

开栏的话

“知己知彼，百战不殆”。当今世界正面临百年未有之大变局，国际环境错综复杂。要把我们这样一个大党大国治理好，必须具有全球视野、国际眼光、战略思考。在新的一年里，本报与中央党校（国家行政学院）国际战略研究院合作，开辟一个新的专栏“当代世界前沿问题”，与广大读者共享思考的智慧。

外资国家安全审查制度为何是最后一道“防线”

□ 项松林

近来，美国和欧盟分别通过了《外国投资风险审查现代化法案》与《欧盟统一外资安全审查框架建议》，有关“外资国家安全审查与风险”再度成为世人关注的焦点话题之一。同时，伴随经济全球化迅猛发展和深入，准入前国民待遇加负面清单管理模式逐渐成为全球范围内吸引外资的主要方式，以直接或并购为主要手段的跨国投资席卷全球。防止来自开放体系外的重大经济因素与非经济因素对本国国民经济正常运行的干扰破坏，日益成为各国关注的重点，外资国家安全审查制度似乎成为最后一道“防线”，正在多国实践。

分析原因

外资国家安全审查的内涵就是授权相关机构“就外国投资是否危害国家安全作出政治判断”，是东道国为了维护本国经济安全，对本国直接或并购投资的相关外国企业进行国家安全审查，以便做出是否批准的决定，目的就是维护国家主权和经济安全。外延上则要求受管制的行业不仅包括涉及国防机密和军火等传统国防工业，也涉及到包括交通和拦截装置、信息安全系统、密码学部门等。随着客观经济实践的发展，审查领域不断扩大，重点行业、重点基础设施、关键技术逐渐成为关注重点，比如《欧盟统一外资安全审查框架建议》特别强调了核心基础设施和核心技术，前者包括能源、交通、通讯、数据存储、航空和金融基础设施以及敏感设施；后者包括人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空、核电以及可用于军民两用的技术。

或许每个国家都有自由贸易的雄心，也都有不少贸易投资保护主义的

做法。实践上，几乎所有国家都会制定监管资本跨境流动的法律、法规和政策，涉及到外资准入、外资运行、外资退出等众多领域。但这些政策或许还不“彻底”，也大都存在一些“漏洞”。于是，外资国家安全审查制度由此应运而生。同时，与反垄断法等确定性、前置性、单一性规则相比，外资国家安全审查更为灵活，其具有的极大模糊性、自由裁量权、无限制性等特点，决定了审查内容和范围可以更加多元，几乎能适用于本国所认为的一切重要产业并购与投资的各个类型。

发展态势

历史上，外资安全审查制度始于美国，甚至可以追溯到第一次世界大战期间的《敌国贸易法》。美国1950年通过的《国防生产法》就有“对可能危及国家安全的兼并、收购或接管进行审查”的要求，但之后很长时间并未被广泛使用。真正让美国开始关注外资国家安全始于上世纪70—80年代，当时的阿拉伯世界石油资本和日本企业大举涌入美国，于是美国在1975年组建了外国投资委员会（CFIUS），专门从事外资安全审查。1988年通过《国防生产法》第721条修正案，即“埃克森——佛罗里奥”条款，成为第一个外资国家安全审查的专门法和基本法，授权美国总统和CFIUS对外资进行国家安全审查，规定只要有可信证据证明外资的并购交易具有国家安全的可能威胁，就可依据该法阻止交易。

之后，美国对外资国家安全审查法和《实施细则》进行多次修订，包括1992年的《伯德修正案》、2007年的《外国投资与国家安全法》（FIN-

SA）、2018年的《外国投资风险审查现代化法案》。这样，美国外资国家安全审查已经涵盖了包括高端制造、信息技术、科研等21个领域，涉及关键技术、关键元器件、关键材料的各个方面。受美国影响，英、德、法、加、澳、日、俄、印等国相继对外资国家安全审查采取立法措施，南非、韩国、巴西也准备加大外资审查力度。

