

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

贸易投资委员会

**第五届会议**

2017年10月31日至11月2日，曼谷

临时议程\* 项目7

**利用投资和企业开发促进可持续发展****利用投资和企业开发促进可持续发展****秘书处的说明****摘要**

私营企业部门被普遍视为经济增长和经济发展的主要发动机。特别是，跨国公司的外国直接投资这一重要的商业活动被确定为发展筹资的主要来源，也是《2030年可持续发展议程》执行手段的一部分。本文件强调了与促进、吸引和便利外国直接投资促进可持续发展有关的一些突出问题和政策，详见秘书处编写的一本手册，该手册将在本议程项目下提交贸易和投资委员会第五届会议。由于大多数私营部门企业为中小型企业，还强调和审查了这些企业对可持续发展的作用、它们面临的障碍以及帮助它们融入往往由跨国公司主导的全球和区域价值链所需的政策。

**一. 导言**

1. 外国直接投资是公共和私营部门跨国公司开展的一种跨境商业活动，已成为外部发展筹资的主要来源。外国直接投资是指在投资者经济体之外经营的企业为获取持久利益而进行的投资。投资者通常需要满足最低持有10%股权的要求，方可视为外国直接投资者。当外国直接投资致使在东道国设立新的分公司和/或制造基地或服务中心时，则往往称之外国直接投资全新项目。大多数外国直接投资是通过外国直接投资全新项目或合并和收购进行的。其他形式的外国直接投资可包括收益再投资和与当地企业建立合资企业。

2. 各国吸引外国直接投资的主要原因是它带来了外部资本，因此有助于发展筹资。此外，外国直接投资被视为技术、技能和外国市场准入的潜在来源。然而，外国直接投资集中在少数新兴发展中国家和发达国家，而有特殊

\* E/ESCAP/CTI(5)/L.1。

需要的国家特别是最不发达国家在吸引外国直接投资方面不太成功，因为它们往往缺乏一些关键的决定因素，例如发达的基础设施和本土市场、熟练劳动力、法治以及政治、经济和社会稳定。<sup>1</sup>

3. 发展中国家渴望吸引外国直接投资的一个原因是，外国企业往往拥有更加优越的产品、技术和技能组合，可望通过打造作为区域或全球价值链的一部分的后向和前向联系，将这些优势转移至国内私营企业。由于任何特定经济体的大多数私营部门企业均为中小型企业，长期以来，国内企业发展的重点放在中小型企业的发展以及提高其有效参与这类价值链的能力上，这是可以理解的。全球价值链问题的全面探讨详见亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）出版的《2015 亚太贸易和投资报告：支持参与价值链》，<sup>2</sup>并将在下文第三节进一步探讨。

4. 因此，吸引外国直接投资与作为全球价值链扩张的一部分的中小型企业发展密切相关。随着《2030 年可持续发展议程》和相关可持续发展目标的通过，可持续性已成为发展的重点。尽管吸引外国直接投资和发展中小型企业在适当的政策框架下服务于可持续性的经济层面，但必须审查外国直接投资和中小型企业的社会和环境层面，以确保这两者均有效促进所有三大层面的可持续发展。

5. 随着发展中国家之间外国直接投资流动的崛起，这一点变得尤为重要。随着国家的发展，其中部分国家的企业，包括中小型企业，有能力自主开展外国直接投资。实际上，亚太区域若干新兴经济体特别是中国已成为全球外国直接投资外流的主要来源。这导致区域内外国直接投资流量增加，特别是在发展中国家之间的外国直接投资。区域内外国直接投资的趋势分析，详见《2017 年亚太贸易和投资报告：将贸易和投资投向可持续发展》，并在议程项目 4 下 E/ESCAP/CTI(5)/1 文件中进行了探讨。虽然南南外国直接投资的增长为最不发达国家吸引外国直接投资提供了机会，但也引起了对此类外国直接投资的可持续性的关切。

6. 本文件载有对吸引外国直接投资和中小型企业发展促进国家可持续发展相关问题的审查。其目标是确定并界定政府需要单独或与私营部门共同密切协商和合作以通过并落实的各项政策和措施，以便优化外国直接投资和中小型企业对可持续发展的贡献。对外国直接投资相关问题的审查将重点放在亚太经社会《亚洲及太平洋外国直接投资促进可持续发展政策、促进和便利化手册》中讨论的一些问题，将在本议程项目下予以讨论。

---

<sup>1</sup> 亚洲及太平洋外国直接投资流动的情况，详见《2017 年亚太贸易和投资报告：将贸易和投资投向可持续发展》第 3 章（联合国出版物，即出）。

