

專題演講

國際投資協定之典範移轉？ 論 WTO 投資便捷化協定之發展面向

主持人：楊光華（國立政治大學國際經營與貿易學系教授）

發表人：薛景文（國立政治大學國際經營與貿易學系副教授）

國際投資協定之典範移轉？ 論 WTO 投資便捷化協定之發展面向

薛景文*

目次

壹、前言	3
貳、投資協定新規範模式	4
參、新模式的問題—雞肋或特洛伊木馬？	8
肆、新模式的展望—IFD 協定之提煉與昇華	10

* 國立政治大學國際經營與貿易學系副教授。

摘要

超過 110 個 WTO 會員參與基於發展之投資便捷化聯合倡議（Joint Statement on Investment Facilitation for Investment，以下簡稱投資便捷化倡議）並開始複邊談判，於 2023 年 7 月談判取得重大成果。參與此倡議之會員們終於完成條文之協商，提出基於發展之投資便捷化協定（Agreement on Investment Facilitation for Development，以下簡稱 IFD 協定），並規劃在 2023 下半年完成細部條文修正，以及討論如何將 IFD 協定整合至 WTO 之規範架構之下，期待在第 13 屆 WTO 部長會議能有更深化之成果。IFD 協定跟現今的國際投資協定規範的預設將會有很大的差異，其不再將投資人當成投資協定所保護的「主體」，地主國願意給予外國投資人何種保障將不是重點，而是將視角轉換為國家「出於發展的目的」需要什麼樣的投資，而外國投資或投資人則被當成驅動地主國發展之因素，間接地受到保護。IFD 協定可以被當作是開發中國家所偏好的投資協定，於此提出來討論的問題是 IFD 協定真的有助於開發中國家引進符合永續發展目標的外國投資？更抽象而言，IFD 協定真的可以改善國際投資協定中永續發展面向不足的問題，而產生典範移轉的效果？若答案為否定，IFD 協定的真正意義又何在。本文就此諸問題，提出初步基本的觀察。

壹、前言

超過 110 個 WTO 會員參與基於發展之投資便捷化聯合倡議（Joint Statement on Investment Facilitation for Investment，以下簡稱投資便捷化倡議）並開始複邊談判，於 2023 年 7 月談判取得重大成果。參與此倡議之會員們終於完成條文之協商，提出基於發展之投資便捷化協定（The Agreement on Investment Facilitation for Development，以下簡稱 IFD 協定），並規劃在 2023 年下半年完成細部條文修正，以及討論如何將 IFD 協定整合至 WTO 之規範架構之下，期待在第 13 屆 WTO 部長會議能有更深化之成果¹。WTO 從成立之初即有將投資納入規範之嘗試，其主要理由是服務貿易在商業呈現的部分，即屬於外人直接投資，完全將投資排除在外，或許有規範衝突或規範不足的可能。此外，貿易自由化同時會產生資本流動之效果，將貿易與投資統整規範，從治理的角度，或許更能有效因應全球經濟上之挑戰。而在 WTO 架構下，TRIMs 確實對於投資議題有所著墨，然而其視角僅限於防止 WTO 會員透過干預投資人之行為，間接地歧視進口貨物或是造成貿易限制之效果。而在杜哈部長宣言中，投資也的確是議題之一，宣言即稱「承認維護透明、穩定之跨境投資的多邊架構，有助於擴展貿易」²，其並承認開發中與低度開發國家於投資領域技術協助與能力建構之需求，並承諾與其他國際組織如 UNCTAD 合作，以提供適當援助³。此外，此多邊架構應兼顧地主國與投資母國之利益，尤其是「考量地主國之發展政策與目標以基於公益的規制權」⁴，並考量到開發中與低度開發中國家的特殊之發展、貿易及財政需求，使其負擔之義務與其需求及能力相當⁵。而投資議題談判爭議很大，於坎昆部長會議即已將其排除於杜哈發展議程之外，然而 2017 年一百多個會員發起投資便捷化倡議，又再度將投資議題帶回到 WTO 之場域中。

