

WTO 框架下的投资便利化：对中国的建议

林桂军

(对外经济贸易大学, 北京 100029)

摘要：当前，WTO 面临巨大的改革冲击，多边贸易与投资框架体系遭遇前所未有的挑战，全球贸易紧张局势加剧了国际投资体系的“碎片化”和“零散化”。尤其是在新冠肺炎大流行背景下，需要确保多边贸易体系对新的经济业态作出积极反应。中国正面临复杂的国际经贸与投资环境，一方面需要中国全面参与 WTO 工作，推进贸易投资自由化与便利化，以开放促改革；另一方面需要在 WTO 投资框架内贡献中国方案，全力支持发展中国家融入多边贸易体制。

关键词：WTO 框架；FDI；投资便利化；中国方案

中图分类号：F743.1

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2020) 04-0029-09

一、引言

在“一带一路”倡议推动下，中国对外投资大幅度增加。但是近年来全球投资环境迅速恶化，问题主要出在一些发达经济体上。一些国家还强化了对外资并购的审查，特别是对战略资产和高科技企业并购的审核。^①这是目前呈不断加剧的态势，给中国的对外直接投资带来了新的、巨大的挑战。因此，建议中国参与制定一系列有效的国际规则以保证中国企业更好地进入国外市场，获得更优惠的设立条件和更可靠的安全保护等。

联合国贸易和发展会议（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）指出，目前越来越多的国家对外国投资采取了更为排斥的态度。UNCTAD《2018 年世界投资报告》指出，“2017 年新出现的投资限制措施主要集中在国家安全、土地和资源收购方面”。目前，全球投资条约（本文也称“投资协定”）正处在转折点。根据 UNCTAD 的统计，2017 年签订的新投资协定数量是 1983 年以来最低的，协定终止的数量（22 项）首次超过了新签署的数量（18 项），这预示着全

作者简介：林桂军，对外经济贸易大学教授，博士生导师，研究方向：国际贸易。

① 尽管如此，值得指出的是，许多国家继续把外国直接投资视为增长和发展的机会。根据联合国贸发会议的数据，2017 年，65 个国家和经济体采取了至少 126 项投资政策措施，其中 86% 是有利于投资的，这使得联合国贸发会议在《2018 年世界投资报告》中得出结论认为，许多国家继续致力于吸引外国直接投资的政策努力。

球投资正在进入低潮。总而言之，中国以及中国的企业将从更透明、更稳定、更可预测的投资环境中获得利益，而国际规则有助于创造这样的环境，为中国企业在境外创造投资机会（UNCTAD，2018）。^①

二、中国企业对外投资面临的挑战

在“走出去”战略和“一带一路”倡议的指引下，中国企业充分利用与依托两种资源和两个市场，日益壮大并逐渐走向国际舞台。根据《2017 年世界投资报告》，中国 2016 年对外投资飙升 44%，达到 1,830 亿美元，首次成为全球第二大对外投资国。中国对外直接投资（Outward Foreign Direct Investment，OFDI）呈现出全球投资地区广泛、投资体量较大的特点。截至 2019 年底，中国对外直接投资分布在全球 167 个国家和地区，6,353 家境外企业进行了非金融类直接投资。然而，当前反全球化浪潮及投资保护主义使得中国跨国公司对外直接投资面临诸多挑战。反全球化浪潮在对外投资领域呈现具体不同的表现形式。当前，中国企业在对外投资领域面临以下挑战。

（一）市场准入限制

各国都对某些领域的外资实施不同程度的准入限制。这些限制从完全禁止外资进入到较为温和的限制。例如，一些国家要求东道国的政府或居民必须参加董事会。对外资准入限制最多的主要在服务业，如电力、运输和电信等部门，而这些是中国企业具有较高国际竞争力的部门。比较起来，制造业一般限制措施较少，制定规则的意义是市场准入限制可以通过谈判和国际协议加以解决。国际协议可以稳定已经取得的开放度，防止政策逆转。在服务领域，开放可以通过不同的部门和供应模式来实现（World Bank，2003；Mueller and Lovelock，2000）。为反映市场开放度的不断扩大，WTO 在减少或消除市场准入限制措施方面采取的是承诺表的方式，成员可以调整其承诺的开放义务（特别是模式 3）。WTO 关于服务市场准入问题的谈判已经长期陷入停滞状态。《服务贸易协定》（Trade in Service Agreement，TISA）谈判属于诸边性质，虽然一时轰轰烈烈，但是没有取得任何成果。目前服务贸易谈判进展较大的是自由贸易协定（Free Trade Agreement，FTA）。

