

# 关于外国直接投资 国际协调的发展与对策思考

肖卫国

外国直接投资(FDI)政策涉及到跨国公司(TNCs)、母国政府和东道国政府三者间错综复杂的利害关系,而且由于各国的FDI政策重点和目标不同,各国政策间难免存在诸多差异、分歧乃至冲突。因而,单个国家内部的FDI政策调控是有其局限性的,特别是FDI中的某些共同的敏感问题(如对待外国投资者的待遇标准、征用和国有化的合法性及其补偿标准、投资争议的处理和管辖权等),往往不是国家层次上的FDI政策所能单独解决的。有鉴于此,有关FDI的国际安排与协调显然是不可或缺的。本文拟在分析FDI的发展及其主要特点的基础上,对FDI国际协调的发展前景作出预测,并就我国应对FDI国际协调的对策作简要探讨。

## 一、现行的外国直接投资国际协调的发展及其主要特点

1. 双边层次的FDI协定成倍增加,并已成为各国投资环境的重要标志之一。

双边投资协定(BITs)是指为了调整国家间的私人投资关系,保护外国投资者的合法权益,维护健康的投资环境,由TNCs母国和东道国签订的一种促进和保护投资的双边条约。BITs的具体内容因签约国的具体国别而有所不同,但一般均涉及外资的待遇(如国民待遇、最惠国待遇)、涵盖的范围(典型的包括非股权投资和各种类型的股权投资,以及投资周期各阶段的主要问题)、政治风险保障及争端解决(对资金转移、征收和国有化、签约方和投资者与东道国争议解决等具体投资保护标准作出明确规定)等问题。

自20世纪60年代以来,BITs的扩展速度令人瞩目:60年代,75项(2项有发展中国家参与,下同);70年代,167项(14项);80年代,386项(64项)。截至1998年底,世界各国签订的BITs共计1726项,其中有434项是在发展中国家之间签订的。1998年世界签订的BITs达170项,其中近40%是在发展中国家间进行的。可见,双边投资保护协定网络已非常广泛且仍在持续扩大,特别是发展中国家的参与和作用正与日俱增。各国政府积极参与签订的双边层次的国际直接投资协定,已成为推动FDI迅猛发展的主导力量,并进而加速了经济全球化的进程。

BITs的主要特点有二:一是协定对签约双方当事人均具有约束力,可通过彼此提供非歧视性政策条件的投资保护促进双方投资的发展。二是协定一般均承认各国的外国投资法律和政策的有效性,并包含一些例外或条件(如资金转移中的国际

收支平衡考虑)。同时,它仅限于调整两国间私人投资关系,在于在互惠互利的基础上求同存异而协调一致。也正因为如此,BITs作为协调两国私人投资关系的主要手段,被视为有关国家投资环境的重要标志之一。

另外,双边层次上的FDI政策协调还在避免双重征税、竞争政策和信息交换等方面取得了重大进展。避免双重征税协定是指缔约双方签订的同意遵守某些税收收入分配原则,以保证应税人不在两个税收辖区被双重征税的协定。目前世界上避免双重征税协定有两种范本:一是适用于发达国家间的经济合作与发展组织(OECD)范本;二是更多地适用于涉及发展中国家的避免双重征税的联合国范本。据联合国贸发会议的统计,截至1998年底,全球避免双重征税协定数已达1871项。

2. 区域层次的FDI政策协调呈现多样化趋势,其协调范围不断扩大且约束力日益增强。

现行的区域层次上投资政策协调主要有三类:(1)区域经济集团内的协调,它一般是在地区经济一体化协议中内涵投资问题的条款。如欧盟成员国间资本自由流动的协议;东盟国家投资协定;南维体共同市场投资议定书;亚太经济合作无约束性投资原则;北美自由贸易协定等。(2)专项能源和原材料输出国组织内的协调,它主要通过分配销售份额、避免成员国内部削价竞争来防止巨型TNCs操纵国际市场价格。如欧佩克、天然橡胶生产国协会、铜出口政府联合委员会等。(3)不同类型国家所组成的综合性组织内的协调,它是主要涉及投资问题或独立的投资协议。如OECD国际投资与多国公司声明及其相关协议;阿拉伯国家投资协定;伊斯兰大会投资协议;“77国集团”关于对TNCs加强监督的特别条款等。

