**《2012年世界投资报告》**

**迈向新一代投资政策**

**目 录**

**前言 ............................................................iii**

**致谢 ............................................................. iv**

**缩略词 ........................................................... ix**

**内容摘要..........................................................xi**

**概述 ...........................................................xiii**

**第一章 全球投资趋势.....................................1**

**A. 全球FDI ........................................................2**

1. 总体趋势...................................................... 2

a.按区域划分的FDI ............................................ 3

b.按进入模式划分的FDI......................................... 6

c.按部门与产业划分的FDI....................................... 8

d.按专项资金划分的投资........................................10

2. 前景 .............................................. ......... 16

a.按进入模式................................................. 18

b.按行业..................................................... 19

c.按母国所在地区............................................. 20

d.按东道国所在地区........................................... 21

**B. 国际生产与最大跨国公司 ..................................... ...23**

1. 国际生产.................................................... . 23

2. 最大TNCs现金持有量和投资水平之间的脱节................... ... 26

**C. FDI 吸引力、潜力与贡献指数 ................................... 29**

1. FDI流入的吸引力和潜力指数.....................................29

2. FDI流入的贡献指数.............................................32

**第二章 FDI的地区趋势................................... 37**

**前 言............................................................. 38**

**A. 地区趋势 ..................................................... 39**

1. 非洲......................................................... 39

2. 东亚与东南亚 ................................................ 42

3. 南亚 ........................................................ 45

4. 西亚 ........................................................ 48

5. 拉丁美洲与加勒比地区..........................................52

6. 转型经济体 .................................................. 56

7. 发达国家 .................................................... 60

**B. 结构薄弱、易受冲击的小型经济体的趋势 .......................... 64**

1. 最不发达国家................................................ . 64

2. 内陆发展中国家............................................... 67

3. 小岛屿发展中国家............................................ . 70

**第三章 近期政策发展 ................................... 75**

**A. 国家政策发展 .................................................. 76**

1. 投资自由化和投资促进依然是投资政策的首要议程..................77

2. 关于FDI流入的国家监管持续加强................................79

a.调整FDI流入的准入政策...................................... 79

b.加强对采掘业的监管..........................................79

3. 关于FDI流出的更为严苛方法....................................81

4. 影响一般商业环境的政策措施依然重要........................ ... 81

5. 结论：制定FDI政策的共同挑战............................ ... ... 81

**B. 国际投资政策................................................... 84**

1. 区域性协定的制定渐趋步入中心舞台..............................84

2. 对投资者与东道国争端解决的不满与日俱增........................86

3. 投资者与东道国争端解决（ISDS）：未尽的改革议程...................88

4. 拓宽国际投资政策中可持续发展的范围............................89

a.国际投资协定相关发展.........................................89

b.其他发展.....................................................91

**C. 全球供应链中的企业社会责任 ....................................93**

1. 供应商规范与应对挑战..................................... .... 93

a.企业社会责任规范激增.........................................93

b.发展中国家供应商（尤其是中小企业）面临的挑战..................93

2. 有效促进全球供应链中企业社会责任标准的政策选择................94

**第四章 可持续发展投资政策框架.......................... 97**

**A. 引言........................................................... 98**

**B. “新一代”投资政策............................................... 99**

1. 变化的投资政策环境............................................99

2. 投资政策面临的主要挑战............................**...........**102

3. 应对挑战：UNCTAD的可持续发展投资政策框架.....................104

**C.投资政策制定的核心原则........................................ 106**

1. 核心原则的内容和目标........................................ 106

2. 可持续发展投资政策制定的核心原则.............................107

3. 核心原则的注释...............................................108

**D.国内政策指引...................................................111**

1. 投资政策应基于发展战略.......................................111

2. 为负责任投资和可持续发展制定政策.............................116

3. 政策有效性的实施和体制机制...................................118

4. IPFSD国内政策指引............................................120

**E. 国际投资协议的内容：政策选择...................................132**

1. 确定IIAs在国家发展战略和投资政策中的作用................ ....133

2. 协商可持续发展友好的IIAs....................................135

3. IIA的内容：政策选择...........................................140

4. 政策有效性的实施和体制机制.....................**..............**160

**F. 展望未来......................................................161**

**参考文献.........................................................165**

**附表.............................................................167**

**UNCTAD关于跨国公司与FDI的若干出版物..............................203**

**专 栏**

I.1. 间接FDI流量的重要性日益增加................................. 7

I.2. 世界投资前景调查2012—2014：方法和结果.......................19

I.3. UNCTAD的FDI吸引力、 潜力和贡献指数...........................30

II.1. 吸引投资以促进发展：南亚的已有挑战与新的机遇................47

II.2. GCC国家的经济多样化与FDI...................................50

II.3. 俄罗斯联邦加入WTO：对FDI流入的启示..........................58

III.1. 投资政策监管数据库：经修订的方法............................77

III.2. 2011-2012年投资自由化措施案例.............................78

III.3. 2011-2012年投资促进和便利化措施案例.......................78

III.4. 2011-2012年FDI限制和管制措施..............................80

III.5. 选定的2011-2012年影响一般商业环境的政策措施...............81

