

# MIGA 新世纪发展战略与中国的对策

陈欣

MIGA 成立至今已经 10 余年,其正式成员国由最初的 67 个增加到现在的 152 个,从 MIGA 担保中获益的国家有 69 个,其中包括 28 个低收入国家。截至 2000 财政年度,MIGA 已经承保近 300 个项目,担保总额为 44 亿美元,净担保额将近 28 亿美元,促进约 400 亿美元的投资流向发展中国家。在保险理赔方面,MIGA 开业至今涉及 8 起政治风险纠纷,其中的 6 起在投保人正式提出索赔请求之前,经 MIGA 调解,以协商方式解决,另一起有关在印度尼西亚的电力公司案,MIGA 已于 2000 年 6 月付赔<sup>①</sup>。总的来说,MIGA 在国际投资保险界的地位,已经得到了其他投资保险机构(官方、私营)、投资者和东道国的普遍认同。

## 一、MIGA 新世纪发展战略

《MIGA Review 2000》(以下简称“回顾”)主要包括活动总结、比较优势、外部环境、发展战略等四个部分。前三部分,MIGA 对国际投资保险市场的发展趋势作了充分的调查研究,并剖析了自身担保制度的优劣所在。在此基础上,MIGA 按照强化发展性,坚持审慎的财务政策,满足客户需求和积极开展合作等四项原则,提出了拓展“多边领地(Mult-Niche)”的新世纪发展战略。

### (一) 优先担保的领域

1、重视对低收入发展中国家(特别是非洲国家)的支持

目前,许多低收入发展中国家正在进行政治、经济改革,完善其投资环境,并建立资本市场体系以吸引外国投资。在这些国家,新的、合格的投资机会不仅出现在传统部门,如采矿业和农业,而且也出现在基础设施建设和服务行业等新兴部门。但是,由于其突出的政治风险的存在和政府允诺的不确定性,投资者对投资于这类国家普遍抱怀疑态度,私营保险机构一般也不愿承保这些项目的政治风险。

在这种情况下,对于已经完成改革的国家,MIGA 将会先行为该国的投资项目提供担保。这

样既可以促使潜在的跨国投资者看到这些国家良好的商业环境,也可以鼓励其他私营保险机构承保此类投资。另外,如果项目符合 MIGA 担保的适格要件,MIGA 还将考虑对私营机构已经承保的项目进行分保。对于那些仍在努力进行改革的国家,MIGA 则会通过综合性的计划,例如设立办事处,开展技术性援助,帮助其完善法律法规,与政府机构或世行在该国的机构合作等方法改善其投资气候。

2、促进对中小投资项目(简称“SMES”)的担保业务

在许多发展中国家,中小项目的外国直接投资具有重要的经济和社会效益,它可以增加就业机会,促进技术转让以及带动地方的经济发展。但是,政府对中小项目却通常没有财政支持,服务也经常不到位,再加上此类项目的保费低、出险的可能性较大,因此,其他保险机构对之都抱保留态度。

而就 MIGA 而言,这些难题并非不能克服。首先,MIGA 的业务遍布于绝大多数发展中国家。因此,对中小项目风险的评估和预测处于 MIGA 的整个大市场下,无须花费额外的时间和精力;其次,东道国如果对 MIGA 承保的项目违约,不但会受到来自 MIGA 这一国际组织本身的压力,同时还可能受到来自整个世界银行集团的压力,甚至还会受到 MIGA 其他成员国的压力。因此出险的可能性较低<sup>②</sup>;再次,MIGA 将采取各种有效的措施简化程序以适应中小项目的需要。例如,中小项目的投资者经常会因为不能满足环境标准又不能立即改进而得不到 MIGA 的担保,现在,MIGA 在不降低标准的前提下,将会放宽达到标准的时间或为其改进提供合理的建议。从 1993 年起,MIGA 已经在 26 个成员国(包括 17 个低收入国家)承保了 50 多个项目,占 MIGA 总合同数的 11%。在未来的 5 年内,MIGA 仍会继续和世界银行新成立的 SME 部门及其他机构合作,促进中

小项目在东道国的发展。

### 3、推进发展中国家之间的投资担保业务

一般来说,如果一个国家有成熟的官方政治风险保险机构,该国的投资者对投资于发展中国家并不会有过多的顾虑。但是,许多发展中国家并没有这样的机制,该国的国民也不可能取得它国官方保险机构的承保,而私营保险机构对此类小项目又不感兴趣,以至于许多有意对外投资的私人投资者滞足不前。因此,这也是 MIGA 值得关注的一个领域。今后, MIGA 会通过即将建立的全球投资信息交换系统加强发展中国家间的商业联系,特别是鼓励发展中国家投资者将其在国外的资本投回本国。