区域层次上的FDI政策协调与双边层次上的协调相比,具有后述特点:(1)涉及到的投资问题要广泛得多,各区域内所采取的解决问题的方法不尽一致,呈现多样化。这主要是因为不同地区间的兴趣和需要不同、发展水平不一致、未来的发展前景也不一样,以及投资仅是区域性协定诸多事项上的问题之一。但尽管如此,任何区域层次上的FDI政策协调均旨在放松对FDI进入和开业的限制,进而取消歧视性经营条件,以及进行投资保护等。相应地,各种区域层次上的投资协调主要涉及投资政策自由化、待遇标准、投资保护与争端解决、与外国投资者经营相关的问题(如不正当支付、限制性商业惯例、信息公开、转移定价、环境保护、就业和劳资关系等)。(2)大多数区域协调机制具有法律约束力。目前具有法律约束力的区域投资协

定有 35 个, 以前述东盟国家投资协定、OECD 国际投资与多国企业声明、北美自由贸易协定等为典型代表。但某些区域协调机制也存在例外, 如亚太经济合作原则要求各成员国尽最大努力, 本质上并无法律约束力。(3) 区域投资协议所包含的自由化和投资保护内容不断增多, 特别是发达国家间区域协定越来越明显地反映了投资、贸易、服务、知识产权和竞争政策之间的关系, 如北美自由贸易协定的服务条款就反映了跨国提供的服务与当地提供的服务之间的辩证统一关系。(4) 一些区域集团还对来自第三国和在第三国的直接投资形成了共同政策。如欧盟制定了旨在促进对拉美协定一些国家投资的共同原则; 与中欧国家结盟的协议中包括了资本自由流动、开业权和共同竞争规则条款等。

3. 多边层次的 FDI 协调日益受到重视并取得较大进展, 为最终建立一个统一的 FDI 政策框架奠定了基础。

在多边层次的 FDI 协调方面, 世界银行与世界贸易组织均有重要建树。由世界银行达成的多边投资协定主要有三: (1) 《国际投资争端解决公约》。该公约于 1965 年达成, 据此成立的“国际投资争端解决中心”(ICSID) 负责规则所限定的投资争端调解与仲裁。到 1997 年底, 提交该中心仲裁与调解的投资争端共有 43 宗。目前有 129 个国家签署了该公约, 我国于 1990 年加入。(2) 《建立多边投资担保机构章程》。该章程于 1985 年通过, 并据此于 1988 年成立了多边投资担保机构(MIGA), 主要为在发展中国家私人投资者提供非商业(如政治)风险保障, 同时为发展中成员国提供促进性和建设性服务, 以提高它们吸收 FDI 的能力。到 90 年代中期, 共有 128 个成员国, 共签定了 54 份保险协议, 保险金额总计 6.72 亿美元, 为在发展中成员国的 60 多亿美元和经济转轨中的中东欧成员 9.3 亿美元的 FDI 提供了便利。我国作为 MIGA 的创始会员, 积极参与了 MIGA 的活动, 截止 1996 年 6 月 30 日, MIGA 总共为在外的外国投资签发了 21 份担保合约, 担保总金额达 1.22 亿美元, 带动了大约 45 亿美元的外资投资于中国的经济发展。(3) 《国际直接投资待遇指南》。该指南于 1992 年制订, 主要用于解决国际直接投资的待遇问题。该指南并不具有正式约束力(主要是建议对开业后的 FDI 给予公正和平等的待遇以充分保护外国投资), 但在调解发展中国家需要与外国投资者要求之间的矛盾、促进国际投资增长方面发挥着非常重要的作用。