防范本国关键技术被外资收购并控制逐渐成为各国关注的热门话题之一。目前，不少国家均计划收紧科技和电信等敏感行业的外国投资，比如美国要求：只要涉及到飞机、发动机及零部件、滚动轴承、计算机存储设备、光学设备和镜头、石油化工、纳米科技、存储电池、水轮发电机等27个新敏感行业先进技术的发展、测试或开发，相关交易必须向美国外国投资委员会报告，接受国家安全审查。其他国家也是如此。英国2017年提案甚至规定：如果外商投资涉及的英国企业属于关键技术领域，且“具有至关重要功能”则实行强制申报制度；德国要求涉及能源、IT和电信、交通运输、健康、水力、食品、金融、保险等行业并购交易，都有义务向政府申报；法国2004年和2005年通过了相关法案修改工作，2011年还发布了关于改革仲裁的政府法令；加拿大公布最新外资安全审查的投资指引，澄清可能引起审查的各种类型；澳大利亚对外国投资相关法案进行大规模修改，包括《外资收购与接管法修正案》《外资并购与接管费用征收法案》《农业用地外国所有权登记法案》等；日本新的《直接令》“不仅要求事前申报，也要求进行事后审查；俄罗斯修订的新《战略投资法》，赋予外资委员会主席可对任何一项外资活动主动发起国家安全审查，体现了“对战略行业外商投资日益从严”的监管态度；印度要求独资或合资的外商投资必须事前审批，政府甚至可以“一票否

决”存在安全隐患的投资；韩国国会议员要求提前准备立法，提高外资收购韩国主要企业的门槛；巴西禁止外资进入核能、卫生、邮政、电报、航天等领域，公共航空、平面和广播电视、金融、矿业、渔业等7个行业必须事前审批；南非律师公会（LSSA）2018年8月开始提议修订《竞争法修订案》，考虑设立专门委员会进行外资国家安全审查的可能。

吃透内容

尽管各国规定存在差异，但外资国家安全审查的主体内容集中在两个方面：一是外国实体；二是“受管辖的交易”。外国实体主要指外国公民、外国政府控制的实体单位，包括分支机构、合伙企业、集团、集团分部、协会、财团、信托公司、公司或公司的组成部门。受管辖的交易通常指任何合并、收购或接管行为造成的外国人控制本国企业的交易。审查机构一般由东道国专门外资委员会或相关主管部门负责。

触发条件既有股权比例限制也有投资数额限制，各国规定也不尽相同：美国要求实际控制权在10%以上；德国合并计算在25%以上；英国2018年将投资金额从原来的7000万英镑降低到100万英镑，资产收购的股权从50%降低到25%；法国要求在其境内总部或重要分支机构的股本1/3以上；加拿大要求投资超过2亿美元；澳大利亚要求单个投资股权15%以上，合并40%以上，农业土地投资1500万澳元以上，农业企业5500万澳元以上；俄罗斯要求注册资本50%以上或矿产资源控股25%以上；印度则是股权投资在50%以上。日本的规定更为复杂，触发外资审查的条件包括

上市公司10%以上股份、外国投资者持有股份公司总表决权的1/3以上、非居民个人或外国法人在日本国内设立分公司等。

审查程序上，大部分国家一般由投资方主动向东道国提请国家安全审查，并主动提供相关材料信息。但也不尽如此，比如德国就只鼓励外资主动提请审查，不强制要求提交申报材料，2017年之后也仅要求有“义务”申报。外资安全审查主管部门根据掌握的材料判断“受管辖交易是否威胁国家安全”。如果不存在，则正常交易；如果存在，交易方与外资审查机构举行非正式磋商，其间交易方可因担忧安审问题而主动撤回交易。如果交易方不退出，则正式提交审查申请。审查时间最短的是30天，比如日本、俄罗斯，最长可达到3—4个月，比如德国和英国，美国则是45天。

