

李扬同志在“中国企业海外风险管理论坛”上的演讲

尊敬的魏建国部长，尊敬的各位来宾，女士们，先生们，早上好！

首先，我代表中国社会科学院，对来自全国的专家、学者参加这样一个会议表示热烈的欢迎！同时，也对这样一个首次以“中国企业海外风险管理”为名的研讨会的召开表示祝贺！黄平所长希望我能够说一些专业性的话，我说我算是演讲、致辞无数的人，但对这个致辞心里比较嘀咕，因为没有把握，没有研究，所以后来就研究了一下。对于中国的学者来说，这是一个新课题，我们过去没有遇到过。

讨论“中国企业的海外风险管理”这个题目，我想首先要分析一个问题，即“走出去”是不是正在成为我们越来越重要的一项活动？我觉得答案是肯定的。中国30多年来一直高举“改革”、“开放”两面大旗。最初开放时我们是打开大门引进来，通过我们的产品和劳务输出，通过引进外资来实施开放，和整个世界发生关系。经过30多年的发展，应该说我们已经达到了非常的高度，中国现在已经有了好几个“第一”。总体来说，“改革”、“开放”这两面旗帜我们还必须高举，但是进入了一个新的阶段。最近习近平同志两次谈到了新的阶段的问题，谈到了我们还要继续实施对外开放的战略，但不再是仅仅对外输出产品和引进外资，而是用了这样的词——我们要全面地融入全球经济。当今的世界是你中有我、我中有你的利益共同体，我们要研究怎样作为共同体的成员之一来促进世界经济的发展，来发展我们自己，在满足自己的发展需要的同时，来满足整个世界的发展需要。

从一个落后国家对外开放的历程来看，通常先是商品和世界发生接触，即出口和进口。任何国家通常都会有出口替代和进口替代的战略，但是达到一定程度之后，它的商品和劳务的出口会遇到越来越大的障碍。特别像中国这种有一些非常明显的优势的国家，更会遇到这个问题。我们的劳动力成本比较低，而且劳动力比较好，但迄今为止我们对资源环境的成本核算不够，所以这方面有所忽略。我们对出口产品的成本也考虑得不够，使得我们的产品价格低廉。在我们取得了一些优势，而且贸易顺差越来越大的情况下，产生了一些新的问题。对外来说，你的出口规模越来越大，就会遇到越来越大的东道国的阻碍，贸易摩擦就会越来越多。从国际上的经验来看，一般是先做贸易，当贸易做大做强并遇到了东道国的一些阻碍之后，就要

设法绕过这样一些保护的壁垒,而绕过的最根本途径就是索性把生产越过国境移到东道国去,这就产生了投资。做贸易会有关税壁垒、非关税壁垒、技术壁垒等无数个壁垒,它总会想方设法地让你进不去。所以从世界各国发展的经验来看,绕过这些壁垒的最好办法就是直接投资。

从我们自己的经历来看,改革开放后我们也是这样来接待别人的,对于别人的投资我们也怀着各种各样的心情,也对他们设立了非常多的限制。到现在为止,我们的产业政策还有正向的清单和负向的清单,你得按照我们的清单走。在外资看来,可以认为这是它在中国投资的风险。反过来说,我们要“走出去”了,别的国家给你各种各样的限制也是很自然的事情。所以我们要用平衡的心态来看这件事情。当然,过去最大的风险是国有化的风险,像拉美国家和新兴市场的国家都曾有国有化的问题。从学理上探讨,我们也把外国的投资国有化了。对那些投资者来说,这是他们的风险。所以我想说的第一个意思就是,我们要用平和的眼光来看这个风险,不要用“冷战”的眼光来看。我们要把所有这些问题提高到习近平同志最近的几个讲话的精神上来——这个可能大家都熟悉。我们院党组学习了两天“十八大”报告的精神,这个精神非常重要,是一个重大宣誓。习近平同志和李克强同志今后怎样来治理国家,是在“十八大”之后的一系列讲话中体现出来的,大家要迅速地统一到这个层面上来。习近平同志关于全球经济发展、中国和全球的关系有一系列的讲话,这些讲话有新的进展,我们要在这个新的进展的平台上思考所有的问题。投资的政治风险确实存在,但是我们应该用一个客观、稳定的态度来看它,要摒弃“冷战”思维。有人说有阴谋,确实有阴谋,但是据我研究,国际经济多数是阳谋,像中兴、华为在美国受到阻碍就是阳谋。我觉得只有这样来看,才能更加冷静、清楚地认清我们投资的风险。如果都是阴谋的话,那就不好办了,无法从事国与国的交往,从事国际金融活动,常态不是这样的。这是我想说的第一个意思。

第二个意思是,我们要关注国际经济发展的一些新动态。我们经常会说的一句话就是,我们要改变不合理的国际经济和金融秩序,因为目前这套经济制度、金融制度是由发达经济体来主导和制定的,体现了它们的价值观念,体现了它们的利益,我们是参与其中,是在它们这个框架下从事活动的,并没有特别从中获益。所以我们说,要改变这个制度,提出要参与国际经济治理的一些改革等等。这个话也不错,但是要仔细地去掂量,如果分领域、分方向地细细分析的话,可能会有一些较为不同的看法。也有可能中国是迄今为止从这些国际经济秩序、金融秩序中获益最多的国家之一。也就是说,现有的国际经济秩序、金融秩序在相当程度上还是有利于我们的发展的,这点要认识到。本来我对此也没有特别深的感受,但几个月前,我们参加了一次有关部门的研习会,讨论国家制度以及我们准备在哪些领域出击。当我们坐下来讨论的时候,大家发现好像多数的规则、制度对我们至少是中性的,现在

急切地希望改变制度的反倒是美国人。会上传达了王岐山副总理的讲话，他说前几天美国财长给他打电话，说现在的国际秩序对你们有利，我们要改革。美国改革现行的国际经济秩序、金融秩序的劲头儿比我们大，这个事情需要我们好好研究。

当然，关于现在如何去改，美国人是有一些考虑的，这些考虑比较多地集中在 TPP（跨太平洋伙伴关系协议）上，他们要把一些基本原则贯彻在很多领域中。我的初步感觉是，TPP 是要把国际交往规则从我们传统上注重的外贸自由和关税等方面深入到国家经济运行的基本要素上。比如说它要去考察你定价的合理性；要考察企业获得资金的成本是不是符合竞争原则，是否获得了补贴；要考虑你的出口价格定得是不是合理，过程中有没有转移定价。也就是说，TPP 所谓的竞争中性这个原则实际上把国际监管的触角非常深地深入到、渗透到了各国经济运行的一些细节中，从投入到产出，从成本到利润，从实体经济运行和技术到金融，填了一大堆单子。TPP 目前只在小范围实验，但是它的原则其实已经开始一般化。我们的国企、央企“走出去”后在国际经济交往中遇到的一些东西（姑且说有很多不公正的待遇），有很多是基于这些原则的。那么如何看待它们呢？说实话，如果我们不涉及到国际经济交往，大家还可以冷静地对待 TPP。TPP 的原则是几十年前西方国家为了反垄断而制定的，原则上我们自己内部也是接受它所确定的一些原则的。现在“十八大”提出要为民营企业 and 国有企业提供公平竞争、公平使用资源的环境，说的也是这个事，但一涉及到国际关系，事情就复杂了。所以我们在谈中国企业的海外风险的时候要顾及到这些问题，自己首先要心里清楚。我感觉，国外现在对我们造成壁垒，找我们麻烦，大多数基本上是从这样一些原则出发来做文章的。所以我们必须熟悉这个东西，我们要在这样的层面上研究、讨论相关问题。

第三个问题是一个战略问题。迄今为止我们说中国企业走出去，大家总是和一些东西连在一起，和资源、控制权连在一起，这个话大家顺口就出来了。我们要资源性的、战略性的投资，而且我们在投资方面一定要控股，一定要控制。这个话说起来大家都觉得很有道理，而且说得义愤填膺。但你反过来想想，我们允许任何一个企业到我们这里来在哪个行业控股么？据我观察，我们有好多的投资就是因为有这样一些要求，以这个要求为底限，所以产生了很多问题。我说这个主要因为我是做金融的，我们在研究中国的外汇储备的问题时，发现外汇储备多的国家一是日本，二是德国。我们研究它们的一些经验，发现这两个国家的外汇资产大规模地分布在对外投资上，分布在它的企业上，而我们的都是流动资产，都是美元、欧元这样的金融资产。这是我们要向这些国家学习的。深入研究后我们发现，它们在海外的投资渗透到了各个行业，并不只是战略行业。同样，它们要到别的国家投资战略行业、资源行业并想加以控制，也会受到其他国家的反对。我们发现，它们的海外投资以财务投资为主。我们刚刚说的进入战略性行业 and 资源行业并获得控股地位，都不是

财务投资，而是战略投资，是长期投资。但是我们看到有些国家，尤其是日本的企业，多数都是进行财务投资。

国家部委的一个副部长跟我说，日本在澳大利亚几乎所有的企业都有投资，但是所有的投资都不超过 12%，很有意思。不超过 12%就不控股，就不容易引起别人的警惕，于是它就能存活。我们现在不在讨论风险吗？它的风险就小，它的流动性就高。投资在我们看来，首先是要有流动性，进得去出得来，别搞一个东西不容易进，也不容易出，这样的投资是我们最大的风险。可能做金融的人看风险和不做这个东西的人看风险不同，但是我的体会是，无论怎样不同，在操作层面上金融所面对的风险都是最具决定性的，到时候出不来，就没办法了。进不容易进，出不容易出，就会使你丧失这些东西。财务投资就具有流动性，容易进，容易出，最终使外汇储备达到了保值增值的目的，有点收益，小有斩获。而我们现在的一些投资一下子血本无归，过去所有投资积累的利润一下子就被吃掉了。所以，我觉得这个问题应该在国家总体战略的层面上来考虑。我们追求的是总体的安全、总体的收益。

这个问题我们做金融的也在做研究。我们跟日本方面有比较深的交往，他们说我们以前也是这样。中国比日本缺资源，我们想一下子拿下一个大油田，谁给？我们当然想拿富矿，谁给？人家都给你贫矿。我们当然想在那里说了算，但不可能你说了算。所以我觉得这是我们必须承认的大的背景。我们要在这样的背景下研究如何管理风险，研究我们的风险到底在哪里。

“十八大”以后，习近平总书记领导的新的中央领导集体带领我们从事政治、社会、经济发展活动。一个多月来的实践让我们看到了诸多新的理念、新的做法。我觉得我们今天讨论中国企业海外风险管理的问题，应该在这样一个新的平台上，用新的理念来指导我们的工作。我觉得习近平同志关于国际形势、关于中国和国际上的关系的这些判断和以前相比有了进一步的发展，更接近事情的本来面目。在这个本来面目的基础上谈事情，谈发展，谈风险，谈风险管理，恐怕会使我们得到非常切实的成果。我敢肯定，这样一来大家就不会再义愤填膺了，也不会搞出好多阴谋的例子了。这类例子确实存在，但是要从我刚刚提供的几个角度来看的话，我们就会比较冷静，能够真正清楚地认识到我们的风险所在和风险管理的策略所在。

今天是第一次开这样一个会，大量的发言题目都是命题的，我仅从我的角度说一下我的观点。

（本文根据作者在“中国企业海外风险管理论坛”上的发言记录整理而成，未经本人审阅，发表时略有删节。）

（李扬：中国社会科学院副院长）

魏建国同志在“中国企业海外 风险管理论坛”上的演讲

基辛格博士曾在我们中心举办的第二届全球智库峰会上致辞。他讲的一段话发人深省。他说，想当初美国代替英国成为世界霸主的时候，这个过程是和平的，相信未来中国在代替美国的时候也会是和平的。他随后又补充了一句：相信也是长期的。对于这段话，我们是不是认识到了它的核心本质？如何在中国国家复兴的时候（我不用“崛起”）加大中国企业“走出去”的步伐？如何避免政治风险？如何在明年实施新的“走出去”政策和措施时抢占先机，把工作落实在前面？针对这些问题，我想从三个方面讲几点意见，供大家参考。

第一，对当前我国“走出去”的总体评价。我从1972年开始在非洲工作，一直在使馆里面，连续工作了20年。1992年，我回国担任非洲司副司长，1993年担任司长，后被派到新疆当经贸委主任，回来后做部长助理兼司长，同时主管我国的一些非洲业务、“走出去”的业务、援外的业务和合作业务。当了副部长以后，我主要抓中国的加工贸易、高科技进口、应对美国对我们的封锁和企业“走出去”等工作。我记得很清楚，2002年联想收购IBM的PC业务的时候，24个部委共同研究，争论到夜里近2点半钟，最后以13：11的票数通过。我们当时敲定，坚决不怕美国以安全为主要原因阻挠我们并购。TCL的李东升收购法国的一家企业时，遇到的仍然是政治风险。应该说中国企业“走出去”面临很多风险，包括市场风险、投资风险、项目风险、社会风险，那么哪一个风险最重要呢？我们做过调查，约两百多家企业全部把政治风险放在了第一位。

为什么我们“走出去”的企业会有政治风险呢？这跟我们的对外投资结构有关系。向大家报告一下，现在，我们每年在国外投资600多亿元，每年吸收外资1100多亿元，今年可能超过1200亿元。作为一个大国，有两点必须突出：你的对外投资要多于你吸收的外资，这样你才是大国；你的进口要大于出口。出口对我们自己有益，进口则对对方有益，帮助对方解决问题，这是国际上公认的。现在中国的对外投资数额是吸收外资数额的一半，去年是650多亿元，今年我估计最多700亿元，这700亿元只是1200亿元的近一半。我们这600多亿元里到底有多少投到

了发达国家？我给大家报一个比例就知道了：我们给发展中国家的投资占总投资的92%，对发达国家的投资不到8%。也就是说，现在，由于我们的对外投资对象大多是发展中国家，而有些发展中国家（像利比亚、埃及、突尼斯、叙利亚等）不稳定，所以我们的对外投资企业会得出结论：政治风险是不容忽视的。

第二，我刚才讲的是国别，现在讲讲我们的投资种类。也给大家报告一个数字：在我们每年对外投资的600多亿美元中，对资源（包括石油、林业、矿业等）的投资占整个投资的比例为78.5%、79%，接近80%。这一点也导致了我们的投资遭遇的风险会加大。根据我们研究的结果，当世界经济快速发展的时候，各国对资源的需求量很大，在这种情况下，各国对资源的保护是非常在意的。比如说，非洲的铅皮锡矿当时是我以二千万的资本加上四千万的流动资金拿下来的。当时世界经济低迷，铜只卖1200，最多1500不到，现在卖多少？14000，最低10000，差了一万！当世界经济发展的时候，它会希望将本国的一些矿产资源国有化，不让你做。而当世界经济低迷的时候，它希望大家都来投资，帮助它发展经济。

