



## 贸易和发展理事会

投资、企业和发展委员会

投资促进发展问题多年期专家会议

第四届会议

2011年12月5日至6日，日内瓦

临时议程项目3

使投资促进发展：政策视角

## 投资促进发展：当前的政策挑战

### 贸发会议秘书处的说明

#### 内容提要

本说明指出当前在国家和国际投资政策方面的挑战，探讨今后使投资促进发展的道路。二十一世纪，投资政策体系变得日益复杂多样，并与各种其他的政策领域相互关联。在国家层面上的一个严重挑战来自于投资政策与产业政策和企业发展政策之间日益增强的相互作用——给投资政策制订者带来如何使外国投资融入整体发展战略的挑战。这种相互作用不仅发生在涉及外国投资的各种政策之间，而且，由于合约制造或服务外包等非股权形式国际生产变得突出起来，这种相互作用也在日益扩大。

其他挑战包括，越来越多的国家认为必须重新平衡投资者的权利和义务——例如，在允许外国投资进入“敏感”产业或推进可持续发展目标方面。在这两种情况下都会出现如何调整国家的监管权力以便有效解决上述挑战而同时又不诉诸投资保护主义的问题。

在国际层面上，制订政策者的挑战是面临一个日益复杂的体系，包括几千份国际投资协定、许多正在进行的谈判以及多种争端解决机制，从而提出了在国际投资协定规则制订方面如何形成更加协调的方针的问题。

## 导言

1. 在二十一世纪，投资政策制订面临国家和国际层面许多新的复杂挑战。过去，主要政策重点是通过自由化和保护外国投资者来吸引投资，但这一方针已经让位于一个更加广泛和复杂的发展政策议程。而长期存在并广为人知的那些政策问题也仍然适用，如如何创造有利的投资环境，如何建立稳定透明的监管制度等。此外还出现了新的问题，包括如何将外国投资融入整体发展战略，如何平衡投资自由化与监管以保护敏感产业和培养负责任投资，如何避免投资保护主义等等。由于近年来经济和金融危机频繁发生，需要迅速调整政策，从而使得情况进一步复杂化。
2. 在国际层面，制订政策者面临一个日益复杂的体系——它包括几千份国际投资协定，许多正在进行的谈判和多种争端解决机制，但这个复杂的体系只能为全球外国直接投资存量的三分之二提供保护，只涵盖双边投资关系中的五分之一。尽管几乎没有哪个政府对国际投资政策这座大厦的总体设计感到满意，但大多数国家政府仍在争先恐后地为这座大厦增砖添瓦。制订政策者们——主要是在发展中国家，但也包括国际发展界的制订政策者——尤其关注当前的国际政策体系缺乏明确的发展内容。全世界有了一个多边贸易体系(世界贸易组织)和一个多边货币机制(国际货币基金)，但在国际投资政策制订领域还没有一个相对应的体系。
3. 最近全球经济的发展使得我们比以往任何时候都更需要为这些迫切的问题找出解决办法。金融危机后，全球外国直接投资流动复苏缓慢。尽管全球在国内生产总值上实现了正增长，世界贸易恢复到了危机前的水平，公司通过外国直接投资获得的收入接近 2007 年的高峰值，但外国直接投资仍比危机前的平均水平约低 15%，比 2007 年的高峰水平接近低 40%。这种情况令人担忧，因为我们需要更多私人生产性投资，以弥补许多国家因多年积累的高额公共债务而减少的那些公共投资部分。造成投资饥荒的原因既不是由于缺乏资金，也不是由于跨国公司缺乏投资机会，因而这种局面就更加严重。
4. 改进投资政策体制能够使局面有所改观。投资政策体制不仅广泛涵盖各种实质性问题，涉及投资政策制订中的所有相关内容，而且还需要涉及投资领域所有相关的政治和经济中介，即外国投资的母国和东道国、外国投资者和国际社会。
5. 本说明指出需要在这个体制内处理的一些最重要的国家和国际投资政策问题。

