

# 中国在非洲大陆的投资及政治风险

——一场正在进行的争论

【比利时】塞雷娜·贝利戈利

【内容提要】在过去几年里两个相互关联的重要事件增加了政治风险的指数：一个是全球金融危机，另一个是最近西亚北非地区的动乱。中国尤其是中国企业缺乏对非洲的政治和风险评估，北非的变局也引发了中国政府和学界在这一问题上的大讨论。欧盟在这一问题上的经验值得借鉴，这也为中国与欧盟在非洲投资和政治风险评估上的合作提供了可能。作者尝试用“国家稳定程度”来衡量中国在非洲的投资及政治风险。

【关键词】非洲；中国投资；政治风险；欧盟

【作者简介】塞雷娜·贝利戈利 (Serena Belligoli)，比利时鲁汶大学欧洲研究所博士研究生。

最近西亚北非一些国家的动乱在一定程度上影响了中国在这些地区的投资以及在当地中国公民的人身安全。2011年2月至6月，笔者在北京和杭州考察期间有机会了解到中国正在进行一场关于中国企业在非洲投资风险评估的争论。本论文并非要详细地阐明这一争论的内容，而是介绍其中的几个主要方面，并激发这场争论持续进行。在正式谈论这个话题之前，我们需要先定义几个基本的概念。

政治风险是我们今天讨论的中心话题。对跨国公司而言，政治风险指东道国会做出一些政治决策，而这些决策可能会对跨国公司的利润、目

标、战略、财务或人员造成一定的损失。政治风险与宏观经济和社会政策的变化（财政、货币、贸易、投资、工业、人力、收入、发展）或者威胁政治稳定的事件（恐怖主义、暴动、政变、内战、叛乱）息息相关。<sup>①</sup>在发达国家，政治风险主要源于监管过度；在发展中国家，政治风险通常是结构性危机，例如，政权不稳定、经济政策的滞后和民族宗教文化发展的不平衡，其根源在于由一个单一的占主导地位的种族或宗教集团垄断政治权力和经济财富所导致。政治风险是难以监测、评估和预测的。所以我们尝试用“国家稳定程度”来衡量相关的风险和危机。“国家稳定程度”即“在即使国家体系面临着冲击的情况下，一国政府仍能执行政策和制定法律的能力”。<sup>②</sup>而我们今天所讨论的是宏观层面的政治风险，它会影响到遭遇危机的所有企业的运营情况，而不是受到影响的特定部门或特定地区企业的微观层面的政治风险。低政治风险的国家并不能说明其政治就越民主，相反，政局越稳定的国家集权程度反而越大。然而，集权国家政治的变革会对来这个国家的投资者造成非常具有破坏性的打击，利比亚的情况就清晰地说明了这一点。

所以，公司在投资之前会做认真的分析和规划，以便更好地了解当地的商业准则和法规，或通过投资主体多元化、购买政治风险保险等方式来减轻投资公司可能由政治风险带来的损失。因此，行之有效的国家出口战略和灾害减灾措施能够有效地降低危机带来的损失。

在过去几年里，两个相互关联的重要事件增加了政治风险的指数：一个是全球金融危机，另一个是最近西亚北非地区的动乱。金融危机导致失业人数增加、汇款额下降、用于社会建设项目的资源减少等不良后果，其根源在于政府财政的缩减。许多发展中国家社会动荡的风险也增加了。西亚北非地区的动乱，已经引起媒体的关注。然而，我们不应该忘记，自2008年以来，由饥荒导致的暴乱在撒哈拉以南的非洲国家时有发生。尽管投资者十分担心由于金融危机的影响会导致该地区的政府出台有关限制外来直接投资或对外国投资者设置障碍的政策，但从目前

---

<sup>①</sup> C. Kennedy, "Political Risk Management: A Portfolio Planning Model," *Business Horizons*, Vol. 31, No. 6, 1988, p. 21.

<sup>②</sup> Ian Bremmer, "Political Risk: Countering the Impact on Your Business," *Qfinance*, 2011, available at <http://www.qfinance.com/business-strategy-best-practice/political-risk-countering-the-impact-on-your-business? page = 1>, last accessed on December 3, 2011.

