

美国国防领域对外商直接投资的 产业战略探微及其启示

李作战

(广东商学院 工商管理学院, 广东 广州 510320)

摘要:引进外资是各国经济建设中的一个重要环节。对外资的规范和监管,尤其是对涉及到国家产业安全战略等重要领域的外资监管,更不容忽视。文章对美国开放的产业投资政策的由来和演变进行了梳理,在探析美国竞争性产业的产业投资政策的基础上,分别从美国国防工业安全纲领、外商投资调查法以及备案管理和行业管理相结合的三大调控指导框架层面,解构了美国国防领域对外商直接投资的产业安全战略及其监管模式。文章同时剖析了与我国产业安全战略相关的外商投资政策问题,对我国的经济安全和产业安全政策及其监管体系提出了5个方面的建议。

关键词:外商直接投资;产业安全;外资监管;国防领域

中图分类号:F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2009)06-0105-07

美国是世界上军工产业对外商开放的为数不多的几个国家之一,同时它对外资的监督、管理体系也相当的成熟和完善,对关系到本国国家安全利益的产业诸如国防领域的外商直接投资,有着特殊的限制^[1]。美国在产业安全战略方面的一些经验和做法,对外资监管制度不太完善的中国而言,具有现实指导和政策启示意义。

一、美国开放的产业投资政策的由来和演变

在美国经济和社会发展历程中,来自国外的投资资金起到了举足轻重的作用,如1803年Louisiana州的购买,19世纪50年代全国范围内铁路网的铺设,以及19世纪中叶的快速工业化的完成,都与“外资”有着密不可分的联系。正是意识到外资对本国经济所起到的重要促进作用,美国才在“对外资的分配和使用方面,最有效的办法是由市场去自行决定”的理论基础上,正式确立了它在国际投资方面的产业政策——“open door”。对在其境内的外国投资者来说,没有特殊的激励机制,一般说

来也不存在特殊的障碍,在美的外国投资者大体上享受与其本国投资者一样的待遇。

而境外外资实体之所以认为美国是一个令人满意的投资场所,主要有以下几个原因:首先,它有更为稳定的经济体系和政治体系,而且政府对经济的干预远远少于其它工业化国家。其次,它拥有最大的消费市场。共同的语言,完善的交通及通讯设施为投资者提供了相当多的进一步发展及获利的机会。第三,通过参与美国市场,外国投资者能够获得其先进的技术、管理经验和营销技巧。美国还拥有其它国家所不具备的大量的原材料和丰富的自然资源。对这些先进技术及自然资源的享有,使外国公司的生产力和生产效率都得到了提高。最后,当前的经济状况对外商投资也颇具吸引力,因为相对于外国货币,特别是欧元和人民币,美元的贬值使得以其它国家的货币在美国的投资变得更为便宜。

外国投资者不仅仅是“开放政策”的获益者,美国本身也许是最大的赢家。“开放政策”刺激了私人公司数量的增长,拓展和丰富了国家的经济组

* 收稿日期:2008-10-20

作者简介:李作战(1971-),男,湖北荆州人,管理学博士,广东商学院工商管理学院,副教授,主要研究产业经济和组织战略。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“跨国公司并购中国企业的动向与国家经济安全研究”(06AJL002),项目负责人:王耀中。

成。不断增加的外商投资使其获得了经济稳定增长所需要的大量资金。如果这些资金要通过其国内渠道获得,这无疑会大大增加资金的成本和风险。而且外资公司在诸如提供就业机会、税收、质优价廉的商品和高质量服务方面,同其国内公司一样为美国经济做出了贡献,并且还呈现出多元化的格局。最后,外资实体虽然得益于美国的先进技术和资源,但同样地它们也创造了新技术、新方法,而这些新技术、新方法也促使美国公司提高了他们自己的生产效率、生产力和竞争力。

为了保持其“开放的投资政策”以及提供给外国投资者一个他们所愿意接受的投资环境,美国也努力减少了其本国公民对外投资的限制。投资壁垒的减少增强了美国公司对外投资的能力,美国的产业资本的投资遍及了世界各地。反过来,这又促使美国的贸易进口国有足够的力量购买美国生产的产品,用以偿还债务。总的说来,“开放的投资政策”使所有的参与人都成为了获益者。

尽管美国一向奉行对外资开放、自由的政策,但仍允许政府当局对外资进行限制和管理。美国宪法授权联邦政府可根据外国商业条款、商品供应情况、国家防御状况对外国投资进行必要的管理^[2]。

