

# “一带一路”背景下我国对中亚五国直接投资及 政治风险防范策略

杨丽君

(东南大学 经济管理学院 江苏 南京 211189)

摘要: 从地理位置上看, 中亚五国是“一带一路”建设中距离我国最近的, 是我国企业“西行”的第一步。我国对中亚五国直接投资的特点与其政治因素不无关系, 我国对其直接投资面临较大的政治风险主要表现为: 广泛存在的民族与宗教冲突、面临的国际风险和国内政局普遍不稳三个方面。根据冲突程度大小划分投资区域, 满足当地所需并因地制宜进行投资, 尊重投资地民族习俗和宗教信仰; 与中亚五国和平共处, 促进我国经济发展, 增强我国军事实力; 保障对外直接投资的安全并积极利用国际争端解决机制等防范策略。

关键词: 一带一路; 中亚五国; 对外直接投资; 政治风险;

中图分类号: D822 文献标识码: A 文章编号: 1006 - 723X(2018) 01 - 0020 - 05

2013 年 9 月习近平主席访问哈萨克斯坦, 首次提出“丝绸之路经济带”; 2013 年 10 月访问印度尼西亚, 提出了“21 世纪海上丝绸之路”。前后两者简称为“一带一路”, 目前已得到沿线 64 个国家的广泛响应。这些国家多数是发展中国家, 基础设施建设落后, 我国建筑业等行业严重产能过剩, 通过“一带一路”可以使我国和沿线国家互通有无, 共同发展。2014 年底丝路基金正式运行, 丝路基金是单边金融机构, 由中国出资, 初期设计规模 400 亿美元。<sup>[1]</sup> 2015 年 3 月我国发布《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》, 全面推进“一带一路”构想的实施。2015 年 7 月金砖国家新开发银行开业, 由金砖五国成立, 总部在上海, 初始资本 1000 亿美元, 由五个创始国平均出资。2015 年 12 月中国主导的亚洲基础设施投资银行简称亚投行正式成立, 法定资本 1000 亿美元, 总部在北京, 目前共 57 个成员国, 中国是最大股东, 持股约 30% 并有否决权, 具有较大影响力。<sup>[2]</sup> 目前丝路基金、金砖国家新开发银行和亚投行共同为“一带一路”保驾护航。由于对外直接投资 (OFDI) 针对不同的国家, 各国政府的信用和政治环境不同, 因此面临的风险

远比国内直接投资大, 面临较大的政治风险。“一带一路”建设背景下, 中国对沿线国家直接投资的主体是企业, 企业对所投资国家投资环境的评估任重而道远, 尤其是对政治环境的评估尤为重要。若忽视政治风险, 轻则经济损失, 重则性命攸关, 人财俱损, 势必使“走出去”的企业元气大伤, 不利于后续对外直接投资的进一步开展。

“一带一路”沿线国家中的中亚五国, 包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦, 面积共约 400 万平方公里, 均为多民族国家, 居住着 10 多个跨境民族, 与我国有 3300 多公里共同边界, 是陆上往来于亚洲与欧洲的必经之地, 也是“一带一路”的陆上枢纽。<sup>[3]</sup> 无论是从国家安全还是从经济合作上考虑, 中亚五国均是我国应极为珍惜的伙伴。目前沿线各国的政治环境较为复杂多变, 投资的政治风险关乎他国内政, 完全消除是不可能的, 但以中亚五国为例, 详尽分析我国面临的对外直接投资的政治风险, 并有针对性地提出防范风险的对策建议, 或尽可能地规避或降低这种风险, 避免更多冲突, 促使我国“一带一路”建设更好地推进。

基金项目: 国家社会科学基金 (14CJL020)

作者简介: 杨丽君 (1979—) 女, 河南开封人, 东南大学经济管理学院博士研究生, 黄河科技学院副教授, 主要从事区域经济学研究。

## 一、中国对中亚五国直接投资的特点

目前我国对外直接投资主要集中于亚洲,但因起步晚,存量仍不及发达国家或地区,对外直接投资仍有进一步提升的空间。2014年末存量为8826.4亿美元,是美国的14%,德国的55.7%,在亚洲的投资存量为6009.7亿美元,占总存量的68.1%,亚洲中对香港占84.8%。2014年末对“一带一路”沿线国家的投资存量为924.6亿美元,占总存量的比重为10.5%,中亚五国存量为100.9亿美元,占“一带一路”沿线国家投资存量的10.9%。<sup>①</sup>这里结合其政治因素分析我国对中亚五国直接投资特点的形成。

