



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/C.II/3
23 February 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
投资、企业和发展委员会
第一届会议
2009年5月4日至8日，日内瓦
临时议程项目5

交流经验：投资政策审查、汲取的教训和最佳做法

贸发会议秘书处的说明

内 容 提 要

贸发会议的投资政策审查旨在帮助各国改进其投资政策，并使政府和国际私营部门熟悉单个国家的投资环境。审查报告在投资、企业和发展委员会得到审议。投资政策审查对发展中国家和转型期经济体外国直接投资(直接外资)的政策、管理和运作框架作客观评估。

本文件概述投资政策审查方案，还概要介绍多米尼加共和国和尼日利亚两国的投资政策审查情况。另外，本文件载有越南的投资政策审查所涉政府间同级审查过程中进行的审议情况概要。

目 录

	<u>页 次</u>
一、投资政策审查方案概述	3
二、多米尼加共和国的投资政策审查：概要	7
三、尼日利亚的投资政策审查：概要	11
四、越南的投资政策审查：政府间审查过程中进行的审议情况报告	18
 <u>附 件</u>	
投资政策审查和后续活动	21

一、投资政策审查方案概述

1. 过去几年中，越来越多的成员国请求贸发会议就外国直接投资(直接外资)问题提出带有实际和可实施建议的战略性咨询意见。贸发会议于 1999 年发起执行的投资政策审查方案，对直接外资的政策环境及管理机构和机构环境作独立、客观的评估，并且向政府提出吸引更多投资并最大限度地从中获得益处的建议。¹

2. 投资政策审查是一个多阶段方案，其第一步为国别评估和咨询报告。该报告进行国家和国际技术性同级审查及部长级政府间审查。然后，在报告的结果基础上开展技术援助活动，支持受益国执行政策建议。

3. 投资政策审查方案在促使各利害关系方之间达成共识，并使最高层国家主管机构同意和致力于落实建议采取的行动方面，已经取得明显成效。该方案还得益于捐助者的持续支持，并且已被公认为对评估投资环境发挥着重要作用。

4. 投资政策审查方案在巩固贸发会议作为直接外资政策技术援助提供者享有的卓越声誉方面，发挥了关键作用。贸发会议通过投资政策审查，向非洲、亚洲和拉丁美洲的许多国家，包括最不发达国家、曾经发生冲突的国家、中等收入经济体及转型期经济体等，提供了咨询意见和援助。自 1999 年发起执行以来，已有 25 个成员国完成了投资政策审查，有 3 个国家正在得到审查，另有 23 个国家提出了投资政策审查请求。(详细名单见附件)。

A. 综合援助方针

5. 投资政策审查和后续活动，在成员国请求下进行，为推动享有牢固的掌控权，此种审查和活动与成员国的需要相一致。这一进程考虑到众多相关方的看法。

6. 投资政策审查进程分五个连续阶段进行，这五个阶段安排得当，目的是有利于协同作用联系；

- (a) 政府向贸发会议提出请求，表示愿意进行政策改革；
- (b) 投资政策评估和咨询报告，包括一项行动计划；

¹ 详见 UNCTAD(2008). *The Investment Policy Review Programme: a Framework for Attracting and Benefiting from FDI*. March. New York and Geneva (UNCTAD/ITE/IPC/2008/3)。

- (c) 政府间审查和国家掌控权；
- (d) 执行和后续技术援助，包括能力建设；
- (e) 执行报告和补充后续行动。

7. 投资政策审查报告的编写是方案的一项中心内容。这项工作的第一步是“诊断”阶段，该阶段包括贸发会议技术人员前往实地了解实际情况，以及对投资环境作详细、全面的调查。在这一阶段，让最高层决策者和众多利害关系方参与这一进程，这些利害关系方包括政府的一些部和机构(如直线部)、中央银行、中央统计局及大学和研究机构等。另外，还与私营部门、非政府机构以及在国内开展活动的捐助界的代表举行会议。如果认为有必要，贸发会议还通过发出问卷和进行安排得当的询问收集更多的信息和数据。

8. 接着，受益国同意进行审查进程，该进程包括举行一次国内利害关系方研讨会，讨论报告草稿的结论和建议，以及在贸发会议投资、企业和发展委员会(贸易和发展理事会的一个附属机构)内进行政府间同级审查。这种审查借助其它国家在吸引和利用投资方面的经验，包括对照国际上决策和投资促进方面的最佳做法制定基准。依据在 10 至 12 个月中提供的多种投入，将投资政策审查报告定稿。

9. 投资政策审查考虑到各国的社会经济状况，以确保提出的建议具体、实际、易于实施。投资政策审查建议借助短期行动计划和多机构中期技术援助得到实施，目的是帮助政府实现发展目标。

10. 在整个进程中，贸发会议通过一个高级别官方对应机构与相关的部和政府机构及其它主要利害关系方保持密切联络，以使其不断了解情况。在投资政策审查完成后大约五到六年，贸发会议编写一份执行情况报告，并就进一步和长期的技术援助提出建议。

