

# 对《促进发展的投资便利化协定》的评价及中国的因应策略

李 轩

(东北师范大学, 吉林 长春 130117)

**摘 要:** 经过世界贸易组织多年的努力, 2024 年 2 月, 《促进发展的投资便利化协定》被宣布正式达成, 这是世界贸易组织在多边投资谈判领域中的重大突破。该协定在促进资本跨境自由流动、推动全球经济可持续发展、改善全球治理、缓解“南北不平衡”等方面都有重要意义。随着该协定的逐步完善和落实, 全球更多的经济体将会受益于它带来的红利。但是, 该协定在执行过程中也面临着各种挑战, 诸如协定执行成本巨大、国际投资保护主义抬头等。中国作为该协定的主要发起国, 要加强投资便利化的制度建设和功能建设, 积极履行国际承诺, 为实现全球经济可持续发展做出重要贡献。

**关键词:** 世界贸易组织; 《促进发展的投资便利化协定》; 制度建设; 启示

**中图分类号:** F743

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006-1894 (2025) 01-0046-13

近年来, 受疫情、通货膨胀、地缘政治、投资保护主义抬头、气候变化等复杂因素的影响, 全球投资速度下降, 投资者信心受到严重打击。2022 年, 全球对外直接投资规模同比下降了 12%。<sup>①</sup>低迷的投资不利于全球经济可持续发展。为了扭转全球投资不利的局面, 2024 年 2 月 25 日, 123 个世界贸易组织 (WTO) 成员在阿联酋的阿布扎比召开了有关投资便利化议题的部长会议, 宣布《促进发展的投资便利化协定》正式达成。该多边投资协定的达成在提高全球投资便利化水平、促进全球资本跨境自由流动、充分发挥 WTO 在维护国际经济秩序方面的作用、改善全球治理、维护投资者信心等诸多方面都具有重要意义。

## 一、《促进发展的投资便利化协定》产生的背景及历程

近年来, 全球经济低迷抑制了投资自由化的发展, 一些国家出于保护本国产业、规避外来资本竞争的需要, 纷纷拿起投资保护主义武器, 限制全球资本自由流动。WTO 作为规范全球经贸秩序最大的多边组织, 曾经出台了有关投资的多边协定, 即

**作者简介:** 李轩, 东北师范大学经济与管理学院教授, 博士生导师, 研究方向: 国际经济。

**基金项目:** 吉林省教育厅人文社科研究重点项目“吉林省投资便利化对外商直接投资质量的影响及其制度体系构建研究” (项目编号: JJKH20221115SK)。

<sup>①</sup> UNCTAD.World Investment Report 2023[EB/OL].2023,UN Trade and Development.<https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>. [2023-07-05] (2024-03-13).

《与贸易有关投资措施协定》(TRIMs)，但是，该协定对国际投资监管的范围较小，仅对与货物贸易有关的投资措施产生一定约束力，且仅规范对国际货物贸易造成扭曲的投资措施，不关注与服务贸易相关的投资措施。全球双边、多边、区域贸易投资协定频繁交错达成，形成“意大利面碗”效应(周卓玮，2022)，也严重削弱 WTO 在多边谈判中的作用。迄今为止，WTO 屡次发起的多个多边议题谈判均以失败告终。另外，在全球经济陷入低迷阶段，“南北不平衡”问题也更加凸显，“南北”国家在经济、科技、制度体系等方面的不对等对全球商品、生产要素的自由流动起到逆向的限制作用。投资便利化议题正是 WTO 基于上述全球经济发展不力、自身在全球经济秩序治理方面发挥作用有限等背景下提出的，旨在建立一个多边协商合作平台，推动国际投资自由化发展，缓解经济危机，重振 WTO 治理全球经济的威力。

WTO 带领成员经过约 7 年的不懈努力，最终成功达成了《促进发展的投资便利化协定》。2017 年 4 月，WTO 的一些发展中成员发起了关于投资便利化议题的非正式对话。随后关于投资便利化议题的讨论在 WTO 取得稳步进展。2017 年 12 月，在布宜诺斯艾利斯举行的 WTO 第 10 次部长会议上，70 个成员共同发布部长联合声明，开展关于构建投资便利化多边框架的结构性讨论。经过两年的准备与协商，2020 年 9 月 WTO 成员正式发起了《促进发展的投资便利化协定》谈判。历经 3 年多的协商谈判，2023 年 11 月该协定最终文本经过 WTO 的法律评估后被确定下来。2024 年 2 月 25 日，在阿布扎比举办的第 13 届部长会议上，WTO 发布部长联合宣言，宣布《促进发展的投资便利化协定》正式达成。

WTO 关于投资便利化议题的谈判过程一直是透明的，并向所有成员开放，具有较强的包容性，可以不断吸纳新成员。截至目前，已有 123 个 WTO 成员参与了《促进发展的投资便利化协定》的发起与谈判活动，其中有 85 个发展中成员(含 25 个最不发达国家)。该协定还致力于对成员的投资便利化水平进行持续评估，帮助发展中成员、最不发达成员履行协定承诺，从而获得投资便利化带来的利益。