来看这种担心是多余的，并未有国家出台相关政策来限制投资。在阐明了政治风险的主要特征后，接下来我想要谈一谈中国企业对海外投资的态度。

## 一 中国企业和政治风险

据《2009年世界投资与政治风险》报告称，与其他北方和南方的投资者相比，中国的投资者都意识到政治风险的存在，他们特别关注与风险有关的政治暴力事件（战争、内乱和恐怖主义）。<sup>①</sup> 尽管已有相关研究表明中国投资者已经敏锐地注意到了政治风险的存在，可是欧盟的许多官员仍旧声称中国企业和中国政府忽视政治风险。例如，一欧盟成员国官员表示：“到目前为止，中国根本没有考虑政治风险的因素。他们在那些脆弱的国家投入巨资，但这些国家反而与他们为敌。在北非事件后，中国政府将被迫调整国家风险评估的程序。”<sup>②</sup> 确实有证据表明，与西方企业相比，中国企业在面对政治风险时处于更不利的地位，这可以从几个方面来解释。作为非洲大陆的后来者，中国公司为了利用高风险国家所带来的机会，诸如先入优势、较少竞争、不成熟的消费群体等重要机会，铤而走险，去投资这些国家。一位中国外交部的官员告诉笔者说：“我们当然愿意去投资那些具有良好的人权记录和良好经营环境的民主国家，但问题是，我们是非洲大陆上的后来者，这些国家的很多机会已经被最先来到这里的西方企业占据了。”<sup>③</sup> 采掘业在投资地点的选择上主要受矿床地理因素的制约，中国公司后来者的地位导致了他们可选择的空间非常小。

最终，潜在的经济利益减弱了投资者对这个不稳定的国家政治风险的恐惧。最近研究结果表明中国民营企业要比国有企业面对更大的投资风险。<sup>④</sup> 由于受到中国政府体制的影响，国有企业不会采取单纯追求利益最

① MIGA, *World Investment and Political Risk 2009*, World Bank, 2010, p. 38.

② Interview with European member state official, Beijing, April 22, 2011.

③ Interview with a Chinese official from the MFA, Beijing, April 26, 2011.

④ B. Ramasamy, "China's outward foreign direct investments: location choice and firm ownership," *Journal of World Business*, Vol. 47, No. 1, 2012, pp. 17 - 25.

大化的行为，而且它们也有能力承担大的风险。<sup>①</sup>此外，与大多数中国民营企业相比，国有企业可以更好地利用中国政府和非洲东道国政府之间的友好关系，因此更有利于经营。

在多边投资担保机构的调查中，高达18%的中国企业承认自己没有采取任何措施来应对政治风险。这一比例在发展中国家的投资者中是最高的，并比世界平均水平的6%高出很多。主要原因似乎是投资者缺乏或根本没有意识到有合适的工具或产品可以用来抵制政治风险。<sup>②</sup>此外，参与调查的公司大多数是国有企业，我们能预测在中小型企业这一比例将更高，因为他们缺少充足的人力和财力来评估政治风险指数或采取措施来抵御政治风险。

规避风险最好的方法首先就是政治风险分析，其次是与当地企业和东道国政府组成合资公司也是缓解风险的有效方法。但投资者几乎没有与当地社区或非政府组织有什么联系。因为耗费低，所以非正规和内部的操作盛行，然而政治风险的保险也只能保护很少的外国直接投资者。与当地企业合资，可以提供本地的商业网络，了解当地的文化、法律和商业环境，更有利于与当地政府建立良好的关系。与当地政府建立良好的关系是投资商常用的方法，但是当这一政权被推翻时，与前政府的关系反而会加剧公司的不利形势。