在基于国家安全的市场准入限制领域中，以国家安全为理由扩大市场准入限制

^① 在投资领域的谈判中，中国不仅要考虑本国利益，也要考虑东道国利益。由于任何协议对各方都有约束力，因此中国需要将自己置于接受外国直接投资的条件下，并根据意愿向外国公司和国家（例如投资保护条款等）提供条件，调整其谈判立场。

的范围正在成为一个新的、严重的问题。按照常规,一些国家在市场准入方面可能是非常开放的,但是也常常以国家安全为由限制外资的进入。近来一些国家修订了关于投资审核程序的立法,其中多以中国的投资为目标,尤其是明显提高了战略性新兴产业的国家安全标准。对此中国已经表达了立场,指出滥用国家安全标准会损害以规则为基础的多边贸易体制。如果各国都以国家安全为理由设置壁垒,国际贸易规则将毫无用处,多边贸易体制将丧失其作用。

(二) 行政壁垒

即使在对外国投资没有正式限制的情况下,在海外投资的公司也可能面临官僚性质的非正式障碍。这些挑战涉及东道国的行政手续和繁琐的程序,这些程序增加了费用,减少了收益,拖延了项目,增加了投资的不可预测性和风险。超过一定的门槛,官僚主义的限制在实践中可能完全削弱正式市场准入承诺的价值。

因此,我们认为在很大程度上市场开放(自由化)不同于便利化。行政壁垒对投资的负面影响可以通过投资便利化来解决,这一过程所形成的措施将转化成为投资便利化国际协定。聚焦消除或者减少行政壁垒不仅同各国正在进行的投资便利改革相呼应,还可以协调各国的做法,通过投资便利化协定将各国最优的做法总结出来,反过来指导更多国家的实践。制定相应的国际规则,引入监督机制,还可以降低政策逆转的风险。特别是目前WTO正在进行的关于投资便利化的讨论为中国维护其对外直接投资利益提供了良好的机遇。在中国境内,投资便利化仍面临较高的“寻租性”与“成本性”壁垒,表现在政府职能部门行政审批模式以及劳动生产效率的影响(林桂军,2018)。

(三) 民族主义与民粹主义

美国等一些发达国家的投资民族主义对中国的投资产生负面影响。对外投资成为当前兴起的经济民族主义的牺牲品。当前反对外资的情绪以对外资“鸡蛋里挑骨头”的形式表现出来,具体是通过更加细致完备的行政审核机制来降低外资进入的热情或抵制外资的进入。2019年4月欧盟通过的新的投资审核框架实际上是以中国为目标的。该框架建立了一套审查外国投资的措施,目的是保护欧盟“关键部门”,即具有战略意义的技术和基础设施。按照新的规定,欧盟委员会将根据外资是否损害了欧盟的利益展开对外资的审查。欧洲议会明显扩大了关键部门的清单,将卫生、食品供应和电池等都列为“关键部门”。欧盟框架没有强制要求欧盟成员国都必须遵守投资审查程序,但要求有相关制度的国家必须与其他成员国和欧盟委员会分享信息。截至2019年4月,已有14个成员国建立了国家筛查机制。