(二) MIGA 需要拓展的新机会和采取的具体措施

在 MIGA 开展业务的 13 年间,国际投资保险业已经发生了很大的变化。这就要求 MIGA 抓住各种新的机会,拓展业务空间。为了有效地实施拓展业务的“多边领地”计划, MIGA 拟采取的措施主要包括以下几个方面:

1、开展新的投资促进活动,尤其是信息传播领域

就投资信息传播领域而言, MIGA 在利用 Internet 促进国际投资方面始终处于领先地位。目前, MIGA 已经正式启用 IPAnet 和 Privatization Link 两个电子网络。IPAnet 主要是通过国际互联网,把全球范围内的私人投资者和投资中介机构以及新生市场紧密地联系在一起,并为潜在的私人投资者提供当地的市场分析、法律政策环境、成功的先行实践、联系的方式等信息。而 Privatization Link 则主要提供发展中国家(例如东欧)私有化的进程,以及某些允许私人参股的基础设施建设工程,鼓励外国投资参与到这些国家私营部门的发展中。另外, MIGA 也将继续采用传统的方式。如召开投资促进会议、组织专题讨论会、举办管理研讨班等方式促进外国直接投资的产生。

2、在优势互补的基础上,进一步发展与其他各类国际投资保险机构的业务合作关系(简称 cuP<sup>®</sup>)

在这方面, MIGA 主要通过合约分保、临时分保、共保和合作担保计划(简称 CUP<sup>®</sup>)等方式来加强与官方、私营保险机构的合作。例如, 1997 年

4 月和 1998 年 12 月, MIGA 分别与 ACE、XL 两家私营保险公司签订了合约分保协议,对于 MIGA 所有金额超过 1 千万美元、期限长于 20 年的项目, ACE 和 XL 都予以分保。MIGA 因此而使其担保容量扩充至单个项目极值为 2 亿美元,单个东道国或有负债极值为 6.2 亿美元<sup>④</sup>。另外, MIGA 于 1997 年开展的 CUP 计划也卓有成效。它主要针对的是私营保险机构通常不愿承保或无能力承保的大项目。

### 3、满足客户需要,开发保险新产品

MIGA 的调查表明,随着国际投资保险业的飞速发展,客户对政治风险保险产品的需求也越来越复杂。例如,许多投资者都要求 MIGA 开放特定政治风险保险。对此, MIGA 基于发展性的宗旨,会考虑采取积极的措施,并寻求同有相关实践经验的其他保险机构的合作。但是,对于某些与投资有关的非商业性风险保险。如灾难险、商品价格波动险等, MIGA 则会采取较为审慎的策略,即使在世行集团的推动下开发这类产品, MIGA 也会通过发行保险关联债券等方法将风险转移到资本市场。

## 二、中国利用 MIGA 业务中存在的问题与对策

我国于 1988 年加入 MIGA,这就为那些国内没有保险机构可以利用的外国投资者提供了一个可资利用的保险机构,也使得那些国内有保险机构但不便或不能利用的外国投资者有可能得到 MIGA 的担保从而消除对在华投资政治风险的顾虑<sup>⑤</sup>。截至 2000 年底, MIGA 共承保了 18 项外商在华投资项目,涉及制造业、药品、科技、农业、基础设施建设、金融等众多部门。这些项目创造了数以万计的就业机会,促进了当地的经济增长。另一方面,改革开放以来,我国对发展中国家直接投资也取得了长足进展,已有上百家企业到非洲、拉美、前苏联东欧地区及周边地区开展投资,投资领域开始从服装、皮革、小家电等制造业向电力工业、资源开采业转移。2000 年 11 月, MIGA 和中国人民保险公司签订了《合作谅解备忘录》,其中的共保协议就涉及为中国私人投资者在海外的投资提供担保的内容<sup>⑥</sup>。

