



Columbia FDI Perspectives

哥大国际投资展望

总编辑: Karl P. Sauvant (Karl.Sauvant@law.columbia.edu)

执行编辑: Chioma Menankiti (clm2249@columbia.edu)

哥大国际投资展望 (Columbia FDI Perspectives) 聚集各方观点以供讨论, 作者所表达的观点并不能代表哥大可持续投资中心 (CCSI) 及其相关方的立场。

No. 398 2024 年 12 月 9 日

对外直接投资管制: 欧盟新的经济安全工具?

Sophie Meunier & Sarah Bauerle Danzman*

2024 年 1 月 24 日, 欧盟发起了一项[倡议](#), 探讨对欧洲公司在海外的某些投资可能施加的限制。直到最近, 控制对外直接投资的前景还是不可想象的。然而, 欧盟最近经历了[地缘经济的转变](#), 欧盟委员会和成员国重新审视了经济相互依存的安全影响。欧盟于 2019 年实施了[入境外国直接投资筛查框架](#), 这是 2023 年的一项[反胁迫工具](#), 并正在使[出口管制](#)、[外国补贴](#)和[采购做法](#)的方法现代化。然而, 这些工具都没有完全解决对外直接投资带来的安全风险, 竞争对手国家可以通过对外直接投资获得用于军事和监视目的的两用技术和相关专有技术。

欧盟委员会在 2023 年 3 月 Ursula von der Leyen 总统关于中欧关系的[演讲](#)中首次表达了对对外直接投资管制的兴趣。2023 年 6 月, 欧盟委员会发布了[《欧盟增强经济安全方法》](#)。该战略概述了三个政策支柱: “促进”、“保护”和“合作伙伴”, 以尽量减少“[在地缘政治紧张局势加剧和技术变革加速的背景下, 某些经济流动带来的风险, 同时保持最大程度的经济开放和活力](#)”。一个由成员国代表和欧盟委员会官员组成的专家组受命评估现有贸易安全规则中可能需要限制对外直接投资的差距。由于大多数欧盟成员国不监测对外直接投资, 因此对这一问题进行系统评估一直具有挑战性。2024 年 1 月的一揽子计划包括一份[关于对外投资的白皮书](#), 概述了可能实施此类控制的渐进方法:

- 公众咨询, 征求利益相关者的意见, 持续到 2024 年 4 月。
- 从 2024 年夏季开始, 为期 12 个月的监测阶段, 收集对外投资流量数据。

- 从 2025 年秋季开始的风险评估阶段，委员会将分析监测阶段的数据，以确定政策问题的规模和性质。然后，委员会和成员国将决定是否以及如何针对发现的任何风险制定适当和相称的政策应对措施。

欧盟委员会并不是在真空中考虑对外直接投资监管。在华盛顿特区，政策制定者已经努力[制定自己的投资控制措施](#)三年多了。在国会的[努力失败](#)后，拜登政府通过 2023 年的一项[行政命令](#)，对美国在中国、香港和澳门的先进半导体、量子计算和以军事/监视为导向的人工智能技术非被动投资实行了通知和禁止制度。美国政府鼓励其盟友和伙伴采取类似措施。乌克兰战争、中国与俄罗斯日益紧密的联盟以及欧盟内部制裁官僚机构的加强，使欧盟更容易接受以关键技术而非离岸外包为重点的对外直接投资法规。[2023 年 5 月 20 日，七国集团领导人关于经济韧性和经济安全的声明](#)承认，对受关注国家的某些类型的对外投资可能会通过泄露关键技术和专有技术来危及国家安全，而这些技术和专有知识很难通过出口管制进行有效管理。这反映了欧盟坚持将任何对外控制严格限制在关键技术上。