明年的世界经济状况会怎么样？我们的对外投资究竟面临什么风险？我个人认为，2013年将会形成一个中国企业“走出去”的大高潮。我是1971年参加广交会的，当时广交会还在珠海举办，参加的人不多，多数是日本商人。那时候交易的商品基本上是花、鸟、虫、鱼、瓷器、茶叶、丝绸、衣服，不像现在的广交会有45万平米的展区，周围还有很多小广场。我为什么讲这个？我国的贸易确实确实发展得比较多，也比较快，特别是我们的加工贸易使中国变成了世界的工厂。

前两年我问新加坡东南亚研究所的所长，美国的企业在哪里？找不到。他笑了，说美国的产业就在“长三角”、“珠三角”、环渤海地区，美国的工人就是你们的农民工。美国现在产业回归了，但是根据我们的统计，由于中国产业的发展，在全球400种主要商品里，中国有222种产量位居第一，像我眼镜的架子，我们每年生产80亿付。我们的市场有多少？包括太阳镜，包括老花镜，不管怎么样，全球人口都没那么多。

有的人讲，中国的劳动力在减少，我不太同意这个观点。我认为加工贸易有一个载体，我们为什么不用这个代替？世界上有128个国家搞加工贸易，唯独中国的加工贸易最成功，原因就是结合了自己的特点，搞了经济特区。农民工这个名字很有特色，但是我觉得不应该叫农民工，——难道一辈子都叫农民工吗？即使上了大学或培训学院也叫农民工吗？农民工在我们的加工贸易历史上发挥了重要作用，但是我认为现在名字要改，应该叫技工。他们和许多工程师、高级工程师一道，促进了我国整个经济的发展和改变。

最后，关于明年，我提以下三点建议：

第一，要做到进口和出口并重。40多年来，我们的政策几乎都是奖励出口，

限制进口，我认为应该把进口作为我国的战略性政策。这次降关税又下来了 700 种，我看了看，还是三个“不”：范围不够广，品种不够多，降税的幅度不够大。你要做一个负责任的世界大国，这是我为什么要引用基辛格那句话的原因。

第二，我们要把全球化、区域、次区域、双边、多边结合起来。我们只重视双边的，忽略了 FTA（自由贸易协定），忽略了多边。我们的外交上有一句话，大国是首要，周边是关键，发展中国家是基础，多边是舞台。但是对多边这个舞台我们重视不够。我们在多哈会议上成功地加入了世贸组织。加入世贸之前，从 1978 年到 2001 年，我们的贸易平均增长量是 10%；加入世贸以后，2001 年到 2010 年，我们的外贸出口年均增长 20%，所以要重视多边贸易。

我曾经跟美国的商务部长谈话，问他为什么不推动全球的多哈谈判？他这样回答我：一种思路，一种想法。中国在 WTO 上得益最多，我们美国推出的东西，结果你们中国接手。加入 WTO 后，中国纺织品井喷式地发展；还有互联网，现在你们的计算机拥有量是十几亿部。他还提出我们在新能源方面做得很好，全球第一，日本外相对此惊讶得很。

我发现美国人经常考虑大的战略问题，而我们总结的就是当前，战略的东西考虑得不够，远的东西考虑得不够。美国人跟欧洲人不同，欧洲人是举重若轻，但美国人是举轻若重，把一件小事看得很大，所以造就了它战略上的东西。我记得爱尔兰的一位伟大的哲学家 100 年前就曾说过，未来的世界是企业家、计算机玩家和智库的时代。结果不到 100 年，50 年后这个预言就在美国全部实现了，乔布斯、比尔·盖茨，facebook……这是战略上的考虑。我们中国对战略的考虑不如人家。所以这几年我们引进了 FTA。前两天美国要跟欧盟谈 FTA，日本要和欧盟谈 FTA，这一定要引起我们的重视。

我讲这个事情是什么意思呢？我的意思是我们的对外投资现在到了关键时刻。明年，政府的政策和机构会给予对外投资更大力度的支持——包括金融政策、保险政策、海关政策和我们以使馆为主的驻外政府机构的支持。同时，中介机构也会发挥更加积极的作用。今天我把两件事情都推掉了，我说海外风险这个事情很重要，这是我们首次讨论中国企业的海外风险管理，中介机构一定要站出来。标普最早的时候对中国的评价简直是粗暴、不公平，现在我们有了中国大公国际，我觉得到了中国人自己评估海外风险的时候了。中国企业已经“走出去”了，我们要听中国人讲安哥拉怎么样，苏丹怎么样，利比亚怎么样，能不能去，而这些都需要中介机构出面。我们的中介机构不仅要让中国企业满意，还要逐渐走向世界，得到包括印度塔塔公司、韩国 LG 的认可，这样就成功了。我们需要研究怎么“走出去”。包括像津巴布韦的烟草，我们拿过来再卖给美国。我们现在的“熊猫”用的都是它的烟草。它还给我们黄金矿产，这个东西要进行风险评估。政治风险公司对我的项目给

予肯定的话，我的公司下一步赢了，这就成功了。不像其他的中介公司反投资，说你中间有嫌疑。这方面我觉得要做。这是我想讲的第二个建议。

第三，我们的企业“走出去”固然会面临海外政治风险，但同时还会面临资产风险和人员风险等等。因此，我觉得要做到五个“选对”：第一，要选对项目。你一定要看准是做基础设施建设，还是做矿产投资，还是做洗衣机或电动摩托车。举个例子，我们的企业来到尼日利亚，尼日利亚没有煤，只有铁，那么从南非弄铁矿石，从津巴布韦弄煤需要多少花费？所以，首先要敲定你做什么项目。第二，要选对一个国家，这是非常重要的。对一个国家的风险一定要做好评估。第三，要选对一个市场。国家虽然稳定，但没有市场也不行。就像有的人讲，他有一套生产洗衣机的设备，年产量 12 万台，不是很多，但是那个国家只有 30 万人口，一年之内全国每个家庭都买一台也买不完。所以既要选对一个国家，也要选对一个市场。我们有一个很大的汽车公司到科特迪瓦，结果知道科特迪瓦的汽车整车的关税和零部件一模一样，没有好好思考。第四，要选对一个合作伙伴。外界评估认为，我们的企业在利比亚损失很大，但其实不太准确。譬如我们公司在当地的合作伙伴带领我们的人转移，来到班加西和旁边的海港，我们住在那里感觉非常好。这些合作伙伴把我们的机器设备埋在一个地方，最后我们没有蒙受什么损失。所以说，选中一个好的合作伙伴非常重要。第五，要选择“互利共赢，共谋发展”的原则。我们有的企业打一枪换一个地方，不重视这个原则。你像这次中铝在几内亚搞的投资，做氧化铝，首次投入 100 多个亿，用我们的人去管理。现在中国在铝方面很厉害。美国的铝有更高的要求，它提出我们用铝改变你的汽车的东西，它轻，一轻你的费用就减少了。这块我们有很多都是要学习的，但是我们一定要选择共赢。

非洲有句谚语，今天我就用它来结束我的发言，那就是“一个人独行可以走得很快，几个人同行才能走得更远。”讲起来好像是谚语，实际上也是非洲人穿过沙漠的艰苦环境时的体会。他们知道一个人走确实不容易，虽然可以走得很快，但中途要喝水，会遇到狼群等野兽或河流、山脉，因此几个人共行才能走得更远。我觉得中国企业可以从中悟出很多道理。我也毫不客气地把美国的一句谚语送给“他们”，对“他们”说，你们不要阻挠我们的投资，一说就是妨碍你们的安全。我的这个美国谚语就是“打不过的敌人就是朋友”。

谢谢！

（本文根据作者在“中国企业海外风险管理论坛”上的发言记录整理而成，未经本人审阅，发表时略有删节。）

（魏建国：中国对外经济研究中心副理事长兼秘书长，曾任商务部副部长）

中国企业“走出去”的政治安全风险及应对思考

刘劲松

首先,我代表新成立的外交部国际经济司和我们的张平司长,祝贺中国社会科学院世界政治研究中心举办这个会议。这次会议很及时,对我们一线的经济外交工作提供了有价值的参考。最近,外交部和我们经济司就“走出去”的相关政治安全问题开展了一些研究,做了一些调研,和企业界及学术界进行了座谈。就我个人而言,有四点突出的感受。

第一,大家都认为中国企业“走出去”是大势所趋,未来企业“走出去”的规模和力度会进一步加大。昨天刚看了一个数据,说2012年前11个月我国的非金融类对外直接投资已达到625亿美元,同比增长25%,而我们在这11个月中吸引外资的数额是连续5个月下降的。可见对外投资和吸引投资形成了一个鲜明的对比,应该说“走出去”是开弓没有回头箭了。某位企业老总曾说过,“明知山有虎,也要向虎山行”,这也是我们现在所面临的一个新形势。

第二,当前“走出去”面临政治安全风险——这也是今天这个会议的主题。我们有一个很深刻的感受,就是企业“走出去”面临的麻烦越来越多,出事成为常态。我们外交系统的人员很多时候是处理外交问题的,但现在呢,跟企业有关、跟企业人员有关的事情已在我们的工作中占有很大的比例。伴随着“走出去”范围的扩大和中国企业竞争力和能量的增强,人家对中国企业的疑虑、防范和反弹都在增加。有些国家借国家安全的政治名目来对付中国企业,干扰中国企业在一些地方的合作项目。这种干扰有时候还不是在他自己国内,而是把手脚伸到其他国家,干扰我国和其他第三国进行的一些合作项目。有些国家政局动荡,冲突频繁,导致我们“走出去”的项目遭遇挫折。最近,由于叙利亚内战仍在升级,山东的潍柴动力和海尔集团被迫撤出了它们的项目,遭受了很大的损失。中国企业员工在海外被绑架、袭击、抓扣的事件也越来越多,这些事件有的是专门针对中国企业的。有些国家政策多变,影响到中国企业的正常经营和人员往来。有些国家提高外资进入的门槛,限制资源出口,搞所谓的资源民族主义,让中国企业措手不及。有些国家最近在频繁

地搞反洗钱、反恐、反避税调查，特别是最近这段时间反避税调查搞得很凶，对特定国家还搞经济制裁，中国企业往往受到牵连。这些年来亚洲和世界上的大灾大难不断。从 1980 年到现在，亚洲的人均 GDP 增长了 13 倍，但灾难损失、自然灾害的损失增长了 16 倍，所以不测风云也得考虑在内。

第三，“走出去”企业对外交的需求上升，不仅希望得到专业、权威的政策和信息警示，还要求政府机构特别是驻外使领馆帮忙牵线搭桥，化解矛盾，处理善后事宜。我们的民众和媒体对外交机构的期望值越来越高，希望我们应对海外法人和公民权益遭受的损失。这与他们在领土边界问题上的期待有关。他们不仅要求我们在外交上反应快、力度大、见效快，不少人还主张在面对一些经贸问题时采取强硬措施。所以，外交系统在舆论方面面临的压力也在增大。

第四，主张政府和企业要有所分工，分进合击。我们有些企业的老总和学术界的研究人员非常理性。他们知道企业和国家的大目标是一致的，都是为了国家的利益，但不能说所有的目标都是一致的。国家是企业的后盾、娘家，当然要为企业遮风挡雨，但不能包办代替，不应介入企业的微观经营，也不好替企业承担所有的风险和风险损失。比如说你碰到了绑架，最后的核心问题就是谈价钱。这个时候外交系统怎么解决？这是需要企业自己去处理的问题。在发生问题的时候，企业和政府要有所分工。什么时候企业讲话，什么时候政府讲话，政府什么时候讲什么样的话，谁去讲重话，其实都是很重要的问题。

我认为中国企业“走出去”正站在一个新的起点上。以往是产品和少量的企业特别是一些有实力的国企“走出去”，现在发展到产品、资金、技术、产业、人员、各类企业全面地“走出去”。以往人家不太在意我们“走出去”，现在很在意，乃至过度在意。以往我们的企业赶上一段好时光，发达国家经济增长率比较高，就业环境和社会环境比较宽松，现在不一样了。刚刚结束的中央经济工作会议强调，2013 年的经济形势错综复杂，充满变数。所以从高层来看，我们对整个经济环境具有很强的忧患意识。我认为从现实来看，中国企业“走出去”还是要特别重视美、日、欧经济面临的风险。如果这三个“大头”的增长率都跌下去，会造成国际市场动荡，使投资者和消费者进一步捂紧钱袋子。这不仅会进一步压缩我们的出口，还会影响到我们的投资。

发达国家现在一道搞无限制的量化宽松。安倍的一个重要政策，就是搞大量的无限制的量化宽松。这种情况发展下去，会造成流动性泛滥，加强人民币升值的压力，也会增加我们企业汇兑的消耗。2012 年的前三个季度，涉华反补贴、反倾销案件数量稳增，其中中欧光伏产品争端是非常典型的案例。美国有意给中国扣上国家资本主义的帽子，不仅制造舆论，还准备在多边机制中引入竞争性、中立等“国有企业条款”，以限制和规范国企。一些发达国家也准备跟进，“调查”、“修理”

一些很有竞争力的中国电信企业。这些动向确实值得我们高度关注。

长线挑战也有不少。比如说很多中国制造的国际市场占有率已经达到了极限。在很多国际市场，我们的占有率都在 70%、80% 甚至 90% 以上。巩固现有份额的难度非常大，再加码可能会面临更多的反弹。这方面的事例已经不少了。西方的新兴工业革命叫得很响，“再工业化”也在推进，我们确实面临着发达国家的先进制造技术和发展中国家的成本优势的双重挤压。有人说发达国家的力量已相对衰弱了，但是推战略、设议程、玩规则仍然是这些国家的强项。美澳、美日都在酝酿自贸谈判。前两天欧盟和新加坡刚刚签了自贸协定。这些协定，中国都不在内。美国主导的跨太平洋伙伴关系协议（TPP）有意在服务贸易、政府采购、知识产权、劳工和环境等方面设定“21 世纪的标准”，说白了就是美国版的最高标准。相关的谈判还在推进，这对我们是一种无形的压力。

讲了这么多，是想说明，挑战确实很严峻。当然这些都是中国和中国企业成长中的烦扰。机遇仍然是主要的，只是和以往的不同。以往的机遇往往是摆在我们面前，真是天下掉下来的一个馅饼。但是现在不行了，机遇要靠我们争取和创造。最大的机遇，仍然是我国国力、实力的增强和地位的提高。企业的袋子里面有钱，腰杆子硬，这样赢得竞争的机会就多。

最近很多国家都在跟中国谈大项目的合作，其中既有传统的“铁公基”，即公路、铁路等基建项目和农业项目，也有一些电信、高铁等高端基建项目。有些国家对我们国家的高铁很感兴趣。发达国家对外投融资的能力和援助能力下降了，所以发展中国家搞这种大型基建和农业、矿业、制造业项目会很自然地把目光投向中国，不仅希望我们带资搞项目，还希望我们帮他们搞工业园、开发区和经济特区，帮他们搞管理。这对我们的企业是大好的机会。当然，我们也要量力而行，做好评估。