针对美国经济增长与外国投资膨胀,美国政府制定了一整套对外资的管理约束和监督机制,其目的在于保护国家产业安全的同时促进外资的大量引进。外国投资者要想在一家美国公司获多数股权,必须与国内的投资者一样遵守同样的法律、法规。除了规范外国投资者一般性行为的法律外,美国政府还对其关乎国家安全及国计民生的产业的投资采取了特殊的限制^[3]。

二、美国关于竞争性产业的产业投资政策法规探微

(一)《反垄断法》

外国投资者要进入美国市场,或者通过收购已存在的美国企业增加自己的市场份额,都必须遵守联邦反垄断法,该法禁止会减弱或是破坏自由竞争的不合理、不公平的经济力量的聚集行为^[4]。

《克莱顿法案》第7项明确规定,防止(外国投资者)实施在结果上会实质性减弱竞争或是试图垄断的兼并及控权行为,不管此种行为是个人行为还是集体行为。《谢尔曼法》的第一、二部分也有类似规定,外国投资者的控权、兼并、合资经营等行为,凡是限制商业自由或非法试图区域垄断的,一律禁

止。《联邦贸易委员会法案》第5部分明确规定,禁止国内公司或外资所有公司的不公平的竞争行为。^[5]

外国投资者超过一定数额的资产的获取,必须通知联邦贸易委员会以得到对交易的批准。联邦贸易委员会需要在法定的时间内完成对交易事项的调查,并保证获得申请的交易事项不违反《反垄断法》的规定。《反垄断法》的实行对于本国公民所属公司和外资公司之间并没有本质的不同。因此外国投资者对任何以违反《反垄断法》为根据的质疑都可以进行抗辩。对于外国投资者和本国投资者,反垄断法的适用标准是一样的。

(二)《证券法》

外国公司计划在美国市场发行股票、债券或要得到一家美国控股的公司的控股权,必须要遵守代理的相关制度,同时要按1933年的《证券法》与1934年的《证券交易法》的规定披露相关信息。这些法律的立法目的是:要求外资公司必须披露所有权所占份额,有效防止欺诈和对股票价格的操纵,促进信息的全面公开,保证市场的有序。

20世纪70年代美国国会通过立法进一步拓宽了投资披露范围,这不仅使得商务部、财政部能够对在美国的外国投资进行更为有效的监督、管理,同时也不会对投资起到不必要的限制的作用。^[6]国会为了得到更多的外国投资者信息,采取了两个方法:1、适用1976年的《国际投资调查法》(IISA),该法授权美国总统有权得到关于外国直接投资和间接投资的统计报告。因此,行政规则第11.961条授权商务部、财政部分别对外国直接投资和间接投资行使监管权,并且每隔五年要把结果上报一次。2、国会1977年通过并颁布了国内外投资新增信息披露法案,该法案对1934年《证券交易法》进行了修订,要求1934年法案13部分第一条规定的,占任何股份5%以上的外商必须披露更完整的信息,包括居住地、国籍、获利股票的性质。

三、美国国防领域对外商直接投资的产业安全战略解构及监管模式

美国国防业是美国对外资进入有所限制的几个有关国家安全产业中的一个。让外国投资者有机会获得国家安全隐患,有能力控制国防产品的生产,这种危险远远大于了对产业的外商投资不加限制所带来的利益。尽管国会没有正式通过对外商投资国防业任何的限制性法律,政府机构却制定了关于此类投资的指导框架。^[7]这个指导框架,对外

商在国防业的投资创设了非常灵活的评判和限制标准。

(一) 国防工业安全纲领

《国防工业安全纲领》(以下简称为《纲领》) 1965 年生效,它设立了授予外国投资者在国防工业投资安全通行证的一系列原则。通过行政命令,艾森豪威尔总统授权国防部长颁布法规,保护被指定为机密的国防工业部门,并对国家安全资讯提供防范措施。国防调查机构是设置于国防部中专门协调和实施“安全纲领”的机构。

《工业安全法规》、《工业安全操作手册》都是《纲领》的具体化。《工业安全法规》设置了最基本的政策,程序规则,《工业安全操作手册》对统一的安全操作细节问题做出了规定。所有可以获得有关国家安全资讯的缔约人都必须对《操作手册》予以遵守。凡是涉及到可能有机会获得这些重要资讯的任何一项合同都必须包含一项安全协定条款,此条款约束缔约人必须对《操作手册》中的各项规定予以遵从^[8]。

