

“一带一路”战略下中国企业海外投资风险及对策

谭 畅

(西南政法大学国际法学院, 重庆市 401120)

摘要: 随着我国经济的发展,加上政策的鼓励,我国企业海外投资规模日益扩大,这些投资项目很多涉及到了东道国的关键领域,切实关系着东道国的国计民生,但由于投资缺乏项目影响的综合评估,加之我国企业的身份频频遭到质疑,我国企业海外投资遭遇了很多的政治风险,东道国的国家安全因素以及环境保护问题等成为干涉投资的阻力。鉴于此,“一带一路”战略下我国企业在扩展对外投资时,应充分了解东道国投资环境,在投资中要强调企业的环境意识,构建安全保障综合体系,同时在国际上营造积极舆论,为海外投资保驾护航。

关键词: 一带一路; 海外投资; 政治风险; 环境保护; 安全保障体系

中图分类号: F276.7

文献标识码: A

文章编号: 1007-8266(2015)07-0114-05

2013年,国家主席习近平提出了共同建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的设想。“一带一路”战略以中国为中心,影响范围辐射至亚欧非三大洲,涉及60多个国家、40多亿人口,已经成为我国对外开放过程中重要的组成部分。在“一带一路”战略推动下,我国企业的海外投资计划越来越受到全世界的瞩目。然而,我国企业在海外的投资并非进行得一帆风顺,受政治、经济、环境问题等多种因素交互影响,企业海外投资计划阴霾重重。我国企业海外投资具有怎样的特点,面临怎样的风险,以及应当如何规避、化解这些风险,从而推动企业海外投资更有保障地顺利进行,这是本文所要讨论的主要内容。

一、我国企业海外投资的主要特点

截至目前,我国企业已经在外国的铁路、公路、港口、核电、工业园、油气开发等重大项目中取得了突破和一定的收获。商务部和国家外汇管理局的统计数据表明,2014年我国共实现全行业对外直接投资1160亿美元,其中非金融类投资1028.9亿美元,同比增长14.1%,我国双向投资口径首次接近平衡。^[1]我国企业海外投资具有如下特点:

1. 投资项目涉及东道国关键领域。我国企业参与海外投资建设的项目部分涉及铁路、公路、港口、核电、工业园、航空航天、油气开发等关系东道国国计民生的领域,这些项目的性质决定了其必

然具有较大的规模,同时意味着项目投入成本高,即便是前期投入成本也不是一个小数目。埃及苏伊士经贸合作区是国家级境外经贸园区,作为合作区项目开发、建设、招商与管理的实施主体,埃及泰达公司注册资本金为8000万美元,其中中方持股80%。^[2]近期叫停的中远集团对希腊比雷埃夫斯港的投资计划,可能使中远集团损失掉前期投入的数十亿欧元及未来可通过港口获得的收益。

2. 投资时对项目的综合影响缺乏考虑。长期以来,我国相当一部分企业在拓展海外市场时存在认识上的误区,只重视发展与东道国政府或上层精英的关系,而忽视了反对派、非政府组织或社会舆论的声音,缺乏对东道国国情的全面了解和把握。我国企业海外投资大多集中在亚洲、非洲以及拉美地区,这些地区的国家贫富差距大,民众与政府关系紧张,我国企业海外投资习惯性地照搬国内“上层路线”,投资项目建设收益大多为社会权势所占有,而环境污染、生态破坏、拆迁移民等问题却直接影响普通原住民的生活,导致当地民众将我国企业视为东道国政府攫取社会财富的帮凶。^①

3. 中国企业的身份频遭质疑。在进行海外投资的中国企业中,有相当一部分是国有企业,因其具有政府背景,在进行海外投资时屡遭质疑,美国国会中国经济与安全审查委员会^②甚至将我国国有企业的投资形容为一匹“潜在的特洛伊木马”。我国国有企业投资外国关键领域(如航空航天、工

业、运输等)时之所以常常失败,其原因无外乎涉及国家安全。由于我国企业的身份不能轻易辨认,有些国家甚至认为我国一些大型民营企业也会受到我国政府影响,可能从事超越经济、商务的其他事务。

二、我国企业境外投资面临的风险

我国企业海外投资的主要特点直接或间接导致了我国企业海外投资中可能面临的风险。^[3]在我国海外投资规模迅速增长的同时,我国企业海外投资遇挫的情况亦经常出现,^[3]这些被搁置叫停的项目给我国企业带来了巨大的人力和财力损失。

