

WTO《促进发展的投资便利化协定》透明度条款 及我国实施方案*

杨欣

(中国石油大学(华东), 山东青岛 266580)

摘要:《促进发展的投资便利化协定》旨在提高国家投资政策透明度,简化外国投资审核程序,创造规范性、便利化和高透明度的投资环境。透明度措施是该协定最重要的措施之一,通过投资信息公布、单一窗口平台建设、投诉评论机制构建等措施着力提高国际投资透明度。我国不仅是该协定谈判的坚定引领者,也是该协定履行的积极行动者,加入该协定以来,采取一系列措施优化便利投资环境,提高透明度水平。然而,当前我国在国际投资透明度立法体例、国际投资透明度具体要求以及国际投资单一窗口平台建设方面均与该协定透明度要求存在差距,应当从修改立法体例、完善具体要求以及完善国际投资单一窗口等3个方面探究我国投资透明度措施与该协定条款的良好衔接方案,构建高度透明、高效便利的国际投资环境。

关键词:《促进发展的投资便利化协定》;投资便利化;透明度

中图分类号: D996.4

文献标识码: A

WTO投资便利化议题谈判始于2017年12月第11届部长会议,参加会议的成员多达70个。截至2023年,参与投资便利化谈判的成员已增至120多个。¹各成员希望为跨境投资打造一个透明、有效和可预测的国际环境。2024年2月25日,代表123个WTO成员的部长发表《部长级联合声明》,标志着《促进发展的投资便利化协定》正式通过,为成员投资政策改革提供更好的依据。²联合国贸易和发展会议(UNCTAD)认为,信息提供、透明度措施和简化投资管理程序是投资便利化议题的3个核心要素。³透明度措施旨在提高与投资有关的法律和程序的清晰性和可及性。根据UNCTAD统计,2023年投资透明度占便利措施的21%。⁴透明度措施作为《促进发展的投资便利化协定》三大核心要素之一,也是最彰显特色的制度。提高投资措施透明度对消除国际投资的行政、技术壁垒,营造稳定、透明、可预期的投资环境具有重要意义。该协定通过后,我国积极推进投资便利化改革。对我国当前投资透明度措施进行审视,深入探究投资透明度立法体例、透明度具体要求、透明度信息门户等立法及实践,发现其中的不足,对探索进一步提高投资措施透明度路径、提高履约程度具有重要意义。

一、《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款根植于WTO基础理论

《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款与WTO透明度要求一脉相承,其根

***基金项目:**教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“加快推进自由贸易港建设研究”(项目编号:23JZD027);山东省高等学校青年创新团队“中国石油大学(华东)反恐立法与人权保障研究创新团队”(项目编号:2022RW016),本文系阶段性成果;

¹ WTO. Investment Facilitation for Development(IFD)[EB/OL]. 2024, WTO. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc13_e/briefing_notes_e/investment_facilitation_e.htm. [2024-04-17](2024-06-05).

² UN Trade and Development. Investment Facilitation: Progress on the Ground[EB/OL]. 2022, Investment Policy Hub. <https://investmentpolicy.unctad.org/news/hub/1685/20220127-investment-facilitation-progress-on-the-ground>. [2022-01-27](2024-06-22).

³ UN Trade and Development. Launch of the World Investment Report2024[EB/OL]. 2024, UN Trade and Development. <https://unctad.org/meeting/launch-world-investment-report-2024>. [2024-06-20](2024-06-22).

⁴ UN Trade and Development. Launch of the World Investment Report2024[EB/OL]. 2024, UN Trade and Development. <https://unctad.org/meeting/launch-world-investment-report-2024>. [2024-06-20](2024-06-22).

植于 WTO 基础理论,是合理期待原则的最新延展和具体体现,同时又承载了新内容,展现与 WTO 传统议题完全不同的特点,亦与投资自由化议题迥然不同。

(一)《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度是程序性事项的典型表现

程序性事项和实体性事项对国际投资的影响大相径庭。实体性事项事关东道国对投资的限制,直接影响“能否投资”和“体量多少”,往往对投资产生直接、明显的实质性影响;程序性事项涉及行政行为的改善和规则的执行,关注如何投资的问题(杨欣,2020)。

投资便利化旨在减少因政府效率低下、政策体系不透明造成的不必要投资成本,主要表现为公开披露政府信息、提供政策咨询服务、政策法规可预测性和一致性、简化和加快投资行政程序、提高行政效率、建立建设性的利益攸关者关系等。与之相对,投资自由化致力于解决和提升国际投资的实体性事项,目的主要是克服由于东道国的公共垄断、本土保护等造成的权利限制,期待降低和破除东道国政府外资管辖权过度造成的投资壁垒,主要表现为给予外资最惠国待遇、国民待遇、促进资本自由流动等。投资自由化与投资保护相对,涉及投资者实体权利义务,会实质上削除和减少各种投资壁垒。显然,《促进发展的投资便利化协定》要解决的是国际投资的程序性事项。与《贸易便利化协定》类似,该协定是 WTO 在程序性事项优化方面所做的努力,通过程序优化达到简化手续、提高效率的目的,透明度措施是重要手段。

