

企业跨国经营面临的政治风险及其防范

谭庆美

(天津大学 管理学院, 天津 300072)

摘 要: 政治风险是企业跨国经营和海外投资必须考虑的一个重要风险问题。通过对当前企业跨国经营面临的
政治风险及其表现形式的分析, 并提出了政治风险的防范策略, 具体包括对外直接投资前的预防性策略、经营过
程中的分散性策略以及风险发生后的缓解性策略, 以避免或减轻企业跨国经营过程中政治风险所带来的不利影
响。

关键词: 跨国经营; 政治风险; 预防性策略; 分散性策略; 缓解性策略

中图分类号: F425

文献标识码: A

文章编号: 1009- 9107(2004)02- 0073- 05

一、引 言

企业跨国经营中的政治风险通常是由于东道国发生政治事件以及东道国与母国甚至与第三国政治关系发生变化而引起的对企业价值产生影响的可能性。从经济理论上来看, 政治风险所带来的结果, 可能是积极的, 也可能是消极的。但政治风险主要是指那些不利的政治事件发生的可能性。

政治风险按照其涉及的范围可以分为宏观政治风险和微观政治风险。宏观政治风险, 也可以称为特定国家风险, 这类政治风险一旦发生, 会影响到东道国几乎所有的外国企业, 不论它们的组织形式如何。比如在古巴和阿尔及利亚等国曾发生过没收外国资本的事件, 不管哪个国家的跨国公司都受到了冲击。微观政治风险, 也可以称为特定企业风险, 微观政治风险只对某一行业、企业或项目产生影响, 这类风险往往和东道国某项具体的政策、法规的变动联系在一起。比如, 出于国家安全和发展的考虑, 东道国要求通讯企业国有化时, 该领域的外国企业就会首当其

冲受损, 而其他企业则可能不受影响。从风险发生的方式来看, 政治风险又可以分为间断性风险和持续性风险。前者带有突发性, 通常是因为东道国政府发生根本的变更或突发性事件的出现而引起的, 破坏性较大, 而且难以预测。后者通常是在东道国没有政治剧变的情况下发生的, 多数起因于东道国政府政策的调整, 有一个渐进的过程, 比较容易预测。

企业进行跨国经营和海外投资所面临的政治风险主要来自于企业与东道国在目标上存在冲突, 以及东道国政府的有关法规与企业经营上的冲突。政治风险不仅仅发生在第三世界国家或政治不稳定的国家, 实际上, 高度工业化国家同样存在政治风险。比如法国政府制定政策, 防止美国公司在法国的计算机、电子和其他与国防有关的产业中占支配地位; 美国也制定了有关法规限制外国企业对美国银行及民航业的投资。因此, 在跨国经营过程中, 政治风险是广泛存在的, 能否准确、科学地预测并运用多种技术和经济手段来减少、分散和转移政治风险, 是直接关系到企业跨国经营和海外直接投资成败的一个重要因素。

二、政治风险的表现形式

政治风险的表现形式是多方面的,按照风险后果的轻重程度,可以将政治风险的表现形式划分为六类。

1. 非歧视性干预。非歧视性干预是指东道国政府为了实现既定的经济社会发展目标,而采取干预措施控制在本国的外国企业。这类干预措施通常比较温和,对各类外国企业和东道国国内企业有着同等的影响,并不特别针对外国企业。比如,规定企业的最高管理职位和董事会的成员必须由本国担任;设置有利于东道国税收的转移定价规则;要求企业必须建设某些社会公共设施;出口行业在国内的销售必须按照规定价格进行;产品达到一定国产化率等等。

2. 歧视性干预。这类干预措施体现在它给予本国企业某些特权和优惠政策,目的通常是出于保护较弱的本国厂商免遭在当地经营的外国企业的竞争。例如,仅允许以合资企业的形式从事投资,而且合资企业中外国投资者所占比重不得超过规定的限度;对外国企业征收附加税和附加的公共产品使用费或其他无形费用;在法律上歧视外国企业,制定针对外国企业的某些法律,比如特别污染法、特别劳工法等;公开或半公开地支持国民对外国企业的抵制活动或鼓励外国企业的工人罢工;要求外国企业必须通过东道国政府有关机构招收员工并按照高于本地企业的标准发放工资等。这类干预的程度明显高于非区别性干预。

3. 歧视性惩罚。指东道国采取强烈的干预措施使跨国公司在该国的分支机构处于无法盈利的状态。例如,有的东道国政府采用“爬行式征用”(creeping expropriation),限制外国企业利润汇出、资本抽回或要求外国企业将被冻结的资金在当地投资;征收高额税收或其他费用使在本国的外国企业无利可图;宣称前届政府领导人签订了不公平的特许协议而拒不执行协议,从而给跨国公司带来损失,或要求外国企业赔偿前届政府向它们提供的不平等特权;有意拖欠合资款项资金到位时间,延误工期等等。

