

民粹主义、国家监管空间 与国际投资协定再谈判^{*}

王碧珺 罗 靖

【内容提要】 国际投资协定签订的初衷和核心在于缔约国“自缚手脚”地失去一定的政策自主权以保护外国投资。近年来国际投资治理体系朝着适度扩大东道国监管空间的方向改革,但尚欠缺对背后驱动因素的系统性解释。作者关注民粹主义对国际投资政策的影响,认为民粹主义程度较高的政府因其“反精英”的意识形态核心具有扩大国际投资协定中国家监管空间的倾向。通过对1986—2017年247个重新谈判(包括终止)的国际投资协定进行实证分析,在控制其他影响因素后,可以发现国际投资协定中国家监管空间的变化与其国内民粹主义程度存在显著的正相关关系。这一结果在经过进一步删选样本、转换因变量和改变估计模型以及更换核心自变量的计算方式和衡量方式等稳健性检验后依然成立。交互效应检验进一步证明,外商直接投资规模扩大、国家治理能力提升、国际投资仲裁经历与民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响存在替代效应,缔约国税收的增加则会加强民粹主义倾向的影响。通过补充国际投资规则扩大东道国监管空间的驱动因素以及民粹主义的政策影响这两支文献的研究内容,作者揭示了推动全球投资制度演变背后的政治环境,有助于更好地平衡投资者权利和国家政策自主权。

【关键词】 国际投资协定;民粹主义;国家监管空间;国际投资仲裁;交互效应

【作者简介】 王碧珺,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员(北京邮编:100732);罗靖,俄亥俄州立大学文理学院博士研究生。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2022)01-0130-26

^{*} 本文系国家自然科学基金面上项目“全球金融网络视角下跨境资本流动管理与金融风险防范”(项目批准号:72073150)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

国家签订国际投资协定的主要目的在于通过保护外国投资者的财产权鼓励国际投资,^①但这也使得东道国政府失去一部分政策自主权,缩减了国家监管空间(SRS),并带来主权成本(sovcreignty cost)。^②因而,国际投资治理框架目前一个重要的改革方向是强化东道国规制权、适度扩大东道国的监管空间。^③这背后的主要驱动因素是什么?此外,随着民粹主义者取得执政地位获得立法权力,其对诸多国家政策产生显著影响,如移民政策、^④福利政策、^⑤国内相关领域的监管政策、^⑥外交政策^⑦以及气候政策^⑧等。

在国际投资政策领域,民粹主义是否也产生了重要影响?进一步说,民粹主义是否是国际投资协定中国家监管空间扩大的显著影响因素?为回答这一问题,本文在理论演绎的基础上,以1986—2017年(以旧条约废除或更新时间为基准)247个重新谈判(包括终止)的国际投资协定为研究对象进行了实证分析。在边际贡献上,本文补

① 余劲松:《国际投资法》,法律出版社2018年版;王碧珺:《中国参与全球投资治理的机遇与挑战》,载《国际经济评论》,2014年第1期,第94—109页。

② Kenneth Abbott and Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” *International Organization*, Vol.54, No.3, 2000, pp.421-456.

③ Caroline Henckels, “Protecting Regulatory Autonomy Through Greater Precision in Investment Treaties: The TPP, CETA, and TTIP,” *Journal of International Economic Law*, Vol.19, No.1, 2016, pp.27-50; Susan Franck, “The Legitimacy Crisis in Investment Arbitration: Privatizing Public International Law Through Inconsistent Decisions,” *Fordham Law Review*, Vol.73, No.4, 2005, pp.1521-1626; UNCTAD, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, New York and Geneva: United Nations Publications, 2018; UNCTAD, *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, New York and Geneva: United Nations Publications, 2019.

④ Tjitske Akkerman, “Comparing Radical Right Parties in Government: Immigration and Integration Policies in Nine Countries (1996-2010),” *West European Politics*, Vol.35, No.3, 2012, pp.511-529.

⑤ Ovidiu Cristian Norocel, “Populist Radical Right Protectors of the Folkhem: Welfare Chauvinism in Sweden,” *Critical Social Policy*, Vol.36, No.3, 2016, pp.371-390.

⑥ Nikos E. Tsafos, “Big Oil and Big Talk: Resource Populism in International Politics,” *The SAIS Review of International Affairs*, Vol.27, No.1, 2007, pp.147-157; Leonce Röth, Alexandre Afonso and Dennis C. Spies, “The Impact of Populist Radical Right Parties on Socio-Economic Policies,” *European Political Science Review*, Vol.10, No.3, 2018, pp.325-350; Iñaki Sagarzazu and Cameron G. Thies, “The Foreign Policy Rhetoric of Populism: Chávez, Oil, and Anti-Imperialism,” *Political Research Quarterly*, Vol.72, No.1, 2019, pp.205-214.

⑦ Sandra Destradi and Johannes Plagemann, “Populism and International Relations: (Un)predictability, Personalisation, and the Reinforcement of Existing Trends in World Politics,” *Review of International Studies*, Vol.45, No.5, 2019, pp.711-730.

⑧ Lockwood Matthew, “Right-Wing Populism and the Climate Change Agenda: Exploring the Linkages,” *Environmental Politics*, Vol.27, No.4, 2018, pp.712-732.

充和丰富了国际投资规则向扩大东道国监管空间发展变革的驱动因素以及民粹主义的政策影响这两支文献的研究内容。

二 既有解释及其不足

对劳工权利、公共健康、可持续发展等公共利益和社会价值的关注引发了各国关于条约经济价值以外方面的思考。联合国贸易和发展会议(UNCTAD)先后制定了《可持续发展的投资政策框架》和《为可持续发展目标的投资行动计划》,呼吁各国在可持续发展的基础上进行投资协定谈判,改革传统的国际投资协定。在传统国际投资协定体系中,投资规则的设定和仲裁机构关于规则的解释缺乏从东道国角度对外资合理规制的考量,倾向于过多保护外国投资者的利益。随着跨国公司在全球范围内的快速发展,它们的活动越来越多地涉及东道国的社会、环境和收入分配等问题;同时,由于国际仲裁费用以及东道国的外资需求等因素,东道国政府很难向跨国公司发起挑战,导致“跨国公司的经济活动及其所产生的影响”与“国际社会为对它们的影响进行管理而建立的监管框架”之间存在缺口。^① 东道国与外国投资者之间的权利和义务关系处于失衡状态:东道国有义务无权利,而外国投资者多权利少义务。这需要通过国际投资协定再谈判对东道国的监管权力进行调整,对外国投资者的义务和责任条款进行补充。^② 重视东道国国家监管权力与投资自由化之间平衡发展的“嵌入式自由主义”成为国际投资法的新范式。^③ “嵌入”原则体现在通过协调社会价值与监管实践来弥补投资者权利与国家监管之间的缺口。

国家对国际投资协定进行重新修订、扩大监管空间还源于理性行为逻辑下的学习效应。^④ 缔约国在初次签署国际投资协定时无法准确获知其在国际投资协定中做出的承诺利得与损失,之后感受到其签署的国际投资协定条款对本国造成的影响,并据

^① Ruggie John Gerard, “Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?” MPIIG Working Paper, No.97/1, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 1997.

^② 何悦涵:《投资争端解决的“联合控制”机制研究——由投资争端解决机制的改革展开》,载《法商研究》,2020年第4期,第143—157页;张光:《论国际投资协定的可持续发展型改革》,载《法商研究》,2017年第5期,第161—170页。

^③ 漆彤、余茜:《从新自由主义到嵌入式自由主义——论晚近国际投资法的范式转移》,载《国际关系与国际法》,2014年第4期,第201—217页。

^④ Lauge N. Skovgaard Poulsen and Emma Aisbett, “When the Claim Hits: Bilateral Investment Treaties and Bounded Rational Learning,” *World Politics*, Vol.65, No.2, 2013, pp.273-313.

