



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/196
2 July 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
中期计划和方案预算工作组
第四十九届会议
2007年9月10日至14日，日内瓦
临时议程项目4

深入评价贸发会议在投资领域的咨询服务*

内容摘要

本报告介绍了对贸发会议投资领域咨询服务进行深入评价所得出的结果。贸发会议投资领域咨询服务由下列七个项目/方案组成：投资政策审评与后续行动；国际投资协定咨询服务；在快速反应窗口之下开展的投资咨询服务；蓝皮书；投资指南；促进投资方面的良政建设；投资门户。深入评价所得出的结论是，总的来说，贸发会议投资咨询服务是有用的，并产生了影响，这些服务的实施也是高效率 and 有效的。本报告还提供了由这次评价所产生的若干战略性建议。

* 本报告是由独立评价工作组编写的，该工作组的成员是 Olof Karsegard (瑞典)、Claudia Guevara de la Jara (秘鲁常驻代表团)、Gonçalo Teles Gomes (葡萄牙常驻代表团)。

一、导 言

1. 中期计划和方案预算工作组第四十三届会议决定对贸发会议投资领域咨询服务进行深入评价，并在第四十九届会议上加以讨论。根据这一要求，2007年3月至2007年6月15日进行了独立的评价。

2. 根据职责范围，这一评价工作负责评估贸发会议投资咨询服务的相关性、作用、可持续性、效力及效率，以及方案之间的互补增效以及其他国际组织的合作等相关问题。评价范围很广，既包括通常为中期的评价要素，探讨方案实施的有效性，也评价通常为长期或深入的评价要素，评估相关性和作用。咨询服务是按照联合国秘书长的定义(见“提供咨询服务：秘书长的报告”，A/57/363，第3段)确定的，它构成为实现能力建设而提供技术援助的一部分，也是一项可能的实施工具，其他部分是培训与研究。评价工作覆盖1999年1月至2007年6月这段时间。

3. 报告首先介绍了评价方法，以及列入评价范围的项目。然后介绍了对选出的一些项目进行评估的结果，这些结果来自于已经进行的过去的评价以及在本评价所进行的评估。报告最后对贸发会议投资咨询服务进行了总体评估，并提供了由这项评价所产生的一些战略性建议。

二、范围与方法

4. 为了这次评价的目的，贸发会议投资咨询服务被认为包含了列在方案预算(c)技术合作(一)咨询服务次级方案2(投资、企业与技术)下的方案要素，这些方案要素构成“直接面向受益国的政策需要的援助”(职责范围C段)。具体地说，下列七个工作方案/项目被认为构成了咨询服务，或包含了主要的咨询服务内容：

- (a) 投资政策审评及其后续工作；
- (b) 国际投资协定方面的咨询服务；
- (c) 在快速反应窗口信托基金下提供的投资咨询服务；
- (d) 蓝皮书；
- (e) 投资指南；
- (f) 促进投资方面的良好治理方案；以及

(g) 投资门户。

5. 所有这些活动是由贸发会议投资、技术和企业发展司政策与能力建设处开展的。另外，在次级方案 2 之下也开展了其他投资咨询服务(例如投资咨询理事会的工作以及工商联系工作方案)，这些都可以认为属于评价的范围内。但由于时间和资源有限，这些活动未来得及评估。

6. 除了评估每个方案的相关性、作用、可持续性、效力和效率以外，这一评价工作还负有提供总体战略的咨询意见的任务，以便使这些工作要素结合到一起，通过建立互补增效的关系，减少交易成本，提高对受益国的附加值。另外也试图评估了过去的评工作所产生的建议是否得到了落实。

7. 过去曾针对好几个方案进行过评价，为了这次评估工作，可以将过去的评工作利用起来。过去的评工作包括：

- (a) 投资政策审评，德国发展研究所于 2005 年开展的评工作¹和 Karsegard 等人于 1999 年进行的评工作；
- (b) 国际投资协定——Karsegard 等人 2005 年 7 月开展的关于深入影响的评工作，以及 Karsegard 2002 年 9 月开展的中期评工作；
- (c) 投资指南——Lehmann 等人 2001 年 1 月开展的评工作；
- (d) 促进投资方面的良好治理——Firn 于 2003 年 9 月开展的中期评工作；以及
- (e) 快速反应窗口——Lorenzoni 于 2006 年 11 月开展的评工作²以及 2001 年 6 月 Karsegard 开展的评工作。

8. 只有两项评工作是关于深入影响的评工作；Lorenzoni 对快速反应窗口所作的评工作采取了混合的做法，所有其他评工作属于中期评工作。在本次评工作参考这些评工作的结果时，应牢记这一点。对于那些迄今为止没有进行过评工作的项目和方案，这次作了新的评工作。有些方案要素，原先的评工作已经过时，并且已有的评工作并没有足够深入到具体的问题，这次也新作了评工作。

9. 这次评工作报告根据了书面研究和实地研究两方面的结果。书面研究只评工作原先的评工作报告，项目文件、任务报告、研讨会材料、调查表、进度报告等，实

¹ 德国发展研究所(2005)。Strengthening the Development Impact of UNCTAD's Investment Policy Review 讨论文件第 5 号(波恩: GDI)。

² 所有这些评工作报告存于贸发会议评工作与规划股。

地研究包括与受益国和捐助国代表在日内瓦和实地开展的双边会晤，以及与秘书处成员和其他国际组织进行的面谈。实地访问了埃及和约旦(2007年5月5日至12日)、厄瓜多尔和秘鲁(2007年5月21日至26日)、埃塞俄比亚和乌干达(2007年6月4日至9日)。此外，2007年5月28日与世界银行外国投资咨询服务处举行了审评会议。

10. 这次评价由一个独立的评价组来进行，其中包含三名熟悉贸发会议在这一领域工作的成员。他们是 Olof Karsegard(瑞典)和另外两名专家，他们带来了捐助国和受益国的意见：葡萄牙常驻日内瓦代表团一秘 Gonçalo Teles Gomes；秘鲁常驻日内瓦代表团二秘 Guevara de la Jara。

