

美国战略研究简报
STUDY OF U.S. STRATEGIES

2014年第一期，总第十期



美国战略研究简报
STUDY OF U.S. STRATEGIES

- 美国意识形态传统与对外经济制裁 /王孜弘
- 中国对美直接投资准入风险 /杨会军
- 美国第三方制裁对中国企业影响的分析 /韦 伟
- 美欧经济制裁制度的分歧 /苏 华

中国社会科学院美国研究所

2014.1

美国战略研究简报

主编	黄平			
副主编	倪峰			
本期执行主编	王孜弘			
责任编辑	张超			
编委	黄平	倪峰	王孜弘	
	周琪	袁征	王荣军	
	姬虹	赵梅		

中国社会科学院美国研究所创新工程办公室

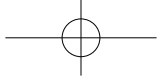
地址：北京市西城区鼓楼西大街甲158号

邮编：100720

电话：(010) 84083507

传真：(010) 84083506

官方网站：ias.cass.cn



CONTENTS 目录

{ 战略透视 }

美国意识形态传统与对外经济制裁
——中国对外直接投资涉美政治风险浅析 王孜弘(02)

中国对美直接投资准入风险——美国的外资审查和监管机制 杨会军(13)

{ 热点追踪 }

美国第三方制裁对中国企业影响的分析 韦 伟(31)

美欧经济制裁制度的分歧——欧盟法院撤销对伊朗系列制裁的启示 苏 华(40)

{ 会议综述 }

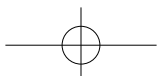
密切关注国际因素，紧紧把握战略机遇期，高效管理对外投资风险
——第二届中国企业海外风险管理论坛观点综述 罗振兴(48)

{ 要闻纵览 }

美国战略要闻（2013年11月-2014年2月） (61)

{ 学术动态 }

学术活动与交流 (68)



美国意识形态传统与对外经济制裁

——中国对外直接投资涉美政治风险浅析

王孜弘

[内容提要] 在中国对外直接投资涉美政治风险中,美国经济制裁正成为主要风险源。传播以人权、自由、民主等为核心的意识形态不是美国对外实行经济制裁的唯一原因,但却是几乎无处不在且贯穿至今的原因。在美国制裁风险的对外投资政治风险评估中,对人权状况与民主进程的分析不可或缺。在人权与民主状况不发达的国家与地区,稳定的政权甚至稳定的社会不仅隐藏着不可测性,且更有可能受美国经济制裁的影响。被美国制裁与孤立下形成的经济发展模式不是健康正常的发展模式,此类模式下成长的企业缺乏融入世界市场与国际社会的能力。在选择投资流向多元化的同时,对涉及的第三方服务选择方面,特别是金融服务选择方面,以美欧机构为主的“少元化”更为安全。

一 美国对外经济制裁下的中国风险

尽管美国多数对外经济制裁并非以中国为目标,但近年来,中国却日益成为美国对外经济制裁的风险承担者。

美国财政部下属的外国资产管控办公室(The Office of Foreign Assets Control,简称 OFAC)基于美国的对外政策与安全目标,负责实施经济与贸易制裁。其所针对的是特定的国家与政权、恐怖主义、国际麻醉品非法交易、大规模毁灭性武器扩散,以及其他威胁美国的国家安全、对外政策、以及美国经济的实体与行为。外国资产管控办公室握有特别选定清单(Specially Designated Nationals List,简称 SDN 清单),美国禁止或限制美国公司同被列入清单的个体、机构及国家进行交易,被列入者的资产或被冻结。现外国资产管控办公室公布的清单中包括二万多个组织与个体。SDN 清单实际上就是制裁对象清单。

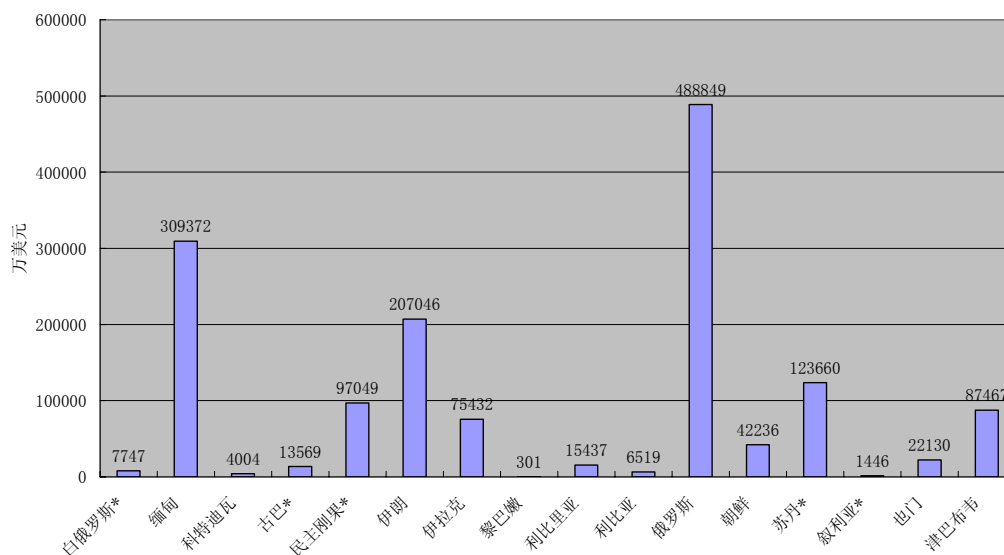
<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>.

<http://www.ofac-guide.com/>.

<http://www.ofac-guide.com/ofac-sdn.htm>.

美国财政部公布的截止到 2013 年 9 月的升级版制裁清单涉及巴尔干地区(针对前南斯拉夫)、白俄罗斯、缅甸、科特迪瓦、古巴、民主刚果、伊朗、伊拉克 (针对原萨达姆政权时期的个人与实体)、黎巴嫩、利比里亚 (针对前政权高官等)、利比亚 (针对前卡扎菲政权关系密切者、俄罗斯、朝鲜、索马里、苏丹、叙利亚、也门、及津巴布韦等 18 个国家与地区。 其中有不少是中国的投资对象。到 2012 年底，中国对上述国家与地区的直接投资存量已逾 150.2 亿美元。

2012 年末中国对受美国经济制裁国家与地区直接投资存量



数据来源：中华人民共和国商务部 中华人民共和国统计局 国家外汇管理局 编《2012年度中国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社2013年9月出版。“*”表示该国家（地区）2012年末存量数据中包含对以往历史数据进行的调整部分。

遇到美国经济制裁使中国面临直接的风险与损失。如在对伊朗的经济制裁中，有多家中国机构因所谓与伊朗的交易而受制裁。美国2012年《国防授权法》规定，如果一国在该法生效180天后没有实质性减少进口伊朗石油，而该国金融机构通过伊朗中央银行支付石油款项，该金融机构将受美制裁。2012年7月1日制裁生效前，美国给予几乎所有伊朗石油进口国豁免，包括欧盟各国、日本、韩国、土耳其、南非、印度等，中国在最后一刻也被豁免。但实际上从2011年下半年开始，中国三大石油公司开始放缓在伊作业，中国从2012年开始减少从伊朗的石油进

<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx>. 根据中华人民共和国商务部，中华人民共和国统计局，国家外汇管理局编《2012年度中国对外直接投资统计公报》中国统计出版社2013年9月版计算。

参见牛新春：《伊朗的“经济圣战”：一场政权保卫战》，载《国际问题研究》2013年第1期。

口。2012年7月，昆仑银行因与伊朗交易有关受制裁。

美国的经济制裁不仅针对受制裁对象本身，且还涉及与受制裁对象交易者等多个方面。因此在中国面临的风险中，除来自因贸易与投资对象受制裁而使中国的贸易与投资环境发生变化的风险外，还包括所涉中间服务机构受制裁或制裁威胁的牵连等风险。典型的案例是中国购买伊朗石油过程中，支付油款需通过银行。由于美国制裁伊朗，承办这项业务的银行也会因此受到美国的制裁，致使中国难以支付油款。至2013年10月，伊方称中国“欠了”伊朗220亿美元的石油、天然气钱款。

在美国财政部公布制裁清单的同时，还公布按国别分类的特别指定清单详细说明书（SDN List by Country）。至2013年下半年，清单说明书中“中国（China）”一词出现了960多次。“中国（China）”出现的次数未必反映出制裁涉华范围的大小。清单中的“中国（China）”未必都与中国有关，但这一情况却也从侧面警示美国经济制裁对中国产生风险的可能性。若考虑到多数与中国企业交往的企业甚至许多中国企业本身在名称中并无“中国（China）”一词，清单隐含的中国企业的风险涉及面可能更大。

二 意识形态旗帜下的美国对外经济制裁

与经贸纠纷引发的报复不同，在许多美国发起的经济制裁中，经济利益纠纷并非主因，以人权、自由、民主等为内容的意识形态的影响却几乎无处不在，且贯穿至今。

有观点认为，美国对外经济制裁的提出始于1919年威尔逊总统。值得注意的是，高调推行包括人权、民主等内容的意识形态外交也始于威尔逊总统。由此可见，美国的对外经济制裁一开始就有浓重的意识形态色彩。

冷战时期，美国对社会主义国家实行战略禁运、经济与技术封锁与制裁、专项贸易禁运等。这些措施具有争夺霸权的战略需要，也服务于意识形态的斗争。因为冷战本身不仅是美苏霸权争夺战，更是意识形态之战。因此，不仅以前苏联为首的华约国家受到美国的经济与技术封锁与制裁，且中苏分裂后与苏联集团走向敌对，甚至发生武装冲突的中国也在美国的技术与经济封锁之列。此外，一些与美国经济利益不大，更无战略冲突，甚至与美国战略几无影响的弱小国家也受到了美国的经济制裁。比较典型的有美国针对南非种族歧视制度实施的经济制裁，以及1988年缅甸军人政变后对缅甸的制裁等。这些制裁与所谓霸权、全球战略，甚至经济利益等并无明显关联。

http://news.163.com/13/1101/05/9CIRAM6500014JB6_all.html#p1.

U.S Department of Treasury. <http://www.treasury.gov/ofac/downloads/ctrylst.txt>.

从针对国别上看，冷战期间的1970年至1989年间，除针对前苏联的制裁外，以美国单方面实施或参与为主的经济制裁对象国主要在拉美，至少有19次之多。美国这一做法固然与美国企图控制拉美国家，使其服从美国的利益要求有关，但与美国在这一地区促进民主化也不无关系。冷战之后，美国对这一地区实施经济制裁的数量有所减少。这与拉美国家民主化的确取得了进展有关。因为实际上拉美国家在民主化过程中，对美独立性比冷战时期更为明显。

冷战期间，出于抗衡前苏联等原因，美国对一些国家违反人权与民主的理念与行为持容忍态度。冷战后，意识形态在美国对外经济制裁中的影响更为突出。美国国会通过的《1995年缅甸自由与民主法案》、1996年的《赫尔姆斯-伯顿法》、2001年一些宗教团体与人权活动者促使国会通过的《苏丹和平法案》、《2003年缅甸自由与民主法案》等均是例证。由“民主”和“人权”引发的美国对外经济制裁1980年至1989年仅5起，但在1990年至1999年期间则达13起。1990年代始，至少20多个国家因人权问题受到美国的经济制裁，如1993年对尼日利亚的经济制裁、1996年对赞比亚的经济制裁等。冷战结束初期，美国指向非洲国家的经济制裁数量猛增，显然与非洲地区频出的被美国视为违反民主与人权的现象有关。

有些制裁没有直接以人权与民主为理由进行，但其所依据的理由往往涉及人权及民主，甚至以人权与民主为前提。如以保障工作权及禁止使用狱中劳力为由对马尔代夫、卡塔尔、沙特阿拉伯、毛里塔尼亚等七国进行制裁。以对方国内动荡影响政治稳定等为由对卢旺达、阿富汗、俄罗斯、扎伊尔等七国进行八次制裁。以毒品蔓延为由草拟八项议案对哥伦比亚、海地、尼日利亚等六国进行经济制裁等。很难设想在政局动荡、毒品泛滥、保障工作权与禁止使用狱中劳力方面不符合美式要求的国家能够在人权与民主方面符合美国标准。此外，美国还以反恐为由先后14次对尼加拉瓜、利比亚、叙利亚、苏丹等八国进行经济制裁，以防止核扩散为由的对伊朗、巴基斯坦等国实施九次经济制裁。不难发现，那些被美国以反恐及核扩散为由制裁的国家，在人权与民主化方面同样存在问题。换言之，几乎所有受制裁国家在人权与民主方面都难以得到欧美的认同。

至2013年9月止，美国财政部公布的制裁项目仅包括毒品交易、反恐、武器扩散、跨国犯罪组织、钻石交易等，与意识形态似无明显关系。但若观其所列国家则不同。美国财政部在公布涉及前述18个国家与地区的制裁清单的同时，还公布

柳剑平、刘威：《美国对外经济制裁问题研究》，人民出版社，2009年，第62~63页。

同上，第62页。

同上，第64、65页。

同上，第61页。

同上，第106页。

柳剑平、刘威：《美国对外经济制裁问题研究》，人民出版社，2009年，第106页。

了涉及这些国家与地区的经济制裁说明册。其中直接提到人权的有六处，分别涉及白俄罗斯、缅甸、科特迪瓦、利比亚、苏丹、叙利亚；提及民主的有三处，分别涉及巴尔干地区、古巴、以及津巴布韦。涉及对俄罗斯的经济制裁主要基于《马革尼茨基法》（Magnitsky Act），针对的也是对违反人权的官员等。针对也门制裁的说明册中虽未直接提“民主”与“人权”两词，但却直指也门政府成员、其他个体与实体妨碍符合也门人民的愿望的权力和平移交的协议的执行，妨碍也门的政治进程等，实际上仍是针对民主进程的指责。对民主刚果的制裁与其在滥用暴力及其威胁地区稳定有关，而在国内滥用暴力同样被视为对人权与民主的践踏。对伊朗与朝鲜制裁在很大程度上基于核问题。虽然说明册中未直接提民主与人权之类，但此两国长期在人权与民主方面受美国指责早已世人皆知。这意味着，上述被列入制裁清单的 18 个国家与地区中，14 个国家或地区直接面临着美国在所谓人权、民主方面的指责。在其余的制裁对象中，对伊拉克、利比里亚的制裁主要针对前政权下的实体与个人，对索马里的制裁与打击海盗行为有关，至于黎巴嫩，其人权状况同样不佳。

总体而言，制裁清单涉及的 18 个国家与地区中，大多在制裁说明册中直接受到来自美国的关于人权或民主方面的指责。那些在美国最新升级版制裁说明册中没有直接受到人权或民主方面指责的制裁对象，或人权与民主方面受美国指责由来已久，或被美国认为人权与民主状况不佳。

一些在人权与民主化方面获得美国较高认同的国家有时也会面临来自美国的经济制裁或制裁威胁。此时意识形态虽然不是直接原因，但制裁原因往往与促使这些国家配合美国的经济制裁有关。多表现为所谓二级制裁（secondary sanction），即在对制裁目标进行制裁时，针对第三方进行的旨在阻止其与制裁目标进行金融与贸易等交易而进行的制裁。而美国的原本制裁对象除在战略与利益等方面不符合美国利益外，在意识形态上往往仍被美国视为敌人。1996 年，美国出台的针对古巴的《赫尔姆斯-伯顿法》（赫-伯法），以及旨在制裁伊朗和利比亚的《达马托法案》，以维护民主、人权的名义制裁古巴，以打击恐怖主义的名义制裁伊朗和利比亚，并连带惩罚那些继续与上述三国有贸易往来的第三国。美国重要盟国，日本、意大利、法国、英国、加拿大等均受此影响。伊核问题导致的美国对伊朗经济制裁中，多个被美国视为民主的国家受到经济制裁或制裁威胁。

确有些制裁或许与意识形态无关，如台湾因查禁野生动物非法交易不力而被美国制裁，巴西因环保问题受美国经济制裁等。但此类制裁从范围与力度上与同意识

<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx>.

<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/yemen.pdf>.

<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/drcongo.pdf>.

形态相关的经济制裁远不可同日而语。

从经济角度看，经济制裁往往也不利于美国，对有些国家的制裁甚至明显伤害美国经济利益。许多受制裁国家既未给美国经济利益造成较大的危害与损失，更不可能威胁美国的全球战略与所谓霸权。以全球战略、经济利益、追求霸权等因素难以解释美国如此大规模地实行对外经济制裁。

综上所述，意识形态未必是导致美国对外经济制裁的唯一原因，但却是几乎无处不在、并且贯穿至今的原因。所谓的战略、霸权、经济利益等体现的仅仅是不断变化的利害关系，而真正起持久广泛作用的是传播其所谓人权、自由、民主的意识形态与价值观的动机。

三 “理念国家”的“天赋使命” ——意识形态促发经济制裁的深层原因

意识形态驱动下的美国对外经济制裁中，多数违背美国的经济利益，与其追求与维护的战略与霸权也未必相关。但与其天赋人权为核心的理念及传播人权的使命感却有着密不可分的联系。

美国意识形态涉及多方面的内容，如产权私有、私权保护、信仰自由、个性自由、社会平等、主权在民等，但处于核心地位的价值观是个体主义(individualism)，即对个人或个性的尊重与保护，个体的保护与发展是其他价值取向的基础；反对权威、宗教、组织、社会、乃至国家对个体的发展进行干预与阻挠；而一国的政府只是为保护个体权力与发展而采取的组织形式而已。这种观念或价值观几乎成了整个美国社会的价值取向甚至共识。与此相应，人们所熟知的自由、民主、平等、人权等在美国意识形态中占有突出的位置。

美国意识形态核心内容的形成受多方因素的影响。基于基督教宗教传统、文艺复兴时期的人文主义思想等的自然权利观、欧洲启蒙思想家的天赋人权、社会契约论等思想都成为北美大陆独立与发展的重要理论与思想中的重要内容。这些理论与思想强调人的理性与独立精神，生存权、自由权、财产权等是人类与生俱有的权力；人们达成协议建立国家，就是为了保障这些权利。一旦政权无力保护这些权力，社会成员便有权改变这一政权甚至解散这一政体。美国早期的政治家与思想家几乎无不受此影响。

此外，在早期欧洲移民中，尽管经济因素难以全盘否认，但同历史上的其他类型移民相比，早期由欧洲向北美移民者的移民目的在更大程度上是为了摆脱宗教束缚与迫害，追求一个没有等级、没有王权、没有特权的自由与公平的新大陆。许多移民来到北美的主要原因甚至不在淘金等经济因素，而在追求政治、宗教等方面的

平等与自由。这些移民继承了欧洲的基督教信仰和源于这种信仰的人道主义、个人主义、自由、民主等价值观。因此，无论是社会精英还是普通移民，对自由、民主、平等、人权等都具有高度认同感。甚至有观点认为，美国并非一个传统意义上的民族国家，而是一个理念国家(idea-nation)。

美国意识形态内容除包括人权、自由、平等、民主等核心价值观外，还包括“上帝选民”与“天赋使命”观，即美国人是上帝的选民，上帝选择了美国，美国人负有将个人主义为核心的人权、民主、与自由推向全世界的责任；拯救与改造世界，是美国在世界发展与人类进步中理应承担的使命。甚至有观点认为，“美国人传统上视自己为世界上负有特殊使命的一个特殊民族，其他国家只有利益，而美国却肩负责任。”正是这一使命观，成为美国跻身强大后对他国事务进行干预的重要理论基础。

早期到美洲大陆的新教徒就怀有这种使命观。《五月花号公约》中也含有为上帝荣耀、推进基督的信仰与荣誉越海扬帆，开拓殖民地的思想内容。第一次世界大战时期，威尔逊总统将包括人权、民主等内容的意识形态与价值观大规模向世界推行。第二次世界大战时期，美国政府加紧在国际领域推行人权价值观。战后初期，美国以人权、民主、自由等理念对德国和日本进行民主改造，还对共产主义等所谓独裁与反民主的势力进行遏制甚至颠覆，同时对第三世界发展问题进行关注与干预，其目的之一也是加强意识形态的竞争与扩大民主的版图。在冷战后期，美国加紧了向全世界传播民主与自由的步伐。1991年8月，美国《国家安全战略报告》中明确表示，美国寻求建立一个稳定安全，使政治与经济自由、人权与民主制度得到蓬勃发展的世界。要促进自由、民主政治制度的发展，作为人权、经济与社会进步的保障。

克林顿总统时期，“民主输出”在美国对外政策中的影响进一步获得提升，1999年公布的《新世纪国家安全战略》中清楚表明，美国的民主理想与价值观的力量是维系美国国际领导地位的支柱；民主的传播、人权、以及尊重法制，不仅反映了美国的价值观，也促进了共同的安全与繁荣；美国将为民主制度及以建立民主社会为

Geir Lundestad, *The American "Empire and other Studies of US Foreign Policy in a Comparative Perspective"* (Oxford University Press, 1990) 转引自宋志艳:《美国外交政策中的理想主义及其意识形态渊源》，载《南昌航空大学学报》2010年3月。

译文参阅赵梅:《美国公民社会的构建》，中国社会科学出版社，2010年，第231页。
原文见 Henry Steele Commager, ed., *Documents of American History* (New York: Merdith Corporation, 1968), pp.15 ~ 16.

The National Security Strategy of the United States, August 1991.
<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-918015.htm>.