此对条约做出调整。投资者—国家间争端解决(ISDS)机制是被缔约国诟病最多的条款,^①其赋予了外国投资者在国际机制中普遍、独立的权利诉求能力,而不必附属于其母国的外交保护权或代位求偿权。^② ISDS 机制更多的是被投资者使用的工具,缺乏对东道国监管权的保护与对投资者提请国际仲裁的限制。赵海乐对投资者—东道国投资争端的整理发现:(1)这些争端往往涉及东道国在宏观层面的规制行为,而非特别针对某一企业的征收和歧视等不利待遇;(2)外国投资者主张的救济方式会严重侵害东道国的政策自主权,因为其寻求的救济通常不只是金钱赔偿,而是要求东道国政府改变其相关政策;(3)在部分投资争端中,外国投资者一方存在“挑选条约(treaty shopping)”^③等对投资规则的滥用行为。^④ ISDS 机制对东道国宏观经济政策合法性带来的侵害是引发国家扩大监管空间的重要原因。

既有对国际投资协定再谈判的研究多集中于法学领域的探讨和案例分析,缺乏基于一定样本量、控制其他相关因素的实证研究基础。而将国家扩大监管空间的原因完全归结于 ISDS 的高昂代价也值得进一步讨论,毕竟大部分新签署的国际投资协定中仍然纳入了 ISDS 条款。从联合国贸发会议公开的投资者—国家争端数据情况来看,像南非、德国等较少被外国投资者诉诸 ISDS 仲裁的国家也在积极参加国际投资协定的再协商活动。^⑤ 条约的再协商是缔约国各方就国际投资协定条款重新进行博弈的过程,仅因为少数争端案件而耗费大量的时间、人力和物力等重新进行协商,并不符合国际投资协定缔约国的理性倾向。

① Alexander Thompson, Tomer Broude and Yoram Haftel, “Once Bitten, Twice Shy? Investment Disputes, State Sovereignty, and Change in Treaty Design,” *International Organization*, Vol.73, No.4, 2019, pp.859–880; Caroline Henckels, “Protecting Regulatory Autonomy Through Greater Precision in Investment Treaties: The TPP, CETA, and TTIP,” pp.27–50.

② 石慧:《论投资者与国家之间争端解决方式的演进——从国家本位到投资者本位》,载《工业技术经济》,2007年第7期,第58—61页。

③ “挑选条约”是指外国投资者选择对自己更加有利的条约为依据从而提起国际投资仲裁的行为。虽然并非所有的挑选条约现象都应当受到谴责,但外国投资者借助挑选条约,会过分自由地选择对自己提起法律行动有利的条款,而不考虑它们在逻辑上是否与相关争议存在关联性的行为,这给东道国带来了国际法律事务上的困扰,加大了东道国受到不公正仲裁的概率,对国家的社会经济发展造成不利影响。参见黄世席:《国际投资仲裁中的挑选条约问题》,载《法学》,2014年第1期,第62—73页。

④ 赵海乐:《论国际投资协定再谈判的“政策空间”之争》,载《国际经贸探索》,2016年第7期,第99—110页。

⑤ 根据联合国贸发会议公开的仲裁案件数据,南非自20世纪80年代至今,作为东道国被诉诸仲裁的经历只有1次,但是南非再协商的国际投资协定数量达9份;德国作为东道国被诉诸仲裁的经历仅有4次,但是德国再协商的国际投资协定数量多达20份。参见UNCTAD, “Investment Dispute Settlement,” <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement>, 访问时间:2021年1月18日。

三 国际投资协定中扩大国家监管空间的典型事实

国家监管空间是指在给定的公共政策领域内国家自主制定与实施监管政策的能力。^① 在国际投资领域,“国家监管空间”的概念与东道国在国际投资协定中为吸引外商直接投资(FDI)做出的可信承诺有关。面对外国投资者对东道国投资环境的担忧,东道国会国际投资协定中主动纳入包含争端解决在内的一系列有约束力的条款,通过“自缚手脚”的方式承诺一个公平、可预见的投资环境。这种行为也使得东道国政府失去一定的政策自主权或国家监管空间,无法轻易地出于自身的政治经济利益实行有损外国投资者利益的政策。然而,近些年越来越多的国家开始选择主动放弃潜在投资,围绕扩大国家监管空间进行国际投资协定再谈判,以换取更多的国内政策自由。这些实践大致可总结为四方面内容。

一是序言价值目标导向变化。国际投资协定的序言对缔约的目标和价值导向做出了具体阐述。早期缔结的国际投资协定序言通常将投资保护和投资促进作为其重要目标。^② 新一代国际投资协定大部分都在序言部分提到了对健康和安、劳工权利、环境或可持续发展的保护。这意味着促进投资虽然仍是国际投资协定的主要目标,但不再是不惜代价追求的终极目的。^③ 国际投资协定序言中价值导向的变化赋予缔约方出于保护环境、公共健康、安全、促进可持续发展等非商业方面的关切而采取监管措施的权力,扩大了国家的监管空间。

二是间接征收更为严格的规定。目前,国际投资治理体系和法律实践对东道国隐蔽地、偶然地产生全部或部分剥夺或限制财产权效果的干涉外国投资者财产使用的“间接征收(indirect expropriation)”行为尚未有统一和明晰的认定标准。^④ 间接征收的认定涉及东道国出于公共利益目的实施的监管行为是否应对投资者予以补偿的问题。若国际投资协定一味放松对间接征收的认定标准,将私人经济利益凌驾于公共利

① Leigh Hancher and Michael Moran, *Capitalism, Culture, and Economic Regulation*, New York: Oxford University Press, 1989.

② 田晓萍:《投资条约对国家公共政策空间的侵蚀及其变革》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》,2015年第11期,第39—46页。

③ Suzanne Spears, “The Quest for Policy Space in a New Generation of International Investment Agreements,” *Journal of International Economic Law*, Vol.13, No.4, 2010, pp.1037-1075.

④ 徐崇利:《利益平衡与外资间接征收的认定及补偿》,载《环球法律评论》,2008年第6期,第28—41页;张光:《论东道国的环境措施与间接征收——基于若干国际投资仲裁案例的研究》,载《法学论坛》,2016年第4期,第61—68页。

益之上,东道国将在实施公共政策方面受阻,且面临国际仲裁带来的经济损失。部分新签订的国际投资协定更加严格地规定了间接征收的认定标准,将政府实施的旨在保护合法公共福利的非歧视性措施排除在间接征收范围外,扩大了国家的监管空间。

三是投资者待遇的缩减。国际投资协定通常会赋予外国投资者部分实质性权利,包括外国投资者与东道国发生投资争端时诉诸国际仲裁的权利。而外国投资者可能会利用国际仲裁的“寒蝉效应(chilling effect)”^①影响东道国政府监管政策的制定和实施。^②因此,缩减条约赋予外国投资者的部分待遇——如在国际投资协定中加入更多例外条款^③——将扩大国家实施监管政策的空间。

四是“规制权(right to regulate)”的明确提出。越来越多的国家在国际投资协定实践中明确提出了规制权的概念,将东道国的监管行为上升为协定明确赋予的权利,指出主权国家有权采取政策手段,以确保其境内的发展符合可持续发展和其他合法经济社会目标,由此为国家实施监管政策提供了明确的法律依据。^④

四 研究假设

(一) 民粹主义与国际投资协定中国家监管空间的扩大

从民粹主义的概念内涵来看,其将社会分为“纯洁的人民(the pure people)”和“腐败的精英(the corrupt elite)”两个对立群体,政治被认为是人民公意(general will)的表达。^⑤这一民粹主义的概念内涵包括“人民”和“精英”两个对立群体的存在以及“人民”的积极价值化与“精英”的贬低。民粹主义的含义随着“人民”的内涵而变化。因此,民粹主义并不具备与自由主义、保守主义和社会主义等概念同等的严谨性与连贯性,它是一种“薄意识形态(thin ideology)”,需要与更实质性的意识形态联系起来,才能成为一种“厚意识形态(thick ideology)”。^⑥

① 寒蝉效应是指当东道国政府意识到采取某项措施有出现投资者—国家争端的风险时,其可能会终止或修改其原计划的监管政策。参见 Krzysztof Pelc, “What Explains the Low Success Rate of Investor-State Disputes?” *International Organization*, Vol.71, No.3, 2017, pp.559-583。

② UNCTAD, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, 2018。

③ 张金矜:《论最惠国待遇条款适用于投资实体待遇的限制性发展趋势》,载《国际经贸探索》,2019年第5期,第105—120页。

④ 赵海乐:《论国际投资协定再谈判的“政策空间”之争》,载《国际经贸探索》,2016年第7期,第99—110页。

⑤ Cas Mudde, “The Populist Zeitgeist,” *Government and Opposition*, Vol.39, No.4, 2004, pp.541-563。

⑥ Hanspeter Kriesi, “The Populist Challenge,” *West European Politics*, Vol.37, No.2, 2014, pp.361-378。

民粹主义意识形态的核心在于“反精英(anti-elitism)”^①。民粹主义者通常将精英描绘成掠夺性阶级,与“道德纯洁和完全统一”的人民相分离;这样的描述是高度道德化的,“人民”是好的,“精英”是“邪恶的”且违背了道德纯洁人民的利益。^②民粹主义者倾向于将人民和他们自己描绘成受害者。而被视为掠夺性精英的因素则因所在的厚意识形态而异。例如,在唐纳德·特朗普(Donald Trump)看来,掠夺性精英是美国的建制派;在他信·西那瓦(Thaksin Shinawatra)看来,掠夺性精英是泰国的贵族集团;在欧洲民粹主义者看来,掠夺性精英是欧盟官僚机构;在拉丁美洲左翼民粹主义者看来,掠夺性精英是跨国资本尤其是美国企业及其国内附属公司。本文认为,民粹主义倾向较高的政府(以下简称“民粹主义政府”)基于其“反精英”的意识形态核心,具有扩大国际投资协定中国家监管空间的倾向。