## 一. 当前外国投资政策中的挑战

### A. 将投资政策融入总体发展战略

6. 外国投资政策的总体挑战是如何将外国投资融入总体发展战略。虽然在这个问题上没有万能的解决办法，各国有自己的具体需要和优先事项，但是就投资政策必须嵌入更广泛的经济政策议程而言，这是一项共同的挑战。这就要求各国政府制订统一的发展远景规划、实施政策和规定、充分的体制架构和国际协调。

7. 发展战略包括广泛的政策领域，涉及各种问题，如基础设施发展、教育、贸易和技术、获得资金、竞争、环境和社会保护。就投资政策与发展战略之间的相互作用而言，最突出的相关领域有两个，即产业政策和企业发展。

#### 1. 产业政策

8. 投资政策与产业政策日益发生相互作用。一般来说，各国根据具体情况和所涉及的产业来促进或限制外国投资。例如，跨国公司可成为发展尖端产业的技术和知识来源，因此有可能获得特殊的投资鼓励。但是，在有些情况下，一国有可能出于国家安全考虑认为需要保护某些战略性产业不被外国占领而选择限制外国投资。此外，在危机时期，一国可能出于就业考虑而临时改变投资政策中的某些特定内容。

9. 产业政策和投资政策之间有五种主要的相互作用模式。首先，专门的国家投资准则被用来界定外国投资在国内产业发展战略中的作用和确定可利用的政策工具。一些国家出台了这种文件，虽然程度不同，但都规定了禁止、限制、允许或鼓励外国投资的范围，并规定采用哪些与外国直接投资有关的政策工具。其次，一些国家将投资政策定位于能够对产业发展作出特殊重大贡献的具体公司或特定外国投资者类别，如高科技投资、有利环境的项目或劳动密集型技术。在这方面投资促进机构可发挥重要的支持作用，提供搭桥和后续服务。这种“定位”政策通过联系方案、推动产业集群和孵化方案等得到强化，以便实现外溢效应和其他效果的最大化(见关于企业发展的一节)。

10. 第三，产业发展目标可通过与发展某些产业或区域相联系或与出口促进、创造就业或技术转让和升级等具体发展目标相联系的一般财政或金融投资鼓励措施得到推进。投资鼓励措施也被用来帮助发展尚不具充分巨大市场的产业(如可再生领域)。第四，许多经济体开展商业促进方案，如一站式服务机制、特别经济区、孵化器等。这些例子包括高科技区(如班加罗尔的电子城)、信息技术走廊(如台北科技走廊)和生态循环区(如阿布扎比的“马斯达城”)。最后，在对外国投资的限制方面也会发生相互作用。以前，在实施限制投资的政策时主要是为了推动新生产业，或出于社会文化方面的原因(如土地所有权的限制)。现在，限制措施所涵盖的工具范围更加广泛(如建立对外国投资者的核准和甄别程序)，而政府保护的受益者也包括国家龙头企业、战略性企业和关键基础设施。

11. 政府面临从上述各种选择中选出“正确”投资政策工具的挑战。横向政策(如一般性补贴或税费返还)常常作为基础,目的是改进东道国的基础设施硬件和软件。实际需要什么取决于要发展的商业活动类别、为此需要的技术和技能以及跨国公司参与的方式(外国直接投资相对于非股权形式国际生产)。在基础设施薄弱、商业环境被认为不够友好的国家,可能需要特别投资鼓励,以便克服进入的障碍。对于尚未形成市场的新兴产业(如可再生能源)或由于创新带来的风险而存在“先行者”问题的领域,也可能需要这种鼓励措施。产业政策以提高产业生产力为重点,能够有助于加强国际竞争力。产业发展的动态性质要求对现有的政策工具进行定期审查和更新。

12. 产业政策和相关投资政策的一项基本挑战是如何“挑选胜者”。其中涉及的风险包括浪费宝贵和稀缺的资源、扭曲市场机制从而对经济造成长期损害、屈服于游说的压力。如果政府能够确定那些具有实际或潜在比较优势从而能够从全球化带来的新机遇中受益的产业或活动,那么产业政策就能够取得成功。除了降低政府作出“错误”选择风险的体制架构外,还需要政策工具(如据以评估国内潜力的比对指标清单)。对于特别经济区,主管当局应当牢记的是,创造出口的这一选择并非总会带来最大的增值和对国内经济最大的外溢效应。需要努力通过产业多样化,包括服务业,来推动升级机遇以及与国家经济的联系。