1. 东道国政治风险高。对我国海外投资影响最大的是政治风险。^[4]一般认为,政治风险指国际投资中因东道国政局变动、政策不连续、地缘政治冲突、民族主义与宗教意识形态冲突、地区和局部战争、官僚体制、恐怖袭击等因素,以及外国投资者本向行为而给投资企业造成损害的可能性。^[5]总体来看,东道国政治风险主要包括政局变动以及发生骚乱、恐怖袭击或武装冲突等情况。

(1) 东道国政府换届,领导人更迭。我国第一本企业国际化蓝皮书《中国企业国际化报告(2014)》中的数据显示,2005—2014年发生的120起“走出去”失败案例中,有25%系政治原因所致,其中有17%是在运营过程中受东道国政治动荡、领导人更迭等影响而遭受损失。2015年1月27日,希腊新政府宣誓就职,希腊激进左翼联盟胜选组阁后兑现停止出售国有资产的承诺,主管海运事务的常务副部长兹里察斯称,不会出售比雷埃夫斯港多数股份,新政府将根据希腊人民的利益重新考虑港口的私有化方案。由于希腊各政党政见不同,政府换届后中远集团投资比雷埃夫斯港的计划被搁浅。在亚洲,中国港湾工程有限责任公司在斯里兰卡投资14亿美元填海造地,建造科伦坡港口城。但斯里兰卡政府换届后,新政府表示要对该项目进行重新评估。

(2) 东道国发生动乱、恐怖袭击或武装冲突。我国企业在海外的投资大多集中在中东、非洲、拉美等经济社会发展程度不高的地区,这些地区政治不稳定因素较多,如政局动荡、宗教矛盾尖锐、恐怖活动频发,甚至存在局部武装冲突等情况。这些不稳定因素一方面对我国务工人员的人身安全造成了严重威胁;另一方面也直接影响着投资

的收益以及投资的顺利进行。

我国企业及人员在海外投资时面临的安全威胁主要包括以下类型:一是人员遭到反政府武装分子和恐怖分子绑架,有时单纯的求财会转变为人身伤亡案件,甚至涉及政治诉求;二是抢夺物质材料,驻地或工地遭到反政府武装分子和恐怖分子袭击。此外,东道国爆发的武装冲突也严重制约了我国企业在海外投资的发展。^[6]2011年爆发的利比亚武装冲突导致了我国企业近200亿美元的损失,由于我国企业的投资集中在基础建设方面,尽管我国外交部门组织的撤侨行动保障了我国在利比亚侨民的人身安全,但各企业的设备、原材料及基础设施在战争中几乎损失殆尽。此外,近年来东南亚等国多次发生的反华暴乱也使我国企业在海外的投资遭受了不小的损失。

2. 东道国国家安全因素。在双边投资协议中设置例外条款是平衡和协调投资者,保护东道国国家安全、公共利益的“安全阀”,^[7]国家安全例外条例已经为《世界贸易组织协定》及众多双边投资协定所接受。^[8]在经济全球化的今天,国家安全不仅包括传统的军事安全,还包括国家经济安全。^[8]鉴于其性质,国家安全条款本质上属于国家自行判断条款,尽管国际习惯法要求国家在履行条约时必须善意,^[9]但在缺乏明确标准的情况下,国家安全条款时常被滥用。东道国政府以国家安全考虑为由终止我国企业海外投资项目的情况近年来屡见不鲜,这种风险高发于我国企业对发达国家的投资。

美国曾多次以国家安全为由阻止我国企业的投资和收购。2005年6月,中国海洋石油总公司宣布参与竞购美国优尼科公司,该事件引起了美国部分国会议员的反对,称收购计划可能危及美国的能源与安全,在美国政府的干预下,中国海洋石油总公司不得不退出竞购。2008年2月,美国外国投资委员会以危害美国政府信息安全为由,阻止华为技术有限公司收购美国电脑网络设备公司(3Com)的交易。2011年2月,美国外国投资委员会再次以国家安全隐患为由,要求华为技术有限公司撤消对服务器技术公司(3Leaf System)的收购计划。2012年10月,美国总统奥巴马签发行政命令阻止中国三一集团有限公司在美国投资建设四个风力发电场,称此举可能威胁或损害美国的安全。

3. 东道国的生态环境问题。我国企业对生态

环境保护问题缺乏足够的重视。近年来,我国企业在境外的投资因多次造成东道国生态破坏和环境污染而被称为“掠夺性发展”“中国环境新殖民主义”“中国环境威胁论”“中国生态倾销论”等声音不绝于耳。^[10]一方面,我国石油、天然气、矿产、钢铁、电力行业等企业在境外投资的重点领域均为极易造成环境污染的行业;另一方面,我国企业在这些领域的投资大多集中在非洲、拉美等自然资源丰富的地区,而这些地区生态环境系统极其脆弱,这些国家自身环保法律制度不甚健全,环境监督机制也不够完善,再加之我国企业环保意识淡薄,导致很多地区生态环境遭到了不可逆转的破坏。