《安全纲领》的主要战略考虑是:任何缔约者都不可以得到被划分为机密的资讯资料,除非它被授予了相应的安全通行证,才可以得到与这个证书级别相适应的资讯。^①而且,子公司在其母公司没有获得更高一级别的安全通行证时,是无权获得其母公司所掌握的资讯的。《纲领》规定安全通行证只能被授予美国公民所开设公司,任何有可能被外国人获得公司所有权,为外国人控制和影响(foreign ownership control and influence,以下简称 FOCD)的公司都无资格获此证书。然而发现存在有 FOCI 的公司并不一定都被禁止给予安全通行证,因为《纲领》确定了几种可以消除或减少 FOCI 危险的方法。

外国人在美国国防工业投资的最大障碍是:要通过 FOCI 的测试这道门槛。对于到底什么情况才构成 FOCI,并没有一套规范的测定标准,不同案件对 FOCI 的测定会有所不一样^[9]。从根本上说,FOCI 的测定是一项主观评价,国防调查机构拥有相当的自由裁量权。

是否存在 FOCI 主要考虑以下几点:外国人持有公司股票 5%,外国人在公司中占据公司管理、

领导、行政职位的程度;外国人持有的利润分红超过公司全部所得 10%;任何可以证明外资有可能控制或影响公司的管理、运作,从而有可能获取敏感信息的证据。这些宽泛的标准使国防调查机构在决定一个公司的 FOCI 时,具有相当大的自由空间。

对于 FOCI 企业,法律规定了 5 种能够获取安全通行证书的办法:

第一,安全通行证书可以给予外国投资者控制的公司,但该外国投资者的所属国必须与美国签订有互惠的工业安全协议。位于缔约国境内的,被其它国家所控制的企业,公司除外。目前,美国同英国、加拿大、德国签有这种互惠协议。基于互惠安全协议,FOCI 公司获得安全证书,该外国公司政府必须为这个公司提供相关保证,并且该公司对于签约政府所签协议之外的保密事项及资讯则是不可能涉足的^[10]。

第二,FOCI 公司可以通过执行董事会决议,来弱化外商所有的影响。决议必须确定公司的外国股票持有者,他们的代表和他们对所有权的拥有程度,并保证在履行含有机密资讯的合同时,他们及他们的代表不能有渠道得到公司的有关被划为保密的资讯,也不能提供给他们任何足以使他们影响公司政策、营运的行政的职位。公司主席和主要行政管理人员必须是美国公民,且美国公民持有公司控股权。

第三,对于外资控股或外商对管理部门持有控制权的公司,必须设立信任投票契约。该契约把外国投资者的合法股票所有权转移给受托人,使来自外界的影响被完全隔离。受托人必须是经国防调查机构同意的美国公民,与公司或投资者不存在任何先前的联系,必需具有可以接近秘密资讯的安全证书。^②受托人对企业拥有绝对的经营决策权(因为持有多数股权),并要保证持有股票的外国人,与可能的资讯做到完全隔离,他们除了有获取利润的资格外,不具有任何其它的资格。

第四,与持小部分股权的外国人完全隔离的美国公司。FOCI 公司持有小部分股权的外国人,通过不可撤销的代理协议的鉴定,把他们在股票上的投票权让与代理人。虽然代理协议与信任投票契

^① 美国国防部《工业安全操作手册》中 2-101 条目(DEPARTMENT OF DEFENSE, DIRECTIVE 5220, 22-R, § 2-101)对《国防工业安全纲领》作了进一步的阐释和强调,只有相应的安全通行证书才可有相适应的资讯。

^② 美国国防部《工业安全操作手册》中 2-203 条目(DEPARTMENT OF DEFENSE, DIRECTIVE 5220, § 2-203)规定设立信任投票契约制度,受托人必须是经得到安全认可的美国公民,且必需具有可以接近秘密资讯的安全证书。

约在条件及要求方面极为相似,但外国投资者在授予代理人经营管理权时,并不丧失其对股票的合法的所有权。

最后,当外国投资者赢得合资公司的控股权、管理经营权,但又不愿意放弃这些权力时,公司、投资者、国防部三方可适用《专门安全协议》以减少FOCI。此协议仅仅适用于:(1)该外国投资者国籍所属国与美国正式签署了互惠安全协议,所有具有安全通行证书的员工都必须为美国公民,该公司可以获得不能超过最高机密级别的安全证书。^① (2)该外国投资者的国家与美国签署了双边安全协议,所有有安全通行证书的员工都为美国公民,公司可以获得级别处于机密一级的安全通行证。^②