13. 随着越来越多的国家采取各种形式的产业政策,竞争和冲突必然会加深,并会变得日趋复杂。为避免全球在监管标准上竞相压低,或在鼓励措施上竞相抬高,防止保护主义趋势回头,就需要在产业政策方面改进国际协调。改进国际协调也能通过规模经济效应培养重要的协同增效,避免出现“以邻为壑”的政策,加强参加国家的地位。在产业项目的规模、费用和风险过大以致于一国难以独自开展的情况下,跨国产业合作就提供了解决办法。

## 2. 企业发展

14. 投资政策也与企业发展政策相互作用。这种相互作用不仅发生在涉及跨国公司的各种不同政策之间,也由于非股权形式国际合作的突出而日益增加。发生相互作用的主要领域涉及改进资本流动、转让技术和知识、使本地公司融入国际生产链、营销和开放出口市场以及中小企业融资渠道方面的政策。上述每一项活动都对政府当局带来挑战,即要更好地驾驭外国投资,使之为企业发展服务。

15. 一项主要挑战是促进外国投资的关联和外溢效应。需要各主管当局之间进行协调,以确保投资促进指向那些能够在创造“后向”和“前向”联系上产生最大影响的部门。长期而言,成功的企业发展可使东道国从资本接收国的地位提升为资本出口国地位。还有重要的一点是防止本地公司被限制到低附加值活动中,而应争取更高的经济租金(如防止“飞地经济”现象)。

16. 对投资促进机构的一项相关挑战是需要改进对于搭桥、后续服务、设计特别经济区等政策之间的协调。为了更好地找准跨国公司,实现对国内增长的影响最大化,投资促进机构不能仅限于吸引外国投资进入一个部门产业,而需要锁定

具体的投资者。新的挑战是对东道国认为自身具有竞争优势的具体活动锁定投资者。鉴于经济环境不断变化，这就意味着要经常审评东道国在竞争中所处的地位，据以调整投资促进战略。

17. 随着国际分工的不断发展，发展中国家日益面临的一个挑战是，要能够发现自己在区域内或全球生产进程中的竞争优势。这种优势可能存在于国际价值链整个链条上，包括采购、制造、分配、市场营销、服务和售后等。制订政策者面临的挑战是要找出本地融入这一链条的潜力所在。

18. 技能开发和教育是使本国劳动力和本地企业作好准备更好地利用与跨国公司协同作用的核心所在。关于教育，政府的关键性挑战是将企业经营知识(如金融扫盲、商业战略等)嵌入国家的正规和非正规教育体系。与工商业界接触，使之融入学习进程，能有助于加快这项工作。帮助受训者为某一特定行业或职业涉及手工或具体活动的工作预作准备的职业培训也是一项关键性政策，如加强本地跨国公司供应商的能力。

19. 在商业发展的早期阶段需要持续的启动援助(如商业孵化器)；可由政府机构、大学或产业协会提供赞助。此外，政府应支持创建工商业网络和联系，协助新创业者与已有的公司和跨国公司建立联系。最后，要通过简化行政步骤，通过政府的网站提供专门信息，从而为工商业提供便利，这是降低经营成本的核心所在。

20. 另一项政策任务是改进技术转让，提供充分的知识产权保护。例如，政府应当推动技术集群，从而促进某一具体产业的研究和开发(研发)，并通过把技术公司、供应商和研究机构集中起来来推动产业活动升级。推广技术和便利获取技术也可改进国内生产商对全球价值链的参与(如呼叫中心和工商业受理业务)。

