

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

贸易和投资委员会

**第七届会议**

2021 年 1 月 27 日至 29 日，曼谷

临时议程\*\* 项目 3

**在冠状病毒病后疫情时代促进****内向和外向外国直接投资****在冠状病毒病后疫情时代促进内向和外向外国直接投资****秘书处的说明****摘要**

外国直接投资长期以来一直被认为是增长和发展的引擎，特别是因为它是发展筹资的重要来源。许多亚太国家正日益成为重要的外向型投资者。如果利用得当，外向型投资对国家可持续发展可与内向型外国直接投资一样重要。然而，除其他挑战外，冠状病毒病大流行严重破坏了全球和区域外国直接投资的流入和流出。

本文件介绍了各政府可如何调整内向和外向外国直接投资政策和促进努力，使其在这个发生了如此多的变化的时代促进可持续发展。

请贸易和投资委员会审查本文件所载的调查结果和政策建议，以期就秘书处目前和今后在外国直接投资领域支持成员国的工作提供指导。

**一. 导言**

1. 由于新出现的全球和区域政治经济风险，例如贸易紧张加剧、多边主义倒退和跨境健康风险，亚洲及太平洋的投资景况变得越来越不确定，最近的冠状病毒病 (COVID-19) 大流行就是明证。

2. 这些风险交织在一起，扰乱了流入和流出亚太区域以及在区域内流动的外国直接投资。虽然 2018 年亚洲及太平洋的内向和外向外国直接投资达到了前所未有的水平，但 2019 年的政治和经济不确定性导致本区域在全球内向和外向外国直接投资中的份额均有所收缩。如 ESCAP/CTI/2021/1 号文件所述，

\* 由于技术原因于 2021 年 1 月 22 日重发。

\*\* ESCAP/CTI/2021/L.1。

本区域在全球外国直接投资流入量中的份额从 2018 年的 45%降至 2019 年的 35%，在全球外国直接投资流出量中的份额从 52%降至 41%。COVID-19 大流行和随之而来的封锁措施导致 2020 年的外国直接投资进一步收缩。2020 年 1 月至 8 月，已宣布的绿地投资项目价值较 2019 年同期平均水平下降了 40%，而投资流出额下降了 26%。

3. 由于疫情仍在蔓延，预计 2021 年的投资仍将低于危机前的水平。2021 年以后的外国直接投资前景非常不确定，取决于这场危机的持续时间、刺激投资和应对疫情经济影响的政策干预的有效性，以及地缘政治和持续的贸易紧张局势。在现阶段外国直接投资恢复率很难预测，因为它们既取决于本区域内的恢复速度，也取决于区域外国家的恢复速度。

4. 从 COVID-19 大流行恢复过来的道路将是艰难而渐进的，而且将需要大量资源的流入。外国直接投资将是一项特别重要的资源，因为公共融资将会吃紧。<sup>1</sup> 由于需要重建跨境业务联系，因此要恢复到 COVID-19 之前的水平，将需要一段时间。此外，为吸引投资者，并说服他们留下来并扩大投资，还需要确定适当的项目。与此同时，投资水平的下降将导致政府之间的投资竞争加剧。甚至在这场危机之前，各国就面临着要大幅提高外国直接投资流入水平的极大压力，以帮助满足其实现可持续发展目标的投资需求。COVID-19 导致的外国直接投资意外大幅下降，同时加剧了这些压力并增加了对筹资的需求。

5. 认识到这一点，确保投资流向优先可持续发展部门的果断政策行动的重要性前所未有。采取这种行动前必须与本区域的投资促进当局和/或机构协商，以确保它们能够更有能力在这一新的和具有挑战性的环境中支持和获得投资。

6. 虽然疫情阻碍了投资，但它也为各政府提供了一个独特的机会之窗，可重新审查其对内和对外投资的方法，以期增加外国直接投资对当地和区域经济可持续发展的贡献。此外，各政府有机会将外国直接投资的积极作用纳入其疫后恢复计划。本区域的一些政府已经开始这样做，要么实施独立的支持投资措施，要么直接将外国直接投资纳入 COVID-19 恢复计划。前者的例子比比皆是：阿塞拜疆加大了对投资工业和高技术园区的税收激励；中国简化了外商直接投资审批流程；印度尼西亚政府正在着手通过一项综合性法律，以全面修订税收和劳动力市场法律，促进外国直接投资；哈萨克斯坦放宽了对新投资者签证的限制；巴基斯坦设立了一个新的促进投资的电子门户网站；乌兹别克斯坦政府成立了总统投资顾问委员会，并建立了促进投资的一站式机制；越南政府扩大了有资格获得投资奖励的国内外中小企业名单。相比之下，缅甸是本区域政府将外国直接投资的直接作用纳入其总体 COVID-19 疫后

---

<sup>1</sup> 为说明这一点，秘书处即将发布的一份政策简报重点指出，尚不清楚在恢复期间本区域发展中国家在多大程度上有足够的财政空间投资于关键的可持续发展部门。此外，各国政府制定的一揽子计划，无论规模大小，都将大大增加政府的中期债务负担，从而进一步限制了可用于发展目的的资源，进而突显了在恢复期间外国直接投资对实现这些目的的重要性。

恢复计划的少数国家之一，包括为此采用劳动力密集型和基础设施项目投资的快速审批程序以及降低投资申请费。

7. 这场大流行病将对国家、区域和全球投资决策产生持久影响。虽然每个国家在恢复阶段的优先事项不同，但所有政府都必须想办法调整其投资政策，以便最有效地利用外国直接投资，使经济重回可持续发展的道路。这类政策必须确保调整外国直接投资的用途，使其瞄准可持续发展的优先部门。重振投资多边合作的积极努力，特别是在与投资治理有关的事项方面，必须对相关国家努力构成补充。多边合作对于本区域最不发达国家走上恢复之路尤为重要。

8. 本文件讨论了在不断演变的 COVID-19 背景下和恢复期内应重新调整外国直接投资用途的优先领域。第二节载有关于投资促进和国际投资治理的信息。第三节载有关于外向外国直接投资以及母国或来源国如何利用外向外国直接投资支持其经济的可持续发展成果的信息。第四节载有政策建议，第五节载有供委员会审议的问题。

