



Columbia Center
on Sustainable Investment

A JOINT CENTER OF COLUMBIA LAW SCHOOL
AND THE EARTH INSTITUTE, COLUMBIA UNIVERSITY

哥伦比亚国际投资展望

哥伦比亚大学可持续投资中心

FDI 热点问题的观点

系列 246 2019 年 02 月 25 日

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

执行编辑: Marion A. Creach (marion.creach@sciencespo.fr)

国际投资：威胁国家安全还是自身受到威胁？*

Joachim Pohl**

最近的三篇《投资展望》中都提及了一个问题，即如何使得国际投资的开放程度与由此导致的对东道国国家安全的日益关注相协调？《投资展望》研究了世界上两个最大的经济体——美国和欧盟的持续改革，以及对外国国有企业投资的担忧，这些企业往往与世界第三大经济体——中国¹密切相关。这三篇《投资展望》都对新政策可能会不当地限制国际投资表达了关切。国际投资是自身正在受到威胁还是正在威胁到国家安全？

在过去的两年中，世界前十大经济体中有九个已经改变了其有关外国收购的政策，以抵御威胁国家安全的风险。许多较小的经济体，无论是发达的还是新兴的，也有类似的举动²。许多政府对以下数个方面表示了担忧：规避现行政策；收购目标企业的小额股权；新兴部门的新威胁（例如人工智能、机器人、网络和量子计算等），尤其是当涉及敏感的个人信息时；成熟部门（例如房地产）的新风险；对违反义务的制裁不足；对拟议交易进行彻底审查的时间过短。正如政策实践和对新威胁的理解所揭示的那样，上述问题正是现有政策的突出缺点，这些威胁通常与数字活动有关。限制性政策和改革在近期的激增表明，外国投资可能会威胁到国家安全。

但需要指出的是，政府管理国家安全威胁的责任不应当成为国际投资或更为普遍的国际经济交易的威胁。

如何将风险管理与开放相协调？如何最大限度地降低合法政策对国际投资的影响？

国际投资受到的主要威胁并非主要来自个别国家政权的严苛程度——迄今为止，并没有国家政权显示出了明显的过度严苛。然而，一个实际的问题可能是：越来越多的国家相互独立地筛选出具有威胁性的投资来源国，每个司法管辖区的标准和程序都因此而加剧。涉及跨国公司的单一拟议收购可能会触发其经营业务所在的每个司法管辖区的审查，这可能会推迟或破坏交易。

应逐步考虑两种补救措施：

- 政府可调整其用于评估交易风险的标准和程序，以便投资者在必须获得批准的所有司法管辖区内面对单一规则。政府可以制定通行的共同准则，这些准则将反映在国内政策和实践中。调整后的评估标准，例如关于最终实益所有权的透明度，可能需要或诱使投资者调整其公司治理和行为以降低其风险状况，类似于主权财富基金在十年前就《圣地亚哥原则》达成一致时所采取的步骤那样³。
- 各国政府应致力于，部分地或全部地，相互承认他国政府对单个投资提案的评估。他们可以从其他领域中汲取灵感，在这些领域中多个司法管辖区都有评估资格并且对于效率的考量要求程序或决策的集中。竞争管理机构之间的合作、对国外司法判决的承认以及产品标准认可是这种方法取得成功的典型例子。金融行动特别工作组制定的打击反洗钱和反恐融资的共同标准表明，合作可以在与国家安全有关的敏感政策领域取得成功。

虽然成功的国际标准制定和相互承认的例子比比皆是，但投资领域的这种合作仍处于萌芽阶段。然而，最近的美国立法和欧盟的努力（如其他《投资展望》所述）要求合作，但没有具体说明这种合作应采取的形式。几十年来，经合组织一直致力于平衡开放和国家安全风险管理。经合组织有 59 个发达和发展中经济体，可以促进各国就共同标准和规则达成协议，促进这一领域的和谐，使来自投资的威胁不会对投资本身构成威胁。

（南开大学国经所赵泽堃 译）

* 《哥伦比亚国际直接投资展望》是一个公开辩论的论坛。作者所表达的观点不代表 CCSI 或哥伦比亚大学或我们的合作伙伴及支持者的意见。《哥伦比亚国际直接投资展望》(ISSN 2158-3579) 是同行评议刊物。

** Joachim Pohl (joachim.pohl@oecd.org) 是经合组织投资部的一名分析师。该篇文章基于即将发布的关于管理收购和与基本安全利益相关的所有权风险的政策报告（将于 2019 年 3 月 12 日在经合组织会议上发布）、“与国家安全有关的投资政策”：对国家实践的调查（巴黎：经合组织，2016 年）和“与国家安全和公共秩序有关的投资政策的当前趋势的说明”（巴黎：经合组织，2018 年）。作者感谢 Ana Novik 和 Frédéric Wehrle 的反馈意见，以及 Alvaro Cuervo-Cazurra、Krista Nadakavukaren Schefer 和 Mark Plotkin 的有益同行评审。

¹ [Carlos Esplugues, “A future European FDI screening system: solution or problem?,” *Columbia FDI Perspectives*, No. 245, February 11, 2018;](#) [Alvaro Cuervo-Cazurra, “Host country concerns and policies toward state-owned MNEs,” *Columbia FDI Perspectives*, no. 237, October 22, 2018;](#) [Theodore H. Moran, “CFIUS reforms must be reformed,” *Columbia FDI Perspectives*, no. 231, July 30, 2018.](#)

² 经合组织新政策的通知可以参见以下网站：<http://oe.cd/natsec>.

³ [Frédéric Wehrlé and Hans Christiansen, “State-owned enterprises, international investment and national security: the way forward,” *OECD on the level*, October 4, 2017.](#)

转载请注明：“Joachim Pohl, ‘国际投资：威胁国家安全还是自身受到威胁？,’ No. 246, 2019年02月25日。”转载须经哥伦比亚大学可持续投资中心授权。转载副本需发送到哥伦比亚中心的ccsi@law.columbia.edu。

如需详细信息请联系：哥伦比亚可持续投资中心，Marion Creach，marion.creach@sciencespo.fr。

哥伦比亚可持续投资中心（CCSI），是哥伦比亚大学法学院和地球研究所联合建立的研究中心，也是致力于对可持续国际投资加以研究、实践与讨论的应用研究中心和论坛。为扩大国际投资对可持续发展的影响，CCSI通过跨学科研究、项目咨询、多方利益相关者对话、教育项目、资源和工具开发，承担着研究并推广实用方法和解决方案、分析热点政策性议题的重要使命。如需更多信息，请访问：<http://www.ccsi.columbia.edu>。

最新哥伦比亚国际直接投资展望文章

- No. 245, Carlos Esplugues, “A future European FDI screening system: solution or problem?,” February 11, 2019
- No. 244, Mark Feldman, “China’s Belt and Road investment governance: building a hybrid model,” January 28, 2019
- No. 243, Karl P. Sauvart, “Five key considerations for the WTO investment-facilitation discussions, going forward,” January 14, 2019
- No 242, Matthew Stephenson and Jose Ramon Perea, “How to leverage outward FDI for development? A six-step guide for policymakers,” December 31, 2018
- No. 241, Robert W. Schwieder, “Lessons for a future advisory center on international investment law,” December 17, 2018

所有之前的《FDI 展望》可通过以下网站获得：<http://ccsi.columbia.edu/publications/columbia-fdi-perspectives/>.