以美国外国投资委员会(Committee on Foreign Investment in the United

States, CFIUS) 为中心, 美国建立了完善的外资审核机制。2018 年又通过了更加严格的《2018 年外国投资风险评估现代化法案》(FIRRMA), 目的是为了扩大美国外国投资委员会的管辖范围, “以解决一些外国投资所引发的对日益增加的国家安全的担忧, 而这些投资传统上不属于美国外国投资委员会的管辖范围”。^①有观点认为, FIRRMA 中所提到的“现代化”是“应对中国投资担忧的委婉说法”。^②目的是堵塞一些特定投资方面所存在的“漏洞”, 包括有可能接触美国商业和技术敏感信息的没有控制权的少数股权投资和可能产生技术转移效应且日益增多的合资企业等。根据 CFIUS 网站数据, 中国投资是 CFIUS 审查最多的目标, 审核程序对于中国有明显的歧视性。从 2013~2015 年, CFIUS 审查了 74 项来自中国的交易, 49 项来自加拿大, 40 项来自日本, 21 项来自法国。审核程序不仅具有歧视性, 还增加了投资的不确定性和延迟, 对外资进入形成障碍。

根据联合国贸发会议《2018 年世界投资报告》, 德国和日本最近也对其外资审查机制进行了修订 (Koopman, 2020)。意大利加强政府的管制力量, 以阻止那些对国家安全或导致公共秩序风险的非欧盟公司在高科技行业的并购。俄罗斯、委内瑞拉和立陶宛也对外资实施了某些新的禁令。一些欧盟国家也在欧盟协调机制的基础上采取了更严格的措施。^③

三、WTO 投资便利化问题与中国定位

当前, 许多 WTO 成员对于探索投资便利化 (Investment Facilitation, IF) 的国际准则充满了热情。2017 年 12 月, 70 个 WTO 成员集体呼吁“开启对建立多边投资便利化框架的讨论”。根据 WTO 的数据, 2016 年, 这些成员国占全球贸易的 73% 左右, 占外国直接投资的 66%。中国一直是 WTO 投资便利化最积极的推动者, 发挥着领导作用, 巴西和阿根廷等其他发展中国家也对投资便利化倡议持非常积极的态度。

支持投资便利化的国家认为这一改革可以“提高投资措施的透明度和可预测性; 减少行政审批所制造的投资壁垒; 促进国际合作、信息共享、实践交流, 防止摩擦加剧”。自 WTO 投资便利化倡议提出以来, 支持这一倡议的国家一直在日内瓦进行研究探讨, 还在非洲和中亚地区进行研讨。WTO 投资便利化宣言中强调, 所谓投资便

① <http://www.treasury.gov>。例如, 新的立法条款包括外资在美国不得有获取美国非公开信息的权利。这些措施扩大了 CFIUS 即美国外国投资委员会管辖的范围。

② <http://www.whitecase.com/publications/alert/cfius-reform-becomes-law-what-firma-means-industry>。

③ Unctad WIR 2018, p. 82-83.

利化“不涉及市场准入、投资保护和投资者—国家争端解决机制”。也就是说，投资便利化协定不同于一般意义的投资协定。从投资开放度角度看，投资协定的自由化程度更好，而投资便利化只能算作是有限的开放。随着中国对外投资的不断增加，中国需要一个更加自由的外部投资环境。首先推动全球投资便利化，不仅现实中更可行，而且中国也可以从中获得益处。

简而言之，不能期望 WTO 的投资便利化规则能够解决中国对外投资面临的所有问题，但是至少可以解决一些问题。如果一个 WTO 成员没有承诺开放服务业，投资便利化协定不能要求其开放；另外，投资便利化协定也不能解决国家安全所带来的准入限制。但是投资便利化可以增加服务业准入的透明度，建立国际规范的国家安全审查机制。因此，尽管投资便利化只能有限地涉及开放，但是中国仍然可以从中获得许多益处，也可以促进国内的管理水平。

在推动 WTO 投资便利化进程时，需要明确 WTO 投资便利化进程的水平目标。中国要意识到当前不利的国际环境。首先，WTO 正在受到较为广泛的指责，人们对 WTO 是否有能力达成新的协议缺少信心。第二，当前的国际形势不利于开展投资问题的谈判，一些力量和思潮可能会设法干扰这一进程。另外，过去 WTO 关于投资谈判所遗留的“包袱”可能对今天产生不利的影响。第三，在战略层次，西方国家有“凡是中国拥护的我们就要反对”的思维定式。当他们看到中国要推动投资便利化时，可能会寻找各种借口进行阻扰。