审查期间一般做出两种处理意见，要么批准交易，要么建议撤回投资申请。前者也分两种情形：清案通过或附件约束条件的“缓和协议”形式通过，前者即允许投资，后者则要求做出受管辖交易不会被交易方所在政府控制的书面保证。如果主审机构无法判断或存在较大分歧，则上交总统或最高权力机构作最终决策，以便作出是否批准的最后决定。至于审查期满后，交易方如果不同意审查结果，一些国家（如美国）还规定：可以向法院进行诉讼，寻求“法律救济”。这在一定程度上表明各国总体上还是在寻求市场开放与国家安全之间的平衡，即欢迎外资中兼顾国家安全：欢迎表现为“希望避免过度安全审查而阻碍外资进入”，比如“缓和协议”更是在可能威胁国家安全的上仍然认可和批准投资的行为，而非直接否决；兼顾国家安全则表现在“确保国家安全为前提，范围从国防安全扩大到经济安全和国防安全并重”。同时各国也在努力提高外资国家安全审查的

透明度，尽可能避免审查不公情况发生。

评价效果

虽然主要国家外资国家安全审查制度总体并不成熟，碎片化、模糊化、主观化情况严重，但也有一些共性特征，除共同关注关键技术、关键行业、关键基础设施领域外，还表现在加大法制化建设、审查领域不断扩大、尤为关注外国政府控制企业和国有企业等。这可能涉及到特定国家的“特殊优待”。而实施效果上，尽管审查倾向于“严查宽出”，但“震慑”作用似乎不断发挥，可能是全球跨国投资增速出现回落的原因之一。

严查即加大审查力度，赋予本国更大审查权力，比如《欧盟统一外资安全审查框架建议》中就有外资投资方必须考虑东道国提出的建议，英国2017年更是改变以往仅通过自愿申报的规定，增加了政府主动介入权力。宽出是指最终审查结果大多以协商方式解决，比如加拿大1985—2015年直接或附加条件通过的外资安全审查高达16103起，占比76.8%；澳大利亚90%以上案件都以无条件或附件条件批准通过。即便是美国，每年被批准的交易也不断上升，从2009年的27.7%增加到2016年的36.4%。只是美国直接豁免的审查不断减少，占比从2008年的85.2%下降到2016年53.8%，下降了31.4%。

相对高昂的“反向分手费”影响深远。分手费指卖方终止协议需要支付买方的费用，反向分手费则是买方终止协议需支付卖方的费用。反向分手费可由多种因素发生，投资活动得不到东道国批准便是其中之一。现有市场的反向分手费一般约定在总交易额的5%—10%之间，基本是分手费的100%—200%，美国《外资安全审查现代化法案》正式实施后，仅仅在CFIUS备案费用就可高达30万美元，最高10%的反向分手费很可能成为常态。这对超过10亿美元以上的超大额投资有负面影响，因为一旦失败，仅反向分手费就要大于5000万美元。不少企业恰是因为避免可能的经济利益损失而主动撤回相关投资交易。这或许是目前跨国投资增速有所放缓的原因之一，也一定程度上体现了外资国家安全审查的“震慑”作用和效果。



“黄马甲”运动折射法国改革之痛

□ 苗红妮

年终岁尾，一场不期而遇的“黄马甲”运动席卷法国，引发国际舆论高度关注。从2018年11月17日开始，巴黎等地连续几个周末均爆发大规模示威游行活动。由于不少抗议者身着驾车人必备的黄色背心，因此这一系列示威活动被称为“黄马甲”运动。2018年12月1日，迎来了乱象横生的第三个“黑色星期六”，整个巴黎几乎陷入瘫痪。有欧洲媒体将其称为“自1968年以来巴黎发生的最严重的骚乱”，是马克龙上任以来遭遇的“最严峻的政治挑战”。截至2018年12月22日，“黄马甲”运动仍在延续，抗议人数虽已缩减，但是没有偃旗息鼓的迹象，反而有升级蔓延之势。“黄马甲”运动旷日持久，不仅重创了法国经济，也凸显了法国改革之难，其社会影响之深令法国政府猝不及防。