21. 保护知识产权是跨国公司向发展中国家的许可使用方披露技术的前提条件，特别是在涉及容易模仿的技术领域(如软件、医药)。保护知识产权也可作为鼓励本地公司独立研究活动的手段，因为在创新受到防盗版保护的前提下，中小企业更有可能投资于研发和技术改造。贸发会议新一份关于汽车零部件、软件和音像产业的发展中国家案例研究报告强调指出，技术改造和知识产权保护并不是无关紧要的，而且相互依赖。

22. 获得资金是外国投资政策和企业发展之间成功互动的关键所在。此外，通过合同与跨国公司进行生产合作的中小企业主通常是最大的就业机会来源。在发展中国家，他们常常面临信贷“瓶颈”(由于企业的规模和/或企业所处的机制环境)。政府需要推动对中小企业贷款的政策。这些政策可采取财政形式(如减税、补贴和政府贷款担保)，也可作为银行贷款之外的其他选择办法(如成立风险投资基金来支持创业。政府也可利用为某些类活动提供特别机会的官方机构来促进融资(如特许经营或许可经营等非股权模式)，也可鼓励在现有私营机构内形成这些机会。

23. 总体而言，上述每个政策领域都有突出的动态发展的特点。发展中国家的制订政策者需要不断争取技术和企业升级，以便国内公司能够在国际价值链上维

持保留较高的份额，并在丧失低劳动力成本的优势后仍能保留竞争力。长期目标应当是国内公司走出跨国公司“小伙伴”的角色，成长为靠自身实力的国际性公司。

问题：

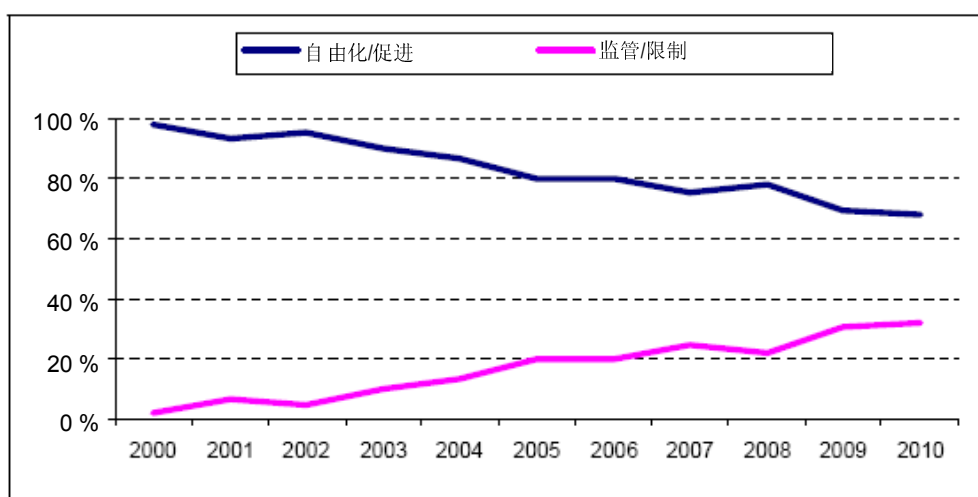
- (a) 你认为当前在使外国投资服务于发展方面最重要的政策挑战是什么？
- (b) 贵国在将外国投资政策融入总体发展战略方面有无经历具体困难？
- (c) 你认为在融入总体战略方面还有哪些改进的余地？
- (d) 你认为国际合作和协调在这方面可发挥什么作用？

## B. 平衡投资自由化和监管

24. 对外国投资建立适当的监管框架一直是投资政策制订者面临的一项主要挑战。作为讨论重点的一项核心内容是如何创建稳定、扶持和透明的外国投资法律框架。最近，也是部分地由于近期全球严重的经济、金融和社会危机，如何重新调整政府对经济监管权力的问题成为了讨论的中心议题。

25. 贸发会议对国家投资政策变化的年度监测报告显示，近年来，投资监管相对于投资自由化的比例不断上升，到2010年达到32%(图1)。监管既涉及外国投资者的进入条件，也涉及对东道国现有投资者的监管环境。两个监管领域特别受关注：即 (a) “保护”敏感产业和国家安全的措施；(b) 旨在促进和确保负责任投资的措施。

