

本文已发表于《国际经济评论》2016 年第 4 期，并被人大报刊复印资料《世界经济导刊》2016 年第 10 期转载。

韩冰¹

helenacass@163.com

二十国集团在国际投资领域的合作与前景展望

摘要：二十国集团（G20）是当前国际经济合作的首要论坛，在投资领域致力于推动国际投资多边合作，促进国际直接投资发展。2016 年中国作为 G20 峰会轮值主席国，为促进全球投资恢复强劲增长，针对国际投资体系呈碎片化发展的现状，提出 G20 应在自愿基础上共同探索制订非约束性的全球投资指导原则或框架，推动 G20 机制参与全球投资治理。本文回顾与梳理了 G20 历次峰会在投资领域取得的成果，剖析了 2016 年 G20 中国峰会投资议题提出的动因，探讨了 G20 在投资议题成果落实与促进 G20 成员在全球投资治理领域合作亟需解决的问题与面临的挑战，并在此基础上提出了相应的政策建议。

关键词：G20；国际投资；《G20 全球投资指导原则》

¹ 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资室副研究员。

二十国集团（G20）的合作始于 1999 年为防止东南亚金融危机再次发生而建立的 G20 财长与央行行长会。2008 年国际金融危机发生后，升级为领导人峰会。2009 年匹兹堡峰会上被确认为“国际经济合作的首要论坛”，G20 也由此从一个应对危机的特设委员会升格为一个关于金融和经济的全球治理机构。²实现有益于全球的世界经济稳定、持续增长是 G20 自 1999 年诞生即确定的目标。投资能够提升经济体的生产能力，有助于创造就业、增进福利、促进包容性增长。为此，G20 一直关注投资问题，致力于推动国际投资合作，加强国际投资政策协调，促进国际直接投资发展。

一、G20 在国际投资领域的合作与主要成果回顾

梳理 G20 历次峰会宣言、公报、达成的行动计划等文件，可以发现 G20 在国际投资领域的合作与成果主要体现在三个方面：一是反对投资保护主义；二是增加基础设施投资融资；三是促进投资以增强增长的动力。

（一）反对投资保护主义。自 2008 年在华盛顿举办首次领导人峰会以来，每届 G20 领导人峰会宣言均强调反对投资保护主义。2008 年 11 月《二十国集团华盛顿峰会宣言》指出“我们的工作遵循一个共同信念，即市场原则、开放的贸易和投资体制、受到有效监管的市场”，“反对提高投资、货物及服务贸易新壁垒”。2009 年 4 月《二十国集团伦敦峰会宣言》中，G20 领导人在重申华盛顿峰会宣言中的反对保护主义的承诺的同时，进一步承诺“将采取一切力所能及的行动来促进和推动贸易及投资”。2010 年 6 月《二十国集团多伦多峰会宣言》中，G20 成员将反对保护主义、促进贸易和投资的承诺延长 3 年，至 2013 年底。此后的历次峰会也都一再重申反对投资保护主义，承诺将各自国内政策举措对贸易和投资造成的负面影响降至最低。

与此同时，自 2008 年华盛顿峰会开始，G20 就号召世界贸易组织（WTO）、经济合作与发展组织（OECD）、联合国贸发会议（UNCTAD）根据各自职责监督 G20 成员采取的贸易与投资措施，并公开报告 G20 成员上述承诺的落实情况。截至 2016 年 6 月，OECD 与 UNCTAD 联合发布了 15 次《G20 投资措施报告》（Report

² 约翰·J·柯顿：《二十国集团与全球治理》，郭树勇、徐谔律等译，上海人民出版社，2015 年 11 月版，第 381 页。

on G20 Investment Measures)。最近一次的《G20 投资措施报告》显示，自从 2009 年监督实施以来，几乎所有的 G20 成员采取的投资政策改变都是增加对外国投资的开放度，超过 80%的针对外国直接投资的具体措施在性质上是使投资趋向自由化。³这表明，G20 成员基本践行其在峰会宣言中的反对投资保护主义的承诺，在 2008 年国际金融危机发生后，G20 促成了各成员在投资领域选择一致的政策立场，保持紧密合作。

