

RCEP 投资规则对中国双向直接投资的影响与策略选择

■ 黄萍 刘帅 朱佳怡 江苏海洋大学

摘要:《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)投资规则包括投资自由化、投资促进、投资保护、投资便利化四个方面。如何在 RCEP 投资规则下合理对外投资,吸引更高质量的外资,是双循环新发展格局下我国政府和企业在国际投资方面面临的重要问题。本文将 RCEP 投资条款与其它国际投资协定进行比较,进一步分析 RCEP 投资规则对中国“引进来”与“走出去”的影响,并从政府和企业等角度提出相应的应对策略。

关键词:RCEP;投资规则;中国;双向直接投资

《区域全面经济伙伴关系协定》

(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 于 2020 年 11 月由东盟十国以及中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰 15 个国家正式签署。RCEP 协定的内容不仅包含货物贸易、原产地规则、投资等传统议题,还涉及到电子商务、海关程序、政府采购等新议题。其中,投资部分位于第 10 章,涉及投资自由化、投资保护、投资促进、投资便利化四个方面的内容。RCEP14 国是中国重要的投资伙伴,2019 年来自 RCEP14 国的投资为 176.12 亿美元,占中国利用外资总额的 12.75%,中国对 RCEP14 国的投资为 163.57 亿美元,占中国对外投资总额的 11.95%。对标 RCEP 协定投资规则,完善国内相关法规政策,制定行业开放实施方案,对于双循环新发展格局下中国实现高质量“引进来”和高水平“走出去”具有重要意义。

一、RCEP 与 WTO 投资规则的分析与比较

近年来,由于世界贸易组织(WTO)引领的多边谈判受阻,在美国双边投资范本的影响下,美式投资协议框架逐渐成为国际投资协定制定的参考范本,市场开放度及标准都超出了 WTO 框架下的承诺。本部分将 RCEP 第 10 章投资与 WTO 的《与贸易有关的投资措施协议》(简称 TRIMs)、日本主推的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、美国、墨西哥和加拿大签署的《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)作比较分析。

(一)投资自由化条款

投资自由化条款包括国民待遇、最惠国待遇、待遇的最低标准、禁止业绩要求、保留和不符措施等内容。TRIMs 协议只规定消除导致贸易限制和扭曲的投资措施,在其附件的例示清单中列举了两种与国

民待遇不一致的投资措施,以及三种与普遍取消一般数量限制义务不一致的投资措施。相比较而言,RCEP 投资章节与 CPTPP、USMCA 在投资自由化条款上规定得更为详细,其中禁止业绩要求除了禁止出口限制、本地化比例、进口用汇限制等,还包括禁止强制转让技术、向特定市场销售等要求。同时,考虑到不同成员国经济发展水平的差异,RCEP 还规定了一些例外条款,如最惠国待遇条款不适用于柬埔寨、老挝、缅甸和越南,禁止业绩要求中的部分条款不适用于柬埔寨、老挝和缅甸。

(二)投资保护条款

投资保护条款包括转让、特殊程序和信息披露、损失的补偿、代位、征收、拒绝授惠等内容。TRIMs 规定了透明度、通知和过渡安排等内容,对损失的补偿、代位、征收等均无规定。RCEP 投资章节与 CPTPP、USMCA 在投资保护条款上均有详细规定,如规定各缔约方应允许所有与涵盖投资有关的投入资本、利润、

[基金项目]本文系国家社科基金项目“新时期我国利用外资和对外投资协调发展的互动机制研究”(项目编号:19BJY197);江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目“新时代江苏省绿色经济效率评价及影响因素研究”(项目编号:2019SJA1563)。

[作者简介]黄萍(1977—),女,江苏海洋大学讲师;研究方向:国际投资。刘帅(1998—),男,江苏海洋大学硕士生;研究方向:国际商务。朱佳怡(1999—),女,江苏海洋大学本科生;研究方向:国际贸易。

股息、利息、技术许可使用费等转移自由且无延迟地进出其境内，武装冲突或内乱而使投资所遭受损失时应给予另一缔约方的投资者和涵盖投资非歧视性待遇等。然而，在投资争端解决机制的问题上，RCEP 投资章节第 18 条将投资争端解决程序的谈判列入工作计划，未涉及将争端提交国际投资争端解决中心（ICSID）等仲裁机构的解决方式。CPTPP 和 USMCA 中均详细规定了投资者—国家间争端解决机制，程序清晰完整，包含磋商、谈判、仲裁、专家报告、裁决等条款。

