

全球外资政策调整的态势与逻辑

宋泽楠

(广西财经学院, 广西 南宁 530003)

摘要: 2008 年金融危机以来, 各国大多倾向选择内向性和保守性的经济政策, 外资安全审查趋严, 技术管控升级; 美国等发达国家利用国际经济合作由贸易合作向生产合作深化, 积极推动国际经贸规则由与贸易相关的关税规则向与生产相关的市场规则变迁, 将本国在竞争政策等领域的国内法国际化, 试图形成新的制度领跑优势, 并利用制度规则特有的排异性效应, 为发展中国家的企业带来新的合规性困境; 个别发展中国家推动本国 BIT 范本由“投资保护协定”向中性的“投资协定”转变。为应对这些调整, 中国应建设高水平市场经济与开放体制; 联合广大发展中国家, 反对发达国家在投资规则上的霸权主义; 坚持多边主义, 主动分享中国渐进式开放在外资政策制定上的经验与做法, 并与部分发展中国家修订完善双边投资协定; 探讨将国内一些政策实践上升为国际规则的可行性。

关键词: FDI 政策; 国际投资规则; BIT; 逆全球化; 中国应对策略

中图分类号: F830.591

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2023) 04-0030-14

2008 年金融危机以来, 国际投资政策 (亦称为“外资政策”或“FDI 政策”) 出现逆向调整: 各国纷纷趋向选择内向性和保守性的经济政策, 不同程度地收紧外商投资审查; 发达国家建议将竞争中立、高标准劳工政策与环境标准等纳入投资规则; 双边投资协定 (BIT) 的基本功能由投资保护向一般意义上的投资协定转变。这些变化引领全球外资政策迎来新一轮以安全审查趋紧、规则标准提高、技术管控升级为特征的结构性调整。围绕这些调整, 学界以《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 和中美贸易摩擦为关键事件深入研究, 广泛涉及美国贸易政策及全球经贸规则的调整内容、政策影响、中国应对策略等 (赵海乐, 2016; 佟家栋等, 2017; 张蕴岭和马天月, 2019; 盛斌和孙天昊, 2021), 形成了丰富的文献。然而, 现有文献偏重贸易政策, 聚焦全球投资政策的具体研究、全面梳理、系统剖析还不够。鉴于此, 本文从各国外资政策和全球投资规则两个维度进行回溯性梳理, 试图呈现本轮全球外资

作者简介: 宋泽楠, 广西财经学院科研处教授, 硕士生导师, 研究方向: 中国对外直接投资、开放型经济。

基金项目: 国家社科基金一般项目“中国对东盟投资的质量评价与安全维护研究” (项目编号: 19BJY185)。

政策调整的全貌，并从发达国家内部、发达国家与发展中国家之间、发展中国家内部、中国因素、贸易合作向生产合作深化以及双边投资协定自身问题等方面揭示调整背后的核心逻辑，并尝试探究中国的应对策略。

一、全球外资政策调整的主要内容

全球外资政策主要涉及两个向度的体系构建：各国以外商投资法等国内法规为主的外资政策，即国内政策；多边或双边贸易投资协定中与投资相关的规则，即国际规则。前者是主权国家独立、单方面的政策行为，属于国内法范畴，通常涉及市场准入、国民待遇、间接征收、税收优惠等基本内容，主要是对外国企业在东道国的投资行为进行鼓励、引导与约束；后者是国与国之间的约定行为，属于国际法范畴，往往涉及投资保护、投资待遇和争端解决等内容。

（一）主权国家层面的外资政策调整

1. 基本走势：限制性或管制性外资政策增多

2008年金融危机以来，各国外资政策虽然仍以自由化和鼓励性政策为主，但限制性或管制性措施明显增多，主要集中在两个时期：第1个时期是2008~2010年，主要由金融危机诱发；第2个时期是2016~2020年，主要由中美贸易摩擦诱发。从绝对数量来看，根据联合国贸发会议的统计，2003~2007年各国新出台限制性或管制性外资政策共20项。受金融危机影响，2008年全球限制性外资政策快速增至15项，2009年增至24项，2010年攀升至33项，达到这一时期的高峰。在中美贸易摩擦发生的2018年前后，限制性或管制性外资政策又开始快速增长，2016年为22项，2018年为31项，2020年升至50项，达到第2个集中增长期的高峰。从占比来看，2003~2007年平均全球新出台限制性或管制性外资政策占新出台外资政策总数的比例仅为16%，2020年占比增加到41%，增幅非常明显。

2. 主要领域：国家安全风险与社会公共秩序

为保障国家安全和维系社会稳定，各国围绕国家安全风险与社会公共秩序两条主线，聚焦高新技术等战略资源、矿产等自然资源、港口等关键基础设施、新闻传媒等敏感领域，出台了一批限制性或管制性外资政策。在高新技术等战略资源领域，2017年10月，意大利新的国家安全审查机制生效，将高新技术等列入安全风险和公共秩序范围，包括关键技术、数据储存与处理、关键基础设施、金融基础设施等。在自然资源与土地等领域，2009年印度尼西亚通过本地化条款等方式对采矿业的外商投资进行限制，规定从2014年起，矿石必须在境内冶炼后方能出口；从2017年起，对矿石出口征收20%~60%的出口税；10年内减少矿企外资股比至控股线以下。2021年11月，日本《外汇与对外贸易法》修正案生效，要求34种稀土金属相关行