(二) 增加基础设施投资融资。基础设施投资是推动经济复苏的重要引擎，其可提升潜在增长率，促进中长期经济增长。G20 近年来一直致力于推进基础设施投融资工作。2010 年首尔峰会达成的《多年发展行动计划》中，G20 成员阐述了在基础设施方面的计划，“克服基础设施投资障碍，开发新的项目投资渠道，改善投资能力，促进增加基础设施投资融资”，并制订了全面的基础设施行动计划。2011 年 11 月《二十国集团戛纳峰会宣言》中，基础设施被视为消除阻碍发展中国家发展瓶颈的优先要务。2013 年 9 月《二十国集团圣彼得堡峰会宣言》中，明确提出“重视长期投资融资，包括基础设施和中小企业融资以促进经济增长、创造就业和发展”，同时指出“投资环境在吸引长期融资上具有极高的重要性，将全面识别并解决阻碍动员私人资金的因素，改善投资条件并提高公共投资的效率”。为通过增加高质量的投资促进经济和创造就业，本届峰会新建了长期投融资研究小组（G20 Study Group on Financing for Investment），帮助评估影响长期投融资可及性的因素，并致力于在布里斯班峰会前制定并开始落实一系列集体和国别措施，以实质地改善国内投资环境，特别是基础设施和中小企业的投资环境，使其更有利于长期投融资和推动更多项目得到落实。2014 年澳大利亚作为 G20 峰会轮值主席国，设置了五个领域十个方面的优先议题，其中就包括投资与基础设施。布里斯班峰会关于基础设施的一个重要成果是拟在澳大利亚设立一个为期四年的全球基础设施项目信息与数据支持中心（Global Infrastructure Hub）。2015 年 10 月这一中心在澳大利亚悉尼正式成立，成为近年来 G20 推动基础设施投资合作方面的重要建树，并被认为是“首次将基础设施投资提高到全球治理的高度”⁴。

(三) 促进投资以增强增长的动力。2015 年作为 G20 峰会轮值主席国的土耳其

³ OECD/UNCTAD, *Fifteenth Report on G20 Investment Measures*, 21 June 2016, p.3-4.

⁴ 沈铭辉：“构建包容性国际经济治理体系”，《东北亚论坛》，2016 年第 2 期，第 75-86 页。

其,将促进投资增强增长动力作为其议程设计的三个支柱之一。为有力促进投资,特别是增加私人部门的参与,在土耳其的倡议下以及G20成员的自愿配合下,OECD具体完成了《G20国别投资战略报告》(G20/OECD Report on G20 Investment Strategies)。这一国别投资战略,旨在通过具体政策改善投资生态,促进高效率、高质量的基础设施投资,包括公共部门投资,并为中小企业(SMEs)提供支持,促进知识共享。OECD的分析报告表明,这些战略将会使G20投资总额占GDP的比例到2018年前提高1个百分点。国别投资战略在议题设计上原本包含量化指标,但由于各国均不愿接受“硬性”指标的约束,最终不得不放弃。从而也导致这一原本“富有雄心”的战略的含金量大大降低,仅具有作为G20成员投资政策汇编与分享的作用。

为实现促进投资以增强增长的动力这一目标,安塔利亚峰会在投资领域的其他成果还包括:(1)为改善投资的准备工作、优先排序和执行程序,提出了公共和社会资本合作(PPP)模式指南和良好实践。(2)为确保建立强有力的公司治理框架以支持私人投资,核准了《G20/OECD公司治理原则》。(3)为推动贸易和投资,经中方倡议,“要求贸易部长定期举行会议,并同意建立支持性工作组”。

综上,G20历次峰会在国际投资领域取得的进展,充分展示了这一机制在促进国际直接投资发展方面所作的努力。G20成员对“反对投资保护主义”承诺的践行,殊值肯定。值得指出的是,G20关于投资的倡议往往被贸易、基础设施以及增长战略所涵盖,例如在增长战略中的支持公共投资和改善国内投融资环境的行动。近年来,随着G20各方日益认识到解决全球投资和基础设施投资不足问题,对促进增长、创造就业和提高生产力至关重要,如何有效地促进投资以拉动经济增长、贸易、就业与可持续发展成为摆在G20面前亟待解决的问题。2015年G20土耳其峰会在投资议题实现方面的“受挫”则又反映了在后危机时代,各方合作的意愿与积极性明显下降,G20形成果断有效的行动乏力的现实。上述背景构成了2016年G20中国峰会投资议题设计的“场域”。

