



投资政策框架

前 言

《投资政策框架》是由 OECD 和非 OECD 成员参加方组成的特别行动工作组制定的，并且作为“OECD 投资发展计划”的组成部分。在 OECD 投资委员会主持下成立的该工作组于 2003 年 11 月在约翰内斯堡发起了这一《投资政策框架》。

2006 年 5 月 11 日，OECD 委员会通过并公开了《投资政策框架》。2006 年 5 月 23 至 24 日在 OECD 年度部长级会议上，各位部长对《框架》表示欢迎，并且号召 OECD 继续与非成员政府和其他政府间的组织合作以推动《框架》的积极运用。

在通过《框架》时，OECD 委员会重申各个成员执行《千年宣言》和《蒙特雷共识》的坚定承诺，认识到私人投资对全球的增长、贫穷的消除和可持续发展的核心作用。在各国发展战略和国际合作的背景下，委员会鼓励 OECD 与非成员政府、利害相关方利用《框架》来评估政策和开展对话。

为支持《框架》的有效利用及其未来的发展，OECD 委员会不仅鼓励与世界银行、联合国和其他利益组织的持续合作，而且还鼓励积极地参与企业、劳工和其他民间社团组织。

委员会同时还注意到，由发展援助委员会制定的关于《利用 ODA 以促进私人投资的发展：捐赠者的政策指南》报告是“OECD 投资发展计划”的另一个组成部分，它是对《框架》的补充，并且欢迎捐赠者在能力建设方面帮助发展中国家改善投资环境。

委员会还赞同，在与其他 OECD 机构、国际机构进行合作，并与利害相关方磋商的前提下，投资委员会和非成员合作伙伴原则上应根据运用《框架》所获得的经验每两年一次对《框架》进行审查。

《投资政策框架》的制定过程

制定《框架》的特别行动工作组由大约来自 60 个政府的官员组成。除 30 成员国之外，参加特别行动工作组会议的非 OECD 经济体分别是阿根廷、巴林、巴西、智利、中国、中国台北、埃及、爱沙尼亚、印度、印度尼西亚、以色列、约旦、拉脱维亚、立陶宛、马来西亚、摩洛哥、莫桑比克、巴基斯坦、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯、塞内加尔、斯洛文尼亚、南非、坦桑尼亚和越南。

智利财政大臣的资深顾问路易斯·爱德华多·爱斯科巴先生 (Luis Eduardo Escobar) 和日本常驻 OECD 代表贺田周一郎先生 (Shuichiro Megata) 两人联合主持该特别行动工作组。

世界银行、联合国贸易与发展会议 (UNCTAD) 和其他国际组织都参加了特别行动工作组。工商咨询委员会 (BIAC)、工会咨询委员会 (TUAC) 和非政府组织代表也参加了特别行动工作组并作了提议。从 2004 年 6 月到 2006 年 3 月特别行动工作组已在巴黎召开了五次会议。同时在印度和巴西分别举行了“关于 OECD 国际投资全球论坛”，并在该“论坛”、OECD 和其他区域性投资计划的主持下举办了关于《框架》的海外咨询活动。2006 年 1 月至 2 月，也通过 OECD 的互联网网站进行了更为广泛的公开咨询活动。

除投资委员会外，在秘书处的主持下其他 9 个参与或审查《框架》章节的 OECD 机构是：“发展援助委员会”、“贸易委员会”、“竞争委员会”、“财政事务委员会”、“公司治理指导小组”、“教育委员会”、“就业、劳工和社会事务委员会”、“国际商业交易贿赂工作组”和“公共管理委员会”。

在 OECD 秘书处，皮勒·波瑞特 (Pierre Poret) 是金融与企业部理事会投资分会的负责人，该分会的迈克尔·盖斯特林 (Michael Gestrin) 和乔纳森·科佩尔 (Jonathan Coppel) 两人负责协调有关支持《框架》的文件工作。支持性文件的准备工作的分工如下：迈克尔·盖斯特林 (Michael Gestrin) 负责“投资政策”和“投资促进与便利”章节；山谷·安德鲁 (Dale Andrew)、乔纳森·加哥 (Jonathan Gage) 和赛巴斯迪恩·米罗得 (Sebastien Miroudo) 负责“贸易政策”章节；迈克尔·盖斯特林 (Michael Gestrin)、帕特力西亚·海力亚德·都瑞伊尔 (Patricia Heriard-Dubreuil) 和杰里米·威斯特 (Jeremy West) 负责“竞争政策”章节；史蒂文·克拉克 (Steven Clark) 负责“税收政策”章节；丹尼尔·布鲁梅 (Daniel Blume) 负责“公司治理”章节；卡斯林·高登 (Kathryn Gordon) 负责“负责任的商业行为”章节；乔纳森·科佩尔 (Jonathan Coppel) 负责“基础设施和金融部门的发展”和“人力资源发展”章节；加诺斯·贝特科 (Janos Bertok)、埃罗迪·贝斯 (Elodie Beth)、尼科拉·埃勒曼·坎克赫 (Nicola Ehlermann-Cache)、约瑟夫·科恩伍特兹 (Josef Konvitz)、德里亚·罗德里哥 (Delia Rodrigo) 和克里斯特安·威格兹 (Christian Vergez) 负责“公共管理”章节。世界银行提供了关于“基础设施和金融部门的发展”和“人力资源发展”方面的背景资料。投资分会的首席管理员塔科希依·克娅玛 (Takeshi Koyama) 担任特别行动工作组的秘书，帕梅拉·杜芬 (Pamela Duffin) 担任分会的通信官。

序 言

《投资政策框架》的宗旨是推动那些有助于经济稳定增长和可持续发展的私人投资，因此为各国和人民的繁荣昌盛作出贡献，以及为贫穷的消除贡献力量。

私人投资的经济和社会益处，包括国内的、国际的及其诸多形式（从有形财产到智力资本）都得到了广泛的认可。私人投资可以增强经济生产力，创造就业机会和促进收入的增长；并且在国际投资情况下，它还是实现技术和企业人才向当地扩散、刺激国内投资的渠道，包括建立各种当地供应商之间的联结。这些益处是社会发展、贫穷消除之强大力量。然而，尽管许多国家在国内私人投资的高速增长和吸引大量的国际投资上取得了成功，并使其成为发展战略不可分割的部分，但是，其他国家仍未能成功地实现这些投资的益处。让投资益处自发地增长，或各国、各部门和各地方都得到均衡增长并非必要，而最要紧的是各国要不断地努力加强国家政策、公共机构以及国际合作，以便创造良好的投资环境。

《投资政策框架》是一个工具，它为任何有兴趣建立对所有投资者具有吸引力的环境和提高投资对社会（尤其是对贫穷者）的益处的政府提供了一个考虑重要政策问题的清单。通过这种方式，《框架》目标是推进《联合国蒙特雷共识》的实施，而后者强调了私人投资对有效的发展战略具有重要的作用。

《框架》应被看作为《联合国千年宣言》，以及晚近为加强国际和国内贸易往来的环境而作出的多边努力（包括《多哈发展议程》和《约翰内斯堡可持续发展宣言》）的广泛内容的一部分。与那些计划相同，《框架》可以促进透明度，加强政府、企业以及与促进发展和消除贫穷密切相关的其他方的适当作用和责任，并且可以确立普遍的民主社会的共有价值和尊重人权，包括财产权。

《框架》既不是大量现成的药方，也不具有约束力。相反，它是用来架构和评估国家在追求发展时所面临的各种重要政策挑战的一个灵活工具。其核心宗旨就是鼓励政策制订者去探究各种关于经济、组织机构和政策设定的适当问题，以便分清它们的优先性，形成一套有效的政策，并评估其进展情况。

特别行动工作组的政府官员来自约 60 个 OECD 和非 OECD 经济体，该工作组在与世界银行、联合国和其他国际组织的合作下，并在非洲、亚洲、拉丁美洲和东南欧进行区域性磋商告知后，决定并制定了这一《框架》的内容和结构。企业、劳工和其他民间社会团体也对《框架》的制定提出了看法。宏观经济的稳定性、政治的可预测性、社会的团结和法律规则之遵守都是可持续发展的前提条件，除此之外，特别行动工作组在对每个领域的政策与投资环境之间的联系程度进行评估的基础上，选择了十个领域的政策。这十个章节吸取了 OECD 成员国和非 OECD 成员的良好做法，其涵盖的内容是：投资政策、投资促进与便利、贸易政策、竞争政策、税收政策、公司治理、促进负责任的商业行为政策、人力资源发展、基础设施与金融部门的发展和公共管理。

虽然《框架》内容是综合性的，但并没有声称要穷尽一切。其他领域的政策，例如环境、能源、农村发展、创新、妇女的创业精神和性别平衡也都会对贸易环境产生影响。虽然《框架》并没有区分这些主题和把它们作为独立章节，但是，许多问题在投资环境和经济发展中具有明显的重要地位。

《框架》可以提高不同层次的政府在制定和实施政策时信息的灵通，并可以通过各种方式使《框架》成为国家发展战略的组成部分。自行评估、平行监督、区域合作和多边磋商都能从《框架》所提供的见识中获得益处，并有助于认识到该优先进行改革的投资政策的领域。同时，《框架》还为国际组织的能力建设计划、投资促进机构提供了参考点，而且也为捐赠者在改善投资环境上帮助国家发展伙伴关系，以及为企业、劳工和其他非政府组织与政府之间的对话也提供了参考点，《框架》的不同部分可以灵活地适应不同的经济发展阶段的特殊的经济、社会、法律和文化的情况和需要。《框架》还指出，各国政府可以通过国际合作，包括区域一体化和母国政策计划来获得潜在的帮助。

OECD 将与非成员、伙伴组织、捐赠者和利害关系方一起共同提供方法上的协助，包括进程指标，同时，根据不同情况和需要也对有效运用《框架》的能力建设给予帮助

《框架》是 2003 年 11 月在约翰内斯堡发起的《OECD 关于投资发展计划》的一个组成部分，这得到了 OECD 部长级会议的支持。《框架》是建立在 OECD 处理不同领域政策的经验和文件的基础之上，这些经验和文件涵盖了各个 OECD 委员会与非成员国家和地区之间的全球性和区域性对话。《框架》补充了晚近 OECD 指导政府和企业的计划，包括《OECD 跨国公司行动指南》（2000 年修订），并且还能配合 OECD 发展援助委员会的《关于利用 ODA 以促进私人投资发展：捐赠者的政策指南》，而后者也是 OECD 计划的另一个组成部分。

OECD、非成员伙伴和利害关系方将根据《框架》运用的实践情况，对《框架》及其范围进行审查，以便及时加强其有效性。

第一篇：投资政策框架

《框架》的第一篇汇集了十个部分的问题，这些问题涵盖主要领域的政策，它们是由特别行动工作组挑选出来的。在《蒙特雷共识》中它们也同样被认为对投资环境具有最强的冲击力。运用这些问题的方法是企图为政府根据自身的情况、发展议程和制度安排进行自行评估和安排优先事项提供灵活的手段。这些问题同时也有助于确定政府、企业和其他利害关系方各自的责任，精确地确定投资环境中国际合作可以最有效地矫正其弱点的地方。

这些问题都附有注释，这些注释从投资角度上为第二篇提供了内容和信息。每个章节所列出的参考文件和政策来源则提供了更多的分析背景和实践的政策指南，包括那些国家自身处理的问题的实践范例。另外，配套卷《投资政策框架：OECD 和非 OECD 成员良好做法回顾》也为这十个领域的政策提供了分析背景资料。

有三项原则贯穿于整个《框架》。第一，政策凝聚原则，即每章的问题后面都伴有不可分割的方法来应付不同政策领域与投资环境之间相互作用。例如，投资保护和开放的标准既广泛适用于国际的投资者，也适用于国内投资者，包括中小企业(SMEs)；有效的竞争政策和税收政策在保证投资，特别是小企业的投资，不因不必要的准入障碍、劝阻性税收和守法性差而受到阻碍上具有重要作用；并且开放的贸易政策有助于实现开放性投资政策的益处。“公共管理”章节将集中有关在政策领域内和跨政策领域实现良好的管理框架的条件。

第二，重视政策的制定与实施的透明度原则，即政府机构要对其各种行为负责。透明度可以降低投资者和与投资有关的交易费用的不确定性和风险，并且促进公私之间的对话。责任性可以使投资者相信政府机构能够负责任地行使权力。因此，在具体的公共领域的政策中，如何让透明度和责任性促进蓬勃发展的投资环境就成为了每一章节问题的主旋律。

贯穿《框架》的第三项原则是定期评估现在的和拟议的政策对投资环境的影响。在这点上，这些问题将根据对所有投资者都给予公平对待的原则(包括外国的或国内的，规模大的或小的投资者)和投资机会公开原则，探求和帮助评估政府的政策是如何充分地支持已确立的良好做法，并要考虑到投资者经营所在地的更广泛的利益。这些问题都特别强调制度框架的变通性和周期性评估的作用，以便较早就能认识到新的挑战 and 迅速地采取应对措施。

1. 投资政策

投资政策的质量直接影响到所有投资者的决策，无论这些投资者是规模大的还是小的，是国内的还是外国的。透明度、财产之保护和非歧视性是投资政策的原则，这些原则是努力为所有的投资者创造良好投资环境的基础。

- 1.1 政府采取了哪些措施来保证涉及投资和投资者（包括中小企业）的法律法规及其实施是明确的、透明的，并且可以轻易地获取和没有强加不必要的负担？
- 1.2 政府采取了哪些措施来逐步建立及时、安全和有效之产权登记方法，以便对土地和其他形式的财产进行登记？
- 1.3 政府是否执行了知识产权保护的法律法规和建立了有效的实施机制？保护之水平是否能激励国内外公司创新和投资？为满足中小企业（SMEs）知识产权的需要，政府采取了哪些措施来制定战略、政策和规划？
- 1.4 契约实施制度是否有效？所有投资者是否都可以广泛地签订契约？政府建立了哪些争端解决替代机制，以便在成本合理基础上保证保护范围的最大可能性？
- 1.5 政府是否也坚持实行与其国际法义务一致的及时、充分和有效的补偿政策？政府规定了哪些明确、具体的限制征收能力的措施？存在哪些独立的渠道来审查该项权力的使用或对之制衡？
- 1.6 政府是否已采取了措施来确立作为管理投资的法律法规根基的非歧视原则？在行使管理权和提供公共服务时，政府是否有适当的制度来保证那些保留下来的对国际投资实行差别待遇的限制措施的透明度，并定期对它们违反公共利益宗旨的成本进行审查？政府是否不仅审查了那些影响资本和利润自由转移的限制性措施，而且还审查了这些限制性措施对吸引国际投资的影响？
- 1.7 投资政策当局是否与其他国家或地区一道扩大关于促进和保护投资的国际条约？政府是否定期地审查其现在的国际条约和承诺，以便确定这些规定是否可以创造更具有吸引力的投资环境？用以保证有效地履行该国国际投资协议的承诺的措施有哪些？
- 1.8 政府是否批准并实施了有约束力的投资争端解决之国际仲裁文件？

2. 投资促进与便利

投资促进与便利的措施，包括激励性的措施，是吸引投资的有效手段，假若它们的目标是为了矫正市场的失败并根据可达到加强国家投资环境目的的方法制定的话。

- 2.1 政府是否制定了能形成良好的、基础广泛的商业环境的战略，以及在这个战略中，对投资促进与便利的措施的作用如何？
- 2.2 政府是否建立了投资促进机构(IPA)？IPA 的组成、职责和法律地位被人们了解的程度和参照国际良好做法的基准程度如何？
- 2.3 IPA 是否有充足的资金，其在吸引投资方面的执行情况是否被定期审查？建立了哪些指标来监督该机构的执行行为？
- 2.4 为了加速设立新的投资和减少其成本，政府是如何寻求行政管理程序的简化？作为一项为投资者服务的便利措施，IPA 是否充分利用了有关已投资的投资者所遇到的问题的信息？
- 2.5 IPA 促进和保持与投资者的对话机制的程度如何？政府是否与 IPA 共同商议有关对投资产生影响的情事？
- 2.6 政府建立了哪些机制来评估投资激励措施的成本与收益、适当期限、透明度及其对其他国家的经济利益的影响？
- 2.7 政府采取了哪些措施来促进企业之间的投资联结，特别是外国分支公司与当地企业之间的联结？政府制定了哪些措施来应对中小企业（SMEs）所面临的具体投资障碍？

