

WTO 投资便利化谈判与中国选择

张 磊 马仁如

(上海对外经贸大学, 上海 200336)

摘 要: 随着 WTO 投资便利化谈判进程的逐步推进, 谈判进程中面临的利益不平衡困境逐渐突破。研究发现, 中国之所以能够积极引领 WTO 投资便利化谈判进程, 从结构性权力理论看, 是因为中国拥有推进投资便利化谈判的生产结构和金融结构的结构性优势, 同时中国适当搁置了生产结构的潜在挑战。本文引入国际政治经济学中的结构性权力理论, 首先进行理论梳理并重新审视该理论在投资便利化谈判中运用的可能性, 而后从结构性权力的视角加以分析; 其次, 考察中国设置并引领投资便利化议题的结构性权力理论支撑, 同时也利用结构性权力分别从生产结构、安全结构和金融结构角度分析谈判过程中的主要分歧提案; 最后, 本文提出中国以结构性权力理论引领投资便利化谈判的主张和政策建议。

关键词: WTO; 投资便利化; 结构性权力; 投资措施

中图分类号: F740

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2023) 06-0001-11

一、WTO 投资便利化谈判进程

世界贸易组织 (WTO) 投资便利化谈判发端于 2017 年 12 月的第 11 届 WTO 部长级会议, 当时包括中国在内的 70 个成员发布了《关于投资便利化促进发展的部长级联合声明》(Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development), 旨在建立一个多边协议并倡导国际社会在跨境投资 (cross-border investment) 方面创造透明、有效以及可预测的整体环境。2019 年有 98 个成员重申了该声明。2021 年 12 月, 110 多个 WTO 成员签署了《投资促进发展联合声明》(Joint Statement for Investment Facilitation Development), 并计划于 2022 年底完成前期文本谈判。在这一声明中, 除了重申之前的联合声明之外, 还提出了国际合作和信息共享的构想。目前该文本谈判已经实质上完成。

目前正在进行的投资便利化谈判并非旨在改革国内投资法律和政策以及形成国际规则, 而是聚焦如何使现有的规则得以执行以及执行过程如何变得透明和可预测 (Gabor, 2021)。由于 WTO 的谈判过程更加强调保密, 除了成员方特意公开的文件之外, 公众无从知晓 WTO 投资便利化谈判的具体提案内容, 但是根据公开信息可以进行一定程度上的梳理 (表 1)。

作者简介: 张磊, 上海对外经贸大学国际经贸治理研究中心主任, 教授, 博士生导师, 研究方向: 全球经济治理; 马仁如, 瑞士伯尔尼大学法学博士研究生, 研究方向: 国际贸易与投资。

表 1 WTO 投资便利化谈判进程一览

时间	内容
2020 年 9 月	成员着手起草“非正式合并案文”的具体条款草案
2020 年 10 月	谈判集中在投资措施透明度以及精简行政程序部分
2020 年 11 月	继续讨论了：精简行政程序部分；联络机制的细节；国内监管协调与国际合作；投资人的临时入境和流动；权利转让和代位权问题；负责任的商业行为和反腐败问题
2020 年 12 月	主要讨论 5 项正式提案：关于金融部门的授权费；区分投资便利化协定与投资协定（即防火墙条款）；关于单一门户、国内供应商数据库以及指定投资促进者的 3 个修订文本；再次讨论了负责任的商业行为和反腐败措施以及上诉审查、国内监管一致性和国际合作
2021 年 3 月	主要对之前的议题深入讨论，包括概念定义和例外条款；重申在 2021 年复活节前后分发精简文本（即“复活节文本”，基本结构见下文）
2021 年 4 月	分发“复活节文本”，并计划于第 12 届部长级会议（MC12）中取得实质性成果
2021 年 5 月	讨论最惠国待遇以及跨国转账和支付的内容
2021 年 6 月	讨论技术援助和能力建设问题以及特殊和差别待遇问题
2021 年 10 月	讨论 WTO 投资便利化纳入 WTO 法律体系结构的方式，着重讨论了将其作为多边协议还是诸边协议的问题
2022 年 2 月	谈判参与者同意建立一个由 WTO 秘书处协调的国际投资便利化工作组，以制定投资便利化《自我评估指南》，方便发展中国家和最不发达国家评估执行未来协议的情况；分发第 6 次修订版的“复活节文本”
2022 年 7 月	谈判者对“最惠国待遇/非歧视”和投资“授权”的定义进行了磋商，4 个参与成员提出了关于最惠国待遇的联合案文
2022 年 9 月	明确《自我评估指南》正在制定中，正在修订“复活节文本”第 7 版
2022 年 10 月	谈判参与者讨论负责任的商业行为、投资“授权”的定义、母国措施和供应商发展计划
2022 年 11 月	完成“复活节文本”的第 8 次修订
2022 年 11 月	完成“复活节文本”的第 9 次修订
2022 年 12 月	完成《投资便利化协定》文本谈判的最终版（第 10 次修订）