III.6. FDI与绿色贸易壁垒.........................................83

IV.1. 界定投资保护主义...........................................101

IV.2. IPFSD的内容...............................................105

IV.3. 核心原则的国际法起源.......................................106

IV.4. 将投资政策整合到发展战略之中：UNCTAD投资政策评论...........112

IV.5. UNCTAD创业政策框架........................................115

IV.6. 设计良好的投资规则和程序：UNCTAD投资便利化契约.............117

IV.7. 投资政策建议的“修正和采用”：UNCTAD发展投资的最佳实践.......122

IV.8. IIAs的设立前承诺..........................................137

IV.9. 特殊和差别条款与IIAs......................................138

**专栏表**

I.1.1. 2009年金融控股公司中的FDI存量..............................7

I.1.2. 2000年和2010年按直接和最终来源分类的美国FDI流入股票.......8

I.3.1. 测量FDI潜力：FDI决定因素和代理指标.........................30

IV.4.1. 1999-2011年UNCTAD的IPR项目受益国.........................112

IV.6.1. UNCTAD投资便利化契约特定项目的受益国......................117

**专栏图**

II.2.1. 2010年阿曼、卡塔尔与沙特阿拉伯FDI累积存量的部门分布.......50

IV.5.1. UNCTAD创业政策框架的关键要素........................... ...115

**图**

I.1. 2007年第一季度—2012年第一季度UNCTAD全球FDI季度指数.........2

I.2. 1995—2011年全球和按经济群体划分的FDI流入量..................3

I.3. 2005—2011年按组成部分分类的发达国家FDI流入量................4

I.4. 2000-2011年按主要经济群体分类的FDI流出量份额.................4

I.5. 2007-2011年全球FDI跨国并购和绿地项目价值.................. .. 6

I.6. 2005和2011年私募股权公司的跨境并购，按部门和主要行业分类.....13

I.7. 2000—2011年主权财富基金FDI的年度和累计价值.................14

I.8. 1999–2011年TNCs的盈利能力和利润水平........................17

I.9. 2002—2011年的全球FDI流量，和2012—2014年的预测.............17

I.10. 2002—2011年按经济群体分类的FDI流量，和2012—2014年的预测....17

I.11. 2012—2014年TNCs对全球投资环境的认知.......................18

I.12. 2012年和2014年股权和非股权进入模式的重要性.................20

I.13. 2012–2014年IPAs对最有前途FDI投资者母国经济体的选择.......21

I.14. 2012–2014年最具发展前景的东道经济体.......................22

I.15. 2011年最大TNC中的主要投资者................................25

I.16. 前100位TNCs：2005–2011年现金持有量情况....................26

I.17. 前100位TNCs：2005–2011年主要资金来源和使用情况............27

I.18. 前100位TNCs：2005–2011年资本支出和收购情况................ 27

I.19. FDI吸引力指数：2011年排名前十的经济体.......................29

I.20. 2011年FDI吸引力指数vs FDI潜力指数矩阵......................32

I.21. 2011年FDI贡献指数vs FDI存量...............................35

II.1. 2003–2011 年非洲绿地投资额，按部门划分.....................41

III.1. 2000-2011年国家监管变化....................................76

III.2. 1980–2011年双边投资协定和其他国际投资协定发展趋势..........84

III.3. 2006-2011年双边投资协定和其他国际投资协定（协定数目和参与国家数）............................................................... 85

III.4. 1987-2011年已知的基于协定的投资者与东道国争端...............87

IV.1. IPFSD的结构和成分...........................................104

**表**

I.1. 2005-2007年（危机前时期）和2011年按金砖四国和母国所在地区分类的FDI总项目数份额................................................. 6

I.2. 2005—2011年FDI项目的部门比例...............................9

I.3. 2011年按部门/产业分类的FDI项目份额和增长率................ .10

I.4. 1996—2011年私募股权公司的跨境并购..........................12

I.5. 2005–2011年按地区/国家分类的主权财富基金FDI，累积流量.......15

I.6. 2005–2011年按部门/产业分类的主权财富基金FDI，累积流量.......15

I.7. FDI中期基准情景的计量结果总结，按地区分类....................19

I.8. 1990–2011年FDI与国际生产指标...............................24

I.9. 全球以及来自发展中国家和转型经济体的100家最大的非金融跨国公司.................................................................25

I.10. 2009年UNCTAD的FDI贡献指数，按东道国地区划分................33

I.11. 按指标划分的FDI贡献指数平均值..............................34

II.1. 2009–2011年FDI流量的地区分布............................. 38

II.2. 2007–2011年希腊、意大利、葡萄牙与西班牙的FDI，按组成部分划分.63

II.3. 2007–2011年希腊、意大利、葡萄牙与西班牙的外向FDI，按组成部分划分................. ..................... ....................... 63

II.4. 2011年最不发达国家的十大绿地投资项目.......................65

II.5. 2011年内陆发展中国家的十大绿地投资项目.....................69

II.6. 2011年小岛屿国家的部分大型并购销售......................... 71

II.7. 2011年小岛屿国家的十大绿地投资项目.........................72

III.1. 2000−2011年国家监管变化....................................76

III.2. 2011年基于行业划分的国家监管变化............................77

III.3. 选定的2011年签署的利于可持续发展的国际投资协定案例.........90

IV.1. 国内投资政策的挑战.........................................102

IV.2. 国际投资政策的挑战.........................................103

IV.3. 确定投资效应目标和衡量政策有效性的可选指标.................121

IV.4. 国内投资政策指引的结构.....................................121

**概 述**

**FDI趋势与前景**

***2012年全球FDI增势放缓***

尽管受2008—2009年全球金融和经济危机与当前主权债务危机的持续影响，2011年，全球FDI流入量仍增加了16%，首次超过2005—2007年危机前的水平。这一增长是在本年度跨国公司取得更高的利润且发展中国家有相对较高的经济增长的背景下发生的。

由于经济再次陷入不确定状态，且主要新兴市场可能面临更低的增长率，2012年上述有利趋势有削弱的风险。UNCTAD预计，2012年FDI的增速将放慢，FDI流量将维持在1.6万亿美元左右（区间中点）。领先指标已显现出这一趋势——2012年头5个月跨国并购与绿地投资数额下跌。此外，并购公告数目不多亦表明未来几个月FDI流量将持续疲软。

***中期前景：谨慎乐观***

据UNCTAD基于宏观经济基本面因素进行的中期预测显示，FDI流量将保持适度稳定增长，排除任何宏观经济冲击，2013年与2014年分别达1.8万亿与1.9万亿美元。关于这一时期经济事件，投资者的不确定性仍非常高。UNCTAD针对跨国公司高管的投资计划进行了调查，据《世界投资前景调查报告（WIPS）》的结果显示，对2012年全球投资环境持悲观态度的受访者比乐观的多10%，而数目最多的一组受访者（近半数）或保持中立或无法确定。该结果表明，中期（2012年后）形势日渐乐观。当被问及未来FDI计划支出时，半数以上的受访者预计2012年至2014年的支出水平相比2011年会有所增长。

***所有主要经济类别的FDI流入量均上涨***

继连续三年下跌后，2011年发达国家FDI流量大幅回升，达7480亿美元，比2010年高出21个百分点，但仍较危机前3年的平均值低1/4。尽管发达国家有此增长，但本年度发展中与转型经济体的FDI仍占全球总额的1/2以上（分别为45%与6%），二者加和达7770亿美元，增幅为12%，创历史新高。全球FDI流量在经济与金融危机期间达较高水平，证明了这些国家经济的活力和对未来FDI流量所起的重要作用——鉴于其在2011年发达经济体回弹的情况下仍保有这一份额。

流向发展中国家FDI提升是由亚洲10%的增长与拉丁美洲与加勒比地区16%的增长带动的。流向转型经济体的FDI增长了25%，达920亿美元。而对非洲的投资量仍延续了3年以来的下滑态势，但降幅较小。最贫困国家仍处于FDI的萧条期，流向最不发达国家（LDCs）的投资下跌11%，减至150亿美元。

迹象表明，从中期看来，发展中国家与转型经济体仍将紧跟全球FDI增长的速度。根据TNC高管对今年WIPS的回馈，2012—2014年排名前10的计划投资目的地中有6个是发展中与转型经济体。其中印度尼西亚上升了两个名次，首次跻身前五。

2012年，三大经济体——发达国家、发展中与转型经济体FDI流入量的增势均趋于稳健。发展中地区中，非洲值得注意，其FDI流入量有望恢复。亚洲（包括东亚与东南亚、南亚以及西亚）与拉丁美洲FDI的增长将是温和的，幅度较小。预计2012年转型经济体的FDI流量将进一步增长，并有望在2014年超过2007年的峰值水平。

***受发达经济体推动，全球FDI流出量攀升***

2011年发达国家的FDI大幅攀升，达1.24万亿美元，增长25个百分点。虽然欧盟（EU）、北美与日本三大主要发达经济体的投资者对此均有贡献，但驱动因素却各不相同。美国FDI的增长主要源自创纪录的再投资收益（占FDI流出总量的82%）——部分受TNCs外国现金持有推动。欧盟FDI流出量的增长则来自跨国并购。日元的升值使日本跨国公司的购买力增加，导致其FDI流出量翻番——在北美与欧洲的并购增加了132%。