2.8 政府是否利用了那些以建立投资促进专业技能为目的的国际性和区域性的计划，如那些由世界银行和其他政府间的组织提供的？IPA 是否加入了区域性和国际性的网络？

2.9 政府为促进投资而利用信息交流网络的程度如何？

3. 贸易政策

与货物贸易和服务贸易有关的政策可以通过扩大获得规模经济的机会和促进全球供应链的一体化来获得更多、质量更优的投资，从而提高生产力和投资的回报率。

3.1 政府晚近为降低在边境执行海关、管制和行政手续的事务之成本作了哪些努力？

3.2 政府采取了哪些措施来减少贸易政策的不确定性和增加投资者对贸易政策的可预测性？就计划要变动的贸易政策，是否跟投资者和其他利益方商议过？

3.3 政府是如何积极地通过那些扩展市场的国际贸易协议以及实施 WTO 的承诺来增加投资的机会？

3.4 政府是如何审查那些对某些产业有利而对其他产业不利的贸易政策，以便降低这些扭曲所造成的成本？

3.5 贸易政策增加货物和服务的进口成本的程度如何，并因此阻碍对那些最终依赖于竞争性的世界价格的产业的投资？

3.6 如果一项国家的贸易政策对发展中国家出口产生负面影响，那么鉴于这样一项限制性贸易政策也对投资有挫伤的作用，政府考虑到了哪些实现公共政策目标的替代性方式？

3.7 贸易政策通过那些应对发展中国家薄弱环节的措施而支持和吸引投资的程度如何（如出口融资和进口保险）？

4. 竞争政策

竞争政策有助于创新，形成对新投资有利的条件。良性的竞争政策也有助于更广泛的投资益处传输给社会。

4.1 竞争法及其适用是否明确、透明和非歧视？竞争主管当局采取了哪些有助于投资者了解和遵守竞争法律法规的措施，以及告知法律和规章变更的信息的措施(如公布决定和解释执行法律所使用的方法)？

4.2 竞争主管当局是否有充分的资金、政治支持和有效实施竞争法的独立性？

4.3 竞争主管当局针对现有企业（包括国有企业）抑制投资的反竞争行为的应对程度如何，以及是如何应对的？

4.4 竞争主管当局是否有能力评估其他政策对投资者准入市场的能力的影响？竞争主管当局与其他相关的政府机构之间建立了哪些交流和合作的渠道？

4.5 竞争主管当局是否定期评估产业政策的成本与收益，并且考虑它们对投资环境的影响？

4.6 竞争主管当局在私有化方面的作用如何？是否充分地处理了有关竞争因素对投资机会的影响的问题，例如禁止市场独占性条款？

4.7 就有关国际竞争对投资环境的影响问题，例如跨境并购，竞争主管当局与其他国家共同合作的程度如何？

5. 税收政策

每个政府为履行其职能都需要税收收入。然而，税负水平和税收政策的制定，包括如何实施都直接影响到企业的成本和投资的回收。良好的税收政策既能使政府实现公共政策的宗旨，又能帮助形成一个有利的投资环境。

- 5.1 政府是否对税负水平进行了评估，以便使税负水平符合其更广泛的发展目标和吸引投资的战略？这一税负水平是否与实际的税负相符？
- 5.2 在考虑到法律规定、税收筹划的机会和执行成本情况下，国内收益的平均税负是多少？
- 5.3 根据税收制度的政策宗旨和目标，投资者的企业税负是否适当？
- 5.4 如果框架状况和市场特性对投资者软弱无力，那么，政府是否单独评估了正在运用的税收政策的缺陷，以便对投资决策产生积极的影响？
- 5.5 企业收入的税负因企业规模的大小、企业实体成立时间的长短、产权结构、产业的领域或地理位置的不同而不同，这些差别能否得到证实？税收制度在对待外国的和国内的投资者上是否保持中立？
- 5.6 那些决定公司应税收入的规则的制定是否参考了基准收入的定义(如综合收入)？主要的税收条款是否基本上与国际准则相一致？
- 5.7 针对性的税收激励是否给投资者和其他方创造了预想不到的税筹划的机会？这些与针对性税收激励相关的机会及其他问题是否得到了评估，以及在评估成本与效益时是否也考虑到了这些机会和问题？
- 5.8 税务开支的账户是否得到公布？日落条款是否用于报告和管理预算程序？
- 5.9 税收政策和税收管理的官员是否与其他国家一起共同扩大税收条约网络和反对滥用跨境税收筹划的策略？

6. 公司治理

公司遵守良好的公司治理的基本原则的程度是投资决策的一个决定性因素，它将影响投资者的信心、资本的成本、整个金融市场的运作，并最终影响到更多的可持续性融资来源的发展。这些问题简要地介绍了公司治理的一些关键性问题。为了创造一个更加完善的投资环境，这些关键性问题都是决策者和其他方应该应对的。为了更加全面地进行评估，决策者应利用“OECD 公司治理原则”和“OECD 公司治理指导小组”制定的评估方法来进行，并且，如果可能，请求世界银行根据《遵守公司治理标准和准则的报告》(ROSC)的程序来评估。

- 6.1 为了确保一个可以促进整个经济的活动和建立透明和有效的市场的公司治理框架的基础，已经采取了哪些措施？这方面是否已经发展成为了一个紧密、协调的管理框架，并得到了有效的实施？
- 6.2 公司治理框架是如何保证股东的公平待遇？
- 6.3 在股东权利受到侵害的情形下，有哪些法律救济的程序和机构组织？它们是否能够真正遏止这种侵害？有哪些适当的措施用来监督和预防公司内部人员和控股所有者牟取私利？
- 6.4 有哪些适当的程序和机构来保证股东有能力对公司产生重要的影响？
- 6.5 公司通过哪些标准和程序来满足市场所需要的及时、可靠、相关信息披露，包括关于公司的产权和控股结构的信息？
- 6.6 公司治理框架是如何保证董事会在公司战略指导和有效监督管理中发挥核心作用，以及保证董事会能对该公司及其股东负责？这一框架是否也认可依法或通过相互协议确定的利害关系方的权利，并且鼓励公司和利害关系方之间在财富创造、就业机会和资金殷实的企业的持续性发展上进行积极合作？

- 6.7 在私人方面，已经进行了哪些关于自愿性计划和以鼓励、建立良好的公司治理文化为目的的培训实践？以及将来应进行哪些更多这方面的实践？
- 6.8 国内的公司治理制度是否参照《OECD 公司治理原则》进行了审查？是否公布了审查之结果？
- 6.9 国有企业(SOEs)所有权功能是如何保证水平的赛场、具有竞争性的市场环境和独立的管理？有哪些适当的程序来确保国家不干预国有企业(SOEs)的日常管理，并且董事会成员能够有效地执行他们自己的战略监管角色，而不是因过度的政治压力只起传输管道的作用？国有企业(SOEs)是如何有效地向政府、公众和其他股东(若有的话)负责？

7. 促进负责任的商业行为政策

促进已得到认可的负责任的商业行为的理念和原则的公众政策，例如《OECD 跨国公司行动指南》所推荐的，能有助于吸引那些对可持续发展作出贡献的投资。此类政策包括：提供可行的环境以便明确规定政府和企业各自的角色；促进关于商业行为准则的对话；支持私人主动对商业行为负责；以及参与有关支持负责任的商业行为的国际合作。

- 7.1 政府是如何使投资者清晰地分清是属于政府自己的任务和责任，还是归咎为企业的？政府是否积极地承担其责任(如通过有效实施有关尊重人权、环境保护、劳资关系和金融责任方面的法律)？
- 7.2 政府采取了哪些促进措施以便向投资者告知有关期望的负责任的商业行为？政府是如何竭力保护那些有助于加强有效告知的权利框架？
- 7.3 政府是否保证有充分的、适当的框架来帮助企业披露其商业活动的财务和非财务情况？这个框架是否足够灵活以致不仅能够创新留有空间，而且还为满足投资者和其利害关系方相应活动的需要而留有空间？
- 7.4 政府如何帮助公司努力去遵守法律？
- 7.5 政府是如何通过合作(如通过参与制定标准，该标准能降低采取负责任的商业政策的成本)和通过促进(如通过改善有关对客户和公众负责任的商业行为的信息)来帮助加强负责任的商业行为的业务效益？
- 7.6 为了促进各种负责任的商业行为的国际性概念和原则，政府是否参与了政府间的合作，例如《OECD 跨国公司行动指南》、《国际劳工组织(ILO)关于跨国公司和社会政策的三方原则宣言》和《联合国全球契约》？

8. 人力资源发展

人力资源发展是发现和抓住投资机会所需要的前提条件，然而许多国家在人力资源发展方面投资不够，部分原因是由于一系列的市场失败。那些能够发展和维持熟练的、适应能力强的和健康的人口，并且能够保证全面、大量地部署人力资源的政策有助于形成一个有利的投资环境。

- 8.1 政府是否建立了紧密的、综合的，并符合更广泛的发展、投资战略及执行能力的人力资源发展(HRD)政策框架？是否定期审查 HRD 政策框架，以便保证对新的经济发展作出反映和让主要的利害关系方参加？
- 8.2 政府采取了哪些措施来增加对基础教育的参与和提高教育质量，以便提升人力资源在吸引和抓住投资机会方面上的能力？
- 8.3 因为更佳的人力资源有助于投资环境的改善，因而是否有充分的经济激励来鼓励个人投资于高等教育和终生学习？政府正采取哪些措施来保证获得投资于人力资源上的全部利益，包括吸引已在海外完成学业的本国国民？存在哪些机制来促进在教育机构与企业之间的更密切合作，以期满足将来劳动力技术的要求？

- 8.4 政府促进培训计划的程度如何，它是否采纳了那些评估这些计划效果及其对投资环境的影响的做法？运用了哪些机制来鼓励企业为雇员提供培训，以及使企业在共同出资的培训上发挥更大的作用？
- 8.5 政府是否有应付流行性疾病的一致战略？是否有程序来评估那些以改善公共健康和与之有内在相系的投资环境为目的的公共健康开支？
- 8.6 建立了哪些适当的制度来促进和执行核心劳工标准？
- 8.7 劳动力市场的法令对创造就业和政府吸引投资的战略的支持程度如何？采用了哪些支持政策协调、平衡各种社会宗旨、实现竞争性的劳动力和激励企业投资的计划？
- 8.8 法律法规是否限制在东道国投资的企业部署熟练的劳工？采取了哪些措施来缓解包括投资企业部署劳工在内的过度严厉的做法和减少授予工作签证的拖延？
- 8.9 政府是否支持那些意为协助大规模劳工调整的计划，以及是否通过让具有优越地位的企业获得投资机会的方式来间接地支持投资环境？这些激励性机制在这些计划中是否鼓励对变革进行广泛的支持？在减轻那些与劳工调整相关的转轨成本时，鼓励企业发挥怎样的作用？
- 8.10 为了保证劳动力市场的法令能够维持适应能力强的劳工，并使企业具有修改其经营和投资计划的能力，政府采取了哪些措施？

9. 基础设施和金融部门的发展

良好的基础设施的发展政策能够保证让贫乏的资源通往最有希望的项目和应对有限的私人投资瓶颈。有效的金融业政策有助于企业和企业家在一个稳定的环境中实现其投资计划。

- 9.1 政府使用哪些方法来评估基础设施投资的需要？中央政府在确定基础设施投资的优先性上是否与当地的和区域的政府进行合作？政府对投资于基础设施项目的公共财政支出是否有明确的指南和透明的程序？那些监督基础设施投资和企业营运的管理机构否是不受不正当的政治干预？
- 9.2 政府在所有投资者投标基础设施契约时采取了哪些措施来维护透明度原则和程序公正原则，以及保护投资者因契约期限和条件的单边变更而产生的权利？采取了哪些措施来吸引投资者以公平和合理的价格供应基础设施，保证投资者与国家之间的契约服务于公共利益，以及保持对私人参与基础设施建设的公开支持？
- 9.3 在电信方面，政府是否对潜在投资者的市场准入和经营者之间的相互竞争的程度进行了评估？政府是否评估了电信价格政策的竞争性，以便支持那些依赖稳定的和能承受得起的电信服务的产业的投资？
- 9.4 政府是否制定了战略来保证用户获得可靠的用电服务，以及是否制定了经济激励政策以促进电力投资和电力供应？制定了哪些计划来保证大范围的用户能以最低的价格获得用电服务？这些计划是否有时间期限和明确的实施目标？
- 9.5 用于告知各种关于发展新的交通运输设施和维护现有交通运输基础设施投资的决定的程序有哪些？是否对不同的交通运输方式的要求进行常规的审查，并考虑到投资者的需要和不同交通运输基础设施方式之间的衔接？
- 9.6 为了支持各个目标的发展，政府是否对投资所需要的用水进行了评估？私人参与用水管理、供给及基础设施融资的程度如何？
- 9.7 政府运用哪些方法来评估金融部门的能力，包括管理机构的能力，以便有效地支持企业的发展？政府采取了哪些措施来消除各种障碍，包括对外国机构参与的限制，以便让私人投资于金融部门的发展？
- 9.8 有哪些适当的法律法规来保护债权人和借款人的权利，这些权利是否得到适当的平衡？是否有适当的登记制度来支持财产用作抵押和扩大企业获得外部信贷的来源？制定了哪些有关数据保护和信用报告的法律以便促进信息的流通和提高金融部门的稳定性，并从而改善投资环境？

10. 公共管理

管理质量和公共部门的诚信是公共管理的两个方面。这两个方面不仅关系着所有投资者的信心和决策，而且关系着获得投资利润。尽管良好的公共管理模式并非单一，但为共同所接受的公共管理的标准却有助于政府有效地承担其角色。

- 10.1 政府是否建立和实施了一个紧密的、综合的并符合其更广泛的发展与投资战略的管理改革框架？
- 10.2 为了保证一致、透明地适用各种法令和明确的管理质量标准，制定了哪些机制来处理和协调跨不同层级政府的管理改革？
- 10.3 “管理效力评估”被用于评估各种经济法令对投资环境的影响的程度如何？这些评估的结果是否得到及时的公布？
- 10.4 建立了哪些公共咨询机制和程序（包括预先告知机制）以提高管理质量，改善投资环境？咨询机制是否对所有利害关系方开放？
- 10.5 投资者承担的行政负担得到评估和量化的程度如何？政府用于发现和减少不必要的行政负担的程序有哪些，包括那些加于投资者的？信息和通讯技术用于促进行政简化，提高服务质量、透明度和责任的广泛程度如何？
- 10.6 国内法律法规执行国际反腐败和诚信标准的程度如何？刑事、行政和民事的法律规则是否为反腐败（包括贿赂邀请和勒索）及诚信的提高提供一个有效的法律法规框架，因而，减少所有投资者的不确定性，改善企业的环境？
- 10.7 各种机构和程序是否能够保证透明、有效和一致地适用和实施有关反腐败（包括贿赂邀请和勒索）和公共服务诚信的法律法规？是否建立了透明的公务员行为准则？用于协助并保证公务员遵守期望的标准的措施有哪些？民间社团组织和媒体是否可以自由地监督公务员履行职责的行为？是否有健全的保护“揭发者”的制度？
- 10.8 是否建立了评估有关实施反腐败和诚信的法律法规表现的审查机制？
- 10.9 政府是否加入了那些旨在反对腐败和提高公共部门诚信的国际计划？用于保证反腐败公约及时、有效实施的机制有哪些？这些机制是否监督那些执行反腐败公约的法律的适用和实施？

第二篇：投资政策框架注释

1. 投资政策

- 1.1 政府采取了哪些措施来保证涉及投资和投资者（包括中小企业）的法律法规及其实施是明确的、透明的，并且可以轻易地获取和没有强加不必要的负担？

在投资决策时，关于政府如何实施和修改涉及投资的法律法规的透明的信息是个关键性的决定因素。透明度和可预测性对中小企业尤其重要，因为它们在进入正规经济时要面临各种特殊的挑战。它对外国投资者也同样很重要，因为它们可能不得不与自己有天壤之别的管理体制、文化和行政架构打交道。涉及投资的透明的、可预测的管理框架有助于企业根据更充分、及时的信息去评估潜在的投资机会，从而缩短投资开始生产前的期限。因此，透明度和可预测性的重要性激发了许多计划，例如《OECD 投资政策透明度框架》，其宗旨就是帮助政府实现更高的透明度。透明度规则同样在所有现代国际投资协定中都予以了规定，包括 WTO 的各个协定、区域性协定（例如 NAFTA）和晚近绝大多数双边投资条约。更普遍地，政府可以通过以下方式来促进投资：与利益相关方进行磋商；简化立法和编撰法律；使用普通的语言起草；对现在的和拟议的法规进行登记；推广使用电子方式传播法规资料；以及公布和审查行政性决定。