B. 投资政策审查评估和咨询报告

11. 没有准确、可靠的直接外资数据，决策者就难以制定恰当的投资政策。最不发达国家的情况尤其如此，在这些国家，数据收集是一项艰巨任务。为确保投资政策审查方面的高质量 and 高度准确性，贸发会议从公正性、可靠性、全面性和及时性等方面对相关数据进行评估。

12. 在开展这项工作过程中，贸发会议得益于以下两个方面：它是国际直接外资统计资料方面的主要权威机构；它在投资方面开展研究和分析工作。此种研究和分析的结果尤其联系每年编写的《世界投资报告》提出。此外，贸发会议还利用在包括贸易、宏观经济政策、竞争政策和消费者政策、初级商品多样化和技术在内的多种问题上的内部专门知识。

13. 投资政策审查采用的方法，依据的是一些透明来源和公开的评论和文件。另外，投资政策审查报告须接受透彻的同级审查。在国内和国际两级由内部和外部专家进行的技术同级审查，侧重合理分析，实际情况核实，确定遗漏的要素及评估建议的恰当性和可行性。

14. 投资政策审查评估和咨询报告以下四个主要章节组成：

- (a) 直接外资趋势和效果分析；
- (b) 投资政策和管理框架评估；
- (c) 聚焦国别直接外资战略；
- (d) 结论、建议和行动计划概述。

C. 政府间同级审查与国家掌控权

15. 投资政策审查方案特别重视提出请求的政府对建议的掌控。该方案还认识到，为成功地实施拟进行的改革，有必要让国内利害关系方参与。由于所有建议都不具约束力，因此掌控权至关重要。因而，除了技术同级审查以外，投资政策审查还得益于国内研讨会进行的技术同级审查和其它国家的反馈意见。

16. 在国内研讨会上，向政府和国内利害关系方包括私人投资者、公民社会代表及参与投资政策的其它主要行为者，提出投资政策审查报告草稿。这一论坛旨在有助于贸发会议和国内利害关系方进行坦诚的讨论。随后，贸发会议秘书处以在研讨会上提出的评论和反馈意见为基础，将报告草稿定稿。

17. 报告定稿在日内瓦的政府间会议上提出，该会议在贸发会议投资、企业和发展委员会(贸易和发展理事会的一个附属机构)举行。通常有 100 多个国家出席所涉会议，许多非政府利害关系方派高级代表与会。这一进程的价值得到受益国政府的确认，一些获评估国家的与会代表为总理和内阁部长。

18. 同级审查提供了一个论坛，使各国政府能够交流投资政策方面的经验，并交流成功和失败的事例。同级审查为开展投资政策审查的政府提供了一个机会，使其据以公开同意它设法付诸实施的建议，并正式请贸发会议和其它行为者提供后续技术援助。此种审查标志着建议的准备阶段的结束及其执行阶段的开始。

D. 建议的执行和后续技术援助

19. 贸发会议提供的旨在执行投资政策审查的建议的技术援助，完全受需求驱使，因为政府可以挑选它们希望实施的建议。尽管在许多情形中，需要在一段时间内提供进一步技术援助，但在另一些情形中，建议的执行将不需要贸发会议或任何其它多边机构提供进一步支助。

20. 政府在后续行动请求中，可能会请贸发会议各司提供专门知识。贸发会议以往提供技术援助的领域包括：(a) 起草投资法规和税收政策；(b) 制订吸引高度熟练劳动力的计划；(b) 收集和分析投资统计资料；(c) 提倡实行良好的公司治理和采取其它投资战略；(d) 逐步建立谈判国际投资协定的能力；(e) 履行国际承诺。

21. 如果贸发会议不具备提供进一步技术援助所需的能力和专门知识，可以请联合国姐妹机构提供援助。此外，政府也可发出呼吁，请求得到双边支助或其它多边组织和私人咨询公司的帮助。

E. 执行情况报告和进一步行动

22. 在经费落实之后，贸发会议就在建议的整个落实阶段全力以赴地继续与受益国政府合作。通常情况下，在投资政策审查报告经过同级审查后五到六年，进行一次评估活动。贸发会议的一个小组负责评估建议的执行程度，并提出为进一步改善投资环境还需采取的步骤，同时考虑到被重新评估的国家正在变化的投资政策趋势和正在出现的发展挑战。接着提出一份正式的执行情况报告，该报告在政府间一级得到审评。

23. 重新评估旨在评价投资政策审查方案在一特定国家的成效，同时还对这一进程的优势和不足之处及受益国把握外部因素和在长期内保持效果的能力进行分析。迄今为止，贸发会议已经完成两份投资政策审查执行情况报告，即埃及和乌干达的执行情况报告。审评结果总的来说非常好。

F. 结 束 语

24. 自从于 1990 年代末发起执行以来，已有 25 个国家完成了投资政策审查。这些审查提出的建议促使受益国作出了实际的政策改变，并在实际取得了实际成果。贸发会议通过这项方案，与一些国际、区域和国家组织以及帮助发展中国家改进投资的法律、管理和体制框架的大量利害关系方开展了广泛合作。

