

中国在RCEP成员国直接投资的政治风险识别研究

田 理 朱政文 孙钰奇 阎诗涵

沈阳工业大学, 中国·辽宁 沈阳 110000

【摘 要】随着RCEP协定在各成员国的逐步生效, 中国在东亚和东南亚区域的投资显著提高, 而对外直接投资所面临的政治风险也逐步提高。本文以RCEP国家中的缅甸为例, 明确了政治风险的概念与分类, 从其内部与外部两个方面、内部动乱与战争风险、国际地缘政治风险、政府歧视性干预风险、域外国家对中国企业项目经营的直接干预和间接干预五个层面探讨中国在RCEP成员国直接投资的政治风险来源。

【关键词】对外直接投资; RCEP; 政治风险; 缅甸

Research on Political Risk Identification of China's Direct Investment in RCEP Member States

Li Tian, Zhengwen Zhu, Yuqi Sun, Shihan Yan

Shenyang University of Technology Liaoning Shenyang 110000

[Abstract] With the gradual implementation of the RCEP agreement in member countries, China's investment in East Asia and Southeast Asia has significantly increased, and the political risks faced by outward foreign direct investment have also gradually increased. This article takes Myanmar, one of the RCEP countries, as an example to clarify the concept and classification of political risk. It explores the sources of political risk in China's direct investment in RCEP member countries from five aspects: internal and external, internal turmoil and war risks, international geopolitical risks, government discriminatory intervention risks, and direct and indirect intervention by foreign countries in Chinese enterprise project operations.

[Keywords] Foreign direct investment; RCEP; Political risks; Myanmar

【基金项目】 本文系2023年辽宁省大学生创新创业训练计划项目, 编号S202310142010。

随着《区域全面经济伙伴关系协定》(以下简称RCEP)自2022年1月1日开始正式生效到2023年6月2日对菲律宾正式生效, 至此, 协定对15个签署国全面生效, 中国在东南亚地区的直接投资日益增多, 然而中国在这一地区的直接投资多次受阻且被叫停的历史提醒我们, 政治风险是中国对RCEP成员国的直接投资面临的主要风险之一。因此, 对于在RCEP成员国进行直接投资的中国企业来说, 如何识别这个新兴市场里潜在的政治风险, 了解其来源, 是十分重要的。

基于主流文献的系统梳理, 西方学者们将在国内外发生的战争、政变、没收资产、征税、贸易限制等引起商业利润下降或资产损失的事件列为政治风险。中国学者李猛(2018年)认为海外投资中的政治风险仅发生于东道国国土范围之内, 并不包括东道国本土领域以外的全球性和区域性政治风险。但是, 中国的对外直接投资, 特别是对RCEP成员国的直接投资过程中却频频遭遇域外国家干预导

致的政治风险。因此, 基于国际社会相互依赖程度的加深、中国崛起所面临的变化中的国际环境, 现有文献中关于政治风险的分类忽视了域外国家干预带来的政治风险。

本文根据造成政治风险的主体及主体间关系进行分类, 尝试将政治风险分为东道国国内政治风险以及域外国家干预带来的政治风险两个类别。首先, 就东道国国内政治风险而言, 本文主要考察了东道国国内族群争端、社会矛盾、政治动荡等因素都对东道国营商环境的影响。其次, 中国企业在东道国的经营也受到中国与东道国的双边关系的影响。最后, 中国企业增加海外投资经营活动引起了一些国家的警惕。为了维护西方主导的地缘政治经济秩序, 域外大国进一步拉拢东道国, 并通过对中国企业海外经营项目直接或间接干预的方式, 挤压中国企业海外市场、阻碍中国企业项目进程。

本文主要包括四个部分。第一部分是概念界定与研究对

象；第二部分国家内部政治风险的表现形式；第三部分域外国家干预带来的政治风险；第四部分是结论。

1 概念界定与研究对象

1.1 政治风险的概念

迄今为止，世界各国学者对于政治风险这一概念的理解仍存在差异，富兰克林·鲁特（Franklin R. Root）认为政治风险是指任何能够引起跨国商业经营利润受损或资产受损的政治事件的可能性，如战争、革命、政变等。黄河在2016年将政治风险定义为：“当由政治因素引起的不连续性出现于商业环境中，导致一个国际投资的利润潜力或资产损失的任何类型的政治事件。”本文中所探讨的政治风险主要是指企业在对外直接投资过程中所面临的不可预测的、不连续的、由政治因素引发的各种有损外资产权和收益的风险。