尽管发展中国家的FDI流出量保持较高水平，占全球总量的23%，但2011年其外向FDI下降了4个百分点，跌至3840亿美元。拉丁美洲与加勒比地区的投资额下跌17%，大部分由资金撤离造成（负的流出量）。撤离行为部分是出于金融方面的考虑，如汇率与利差等。东亚与东南亚的投资基本停滞，东亚甚至有9%的跌幅，而西亚的外向FDI则大幅上涨，增至250亿美元。

***并购上升但绿地投资仍占主导***

2011年，跨国并购上涨53%，达5260亿美元。这一增长由巨额交易（交易额超过30亿美元）数目的增加引起（从2010年的44起升至2011年的62起）。这反映出股票市场资产价值的提高与运作买家资金实力的提升。尽管绿地投资额已连续两年下跌，但2011年稳定在9040亿美元。2011年，在发展中经济体和转型经济体的绿地投资仍占总额的2/3以上。

尽管2011年全球FDI流量的增长大部分是跨国并购带动的，但自金融危机以来，绿地投资项目总额仍明显高于跨国并购。

***初级部门与服务业的FDI形势好转***

由FDI项目数据（包含跨国并购与绿地投资）可知，初级部门、制造业与服务业三个部门的FDI流量均有所增长。继2009年与2010年大幅下滑后，2011年服务业的FDI出现反弹，约达5700亿美元。初级部门的投资也扭转了先前两年的负向趋势，达到2000亿美元。这两大部门占比略有上升，制造业比重则相对收缩。总体看来，对FDI项目增长贡献最大的5个行业分别是采掘业（采矿、采石与石油开采），化工，公用事业（电力、天然气与供水），交通与通信以及其他服务（主要是石油与天然气领域的服务）。

***主权财富基金显示出对发展进行投资的潜力***

相比于其管理的5万亿资产规模，SWFs的FDI量仍相对较少。截至2011年，SWFs的累计FDI约达1250亿美元，其中1/4以上在发展国家进行。然而因其具有长期且为战略导向的投资观，SWFs准备投资发展中国家特别是LDCs的生产部门。SWFs为投资于基础设施的开发、农业生产率的提升（对许多LDCs的经济发展至关重要）以及工业的发展（包括绿色增长行业的建立）提供足够的资金规模。为加大对这些领域的投资，SWFs可以同东道国政府、发展金融机构或其他能够为项目带来技术与管理能力的私营部门投资者进行合作。

***跨国公司仍未用所持大规模现金进行投资***

国际生产的所有主要指标均显示，2011年，国外分支机构的经济活动扩张。这一年，国外分支机构雇用约6900万员工，销售收入达28万亿美元，增加产值为7万亿美元。UNCTAD针对100家最大的跨国公司进行年度调查，数据显示，国际生产总体呈上升趋势，公司海外销售收入与雇员人数的增长速度明显高于国内。

尽管TNCs的国际生产逐渐扩大，但截至目前其创纪录的现金储备仍未转化为投资的持续增长。据UNCTAD估计，包括海外留存收益在内，跨国公司现金水平已超5万亿美元。100家最大的跨国公司数据显示，全球金融危机期间其为持有现金而削减了生产性资产与收购（尤其是外国收购）方面的资本支出。2010年单是这100家企业的现金持有量便达1.03万亿的高点，其中约1660亿美元为新增——高出危机前平均现金持有量的部分。尽管新近数据显示TNCs生产性资产与收购的资本支出呈现回弹，2011年上升12个百分点，但跨国公司持有的额外现金（2011年约1050亿美元）仍未得到充分配置。国际金融市场新一轮的不稳定将继续鼓励现金的持有和现金的其他使用方式（如支付股息或降低负债水平）。然而随着条件的改善，当前的现金 “过剩”可能会导致未来FDI的激增。预计前100家TNCs有超过5万亿美元现金持有量，这将带来超过5千亿美元的可供投资资金，或占全球FDI流量的1/3。

***UNCTAD的FDI吸引力与贡献指标显示，发展中国家排名在上升***

UNCTAD的FDI吸引力指数衡量经济体在吸引FDI方面的成效（结合FDI流入总量与相对GDP的流入量进行考察），今年排名前10的国家中有8个是发展中与转型经济体，而10年前只有4个。2011年，蒙古首次跻身前列。前10名以外的许多国家在排名上有较大的改善，包括加纳（第16位）、莫桑比克（21）和尼日利亚（23）。相比于FDI吸引力指数，UNCTAD另一大指数——FDI潜力指数显示出，有许多发展中与转型经济体已比预期吸引更多FDI，包括阿尔巴尼亚、柬埔寨、马达加斯加和蒙古。其他国家的FDI则比预期水平（基于经济决定因素设想）要少，包括阿根廷、菲律宾、斯洛文尼亚和南非。

UNCTAD的FDI贡献指数在WIR12中首次引入，基于FDI与国外分支机构在经济中的重要性对经济体进行排名，采纳的指标有增加产值、雇员人数、工资、税收收入、出口、研发支出与资本形成（例如国外分支机构的员工数目占该国家全部正式员工人数的比重等）。这些变量是衡量FDI经济影响最重要的指标。根据这一指数，2011年FDI贡献最大的东道国为匈牙利，紧随其后的是比利时与捷克共和国。UNCTAD的FDI贡献指数显示出在发展中国家尤其是在非洲，增加产值、就业、出口以及研发支出方面，国外分支机构对当地经济的贡献相对更高。

将FDI贡献指数同FDI存量在一国GDP中的比重进行比较会发现，许多发展中与转型经济体“每一单位FDI”有更大的经济发展影响，这样的经济体包括玻利维亚、哥伦比亚和意大利，再少一些的有巴西、中国和罗马尼亚。此外，也有FDI低于预期水平（与现有存量匹配）的国家，例如保加利亚、智利和牙买加。这种情形下许多经济体吸引到大量投资，大部分原因在于其财政体系，然而这些投资对国内经济并未产生相应的影响。

FDI贡献指数是对FDI的经济发展贡献进行系统性比较分析的首次尝试，有关这一领域的数据极少。UNCTAD将继续进行对投资影响的研究，并致力于改进指数的数据与方法。UNCTAD准备与政策制定者就结果的解释进行合作，并帮助各国改进国家层面的数据收集。

**各地区最新趋势**

***流入非洲的FDI继续下降,但前景明朗***

流入非洲的FDI连续三年下滑，跌至427亿美元。但是，2011年非洲大陆FDI流入量下降的主要原因是北非FDI的下跌；特别是由于自身政治局势的长期不稳定，埃及和利比亚这两个FDI主要接受国也陷入停滞。相反，撒哈拉以南的非洲地区FDI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。南非FDI流入量的反弹推动了经济复苏。商品价格持续上涨和撒哈拉以南非洲地区相对积极的经济前景也是促成经济好转的因素之一。除采掘业FDI的传统模式外，中产阶级的兴起促进了银行业、零售业和通讯服务业等服务领域FDI的增长，这在2011年服务业FDI份额的增长上有所体现。

非洲FDI整体下降主要是因为源自发达国家的FDI减少，而发展中国家相对增加了非洲大陆的内向FDI份额（绿地投资项目从2010年的45％增至2011年的53％）。

***东南亚正在追赶东亚***

东亚和东南亚的发展中地区FDI流入量创历史新高，共计3360亿美元，占全球流入总量的22％。东亚地区FDI流入量为2190亿美元，增长9％，仍占主导地位，但东南亚地区的FDI流入量达1190亿美元，增长26％，增速继续超越东亚地区。东南亚国家联盟（ASEAN）的四个经济体——文莱、印度尼西亚、马来西亚和新加坡实现大幅增长。