还要看到，现在国际社会热议“第三次产业革命”，云计算、3D 打印机、页岩气革命、智能电网、大数据等，已经从概念走向现实，只是还没有完全商业化，但是技术创新和扩散的速度加快了。此外，网购也推动了消费模式的剧变。我觉得，这些都给善于学习的中国企业提供了无限的商机。

外交部非常支持企业走出去，不仅要帮助企业走出去，还要让咱们的企业走得稳，进得去，留得住，立得正。多年来，外交部积累了一些经济外交工作方面的成功实践经验。作为企业走出去的部际协调机制的成员和国内各类经济机制的成员，我们协助商务部、发改委等主管部门做了不少顶层设计，参与了一些具体事务。当然，还有许多方面需要我们改进和加强。

外交部国际经济司是 2012 年 10 月 19 日成立的，主要目的是加强经济外交。它不是重复或者取代其他经济部门的工作，而是立足于统筹国内国外，统筹经济与政治，发挥特色，扬长避短，特别是从政治和经济结合、从战略的高度，研究和处

理一些涉外经济问题。这其中包括与主管部门密切协同，更好地服务企业，帮助企业“走出去”。

我们的骨干企业——无论国企还是民企，都是中国经济的柱石，都为提升中国的综合实力和国际形象做出了自己的贡献。我们的外交是人民的外交，是为国内经济建设服务的。所以外交部和外交官为中国企业说话、牵线搭桥、保驾护航是责无旁贷的。我们坚决维护国家的主权安全和发展利益，对一些国家针对我们企业的不当言行，外交部和前方使领馆一直在据理力争，绝不屈从于任何外部压力。我们也感觉到，对企业最大的帮助不是出了事以后为企业做什么，而是尽量争取不出事，做好预防性外交。这就需要尽可能地维护有利的外部政治安全环境，特别是周边环境，与世界各国特别是周边国家深化双边政治外交关系，营造友善的国际舆论环境，因为这是我们企业“走出去”经营的前提和基础。我们也在大力加强海外权益保护，不断提高领事服务水平，加强与各部门的沟通协调，争取给企业带来更多的利益。

面对新的挑战、机遇和“十八大”以后的一些新的要求，我们外交部也在设想如何更好地为企业“走出去”服务。在政府层面，我们有一些设计；在企业层面，我们也在考虑是不是调整战略，增强一些意识，或者说增强四个方面的意识：

一是共赢意识。“十八大”报告特别指出，互利共赢，合作共赢。这里有一句话：“在追求本国利益时，兼顾他国的合理关切；在谋求本国发展中，促进各国共同发展”。我个人感觉这句话是非常深刻和现实的，值得我们认真思考。我们的企业不能走发达国家的一些企业谋求利益最大化、损人利己、涸泽而渔、胜者通吃的那条道。这种做法很难持久。我们要坚定不移地走互利共赢的道路，这样才能保持合作的可持续性和挣钱的可持续性。我们的企业赚钱也要讲政治，不讲政治不讲大局，终归是赚不了大钱的。我们同其他国家特别是发展中国家合作，既要讲利益，也要重义；既要拓展利益，也要维护形象；既要考虑现实利益、要获利，有的时候也得分利和让利。未来，我们是不是可以考虑更多地搞联合并购，或者与对象国的企业在资金、技术、管理、销售、物流等领域建立起一个合作关系，实现利益捆绑。这样一来，人家整你的时候也投鼠忌器。企业需要了解项目所在地及基层民众的疾苦和需求，本着强烈的社会责任心开展投资和生产，不能捞一把就走，不能只注重与高层拉关系，还要注意做地方政府、民意代表机构、非政府组织、智库、地方实力人物的工作。我们要积极地实现本地化经营，多为当地创造就业机会，尽可能避免抢人家的饭碗，注重回馈当地社会，维护好当地员工和中方员工的权益。

二是风险意识。这个大家都讲的很多了，我就讲一点，就是还要注重分析。我们的企业在跨国经营方面大多数还是新手，对并购的前期调研不太充分，对尽职调查不够重视，对驻在国的法律特别是劳资关系、环境保护问题理解不深，对并购后企业的整合难度估计不足。国际经验显示，一项成功的并购从酝酿到完成，60%

到 70%的时间应该用在战略规划的准备上。1989 年，日本三菱地产用 13 亿多美元的高价收购了纽约的洛克菲勒中心，但 1996 年宣布项目失败，原因就是调查不够。它根本没有注意到中心曾经为两家房地产公司担保融资 13 亿美元，把中心拿下以后才发现替它承担了债务，要还的债远远高于并购时的实际花费，结果得不偿失，吃进去的还要吐出来。日本上世纪 80 年代吃进去美国很多的标志性项目，到最后全都吐出来了，实际损耗非常大。我们不能再吃这个亏，要引以为戒。中国社会科学院办的《世界经济研究》的最新一期发表了一篇对中国企业对外直接投资的微观障碍进行分析的文章，通过对某个省“走出去”企业的抽样调查分析，发现普遍存在缺乏明确的战略规划、投资地点和行业过于集中、盲目跟随、重复投资、整合效果不佳的问题，值得我们深思。

我在泰国、日本和英国工作过，有一些感受，就是觉得大企业一定要有自己的研究班子和国际化经营的梯队，“走出去”之前要对当地的法律、人文、投资环境进行深入调研，多向专业机构和中国驻外使领馆咨询，对可预见的问题和风险要有应对的预案，不要打无准备之仗。要重视安全能力建设，责任大于天，这方面的投资是非常必要的。我注意到中石油倡导“一切事故都可以避免”，制定应急预案，储备专业人员，做好员工出国前和在岗的安全培训，做到不培训不派出。国家电网公司也建立了总部、二级单位和境外项目公司的三级风险防控体系。开发银行则严把项目入口风险，完善贷款决策机制。这些都是很好的办法。

三是要加强创新意识。没有创新就没有进步，这些年走出去的企业创新了很多模式，如贷款换资源、资源换项目等，都取得了很好的效果。我们下一步确实要考虑，如何把中国传统文化中一些好的思想理念转化出去，转化为“中国方案”，树立更多的“中国标准”和“中国风范”，培育中国式的企业文化。我们的企业在一些有风险的国家或某些国家的重点领域和敏感领域进行投资和并购的时候，恐怕要精心设计投资的形式和内容，要灵活自如，不宜太张扬，太集中，太单一。我们的一些企业提出，应该加强与投资对象国的商会、行会和民意机构的沟通协调，通过它们做上层和下层人民的工作；应该搞一些上、中、下游的大联合，比如说有的企业去开矿，有的完全可以帮助它建铁路，修港口，不一定非要一家公司包打天下，或者是各家各有一套，这样的话成本就太高了。中国企业之间应该有一些联合、分工与合作。能否考虑借鉴发达国家的成熟经验，比如说更多地使用专业信息分析和风险评估机构的力量，聘请保安公司和谈判公司？我注意到美国的海外风险防范工作中，市场占了八成，联邦政府只占两成左右。当然，中国和美国的国情、企业情况不一样，但是人家有的做法对我们有启发意义。

四是公关意识。我们还得增强公关的意识，在这方面下工夫、花狠钱是值得的。中国人的理念是“酒香不怕巷子深”、“沉默是金”，老外则是“三人成虎”，你

要不讲就觉得你有鬼。所以，中国企业确实不能只埋头苦干，恐怕下一步得能干又能说，增强自我宣传意识，制定公关策略。

可喜的是，中国企业现在已经开始积极履行社会责任，回馈当地。比如说，中石油在尼日尔的项目所在地雇佣了大量的本地员工，为他们提供职业培训，在当地修建了好几所学校，帮助当地老百姓打井、修路，并捐款，捐粮，产生了很好的社会影响。中建公司在刚果（布）修建的道路，只及欧洲公司报价的一半，还在项目实施过程中沿途开展捐建小学、义务修路和打井、传授技术和技能等社会公益活动，累积捐款超过 400 万元人民币。中国铝业在秘鲁为当地铜矿矿区的 5000 多名居民建新城，并帮助他们搬迁。这是秘鲁采矿史上规模最大的由其他国家资助的社会项目。华为公司在很多国家为当地培训电信人才，有的还给奖学金，送他们到清华、北大念学位，声誉很好。最近国外对中国经济形势和投资环境议论很多，对中国国企的非议也有增无减。我们政府和学者当然要说话，但企业更有资格也最有力量说话。企业可以现身说法，讲本公司对驻在国的实际贡献；讲中国企业是在合法经营；讲各国都有安全关切，但不应该用这个借口干扰企业的正常投资和运营；讲各方都应该遵守自由竞争的市场规则，不应该有例外。可以考虑设立企业发言人和“公关部”，邀请更多的外部媒体采访，多向媒体爆料，把企业好的做法、好的成果和造福当地的事例宣传出去。另外，要尽可能利用当地的主流智库和媒体，尽可能在短时间内释放出有效的信息，不要栽进人家设的陷阱。外交部即将成立公共外交协会，在这个协会下面要设立企业分会，准备在这方面发挥积极的作用。

现在不少外交活动是企业唱戏，政府搭台。我们企业恐怕下一步也需要更多地了解、有效地利用政府间合作的各类机制。现有的政府间合作机制有 20 国集团、APEC 会议、金砖国家峰会、中非合作论坛、中阿合作论坛、湄公河次区域合作、上海合作组织，以及中国和东盟 10+3、10+1 等。在国内，我们还有一系列大的论坛，如夏季达沃斯论坛隔年在大连和天津举行，另外还有乌鲁木齐的亚洲博览会、成都的西博会、南宁的南博会。这些舞台都给我们中国企业提供了很好的机会。现在，这些博览会不是光卖东西，主要还是为项目交接、项目合作提供机会。我们国家 2014 年将再次承办 APEC 峰会，与之相关，国内会举办上百个分会和其他的活动，这些都给中国企业提供了很大的空间。企业可以进一步增强信息意识和政府公关意识，与外交系统和主管部门加强沟通，搭上政府间合作这条“大船”，以便更加顺利地获取合同，走进对方的国家。

（本文为作者在“中国企业海外风险管理论坛”上的讲话。）

（刘劲松：外交部国际经济司副司长）

加强境外风险管理， 推动对外投资合作健康发展

周振成

尊敬的各位来宾，女士们，先生们，朋友们，大家下午好！

首先，我谨代表商务部合作司对首届“中国企业海外风险管理论坛”的召开表示热烈的祝贺。借此机会，我想就我国企业实施“走出去”战略的情况和加强境外风险防控的问题谈几点看法和建议，供大家参考。

近年来，我国企业“走出去”的步伐明显加快。2011年，对外直接投资达到746.5亿美元，完成对外承包工程营业额1034亿美元，新签合同额1423亿美元。今年1-11月，非金融类对外直接投资达到625.3亿美元，同比增长25%；对外承包工程完成营业额1024亿美元，新签合同额1288.1亿美元，同比分别增长18.7%和12.9%。截至2012年11月底，设立境外中资企业近2万家，资产总额超过两万亿美元，累计非金融类对外直接投资达到4200亿美元，累计完成对外承包工程营业额6414亿美元，累计派出各类劳务人员629万人次。

总体上看，对外投资合作取得了较好的经济效益和社会效益。既推动了中外经贸关系的发展，也为国内和东道国的经济建设做出了贡献，实现了互利共赢。通过“走出去”，一批中国企业开始在国际舞台上崭露头角，国际影响力迅速提升。2011年，有69家内地企业入选《财富》500强，61家企业进入世界最大的225家承包商行列。在这些企业中，中央企业、地方企业、民营企业各展风采。大部分企业做到了依法、合规、诚信经营，重视履行社会责任，不断加强企业文化建设，积极融入当地社会，受到东道国的欢迎。仅2011年，中国企业对外投资就实现境外纳税220亿美元，为当地创造就业机会88.8万个，占员工总数的73%。

女士们，先生们，随着“走出去”规模的不断扩大，我国企业面临的境外风险也日益增多。这表现在以下几个方面：

一是部分国家政局动荡，导致项目被迫停工和人员撤离。去年以来，西亚北非地区持续动荡，利比亚、叙利亚、埃及、也门等国局势急剧恶化，导致我众多企业和近4万名人员紧急撤离，大量项目被迫搁置。南苏丹独立后，南北苏丹围绕石油过境和领土问题纷争不断，导致我石油项目被迫停产。缅甸北部局势持续紧张，政

府军与克钦独立军武装冲突不断，导致中缅油气管道、板其公路、太平江电站等项目暂停，近千人被迫撤回。

二是我国际影响力迅速提升，境外反政府武装劫持我人员作为政治筹码。今年以来，发生多起当地反政府武装和武装分子劫持和枪杀我境外人员、向政府施压的事件。如苏丹反政府武装劫持 29 名中方人员，借此阻止苏丹政府军的围剿；埃及部落武装劫持中方人员，要挟当地政府释放被判刑的家族成员；尼日利亚连续发生三起我企业遭袭击事件，造成中方人员有 4 人死亡，袭击者也是希望借助袭击外国人来扩大政治影响，向执政当局施压。

三是国际市场竞争日益加剧，部分国家保护主义抬头。一些欧洲承包商因国内市场不振而转向非洲等地市场，部分发展中国家纷纷出台优惠政策扶持本国企业，我企业传统价格优势受到欧美老牌企业和当地企业的挑战。西方大国加快资源领域的全球跨国并购和合作布局，以“国家安全”为由，遏制我海外利益的拓展，限制中国企业特别是国有企业进入其战略性行业和敏感领域。如华为公司在美国、加拿大、澳大利亚等国的并购、竞标屡遭限制，三一重工收购美风电项目被美国政府禁止。

四是部分发展中国家对我存有疑虑，在与我合作的过程中实用主义上升。一些国家担心经济上过于依赖中国会导致命脉被我控制，出台了专门政策来限制我国企业投资。如缅甸政权更迭后，一些人士认为缅在经济上对我过于依赖，指责和反对声音渐盛，缅政府被迫宣布搁置我企业投资的密松电站项目；蒙古则在《国家安全构想》中规定任何一国投资不得超过在蒙外资总额的 1/3，希望借此限制我投资规模。非洲新生代领导人对我传统友好认同感也在下降，对我在当地开展业务的企业指责有所增多。

五是我企业的国际化经验不足，与所在国利益和文化融合不够，带来各种潜在风险。如有的企业不遵守驻在国的法律法规，习惯走“上层路线”，甚至公然进行商业贿赂；有的不注重企业的社会责任，忽视树立和维护良好的对外形象；有的为占市场、抢项目，低价竞标，施工时偷工减料，工程质量存在隐患；有的对当地员工管理不规范，长期漠视雇员诉求，造成对立情绪严重甚至发生冲突。