有学者认为,《促进发展的投资便利化协定》旨在使 WTO 现有规则得到最佳执行,特别是增加执行过程中的透明度和可预测性(Gabor,2021)。透明度原则本质上并非促进缔约方国内法律和政策的改革或者形成新的国际规则,也没有就实体性事项创设新的权利和义务,而是确保成员执行规则并遵守相关程序(吴改,2022)。毋庸置疑,透明度原则隶属于程序性事项范畴,呈现与实体性事项截然不同的特点,与投资自由化措施迥然不同,这是该协定语境下对透明度原则属性的最新阐释。与实体性事项相比,作为程序性事项的透明度措施较少触及缔约方根本和敏感利益,缔约方履行难度相对较低、履约意愿更强,对国际投资的促进作用不容小觑。厘清这一点,有助于提升缔约方对透明度措施的履行积极性并促使缔约方明晰并改善透明度的重点方面。

(二)《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款是合理期待原则的具象演化

合理期待原则是指如果行政主体引起相对人对行政主体未来行为的正当期待,行政主体应满足这种期待,除非占优势的公益有相反的要求(Thomas,2003)。合理期待原则最初是行政法上的一项原则,起源于英国普通法与德国法。在英国法中,政府在与私主体交往时应给予一定的确定性与可预见性,这就是合理期待原则的要求。合理期待原则在国际投资领域适用可追溯至 Metalclad 诉墨西哥仲裁案。在该案件中,仲裁庭以墨西哥不符合公平与公正待遇的要求作出了裁定。随后又在 Tecmed 诉墨西哥仲裁案中,仲裁庭对公平与公正待遇条款进行了明确解释,要求缔约方应给予不影响外国投资者做出决策所重视的基本预期的待遇。在该仲裁案中,仲裁庭亦定义了投资者合理期待原则:“投资者期待东道国会以一致的方式行事,在与外国投资者的关系上是完全透明的,以便投资者事先了解所有影响投资的规则和制度。”仲裁庭对合理期待原则的运用不代表合理期待原则可在国际投资领域直接适用,应当在节制该原则、确保其符合投资条约目的和宗旨的基础上适用,是向投资者合理期待的演化(刘笋,2022)。

投资者合理期待原则在国际投资领域体现为投资者对东道国的合理期待,即投资者的合理期待必须来自可归因于东道国的行为(杨慧芳,2010)。在投资措施透明度条款中亦暗含

该理论，外商投资者在东道国进行投资时，东道国为保证法律的稳定性和政策连续性，必须向投资者公开其法律，以确保投资者对东道国的法律有合理性期待。投资措施透明度的提升对投资者的合理期待与东道国政策的确定性和稳定性有极大促进意义。

二、《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款解析

《促进发展的投资便利化协定》对投资措施透明度问题共设置 7 个条款，分别为：措施与信息的公布及可用性、投资需要批准时应公布的信息、单一信息门户、免费提供信息、提前公布拟议措施与评论拟议措施的机会、向 WTO 通报以及机密信息的披露。上述 7 个条款可归为四大类：投资信息公布、建设“单一窗口”平台、建立投诉评论机制和向 WTO 通报。

（一）投资信息公布

《促进发展的投资便利化协定》对投资信息公布相关事项的规定非常详细，是透明度中最核心的内容，包括公布内容、时间、方式、语言等。

1. 投资信息公布内容

《促进发展的投资便利化协定》通过定义式加列举式结构对投资信息公开内容做了详细阐述。整体而言，该协定要求公布的投资信息范围十分广泛，将与协定相关的普遍适用所有措施纳入公布范围，主要包括以下方面：外商直接投资的法律法规、投资准入信息、投资的具体要求和程序；获取、维持、修订和更新投资批准所需遵循的要求与程序的必要信息；与投资有关的国际协定；相关法律法规的修改情况，包括修订的目的、理由和修改细节；与投资便利化相关的普遍适用程序和行政裁决。

2. 投资信息公布时间

对于投资信息公布时间，《促进发展的投资便利化协定》的总体原则是“及时公布”。具体而言，缔约方须符合“提前公布+合理间隔”的要求。“提前公布”的要求包括：对于投资便利化相关措施，最迟应当在措施生效之时公布或者公开；法律法规修改的目的和理由，应当在修订之时或者之前公布；法律法规、修改情况、新法律法规的相关细节以及普遍适用程序和行政裁决，要求提前公布；相关国际协定，公布时间最迟应于协定生效之前。“合理间隔”指的是相关法律或法规文本的公布之日和投资者需要遵守此类法律或法规之日之间，预留合理的时间间隔。可见，《促进发展的投资便利化协定》通过及时的信息公布确保满足投资者对可预测性的要求。然而，该协定对公布时间的要求并没有采取强制和具体的标准，大多数情况下仅要求“在可行的情况下”，也没有对“及时”“合理时间”等进行明确解释或给定明确范围。

