

复旦发展研究院智库丛书

安全、发展与治理

中国企业海外投资风险及其管控

黄河 郝宇彪 黄昊 等著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

复旦发展研究院智库丛书

安全、发展与治理

中国企业海外投资风险及其管控

黄河 郝宇彪 黄昊 等著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书主要分析了中国企业在“一带一路”重点地区直接投资所面临的政治风险及其管控方法。全书共分为八章：第一章为导论，阐述本书的写作背景、意义、理论基础以及中国企业海外投资所面临的政治风险的总体状况；第二至第八章，分别按照“一带一路”六大经济走廊和海上国际运输通道的顺序，分析中国企业在沿线重点地区或国家投资所面临的政治风险现状、原因以及管控思路。本书的读者主要为国际关系和国际法学者、外交人员等群体。

图书在版编目(CIP)数据

安全、发展与治理：中国企业海外投资风险及其管控 / 黄河, 郝宇彪, 黄昊著. —上海: 上海交通大学出版社, 2019
(复旦发展研究院智库丛书)
ISBN 978-7-313-22516-0

I. ①安… II. ①黄… ②郝… ③黄… III. ①企业—海外投资—投资风险—研究—中国 IV. ①F279.235.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 250484 号

安全、发展与治理：中国企业海外投资风险及其管控

ANQUAN、FAZHAN YU ZHILI; ZHONGGUOQIYE HAIWAI TOUZI FENGXIAN JIQI GUANKONG

著 者：黄 河 郝宇彪 黄 昊 等

出版发行：上海交通大学出版社

邮政编码：200030

印 制：上海天地海设计印刷有限公司

开 本：710 mm×1000 mm 1/16

字 数：252 千字

版 次：2019 年 11 月第 1 版

书 号：ISBN 978-7-313-22516-0

定 价：68.00 元

地 址：上海市番禺路 951 号

电 话：021-64071208

经 销：全国新华书店

印 张：15.25

印 次：2019 年 11 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者：如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话：021-64366274

本书由复旦发展研究院策划并资助出版，
部分内容收入“复旦智库报告”

目 录

第一章	导论 / 1
第一节	政治风险的演变及其分类 / 2
第二节	中国企业海外投资政治风险的现状与趋势 / 9
第三节	中国企业海外投资政治风险管控的总体思路 / 12
第二章	“冰上丝绸之路”投资风险及其管控 / 17
第一节	俄东道国政治风险因素 / 17
第二节	区域地缘政治风险因素 / 20
第三节	国际风险因素——国际间冲突 / 24
第四节	中俄“冰上丝绸之路”项目合作的微观风险 / 27
第五节	防范风险政策建议与进一步合作的可能性探索 / 32
第三章	新亚欧大陆桥经济走廊投资风险及其管控 / 35
第一节	中国企业在巴尔干地区投资的政治风险分析 / 35
第二节	竞争中立与中国企业对欧盟直接投资的政治风险研究 / 44
第四章	中国—中亚—西亚经济走廊投资风险及其管控 / 59
第一节	对中亚五国的能源投资风险分析 / 59
第二节	中伊石油合作及其政治风险分析 / 72
第五章	中巴经济走廊投资风险及其管控 / 87
第一节	中巴经济走廊的投资现状 / 89

第二节	中巴经济走廊的政治风险变量 / 92
第三节	中巴经济走廊投资政治风险的原因分析 / 103
第四节	风险管控及政策建议 / 113
第六章	中国—中南半岛经济走廊投资风险及其管控 / 117
第一节	中国企业在越南投资的宏观政治风险研究 / 117
第二节	中国企业在印度尼西亚投资的政治风险研究 / 129
第三节	中国企业在老挝投资的政治风险分析 / 140
第七章	中印缅经济走廊投资风险及其管控 / 151
第一节	中国企业在印度投资的政治风险分析 / 151
第二节	中国企业在缅甸投资的政治风险分析 / 164
第八章	中国在非洲投资风险及其管控 / 173
第一节	中国对非基础设施项目投资竞标与政治风险 / 173
第二节	中国在非洲境外经贸合作区中观政治风险研究 / 187
第三节	中国在吉布提进行基础设施建设投资的政治风险 / 199
第四节	中国在东非铁路投资的微观政治风险及其管控 / 215
	主要参考文献 / 229
	后记 / 235