目标的政府提供支持。这一战略将引导美国进入下一世纪。美国战略的三个核心目标是：加强安全、维持经济繁荣，及在促进世界范围内的民主与人权。而对民主与人权的促进则能够强有力地促进前两个目标的实现。

小布什总统时期，美国加大了传播价值观的步伐与力度。白宫2002年公布的《美国国家安全战略》中提到，美国将使自由与民主制度成为双边关系的主旋律，寻求与其他民主力量团结合作，对拒绝人权的政府施加压力；美国要将自由的好处传播到全世界，使民主、发展、自由市场与自由贸易的希望无处不在。这一时期，美国甚至出现强行干预他国事务，以推行民主与人权的政策。

奥巴马政府在对外政策上有所调整，基本放弃了小布什政府通过强权干涉、强行推进人权与民主的做法，但并未放弃人权与民主的普世价值观，强调人权、民主、发展三者的紧密关系，强调了人类发展对促进民主的重要性，把人权、民主和发展看作密切联系在一起的统一整体。从其所推行的战略看，在全球范围内促进民主、人权与自由，仍被视为美国所特有的使命，但在策略与方式上有所不同。主要在于将民主与全球发展相结合，反对强行推动民主与人权，而是更依靠外交、经济、军事、政治、法律和文化等手段，在促进发展中推行人权与民主。

尽管不同时期的具体政策有所不同，但美国人的“上帝选民”与“天赋使命”观从未间断。这一“天赋使命”观不仅存在于美国的主流阶层，且有广泛的民众基础。当世界上出现所谓“侵犯人权”政权时，美国人便倾向于认为，这种政权不具有存在的理由，美国应支持其本国人民抛弃或推翻这一政权。

战后美国也有推翻或颠覆民选政府和支持人权记录不佳的独裁政权的行。但这些行为多有以下特点：一是冷战背景下的争霸及与所谓共产主义势力抗衡的需要，冷战本身也是意识形态之战；二是受美国扶持的独裁政权本身所面临与抗衡的也是独霸力量，如冷战时期台湾与中国大陆对抗、韩国与朝鲜对抗、东盟独裁政权与来自中苏及当地共产主义力量的对抗等；三是受扶持的政权往往须承诺民主化并成为合法的民选政权，这一点在冷战后尤其明显。在推翻阿富汗塔利班政权、伊拉克萨达姆政权后，美国扶持的政权最终都“演化”成民选政权。有些民选政权被美国策动的力量推翻，与经济利益有关，特别是与这些政权对美资的国有化等政策有关，但并非所有对美国资产采取国有化等措施的政权都被美国视为敌对。当这些政权的对美资的国有化对美国的所谓“天赋人权”中的财产权造成足够侵害，特别是

The National Security Strategy for a New Century, The White House, December 1999.
<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss9912.htm>.

Ibid.

The National Security Strategy of the United States of America, The White House,
<http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>.

同时在意识形态上走向“人权与民主及自由”的对立面时，更有可能被美国视为敌对。

总体而言，尽管在不同时期针对具体问题的政策可能各有不同，但捍卫人权、民主、自由，一直被美国视为人类的使命。这一使命观导致美国对他国事务进行过多的关注与介入，也使进入他国的资本面临与意识形态有关的涉美政治风险。其中最大的风险环境之一，便是东道国受到美国的经济制裁。

四 对意识形态下涉美政治风险的应对思考

可以看出，在美国对其他经济体实行经济制裁的原因方面，有战略因素、有霸权因素，也有经济因素。但真正贯穿至今且几乎无处不在的是意识形态因素。意识形态的传播与对外经济制裁相结合，使中国在对外投资中面临着与意识形态相关的涉美政治风险。在美国对全球经济秩序影响超强，且至少在短期内不会放弃因意识形态对其他经济体实行经济制裁的情况下，中国企业对外投资应多思考以下问题。

首先，在风险评估中超越“战略”与“霸权”思维，甚至适当跳出“经济利益”思维，正视美国传播民主与人权的真实目的，更多地考虑东道国的政治与社会状况是否符合美国意识形态与价值观的因素。

战略与利益固然重要，但在第二次世界大战后美国的经济制裁案中，许多案件与所谓“战略”、“霸权”及“经济利益”等并无紧密关系，却与美国倡导的所谓人权、民主、自由等意识形态或价值观紧密相关。在长期经济制裁中更是如此。冷战的结束使美国对许多经济体的制裁几无“战略与霸权”的意义，但在美国对外经济制裁中，人权、民主等价值观的影响却贯穿至今。因此，在评估涉美政治风险过程中，在考虑投资对象国对美国的“战略”、“霸权”、及“经济利益”的影响的同时，更应注重对投资对象及相关涉及方的“人权”、“民主”等方面的考虑，特别是应重视美国对其在“人权”、“民主”等方面的看法。

在某些国家与地区，美国可能没有较大的战略与经济利益考虑，甚至几无战略与经济影响，但美国对其仍有意识形态的考虑与评价。如果仅从所谓战略、霸权、经济利益方面考虑，很难解释美国对南非、缅甸、海地等实施的制裁，甚至难以解释冷战结束后美国仍然对古巴实行经济制裁。而对美国的州与地方政府甚至社会团体推动或实施的对外经济制裁，就更难以用“全球战略”、“世界霸权”之类理念解释。当分析的眼光过多局限于“战略”、“霸权”、与“经济利益”时，很可能低估投资涉及方受美国经济制裁的可能性。

其次，加强对民主化过程中的风险研究，对民主化的再认识应成为风险评估中的重要内容。

与社会制度不同，“民主”二字当今世界几乎无人公然反对。在面临美国所宣传的“民主”面前，不少国家只表示拒绝接受“美式”民主或西方式民主，更反对将美国自己的民主模式强加于另一国，却很少公开表示反对或拒绝民主本身。

从当今世界形势看，大多数经济落后的发展中国家的社会民众需要社会稳定与经济发展，但那里的民众同样也表现出了对民主的需求。换言之，发展中国家民众不仅需要经济发展，且同样需要民主建设。人权与民主并非经济发达后的奢侈品。在对政权稳定而缺乏民主、人权状况不佳的国家与地区进行投资前评估时，必须考虑其可能发生的民主化导致的风险。

民主化并非都由美国推动引发。但发展中国家若出现民主化事件或运动，美国必关注。更为重要的是，对民主化的探索同对经济发展模式探索一样，会出现曲折与反复，甚至倒退。而一旦民主化受挫甚至出现“倒退”，美国往往会作出反应。因此民主化过程中，中国投资可能面临两方面的涉美风险：一是美国推动甚至策动民主化导致的政治风险；二是民主化受挫时，美国以经济制裁等手段进行干预导致的政治风险。穆尔西之后的埃及就是一例。埃及民选总统穆尔西被军方罢免并拘禁后，美国出于对穆斯林兄弟会影响扩大可能导致埃及政权伊斯兰化的担忧等原因，没有立即指责军方破坏民主，也没有实行经济制裁。但经几个月观察后，采取了宣布暂停部分对埃及的援助，直到埃及在民主过渡方面取得“可信的进展”为止等措施。有观点将美国此举视为实际上的变相制裁。

有些政权虽然经历过美国的长期制裁却依然稳定，并且取得了一定的经济发展成绩，如古巴等。但处于制裁下的政权建设与经济发展模式往往与国际社会相脱节。此类政权具备的只是封闭状态下的政权维持模式，不具备开放条件下的经济发展模式。对这些国家进行投资虽然因其政治与社会稳定而能够获得一定的利益，但企业的发展往往因其环境与世界经济脱节而受限，并且会面临民主化等不确定性。

再次，正视人权的影响力，将人权状况纳入风险评估。

人权与民主当然不是投资前评估内容的全部，但在当今世界不可或缺。在许多发展中国家，权力的高度集中甚至信仰高度统一等类似的环境虽然能够提供稳定的条件，但这种社会不仅被美国视为在人权与民主方面极为欠缺，且日益被包括许多发展中国家在内的国际社会视为异类。实践中看，这种政权在许多国家在一定时期内提供稳定的投资环境的同时，埋下了动荡与不可测的伏笔，受美国制裁的可能性也往往较大。在发生动荡与意外时更是如此。利比亚卡扎菲政权就是一例。

在风险评估过程中，应注重以不同的视角看待美国发布的《世界人权报告》。美国发布的人权报告未必反映所涉及国家的客观现实与状况，也有干涉他国内政之嫌。但从企业投资的角度看，人权报告至少反映了美国对当地人权的看法。被美国视为人权状况不佳者往往意味着更大的受美国经济制裁的风险。2011年4月，发

布的《2010年世界人权报告》对和美国意识形态不同的国家，包括中国、缅甸、朝鲜、伊朗、乌克兰和俄罗斯等国家的人权状况提出批评。此后不久对朝鲜、缅甸、伊朗等国的制裁都有了升级版。

此外，《人权观察》等非政府组织发布的年度报告也值得重视。这些报告的内容未必符合客观状况，但可用于涉美政治风险的分析。

最后，投资流向的“多元化”与中间服务机构选择的“少元化”相结合。

经济交往本身即有风险。这种交往与政治发生关系后风险更大。而政治风险中又加入了经济制裁变量，使投资风险更难管控。在应对风险中，有“莫将所有鸡蛋放入一个篮子，以分散风险”的思路。但这一思路要求投资人研判多个篮子。于是不妨考虑另一种思路：将所有的鸡蛋放入同一只篮子，这时只需研判一只篮子。而实际的选择不限于非此即彼，而是在篮子的数量上进行选择。

中国企业不可能只向一个经济体或一类经济体投资，因此只能选择多个篮子。为此要对投资对象进行逐个评估。但投资风险不仅涉及投资对象与投资项目本身，还涉及中间服务机构，如银行、保险机构、运输公司等。即便中国投资者对资金投向的国家与项目能够全面评估，也很难对投资涉及的银行等中间服务体进行逐个评估。而美国经济制裁的对象所涉及的不仅是国家政权，且还涉及相关的企业、银行、甚至个体。当一国受制裁时，为该国提供服务的银行等中间服务机构也会受到牵连。若这些中间服务机构与中国企业有业务往来，也会加大中国企业的风险成本，而中国企业又不可能对所有提供中介服务的实体进行评估，甚至难以进行最基本的核查。

从避免受经济制裁影响的角度考虑，在中间服务机构的选择上，特别是金融中介的选择上，在意识形态、价值观与美国相近，特别是在人权、民主等领域受到美国较大幅度上认同的国家的机构是最好的选择。选择美国的中间服务机构风险更低，而对那些与受制裁者或是人权状况不佳的国家交往过密的实体，特别是金融机构，以保持距离为好。在投资流向多元化的同时，对中间服务机构是否多元化，特别是金融服务机构的选择是否多元化上，应持更为谨慎的态度。在“一元化”不可取的情况下，以美欧机构为主的“少元化”是个较为可靠选择。

（王孜弘：中国社会科学院美国研究所研究员）

中国对美直接投资准入风险

——美国的外资审查和监管机制

杨会军

在法律的层面上，中国企业赴美投资需要面对的第一道门槛，首先是进入美国管辖的政治和法律审查、监管的风险。在美国十大贸易伙伴当中，中国是唯一没有同盟国待遇的国家。美国政府中的一些重要部门如国防部、情报部门和执法部门以及国会，对来自中国的投资怀有很大的戒心。事实上，近些年来很多中国企业因为不了解美国的外资审查与监管机制，没有事先做好防范工作，而导致投资受挫、造成损失的案例已经屡见不鲜。那么，美国的外资审查与监管机制是怎样建立的？是如何运作的？其法律依据是什么？审核标准有哪些？中国企业赴美投资应该如何应对美国政府的外资审查与监管？本文试图探究和考察美国相关法律体系的演变过程与运作机制等具体情况。

一 美国外资审查制度的历史沿革

作为西方国家中的后起之秀，美国在历史上曾经吸引了大量的外国投资，特别是来自欧洲的资金和财政援助，对 19 世纪上半叶美国的铁路建设和实现工业化发挥了重要的作用。在建国初的 100 多年里，美国对外国投资一直都持欢迎和积极争取的态度，并没有法律上的限制或者审查制度。直到第一次世界大战时期的《与敌贸易法案》，美国才开始了对外国投资的审查和限制。1915 年，一名德国驻美外交官将手提箱遗失在火车站月台上，箱中文件显示德国对美国的部分投资目的是加强德国的战争能力。1917 年，美国对德国宣战后，美国国会于 10 月 6 日通过《与敌贸易法案》（Trading with the Enemy Act，简称 TWEA），冻结了德国企业在美国的大多数资产，美国由此对与敌对国家间的贸易做出了立法限制。根据

目前，古巴是唯一仍然受到《与敌贸易法》限制的国家。朝鲜于 2008 年 6 月被解除该法的限制。参见 Trading with the Enemy Act of 1917 at http://en.wikipedia.org/wiki/Trading_with_the_Enemy_Act_of_1917.

该法，总统在战时可以采取措施干预外国跨国公司控制的美国子公司与其母公司之间的交易。特别是根据该法第 5 节（b），总统可以“调查、管理、指令和强制、取消、作废、阻止或禁止任何收购、持有、扣押、使用、转移、撤回、运输、进口或出口，或者处理，或者实施任何权利、权力，或特权于任何财产的有关交易。”

1927 年，美国国会通过第一部全面的广播管制条例——《无线电法案》（Radio Act of 1927），严格限制外资进入广播和电信业。1933 年美国国会又通过一项《与敌贸易法案》的修正案《紧急银行救济法案》（Emergency Banking Relief Act），将对外资的限制延伸至任何紧急时期的黄金贸易；随后，罗斯福总统援引该法发布了禁止私人持有黄金券和金币的《6102 号行政命令》（Executive Order 6102）。

国家安全考虑之外，美国还对外国投资进入某些行业作了限制。例如，《电信法》（Communication Act of 1934）、《联邦电力法》（The Federal Power Act of 1935）、《琼斯法案》（Jones Act，又称 Merchant Marine Act of 1936）分别禁止或限制外商投资收购广播电视及无线电公司、运营或维护公共发电和输电设施、沿海及内河航运业等。而且，美国还通过反托拉斯法和反托拉斯改进法增加了大型跨国并购交易的难度。这些措施在 20 世纪三四十年代抑制了外资进入美国的数量。

1950 年 9 月，为了支持朝鲜战争，美国国会通过《1950 年国防生产法》（the Defense Production Act of 1950），以动员和加强国防生产能力。该法后来被援引、修订为美国审查外资的一项基础法案。

1970 年代以后，中东国家的投资大举进军美国，引发美国社会舆论的震动，美国开始担忧其投资意图，疑心其投资是出于政治考虑而非商业利益，涉嫌威胁美国的国家安全。在此背景下，美国国会在 1974 年出台《外国投资研究法》（Foreign Investment Study Act of 1974），授权美国商务部、财政部等部门对大量流入美国市场的外国直接投资进行调查。1975 年，杰拉尔德·福特总统发布《第 11858 号行政命令》（Executive Order No. 11858），创建美国外资投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States，简称 CFIUS），授权其“在行政框架下监管外国在美直接投资或股票投资，调控美国对外国投资的政策，”负责监控和评估外国投资对美国的影响。

次年，美国国会又通过了《国际投资调查法》（International Investment Survey Act of 1976），授权总统负责收集外国投资的信息，至少每隔五年进行一次外资

陈宝森：《美国跨国公司的全球竞争》，中国社会科学出版社，1999 年 12 月版，参见中国社会科学院美国所网站 http://ias.cass.cn/show/show_project_ls.asp?id=233；美国康奈尔大学法学院法律信息研究所。

http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50a/usc_sup_05_50_10_sq1_20_sq1.htm。

综合性水准基点调查，并向国会提交报告。随后，美国意识到，单单这些规定还不足以完成对外资的监控。1977年国会又制定了《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act），授权总统在紧急状态下对外国投资采取干预措施。

1980年代，日本经济崛起，美欧联手压制日本，于1985年签订《广场协议》，日元被迫大幅升值，日本企业转而出海收购公司，对美国的投资迅猛增长。1987年，日本富士通商社（Fujitsu）试图收购美国仙童半导体公司（Fairchild），遭到美国国会的强烈反对，担心该交易可能使日本控制美国军用电脑芯片，致使美国国防工业在尖端科技产品上更加依赖外国供应，从而给国家安全带来危险。参议院议员詹姆斯·埃克森（J. James Exon）和众议院议员詹姆斯·佛罗里奥（James J. Florio）随即联合提出了对《1950年国防生产法》第721条的修正案征求意见稿（Exon-Florio Proposal）。1988年8月3日，美国国会通过了《综合贸易与竞争法》（Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act），其第5021条款对《1950年国防生产法》的第721条款做出了修正，即著名的《埃克森-佛罗里奥修正案》（Exon-Florio Amendment，亦名《外国投资、国家安全和核心商业修正案》[Foreign Investment, National Security, and Essential Commerce Amendment]），授权美国总统在证据充分时采取任何适当的措施，阻止或禁止任何可能威胁美国国家安全（national security）的外国收购（acquisition）、并购（merger）或接管（takeover）从事州际贸易的美国公司的行为；此决定具有终极性质，不受司法审查的约束；并据此授权美国外资投资委员会（CFIUS）为该条款的执行机构，负责对外资并购交易进行国家安全审查。该法于1988年8月23日经罗纳德·里根总统签字生效，就此成为美国规制外资并购、保护国家安全的基本法，美国外国投资安全审查制度也得以正式确立。

不过，当时总统和美国外资投资委员会并不主动对并购等事项进行调查，而是等待当事人自愿申报，才进行调查和裁决。但是1988年12月27日，里根总统又发布了《第12661号行政命令》（Executive Order No. 12661），授予美国外资投资委员会对并购案件进行调查的权力，并向总统提交调查报告。美国外资投资委员会由此华丽转身，从仅仅负责收集和分析外国在美投资信息的研究与办事机构，升级为有权“对下审查、对上建议”的审查和决策辅助机构。其权力之大主要体现在两个方面：一是审查权无时间限制，在一项收购案开始前、进行时或完成后都可以加以审查；二是修正案未对“国家安全”、“外国控制”、“可靠证据”等关键

Jose E. Alvarez, "Political Protectionism and United States International Investments Obligations in Conflict: The Hazards of Exon-Florio," *Va. J. Intl L.*, Vol.30, 1989. pp.56~63.

概念做出具体定义，故意给总统和外资投资委员会留下了很大的自由裁量权。

很不幸的是，遭遇该修正案打击的第一个外国企业就是中国企业。

1990年，中国航天技术进出口公司（China National Aero-Technology Import and Export Corporation）拟收购生产民用飞机零部件的美国曼姆科公司（Mamco Manufacturing Inc.）。美国外国投资委员会认为，中国航空技术进出口公司是为了获取敏感的西方技术，而收购美国公司来规避美国的对外出口管制法律。老布什总统签发了正式的反收购令，迫使中国航空技术进出口公司撤回了对美国曼姆科公司的投资收购。该交易是美国总统首次利用外资审查法律授予的权力阻止外资收购美国企业。

1991年，美国财政部又制定了《埃克森-佛罗里奥修正案》的具体实施细则，即《外国人合并、收购和接管规定》（Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions and Takeovers by Foreign Persons），在实体和程序方面做了许多重要的补充。

1992年，法国国有企业汤姆逊公司试图接管美国LTV钢铁公司的导弹业务，引起美国的担忧和疑虑。当年10月，美国国会出台《1993年财年度国防授权法第837(a)条》（Section 837 [a] of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993 [P.L.102-484]），即《伯德修正案》（Byrd Amendment），对《埃克森-佛罗里奥条款》做出补充修正，增加了两条新规定：一、由外国政府控制或代表外国政府行事的任何外国公司试图兼并或收购某一美国公司，必须接受强制性的国家安全审查；二、“收购可能导致在美国从事州际贸易的人受到控制，并可能影响美国国家安全”，必须接受强制性的国家安全审查。很显然，《伯德修正案》直接给外国政府控制、控股、甚至参股的企业并购美国企业设置了明确的法律障碍。另外，在《伯德修正案》之前，美国外资委员会受理的所有外资审查都是自愿申报的。而《伯德修正案》规定了特定情况下国家安全审查的强制性义务，这就增强了美国政府对外国政府持股企业并购美国公司的监管和审查。

2001年“9·11”事件后，美国大幅度提高了对国家安全的警戒级别。美国外资委员会对外资的审查范围扩大，审查标准更趋严格。当年10月26日生效的《爱国者法案》（The USA Patriot Act），将“国家安全”的含义延伸到“本国重要基础设施”，包括“对国家具有重要意义的物理或虚拟的系统及资产的总和，其瘫痪或被摧毁将对国家国防、经济、卫生和安全领域产生破坏性影响。”例如，保障政府、国防、卫生、财政、银行、科研、工业、能源领域的活动正常开展的设施（包括核电站、石油天然气设施）；粮食供应和交通保障设施；市政公用设施（包括供水、通讯、民防设施）。安全审查范围涵盖农业及食品、水、公共卫生、突发事件服务产业、通讯、能源、交通运输、银行及金融、化工/危险材料行业、邮政、

航运、信息技术等。

2004年，中国企业联想公司并购IBM个人电脑业务，因三名美国议员要求外资委调查而搁浅。后经IBM向美国政府做了多次解释和承诺，并把其中一个实验室剥离，美国外资委员会才在2005年3月勉强批准联想公司单纯收购IBM的生产、销售和服务网络。

2005年，美国政府又阻止了一起中国公司收购美国公司的并购案。当年6月，中国海洋石油有限公司对美国第九大石油公司——加利福尼亚州的优尼科公司（Unocal Corporation）出价185亿美元全现金参与竞购，比对手雪佛龙公司高出15亿美元。此事引发美国政界的高度关注，国会议员反对说：“基于美国安全考虑，应该拒绝中海油的竞价”。6月30日，美国国会高票表决，敦促布什政府严审中海油的竞标要约。7月20日，优尼科公司决定接受雪佛龙的报价，中海油的竞购终因政治风险和法律障碍而落败。

2006年2月，阿联酋迪拜港口世界公司（Dubai Ports World，简称DP世界）计划收购在美经营的英国企业——半岛及东方航运公司（Peninsular and Oriental Steam Navigation Company，简称P&O）。“DP世界”是由阿拉伯联合酋长国政府控股的公司。收购前，“DP世界”自愿向美国外资委员会提出申请，请求对该并购进行国家安全审查。美国外资委员会在30天之内批准了该交易。然而，该交易还是刺痛了美国的政客们，后者认为“DP世界”来自阿拉伯国家，受控于政府，经营的是属于国家门户的海港业务，对美国安全具有明显的威胁。在强烈的反对声中，“DP世界”最终自愿撤回了在“P&O”持有的股份，并将所有股份转卖给了美国国际集团（AIG）。事后，美国议员们认为，外资监管的法律和机构仍有问题，便对《埃克森—佛罗里奥修正案》提出了第四次修订，即2007年6月29日通过的《外国投资和国家安全法》（Foreign Investment and National Security Act of 2007，简称“FINS A”），7月26日经小布什总统签署生效。该法进一步强化了美国对外国投资与并购活动的审查和限制。

该法（FINS A）对外资进入美国予以全方位的要求和限制，并对国家安全做出新的诠释：除传统的“国防安全”外，还包括所有“如遭到破坏或被外国人控制会对美国国家安全造成威胁的系统和资产”，如银行、供水、关键技术、基础设施等。并增加了五类若受到攻击可能对生命和民众信心产生严重损失的“关键资产”（包括有形和无形资产），其中包括受外国政府控制企业的任何交易。此外，外资并购

Ben White & Justin Blum, “Chinese Consider Assurances to Unocal,” *Wash. Post*, July 14, 2005, at D3.