3. 投资信息公布方式

《促进发展的投资便利化协定》明确指出公布的方式是将信息纳入官方出版物，包括官方杂志和官方网站。不同类别的投资信息所要求的公布方式有所差别：对于外商直接投资的法律法规、投资准入信息、投资的具体要求和程序要求以电子方式公布；获取、维持、修订和更新投资批准所需遵循的要求与程序的必要信息要求以书面形式，并尽量以电子方式公布；相关法律法规的修改情况，包括修订的目的和理由、修改细节以及与投资便利化相关的普遍适用程序和行政裁决则要求以符合采取措施所依据的法律制度的方式公布。可见，在公布方式方面，该协定倡导电子方式的运用，以期达到及时便捷的效果。

4. 投资信息公布的语言

《促进发展的投资便利化协定》仅对外商直接投资的法律法规、投资准入信息、投资的具体要求和程序等事项的公布语言作了要求，要求缔约方用 WTO 官方语言，即英语、法语和西班牙语中的一种进行公布。对于其他方面的信息公布，协定并没有作明确要求，但应当推

定为同样的语言要求。除上述规定外,对于根据协定要求公布的信息,协定要求缔约方应保证相关人员可以免费获取。

（二）单一信息门户

在巴厘岛会议上, WTO 最终将单一窗口列入《贸易便利化协定》的重要规定。⁵《促进发展的投资便利化协定》在《贸易便利化协定》对单一窗口规定的基础上,提出了新的发展方向与愿景。投资与贸易领域的单一窗口这类一站式平台都是推行无纸化便利的重要组成部分。值得注意的是,世界银行营商环境新评估体系(商业就绪)指数也非常重视提供数字政府服务,其中包括单一窗口平台。

《促进发展的投资便利化协定》首先对单一窗口平台提供信息的范围作出强调,单一窗口平台应在可行情况下提供投资透明度条款涉及的各种信息,在提供投资信息时,平台须提供信息来源,例如投资信息的政府文件、与投资有关出版物的网页链接等。同时,各成员应实现对单一窗口平台信息的及时更新,保证平台提供的投资信息与国内投资政策的一致性。其次,该协定规定在单一窗口平台中设立联络机制,建设联络点或提供联络信息,以保证外国投资者遇到疑难问题时及时得到解答。最后,单一窗口平台应加强对 WTO 语言的使用,除以本国语言发布信息外,还应注意对 WTO 官方语言的适用,确保投资信息能够得到准确翻译,防止外国投资者理解投资信息发生歧义。

（三）投诉评论机制

《促进发展的投资便利化协定》第二节“投资措施透明度”条款指出,东道国应提前公布拟议措施,并给予投资者参与评论拟议措施的机会。东道国应积极考虑投资者提出的建议,针对部分问题作出个性化回答,并将合理建议转化为投资政策,可以有效解决成员与投资者之间信息不对称的问题,将潜在投资者转化为实际投资者,以促进成员外商投资水平。

外国投资者在面对东道国发布的投资政策时,如果认为相关政策或机关及工作人员侵犯其合法权益,可依法向有关机关投诉处理。《促进发展的投资便利化协定》同样确立了投诉审查机制,东道国可依托司法、仲裁或行政法庭受理受影响投资者的请求,以解决投资争议问题。该规定能有效消除外国投资者不满情绪,确保外商投资者合法权利得到有效救济,从而提升透明度,促进投资便利化。值得注意的是,协定文本对成员国提高投资措施透明度并非强制性要求,其投资措施透明度的规定多采用“在可行情况下”“努力”等措辞,明显属于“软法”规定。

（四）向 WTO 通报

《促进发展的投资便利化协定》要求各成员及时将履行情况向 WTO 投资便利化委员会通报,包含公布各方设立的投资便利化委员会网站、协调中心或适当机制的联系信息。通报的主要内容既包括各缔约方的重要投资立法及其变动,也包括透明度的具象化工具及平台等,例如,投资相关新法律或法规及其重大修改情况、根据要求必须进行信息公布的官方公布位置、要求以电子方式进行公布的网址、单一窗口网址、相关主管部门以及联络点或适当机制的联系信息。这些信息的通报有利于投资便利化委员会对各成员履行情况进行监督和督促,确保协定透明度措施的履行。

三、我国履行《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款问题审视

《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款对成员投资信息公开规定完备,我

⁵ WTO. Agreement on Trade Facilitation[EB/OL]. 2013, WTO. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/desci36_.

国依《中华人民共和国外商投资法》（以下简称“《外商投资法》”）对外商投资进行管理并保护其合法权益。通过与《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款要求对比，结合《外商投资法》等相关立法和政策，对我国当前投资政策透明度问题进行审视，发现我国当前在立法体例、具体要求和平台建设方面与协定透明度要求存在的差距。

（一）投资透明度宏观限制：立法体例上未与“投资促进”剥离

在我国当前理论与实践，虽然投资便利化的概念早已被提出，但是在理论研究和立法实践上仍然与投资促进、投资保护、投资自由化等概念混淆使用。这不仅与国际语境下投资便利化早已成为独立议题的趋势不相符，也与我国积极参与和推动《促进发展的投资便利化协定》的一贯立场相悖。概念的混淆带来立法的缺憾，作为投资便利化重要构成部分的透明度措施在我国当前立法中被不合理地纳入投资促进等范畴，不仅导致属性的混乱，也有碍于透明度条款体系性和逻辑性的形成。