三、评价结果

A. 投资政策审评及其后续工作

1. 目的与活动

11. 投资政策审评方案目的是客观地评价一国在外国直接投资方面的法律、管理和体制框架。这种审评是应要求而开展的，其内容包括：就外国直接投资对一国经济的作用提供最新的一般情况；概括地介绍进入与建立、待遇和保护条件；介绍税务、企业环境与部门管理等情况。每一次审评都包括分析一国在外国直接投资方面的战略需要，提供比较最佳做法(通常是在区域范围内比较)的资料，以及提出注重于行动的建议(包括后续性的技术援助)。投资政策审评工作包括一项政府间的同行审评(通过贸发会议的部长级投资委员会，在涉及卢旺达和乌干达时，则属于在总理一级)，并且在提出要求、资金有保证的情况下，提供后续性的技术援助活动，目的是实施投资政策审评的建议。

12. 自1998年开展这项工作方案以来，已有20个国家经过了审评，仍有2个国家正在接受审评(巴西和尼日利亚)。有2个国家(埃及和乌干达)已经印发了关于实施投资政策审评建议的情况的报告。目前(2007年5月/6月)，正在编写关于多米尼加共和国、毛里塔尼亚和越南的投资政策审评报告。

13. 投资政策审评活动最初是在 1999 年进行评估的，当时的评估涉及最初几年的实施情况。德国发展研究所进行的评价涵盖了后来一段时间，一直到 2005 年，在这段时间一共进行了 16 次投资政策审评活动。为了这次评价的目的，1999 年的评估似乎已经过时，不大可能提供任何有意义的意见，并且它仅涉及最初 2 项投资政策审评。德国的评估工作仅侧重于投资政策审评工作方案的相关性和未来方向。由于现有的 2 个投资政策审评的评价不能用来帮助目前的评价，因此对 5 次投资政策审评活动(厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、秘鲁和乌干达)进行了额外的评估。综合评估结果如下。

2. 相关性、作用和可持续性

(a) 相关性

14. 投资政策审评是一项有用的活动，受到大部分受益国的赞赏，并得到充分的利用。除了受益国之外，投资政策审评还在 2001 年得到经济合作与发展组织发展援助委员会的首肯，2007 年举行的 8 国首脑会议也称这项活动为“有价值的机制”。

(b) 作用

15. 在一些受过审评的国家，投资政策审评还具有一项重要的带头功能，即带动其与投资有关的其他咨询服务，各国开始实施每次审评所提出的建议。这一点从现有的两个实施报告可以看出来，贸发会议在 15 个投资政策审评国家(阿尔及利亚、博茨瓦纳、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、莱索托、毛里求斯、摩洛哥、秘鲁、卢旺达、斯里兰卡、坦桑尼亚联合共和国、乌干达)所开展的技术援助后续活动也说明了这一点。就执行而言，关于埃及和乌干达的后续报告表明，两国都取得了进展。值得一提的是，1999 年为埃及开展的投资政策审评共提出了 22 条建议，其中 3 条已经超过期望，6 条已经得到落实(实施率为 41%)，11 条得到部分落实(这两项加起来为 91%)，有两项没有发生变化，或在 2006 年又出现了倒退。2006 年为乌干达举行的投资政策审评共产生了 29 项建议，其中两项超过了期望，10 项已经落实(执行率为 41%)，12 项部分落实(前两者

加起来共为 83%)，5 项没有发生变化或在 2007 年之前发生了倒退。(乌干达的报告还包括了就蓝皮书建议提出的报告)，然而没法确切地说，其他目前受过审评的 18 个国家也达到了类似的实施率。与此同时，应该指出，后来没有印发新的实施报告是因为缺乏对这种评估的资助。另外值得一提的是，在 5 个受审评的国家里，拟定了蓝皮书后续实施战略(见下文)。总的来说，这表明在实施成功和作用方面基本上是一个有好有差的情况。

(c) 可持续性

16. 根据实地调查结果以及后续实施技术援助的其他证据，投资政策审评往往具有很高度的可持续性作用。为了确保这项工作能保持可持续，需要继续提供人力和财力。

3. 咨询服务的质量

(a) 有效性

17. 贸发会议投资政策审评活动在受益国看来是有效的，并且是效率较高的。

(b) 效率

18. 根据现有的资料，可以说，从总体上看，贸发会议投资政策审评活动在管理上是有效率的，当地的资源得到了恰当和及时的使用。然而也有这样的情况，在负责实施投资政策审评的工作单位，由于管理职能不明确，再加上受益国反应不力，所以导致实施工作出现延误。就资源的管理来说，接受面访的受益国和捐助国都表示，就项目的帐户来说，缺乏全面和及时的财务资料。过去的好几项评价报告也都指出过，贸发会议的项目缺乏透明和完整的财务资料。

(c) 其他问题

19. 投资政策审评工作是一项独特的工作，虽然其他国际组织(主要是世界银行和经合发组织)也对一些国家的投资环境进行审评，但这些组织都没有像贸发会

议的投资政策审评那样，具有标准的范围和实施工作(包括政府间审评工作)。为编写一些投资政策审评及其后续报告也利用了国际投资协定工作方案所提供的一些资料。一些与投资政策审评相关的工作是在与其他国际组织(包括开发计划署)合作之下进行的。

4. 评 估

20. 鉴于这些结论，可以说，投资政策审评工作方案是一项有关的、有效的、高效率的活动，大部分达到了其目的。一些投资政策审评还证明是重要的投资政策工具，得到受益国良好的利用。

5. 结 论

21. 投资政策审评发挥的重要并有效的职能，既体现于技术咨询研究工作，也体现于援助的落实。有鉴于投资政策审评对大多数受益国所具有的有效性，这应成为贸发会议投资咨询服务的核心内容。