二、2016年G20中国峰会投资议题内容与提出的动因

按照G20的制度安排,一般轮值主席国在确定G20峰会的议题时拥有很大的主

动权和决定权，而每次峰会的议题不仅对世界经济发展方向会产生一定影响，也会对G20成员国内相关政策产生一定的影响。⁵因此，作为世界第二大经济体、最大发展中国家，中国主办2016年G20峰会的议题受到各方高度关注与期待。作为2016年峰会轮值主席国，中国不仅需要全面落实安塔利亚峰会及历届峰会成果，也需要在准确把握世界经济形势、各国发展需要的基础上，提出前瞻性、开创性的政策理念，以协调其他成员采取集体行动，共同促进世界经济发展。

为落实2016年安塔利亚峰会上的指示，2015年12月1日中国正式接任G20主席国后，首先倡议成立G20贸易投资工作组。工作组会议虽是G20庞大会议体系中层级最低的会议，即工作组向峰会递交相关文件，需要经过协调人或财金渠道会议的审议和认可，但工作组是G20机制中深入讨论各项议题、实现议题设置目标的重要中坚力量。⁶

根据已公布的官方文件，G20今年关于“投资”议题的工作重点是“加强国际投资政策合作与协调”，即“为促进全球投资恢复强劲增长，二十国集团应针对当前各类投资协定中全球投资治理体系‘碎片化’现象突出的现状，加强政策协调，在自愿基础上共同探索制订非约束性的全球投资指导原则或框架。要切实解决发展中国家的具体关注，积极搭建合作平台，大力开展能力建设、信息交流、良好范例推广等务实合作，提高发展中国家开展跨境投资的能力，为全球投资流动营造良好政策环境。此外，各方需要进一步完善公司治理，并促进中小企业融资。”⁷从上述今年峰会投资议题来看，其中公司治理、促进中小企业融资、搭建合作平台，提高发展中国家跨国投资能力以及为投资营造良好政策环境等均是G20长期以来一直推动的关于投资的传统议题，本届峰会关于投资议题的亮点是G20成员在自愿基础上共同探索制订非约束性的全球投资指导原则或框架。那么，中国为何以这一议题作为投资方面的引领性议题？这一议题提出的主要考量因素包括哪些？下文简析之。

（一）后危机时代，国际投资与经济增长仍未恢复到正轨

投资是经济增长和可持续发展的核心，但金融危机导致了投资的下降，特别

⁵ 江时学：“中国与欧盟在二十国集团内的合作”，《世界经济与政治论坛》，2014年第4期，第58-71页。

⁶ G20作为“国际经济合作的主要论坛”，在机制架构方面，当前已形成以峰会为引领、协调人和财金渠道“双轨机制”为支撑、部长级会议和工作组为辅助的会议体系。参见“G20简介”，2016年G20峰会官网，http://www.g20.org/gyg20/G20jj/201510/t20151027_871.html。

⁷ “习近平主席关于中国举办2016年二十国集团领导人峰会的致辞”，2016年G20峰会官网，<http://www.g20.org/zg2016/zg2016/index.html>。

是发达国家，因此通过促进实体投资来实现经济增长仍为当前政策首选。根据 UNCTAD 发布的《全球投资趋势监测报告》，2015 年全球外国直接投资流量 1.7 万亿美元，是 2007 年以来的最高水平，但是全球绿地投资的停滞和发展中国家投资的放缓表明，外资回暖势头仍十分脆弱。另据 OECD 的最新数据显示，2015 年，流入 G20 成员的 FDI 同比增长了 26%（从 2014 年的 8080 亿美元增长到 2015 年的 1.02 万亿美元），而从 G20 成员流出的 FDI 则基本保持稳定，约为 8710 亿美元。尽管如此，这一水平仍低于金融危机前（见图 1）。

