

中国企业在巴基斯坦投资的 政治风险及管控*

——以中巴经济走廊为例

黄河 许雪莹 陈慈钰

【内容提要】 “一带一路”倡议以及中巴经济走廊建设为中国同巴基斯坦的经贸合作带来新的机遇，但是巴基斯坦内部局势与外部环境均存在不可控因素。这使中国企业在巴基斯坦的投资面临较大的政治风险，主要包括恐怖主义威胁、印度、美国等域外大国干预、巴内部省份的利益竞争、宗教因素和非传统政治风险。因此，在建设中巴经济走廊过程中，为了有效管控风险，中国政府应该通过提供安全类公共产品打造区域及区域间安全共同体；建立企业境外投资风险评估机制，形成多方合力以防范与应对投资风险；动员社会资源，创新海外公民保护机制；对外投资企业则应建立境外投资保险制度。

【关键词】 一带一路 中巴经济走廊 政治风险 企业投资

【作者简介】 黄河，复旦大学国际关系与公共事务学院教授；许雪莹、陈慈钰，复旦大学国际关系与公共事务学院本科生

【中图分类号】 F125.535.3

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0132-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702008

* 本文系上海市浦江人才项目“中国海外投资企业的权益保护研究”(15PJC006)、云南省省院省校教育合作人文社科项目“云南参与澜湄合作机制下的国际扶贫开发合作研究”(SYSX201602)的阶段性研究成果。

中巴经济走廊是“一带一路”的重要组成部分，相关项目建设被中方视为“一带一路”的旗舰项目，并希望将其建成共商、共建、共享的样板。^① 2015年4月，习近平主席访问巴基斯坦，两国签署了51项合作协议，总额达460亿美元。2016年8月29日，在伊斯兰堡举行的中巴经济走廊峰会暨走廊博览会上，巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫（Nawaz Sharif）指出，该走廊建设是21世纪南亚地区最重要的经济发展倡议，也是中国“一带一路”倡议与巴基斯坦“2015年远景规划”的完美结合。^② 虽然中国视巴基斯坦为全天候的“铁杆朋友”，巴基斯坦无论是军人政权还是民选政府都始终坚持对华友好政策，双方保持着独一无二的“全天候战略合作伙伴关系”，但是其国内外政治局势对于中国企业而言，仍然存在不可控因素。中国企业在巴基斯坦的投资并非一帆风顺，受到东道国政治局势动荡、政策变化、文化差异、第三国干预、地方民族主义运动等因素的共同影响，加之企业自身对海外投资的经验和准备不够充分，遭遇了不少挫折。例如，《今日巴基斯坦》《论坛报》《巴基斯坦国防论坛》等主流媒体针对中国企业的投资发出质疑的声音。自2013年5月以来，信德联合阵线（Jeay Sindh Muttahida Mahaz）、俾路支共和党（Baloch Republican Party）等组织更是开始发动小规模的反华游行示威，^③ 上述情况应引起参与中巴经济走廊建设的中国企业的高度关注。

一、政治风险的基本内涵及分类

对于海外投资的政治风险，国内外学术界已经进行了大量研究。这些研究中既有对政治风险的定义的探究，也有对政治风险的成因及规避措施的分析。关于政治风险的定义，富兰克林·鲁特（Franklin R. Root）认为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

^① 刘宗义：《中巴经济走廊建设：进展与挑战》，《国际问题研究》2016年第3期，第123页。

^② 陈利君：《“一带一路”与中巴经济走廊建设》，《当代世界》2017年第1期，第55页。

^③ 涂涂：《从巴基斯坦国内反华示威看“一带一路”隐患》，观察者网，2016年5月9日，http://www.guancha.cn/tutu/2016_05_09_359490.shtml。

争、革命、政变、国有化、征用、征税、交易控制等。^① 而斯蒂利·罗博克 (Steely H. Robock) 则认为政治风险是指因政治原因导致企业跨国经营出现了不连续性, 并对企业跨国经营的利润或其他商业目标的实现产生了显著的负面效应。^② 在中国, 学者们对政治风险这一概念也存在不同的解读和界定。一些学者把海外投资的政治风险定义为由于东道国与母国甚至第三国政治、经济、安全等关系发生变化、东道国政治和社会的不稳定性以及政策变化而导致的跨国公司跨国经营活动和价值受影响的可能性。^③ 还有部分学者认为“政治风险”一般也称为“国家风险”或“主权风险”, 三者之间有细微的区别, 但通常情况下不加以细分。政治风险的概念范围较广, 它包括影响跨国公司在该国进行商务活动的所有环境的变化, 严格地说, 它是各种政治力量使一个国家的商务环境发生激烈的变化, 并将影响跨国企业利润及其他目标实现的可能性。^④ 2011年, 商务部制定的《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》指出: 政治风险是指驻在国的政局变化、战争、武装冲突、恐怖袭击或绑架、社会动乱、民族宗教冲突、治安犯罪等。^⑤ 笔者将政治风险的概念界定为“能够引起一个跨国商业运作的利润潜力或资产损失的任何类型的政治事件”。^⑥