中国的FDI流入量也达到了创纪录的1240亿美元，流向服务业的FDI首次超过制造业。根据联合国贸发会议的世界投资前景调查（WIPS），中国继续在投资者FDI理想目的地中位居榜首，印度尼西亚和泰国等东南亚经济体的排名上升显著。总的来说，随着中国工资和生产成本的持续上涨，东盟国家制造业的相对竞争力正日益增强。

东亚地区的FDI流出量下降了9％，跌至1800亿美元，而东南亚地区的FDI 流出量则上涨36％，达600亿美元。中国FDI流出量下降5％，而中国香港则下跌了15％。相反，新加坡的FDI流出量同比增长19％，印尼和泰国则大幅攀升。

***采掘业并购的兴起推动了南亚地区的FDI***

经历了2009-2010年的下滑之后，南亚地区的FDI流入量回弹至390亿美元，主要是由于流入印度的FDI上升，这部分占该地区FDI流入量的4/5以上。采掘业的跨国并购额激增至90亿美元，而制造业的并购额下降了2/3左右，服务业的并购额则远低于2006-2009年期间的年度数据。

南亚国家面临着不同的挑战，如政治风险和FDI障碍。为建立一个有吸引力的投资环境，这些问题亟待解决。然而近期的事态发展，如印度和巴基斯坦关系的日益改善，突显了新的机遇。

印度的FDI流出量增长了12%，达150亿美元。海外绿地项目的增长，尤其是采掘业、金属和金属制品和商务服务业，抵消了三大产业跨国并购下降所带来的价值损失。

***西亚地区的FDI仍受区域和全球性危机的影响***

西亚地区的FDI流入量连续第三年下降， 2011年仅为490亿美元。流向海湾合作委员会（GCC）国家的FDI仍受到大型投资项目尤其是在建项目取消的影响；全球金融危机发生后，项目融资枯竭，并进一步受2011年该地区动荡局势的影响。非GCC国家FDI流入量的增长是不平衡的。跨境并购额三倍的增长促成了土耳其FDI的激增。政治和社会动荡的扩散直接和间接地影响了该地区其他国家FDI的流入。

2010年，FDI流出量降至五年来最低水平，其后在2011年回弹，主要得益于该地区投资者海外收购的回升（经过一段时间的撤资后）以及制造业海外绿地项目的增长。

***拉丁美洲与加勒比地区：转向产业政策***

拉丁美洲与加勒比地区的FDI流入量增加了16％，至2170亿美元，主要受南美洲较高流入量（增长34%）的驱动。不计离岸金融中心，中美洲与加勒比地区的流入量增长4％，而该地区离岸金融中心的流入量下跌4%。南美洲不断扩大的消费市场、高增长率和自然资源禀赋是其FDI高速增长的主要原因。

自从全球金融危机以来，该地区的外向FDI呈波动态势。继2009年44％的下跌与2010年121％的增长后，2011年FDI流出量跌落17％。这种波动是因为与海外生产活动投资无必然联系的FDI日渐重要，这点在离岸金融中心在该地区FDI流出总量中所占的高份额，以及巴西对外投资者公司内部贷款回流增加（2011年为210亿美元）的现象中得到体现。

该地区一些国家正转向更多地使用产业政策。出台的一系列措施旨在建立生产能力和推动制造业，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。这些政策可能会导致FDI跃至该地区并对企业的投资计划产生影响。汽车、计算机和农业机械行业的跨国公司纷纷宣布了该地区的投资计划。投资来自两个层面：欧洲和北美的传统投资者，与发展中国家和日本的跨国公司。

***俄罗斯加入WTO有益于转型经济体的FDI前景***

东南欧的转型经济体、独立国家联合体（CIS）和格鲁吉亚的FDI，经两年停滞后有所回升，达920亿美元，大部分源自跨国并购交易。东南欧制造业FDI的增加受颇具竞争力的生产成本和欧盟市场的开放准入推动。独联体国家资源型经济从持续的自然资源寻求型FDI中获益。俄罗斯联邦继续占据该地区内向FDI的最大份额，其FDI流入水平达历史第三高。虽然发展中国家和转型经济体的投资者项目日渐重要，但发达国家，主要是欧盟成员国，仍然是FDI最重要的来源，在项目总数中比例最高（包括跨国并购和绿地投资）。

服务业在该地区内向FDI的占比仍然较低，但其重要性可能会随着俄罗斯联邦加入世界贸易组织（WTO）而增强。通过加入世贸组织，俄罗斯已承诺减少对诸多服务业外国投资的限制（包括银行、保险、商务服务、通信和分销）。加入WTO也可能增强外国投资者的信心并改善整体投资环境。

鉴于对投资者更为友好的环境，俄罗斯联邦加入WTO以及采掘业、公用事业、银行业和通信业的新私有化方案，UNCTAD预计，流入转型经济体的FDI将进一步增长。

***发达国家： 2012 年放缓迹象***

发达国家的FDI流入量在2009年触底，2011年加速复苏，达748亿美元，较上年增长21％。然而2010年以来的复苏仅弥补了2008-2009年金融危机期间损失的1/5。流入量维持在危机前三年平均水平（2005-2007年期间）的77％。欧洲FDI流入量的下降持续至2010年出现回升趋势，而美国则继续强劲复苏。澳大利亚和新西兰吸引了大量资金，日本则连续两年面临净撤资。

发达国家拥有丰富的自然资源，特别是澳大利亚、加拿大和美国，吸引FDI流入石油和天然气（特别是非传统矿物燃料）以及煤、铜​​和铁矿石等矿产资源。金融机构继续出售海外资产以偿还其在金融危机期间获得的国家援助，并强化资本基础以满足巴塞尔协议III的要求。

2012年，欧元区危机和大多数主要经济体复苏的易受冲击性将对发达地区FDI的复苏形成严峻考验。并购数据表明，与2011年同期相比，发生在发达国家的企业跨国并购在2012年前3个月下降了45％。绿地项目的发布数据显现出相同的趋势（下降24％）。虽然2012年贸发会议预测北美FDI流入量将持平，欧洲FDI流入量温和增长，但这一前景仍存在相当的下行风险。

***最不发达国家（LDCs）FDI连续第三年衰退***

最不发达国家中，安哥拉的外国投资者大量撤资与偿还公司内部贷款，使得流入该地区FDI降至五年来最低水平，为150亿美元。更为重要的是，绿地投资额整体下降，FDI大型项目仍然集中在少数资源丰富的LDCs。

虽然服务业特别是公用事业、运输仓储和通信业的投资正在增加，但采矿、采石和石油方面的投资仍然是最不发达国家FDI的主要形式。虽然发展中和转型经济体的投资份额和金额并未恢复至2008-2009年的水平，但LDCs仍有约半数绿地投资来自其他发展中经济体。在发展中国家和转型经济体中，印度仍是LDCs最大的投资者，其次是中国和南非。