欧盟在实施对外直接投资限制方面还有很长的路要走，2024 年 1 月的声明推迟了这一进程，并不是既成事实。特别需要解决三个政策问题：

- 在关于经济安全能力的潜在争议之前。继 2009 年《里斯本条约》[将外国直接投资政策有争议地转移到欧盟层面](#)后，欧盟法院于 [2017 年裁定](#)，欧盟对外国直接投资的政策拥有专属管辖权。这可能也包括对外投资。然而，国家安全仍然是成员国的职权范围。反对对外直接投资管制的行为可能会挑战欧盟在这个问题上的监管能力。
- 确保出境规则不与其他欧盟安全相关监管工具冲突。否则，行为者可能会利用相关文书中的漏洞或冲突来规避出境管制。
- 微调监管和开放。外向外国直接投资比内向投资更难监管，因为政府必须监控投资的最终目的地，在那里他们没有管辖权。欧盟必须制定具有足够约束力的规则，以防止通过间接收购渠道规避，同时不要过于严格，以免使良性的对外直接投资过于繁重。一个过于复杂而无法管理的制度将有可能削弱欧盟公司的全球竞争力和创新性。这些定义问题，以及关于鼓励自愿遵守的适当执法指南的问题，也减缓了美国最终确定其规则的努力。

实施对外投资限制既是欧盟地缘经济议程的实质性升级，也是在不破坏对经济开放的总体承诺的情况下难以实施的技术性政策。欧盟应谨慎对待这一话题，以免无意中让欧盟新兴科技公司屈服。制定有针对性和有效的对外投资法规比入境投资筛查更具挑战性。一个好的起点是欧盟将[经合组织的入境筛查原则](#)——透明度、可预测性、问责制、相称性——应用于其出境监管方法。

* Sophie Meunier (smeunier@princeton.edu)是普林斯顿大学公共与国际事务高级研究学者； Sarah Bauerle Danzman (sbauerle@iu.edu) 是印第安纳大学布卢明顿分校汉密尔顿-卢格全球与国际研究院国际研究副教授。作者希望感谢 Phil Baumann、Jens Velten 和 Martin Wermelinger 提供的有益同行评审。

如果附带以下致谢，这篇展望中的材料可以被再版：“*Sophie Meunier & Sarah Bauerle Danzman, 《对外直接投资管制：欧盟新的经济安全工具？》，哥大国际投资展望, No. 398, 2024 年 12 月 9 日。*”经哥伦比亚可持续投资中心许可转载。（<http://ccsi.columbia.edu>）。” 请将印件发送至哥伦比亚可持续投资中心 ccsi@law.columbia.edu。

获取更多信息，包括关于提交给哥大国际投资展望的信息，请联系：哥伦比亚可持续投资中心，Chioma Menankiti, clm2249@columbia.edu。

哥伦比亚大学可持续投资中心(CCSI)作为哥伦比亚大学法学院和哥伦比亚大学气候学院的联合中心，是一个领先的应用研究中心和论坛，致力于可持续国际投资的研究、实践和讨论。我们的任务是制定与传播切实可行的解决办法，和分析当前的政策性问题，以最大限度地发挥国际投资对可持续发展的影响。该中心通过跨学科研究、咨询项目、多方利益相关者对话、教育项目以及资源和工具的开发来承担其使命。获取更多信息，请访问我们的网站 <http://ccsi.columbia.edu>。

最新的哥大国际投资展望

- No. 397, Josh Kallmer, 《高科技公司的外国直接投资决定因素》，2024 年 11 月 25 日
- No.396, Premila Nazareth Satyanand, 《可持续的外国直接投资：东道国还能做些什么来吸引和增强它？》，2024 年 11 月 11 日
- No. 395, Louis Brennan, Viktor Eszterhai 和 Shaowei He, 《中国汽车工业在匈牙利的外国直接投资：对欧洲政策制定者的挑战》，2024 年 10 月 28 日
- No.394, Martin Dietrich Brauch, Stefan Mayr 和 Carl Frederick Luthin, 《在欧盟内部双边投资协议（BIT）和能源宪章条约（ECT）之后，欧盟需要放弃欧盟外部的 BIT——出于法律、能源与气候政策以及政治经济学的原因》，2024 年 10 月 14 日
- No. 393, Fernando Bedoya 和 Belén Lassala, 《国家应采取审慎的方法实施 GLoBE 规则以避免国际投资争端解决机制》，2024 年 9 月 30 日

所有先前的哥大国际投资展望均载于: <https://ccsi.columbia.edu/content/columbia-fdi-perspectives>。