资料来源：WTO 官网。

谈判过程中 WTO 投资便利化谈判主要围绕“复活节文本”展开，谈判的参与方有 110 余个，其中“复活节文本”提案的提出者包括中国大陆、欧盟、加拿大、巴西、墨西哥、摩洛哥、土耳其、日本、多米尼克和格林纳达等。截至 2023 年 2 月，“复活节文本”已经更新至第 10 次修订版，虽然最新版本的文本尚未公开，但根据 WTO 官方网站报道，《投资便利化协定》文本谈判的最终版和 2022 年 2 月发布的第 6 次修订版“复活节文本”的结构并无太大差异。^①表 2 是“复活节文本”的主要内容。

二、投资便利化谈判的潜在困境

2022 年 12 月 16 日，WTO 宣布实质性结束《投资便利化协定》文本谈判。《投资便利化协定》谈判是中国在 WTO 主动设置、积极引领的第一个谈判议题，超过 110 个成员联署并参与该议题谈判。但是，文本谈判的实质性终结并未结束投资便利化谈判议程，其达成的文本并非协商一致的文本草案，而是“整合了自 2021 年 4 月向所有成员分发第 1 版以来作为谈判基础的复活节文本的 10 次连续更新”。^②换言之

^① https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/factsheet_ifd.pdf.

^② https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/infac_16dec22_e.htm.

之,其最大的意义在于为以后的谈判进程确定范围,即尽量不再提出新的提案,但是在之前谈判中参与方存在的分歧并未就此解决,仍然有待于在接下来的谈判中达成共识。接下来即将进入内容实质性的谈判,参与投资便利化谈判的 WTO 成员也明确表达在 2023 年年中前完成谈判文本的目标。^①

表 2 WTO 投资便利化谈判第 6 次修订版“复活节文本”主要内容

主要部分	谈判内容
指导原则	1. 非歧视(主要强调最惠国待遇) 2. 区分投资便利化协定与投资协定(防火墙条款)
投资措施透明度	1. 公开投资措施和其他相关信息 2. 公开投资措施草案并允许投资者发表意见 3. 单一信息公开渠道和向 WTO 秘书处通知程序
精简行政程序	1. 授权程序 2. 处理申请;授权费用;在线提交 3. 主管部门的独立性 4. 上诉和审查
成员行为指引	1. 协助投资者进行前期调研(一站式服务机构) 2. 国内监管一致性 3. 国内供应商数据库(包括小微企业) 4. 投资便利化方面的国际合作
SDT 和 LDCs	技术支持和能力建设援助

资料来源:笔者根据公开材料整理。

需要指出的是,《投资便利化协定》文本谈判阶段是以求同存异的方式结束的,因此虽然文本谈判阶段结束,但是实质性问题并没有解决。虽然谈判过程中的有些争议并非仅仅针对中国,但是作为此项议题的设置者和引领者,中国依然需要尽力促使解决,以推进《投资便利化协定》文本的最终达成。结合投资便利化谈判文本草案,可以观察出当前的谈判仍然存在如下问题。