2015年1月26日,墨西哥联邦环境保护署以触犯生态平衡与环境保护规章及长期欠缴罚款为由,全面叫停位于该国加勒比海边坎昆市郊的中资商城项目——“坎昆龙城”。我国在缅甸兴建的密松大坝2007年动工,计划投资36亿美元,但由于没有遵守环境影响评价报告书要求,且可能导致生物多样性破坏、江水污染等多种生态环境问题,于2011年9月被叫停。

三、我国企业应对境外投资风险的对策

1.充分熟悉海外投资环境。由于世界各国具体国情、政治体制、宗教信仰、经济发展状况等不尽相同,我国企业在实施“走出去”战略时应根据不同类型的国家分别采取不同的境外投资策略和模式。“一带一路”战略为我国企业“走出去”带来了巨大的机遇,同时也带来了不小的挑战。我国企业对国际投资环境相对陌生,对国际政治风险、金融风险、经营风险、创新风险等把握不够。与国内投资相比,国际投资影响因素更加复杂且相互叠加,往往会导致投资项目实际收益与预期收益间存在巨大差距,我国企业只有针对不同国家的特点,采取与之相适应的投资模式,才能使投资产生共赢的效果。

我国企业在非洲地区的投资比较多。这是因为我国企业在这些国家能够高效获取行政资源的支持与保护,抓住机遇与其政府展开深度合作,从而取得了巨大的成功。但是,这些国家大多政局动荡,且受国际政治影响较大,我国企业面临的风险较大,投资损失也不少。在多党派国家中,受各方势力影响,议会对投资透明度和生态环境保护等方面的理解以及政府预算支出往往多变,可能

导致投资方向与决策力度的不甚统一。发达国家更重视对国家安全与高端技术的保护,并具有完善的法律制度对我国企业的投资进行限制。

鉴于此,我国企业在“一带一路”战略下开展海外投资时,既要考虑与东道国文化传统及风俗信仰的对接,也要考虑与东道国政治及法律制度的对接,正视不同社会文化的差异性,全面了解所在国家的历史传统、制度安排、媒体舆论、消费倾向乃至风俗习惯,从而制定灵活的战略。

2.增强海外投资企业的环境责任感。《国际法》中的环境保护义务属于软法性质,并没有具体规定跨国公司的环境保护义务与环境损害责任,不具备严格的法律约束力,此外各国环境保护法律制度的发展程度也不甚一致,但我国企业在进行海外投资活动时不可借此逃避环境义务的约束,而应主动承担环境保护的责任。

第一,在双边投资协定中加入环境条款。国际投资法发展的趋势表明,随着环境保护意识的增强,越来越多的双边投资协定开始注意平衡东道国与投资者的利益,在重视投资者利益保护的同时,也注意保障东道国生态环境等社会福祉。^[11]在“一带一路”战略下,我国企业作为资本输出者,一方面要切实履行环境保护责任;另一方面也要意识到环境保护义务有可能成为某些国家设置环境壁垒和实行投资保护主义的手段。为减少其中的利益冲突,可考虑在双边投资协定中加入环境条款,这样既能明确我国企业进行海外投资时履行东道国环境义务的意愿,也能促使东道国环境规制措施符合非歧视、善意等要求。总之,我国企业在对投资国的环境保护义务上升为具有强制约束力的条约义务时一定要审慎,目前阶段仍然应以软法义务为主。^[12]

第二,利用我国国内法对境外投资企业的环境损害行为进行规制。在不损害东道国国家主权的前提下,根据《国际法》中的属人原则,母国负有对海外投资者进行监管的权利和义务。韩秀丽^[13]从政治、经济、法律三个方面入手,给出了利用我国国内法规制在境外投资的中资企业环境损害行为的具体理由。我国不乏海外投资环境保护的法规和行政规章,^⑤要求我国企业在海外投资应进行核准或备案,遵守东道国法律法规和《国际法》,只是相关规定过于简单和原则化,没有实际可操作性,也缺乏强制性。我国亟需一部具有可操作性

的专门针对海外投资环境保护的法规或法律。

3. 构建投资安全保障体系。构建投资安全保障体系是一个国家保障本国企业和公民海外投资利益的重要手段。司法救济是投资纠纷发生之后的一种救济方法,属于事后救济,而构建投资安全保障体系则处在纠纷发生之前,要通过军事或其他武装手段来预防东道国境内可能发生的动乱、恐怖袭击甚至武装冲突。我国企业海外投资过程中面临越来越多的人身和财产安全挑战,为应对这些挑战,迫切需要建立一支适应海外投资保障需求的安全保障力量。