目前, 学者们在政治风险的定义方面尚无定论, 但可以找到一些带有共性的要素: 第一, 经营环境的不连续性的可能性, 特别是经营环境的剧烈变化的可能性。第二, 政治力量的作用使然。事实上, 造成经营环境不连续性的因素相当繁杂, 有些是政治力量作用的结果, 有些则是非政治力量作用的结果。第三, 不确定性。这是风险的本质特征, 风险实际上是一种不确定性,

^① Franklin R. Root, “U.S. Business Abroad and Political Risks,” *MSU Business Topics*, Winter 1968, pp. 73-80.

^② Steely H. Robock, “Political Risk Identification and Assessment,” *Columbia Journal of World Business*, Vol. 6, No.4, July/August 1971, p. 7.

^③ 张贵洪、蒋晓燕: 《跨国公司面对的政治风险》, 《国际观察》2002年第3期, 第51页。

^④ 吴月英: 《跨国公司应如何预测和规避政治风险》, 《对外经贸实务》1994年第2期, 第22页。

^⑤ 乔慧娟: 《“一带一路”战略实施背景下中国对外承包工程企业海外投资的风险管理》, 《对外经贸》2015年第8期, 第5页。

^⑥ 黄河: 《中国企业跨国经营的政治风险: 基于案例与对策的分析》, 《国际展望》2014年第3期, 第73页。

即难以事先确定可能发生的变化。第四，能够显著影响某个企业的利润或其他目标。第五，政治风险难以预测。^①

政治风险内涵的宽泛性导致其定义的不确定性。例如，人们很难识别经济风险与政治风险的区别，因为市场性风险在很大程度上是由政策性风险导致的，而在研究政治风险之前就确定严格的风险范围既不实际也不科学。^②因此，比较现实可行的办法是将政治风险从风险来源上区分为传统风险与非传统风险。例如，杰弗里·西蒙（Jeffrey Simon）将政治风险来源归纳为八大类五十余种，其中既有宏观因素，也有微观因素；同时这些因素按其最终来源又分为与社会条件相关或与政府行为相关两类；某些风险由境外因素引起，另外一些则完全由国内因素引起（表1）。^③

关于传统政治风险和非传统政治风险，学界并没有严格的定义和区分。笔者认为，海外投资领域的传统政治风险主要指战争、政局动荡、政府不稳定、社会政策突变性高等，这些因素会影响跨国公司的正常经营活动。而非传统政治风险主要指由于双方观念上、认知上的分歧或矛盾导致战略上、政治上的互不信任所引发的一系列后果。^④有的学者把传统政治风险按其影响程度分为七个等级（表2）：（1）政府的非区别性干预。这是东道国政府为了达到预定的经济增长目标而通过人员、环境、价格、国有化比例等措施控制在本国的所有外国企业。（2）政府区别性干预。这主要表现为东道国政府采取某种干预性措施限制某些行业、区域或某种类型外资企业的经营活动与范围。（3）制裁。东道国政府对外资企业施加各种压力，最终导致外资企业不能盈利甚至破产。（4）国有化。（5）强制变更所有权。这是东道国政府强制剥夺外国企业财产的行为。（6）财产毁损。主要指由内战、边境战争、骚乱以及与政治因素相关的恐怖事件所造成的损失。（7）人员伤亡或人身安全失去保障。

^① 杨德新：《海外投资战略》，中国财政经济出版社1999年版，第442页。

^② 黄河等：《中国企业在“一带一路”沿线国家投资的政治风险及权益保护》，《复旦国际关系评论：一带一路与国际合作》，2015年第16辑，第107页。

^③ Jeffrey Simon, "Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospects," *Columbia Journal of World Business*, Fall 1982, p. 67.

^④ 黄河：《中国企业跨国经营的政治风险：基于案例与对策的分析》，第77页。

表 1 政治风险来源

	宏观		微观	
	社会层面	政府层面	社会层面	政府层面
国内	革命	国有化或征用	选择性恐怖主义	选择性国有化或征用
	政变	逐渐国有化	选择性罢工	选择性当地化
	内战	资本与利润汇出限制	选择性抗议	合资经营压力
	派性冲突	领导人斗争	个别企业抵制	差别税收
	民族与宗教骚乱	政体巨变		地方要求或雇用法律
	大范围闹事或恐怖主义	高通货膨胀		某种产业管制
	全国罢工、抗议、抵制	高利率		违约
	舆论转向	官僚政治		地方竞争补贴
	联合行动主义		价格控制	
国外	跨国游击战争	核战争	国际行动集团	母国与东道国关系紧张
	国际恐怖主义	常规战争	外国跨国公司竞争	双边贸易协定
	世界舆论	边界冲突	选择性国际恐怖主义	多边贸易协定
	撤资压力	联盟变化 禁运与国际抵制 高外债偿还比率 国际经济不稳定	国际企业抵制	进口或出口限制 外国政府干预

资料来源: Jeffrey Simon, "Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospects," *Columbia Journal of World Business*, Fall 1982, p. 67.