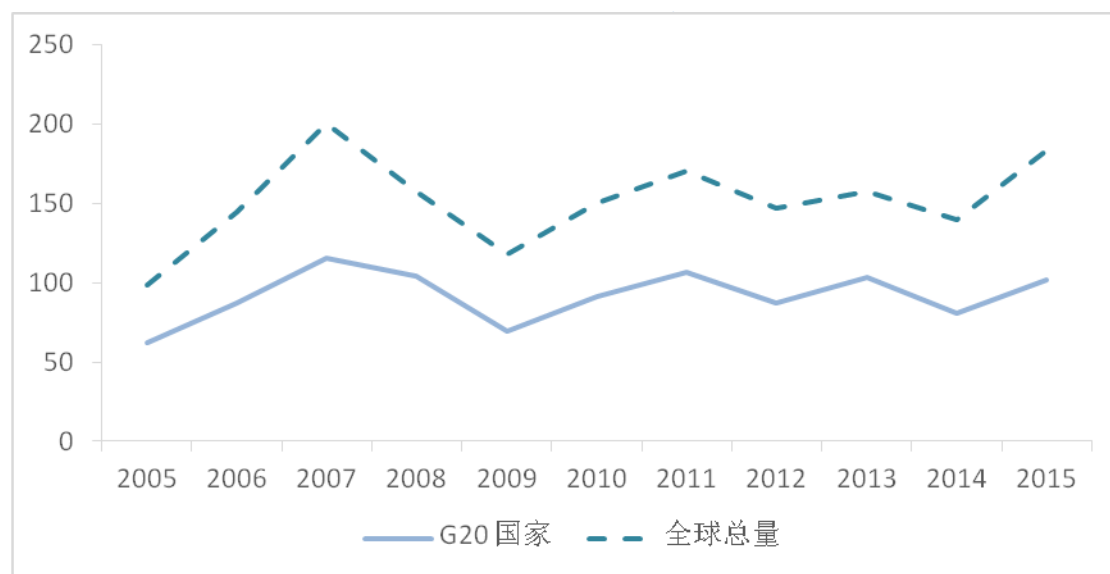


图 1 2005-2015 年全球和 G20 国家的 FDI 资金流量 (百亿美元)

数据来源：OECD International Direct Investment Statistics database, 2016。

（二）国际投资体系呈碎片化发展

相较于以 WTO 为核心的国际贸易体制和以国际货币基金组织为核心的国际金融体制，国际投资领域迄今为止还未达成一个全面的、综合性的并具有约束力的多边投资协定。据 UNCTAD 2015 年《世界投资报告》统计，截至 2014 年底全球国际投资保护协定数量则达至 3271 项，其中双边投资协定 2926 项。G20 成员已签订的双边投资协定占 1254 项（见表 1）。这些数量庞大的国际投资协定不仅形式不一致，内容也不统一甚至相互矛盾，形成“意大利面碗效应”，导致国际投资合作碎片化。

表 1 G20 成员签订国际投资协定情况一览表

	双边投资协定	其他国际投资协定	国际投资协定

	(截至2015年10月15日)	(截至2015年10月15日)	
阿根廷	58	15	73
澳大利亚	21	17	38
巴西	14	21	35
加拿大	36	18	54
中国	129	19	148
法国	104	64	168
德国	135	64	199
印度	84	13	97
印度尼西亚	55	15	70
意大利	88	64	152
日本	26	19	45
韩国	90	17	107
墨西哥	31	16	47
俄罗斯	74	5	79
沙特阿拉伯	24	14	38
南非	39	10	49
土耳其	93	18	111
英国	107	64	171
美国	46	65	111
欧盟	-	63	63
总计	1254	601	1855

资料来源：UNCTAD's IIA Navigator (<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>)。

(三) “巨型区域协定”对全球投资治理存在一定的负面效应

近年来国际投资协定的谈判侧重点从双边向区域转移，区域投资协定数量不断增加，“巨型区域协定”谈判的潜在系统性影响受到国际社会广泛关注。巨型区域协定是由一些国家谈判的涵盖内容广泛的综合性经济协定，其中投资一般是这类协定涵盖的重要领域。例如跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）、跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定（TTIP）等。这些巨型协定涉及近 90 个发达国家和发展中国家。如果这些协定最终缔结，很可能对目前的多层次的国际投资体系和国际投资模式产生重要影响，特别是这些协定对缔约方监管空间与可持续发展的潜在影响。区域经济合作将国家之间的合作和竞争关系转变为区域集团之间的关系，虽然有助于解决全球投资治理中的区域问题，但对全球投资治理的影响却存在一定的负面效应：一是区域合作具有歧视性，一定程度上会扭曲全球的资源配置，边缘化非参与第三方；二是区域合作可能会削弱成员参与多边合作的动力；三是区域合作有可能因与现有的国际投资协定的重叠