（三）投资促进与投资便利化条款

与 TRIMs、CPTPP、USMCA 相比，RCEP 有专门的投资促进和投资便利化条款。RCEP 投资章节第 16 条规定在成员国之间组织各类投资促进、商业配对活动，以及组织和支持举办与投资促进相关的各类介绍会、研讨会等，以方便成员国企业了解投资有关的法律法规、商业信息。第 17 条投资便利化条款提出各成员国应当简化投资申请及批准程序，为投资行为创造一个良好的环境，促进投资法律、法规、政策、程序等信息的传播，设立联络点向投资者提供帮助、咨询、投诉等方面的服务。事实上，投资促进和投资便利化也是我国 2020 年新实施的《外商投资法》中的重要内容，该法明文规定“外商投资企业依法平等适用国家支持企业发展的各项政策”，“国家建立健全外商投资服务体系，为外国投资者和外商投资企业提供法律法规、政策措施、投资项目信息等方面的咨询和服务”等，在法律层面有效保障外资企业在我国经营的平等权利，实现了国内制度和国际制度

的接轨。

二、RCEP 投资规则对中国双向直接投资的影响

（一）高标准的市场准入为中国“走出去”提供更多投资机会

RCEP 投资章节第八条保留和不符合措施中将市场准入的机会以负面清单方式来呈现，即东道国政府依靠清单形式对进入国内的投资进行限制，除限制条目以外的投资即被推定为允许合法投资。在协议的附件三“服务和投资保留及不符合措施承诺表”中，RCEP 成员国对制造业、农业、林业、渔业、采矿业 5 个非服务业行业的投资实行统一的负面清单制度，做出了较高水平的市场开放承诺。RCEP 负面清单制度对于消除部分行业的隐形准入限制，增强投资的可行性和可预测性具有重要意义。同时，各方应当提供与服务和投资保留及不符合措施承诺表中包含的同等或更高水平的自由化承诺，并适用棘轮机制，保证了各方承诺的稳定性。RCEP 成员国对彼此实施负面清单的投资承诺将为区域内各国企业对外投资带来便利，也增加了我国企业海外投资的机会。

（二）原产地累积规则促进区域内产业链和供应链融合

RCEP 第 3 章第 4 条规定区域累积的原产地规则，使得产品原产地价值成分可在 15 个成员国内进行累积，这一规定有助于跨国企业有效利用各成员国的比较优势在区域内建立分工更精细的产业链生产体系。RCEP 成员国中既包括工业体系发达的中国、日本、韩国，也包括农业矿业资源丰富的澳大利亚、新西兰，同时有越南、缅甸、柬埔寨等

欠发达国家。跨国企业依托区域内发达经济体技术和管理优势，以及发展中国家的劳动力资源和自然资源，充分利用区域内原产地累积规则，在 RCEP 内形成产业链、供应链和价值链的闭环。中国企业应全面掌握协定内规则内容，用好 RCEP 的优惠便利，发挥中国产业链完整、配套设施完善的综合优势，加大“走出去”的步伐，通过设立境外产业合作园区、中小企业合作园区等方式扩展区域价值链，与东南亚国家在产业链方面形成垂直分工体系，比如我国的一些企业将纺织、塑料等低附加值的生产转移到柬埔寨、老挝等东南亚国家。

（三）高水平的投资保护为中国对外直接投资提供安全保障

RCEP 协定在投资保护方面采用了“实体先行”的策略，先就实体保护标准达成协议，然后再对投资争端解决机制进行谈判。传统投资保护条款主要涉及转移、征收和国有化条款等。对投资者来说，在进行投资活动时投入的资本以及与投资有关的其他款项的自由流动程度是在做投资决策时必须考虑的重要因素之一。RCEP 投资章节第九条转移条款规定：“每一缔约方应当允许所有与涵盖投资有关的转移自由且无延迟地进出其境内”，条款详细，落地性强，有效保护了投资者投资转移的便利性，增强投资信心。征收和国有化一直是跨境投资的风险之一，对于外国投资者来说，资产被征收和国有化，尤其是在东道国没有正当程序的情况下任意征收和国有化，对企业投资经营是一个严重打击。RCEP 投资章节第十三条对征收的具体情况、国有化补偿等做了详细规定，给予投资者有效的制度保