## 二. 在冠状病毒病大流行期间和之后，内向外国直接投资政策和促进工作的当务之急

9. 应对这一流行病将需要大胆、多方面和新颖的方法来吸引、保留和促进投资。还要求本区域各政府采取必要步骤改革和改善其投资环境。投资促进框架和战略必须在危机期间和之后不断演变，并适合每个国家的独特国情和需求。一些政府可能需要将重点放在机构重组，而另一些政府可能需要侧重于修订其激励框架，还有一些政府可能需要侧重于如何更好地抓住其在具有竞争优势的特定部门的机会。然而，很明显，所有政府都需要调整其优先的外国直接投资市场和行业的重点，使其与其可持续发展优先事项保持一致。在实践中，这需要在可再生能源、教育、卫生、水和环境卫生等关键可持续发展部门确定外国直接投资项目及其优先顺序。此外，至关重要的是，现在实施的改革和措施是为了在大流行病后时期保持这些改革和措施，以便投资生态系统<sup>2</sup> 能够得到持久改善。政策制定者在重新审视和修改其投资政策和监管框架时，应考虑以下四个关键优先领域：数字经济、绿色增长、区域和全球价值链中的本地和外国中小企业以及外国直接投资治理事项。

### A. 瞄准数字经济领域的外国直接投资

10. 在短短几个月内，COVID-19 大流行改变了企业和消费者与数字技术的关系，从而加速了全球的数字转型。随着需求的增长，政府为遏制 COVID-19 而颁布的措施推动企业走向数字化和在线运营及服务。数字化敏捷程度较高的

<sup>2</sup> 换言之，外国直接投资的体制、法律和监管环境以及影响促进、吸引和保留外国直接投资的因素，除其他外，包括部门构成、外国直接投资的类型和模式、投资规模和鼓励公司再投资的力度，以及外国直接投资的吸收能力。

公司在适应了这种新环境方面最为成功，而那些数字化敏捷程度不那么高的公司则把重点放在使自己的商业模式适应新的环境。<sup>3</sup>

11. 在政策层面，政府必须开始注重其数字竞争力，而这将取决于良好的数字基础设施、具备数字技能的劳动力和有利于科技公司的生机勃勃的环境。这些要素必须得到符合目的的监管框架、国家数字经济计划和连贯的数字投资政策的支持。<sup>4</sup> 例如，最后一项措施将侧重于吸引和促进外国直接投资进入数字基础设施、数字公司，以及经济中更广泛的数字应用。为此，即将出版的《亚洲及太平洋外国直接投资促进可持续发展的政策、促进工作及便利化手册》第二版有助于指导和支各政府制定有利和连贯的数字投资政策，以更好地吸引此类投资。

12. 同样至关重要，政府和行政机构，如投资促进当局和机构，应更好地利用数字技术来减轻行政负担，减少阻碍产品交付和外国投资的官僚障碍。实际上，这意味着提供更有效的数字服务，特别是在整个投资周期通过在线一站式设施便利投资。

13. 封锁措施促使投资促进当局和机构通过电话会议和视频会议提供远程投资者服务，并加强其在线存在，在集中化、易于访问的在线平台和社交媒体上向投资者提供必要的信息，特别是有关与 COVID-19 相关的政策、金融和监管变化的信息。在吸引新的外国直接投资可能很困难的时候，留住现有的外国直接投资至关重要，这清楚地表明，投资促进当局和机构需要扩大对现有投资者的在线投资服务。虽然本区域的一些投资促进当局和机构在这一领域已有了良好做法，包括在马来西亚、大韩民国、新加坡和泰国，但本区域许多其他发展中国家难以提供这些服务，因为它们无法访问基于云的或虚拟的文档和投资者信息。<sup>5</sup> 如果没有这样的服务，在危机期间，发展中国家的投资促进当局和机构要留住现有投资者并吸引新投资者，将继续面临一场艰苦的战斗。

## B. 确定和促进外国直接投资，促进绿色增长

14. 这一大流行病提供了一个独特的重置时刻，本区域内外的政府有一个无与伦比的机会，可开创一条持久、包容、绿色和有复原力的复苏之路。将更多投资引入气候友好型基础设施等部门，包括可再生能源、能效、水净化和输送系统、交通运输和住房等，以及自然资源的保护和高效利用和废物管理，从而扩大对绿色经济的外国直接投资，可以对此做出重大贡献。<sup>6</sup>

15. 为了利用这一机会，政府必须首先确定其优先发展的绿色行业，然后设计和实施雄心勃勃的全社会绿色投资议程，重点是在这些行业吸引更多和更

<sup>3</sup> Matthew Stephenson 和 Nivedita Sen, “How digital investment can help the COVID-19 recovery”。世界经济论坛，2020年4月15日。

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 世界银行集团，“投资促进机构对 COVID-19 的初步反应以及观察到的对外国直接投资的一些影响”，2020年4月。

<sup>6</sup> 经济合作与发展组织(经合组织), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition* (Paris, 2015).

高质量的投资。本区域的机遇很多，特别是在交通运输基础设施、发电、能效和污水处理方面。有一些小信号表明，投资者对这些行业的意向依然很强；例如，尽管疫情导致投资总体水平下降，但在 2020 年前 8 个月，可再生能源行业吸引了本区域服务业中的最大比例的绿地投资流入(28%)。<sup>7</sup>

16. 在这些努力的同时，政策制定者必须减少限制，确保绿色行业进一步向投资开放；实施明确的政策和监管框架，以吸引投资者，并确保此类投资有一个公平的竞争环境；引入融资机制以吸引绿色投资；鼓励更环保的企业行为。此外，政策制定者必须与投资促进当局和机构密切合作，设计连贯和强有力的战略来激励绿色投资，并开发一系列强有力的银行肯担保的项目来吸引投资者。与此同时，投资促进当局和机构必须重新考虑其投资促进战略，并对其进行调整，以适应确定的优先部门。

