

减灾与改善投资环境

Lessen Disasters and Improve Investment Environment

高建国

(中国科学院北京天文台助理研究员)

前不久,在中国灾害防御协会组织召开的“全国沿海地区发展战略与减灾学术研讨会”上,一位教授讲,他的减灾主张受到重视,但有关部门的人劝他不宜多宣传,理由是讲多了,会把前来投资的外商吓跑。几天后,在另一次会议上,我同几位学者就这个问题进行了讨论。他们告诉我,有的省市之所以回避减灾问题,原因之一是怕外国人把当地灾情当作不利的投资环境。看来这是一个相当现实而重要的认识和观念问题,有必要澄清。

一、不利于投资环境的是灾害,而不是减灾

现在,常把交通、港口、能源、资源等当作投资环境。灾害则是破坏交通、港口、能源、资源建设和供应的一种因素,当然不利于吸引投资。

然而,灾害是普遍存在的。不仅中国有灾害,世界各地都有灾害发生。现在,中国的灾害还比较严重,据民政部首次公布的数据是,1989年我国因自然灾害造成的直接经济损失高达525亿元。这相当于当年国家财政收入的1/6。

毋庸讳言,灾害的存在,既对祖祖辈辈生存在这块土地上的中国人造成威胁,也会对来华投资、旅游的外国人产生危害。例如,1976年7月28日河北唐山发生7.8级强烈地震,吞噬了24万多中国人的生命,当时正在陡河电站协助工作的日本专家也不幸蒙难。1989年5月3日,由中外合作开发的南海北部湾(10—3)油田遭受罕见的暴风、冰雹袭击,油田的一些关键设备被破坏,整个油田被迫停产,损失逾百万美元。

灾害对投资环境的确投下了某种阴影。但是,改善这种投资环境的办法也是有的,一是到灾害少发区投资,一是减轻自然灾害的发生。而后一种

方法对多灾区是最重要的。例如,1989年,海南省遭受了罕见的大风灾,但因重视减灾,如实地公开报道灾情,全省的农业、工业仍有长足的进步,投资环境也得到了改善,外贸出口额达3.54亿美元,三资企业项目378个,利用外资1亿美元(《人民日报》1990年3月28日)。可见,海南省投资环境的改善正在于正视灾害和努力减灾。

二、关于中国涉外经济法规中有关灾害问题的条款

我国1985年7月1日起施行的《中华人民共和国涉外经济合同法》中有三个条款涉及到灾害问题的处置。

第24条规定:“当事人因不可抗力事件不能履行合同的全部或者部分义务的,免除其全部或者部分责任。”

“当事人一方因不可抗力事件不能按合同约定的期限履行的,在事件的后果影响持续的期间内,免除其迟延履行责任。”

“不可抗力事件是指当事人在订立合同时不能预见、对其发生和后果不能避免并不能克服的事件。”

“不可抗力事件的范围,可以在合同中约定。”

第25条规定:“当事人一方因不可抗力事件不能履行合同的全部或者部分义务的,应当及时通知另一方,以减轻可能给另一方造成的损失,并应在合理期间内提供有关机构出具的证明。”

第29条规定:在“发生不可抗力事件,致使合同的全部义务不能履行”时,“当事人一方有权通知另一方解除合同”。

因此,由外方出钱出技术,我方出人出地方的

三资企业由于水灾、风灾等自然灾害在内的不可抗力事件使企业受到损失的,我方可以不予赔偿。其实除外方外,我方的投资、我方人员的工资奖金和外汇收入等也是受损的。这种性质的合同是国际性的,外方无论投资于我国,还是投资于第三国,同样受类似的法律约束。在国际上,目前已经形成一门新的研究领域,叫灾害危险的社会评估。

这种社会评估是对灾害危险的度量手段,其目的是科学地建立一整套描述灾害危险的参照体系,使危险性评价结果具有可比性。灾害危险的比较既可以是不同区域之间灾害危险的比较,也可以是同一区域内不同的灾害危险类型之间的比较,还可以是同一灾害危险类型在不同时间、空间中的比较。通过对三资企业所在地的历史灾害资料的分析,实地气候、地质、水域的考察,就可以得出当地灾害的危险性评价,为不可抗力的前景作出准确的评估。