为推动“走出去”业务持续健康地发展，商务部近年会同有关部门不断加强和完善有关政策支持，努力为企业对外投资合作营造良好的环境。我们具体做了以下工作：一是加强法制建设。继 2008 年国务院颁布《对外承包工程管理条例》后，2012 年又颁布了《对外劳务合作管理条例》。二是完善相关政策。在对外投资、对外承包工程、对外劳务合作等领域出台了一系列的管理制度、支持政策和措施。三是强化公共服务。制订并及时更新了《对外投资合作国别指南》，发布了《对外投资国别产业指引》等。四是推进境外融合。2011 年发布了《境外中资企业员工管理指引》，2012 年发布了《中国境外企业文化建设若干意见》，要求境外企业

合法合规经营，强化道德规范，履行社会责任，加强与当地的融合。

与此同时，商务部高度重视企业面临的境外风险，会同有关部门积极构建“走出去”风险防控体系，加强境外风险管理，保障境外企业、人员和资产安全。在这方面我们做了以下工作：

一是及时发布风险预警。建立了对外投资合作境外风险提示制度，会同有关部门和驻外使（领）馆共同监测境外风险，及时向企业发布。2012年共发布了83次风险提示，企业接到提示后及时采取措施加强防范应对，规避了风险。

二是严格境外安全管理。发布了《境外中资企业机构和人员安全管理规定》，明确了境外安全管理的职责和任务。发布了《对外承包工程特定项目管理规定》，对企业赴高风险国家开展项目进行审核，以避免企业盲目涉险。

三是指导企业提高风险防控水平。发布了《境外中资企业机构和人员安全管理指南》，指导企业建立并完善境外安全管理体系，提高风险防控能力。同时组织开展境外安全培训，强化企业风险防控意识。

四是加强信息网络建设。完善了对外投资合作信息服务系统，形成境外企业、工程项目和人员等信息数据库，各地商务主管部门和驻外经商机构可按权限实时查询，为妥善处置境外安全突发事件提供有效保障。建立了涉多国利益资料库，避免企业参与涉多国利益的争议项目。

五是妥善处置境外突发事件。2012年，会同外交部等有关部门妥善处置了苏丹绑架、埃及人员遭劫持等20余起重大境外安全事件和多起境外重大劳务纠纷。

女士们，先生们，当前世界经济依然面临着严峻挑战，影响世界经济发展的不确定、不稳定因素还很多。但是，和平、发展与合作仍然是当今时代的主题，经济全球化的大趋势不可逆转，新的跨境投资、跨国并购、技术合作和产业转移势头正在上升。各国对外来投资寄予厚望，不少国家都表达了与中国在各领域加强合作的愿望，中国对外投资合作的机遇大于挑战。我们要深入贯彻“十八大”报告的精神，继续按照“政府引导、企业为主、市场运作”的原则，“加快走出去的步伐，增强企业国际化经营能力，培育一批世界水平的跨国公司。”今后我们要做的工作包括：

一是加强高端产业和优势产业领域的对外投资。鼓励企业在境外开展技术研发、制造、营销网络等领域的投资合作，加强国内外产业的衔接。在技术成熟、国际市场有需求的行业，如轻工、纺织、家电、装备制造、化工、冶金、建材、基础设施等领域，加大对外投资，促进各国共同发展。

二是积极创新对外投资方式。鼓励企业因地制宜地开展跨国并购和绿地投资，探讨融资租赁等新形式，探索投资与贸易相结合等新模式，研究如何与其他国家和地区的企业联合开展对外投资。

三是进一步优化投资主体的布局。支持各类所有制、各地区、各层次有条件的

企业有序“走出去”，积极培育一批有国际影响力和竞争力的跨国公司。同时，加快中国企业与当地企业的融合进程，积极履行法律责任、社会责任和道义责任。

四是完善对外投资服务保障体系。加强对外投资的宏观政策制定和制度设计，强化公共服务和社会服务，推动企业建立科学高效的经营管理体制，有效控制各类投资风险。

企业界的朋友们，境外风险既是我国对外投资合作发展到一定阶段的必然产物，也将长期伴随着我国企业“走出去”的进程，需要理性应对，客观分析，审慎处置。中国企业“走出去”时日较短，尚需努力学习，以尽快成长。针对当前面临的国际环境和跨国经营过程中积累的经验教训，中国企业界在对外投资合作中要重视树立以下六个方面的意识：

一是战略意识。企业应以兼顾自身发展和当地发展为最终目标，根据国际投资发展形势和国家的政策导向，结合自己的主业，制定切合实际的中长期国际化发展战略，选好跨国经营的重点领域和优先发展方向，明确自身定位。企业“走出去”的成功模式很多，要勇于探索，选择能充分发挥自身优势的发展道路，创新合作方式。

二是风险意识。既要抓住机遇积极作为，创造条件，不失时机地“走出去”，又要趋利避害，防范风险，量力而行，讲求实效，减少盲目性，避免急功近利的短期行为，防范境外投资和经营风险，努力提高“走出去”的成功率，减少不必要的损失。

三是守法意识。要主动了解和遵守我国和驻在国的相关法律法规和有关政策，依法经营，重信守约，注意维护国家和企业形象，注重规范境外经营行为。

四是合作意识。一方面对内要合作，各类所有制企业可以优势互补，强强联合，避免无序竞争；另一方面对外要合作，妥善处理与投资所在国政府、各个社会阶层和群体的利益关系，主动履行应尽的社会责任。

五是责任意识。企业应加强对派出人员的培训和教育，明确要求在外人员注意行为规范。要加强公共外交，树立中国企业的良好国际形象。

六是安全意识。安全是发展的前提。要牢固树立“安全第一”的思想。将境外安全作为海外发展战略规划的必备内容，制定境外突发事件预防和应对处置方案，妥善处理影响安全的各类突发事件。

女士们，先生们，朋友们，我们相信，在“十八大”精神的指引下，在政府、社会和企业的共同努力下，对外投资合作企业一定能化解各种风险，战胜各类挑战。企业“走出去”必将迎来更为广阔的空间。

最后，祝本次论坛圆满成功。谢谢大家！

（本文为作者在“中国企业海外风险管理论坛”上的讲话。）

（周振成：商务部对外投资与合作司副司长）

加强中国企业海外风险管理制度建设， 积极应对海外政治风险

——“中国企业海外风险管理论坛”观点综述

2012年12月21日至22日，中国社会科学院世界政治研究中心在北京举办了以“应对新形势下的海外政治风险”为主题的首届“中国企业海外风险管理论坛”和内部会议，现将与会专家的观点综述如下。

一、全球政治风险趋势

1. 短期来看，全球政治风险仍将处于历史高位水平

有专家指出，IFO世界政治稳定性指数在2012年创下了自1995年以来的最低水平，2013年的形势仍不乐观。美国道富银行近期针对300位大型投资者进行的一项调查显示，71%的受访者认为，明年将发生尾部风险事件。专家认为，这一尾部风险即小概率事件发生的风险，首先来自政治层面的不确定性。欧洲方面，面临欧元区解体的可能性、欧盟部分国家新一轮针对紧缩政策的社会抗议活动、西班牙加泰罗尼亚的独立主张和即将来临的意大利选举；美国方面，面临可能将美国经济拖入衰退境地的财政悬崖困境；其他地区，则有伊朗核计划、不断升温的中东紧张局势、亚太地区的海事争议、南美的国有化、委内瑞拉政局的动荡以及南非的民粹主义等因素。这些因素，加上2012年许多主要经济体的政府更迭所导致的政策变化，将使得2013年的世界面临1990年代以来最为复杂的政治形势。专家指出，具有重大相关性的数个事件的结合是导致全球政治气候不断恶化的原因，政治风险的起因与后果的紧密联系形成恶性循环。政治风险来自萧条的后危机时期，继而导致宏观经济状况恶化，表现为：降低了全球经济的潜在增长率；增加了对全球债务可持续性的质疑；推高了全球失业率；对通胀造成冲击，加剧了社会动荡；降低了合作性经济政策的激励效果；推迟了老龄化带来的问题的解决；打压了全球贸易。

2. 中长期来看，世界经济、政治、社会格局进入大转型时代，全球政治风险可能正在进入一个以政治暴力、社会动乱和政体变更为主的时代

有专家认为，未来世界存在六大失衡和三大难题。六大失衡包括人口发展失

衡、社会发展失衡、资源供需失衡、生态失衡、经济发展失衡和财富分配失衡。为缓解这些失衡，需要进行全球治理。同时，世界还将面临三大难题：一是全球治理非常困难；二是民族宗教纷争激烈；三是一些个人与小团体的社会能量很大，可以通过手机、互联网和社交媒体发挥政治作用，从而加大了社会治理的难度。也有专家指出，我国周边国家和地区以及一些非洲和拉美国家的局势不稳，处于政治、经济或社会转型期，导致这些国家内部政治斗争激烈，政权更迭。这种转型的动力和根源是，全球正处在从工业时代向数字时代转变的过程中，信息革命改变了工业时代的政治制度和社会制度。另外，全球范围的天然气革命和新能源革命影响了传统地缘政治格局以及能源出口大国和进口大国内部的政治经济，这也不可忽视。

尽管近期内全球政治风险水平仍在上升，中长期内全球政治、经济和社会格局存在较大的不稳定性 and 不确定性，但也有专家指出，目前存在三个方面的确定性：一是世界政治经济的秩序不会发生根本的转变；二是大国关系基本上是稳定的，可预测的，大国之间发生大规模战争的可能性很小；三是全球对外直接投资的总体政策环境仍然比较乐观，投资自由化、便利化仍然是当前的主流趋势。

二、中国企业海外风险的现状和存在的问题

1. 中国企业的海外风险将呈现迅速增长的趋势

专家指出，从国际经验来看，商品输出发展到一定阶段后就是资本输出，最终可能出现本国货币的国际化。中国人均 GDP 已超过 5000 美元，正处于引进外资和境外投资并重、境外投资数额将逐步超过引进外资数额的重要阶段，海外投资将保持高速发展的势头。随着中国海外投资规模迅速增长，海外投资分布的区域和国家越来越多，涉及的行业越来越广。因此，中国企业的海外风险也将呈增长的趋势。

2. 政治风险是中国企业“走出去”面临的最大的风险

中国企业“走出去”面临各种各样的风险，但政治风险无疑是最大的风险。与会专家指出，很多政治风险往往是系统性风险，和个别企业面临的商业风险有所不同，一旦发生往往会对所有企业产生负面影响，其造成的损失也往往大于市场风险或法律风险所带来的损失。与会专家认为，中国企业海外政治风险的现状令人堪忧，主要面临以下几类政治风险：一是蚕食性征用风险；二是恐怖主义、政治性绑架和勒索；三是社会骚乱、动乱和内战等；四是东道国政策的负面变化；五是汇兑限制；六是一些发达国家以国家安全为由设置投资障碍或实施制裁等。尤其值得关注的是，一些国家和地区出现了专门针对中国企业的歧视性政策，一些西方发达国家无端指责中国国有企业的海外投资，并给中国扣上国家资本主义的帽子。一些西方媒体也大肆渲染中国在海外大搞新殖民主义。

3. 中国在海外风险管理方面存在诸多不足，急需改进和提高

与会专家指出，与西方发达国家相比，我们在海外风险管理方面还存在很多问题和不足，主要表现在以下几个方面：

一是对一些政治风险的看法持极端的立场，用冷战的思维和站在敌我的立场上来分析问题，动辄将一些问题上升到阴谋论和敌我斗争的层面，没能客观、正确、平和、理性地分析政治风险产生的原因，进而难以找到正确防范和补救的途径和方法。例如，2011年缅甸密松水电站遭到搁置，有人说是美国人搞的，是美国支持反华势力的结果，但其实是当地少数民族独立组织反对缅甸政府的决定而造成的。这反映出我国企业在投资前未对克钦邦“第二特区政府”与缅甸中央政府之间的关系进行深入的研究和评估，对地方政府和当地民众的根本利益考虑不周。

二是只重视国家与国家、政府与政府、政府与企业之间的关系，以为搞定了国家或政府的上层就能有效防范政治风险，过分相信东道国中央政府或高层官员的控制能力，忽视对东道国内部政治、经济、社会和文化的研究，对国际组织、跨国NGO、国际舆论、地方上的各种利益集团和当地民众的利益诉求缺乏回应。

三是中国海外投资尚缺乏清晰、明确、系统的顶层设计，政府和企业在海外政治风险管理方面的定位和职责不清。尽管我国早在1997年就提出了“走出去”战略，并在2002年将其写入“十五”规划，“十二五”规划又提出了文化“走出去”的战略，但如何实现经济、金融、文化和实业间的协调配合以有效防范海外风险？如何用政治、经济、外交、军事、法律、文化、舆论等硬实力和软实力手段有效地应对海外风险和维护中国的海外利益？要解决这些问题就需要设计一个总体的海外投资战略，建立中国海外利益的协调保障体系，从制度、机构、组织等方面进行顶层设计，将目前海外政治风险的应急管理变为常态管理，建立相应的机制。从近年来我国应对海外政治风险的案例来看，一发生海外政治风险，很多企业就将大量工作推给政府。相比之下，在西方发达国家，企业是应对海外政治风险的主体，政府只承担企业做不了的事情，只起协调配合的作用。只有在企业已经穷尽可以利用的手段之后，政府才会成为应对海外政治风险的主体。

四是存在管理空白或漏洞，尤其是对一些中小型的民营企业或中国公民的海外投资管理不够。由于国内没有明确的行业管理机构或部门，或法律、制度方面存在空白，政府对这部分海外投资的状况并不清楚，甚至令其处于失控的状态。这些企业或公民一般也没有按商务部和外交部的规定到中国驻外使馆进行登记，结果就出现了出了事政府不知道，也不知道怎么处理的情况。目前国内没有建立相应的善后机制，只依照属人管辖原则处理此类事件，但很多人虽然户口在当地，本人却不住在当地，所以，这样一种管理原则明显不切实际。

五是中国企业普遍缺乏整体的海外战略和完善的操作策略，在海外风险管理能

力提升和战略、策略的结合方面缺乏规划。一些企业看到别的企业在其他国家挣了钱，就一窝蜂地跟上去，而且通常采用低价竞争的方式。譬如，有的建筑企业很盲目，哪里有活儿就先去哪儿干，干完了该国没钱结算，便说用资源换项目，这个建筑企业于是被动地转向风险更大、自己又不熟悉的矿业。这就是缺乏战略的表现。如果企业在充分调研的基础上制定了整体的海外战略，也可以对一些战略重要性和风险水平都很高的国家和地区采取积极进入的策略，主动地管理风险，而不是一味地回避风险，通过积累在高风险地区的管理经验和提高管理能力，打造自己的核心竞争能力。