17. 要通过外国直接投资为绿色复苏铺平道路，将需要政治意愿、用以设计、发展和监测优先绿色行业投资的机构能力，以及区域合作。即将发布的《亚洲及太平洋外国直接投资促进可持续发展的政策、推动工作及便利化手册》第二版可以支持这些努力。<sup>8</sup> 各国政府还应考虑制定量身定制的指标，以评估、评价和衡量投资的可持续性，或在这一特定情况下投资的绿色特征。在区域一级，要在恢复阶段建设复原力，将需要各国政府共同努力，吸引投资，并引导投资进入跨境气候友好型基础设施。为此，亚太外国直接投资研究和训练网络平台<sup>9</sup> 可成为一个区域投资合作机制，将各政府聚集一堂，分享它们在制定和实施可持续绿色投资政策和框架方面的经验。

## C. 支持区域和全球价值链中的本土和外国中小企业

18. 遏制这一大流行病的封锁措施和向数字技术的加速转移加快了全球价值链的重组。这场大流行病促使公司提供更多的数字服务，并进一步实现流程自动化，以确保在这种新的运营环境中快速交付产品和服务。数字化和自动化程度的提高，再加上美国和中国之间持续的贸易紧张局势，已正在促使许多公司重新设想全球价值链格局。应对疫情对全球价值链造成的大规模和广泛的供需冲击，加大了对龙头公司的压力，要求它们重新考虑供应链依赖关系，并寻找方法使其更具韧性。展望未来，这可能会促使更多的龙头企业在中短期内将关键零部件和设备迁回本国或邻近国家。<sup>10</sup> 这将对本区域经济体

<sup>7</sup> 亚太经社会根据“外国直接投资情报”的资料计算得出的数据。可查阅：[www.fdimarkets.com](http://www.fdimarkets.com)(2020 年 10 月 25 日访问)。

<sup>8</sup> 经合组织绿色融资和投资中心开发的工具，如《清洁能源基础设施投资政策指南：为绿色增长和发展扩大获得清洁能源的机会》(2015 年，巴黎)，以及经合组织的《投资于气候，投资于增长》(2017 年，巴黎)，也可以作为额外资源，协助各国建设其设计和实施绿色投资框架的能力。此外，努力确保投资者成为《联合国全球契约》的一部分，有助于鼓励投资者采取更负责任和更环保的企业行为。

<sup>9</sup> <https://artnet.unescap.org/fdi>。

<sup>10</sup> 在某些情况下，本区域的政府已在鼓励企业将生产迁回本国或搬迁。例如，作为 2020 年 4 月宣布的 9 890 亿美元抗击 COVID-19 经济支持一揽子计划的一部分，日本政府拨出 22 亿美元，用以鼓励日本制造商将生产从中国迁回本国。该倡议最初于 2019 年推出，旨在缓解美中贸易紧张造成的供给侧中断，随后被纳入 COVID-19 恢复计划。见联合国贸易和发展会议(贸发会议)，“应对 COVID-19 大流行的投资政策”，载于《投资政策监测》，特刊第 4 期(2020 年 5 月)。

中与价值链挂钩的外国直接投资产生重要影响，并对本区域高度融入和依赖价值链网络的中小企业产生更广泛的影响。事实上，世界投资促进机构协会最近的一项调查表明，投资促进当局和机构与 COVID-19 有关的最大关切是价值链断裂及其对中小企业的影响和对其支持和促进的与价值链相关的外国直接投资的影响。中小企业面临的短期风险包括失去与以前从这些中小企业购买零部件、材料和服务的外国投资者的后向联系。从中长期来看，这可能意味着因技术、技能和其他人力资本的转移而失去潜在的溢出效应。<sup>11</sup>

19. 本区域各国政府近期的政策应对行动应继续以减轻参与全球价值链的中小企业的负担为目标。本区域大多数政府都向中小型企业提供了国家支持，但各政府必须把重点放在本土和外国中小企业上。例如，针对这两类企业的金融和财政援助对于在短期和中期保持供应链完整至关重要。这种援助可包括收回延迟付款担保、通过买方向供应商提供间接融资、向企业提供税额抵免和其他财政优惠、共同资助发展方案以及直接向当地企业提供融资。<sup>12</sup>

20. 为了加强价值链的中长期韧性，政府和企业应评估其脆弱性，<sup>13</sup> 特别是面对任何未来风险的脆弱性，并确定在关键优先部门利用竞争优势的机会，使它们能够更有效地融入全球价值链，并产生更多与价值链挂钩的外国直接投资。COVID-19 危机突出表明，这种评估还必须包括对必需品供应的评估，尤其是评估这些必需品是否需要重新迁到离家更近的地方。

21. 与此同时，投资促进当局和机构必须加大努力，支持和保持中小企业与现有外国投资者的联系，同时继续促进与价值链挂钩的外国直接投资。这包括部署更多更好的能够支持投资的在线工具和服务，以及向投资者提供有关 COVID-19 服务和激励计划的最新信息。

22. 对亚太区域而言，全球价值链冲击提供了一个扩大和更好地利用区域价值链的机会。然而，要做到这一点，将取决于多大程度上能扩大投资，包括外国直接投资，以改善数字、运输和贸易互联互通。利用秘书处现有的亚太外国直接投资研究和训练网络平台开展投资合作和知识共享，可以有效利用区域合作来吸引外国直接投资，并引导这些投资投向加强互联互通。

#### D. 解决多层次的外国直接投资治理问题

23. 改革国家和国际投资治理必须仍然是当前和疫后背景下的优先事项。本区域各国对外国直接投资的对策各不相同，越来越多的政府对新投资采取限制性措施，以保障医疗保健、制药、医疗器械和设备等战略部门的国内产能。例如，澳大利亚政府暂时收紧了对外资收购的规定；印度政府对来自邻国的投资实施了外国直接投资筛选程序；日本政府对制药和医疗器械行业的投资采取了筛选措施；新西兰政府对投资筛选规则进行了临时修改；俄罗斯

<sup>11</sup> 贸发会议，“应对 COVID-19 大流行的投资政策”。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 例如，此类评估必须考虑规划和供应商网络的脆弱性，以及运输和物流、产品复杂性、组织能力和成熟度。见：Knut Alicke, Xavier Azscue and Edward Barriball, “Supply-chain recovery in coronavirus times - plan for now and the future”, McKinsey & Company, 18 March 2020.

