

推进 WTO 投资便利化

■ 林桂军 对外经济贸易大学对外开放研究院院长,对外经济贸易大学原副校长

Investment Facilitation 为什么应作为 WTO 核心议题

第一我们国家对外投资越来越多,我们需要。

第二是全球投资环境日益恶化,因此我们更需要。这里面更需要我们瞄准什么?我们瞄准的主要是国家安全问题。

国外在国家安全的审核上,特别加紧强化对中国的管制。

现在 WTO 在进行的一些像 TISA 轰轰烈烈,现在基本上不行了,很难有望达到什么。包括电子商务越往下谈越难。我就不相信美国敢开放 5G,让 5G 开放,能够进入美国?我们就拿这个条件,你开放 5G 我就同意,他就不敢。如果开放 5G,美国的情报系统,全部完蛋。他的情报系统依赖于现代的网络基础上我们这个要件就可以。这次进博会华为的老总说他们最大的杀伤力,他同意了 5G,他原来的情报系统是依赖于这个。有的东西我们是在转守为攻的时期。

投资便利化不同于投资开放,所以在里面宣言说的,所谓投资便利化,不涉及市场准入,不涉及投资保护,也不涉及投资和国家争端的解决机制。跟开放没有什么问题。因为跟开放关系不大,所以 WTO 争端上,容易接受。推动起来,也就比较容易。选择一个软柿子来捏。

投资便利化

2017 年 12 月提出,当时有 70 个 WTO 成员都参与了,支持率非常高,实际上是中国牵头的。这些国家占全球贸易 73%。FDI 66%。这次在上海又进行了小型的部长级会议,其中讨论了我们原来以为可能会讨论的争端解决机制,就争端解决机制这么急的问题没讨论,讨论投资便利化出现新的宣言。我算了一下国家,之前我说不知道这些国家有多少,找了一下有没有美国?没美国,这些国家数是 69 个。如果我算得准的话,可能到 70 个,没太明显的增加量。又在上海发了宣言,但没有具体的细节。

中国是投资便利化最积极的推动者。我们现在最主要问题是怎么推,这是我们研究的重点。很多国家,包括巴西、阿根廷、日本、德国都是非常积极的。这个议题自提出以来,一直在日内瓦进行着不断的研讨。在非洲和中亚国家也进行了积极研讨。

投资便利化进程的水平目标

我们推进的时候,首先明确投资便利化进程的水平目标,我们要实现什么样的水平?推动投资便利化,首先要意识到当前不利的环境,人们对于 WTO 是否有能力达成新的协议,实际上是没有信心。

当前国际上大的形势,是不利于开展投资问题的谈判。一些力量和思潮,可能会设法干扰这一进程。在战略层面,西方国家凡是

中国反对的,他就反对,凡是中国反对的,他就拥护。只要我们牵头他就反对,已经形成了思维定势。寻找各种借口进行阻挠。我们代表发展中国家进行谈判,现在有一个问题,如果中国不是发展中国家,我们就不需要这些谈判,中国在积极寻求代表发展中国家来谈投资便利化。巴西这几次我代表发展中国家,我作为主席代表发展中国家谈补贴,发展中国家你走,你不是发展中国家。这对于国家的争议很大。现在南非和印度的反对,对这个问题不高兴。美国的兴趣不大,认为水平太低,没有什么开放。

中国的推进策略,应该是低调-低起点-渐进这样的策略。开始的时候在多边,我们也可以在单边开放上,区域的开放上更加积极,但在多边体制上要采取一种温和的态度。关注一些阻力小的问题,然后保证车轮能够往前转。所以,WTO 总干事长在上海小型部长会议完了之后说,我们向世界表示,在 WTO 出现危机时候,WTO 还在运转,还能够做事。

但是低调-低起点-渐进要注意的因素。投资便利化谈判所面临的情况非常复杂,即使是支持便利化的成员,也会持不同的观点。一些成员对投资便利化持全面否定态度,一些国家你要让我同意我就要价了,这些我们都都要有所充分准备。要能保证一开始就赢得多数人的支持。

在提案中中国应该怎么定位呢?

