

“一带一路”背景下 我国海外投资保险制度的立法建议

郭玲 | 河南师范大学法学院

2013年,习近平主席提出建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”)的倡议,该倡议以亚欧地缘为基础,实施重点之一为基础设施的互联互通,将极大促进“一带一路”沿线国家的投资,其中中国企业的海外投资受到世界关注。统计数据显示,2014年至2016年,中国对“一带一路”沿线国家投资累计超过500亿美元,并在20多个沿线国家建设56个经贸合作区;2017年前11个月,我国企业对“一带一路”沿线的59个国家有新增投资,直接投资124亿美元。随着“一带一路”建设的深入开展,中国企业的海外投资将会继续追加,面临的投资风险也呈多样化态势,其中政治风险是企业面临的主要风险,且仅凭企业力量无法防控和救济。美国最早提出的海外投资保险制度,就是资本输出国针对企业海外投资面临的政治风险建立的保障机制,该制度在日德等发达资本主义国家均已立法,国际法层面则有《多边投资担保机构公约》的签订,这些成熟的立法经验可供借鉴。

在“一带一路”倡议下我国企业海外投资激增的情况下,笔者认为,我国应及时出台《海外投资保险条例》,填补目前国内立法在海外投资保险制度的空白,待条件成熟时,再颁布《海外投资法》将海外投资保险制度整合于其中。

一、政治风险是我国企业面临的主要海外投资风险

通常来说,海外投资风险大致可分为政

治风险和非政治风险两类。其中,非政治风险又可细分为商业风险和法律风险,属于企业在一定程度上可预测、可控制的风险;相对而言,政治风险则属于企业比较难以预测、不可控制的风险,具有突发性、破坏性和全局性的特点,往往会对相关投资项目带来非常惨重甚至致命的后果(唐礼智、刘玉,2017)。“一带一路”沿线65个国家的经济大多处在发展中阶段,多存在民主不稳、族群冲突、法制衰微等特征,不少国家在劳工、土地、融资、财政、产业政策等方面规则不健全、不连续,执法随意性大,互相冲突。再加上我国公民和法人参与国际投资的历史较短,应对政治风险的经验和防范能力有限,政治风险早已成为我国企业海外投资的第一风险(蒋姮,2015)。

二、政治风险的预防和应对

(一)政治风险的预防——风险评估和预警机制的建立

“一带一路”沿线国家众多,其政治、经济、社会、法律与我国有很大差别,其外部受到大国博弈、邻国政治风险传导等困扰,内部又深陷民族宗教冲突、权力交替频繁、社会治安恶化等多重问题困扰,我国之前对“一带一路”沿线国家的政治风险研究不足,企业难以掌握足够信息趋利避害,导致投资面临着很大的政治风险。

目前我国企业可以通过以下途径了解投资所涉政治风险:第一,参考商务部网站投资指南;第二,通过国家驻外使领馆所设立的经济、商业情报中心,以及行政机关设

立的海外投资市场信息服务中心等了解东道国的投资情报与信息(何芳,2012);第三,向投资中介机构咨询投资风险,如保险公司在风险管理、数据收集、信息处理等方面具有技术优势,可为企业提供“一带一路”沿线国家的国别风险指导、数据参考和信息咨询,让企业理性地选择目标客户和优势市场(周延礼,2016)。

我国应尽快建立系统权威的“一带一路”沿线国家的政治风险评估及预警机制,为企业投资决策提供科学指导。

(二)投资争议的解决——诉讼、仲裁、外交手段并用

政治风险发生了以后,即转化成投资争议,投资争议的解决途径主要有法律途径和政治途径两种。法律途径包括诉诸有管辖权国内法院和国际投资仲裁。在中国提出“一带一路”倡议后,最高人民法院要求各级法院发挥审判职能作用,为“一带一路”建设提供司法服务和保障。但要让中国法院发挥审判职能作用,除了根据中国法律中国法院享有管辖权的案件外,其他案件能否在中国审理,取决于争端各方的选择,取决于包括中国法院的国际公信力和中国法治环境的完善等在内的多种因素(黄进孔、庆江,2017)。目前,解决投资争端国际中心(以下简称ICSID)是国际上受理国际投资争议的主要仲裁机构,该机构根据1965年《关于解决国家和他国国民之间投资争端公约》(以下简称《华盛顿公约》)设立,我国于1988年加入该公约。我国企业“一带一路”投资争