联邦政府推行了针对临时外国收购的筛查程序。虽然这些限制都影响了流入本区域的外国直接投资，但由于欧洲和北美的主要东道国也在这些领域推出了类似的保护主义措施，资金外流也受到了影响。

24. 这些限制给外国直接投资交易增加了一层全新的复杂性。虽然短期内它们可能符合保护公众健康的利益，但它们必须有明确的日落条款，这样才不会阻碍投资在复苏期间反弹，也不会阻碍对可持续发展的贡献。

25. 这场大流行病还对国际投资治理产生了重大影响。封锁措施迫使许多公司停止活动，推迟和/或取消他们计划的投资。这些措施令人质疑现有投资条约对外国投资者的保护程度，以及他们是否能够通过仲裁程序挑战与这场疫情相关的政策措施。任何此类争端的结果将取决于对各国制定旨在保护公众健康的紧急措施的灵活性的解释。因此，本区域各国政府必须为潜在的争端做好准备，同时确保继续加强争端预防和管理机制。为此，投资促进当局和机构以及参与投资项目的其他行政机构应确保它们充分了解其政府的国际义务，并与投资者保持开放和支持性的沟通渠道，以便在可能出现争议索赔之前更好地预测任何问题。

26. 在更广泛的层面上，这场危机还为各国政府提供了一个机会，可以加大努力改革国际投资治理制度，使其更符合目的，顺应可持续发展议程，并与各国投资法保持一致。例如，改革国际投资协定，使其更加以可持续发展为导向，可以为帮助各国实现可持续发展目标做出重大贡献。

27. 大流行病减缓了投资条约的制定，导致如今谈判回合的延迟和取消，各国政府有一个独特的机会来重新审视和重新制定其国际投资协定战略。特别是特需国家应利用这一机会建设其能力，以便根据本国的可持续发展挑战和优先事项制定连贯一致的国际投资协定战略。<sup>14</sup>

28. 诚然，改革国际投资协定制度，使其更加以可持续发展为导向，并与亚太区域的国家投资法保持一致，是一项艰巨的挑战，需要巨大的政治意愿。这是一项挑战，要求本区域各国政府共同努力处理所需的改革，同时根据国家可持续发展挑战和优先事项制定自己的国家战略。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)完全有能力将本区域的决策者和利益攸关方聚集在一起，共同制定战略，以实施国际投资协定制度的可持续发展改革，并向其成员国提供外国直接投资政策咨询和技术能力建设服务。

### 三. 利用外向外国直接投资促进母国可持续发展

29. 上一节介绍了政策制定者必须重点关注的几个优先领域，以便将内向外国直接投资用于可持续发展，并确保投资治理制度以可持续发展为导向。然而，亚洲及太平洋外向外国直接投资的出现和增长要求也要适当注意其在刺激母国和东道国积极和可持续的结果方面可以发挥的作用。尽管外向外国直

<sup>14</sup> 《国际投资治理中的外国直接投资与可持续发展》，载于《贸易、投资和创新研究》，第90期(联合国出版物，2019年)。

接投资的全球份额总体下降，但自 2018 年以来，亚洲及太平洋一直是全球外向外国直接投资的最大来源，这一事实使这一点变得更加明显。<sup>15</sup>

30. 虽然越来越多的亚洲及太平洋公司正在成为积极的外向投资者，但本区域大多数发展中国家仍需要采取政策行动支持、便利甚至促进外向外国直接投资。缺乏关于外向外国直接投资的循证研究是制定此类政策的主要障碍。更具体地说，虽然有丰富的研究历史和证据支持内向外国直接投资对东道国的重要性和发展效应，但外向外国直接投资能够并确实在多大程度上对母国产生积极发展成果，是一个新的研究领域，特别是对发展中国家而言。关于政策制定者可用来支持和促进外向外国直接投资以促进可持续发展的机构、政策和工具的类型和组合的研究更少。缺乏关于外向外国直接投资的循证研究令人担忧，因为除其他外，外向外国直接投资可以成为一种战略工具，使企业能够进入全球市场并融入全球生产系统和价值链，这反过来又有助于本国经济中的企业和行业加强竞争力，从而为这些经济体提供更具包容性和可持续的增长机会。

31. 认识到这一知识差距，并为了更好地理解外向外国直接投资的新潜力，秘书处在本区域投资促进当局和机构的支持下，自 2018 年以来，一直在开发关于外向外国直接投资与母国可持续发展的研究和循证政策咨询流。<sup>16</sup> 下一分节载有关于这一工作的信息。这是秘书处的一个新的利基工作领域，也是关于外国直接投资的一个新的重点领域。它的新颖性本身意味着，在现阶段仅就外向外国直接投资提供一套简明的政策优先事项（就像上文第二节所述的那样），既不谨慎，也不可能。在编写本报告时，亚洲及太平洋的大多数发展中国家对外向外国直接投资如何促进母国可持续发展的了解有限，并且没有外向外国直接投资政策或战略。因此，它们面临的特殊挑战是如何使外向外国直接投资成为其更广泛发展战略的一部分，对内向外国直接投资和贸易等领域的其他发展政策构成补充。广泛介绍这一专题，以强调制定外向外国直接投资政策或战略的重要性。然后讨论了对外直接投资如何带来母国效应的话题。最后，提出了政策制定者在制定外向外国直接投资战略时要考虑的一系列选项。<sup>17</sup>

## A. 亚洲及太平洋的外向外国直接投资

32. 亚洲及太平洋发展中国家的外向外国直接投资存量从 2008 年的 3 600 亿美元增长到 2018 年的 4 万亿美元，增长至原来的 10 倍多。类似的趋势在外向外国直接投资流动中也很明显。2008 年至 2018 年期间，本区域发展中国家（不包括中国）每年平均提供了 1 500 亿美元的外向外国直接投资。为了理解外向外国直接投资对亚洲及太平洋发展中国家的重要性，重要的是不仅要考