业的外国投资必须预先申报获得政府批准。

在关键基础设施领域，2014年法国出台政策，将水电气与能源供应、交通网络运行、电信、公共卫生、关键工厂及设施的运行纳入国家安全审查范围。2018年2月，澳大利亚出台政策，限制外国投资者购买澳大利亚电力输送、物流资产和发电站资产等。在个人信息收集以及新闻传媒等塑造公共舆论领域，2018年德国出台政策扩展关键基础设施的定义，将新闻传媒等包括在内。2018年8月，美国将美国外国投资委员会（CFIUS）的管辖权扩展到外国人在涉及居民个人敏感信息泄露的任何美国企业的非被动投资。2019年，欧盟通过新的管制法案，建议成员国在国家安全审查时认真考虑个人数据等敏感信息领域的外商投资。

3. 主要手段：国家安全审查机制

根据联合国贸发会议的总结，国家安全审查为本轮外资政策调整的主要手段，集中体现在4个方面：扩大审查范围，降低触发审查机制的门槛条件，如2018年英国将高新技术产业跨国并购触发审查机制的门槛条件由此前的7,000万美元并购金额降至100万美元；增加披露责任，如2014年意大利对外资审查需提供详细信息进行了明确规定；延长审查时间，如2017年德国将外资安全审查的最长期限由原来的2个月延长至4个月；引入民事、刑事或行政处罚，如2019年意大利出台政策，对故意回避、刻意绕过外资审查的行为，最高可按交易金额的2倍罚款。总的来看，最重要的变化是扩大审查范围，即由传统的军事领域拓展至机器人、半导体、人工智能等战略性新兴产业和交通、通信、自来水供应等关键基础设施，以及公众舆论、个人数据、新闻传播等敏感领域。

（二）国际协定层面的外资政策调整

严格意义上的全球经济治理出现在“二战”后。美国推动签署《关税与贸易总协定》，构建了全球经济治理的基本逻辑：规则基础之上的治理。就投资规则而言，国际社会曾试图在多边层面推动形成一个专门的投资协议《哈瓦那宪章》，但这一努力未获成功。此后，构建国际投资规则的努力主要在两个向度展开：国际投资协定从多边层面转向双边层面，全球相继签署了近3,000个双边投资协定；国际投资规则作为贸易协定的一个独立议题纳入后者的文本框架。2008年金融危机以来，国际投资规则开始向高标准、高水平规则体系变迁。同时，国际投资协定的基本功能发生改变，由早期着重保护投资者转向兼顾维护东道国的规制权。

1. 竞争中立、劳工权益、环境保护等高标准投资规则落地生根

随着中国对外直接投资持续快速增长，以美欧为代表的发达国家开始指责中国发展方式，先后抛出了“竞争中立”“管制一致性”“投资者—国家争端解决机制”等针对中国的全球投资规则新议题。与此同时，投资规则对环境保护、劳工权益、

社会责任等公共议题进行升级,并拓展至数字贸易等新的商业领域。以竞争中立为例,它最早由澳大利亚提出,包括税收中立、债务中立、监管中立、回报率要求与全部成本等5个原则。此后,经济合作与发展组织围绕国有企业展开专题研究,出台《竞争中立:各国实践》等系列工作报告,形成了有关竞争中立的9个核心原则:税收中立、监管中立、债务中立、补贴中立、公共采购中立、核算特定职能成本、简化国企运营方式、基于商业化回报、厘清公共服务义务(张久琴,2019)。

在此基础上,从2012年开始,竞争中立被纳入国际贸易/投资协定的文本内容。在2012版美国投资协定范本中,增加了限制对国有企业的特殊优待等新要求(张蕴岭和马天月,2019)。在《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《欧盟—加拿大全面经济与贸易协定》(CETA)以及《欧盟—越南自由贸易协定》中,都包含“竞争政策”和“国有企业”章节(应品广,2021)。USMCA与《欧日经济伙伴关系协定》(EPA)还创设国有企业和指定垄断委员会,专门解决国有企业“非歧视待遇和商业考虑”“非商业性援助”相关的投资争端。

新近签署的经贸协定还对环境保护、公共健康、劳工权益、公司治理、道德维护等公共议题以及数字贸易等新领域进行了具体规定。CETA规定,双方应以最高保护标准制定环境保护法,不得为鼓励投资而放弃或弱化国内环境和劳工权益保护。USMCA广泛涉及空气质量保护、劳工自由结社、集体谈判权利等公共议题,约定更高标准的规制内容,如要求墨西哥提高劳动福利,并明确规定40%~45%的零部件由时薪不低于16美元的工人所生产的汽车,方能享受零关税。