首先,老旧的国际投资协定作为一种“失败的代表(failure of representation)”,与民粹主义政府宣称保护“多数人”利益的“反精英”意识形态核心存在冲突。国际投资协定传统上主要是为了吸引外国资本进入本国市场投资而签订,^③意味着东道国政府做出了保护外国投资者的可信承诺,即国际投资协定恰是为了保护以外国投资者为首的经济精英阶层的利益而建立,这与民粹主义政府宣称保护“多数人”利益的“反精英”意识形态核心存在一定冲突,因此老旧的国际投资协定是一种“失败的代表”。尽管国际投资协定的协商与签署在缔约国国内曾得到支持,但是民粹主义政党所代表的“多数人”的利益并非国际投资协定缔约国在协商过程中主要的考量对象,因此国际投资协定框架下实施的经济政策并非具有广泛的合法性。从意识形态层面来看,外国投资者本身就是一种与“纯洁的人民”相对立的“腐败的精英”群体。在有殖民历史的拉美和非洲国家,外国投资者的“邪恶”形象仍然存在,被描述为依靠榨取东道国自然

① 此外,民粹主义还具有反多元主义、反建制、直接民主、魅力领袖和反智主义等结构性特征。参见 Jan-Werner Müller, *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016; Pippa Norris and Ronald Inglehart, *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019; 蒙克:《“双重运动”的大转型:专用型技能劳工、选择性移民政策和民粹主义政党的崛起》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第2期,第167—183页。

② Kirk A. Hawkins, “Is Chávez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective,” *Comparative Political Studies*, Vol.42, No.8, 2009, pp.1043-1044.

③ 除了经济动机外,部分国家还可能出于政治原因而缔结国际投资协定。研究表明,美国并非出于贸易和投资方面的经济考虑与其他国家签订双边投资协议,它更多地将双边投资协议作为一种外交手段来笼络具有战略重要性的发展中国家,如接受美国军事援助较多的国家和前社会主义国家。参见 Adam Chilton, “The Political Motivations of the United States’ Bilateral Investment Treaty Program,” *Review of International Political Economy*, Vol.23, No.4, 2016, pp.614-642.

资源赚取财富的暴利者,掠夺了原本属于东道国“人民”的自然资源财富。^①民粹主义政府通过对外国石油公司加强监管,调整政府同外国石油公司之间与石油相关的利益分配,包括实施提高税率、资产国有化以及对过去行为进行处罚等政策,获得来自本国石油资源的高额收入,并进一步将该类收入用于其他目的(例如扩大选民群体的福利等)以保障其所代表的“多数人”利益。^②因而,以外国投资者为目标实行严格的监管政策符合民粹主义意识形态。

老旧的国际投资协定既是一种“失败的代表”,又是一种“失败的补偿(failure of compensation)”。^③随着老旧的国际投资协定生效,缔约国参与到经济全球化过程之中。FDI对于东道国的就业结构、不平等程度和劳工权益产生了一定的冲击,^④既帮助胜者获益,也损害部分人的利益使之成为国内的失败者。原则上讲,国际投资协定应具有一种补偿效应,使得FDI带来的利得能有一部分被重新分配给由全球化导致的失败者们,从而保证没有任何一个特定的群体落后于全球化潮流。但实际上,东道国在实施高度的经济开放政策的同时,缺乏稳健的社会保障及福利计划,使得后续的补偿政策难以有效实施。一方面,针对经济全球化实施的补偿政策成本十分高昂;另一方面,补偿政策的有效实施还涉及可信性(credibility)和时间不一致性(time inconsistency)问题。^⑤政府虽然具有实行再分配政策和获取更多民众支持的动机,但是在经济全球化中获益的胜者却很难同意政府对其收入进行再分配。所以,即使当前部分国家已经建立了贸易调整援助(TAA)等制度,但由于制度本身的局限性^⑥以及国内经济精英的阻挠,该类制度很难起到有效的再分配作用。

其次,老旧的国际投资协定带来日益增强的国际官僚机构和日益削弱的民族国家

① Nikos Tsafos, “Big Oil and Big Talk,” pp.147-157.

② Iñaki Sagarzazu and Cameron G. Thies, “The Foreign Policy Rhetoric of Populism: Chávez, Oil, and Anti-Imperialism,” pp.205-214.

③ Jeffrey Frieden, “The Political Economy of the Globalization Backlash: Sources and Implications,” in Luis Catão, Maurice Obstfeld and Christine Lagarde, eds., *Meeting Globalization's Challenges: Policies to Make Trade Work for All*, Princeton: Princeton University Press, 2019, pp.181-196.

④ 王碧珺、杜静玄、李修宇:《中国投资是东道国内部冲突的抑制剂还是催化剂》,载《世界经济与政治》,2020年第3期,第134—154页;王碧珺、袁子雅:《中国企业海外子公司的绩效表现及其差异分析》,载《经济管理》,2021年第1期,第72—88页。

⑤ Dani Rodrik, “Populism and the Economics of Globalization,” *Journal of International Business Policy*, Vol.1, No.1, 2018, pp.12-33.

⑥ TAA制度本身具有局限性,其援助对象为个人,仅对经济全球化过程中的直接受害者进行援助,很难帮助解决广泛的再分配与补偿问题。参见 Jeffrey Frieden, “The Political Economy of the Globalization Backlash: Sources and Implications,” pp.181-196.

力量,^①与民粹主义政府的“反精英”意识形态核心存在冲突。国际投资协定中的争端解决条款规定了外国投资者和东道国之间纠纷的解决方式,允许国际仲裁庭作为第三方介入,使得东道国必须让渡部分司法主权使国家行为受东道国以外的国际仲裁庭审查。有学者甚至认为国际仲裁条款可能是国际投资协定里最重要的条款和议题。^②但当外国投资者与东道国产生投资争端并提请至国际仲裁庭时,国际仲裁庭做出的仲裁决定具有与“人民”利益相悖的分配结果,往往考虑维护外国投资者财产安全,促进东道国市场自由化,促进货物以及资本的跨境自由流动等意义;在对国际投资协定条款进行解读时,东道国国内利益分配失衡通常不在其考虑范围之内。^③民粹主义政府以“多数人”利益为出发点而实施的国内政策可能与国际仲裁庭的目的相悖,仲裁庭进一步做出对政府不利的仲裁结果,影响民粹主义政府政策的实施,威胁到它们倍加重视的国家主权。对于“反精英”、代表失业者和非技术工人的民粹主义政府而言,老旧的国际投资协定很难帮助政府对其支持者进行补偿,国际投资协定中给予外国投资者的种种优惠待遇以及 ISDS 机制的寒蝉效应甚至会阻碍政府实施劳工权利保护和税收等补偿政策。因此,民粹主义政府有动机通过国际投资协定的重新协商削减外国投资者的权利与待遇,提高对外国投资者经济活动进行监管的合法性。

国际投资协定利得的模糊性进一步增强了民粹主义政府重新协商国际投资协定的动力。^④虽然很多实证研究发现国际投资协定对流入发展中国家的 FDI 的促进作用是显著存在的,但也有一些研究表明这一促进作用是有限和有条件的。对美国大型公司法律顾问的问卷调查显示,他们对国际投资协定不够熟悉,也不怎么认可其对抵御东道国征收的作用。^⑤由于很多公司决策者对国际投资协定及其具体内容并不十分清楚,国际投资协定的实质性承诺大多模糊不清,缺乏明晰的条款,对外国投资者保护程度高(如包含东道国对外国投资者发起仲裁的事先同意条款且可发起仲裁的争端范围广泛)的国际投资协定并不能显著提高流入某一东道国的 FDI 占某一母国对

① Michael Zürn, “Global Governance and Legitimacy Problems,” *Government and Opposition*, Vol.39, No.2, 2004, pp.260-287.

② Todd Allee and Clint Peinhardt, “Evaluating Three Explanations for the Design of Bilateral Investment Treaties,” *World Politics*, Vol.66, No.1, 2014, pp.47-87.

③ Erik Voeten, “Populism and Backlashes Against International Courts,” *Perspectives on Politics*, Vol.18, No.2, 2020, pp.407-422.

④ Simon Lester and Inu Manak, “The Rise of Populist Nationalism and the Renegotiation of NAFTA,” *Journal of International Economic Law*, Vol.21, No.2, 2018, pp.151-169.

