



关于欧洲联盟与中华人民共和国投资协议的可持续性影响评估（SIA）

摘要

此文件由 Ecorys 荷兰研究与咨询公司、牛津智库、荷兰国家应用科学研究院（TNO）以及北京睿远中荷咨询有限公司共同完成
2017 年 11 月

报告中所发表的观点仅代表顾问们的观点，并不代表欧洲联盟委员会的官方观点。



Reichwein China Consult (Beijing) Co. Ltd.
北京睿远中荷咨询有限公司

欧洲联盟委员会

理事会-负责贸易

理事会 B — Services and Investment, Intellectual Property and Public Procurement

机构 B.2 — Investment

联系人: *Alexandra Koutoglidou*

电子邮件: *TRADE-B2@ec.europa.eu*

欧洲委员会

B-1049 布鲁塞尔

关于欧洲联盟与中华人民共和国投资协 议的可持续性影响评估（**SIA**）

摘要

欧洲专线可以帮助你解答有关欧盟的各种问题。

免费电话 (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) 该项服务通过大多数电话拨打都是免费的 (但一些运营商、公用电话或酒店电话可能会收取费用)。

免责声明

该报告由欧盟委员会提供，但它陈述的观点仅代表作者本人，欧洲联盟委员会不对使用这些信息可能带来的任何后果负责。

需要更多有关欧洲联盟的信息，请浏览网站 (<http://www.europa.eu>)。

卢森堡：欧洲联盟出版社，2017

ISBN 978-92-79-76469-1

doi: 10.2781/837268

©欧洲联盟，2017

只要来源得到承认，复制是允许的。

摘要

背景和目标

过去几十年，28 个欧盟成员国中有 27 个国家与中国签订了双边投资协议（BITs），以便提供投资保护，但并不涉及投资市场准入。由投资壁垒带来的限制意味着中国和欧盟之间的投资仍有很大的潜力亟待开发。

2013 年 10 月，欧盟委员会进行了一项影响力评估，随后经欧洲理事会授权，欧盟委员会开始展开与中国政府的多项谈判，其目的是签订欧盟与中国的投资协议。这项投资协议将会取代现有的双边协定（BITs）。双方的正式会谈于 2013 年 11 月第 16 届欧盟-中国峰会上开启，第一轮会谈于 2014 年 1 月在北京举行¹。截止 2017 年 11 月，双方共进行了十五轮会谈。

这份摘要摘自可持续性影响力评估（SIA）的最终报告，报告为欧盟与中国签署投资协议提供支持。这项研究的目的是分析欧盟和中国投资协议给双方可持续发展带来的潜在影响，并将分析结果提供给欧盟和中国双方的谈判代表。

其具体目标是“评估投资条例对欧盟和中国双边的经济、社会、人权以及环境可能产生的影响，对如何最大化利益同时阻止或是最小化负面影响提出建议。”

在这份最终报告中，我们总结了我们的研究使用的方法及理论框架，针对基础数据和变化可能（即有投资协议和没有投资协议两种局面）均提出了分析，同时呈现了综合的经济、社会、人权和环境评估结果。另外，报告对六类行业进行了深入研究，包括运输设备业、矿业和能源开采、化学工业、食品和饮料加工业、金融和保险业以及通信和电子设备。接下来的章节阐述了利益相关者的访谈结果，最后是 SIA 结论与政策建议。

方法和理论框架

整个 SIA 使用的方法可以分成三个相关的阶段：

- 欧盟与中国投资协议带来的潜在的可持续性影响的总体分析；
- 从行业角度分析欧盟与中国潜在投资协议带来的可持续性影响；
- 政策建议和有关措施提案。

我们采用的方法立足于 SIA 的两个方法论的内容，这在职权范围（ToR）以及 SIA 手册²中都有相应的描述：1）对经济、社会、人权和环境影响进行分析；2）咨询各利益相关者。这两部分内容互相补充，也同等重要。因此，可持续性影响评估采用了定量分析和定性分析，在整个 SIA 过程中，我们持续地收集反馈和重要利益相关者提供的信息，并据此完善结果。主要的咨询活动包括电子咨询和媒体传播（SIA 网页、电子通讯、社交媒体等等）；就欧盟公民社会议题举行了三次公民社会对话；2016 年 7 月 5 日在布鲁塞尔召开了一个 SIA 利益相关者论坛；个人访谈以及在线问卷调查。在欧盟和中国都展开了咨询和传播工作，并将其结果直接应用到 SIA 的各项分析当中。