25. 从总体上看，成员国对投资领域的技术援助活动给予好评。受益国对投资政策审查方案表示赞赏，这些国家的最高决策层也显示了决心。

26. 由于方案取得了成功，另一些发展中国家和转型期经济体提出了大量新的请求，包括开展后续活动的请求。贸发会议将通过研究和分析、技术援助活动、交流知识论坛和政府间审议，继续设法加强和改进投资政策审查方案。

二、多米尼加共和国的投资政策审查：概要

27. 除了 1950 年代的一个国有化时期和随后在某些行业实行进入限制以外，多米尼加共和国长期以来一直欢迎直接外资。30 多年来，自由贸易区的出口品制造和旅游业的发展吸引了越来越多的直接外资，在多米尼加共和国经济摆脱依赖农业初级产品局面实现多样化方面发挥着主导作用。这是直接外资对多米尼加共和国的发展产生的主要影响，为该国在从事生产满足国际市场需求方面引入了新的能力。

28. 自 1995 年采用一项更为开放的直接外资制度和 1997 年重新发起进行资本化(即私营化)以来，直接外资流入量猛增。美国是主要的外资来源国。近年来，直接外资流入量每年超过 10 亿美元，2007 年达到 17 亿美元。这与 10 年前的水平相比有了显著增加，尽管该国因 2002-03 年的金融危机而遭受了挫折并且持续面临电力短缺问题。尽管当前全球金融和经济状况的低迷对流向多米尼加共和国的直

接外资的进一步增加构成了挑战，但是，《多米尼加共和国和中美洲自由贸易协定》则为进一步增强吸引直接外资的能力提供了重大机遇。

29. 多米尼加共和国可以设法进一步增加直接外资流入量，并且应当在两个方面谋求尽可能扩大外资对发展的影响。一是确保其中的一些直接外资有助于经济的第二波多样化，使其转而生产能够承受人工成本上升并提升劳动力队伍技能的更加高级的出口品和服务。这一情况正在出现，但进展缓慢。二是便利能够将更具有竞争力的做法引入本国产业和服务业的直接外资的进入。政府制订了一项国家竞争力计划，侧重地方经营能力培养和创新。直接外资也能够在这方面发挥作用。

30. 以上是在吸引直接外资和尽可能扩大其对发展的影响方面遇到的重大挑战。面对这些挑战，政府必须从致力于增强多米尼加共和国经济的国际竞争力的角度出发采取行动。投资政策审查对这些应对行动的两个方面即投资管理框架和投资促进努力作出评估。² 投资政策审查在透彻分析的基础上，提出了一些对这两个方面进行改进的实际和面向政策的建议。

A. 更新投资框架

31. 在总的工商措施方面，过去十年中，在按照最佳国际标准修订立法方面取得了很大成绩。但是，空白依然存在，而且令人失望的是，在制定执行规章和培养高级管理能力等基本任务方面，往往缺乏后续行动：

- (a) 最近得到修订的关于环境、土地、知识产权、电信和外汇管制的法律值得称赞；
- (b) 该国直到 2008 年 1 月才通过一部竞争法，这是一个重大缺陷，表明该国对于让早已立足的本国企业面临竞争缺乏信心。公共基础设施特许方面的竞争性结果似乎也不明显。新的《竞争法》的恰当实施至关重要；

² 多米尼加共和国的投资政策审查经政府请求发起进行，得到了多米尼加共和国政府和美洲开发银行的资助。报告草稿第一稿已在一次国家研讨会上提出，这次研讨会于 2007 年 12 月 6 日在圣多明各与多米尼加共和国出口和投资中心及联合国开发计划署多米尼加共和国办事处联合举办。

- (c) 环境许可证发放、土地所有权授予以及切实实行法治和执行合同，是改善行政管理方面的重要优先事项。所有这些都需更多的公共资源。如果在收回成本基础上酌情收取使用费，环境许可证发放和土地所有权授予应当能够做到自筹资金；
- (d) 税收政策在以往很好地达到了目标，但需要得到调整，以实现提高、更新和创新的新目标。应加以考虑的措施包括总体上削减公司税和海外付款扣留款，取消多数公司税免除规定转而采用更有针对性的奖励办法，以及设立一个窗口，为大型的、战略上重要的项目作出明确的财政和资金安排等。如果改变现行的股息税与公司税抵免的制度，实行奖励办法的建议就能更好地发挥作用。

32. 除了上述优先事项以外，应当考虑在以下几个方面采取一揽子逐步改进的行动：(a) 劳工法(调整离职金权利的累积，以减少更换工作现象)；(b) 外国人居住证发放(制订更加明确的法律规章，在职位本地化情况下取消对报酬的限制，执行更加积极的吸引人才计划)；(c) 土地法(规定公司所有权)；(d) 修改民法并更新公司治理规定。