议,如果东道国系《华盛顿公约》成员国,争议解决方式可选择提交ICSID仲裁解决。如果东道国非该公约成员国(“一带一路”沿线国家中,老挝、越南、缅甸、不丹、印度、伊朗、马尔代夫、波兰、巴勒斯坦、塔吉克斯坦等国家没有签署ICSID公约),投资争议可通过政治途径解决,即由政府出面,通过外交保护或其他应对措施来解决争端,具体手段主要包括国家之间的谈判、斡旋、调停、抗议、报复等。

(三)政治风险的预防与投资争议的解决兼具——海外投资保险制度

海外投资保险制度是二战后美国首先提出的,政治目的是控制欧洲国家、成为世界霸主,经济目的是使国内资本顺利输出到欧洲。海外投资保险制度是美国政府对本国投资者投资面临的**政治风险所作的保障,如果其海外投资遭受东道国的政治风险而受到损失,美国政府先对本国投资者的损失进行赔偿,然后再对东道国政府行使代位求偿权。海外投资保险制度与普通商业保险不同,既具有事先预防又具有事后补偿功能。事先预防功能是通过美国与东道国签订双边投资协定实现的,协定中约定,若东道国发生协定列明的政治风险,给投资者造成损失,美国政府则获得对东道国的代位求偿权。而东道国的政治风险主要是东道国的政府行为所导致的,鉴于投资协定有约在先,忌惮法律责任的承担,东道国则不会轻易做出损害投资者利益的行为,即一定程度上预防了政治风险的发生。如果政治风险发生了,政治风险即转化成了投资者与东道国之间的投资争议,按照海外投资保险合同的约定,美国政府先对投资者做出赔偿(海外投资保险制度的事后补偿功能),然后按照双边投资协定找东道国代位求偿。由此可见,海外投资保险制度既具有政治风险的事先预防功能,又具有普通商业保险的事后

补偿功能,同时又是一种投资争议的有效解决方法。

该制度建立后,美国国内资本顺利注入欧洲,在帮助欧洲国家战后经济复苏的同时,也获得了巨额利润。鉴于海外投资保险制度具有强大的促进资本输出功能,日、德、英、法等发达国家在经济复苏到一定程度后,也纷纷设立了本国的海外投资保险制度。伴随着中国成为世界第二大经济体和世界第二大对外投资国,中国的海外投资持续增长,特别是“一带一路”倡议提出后,中国对“一带一路”沿线国家投资大幅增长,并且在相当长的一段时期内还将持续增长。海外投资保险制度具有保护投资者利益,鼓励本国资本输出的功能,此阶段应受到我国的充分重视和适用。

三、海外投资保险制度在我国的实践

1988年,原中国人民保险公司(以下简称中国人保)开始经营海外投资保险业务。1994年,中国进出口银行(以下简称进出口银行)也取得了经营海外投资保险业务的资格。2001年12月18日,我国设立中国出口信用保险公司(以下简称中国信保),独立经营海外投资保险业务,中国人保和进出口银行则不再办理此项业务。2003年,我国的海外投资保险承保金额仅为1.1亿美元,以后逐年增长,2012年提高到234.1亿美元,2013年我国提出“一带一路”倡议后,随着海外投资的激增,中国信保承保的海外投资项目也大幅增长,2013年至2017年初,中国信保支持“一带一路”沿线国家出口和投资超过4400亿美元,承保了中亚天然气管道项目、约旦阿塔拉特燃油页岩电厂项目、巴基斯坦萨希瓦尔燃煤电站项目、马来西亚350万吨钢铁厂项目、柬埔寨桑河二级水电站项目等各类“走出去”项目1097个,覆盖交通运输、石油装