1. 概念上被误归于“投资促进”

《促进发展的投资便利化协定》在第一节就澄清其并不涉及市场准入承诺的新设和修改。该协定设此条款的目的是把投资便利化严格限制在程序性事项之中，以示与投资自由化以及投资保护、投资促进等相关范畴的严格区分。如前文所述，程序性事项和实体性事项区别在于对国际投资的影响不同。回顾《促进发展的投资便利化协定》谈判和通过历程，WTO 将该协定范围限制在国际投资程序性事项之内，一是为了避免在投资准入等实体性事项上各缔约方存在严重分歧，二是专注于追求投资效率的提高（龚柏华和秦逸冰，2024）。因此，在 WTO 视阈下，应当将程序性事项与实体性事项分而待之。从该协定投资透明度的各项要求来看，其并没有涉及诸如投资准入待遇和投资壁垒消除等实质问题，甚至也未对缔约方国内外资法修改苛以更多的义务，而是将注意力放在政府相关行政程序的实际改变上。该协定透明度要求公布投资信息、创建信息门户、完善投诉评论机制、通报 WTO 等皆属于对国际投资行政程序的要求。因此，投资透明度措施显然属于国际投资程序性事项而成为该协定重要组成部分。可以说，不论是从应然还是从实然角度看，透明度均属于投资便利化范畴。

除 WTO 外，贸易便利化在亚太经济合作组织(APEC)、UNCTAD、经济合作与发展组织(OECD)中均成为单独议题。然而，无论是在理论上还是在实践中，投资便利化与投资促进、投资保护、投资自由化等概念存在着重叠交叉现象，长期以来存在混用的情况（王淑敏，2024）。贸易便利化与相关概念界限不清导致投资透明度措施定位不清的问题。在我国国内立法中，投资透明度措施时而而被归入“投资促进”章节，时而与投资自由化混为一谈，不利于相关措施的实施，未与《促进发展的投资便利化协定》保持一致。

2. 立法上透明度条款缺乏体系性和逻辑性

在我国国内立法中，投资透明度规定主要存在于《外商投资法》及其实施条例中。然而，《外商投资法》及其实施条例虽然提出投资便利化的概念，但并未设置“投资便利”专章。从实质性权利义务看，《外商投资法》及其实施条例共分为投资促进、投资保护、投资管理 3 个专章，“投资便利”没有作为独立部分存在。投资便利化仅在总则中作为原则被提出，具体的投资便利化措施较为分散，成为《外商投资法》及其实施条例的缺憾。

如前文所述，投资便利化与相关概念的交叉和混用导致透明度条款归属不清，这一问题在《外商投资法》及其实施条例中有更具象化的表现。由于并未设置投资便利化专章，因此透明度作为原则彰显于“总则”部分，透明度具体措施主要在“投资促进”部分进行规定。投资促进的本质是吸引和鼓励外国投资，采取一系列措施激活潜在投资者的投资积极性（王爱香和韩立民，2004）。由于投资促进的内涵及外延都不清晰，投资促进与投资便利化的关

系也纠缠不清。有学者认为广义的投资便利化涵盖投资促进措施（Karl，2016），UNCTAD 则反其道而行之，将投资便利化纳入投资促进（王淑敏，2024）。投资促进和投资便利化虽然存在诸多关联，但依据上述实体性事项与程序性事项的区别以及《促进发展的投资便利化协定》的立法初衷，本质上仍是截然不同的两种措施（鲍怡婕，2018）。在立法上将透明度措施归属于“投资促进”部分缺乏合理性，不符合《促进发展的投资便利化协定》要求。另外，《外商投资法》及其实施条例的透明度措施呈现分散特征，⁶各条款之间缺乏有机联系，逻辑性不足。

（二）投资透明度微观阻碍：具体要求未与《促进发展的投资便利化协定》衔接

我国投资便利化的立法主要包含《外商投资法》及其实施条例、《海南自由贸易港法》和《国务院印发关于推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新若干措施的通知》。其中，投资透明度的要求主要存在于《外商投资法》及其实施条例之中。然而，由于其生效时间均在《促进发展的投资便利化协定》之前，具体要求与协定要求存在一定距离。一方面，前述各项规定不能涵盖协定各项透明要求；另一方面，在已规定的各个事项中因为其本身的局限性，各项法律文件与协定的具体规定存在一定差距，主要表现为针对投资信息公布的要求与协定的相关规定存在一定差距。

如前文所述，《促进发展的投资便利化协定》对投资信息公布相关事项的规定非常详细，涵盖了国际投资最主要的内容。我国《外商投资法》及其实施条例规定的需要公布的信息包含以下 7 个方面：负面清单；外商投资有关的规范性文件；标准制定及修订的全过程信息；外商投资指引；鼓励外商投资产业目录；投诉工作规则、方式、处理时限；外商投资信息报告的内容、范围、频次和具体流程。

