

# 重思自然资源投资：中国在湄公河地区的崛起

**中**国正逐渐成为世界经济大国。经济上的崛起及随之而来的对可靠而稳定的廉价自然资源的需求推动了中国对外直接投资（FDI）的快速增长，中国的对外直接投资已经延伸至非洲和拉丁美洲。中国与自然资源供应国的关系发生在地区和全球经济一体化的背景下，经济一体化使得世界各地在复杂价值链的安排下日益交互相连。这一全球经济体系联系着作为世界产品主要消费国的经合组织国家（经济合作与发展组织OECD）和提供产品生产所需主要自然资源的低收入国家。这种联系是由产品制造国将自然资源转换为廉价制造产品出售到经合组织国家市场里而形成。在这一全球体系下，中国在过去的十年里已演变为全球主要生产和制造的中心之一。

2005年上半年，中国企业在国外投资了41亿美元，比前一年增长了大约250%。2005年，中国非金融企业的对外投资达到123亿美元，比2004年增长了20%。2006年前三季度，中国的对外投资总额为141亿美元，年增长率为80%；据估计，到2006年底中国的对外投资总额将达到160亿美元。考虑到中国产业迅速扩展和国内有限的自然资源，矿业和能源成为中国对外直接投资的重要部门便不足为奇了。中国的出口信用和保险机构，尤其是中国进出口银行（EXIM）和中国出口信用保险公司（SINOSURE）在促进中国贸易的迅速发展及重新设计中国向南投资流动的过程中扮演着重要角色。2005年，中国进出口银行批准的贷款总额为1586亿人民币（大约200亿美元）。1994年才成立的中国进出口银行已逐渐成为世界最大的出口信用机构之一。

商品价格在世界各地不断上升，其部分原因是由于中国对自然资源的需求迅速扩大。曾被禁止的天然物开采业的投资如今具备了经济合理性。2002年，

中国已成为世界最大的铜消费国。中国目前还是铝、锌和镍的最大消费国之一。2002年，中国的天然橡胶消耗量超过美国的3.45百万吨，占世界总消耗量的18.2%，成为了世界最大的天然橡胶消费国。预计到2020年中国对天然橡胶的需求量将达到每年11.5百万吨，占世界总产量的百分之三十。这一增长与中国对汽车日益增长的需求有着直接联系。据估计，至2020年中国的汽车需求量将达到2000万辆，与2005年的一千万辆相比，增长极大。

**“走出去”政策 —— 满足中国日益增长的自然资源需求**

**中**国与世界的经济关系正处于迅速转型期。中国的“十五计划”（国民经济和社会发展第十个五年规划纲要）为中国积极利用国外的自然资源、在国外建立油气供应基地、多样化石油进口、加强石油储备策略以及维护国家能源安全制定了战略规划。自2004年以来，中国的“走向全球”（或“走出去”）政策具有明确的意图，即满足国家对地区性及全球性自然资源日益增长的需求，并且帮助中国企业为获得海外自然资源而进行的投资，以刺激企业的对外投资。这一战略及其相关措施包括公布国家和部门对外直接投资指南，发布关于国外投资环境和机遇的信息，中央政府全权授权某些省和自治区，以及放松外汇管制以促进对外投资。

中国政府为对外援助和对外直接投资而制定政策与指南的努力值得赞许。尽管这仍处于起步阶段，但对于讨论及缓和敏感投资项目如水坝、露天矿采、以及大规模种植园投资方面的潜在冲突提供了很大的可能性。然而，挑战依然存在。正如中国企业境外森林培育指南中所指出的，中国企业在海外投资应当遵守所在国家的法律。在湄公河地区，人们广泛认为这些法律没有得到有效执行。如果中国企业同本土企业一样，不严格执行森林或环境等法规，