六是中国国有企业的考核机制和人才吸引、培养及薪酬机制不利于海外风险管理水平的提升。在当前的考核机制下，“走出去”的国有企业更倾向于控股而不是参股或做财务投资者。同时，国内企业也难以组成联合企业到海外投资，因为国企的领导人很自然地希望在自己的任期内出成绩，而控股是最佳的选择。这样一来，很多项目的风险集中度就上升了。同时，海外经营的人才本来就很匮乏，而国企在人才吸引和培养方面又存在缺陷，在薪酬方面也缺乏灵活性，结果自然是留不住人才，导致很多海外项目都是新人在操作。

七是海外政治风险管理人才匮乏。西方发达国家的很多大学都设有政治风险等相关专业，专门培养这方面的专业人才，但中国目前还没有这方面的专业。此外，西方很多跨国公司在内部设立了专门负责海外政治风险管理的部门，而中国企业基本没有这样的部门设置。

八是政府服务水平有待提高。随着中国对外交流和海外发展的快速增长，对政府提供的海外公共产品的服务需求也随之猛升。顺应这种需求，外交部成立了领事保护中心和国际经济司，商务部设立了安全权益处，另外还成立了由外交部牵头、由 26 家部委组成的部级联席会议，以及由发改委和商务部牵头、由 20 多家部委组成的“走出去”部级联席会议，来处理涉外突发事件。但是，和目前中国近 1 亿的出境人次、2 万多家境外企业、近 100 万人在外劳务人员的规模相比，相关部委具体处室的人员规模明显太小了。这些处室在处理应急事件方面已经忙得焦头烂额，完全不适应未来进行常态管理的需要。

九是专业机构和中介组织的发展极不完善，社会力量和资源没有有效地动员起来。在海外风险管理体系的建设中，单纯依靠企业和政府都是不现实的，必须发挥市场的作用，动员各种社会力量和资源，积极发挥专业机构和中介组织的作用。然而，中国目前在海外安保、政治风险专业咨询、法律服务、信息服务、学术研究等方面的专业机构和中介组织数量极少，服务质量也有待大幅提升。

十是针对“走出去”的中小企业的政治风险保险服务有待提升。“走出去”的大型企业通常可以采用多元化的方式和采购专业服务来分散政治风险，但对于中小

企业而言，由于实力较弱，购买政治风险保险是相对便捷的方式。目前，中国出口信用保险公司在中小企业的政治风险保险方面亟待大幅提高服务水平。

三、中国企业海外政治风险的成因

与会专家指出，目前构成中国企业海外政治风险的主要因素包括：

1. 东道国内部政治不稳定，政府治理能力差，冲突频发

有专家指出，中国企业在海外遭遇的渐进国有化、蚕食性征用、恐怖主义、政治性绑架和勒索、社会骚乱、动乱和内战等政治风险，大多数来源于东道国内部的政治不稳定、政府治理能力差和国内利益冲突。

2. 东道国外部环境恶化

有专家指出，中国企业在某些东道国所遭遇到的恐怖主义、政治性绑架和勒索、社会骚乱、动乱和内战等政治风险，也可能源于东道国所处的地缘政治环境的影响，以及东道国与其他国家的政治、军事和外交关系或第三国的介入所带来的影响。譬如，中资企业在利比亚遭遇的风险除了起因于利比亚的内部政治外，也与利比亚和西方关系恶化、遭到西方国家的干预密切相关。又如中港公司在斯里兰卡的一个港口项目曾遭到印度的反对和干预。与伊朗有经济关系的一些中国企业也曾遭到美国的制裁。

3. 国际组织和国际舆论的干预和影响

有专家指出，在全球化的今天，一些国际组织和媒体的政治影响力和干预能力越来越大。这些国际组织，诸如一些国际环保组织、人权组织和劳工组织等，通过各种形式和途径影响东道国的中央政府、地方政府、各种利益集团和当地民众。此外，一些媒体也通过制造国际舆论，给中国企业造成了政治风险。

4. 东道国与中国的双边关系

有专家指出，一些东道国出于政治和经济的原因对中国采取特殊的政策，这也是造成中国企业在东道国遭遇政治风险的一个原因。当前，中国的海外投资有以下几个突出的特点：

一是中国作为发展中大国迅速崛起，而发展中大国大规模对外直接投资是史无前例的，所以中国对西方发达国家投资时有可能受到限制、遏制和歧视性的政治干预，对发展中国家投资时则会面临东道国提出的超出中国能力之外的政治诉求。此外，东道国内部的一些反政府武装也开始劫持或袭击我国境外人员，希望借助中国的影响力向当地政府施压，扩大其自身的影响力。

二是在海外投资规模较大的国家中，中国是唯一的社会主义大国，很容易受到习惯用“冷战”思维的西方国家和一些发展中国家的“特殊对待”。

三是与西方以私人所有制为基础的跨国公司不同，中国目前走出去的主体是国

有企业。西方国家没有把中国的国有企业看作是独立经营、自负盈亏的实体，往往借口国有企业得到政府的大力支持而对其海外投资设置障碍，加以政治阻扰。

四是“走出去”的中国企业的根基是儒家文化。以儒家文化为代表的中华文明，其价值观与以基督教为代表的西方文明和其他文明有着较大的差别。因此，在经营实践中，中国企业与东道国本土的文化和社会容易发生误解甚至冲突，进而引发政治风险。此外，中国和东道国的政治和外交关系恶化也会波及中国企业，使其面临政治风险。国际上近些年反复出现的“中国威胁论”、“中国能源威胁论”、“中国经济责任论”，以及指责中国搞“新重商主义”和“新殖民主义”的论调，无不与上述因素紧密相关。其实质是西方某些国家担心崛起的中国挑战现存的国际政治经济秩序，威胁到它们的霸权地位或主导地位，为它们用政治、经济、外交等手段遏制中国提供理论基础和舆论支持。这势必给中国企业的对外直接投资制造了较大的政治阻力，使中国企业面临较大的海外政治风险。

四、政策建议

1. 转变观念，客观理性地看待海外政治风险

与会专家指出，从西方跨国公司的经验教训以及我国开放的历史来看，应对海外政治风险必须首先要转变观念，客观理性地认识海外政治风险。专家就此提出了以下几点建议：

一是改变“政治风险不可预测和管理”的传统观念。政治风险具有很难预测的性质，但这并不等于海外政治风险是无法管理的。经济全球化几十年来的经验表明，大多数海外政治风险是可以识别、预测、分析、评估和防范的。我们应积极转变观念，借鉴和吸收先进跨国公司的科学方法管理海外政治风险，做好海外政治风险的识别、分析、评估、预测、预防、监控，制定事前、事中和事后应对预案，将海外政治风险可能造成的损失降到最小。

二是客观、平和、理性和冷静地分析海外政治风险。海外政治风险是企业国际化经营过程中必然会遇到的。遇到政治风险后，要客观、平和、理性和冷静地分析其产生的原因，理性应对和审慎处理，而不应采取“冷战”思维或站在“敌我”立场上进行分析。譬如，国有化和蚕食性征收风险以及对外国投资采取限制政策，更多地体现了各国对其经济主权的应用，旨在防止外国公司控制本国的经济命脉，我国和第三世界国家都曾对外资采取过类似的政策。美国对其盟友日本也曾采取过投资限制政策，而这多出于经济利益方面的考虑，并非从“敌我”的立场出发。

三是不要用国内的惯性思维和方法去分析和应对海外政治风险。由于中国企业“走出去”的历史还比较短，经验还不足，因此在分析和应对海外政治风险时，常常会习惯性地移植国内的经验，轻视环境、劳工和法律问题，以为搞定了东道国的

政府或高层官员就能避免海外政治风险，过分依靠政府来解决问题。

四是海外政治风险高的地方不一定就是海外投资必须规避的地方。企业在布局海外时，必须根据自身的风险管理能力，综合考虑拟进入地区对企业的战略意义和政治风险的水平来进行决策。战略重要度高、政治风险水平低的地区通常吸引力较大，但竞争也往往非常激烈，而在战略重要度高但政治风险水平也高的地方，可能竞争就不那么激烈。这需要企业结合自身的战略加以考虑。从根本上讲，海外政治风险管理能力是跨国公司的核心竞争能力之一。对风险管理能力强、风险管理机制完善的企业来说，对其他企业而言风险大的地方，对其自身则不是。这也意味着别人不敢去、不能去的地方，你如果能去并且敢去，就会挣到超额利润。因此，必须转变“风险高的地方就不去”的观念，以提高风险管理能力为核心。对于政府而言，可以不鼓励、不提倡，不支持企业去风险高的地方，但不要限制本国企业和公民到这些地方去投资——只要这些企业和公民是用自己的资金去投资。在这方面，美国红色资本家哈默是个很好的例子。上世纪 20 年代，他在前苏联刚没收了西方发达国家的跨国公司的资产、列宁开始采取新经济政策之际去苏联投资，结果取得了巨大的成功。

2. 加快立法，从顶层设计的角度规范海外投资，有效应对海外风险

与会专家指出，随着我国海外投资规模的迅速增长，顶层设计势在必行。一方面，很有必要通过立法规范“走出去”企业的海外经营行为；另一方面，也很有必要通过立法储备来应对东道国或第三国专门针对中国企业的投资限制或制裁等。具体而言，应从以下几个方面着手进行顶层设计和加快相关方面的立法。

一是进一步积极主动地融入世界政治经济秩序，参与国际经济制度改革，为我国企业“走出去”创造良好的外部环境，使国际制度和机制朝着有利于投资便利化和全球化、有利于降低我国企业海外风险的方向改革。总的来看，当前世界经济秩序是有利于我国海外投资的，很多制度至少是中性的。我们一定要清楚地认识到，要尝试改革而不是根本性地改变当前的世界政治经济秩序。当然，我们也要防止发达国家利用改革的机会促成不利于我国企业的变化。

二是通过全球化、区域、次区域、多边和双边结合的方式，为我国企业成建制地“走出去”打造良好的平台，从而有效地降低我国企业“走出去”的风险。在这方面，商务部和外交部等相关政府部门已经取得了很多成功的经验。通过借助具有法律约束力的政府间协议、协定和国际条约等对东道国的政府行为进行规范，我国企业的海外利益得到了保护。今后，还可以大力推广我国成功吸引外资的经验（包括设立经济特区和开发区），为我国企业争取更为优惠的投资政策。

三是统筹考虑国家安全和海外经济利益，积极利用政治、外交、经济、军事、文化和媒体等硬实力和软实力手段维护我国企业的海外经济利益，力争实现安全利

益和经济利益的良性互动，一方面防止因双边关系恶化而对经济利益造成负面影响，另一方面防止因经济利益冲突而导致双边关系恶化。为此，中国需要制定一个中长期的海外战略规划。在新的形势下，可能需要对一些重大问题和政策（如“不结盟”政策、海外战略基地、派特种部队到海外解救入质、有限干预主权等）进行反思和调整，同时思考如何用东道国和西方国家都能接受的方式宣传我国企业在海外的贡献，以及如何在“走出去”的过程中实现文化、实业和金融三者之间的协调和配合等问题。

四是加紧国内有关境外投资的立法，规范中国企业的海外经营行为。目前，中国已经初步制定了较为配套的境外投资宏观政策，制定了与境外投资相关的项目管理制度、外汇管理制度、税收管理制度、金融管理制度、国有资产管理制度的投资保险制度、投资统计监管评价制度以及相关的投资促进制度等，但这些制度多属于部门规章、指导意见或信息发布，其中哪些应进一步上升为法律，是需要研究的问题。此外，有必要制定反海外腐败法和社会责任指引方面的法律和规则，以进一步规范中国企业的海外经营行为。

五是加快援外、出口管制、海外投资担保、反海外腐败等方面的立法，以应对东道国或第三国专门针对中国企业采取的投资限制或制裁等。援外、出口管制、海外投资担保、反海外腐败等相关法律都可以作为经济外交工具来使用。当我国企业遭到东道国或第三国专门针对中国企业实施的投资限制或制裁时，可以援引这些法律，实施对等的限制或制裁。

3. 加强中国企业海外风险管理制度建设，变应急管理为常态管理

与会专家强调，随着中国海外投资规模的迅速增长，急需加强中国企业海外风险管理制度建设，变应急管理为常态管理。具体而言，有以下几点建议：

一是建立以企业为海外风险管理主体、以市场为核心的中国企业海外风险管理制度。有必要根据中国的特殊情况，进一步明确政府和企业在海外政治风险管理方面的定位和职责，将其制度化和机制化。政府要在海外风险管理体系中负责顶层设计，制定相应的法律法规，监督企业，提供信息平台等公共产品。在发生政治风险时，政府一般只提供协助和服务，只有在企业穷尽一切经济和市场手段仍无法解决政治风险的时候，政府才能成为应对海外政治风险的主体。这实际上也是由中国的海外投资发展阶段所决定的。1997年之前是企业自发投资阶段，之后到现在是政府引导阶段，未来则是“法治化”的自主投资阶段，即企业根据中国的法律法规，在经济规律的支配下进行自己做主、自负责任、自担风险的海外投资。

二是加快完善海外风险管理制度，并真正落实到企业层面。目前，海外风险管理制度已经有了基本的框架，如风险预警制度、安全管理制度、国别贸易投资环境报告和对外投资国别产业指引、信息统计制度、国别风险报告和培训机制等。但是，

如何建立科学的风险评估制度,如何保证在项目可行性研究中对海外风险的研究不是走过场,如何监督企业建立海外风险内部管理机制和应急机制,仍有待研究和探讨。而将研究成果真正落实到企业层面,更有很长的路要走。所以,政府不应该只负责应急管理,而应将重点放到常态管理上去,通过“不评估不核准”、“不培训不派出”等原则,将这些制度落实到企业层面。

三是急需进行相应的机构改革,适当增加编制和专业人员,增加经费,提高政府的服务水平。目前,在管理“走出去”海外风险的多个政府部门中,还存在着责任不明、相互之间协调配合不畅的问题。部级联席会议等协调机制更多地着眼于应急管理,而非常态管理。可以考虑成立一个过渡性的国家投资委员会之类的机构,负责组织和协调海外投资的相关立法、海外风险管理制度的建设和各主管部门之间的协调配合。同时,在各主管部委内部有很多部门具有海外投资和风险管理职能,因此,要加强内部的整合和协调。此外,各部委负责海外投资和风险管理的人手明显不足,应该考虑适当扩大编制和专业人员,增加经费,提高政府的服务水平。

4. 借鉴国外的经验和教训,推广国内先进企业的经验,建立适合自身特色的海外风险管理体系

与会专家指出,西方跨国公司从实践中总结出了一整套利用经济手段应对海外政治风险的策略和方法。我们应该对此多加借鉴,总结我国企业应对海外政治风险的成功和失败案例,建立与自身发展阶段、业务性质、行业、规模、市场和人才相适应的海外风险管理体系,选择合适的策略和方法。具体而言,与会专家提出了以下几点建议:

一是要加强本土的专业机构和中介组织的培育。建立以市场为核心的海外风险管理体系,离不开专业机构和中介组织。必须大力加强相关的律师事务所、会计师事务所、评级机构、市场调研机构、安保服务机构、战略情报分析机构、风险评估机构、培训机构、专业保险机构、专业保险经纪公司、政治风险咨询机构等的培育,充分发挥行业协会的职能。

二是要加强政治风险理论和实务的研究工作,鼓励相关的科研机构 and 大学深入研究重点国家的政治、经济、社会和文化等,开设相关的专业,培养相关的人才。

三是要积极推出适合中国企业的国家风险指数(指南)或海外政治风险指数。目前,海外许多国际组织、研究机构和咨询公司都推出了投资环境或国家风险指数,但这些指数都是为西方发达国家的跨国公司服务的,并不完全适合中国企业。因此,有必要推出适合中国企业的相关指数,帮助中国企业降低海外风险。

四是要大力做好帮扶中小企业“走出去”的工作,帮助中小企业分散、转移和降低海外政治风险。中小企业抗风险的能力比较低,但它们在创造就业和增强国家的整体经济活力和创新方面起着重要作用。因此,政府的相关政策应该向中小企业

倾斜，比如可以考虑适当降低中小企业的政治风险保险费率，建立中小企业海外政治风险担保基金，成立促进中小企业海外发展的专业机构，将外援配套向中小企业倾斜，制定中小企业海外研发优惠补贴政策等。

五是要学习和借鉴西方跨国公司利用经济手段应对海外政治风险的策略和方法。可资借鉴的降低政治风险的举措有：本地采购；合理选址；控制交通；控制技术；控制市场；控制品牌和商标；股本保持合理（所需资本尽量在东道国当地通过借款来解决，并且不一定非要绝对控股和相对控股）；多渠道借款（如果需从东道国之外融资，那么最好向不同国家的不同银行借款，而不是只从母国银行借款）。应对恐怖主义的举措有：准备足够的存货；保持与当地供应商的紧密联系；密切关注和及时评估空运和陆地交通。针对汇兑限制、国有化和征收、战争、革命、叛乱、内乱和恐怖主义等风险，可以在保险公司购买保险。应对汇兑限制的举措有：在东道国借款，以避免外部债务的偿还问题；利用掉期协议；从分支机构采购并向其销售，最大化地转出受到限制的资金。在转移受限资金方面，可以采取的方法有：提供汇出资金的其他渠道；利用跨国公司内部单位进行转移定价；提前支付或延期支付；使用弗罗廷贷款(Fronting Loan)；利用不相关的出口将利润转出；争取特免。当企业被迫进行再投资时，可采取以下方法：如果其他投资暂时受阻，即使回报率很低，也应尽可能地投资于货币市场，或在银行存活期存款；如果其他投资长期受阻，则应投资于债券或在银行存定期存款，或借给其他企业；短期或长期投资都不可能时，可投资于相关的实业，购买能有效抵御通胀的其他资产，如土地、写字楼或可出口至全球市场的商品，囤积存货，以便日后出售。

六是要大力推广国内企业的先进经验。一些“走出去”较早的企业在海外政治风险管理方面积累了很多经验，值得推广。有的企业的经验是：事前企业做好调查研究和风险评估工作，同时聘请专业机构进行调查和评估；事中通过本地化或多元化分散风险，重视履行社会责任；事后建立应急机制，比如增添安全设备、救援设备，增加安保人员，建立区域性的灾备中心和救援中心。还有的企业的经验是：各级领导要高度重视，树立战略意识、风险意识、守法意识、合作意识、责任意识和安全意识；建立体系、健全机构、落实责任；立足预防，积极应对，建立动态风险评估管理机制；加大投入，落实资源，提高防范能力，从物防、技防和人防三个方面搞好安全保障；完善预案，落实应急资源，坚持提前预判、提前预警、提前部署和提前行动，坚持预案可用化、资源国家化、管理常态化、手段多元化、指挥可视化，提高应急反应和处理能力；建设东道国当地的大环境，积极参与当地的公益事业，推动用工的本土化，促进当地的经济、社会发展和人民生活水平的提高；实施大安全和后勤管理专业化；加强培训。

（罗振兴 供稿）

美国对伊朗石油禁购政策评析

罗振兴

[内容提要] 2011年以来,美国启动了单方面对进口伊朗石油的国家实施禁购的政策,13622号行政令接着对此做了较为全面的规定。美国针对伊朗石油的禁购政策不仅是对伊朗的沉重打击,也给进口伊朗石油数量相当大的中国等国造成了严重的影响。禁购政策在美国国会得到了绝大多数议员的支持,预计将持续相当长的时间。不过,由于行政机构的立场相对温和,具体实施时的灵活性较大,预计中国等国将获得持续豁免是大概率的事件。禁购政策暴露出了我国当前能源战略的一些严重不足之处,突显了实施“能源大战略”的必要性,其中加快推进“国油国运”是重要的一环。

2012年7月30日,美国颁布了题为“对伊朗实施额外制裁的授权”的13622号行政令。按照该行政令的规定,除非获得豁免,否则购买或获取伊朗的石油、石油产品和石化产品的任何机构都将受到美国的制裁。这项政策的实质是美国单方面对进口伊朗石油的国家实施禁购(为方便起见,以下简称禁购政策)。

美国对伊朗石油禁购政策的由来

1979年2月11日,伊朗发生伊斯兰革命,巴列维国王下台,美伊两国交恶。此后,伊朗从美国的关键盟友变为敌人,两国于1980年4月7日断绝外交关系。尽管有过非常短暂的缓和迹象,但两国的关系绝大多数时间处于深度敌意的状态。自1979年以来,美国对伊朗政策的主要特征一直是对伊朗实施制裁。不过,美国制裁伊朗的目的在不断变化:1980年代中期,试图迫使伊朗停止支持恐怖主义和削弱伊朗在中东地区的影响;1990年代中期以来,以逼迫伊朗放弃制造核武计划为主。由于以石油和天然气为代表的能源行业是伊朗的支柱产业,石油出口既是伊朗政府的主要收入来源,也是伊朗获取“硬通货”的主要途径,因此,对伊朗的石油及相关能源行业进行制裁一直是美国制裁的主要内容。1996年发布的《制裁伊朗法》(ISA)是美国对伊朗实施能源制裁的基石,其核心是对在伊朗的外国能源投资实施制裁。此后,美国总统多次颁布行政令,开始对伊朗的能源贸易和投资进

行全面制裁。《制裁伊朗法》的相关内容和制裁范围，在 2010 年的《对伊朗全面制裁、究责和剥夺权利法》(CISADA)、13590 号行政令、13622 号行政令和 2012 年的《削减伊朗威胁及保障叙利亚人权法》(ITRSHRA) 等法规中得以扩展。

对于石油部门的产值约占 GDP 的 20%、约 80% 的外汇储备和 60% 的政府收入来自石油出口的伊朗而言，禁购政策是极其严重的制裁。它对进口伊朗石油数量较大的国家也有很大的负面影响。1995 年就有议员提出过相关议案，但未获通过。随着伊朗核问题的升级和近几年国际能源和美国国内能源形势的变化，实施禁购政策的呼声日益高涨。最终，2011 年 12 月 31 日生效的《2012 财年国防授权法案》规定对进口伊朗石油的国家实施制裁，首次启动禁购政策。2012 年 7 月 30 日颁布的 13622 号行政令对该政策做了较为全面细致的规定。2012 年 8 月 10 日生效的《2012 年削减伊朗威胁及保障叙利亚人权法》(简称 ITRSHRA，最初通过时称《制裁伊朗和利比亚法案》，简称 ILSA，经过多次修订)和 2013 年 1 月 2 日生效的《2013 年国防授权法》的相关条款，则对禁购政策做出了进一步的补充和完善。

禁购政策的主要内容

尽管禁购政策涉及范围广，适用对象众多，而且涉及治外法权等方面，但它离全面禁运还有一些距离。其适用对象和具体内容如下：

适用对象

禁购政策适用于购买或获取伊朗石油、石油产品和石化产品的任何人或为此提供金融保险服务和运输服务的实体，既适用于法律意义上的“美国人”，也适用于“外国人”。这里的“美国人”包括自然人和实体，即美国公民、获得美国永久居留权的外国人、在美国领土上的其他自然人，以及按照美国法律设立的机构或包括外国在美分支机构等在内的受美管辖的机构。而“外国人”则包括外国人和包括外国金融机构在内的外国实体，但不包括国际金融机构。《2012 财年国防授权法》第 1245 节重点针对的是为购买或获取伊朗石油或石油产品提供金融服务的外国金融机构，13622 号行政令则进一步扩大了适用对象，将购买或获取伊朗石油、石油产品或石化产品数量较大的外国人和机构包含在内，并堵住了外国金融机构通过变更组织形式躲避制裁的漏洞，实行“连坐”政策。也就是说，违反石油禁购政策的某家外国金融机构无法通过改名逃避制裁；如果它的股东或实际控制人知道其违法行为，将受到制裁；受它控制或为其所有的公司如果蓄意参与它的石油购买，将受到制裁；即使是受同一股东或实际人控制的其他企业，如果蓄意参与它的石油购买，也将受到制裁。《2012 年削减伊朗威胁及保障叙利亚人权法》的相关条款将参与

运输伊朗原油和石化产品的企业、对此提供保险服务的企业和其他保险企业作为制裁对象。《2013 财年国防授权法》的相关条款则将经营伊朗港口、向伊朗出售和供应或转移贵金属、为受到制裁的行为提供保险或再保险的机构包含在制裁范围之内。按照目前的禁购政策，凡是购买伊朗石油、石油产品或石化产品的中国企业，以及提供相关的金融、保险和运输服务的中国企业，都有可能被美国制裁。

具体规定

按照禁购政策，下述行为将遭到美国的制裁：

1. 《2012 财年国防授权法》第 1245 节的相关规定明确规定，包括外国中央银行、国有银行或国有控股银行在内的外国金融机构，如果蓄意与伊朗中央银行或美国财政部认定的任何伊朗金融机构进行交易或为交易提供方便，只要这种交易是因购买伊朗石油或石油产品而产生的重大金融交易，那么，这些外国金融机构将遭到美国的制裁。至于什么样的交易属于“重大”金融交易，则由美国财政部决定。在具体决定时，美国财政部主要考虑以下一些因素：交易的规模、数量、频率和性质；从事交易时是否意识到制裁风险，以及意识到何种程度；外国金融机构与被制裁的伊朗伊斯兰革命卫队的个人或实体及有关金融机构的联系；这些交易对相关法律目标的影响；这些交易是否涉及任何欺骗行为。尽管这一规定直接针对的不是石油或石油产品的购买机构，而是为购买提供金融服务的金融机构，但由于国际石油贸易离不开银行体系，其实际的效果等同于禁止外国购买伊朗的石油或石油产品。

违反这项规定的外国金融机构，将被禁止在美国新开设通汇银行代理账户（correspondent account）和过渡账户（payable-through accounts），而已有的上述账户则将被关闭或被施加严格的限制。《2012 财年国防授权法》第 1245 节的相关规定，只有在满足以下前提时才能生效：

法案通过 180 天后（即 2012 年 6 月 28 日）；

能源信息署（EIA）在法案通过 60 天后（即 2012 年 2 月 29 日）需向国会提交伊朗之外的石油或石油产品供应及价格方面的报告。此后，EIA 每隔 60 天都要提交该报告。美国总统以此报告为基础，在法案通过 90 天后（即 2012 年 3 月 30 日）向国会证实石油市场供应充足，足够伊朗石油或石油产品的购买商显著减少其购买量。此后，每隔 180 天总统都要提交该证明。

同时，该节还规定在满足以下条件时，美国总统可以对相关外国金融机构实施例外和豁免：

例外：在符合上述制裁前提时，从总统向国会证实石油市场供应充足的那天算起，在不超过 90 天内（即至少在 2012 年 7 月 1 日前），总统向国会提交报告，证实外国金融机构的母国已经显著减少了对伊朗原油的购买数

量，那么就不对该外国金融机构施加制裁。此后，自总统提交免于制裁的报告之日算起，每隔 180 天，行政机构必须根据上述条件决定是否再对该金融机构免于制裁。

豁免：如果总统认为实施豁免符合美国的国家安全利益，并向国会提交报告，阐释豁免理由以及总统已经得到或预期豁免后将得到的相关外国政府机构的具体合作，那么，总统可以对违法禁购的外国金融机构实行豁免。豁免时间不得超过 120 天，之后该豁免可以再延长，延长时间不得超过 120 天。

2. 13622 号行政令将上述制裁进一步扩展到外国金融机构的以下交易行为：
- 与伊朗国家石油公司 (NIOC) 或 Naftiran Intertrade 公司 (NICO) 发生的重大金融交易；
 - 因购买或获取伊朗石油或石油产品而发生的重大金融交易；
 - 因购买或获取伊朗石化产品而发生的重大金融交易。

这些制裁的适用条件、例外和豁免与上述制裁的规定相同，并不适用于在该行政令生效之日以前已经发放的任何许可或已生效的合同。

3. 13622 号行政令还规定将对具有下列行为的任何人进行制裁：

在 2012 年 7 月 31 日或以后，蓄意大量购买或获取伊朗石油或石油产品者（适用条件、例外和豁免与前述制裁相同）：

在 2012 年 7 月 31 日或以后，蓄意大量购买或获取伊朗石化产品者

具有上述行为的人可能受到的制裁包括：

美国进出口银行不得对被制裁人的产品或服务的出口进行任何担保、发放贷款或对贷款进行展期；

相关部门不得批准向被制裁人出口或再出口任何产品或技术；

当被制裁人是金融机构时，美联储或纽约联储应采取它们认为合适的措施加以制裁。这些措施包括：不得让被制裁人作为美国政府债券的一级自营商，不得让被制裁人为美国政府机构服务，美国政府资金不得存放在被制裁人那里等；

不得从被制裁人那里购买任何产品或服务，或与被制裁人签订任何产品或服务的购买合同。

这些制裁措施不适用于在本行政令生效之日前已经给与的任何许可或已生效的合同。

禁购政策的实施

2012 年 2 月 27 日，美国财政部发布了具体执行条例。2012 年 2 月 29 日，EIA 发布了首份报告。2012 年 3 月 30 日，奥巴马总统确定伊朗之外的世界石油供