图1  
2000-2010年国家监管的变化  
(比例)



资料来源：贸发会议《2011年世界投资报告》。

## 1. 对“敏感”产业的外国投资

26. 许多国家不是已经规定了监管，就是在考虑新的规则，以保护敏感产业，或努力加强国家控制。近年来出现了一些出于国家安全或国家利益考虑而阻止外国投资的广受瞩目的案例。在另外一些案例中，这一领域的进入规定趋严，或是强化了行政手续。有些国家在敏感产业诉诸国有化或征用办法，从而推翻了以前的私有化做法。

27. 受这一动态影响最大的是以自然资源为基础的产业，包括农商产业和采掘业(例如，见表 1)。在农业方面，对农业生产的外国投资最近引发了对于抢占土地和加重东道国粮食短缺问题的关切。在采掘业方面，继全球初级商品价格飙升之后，外国参与也日益面临压力。因此，各个政府均引入了确保提高本地公司利润租金的政策——包括规定建立合资企业、当地含量要求、国有化、提高税率等。

表 1  
2010 年按产业分列的国家监管变化  
(比例)

	自由化/促进	监管/限制
总计	67	33
非特定产业	84	16
农商产业	38	62
采掘业	7	93
制造业	50	50
电力、天然气和水	75	25
金融服务业	59	41
其他服务业	61	39

资料来源：贸发会议《2011 年世界投资报告》。

28. 尽管决定允许外国投资的范围和如何处理敏感产业是各国的主权权利，但是人们对于单独的政策措施有可能构成投资保护主义的关切在上升，也在提出应当如何加以避免的问题(见以下 C 节)。增加监管也可能与各国通过国际投资协定而对外国投资承担的国际义务发生冲突。这就引起了新的问题，国际投资协定是否为缔约国预留了充分的政策空间(见以下 D 节 2 分节)。最后，有些问题，如对抢占土地的政策关切具有很强的国际层面含义，因此可能需要采取超越国家层面的行动。

## 2. 保证负责任的投资

29. 监管开始发挥更大作用的另一个关键性领域是在外国投资的社会和环境影响方面。过去十年来，对外国投资产生的不利社会和环境的影响——特别是在发展中国家——的关切受到民间社会的极大关注，对跨国公司在整个价值链中采用相

同的高标准的压力日增。除了这些具体的关切外，在发展中国家和新兴经济体出现了更为普遍的趋势，即在从纯量化增长到更注重质量增长的转变中，改进和扩大对现有投资的监管框架。

30. 最近，全球危机增加了政府在监管方面的压力。在气候变化领域，许多政府业已或正在考虑引入新的规定，以推动本国走向低碳经济。由于跨国公司同时作为问题和解决办法的重要组成部分，各国政府面临的挑战是在实现跨国公司益处最大化的同时将与低碳投资有关的风险降至最低。另一个例子是全球金融危机，它表明在金融市场监管方面存在严重的空白和薄弱环节。因此，各国政府，特别是发达国家政府，以及政府间机构开展了各种举措，以加强金融监管，改革金融监管框架。

31. 另一项引人注意的发展是近年来非强制性公司社会责任标准大量涌现，使公司社会责任对外国投资格外重要。除了联合国国际劳工组织(劳工组织)和经济合作与发展组织(经合组织)拟订的基本标准外，目前有几十项国际性多利害关系方倡议，几百份产业协会倡议，几千份单个公司守则(表 2)。各国政府可通过提倡通过和实施这些标准，来推动实现与之相联的发展效益的最大化。但是，由于这是个相对较新的领域，对许多国家，特别是发展中国家来说，它仍然是一项挑战，特别是在监督公司履行标准情况及其可比性方面。

表 2  
公司的社会责任国际标准的履行机制

	积极机制(审计、检查)	报告要求/纠正机制	无正规履行机制
国际组织	-	《联合国全球契约》、 经合组织准则、劳工组 织三方宣言	-
多个利害关系方/ 非政府组织	ISO14000、MSC、FSC、 FLA、RSPO、SA8000、4C Assoc	-	ISO 26000 GRI
公司/产业联盟	C.A.F.E. 从业者、皮革工作 组、BSCI、国际玩具业委员会	-	EICC、制药业负责任 供应链管理原则