纵观多边投资协定的谈判历程可以发现,发展中国家对推动投资协定有所顾虑,在相关谈判中体现为发展中国家强调东道国规制权,而发达国家强调投资自由化,这一实质性的矛盾导致数次关于国际投资规则的多边谈判难以达成实质性成果。尽管 WTO 投资便利化谈判明确表示不涉及市场准入、投资保护、投资者—东道国争端解决方面的内容,并且不要求成员方改变境内投资政策,^②但是这种否定式列举的方式并未对《投资便利化协定》的适用范围提供明确指向,成员方对适用范围尤其是“例外”部分的讨论仍有较大的分歧。尽管成员方都基本认同《投资便利化协定》“适用于一个成员方影响另一个成员方投资者的投资活动所采取或维持的措施”,但是对不适用的范围则有不同的立场。摩洛哥特别主张《投资便利化协定》不适用于国内税收措施;巴西主张不适用“成员方的主管部门在具体的行政行为中,就是否受理和批准外商直接投资申请作出的决定”;中国则提出该协定不包括补贴和成员方给予的支持,包括政府支持贷款、信托与保险。根据 WTO 官网 2023 年 2 月的公开消息,在实质性结束《投资便利化协定》文本谈判仅两个月后,投资便利化如今的谈判重点依然涉及税收措施、投资“授权”的定义和金融例外。^③

① https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/infac_02feb23_e.htm.

② Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development Contained in WTO Document WT/MIN(17)/59 dated 13 December 2017.

③ https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/infac_02feb23_e.htm.

三、结构性权力理论分析视角

（一）结构性权力的提出

国际政治经济学（International Political Economy，简称 IPE）可以为当前 WTO 成员方为何以及如何参与 WTO《投资便利化协定》谈判提供理论支撑，特别是由苏珊·斯特兰奇 1988 年提出的结构性权力理论（苏珊·斯特兰奇，2019）。根据结构性权力，她认为在国际社会里主要存在着两种权力：一种是联系性权力，另一种是结构性权力。联系性权力是依靠权力迫使他方去做或许他本来不想做的事，即是对过程或结果的控制；结构性权力是“形成和决定全球各种政治经济结构的权力”，是决定办事办法的权力，是构造国与国之间关系的权力，是决定政府与人民、国家与市场之间相互关系框架的权力。相对而言，结构性权力更为重要，它包含安全结构、生产结构、金融结构和知识结构。最初的结构性权力理论并未完成理论的自我证明，而是提出了一个模型，其侧重点不在权力本身，认为权力是“果”，为权力这个“果”找到了 4 个“因”，也即在解释权力的 4 种基本来源。从逻辑上讲，并不是说掌握了 4 种基本结构之一就一定可以获得结构性权力，而是说如果四者都不具备的话，一个国家是不可能拥有结构性权力的；如果同时掌握 4 种结构，那么这个国家拥有结构性权力的可能性就会大大加强。与结构性权力异曲同工的是结构现实主义，华尔兹将结构界定为“作为系统的一部分的安排和规则”（Waltz，1979）。

（二）结构性权力的发展

苏珊·斯特兰奇之后的学者开始向结构性权力内部进行挖掘，有学者细化结构性权力理论，并扩展了生产结构的概念，将生产结构分为 4 个子类别：全球价值链的中心地位、市场力量、资产所有权及技术标准制定（Malkin，2022）。也有学者从动态的角度分析结构性权力，认为在研究结构性权力运作方式的过程中，关键问题包括权力结构如何产生、行为体如何受到结构性权力的影响以及这些结构性权力关系会以怎样的方式走向瓦解（Hayward，2018）。

此外，还有学者从横向发展的视角即以权力转移的视角研究结构性权力。如 Winecoff（2020）将结构性权力与现代复杂网络科学联系起来，实证美国在当前的世界政治经济领域仍然保持着核心结构地位。部分学者在权力转移的研究范围内将结构性权力理论作为相对实力权力理论的替代，证明了国际领导问题（即设置和引领国际谈判议题）的结构优势比国家实力优势在国际体系中更为重要（Kitchen，2019）。

（三）结构性权力的理论启示

首先，结构性权力需要进行概念更新，对结构性权力的理解要在权力转移的动态变化下进行。结构性权力不是一蹴而就的，其产生之初往往需要使用联系性权力。二战之后全球国际政治经济体系进入重建轨道，美国利用其联系性权力改造了德国

和日本的政体，在某种程度上确保了国际新秩序的运行，但是在这种国际新秩序建立之后，缔造者也会受到“自我约束”的限制，如美国近年来的逆多边化和贸易保护主义政策也会在国内和国际上受到阻力和批评。