4. 剥夺财产。剥夺财产是指东道国对外国企业

的资产实行国有化或征用,是最严重的干预形式。按照国际法,征用是主权国家的正当权力,但它必须以公平的市场价格、可自由兑换的货币对外国投资者进行补偿。然而充分、有效和及时的补偿通常是可能实现的。根据以往经验,易遭受征用或国有化的企业一般具有以下几个特点:规模庞大;拥有一般技术;垂直一体化程度不高;一般分布在采矿业、银行业、保险业、初级制造业。^[1]比如,1969年,玻利维亚接管了美国海湾石油公司(Gulf Oil)和美国钢铁公司在本国的子公司;1971年,智利政府接管了所有外国人拥有的铜矿,其中包括美国肯尼科特铜公司(Kennecott)、安纳康达铜公司(Anaconda)、赛罗德帕斯科公司(Cerro)在智利的子公司,同时还没收了其他一些公司,其中包括美国的福特汽车公司、国际电话电报公司、杜邦公司和拉尔斯顿-卢林公司(Ralston-Rurine)在那里的子公司。

5. 财产毁损。这是由于东道国发生内战、边境战争、骚乱,以及与政治因素有关的恐怖事件所造成的。这类事件带有突发性,其所带来的破坏也会涉及到多个外国企业。外国企业因为战事或骚乱等所蒙受的经济损失,一般无法得到补偿。即使跨国公司事先投保战乱险,能从保险公司得到补偿,也只能得到直接经济损失(财产破坏)的部分补偿,而企业在生产经营活动中因遭受打击所发生的损失等间接经济损失则无从得到补偿。比如1999年8月2日,我国天客隆超市在莫斯科开业,11月车臣战争爆发,从北京至莫斯科上万公里铁路线路被阻断,所有铁路都在调运军用物资,致使超市断货,造成极大的经济损失。

6. 人员伤亡或人身安全失去保障。战事、骚乱等有可能使得跨国经营企业发生人员伤亡事件。同时,在东道国政治动乱时期,外国公司和管理人员往往是与执政者对立的政治派别的诱人目标。比如,在20世纪70年代就曾发生暴力集团绑架外国董事的浪潮。在阿根廷,当时游击队至少绑架了外国企业的6个经理,勒索了大笔赎金。^[1]事实上,绑架外国公司高级人员的事件在墨西哥、委内瑞拉、哥伦比亚等国都曾发生过。

三、政治风险的管理对策

企业进行跨国经营和海外投资,必须对政治风

险进行分析,并采取适当的措施,建立一个成熟的政治风险规避体系,尽量避免或减轻政治风险所带来的不利影响。一个成熟的政治风险规避体系,仅仅停留在投资前的可行性研究阶段还远远不够,企业进行跨国经营时必须建立一套包括投资前、经营中和风险发生后三位一体的政治风险立体规避体系,具体包括对外直接投资前的预防性策略、经营过程中的分散性策略以及风险发生后的缓解性策略。

(一) 预防性策略

在投资前,政治风险一旦确定,企业应该采取回避、保险、特许协定等预防性策略,尽量避免或减轻政治风险所带来的不利影响。

1. 回避。进行政治风险管理的最简单办法就是回避风险。当东道国的政治前景不确定时,企业放弃原定投资计划是十分自然的。但是,无论在哪个国家投资都会面临着某种程度的政治风险,所以,完全回避风险是不可能的。问题的关键在于,企业愿意容忍何种程度的政治风险以及希望获得多大的投资收益用于抵补风险。一个国家的政治风险大,并不意味着该国就没有投资价值,高风险往往伴随着高收益,放弃去政治不稳定国家的投资,往往等于放弃可望得到的潜在的高投资收益,同时也放弃了控制政治风险的任何努力。而且,企业经营本身就是承担风险,如果这些风险可以识别,只要通过理智的控制风险,就可以得到相应的补偿。比如,百事可乐公司在政局动荡的俄罗斯仍然获得了满意的投资收益。^[2]

2 投保政治风险。投保政治风险是一种比较积极的预防性策略。在具有政治风险的领域中,通过对各种资产进行投保,企业可以将政治风险转嫁给保险机构,从而可以集中精力管理其经营业务而不必顾及政治风险。目前,许多发达国家都建立了政治风险承保机构,对本国公司的各种海外资产提供政治风险保险服务。比如美国建立了海外私人投资公司(OPIC),为美国投资者在海外的投资,特别是在非发达国家的投资提供政治风险保险服务;我国中保财产保险公司和中国进出口银行也已经开设了海外投资政治风险保险业务。另外,日本、英国、德国、法国、澳大利亚、瑞士、比利时等国,也都建立了政治风险承保机构,对本国企业和部分国家的国际投资者承担政治风险保险业务。政治风险的险种一般包括禁止货币兑换险、征用险、战乱险、营业中断险等四