- 1.2 政府采取了哪些措施来逐步建立及时、安全和有效之产权登记方法，以便对土地和其他形式的财产进行登记？

安全的、可转让的农用地权利、其他类型的土地权利以及其他形式的财产权利是良好的投资环境的重要前提，并且还是投资者和企业家进行转移，进入正规经济的一个重要激励因素。这些权利同时也是建立可信赖的公司治理框架的一个根本性要件（“公司治理”章节有更详细的内容）。它们能让投资者有权利去分享投资的最终利润和减少交易中的欺诈风险。这些权利蕴含内在的经济价值，投资者需要确信他们所享有的这些权利的资格是得到正当认可的和受到合法保护的。明确的、安全的产权，包括对公共财产的构成进行有效之登记，将鼓励新的投资和保持现在的投资。例如，对土地的产权将刺激所有者提高生产力并促进投资。可靠的土地产权和财产登记制度也有助于个人和企业财产权受到侵害时寻求法律救济，并且投资者可用之作为提高对信贷之获得的一种抵押形式。信贷获得的提高将降低新投资中的一个主要障碍，特别是对中小企业的新投资。

- 1.3 政府是否执行了知识产权保护的法律法规和建立了有效的实施机制？保护之水平是否能激励国内外公司创新和投资？为满足中小企业（SMEs）知识产权的需要，政府采取了哪些措施来制定战略、政策和规划？

知识产权将激励企业在研发上的投资，并且最终导致产品和制作工艺的创新。它们同样也为权利持有者带来分享新技术的信心，例如在合资企业的情况下。成功的创新在某一经济体和跨经济体之间得到及时的传播，这又会带来更高的生产力和经济增长。因此，投资既是创新的先决条件也是创新活动的传播。政府所用来鼓励研发性投资的知识产权保护的法律文件包括专利法和著作权法，这些法律赋予所有者在一个预定的期限内利用该创新的独断权。根据创新活动中的投资鼓励条款，这些法律文件效果如何同样取决于这些权利被执行的好坏。因此，努力遏制违法行为（例如仿冒）是任何知识产权制度的一个重要特征。同时，知识产权制度需要在以下社会利益之间保持平衡：促进创新、保持市场竞争性、特别是基本医疗保障和充分的供应（也参见“竞争政策”章节和“人力资源发展”章节问题 8.5）。

知识产权制度不仅事关大公司和跨国公司的重大研发项目，而且事关中小企业(SME)。中小企业(SME)是创新背后的驱动力，然而，它们在创新活动中的投资潜力却通常没有被完全挖掘出来。中

小企业（SME）往往对知识产权制度的运用不够，部分原因是由于它们缺乏意识。（参见“投资的促进和便利”章节有关促进中小企业（SME）投资的问题。）因此，扩大对知识产权制度获取的措施有助于吸引研发方面的投资，并能把积极的外溢转移给该投资所在的社会。例如，政府可以通过以下措施给予帮助：促进知识产权制度的更广泛运用；制定具体的战略、政策和规划以满足中小企业（SME）对知识产权的需求；提高相关公共、私人 and 民间社团机关（例如工业协会和行业协会）的能力来为中小企业（SME）提供与知识产权有关的服务；以及为中小企业（SME）援助机构提供有关知识产权问题的信息和建议。

- 1.4 契约实施制度是否有效？所有投资者是否都可以广泛地签订契约？政府建立了哪些争端解决替代机制，以便在成本合理基础上保证保护范围的最大可能性？

最终，通过市场交易使财产进行转让是可以揭示出财产之价值。因此，投资者对市场诚信的信任很重要。作为任何制度的一个核心支柱，这就需要有一个法律框架，以便能够保证契约得到履行、财产权利得到保护和争议得到解决。然而，在许多情况下，依赖于司法制度可能会很缓慢、成本较高，这令潜在投资者丧失信心。通过建立可替代争端解决程序（例如仲裁以及由行业或专门机构组织的调解和调停）也有助于加强对市场诚信的信心。这些程序对异议的解决来说是十分有用的选择，至少交易双方在第一阶段的费用是合理的。

- 1.5 政府是否也坚持实行与其国际法义务一致的及时、充分和有效的补偿政策？政府规定了哪些明确、具体的限制征收能力的措施？存在哪些独立的渠道来审查该项权力的使用或对之制衡？

对财产权利的保护的一个自然推论是当政府征收财产时需要对此进行补偿。这种需要是无可争议的，而且事实上，这体现在涉及投资的所有双边投资条约和晚近的区域性国际协定中。尽管“及时、充分和有效”的补偿要求得到普遍接受，但是，除征收对投资环境产生内在的消极影响外，政府征收的权力往往带来了涉及谨慎平衡各种利益和由政策制订者一方进行判断的问题。为了避免对投资环境造成消极的影响，应该鼓励政府考虑是否可以通过其他公共政策的手段来实现相似结果。如果政府决定征收土地或其他财产，那么这个决定应该是出于公共的目的、遵守正当的法律程序和非歧视性的，而且在透明的法律规则指导下进行，这些法律规则应规定合理征收的情形和决定补偿的程序。晚近一些协定规定，那些拟定和用来保护合法的公共福利目的的非歧视性管制行为（如公共卫生、安全和环境）将不被认为构成征收，极少数情况除外。然而，政府仍然需要铭记：与长期存在的国际准则相一致的某些管制行为也可能构成征收。

- 1.6 政府是否已采取了措施来确立作为管理投资的法律法规根基的非歧视原则？在行使管理权和提供公共服务时，政府是否有适当的制度来保证那些保留下来的对国际投资实行差别待遇的限制措施的透明度，并定期对它们违反公共利益宗旨的成本进行审查？政府是否不仅审查了那些影响资本和利润自由转移的限制性措施，而且还审查了这些限制性措施对吸引国际投资的影响？

非歧视性原则规定所有国内外的投资者的待遇平等。

“国民待遇”概念规定，政府给予另一国国民或居民所控制的企业待遇应在类似情况下不低于其给予本国企业的待遇。例如《OECD 资本流动自由化准则》规定，在与给予居民投资者相似条件的条件下，允许非居民投资者建立辅助机构或分支机构，或者参与现在的国内企业。《OECD 国民待遇文件》对于已在该国建立的并由外国控制的企业适用相似的经营政策。

非歧视性也意味着东道国就特定事项给予另一国的投资者或投资的待遇“不低于”其给予第三国的投资者或投资的待遇（指最惠国待遇或在国际协定中的 MFN）。象国民待遇原则适用一样，MFN 针对投资的承诺在不同协定之间变化相当大。

给予某些企业的优惠多于其他企业的政策(如任何有损于国民待遇或 MFN 的政策)需要付出代价。例如, 这些政策会导致较低的竞争性和效率下降的后果, 从而破坏投资环境。鉴此, 需要对非歧视性的例外进行评估, 断定蕴含于例外背后的最初动机(如保护幼稚工业的观点)是否仍然正确, 是否得到成本与收益的评估结果的支持。特别是有必要广泛地考察服务部门运行的成本与收益, 而这些服务部门有助于大范围的跨经济体的经济活动(如电信)。

由于企业能够在另一国进行投资、营运和维持投资, 所以转移与投资有关的资金的能力很重要, 包括把其所得和清算资金汇回其母国内。许多政府允许这样的自由转移, 虽然这不会损害到它们采取措施以防止逃税的能力, 也不会损害到它们为了应对严重的收支平衡而实施与国际投资协定中的权利和义务一致的其他适当法律法规和政策措施的能力。限制转移的措施能对投资者的信心以及与之伴随的国际投资的流入产生负面的影响。

- 1.7 投资政策当局是否与其他国家或地区一道扩大关于促进和保护投资的国际条约? 政府是否定期地审查其现在的国际条约和承诺, 以便确定这些规定是否可以创造更具有吸引力的投资环境? 用以保证有效地履行该国国际投资协议的承诺的措施有哪些?

国际协定可以通过下列方式来促进投资: 减少对广泛界定投资范围的限制; 使监管的环境更具可预测性, 从而减少国内外投资者面临的政策风险; 减少其他基本的限制, 例如与贸易有关的投资措施的限制、与国际法标准一致的征收程序的限制; 以及保障用可自由兑换的货币让资金自由转移。履行要求, 如当地成分、出口实绩和其他与贸易有关的投资措施, 往往通过强加企业额外费用来阻止和扭曲投资, 这实际上是为什么它们经常与投资激励措施紧密相连的原因。(也参见“投资促进和便利”章节)

- 1.8 政府是否批准并实施了有约束力的投资争端解决之国际仲裁文件?

国际协定一个主要特点是有关争端的审理与解决之途径。多数国际投资协定包含政府同意和允许投资者通过有约束力的国际仲裁来寻求解决其与东道国政府之间的投资争端(在有限情况下要视有关“用尽当地救济”条款而定)。这些可诉诸公正的争端解决渠道的承诺给投资者提供了另外一层保护, 而最重要是表现在政府承诺该法律规则的信号增强了投资者的信心, 使它们相信其财产权利是有保障的(也参见问题 1.2 和 1.4)。国际仲裁通过特别的或机构的仲裁庭来进行裁决, 如根据 1966 年《解决国家与他国国民间投资争端华盛顿公约》(ICSID 公约)。现在有 143 个国家批准了《公约》, 而且《公约》建立了“投资争端解决国际中心”(ICSID), 该“中心”根据国际投资协定来管理仲裁程序。《ICSID 公约》提供一个自我约束的机制, 包括实施机制。对于非 ICSID 仲裁裁决, 1958 年通过的《承认与执行外国仲裁裁决的纽约公约》可使一成员所呈交给《公约》的仲裁裁决在任何其他成员内具有可执行性, 已有 135 个国家批准了该《公约》。区域性机构也对国际仲裁发挥了重要作用(如南方共同市场奥里沃斯仲裁庭(the MERCOSUR Olivos Tribunals))。同时, 需要扩大对那些在争端解决方面缺乏经验的政府的帮助。

在给予商业秘密和政府信息必要保护的情况下, 政府(包括所有 OECD 成员国的政府)也需要考虑加强投资仲裁的透明度, 特别是关于仲裁书的公布。这种透明度的加强可以提高国际投资仲裁的效率和公众的认可, 并有助于进一步形成一个公众的法律团体。一般地, 它们分享见解, 特别是关于诉讼程序所带来的许多公众所关心的重要问题的见解, 该团体也愿意和允许第三方的参与, 然而, 这需要取决于明确和具体的指南。

更多的政策来源

- APEC (1994), Non-Binding Investment Principles.
- Foreign Investment Advisory Service (FIAS) (<http://www.fias.net/>).
- FIAS, Investment Climate Surveys Database (<http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate/>).
- FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>).
- International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), ICSID Convention, Regulations and Rules (<http://www.worldbank.org/icsid/>).
- OECD (2003), A Framework for Investment Policy Transparency.
- OECD (2003), Assessing FDI Incentive Policies: a Checklist.
- OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and Current Invisible Operations: Users' Guide (2003). www.oecd.org/daf/investment/instruments
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises. www.oecd.org/daf/investment/instruments
- OECD, The National Treatment Instrument (2005). www.oecd.org/daf/investment/instruments
- OECD, International Investment Law: A Changing Landscape (2005).
- United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), (<http://www.uncitral.org/>).
- United Nations Conference on Trade and Development, (<http://www.unctad.org/>).
- World Bank (1992), Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment.
- World Bank, Doing Business database (<http://www.doingbusiness.org/>).
- World Intellectual Property Organization (WIPO) (<http://www.wipo.int/portal/index.html.en>).
- World Trade Organization Legal Instruments (<http://www.wto.org/>).

2. 投资促进与便利

2.1 政府是否制定了能形成良好的、基础广泛的商业环境的战略，以及在这个战略中，对投资促进与便利的措施的作用如何？

促进和便利投资的具体措施是可以取得成功的，如果它们是在更广泛的改善投资环境的政策范围内实施，而不是替代这些政策的话，这些将在其他章节中阐述。国家一旦建立了良好的投资环境，那么，促进和便利投资的措施可以作为吸引新的投资者的有用手段，特别是在那些市场更为狭窄和遥远的地方，或者晚近发生过宏观经济和政治不稳定的国家。通过寻找当地合作方和提高积极的经济形象的方式，也可让有效的促进投资措施凸现出盈利的投资机会。

2.2 政府是否建立了投资促进机构(IPA)? IPA 的组成、职责和法律地位被人们了解的程度和参照国际良好做法的基准程度如何？

IPA 数量的迅速增长反映了政府对投资之促进越来越重要。将促进和便利外国投资的活动（例如信息传播和政策建议）集中于单一的机构内可以提高成本的效率，并有机会展现国家在吸引投资者政策上的一致性。IPA 数量的增长也意味着已形成了一个丰富的关于投资促进机构的不同方法和跨越不同发展水平国家的经验体系。晚近建立了 IPA 或正打算建立的国家可以运用这种经验来了解 IPA 的设计，并效仿国际良好的做法。这种方法将有助于保证 IPA 的充分有效性和避免重蹈覆辙。

2.3 IPA 是否有充足的资金，其在吸引投资方面的执行情况是否被定期审查？建立了哪些指标来监督该机构的执行行为？

除非政府对投资促进机构（IPA）有充分的承诺，否则，经验表明，IPA 是不大可能在吸引新的投资者方面上取得成功。为了吸引和留住那些高素质、有活力的并在私人领域具有极佳经验的职员，这些投资促进机构（IPA）需要充足的资金。经验也表明，那些连接中央政府与私人领域代表之间的机构具有更高的远见和可信度，并且在吸引国外投资方面上具有更佳的形象。它们也更具有动态性，并更能适应正在发生变化的经济情况，这对正在进行重大经济变革的国家来说是一个重要的问题。

- 2.4 为了加速设立新的投资和减少其成本，政府是如何寻求行政管理程序的简化？作为一项为投资者服务的便利措施，IPA 是否充分利用了有关已投资的投资者所遇到的问题的信息？

设立新企业实体的较长时间的拖延以及办理手续的高成本是阻碍新投资及其企业活动的因素之一。许多政府对此进行了改革，以便加快和简化新设企业开业的过程。而应对这个挑战的一种共同方法是建立“一站式商店”。包括允许投资者获得关于开业或扩大企业的必要步骤的信息，以及提供快速颁发必要的许可证和执照的服务。“一站式商店”也提供了容易获得其他有助于促进国内外的投资信息的途径，如有关法律和管理之事项、融资选择、地点选择及招聘与培训的信息。对政府来说，“一站式商店”更容易集中地优质提供这些服务。这可以给潜在的和现在投资的投资者节约相当多的时间和成本，从而促进新的投资。

- 2.5 IPA 促进和保持与投资者的对话机制的程度如何？政府是否与 IPA 共同商议有关对投资产生影响的情事？

投资促进机构可以在促进投资者与政府之间的有效对话上发挥重要的作用。作为政府与外国投资者之间的对话者，IPA 经常是反馈有关投资者信息给政府决策人员的主要来源。反之，对投资者来说，IPA 通过与政府及其相关的政府机构的常规联络，可以成为就政府活动影响到投资环境的问题而开展有效对话的渠道。

- 2.6 政府建立了哪些机制来评估投资激励措施的成本与收益、适当期限、透明度及其对其他国家的经济利益的影响？

为了吸引外国投资者而使用的财税和其他激励措施（也参看“税收政策”章节）不是那些为国内外投资者创造良好投资环境而推行的政策措施的替代品。当缺乏稳定的投资环境时，国家之间的 FDI 的竞争可能不会导致投资的整体增长，并且公共资源不会那么得到有效的利用。然而，在有些情况下，激励措施可以补充已有的、可行的吸引投资的环境，或部分地纠正那些不能通过直接政策改革所解决的市场缺点。但是，参与吸引投资激励性战略的当局必须定期对它们的预算成本或其他成本（包括对资源分配的长期影响）进行评估，以便衡量其相关性、适当性和经济益处。如果这样做，那么当局也需要考虑其在国际协定中的承诺，因为投资激励措施可能会影响到采取激励措施的国家之外，包括因招投标而导致的资源浪费。许多政府（包括所有 OECD 成员国）认为通过降低健康、安全或环境标准或休息的核心劳工标准来鼓励投资是不适当的。

- 2.7 政府采取了哪些措施来促进企业之间的投资联结，特别是外国分支公司与当地企业之间的联结？政府制定了哪些措施来应对中小企业（SMEs）所面临的具体投资障碍？

许多政府的目标是吸引外国直接投资，因为它可以通过新技术、人力资源和经营管理技术的传播给它的国民带来附加的益处。当外国投资者和地方企业建立紧密的联结时，这些外溢可以迅速得以实现，而这些外溢特别有助于当地中小企业时(SMEs)发挥潜力。通过建立良好的投资环境的努力就可以加强这些联结。例如，在很强的竞争政策中开放的贸易和投资制度就可以为技术转让提供肥沃的环境（也参见“投资政策”、“贸易政策”和“竞争政策”章节）。通过在教育、培训和公共卫生方面的投资（参见“人力资源发展政策”章节），政府提高人力资源发展的努力同样也有助于这些紧密联结的形成和获得外国投资的更广泛益处。