这将无助于改进商业惯例。这些指南真正的制衡作用就在于，那些忽视当地法规的中国企业不仅违反东道国的法律，而且事实上也违反中国法律。

## 中国在湄公河地区的战略

中国与湄公河地区三国柬埔寨、老挝和越南之间的关系是动态的和复杂的。一方面，中国与三国的关系正处于历史最好阶段。边界和海域问题在经济利益的遮蔽下得到和缓。随着基础设施的改善带来主要地区城市之间的联系，而边界也通过国际关口为商业而开放，这几个国家的极其相邻性减缓了贸易流量。

中国 - 东盟自由贸易区协议 (ACFTA) 约定未来促进经济一体化，在以后几年里将见证两大贸易合作伙伴之间的贸易和投资进一步自由化。根据中国 - 东盟自由贸易协议的“早期收获”计划，到2006年1月，约六百多项未加工农产品的关税将降为零。中国在湄公河次区域经济合作 (GMS) 中的主要投资改善了商品运输的基础设施，其中包括通过亚洲发展银行 (ADB) 投资的横跨越南、柬埔寨、老挝、泰国、缅甸和中国云南省，连接所有大湄公次区 (GMS) 国家路网的大湄公河次区域经济走廊。区域联系还通过地区电网的扩展以及计划中的昆明 - 新加坡铁路得到延伸，其中部分资金源于中国的投资和发展援助。这一切使得中国能通过投资、贸易和援助增强其与南部邻国的双多边关系，通过友好关系保障边界以保护自己免受西方势力的影响。

近年来，在柬埔寨、老挝和越南，有两种相关却逆向而行的趋势。第一个趋势是国际金融机构 (IFIs) 如世界银行 (WB) 和亚洲发展银行 (ADB) 对于在具有环境和社会争论的重大项目中投资变得犹豫不定，因而撤回了部分资金。近年来，国际金融机构 (IFIs) 针对具有潜在社会与环境影响的投资项目如水力发电、采矿及工农业制定了国际标准，总结了投资的最佳实践。东道国政府常批评这些标准苛烦而不灵活，且可能需要数年项目才能得到批准。这就留下了一个投资的真空，这个真空逐渐被大量的亚洲金融家所填满。这也使得“新金融家”如中国企业能够利用有利的投资环境及其它邻国丰富的自然

资源。

目前，中国投资银行和企业的海外活动还不受类似标准的制约，尽管他们在本国可能被要求遵循这些标准。中国带来的是与众不同的投资：没有对遵守人权、民主和环保条例的规定，而是建立在关系与友谊的基础上。中国也被视为文化与思想丰富的“软实力”、她与区域内的所有睦邻友好，并以友谊作为商业活动的先锋。例如，中国政府资助建立了很多重要的文化与国家建筑，如老挝的国家文化大厅以及柬埔寨的新内阁办公楼。

然而，柬埔寨、老挝和越南及其社会各个阶层对中国的角色具有不同的感知和理解。中国的种族问题是个复杂而敏感的话题，因为有上百万出生并生活在湄公河下游这三个国家的人都具有中国血统。自然地，越南拥有中国作为历史殖民国的集体记忆。柬埔寨政府欢迎中国带来的影响和资本，但农村居民对水坝工程以及其它由中国资助的投资项目甚为忧虑。精英阶层与草根阶层看待中国日益扩大的影响力的分歧，对柬埔寨、老挝和越南领导人是极大的挑战。在公民社会形成的地方，如位于南中国的富油地区斯普拉特里海岛，民众开始对中国的投资利益提出反对。在老挝，正式的公民社会机构还未形成，因此目前为止还没有公众对伴随投资而来的中国移民涌入潮进行公开抗议。然而，公众对在万象建立唐人街卫星城市这一计划所表现出的忧虑在各大报纸、网上报刊杂志和电邮网络得到广泛的反映。