## 二、《促进发展的投资便利化协定》的主要内容

### (一) 透明度原则

透明度是 WTO 规范全球经贸秩序的一项基本原则，《促进发展的投资便利化协定》继续在投资领域要求成员遵循透明度原则，及时发布在其领土境内有关投资的信息，公开外来投资者在东道国开展投资之前所必须满足的规则标准；鼓励成员建立单一信息门户；要求东道国对一些涉及投资的关键信息及时通知 WTO，以降低投资者开展跨境投资的不确定性；要求各成员在拟发布一些投资规则之前为利益相关者提供参与评论的机会，并适当考虑相关建议。

与以往 WTO 协定的透明度原则相比，《促进发展的投资便利化协定》特别强调东道国投资授权信息提供的透明度问题。该协定要求东道国应通过电子方式或以其他

方式公开符合授权要求的信息，主要公开的内容包括符合授权要求的投资技术标准、授权费用、授权程序、时间、公众参与的机会等。该协定有利于外来投资者及时了解东道国的投资授权要求，做好充分准备，提高市场准入概率。

《促进发展的投资便利化协定》关于透明度的要求是全方位的、具体的，其对东道国投资信息的发布方式、发布时间、投资信息获取等问题都有明确的规定。该协定致力于真正提高各成员投资政策措施的透明度，有利于解决信息不对称引起的投资争端和投资壁垒，降低跨境投资者的信息搜集成本，提高投资效率。

## （二）公平、高效的行政管理措施

目前，一些东道国对外来投资者的市场准入、投资经营采取复杂苛刻的行政管理流程，部分东道国甚至违反 WTO 的国民待遇、最惠国待遇等原则，采取一些歧视外来投资者的管理措施，形成了投资壁垒，抑制了全球资本的自由流动。为此，WTO 从优化东道国行政管理的角度提出促进各国投资便利化的方案，主要包含各国投资管理应坚持的基本原则、提高投资管理效率的具体措施以及为投资者提供合法救济渠道等内容。

《促进发展的投资便利化协定》首先要求成员在制定和实施投资管理政策措施时要坚持公正、客观、合理等基本原则。该协定专门以投资授权程序为例，阐释投资管理所要坚持的基本原则，要求成员应确保其采取或维持的授权程序不会使投资活动变得复杂或延误；与投资授权有关的措施要基于客观和透明的标准，投资授权程序应当是公正的。在投资管理的具体措施方面，该协定鼓励成员政府管理部门将电子信息技术应用到投资管理中，跨境投资者采用网上申报系统；简化监管手续。例如，为了便利投资者采用电子系统申报，该协定第 15 条指出，除非当局要求提供原始文件以保护授权过程的完整性，成员可接受投资者提交经过验证的文件副本以代替原件。在投资救济方面，该协定要求各方应维持或设立司法、仲裁或行政法庭或程序，针对跨境投资者的要求，对影响投资活动的行政决定要进行及时审查，并在合理的情况下采取适当的补救措施；此类法庭或程序应当公正、独立。

## （三）关注发展中国家利益

《促进发展的投资便利化协定》鼓励成员开展投资便利化合作，并特别关注发展中国家利益。为了推动发展中成员和最不发达成员履行投资便利化的相应承诺，该协定指出，这些国家可以在投资便利化建设方面获得必要的帮助和支持。例如，该协定第 35.1 条规定，捐助缔约方同意以双边方式或通过国际组织，按照双方商定的条件，向一些缔约方提供技术援助；考虑到发展中国家和最不发达国家经济发展的实际状况，允许这些国家在履行协定承诺时拥有一定的宽限期。该协定尤其关注最不发达国家的利益。例如，该协定第 27.4 条指出，最不发达国家缔约方只需在符合其个人发展和财政需求或在其行政和体制能力范围内作出承诺。

该协定设立了“专门和差异化待遇条款”，规定发展中国家和最不发达国家执

行协定承诺的范围和时间应该与自身执行能力一致。若一成员缺乏执行约定承诺的能力，可以暂时不履行该协定下的承诺，直到该成员拥有执行能力；最不发达成员要结合自身经济发展、财务需求以及管理、制度建设能力状况来履行该协定承诺。“专门和差异化待遇条款”充分考虑了发展中国家、最不发达国家执行该协定承诺的困难，更具有包容性。例如，该协定第 30.3 条款规定了发展中国家或最不发达国家在履行相应投资便利化义务时，由于缺乏必要的外来援助和支持，无法凭借自身能力履行承诺义务，要在执行该协定有效期之前及时通知 WTO，其他成员方考虑为其提供必要的支持，或适当延长协定执行的有效期限。“专门和差异化待遇条款”还包含一些灵活条款，如“早期预警机制”，成员可以在 B、C 条款间相互转换（第 33.1 条款）等（表 1）。

