



中国发展研究基金会

研究参考

第1号（总193号）

2015年4月10日

美国彼得森国际经济研究所

关于中美双边投资协定研究的最新观点

内容摘要：中国发展研究基金会与美国彼得森国际经济研究所开展了关于“中美双边投资协定（BIT）”的合作研究。鉴于该所对美国对华经济政策的巨大影响力，本文对专家初步完成的5份研究报告的要点加以概括，并提出针对性的建议，供有关部门参考。

关键词： 中美； 双边投资； 协定；

美国彼得森国际经济研究所 关于中美双边投资协定研究的最新观点

一、对中美 BIT 的意义及其影响的认识

彼得森研究所前所长弗雷德·伯格斯坦认为，中美双边投资协定（BIT）对两国经济都极具重要性，围绕 BIT 的谈判过程及结果对双边投资的影响将超过任何其他协定，还将对两国更广泛的国际经济政策乃至国内政治和经济政策产生重大影响。

伯格斯坦和美国史带公司董事长兼首席执行官莫里斯·格林伯格新近联合撰文呼吁，美国需要与中国尽早达成自由贸易协定，而双边投资协定则是实现该目标的重要步骤。美国一旦与中国达成投资/自由贸易协定，可以分享中国的增长红利，在华直接投资有望在 5 年内从目前的 500 亿美元上升到 1600 亿美元。

该所高级研究员布拉德·詹森的报告认为，中美在服务贸易领域合作前景巨大。美国商业性服务业发达，具有比较优势。中国的商业性服务业由于劳动力教育水平普遍偏低，发展滞后，很难在短期内迅速提升，这将制约中国的增长前景。因此，中国应当在商业性服务领域减少制度障碍，放宽外资准入限制，以提高中国商业性服务业水平和制造业的附加值，提升中国在价值链上的地位；美国则由此可以扩大商业性服务贸易的出口，减缓其贸易逆差。

二、达成 BIT 需要考虑克服的若干障碍

伯格斯坦认为，当前美国国内政治气候使得达成自由贸易协议的前景不明朗。尽管行政当局在推动多项大型的多/双边贸易投资安排，但国会无意通过任何一项自由贸易/投资协定，2014 年初“贸易促进权法案”就遭到了国会的拒绝。BIT 是条约，需要参议院 2/3 以上的票数通过，但 2014 年 11 月的中期选举后，任何问题都很难获得参议院的多数支持。即使中美 BIT 谈判进展顺利，能否获得国会的通过仍具有不确定性。伯格斯坦指出，在美国政府目前积极参与的国际经济谈判中，最有可能首先完成的是跨太平洋伙伴关系（TPP）。如果该协定能够获得国会的通过，则会释放积极的信号；反之，则会给包括中

美 BIT 在内的其他国际经济谈判蒙上阴影。

该所高级研究员杰夫里·肖特和凯瑟琳·西米诺回顾了已经签署的双边投资协定，认为中国现行最高标准的 BIT 也还保留着歧视外国投资者或限制投资的自由裁量权上的灵活性，离美方 2012 年发布的范本还有较大距离。高级研究员肖恩·曼纳与加利·霍夫鲍尔认为，从美方角度看，中国国企具备庞大数量和资产规模，在获得廉价土地、低息贷款、补贴投入以及监管等方面拥有不公平的优势。此外，尽管美国外国投资委员会（CFIUS）可对中国国企在美的并购交易进行国家安全审查，仍不能完全消除对中国国企可能执行外交政策目标、串通舞弊招标等涉嫌不公平商业行为的顾虑。

曼纳与霍夫鲍尔还认为，美方对中国竞争性政策针对外资选择性执法存在疑虑。近年来商务部在审查涉外合并交易时，采取了有异于中国企业的区别性做法；发改委针对跨国公司定价开出一系列反垄断罚单也不合乎国际规范；美方还认为，中国《反垄断法》缺少对国企的限定，国企实质上免受《反垄断法》的管制。