内陆发展中国家（LLDCs）FDI增至创纪录的348亿美元。哈萨克斯坦仍是FDI流入的主要驱动力。得益于采掘业的大型项目，蒙古FDI流入量增长超过一倍。流入的FDI绝大多数仍是采矿、采石和石油方面的绿地投资。俄罗斯联邦对乌兹别克斯坦的一项大规模投资导致转型经济体的投资份额激增。加上发展中经济体，2011年这两大经济体在绿地项目中所占份额达60％。

小岛屿发展中国家（SIDS）的FDI流入量连续第三年下跌，降至六年来最低水平——41亿美元。流入SIDS的FDI依旧向税收优惠的区域倾斜，三大经济体（巴哈马、特里尼达和多巴哥、巴巴多斯）接受了大部分FDI。2011年，采矿、采石和石油缺乏大型交易，小岛屿发展中国家的跨境并购总额大幅下降。相反，绿地投资总额创历史新高，南非成为最大的来源国。3/4的绿地项目源自发展中和转型经济体。

**投资政策动向**

***国家政策：危机期间加强投资促进***

在经济持续不确定、金融市场动荡与缓慢增长的背景下，世界各国继续开放和促进外商投资以促成经济的增长和发展；同时，继续加强对FDI监管。

2011年采取的投资政策措施普遍利于外国投资者。较之2010年，限制性政策措施占比明显下降，从32%左右降至22%。然而，将这一数目的减少视为之前投资环境趋向更为严苛的逆转信号，还言之过早；另一原因在于，2011年的限制性措施将增加往年累计总量。发展中国家、转型经济体以及发达国家的政策措施中，新出台的限制条件和监管措施比例大致等同。

投资政策总体倾向于投资自由化与投资促进，且越来越多地针对特定行业，尤其是部分服务行业（如电力、燃气及水的供应行业，运输与通讯行业）。若干国家推行私有化政策；其他重要措施包括外商投资准入程序的便利化等。

与往年一样，采掘业的情况是一大例外，原因在于大多数涉及该行业的政策措施都不太有利。另外两个不利政策占比相对较高的行业是农业综合行业和金融服务行业。

更多的国家监管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（如在农业与医药行业），调整内向FDI的准入政策；（2）针对采掘业制定更多监管政策，包括：国有化与征用或撤资条件，以及提高企业所得税率、特许使用费与合同重新谈判的成本。这两项政策在一定程度上是基于产业政策的考虑。

2011-2012年，很多国家对外向FDI采取了更为严苛的要求。国内的高失业率引发了一系列担忧，即：外向FDI可能会致使就业输出，并削弱国内工业基础。其他政策目标包括稳定外汇汇率和改善国际收支等。已实施的政策措施包括外向FDI的限制与外国投资遣返激励两方面。

***国际投资协定：区域化的兴起***

截至2011年底，国际投资协定总数达3,164项，其中包括2,833项双边投资协定(BITs)和331项“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）（2012世界投资报告中的IIAs将不再包含双重征税协定）。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，传统投资协定的签订仍显失势。造成该现象的原因包括：（1）逐步转向区域性协定的签署；（2）国际投资协定变得颇具争议与政治敏感性。

就数量而言，双边协定仍占主导；然而，在经济意义上，区域协定日益重要。区域协定的经济重要性及其影响日益增强，体现在以下几个方面：正在进行的跨太平洋战略经济伙伴关系协定(TPP)投资谈判；2012年中国、日本和韩国就三边投资协定达成一致；包含投资章节的墨西哥-中美洲自由贸易协定达成；在欧盟层面，欧盟委员会代表所有成员国进行投资协定谈判；以及东盟的发展。

多数情况下，区域性协定属于自由贸易协定。通过全面覆盖国际经济活动中的贸易和投资元素，这些内容更为广泛的协定通常能更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》）。这种转变有利于整合和统一投资规则，表明向多边主义迈进一步。在此框架下，新协定不会逐步取代旧条约，旧条约亦不能代替新协定，则区域化将增加协定层次而非协定的简化和统一，从而导致国际投资协定网络更加复杂并倾向于重叠和不一致。

***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协定模式，即将投资保护作为其唯一目标，但其他协定却有所创新。一些新的国际投资协定包含诸多特征以确保不妨碍反而利于各国的可持续发展战略，后者关注投资的环境和社会影响。

近期若干其他事项也表明可持续发展日益受到重视，包括：2012年美国修订《双边投资条约范本》；在跨大西洋经济理事会主持下，欧盟和美国发布2012联合声明；以及南部非洲发展共同体（SADC）对其双边投资协定范本所做工作。

最后，可持续发展日益受重视也表现在其他与投资相关的国际决策中，如：2011年《联合国商业与人权指导原则》的通过和执行；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《经合组织跨国企业准则（1976）》的修订；2012年《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《多哈宣言》；2012年联合国可持续发展会议（“里约+20”峰会）的召开。

***投资者-东道国争端解决机制改革：未尽议程***

2011年，依据国际投资协定提交的已知投资者-东道国争端解决(ISDS)案例至少增加46件，这是一年内已知基于条约提交的争端数目最多的一年。近期一些案例中，投资者称核心公共政策对其业务前景造成不利影响。

一些国家已表达了对现行投资者-东道国争端解决机制(ISDS)的担忧，如澳大利亚的贸易政策声明宣布，未来的国际投资协定将不再包含ISDS相关条款；委内瑞拉近期发出通告称将会退出ICSID公约。这些都反应了该体系的缺陷（如仲裁庭关于国际投资协定关键条款宽泛或矛盾的解释、执法不力与程序废止，有关仲裁员资格的担忧、缺乏透明度与诉讼成本高，ISDS与东道国-东道国诉讼之间的关系）以及关于ISDS有效性和合法性更广阔的公共话语。

针对投资者-东道国争端解决机制(ISDS)的明显缺陷，诸多改革建议不断涌现。这些建议旨在控制投资者-东道国争端案例的数目；实现投资者-东道国争端解决机制(ISDS)的合法性，提高诉讼程序的透明度；调整与国际投资协定关键条款不一致以及对条约错误解释的内容；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ISDS案件；消除有关系统运作的担忧。

有些国家已对其国际投资协定进行部分调整，但其他许多国家却未作改变。系统性评估个别改革方案及其可行性、潜在效益和实施方法（如国际投资协定、仲裁规则及机构层面）方面，仍有许多工作要做。就ISDS进行多边政策对话有助于在改革的首选进程和实施方式方面达成共识。

***供应商在遵守企业社会责任（CSR）准则方面需要支持***

自本世纪初以来，全球供应链中企业社会责任(CSR)准则迅速扩张，涉及单个跨国公司和产业两个层面。此现象极为普遍，许多行业的跨国公司都建立了供应商行为准则以细化其全球供应链的社会和环境绩效标准。此外，企业社会责任准则和标准及其实施也日益复杂。

全球供应链中的CSR准则，促进东道国的可持续和包容性发展，为解决关键的社会和环境问题转移知识，并为达到这些标准的国内供应商提供新的商业机会。然而，遵守这些准则也给很多供应商带来了相当大的挑战，尤其是发展中国家的中小型企业(SMEs)。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；不同的跨国公司存在分歧有时甚至相互冲突的要求；供应商在日常运营中适用国际标准、应对复杂的报告要求及多个现场视察方面的能力有限；消费者和公民社会的顾虑；完全遵守CSR标准的中小型企业相对不完全履行的企业有竞争力方面的担忧。