表 1 汇总了《外商投资法》及其实施条例的透明度规定，通过与《促进发展的投资便利化协定》对比，主要彰显以下 3 个方面内容。

表 1 《外商投资法》及其实施条例的投资公布内容和时间要求

法律名称	公布内容	公布时间
《外商投资法》	负面清单	未规定
	与外商投资有关的规范性文件、裁判文书	及时
	标准制定	未规定
	外商投资指引	未规定
《外商投资法实施条例》	负面清单及其调整程序	未规定
	外商投资有关的规范性文件	及时公布；与生产经营活动密切相关的，合理确定公布到施行之间的时间
	鼓励外商投资产业目录	未规定
	标准制定及修订全过程信息	未规定
	外商投资指引	未规定
	投诉工作规则、方式及处理时限	未规定
	外商投资信息报告的内容、范围、频次和具体流程	未规定

资料来源：作者整理。

第一，在涵盖措施方面，与《促进发展的投资便利化协定》透明度措施相比，《外商投资法》及其实施条例涉及范围较窄。《外商投资法》及其实施条例的透明度措施主要集中在

⁶ 《外商投资法》的投资透明度措施主要存在于第四条、第十条、第十一条、第十五条和第十九条；《外商投资法实施条例》的投资透明度措施主要存在于第四条、第七条、第九条、第十一条、第十三条、第二十条、第二十九条、第三十八条和第四十九条。

投资信息公布,较少涉及其他方面的内容。《促进发展的投资便利化协定》透明度措施内容较为广泛,除了信息公布,还包括单一信息门户和投诉评论机制等内容。

第二,在投资信息公布内容方面,《外商投资法》及其实施条例与《促进发展的投资便利化协定》相比存在差距。《外商投资法》及其实施条例增加了对标准制定及修订、外商投资指引、鼓励投资产业目录、投诉工作、外商投资信息报告等方面的公布要求,但对法律法规、国际条约及其修改情况、获得投资批准的要求和程序、投资的实际要求与步骤等重要内容则只字未提,更没有像协定那样详尽列举。

第三,在投资信息公布时间方面,与《促进发展的投资便利化协定》相比,《外商投资法》及其实施条例规定不够明确。《外商投资法》及其实施条例仅对“与外商投资有关的规范性文件、裁判文书”的公布作了时间要求,其中对一般性的规范性文件要求“及时”公布,对“及时”的含义和标准未作任何解释,其他信息的公布时间则未作任何要求;对于与外商企业生产经营活动密切相关的规范性文件,要求根据实际情况合理确定公布到施行之间的时间,即合理时间间隔。与《促进发展的投资便利化协定》针对不同类型的投资信息均规定了相应的公布时间要求相比,其缺乏全面性和明确性。

非常遗憾的是,我国《海南自由贸易港法》和《国务院印发关于推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新若干措施的通知》作为投资开放的前沿立法,虽然规定了投资便利化内容,但对投资透明度却几乎未作任何规定,说明我国忽略了《促进发展的投资便利化协定》的透明度要求。

(三) 投资透明度工具失灵: 投资单一窗口尚待完善

UNCTAD 研究报告显示,单一窗口是投资便利化的有效工具。从 2016 年至 2024 年 4 月,发展中国家的单一窗口数量从 13 个增至 67 个,发达国家的单一窗口数量从 12 个增加到 28 个。⁷国际投资单一窗口能够带来多重红利:最大程度节省时间和费用、促进政府部门协作、清楚地向投资者呈现多种程序信息、及时进行信息反馈。国际投资单一窗口在简化投资程序、提高投资效率方面可发挥重要作用。更重要的是,作为汇集投资法律政策信息的统一窗口、展现投资行政部门权责和投资程序的重要平台,国际投资单一窗口成为投资透明度的有力工具。《促进发展的投资便利化协定》将单一信息门户建设作为提高透明度的重要措施,在国际实践中,单一窗口是单一信息门户的主要形式。APEC 将其列为提高投资透明度的重要举措。⁸UNCTAD 通过对多个国际投资协定的考察得出结论,认为单一窗口在促进投资法律与政策透明度方面发挥重要作用。⁹国际投资单一窗口在提高投资透明度方面的作用毋庸置疑,反思我国投资单一窗口建设和运行方面存在的不足至关重要。

1. 单一窗口平台建设问题

我国单一窗口平台建设较为突出的问题是国际投资领域单一窗口建设数量过少。目前我国仅仅建立了一个国际投资单一窗口,即海南国际投资单一窗口,仅靠一个地方性单一窗口无法满足外商投资者对我国投资透明度的要求和期待。仅 2024 年 1 月,我国新设立外商投

⁷ UN Trade and Development. Launch of the World Investment Report 2024[EB/OL]. 2024, UN Trade and Development. [https://unctad.org/meeting/launch-world-investment-report-2024.\[2024-06-20\]\(2024-06-22\)](https://unctad.org/meeting/launch-world-investment-report-2024.[2024-06-20](2024-06-22)).