建立监督机制。为了确保发展中国家、最不发达国家获得相应的技术、资金支持，该协定的一个亮点是，不仅对接受支持的成员进行监督约束，也对提供支持的援助方提出了具体要求。例如，该协定第 30 条要求提供援助的成员及时通知委员会有关其提供技术支持或能力建设帮助的进展状况。这种以法律条款的形式明确援助方责任的做法有利于敦促其履行义务，在投资便利化建设方面为发展中成员或最不发达成员方提供切实帮助，避免协定的相关援助条款出现形同虚设的问题。

表 1 《促进发展的投资便利化协定》对发展中国家或最不发达国家履行承诺的时间要求

| 类别 | 核心内容                                                                                     |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------|
| A  | 发展中国家或最不发达国家在加入本协定后履行指定的承诺；基于最不发达国家的某些特殊情况，可以在加入本协定后的一年之内履行相应的承诺（第 29 条）                 |
| B  | 发展中国家或最不发达国家在加入本协定后，允许经过一段转型过渡期后履行指定的承诺义务（第 30 条）                                        |
| C  | 发展中国家或最不发达国家在加入本协定后，经过一段转型过渡期并通过 WTO 提供的技术支持或功能建设帮助，取得执行相应投资便利化建设义务的能力后方可履行相应的承诺（第 30 条） |

资料来源：根据《促进发展的投资便利化协定》文本内容整理。

（四）促进投资的可持续发展

为了促进投资的可持续发展，《促进发展的投资便利化协定》既对投资者也对东道国提出了具体要求，这是该协定的一个亮点。国际社会现有的双边、多边投资协定在促进投资可持续发展方面基本上仅对投资者或东道国一方提出要求。

该协定一方面鼓励投资者、企业遵守一些国际公认的商业行为准则，确保跨境投资者在开展投资经营活动的同时要履行一定的社会责任。该协定要求成员鼓励在其境内从事投资活动的投资企业在司法约束下自愿将一些国际公认的原则、标准和负责任的商业行为原则纳入其商业实践和内部政策中。<sup>①</sup>这些负责任的商业行为准则主要包含联合国发布的商业与人权指导原则、国际劳工组织发布的关于跨国公司履行社会责任的指导原则等。另一方面，该协定要求东道国采取各种反腐败措施，要

<sup>①</sup> 负责任商业行为的原则是《联合国商业与人权指导原则》、国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》、经合组织《多国企业准则》和相关尽职调查准则等国际文书中提到的原则和准则。

求成员依照法律体系和国际公认的标准原则，<sup>①</sup>积极采取措施反对腐败、洗钱等行为，又具体将透明性、会计责任、诚实性作为成员制定反腐败政策和采取反腐措施的指导原则。

《促进发展的投资便利化协定》的负责任商业行为和反腐败措施条款有利于整治全球经济秩序，提高投资者信心，促进投资的可持续发展。

### （五）建立投资便利化的评估指导机制

《促进发展的投资便利化协定》要求成员采取自我评估或通过国际权威机构评估的方式，科学地评估成员投资政策措施的影响效应以及成员投资便利化的发展水平，从而采取更有效提升投资便利化水平的措施。

成员对各自投资措施的影响效应和投资便利化水平进行自我评估。该协定第23.1条规定，成员在制定该协定范围内的主要监管措施时，鼓励各方根据其规则和程序对这些措施的影响效应进行评估。在进行影响效应评估时，该协定鼓励利益相关者参与评估，提供建议；要求成员对自身投资便利化水平进行自我评估。为此，WTO出台了投资便利化自我评估指导方案，指导加入该协定的发展中成员和最不发达成员采用相应的方法评估自身投资便利化水平。

WTO借助权威机构评估成员的投资便利化水平。针对发展中国家、最不发达国家提出的投资便利化建设援助要求，除了参考这些国家提供的自我评估文件外，WTO还联合其他权威机构就这些国家的投资便利化援助需求展开进一步的评估。例如，该协定第36.6条规定，WTO可与其他国际组织合作，全面研究和评估发展中国家缔约方特别是最不发达国家缔约方的投资便利化需求，并应这些缔约方的请求，为与其发展水平和经济目标相适应的能力建设方案提供援助和支持。

可见，《促进发展的投资便利化协定》的双重投资便利化评估机制能够比较客观、全面、科学地反映成员的投资便利化水平，尤其是可以针对发展中国家、最不发达国家投资便利化发展的实际情况，有的放矢地设计和实施支持方案。

## 三、《促进发展的投资便利化协定》实施的潜在利益与挑战

### （一）潜在利益

#### 1. 扩大投资规模，增加投资收入

《促进发展的投资便利化协定》的基本宗旨是推动WTO成员建立透明、高效、投资友好型的营商环境，便利投资者从事投资经营活动，不断拓展全球投资规模和投资覆盖范围，以投资带动全球经济复苏，维护全球共同利益，实现人类社会可持续

<sup>①</sup> 国际公认的标准原则可包括2003年10月31日在纽约订立的《联合国反腐败公约》、1997年11月21日在巴黎订立的《打击在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》及其附件以及1996年3月29日在加拉加斯订立的《美洲反腐败公约》。