造成进一步的 inconsistency。

(四) 国际投资争端解决机制问题凸显

近年来，对东道国提起的投资者与国家争端解决案件数量逐年上升。据 UNCTAD《2015 世界投资报告》统计，2014 年投资者-东道国争端解决（ISDS）仲裁案达 608 起，比上年增加 42 起。其中 G20 成员作为国际投资仲裁中被诉的投资东道国案例 138 项，作为国际投资仲裁中提起仲裁的投资者的母国的案例 381 项（见表 2）。逐年增多的投资者与国家争端解决案件，引发了现行制度合法性危机，受到广泛关注。与此同时，投资者与国家争端解决机制的系统性缺陷不断浮现。这些缺陷包括正当性不足、透明度不够、对相同事实的裁决不一致、难于纠正错判、仲裁员的独立性和公正性受到质疑、存在仲裁“策划”情况⁸等。此外，投资者与国家争端高昂的仲裁费用、仲裁裁决赔偿金成为国家和投资者、特别是中小企业的一大顾虑。据统计，每个仲裁案件的律师和仲裁员费用平均高达 800 万美元。⁹迄今为止，仲裁庭裁定的最高损害赔偿额达 500 亿美元。

表 2 G20 成员涉及的国际投资争端案例数量一览表
(截至 2015 年 9 月)

	作为国际投资仲裁中被诉的投资东道国	作为国际投资仲裁中提起仲裁的投资者的母国
阿根廷	56	3
澳大利亚	1	3
巴西	0	0
加拿大	24	37
中国	2	4
法国	1	36
德国	3	50
印度	16	2
印度尼西亚	5	0
意大利	3	29
日本	0	1
韩国	2	2
墨西哥	22	1

⁸ 仲裁“策划”主要指当投资者无法利用其母国与东道国签订的国际投资协定将投资争端诉诸国际投资仲裁程序时，其可以通过在一个中介国设立公司，从而利用中介国与东道国缔结的国际投资协定将东道国诉诸国际投资仲裁程序，保护投资利益。

⁹ UNCTAD, Transformation of the International Investment Agreement Regime, TD/B/C. II/EM. 4/2, 17 December 2014, p. 5.

俄罗斯	19	11
沙特阿拉伯	1	1
南非	1	1
土耳其	11	19
英国	1	55
美国	15	136
总计	138	381

资料来源：UNCTAD's Investor-State Dispute Settlement (ISDS) database

（五）短期内达成统一的多边投资协定动力不足

当前，国际投资协定制度正处在一个转折点，各利益攸关方广泛地讨论国际投资协定制度的作用和影响。一方面，国际投资协定仍被视为十分重要的政策工具，可通过创造稳定和可预测的商业环境保护和吸引外国直接投资。但与此同时，各方广泛认同，有必要对国际投资协定网络和争端解决制度两方面进行改革。但对于如何改革很多国家持观望态度。由于各国所处经济发展阶段不同、投资规模不同，对国际投资体系的诉求仍存在很大分歧。UNCTAD 根据各国国际投资协定最近的经验，大致得出旨在改革国际投资制度的四条行动路线：一是维持现状；二是脱离该制度；三是引入选择性调整；四是开展系统性改革。¹⁰OECD 成员国于 1995 年至 1998 年历时三年艰苦谈判达成的《多边投资协定（草案）》最终宣告失败，以及自 20 世纪 90 年代就开始探讨的在 WTO 体制下启动多边投资协定谈判问题迄今尚未达成共识均表明，短期内在国际投资领域仍不能达成统一的、全面的多边投资协定，当前启动全球性抑或 G20 层面的多边投资协定谈判的时机仍未成熟。鉴于短期内各国就国际投资体系改革达成多边共识的前景有限，可以考虑通过推动一些软性机制的建设寻找共同点。

（六）中国是全球投资治理的重要利益攸关方。根据 2016 年 1 月 UNCTAD 发布的《全球投资趋势监测报告》，2015 年中国吸引的外国直接投资约为 1360 亿美元，较 2014 年增长约 6%，达到历史新高，利用外资排名全球第三。另据商务部的最新数据，2015 年我国境内非金融类投资者共对全球 155 个国家（或地区）的 6532 家境外企业进行了直接投资，累计实现对外直接投资 1180.2 亿美元，同比增长 14.7%，对外投资排名也位居全球第三。截至 2015 年底，中国对外直

¹⁰ UNCTAD, *Reform of the IIA Regime: Four Paths of Action and a Way Forward*, IIA Issues Note, No.3, June 2014, pp.4-7.