然而此並非意指杜哈發展議程的重啟或起死回生，比較精確的比喻是投資議題的轉世。在杜哈部長宣言中，特別言明工作重點會放在「投資之定義與範圍、透明性、不歧視、基於 GATS 模式的正面表列之設立前（pre-establishment）承諾、發展條款、例外以及收支平衡防衛措施、會員間之爭端解決制度」⁶，但是在 2019 年的投資便捷化聯合倡議即特別聲明，關於市場開放、投資保障、以及投資人與地主國爭端解決（Investor-State Dispute Settlement，簡稱 ISDS）都不會列入討論⁷，重點會放在投資相關法規以及行政程序之透明性提升以及流程簡化，加強

¹ Statement by the Co-coordinators, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development*, at 2, WTO Doc. IFN/IFD/W/51 (July 6, 2023).

² WTO, Ministerial Declaration of 14 November 2001, para. 20, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, 41 I.L.M. 746 (2002).

³ *Id.* para. 21.

⁴ *Id.* para. 22.

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

⁷ Ministerial Conference, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, para. 3, WTO Doc. WT/L/1072/Rev.1 (Nov. 22, 2019).

國際合作以及「爭端預防」⁸。換句話說，IFD 協定跟現今的國際投資協定規範的預設將會有很大的差異，其不再將投資人當成投資協定所保護的「主體」，地主國願意給予外國投資人何種保障將不是重點，而是將視角轉換為國家「出於發展的目的」需要什麼樣的投資，而外國投資或投資人則被當成驅動地主國發展之因素，間接地受到保護。這種規範目的的轉換，或許也不是一種意外，畢竟投資便捷化倡議之驅動者以及多數參與者為開發中國家。2017 年的投資便捷化倡議的主導者為阿根廷、巴西⁹、中國¹⁰、俄羅斯¹¹以及 MIKTA 集團（墨西哥、印尼、南韓、土耳其、澳洲）¹²。比較值得玩味的是印度在服務貿易便捷化的討論與提議，成為投資便捷化倡議的指引¹³，但是印度卻沒有加入投資便捷化倡議，其是否對於此倡議有所保留，不得而知。但無論如何 IFD 協定可以被當作是開發中國家所偏好的投資協定，於此提出來討論的問題是 IFD 協定真的有助於開發中國家引進符合永續發展目標的外國投資嗎？更抽象而言，IFD 協定真的可以改善國際投資協定中永續發展面向不足的問題，而產生典範移轉的效果？本文分兩個階段來闡述此問題，第一個階段是 IFD 協定的規範模式分析，釐清其採取何種方法來達成促進永續發展之外國投資，第二階段則是評估此新規範模式的效果，最後則是針對如何強化 IFD 協定的正面功能，提出粗淺之觀察作為結論。

貳、投資協定新規範模式

IFD 協定文本的部分已經談判完成，然而並未正式簽署，談判相關文件多數並未對公眾公開。本文目前之討論則是基於外洩的 2021 年復活節文本（Easter Text）¹⁴，雖然未必百分之百精確，但仍能看出 IFD 協定大致的樣貌。而為了將討論更為聚焦，本文主要參考純文字的部分，各別會員的提案則僅於必要時提及。IFD 協定在規範上採取的方法，不同於一般國際投資協定，絕大多數的投資協定模式是投資人保障導向，對於地主國設定清楚的投資人保障義務，以及賦予投資人與投資母國法律救濟的權利。IFD 協定則完全採取不同的方式，對地主國之治理行為（governance），設定一定的行為義務或責任，如公開、效率、廉潔、合作等，透過改善地主國投資環境，間接地保障海外投資人。一般國際投資協定採

⁸ Ministerial Conference, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, para. 4, WTO Doc. WT/MIN(17)/59 (Nov. 22, 2019).

⁹ Communication from Argentina and Brazil, *Possible Elements of a WTO Instrument on Investment Facilitation*, WTO Doc. JOB/GC/124 (Apr. 26, 2017).

¹⁰ Communication from China, *Possible Elements of Investment Facilitation*, WTO Doc. JOB/GC/123 (Apr. 26, 2017).

¹¹ Communication from the Russian Federation, *Investment Policy Discussion Group*, WTO Doc. JOB/GC/120 (Mar. 31, 2017).