参见薄金平：《企业并购战略分析——以中海油并购优尼科石油公司为例》，《对外经贸大学2006年MBA硕士学位论文》，<http://www.docin.com/p-251469242.html>。

如果威胁到美国在关键技术领域的世界领先地位，或影响美国的本土就业，都将被视为威胁国家安全。而且，该法赋予外资委员会对已完成交易的重新审查权。也就是说，美国可以通过追诉来挽回已经造成的不利影响，把已经出让的金融股权、企业股权收回，或弥补部分损失。这就更加大了外资并购美国企业的潜在风险，即使交易完成还可能被美国追诉和制裁。一旦外资收购交易被裁定危及美国国家安全，外国企业则可能面临高达数千万美元的罚款。

2008年4月23日，美国财政部又根据该法制定了更严格的《外国人兼并、收购和接管条例》（Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions and Takeovers by Foreign Persons），进一步明确了美国外资委员会对外资的审查规范。该条例规定，只有在确定外资并购目的是单纯的投资时，外资委员会才需要考虑持股比例10%的审查门槛。如果外资委员会对该交易存有疑虑，则不论其入股比例多少都可以进行审查和监控。而涉及美国敏感资产的外国投资者，还需要提交以往在军队及政府部门服务的个人信息。鉴于其审查的主观性，从法理上讲，任何外资并购都是可以否决的。

二 美国审查和监管外资的法律体系

目前，美国监管外资的法律体系主要由下列修正案、法案、实施细则和总统行政命令构成：《埃克森-佛罗里奥修正案》、《伯德修正案》、《外国投资与国家安全法》及其实施细则、1975年福特总统《11858号行政命令》、1988年里根总统《12661号行政命令》、1993年克林顿总统《12860号行政命令》、小布什总统2003年《13286号行政命令》、2008年《13456号行政命令》。

下面简要介绍相关法律的核心内容：

（一）《埃克森-佛罗里奥修正案》

1988年的《埃克森-佛罗里奥法案》是对《1950年国防生产法》第721条款的修订，编撰于《美国法典》第2070条。该法案授权美国总统可以对收购、合并或接管美国公司的交易进行调查，并阻止任何威胁美国国家安全的并购交易。该法案确定美国对外资进行安全审查的核心内容是国防安全，但未考虑经济安全。该法

Jason Cox, "Regulation of Foreign Direct Investment After the Dubai Ports Controversy: Has the U.S. Government Finally Figured Out How to Balance Foreign Threats to National Security Without Alienating Foreign Companies?" *J. of Corp. L.*, Vol.34, 2008, p.300; Deborah M. Mostaghel, "Dubai Ports World Under Exon-Florio: A Threat to National Security or a Tempest in a Seaport?" *Alb. L. Rev.*, Vol.70, 2007, pp.606~607.

案规定了判断外资并购美国企业是否影响国家安全应当考虑的五项因素：

- (1) 国内生产需要满足将来国防需求；
- (2) 国内产业用以满足国防需求的能力，包括人力资源、产品、技术、材料及其他供给和服务；
- (3) 外国公民对美国产业和商业活动的控制及其对满足国防需求能力所带来的影响；
- (4) 向支持恐怖主义或者扩散导弹技术或化学与生物武器的国家销售军用物资、设备或技术的潜在影响；
- (5) 交易对美国技术领导地位潜在的影响及美国国家安全。

(二)《伯德修正案》

1991年，美国国会对《埃克森-佛罗里奥修正案》作了修订，增加了两条新内容。规定在符合下列两个条件时，外资委员会必须直接进入调查程序：一是收购方为外国政府所控制或代表外国政府行事；二是收购可能导致在美国从事州际贸易的人受到控制并可能影响美国国家安全。新增加的规定主要是防止具有外国政府背景的企业并购美国基础企业或敏感企业以致影响美国安全，这样就给以国家控制、控股、甚至参股的外国企业并购美国企业设置了法律障碍。

(三)《外国投资与国家安全法》

2007年，美国国会出台《外国投资与国家安全法》，对《埃克森-佛罗里奥修正案》进行了完善和修正。该法的特点是将安全审查的领域从国防安全拓展至经济安全，并规范了安全审查的程序。法案共有12个条款，主要内容包括：

拓宽了“国家安全”的定义，将“关键基础设施”和“国土安全”纳入国家安全范畴。要求总统和外资委员会在评估外国投资案时，必须考虑对国家关键基础设施可能造成的影响等因素；

概述了参与审查的政府机构及其职责；

增加了外资委员会向国会报告的义务。要求外资委员会在审查或调查期间均须向国会提交详细的报告，从而加强了国会对整个程序的参与及监督；

要求国家情报机构负责人对任何会对国家安全造成威胁的外国投资案作单独审核和考虑；

严格审查程序，在某些情况下延长审查期限；

(1) 拓宽了“国家安全”的定义，将“关键基础设施”和“国土安全”纳入国家安全范畴。要求总统和外资委员会在评估外国投资案时，必须考虑对国家关键基础设施可能造成的影响等因素；

(2) 概述了参与审查的政府机构及其职责；

(3) 增加了外资委员会向国会报告的义务。要求外资委员会在审查或调查期间均须向国会提交详细的报告，从而加强了国会对整个程序的参与及监督；

(4) 要求国家情报机构负责人对任何会对国家安全造成威胁的外国投资案作单独审核和考虑；

(5) 严格审查程序，在某些情况下延长审查期限；

(6) 第一次规定了相关违法行为的民事制裁和赔偿责任。

(四) 《外国人收购、兼并和接管的条例》

2008年，美国财政部公布了《外国投资与国家安全法》的实施细则——《外国人收购、兼并和接管的条例》。该条例旨在落实《外国投资与国家安全法》相关规定，具体明确了一些重要的概念。该细则与《外国投资与国家安全法》一起，构成了美国当前对外国投资进行安全审查的主要依据。

(五) 总统行政命令

1975年5月7日福特总统《11858号行政命令》，内容是建立美国外资投资委员会，即CFIUS，其职责是“在行政框架下监管外国在美国直接投资或股票投资，调控美国对外国投资的政策”。

1988年12月27日里根总统《12661号行政命令》，内容是赋予美国外资投资委员会对外资并购案件进行调查的权力和向总统报告的义务。审查权的授予直接改变了美国外资投资委员会的职能：原来只负责收集和分析外国在美投资信息的研究和办事机构升格成了有权“对下审查、对上建议”的审查和决策辅助机构。

1993年9月3日克林顿总统《12860号行政命令》，内容是对美国外资投资委员会增加了四名白宫官员：预算办公室主任（Director of the Office of Management and Budget）、科技办公室主任（Director of the Office of Science and Technology Policy）、国家安全事务总统助理（Assistant to the President for National Security Affairs）、经济政策总统助理（Assistant to the President for Economic Policy）。

小布什总统2003年2月28日《13286号行政命令》，主要是增加了司法部、国土安全部及运输部等行政机构对外资的审查责任，增加了外资对美国国家基础设施和信息安全系统的影响审查。2008年1月23日小布什总统《13456号行政命令》，又增加了美国外资投资委员会成员：美国贸易代表、总统或财政部长认为合适的个案临时成员等，细化了财政部长、商务部长在外委会的职责，并责令相关主管部门与时俱进及时提出对法案和条例的增补建议。

三 美国对外资审查和监管的行政体系

美国负责审查和监管外资的行政机构是“外国在美投资委员会”（The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）。外资委员会负责对可能威胁美国国家安全的外国投资项目进行监控、评估和审查，然后上报美国总统，由总统决定是否中止或禁止相关的外国收购、并购或接管美国公司的行为。委员会由八个行政部门和七个白宫机构组成，由财政部长担任委员会主席。其中，行政部门为：财政部、司法部、商务部、国土安全部、国防部、国务院、能源部和劳工部；白宫机构为：美国贸易代表办公室、科技政策办公室、管理和预算办公室、经济顾问委员会、国家经济委员会、国家安全委员会、国土安全委员会。

美国外资委员会每年还要定期向国会汇报审查情况。这就构成了总统、外资委员会、国会三方共同监管外资的行政体系。这个审查和监管体系的权力级别之高，体现了美国何其重视外资对国家安全的影响。而总统、行政机构、国会之间的权力制衡，则降低了个别机构过度揽权的潜在风险。美国是世界上吸引外资最多的国家之一，通过这种严密的监管和控制体系，使得外资既能为美国的利益服务，又不会威胁到国家安全。

下面对美国外资审查和监管部门及其运作机制稍作简介。

（一）外资委员会

外资委员会设在美国财政部，财政部长是外资委员会的法定主席。财政部的投资安全局局长（Director of the Office of Investment Security）担任外资委员会常务主席（Staff Chairperson of CFIUS），负责外资委员会的日常管理和运作。

外资委员会的正式成员包括下列行政部门和白宫办公室：

- （1）财政部（Department of the Treasury, Chair）
- （2）司法部（Department of Justice）
- （3）国土安全部（Department of Homeland Security）
- （4）商务部（Department of Commerce）
- （5）国防部（Department of Defense）
- （6）国务院（Department of State）
- （7）能源部（Department of Energy）
- （8）美国贸易代表办公室（Office of the U.S. Trade Representative）
- （9）科技政策办公室（Office of Science & Technology Policy）

同时，下列白宫机构在适当的情况下可以列席和参加外资委员会的工作：

- (1) 白宫管理和预算办公室 (Office of Management & Budget)
- (2) 白宫经济顾问委员会 (Council of Economic Advisors)
- (3) 国家安全委员会 (National Security Council)
- (4) 国家经济委员会 (National Economic Council)
- (5) 国土安全委员会 (Homeland Security Council)

另外,国家情报局长(Director of National Intelligence)和劳工部长(Secretary of Labor) 是没有投票权的法定当然成员。

根据每一个案件的具体情况,美国总统或财政部长还可以邀请相关的行政部门参加外资委员会的审查工作。

(二) 总统

根据《外国投资与国家安全法》,总统的作用主要有三个:第一是决定权。只有总统才有权阻止一个外资并购项目,外资委员会只有建议总统阻止某项外资并购的权利。第二是宣布权。在收到外资委员会提交的调查报告后,总统应在 15 天内做出最终决定,并宣布该决定。第三是执行权。在宣布决定后,总统可以直接命令司法部长寻求适当的方式执行该决定。

(三) 国会

为确保国会的监督作用,《外国投资与国家安全法》规定了两个制度:第一个是国会的证明制度。外资委员会完成了审查程序后,外资委员会主席和领导部门首长应向国会成员进行书面通知。在完成了调查程序后,外资委员会主席和领导部门首长应尽快向国会提交书面报告,说明调查结果,除非该调查结果应提交总统裁决。第二个是年报制度。每年 7 月 31 日前,外资委员会主席应向众议院、参议院的司法委员会提交年报,对过去 12 个月的外资委员会工作情况向国会报告。

美国国会虽然不是行政执法部门,却是美国最主要的外国直接投资审查制度的监管人,尤其是涉及到国家安全问题的交易案。对于来自中国的收购交易,美国国会中存在政治分歧,这使其给中国投资者带来的政治和法律风险尤为突出。

(四) 审查范围

为了保持对外资的吸引和利用,美国外资委员会对于外资的审查和监管是有选择的。外资项目必须符合两个条件才会被纳入审查范围:第一必须是并购项目,即涉及外国对美国实体“获取、并购或接管”的行为;只要外国实体购买、转换或代理美国公司的证券达到控股水平,从而导致一个美国实体被外国所控制,或一个现存的美国商业实体由于合资而发生被外国所控制等情况,外资委员会就要进行审

查。在美国现行的外国投资安全审查制度下，不论交易发生在美国境内或境外，不论交易的规模和金额大小，只要是美国企业可能被外国人控制的交易，都属于审查范围。

第二外资并购项目必须涉及“国家安全”。而“国家安全”的内涵具有很大的弹性，并且在不断的变化。目前，涉及关键基础设施、重要能源资产、重要技术、对战略资源的长期供应、外国投资者身份、外资企业是否受外国政府控制，外国企业所在国在武器扩散和其他方面的记录以及是否配合美国的反恐行动等。特别是涉及到军民两用技术或产品、涉及外国政府控制的国有企业、涉及控制战略资源的交易，都在审查范围内。

（五）审查对象

美国外资委员会的审查对象设定为：“任何外国人对美国人的收购、合并或接管”。外国人是指“任何自然人或实体”。其中，对“外国”自然人和“外国”实体的界定，采用了不同的标准。自然人采用的是国籍标准。而实体采用的是控制标准，即“外国利益控制或能够控制的任何实体”，包括“任何分支机构、合伙、联合集团、联合、地产、信托、公司及其部门，或任何其他组织（无论是否根据任何州的法律而设立）以及任何政府，包括政府资助的机构”。而对于“美国人”则定义为任何一个在美国境内从事州际贸易活动的实体，而不必考虑控制它的自然人或实体的国籍。

至于“受管辖的交易”类型，《外国人收购、兼并和接管的条例》第 301 条规定，受管辖的交易包括但不限于：

- （1）无论交易条款对公司控制权实际安排的如何表述，任何导致或可能导致外国法人控制美国企业的交易均受管辖；
- （2）某外国法人将其对一家美国公司的控制权转让给另一个外国法人的交易；
- （3）交易造成或可能造成某外国法人控制构成美国企业的资产；
- （4）在合同或其他类似安排基础上组成的合资企业，包括协议建立一个新的实体，当合资其中一方投入合资公司内的资产是一个美国企业，而某外国法人通过这个合资企业控制该美国企业的情况。《外国人收购、兼并和接管的条例》第 302 条和 303 条列举了不受管辖的交易类型，主要是不构成控制权变化的证券交易、不构成美国企业的资产收购、国际借贷交易等。

（六）审查程序的启动

美国外资委员会启动审查程序的方式有两种：一是交易当事方主动自愿申报（Voluntary Notice），二是由外资委员会的机构单方主动发起审查程序。

法律并不要求当事人一定要主动申报，不管该交易是否属于“被审查交易”，是否申报都纯属自愿。涉及交易的并购方本着自愿的原则，以书面形式向美国外资委员会提出申报。既可以在一项并购交易进行之前提前咨询外资委员或提交申报草案，也可以在交易进行过程中提出审核申报，还可以在完成交易以后提出审查申报。

申报的主要内容包括：并购交易的简要情况，如注册名称、交易时间、交易规模、组织机构等。如果并购方向委员会送达了通知，委员会经审查认定该交易不在管辖范围内，即不会对美国国家安全造成威胁，委员会将给出答复。而委员会批复后一旦并购完成了交割，美国总统就不会在交割后再命令撤销该交易。

但是，如果并购方向没有向委员会送达通知，委员会也没有主动提出审查，那么即使并购交易已经完成，在其后的三年内，委员会的任意成员仍可随时要求对此交易展开调查。即使在三年以后，委员会主席仍可提出调查。如果调查结果证明此项交易会美国国家安全构成威胁，委员会仍可依法向总统建议采取行动，以命令撤销、拆解交易。因此，如果并购交易规模比较大，交易中涉及比较敏感的领域，如国防、高科技产品、通讯等，交易方向应当主动向委员会申报审查，以避免遭遇交易受撤销、拆解的命运。

在下列情况下，美国外资委员会的组成机构可以单方主动启动审查程序：

(1) 受监管的任何交易。

(2) 委员会任何成员如认为某项未进行自愿通知的交易属于“被审查交易”，并可能引起国家安全问题，即可代表该部门通过常务主席向委员会提交通知。常务主席收到通知即视为通知已被接受。在部门提交通知的情况下，常务主席应立即将通知的书面文本提供给交易各方。对已经完成三年以上的交易，不得提交部门通知，除非委员会主席与其他成员协商后要求做出该通知。

(3) 任何先前被审查或调查的交易，如果当事人提交外资委员会的材料中包含错误信息、误导性信息，或者遗漏重要信息、重要文件。

(4) 先前被审查或调查的交易，若任何交易当事人或实体故意实质地违背拆解协议，并且这种违背无法通过其他救济或强制方式弥补。

(七) 审查标准

《外国投资与国家安全法》第一节对“国家安全”进行了内涵十分宽泛的界定，即“对于国家安全的含义应被解释为与国土安全有关的问题，而且应当包括对关键基础设施的影响”。为了便于操作，该法详细列举了总统和外资委员会在审理具体案件中应当考虑的一些重要因素：

(1) 国防所需的国内生产；

(2) 国防部长判断某个案件对美国利益构成地区性军事威胁；

(3) 国内产业用以满足国防需求的能力、包括人力资源、产品、技术、材料及其它供给和服务；

(4) 外国公民控制某项国内产业和商业活动对满足国防需求能力所带来的影响；

(5) 交易对向支持恐怖主义或从事导弹技术、化学和生物武器扩散国家出口军事物资、设备或技术产生的潜在影响；

(6) 在国家安全方面，对美国关键的基础设施，包括主要能源资产造成的潜在影响；

(7) 在国家安全方面，对于美国关键技术造成的潜在影响；

(8) 交易之中是否隐藏着外国政府控制的交易；

(9) 是否是国有企业进行并购，该国有企业所属国在防止核扩散、反恐、技术转移方面是否有不良记录；

(10) 并购对于能源和重要资源和原材料供给的长期影响；

(11) 其它总统或外资委员会认为适当、普遍和与特定审查和调查程序有关的因素。

这些标准均为描述性的表述，定义模糊却严格。由于对“国家安全”的界定并不明确，外资委员会和总统实际上握有充分的自由裁量权。概括而言，美国安全审查的标准可以集中为四类考量指标：一是与反恐、反导弹技术和生化武器扩散有关的内容，二是与关键技术有关的内容，三是与国防工业生产活动直接有关的内容，四是与政府和国籍、所有制有关的内容。这些指标的核心是美国政府对“国家安全”的控制力问题，以及对社会制度的认同。

根据美国外资委员会建立 25 年来的审案实际情况看，从外国收购方和美国目标企业两个方面考察，涉及“国家安全”的具体因素可以列举如下：

外国收购方

在遵守美国法律法规方面，收购方的历史纪录。重点考察遵守美国出口管制规定的表现，以及过去履行对美国外资委员会所作承诺的表现。

收购方所属国对美国重要的国家安全目标给予配合的历史纪录，包括在核不扩散及反恐怖主义事务上的配合情况。

收购方管理层的历史纪录，包括收购方的管理人员及董事过去或现在是否与所属国军方或情报机构有关系。

收购方所属国在从事商业谍报活动或国家谍报活动方面的历史纪录。

收购方是否在美国实施禁运的国家（伊朗、朝鲜民主主义人民共和国、苏丹、古巴）从事业务活动。

交易是否可能增进与美国利益相背的国家的军事能力或情报能力。

收购方是否可能将重要科技、专利技术和关键产品转移到海外。

外国政府是否对收购方施加控制或影响。

收购方如何为交易融资，该融资方法是否会让其他关联方（包括外国政府）控制收购方或该交易。

美国目标企业

美国目标企业的资产是否是美国关键基础设施的一部分，是否是美国关键基础设施的供应商，其资产或产品是否可能形成其他威胁（例如资产或材料可被用于恐怖主义活动）。

该美国企业是否是美国政府的客户，首先是否是国防部门客户，其次是否是情报部门客户、及其他政府部门客户。

该美国企业是否有使用政府系统的权利。

该美国企业是否有获得美国政府保密信息的权利（以及美国政府核准的设施出入安全许可）。

该企业的美国资产对美国执法工作的重要程度。

该企业的美国资产或科技对国防供应链的重要程度。

该美国企业的附近地区是否有某些其他重要资产或重要企业。

该美国企业是否涉及现行的安全规则。

该交易完成后，美国管理层是否留任，安全方面的重要职务是否由美国公民担任。

该交易是否涉及敏感的科学技术，包括受出口管制的科学技术。

该美国企业在法规遵守方面的历史纪录，尤其是遵守美国出口管制法规的纪录。

该美国企业的非政府客户群体是否对美国国土安全或国家安全具有关键意义。

相关市场的竞争程度，尤其是该美国企业是否在重要战略产品、服务或科技的市场拥有支配优势。

除了上述普遍因素之外，中国对美国的直接投资还会涉及到地缘政治问题、人权问题、台湾问题、“藏独”问题、“疆独”问题以及美国涉华利益集团问题等困扰，而容易引发国家安全顾虑的突出原因至少还有六个方面：

中国企业的国有性质及其可能与中国军队的关系；

中国企业背后得到中国政府的支持；

并购交易可能带来间谍活动的危险；

戴维·费根（David N. Fagan）：《美国对外国直接投资的监管体系》，美国德勤中国业务部参考丛书之二，参见美国哥伦比亚大学维拉中心网站。

http://www.vcc.columbia.edu/pubs/documents/FaganFinalChinese_002.pdf.