接投资存量首次突破万亿美元大关。中国越来越兼具资本输出国与资本输入国的“身份混同”现状，需要中国在对外商签的 BIT 中兼顾作为东道国的基本利益与日益增长的海外投资利益。近年来中国的国际投资协定实践已随之越来越向高标准国际规则靠拢，并在具体条款上借鉴美国等发达国家的经验，从而保护境外资产安全利益、实现投资便利化并取消一些隐性或显性的投资壁垒。中方在 2013 年 7 月举行的第五轮中美战略与经济对话中，同意以准入前国民待遇和负面清单为基础开展中美 BIT 实质性谈判即为例证。因此，中国作为双向投资大国，是全球投资治理的重要利益攸关方，倡导全球投资指导原则或框架，构建稳定、开放与可预见的国际投资环境，既符合中国自身利益，也有利于促进世界经济复苏。

正是在综合考量上述诸因素的背景下，中国提出 G20 成员“在自愿基础上共同探索制订非约束性的全球投资指导原则或框架”的投资议题设计。

三、中国推动 G20 机制参与全球投资治理

鉴于前述提及的全球投资治理的现状与问题，为了在后危机时代有效避免可能出现的投资保护主义倾向，为投资者提供可预见的国际投资环境，促进投资便利化，实现全球经济包容性增长与可持续发展，G20 成员探索制订的全球投资指导原则确立了一套各国国内与国际投资政策制定需遵循的基本标准，从而使各国制定的国内与国际投资政策具有连贯性并趋向一致。这一套原则不仅可以为 G20 机制关于投资的具体倡议提供指导，也可以为各国国际与国内投资政策措施的制定提供方向性指引，促进各国在投资相关政策上开展国际合作。

在内容上，2016 年 7 月贸易部长会议批准的《G20 全球投资指导原则》(以下简称《指导原则》)在参考现有的国际组织制定的规范国际投资、跨国公司行为的宣言、准则、守则等自愿倡议性质的国际文件基础上，结合近年来国际投资体系的新趋势与新变化，列出为投资政策制定提供总体指导的一套原则与标准。具体而言，《指导原则》共包括九项原则：1) 认识到全球投资作为经济引擎的关键作用，政府应避免与跨境投资有关的投资保护主义。这一原则的确立有助于推动国际直接投资发展，也秉承了 G20 一直以来反对投资保护主义的政策立场。2) 投资政策应设置开放、非歧视、透明和可预见的投资条件。这一原则有助于各国构建开放、非歧视、透明和可预见的投资环境，吸引国际投资。3) 投资政策应

为投资者和投资提供有形、无形的法律确定性和强有力的保护，包括可使用有效的预防机制、争端解决机制和实施程序。争端解决程序应公平、开放、透明，有适当的保障措施防止滥用权力。这一原则的目的是加强对投资者的保护。4) 投资相关规定的制定应保证透明及所有利益相关方有机会参与，并将其纳入以法律为基础的机制性框架。这一原则的目的是为投资政策的制定提供透明度。5) 投资及对投资产生影响的政策应在国际、国内层面保持协调，以促进投资为宗旨，与可持续发展和包容性增长的目标相一致。这一原则为投资政策制定的目标提供指引，要求与联合国的可持续发展与包容性增长目标相一致。6) 政府重申有权为合法公共政策目的而管制投资。当前在国际投资协定中，东道国管理公共利益的政策空间与保护投资者利益之间往往存在冲突，列入这一原则有助于各国在东道国的规制权与投资者利益保护方面寻求平衡，可以使在国际投资协定谈判中处于弱势的国家提出为管理公共利益而列入必要的例外安排提供国际层面的支持。7) 投资促进政策应使经济效益最大化，具备效用和效率，以吸引、维持投资为目标，同时与促进透明的便利化举措相配合，有助于投资者开创、经营并扩大业务。这一原则对投资促进政策提出要求，同时强调为投资者的投资提供透明的便利化举措。8) 投资政策应促进和便利投资者遵循负责任企业行为和公司治理方面的国际最佳范例。本原则有助于各国出台鼓励投资者在东道国积极履行公司社会责任的相关政策。9) 国际社会应继续合作，开展对话，以维护开放、有益的投资政策环境，解决共同面临的投资政策挑战。本原则鼓励国际社会在国际投资政策方面加强政策协调与合作，共同面对当前国际投资体系碎片化挑战。