<sup>15</sup> 见 ESCAP/CTI/2021/1。

<sup>16</sup> 在亚洲及太平洋最不发达国家和内陆发展中国家外国直接投资网络第 9 次会议的报告中，成员国请秘书处进一步开发这一研究流，包括编写和发布一份关于外向外国直接投资和母国可持续发展的出版物。会议报告可查阅：[www.unescap.org/sites/default/files/9th%20FDI%20Network\\_Report-final\\_0.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/9th%20FDI%20Network_Report-final_0.pdf)。

<sup>17</sup> 秘书处目前正在与世界经济论坛和伦敦国王学院一起制定这份备选方案清单，因此本文件只提供了一个简化版本。



考虑每个国家外向外国直接投资的存量和流量，而且要通过观察每个国家外向外国直接投资与国内生产总值的比率来审查每个国家通过外向外国直接投资实现国际化的程度。根据这一标准，一些较小的经济体排名相当高，因为即使它们的外向外国直接投资存量的绝对水平无法与本区域最大的一些国家相比，但从占其经济规模的比例来看，它们的外向外国直接投资可能仍然相当可观(表 1)。

表 1

**2016–2018 年亚洲及太平洋发展中国家外向直接投资占国内生产总值的百分比**

排名	国家	占国内生产总值的百分比
1	新加坡	282
2	阿塞拜疆	52
3	马来西亚	39
4	汤加	26
5	俄罗斯联邦	24
6	泰国	23
7	格鲁吉亚	15
8	菲律宾	15
9	中国	14
10	哈萨克斯坦	13
11	印度尼西亚	6.6
12	印度	6.1
13	土耳其	5.5
14	亚美尼亚	5.1
15	所罗门群岛	4.8
16	越南	4.5
17	蒙古	4.2
18	东帝汶	3.8
19	柬埔寨	3.7
20	瓦努阿图	2.9
21	萨摩亚	2.7
22	巴布亚新几内亚	2.1
23	斐济	1.9
24	斯里兰卡	1.6
25	密克罗尼西亚联邦	1.4
26	老挝人民民主共和国	0.9
27	伊朗伊斯兰共和国	0.8
28	基里巴斯	0.7
29	巴基斯坦	0.7
30	孟加拉国	0.1

排名	国家	占国内生产总值的百分比
31	阿富汗	0.07
32	吉尔吉斯斯坦	0.06

**资料来源：**《外向外国直接投资与母国可持续发展》，载于《贸易、投资和创新研究》，第 93 期(联合国出版物，2020 年)。

33. 新加坡作为一个小型金融中心，外向直接投资的绝对量很大，位居榜首。第二位阿塞拜疆相去甚远，马来西亚排在第三位。拥有大量外向直接投资的大国，如中国、印度和俄罗斯联邦，与一些其他发展程度不一的中小型经济体，包括格鲁吉亚、哈萨克斯坦、菲律宾、汤加和泰国等，交错混合在一起。这些调研表明，在分析外向外国直接投资及其对可持续发展和投资决策的影响时，超越国家规模和发展水平十分重要。

34. 本区域发展中国家的大部分外向外国直接投资都以发达经济体为目标。这些经济体是颇有吸引力的投资地点，因为它们的市场规模很大，而且拥有领先的技术和专门技能。在发达经济体中获得技术、管理和其他具体能力的可能性为一些公司提供了机会，使它们能够赶上并更快地到达知识前沿，而这是仅靠内部创新不可能做到的。

35. 当发展中国家的公司在发展中国家投资时，它们往往会选择邻近的国家，这突出了邻近性在投资决策中的重要性，并为本区域内的外国直接投资流的稳定增长和重要性提供了解释。例如，就后者而言，2019 年区域内绿地投资占本区域绿地投资总额的 47%。<sup>18</sup>

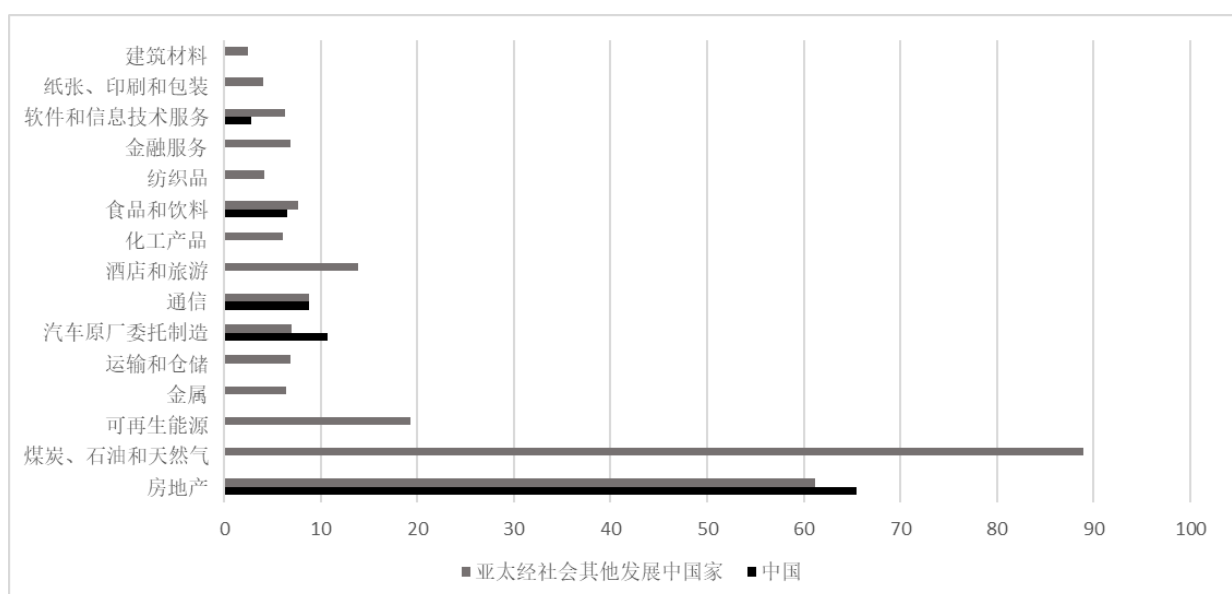
36. 寻求市场、战略资产和效率是亚洲及太平洋发展中国家外向直接投资的重要动机。图一显示了这些国家按工业活动划分的绿地外向外国直接投资。投资制造业可能意味着这些外国直接投资是寻求市场和效率的，而物流、商业服务、销售和营销以及类似活动则表明了其寻求市场的动机。采掘业的类别相对较小，而电力排在建筑业之后，位列第三。在设计、开发和测试以及研发方面的投资则表明其寻求战略资产的动机。总之，亚洲及太平洋发展中国家外向直接投资的行业分布是多样化的，这意味着这些投资可能对母国产生多种效应。