第一章 导 论

2017年,我国对外直接投资规模达1200亿美元。数据显示,我国企业对外投资并购活跃,境外融资比例较高。2017年,我国企业共实施完成并购项目341起,分布在全球49个国家和地区,实际交易总额962亿美元,其中,直接投资212亿美元,占交易总额的22%;境外融资750亿美元,占交易总额的78%。^①中国已经连续三年成为直接投资资本的净输出国。^②中国对外投资规模位居世界第三位,在地区分布方面,中国的对外直接投资主要分布全球的189个国家(地区),占全球国家(地区)总数的80.8%。近些年来,随着“一带一路”倡议实施的不断深入,中国对“一带一路”沿线国家的直接投资规模不断扩大。2017年,中国境内投资者共对“一带一路”沿线的57个国家近3000家境外企业进行了直接投资,涉及国民经济17个行业大类,当年累计投资201.7亿美元,同比增长31.5%,占同期中国对外直接投资流量的12.7%,主要投向新加坡、哈萨克斯坦、马来西亚、印度尼西亚、俄罗斯、老挝、泰国、越南、柬埔寨、巴基斯坦、阿联酋等国家。然而,不容忽视的是,伴随中国对外投资的规模的不断增加,对外直接投资多面临的风险也愈发突出。其中,政治风险已成为影响我国企业海外投资所回避不了的一个重要因素。根据国际各类投资风险分析机构的报告显示:“一带一路”沿线国家总体上都属于政治风险较高的国家,这意味着我国海外投资规模不断扩大的同时,企业所面临的政治风险也不容忽视。^③因此,中国企业海外投资的政治风险问题需要引起高度关注。

① “2017年我国对外直接投资规模达1200亿美元”,中国政府网,2018年1月16日。http://www.gov.cn/shuju/2018-01/16/content_5257216.htm,最后访问日期:2018年4月3日。

② 王永中、王碧珺:《中国海外投资高政治风险的成因与对策》,《全球化》2015年第5期,第59页。

③ “企业海外投资风险及对策”,中华人民共和国商务部贸易救济调查局网站,2017年5月3日。<http://trb.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201705/20170502568403.shtml>,最后访问日期:2018年4月3日。

第一节 政治风险的演变及其分类

历史上国际资本输出经历了三次高潮：第一次发生在 20 世纪前 30 年；第二次发生在两次世界大战之间；第三次发生在第二次世界大战（简称“二战”）以后。第三次资本输出高潮的一个重要特点是：生产资本输出取代了借贷资本，成为主导形式。这个时期的直接投资理论也突破了传统理论的局限，从全球生产布局、全球市场占据乃至全球经营与发展这样的长期战略出发，将刺激资本国际流动的基本动因从利润扩大到原料、能源、市场，甚至政治军事联盟等多方面。资本输入的地域不断扩大，连一些利润不高且风险较大的地区也成了投资者角逐的热点。^①

第三次投资高潮为西方国家“二战”后 20 年的经济高速增长奠定了能源、原料和市场基础。与此同时，发达国家与发展中国家间关于国际资本对一国经济发展的价值的争议也越来越大。发达国家的投资者认为直接投资可以增加当地投资总额，加速经济增长，可为发展中国家带来先进技术、帮助其建立现代工业体系、促进当地就业等好处。而吸收直接投资的发展中国家则对此持戒备心理，认为外来投资会剥削当地企业和劳动力，发达国家投资的真实目的在于转移高能耗、高污染的产业，掠夺当地自然资源和廉价劳动力，利用转移价格来剥削当地企业，逃避政府控制等。^②

