

国家主要 FDI 政策与国际投资协定的发展

何 树 全

(武汉大学商学院, 湖北 武汉, 430072; 上海大学国际工商与管理学院, 上海, 201800)

[内容摘要] 国家的 FDI 政策对吸引国际直接投资具有重要作用。各国 FDI 政策主要涉及吸引 FDI、从 FDI 中获利和跨国公司 (TNCs)。近年来, 这些政策发生了很大的变化。与此同时, 各层面的国际投资协定 (IIAs) 在内容和形式, 以及数量上也有了巨大的发展。各层面的 IIAs 都有自己的优缺点, 各国在参与 IIAs 时, 要权衡自身的利益与发展需要。IIAs 在很大的程度上是对一国 FDI 政策的补充。国际投资协定的增加导致了各国的政策框架趋于相似。国际投资协定为投资者提供了一个更透明、稳定、可预期和安全的环境, 也是一个更加开放的环境。

[关 键 词] FDI 政策, 国际投资, 国家政策与国际协定

[中图分类号]

[文献标识码]

[文章编号]

National Key FDI Policies and International Investment Agreements Development

Anthony Shuquan Ho

(Wuhan University; Shanghai University)

Abstract: National FDI policies play an important part in attracting FDI, which covering attracting FDI, gaining from FDI, and addressing TNCs. Recent years have seen great changes and developments in national FDI policies, and IIAs with respect to the form and amount as well. IIAs at different levels have their own advantages and disadvantages, therefore, when entering into IIAs, countries have to balance their own benefits and development needs with costs. To a great extend, IIAs supplement national FDI policies, making those of different countries tend to be the same. IIAs provide investors with a more transparent, more stable, more predictable, and safer environment, and an opener environment as well.

Key Words: FDI Policies, International Investment, National Policies and International Agreements

世界各国寻求 FDI 以促进其国内经济的增长与发展, FDI 则以其有形和无形的资产帮助东道国建造其国家能力。许多国家政策可能影响一国的 FDI 流量, 但是, FDI 政策则是直接设立 FDI 的准入条件、改善外资的待遇标准、增加 FDI 盈利, 以及管理跨国公司。近二十年来, 各国政府完成了双边、区域和多边国际投资协定或包含投资议题的自由贸易协定作为国家 FDI 政策的补充, 极大地

[收稿日期]

[作者简介] 何树全 (1972 -), 男, 瑶族, 湖南省江永县人。上海大学国际工商与管理学院讲师, 武汉大学商学院世界经济专业博士生。研究方向: 世界经济理论、区域与地区国别经济、国际投资和贸易与经济发展。

推动了 FDI 的发展。

本文从影响吸引 FDI 的决定性因素着手，分别分析了国家 FDI 政策和国际投资协定（IIAs）的变化与发展，得出二者互为互动，促进 FDI 发展的结论。

一、 东道国吸引 FDI 的决定因素

东道国的 FDI 政策对于吸引 FDI，增加从 FDI 中的盈利，具有至关重要的作用。FDI 进入东道国，除了国家 FDI 政策外，还有一系列因素起着决定作用。^[1]

1. FDI 政策框架

这是宏观层面上的因素，它包括经济、政治和社会的稳定性，FDI 进入与开业的相关规定，外资企业的待遇标准，市场结构与功能的政策（尤其是竞争和兼并政策），国际贸易与投资协议，私有化政策，贸易政策（关税和非关税壁垒）和 FDI 外贸政策的一贯性，以及税收政策等。

2. 经济因素

这些因素按照跨国公司（TNCs）的动机可分为三类：

A. 以寻找市场为目的。

跨国公司如果有了在东道国开拓市场，它必然要考虑东道国的市场规模和人均收入，市场增长，区域和全球市场的进入程度，东道国消费者的偏好，市场结构等。

B. 以寻找资源和资产为目的

这类跨国公司要考虑的是东道国的原材料，低成本的非熟练工人，熟练技工，技术、创新和其它已建立的资产（如品牌），物理基础设施（港口、道路、电力、通信）等。

C. 以寻找效率为目的

以此为目的的跨国公司将会考虑到在 B 项下的资源和资产的成本，其他输入成本（如来往母国和东道国的交通、通信成本，其他中间产品的成本），东道国区域一体化协议的成员资格。