表 2 传统政治风险

层次	发生背景	范例
国际政治环境	国际间冲突 相互依赖 政治稳定性	世界战争 国与国之间政治互动 国际领导者稳定与否
区域政治环境	区域冲突 区域结盟 区域政治稳定性	边境战争 宗教或意识形态上的不友善行为 区域主导国家与各国关系是否稳定
国家政治环境	仇外情形 民族主义情结 其他因素	对外资企业攻击行为 将外资企业国有化 国境内排外行为 领导者个人特质等

资料来源：David A. Brummersted, “Host Country Behaviour Issues and Concepts in Comparative Political Risk Analysis,” in J. Rodgers ed., *Global Risk Assessment: Issues, Concepts and Applications Book 3*, Riverside: Global Risk Assessments, Inc., 1988.

目前，在对中国企业海外经营的政治风险进行考查时，中国学者的研究主要关注宏观经济风险、东道国法律法规的变动风险以及因人员、文化等因素引发的并购后整合风险。而更为紧迫的非传统政治风险尚未受到足够重视，包括东道国政府或企业因与中国在国家利益观、认知上有分歧，导致战略上、政治上的不信任，进而导致对中国企业海外投资的排斥或限制。^①

二、巴基斯坦的政治风险变量

2015 年 4 月，随着习近平主席访问巴基斯坦，“中巴经济走廊”建设成为落实“一带一路”倡议的开局之作。价值 460 亿美元的投资使巴基斯坦

^① 黄河等，《中国企业跨国经营的国外政治风险及对策研究》，上海人民出版社 2016 年版，第 45 页。

对建设经济走廊的态度更加积极活跃。一时间，大批中资企业赴巴考察，准备并计划在巴投资，参与中巴经济走廊建设。^①但也应看到，正在稳步推进的中巴经济走廊仍面临着潜在的政治风险。本文将从传统政治风险与非传统政治风险的视角，进一步分析中国企业在巴基斯坦投资面临的潜在政治风险及其表现形式。

（一）巴基斯坦内部政治风险变量

第一，政府控制能力。巴基斯坦由四个省和两个联邦直辖区组成，中央设联邦政府和两院制议会制度。参议院代表全国各省，并通过比例代表制由省级议会选举产生，国民议会直接由选民选举产生。总统由全国性和省级议会组成的选举团选出，任期为5年，并可任命各省省长。总理由国民议会选举产生，并领导由各省多数党组建的省级政府。该政治制度实质上为半总统共和制，总统、总理均有可能拥有实权，为权力中心反复转移埋下伏笔。在该制度下，省级议会保有立法权，且在野党只要成为省级议会多数党就有权在地方组建政府，这无疑削弱了巴基斯坦中央政府的控制能力。

第二，军政关系。军政体系是影响巴基斯坦政治稳定的制度性因素。巴基斯坦建国后，国内政治呈现出军人政治和选举民主制周期性交替的局面。从建国至今，巴基斯坦主要经历了四次军人政权，分别是1958年上台的穆罕默德·阿尤布·汗（Muhammad Ayub Khan）政权、1969年上台的阿迦·穆罕默德·叶海亚·汗（Agha Muhammad Yahya Khan）政权、1977年的穆罕默德·齐亚·哈克（Muhammad Zia-ul-Haq）政权和1999年的佩尔韦兹·穆沙拉夫（Pervez Musharraf）政权。在紧急情况下，军方首领可对外宣布接管政府，自任首席执行官并就任总统，通过总统制独揽大权，实行军法管制下强有力的统治。对巴基斯坦军事政变频繁发生的原因的解释主要包括公民对世俗国家的向心力缺乏，民主政府能力较弱、政局不稳，长期紧张对峙背景下军队社会地位高、社会影响力大，军队形成了较为稳固的特殊利益集团乃至与政府平行的管理机构等。1981年，巴基斯坦第三次军人政治首席执行官齐亚·哈克颁布临时宪法，削弱立法和司法机构的许可权，在巴基斯坦实行