在这场跨国公司与发展中国家的较量中，国有化行为引人注目。新独立的国家常常采用没收、征用和国有化等方式，吸收西方国家在本国的资产，造成西方国家跨国公司的重大损失。例如，多米尼加革命使美国在 20 世纪 60 年代损失了大通银行、花旗银行和柯吉建设公司等当地的资产；20 世纪 70 年代又损失了西半球汽车集团、威奈尔工程公司、赫克勒斯公司和国际化工公司等在当地的企业。^③ 因此，有西方学者认为，政治风险与东道国主权行为体（政府）间存在很密切的关系，例如，斯蒂芬·罗伯（Stefen Robock）在《政治风险：识别与评估》一书中将“政治风险”定义为：因东道国政府主权行为导致外国企业价值减少的

① 联合国秘书处编：《世界发展中的跨国公司》，南开大学译，商务印书馆 1975 年版，第 18—19 页。

② 王巍：《国家风险——开放时代的不测风云》，辽宁人民出版社 1988 年版，第 100 页。

③ 王巍：《国家风险——开放时代的不测风云》，辽宁人民出版社 1988 年版，第 116 页。

随机发生的潜在可能性。^①

进入 20 世纪 80 年代以后,随着世界经济全球化的发展,经济融合趋势明显,东道国政府趋向于制定明确的政策和法律来吸引外资,这个时期的政治风险不再表现为国有化等极端风险。这一趋势表现在政治风险的研究领域,就是对政治风险概念的研究从政府直接和极端的行为转向更为多样、更为隐蔽的限制性措施。特别是当国内的政治、经济和社会状况都发生变化时,为了维护国家利益、利益集团利益或意识形态,东道国政府有可能改变政策,对外国企业的经营活动进行干预。与此同时,学者们认为,政府以外的力量对政治风险的发生产生了日益重要的影响。^② 例如,马克·菲茨德里克(Mark Fitzpatrick)认为,应该从政治环境和一般环境的角度看待政治风险。^③

在中国,学者们对“政治风险”这一概念也存在不同的解读和界定。一些学者把海外投资的“政治风险”定义为由于东道国与母国,甚至第三国政治、经济、安全等关系发生变化、东道国政治和社会的不稳定性,以及政策变化而导致的跨国公司跨国经营活动和价值受影响的可能性。^④ 还有部分学者认为“政治风险”一般也称为“国家风险”或“主权风险”,三者之间有细微的区别,但通常情况下并不加以细分。“政治风险”的概念范围较广,它包括影响跨国公司在该国进行商务活动的所有环境的变化,严格地说,它是各种政治力量使一个国家的商务环境发生激烈的变化,并将影响跨国企业利润及其他目标实现的可能性。^⑤

例如,从文献的时间上看,中国学者大概在 2000 年前后逐渐对政治风险领域开展研究,比较有代表性的有:张贵洪、白远、黄河等学者的观点。此外,我国商务部通过列举法给出了关于“政治风险”的定义,在 2010 年制定的《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》中指出:政治风险是指驻在国的政局变化、战争、武装冲突、恐怖袭击或绑架、社会动乱、民族宗教冲突、治安犯罪等。^⑥

① S. H. Robock, “Political Risk: Identification and Assessment,” *Columbia Journal of World Business*, Vol. 6, No. 4, 1971, pp. 6 - 20.

② Stephen J. Kobrin, “When does Political Instability Result in Increased Investment Risk,” *Columbian Journal of World Business*, Vol. 13, No. 2, 1978, pp. 113 - 122.

③ Mark Fitzpatrick, “The Definition and Assessment of Political Risk in International Business: A Review of the Literature,” *Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 2, 1983, pp. 249 - 254.