3. 商业便利

这些因素包括投资促进（包括形象树立、投资促进活动和投资便利服务），投资激励，干扰成本（如腐败、管理效率），社会设施（如双语学校、生活质量），投资后服务。

二、 国家主要 FDI 政策

近二十年来各国政府积极推行全球化和自由化经济政策，竞相开放投资领域，纷纷制定和修订 FDI 政策。

1. 国家 FDI 政策的变化

过去 20 年，世界各国的 FDI 政策主要集中于更多的吸引 FDI，并提升 FDI 对本国经济发展的贡献。1991 - 2002 年，有 165 个国家对本国 FDI 法规进行了 1,641 项修订，其中，95% 是以 FDI 政策更加自由化作为目标的（见表一）。2001 年，在各国 FDI 的法规修订中，旨在创造更有利 FDI 流入的措施占有很高比例。2002 年的比例更高，在全球 248 项 FDI 法规修订中，有 236 项变革是更有利于吸引 FDI。在 248 项修订中有三分之一与促进措施有关。这些政策变化使发展中国家在全球 FDI 低迷时期仍然能够持续性地吸引 FDI 的流入。^[2]

由于投资促进机构的建立，FDI 的竞争变得更加激烈。目前，已有 160 多个国家建立了投资促进机构。如果包括各级地方政府建立各类投资促进机构，到 2003 年初，FDI 投资促进机构的数目已达到 400 多个。财政激励竞争也趋于激烈，特别是对大型投资项目，各国几乎陷于“竞标战争”之中。随着越来越多的国家提供保障（反对国有化和价格控制）和保护（竞争性产品的进口禁止）来吸引外国投资者，非财政激励因素的竞争也在呈现上升态势。

不断加剧的竞争环境促使越来越多的东道国致力于通过确定目标投资者或以其他方式来吸引 FDI。同时，也有许多国家将吸引 FDI 的注意力转移到相应行业附加值更高的投资活动上，并且通过对现有的投资者提供良好的投资后服务，来吸引更多的后续投资。另外，东道国也在努力寻求投资来源国的多元化。作为自由化进程的一部分，各国政府所缔结的有关投资问题的双边、区域和多边国际协定，即“国际投资协定”(IIAs) 在不断增加。

表一 各国 FDI 政策的修订情况表，1991 - 2002

项目 \ 年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
修订 FDI 政策的国家数	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69	71	70	
FDI 政策修订的项数	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150	208	248	
其中	有利于引进 FDI 的	80	79	101	108	106	98	135	136	131	147	194	236
	不利于引进 FDI 的	2	-	1	2	6	16	16	9	9	3	14	12

资料来源：UNCTAD, *WIR 2003*, p.21

2. 各国主要 FDI 政策

发达国家的 FDI 政策已转向“市场友好型”政策：追求合理的宏观管理，在市场的进入与退出方面实施稳定的非歧视原则，促进竞争，创建人力资本，支持革新等。但是，即便是最“市场友好型”的国家仍然没有放弃吸引投资者的促销手段（即国家 FDI 政策）。发展中国家也试图转向“市场友好型”的 FDI 政策，但是由于自身市场结构的脆弱和发展任务的紧迫性，它们不可能走得太远，在吸引 FDI 方面仍然保留了较大的政策空间。本文在此讨论的国家 FDI 政策主要有三个方面：吸引投资，从 FDI 中获利和跨国公司政策。

A. 吸引投资的政策

国家吸引 FDI 的方式很多。它们可以使外国投资者的进入与开业完全自由化，可以通过促销吸引各种类型的投资，或是有选择地吸引某一类型的投资。但是不论它们采用何种方法，吸引何种投资，本文第一部分所列举的因素都是至关重要的。经济的吸引力，宏观环境、商业便利是外国投资者考虑的重要方面。