另一方面,在国内,虽然迄今为止仍没有与 MIGA 配套的法律法规。但是,《民法通则》第 142 条规定:“中华人民共和国缔结或者参加的国际条

约同中华人民共和国民事法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外。”根据上述条款,当公约与我国法律规定相抵触的情况下,公约有优先适用的效力<sup>⑦</sup>。另外,与 MIGA 处理纠纷密切相关的代位求偿权也得到了我国《保险法》的确认。《保险法》第 44 条第(1)款规定:“因第三者对保险标的损害造成保险事故的,保险人自向被保险人赔偿保险金之日起,在赔偿金额范围内代位行使被保险人对第三者请求赔偿的权利。”因此,总的说来,中国在利用多边投资担保机构的业务上已取得初步成功,公约在我国的适用也得到了法律和事实上的保障。但是,实践中我们仍应注意:

(一)目前,基于发展性宗旨和分散风险的考虑,MIGA 担保项目的重点正从制造业、开采业向基础设施建设、IT 行业、服务业转移。特别是基础设施建设和 IT 行业,对促进发展中国家的经济、社会发展具有十分重要的作用。而在我国,由于政府对于审批向 MIGA 投保的外资项目缺乏审慎的规划,因此结构上仍过于集中在制造业,基础产业、农业、金融业的比重过低;旅游业、IT 行业等则一片空白。今后,我国应加强有关部门间的协调,开放更多的领域,积极探索 MIGA 在华业务的新方式。例如,BOT 是近些年来新出现的投资方式,主要适用于私营企业(多为国际性财团)对能源、交通、通讯、环保等基础设施项目的投资。国家计委在“八五”计划中就已经提到要利用 BOT 方式来加快我国的基础设施建设。但是,这类项目由于金额巨大、周期长,且多涉及到国计民生,因此,不仅易遭受商业性风险,其它如征用、禁兑等政治风险的出险可能性也较大。我国可以尝试利用 MIGA 的机制,吸引 BOT 方式投资,并消除投资者在这一方面的顾虑。

(二)在 MIGA 的成员中,中国被认定为低收入国家,因此也是 MIGA 重点扶持的区域之一,MIGA 的投资促进服务主要包括了投资促进会议、执行发展计划、外国投资政策圆桌会议、外国投资法律框架咨询业务等方式。在 MIGA 和中国签订的《合作谅解备忘录》中,双方也交换了进行技术援助和培训方面合作的意愿。然而,直到目前,上述业务都还不曾在我国开展。现在,中国西部开发正处于攻坚阶段,我国应积极利用 MIGA

的技术资源,并推动“中国投资促进会议”早日召开和其他咨询业务的开展,以利于西部地区的尽快脱贫和经济增长。

(三)就保护海外投资而言,国内在宣传、贯彻落实国际公约,使国内法与国际法衔接的方面仍然做得很不够。例如,我国与外国签订的双边投资保护协定由于时间较早,并没起到保护我国对外投资的作用。而且,在国内,中国人民保险公司发布的《外国投资保险(政治风险)条款》,也只有保护外国在华投资的内容,但对中国国民在海外投资同类风险则缺乏明确的规定<sup>⑧</sup>。因此,我国应尽快与 7 外国修订双边投资保护协定,并制定单行的《海外投资保险法》或对《外国投资保险(政治风险)条款》加以补充,以解除我国海外投资者的后顾之忧。

(四)由于资金限制和国别限额,MIGA 对大项目的担保及对某一成员国的担保能力是有限的。目前,MIGA 正在积极探索,通过分保、共保、CUP 及设立“赞助担保基金”等业务来弥补其不足。因此,我国也可以利用中国人民保险公司和财政性专款资金建立共保机构和“赞助担保基金”,以满足投资者对投资保险的需求。

#### 注释:

①参见“MIGA Review 2000”,<http://www.miga.org/200103>

②曾华群主编:《国际投资法》,北京大学出版社 1999 年版,第 676 页

③CUP 是指对于东道国已经全额批准的投资,整个项目由 MIGA 承保下来,然后将大部分的份额分保给其他私营机构。之后,东道国和私人投资者如果发生纠纷,则由 MIGA 负责处理和索赔。

④同①

⑤杨慧芳:《多边投资担保机构和发展中国家吸引外资》,载于《郑州大学学报》(哲社版),2000 年第 8 期

⑥《中国的海外投资者可以放心了》,<http://www.ahjmw.gov.cn/news/200011>

⑦陈安主编:《MIGA 与中国:多边投资担保机构述评》,福建人民出版社,1995 年版

⑧傅京燕:《建立我国海外投资保险制度的思考》,载于《国际经济合作》2000 年第 8 期

作者 厦门大学法律系研究生

邮编 361005