发展。投资便利化顺应了经济全球化、一体化发展的大趋势，加快了全球资本跨境流动的步伐，扩大了全球直接投资规模，增加投资收入。与国际贸易一样，国际投资规模的扩大不仅依赖相关的自由化政策和措施，还取决于畅通的办事渠道、简化的手续、高效率的管理手段等各种便利

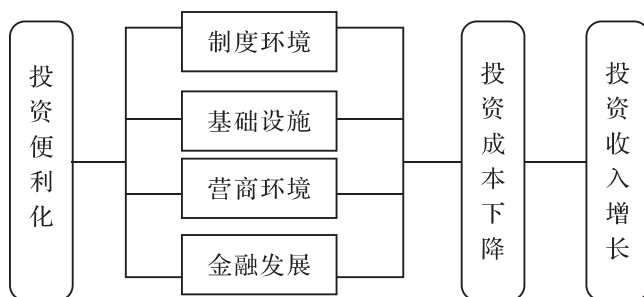


图1 投资便利化对投资的影响机制

化的政策和措施。据德国发展和可持续机构（IDOS）预测，该协定将使全球经济收益增加0.63%~1.17%（2,950亿美元~10,410亿美元）。<sup>①</sup>

从经济学角度探讨投资便利化对国民收入的影响机制，我们可以发现，投资便利化主要是通过降低投资者的投资成本、促进投资规模扩大、增加投资收入的。目前，学术界和国际组织普遍把东道国的基础设施、制度体系、营商环境、金融发展、要素禀赋等看作反映东道国投资便利化水平的主要指标。东道国基础设施的改善，诸如便捷的交通设施、高效的物流运输系统、先进的电信通信设施可以为跨境投资者节省货物运输成本、生产经营成本；东道国健全和创新投资制度体系，创立良好的营商环境，可以为外资节省市场进入成本、信息搜集成本，也避免了一些寻租成本；东道国良好的金融服务体系也为外资节省了融资成本等（图1）。

## 2. 推动成员完善制度体系和基础设施

《促进发展的投资便利化协定》推动成员完善自身的投资便利化政策措施。该协定要求成员建立清晰、可持续的投资便利化规则，确保各经济体能够运用一致的投资便利化规则，降低投资规则的不确定性，降低交易成本，便利投资者开展对外投资活动。为了履行协定的投资制度建设要求，成员会对接国际先进标准，积极进行投资体制改革。成员会不断提高自身投资政策规则的透明度，简化投资管理手续，提高投资管理效率。成员也会加强投资技术标准、规则的创新，抢占制度创新制高点。

与投资相关的基础设施质量也是反映一国投资便利化水平的一个重要指标。根据跨国公司投资理论——国际生产综合论，在不完全竞争的市场结构下，跨国公司从事对外直接投资活动的过程是一个将自身的所有权优势、内部化优势和东道国区位优势有机结合的过程（Dunning, 1981）。其中，区位优势不仅包括要素禀赋，还包括文化、制度、基础设施等诸多方面。区位优势的存在是市场不完全的表现形式，由于各国存在区位优势的差异，才使企业有必要选择投资地点。东道国完善的交通运输、物流、信息通信等基础设施成为吸引外来直接投资的一个区位优势。该协定

<sup>①</sup> Balistreri, E. J., Olekseyuk, Z. Investment Facilitation for Development Agreement: Potential Gains[EB/OL]. 2024, World Trade Organization. <https://www.idos-research.de/en/others-publications/article/investment-facilitation-for-development-agreement-potential-gains/>. [2024-02-23] (2024-03-25).

有利于成员在制度、基础设施建设方面开展合作，尤其是一些经济、技术落后国家在投资便利化建设方面若遇到实际困难，根据该协定的规定，可以向 WTO 提出申请，从而获得其他成员提供的经济、技术等方面的援助。成员基础设施质量的提高有利于整体上提高全球投资便利化水平。

### 3. 促进全球经济包容、可持续性发展

《促进发展的投资便利化协定》具有较强的包容性。该协定是世界上最大的多边投资协定。不仅外来投资者受益于该协定，东道国国内的投资者也会从中受益。随着越来越多的国家加入该协定，协定的投资溢出效应也会越来越大。据预测，如果印度和美国加入该协定，全球的福利会提高 2.22%。<sup>①</sup>此外，该协定的内容对各国主权决策、已有的国际投资协定的干涉较少，有利于吸纳不同经济体制、不同经济发展水平的国家参与。自 WTO 发起签订该协定倡议时就明确表示，协定不涉及市场准入、投资保护、投资者—国家争端解决机制等影响东道国主权决策的敏感性经济问题，此外，政府采购、补贴等问题也不包含在此协定条款里。该协定与现有的其他国际投资协定内容相互分隔、相互独立。例如，该协定在处理与《世界投资协定》的关系方面，专门设立了隔离条款（Firewall Provisions），旨在将两者的内容相互隔离，防止相互影响。