(二)美国的外商投资委员会

当外商的投资数量在20世纪70年代不断快速攀升时,国会与政府机构两者都开始重新审视外商投资政策。这直接导致了1974年《外商投资调查法》的出台^[11]。该法对传统的投资开放政策没有作任何修改,但却成为1977年信息披露范围的扩大提供了法律根据。

根据《外商投资调查法》所得的结论:外商投资在美国并没有受到充分、有效的监控,福特总统因此而创立了美国外商投资委员会(Committee of Foreign Investment of United States 以下简称CFIUS),其委员组成有来自各方面的代表,如政府、财政部、商务部、美国商务代表、议会的经济顾问。CFIUS旨在对外商在美的直接或间接投资进行监管,并协调美国在这些投资上的政策。它可以就外国政府在美国的重要投资与其进行磋商,也可以对被认为与美国国家利益有牵连的任何私人投资实行审查。

CFIUS的一项最基本的权力是随意审查,但它没有权力去实施任何一项法律和法规。它对被提起的外商投资的影响进行评估,并推荐方法去适用相关的法律,以除去对国家安全所构成的威胁。

当CFIUS认为一项外国政府的投资行为威胁到美国国家利益时,它可以凭借美国政府与投资国政府之间的直接磋商来解决问题。1975年美国要求所有外国政府在进行任何投资行为之前,要与CFIUS先行进行磋商。

甚至在一个外国的私人投资的事件中,CFIUS也相信美国政府的强硬的负反应也会使一项正在进行的交易事项倾向于流产。如果不是这样,CFIUS就会建议,对于可能弱化竞争或形成垄断的商务交易,启动《反垄断法》予以规制。对于外国投资人可能获得被保护的技术资讯问题,CFIUS就会建议启动《国防工业安全纲领》去孤立外国的影响,撤回已颁发的安全通行证。最后,当CFIUS认为存在对国家安全特别的威胁时,它可以建议总统,根据《紧急时经济权力法》(IEFPA),阻止外国公司对本国公司的兼并,强迫性剥夺外国人在美国公司的财产。

作为一个监管机构,CFIUS尽管缺少直接的执行权力,但它作为一个政策协调机构,对限制和禁止与美国国家安全利益相违背的产业投资方面提供了机制保障^[12]。

(三)备案管理和行业管理相结合

1976年《国际投资调查法》授权总统至少每隔5年进行一次外资的综合水准基点调查;并规定外商每获得一家美国机构10%以上的股权需在购入股权的45天内呈送备案报告。1988年《综合贸易及竞争法》授权总统有权直接禁止外国人有损于美国安全的合并美国企业的交易,并禁止未备案外商收买美国企业。1990年又公布了类似的规定外资交易行为的《预算调整法案》。针对跨国公司采取母子公司间的转移价格来实现其在全球范围内的利润最大化,美国财政部1968年颁布了国际定价管制办法,要求跨国公司在内部交易中应按市场供求,以“独立竞价原则”计算的“局外价格”进行,并及时备案报告,否则可以增加纳税额^[13]。

对于一些类似国防业的特殊行业,美国对外资也设置了不同的限制,比如:^[14]

(1)通讯业。1934年修订的《联邦通讯法》规定,广播及其公共设施等行业由联邦通讯委员会统一管理,对外国人(包括外国政府、外国公司)所有或控制的公司(指该公司的董事或主要负责人是外国人;或公司股份的20%以上为外国人所有;或被另一个其股份25%以上为外国人所有的公司所控制的一个公司)拒绝发给许可证。

(2)交通运输业。包括航空业、沿海和内河航

^① DEPARTMENT OF DEFENSE, DIRECTIVE 5220.22-M, § 3(c1).“最高机密”属于安全级别分类中的最高一级,属于这一级别的资讯在没有政府允许的情况下被泄露,将会给国家安全带来“异常大的损害”。

^② DEPARTMENT OF DEFENSE, DIRECTIVE 5220.22-R, § 2-202(e) (3).“机密”是属于安全级别分类中的第二级,属于这一级别的资讯在没有得到允许的情况下被泄露,将会给国家安全带来“损害”。