针对中国在美投资交易频频受阻所引起的“CFIUS 歧视性对待中国企业”的疑虑，霍夫鲍尔、曼纳及该所的客座高级研究员西奥多·莫兰作了辩解。他们认为，CFIUS 的国家安全定义宽泛但不模糊，其所认定的国家安全威胁包括“剥夺或操纵供应渠道”、“泄密（指商品或技术销售，特别是军用商品或技术）”和“破坏或间谍活动”。CFIUS 的程序总体来说是透明的，中国企业应该确信，只要投资不对美国国家安全构成威胁，交易将不会被 CFIUS 阻止。随着对 CFIUS 了解的加深，中国企业应对 CFIUS 审查的经验不断丰富，三一重工起诉奥巴马获胜的案例可以提供借鉴。此外，国会、公众意见、行业也有可能以国家安全名义阻碍中国企业在美的并购，但这些不应与 CFIUS 混为一谈。

三、关于推动中美 BIT 谈判的若干建议

彼得森研究所长期倡导贸易投资开放，倾向于支持中美合作，同时对中国的谈判出价有较高期待，其主张在美国有一定代表性和影响力。基于前述研究反映出的观点和立场，我们对我国的中美 BIT 谈判以及相关改革有以下建议：

1、统筹考虑中美两国各类双边/区域性贸易投资谈判。在对外开放全局中定位中美 BIT，充分考虑两国各类贸易投资协定之间的竞争性、替代性和互补性影响，在综合框架下评估中美 BIT 签署对我国利益的影响。密切关注美方其他协定的谈判进展，及时调整与美国 BIT 谈判的策略和要价。

2、加强有关国企的沟通阐释工作，在 BIT 谈判中合理维护国企的合法权益。建议发布《国有企业发展白皮书》，对不同国企在中国特定的发展转型背景下的功能、改革进展以及方向全面阐释，消弭外部的误解。按照国民待遇原则深化国有企业改革。在不影响国家安全的前提下，国企混合所有制改革可以多吸引美方资本参与，形成利益捆绑和游说联盟。谈判中要求美方明确国企在美投资限制性条款的适用资格和条件。

3、完善企业并购法律法规，做好对我国竞争性政策的阐释沟通工作。从长远看，对外资实行国民待遇是我国必须做出的承诺，制定全国统一的《企业并购基本法》是大势所趋。另外，美方对于中国《反垄断法》豁免国有企业垄断行为等条文存在误读，对于该法执行的相关事实了解有限，需要司法和执法机关对相关法规的内涵和执法情况进行深入阐释，参与谈判的官员和专家也应就具体条款的内涵与国际同行进行更多的沟通和交流。

4、统筹考虑负面清单与国家安全审查问题，妥善应对美国安全审查机制。我国应加快成立类似 CFIUS 的国家海外投资委员会，既对缩短负面清单后潜在的安全风险有合法的干预手段和机制，同时作为一种对等手段提高美国滥用安全审查机制的成本。加快普及 CFIUS 运行知识，提供法律援助和培训，鼓励更多的中国企业主动运用合理手段回应 CFIUS 审查，合理利用审查结果抵挡来自国会或公众对于中国投资的负面影响。

5、在公众、媒体、企业、政府和非政府组织中进行全方位沟通。我国应积极主动做好对在华有投资或有投资意向的企业的沟通工作，注意发挥在美国有影响力的智库、社会组织以及其他机构和个人等非官方渠道的作用，利用美方的声音营造对我方有利的环境和氛围。中国企业在美投资需要重视并尽早熟悉公众的看法，采取恰当公关策略

来应对公众舆论和媒体关注。

中国发展研究基金会
“中美双边投资协定研究”课题组
报告执笔：陈 诚 张 纯 俞建拖

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
传 真： (010) 84080850 网 址： www.cdrf.org.cn
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