尽管中国企业认为政治风险评估是规避风险的最重要的手段，而中国跨国企业认为自己的评估规避风险战略非常欠缺。<sup>③</sup>一位中国社会科学院的学者说：“在中国，对非洲的研究和理解非洲是有一定差距的。我们还没有充分地了解非洲，如非洲人的思维方式，他们的文化、社会交往、政治和宗教背景。”<sup>④</sup>中国的有些律师事务所已经推出了一些给中国海外投资企业投资建议的专门项目，但这些项目的成效并不总是很理想。据浙江省一家律师事务所透露，“到非洲投资的浙江企业以中小型为主，它们主要依靠自己的人脉、当地的侨民来评估当地的政治风险而不求助于

---

① D. Quer, E. Claver, L. Rienda, "Political risk, cultural distance and outward foreign direct investment: empirical evidence from large Chinese firms", *Asia Pacific Journal of Management*, January 12, 2011, pp. 1 - 16.

② MIGA, *World Investment and Political Risk 2009*, World Bank, 2010, pp. 87 - 89.

③ Ibid., p. 41.

④ Interview with CASS scholar, Beijing, March 8, 2011.

律师事务所，这主要是考虑到成本问题。”但是，“越来越多的海外投资企业在运营过程中出现了或多或少的问题，从而使这些企业也更加倾向于去听取专业法律人士的建议。”<sup>①</sup> 由于中国企业迫切需要对非洲投资的正确建议，这也就极大促进了中国对非洲问题的研究以及把研究成果与工商业联系起来。

## 二 利比亚动乱及影响与中国 关于政治风险的争论

如果说政治动乱是中国投资者对于非洲政治风险最大的关切，那么最近在西亚北非地区的政治暴动将在很大程度上影响中国公司对目前非洲政治风险的看法。据中国商务部公布的数据显示，自2007年以来，75家中国公司（包括国有企业）在利比亚已经有50个项目的建设 and 投资。<sup>②</sup> 其中13个中国直接投资合约涉及90亿—130亿美元，大部分属于建筑业。<sup>③</sup> 由于目前动荡的局面还在蔓延，很多中国公司不得不停止营业，并且有许多未竣工的建筑工地被抢占或遗弃。尽管中国在这些地区扮演的是承包商的角色，一定程度上减少了在动荡中的损失，但仍有一些公司如中国石化炼油厂就遭到了突袭和毁坏，其生产已经中断。<sup>④</sup> 由于动乱，2010年有66亿美元的双边贸易额被中断。3月4日，外交部组织了35860名中国公民安全撤离的行动。<sup>⑤</sup> 这次因动乱造成的损失超过30亿美元，包括工人的失业、工厂的毁坏、公司停止经营、中国与利比亚双边贸易的中断以及中国外派工作人员的撤离等。中国政府不得不开始着手处理动乱带来的遗留问题，例如，索赔要求、第三方债务、回国工人的再就业。据进出口银行的工作人员透露，中国在这次利比亚战乱中的损失最为惨重，已经损失了

① Interview a member of a lawyer firm from Zhejiang province, Hangzhou, June 17, 2011.

② J. Junbo, "China's second coming in Libya," *Asian Times*, August 31, 2011, available at <http://www.atimes.com/atimes/China/MH31Ad01.html>, last accessed on 06/10/2011.

③ Y. Wang, "China's reaction to political risk in Africa," March 17, 2011. 可参见王雅平：《从利比亚看中国在非洲投资的政治风险》，载《卡内基中国透视》，2011年3月。——译者注。

④ 中国原油进口量的3%来自利比亚。

⑤ Y. Wang, "China's reaction to political risk in Africa," March 17, 2011.

180.8 亿美元, 然而“没有人知道我们在北非的动乱中一共损失了多少”。<sup>①</sup>

在 2012 年 5 月上海的一个会议上, 中国出口信用保险公司<sup>②</sup>透露: 2011 年第一季度, 因为西亚北非地区损失而索赔的案件比去年同期上涨了 167%。据路透社报道, 由于获得了全国人民代表大会的批准, 到 2011 年 5 月底中国出口信用保险公司被注入 31 亿美元资金。<sup>③</sup>