## 中国在柬埔寨、老挝和越南的贸易与金融中日益形成的作用

在湄公河地区，中国作为双边贸易伙伴和投资商地位日益显著，然而同时它也成为其南部邻国在全球市场及投资方面的强劲竞争对手。中国的产量几乎是东亚和东南亚地区国内生产总值 (GDP) 的一半，并占地区出口总额的三分之一。中国和越南在全球竞争外国直接投资和市场的同时，中国也成为越南的最重要的贸易伙伴。而且，中国还是老挝和柬埔寨的重要外国投资者和捐助国。

## 官方发展援助

中国政府向柬埔寨、老挝和越南提供大量的外援，通常不附加任何条件，而且援助经常与文化交流和支持相结合。与其它主要援助国相比，中国的官方发展援助通常与农商业、水力发电及采矿业无关，而是主要包括对交通、通信，健康、教育和人力资源的发展，以及建筑工程（如体育、文化和政府大厦）的资助。柬埔寨是三国中唯一获得中国政府为水力发电发展项目特别制定的援助的国家。

## 中国与其邻国之间的贸易结构—进口资源、出口制造品

中国与柬埔寨、老挝和越南之间的贸易结构目前是以中国进口自然资源、出口制造品的形式为主导。从这三个大湄公河次区域国家出口到中国的产品有超过百分之九十是农产品和原料。这同中国与其他东南亚国家如马来西亚、菲律宾和泰国的贸易结构明显相反，马来等国的商业结构更加复杂，而且出口到中国的是资源相对不太集中的产品。尽管与中国的投资和贸易对这三个国家的重要性相比较而言有所差异，但他们卖给其北方大邻国的绝大多数是原材料。而他们从中国购买的主要是技术、机器和其它消费品，且其中大多数为低品质的产品，但这些产品在柬埔寨、老挝和越南的相对贫困消费者的购买力的范围内。

非正式（或非法）的商品贸易在前面提到的湄公河三国极为普遍。例如，一些越南政府官员估计出口到中国的煤炭和橡胶大多数都是非正式的，即既没有付税给政府，也没有出口吨位和价值的纪录。在老挝北部，一个广为人知的事实是，中国企业在进行糖、木薯、玉米及木材等商品的非正式经营，然后将这些商品运输过边界。在柬埔寨的部分地区，人们普遍怀疑有中国企业参与投机以中国市场为目的的木材、黄金和其它矿物的非正式经营，虽然这一怀疑还未得到正式的证实。

这三国各自与中国关系的主要区别在于，在农商业、水力发电和采矿三大领域，是中国的投资和对外援助相对而言比较重要，还是相关贸易更重要。在柬埔寨和老挝，中国在这三大领域的投资都是相

当可观的。另一方面，对越南而言，中国仅是第十五大综合投资国，而且中国的投资仅在采矿业有较大规模。就水力发电和采矿而言，越南是本地区的领先者，在老挝和柬埔寨都拥有自己的投资。越南还在种植橡胶和投资邻国方面具备广泛的经验。对越南而言，与中国（越南最大的贸易伙伴）的贸易在本次调查的三个领域是最为重要的。

## 中国在农商业、水力发电和采矿业领域的投资

**湄**公河三国的自然资源长期被视作低度开发。然而，中国在农业综合业、水力发电和采矿业三大领域作为主要投资商和重要市场的出现，为地区社会与背景的根本转变带来了希望。中国的国有企业正成为柬埔寨、老挝和越南的主要投资伙伴，并且增加了对这些地区自然资源的开发。例如，中色国际矿业股份有限公司（CNMIC）是在越南采铜业和老挝业相当活跃。中国铝业公司（CHALCO）与泰国和老挝的公司合作，在与CNMIC在老挝投资的相同地区推进铁矾土开采的环境影响评估，同时也参与越南的投资。中国最大的水坝建设公司中国水利水电建设集团公司（SINOHYDRO）集团目前正在为柬埔寨和老挝开发许多水力发电项目。而中国南方电网有限公司（China Southern Power Grid Co., Ltd）也很积极地在这三个国家寻求机会。

