



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 237 2018 年 10 月 22 日

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

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

东道国对国有企业的担忧与政策*

Alvaro Cuervo-Cazurra**

政府实施财政和金融政策以吸引 FDI。但一旦涉及到国有企业 (state-owned enterprises, SOEs)¹ 成为投资者, 政府的态度则是相反的, 倾向于限制此类投资。东道国官员不信任外国国有企业的投资动机, 并将他们视为母国不公平的金融优惠、补贴和税收优惠等国家支持的接受者。但这种认知并不总是属实。一些政府与他们的国有企业保持着不干涉关系, 反而许多大型私有企业受益于政府的支持。尽管如此, 观念仍然存在, 东道国政府最终还是以不同的方式对待外国国有企业, 对他们实施额外的监管程序、限制公共采购、限制融资和控制跨境交易。

在许多情况下, 政府宣称国家安全是歧视外国国有企业的理由。歧视违反国际投资协定, 但只要出于国家安全原因就通常是被允许的。然而, 这种理由常常被滥用, 并掩盖了需要不同政策响应的各种问题。其中三个问题可能尤其需要不同的政策响应, 解决这些问题, 最适合的是那些有事前规定和狭义定义的政策。

对外国国有企业的第一个也是最典型的担忧是国家安全。私营企业由企业家创立, 其目的是寻求市场机会, 国有企业则是由政府创立, 用以解决市场的不完善和实现私营部门无法达成的目标。因此, 国有企业的 FDI 可能被视为一种域外工具, 引发对其非商业目标的担忧。在那些被视为对东道国国家安全敏感的领域, 即在冲突情况下必须确保占据军事优势那些领域, 这种担忧可能尤其普遍。

确定国家安全的相关领域和针对所有 FDI 的排外规定可能是适当的政策。以狭义的形式事前澄清哪些部门对国家安全至关重要, 这样的政策将有助于为投资者制定明确的

规则。诸如国防和先进两用技术这样的国家安全领域的狭义定义，有助于避免国内公司利用国家安全的借口限制外国竞争。排外规定应该适用于所有的外国企业，不能仅针对外国国有企业。国有企业虽与其政府直接相关，但私营企业也会受政府的影响。

第二个担忧是国有企业的不透明性。国有企业存在多层次的代理问题：公民是名义上的所有者，但政治家拥有实际控制权，政治任命的管理者则实际经营这些公司。这可能导致政治家将投资引导至有政治价值的地区，即使其商业价值十分有限。这种复杂、多层次的代理问题影响了国有跨国企业在国外的行为方式，不清晰的决策责任归属引发了对决策不透明的担忧。

不对外国国有企业搞特殊化的监控是解决这个问题的适当政策。国内外企业都可遵循国内公开的组织结构和职责要求。如果东道国现行的法律法规达不到标准，政府可以进行更新并将其应用于所有企业，以提高行动的透明度和责任性。

最后一个问题涉及对立政府。俗话说，没有永远的朋友，只有永远的利益（对政府而言）。政府可以通过国有企业行使影响力、建立和部署软实力，引导国有企业支持友邦发展，即使这样做无利可图。但是在某些情况下，母国和东道国政府可能存在对立关系，东道国政府可能希望避免来自企业母国政府的影响，或者希望惩罚母国政府。

控制是解决这个问题的适当政策。对利益的看法是不明确的，并且随着母国和东道国政府的轮换，它们都会迅速改变。国际投资协议限制歧视。事先确定政治家判断其他政府和其利益诉求的标准，建立关于对立国家 FDI 的审慎、节制性审查和控制机制，可能有助于减少误解，消除潜在报复，避免仇恨升级。

综上所述，外国国有企业的投资引发了要求澄清的多重担忧。担忧国家安全的这种理由倾向于被过度使用以排除外国国有企业的投资，并可能掩盖东道国对企业不透明或对立政府的担忧。排斥国有企业并非唯一的政策选择，监控和控制政策不仅可用还可能更加合适。事前澄清东道国政府的观点，并狭义定义的政策是有用的。它们有助于平衡 FDI 的利益，同时解决对国有企业行为政治上的主要担忧，阻止国内企业以国家利益的名义寻求免受外来竞争保护的规制俘虏行为，并帮助国有企业提高计划投资的成功率。

（南开大学国经所杨旭涵翻译）

* *哥伦比亚 FDI 展望* 是一个公共辩论论坛。本篇作者所表达的观点并不代表 CCSI、哥伦比亚大学或我们的合作伙伴和支持者的意见。 *哥伦比亚 FDI 展望* (ISSN 2158-3579) 是一个同级评审的系列。

** Alvaro Cuervo-Cazurra (a.cuervocazurra@neu.edu) 是东北大学 D'Amore-McKim 商学院国际商务与战略系的教授。本篇展望基于一篇题为“Thanks but no thanks: state-owned multinationals from emerging markets and host country policies”的论文，该篇论文即将在《国际商业政策期刊》发表。作者感谢 Ruth Aguilera、Anna Grosman、Aldo Musacchio 和 Ravi Ramamurti 对本篇早期版本的评阅，并感谢 Armand de Mestral 和

两位匿名同行评审员有益的评论和建议。

¹ Alvaro Cuervo-Cazurra et al., “Governments as owners: state-owned multinational companies,” *Journal of International Business Studies*, vol. 45 (2014), pp. 919-942.

转载请注明：“Alvaro Cuervo-Cazurra, ‘中东欧转型期经济体在何种程度上受益于 FDI?’,’ No. 237, 2018 年 10 月 22 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. 236, Laza Kekic, “To what extent has FDI benefited the transition economies of Central and Eastern Europe?,” October 8, 2018
- No. 235, Reji K. Joseph, “Investment facilitation: new dynamism at the WTO on investment,” September 24, 2018
- No. 234, Jan Knoerich, “Do developing countries benefit from outward FDI?,” September 10, 2018
- No. 233, Meg Kinnear, “Moving with the times: amending the ICSID rules,” August 27, 2018
- No. 232, Kavaljit Singh, “Investment facilitation: Another fad in the offing?,” August 13, 2018
- No. 231, Theodore H. Moran, “CFIUS reforms must be reformed,” July 30, 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/>.