### (一) 投资总量持续上升

中亚五国均属于转型经济体,2014年末我国对转型经济体的直接投资存量为192.21亿美元,占总存量的2.2%,其中俄罗斯占45.2%,哈萨克斯坦39.2%,吉尔吉斯斯坦5.1%,塔吉克斯坦3.8%,土库曼斯坦2.3%。2014年末我国对外直接投资存量排名前20位的国家或地区的投资额占总额的89.2%,中亚五国中的哈萨克斯坦位居12,投资存量75.41亿美元,占比0.8%。

2012年我国对中亚的哈萨克斯坦直接投资流量和存量增幅最大,我国对其直接投资增加对当年投资总量加速上升的贡献最大。2012年对该国直接投资存量增长了33.93亿美元,中亚五国存量共增37.90亿美元,其增量占总增量的89.53%。

从政治因素来考虑,有此结果是必然的。纳扎尔巴耶夫1991年当选哈萨克斯坦首任独立后的总统,连任至今。1992年中哈正式建交,2005年中哈建立战略伙伴关系,2011年中哈宣布发展全面战略伙伴关系,中哈关系更加友好,合作不断加强,随后的2012年我国对其直接投资大幅增加,对其的直接投资总额长期稳居中亚五国之首。

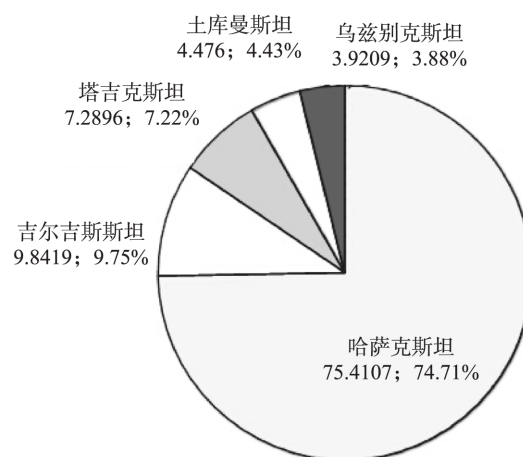
我国对哈萨克斯坦的直接投资波动大,主要由2012年对其投资的大幅增加引起。土库曼斯坦2011年波动较大,2011年土库曼斯坦社会投资总额显著增长,该年社会投资总额环比增加23.2%,财政投资增长23.6%,该国政府一直比较注重保持对外投资的积极性。<sup>②</sup>但土库曼斯坦国内政治环境无法有效吸引外资,该国对投资的政策透明度不高,官员腐败严重,引进外资不足,

这些问题在2011年表现最为明显。

### (二) 对各国投资差距大

一是投资存量差距较大。2006年以来中亚五国中哈萨克斯坦的直接投资存量始终最大,且远大于其他四国。2006年哈萨克斯坦投资存量为2.76亿美元,最少的土库曼斯坦0.0016亿美元,前者是后者的1725倍。2014年末哈萨克斯坦为75.41亿美元,最少的乌兹别克斯坦3.92亿美元,前者是后者的19.23倍。虽然中亚五国间的投资存量差距较之2006年减少,但差距仍旧较大,如图所示。

二是投资增速差距明显。从我国对中亚五国直接投资净额即流量值来看,对各国直接投资增速差距较大。以2006年为基期,土库曼斯坦整体增速最快,2014年的增速达到4879.75%,但土库曼斯坦的2006年投资流量较小,为负,存量也在五国中最小,为16万美元,因增速较快,2014年存量超过乌兹别克斯坦达到4.476亿美元。哈萨克斯坦投资存量基数较大,2006年为2.7624亿美元,增速各个年份差别较大,但2014年的投资存量及比重仍为最大。



2014年末中亚五国投资存量值和所占份额, 存量值单位为亿美元

政治因素也促成了此特点的形成。中亚五国政治体制不太健全,但哈萨克斯坦与我国的双边政治交往较为频繁,该国国内政局也相对稳定,是我国在中亚投资的主要对象,中哈为其他中亚四国起到了合作示范作用。哈萨克斯坦独

<sup>①</sup> “中国对中亚五国直接投资的特点及其政治因素”中的数据除特别注明外,均源自2015年9月中国统计出版社出版的《2014年度中国对外直接投资统计公报》。

