

投资便利化国际趋势与中国的实践^{*}

王璐瑶 葛顺奇

投资便利化体现了新一代经济规则重心从“边境议题”向“边境后议题”转移的发展趋势，是全球经济治理的组成部分，也是中国建设开放型经济新体制的重要方面。本文对比CPTPP、加拿大-欧盟CETA、中国-韩国FTA和中国-澳大利亚FTA文本中的投资便利化内容，结合中国的国际国内相关实践，认为投资便利化已成为中国参与全球经济治理的突破口之一。尽管投资便利化国际发展正面临逆全球化浪潮和国家保护主义等冲击，但新兴经济体在全球投资中的整体崛起及其对投资便利化的深入关注有利于缓和困境。此外，国际投资规则体系变革与数字经济兴起也有望推动投资便利化向前发展。未来，中国应在国际层面推进更广泛的投资便利化合作改革共识；在区域层面加强与“一带一路”沿线发展中经济体的投资便利化合作，并在RCEP谈判中突出发展中经济体的能力建设与可持续发展利益；在双边层面强化对反腐、环保、知识产权等相关议题的关注及监管合作；在国内层面深化投资体制改革，促进自贸试验区乃至更大范围的投资便利化创新。

关键词：国际直接投资 投资便利化 自贸试验区

投资便利化通常是指加速投资的机制，包括减少繁冗的投资审批程序和设立一站式服务窗口等。不同于“投资促进”所具有的促使某国成为投资目的地的国

王璐瑶系广东外语外贸大学广东国际战略研究院讲师，Email: luyao.w1987@foxmail.com；葛顺奇系南开大学国际经济研究所教授。

* 本文受以下项目资助：广东省高等教育“创新强校工程”项目“新经济规则下的中美政经格局与中国对策”（GWTP-BS-2015-21）；广东省人文社科重点研究基地项目“粤商企业对外投资与广东经济增长研究”（16YZB006）；广东外语外贸大学贯彻落实习近平总书记对广东工作重要批示精神专项委托项目“构建广东自由贸易试验区高水平开放门户枢纽的研究”（17Z01）；教育部社科基地“十三五”规划课题“全球价值链与中国对外直接投资升级”、教育部研究基地重大项目“全球价值链与中国对外直接投资升级研究”。作者感谢匿名审稿专家的宝贵建议，当然文责自负。

别竞争性质，“投资便利化”涉及投资设立、扩大以及在东道国日常商业运营的所有环节，透明度、投资者服务和程序的简洁高效、协调合作以及能力建设等是其中的代表性原则。^[1]随着世界范围内新一代经济规则重心从关税等“边境议题”向监管一致性等“边境后议题”调整和延伸，尤其是当前逆全球化浪潮和国家保护主义蔓延，投资便利化的作用愈加凸显，关于国家经济主权让渡与共享的讨论及国际合作等成为维护开放型世界经济和发展诉求的重要体现。

但从目前的国际和国别实践看，投资便利化所受关注度仍然相对有限。联合国贸发会（UNCTAD）统计数据显示，2010—2015年间，全球范围内至少引入173项投资促进和便利化政策，其中几乎一半的措施涉及投资激励（如贷款优惠利率、税收减让、服务补贴和监管让步等），其次是经济特区（27%），只有23%的措施与投资便利化相关。^[2]不仅如此，在2015年和2016年签订的总计39项国际投资协定（IIAs）^[3]中，只有18项涉及投资促进或便利化的具体前瞻性规定，其中包括目前美国已宣布退出的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）、“加拿大一欧盟综合性经济贸易协定”（CETA）以及中国分别与澳大利亚和韩国签订的自由贸易协定（FTA）等。^[4]

本文旨在梳理国际社会对投资便利化议题的关注和推进，综合对比近年签订的CPTPP、加拿大一欧盟CETA、中国—韩国FTA和中国—澳大利亚FTA中的投资便利化内容，以透析当前全球经济治理中的投资便利化发展趋势及前景，同时结合中国在国际国内层面对投资便利化实践的突破及仍然存在的问题，探讨中国未来深化投资便利化改革的方向。

[1] UNCTAD, *World Investment Report 2016: Investor Nationality: Policy Challenges*, New York and Geneva, 2016.

[2] 同[1]。

[3] 按照联合国贸发会（UNCTAD）分类，现行国际投资协定（International Investment Agreements, IIAs）主要由双边投资协定（Bilateral Investment Treaties, BITs）以及包括FTAs等在内的其他国际投资协定（Other IIAs）构成。其中，“其他国际投资协定”主要指除BITs外包含与投资有关条款的国际协定，例如，经济伙伴协定、自由贸易区协定、区域经济一体化协定以及经济合作框架协定中的投资章节等。此外，“与投资相关的文件”（Investment Related Instruments, IRIs）也是国际投资规则的组成部分。

[4] UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, New York and Geneva, 2017.

投资便利化议题发展及主要维度

1995年，亚太经合组织（APEC）大阪会议通过的行动议程将贸易和投资的自由化便利化、经济技术合作确定为APEC合作的两个轮子。此后，APEC推出了《加强APEC经济体投资自由化和商业便利化的选项》（1997）、《APEC成员经济体投资制度指南》（2007）等一系列相关文件。2008年5月，APEC就2008—2010年实施“投资便利化行动计划”（IFAP）达成共识，其框架性原则与当前UNCTAD提出的行动方针高度一致，包括提高与投资相关的政策制定和管理中的开放性和透明度、构造建设性的利益相关方关系、对投资政策实行监督和评估机制以及加强国际合作等。提升电子透明度、减少投资风险和简化商业规则，被视为这一阶段IFAP落地的三大优先领域。尽管受限于当时各国不够成熟的基础设施建设及政策法律环境，诸多经济体在提升透明度、整合公私部门关系等方面仍然做出显著改进。近年来，APEC继续强调IFAP的重要作用，2017年5月召开的部长级会议指出，“欢迎包括IFAP在内的APEC在投资领域的工作，鼓励经济体继续在投资领域开展能力建设和政策对话，推动投资为APEC经济体的繁荣做出贡献”。^[1]