⑤ Jason Webb Yackee, “Do Bilateral Investment Treaties Promote Foreign Direct Investment: Some Hints from Alternative Evidence,” *Virginia Journal of International Law*, Vol.51, No.2, 2011, pp.397-442.

外直接投资的比例、占世界投资总量的比例以及该国的 FDI 流量。^① 此外,国际投资协定在全球范围内的激增也削弱了其作为吸引外资工具的重要作用。随着签署国际投资协定的国家越来越多,资本输出国投资者的选择变多,东道国对 FDI 的竞争越来越激烈,结果是国际投资协定本身能够为某一东道国带来的 FDI 增长不断变少,也就是说国际投资协定对 FDI 的边际影响随着其覆盖率的增加而下降。^② 利得的模糊性增强了民粹主义政府重新协商国际投资协定的动力。通过部分缩减外国投资者待遇标准、明确提出规制权、设置灵活性条款等方式扩大新修订的国际投资协定中国家监管空间,民粹主义政府实施再分配政策、平衡“人民”利益的环境将得到改善。

最后,从民粹主义政府寻求连任的角度来看,国际投资协定的重新谈判也是一种良好的信号,传递出其反对之前建制派经济政策、谋求其代表的“人民”利益的意向,有助于帮助其获得更多的选民支持。在国际投资协定条款的再协商过程中,政府与民众之间具有明显的信息不一致性。^③ 国际投资协定条款所包含的政治、经济和法律含义十分复杂,往往需要大量信息才能够对政策的结果进行评估。与其他具有明显分配效应的政策相比,政府的国际投资协定再协商行为在选民中引起的争议更少、更容易获得支持。^④ 综上,本文提出如下假设。

假设 1:国际投资协定缔约国民粹主义程度越深,该国越倾向于通过国际投资协定再谈判寻求更大的监管空间。

(二)交互影响因素

为了更加全面地分析民粹主义与国际投资协定中国家监管空间扩大的关系,还需要考虑与民粹主义产生交互效应的相关因素的影响。本文拟讨论四方面因素。

一是外商直接投资规模。签订国际投资协定的一个重要动机是通过做出保护外国投资者的可信承诺来实现吸引外国直接投资的目的。但外商直接投资规模的扩大也给东道国的收入分配、社会稳定和环境保护等方面带来了挑战。一般而言,外商投资企业相对于本土企业具有更高的生产率。外商直接投资规模的扩大将增加对东道

① Jason Webb Yackee, “Bilateral Investment Treaties, Credible Commitment, and the Rule of (International) Law: Do BITs Promote Foreign Direct Investment?” *Law & Society Review*, Vol.42, No.2, 2008, pp.805-832.

② Jennifer Tobin and Susan Rose-Ackerman, “When BITs Have Some Bite: The Political-Economic Environment for Bilateral Investment Treaties,” *The Review of International Organizations*, Vol.6, No.1, 2011, pp.1-32.

③ Judith Goldstein and Robert Gulotty, “The Globalisation Crisis: Populism and the Rise of an Anti-Trade Coalition,” *European Review of International Studies*, Vol.6, No.3, 2019, pp.57-83.

④ Leonce Röth, Alexandre Afonso and Dennis C. Spies, “The Impact of Populist Radical Right Parties on Socio-Economic Policies,” pp.325-350.

国内技术工人的需求,使得无法满足外商需求的工人更加边缘化,加剧了东道国国内收入不平等现象。^①与采矿业等自然资源相关的外商投资项目可能激化外国投资者与国内团体之间的矛盾,影响东道国国内的社会稳定。这种矛盾激化主要体现在自然资源开采企业与东道国国内群体的利益分配方面。信息不对称问题使得国内群体仅能获得有限的自然资源项目盈利信息,但这也使其对自然资源项目的盈利情况怀有过高的期望(特别是在自然资源市场价格较高时),最终引发二者间的矛盾。^②在环境保护方面,“污染天堂”假说认为,东道国环境监管薄弱可能会吸引那些急于规避本国监管、合规成本高昂的企业在当地进行直接投资,这意味着 FDI 将进一步导致环境恶化;^③规模效应假说则认为,FDI 极大提高了东道国的工业产出,进而导致总体污染水平增加,环境退化加剧。^④从文化层面来看,伴随着 FDI 的增长,外国投资者在东道国国内活动增多,东道国国内会逐渐建立起一种考虑“国际观众”的意识形态,而在不知不觉中忽略了部分东道国国内团体的诉求。^⑤还有研究表明,外商投资规模的扩大会在某种程度上加剧东道国国内的腐败。在进入经济发展相对落后、市场结构与母国差距较大的东道国时,外商可能会选择寻租等方式,通过其雄厚的资本实力在东道国国内形成垄断,或通过形成利益集团对东道国监管政策进行绑架。^⑥因此,考虑到外商直接投资规模扩大带来的潜在负面影响,给定其他条件,即使民粹主义程度不是那么强烈的国家可能也有倾向在国际投资协定中扩大国家监管空间。基于此,本文提出如下假设。

假设 2:外商直接投资规模与民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空

① Juan A. Bogliaccini and Patrick J. W. Egan, “Foreign Direct Investment and Inequality in Developing Countries: Does Sector Matter?” *Economics & Politics*, Vol.29, No.3, 2017, pp.209-236; Shu-Chin Lin, Dong-Hyeon Kim and Yi-Chen Wu, “Foreign Direct Investment and Income Inequality: Human Capital Matters,” *Journal of Regional Science*, Vol.53, No.5, 2013, pp.874-896.

② Darin Christensen, “Concession Stands: How Foreign Investment Incites Protest in Africa,” <https://econpapers.repec.org/paper/priesocpu/6.htm>, 访问时间:2021年5月30日。

③ Hsiao-Tien Pao and Chung-Ming Tsai, “Multivariate Granger Causality Between CO₂ Emissions, Energy Consumption, FDI (Foreign Direct Investment) and GDP (Gross Domestic Product): Evidence from a Panel of BRIC (Brazil, Russian Federation, India, and China) Countries,” *Energy*, Vol.36, No.1, 2011, pp.685-693.

④ Muhammad Shahbaz, Muhammad Ali Nasir and David Roubaud, “Environmental Degradation in France: The Effects of FDI, Financial Development, and Energy Innovations,” *Energy Economics*, No.74, 2018, pp.843-857.

⑤ Susan Olzak, “Does Globalization Breed Ethnic Discontent?” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 55, No.1, 2011, pp.3-32.

⑥ Pablo M. Pinto and Boliang Zhu, “Fortune or Evil? The Effect of Inward Foreign Direct Investment on Corruption,” *International Studies Quarterly*, Vol.60, No.4, 2016, pp.693-705; Boliang Zhu, “MNCs, Rents, and Corruption: Evidence from China,” *American Journal of Political Science*, Vol.61, No.1, 2017, pp.84-99.

间的影响存在替代效应。

二是国家治理能力变化。良好的国家治理能力被认为对于维持市场的有效性以及最大限度地减少寻租和政府失灵至关重要。^① 国家治理能力体现在一国行使权力的传统和制度之中,包括选择、监督和更换政府的过程以及政府有效制定和执行政策的能力。国家治理能力提高主要体现在三个方面:其一,国家法治意识提升,对合同执行、财产权等方面的重视度提高。其二,能够更好地为公众提供服务,回应公众需求。政府提升治理能力的过程不仅包括建立以公共利益为目标的监管制度,还包括建立各种监督反馈机制,以确保受监管者的行为被限制在可接受的范围内。其三,更有意识地采取反腐败措施,对市场行为主体加强监管和规范。随着国家治理能力提升,给定其他条件,即使民粹主义倾向不是那么强烈的国家也有可能在国际投资协定中扩大国家监管空间。基于此,本文提出如下假设。

假设3:国家治理能力提升与民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响存在替代效应。

三是国际投资仲裁经历。国际投资协定中的争端解决条款为私人投资者提供了不经母国政府支持甚至同意就能起诉东道国政府请求损害赔偿的机制。这是国际投资治理体系的革命性突破,^②赋予了私人投资者在国际投资规则方面极大的议程设置权。^③ 结果是国际投资协定的解释越来越偏向投资者而非东道国,投资者在管辖权问题上的权利不断扩张,有更多的投资者与东道国之间的纠纷能由国际仲裁庭仲裁。^④ 当卷入仲裁的东道国是中低收入国家时,它们往往缺乏相关的经验和能力来有效应对。即使东道国政府胜诉,仲裁庭也可能不会要求投资者支付被诉人的费用。而参与国际仲裁费用高昂,对于部分东道国来说是十分沉重的公共财政负担。此类仲裁可能还伴随着通胀压力上升、外汇储备减少和外债增加,形成一个危险的循环,致使东道国的经济情况不断恶化。^⑤ 这都对东道国的监管政策形成愈发强烈的

① Douglass Cecil North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

② Stephan Schill, "Private Enforcement of International Investment Law: Why We Need Investor Standing in BIT Dispute Settlement," in Michael Waibel, ed., *The Backlash Against Investment Arbitration: Perceptions and Reality*, Hague: Kluwer Law International, 2010, pp.29-50.

③ Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik and Anne-Marie Slaughter, "Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational," *International Organization*, Vol.54, No.3, 2000, pp.457-488.

④ Gus Van Harten, "Arbitrator Behavior in Asymmetrical Adjudication: An Empirical Study of Investment Treaty Arbitration," *Osgoode Hall Law Journal*, Vol.50, No.1, 2012, pp.211-268.

⑤ Beth A. Simmons, "Bargaining over BITs, Arbitrating Awards: The Regime for Protection and Promotion of International Investment," *World Politics*, Vol.66, No.1, 2014, pp.12-46.

寒蝉效应。

国家在签订国际投资协定之初大多无法准确获知其签署国际投资协定的利得与损失,但国际投资协定生效特别是参与 ISDS 机制的国际仲裁经历能够帮助缔约国更深刻地了解其做出承诺的后果,从而促使其对国际投资协定内容进行重新谈判。^① 斯里维迪亚·詹德雅拉(Srividya Jandhyala)等将国际投资协定的主要形式双边投资协定(BITs)的条约设计分为三个阶段,认为信息传递特别是 ISDS 仲裁的高昂代价是使缔约国的条约设计更加理性的动力之一。^② 他们指出:在第一阶段,BITs 条约设计的目的是解决东道国国内政治经济环境带来的时间不一致性,东道国通过 BITs 的签署向外国投资者承诺一个稳定和可预见性的投资环境;在第二阶段,BITs 特别是发展中国家签署的 BITs 数量大幅增加仅仅是为了表明其认可并将遵守国际投资的全球标准和规范,但缔约国仍然缺乏对国际投资标准以及国际仲裁规则的准确认识;到了第三阶段,投资者—国家争端案件的增多使东道国逐渐意识到 BITs 签署所涉及的潜在法律责任,BITs 条约设计因此回归到一个更加理性的逻辑,部分国家开始重新审视已经签署的 BITs。

综上,国际投资仲裁经历越多的缔约国,能更加深刻地认识到所付出的金钱和监管空间的高昂代价,导致其即使民粹主义倾向不是那么强烈也可能在国际投资协定中扩大国家监管空间。基于此,本文提出以下假设。

假设 4:国际投资仲裁经历与民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响存在替代效应。

四是税收的影响。税收的增加会加强民粹主义政府对国际投资协定中监管空间扩大的影响,这种作用体现为一种能力机制。国家税收增加意味着民粹主义政府可支配资源增多,可以利用这些资源扩大福利支出、调节国内分配,为其代表的“人民”提供更多福利,扩大选民基础以寻求连任。^③ 国家税收增加还意味着民粹主义政府无须过多依赖国际经济体系的资金供给,对国际经济体系的依赖程度有所降低,这将加快本具有反全球化意识的政府退出现有国际经济体系。以委内瑞拉为例,乌戈·拉斐尔·查韦斯·弗里亚斯(Hugo Rafael Chávez Frías)具有强烈的反美和泛美洲主义倾向,他反对小布什政府提出的建立全美洲的自由贸易区(FTA)倡议,认为应以消除贫

① Yoram Z. Haftel and Alexander Thompson, “When Do States Renegotiate Investment Agreements? The Impact of Arbitration,” *The Review of International Organizations*, Vol.13, No.1, 2018, pp.25-48.

② Srividya Jandhyala, Witold J. Henisz and Edward D. Mansfield, “Three Waves of BITs: The Global Diffusion of Foreign Investment Policy,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.55, No.6, 2011, pp.1047-1073.

③ Nikos E. Tsafos, “Big Oil and Big Talk: Populism in International Politics,” pp.147-157.

因为目标建立拉美国家间的贸易区,如支持建立美洲玻利瓦尔联盟(ALBA)。研究发现,当委内瑞拉政府收入增加时,查韦斯官方谈话中的民粹主义倾向显著增强。^① 基于此,本文提出以下假设。

假设5:税收的增加会加强民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响。

五 研究设计

为验证以上研究假设,本文以1986—2017年(以旧条约废除或更新时间为基准)247个重新谈判(包括终止)的国际投资协定为研究对象,利用稳健标准误的普通最小二乘法(OLS)进行实证分析。本部分详细说明了实证分析的因变量、核心自变量、控制变量、交互变量以及计量模型的具体设计。

(一) 因变量

因变量为国际投资协定中国家监管空间的变化(δSRS),数据来自亚历山大·汤普森(Alexander Thompson)等人的研究。^② 首先需要测定国际投资协定中国家监管空间的大小,以联合国贸发会议开发的文本编码方案国际投资协定制图项目(Mapping Project)为基础,^③从国际投资协定序言、投资范围与定义、非歧视和其他待遇标准、征收与其他实质性义务和程序性条款等八个方面对1986—2017年(以旧条约废除或更新时间为基准)247个重新谈判(包括终止)的国际投资协定条款中的监管空间(SRS)进行测定。SRS的取值范围为0—1,值越大代表国际投资协定中国家监管空间越大。

某个国际投资协定*i*中国家监管空间的变化则为该协定初始期(0期)的SRS与重新谈判后(1期)SRS的差值(见式1)。由于SRS的取值范围为0—1, δSRS 的取值范围为-1—1,其中: $\delta SRS > 0$,意味着该国际投资协定中国家监管空间在重新谈判后扩大; $\delta SRS = 0$,意味着该国际投资协定中国家监管空间在重新谈判后不变; $\delta SRS < 0$,意味着该国际投资协定中国家监管空间在重新谈判后缩小。

^① Sandra Destradi and Johannes Plagemann, "Populism and International Relations: (Un)predictability, Personalisation, and the Reinforcement of Existing Trends in World Politics," pp.711-730.

^② Alexander Thompson, Tomer Broude and Yoram Haftel, "Once Bitten, Twice Shy? Investment Disputes, State Sovereignty, and Change in Treaty Design," pp.859-880.

^③ UNCTAD, "IIA Mapping Project," <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/mappedContent#iiaInnerMenu>, 访问时间:2021年1月24日。

$$\delta SRS_i = SRS_{i0} - SRS_{i1}$$

(二) 核心自变量

核心自变量为国际投资协定缔约国的民粹主义程度 *Populism*。既有文献主要从“需求侧 (demand-side)”与“供给侧 (supply-side)”两个层面对民粹主义进行测定。“需求侧”学者认为,民粹主义浪潮首先产生于特定选民群体中,选民的需求变化影响了寻求选票的政党的政策偏好,最终促使政党采取一系列包含民粹主义倾向的政策。^①“供给侧”学者则认为,政党领导人包含民粹主义意识形态的演讲、谈话和政策产生社会影响力,与部分选民群体产生共鸣,促使了民粹主义政党的兴起,于是民粹主义的衡量应当从政党的演说、宣言和政策等方面入手。^②事实上,“需求侧”与“供给侧”的民粹主义测定难以截然区分,两者相互融合、互为反映。

考虑到领导人代表的政府部门在国际投资协定再协商与废止的议程设置过程中具有优势地位,本文优先选取“供给侧”测量方法作为核心自变量的衡量指标。又考虑到本文样本 247 个重新谈判(包括终止)的国际投资协定涉及数十个国家,具有广泛性特征,本文基于全球民粹主义数据库(Global Populism Database),^③利用全球范围内 66 个国家共 215 位领导人在任期间的 4 份代表性演说的文本分析来测定其民粹主义倾向。民粹主义指标的设计以狭义民粹主义意识形态为基础,^④将领导人各份演说中体现出的民粹主义程度按强烈民粹主义(2 分)、温和民粹主义(1 分)和无民粹主义(0 分)三个分值计分,测定每位领导人任职期间的民粹主义倾向。国际投资协定缔约国的民粹主义程度 *Populism* 的取值为相关缔约国中民粹主义程度的较大值。在下一部分本文将采用包括“需求侧”在内的更多“民粹主义程度”量化指标进行稳健性分析。

① Agnes Akkerman, Cas Mudde and Andrej Zaslove, “How Populist Are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters,” *Comparative Political Studies*, Vol.47, No.9, 2014, pp.1324–1353; Anne Schulz, et al., “Measuring Populist Attitudes on Three Dimensions,” *International Journal of Public Opinion Research*, Vol.30, No.2, 2018, pp.316–326.