B. 国际投资协定咨询服务

1. 目的和活动

22. 国际投资协定方面的工作方案目的是使受益国能够尽可能有效地参与国际协定的讨论和谈判，并充分发挥这些协定对于发展具有的促进潜力。这一工作方案起源于 1996 年的《第九届贸发大会米德兰宣言》(第 89b 段)，当时迫切需要跟踪经合发组织对多边投资协定的讨论和谈判。即使在经合发组织这方面的工作停止之后，继续有必要使发展中国家熟悉国际投资协定所涉及的问题，虽然其含义已经有所变化，这是由于世界贸易组织新加坡部长级宣言(1997 年)和多哈部长级宣言(2001 年)，也是由于外国直接投资方面的国际规则日益增多和复杂。因此，这一项目已经超出了其原来的时间规划(在捐助国的支持下)。

23. 国际投资协定咨询服务包含各种内容，有区域、国家和在日内瓦举行的各种研讨会、又有临时的技术援助咨询工作(例如各种出访活动，应请求国/区域组织的要求编写报告，报告附有法律评注或法律草案或条约草案/条约范本，或围绕

投资者与投资接受国之间解决争端问题而开展的活动), 谈判支持(例如促进双边投资条约的谈判活动)。自 2000 年以来, 共有 162 个国家得到了这一方案的一种或两种技术援助活动。¹

24. 国际投资协定方面的活动于 2002 年首次进行了中期评价, 涉及头两年的业务活动。² 2005 年对国际投资协定工作方案进行了深入的影响评价。在本次评价活动中都吸取了前两次评价的结果。对围绕 6 个国家开展的国际投资协定活动(厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、约旦、秘鲁和乌干达)进行了另外的评估。这些评价活动的合并结果详述如下。

2. 相关性、影响和可持续性

(a) 相关性

25. 中期评价得出的结论是, “在这方面开展的工作是独特的、及时的、必要的, 并对发展中国家具有极为重大的意义”(Karsegard, 2001: 16)。根据深入影响评估, “这一方案取得了积极的成果, 如果没有这一方案, 便不可能取得”(Karsegard 和其他人, 2005: 14)。实地调查强有力地支持了上述两个结论。

(b) 影响

26. 中期评价还“确切地发现, 贸发会议和世贸组织的成员国尤其是发展中国家从这项工作中大为受益”(Karsegard, 2001: 16)。深入的影响评价也得出了类似的结论。对直接受益者的影响评估也得到了对谈判伙伴的评估的验证(“[……]几乎三分之二的谈判伙伴看到发展中国家谈判伙伴随着时间的推移, 其讨论或谈判国际投资协定的能力大有改善, 对绝大多数答复者来说, 这种变化至少可部分归因于贸发会议在这一领域的工作”以及谈判服务提供者(Karsegard 及其他人, 2005: 8 和 9))。这些结论再一次得到我们实地调查的证实, 特别是就建设谈判和实施协定能力并解决投资者与国家争端的国别咨询工作而言。

¹ 活动概要见 Karsegard 及其他人, 2005 年: 4 和附件。

² 贸发会议这一方面的工作第一次评价是在 1999 年, 涉及原先的工作方案: “可能的多边投资框架”。

(c) 可持续性

27. 所有国际投资协定咨询方面的服务都具有很高的可持续性影响。为了确保这一工作的可持续性，需要继续提供人力和财力资源。

3. 咨询服务的质量

(a) 有效性

28. 就国际投资贸易协定咨询服务的有效性而言，举行了区域、国家以及在日内瓦进行的研讨会和讨论会等，就演讲、讨论、材料和有用性等质量而言，都绝大部分被评为具有很高效率(通常在 80%以上)。这一结论得到了实地出访所搜集的证据的支持。

(b) 效率

29. 中期评价指出，由于资金问题，“业务活动的组织和实施有时只能在不够理想的条件下以临时的方式进行”(Karsegard, 2001: 14)。在进行深入的影响评价期间，这些资金问题似乎已经得到克服。深入的评价包括在贸发会议在这一领域的服务与各国的公共及私人相同性质的服务提供者以及其他国际组织进行比较，得出的结论是，国际投资协定方案“与加强发展中国家谈判者或决策者能力建设的类似方案相比，表现良好，与其他国际组织相比，也具有更好的效费比，与各国公共和私人部门服务提供者相比，也是更为直接、经济的能力建设提供者”(Karsegard 及其他人，2005: 14)。

(c) 其他问题

30. 国际投资协定方案是独特的。其他任何国际组织都没有提供类似范围和规模的服务(同上)。国际投资协定方案促进了一部分投资政策审查工作及其后续工作。早先的国际投资协定咨询服务是通过快速反应窗口提供的。中期评价注意到与其他国际组织进行的成功的合作(Karsegard, 2001: 15)，实地调查(特别是就美洲国家组织和国际投资争端解决中心而言)也证实了这一点。好几项国际投资协定工

作方案要素(尤其是与投资者与国家争端解决问题有关的方面)还涉及了私人法律公司。

4. 评 估

31. 这次评价认为, 国际投资协定服务咨询工作是贸发会议在投资领域进行的最为相关、有效的工作。

5. 建 议

32. 深入评价“称赞秘书处迅速准确地执行了中期评价建议”(Karsegard 及其他人, 2005: 2)。还建议秘书处(a) 继续并加强贸发会议在这方面的服务; (b) 加强推广工作; (c) 解决日益复杂的问题; (d) 在能力建设工作中加上执行问题(同上: 15-16)。秘书处向投资委员会第十届会议报告了这些建议的执行情况。

6. 结 论

33. 国际投资协定咨询服务在技术咨询研究以及提供援助两方面都发挥了重要的作用。它们属于一项独特和独立的方案的一部分, 这个方案处理投资政策的各种国际问题, 还包括研究、培训和政府间活动。鉴于其对受益国具有的经过证实的作用, 这一方案应该是贸发会议投资咨询服务的核心内容。实际上, 应进一步加强贸发会议在这方面的的工作。