^① 郑刚：《中巴经济走廊的风险挑战、大战略思考及其对策建议》，《太平洋学报》2016年第4期，第89页。

“伊斯兰化”，并采取包括调整税收体系、取消银行利息等一系列严厉的财政和货币手段整顿国内经济，严重破坏了巴基斯坦的投资环境，巨大的社会动荡给投资者造成损失。

第三，政治派别。在没有军人干政的民选政府时期，巴基斯坦的政治稳定性风险主要来源于政治派别斗争。国父穆罕默德·阿里·真纳(Mohammed Ali Jinnah)逝世后，巴基斯坦国家政权迅速落入地区世家大族手中，民主政体的支持者也多出自于这些世家大族，民主制度逐渐沦为政治世袭权贵和大产业主维护和争夺家族、地区利益的工具，^① 例如，布托(Bhutto)家族、谢里夫(Sharif)家族，都是地方豪门。以家族为基础的利益集团往往只代表本地或本省的利益。这些家族，通过操纵政党选举，以维护自己在政治中的特权地位，从而获取各种政策上的优惠和经济利益。再如，穆斯林联盟(谢里夫派)(Pakistan Muslim League)和人民党(Pakistan People's Party)作为巴基斯坦历史最悠久、实力最雄厚的两大政党，分别以谢里夫家族和布托家族为主导，代表旁遮普省和信德省的地方利益，为了稳住“票仓”，迎合选民，它们千方百计地将国家资源输送给自己的大本营。^② 2013年大选后，人民党在国民议会中拥有40席(共344席)，成为最大反对党，该党在其他省议会选举中几乎没有拿到席位，但在传统“票仓”信德省议会获得90席(共162席)。^③

政党之下是巴基斯坦国内的政治生态中各方利益集团的斗争，如封建地主家族、军队、政府官僚、宗教领袖和城市大工业资产阶级等。利益集团彼此间密切联系，形成盘根错节的利益链。它们通过控制选区中的选举，维护自己在国家政治权力结构中的特权地位。在巴基斯坦国民议会中，狭隘的地区利益、族群利益以及个人野心得到集中体现，无论在选举还是通过议案时，利益集团首先考虑一己私利，而置巴基斯坦民族和国家利益于不顾。^④ 因而

^① Lawrence Ziring, *Pakistan: At the Crosscurrent of History*, Oxford: One World Publications, 2004, pp. 50-57.

^② 陆洋、史志钦：《巴基斯坦地方民族主义运动和国家治理政策探析》，《国际论坛》2017年第1期，第69页。

^③ Mahmood Amna, "Regional Political Parties, Challenge to Political Stability of Pakistan," *Pakistan Vision*, Vol. 15, No. 2, 2014, p. 1.

^④ 张华琴、刘成琼：《巴基斯坦政治文化发展探析》，《南亚研究季刊》2008年第2期，

在 2014 年，反对大家族政治的政治新秀巴基斯坦正义运动党（Pakistan Movement for Justice）以 2013 年大选舞弊为借口，通过长时间的示威游行及静坐活动要求传统家族政治的代表谢里夫总理辞职，重新进行选举和行政改革。^① 此次政治危机不仅使得巴基斯坦社会动荡，经济遭受重大损失，更导致习近平主席访巴时间被迫推迟。巴基斯坦政府声称，此次反政府示威活动是一次“延迟中国国家主席访巴的阴谋”。^②

第四，腐败风险。腐败严重削弱了巴基斯坦政府效能和公信力。根据透明国际（Transparency International）2014 年全球清廉指数报告，巴基斯坦得分为 29 分（总分 100 分），在 175 个国家和地区中排在第 126 位，处于 50 个腐败最严重的国家之列。^③ 巴基斯坦贪污腐败盛行的原因主要在于其社会根基亲缘政治化的影响。政治团体的领导人在赢得选举前需要大量费用以保证选票，当选后他们一方面需要利用执政期间能够掌握的权力弥补之前的付出，另一方面还要感谢那些曾经支持过自己的政治势力，所以腐败不仅产生在这些政治团体领导人的亲属身上，也产生在那些支持他们的政治势力身上。^④ 腐败削弱了中央政府的威信和效能，在集团斗争中，国家利益和市场效率必须让位于集团利益，这使在巴基斯坦有长期投资项目的中国企业面临极大的政治风险。

第五，安全风险。巴基斯坦是南亚地区面临恐怖主义威胁最为严重的国家之一。其境内恐怖主义由开普省“巴塔”为主导的恐怖势力、俾路支省的民族分裂势力、遍布巴基斯坦全境的宗教极端势力以及卡拉奇和北部的黑社会势力构成。自 2013 年以来，巴基斯坦恐怖袭击事件显著增加。根据全球恐怖主义数据库（Global Terrorism Data）数据显示，从 2003 年到 2013 年，巴基斯坦针对企业的恐怖袭击事件显著增加，成为当地政府军队、个人之后

第 17 页。

^① 姚芸：《中巴经济走廊面临的风险分析》，《南亚研究》2015 年第 2 期，第 4 页。

^② “London Plan was Conspiracy against Pakistan: Shahbaz,” *Radio Pakistan*, September 21, 2015, <http://www.radio.gov.pk/newsdetail/70957/1>.