种基本类型,保险额一般在投资额的90%以内。

3 签订特许协定。企业在进行海外投资之前,可以通过谈判和东道国达成“特许协定”(concession agreement),在协定中列明企业在东道国当地经营将享受的各种政策及应该遵守的规则,比如:允许股利、特许权使用费和管理费的自由汇出;允许原材料和部件的当地采购;允许企业进入东道国金融市场融资;允许雇用外籍管理人员和工作人员;明确发生争议时应援引的仲裁法及仲裁地点等。尽管这些协定在很多发展中国家常常因为政权的更替被终止,但它毕竟可以为企业的跨国经营活动提供某种法律保证。

4 控制市场或原材料供给。如果位于东道国当地子公司的产品市场和原材料供给主要依靠其母公司或其他兄弟子公司,就可以增加东道国征用或国有化的成本,增加东道国政府的征用难度,从而迫使东道国维持与跨国公司的合作,达到分散政治风险的目的。比如克莱斯勒严密控制着汽车关键部件的供应,仅把50%的非关键部件放在秘鲁生产,其余重要部件包括引擎、传动轴、车身钢板以及许多配件由设在阿根廷、巴西和底特律的子公司分工制造。另外,美国联合果品公司在拉美许多国家设有其香蕉水果的生产基地,但是却将出口香蕉水果所必须的冷藏船从其生产基地分离出来,控制在公司手中,如果东道国没收其生产基地,也就失去了运输工具和分销渠道,使其没收得不偿失,从而达到了分散政治风险的目的。

5 限制技术转移。一旦企业拥有先进的技术、独特的生产工艺和技术诀窍,并保持一种垄断地位,就能立于不败之地。为此,企业在跨国经营时可以将研究和开发设施、专利技术的使用留在母国,即使海外的子公司被征用或国有化,发展也就失去了后劲,难以为继,就可以在一定程度上降低政治风险所带来的损失。比如全球的可口可乐子公司的业务主要是装瓶和销售,而可口可乐的关键配方——浓缩液的研究开发和生产则完全由美国的母公司控制,100多年来,可口可乐的技术诀窍从没有因为海外投资的政治风险而泄漏。

6 多元化融资。进行融资决策时,通过多元化融资主体参与子公司的生存与发展,可以加大东道国征用或国有化的难度,从而达到分散政治风险的目的。

的。企业可以在东道国当地举债,将子公司的债务和东道国当地金融机构的利益捆在一起,这样一方面能够减少跨国公司资金的投入,当被国有化或征用时,可以把政治风险转嫁给东道国金融机构,另一方面也可以降低外汇风险。另外,在组建海外子公司时,也可以邀请国际银团、外国银行、大型财务公司入股,形成子公司多元融资主体的资本结构。由于这些融资主体代表了国家或集团的利益,加之本身的一定影响力,使东道国在考虑征用时,不得不考虑多元利益主体的因素。

7. 举办合资企业。为了避免国际投资中单个企业承担过大的政治风险,企业可以设法和其他投资者在东道国对某一项目合资经营,举办合资企业。目前,合资企业已经成为许多跨国公司,比如美国、日本、欧洲各国对外投资的主要方式。由于这种方式可以提高东道国技术、管理能力并弥补资金上的不足,扩大就业,带动经济发展,所以东道国大都愿意接受。另外,与东道国当地的所有者分享所有权,可以使得当地人和企业的利益结合在一起,往往能够降低被征用或国有化的风险,因为东道国政府顾及到本国的利益从而不会滥施权力。因此,许多原先采用独资经营的企业,在政治风险高涨之前,也逐步转向合资。

(二) 分散性策略

企业一旦进入东道国进行投资之后,它对政治风险的防范和抵御能力就会降低,但是仍然可以采用以下的分散性策略,来尽量避免或减轻政治风险所带来的损失。

1. 有计划撤资。企业在海外投资之后,如果政治风险明显加大,严重威胁到海外子公司在东道国的生存时,就可以从该东道国全面撤出投资。比如,可以在一定时期内向当地的投资者或合资一方转让全部或部分股权,以便减少风险资产。但是能否得到满意的转让价格很难确定。特别是在转让谈判过程中受到征用或国有化威胁时,往往很难达到满意的转让价格。