2. BIT功能由早期着重保护投资者转向更加注重维护东道国利益

近年来连续发生了多起投资者—东道国国际仲裁案件。国际仲裁员往往遵循“保护投资”的审理逻辑,裁定东道国的相关国内法律违反投资协定。2009年印度尼西亚颁布《采矿与采煤法》,荷兰Newmont公司由此起诉印度尼西亚政府,结果裁定印度尼西亚政府暂缓实施该法案并与Newmont公司进行协商。经协商,印度尼西亚政府同意仅征收Newmont公司7.5%的出口税,同意Newmont公司作为外企持有矿产公司70%的股权(赵海乐,2016)。在此背景下,多个国家相继调整本国BIT范本,修订既有投资协定。以美国为首的发达国家对“间接征收”等进行明确界定,防止争端解决机制被滥用。以玻利维亚为代表,多个发展中国家或宣布退出《华盛顿公约》及其投资争端解决机制,或暂缓签订投资协定,或宣称将陆续终结本国既有双边投资协定。印度尼西亚政府、委内瑞拉政府先后向荷兰政府发出通知,称在双边投资协定到期后将不再延期(蔡从燕,2021)。

由于发展水平较低且外向型治理能力与经验不足,发展中国家的国内政策与国际规则间的矛盾更大,更需要保护东道国的规制权。以印度和南非为例,两国在新

BIT 范本的序言部分均明确和强调东道国在境内依照法律和政策目标对外商投资进行规制的权力，未提及“投资者保护”。两国新的 BIT 范本还将“公平公正待遇”限制和缩减为一般性的程序性待遇，BIT 的功能由特殊意义上的“投资保护协定”向中性的“投资协定”转变（赵海乐，2016）。

总之，对发达国家而言，此轮外资政策调整主要有 3 个方面：通过扩大国家安全审查范围，保护高新技术、关键基础设施和个人信息等；通过经贸协定谈判，将高标准国内实践上升为新的国际规则；明确 BIT 文本中的“间接征收”等条款，修补争端解决机制漏洞，探索第三方参与的争端解决机制等。发展中国家主要是亡羊补牢式地减少自身在双边或多边经贸协定中的开放承诺，这些承诺可能在自然资源等领域影响可持续发展或经济安全，主要是通过国内立法并在 BIT 文本中植入“政策空间”，赋予东道国相应的规制权。

（三）全球外资政策调整引发的国际投资变化

1. 国际投资频繁波动，跨国并购断崖式下跌

2016 年以来，国际投资不确定性加大，投资金额波动中下跌，由 2015 年的 1.76 万亿美元连跌 3 年至 2018 年的 1.3 万亿美元，2019 年虽小幅增长，但 2020 年受疫情影响大幅回落，跌破万亿美元，创 2005 年以来的新低。其中，跨国并购下降明显，2017 年下降 22%。受全球投资政策调整的冲击，中国对外直接投资（OFDI）持续走低，尤其是海外并购大幅下跌：对外投资由 2016 年的 1,961.5 亿美元连跌 3 年至不足 1,400 亿美元，2020 年增至 1,537.1 亿美元，2021 年又跌至 1,452 亿美元；海外并购由 2016 年的 1,353.3 亿美元连跌 4 年至 280 亿美元。

2. 国际投资的流向与结构发生变化

包括中国在内的新兴经济体对外直接投资开始从欧盟等发达国家向发展中国家转移，如中国对美国、澳大利亚的直接投资分别由 2016 年的 169.8 亿美元、41.9 亿美元降至 2020 年的 60.2 亿美元、12 亿美元；同期，中国对印度尼西亚、泰国的直接投资则分别由 14.6 亿美元、11.2 亿美元增至 22 亿美元、18.8 亿美元。发达国家对中国的投资基本平稳，但比重均略有下降，如日本、美国、德国和韩国对中国的投资占中国实际利用外资总额的比重分别由 2016 年的 2.32%、1.78%、2.03% 和 3.55% 降为 2020 年的 2.3%、1.5%、0.9% 和 2.4%。与此同时，低端制造业 FDI 加快向越南等地流入。

3. 跨国公司着手重构全球供应链

受全球外资政策调整以及新冠疫情等因素的叠加影响，全球价值链扩张趋于停滞，跨国公司出于分散供应链风险的考虑，开始对全球范围内的资源配置及相应的全球供应链体系进行反思性与适应性兼具的逻辑重塑，更加注重增强供应链韧性，采

取“中国+1”“中国+N”策略与“短链”“散链”安排，即在中国布局生产供应环节的同时，也在中国之外布局一个或多个可突发性应急或常态性替代的生产供应中心，倾向于用两个或多个更短、更分散的区域性供应链条替代目前贯穿全球多个国家、高度统一、相对较长的一个全球性供应链条。