<sup>18</sup> 见 ESCAP/CTI/2021/1。

图一

## 2016–2018 年亚太发展中国家绿地外向外国直接投资 (按活动分列)

(单位: 十亿美元)



资料来源:《外向外国直接投资与母国可持续发展》, 载于《贸易、投资和创新研究》, 第 93 期。

37. 本区域外向外国直接投资的巨大规模、其日益增长的区域内性质及其行业分布突出表明, 需要探索如何利用这些投资流来支持实现可持续发展目标, 特别是在来源国。

## B. 外向外国直接投资的母国效应与可持续发展目标

38. 外向外国直接投资可创造财政收入, 增加出口, 促进更多国内投资, 转让专门技能, 培育创新, 升级产业, 提高标准, 提高生产率, 便利获取资源和有形资产, 创造就业和促进经济增长, 从而推动母国取得积极的发展成果。事实上, 受外向外国直接投资影响的经济和可持续发展领域与受在东道经济体的多国企业运营影响的领域相似, 但影响的方向相反。<sup>19</sup>

39. 鉴于外向外国直接投资与经济发展之间的这种联系, 并鉴于外国直接投资和多国企业的国际业务有助于实现可持续发展目标的调查结果,<sup>20</sup> 有可能将可持续发展目标与各种母国效应联系起来。<sup>21</sup> 然而, 根据关于投资与发展

<sup>19</sup> Matthew Stephenson, “Investment as a two-way street: how China used inward and outward investment policy for structural transformation, and how this paradigm can be useful for other emerging economies”, 博士论文(国际关系和发展研究生院, 2018年)。

<sup>20</sup> 贸发会议, “南方跨国公司的投资达到创纪录水平: 收购发达国家在发展中国家的分支机构”, 载于《全球投资趋势观察》, 第 16 期(2014年4月)。

<sup>21</sup> Matthew Stephenson, “OFDI and development: policy considerations to leverage a new pathway for growth”, in *Towards Sustainable Development: Lessons from MDGs & Pathways for SDGs*, Syed Munir Khasru, ed. (Dhaka, Institute for Policy, Advocacy, and Governance, 2017), pp. 367–386.

的总体文献，可持续发展目标最初的概念化主要侧重于对一个经济体的投资（因此包括内向外国直接投资）而不是具体的外向外国直接投资对发展的影响。具体而言，具体目标 17.5 针对的是通过和实施对最不发达国家的投资促进制度的国家。<sup>22</sup> 据推测，这是指内向投资，尽管外向外国直接投资实际上可以包括在活动组合中，其目的是最大限度地发挥投资促进的潜在效益。因此，可以想象，外向外国直接投资发挥的重要作用仅次于内向外国直接投资，尽管可持续发展目标与外向外国直接投资之间的联系仍需要进一步说明。

40. 因此，表 2 概述了已发现的外向外国直接投资对母国的影响，解释了每种影响的特点以及产生这些影响的机制。总的来说，它列出了 10 种母国效应，加上作为所有其他效应通常结果的经济增长，并将它们与它们能够帮助实现的可持续发展目标联系起来。

---

<sup>22</sup> 《国际投资治理中的外国直接投资与可持续发展》，载于《贸易、投资和创新研究》，第 90 期。

表 2  
外向外国直接投资母国效应与适用的可持续发展目标和具体目标

母国效应	到外国寻求	渠道	适用的可持续发展目标和具体目标
增加财务收益	海外利润	汇回收益	17.3 (筹集额外财政资源)
增加出口收入和国内产出	进入国外市场	母国企业的出口机会	17.11 (增加发展中国家的出口); 9.2 (促进包容和可持续的工业化)
加大国内投资	财务收益和经济状况改善的结果		9.2 (促进包容和可持续的工业化)
增加专门技能、创新、专利数量	研发、直接获取专门技能和反向溢出效应	专门技能转让和随之而来的国内溢出效应	9.5/9.b (提升技术能力, 支持国内技术发展); 8.2 (实现更高水平的经济生产力); 7.a (促进获得清洁能源的研究和技术); 12.a (加强科学和技术能力); 17.16 (调动和分享知识、专长、技术和财政资源)
改进标准和做法	从国外采用	在国内实施	12.6 (鼓励公司采用可持续做法)
产业升级	增强竞争力, 高效利用劳动力  专有技术、创新、专利和资本货物增加的结果	技能提升, 国际竞争	9.5/9.b (提升技术能力, 支持国内技术发展); 8.2 (实现更高水平的经济生产力); 7.b (升级技术以提供可持续的现代化能源服务); 12.a (加强科学和技术能力)
生产力增长	所有无形回报的结果		8.2 (实现更高水平的经济生产力);
有更多的资源可供使用	取得自然资源	有更多可供使用或直接运送到母国	7 (负担得起的清洁能源); 9.2 (促进包容和可持续的工业化)
改进有形资产和产品	资本货物、机器等的购置。	在母国工厂或企业安装和使用	9.5/9.b (提升技术能力, 支持国内技术发展)
提高就业和工资水平	其他母国效应的结果		8.5 (实现充分的生产性就业和体面工作)
经济增长	所有其他母国效应的结果		8.1 (根据各国国情维持人均经济增长), 1 (无贫困)

**资料来源:** 《外向外国直接投资与母国可持续发展》, 载于《贸易、投资和创新研究》, 第 93 期。

41. 虽然审查外向外国直接投资的母国效应的存在和程度的实证研究仍处于初级阶段, 但秘书处的初步评估证实, 外向外国直接投资对本区域发展中国家的国内生产总值、出口和研发支出产生了积极影响。例如, 本区域发展中经济体每一美元外向外国直接投资可以使这些国家的国内生产总值增加 8.6 美元, 出口增加 5 美元。外向外国直接投资也可以对本区域发展中国家的创新