运业。具体事项由 1958 年《联邦航空运输法》和 1920 年的《海商法》中规定。

(3) 能源业。制定《原子能法》是为了防止对国防、公共安全或健康产生的危害。

(4) 银行业。外资进入须先得到联邦储备局的批准,并不得从事公司股票买卖活动。并禁止在选定地区(州)以外设立新分行和办理存款的机构,并有义务向联储交存款保证金。

四、对我国产业安全战略和产业安全监管模式的启示

进入 21 世纪以来,我国的产业安全现状并不令人乐观。按照国际上通行的对外依存度计算方法,以进出口总值占该年 GDP 的比值而得出的我国对外依存度,已经超过了 50%,大大高于一个大国正常应有的水平^[15]。与此同时,随着外商投资的快速增长和外资并购节奏加快,外资在我国主要产业中所占比重已经相当高,足以威胁到我国民族产业的控制地位。据一份权威研究报告分析,在中国 28 个主要产业中,外资在 21 个产业中拥有多数资产控制权。^[16]截至 2008 年 12 月底,中国累计吸收外商直接投资超过 9000 亿美元,来华投资的国家 and 地区接近 200 个,全球 500 强企业已有 480 多家来华投资兴业^[17]。

(一) 我国与产业安全相关的外商投资法规的现状 & 问题

1. 当前调整我国引入外资这一领域的法律规范都规定在《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国外资企业法实施细则》、《中外合作经营企业法》、《中外合作经营企业法实施细则》等几部法规中。这些法规都是在改革开放的过程中制定的,目的是利用外资发展我国经济^[18]。同时,为了防止外资对国内企业的冲击,保持对外资的控制,严防外商控制国家经济命脉,就设立了严格的外资审批制度,做到层层把关、严密防范。《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》第八条规定“设立外资企业的申请,由对外经济贸易部审查批准后,发给批准证书,设立外资企业的申请属于下列情形的,国务院授权省、自治区、直辖市和计划单列市、经济特区人民政府审查批准后发给批准证书:

(1) 投资总额在国务院规定的投资审批权限内的;

(2) 不需要国家调拨原材料、不影响能源、交通运输、外资出口配额等全面综合平衡的。”

纵观我国的外资法,我们发现对于涉及国家产

业安全领域(包括国防工业领域)的外国投资,它所主要依靠的不是法律、法规去规范和管理,而是凭借外资审批机关的审批去予以把关。对于涉及一般领域投资的法律规范《反垄断法》已于 2007 年 8 月的全国十届人大常委会第 29 次会议通过,其第三十一条规定“对外资并购境内企业或者以其他方式参与经营者集中,涉及国家安全的,除依照本法规定进行经营者集中审查外,还应当按照国家有关规定进行国家安全审查”,但缺乏实施细则或具体执行标准。同时,我国目前还没有像美国类似《国防工业安全纲领》、《工业安全法规》等专门保护国防工业安全利益的法规。

2. 由于外资审批更多考量的是维护国家整体利益,甚至有时以牺牲局部利益为代价,所以像澳大利亚、加拿大等国家,实行单一审批制,即仅设立一个集审批权于一身“外资局”,统领审批事物。我国实行的分级审批制,不仅对外经贸部门有审批权,各个地方政府机构也同时具有一定的审批权,这就出现了一个问题:由于法律对外资审批的责任规定过于模糊,也由于地方官员往往是由上级指派,他们更注重的是上级机关对其政绩的评估,往往容易致使审批权被滥用。在新一轮的外商直接投资实施“生态侵略”战略背景下,我国部分地区外资引入所带来的环境污染问题就是典型例证。根据《中国环境经济核算 2004》绿皮书,2004 年全国因环境污染造成的经济损失为 5118 亿元,占 GDP 的比例为 3.05%^[19]。

基于以上分析,我们可以看出,我国关于涉及国防工业安全以及其他国家产业安全方面的外商投资政策和立法方面存在着重大缺陷,它所依托的仍是“人治”色彩非常浓厚的行政审批,而不是法规本身。我国加入 WTO 后,根据入世承诺,我们以前完全对外资不开放的领域,如保险、金融、电信、运输、证券都逐年向外资呈开放之势。如果立法再度滞后,那些不顾及国家产业安全的外资审批权的滥用,将会导致十分严重的国家危机后果。