中国企业的合规纪录，包括在美国出口管制方面的合规纪录；
中国企业与之开展经营活动的其他国家（如伊朗、苏丹、朝鲜）；
美国军队和中国军队之间的对抗关系。

（八）审查期限

美国外资委员会秘书处设在财政部国际投资局，由其负责执行具体的审查和调查工作。外资委员会采取逐案审查的方法，整个程序可分为三个阶段：审查、调查和总统裁决。从外资委员会收到交易企业联合申报的完整报表和必要材料起，全部流程期限最长不超过 90 天。

外资委员会常务主席确认交易方提交的报表和材料完整有效后，会立即分发给全体委员，审查期限（Review Period）自下一个工作日起为期 30 天。在审核期内，各位委员机构会分别对交易资料进行评估、审核，期间可能会通过外委会常务主席要求交易方提交额外的补充材料，交易方必须在三个工作日内提交所需材料，如果需要延期提交则必须向委员会常务主席提出书面展期请求，委员会常务主席会书面批复展期要求。

在审查期内或审查期结束后，如果外资委员会确认该交易不涉及美国的国家安全，或者既有的其他法律或行政当局可以处理相关的风险，那么，外资委员会常务主席将通知相关交易方不予调查，调查程序到此结束。

如果审查后决定须进行调查，委员会常务主席会即刻书面通知被审查交易的各当事方委员会将展开调查。调查期限（Investigation Period）为 45 天。在调查期间，外资委员会必要时可以发出传唤令强制当事人或相关的第三方提供所需要的信息、文件和材料，委员会也可能召集全体会进行议论。外资委员会调查的核心内容是该交易是否威胁美国的“国家安全”。调查程序结束时，委员会必须向总统报告其调查结果。法律要求委员会向总统做出一致通过的处理建议，如果拟议中的并购交易会对美国国家安全构成威胁，并且没有其他法律能够授权相关部门处理该风险，则委员会可以对该交易施加附加条件、要求交易方降低相关风险，否则应向总统建议否定该交易，命令撤销并解体该交易。如果委员会成员在调查审议中无法达成一致决议，则应在报告中向总统陈述各种不同意见，由总统定夺。美国总统有权撤销该交易，如交易已经进行或已经完成交割，可以命令其解体；收到外资委员会的建议后，美国总统须在 15 个工作日内做出最后的裁决。如果总统决定不予否决，则交易方会获得一个可以执行交易的安全批复（“safe harbor”）。

See *Committee on Foreign Investment in U.S. Process Overview* at <http://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfi-us-overview.aspx>.

在审查期间或调查期间，交易相关方可以要求撤销审查。但是，其撤销请求须得到外资委员会的批准，还可能会附加撤销条件，例如要求交易方未来汇报后续进展，并且委员会将跟踪该交易的后续动向。

在有些情况下，外资委员会可以驳回交易方的自愿审查申报，例如填报的材料不完整，未能及时提交增补材料，交易发生实质变化，提交的材料相互矛盾，等等。

2008~2012 年美国外资委员会受理、撤销和总统裁决的交易统计

年份	自愿申报	审查期撤回	调查	调查开始后撤回	总统裁决
2008	155	18	23	5	0
2009	65	5	25	2	0
2010	93	6	35	6	0
2011	111	1	40	5	0
2012	114	2	45	20	1
Total	538	32	168	38	1

资料来源：Covered Transactions, Withdrawals, and Presidential Decisions 2008 ~ 2012 available at <http://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/CFIUS%20Stats%202008-2012.pdf>.

事实上，绝大多数申报到外资委员会的外国直接投资交易案都在 30 天的初步审查期内结束审查。2008~2012 年，共有 538 个交易案申报给外资委员会，其中 168 个交易案进入了 45 天的调查期，而由总统下令阻止交易的个案只有一项，即三一重工案。2012 年 9 月 28 日，奥巴马总统以威胁美国国家安全为由，签发行政命令，禁止三一重工集团关联公司罗尔斯(Ralls Corporation)收购美国俄勒冈州海军训练后勤基地附近的 4 个风电场。该案是 22 年来美国总统首次以国家安全为理由阻止外国企业在美国进行收购交易。上一次是 1990 年，老布什总统以国家安全为由发布总统令，阻止中国航空技术进出口公司收购美国西雅图一家民用飞机零部件制造企业曼姆科公司 (Mamco Manufacturing Inc.)。显然，中国企业对美国的直接投资受到了更严格的“国家安全”审查、调查乃至阻止。

四 应对美国外资安全审查与监管的风险红线

法律风险和监管风险是中国对美直接投资必须面对的客观现实，明智地应对这些风险是中国企业实施“走出去”战略的必要功课。通过对美国法律和政治环境的探究，我们认为，中国企业在应对美国外资安全审查的法律风险和监管风险之际，

从自身性质、目标行业性质及第三方因素考虑，至少有三条重要的风险红线要特别注意防范。

1. 中国投资者自身性质与美国法律和意识形态所构成的固有风险红线，特别是具有国企性质、以我国政府和军方等单位为主要大客户、享受政府信贷、融资、出口补贴、退税等优惠政策的中国投资者，在进入美国市场之前一定要充分评估自身企业性质可能遭到的美国安全审查与监管风险。

2. 投资标的行业属性所固有的风险红线。由于美国对中国的战略防范心理，中国投资者在进入美国市场之前，一定要对敏感行业的潜在风险有充分的估量和尽职调查。特别是涉及国防、航空航天、电信通讯、网络信息、安全软件、数据处理、能源、交通（港口、机场、航运）等敏感行业的并购交易，很容易遭到美国国会和监管机构的反对，美国外资委员会往往会对中国投资者进行极其严格的审查与监管。中国企业投资这些行业需承担很高的法律风险和监管风险，对遭遇挫折和损失要有充分的警惕和预估，在选择并购对象和涉及领域上，事先必须做好法律、监管方面的尽职调查、可行性研究和风险评估。

3. 第三方因素可能带给中国投资者的风险红线。这主要是与那些受到美国经济制裁的国家（包括伊朗、苏丹、朝鲜和古巴）进行交易或大额投资，会影响中国投资者的对美投资。在进入美国市场时，中国投资者将承担政治风险，会面临相关的记录审查和合规问题。比如，美国对这些国家有军品出口控制清单，而物项描述非常宽泛，产品很难界定，审查却又极为严格。中国投资者在这些国家从事商业活动之前，对有可能涉及的美法应有必要的了解，以免给未来实施“走出去”战略在全球进行投资布局留下风险隐患。

参考资料

1. The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), available at <http://www.treasury.gov>.
2. 毛涛一：《关注美国外资安全审查》，中国经济网，2013年8月9日，<http://finance.huanqiu.com/data/2013-08/4228231.html>.
3. 邵沙平、王小承：《美国外资并购国家安全审查制度探析——兼论中国外资并购国家安全审查制度的构建》，载《法学家》2008年第3期。
4. 张楠：《论美国对外国投资安全审查的法律制度》，《复旦大学法学院2012年硕士学位论文》。
5. 方之寅：《析美国对外资并购的审查和限制》，载《东方法学》2011年第2期。
6. 孙效敏：《美国外资并购安全审查研究》，载《华东政法大学学报》2009年第5期。

7. 江山：《外资并购国家安全审查中的关键技术—基于美国 CFIUS 审查的分析》，载《国际经济合作》2012 年第 6 期。
8. 马立：《中国企业赴美投资如何应对安全审查》，载《上海证券报》，2013 年 5 月 3 日。
9. 徐芳：《海外并购的额外法律风险及其对策——由“中海油并购优尼科案”引发的思考》，载《法商研究》2006 年第 5 期。
10. 单宝：《中海油竞购优尼科失败的原因及其教训》，载《国际贸易》2005 年第 10 期。
11. 吕贵、孙伟圣：《中海油并购优尼科为何功亏一篑？》，载《经济管理》2006 年第 7 期。
12. 牛琦彬：《中海油并购优尼科事件分析》，载《中国石油大学学报(社会科学版)》2007 年第 1 期。
13. 杜仲霞：《美国外资并购国家安全审查制度及对我国的启示——兼评三一重工、华为在美投资并购受阻案》，载《现代经济探讨》2013 年第 3 期。
14. 施奕青：《三一重工 30 亿元项目遭“强拆”》，载 21 世纪网，2012 年 10 月 18 日。
15. 《三一重工的遭遇引发关于中国企业如何参与国际竞争的深层思考》，载《中国质量报》，2012 年 12 月 3 日。
16. 陈德铭：《商务部正调查三一重工状告奥巴马案》，载《新闻晚报》，2013 年 3 月 6 日。

（杨会军：中国社会科学院美国研究所副研究员）

美国第三方制裁 对中国企业影响的分析

韦 伟

美国对外经济制裁方式中，有一类是第三方制裁，就是限制其他国家的企业与被制裁国家进行经济商业活动。如果违反了相关规定，这些企业也要受到制裁，如限制这些企业在美国的商业活动，无法取得向美国出口商品的许可，也无法得到美国有关金融机构的帮助等。

中国在改革开放 30 年后，在国际经济领域越来越活跃，在海外从事商业活动的企业越来越多。由于中国是世界经济的后进入者，虽然不少企业已经进入欧美等经济发达的国家，但也有众多企业进入新兴经济体国家和发展中国家。从目前情况看，美国采取经济制裁的国家主要集中在发展中国家，美国财政部列出的名单有如下国家和地区：巴尔干地区、白俄罗斯、科特迪瓦、缅甸、古巴、刚果、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、前泰勒解放区、利比亚、朝鲜、索马里、苏丹、叙利亚、也门、津巴布韦。但这些名单中的有些国家的制裁现在可能已经失效，如利比亚、伊拉克等。目前最引人关注的被制裁国家主要是伊朗、叙利亚、朝鲜、古巴。目前这四个国家中，经济总量最大的是伊朗。叙利亚虽然也是中东国家，但目前正处在战乱中，经济总量也不大。朝鲜和古巴的经济总量有限，尤其朝鲜的对外开放程度有限，所以目前受美国经济制裁影响最大的是中国在伊朗的企业。因此，本文主要是讨论中国企业在伊朗的情况。

目前中国在伊朗企业的数量信息不详，但中小企业在伊朗从事商业活动的同时还能兼顾在美国展开业务，从理论上看是比较困难的，因此，本文主要是以几个大型企业的情况为案例进行分析。

一 美国伊朗制裁的主要内容

根据美国《2010 年对伊朗全面制裁、问责和撤资法案》(the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010 (CISADA))，可能被制裁商业行为有：(1) 向伊朗能源部门投资；(2) 向伊朗炼油部门提供产品、服务

和技术支持；(3) 向伊朗提供成品油产品，或为伊朗进口成品油提供商品、服务、技术、信息和支持；(4) 与在伊朗境外的伊朗企业组成发展石油资源的合资企业；(5) 为伊朗维持和发展石油资源和提炼成品油提供帮助；(6) 帮助伊朗维持和发展石油化工产品；(7) 从伊朗用油轮向外运送原油；(8) 用油轮隐蔽运送伊朗的原油或成品油。

此外，还有与核技术和大规模杀伤性武器有关的活动：1) 向伊朗出口和转移可使伊朗获得化学武器、生物武器、核武器能力的活动；2) 与伊朗合资采矿、生产和运输铀的活动。总之，美国的制裁法紧紧针对的是伊朗两个重要的核心：一是经济命脉，二是军事命脉。

二 在伊朗从事商业活动的中国大型企业

中国在伊朗从事各类商业活动的企业有不少，从美国的伊朗制裁法的内容看，主要是涉及石油和武器，因此，此两领域外的其他企业应该不会受到大干扰。本文主要梳理与美国制裁法相关的几个企业。

据外媒报道，美国某基金会的研究报告认为，中国有 10 家大型能源企业在伊朗从事商业活动，这 10 家企业包括：中国海洋石油总公司、中国石油化工股份有限公司、中国石油天然气集团公司、中国石油天然气股份有限公司、珠海振戎公司、中国振华石油公司、上海振华重工业公司、科锐集团、江汉石油钻头股份有限公司 (Kingdream PLC)、珠江钢管有限公司 (Panyu Chu Kong Steel Pipe Company Ltd)、上海三利石油设备有限公司 (Shanghai Sunry Petroleum Equipment Co.)。这里只选几家简单梳理。

1. 中国海洋石油总公司。是中国国务院国有资产监督管理委员会直属的特大型国有企业，也是中国最大的海上油气生产商。公司成立于 1982 年，注册资本 949 亿元人民币，总部设在北京，现有 98750 名员工。

自成立以来，中国海油保持了良好的发展态势，由一家单纯从事油气开采的上游公司，发展成为主业突出、产业链完整的国际能源公司，形成了油气勘探开发、专业技术服务、炼化销售及化肥、天然气及发电、金融服务、新能源等六大业务板块。

the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010 (CISADA),
<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf>.

US Report Calls for Sanctions Against Chinese Firms Active in Iran,
<http://www.defenddemocracy.org/media-hit/us-report-calls-for-sanctions-against-chinese-firms-active-in-iran/>

2012年，公司在《石油情报周刊》杂志“世界最大50家石油公司”排名中位列第33位；2013年，在《财富》杂志“世界500强企业”排名中位列第93位。公司继续享有标普和穆迪授予的AA-和Aa3级国家主权级资信评级，为中国国内企业最高评级。

国际业务：公司持续优化海外业务布局和投资结构，提升海外项目运作质量和效益，国际化经营规模持续扩大，海外资产比重达到26.4%；海外收入比重25.5%；跨国指数向国际一流公司逐步迈进。

截至2012年底，中海油在海外17个国家拥有23个项目，其中在产项目11个，开发项目1个，勘探项目11个。在产和开发项目涉及印度尼西亚、尼日利亚、加拿大、特立尼达和多巴哥、阿根廷、美国、伊拉克、澳大利亚和乌干达等国家；海外勘探项目涉及缅甸、柬埔寨、赤道几内亚、刚果（布）、阿尔及利亚、巴布亚新几内亚、加蓬、卡塔尔和墨西哥湾等国家和地区。2012年，公司收购切萨皮克公司丹佛-朱尔斯堡盆地及粉河盆地油气项目共33.3%的权益，交易价格为现金5.7亿美元，收购英国图洛石油公司在乌干达1、2和3A勘探区各1/3的权益，交易总对价为现金14.67亿美元。2013年2月26日，公司完成收购加拿大尼克森公司的交易，交易总对价为现金151亿美元，这是迄今为止中国企业成功完成的最大一笔海外并购。

截至2012年底，中海油基本完成东南亚、美洲、欧洲、中东四大海外区域布局，境外固定资产已占公司固定资产总额的54.6%。海外油田服务竞争力持续增强。公司目前已在15个国家和地区，提供包括钻完井技术服务、增产技术服务、安全技术服务、配餐服务和物流等在内的各类服务。

在国际贸易方面，2012年，公司实现原油贸易量3518万吨，同比增长39%，其中原油进口量822万吨，同比增长78%；燃料油贸易量268万吨，同比增长106%，其中进口燃料油218万吨，同比增长102%；凝析油进口量64万吨，同比减少63%；石脑油进口量31万吨，同比增长100%；LNG进口量1079万吨，与上年基本持平。

2. 中国石油化工集团公司。1998年7月，在原中国石油化工总公司基础上重组成立，是国家独资设立的国有公司、国家授权投资的机构和国家控股公司。公司注册资本2316亿元，董事长为法定代表人，总部设在北京。

公司控股的中国石油化工股份有限公司先后于2000年10月和2001年8月在境外、境内发行H股和A股，并分别在香港、纽约、伦敦和上海上市。公司主营业务包括：实业投资及投资管理；石油、天然气的勘探、开采、储运（含管道运输）、销售和综合利用；煤炭生产、销售、储存、运输；石油炼制；成品油储存、运输、批发和零售；石油化工、天然气化工、煤化工及其他化工产品的生产、

销售、储存、运输；新能源、地热等能源产品的生产、销售、储存、运输；石油石化工程的勘探、设计、咨询、施工、安装；石油石化设备检修维修；机电设备研发、制造与销售；电力、蒸汽、水务和工业气体的生产销售；技术、电子商务及信息、替代能源产品的研究、开发、应用、咨询服务；自营和代理有关商品和技术的进出口；对外工程承包、招标采购、劳务输出；国际化仓储与物流业务等。公司在《财富》杂志“2012 年全球 500 强企业”排名第 5 位。

在国际化经营方面，中石化在加拿大、厄瓜多尔、英国、哥伦比亚、喀麦隆、尼日利亚、哈萨克斯坦、安哥拉等多个国家进行活动，全年勘探新增石油、天然气可采储量分别达到 2870 万吨和 117 亿立方米，实现权益油产量 2631 万吨、权益气 32.76 亿立方米，权益油气当量产量 2905 万吨，同比增长 27%。截至 2012 年底，上游企业在 43 个国家执行 498 个石油工程技术服务合同，合同总额 148.2 亿美元。拥有各类海外施工服务队伍 420 支，海外员工总数 20128 人，其中中方员工 4210 人、外籍员工 15918 人。

3. 中国石油天然气股份有限公司。是中国油气行业占主导地位的最大的油气生产和销售商，是中国销售收入最大的公司之一，也是世界最大的石油公司之一。由中国石油天然气集团公司独家发起设立的股份有限公司，成立于 1999 年 11 月 5 日。中国石油发行的美国存托股份及 H 股于 2000 年 4 月 6 日及 4 月 7 日分别在纽约证券交易所有限公司及香港联合交易所有限公司挂牌上市。

中国石油天然气股份有限公司也在积极从事海外业务，其旗下子公司业务范围主要涉及哈萨克斯坦、委内瑞拉、印度尼西亚、秘鲁、阿尔及利亚、阿塞拜疆、乍得、加拿大、中国、厄瓜多尔、尼日尔和阿曼等国。

4. 中国石油天然气集团公司。是中国石油天然气股份有限公司母公司，以油气业务、工程技术服务、石油工程建设、石油装备制造、金融服务、新能源开发等为主营业务的综合性国际能源公司，是中国主要的油气生产商和供应商之一，2012 年在世界最大 50 家石油公司综合排名上升至第 4 位，“财富 500 强”位居第 6 位，在国际石油领域的影响力得到进一步提升。公司实施资源战略、市场战略和国际化战略，目标是到 2015 年基本建成综合性国际能源公司，2020 年全面建成世界水平的综合性国际能源公司。

中国石油天然气集团公司也有诸多海外业务，在中亚、非洲、美洲、中东、亚太有五个油气合作区。在乍得、尼日尔等项目的新区勘探取得突破，哈萨克斯坦、苏丹和厄瓜多尔等成熟探区的滚动勘探获得积极进展，土库曼斯坦天然气勘探成果显著，澳大利亚非常规油气勘探积极推进。在苏丹喀土穆、乍得恩贾梅纳、尼日尔津德尔等地有炼油厂。在新加坡炼厂、日本大阪炼厂等有合资项目。

5. 珠海振戎公司。是 1994 年成立的国有重点企业，现由国务院国有资产监督

管理委员会管理。公司成立近 20 年来，以增强国防综合实力、振兴国家能源工业为任，2011 年，公司实现营业收入 756 亿元人民币。截至 2011 年底，公司累计进口原油约 1.63 亿吨，贸易额约 600 亿美元，累计向国家交纳税费近 600 亿元人民币，进出口额排名中国贸易企业 15~25 之间。公司主营业务为政府项下的原油进口业务。除主营业务外，公司还涉足石油产品的贸易业务及其他产品的进出口贸易等；公司同时涉足高新技术领域，如通讯软件开发应用、咨询服务等。

珠海振戎公司是中国国家授权并在世贸组织备案的具有国营进口原油贸易资质的四家企业之一，是国资委监管的大型国有企业之一。自 1994 年成立以来，珠海振戎公司在中东地区开拓出了一条长期、稳定的原油供应渠道，并且还成功地拓展了一般贸易项下原油、燃料油、凝析油等进口业务，为保证我国能源安全做出了贡献。