备、电力工程、房屋建设、通信设备等多个领域。

2017年11月8日,中国信保与国家发展改革委签署《关于协同推进“一带一路”产能合作的框架协议》(以下简称《框架协议》)。通过《框架协议》的签署,中国信保将为国家发改委确定的“一带一路”产能合作重大项目提供差异化支持政策,围绕重点领域、重点国别,对风险可控的项目实现应保尽保。

“一带一路”倡议提出后,中国信保承保的海外投资项目大幅度增长,一方面体现了我国投资者寻求投资保障的迫切需求,另一方面说明我国已经认识到海外投资保险制度在促进对“一带一路”沿线国家投资方面具有非常重要的作用,并且通过设立对风险可控项目应保尽保的目标,该制度将在实践中进一步发挥作用。尽管该制度作为一个保险产品已经在实践中广泛应用,但是关于该制度的国内立法尚属空白,由于缺乏立法的指导,我国的海外投资保险制度在适用中存在一系列问题,现阶段适时立法显得尤为重要。

四、我国海外投资保险制度的立法建议

美国是世界上第一个创设海外投资保险制度的国家,美国国会于1948年通过的《经济合作法案》首次对海外投资保险作出规定。到了20世纪60年代,德国、法国、丹麦、澳大利亚、加拿大、瑞士、英国等发达国家纷纷效仿美国,通过立法建立了本国的海外投资保险制度。目前,海外投资保险制度已经成为许多国家尤其是发达国家海外投资法律制度的重要组成部分。

我国的海外投资保险立法滞后于实践。从1988年开办海外投资保险业务至今的20多年来,我国并未在任何一部法律、法规中对海外投资保险制度作出规定,仅通过一系列通知类的部门规章对出口信用保险

(含海外投资保险)进行管理,这些部门规章主要是对不同时期的出口信用保险业务重点和支持行业提出要求,对于相关保险业务中各方当事人的权利义务、法律责任等问题没有作出规定。唯一有关海外投资保险合同法律适用的法律文件是最高人民法院在2013年5月2日发布的《关于审理出口信用保险合同纠纷案件适用相关法律问题的批复》。该批复指出,人民法院审理出口信用保险合同纠纷案件,可以参照适用《保险法》的相关规定;出口信用保险合同另有约定的,从其约定。因为我国的海外投资保险属于出口信用保险的一个险种,所以该批复适用于审理海外投资保险纠纷案件。但是,该批复仅仅明确了审理海外投资保险合同纠纷时适用哪一部法律的问题,并没有从根本上弥补我国出口信用保险法律制度不健全的缺憾(史晓丽,2013)。

目前研究我国海外投资保险制度的文件主要是中国信保制定的《海外投资投保指南》。中国信保虽然是一个政策性金融机构,但从法律性质上来说只是一个金融企业,不具有立法主体资格,其制定的业务指南只能对其开展的海外投资保险业务实践进行指导,从法律性质上看更像是格式化、规范化的要约,在投保者接受之前不具有约束力,不可能像规范性法律文件具有普遍的约束力。而且该指南关于海外投资保险制度的规定极为笼统,也过于原则,存在大量的不完善之处(何芳,2012)。

我国应加快海外投资保险的专门立法,从体系上讲,海外投资保险制度应当是《海外投资法》的组成部分,在《海外投资法》尚未出台之前,鉴于“一带一路”引发的海外投资急剧增长,投资者需要借助海外投资保险制度,实现对投资风险的防控,我国可以考虑先制定一部《海外投资保险条例》,满足投资者的现实需求,待条件成熟时再制定《海外投资法》,将海外投资保险制度整合到其中,实现立法的统一。■

“一带一路”进程中海外劳工社会保障问题研究

闫帆 | 中央财经大学保险学院



2013年,习近平主席在哈萨克斯坦和印度尼西亚访问之际,首次提出共同建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的倡议。作为国家级顶层战略,“一带一路”对中国探寻经济增长之道、夯实世界经济长期稳定发展起到重要作用;在超越全球化造成的地区发展不均衡、实现全球化再平衡的进程中不可或缺;也为开创地区新型合作提供了创新性思路。