¹² Communication from Mexico, Indonesia, Korea, Turkey, and Australia (MIKTA), *MIKTA Investment Workshop Reflections*, WTO Doc. JOB/GC/121 (Apr. 6, 2017).

¹³ Communication from Argentina and Brazil, *supra* note 9, para. 1.1.

¹⁴ Consolidated Document by the Co-coordinators, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development “Easter Text”*, WTO Doc. INF/IFD/RD/74/Rev.1 (July 23, 2021).

取的是直接保障模式，而 IFD 協定則是採取間接保障模式，二者雖然均名為投資協定，但其實是兩套不同的體系。此外，IFD 協定也強調「發展」面向，試圖將永續發展的概念也融入投資協定之中，同時也特別強調開發中以及低度開發國家之需求。綜觀 IFD 協定，其有下列六個特點。

IFD 協定作為投資協定，第一個也是最特殊的特點就是排除所有投資人保障條款與爭端解決，採取這種規範模式最重要的理由或許是出於現實的考量，單純是為了降低談判的難度而採取妥協的做法¹⁵。也就是說，投資人只能被動以及間接地受到 IFD 協定之保障。因此，IFD 協定傾向將所有可能連結到直接投資人保障的因素加以排除，如將投資人之設立權（right to establish）以及公共特許權（public concession）排除於 IFD 協定適用範圍之外，此外其也排除投資保障規則跟 ISDS¹⁶。也正因為 IFD 協定否認投資人直接受保障之權利，其必須儘量與現存的國際投資協定切分，不相互影響。IFD 協定要求國際投資協定不得成為本協定解釋或適用的手段或工具，相對地，IFD 協定也不能成為解釋任何國際投資協定的工具，也不能在 ISDS 中以「任何方式」加以使用¹⁷，而 IFD 協定的任何條文「本身」，不構成國際投資協定所指的投資人待遇¹⁸。某程度上 IFD 協定獨立於現存之國際投資法體系之外，自成一格。

第二個特點是不歧視義務的限縮，IFD 協定並不承認國民待遇，只有最惠國待遇，採取內外有別的雙軌制。此舉或許同樣出於談判現實的考量，投資可能涉及政府行為層面相當廣泛，對於開發中與低度開發國家而言，要求國內與外國投資人處以相同待遇，需要進行的國內規範盤點以及修改的幅度可能遠超過僅開放最惠國待遇。又或者是出於各類扶助在地產業的政策性考量，而欲排除國民待遇之限制。

第三個特點是採取相對軟性的義務，保留會員執行上的空間與彈性。在 IFD 協定中，多數的義務的呈現都偏軟性，特別是與永續發展相關的條文，甚至不具強制力，其餘條文雖使用應（shall）一詞強調其強制性，但其後在行為義務內容的設定上都是軟性，如在第五條透明化義務的部分，要求會員應「儘速」公開相關資訊，會員在實施新措施前，應於「現實上可行的範圍內」，「盡力」給予投資人合理的過渡時間¹⁹。類似的用語也出現在加速投資相關之許可程序申請的規定，會員應「確保」投資相關的許可措施是基於客觀與透明之標準，會員應確保「在現實上可行的範圍內」，投資人得隨時提出申請²⁰。同時使用不確定法律概念，保留會員裁量的空間，如對於透明化義務，其謂：「本協定不得要求會員提

¹⁵ *E.g.*, Communication from Argentina and Brazil, *supra* note 9, para. 1.3.

¹⁶ Consolidated Document by the Co-coordinators, *supra* note 14, § 1, arts. 1.2-1.3.

¹⁷ *Id.* § 1, arts. 3.1-3.2.

¹⁸ *Id.* at 12 n.11.

¹⁹ *Id.* § 2, art. 5.

²⁰ *Id.* § 3, arts. 13.2, 14.1.