在法律地位上，《指导原则》作为一项自愿性的准则，其定位为国际经济领域的“软法”。各国可根据自身情况选择是否实施《指导原则》的标准，其不具有强制约束力，不直接创设国际权利和义务，违反其内容也不直接带来国际责任。值得指出的是，当《指导原则》得到国际社会相当广泛的认可和遵循后，其所发挥的影响在某些方面会不逊色于很多国际“硬法”。

《指导原则》的通过有助于缓解当前国际投资合作面临的碎片化困境，弥补当前国际投资治理领域缺乏全球性政策指引的空白。就 G20 而言，在其框架下达成《指导原则》，可以进一步推动 G20 机制参与全球投资治理，促进 G20 成员在应对全球投资治理挑战方面开展深入合作，巩固 G20 作为促进国际直接投资发展的合作平台的地位。就中国而言，这不仅有利于我国参与国际投资治理与国际投

资格局的重塑，争取国际投资软法制定的话语权，还可以表明中国积极参与全球投资治理、提供全球公共产品的政策立场。^[1]从国内层面看，我国正处于经济转型的关键期，积极参与国际投资治理改革，有助于更新观念、推动国内改革和体制创新，有助于激发经济活力、打造中国经济升级版。

中国作为《指导原则》这一国际文件的倡导国，未来需要注意确保中国的外资政策与《指导原则》设定的原则相一致。中国政府的外资政策是否能够完全遵守这些标准与原则将受到国际社会的关注，如果中国政府的现行及未来拟出台的外资政策不能完全遵守这些原则，一些非政府组织可能会借此攻击中国政府的外资政策。而从另一角度来看，《指导原则》也是中国对国际社会的承诺，即中国将进一步改善投资环境，为投资者提供开放、非歧视、透明和可预见的营商环境。

四、前景展望

《G20 全球投资指导原则》的通过，预示着 G20 成员未来有望在国际投资治理领域开展更深入的合作。当前在国际投资治理领域，并没有类似国际贸易治理领域的 WTO 或类似机构，因此 G20 机制有望在这一领域发挥更为重要的作用。与此同时，全球投资治理这一政策议程也符合 G20 机制近年来发展的趋势。加拿大学者约翰·克顿（John J. Kirton）认为，在 2008 年首脑峰会之后，G20 从最初关注国内治理、政策的审议，转为关注 G20 成员间以及非成员的全球治理的决策、执行与发展。在议题管理方面，开拓多方投资协定以取代双边协定和多边有限协定是 G20 最值得注意的重要问题之一。¹¹

具体就 G20 成员在全球投资治理领域可以进一步开展工作的内容而言，德国学者阿克塞尔·伯杰（Axel Berger）认为鉴于当前国际投资体制碎片化的现状，对其进行系统性改革短期内很难实现，对超过 3000 项国际投资协定重新谈判非常耗时且短期内无法实现，可以取而代之的方法是对国际投资协定中实体条款进行系统改革。G20 可以对国际投资协定中的一些关键条款的含义开展多边谈判，

^[1] 对于中国在 G20 治理中的作用，国际社会有一派观点认为中国是一个被动的、自利的国际地位寻求者，从不采取积极的举措，只是其他成员国为提供全球公共产品和进行全球治理所作贡献的“搭便车者”。参见约翰·科顿，Samuel T. Overholt: “G20 治理下的未来：成果、展望与预测”，《国外社会科学》，2013 年第 6 期。

¹¹ 约翰·科顿：“G20 治理下的未来：成果、展望与预测”，Samuel T. Overholt 译，《国外社会科学》，2013 年第 6 期，第 17-22 页