二、全球外资政策调整的底层逻辑

全球外资政策调整不仅局限于市场开放等具体待遇变动，更涉及主权国家外资政策大范围回调与国际投资协定理念重构等根本性问题，是全球政治经济形势演化因果链条上各类事件的必然结果，主要有4个方面的底层逻辑。

（一）发达国家推动的全球化面临越来越大的内部阻力，单边主义、贸易保护主义、逆全球化思潮抬头，并快速在全球范围内形成政策示范效应

20世纪中叶以来，跨国公司构建的全球生产网络成功推动资本、技术及品牌在全球范围内寻求剩余索取权，但也带来了全球性的产业转移和就业转移，对母国制造业及其产业工人产生明显的挤出效应。然而，深度参与全球化进程的西方国家却忽视了对本国要素所有者的风险对冲和社会保障政策安排，未能恰当对冲本国加入单一市场后由于贸易条件波动和出口品类集中所带来的外生冲击和风险（佟家栋等，2017），导致那些未能更广泛地分享全球化福祉的群体对现实产生不满并开始反击。特别是2008年金融危机以来，西方世界经济疲软、需求萎缩、就业形势严峻，基于财政扩张的福利政策累积形成了沉重的债务负担，使西方经济长期以来所积累的内生性固有矛盾与结构性发展困境双双凸显，全球化进程的内部阻力越来越大，逆全球化思潮开始抬头。

反映在治理理念反思与政策实践修正上，奥巴马政府至拜登政府制定贸易政策的起点与归宿均是应对和解决全球化对美国制造业及其产业工人带来的负面影响，政策目标是恢复美国在国际贸易体制中的领导力，将美国在全球化进程中失去的制造业及相应的工作岗位带回美国。为此，美国以结果为导向的“管理贸易”替代以规则为导向的“自由贸易”，采取美国优先目标下具有浓重单边主义、保护主义和经济民族主义色彩的贸易政策（盛斌和孙天昊，2021）。受其影响，欧盟国家纷纷效仿，西方世界开始放弃“全球主义”和“自由贸易”等理念，注重应对全球化进程带来的问题，重视保护本国的中产阶级与工薪阶层，相继扩大关键基础设施的定义，滥用国家安全例外，出台各种管制性或限制性外资政策，并快速在全球范围内形成政策示范效应。

（二）发达国家推动的全球化面临越来越大的外部竞争，决定以“公平贸易”为由，打压和排斥竞争对手

随着中国对外直接投资持续快速增长，西方学界开始关注和研究中国对外直接投资和中国经济发展。这些研究往往基于可统计数据形成的非典型样本框，对中国跨国公司及其对外直接投资行为进行非全貌的探索性、解释性研究，固执地认为中国对外直接投资具有非常明显的资源寻求动机，特别是先进技术等战略资源（Luo and Tung, 2007），刻意夸大有国有企业在对外直接投资中的作用，认为中国对外直接投资快速增长主要是中国金融市场不完全所形成的低成本融资优势，以及中国劳工政策、环境标准较低所形成的低成本生产优势等。

受这些观点的影响，美国政客霍马茨（2011）更直接地认为“金融危机以来，越来越多的国有企业进入国际市场，这些企业往往自身并不具有生产效率和竞争优势，但得益于政府支持，从而逐渐在全球市场获得竞争优势，致使那些没有政府支持的企业陷入竞争劣势”，^①并要求将竞争中立纳入贸易规则框架。一些美国人士更加偏颇地认为，在中国经济体制内存在阻碍美国产品、服务与外资进入中国市场的隐性壁垒，需要纠正中国的“非市场经济力量”与“不公平贸易行为”，前者主要包括国有企业、补贴、产业政策等，后者主要包括强制性技术转让措施等（盛斌和孙天昊，2021）。而且，关于中国在一系列高科技领域所取得的快速进步和创新，美国认为是一种全面的技术赶超，并认为中国通过汇集、引导高科技产业资源实现发展目标的能力是一种战略优势，会威胁美国的技术安全与国家安全，引发美国国力衰退。欧洲一些官员辩称，必须尽快建立健康的投资审查机制，不然就会向中国的保护主义敞开大门；加强外国投资审查不是为了扭曲市场，恰恰是为了保护基于规则的开放贸易体系免遭滥用。

西方的这些“学术发现”被刻意引用和大肆渲染，在西方社会塑造一种关于中国企业、中国投资和中国经济的理解偏误与负面形象。在西方媒体主导全球话语体系的背景下，这种负面形象与理解偏误快速蔓延，成为发达国家甚至部分发展中国家关于中国经济、中国企业、中国投资的一种虚假却又顽固的认知并快速扩展到政策层面，形成此轮以外资政策收紧、安全审查趋严、技术管控升级、规则标准提高等为主要特征的结构性调整。总之，西方国家试图以范围更广的国家安全审查缩减中国企业的投资领域，以竞争中立等投资规则阻止中国国有企业发展，以更严的技

① 唐宜红,姚曦.竞争中立:国际市场新规则[J].国际贸易,2013,(3).