《促进发展的投资便利化协定》不仅会促进全球投资规模扩大，而且还会提高全球投资质量，推动全球投资可持续发展。该协定敦促对外直接投资企业在东道国要积极履行一定的社会责任，如招募当地员工，解决当地就业问题，遵守国际劳工法，保护劳动者权益，积极配合东道国政府，节约资源，保护生态环境，促进人、自然、社会和谐可持续发展。在该协定反腐条款的约束和监督下，东道国政府积极按照国际公认的反腐公约、原则，开展各种反腐败活动，创建清廉、高效的政府管理体系，优化营商环境，从而可以持续吸引外来资本。

### 4. 有利于推动国际合作，缓解“南北不平衡”问题

《促进发展的投资便利化协定》为成员提供了开展国际投资便利化合作的平台。该协定有利于成员间进行经济、文化、技术等方面的交流，便利成员开展投资便利化的制度建设和功能建设合作。该协定将全球投资便利化改革与各国执行能力建设有效连接，向发展中国家和最不发达国家提供技术支持和功能建设支持，以便于这些国家能够有能力履行协定承诺。

该协定有利于缓解“南北不平衡”问题。投资便利化议题主要由 WTO 发展中成员发起，目前，发展中成员为协定的最终达成贡献了超过 70% 的文本提案。受疫情、通胀、粮食、能源危机等不利形势影响，发展中国家的融资缺口正在扩大，发展中国家的融资目标要达到《2030 年可持续发展报告》提出的每年 4 万亿美元的融资金

<sup>①</sup> Balistreria, E. J., Olekseyu, Z. Investment Facilitation for Development Agreement: Potential Gains[EB/OL].2024,University of Nebraska-Lincoln.[https://yeutter-institute.unl.edu/IFD\\_2024Y1.pdf](https://yeutter-institute.unl.edu/IFD_2024Y1.pdf). [2024-02-12] (2024-04-13).

额。<sup>①</sup>为此，发展中国家迫切要求整顿全球投资秩序，便利全球资本跨境流动，从而获得更多的资金来弥补经济发展所需的融资需求缺口。该协定将为发展中国家提供经济、技术等方面的支持，帮助发展中国家改善投资环境，吸引外资，以投资促进经济发展，减轻贫困，缓解长期以来的“南北不平衡”问题。

### 5. 更有效灵活地解决国际争端

目前，国际社会在解决投资争端问题时普遍采用的是以国际仲裁法庭为核心的东道国—投资者争端解决机制，允许投资者就跨国投资引起的争端问题向国际仲裁法庭提起诉讼，东道国也要加以配合。自20世纪70年代起，发达国家率先成为对外直接投资的主力军，出于保护自身对外投资企业利益的目的，与引资国（多数为发展中国家）签署双边、多边投资保护协定，明确设立以国际仲裁机构为核心的东道国—投资者争端解决机制，其特点是“一裁终局”，解决问题方式单一，有失公平，投资争端诉讼成本也比较高。

推动国际经济合作，促进全球投资的可持续性发展是《促进发展的投资便利化协定》的宗旨之一。在该宗旨的引导下，协定的投资争端解决机制会兼顾投资者与东道国的利益，更有利于缓和“南北”矛盾，加入该协定的东道国为了促进投资的可持续发展，会更加关注投资者的利益和诉求，投资争端解决不再是“一裁终局”，而是包含事前一事后的全方位争端管理过程（毕莹和俎文天，2023）。在投资争端发生前，该协定鼓励成员采取各种预防争端发生的措施，加强对各种投资规则制度的宣传，及时解决投资者诉求，避免不必要的投资争端发生。在投资争端发生后，该协定鼓励东道国采用磋商、调解、仲裁等多种方式解决投资争端，磋商、调解这些方式的成本较低，还能比较灵活地解决问题。

## （二）《促进发展的投资便利化协定》面临的挑战

### 1. 成员方需要承担较大的执行成本

投资便利化建设主要包括功能建设和制度建设两个方面。东道国完善基础设施，采用现代信息技术，完善投资管理体系，积极进行自身经济体制改革，健全自身投资制度体系，与国际权威技术标准接轨，这需要耗费大量的人力和物力。对于经济落后的发展中国家来说无疑是个巨大的挑战，特别是在投资便利化所带来的预期收益不十分明确的情况下，东道国从事投资便利化建设所耗费的成本可能无法通过收益弥补，令这些国家的经济暂时陷入更加窘迫的境地。

该协定第35.1条款规定，为了协助发展中成员和最不发达成员执行该协定的规定，捐助缔约方以双边方式或通过适当的国际组织，按照双方商定的条件，向一些缔约方提供技术援助和支持。为了缩短“南北”差距，提高全球整体投资便利化水平，一些成员作为捐助方需要根据发展中国家或最不发达国家的投资便利化建设需求，

<sup>①</sup> UNCTAD.World Investment Report 2023[EB/OL].2023,UN Trade and Development.<https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>. [2023-07-05] (2024-03-23).