C. 在快速反应窗口之下开展的促进投资的咨询服务

1. 目标和活动

34. 快速反应窗口的架构目的是缩短对接受国提出的技术援助要求作出反应的时间, 通常的反应需要有长时间的项目设计工作、资金筹划工作以及行政/组织准备, 然后才能提供实际援助工作。³ 快速反应窗口通过充分实现规模经济和相似项目之间的互补增效作用, 力图使贸发会议能够对国家和区域组织关于投资咨询

³ 这通常需要逐案批准, 才能使用瑞士每年向跨国公司信托总基金提供的捐款, 具体办法是先由贸发会议提交一项简短的项目说明, 然后由瑞士政府在 10 个日历日之内给予批准。

服务的要求作出迅速和灵活的反应。为此目的，只有那些需要给予立即和短期注意的请求，并且只有当反应具有催化作用时，才在快速反应窗口下考虑。此外，还适用一套与具体的一些目标国有关的限制，迄今为止，快速反应窗口提供三种不同类型的援助(能力建设咨询服务、培训以及投资门户(见下文))。

35. 快速反应窗口曾在 2001 年得到评估，涉及其最初运作的几年情况。第二次评价是由 Lorenzoni 进行的，涉及后来的 2002-2005 年这段时间，在此期间从快速反应窗口预算中资助了 14 个项目(其中 13 个得到评估)。另外针对两个国别快速反应窗口活动(约旦和秘鲁)进行了另外的评估。这些评价活动所得到的综合结果详述如下。

2. 相关性、影响和可持续性

(a) 相关性

36. “所有项目的目标都与快速反应窗口的范围相关，所有资助的前提条件都得到了遵守”(Lorenzoni, 2006: 14)。然而，催化作用“……只有一个项目中实现[04]，在另外 2 个项目中，为实现目标取得了一定进展[05+13]……因此快速反应窗口与这一要求的相关性是极低的”(同上: 15)。根据实地调查结果，可以补充的一点是，至少在一个项目中，一个不具有必要背景的顾问被派到了受益国。

(b) 影响

37. 在完成的 6 个项目中，3 个产生了积极的影响(第 27 页)。实地调查的确表明，至少在一个项目上，快速反应窗口的工作产生了很大的持续性的影响。

(c) 可持续性

38. Lorenzoni 的评估和我们的实地调查都表明，快速反应窗口活动就可持续性影响而言效果有好有差。为了确保这项工作能够持续，需要继续提供人力和财力资源。

3. 咨询服务的质量

(a) 有效性

39. “在已经完成的 7 个项目中(项目总数为 14 个), 内部有效率达到 79%, 内部有效率是指实现的成果数与计划的成果数之比”(第 19 页)。能力建设部分的外部有效率情况不平衡, 难以判断, 因为大多数项目仍在进行之中。在 12 个得到评估的项目中, 只有 2 个是完全产生了效果的, 另外 2 个产生了一定的有效性, 4 个现在评估过早, 对其他项目来说, 有效性或为负的或者无法衡量。培训部分的外部有效性被认为一般很高, 但这个结果根据的是对问题单的答复率(30.5%), 这个答复率被认为是过低的, 它排除了这样的可能性: 在大多数情况下, 只有那些持正面意见者才对调查作答复(第 21 页)。投资门户部分的外部有效率是低的(在 5 个项目中, 其中 2 个被认为是失败的, 一个几乎是失败的, 另外 2 个在评估之时正在进行中(目前仍在进行, 已经过了 7 个月))。

(b) 效率

40. 缺乏项目规划。快速反应窗口虽然有总的时间规划, 但在单个项目一级没有类似的规划(第 17 页)。多数项目在启动和实施过程中都被长时间拖延, 从而影响了整个方案对各国请求作出快速反应的能力(同上: 14), 完全忽略了援助目标的短期性质(第 15 页)。评价还指出, “执行过程中出现大量的令人震惊的拖延, 影响到 85% 的项目”(第 17 页)。

(c) 其他问题

41. 快速反应窗口咨询活动涉及内容广泛的投资促进活动, 这些活动也由其他国际组织提供。然而, 快速反应窗口架构是独特的。快速反应窗口的服务包括了投资门户活动以及(在早先)还包括国际投资协定方面的内容。快速反应窗口项目在执行中得到了其他国际组织的合作。

4. 评 估

42. 虽然 Lorenzoni 评价的结论略为正面，有的属于中性的，但它表明了项目规划、执行、管理(监测)以及影响等方面的好几项缺陷。事实上，总的项目评估是相当负面的(在及时性、催化作用以及项目期限等方面都有严重缺陷)。能力建设项目以及投资门户的有效率方面都低于 50%(只有培训活动有积极的成果，虽然答复率只有 30%)。完成的项目中只有一半“产生了与所提供的资源相一致的影响”(第 37 页)。⁴

5. 建 议

43. 执行第一次评价所产生的建议方面的进展是略呈正面的，但同时表明与管理监督和恰当的项目规划有关的建议基本上没有得到执行，这种情况也是目前发现的缺陷的集中表现。因而毫不奇怪的是，Lorenzoni 评价所产生的建议大部分是针对这些问题的(第 39-40 页)。

6. 结 论

44. 在快速反应窗口框架内进行的得到审查的大部分咨询活动都表明了这一架构对受益国和执行机构所具有的价值，如果恰当实施和管理的话。(但就投资门户工作来说，无法得出相同的结论；见下文)。先前两次评价工作都得出的结论是，实施快速反应窗口所定的克服官僚主义的目标不应与缺乏管理或根本没有管理混为一谈。除非解决这一问题，快速反应窗口将不会产生效益。建议开展全面的管理监督、组织工作和资金管理，这对于继续开展快速反应窗口的工作至关重要。

⁴ 快速反应窗口的活动分别在拉丁美洲(6)、中欧和东欧(4)、亚洲(3)和非洲(1)进行(Lorenzoni, 2006:10, 表 2)。

D. 蓝皮书

1. 目的和活动

45. 蓝皮书倡议的目标是提供一份简单和实用的政策工具，将具体和可衡量的活动列出来(最多 10 项)，改善投资气氛，通常参与国的政府能够在 12 个月的期间里实现这样的目标。自 2004 年开始以来，共有 7 份蓝皮书产生，5 份产生于迄今已经完成投资政策审查的国家(加纳、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和赞比亚)。对于柬埔寨和老挝来说，仅仅编写了蓝皮书。因此，除这两个国家以外，蓝皮书倡议构成了对投资政策审查的重要的后续政策咨询服务。