资料来源：贸发会议《2011 年世界投资报告》。

32. 在投资自由化和监管之间取得“正确”的平衡仍然是一项主要挑战。加强监管环境的国家面临一个“先行者问题”，即它们面临一种风险，本国作为外国投资目的地的吸引力相对那些满足于更宽松的环境或社会标准的竞争国家来说在减退。因此，在国际层面对这些问题作进一步协调对于防止出现监管冻结具有至关重要的意义。



问题:

- (a) 你如何理解当前加强投资监管的趋势? 你认为这一动态是否令人担忧?
- (b) 加强监管的趋势是否意味着各国应捍卫自己更大的政策空间?
- (c) 就某些敏感领域的外国投资而言(如农业生产), 你是否认为有必要加强国际协调?
- (d) 为保证负责任和可持续的外国投资, 还有哪些工作可做?

### C. 防止投资保护主义

33. 鉴于近期的金融危机, 对投资保护主义上升的关注也在加深, 各国可能趋于保护本国产业, 而使外国竞争者受到损害。这种保护主义可能表现为对流入外国投资的正式或非正式限制, 也可能表现为对国内投资者不要对外投资以防止“工作出口”的政治“要求”。虽然对于有必要防止投资保护主义存在广泛的国际共识, 但对什么构成这种保护主义却没有国际公认的定义。澄清这一术语就需要区分限制外国投资的正当和不正当的理由。限制外国投资的动机多种多样, 可以包括主权或国家安全关切、战略考虑、社会文化原因、金融产业中的审慎政策、竞争政策、新产业保护和互惠政策。在每个具体情况中, 各国对于这些原因是否正当以及在什么条件下为正当的看法可能会有很大差异。

34. 在对什么构成“投资保护主义”缺乏共同理解的背景下, 应 20 国集团的要求, 贸发会议和经合组织一直在定期监测这一领域的政策措施。贸发会议通过《投资政策监测》定期报告国际投资政策最新动态。虽然迄今为止基本上没有投资保护主义案例, 但是鉴于世界上一些地区经济危机的加深, 这种风险远非消失殆尽。长期而言, 建立广泛公认的国际标准, 以评估投资限制是否正当, 这项工作仍然是个挑战。

问题:

- (a) 你如何评估今后出现更多投资保护主义的可能性?
- (b) 除了上述已有的监测体系外, 你认为处理投资保护主义问题还有哪些其他办法?