^③ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2014: Results*, August 28, 2015, <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

^④ 凤凰网：《亲缘政治成巴基斯坦腐败的根本原因》，2013 年 01 月 15 日，http://news.ifeng.com/world/detail_2013_01/15/21225028_0.shtml。

的第三高风险袭击目标。

（二）外部/国际政治风险变量

1947年的印巴战争造成印度和巴基斯坦在南亚地区的长期敌对状态。1965年，两国围绕克什米尔争议地区开战，虽然战争在联合国框架内调停，但“短暂的战争已经给两国留下了永久的创伤和回忆”^①。1971年的第三次印巴战争造成东巴基斯坦（现孟加拉国）独立的后果，这被巴基斯坦视为印度联合西方势力对其进行的一次“羞辱”。^②2015年10月，巴基斯坦总理谢里夫与美国时任总统奥巴马（Barack Obama）会面时坦承巴基斯坦已发展和部署用于战场的战术核武器，以应对印度部署在克什米尔争议地区“冷启动”的传统武器攻击，^③这是巴基斯坦首次公开承认战术核武器的部署，也使得印巴边境安全态势在核威慑下走向复杂化，不利于巴基斯坦经济发展计划以及经济走廊建设在和平稳定的国际环境中取得进展。目前，巴基斯坦和印度的关系始终不能尽快实现良性互动，不是归因于某一个方面的原因，而是和长期的积怨有关。

中印关系则在1962年中印边境战之后较长时期陷入冰点。2011年11月，印度国防部长安东尼（A. K. Antony）公开宣称中国正在印度边境增强军事存在，^④而美国在“重返亚太”战略背景下出于遏制中国的意图，当时也公开宣称印度为其亚太地区的重要安全合作伙伴，支持印度军事上对华强硬政策。^⑤2011年10月，时任美国国务卿希拉里（Hillary Clinton）发表文章表明美国重返亚太时，特别强调印度的重要性。在希拉里公开发表的外交政策文章“美国的太平洋世纪”中提出印度在美国推进的六大领域行动中的每一个领域都将发挥关键角色。^⑥随着2014年美国从阿富汗撤军，巴基斯

^① Paul J. Smith, “The Tilting Triangle: Geopolitics of the China-India-Pakistan Relationship,” *Comparative Strategy*, Vol. 4, No. 32, 2013, p. 329.

^② *Ibid.*, p. 317.

^③ 《巴基斯坦首次承认拥有战术核武，宣称要将其部署在印巴边境》，澎湃新闻，2015年10月21日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1387510。

^④ “Defense Minister Says India to Match China’s Military Might,” PTI News Agency, November 15, 2015.

^⑤ Paul J. Smith, “The Tilting Triangle: Geopolitics of the China-India-Pakistan Relationship,” *Comparative Strategy*, Vol. 32, No. 4, p. 319.

^⑥ 赵江林：《中美丝绸之路战略比较研究》，社会科学文献出版社2015年版，第32-33

坦作为美国主导的全球反恐战略中前线国家的重要性进一步下降，美国在南亚地区的战略重心进一步向印度倾斜，美印关系的迅速升温引起了美国在南亚地区的传统盟友巴基斯坦的担忧。^① 同时，美国、日本对印度实施的拉拢政策以遏制、防范甚至敌对中国为目标。这不仅恶化了中国的周边环境，而且由此造成地区局势的复杂化，并影响包括巴基斯坦在内的其他国家的利益。

自 2001 年时任总理朱镕基访问巴基斯坦之后，中巴两国以经济互助为起点展开多方面合作，其中包括后来进入“一带一路”范畴的从瓜达尔港到喀什的经济走廊系列项目。但西方媒体认为“一带一路”实质上是将巴基斯坦视为中国在南亚地区平衡印度军事实力的重要支点。^② 而中国在瓜达尔港的重点投入被解读为印度洋“珍珠链”部署的一大胜利。^③ 在此背景下，中巴经济走廊的建设无疑将触动印度在南亚地区核心利益的敏感神经，更令美国担忧中国将通过“一带一路”建设实现能源封锁和陆权扩张。而且美国早在 2010 年就已公开宣布将“全力支持印度军事现代化进程”，^④ 这增加了中国在巴项目建设的政治压力。邻国特别是域外大国的介入，对“一带一路”倡议在巴基斯坦的落实必将产生一系列不容忽视的影响。这些外部或国际政治的风险变量，需要引起中国政府和企业的重视，并积极寻找应对之策。

三、对中巴经济走廊的风险评估

一直以来，巴基斯坦政府在民主政治与军事统治之间相互交替。尽管目前巴基斯坦穆斯林联盟政府政局稳定，但军队仍然扮演着关键角色。军方主

页。

^① 王旭：《巴基斯坦对中美两国南亚战略的认知与反应》，《南亚研究》2016 年第 2 期，第 1 页。

^② Iskander Rehman, “Keeping the Dragon at Bay: India’s Counter-Containment of China in Asia,” *Asian Security*, Vol. 5, No. 2, 2009, pp. 117-119.