假定这些因素都满足投资者的预期，国家的 FDI 政策就显得很有用的，尤其是在与别国竞争同一投资时。当投资者是挑选者，投资决策信息不充分时，其主观感知就成为决策的关键。而良好的市场营销可使本国有别于他国（当然是在其他条件相当的情况下）。目前各国吸引 FDI 的政策主要有：

[3]

- 减少 FDI 障碍。消除 FDI 进入开业与经营的限制政策。这里的关键是如何定义“投资”(可自由进入的投资或提供保护的投资)以及对 FDI 的进入和开业应实行何种控制措施。
- 改善外国投资者的待遇标准。给予他们与国内投资者或其他外国投资者一样的非歧视待遇。这里的关键是一旦外资企业在东道国建立起来,它们应享受保种程度的国民待遇。
- 保护外国投资者。对国有化或征收补偿,争端解决和资金转移作出规定。这里的关键问题是征收或国有化的范围有多大,东道国和外国投资者都能接受的争端解决机制是哪一种,对政府为保护国家经济而进行资本控制的行为能力有何种限制。
- 促进国外直接投资进入。增强国家形象、提供投资机会信息、提供投资激励、改善机构与管理以方便外国投资,提供投资后服务。此处的关键在于财政、金融和其他激励措施的使用以及母国采取鼓励资本流向发展中国家的行动。

B. 从 FDI 中获利的政策

吸引 FDI 的政策本身并不保证东道国能够获得其全部经济利益。自由市场不一定能引导外国投资者采取有利于东道国经济发展行动,如使用当地供应商、建立当地企业的能力、升级当地企业的技术与能力和基础设施等。因此,东道国制定一系列的政策以便从 FDI 获得更多的经济利益。这些政策主要有:

- 通过强制措施增加外资企业对东道国经济的贡献。其目标是规定外资企业该做些什么来增加出口、培训当地员工、转移技术。此处的关键问题在于业绩要求的使用。
- 通过鼓励外资企业按东道国希望的方式行动来增加其对东道国的贡献。跟吸引 FDI 一样,这里涉及到使用投资激励措施来影响外资企业的行为。更重要的是诱引外资企业将技术转移给本地企业、建造和增强本地 R&D 能力。

C. 有关跨国公司的政策

尽管各国都转向有利于 FDI 进入的政策,但一些重要的领域还是存在潜在的负面效应。这些领域主要有:

- FDI 公司的不正当竞争政策
- FDI 公司避税和滥用转移定价的行为
- 转移污染活动或技术
- 排挤当地企业,压制国内企业发展
- 以有害的社会文化效应排挤当地产品、技术、经营网络和商业惯例
- 对跨国公司的让步,特别是在出口加工区,使得它们不理睬当地的劳动和环境法规
- 过多地影响经济事务和决策制定,可能会给东道国产业发展和国家安全带来负面影响

三、 国际投资协定的发展

战后初期制定国际投资规则最重要的努力是多边层面上的——《哈瓦那宪章》,但它失败了。此后,双边层面上的投资规则成为国际投资协议的主要形式,起初是保护投资,然后是投资自由化。后来国际贸易协定也包含了投资议题。近年来,国际投资协定在内容和形式上,数量上都发生了巨大的变化。

1. 国际投资协定内容及形式的变化

国际投资协定中的投资规则形式是多种多样的，有约束性的协定，也有自愿性的协定，还有介于二者之间的协定。这些协定所承担的义务以及所涉及的地理范围和 FDI 政策措施范围也各不相同，有的协定只强调国际投资政策的一个或两个具体方面，仅对国内和国外投资者产生影响；有的协定则包括了投资规则的全部或绝大多数的重要内容，从外资准入、开业到争端解决程序等。

双边投资协议典型的核心内容主要涉及外国投资的范围和定义；外资准入和开业；开业后国民待遇；最惠国待遇；公平和平等待遇；征收后的补偿；资金的自由转移及资本和利润的汇回；国家和国家之间、国家与投资者之间争端解决条款。^[4]