经合组织（OECD）和世界银行对投资便利化的关注和推进主要体现在指标体系的构建和年度政策评估方面。OECD自2003年推出“FDI监管限制指数”（FDI Regulatory Restrictiveness Index），用以评估OECD成员和潜在成员有关FDI的政策限制。2010年更新后的指数涵盖外资股权限制、外资监管和审批、对关键外国人员/董事的限制以及包括土地所有权、融资等在内的其他限制等四个方面，涉及对农、林、渔、电力、建筑、电信、保险和房地产等22个行业的分类评估。此外，OECD还推出了“投资政策框架”（The Policy Framework for Investment, PFI）和“投资政策审议”（OECD Investment Policy Reviews）系列报告，前者同样涉及减少投资成本、精简投资流程、解决投资争议等多个方面，后者以国别报告的形式对各国投资相关措施进行审议。世界银行则推出了“营商环境指数”（Ease of Doing Business Ranking），对全球190个经济体的营商环境进行分析和排序，涉及开业、注册财产、缴纳税款、获取信贷、申请建筑许可、获得

[1] “亚太经合组织（APEC）第二十三届贸易部长会议：共同行动”，商务部国际经贸关系司，<http://gjs.mofcom.gov.cn/article/af/ae/201705/20170502580838.shtml> [2018-06-01]。

电力供应以及合同执行等与投资便利化密切相关的十个环节。

表1 投资便利化的主要维度——基于UNCTAD投资便利化行动纲要的总结

	主要维度(行动方针)	具体表现
1	提高制定投资政策及有关投资者的条例和程序的开放度和透明度	1.1 提供关于投资体制和审查指南的最新明确信息 1.2 设立投资申请和政策咨询的单一窗口或查询点 1.3 及时公布有关程序、适应标准及技术监管等 1.4 公布投资体制的定期审查结果
2	加强投资政策运用的可预见性和一致性	2.1 促进投资法规的系统化和制度化 2.2 公平运用投资法律法规以避免对机构自由裁量权的歧视性运用 2.3 确保投资项目审查、评估和批准机制的透明性 2.4 建立友好争端解决机制
3	提升投资行政审批程序的效率和效果	3.1 缩短投资相关程序处理时间并简化程序 3.2 及时提供行政建议并确保申请者知晓申请状态 3.3 鼓励并促进机构合作与协调 3.4 最小化投资审批过程中的投资者成本 3.5 提升投资项目相关人士的准入和居留便利度 3.6 简化连接必要服务基础设施的程序 3.7 定期审查投资程序 3.8 扩大适用经济特区或区域内试点的管理实践
4	倡导在投资政策实践中建立更具建设性的利益相关方关系	4.1 在整个投资周期内设立与投资利益相关方的定期对话机制 4.2 设立有关法律法规政策修订的征求建议机制 4.3 完善公司治理标准并提升负责任的商业行为
5	指定一个领导机构或投资促进机构承担相应职责	5.1 处理投资者及其母国的建议和意见 5.2 追踪并及时采取行动以防止、应对和解决争端 5.3 提供相关立法和规定的信息 5.4 提升投资立法和程序的透明度
6	设立投资便利化监控和审查机制	6.1 引入指标确认投资便利化介入的优先领域 6.2 通过绩效评估等促使行政服务符合国际最佳实践
7	加强投资便利化的国际合作	7.1 在相关机构间设立定期磋商机制 7.2 在投资过程中开展反腐合作 7.3 安排专家交流
8	强化发展中伙伴国的投资便利化努力	8.1 提高商业和投资者管理流程的透明度和有效性 8.2 提升投资促进等机构(如IPAs)的能力并强化其政策倡导作用 8.3 提升对潜在投资项目的监管可行性研究和便利度 8.4 在整个投资周期内设立与投资利益相关方的定期对话机制
9	提升发展中伙伴国的投资政策和主动投资的吸引力	9.1 构建IPAs或相关机构在评估和拓展投资项目、促进绿色投资等方面的专业知识体系 9.2 强化投资后续服务和发挥投资积极影响力的能力
10	加强投资促发展的国际合作	10.1 鼓励母国对外向投资提供支持 10.2 鼓励对外投资者采取高标准公司治理和负责任的商业行为 10.3 建立相关机构间的定期磋商机制

资料来源: UNCTAD, *Investment Facilitation: A Global Action Menu*, 2016。

目前, 全球投资规则体系改革已进入第二阶段, UNCTAD将“投资促进与便

利化”作为IIAs改革路线图的五个主要改革领域之一予以大力推进。2016年，UNCTAD启动了“投资便利化全球行动纲要”以帮助各国解决投资中面临的营商环境缺乏效率和营商成本高企等实际障碍，并提出十项具体方针供国际社会参考（表1），被视为投资便利化的主要维度。

IIAs中投资便利化的趋势和特征

全球范围内的IIAs中投资便利化内容远不如投资保护和投资促进等其他条款普遍。早期的IIAs多在经济发展水平差异较大的国家间签订，聚焦发展中经济体存在的征收和国有化等政治风险，旨在为发达经济体的跨国企业海外投资提供国际法和母国外交制度外的投资保护，因而也常引入投资争端解决条款。进入1990年代，在经济全球化的深入驱动下，投资自由化条款被广泛引入IIAs以助力发展中经济体吸引外资流入，同时顺应发达国家减少海外布局成本以建立全球生产基地的诉求。若干FTAs将外国投资准入的非歧视待遇承诺纳入协定的投资或服务业章节，以此作为市场准入便利化的一种方式。历经近二十年的快速扩张，IIAs在2008年金融危机爆发后进入改革调整期，部分国家开始对已有范本进行修订，或是签订“新一代”协定以促进文本内容现代化，包括增强IIAs与国际法和国内政策的系统一致性，提升投资关系的可预测性、稳定性与透明度，完善基于法律的投资争端解决和审判方式等。^[1]

“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）和加拿大一欧盟“全面经济与贸易协定”（CETA）是近年来达成的两个大型IIAs，其内均包含独立的投资章节。其中，CPTPP是美国退出TPP后其余11国在2018年3月签署的新协定。根据公开联合声明，CPTPP新架构共识将保留原TPP超过95%的项目，仅搁置20项条款，其中11项与知识产权有关，从框架看仍然是迄今为止最高水平的经贸自由机制。^[2]加拿大一欧盟CETA则在2016年10月签署，是欧盟第一个含有投资保护规则的经贸协定，倡议设立多边投资法庭以代替在传统欧盟国家投资协定中广泛存在的投资者—东道国投资争端解决机制（ISDS）。中国—韩国FTA和中国—澳

[1] UNCTAD, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, New York and Geneva, 2015.