由乌拉圭回合最终协议达成并于 1994 年由世界贸易组织通过的三个涉及投资问题的协议标志着多边层次的国际直接投资安排取得重大进展。(1) 《与贸易有关的投资措施协议》(TRIMS) 对国际直接投资的业绩要求作了具体规定, 该协议明确禁止对外国投资项目提出当地成份、贸易平衡和出口限制等业绩要求, 由此通过逐步取消对外国投资者的障碍而极大地有利于国际直接投资的发展。(2) 《服务贸易总协定》(GATS) 规定了适用于所有服务部门的普遍义务和规范, 因而服务行业的 FDI 要受 GATS 的协调。GATS 关于成员国及个人通过设立商业存在向当地提供服务(即通过直接投资方式)的条款主要涉及开业权和建立起来的商业存在享受的待遇问题。具体规定是, 除了适用于所有服务行业的一些基本原则(如最惠国待遇、透明度、商业惯例等)之外, 在市场准入和国民待遇方面的义务则取决于各国和各部门做出的具体承诺, 并对特殊服务行业(如空中与海上运输、金融服务、电讯等)提供了额外规则的附

件。目前, GATS 已成为 FDI 政策协调的重要依据。(3) 《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPS) 是多边层次贸易和投资中知识产权保护最为综合的协调机制。该协议在现有知识产权规则的基础上规定了知识产权保护的一般规则和基本原则, 包括国民待遇和最惠国待遇要求, 以及具体类型知识产权保护的权利和义务标准, 国内实施程序和国际争端解决。该协议虽然没有直接涉及到投资问题, 但由于知识产权有可能成为 FDI 的一个组成部分, 且对知识产权保护与否直接影响 TNCS 作出 FDI 的决策, 因而 TRIPS 自然成为国际直接投资政策协调中知识产权保护的重要机制之一。

上述多边层次上的 FDI 协调机制明显地具有后述 3 个基本特点: (1) 主要体现于世界性的组织和机构(如世界银行、世界贸易组织等)中的规定、原则、指南和声明中。(2) 大都采取由表及里的办法, 不断从直接投资的外围向核心发展, 且与产业部门或具体问题联系在一起。其中最为重要的是服务、业绩要求、知识产权、担保、争端解决、雇员和劳资关系; 同时, 限制性商业惯例、竞争政策、优惠政策和消费者保护等问题也受到了重视。(3) 大多对发展问题特别关注, 这在 TRIMS、GATS、TRIPS 以及限制性商业惯例规则中得到了充分反映。

## 二、外国直接投资国际协调的发展前景分析

1. 各种层次的 FDI 国际协调机制无论是在广度还是在深度方面均将进一步发展。

这主要是因为: (1) 在国际直接投资领域加强国际合作与协调正日益形成广泛共识, 而现有的双边、区域乃至多边层次上的国际协调机制已经或正在取得进展, 这无疑有利于国际协调机制的发展和深化。(2) 跨国公司海外直接投资已成为当代国际生产组织的重要形式, 全球化发展的压力和公司战略的变化必将促进未来国际规范的发展, 加快国际规范形成和实施的进程。(3) 现有国际协调机制主要涉及到国际直接投资领域一些共同关注的问题(如一般待遇、与准入和开业经营相关的条件、保护标准、争端解决、企业行为及其他投资促进等), 随着国家层次的国际直接投资政策进一步自由化和趋同, 目前相对不太受重视的问题会逐渐由国家层次上升到国际层次, 因此, 在日益自由化和急剧全球化的世界经济中, 进入国际实质性讨论和协调的投资会越来越广泛, 最终可能会涵盖所有与生产要素国际流动相关的诸多问题。