公司战略定位是：坚持以油为中心、以国际贸易为主业、为国防工业服务、为中国石化工业服务、不断争取国家政策支持五个不动摇。形成“一基两翼”的产业构架，即：以进口原油为基本业务，上游向油田勘探开发延伸，下游向仓储运输展开，以密切相关联为原则，加长业务链条，贸易与投资相结合，油品与其他商品的国际贸易相结合，扩大企业经营活动空间，不断提高公司竞争实力。

公司总体目标是：围绕建成世界一流商贸企业的大目标，认真实施转型升级、科技创新、国际化经营、人才强企、和谐发展五大战略。此外，还有两家非能源类企业需要加以说明。

6. 中国兵器工业集团公司，又称中国北方工业公司，被认为是中国生产武器装备的重要公司之一。截至 2012 年底，中国兵器工业集团公司资产总额近 2900 亿元，人员总量 27.96 万人。2012 年主营业务收入 3510 亿元，同比增长 14.5%，实现利润 102.7 亿元，同比增长 18.7%，公司列“2013 年世界 500 强企业”第 161 位。

北方国际合作股份有限公司是中国北方工业公司的国际经济技术合作业务板块，同时也是由中国北方工业公司控股的上市公司。经过在国际市场多年的经营，公司已经发展成为具有从项目融资、设计、采购、施工、运营到系统集成能力的综合型国际工程总承包商。

北方国际的工程总承包业务专注于国际市场轨道交通、电力、石油与矿产设施建设、工业、农业、市政、房建等专业领域，同世界许多国家和地区建立了广泛的经济技术合作和贸易往来关系，先后在亚洲、非洲、欧洲等 21 个国家和地区，通过国际竞标、议标以 EPC（工程总承包模式）、BOT（建设—经营—转让模式）方式总承包了几十个大中型工程项目，目前公司已经签约、执行的项目合同金额为近百亿美元。近年来，按国际工程营业额（和中国万宝工程公司一起排名）一直位于

美国《工程新闻记录》杂志（ENR）全球 Top225 承包商之列。

7. 中国精密机械进出口总公司(CPMIEC)。创立于 1980 年，是以科技为先导、贸易为龙头、实业为基础、多元化发展的企业集团。

三 目前受到美国制裁的中国企业个案

到目前为止，总共有多少中国企业因为涉及在伊朗从事商业活动而受到美国的制裁，因资料的局限，难知其详。但自从奥巴马入主白宫以来，2009 年至今，已经有多起制裁中国企业的事件发生。2009 年 3 月 2 日，美国宣布制裁两家中国公司，理由是违反武器扩散的相关法律，受到制裁的两家中国公司是大连盛辉公司和 Bellama 公司。2012 年 1 月 13 日，美国宣布对珠海振戎公司制裁，指控该公司是伊朗最大的成品油供应商。

2012 年 7 月 31 日，美国宣布制裁昆仑银行。昆仑银行前身为成立于 2005 年 12 月 31 日的克拉玛依市商业银行，经中油集团两次增资控股，中石油将其收购（92%股权）后，2009 年 4 月 20 日正式更名为昆仑银行。截至 2010 年底，昆仑银行总资产为 826.04 亿元，同比增长 2.82 倍，是重组前的 21 倍。2012 年 7 月 31 日，美国总统奥巴马对伊朗实施两项新的制裁措施，其中中国昆仑银行和伊拉克一家银行因与伊朗银行有业务往来而被列入制裁名单。

2013 年 2 月 9 日，有四家中国公司受到制裁，这四家企业是：保利科技有限公司（属于保利集团的子公司）、BST Technology and Trade（中文被译作深圳市倍通科技有限公司，但此公司发表声明是被误译了，因为此公司从未经营海外业务。）中国精密机械进出口总公司(CPMIEC)、大连经贸公司 LIMMT 及公司业务经理李方为(音译英文名为 Karl Lee)。大连经贸公司 LIMMT 又称为大连盛辉公司，2009 年就曾经连同企业负责人一起被制裁，据说已经是第三次上榜，2006 年第一次被制裁。这些企业被指控向伊朗提供化学武器、导弹技术和核技术等大规模杀伤性武器技术。

保利科技公司被指控向巴基斯坦提供与导弹、核武器相关的零部件。中国精密机械进出口总公司被指控向伊朗和巴基斯坦出售高技术武器，向叙利亚出售化学武器。外媒认为该公司在 2000 年代中期曾经通过马来西亚的银行向伊朗的航空和航天组织秘密出售产品。此外，外媒还认为该公司曾经向巴基斯坦提供了用于发展导弹的风洞，向伊朗提供了大规模杀伤性武器的部件和导弹。中国北方工业公司是中国最大的武器出口商，被认为向伊朗出售武器，向叙利亚出售炸药。

从中国被制裁的企业情况分析，主要是集中在军工和能源两大类。中国精密机械进出口总公司和中国北方工业公司是中国著名的军工企业。中国精密机械进出口

总公司涉及中国尖端的导弹生产，最近媒体报道该公司和土耳其正在谈判 40 亿美元的防空导弹项目。

另一家被制裁的公司是珠海振戎公司，正如前面介绍的，该公司是国家特许经营石油进出口贸易的公司，其主要业务在中东。唯一一家被涉及的银行也与石油业务有很大的关联，并且是中石油旗下的金融机构。由此可见，与武器和石油有关的企业是最有可能受到美国制裁伊朗法案的影响的。据外媒报道，中国两家与伊朗有商业往来的大型远洋运输公司已经在 2013 年 7 月 1 日前停止了在伊朗的业务。2013 年 7 月 1 日，美国的《国防授权法》生效，伊朗的航运部门、造船部门、能源和港口管理部门都被美国列入了黑名单中，和这些部门做生意的外国企业就有可能遭遇制裁。中海集装箱运输有限公司（China Shipping Container Lines Co (CSCL)）是世界 10 大运输公司之一，是最后一个离开伊朗的运输公司。中国中远集装箱运输有限公司（China's COSCO Container Lines）是世界第 5 大远洋运输公司，也在 7 月 1 日前停止了在伊朗的业务。从以上情况判断，美国对伊朗的制裁确实影响了部分中国企业在伊朗的商务活动，减少了中国企业的收益。

四 中国企业在伊朗从事商业活动的损益分析

伊朗是中东地区较大的经济体。2012 年的 GDP 是 6489 亿美元，出口总额是 653.3 亿美元，进口总额是 669.7 亿美元。其主要出口产品是石油（占出口的 80%）、化工和石化产品、水果和干果、地毯。进口产品主要有工业用品、资本货物、食品和其他消费品、技术服务等。

在其出口贸易伙伴中，最大的是中国，占其出口的 22.1%，其次顺序如下：印度 11.9%、土耳其 10.6%、韩国 7.6%、日本 7.1%。其主要进口贸易伙伴是：阿联酋 32.2%、中国 13.8%、土耳其 11.8%、韩国 7.4%。

石油生产是伊朗最重要的产业，伊朗政府 60% 的收入来自石油生产。美国的制裁对伊朗的石油出口已经造成了不利影响。2012 年，伊朗的石油出口额为 690 亿美元，而 2011 年伊朗的石油出口额是 950 亿美元。

从伊朗的出口总额和中国所占比例可以推算，中国 2012 年从伊朗进口了约 144.4 亿美元的商品。从其出口产品的比例看，石油占了绝大部分，可以推测，中国从伊朗进口的大部分商品是石油及石油相关产品。

Chinese Firms Drop Iran as Latest U.S. Sanctions Bite ,

<http://www.reuters.com/article/2013/07/01/iran-shipping-idUSL5N0F43CH20130701>.

Sanctions Gap Allows China to Import Iranian Oil ,

<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324619504579026333611696094>.

从伊朗的进口总额和中国所占比例推算，中国 2012 年向伊朗的出口额约为 92.4 亿美元。中方约有 52 亿美元的逆差。

在美国对伊朗进行经济制裁的环境下，中国企业在伊朗有没有损失呢？从绝对数量上看，是有损失的，但如果进行比较，可以发现，在美国的制裁措施还没有那么严厉的情况下，中国的企业实际是有利可图的。美国的制裁措施首先是自我设置了藩篱，使得美国的企业无法到伊朗从事商业活动，其次是美国的欧洲盟国中的公司，也不敢跨越美国设置的红线。因此，这实际上是将伊朗这一地区的商机拱手让给了中国等其他国家的企业。这从伊朗的主要贸易伙伴就可以看出来。前面提到中国的两大远洋运输公司在 2013 年 7 月 1 日前结束了在伊朗的商业活动，但是在一年前，世界前三位的远洋运输公司已经结束了在伊朗的业务，这等于中国和其他国家和地区的远洋运输公司多了一年的商机。与中国的远洋运输公司大约同时结束在伊朗业务的还有台湾的一家运输公司、新加坡的一家运输公司、韩国的两家运输公司。可以设想，如果没有美国的制裁法案，中国的远洋运输公司在伊朗分到的蛋糕是比现在小的。

还有一个事实是引人思考的，美国对中国石油企业的制裁，只选择了一家相对较小，主要在中东地区从事石油贸易的公司，以及一家规模不算大的银行，而没有对中国的几大石油巨头采取行动。而中国的几个主要大型石油企业与伊朗的石油产业不发生联系应该是不合常理的，前文所引述的美国某智库的报告就声称中国有 10 大石油企业在伊朗从事与石油业相关的商业活动。

美国的制裁法案赋予美国国务院比较广泛灵活的权力对于显示显著减少从伊朗进口原油的国家进行“豁免”(exemption)。据外媒报道美国国务院已经三次给予中国“豁免”，原因是中国显著减少了从伊朗的原油进口。

此外，美国对伊朗的石油制裁仅针对伊朗生产的原油，而没有包括伊朗生产的燃油和石化产品，中国从伊朗的石油进口被认为也利用了这一漏洞。2012 年，中国从伊朗进口的燃油不到 100 万美元的燃油，但 2013 年前 7 个月，中国从伊朗进口了 540 万桶的燃油，总值达 4.95 亿美元，超过了过去四年的总和。

但同时，中国减少了从伊朗的原油进口，同 2012 年前 7 个月比较，2013 年前 7 个月中国从伊朗的原油进口减少了 330 万桶，表明中国显著减少了从伊朗的原油进口。

即使被制裁了，但也不一定就会影响到中国公司的经营。据外媒报道，珠海振

US Extends Iran Sanctions Relief to China,

<http://news.yahoo.com/us-extends-iran-sanctions-relief-china-221116156.html>.

Sanctions Gap Allows China to Import Iranian Oil,

<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324619504579026333611696094>.

戎公司仍然在伊朗从事与石油相关的经营活动。这家公司每天从伊朗进口 23 万桶原油。由于珠海振戎公司已经上了美国的黑名单，所以它现在反而不再惧怕来自美国的政治压力，它进口的燃油再转卖给中国国内其它小型和独立的炼油公司。

中国的两个著名的军工企业中国北方工业公司和中国精密机械进出口有限公司则是不止一次上了美国的制裁黑名单，但为什么这两家公司并没有急于从黑名单上洗白，而是反复登上黑名单呢？很显然，遵守美国的法案，放弃在伊朗的经营，对这两家公司而言是弊大于利的。众所周知，我国的武器系统是承袭了前苏联的武器系统，与欧美的武器系统是不匹配的，我们军工产品的总体水平也落后于欧美国国家，因此，中国军工企业的主要市场在发展中国家，而伊朗是发展中国家中一个重要的军工产品的主顾。中国的军工企业就是不上黑名单，也很难打开欧美市场，在这样的情况下，什么样的决策是正确的不言而喻的。而且，美国的制裁法案也无法束缚中国军工企业在世界上的发展，据媒体报道，中国精密机械进出口有限公司前不久与土耳其达成了向土出口价值 40 亿美元防空导弹的合同，尽管由于美国的干扰，目前合同还没有完成落实，但这一趋势也已经表明，美国的制裁法案对中国的企业算不上值得恐惧的威胁。

五 结 论

美国的第三方制裁是不是有效的呢？从中国企业的个案分析可以看出，其效果有限。它首先是限制了美国自己的企业，其次是限制了美国盟国的企业。而美国的一些盟国的企业也在打擦边球，如日本和韩国的企业也在伊朗从事经营。在某些条件下，美国的制裁法案反而是将市场让出，给了中国企业以更大的机会。在美国制裁法案不那么严厉的情况下，中国的企业可以更多地抢占市场，在美国的制裁法案严厉施行时，中国的中小企业还可以继续去抢占市场。总之，美国的第三方制裁对中国的企业而言，影响是有限的。

（**韦伟**：中国社会科学院美国研究所副研究员）

美欧经济制裁制度的分歧

——欧盟法院撤销对伊朗系列制裁的启示

苏 华

[内容提要] 美欧对伊朗等国及相关实体或个人的经济制裁对第三国的影响不容忽视。违反正当程序、过于宽泛而盲目执行的经济制裁措施违背制裁制度的初衷，可能严重阻碍合法的国际商贸活动。近年来，美欧经济制裁制度运作中的分歧呈增长趋势。本文梳理、评析了欧盟普通法院于2013年9月就欧盟理事会对35个伊朗实体和个人的制裁作出的15个判决，评价了欧盟理事会应对司法审查的措施以及欧盟及欧盟成员国面临的损害赔偿风险。本文建议中国企业关注事态发展，及时掌握美欧制裁名单的变化，据此开展必要的尽职调查，以识别、评估和控制跨境交易风险。本文依据截至2013年12月31日有效的欧盟、美国、英国法律和政策。

[关键词] 经济制裁 制度运作中的分歧 司法审查 证明标准 损害赔偿

一 经济制裁制度运作中的分歧

经济制裁对反恐、核扩散、军事冲突以及其他危机发挥着重要作用。但是，缺乏规划、违反正当程序、过于宽泛而盲目执行的制裁措施不但违背制裁制度的初衷，而且有可能严重阻碍正常、合法的国际商贸活动。域外经济制裁将限制国内行为人与制裁对象之间交往的内国法律，扩张到主权司法辖区之外的行为人及其经济活动，可能引起复杂的主权、政策、法律和经济冲突。因此，美欧对伊朗等国及相关实体或个人的经济制裁对第三国的影响不容忽视。

近年来，美欧制裁制度运作中的分歧呈现增长趋势。在欧盟，法院通过司法审查撤销制裁近年来时有发生，且呈现越来越频繁的态势。2013年9月6日和16日，欧盟普通法院（以下简称“普通法院”），就欧盟理事会（以下简称“理事会”）对35个伊朗或涉及伊朗的实体或个人的一系列制裁决定分别作出15个判决。除3个判决分别支持理事会对伊朗国家银行及该行控制的实体采取制裁措施，以及部

欧盟普通法院（General Court of the European Union）是欧盟法院体系的组成部分，负责一般案件的一审和专门法庭的上诉审，其前身为欧盟初审法院（Court of First Instance），2009年12月据《里斯本条约》更名；欧盟理事会（Council of the European Union）由欧盟各成员国政府部长组成，是欧盟的主要决策机构。

分支持理事会对欧洲 - 伊朗贸易银行的制裁措施之外，在另外 12 个判决中普通法院撤销了理事会针对其他实体的所有制裁决定。普通法院指出，欧盟监管机构在作出制裁决定时应当依据更为具体、有力的证据，否则，欧盟限制伊朗核计划和导弹计划的努力将受到损害。表 1 列出了普通法院 2013 年 9 月系列判决所涉及的实体及个人的概况。

表 1 涉案实体及个人概况

1	伊朗国家银行 (Bank Melli Iran): 一家伊朗国有商业银行
2	Kargoshaei 银行 (Bank Kargoshaei): 一家位于德黑兰的银行，被认定为伊朗国家银行的子公司；及六家同时提起撤销制裁申请的公司 (名单略)
3	欧洲 - 伊朗贸易银行 (Europäisch - Iranische Handelsbank, EIH): 一家专门从事与伊朗相关的服务与业务的德国银行
4	伊朗保险公司 (Iran Insurance Company): 一家成立于 1935 年的伊朗国有保险公司
5	伊朗邮政银行 (Post Bank Iran): 一家从事邮政银行服务的伊朗国有银行
6	好运船运公司 (Good Luck Shipping LLC): 一家位于迪拜的货运代理公司
7	伊朗出口开发银行 (Export Development Bank of Iran): 一家伊朗国有出口信贷公司
8	波斯国际银行 (Persia International Bank PLC): 一家在英国注册的股份有限责任公司，其 60% 的股份由伊朗国民银行 (Bank Mellat, 伊朗最大的民营银行) 持有
9	伊朗海外工程建设有限公司 (Iranian Offshore Engineering and Construction Co.): 一家总部位于德黑兰的伊朗公司，从事海上石油、天然气和石油化工产业的总承包商，股权结构不明
10	伊朗工人福利银行 (Bank Refah Kargaran): 一家伊朗国有商业银行
11	伊朗航运公司 (Islamic Republic of Iran Shipping Lines, IRISL): 伊朗国家航运公司；及 17 家同时提起撤销制裁申请的由伊朗航运公司拥有、控制或代其行事的公司 (名单略)
12	Naser Bateni: 一名旅居德国的男性伊朗公民，伊朗航运公司前总经理，2009 年成立 HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH 并任总经理

See General Court of the European Union Press Release No 99/13, Luxembourg, 6 September 2013, available at:

<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-09/cp130099en.pdf>;

Case T-489/10, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines v Council of the European Union*, Judgment of the General Court, 16 September 2013; Case T-8/11, *Bank Kargoshaei and others v Council of the European Union*, Judgment of the General Court, 16 September 2013.

表 1 列出的实体和个人于 2010 年至 2011 年期间,分别向普通法院提出申请,要求撤销理事会的制裁决定。2013 年 9 月,普通法院就前述申请作出系列判决。根据结果可以将前述判决分为三类。第一,驳回伊朗国家银行及该行控制的实体的申请,支持理事会就该行及其关联实体采取的制裁措施。第二,部分支持理事会对欧洲-伊朗贸易银行的制裁措施。第三,撤销理事会对所有其他实体和个人的制裁。撤销制裁的判决之间虽彼此独立,案情各不相同,但一个显著的共同点是,普通法院要求理事会在个案中必须附具理由,并且提出足够充分的证据以证明其制裁措施的合法性。

二 欧盟普通法院系列判决览要

1. 伊朗国家银行诉理事会、Kargoshaei 银行等诉理事会

在伊朗国家银行案中,理事会指控伊朗国家银行为参与伊朗核计划和导弹计划的公司或为其采购商品的公司提供或试图提供财务支持。普通法院驳回了该行撤销制裁的全部请求。法院特别指出,在联合国安理会对伊朗原子能组织(AEOI)实施制裁之后,伊朗国家银行代表伊朗原子能组织支付奖学金和教育费用,这一事实即构成了对核扩散的支持。因此,理事会对该银行的制裁是正当的。

在 Kargoshaei 银行案中,Kargoshaei 银行和六家同时提出撤销制裁申请的公司被认定为伊朗国家银行的子公司或受该行控制,普通法院驳回了原告的所有请求。然而,本案值得注意的是,普通法院强调,非欧盟成员国所控制的实体在欧盟法院体系司法程序中,有权援引和依赖与其法人身份相符的《欧盟基本权利宪章》关于基本权利的保护和保障。

2. 欧洲-伊朗贸易银行诉理事会

在该案中,理事会指控的关键是欧洲-伊朗贸易银行曾在协助若干伊朗银行通过各种手段完成由于制裁伊朗而受阻的交易中起关键作用。普通法院审查了理事会于 2011 年 5 月 23 日和 2011 年 12 月 1 日就欧洲-伊朗贸易银行采取的两组制裁措施。基于其查明的事实,普通法院撤销了理事会 2011 年 5 月的制裁决定,因为理事会仅基于某成员国的制裁提议但没有评估该提议即将欧洲-伊朗贸易银行列

Joined Cases T-35/10 and T-7/11, *Bank Melli Iran v Council of the European Union*, Judgment of the General Court, 6 September 2013; Case T-8/11, *Bank Kargoshaei and others v Council of the European Union*, Judgment of the General Court, 16 September 2013.

Case T-434/11, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG v Council of the European Union*, Judgment of the General Court, 6 September 2013.