考虑到以上因素，中国宜采取的策略是低调、低起点和渐进式。至少在多边层面(WTO)，中国对于投资便利化改革应该采取一种更温和的态度，在一开始只关注阻力小的某一方面。在多边层面，这种关注可以减少阻力，确保车轮向前转。当然这并不妨碍中国在单边、双边和区域力争实现更远大的目标。“低调—低起点—渐进”的方式可以考虑以下因素：（1）只注重投资便利化（即把市场准入和投资保护问题搁置一边）。（2）把握适当时机，支持拥有关键多数的诸边结果，分解预期目标，即采用结果导向稳步推进，不急于等待一项全面多边协议的达成。（3）支持在投资便利化协定中创立贸易便利化类型的特殊和差别待遇条款（S&D），而不是简单地向发展中国家让利。避免引入当前 WTO 争议的问题（如发展中国家地位、自我认定、毕业等），采取务实的态度，以防干扰投资便利化的谈判。（4）考虑拟定一个框架协议，为了得到更多的支持，其中可以包含更多的原则，减少生硬的纪律规范。（5）尝试“软规则（Soft Rules）”，即在开始或者结果部分引入一些非约束性指导建议。（6）支持渐进的方法。把有争议的话题放在一边，等到未来适当时机解决，以免谈判范围负荷过大。（7）根据 WTO 贸易便利化协定构建投资便利化相应的纪律（鉴

于 WTO 成员对贸易便利化抵制程度较低)。(8) 考虑模块化方法推进谈判进程。将谈判内容进行细分,允许参与者自主做出选择,选择某一模块的成员可以深入推进谈判。

投资便利化谈判所面临的情况复杂,即使是支持“便利化”的成员,对于不同的问题可能持不同的观点。实际上,一些 WTO 成员对于投资便利化谈判还持全面的否定态度。还有一些国家可能以要求让步为开始谈判的条件,结果是协定很难达成。中国必须做好应对挑战的准备,灵活使用上述策略。走出第一步十分重要,关键是采取低调—低起点—渐进式策略,起步阶段就能赢得多数成员的支持。以下是对中国在投资便利化谈判中应提出的便利化目标定位。

(1) 简化与外资进入有关的行政程序 减少不必要的行政要求,加强国际合作,进一步扩大开放并向世界表明中国深化市场化改革的决心,中国开放脚步逐渐从器物层面迈向制度层面,在进一步增强外商投资便利化、放宽外资准入方面做出诸多努力。自 2016 年以来,中国在全国范围内取消了除外资准入负面清单以外绝大多数领域的股权限制及商务审批程序,负面清单内容从最初的 190 项逐年缩减为 2019 年版本的 37 项,尤其在文化产业和信息技术服务业方面进一步放宽限制,并在国民待遇及竞争中性方面做出更明确保证,提出外商在政府采购、政府支持措施及参与标准制定方面享有同内资平等的待遇,并承诺 2020 年取消金融行业外资股权限制,允许外商在金融领域占有多数乃至全部股权,减少对外资金融企业干预,创造透明、稳定和可预期的公平竞争环境。除了在投资规则及竞争规则方面的努力,还通过借助中国自贸区的开放市场环境及快速有效的市场反馈,中国对外商投资配套措施要对标国际高标准投资规则,在可持续实用性方面进行完善。在知识产权保护及解决外资投资争端方面,不断提升中国境内仲裁机构公信力,继续在打造市场化、法治化和国际化营商环境方面取得更大进展。伴随外资便利化进程,外汇管理体制也需同步进行改革,从管流出转为流入流出均衡管理,推进外汇市场制度建设,在北京、广州和上海等地推进跨国公司外汇资金集中管理,在区域内建立跨境资本流动实时监测系统,在促进外资流通和加强数字化监管方面双管齐下,既保证开放市场又能稳步把控风险,维护外商投资稳定性及促进外商投资良性发展。