[2] 黄小鹏：“美国‘退群’后的TPP难以一帆风顺”，《国际金融报》，2017年11月20日，第01版。

大利亚FTA则是中国在2015年与较大经济体分别签署的高标准IIAs，同样包含独立的投资章节，突出人员往来自由化和便利化，并寻求基于准入前国民待遇和负面清单模式的后续投资谈判。此外，中澳还签署了《关于投资便利化安排的谅解备忘录》。上述协定所涉内容在一定程度上代表了当前IIAs中投资便利化议题发展的新标准和新趋势（表2）。

表2 近年签订的代表性IIAs中投资便利化内容

主要维度 (行动方针)	CPTPP (2018)	加拿大-欧盟 CETA (2016)	中国-韩国 FTA (2015)	中国-澳大利 亚FTA (2015)
1 提高制定投资政策及有关投资者的条例和程序的开放度和透明度	设立公开访问网站实现信息共享(中小企业章节第24.1条);公众意见与程序保证、合作性劳工对话和劳工磋商(劳工章节第19.8条、第19.9条和第19.13条);联络点设置(劳工章节第19.11条、合作和能力建设章节第21.3条等);向公众提供监管信息公开渠道并就监管机构的预期措施做出年度公告(监管一致性章节第25.5条);法律、法规和裁决公布(透明度和反腐败章节第26.2条)	缔约各方定期或应要求对公平公正待遇等内容进行审查(第8.10条);法律、法规和管理制度的公开及信息提供(透明度章节第27.1条、第27.2条)	各缔约方设立联络点以尽可能提供投资设立等相关咨询服务(第12.19条);法律、法规、行政程序和裁决的公开(第12.8条);通知和信息提供(透明度章节第18.2条)	双方应在本协定生效后3年内审议双方之间的投资法律框架(第9条);法律、法规、程序公布以及通报和信息提供(透明度章节第2条和第3条)
2 加强投资政策运用的可预见性和一致性	通过互利规则为投资建立可预见的法律和商业框架(TPP序言);国民待遇(第9.4条)、最惠国待遇(第9.5条)、待遇的最低标准(第9.6条)以及武装冲突和内乱情况下的待遇(第9.7条);非歧视待遇和透明度(国有企业和指定垄断章节第17.4条);投资争端解决(B部分);行政程序(透明度和反腐败章节第26.3条)	非歧视性待遇(C部分),包括国民待遇(第8.6条)和最惠国待遇(第8.7条);投资争端解决(F部分),包括设立多边投资法庭和上诉机制(第8.29条);非歧视待遇(国有企业和垄断章节第18.4条);仲裁程序透明度(第8.36条)和信息分享(第8.37条);行政程序(透明度章节第27.3条)	确信自贸区将创造稳定和可预测的贸易和投资环境(序言);国民待遇(第12.3条)、最惠国待遇(第12.4条)和待遇的最低标准(第12.5条);投资争端解决(第12.12条);行政程序(透明度章节第18.3条)	确保企业在一个可预见、透明和统一的商业体系内运营(序言);国民待遇(第3条)和最惠国待遇(第4条);投资争端解决(第二节);仲裁程序透明度(第17条);行政程序(透明度章节第4条)

(转下页表2)

续表2 近年签订的代表性IIAs中投资便利化内容

主要维度 (行动方针)	CPTPP (2018)	加拿大-欧盟 CETA (2016)	中国-韩国 FTA (2015)	中国-澳大利 亚FTA (2015)
3 提升投资行政 审批程序的效 率和效果	复审和上诉(透明度和反 腐败章节第26.3条);公共电 信服务的接入和使用以及服 务提供者提供互联互通的义务(电 信章节第13.4条和第13.5 条);商务人员临时入境(第十二 章),包括设立商务人员临 时入境委员会(第12.7条)并 就签证处理等展开合作(第 12.8条)	复议和上诉(透 明度章节第27.4 条);借由商业人士 入境和逗留促进服 务贸易和投资便利 化(商业目的下的自 然人入境和逗留章 节第10.2条);公共 电信传输网络或服 务的获取和使用(电 信章节第15.3条)	复议和上诉(透明 度章节第18.4条);公 共电信网络或服务提 供者提供互联互通的 义务(电信章节第二 节);签证便利化和临 时入境的准予(自然 人移动章节第11.4条和 第11.5条);将威海和 仁川自由经济区作为 合作示范区,并适时探 讨推广相关措施至全 国的可能性(经济合 作章节第17.25条)	复议及诉 讼(透明度章 节第4条);延 长投资相关人 士入境和临时 居留时间(自 然人移动章节 附件一)
4 倡导在投资政 策实践中建立 更具建设性的 利益相关方关 系	鼓励私营部门制定自律 办法以促进电子商务发展,包 括行为准则、示范合同、指导 原则和执行机制(电子商务章 节第14.15条);投资与环境、 卫生和其他管理目标(第9.15 条);企业社会责任(第9.17条 和劳工章节第19.7条);不得 减损对环境的法律保护以鼓 励投资等(环境章节第20.3 条);在监管措施的制定中考 虑利害关系人的利益(监管一 致性章节第25.2条和第25.8 条);私营部门和社会参与(透 明度和反腐败章节第26.10 条)	鼓励采用 OECD跨国公司指 导方针等国际社 会认可的最佳实践以 提升企业社会责任 (CETA序言);与私 人实体进行磋商(监 管合作章节第21.8 条)	通过现有双边渠 道回应具体争议问题 并提供信息,就相关法 律法规征求公众意见 (第12.8条);为缔约方 对拟议措施予以评论 提供合理机会(透明度 章节第18.1条);不得 减损环境措施以鼓励 投资(第12.16条)	—
5 指定一个领导 机构或投资促 进机构以承担 相应职责	设立“国有企业和指定垄 断委员会”“劳工理事会”“合 作与能力建设委员会”“竞争 力和商务便利化委员会”“发 展委员会”“中小企业委员会” “监管一致性委员会”等专门 委员会(参见各同题章节)	设立的“服务和 投资委员会”为各方 就投资争端提供磋 商平台(第8.44条), 就公平公正待遇等 定期审查结果向 CETA联合决策委员 会提出建议(第8.10 条)	设立“投资委员 会”以审议本章执行、 讨论相关争议事项并 提出建议(第12.17条)	设立“投 资委员会”以 审议本章执行 以及促进和扩 大双方投资 (第7条)