尽管潜力巨大，但水力发电目前仍处于未被充分开发的阶段。然而在老挝和柬埔寨，中国作为投资者或开发者参与了大概21个水力发电项目。中国的大部分项目是由中国公司设计与实施，由参与了大多数中国海外投资项目的中国进出口银行（EXIM BANK）和中国出口信用保险公司（SINOSURE）提供援助。中国目前在越南水力发电项目中的作用看来好像比较小。目前没有合资企业，大多数水力发电项目由越南企业开发，而过去由越南电力（Electricity of Vietnam）占主导地位。尽管如此，中国为中小型水力发电供应了大量的涡轮及其它设备，而越南目前从中国南部进口的电量为两亿瓦。这预计在2015年将增加10倍，即计划进口大约为20亿瓦。

采矿迄今仍是小规模和劳动密集型的。然而，在老挝沿波拉文（Bolaven）高原一带和越南的中心高原，中国正开始在大片土地上投资铁矾土的开采，以出口铝满足其建筑业、运输业和包装业的增长。中国在这三个国家的其它矿产投资和（或）出口包括金、铜、铁、锌和煤炭。预计中国未来仍是矿产资源的大市场以及地区的重要投资者。

直到不久以前，柬埔寨和老挝的农业生产主要还是为了当地的消费，缺乏精细的农业投入品和实践。但这些日子已经过去了。中国成为这两国农业投入品投资的主要来源，并且是湄公河三国商品的主要市场。商品如树薯、甘蔗、玉米、棕榈油和玉树等，都是中国在大湄公河三国中至少一个国家投资的主要来源。例如，中国对天然橡胶日益增长的需求已驱使其南部邻国把大片土地转换成橡胶生产地。尽管在柬埔寨中国对橡胶的投资相对较少，中国却是老挝橡胶生产的主要投资者。目前中国在越南橡胶业的投资几乎可以忽略，但中国已经成为越南主要的橡胶出口市场。

### 走向环境与社会可持续发展的中国投资

**通**过对外直接投资、贸易和地区伙伴关系，中国在湄公河三国的存在和作用日益重要，带来了新的机遇。这些新的机遇可以帮助东南亚某些最贫困的国家创造收入，建立中国及其所投资国家之间更为密切的关系。但这三个国家对于投资机会日益扩大的需求，令人员和物品的非正式流动有机可乘的边境，以及当地执行各种法规的有限能力和资源对新机遇的实现构成了极大的风险。这些环境与社会风险表现在对河流生态体系、农地和社区的重大冲击上。

中国正在开始努力改善自己在国际舞台上的形象，具体表现为愿意采用国际最佳实践如赤道原则（Equator Principles）、公共参与策略和绿色贷款等。然而，经营采矿和水力发电的大多数中国国有企业在海外仍继续保持不良的社会和环境记录。通过严格监督中国的海外投资、增强自身的投资法规，以及采纳世界最佳实践与原则，中国目前将有机会在环境与社会可持续投资领域成为世界领导者。当然，这不仅仅是中国一个国家的义务。中国需要与其经营所在国的政府合作，以协助资源供应者加强他们自身的法规，而不必以投资流入作为代价。

版权@2008 Heinrich Böll Stiftung, WWF and International Institute for Sustainable Development. 此政策摘要是为名为“了解中国作为参与者在湄公河地区的作用”的研究项目的一部分，这项研究由伯尔基金会（Heinrich Böll Stiftung）、世界自然基金会（WWF）和国际可持续发展研究所（International Institute for Sustainable Development）联合实施。这一项目的目的在于对中国在越南、老挝和柬埔寨的经济作用加以世界，以此为中国与湄公河国家的政策制定者和利益攸关者之间的建设性对话提供基础。本文是项目最初所执行的研究结果的总结。此总结的参考目录可在同名的研究报告全文中查明 其网为：  
[www.boell-southeastasia.org](http://www.boell-southeastasia.org) 和  
[www.tradeknowledgenetwork.net](http://www.tradeknowledgenetwork.net)