供有害於法律執行、公共利益或特定公私企業之正當商業利益的機密資訊」²¹，其中「機密資訊」、「公共利益」、「正當商業利益」的內涵相當廣泛，尤其是所謂公共利益更是如此，會員可以透過此類條款調整其所承擔的義務內容。IFD 協定中當然也有硬性的法律義務，但是數量相當稀少，目前看起來只有兩個，其一是要求投資相關規費不得成為規避 IFD 協定承諾或義務之方法²²，其二是會員應有適當的司法、行政或仲裁機制，以對受其行政措施影響的投資人提供救濟²³。關於提供救濟機制的義務，IFD 協定又設有彈性保留，其稱本條不得被解釋為要求會員設立與其憲法架構或「法律制度本質」上不相容的機制，於此再度使用「法律制度本質」此種不確定法律概念，弱化此種義務之拘束力。

第四個特點是以程序控制取代結果控制，此也是 IFD 協定與一般國際投資協定最大的不同。一般國際投資協定規範內容多為投資人保護，切入的重點為是否達成一定之保護水準，關注的重點是結果的達成，地主國投資相關措施的做成可以充滿漏洞，甚至國內法規的內容都未必符合一般法治國的原則，只要對投資人保障沒有不利影響，原則上都不會觸發國際投資協定。而 IFD 協定則採取程序控制的做法，不管最終結果如何，重要的是會員依照一定的程序作出投資相關措施。IFD 協定所要求的程序控制呈現的是一種促進相互溝通的模式，期待程序的參與者（主要是主管機關跟投資人）有機會交換資訊與意見，促使主管機關做出正確的決定。吾人或可將此種程序控制約略分成「告知資訊」、「協助」、「解釋與評論」等三部分。告知資訊的部分，強調投資人有充分與適當的管道知悉投資相關措施的資訊，此主要出現在透明化義務的條款中，而與投資人越密切相關的資訊，會員所承擔的透明化義務也越高。如與一般的透明化義務相比，涉及投資的各類申請的相關資訊公開程度明顯較高，前者公布方式原則上沒有限制，而後者要求儘速以書面為之，實際上可行時應以電子化方式為之，並且於可行時使用 WTO 的官方語言²⁴。而為了使相關利害關係人有機會對於相關措施作出即時的反應，告知義務也會附帶時間之要求，要求盡量提早公布²⁵。而告知資訊也是 IFD 協定採取國際合作的主要方式，跨境合作的條文中，資訊的交換與搜集是最主要的合作項目²⁶。而協助的部分，則是要求地主國「主動」對於投資人提供協助，IFD 協定要求的是各類申請程序中，地主國的主動揪錯與容錯機制，如遲誤申請期間，應盡量給予合理的彈性²⁷，以及主動通知申請程序是否完成，是否有補件的需求，明確指出缺少的文件或資訊為何等²⁸。此外，IFD 協定也鼓勵地主國提供在地供應商的資料庫，以協助投資人進行投資²⁹。「解釋與評論」則是地主國與

²¹ *Id.* § 2, art. 11.

²² *Id.* § 3, art. 16.3.

²³ *Id.* § 3, art. 19.1.

²⁴ *Id.* § 2, arts. 5.1, 6.1-6.2.

²⁵ *Id.* § 2, art. 9.1.

²⁶ *Id.* § 4, art. 24.4.

²⁷ *Id.* § 3, art. 14.1(a).

²⁸ *Id.* § 3, arts. 14.1(f), 14.1 (h).

²⁹ *Id.* § 4, art. 23.

投資人及利害關係人進行對話之機制，地主國盡可能說明解釋影響投資之措施如何做成，並給予投資人提出資訊與評論的機會。但解釋與評論並不總是相對應，如在拒絕投資人之申請時，IFD 協定要求地主國於現實可行的範圍內提供理由，但並不再給予評論的機會，而是進入救濟程序³⁰。而對於投資產生影響之措施，公告時雖未必要說明理由，但於現實可行的範圍內也須提供投資人以及相關利害關係人評論的機會³¹。

