

中国海外利益研究年度报告

汪段泳 苏长和 主编

(2008 — 2009)



中国海外利益研究年度报告

汪段泳 苏长和 主编

(2008—2009)

图书在版编目(CIP)数据

中国海外利益研究年度报告:2008—2009/汪段泳,
苏长和主编. —上海:上海人民出版社,2010
ISBN 978-7-208-09706-3

I. ①中… II. ①汪… ②苏… III. ①中外关系-研
究报告-2008—2009 IV. ①D822

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 243526 号

责任编辑 韩梅梅
封面装帧 王小阳

中国海外利益研究年度报告 2008—2009

汪段泳 苏长和 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 19.75 插页 3 字数 254,000

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09706-3/D·1822

定价 36.00 元

序 言

苏长和

一

经过近三年的选题、撰写、讨论、修改,由上海外国语大学中国海外利益研究中心组织专家撰写的《中国海外利益研究年度报告(2008—2009)》一书终于出版了。

主权国家的海外利益是全球化时代任何国家都不避谈的一个利益问题。主权国家的海外利益一方面是其国家利益的一部分,但另外一方面,在全球化的来往之下,这部分利益又与他国利益交叉在一起,而且还常常与国际社会的共同利益(例如维护开放的贸易体制)融合在一起。因此海外利益现象典型反映了当今国际社会包容利益和共同利益扩大的现实。中国海外利益的发展是改革开放以来国家利益延伸出来的一个重要组成部分,是中国改革开放的重要成果,也是全球化的一个结果,其规模、范围、发展速度都不可小觑。正因为如此,我们亟需加强对中国海外利益发展和保护的研究,为国家“走出去”战略服务。

目前,国内在海外利益研究方面刚起步,因此,本书收录的文章许多都是第一次就相关主题作探讨,因而难免存在方方面面的不足

甚至缺陷。上海外国语大学中国海外利益研究中心成立于2008年初,是隶属于上海外国语大学国际关系与外交事务研究院的科研机构,中心从成立到运转一直得到上海外国语大学校领导的大力支持,根据校领导要求,中心的目的是要对接国家和地方发展战略。中心主任汪段泳博士是学经济学的,中心的会议协调、年度报告的编写主要由他在做。应该说,中心在海外利益研究方面还是面临研究力量单薄的问题,经过几年的发展,中心现在联络了复旦大学、上海国际问题研究院、上海交通大学、中国极地研究中心、外交学院、武汉大学、南京大学、西北政法大学、浙江师范大学以及校内其他研究机构的科研人员,初步集中并形成了一支大约有20人的年轻科研团队,但我们还是觉得国内在这方面研究力量的薄弱。所以,因为研究的问题属于起步阶段,加上研究队伍力量还显稚嫩,更重要的是,我们还缺乏研究海外利益的方法和数据支撑,我们对这份年度研究报告的出版,可谓诚惶诚恐,总怕有硬伤。另外,海外利益研究在某些个别领域多少还有点敏感,我们对刘中民教授《国际海洋形势变革背景下的中国海洋安全战略》、周术情博士的《美军非洲司令部及其对中国在非洲利益保护的启示》以及赵裴有关轻小武器控制的文章最后未能纳入本年度报告,表示非常遗憾,在此,也对他们为本年度报告的贡献表示感谢。总之,我们期待来自各界的批评,帮助我们中心逐步把研究工作扎扎实实做好,帮助我们把这本年度报告逐年编好。

二

在海外利益研究的总体指导思想和目标上,我有这样几个看法,不知道有无道理,在此求教于各方专家。

第一,关于海外利益的属性。海外利益是全球化条件下各国普遍拥有的一种利益存在形态。海外利益与国家利益密切相关,但又不能把它完全理解为国家利益,海外利益很大程度上还与各国在长

期国际交往中形成的共同利益有关。所以,海外利益这种利益形态,不是完全排他的,它更多是包容的。再者,海外利益还具有很强的国际合约属性。所以,包容、合约的属性使我们在谈论海外利益维护和发展的时候,应该把和平、谈判、外交作为首要的维护手段。否则,一研究海外利益保护的时候就想到扩大本国军事力量、强调军事威胁手段的运用,这种研究态度与我国坚持走和平发展道路的外交方针是相违背的。而且,很重要的一点是,过去西方殖民扩张时期的海外利益保护模式,走的是一条军事扩张、经济殖民、文化掠夺的道路,这条道路曾给人类文明带来了巨大的灾难,被历史证明是错误的;我们中国人在这个问题上,不能再走过去西方的老路。我本人觉得,中国在海外利益的发展和实现上,应该探寻走一条与其他国家互利共赢、共同发展的道路。