### 三 持续的争论

2010 年 6 月, 浙江省一位官员指出: 与政治风险相关的政治不稳定以及不友好的商业法规是制约中国企业在非洲投资的两个重要因素。<sup>④</sup> 中国外交部官员最关注的是非洲国家的政治和社会的稳定程度。要想从根本上解决这一问题, 就必须提高当地人的生活水平, 解决贫困问题以及充分发挥中国在解决和管理当地冲突中的作用。然而, “非洲政治的动荡和不稳定不会改变我们‘走出去’的方针, 因为动乱只是地方性的, 每一个地区都有不稳定的因素存在。在这一时期, 是北非动荡, 只是它持续时间长, 激烈程度比较高。”<sup>⑤</sup>

中国商务部的内部关于应该采取何种措施来帮助中国企业应对当地政治风险的争论一直在持续。一些官员提出, “要与本地及西方国家的公司密切合作, 与当地部落首领建立良好的关系, 因为其中中央政府并不总是能够控制全部的领土, 其国民并没有很强的国家归属感。”<sup>⑥</sup> 而另一位官员

① Interview with Chinese official from the EXIM Bank, Beijing, May, 2011.

② Sinosure, China's official export credit insurance agency has been established in 2001. Its portfolio exposure grew 10-fold from 2005 to 2008. The agency total PRI portfolio exposure was US \$ 6.6 billion in 2009, of which US \$ 4.7 billion allocated to Asia and US \$ 1 billion to Africa. [MIGA (2010), p. 57] Other insurances are offered by regional organizations (e. g. ADB). Nevertheless, cultural differences and evolving sectorial requirements underscore the need for investment insurance products more tailored on the needs of South-based investors.

③ REUTERS, “China CIC to inject US \$ 3.1 billion into Sinosure,” May 26, 2011, available at <http://www.reuters.com/article/2011/05/26/china-cic-sinosure-idUSL3E7GQ10720110526>.

④ Interview with an official of the Zhejiang provincial government, Hangzhou, July 23, 2011.

⑤ Interview with a Chinese official from the MFA, Beijing, April 24, 2011.

⑥ Interview with Chinese officials from the CAITEC-MOFCOM, Beijing, May 5, 2011.

承认,“当地社会的不稳定因素超出我们的预料,到目前为止我们仍然不知道采取何种方式来解决这一问题。商务部和外交部要求中国企业要注意风险,在某一个国家投资之前应对当地的情况做更加精确的调查,最好投资一些政治比较稳定的国家。”<sup>①</sup> 外交部的一位官员进一步佐证了这一观点,“政治风险是难以预见的。中国政府能够监控危机,但具体到企业缺乏评估风险的能力。政府经常提醒企业要密切关注风险,而我们当然会更加密切地关注局势的发展。”<sup>②</sup>

在利比亚,由于叛军得到地方上的支持,中国政府担心中国企业在利比亚重建过程中也许会被抛弃,因为中国、印度、俄罗斯、巴西、南非都没有支持北约旨在打击卡扎菲的空袭行动,也没有提供对叛军的援助。正如中国商务部贸易司副司长温忠良在2011年3月接受记者采访时说的,“中国希望利比亚恢复稳定后能够继续保护中国投资者的权利和利益,中国也会继续与利比亚进行经贸投资合作”。<sup>③</sup> 然而,尽管中国政府对利比亚全民过渡委员会的态度冷淡,但中国企业不会因此就失去对利比亚重建的支持。首先,利比亚政府依赖石油出口来促进国内的重建和发展,它需要使出口商品更加多元化。其次,在利比亚的中国公司主要对准的是民用建筑领域(住房开发、铁路建设、石油服务、通信),“中国企业的专长和低成本的优势将使它们在重建阶段更加受到赏识”。尽管损失是巨大的,但是利比亚战争对其经济的破坏可能在重建阶段完全恢复,但引用一位出口银行官员的话说,“麻烦会结束的,而重建会带来更多的生意”。<sup>④</sup> 利比亚的情况确实给外交部关于政治风险的看法造成一定的负面影响。虽然这不是中国人第一次认为他们在非洲大陆是不安全的,但中国外交部确实是第一次组织了大规模中国侨民的撤离行动。如果类似的救援行动频繁发生,那么中国外交部就要担心其庞大的组织和财务支出了。

正如上文欧盟官员一致认为的那样,中国公司在对外投资时往往忽视政治风险的存在。然而,他们也认为正是由于中国公民和企业近来不断成为非洲不安全因素的受害者,中国不断上升的对政治风险的担忧有可能为

① Interview with Chinese official from the CAITEC-MOFCOM, Beijing, April 14, 2011.