第五個特點是正面強調永續投資之義務或責任，IFD 協定之標題即標明其以發展為目的，巴西在關於前言的提案言明「經濟、社會與環境保護均為永續發展的一環，彼此相互連動增益，而重申會員承諾促進有助於永續發展的外國直接投資」³²，同時也承認聯合國 2030 永續發展議程所定之永續發展目標之重要性³³。永續概念再也不是以例外條款或是排除的方式呈現，會員承擔一定之義務或行為責任。符合永續發展目標的投資，特性相當廣泛，有環保、經濟、社會以及治理等面相³⁴，IFD 協定主要提及責任企業行為（Responsible Business Conduct, RBC）、反貪腐，中小企業則附帶處理。然而 IFD 協定對於永續投資的要求多屬建議性質，要求會員盡力「鼓勵」投資人遵循國際 RBC 相同的標準、建議或行為準則，特別是聯合國商業人權準則（UNGP）、國際勞工組織關於跨國企業與社會政策的三方宣言，OECD 跨國企業指導綱領³⁵，並且建議地主國鼓勵投資人與在地社群進行對話，而會員間則針對彼此促進 RBC 的作法進行交流³⁶。同樣屬於建議性質的還有投資規範影響評估，IFD 協定建議在會員施行投資相關措施之前，針對系爭措施之社會、經濟與環境影響，進行全面性評估³⁷。值得一提的是利害關係人得對此影響評估提供意見，而會員需特別注意到中小企業所受之影響³⁸。而反貪腐的部分，相較之下似乎有較為偏硬性規範的傾向，目前比較確定的部分是會員應採取措施防範以及對抗貪腐、洗錢以及恐怖主義金援，並於適當時提供有效的民事、行政或刑事裁罰³⁹。但此義務仍然是偏軟性，會員仍可「依據其內國法律制度」做調整⁴⁰。加拿大的提案則是包括一整套完整的反貪腐規範，然而同樣也保留彈性以及許多建議性的用詞。其建議採取《聯合國反貪腐公約》、《禁止在商業交易中賄賂外國公職人員公約》、《美洲反貪腐公約》中的基準，要求會員針對此類行為設置刑事責任，甚至建議可以針對法人為刑事裁罰

³⁰ *Id.* § 3, arts. 14.1(i), 19.

³¹ *Id.* § 3, art. 9.3.

³² *Id.* at 6.

³³ *Id.* at 7.

³⁴ Karl P. Sauvants & Evan Gabor, *Facilitating Sustainable FDI for Development in a WTO Investment Facilitation Framework: Four Proposals*, 55(2) J. OF WORLD TRADE 261, 265 (2021).

³⁵ Consolidated Document by the Co-coordinators, *supra* note 14, at 40 n.45.

³⁶ *Id.* § 6, arts. 30.1-30.2.

³⁷ *Id.* § 4, art. 22.1.

³⁸ *Id.* § 4, art. 22.2.

³⁹ *Id.* § 6, art. 27.1.

⁴⁰ *Id.*

41。此外為防治貪腐行為，會員也須針對公司財報之撰寫設立規範，以及考慮設立吹哨者保護制度⁴²。加拿大提案甚至也包括公司治理的部分，其要求會員鼓勵投資人設置適當的監理措施以防治貪腐行為，以及維持企業財報之正確性⁴³。加拿大此種全面性的提案是否能通過，目前尚無公開資訊可以得知，一旦被接受，則無疑是 IFD 協定最重要的亮點。不管是較為強化或是建議性質的永續發展要求，IFD 協定都援引既存的國際協定以及準則，正式開啟永續相關的國際規範，進入投資場域的機會。

第六個特點是提供開發中以及低度開發國家更為彈性以及量身定做的過渡期間，IFD 協定將條文分成 ABC 三類，A 類條文為協定生效一年半至兩年內實施，B 類條文則為協定生效後一年半至兩年半後，會員通知其預定的實施期間，C 類條文則是協定生效後一年半或兩年半之後，會員需通知其預定的實施期間並列明其所需的技術援助⁴⁴。B 類以及 C 類條文的過渡期間均可申請延長，而在審查是否准予延長時，會考慮到會員現實上的困難以及技術援助或能力建構協助是否出現遲延的情況⁴⁵。此種做法事實上將技術援助與過渡期綁在一起，給予開發中以及低度開發國家更多的資源以及彈性空間達成標準，更特別的是條文的分類方式完全可以由會員自行決定⁴⁶。具體的分類標準的準則，目前 WTO 正與七個國際組織合作發展中⁴⁷，至於實際上的過渡期間，仍待確定。