第一,积极参与联合国维和行动。我国企业海外投资的区域不乏局势动荡的国家和地区,单纯依靠这些国家和地区当地的执法力量难以保障我国员工和企业的安全。作为联合国常任理事国,我国应积极参与联合国维和行动,这不仅是以身作则的表现,也可借助维和部队来达到稳定当地治安、震慑当地不法分子、保障中资企业与投资项目安全的目的。2014年9月,由于南苏丹局势动荡,我国应联合国邀请派出700名步兵营士兵参与联合国在南苏丹的维和任务,这不仅在一定程度上维持了南苏丹局势的和平稳定,也保护了我国员工的安全和石油开采的顺利进行。^⑥

第二,中国安保公司积极参与中资企业海外安保工作。雇用安保人员对局势动荡地区的企业和员工进行安全保护是欧美国家的一贯做法。^{①④}相比较而言,我国涉外安保行业起步较晚,发展还不够成熟。非洲是我国企业投资的重点地区,而涉足非洲的国际安保机构不多,这为我国安保公司提供了很大的市场。海外安保业并不是简单的“以暴制暴”,不仅提供军事力量的支持,还进行安全风险评估、识别、预防和解除等,具体包括海外安全情报收集和分析、海外安全评估调查、安全培训、危险营救等一系列服务。^{①⑤}中国安保公司参与中资企业海外安保工作具有一定优势,不仅在语言沟通和文化认同方面完全没有障碍,而且可大大降低中资企业雇用安保人员的成本支出。当然,由于安保行业的特殊性,中国安保公司应重视与东道国安保机构的合作,遵守东道国法律法规。

第三,维护海外投资建设安全必须加强国际军事合作。我国企业在“一带一路”战略下“走出去”,其安全保障仅仅依赖联合国维和部队或安保公司是远远不够的,应当在建立命运共同体政治

主张的前提下,完善军事安全领域的合作,通过“一带一路”战略下利益各方的团结合作,充分发挥各国安全保障力量在风土人情、地形、文化认同等方面的优势,排除恐怖组织、极端势力、海盗、自然灾害等对经济合作的影响,构建真正的安全保障体系。

4. 营造积极舆论为海外投资保驾护航。随着我国经济实力与综合国力的大幅提升,世界经济格局正在逐步重新规划,由西方国家主导的传统强权利益分配体制客观上受到了挑战。西方媒体经常把我国企业的海外投资与我国的政治与军事战略意图联系起来,鼓吹“中国经济威胁论”“中国经济渗透说”等言论,想方设法遏制我国践行“走出去”战略,“中国高铁威胁论”几乎成了反对派攻击政府与我国投资项目的政论基础。

基于此,在实施“一带一路”战略时,我国应当在国际上营造积极的舆论,为我国企业海外投资保驾护航。其一,我国企业进行海外投资应落实互利共赢的理念,将投资与东道国的经济和社会发展结合起来,给东道国国家和民众带来看得见的利益;其二,我国应积极耐心地阐释和平发展的意图,我国企业海外投资应将经济效益与政治、军事意图区别开来,树立中国和平崛起、不称霸的大国形象;其三,推动中国“搭便车”理论,欢迎一切愿意参与“一带一路”建设的国家形成整体部局、协调合作、发展互利、团结共赢、睦邻友好、强邻富邻的战略合作伙伴关系,打造命运共同体。

四、结语

随着我国经济的高速发展和“一带一路”战略的实施,我国海外投资呈高速增长态势,这客观上挑战了国际上传统的强权利益分配格局,既有可能遭到既得利益集团的反对和遏制,也有可能引起其他国家或实体的恐慌和排斥。我国企业海外投资因其固有的特点,面临多方面的风险,需要投资前充分熟悉了解海外投资环境,投资中提高海外投资企业环境意识等社会责任感,构建投资安全保障综合体系,同时在国际上营造积极舆论,为海外投资保驾护航,通过建设利益共同体,进行互信互利、平等共赢的合作,我国企业海外投资就能在“一带一路”战略的推动下持续发展。

注释:

①缅甸密松电站的坝址属于缅甸政府军管辖范围,而淹没区却处于克钦独立组织控制区域。军政府对密松大坝投

资利益的独断分配,令我国投资企业被视为导致不公的共谋和不正当行为的受益者,继而成为紧张局势下暴力事件的焦点。

②美国国会中国经济与安全审查委员会(US China Economic and Security Review Commission)是我国加入世界贸易组织背景下,美国国会为监测中美贸易交往对美国经济与安全影响而于2001年特设的机构。