④ 张贵洪、蒋晓燕:《跨国公司面对的政治风险》,《国际观察》2002年第3期,第51页。

⑤ 吴月英:《跨国公司应如何预测和规避政治风险》,《对外经贸实务》1994年第2期,第22页。

⑥ “商务部印发《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》”,中华人民共和国商务部网站,2010年9月6日。http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/201009/20100907121684.html,最后访问日期:2016年7月5日。

2011年,商务部在《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》中指出:政治风险是指驻在国的政局变化、战争、武装冲突、恐怖袭击或绑架、社会动乱、民族宗教冲突、治安犯罪等。^①

目前,学者们对“政治风险”的定义尚无定论,但可以找到一些带有共性的元素:① 经营环境不连续性的可能性,特别是经营环境剧烈变化的可能性;② 政治力量的作用使然。事实上,造成经营环境不连续性的因素相当复杂,有些是政治力量作用的结果,有些则是非政治力量作用的结果;③ 不确定性。此要素表明了风险的本质特征,风险实际上就是一种不确定性,即难以事先知道可能发生的变化;④ 由政治力量的作用而导致的经营环境出现难以预测的变化构成可能显著影响某个企业的利润或其他目标的潜在力量;⑤ 不确定性变化的难以预测。^② 国内外关于“政治风险”概念有代表性的定义详见表1-1。

表 1-1 国内外关于“政治风险”概念有代表性的定义

年代	作者	定义
1968	Franklin R. Root	国内外的任何能够引起国际商业经营利润受损或资产受损的政治事件的可能性
1971	Stefan H. Robock	国际经营中政治风险存在于:① 经营环境中出现的一些不连续性;② 这些不连续性难以预料;③ 由政治变化所带来。经营环境中的这些变化必须具有对某家企业的利润或其他目标产生重大影响的潜在可能性时才构成“风险”
1978	Stephen J. Kobrin	政治风险的定义不仅要考虑政府或者主权干预行为这类因素,而且还要考虑其他任何强加给企业的政治事件
1982	Jeffrey D. Simon	政治风险可视为政府或社会的行动与政策,或源于东道国或之外,对有选择的或者大多数国外经营与投资产生不利影响
1988	Wenlee Ting	围绕某一国际项目或企业的设定经营结果(收入、成本、利润、市场份额、经营的连续性等)而可能源自东道国政治、政策,或外汇制度的不稳定性的非市场不确定变化
2000	杨德新	政治风险包含以下要素:① 经营环境的不连续性的可能性,特别是经营环境的剧烈变化的可能性;② 政治力量作用使然;③ 不确定性。这实际上也表明了风险的本质特征;④ 由政治力量的作用而导致的经营环境出现难以预测的变化,构成可能显著影响某个企业的利润或其他目标的潜在力量;⑤ 不确定性变化的难以预测

① 乔慧娟:《“一带一路”战略实施背景下中国对外承包工程企业海外投资的风险管理》,《对外经贸》2015年第8期,第5页。

② 杨德新:《海外投资战略》,中国财政经济出版社1999年版,第442页。

续 表

年代	作 者	定 义
2002	张贵洪	由于东道国与母国甚至第三国政治、经济、安全等关系发生变化、东道国政治和社会的不稳定性,以及政策变化而导致的跨国公司跨国经营活动和价值受影响的可能性
2005	白远	由于东道国的政局变动以及所采取的政治性措施变化使跨国公司所蒙受的损失或实际收入偏离预期收入的可能性
2014	黄河	政治风险指能够引起一个跨国商业运作的利润潜力或资产损失的任何类型的政治事件

资料来源:作者根据相关资料整理。

如何准确地定义政治风险是具有挑战性的。因为政治风险定义的边界往往比较模糊,而世界又是普遍联系的,政治风险、经济风险和社会风险往往交织在一起,而且常常互为因果,并且互相转化,故导致对于政治风险、社会风险、经济风险的识别难度很大。而且,本书的目的并不在于纯粹的学术探究,而在于为中国企业管控海外经营活动中的政治风险提供一些可资借鉴提示和指导。从这一实用性为导向的目的出发,本书倾向于采用一种相对宽泛的定义。

因此,本书将政治风险的概念界定为:政治风险是指能够引起一个跨国商业运作的利润潜力或资产损失的任何类型的政治事件。政治风险一般存在于跨国投资活动之中,其产生或发生于东道国的政治军事事件、政策、抑或社会制度的不稳定性等非市场因素的不确定变化。政治风险是所有风险中最不可预测和防范的风险,并且一旦发生,会给投资者带来巨大的损失。^①