应充足，那些购买伊朗石油的国家可以削减其进口伊朗石油的数量。EIA 于 2012 年 4 月 27 日提交的报告和奥巴马总统于 2012 年 6 月 11 日做出的决定，做出了类似的判断。这满足了制裁的前提，意味着如果 2012 年 6 月 28 日或之前得不到豁免，一些进口伊朗石油的外国金融机构将被制裁。2012 年 3 月 20 日，美国免除了对欧盟 10 国（比利时、捷克、法国、德国、希腊、意大利、荷兰、波兰、西班牙和英国）和日本的制裁；2012 年 9 月 14 日再次豁免了这些国家。2012 年 6 月 11 日，印度、韩国、土耳其、马来西亚、南非、斯里兰卡和中国台湾获得了豁免；2012 年 12 月 7 日，这些国家再次被豁免；2012 年 6 月 28 日，中国和新加坡获得了豁免；2012 年 12 月 7 日再次获得豁免。至今，尚没有国家因此受到制裁。

禁购政策实施以来，伊朗石油的主要进口国大幅削减从伊朗进口石油的数量，导致伊朗石油出口锐减，从 2011 年的每天 250 万桶左右下降到 2012 年的每天 134 万桶左右。其中，欧盟和南非在 2012 年停止了从伊朗进口石油，中国、日本、印度、韩国等国也大幅削减了进口伊朗石油的数量。中国从伊朗进口石油的数量从 2011 年的每天 55 万桶下降到 2012 年的每天 40 万桶，下降幅度高达 27.3%。

美国国会、行政机构及利益集团对禁购政策的态度

禁购政策是美国的单边制裁，涉及到治外法权，极为复杂且后果难料，因此美国国内难免对此有不同的声音。除了极少数议员之外，美国国会内部罕见地一致支持对伊朗实施更严格的禁购政策。换句话说，石油禁购政策是建立在两党共识的基础之上的。但是，美国行政机构却对禁购政策持相对谨慎的态度。国会和行政机构在要不要实施禁购政策、如何实施、采取何种节奏等方面，都存在一定的分歧。此外，美国国内的利益集团也对禁购政策意见不一。

总体而言，美国国会的大多数议员支持禁购政策。《2012 财年国防授权法》和《2013 财年国防授权法》在参众两院均以绝对多数通过，其中参议院的赞成票超过了 80 票。《2012 年削减伊朗威胁及保障叙利亚人权法》议案的联合发起议员多达 364 人（包括 218 位共和党议员、146 位民主党议员）。该议案经过修订，于 2012 年 8 月 1 日在众议院以 421 票赞成和 6 票反对、在参议院以全票赞成的结果通过。在支持禁购政策的国会议员中，也有不少人持温和立场，担心该政策会造成石油价格猛涨，进而对美国消费者和经济带来负面影响。如果未来油价猛涨，他们有可能转而持反对意见。国会内部也有少数议员特别是民主党人反对该政策。

美国的行政机构最初反对禁购政策，特别是美国财政部从一开始就对此表示强烈反对。财政部部长盖特纳曾致函参议院，对禁购条款表示强烈反对，认为如果该条款被通过，将遭到美国盟友和伙伴的反对，削弱美国的“统一战线”，这样一来，

不仅不会伤害伊朗，反而会对伊朗有利。然而后来，行政机构也开始意识到禁购政策可能是压服伊朗的一个有效工具，于是转而支持该政策。从实际情况来看，由于相关法律制定了例外条款和豁免条款，并给予总统足够的自由裁量权，国会不断加强的对伊制裁并没有遭到行政机构的实质性反对。

禁购政策还得到了美国大多数利益集团的支持。在这些利益集团中，最为重要的是美以公共事务委员会（AIPAC）。该委员会积极推动禁购政策，主张对伊朗实施强硬制裁。这个亲以色列的游说组织号称有 10 万名成员，对美国的对伊政策以及推动国会制定更为强硬的对伊制裁政策具有重要的影响力，早在 1995 年就曾试图推动禁购政策的出台。当然，美国国内也存在反对禁购政策的少数利益集团，其中最为突出的是全美伊朗籍美国人协会（NIAC）和伊朗籍美国人公共事务联盟（PAAIA）。这两个团体认为，禁购会伤害伊朗的普通百姓，特别是中产阶级；削弱伊朗温和派的政治基础；有利于现政权的巩固；有可能恶化美伊关系并导致战争；可能造成油价飙升，进而危害美国经济；还可能造成人道主义灾难。

豁免条款分析

从禁购政策的相关规定来看，由于每次的豁免期只有半年，因此，对于中国等大量进口伊朗石油的国家来说，能否持续得到豁免是关键问题，而这又主要取决于四个因素，即伊朗核问题的进展、石油供求和价格状况、削减伊朗石油进口的情况，以及进口国的外交努力。

首先，伊朗核问题是否回到对话和谈判的轨道，是相关国家能否持续得到豁免的重要决定因素。由于禁购政策的首要目标是迫使伊朗回到对话和谈判轨道，并最终放弃核武计划，所以，伊朗方面的反应尤为重要。如果短期内伊朗回到对话和谈判轨道，那么，为了使对话和谈判能持续下去，尽管不排除美国继续实施强硬政策以压制伊朗最终放弃核武计划的可能性，但通常情况下，美国是没有必要采取措施迫使各国继续大幅削减进口伊朗石油的数量的。在这种情况下，各国有可能持续得到豁免。如若不然，能否取得持续豁免则要视其他条件和具体情况。从今年伊朗与伊核问题六国及欧盟会谈安排的紧凑程度来看，伊朗正在回到对话和谈判轨道。此外，从伊朗当前的国内政治、经济和社会形势来看，同时结合伊朗的历史、文化和外交传统及其在核问题上的立场，可以判断出伊朗尚未下定不顾一切发展核武器的决心，并继续谋求大国平衡和通过对话与适当让步来赢得时间。这些策略仍将是伊朗的理性选择，意味着有关伊朗核问题的会谈不会取得实质性的进展，但伊朗的核问题也不会进一步恶化。在这种情况下，各国持续取得豁免还是很有可能的。

其次，石油供求和价格状况是能否获得豁免的重要前提。如果全球石油供过于

求，价格平稳乃至下跌，那么获得豁免会更困难；如果全球石油供求基本平衡，价格基本稳定，伊朗之外的其他产油国家持有相当大的剩余产能，即可以从其他国家购得石油，那么获得豁免会相对困难一些；如果全球石油供不应求，价格上涨，或伊朗之外的产油国剩余产能不多，无法从其他地方购得石油，那就要看美国总统怎么认定了——如果他认为这些条件不足以触发制裁，那么豁免与否就不构成问题。目前来看，2013年1月和2月，全球液体燃料消费量略超过产量，平均每天的缺口在130万桶左右，但价格波动不大；同时，伊朗之外的全球原油剩余产能为每天270万桶左右。因此可以判断，禁购政策仍会有效，各国仍需获得美国的豁免。

第三，各国是否持续削减从伊朗进口的石油的数量。这是各国能否持续获得豁免的直接依据。根据美国的法规，如果行政部门判定某国“显著”减少了其进口的伊朗石油的数量，则可以给予该国豁免。至于“显著”的标准，法规并没有做明确规定，由行政部门自行确定。这意味着在与外国政府交涉时，行政部门具有很大的灵活性。2012年1月19日，起草该条款的参议员建议财政部将“显著削减”设定为购买石油的总值下降18%，但财政部声明它们将采用一般标准。这意味着只要满足了降低进口伊朗石油的数量这一条件，那么何为“显著”是可以与美国财政部讨价还价的。

第四，即使相关国家没有削减从伊朗进口的石油量，通过外交努力，也可以“国家安全利益”为由获得美国总统的豁免。禁购政策本质上是美国的单边制裁措施，对于第三国而言，是一种不符合国际法的做法，是美国将自己的国家利益凌驾于他国的一种“霸道”行为。从历史上看，美国的单边制裁曾长期遭到英、法等欧洲国家的大力反对。这些国家并不理会美国的制裁，而且采取相应的反制措施，最终结果都是美国让步或不了了之。所以，如果削减伊朗石油的进口量不符合进口国本国的国家利益，该进口国在不减少进口量的情况下，仍然可以通过外交努力“说服”美国政府，让美国总统以制裁该国不符合美国国家安全利益为由对其进行豁免。

总的来看，美国的法规给行政部门决定是否给予相关国家制裁豁免留下了足够大的灵活空间。在伊朗回到对话与谈判轨道、石油供求紧张、价格高企、原油剩余产能不大、削减伊朗石油进口量和进口国强烈抵制等情况下，美国都会对进口国实施豁免。可见，只要伊核问题没有极端恶化，美国就不会轻易制裁主要进口国。

禁购政策及对中国能源战略的反思

中国是伊朗原油出口的最大目的地（2012年每天40万桶），伊朗是中国2011年第三大、2012年第四大原油来源国。仅仅这两点就决定了，禁购政策如果遭到

中国的强烈抵制,或者说,中国不仅不削减进口伊朗石油的数量,反而扩大进口量,那么制裁政策就会遭到失败。中伊关系究竟如何?中国会对包含禁购政策在内的美国对伊单边制裁做何反应?美国应采取怎样的对策?美国布鲁金斯学会的专家埃里克·唐斯(Erica S. Downs)和苏珊娜·马洛尼(Suzanne Maloney)曾于2011年3月在《外交事务》第2期上发表《让中国制裁伊朗》一文,对这些问题加以阐释。如今看来,这些阐述与现实是高度吻合的。可见中国可能的反应早在美国的预料之中。虽然中国削减了进口伊朗石油的数量,但不能就此认为中国屈从于美国。这其实是形势使然,是符合构建一个无核的、稳定的、和平的中东,保证世界石油秩序和未来市场稳定之大战略的必然选择。中国获得了连续豁免,短期来看这暂时缓解了中国面临的国际压力,为调整我国与其他产油国之间的关系和我国的能源战略赢得了时间。根据前述分析,只要应对得当,中国继续获得豁免应该是大概率事件。

当然,如果中国等国进口伊朗石油的数量不降反增,也不排除美国会停止对这些国家的豁免。除了现有的制裁措施外,未来还有可能出台某些强化措施,如对伊朗的天然气出口进行制裁,对运输伊朗石油的企业进行制裁,禁止这些企业的船只停靠美国港口,在某些海域进行拦截检查等。

从目前的情况来看,禁购政策短期内是很难取消的。中国需要密切关注禁购政策和其他制裁措施对今年伊朗总统大选的影响和对伊朗经济、政治和社会的中长期影响,以及伊朗的反应和美国的后续举措。同时,中国需要认真评估和分析一些重大问题,以便未雨绸缪,做好应对准备。这些问题包括:伊朗是否会封锁霍尔木兹海峡,并对海湾的其他产油国进行报复和军事威胁;以色列是否会对伊朗动武;美国是否会采取某种军事手段等。

从长期来看,禁购政策应该引起我们对我国能源战略的反思。禁购政策的实质是用“第三方制裁”的方式强迫从伊朗进口石油的国家做出如下选择:是选择美国市场还是继续从伊朗进口?是选择继续呆在国际金融体系内还是继续从伊朗进口?是选择继续使用美元这一国际货币还是继续从伊朗进口?在全球化深入发展的今天,全球生产、贸易、投资和服务都离不开健全的金融体系,而这一体系又是以美国的金融体系为核心的国际网络。美元是硬通货,是包括原油在内的诸多大宗商品的结算货币。或许在某种情况下,一个国家可以不选择美国市场,但没有一个国家可以脱离国际金融体系和美元,除非这个国家置身全球化之外,选择闭关自守。在这种情形下,中国等国实际上是无从选择的。但是,中国今天的无从选择并不意味着它未来也将如此,关键是要认识到我国能源战略的不足和缺陷,并加以调整,从单纯的“能源战略”转变为“能源大战略”。那么,什么是“能源大战略”呢?

首先,“能源大战略”意味着中国的能源战略必须与中国的国家利益紧密结合。

为此，必须对中国的国家利益进行清晰的定位。面对日益增长的油气需求和越发严重的进口依赖度，中国最为需要的是一个稳定、开放、有序的全球油气市场。任何危及这样一个市场的国家，无论它是油气出口国还是进口国或中转国，都有损于中国的国家利益。这不仅意味着中国在获取和开发海外油气资源时应积极有序地进行，而且意味着中国必须拓宽能源外交的广度和深度，不能只重视产油国，也不能因为某国油气资源非常丰富而忽略了该国对全球油气市场可能带来的负面影响。

其次，“能源大战略”意味着中国的能源战略必须与中国的其他战略高度协同。我们不能在一个孤立的系统中考虑能源战略，而必须将其与国家安全战略、经济战略、金融战略、军事战略、外交战略、环境战略、科技战略、文化战略等紧密结合起来，实现各战略间的高度协同。购买、获取和开发海外油气资源不仅涉及人、财、物和技术等问题，而且受制于全球政治经济格局的影响，离不开国际金融体系、海洋运输体系以及全球和地区的稳定体系。更为重要的是，我们需要制定一整套的制度和规则，而且要具备保证这套制度和规则正常运转和实施的能力。如果中国在上述国际体系中没有发言权，没有制度和规则制定权，不具备实施的能力，就很难保护自身的海外能源利益。

再者，“能源大战略”必须高度关注“第三方制裁”等国际政治因素。美国的禁购政策和其他制裁伊朗的措施，暴露出中国相关企业不够重视“第三方制裁”等国际政治因素对国际能源贸易和投资的影响。目前，我们的能源企业一方面在容易遭受西方国家制裁的国家进行大量的能源投资或贸易，另一方面又在加拿大、美国等国收购或参股它们的能源企业。根据国际法的属地管辖原则，中国在美国和加拿大的企业必须遵守美国的法律，如果再遇到类似的制裁，这些企业将面临非常尴尬的情形，可能遭受严重损失。

最后，“能源大战略”必须加速推进“国油国运”战略的进展。目前，中国大部分的进口石油（近70%左右）仍是由国际油轮联营体、环球航运、韩国现代等外国航运企业承运的，中国航运企业承运的比例还不到30%。而这些外国航运企业要么是在美国上市的企业，受到美国法律的管辖，要么是美国盟国的企业，承受美国制裁压力的能力较弱。万一中国遭到类似制裁，这些外国企业是否还能抵制压力为中国运油？如果它们放弃为中国运油的话，中国企业在短期内是无法快速扩张以承担这些外国企业留下的缺口的。这会给中国石油安全留下巨大的隐患，更不用说未来中国进口石油的总量还会继续增长。因此，“能源大战略”必须加速推进“国油国运”，力争克服种种困难，早日实现目标。由此看来，长期而言，禁购政策及其他制裁反而对中国航运企业是有利的。

（罗振兴：中国社会科学院美国研究所副研究员）

“如何认识周边关系与变局” 战略圆桌会议综述

2013年4月16日，中国社会科学院学部委员、国际研究学部主任张蕴岭研究员受邀作客中国社会科学院美国研究所“战略圆桌”，作题为“如何认识周边关系与变局”的学术报告。战略圆桌会议由黄平所长主持，孙海泉书记、倪峰副所长和美国所30余位研究人员到会。