促进外国和当地企业之间的联结对中小企业（SMEs）来说是一个特别的挑战。中小企业（SMEs）是最大的投资者群体，占企业数量的 95% 以上。中小企业（SMEs）在获得信贷和与外国分支公司建立投资联结上往往存在更多的困难。结果导致那些可获利润的投资机会可能被延误，甚至一去不复矣。

2.8 政府是否利用了那些以建立投资促进专业技能为目的的国际性和区域性的计划，如那些由世界银行和其他政府间的组织提供的？IPA 是否加入了区域性和国际性的网络？

许多国际组织与 IPA 一起共同促进有关投资促进战略的最佳做法的交流，以及对政策能力的建设给予帮助。例如，世界投资促进机构协会（WAIPA）在建议政府制定投资促进的战略上给予 IPA 帮助；世界银行集团内部的外国投资咨询服务，应东道国政府的请求而提供投资环境诊断的研究，包括政策协调、管制和程序改革的建议，投资促进的制度框架和有效监督的方法；并且联合国贸发会（UNCTAD）的投资和培训咨询服务（ASIT）在提高 IPA 职员能力的教育计划上具有丰富的经验。

2.9 政府为促进投资而利用信息交流网络的程度如何？

IPA 的作用之一是通过加强国内外企业的伙伴关系来加强对潜在投资机会的认识。许多计划在于帮助政府和 IPA 努力加强联结。例如，联合国工业发展组织（UNIDO）的“分包与合作伙伴交流”（SPXs）是工业分包的技术信息、促进和配对中心。当前 SPX 网络提供全球约 20,000 家制造企业的详细的、规范的、最新的以及确证的数据，从而有利于承包商、供应商和分包商之间建立伙伴关系。迄今，30 多个国家在 UNIDO 的帮助下设立了 60 多个 SPX。而且，还存在许多以信息交流网络为基础的区域论坛。例如，关于非洲发展的东京国际会议（TICAD）通过 UNIDO 建立了亚非投资技术促进中心（AAITPC）以促进亚洲在非洲的投资。它提供了一个共享亚非之间投资机会的商业信息的信息技术平台（TICAD 交流网站）。

更多的政策来源

- Asia Africa Investment and Technology Promotion Centre (The Hippalos Centre)
(<http://www.unido-aaitpc.org>).
- FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>)
- International Finance Corporation (IFC) (<http://www.ifc.org/>).
- IFC Small and Medium Enterprise (SME) Toolkit
(www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/Content/SME_Toolkit).
- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA): Investment Promotion Toolkit
(<http://www.fdipromotion.com/toolkit/user/index.cfm>).
- OECD (2003), Assessing FDI Incentive Policies: a Checklist.
- OECD, Bologna Charter on SME Policies
(www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_34197_1809105_1_1_1_1,00.html)
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises
(<http://www.oecd.org/daf/investment/instruments>).
- OECD, Istanbul Ministerial Declaration on Fostering the Growth of Innovative and Internationally Competitive SMEs (OECD).
- OECD (2002), SEE Investment Compact, Strategic Investment Promotion:
Successful Practice in Building Competitive Strategies.
(www.oecd.org/document/16/0,2340,en_2649_34197_32020176_1_1_1_1,00.html)
- OECD LEED Programme (Local Economic and Employment Development)
(www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34417_1_1_1_1_1_1,00.html)

- TICAD (Tokyo International Conference on African Development) (<http://www.ticad.net/>).
- TICAD Exchange network (<http://www.TICADEXchange.org>).
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (<http://www.unido.org>).
- World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA) (<http://www.waipa.org/>).

3. 贸易政策

3.1 政府晚近为降低在边境执行海关、管制和行政手续的事务之成本作了哪些努力？

国际贸易与国内外投资之间的关系随着时间的变迁而在演变。今天，国际投资更多是由生产力所增加的机会来带动，而较少与当地市场之进入或自然资源之开发相关联。在这些情况下，贸易政策和与国际贸易所认可的标准不符的海关手续会延缓过境交付和增加企业成本。这使得利用全球供应链中所获得的效率变得更难，并降低回报率，阻碍投资。贸易政策手续经常可以通过统一的规定和监管合作而得到简化(例如可以实行货到前结关)，这有益于整体的投资环境。不过，更加一般地说，由于贸易和投资之间的联结，以及因为政策目标的最佳实现是通过一系列一致的计划，因而不能孤立地制定贸易政策。所以，定期地评估关税、管制程序和行政手续对投资环境的影响是很重要的。

3.2 政府采取了哪些措施来减少贸易政策的不确定性和增加投资者对贸易政策的可预测性？就计划要变动的贸易政策，是否跟投资者和其他利益方商议过？

投资者要求通过往上调整其经营的投资项目的回报率以弥补其更大的风险和不确定性，这导致较不完整的投资。在贸易政策领域，不确定性的产生可能是由于那些阻碍国际供应链的平稳作用并导致较不稳定的价格结构的自发性的政府决策。制定贸易政策的透明度有助于为企业规划其投资提供一个更加稳定的环境，例如，通过公开与企业和其他组织进行商议以及更充分的政策决策的交流。

3.3 政府是如何积极地通过那些扩展市场的国际贸易协议以及实施 WTO 的承诺来增加投资的机会？

与 WTO 一致的贸易协定通过创造更大的市场来吸引投资，并且通过提高利用规模经济的潜力来使投资获得更多的利润。而且区域贸易协定通常包括投资方面的规定，这弥补了国内创造良好投资环境的努力。特别地，与 WTO 要求相一致的贸易协定能使企业寻找到供应商的来源，并且以全球竞争性的价格销售其产品，因而创造了更多的投资机会。

3.4 政府是如何审查那些对某些产业有利而对其他产业不利的贸易政策，以便降低这些扭曲所造成的成本？

政府有时利用贸易政策手段（例如进口关税）来促进目标产业的投资。然而，这种做法的影响可能危及投资环境。受到政府支持的产业与其他企业争夺资源，将会把在投资活动更具有生产效力的投资排挤出去。而且，目标产业的产品的出口很大程度上是对其他国家的进口，如果外部的竞争性受到阻碍，那么将会减少盈利性，以及降低这些以出口为导向的领域再投资的吸引力。这些成本往往是长期的，因为它们不是明显的，而且通常摊在许多生产商和消费者之中，这对迫使政府进行改革来说激励很小。

如果政府通过贸易政策来促进某一具体产业的投资，那么就应该以透明的方式，并不得违反其现在所承担的国际义务，例如 WTO 的《补贴反补贴措施协议》。然而，头一个最佳做法就是维持一个允许竞争产业发展与繁荣的贸易制度，而不是企图在贸易政策背后进行竞争，使某些企业比其他企业获得更多优惠。当然，这没有蕴含要取消所有的进口保护的意思。

3.5 贸易政策增加货物和服务的进口成本的程度如何，并因此阻碍对那些最终依赖于竞争性的世界价格的产业的投资？

大多数国际贸易都涉及企业与企业之间的交易。现代企业供应链有成百上千的国内和国际生产商参与其中。这种生产的专业化吸引投资，这是因为它导致生产力的提高和生产成本的降低。那些妨害稳定地获得中间货物与服务的贸易政策因提高了它们的成本从而可能阻碍这一过程。例如，一些国家要求投资项目的进口的极小部分应来源于当地，而不管它们成本的竞争性。此类政策可能与 WTO 中《与贸易有关的投资措施》(TRIMs) 的义务不一致。政策制订者应该考虑对这些政策潜在挫伤投资的影响进行评估。

对许多企业来说，特别重要的进口是国际贸易中的各种服务，并且这些服务是全球价值链战略的一个组成部分。这些服务可以通过下列方式之一进行交易：(1)跨境供应；(2)境外消费；(3)商业存在；或(4)自然人的暂时迁移。这四个方式内在相互联结。服务贸易的价值通过所有这四种方式既扩大了总的贸易量，又扩大了发达国家与发展中国家的贸易量。这些服务出口的增长经常是由于母国跨国企业的国际投资和工作外包。服务的出口不仅有益于服务来源地的东道国，而且也使母国的跨国企业具有全球竞争性。对现在管制母国的措施进行审查和实行自由化可能对东道国有益。方式 4 下的自由化能让创业人才找到适当的位置，并在东道国和母国之间流动。如果存在适当有效的政策，方式 4 的自由化可能对母国和东道国双方都有益处。

- 3.6 如果一项国家的贸易政策对发展中国家出口产生负面影响，那么鉴于这样一项限制性贸易政策也对投资有挫伤的作用，政府考虑到了哪些实现公共政策目标的替代性方式？

当那些产生某一成本的限制性贸易政策适用于大多数企业和消费者时，受益者就会集中化。事实上，母国的贸易政策可能会减少某个发展中国家的出口，并因此降低该发展中国家的进口能力和吸引投资的能力，包括来自海外的投资。而且，总成本中的一部分是与实际的和潜在的贸易伙伴相伴而生的，并且还可能包括吸引力较差的投资环境。当评估具体的贸易政策措施时，政府应该考虑这些成本。更一般地讲，如果能通过分析并认识到最少限制贸易与投资的手段，因而知道贸易政策的选择，那么这有益于投资环境。

- 3.7 贸易政策通过那些应对发展中国家薄弱环节的措施而支持和吸引投资的程度如何（如出口融资和进口保险）？

巨大的贸易和投资流动也取决于其他便利跨境交易的市场的存在。这些包括防范和转移由于汇率利率的变化、无力付款、运输保险以及国际商业融资而产生的风险的市场。这些市场很复杂，而且许多国家并不存在这些市场或者是发展不成熟。经验显示，那些建立支持这类市场发展所需要的适当条件要花费相当多的时间。(与金融部门发展有关的问题将在第 9 章讨论) 在此期间，为矫正市场的失败，东道国可能需要来自母国的帮助。例如，在金融业尚未发达，而同是又要小心避免贸易扭曲和保证同一水平的赛场时，常常最好的是由母国为发展中国家提供贸易融资和保险。

更多的政策来源

- APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform (www.oecd.org/gov).
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.
- 2005 Arrangement on Officially Supported Export Credits (www.oecd.org/trade).
- United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) (<http://www.uncitral.org/>).
- World Trade Organization Legal instruments (<http://www.wto.org/>).

4. 竞争政策

- 4.1 竞争法及其适用是否明确、透明和非歧视？竞争主管当局采取了哪些有助于投资者了解和遵守竞争法律法规的措施，以及告知法律和规章变更的信息的措施(如公布决定和解释执行法律所使用的方法)？

为了使竞争政策有效力，企业和其他利害关系方需要了解“比赛规则”。这要求竞争法律和政策是透明的，并且其实施也应是可预测的。这也要求应非歧视、一致地对竞争案件作出判决。换句话说，除非两个情况不同，否则在合理相似的情况下判决应该是互相一致的。例如，可以通过以下方式来提高透明度：保证企业和其他利益关系方获得所有必要的信息，提供关于竞争法律解释的指导，以及公布司法和管理机构作出决定的理由。透明度和可预测性有助于改善投资环境，因为它们可以减少法律矛盾适用的风险和降低投资者和其他方所面临的不确定性因素。(也参见“投资政策”章节)。另外，透明度可以减少企业遵守法律的成本，以及通过向投资者保证得到公平待遇和政府是负责任地行使其权力来提高它们的信心。

- 4.2 竞争主管当局是否有充分的资金、政治支持和有效实施竞争法的独立性？

出台一项新的法律或政策与有效地对之实施之间的区别可能代表成功与失败之间的不同。有效的政策实施要求竞争主管当局拥有资金和政治支持才能正常地进行这项工作。竞争主管当局必须经常向各种既得利益提出挑战，例如在市场中具有独占性地位的私有企业或属于政府其他机构的管理当局的国有企业。若没有很强的政治约束，那么在种情况下那些为促进竞争和投资的努力很可能是失败的。此外，对政策执行和政治层面的监督的强有力约束能有助于保护竞争主管当局自己免受“监管攫取”。对竞争政策的政治性支持，包括为有效执行提供充足的资金，是决定竞争政策对具有吸引力的投资环境潜在贡献的一个重要因素。机构设置的变化很大，这使得评估政治对竞争政策的支持程度变得十分复杂，或者使得评估其特殊利益干预的弱点复杂化。可能要予以考虑的标准包括竞争主管当局在政府结构中的地位，以及为使执行决策者免受来自政治的指令或影响的制度安排。

- 4.3 竞争主管当局针对现有企业（包括国有企业）抑制投资的反竞争行为的应对程度如何，以及是如何应对的？

有时现有的企业可能通过滥用其市场力量来阻碍投资。例如，如果现有的企业维持与其零售商或批发商的独断性分配安排，并且禁止建立一个可选择的价格网，那么新的实体和新的投资可能会受到阻止。同样地，如果生产商出于在竞争对手退出该行业后收回所招致的损失或者阻碍未来的新进入者的考虑，而在价格(已被特定限制)之下销售产品。一个可确信的掠夺性价格行为的威胁会阻碍未来的投资者，并且能阻碍上游和下游产业的投资。因此，竞争主管当局所显示的防止、纠正和限制反竞争行为的意愿能够表明其对投资环境有着十分重要的、积极的态度。

- 4.4 竞争主管当局是否有能力评估其他政策对投资者准入市场的能力的影响？竞争主管当局与其他相关的政府机构之间建立了哪些交流和合作的渠道？

一些政府的政策和法规直接地阻碍投资，例如通过禁止或限制某些行业的投资。其他政策和法规虽然较少用直接的方式，但也能够阻碍投资。例如，对那些需要规模经济的投资，贸易限制能够使得一国市场小得以致剥夺了获利的可行性。建立良好的投资环境的关键挑战之一就是认识和消除那些对新投资不必要的障碍。在这方面，政府当局在管理过程中以及其他机构在履行职责时不应有歧视，可取的是竞争政策当局也应该包括在内。这将有助于在法律法规制定时更好地评估竞争政策的前景，并通过内部联结影响投资的环境。

更为一般地说，保证跨领域政策的凝聚是《投资政策框架》的一项原则。但它可能引起困难的取舍，在竞争政策方面尤为显著。例如，知识产权(IPR) 给予创造性和创新的投资活动以独断权回报，

在一定期间内限制直接竞争。在缺少 IPR 时，此类投资可能会更小，或不存在。政策的困难在于要考虑到如何平衡竞争政策与通过诸如研发上的投资来保证创造、创新的激励之间的关系。还有跨境方面的问题，包括那些有关母国的许可对东道国中的竞争的影响的问题，被认为是需要进一步予以考虑的领域。

4.5 竞争主管当局是否定期评估产业政策的成本与收益，并且考虑它们对投资环境的影响？

有些政府促进特殊的企业以作为某个产业发展战略的一部分，此类企业通常被称为“国家领先者”。这常常包括重大的国家财政困难，以直接或间接的方式给予金融资助(也参见“税收政策”章节)和特别待遇，例如，通过限制外国直接投资、贸易壁垒和竞争法律的豁免。“国家领先者”的观点引起了争议。从吸引投资来看，评估此类计划的有效性应该基于广泛的基础，考虑到它们对其他投资者的投资决策的影响，更广泛地说，对投资环境的影响。竞争主管当局经常处理此类行为，最少要评估所授予的竞争法律豁免对市场的影响。

4.6 竞争主管当局在私有化方面的作用如何？是否充分地处理了有关竞争因素对投资机会的影响的问题，例如禁止市场独占性条款？

就事论事，竞争主管当局在那些与竞争法律或政策不直接相联系的领域里，有时发现自己处在政策制定的边缘。实际情况就是这样，例如，在 90 年代期间，私有化浪潮席卷了许多受管制的领域，这是外国直接投资流动加强的一个主要驱动力。政府和竞争主管当局的关注之一就是要避免公共垄断被私有垄断所替代。这一挑战有时由于追求相互冲突的目标而加重了。更具体地说，一方面，欲创造更具效率的产业结构，另一方面，却欲以最可能高的价格出让国有资产。后者有时导致政府授予外国投资者以市场排他性地位，这是一个对 FDI 不透明的激励，对竞争程度的限制。竞争主管当局在私有化过程中发挥积极的作用是可取的。但是它们应该集中于竞争因素，包括国内外私有投资能给经济带来的潜在益处，而不是那些可能的、短期的预算意外收获。它们支持作用的能力也应该扩展到包括与碰巧或故意导致垄断相关联的各种安排的成本评估。当合并控制的权力用以防止或纠正反竞争性处置已私有化的资产时，对竞争政策当局来说，恰好在交易到达那个阶段之前卷入有关私有化的决策会更加有效。

4.7 就有关国际竞争对投资环境的影响问题，例如跨境并购，竞争主管当局与其他国家共同合作的程度如何？

随着跨境投资的迅速增加，竞争主管当局越来越需要应对跨境的竞争问题，例如国际并购和国际卡特尔。不变的是，对涉及国际因素的投资竞争案件的调查需要与其他国家的竞争主管当局合作。建立正式的工作关系和交流渠道能够加速这些案件的调查，减少不确定的期限，这有益于投资环境。

更多的政策来源

- OECD (2005), Council Recommendation on Merger Review.
- OECD (2001), Recommendation of the Council Concerning Structural Separation in Regulated Industries.
- OECD (1998), Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels.
- OECD (1995), Revised Recommendation of the Council Concerning Co-operation between Member Countries on Anti-Competitive Practices Affecting International Trade.
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.