政治风险主要来源于三个层次,即国际体系层次、国家行为体层次和国家互动层次在互动过程中四类环境(国际环境、东道国环境、母国环境和双边关系环境)的不确定性。总体来看,在层次互动过程中,环境的变化引起的政治事件和政治过程对外资产生不利影响的可能性即为政治风险。例如,投资国与东道国在经贸互动中相互权力的转化、相对利益的分配以及是否形成共有观念,都形成了对外直接投资中国际互动层面的政治风险来源。国家间不平衡经贸关系的持续存在及经贸交往中共有观念的缺失也会导致经济活动的政治风险产生。特别是在全球经济结构的演变过程中,在对各国收益和成本进行重新分配的同时,规

^① 黄河等:《中国企业在“一带一路”沿线国家投资的政治风险及权益保护》,载黄河主编:《一带一路与国际合作》,上海人民出版社2015年版,第107页。

则和制度的摩擦也成为新的议题。不同制度与文化所反映的意识形态的竞争日趋激烈,由此引起的对国际竞争和跨国风险形成的影响不容小觑。^①

因此,可将四类环境,即国际环境、东道国环境、母国环境和双边关系环境中的经济、政治、社会、两国关系等因素作为政治风险的考察来源,分析各种环境下导致的政治风险类型(见表 1-2)。^②

表 1-2 政治风险来源列表

	宏 观		微 观	
	社会层面	政府层面	社会层面	政府层面
国内	革命	国有化或征用	选择性恐怖主义	选择性国有化或征用
	政变	逐渐国有化	选择性罢工	选择性当地化
	内战	资本与利润汇出限制	选择性抗议	合资经营压力
	派性冲突	领导人斗争	个别企业抵制	差别性税收
	民族与宗教骚乱	政体巨变	—	地方要求或雇用法律
	大范围闹事或恐怖主义	高通货膨胀	—	某种产业管制
	全国罢工、抗议、抵制	高利率	—	违约
	舆论转向	官僚政治	—	地方竞争补贴
	联合行动主义	—	—	价格控制
	国外	跨国游击战争	核战争	国际行动集团
国际恐怖主义		常规战争	外国跨国公司竞争	双边贸易协定
世界舆论		边界冲突	选择性国际恐怖主义	多边贸易协定
撤资压力		联盟变化	国际企业抵制	进口或出口限制
		禁运与国际抵制	—	外国政府干预
		高外债偿还比率	—	—
		国际经济不稳定	—	—

资料来源: Simon Jeffery, "Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospects," *Columbia Journal of World Business*, Fall 1982, p. 67.

① 黄河等:《中国企业在“一带一路”沿线国家投资的政治风险及权益保护》,载黄河主编:《一带一路与国际合作》,上海人民出版社 2015 年版,第 110—111 页。

② 腊克斯(Lax, 1983)就把关键因素分成三个大部分:东道国政治风险变量、公司政治风险变量及外部国际政治风险变量。他进一步把东道国政治风险变量划分为四个小部分:政府的(政治的)、经济的、社会文化的、行业特定的。

具体来说,我们在研究中可以将中国企业海外投资的政治风险来源归结为:东道国政治风险变量和外部国际政治风险变量。按照腊克斯的观点,这些变量无法按照重要性对其进行排序,“只能大致指出,哪些变量可能是重要的”。^① 据此,在变量的选择方面,笔者同意阿加瓦尔(J. A. Agarwal)的观点,即政治风险的来源不仅包括国外(Foreign)因素,还应包括国内(Domestic)因素;不仅包括政治因素,还应包括经济因素。^② 杨德新也认为,政治风险本质上是由环境的不确定性所致,从环境本身包含的经济和政治因素的相互作用出发来考察政治风险的根源已经成为新的视角。^③

由此可见,政治风险的本质是经营环境发生变化的可能性。为了让企业在进行整体战略决策的时候更加清晰和准确,企业需要更加明确认识政治风险的类型,更加详细辨别政治风险的不同形式。对于政治风险的类型,我们可以从常规、影响层次、风险来源、“传统”与“非传统”等角度将政治风险加以分类。