对于一些重要的、具有一定危险性项目的开发,我国政府所公布的法规、规定中对安全的内容有着详细的条款。例如,1987年3月1日开始施行的《中华人民共和国石油工业部海洋石油作业安全管理规定》中,详细规定了有关安全监督检查、安全应急计划、事故的报告及安全资料的管理、一般安全管理、井控要求等内容,它所指的各类事故和险情包括:

- 井喷失控;
- 火灾与爆炸;
- 平台失控漂移、拖船遇险、被撞损或翻沉;
- 油(气)储运设施与管线的破损、泄漏、断裂;
- 飞机、船舶遇难;
- 人员重伤、死亡及流行性传染病;
- 硫化氢或其它有害物质泄漏及放射性物质遗散;
- 潜水作业事故;
- 重大溢油事故;
- 自然灾害(包括地震、台风、冰灾等);
- 其它紧急情况。

可以说,上述内容包括了海洋石油作业灾害事故的方方面面。当前,中外合作在我国近海开采石油的项目逐年上升,前景广阔,这个条文对于指导海洋石油作业安全管理具有重大意义,对于其他三资企业的防灾害、防事故也有借鉴作用。

有关税法也有涉及灾害的内容。例如1982年2月21日财政部公布的《中华人民共和国外国企业所得税法施行细则》第10条规定:在计算应纳税所得额时,风、水、火等灾害损失有保险赔款部分不得列为成本、费用或损失。

我国涉外经济法规中关于因灾损失的中外双方利益分配、防灾措施等都是参照国际上通用的、

各方都认可的法规制定的。所以,担心讲了灾害实情怕外商不来投资的心理是完全不必要的。

三、改善外商投资环境的减灾办法

1. 参加涉外保险,增强外商来华投资的信心

涉外保险是我国保险事业的重要组成部分,它与对外经济贸易之间有着相互促进的内在联系。按照国际惯例,在国际贸易中,没有保险,贸易合同就不能签订,外汇结算就兑现不了。

有些三资企业,对于防灾意义认识不清,总抱有侥幸心理,不愿意参加涉外保险。例如,1990年2月10日江苏常熟发生5.1级地震,有些三资企业受损,但因没有参加保险,事后就得不到经济补偿。

涉外保险对发展经济、外贸具有积极意义。办了保险后,把不可预见的经济损失化为固定的小额保险费支出,有利于外贸、外经企业的经济核算和经营管理,避免因遭受意外损失而可能陷入的财务危机,特别是外汇财务危机。

我国实行开放政策后,保险公司的涉外保险业务有了迅速发展,业务量每年平均递增10%左右,潜力仍很大。中国人民保险公司《关于发展涉外保险业务增加外汇收入的报告》指出,我国涉外保险费在全国非贸易外汇收入中所占比重很小,同我国实行对外开放的新形势极不相称。以办理时间较长、保险费收入占首位的进出口货物运输保险为例,出口货物在国内保险的仅占50%,占出口成交额1/3以上的石油等大宗商品,由国内公司承保的极少。正常贸易进口货物在国内保险的比重已接近90%,但我向国外借款项下进口的设备,大部分仍在外国保险公司投保。此外,在我国的中外合作、外国独资企业和我国对外承包、劳务合作项下的保险,外国人和港澳同胞来华旅游期间的保险,各国驻华机构人员在我国应承担的公众责任保险,以及我国驻外机构、在国外设立的贸易中心和合资、合作企业的保险,由国内保险公司承保的比重都很低,有的根本没有在我国保险。

我国保险公司在国际保险界的信誉正逐步提高。开办涉外保险业务,可以为外国投资者提供内容广泛的经济保障,使他们增强来华投资的信心。

涉外保险的职能在于分散危险、补偿损失和预防损失的发生。在灾害发生前,采取一定的措施防止灾害的发生;灾害发生时,加以积极主动的施救;灾害发生后,给予应有的经济补偿。我方保险公司在签订涉外保险业务后,主动了解各种灾害即将发生的可能性,并及时通告有关客户,协助客户防范,以在事前减轻客户因灾损失,这是处理灾害事故的上策。由于涉外保险的主要特点是办理

以外币投保的业务,投保的对象主要是外方,同时又有许多国内客户,并且涉外业务承保标的一般保额较大,风险集中,技术复杂。因此,为了避免风险过于集中,除了采取分保的形式来分散危险外,更重要的是在涉外保险业务中采取各种防灾防损措施,防止和避免损失的发生。