通常，协议的核心内容是有关投资保护、待遇和争端解决的问题。现在，一些国家在协定中涉及了一些新的议题，这些议题包括开业权、业绩要求权和外国员工的雇用等。这些新的内容主要体现在新的双边投资协定中，使得新一代的双边投资协定所涉及的条款比传统的广泛。

如前所述，不仅双边投资协定，包括投资议题的双边贸易协定的数目也在不断增加。大多数协定通常都是和邻国签订的。许多新协定都将投资承诺单独列为一章，其中主要有：开业前和开业后国民待遇、最惠国待遇、禁止业绩要求；投资促进的保护，征收和补偿；国家与国家之间、国家与投资者之间的争端解决，确保资本、收入、利润和红利等收入的自由转移条款。

区域和区域间的协定一般的目标是建立一个更有利于贸易和投资的框架，不仅仅是促进区域贸易的自由化，还要推动 FDI 领域的开放，以及减少对 FDI 经营的限制。所有这些协定的目的都是为了在区域内促进和提高贸易和 FDI 的流量。区域内和区域间的协定一般比双边投资协定的 FDI 议题更为广泛，因此，可以寻求各相关议题的平衡。发达国家与发展中国家签订的协定中往往引用了例外、保留、过渡期条款等，确保承担义务的灵活性，以适应不同国家的需要、能力水平和政策目标。

目前，在大多数国际投资协定中没有涉及到或没有充分反映的重要问题有：外国投资者的义务、投资母国的对个投资政策和措施、对发展中国家和最不发达国家的差别待遇、行之有效的协定监督、执行机制及后续行动。由于国际投资涉及到投资者、东道国和投资来源国的三方面关系，国际投资协定应为三方权利和义务的综合平衡。

2. 国际投资协定数量上的发展

A. 双边协议

从双边层次面上看，自从 1959 年第一个双边投资协定 (Bilateral Investment Treaty, BIT) 诞生以来，双边投资协定的数目逐年稳步增长，到 1989 年底，全球已有 385 个双边投资协定；20 世纪 90 年代以来，各国缔结的双边投资协定成倍增长 (仅 2002 年就有 76 个国家签订 82 个协议)，到 2002 年底，双边投资协定增加至 2,181 个，涉及 176 个国家和地区。与此同时，避免双重征税协议 (Double Taxation Treaty, DTT) 的数目也不断增加，到 2002 年底全球 DTT 共计 2,256 个，其中仅 2002 年就有 64 个国家签订 68 个 DTT。在这一期间，包含投资议题的双边自由贸易协定也在不断增加。多数双边投资协定是在发展中国家或转型国家之间签订的，45% 以上的双边投资协议不涉及发达国家，而发达国家之间也很少有双边投资协定。^[2]

B. 区域和区域间的协议

从区域和区域间的层面看，虽然仅针对国际投资的协议没有几个，但全球区域内和区域间直接包含投资的协议也在不断的增加。针对国际投资的协议包括经合组织 (OECD) 1961 年的《自由化

准则》和 1976 年的《国际投资和跨国公司宣言》，1998 年的东盟投资框架协议，安第斯集团（Andean Community）第 291 号决议，1994 年的《APEC 不具约束力的投资原则》等。除此以外，许多区域及区域间的自由贸易协议都直接包含了投资条款（章节），比如《北美自由贸易协议》（NAFTA）专门有一章（第 11 章）对投资做出详细的规定；南方共同市场（MERCOSUR）协议和预定于 2005 年完成谈判的《美洲自由贸易协议》（FTAA）都含有投资条款。