<sup>2</sup> 联合国出版物，出售品编号：E. 15. II. F. 15。

## 二. 推动和便利外国直接投资促进可持续发展

### (一) 外国直接投资在实现可持续发展中的作用与重要性

7. 发展中国家往往无法从国内来源筹集足够的发展资金，因此不得不依赖外部资本流动。各种全球和区域危机包括 1997 年亚洲金融危机发生后，随着来自官方发展援助和外国私人银行贷款的外部资金衰减，外国直接投资，连同许多发展中国家的出口收入和工人侨汇，已成为私人外部发展筹资最稳定和最具相关性的来源。<sup>3</sup> 经济合作与发展组织（经合组织）估计，外国直接投资占发展中国家外来资本流入的 60%左右。<sup>4</sup> 2002 年《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》中确认了外国直接投资作为发展外部筹资来源的重要性。在其后续的 2015 年第三次发展筹资问题国际会议通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》中，将外国直接投资确定为可促进可持续发展和落实可持续发展目标的机制，其前提是投资投向了增强发展的部门，如抗灾基础设施和可再生能源。作为发展筹资的来源，外国直接投资也在执行《2030 年议程》中占有重要地位。在许多其他国际纲领和行动计划，包括最不发达国家和转型期经济体国家的行动计划中，也确认了外国直接投资的重要性。

8. 外国直接投资令许多国家受益，但有部分国家无论是从质还是从量上均未能吸引足够的外国直接投资流入，或是未能从资金流入中受益。对最不发达国家和其他有特殊需要的国家如内陆发展中国家和小岛屿或孤岛发展中国家来说，情况尤其如此，这些国家往往缺乏可以吸引高质量外国直接投资流入的基本要素，也不具备从中受益的吸收能力。

9. 随着《2030 年议程》的通过，与外国直接投资作为执行可持续发展目标的手段的可持续性和贡献有关的问题变得更加突出。换言之，仅仅存在外国直接投资，并不一定意味着带来发展效益。若带来发展效益，也只是在经济层面，而且是以可持续发展的环境和社会层面为代价的。本节简要回顾了外国直接投资对可持续发展三个层面的影响的现有知识。

10. 在理论上，凯恩斯主义经济模式中将投资视为经济增长的组成部分之一，其他部分包括消费、政府支出和净出口。外国直接投资对经济增长的影响力的学术文献综述表明，外国直接投资通过直接和间接渠道（例如倍增渠

<sup>3</sup> Showket Ahmad Dar, “FDI as a source of external finance to developing countries: a special reference to India and China”, IOSR Journal of Business and Management, vol. 17, No. 1, Ver. I (January 2015), pp. 73-81 (可查询: [www.iosrjournals.org/iosr-jbm/papers/Vol17-issue1/Version-1/L017117381.pdf](http://www.iosrjournals.org/iosr-jbm/papers/Vol17-issue1/Version-1/L017117381.pdf)) ; Homi Kharas, “Financing for development: international financial flows after 2015”, 8 July 2014 (可查询: <https://www.brookings.edu/research/financing-for-development-international-financial-flows-after-2015/>); 《2015 年世界经济形势与展望》（联合国出版物，出售品编号：E.15.II.C.2）（可查询: [www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_archive/2015wesp\\_full\\_en.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2015wesp_full_en.pdf)）。

<sup>4</sup> 经合组织，《投资促进可持续发展》，经合组织和 2015 年后反思系列，著录单元 11，文件 3（2013 年，巴黎）。可查询: [www.oecd.org/dac/Post%202015%20Investment%20for%20sustainable%20development.pdf](http://www.oecd.org/dac/Post%202015%20Investment%20for%20sustainable%20development.pdf)。

道)对经济增长做出的贡献程度,取决于东道国从外国直接投资中受益的吸收能力,体现为有利于吸引外资的政策、机构、技能、基础设施等形式。

11. 作为经济发展的资金来源,外国直接投资原则上可有助于弥合各种差距:国际收支差距、国内储蓄与投资间的差距以及政府预算(收入)差距。在国际收支差距方面,外国直接投资不仅向资本账户供款,而且向经常账户供款,因为外国直接投资可以提高出口量和出口收益。这一效应可被外国投资者汇回利润和在出口货物生产中使用进口货物所抵消。同样,只有在国外直接投资在不挤占国内投资的同时提高了净整体投资时,储蓄和投资之间的差距才能弥合。在税收方面,对外国投资者的大笔奖励往往抵消了征收的税收。此外,逃税乐园以及跨国公司的转让定价做法也削弱了各国政府向跨国公司征税的能力。随着70个国家于2017年6月7日签署了《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移的多边公约》,目前这一问题正在国际范围内得到解决。<sup>5</sup> 综上所述,外国直接投资并不直接对发展筹资做出贡献,可能贡献很大,但在很大程度上取决于各个国家的具体国情和政策。

12. 除了对资本流入的贡献外,外国直接投资还可能影响就业和技能发展,特别是通过在劳力密集型产业里新增生产能力(新生产能力投资),而兼并和收购可能导致在收购的公司中留住劳动力(与公司倒闭这一替代情形相比)。然而,这些就业增长得不到保障,新创造就业的劳动条件可能达不到国际标准。大量文献表明,外国直接投资提高了各个最不发达国家的制衣业中的妇女就业,不过这一部门的工资仍然很低。外国直接投资也可通过与国内企业建立后向和前向联系创造就业机会。然而,外国公司也可能将某些部门的本土企业排挤出去,造成就业净损失。

13. 跨国公司可能对本土的公司治理产生积极影响,使东道国的竞争更加激烈,促进东道国的创新。然而,若缺乏适当的反托拉斯法,跨国公司也可能滥用其优势地位,将本土竞争对手从市场上排挤出去。虽然跨国公司往往被视为技术的来源,特别是通过与本土企业建立起有效的后向和前向联系,但有时转让的技术过时(特别是在环境保护方面),有的技术不适合当地条件。在许多情况下,纵然确实发生技术转让,也是从母公司转让至全资子公司,因此存留在公司内部,不会在东道国扩散开来。若是作为投资者价值链的一部分的当地分公司或国内企业有必要获得技术,可能带来技术转让,而示范效应可能带来积极的溢出效应。