(转下页表2)

续表2 近年签订的代表性IIAs中投资便利化内容

主要维度 (行动方针)	CPTPP (2018)	加拿大-欧盟 CETA (2016)	中国-韩国 FTA (2015)	中国-澳大利 亚FTA (2015)
6 设立投资便利化监控和审查机制	分享政策方法的最佳实践以保证国有和私营企业的公平竞争(国有企业和指定垄断章节第17.11条);开展各类活动和最佳实践分享以促进和便利能力建设(合作和能力建设章节第21.2条);确立监管优先事项,协调或审议程序和机制并进行监管影响评估(监管一致性第25.2条、第25.4条和第25.5条)	通过信息分享和交换促进最佳实践,并通过监管合作活动等对此进行后续审查评估(监管合作章节第21.2条和第21.6条)	—	—
7 加强投资便利化的国际合作	促进良好治理和法制,消除贸易和投资领域的贿赂和腐败(TPP序言,透明度和反腐败章节第26.7条和第26.8条);通过地区和多边论坛促进电子商务发展并开展网络安全事项合作(电子商务章节第14.15条和第14.16条);组织国际研讨会和论坛等分享国有企业公司治理和经营的信息和知识(国有企业和指定垄断章节第17.11条);劳工领域国际合作,包括分享替代性争议解决机制等劳工关系最佳实践(劳工章节第19.10条);开展和强化合作与能力建设活动以促进和便利化贸易和投资(合作和能力建设章节第21.2条);就发展利益最大化举办联合活动(发展章节第23.6条);增强政府间监管合作并促进良好措施的使用(监管一致性章节第25.2条、第25.7条)	开展电子商务对话,分享相关法律、法规和政策实践经验(电子商务章节第16.6条);开展监管合作并设立相关论坛,包括就监管工具的影响、风险等进行交流(监管合作章节第21.4条和第21.6条);各方通过双边、区域和多边渠道提升透明度合作(透明度章节第27.5条)	缔约双方应以合作的方式积极参与地区及多边论坛,并就最佳实践等进行讨论(电子商务章节第13.7条);设立包括环境专家智库合作机制等(环境和贸易章节第16.7条)	各方鼓励开展提升电子商务有效性的合作活动(电子商务章节第10条);另:两国签署《关于投资便利化安排的谅解备忘录》
8 强化发展中伙伴国的投资便利化努力	鉴于各方发展水平、资源规模和相应能力不同,各方应努力为合作和能力建设提供财政和实物资源以实现目标(合作和能力建设章节第21.5条)	—	—	—
9 提升发展中伙伴国的投资政策和主动投资的吸引力	通过贸易、投资和发展政策的有效协调助推可持续经济增长,利用本协议所创贸易和投资优势的政策强化基础广泛的经济增长(发展章节第23.1条和第23.3条)	—	—	—
10 加强投资促进发展的国际合作	国有企业需基于商业考虑作出经营决策并符合透明度要求,避免损害其他市场主体的公平竞争和协定国产业经济(国有企业和指定垄断第17.4条、第17.6条和第17.8条);不得通过腐败行为获得或保留业务或其他商业行为相关的不正当好处(透明度和反腐败章节第26.7条)	—	—	—

注:如未特别说明,括号内条款均源于各协定文本投资章节。

文本来源:CPTPP和TPP文本来自新西兰外交与贸易部官方网站, [https://www.mfat.govt.nz/en/about-us/who-we-are/treaties/cptpp/\[2018-06-01\]](https://www.mfat.govt.nz/en/about-us/who-we-are/treaties/cptpp/[2018-06-01]); 加拿大-欧盟CETA文本来自

UNCTAD, *International Investment Agreements Navigator*, [http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA\[2018-06-01\]](http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA[2018-06-01]); 中国—澳大利亚 FTA 和中国—韩国 FTA 文本来自中国自由贸易区服务网, [http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml\[2018-06-01\]](http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml[2018-06-01])。

对 CPTPP、加拿大—欧盟 CETA、中国—韩国 FTA 和中国—澳大利亚 FTA 各文本内相关内容的梳理, 可总结出投资便利化国际发展的以下特征。

首先, 专门的投资便利化条款在 IIAs 中相对缺乏, 多集中在透明度和自然人的流动章节,^[1]内容包括向公众和利益相关方提供有关投资规则信息获取和咨询服务的开放渠道等来提升投资政策运用的可预见性, 借助明确的复审和上诉程序、电信等公共基础设施服务以及签证便利化安排等提升投资审批效率和政策效果等。但在近年来签订的协定文本中, 投资便利化相关内容已广泛出现在投资章节以及“劳工”“中小企业”“竞争力和商务便利化”“监管一致性”等众多新型和横向议题中, 包括通过双边渠道以及私人部门和社会参与等方式促使企业提升社会责任并遵循最佳实践标准, 以及强化对投资便利化措施的监控审查和国际合作等, 这也是由投资便利化所涉议题的多样性所决定的。

