济特区示范区

可持续发展需求可以说是政策制定者、特区方案制定者和特区管理者当前面临的最紧迫挑战。《2030年可持续发展议程》为建立一种全新类型的经济特区提供了机会：可持续发展目标示范区。这种特区的目标是吸引对可持续发展目标相关活动的投资，采用最高水平的环境、社会和治理标准和合规性，并通过联系和溢出效应促进包容性增长。

可持续发展目标示范区可以成为催化剂，将吸引投资的“逐底竞争”（通过降低税收、减少规则和降低标准）转化为逐顶竞争——使可持续发展影响成为一种区位优势。

这个特区现代化和建设可持续发展目标示范区的进程可以从全球经验和良好做法的交流中受益。此外，随着越来越多的特区通过国际伙伴关系得到发展，建立一个全球平台，汇集融资伙伴、经济特区开发商、东道国、投资促进机构和外向投资促进机构以及有影响力的投资者，可以加快向可持续发展导向型特区的过渡。贸发会议可以在其中发挥主导作用，结合其世界投资论坛建立这样一个平台，并通过其政策咨询、技术援助和培训方案为伙伴关系提供支助。关键目标应该是让经济特区为可持续发展目标服务：从拥有特权的飞地成为广泛收益的来源。

历年的世界投资报告

- WIR 2018: Investment and New Industrial Policies
- WIR 2017: Investment and the Digital Economy
- WIR 2016: Investor Nationality: Policy Challenges
- WIR 2015: Reforming International Investment Governance
- WIR 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan
- WIR 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development
- WIR 2012: Towards a New Generation of Investment Policies
- 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

贸发会议关于投资和企业的若干方案

World Investment Report

worldinvestmentreport.org

World Investment Forum

worldinvestmentforum.unctad.org

UNCTAD Investment Policy Framework for Sustainable Development

investmentpolicyhub.unctad.org/ipfsd

UNCTAD Entrepreneurship Policy Framework

unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeed2012d1_en.pdf

Sustainable Stock Exchanges Initiative

sseinitiative.org

Business Facilitation

businessfacilitation.org

Business Schools for Impact

business-schools-for-impact.org

Investment Policy Hub

investmentpolicyhub.unctad.org

FDI Statistics

unctad.org/fdistatistics

Investment Trends and Policies Monitors

unctad.org/diae

International Investment Agreements

unctad.org/iiia

Investment Policy Reviews

unctad.org/ipr

ISAR Corporate Transparency Accounting

unctad.org/isar

Transnational Corporations Journal

unctad.org/tnc



worldinvestmentreport.org

如何获得出版物

出售的出版物可在世界各地通过联合国出版物的经销商购买。也可通过邮购获得：

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

unp.un.org

欲索取有关外国直接投资和跨国企业工作的进一步信息，可致函：

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
unctad.org/diae



worldinvestmentreport.org