其次，由于结构性权力独立于其缔造者，参与者也可以利用结构性权力。结构性权力产生于国家，但一定程度上又独立于国家。因为结构性权力体现为制定规则的权力，而规则制定之后一定要有稳定性和可预期性，即规则制定之后国家对其影响力也会降低，甚至难以控制规则的后续运行。以WTO争端解决机制为例，尽管WTO最初由以美国为首的23个创始国推动建立，但是规则制定之后，在发生具体争端时也不会明显倾向这23个成员。与联系性权力偏向强迫性与强制性不同，结构性权力重在提供选择的可能性。因此，当前世界经济的格局已经由联系性权力主导转向结构性权力主导，换言之，各个经济体之间的交往少了对抗性，多了合作性（蔡从燕，2022）。

最后，结构性权力在多边投资规则层面有所侧重。在投资便利化过程中，主要涉及的是生产结构和金融结构。按照Malkin（2022）对生产结构的划分，全球价值链的中心地位和技术标准的制定是结构性权力在投资议题中影响最大的。金融结构很难同生产结构完全分开，因为金融行业就其作用而言本应是促进生产性投资，但是在实践中大多数金融市场活动不再促进生产性投资，甚至会拖累经济发展（Dafe et al., 2022）。Zayim（2022）论证了金融如何从债务主导型的金融化增长而不是生产性投资中获得其结构性力量。同时，金融结构的作用对发达国家和发展中国家的重要性亦不相同。

四、投资便利化谈判与结构性权力

（一）结构性权力理论支撑投资便利化议题的提出

当今国际投资领域并没有形成完整的多边规则，而是正在形成政策性竞争，如巴西与印度就在国际投资规则上试图与美国、欧盟主导的国际投资规则形成竞争。^①同时，国家层面还存在大量的区域自由贸易协定和双边投资协定，根据联合国贸发会议《世界投资报告2022》，现行有效的国际投资协定共有2,558个。这些都说明投资便利化领域的国际规则并未完全统一。与此同时，世界经济在受到新冠疫情的持续冲击后，更加需要增加投资来推动就业和经济发展。中国在此背景下提出投资便利化议题可以得到结构性权力理论的支撑，中国有需求也有能力。下面将利用结构性权力理论分析中国引领投资便利化议题的支撑点，以及结构性权力理论如何解释其他联合倡议议题的进展困境，同时进一步分析在投资便利化谈判过程中中国可能面临的挑战和机遇。

^① 2020年巴西和印度签署了《投资合作和便利化协定》（Investment Cooperation and Facilitation Treaty，巴西—印度ICFT），与美欧投资协定范式强调保护和促进投资不同，巴西—印度ICFT以便利投资为价值取向，并强化了东道国规制权。

关于生产结构的支撑，Malkin（2022）考察了中美贸易和技术冲突，描绘了中国在全球经济中的自主性和影响力，根据无形资产在全球价值链日益增长的重要性进行了评估，对结构性权力提供了新的解释，其将中美科技和贸易对抗描述为两个超级大国之间的相对权力竞争。有关中国在知识产权保护和商业化、全球价值链提升以及标准制定和竞争政策领域崛起的数据和文献证明了中国在这些类别中不断增强的优势。报告的结论是，中国拥有潜在的生产力，《中国制造 2025》和相关产业政策规划旨在实现中国的结构性力量潜力（Malkin，2022）。与此同时，“一带一路”倡议提出以来，中国和沿线国家的经贸往来日益加强，强化了与沿线国家的生产结构分工。此外，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的签订也使中国在区域贸易价值链中处于更优势的地位。

关于金融结构的支撑，亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）为中国提出并引领投资便利化谈判也提供了支撑。有学者研究发现，亚投行推动了成员方的基础设施投资，基础设施投资数量和质量在推动成员方对外出口方面起到了重要的中间渠道作用，亚投行的成立从经济上推动了成员方的基础设施建设、市场关联与由此的贸易增长（汪建新，2022）。金融结构性权力的核心是创造信贷的能力，通过信贷关系获得的债权可以间接提升本国的金融结构性权力。亚投行作为中国首个倡导设立的多边金融机构，已经顺利运行了 7 年，中国是亚投行的第一大股东。据亚洲开发银行 2017 年发布的《满足亚洲基础设施建设需求》报告测算，从 2016 年到 2030 年，亚洲基础设施建设投资需求将超过 26 万亿美元，年均高达 1.7 万亿美元。如此大的潜在资金需求量，再加上亚投行 1,000 亿美元的法定股本，使得中国提出投资便利化议题有了充分的结构性权力基础。。