迎接这些挑战需要提高企业家才能和管理技能。各国政府以及跨国公司可通过构建企业家精神和能力建设方案以及强化国家促进遵守劳工和环境有关法律的现有机构等措施，来帮助国内供应商尤其是中小型企业。政策制定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，以支持国内供应商的发展。

**UNCTAD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、食品安全及环境危机的轮番冲击，持续面临全球失衡和社会挑战（特别是在扶贫方面）。在这种背景下，跨境投资政策出台了。上述危机和挑战对全球政策的制定有着深远的影响。首先，此次危机加速了一种长远的转变，即经济重心由发达国家向新兴市场转移。其次，金融危机使得政府在经济中的作用有所加强，这点无论在发达国家还是发展中国家均有体现。第三，依据挑战的性质——任何国家都无法单独应对，建立更为良好的国际协调机制非常必要。第四，随着社会和环境问题渐成关注焦点，全球的政治经济环境与需应对的挑战促使政策制定者考虑新发展范式，将包容性和可持续发展目标与经济增长置于同等重要的地位。这一阶段，危机持续存在，社会与环境面临紧迫挑战，动员投资并使其有利于可持续发展的目标，对任何国家来说都是首要任务。

在此背景下，新一代外商投资政策正在出台，各政府欲推进内容更广泛且更复杂的发展政策议程，同时构建或保持良好的投资环境。新一代投资政策的酝酿已有时日，并在过去几年中呈现出两大分歧的政策导向——一方面进一步开放投资管理体制，促进外商投资；同时，另一方面监管投资以实现特定公共政策目标。这反映出这样一种认知，即如开放能实现可持续发展，则需同时建立适当的监管和制度框架（假如之前没有的话）。

“新一代”投资政策将包容性增长与可持续发展视为吸引投资并从中受益的核心。尽管这些概念并不新颖，但目前为止，他们尚未系统地融入主流投资政策制定中。“新一代”投资政策旨在，在国家和国际层面以及政策制定和实施方面，落实具体措施和机制的可持续发展。

大体上，“新一代”投资政策力求：

与更广泛的经济发展目标或产业政策协同，实现发展战略的无缝整合；

培养负责任的投资者行为，并纳入CSR原则；

确保政策在设计、实施以及运行体制环境中的有效性。

***新一代投资政策：新挑战***

“新一代”外商投资政策的这三个方面转化为国内和国际层面特定的投资政策挑战（见表1和表2）。

|  |
| --- |
| **表1 国家投资政策挑战** |
| 将投资政策与发展战略相结合 | 引导投资进入构成生产能力和国际竞争力的关键领域 |
| 确保政策领域与总体发展目标连贯一致 |
|  |
| 将可持续发展目标纳入投资政策 | 最大限度地发挥投资的积极影响并减少负面影响 |
| 培养负责任的商业行为 |
|  |
| 确保投资政策的关联度与有效性 | 建立实权机构，落实投资政策 |
| 测度投资的可持续发展效果 |
|  |

来源：UNCTAD，《2012年世界投资报告》。

|  |
| --- |
| **表2 国际投资政策挑战** |
| 拓展国际投资协定的发展维度 | 保证可持续发展的政策空间 |
| 细化投资促进相关规定并与可持续发展目标相一致 |
|  |
| 平衡东道国与投资者的权利与义务 | 反映国际投资协定中的投资者责任 |
| 学习和建立企业社会责任原则 |
|  |
| 管理IIA制度的系统复杂性 | 处理IIA覆盖范围与内容方面差异、重叠与不一致的部分，以及体制与争端解决方面的问题 |
| 确保与其他公共政策（如气候变化、劳动力）和系统（如贸易、金融）的有效互动与一致性 |
|  |

来源：UNCTAD，《2012年世界投资报告》。

*应对挑战：UNCTAD的可持续发展投资政策框架*

为应对挑战，UNCTAD制订了综合性的可持续发展投资政策框架（IPFSD），由以下三部分内容构成：（i）外商投资政策制定的核心原则；（ii）国内投资政策指引；（iii）设计和使用IIAs的政策选择（见图1）。

|  |
| --- |
| **图1 IPFSD结构与构成** |

**核心原则**

投资政策以及IPFSD其他部分的“设计标准”

**国家投资政策指引**

具体指导政策制定者如何制定投资政策与相关规定以及如何确保有效性

**IIA内容：政策选择**

谈判代表逐条选择以拓展IIAs的可持续发展维度

*来源*：UNCTAD，《2012年世界投资报告》。

尽管指南中有关国家投资政策的章节与国内投资相关，但UNCTAD的可持续发展投资政策框架（IPFSD）旨在提供跨境投资政策指南，并尤为注重FDI。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，也需包括其他政策领域的相关内容。由于国家政策和国际政策间存在基本的一致性，这两个层面投资政策均有涉及。IPFSD着眼于生产性资产的直接投资，仅在IIAs明确规定时才会考虑间接投资。

尽管许多现有国际文件都为投资政策制定者提供指导，但UNCTAD可持续发展投资政策框架（IPFSD）的特别之处在于：首先，作为综合性方法，它可以指导国家和国际各个层级的政策制定问题；其次，它特别重视外商投资和可持续发展的关系，倡导一方面通过投资自由化与投资促进实现纯粹的经济增长目标，另一方面注重民生与保护环境，力求二者达到平衡；第三，它强调了发展中国家在投资政策制定方面的利益；最后，由于IPFSD既不具有法律约束力，也非国家的自愿行动，而是国际组织的专业性指导文件，考虑到单一政策框架无法应对个别国家特定的投资政策挑战，各国政策制定者可酌情适当“修正和采用”。

***IPFSD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发展，并为此将政策要求转化为投资政策的“设计标准”（表3）。总体而言，其目标是使可持续泛指成为投资政策的主心同时认可发展导向型投资政策的基本原则，做到二者兼顾。

|  |
| --- |
| **表3 可持续发展投资政策制定的核心原则** |
| **层面** | **核心原则** |
| **1.可持续发展投资** | 投资政策制定的首要目标是促进包容性增长和可持续发展方面的投资。 |
| **2.政策一致性** | 投资政策应立足于国家的总体发展战略。所有影响投资的政策在国家和国际层面上都应保持一致性和协同性。 |
| **3.公共治理与体制** | 投资政策的制定应涵盖所有利益相关者，并嵌入到基于法治的制度框架中。在该框架中遵循高标准的公共治理并确保投资程序的可预测性、有效性及透明性。 |
| **4.动态的政策制定** | 应定期评估投资政策的有效性和关联度，并不断调整以适应变化的发展动向。 |
| **5.权利与义务的平衡** | 为了整体的发展利益，投资政策在设定东道国和投资者的权利与义务时注意平衡。 |
| **6.管制权** | 出于公众利益及最小化潜在负面影响的考虑，每个国家都有权设立符合国际承诺的外商投资准入与运行条件。 |
| **7.开放投资** | 投资政策应依照每个国家的发展战略设立公开、稳定和可预见的投资准入条件。 |
| **8.投资保护与待遇** | 投资政策应为既定投资者提供充足的保护，且其待遇也应无差别。 |
| **9.投资促进与便利化** | 投资促进与便利化政策应符合可持续发展目标，并尽量降低投资发生有害竞争的风险。 |
| **10.公司治理与责任** | 投资政策应促进并推动有关企业社会责任和公司治理的国际惯例的采纳与遵守。 |
| **11.国际合作** | 国际社会尤其是最不发达国家应相互合作以应对投资发展政策方面共同的挑战。同时在避免投资保护主义方面，国际社会还需集体行动。 |