能力产生影响，每支出 1 000 亿美元，研发支出占国内生产总值的百分比就会增加 0.725%。<sup>23</sup>

42. 外向外国直接投资为帮助来源国实现其可持续发展优先事项提供了前途光明的、尚未开发的潜力。然而，重要的是，要认识到母国效应的强度在很大程度上取决于其发生的背景和投资的特点。例如，外向外国直接投资的类型、动机和进入方式将影响母国效应的程度。此外，母国经济的吸收能力也会影响母国效应的强度。<sup>24</sup>

43. 因此，政府在监测和影响外向外国直接投资的后果方面可以发挥重要作用。政策和法规可以促进外向外国直接投资的积极效应，同时试图减轻任何不利效应。例如，政府通过科学、教育、法律环境和其他领域的适当政策，在最大限度地提高国家及其企业的吸收能力方面发挥着重要作用。

44. 本区域的一些国家已经开始认识到这一点。例如，中国、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国政府(所有这些国家近年来都经历了巨额外向外国直接投资)都采取了政策和措施，使外向外国直接投资服务于本国的发展优先事项。例如，这些政府减少或取消了对大多数外向外国直接投资的监管限制，并指定一些特定的政府机构负责外向外国直接投资。在这些国家，提供投资相关服务、外向外国直接投资的信息、牵线搭桥服务和前往有希望的投资目的地的出差都很常见。一些国家已作出安排，为外向外国直接投资项目提供资金支持。然而，在利用外向外国直接投资政策和措施在这些国家实现积极的发展成果方面，仍有进一步采取更全面的战略性方法的余地。

45. 然而，总的来说，本区域大多数发展中国家政府对母国措施与积极发展成果之间的联系了解有限，<sup>25</sup> 并且由于了解有限，对引进外向外国直接投资政策仍然犹豫不决。许多国家在制定和实施有针对性和连贯的外向外国直接投资战略以利用这些资金外流来实现母国的可持续发展方面，面临相当大的挑战。因此，这些政府面临着一个相当大的挑战，即如何使外向外国直接投资成为其更广泛发展战略的一部分，以补充贸易和内向投资等领域的其他发展政策。因此，应支持政府官员制定和实施政策和监管框架，以促进和引导外向外国直接投资，确保其有助于可持续发展。

## C. 外向外国直接投资政策选择

46. 图二概述了政府为实现积极发展成果可用来便利、促进和管理外向外国直接投资的具体选择和工具。政府可以利用这一选择清单来制定有针对性的外向外国直接投资政策。就排序而言，政府应首先确定它们希望实现哪种母国效应，以及可能影响其实现程度的因素。其次，应确定最有效的母国措施，以及是否应针对任何具体投资、行业或公司来刺激这些效应。为了使外

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 同样重要的是要认识到，外向外国直接投资可以对母国经济产生有利影响，但也可能产生不利影响。例如，挤出国内投资，损害国际收支平衡，并导致货币贬值，造成资本外逃。

<sup>25</sup> 母国措施是选择在国外投资的公司之母国为管理和鼓励外向外国直接投资流向其他国家而实施的所有政策、法规、措施和体制调整。

向外国直接投资政策适应母国的具体需求和发展特点，可以制定影响效应的因素、母国措施和目标的组合。

图二

### 政府利用外向外国直接投资促进母国发展的选择清单

母国效应	影响因素	母国措施	针对
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 财务收益</li> <li>• 出口/产出</li> <li>• 国内投资</li> <li>• 专门技能</li> <li>• 提高标准</li> <li>• 产业升级</li> <li>• 生产力</li> <li>• 资源能力</li> <li>• 有形资产/产品</li> <li>• 就业</li> <li>• 经济增长</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 东道国经济</li> <li>• 投资多国企业</li> <li>• 产业部门</li> <li>• 投资动机</li> <li>• 进入模式</li> <li>• 所有权程度</li> <li>• 自投资以来的时间</li> <li>• 政策背景</li> <li>• 吸收能力</li> <li>• 转移渠道</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 体制</li> <li>• 法规</li> <li>• 服务</li> <li>• 金融支助</li> <li>• 财政支助</li> <li>• 投资保险</li> <li>• 条约</li> <li>• 业务支助</li> <li>• 效益最大化</li> <li>• 监测和评价</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 投资动机</li> <li>• 投资策略</li> <li>• 进入模式</li> <li>• 投资目的地</li> <li>• 投资规模</li> <li>• 公司规模</li> <li>• 公司所有权</li> <li>• 公司国籍</li> <li>• 营商经验</li> <li>• 产业部门</li> <li>• 否则不会发生的外向外国直接投资</li> <li>• 实现母国效应</li> </ul>

**资料来源：**《外向外国直接投资与母国可持续发展》，载于《贸易、投资和创新研究》，第93期。

47. 有可能从这四个类别建立多种选择组合，以制定外向外国直接投资政策的战略方法。例如，如果期望的母国效应是增加出口收入，那么绿地投资、寻求市场的动机和母国经济拥有强大的具有国际竞争力产品的行业可能被确定为重要的影响因素。鉴于这些目标和考虑，政府可以采取母国措施，重点提供服务，帮助公司通过绿地投资进入海外市场。它可为有竞争力的行业提供量身定做的服务，或者专注于在国际化 and 进入外国市场方面存在已知困难的中小企业。当目标是加强国内专门知识时，重点可更多地放在发达经济体中有国内需要的专门知识和吸收能力充足的行业的全面收购，推广工作则集中在提供财政支持和牵线搭桥服务上。这些只是一些一般性的例子，可说明如何将这四个类别的选择结合起来，以制定适当和合适的投资政策，培育特定的母国效应。有很多可能的组合，其中一些组合可能比另一些效果更好。

48. 由于本区域许多较小的国家仍处于采用和加强外向外国直接投资政策的过程中，这一选择清单可能有助于它们为日益重要而复杂的经济决策领域导航。因此，秘书处与世界经济论坛和伦敦国王学院一道，正在将这一选项清单发展成一个新的政策工具包，以最大限度地利用外向外国直接投资促进母国的可持续发展。这将是第一个为外向外国直接投资和母国可持续发展设计的政策工具包，将于2021年初发布。当然，重要的是，由于随着时间的推移出现更多相关的调查结果，以及亚洲、太平洋和其他地区的政府在通过母国措施利用外向外国直接投资促进发展方面获得更多经验，这种政策工具包也应得到完善。