政治风险可以分为传统与非传统政治风险。关于“传统政治风险”和“非传统政治风险”,学界并没有严格的定义和区分。笔者认为,海外投资领域的“传统政治风险”主要指因战争、政局动荡、政府不稳定、社会政策突变等因素,造成跨国公司损失的风险。这种风险可能是东道国出于自身利益直接没收跨国公司资产,或变更国家政策来限制跨国公司的发展,也可能是东道国自身政治出现巨大变革,如内战、政权被推翻、国家被侵略等,而造成跨国公司的资产无法获得正常的保障所带来的损失。而“非传统政治风险”主要指由于双方观念上、认知上的分歧或矛盾导致战略上、政治上的互不信任及其引发的一系列后果(见表1-3)。^④

表 1-3 政治风险的分类

	分类方法	种 类	内 容
1	常规分类	征收险	东道国出于国家和社会公共利益需要,对外资企业实行征用、没收或者国有化
		转移险	东道国因国际收支困难,实行外汇管制,禁止或限制外国投资者将利润和其他合法收入转移出东道国

① Lax, H. L., *Political Risk in International Oil and Gas Industry*, Springer, 1983, pp. 113 - 114.

② Agarwal, J. A., "Political Risk and the Internationalization of Firms: An Empirical Study of Canadian-based Export and FDI Firms," *Canadian Journal of Administrative Sciences* 24, 2007, pp. 165 - 181.

③ 杨德新:《跨国经营与跨国公司》,中国统计出版社2000年版,第80页。

④ 黄河等:《中国企业跨国经营的国外政治风险及对策研究》,上海人民出版社2016年版,第42页。

续表

	分类方法	种类	内容
1	常规分类	战争和内乱险	东道国政局动荡、民族或宗教派别冲突,发生革命、战争或内乱,使外国投资企业或财产遭受重大损失
		违约险	东道国政府违约,投资者无法或无法及时求助于司法机关或仲裁机构,或有裁决却无法执行等
		剥夺财产	东道国政府对外资企业资产实行征用或国有化
2	按影响层次分类	宏观政治风险,即特定国家风险	对一个国家中的所有外国公司不论其组织形式如何都将产生影响的政治风险
		微观政治风险,即特定企业风险	只与某一行业、企业或项目产生影响的政治风险
4	按风险来源分类	政治的不稳定性	通常与东道国政体的剧变或政府的稳定性相关联,如发生在东道国境内的战争、革命、暴动、抗议及其他政治动荡事件
		政策的不稳定性	有关东道国政府因种种原因可能会改变其既定的经济政策,如因政府变动而拒绝履行合同等
5	“传统”与“非传统”	“传统”政治风险	主要指因战争、政局动荡、政府不稳定、社会政策突变性高等因素,造成跨国公司损失的风险
		“非传统”政治风险	主要指由于双方因观念上、认知上的分歧或矛盾导致战略上、政治上的互不信任及其引发的一系列后果

资料来源：根据相关资料整理。

有的学者把传统政治风险按其影响程度分为7个等级：① 政府的非区别性干预。这是东道国政府为了达到预定的经济增长目标而通过人员、环境、价格、国有化比例等措施控制在本国的所有外国企业。② 政府区别性干预。这主要表现为东道国政府采取某种干预性措施限制某些行业、区域或某种类型外资企业的经营活动。③ 制裁,即东道国政府对外资企业施加各种压力,最终导致外资企业不能盈利甚至破产。④ 国有化。⑤ 没收。这是东道国政府强制剥夺外国企业财产的行为。⑥ 财产毁损。主要由内战、边境战争、骚乱以及与政治因素相关的恐怖事件所造成。⑦ 人员伤亡或人身安全失去保障(见表1-4)。

目前,在对中国企业海外经营的政治风险进行考察时,中国学者的研究主要关注宏观经济风险、东道国法律法规的变动风险以及因人员、文化等因素引发的并购后的整合风险。而更为紧迫的非传统政治风险尚未受到各方的足够重视,