② Interview with Chinese officials from the MFA, Beijing, May 11, 2011.

③ J. Junbo, “China’s second coming in Libya,” *Asian Times*, August 31, 2011, available at <http://www.atimes.com/atimes/China/MH31Ad01.html>, last accessed on 06/10/2011.

④ Interview with Chinese official from the EXIM Bank, March 5, 2011.

欧盟与中国在安全领域开启新的合作提供机会。一位欧盟官员称，在冲突预防和武器控制上中国是可以与欧盟进行合作的。<sup>①</sup> 中国外交部的一些官员似乎认同这种看法，他们坚定地说：“和平、安全与稳定是中国和欧盟在非洲的共同利益”，因为只有这样才能够保护他们在当地的投资。在这些领域的合作最好应在联合国的框架下运行。不过，风险分析、建立预警系统或专门知识的交流以及在救援行动中的合作是欧盟与中国双边合作中非常有前途的领域，虽然这些合作从未正式讨论过。<sup>②</sup> 欧盟与中国也尚未签订任何安全领域的合作倡议书。

#### 四 结语

在这篇简短的论文中，笔者试图去定义什么是政治风险；目前海外投资的中国企业是如何应对政治风险的；同时指出中国企业在海外投资的做法存在的不足，主要是由于缺乏金融手段和专业知识造成的。并试图说明近期北非的动乱，特别是利比亚事件是如何影响中国从中央政府官员（外交部、商务部、进出口银行）到地方官员（浙江省委、省政府）的观点和看法。还分别列举了他们各自不同的立场，其中也加入了欧盟在这次争论中的观点。只是陈述了目前存在的一些问题，也许笔者狭隘的陈述将留下众多讨论的话题，特别是非洲人的观点并没有在这篇文章中呈现出来，因此笔者非常乐意这一问题能够引发更广泛的讨论。

（马恩瑜译）

（责任编辑：周玉渊）

---

① Interview with EU official, Beijing, April 7, 2011.

② Interview with Chinese officials from the MFA, Beijing, May 11, 2011.

**Abstract:** The present devastation of the environment, economic stagnation and social dysfunction of the Niger Delta region is a direct result of corporate advantage over the numerous indigenous ethno-linguistic groups in the area. This advantage has been aided by the absence of effective regulative grit from the state institutions charged with providing them. Ruggie Principles are innovative in that they come between state and the corporations in a framework that gets the state to act as one, so as to prevent and address the risk of adverse impacts on human rights linked to business activity, and in defense of its people.

**Key words:** Nigeria; Niger Delta; Ruggie Principle

**Chinese investments on the African continent and political risk: the ongoing debate in China**

**Serena Belligoli**, PhD candidate, University of Louvain la Neuve, Belgium.

**Abstract:** The recent turmoil in North African and Middle Eastern countries has, at various degrees, affected Chinese investments in these regions, as well as the security of Chinese citizens abroad. This discussion paper does aim to illustrate the major aspects and to stimulate the ongoing debate on risk assessment practices of Chinese firms investing in Africa. In this brief discussion paper, I tried to define what political risk is and how Chinese firms investing abroad are dealing with it so far, pointing out possible shortcomings in their approach, mainly due to lack of financial means and lack of expertise. I tried to illustrate how the recent North African turmoil and the Libyan events in particular, have affected visions and perceptions of officials from the Chinese central government, as well as of officials from the Zhejiang provincial government.

**Key Words:** China; Africa; investment; political risk; debate

**China-Egypt cooperation:**

**The cooperation between China and Egypt: status quo, effectiveness and problems**