33. 今后五年的重要主题是执行。现在很难提出一项将(a) 高水准的法律、(b) 得到恰当制订的执行条例及(c) 执照或许可证发放工作的一流管理结合在一起的单一的总措施。

34. 如果多米尼加共和国能够继续努力更新法律，并且能够在规章和管理进程方面采取后续行动，该国就能够在五年内创造一个具有高度竞争力的投资环境。这一结果除了更好地保护公众利益和为当地企业提供高质量的环境以外，还能在吸引直接外资方面带来极大的益处。该结果将有助于使多米尼加共和国同该区域其它国家相比处于独特地位，这些国家吸引投资的基本要素与该非常相似。

35. 多米尼加共和国具体的直接外资法律框架是开放的、自由的框架，自其1995年更新以来所含的部门限制极少。外国投资法的某些方面没能跟上实际上向外国投资者提供的良好待遇，法律在待遇标准和保护方面的积极程度不如多米尼加共和国的国际条约。建议修订投资法，同时编制一个双边投资条约范本，这一范本载有连贯一致的条款，旨在：

- (a) 保障国民待遇及公正和公平待遇等基本的直接外资待遇和保护条款；
- (b) 确保利用国内和国际争端解决机制；
- (c) 根据立即按市场价值作出赔偿的原则，提供征用方面的保护条款；
- (d) 取消对股利的汇回的上限。

36. 采用上述方式编制的双边投资条约范本应当用于今后的谈判中，并用来重新谈判现有的双边投资条约，以提高清晰度和一致性。

37. 投资法本身应当：

- (a) 取消直接外资登记注册规定，并且处理需要通过进行强制性投资者调查获取准确的直接外资统计资料的问题；
- (b) 删除直接外资否定清单中与卫生和环境有关的事项，因为这些事项已在有关的国内立法中得到充分涵盖；
- (c) 取消对技术转让合同进行审查的做法，转而采用更新的做法处理所涉重大的公共利益问题。

38. 应当审查其它有关专业服务、运输、石油和采矿部门的法律所载对直接外资进入的限制规定，看一下这些规定是否仍然与增强国家竞争力的目标相一致。

B. 加强投资促进，建立一项投资促进国家制度

39. 多米尼加共和国迄今为止能够在吸引直接外资方面取得极为令人称道的成绩，是和多米尼加共和国出口和投资中心(出口和投资中心)投资促进部发挥的重要作用分不开的。为了使出口和投资中心今后能够在直接外资促进方面达到更高的要求，建议：

- (a) 按职能组建出口和投资中心，以便改善分工，使各项任务更加明确；
- (b) 将工作人员增加一倍，使人数达到 35 人左右；
- (c) 任命一名无须分管某个部的首席执行官；
- (d) 采用与其它投资促进机构的良好做法相一致的各种新的制度和程序；
- (e) 发挥其从原先机构继承的投资和技术转让登记方面的监管作用；
- (f) 设立一个一站式机构。

40. 出口和投资中心应当将自己视为国家总的投资促进努力的中心，这种努力包括各区、农业、矿业和旅游等部、部门管理机构及其它专门机构的工作。该中心应当在市场营销、投资者便利及供应商发展方面起牵头作用，同时应当根据商定的安排贡献其特殊的销售技能和其它技能，以便影响其它利害关系方的专门知识和努力。此外，这些关系应当通过服务层面自愿协定得到正式确立。

41. 国家投资促进工作的集中开展，应当以建立一个国家投资促进体系方式得到正规化，并由一名新任命的投资部长负责协调。这名部长应当确保优先事项和总的促进工作的开展与多米尼加共和国的发展战略相一致。不应当存在空白或含糊不清之处，而且还应当实行恰当的问责制。

42. 投资部长应当在政治层面领导出口和投资中心以及直接发挥投资职能的机构(如工业促进公司、自由出口区国家委员会、边境区委员会以及国营企业改革委员会)。发挥支持作用的投资部应当负责政策倡导，并管理一个拟议的战略项目窗口，以便协调政府对为大型战略项目提出的一揽子奖励措施采取的应对行动。投资部长应当召集一个国际投资咨询小组，并任命一名监督专员。

C. 结 束 语

43. 投资政策审查报告的定稿是投资政策审查方案的一项核心内容，但它只是标志着一个进程的开始。为了从该报告中获益并尽可能扩大直接外资对发展的影响，有必要将拟议的建议付诸实施。在这方面，多米尼加共和国政府最高层已经表现出了决心，并已开始设法执行这些建议。为此，贸发会议在多个方面向多米尼加共和国提供了援助，包括(a) 为当前和今后的谈判提供一个双边投资条约范本；(b) 协助修订外国投资法和外国投资机构法；(c) 就双边投资条约谈判、直接外资待遇和保护方面当前的趋势，以及开展能力建设，改进直接外资统计资料的收集和分析工作等，开展培训活动；(d) 举行投资者和国家争端解决问题全国研讨会；(e) 发起设立一个支持创业能力培养和建立联系方案的经营技术方案中心；(f) 制定竞争法和建立竞争管理机构。