如前所述，2013 年欧盟委员会自己展开了欧盟-中国投资协议的影响力评估，这一评估部分基于 2012 年哥本哈根经济咨询公司的一项定量研究。在这份可持续性影响评估报告中，上述评估被作为出发点加以引用。我们致力于分析那些还没有研究的，或是需要改善的，或是明显非常重要而且必须进一步分析的议题，从而为谈判者提供有价值的信息。

欧盟-中国投资协议的背景

在对未来的欧盟-中国投资协议进行可持续性影响评估之前，有必要先了解双边开始谈判的背景以及协议可能涉及到的议题。这一正在协商的综合性投资协议对于欧盟而言，将会是第一个同时覆盖市场准入与投资保护的独立投资协议。一旦签署，协议将替代目前中国与 27 个欧盟国家（除了爱尔兰）已签署的 26 项双边投资保护协议。

正在谈判的投资协议议题涉及投资市场准入与保护、投资监管机制，包括透明度、许可证与审批程序、可持续发展和处理纠纷。关于可持续性，协议将包括外资的环境和劳工有关的相关条例。

¹ 欧盟委员会（2013 年 11 月 19 日），第十六届欧盟-中国峰会，新闻稿，布鲁塞尔。

² 需要 SIA 手册，请点击链接 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154464.PDF。

基于欧盟在投资保护方面已作出的改进，欧盟也会提出清晰的调控的权利的条例，以便重申各国有权在寻求公共政策目标上能够采取的措施。当出现下述情况，即公共政策保护它的居民，或是环境影响与投资者利益冲突时，这些条例可以为各国提供保护措施以便反对投资者的诉求。

经济影响

通过分析经济基线数据，即中国与欧盟国直接贸易投资的流量与存量数据，我们预估可能的经济影响。2012年哥本哈根经济咨询公司为协议设计了一种即适度又雄心勃勃的市场开放分析模型。这一模型在协谈初期会被提到，因为彼时市场具体开放到何种程度，针对各行业有什么区别都尚不明确，所以模型预计了外来直接投资存量相当小的前提下的影响。在自由化适度的条件下，期待欧盟在中国的直接投资存量至少增加 0.6%，在自由化开放的条件下，扩大到 1.9%。同时，期待中国在欧盟的直接投资存量增幅分别为 0.3% 和 0.9%。这一模型仅仅针对现有投资的影响进行了预估。参照其他分析，我们发现，一旦达成投资协议，取缔一定的投资壁垒，减少投资成本后，欧盟和中国新的投资者包括中小型企业，将有可能有兴趣在对方城市投资。因此，模型也有可能低估了双边投资的增长。

根据文献回顾，欧盟在中国增加投资不会损害欧盟的就业，而且欧盟的企业应该会有更好的业绩。另外，一些积极的生产率变化和市场准入溢出效应也会使欧盟及中国的中小型企业受惠。文献中也提到，中国的直接贸易投资对欧盟作为东道国在收入方面产生的影响，与其他国家如美国或日本³的投资影响相比，不会有显著区别。

除了期望中的积极影响，也有关于中国在欧盟直接贸易投资的一些担忧。这些担忧主要是中国的企业，无论是国企还是民营企业都享受中国政府的优惠政策，似乎可以通过并购从欧盟获得专业技能和先进的技术。

社会影响

欧盟和中国投资协议中与劳工相关的条例很可能产生社会影响，一旦达成协议，并且直接贸易投资量增加的前提下，政府会在加大国际知情度、透明度和开放度的情况下，就社会权益方面作出一些改变措施。

协议有可能会提出另外的框架为了谈论可持续发展章节事情，提高透明度与促进非官方的参与度。督导综合协议或督导可持续发展有关部分，这样的机制可能会促进东道国在劳工及可持续性方面提高透明度，同时也促进治理与社会对话。不过，考虑到东道国的各种特殊条件，这一机制的社会影响及其有效性很大程度取决于其范围，包括非官方的参与度。最后，新条例中有关透明度的条款，可能会给经济营运者就一些措施提出建议提供合理的机会，同时也会努力考虑从相关主体收集的意见。增加透明度的过程也可能会促进治理质量，增强国内和国际间的公开性，进而促进社会领域的变革。在利益相关者访谈者中，一些人对通过国际曝光驱动中国的社会变革持怀疑态度。近些年，维护国家安全是劳工领域的政策动议的主要驱动力。