2. 提高灾害预报水平,加强三资企业和我国灾害预报部门的密切合作

这是两个层次的问题。第一,我国灾害预报部门(气象预报、海洋预报、防汛预报、地震预报等)对灾害预报要提高成功率,减少漏报、误报;第二,三资企业要主动与我国灾害预报部门密切合作,必要时签订专项服务合同。

1969年2~3月,我国渤海发生了一次罕见的本世纪以来最严重的海冰灾害。整个渤海全部被海冰覆盖,据不完全统计,进出天津塘沽港123艘客货轮中,有58艘被海冰夹住。“海一井”石油平台支座的拉筋全部被海冰割断,“海二井”的生活设备和钻井平台均被海冰推倒,损失惨重。这次海冰事件中一些外国商船也蒙受一定的经济损失,在国际上产生了不良影响。

为了吸取教训,我国开始了海冰预报工作。按时发布海冰月预报、旬预报、候预报、补充预报和警报等。20多年来,我国海冰预报对防灾减灾起到了相当好的作用,保障了海上航运、海洋石油、海洋水产养殖和捕捞等生产部门的生产安全。

1983年1月,广东省气象台以较高的预报质量和传输时效,争取承担了为外商在南海西部勘探石油提供气象服务,消除了在外商中一度散布的中国气象工作无力承担海上石油开发气象服务的偏见,维护了我国的权益。但是国外有些公司坚持相信本国气象预报,如1983年12月23日,美国阿科公司在莺歌海海域作业的“爪哇海号”钻井船受8316号台风袭击后翻沉,船上81名中外专家和工作人员(其中中方人员35名)全部遇难。原来,“爪哇海号”钻井船翻沉事件是该船船长不相信中国气象台天气预报造成的。当时,中方已经通知他们,将有强烈台风经过,美方人员只接受美国的气象预报,结果仍坚持作业而酿成恶果。通过这次事件,美方在我国近海作业开始与中国气象人员合作。这次我国准确的台风路径预报正是我方

有能力改善外商投资环境的一个生动体现。

3. 增加减灾投入,创造良好的投资环境

除了参加涉外保险,与中国灾害预报部门密切合作外,还要增加减灾投入,改善投资地点的防灾设施,避免和减轻灾害的发生。

近年来,大陆、台湾的民间贸易日益频繁,为了适应这种新的形势,我国政府扩大台湾船只停靠点,同时也为台湾渔轮提供避风港口。每当台风来临时,东南沿海不少台轮和外轮驶进我方港口,我地方政府和人民海军主动派出艇船将这些船只引进港湾,并提供食物、淡水,为患病的船员诊治。

我国第1座能抗击强台风的双向消能型大型浮码头,1984年投入使用,使码头在波浪往复运动中能吸收波浪冲击的能量,减少波浪对墩台的冲击,抗风能力超过同类码头1倍以上。码头建成后已经受4次强台风袭击考验。

我国人民在同风暴潮灾的斗争中积累了丰富的经验,陆续修建了一些沿海,沿江堤防和挡潮闸,在防潮工作中发挥了重要作用。例如,福建省先后建成保护千亩以上良田的江海堤防383处,总长1 875 km,保护人口475.14万,土地301万亩,国防设施16处,交通干线44条,城镇31个,工矿企业(包括三资企业)共3 393个。效益十分明显。1988年开始,国家和上海市共投资8亿元用于加高黄浦江原有防洪墙,设计防御千年一遇的风暴潮灾害。在1993年工程完工后,经济效益将十分明显。仅以1988年为例,当年上海市工业总产值为1 295.87亿元,农业总产值53.07亿元,全社会固定资产投资263.64亿元,全民固定资产投资198.68亿元,共计1 811.26亿元。如果防洪墙建成再遇到千年一遇的风暴潮,能保证上海市万无一失,即使保护上述财产的1/5(362.252亿元),减产的投入产出比也高达1比45。

由于我国是发展中国家,经济财力并不雄厚,每年用于减灾的投入不可能很多。如果按照“谁受益,谁投资”的原则,将减灾资金按国家、地方政府、企业共同负担,那么减灾工程集资将容易得多,工程也将较快地修建;经济效率也会很快地显示出来,同时也就大大地改善了外商投资环境。

(责任编辑 刘先曙)