

对非投资的政治风险：新动向与应对建议

刘曙光 郭宏宇

内容提要 政治风险是对非洲投资中最重要的风险因素之一。本文重点从大国博弈风险、部族与民族、政策变动和援助责任等方面考察了非洲政治风险的新动向,认为西方的欧债危机、舆论指责与非洲自身的新民主化浪潮和政权更迭等是导致非洲政治风险增加的重要因素。本文认为,企业对政治风险的应对仍需立足自身、立足当地经营理念、主动参与宣传、创造当地雇员的发展空间、加强民间交流和投资保险等方法,有效地控制对非投资的政治风险。

关键词 对非投资 政治风险 应对

20世纪90年代以来,随着中国经济实力的增强和非洲国家经济地位的提升,中非经贸关系发展迅猛。非洲大陆具有丰富的自然资源、充满潜力的市场以及不断完善的投资环境,吸引着我国企业对其进行投资。2011年,非洲跃居中国第四大海外投资目的地,投资领域涉及矿业、制造业、农业等多个领域。截至2011年底,我国对非直接投资已达到147亿美元。

与境内投资相比,境外投资面临更多的风险类别,如政治风险、汇率风险等等。在各类风险之中,企业所面临的最大的、最不可预期的风险便是政治风险。对非投资的政治风险尤其突出。长期以来,撒哈拉以南非洲被认为是高政治风险地区。相对而言,北部非洲与南非的政治风险相对较低。

但是,2010年末至2011年初发生的北非政治动荡使得非洲的政治风险范围和幅度大幅提高,不但北非国家的政治风险急剧上升,撒哈拉以南非洲的政治风险也有所增加。因此,当前对非投资的政治风险已经具有普遍意义,需要引起我国对非投资企业的普遍重视。

一、对非投资政治风险的基本因素

政治风险,一般定义为政治因素给企业投资经营活动带来的不确定性。但是,对于具体是何种政治因素,各类文献上缺乏一致而明确的定义。最初的政治风险一词主要指第三世界国家的国有化事件,但是后续的研究扩大了政治风险的范围,各种可能对企业经营有重大影响的政治

事件和东道国以外的其他政治因素均被考虑在内,法律、文化乃至外汇制度也被纳入政治风险的考量范围。在国家风险国际指南(ICRG)中,社会经济环境与投资环境等经济指标也被纳入政治风险的评估体系。这种不断拓展的政治风险外延固然有利于对政府风险进行全面的认识与完整的度量,却不利于对政治风险的控制。从风险控制的角度来看,了解各类风险之间的关联并找出基本的风险因素,比风险的简单罗列更有利于控制。因此,我们力求找出对非投资政治风险的基本因素。

(一) 大国博弈风险

传统的政治风险将一国内部的战争和内乱风险放在重要的位置,但是,非洲国家的政治风险却和非洲之外的大国博弈有着密切

联系,许多冲突源于西方国家在殖民结束时遗留的问题。例如,发生在乍得的“非洲三十年战争”源于法国支持南方发展而对北方采取截然相反的“军事管制”的殖民统治政策,索马里海盗问题衍生于美国在2006年对索马里事务的干涉,北非动荡直接引来欧盟与美国的军事干预。大国博弈的影响也被非洲学者所重视,一些非洲学者认为,非洲处于被支配的地位,在许多重大事件上,是其他国家在代替非洲作出决定。所以,非洲国家的战争和内乱风险只是大国在非洲政治博弈的衍生物,从可分析或控制的角度来看,大国政治关系是比战争和内乱风险更基本的政治风险因素。

(二) 部族与民族冲突风险

民族、部族和宗教问题是政治风险的重要组成部分,但是,对于非洲,尤其是撒哈拉以南非洲而言,部族或民族冲突更为重要。许多对非洲宗教问题的论述,都是围绕着部族或民族问题进行的,包含着某种民族主义思想。非洲国家支柱产业在民族和特定国家外资之间的高度集中,则从经济上进一步增加了部族与民族冲突的风险。许多非洲国家可以从部族、民族或外资的国别来大致判断其投资领域。这主要是因为西方殖民时期对不同的民族采取倾斜政策,以实行“分而治之”策略,使得少数高利润部门被特定民族垄断。

虽然非洲国家独立之后的国有化进程使得西方资本退出,国际经济合作 2012 年第 11 期

但是一方面许多非洲国家的执政党依赖所属的部族,并在执政时实行高度的倾斜政策,另一方面,在前一时期的私有化浪潮中多数非洲国家的支柱产业被重新进入非洲的外资所瓜分,这就导致了許多非洲国家的不同行业打上了不同的部族、民族或是不同国家的标签。在大部分非洲国家的单一经济结构下,行业之间的收益差距明显,对应着不同行业的各部族或民族便产生经济利益分配上的巨大差距,从而加剧了部族与民族冲突。

(三) 政策变动风险

法律、行政机构与腐败风险是政治风险的重要组成部分,贸易保护政策有时也被纳入政治风险的范围。但是,如果考虑到风险总是与不确定性相联系,那么已经成为常态的法律差异和腐败问题便不能成为风险,而是确定的损失。以腐败为例,当部分非洲国家的腐败问题已经成为常态时,投资企业因非洲国家腐败而造成的经济损失便成为确定的成本费用,而不是不确定的风险。这意味着当试图控制腐败风险时,主要的不确定性是腐败程度是否加深,以及同样的腐败程度是否对应着同等的政策宽松,而这正对应着政策变动。同样,固定的法律制度与低效的行政机构不能称为风险,使法律变动和行政效率改变的政策导向才是风险。所以,与法律、腐败等风险相比,政策的易变性才是投资企业所面临的基本政治风险因素。

(四) 援助责任风险

在政治风险中较少涉及企业承担的援助责任,但是,我国企业,尤其是国企的援助责任问题恰恰是重要的政治风险因素。我国的对外投资曾一度与对外援助高度关联,许多对非投资的国有企业始于在非洲的援助项目,这使得许多驻非国企兼具投资者与援助者的双重身份。随着国企日益成为独立的市场主体,国企承担的援助任务逐步减少,但是国企的援助者身份并未完全消失。从我国内部来看,我国对非援助确实落实在部分企业身上。

目前,我国在非洲已经建成 7 家经贸合作区,分别为埃及苏伊士经贸合作区、毛里求斯天利经贸合作区(现改名为晋非合作区)、尼日利亚广东经济贸易合作区、尼日利亚莱基自贸区、赞比亚中国经济贸易合作区、埃塞俄比亚东方工业园及阿尔及利亚中国江铃经济贸易合作区,这些合作区属于对非援助项目,但是均为企业实体,由我国的企业负责日常管理决策,非洲合作方基本不参与具体经营。从非洲国家来看,非洲是我国传统的援助地区,由于我国长期实行计划经济,援非项目由国有企业承办,所以国有企业在非洲被贴上“援助者”的标签,即使是我国企业投资的盈利项目,也被非洲国家认为应当具有援助色彩。国内外的双重期待使得我国对非洲的投资中包含着潜在且不确定的援助责任期许,使得企业的经营在一定程度上偏离利润导向,从而形成我国企业独具的政治风险。

二、非洲政治风险的新动向

非洲许多国家历来被认为是外国投资的高风险地区。对非投资的政治风险在 21 世纪初曾有所缓和,但是,近几年,金融危机与非洲国家的民主化浪潮再度加剧了非洲的政治风险。尤其是面对我国对非投资企业的低成本优势,政治行为往往被用作西方企业与我国企业竞争,以及非洲国家与我国企业谈判的手段,这也使得非洲的政治风险产生了不同以往的新动向。总的来看,以上四类政治风险基本因素均受到影响。

(一) 欧债危机改变了大国博弈的格局

作为当前国际经济中最大的冲击因素,欧债危机在影响各国经济发展与复苏的同时,也影响着大国在非洲的博弈格局。一方面,非洲国家产生脱离发达国家,转向新兴市场国家的趋势;另一方面,发达国家也开始重视在非洲的利益,以促进本国的经济复苏。非洲国家的“转向”主要是因为和发达国家经济联系因金融危机而弱化。与历史上的债务危机不同,此次欧债危机发生在发达国家,新兴市场国家受到的冲击相对较小。这使得发达国家与新兴国家的力量对比发生变化。非洲作为不发达地区的典型代表,尽管近年来取得较为满意的经济增长速度,但是发展所需的市场和资金仍然是最重要的难题。非洲对外部市场和资金的依赖使得非洲需要与其他国

家建立相对紧密的经济联系,由于发达国家的发展出现颓势,所以非洲更加重视与新兴国家的经济合作,以便为非洲初级产品寻求市场、恢复西方资本退出而关停或减产的行业,并寻求稳定的援助。由于世界大国若非发达国家即为新兴市场国家,所以非洲国家的“转向”,使得大国在非洲的经济利益重新分配,从而带来大国之间更激烈的政治与经济博弈。

(二) 西方舆论指责使民族冲突风险增加

从 20 世纪 90 年代开始,西方发达国家开始重新重视与非洲的关系,一方面提高对非洲的援助,另一方面,积极开展舆论宣传。西方国家为自己塑造民主、人权的形象,以尽可能拉近与非洲的距离,获取非洲国家的支持,并与非洲进行一定的合作。与之相比,我国在非洲的舆论宣传工作力度不够,对于中国企业自身存在的一些问题,西方媒体进行了负面的夸大宣传,对中国企业进行妖魔化,即使是我国与非洲的正常经贸往来,西方舆论也从各种政治、经济角度进行指责。

在西方的舆论宣传下,正常的劳资纠纷扩大为反华浪潮。虽然劳资纠纷问题在其他国家的驻非企业中也存在,但是西方长期的舆论指责加深了非洲人民对中国企业的负面印象,使中国企业无法对媒体产生有力的影响。加上中国企业确实也存在一些问题,导致中国企业成为劳资纠纷的焦点与前沿。在非洲各国

大选期间,政治指责尤其严重。由于如何对待外资往往成为竞选双方相互攻讦的焦点,所以,中国企业往往在西方媒体煽动下成为重点抨击的对象,民族冲突的可能性也在不断增加。

(三) 新民主化浪潮使得政策变动风险增加

北非动荡与选举年带来了非洲新的民主化浪潮。上一次国际民主化浪潮被称为“第三波民主化浪潮”,在苏联解体时产生,目前已经消退。随着北非国家的政治动荡,一些学者猜测民主化变革可能会蔓延至撒哈拉以南非洲,导致“第四波民主化浪潮”的产生。这一猜测主要基于撒哈拉以南非洲与北非的相似之处,如资源收益未能惠及全民、经济发展依赖资源出口和长期存在的强人政治。在一些北非国家推翻旧政权的示范作用以及发达国家的推动下,其他非洲国家很可能也爆发类似的政治动荡,如布基纳法索已经发生了游行示威活动。非洲的“选举年”进一步助长了民主化浪潮,使得这些国家在民主浪潮冲击下产生政治波动乃至政治走势全面转向的可能性大幅上升。在民主化浪潮下,新政府与原有政府的政治倾向、执政思路会有较大差异甚至完全相反,已有的投资政策也会因此而受到冲击。其中,未形成法律文件的经贸合作将面临更大的政策变动风险。

(四) 政权更迭使企业不得不承担更多的援助责任

长期以来,我国对非投资企业通过高层交往来保证良好的

投资环境,这在政局稳定时可以起到非常好的效果。但是,非洲国家已经历多次民主化浪潮,政治分权程度逐步增加,原有执政党的影响力逐步下降。目前,非洲国家中央政府的更迭正变得更加频繁。考虑到非洲国家政权更迭的不确定,我国企业现在不得不同时与非洲国家的执政党和在野党同时保持良好的联系。非洲政党政治的特别之处,在于执政党丧失执政资格之后迅速消亡,很难再成为有竞争力的执政党,这就迫使我国企业面对越来越多的潜在执政党,并根据其需要而提供越来越多的援助作为支持。尤其是选举期间往往在野党会更多地对我国企业进行指责,为树立并保持良好的企业形象,企业不得不在工资方面做出较大让步,并以承担更多社会责任的方式来改善与当地居民的关系。而这些工作都需要企业承担大量的人力与物力,直接增加我国企业在非洲的运营成本。

三、企业应对政治风险的建议

面对政治风险,我国企业除争取国内的政治与外交支持之外,更重要的是采取积极的态度主动应对。2012年6月29日,我国13部委联合颁布《关于印发鼓励和引导民营企业积极开展境外投资的实施意见的通知》,要求企业“按照商业原则和国际通行规则开展优势互补、互利共赢的境外投资活动”,并且“遵守当地法律法规,注重环境资源保

国际经济合作 2012年第11期

护,尊重当地社会习俗,保障当地员工的合法权益,履行必要的社会责任……树立中国企业依法经营、重信守诺、服务社会的良好形象”。因此,我们主要从企业的角度来提出应对政治风险的策略。

(一) 尊重并适应当地的经营理念

投资所在国的经营理念与经营环境通常与我国存在较大区别,对非投资企业需要尊重当地的经营理念,适应当地的经营环境。尤其是法律制度、工会组织与社会责任问题,更需要企业予以足够的重视。

对于法律制度,企业一方面不能回避当地的管理部門,不能对当地机构提出的问题简单敷衍,而是要明确当地监管部门重视与敏感的问题;另一方面,需要明确当地法规或标准与国内差异,避免不自觉地套用国内法规或标准。

对于工会组织,企业需要了解当地工会组织的结构以及常用的谈判手段。一方面要严格按照法律规定设置工会干预企业经营事务的界限,另一方面,对于法律未规定而当地企业都执行的惯例,企业也应当予以尊重,以赢得工会的合作。同时,要看到工会能力的局限性,作为无强制力约束的松散组织,对于极端事件缺乏处理能力。

对于社会责任,一方面,企业需要主动履行社会责任,使周边的居民受益于企业的生产经营活动,从而赢得当地民众的理解支持;另一方面,企业需要把

握社会责任的内容与程度,这就需要了解当地公益事业的特征,观察周边企业的通行做法,并积极与当地相关人员沟通。

(二) 增加正面引导抵消舆论指责

在与非洲的交往中,由于语言障碍问题和我国的传统文化取向,我国企业不是很善于沟通。遇到问题时,我国企业的管理人员大部分不表达观点,而是采取“花钱买平安”的态度。在非洲成功扎根企业的成熟做法是,主动与当地居民加强沟通,进行解释与说服,避免文化上的对立,利用当地媒体与各种社会活动增加对非宣传力度。例如,可以通过媒体介绍说明中国投资企业所在国经济发展和就业所做的贡献和所承担的社会责任,强调中国企业来非洲不是与非洲人竞争工作机会,而是为所在国增加了许多新的工作机会,增加了居民收入。并且资本流动是一种自然的市场行为,中国投资在追求回报的同时也解决了非洲国家资本严重不足、基础设施严重不足和就业岗位严重不足的问题,为非洲国家摆脱贫困、走向工业化和现代化做出了突出贡献。

(三) 提升当地雇员发展空间,缓解民族冲突

中国企业对非投资的初期常采取较灵活合同用工制度,以实现员工的优胜劣汰,提高职工队伍整体素质。但是随着企业的发展,较为稳定的员工队伍通常更有利于企业严格执行劳动纪律和治安管理,并促使员工更

关心企业的发展和设施维护,在劳资谈判时也会采取更为合作的态度。

为稳定员工队伍,就需要给予员工足够的发展空间。这需要做到以下两点:一是在企业的管理层与技术高层为当地员工留有一定比例的职位,并提供当地雇员的晋升渠道。这既利于企业的发展,又会带来当地雇员平均工资的上升,从而利于与当地政府、工会的谈判与协调。二是打破语言关,对于企业的管理文件,尽可能同时采用中文和当地语言,并增加懂得当地语言的中方人员和懂得中文的当地人员比重,同时重视对企业员工的语言培训。

(四) 加强民间交流,履行社会责任

中国驻非企业与非洲的交流不能局限在上层,而应该更加关注与基层民众的交流和沟通,积极发展与非洲民间社会的关系,包括反对派、非政府组织和媒体等,让基层民众了解中资企业履行社会责任的情况。多数中国企业在履行社会责任方面做得非常好,为当地提供了大量的工作机会,但是目前中国驻非企业普遍比较封闭和孤立,社会责任信息没有很好地在基层民众中传播。这些企业需要转换传统思路,切实反思如何协调包括民众、政府、反政府武装等各方利益,在政治风险和经济利益之间寻求新的平衡。这就需要走进投资所在地的社区,主动与当地民众进行沟通和交流。由于非洲对中国投资总体上持欢迎态度,所

以可以通过加强与非洲民众的沟通和交流来逐渐消除民众对中国企业的误解。沟通和交流得越多,非洲民众对中国企业了解得就越多,就越能消除非洲民众对中国企业的误解,从而避免非洲国家对中国企业援助期许的无限制膨胀。

(五) 通过出口信用保险和投资保险分散政治风险

对于政治风险,国际通行的办法是通过投资保险进行分散。目前,针对海外投资而开发的险种已经比较齐全,如在海外承接项目时可投保建工险、海运险等相关责任险,在海外建立销售网络时可投保产品责任险、董事和高管责任险,海外并购建立合资企业时可投保并购保证保险。对于资产、责任、交易、人员的损失,也有相应的财产险与人身险。部分保险公司针对中国企业“走出去”各阶段设计一揽子保险计划,从建筑工程承包、到实体运作经营、再到海外投资运作,覆盖项目工程风险、人身意外风险、责任风险、信用风险、金融风险等。政策性的出口信用保险更是可以覆盖因政治风险和商业风险造成的“设备、原材料、设计运费等实际投入成本损失”和“工程进度款损失”。我国政府对此也给予了足够的重视,在《关于印发鼓励和引导民营企业积极开展境外投资的实施意见的通知》中,要求“推动保险机构积极为民营企业境外投资项目提供保险服务,创新业务品种,提高服务水平”。因此,对非投资企业可以与商业保

险机构和政策性保险机构合作,以保险方式分散对非投资的部分政治风险。

(作者单位:外交学院)

参考文献:

陈德铭:《中非经贸合作将迎来更加美好的明天》,《人民日报》2012年7月17日。

赛格、门明:中国企业对非洲投资的政治风险及应对,《西亚非洲》2010年第3期。

钞鹏:对外投资的政治风险识别研究,《西华大学学报(哲学社会科学版)》2012年第4期。

危俊:国际主流政治风险评估机制经验借鉴,《金融经济》2012年第4期。

王玉玉:试论达尔富尔冲突与非洲三十年战争的关系,《首都师范大学学报(社会科学版)》,2010年第5期。

肖洋、柳思思:警惕与应对:海盗行为“恐怖主义化”——以索马里海盗为分析对象,《国际论坛》2010年第2期。

[中非]蒂埃里·班吉:《中国,非洲新的发展伙伴——欧洲特权在黑色大陆上趋于终结》,世界知识出版社,2011。

张宏明:对非洲社会发展的影响——爱德华·布莱登的宗教思想透视,《西亚非洲》2007年第5期。

宋丽梅:非洲民族冲突的根源,《中国社会科学院院报》,2004年7月9日。

World Economic Outlook: Slowing Growth, Rising Risks, September 2011.