入制裁名单。由于理事会在作出 2011 年 12 月的制裁决定时，进行了相应的评估因而不存在程序错误，普通法院判决驳回欧洲 - 伊朗贸易银行的请求，维持理事会 2011 年 12 月的制裁决定，基于该决定实施的冻结措施保持有效，欧洲 - 伊朗贸易银行依然列于制裁黑名单。

3. 伊朗保险公司诉理事会、伊朗邮政银行诉理事会、好运船运公司诉理事会、伊朗出口开发银行诉理事会

在上述案件中，理事会指控伊朗保险公司为购买直升机配件、应用于飞机与导弹导航的电子产品和电脑提供保险；指控伊朗邮政银行代表赛帕银行（Bank Sepah）行事，通过执行赛帕银行的交易、隐藏赛帕银行与交易的关系而逃避制裁；指控好运船运公司代表伊朗航运公司行事并发布虚假文件；指控伊朗出口开发银行为参与核扩散活动的公司提供金融服务。普通法院认定理事会未能提出足够证据以证明其指控的各涉案实体为伊朗核计划提供支持的事实，因而撤销了理事会针对各实体的资金冻结措施。

4. 波斯国际银行诉理事会、伊朗海外工程建设有限公司诉理事会、Naser Bateni诉理事会

在上述案件中，理事会指控波斯国际银行的根据是该行母公司伊朗国民银行（Bank Mellat）从事支持伊朗核计划和弹道导弹计划的行为；指控伊朗海外工程建设有限公司曾参与伊朗 Quom /Fardow 铀浓缩基地建设，并受到意大利、西班牙和英国的出口管制；指控 Naser Bateni 曾任或现任受制裁公司的高管。普通法院认为理事会对涉案实体和个人实施制裁的理据之本身是不充分的，该等评估错误导致其制裁决定不能被正当化。

在波斯国际银行案中，普通法院认为，理事会仅仅根据伊朗国民银行持有波斯国际银行 60% 的权益，而伊朗国民银行从事支持和促进伊朗核计划和弹道导弹计

Case T-12/11, Iran Insurance Company v Council of the European Union, Judgment of the General Court, 6 September 2013; Case T-13/11, Post Bank Iran v Council of the European Union, Judgment of the General Court, 6 September 2013; Case T-57/12, Good Luck Shipping LLC v Council of the European Union, Judgment of the General Court, 6 September 2013; Joined Case T-4/11 and T-5/11, Export Development Bank of Iran v Council of the European Union, Judgment of the General Court, 6 September 2013.

Case T-493/10, Persia International Bank PLC v Council of the European Union, Judgment of the General Court, 6 September 2013; Case T-110/12, Iranian Offshore Engineering and Construction Co. v Council of the European Union, Judgment of the General Court, 6 September 2013; Joined Case T-42/12 and T-181/12, Naser Bateni v Council of the European Union, Judgment of the General Court, 6 September 2013.

划的行为就制裁波斯国际银行是不充分的。本案值得关注的另一点是，普通法院裁定理事会可以依赖由第三方非法披露、但有利于申请人的外交电文信息，以评估是否应当对被申请人作出制裁决定。

在伊朗海外工程建设有限公司案中，普通法院指出，理事会仅仅根据该公司曾三次受到出口禁令，但没有任何证据证明该公司直接参与核扩散活动、或与直接参与核扩散活动的个人或实体相关联而制裁该公司。普通法院认为，理事会缺乏足以对涉案公司实施和维持资产冻结的确凿依据。

在 Naser Bateni 案中，普通法院认为，伊朗航运公司和 HTTS 是欧盟制裁黑名单上列出的公司。Bateni 曾担任伊朗航运公司前总经理，于 2009 年成立 HTTS 并任总经理，任皮包公司 NHL Basic Ltd 总经理等事实均不能构成强制冻结 Bateni 资产的足够证据。

5. 伊朗工人福利银行诉理事会

在该案中，普通法院认为理事会违背了欧盟法要求向被制裁方附具理由并披露证据的义务。普通法院指出，理事会制裁伊朗工人福利银行的唯一根据是据传该行在伊朗国家银行被制裁之后接手了后者的持续性业务。而该根据不够详细，因为理事会未能说明伊朗工人福利银行“接手”的具体业务范围。因此，普通法院撤销了理事会就该行采取的限制性措施。

6. 伊朗航运公司诉理事会

在该案中，普通法院认为理事会提出的伊朗航运公司曾三次非法运送军用物资的证据并不足以证明该公司为伊朗核扩散提供了支持。也就是说，普通法院认为理事会关于该公司由于运送军用物资，将必然运送与核扩散有关的物资的主张缺乏任何特定的信息或证据支持。此外，在该案中，理事会以存在伊朗航运公司运送与核扩散有关的物资的风险作为其实施制裁的根据是不充分的，伊朗航运公司不能被确定无疑地认定为支持了伊朗核扩散。该案的必然结果是，理事会对伊朗航运公司拥有、控股或被认定为代其行事的 17 家公司的制裁被同时全部撤销。

三 欧盟理事会的应对

根据欧盟法相关规定，自普通法院判决送达之日起两个月内，诉讼当事人仅能

Case T-24/11, *Bank Refah Kargaran v Council of the European Union*, Judgment of the General Court, 6 September 2013.

Case T-489/10, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines v Council of the European Union*, Judgment of the General Court, 16 September 2013.

以判决所涉及的法律问题为由上诉至欧盟法院。因此，与 15 个判决有关的制裁措施将保持有效直至上诉期满；如果当事人提起上诉，相关制裁措施将保持有效至少至上诉审判决作出之日。此外特别值得注意的是，如果理事会既不上诉，也不以其他理据将涉案实体或个人重新列入制裁黑名单，则普通法院的判决具有溯及既往的效力，涉案实体或个人将被解除制裁，而解除制裁的效力将追溯到制裁措施作出之日。

那么，面对司法审查的挑战，理事会将如何应对呢？根据理事会 2013 年 11 月 16 日第 3271 次部长会议纪要，理事会决定放弃就普通法院 2013 年 9 月 6 日系列判决提起上诉，根据判决技术性修改了针对伊朗的限制性措施，在考虑普通法院判决的前提下“维持黑名单”。理事会指出其决定并不意味着对欧盟制裁伊朗政策的改变。至本文截稿时，笔者未查到理事会是是否就普通法院 2013 年 9 月 16 日“伊朗航运公司诉理事会”判决提起上诉。笔者认为，根据第 3271 次部长会议的逻辑，有理由推定理事会就本案将同样放弃上诉。

有评论者指出，普通法院撤销制裁的系列判决对欧盟制裁制度是一个重大打击。但除了被列为制裁对象的实体或个人向法院提交更多的撤销申请之外，普通法院撤销制裁的判决在短时间内可能不会产生显著的直接影响。尽管有迹象表明，欧盟和成员国有可能试图改革其制裁制度，以更好地应对司法审查。然而，“黑名单”的改革需要经过审慎设计。更宽泛的制裁方式会阻碍合法的贸易活动，对阻止伊朗被指控的核扩散行为却没有任何效果。

四 启动司法审查，挑战制裁制度

在欧盟，法院通过司法审查撤销制裁近年来时有发生，且呈现越来越频繁的趋势。2013 年 1 月，普通法院撤销了理事会对伊朗国民银行的资产冻结措施，指出

欧盟法院（Court of Justice of the European Union）是欧盟的最高法院，负责一般案件的法律上诉审。

See Council Press release, 3271st Economic and Financial Affairs Council Meeting, Brussels, 15 November 2013, available at:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/139626.pdf.

See Dunn Gibson & Crutcher LLP, “Clash of Sanctions,” 23 September 2013, available at:

<http://www.gibsondunn.com/publications/pages/Clash-of-the-Sanctions.aspx>;

McDermott Will & Emery, “EU Court Strikes Down Iran Asset Freeze Sanctions: Council of the European Union Urged to Act with More Rigour,” 23 September 2013, available at: <http://www.mwe.com/EU-Court-Strikes-Down-Iran-Asset-Freeze-Sanctions-Council-of-the-European-Union-Urged-to-Act-with-more-Rigour/>.

理事会的决定缺乏足够证据。英国最高法院于 2013 年 5 月随即撤销了英国财政部对伊朗国民银行的制裁。该制裁始于 2009 年，伊朗国民银行被禁从事英国业务，其资产被冻结，英国最高法院认为对该行的制裁“不理性”、“不相称”。目前，伊朗国民银行正在通过司法途径要求英国财政部赔偿其 5 亿英镑损失，该行同时计划就近 3 年来的损失从理事会寻求赔偿。

撤销制裁的案件不断增加，导致欧盟开始质疑黑名单式的个人和实体制裁机制是否有效。欧盟和欧盟成员国一系列司法判决表明，实施经济制裁的理由必须是真实的、可核查的，且由充分、可信的证据所支持。未能满足前述标准不仅降低了制裁制度的可信度，欧盟及成员国政府还可能面临巨额损害赔偿的风险。伊朗国民银行 5 亿英镑索赔就是一个力证。

五 中国企业如何应对美欧制裁制度的分歧

欧盟普通法院系列判决显示，欧盟对伊朗经济制裁正被司法审查持续削弱。被列入制裁黑名单的实体或个人有可能就制裁措施申请启动司法审查，理事会在作出制裁决定时不能仅仅依赖未披露的证据。欧盟法院目前正在考虑出台特别程序，以允许法院在有关制裁案件中聆讯涉密证据。但是，在 2013 年 11 月伊朗核问题六国在日内瓦与伊朗就其核问题达成第一阶段协议之前，美国对伊朗的制裁却在持续扩大和加强中，美欧制裁制度运作中的分歧呈现增长趋势。如果某实体由于欧盟法院的判决而从欧盟制裁黑名单上被删除，但依然列于美国外国资产管控办公室“特别选定清单”，企业在美国制裁规则下与涉案实体或个人交易仍然面临制裁风险。

美欧对伊朗等国及相关实体或个人的经济制裁对第三国的影响不容忽视，美欧经济制裁制度运作中的分歧是第三国相关企业应当审慎考虑的问题。特别是，投资风险不仅源自投资对象与投资项目本身，且涉及中介与服务机构，如银行、运输公司等。中国投资者在对资金目的国与目标公司全面评估之外，仍需要对投资涉及的银行等中间服务体进行逐个评估，因为美欧经济制裁对象不仅包括国家政权，还包括相关实体甚至个人。因此，在相互冲突的制裁制度下，究竟如何识别、评估和

See “Iran’s Bank Mellat Seeks GBP500M in U.K. Damages After Sanctions Ruling,” *Wall Street Journal*, 18 August 2013, available at: <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20130818-701242.html>; Reuters, “Iran bank to sue EU after winning sanction list case”, 30 January 2013, available at: <http://www.reuters.com/article/2013/01/30/iran-bankmellat-eu-idUSL5N0AZE0B20130130>.

关于 SDN 清单的分析及对中国企业产生风险的可能性，参见王孜弘：《美国意识形态传统与对外经济制裁》，本简报。

控制交易相对方面临的制裁风险，作出达成或放弃交易的决策，是开展全球化运营的中国企业面临的一个无法回避的棘手问题。

伴随中国企业“走出去”步伐加快，美欧经济制裁导致的风险尤其值得重视。从事国际业务的公司应当密切关注事态发展，随时掌握美欧制裁名单的变化，据此开展必要的尽职调查，以判断交易相对方是否面临制裁风险，为综合评估交易风险提供必要信息。一旦卷入不合理的制裁，策略性地加入诉讼，支持被制裁方通过启动司法审查挑战制裁不失为一种可能的选择，我国在这一领域的研究和应对工作有待深入开展。

（苏华：中国社会科学院美国研究所副研究员）

密切关注国际因素，紧紧把握战略机遇期， 高效管理对外投资风险

——第二届中国企业海外风险管理论坛观点综述

罗振兴

2013年12月27日，以“国际因素与对外投资风险”为主题的第二届中国企业海外风险管理论坛在京成功召开。根据与会专家的发言、讨论和会议论文的内容，现将与会专家的重要观点与政策建议综述如下。

一 十八大以来我国海外投资新形势和新阶段

准确判断当前我国海外投资的现状，确定我国当前海外投资所处的阶段，认清我国海外投资面临的形势，是决策的重要出发点。综合与会专家的观点来看，我国海外投资经过十多年的快速发展，正在跨入一个新的发展阶段。具体来看，有以下几个方面。

（一）从对外投资发展的速度和规模来看，我国已进入世界投资大国的行列，但仍未进入世界投资强国的行列。

过去十年间，中国对外投资增长年均增速为16%，远远超过同期全球以及西方发达国家的投资增速。2012年在全球对外投资下滑17%的情况下，中国对外投资增长了17.6%，达到了878亿美元，2013年1~11月份，非金融对外投资达到802亿美元，同比增长28.3%，全年对外总投资有望达到1100亿美元，首次跨入千亿级别的投资大国行列。从对外直接投资流量排名看来，2012年中国在全球位居第三，仅次于美国和日本。据此，从投资增速来看，我国已成为投资增速最快的大国；从流量规模来看，我国已经进入世界投资大国行列，正在赶超日本，即将成为仅次于美国的世界第二投资大国。但是，从对外直接投资存量来看，2012年中国为5300多亿美元，全球排名位于第13位，存量规模远不及发达国家，仅相当于同期美国对外投资存量的10%、英国的29%、德国的34%、法国的36%、日

本的 50%，即使按照未来五年新增 5000 亿美元的规模来看，仍将远远落后于西方传统投资大国。因此，要想进入世界投资强国行列，可能仍将花费十年以上的时间。

（二）从对外开放的阶段来看，中国正处于对外投资与引进外资齐头并进的阶段。

改革开放以来，在对外开放方面，中国长期以引进外资为主，对外投资的规模很小，这也符合中国国内资本匮乏，急需外资的国情。经过三十多年的发展，中国经济总量已位居世界第二，货物贸易量位居世界第一，外汇储备 3.8 万亿美元左右，国内资本匮乏的问题基本解决，资本如何实现有效配置的问题日益突出。在中国当前的发展阶段，引进外资，不再是为了解决资本匮乏的问题；对外投资，也不是因为国内资本过剩的问题，而主要是适应国际分工的发展，优化资源配置，实现资源在全球有效配置的客观需要。因此，在现阶段以及未来较长一段时期，中国将处于对外投资与引进外资齐头并进、二者并重的阶段。

（三）从对外投资推动力看，中国对外投资正在从“政府推动型投资”向“企业自主型投资”转型。

中国企业海外投资经历了最初的自发投资到政府推动和引导的历程，正在进入法治化的自主投资新阶段。三十年前，到海外投资的企业不仅很少，而且这些企业多数是小企业，做小买，卖小商品，他们的投资大多数是一种自发的、偶发式的，既没有得到国家政策的支持，也不是有意识、有目的、有规划和持续性的海外投资。自从“走出去”战略实施以来，中国海外投资逐渐形成了以国有企业为主的政府推动型投资。这些国有企业响应政府的号召，积极落实“走出去”战略，在国家政策的推动下，到海外开拓市场和获取资源；同时，民营企业也在政府政策的引导下，开始加快“走出去”的步伐。这种“政府推动型”的海外投资，尽管在投资规模和增长速度方面都取得了令世人瞩目的成就，但是，也出现了不少问题，特别是在效益和可持续性方面很难经受住市场的考验。根据十八大报告，特别是十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》相关精神，未来政府在海外投资中的功能和作用将发生根本性变化，市场将起决定性作用，中国海外投资将从“政府推动性投资”转变为“企业自主型投资”。在“企业自主型投资”中，企业及个人是对外投资主体，他们将根据海外市场的情况和自身的优势，自主决定境外投资，自担风险。自主投资和早期的自发投资存在根本性区别，即自主投资是企业有意识、有目的、有规划、可持续的投资行为。在“企业自主型投资”中，政府不再发挥推动和引导作用，而是逐步转变为提供法律和制度支撑、发挥更好的服

务职能。

(四)从对外投资的风险来看,中国海外投资风险的重点正在从商业风险向非商业风险、特别是政治风险转移。

自前苏联解体以后,全球投资自由化加速,投资风险明显降低,但进入21世纪以后,特别是近些年来,投资保护主义有所回潮,全球政治风险水平明显上升。中国企业由于“走出去”时间比较短,加上前期全球投资环境较好,而且中国海外投资的规模不大,因此,遭遇到的风险不多,而且主要是以商业风险为主。但是,近些年,受投资规模的扩大、投资国别的增多、投资行业分布的扩大、中国影响力的上升、世界政治经济格局的变化以及全球投资环境的相对恶化等诸多因素的影响,中国海外投资遭遇到了越来越多的风险;同时,考虑到前些年集中“走出去”的项目较多,随着这些项目的深入开展,遇到的风险可能会在近几年集中突显。以前遭遇到的主要是商业风险,但近些年的海外风险重点正在向非商业风险,特别是政治风险转移。

二 理性认识我国海外投资面临的问题和风险

当前我国的海外投资,一方面,面临着与西方跨国公司在海外投资所遇到类似问题和风险,这些风险包括蚕食性征收(渐进国有化)、汇兑限制、战争、动乱、恐怖主义、政治性绑架勒索、政府违约等政治风险以及经营风险和汇率风险等商业风险,遇到的突出问题包括劳工问题、环境问题、法律问题和安全问题等。另一方面,我国的海外投资,尤其是国有企业的海外投资,还面临着西方发达国家的歧视性对待、投资准入受到一定程度的限制等诸多问题。理性认识我国海外投资面临的问题和风险,既要分析哪些是跨国经营的普遍问题和风险,又要分析哪些是我国企业海外投资面临的独特问题和风险,还要将个别企业遇到的特殊风险和问题与众多企业普遍存在的风险和问题区别开来。在诸多问题和风险中,中国政府和企业应高度关注以下几个方面。

1. 民营企业风险意识不强,预计将成为“走出去”风险高发的企业类别。

国有企业在前些年“走出去”的实践中,遭遇到了诸多商业风险和政治风险,但目前的风险意识和管理水平明显有了提高,不过,民营企业则刚刚起步,不仅风险意识不强、风险管理水平不高,而且抗风险的能力更弱,因此可能会发生与国有企业刚刚“走出去”时相同的情况。这已经在澳大利亚等国的投资中有所反应,许多民营企业正在重蹈当初在此投资的国有企业的覆辙。

2. 国有企业和主权基金则因身份特殊，正在遭遇不断增多的法律风险和政治风险。

由于全球贸易保护主义有所抬头、资源民族主义有所回潮，一些国家对国有企业和主权基金设置了投资障碍，加强了投资审查，增加了特别审批的要求，因此，国有企业和主权基金的海外投资面临的法律风险和政治风险都在增大。

3. 国际因素，特别是第三方因素造成的风险在显著增大。

国际因素是指海外投资风险的成因来自于东道国和母国之外的国际环境或国际力量。其中，国际组织、国际非营利组织、东道国或母国之外的第三国等所构成的第三方因素是当前海外投资风险的重要来源之一。近些年来，以美国为代表的单边制裁，如对伊朗的制裁，给中国在伊朗的投资造成了重大的风险。一些国际组织和国际非营利组织的活动或规定也给中国的海外投资带来了一些风险，比如中国在非洲和东南亚的一些投资或工程就遭到了一些国际环保组织的反对或抗议。

4. 恐怖主义、绑架勒索、人员袭击等安全风险较为严重。

从商务部的统计来看，2013年1~10月，申报对外投资合作的应对突发事件68起，涉及到各个方面的绑架和人员袭击。在一些政局不稳定、社会秩序较为混乱的国家和地区，特别是在南苏丹、埃及、利比亚、马里、乍得等一些非洲国家以及阿富汗、巴基斯坦等一些南亚国家，中国企业面临的安全风险比较突出。由于中国国力上升，很多地区的恐怖主义分子开始把中国人当作了袭击和绑架对象，有的是希望获得更高的赎金，有的是希望中国发挥政治影响力，介入所在国的政治纠纷。

5. 劳工风险、环境责任风险和流行病风险也比较突出。

当前，由于全球经济危机的影响远未结束，经济复苏比较缓慢，各国都把就业增长放在第一位，而且很多国家的劳工法律严格，工会力量都比较强，经常以罢工相威胁，要求中国投资企业涨工资。长期以来，中国企业由于不习惯劳资谈判，不熟悉所在国的劳动法，加上劳务输出的中方人员较多，中方员工和东道国本地人员的冲突也略有发生，近些年遭遇到的劳工风险案例明显增多。此外，由于中国前些年“走出去”的企业主要集中在资源领域和工程承包领域，在这些领域遭遇到的环境责任风险也比较多。同时，中国企业海外投资八成以上集中在发展中国家，其中一些国家的环境比较恶劣，卫生条件很差，流行病比较多。中方工程技术人员在这些国家感染疟疾、伤寒、霍乱死亡的案例很多。像2013年在安哥拉发生的登革热疫情，虽然不是致命性的，但是在当地的中方员工绝大多数都有感染，多达几千例。

三 客观理解我国海外投资面临的问题和风险的成因

我国企业在海外投资遭遇到的普遍问题和风险,一些与企业在中国养成的经营习惯和文化以及中国政府推行的部分政策有关,一些源于东道国的投资环境和商业环境变化、政策和法律变化、战争、动乱、社会骚乱、恐怖主义等,另一些来自国际因素。具体来看,主要有以下几个方面的成因。

1. 中国不成熟的商业环境下养成的经营习惯和文化在成熟和规范的商业环境下不再适用。

2. 中国国内的部分政策对企业海外经营构成了限制、约束或鼓励了冒险行为。

3. 一些东道国以中国特殊因素为由设置的投资障碍、限制或提出其他要求。

4. 由于历史和现实的原因,“走出去”的中国企业大多集中在发展中国家,而不少发展中国家政局不稳定、政府更迭频繁、社会骚乱不断、内战和战乱频发、法律不完善、执法不规范、政策朝令夕改、汇兑被限制,这些东道国内部的因素是中国企业海外风险的最重要来源。