5. 税收政策

- 5.1 政府是否对税负水平进行了评估,以便使税负水平符合其更广泛的发展目标和吸引投资的战略?这一税负水平是否与实际的税负相符?

政府提高税收收入的多寡取决于其更广泛之目标。在这方面,一个测定什么样水平的税负会与政府的投资吸引战略相符的中心问题就是该国是否会提供吸引人的风险/回报机会,并要考虑到框架状况、市场的特征、赢利的具体地点以及独立的税收考虑。当拟定或改革税收制度时,要鼓励政府认识到纳税人的合理期望。一般地,风险/回报机会越具有吸引力,投资者越愿意接受更高的税负。在投资回报方面,潜在的投资者会审查企业成本的水平,例如那些与遵守法规和行政手续相关联的成本(参见“公共治理”和“竞争政策”章节),以及关注诸如招聘熟练劳工等因素(参见“人力资源发展”章节)。在投资风险方面,潜在的投资者会审查与确保资本和利润获得相关联的非分散 non-diversifiable 风险的水平(参见“基础设施和金融部门的发展”章节)。投资者在作出有关投资地点的决策时也会对竞争性的税收管辖权进行绝对的和比较的评估。

- 5.2 在考虑到法律规定、税收筹划的机会和执行成本情况下,国内收益的平均税负是多少?

应该运用量化措施和定性信息来确定国内收益的法定税负,并考虑到主要的法律规定、被国内企业和外国拥有的企业共同用以降低东道国税负的税收筹划战略的影响(如虚薄资本化、非长臂转移价格)。同时,也应该考虑到因过度的复杂性、非透明性和不可预测性等因素而产生的执行成本。

- 5.3 根据税收制度的政策宗旨和目标,投资者的企业税负是否适当?

在决定企业的国内收利的税负时,政府要权衡那些指导整个税收政策制定的各个目标,包括效率与公平因素,以及执行成本与收益要求等。不同的目标要求有不同的税负水平,而可取的是要适当地平衡各个相互竞争的目标,按已知的征收税收要求进行。

- 5.4 如果框架状况和市场特性对投资者软弱无力,那么,政府是否单独评估了正在运用的税收政策的缺陷,以便对投资决策产生积极的影响?

应该鼓励决策者对令人失望的企图依靠一个低税负来促进投资(特别是针对外国投资)的经济实践作出反省。如果框架状况或市场特征软弱无力,首先应该考虑的是去寻找出投资环境低落的根源。现实的期望应该包括两个方面:一是税负的减轻将带来多少其他的投资;二是引起的税收筹划机会的规模。如果低税负是通过运用特殊税收激励来实现的话,那么,在评估它们吸引投资的潜力时就应该考虑到,税收激励阻碍投资的可能性,因为税收激励可能会增加项目的成本和风险,以及导致资源的不合理分配。

- 5.5 企业收入的税负因企业规模的大小、企业实体成立时间的长短、产权结构、产业的领域或地理位置的不同而不同,这些差别能否得到证实?税收制度在对待外国的和国内的投资者上是否保持中立?

税收制度根据诸如企业的大小、成立时间的长短、产权结构(如属于国内的还是为外国拥有的)、企业经营活动的类型或地理位置等标准,可能有目的地强加给企业一种有不同效果的税率。在其他情况下,某些企业可能是获得优惠税收待遇的特殊对象。针对税收减免,政策制订者应该审查支持和反对这种优惠待遇的争论,权衡这些争论,以及证实这些差别的税收待遇。(关于投资者的公平待遇问题,参见“投资政策”章节)。当不能证实时,最先应该考虑到用非针对性方法,以便不产生资源不合理分配的结果。

- 5.6 那些决定公司应税收入的规则的制定是否参考了基准收入的定义(如综合收入)?主要的税收条款是否基本上与国际准则相一致?

对于任何公司的税收制度,所有的投资者都期望公司应税收入的计算应通过诸如“损失延后结算规则”的基本税收条款(这些基本税收条款不比那些通常在别处看到的更繁重),充分地反映企业

的成本。同时，投资者也消极地看待公司内部收入的双重征税，并且一般都期待对公司的内部分红实行零征税或减免征税，特别是当这些红利是同企业链一起交纳的时候。

5.7 针对性的税收激励是否给投资者和其他方创造了预想不到的税筹划的机会？这些与针对性税收激励相关的机会及其他问题是否得到了评估，以及在评估成本与效益时是否也考虑到了这些机会和问题？

免税期和对部分利润的税收豁免（特别是针对“新的”公司）提供了税务主管当局预想不到的重大范围的税收减免的机会。其他针对性税收减免的形式也可能给税收筹划创造意外的机会，并且导致税收收入的损失远远超出最初所预期的水平(如当减免溢出到非针对性纳税者群体时)。虽然很难作出预测，但还是应鼓励政策制订者进行广泛的咨询，以便加强对特定的激励措施所产生的收支损失的估算。

程度的不断变化，以及部分地依靠所使用的手段，就因缺乏这样的减免时可能已经进行了该投资来说(对投资者来说是“意外收获”，或在 FDI 情况下是“外国宝藏”)，税收的减免将提供税收的救济。针对性的税收激励也可能对生产性资本的分配以及公司融资与资金汇回母国的政策产生意外的扭曲。针对性的税收激励可能不能使复杂性减少到预期那么多，而且，如果存在过度的行政自由裁量的话，还可能怂恿腐败。(参见“公共治理”)。最后，某些税收激励的运用也可能与国际义务不相符。应鼓励决策者在研究非针对性方法的利弊时把这些因素也考虑进去。

在因实施税收激励税收减免措施而感到强大的政治压力时，不管分析表明，对有关税收损失和所产生的管理成本作出的有限投资反应(对现在合格的、不合格的投资者)暗示没有满足成本与效益的测试，政策制订者都应该弄清其中的真实情况，以便探索直接应对这些投资障碍的抉择。

5.8 税务开支的账户是否得到公布？日落条款是否用于报告和管理预算程序？

税务开支分析制度可用来测定预先确定的并由针对性税收激励和其他偏离基准税收系统而产生的税收收入，这应该是一部分国家的财政政策的一个特点，在这些国家的政策议程中吸引投资者和应对公共治理问题都相当重要(参见第 10 章“公共治理”)。这些账户应该受到公众的检查，并应该与相应的直接性开支一并予以考虑以便报告预算程序。

为了正常管理公共财务，那些促进投资的针对性税收激励就应该事先得到评估，如果已经开始实施了，则应定期对之进行评估，以便测定这样的措施是否继续会通过成本与收益的测试。为了进行适当的评估，需要一开始就应明确某个特定税收激励的具体目标。进一步地说，如果是采用税收激励性立法，则应该包括要求该激励终止的“日落条款”(如实施三年后)，以便提供评估该激励以后是否应该延长的机会。

5.9 税收政策和税收管理的官员是否与其他国家一起共同扩大税收条约网络和反对滥用跨境税收筹划的策略？

一个广泛的税收条约网络有助于国家增加和吸引投资。它们在税收待遇上为投资者提供了更多的确定性，减少了对收入实行双重征税的范围，从而提高了收益和减少了风险。税收条约同时也为税务主管当局之间的信息交换提供了一个框架，以反击更具有挑战性的税收筹划形式，而这些税收筹划形式与来源于外国和国内的收入相关联。

更多的政策来源

- OECD (2003), Assessing FDI Incentive Policies: a Checklist.
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.
- OECD (1992), Model Agreement for Simultaneous Tax Examinations.
- OECD, Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters.
- OECD Model Tax Convention on Income and on Capital (Latest: 2005 edition).
- OECD (2001), Recommendation of the Council on the Use of the OECD Model Memorandum of Understanding on Automatic Exchange of Information for Tax Purposes.
- OECD (2001), Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations.

6. 公司治理

6.1 为了确保一个可以促进整个经济的活动和建立透明和有效的市场的公司治理框架的基础，已经采取了哪些措施？这方面是否已经发展成为了一个紧密、协调的管理框架，并得到了有效的实施？

有效的公司治理框架需要有一个具有法律效力的、管理性的和机构性的基础，在所有市场的参与者开始建立契约关系时，它们都可以依靠这一基础。(也参见“投资政策”和“公共治理”章节)。这个法律性的、管理性的和机构性的基础应特别包括法规、管理、自我调整的安排、自愿承诺以及因一国之具体的经济状况、历史和传统而产生的商业惯例等因素。因此，法规、管理、自动调整、自愿标准等之间的理想结合将会因国家不同而不同。

在这方面，制定加强公司治理制度的管理性和法律性的框架需要有足够的灵活性以满足公司在不同的情况下经营的需要。另一个关键性问题就是需要有效地实施与执行该框架。在其他方面，还要求明确分配各个主管当局的监督、实施和执行的职责，以便各种互补性机构的能力能得到重视和得到最有效的发挥。

6.2 公司治理框架是如何保证股东的公平待遇？

股票投资者有资格获得某些财产权。例如，可在公开的交易公司中买入、卖出或转移某一股票，并且投资者有资格分享公司的利润。同时也规定了有获得公司信息权利和影响公司的权利，这些权利主要是通过股东会议上的投票来实现。所有这些权利具有一个内在的经济价值。投资者为了买入股权，它们就需要确信它们对这些股权的资格和其他因购买而获得的权利是得到合法的认可和保护。

产权结构在公司治理框架中有重要的涵义。在许多经济领域，大股东控制了大部分公司，并在某些情况下，通过有差别的选举权或复杂的产权和控制结构以便维持其对较小股权的控制。在某些情况下，产权是由国家控制的，这增加了其他的治理挑战(参见问题 6.9)。控股股东有很强的动力去严密监控公司及其管理，并且能对该公司的治理产生积极的影响。然而，它们的利益也可能与小股东的相冲突。当控股股东牺牲小股东的利益以牟取私利时，这种冲突最具有破坏性。

所有的股东都用更低的估价的形式来偿付因不良公司治理、锐减的股权融资而产生的代价，以及应对不能连续规划和无法获得外部人才的逆境。而且，该经济体还要付出生产力衰退以及投资基金的更低效分配的代价。为减少这些成本，一些控股股东采取自愿性措施来改善自身的公司治理和提高与其他股东的声誉。制度的建立就象特别的股市层级和自愿性公司治理准则一样，可以通过准许公司向市场发布它们有高标准的公司治理的信用信号来促进这些自愿性措施。然而，尽管这样的措施在改善公司治理安排时能够发挥重要的作用，但是它们可能留给股东和其他利害关系人的仅仅是关于它们的状况和实施的不确定性。当这些准则和原则被用作为全国性的标准或明确替代法律条款或管理条款

时，市场的信用就要求清楚地规定它们的规模、实施、遵守和处罚的状况。从长远看来，控股股东实际上也可能受益于那些具有法律约束力并得到有效实施的提高投资者保护的措施。

6.3 在股东权利受到侵害的情形下，有哪些法律救济的程序和机构组织？它们是否能够真正遏止这种侵害？有哪些适当的措施用来监督和预防公司内部人员和控股所有者牟取私利？

某些公司活动的方式可能引起参与各方的利益发生内部冲突。因此，对市场来说，是否知道进行这样的活动已充分注意到了所有股东的利益和制定了有效的损害救济方式变得十分重要。当法律制度为股东提供了费用合理和不过度拖延的诉讼机制时，股东和潜在投资者的信心将会得到提高。然而，这又会存在某种风险，即让任何投资者在法庭上质问公司的活动的这种法律制度有可能发展成为滥诉。必须在允许投资者对侵犯产权而寻求救济与避免滥诉之间保持平衡，这也可能会引起管理层和董事会变得过分规避风险。

有效的司法制度对于遏止股东权被滥用也是十分重要。在司法制度薄弱的国家，冗长的法律程序以及不可预测的结果将打击股东追求其权利的积极性和阻碍潜在的投资者。预防是纠正泛滥侵害股东权利行为的另一途径。

对此，更为一般地，十分重要的是要公司充分公开关联方的市场交易资料，包括这些交易是否根据长臂规则和正常市场条件来进行。在谈论这些措施的内容和范围时，应该考虑到关联方的可行的定义。同时，十分有必要对个人报告利益冲突的义务和董事会在评估实质蕴含此类冲突的职责作出规定。

6.4 有哪些适当的程序和机构来保证股东有能力对公司产生重要的影响？

参加一般股东会议是所有国内外股东的根本权利，这对它们影响公司的能力至关重要。股东会议的通知和投票程序的设定应该以便利性和鼓励参加为原则。此外，这还要求及时的通知和表决机制能使股东参与决策过程的费用合理。

在外国投资者通过中间链而持有股票的情况下，一个特别的挑战是获得信息和可靠代理人的程序。同时，确定外国投资者使用其选举权的资格和与此类投资者的沟通程序，都可能会引起特别的挑战。而明显的风险是来自公司的信息不能到达终端的股东，而终端股东的观点同样不能到达股东会议。因此，法律和管理的框架清楚规定通知股东会议的义务和程序以及外国所有者所持有的股票的投票程序是很重要的。

6.5 公司通过哪些标准和程序来满足市场所需要的及时、可靠、相关信息披露，包括关于公司的产权和控股结构的信息？

为使现在的和潜在的股东在信息充分和平等的基础上行使其各种所有权，它们就需要获得常规的、可靠的、可比较的和充分的详细信息。因而，以市场为基础的公司治理制度的一个举足轻重的特点就是要具有一个能提高透明度的披露制度。它不仅将加强股市的信心，而且还是影响公司行为和保护投资者权利的一个强有力的工具。不充分的或模棱两可的信息将阻碍市场能力的发挥，增加资本的成本，以及阻碍投资。

关于披露标准和披露程序的内容的讨论将自然而然地要应对许多关于信息确定与发布的完整性、质量和成本的取舍。为了确定哪些信息至少是应该披露的，许多国家都适用实质性的概念。实质性信息的定义是指那种遗漏或谎报就可能影响到信息使用者作出经济决策的信息。在制定强有力的披露制度时，发布公司信息的渠道、时间和程序可能正如信息内容本身一样那么重要。如果不能用成本节约的、容易获得的、可预测的和及时的方式使信息到达市场和有关当局，那么发布实质信息就毫无用处。

在许多市场中，一个特别的透明度问题就是有关复杂的产权和控股结构。除了其他因素以外，有关产权的透明报告根本上是为了遏制滥用关联方之间的交易。OECD《获得受益所有权和信息控制的选择》的模板对提高此类信息的获得起参考作用。

- 6.6 公司治理框架是如何保证董事会在公司战略指导和有效监督管理中发挥核心作用,以及保证董事会能对该公司及其股东负责?这一框架是否也认可依法或通过相互协议确定的利害关系方的权利,并且鼓励公司和利害关系方之间在财富创造、就业机会和资金殷实的企业的持续性发展上进行积极合作?

董事会应该在公司治理中发挥核心的作用。董事会的主要职责是负责指导公司的战略和监督管理层的行为(如有必要替代管理层),还负责监督那些为了保证公司遵守相关法律而制定的各种制度,以及让股东获得充分的回报。它也应该监督和处理管理层、董事会和股东之间的潜在利益冲突。另外,董事会有义务去为公司及其股东的最大利益采取行动,并且在充分关注和公平对待其他利害关系人(包括雇员、债权人、客户、供应商和当地的社会团体)的利益上也被寄予期望。公司不仅应该认可利害关系人为建立具有竞争性和赢利性公司而在创造有价值的资源上所做的贡献,而且要认可它们对公司的长期成功的帮助。同时,亦应该重视那些法律或相互协议所确定的利害关系人的权利。

不管董事会成员是如何选举产生的,为了有效地履行他们的职责,必须让他们能够在信息充分、客观和独立的基础上作出判断,并代表所有股东行事。他们的一些职责的形式是保持谨慎和忠诚,十分重要的是要坚定地把这些概念规定在法律和法理中,并且楔入于董事会成员自己的理解和实践。在有些国家中,公司发现明确规定董事会和管理层所承担的职责是很有用的。

- 6.7 在私人方面,已经进行了哪些关于自愿性计划和以鼓励、建立良好的公司治理文化为目的的培训实践?以及将来应进行哪些更多这方面的实践?