^③ Wang Shufang, Yuan Cao, and Yuejing Ge, “Spatio-temporal Changes and Their Reasons to the Geopolitical Influence of China and the US in South Asia,” *Sustainability*, Vol. 1, No. 7, 2015, pp. 1064-1080.

^④ Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton, Opening of the Plenary Session of the U.S.-India Strategic Dialogue, Federal News Service, June 3, 2010.

导着巴基斯坦的国防、外交和国内安全政策，这使现政府在执政方面面临较大困难。虽然目前穆斯林联盟政府与军方的关系有所改善，并在国会中占据多数席位，但由于反对派正义运动党多次指控其操纵了 2013 年的选举，穆斯林联盟政府的支持率未来有可能下降。^①

目前，中巴经济走廊建设主要集中在经济领域，其中不乏大型基础设施建设项目。随着 2018 年巴基斯坦将进行新一轮大选，届时国内利益冲突将进一步加剧。谢里夫在处理内政上已焦头烂额，可能无法将更多精力投入到中巴经济走廊建设中，从而使相关政策出现不连续性或滞后性，巴基斯坦有可能再次面临政局动荡的风险。政局稳定既是影响中国企业在巴基斯坦投资的重要因素之一，也是中国企业在“一带一路”沿线其他国家的投资过程中不可忽略的因素。综合上述分析，本文认为在建设的中巴经济走廊过程中，中国企业急需关注以下一些政治风险。

第一，恐怖主义。恐怖主义对中巴经济走廊建设的威胁既是潜在的，也是现实的。2013 年 6 月 23 日，巴基斯坦塔利班组织和极端武装“真主旅”发动的恐怖袭击致使中国游客在巴遇险。^② 另外，阿富汗与巴基斯坦接壤，2008 年以来，阿富汗的动荡局势也波及到巴基斯坦。巴基斯坦财政部公布的数据显示，在 2011—2014 年期间，恐怖袭击造成的经济损失超过 280 亿美元，安全局势是制约未来投资发展的决定性因素。^③ 自以美国为首的联军撤离阿富汗起，阿富汗国内塔利班组织有复活之势，一旦阿富汗安全形势恶化，与巴基斯坦国内局势形成呼应，巴基斯坦安全形势不容乐观。目前仅活跃于俾路支省的重要恐怖组织就有数十个，包括俾路支解放军（Baloch Liberation Army）、俾路支共和军（Baloch Republican Army）、俾路支民族阵线（Baloch National Movement/Front）、民族党（National Party）、俾路支斯坦民族党（Balochistan National Party）、俾路支学生组织（Baloch Student Organization）以及真主旅（Jun-Dallah）和圣贤军（Sipha-e-Sahaba）等。巴

^① 中国出口信用保险公司编著：《全球投资风险分析报告 2016》，中国财政经济出版社 2016 年版，第 117-118 页。

^② 姚芸：《中巴经济走廊面临的风险分析》，第 4 页。

^③ 《中企投资巴基斯坦的风险因素与应对策略》，和讯网，2016 年 1 月 20 日，<http://news.hexun.com/2016-01-20/181918342.html>。

基斯坦社会秩序与安全形势有可能不断恶化,这将给中巴经济走廊建设带来诸多潜在的安全挑战,也增加了中国一些企业对巴基斯坦投资的担忧和恐慌。^①由此可见,以恐怖主义为代表的安全风险需要引起在巴投资中国企业的高度警惕。

第二,域外大国干预。中巴经济走廊的建设,无疑会引发印度、美国等域外相关大国的反应,需要早作预判和准备。目前,印度对中巴经济走廊的态度最具敌意和挑衅意味。一方面,印度对于中国主导的国际和地区事务具有惯性排斥。早在中国的“一带一路”倡议提出之初,中巴经济走廊和孟中印缅经济走廊就是中国积极倡导的两大次区域互联互通项目,但印度不甘心在中国提出的倡议中扮演配角或并列主角,不仅对孟中印缅经济走廊未作积极回应,还提出印度扮演绝对主角的“北部走廊”倡议进行对冲。此外,印度还提出“季风计划”反制中国的21世纪海上丝绸之路建设。另一方面,印巴之间的领土争议导致印度否认中巴经济走廊的合法性。2015年5月,在莫迪访华期间,违背外交礼节地提出对中巴经济走廊途经巴控克什米尔争议地区不满,更有巴基斯坦媒体称印度研究与分析处斥资3亿美元精心打造专门针对中巴经济走廊进行袭扰破坏的特殊行动部门。^②