第二,我们研究海外利益,除了研究包容的利益形态以外,还应有知识生产上的考虑,说到底,就是随着利益联系的紧密,在与外部世界打交道过程中,中国人需要跳出本土知识的思维习惯,以新的世界意识,去理解外部陌生的世界,与他人一起共同为世界的过去、现在和未来给出解释。这样才会有中国气派的学问。当然,假如中国走过去西方军事扩张、经济殖民、文化掠夺的道路,那么,中国人还是落在西方人的认识局限中,对外部世界的解释可能还是一套殖民话语的社会科学知识体系。但是,中国只要坚持走互利共赢、共同发展的海外利益发展和实现道路,那么我们完全可能在一种高远的世界意识而不是狭隘的民族复兴意识下,产生博大的新的知识体系,真正为人类文明作出贡献来。

第三,海外利益是各国国家利益、国际社会共同利益汇聚在一起的一种利益形态。对中国来讲,海外利益的出现是改革开放的一个成果,对中国和其他国家关系来说,它是中国与其他国家互利合作产生的一个成果;对国际社会来说,它又是经济全球化带来的一个成果。因此,如何通过建章立制的途径,也就是以国际制度建设为中心

的方式,将以海外利益形式体现出来的中国改革开放的成果、中国与其他国家互利合作的成果以及全球化带来的成果予以制度化、长效化、常态化,应该是中国和国际社会共同思考的大问题。否则,一国的海外利益或者国际社会的共同利益的持续性就会比较脆弱,甚至在极端情况下,海外利益成果可能得而复失。

最后,说到建章立制,人才就是第一位的了。海外利益的出现迫使中国必须以更为开放的态度参与世界事务,若此,将来中国需要把成批的人才输送到多边国际组织中,输送到国际公益机构中,直接参与全球公共事务的管理和运筹。为此,中国现在需要战略性培养、储备熟悉国际规则、拥有全球行政管理经验的人才,成为全球公共机构人力资源培训的中心国家,这些人应该在中国海外利益和各国共同利益维护上发挥重要作用。

最后要说明的是,本书得以付梓,上海人民出版社功莫大焉。其中,要特别感谢范蔚文先生、潘丹榕女士给予的大力支持和本书责任编辑韩梅梅女士付出的辛勤劳动,他们的专业水准和敬业精神诚可敬佩。此外,从本书开始组织编写一直到最后的出版发行,得到了各方人士和朋友的诸多帮助,恕不一一列名,谨在此一并致谢。

目 录

序言	苏长和	1
导言	汪段泳	1

第一篇 海外利益总论

国家海外利益风险的外交管理	张曙光	17
论中国海外利益	苏长和	31
中国海外利益研究的总体视野		
——一种以实践为主的研究纲要	陈伟恕	47

第二篇 海外公民安全

2008 年海外中国公民外交保护状况报告	万 霞	63
2008—2009 年中国海外公民安全报告		
——对外交部“出国特别提醒”的统计分析	汪段泳	84

第三篇 海外经济利益

主权财富基金的对外投资与中国海外利益维护	苗迎春	101
----------------------------	-----	-----

中国在中东地区的能源利益	钱学文	129
--------------------	-----	-----

“走出去”战略实施及海外投资风险评估:

2008—2009 年	汪段泳 刘 宏	174
-------------------	---------	-----

第四篇 软实力建设与国家形象塑造

官方发展援助新趋势与中国对外援助	丁韶彬	219
------------------------	-----	-----

孔子学院:中国文化海外传播的现状与问题	吴 瑛	255
---------------------------	-----	-----

中国在拉丁美洲的国家形象塑造	张 建	282
----------------------	-----	-----

导 言

汪段泳

早在 2004 年,胡锦涛总书记就做出了“要增强我国海外利益保护能力”的重要指示,杨洁篪外长也多次强调外交工作要切实维护中国公民和企业在海外的合法权益。

改革开放三十多年来,中国与国际体系的互动日益密切,中国与外部世界的关系发生了史无前例的变化,中国政府、企业、民间组织、公民的国际活动空间得到前所未有的拓展,延伸到海外的中国国家利益急剧扩大,海外利益越来越成为国家发展利益的重要部分。广泛的海外利益的存在,是维持中国与国际体系合作关系的基础,推动着中国外交的全球化进程。海外利益所面临的风险和相应的保护,也因之成为不容忽略的重大问题。

本书从海外利益保护的基本界定、核心内容、多边机制与国际责任、国家形象与文化传播、海外利益保护的国际借鉴等方面,对 2008—2009 年中国海外利益的状况进行了全面描述与分析。