三、尼日利亚竞争政策审查：概要

44. 近年来，尼日利亚吸引的直接外资越来越多，这些外资主要集中在石油部门。但在该部门之外，直接外资水平仍然较低而且没有在工业发展中发挥显著作用。正如在本国战略中所阐明的那样，尼日利亚政府正在推动采取一项私营部门主导的方针，以实现其国家发展目标。在这方面，国家经济扶持和发展战略强调基础广泛的投资的中心作用，并且把重点放在需要在多项经济活动中吸引直接外资上面。因此，在这项战略提出的理念基础上，政府的作用正在逐步转向管理和便利投资而不是直接参与具体事务。本届政府重申了这一点。在这一背景下，主管机构取消了对直接外资进入的几乎所有限制，而且目前正在欢迎私人投资进入公共基础设施和公用事业等领域，以此拓宽直接外资范围。随着一些旨在改善投资环境的新措施得到执行，一旦世界经济从当前的经济衰退中恢复，更多直接外资就可望进入尼日利亚。

45. 在这一背景下，贸发会议编写的尼日利亚投资政策审查报告，对如何使直接外资在石油部门之外为实现政府规定的目标作出充分贡献这一问题作了探讨。³ 在该报告提出的分析基础上，报告的结论要求通过一项以一项将重点发展强有力的制造业部门包括农工联合企业，促使投资蓬勃增长直接外资战略为基础的国家投资政策。为此，尼日利亚应当采用鼓励和支助外国联营公司注重高附加值的政策，作为一项获取和尽量扩大直接外资对经济的潜在益处的必要条件。报告还强调需要改善从事经营活动的总体环境，并采取一项切实有效的投资促进方针。在这一背景下，报告提出以下建议。

A. 制订和执行一项吸引非石油直接外资的战略

46. 拟议的直接外资战略需要与尼日利亚政府在国家发展战略中制定的经济社会目标保持一致和协调。为实现这些目标，尼日利亚应当利用其比较优势，包

³ 尼日利亚的投资政策审查经政府请求发起进行。该项目得到了联合国开发计划署尼日利亚办事处的资助。报告草稿第一稿已在于 2008 年 7 月 24 日在阿布贾举行的一次国家利害关系方研讨会上提出。在这次研讨会上，在贸发会议秘书长介绍了投资政策审查的主要建议之后，奥马鲁·亚拉杜瓦总统指定他的首席经济顾问就这些建议的执行采取后续行动。

括其丰富的石油资源。因而，石油资源开采带来的收入仍将非常重要。在这方面，如果近几年表现出的财政责任能够持续，尼日利亚就完全有能力执行一项充分发展期经济的雄心勃勃的计划。这将需要改造和更新包括运输、电力和电信系统在内的关键基础设施。这转而将有助于加强尼日利亚企业的竞争力，并增强这些企业利用西非国家经济共同体(西非经共体)提供的更大的市场机遇的能力。

47. 全球的市场自由化趋势使跨国公司能够充当生产网络的全球化和区域化进程的先导。因而，全球/区域供应链中国家层面的业务现已成为公司战略的一个关键方面。所以，供应链的组成部分设在公司活动能够以最佳方式得到开展的国家。在本报告的分析基础上，建议尼日利亚采取促使并帮助现有和新的外国联营公司在区域和全球两级在国内附加值较高的活动中展开竞争的战略。

48. 鉴于竞争的增加，很可能更有必要进一步重视获取更具竞争力的供应，包括扶持本地供应商。为此，可将自由贸易区转变为经济开发区，在这些开发区，企业将能够利用一流的设施，包括高质量的服务。随后，可将这些开发区作为孵化器，以培育本地工业能力并加入全球供应链。

49. 在这一背景下，围绕一套关键措施制订拟议的战略，这些措施旨在：

- (a) 改进管理框架；
- (b) 投资于物质资本和人力资本；
- (c) 利用区域一体化和审查对外关税；
- (d) 促进联系和培育当地工业能力；
- (e) 加强处理投资问题和相关问题的机构。

B. 改进管理框架

50. 尼日利亚主管机构充分意识到投资者在日常接触该国的规则和管理程序方面遇到的严重困难。尽管在某些领域，改革进行得非常出色，但一些挑战依然存在。一些处理这些挑战的拟采取的措施包括：

- (a) 加强对外国投资者的法律保护。尼日利亚已经谈判了许多双边投资条约，但迄今为止只有少数条约得到了批准。应当谈判并且批准一套更加全面的双边投资条约，包括与有可能成为直接外资来源的国家的条