2. 国际协调机制的近期发展方向可能重在积极改进、深化和扩展的同时, 将现有的国际安排与协调制度化。

这主要是因为, 虽然现有国际协调机制在推动国际直接投资增长, 进而促进全球各国经济增长和发展方面发挥了积极作用, 但由于许多政策协调措施只是近年来才出现的, 尚处于自由化发展进程之中, 其实际效果还未充分显示, 因此, 协调机制的标准化实施与强化对其有效性发挥至关重要。而现有国际安排允许所有国家或国家集团参与洽商有约束力并符合他们各自利益的协议, 这为国际安排的制度化提供了可能性。

3. 国际协调机制的长期发展方向可能是立足于建立一个综合性的多边国际直接投资政策框架体系。

这主要基于两方面的考虑: 一方面, 近年来投资和贸易间的相互关系日益体现在同一的政策框架体系之中, 尤其是区域层次和多边层次的国际协调均出现了将贸易和投资结合起来考虑的发展趋势。另一方面, 从长期看, 商业活动的全球化、国

际直接投资额的增长和重要性提高、投资和贸易的密不可分和全球一体化国际生产体系的逐步形成等,势必需要一个全球性政策框架体系,以期营造一个稳定、可预见和透明的国际直接投资环境。

4. 国际协调机制的进一步发展和深化应将发展目标放在核心的地位。

由于跨国公司行为会对所有国家的发展前景产生广泛而深刻的影响,因此,跨国公司海外直接投资国际协调机制强调发展目标将是永恒的。这就要求未来国际协调机制的发展和深化必须考虑不同发展水平国家的利益,在各类利益冲突中加以权衡,实现互利。特别涉及到广大发展中国家和经济转轨国家的国际安排,尤其应注意特殊的发展政策与目标的重要性。

### 三、关于我国应对外国直接投资国际协调的几点思考

1. 积极参与国际经济协调,掌握制订国际经济竞争规则的主导权。

国际经济协调从本质上讲是参与各方对世界经济利益如何分割所进行的协调,参与各方往往都抱有约束他国优势而保护本国劣势的动机。这样,国际经济竞争的游戏规则通常是参与各方利益相互妥协的结果,而未参与制定规则的国家,其利益在规则中没有或难以得到充分反映。因此,我们应积极主动地参与国际经济协调,拥有平等参与制定国际经济竞争规则的决策权,为我国在新世纪营造良好的国际经济竞争环境。对于现行的以发达国家为主导的 FDI 国际协调机制而言,我们既不能一概否定,也不能全盘接受,而应通过主动参与,具体分析和区别对待。如对于反映经济全球化客观要求的投资原则和规则(如透明度原则、最惠国待遇原则、国民待遇原则等),应予承认;对于那些原则上正确,但如果实施过快会使我国经济无力承担的投资规则(如业绩要求、资本自由进出等),应参照国际惯例,安排“过渡期”;对于西方发达国家为遏制中国、削弱中国企业竞争力的歧视性规则(如发达国家身份、将投资与人权挂钩、过高的环保和劳工条件要求等),应有理有据有节地加以抵制。

2. FDI 政策的自由化改革应作为我国全方位、多层次对外开放总体战略的重要内容。

这主要是因为:其一,FDI 的国际协调旨在为 TNCs 提供某些共同标准,减少或废除歧视性、为市场带来扭曲的做法,促进国际直接投资的自由化。近年来,在全球经济自由化浪潮的影响下,FDI 政策的自由化改革与调整已成为越来越多的国家改善投资环境以充分利用 FDI 的根本性举措。据统计,1991-1998 年间,世界各国共有 449 国次进行了 895 项政策法规调整,其中,属于放松管制、朝自由化方向发展的占 94% 以上。虽然同期共有 52 项政策法规调整是比以前更具限制性的,但这类限制的加强主要体现在发展中国家对 FDI 的优惠政策进行调整(如逐步减少吸引外资中不必要的优惠成份)和逐步与国民待遇对接上,因而它本质上意味着 FDI 管理法规的更趋合理与规范。为此,我们必须积极参与 FDI 政策自由化改革进程,以便于与国际规范接轨。当务之急是尽快全面清理由各级政府、各部门制定的有关外资政策或地方性法规,深入、细致、全面地研究现行外资政策法规与 WTO、APEC、OECD 等组织的投资规则的差距,以便于规范我国外资政策法规,朝自由化方向调