第三,巴基斯坦内部省份的利益竞争。目前,在巴基斯坦国内,大多数政党均承认中巴经济走廊对于巴基斯坦经济发展大有裨益,各省都对经济走廊建设态度积极,希望能够分享中巴经济走廊建设的红利。中巴经济走廊虽然确定了以喀什为起点,以瓜达尔港为终点的基本路线图,但具体经由路线在巴基斯坦国内具有较大争议,导致中央政府未能按照原计划落实走廊建设进度。目前,巴基斯坦国内关于中巴经济走廊的争议主要集中在路线选择的问题上。开普省首席部长佩尔韦兹·哈塔克(Pervez Khattak)曾誓言,“如果联邦政府改变走廊最初的路线规划,开普省政府将发起一场法律和政治抗争。”^③

^① 谢贵平:《“中巴经济走廊”建设及其跨境非传统安全治理》,《南洋问题研究》2016年第3期,第27页。

^② 梁桐:《试析中巴经济走廊对美国“新丝绸之路”计划的地缘冲击》,《南亚研究》2016年第3期,第32页。

^③ 王旭:《巴基斯坦对中美两国南亚战略的认知与反应》,《南亚研究》2016年第2期,

第四，非传统政治风险。中国企业对外投资的非传统政治风险主要指他国对中国在战略层面的不信任、对中国市场经济地位的怀疑、对中国“政企不分”状态的疑惑以及对中国企业海外拓展的真实意图的担忧等带来的政治风险。在中巴关系友好的背景下，中国企业在巴基斯坦开展项目投资可保证战略互信，但由于巴基斯坦内部地区差异、宗教差异、民族差异和文化差异较大，各地方政治派别和部落传统势力仍未对中巴经济走廊形成统一认知，非传统风险仍然存在。例如，自走廊项目实施以来，巴基斯坦国内展开了一场激烈讨论，俾路支分离主义势力对此尤为关注。强硬政党和武装团体反对中巴经济走廊。他们的理由是：中巴经济走廊可能会让中方过多开采和利用俾路支省的自然资源，作为本地人应制止中方的投资活动。他们认为在经济全球化时代，俾路支省由于独特的地理位置和丰富的自然资源成为中国商业资本掠夺的对象。俾路支共和党主席卜拉哈姆达格·布格蒂（Brahmadagh Bugti）在2015年6月该党欧洲分部召开的日内瓦会议上明确表示，“中国对俾路支省的开发和干预不可接受，对巴投资是中国掠夺俾路支自然资源的借口。”俾路支解放阵线领导人阿拉·纳扎尔·俾路支（Allah Nazar Baloch）已对投资瓜达尔港口建设的中国公司提出严正警告。^①

第五，宗教因素。在巴基斯坦境内共有246个有宗教背景的政治团体和军事组织，这些团体和组织根据它们各自对教法的解读来对政治、经济、社会、文化活动进行管理。例如，2013年以来，巴基斯坦什叶派与逊尼派之间的斗争愈演愈烈，宗教极端主义势力（如穆罕默德战士会、阿里战士会）时常制造暴力和恐怖事件，诸如公共场所爆炸、暗杀对方领导人等。由于中国与巴基斯坦的特殊友好关系，中国在巴人员会受到巴政府对内行为的牵连而成为宗教极端组织的目标之一。例如，瓜达尔港的建设本质上是为了以港口运输激活全国市场，增加巴基斯坦的投资吸引力，但其经济效应与宗教团体所倡导的伊斯兰传统主义文化相矛盾。且瓜达尔港的运营必须要有南亚次大陆背后的广阔市场作支撑，在经济活动中必然涉及到处理和印度的双边经

第17页。

^① 张元：《俾路支分离主义势力对中巴经济走廊的看法及其成因》，《南亚研究》2016年第2期，第31-32页。

贸关系，这也很容易被解读为破坏伊斯兰教义、损害巴基斯坦利益和企图掠夺当地资源的表现。

四、风险管控及政策建议

自 20 世纪 70 年代起，就有学者对政治风险的风险管控方法进行了研究。^① 例如，博林（A. Berlin）认为，“风险是商业决策过程中持续存在的因素，采取合适的方法去管控风险、缓解风险，对任何新投资或现有商业运营扩容的最终成功，都至关重要”。^② 对投资者来说，评估投资项目的政治风险也至关重要，这有助于指导投资者在何处投资以及是否应该进行投资方面做出决定。一旦投资者意识到政治风险对未来或现有的投资造成影响，就应着手管控这一问题，以避免损失，并使收益最大化。基于此，为了保护中国企业的海外投资，应重点在以下几个方面有所作为。

第一，通过提供安全类公共产品打造区域及区域间安全共同体。在全球性公共产品供应严重不足或无法满足其个性化需求的情况下，中国可以提供区域性或区域间公共产品。区域性或区域间公共产品是指只服务于特定区域或跨区域，其成本由区域内或区域间国家共同分担的安排、机制或制度。^③ 国务院新闻办在 2015 年 5 月发布的《中国的军事战略》白皮书中提出：在军事安全合作中，中国军队将加大参与国际维和、国际人道主义救援等行动的力度，在力所能及范围内承担更多国际责任和义务，^④ 提供更多的安全类公共产品。事实上，截至 2014 年 8 月，中国已经连续、常态化地派出了 17 批次编队执行护航任务，为 5 670 余艘中外船舶实施了安全护航，成功解救、接护和救助了六十余艘中外船舶。未来，中国在安全类公共产品的提供方面不应仅仅提出理念，还需要进一步落实到具体实践中去，积极提供区域性或

^① 李菲：《跨国投资政治风险管理的研究综述》，《经济师》2013 年第 10 期，第 32 页。

^② A. Berlin, “Managing Political Risk in the Oil and Gas Industries,” *Oil Gas and Energy Law*, Vol. 1, No. 2, 2003, p. 3.