其次, 顺应 IIAs 改革的可持续发展和现代化导向, 新近引入的投资便利化内容体现出对全球经济治理和包容性增长的关注。以 CPTPP 为代表的大型区域协定本身包含了众多发展中成员国, 因而其“发展”以及“能力和合作”等章节也在强调兼顾发展中经济体利益, 将各方差异化的发展水平、资源规模和能力纳入考虑, 并寻求通过投资优势政策促进基础广泛的经济增长。在双边层面, 中国内地—中国香港投资协定、东盟—中国香港 FTA 及投资协定、摩洛哥—尼日利亚 BIT 等也鼓励投资者母国(地区)通过能力建设、技术转移等方式协助东道国(地区)提升投资便利化水平。

再次, IIAs 中投资便利化内容的作用范围和影响效果已从吸引外资流入(FDI)为主扩大为双向投资。在“非歧视待遇”等基础承诺之外, CPTPP 和加拿大—欧盟 CETA 等作为 IIAs 中的正式协定通过“国有企业和指定垄断”“透明度和反腐败”“监管合作”等章节对企业对外投资行为及相关主管和审批机构运作进行了规范, 中澳《关于投资便利化安排的谅解备忘录》等 IIAs 作为“与投资相

[1] 事实上, UNCTAD 在对比 2001—2010 年以及 2011—2016 年两个时段内合计 2346 项 BITs 后发现, 包含人员入境和逗留条款的 BITs 占比从 45% 上升到 59%, 而包含透明度条款的 BITs 占比从 19% 上升至 46%, 侧面体现了具体投资便利化条款在 IIAs 中的近期增长。参见: UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, New York and Geneva, 2017.

关的文件”，虽不具有强制约束力，也借由与东道国特定部委的合作，为符合资质的母国企业对外投资设立了便利化安排。

最后，新近IIAs在推进投资便利化国际合作的同时也强调对国内监管权的维护。通过设立“投资委员会”（如中国—澳大利亚FTA和中国—韩国FTA）和“服务和投资委员会”（如加拿大—东盟CETA），或分设“合作与能力建设”“竞争力和商务便利化”“监管一致性”等专门委员会（如CPTPP），各国与投资便利化密切相关的工作得以深入协调并发挥作用。与此同时，越来越多的IIAs倾向于在协定序言提及健康和环境保护、劳工权利、环境或可持续发展等内容，并制定保护生命健康、防止资源枯竭等一般例外条款，^[1]赋予国内政府或相关机构基于国家安全、公共利益等考虑对国际投资进行充分监管的权力。

投资便利化国际发展面临的挑战、机遇和前景

发展阶段各异决定了不同经济体的国际投资政策重点不同。一般而言，处于后工业化阶段的国家因其产业体系和制度建设较为发达和完善，而第三产业对外资需求也较高，更易接轨投资便利化新趋势。^[2]然而，投资便利化国际发展正面临逆全球化浪潮和国家保护主义等冲击，美国、欧盟、加拿大等众多经济体出于国家安全和审慎原因考虑，纷纷出台新的投资限制或监管政策。2018年1—10月，全球共引入65项投资政策，其中30%属于限制或监管类措施，占比创下2010年以来新高。^[3]不同国家在广义层面使用不同的“国家安全”概念，对涉及土地购买、关键基础设施和战略性经济部门的外国投资严加审查，要求投资者提供诸如最终所有权、与交易相关的财务信息、与外国政府的关系等材料，并详细阐述交易的合理性、未来目标和商业计划。从项目审批时限到信息披露要求，上述做法显然加重了外国投资者承担的各类成本，各国监管机构所拥有的自由裁量权更是引发外界对投资规则可预见性、稳定性和透明度的广泛担忧。

与此同时，投资便利化国际发展还面临相关规则碎片化，缺乏系统一致性的

[1] UNCTAD在对比1959—2010年以及2011—2016年两个时段内合计2542项BITs后发现，包含此类序言内容的BITs占比从8%上升到56%，而包含公共政策例外的BITs占比从7%上升至43%。参见：UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, New York and Geneva, 2017.

[2] 朱明侠、左思明：“‘一带一路’沿线国家投资便利化的评价体系研究”，《广东社会科学》，2019年第1期，第46—53页。

[3] UNCTAD, *Investment Policy Monitor*, No.20, December 2018.

问题,即一国签订的IIAs之间、IIAs与其他国际法之间以及IIAs和国内政策之间存在冲突,这也助长了国际投资争端上升趋势。其中,仅IIAs体系就呈现为包括双边、区域和多边的多层次结构,充斥着海量协定文本。截至2018年底,全球范围内已生效的IIAs累计达到2659项,其中BITs为2346项,FTAs等其他IIAs为313项。^[1]不仅如此,新的协定谈判还可能强化IIAs中的“意大利面条碗”效应。^[2]以“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)为例,如协定达成,其将与68项BITs和28项其他IIAs并行,并催生了5项新的双边关系。^[3]此外,部分协议之间的条款和内容并不一致,加之协定文本还涉及日渐增加的新议题,无疑提升了投资便利化推进和国家间监管合作的难度。

针对上述挑战,国际社会出现的一些新趋势有望缓和困境。一是新兴经济体作为整体在吸引大量外资流入的同时,也成为日益重要的对外投资来源地,^[4]其对国际投资政策的关注点也从投资促进和激励延伸至投资便利化议题,并呈现出前所未有的热情。在双边层面,巴西在2015年分别与智利、哥伦比亚、墨西哥、莫桑比克等发展中国家签订了“投资合作和便利化协定”(CFIA)。在多边层面,2016年9月,中国推动G20领导人杭州峰会达成《G20全球投资指导原则》,建设开放、透明和有益的全球投资政策环境;2017年2月,印度向WTO提交了一份服务贸易便利化协议(TFS)的法律文本草案,通过对“商业存在”等法律术语的运用,使提案内容直指投资便利化方面;^[5]2017年8月,《金砖国家投资便利化纲要》成功达成并得到批准。纲要主要涉及增加透明度、提高行政审批效率和提升合作水平三个方面,旨在促进金砖国家外资增长。^[6]这一系列举措有助于对冲逆全球化浪潮和国家保护主义带来的负面影响,并充分体现多元共治的

[1] UNCTAD, *International Investment Agreements Navigator*, <https://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA> [2019-01-05].