⁸ APEC Investment Experts' Group. Transparency in International Investment Agreements[EB/OL]. 2012, Asia-Pacific Economic Cooperation. [https://www.apec.org/Publications/2012/01/Transparency-in-International-Investment-Agreements.\[2012-01-20\]\(2024-06-22\)](https://www.apec.org/Publications/2012/01/Transparency-in-International-Investment-Agreements.[2012-01-20](2024-06-22)).

⁹ UN Trade and Development. Investment Facilitation in International Investment Agreements: Trends and Policy Options[EB/OL].2023,Investment Policy Hub. [https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1286/investment-facilitation-in-international-investment-agreements-trends-and-policy-options.\[2023-09-25\]\(2024-06-22\)](https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1286/investment-facilitation-in-international-investment-agreements-trends-and-policy-options.[2023-09-25](2024-06-22)).

资企业达 4,588 家,使用外资金额高达 1,127 亿元。¹⁰海南国际投资单一窗口的建设难以满足越来越多的外国投资者需求。海南国际投资单一窗口主要服务海南自贸港,其功能开发主要立足于海南自贸港的功能定位和具体需求,不具有普遍适用性。外国投资者对我国其他地区进行投资时从该窗口获得的信息存在偏差,无法直接作为参考信息进行投资选择,这显然不符合《促进发展的投资便利化协定》“单一信息门户”条款初衷,不利于透明度目标实现。

2. 单一窗口平台运行问题

一方面,单一窗口各部门之间协调合作不足,有碍于投资信息、法律和政策公布与执行的统一性和透明度。由于单一窗口可实现的功能强大,通过程序开发和链接很容易与多项行政程序适配和耦合,可适用于诸如公司注册、建筑许可证、出口许可证或产权转让等程序。¹¹单一窗口功能越强大,技术越复杂,越需要政府部门之间加强整合和协调。目前,由于缺乏统一法律规定,我国国际投资单一窗口各部门之间权责划分及具体协作规则尚待明确。此外,单一窗口服务多方主体,包括企业、个人、行政部门和监管机构。多方主体对单一窗口功能诉求不同,在单一窗口运行中须兼顾各方主体的合理诉求。

另一方面,单一窗口功能开发不足,功能板块有待完善。企业注册通常是单一窗口基础性业务,几乎所有单一窗口都提供此功能。除此之外,税务服务、社会保障登记和经营牌照获取是单一窗口最常见的额外服务板块,税务登记、社会保障、营业执照、数字签名、商会登记、统计、办公室登记等功能都有通过单一窗口实现的可能。更多功能板块的纳入意味着通过单一窗口进行信息获取和处理更加高效和多样化,在更多投资事项的政策和程序上实现透明化。我国唯一已建成的海南国际投资单一窗口目前包括投资咨询、企业开办、项目建设、配套服务、离岸贸易等功能板块。其中,配套服务又涵盖总部企业认定、涉外商务、科技创新、医保社保、企业购房、企业购车、子女就学等具体功能。¹²功能板块仍有较大开发空间。

四、我国履行《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款的对策建议

投资透明度措施是《促进发展的投资便利化协定》最核心的内容之一,提高整个投资环节透明度已成为我国建设便利化投资环境的重中之重。通过对宏观立法体例、微观具体要求、单一窗口工具等问题的分析,探索我国提升投资透明度的可行建议,以实现我国立法及实践与《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款的良好衔接。

(一) 修改透明度立法,将透明度纳入投资便利化

我国立法中“投资便利化”与“投资促进”“投资自由化”“投资保护”的概念混用以及“投资便利化”与“贸易便利化”的合并规定,是导致我国投资透明度立法缺乏体系性和逻辑性的问题缘起和宏观原因。因此,要从根本上实现投资透明度的立法完善,须从立法体例入手,在投资便利化范畴内进行系统化规定。

如前文所述,我国《外商投资法》及其实施条例出台较早,均成型于《促进发展的投资便利化协定》之前,对投资便利化问题的规定缺乏系统性。因此,当务之急是待时机成熟,对《外商投资法》及其实施条例进行修改,充分厘清其与相关概念的关系。具体而言,在《外商投资法》及其实施条例中设置独立完整的“投资便利”专章,使其成为与“投

¹⁰ 2024 年 1 月我国吸收外资 1,127.1 亿元[EB/OL].2024,中华人民共和国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6934298.htm. [2024-02-24][2024-06-19].

¹¹ UN Trade and Development. Launch of the World Investment Report 2024[EB/OL]. 2024, UN Trade and Development. <https://unctad.org/meeting/launch-world-investment-report-2024>. [2024-06-20][2024-06-22].

¹² 海南国际投资单一窗口[EB/OL].海南自由贸易港.<https://wssp.hainan.gov.cn/investinhainan/ptfw/index>. (2024-06-22).