③2015年以来,希腊新政府宣布停止上届政府启动的向中方出售比雷埃夫斯港股权的进程,墨西哥政府以生态环境破坏为由叫停中墨合资的“坎昆龙城”项目。此前,墨西哥政府因反对党质疑招标过程透明性而单方面“无限期”搁置了我国企业本已中标的高铁项目,缅甸政府以环境为由停止了中缅之间的水坝和高铁项目,我国企业成功收购外国公司股权的项目也屡遭争议。

④1994年《关税与贸易总协定》第21条、世界贸易组织的《服务贸易总协定》第14条均规定有“安全例外”。在双边投资协定实践中,美国等国缔结的双边投资协定采用“根本安全利益”的表述,德国双边投资协定采用“公共安全”的表述,还有国家或地区采用“国际和平与安全”等表述。2009年《中华人民共和国政府与秘鲁共和国政府自由贸易协定》中的投资规则采用“实质安全利益”“重大安全利益”的表述,2009年《中华人民共和国政府与东南亚国家联盟成员国政府全面经济合作框架协议投资协定》中的“安全例外”采用《服务贸易总协定》第14条的表述。

⑤如《国务院关于投资体制改革的决定》(2004年)、《境外投资项目核准暂行管理办法》(2004年)、《关于鼓励和规范我国企业对外投资合作的意见》(2006年)、《境外投资管理办法》(2009年)、《对外承包工程管理条例》(2008年)、《对外承包工程行业社会责任指引》(2012年)等。

⑥自1990年参加联合国维和行动以来,我国通常只向维和部队派遣工程兵、运输兵、医疗兵等非战斗人员。2013年,我国派遣了一支近400人的安全部队赴马里维和,其中首次包含了安全部队人员。2014年,在南苏丹维和任务中,我国派遣了首支全部由安全部队人员组成的维和部队。

参考文献:

- [1]2014年中国对外投资和经济合作情况[EB/OL].(2015-01-26)[2015-05-05].<http://ccn.mofcom.gov.cn/spbg/show.php?id=15904>.
- [2]安春英.浅析中国埃及苏伊士经贸合作区[J].亚非纵横,2012(4):1-6,58.
- [3]陈积敏.论中国海外投资利益保护的现状与对策[J].国际论坛,2014(9):35-40.
- [4]陈立泰.我国企业海外直接投资的风险管理策略研究[J].中国流通经济,2008(7):48-51.
- [5]梁静波.中国企业海外投资的政治风险与对策[J].求实,2013(4):40-44.
- [6]张朕心.双边投资条约在武装冲突情况下的适用问题研究[J].国际经济法学刊,2013(1):24-43.
- [7]、[8]、[9]余劲松.国际投资条约仲裁中投资者与东道国权益保护平衡问题研究[J].中国法学,2011(2):132-143.
- [10]、[12]韩秀丽.中国海外投资中的环境保护问题[J].国际问题研究,2013(5):103-115.
- [11]韩秀丽.环境保护:海外投资者面临的法律问题[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2010(3):59-66.
- [13]韩秀丽.中国海外投资地环境保护——母国规制方法[J].国际经济法学刊,2010(3):138-162.
- [14]P. W. Singer. Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry[M].New York: Cornell University Press,2003:81-82.
- [15]Lauren Groth. Transforming Accountability: A Proposal for Reconsidering How Human Rights Obligations Are Applied to Private Military Security Firms[J].Hasting International and Comparative Law Review,2012(4):29-89.
- [作者简介]谭畅(1989—),女,广西壮族自治区桂林人,西南政法大学国际法学院博士研究生,主要研究方向为国际法学。

责任编辑:陈诗静

The Overseas Investment Risk of China's Enterprises in the Light of "One Belt and One Road" and the Countermeasures

TAN Chang

(Southwest University of Political Science & Law, Chongqing401120, China)

Abstract: With the encourage of China's economic development and related policies, the scale of overseas investment of China's enterprises is becoming larger and larger; and most of these investment projects are related to the host countries' key areas and their national economy and livelihood. But, because of the lack of comprehensive evaluation and question on the identification of China's enterprises, these investment projects are facing so many political risks; the host countries' national safety and environmental protection related problems are the resistance forces to intervening the investment. So, in expanding overseas investment in the light of "One Belt and One Road", we should fully understand the investment environment of the host countries, improve the environmental consciousness, establish the safeguarding system, and create the positive opinion environment to protect our overseas investment.

Key words: One Belt and One Road; overseas investment; political risk; environment protect; safeguarding system