第二个社会影响因素可能会源自劳工和就业规矩的差异性，在中国针对国内外雇员采取的办法和在欧盟的国内外雇员采取的办法都会有差别。据说由于从欧盟国来的高层管理引进的政策，在中国经营的欧盟公司的工作条件要优于在中国经营的中国公司的工作条件。这些可能是欧盟公司人事变更比较低的原因。像这样的人力资源现状，导致的人员低流动性，可能会影响到中国的人力资源管理。另外，看起来在中国经营的欧盟公司也会对员工加班给予适当的补助。从工业关系方面看，运行良好的欧盟公司比中国公司更少罢工事件，而且通常会有工人委员会负责协谈。由于不存在真正的谈判制度，在外资企业正出现另一些协谈形式，罢工工人会从中华全国总工会（AFTU）之外挑选他们自己的代表与管理层进行谈判。这样会达成特殊协议，然后工人委员会组织就被解散。

在欧盟国，工会很关注中国在欧洲投资对工作条件带来的潜在影响。截至目前为止，还没有证据显示通过中国投资收购兼并的企业影响现有大型企业集体协议或对工人的工作条件造成改变。欧洲的劳工市场治理和公众监督对维持现有的工作条件和劳工关系方面会起到作用。

人权影响

协议在人权变化方面可能带来如下的潜在驱动力：加大法律制定过程的透明度与参与度、增强各国的曝光率以便国际监管、社会企业责任（CSR）、在东道国的外商投资实施条例等等。无论是正面还是负面的作用，人权影响很大程度取决于东道国现行的法律和政策构建的保护水准。在遵从国际人权公约制定法律框架并且拥有良好治理机构的国家，其人权状况更易从对外直接投资当中获益。

³ J. Clegg, H. Voss (2012) 中国在欧盟的海外直接投资，欧洲中国研究与建议网络，2012。

协议可能不会包含具体的人权条款，它可能包括序言重申各缔约方重视民主和基本权利，认可国际安全、民主、人权、以及和法治对国际合作的重要性。绪论将为协议执行提供解释性的指导。

伴随可持续发展的相关条款，各方投资有关劳工与环境方面的关注增强，可能也会有利于解决人权问题，这些制度机制有可能为领土国建立的非官方利益相关者提供参与的机会。不过，也正如在社会影响中指出的，基于东道国各种特殊的环境，尤其是在中国关于言论自由的权利，其影响和额外的效果很大程度上取决于非官方利益相关者有效性和参与度。

可持续性条款也会包括认可及尊重多边的标准和协议包含的权利的义务。这一保证透明度和促进公众参与和信息公开的义务可能会对中国的言论自由权利起到积极的影响。

普通投资自由化的条款会吸引更多的外国投资者，他们对经济增长和经济与社会发展的贡献有可能对提高当地人的生活标准起到正面作用，尤其是如果外商投资能增加收入的前提下。

关于企业社会责任，利益相关者大多认为在中国欧盟的跨国公司，尤其大型企业，遵行全球企业社会责任惯例的标准相当高，比所在国家的中国公司的标准高，尽管在他们的操作中也存在缺陷，特别是在供应链环节。欧盟在中国的企业在履行企业社会责任方面，包括信息公开，可能会对中国公司在中国或者国外履行企业社会责任方面产生积极的影响。一些利益相关者引起关注，欧盟企业在承担人权风险评估的实践与被认为的不完全性。

环境影响

关于本协议是否可能对环境造成影响，总体结论是：本协议不会造成环境质量的恶化。基于对以下环境指标的考察，本协议对环境的影响微乎其微，几乎可以忽略不计，这些指标包括：能源消费、二氧化碳排放、水资源消费、土地使用、材料消费、林业生物质、甲烷排放、氮氧化物排放、硫氧化物排放和工业固废排放。我们预测有关以上环境指标的增加值只会很小的减少环境强度。