2. 改变征用的成本效益比。如果东道国政府的征用行为目标是理性的,那么只有征用后的经济效益大于所付出的成本时,东道国才会采用征用策略,因此企业可以通过提高征用成本,来预防征用。比如企业可以通过控制产品出口市场、运输路线、技术

商标等来提高东道国征用的成本效益比。

3. 发展当地的利益相关者。如果东道国当地的个人或者团体对子公司能否继续作为企业一部分存在产生了利害关系,则可以切实削弱被征用的风险。比如与当地企业合伙经营可以得到一定程度的保护。另外,向东道国当地的金融机构举债也会削弱征用风险,因为金融机构考虑到子公司的现金流量和债务清偿能力,可能会对东道国的征用施加压力。

4. 适应性调整。适应性调整指不试图控制潜在的征用,而是把征用看成是不可避免的,同时一旦发生征用,便可以改用特许(证)协议(licensing agreement)和管理合同(management contract)等方式来从原投资中继续获利。例如,一些产油国对产油业实行国有化后,仍与外国公司签订管理合同,从而使跨国公司可以继续开采、提炼和销售活动。

(三) 缓解性策略

虽然企业可以采取预防性策略和分散性策略来预防或降低跨国经营中的政治风险,但由于风险是一种客观存在,所以完全杜绝政治风险是不可能的。如果政治风险已经发生,企业可运用以下的缓解性策略来尽量避免或减少政治风险所带来的损失。

1. 理性谈判。一旦得到子公司即将被政府征用或国有化的消息,企业就应该立即同政府进行联系展开谈判,使其认识到征用是一个错误的政策,从而放弃征用而和企业继续保持原来的合约。企业可以引证其将继续为东道国提供的种种未来经济利益,或征用后将给东道国带来的严重后果。当然,东道国政府也有可能已经对征用的利弊得失做过分析,并认为结果是可以接受的。在这种情况下,企业再做说服工作也不会奏效。只有在东道国政府将征用作为取得公司让步的谈判手段时,此种策略才可能生效。

2. 施加压力。在确实无法保住子公司产权的时候,企业就要试着集结自己能够调动和运用的各种力量来对东道国政府施加压力,以解决企业面临的政治风险。比如可以争取反对征用的政治团体的支持、母国政府的支持等。另外还可以采取一些经济措施,比如切断关键部件的供应、撤回主要的管理技能和技术等向东道国政府施加压力。

3. 寻求法律保护。在东道国政府正式启用征用或国有化政策时,企业就可以寻求法律的保护,以期获得赔偿。法律的保护途径可能来自东道国、母国和

国际机构。当东道国的司法系统独立而且执行公正原则时,在 东道国申请法律仲裁的速度最快,成本最低。如果在 东道国无法得到合理解决,企业可以在一定条件下寻求母国法律保护,比如当霍梅尼领导的伊朗没收了美国在该国的公司时,美国法院决议没收伊朗在美国的资产,以此作为报复。^[3]另外,企业也可以向国际仲裁法院起诉,比如巴黎的国际商会仲裁院、瑞典斯德哥尔摩高等仲裁院、华盛顿解决投资争端国际中心等都可以为企业跨国经营提供调解和有约束力的仲裁。

4 放弃保持产权努力。当前面三种对策无效时,

企业只好放弃继续持有产权的努力,力争获得较高的补偿以及通过许可证协议或管理合同等方式继续从被征用的企业中获利。由于东道国经营资源方面的匮乏,可能还需要与企业签订管理合同。如委内瑞拉政府征用外国的石油公司后,同征用对象签订管理合同,合同规定由公司在原地继续勘探、钻井、炼油和销售。实践表明,所有权的放弃并不等于盈利机会的丧失,交出股权同样能够获利,关键是财产创造现金流量的能力。因此,当以上办法均不能有效地解决争端时,企业可以考虑放弃资产所有权,换取与东道国政府签订管理合同。

参考文献:

- [1] 杨德新 跨国经营与跨国公司[M]. 北京: 中国统计出版社, 1996
- [2] 梁经锐, 韦恒鹏 对外直接投资中的政治风险及其防范[J]. 大经贸, 2000, (7): 32~ 33
- [3] 何 娣 海外投资面临的 政治风险及其防范[J]. 经济问题探索, 2001, (3): 83~ 85

Political Risk and Management Strategies in Multinational Operation

TAN Qingmei

(College of Management, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: Political risk is very important to multinational corporations in the multinational operation and investment. By discussing the forms of political risk particularly, the management strategies of political risk to avoid the disadvantage of political risk are put forward, such as, prevention strategies before investment, decentralization strategies in operation and mitigation strategies after the political risk.

Key words: multinational operation; political risk; prevention strategies; decentralization strategies; mitigation strategies