14. 将可持续发展的社会和环境层面纳入后,外国直接投资的影响变得更加复杂。虽然外国直接投资可以通过经济增长促进减少贫困,但证据表明,考虑到贫困问题的社会和环境层面,情况则好坏参半。虽然外国直接投资有助于提高增长效应(可持续发展的经济层面),但其对分配效应(社会层面)的贡献仍然很低。一般而言,在许多发展中国家,跨国公司支付的薪资更高,可能提供比本土企业更好的工作条件,并可能有助于技能提高,但若未能制定并妥善落实适当的社会和环境法律法规,跨国公司也可能导致工作条

<sup>5</sup> 可查询: [www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf](http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf)。

件不达标和环境退化。外国直接投资可导致土地掠夺，当地社区流离失所，却得不到适当的补偿。关于外国直接投资对环境影响的辩论特别集中在一种说法或假设，即跨国公司会将环境不可持续的做法转移到环境法律和规章制度相对宽松的国家——即所谓污染避难所——不过这一假设的证据并不充分。从积极的方面看，外国直接投资可有助于更具环境友好型的技术和生产做法的转让。

15. 随着南南外国直接投资的增加，社会和环境问题变得格外重要，因为发展中国家的跨国公司可能不会遵守负责任的企业行为标准，其被其母国政府追究责任的力度可能比不上来自发达国家的跨国公司。来自发达国家的跨国公司其公司治理水平一般更高，更具社会责任感，是由于这些国家的法治状况以及来自越来越先进而且敢于发声的国内客户群体和民间社会的需求压力。与此同时，最不发达国家更容易吸引发展中国家跨国公司的投资，因为这种投资在许多情况下没有发达国家跨国公司的投资那么多要求。发展中国家的跨国公司提供的产品和服务价格也很可能低于发达国家的跨国公司。然而，压低价格往往是低工资带来的，可能是以不可持续的方式生产的劣质产品和服务。

16. 鉴于发展中国家的筹资需求巨大，外国直接投资将仍然是不可或缺的主要来源，因为发展中国家不可能单靠公共财政收入和官方发展援助满足这些需求。按照目前公共和私营部门在发展中国家与可持续发展目标有关的部门的投资水平，2015–2030 年期间平均每年仍有约 2.5 万亿美元的资金缺口。<sup>6</sup> 仅在亚洲及太平洋的基础设施方面，亚洲开发银行（亚行）2009 年的一份报告预测，2010 年至 2020 年的 11 年间，四大基础设施部门的投资总需求——交通运输、电力、电信、供水和卫生——将略超过 8 万亿美元（以 2008 年美元价格计），换言之，每年近 7 500 亿美元。<sup>7</sup> 根据亚行最新估计，在 2016 年至 2030 年的 15 年间，发展中亚洲的气候减缓和适应（气候调整估计值）的费用为 26 万亿美元，折合每年 1.7 万亿美元。如不计气候调整成本（基线估计值），则所需基础设施投资将达到 22.6 万亿美元，折合每年 1.5 万亿美元。<sup>8</sup>

17. 无论外国直接投资来源如何，最不发达国家政府必须通过采用适当的政策和监管框架，确保来自任何渠道的外国直接投资均对可持续发展的所有层面产生净积极影响。下文中将审查其中一些政策。在上文所述的《手册》中进行了更详细的概述。

<sup>6</sup> 《2014 世界投资报告：投资可持续发展目标——行动方案》（联合国出版物，出售品编号：E.14.II.D.1）。可查询：[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf)。

<sup>7</sup> 亚行和亚洲开发银行学院，《完善基础设施，共建美好亚洲》（2009 年，东京）。可查询：[www.adb.org/sites/default/files/publication/159348/adbi-infrastructure-seamless-asia.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/159348/adbi-infrastructure-seamless-asia.pdf)。

<sup>8</sup> 亚行，《满足亚洲基础设施需求》（2017 年，马尼拉）。可查询：[www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf)。

## (二) 可持续外国直接投资的政策和法律框架

18. 随着时间的推移，投资政策和战略逐渐演变，投资促进战略从 1980 年代以经济自由化为重点转变为 1990 年代和 2000 年代的改善整体商业和投资环境，再转变为今天的以可持续性为重点。积极投资促进和便利化战略的价值日益得到承认，因此，大多数国家专门设立了形形色色的投资促进机构。

19. 在制定政策和法律及监管框架促进可持续的外国直接投资时，第一步是澄清吸引外国直接投资在总体发展框架中的作用和目标，并确保将吸引外国直接投资这一政策适当纳入可持续发展的总体政策框架。这一政策框架需要根据国家的实际和潜在竞争优势进行调整，以适应国家力求吸引的外国直接投资的类型。鉴于外国直接投资在许多部门的作用，参与制定可持续发展政策和相关法律法规的各机构和部委之间的适当协调——特别是在土地、劳工、电信、银行、环境和贸易等领域——对于确保一致的外国直接投资政策框架至关重要。