參、新模式的問題—雞肋或特洛伊木馬？

IFD 協定採取的規範是以政府治理為中心，將投資人直接的權利保障完全排除，又以程序性的要求取代結果的設定，並且以軟法或是具彈性的義務為主要的內容。此種模式似乎是為了要避開一般國際投資協定的爭議，考量到開發中國家的需求而做出的「創新」或是妥協的方法。然而此種規範模式有其潛在之缺失，首先排除投資人直接權利保障，僅憑行政流程之改善，是否確實能吸引外資，或許仍有疑問。此外，因為其與現存的國際投資協定完全不同，似乎也不期待二者能相互影響，其結果就是 IFD 協定即便強調永續投資之義務，其也沒有辦法改善地主國在既存國際投資協定中「所謂」的劣勢，特別是 ISDS 中地主國欠缺反訴基礎的問題。再者，設定大量具體之程序性義務或是行為責任，若從嚴執行，其實會大幅壓縮地主國的決策空間，並且提高地主國之遵循成本，對於開發中或是低度開發國家而言，更為不利。因此對於開發中或低度開發國家而言，IFD 協定

⁴¹ *Id.* § 6, arts. 27.2.1, 27.2.2, 27.2.4.

⁴² *Id.* § 6, arts. 27.2.6, 27.2.7.

⁴³ *Id.* § 6, art. 27.5.2.

⁴⁴ *Id.* at 29-30.

⁴⁵ *Id.* at 32.

⁴⁶ *Id.* at 29.

⁴⁷ Statement by the Co-coordinators, *supra* note 1, at 2.

或為不痛不癢的雞肋，於極端的情況，甚至可以成為已開發國家主張國際投資公平競爭環境的特洛伊木馬。

以下就從開發中以及低度開發國家的觀點，回頭檢視 IFD 協定之條款是否有促進永續投資的功能。當然，透明化義務與行政流程的改善，一般而言對於所有外國投資均有助益。然而 IFD 協定宣稱要促進的並非一般投資，而是永續投資。但不管是從抑制非永續投資或是支援永續投資的角度，IFD 協定的功能均為有限。就抑制非永續投資而言，IFD 協定多採取軟法的方式，建議會員促進 RBC，但現今已有國際投資協定出現對於投資人行為的硬性規範，如東南非共同市場投資協定規定「投資人應遵守聯合國商業企業與人權指導原則」⁴⁸。投資母國的規制義務，同樣也沒有出現在 IFD 協定之中。而相對之下稍偏硬性的反貪腐條款，其實與其說是針對永續發展，還不如說是政府廉潔性的規範，只能防止外國投資人成為貪腐之助力，並不能抑制投資人從事非永續投資。此外，就 IFD 協定對於投資的定義也沒有做特殊的限制，非永續投資同樣也適用 IFD 協定。總而言之，對於非永續投資行為，幾乎沒有任何抑制的效果。

從支援永續投資的角度，IFD 協定同樣也沒有特殊貢獻，特別是在開發中以及低度開發國家的能力建構支援上，其並沒有提供超出現存投資協定、國際組織以及合作架構所能給予的額外扶助⁴⁹。甚至也沒有移除或減輕 WTO 協定中對於產業扶助政策的限制，比如說地主國偏好使用自製率要求來作為支持在地產業發展的手段，也有論者提出在符合一定條件之下，自製率要求對於永續發展是有利的⁵⁰，但是 TRIMs 協定已經明文禁止使用自製率要求⁵¹，IFD 協定卻也無意給會員提供額外的彈性。同樣對於發展綠色產業之各類扶助措施，還是可能落入 SCM 協定的範圍，IFD 協定對於此種問題仍然是不表意見。甚至從簡化行政流程的觀點，IFD 協定似乎也沒有對於符合永續發展之投資給予特殊待遇，有論者主張或在概念上可以參照貿易便捷化協定中給予受到認證的營運者快速通關的待遇，給予經過認證的永續投資人特殊優惠的待遇⁵²。相對之下，純粹由開發中國家主導的投資協定，如東南非共同市場投資協定，則是納入扶助永續投資概念的規範，如扶助增加生產力與人力技術訓練，或是為消除歷史因素所造成特定族群經濟上的不平等採取扶助措施等，均為此協定所容許⁵³。簡言之，IFD 協定中的條款從促進永

⁴⁸ Revised Investment Agreement for the Comesa Common Investment Area (CCIA), art. 29.1, May 23, 2007, <https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/10/English-Revised-Investment-agreement-for-the-CCIA-28.09.17-FINAL-after-Adoption-for-signing.pdf>.