第一,坚持只注重投资便利化,特别是谈服务贸易的时候,谈着谈着,我们原来是有承诺水平的,谈投资便利化,结果超出了原来的WTO的承诺水平,这就麻烦了。

第二,在适当时机,支持拥有关键多数的诸边结果,不必等待全面多边协议的达成。我们这50个国家认为,就这么做的。

第三,支持在投资便利化协定中创立类似贸易便利化协定的S&DT,发展中国家特殊待遇条款。避免引入WTO争议的问题,如发展中国家地位、自我认定、毕业等等。

第四,拟定一个框架协议,为获得更多支持,其中包含更多原则性的宣誓性的东西,避免过多的生硬的纪律规范。

第五,尝试软规则,即在开始或者结束部分引入一些非约束性的指导建议。

第六,支持渐进的方法,有争议的议题放置一边,以免谈判超负荷。

第七,根据WTO贸易便利化规则,投资便利化也应该建立相应的纪律。

第八,采用模块的方法推进谈判。成员选择不同的模块,完成之后这个模块谈判就算是结束。采取这样的方式来推进。

目标建议

我们针对什么,减少简化与外资进入有关的行政程序和不必要的行政要求,加强国际合作。我们国家要识别,我们要求别人做什么,别人也要识别一下对我们提出什么样的要求。

减少/消除歧视性和单边的措施。

最大限度抑制滥用国家安全所导致的投资限制措施,初期可将重

点放在透明度和对限制措施和审核程序进行多边评估的办法。我们主要的目的就是针对美国,但不能涉及它的国家安全,但可以涉及国家安全程序能不能标准化,全世界采用同一程序来执行。这样对我们有很大的好处。因为欧盟,美国,包括日本,都推出对中国歧视性的国家安全审核的标准。

提高东道国贸易和投资政策的透明度和可预测性。

加强WTO对影响投资政策和规制的监管。

为国内政策自主权保留合理空间。

以建设性的方式保护发展中国家的利益。为什么要建设性的方式呢?多哈回合开始时发展中国家待遇存在很大的问题,我们未来多哈使它成为有建设性。

平衡参与者数量和承诺水平之间的关系,确保尽可能多的成员参与谈判。大多数成员基本同意了,水平低点也没事。

确保关键成员参与诸边协议,这些成员包括最大经济体,中国最大的对外投资国和“一带一路”国家主要成员。最不发达国家和发展中国家也应有一定的代表。

为未来铺平道路

我们的促进战略,中国也很积极,在上海这么重要的会议中请来这么多的部长,来谈论这个问题。

第一,中国应该利用相关重要的世界论坛,公开反对投资民族主义。

第二,拟定一整套话语体系,让世界相信这一趋势对世界所有国家、对多边贸易体系和全球经济构成的威胁。我们不能自己乱讲,我们好多都是自己的语言,讲完了,别人

听不懂。

第三,话语体系要避免让人认为投资民族主义只是中国问题,而不是世界的问题。

第四,制定一个综合的兼顾各方利益的投资便利化计划,组成国家集团,将计划正式提交WTO。我们商务部考虑半天有没有完整的计划,还是说我们就搞这些,拟定几条。这要经过长时间的一至两年的研究,一个团队才能够拿出来,如果没有人做这块的工作,等于是从头开始。

第五,根据目标,中国应该瞄准2020WTO第12届部长会议,争取取得成果。现在这个结果我看公布的已经说了,这个事,2020年见。那么即使没有达成谈判变化的最终协议,也应该向会议提交一项结论性的成果,为谈判提供重点和未来的动力。我们并不见得非要点什么。从现在开始到2020年,中国在日内瓦WTO总部和主要国家的首都动员力量,唤起全世界对于投资便利化倡议的支持。

第六,中国应该减少中美分歧影响其推动WTO投资便利化进程。相反,应该向WTO成员表示,即使WTO处在最困难的时期,WTO仍将发挥重要作用。而不是我们重点打美国要怎么样。人家听起来觉得没什么意思,那是你们两个国家的事,我们从WTO回来,你们谈了半天不就是中国、美国,说说我们应该怎么办?所有这些给我们的提示,不要在很多场合过多的关注美国怎么样,美国也不要过多关注中国怎么样。当中国和美国吵的时候,别的国家都不说话了。总干事说你的命题太敏感,别的国家都躲的远远的。▲

(本文全文转载《国际贸易论坛》2019年第四期)