护。

(四) 准入前国民待遇 + 负面清单提升我国对外资的市场开放度

要扩大高水平对外开放,吸引更多优质外部要素资源,促进国内大循环,制度型开放是重点。我国对外资准入的管理制度已从正面清单转为负面清单,并在《外商投资法》中以法律形式确立。RCEP 协定是我国首次在自贸协定项下以负面清单形式对投资领域进行承诺。自 2017 年以来,我国已经连续 4 年修订全国和自贸试验区外资准入负面清单,特别管理措施条目数分别由 93 项、122 项减至 33 项和 30 项,这对推动我国外商投资管理制度改革、落实《鼓励外商投资产业目录(2020 年版)》,推动引资与引技引智引才相结合发挥重要作用。在金融、基础设施、汽车、农业等行业领域,我国也推出了一系列重大开放举措,不断放宽外资准入限制,吸引优质跨国企业来华投资。对我国而言,外商来华投资存在的顾虑很大一部分体现在行业准入门槛、人员出入境限制、手续办理繁琐等方面,协议实行以后,将会大幅度减少 RCEP 成员国企业进入我国的投资障碍。

(五) 服务贸易开放清单提高行业内竞争水平

RCEP 协定在服务贸易方面做了比较大的开放承诺,涉及金融、电信、交通、旅游、研发等多个部门。中国等 8 个成员采用正面清单承诺,但将在协定生效后 6 年内,转化为负面清单。从服务部门数量来看,我国在原基础上又新增了研发、管理咨询、空运等 22 个部门的开放清单,提高了金融、法律、建筑等 37 个部门的承诺水平。2021 年 7 月海南自贸港发布了我国首张跨境服务贸

易负面清单,统一列出国民待遇、市场准入、当地存在、金融服务等方面对于境外服务提供者以跨境方式提供服务的特别管理措施,具体包括十一类服务业中共 70 条负面清单,为在下一步自贸试验区以及后续全国实施跨境服贸清单管理制度探索路径、积累经验。近十年来,全球跨境服务贸易年均增速约是货物贸易平均年增速的两倍。RCEP 服务贸易的开放承诺,将使区域内跨境服务贸易的发展潜力得到进一步激发。我国服务贸易的开放将吸引更多的跨国企业来华投资,相关服务供给数量增加,不可避免地会对我国一些长期受到保护的服务业造成冲击。

(六) 投资促进和投资便利化措施增强外商投资信心

RCEP 投资章节详细规定了投资促进和投资便利化问题,各成员国之间承诺采取组织联合投资、促进商业配对、增强信息交流等方式,为企业跨境投资提供支持与帮助。协定还承诺了诸多投资便利化措施。我国是吸引外资大国,一直强化对投资促进和投资便利化措施的推进力度,积极举办“中国国际服务贸易交易会”、“中国 - 东盟博览会”等大型交易会,提升展会平台作用和溢出效应。商务部 2021 年发布的《关于围绕构建新发展格局做好稳外资工作的通知》中提出健全外商投资服务保障体系,完善外商投资服务机制,增进与外商信息交换,推动重点外资项目顺利进行。这些举措有助于外商增强对华投资的信心,为外商来华投资打下良好的制度基础,对“引进来”发挥重要作用。

三、RCEP 下中国双向直接

投资发展策略

(一) 学习利用 RCEP 规则,深度参与区域产业链供应链动态调整

RCEP 各成员国已经在货物贸易、服务贸易、投资、自然人移动等多方面达成了重要共识。投资负面清单的市场开放承诺模式,能够有效提高各成员国政策的透明度,消减跨国投资壁垒,提升我国企业在该区域内进行产业链布局的自由度,实现对外投资的增长。我国企业要抓住 RCEP 带来的机遇,充分学习利用协定内容,如利用 RCEP 原产地累积规则,合理安排生产布局,扩展和培育区域内的产业链供应链,提升产品附加值,促进区域内经贸合作;利用海关便利化协定和电子商务规则,高效促进产品跨境流动,服务 RCEP 市场;利用日本在 RCEP 下作出的高于 WTO 项下承诺,创新探索合作模式,增加与日本在先进制造业、高新服务业方面的双向投资,共同打造新经济产业链等。

(二) 对标国际先进产业水平,助力高水平“走出去”

为了适应 RCEP 协定实施后更加开放的国际环境和竞争更加充分的新形势,我国应对标国际先进产业水平,梳理完善我国制造业质量标准、规则等,促进制造业向中高端迈进。这一目标完成的关键在于提升企业的国际竞争力,要求企业增强专业精神和精益求精意识,提高跨国管理水平,培育竞争与合作新优势。基于此,建议技术国际领先型企业积极加速产品研发、技术创新、专业设计等附加值高、利润空间大的产业布局,推动企业逐步向产业链“微笑曲线”的研究设计端和服务端攀升。建议劳动密集型比较

优势企业以高标准、精细化为发展方向,积极转型发展,扩大市场品牌影响力。我国应大力发展对外投资中介服务,支持一些具有国际竞争力的企业根据市场原则投资并购 RCEP 其他成员国的优质资源和先进企业,在借鉴国外先进技术和理念基础上提升自主创新能力,增强中国对重要产品、原料、技术和营销渠道的掌控力,稳固提升我国在区域产业链供应链中的核心地位,改善对外投资绩效。

