

王碧珺

wangbijuncass@126.com

中美投资谈判重大突破，进一步释放改革信号

在昨天刚刚结束的第五轮中美战略与经济对话中，一个重要的成果是中方同意以准入前国民待遇和负面清单为基础与美方进行投资协定实质性谈判。

这是中美在 2008 年启动双边投资协定谈判以来所获得的最大突破，标志着中国达成高水平投资协定和参与全球投资治理的态度，以及推动中国企业“走出去”促进产业转型升级的决心，更重要的是进一步释放了改革信号。

然而，中美投资协定谈判仍然是一个长期过程，能否真正减少中国企业在美投资遭遇的壁垒还取决于谈判推进的程度，但下一步的重点是负面清单的磋商。

从 2008 年 9 月到 2013 年 6 月，中美双边投资协定已经举行了九轮谈判。虽然中美双方均表达了推动谈判取得进展的意愿，但谈判一直没有进入实质性阶段，双方一直在进行初步的讨论和核对文本。

中美投资谈判之所以迟迟没有进展主要有两个障碍：一是，美国的惯例是用双边投资协定范本作为谈判的蓝本，而美国在 2009 年底开始对其 2004 年版双边投资协定范本进行修订，在没有最终敲定新范本前，美国很难跟中国进行实质性

谈判；二是，中美在投资准入和投资待遇等多个问题上存在较大分歧，部分分歧构成对双方外资管理体制的重大挑战，如果没有双方极大的努力，谈判很难进行下去。

随着 2012 年 4 月美国新的双边投资协定范本的公布，第一个障碍已经基本扫清。这次在中美战略与经济对话中中方承诺准入前国民待遇和负面清单，标志着第二个障碍也取得重大突破，中美双边投资协定谈判将很快进入实质性阶段。

这一突破具有三个方面的重大意义。

一是有望降低中国企业海外投资壁垒，提高海外投资权益保障。中国 2012 年已经成为全球第三大对外直接投资经济体。但中国企业在美国投资频频受阻。中海油 2005 年收购尤尼科所遭遇的种种阻力和反弹至今仍为中美经济合作蒙上了阴影。在此之后，倍受关注的还有华为在美国的一系列受阻投资以及三一集团在俄勒冈州的风场发电项目。受此影响，华为无奈暂缓开拓美国市场，而三一愤而起诉美国总统奥巴马和美国外国投资委员会（CFIUS）。事实上，即便是那些最终实现了在美投资的中国企业背后的挫折也一言难尽，包括联想 2005 年收购 IBM 个人电脑业务以及今年中海油收购尼克森石油公司。如果能与美国缔结投资协定，将切实提高对中国企业海外投资的权益保障、降低可能遭遇的投资壁垒。

二是有望通过中美达成的投资协定模板撬动多边投资框架的建立，体现中国积极参与全球经济治理、承担全球责任的大国担当。在全球经济治理框架中，贸易体系有 WTO（世界贸易组织），金融体系有 IMF（国际货币基金体系），但投资体系尚无具有广泛性和约束力的全球投资协定。然而，建立全球多边投资协定的需求已经暗流涌动。2012 年 4 月，美国和欧盟共同发布了关于国际投资的七项共同原则，直指中国等发展中国家。中国需要从一开始就参与到全球投资治理体系的构建中，发出自己的声音和利益诉求。中美投资协定谈判很快进入实质性阶段将有助于推动这一谈判成为一个构建多边投资框架的范本和平台，从而撬动多边投资体系的建立。

三是释放了改革信号，体现了领导层的改革决心。中美投资协定谈判最大的分歧一直是是否将国民待遇覆盖至外资准入阶段，即在设立或并购时，只要没有纳入负面清单的项目，东道国就必须给予外国投资者无歧视之国民待遇。而负面

清单是投资部门排除清单采用负面列表模式。只有负面清单中的部门、法规与措施才能不履行双边投资协定，未列入负面清单者均需要受到双边投资协定的规范。

而中国对于外资一直实行的是准入后国民待遇和混合清单。准入后国民待遇只适用于外资在已经获准进入后的营运阶段，而不适用于外资准入阶段。中国针对外资准入实行《外商投资指导目录》是混合列表，包括鼓励目录、限制目录和禁止目录。

这次中方承诺以准入前国民待遇和负面清单为基础与美方进行投资协定谈判，不仅意味着进一步推动行政审批制度改革，同时也表明将带动我国的外资管理体制、金融体制、司法体制等多方面的改革。

然而，尽管这是重大突破，同时也意味着中美投资协定谈判也即将进入艰苦的阶段，其中的长期性、复杂性不容小视，而且是否能真正降低中国在美投资壁垒、撬动国内相关领域的改革，还取决于进一步的谈判成果。

下一步谈判的重要方向是将哪些项目列入负面清单中。

在准入阶段就给予美国投资者国民待遇是对我国现有外资管理体制的重大突破。但这并不意味着丧失对外资的监管，毕竟世界上没有无条件的准入前国民待遇。在给予外资准入前国民待遇时，也允许东道国对这种待遇提出保留。而保留的形式有一般例外、临时保障措施和以负面清单形式保留的不符措施，其中最重要的是不符措施。从国际经验来看，不符措施可以涵盖的内容非常宽泛，只要双方协议，一国可以将其认为不能或者暂时不能开放的部门和领域，甚至是目前暂不存在的部门和领域，以及将特殊的投资体制都纳入负面清单进行保留。

同时，中方应该提出自己的双边投资谈判范本，重点纳入 CFIUS 的国家安全审查制度。中国公司投资美国深受 CFIUS 基于“国家安全”考虑审查的阻碍。但按照现有的美国投资协定谈判范本，即使中美达成投资协定，也无法规避此类审查。因此中方应该将 CFIUS 的国家安全审查制度也纳入到中美双边投资谈判之中，目的是加强对 CFIUS 的监管和规范，防止正当的“安全审查”被滥用，或者被政客和商业竞争对手所利用。

另外中方需要注意的是兼顾平衡作为东道国的基本利益与日益增长的海外

投资利益。中国目前已经成为全球第二大外商直接投资的接受国、第三大对外直接投资国。在投资问题上中国凸显出双重身份，需要在双边投资保护协定谈判中审慎校准作为投资东道国的利益与成长中海外投资大国的利益平衡问题。

IIS 简介：国际投资研究系列（International Investment Studies）是中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室的研究成果。该室的主要研究领域包括跨境直接投资、跨境间接投资、外汇储备投资、国家风险、国际收支平衡表与国际投资头寸表等。国际投资室的成员为张明、王永中、张金杰、李众敏、李国学、潘圆圆与韩冰，定期参加国际投资室学术讨论和报告写作的成员还包括姚枝仲、王碧珺、林念、王宇哲、高蓓、陈博、刘洁与徐以升。我们的主要产品包括：中国跨境资本流动季度报告、中国对外投资季度报告、国家风险报告、工作论文与财经评论等。

责任条款：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室所有。未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员的个人看法，并不代表作者所在单位的观点。