达成多边公约，例如最惠国待遇、间接征收等条款。¹²在程序条款方面，G20 可以研究与探讨推进国际投资争端解决机制改革的具体方案，推动国际投资争端解决机制改革。

在 G20 参与全球投资治理，进一步推动国际投资合作方面，可以预见其将面临以下三方面的主要挑战：

一是 G20 是否是推进国际投资体系改革的合适平台。对于全球国际投资协定制度的改革，有观点认为要使国际投资协定制度促进可持续与包容性发展，最好的办法是用全球性的支持结构，对该制度进行集体改革。¹³G20 成员的局限性，会引起其是否是推进国际投资体系改革的理想平台的质疑。

二是国际社会对 G20 有效性的质疑。G20 虽性质、职能、使命和特点与其他由条约确立的国际组织很类似，但其作为非正式机制，只是一个论坛，其提出的承诺和倡议，没有执行机制，政策的落实完全凭自愿，如果成员不去落实在峰会上所做的承诺，仅会面临道德压力。

三是 G20 成员的复杂性决定其各成员对国际投资体系的利益诉求并不完全一致。G20 成员有些是国际投资双向大国，有些仍主要是资本输入国，这决定了 G20 各成员对国际投资体系的诉求存在分歧。例如，印度 2015 年更新了其双边投资协定范本，从保护投资东道国利益的角度出发，对投资者诉诸国际争端解决机制做了更为严格的规定，要求投资者必须首先寻求国内法院或行政机构的救济。印度尼西亚已终止了其签订的 64 个 BIT 中的 18 个。南非在 2015 年终止了与澳大利亚、丹麦、德国的 BIT。

上述挑战是 G20 这一合作机制拟进一步参与全球投资治理亟需解决的问题。为应对上述问题与挑战，中国需要与 G20 其他成员加强政策协调，从以下几方面入手，提升 G20 作为国际投资合作的重要平台的作用。

一是要充分发挥 G20 所具有的全球治理舵手的优势与国际影响力。虽然 G20 成员数量有限，但其包括了全球 19 个系统重要性国家以及欧盟，约占全球 GDP 总量的 90%、全球贸易的 80%以及三分之二的全球人口。因此，G20 虽是小范围的论坛，其促成的《G20 全球投资指导原则》或制定的其他投资政策措施会产生

¹² 此建议是 Axel Berger 在 2016 年 6 月 8 日于日内瓦召开的“2016T20 Trade and Investment Conference”会议上的发言中提出的。

¹³ UNCTAD, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, New York and Geneva: United Nations, 2015, p.127.

重要国际影响。并且，规模较小，更有利于协调立场。从更长远来看，在 G20 成员遵守《G20 全球投资指导原则》基础上，G20 可以进一步就启动多边投资协定谈判进行可行性研究并在领导人宣言中加以阐述，从而为全球范围内或者主要经济体及时提供政策参考。在 G20 框架下推动的全球投资治理领域的国际合作，可以为国际投资体系的系统性改革奠定基础。

二是充分利用国际组织与多边机构的资源，弥补 G20 缺乏有效性与执行力有限的短板。提高 G20 的有效性和合法性，最终有赖于提高问责水平。但在当前 G20 机制化进展缓慢的情况下，G20 应充分调动国际组织与多边机构的资源，充分发挥这些组织与机构在 G20 峰会成果落实方面的监督作用。例如，可以号召 UNCTAD 与 OECD 在监督 G20 成员采取的投资措施的基础上进一步拓展监督内容，包括对是否遵守《G20 全球投资指导原则》的承诺或其他关于国际投资事项的承诺。

三是要加强 G20 成员沟通与协调，寻求促进国际直接投资发展的共同利益点。当前，国际社会对多边投资框架合作的不同意见反映了不同发展阶段国家的不同利益诉求，以致相关各方在谋划全球投资治理蓝图时出现了愿景冲突和战略重点错位。对此，应以动态的眼光来看，随着一些发展中国家对外投资的增多，其对国际投资体系的诉求也会不断调整，中国即是典型范例。同时，应积极寻找 G20 成员在国际投资体系改革方面的共同利益点，以当前国际投资争端解决机制存在的合法性危机为例，涉及各成员的利益，其就是很好的开展多边协调的切入点。

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、李国学、潘圆圆、韩冰与王碧珺，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、高蓓、陈博、刘洁、黄瑞云与赵奇锋。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。