1.2 政治风险的分类

本文将政治风险分为东道国内部政治风险和域外国家干预带来的外部政治风险两个部分，并从内部动乱与战争风险、政府歧视性干预风险、域外国家对中国企业项目经营的直接干预和间接干预四个层面探讨并以缅甸为例分析政治风险对于中国对RCEP国家进行直接投资的影响。

1.3 研究对象的选择

随着RCEP协定的生效和孟中印缅经济走廊的深入推进，中国在东亚和东南亚区域的重要性显著提升。根据中华人民共和国商务部公布的《2021年度中国对外直接投资统计公报》的数据显示东亚和东南亚区域在2021年中国的对外直接投资净额中所占比例达到了0.72%~5.3%。随着越来越多的中国企业在该地区投资建厂，他们在投资过程中遭遇政治风险的可能性也上升到了不可忽视的地步。基于此本文选择了该地区的缅甸作为研究对象进行分析。

首先，缅甸在该地区极具典型性。缅甸国内族群冲突严重与政局动荡频繁，缅北地方武装与政府军队之间军事冲突不断等问题错综交织。其次，缅甸与中国企业合作密切。缅甸中央统计局最新数据显示，中国是缅甸的第一大贸易伙伴，缅甸的莱比塘铜矿、达贡山镍矿、缅甸皎漂经济特区等项目都是中国企业投资建成的。

最后，域外国家增加了与缅甸的接触，借助多种手段施加影响介入缅甸与中国企业的合作项目。域外国家在其民间培植反华势力，煽动群众反华情绪，培育湄公河流域的反华势力，在经济和政治上影响缅甸。对于在缅甸有众多合作项目的中国企业来说，所面临的政治风险正在不断攀升。

2 缅甸内部政治风险的表现形式

2.1 内部动乱与战争风险

由于历史遗留问题，英国在殖民缅甸时采取了“分而治之”的策略，扶持当地少数民族克钦族、克伦族等建立自己的武装力量，而缅甸的少数民族人口超过其人口的1/3，因此族群与政府之间的冲突导致了缅甸国内战火不停。同时受欧美等国的煽动一些民众开始抵制中国企业投资的项目，少数极端民族主义者还破坏项目场地，更有甚者，不惜与政府展开内战，迫于国内、国际的双重压力下缅甸政府

临时中止了大量正在进行的中缅合作项目，密松水电站项目和莱比塘铜矿项目被叫停就是典型的例证，这些事件极大地打击了中国企业在缅甸投资的信心，投资热情也在此事件后迅速降温，这次事件成为了中国企业在缅甸直接投资的拐点，中国对其的投资额从87.6亿美元骤降至23.5亿美元。绝大多数的中国企业开始大规模的缩减在缅甸的投资规模，同时放缓在缅甸的投资步伐，并开始重新思考在缅甸直接投资过程中面临的风险，尤其是政治风险问题。

2.2 缅甸政府歧视性干预风险

(1) 军人权威政治时期

进入21世纪后，由于美缅关系的改善，缅甸与西方国家的外交关系有了一定的改善。在缅甸初步开启民主改革进程后，西方国家逐渐减少了对缅甸的制裁。通过国际援助在缅甸各个领域内培养西方势力，抢占与缅甸合作的机会，减弱中国在缅甸的影响力。而缅甸为了急于摆脱西方的制裁和过于依赖中国的形象，加强了与西方国家的交流，导致NGO趁虚而入破坏中缅合作，民生诉求遭政治绑架，密松水电站、莱比塘铜矿等大型中缅合作工程被迫叫停，造成中国企业的巨大损失。