## 四. 政策建议

49. COVID-19大流行加剧了亚洲及太平洋的经济和社会不平等。对公共卫生和经济紧急情况采取适当的对策，可通过为吸引、保留和支持优先考虑可持续发展的外国直接投资创造适当的条件，使本区域加快实现期盼已久的可持续发展转型。政府今天采取的大胆新行动将为未来十年甚至更长时间确定国家发展轨迹。

50. 然而，考虑到未来道路上存在着相当大的不确定性，如果政策要在本区域经济体内部和所有经济体建立和维持复苏，这些政策就必须有支持作用，并仔细安排其排序。此外，由于危机仍在蔓延，任何和所有经过修订的外国直接投资政策都必须纳入一定程度的灵活性，以便它们能够演变并促进可持续复苏。因此，建议各国政府考虑在国家和国际政策层面采取下文详述的行动。

51. 在国家层面，各国政府必须对外国直接投资保持开放。在实践中，这意味着改善对优先可持续发展部门外国直接投资的激励措施，同时消除这方面的阻碍，并在为直接应对这一疫情而实施的任何新的限制性措施中引入日落条款。除这些努力外，还必须审查和修订现行的外国直接投资政策，以确保它们对可持续发展优先事项构成补充，并使各国政府能够吸引、保留和促进投资，以支持数字转型和绿色增长，并加强公共保健系统，包括药品和疫苗的生产。为此，简化投资程序以确保外国投资规则的开放性和清晰性，以及建立有利于投资的营商环境，将有助于调动投资，为可持续发展带来最大利益。

52. 为了支持这些努力，政策制定者和投资促进当局和机构需要制定适当的指标，使他们能够评估、衡量和监测单个外国直接投资项目对可持续发展的影响，即外国直接投资项目对国家可持续发展优先事项的贡献有多大。秘书处目前正在为可持续发展的三个维度的此类指标制定准则和模板。这将有助于各国瞄准特定优先部门中来自特定来源的特定外国直接投资，并确定其优先顺序。

53. 考虑到外向外国直接投资有尚未开发的潜力，决策者必须注重设计和实施有利于促进内向和外向外国直接投资的战略和措施。事实上，本区域各国政府在制定全面和战略性的办法以利用外向外国直接投资政策和措施实现积极、可持续的发展成果方面，有很大的空间。

54. 在国际一级，必须恢复国际条约制订谈判回合，各国应共同努力，加强和精简国际投资治理，并重新平衡投资促进当局和机构，使其更加面向可持续发展。亚太最不发达国家和内陆发展中国家外国直接投资网络已被纳入亚太外国直接投资研究和培训网络平台。通过这一网络，平台已成为成员国就这些国际投资治理改革问题进行讨论和知识共享的重要机制。

55. 区域合作，与使各国对投资开放和改革国际投资治理制度的政治承诺一起，对于帮助各经济体和企业复原期间重建得更好并利用与区域价值链挂钩的外国直接投资的潜力至关重要。特别是，这种合作有助于为本区域的绿色复苏铺平道路，吸引和便利投资以应对跨境挑战，使国家和国际投资治理



更加协调一致，更加以可持续发展为导向，并使各国能够更有效地利用区域内投资流。

56. 本区域的发展中国家，特别是最不发达国家，将需要额外支持，以制定和实施与上述相关内容相符的政策、战略和投资框架。虽然 COVID-19 大流行对本区域投资水平的影响因国家而异，但不可否认，特需国家受到的打击最大，因为它们的能力较低，难以在危机期间实施同样广泛的经济和投资政策措施来支持、吸引和留住投资，并且因为它们更加依赖与全球价值链相关的投资，而全球价值链已被大流行病严重破坏。区域合作和秘书处提供的技术能力建设支助对于帮助这些国家减轻疫情对外国直接投资的负面影响至关重要。亚太外国直接投资研究和训练网络平台是这些国家的一个重要工具，特别是因为它有助于分享设计和实施有利于《2030 年可持续发展议程》的外国直接投资政策的知识和经验。

57. 此外，鉴于本区域外向外国直接投资的增加和区域内外国直接投资流动的重要性日益增加，有必要扩大区域和政府间级别的投资合作。虽然投资促进主管部门和机构长期以来一直在提供牵线搭桥服务，但在针对区域内投资流动，特别是本区域发展中国家之间的投资流动，以及具体针对东道国可持续发展目标优先部门的投资流动方面，这些服务却是一种不发达的手段。虽然内向外国直接投资通常由国家的某一机构推动，通常是投资促进当局或机构，但外向外国直接投资的促进工作通常属于几个机构的职权范围，这些机构之间往往没有沟通。<sup>26</sup> 然而，它们各自与本国经济中的企业界的联系和互动意味着，它们拥有一个庞大的知识宝库，其中保存着本区域东道国可持续发展项目的潜在外向投资者的信息。因此，亚太外国直接投资研究和训练网络平台可使参与支持一国外向外国直接投资的众多行为者与另一国的内向投资促进当局或机构进行有意义的接触，并将其汇聚在一起，以便使双方机构能够更好地将区域内的外国直接投资流动引导到可持续发展项目中，并确保从 COVID-19 大流行中更可持续地复苏。来源国和目的地国的外国直接投资机构之间加强合作对双方来说都是双赢的，这将使本区域能够重建得更好。

## 五. 供委员会审议的问题

58. 最后，请贸易和投资委员会审查本文件所载的调查结果和政策建议，以便指导秘书处在今后推进外国直接投资工作，包括提供政策咨询和技术援助，制定针对具体国家的外国直接投资可持续性指标准则，并加强亚太外国直接投资研究和训练网络平台，以纳入投资合作职能，将本区域外国直接投资的目的地国与来源国聚集在一起，以便继续支持成员国的外国直接投资。

---

<sup>26</sup> 这些机构可包括出口信贷机构、发展融资机构、特殊目的机构、贸易促进机构和其他职能部委。