C. 多边协议

从多边层面上看，尽管 1948 年的《哈瓦那国际贸易组织宪章》胎死腹中，但各国为投资框架协议的努力从未停止过。这些努力不乏重蹈第一次努力的覆辙，如联合国的《跨国公司行为守则》（70~80 年代）和 OECD 的《多边投资协议》（MAI，90 年代后期）；另一方面，在建立多边投资规制上也取得了一些成果，如世界银行的《外国直接投资待遇指南》（1992 年），《国家间投资争端解决公约》（1965 年），《建议投资担保机构（MIGA）的协议》（1986 年），国际劳工组织（ILO）的《跨国公司和社会政策相关原则的三方宣言》（1977 年），WTO 的《与贸易相关的投资措施》（TRIMs，1994 年）和《服务贸易总协定》（GATS，1994 年）等。^[5]

四、各层面国际投资协定的优缺点

双边国际投资协议、区域国际投资协议和多边国际投资协议各有什么优缺点呢？对于这个问题并没有直接的答案，因为各层面上的投资协议有着不同的目的。例如，双边投资协定是从国际角度给投资者提供保护；包含投资问题的双边贸易和区域贸易协定是为了通过与投资自由化和投资保护相结合的贸易自由化来获得更大市场的收益。

1. 双边国际投资协定的优缺点

双边国际投资协定，包括含有投资问题的双边自由贸易协议的一个优势就是国家可以自由选择缔约伙伴国，并按照它们的具体情况来调整协议内容。国家可以灵活地设计其国际投资协定网络，把那些主要投资来源国包括进来，排除那些兴趣不大或坚持要求对本国不利的规定的国家。每个协定都分别谈判给了发展中国家更多的灵活性。

双边国际投资协定的另一个优势是，协定的谈判能很快结束。由于谈判的参与方只有两个，要考虑的情况和因素要比区域协议或多边协议少得多。而且，由于可以自由选择缔约伙伴国，国家可以选择那些对本国经济发展具有重要意义的，有相互需求的国家，或者是有共同利益和目标、相似经济状况的国家。这使得谈判速度大为加快。

双边国际投资协定的第三个优势是，绝大多数的双边协议只涉及投资开业后的阶段，缔约国对于资本的进入权、开业权这些对发展中国家具有重要意义的问题具有自主决定权。

另一方面，国与国之间讨价还价实力的不对称性使得弱国在双边谈判中处于不利的地位。虽然，在各种谈判情形中都是这样，但当发达国家与弱小而贫穷的发展中国家谈判时，当谈判的范围扩大时，这一点尤为突出。在最近签订的一些协定中，有一些本来是以保护投资者为目标的投资协定最后却掺杂着投资自由化的条款，如开业权、扩大限制使用的业绩要求等。所以，双边投资协议的“灵活性”也可能使发展中国家签订涵盖比原定的范围更广泛的协定。而在区域或多边投资谈判中，发展中国家为了共同的目的和利益，可以团结起来，增强在谈判中讨价还价的力量。

双边国际投资协定的另一不足之处是，它所建立的投资协定网络相当庞大。假设联合国的所有

成员国都两两缔结双边投资协定，那全球至少要有 18,000 多个双边投资协议。如此庞大的投资协定网络耗资巨大，对行政管理者也是一个巨大的挑战。在一次又一次的谈判中，对同样的问题要一次又一次地与不同对手讨论，一次又一次地界定投资的定义，一次又一次地在相关条款上讨价还价。这就难免会导致投资协定的不确定性，以及潜在的规则不一致和法律冲突。这些国际投资协定相互重叠，相互补充，成为一个涵盖各种承诺错综复杂的网络，执行过程中缺乏统一性、一致性，具有相当的困难。

2. 区域和区域间国际投资协定的优缺点

区域和区域间的投资协议涵盖的范围比双边协定要广一些，因此，各成员之间也就有了更多地利益权衡点和讨价还价的余地。区域或区域间协定的总目标是扩大区域市场，通常包括 FDI 进入的自由化和开业权，以及减少经营限制的规定。同时，由于各国发展状况的差异，这一类型的协定也给了各国在应用协定规定时更多的灵活性与自由度。例外条款、保留条款、过渡期等旨在确保协定的灵活性、符合各国的需要与能力的规定频繁地出现在区域和区域间的投资协定。这对发展中国家的的发展具有重要意义。