资促进”“投资保护”“投资管理”并列的单独一章。在“投资便利”专章内，参考《促进发展的投资便利化协定》逻辑，对投资透明度措施进行系统性规定。由此，投资透明度脱离“投资促进”的范畴，其属性和逻辑得以厘清。

《海南自由贸易港法》虽然将投资自由便利化设为专章，然而在其语境下投资便利化又陷入了与投资自由化的纠缠怪圈，并未完全从逻辑上厘清两者关系，除负面清单的公布之外也未包含任何透明度措施。《国务院印发关于推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新若干措施的通知》虽然将投资便利化置于重要位置，然而贸易与投资有所不同，投资便利化与贸易便利化亦不能相提并论，其中并不涉及透明度要求。这两部立法作为我国投资便利化的前沿实践，应当与《促进发展的投资便利化协定》接轨，体现投资便利化的独立内核，纳入透明度措施。

综上，目前在宏观上完善我国投资透明度立法，履行《促进发展的投资便利化协定》透明度措施，最根本的途径是将投资便利化规则彻底独立，形成独特、完整的规则体系，并将投资透明度措施置于该规则体系中成为重要组成部分。

（二）细化透明度要求，与《促进发展的投资便利化协定》要求全面衔接

根据《促进发展的投资便利化协定》特殊和差别待遇，我国作为发展中成员享有对指定条款延迟履行的权利。然而，一方面，我国作为该协定的积极推动者，应当积极履行协定，此为我国履行该协定透明度措施的外在要求；另一方面，我国主动对标该协定，提高投资透明度水平，能够营造良好营商环境，促进外商投资，此为我国履行该协定透明度措施的内在驱动。

首先，整体上对标《促进发展的投资便利化协定》对投资透明度的各项要求。目前我国外商投资立法中透明度的具体要求尚未与该协定全面衔接。全面履行该协定透明度措施需要与其全面对标。一方面，在标准设置上，提高透明度要求，例如在信息公布事项上与该协定保持一致并增加对公布时间、方式的要求；另一方面，在具体操作上，细化透明度要求。例如，该协定对应当公布的缔约方境内投资有关的实际步骤的信息进行了详细列举，多达8项；而在我国当前立法中对信息的公布则大多数只作了笼统性规定，并未进一步明确其范围，缺乏具体性，应当对透明度的要求进一步细化。

其次，利用特殊经济区域对更高水平的透明度措施先行先试。在对更高水平的透明措施适用过程中，若不确定其适用效果及潜在风险，可通过在海南自由贸易港和自由贸易试验区先行试验的方式逐步推进。利用其政策优势，对更高水平透明度措施，甚至是“超《促进发展的投资便利化协定》透明度措施”优先适用。例如，区块链技术因其增强电子政务透明度、安全性和信任的能力而越来越多地受到认可，在提升投资透明度方面具有适用空间（王淑敏，2024）。可通过在海南自由贸易港和自由贸易试验区推动区块链技术在促进投资透明度中的运用。

最后，进行透明度水平自我评估。经过多方努力，目前《促进发展的投资便利化协定》需求评估流程已经通过，并达成了《自我评估指南》（Self-assessment Guide）。《自我评估指南》的初衷是为发展中成员和最不发达成员评估实施水平，确定技术支持和能力援助的需求。投资便利化水平的评估并不是强制义务，而是缔约方的主动行为。对于我国来说，《自我评估指南》的系统性标准可以为定位投资便利化水平提供技术手段，应当“积极应考”。通过参考《自我评估指南》，自我评估我国投资透明度立法与实践是否符合《促进发展的投资便利化协定》要求，寻找差距并不断改进，有利于营造有吸引力的投资环境。

（三）打造透明度工具，完善国际投资单一窗口

1. 加强全国和地方国际投资单一窗口建设

建设国际投资单一窗口,可以参考我国国际贸易单一窗口的建设经验。随着《贸易便利化协定》的签订,我国国际贸易领域的单一窗口制度已充分建设起来,不仅建设有覆盖全国贸易的单一窗口,其他地市也根据自己的特色建立起适合各自地区的特色化的贸易单一窗口。我国国际贸易单一窗口以电子口岸为基础建设,相对而言,国际投资单一窗口建设基础要薄弱得多。目前我国投资领域单一窗口平台建设数量非常少,单一窗口作为实现投资措施高度透明化的必要工具须加强其建设和运行。

国际投资单一窗口建设的首要问题是要建设全国性的投资单一窗口平台。全国性投资单一窗口平台的建设可在海南投资单一窗口平台基础上进行。在全国性投资单一窗口的指导下,进行各地方的平台搭建。虽然《促进发展的投资便利化协定》未对地方单一窗口进行规定,然而结合我国当前国际投资的现实需要,为地方单一窗口提供法律依据,促进其建设、保障其运行是大势所趋。各地的投资环境和引资需求有所差别,资源禀赋和投资政策亦有所不同,因此作为投资工具的单一窗口建设重点和方式亦应各有侧重,特别是特殊经济区域功能的实现需要更具特色的单一窗口的支持。目前有的地市积极出台有关国际投资领域单一窗口建设的政策,响应《促进发展的投资便利化协定》加强投资便利化的要求。应当通过立法给予各地方国际投资单一窗口更多建设权限和充分的建设能力支持,一是通过中央立法进行授权,二是通过地方立法进行细化规定。