在应对各种公司治理问题时,各国综合地运用不同的法律与管理的手段,强制性与自愿性的法规,还部分依靠历史、法律传统、法庭效率、国家政治结构形式和企业发展阶段等。许多国家希望执行成本最小化,并在市场框架内提供更大的灵活性,因此,为了加强公司治理,它们已制定了强制性与自愿性的法规并且更加强调它们的运用。另外,有些国家欲通过一种不要求遵守但要求解释不遵守原因的“或遵守或解释”规则来实施这些法规。在一些国家中,证券交易所通过对报表的要求来强加公司治理。为了提高认识和培养董事会董事更好地了解公司治理的目标和要求,许多国家纷纷建立了公司治理机构或董事会机构。有些机构也同时开展了媒介培训计划以作为提高公众了解公司治理的另一个途径。

- 6.8 国内的公司治理制度是否参照《OECD 公司治理原则》进行了审查?是否公布了审查之结果?

这个简短的清单不是替代一国公司治理制度的全部审查,而是各国应该考虑参照《OECD 公司治理原则》进行全面的审查。世界银行运用《OECD 原则》并以此为参考,已对约 40 个发展中和转型中的国家或地区完成了 48 次公司治理审查,通称《关于遵守的标准与守则的报告》(ROSCs)。在经国家政府同意公开披露审查结果的情况下,世界银行将在其网站 http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html 上发布这些 ROSCs。另外,作为 OECD 制定此类审查的一致方法的工作的一部分,OECD 已开始试点审查 OECD 国家在实施这些“原则”的经验。公开讨论和披露这些审查可以为加强对变革的认识和支持提供一个有用的依据,以便加强公司治理框架和改善投资环境。

已经证明,在政府决策者、各种机构和与改善公司治理有关的其他方之间进行政策对话是使各国和各地区在改善公司治理上形成共识的一个有效方式。继续召开“关于公司治理的区域性常规圆桌会议”(在亚洲、欧亚大陆、拉丁美洲、东南欧洲以及俄罗斯)将促进那些规定变革之行动计划的“白皮书”的各项建议的实施。在“全球公司治理论坛”和当地的合作者的支持下,这些和其他地区的政策对话计划(在非洲、中东与北非以及加勒比)已经为达成区域性和国家性的行动以及“实施跟踪”的共识提供了帮助。参与此类区域性政策对话有助于获得国际专门技术和能力建设,以及变革的政治意愿。

6.9 国有企业(SOEs)所有权功能是如何保证水平的赛场、具有竞争性的市场环境和独立的管理？有哪些适当的程序来确保国家不干预国有企业(SOEs)的日常管理，并且董事会成员能够有效地执行他们自己的战略监管角色，而不是因过度的政治压力只起传输管道的作用？国有企业(SOEs)是如何有效地向政府、公众和其他股东(若有的话)负责？

国家的所有权功能是如何组织的，即那些对确立和实施国家所有权政策负责的实体的运行能够对整个投资环境产生影响。特别地，十分重要的是要清晰确定所有权功能并使之与其他国家功能相分离，包括监管失察。这不仅有助于保证所有投资者处于同一水平赛场，尤其在遵守法律法规方面；它同时也有助于保证国家作为一个积极的和消息灵通的所有者不干涉 SOEs 的日常管理，而是让 SOEs 的董事会有充分经营自主权，以便实现其确定的目标、战略指导和监督管理的功能。董事会成员的提名应该是通过透明的程序以及根据其能力和经验来进行，而且应该明确他们为整个公司最佳利益进行行动的义务。他们不应该作为任命他们的选民的个人代表。

透明度和责任性跟自主权之间是形影不离的。它们不仅使投资者确信政府机构（包括 SOEs）是在负责任地行使其权力，而且有助于使投资者逐渐相信它们是在平等竞争的基础上进入新市场。遵循一些基本的公司治理原则可以帮助 SOEs 提高责任性和透明度的标准。例如，所有权实体和 SOEs 自己所作的关于它们的目标的履行与实现的报告应该基于与所列公司一样高水平的会计和审计标准。这也要求 SOEs 制定有效的内部审计程序，并且每个年度要根据国际标准接受独立的外部审计。充分公开实质信息对加强责任性来说也是很重要的，特别是那些关于来自国家的任何金融资助、代表国家的赞助以及任何与关联实体进行实质交易的信息。此类交易对投资者来说往往是不公平竞争的主要源泉，特别是在制度较弱的环境里。同是，发布关于 SOEs 的年度汇总报告也有助于保证 SOEs 对公众负责，该报告应着重于它们的财务业绩和价值，并且概要其发展。

更多的政策来源

- OECD, Principles of Corporate Governance (2004). See <http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs>
- OECD, Principles of Corporate Governance Assessment Methodology (2006 – forthcoming).
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.
- OECD, Experiences from the Regional Corporate Governance Roundtables. (2004).
- OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2005).
- OECD, Options for Obtaining Beneficial Ownership and Control Information (2002).
- OECD, Survey of Corporate Governance Developments in OECD Countries (2004).
- World Bank, Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs),
Corporate Governance, http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html

7. 促进负责的商业行为的政策

7.1 政府是如何使投资者清晰地分清是属于政府自己的任务和责任，还是归咎为企业的？政府是否积极地承担其责任(如通过有效实施有关尊重人权、环境保护、劳资关系和金融责任方面的法律)？

企业的核心使命是确定和实施那些给予资本提供者以竞争回报的投资方案。在实现这一核心功能时，负责的商业行为最为重要的是要遵守法律法规；另外，它还包括要对那些可能通过各种非法律渠道而得到告知的社会期望作出反应(参见问题 7.2。)。政府的作用是关心其国民的集体利益。作为这个作用的一部分，它们要与企业、工会和其他民间社团组织一起为创造负责的商业行为的有利环境而努力。如果能很好设计这个有利的环境，包括对政府和企业各自的任务和责任进行明晰的区分，那么就可以降低有关各种

负责任的商业行为的期望的不确定性，鼓励投资，以及在加强经济的、社会的和环境的繁荣发展上激励私人 and 公共部门发挥互相支持的作用。¹但是，政府和企业的作用仍然需要清晰地分开，并且不能相互替代——各自都要承担其自身的责任。

7.2 政府采取了哪些促进措施以便向投资者告知有关期望的负责任的商业行为？政府是如何竭力保护那些有助于加强有效告知的权利框架？

立法是把社会期望告知企业的关键渠道，并因此创造有利于投资的稳定、可预测的环境。有关负责任的商业行为的期望也同样通过许多其它的渠道得到传播，并且这些也影响到投资环境的质量。此类传播可能发生在工作场所、地方社区、与工会建立关系时和工会在集体交涉期间、与投资者的讨论过程中、与其他民间社团组织的对话中，以及通过新闻媒介等等。这些双向的传播渠道为制定企业的政策和评估其履行行为提供了有价值的信息。这些其他的渠道补充了那些通过正式的法律和管理过程获得信息的来源。

在保证这些其它的传播过程良好运行上，政府可以发挥一些作用。从本质上说，保护人权（如政治权利、社会权利、公民权利、劳工权利和财产权利）不仅是政府的一个根本目标，而且还是使传播有效进行的一个前提条件。这不仅可以使权利免受侵害之威胁，而且还可以听到许多声音，包括来自投资者的。因而，政府的关键责任之一是保护这些权利框架。

政府所支持的负责任的商业行为的文件（如《OECD 跨国公司行动指南》）也是与企业进行沟通的重要渠道。《指南》涵盖了一系列应对负责任的商业行为的领域，包括人权、供应链管理、就业和工业关系、环境、防止贿赂、消费者利益、科技、信息披露、竞争和税收。它们的目的并不在于介绍跨国企业与国内企业之间的不同待遇；而在于反映所有良好的做法。尽管我们承认中小企业可能不具有象大企业一样的能力，然而，那些遵守《指南》的政府都会最大可能去鼓励它们遵守《指南》中的建议。

7.3 政府是否保证有充分的、适当的框架来帮助企业披露其商业活动的财务和非财务情况？这个框架是否足够灵活以致不仅能够创新留有空间，而且还为满足投资者和其利害关系方相应活动的需要而留有空间？

对不同的用户来说，有关企业的明确、全面信息十分重要，这些用户的范围涵盖了股东、金融机构以及其他关系方，如雇员、当地的机构、特殊利益群体乃至整个社会。

虽然公司报告的规则和指南在大多数国家中已经比较完善了（也参见问题 6.5），但是，非财务报告的框架，特别是那些与自愿性计划有关的仍然亟待完善。政府可以通过确立一个充分、适当的框架来提高投资环境的质量，而不管是立法的还是自我调整的，从而有助于明确告知所有有关财务和非财务状况披露的规则和指南。当披露是强制性的时，政府就需要保证非歧视地适用和执行这些要求。同时，政府应该尽量避免不必要的管理负担，应该允许创新并对公司所发生的特殊情况进行变通。

7.4 政府如何帮助公司努力去遵守法律？

有效、透明地实施法律是用特别直接的方式激发企业遵守法律——即通过因不遵守而招致的各种成本（如调查费用、法律成本、罚款、监禁及名誉贬损）和“震慑”效应。遵守法律可能是个挑战，需要了解详细的企业情况，运用专门的管理技术和正式的管理制度。

政府可以通过探究公司关于法律和执行实践的看法来促进和激励公司不断努力。它们也可以提供调解及调解人等设施，以便投资者和其他方有权利对其所认为的不公平的政府决定进行申诉。另外，

¹在某些情况下，通常指的是“微弱的治理带”，政府无法或不愿意承担其责任。在这些情况下，国际文件中提供的指南（如《OECD 跨国公司行动指南》）对公司来说特别有价值。

政府也可以认可和支持私人计划，以及通过提供有关适当的遵守管理的实践指南来促进公司遵守法律。

- 7.5 政府是如何通过合作(如通过参与制定标准,该标准能降低采取负责任的商业政策的成本)和通过促进(如通过改善有关对客户和公众负责任的商业行为的信息)来帮助加强负责任的商业行为的业务效益?

负责任行为的“业务效益”往往是很明显的。例如,环境适宜的生产过程可以降低成本。同样,严密控制供应链中的工作程序也可以促进生产场所中的生产力和保护消费者市场中的品牌资产(如它可以提高利润,又有助于公司处理各种经营风险)。“业务效益”的存在很大程度上取决于各种特殊的情况(例如,如果公司处于非品牌市场的地方,那么保护品牌资产的渴望可能不会很重要)。在某种程度上,“业务效益”的存在意味着私人的各种计划属于自我实施(即并不需要政府的干预)。

政府可以采取行动来加强“业务效益”,这既可通过提供有关负责任的实践的信息来实现(如环境领域的良好行为),也可以通过降低制定和采纳负责任的实践的成本来达到,譬如通过支持各种行业建议(如《国际石油和汽油生产商协会关于名誉的尽责指南》)。政府也可以促进已为国际所接受的各个概念和原则,譬如那些包含在《OECD 跨国公司行动指南》中的概念和原则。在促进负责任的商业行为问题上,许多政府的计划和实践的目标是与投资者发展更紧密的合作关系,包括通过向私有公司购买、签约和其他商业关系,这将提供丰富的政策指导源泉。

- 7.6 为了促进各种负责任的商业行为的国际性概念和原则,政府是否参与了政府间的合作,例如《OECD 跨国公司行动指南》、《国际劳工组织(ILO)关于跨国公司和社会政策的三方原则宣言》和《联合国全球契约》?

政府与政府之间、政府与其他相关方之间应互相合作以加强商业行为的国际法律框架和政策框架。这一框架从战后 1948 年所通过的《世界人权宣言》就已开始发展了。而那些应对负责任的商业行为的多边性文件(譬如《OECD 跨国公司行动指南》、《国际劳工组织(ILO)关于跨国公司和社会政策的三方原则宣言》和《联合国全球契约》)则带来了更广泛的国际性宣言框架和公约框架。它们之间相互交流,而且促进所认可的适当的商业行为的概念和原则。39 个国家已承诺根据《OECD 跨国公司行动指南》来促进它们的跨国公司的负责任的商业行为——无论这些公司在哪里经营。虽然《指南》的建议是针对企业,但是各国政府通过“国家联结点”网络,有义务去促进《指南》、处理各种咨询和帮助解决所出现的各种具体问题。同时,OECD 也鼓励非成员经济体遵守《OECD 关于国际投资和跨国公司的宣言》,这也是《OCED 指南》内容的一部分。

在这个领域,各国政府通过促进政府间的合作,有助于扩大了解适当行为的基本原则。随着全球越来越多国家接受共同商业行为的原则,这也将有助于减少一种可能性,那就是遵守适当的负责任的商业行为原则可能使投资者处于不利的竞争地位。

更多的政策来源

- OECD, Guidelines for Multinational Enterprises: Revision 2000.
- OECD, Annual Report on the Guidelines for Multinational Enterprises (various years).
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.
- OECD, Environment and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2005).
- OECD, Corporate Responsibility: Private Initiatives, Public Goals (2001).
- OECD (forthcoming), Risk Awareness Tool for Investors in Weak Governance Zones.

8. 人力资源发展

- 8.1 政府是否建立了紧密的、综合的，并符合更广泛的发展、投资战略及执行能力的人力资源发展(HRD)政策框架？是否定期审查 HRD 政策框架，以便保证对新的经济发展作出反映和让主要的利害关系方参加？

人力资源发展涵盖诸多领域，包括教育学习、劳动技能、人口健康和整套的就业政策，这些使得具有适当技能和具有迅速适应新的挑战能力的人们与企业联接起来。每个领域都是创造有利的投资环境的至关重要的驱动因素。但是，由于它们都内在地紧密相联，因此，HRD 政策，不论它们是否与国家更广泛的发展战略和投资政策相一致(参见第一章)，都不能孤立地进行架构。所以，重要的是通过一个紧密的、综合的，并全面考虑到政策的相互联系性和国家实施能力的战略来应对较低的 HRD。当然也需要特别强调是，该政策框架要对因技术和经济结构的变化而产生的各种新技术的要求作出灵活的反应。为了实现这一目标，就需要政策制订者与主要利害关系方之间进行密切的合作。

- 8.2 政府采取了哪些措施来增加对基础教育的参与和提高教育质量，以便提升人力资源在吸引和抓住投资机会方面上的能力？

青少年男女接受基础教育是一项人权，而小学和初中的教育学习是发展的最低的必要条件。广泛的基础教育也是健康的投资环境的基础。正规教育学习也为进一步学习奠定了基础，而且是抓住未来投资机会的能力保证。尽管入学注册的趋势是积极的，但是，许多国家在人力的资金投入不够，相当一部分是因为市场失败和贫穷。在这些情况下，如果没有政策的干预，那么对幼儿、小学和初中教育的投入将会下降，这将导致没有接受技能训练的劳动者进入劳动力市场，而这是不能满足企业的要求。

- 8.3 因为更佳的人力资源有助于投资环境的改善，因而是否有充分的经济激励来鼓励个人投资于高等教育和终生学习？政府正采取哪些措施来保证获得投资于人力资源上的全部利益，包括吸引已在海外完成学业的本国国民？存在哪些机制来促进在教育机构与企业之间的更密切合作，以期满足将来劳动力技术的要求？

受过中等和大专教育的劳动者在帮助确保企业投资的全部利益上相当重要。与基础教育对比，这些毕业生通常能够以更高薪水的形式实现其内在的利益。但是，如果社会的利益和当地商业组织的利益丧失到熟练工人永久性地迁移他处这一程度，那么就会存在危险。在来回迁移是相同的情况下，这种危险在规模小的经济体中比在较大的经济体中更大。降低刺激熟练工人迁移和获得国家对其投资于人力资源的全部利益的一个方法是关注对投资于高等教育的资金回报规模。那些导致薪水结构压缩和根据时间、学费的多少来完成昂贵的毕业计划的劳动力市场政策，可能会不恰当地减少后续增加的投资的资金回报规模。更一般地讲，一个更佳商业环境是提高投资于教育的资金回报，减少迁移他处的刺激以及对来回迁移者给予优惠。

高等教育机构自身在青年人撑握企业所需要的劳动技能上发挥重要的作用。但这些需要变化迅速，而这些教育机构反应迟缓。因此，大学、企业、工会和其它利害关系方之间更应加强联系，这不仅有助于课程的重新设置，而且还紧密地符合特殊技能的需要。合作也可以带来其它对投资环境有利的益处，如促进有助于创新和新知识快速扩散的环境。