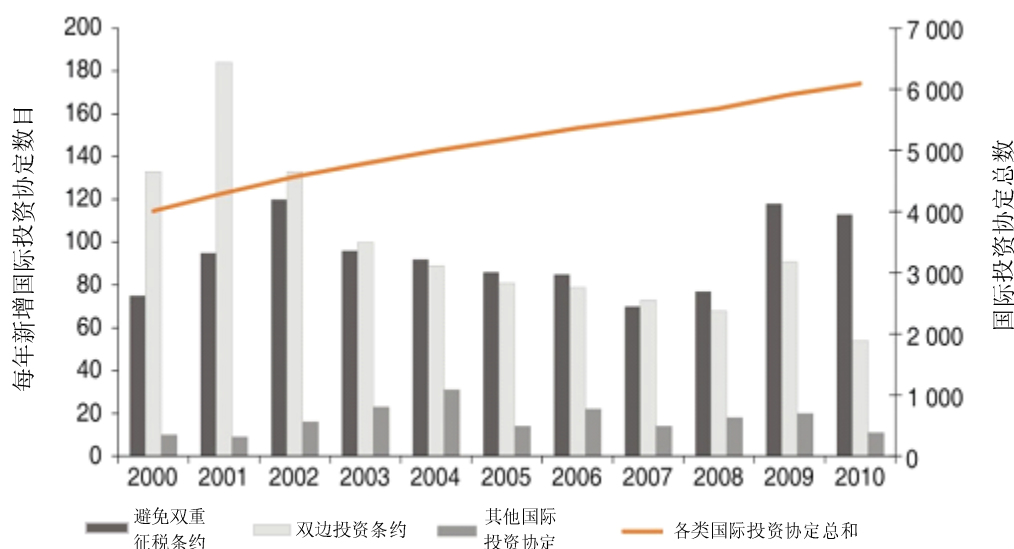
### D. 国际投资协定的未来

#### 1. 国际投资协定体系和当前的挑战

35. 国际投资协定体系包含 6,100 多份条约, 已变得非常零碎和复杂, 呈现出一个快速扩张、多层次和多方面的条约网络。

图 2

2000-2010 年双边投资条约、避免双重征税条约和“其他国际投资协定”的趋势



资料来源：贸发会议《2011 年国际投资报告》。

36. 随着国际投资协定体系不断增长，随着各国政府每周缔结超过三项国际投资协定，这一体系在区域层面也在经历一定程度的整合。今天，尽管国际投资协定体系不断增长，但它只为全球外国直接投资的三分之二提供全面的跨部门和后续保护，只涵盖双边投资关系中的五分之一。尽管外国直接投资量的一部分受到两部或更多国际投资协定提供的保护，但要全面涵盖外国直接投资总量，还将需要另外 14,100 部双边投资条约。

37. 利用国际投资协定以切实鼓励可持续投资在目前变得尤为关键，因为全球经济正在经历一系列与投资有关的挑战。首先，如前所述，外国直接投资比危机前水平约低 25%，比 2007 年高峰水平低近 50%。其次是国际投资流动的地域转变，发展中国家和新兴经济体日益成为资本出口国。2010 年，从发展中和过渡经济体流出的外国直接投资有显著增长；目前已占全球流出的外国直接投资的 29%。第三，鉴于各国政府每年采取的限制投资措施在 2011 年达到 1992 年以来的最高水平，投资保护主义风险在上升。

38. 这一切发生的背景是全世界正在努力应对粮食、金融和与气候变化有关的危机，发展差距在扩大，最不发达国家以及社会中的穷人和被边缘化者受影响尤甚。这些与投资有关的挑战，加上今天关于全球经济治理的广泛讨论，提出了一个问题，即当前的国际投资协定体系是否足以发挥为全球经济治理提供可靠支柱、成功推动负责任投资和切实兑现发展承诺的作用。

问题：

(a) 投资格局变化带来哪些机遇和挑战？

- (a) 国际投资协定体系可为应对今天与投资有关的挑战作出哪些贡献？
- (b) 从国际投资协定体系当前状况和近期演变中可以吸收哪些教益？
- (c) 这将如何影响该体系今后可能的演变？

## 2. 今后国际投资协定体系的发展应以什么为指导？

39. 为帮助国际投资协定体系更好地发挥作用，需要解决一些问题，包括：

40. 首先，国际投资协定体系如何更好地推动投资促进发展？国际投资协定的政策制订者在探讨各种办法，以 (a) 将切实推动负责任投资、从而产生可持续发展效益作为国际投资协定的核心目标；(b) 为国际投资协定配备有效的投资促进机制(而不是通过保护进行的间接促进)；(c) 在设计国际投资协定时使之符合并支持国家的总体产业战略和其他发展战略。

41. 其次，国际投资协定体系应如何在东道国和投资者——以及某种程度上的母国——的权利和义务之间建立适当的平衡？为了超越仅仅规定投资者权利的做法，国际投资协定的政策制订者在探索各种办法，包括 (a) 在国际投资协定中承认公司社会责任倡议和标准的作用；(b) 在国际投资协定中列入监管国际投资行为的核心原则(如环境和社会业绩)；(c) 在国际投资协定中适当涉及有关公司治理的问题。