表 1-4 传统政治风险

层 次	发 生 情 境	范 例
国际政治环境	国际间冲突 相互依赖 政治稳定性	世界战争 国与国之间的政治互动 国际领导者的稳定与否
区域政治环境	区域冲突 区域结盟 区域政治稳定性	边境战争 宗教或意识形态上的不友善行为 区域领导国家与各国关系是否稳定
国家政治环境	仇外情形 社会主义趋势 民族主义情结 其他因素	对外资企业攻击行为 将外资企业国有化 国境内排外行为 领导者个人特质等

资料来源：David A. Brummerstedt, “Host Country Behavior: Issues and Concepts in Comparative Political Risk Analysis,” Figure 1, pp. 92-93, in Jerry Rogers ed., *Global Risk Assessments*. California: Global Risk Assessments Inc., 1988.

包括东道国政府或企业因与中国在国家利益观、认知上有分歧,导致战略上、政治上的不信任,进而导致对中国企业海外投资的排斥或限制。^①

第二节 中国企业海外投资政治 风险的现状与趋势

中国企业对外直接投资的政治风险是“一带一路”倡议实施过程中面临的重要挑战之一。伴随着“一带一路”倡议的推进,中国企业在沿线国家的国际直接投资领域、范围和规模还将不断扩大。与此同时,也给中国企业带来了诸多的政治风险。例如,“一带一路”沿线国家的经济大多处在发展中阶段,但自然资源异常丰富,不少是“资源诅咒”国。国际经济学界自 20 世纪 90 年代开始了对“资源诅咒”现象的关注和研究,发现资源蕴藏丰富的国家,通常经济增长缓慢,社会冲突异常激烈。“一带一路”沿线就散落着许多这类高冲突、高风险国家,例如中亚的吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等。这些国家政治风险因子根深蒂

^① 黄河等:《中国企业跨国经营的国外政治风险及对策研究》,上海人民出版社 2016 年版,第 45 页。

固，不少紧邻我国，风险往往外溢为我国国内问题及整个地区性问题。^①

第一，分离主义、国内战争、族群冲突和区域内冲突的风险有增无减。例如，从地缘政治上看，东非地区是一个“高度碎片化”的地区。在国家层面上，东非饱受分离主义的困扰。乌干达南部省份布干达曾在1967年谋求独立，北方阿乔利地区的分离主义问题则长期存在；在坦桑尼亚，桑给巴尔与坦噶尼喀的联盟也存在巨大隐患。坦桑尼亚、肯尼亚与乌干达三个地区强国为争夺地区领导权频繁展开竞争。而厄立特里亚、索马里与埃塞俄比亚，乌干达与坦桑尼亚间爆发过的大规模战争更是加深了彼此间矛盾，^②大大增加了中国企业油气资源开发的机会成本，特别是难以掌控的政治风险因素。

第二，中国企业的资源型境外投资比其他行业面临更高的政治风险。因为从产品的特性上看，包括石油、天然气在内的自然资源可能会加剧国内的武装冲突，譬如伊朗、苏丹、印度尼西亚、尼日利亚、安哥拉、哥伦比亚等国都存在这种情况。在所有的自然资源中，石油被认为是诱发国内冲突的最大因素，因为它能够提供数额庞大的租金，对政府和国民经济的影响更为巨大。^③例如，在东非油气资源开发过程中，中国是一个后来者，而且在参与东非油气开发的初期，中国油气公司也不断遭遇挫折。2007年，中海油率先试水索马里，拉开了中国油气公司在东非投资的序幕。而索马里早已被次国家层面的族群斗争搞得四分五裂，至今北方的索马里兰与邦特兰地区仍维持事实上的“独立”。中海油与其投资伙伴——中外合资的中国国际石油与天然气公司(China International Oil and Gas)与索马里过渡政府签署了一项产量分成协议。不过，该协议规定的勘探区属于所谓的“邦特兰自治省”，索马里过渡政府并无实际管辖权。同时，该协议又是在《索新石油法》颁布之前签订的，在法律上其有效性也颇受质疑。该协议最终没有得到实际执行，不了了之。^④