另一方面，区域或区域间协定各成员国的发展水平不可能一致，而协定的内容又不可能非常详细地考虑各国的具体情况，因而，区域或区域间的投资协定必定会对某些成员国的某些方面造成损害。同样，成员国为了获得某些利益，也会被迫放弃其他的一些利益。此外，由于投资的转移效应，区域外的国家将因此而受到损害。

3. 多边国际投资协定的优缺点

目前，在国际贸易、货币和金融政策方面都已经有多边框架的存在并有效地发挥着作用，而由于多次努力的失败，世界上至今仍然缺少一个综合性的国际直接投资多边框架。因此，多边国际投资协定的优缺点一时难以评判。其优劣之间的平衡主要取决于其目标、结构、内容和执行手段。^[6]

赞成多边国际投资框架的国家认为，它能为 FDI 的进一步扩张提供便利。具有法律约束力的多边国际投资框架能够改善国际投资环境，为国际投资环境增加更多的透明度、稳定性、可预测性以及安全性，有助于减少投资者的风险感知，缩小实际风险与政策不稳定之间的差距，进一步降低 FDI 障碍，增加国际投资流量。但是多边国际投资协定本身并不一定能保证有更多的 FDI 流量的增加，不一定能预测 FDI 流量的地理分布，因为这些首先，而且最重要的，是由国家个体的经济状况所决定的。

一些国家把多边投资协定看作是对双边和区域投资协定的补充。多边投资协定的确能为国际投资确定一个可适用的最低标准 (the floor of standard)。有的国家担心这一标准过低，提供比双边和区域协定更低的保护和市场准入标准，会损害国内企业的利益；另一些国家则担心这一标准可能会太高，即便有例外、保留条款，也可能会制约国家政策空间。^[2]

在多边国际投资谈判中，尽管弱国会团结起来集中它们的影响以便取得更有利的地位，但强弱国之间的力量悬殊并未消失。与双边和区域谈判一样，它也涉及到各国的讨价还价能力、谈判能力，以及强国欺负弱国的内在风险。

当然，多边国际投资框架可以作为双边或区域投资协定的基准，对那些想利用多边规制来支持国内发展的国家具有一定的帮助。而发展中国家通过将力量聚集在一起，至少能够在敏感议题上达

成一致获得更多在双边或区域协定中不能获得的利益。

OECD 的多边投资协定 (MAI) 谈判已经破产, WTO 的多边投资框架谈判也一时难以启动。各国仍在权衡多边投资框架的利弊, 多边投资框架的建立仍然任重而道远。

五、 结束语

IAs 在很大的程度上是对一国 FDI 政策的补充。无论是双边、区域层面, 还是多边层面, 国际投资协定的数量都迅速增长, 许多国际投资协定正在形成之中。国际投资协定在不同层面上的发展意味着国家 FDI 政策与 20 年前所处的环境大不相同。 尽管制定国际投资规制的各种方式有自己的优点和缺点、得利与代价, 但是, 国际投资协定的增加导致了各国的政策框架趋于相似。国际投资协定影响着国家 FDI 政策, 并与之互为互动, 有利于 FDI 的发展。国际投资协定为投资者提供了一个更透明、稳定、可预期和安全的环境, 也是一个更加开放的环境。它们给国际投资者一个更加明确的信号, 表明这些条款会比国家政策拥有更加稳定更加有效的作用。

参考文献

- [1] UNCTAD, 1998, World Investment Report 1998 [R], Geneva
- [2] UNCTAD, 2003, World Investment Report 2003 [R], Geneva
- [3] UNCTAD, 2000, World Investment Report 2000 [R], Geneva
- [4] 詹晓宁. 国际投资协定的发展及影响 [J]. 《国际经济合作》, 2003, (9)
- [5] 赵蓓文. 国际投资规则的发展与 WTO 多边投资框架奖励的可行性分析 [J]. 《世界经济研究》, 2003, (6)
- [6] 冼国明, 陈建国. 国际直接投资规制框架: 进展与问题 [J]. 《国际经济合作》, 2003, (9)