“黄马甲”运动最初是为了抗议政府加征燃油税的决定。促使“黄马甲”团体形成的导火索，是近期法国油价飙升以及马克龙新年提高燃油税的计划。按照该计划，法国政府将于2019年元旦起上调汽油税及柴油税（每升柴油涨价65欧分，每升汽油涨价29欧分），以此增加国库收入，为可再生能源投资提供资金。作为《巴黎协定》的诞生地，法国有充分理由在应对气候变化方面发挥示范作用，这促使马克龙决定提高燃油税，鼓励发展低碳经济。同时，法国政府也宣布将投入5亿欧元，向低收入家庭补

偿因生活成本增加所导致的损失。“黄马甲”运动的不期而至，也与法国政府对改革难度估计不足、应对不力有关。直至2018年12月10日，马克龙才发表电视讲话，对“黄马甲”运动作出了一些让步，其中包括提高最低工资、减少退休者税负等措施。

耐人寻味的是，“黄马甲”们的方向标发生了转变，直指改革阵痛。从深层原因看，“黄马甲”运动是法国经济社会问题的一次集中爆发。有研究表明，2008年金融危机以来的10年间，法国经济不仅没有增长，反而较危机前缩水了29%，所有家庭年购买力平均下降440欧元；与富有家庭承受能力较强，贫穷家庭可以享受各类补助相比，中低收入者受到加税的冲击影响较大。在一定程度上，“黄马甲”运动反映了法国中产阶级由于购买力下降而缺乏获得感的困惑。为了重振经济，马克龙上台后推进一系列自上而下式改革，但这些改革触动了法国大部分阶层的短期利益，致使民众对马克龙的不满日益累积。最终，一项看似平常的新油税改革引发了席卷全国的“黄马甲”运动，除了巴黎外，很多中南部小城市和乡村中也出现了类似抗议活动，进一步分化了法国社会。马克龙的民意支持率一降再降，从当选总统时的66%，到急转直下的历史新低23%。“黄马甲”运动获得不少法国民众的支持，已经成为马克龙面临的最大危机。

“黄马甲”运动让法国骤然陷入了

动荡之中，发展前景堪忧。马克龙宣布暂缓和取消调高燃油税后，但是这种妥协并没有平息“黄马甲”们的怒火。目前，运动仍在延续，早已不是燃油税上涨的范畴，已经演变为对法国政府的全面抗议。“黄马甲”们质疑法国政府着力推进的系列改革，提出了诸如政府全面降低税收、提高民众购买力、让公共服务惠及平民、让医疗和教育机会更加公平等等诉求。随着一些极左、极右翼人员和暴力团伙人员的加入，抗议时有向骚乱演化的危险。民调显示，一旦“黄马甲”运动出现严重暴力，60%的法国人赞成进入“紧急状态”。令人警惕的是，全法上百所学校千名学生进入“黄马甲”战斗群，稍有政治敏锐性的法国人就会不断回溯1968年“五月风暴”。要知道，那场巴黎学潮引发的大规模示威活动，对二战结束后法国历史的重塑是极其深远的。此外，“黄马甲”运动已经输出到荷兰、比利时等邻近国家，虽然相对温和，但预计该运动还将持续蔓延。

面对旷日持久的“黄马甲”运动，对法国政府来讲，当务之急是必须想办法尽快平息。只有此项运动“急刹车”，法国才有可能通过深化改革来盘活衰退的经济，减轻贫富差距和债务负担。然而，与以往的罢工和游行不同，这次的“黄马甲”运动主要通过互联网“串联”，是法国近年来很罕见出现的一次没有工会组织、参与者完全通过社交媒体串联聚集的规