20. 虽然包括投资自由化在内的经济自由化对提高经济效率至关重要，但各种危机，包括 1997 年的亚洲金融危机和 2008 年的全球金融危机，表明有必要确保审慎的管制和监督，并改善经济和投资环境的稳定性。换言之，外国投资者重视透明、公平、非歧视和可预测的法治，以确保财产权等。虽然许多国家通过了国家投资法，但随着时间推移，可能发现这些法律不够完备，需要在其他各领域的法律予以补充，从而造就一整套经济法和商法，但可能不再包括或需要专门的投资法。

21. 目前，本区域许多国家在加强有利于国内和外国投资包括法治的国内氛围方面尚有差距。世界银行的营商环境便利度指标有助于了解各国投资环境质量。尽管亚洲和太平洋区域不少国家在过去十年中取得了一些进展，但许多国家在指标上依然低于平均水平。差异可谓显著。新加坡在全球 2017 年排行榜上名列第二（2016 年排名第一），而阿富汗在 190 个国家中名列第 183 位。整体来看，亚太经社会成员中，20 个发展中国家排名超过平均水平，而 21 个国家低于平均水平。因此，改善投资环境是许多国家的优先事项。在很大程度上，这涉及到减少官僚主义和繁文缛节，以便于企业创业和运营。鉴于大量外国直接投资与贸易有关，简化和统一海关手续来降低贸易成本，包括采用单一窗口和无纸贸易做法的贸易便利化，也非常重要。

22. 随着具有类似竞争优势的各国之间的外国直接投资竞争加剧，吸引外国投资者奖励措施特别是税收奖励措施的力度也越来越大。然而，没有多少证据表明这种激励措施在投资地点决定中发挥了关键作用。这些措施当然不能把糟糕的投资环境变成良好的投资环境，也不能弥补在标准投资项目成功的基本要求方面的欠缺。然而，这些措施造成了公共资源的流失，但这些措施本可用于更重要且同样惠及投资者的发展目标，例如经济特区等基础设施的提供。不过，它们有时可以影响投资决策，使之偏向一个在其他条件上与别的潜在投资地点非常类似的地点。它们还可以作为交换条件，与绩效要求挂钩。任何奖励制度都应该是透明的、有时限的，与具体的政策目标明确挂钩，并接受彻底的监测和评价。

23. 要在总体不达标的投资环境中吸引外国直接投资，一个普遍的政策工具是建立经济特区。经济特区形式多样，其中出口加工区可能是最受欢迎的一种。经济特区在全球价值链的扩张中发挥了重要作用。然而，经济特区的成功率参差不齐。经济特区在中国和马来西亚等特定国家普遍较为成功。然而，经济特区往往设计低劣，地理位置缺乏竞争优势，且管理不善。它们还经常带来负面的社会和环境影响。经济特区的成功因素包括基于适当的社会和环境因素进行适当规划，以及适当的设计和管理，最好由私营企业负责运营。它们还应与经济体的其他部分，包括国内中小企业建立联系。经济特区还应靠需求驱动，并提供顶级的基础设施。最后，它们应符合世界贸易组织的各项协定和自由贸易协定带来的国际法律义务。

24. 投资政策需要辅以积极的投资促进，特别是解决信息不对称问题。世界银行研究表明，投资促进预算每增加 10%，则导致外国直接投资增加 2.5%，而积极主动投资促进的净现值是每花费 1 美元的回报接近 4 美元。投资促进努力的重点取决于发展水平和投资者对特定地点的总体看法。归根到底，投资促进其实就是将一个特定的地点推销给外国投资者。在许多情况下，这种营销应该首先开展宣传运动，以改善地理位置的形象或消除与之相关的负面和往往不切实际的想法。一旦投资者意识到与某一地点有关的潜力，则瞄准特定部门的投资者，上至具体国家，下至各个公司，开展更加积极的投资促进活动。

25. 大多数国家设立了专门机构负责投资促进和便利化活动。投资促进这一职能明显有别于投资政策，需要一个与投资者直接打交道的机构。虽然投资促进往往由特定的部委或部委下属部门负责，但最佳做法表明，理想的配置是建立一个自主机构，由来自公共和私营部门的董事组成的董事会直接向政府首脑或国家元首汇报，以确保该机构有适当的权力履行一站式职能，并在参与有效投资促进的许多政府和私营部门机构之间进行必要的协调。近年来，投资促进的重点转向投资便利化，包括解决信息差距，在设立前阶段为投资者开展实地走访，在设立阶段提供一站式服务，在设立后阶段提供后续服务。尤其是后续服务，已成为投资促进机构为已有大量投资者的地点提供的一项基本服务。后续服务的基本原理是缩小投资通知和批准与实际到位投资之间的差距。

26. 在《2030 年议程》范围内，投资政策和投资促进均需强调投资的可持续性，并以可持续发展目标的形式促进内向和外向投资，以支持可持续发展。可持续的外国直接投资政策获批，对于支持来自其他发展中国家的可持续外国直接投资愈发重要。可持续的外国直接投资政策旨在：(1) 借助外国直接投资的惠益，通过提高地方生产能力，加强社会复原力和团结一致（包括通过减少不平等现象）并改善环境业绩，促进包容性增长、减贫和可持续发展；(2) 与更广泛的经济发展目标或产业政策实现协同增效，并无缝纳入发展战略；(3) 促进负责任的投资者行为和负责任的企业行为；(4) 确保其设计和执行以及在其运行的体制环境中的有效性。