来源：UNCTAD，《2012年世界投资报告》

核心原则本身不是规则，而是IPFSD不可或缺的组成部分。IPFSD试图从集体和个别层面将其转化为国家投资政策制定者的具体指南和国际投资协定谈判代表的选择。同样地，他们既不属于国家投资政策框架的传统领域，也非IIAs的常规条款。原则的首要理念是可持续发展；鉴于原则间的相互作用对IPFSD的平衡机制非常重要，他们应被视作一个整体。

核心原则的设计源自各种国际法和国际政治，其根源可追溯至现有一系列国际法、国际条约和声明，包括联合国宪章、联合国千年发展目标、“蒙特雷共识”、联合国约翰内斯堡执行计划和最不发达国家伊斯坦布尔行动计划。重要的是，2012年UNCTAD第13次会议认可了FDI在发展过程中所起的作用，并呼吁各国出台相关政策，加强外商投资对可持续发展和包容性增长的影响同时强调稳定、可预见的有利投资环境的重要性。

***从核心原则到国家政策指引***

IPFSD国家投资政策指南将投资政策制定的核心原则化为许多具体详尽的指南，旨在帮助国内政策制定者设法应对“新一代”挑战（详见表4）。表4提供了IPFSD国家投资政策指南的节选特征概览，具体而言是可持续发展方面的特征。

|  |
| --- |
| **表4 国家投资政策指南的可持续发展特征** |
| **挑战** | **IPFSD国家投资政策指南——节选特征** |
| **投资政策与发展战略相结合** | 专门叙述战略投资重点与符合生产能力建设的投资政策的章节（第一部分），包括投资小节和：人力资源开发基础设施（包括公私合作关系部分）技术传播企业发展（包括促进联系） |
| 关注保护敏感产业的投资政策选择（2.1小节） |
| 确保符合总体可持续发展目标的其他政策与投资政策保持一致（第三部分） |
| **将可持续发展目标纳入投资政策** | 投资的具体政策和规程指南（第二部分），不仅包括设立和操作、投资待遇和保护、投资促进和便利化，还包括投资者责任（还有专门一节叙述企业责任，3.7小节）。 |
| 鼓励负责任的投资和确保遵守国际核心准则的指南（2.3小节）。 |
| 为实现包容性和可持续发展，投资促进和激励使用指南（2.4小节）。 |
| 旨在最大限度降低投资潜在负面效应的具体指南，例如：应对避税（3.2小节）预防反竞争行为（3.4小节和3.9小节）确保核心劳动标准（3.5小节）评估并改善环境影响（3.8小节） |
| 关于土地获取的章节，纳入负责任的农业投资原则（PRAI）（3.6小节） |
| **确保投资政策的关联度和有效性** | 关于投资政策有效性的专门章节（第四部分），包括公共治理与机构能力建设。 |
| 衡量政策（4.3小节）和具体措施（例如激励）有效性的相关指南，参考：具体量化的投资影响指标UNCTAD专用工具（FDI吸引与贡献指数） |

来源：UNCTAD，《2012年世界投资报告》。指南的详细信息可从IPFSD网络版本获得，网址为[www.unctad.org/DIAE/IPFSD](http://www.unctad.org/DIAE/IPFSD)。

国家政策指南的可持续发展特征意味着政府拥有考虑并采取相应措施的政策空间。这样的空间可能会受限于国际承诺。因此，有必要将IPFSD国家投资政策指南与国际投资协定的设计指南整合一体。为避免政策差异与投资者—国家争端，保持国家和国际投资政策的一致性至关重要。

国家投资政策指南主张战略、规范和管理层面的政策行动。

战略层面上，IPFSD的国家投资政策指南认为政策制定者应将投资政策纳入经济增长和可持续发展的计划中，例如许多国家正式的经济或产业发展战略中所载政策。依据发展阶段、国内禀赋和个人偏好的不同，每个国家的战略必然有异。

界定公共投资、私人投资、国内投资特别是外商直接投资在发展战略中所起的作用非常重要。动员可持续发展的投资对发展中国家尤其是LDCs来说仍是一大挑战。鉴于这些国家发展的资金缺口往往非常庞大，外国投资可为国内投资提供必要补充，且当外商投资与国内公共投资及私人投资产生协同影响时，其作用尤为显著。

在这一层面，制定相关政策以利用投资进行生产能力建设与提高国际竞争力同样也非常重要，尤其是在投资对产业升级和结构调整起核心作用的发展中经济体。生产能力建设的关键要素包括人力资源和技能开发，技术和诀窍，基础设施建设以及企业发展。非常关键的一点是，要确保投资政策与符合总体可持续发展目标的其他政策保持一致。

在规范层面，可持续发展投资政策框架（IPFSD）的国家投资政策指南提议，政策制定者应通过设立投资以及其他政策领域的规章制度，促进并监管旨在实现可持续发展目标的投资。

FDI发展的积极影响并不总是能够自动实现的，况且FDI也有负面影响。从投资中收获发展不仅需要有利的政策框架为外国投资者的进入与运营提供清晰、明确、透明的规则，还需有足够的监管以使投资风险最小化。除投资政策外，监管范围必须覆盖的其他政策领域有：贸易、税收、知识产权、竞争、劳动力市场条例、环境政策以及土地使用权等。

尽管法律法规是投资者责任的依据，但近几年自发的企业社会责任（CSR）倡议和标准已有扩张，并日渐对公司的运营表现、行为以及投资决定产生影响。政府可据此进一步补充监管框架，并促使投资的发展效益最大化。

在管理层面，指南指出，政策制定者应当通过适当的执行与制度机制确保投资政策持续的关联度和有效性。解决执行问题的政策是投资战略不可或缺的组成部分，并应努力实现政府和监管机构的完整性与服务导向两大目标。

衡量政策的有效性是制定投资政策至关重要的一方面。投资政策应以一系列规划明确的政策目标为基础，因其不仅主次分明还有实现目标的时间框架。这些政策目标应是衡量政策有效性的主要标准。在整个管理层面上，评估政策实施进程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。

理想的投资政策目标应包括许多投资吸引力与其发展贡献度的量化目标。有鉴于此，UNCTAD已为政策制定者制定了（经实地测试）一系列指标。此外，UNCTAD的投资贡献指数也可以作为一个起点。为了衡量吸引投资政策的有效性，UNCTAD的投资潜力与吸引力矩阵也是一种非常有用的工具。

***IPFSD国际投资协定（IIAs）指引：设计选择***

UNCTAD的可持续发展投资政策框架（IPFSD）中的国际投资政策指南将核心原则转化为政策制定者的选择，并对可持续发展的含义进行了分析。尽管国家投资政策制定者可以通过法规、规章、制度与倡议解决问题，但在国际层面却是通过复杂的IIAs网络（主要包括双边投资条约、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IIAs体系的差异、重叠和不一致，这本身就是亟待解决的难题之一。其他问题包括：加强IIAs的发展层面，平衡国家与投资者之间的权利与义务，确保可持续发展政策充足的政策空间，并使投资促进条款更加具体且与可持续发展目标保持一致。