合理搁置了安全结构的敏感话题。安全结构比较特殊，安全的实质保障是武力背书。这不仅意味着提供安全者可以获得权力，也意味着一国政府对“由他国提供安全的权力”持保守态度。换言之，本国一般不愿意破坏自身的安全结构以使别的国家获得安全结构性权力。WTO 投资便利化谈判倡议明确表示不涉及市场准入、投资保护和投资者—东道国争端解决方面的内容，而且不会要求成员改变国内投资政策，^①也是对安全结构特殊性的考虑。WTO 投资便利化谈判聚焦提高投资政策的透明度和可预测性以及提升与投资相关的行政程序的效率，相对而言达成谈判成果的阻力更小一点。

（二）其他议题推进乏力的结构性权力解释

投资便利化谈判是以联合倡议的形式进行的非正式协商，在目前的 WTO 贸易话题中，还有其他 3 个联合倡议：电子商务、服务国内监管和中小微企业非正式工作组，但均未取得明确的规则文本，因为引领国缺乏相应的结构性权力。以电子商务谈判为

^① Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development Contained in WTO Document WT/MIN(17)/59 dated 13 December 2017.

例，美国提案侧重于数字信息的跨境自由流动及对软件源代码和算法的保护；欧盟支持数据流动和禁止本地化措施，但关于个人数据和信息保护的案文规则与美国强调的信息自由流动有冲突；中国目前重点仍在发展以互联网为平台的跨境货物贸易，数字产品尚处于起步阶段，对数字贸易新规则的接受存疑（石静霞，2020）。数据能否跨境自由流动将直接影响一国的安全结构，因此在这个问题上欧盟和美国的基本立场存在差异，电子商务谈判难以为继也就不在意料之外了。

结构性权力理论解释了为什么中国可以提出并且引领投资便利化议题，也提供了一个可能的视角分析为什么在某些议题中中国做不到引领和推进。结构性权力不仅在议题的发起上有所作用，也可用来分析当前 WTO 投资便利化谈判的难点所在。

（三）生产结构视角下的投资便利化谈判

生产结构可以理解为生产什么、由谁生产、为谁生产、用什么方法生产和按什么条件生产等各种安排的总和，简言之即是资源配置的问题。经济全球化带来的变化之一便是跨国公司的兴起，正如斯特兰奇所言，在当今世界经济活动中，国家和跨国公司的交往对各国人民和各国政府的影响比国与国之间外交更有决定性作用。改革开放以来，跨国公司对推动中国加入国际贸易循环、参与全球投资合作、促进国际技术合作以及融入全球供应链网络等方面发挥了重要作用（商务部研究院课题组，2021）。但现在主要的跨国公司总部还是在发达国家，跨国公司一方面会给东道国带来经济增长的动力，提供就业岗位；另一方面也会通过压制技术升级遏制发展中国家的技术进步，进而巩固发达国家在国际投资领域的国际话语权。就中国而言，自中美发生贸易摩擦以来，迫于美国对华政策调整的政治压力，跨国公司在全球部署先进技术资源时必然会相应地抑制在中国的投资布局配置水平（胡叶琳和余菁，2021）。也有学者从实证角度证明，中国嵌入全球价值链不仅没有产生预期的技术升级，反而带来了发达国家的“俘获效应”和“低端锁定”（吕越等，2018）。为了缓解这一不利形势，将中国在区域贸易生产结构中的优势扩大到全球范围，需要进一步推进《投资便利化协定》的达成，以帮助中国企业“走出去”。

（四）安全结构视角下的投资便利化谈判

中国面临其他国家安全结构的挑战，即一些成员方的外商投资审查制度。近年来，世界主要经济体先后建立了外商投资审查制度，如美国主要以国家安全为由，对其本国行业实行保护；欧盟则为保证对自身安全结构的控制，对涉及关键技术、关键基础设施、关键材料和敏感信息的投资进行审查，且审查范围还在不断扩大。有学者指出欧盟外商投资审查制度实际上是针对中国的（林桂军，2020）。同时，投资便利化谈判也对中国的国家安全结构造成了一定的挑战，中国需要探索如何最大程度实现开放投资的同时保障国家安全（高华，2022）。