② Matthijs Rooduijn, “Vox Populismus: A Populist Radical Right Attitude Among the Public?” *Nations and Nationalism*, Vol.20, No.1, 2014, pp.80–92; Bram Spruyt, Gil Keppens and Filip Van Droogenbroeck, “Who Supports Populism and What Attracts People to It?” *Political Research Quarterly*, Vol.69, No.2, 2016, pp.335–346; Steven Van Hauwaert and Stijn Van Kessel, “Beyond Protest and Discontent: A Cross-National Analysis of the Effect of Populist Attitudes and Issue Positions on Populist Party Support,” *European Journal of Political Research*, Vol.57, No.1, 2018, pp.68–92.

③ Harvard Dataverse, “Global Populism Database, v1,” <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/LFTQEZ>, 访问时间:2021 年 1 月 24 日。

④ Cas Mudde, “The Populist Zeitgeist,” pp.541–563.

(三) 控制变量

本文还控制了可能影响国际投资协定中国家监管空间变化的其他因素。

(1) 缔约国国际投资仲裁的历史经历,包括“被提请仲裁的案件数量”和“本国投资者提请仲裁的案件数量”两个变量。正如前文所述,投资者—国家争端引致的国际投资仲裁经历可能是国际投资协定朝着扩大国家监管空间方向重新谈判或终止的重要影响因素之一。

(2) 国际投资协定类型的虚拟变量“有投资章节的 FTA”。如果国际投资协定是有投资章节的 FTA,则该虚拟变量为 1,否则为 0。绝大部分国际投资协定都属于 BITs。与 BITs 相比,有投资章节的 FTA 通常涉及更广泛的议题。国际投资协定当 BITs 重新协商的形式成为有投资章节的 FTA 时,国际投资协定可能意味着国家监管空间的变化。

(3) 国际投资协定重新协商的特定时间段虚拟变量“时期”。如果国际投资协定重新协商是在 2005 年及之后,则“时期”虚拟变量为 1,否则为 0。国际投资协定在不同时期呈现不同的典型特征,在 20 世纪 80—90 年代,具有明显的偏向外国投资者倾向,而在 2005 年之后,更多意识到国家监管空间的重要性。^①

(4) 特殊区域的虚拟变量,包括“美洲国家”和“欧盟新成员”两个虚拟变量。拉美的厄瓜多尔、玻利维亚等国是较早拒绝外国投资者偏向的国际投资协定体制的国家,北美洲的美国和加拿大也是国际投资协定改革的先驱国家。如果国际投资协定缔约国中至少一方来自美洲,则“美洲国家”虚拟变量为 1,否则为 0。加入欧盟意味着需要依据欧盟的要求修改或终止已签署的国际投资协定,于是本文引入“欧盟新成员”这一虚拟变量,如果缔约国涉及在 21 世纪加入欧盟的新成员国,则该虚拟变量为 1,否则为 0。

(5) 发展程度差异性的虚拟变量“南—北缔约方”。如果国际投资协定涉及发达国家,则“南—北缔约方”虚拟变量为 1,否则为 0。国际投资协定缔约国经济发展程度的差异性可能影响到条约的具体内容。^②

(6) 国内收入不平等程度变量“收入不平等”。国际直接投资对于东道国的收入分配可能产生影响,如果民粹主义政府从保护“人民”利益角度出发,决定对国际投资协定进行重新协商,那么国内民众家庭的收入不平等程度可能会影响缔约国政府对条

① Srividya Jandhyala, Witold J. Henisz and Edward D. Mansfield, “Three Waves of BITs: The Global Diffusion of Foreign Investment Policy,” pp.1047–1073.

② Zachary Elkins, Andrew T. Guzman and Beth A. Simmons, “Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960–2000,” *International Organization*, Vol.60, No.4, 2006, pp.811–846.

约的条款设计。“收入不平等”变量取滞后一期(相较于国际投资协定再谈判新签署或终止年份)的国际投资协定缔约国不平等系数之和。

(7)全球化程度变量“贸易开放度”,以滞后一期(相较于国际投资协定再谈判新签订或终止年份)国际投资协定缔约国进出口总额占国内生产总值(GDP)的比重之和进行衡量。缔约国对全球市场的依赖程度可能影响到政府对国际投资协定内容的修订。

(8)领导人个人特征的虚拟变量,即“是否出生在外国”。如果国际投资协定缔约国中至少一方领导人出生在外国,则该虚拟变量为1,否则为0。国家领导人的个人特征和经历可能对国家间的冲突与合作战略决策产生影响。^①

控制变量“被提请仲裁的案件数量”“本国投资者提请仲裁的案件数量”“有投资章节的FTA”“时期”“美洲国家”“欧盟新成员”“南—北缔约方”的数据来自汤普森等人的整理。^②控制变量“收入不平等”的数据来自标准化世界收入不平等数据库(The Standardized World Income Inequality Database)。^③控制变量“贸易开放度”的数据来自世界银行数据库。^④控制变量“是否出生在外国”的数据来自领导人联盟数据库(The Political Leaders' Affiliation Database)。

(四)交互变量

根据前文对交互因素的讨论,本文纳入如下与民粹主义产生交互效应的相关交互变量。(1)“外商直接投资规模”,以各国际投资协定缔约国的外商直接投资存量占GDP比重之和进行衡量,数据来自UNCTAD数据库。(2)“国家治理能力变化”,以至新条约生效(或旧条约终止)五年间国际投资协定缔约国综合治理指标的变化之和进行衡量,国家综合治理指标使用的是世界银行发布的世界治理指数(WGI)。(3)“被提请仲裁的案件数量”,衡量了投资者—国家争端引致的国际投资仲裁经历,数据来自联合国贸发会议投资争端解决数据库。(4)“税收变化”,以至新条约生效(或旧条约终止)五年间国际投资协定缔约国税收占GDP比重的变化值进行衡

^① Daehee Bak and Glenn Palmer, “Testing the Biden Hypotheses: Leader Tenure, Age, and International Conflict,” *Foreign Policy Analysis*, Vol.6, No.3, 2010, pp.257-273; Keren Yarhi-Milo, Joshua D. Kertzer and Jonathan Renshon, “Tying Hands, Sinking Costs, and Leader Attributes,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.62, No.10, 2018, pp.2150-2179.

^② Alexander Thompson, Tomer Broude and Yoram Haftel, “Once Bitten, Twice Shy? Investment Disputes, State Sovereignty, and Change in Treaty Design,” pp.859-880.

^③ Frederick Solt, “The Standardized World Income Inequality Database,” <https://fsolt.org/swiid/>, 访问时间:2021年8月2日。

^④ The World Bank, “World Development Indicators,” <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series= TG.VAL.TOTL.GD.ZS&country=#>, 访问时间:2021年8月2日。

量,数据来自国际税收与发展中心(ICTD)的政府收入数据库(GRD)。表1是基本变量的描述性统计。

表1 基本变量的描述性统计

类型	变量名称	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
因变量	国际投资协定中国家监管空间的变化 δSRS	247	0.165	0.462	-0.630	0.915
核心自变量	民粹主义程度 <i>Populism</i>	178	0.512	0.438	0	1.750
控制变量	被提请仲裁的案件数量	247	8.242	10.678	0	65
	本国投资者提请仲裁的案件数量	247	9.425	16.098	0	112
	有投资章节的 <i>FTA</i>	247	0.073	0.261	0	1
	时期	247	0.745	0.437	0	1
	美洲国家	247	0.215	0.411	0	1
	欧盟新成员	247	0.344	0.476	0	1
	南—北缔约方	247	0.567	0.497	0	1
	收入不平等	246	86.645	12.615	64.200	135.500
	贸易开放度(%)	246	155.201	57.983	46.949	461.285
	是否出生在国外	247	0.126	0.332	0	1
交互变量	外商直接投资规模(%)	242	76.549	59.583	7.145	652.190
	国家治理能力变化	186	0.058	0.201	-0.506	0.551
	税收变化(%)	234	-0.018	0.080	-0.875	0.231
	被提请仲裁的案件数量	247	8.243	10.678	0	65

资料来源:笔者自制。

(五) 计量模型

1. 基准模型。基于以上变量的描述,本文利用稳健标准误的普通最小二乘法估计式2。

$$\delta SRS_i = \alpha Populism_i + \beta Controls_i + \varepsilon_i \quad \text{式2}$$

式2中, i 为单个国际投资协定; δSRS 为因变量,表示国际投资协定中国家监管空间的变化; $Populism$ 为核心自变量,表示国际投资协定缔约国的民粹主义程度; $Controls$ 为控制变量,包括“被提请仲裁的案件数量”“本国投资者提请仲裁的案件数量”“有投资章节的 FTA ”“时期”“美洲国家”“欧盟新成员”“南—北缔约方”“贸易开放度”“是否出生在国外”“收入不平等”; ε 为误差项。表2是核心自变量与控制变量的相关系