(2) 民主政治时期

2020年的缅甸大选举时，民盟为了获得选票，选择迎合民众的不理性的看法和观点，调整了对华政策，这增加了中缅经济走廊建设过程中的不确定性因素。

同时以美国为首的西方国家致力于推动缅甸的政治转型，使其转变为符合其自身的战略利益和价值观。西方国家先后插手缅甸大选、接触缅甸各派势力如：缅甸军方、缅甸少数民族地方武装、介入缅甸民族和解以此来增加缅甸政府和缅族对其信任，赢得少数民族的认可。其次，“民地武”问题极大地影响中缅互信，导致了双方战略互信不足；再次，缅甸长期以来坚持“大国平衡”战略，避免在政治、经济领域过分依赖中国。2021年2月1日缅甸政局突变后，缅甸军人接管国家政权，自此缅甸陷入政局动荡的漩涡之中。政治不稳定、持续的抗议活动和民族冲突不仅威胁到中国企业对缅投资的项目，也威胁到中国边境的安全。随着域外势力更深介入缅甸事务，表现出遏制中国在缅影响力的企图，各种亲西势力从中作梗，向政府施压，导致缅甸政府叫停了一系列正在进行的中资项目，如：密松水电站项目和莱比塘铜矿项目。根据缅甸投资与公司管理局所公布的信息，2022财年前5个月在缅投资额排行中，新加坡超过中国越至第一位，其投资额为10.89亿万美元，占总投资额的87.13%。同时，民盟政府不希望过度依赖中国，积极引入外资，让各国挤占缅甸市场，中国企业在缅甸投资面临着更多的不稳定性和挑战。

3 域外国家干预带来外部的政治风险

3.1 域外国家对中国企业项目经营的直接干预

美国为巩固其全球霸权地位，加强在亚太地区的影响力，牵制中国经济发展，遏制中国崛起，对中国采取一系列干预和打压措施，在中国对缅甸的直接投资活动方面，美国

更是多次施压。例如,在2018年11月的中缅合资双方就皎漂深水港和工业区建设项目规模进行重新谈判,美国国际开发署派出团队帮助缅甸“检查”了与中方的合同条款,打着帮助缅甸争取与中国企业达成更好的条款的口号从中作梗,使得项目的规模比原计划大幅缩减为原计划的五分之一。

3.2 域外国家对中国企业项目经营的间接干预

受制于域外国与中国的经贸往来及政治关系,这些国家对中国企业项目的直接干预往往涉及敏感议题,很容易引起国际争议。缅甸处理中国企业项目的问题上,双边或多边经济援助力度加大、安全合作加强已成为重要趋势。作为域外国家,通过加大力度尝试影响缅甸处理相关问题已成为重要渠道。

提供排他性经济援助及投资,以美国为例,拜登政府在2021年的七国集团(G7)上推出了“把世界重建得更好”

(Build Back Better World,简称B3W)计划,旨在通过作为中低收入国家提供基础设施融资。该计划被视为对中国的“一带一路”倡议的一种应对措施,旨在提供一个替代方案,以减少一些国家对中国基础设施融资的依赖,这代表了以美国等西方民主国家为主的集团首次联合提出的与“一带一路”倡议相抗衡的计划,使得发展中国家会把该计划与中国推出的经济走廊项目相较,从而使得经济走廊所能获得的东道国的战略资源受限。

加大与缅甸在安全领域的合作,试图增强其在政治和安全方面的影响,进而影响缅甸在经济层面的关系。自2016年特朗普(Donald Trump)上台后,美国将中国列为地缘战略对手,为此推出了“印太战略”并组建“四国联盟”加强同盟友之间的区域合作和安全对话。中美地缘政治竞争加剧,美国加大了对太平洋地区和东南亚地区的军事部署,将中美对峙的局面从太平洋地区拓展到了印度洋地区,而东南亚地区则首当其冲的成为中美地缘政治竞争的战略要地。美国出动舰队支持菲律宾在南海挑衅中国主权,在与泰国共办的多国联合军事演习上“大秀肌肉”,而印度也在持续推进“东进政策”,向缅甸提供军事援助和举办军事演习,加强与缅甸海、陆军的联系,修复印缅关系,平衡中国在缅甸地区的影响力。美、印等国加大对缅甸与泰国的军事投入旨在向缅甸与泰国施加军事压力干预其外交立场,同时增强两国对其的依赖程度从而达到对缅甸经济上的控制,破坏中缅之间的项目合作。