一、中国海外利益及其保护的基本界定

中国海外利益是指中国政府、企业、社会组织、公民通过全球联

系产生的,在中国主权管辖范围以外存在的,主要以国际合约形式表现的中国国家利益。

三十余年的改革开放和经济高速增长,使中国海外利益主要通过五种途径急剧增加:第一,巨额外汇储备使中国掌握了对外购买资产和资源的强大能力;第二,大规模进出口贸易使中国在海外拥有巨大商品市场和原料基地;第三,进入国际分工体系的中国制造业必然需求海外价值链环节;第四,迅速增长的中国对外投资所形成的直接权益对于海外资产增值和国内经济增长做出重要贡献;第五,中国公民短期出境或长期居留的人次急速增长,海外中国人的安全、权益、人力资源问题与中国关系重大。

具体来说,以国际合约形式表现出来的中国海外利益主要包括:

(1)存在于境外的受到国际公约保护的中国外交官和驻外机构财产;(2)涉及海外中国公民和侨民人身和财产安全方面的人权;(3)中国拥有的外国政府国债;(4)中国在海外拥有具备合约法律效力的巨大商品市场和原料基地;(5)中国在海外拥有的企业、投资项目和股份,以及相关的收益;(6)中国在公海、外太空、极地等开展的符合相关国际法的科学考察或者商业利用项目。

以“直接侵害”为标准来判断,存在于他国主权管辖范围内以及国际公共活动空间的中国海外利益,会受到以下几种因素的威胁(依威胁由重到轻的程度排序):(1)国际体系出现系统性战争;(2)中国海外利益所在国卷入战争状态;(3)一国出现国家失败,纲纪崩溃,陷入无政府混乱状态;(4)外国国家政权出现更迭,政府立场出现极大逆转,威胁到业已存在的中国海外利益;(5)政治秩序稳定的工业化民主国家,间歇性出现不利于中国海外利益的法律、政策和行为;(6)以社会行为(例如种族主义、反华浪潮)表现出来的针对中国的人为的有组织犯罪和暴力侵害;(7)国际公共活动空间或者国家间司法合作模糊地带广泛存在的国际有组织犯罪活动。此外,隐性的贸易

保护主义也直接影响到海外利益的可持续性发展,特别在全球金融危机背景下,该问题有日趋严重的迹象,这对于已成为世界第一贸易大国的中国而言特别值得重视。

从“风险管理”的视角,海外利益可通过国家外交机构进行外交管理,因而如何充分发挥外交核心竞争力以管理国家海外利益的风险应该成为国家外交战略与政策研究和制定的一个重要课题。美国国务院 2006—2008 年对美国对外经济援助项目的信息风险管理可视为一个典型案例。

研究者指出,对海外利益风险的外交管理应是一个系统的、兼具资源、功能、技术等方面优势的国家能力的整合归纳体系。第一,海外利益风险外交管理必须纳入现代外交的 10 个主要方面进行战略性考虑与安排;第二,海外利益风险外交管理必须是使现代外交的 11 个主要能力得以全面发挥的多功能对外系统;第三,海外利益风险外交管理机构必须“专业化”,以确保它充分发挥其“核心竞争力”的外交行为,专业化要求外交管理在多个方面得到体现;第四,海外利益风险外交管理必须保证外交执行机构的“机制创新性”得以充分体现;第五,海外利益风险外交管理必须是保证外交执行机构在“跨机构运作”建制中能够实行多种选择的外交行为;第六,海外利益风险外交管理在操作层面上必须立足于“预则立”原则。

二、中国海外利益保护的核心内容

(一) 海外公民保护

保障海外公民、驻外机构与组织等的安全与合法权益是世界各国都普遍认同的最为基本和最重要的国家海外利益。从政府的角度而言,对海外公民利益进行保护的主要形式就是领事保护。

2008 年,我国国内居民出境人数已达 4 584.44 万人次,比上年增长 11.9%。当年由外交部门处理的领事保护事件有 30 000 起,平

均 1 500 人左右有 1 人会遇到需由政府出面进行交涉和处理的维权事件。

2008—2009 年海外中国公民遇到的风险主要集中在如下诸方面:(1)地区冲突与恐怖活动构成的威胁;(2)由于经济利益出现矛盾而产生的伤害案件;(3)带有种族歧视与排华性质的民事伤害案件;(4)针对中国人的非法行政案件;(5)非法移民伤害事件;(6)中国留学生心理疾病导致的恶性伤害事件;(7)不可抗力和意外事故等导致的伤害。

2008—2009 年,我国海外公民面临的安全风险在分布上主要有如下几个特点:

(1)大体上,我国海外公民面临的风险与驻在国/地区的社会经济发达程度呈反向关系;

(2)由非传统安全引起的风险应给予更多重视,但海外公民安全事件仍以个案化的、影响面有限的、低烈度的一般性案件和意外伤害为主;

(3)劳务纠纷和劳务诈骗在经济权益损害事件中占有较大比重;

(4)中国公民自身需承担相当部分责任的边境和入境后风险问题相当突出。

针对由上述各种各样的风险导致的海外公民遇险事件,中国政府积极提供有效的领事保护和协助。2008 年中国政府所采取的各种领事保护手段有以下几个明显的特点:第一,海外利益保护工作首出重拳,利用国际规则尝试军舰护航等特殊保护形式维护我国海外利益;第二,预防性领事保护初现成效,应对大规模突发事件能力大幅提高;第三,领事保护更加注重方式方法,劫持类事件处理灵活机动;第四,领事保护工作提高时效性,领事保护突显人性化、亲情化;第五,针对重点海外公民人群特点,探索重点人群保护的机制化和常态化;第六,加强了对安全事件发生原因的分析,对起因于国内而表

现在海外的安全事件处理冷静。

目前,以境外中国公民和机构安全保护部际联席会议机制为依托,中央、地方和驻外使领馆“三位一体”的工作格局逐步形成,已基本建立起海外中国公民和机构安全保护工作机制。

当前中国海外公民工作中存在的突出问题是,我国尚没有针对海外公民领事保护的专门国内立法,特别是对该类事件的国内救济途径尚欠缺。同时,海外公民的领事保护工作需具备一定的基础和条件,这方面仍有待提高。

(二) 海外直接投资利益

自 2000 年“走出去”战略正式公开提出以来,中国对外直接投资一直呈现出高速增长势头。2005 年,中国对外直接投资即已突破 100 亿美元,成为发展中国家中最大的对外投资国。2008 年和 2009 年,当陷入国际金融危机中的世界各国的对外投资均出现大幅下降时,我国对外直接投资却逆势增长。但是,我国对外直接投资虽发展迅速,但目前的发展却较为有限。

首先,我国对外直接投资虽一直保持高速增长,但整体发展水平却仍滞后。2008 年,中国非金融类直接投资流量达 418.6 亿美元,2009 年达 433 亿美元,同比增长 6.5%,存量则已达 1905.8 亿美元,占全部对外直接投资存量的 86.63%。但从整体来看,非金融类对外直接投资在我国经济构成中所占份额极为有限。2008 年,非金融类对外直接投资流量相当于出口额的 2.93%,在国内生产总值中所占比重仅为 0.97%;非金融类对外直接投资存量在国内生产总值中所占比重为 3.40%。2009 年,非金融类对外直接投资流量相当于出口额的 3.60%,在国内生产总值中所占比重下降到 0.88%;非金融类对外直接投资存量在国内生产总值中所占比重为 3.87%。这不仅远低于发达国家,而且也低于发展中国家的平均水平。中国目前的对外直接投资水平与国民经济发展水平是不相匹配的。

其次,我国的对外直接投资虽在全球范围内迅速铺开,但从总量上看在世界对外直接投资市场所占份额仍然有限。截至2008年底,中国有12 000多家对外直接投资企业分布在全球174个国家和地区,投资的国家和地区覆盖率达71.9%。境外资产总额超过10 000亿美元,境外实现销售收入5 343亿美元,境外就业人数达102.6万人,其中外方45.5万人。2009年,我国境内投资者共对全球122个国家和地区的2 283家境外企业进行了直接投资。但是,2008年中国非金融类对外直接投资流量占全世界份额的2.25%,在世界各国和地区中排名第13位;存量份额占0.91%,排名仅为第25位。

再次,我国对外直接投资中的“海外”利益所占份额不高。从历年基本数据来看,除去在我国主权有效管辖范围内的港澳地区和投资最终流向难以明确的英属维尔京群岛和开曼群岛,真正意义上的中国“海外”直接投资通常只占同期对外直接投资的两成左右。如,2008年海外直接投资流量为130亿美元,存量为357.6亿美元,分别占同期对外直接投资流量和存量的23.2%和19.4%。这些海外投资,表现出的趋势是,在项目规模上向大项目发展,地理方向上向亚洲、非洲、大洋洲扩展,目标产业上向能源和矿产行业高度集中。

我国的海外投资项目面临着极高的风险。海外直接投资风险主要有毁约与交易遭受非正常阻遏、汇兑损失、溢价交易和整合失败四个方面。海外直接投资面临系统性风险的成因,在自身因素方面,主要包括投资过度集中、政府的过度介入、企业的国际化经营管理能力不足、海外投资战略缺失等。