⁴⁹ N. Jansen Calamita, *Multilateralizing Investment Facilitation at the WTO: Looking for Added Value*, 23 J. OF INT'L ECON. L. 973-988 (2020).

⁵⁰ See Sauvants & Gabor, *supra* note 34, at 268.

⁵¹ Agreement on Trade-Related Investment Measures, Annex 1(a), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 186, 190.

⁵² Sauvants & Gabor, *supra* note 34, at 273.

⁵³ Revised Investment Agreement for the Comesa Common Investment Area (CCIA), art. 13, May 23, 2007, <https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/10/English-Revised-Investment-agreement-for-the-CCIA-28.09.17-FINAL-after-Adoption-for-signing.pdf>.

續投資的角度觀之，其實效用不大，最大的功能是宣示性，宣告永續相關責任，成為 WTO 規範的一環，直接援引諸多國際上的 RBC 相關原則。

整個 IFD 協定中較具意義的反而是透明化以及便捷化等程序性的要求，把規範的重點放成「如何」做出與投資相關的措施，而不是關注投資相關措施的「內容」，甚至建議要進行投資影響評估。但是透明度加上行政程序的優化，需要嫻熟的行政能力以及完整的法律制度建置，甚至先牽涉到國家整體法律體制的修改，要求的是開發中國家法律的升級轉型。然而對於程序性的要求，IFD 協定又是採取軟性規範，實際運作上的效果需仰賴會員之自律。此種規範模式為不得不然，否則若真的採取硬性規範，則因為投資概念廣泛，會員之各類法規以及措施均可能受其他會員之詳細檢視，並在 WTO 之場域提出討論甚或進行爭端解決，此是否為 WTO 所能或所欲承擔的責任，或許仍有疑問。

肆、新模式的展望—IFD 協定之提煉與昇華

總和而言，IFD 協定的內容，從促進永續發展投資的觀點，效用似乎並不是太高，儘管 IFD 協定為開發中國家主導，但其條款沒有納入對於開發中國家永續投資更有意義內容，從批判的角度，甚至有雞肋之嫌。然而其存在確實有象徵性意義，顯示近年 WTO 力推包容性貿易的理念，現實上是可行的。IFD 協定納入了永續發展的條文，也援引國際上永續相關的規範與準則，同時也承諾與國際上發展相關的國際組織密切合作，尤其是針對開發中國家如何履行義務提供更多彈性。無論如何，IFD 協定都打破了 WTO 協定長久以來，將永續相關國際規範排除於 WTO 涵蓋協定的做法，至少在 IFD 協定中，永續發展的議題，不見得需要依附例外條款才能被納入考量，將永續發展相關條文善加援引延伸，改變投資甚至貿易的條文解釋與適用方式，修正一直以自由貿易為優先考量的傳統。此外，雖然 IFD 協定特別言明，其規範內容不影響到國際投資協定，但事實上遵守 IFD 協定中的透明性以及行政流程的規範，也很有可能降低地主國被提交投資仲裁的機會，或提高其勝訴機率。諸多投資仲裁庭案件都強調投資人之正當合理期待，透過透明性以及優化行政程序，給予投資人知悉以及參與投資相關措施的機會，更容易達成國際投資協定中所規定之投資人保護義務，如間接徵收、或是公平公正待遇等等。尤其是在地主國出於永續發展之理由而欲變更法規提高標準，或是終止或撤銷許可時，透明化義務即可以成為建立投資人新認知很重要的方式，某程度上也可以解除地主國之 ISDS 的壓力。或許稱 IFD 協定真正的價值，並不在於條文上所呈現，充滿彈性的各類程序性義務以及空泛的永續發展條款，而是其開啟了永續發展的議題在 WTO 架構下明文化的契機，使 WTO 協定不再處於自成生態系的完美泡泡中。從更長遠的角度來看，可以使 WTO 協定轉化成更多元的規範系統，真正能促進全球經濟的永續成長。