27. 新一代的可持续投资政策需要一个全面框架来指导和评价外国直接投资项目以及内向和外向外国直接投资方面的政府政策。联合国贸易和发展会议（贸发会议）通过启动其可持续发展投资政策框架，走在了促进可持续的外

国直接投资的前列。<sup>9</sup> 对于这一框架来说，至关重要的是加强国内社会和环境法律法规，打造更加敢于发声的消费者群体和更加强大的民间社会，并缔结更具包容性和可持续的国际投资协定。

28. 在国际投资协定方面，一直有人呼吁在投资者的权利和义务与东道国之间取得更好的平衡，而过去一直是偏向投资者。当然，投资法律和双边投资条约的目标恰恰是为投资者提供保护，以激励他们在东道国投资。然而，特别在国际投资协定方面，在缺乏关于投资的多边法律框架的情况下，投资者经常滥用条约规定，或援引有利于己方的最宽松条约规定，致使东道国政府蒙受损失。因此，越来越多的东道国终止了这类协定或要求重新谈判。新近的国际投资协定均载有劳工和环境条款，更好地平衡了投资者的权利与东道国的权利，而关于公正和公平对待、最惠国待遇和国民待遇以及投资者—国家争端调解方面的条款也更加明确，以限制可能的滥用。此外，对外国投资者及其母国采用负责任的企业行为的国际标准，如《经合组织跨国企业准则》、适用的国际劳工组织协定和《联合国全球契约》下的原则、全球汇报计划和《工商企业与人权指导原则》等。为支持可持续发展，贸发会议发布了国际投资协议改革路线图，作为可持续发展投资政策框架的一部分。

29. 最后，需要采取改善外国直接投资的政策和规章，不仅要提高外国直接投资的数量，而且还要提高其对可持续发展的经济、社会和环境层面的净积极影响。由于外国直接投资是一种跨境现象，需要在次区域、区域和全球各级开展国际合作，以统一外国直接投资的相关法律、标准和政策，使之更具可持续性，并形成对外国投资者更具吸引力的一体化市场。国际合作的方式既可以是具有法律约束力的，也可以是自愿的。东南亚国家联盟（东盟）建立的东盟投资区域这一形式以及目前《东盟全面投资协定》所载的合作条款这些经验，正是此类合作的良好范例。

### 三. 企业发展促进可持续发展

#### （一）中小型企业的重要性和局限性

30. 尽管各经济体对中小型企业的界定各不相同，但一般认为，中小企业是亚太经济体的重要组成部分，通常由 95% 以上的国家企业组成。中小企业对国内生产总值、就业和出口的贡献得到广泛认可。根据国家数据来源和界定，中小企业对就业的贡献从哈萨克斯坦的 30% 和孟加拉国和印度的 40% 到印度尼西亚的 95% 以上不等。以就业增长率计的中小企业占创造就业机会的很大份额，因为与大型企业相比，规模略小的企业创造的净就业率更高。中小企业对出口的重要性也各不相同，发达国家一般略高，但若计入间接出口，则会显著增加，这表明了中小企业融入全球价值链的重要性。中小型

<sup>9</sup> 《2012 年世界投资报告：建立新一代投资政策框架》（联合国出版物，出售品编号：E.12.II.D.3）（可查询：[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012\\_embargoed\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf)）；贸发会议，《2015 年可持续发展投资政策框架》（2015 年，日内瓦）（可查询：[http://investmentpolicyhub.unctad.org/Upload/Documents/INVESTMENT%20POLICY%20FRAMEWORK%202015%20WEB\\_VERSION.pdf](http://investmentpolicyhub.unctad.org/Upload/Documents/INVESTMENT%20POLICY%20FRAMEWORK%202015%20WEB_VERSION.pdf)）。



企业不仅通过带来灵活性和创新思路，提高了经济体活力，而且可以通过为弱势工人提供安全网而有助于社会稳定。

31. 尽管各国政府通过了诸多援助计划，包括专门发展机构和银行，但本区域中小企业继续面临严重的资源限制，在全球和区域市场有效竞争的能力有限。尽管中小企业潜力巨大，但在资本、盈利能力、管理技能、熟练劳动力、品牌和网络沟通等基本业务因素方面仍处于不利地位。除非了解其发展的复杂问题和进程，否则为振兴中小型企业而作出的孤立努力可能不会取得重大成功。经与包括商业界、双边和多边捐助方和发展机构、学术界和非政府组织在内的各利益攸关方合作，为发展中小型企业发起了许多政府倡议。然而这些倡议的成果和影响力却说法不一。<sup>10</sup>

32. 若中小型企业所有人为妇女或由妇女管理，则面临的问题更为严重。创业女性往往经营中小型企业，包括微型企业，她们并非孤立运营；她们是在与男性同行一样的宏观、监管和体制框架下工作。然而，必须深入探索，以了解社会中存在的性别偏见，这些偏见限制了妇女的流动、互动、积极的经济参与和获得商业发展服务的机会。妇女的商业环境也反映了各种因素的复杂交互作用，最终导致妇女在社会中处于弱势地位。亚洲及太平洋许多发展中国家的妇女在享有基本人权方面远远落后于男性，更不用说与男性平等参与经济活动了。