(2) 最大限度抑制滥用国家安全所导致的投资限制措施 初期可将重点放在透明度及对限制措施和审核程序进行多边评估的办法。协同 WTO 成员国,促使减少或消除歧视性和单边措施的目标落地。当前,个别国家为保护“本国幼稚产业”,以“国家安全”为借口对钢铁、稀土等产品加征关税,威胁并对汽车零部件与整车增加关税,并以不公平或不透明的方式处理出口管制,严重扰乱世界市场秩序,破坏世贸组织

规则。2019年5月13日,中国正式提交关于自身的WTO改革方案,建议秉承善意和克制原则引用安全例外条款,严管滥用国家安全例外措施,中方认为有必要加大对以国家安全为由加征进口关税等做法予以通报,开展多边审议;与此同时,加强对利益受损的成员国提供实质性、时效性的救济权利,平衡其在WTO下的权利和义务,从而辅助WTO规则的单边措施准则。

(3) 坚持贸易和投资的公平竞争原则 保留国内政策自主权的合理空间。在合理范围内,国家要保留调控宏观经济基本面的权利,以积极心态应对部分经济体不同企业主体投资模式的质疑。2001年中国加入WTO,通过积极参与垂直专业化生产嵌入全球价值链(Global Value Chain, GVC),成为最大的“世界工厂”。以中国为代表的新兴经济体的发展引发了发达经济体对新兴经济体国有企业特别是中国国有企业的敌意与质疑,如在对国有企业投资审查、反补贴重塑定义、国有企业竞争中立的规范行为边界等领域,试图扭曲国有企业规则的内容。基于如上背景,中国应基于自身利益提出明确的立场与诉求。首先,尊重WTO成员国不同时期的发展模式,增加诸边与多边贸易体制的包容性,坚持对内对外投资公平性。第二,根据职能区分国有企业规制性问题。任何一国有权设立并维持国有企业,并允许在不同的发展阶段时期根据自身情况打造与之配套的投资规则,无论哪一国家内的国有企业不能因为国有企业这一主体性质遭到无端歧视。最后,确保关键成员参与可能的诸边协议,这些成员应包括最大经济体、中国最大的对外直接投资目的国和“一带一路”沿线国家。最不发达国家和发展中成员也应在这一组合中得到充分的体现。

(4) “因地制宜”确定发展中经济体义务 尊重发展中成员国现阶段经济发展水平,建议发展中国家成员积极承担与其发展水平和经济能力相符的义务。在未来贸易投资规则制定中,WTO要为发展中成员提供充分有效的特殊与差别待遇,尤其是“发展中国家”的认定标准与适用“特殊与差别待遇”所涉及到的投资便利化的前提性问题,是发达成员方与发展中成员方存在争议较大的焦点问题。提高东道国贸易和投资政策的透明度和可预测性,加强WTO对影响投资政策和规制的监测,以建设性的方式保护发展中国家的利益,在平衡参与者数量和承诺水平的同时,确保尽可能多的成员参与谈判,^①为今后的投资便利化谈判铺平道路。

四、WTO 投资便利化的战略方针

第一,积极维护全球多边贸易体系,反对民粹主义。从2020年初全球新型冠状

^① 显然,如果有可能达成一项有164个成员国参加的全面多边协定,这应该是优先事项。

病毒肺炎的蔓延可看出,没有任何一个国家是“孤岛”。作为世界上最大的发展中国家,中国应该利用相关重要的世界论坛,公开反对投资民族主义,拟定一整套话语体系,让世界相信这一发展趋势对世界所有国家、对多边贸易体系和全球经济构成的威胁。话语体系要避免让他人认为投资民族主义只是一个“中国问题”而不是世界的问题。

第二,制定综合兼容的投资便利化方案,建立有效同盟。2019年5月13日中国发表了《中国关于世界贸易组织改革的建议文件》,提出WTO改革应当重点关注的4个具体行动领域,其中一条是关于增强多边贸易体制的包容性,强调尊重发展中成员享受与投资便利化有关的公平竞争原则。中国应制定一个综合的、兼顾各方利益的一揽子投资便利化计划,组成国家集团,将计划正式提交WTO。尤其重要的是中国应该建立联盟,不仅涵盖联盟而且包括有潜在联盟意愿的发展中国家,也需要包括发达国家经济体。同时可以考虑在不同的议题上,根据具体的投资便利化发展诉求,与不同的国家建立联盟。