46. 蓝皮书倡议目前还没有审查，虽然乌干达在编写投资政策审查实施报告过程中也报告了执行情况。我们的评估意见因此根据了该报告、对乌干达的实地访问以及在日内瓦进行的采访。

2. 相关性、影响和可持续性

(a) 相关性

47. 从实地报告和其他可得到的资料来看，蓝皮书倡议是一项相关的活动，得到了受益国的绝大部分的赞赏。然而，对受益国如何使用这项咨询服务，现有的资料很少。

(b) 影响

48. 乌干达是提供情况的仅有的一个国家，它在投资政策审查实施报告中表明，在 10 项蓝皮书建议中，2 项已经完成(实施率达到 20%)，3 项部分完成(综合执行率达到 50%)，另有 5 项在印发蓝皮书之后 12 个月里没有任何变化。(在实地访问过程中，官员们指出，只有一项蓝皮书建议到目前为止得到了充分的实施。)肯尼亚据说在 2006 年实施了总共 10 项的 2005 年蓝皮书建议中的 7 项，加纳据说到目前为止实施了 2 项(从 2006 年的蓝皮书中)(从秘书处收到的资料)。柬埔寨和老挝实施蓝皮书的情况现在还没有任何准确资料，而对赞比亚和坦桑尼亚联合国共和国，蓝皮书只是最近才印发。

(c) 可持续性

49. 根据实地调查和其他得到的证据来看，蓝皮书倡议取得了一定程度的可持续影响。为了确保这项工作能够有可持续性，需要继续提供人力和财力资源。

3. 咨询服务的质量

50. 受益国认为蓝皮书倡议是有效的，效率也是高的。

(a) 效率

51. 根据现有的资料，可以说，蓝皮书的管理是高效率的、及时的、并适当利用了当地的资源。

(b) 其他问题

52. 蓝皮书架构本身与投资政策审查联系在一起。因此，它是一项独特的架构，是其他国际组织所没有的。

4. 评估

53. 根据这些结论，现在还无法确切地说，蓝皮书倡议完成了其总体目标。然而，作为实施投资政策审查结论的战略性工具，蓝皮书已经证明在作为投资政策审查后续行动而印制蓝皮书的所有国家中，这是一项重要的投资政策工具。

5. 建议

54. 蓝皮书项目起到了重要和有意义的作用，它是实施投资政策审查建议的工具。由于相关的分析缺乏深度和广度，那么与投资政策审查无关的蓝皮书是否也起到了相似的作用，这至少是可以提出疑问的，但这还无法进行评估。作为投资政策审查后续政策咨询工具，蓝皮书应该是贸发会议投资咨询服务的核心要素。

E. 投资指南

1. 目的和活动

55. 贸发会议与国际商会联合开展的投资指南与最不发达国家能力建设项目的目的是为相关的国家提供一个促进的工具，投资指南包含了关于投资机会、运作条件、私人部门看法以及现有外国投资者的可靠和全面的资料，国际商会作为国际投资共同体代表对资料进行核实，投资指南还包括一项参加国的能力建设内容，侧重于投资促进活动，力图使各国能够自主地拥有投资指南并对其进行修订。截至 2006 年年底，共印制了 12 份指南(孟加拉国、柬埔寨、埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼泊尔、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和乌干达，以及东非共同体)，在 2007 年还印发了一份日历。自 2006 年年底以来，没有开展任何新的活动(尽管有一份指南正在制作过程中)，原因是在 2007 年年初，项目领导人离任，项目在司里的位置也发生了调整。

56. 投资指南项目在 2001 年进行了评估，涉及项目的测试阶段，并包含了 5 个最不发达国家。除了这一评估之外，充分利用了这次评价过程中进行的实地调查，以便为我们的判断提供参考。综合结果可以概述如下。

2. 相关性、影响和可持续性

(a) 相关性

57. “指南的内容和结构都设计得很好，由于尽可能提供了供比较的背景，并明确地收入了私人部门对现有环境的看法，因而特别有用”(Lehmann 及其他人：1)。这次评价的结果也支持了这一结论。总的来说，看来投资指南是一项有益的活动，得到受益国的赞赏并得到良好利用。

(b) 影响

58. 至少在一个国家，指南的出版和由新闻媒体的推介，导致了投资者的兴趣极大增加(从外国使馆以及私人实体发来的询问便可看出来)。

(c) 可持续性

59. “专家小组强烈建议继续实施这一项目，并扩展到其他国家”（同上：1）。 “……像投资指南这样的出版物一般在几年之内就会过时……如果不提供适当的扶持环境，如果没有一个投资机构有效地推行一项投资促进战略，如果政府没有为改进投资条件进行坚定和协调的努力，如果政府与已经在该国的投资者没有进行持续的建设性对话，这样的投资指南也将会失去作用”（第 6 页）。

60. 根据所作的订正和其他能得到的证据来判断，投资指南具有一定程度的可持续性影响。为确保这一工作可持续，需要继续提供人力和财力资源。

3. 咨询服务的质量

(a) 有效性

61. 2001 年评价小组“感到满意的是，这是一个从根本上说设计良好的项目，到目前为止得到了有效的执行。”（第 1 页）。这次评价的结果也证实了这一结论。总的来说，受益国认为投资指南是有效的。

(b) 效率

62. 根据现有的实地调查和其他资料，可以说，投资指南得到了高效率、及时的管理，并适当运用了当地资源。Lehmann 的报告说“试验阶段已经在预算范围内得到良好的完成”（第 1 页）。