为其提供必要的技术、资金等援助。目前该协定所包含的成员中发展中国家占比最大，亟需捐助方提供大量的经济、技术援助，若协定中规定的捐助项目被一一落实，捐助方必然会支付大量的捐赠成本。

## 2. 国际投资保护主义抬头

投资自由化是全球投资政策发展的总体趋势，但是，国际投资保护主义并没有消失，甚至在某个时期、在某些国家或地区呈现愈演愈烈的态势。一些国家基于保护国内产业的目的，在市场准入、国内税征收、股权比例、主权财富基金等方面设置投资壁垒，限制外资自由流入（李轩，2013）。有些国家甚至打着“维护国家安全”的旗号，对一些正常的跨境投资活动进行限制，国家安全审查制度不仅阻碍国际投资自由流动，也严重损害多边贸易体制（秦逸冰，2022）。目前，各国关于国家安全的概念以及实施国家安全限制的标准存在着较大的差异，这种客观存在的信息差异也形成了投资壁垒，对外投资企业在不同国家开展直接投资需要满足不同国家的安全审查标准，极大地增加了跨国企业的投资合规成本。2023年《世界投资报告》显示，2022年全球对外资进入实行国家安全审查的国家多达37个，2022年这些国家的外资存量占全球外资存量的68%，出于监管和政治方面的原因而撤销的跨国公司并购交易数量也增加了近3成。<sup>①</sup>

受国际投资保护主义的影响，WTO提出的有关促进资本跨境流动的投资便利化议题已经遭到一些国家的公然反对。例如，印度就反对加入《促进发展的投资便利化协定》，担心加入该协定将影响其对某些外来直接投资的限制能力，而且其在未来采取的任何限制投资的措施都将受到该协定约束。截至目前，美国也未参与该协定的签署，这是美国逆全球化、搞单边主义的一个体现。据WTO估计，如果全球被分割成两个相互封闭的经济体，全球GDP将下降5%。<sup>②</sup>可见，贸易保护主义、投资保护主义对全球经济产生的负面影响是巨大的。投资保护主义不仅限制了资本跨境自由流动，也抑制了与投资相伴的技术、管理、人力资本等生产要素的跨境流动，严重抑制了全球经济复苏。因此，国际投资保护主义已经成为阻碍《促进发展的投资便利化协定》实施的一个因素。

## 3. 成员的部分自主投资决策受到影响

《促进发展的投资便利化协定》要求成员建立信息互享机制，加强投资便利化合作，“合作共赢”是该协定的主旋律。为了实现全球共同的经济利益，成员必然要加强国际合作，对接国际标准，尝试投资制度体制改革，各国的一部分自主决策会受到该协定的影响而发生改变。例如，该协定要求成员要及时通过各种媒介公开发布各自的投资规章制度。在该协定“信息共享”倡议的影响下，成员的一些投资

① UNCTAD.World Investment Report 2023[EB/OL].2023,UN Trade and Development..<https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>. [2023-07-05] (2024-03-13).

② Iweala, N. O.Faced with Risk of Fragmentation, WTO Members Must Stick Together[EB/OL].2023,World Trade Organization. [https://www.wto.org/english/news\\_e/news23\\_e/dgno\\_09jun23\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/dgno_09jun23_e.htm). [2023-06-09] (2024-03-21).

规则政策会变得更加透明，甚至一些原本需要保密的规则政策也被公开。

跨国公司是投资便利化的主要受益者，投资便利化在推动跨国公司资本跨境流动、拓宽跨国公司在东道国投资领域的同时也加剧了跨国公司与东道国企业的竞争，甚至影响东道国一些涉及国家安全的领域，这也是一些国家担忧而不选择加入该协定的原因；该协定在一定程度上也阻止了成员滥用投资保护主义政策措施。加入该协定的东道国在对外来直接投资实施各种“边境上”(on boarder)和“边境后”(behind boarder)的限制措施时会受到该协定的监督和约束，因为该协定的宗旨是促进投资便利化、自由化，反对投资保护主义。

#### 4. 部分协定条款的明确和落实有难度

《促进发展的投资便利化协定》在给予发展中国家或最不发达国家进行投资便利化建设所需的帮助时，要求这些国家对自身的投资便利化水平进行评估，根据实际评估结果提出具体的援助申请。目前，发展中国家并没有向 WTO 提供具体的评估结果，这对提供经济、技术援助的发达成员是不利的，它们无法确定具体的经济、技术援助目标，付出额外援助成本的风险会加大。因此，探索评估投资便利化的科学方法，客观地评估投资便利化水平，是协定执行的一个重要前提。另外，经济、科技水平较低的国家如何获得科学的评估手段和技术人员也是一个难点。

该协定并没有强制要求发达国家必须向发展中国家或最不发达国家提供经济、技术等方面的支持，因此，在投资便利化的建设援助方面存在一些国家不履行协定承诺、不提供实际帮助的可能性。另外，该协定对接受投资便利化建设帮助的发展中国家的具体类型也没有明确规定，导致在协定执行过程中很多发展中国家可能会被一些临时性的规定限制而得不到相应的支持。此外，技术、经济援助的具体落实也需要配备一定的人力和物力资源，建立相应的监管机制需要耗费大量的监管成本，若各项配套设施不到位，该协定推出的一些援助方案可能无法被有效落实。