我们之所以要引进外资,是想得到经济发展所需的资金及技术,但那种认为只要外资能够带动经济的发展,不管其采取的是何种形式,不管外资投资到哪个领域都无所谓理论无疑是错误的。以美国为例,其外资政策是“open door”,但是对其重要的工业部门的外商投资却非常谨慎,设置了一系列的法律、法规予以重点保护。我们是发展中国家,在允许外商到我国投资发展经济的同时,尤其应当警惕我们的产业安全利益包括国防工业安全

利益的保护^[20]。2005年10月发生的美国凯雷投资集团出资3.75亿美元收购中国徐工集团85%股权的事件,曾经引起很大争议,一方面说明我们现在已经有了一定的认识,但另一方面也暴露了我国缺乏相应的法律体系。

(二)我国产业安全政策的战略思考和监管建议

1. 产业安全战略思想的确立

规范外资的产业安全战略思想,既要最大限度地促进外资引入,同时也要保护到国家安全利益。引进外资促进发展是一项长期国策,不能因为它具有一些负面效应就予以全面否定,重要的是如何利用法律手段去消除这些负面影响。盲目引进外资而不顾及产业安全,或只顾及产业安全而大肆限制外资的做法,都是不可取的。近年来,外商直接投资几乎已涉足我国所有的产业和部门,包括装备制造业。^① 外资对国内知名的规模企业尤其是龙头企业的并购不断增多,向高规格、系统化发展的战略倾向日益明显。如国内最大的柴油燃油喷射系统厂商无锡威孚、国内唯一的大型收割机厂佳木斯联合收割机厂、中国最大的电机生产商大连电机厂等,纷纷被外资控股并购;美国卡特彼勒并购“山工机械”后,开始谋求并购“厦工”、“潍柴动力”、“上柴”等国内工程机械的骨干企业,反映出其较强的产业整合意图^[21]。

从维护我国产业经济安全出发,国有经济应在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位,决不能让海外资本扼住我国经济的“咽喉”。我国应在涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业中,实行国有经济的完全控制、绝对控制和相对控制。

2. 调整修订与产业安全相关的政策法规,并保持一致性

根据我国国情和国际法制的诸多例外条款以及国际惯例,进一步修订《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》和《外资企业法》,尽快制定《并购法》。在重要行业和领域,对外商独资企业的进入应严格审批,对外商在中外合资、中外合作经营企业中的股权比重应有所限制,对外商并购我国国有大型企业应进行严格审查和控制,对中外合资、合作经营企业中的民族品牌应适度保护。我国

《中外合资经营企业法》第4条第二款规定:“在合营企业的注册资本中,外国合营者的投资比例一般不低于25%。”这与我国入世承诺在相关行业的外资进入,必须采取合资形式,但外方控股最终不得超过50%不相一致。如果此条修订为“关系到国家利益及安全的特殊行业的合资经营,外方控股不得超过50%”则更加准确。

3. 尽快设立《国家安全法规》

根据入世承诺,我们的确要开放一些关系到国计民生的行业。经过审批后的外资可以进入中国,对进入后的外资的管理必须要有法可依。因此要尽快设立《国家安全法规》,并且需要明确:国家安全的标准,违反法规规定标准的后果,应采取的具体措施、程序,以及实施这些措施的有权机构。政府部门可依据《国家安全法规》,建立一套科学的国家产业安全评估指标体系,一旦发现经济运行的参数偏离“标准值”或“接近危险值”时,就及时提出预警,相关产业调控部门可迅速作出应对反应。

4. 建议设立专门的国家经济安全部门,加大监管力度

设立专门的国家经济安全部门,并授权它对任何关系到国家利益及安全的私人投资随意审查权力,它的任务是对被提起的外商投资事件予以评审,并推荐方法去适用相关的法律,以消除对国家安全的威胁。但是为了防止其滥用权力,对合法外资构成不应该有的干涉,法律必须规定其不具有实施任何一项法律和法规的权力。国家经济安全部门站在维护国家产业安全的高度严格把关,包括项目引进阶段的严格评审和项目建成以后的日常监管。

5. 审批责任的进一步细化和可操作性

《指导外商投资方向暂行规定》中的第十四条规定:“审批机关的工作人员滥用职权,徇私舞弊,玩忽职守,越权审批的,给予行政处分;情节严重的,构成犯罪的,依法追究刑事责任。”这一条的规定过于简单,不具有可操作性,我们认为要增加“审批人员不顾国家利益和国防工业安全,滥用审批权”条款的具体惩罚措施,这样有利于国家产业安全战略的实施。今后,我国还要根据实际需要和民族产业的竞争力,不断修订和细化《外商投资产业指导目录》、《反垄断法》和《反不正当竞争法》,使其