资助缅甸民间反华力量。美、印等国除了在外交、军事等方面向政府施压以外,同时还会加强与该国非政府组织以及民间力量的联系,在各领域内培养亲西势力。例如,致力于反对密松水电站项目的KDNG就曾得到美国的援助。此外,由美国主导的“湄公河下游倡议”组织在东南亚地区打着公益的名义,维护该地区的生态环境,实则是美国筹集反华势力的东南亚窝点。欧美等国联合非政府组织一起破坏中国企业在缅甸的形象,使得中国投资的部分大型项目缺乏民意支持。同时跨国组织、国际NGO等也在此过程中从中作梗,使中国投资者穷于应付”并导致项目最终

因“民意”搁置。缅甸的非政府组织虽然不能直接导致中国直接投资项目的失败,但是其在群众中的巨大影响力确实不能忽视的,中国在缅甸直接投资的项目深受其本国人民的民意干预,将会影响项目的最终结果。

4 结论

政治风险主要是指企业在对外直接投资过程中所面临的不可预测的、不连续的、由政治因素引发的各种有损外资产权和收益的风险。政治风险可以划分为国家内部政治风险和域外国家干预带来的政治风险两大类。国家内部政治风险,包括内部动乱与战争风险和政府歧视性干预风险。域外国家干预带来的政治风险包括直接干预和间接干预两种情况。间接干预主要通过提供排他性经济援助与投资、加强军事安全合作、资助民间反华势力等途径实现,具有一定的隐蔽性。

参考文献:

- [1] Kennedy, C. R. Jr., “Political Risk Management: A Portfolio Planning Model”, *Business Horizons*, 1988: 27-33.
- [2] Root R. F. U.S. business abroad and political risks [J]. *Thunderbird International Business Review*, 1968, 10(3).
- [3] 李猛. “一带一路”中我国企业海外投资风险的法律防范及争端解决[J]. *中国流通经济*, 2018, 32(08): 109-118. DOI: 10.14089/j.cnki.cn11-3664/f.2018.08.012.
- [4] 王巧, 尹晓波. 数字经济背景下中国对RCEP成员国直接投资的影响因素与潜力研究[J]. *经济问题探索*, 2022(12): 181-190.
- [5] 肖蓓, 陈怡臻. 中资企业投资南亚国家的政治风险及法律解决机制[J]. *南亚研究季刊*, 2022(01): 66-88+158. DOI: 10.13252/j.cnki.sasq.2022.01.05.
- [6] 黄河, Starostin Nikita. 中国企业海外投资的政治风险及其管控——以“一带一路”沿线国家为例[J]. *深圳大学学报(人文社会科学版)*, 2016, 33(01): 93-100.
- [7] 中华人民共和国商务部网站: <http://www.mofcom.gov.cn/>
- [8] 罗圣荣. 1988年以来中日官方对缅甸援助比较与启示[J]. *深圳大学学报(人文社会科学版)*, 2018, 35(01): 79-86.
- [9] 何金花, 向家欣, 田志龙. 海外投资项目的政治风险及其控制——基于非市场利益相关者行为视角的案例研究[J]. *管理案例研究与评论*, 2022, 15(05): 455-467.
- [10] 黄河, 陈美芳. 中国企业在泰国直接投资现状及政治风险研究[J]. *地方财政研究*, 2015(11): 28-35.
- [11] 缅甸投资与公司管理局网: Directorate of Investment and Company Administration(dica.gov.mm)
- [12] 陈定定, 张子轩, 金子真. 中国企业海外经营的政治风险——以缅甸与巴布亚新几内亚为例[J]. *国际经济评论*, 2020(05): 161-176+8.

作者简介: 田理(2002.2—),男,苗族,籍贯贵州省黄平县,大学本科学历,国际经济与贸易专业。