关于碳排放议题，协议将有助于达成《联合国气候变化框架公约》之后签订的《巴黎气候变化协定（2015）》中，《中国气候变化行动目标（INDC）》制定的目标之一。《中国气候变化行动目标（INDC）》规定到2030年时，每单位GDP的二氧化碳排放量比2005年降低60%-65%。

更大量的外国投资流入不会导致中国降低环境质量方面的要求。事实上，现有证据显示，外国投资的增长可能会提高中国的环境质量。

本协议包含有关的环境保护条款是为了避免出现“污染避难所”和加强环境管制的重要手段。

深入行业研究

本评估对六个行业进行了深入研究，包括运输设备业、矿产和能源开采业、化学工业、食品和饮料加工业、金融和保险业以及通信和电子设备。针对这些行业，我们对欧盟与中国的跨国公司（基线数据）其现状和已经执行的市场准入各项事宜进行了综述，并对协议达成后可能给这些行业带来的可持续性影响进行了分析。

交通设备

欧盟的交通设备企业在投资中国时面临一些非常大的壁垒。最显著的壁垒包括当地的内容条件、合资企业的条件、缺少透明度以及侵犯知识产权。根据利益相关者的反馈，在中国缺少相关的成文规定。当外资已经准备进入中国时，通常只是由中国的投资者告知国外投资者有这些规定。而已成文的规定又会根据政府的需求和期望经常变化。缺乏透明度也增加了不确定性。鉴于地方保护以及中国企业与地方政府的紧密联系，中国企业和国外企业之间缺乏同等水平的竞争环境。利益相关者表示创建公平的竞争环境是将来投资协议中必要元素之一。

按照2012年哥本哈根经济咨询公司建立的模性分析，欧盟机动车行业的产量在欧盟的涨幅可能在0.0%-0.7%之间。对于其他运输设备而言，涨幅在0.0%-0.5%。由于欧盟产量的提高，欧盟就业机会也会相应增加。无论是低技能还是高技能行业的就业机会，在机动车行业和其它运输设备行业的预期增长分别为0.6%和0.4%。另一方面，根据模型分析，对于那些已经进入中国其他运输设备行业的欧盟企业，预计营业额和就业机会将受到负面影响。对于那些已经进入中国机动车行业的欧盟企业，如果考虑较低的溢出效应，本协议对它们的影响是积极的，反之可能带来负面影响。这意味着，如果消除现有的对中国的投资壁垒，不仅是欧盟，其它国家也会从中受益。

矿产和能源开采

欧盟的矿产和能源开采企业在中国同样面临显著的投资壁垒。这个行业中，有一些子行业已经对境外投资开放，而其它则仍是完全封闭状态。前者包括更高效的采矿技术的开发，后者包括稀土矿物质的开采经营等相关业务，而稀土在很多应用领域都是至关重要的。因此，这些限制措施被认为是“极其重要”的。依据 2012 年哥本哈根经济咨询公司的分析，投资协议在这一领域预期的影响全在 0.00%，除非是有较高溢出效应时，欧盟的产量增幅期望可以增加 0.01%。一旦这一市场通过某种机制得以开放，欧盟企业都会获得良好的收益。他们的技术更先进、更环保，这将使它们未来能在矿产和新能源领域占得先机。

化学工业

中国政府通过提供资金和政策支持，积极鼓励发展国内的化学行业，但这并不适用于国外企业。因此，跨国公司与中国的化学公司在竞争环境上也是不平等的。已经在中国经营的跨国公司日益面临着中国国内同行的竞争。没有公平的竞争环境导致国外企业对投资中国的化学行业缺乏积极性。

欧盟的化学行业投资者目前在中国投资同样面临着一些投资市场准入的壁垒。例如，跨国公司与中国国内公司受制于不同的管理条例。这些壁垒部分有望通过投资协议的签署得以消除，从而也期待双边的对外直接投资都有所增长。依据 2012 年哥本哈根经济咨询公司提出的可计算的一般均衡模型 (CGE)，已经在中国投资化学行业的跨国企业可能会面临一些困境，总体而言，期待这些影响比较小，而且可能是积极的。双边的企业对于增加国外投资都表达了同样的兴趣，而且存在投资机会。