## 四、《促进发展的投资便利化协定》对中国的启示

### (一) 秉持可持续投资的发展理念

受经济、技术等条件的制约，包含中国在内的发展中国家在从事对外投资活动时较多关注投资的短期经济利益，较少兼顾保护生态环境和人类、动物福利等可持续发展目标。比较而言，欧盟等发达经济体或组织比较重视企业投资的可持续性，例如，欧盟的《企业可持续发展报告指令》要求从事投资的企业定期发布准确、真实的可持续发展报告。目前，即使一些中国企业公开披露了自身的可持续发展状况，虚假环保宣传的“漂绿”现象也有发生（余东升，2024）。

要树立可持续投资的理念并贯彻执行。中国要继续吸取“一带一路”倡议实施的有利经验，在交通运输、信息通信等方面对经济落后国家提供必要的经济、技术等方面的援助，这也为中国拓展投资范围、扩大投资规模、实现可持续投资奠定基础。

中国对外投资企业要坚持可持续投资理念,发挥某些企业在绿色环保产业方面的竞争优势,不断扩大绿色投资规模(陈思翀等,2024)。中国对外投资企业在东道国要积极承担一定的社会责任,保护东道国的生态环境,遵循东道国的劳工标准。对于东道国而言,外商投资企业承担社会责任,可以一定程度上缓解经济发展与当地社会需求的矛盾(陶立峰,2021)。中国作为引资东道国,要及时了解投资者的诉求,合理解决投资争端,创造公平、透明、高效的投资环境,增加引资的可持续性。

## (二) 开展投资制度体系的建设和创新工作

中国出台的投资制度规则比较松散,投资规则与环境保护规则、知识产权保护规则、劳工保护标准、数字经济规则等的联动性不足,不利于企业从事可持续性投资活动;中国投资规则制度在透明度、公平性、可预测性、创新性等方面也存在着不足,为此,要积极开展制度体系的建设和创新。

建设和完善投资制度体系。对接国际标准、规则进行投资制度体系的建设和完善。目前,中国正处于由生产要素型开放向制度型开放转变的阶段(李轩,2020),制度型开放有利于中国对接国际标准,建设和完善自身投资制度体系。在透明、公平等原则基础上建设和完善投资制度体系。依据WTO透明度原则要求,及时公开投资相关的规章政策,便于投资企业熟悉东道国投资规则,增加对投资政策的可预见性;规避各种扭曲市场公平竞争的行为,创造公平、公正的营商环境,在一定条件下实行国民待遇原则,使外资企业与本国企业处于平等的地位,实行最惠国待遇原则,确保来自不同国家的投资企业在东道国可以公平开展投资经营活动。

积极开展投资制度创新。以投资便利化、可持续发展为导向,制定投资规则政策,简化投资手续,增加投资政策的可预见性。细化投资标准,可以在投资转移、特殊手续和信息披露、损失的补偿、代位、征收等方面尝试制度创新。在争端解决机制方面开展制度创新,引入磋商、司法、仲裁相结合的争端解决机制,有效保护投资者利益。继续发挥经济示范区、自贸试验区在投资制度创新方面的国家示范高地作用,进一步优化外资市场准入的负面清单制度,在质量、环保、社会责任等方面引导投资企业通过权威机构认证、认可等。

## (三) 积极参与国际规则的协调与制定

技术标准、规则竞争日益成为国际市场竞争的一个重要特征,谁掌握了高技术标准、规则制定的主导权,谁就可能在激烈的国际市场竞争中取胜,新技术标准的创立者往往会在经济、安全、价值观等方面取得先行优势(侯冠华,2024)。目前,中国等发展中国家参与制定的国际技术标准数目较少,中国还是以采用国际技术标准为主,这种局面是与中国的大国地位不符,某些国际高水平的技术标准、规则成为抑制中国对外投资的壁垒。

为此,中国要积极参与国际组织有关投资标准、规则的制定活动。中国要继续参加国际多边经贸规则的制定工作(张磊和马仁如,2023),结合中国自身经贸发

展的实际情况，提出有利于维护发展中国家利益的建设性意见。除了参与 WTO 的相关投资便利化建设工作外，中国还要积极参与其他多边、双边组织的投资便利化议题的建设活动，不断扩大自身在国际投资标准、规则建设方面的影响力。

目前，各国的投资规则存在着较大的差异，在投资者保护与促进、东道国与外来企业之间的关系等方面都存在着分歧。为了降低投资成本，提高投资效率，在投资便利化标准、规则协调方面，中国出台的投资标准、规则要争取获得国际权威机构的认可。为了减少投资标准、规则的重复建设，也可通过与主权国家签订双边、多边投资协定等方式，相互承认各国已存在的一些便利投资的标准、规则。

#### （四）营造良好的营商环境

营商环境是反映一国投资便利化水平的主要指标之一。近年来，中国的营商环境得到了显著改善，但是与全球营商环境排名前列的国家相比，还存在很多需要改进的地方。中国要进一步优化外资经营的软硬件营商环境。