## (二) 中小型企业可持续发展的政策框架

33. 鉴于中小企业的重要性，各国政府往往采取了多种扶持性政策相结合的方式。这些政策详见亚太经社会《亚洲及太平洋中小企业发展政策指南》，通常侧重于以下领域：(1) 加强商业环境，包括旨在简化企业创业和运营的规则和条例；(2) 通过技能发展方案和孵化制度促进创业；(3) 通过促进风险资本、信贷担保计划、租赁和代理融通等，改善获得投资资本和周转资本的融资机会；(4) 加强公共和私营部门业务发展服务，帮助中小企业处理会计、法律问题、市场信息等；(5) 促进技术推广；(6) 通过出口促进和海关便利，改善海外市场准入。<sup>11</sup>

34. 此外，许多国家政府制定了促进中小企业发展的体制框架。这些体制通常由商业、工业、农业、企业发展、投资和出口促进以及质量标准等领域的政府部门处理。有一种趋势是建立一个全部门机构以制定和实施中小企业发展方面协调一致的综合国家政策。这些举措包括孟加拉国的中小企业基

<sup>10</sup> 《贸易与投资研究 65：生产的全球化和亚洲及太平洋中小企业的竞争力——趋势和前景》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.23）。可查询：[www.unescap.org/sites/default/files/0%20-%20Full%20Report\\_28.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/0%20-%20Full%20Report_28.pdf)。

<sup>11</sup> 《亚洲及太平洋的中小企业发展政策指南》（联合国出版物，出售品编号：E.12.II.F.2）。可查询：[www.unescap.org/sites/default/files/0%20-%20Full%20Report\\_7.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/0%20-%20Full%20Report_7.pdf)。

金会和斯里兰卡的国家企业发展管理局，该管理局正是在捐助界强烈建议下设立的。<sup>12</sup>

35. 这些政策和体制的成功率有高有低。在体制方面，由于往往缺乏足够的资源、经验和/或权力以便通过与其他职能部委合作采取全面和具体的发展举措，从而无法充分实现其目标。至于政策，通常有着良好意图，但往往设计不佳，而且负责执行的政府官员对市场和中小型企业动态所知甚少。这一现象在财政援助方面尤为普遍。许多国家政府认识到信贷市场失灵的可能性，例如信息不对称和合同执行不完善，致使较小的企业难以获得外部资金。因此，他们经常为中小型企业采用多种财政援助计划。然而，这些计划往往失败，因为：(1) 他们难以确定哪些企业符合资格，值得资助（因而导致获得资助的企业债台高筑却无力偿还）；(2) 企业不了解此类计划，或需要提交太多的申报材料；(3) 现有赠款或贷款的规模太小或条件太多；或(4) 发放贷款出于政治动机而非基于商业考虑。私营部门接管后，成功率便提高了。一个很好的案例是位于孟加拉国的格拉米银行为穷人提供小额贷款取得了成功，借款人大部分是妇女。在这方面，政府援助最好致力于为私营部门金融机构向中小型企业发放贷款提供奖励措施，并降低相关风险。此外，改善产权有助于向中小型企业提供贷款抵押物。

36. 在本文件的范围内，两个政策干预领域格外受到重视：将中小型企业纳入全球价值链，以及为其运营和融资提供基于互联网的解决方案。外国直接投资也在这两个领域发挥作用，因此两个领域都将吸引外国直接投资与中小企业的发展联系起来。

37. 将中小型企业融入全球价值链，直接关系到以效率为目标的外国直接投资的吸引情况，这是全球价值链背后的驱动力。《2015 年亚太贸易与投资报告》中全面探讨了全球价值链这一问题及其重要性。显然，将中小企业与这些价值链对接起来，通过创造就业、技能发展和技术转让，对其发展和对总体经济发展的溢出效应具有巨大潜力。然而，这种一体化不是自动完成的，需要政府在多个政策领域进行干预。

38. 第一，关于贸易政策，进一步降低中小型企业深加工需要进口的货物或向其他国家出口其生产的零部件的进出口关税还有余地。第二，减少非关税贸易壁垒，促进贸易，特别是通过简化和统一海关程序，采用无纸贸易和单一窗口制度，并全面降低贸易成本还有余地。在这方面，应落实贸易自由化和便利化措施，并应通过谈判达成相关协定，特别关注中小型企业的需求。

39. 第三，长期以来的政策建议是让中小企业聚集以促进纵向和横向合作，帮助其提高竞争力。聚集有助于促进企业之间的联系和与当地支助机构间的合作关系，通力合作，帮助它们共同利用市场机会或共同努力解决共同面临的问题。聚集还帮助中小型企业获取和/或共享技术和基础设施，例如在经济特区或特别企业区。

<sup>12</sup> 可查询：[www.snef.org.bd](http://www.snef.org.bd) 和 [www.neda.lk](http://www.neda.lk)。