^③ 黄河：《公共产品视角下的“一带一路”》，《世界经济与政治》2015 年第 6 期，第 138 页。

^④ 2015 年中国国防白皮书《中国的军事战略》，中国日报网，2015 年 5 月 26 日，http://www.chinadaily.com.cn/interface/toutiao/1138561/2015-5-28/cd_20821000.html。

区域间安全治理的公共产品，引领区域性或区域间安全机制的构建，^①为中国企业“走出去”创造良好的外部条件。

第二，建立企业境外投资风险评估机制，形成多方合力防范与应对投资风险的平台。借助国内外研究机构和金融、保险等行业的力量，加强对中国企业对外投资的重点国家和地区政治经济形势、民族宗教矛盾、恐怖主义活动等信息的收集、评估和发布，建立中国企业“走出去”综合管理信息系统与网站，制定中国企业“走出去”的战略方案，列出适宜投资的重点地区和国家建议名单，包括政治、经济、法律、移民和文化等方面的基本情况，列出鼓励企业海外投资的行业，供企业参考。

第三，动员社会资源，创新海外公民保护机制。保护海外公民是一个国家的应有权利和应尽义务。也就是说，以外交部门为主的政府部门应负起保护海外公民（特别是自我保护能力较差的个人）的首要责任。一些国家的成熟经验表明，充分动员社会各方面资源投入是比单纯以政府投入更为经济、更有效率的方式。例如，刚果（金）当地有大量国际背景的非政府组织（NGO）和专业机构在各个社会领域活动，这些机构出于本职工作的需要，必然要针对性地进行当地社情、民情调研，由此也使外界得以获得大量、详尽的国情基础信息，这些海量信息显然是任何一国政府甚至是东道国政府都难以独立组织采集完成的，而这些信息的获益者首先是NGO的母国，由此可见社会资源的强大作用。相比之下，中国的外交部门的组织理念和思维还相对比较传统，而在新形势下需要革故鼎新、与时俱进。^②

第四，建立境外投资保险制度。目前，由于非传统政治风险的存在，导致一些东道国政府和民众对中国投资者产生了一定的排斥情绪，这种情绪遇到特定事件被激化后极易引发针对中国投资者及其投资的暴力行为。这种风险具有很大的不确定性，也很难为企业所预防和避免，对中国海外投资者的人身和财产均有极大的危害。自中国企业“走出去”战略实施以来，由于宗

^① 刘海泉：《“一带一路”战略的安全挑战与中国的选择》，《太平洋学报》2015年第2期，第77页。

^② 汪段泳、赵裴：《撒哈拉以南非洲中国公民安全风险调查：以刚果（金）为例》，载黄河主编《复旦大学国际关系评论：一带一路与国际合作》第16辑，第102页。

教信仰、宗教冲突问题导致的海外投资项目选址遇阻的事件也时有发生。针对这些特殊风险，中国企业投资项目的政治风险保险可采取两种不同的方式。第一种是可包括某些形式的政治风险保险。这能够使企业确信，如果损失确实出现，其可得到投资项目的大部分补偿金。第二种是可采用事实保险形式，包括旨在防止损失最初出现的一套战略合作关系或计划。^①

由于政治风险的不可预测性较大，做好政治风险的管控在中国企业“走出去”过程中的作用举足轻重。为了规避政治风险，中国急需制定有效的政策措施。总体说来，应注意以下五个方面：在原则方面，应作好自身战略定位，审慎、节制地配置战略资源；在安全方面，要坚决打击“三股势力”和跨境威胁，通过提供安全类公共产品打造区域及区域间安全共同体；在政治方面，应主动发展与相关国家国内各主要政治力量、派别或者族群的友好关系，确保不同势力掌权不会导致中国企业的投资风险增加；在外交方面，加强与各国的政策沟通与协调，妥善处理好与大国和国际组织的关系。最后，对面临的政治风险要提前进行细致评估，并及早制定风险防范措施。^②

[收稿日期：2016-11-03]

[修回日期：2017-01-26]

[责任编辑：石晨霞]

^① 黄河、Starostin Nikita：《中国企业海外投资的政治风险及其管控》，《深圳大学学报》2016年第1期，第98页。

^② 同上，第99页。