① 蒋姮：《“一带一路”地缘政治风险的评估与管理》，《国际贸易》2015年第8期，第21页。

② [美] 索尔·科恩：《地缘政治学：国际关系的地理学》，严春松译，上海科学院出版社2011年版，第410—425页。转引自吴磊、王涛、曹峰毓：《地缘政治视域下的东非油气资源开发》，载黄河主编：《一带一路与国际合作》，上海人民出版社2015年版，第73页。

③ 熊易寒、唐世平：《石油的族群地理分布与族群冲突升级》，《世界经济与政治》2015年第10期，第84页。

④ Barney Jopson, “Somalia Oil Deal for China,” *Financial Times*, July 13, 2007, <http://www.ft.com/cms/s/2/20a8a430-3167-11dc-891f-0000779fd2ac.html>, 最后访问日期：2015年6月29日。转引自吴磊、王涛、曹峰毓：《地缘政治视域下的东非油气资源开发》，载黄河主编：《一带一路与国际合作》，上海人民出版社2015年版，第80页。

第三,政府违约与投资政策发生变化的风险在增加。例如,长期以来中国与缅甸保持着良好的政治、经济和军事交往,不断给予后者大量援助及投资,为了帮助中国化解潜在的能源安全危机,继同意中国铺设石油和天然气管道后,缅甸还希望修建“中缅铁路”连接两国。然而,缅甸铁路运输部部长2014年7月18日对外表示:由于公众强烈反对以及工期拖延,计划耗资200亿美元的中缅铁路项目已被取消。他还强调,中缅铁路旨在让中国通过缅甸取得印度洋的出海口。缅甸的举措获得西方世界的赞许,包括美国总统奥巴马在内的西方领导人不断到访缅甸。与此同时,长期与缅甸关系密切的中国却遭遇巨大挑战,许多传统利益都为缅甸的民主进程所影响,甚至处于尴尬境地,造成中国对缅投资锐减。^①

第四,在中国企业走向国际市场的过程中,除了需要应对“传统政治风险”外,“非传统政治风险”因素也对我国企业的海外发展构成了严峻的挑战。^②例如,苏菲·米勒(Sophie Meunier)2012年发现西方对中国企业投资存在非理性担忧,并认为这种担忧主要来自对中国企业投资受国家控制从而使得投资具有多重目的的猜测。此外,价值观念和政治理念的渗透、补贴、知识产权以及经济间谍等理性担忧则加剧了非理性担忧。笔者呼吁美国应从维护美国经济利益的角度出发确保外国投资审查过程与政治无关,鼓励外来投资的流入。^③东道国将中国国企的行为看作是政府行为,自然会对这些企业海外投资的动因产生怀疑和焦虑。他们担心中国的国有企业实际上是由中国政府真正掌控的。联合国贸发会议(UNCTAD)在其2009年《世界投资报告》(World Investment Report)中,甚至将涉及中国央企海外投资时的“投资方主体”写成“中国政府”(Chinese Government),而不是具体的企业名称。可以看出,我国央企和国企的海外投资行为在很大程度上已被视为政府行为。2011年以来,美国就多次在各种政治、经济和外交活动中讨论“竞争中立”原则,并在经济合作与发展组织(OECD)、联

^① 尹鸿伟:《缅甸变革殃及中国利益》,《凤凰周刊》2014年第28期,第66页。

^② 关于“传统政治风险”和“非传统政治风险”,学界并没有严格的定义和区分。在笔者看来,海外投资领域的“传统政治风险”主要指因战争、政局动荡、政府不稳定、社会政策突变性高等因素;而“非传统政治风险”主要指由于双方观念上、认知上的分歧或矛盾导致战略上、政治上的互不信任及其引发的一系列后果。

^③ Sophie Meunier, *Economic patriotism: Dealing with Chinese direct Investment in the United States*, New York: Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, May 14, 2012). <http://www.vcc.columbia.edu/content/economic-patriotism-dealing-chinese-direct-investment-united-states>,最后访问日期:2013年3月19日。