无论是欧盟还是中国，在投资协议签订后对就业方面的影响几乎都可以忽略不计。中国的化学公司在健康和安全生产标准方面，大部分都低于欧盟标准。预计随着欧盟化学生产商的增加，可能会引领更高的健康与安全标准。

中国已有现行的环保条例，不过化学行业目前在中国是造成土壤和水质污染的主要源头。尤其是临河而建的工厂，直接向河流和湖泊排放污染物，这已给当地居民造成了健康损害。根据已有的信息，看起来目前已经在中国的跨国公司通常拥有更高的技术标准，同时遵行国际环境保护条例。如果达成投资协议，持续增加的对外直接投资应该会在负责任的生产行为方面有积极的影响，同时也会关注可持续性。中国的利益相关者也就此表达了正面的预期。同时，在欧盟增加的产量只会带来增加很少的污染。

食品和饮料加工业

欧盟的食品与饮料加工业在中国投资也面临一些壁垒。根据投资目录，投资者在以下领域会被限制，豆油、菜籽油、花生油、棉籽油、茶籽油、葵花籽油、棕榈油等食用油加工；大米、面粉、原糖加工以及玉米深加工。在这些子领域，中国合作伙伴必须控股。欧盟企业在中国投资，必须申请一些许可证和证书。这一领域另一些议题是关于知识产权保护、缺乏良好的基建以及缺少透明度。

根据哥本哈根经济咨询公司 2012 年的数据模型分析，欧盟的食品和饮料加工业产量会略有增加，增幅维持在 0.0%-0.1% 之间。鉴于产量变化不大，欧盟在这一行业的就业率不会因协议受到影响。数据分析也包括对烟草行业的预期影响。相对于食品和饮料加工业，烟草行业的重要性有限，所以我们可以假定这些分析数据代表食品和饮料行业的情况。

金融和保险业

欧盟在金融领域的市场准入遇到的问题很显著，尤其是所有权限限制、股权限制以及扩大分支机构的限制。这些不仅限制欧盟金融企业的扩大，也有效限制其在中国的分支机构。重要的商业战略决策权都掌握在中国方。对国外企业而言，没有有效竞争机制的公平竞争环境。对于保险业而言，阻碍外资进入的最大问题是官僚行政管理程序，同时外资持有股权最多达到 50%。

投资协议对欧盟的行业产量方面的经济影响非常小（根据 2012 年哥本哈根经济咨询公司的分析，这一影响少于 0.1%），因而不会引发任何重要的经济变化。最乐观估计，欧盟跨国公司预期的营业额最多增加 183,000,000 欧元。

通讯和电子设备

这一行业的分析包括电子设备制造业和通讯服务业（电信和邮政业务）。

中国政府一直强有力地鼓励和支持发展信息与通信技术 (ICT) 行业。而且，中国政府鼓励外商在中国投资通讯与电子设备行业，同时，另一方面，政府对国外 ICT 产品和服务方面有多种严格的限制措施，其目的是最终用国内的产品和服务取代相应的国外产品和服务。这些限制导致了大量的市场准入壁垒。

就目前的谈判来看，还不太清楚中国会在哪些方面予以放开。对于一些子行业（如邮政），目前完全禁止外资进入。一旦开放这一领域，预期会有国外资本流入，将会给中国带来积极的影响。依据哥本哈根经济咨询公司

2012 年的数据分析，由于从欧盟到中国的经济活动的重新配置，欧盟国的邮政和电信行业的产量和就业率可能会经历些微的负面影响。

如何获取欧盟的出版物

免费出版物:

- 一份: 可通过欧盟书店网页获取(<http://bookshop.europa.eu>);
- 超过一份或是海报 / 地图:
可通过欧盟国各代表处网站 (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
可通过非欧盟国的委托机构 (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
可通过直接与欧洲专线服务联系 (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) 或是拨打免费热线 00 800 6 7 8 9 10 11 (从欧盟国任何地方拨打都是免费的) (*)。

(*) 该项服务通过大多数电话拨打都是免费的 (但一些运营商、公用电话或是酒店电话可能会收取费用)。

付费出版物:

- 通过欧盟书店预订(<http://bookshop.europa.eu>)。

付费订阅:

- 通过欧盟出版社的任意一家销售代理预订 (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)。