在中国海外直接投资所面临的国家风险方面,从风险发生的地理分布上看,非洲在我国海外投资中所占的比重较高,且风险较小,是难得的优质投资区;欧洲和拉美则历来投资风险较高。从风险的类别上看,风险覆盖率最高的是工会与利益相关者风险以及政治风险;其次为法律风险和环保风险;再次为文化风险;安全风险和主权风险的覆盖率比之前几类大大降低。从风险指数和风险覆盖率结合

的 SWOT 分析结果看:工会及利益相关者风险、法律风险和环保风险是我国海外直接投资中遇到的最为常见也是强度最大的风险;政治风险与文化风险虽较为普遍,但问题并不严重;安全风险虽影响较大,但发生概率和问题严重性均不突出;主权风险也只在某些国家才出现,总体而言并不是普遍现象。

总体上,我国对外直接投资所面临的障碍,主要是由法律、政治、社会等制度不相容所引起的,这意味着我们在了解、接受国际正式与非正式制度方面仍有大量细致艰苦的工作要做,这也意味着我国“走出去”的过程必然也是一个融入国际机制的过程。

(三) 海外金融投资利益——以主权财富基金为例

国际金融市场上的主权财富基金日益活跃,特别是在应对全球金融危机中,主权财富基金发挥了十分积极的作用。中国主权财富基金,由于其庞大的规模、独特的投资理念和治理结构而备受国际瞩目。

中国主权财富基金的运作模式和发展方向遵循三条原则:一是公司因为商业目的而设立,追求风险调整后的产物手段;二是公司以商业模式运作,自主决策,政府不加干预;三是公司在商业利益的前提下进行投资。

依据主权财富基金的基本要素判断,真正满足条件的目前只有中国投资公司一家(以下简称“中投公司”)。中投公司的投资原则是“基于经济和财务目的,在风险可接受的范围内进行资产的稳健和有效配置,努力实现股东利益最大化”;其投资策略是“以被动投资、财务投资为主,不刻意寻求控制公司或资源,追求长期的、稳定的和可持续的风险调整和回报”,投资方向以国际金融产品组合投资为主,大部分投向公开市场产品,小部分投向另类产品,同时也不放弃直接投资的机会;投资方式以委托外部基金管理为主,逐步增加自营比重;境外投资的资产类别“主要包括股权投资,以国债、债券、金融债、可转换债券为主的固定收益投资,以私募股权投资、对冲基金和房地

产投资等为主的另类资产投资等三大类”;投资区域涵盖发达国家市场和新兴国家市场。

中投公司自成立至 2009 年,主要的海外投资项目有:2007 年 5 月,斥资 30 亿美元,购入美国黑石集团 9.9% 的无投票权普通股份;对摩根士坦利投资 68 亿美元;以 54 亿美元投资美国货币市场基金;投资 15 亿美元购买加拿大泰克资源公司 17.2% 的股份;2008 年 4 月,中投公司与美国私募股权公司 J. C. 弗劳尔斯共同成立一只 40 亿美元的私募股权基金,中投公司出资占其 80% 的份额。

从以上项目截至 2009 年中期的投资结果看,中投公司的对外投资总体上是亏多盈少。但由于中投公司在受金融危机影响的境外金融产品领域投资相对有限,中投公司 90% 的资产仍然处于现金的安全状态,其财务状况要远好于平均亏损 25% 的其他主权财富基金,也好于国内其他几大投资基金,为中国主权基金的未来对外投资保存了实力。

(四) 海外能源依赖——以中东地区为例

从 20 世纪 80 年代起,中国的石油企业开始向海外进口石油资源,到 1993 年,我国已成为石油净进口国。2008 年,中国石油(包括原油、成品油、液化石油气和其他石油产品)净进口量达 20 067 万吨,同比增长 9.5%,对外依存度约达 52%。截至 2008 年底,海外原油作业量达 8 800 万吨,接近国内产量的一半,天然气产量 80 亿立方米。

2008 年中国从中东地区进口的石油的主要来源是,沙特,3 637 万吨,比上年增长 38%,占中国石油进口总量的 20%;伊朗,约 2 172 万吨,占中国石油进口总量的 11%;阿曼,1 437 万吨;科威特,570 万吨;阿联酋,435 万吨;卡塔尔,80 万吨;伊拉克,157 万吨;阿尔及利亚,70 万吨;苏丹,1 021 万吨;利比亚,348 万吨。中国从中东地区进口的石油约占中国石油进口总量的 56%。由此不难看出,中东不啻