(c) 其他问题

63. 私人和公共部门为许多国家都提供投资指南。然而对于最不发达国家来说，只有很少的一些指南。在这里，贸发会议的投资指南弥补了一个重要的缺陷，而其他组织不一定能够做到这一点。作为一项由私人和公共部门联合开展的项目，项目是独特的。对于已经进行的投资政策审查的国家共提供了五份指南，而有关的投资政策审查的信息在指南里也得到了使用。对于所有其他指南而言，投资指南与贸发会议其他投资咨询服务之间似乎没有固有的联系。

4. 评 估

64. 评价和实地调查表明，投资指南是投资领域中有关的、有效的活动。

5. 建 议

65. Lehmann 的评价提出了好几项建议，这些建议专门针对项目的可持续性，考虑到越来越多的国家拥有并参与这一项目，投资指南对于投资者群体来说用起来也很方便、很有效，投资指南与贸发会议其他投资咨询服务也有相互的关联。从投资指南后续活动以及我们实地调查来看，原先的呼吁已经得到注意，而后来的建议仍没有得到执行。在这方面，将项目移到主要负责提供投资咨询的处里，看来是正确的一步。

6. 结 论

66. 投资指南的实施涉及到私人部门(通过国际商会)，它在技术咨询研究和提供援助方面发挥了重要和有效的作用。有鉴于得到证实的对所有受益国的用处，投资指南应该作为贸发会议投资咨询服务的核心要素。

F. 良政与投资促进项目

1. 目标和活动

67. 良政和投资促进项目是贸发会议在投资委员会于 2002 年年初第六届年会期间为五个最不发达国家发起的，最初的活动(第一阶段)只在三个最不发达国家进行(埃塞俄比亚、坦桑尼亚联合共和国和莱索托)。主要的目的是“协助最不发达国家找出妨碍外国投资的与治理有关的障碍，引进一些工具和做法，在投资进程的各个阶段促进问责制、参与、可预测性和透明性”。在本次审查所涉及的期间内，本项目服务对象没有增加任何国家。

68. 对 2003 年 6 月至 9 月这段时间进行了中期评价。连同我们实地调查所取得的结果，可以就我们的评价标准发表下列意见。

2. 相关性、影响和可持续性

(a) 相关性

69. “中期评价证实，良政与投资促进项目对于最不发达国家的国民经济发展需要、机会和优先目标而言是具有相关性的，有利于促进它们实现吸引、保留和加强跨国公司和其他私人部门投资的目标” (Firn, 2003: 第 46 段)。实地调查结果证实了这一结论。

(b) 影响

70. 尽管所收集到的反馈还不足，但评价所得的结论是，“头三个最不发达国家参加该项目的组织和工作人员显然已初步受益” (第 51 段)。对埃塞俄比亚和乌干达进行的实地访问的结果也强有力地证实了这一点。

(c) 可持续性

71. “良政与投资促进项目是对最不发达国家能力建设的可持续的贡献，其他最不发达国家也正在寻求参与；访问后的后续行动也正在埃塞俄比亚、坦桑尼亚和莱索托扎根；贸发会议内和有关最不发达国家内部也正在积累起一套特别的知识、技能、活动和程序” (第 52 段)。从实地调查的结果看，良政与投资促进项目具有高度的可持续性影响。为了确保这一工作能够保持可持续性，需要继续提供人力和物力资源。

3. 咨询服务的质量

(a) 有效性

72. “迄今为止，良政与投资促进项目是贸发会议促进能力建设的有效工具” (第 48 段)。实地调查结果也证实了这一结论。

(b) 效 率

73. “良政与投资促进项目的初步活动和开支表明捐助国提供的资金得到了有效的使用”(第 48 段)。实地调查结果也证实了这一结论。

(c) 其他问题

74. 与良政有关的问题在许多国际组织的咨询活动中都处于高度优先的地位，特别是在世界银行的活动。借助于良政与投资促进项目，贸发会议在促进投资的良政领域确立了领导作用。目前正在努力将良政与投资促进项目与贸发会议的其他投资咨询服务结合到一起，这种努力应该继续。

4. 评 估

75. **Firn** 所做的评价和实地调查表明，良政与投资促进项目是在投资领域的具有相关性和有效性的活动。然而，**Firn** 评价所得的有关有效性和效率的结论是过高了。在那次评估时，只有三个国家(而非原先计划的五个国家)直接从方案活动中受益，而所记录的 50%的方案开支与原先的项目执行计划不符。此外，在原先项目文件所列出的七个结果中，到中期评价进行之时，只有两项(选择项目国并准备咨询报告)全面完成。一项结果部分完成，其余部分没有完成。这造成项目完成率只有 33%。此外，对影响所做的积极的评估根据的只是两个答复人(来自埃塞俄比亚)的意见(第 50 段)这是令人怀疑的。而且，可持续性也似乎被过高估计了，(正如评价本身所指出的)，这取决于“参加的最不发达国家和投资促进机构的行动承诺，它们需承诺在长时期内追求在咨询报告中所列的经过商定的良政与投资促进行动”，也就是说“有关最不发达国家政府的书面正式承诺；它们需指定一位高级部长来推动执行；贸发会议积极参与项目的评价；专门的资金来源”(第 53 段)。在本次评价之时，只从莱索托收到一份书面来文，仅提到执行了客户章程(这最多是承诺改善有关机构的服务)。这不构成对良政与投资促进项目的书面承诺。

5. 建 议

76. 中期评价提供了战略性和业务性建议。最重要的是，中期评价建议“使良政与投资促进项目成为基本的投资政策审查方案和进程的一部分”(第 62 段)。虽然一些投资政策审查后续活动现在包含了与这一项目有关的要素，但真正地合为一体尚未实现。其他的建议(例如重新设计项目会计框架并设计单一良政与投资促进方案手册)似乎也没有得到落实。

6. 结 论

77. 有鉴于上述结论，看起来良政与投资促进项目至今没有充分达到在最初项目文件之中所提出的期望。虽然良政与投资促进项目从概念上讲有效地补充了贸发会议的投资咨询服务，但需要强调的是，只有通过按照原始项目设计恰当地实施项目，这一目标才能实现。在此基础上，将良政与投资促进项目融入到更为严格的投资咨询服务体制中，才可能大幅度提高贸发会议在这方面的服务所能带来的益处。