术管控遏制中国企业的技术赶超，以更高的劳工标准等抬升中国经济参与全球分工的竞争成本。

（三）发达国家利用国际贸易合作向全球生产合作深化的趋势，推动与贸易相关的关税规则向与生产相关的市场规则变迁，试图形成新的制度领跑优势

随着全球对外直接投资的持续发展，跨国公司在世界各地快速扩张，迅速形成全球生产网络及生产过程的国际化。与之相随，国际贸易由简单的商品贸易向复杂的产业内贸易拓展，此前以国际贸易为单核心的国际经济合作也渐次拓展为国际贸易、全球生产双轮驱动的投资贸易一体化。全球统一市场不再仅仅针对国际贸易及其关税壁垒，也包括投资、生产、研发等国际化程度更高的企业生产行为及其相关的市场规则。从发达国家及其跨国公司的利益来看，它们不仅需要管控国际贸易的关税规则，更需要约束国际生产的市场规则；不仅需要以传统关税政策为核心的“边境规则”来纠正各国独立设置关税引发的贸易条件变化与要素流动壁垒，更需要广泛涉足产业政策、劳工政策、环境标准等“边境后规则”来纠正各国独立设置市场规则引发的生产条件变化与要素流动路径。西方世界需要各国以发达国家的市场经济制度为范本，构架一个基本类似的法律体系对国境内的经济活动进行管制，最终在分散化的全球政治版图中实现世界经济治理的一致。

总之，发达国家试图利用国际贸易合作向全球生产合作深化的契机，通过新一轮国内法的国际化以及相应的发展中国家的国际法国内化过程，将内生于本国的社会经济制度与自身历史发展轨迹和经济发展现状相契合的惯用做法，如竞争政策、环境保护、劳工政策等国内政策上升为新的国际规则，既形成新的制度制高点与制度领跑优势，提升发展中国家的生产成本，帮助发达国家吸引并留住跨国公司及其就业岗位，又基于制度规则所特有的排异性效应为发展中国家及其企业带来新的制度差距，制造新的合规性困境，提出新的合规性要求，全面抑制中国等新兴经济体的崛起。更为重要的是，在资本主义经历了民族统一市场和世界统一市场两个发展阶段后，国际贸易规则由关税规则向市场规则等国内法规领域深化，一定程度上也是西方发达国家、西方跨国公司及其背后错综复杂的资本利益试图在全球范围内实现资本本身的自治性，形成不受主权国家控制的资本帝国（郑永年，2015）。

（四）发达国家将 BIT 的基本功能长期锁定为投资保护，发展中国家制定本国经济政策的规制权被不断蚕食，开始着手修订本国 BIT 范本

长期以来，发达国家通过 BIT 等方式在全球范围推动投资自由化、便利化与投资保护，帮助本国企业在全世界扩张。在很长一段时间内，各国对 BIT 达成了“根深蒂固”的共识，认为其基本功能是投资保护。一些缺乏开放发展经验的发展中国家为吸引

发达国家的 FDI，过于草率地做出超越自身发展阶段的开放承诺，或多或少地让渡规制本国经济发展的权利。如上所述，随着国际经济合作由贸易合作向生产合作深化，发达国家需要并积极推动国际经贸规则由与贸易相关的关税规则、边境规则向与生产相关的市场规则、边境后规则变迁。这将严重制约发展中国家依照自身所处发展阶段制定相关法规的权利，特别是依照本国法律与政策目标规制投资和改变投资环境的权利。

在此背景下，很多国家开始重新审视 BIT 的基本功能并达成新的共识：投资协定不仅保护投资，也应该恰当地维护东道国的利益与管制权。这一共识在 2016 年通过的《二十国集团全球投资指导原则》中得以集中体现。此外，随着跨国投资不断发展，国际投资协定自身也显露一些亟需纠正的问题，如“间接征收”的界定还不是完全意义上的明确和穷尽，投资者—国家争端解决机制为跨国公司留下了随意起诉的漏洞等。因此，本轮国际投资规则调整也包括一些常规性的政策修订与完善，主要是进一步明确“间接征收”条款，修补现行争端解决机制漏洞，探索第三方参与的争端解决机制，防止发生滥诉现象等。