[2] “意大利面条碗”一词源于巴格沃蒂(Bhagwati)1995年出版的《美国贸易政策》(*U.S. Trade Policy*)一书,指不同协定中的优惠待遇和规则各异,交叉重叠,难以厘清。

[3] UNCTAD, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, New York and Geneva, 2015.

[4] 仅以“金砖五国”(BRICS)为例,其作为整体的OFDI在2016年上升21%,使得五国OFDI存量在当年增至2.1万亿美元,在世界存量中的份额也相应地从2010年的5%上升至2016年的8%。参见:UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, New York and Geneva, 2017.

[5] Felipe Hees and Pedro Mendonça Cavalcante, “Focusing on Investment Facilitation – Is It that Difficult?”, *Columbia FDI Perspectives*, No. 202, June 19, 2017.

[6] “《金砖国家投资便利化纲要》将推动相互投资”, 国务院新闻办公室, <http://www.scio.gov.cn/32344/32345/35889/37063/zy37067/Document/1561866/1561866.htm> [2018-08-02].

全球经济治理体系下发展中国家的积极担当。

二是全球IIAs正进入更新换代的“窗口期”。一方面，各国谈判重心从双边协定向大型区域协定转移使得全球IIAs增速放缓。另一方面，截至2016年底，1043项IIAs进入协定方可以单方面宣布终止的阶段，而已签订的IIAs中700项尚未生效，两类合计约占当年协定总数（3324项）的52%。^[1]这意味着各国可以选择放弃未生效的协定，或是在旧协定终止后、新协定的谈判过程中充分引入体现投资便利化国际发展趋势的新内容，同时增进投资便利化相关政策和法律在国际和国内层面的系统一致性和协同效应。

此外，数字经济的兴起促使全球从要素开放走向制度开放阶段，全球价值链所呈现的数字化趋势在促使跨国企业国际投资模式和路径深刻演变的同时，也要求各国对投资便利化发展的重点、方式及评估体系作出新的调整，并加强国际协调与合作以应对新的时代发展诉求。^[2]不过，需要强调的是，发达国家凭借良好的既有数字资源禀赋有望在国际投资格局中重获优势并主导规则制定权，通过数字化发展战略和国家间数字经济政策竞争重塑世界经济格局，驱动经济体之间的分化和整合。^[3]换句话说，国际社会形成投资便利化发展的合力远非一蹴而就，在多边层面达成关于投资便利化的正式协定也为时尚早，但这并不排斥各国在国内、双边和区域层面继续推进投资规则体系变革和投资便利化国际合作，并将此作为维护开放型世界经济和完善全球经济治理的渐进式探索。

中国关于投资便利化的国际贡献和国内探索

伴随中国在国际经济事务中的影响力渐增，2017年4月，中方发起成立“投资便利化之友”，旨在积极响应业界诉求，提升全球投资便利化水平。该项中国方案得到WTO成员的广泛关注和积极响应，目前已有包括中国、阿根廷、巴西等16个WTO成员加入“投资便利化之友”。2017年12月，WTO第11届部长级会议期间，与会部长通过了《关于投资便利化的联合部长声明》。声明强调应在全

[1] UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, New York and Geneva, 2017.

[2] 詹晓宁、欧阳永福：“数字经济下全球投资的新趋势与中国利用外资的新战略”，《管理世界》，2018年第3期，第78-86页。

[3] 王玉柱：“数字经济重塑全球经济格局——政策竞赛和规模经济驱动下的分化与整合”，《国际展望》，2018年4期，第60-79页。

球层面加强国际投资合作，支持就建立投资便利化多边框架进行深入讨论，通过相关政府间组织合作，给予发展中成员和最不发达成员相应的技术援助和能力建设支持，认可成员为满足其政策目标和发展需要而行使监管权，并呼吁全体WTO成员通过《关于投资便利化的部长决定》。^[1]

中国对发展中国家投资便利化及政策效果的关注则突出体现在南南合作的区域层面。在“开放的区域主义”背景下，中国于2013年提出“一带一路”倡议。针对沿线多为发展中国家且广泛涉及投资资金大、回报周期长、投资风险高的基建项目等特征，中国不仅发起成立丝路基金和亚投行（AIIB）等机构以解决融资难题，同时还加强政策与机制的互联互通，推动沿线国家的标准、规则和法规对接，探索区域投资治理新框架，借助跨境园区、双边和“16+1”等多边平台形成多层次多元化的投资便利化合作新体系。

在中国近年来签订的IIAs中，投资便利化领域的部分内容已走在前列。如前文分析所示（表2），中国—韩国FTA不仅就协定双方和公众对拟议措施进行磋商和评论设立渠道以促进更具建设性的利益相关方关系，还针对“扩大适用经济特区或区域内试点的管理实践”，创新性地引入地方经济合作条款，将中国威海和韩国仁川自由经济区作为地方经济合作示范区，使其发挥示范和引导作用。同时，中国—韩国FTA还引入了“环境和贸易”等独立章节，从程序监管的角度明确规定，不得削弱或减少各自环境法律、法规、政策和实践所赋予的保护来鼓励贸易或投资。中国—澳大利亚FTA中涉及投资便利化的部分虽相对简要，但双方额外签订了《关于投资便利化安排的谅解备忘录》以促进投资便利化国际合作，两国政府决定在大型基础设施投资领域设立投资便利化安排，并对中国赴澳投资企业的相关人员给予一定的签证便利化安排。

自由贸易试验区则是观察国内投资便利化探索的重点区域，其设立的初衷即是通过打造贸易投资自由化便利化的多功能经济特区，推动中国新一轮的高水平开放、高标准改革和高质量发展。迄今为止，区内投资便利化探索主要体现在五个方面。一是在国家法律法规授权和调整下，保证区内制度创新的公正公开和有据可依，对部分不利于统一市场和公平竞争的规定和做法进行清理和废除，以提升投资政策运用的可预见性、一致性及其开放度和透明度。二是通过“并联审

[1] “投资便利化中国方案获世贸组织成员积极响应”，新华网，http://www.xinhuanet.com/2017-12/11/c_1122091712.htm [2018-08-02]。