国际投资政策面临的挑战必须从三个层面上解决：

当政策制定者制定IIAs战略方针时，需将国际投资政策嵌入其国家发展战略中。这涉及到处理IIAs与国家政策（例如确保IIAs对产业政策的支持）以及其他国际政策或者协定（例如确保IIAs不会与国际环境协定或人权条约相抵触）之间的相互关系。总体目标即确保IIAs与可持续发展需求的一致性。

在详细设计国家间投资协定条款的过程中，政策制定者需纳入可持续发展的相关事项，包括解除对政策空间的顾虑（例如通过保留和免责条款），平衡国家与投资者之间权利与义务（例如通过鼓励遵守CSR标准），进行有效的投资促进（例如通过母国相关措施）。

就新出现的重大投资政策问题开展国际对话，进而有助于解决由IIAs多层次、多方面的特性所导致的一些体系难题，包括协定本身及其多重的争端解决机制和杂乱无章的扩展出现的差异、重叠与不一致。

通过详细设计投资协定条款应对可持续发展方面的挑战，主要包含了条约制定演化的四个方面：

*结合具体承诺，以推动和促进可持续发展的投资*。完善协定中投资促进方面的选择包括具体的便利化机制（信息共享、投资促进论坛），外向投资促进计划（保险与担保）以及技术援助与针对可持续投资的能力建设倡议——长期合作的恰当体制安排为此提供支持。

*平衡国家与投资者的义务并促进负责任的投资*。例如，如东道国与投资相关的国家法律不违背其国际责任，IIAs可以要求投资者在作出与经营投资时，甚至经营之前，遵守其国家法律。此类投资者义务可以作为IIA中进一步约定投资者未遵守国内法律后果的依据，例如东道国在争端解决过程中有权作出反索赔请求。此外，IIAs可参照公认的国际标准（例如联合国商业与人权指导原则）并支持CSR标准的传播，这正成为投资政策环境日益重要的一大特征。

*确保保护义务与监管空间之间适当的平衡*。国家可以通过精心制定IIAs框架，阐明模糊的条约规定（例如公平与公正待遇标准与征收等）的范围与含义以及运用特定的灵活机制（例如一般安全或国家安全免责条款与保留条款），以保障政策空间。保护外国投资与维持国内监管调控政策空间之间的合理平衡应源自每个国家的发展战略。

*保护东道国避免不公正义务以及过高的程序成本*。IIAs的外国投资保护力度日益彰显，这可以从近十年发生的投资者—东道国争端解决（ISDS）案例数看出，大多数针对发展中国家。通过条约设计，使东道国避免不公正义务以及过高的程序成本，主要涉及ISDS相关规定与实质性条款的范围以及应用方面的选择。

这些发展演化的方面也与“建立前的IIAs”相关，例如协定除保护已有投资者，还包含关于建立新投资的约束条款。随着越来越多的国家选择建立前方式，确保通过IIAs开放市场符合东道国的发展战略，这一点非常关键。相关规定包括选择性开放、旨在防止过量使用的免责条款与保留条款以及相关协定义务的弹性空间。

实施IIAs可持续发展目标主要涉及三大机制（表5）：

通过保障政策空间与限制国家责任的条款，调整现行规定以使其更有利于可持续发展。

为可持续发展增加新规定或者在规定里添加更有力的新段落条款，涉及内容包括平衡投资者的权利与义务，促进负责任的投资与加大母国的支持力度。

对欠发达方实行特殊和差别待遇（现有和新规定均有效），以使其责任大小与发展水平相符。

|  |
| --- |
| **表5. 实施IIAs可持续发展目标的政策选择** |
|  | **机制** | **例证** |
| 通过下列条款，**调整现行/共同规定**以使其更有利于可持续发展：保障政策空间限制国家责任 | 劝告性语言 | 导言：叙述吸引负责任的外商投资以促进可持续发展是条约的主要目标之一。 |
| 解释说明 | 征用：指明非歧视性诚信规程旨在实现公共政策目标，并不构成间接征用。 |
| 限制与条件 | 范围与界定：需要所涉投资满足特定特征，例如对东道国发展有积极影响。 |
| 保留与排除条款 | 对特定国家保留国民待遇（NT）、最惠国待遇（MFN）或建立前的义务，除政策措施（如补贴），政策领域（例如少数民族与土著社区的相关政策）或是部门（如社会领域）外。 |
| 范围例外与免责条款 | 范围与界定：从条约中剔除间接投资、短期或投机性投资。国内监管措施的一般例外条款，这些措施旨在实现合法的公共政策目标。 |
| 删减部分 | 删去公平公正待遇（FET）、保护伞条款。 |
| 为可持续发展**增加新规定**或者在规定里添加更有力的新段落条款：平衡投资者的权利与义务促进负责任的投资加大母国的支持力度 | 投资者义务与责任 | 要求投资者在投资进入与运作阶段遵守东道国法律。鼓励投资者遵守普遍原则或适用的CSR标准。 |
| 为可持续发展影响设置机构 | 机构设置下，各缔约国合作进行如审查IIA运作或发布其条款解释的工作。 |
| 母国为促进负责任的投资采取的措施 | 鼓励为有利于可持续发展的投资提供激励；投资者遵守适用的CSR标准可能是附加条件。技术援助的相关规定：包括通过在投资促进和便利化方面的能力建设，实现IIA实施便利化与最大限度地发挥对可持续发展的影响，。 |
| 对欠发达方**实行特殊和差别待遇**（现有和新规定均有效）：以使其责任大小与发展水平相符 | 义务覆盖率低 | 建设前的义务覆盖的经济活动极少。 |
| 以发展为重点的免责条款 | 保留条款，除去敏感的发展领域、事务及措施。 |
| 尽最大努力的承诺 | FET,NT方面的承诺不具法律约束力。 |
| 不对称的执行日程 | 责任义务的分阶段性，包括建设前、国民待遇（NT）、最惠国待遇（MFN）、效能要求、资金转移和透明度等。 |

来源：UNCTAD，《2012年世界投资报告》。指南的详细信息可从IPFSD网络版本获得，网址为[www.unctad.org/DIAE/IPFSD](http://www.unctad.org/DIAE/IPFSD)。

***IPFSD与前进道路***

发展共同体寻求一种全新的发展模式（跨境投资是该发展模式的基本组成部分），多数国家为跨境投资审查并调整监管框架，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因素与包容性增长纳入国家投资监管与国际谈判的方式方法。在此背景下，UNCTAD 发布了IPFSD。

IPFSD可以作为政策制定者在制定国家投资政策以及磋商或者审查IIAs时的一大重要参考。同时，它也可作为政策制定者在贸易、竞争、产业政策、环境政策或者投资起重要作用的其他领域的参考。此外，IPFSD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关口。

为了促进这方面的国际合作，UNCTAD将继续为所有投资股东和国际发展共同体（包括政策制定者、投资者、商业协会、工会、有关非政府组织与利益集团）提供磋商和讨论的平台。

为此，一个崭新的互动式开放平台已经建立，邀请投资界人士就指导未来投资政策的包容性与参与式发展交流IPFSD相关意见、建议和经验。



素帕猜·巴尼巴滴

联合国贸发会议秘书长

几内亚，2012年6月