2. 保障国际投资单一窗口运行

一是提高国际投资单一窗口的协调性。促进单一窗口所涉部门间的协调。我国全国性投资单一窗口建议由商务部统一管理。通过立法规定所涉部门权责内容,建立协调机制,促进国际投资单一窗口部门间的协调。促进各地区国际投资单一窗口的衔接。各地区投资领域的单一窗口之间应当既凸显自身的特色需求又注重彼此协调。一方面依赖于商务部门的统一指导,另一方面需要通过统一的立法来实现。为了克服欠发达地区单一窗口运行方面的困难,应当对其提供资金支持和技术帮扶,尽快实现各地区单一窗口均衡发展。二是拓展单一窗口功能。广泛借鉴 UNCTAD 和其他国家国际贸易单一窗口的功能板块,不断增加我国国际投资单一窗口功能板块,既要彰显全国和地方国际投资便利化的特色需求,又要充分体现相关主体特别是外国投资者的实际需求。

五、结语

通过梳理《促进发展的投资便利化协定》投资措施透明度条款的内容,将其规定与我国现行的立法体例、具体要求、单一窗口实践进行对比,分析我国投资制度在透明度方面存在的问题。在立法体例上,由于我国立法中“投资便利化”尚未成为独立单元,将投资透明度措施不合理地纳入“投资促进”,形成投资透明度的宏观限制;在具体要求上,我国投资透明度的标准与该协定相去甚远,形成投资透明度的微观阻碍;在单一窗口制度方面,投资领域的窗口建设仍处于起步阶段,无法成为投资透明度的有效工具。为促进我国对该协定投资透明度措施的履行,弥平当前我国投资措施透明度水平与该协定要求之间的差距,首先,要在理论上厘清投资透明度的概念与属性,将其从“投资自由化”和“投资促进”的范畴中剥离。在立法体例上,《外商投资法》及其实施条例设立“投资便利”专章,对投资措施透明度进行专门规定;其他国际投资相关立法亦应通过设立投资便利专题对投资措施透明度进行规定。其次,在投资措施透明度的具体要求上与该协定全面衔接。最后,建立和完善全国和地方性国际投资单一窗口。通过以上措施推动我国投资便利化进程,营造透明、公平、公正的投资环境。

参考文献:

- [1] 鲍怡婕. “投资便利化”的明晰及对中国的参与建议[J]. 国际经济法学刊, 2018, (4).
- [2] 龚柏华, 秦逸冰. 论世贸组织《投资便利化协定》达成及未来实施路径[J]. 上海对外经贸大学学报, 2024, 31 (4).
- [3] 刘笋. 论合理期待原则在国际投资法中的引入与适用[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2022, (1).
- [4] 王爱香, 韩立民. 投资促进的涵义、体系设计与实施要素分析[J]. 东方论坛, 2004, (6).
- [5] 王淑敏. 外资立法的投资便利化创新之路[J]. 政法论丛, 2024, (4).
- [6] 吴改. WTO 透明度原则与中国农业领域的履约实践[J]. 太平洋学报, 2022, (11).
- [7] 杨慧芳. 投资者合理期待原则研究[J]. 河北法学, 2010, (4).
- [8] 杨欣. 《贸易便利化协定》与相关条约的冲突与协调[D]. 大连: 大连海事大学, 2020.
- [9] Gabor, E. Keeping Development in a Multilateral Framework on Investment Facilitation for Development[J]. Journal of World Investment and Trade, 2021, 22 (1).
- [10] Karl, P. S. China Moves the G20 toward an International Investment Framework and Investment Facilitation[J]. China and the World Economy, 2016, 24 (4).
- [11] Thomas, R. Continental Principles in English Public Law[C]. Harding, A., Örücü, E. Comparative Law in 21st Century. Beijing: CITIC Publishing House. 2003.

Transparency of Investment Measures in the WTO Investment Facilitation for Development Agreement and Implementation Plans in China

YANG Xin

(China University of Petroleum, Qingdao, 266580)

Abstract: Investment Facilitation for Development Agreement aims to enhance the transparency of national investment policies, simplify foreign investment review procedures, and create a standardized, convenient, and highly transparent investment environment. Transparency of investment measures is one of the most important issues of the Agreement, which focuses on improving international investment transparency through measures such as investment information disclosure, the construction of a “single window” platform, and the establishment of complaint and comment mechanisms. China is not only a firm leader in the negotiation of this agreement, but also an active actor in its implementation. Since joining this agreement, China has taken a series of measures to facilitate the investment and improve transparency. However, at present, China's international investment transparency legislation, specific requirements for international transparency and the construction of a “single window” platform for international investment all have gaps with the transparency requirements of Investment Facilitation for Development Agreement. It is necessary to explore the good convergence plan between China's investment transparency measures and the provisions of Agreement on Investment Facilitation for Development from the three aspects of amending legislative style, improving specific requirements and improving the “single window” for international investment, so as to build a highly transparent, efficient and convenient international investment environment.

Keywords: Investment Facilitation for Development Agreement; investment facilitation; transparency

作者简介: 杨欣(1990—), 女, 山东青岛人, 中国石油大学(华东)文法学院讲师、硕士生导师, 法学博士, 研究方向为国际经济法。