完善交通、电信通信等基础设施，为资本跨境流动提供便利。自“一带一路”倡议实施以来，中国与“一带一路”沿线国家广泛开展交通、电力、通信等基础设施建设合作，为沿线国家开展经贸交流活动提供了便利。今后，在不断提高自身基础设施质量的同时，继续与更多国家开展更广泛的基础设施建设合作，不断拓展中国对外经济合作的广度和深度。

提高金融服务的开放度。推动人民币国际化的步伐，鼓励中国与周边国家经贸活动采用人民币结算，满足各主体对用人民币投融资的需求（谢心荻，2024）。支持离岸人民币金融市场发展，不断丰富离岸人民币产品项目，争取人民币在国际上被广泛作为支付货币、投融资货币和储备货币，发挥数字化人民币在价值尺度、支付手段、世界货币等方面的作用（王曙光和王彬，2023）。

保护投资者利益。借鉴国际知识产权保护经验，完善知识产权保护法律体系。对接国际高标准成立知识产权保护示范区，加强对专利、商标、专有技术的保护；健全政府与投资企业的沟通机制，保持常态化沟通渠道，切实解决外资企业关于知识产权方面的诉求；加强争端解决的国际交流合作活动，可以引进一些境外知名仲裁机构，依法开展合作业务。

## 五、结语

WTO 的《促进发展的投资便利化协定》以“发展”为关键词，旨在促进全球投资便利化、自由化，增加投资收入，促进全球经济包容、可持续性发展。协定的达成是多边主义的一次重要胜利，是推动多边贸易体制普惠、包容发展的实践范例。该协定更关注发展中国家投资便利化建设的利益诉求，更有效灵活地解决国际投资争端、“南北不平衡”等问题，体现了 WTO 规则体系的创新和发展。该协定在被执行的过程中会面临执行成本过高、国际投资保护主义兴起等挑战，需要各成员坚持包容、

可持续发展的理念，共同努力提升全球投资便利化水平。

中国正在积极实施高水平的对外开放战略，在金融领域要主动对接全球高标准金融规则，健全金融制度体系，促进投资自由化、便利化，不断提高金融开放水平。中国可以借鉴《促进发展的投资便利化协定》的透明度、包容、可持续发展等先进的原则和理念，进行投资便利化的制度建设和功能建设。同时，作为协定的主要倡导者，中国也要不断加强金融制度创新，积极参与国际投资标准、规则的协调和建设活动，为协定的落实和完善贡献力量。

#### 参考文献：

- [1] 毕莹, 俎文天. 投资便利化框架下“争端前机制”的发展进路及中国参与 [J]. 国际贸易, 2023, (6)
- [2] 陈思翀等. 从“以商促投”到负责任投资：环境类负面报道下的海外并购 [J]. 世界经济, 2024, (10).
- [3] 侯冠华. 美国对华技术标准竞争：动因、举措与挑战 [J]. 国际论坛, 2024, (1).
- [4] 李轩. 国际投资保护主义的兴起与中国的对策研究 [J]. 河北经贸大学学报, 2013, (6).
- [5] 李轩. 中国自贸试验区深化投资便利化制度建设进展及创新路径分析 [J]. 辽宁大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (3).
- [6] 秦逸冰. WTO 投资便利化协定与中国的立场 [J]. 中国外资, 2022, (1).
- [7] 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).
- [8] 王曙光, 王彬. 制度型开放与全球金融秩序重构：中国的实践与方法论 [J]. 社会科学战线, 2023, (7).
- [9] 谢心荻. 制度型开放拓展境内外金融市场互联互通 [J]. 研究开放导报, 2024, (2).
- [10] 余东升. ESG 表现与企业环境绩效：效应评估和机制检验 [J]. 现代经济探讨, 2024, (10).
- [11] 张磊, 马仁如. WTO 投资便利化谈判与中国选择 [J]. 国际商务研究, 2023, (6).
- [12] 周卓玮. “意大利面条碗”效应：国际制度的重合与失效 [J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2022, (4).
- [13] Dunning, J. H. International Production and the Multinational Enterprises [M]. London: George Allen and Unwin Press, 1981.

## Evaluation of the Investment Facilitation for Development Agreement and China's Countermeasures

LI Xuan

**Abstract:** After years of efforts by the World Trade Organization, the Investment Facilitation for Development Agreement was officially announced in February 2024. This is a major breakthrough for the World Trade Organization in the field of multilateral investment negotiations. The agreement is of great significance in promoting cross-border capital flows, promoting sustainable development of the global economy, improving global governance, and alleviating the “North South imbalance”. In the future, with the gradual improvement and implementation of the Investment Facilitation for Development Agreement, more economies will benefit from the dividends brought by the agreement. However, the construction and implementation process of the agreement also faces various challenges, such as huge implementation costs and the rise of international investment protectionism. As a major initiator of the agreement, China should strengthen the institutional and functional construction of investment facilitation, actively fulfill international commitments, and make important contributions to achieving sustainable development of the global economy.

**Keywords:** World Trade Organization; Investment Facilitating for Development Agreement; institutional improvement; inspiration

(责任编辑：金孝柏)