



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 268 2019 年 12 月 30 日

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

执行编辑: Alexa Busser (alexa.busser@columbia.edu)

政治风险：不仅仅是投资者的事情*

Xavier M. Forneris **

政治风险¹是投资者在跨国投资中面临的最重要风险之一。有大量文献表明了政治风险通过增加外国公司所面临的不确定性来影响外商直接投资的。政治风险咨询服务正在蓬勃发展，评估风险的工具也十分丰富。

评估政治风险是一个必要但不充分的步骤。关键问题是：如何管理和最小化风险。有时人们会听到这样一种观点，即政治风险仅是投资者的事：如果跨国公司想在海外投资，需就投资项目的法律结构寻求适当的咨询建议，如果他们认为风险过大，跨国公司可以选择不投资或购买政治风险保险（PRI）。尽职调查自然必不可少，而购买保险也时常有用，尽管购买保险的成本不可忽略，仅仅涵盖某些风险，限制偿付上限（通常将偿付限制为“账面价值”，而不是市场价值），并且该成本对于小型投资者而言并不总是经济可取的。

更重要的是，东道国政府并不是利益无关方。政府如果声称这不是他们所关心的问题，就类似于声称政府在对抗火灾风险中不履行职责，仅仅让人们购买保险就够了。实际上政府能够并且也应当采取必要行动（例如，健全的森林管理、消防能力、分区、建筑法规）。

同样，应对政治风险应是共同的责任。想吸引更多外商直接投资的国家应该将最小化政治风险作为其总体战略的组成部分。那么他们可以做出哪些行动？

了解投资者对政治风险担忧内容是一个很好的出发点。投资者调查可以作为一个将相当抽象的概念具象化为特定关切的有用工具。调查还显示，尽管东道国政府难以预见或控制某些政治风险（如战争、恐怖主义、政治冲突），但有其他风险是来自政府的行动（如不利的监管变化、违反合同、征用、经常转移的限制）。²

这一发现指出了第一个可能的行动方案：如果东道国政府可以采取这些行动，它们自然也可以避免采取这些行动，或者至少在某些行动上要更加审慎。例如，当政府需要征用投资者财产时，它们应确保符合依法征用的四个标准（公共利益、正当程序、不存在歧视、公平补偿），并特别注意评估补偿的方式。在更改影响投资者的法律或法规时，政府应注意以下程序：通知工商界、征求意见、考虑意见反馈等。改变东道国政府对投资者行使其监管权时的行为方式可以是他们策略中的第一要素。

第二，各国可以通过以下方式健全和强化执行保护投资者的法律框架：

- 缔结含有强有力的投资者保证的国际投资协议。
- 签署外国投资者认为有利的重要国际公约。³
- 加强国内司法体系建设，仲裁不是万能药，有效的司法系统是法治必不可少的属性。

尽管上述某些行动专门针对外商直接投资，但加强司法系统是可以使所有国内和国外投资者受益的，因此不应忽视。

第三，国家可以实施“投资者申诉管理（IGM）”机制，以尽早发现投资者的不满，授权政府内部的牵头机构，通过使用多种技术手段（包括将造成申诉的机构与投资者联系起来），主动解决这些申诉。⁴这种机制的最佳实践案例是韩国外国投资者申诉专员办公室（Office of the Foreign Investor Ombudsman）。良好开展的投资者申诉管理机制可以防止初始的申诉变成国家与投资者之间的全面纠纷。⁵由于纠纷几乎不可避免地导致投资者撤离，⁶这有助于长期地保留外商直接投资，也有助于为东道国经济带来最大的外商直接投资收益。同时，世界银行集团（WBG）的咨询工作也支持发展中经济体加强其投资者保护框架并实施投资者申诉管理机制。

（南开大学国际经济研究所 关乾伟 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。

** Xavier Forneris (xforneris@ifc.org) 是一位国际律师，曾担任世界银行集团（WBG）在东亚和西非的投资政策和促进（IPP）协调员，以及在全球投资者保护方面的负责人。作者感谢 WBG 同事 Roberto Echandi 和 Ivan Nimac 对早期初稿的评论，以及 Mark Kantor, Henry Loewendahl 和 Theodore Moran 的同行评审。

¹ 政治风险的广义定义是指跨国公司业务受到政治力量或政治事件干扰的可能性。狭义的定义(被政治风险保险行业使用)仅集中于特定的可保风险，例如：货币兑换、转移限制和征用。我们的团队和本文使用后者定义。

² 这些发现来自世行集团的两项调查: MIGA-EIU 调查(2009-2013)和 2017 年的全球投资竞争力调查(GIC)。PRI 的覆盖面较窄，例如不利的监管政策变化风险通常不包括在内，除非该变化是由于征收或转让限制。

³ 例如 MIGA, 纽约和 ICSID 公约。

⁴ 即将出版的 WBG 出版物将探讨如何帮助降低风险和保留投资。

⁵ IGM 可以补充许多投资促进机构提供的一般善后计划，甚至成为其一部分。

⁶ 通常，该机制将侧重于相对更严重的申诉（例如，违反投资者核心保障的政府行为），这恰恰是因为发生纠纷的风险更高，与其他申诉或投资整体环境问题相比，其后果更为严重。

转载请注明:“Xavier M. Forneris, ‘政治风险: 不仅仅是投资者的事’, 268 号 2019 年 12 月 30 日。”
转载须经哥伦比亚大学可持续投资中心 (<http://www.ccsi.columbia.edu/>) 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，包括向《展望》投稿的相关信息，请联系: 哥伦比亚可持续投资中心，Alexa Busser, alexa.busser@columbia.edu。

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. 267, Maria Laura Marceddu, ‘Another brick in the wall: the EU-India investment-facilitation mechanism,’ December 16, 2019
- No. 266, George A. Bermann and John P. Gaffney, ‘Intra-EU investment protection in a post-Achmea world,’ December 2, 2019
- No. 265, Karl P. Sauvants and Clémence Boullanger, ‘An international framework to discipline outward FDI incentives,’ November 18, 2019
- No. 264, Yun Zheng, ‘China’s new Foreign Investment Law: deeper reform and more trust are needed,’ November 4, 2019
- No. 263, Fabio Morosini, Nicolás M. Perrone and Michelle R. Sanchez-Badin, ‘Strengthening multi-stakeholder cooperation in the international investment regime: The Brazilian model,’ October 21, 2019

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/>.