5. 国际因素,特别是一些西方发达国家实施对东道国的单边制裁也是中国企业在海外风险的重要成因之一。

以美国为首的一些西方发达国家,为了维护其自身国家利益和国家安全,往往以核扩散、恐怖主义、人权、自由等为由,向一些发展中国家实施单边制裁。有时,为了加大制裁力度,这些国家还实施次级制裁,即除了禁止本国的企业或个人与被制裁国发生经贸投资关系外,还禁止其他国家的企业或个人与被制裁国发生经贸投资关系,对中国而言,这就构成了第三方制裁,即东道国和母国之外的第三国对中国在东道国经营的企业所施加的制裁。此外,随着中国对外投资规模的扩大和综合国力的增长,中国海外投资越来越成为各种国际组织或国际非营利组织关注的对象。这些组织往往集中关注自由、民主、腐败、环境和劳工等问题,而且往往得到了西方跨国公司的资金支持,这些跨国公司通常也是中国企业的竞争者。这些组织要求中国海外企业遵循较高的行为准则,强调企业的社会责任,这也对中国企业的海外经营施加了越来越大的压力。此外,国际环境的变化,特别是中国企业所在东道国与一些西方发达国家外交关系的改善,有时也会给这些中国企业造成不良的影响。比如美国重返亚太,与缅甸关系改善,部分与缅甸政府合作的中国企业就受到了一定的影响。

四 科学界定政府和企业在海外风险管理中的作用

随着中国海外投资从政府推动阶段向企业自主投资阶段的转变,如何科学界定

政府和企业在海外投资以及海外风险管理中的作用至关重要。这不仅是反驳各种“中国威胁论”、“新重商主义”、“新殖民主义”、“新资源民族主义”等论调的需要，也是中国企业在海外茁壮成长、可持续发展和增强竞争力的需要。具体来看，政府和企业在海外投资和和风险管理中的作用应从以下几个方面加以科学界定。

1. 企业和个人是对外投资的主体，自主决策，自担风险。
2. 市场应在海外投资中发挥决定性作用。
3. 政府的作用和功能应逐步转变为海外投资和风险管理提供法律和制度支撑，发挥更好的服务职能。

五 密切关注国际因素，正确应对第三方制裁

国际因素是我国海外投资风险的重要来源之一，需要密切关注，尤其美国在制裁伊朗时对中国等国实施的第三方制裁，需要中国政府和企业加以正确应对。自伊朗核问题升级以来，美国加大了伊朗的单边制裁力度，并以实施第三方制裁相威胁，力图强制我国配合对伊朗的制裁，以解决伊朗核问题。在这些制裁措施中，最为严厉的是金融制裁措施，即不允许与美国银行进行交易、资产冻结、不允许用美元进行结算等。目前，除了珠海振戎和昆仑银行遭到制裁外，美国对中国购买伊朗石油的交易以及相关的航运、保险等进行了豁免。凭借其强大的国内市场和金融实力为基础的这次第三方制裁力度之强、制裁范围之广，还是前所未有的。这是自从“走出去”战略实施以来，我国海外投资遭遇到的最为严厉的第三方制裁，中国政府和中国企业在应对第三方制裁方面都还没有经验。如何应对第三方制裁对中国来说，还是一个新课题。

尽管从学理上看第三方制裁在属地管辖和国民管辖等方面还存在争议，但美国多次实施的第三方制裁，其实质是运用“治外法权”实施“域外制裁”，是不符合国际法的霸权行为。对于中国企业而言，第三方制裁的核心是必须在美国市场（或全球市场）还是伊朗市场之间做出选择。对于中国政府而言，则是必须在反对美国单边制裁还是配合美国的单边制裁之间做出选择。从伊朗这一具体案例来看，应对美国的第三方制裁主要应从以下几个方面加以考虑。

1. 对与政府而言，必须从国家利益的角度，权衡长期利益和短期利益，比较各种选择方案的利益受损或获益的大小，按利益最大化或损失最小化的原则，选择反对美国的单边制裁还是配合美国的单边制裁。
2. 在确定是否符合国家利益的同时，必须认真分析制裁是否可能有效以及对制裁有效性的影响有多大。
3. 即使确定了参与配合制裁的策略，也必须尽可能降低制裁带来的负面效应。

4. 积极反思中国在应对第三方制裁中的短板，制定长期应对战略。

5. 对于中国企业而言，既要充分利用第三方制裁提供的机会，也要积极应对第三方制裁带来的风险。

6. 对于已经遭到美国制裁的中国企业，也应根据形势的变化，寻求美国专业机构的智力支持，积极向美国相关主管机构申诉，要求美国撤销制裁。

六 高效管理对外投资风险，提高海外投资效益

总的来看，近些年来我国海外投资赶上了较好的时机，中国企业也抓住了这些难得的机遇。从大的格局方面来看，中国企业海外投资正处于非常重要的战略机遇期，这一机遇期，如果按照“十二五”来说，是全面建设小康社会的关键期，深化改革转变加快经济发展的攻坚时期，也是国内国际形势出现新的变化和新特点的重要战略机遇期。如何紧紧把握战略机遇期，高效管理对外投资风险，提高海外投资的质量和效益，是当前和未来较长一段时期中国政府和企业的重点。一项对1986~2006年间，中国213个境外投资项目的调查表明，有67%海外并购项目失败，相比全球境外投资平均失败率水平，这是很高的。另有一项统计表明，在央企设立的2700多家海外企业中，有20%存在亏损。此外，中国境外资产的收益率非常低，按季度来看，平均收益率在0.75%左右，远低于中国境内外国资产的收益率；而且中国境外资产收益率的波动也较大，表明风险也比较高。这些数据说明，非常有必要提高境外投资的质量和效益。海外投资，不能仅看规模，还是要注重投资回报率，因此，要密切关注国际因素，紧紧把握战略机遇期，高效管理对外投资风险，提高海外投资效益。具体来看，应重点要从以下十个方面着手。

（一）树立正确的义利观，将社会责任与从长计议相结合，建立合作共赢和利益共享机制。

中国传统文化是非常讲究义利观的，一是不能见利忘义、唯利是图，必要的时候要重义轻利、舍利取义；二是君子爱财，取之有道。这与现代的社会责任有异曲同工之妙。企业走出国门，必须树立正确的义利观，国家、企业和个人都是如此。中国海外投资是一个长期事业，不能追求短期的暴利。既然是一个长期的事业，就必须要求从长远出发，从长计议，从大处着眼，坚持公平正义的原则，共同发展，互利共赢。正如习近平总书记所讲的，穷人极多、富人极少、贫富悬殊的世界是不可能持续的。崛起的中国必须胸怀世界、促进世界与中国共同发展，中国和其他国家要互利共赢，不能唯利是图，斤斤计较，对穷朋友和友好国家要重义轻利，舍利取义。只有这样，中国政府才能给企业创造一个良好的国际环境和友好的国际关系，

才能给企业减少因为两国关系恶化而造成的经营风险。对于企业而言，也应当把海外投资当作长期的事业来做，要有长期的战略规划，不能只看到眼前的利益、只追求短期的利益，不能只注重短期行为，也不能因为害怕风险就止步不前。只有具备长期规划和长期经营的决心，才能有效预防和管理风险，才能积极克服短期的风险和困难。树立正确的义利观，建立合作共赢和利益共享机制，也有利于企业把握战略机遇期，高效管理对外投资风险，提高海外投资收益。对于企业而言，尤其要注意以下四点：

1. 在当地选择合适的商业合作伙伴。
2. 合作共赢和利益共享，不仅对当地的商业伙伴适用，对当地的社区、地方政府和其他各种利益相关者都适用。
3. 合作共赢和利益共享，也要充分考虑中国国内的企业。
4. 合作共赢和利益共享，也要不忘国际竞争者。

（二）数据为先导，调研要先行。

21 世纪是大数据时代。依靠分析海量的数据和信息，不仅可以发现海外投资机会，也可以有效识别和管理海外风险。同时，数据和信息也是政府制定政策和决策的基础。因此，政府和企业都必须从各自的角度认真思考如何发挥数据在海外投资和风险管理的先导作用。

从政府的角度看，在大数据时代，政府要转变为智慧型政府，市场无法提供的一些数据必须由政府来提供，比如海外经营和风险基础数据等。商务部和外交部等主管部门的网站以及驻外使领馆的网站在提供信息和数据方面已经有了很大的进展，但如何让这些信息和数据更为贴近企业的需求，更能满足政府决策的需要，如何让这些数据更为系统化，如何让这些分散的数据更为集中化，如何让企业在第一时间更为方便的获得这些数据，是相关主管部门需要花大力气解决的事情。一些对企业很有价值的信息和数据，如机密的国别风险预警信息，许多可能并非真正的机密级别的信息或数据，而只是因为报送的机构或方式的原因而被冠以机密，如何将这些信息进行有效筛选，使内容本身并不机密但又对企业非常有用的信息能及时为企业所知晓，也是需要相关部门加以解决的问题。尽管目前相关主管部门已经建立了境外投资项目备案制度、境外风险预警信息通报制度和境外投资统计制度，但如何提高这些数据和信息以及统计的质量，仍然需要不断的积极探索，特别在中小企业、民营企业和个人投资这一块。政府也应及时通报对外投资合作、对外贸易领域不良记录，曝光竞争行为不规范的企业。

在大数据时代，企业不仅要从海量信息和数据中挖掘投资机会，也要从中识别风险。理性的投资和有效的风险管理都必须以数据为先导。企业要善于利用政府提

供的数据，积极购买专业数据，结合自己有关数据和经验，以数据为先导做好投资前的可行性分析、风险识别和风险评估工作，发挥数据和信息在投资决策、运营以及风险管理中的作用。在这方面，企业要积极主动地关注商务部、国家发展和改革委员会、外交部和国务院国家资产监督委员会等相关主管部门的网站，留意相关投资信息、投资政策和风险预警等信息。

在数据为先导的基础上，还得强调调研要先行。从海量数据和信息中发现了投资机会，识别出了投资要注意的风险因素，进行了初步的风险评估，这还不够，还需要去做更为扎实的调研。任何数据和模型的运用，都有其天然的局限性，都不能替代实地考察和现场调研。只有深入到项目当地，实际了解其所处的自然环境和社会环境，才能有充分的感性认识，弥补项目风险定量分析的不足，使项目投资前的风险识别和风险评估工作更完善。中国企业海外投资前些年出现的问题，多数与缺乏提前调研、一哄而上有关，在对当地的政治、经济、文化、法律、宗教不太了解的情况下，就贸然冲出去，遭遇投资风险就会成为大概率的事件。

（三）以专业化分工网络为依托。

现代社会是非常复杂的，各种节点、各个环节可能都存在风险，所以，单靠企业自身，是很难对风险进行全面的识别、评估、预防、控制、管理和处置的。无论是企业还是政府，都无法大包大揽，各个环节都做到尽善尽美。专业化分工网络的好处在于，每个机构都能通过长期积累和规模经济效应，发挥自身的长处和专业化优势，降低成本，因此，在海外风险管理中，必须以企业为主体和核心，以专业分工网络为依托，对风险进行全面管理。这些专业机构包括尽职调查机构、风险评估和咨询机构、会计师事务所、律师事务所、安保机构、保险机构、培训机构和智库等等。对政府而言，要积极培育和支持这些专业机构的发展，加大从这些机构采购服务的力度。对于企业而言，不要想着什么东西都自己做，特别是一些大企业，因为资金雄厚，总想着成立自己的安保机构、保险机构、咨询机构、银行等等，认为这是肥水不流外人田，实际上，这恰恰违背了专业化分工的原理。企业内部也应有分工，比如专业的风险管理团队或部门，但它们的主要任务是处理市场提供不了的风险管理服务，主要应处理与企业自身相关的一些特殊风险，但它们毕竟还是有限的，还需要广泛利用在社会和市场上的其他专业机构和智库的服务。

（四）以平台为基础。

就抗风险的能力而言，企业一家的力量显然没有集体的力量大，小企业的力量没有大企业大，有无政府支持的差别也很大。单一的中小企业抗风险的能力是最弱的，因为大企业、大集团往往可以通过在不同地区和不同的业务领域进行分散化投

资而有效降低风险。

从政府的角度而言，政府应该搭建更好的平台，让这些中小企业以这些平台为基础，增强抗风险的能力，比如以政府间的双边协议为基础，在东道国建立专门的经济开发区、加工贸易区等，中国中小企业组团进入，或建立专门的中国企业园区等平台；地方政府与地方政府，城市与城市之间也可以建立类似的对接平台。这样，中小企业就能以这些平台为基础，提供抗风险的能力。中国政府已提出了一系列重大经济倡议，如丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路、中孟印缅经济走廊、中巴经济走廊、周边互联互通等等，而且相关主管部门正在推进两个丝绸之路的规划设计，沿线、沿路、沿带都有很多大型项目；同时，双边经贸规划研究，包括中国和泰国双边经贸合作发展规划等也取得了不错的进展。这些都是大手笔，也是在为中国企业“走出去”打造大平台。在这些倡议和经贸规划中，重点是要落在实处，不要太虚，要力争将项目在规划之初就落实进去。此外，中国政府各相关部委和地方政府主办或主管的博览会、投资洽谈会，也是在为企业“走出去”搭建的好平台；中国领导人出访，展开经济外交，带上中国企业，推介中国项目，以后也应逐步的制度化 and 常态化，对企业而言，这也是一个不错的平台。当然，政府最重要的职责是要推进贸易投资便利化，与世界各国签订双边或多边的投资保护协定，为企业海外投资创造一个全球平台。

从企业的角度看，企业应积极利用政府搭建的平台，积极参与到政府的各项倡议和海外项目规则中去。在利用政府搭建的平台时，一定要坚持科学规划，效益优先。结合国家的规划，全面分析市场变化趋势，根据企业的国际化战略和实际情况，制定科学性和前瞻性的规划，以便更好地参与到政府的平台中去。当然，这也必须以市场为导向，相关项目也必须符合企业自身优势和特点。如果企业的“走出去”规划符合政府政策导向，就有可能得到政府财政、税收、包括保险、安保方面的支持，就会降低成本，效益方面应该更有保证。此外，中小企业还可以结伴“走出去”，可以三五家联合起来，各自发挥自己的强项，相互之间搭建小平台，实现信息分享、资源共用、合作共赢；大企业“走出去”的时候，也可以把国内的中小企业，特别是其上游的供应商和下游的企业都带出去，这样，一个大企业“走出去”的同时，就是以其为核心的整个供应链的“走出去”，从而形成一个更大的平台，可以有效降低在海外的经营成本。

（五）以制度为保障。

一些海外风险，比如某些政治风险，已经超出了企业自身能力的范围，只能依靠国家的力量，通过建立相关的制度来加以保障。因此，一方面，政府要建立完善的政治风险保险制度；另一方面，政府要积极参与和推动国际经济秩序的完善，推

动相关国际组织的建立或完善、商签双边投资协定。这样，企业可以凭借这些制度安排，实现风险的有效转移，或者将一些风险的损失降到最小化。

（六）加强法律风险的防范。

海外投资可以分为项目初步阶段、尽职调查和交易谈判阶段、交易签约阶段、交割后整合及运营阶段、退出阶段等，在这些阶段中，法律风险是会经常遇到的。中国企业的法律风险意识普遍不强，“走出去”的中国企业必须加强法律风险防范。加强法律风险防范，首先，对法律风险要具有较强的防范意识，对各个阶段的各种具体风险有一个清楚的认知，要识别出各种具体类别的风险。然后，要根据各种具体风险比如反垄断问题、知识产权问题、劳工问题、债务问题、税务问题、环境问题等等，采取针对性的措施，而不是泛泛而谈。防范法律风险，除了要做好目标国法律调研，熟悉投资目标国法律环境外，特别是本行业的法律环境外，还要熟悉本国对外投资的相关法律，要及时关注东道国和母国法律的变化，当然，也必须关注第三国实施的域外制裁等。防范法律风险，既要守法也要用法。要利用专业律师或外部法律顾问的优势，提前将风险防范条款纳入协议，从而获得法律保护；同时，在不稳定的国家投资时，还要尽可能跟当地政府签订稳定性协议，确保在一定期间内保证优惠政策的持续性；在设计框架结构的时候，可以按照投资保护协定的安排去做，从而有利于未来争议的解决。此外，选择经验丰富、熟悉企业自身文化的专业律师团队对于法律风险的防范也是至关重要的。“走出去”的中国企业还必须遵守中国的相关法律规定。例如，由于国有企业的特殊性，从 2011 年开始，国家加强了对央企境外投资的监督、管理和考核，对于中央企业对境外企业管理失控造成国有资产损失的，国资委应当按照法律与行政法规以及国有资产监督管理有关规定追究相关责任人的责任。类似的法规，“走出去”的国企都必须遵守。

（七）加强培训和学习。

中国企业“走出去”的历史还不是很长，经验不足，需要加强培训和学习。对于政府而言，要继续做好海外投资风险和安全培训方面的工作，特别是针对中小企业和民营企业的培训工作。对于企业而言，要善于从失败案例中学习，要不仅善于学习其他国家和我国成功企业的经验，也要善于借鉴他们失败的教训，同时还要积极总结自己的经验和教训。此外，还要经常参加政府以及各种专业机构组织的培训、学习和经验交流活动。对于有条件的大企业而言，不仅要建立专门的内部培训机构，对企业员工、尤其是中级以上的员工，积极进行岗前国际化培训，还要有意识地在海外建立一些培训基地，专门为企业培训国际化人才。

(八) 强化过程管理和应急管理。

海外投资是一项长期的事业，也是一个渐进的、动态的过程，特别是一些资源性的项目，可能会持续数十年。在这种情况下，未来的不确定性明显增加，难免会发生一些当初没有预料的事件和风险，强化过程管理和应急管理就显得尤其必要。强化过程管理，就是要及时按照项目的进展，每隔一段时间就要开展过程评估和考核，评估项目进展和运营是否达到预期目标，发现差距，分析各种问题出现的原因，寻找解决办法。

在应急管理方面，从政府的角度看，一是要建立和完善海外风险应急管理制度，强化安全督导检查，定期开展安全应急检查，适时进行专项大检查，通过这方面的措施，不断的强化企业的应急意识，不断完善安全防范方面的措施；二是要规范境外安全突发事件的处置程序，应以防范为主，建立突发事件响应和处置机制，明确中央各个部门、企业、地方政府的职责；三是要加大财政在对外投资风险防范方面的专项投入，设立相应的专项基金，培训东道国的安保人员以及未来领导人等。对于企业而言，在应急管理方面，重点是要准备好应急管理的预案，并加强演练，保证一旦有突发事件发生，可以按照应急管理预案有序应对。

(九) 加强公关和国际舆论宣传。

当前中国海外投资的国际舆论比较差，国际形象不好，一方面与西方一些非营利组织和媒体有选择性地报道我国企业在海外的负面事件有关，另一方面也与我国一些境外企业的行为确实不太规范以及中国政府和企业不擅长公关有关。2012年，我国境外企业向投资所在国缴纳的各种税金总额超过了220亿美元，年末境外企业员工总数将近150万人，促进了东道国的经济发展和就业增长，这些都是客观的事实。许多中国企业在海外投资的同时，也履行了社会责任，但我国的企业要么只做不说，要么宣传方式不当。如何用西方社会和民众能接受的方式宣传我国海外企业，是需要中国对外宣传部门认真思考的问题，在这方面，政府要舍得投入。但最重要的还是中国在海外投资的企业本身，企业的行为，不仅要遵守法律，承担社会责任，而且要用当地能接受的方式来加强公关，改变国际舆论。

(十) 加强企业内控机制和风险管理能力建设。

未来一段时期，我国海外投资将进入法治化的自主投资阶段，企业将成为海外投资的主体，自主决策，自担风险，政府则主要提供制度支撑和公共服务。因此，当务之急是加强企业内控机制和风险管理能力建设，切实提高企业自担风险的能力。近来，一些央企设立的境外企业频现内部利益输送的事件，表明这些境外企业

的内控机制还不完善。加强境外企业的内控机制和风险管理能力的建设，完善国有企业对境外企业的监督和管控，是防止国有资产流失，防范境外经营风险的必须应对的现实问题。实际上，这也是所有“走出去”的企业所面临的共性问题。风险管理能力是企业核心竞争力的要素之一，“走出去”的企业应采取切实措施提高自身的风险管理能力，政府也应为企业，特别是中小企业提高风险管理能力创造良好的环境。

具体来看，当前，政府应采取以下举措：

- 1.提供风险信息等公共产品。
- 2.进一步加强风险预警和监测。
- 3.尽快建立风险评估管理制度和风险管理评价体系。

对于企业而言，提高自身的风险管理能力应从以下几个方面着手：

- 1.提高风险识别和预测和评估的能力。
- 2.提高风险动态监测和管控的能力。
- 3.提高风险应对和处置的能力。
- 4.提高风险应急管理的能力。

此外，对于有志于成为卓越跨国公司的中国企业而言，还必须做到以下三点：一是“全球视野，融入当地”；二是“股东利益为本，不忘责任”；三是“发挥优势，垂范国内”。

（罗振兴：中国社会科学院美国研究所副研究员）

美国战略要闻

(2013年11月-2014年2月)