40. 第四，应积极寻求与外国企业的联系，在这方面，中小型企业有能力采用更高效的生产工艺，并使其产品和服务多样化并提高其质量，这一点很重要。外国企业如果看到了当地中小型企业的潜力，可以帮助这一进程。或者，来自本国的中小型企业可以效仿他们，在东道国提供当地就业机会却排挤当地企业。本区域各国的投资促进机构开展了对接和匹配方案，如马来西亚的产业联系方案和全球供应商方案、新加坡的地方产业升级方案和泰国产业对接发展投资委员会。所有这些方案都解决了投资者所面临的信息差距，并包含了可供建立伙伴关系的本土企业的数据库。建立此类伙伴关系不应成为对外国投资者的强制性要求，因为他们需要维护其产品和服务的声誉，无法承受建立的伙伴关系破坏其声誉这一后果。若当地中小型企业的质量和业绩升级到满意的水平，对接工作自然会水到渠成。

41. 最后，互联网为中小型企业从事电子商务并利用金融科技平台提供的机遇提供了充足的机会。企业对企业和企业对顾客的电子商务均为中小型企业提供进入更大市场并降低成本的机会。企业对企业的电子商务也可以帮助他们与规模更大的外国企业建立联系。例如，诸如阿里巴巴等大型电子商务公司越来越多地将本地中小型企业作为供应商。然而，中小型企业的吸收相对较小。电子商务涉及大量与业务有关的数字活动，包括在线注册、互联网上广告和营销、电子账单和支付设施、跟踪交付情况和客户支持，对于这些活动，中小型企业尚未做好准备。在这方面，电子数据交换、电子资金转账和条形码是最有可能与中小型企业相关的部分基本电子商务技术。因此，重要的是各国政府首先提供必要的信息和通信技术（信通技术）基础设施，其次，帮助提高中小型企业利用互联网促进业务发展并设计有吸引力的网站的能力。为此目的，中小型企业需要提高信通技术技能，获得适当的信通技术设备和基础设施，尽管实际上，有时一部简单的智能手机足以进行电子商务交易。还需要适当的立法，以允许并确保网上商业交易的安全。

42. 互联网还推动了被称为 fintech 的数字金融科技的兴起。金融科技解决方案——如在线资源调集（例如众筹和个人之间借贷），通过移动应用程序进行电子支付，区块链、周转资本管理和其他金融交易等电子会计技术——促进了小规模企业的财务管理，帮助企业以可承受的利率获得资源。金融科技还有助于解决信息不对称问题，并通过心理测量信用评分，解决了许多借款人缺乏信贷经历的问题。

43. 通过使用数字基金替代现金，金融科技可以促进财富生成的可追溯性，确保最终用户收到资金的安全性，并协助树立信用。金融科技消除了资本分配中的性别和种族偏见，因此，金融科技是支持创业女性获得资本的有用工具。目前，众筹正在取代传统的融资来源，成为妇女的主要资金来源。

44. 然而，金融科技也会与更广泛的电子商务面临类似的挑战，例如缺乏适当的消费者保护，投资者缺乏放贷经验，供应商风险管理，逆向选择，关于最佳做法的信息有限，缺乏数据安全、透明度和隐私等。由于现金仍然为王，需要制定条款，将现金纳入数字环境，并对用数字基金和货币取代现金提供适当的过渡期。最后，各国政府需要建立适当的监管框架，优先处理其中若干挑战。

45. 最后，重要的是中小企业要在日常经营中秉承负责任的企业行为的做法和原则。虽然这些原则往往被视为额外成本，中小型企业尚未对承担此类成本做好准备，但负责任的企业行为应作为长期的企业生存要求推出，特别是鉴于不断变化的客户意识和对社会和环境责任的要求。根据商业和可持续发展委员会的报告，截至 2030 年，商界领袖和企业家可以通过可持续商业模式在亚洲释放出价值 5 万亿美元的新市场机会，并创造 2.3 亿个就业机会。<sup>13</sup> 通常，无论自愿或还是强制，企业会接受企业社会责任活动，进而开展慈善活动，但不涉及核心业务管理和做法。归根到底，更重要的是企业如何赚钱，而不是如何花钱。各国政府有义务促进负责任的企业行为，并提供必要的政策和监管支助。他们还应积极支持社会创业和创效投资，这是一个迅速崛起的新兴行业。

#### 四. 经社会在投资和企业发展方面的作用和活动

46. 鉴于私营企业部门对可持续发展的重要性，特别是通过其投资活动，本区域的发展中国家政府需要通过适当的协商机制，积极促使工商界参与制定可持续发展政策和战略。必须在国家和国家以下各级，在理想的情况下亦在次区域和区域一级，所有利益攸关方就在强有力和运作良好的协作平台基础上实现可持续发展的前进道路这一问题达成共识。企业和外国投资者不应将采用负责的业务做法视为各国政府对它们施加了新的法律要求，令他们承担更高的业务成本，而应将其视为确保其业务长期可持续性的一个基本要求。在这方面，工商界和政府需要在各级密切合作，提高外国直接投资的质量，并加强中小型企业作为私营部门发展的关键组成部分的竞争力和可持续性。亚太经社会作为一个具有强大能力，可建立这一协作平台的区域机构，在这方面发挥了关键作用，开展了各种活动以促进可持续的外国直接投资，发展中小型企业，并为此通过研究和分析、能力建设和区域合作三种方式，倡导负责任的企业行为，重点放在有特殊需要的国家，特别是最不发达国家。