总之，本轮国际投资规则调整，金融危机是一个外生诱因，本质则是以美国为首的发达国家在国际投资规则领域应对中国深度融入世界经济的一种整体性、全面性、系统性策略反应，具有非常鲜明的表里不一特征：国内政策更为内向与保守，国际规则却呈现更高标准、高水平，这使得自由与保护并存的国际经济合作更加矛盾、更为艰难、更加曲折。更为偏颇的是，西方世界先入为主地贬低中国国有企业的运营效率与竞争能力，刻意规避从中国经济社会发展的现实水平和历史轨迹去识别中国国有企业额外承担的、内生于传统中国文化与宏观经济制度的“非运营成本”和“非社会责任负担”及其在纠正工资性收入偏低、贫富差距过大、资本过度逐利、劳资矛盾等方面的积极贡献。这些偏颇的研究为西方世界的政府决策提供了方向性建议，孕育了新经贸规则的内容胚胎。然而，正如自由贸易的西方愿景无法完全消除贸易壁垒一样，西方跨国公司的自由投资逐梦也无法完全消除横亘在主权国家间的市场准入壁垒，更不可能实现各国关于竞争规则、产业政策、环境标准、劳工政策、数字技术等的一致。加之各国人口数量、市场规模、居民收入各不相同，严格意义上的“对等开放”并不存在。国际投资规则达成一致的现实路径只能是，坚守开放合作的基本理念，在尊重各国国情的前提下，允许各国维护适合其发展阶段的投资规则，并承担与之相适应的“共同但有区别”的国际责任。

三、中国应对策略

应对全球投资规则调整是中国经济社会迈入新发展阶段亟需解决的新问题，需

要坚持中国改变世界和世界改变中国相统一的基本理念，以推动国内更高水平开放为根本，打出一套“深度开放—科创驱动—规则重构”的组合拳。

（一）坚持中国改变世界与世界改变中国相统一的基本理念，探讨将国内一些政策实践上升为国际规则的可行性

崛起的中国与世界的深度互动必然引发多方面的调整与改变，此轮国际投资政策调整是中国经济深度融入世界经济引发的一种链式反应。这种调整与改变必然存在双向的适应与改变，从而既以外生力量的方式改变中国市场化进程的内在轨迹，又以内生变量的方式改变国际经贸规则变迁的传统逻辑。正所谓，未来的全球经济制度是中国融入全球经济这一过程所定义的，未来的中国经济制度也只能在这个过程中被定义。所以，应对国际投资规则调整，首先需要坚持中国改变世界与世界改变中国相统一的基本理念。

一直以来，中国经济社会发展具有自身的复杂性与独特性，在治理本国经济社会发展上亦形成了众多具有广泛借鉴价值的典型经验。应对国际投资规则调整，需要围绕市场规则等领域，认真梳理具有市场效率、社会公平和管理先进性的国内政策实践，推动这些实践的国际化，循序渐进地构建中国规则，以大国应有的影响力与责任担当，改变全球投资规则重构的方向与内容：一是总结与企业生产活动相关的国内政策，如劳资关系、农民工权益、国企社会责任等；二是探索与企业跨境投资治理相关的中国经验，特别是以国内自由贸易试验区建设为抓手，夯实其建设内涵，形成一批高标准的中国规制与管理标准等，并加速把这些国内政策实践上升为国际规则。

在推动中国政策实践改变全球投资规则的同时，也需要尊重西方商业文明所强调的规范经营、公开竞争、市场效率等，充分利用全球投资规则调整所形成的倒逼改革效应，紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用以深化经济体制改革，基于自身历史轨迹、发展阶段以及人类面向自由、公平、高效和可持续发展的普遍诉求，同西方世界恰当处理好知识产权保护、劳工制度、环境政策、竞争中立、数字技术（张娟，2022）等新旧投资议题与分歧，在自身可以接受的范围内实行与发达国家可比的一套竞争标准和竞赛规则，构建一个以中美双边投资协定、中欧双边投资协定为骨干框架，在全球范围内具有普遍代表性、广泛约束力的高标准多边投资协定，既从全球治理的高度倒逼各方就国内经济治理做出切实且合理的改革，以制度性安排的稳固机制全面保护全球对外直接投资，又将中国崛起对既有经济格局和治理机制的冲击转变为一个双向的改变与被改变、适应与被适应、尊重与被尊重，以及人类关于经济发展问题和社会治理方式的心理认知趋同性构建的良性探索过程。

（二）建立能够对接、兼容和适应国际投资新规则的市场开放机制和市场运行体制，为制定更高标准的外资政策、签订更高水平的投资协定提供条件

应对全球投资规则调整，根本在于建设高水平市场经济，推动国内更高水平开放。近年来，中国颁布实施《外商投资法》，实行外资准入负面清单管理，压减负面清单的内容，2020年发布的全国版和自由贸易试验区版负面清单分别仅有33条和30条。然而，中国外资政策和国内市场环境距离高标准、高水平投资开放尚存在一定距离，在由民企、外企、国企等多种经营主体构成的市场环境中，还或多或少地存在影响行业发展和企业利益的不正当商业竞争行为，在扩大开放、强化服务、保障权益、优化环境上还存在较大的改进空间（金瑞庭和原倩，2021）。

本轮全球外资政策调整虽然主要代表了欧美发达国家的意志与利益，但毕竟也在一定程度上代表了全球投资规则未来的发展趋势，很多调整方向与中国全面深化改革的方向并不矛盾。而且，国内经济体制改革进入深水区，遭遇各种阻力，很多问题积重难返，步入新的结构性瓶颈期，需多途径辟建改革动力。事实上，从改革开放尤其是加入世界贸易组织的经验来看，开放为改革和制度创新输入了外生经济变量和外部动力，具有构建改革动力、明确改革目标和开辟改革道路的倒逼作用（张幼文，2009）。