约。此外，应当大力谋求缔结避免双重征税条约，以支持西非经共体内部的内向和外向投资；

- (b) 简化商务签证手续和外国工人入境手续。获得商务签证的要求烦琐且难以满足。同时，工作许可证条例具有任意性而且歧视外国投资者尤其是小投资者和新创办企业。建议简化手续，使其更加灵活和便于遵循，以有利于吸引直接外资；
- (c) 改革土地政策和土地管理。影响尼日利亚土地政策的问题包括：
 - (一) 确保充分的占有保护；(二) 过分鼓励国家征用而且赔偿有限；(三) 一些所有权转让包括直接转让均须经州长批准；(四) 积压了的一些未决土地纠纷案件。为纠正这些状况，报告建议按市场价值就被征用土地作出赔偿，并建议对某几类可由契据登记局加以登记的土地交易，取消须经州长批准的规定。相关措施还包括将土地测量和对土地登记居的行政支助等业务外包给专门的商业企业；
- (d) 加速进行并深化税制改革。税收制度的一些方面需受到关注。例如，增值税安排部分起着销售税的作用，对出口商不利。另外，税收制度具有公司税率高，同时奖励措施过于宽松的特点。因此，在对出口品增值税实行零税率的同时，还应当调整增值税。还应当考虑进行更加根本性改革，具体而言，可考虑实行较低的公司税率，同时作为补偿，取消过于宽松和具有选择性的先驱产业方案；
- (e) 改善环境保护管理。尽管立法似乎较为恰当，但其执行仍然是一个问题。设立一个专门机构对石油工业的做法进行监督，将会填补一个空白，但仍然需要实行全面的管理；
- (f) 颁布拟议的新的劳动法。尽管尼日利亚已经具备一项自由的劳动制度，但新法规将编纂符合国际商定的劳工标准的基本原则和最低限度待遇标准，从而充分更新这项制度。例如，新法规将使争端解决机制达到最佳做法标准；

- (g) 通过拟议的新的竞争法。这部法律早就应当得到通过。不过，拟议的案文似乎过于烦琐和复杂。应政府提出的请求，贸发会议愿提供协助，在案文提交议会之前对其进行修改。

C. 投资于物质资本和人力资本

51. 尼日利亚不能依靠私人投资来提供足够资金，以确保对基础设施尤其是电力部门作所需的改善。如上所述，财政前景的改善，尤其是油价上涨和债务减免带来的改善，为尼日利亚大幅度增加基础设施公共投资提供了机会。公营部门投资仍然应当得益于私营部门纪律。因此，在促进关键基础设施方面的公私伙伴关系过程中，政府应当：

- (a) 先利用公共开支进行初期建设；
- (b) 寻求对管理和业务的私人投资，以便传授商业纪律。

52. 在尼日利亚开展经营活动的公司面临着严重的人力资本短缺，特别是在管理人员层面。对决策者来说，面临的困难是如何处理这种直接的不足，同时设法改善总的教育体系。在这一背景下，政府把教育作为预算优先事项的做法应当得到维持。同时，应当考虑采取一些其它措施，这些措施除其他外包括：

- (a) 和知名的国际商学院一道兴办合资机构；
- (b) 提供税收支助和进行离境前情况介绍，为旨在从散居国外的尼日利亚人当中吸引人才的措施提供支持。

D. 利用区域一体化和审查对外关税

53. 为充分利用其区域市场的潜力，尼日利亚应当力争成为一个泛非采购基地，并且作为逐步成为全球市场的进一步，应当把重点放在西非经共体内部的出口机遇上面。在这方面，尼日利亚应当在推动西非经共体议程方面发挥更加突出的作用，以及加快该区域的一体化进程。为此，政府尤其应当处理现有的关税结构问题包括进口保护政策问题。这将推动设在尼日利亚的外国联营公司在其跨国公司集团泛非供应链中的演变。在这一背景下，尼日利亚应当争取成为一个区域中心，以吸引除石油以外的部门的国内和国外投资者。为此，一些具体建议包括：

- (a) 就自由贸易区、关税同盟和共同市场制定带有的短期、中期和长期时间尺度的具体的、可实施的优先事项；
- (b) 确定削减关税的长期途径，侧重对企业施加竞争性压力所需的进口保护制度；
- (c) 审查单独的行业需求，以允许暂时偏离总的关税制度。

E. 促进联系和培育当地工业能力

54. 到目前为止，石油部门以外的外国联营公司在尼日利亚经济中发挥的作用有限，原因是这些公司的业务与当地企业的互动极少。先前在尼日利亚进行的当地采购行动发现存在以下问题：供货商无法达到成本和质量标准，无法提供足够数量的货物，无法避免跨国公司客户之间的生产上的差距，也无法在价格政策等方面维持稳定的关系。因此，应当重点考虑采取政策措施，以便鼓励外国投资者为价值链一体化及与当地生产部门建立联系提供协助。具体而言，建议：

- (a) 将自由贸易区由外向型设施转变为多设施区域(或经济开发区)。主要目的在于让这些区域更加广泛地融入经济体，而不是让其在封闭范围内运行。为此，政府应当向这些区域提供国内市场准入(规定国内销售收入适用标准税率)，更新所提供的基础设施便利，发放许可证并提供最新型的经营便利化服务。此外，政府还应当向区域的供货商提供财政激励，以鼓励产业集群和供货商发展；
- (b) 制订一个供货商联系方案，以便刺激和促进当地采购及当地供货基地的发展。方案组成部分将包括技术转让和升级，提供和交流信息，资金支持以及培训和制定基准等内容。国际最佳做法显示，潜在本地供货商的挑选、培训及指导，对促使他们达到世界级制造水平至关重要。这项方案应当由尼日利亚投资促进委员会(投资促进委员会)负责执行。