第三,把握关键性节点,提出阶段性成果。根据目标水平定位,中国应瞄准2020年WTO第11届部长级会议,争取取得成果。即使没有达成投资便利化的最终协议,也应向部长级会议提交一项阶段性结果(如框架协议),为谈判提供重点和动力。从现在开始,中国应在日内瓦WTO总部和主要国家首都动员力量,唤起世界各国各界对投资便利化倡议的支持。

第四,致力改善全球投资环境,评估便利化的客观影响。中国应该尽其最大努力减少中美贸易领域的争端与分歧,尽量在关键性领域与美方达成共识,并适当以积极的态度影响其推动WTO投资便利化进程。相反,中国应该向WTO其他成员展示,即使WTO处在最困难的时期,WTO仍然有重要的价值。

参考文献:

- [1] 林桂军. 以内陆物流港建设为中心,加快内陆自由贸易试验区建设[J]. 国际商务研究, 2018,(2).
- [2] Brooks, Douglas H., et al. Foreign Direct Investment in Developing Asia: Trends, Effects and Likely Issues for the Forthcoming WTO Negotiations[J]. ERD Working Paper Series, 2003, 38.
- [3] Blanchard, E. J. Reevaluating the Role of Trade Agreements: Does Investment Globalization Make the WTO Obsolete? [J]. Journal of International Economics, 2010, 82(1).
- [4] Mucller, M., Lovelock, P. The WTO and China's Ban on Foreign Investment in Telecommunication Services: A Game-theoretic Analysis[J]. Telecommunications Policy, 2000, 24(8/9).
- [5] Robert, Koopman, et al. The Value of the WTO[J]. Journal of Policy Modeling, 2020,(3).
- [6] Sheng, Fei-han, Wei, Wang. WTO Accession, Impediments to FDI and the Market Opening of Basic Telecom Services in China[J]. China Economic Review, 2014,(29).
- [7] Smarzyska, B. K. The Composition of Foreign Direct Investment and Protection of Intellectual Property Rights: Evidence from Transition Economies[J]. World Bank Policy Research Working Paper Series, 2002, 48(1).

-
- [8] Srinivasan, T. N. Developing Countries and the Multilateral Trading System after Doha[J]. Economic Growth Center Discussion Paper Series, 2002.
- [9] Thomas, Kenneth P. Competing for Capital: Europe and North America in a Global Era[J]. Journal of Politics, 2002, 96(4).
- [10] Thomas, L. Brewer, Young, Stephen. Investment Issues at the WTO: The Architecture of Rules and the Settlement of Disputes[J]. Journal of International Economic Law, 1998, 1(3).
- [11] United Nations Conference on Trade and Development. World Investment Report 2001: Promoting Linkages[R]. United Nations, New York, 2001.
- [12] United Nations Conference on Trade and Development. Foreign Direct Investment Database[R]. United Nations, New York, 2002.
- [13] Walmsley, Terrie L., et al. Assessing the Impact of China's WTO Accession on Investment[J]. Pacific Economic Review, 2006, 11(3).
- [14] World Bank. World Development Indicators Database[R]. 2003.
- [15] World Trade Organization. Doha Ministerial Declaration[R]. Geneva. 2001.

Facilitation Investment Rules under the Framework of WTO: Suggestions for China

LIN Guijun

Abstract: Nowadays, the WTO is facing huge impact of reform pressures, and meanwhile, the multilateral trade and investment framework is experiencing unprecedented challenges. The global trade tensions have intensified the fragmentation of the international investment system. Therefore, it is urgent to guarantee the multiple trade system which makes positive response to the new business modes, especially under the epidemic situation of the COVID-19. China is now facing complicated international business and investment environment. On the one hand, it needs to play a full part in the work of the WTO, promote trade and investment liberalization and facilitation, and promote reform through opening-up. On the other hand, it needs to provide its own approach to contribute to the investment framework system of the WTO and fully support the developing countries to integrate into the multiple trade mechanism.

Keywords: WTO framework; FDI; investment facilitation; Chinese approach

(责任编辑: 张建华)