鉴于此，面对此轮全球投资规则调整，中国需要正视其积极性的方面，厘清市场化进程内生演进秩序与外生影响力量的辩证关系，准确辨识改革目标，合理推进改革进程，实现开放倒逼改革与改革提升开放能力的良性互动，逐渐提升贸易投资政策的自由度，完善市场经济的发展程度，健全国内经济规则，增强市场竞争，提升中国企业特别是国有企业的全球合规性，建立能够对接、兼容和适应国际投资新规则的市场开放机制和市场运行体制，为制定更高标准的外资政策、签订更高水平的投资协定提供开放条件。

（三）联合广大发展中国家，坚持承担“共同但有区别”的国际责任，反对发达国家在投资规则上的霸权主义，反对滥用国家安全例外

在全球政治经济格局演化、国际利益博弈的新形势下，中国面临两个艰巨任务：“一是在国际上挑战和改变西方所操控的世界经济体系和政治秩序，二是推进本国经济、政治和法律的现代化。”^①反映在经贸规则领域，反对霸权主义主要体现为反对西方国家漠视广泛存在的国别异质性，将基于自身经济社会发展的治理规则无条件地

^① 高鸿钧.法律全球化的理论与实践[J].求是学刊,2014,(3).

上升为具有多边或双边约束力的国际投资规则，让广大发展中国家再一次沦为规则的被动接受者和最大受害者。此轮全球投资政策调整尤其是高标准投资规则的提出，尽管反映出对产业内贸易以及更为紧密的全球经贸合作的适应性调整，但也主要是美国、澳大利亚等国家国内法的国际化过程。在全球经济治理面对新的现象与挑战时，西方国家习惯性地将其自身的治理实践与规则体系上升为全球规则，超出了发展中国家的发展水平，致使发展中国家在短期内难以给予相应的开放承诺。

为此，中国应坚持多边主义和国际关系民主化，联合广大发展中国家，充分尊重、努力维护并切实完善 WTO 框架，积极利用 RCEP 等 21 世纪的区域主义补充现有多边经贸协定的规则缺失。同时，基于自身及广大发展中国家的实际情况，据理力争，积极谋划，利用规则内谈判性内容和规则外技术性手段与欧美发达国家博弈，构建一个能够发出中国声音和捍卫广大发展中国家利益的全球经贸规则体系，如反对欧美等发达国家滥用国家安全例外将高新技术等纳入投资审查机制范畴，主张在双边投资协定中捍卫发展中国家的规制权和保护东道国利益，主张发展中国家依据自身经济社会发展水平制定与之相适应的劳工政策与环境标准，承担“共同但有区别”的国际责任等。

（四）坚持多边主义和国际关系民主化，主动分享中国渐进式开放在外资政策制定上的经验，并与部分发展中国家修订完善双边投资协定

部分发展中国家大幅度修订本国的 BIT 范本，更多地表现为在遭遇开放发展难题后过于激进的政策回调，其内向性、保守性的国内政策不仅与高标准、高质量的国际投资协定差距巨大，也与 WTO 的相关规则背道而驰。中国应特别重视与这些发展中国家的投资协定谈判，如印度尼西亚和多个南美洲国家等，需要在坚持多边主义和国际关系民主化的原则下，本着最大程度保护双方投资者的目的，既兼顾东道国规制权与投资者保护，又为双方投资者争取实质性而非程序性的公平公正待遇，在东道国利益保护与投资者利益保护上实现应有的平衡，避免与这些国家的双边投资协定沦为一般意义上的“投资协定”。同时，中国应基于自身的开放发展实践，充分发挥在开放型发展中积累的经验与治理能力，对发展中国家参与区域性或全球性投资规则谈判和推动本国渐进性开放发展提供力所能及的指导与帮助，使它们能够走出一条稳健的开放发展之路，既不向其他国家给予超出自身经济社会发展水平的开放承诺，也不在遭遇问题与困难后从一个极端滑向另一个极端，制定过于保守的开放政策。

（五）引导企业不能把国际化简单理解为欧美优质资产购买，而应该围绕企业研发及运营管理等，一步一个脚印地耕耘全球市场

针对发达国家加强在高科技领域的国家安全审查、国际投资频繁波动、跨国并

购断崖式下跌、跨国公司可能的“短链”“散链”安排等，应引导中国企业加大研发投入，聚焦行业与产品的关键领域与核心技术，提高产品技术复杂度，提升核心技术的自主研发能力；引导企业不能把国际化简单地理解为欧美优质资产购买，更应该在欧美之外的其他区域积极寻找投资机遇，尤其是聚焦“一带一路”沿线国家与RCEP国家，一步一个脚印地深耕印度尼西亚、越南等市场，通过跨文化管理、国际人力资源培育、国际品牌塑造、国际市场开拓、全球资源配置这一漫长的国际化过程来历练和提升组织的国际化运营能力，扎扎实实从源头提升自身的创新能力、品牌形象与管理水平，重塑区域性产业链供应链，以强有力的企业竞争力切实维护中国的产业链和供应链安全。总之，与上述策略一起，打出一套“深度开放—科创驱动—规则重构”的组合拳（洪俊杰等，2021）。