G. 投资门户

1. 目标和活动

78. 投资门户是一个在线信息系统，目的是提供“针对具体部门的网络平台，将国际投资者、一些国家的潜在投资机会、行业专家以及管理者联系在一起”；确保“提供最及时的实地资料，介绍具体的与投资有关的程序和国内商业环境，从而为参与某一特定部门的所有用户提供透明的场地”；协调“从事投资促进活动的所有国家的实体的努力和参与”(摘引自网站)。概括地说，投资门户是投资促进机构的互联网门户网站，它们可借此提供交互式的全面的投资信息，包括与整个外国直接投资框架、具体的外国投资问题(例如关于海外投资的法律)、投资机会以及行政程序(包括网上表格)有关的信息，以及为投资者提供的建立网络便利。为了保证一国的内容能够不断得到更新，该方案还包含了一项能力建设要素，使各国能够对自己拥有的资料进行网上修订。

79. 自 2002 年建立以来，投资门户已经在八个国家、一个地区和一个城市开通(玻利维亚、保加利亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、危地马拉、秘鲁以及莫斯科市)。关于快速反应窗口的评价(Lorenzoni, 2006)评估了由投资门户资助的五个项目(安第斯共同体、保加利亚、萨尔瓦多、危地马拉、秘鲁)。在那次评价之时，两个项目已经停止(安第斯共同体和秘鲁)，一个(保加利亚)即将停止(后来已经关掉)，两个(萨尔瓦多和危地马拉)当时正在进行中(在 Lorenzoni 报告发布之后七个月，仍在进行)。对另外五个受益者，据知厄瓜多尔已经试图利用该项设施，但没有成功(虽然已经做了大量的工作，雇佣了顾问，收集了信息)；玻利维亚的项目没有运转；埃塞俄比亚和哥伦比亚只是近些时候才开始；莫斯科市门户网站是唯一运行中的网站。2007 年 5 月 15 日从投资门户互联网网站上(<http://www.investway.org/en/latest.events.asp>)截取的“最新消息”日期为 2003 年 6 月 1 日，该网站上所列的三个国家网站(玻利维亚、厄瓜多尔和哥伦比亚)，只有哥伦比亚的网站能够访问，但仍处在建设过程中，其大部分分支网站是空壳。在 2007 年 5 月 23 日与项目经理的面访中，曾提请他注意对项目的互联网站的第一次评估意见，自此之后投资门户的互联网站移到了一个新的站址(<http://www.investway.info>)，这个新站址似乎更为先进，并含有保加利亚、哥伦比亚、埃塞俄比亚、危地马拉和莫斯科市的链接。通过这些网站提供的信息依然是很简单的信息，大多数不完整，其中大部分分支网站仍然是空壳。目前，正在为马里、尼加拉瓜和越南开通网站。到 2007 年 6 月 12 日，这些国家的网站虽然仍在建造中，但已经列在新的投资门户网站站址上，网站站址上还列了玻利维亚和洪都拉斯的新网址(在此之前未曾注意到)。

2. 评 估

80. 投资门户项目目前的失败率至少为 56%，只有一个项目完全投入运行(尽管是最近才运行，无法对影响做出评估)。鉴于没有足够多的成功实施的案例，所有没有对相关性、影响、可持续性、有效性以及效率做出详细的评估，只能简单地说，从项目目标(以及开支)与迄今为止的落实情况的巨大差距看来，应宣布这一项目为失败的项目。对拉丁美洲进行的实地访问证实了这一结论。自第一次评估之后，在较短的时间内，曾做出努力，使迄今为止没有运转的网站运转起来(显然

这些网站不在贸发会议已经确立的网站管理规则和条例范围内),但这种努力依然改变不了这一基本的评估,这多少能说明是什么样的项目管理文化在起作用。

81. 投资门户项目的基本问题是执行问题。迄今为止只有一个门户项目产生了结果,能够证明所花费的大量开支是有用的(根据项目干事所提供的资料,最初为 40,000 美元,现在已达每个网站 120,000 美元)。不过应当承认,网站产品背后的想法是有效的,并得到受益国的赞赏。毕竟对于发达国家的许多投资促进机构来说,已经开发了类似的产品。那么出现的问题便是,为什么贸发会议的门户项目迄今为止未能成功。与此有关的一个因素是,虽然门户产品固然与贸发会议的其他投资咨询(和信息)工具相连,但其实施是单独的,缺乏恰当的管理,也没有与其他投资咨询产品发生持续的互动的相互支持。

3. 结 论

82. 在贸发会议的所有投资咨询服务中,投资门户项目是最不成功,效率最低的项目。虽然其出发点是好的,目前的实施方面的不足要求重新审视并设计项目管理和实施程序。应在现有的项目国成功实施之后,再扩大网站的规模。实地调查发现,借助于这一项目收集的一些信息并没有提供给有关受益国,贸发会议应该将所有这类信息转让给有关国家。鉴于这一项目在 2002-2006 年期间没有成果,建议贸发会议进一步审查这方面的运作。

四、总体评估

83. 各个方案之间有很大不同,国际投资协定咨询服务、投资指南以及投资政策审查(包括其后续行动和蓝皮书)成为最好的方案,良政与投资促进项目以及快速反应窗口位于中游,而投资门户项目则处在下游,可以说,就整个观察期而言,贸发会议总的投资咨询服务具有相关性,并产生了影响,这些服务的落实情况也是有效率的,有效的。除一个项目外,可以说本次评价的总的结论是就实现所规定的目标而言,这方面开展的工作总体上是成功的。

84. 贸发会议在投资领域开展的最有相关性、最有效的活动是国际投资协定方面的咨询工作。投资指南和投资政策审查(包括蓝皮书和后续技术援助)也构成相关的、有效的活动,大部分实现了目标。