批”和“多证合一”等系列措施优化投资设立和审批程序，同时提升相关人士的准入和居留便利度，并适时推广改革试点经验。三是借助行政监管、行业自律、社会监督、公众参与的综合监管体系构建更具建设性的利益相关方关系并提升企业负责的商业行为。四是纳入社会组织、高校智库等第三方机构对投资便利化领域的建设成效及制度创新成果进行评估。五是各自贸试验区基于自身定位和既有优势确定国际合作的重点领域，为企业“走出去”提供便利化支持。

相较于中国签订的IIAs，自由贸易试验区内的投资便利化措施涉及对内对外双向投资领域，更加综合全面。此外，还存在两个积极意义：一是部分措施具有鲜明的地域和人文特色，也是对中国内地（大陆）与港澳台地区投资便利化合作的深入探索。福建自贸区重视两岸合作，致力于对台制度创新并提升台资企业投资便利化；广东自贸区则面向港澳，重点探索在“一国两制”和CEPA框架下的粤港澳合作。二是自贸试验区通过创建“廉洁示范区”和发展绿色金融等，对反腐、环保等与投资便利化密切相关的议题加以关注，在接轨国际高标准投资便利化规则方面已迈出步伐。

然而，国内实践中仍可能存在一些问题，例如投资便利化执行不到位，导致投资领域开放的实际效果减损。中国自2015年引入外商投资负面清单试点以来，历经数次扩大适用，最终在2018年底建立了全国统一的市场准入负面清单制度。《市场准入负面清单（2018年版）》包括“禁止准入类”4项和“许可准入类”147项，具体管理措施581条。^[1]2018年6月，国家发展改革委员会、商务部还专门针对境外投资者发布《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2018年版）》，再度削减15条限制性措施。^[2]总体上看，通过增加清单说明、优化清单结构、缩减清单内容，从制度层面助推更大力度、更高层次、更广范围的投资自由化，已取得一定成效。统计数据显示，2014—2018年，全国新设立外商投资企业从23778家大幅跃升至60533家，全国实际利用外资金额从1197.1亿美元扩大至1349.66亿美元。^[3]

[1] “国家发展改革委 商务部关于印发《市场准入负面清单（2018年版）》的通知”，国家发展改革委，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201812/t20181228_924070.html [2018-10-12]。

[2] “发展改革委 商务部令2018年第19号 自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2018年版）”，商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/ff/201806/20180602760435.shtml> [2018-09-28]。

[3] “利用外资统计简表”，商务部外国投资管理司，http://www.fdi.gov.cn/sinfo/s_33_0.html?q=field7%0%FB%D3%C3%CD%E2%D7%CA%CD%B3%BC%C6%BC%F2%B1%ED&r=&t=&target=1&style=1800000121-33-10000496 [2018-10-12]。

针对清单所列的“许可准入类”，中国投资体制仍然保留了逐案审批的做法。不仅如此，在农业、交通运输、电信、金融、医疗、文化等领域，商务主管部门批准企业设立前，企业还需获得所属领域主管部门的同意或批准。以“演出经纪”为例，申请者需向省级文化部门申请立项并报送有关文件，省级文化部门初审后上报文化部审批，待文化部对符合条件的投资方颁发批准文件后，申请者再持文件向省级商务部门报送设立演出经纪、演出场所经营企业的申请材料。^[1]加之中央决定在自贸试验区试行外商投资安全审查，引导外商投资有序发展，这也增加了外资对主管部门自由裁量权的疑虑，以及可能将技术转移、本土研发等因素纳入投资审批考量的担忧。^[2]

此外，中国目前同时并行《外商投资准入负面清单》和《市场准入负面清单》。尽管国家层面认为二者并不冲突，分属外商投资管理范畴和国民待遇的一部分，在外商投资准入负面清单之外的领域按照内外资一致原则实施管理，^[3]但两份清单不利于体现投资政策运用的可预见性和一致性，反而易使外资质疑不同负面清单会制造不公平待遇。^[4]因此，为保证投资政策效果，还需进一步提升投资项目审查、评估和批准机制的透明度，尤其是对负面清单内的管理措施予以明确，定期对投资程序和审批时效进行审查，强化准入后投资监管和服务，在整个投资周期内设立与投资利益相关方的对话机制，确保公平适用投资法律法规以避免对机构自由裁量权的歧视性运用。只有真正打破各种形式的不合理限制和隐性壁垒，才能切实提升投资便利化水平，同时保障投资领域的实质开放。

中国深化投资便利化发展的未来方向

长期以来，国际投资对中国经济发展发挥了重要作用。推进供给侧结构性改革，实现经济向更高形态发展，紧跟全球科技进步步伐，都需要营造稳定公平透

[1] “外商投资审批事项服务指南”，商务部行政事务服务中心服务系统，<http://xzsw.mofcom.gov.cn/upload/attach/20150723/93721437634869375.pdf>[2019-07-05]。

[2] Office of the United States Trade Representative, “2018 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20National%20Trade%20Estimate%20Report.pdf> [2018-10-12]。

[3] “发改委：市场准入负面清单和外商投资负面清单各有定位、功能不同”，中国发展网，<http://www.chinadevelopment.com.cn/fgw/2018/12/1427736.shtml> [2018-10-18]。

[4] “中国欧盟商会会长伍德克：中国针对外资的歧视性待遇不利于中国自身利益”，中国驻比利时卢森堡经商参处，<http://be.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201512/20151201216570.shtml> [2018-10-15]。

明、可预期的营商环境，并加快建设开放型经济新体制。^[1]2017年，中国已成为全球第二大外资流入国和第三大对外投资国，并继续成为发展中国家群体中最大的外资流入国和对外投资国。^[2]这体现了投资自由化便利化措施的持续推进，对于中国打造更具国际竞争力的投资环境以及维持外商投资信心的重要性。另一方面，在日益复杂的国际环境下，中国与东道国也亟需强化投资便利化安排，共同为本土企业海外投资提供更具针对性的公共服务产品，创新监管模式和合作方式，以减少企业海外布局中面临的交易成本和不确定性。

