

国际投资体系的现状和远景¹

丁学东

如果投资版“WTO”能够达成，将有利于促进全球的投资活动，不过这一谈判过程非常艰难、耗时，最终也没有形成一个统一的框架。但值得注意的是，多双边的、地区性的谈判协定非常活跃。据联合国贸发组织统计，现阶段的国际投资贸易体系由 3268 个双边、区域以及多边协定组成。2013 和 2014 年，新签订的国际投资贸易协定分别达到 48 个和 27 个。国际多双边投资贸易协定发展如此迅速，一个重要原因是近年来 WTO 多哈框架下的谈判进展停滞不前。同时，在全球金融危机的影响下，各经济体增长和利益诉求不断分化，为寻求新的经济增长点，各国纷纷加大了对国际规则制定话语权的争夺。从积极的方面看，多双边投资贸易协定形式灵活，在一定程度上解决了一些 WTO 框架下难以解决的分歧，对促进双边和区域内贸易和投资活动起到了积极作用，对推动 WTO 谈判形成了一定的倒逼作用。但与此同时，我们也要看到国际多边投资规则的快速发展和演变中的一些弊端。

¹ 本文根据作者 2015 年 3 月 27 日在博鳌亚洲论坛 2015 年年会分论坛“投资版‘WTO’：多边投资协议的远景”上的发言整理而成。

一是碎片化。目前，国际投资规则体系包括多边、双边、地区协议以及地区间协议等数千项，但这些协议缺乏系统性的内部协调，没有形成一套全球性的投资规则。尽管各类协议对促进投资的核心原则在很大程度上保持一致，但各国在具体表述和起草细节方面存在很大差异。如果各国继续频繁地签订协议，细节上的差异会日趋显著而影响实际的贸易投资活动，国际通行的规则体系也会愈发缺乏“透明度”，“差异化”的规则表述很可能演变成为变相的保护主义措施。

二是复杂性。一方面，各国越来越强调寻求广泛的自由化承诺，使得投资和贸易问题日益交织在一起。例如，世贸组织《服务贸易总协定》中的服务行业投资自由化机制，《北美自由贸易协定》以及近期的《泛太平洋战略经济伙伴关系》也都涉及投资问题。其结果导致自由贸易协定越来越多地与原有的双边或多边投资协定发生重叠甚至利益冲突。另一方面，国际投资贸易协议着手处理的问题不断增加，不仅涉及传统的关税或最惠国待遇，还包括知识产权、劳资、环境保护等其它相关问题的规则。

三是差异性。以区域全面经济伙伴关系（RCEP）谈判为例，其成员国纵跨南北半球两大洲，既包括了最发达的经济体，也有新兴工业化国家和一些发展中经济体，比如日本的人均GDP是缅甸的40倍左右。社会经济发展水平的巨大差距，容易造成各成员国利益诉求的南辕北辙，这不仅增加了谈判和执

行的难度，也会约束彼此拓展合作的深度和广度。

四是争端增多，且难以有效解决。由于国际贸易投资规则体系的上述特征，使得国际投资争端明显增加且难以有效解决。国际争端仲裁程序通常成本高、耗时长，规则体系的分散性和缺乏一致性，也常常导致重复仲裁或不同仲裁结果存在矛盾的现象发生。

五是政治因素的影响增多。2008 年全球金融危机过后，国际政治和经济格局正在发生变化，一些国家和地区的社会不稳定因素显著增加，局部地区的军事冲突和政权更替也使得原有的利益格局面临调整。在这样一个变革与调整的背景下，一些国际规则的制定就容易掺杂政治考量的因素，而不仅仅反映经济利益诉求。这需要我们高度警惕，在一定意义上讲，地缘政治的不确定性，已经成为投资和贸易保护主义抬头的重要推手。

尽管面对上述挑战，我对达成全球统一的投资协定充满信心，主要源于各国政府和企业对全球多边跨国投资的需求。据贸发组织统计，发展中国家在 2015 年到 2030 年的 15 年间每年在基础设施、农业、教育等方面的资金缺口高达 2.5 万亿美元，这需要来自于民间的投资、私人的投资和跨国的投资。即便像美国这样的发达国家，其基础设施更新改造升级也存在大量资金缺口。根据美国商会的测算，2013-2030 年间美国基础设施升级大约需要 8 万亿美元，而由于政府预算不足，主要资

金将来源于私人部门以及外国投资者。从中国来讲，中国近年来海外投资增速非常快，2014 年也成为中国的资本净输出年。

此外，大家从各个方面都在朝着制订一个统一的世界投资规则体系在努力，这也是我充满信心的原因。从中投公司的实践来看，包括中投公司在内的国际上 26 个主权财富基金共同制定了主权财富基金的行为准则——《圣地亚哥原则》。2008 年 10 月，《圣地亚哥原则》获得这 26 个主权财富基金所在国政府的认可。《圣地亚哥原则》中很多规定，包括维护全球金融体系的稳定、促进资本和投资的自由流动、遵守投资接受国相应的法律、法规和信息披露要求等，应当说与我们最后要形成的世界投资规则的方向基本是一致的。

作为一个总体判断，我认为全球化的大方向并没有改变，但具体的表现形式发生了一些变化。由于 WTO 等全球框架下的谈判短期内可能难有实质性结果，以多双边投资贸易协定为主推动的区域经济一体化，可能是未来一个阶段全球化深入发展的重要表现形式。

与其说是远景展望，不如说是对国际多双边投资贸易规则体系的一种期待，我认为有几个方面需要大家的共同努力：

第一，注重质量。目前的国际投资协定纷繁复杂，不仅加重了各国管理投资协定的负担，也增加了执行的成本和难度。未来，国际投资协定的制定应当更加注重协议内容的质量，而不是追求数量的增长，并且要花更多精力在优化和完善现有的

国际投资协议体系上来，提高效率，降低成本，真正提高跨境投资的便利性。

第二，注重利益一致性。应当充分尊重不同经济体在政治、经济、文化等领域的差异，从各国发展的实际情况出发，充分考虑各国的核心利益，坚持在互利共赢的原则和前提下发展合作，尽量减少政治干扰，努力构建利益共同体。

第三，注重争议解决。一是对较为模糊的规则要予以明晰，避免双重标准。二是提升争议解决的透明度。三是加强多双边对话。

第四，注重体现共识。多双边协议当中有些共同形成的共识，应当都写进去共同遵守。比如说准入前的国民待遇和负面清单框架，应该在所有的多双边协议中都有所体现，这样将为我们在众多的多双边协议的基础上形成全球统一的投资协议，奠定更加坚实的基础。

总之，国际投资协定体系应当始终建立在平等、互利、互惠的基础上，做到求同存异，既符合本国利益，又能积极促进共同繁荣发展。