四、余论

从企业、市场、国家的关系来看，发达国家一方面要求发展中国家保护发达国家跨国公司的知识产权，另一方面要求发展中国家不能保护且必须向西方跨国公司全面开放本国市场。这种对本国企业知识产权的保护性要求和对别国市场的去保护性要求，是对西方自由竞争和市场理念一以贯之的推崇与践行，但却粗暴地践踏了发展中国家的利益。可以说，西方发达国家通过本国企业的先发优势推动全球化和开拓全球市场，并通过全球化推行它们的价值观，无视其他国家的价值观及其所处的发展阶段，本质上是殖民思维。发展至今，生产的全球化使资本要素的利益拓展在全球范围内得到极大延伸，但由于主权国家的存在以及各国发展阶段与发展道路的不同，资本的全球扩张终究无法突破各国维护国家安全与期望本国企业发展壮大的正当利益考量。在全球化由贸易合作为主导到生产合作为主导的今天，各国应思考在全球范围内完全追求自由竞争与经济效率的不足。发达国家应考虑长期资本输出和产业外迁对本国劳工阶层所带来的难以纠正的固定效应冲击，发展中国家应考虑如何摆脱被长期锁定在全球产业链的低附加值环节。各国应该站在人类命运共同体的角度设计一个能够包容不同发展阶段、兼容效率与公平、兼顾资本利益与社会福利的全球投资规则体系，并围绕全球范围内企业竞争与国家竞争的边界、工具、原则等达成基本共识。

参考文献：

- [1] 蔡从燕. 中国与国际投资规则制定中的法律话语权 [J]. 上海政法学院学报 (法治论丛), 2021, (6).
- [2] 洪俊杰等. 研判新形势下经济全球化趋势 [J]. 国际经济合作, 2021, (2).
- [3] 金瑞庭, 原倩. 建设更高水平开放型经济新体制: 基本思路和政策取向 [J]. 宏观经济研究, 2021, (8).
- [4] 盛斌, 孙天昊. 美国贸易政策评析与中美经贸关系展望 [J]. 当代美国评论, 2021, (1).
- [5] 佟家栋等. “逆全球化”与实体经济转型升级笔谈 [J]. 中国工业经济, 2017, (6).

- [6] 应品广. 美式国有企业规则的推行路径与逻辑谬误——基于澳式规则的比较分析 [J]. 国际商务研究, 2021,(5).
- [7] 张久琴. 竞争政策与竞争中立规则的演变及中国对策 [J]. 国际贸易, 2019,(10).
- [8] 张娟. 区域国际投资协定规则变化、成因及全球投资治理的中国方案 [J]. 世界经济研究, 2022,(2).
- [9] 张幼文. 改革动力的构建与发展结构的优化——对外开放在中国经济发展中的战略地位 [J]. 学术月刊, 2009,(1).
- [10] 张蕴岭, 马天月. 国际投资新规则及中国应对策略 [J]. 国际展望, 2019,11(4).
- [11] 赵海乐. 论国际投资协定再谈判的“政策空间” [J]. 国际经贸探索, 2016,(7).
- [12] 郑永年. TPP、资本帝国和世界政治的未来 [G]. 2015 年国际货币基金每日综述选编, 2015,(12).
- [13] Luo, Y. D., Tung, R. L. International Expansion of Emerging Market Enterprises: A Springboard Perspective [J]. Journal of International Business Studies, 2007,(4).

The Situation and Logic of Global FDI Policy Adjustment

SONG Zenan

Abstract: Since the financial crisis, most countries in the world tend to choose introverted and conservative national economic policies, and the national security review of FDI has become stricter with technical control upgraded; The developed countries led by the United States take advantage of the deepening of international economic cooperation from trade cooperation to production cooperation, actively promote the change of international rules from trade-related tariff rules to production-related market rules, internationalize their domestic rules in the fields of competition policy and etc., try to form new institutional gaps and institutional leading advantages, and make use of the unique exclusion effect of institutional rules and bring new compliance difficulties to enterprises in developing countries. Some developing countries are trying to revise their BIT as well as promoting the transformation of BIT function from “investment protection agreement” to neutral “investment agreement”. In response to these adjustments, China should build a high-level market economy, unite with the vast number of developing countries to oppose the hegemonism of developed countries in investment rules, adhering to multilateralism, actively share China's experience and practices in formulating foreign investment policies for gradual opening-up, and revise bilateral investment agreements with some developing countries and To explore the feasibility of upgrading domestic policies into international rules.

Keywords: FDI policy; investment rules; BIT; deglobalization; China's countermeasures

(责任编辑: 张建华)