作为投资便利化谈判的积极参与方，欧盟根据外商投资审查制度所进行的审查

是否等同于授权?“授权”是《投资便利化协定》中的核心概念,“复活节文本”规定,“授权”是指一个成员方的权力机构批准一项投资活动,同时规定另一成员方的投资者在该成员合法开展投资活动必须满足的条件或实现条件的行政行为。“复活节文本”有 41 处提到“授权”,这也是“精简行政程序”一章的主要内容。如果认为外商投资审查等同于授权的话,“复活节文本”第 18.1 条内容“如果一成员采取或维持与投资授权有关的措施,该成员应确保主管当局以独立于进行需要授权的经济活动的任何企业的方式作出和管理其决定”将会扩大分歧,因为外商投资审查制度可能构成对国外企业一定程度上的歧视。欧盟域内独特的国家结构将使这个问题进一步复杂化,因为欧盟内部不同国家的外商投资审查制度也不相同,如荷兰就只对外国投资者进行审查,而罗马尼亚不仅审查外国投资者也审查本国投资者。

(五) 金融结构视角下的投资便利化谈判

金融例外由中国代表提出,包括两个方面:政府的一般性规则即货币政策、信贷政策、汇率政策只要以非歧视的方式实行,即使与《投资便利化协定》的规则不一致,也可以成为例外;政府的特别规则即政府提供给企业的贷款、信托和保险,不属于《投资便利化协定》的承诺范围。以结构性权力理论分析中国的金融例外主张的利弊,要考虑中国的金融例外实质上保护的是何种利益,即为什么中国会提出这样的主张。因为按照《投资便利化协定》的主旨,即使这些“金融例外”不构成例外,中国也只是需要在透明度和行政程序上做出改变,而无需让这些政策本身排除出《投资便利化协定》即可。这主要是因为中国的金融系统发展程度还不够发达,监管经验还不够丰富,为了防范化解金融领域系统性风险,故对投资便利化谈判中的金融因素采取较为审慎的态度。

五、结构性权力视角的中国应对

(一) 以点带面:以投资便利化谈判塑造谈判规则

国际制度中的国际法来源包括国际惯例、习惯国际法和被国家法律确认的一般原则(Raustiala, 2017)。与投资便利化相关的是国际惯例的形成,尽管国际惯例的形成需要较长的时间,但是国际惯例的最初实践尝试也具有至关重要的地位。投资便利化谈判即具有这种开创性的地位,不仅在谈判过程中需要调和不同国家的利益诉求,而且在达成《投资便利化协定》之后,为使其纳入 WTO 法律框架也需要进一步的尝试。本文认为较为适宜的路径是在《世界贸易组织协定》下新设附件 5,尽管这一尝试不一定可以获得全体共识同意,但是即使未获得 WTO 法律框架下的法律地位,随着各成员方的遵守和实行,《投资便利化协定》最终依然有可能成为国际制度的来源,比如作为国际惯例或者习惯国际法存在。

目前的投资便利化谈判议程是 4 个 WTO 联合倡议中推进较为顺利的,无论投资

便利化谈判最终成功与否都有可能建立谈判惯例，使中国参与国际事务更为顺畅。此处提及的谈判惯例并非在多边协定谈判的语境中进行，而是说在以联合倡议为载体的非正式谈判中如何具体有效地组织谈判程序。如 2022 年底结束的实质性文本谈判就应该确定为一个惯例，即在各参与方同意结束实质性文本谈判之后，便不再提出新的议案，而是集中讨论文本中的分歧点。

（二）结构性权力的影响过程：谈判过程透明化

投资便利化谈判过程的具体信息是保密的，这无可厚非，但是成员方代表提出的提案相对而言应该是具有充分说服力的提议。Forst（2017）认为结构性权力中的“权力（power）”应该为“影响（influence）”，基于此，成员方代表的提案本应是展示本国主张和对国际事务理解的绝佳载体，在 WTO 投资便利化谈判议程允许成员方公布提案的规则下主动公开将是扩大本国影响力的重要选择。中国可以率先示范，推动谈判过程的公开化和透明化，如果考虑到过分的公开会影响谈判进展，也可以设定一个时间期限，在期限之后公开中国的提案内容。