模较大的示威抗议活动，政府难以找到“对话者”，这极大地增加了谈判难度。这一“纯民间”街头运动，无疑给马克龙的改革定力带来了现实考验。

纵观历史，法国历次改革最难之处莫过于整个社会对改革阵痛的忍受度较低。自从法国大革命之后，民主自由思想普遍被世界所接受，法国人也常常以此为傲。很多改革都会有“刮骨疗毒”的阵痛，总要有入失去既得利益，但这显然不是法国社会的风气与“契约”。在改革转型的过程中，动辄怪罪政府在日本早已是司空见惯，民众和政府的沟通明显缺乏互谅、和解精神。政府如果出台触犯民众利益的政策，就会有人组织抗议；只要组织抗议成功，民众的诉求基本上能得到满足；一旦发生大规模街头运动，改革就注定要不了之，这是法国经常抗议不断的真实写照。近10年来，从萨科齐到奥朗德，这样的案例不胜枚举，教训也极其深刻，法国民众见怪不怪。至于“黄马甲”运动能否跳出阵痛期改革这一“历史逻辑”，马克龙能否避免重蹈历任改革者的“覆辙”命运，人们将拭目以待。



（上接1版）

精准科学选人用人，建设忠诚干净担当的高素质干部队伍

习近平总书记强调，贯彻新时代党的组织路线，建设忠诚干净担当的高素质干部队伍是关键，并明确提出要建立素质培养、知事识人、选拔任用、从严管理、正向激励的干部工作体系。我们始终坚持好干部标准，把选人用人各个环节精准衔接起来，选优配强各级领导班子，激发干部人才队伍活力，推动干部在新时代有新担当新作为。

坚持加强教育培养，增强能力本领。大力推进“思想政治”“大扶贫”“大数据”“大生态”等专题培训计划，深入实施干部素质能力提升工程，全面提升干部本领。加强实践锻炼，有计划选派干部到脱贫攻坚、重大项目建设、信访维稳等岗位经受锻炼，选派缺乏基层经历的干部到一线“墩苗”“壮骨”，选派干部到中央单位、发达地区挂职锻炼。

坚持精准知事识人，科学选人用人。改进考核评价方式，坚持突出重点、注重平时、分类指导，多渠道深入考察考核，全面历史辩证地分析识别干部。突出政治标准，坚持事业为上、人事相宜，大力选拔敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部，特别注重选拔用在打贏“三大攻坚战”、实施大扶贫大数据大生态“三大战略行动”中脱颖而出的优秀干部。拓宽选人视野，把党政机关、国有企业、高校、科研院所等各个领域各条战线优秀干部和人才选出来、用起来。把做好优秀年轻干部工作作为

一项重大政治任务，健全选拔、培育、管理、使用环环相扣又统筹推进的全链条机制，大力发现培养选拔优秀年轻干部，同时完善老中青年龄梯次结构，让整个干部队伍有干劲、有奔头、有希望。

坚持从严管理干部，强化正向激励。建立健全管思想、管工作、管作风、管纪律的从严管理体系，落实“四位一体”从严管理干部机制，把工作圈管理和社交圈管理衔接起来，把八小时之内的管理和八小时之外的管理贯通起来，加强对各级领导干部特别是一把手的监督，对权力集中、资金密集、资源富集的重点部门和关键岗位干部的监督，做到管好关键人、管到关键处、管住关键事、管在关键时。建立健全崇尚实干、带动担当、加油鼓劲的正向激励体系，进一步激励广大干部新时代新担当新作为。按照“三个区分开来”的要求，大胆容错、及时纠错，为敢于干事、能够干事的干部撑腰鼓劲、担当负责。

坚持党管人才原则，确立人才引领发展的战略地位。大力培育各类人才，深入实施高层次人才遴选培养计划、优秀青年科技人才培养计划，构建起覆盖科技创新人才、创业人才、青年人才、技能人才、基层人才的培养体系。大力引进急需紧缺人才，完善人才引进计划，创新柔性引才、团队引才等方式，着力集聚大健康医疗、教育科研、大数据、农业科技、金融和建筑工程等领域的专业技术人才、高技能人才以及高素质经营管理人才。注重人尽其才、才尽其用，加强人才基地、院士工作站、重点实验室等建设，建立健全人才评价体系，制定分配激励制度，健全完善人才顺畅流动机制，调动人才服务发展的积极性、主动性、创造性。