数矩阵。可以发现,民粹主义程度 *Populism* 与控制变量的相关系数均低于0.6,说明不存在严重的多重共线性问题。

表2 核心自变量与控制变量的相关系数矩阵

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
(1)民粹主义程度 <i>Populism</i>	1										
(2)被提请仲裁的案件数量	0.289	1									
(3)本国投资者提请仲裁的案件数量	-0.059	0.071	1								
(4)有投资章节的 <i>FTA</i>	-0.129	-0.132	-0.008	1							
(5)时期	0.322	0.264	-0.080	-0.002	1						
(6)美洲国家	0.237	0.099	0.212	0.334	-0.149	1					
(7)欧盟新成员	0.227	0.091	-0.248	-0.264	0.105	-0.178	1				
(8)南—北缔约方	-0.323	-0.258	0.514	-0.052	-0.326	0.118	-0.482	1			
(9)贸易开放度	0.247	-0.087	-0.071	-0.070	0.215	-0.128	0.155	-0.079	1		
(10)是否出生在国外	-0.084	0.032	-0.116	0.082	-0.199	-0.109	0.009	-0.088	-0.098	1	
(11)收入不平等	-0.193	-0.069	0.203	0.164	0.123	0.229	-0.244	0.074	-0.064	-0.059	1

资料来源:笔者依据相关数据利用 Stata 计量软件统计计算得出。

注:简明起见,本表不在第一行重复变量名称,而是通过与第一列变量一一对应的形式只保留变量序号。

2.交互效应模型。式3为加入交互因素后的交互效应模型,仍然利用稳健标准误的普通最小二乘法进行模型估计。式3中,*Interaction*为交互因素,包括“外商直接投资规模”“国家治理能力变化”“被提请仲裁的案件数量”“税收变化”,其他变量同式2。

$$\delta SRS_i = \chi Populism_i * Interaction_i + \gamma Interaction_i + \alpha Populism_i + \beta Controls_i + \varepsilon_i$$

式3

六 实证分析结果

(一)基准回归结果

表3汇报了利用稳健标准误的普通最小二乘法进行估计式2得到的回归结果。

列(1)只包含核心解释变量民粹主义程度 *Populism*,列(2)至列(4)逐渐纳入其他控制变量。随着控制变量的纳入,模型的拟合优度逐渐提高(见 Pseudo R^2 的增加)。

表3 基准回归结果

因变量:国际投资协定中国家监管空间的变化 ΔSRS	(1)	(2)	(3)	(4)
民粹主义程度 <i>Populism</i>	0.304 ^{***} (0.074)	0.239 ^{***} (0.070)	0.216 ^{***} (0.078)	0.301 ^{***} (0.079)
被提请仲裁的案件数量		0.011 ^{***} (0.003)	0.010 ^{***} (0.003)	0.012 ^{***} (0.003)
本国投资者提请仲裁的案件数量		0.008 ^{***} (0.002)	0.006 ^{***} (0.002)	0.004 ^{**} (0.002)
有投资章节的 <i>FTA</i>			-0.055 (0.123)	-0.067 (0.118)
时期			0.324 ^{***} (0.092)	0.242 ^{***} (0.089)
美洲国家			0.029 (0.076)	-0.045 (0.076)
欧盟新成员			-0.117 [*] (0.068)	-0.043 (0.068)
南—北缔约方			0.109 (0.083)	0.193 ^{**} (0.081)
贸易开放度				0.000 (0.001)
是否出生在国外				0.075 (0.098)
收入不平等				0.011 ^{***} (0.003)
常数	0.086 [*] (0.050)	-0.093 [*] (0.052)	-0.336 ^{***} (0.115)	-1.421 ^{***} (0.255)
观测值	178	178	178	177
Pseudo R^2	0.087	0.278	0.353	0.430

资料来源:笔者依据相关数据利用 Stata 计量软件回归分析得出。

注:*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$;回归均采用稳健标准误估计,并聚类到国家层面;括号内的值为标准误。

从核心自变量的结果来看,不论是表3列(1)至列(4)的哪种变量纳入情况,本文所关注的核心自变量民粹主义程度 *Populism* 的系数都为正,且在1%水平上显著。这初步说明,国际投资协定中国家监管空间的变化与其国内民粹主义程度存在显著正相关,国际投资协定缔约国民粹主义程度越深,该国越倾向于在国际投资协定再谈判中寻求更大的监管空间,从而验证了假设1。

再看控制变量的结果,与国际投资协定中国家监管空间扩大显著正相关的变量还包括缔约国过去的国际投资仲裁经历、国际投资协定重新协商的特定时间段以及国内收入不平等程度。如表3所示,“被提请仲裁的案件数量”“本国投资者提请仲裁的案件数量”“时期”“收入不平等”的系数都显著为正。这说明,如果缔约国有较多的国际投资仲裁经历、国际投资协定重新协商发生在2005年及之后以及缔约国国内收入不平等程度越高,该国越倾向于在国际投资协定再谈判中寻求更大的监管空间。

(二) 稳健性检验

为进一步确认基准回归结果的稳健性和可靠性,本文通过进一步删选样本、转换因变量和改变估计模型、更换核心自变量的衡量方式等方法对基准回归进行稳健性检验。

1. 剔除国际投资协定终止的情况。与重新谈判达成新的国际投资协定相比,国际投资协定终止是国家监管空间扩大的极致情况,使得东道国政府不必受到国际投资协定的约束,保留了相对完全的政策自主权。为考察剔除国际投资协定终止这一极端情况下本文的核心假设(假设1)是否依然成立,表4列(5)汇报了在样本中剔除国际投资协定终止情况的回归结果。可以发现,本文所关注的核心自变量民粹主义程度 *Populism* 的系数依然为正,且在1%水平上显著。这说明在剔除国际投资协定终止的情况后,本文的主要结论依然成立。

2. 将因变量转换为二元变量,使用 logit 模型进行估计。作为稳健性检验,本文还把因变量国际投资协定中国家监管空间的变化 δSRS 转换为二元变量 $\delta SRS-Binary$: 如果 $\delta SRS > 0$, 则 $\delta SRS-Binary = 1$; 如果 $\delta SRS \leq 0$, 则 $\delta SRS-Binary = 0$ 。然后使用 logit 模型重新估计,结果见表4列(6)。可以发现,本文所关注的核心自变量民粹主义程度 *Populism* 的系数仍然为正,并在1%水平上显著。这说明在将因变量转换为二元变量、使用 logit 模型进行估计后,本文的主要结论仍然成立。

3. 更换核心自变量的计算方式,民粹主义程度 *Populism* 取缔约国的平均值。在基准回归中,核心自变量国际投资协定缔约国的民粹主义程度 *Populism* 的取值为相关缔约国民粹主义程度的较大值。作为稳健性检验,本文将核心自变量国际投资协定缔

约国的民粹主义程度 *Populism* 的取值更换为相关缔约国中民粹主义程度的平均值,重新进行回归分析后的结果汇报于表4列(7)。可以发现,本文所关注的核心自变量民粹主义程度 *Populism* 的系数依然为正,并在1%水平上显著。这说明在更换核心自变量的计算方式、民粹主义程度 *Populism* 取缔约国的平均值后,本文的主要结论保持不变。

4. 更换核心自变量的衡量方式,从“需求侧”衡量民粹主义程度 *Populism*。在基准回归中,核心自变量国际投资协定缔约国的民粹主义程度 *Populism* 是基于“供给侧”方法进行的衡量。作为稳健性检验,本文基于“比较政治数据集”,^①从反映选民群体政策倾向的“需求侧”角度,使用“民粹主义政党获得选票增多”变量衡量国际投资协定缔约国的民粹主义程度。^② 具体而言,如果国际投资协定缔约国中至少一方五年之内(相较于国际投资协定再谈判新签订协定或终止年份)民粹主义政党在下院席位增加,则“民粹主义政党获得选票增多”取值为1,否则为0。重新进行回归分析后的结果汇报于表4列(8)。可以发现,本文所关注的核心自变量民粹主义程度 *Populism* 的系数依然为正,并在1%水平上显著。这说明在更换核心自变量的衡量方式,从“需求侧”衡量 *Populism* 后,本文的主要结论依然成立。

以上四个稳健性检验更加充分地支持了本文基准回归结果的可靠性和稳健性,即国际投资协定中国家监管空间的变化与其国内民粹主义程度存在显著正相关,国际投资协定缔约国民粹主义程度越深,该国越倾向于在国际投资协定再谈判中寻求更大的监管空间,这进一步验证了假设1。