（三）对照结构性权力实现内部变革

（1）保障安全的投资环境。与欧盟通过建立和推广专门的国际投资法庭机制来提升国际投资领域的话语权进而建立高标准投资规则以引领投资规则不同，中国应该结合本国国情，继续聚焦国内营商环境的优化来保障安全的投资环境。世界银行集团在《营商环境报告》中将营商指数作为衡量指标，建立了 10 个指标，对 190 个经济体进行排名。尽管该报告从 2021 年开始已经停止发布，但是其指标体系仍然值得借鉴。接下来可以考虑两项具体举措：一是在国际层面，由亚投行继续这项工作，初步可以就“一带一路”倡议相关国家每年度进行营商环境排名；二是在国内层面，虽然国家发改委自 2020 年开始发布《中国营商环境报告》，对各地区、各部门的营商环境优化成果进行评价，但在国际化传播方面，政府部门报告同国际资本关注点有一定偏差，委托国际较为知名的国内智库进行这项工作或是更好选择。

中国商务部每年公布的《中国外商投资指引》基本满足了 WTO 投资便利化谈判对透明度的要求，中国可以在继续优化该文书的同时，在 WTO 投资便利化谈判中积极推广该指引的框架，争取得到其他谈判成员的接受。此外，在 WTO 投资便利化谈判过程中有成员方建议可以参照国际贸易中心（ITC）的贸易障碍预警（TOAM）建立商业障碍警报机制，^①该机制值得推广部分可先在国内试点。

（2）构建良好的生产结构。跨国公司有巨大的国际沟通作用，中国应该继续鼓励企业走出去，帮助国家掌握生产结构性权力。前述发达国家利用跨国公司对发展中国家进行“低端锁定”并不必然意味着要拒绝跨国公司的投资，恰恰相反，这展

^① WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development.INF/IFD/RD/74/Rev.6,9 February,2022,p. 21.

示了进一步拓宽跨国公司为国家获取生产结构性权力的路径。中国要继续鼓励国内企业融入全球价值链,利用国内优势产业,以“一带一路”倡议为契机,将中国跨国公司的价值链延伸到国际上,抢占高新技术产业的制高点,让 WTO 投资便利化谈判为中国制造创造更多价值。

(3) 提供开放高效的金融投资服务。虽然人民币是世界第四大支付货币,但欧美国家的支付金额总量占比仍然高达八成,占据绝对优势地位。人民币国际化的核心是要具有国际结算货币的职能,关于这一点,历史经验表明,美国正是通过“美元—石油”的结构筑牢美元的国际货币地位。未来中国可以在 WTO 投资便利化谈判中提出,在《投资便利化协定》参与方之间进行国际投资时,鼓励建立货币互换合作机制,并在实践中积极提供以人民币计价的投资融资服务。

(4) 争取领先的知识结构。“复活节文本”第 25 条也提到,执行本协定各项规定的程度和时机应与发展中国家和最不发达国家成员的执行能力有关,如果一个发展中国家或最不发达国家成员继续缺乏必要的能力,在获得执行能力之前将不需要执行有关规定。也就是说,发展中国家和最不发达国家的执行情况是决定《投资便利化协定》实际效果的关键。中国在 WTO 投资便利化谈判中应积极表示向最不发达国家提供技术支持和能力建设援助,同时积极争取参加投资便利化委员会的具体工作机会。

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, 2022, (1).
- [2] 陈正良. 软实力发展战略视阈下的中国国际话语权研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [3] 高华. 新时代中国外商投资安全审查制度的完善——基于对欧盟安全审查制度变革的考察与借鉴 [J]. 法学论坛, 2022, (5).
- [4] 郝宇颀, 梁梦阳. 投资便利化的起源发展与评估 [J]. 区域经济评论, 2022, (5).
- [5] 胡叶琳, 余菁. “十四五”时期在华跨国公司发展研究 [J]. 经济体制改革, 2021, (1).
- [6] 李晓, 丁一兵. 亚洲的超越 [M]. 北京: 当代中国出版社, 2006.
- [7] 刘斌, 刘颖. 全球结构性权力变迁与中国的战略选择 [J]. 外交评论 (外交学院学报), 2022, 39(4).
- [8] 林桂军. WTO 投资便利化谈判: 对中国的建议 [J]. 国际商务研究, 2020, (4).
- [9] 吕越, 陈帅, 盛斌. 嵌入全球价值链会导致中国制造的“低端锁定”吗? [J]. 管理世界, 2018, (8).
- [10] 马荣久. 国际组织中的国家话语权 [J]. 国际展望, 2021, (4).
- [11] 聂书江. 全球治理下中国话语权提升的路径创新 [J]. 甘肃社会科学, 2020, (5).
- [12] 商务部研究院课题组. 新发展格局背景下, 跨国公司的新作为、新空间和新机遇 [J]. 国际经济合作, 2021, (4).
- [13] 石静霞. 数字经济背景下的 WTO 电子商务诸边谈判: 最新发展及焦点问题 [J]. 东方法学, 2020, (2).
- [14] 陶立峰. 国际投资协定新动向及对中国的启示——以《巴西—印度投资合作和便利化协定》为样本 [J]. 国际经济评论, 2021, (6).
- [15] 汪建新. 国际多边开发银行与全球贸易增长: 以加入亚投行为例 [J]. 世界经济, 2022, 45(12).
- [16] 汪梅清, 吴岚. 欧盟主导的投资法庭上诉机制及其对中欧投资争端解决机制的借鉴意义 [J]. 国际商务研究, 2019, (6).
- [17] 吴贤军. 当前中国国际话语权构建的三条转化路径思考 [J]. 福建论坛 (人文社会科学版), 2015, (6).
- [18] 阎梁. 中国对外经济制裁: 目标与政策议题 [J]. 外交评论, 2012, (6).