2013年

- 11月20日 美国“美中经济与安全评估委员会”发表年度报告称，中国军事现代化正改变亚太地区力量平衡，挑战美军优势。报告指责中国“指挥并实施大规模的网络间谍活动”，刺探美国政府和美国产业。美国总统国家安全事务助理赖斯在乔治敦大学发表题为“美国在亚洲的未来”的演讲，称亚太再平衡仍然是奥巴马政府外交政策的一个基石，强调美国寻求与中国发展新型大国关系。
- 11月21日 中国国务院副总理刘延东在华盛顿与美国国务卿克里共同主持第四轮中美人文交流高层磋商，磋商主题为“青年与创新”。双方签署《中美人文交流高层磋商机制谅解备忘录》。
- 11月23日 美国国务卿克里发表声明，称中国宣布在东海设立防空识别区是试图单方面改变东海现状，只会增加该地区的紧张和造成发生意外的危险。美国国防部长哈格尔发表声明，认为这是改变该地区现状的破坏稳定的单方面做法，增加了误解和误判的危险。哈格尔重申《美日安保条约》适用于钓鱼岛。
- 11月24日 伊朗核问题六国（美、英、法、俄、中、德）与伊朗在日内瓦达成初步协议，各方同意作为伊核问题全面解决过程的第一步，在六个月内采取“初步的互让措施”。规定在未来的六个月时间里，伊朗将不再提炼浓度高于5%的浓缩铀，而目前浓度高达20%的铀库存也将被稀释到5%以下，与此同时，六国将提供“有限度、临时性、针对性”的援助，但是对伊朗的石油出口、金融和银行业的制裁依然没有松动。
- 12月2日 在白宫举行的“世界艾滋病日”活动中，美国总统奥巴马承诺美国将为抗击艾滋病提供新的援助。在未来三年里，其他国家每捐助两美元，美国将以一美元相配，直到总额达50亿美元。
- 12月3日 美国副总统拜登在东京会见日本首相安倍晋三，双方就中国划设东海防空识别区、美日国际合作、跨太平洋伙伴协定（TPP）、日韩关

系、驻日美军基地迁移等问题交换意见。拜登批评中国设定防空识别区是企图单方面改变东海现状，使地区局势更加紧张，也会增加误判的风险，他还呼吁中日两国为避免冲突，应该设立危机管理机制或有效的对话渠道。

美国皮尤研究中心公布的民调显示，近 40 年来，首次有多数美国人认为，美国在世界上的重要性在减弱；美国过多介入解决世界问题；美国应该管好事情。

12 月 4 日 中国国家主席习近平在北京人民大会堂同美国副总统拜登举行会谈。双方一致认为，中美双方要加强对话、交流、合作，努力推进中美新型大国关系建设。

《华盛顿邮报》根据美国情报机构前雇员斯诺登披露的秘密文件报道说，美国国家安全局每天收集全球高达近 50 亿份手机通话的位置记录。国安局能够通过这项计划，跟踪一个人在全球任何角落的行踪。

12 月 6 日 美国副总统拜登在韩国首尔延世大学发表演讲，阐述美韩关系的重要性和美国亚太政策。拜登表示，国际社会不会接受或容忍朝鲜拥有核武器。美国绝对不会接受朝鲜半岛永久性分裂状态。关于美国重返亚洲政策，拜登说，外界不应怀疑美国将战略中心转向亚太的承诺。

12 月 9 日 美国国防部长哈格尔在伊斯兰堡与巴基斯坦总理谢里夫和巴基斯坦新任陆军参谋长拉希勒·谢里夫举行会谈。双方就地区形势、巴美双边关系和阿富汗和平进程进行商讨。这是美国国防部长近 4 年来首次访问巴基斯坦。

美国《纽约时报》和英国《卫报》根据美国情报机构前雇员斯诺登提供的秘密文件报道称，美英情报机构派特工打入“魔兽世界”、“第二人生”等网络游戏平台，借虚拟身份掩护，秘密监视玩家通信，搜集玩家真实信息，甚至发展线人。

12 月 10 日 美国环境保护署署长吉娜·麦卡锡（Gina McCarthy）在清华大学环境学院的演讲中表示，共同应对气候变化为美中合作提供了新的机遇。美国国务卿克里就乌克兰局势发表声明，称对乌克兰当局决定使用防爆警察对基辅独立广场示威人群进行清场表示“恶心”，称乌当局的做法是不可接受的，而且对民主没有好处。

12 月 12 日 美国卡内基国际和平基金会发布调查报告，称中国和美国的民众普遍对对方国家持不信任态度，但大多数人不把对方视为敌人。仅有 15% 的美国民众把中国视为敌人，12% 的中国民众把美国视为敌人。

- 印度驻纽约副总领事柯布拉加德在纽约送女儿上学时被美国警方逮捕，并被指控犯有签证欺诈和虐待佣人罪。柯布拉加德据称在纽约警察局被戴上手铐，遭到脱衣检查，和吸毒者关在同一牢房。
- 12月16日 美国国务卿克里在河内会见越南副总理兼外长范平明。克里表示，美国将向东盟国家提供 3250 万美元，用于保护这些国家的领海。在这一援助款项中，越南可获得 1800 万美元，其中包括添购 5 艘巡逻快艇的经费，用于加强越南的海岸巡逻。
- 12月17日 美国国务卿克里在马尼拉与菲律宾外长德尔罗萨里奥举行双边会谈。克里宣布，美国将在今后 3 年向菲律宾提供 4000 万美元，用于加强菲律宾的“海洋安全”，提升其预警能力。
- 12月18日 美联储联邦公开市场委员会宣布，从 2014 年 1 月起将每月采购 850 亿美元资产的开放式量化宽松(QE)缩减 100 亿美元，其中国债和抵押贷款支持债券(MBS)的采购额各缩减 50 亿美元。
- 12月19日 第 24 届中美商贸联委会在北京举行。中国国务院副总理汪洋与美国商务部长普里茨克、贸易代表弗罗曼共同主持。美国农业部长维尔萨克与会。双方广泛深入讨论了贸易、投资等领域 40 多个议题。美国国防部长哈格尔与美军参联会主席邓普西在五角大楼举行联合记者会。谈及早前发生的中美军舰在南海相遇一事，哈格尔批评中国拦截美国导弹巡洋舰考本斯号的行为不负责任。哈格尔表示，中美需要在亚太地区建立双边机制缓解这类问题。
- 12月24日 美国贸易代表办公室向国会提交 2013 年度关于中国遵守世界贸易组织规则情况的报告。报告着重指出中国在知识产权、产业政策、服务、农业和透明度等领域的政策和践行的情况。报告称，中国作为世界贸易组织成员的整体表现依然错综复杂，指责中国政府干预性经济政策和国有企业的重要作用。报告评估了中美两国通过 2013 年的双边接触在关键贸易议题上取得的重大进展和存在问题。
- 12月26日 美国总统奥巴马签署《2014 财年国防授权法案》，批准总共超过 6000 亿美元的国防开支与战争费用。
- 美国驻日本大使馆就日本首相安倍晋三参拜靖国神社一事发布声明称，美方对日方领导人的此次行为“表示失望”，此举可能“激化与邻国的紧张局势”。美国国务院发言人普萨基重申，美国对日本首相安倍晋三参拜靖国神社，可能加剧日本与邻国的紧张关系感到失望。
- 12月27日 美国国防部长哈格尔发表声明，对日本冲绳县知事宣布批准中央政府在边野古海边填海造地建新机场，为冲绳市区普天间的美军基地

搬迁做准备表示欢迎。声明称“在为实现驻冲绳美军重组而作出的努力中，这是最为重要、且具有划时代意义的事情”。

12月28日 德国《明镜》周刊根据其获得的美国国家安全局绝密文件报道称，美国国安局通过截听连接欧洲、北非和亚洲的“SEA-ME-WE-4”海底通讯电缆，取得大量敏感资料，并计划照此监听其他海底通讯电缆。

12月31日 美国国防部宣布，美国已将在古巴关塔那摩基地关押的最后三名中国维吾尔族囚犯移交给斯洛伐克。声明说，这三名维族囚犯自愿选择在斯洛伐克生活。

2014年

1月2日 《华盛顿邮报》援引美国情报机构前雇员斯诺登提供的文件称，美国国家安全局正在发起代号为“攻克难关”(“Penetrating Hard Targets”)的研发项目，目标是尽快研发出一台量子计算机，以利用它惊人的运算速度，破解目前全球互联网常见的各类加密算法，窃取政府、企业、银行等机构的加密信息。

美国国务院向《联合国气候变化框架公约》组织 (UNFCCC) 递交《2014年美国气候行动报告》(The 2014 U.S. Climate Action Report)。报告详细说明美国在国内和国际为减排和援助其他国家应对气候变化采取的行动。

1月9日 美国要求引发美国与印度间外交风波的印度女外交官柯布拉加德离境，并以伪照签证等罪名在纽约市对其提起诉讼。一旦她回到美国则将面临起诉。

1月14日 《纽约时报》报道，美国国家安全局在全球近10万台电脑中植入软件，可以监控这些电脑的活动或发起网络攻击。

1月16日 英国《卫报》根据美国情报机构前雇员斯诺登提供的资料报道，美国国家安全局每天搜集来自全球各方的多达2亿多条手机短信，以获知手机用户的所在位置、联系网络或信用卡详情。

1月17日 美国总统奥巴马在司法部举行新闻发布会，宣布拟对美国国家安全局广受争议的秘密情报监控项目作一定程度的调整，包括改革对内电话监听项目、承诺不监听盟友领导人等，但坚称不会从根本上改变美国情报监控现状。

美国副总统拜登、国务卿克里在美国国务院正式启动“美洲创新基

- 金会十万强计划”(the 100,000 Strong in the Americas Innovation Fund) 并致辞。该计划将推动、扩大和支持美国、拉美国家和加勒比国家的海外留学和研究项目。
- 1月18日 美国总统奥巴马签署《2014 财年政府预算法案》，法案规定在 9 月 30 日本财年结束前支出 1.1 万亿美元。该法案还包括了日慰安妇问题，要求美国国务卿敦促日本政府遵守美国众议院于 2007 年通过的“慰安妇决议案”。
- 1月22日 美国负责亚太事务的助理国务卿拉塞尔与中国外交部部长助理郑泽光在北京共同主持第五次中美亚太事务磋商。双方就亚太形势、各自亚太政策及共同关心的地区问题交换意见。磋商期间，双方发表了两国在相关领域开展合作的项目清单。
- 美国国务卿克里在瑞士蒙特勒参加叙利亚问题第二次日内瓦会议。克里表示，摆脱危机的唯一出路是讨论成立过渡政府。巴沙尔·阿萨德总统不能成为过渡政府的一部分。
- 1月23日 中美战略安全对话会间会在北京举行。中国外交部副部长张业遂和美国常务副国务卿伯恩斯共同主持会议。双方就共同关心的战略安全、综合安全问题交换了意见。
- 1月27日 美国《纽约时报》、福克斯新闻网、英国《卫报》分别根据美国情报机构前雇员斯诺登提供的文件报道称，美国和英国的情报机构利用“愤怒的小鸟”、谷歌地图等热门手机应用软件搜集用户个人信息。
- 1月28日 美国总统奥巴马在国会发表年度国情咨文演说。他表示，美国的全球参与比以往任何时期都深入，对加强和平与安全具有重要意义。他呼吁国会支持这些全球性活动，批准移民改革立法，支持打击恐怖主义的斗争，支持阿富汗的安全，恢复对中东和平的信心。奥巴马表示，将继续把重点放在亚太地区以支持盟友。他同时承诺将改革监控项目，保证普通人隐私权不受侵犯。
- 1月29日 美国联邦储备委员会宣布，由于美国经济继续改善，将从 2 月开始再削减月度资产购买规模 100 亿美元。
- 1月30日 美国国防部长哈格尔发表声明，宣布奥巴马总统提名海军中将迈克尔·罗杰斯(Michael S. Rogers)担任美国网络司令部司令。哈格尔还宣布他已任命罗杰斯担任国家安全局局长和中央安全局(Central Security Service) 局长。
- 1月31日 共同社报道，美国白宫国家安全委员会负责亚洲事务的高级主管梅德罗斯(麦埃文) 在接受共同社采访时透露，美方已警告中国，如果中

国在南海划设防空识别区，美国将采取对抗措施，“改变军队部署”。

2月1日 美国国务卿克里在慕尼黑会见乌克兰反对派领导人，表示美国全力支持乌克兰反对派。

2月3日 美联储副主席珍妮特·耶伦 (Janet Yellen) 正式宣誓就任美联储主席。

2月4日 美国国家情报总监克拉珀和国防情报局 (Defense Intelligence Agency) 局长迈克尔·福临 (Michael T. Flynn) 国家反恐中心主任马修·奥尔森 (Matthew G. Olsen) 出席众议院情报委员会听证会。克拉珀表示，在他 50 多年的情报工作生涯中，美国从未像现在面临如此多的危机和威胁的困扰。美国在全球面临的威胁除恐怖主义、教派暴力和激进极端主义外，还有叙利亚冲突蔓延到邻国黎巴嫩和伊拉克，难民涌入给约旦、土耳其和黎巴嫩这些国家造成的动荡，还有美国和北约从阿富汗撤军后产生的影响，伊拉克国内安全局势的恶化，外国网络能力的增长，大规模杀伤性武器的扩散，具有攻击性的国家针对美国的情报活动的加强，独断专行的俄罗斯，竞争性的中国，危险和不可预测的朝鲜，巴尔干地区萦绕着的民族分离以及非洲各地持久的冲突和极端主义。美国情报界还面临着斯诺登泄密造成的威胁，美国失去了关键的外国情报搜集来源，包括一些宝贵的伙伴与美国分享的情报来源。斯诺登泄密还造成恐怖分子和美国的对手得以了解美国的情报来源、情报工作及技术，从而使美国情报界的工作更为困难。美国情报界需克服所有这些困难保卫美国 and 美国人。

美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔在华盛顿外国记者中心举行记者会，阐述 2014 年美国对东亚和太平洋的政策，强调美国将继续推进亚太再平衡。关于南海问题，拉塞尔称，领土要求“必须根据国际法提出，不可仅笼统地声称拥有管辖权。……按照国际法，没有任何人可以理所当然地宣称有权对大片海域进行控制”。

2月5日 美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔出席众议院外交委员会亚太小组委员会听证会，谈东亚地区的海上争端。拉塞尔要求中国就南海九段线作出明确说明，称根据国际法，对海洋主权提出主张应当基于拥有陆地主权，“中国任何没有陆地主权作为基础的海洋主权要求，都不符合国际法”。拉塞尔还宣称，中国在南海“模糊的领土要求”已经在邻国间带来不确定、不安全和不稳定。当被议员问及美国在南海是否设有底线，拉塞尔表示美国对南海以及中国制定了充分的机密战略。

- 2月7日 美国国务卿克里在国务院与日本外相岸田文雄举行会谈。克里表示，坚固的美日关系，是区域和平与安全的基石，美国将继续致力于在条约下对日本的义务。这一承诺“包括东海”。克里声称，“美国既不承认，也不接受中国宣布划设东海防空识别区”。
- 美国总统国家安全事务助理赖斯在华盛顿阿斯平研究所美印对话会发表演讲，阐述美印关系的重要性。
- 2月10日 美国总统奥巴马发布行政命令，下令将“国家安全顾问班子”（National Security Staff）更名为“国家安全委员会顾问班子”（National Security Council staff）。
- 2月11日 美国总统奥巴马与法国总统奥朗德在白宫举行会谈。双方同意继续在伊朗和叙利亚问题上施加压力。奥巴马称美法同盟和合作从未像现在这样“强而有力”，美国将努力在对外情报收集活动中保护“隐私权”。
- 2月13日 盖洛普发布的民调显示，60%的美国受访民众表示对俄罗斯持负面看法，63%的受访民众对俄罗斯总统普京持负面看法。
- 2月14日 中国国家主席习近平在北京会见美国国务卿克里。克里表示，美方高度重视建设美中新型大国关系。美中作为世界两大经济体，应该加强务实合作，管控好分歧，不断增强两国关系发展的推动力。双方还就朝鲜半岛局势、气候变化等问题交换了意见。
- 2月16日 美国国务卿克里在印尼雅加达美国中心发表演讲，谈气候变化问题。克里称气候变化是“最可怕的大规模杀伤性武器”，呼吁发展中国家做出更多努力，减少温室气体排放。他还把否认气候变化证据的人称为“冒牌的科学家和极端的理论家”（shoddy scientists and extreme ideologues）。
- 2月17日 美国国务卿克里在雅加达会见印尼外长纳塔莱加瓦。双方签署促进投资、加强联合反恐以及遏止野生动物贩运的备忘录。克里称，美国对中国致力扩大在亚太海域的“控制”感到忧心，他呼吁各方能遵守国际法律处理海上争议。
- 2月18日 美国国务卿克里未经事先宣布突访突尼斯。克里表示，美国将继续支持突尼斯的民主过渡；宣布美国国会即将批准为“托马斯·杰斐逊奖学金计划”提供1000万美元，资助更多的突尼斯学生在美国大学学习一年。

（李晓岗 整理）

学术活动与交流

2013年

- 11月14日 黄平所长主持美国驻联合国教科文组织代表帕特里克在我所的讲座“中美印关系”。
- 11月20~21日 中国社会科学院美国研究所与美国夏威夷亚太安全研究中心（APCSS）在京合作举行以“中美构建战略互信”为主题的学术研讨会。会议由黄平所长主持，来自社科院美国所、社科院亚太与全球战略研究院、国防大学、军事科学院等机构的30余位中方学者和10余位亚太安全研究中心的美方学者以及前任美国军政官员与会。研讨会主要围绕“中美战略互信现状”、“建构战略互信的一般规律”、“中美反海盗合作”，以及“中美互信关系中的第三方因素”等议题展开研讨。
- 11月22日 黄平所长会见瑞士“未来青年领袖论坛”总裁、执行副总裁一行。
- 12月6~7日 黄平所长出席全国港澳研究会成立暨研讨会并当选为副会长。
- 12月11日 中国社会科学院美国研究所军备控制与不扩散研究中心主办“美国军控政策年度回顾与评估”研讨会。来自中国工程物理研究院、中国国际战略研究基金会、中国国际战略学会、中国宇航学会、中国国防科技信息中心、中国人民争取和平与裁军协会、中国国际问题研究所、中国人民大学等单位的20多位专家学者出席了会议。会议由副所长兼军控中心主任刘尊研究员和军控中心副主任樊吉社研究员共同主持，黄平所长致开幕词并对会议做了总结，倪峰副所长做了“伊核问题与美国中东政策”的主旨发言，与会者就中美关系中的军控问题、朝核问题和伊核问题进行了探讨。
- 12月16~17日 “中国周边海洋争端及美国因素”学术研讨会暨中华美国学会年会在海口举行。国内相关专家77人参会，提交论文30余篇、44万余字。会议由黄平所长主持，海峡两岸（海南）文化交流联合会会长张松林、中国（海南）改革发展研究院院长迟福林、中国社科院秘书长晋保平致辞。中华美国学会名誉会长、北京大学国际战略研究院院长王缉思，中华美国学会副会长、现代国际关系研究院前院长崔立如，中华美国学会副会长、国防大

- 学防务学院原院长朱成虎，中华美国学会顾问、中国国际文化战略研究会副会长兼秘书长罗援，复旦大学国际问题研究院常务副院长、美国研究中心主任吴心伯，中国社会科学院边疆史地研究中心党委书记李国强作主旨发言。会议得到了海南省台办、中国南海研究院、海峡两岸（海南）文化交流联合会、中国（海南）改革发展研究院等相关单位的大力支持。
- 12月20日 我所部分研究人员参加中国社会科学院国际学部2013年年会，黄平所长担任会议主持，倪峰副所长做题为“美国亚太再平衡战略动向”会议发言。
- 12月21日 黄平所长出席上海交通大学国际与公共事务学院公共外交学术会议。
- 12月27日 “2013年中国企业海外风险管理论坛”在京举办。论坛由中国世界政治研究会与中国社会科学院美国研究所主办，中国社会科学院世界政治研究中心与中国对外直接投资涉美政治风险创新项目组承办。本届论坛以“国际因素与对外投资风险”为主题，以提升中国企业海外风险管理的水平为目标，以服务中国企业海外发展、帮助企业控制海外风险、提供及时信息服务为宗旨，着力搭建企业、学界、产业界和政府之间的良性互动平台。会议由黄平所长主持，商务部对外投资和经济合作司、国务院国有资产监督管理委员会规划发展局、外交部国际经济司等相关领导出席并做主题发言，共计50余家大型央企、国企近70人参会。

2014年

- 1月6~7日 由中国社会科学院美国研究所和美国哈佛大学肯尼迪政府学院联合举办的中国社会科学论坛“中美智库对话——构建中美新型大国关系”学术研讨会在京举行。此次研讨会是“中国社会科学论坛”的重要学术活动，是中美智库间的一次重要对话。中美双方多名学者积极参与讨论，引起学术界、政策分析界、政府相关部门，以及媒体广泛关注，成为新年伊始中美之间最重要的学术交流活动中之一。会议开幕式由黄平所长主持，中共中央对外联络部副部长于洪君和中国社会科学院副院长李扬在开幕式上分别发表演讲，阐述中美双边关系的重要性以及稳定

中美关系的必要性和可能性。中美双方与会的学者就中美双边关系中的重要议题展开了积极而富有成果的对话。

- 1月9日 美国夏威夷亚太安全研究中心（APCSS）的杰弗里·里夫斯（Jeffery Reeves）博士访问美国所，以“美国的亚太政策”为题作学术报告。本次报告会由所长助理、战略室主任王荣军研究员主持。
- 1月10~11日 黄平所长参加复旦大学美国研究中心“美国战略走向与中美关系”研讨会并做会议总结发言。
- 1月23日 黄平所长会见新加坡驻华副大使、会见香港中央政策组邵善波先生。
- 2月18日 美国“拉鲁旭运动”相关机构席勒学会（Schiller Institute）创始人之一何尔加·泽普·拉鲁旭（Helga Zepp-LaRouche）及期刊《主管策略评论》主编迈克尔·比灵顿（Michael Billington）来我所交流。

（刘玉书、方锐华 整理）