F. 加强处理投资问题和相关问题的机构

55. 一个有力的机构框架是实现政府确定的要求较高的发展目标的必要条件。本次投资政策审查发现，负责处理与投资包括投资促进有关的问题的机构框架存在着一些缺陷。其中突出问题有：供资问题，管理能力薄弱，协调机制缺乏，以及处理投资特别是直接外资问题的机构间分工不明确等。报告建议改革现有机构并设立新的机构。另外，为能够充分有效地行使职能，这些机构将需要依靠能够处理与投资包括直接外资有关的一系列问题的训练有素的工作人员。因此，报告建议：

- (a) 设立一个负责投资政策倡导和协调的新实体。这一实体应当得到一个小政策班子的支持并负责政策倡导。该实体可采取投资部的形式，也可采取政策班子的形式，这一班子向副总统或总统高级政策顾问负责。它应当监管与投资有关的机构，包括投资促进委员会、国营企业局、尼日利亚出口加工区管理局以及尼日利亚中小企业发展署；
- (b) 进一步加强投资促进委员会。投资促进委员会的主要作用将是吸引和支持投资。从这一意义上说，在行使促进职能时，应当更加积极地瞄准能够产生更大发展效果的享有独特优势的投资者，并且侧重提高人们对直接外资的潜在益处的认识。此外，投资促进委员会在行使投资者支助职能时，应当管理供货商培养和扶持方案；
- (c) 设立一个独立的国际贸易委员会。该委员会的任务是就(一) 放宽进口保护制度的限制的速度和战略；(二) 某些行业提出的实行保护的特别请求；以及(三) 保障措施、反倾销和反补贴措施的适用，向政府提出咨询意见；
- (d) 修改尼日利亚技术获取和促进事务局的任务。尼日利亚技术获取和促进事务局目前负责对外国技术进入尼日利亚进行管理，而与此同时，这一领域的国际做法已经从管理转向提供便利。所以，报告建议该管理局在执行任务时，侧重在利用外国技术包括谈判有利的条件方面向尼日利亚企业特别是中小企业提供培训。管理事项由税务和竞争事务主管机构负责处理更为妥当；

- (e) 建立联邦和州之间得到协调的投资促进关系。目前，虽然国家和州两级主管吸引和便利投资事务的各实体之间的互动非常融洽，但它们之间的关系未能有系统地得到确定。政府各级部门之间通力合作，将有助于确保投资促进信息具有一致性，信息不对称问题得到处理，并确保潜在投资者得到相同质量的待遇。这项工作应当由提议设立的投资部负责协调。

G. 结 束 语

56. 为了获得这份投资政策审查报告提出的直接外资战略可望产生的益处，采取协调一致的做法执行建议至关重要。尼日利亚政府最高层已经作出承诺，决心在私营部门和国际社会的支持下制订一项执行该报告的方案的方案。在这方面，贸发会议已经就尼日利亚的奖励方案提供了援助，同时要求进行财政改革，加强投资促进，并将目前的出口加工区转变为工业开发区。随后，弃权规定、奖励办法和特许安排审查总统委员会通过了贸发会议的建议，并将这些建议纳入其报告。此外，贸发会议在日本政府的资助下，已经开始拟订一项行动计划即《蓝皮书》，该计划将载有能够在 12 个月内得到执行的与投资有关的切实可行的措施。

四、越南的投资政策审查：政府间审查过程中 进行的审议情况报告

57. 越南的投资政策审查报告于 2009 年 2 月 9 日在瑞士日内瓦万国宫提出。这次审查使各方能够有机会交流和学习越南在吸引直接外资，从中获益以及成功地从计划经济过渡到市场经济方面的经验。越南是一个在很短时间内在提高人民生活水平方面取得了出色成就的国家，该国将其贫困率从 1980 年代中的 60% 以上降至本十年期中的不到 20%。正如投资政策审查报告所指出的，这是在经济革新之下推行有力的结构性改革议程和成功融入世界经济的结果，该国最终于 2007 年加入了世界贸易组织。正如这份报告所强调的那样，直接外资也在这些成就中发挥了重要作用。

58. 越南副总理黄忠海先生详细介绍了直接外资在过去 20 年中给越南带来的益处，包括现代技术、技能和专门知识、税收、就业机会创造和工业发展等。他指出，在吸引直接外资方面，越南仍然拥有相当大的潜力尚未利用，不过，这要求作出积极主动的努力帮助越南，特别是在出现世界经济危机的背景下。