总体上看，投资便利化领域已成为中国参与全球经济治理的主要突破口之一。中国目前的实践顺应了全球IIAs改革的可持续发展和现代化导向，将便利化措施制定从外资流入领域延伸至双向投资范畴，并在多边体制和南南合作中发挥了重要的引领作用。但在未来较长的一段时期内，中国仍将面对一个缺乏改革合力的国际社会，并在探索新的投资便利化内容和提升国际国内政策法律系统一致性方面面临大量繁冗工作。具体而言，中国可从国际、区域、双边、国内四个层面继续深化投资便利化改革及国际合作。

首先，在国际层面推进更广泛的投资便利化合作改革共识，防止国家安全理由等被滥用于阻碍投资便利化。当前广泛存在的反全球化浪潮和国家保护主义等众多不利因素，使得中国在推进投资便利化议题及国际合作的过程中面临诸多挑战。尤其是特朗普政府坚持“美国优先”，并在国际投资领域力促外国投资委员会（CFIUS）改革，对来自中国和俄罗斯等经济体的投资并购加以重点审查，造成基于“国家安全”等理由的监管滥用，导致给投资便利化带来负面影响。中国应在《关于投资便利化的联合部长声明》《金砖国家投资便利化纲要》的基础上继续倡导国际投资规则建设，为投资便利化国际合作提供更多中国方案，进而维护全球化和开放经济以及更加公平的国际体制和秩序。

其次，在区域层面加强与“一带一路”沿线发展中经济体的投资便利化合作，并在RCEP谈判中突出发展中经济体的能力建设与可持续发展利益。2018年，中国对“一带一路”沿线国家非金融类直接投资达到156.4亿美元，同比增长8.9%，占同期总额的13%。^[3]沿线发展中国家和新兴经济体仍是中国对外投资

[1] “习近平：营造稳定公平透明的营商环境，加快建设开放型经济新体制”，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/17/c_1121333722.htm [2018-08-22]。

[2] UNCTAD, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, New York and Geneva, 2018.

[3] “我国与一带一路沿线国家自贸区网络加速形成”，人民网，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/0125/c1001-30589901.html> [2019-01-25]。

的重要目的地，但其投资便利化程度，尤其是南亚以及部分东南亚和西亚地区的国家基础设施和规制体系总体落后。^[1]因此，中国需与沿线各国及地区通过互联互通、信息共享、政策沟通、监管一致等“以点带面”深化区域合作，以期改善沿线投融资环境。就目前正在谈判的RCEP而言，应鼓励各国理性借鉴CPTPP中对发展中成员国差异化利益关注的进步部分，以改革促投资，以投资促发展，聚焦发展中经济体的外资吸引力培育和基础广泛的社会经济可持续增长，并强化外商投资企业在东道国的社会责任建设。

再次，在双边层面强化对反腐、环保、知识产权等投资便利化相关议题的关注及监管合作。2016年，G20杭州峰会在推出《全球投资指导原则》的同时，也相应地发布了反腐原则及其行动计划。作为制度完善的重要组成部分，营商环境的透明度提升以及监管权的公平公正运用等，有助于外资流入并提升投资便利化水平。2017年，国家主席习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上也强调将加强国际反腐合作，推进廉洁之路建设，从而助力构建公正、合理、透明的国际经贸投资规则体系。针对国际反腐合作新需求，以及美欧等经济体提出的中国是否会降低环保或劳工标准以吸引外资、中国对知识产权是否保护不力等质疑，中方未来可在双边经贸安排中有针对性地引入更加明确的反腐、环保和知识产权等相关条款，在提升制度运用可预测性和一致性的同时，加强国际监管合作，设立定期磋商机制，为跨境投资创造更具建设性的利益相关方关系。

最后，在国内层面深化投资体制机制改革，促进自贸试验区乃至更大范围内的投资便利化创新。遵照中国体制机制改革顶层设计的核心理念，投资领域也应坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用，完善投资激励政策，营造公平公正竞争环境。《外商投资法》已经十三届全国人大二次会议表决通过，拟于2020年1月1日起实施。这意味着中国即将实现外资三法合一，结束外商逐案审批管理模式，并进入“有限许可加全面报告”的外资准入新时代，接轨更高水平的投资便利化国际趋势。在此背景下，自贸试验区乃至全国更大范围也应积极争取中央授权以开展更多投资便利化改革试点并定期进行成效推广，在“一站式”服务平台、“多证联办”“备案制”“先照后证”“多式联运”“多规合一”“综合执法”“放管服”等创新措施的基础上，进一步探索“互联网+政务服务”、商务人员流动等投资便利化安排，为中国推进投资便利化改革及国际合作积累经验。■

[1] 崔日明、黄英婉：“‘一带一路’沿线国家贸易投资便利化评价指标体系研究”，《国际贸易问题》，2016年第9期，第153~164页。

International Trend of Investment Facilitation and China's Practices and Explorations

Wang Luyao and Ge Shunqi

139

Investment facilitation reflects the development trend in which the focus of the new generation of economic rules has shifted from “border issues” to “behind-border issues”, and is an integral part of global economic governance and an important aspect of China's build-up of a new, open economic system. This article compares the contents on investment facilitation in texts of CPTPP, Canada-EU CETA, China-South Korea FTA and China-Australia FTA, taking into account China's domestic and international explorations. It argues that investment facilitation has become one of the key areas for China to participate in global economic governance. Although international investment facilitation is facing the challenge of the anti-globalization and national protectionism tide, the overall rise of emerging economies in the global investment landscape and their close attention to investment facilitation are conducive to alleviating the plight. In addition, the reform of the system of international investment rules and the rise of digital economy are expected to boost the development of investment facilitation. In the future, China needs to, at the international level, promote a broader consensus on the investment facilitation reform and, at the regional level, enhance cooperation in investment facilitation with developing economies involved in the Belt and Road Initiative and highlight capacity building and sustainable development of developing economies in RCEP negotiations; it should also strengthen, at the bilateral level, monitoring and supervision of issues related to anti-corruption, environmental protection, intellectual property rights, among others, and, at the domestic level, deepen reform of its investment system and promote experiments and explorations of investment facilitation in and beyond pilot free trade zones.

Think Tank

156