- 8.4 政府促进培训计划的程度如何，它是否采纳了那些评估这些计划效果及其对投资环境的影响的做法？运用了哪些机制来鼓励企业为雇员提供培训，以及使企业在共同出资的培训上发挥更大的作用？

虽然正规教育能使个人掌握那些必需掌握的技能，然而，新聘人员一般都缺少很强的专业知识，而这些专业知识却是企业打开其雇员全部生产潜力的要件。因此，在职培训就成为传输这些很强专业技能的领域，特别是在工作场所之外所进行的培训。但是，即使具备基础教育，市场失败也会导致企业极少去开展培训，而且企业所开展的有限培训经常集中在范围很窄的少数人里。因而，缺乏经过训练的工人阻碍了投资的扩大，并且使得吸引高新技术密集的产业变得尤为困难。倘若生产力的提高与培训相联，以及由于那些跨国公司传送到当地企业而产生的积极外溢，那么，从失去的潜在产出来看，宏观经济的成本是相当大的。支持培训的政策文件有很多，包括各种共同出资的安排、税收鼓励计划和补贴等。评估这些文件很可能是国家特有的。从投资环境视角来看，重要的是保证稳定的培训计划，而且这些计划不仅要符合企业的要求，而且还要进行评估以使用已证明为高回报率的记录来支持那些计划。

8.5 政府是否有应付流行性疾病的一致战略？是否有程序来评估那些以改善公共健康和与之有内在相系的投资环境为目的的公共健康开支？

传染病和流行疾病，如疟疾、艾滋病（HIV/AIDS）是人类的悲剧，它们会过早地剥夺人类的生命，导致许多人陷入贫穷，从而破坏社会。同时，它们也对投资决策产生负面的影响，引发恶劣的周期循环的危险——即不健康的身体带来投资、就业和企业精神的衰退与恶化，并进而导致经济增长停滞不前。但是，健康、教育和经济增长之间的联结也同样可以得到良好的运行。除人类的获得外，更健康的人口可以加强投资于教育的能力，激励对教育的投资，并且促进投资，这是因为健康会对劳动者的生产力产生影响，而国内外企业又往往会避免把雇员派往那些可能会伤害他们健康的地区和很难获得健康保护的地方。如果用有限的促进健康、投资和可持续发展之间良性循环的资源来制定政策，那么这很难获得成功。那些从已获得成功的经验所吸取的教训就已强调了一揽子紧密的、综合的政策的重要性。除保证广泛获得基本医疗外，需要对公共健康计划进行常规性评估以便评估其效力，因为在一国运行良好的计划不太可能在其他国家也经常运行良好。

8.6 建立了哪些适当的制度来促进和执行核心劳工标准？

核心劳工标准关系到劳工的根本性原则和基本人权，并与那些关于工作条件的劳工标准和雇佣保护的法律有着显著的区别。具体地说，它们目的在于消除各种强迫劳动的形式，废除童工，维护雇佣和就业上的非歧视性原则，以及保证结社自由和集体谈判的权利。这些核心的劳工标准是市场经济健康运作的因素，为所有投资者（不论国内的还是国外的、亦不论规模大的还是小的投资者）创造了一个水平的赛场，而且还提高了经济实绩，部分是由于它们加强了对劳工提高技能的激励和鼓励更年轻的一代去积累人力资本。绝大多数国家批准了国际劳工组织（ILO）的核心劳工标准条约，但各国在遵守和执行这些标准上参差不齐。在某些情况下，譬如在特定的出口加工区内，政府会有意地不执行部分核心劳工标准，因为害怕这些标准的存在可能会阻碍投资。但是，没有任何明确的实践经验支持这种担心。事实上，跨国公司更希望投资于那些更严格保障和执行基本人权和劳工权利的国家，而不是那些缺乏这些权利或执行差的国家。简而言之，有必要提高对有关遵守核心劳工标准程度低的问题的认识，加强执行和遵守这些标准的努力，以及促进那些支持负责任商业行为的文件，譬如《OECD 跨国公司行动指南》。

8.7 劳动力市场的法令对创造就业和政府吸引投资的战略的支持程度如何？采用了哪些支持政策协调、平衡各种社会宗旨、实现竞争性的劳动力和激励企业投资的计划？

干预劳动力市场的目的是提高市场的效率和实现各种社会宗旨。从投资环境的视角来看，问题在于在不减弱其他决定经济实绩的因素的同时，如何很好实现这些宗旨。如果劳动力市场法规制定得不好，那么就可能会减少企业进行新的投资和扩展的机会和激励。当政府面临要在促进社会宗旨与政府

吸引投资的战略之间进行权衡时，就存在两个主要的干预领域：一是与确定薪水的方法有关，譬如管理工资，即由于劳工成本太高以致不能刺激创造就业机会，以及劳工资源利用不足（特别是女性就业）会阻止经济体从其投资的 HRD 获得充分的利益。二是与那些提高无报酬的劳工成本的干预有关，即雇主无法通过更低的金钱报酬来把这些成本转嫁于雇员身上，这造成了一些企业经济上无法生存。另一种可能的后果是刺激劳工和雇主转移到非正规领域，或停滞不前。不过，更佳的政策设计可以有助于限制各种权衡的规模，以及在某些情况下既可满足各种社会宗旨又能支持政府吸引投资的战略。例如，可以通过谈判各方之间更加有效的协调来加强确定薪水的过程以及对劳动力市场情况作出的反映。在这方面，工会在调解和代表劳工利益与优先权方面发挥着重要的作用。它们对投资的影响取决于劳工自由选举的协会与雇主之间的具有建设性的对话。

- 8.8 法律法规是否限制在东道国投资的企业部署熟练的劳工？采取了哪些措施来缓解包括投资企业部署劳工在内的过度严厉的做法和减少授予工作签证的拖延？

外国投资经常要求从更多已设立的组织的分支机构中部署熟练的职员，以便保证平稳地引进新设备并在当地执行公司业务。然而，一些国家紧紧地限制授予外国雇员的工作签证的数量，而且繁锁的办理手续经常导致颁发工作许可证的延误。这些手续增加了执行业务的成本，并且可能阻碍投资。同时，这不仅损害了投资环境，使该国失去了引进熟练劳工（“人才引进”）的机会，而且还失去了因此而带来的知识和国际商业惯例在当地的扩散的机会。在对那些管理在东道国投资的企业部署熟练劳工的政策的成本与收益进行评估时，应该考虑到这些更广泛的经济因素。

- 8.9 政府是否支持那些意为协助大规模劳工调整的计划，以及是否通过让具有优越地位的企业获得投资机会的方式来间接地支持投资环境？这些激励性机制在这些计划中是否鼓励对变革进行广泛的支持？在减轻那些与劳工调整相关的转轨成本时，鼓励企业发挥怎样的作用？

每种经济都易于发生剧变，而且经常是与新技术有关。这些新技术带来不同的工作方法，开创各种新的商机，并且造成其他方不能继续维持下去。就是这个“创造性破坏”的过程带来更高的经济产出，并导致那些能够迅速适应其操作的企业在面对新的竞争和扩张时能占据更有利的位置。因而，迅速调整的能力是整个企业环境的一个因素。然而，过渡期对那些受到影响的雇员来说可能要付出很高的代价和经历创伤，特别是在那些社会保险制度不健全或不存在的国家。这可能会引起对变革的抵制，以及由于诸如财团的寻租等因素而影响到政治的进程，使否则可能有益于整个社会的改革停滞不前。

《OECD 跨国公司行动指南》关于就业和企业关系的对话建议和机制为政府和企业赢得变革的支持提供了一个工具(也参见“促进负责的商业行为政策”章节)。政府也可以通过对再培训、再就业的计划和政策给予支持来减少转轨的代价，这些计划和政策应鼓励企业自身参与到减轻那些与劳工调整有关的转轨成本中去。

- 8.10 为了保证劳动力市场的法令能够维持适应能力强的劳工，并使企业具有修改其经营和投资计划的能力，政府采取了哪些措施？

对 HRD 的投资有助于维持适应能力强和熟练的劳工。但是，如果劳动力市场中其他干预不能及时对劳工整顿的过程作出反应的话，这种活力的源泉可能不会给企业环境带来益处。政策的关键性问题是保障劳工就业的情况下，如何去调和雇主在聘用和解雇上的灵活性需要。《OECD 就业战略》就已经强调了在用创新的方法来保持劳动力市场的活力的同时，也要为劳工提供充分的保障。这些包括提高工作保护法规的效率，例如通过既迅速又具有可预测性的执行程序；把干预的焦点转向对收入的支持，并提供再就业服务。在发展中国家执行这些是一个很大的挑战，常常需要给予合作性的帮助。

更多的政策来源

- FIAS, Investment Climate Surveys Database (<http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate/>).
- International Labour Organization (ILO) Conventions (<http://www.ilo.org/>).
- ILO, Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998) (<http://www.ilo.org/dyn/declaris/declarationweb.indexpage>).
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.
- OECD, OECD Jobs Strategy: Lessons from a Decade's Experience, forthcoming.
- United Nations Development Programme (UNDP), The National Human Development Report (NHDR) Workspace (<http://hdr.undp.org/nhdr/>).
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), instruments and other policy resources, (www.unesco.org).
- World Health Organisation research tools available at: <http://www.who.int/research/en/>.
- World Bank, Doing Business database (<http://www.doingbusiness.org/>).

9. 基础设施和金融部门的发展

9.1 政府使用哪些方法来评估基础设施投资的需要？中央政府在确定基础设施投资的优先性上是否与当地的和区域的政府进行合作？政府对投资于基础设施项目的公共财政支出是否有明确的指南和透明的程序？那些监督基础设施投资和企业营运的管理机构否是不受不正当的政治干预？

良好的基础设施通过让公司与其客户和供应商建立联系来吸引投资，并产生市场规模扩大的效果。它同时也使企业专业化，并从现代生产技术和组织结构中受益。关于修建基础设施的数量、地点及类型的决策是属于政治性范畴的问题。这反映了一个事实，即传统上政府拥有建立、控制和管理的基础设施的资金，而且这些基础设施对经济的发展，更广泛地说对社会至关重要。因此，政府需要制定各种程序来确定基础设施的费用、分配这些费用（包括不同的交通运输方式的基础设施）和管理这些费用。这需要具备进行成本与效益分析、报告财务的能力，以及完善的决策程序来权衡成本与效益分析的结果，同时，要让各种竞争性的利益与各个有效的机构之间得到社会所接受的平衡，以便维持和设立新的基础设施投资。传统上，政府是通过部委来组织实施这些功能的。然而，经验显示，如果让管理当局和负责基础设施的政府机构独立进行实施并使它们对自己实施的行为负责的话，基础设施的投资活动和交付会得到改善。（这些问题在“公共管理”章节中有更详细的探讨。）有些政府已经开始采取其他措施，譬如要求国有机构依照公司法进行行为，任命有商业经验的主任，并且要求该机构根据高质量的会计标准制订出已审核过的财务报告。（也参见“公司治理”章节。）

甚至由于有限的公共财政，那些被期望有高回报的基础设施项目也可能不会被启动。通过动员私人投资者向国家基础设施的维护与发展融资并让其参与其中（譬如通过公私合作）的方式可以缓减对公共基金的需求，以及补充基础设施发展的投资源泉。政府也可以授权私人投资者管理基础设施项目。通过这些方法提高效率 and 吸引私人投资者向公共基金出资需要基于明确的指南，即为了有助于保证所有投资者在赛场处于同一水平，需要有效和透明地进行管理和保持程序公正。发达的和运行良好的金融市场也有助于基础设施投资的扩展（问题 9.7 和 9.8 将研究金融市场发展的政策）。

9.2 政府在所有投资者投标基础设施契约时采取了哪些措施来维护透明度原则和程序公正原则，以及保护投资者因契约期限和条件的单边变更而产生的权利？采取了哪些措施来吸引投资者以公平和合理的

价格供应基础设施，保证投资者与国家之间的契约服务于公共利益，以及保持对私人参与基础设施建设的公开支持？

基础设施建设兼有长期固定性投资和大规模的经济行为的特征。公路或水力发电水坝一旦修造完成，则无法轻易地被拆除和移至别处，并且在两端点相同的地方存在两条相互竞争的公路的现象是罕见的。在这些情况，基础设施的投资者易受到政府的行政法规变化的伤害，即这些法规损害到它们的盈利性，并且使基础设施服务的消费者置于潜在滥用基础设施网络的市场权力之中。这样的情况给公开支持私人投资者参与基础设施建设带来了损害的危险，并且私人投资者自己在参与基础设施服务供应时将可能受到阻碍。若与这情况相反，则它有助于预先在合同中规定管理者(代表用户)和基础设施的投资者权利。政府严格按照招标时所规定的时间表操作对投资者很重要。订约过程的竞争性和透明度既有利于公共利益，也为公众信心奠定基础。当使用稳定条款时，政府需要权衡这些条款的有效性以防产生限制东道国政府进行调整的权力的危险。由国内法院、国际仲裁委员会或独立管理机构来审理争议既有助于减轻投资者对各种政府事后影响基础设施投资的经济生存能力的决策的担心，也有助于减轻对政府在投资者与国家的契约中既作为契约一方又作为管理者的双重角色的担心。由于基础设施提供者所面临的风险的下降，投资者所要求的基础设施投资的回报也会下降。这很可能通过提高私人对基础设施的投资和提供竞争性价格的服务来帮助经济的发展，同时，这也有助于维护公开支持私人投资者参与基础设施建设服务，包括通过公私合作关系。

- 9.3 在电信方面，政府是否对潜在投资者的市场准入和经营者之间的相互竞争的程度进行了评估？政府是否评估了电信价格政策的竞争性，以便支持那些依赖稳定的和能承受得起的电信服务的产业的投资？

现代电信对投资环境极为重要。它们使企业与遥远的供应商和顾客的联系变得既迅速又便宜，从而提高生产力。特别地，它们在许多服务部门，譬如金融市场、保险市场和交通运输市场的基础。由于服务部门的相对重要性正日益得到提高，因而，获得竞争性的、高质量的电信服务就成为了并将继续成为投资环境的一个重要因素。总之，在过去的二十年，由于技术发展和管理改革的驱动，电信服务的资费已经急剧下降了。不过各国及国家内部在这方面的进展却参差不齐。随着电信业的快速革新和体制转变，政府需要常规和公平地评估其各种管理安排对电信服务和价格的持续影响和适当性。特别地，电信供应商不再属于自然垄断，而且随着无线电信服务的出现，需要有新的投资。加上可预测的和独立的产业标准，这些发展降低了电信业中与政策相关的投资风险，并且给经营者带来了更强、更大范围的竞争。(也参见“竞争政策”章节。)

- 9.4 政府是否制定了战略来保证用户获得可靠的用电服务，以及是否制定了经济激励政策以促进电力投资和电力供应？制定了哪些计划来保证大范围的用户能以最低的价格获得用电服务？这些计划是否有时间期限和明确的实施目标？

对企业来说，以合理的价格获得可靠的电力供应是至关重要的。当供应的电压出现波动损坏机器设备和带来无常的损失时，企业更愿意依赖自给，而这通常却比公共用电设施的常规供应更昂贵。有些人估计，因此而由用户负担的费用相当于年销售的5%。所以电力供应不足会造成现有投资的生产力下降，并阻碍新的投资。缺乏经济的激励是电力基础设施投资不足的部分原因。在政府进行关税结构改革和准许新的准入时，对电力基础设施的投资一般会紧随其后。但是，竞争性的市场价格对某些用户和某些地方来说也许意味着所收取的价格已不再属于可支付得起了。在这些情况下，当政府旨在保证把以可支付得起的价格获得电力网络作为社会目标之一时，那么，更为可取的是制定和实施那些基于维持电力供应投资的经济激励方案和实现最低价格目标的计划。

- 9.5 用于告知各种关于发展新的交通运输设施和维护现有交通运输基础设施投资的决定的程序有哪些？是否对不同的交通运输方式的要求进行常规的审查，并考虑到投资者的需要和不同交通运输基础设施方式之间的衔接？