<sup>②</sup> 数据源自土库曼斯坦国家统计局网站,网址: <http://www.stat.gov.tm/ru/>。

立至今,已成功抵御了2005年和2011年2次“颜色革命”,制定了“欧洲西部-中国西部”交通走廊项目,营造较好的直接投资环境。其他四国除土库曼斯坦外,政局较为动荡,2005年吉尔吉斯斯坦发生“黄色革命”,2010年政权非正常更替并爆发骚乱,目前已成为“伊斯兰国”等恐怖组织和宗教极端势力向中亚渗透的主要目标之一,我国对该国的直接投资同比增速在中亚五国中最低。塔吉克斯坦1991年独立后,政治、宗教和地方利益集团斗争激烈,武装暴乱和战事频现,2015年9月爆出其国防部副部长参与恐怖活动的丑闻,其国内政局异常不稳。土库曼斯坦政局基本稳定,尼亚佐夫1991年任总统直至2006年去世,别尔德穆哈梅多夫继任并连任至今。2006年我国对该国的直接投资存量在中亚五国中最低,为16万美元,2014年末已超过乌兹别克斯坦,以2006年为基期,同比增速高于其他四国。乌兹别克斯坦2005年爆发安吉延武装骚乱,2006年后政局基本稳定,投资增速尚可。中亚五国政局不稳,无法保证正常的社会秩序,投资者无安全感,投资势必受到较大影响。

### (三) 主体和行业多元化

我国对中亚五国的直接投资主体多样。中亚五国建国初期,直接投资主体主要是从事商贸业的中小企业。1997年中石油持有哈萨克斯坦的阿克纠宾油气股份公司60.3%的股份,2003年增持到85.42%,还取得了对乌津油田的开采权益,中石油进入哈萨克斯坦石油市场的序幕已经拉开。对中亚五国直接投资的大型企业也在逐渐增多。企业中有国企也有民企,有金融机构也有从事实体经济的企业,而其中来自新疆的居多。一些企业的直接投资不局限于同一个中亚国家,如华为和中兴在中亚五国均有直接投资。

现在我国对哈萨克斯坦的直接投资涉及行业面最广,对吉尔吉斯斯坦主要是农业、资源、通信、运输、建筑和餐饮等,对塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的直接投资集中在制造、建筑、资源和销售等。总的来说我国对中亚五国直接投资的能源资源行业规模大,建筑业前景好,制造业市场领先,商业、金融服务和航空运输较多。

哈萨克斯坦2003年颁布新投资法,对内外投资统一标准,但对外资有不少限制,如通信、银行、保险、传媒、矿产、哈萨克斯坦含量、外来劳务和土地使用等方面均有限制。吉尔吉斯斯

坦和塔吉克斯坦投资法对外资限制较少,但缺少可操作性,没有具体的细则和配套措施,影响实际投资的扩大。土库曼斯坦对外资也限制较少,并为外资提供税收优惠,主要限制在土地的使用方面。乌兹别克斯坦2002年颁布该国的自由经济区法,后续多次补充完善,投资环境有所改善,对外资也有诸多限制,2005年还征收了高资源税。<sup>[4]</sup>目前中亚五国政府普遍对交通运输、通信、农业、教育和基建等领域较为关注,我国在这些领域的投资增加。受西方制造的“中国威胁论”和“能源掠夺论”等的影响,我国对资源领域的直接投资易激起当地民众的反华情绪,引起冲突。

## 二、中国对中亚五国直接投资政治风险的防范策略

### (一) 民族与宗教冲突的风险防范

首先,根据冲突程度大小划分投资区域。中亚五国各国国内民族与宗教冲突程度大小不同,我国在对其进行直接投资时,应避重就轻。因其民族与宗教冲突,外力很难化解,外国是局外人,不能轻易干涉他国内政,还可能会使矛盾进一步激化。直接投资的政治风险与民族与宗教冲突程度成正比。中亚五国中,哈萨克斯坦爆发民族与宗教冲突的可能性最小,对该国的直接投资可进一步加大。吉尔吉斯斯坦爆发吉乌两族冲突的可能性较大,应慎重投资,该国南部宗教极端势力活跃,若投资的话,适宜选择更为稳定的北部。塔吉克斯坦爆发民族宗教冲突的可能性也不大,故可适当投资。土库曼斯坦与邻国有宗教冲突,且边境地区受邻国极端宗教思想影响较多,故对其投资应多集中于该国的中心地带,不要涉足边境地区。乌兹别克斯坦的费尔干纳地区、撒马尔罕和布哈拉受困于极端宗教势力,故不要涉足此区域,其他区域可适当投资。