59. 规划部副部长阮志勇先生和工业和贸易部副部长杜友豪先生进一步详细介绍了越南的投资政策。他们还对投资政策审查提出的建议发表了看法。据指出，越南主管机构充分意识到物质和人力基础设施目前受到和可能受到的制约，这些制约可能阻碍今后的增长和发展。一些优先行动得到了提及，规划和投资部副部长表示，越南欢迎贸发会议尤其在吸引和培养人才方面提供技术援助。

60. 讨论和评论主要围绕投资政策审查报告建议所涉六个主要方面进行：(a) 促进越南经济的新领域尤其是服务部门的直接外资；(b) 采用侵扰性较低的做法进行投资管理，并减轻管理负担；(c) 大力处理持续增长面临的潜在制约因素，包括基础设施和熟练工人的提供和质量问题；(d) 出于有效性和竞争力的原因，确保商业性国有企业和私营公司获得公正和公平的待遇；(e) 简化税制，在成本效益分析基础上审查对投资实行的财政奖励办法；(f) 吸收最近通过的改革举措，并确保这些举措在越南 64 省都能得到一致的实施。

61. 审查报告的建议得到私营和公营部门评论者的广泛认同。新加坡大使陈育初表示，投资环境总是处于一种发展状态，需要不断加以改善。一些企业的高级管理人员都对在越南的投资状况表示非常满意。不过，他们就一些应当得到改善的问题提供了反馈意见。具体而言，他们表示赞同贸发会议的建议，即越南应当采用侵扰性较低的做法对待投资管理，而且应当作出更大的努力，确保国内法在省一级得到充分、一致的适用。

62. 企业管理人员还鼓励越南大力处理人力资本和物质基础设施方面的制约因素。法国电力公司的代表指出，越南现在特别需要投资于电力生产，而国有企业本身却无法满足日益增长的需求。他认为，私人投资包括直接外资在电力部门发挥着越来越大的作用。他鼓励主管机构不要取消电力采购协定方面的主权担保。

63. 布隆迪代表问，越南是依靠哪些方法取得成功的？对此，越南副总理提出了三个关键因素：(a) 人民有着谋求发展的积极性和意愿；(b) 越南决心融入世界经济；(c) 越南致力于发展教育和培养人才。

64. 与会者随后讨论了南南直接外资问题，这部分外资在越南比重很大。直接外资应当重视质量还是数量的问题也得到了讨论。在越南，直接外资的效果总的来说极为积极。不过，与会者一致认为，直接外资的质量是应当考虑的一个重要因素。

附件. 投资政策审查和后续活动

截至 2009 年 2 月的状况

状 况	国 家
已完成的投资政策审查(25 个)	最不发达国家(10 个): 贝宁(2005 年)、布基那法索(2009 年)、埃塞俄比亚(2002 年)、莱索托(2003 年)、毛里塔尼亚(2008 年)、尼泊尔(2003 年)、卢旺达(2006 年)、乌干达(2000 年)、坦桑尼亚联合共和国(2002 年)、赞比亚(2007) 其它国家(15 个): 阿尔及利亚(2004 年)、博茨瓦纳 (2003 年)、哥伦比亚(2006 年)、多米尼加共和国(2007 年)、厄瓜多尔(2001 年)、埃及(1999 年)、加纳(2003 年)、肯尼亚(2005 年)、毛里求斯(2001 年)、摩洛哥(2007 年)、尼日利亚(2008 年)、秘鲁(2000)、斯里兰卡(2004 年)、乌兹别克斯坦(1999 年)、越南(2007 年)
投资政策审查报告可用来举行与利害关系方的国家研讨会(1 个)	白俄罗斯
投资政策审查报告可在政府间审查会议上提出(4 个)	布基那法索、多米尼加共和国、毛里塔尼亚、尼日利亚
投资政策审查在筹备中(2 个)	布隆迪、塞拉利昂
后续活动(16 个)	已完成(8 个): 博茨瓦纳、厄瓜多尔、埃及、莱索托、毛里求斯、秘鲁、斯里兰卡、乌干达 进行中(8 个): 贝宁、哥伦比亚、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、加纳、摩洛哥、卢旺达、赞比亚
已完成投资政策审查执行情况报告(2 个)	埃及、乌干达
投资政策审查执行情况报告在编写中(1 个)	加纳
请求进行投资政策审查(23 个)	最不发达国家(7 个): 孟加拉国、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、几内亚比绍、马达加斯加、马里 非洲其它国家(3 个): 加蓬、刚果、斯威士兰 亚洲(1 个): 菲律宾 中亚(3 个): 阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦、蒙古 欧洲(1 个): 摩尔多瓦 拉丁美洲和加勒比(6 个): 玻利维亚、智利、萨尔瓦多、尼加拉瓜、苏里南、特立尼达和多巴哥 中东(2 个): 巴林、科威特
请求开展投资政策审查后续活动(5 个)	最不发达国家(1 个): 毛里塔尼亚 非洲其它国家(2 个): 肯尼亚、摩洛哥、尼日利亚 亚洲(1 个): 越南 拉丁美洲和加勒比(1 个): 多米尼加共和国
请求报告投资政策审查执行情况(1 个)	毛里求斯

-- -- -- -- --