42. 第三，国际投资协定体系可如何捍卫发展的政策空间？为切实保护东道国出于追求合法政策目标的目的而监管投资的权利，国际投资协定的制订政策者在拟订一些选择办法，包括 (a) 利用切实保留政策空间的机制(如排除、例外、保留、资格规定)；(b) 确保为范围广阔的相关政策目标保留政策空间(如纳入国家经济发展政策以及保护环境等非经济政策，保护人口健康或追求社会目标)；(c) 确保国际投资协定与其他国际法律和政策领域协调统一，同时 (d) 建立有效的制衡，防止投资保护主义。

43. 为更好地利用国际投资协定的发展潜力，政策制订者在探讨各种办法，以便综合：(a) 以上要素，以确保投资是负责任的，国际投资协定具有强大的发展层面并与 (b) 吸引投资的共同内容(如此类投资的促进、自由化和保护)共同发挥作用。这种方针要求在既有国际投资协定惯例的基础上，确定国际投资协定可能的核心要素。根据贸发会议现有的数据库和正在进行的研究，许多国际投资协定包括以下原则：不歧视(如国民待遇和/或最惠国待遇)、征用时的保护、转移资本权、提供争端解决和透明。

问题：

- (a) 应如何更好地装备国际投资协定体系，使之履行促进投资为发展服务的职能？
- (b) 为确保国际投资协定更有效地处理发展层面，有哪些工作可做？
- (c) 国际投资协定如何确保公司为发展做出充分的贡献？

(d) 国际投资协定如何给予适当的政策空间，而同时又不会敞开投资保护主义之门？

(e) 应如何培养国际投资协定与国际法其他部分之间的协调一致性？

(f) 可持续发展投资政策框架的核心要素有哪些？

(g) 应如何设计这些要素，以便尽可能为国际投资政策的制订提供最佳指导？

### 3. 前进的道路

44. 目前全球的挑战(如气候、金融和粮食危机)和国际投资流动格局的变化要求对国际投资问题采取更加协调和规范的方针，以确保国际投资协定体系切实推动可持续发展，并与其他经济政策和非经济政策保持一致。

45. 今天，双边和区域投资关系的快速扩张体系、大多数发展中国家的特殊情况(大多为独自行动，几乎没有可能确保投资政策的一致和统一)以及多边投资体系的缺乏都在这方面带来额外的挑战。

46. 为了使国际投资政策以更加有效和有利于可持续增长和发展的方式发挥作用，需要解决一些关键性问题，推动对这些关键问题的广泛理解日益显得至关重要。在这方面，实现对关键性问题经验和最佳做法的国际共享和建立共识，以便更好地利用国际投资协定及其带来的外国直接投资流动的可持续发展潜力，能够提供重要的机遇。有关普遍性(所有国家切实参与，包括最不发达国家)、包容性(除国际投资协定的谈判者外也让相关利害关系方介入)、透明和正当程度的问题是任何这种努力获得接受并取得进展的重要因素。

问题：

(a) 国际投资协定体系如何处理新的全球挑战？

(b) 国际投资协定体系如何更好地与解决全球挑战的国际努力(如稳定金融体系)相互配合？

(c) 为走向更具有持续性的国际投资协定体系，需要采取哪些具体步骤(以及由谁采取)？

(d) 在这方面，建立多边共识可如何发挥作用？

## 二. 结论

47. 以上综述显示外国投资的政策议程业已变得多么复杂多样和相互关联，包括在国家和国际层面。投资政策再也不能基本独立开展，而必须与相关领域的政策制订者密切合作进行。这就要求掌握许多政策领域的专长，对具体产业有所了解，并熟悉国际投资政策。这种复杂性要求建立投资促进发展的综合政策框架，以协助政策制订者——特别是在发展中国家——找出并更好地理解关键的各种政策问题和可用的政策工具，从而能够在稳健的基础上设计投资政策。虽然不可能形

成一个万能的投资框架(鉴于在特定环境下在一国起作用的框架在不一样的条件下可能就不起作用),但是我们可以基于最佳做法,对在什么情况下哪些能够发挥作用提供一些说明性的评述,同时重点指出那些仍然存在严重问题/关切的领域以及可考虑哪些新的解决办法。希望本问题说明和多年期专家会议上的讨论能够有助于推动工作朝这一方向努力。

---