其次,满足当地所需并因地制宜地投资。中亚五国统治者必定也期望本国经济能够快速发展,提升自身在民众中的政治威望。但本地资本有限,需要吸引外资,对于能促进本国经济发展的举措,大多持欢迎态度。我国对中亚五国直接投资的整体指导思想应是投资能带来两国的双赢局面,这样不容易引起该国的敌对情绪。不少中亚五国的弱势产业,我国却是有多余生产能力的,所以我国与他们的合作可以带来双赢的局

面。一国的宏观经济发展要面临充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡,我国对其直接投资应能满足上述目标的一项或几项,这样更不易引发冲突。对其直接投资时可以全用或多用当地员工,既减少了当地的失业率,也避免万一爆发冲突时我国员工在该国人身安全得不到充分的保障。生产的产品要避免垄断定价,充分利用当地的低成本资源生产并提高自身技术水平获得利润。我国对其货币资本的流出利率要适度,一是降低该国用款成本,二是促进人民币走出去,加快人民币国际化步伐。但应附上以下条件,同我国的交易必须使用人民币,人民币在两国可自由兑换和使用。在该国法律允许的条件下,结合我国自身情况,投其所好和所缺,多投资于该国偏好的和优惠较多的产业。

最后,尊重投资地民族习俗和宗教信仰。在投资之前应充分了解并尊重投资地的民族习俗和宗教信仰,避免触犯禁忌。我国企业应摆正观念,对中亚五国的直接投资要本地化,目标是实现经济效益,不是要去推行自己的文化、习俗和宗教信仰,不要习惯性地把自己的价值观强加到他国国民身上。加强财务监督、审核机制和企业规划,其他方面均要融入当地,尊重当地的风俗和宗教信仰,培养忠诚于企业的当地员工,履行社会责任,根据当地居民的生活习惯和习俗安排企业日常运营。

## (二) 对中亚面临国际风险的防范

第一,与中亚五国和平共处。中亚面临的国际风险涉及大国之间的博弈,哈萨克斯坦面临来自俄罗斯、美国和中国不同发展战略的选择,该国对哪个国家战略的优先级考虑对我国“一带一路”建设的顺利实施非常重要。每个国家为促进自身经济发展,会在国际上推出一些发展战略,“中国威胁论”是不成立的,各个国家都有权推出发展战略,但这种战略因为跨出国门,能否得到他国的认同和支持很重要。我国在坚持和平共处五项原则的基础上,积极稳妥地推进和中亚五国的联系,打消他国对我国“称霸”世界的顾虑,弱化和与其他大国之间的矛盾,和平友好地共同发展。

第二,促进我国经济发展。中亚五国有亲俄派或亲美派,都与这两大国的经济或军事实力强大有关,我国地理位置紧挨中亚五国,自身经济和军事实力的增强,有助于促进和中亚五国建立友好互助关系,加强其对我国的交往,进而减少

我国对中亚五国直接投资的国际风险。经济是基础,军事是保障。改革开放以来,随着我国经济实力的增强,国际地位也明显上升,在国际上有了更多的话语权,但比起发达国家还是有不小的差距。弱国无强币,我国经济实力的提升,有助于中亚五国对人民币的认可,进而有助于其对我国以人民币直接投资的需求增加,人民币国际化速度会更快。

第三,增强我国军事实力。从各个国家的历史发展来看,若只是经济强,而军事弱,则无疑对于有霸权倾向的大国而言,是一只肥羊,我国的军事实力在经济发展的基础上必须提高。只有增强军事实力,才能增加对其他国家的威慑力,减少我国受极端宗教势力和恐怖分子的侵袭,保护我国的国家安全。慑于我国的军事实力,我国企业在对中亚五国直接投资中才能更有效地防范国际风险,恶意违约、无理抵制、汇兑限制、打砸抢夺、停产停工和拖欠账款等问题才会更少。我国军事的实战能力的提升、海外军事行动的开展和海外军事基地的建设等是今后发展的重要方向。俄罗斯在乌兹别克斯坦等地有海外军事基地,美国更甚,在吉尔吉斯斯坦等地拥有全球最大和最多的海外军事基地。提升军事实力,也有助于在国与国之间的博弈中占据优势地位。

## (三) 五国政局不稳定的风险防范

第一,保障对外直接投资的安全。我国企业在对中亚五国直接投资时往往过度依赖各国政府,但不少政府自身缺乏稳定性且该国国民并不信任,甚至不拥护政府,此举往往带来较大的投资政治风险。中亚五国的政治风险是国家层面的,也需要我国政府采取积极措施保护我国企业对中亚直接投资的开展。我国同中亚各国均签订了《双边投资协定》,协定对民企和国企均适用,但中亚对国企更敏感,通常有“特别的待遇”和更严格的审查,易引起媒体的关注,进而潜在的政治风险更大。我国和中亚五国均是世界银行的成员,我国于1988年成为世界银行多边投资担保机构的创始会员国,鼓励会员国之间、特别是向发展中国家会员国融通生产性资金,但实际投资业务中,《多边投资担保机构共约》发挥作用非常有限。该机构审核投资要求较高,很多投资无法通过审查,加之不少企业对之不了解,没有充分利用来防范政治风险。2001年中国信用出口保险公司成立,专门为企

业对外直接投资提供保险保障。目前我国缺少的是专门针对对外直接投资的相关保险法规,应把对外直接投资保障纳入制度框架,增强保险在对外直接投资中的风险转移作用。<sup>[5]</sup>国内对外直接投资的立法落后于实际发展需要。所以除了国内企业应充分利用国际协定和协议来保障对中亚五国的直接投资安全外,政府也要建立和健全我国有关对外投资保护的法律体系,以减少对外直接投资的政治风险。

第二,利用国际争端解决机制来化解风险。我国对中亚五国直接投资的企业遇到争端,协商无法解决时,应充分利用国际仲裁,积极寻求法律救济以降低政治风险。目前适用于我国对外直接投资争端解决的机制有两个。国际投资争端解决中心(ICSID)是世界首个专为解决政府与外国投资者之间的投资争端而设立的机构,要求发生争端的双方均为公约的成员国,争议主体为国家、国家机构或代理机构。<sup>[6]</sup>我国1992年成为公约的缔约国,提起ICSID仲裁须证明该国违反了《双边投资协定》中的投资保护条款。目前我国企业大量的对外直接投资属于《双边投资协定》所保护的内容,在符合ICSID的仲裁条件下,

企业可积极通过国际仲裁解决争端。目前我国和中亚五国中的吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、哈萨克斯坦加入了WTO,我国对此三个中亚国家的直接投资争端可通过WTO争端解决机制来解决。此机制主要通过司法机制裁断各成员国基于WTO相关协议所产生的投资争端,且对投资争端的管辖范围将不断扩大。此两种争端解决机制有助于我国企业化解中亚五国政局不稳定所带来的直接投资风险。

#### [参考文献]

- [1]孙奇茹. 丝路基金“起航”[N]. 北京日报, 2015-02-17: 007.
- [2]陈宇峰, 黄冠. 亚投行治理的风险防范[J]. 开放导报, 2015, (08).
- [3]李悦, 杨殿中. 中国对中亚五国直接投资的现状、存在的问题及对策建议[J]. 经济研究参考, 2014, (21).
- [4]段秀芳. 中亚国家投资政策的共性与差异[J]. 欧亚经济, 2011, (03).
- [5]陈业宏, 陶斌智. 对外投资保险制度: 晚近发展及对中国的启示[J]. 河南社会科学, 2014, (05).
- [6]蒋德翠, 谢岳峰. 国际投资争端解决机制新趋势及中国的对策[J]. 商业时代, 2014, (33).

## Analysis of the Political Risk and Prevention Strategies of the Foreign Direct Investment Made by China in five Central Asian countries under the “the Belt and Road” Initiative

YANG Li - jun

( School of Economics and Management , Southeast University , Nanjing 211189 , Jiangsu China)

**Abstract:** The five Central Asian countries are geographically the closest to China along “the Belt and Road” project from the east to the west as well as the first stage of China’s enterprises to go out towards the west. The characteristics of China’s direct investment in Central Asian countries are relevant to their political factors , and there are many political risks in the investment , such as the widespread ethnic and religious conflicts , the international risk and the instability of internal political situation. Then the article puts forward some countermeasures to solve these problems , including evaluating and categorizing the investment areas according to the degree of conflict in different areas , and making investment to meet the local needs and conditions , meanwhile respecting the local ethnic customs and religious beliefs; making coexistence peacefully with the five Central Asian countries , promoting China’s economic development , and enhancing China’s military strength; safeguarding the safety of the foreign direct investment and actively employing the international dispute settlement mechanism.

**Key words:** the “Belt and Road” initiative; five Central Asian countries; foreign direct investment; political risk

(责任编辑: 阮凤平)