- [19] 阎学通. 国际关系分析 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2013.
- [20] 张新平, 庄宏韬. 中国国际话语权: 历程、挑战及提升策略 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2017, (6).
- [21] 周汉民. 从 WTO 到 CPTPP: 中国对外开放的历程 [J]. 国际商务研究, 2021, (6).
- [22] [英] 苏珊·斯特兰奇, 杨宇光等译. 国家与市场 (第二版) [M]. 上海: 上海人民出版社, 2019.
- [23] Dafe, F., Hager, S., Naquvi, N., et al. Introduction: The Structural Power of Finance Meets Financialization [J]. Politics & Society, 2022, 50(4).
- [24] Forst, R. Normativity and Power: Analyzing Social Orders of Justification [M]. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- [25] Gabor, E. Keeping Development in a Multilateral Framework on Investment Facilitation for Development [J]. Journal of World Investment & Trade, 2021, (1).
- [26] Hayward, C. On Structural Power [J]. Journal of Political Power, 2018, (1).
- [27] Kitchen, Nicholas, Cox, Michael. Power, Structural Power, and American Decline [J]. Cambridge Review of International Affairs, 2019, 32(6).
- [28] Malkin, Anton. The Made in China Challenge to US Structural Power: Industrial Policy, Intellectual Property and Multinational Corporations [J]. Review of International Political Economy, 2022, 29.
- [29] Raustiala, K. An Internet Whole and Free. Why Washington Was Right to Give up Control [J]. Foreign Affairs, 2017, 96(2).
- [30] Waltz, K. Theory of International Politics. Reading, Mass: Addison [M]. Wesley Publishing Co, 1979.
- [31] Winecoff, W. K. The Persistent Myth of Lost Hegemony, Revisited: Structural Power as a Complex Network Phenomenon [J]. European Journal of International Relations, 2020, 26(1_suppl).
- [32] Zayim, A. Financialized Growth and the Structural Power of Finance: Turkey's Debt-led Growth Regime and Policy Response after the Crisis [J]. Politics & Society, 2022, 50(4).

WTO Investment Facilitation Negotiations and China's Choice

ZHANG Lei MA Renru

Abstract: With the gradual advancement of the WTO investment facilitation negotiation process, the dilemma of balancing interests faced in the negotiation process has not been alleviated. This paper finds that China can actively lead the WTO investment facilitation negotiation process because, starting from structural power theory, China has the production structure and financial structure to advance the investment facilitation negotiations, while China appropriately sets aside the potential challenges of the production structure. This paper introduces the structural power theory in international political economy, firstly, to theorise and re-examine the possibility of applying the theory in the investment facilitation negotiations, and then to analyse it from the perspective of structural power. Secondly, to examine the structural power theoretical underpinnings of China's setting and leading the investment facilitation issues, and also to use structural power to analyse the main divergent proposals in the negotiation process, respectively in terms of production structure, security structure and financial structure. Finally, China's propositions and policy recommendations for using structural power theory to lead the negotiations on investment facilitation are presented.

Keywords: WTO; investment facilitation; structural power; investment measures

(责任编辑: 张建华)