85. 我们无法开展评估的一个方案是投资门户项目。当务之急是对这一项目的管理和实施程序进行重新的审视,以确保项目能够完成最初设定的目标,即针对受益国的投资环境,提供一个独立的经过核实的互联网为基础的电子门户。只有在目前的门户项目得到成功的实施和完成之后,才需要将门户网站扩大到其他国家。投资、技术和企业发展司最近管理层发生了变动,这为采取补救措施提供了充足的机会。

86. 有两个方案,我们的评估无法充分适用。这两个方案是快速反应窗口(其结果有好有坏)和良政与投资促进项目(虽然这一项目也产生了影响和相关性)。这两个方案有可能成为贸发会议投资咨询服务的重要补充,有可能极大地提高这些服务的总体的价值,如果能够恰当地实施,并融入到贸发会议整个服务当中的话。

87. 实际上,我们在评价过程中所发现的总体上的体制弱点是,对于经过审查的方案和项目,目前缺乏真正一体化的实施。根据方案之间的联系和方案之间的互补增效作用,采取一体化的方案实施有可能极大地提高贸发会议在这一领域工作的整体相关性、影响和执行的质量,从而以全面、整体的无所不包的方式将所有投资咨询服务包括进去。根据对国家和国际两方面开展的两组活动,这样的一体化方式能够提供独特的、包装良好的具有名牌效应的咨询服务方案,它能够将各种投资咨询活动问题包括进去,并且将诊断(通过投资政策审查发现的国家问题和通过国际投资协定发现的国际问题)、执行(通过国际投资协定解决国际问题,通过投资政策审查后续活动、蓝皮书以及促进投资的能力建设工作(包括良政与投资促进项目)解决国家问题)包括进去,并提供促进工具(投资指南),从总体上重视并推广最佳做法。快速反应窗口架构应成为涵盖所有活动的实施机制。

88. 这次评价的主要结论因而是,对这次评价所评估的各项工作方案要素(或许还有其他方案例如投资咨询理事会和工商联系工作方案)采取一体化的方式,这是贸发会议投资咨询服务需要处理的一个重要的战略问题。我们的建议便是根据这一结论而提出的。

五、建 议

89. 按照我们的职责范围，这次评价目的是提出一些战略性建议，从而加强贸发会议投资咨询工作的影响和相关性。根据我们的调查结果，我们提出了下列建议，在我们看来这些建议将能够使贸发会议的投资咨询服务提高相关性，产生更多影响，减少交易成本，并产生协同增效作用。这也将会促进管理和监督职能。

- (a) 贸发会议应对其投资咨询服务进行一次全面的审查，通过对所审查的各个工作方案要素(以及其他投资咨询要素，例如投资咨询理事会)采取一体化处理办法，从而实现协同增效，具体做法是改组目前担任这些职能的单位，重新命名并重新设计其服务，目的是将各种投资咨询服务放在一个单一的、综合的、整体的、协调一致的无所不包的框架内，强调找出最佳做法，并推广最佳做法。为执行投资政策审查所产生的建议而提供援助应该成为惯例，而不是例外。
- (b) 贸发会议的投资咨询服务应该通过多种捐助国和多年度信托基金来支持，应该增加捐助者基础，包括快速反应窗口架构(这一架构应该通过其他捐助者来支持，并加以扩大，涵盖经过审查的所有投资咨询服务)。贸发会议还应借助于联合国开发计划署的资源，应该努力使贸发会议整个投资咨询服务被开发计划署世界各地的协调办事机构(特别是在“一个联合国”试验国内)所注意到。的确，贸发会议应该进一步改善其投资咨询出版物、项目和与项目有关的业务活动的推广和营销办法。为了寻求资金，受益国应该更为积极，贸发会议应与它们进行更密切的合作。
- (c) 贸发会议应该进一步开展并加强与从事投资领域技术援助服务的其他机构的合作与协调，例如开发计划署、联合国工业发展组织(工发组织)、世贸组织、世界银行、外国投资咨询处、美洲国家组织以及经合发组织。在适当时，这种合作与协调应扩展到私人部门。
- (d) 贸发会议的投资咨询服务虽然是受各受益国和区域一体化组织的需求和需要驱动的，但应努力实现工作的地域平衡。应对最不发达国家给予特别注意。

- (e) 应该保证有集中的严格的管理监督和项目实施架构，同样在方案实施的各个阶段都应该有质量控制。将项目协调职能集中到处一级也应有助于提高效率，减少交易成本。贸发会议应经常向受益国和捐助者通报执行和预算事项。
- (f) 应考虑开发这样的一个电子门户：它提供经过独立认证的(如果可能由国际商会这样的商业协会来认证)互联网公共域名，介绍一国的投资环境及其投资机会，以贸发会议的有关材料(例如投资政策审查、指南、蓝皮书、投资促进机构客户章程等)为基础，并充分利用这些材料。

90. 在这次评价过程中，与人面谈时曾产生了若干具体的与业务有关的意见和建议，涉及某些项目在执行过程中遇到的问题，这些意见和建议值得注意，评价工作但赞成并认可这些意见和建议：

- (a) 日内瓦各常驻代表团应该是基本的联系渠道，通过这些渠道与各成员国进行互动。应该使日内瓦各代表团随时并全面地了解贸发会议与各国首都进行的互动。
- (b) 贸发会议应与各国分享它对各项目进行的评价的结果。
- (c) 贸发会议应支持国家一级的努力，使其咨询服务的直接受益面能够多样化。
- (d) 贸发会议应该做出努力，在项目完成后与各国直接的受益者保持联系，以确保其咨询服务的长久的可持续性。
- (e) 贸发会议的咨询服务还应强调其“培训教员”的一面，应进一步加强这一部分，从而确保各国官员能够与其他人更好地分享他们所学的知识，并将所学的知识传播得更远。
- (f) 贸发会议的投资咨询服务只要有可能，应更加公平地利用各国的顾问。

91. 本报告的附件将作为一项单独文件印发，内含各种支持性的文件。

-- -- -- -- --