

试析多国投资担保机构与其他

投资担保机构的关系

侯放

多国投资担保机构是继 1965 年解决投资争议国际中心成立之后,于 1988 年 4 月 12 日,依据《创设多国投资担保机构公约》,在世界银行体系范围内正式成立的又一个国际性金融机构。

根据《创设多国投资担保机构公约》序言和宗旨的规定,这一机构的设立,其主要目的在于促进成员国间的投资,特别是鼓励向发展中国家的投资。其手段是向投资者提供担保,以对付东道国境内的非商业性风险(亦称政治风险),并进行与促进投资有关的研究和咨询活动,以改善发展中国家的投资环境,增加这些国家吸收外国投资的机会。

事实上,设立投资担保或保险、保证机构,为投向国外的资金提供担保不是自多国投资担保机构(以下简称多边机构)成立才有的事。早在这一机构问世前,几乎所有的发达工业国,亦即资本输出国都设立了其海外投资担保机构,从事着类似多边机构的业务。近年来,印度、以色列等也相继设立此类机构,而在阿拉伯世界范围内,1974 年还建立了区域性投资担保机构,为机构成员国间相互投资提供担保。此外,在英、美两国国内,还存在某种私人政治风险保险市场,为其国外投资提供担保。在投资担保机构已几乎遍及资本输出国以及若干发展中国家的今天,人们不禁会问,为何还有必要在国际范围内设立一个专门的投资担保机构?以及这一机构到底与现存的机构有何关系?《创设多国投资担保机构公约》似乎对此已作了明确答复。该公约第 19 条规定,多国投资担保机构将与成员国国内机构或区域性机构相互合作并设法补充这些机构的活动,以提高这些机构的效率以及增进他们对促进投资的作用。显然,多国投资担保机构的建立将有可能与现有各国国内机构以及区域性机构形成一种既合作又互补的关系。至于为何需要多边机构发挥补充作用以及如何发挥这种作用,我们不妨从各国国内机构的现状以及多国投资担保机构的补充作用两方面来加以分析。

一、各国国内投资担保机构总的现状

与多国投资担保机构相比,现有的各国国内投资担保机构存在的历史要长得多。早在 1948 年,美国就率先设立其国内的国外投资担保机构,五十年代,日本和西德也相继成立性质类似的机构。迄今为止,几乎所有的资本输出国均建立了名称不一的投资担保机构。这些机构不管其具体规定和担保程序有何不同,从总体上看,都具有与多边机构相同的目的一—促进国际间私人直接投资,并采用与多边机构相同的手段——向投资者提供担保以对付东道国境内的非商业性风险。在这方面它们所发挥的促进投资的作用是不可低估的。

但由于这些国内机构程度不同地存在各种限制,使它们难以充分发挥其应有的作用。据世界银行和经济合作与发展组织的估计,1971~1981 年间,发达国家流向发展中国家的净投资额从这类机构获得担保的还不到 51%。而 1981 年流入发展中国家的外国私人直接投资仅有 9% 获得这类机构的担保。当然,各个国家国内投资担保机构的利用情况也不尽相同,相比之下,日本和奥地利私人对外直接投资获得其国内这类机构的担保较多,其对外投资的约 50% 都获得担保,而大多

数欧洲共同体国家的国内机构则只利用了5%，这意味着国内担保机构在促进对外投资方面并未象预期的那样发挥其应有的作用。其原因与其说是这方面的需求不足，还不如说是这类机构本身存在的限制和缺陷太多。这些限制和缺陷归结起来，主要表现在以下几点。

1. 它们对申请担保的投资所要求具备的条件，总是与各机构所在国政府当时所奉行的国家对外经济贸易政策紧密相连，这势必制约了他们的担保活动；

2. 它们对申请担保的资金所流向的国家和部门均有具体要求，从而使他们的风险分散潜力受到很大限制；

3. 它们一般都十分强调投资者的国籍以及担保机构所在国对特定投资项目所能获得的经济利益，加上每个机构的经费均来自本国的财政，有限的财力显然难使它们为多边融资的项目提供担保。由于同样的原因，它们对投资项目的评估能力也很有限。至于美英两国国内的私人政治风险保险市场，本身同样存在如下缺陷：(1)对战争险不予保险；(2)保险期限较短；(3)保险收费较高；(4)在作出保险决定时单纯从商业角度考虑而不考虑促进东道国经济发展的需要。

由此不难看出，由于各资本输出国国内投资担保机构本身存在的各种限制和不足，建立一个多国性机构，以克服这些限制和补充它们的不足就有了必要。另一方面，由于存在上述限制和不足，各国国内机构也愿意与多国性机构进行合作以增强它们的风险分散能力，并从多边机构的项目评估能力中得到益处。

二、多边机构的补充作用

根据《创设多国投资担保机构公约》及其实施条例的规定，多边机构的设立并非为了与现存的机构进行竞争并进而取代这些机构，恰恰相反，它的设立正是为了有效地克服现存各资本输出国投资担保机构的限制并弥补它们的不足。这是由多边机构本身所具有的如下特点所决定的。

1. 它是一个由资本输出国与资本输入国组成的多国合作的国际金融机构。在这一机构中，资本输出国与资本输入国共同分担财务责任并对机构的活动共同实施政治监督，因而所有成员国对机构活动的成功与否都有某种既得利益并愿意与之合作。