(三)完善国内法律法规,推动制度型开放

RCEP 协定作为国际条约,要实现其在国内的适用,需要我国对国内相关法律法规做出相应的转化和调整,实现国内制度实践与全球通用规则的接轨。近两年来全国人大及其常委会出台的相关法律与 RCEP 的立法适配性程度达到了较高的标准,修改程度也相对较小,具体比如出台的外商投资法、出口管制法、电子商务法等法律,以及对著作权法、专利法等相关法律的修订,无不体现我国立法机构对接国际规则所做出的努力。同时,在部门规章制度,税率调整、服务负面清单设立、投资负面清单完善、还有自然人移动的开放等方面均有具体体现。另外,我国一些重点领域在与 RCEP 协议对接方面还不完善,还需要根据 RCEP 提高标准继续探究,例如应促进投资保护、知识产权保护等领域的配套立法工作陆续展开,与 RCEP 相冲突的法律规范应当及时予以修订。

(四)提高公平竞争意识,妥善应对市场挑战

RCEP 协定对制造业、农业等非服务业以及服务业的总体开放承诺

显著高于成员国间现有自贸协定水平,中方服务贸易开放承诺也达到了已有自贸协定的最高水平。RCEP 高水平市场准入将使国内相关产业面临更大的竞争压力,企业要全面认识更大范围、更高标准开放与竞争带来的机遇和挑战,增强转型升级紧迫感,练好内功,应对竞争挑战。RCEP 的原产地累积规则一方面会帮助区域产业链深度融合,但是另一方面会面临低端产业转移的挑战,特别是一些劳动密集型产业可能向老挝、柬埔寨等生产成本更低廉的国家转移。针对可能出现的问题,我国企业应发挥国内的大市场优势,充分利用工业部门齐全和综合配套能力强的有利条件,借助我国在基础设施完善、信息技术先进、物流体系发达、平台载体丰富等方面的综合优势,增加内生动力,增创发展新优势,妥善应对产业链重构带来的风险和挑战。在必要时,企业也要善于合理运用贸易救济等措施,寻求政府支持,维护企业的合法利益。

(五)培育国际一流营商环境,实现高质量“引进来”

《2020 年营商环境报告》显示,我国是全球营商环境改善最显著经济体之一。近年来中国一直努力改善营商环境,持续推动更高水平对外开放,形成双循环的新发展格局。中国积极抓住 RCEP 重大战略机遇,将营造法治化、市场化、便利化的营商环境视为实现高质量“引进来”的重要基础。具体措施包括落实通关便利政策和通关口岸优化等措施,加快建设数字政府,推进国际性综合交通枢纽城市建设,增强政府部门的管理和服务能力等。商务、海关等对外管理部门须尽快熟悉 RCEP

规则,提高“互联网+政务服务”“智慧监管”的能力,持续深化“放管服”改革,提高政府工作效率,增强城市的投资吸引力。

(六)利用 RCEP 联合委员会机制,解决投资贸易争端

在 RCEP 协定框架下,各成员国之间建立起了 RCEP 联合委员会机制,成员国可就协定执行过程中遇到的相关问题在各国之间协商解决,也可以针对协定执行过程中暴露出的不足提出改进和加强合作的建议。我国企业在对 RCEP 成员国投资过程中,经常会遇到税收、服务投资、营商环境、政治风险、劳工标准等方面的问题,应建立争端解决意识,可以通过地方商务部门报送给商务部国际司,或者反映给驻外使馆经商处,借助官方力量通过 RCEP 联委会及时与外方磋商解决。另外,我国也应尽快完善国内相关法律法规,与 RCEP 的投资规则接轨,培养国际投资争端解决领域的专业人才,加大协定实施相关培训力度,通过在企业之间普及国际投资、争端解决、关税减让的基础知识来真正提升解决投资争端的能力。▲

参考文献:

- [1] 屠新泉,曹鸿宇.中欧 BIT 谈判投资自由化问题研究[J].国际贸易,2019(9):48-54.
- [2] 李思奇,牛倩.投资负面清单制度的国际比较及其启示[J].亚太经济,2019(4):95-104.
- [3] 张蕴岭,马天月.国际投资新规则及中国应对策略[J].国际展望,2019(4):23-38.
- [4] 张纪凤,王冠儒,孙元昊.新时期江苏双向直接投资政策支持体系研究[J].江苏海洋大学学报(人文社会科学版),2021(2):107-113.
- [5] 李宁. RCEP 就要来了,中企准备好了吗? [N]. 国际商报,2021-3-29(4).