^① 本文所指的装备制造业是国民经济行业分类(GB/T4754-2002)中金属制品业(代码34)、通用装备制造业(代码35)、专用设备制造业(代码36)、交通运输设备制造业(代码37)、电气机械及器材制造业(代码39)、仪器仪表及文化、办公用装备制造业(代码41)等6个大类。

更具可操作性,更好地规范和促进国内相关产业的发展,同时保护国家产业经济的安全性和独立性。

参考文献:

- [1] 童志军. 利用外资与国家产业安全——美、日、韩、墨四国的政策及借鉴[J]. 中国软科学,1997(2):43-49.
- [2] 雷家骥. 国家经济安全理论与方法[M]. 北京:清华大学出版社,2002:1-13.
- [3] 曹友生,刘希宋. 美日国防工业产业组织模式比较及借鉴[J]. 中国行政管理,2008(1):108-110.
- [4] Griffith, Federal Antitrust Restriction of Foreign Direct Investment in the U. S[M]// Manual of Foreign Investment in the United States 22 (J, Marans ed, 1984).
- [5] 李海舰. 外资进入与国家经济安全[J]. 中国工业经济,1997(8):36-38.
- [6] Almond & Goldstein, Foreign Direct Investment in the United States; An Overview[M]// TN. C. J. INT'LL & COM. REG. 153, 1982:156.
- [7] 王雁江. 美国国防工业管理体系及特点[J]. 航天工业管理, 2004(5):32-36.
- [8] Swennen. Federal Restriction on Participation by Foreign Investors in Defense and Other Government Contracts[M]// Manual of Foreign Investment in the United States 181 (J. Marans ed 1984).
- [9] Department of Defense, Directive 5220[M]//22-R, § 2-201 (a), National Industry Security Center, NCSC-TG-006, Version 1,28 March 1998.
- [10] Sperling, J. & Kirchner, E.. Economic Security and the Problem of Cooperation in Post-Cold War Europe[J]Review of International Studies. 1998(24)
- [11] Peter J. Burnell. Economic Nationalism in the Third World [M]. Hassocks, England; Harvester Press, 1986.
- [12] 卢晓勇等. 利用外商直接投资与国家经济安全[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2007(7):53-57.
- [13] 李连成,张玉波. FDI对我国产业安全的影响和对策探索[J]. 经济学前沿,2002(12):24-27.
- [14] 张立. 维护我国产业安全的制度变迁模式初探[J]. 天府新论,2002(4):4-9.
- [15] 祝年贵. 利用外资与中国产业安全[J]. 财经科学,2003(5):54-58.
- [16] 尚鸣. 产业安全亟需防火墙[J]. 中国投资,2006(10):16-20.
- [17] 邵春光. 中国产业安全现状及对策[J]. 中国科技投资, 2009(1):56-57.
- [18] 谢莹. 入世后维护我国产业安全的法律措施[J]. 法学杂志,2004(5):54-57.
- [19] 曹秋菊. 外商直接投资与我国生态环境安全问题研究[J]. 财经理论与实践,2007(3):31-35.
- [20] 卢新德. 跨国公司本土化战略与我国产业安全[J]. 世界经济与政治论坛,2004(3):47-49.
- [21] 付保宗. 中国装备制造业产业安全形势及对策[J]. 经济与管理,2009(5):94-96.

责任编辑 张颖超

Foreign Direct Investment: Exploration in U. S. A Defense Industry and Enlightenment for China

LI Zuo-zhan

(College of Management, Guangdong University of Business Studies, Guangzhou 510320, China)

Abstract: Foreign capital plays a very important role in national economic construction. However, monitoring and controlling on foreign capital, especially invested in defense industry, also couldn't be ignored. This paper deconstructs industrial policy and measures aimed to regulate foreign capital in the United States defense area, also explores their legislative backgrounds and headstreams. Meanwhile, great importance is emphasized to be attached to our industrial protection policy, and we must take corresponding legislative measures to industrial security due to the excessive growth of current foreign direct investment. The paper lastly offers preliminary suggestion about our own monitoring and regulating system to foreign capital.

Key words: Foreign Direct Investment; Industrial Safety; Foreign Capital control; Defense Industry