47. 亚太经社会与全球契约办公室合作，通过政策宣传和能力建设，促进本区域企业对全球契约原则的接受。在各区域委员会中，唯有亚太经社会设立了各种机制，通过亚太经社会工商咨询理事会和亚太经社会可持续企业网，有效促进工商界实现可持续发展目标。亚太经社会还组织了一年一度的亚太工商论坛，论坛重点关注可持续性问题。目前正在审查这些机制，以便加强，使之进一步与亚太经社会的工作和可持续发展目标对接起来。文件 E/ESCAP/CTI(5)/5 在议程项目 8(b) 下进一步探讨了这一议题。

48. 代表们认识到外国直接投资是可持续发展执行手段的重要组成部分。在这方面，秘书处编写了全面的《亚洲及太平洋外国直接投资促进可持续发展政策、促进和便利化手册》，该书将在本议程项目下予以讨论。根据该《手册》编写了一个综合培训课程，将在适当时候上线，并可应任何国家的要求

<sup>13</sup> 商业和可持续发展委员会，《更好的商业，更好的世界：亚洲可持续发展商机》（2017 年，伦敦）。可查询：[http://s3.amazonaws.com/aws-bsdc/BSDC\\_asia\\_web.pdf](http://s3.amazonaws.com/aws-bsdc/BSDC_asia_web.pdf)。

在该国实施。2017 年 6 月，秘书处已与缅甸政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部合作，为缅甸各邦和省级政府提供了外国直接投资领域的培训。其他咨询服务和培训将于 2017 年晚些时候和 2018 年应个别国家的要求提供。

49. 亚太外国直接投资网络自 2010 年以来开始召开会议，成为交流外国直接投资政策和促进该领域可持续发展和能力建设方面的经验和最佳做法的区域平台。网络第 6 次会议于 2016 年与国际投资协定区域研讨会联合举行。第六次会议和研讨会讨论了投资规则制定方面的当前发展和挑战，并探讨了改进国际投资协定体系的可能途径，以确保更好地支持实现《2030 年议程》和可持续发展目标。网络第 7 次会议将紧接着贸易和投资委员会本届会议，于 2017 年 11 月 2 日和 3 日举行。未来设想是网络会议将演变为与外国投资者磋商的平台，并让他们积极参与实现可持续发展的进程。

50. 2016 年向大湄公河次区域各国的中小型企业提供了咨询服务，特别是柬埔寨、老挝人民民主共和国和越南。2017 年将向其他选定的最不发达国家提供类似服务。关于在一个由日本资助的项目下将中小型企业纳入大湄公河次区域全球价值链这一项目，秘书处从五个部门进行了研究，涉及电子/电气、汽车、服装和纺织品、农产工业和旅游部门，目前该项目正在收尾阶段。为推广中小型企业的数字解决方案，与亚太经社会可持续企业网合作，为缅甸和哈萨克斯坦开发了在线平台（后者是在大韩民国资助的一个项目下开展的），以便使中小型企业获得资源、信息和潜在的商业伙伴和投资者。为其他最不发达国家和内陆发展中国家规划了类似平台，以实现次区域和全区域的平台。

51. 秘书处于 2016 年在度假行业组织了多场非正式圆桌会议，探讨电子废物管理和负责任使用和享用水的负责任的企业行为。因此，目前秘书处积极参加关于处理电子废物的机构间问题管理小组。作为水利用圆桌会议的后续行动，秘书处计划与万豪酒店合作，于 2017 年晚些时候在泰国普吉举办一次以度假行业负责任的水利用为主题的区域会议，在这一领域交流最佳做法和技术解决方案。作为亚太经社会可持续企业网农业和粮食问题工作队活动的一部分，高级别可持续农业食品论坛于 2017 年 9 月与亚洲及太平洋粮食销售机构协会合作举办，该协会是一个与联合国粮食及农业组织合作的政府间非营利组织。作为工作方案执行工作的一部分，还于 2017 年出版了专著《打造亚洲及太平洋对社会负责任的企业：可持续未来战略概览》。

52. 充分调动资源是秘书处在投资和企业发展领域开展活动的一个问题，因为这一领域传统上并非优先考虑的捐助对象。上述负责任的企业行为圆桌会议是在零预算的基础上举办的。然而，随着在第十一批以加强可持续全球价值链作为加强亚洲及太平洋区域一体化和可持续发展的执行手段的联合国发展账户下，核准并制定了一个发展账户项目，预计 2018 年期间大多数次区域将会有资金到位，以处理所有三个领域的需求。

53. 通过这些新项目，秘书处计划以全面和综合的方式加强其在外国直接投资、中小企业和负责任的企业行为领域的工作，以便帮助其成员到 2030 年实现可持续发展目标。

## 五. 供审议的议题

54. 请委员会审议所提出的问题，并就这些领域的未来工作向秘书处提供指导。委员会可以尤其在以下方面提供指导：

- (1) 外国直接投资在实现可持续发展中的作用；
  - (2) 倡导、吸引和促进外国直接投资促进可持续发展所需的政策和战略；
  - (3) 秘书处在这方面的作用。
-