整。其二,外商对华直接投资在促进我国固定资本形成、技术进步和管理水平提高、产业结构调整与升级、就业机会扩大与就业质量提高、市场经济体制的构建与完善等方面起着越来越重要的作用,FDI 已成为我国名副其实的经济增长的发动机。其三,我国对外开放格局已基本形成,特别是目前加入 WTO 谈判进程加快,积极有效地推动了我国贸易自由化,并进而为自由化目标的 FDI 政策规范的建立创造了条件。因此,我们必须从全局出发,将 FDI 政策自由化改革置于我国进一步对外开放、建立开放型社会主义市场经济体制的重要战略地位。

3. 推动 FDI 政策自由化改革和参与 FDI 国际协调必须基于我国的国情国力。

我国是一个发展中的大国,完全自由型的 FDI 政策并不适合国情,反面的教训在拉美各国、东盟国家已很明显,我们不能重蹈覆辙。在 FDI 政策上,应强调实事求是、为我所用的原则,重视引进外资的实际效果;在具体措施上,仍有必要有选择、有重点地优惠或限制某些行业或技术层次上的外资或者外资企业的某些行为。如针对单纯吸收就业的外资,在劳动用工制度上给予保证;对技术和管理方式先进的外资企业,鼓励其技术溢出与扩散效应,鼓励其增强与当地企业的产业关联,增加产品的当地含量;奖励出口并盈利的企业、产品当地含量较高的企业以及培训和指导当地零部件供应商的企业等。

4. 调整 FDI 政策和参与 FDI 国际协调必须以产业发展政策为主线,国内企业的改革与发展应受到充分重视。

我国已制定了《外商投资产业指导目录》和《指导外商投资方向暂行规定》等外商投资的产业政策,但在具体实施上,还需加强与关税政策、税收政策等方面的配套与协调,不断推动我国产业结构的调整与升级。同时,国内企业与外资企业产业关联度提高的关键是提升国内企业的技术和管理层次,只有在增强国内企业竞争力的基础上,考虑与外资企业的协调配套与有效竞争,外资企业的产业关联效应、示范效应才能根本发挥。因此,国内企业的改革与发展应受到充分重视,当务之急是如何进行制度创新与改革,提高国内企业的竞争力。另外,针对我国经济发展多样性的特点,劳动密集型、资本密集型和知识密集型的投资都有其一定的适用性和积极效应。因此,在以产业发展政策为主线的同时,应兼顾其他。引进哪种层次的外商投资,一定要从各地、各部门的实情出发,考虑实际需求与对外资技术和管理的吸纳能力,不可一概而论。

#### 注释:

- 滕藤、谷源洋:《1997-1998 年世界经济形势分析与预测》,242 页,北京,中国社会科学出版社,1998。
- 联合国贸发会议:《1999 年世界投资报告》,英文版,8 页,纽约和日内瓦,1999。
- 沈伯明:《多边投资协议谈判和发展中国家的对策》,载《世界经济》,1999 (7),53 ~ 59 页。
- 联合国贸发会议:《1995 年世界投资报告》,中文版,467 ~ 468 页,北京,对外经济贸易大学出版社,1996。
- 联合国贸发会议:《1999 年世界投资报告》,英文版,9 页,纽约和日内瓦,1999。

(作者单位:武汉大学金融学系 武汉 430072)  
(责任编辑:曾国安)