2. 多边机构一般是从经济角度而不是从政治角度来考虑是否向投资者提供担保，从而有助于其在对发展中国家的投资提供担保作出决定时基本排除任何政治因素。

3. 它非常强调申请担保的投资本身健全可行以及拟议的投资项目对东道国当地的经济发展的效果和影响，从而使它与私人保险市场有着明显的区别。

4. 多边机构承保范围广，保险期长，具体来说：

(1) 它原则上只对股权式直接投资提供担保，但同时也对非股权式直接投资给予保险。这类投资往往采取国际合同形式，并在发展中国家相互间投资中广为适用。它的担保必将有助于这类相互投资的发展，而现今只有少数几个国家的国内投资担保机构对这类投资形式予以担保，而且即使给予担保也仅限于十分有限的种类。

(2) 它并不要求申请担保的投资者将其来源于东道国现有投资项目的收益在再投资时须投资于同一项目。因而当某个投资者在一东道国有多家企业时，可将其来源于一家企业的投资收入再投于其在东道国的任何一家企业，这种灵活的规定对鼓励投资者进行再投资无疑将起很大作用，而各国国内投资担保机构目前还不存在这种灵活性。

(3) 多边机构对投资者所遭受的投资项目的部分损失或者全部损失都允许给予补偿，而大多数国家国内的投资担保机构或私人政治风险保险市场，一般都规定在“征收或类似措施”这一险别

内所担保的投资只有在其遭受全部损失时,才予补偿。这种“要么全赔要么不赔”的办法可以说是现有投资保险机制的一种主要缺陷。

(4) 它除了如同大多数国家的投资担保机构一样适用三种保险险别外,还增加了违反合同险,作为单独险别。这一险别不受征收险别所规定的各种限制的约束,这就增强了东道国与投资者之间各类与投资有关的合同的可靠程度,也加强了投资者对其投资受到切实保护所具备的信心。特别是当他们的谈判实力随着他们的投资行将到期而下降时,他们可以通过这一险别获得相应的保护。但大多数国家的投资保险机构只在十分有限的情况下,在征收险这一险别范围内承保这一风险。

(5) 它也可对以骚乱形式出现的内乱提供担保。根据《创设多国投资担保机构公约》实施条例所下的定义,骚乱式内乱并不需要一定就是针对东道国政府,它们也可以针对外国政府,如投资者本国的政府或针对其某项具体对外政策,而不是政府本身。由此类骚乱所造成的损失也可获得补偿。而多数国内的投资保险机构历来只针对东道国政府本身的战争、革命或起义提供担保,而将内乱或骚乱排除在外,在这种情况下,投资者显然无法得到切实保护,而私人保险市场则干脆将战争排除在保险范围之外。

(6) 对于因战争或内乱造成损失,除了投资项目的资产被移动或毁坏、损坏的情况可获保险外,多边机构还将其保险范围扩大到对投资项目的经营造成任何重大妨碍或干扰上。因此,只要所承保的事件毁坏了投资项目的资产,机构可以不仅对受到毁坏的资产的价值给予赔偿,而且还可对因投资项目的资产遭到毁坏致使项目的经营活动中止或缩减所造成的损失予以赔偿。这种情况通常发生在多国一体化联营企业的场合。这类企业一般是由设在不同国家的生产设施所组成,而其中之一是受担保的投资项目,一旦该项目的资产受毁,经营受阻,即会产生连锁反应。大多数国家的投资保险机构一般对干扰或妨碍经营活动本身不予担保,即使允许投保也只有在妨碍或干扰本身将使企业长期无法在赢利的基础上继续其经营活动时才予保险。

(7) 在正常情况下,它将提供较长期限(3~15年)的担保,在特殊情况下,还可延长到20年,而私人保险业至多仅提供3年保险。

(8) 机构对项目的评估将更全面地集中在促进东道国经济发展的考虑上,并规定对投资的经济合理性和有助于东道国经济发展将作范围广泛的评估,从而大大提高对投资项目质量的期望值。而国家一级的投资担保机构对投资者利益予以保护更主要的是着眼于有利于本国利益的考虑。

基于以上这些特点和长处,多边机构可以发挥某种积极的媒介作用,使现有机构扩大它们的业务范围,分散它们的风险责任,特别是机构可集中于下列诸方面的合作。

(1) 与国内机构共同担保投资项目,以使某些负荷较重的国家投资担保机构减轻负担。

(2) 对某些其国内没有投资担保机构的成员国的投资提供担保。在这一方面,新兴工业化国家以及资本剩余的发展中国家的投资者可能是直接的受益者。

(3) 对无法从国内投资担保机构获得担保的投资项目,如服务合同、东道国违反承诺的风险等给予担保。

(4) 对达不到国内投资担保机构所规定的条件,但仍属多边机构合理业务范围,并且经济上健全可行,有促进东道国经济发展特性的投资项目(如使外债负担沉重的东道国能增加出口收入的项目)予以担保。

(5) 与各国国内投资担保机构合作为大型或多国融资的项目担保。

简而言之,作为一个国际性开发机构,多国投资担保机构可通过上述手段比较理想地对现存的各国国内投资担保机构或私人政治风险保险市场发挥一种补充作用。与此同时,各国的国内投资担

(下转第11页)