交通运输基础设施不仅为企业创造了在不同市场进行交易的机会，而且还是全球化的驱动力。随着国际贸易的障碍的日益消除和跨境贸易的增长(参见“贸易政策”章节)，高效的交通运输基础设施在吸引投资者上变得日趋重要。进一步地说，低廉的国际运输费用本身就能激励贸易，并刺激其他领域的投资。在降低运输费用时，需要注意不同的运输方式以及这些方式之间的相互衔接性。例如，如果口岸和机场有优质的公路和铁路配套，那些它们将变得更有价值。同时，间接因素也会影响到运输费用，譬如电信系统是否允许公司跟踪其运输中的货物，以及货物结关的快速程度。除发展新的运输衔接和服务外，也需要对现有设施进行维护以保证它们继续正常运作。然而，各国却经常为新项目调拨资金，而忽视对以前的运输基础设施投资进行保养。尽管没有简单的方法去解决这种失衡，但是，通过公布和告知分配资金的原则可以使决策程序更加透明，并有助于更好地显示作出选择的机会成本。

- 9.6 为了支持各个目标的发展，政府是否对投资所需要的用水进行了评估？私人参与用水管理、供给及基础设施融资的程度如何？

淡水的供给和清洁卫生是一项十分关键的基础设施资源。水是人们健康的根本保证，大多数企业都要消耗水资源，并且水工业本身也需要大量的投资。然而，世界的大部分地区的用水供应不足，并且长期性的项目也认识到，为了满足农业、工业和生活用水的增长，需要对用水基础设施进行大量的投资。在许多国家中，私人用水供应很有限，在这些地方政府已开始寻求私人参与这些计划，然而，这些计划经常抵制以商业价格来设定水费。结果，私有用水项目易于发生合同争议，导致许多供水合同随后都要被重新协商。虽然重新协商不一定表明出现整体性问题或计划的失败，但是它们确实产生了关于私人参与用水的适当形式的问题，特别是有关重大投资承诺的特许权。通过减少用水的需求，用水基础设施服务的融资负担从纳税人转移到用户身上不仅有助于可持续性的发展和投资需要，使得该领域更具有可持续性的融资基础，而且可以通过增加责任的要求来加强治理，以及帮助建立公私之间的合作关系以便为水基础设施投资融资。用户支付的原则并不是要政府放弃制定适当的并以保证把获得用水作为其社会目标的政策的能力。责任的转移就象用于履行该责任的融资方式一样十分关键。

- 9.7 政府运用哪些方法来评估金融部门的能力，包括管理机构的能力，以便有效地支持企业的发展？政府采取了哪些措施来消除各种障碍，包括对外国机构参与的限制，以便让私人投资于金融部门的发展？

发达的金融业可以提供支付服务，动员储蓄，调配资金给希望投资的企业。当企业部门运行良好时，它们赋予企业以抓住有前景的投资机会的能力，特别是那些需要获得外部资金以拓展和实现其商业计划的小企业、创新型企业和企业家。运行良好的金融市场也可以通过直接方式和加快进入新产品市场的方式来给企业强加履行的纪律，从而提高效率，并且使各个企业和家庭更好地应对风险。

根据经验，支持现代金融部门发展的关键要素包括稳定的宏观经济；具有竞争性金融服务，包括来自外国企业的(参见“竞争政策”章节)；债权人、债务人和股东的权利得到保障；透明度和信息的流通性；以及根据国际标准对风险进行审慎监管。为了促进农村和贫困地区的融资，在准许外国投资者参与内国银行部门时就不得歧视地适用现在的非歧视政策。为了促进对外国金融机构在该国的经营进行充分的监管，东道国当局也应该利用各种信息共享安排，以及那些支持内国金融部门发展的一般性国际合作计划(参见“更多的政策来源”)。如果一个很大的、充满活力的和竞争性的金融部门有充分的、审慎的保障，那么就可以使因宏观经济和投资行为产生的系统不稳定的风险降到最小。

9.8 有哪些适当的法律法规来保护债权人和借款人的权利，以及这些权利是否得到适当的平衡？是否有适当的登记制度来支持财产用作抵押和扩大企业获得外部信贷的来源？制定了哪些有关数据保护和信用报告的法律以便促进信息的流通和提高金融部门的稳定性，并从而改善投资环境？

为了支持金融部门的发展，政府可以通过保证明确地规定债权、借款人的权利并使这些权利得到实施。欲获得外来资金，健全的法制环境和有效的履行能力就显得尤其重要。中小企业和女性企业家往往很难获得这种资金来源。同时，亦需要很好地平衡这些权利。当债权人权利不佳时，金融中介就更不愿意扩大对企业的信贷；当股东权利不佳时，投资者就更不愿意扩大股本融资。那些可为投资者当作附属担保物进行抵押的明晰产权也能使他们获得更多的融资，让企业获得贷款期限更长和成本更低的贷款。

健全的法律制度应该准许各种类型的资产和权利当作附属担保物，并且要尽可能消除设立担保所需要的各种正式条件，提高商业交易的透明度和可预测性。法律制度也应该辅之于高效的登记制度，该登记制度应该是向公众开放而且让公众支付得起。健全的登记制度是金融中介发展的关键手段，它有助于促进投资的活动。同时，更好的和更多的信息流通也起辅助作用。但收集信息的费用很大，而且翻译信息也是昂贵的。专业机构，如信用局，经常可以收集到关于借款人和风险特征的信息，如金融机构自己去收集则花费更大。政府可以为债权人收集信息创造一个有利的环境，即通过制定和实施有关数据保护和信用报告的法律，这既可保护消费者的权利，同时又可以共享信息。审慎监管当局也需要从金融机构中收集信息，以便对金融业中破坏投资环境的系统性危机的风险进行监督、评估和作出反应。假如全球性资本市场的金融中介能形成紧密的整体，那么，执行这些功能将可能需要母国审慎监管当局作好准备，以便能与东道国进行各种信息交换的安排。

更多的政策来源

- Basel Committee on Banking Supervision (<http://www.bis.org/bcbs/index.htm>)
- European Commission, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships
- FIAS, Investment Climate Surveys Database (<http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate/>).
- FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>).
- IMF Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles (<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/index.htm>)
- International Association of Insurance Supervisors (<http://www.iaisweb.org/>)
- International Finance Corporation (IFC) (<http://www.ifc.org/>).
- International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) (<http://www.iosco.org/>)
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.
- OECD (2001), Recommendation of the Council Concerning Structural Separation in Regulated Industries.
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (<http://www.ppiaf.org/>)
- United Nations (2004), UNCITRAL – Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects,
- World Bank and IMF Handbook on Financial Sector Assessment (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fsa/eng/index.htm>)
- World Bank, Doing Business database (<http://www.doingbusiness.org/>).

10. 公共管理

10.1 政府是否建立和实施了一个紧密的、综合的并符合其更广泛的发展与投资战略的管理改革框架？

管理政策是关于法令据以起草、更新、实施和执行的程序。最有助于加强投资者对管理的信心的是管理的可预测性和认识到实现宗旨的规则。公共服务质量的发展既有那些针对私人提供者的法令的因素，也有政府内部法令的因素，因此，它会对企业和投资的环境产生重大的影响。由于市场变得越来越开放，对完善的管理机构的要求也可能随之增加，特别要注重管理改革的适当连续性和机构有效实施与优化的全面能力的建设。从投资者的角度看，管理政策应该更多地采取声明的形式，公布各种原则以便为公务员的行为提供很强的指导和标准，以及公布那些投资者可从政府那里期待得到的有关管理的内容。

10.2 为了保证一致、透明地适用各种法令和明确的管理质量标准，制定了哪些机制来处理和协调跨不同层级政府的管理改革？

制度的多样性和传统性会对管理政策的制定产生影响。不过在管理过程期间，尤为根本的是需要有某种形成的中央机构来提高管理质量的连贯性和一致性。在这方面，以“改革引擎”运行的监管机构可以有助于把投资者的利益集中于帮助管理质量的发展。为避免重复和矛盾，在准备新的措施或筹划一项改革时，都应该通知各个相关的政府机构并与之商议。在经济高度一体化中，这一过程可能还需要了解其他领域的管理实践和政策。而且，提高投资环境的管理质量也需要负责制定和实施的管理者的高度参与并具有“主人”的感觉。管理机构的挑战包括：各种特殊的利益、及时识别过时法令的目标、来自社会不同阶层的反压力，以及在跨地区适用法令和制度的统一性。

10.3 “管理效力评估”被用于评估各种经济法令对投资环境的影响的程度如何？这些评估的结果是否得到及时的公布？

“管理效力评估”(RIA)可以审查和判断新的或已变更的法令的可能益处、成本和影响。这一工具既为决策者提供了定量数据，也为它们提供了评估抉择和可能产生的经济、社会和环境后果的框架。如果不了解即将发生的问题或政府行为产生的负面影响，那么就可能会破坏管理的努力，并导致管理的失败。RIA 可用于认识问题，并保证政府的行为在经济、社会和环境上是合理的和恰当的。许多国家依靠 RIAs 来避免那些对投资强加不必要限制的法令。RIA 程序不仅为评估某个拟议的法令的影响提供了一个系统的方法，而且还有助于告知管理之决策。如在缺少评估某个拟议的法令对市场开放的影响的要求时(或确实基于市场开放的考虑明确需要选择一个管理方法时)，RIAs 则可为研究法令对投资决策的影响提供一个十分有用的工具。改进管理框架的政策指南，如《APEC-OECD 管理改革统一查核清单》，在评估经济法令对投资环境的影响时也同样很重要。

10.4 建立了哪些公共咨询机制和程序(包括预先告知机制)以提高管理质量，改善投资环境？咨询机制是否对所有利害关系方开放？

应该用公开和透明的方式来制定法律法规，并应由议会对其之进行适当审查，具备有效、及时吸纳那些有利益关系的国民和外国方意见的程序。这应既包括潜在的国内外投资者，也应该包括受影响的企业、工会、其它民间团体、更广泛的利益团体和其它政府部门。由政府处理利害关系方意见的方式会提高该过程的可信度和经济活动主体遵守法令的前景。咨询有助于保证受影响方了解新法令的性质、制定的原因和期望的内容。咨询的不到位可能会导致管理质量的不佳，并且/或者造成企业和投资者不能确定它们将受到怎样的影响。除管理低效外，这还可能会阻碍新的投资，因为潜在的投资者更愿意在管理更明确和管理质量更高的地方寻找投资的机会。

10.5 投资者承担的行政负担得到评估和量化的程度如何？政府用于发现和减少不必要的行政负担的程序有哪些，包括那些加于投资者的？信息和通讯技术用于促进行政简化，提高服务质量、透明度和责任的广泛程度如何？

行政简化是最常用的管理改革方式。它的目标是减少和简化政府的手续和文书工作——最常见的部分往往是许可证和执照。证据表明，在许多国家中企业承担大量的行政负担，中小企业尤其深受影响。非正规经济往往反映了与企业（特别是小企业）不相符的行政负担。适度的管理，包括在制定法令时注重执行成本（通过 RIA 方法），能有助于消除对不正规的经济活动的刺激，这对政府、劳工和投资者都有益处。同时，很重要是要考虑到所有法令对企业产生的累积影响，而不仅仅是那些晚近才开始实施的。政府现在越来越更多地利用信息和通讯技术以作为减少行政负担和“繁文缛节”的手段。过度的“繁文缛节”不仅会增加企业的成本，阻碍市场准入，还可能会降低竞争的压力（也参见“竞争政策”章节）和减少创新激励。另外，它还会导致不确定性，从而打乱企业计划和妨害企业对新市场机会作出迅速反应的能力。最后，它还将阻碍国内、国外的新投资和减弱经济实绩。

10.6 国内法律法规执行国际反腐败和诚信标准的程度如何？刑事、行政和民事的法律规则是否为反腐败（包括贿赂邀请和勒索）及诚信的提高提供一个有效的法律法规框架，因而，减少所有投资者的不确定性，改善企业的环境？

反腐和诚信的准则既包括预防性措施也包括打击性措施。为了预防和制裁国内公务员的腐败行为，各国政府不仅应该着重制定刑事法规，而且也要制定民事、行政法规。

在过去的十年，许多政府制定了应对公务员私人利益与其公共职责之间冲突的行为准则。最初政府集中于传统来源的影响，如给予公务员礼物或款待，私人的或家庭的关系等。然而，由于公共部门与私人之间的合作日益增多，许多国家晚近也制定了处理其他形式的利益冲突的行为准则，例如，商业利益（如合伙或持股形式）、与其它组织的联营以及后公共就业。为了应对各种利益的冲突对良好治理带来的危险，2003 年 OECD 制定了《关于管理公务员利益冲突指南的建议》来审查一国利益冲突的政策并使之现代化，同时，该框架也是帮助公务员把这些建议融入实践的“工具箱”。

10.7 各种机构和程序是否能够保证透明、有效和一致地适用和实施有关反腐败（包括贿赂邀请和勒索）和公共服务诚信的法律法规？是否建立了透明的公务员行为准则？用于协助并保证公务员遵守期望的标准的措施有哪些？民间社团组织和媒体是否可以自由地监督公务员履行职责的行为？是否有健全的保护“揭发者”的制度？

有关反腐败和诚信的法律法规的适用和实施涉及到众多公共机关。特别要对那些易滋生腐败的公共服务部门制定专门的指南和切实的措施（如职员的调换、专业培训或精简等）以便实施各项反腐败和诚信的准则。具体的危险领域包括执法、政府采购、出口信贷、发展性援助，以及关税和税收管理。

在制定行为准则时，要经常把这些行为标准规定在单一、简明文件中。这些行为准则应该适用于所有的公务员，而且让他们充分了解这些准则。社会化制度，如培训和商议，则进一步提高了雇员的认识，并且帮助他们提高遵守日常行为的诚信标准的能力。另外，人力资源管理政策也应该为公务员提供适当的条件和激励，譬如依据优点来招募和提拔，提供充分的薪酬以及在招募和业绩评价时考虑道德因素。

关于怀疑公务员的渎职行为的报告需要由法律作出规定，以及/或者由组织章程进行规范。揭发不仅可以提高对组织内部渎职行为的关注，并且还是良好治理和保证透明度和责任性的一个关键因素。许多名人和程序，如巡视官、督察署署长、指控程序和救助台或电话热线能使公务员和公民去揭露不法行为。同时，它们的效果也取决于公共的信心，即相信那些真实报告不法行为的揭发者会得到充分保护以免遭到报复。

10.8 是否建立了评估有关实施反腐败和诚信的法律法规表现的审查机制？

健全的、独立的审查制度十分重要，它有助于保证关于反腐败和诚信的法律法规的实施。概言之，立法机构负责审查各种公共服务活动。其它普通的评估类型的范围涵盖了由巡视官或督察署署长进行的外部独立调查到专门的司法或道德审查。另外，守法监督可能基于内部的监督，它广泛地应用于检查个别的违法行为和制度的失灵，而且可能伴有独立的监督。这种监督使公务员保持对自己的行为负责，最终是对公众负责。

政府运作的透明度不仅被认为是保证责任性和抵制腐败的一个工具，还被认为是以告知民众和让民众参与的方式来提高民主参与性的一个手段。晚近，民众在获得官方信息方面已有显著的改善，特别是随着“信息自由”立法的发展和电子规程的不断运用。随着媒体的日益活跃和利益集团的高度组织化，这已使得公众更加警惕地监督公务员的行为。

10.9 政府是否加入了那些旨在反对腐败和提高公共部门诚信的国际计划？用于保证反腐败公约及时、有效实施的机制有哪些？这些机制是否监督那些执行反腐败公约的法律的适用和实施？

各国政府已意识到腐败不能单独从一国国内层面来应对。只有通过共同协作，国际上的协调行动才能真正有助于铲除腐败。因而，各国政府通过了许多国际性的和区域性的反腐败文件。虽然这些文件的侧重点可能不同，但是它们一般都旨在保证使用完整的方法，即既包括预防性措施，又包括对国内外腐败行为进行打击。而且，它们还包含关于相互给予法律协助的规定，这将给侦查、调查和制裁腐败行为带来便利。

国际合作在反腐中还有其他的作用。例如，《OECD 国际商业交易中反对向外国公务员贿赂公约》就旨在阻止公务员的贿赂流入东道国。其它政府间的组织，如联合国、世界银行、亚洲开发银行和国际货币基金组织都同样制定了旨在加强良好治理、制裁腐败和有关违法行为的政策。

更多的政策来源

- APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform (1997).
- APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Addressing Regulatory, Competition Policy, and Market Openness Policy Issues.
- IMF (2005), Guide on Resource Revenue Transparency
- OECD (2005), Modernising Government: The Way Forward.
- OECD (2003), A Framework for Investment Policy Transparency.
- OECD, DAC Draft Ten Principles of Good International Engagement in Fragile States.
- OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises.
- OECD (2004), DAC Guidelines: Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice.
- OECD (2001), OECD Best Practices for Budget Transparency.
- OECD (1997), OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.
- OECD (2003), OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service.
- OECD (2005), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance.
- United Nations Convention against Corruption (UNCAC) (2003).
- OECD (1998), OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service.
- United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, December 1966
- United Nations, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights