

# 中国对上合组织国家直接投资 特殊动因及政策建议

段秀芳

**【内容提要】** 上海合作组织国家丰富的能源资源与我国经济发展日益突出的资源瓶颈,使获得其资源为目的的资源导向型动因成为中国对上合组织国家直接投资的特殊动因;同时,上海合作组织国家特殊而重要的地缘政治地位,使我国对该地区的直接投资具有特殊的包括政治、安全、外交等在内的国家利益导向型动因。这与中国企业对外直接投资的一般动因依次是市场导向型、效率导向型和资源导向型动因有很大的不同。

**【关键词】** 上海合作组织 对外直接投资 发展援助

**【作者简介】** 段秀芳,1963 年生,新疆财经大学国际经贸学院教授。(乌鲁木齐 830012)

邓宁(1993)的国际投资理论将企业对外投资的动因划分为资源导向、市场导向、效率导向和战略资产导向四种类型。关于中国企业对外直接投资(OFDI)的动因问题,国内外学者提出了包括寻求海外市场、寻求自然资源、追求效率、寻求战略性资产等基于传统理论的解释,也归纳了不完善的国内资本市场、华人社会网络、政府对国有企业的资金和政策支持等基于中国实际的制度性解释。此外,还有降低成本、获取技术和管理经验、规避贸易壁垒、利益驱动、回避国内市场饱和及压力等,但这些动因归根结底都涵盖于邓宁的四种类型之中。而且大多数研究成果表明,中国企业对外直接投资的一般动因依次是市场导向型、效率导向型和资源导向型动因。

## 一 中国对上海合作组织国家 直接投资的特殊动因

### (一) 特殊动因的确立

根据邓宁的四类型国际投资动因理论,对照上海合作组织国家母国和东道国的实际情况及其投资实践,可以确立中国对上海合作组织国家直接投资的特殊动因之一是资源导向型动因。此外,根据中国对上海合作组织国家直接投资实践所涉及的政治、安全、外交等复杂性的特点,可以确立中国对上海合作组织直接投资的另一个特殊动因是国家利益导向型动因。

效率导向型动因是指企业为降低生产成本而进行的海外投资,而能降低企业生产成本的可能有人力成本、产业集群、行政效率、制度环境以及投资优惠等等。上海合作组织国家普遍存在人力

资源短缺、经济结构畸形、政策法规欠缺多变、贪污腐败严重、行政效率低下等问题,总体上并不具备这种条件,因而不是中国企业对其投资的主要动因,更不是特殊动因。

战略资产导向型动因主要是为了获得对方企业以产品研发和市场营销两种能力为主的所有权优势。邓宁认为兼并与收购是保存并获得对方企业战略资产的主要方式。显然,战略资产导向型动因主要是对发达国家的投资。中国企业寻求海外研发资产的投资类型还非常少,战略资产导向型对外直接投资还不具规模。而作为东道国的上海合作组织国家的企业在产品研发和营销能力方面都不具备所有权优势,兼并与收购在各种复杂因素的制约下非常有限。因此,战略资产导向型动因也不是中国企业对其投资的主要动因,更不是特殊动因。

市场导向型动因主要是占领东道国市场,这种类型的对外直接投资在各种行业中都存在,但主要出现在具有比较优势和竞争优势且国内产能过剩的产业。最突出表现出具有市场导向的行业为制造业及其批发和零售业。对中国而言,这一对外投资动因是最主要也是最普遍的动因,对中国具有经济互补性的上海合作组织国家来说,更不例外。因而,市场导向型动因是中国企业对其投资的主要动因,但不是特殊动因。

对中国而言,上海合作组织五国丰富的能源资源与我国经济发展日益突出的资源瓶颈形成符合双方利益的互补关系,对方能源出口多元化战略和中国能源进口多元化战略的天然对接,以及彼此相邻的地缘优势地位,使获得其资源为目的的资源导向型动因成为中国对上海合作组织国家直接投资的特殊动因。另外,上海合作组织五国特殊而重要的地缘政治地位,使我国对该地区的直接投资具有特殊的包括政治、安全、外交等在内的国家利益导向型动因。

## (二) 特殊动因的论证

### 1. 资源寻求型特殊动因

充足、稳定和相对廉价的资源和能源供应是一国,尤其是大国宏观经济正常运转的前提条件,也是实现经济长期稳定可持续发展的基础。改革开放以来,中国经济三十多年的持续快速增长使中国经济发展对战略性能源、矿产、原材料等资源

的需求量迅速扩大,进一步加剧了供求矛盾及其对国际市场的依赖性,对中国经济持续健康发展构成严重的制约和威胁,并进而影响到国家经济安全,甚至政治和军事安全等重大问题,成为中国必须面对和解决的最为紧迫的战略课题。因此,对战略性能源和资源的寻求将是中国今后一个相当长的时期内开展境外投资最重要的动因之一。

上海合作组织国家拥有世界上最大的天然气储量,俄罗斯和哈萨克斯坦拥有丰富石油资源,是除了石油输出国组织之外的两个最大石油出口国家,钨、铬、磷、铜、铅、锌、铝等各种黑色和有色金属矿藏丰富,居世界前列。而里海丰富的石油、铜、钾盐、富铁矿及其他重要战略矿产资源使其在国际能源中的地位进一步提升。丰富的能源资源使上海合作组织国家的经济严重依赖能源资源型产业,形成以能源资源为支柱的单一的经济结构,并在能源资源出口市场多元化战略导向下,随着经济的快速发展呈现依赖度迅速提高的态势。根据世界银行 WDI 数据库提供的数据,俄罗斯燃料出口占其商品出口总额的比例从 1996 年的 43% 提高到 2000 年的 51%,2005 年的 61%,2009 年的 66.7%,2010 和 2011 年略有下降,分别为 64.9% 和 59%。而哈萨克斯坦则从 1995 年的 24.9% 提升至 2000 年的 53.8%,2003 年的 61.8%,2005 年的 70.6%,和 2011 年的 72% (哈萨克斯坦海关统计)。

中国与上海合作组织国家双方资源禀赋和经济结构的差异性和互补性决定了上合组织各国是中国对外投资能源资源领域最重要的地区之一。理论上,技术创新和产业升级理论为我国对上合组织国家的资源导向型投资提供了理论指导。该理论认为,发展中国家跨国公司的对外直接投资在产业分布上,首先是以自然资源开发为主的纵向一体化生产活动,然后是以进口替代和出口导向为主的一体化生产活动;而其地理分布的基本演变顺序是:周边国家—其他发展中国家—发达国家。上述理论和研究,不仅为中国对上合组织国家的资源导向型投资提供了理论指导,同时也验证了中国对上合组织国家资源导向型投资实践的合理性。

实践中,根据《2011 年中国对外直接投资统

计公报》,中国对上海合作组织国家的直接投资存量从2003年的1.1亿美元快速增长到2010年的50.5亿美元和2011年的75.2亿美元,其中对能源资源类行业的投资占比位居第一位。以俄罗斯为例,2011年年末,中国对俄罗斯直接投资的行业分布中,农、林、牧、渔业和采矿业占比达到39.1%,居第一。如果考虑由能源资源开发所直接带动的对服务业的投资(中国对俄罗斯2011年年末占比14.5%,居第四位)以及对机械设备出口和油气等矿产资源进口的拉动作用,中国对上海合作组织国家直接投资的资源导向型动因则更加突出。

## 2. 基于地缘政治视角的国家利益导向型动因

### (1) 地缘政治视角的特殊性和必要性

地缘政治是政治行为体通过对地理环境的控制和利用,来实现以权力、利益、安全为核心的特定权利,并借助地理环境展开相互竞争与协调的过程及其形成的空间关系。它是行为体之间通过地理空间实现的互动关系,以及互动所构成的政治关系在空间中的存在、分布和运动<sup>①</sup>。地缘政治力量的运动形成地缘政治边界和地缘政治区域。作为全球面积最大的大陆和地缘政治的中轴,欧亚大陆在国际地缘政治格局中占有中心地位。苏联的解体和东欧政局的变化,改变了世界地缘政治格局,也使欧亚大陆的地缘政治格局发生重大变化。上海合作组织就是在欧亚大陆地缘政治形势发生变化,以及21世纪这个开放与变革时代下诞生的<sup>②</sup>。中国对上海合作组织国家的直接投资,有一部分是在地缘政治和地区战略因素的驱动下而展开的,尤其对中亚四国的投资表现得更加突出。在地缘上,中亚是我国稳固边疆,优化周边环境,争取有利战略空间的重要环节。中亚是我国打击“三股势力”和维护国家安全的重要保证。

### (2) 国家利益导向动因

国家利益是国际政治和经济问题中的一个基本概念,世界各国决策者都公开把“为了国家利益”、“以国家利益为基础”作为提出和执行包括对外经济发展战略在内的一系列对外政策的前提。

国家利益导向动因,主要是指以实现国家综合利益为目标的境外投资行为,更确切地说,就是

从国家宏观经济战略出发,所进行的服务于政治、经济、安全甚至文化等层面的境外投资行为,因此,也可称之为境外投资的非经济性动因<sup>③</sup>。一个企业的对外投资行为,从微观视角看,是企业自身追求和实现的经济利益,而从宏观视角来看,是国家政治、经济、安全甚至文化等综合利益的实现。因此,政府会从国家宏观发展战略出发,对企业境外投资活动进行引导和调控,以实现国家综合利益。这种政府干预的国家利益动因在现阶段中国对具有特殊重要的国家综合利益的上海合作组织国家的对外投资中表现得更为突出和鲜明。孙壮志(2007)认为,上海合作组织未来的发展应在巩固安全和政治领域合作的同时发展经济方面的合作。

在中国对上合组织国家的对外投资活动中,主要以基础设施、能源开发、城市建设等大型投资项目为主,其中大多数项目是为落实2003年9月上合组织成员国达成的《纲要》中的重点合作领域和项目,如燃料和能源、石油和天然气开发和加工、地质勘探、基础设施、信息技术及农业领域。显然,实现国家利益是最重要的投资动因,而开发利用能源和资源体现的最为突出。国有企业自然在其中承担着最重要的角色,受国家政策的引导和支持,其根本目的就是要通过对外投资这一经济活动实现并深化与上合组织各国在政治、经济、文化等领域的交流与合作,建立中国与其他国家之间良好的政治外交关系,为中国创造更加有利的经济发展环境和外交氛围,保障国家战略资源安全,提升国家综合实力和国际地位。因此,国家利益导向是中国对上合组织国家直接投资的特殊动机之一。

## 二 结论

1. 对中国而言,上海合作组织五国丰富的能源资源与我国经济发展日益突出的资源瓶颈形成符合双方利益的互补关系,对方能源出口多元化

<sup>①</sup> 陆俊元:《地缘政治的本质与规律》,时事出版社2005年版,第9页。

<sup>②</sup> 戴惠:《地缘政治视角下上海合作组织研究》,吉林大学博士学位论文,2009年,第16页。

<sup>③</sup> 郑钢:《中国境外投资动因、效应及对策研究》,兰州大学博士学位论文,2008年,第96页。

战略和中国能源进口多元化战略的天然对接,以及彼此相邻的地缘优势地位,使获得其资源为目的的资源导向型动因成为区别于中国一般或总体意义上的资源导向型动因而成为中国对上合组织国家直接投资的特殊动因。

2. 上合组织五国特殊而重要的地缘政治地位,使我国对该地区的直接投资具有特殊的包括政治、安全、外交等在内的国家利益导向型动因。

3. 上述两点与中国企业对外直接投资的一般动因依次是扩大国外市场的市场导向型动因、获取国外先进技术和管理经验以及降低成本的效率导向型动因和追寻自然资源的资源导向型动因有很大的不同,构成中国对上海合作组织国家直接投资的特殊动因。

### 三 中国对上海合作组织国家直接投资特殊支持政策建议

中国对上海合作组织国家直接投资的资源导向型和国家利益导向型两个特殊动因显然更加突出了中国对该地区投资的重要性和特殊性。鉴于此,本文认为提高中国对上海合作组织国家的对外直接投资的质量和水平,除了建立和完善全国统一的政策支持体系之外,还应该出台与其特殊性和重要性相匹配的更有针对性的特殊支持政策。

#### (一) 建立政府层面以外交、文化为重点的国家关系支持体系

根据软权力理论<sup>①</sup>,应该建立政府层面以外交、文化为重点的国家关系支持体系,为中国企业对上合组织国家的投资创造更加良好的国家关系环境。近年,中国政府以上合组织为平台,通过灵活务实的外交政策、各种形式的经济合作和科技文化交流,极大地扩大了中国的影响,彰显了中国软实力的提升。文化领域,截止2011年,中国在上海合作组织国家建立了25所孔子学院(俄17所<sup>②</sup>、哈3所、吉2所、塔1所、乌1所<sup>③</sup>),开展汉语教学和中外教育、文化等方面的交流与合作;日益深化的科技教育合作使留学生教育事业迅速发展;还开展了许多文化交流项目,如中俄两国互办“中俄青年友谊年”、“国家年”、“语言年”等。这些人文交流与合作活动增进了相互了解和友

谊,使对方了解中国核心价值观念。外交领域,中俄由“友好国家”发展到“建设性的伙伴关系”,再发展到“平等信任、面向21世纪的战略协作伙伴关系”,两国关系四年迈上三个台阶<sup>④</sup>。

#### 1. 充分发挥经济外交的作用

友好合作的外交关系是良好经贸关系的前提。中国需要充分发挥经济外交的杠杆作用,并注意采取有效的政治措施巩固经济外交取得的成果,更好地保障中国经济的持续发展。

(1) 加强政府间协调,尽快签署国际道路运输便利化政府间协定

制定协商一致的过境运输政策及建立国际交通走廊对上海合作组织各国间经贸关系的发展至关重要,也是成员国的一致共识。但是,2004年8月六国通过《上海合作组织国际道路运输多边协定草案》之后,《上海合作组织成员国国际道路运输便利化政府间协定》至今未果,作为上海合作组织的主导国家,中国政府应该积极沟通协调,争取早日签署。在双边公路运输协定方面,中国虽然与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等上合成员国国家都签署了双边的公路运输协议,但是由于很多历史遗留问题,在交通运输方面,存在很多政策性的问题,如车辆许可证问题和技术标准问题、法律制度的协调问题等;铁路运输协定方面,中国目前仅与哈萨克斯坦和俄罗斯签署了《铁路运输合作协定》;航空运输协定方面,中国仅与吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦签署了《民用航空运输协定》。

(2) 建立外交保护中国公民和企业海外合法权益的长效机制

目前,外交部牵头建立了保护海外中国公民和机构的部级联席会议机制,并在外交部领事司

<sup>①</sup> 1989年,约瑟夫·奈在《注定领导:变化中的美国权力的本质》一书中提出软权力理论。该理论要点是:软权力通过吸引和诱惑而不是强制或劝说发挥作用,反映了一国倡导和建立各种国际制度安排的能力,具有认同性。他认为,一个国家的软权力主要有三个来源:一是对他国具有吸引力的文化,二是在内外事务中遵守并实践这些观念的政治价值观,三是正当合理且具有道德上的权威性的外交政策。

<sup>②</sup> 杨政:《聚焦“孔子学院”现象:国之交在于民相亲》, <http://www.gmw.cn> 2012-01-10

<sup>③</sup> 梁焱、焦健:《中亚孔子学院发展现状、问题与策略研究》,载《新疆大学学报》2011年第2期。

<sup>④</sup> 邢广程主编:《上海合作组织发展报告(2009)》,社会科学文献出版社2009年版。

成立领事保护处,我驻外使领馆已将防止和化解经贸摩擦纳入日常工作,加强了对海外中国企业利益的保护。但是对外投资规模和经营主体的迅速增加,上合组织国家普遍不良的治安环境,“中国威胁论”和排华情绪的存在,甚至局部地区局势的动荡,使我国公民和企业合法权益在东道国受侵害的案件逐年上升。为此,建议政府充分利用外交资源和外交手段,建立保护中国公民和企业海外合法权益的长效机制,为中国企业对外投资提供一个安全而公平的商业环境,最大程度地保护我国公民和企业在海外的合法权益。

## 2. 深化教育合作,弘扬中华文化,服务于国家外交、安全和经济利益

一是要深化教育合作,增加来华留学生享受奖学金的名额,扩大留学生教育(哈萨克斯坦赴华中国政府奖学金留学生名额2009年前每年仅100人,2010年才增加到200人,土库曼斯坦则从每年45人增加到90人<sup>①</sup>);二是通过孔子学院的建立、完善和扩大,积极推广汉语,弘扬中华文化,扩大国家的国际影响面;三是加强对来华移民和工作人员的汉语普及工作,广泛培养“亲华”人才;四是广泛开展文化交流,努力提升国家的亲和力和影响力。要结合国内外形势和针对不同国别,展开不同类型的文化交流项目,并加强“文化中介人”的培养。通过更加广泛的文化交流,加强促进我国与不同国家文明之间、不同国家文化层面之间的对话与合作。五是重视对外媒体工作,关注媒体的“双刃剑”功效,积极促进媒体人之间的国际对话和合作以及网络公关工作。

## (二)对资源勘探开发投资项目制定专门的特殊支持政策

### 1. 设立海外风险勘查基金

由于海外资源开发能为母国带来外部效应,因此,世界主要国家都鼓励企业到境外开展勘查和利用国外矿产资源。其采取的主要措施是建立海外风险勘查基金,以不同的形式、按不同的比例直接对从事矿业跨国经营的企业或机构进行财政补贴。目前及今后很长一段时期,获取国外能源资源都将是我国对外投资的主要动因。

### 2. 设立“资源开发专项贷款”

借鉴美国的经验,分行业领域设置专项贷款。美国进出口银行在对外贷款业务中,有两项贷款

是专门支持跨国公司对外直接投资的:一项是开发资源贷款,用于某个国家的资源开发,特别是战略物资资源;一项是对外私人直接投资贷款,即对国外的跨国公司给予贷款,帮助它们扩展业务,提高在国外的竞争力。作为全球竞争实力最强且资源丰富的美国尚且如此,处于竞争弱势的中国跨国经营企业更应得到政府支持。因此,根据我国目前和未来经济发展的现实需要,建议设立“资源开发专项贷款”。

## (三)国家援外建设资金实行重点倾斜

政府发展援助,即官方发展援助(Official Development Assistance,简称ODA),是发达国家政府对发展中国家提供的一种经济援助,主要用于支持发展中国家实现本国经济的自主性发展。官方发展援助对于本国对外直接投资的带动作用主要体现在三个方面:一是改善受援国投资环境。政府发展援助主要用于一些大型标志性公益性建设,基础设施建设,经济性、文教科卫社会综合性等项目。二是用于本国投资项目的配套建设。三是帮助本国企业在受援国赢得项目。在WTO框架下,许多国家包括发达国家都把技术援助作为政府为企业对外投资提供资助与服务的重要手段,资助对外直接投资企业的研发活动。多年来中国政府在致力于自我发展的同时,一直承担着国际援助任务。截至2009年年底,中国政府累计对外援助资金达到2562.9亿元人民币,其中无偿援助1062亿元,无息贷款765.4亿元,优惠贷款735.5亿元<sup>②</sup>。鉴于中国对上合组织国家投资的重要性和特殊性,建议国家在安排对外援助资金时给予重点倾斜。作为上海合作组织中的经济大国和主导国家,中国应该加大对经济比较落后的吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的援助,并把援助与对外直接投资相结合,支持国内企业在国外投资建厂、承包工程、合作开发资源等对外投资活动,尽可能为企业创造良好的境外投资条件。

## (四)强化俄语应用性教育—构建商务俄语专项人才培养体系

为适应我国对外政治经济发展对俄语人才需

<sup>①</sup> 张金海、刘东凯:《胡锦涛主席访问哈萨克斯坦、土库曼斯坦侧记》,中央政府门户网站, www.gov.cn, 2009-12-14

<sup>②</sup> 《中国的对外援助》白皮书[EB/OL], 中国新闻网, www.chinanews.com, 2011-4-21

求呈现的多样化、多层次、复合型趋势,我国高校的俄语人才需要在培养模式、方向、手段上重新思考,建议国家实行特殊政策,加大对应用类经贸俄语人才的培养。

### 1. 制定应用型俄语人才培养规划

为保证俄语人才培养的稳定性、合理性和科学性,国家应该在广泛调研的基础上,制定科学合理的应用型俄语人才培养规划,明确培养目标、培养方向、培养模式及其培养规模等。然后,在全国具备俄语教学的中小学中,确定在中小学阶段学习俄语的部分中小学校;根据各高校俄语教育的特色和优势遴选确定各高校限定的培养专业和人才培养方向。最后,由选定高校根据限定的俄语培养专业或方向制定合理的培养方案和实施计划。

### 2. 实施短期、中期、长期相结合的俄语应用型人才培养模式

#### (1) 短期实施“商务俄语”人才培养专项工程

由商务部牵头组织,财政部资助,委托教育部指定的高校承担培训任务,在现有俄语专业毕业的本科生和硕士研究生,或者有俄语基础的人员中,择优选拔一定数量的优秀学员,组织分专业的应用型专业俄语高级培训,如商务俄语、国际贸易俄语、旅游俄语等,根据学员俄语水平等级分级进行六个月或九个月甚至一年的短期培训,以解燃眉之急。在短期培训中,必须坚持少而精的原则,保证培训毕业后能够在很短的时间内独立承担以俄语语言为工具的涉外工作。

#### (2) 中期在扩大俄语专业学位研究生培养规模的基础上,分专业方向培养

为积极推进研究生教育结构调整,着力培养高层次应用型专门人才,加快发展研究生专业学位教育,教育部在2010年开展了包括翻译在内的35种新增硕士专业学位授权点工作。但有关高校招生的都是俄语笔译和口译翻译硕士,而且人数有限。如黑龙江大学2012年计划招收的俄语笔译和俄语口译翻译硕士分别是30人和20人,

共计50人。为满足我国对俄语高层次应用型人才的需求,建议在扩大现有俄语翻译硕士招生规模(实行单独划线)的基础上,按照我国对俄语国家政治经济关系发展的需要,分专业领域方向培养应用型俄语专门人才。为充分利用俄语教学资源,国家教育部应该根据我国各高校目前俄语教学的特色和优势,划定各高校招生培养的俄语专业学位研究生培养方向。需要强调指出的是,此处的俄语笔译和口译是建立在专业知识和技能(本文是指国际商务专业)基础之上的翻译,而不是公共俄语的翻译,培养的是能够运用俄语这一交流工具从事专业领域工作的复合型专门人才。

#### (3) 长期建立“小学—中学—大学”一条龙式的俄语教育体系

为培养高质量的应用型俄语高级专业人才,克服目前高校俄语生源短缺和“零起点”的问题,本文认为应该从小学抓起,建立“小学—中学—大学(专业俄语)”一条龙式的俄语教育体系。为保证俄语人才培养的科学性、合理性,具体可以实行“定校、定计划”培养。即由国家教育部根据规划,选定部分省市的部分小学和中学的在校学生的外语指定学习俄语,参加高考时,由学生根据专业兴趣自我选择高校。这样学生进入大学后,直接学习专业俄语,培养应用俄语从事实际工作和解决实际问题的能力。同时,在高职高专院校也应设置专业俄语,使高考落榜进入职业院校学习的考生也能够有机会学习国际商务等专业俄语,获得一技之长。

[本文受教育部人文社科研究规划基金项目“中国对哈萨克斯坦直接投资问题研究”(批准号09XJA790016)和新疆自治区高校人文社科重点研究基地新疆财经大学中国(新疆)与中亚区域经济合作研究中心)重大项目“中国新疆与中亚国家经贸关系研究”(XJEDU050112A01)的资助。]

(责任编辑 张红侠)