表4 稳健性检验结果

	(5)	(6)	(7)	(8)
因变量:国际投资协定中国家监管空间的变化 δSRS	剔除国际投资协定终止的情况	使用 logit 模型估计	<i>Populism</i> 取缔约国的平均值	<i>Populism</i> 以“民粹主义政党获得选票增多”衡量
民粹主义程度 <i>Populism</i>	0.151*** (0.055)	2.035*** (0.755)	0.318*** (0.097)	0.259*** (0.057)
被提请仲裁的案件数量	-0.001 (0.003)	0.148*** (0.044)	0.013*** (0.003)	0.016*** (0.003)

^① University of Zurich, “COMPARATIVE POLITICAL DATA SET,” <https://www.cpds-data.org/>, 访问时间:2021年8月2日。

^② 蒙克:《“双重运动”的大转型:专用型技能劳工、选择性移民政策和民粹主义政党的崛起》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第2期,第167—183页。

续表 4

	(5)	(6)	(7)	(8)
因变量: 国际投资协定中国家监管空间的变化 δSRS	剔除国际投资协定终止的情况	使用 logit 模型估计	<i>Populism</i> 取缔约国的平均值	<i>Populism</i> 以“民粹主义政党获得选票增多”衡量
本国投资者提请仲裁的案件数量	0.003* (0.002)	0.023 (0.022)	0.004** (0.002)	0.005*** (0.002)
有投资章节的 <i>FTA</i>	0.222*** (0.062)	3.435** (1.386)	-0.111 (0.117)	-0.041 (0.098)
时期	0.100** (0.045)	0.800 (0.753)	0.279*** (0.089)	0.235*** (0.064)
美洲国家	0.127** (0.055)	-0.455 (0.765)	0.019 (0.071)	0.068 (0.062)
欧盟新成员	0.073 (0.046)	-0.040 (0.565)	-0.043 (0.069)	-0.045 (0.056)
南—北缔约方	-0.106** (0.051)	1.025 (0.722)	0.209** (0.084)	-0.084 (0.065)
贸易开放度	-0.000 (0.000)	0.016*** (0.005)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)
是否出生在国外	0.067 (0.057)	0.370 (0.875)	0.097 (0.099)	0.013 (0.072)
收入不平等	-0.003 (0.002)	0.095*** (0.035)	0.011*** (0.003)	0.010*** (0.002)
常数	-0.029 (0.206)	-13.390*** (3.437)	-1.434*** (0.261)	-1.093*** (0.194)
观测值	119	177	177	245
Pseudo R^2	0.523	0.424	0.418	0.447

资料来源:笔者依据相关数据利用 Stata 计量软件回归分析得出。

注:*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$; 回归均采用稳健标准误估计,并聚类到国家层面;括号内的值为标准误。在列(6)中,因变量为国际投资协定中国家监管空间的变化 δSRS 转化而来的二元变量 $\delta SRS-Binary$ 。

(三) 交互效应结果

表 5 汇报了交互效应的回归结果。通过表 5 列(9)可以发现,外商直接投资规模和民粹主义程度 *Populism* 的交互项系数为-0.005,且在 1%水平上显著,因此假设 2 得

到验证,即外商直接投资规模与民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响存在替代效应。通过表5列(10)可以发现,国家治理能力变化和民粹主义程度 *Populism* 的交互项系数为-0.893,且在5%水平上显著,因此假设3得到验证,即国家治理能力提升与民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响存在替代效应。通过表5列(11)可以发现,被提请仲裁的案件数量和民粹主义程度 *Populism* 的交互项系数为-0.012,且在5%水平上显著,因此假设4得到验证,即国际投资仲裁经历与民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响存在替代效应。通过表5列(12)可以发现,税收变化和民粹主义程度 *Populism* 的交互项系数为2.565,且在5%水平上显著,因此假设5得到验证,即税收的增加会加强民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响。

表5 交互效应检验结果

因变量:国际投资协定中国家监管空间的变化 δSRS	(9)	(10)	(11)	(12)
民粹主义程度 <i>Populism</i>	0.610*** (0.141)	0.260*** (0.081)	0.450*** (0.106)	0.365*** (0.083)
外商直接投资规模	0.002* (0.001)			
外商直接投资规模 * <i>Populism</i>	-0.005*** (0.002)			
国家治理能力变化		0.548** (0.232)		
国家治理能力变化 * <i>Populism</i>		-0.893** (0.354)		
被提请仲裁的案件数量	0.014*** (0.003)	0.013*** (0.003)	0.018*** (0.004)	0.013*** (0.003)
被提请仲裁的案件数量 * <i>Populism</i>			-0.012** (0.006)	
税收变化				-1.720 (1.201)
税收变化 * <i>Populism</i>				2.565** (1.243)
本国投资者提请仲裁的案件数量	0.004** (0.002)	0.004* (0.002)	0.004** (0.002)	0.004** (0.002)

续表 5

因变量: 国际投资协定中国家监管空间的变化 ΔSRS	(9)	(10)	(11)	(12)
有投资章节的 <i>FTA</i>	-0.085 (0.116)	-0.168 (0.128)	-0.046 (0.117)	-0.027 (0.120)
时期	0.268*** (0.094)	0.076 (0.185)	0.212** (0.090)	0.197** (0.091)
美洲国家	-0.013 (0.076)	0.002 (0.081)	-0.083 (0.077)	-0.090 (0.079)
欧盟新成员	-0.037 (0.068)	0.020 (0.078)	-0.038 (0.068)	-0.031 (0.070)
南—北缔约方	0.207** (0.080)	0.257*** (0.084)	0.204** (0.081)	0.199** (0.081)
贸易开放度	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
是否出生在国外	0.087 (0.096)	0.071 (0.098)	0.046 (0.098)	0.040 (0.104)
收入不平等	0.012*** (0.003)	0.013*** (0.003)	0.011*** (0.003)	0.012*** (0.003)
常数	-1.742*** (0.271)	-1.437*** (0.314)	-1.463*** (0.253)	-1.515*** (0.258)
观测值	173	152	177	169
Pseudo R^2	0.465	0.438	0.444	0.454

资料来源:笔者依据相关数据利用 Stata 计量软件回归分析得出。

注:*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$; 回归均采用稳健标准误估计,并聚类到国家层面;括号内的值为标准误。

七 结论

尽管国际投资治理体系朝向适度扩大东道国监管空间方向改革已经获得了较为广泛的认可,但对背后驱动因素的解释尚欠缺系统性的证据。本文基于对 1986—2017 年(以旧条约废除或更新时间为基准)247 个重新谈判(包括终止)的国际投资协定进行分析,考察了缔约国民粹主义程度与国际投资协定内容变化的关系,将方兴未艾的全球民粹主义崛起的现象与国际投资治理体系的变革相联系。

实证研究结果表明,国际投资协定中国家监管空间的变化与其国内民粹主义程度存在显著正相关,缔约国民粹主义程度越深,国家越倾向于在国际投资协定再谈判中寻求更大的监管空间。这一结果在经过进一步删选样本、转换因变量和改变估计模型以及更换核心自变量的衡量方式等稳健性检验后依然成立。为更加全面地分析民粹主义与国际投资协定中国家监管空间扩大的关系,本文还考虑了与民粹主义产生交互效应的相关因素的影响,并发现外商直接投资规模扩大、国家治理能力提升、国际投资仲裁经历与民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响存在替代效应,缔约国税收的增加则会加强民粹主义倾向对于国际投资协定中扩大国家监管空间的影响。

以上发现有助于更深刻地理解推动全球投资制度演变背后的政治环境。以国际直接投资为重要形式的经济全球化使得以跨国公司为代表的非国家行为体超越民族国家疆界、重构形成全球性生产网络,对民族国家社会经济发展产生了重要影响。然而,经济全球化的本质仍然是政治选择的结果,受到政治理念和政治环境的塑造。经济全球化的政治可持续性最终取决于其需要享有社会合法性,正如卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)提出经济秩序总是反映其所处社会的价值观的判断。^① 本文的发现也呼应了丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)阐明的经济全球化、政策自主权和政治代表性之间存在的“不可能三角”。^② 随着国际投资协定缔约国民粹主义程度的加深,其更珍视政策自主权以及维护其所代表的“人民”利益的广泛诉求,就需要对经济全球化加以限制,如对原有投资者待遇的缩减。在全球民粹主义方兴未艾的政治环境下,民族国家政府需要更好地调和其国际和国内的优先事项以及经济和政治利益,更好地平衡外国投资者权利和国家政策自主权。

(截稿:2021年8月 编辑:沈 陈)

① Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press, 2008.

② Dani Rodrik, *The Globalization Paradox*, Oxford: Oxford University Press, 2011.