张蕴岭研究员首先从我国周边关系的演变背景切入，指出周边环境和关系历史上一直对我国影响极大。新中国成立后，特别是改革开放以来，周边关系日趋正常化，局势逐渐可控，为我国的快速发展提供了良好的环境。然而，中国与邻国的关系仍旧情况复杂，变数较大，遗留争端多，“近而不亲者”多，特别是中国的迅速发展引起多重反应。一方面，中国的发展带来双向反应，周边争端逐渐升温；另一方面，周边国家就应对中国发展形成一种“准共识”，这催生了复杂的“准结盟”应对势力的滋长。防止中国替代或削减美国在亚太地区的存在与影响力，已成为美国新的亚洲战略。出于对中国“强势”的担心，许多周边国家，尤其是与中国有纠葛的国家，欢迎美国当应对中国的领头羊。这使得美国的重返亚洲战略有了链接点。

张蕴岭研究员认为，面对周边关系的变局，我国需要新思维和有创造性的主动姿态，既不要高估自己的力量，冒险盲动，也不要被某些极端情绪所左右。大国外交需要智慧，关键是要有战略耐心。他指出，对于中美关系，把握大局仍是核心，两国之间有经济和安全链接利益，“不发生大的对抗”是双方的战略底线，双方都在摸索如何构建“新型大国关系”。对于中日关系，他认为两国间的历史问题已逐渐淡化，在现实利益方面矛盾突出，日本把“应对强中国”作为主要战略，中日关系的不稳定因素增加。关于中国与东盟的关系，东盟“应对强中国”的趋势突出，表现为“防华而非反华”、“平衡而非倾斜原则”，其核心是保持东盟的“核心地位”。关于中俄关系，他认为两国既有战略共识和战略合作，也有战略竞争，总体上合大于竞。

张蕴岭研究员最后指出，目前我国的区域观和区域战略正在逐步明晰。区域观表现为以周边为重点，加大投入，下大功夫；区域战略则以构建基于共享利益的战略依托为目标。他指出，我国面临的周边挑战主要体现在三个方面，即战略（战略竞争）、利益（利益竞争）和安全（领土、威胁）。对中国而言，“斗而不破局”、“和而不谋他”、维护和平发展环境仍是第一位的诉求。

（刁大明 供稿）

“阿拉伯地区局势及中国对阿拉伯世界的政策”战略圆桌会议综述

2013年4月23日,应中国社会科学院美国研究所邀请,我国前外交部亚非司副司长、前中国驻伊拉克和叙利亚大使,2012年曾作为杨洁篪外长的代表赴叙利亚访问、现任外交部创新实践委员会副主任的李华新大使莅临美国所创新工程“美国对华战略”项目组主办的战略圆桌会议,以“阿拉伯地区局势及中国对阿拉伯世界的政策”为题作演讲。会议由倪峰副所长主持,孙海泉书记和美国所的研究人员出席了会议。

李大使系统地分析了阿拉伯世界近两年多来的动荡局势形成的原因和发展的趋势,分析了伊朗问题的实质、巴以冲突的发展前景和苏丹问题的发展脉络。李大使认为,经济、政治、社会发展等内部因素是阿拉伯地区发生动荡的主要原因。由于阿拉伯国家的具体情况各异,这次动荡对各国的冲击程度不尽相同,整个局势的发展还具有极大的不确定性,阿拉伯世界再次进入大动荡、大调整阶段,新老政治势力均面临一定的挑战。具体到叙利亚问题,李大使根据自身的外交经历分析了叙利亚局势发展的阶段性变化,认为当前局势的发展已经违背了叙利亚民众最初的意愿,其性质因宗教派别之间的纷争、大量恐怖分子的参与及外部势力的插手而发生了根本转变,在这种情况下,政治解决依然是最妥善的解决方式。此外,李大使还分析了叙利亚问题与伊朗问题以及中东和平进程的关系,认为这些问题均存在内在联系和相互影响,国际社会应当为和平解决这些问题做出更大的努力。尽管这一地区的形势复杂多变,但中国外交的原则和立场以及中国独特的国际地位将有助于中国的外交活动对该地区的和平发展发挥更加积极的作用。

李大使还分析了美国中东政策的实质以及美国的中东外交的走势,指出中美在中东地区并非是排斥和竞争的关系,双方已经在中美战略与经济对话的框架下建立了相应的对话协商机制。最后,李大使结合自己的外交经历,分析了中东局势突变给我国外交工作带来的挑战。他认为,我国在应对阿拉伯世界变局方面体现了捍卫基本原则与外交工作创新两方面的统一。

(白玉广 供稿)

美国战略要闻

(2013年3-5月)

3月19日 美国总统特别代表、财政部长雅各布·卢 (Jacob J. Lew) 访华，同中方讨论了朝鲜半岛形势、网络安全、中美经贸关系、两国宏观经济政策、世界经济形势和国际经济合作等问题。

奥巴马总统访问以色列，与以方讨论了以色列和巴勒斯坦之间的“两国方案”、叙利亚局势和伊朗核问题，承诺延长美国对以色列的军事援助，资助以色列“铁穹”导弹防御体系。奥巴马表示，美国倾向于通过外交手段解决伊朗核问题，但会为阻止伊朗获得核武器做一切必要的事。这是奥巴马连任总统后的首次出访。

奥巴马总统在约旦河西岸城市拉马拉会见巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯。奥巴马称，巴勒斯坦人有权要求结束占领和屈辱，美国支持在“两国方案”的基础上建立具有完整主权的独立巴勒斯坦国。他还表示，以色列在巴勒斯坦被占领土上建设定居点的行为“是不合适的，对实现地区和平没有帮助”。

3月22日 韩国联合参谋本部议长郑承兆与韩美联合司令部司令官詹姆斯·瑟曼 (James D. Thurman) 签署《关于韩美联合应对局部挑衅的计划》，以应对朝鲜发起的“挑衅”。

奥巴马总统访问约旦，承诺保护约旦的安全，宣布向约旦提供2亿美元的援助，以帮助约旦照顾叙利亚难民和救济受叙利亚危机影响的约旦社区。

3月24日 美国国务卿约翰·克里 (John Forbes Kerry) 访问伊拉克，与伊方讨论了打击伊拉克境内的恐怖组织和防止伊朗经伊拉克领空向叙利亚运送武器的问题。

3月25日 美联储主席伯南克 (Ben S. Bernanke) 在伦敦经济学院发表题为“货币政策与全球经济”的演讲，阐述美国和其他发达国家的宽松货币政策的积极作用。

3月26日 奥巴马总统签署“2013财年合并拨款与进一步持续拨款法” (Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013)。

该法案批准为联邦政府机构提供 2013 财年(至 9 月 30 日)的日常运转资金,并另外为阿富汗和伊拉克提供 870 亿美元的军事开支。法案的第 516 条规定,美国政府部门购买中国信息技术系统,必须由联邦调查局或其他适当机构进行网络安全风险评估。

3 月 28 日 奥巴马总统在白宫会见塞拉利昂总统科罗马、塞内加尔总统萨勒、马拉维总统班达和佛得角总理内韦斯,讨论加强美非关系、美国支持非洲国家的民主制度建设和经济发展等问题。

4 月 1 日 美国贸易代表办公室向奥巴马和国会递交三份报告,详细说明奥巴马政府在减少外国政府对美国出口设置的贸易障碍方面所取得的成就。这三份报告分别是“2013 年外国贸易障碍评估报告”(National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)、“关于对贸易设置的卫生和动植物检疫障碍的报告”(Report on Sanitary and Phytosanitary Barriers to Trade)和“关于对贸易设置的技术障碍的报告”(Report on Technical Barriers to Trade)。

4 月 2 日 克里国务卿在美国国务院与韩国外交通商部长尹炳世举行会谈。双方表示,两国将进一步强化“可靠和有利的威慑力”,以应对朝鲜。双方还讨论了在全球安全问题上的合作。这是尹炳世就职后首次访问美国。

4 月 3 日 美国国防部长查克·哈格尔(Chuck Hagel)在美国国防大学发表演讲,阐述美国国防面临的挑战和机遇。他声称,美国面临着恐怖主义袭击、大规模杀伤性武器扩散、国家和非国家行为体拥有的先进军事技术不断增加、美国可能被拖入地区冲突和网络威胁等安全挑战,而国防费用却在减少。哈格尔强调说,他正考虑对美国军事管理和指挥系统的规模进行根本性的改革,以应对挑战。这是他上任后的首次公开演讲。

4 月 5 日 美日两国政府就冲绳岛嘉手纳美军基地以南 5 处设施和区域的归还计划达成协议。日本首相安倍晋三与美国驻日大使鲁斯(John Roos)在首相官邸会谈,批准并正式公布了归还计划。

4 月 8 日 美国前助理国务卿坎贝尔在华盛顿接受共同社采访时透露,2012 年日本将钓鱼岛“国有化”前,奥巴马政府认为此举将遭到中国的强烈反对并引发危机,曾向当时的野田佳彦政府表达了反对意见。

美国国防部常务副部长艾什·卡特(Ash Carter)在战略与国际研究中心(CSIS)发表题为“美国向亚洲的国防再平衡”的演讲。卡特称,美国的战略东移势在必行,必将继续下去并逐渐加速。他强调,积极的、建设性的对华关系对美国再平衡战略的成功必不可少;美军在亚

- 太地区的积极部署并非意在围堵中国。
- 4月10日 奥巴马总统向国会递交2014财年预算案,预算总额为3.77万亿美元。其中国务院和国际开发署的预算为478亿美元,国防预算为5266亿美元(阿富汗战争等海外紧急行动的费用没有被包含在内)。
- 奥巴马签署“2014财年自动减支令”(Sequestration Order for Fiscal Year 2014)。根据该法令,在从2013年10月1日算起的2014财年,美国将削减国防和国内项目预算1090亿美元。
- 4月11日 北约秘书长拉斯穆森开始对韩国进行为期三天的访问,同韩方就朝鲜半岛局势交换意见。
- 奥巴马总统向美国国务卿和国防部长发布备忘录,授权向叙利亚反对派追加1000万美元的非致命性援助。
- 克里国务卿在伦敦出席八国集团外长会议。会议讨论了朝鲜半岛局势、叙利亚局势、伊朗核问题、中东和平进程、网络安全、冲突中的性暴力犯罪等一系列国际问题。会议发表公报,阐明了八国集团在这些问题上的立场,并强烈谴责了朝鲜近期的核活动及其“挑衅”活动。
- 4月12日 美国财政部向国会提交“国际经济和汇率政策报告”(Semi-Annual Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies),认为包括中国在内的美国主要贸易伙伴并未操纵货币汇率以获取不公平贸易优势。这是奥巴马政府在第二任期首度、也是其两个任期内第九度拒绝将中国列为“汇率操纵国”。报告同时指出,人民币兑美元仍有进一步升值的必要,并强调日本不应采取针对别国的日元“竞争性贬值”政策。
- 美国国务院会同美国财政部,根据“2012年谢尔盖·马格尼茨基法律责任裁决法”(Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012)向国会提交“马格尼茨基名单”,18名俄罗斯人被美国禁止入境,并被冻结其在美国的财产。
- 4月13日 克里国务卿访问中国,与中方讨论深化中美合作的问题,并就朝鲜半岛局势、伊朗核问题、网络安全、气候变化等问题交换看法。双方宣布在中美战略与经济对话框架下成立气候变化工作组,推进相关合作;同时在中美战略安全对话框架下设立网络工作组。
- 4月14日 克里国务卿在东京会见日本外相岸田文雄。双方讨论了朝鲜问题、驻日美军基地安排、钓鱼岛争端、中东和平进程、气候变化、跨太平洋伙伴关系协议(TPP)、网络安全等问题。克里在会见后的记者会上表示,当务之急是推动朝鲜问题和平解决;美国对钓鱼岛的最终主权

不持立场，但承认钓鱼岛处于日本的管理之下，希望各方以和平方式处理领土问题；任何可能增加紧张或导致误判的行动都会影响该地区的和平、稳定与繁荣。他强调，美国反对任何旨在改变现状的单方面或强制的行动。

4月15日 克里国务卿在东京工业大学发表题为“21世纪的太平洋伙伴关系”的演讲，表示美国将继续加强对亚太事务的参与。克里提出要实现“太平洋梦”，将价值观转化为经济、安全和社会合作，在亚太地区维护国家安全，促进经济繁荣，创造新的就业机会，发展伙伴关系。这是克里就任国务卿后首次全面阐述美国的亚洲政策。

4月16日 由美国主持的“南苏丹经济伙伴论坛”在华盛顿召开，来自美国、南苏丹、欧盟、挪威、英国等40多个国家的政府和国际组织的代表出席会议。美国常务副国务卿伯恩斯出席会议并致辞。会议讨论了南苏丹面临的挑战与机遇、美国和南苏丹的伙伴关系以及南苏丹与国际社会的关系。

4月17日 美国国防部长哈格尔在参议院军事委员会作证时宣布，他已于上周下令在约旦部署一批美军人员，帮助约旦保卫其与叙利亚的边界。他同时警告国会，美国直接军事干预叙利亚可能产生不利后果。

美国财政部长雅各布·卢在约翰斯·霍普金斯大学高级国际问题研究院就推动世界经济和贸易发展发表演讲。演讲要点包括：增加全球需求至关重要；必须平衡全球需求以使其可持续；迫切需要加强国际金融监管改革议程；推进贸易和发展。

4月18日 美国众议院通过旨在帮助工商业公司阻挡外国黑客攻击的“网络情报共享和保护法案”(The Cyber Intelligence Sharing and Protection Act)。

美国财政部长雅各布·卢与日本财务相麻生太郎在华盛顿举行会谈。双方确认将遵循“财政与货币政策仅针对国内而不设定汇率目标”的国际协议，日本政府将不引导日元贬值。双方一致认为强化对朝金融制裁至关重要。

美国海军首艘濒海战斗舰“自由”号抵达新加坡樟宜海军基地，正式开始在该国为期8个月的部署。这是“自由”号首次被部署在亚太地区。

4月19日 克里国务卿向美国国会递交《2012年国别人权状况报告》。报告赞扬了缅甸、南苏丹在人权方面的进步，谴责叙利亚、朝鲜等国践踏人权，指出埃及和利比亚的民主进程面临严重阻碍。报告污蔑中国是“共产

党独裁国家”，打压支持人权的组织和个人，并批评了中国在新疆和西藏推行的政策。

4月20日 APEC 贸易部长会议在印尼泗水市举行，美国代理贸易代表迪默特里斯·马兰蒂斯（Demetrios Marantis）副贸易代表兼美国驻世贸大使旁克（Michael Punke）出席会议。会议间隙，马兰蒂斯主持召开了 TPP11 国贸易部长会议，以解决现存谈判问题和完成 2013 年的谈判制定计划。与会各国一致同意日本加入 TPP 谈判（在各国履行国内批准程序后）。

克里国务卿访问土耳其，在伊斯坦布尔出席“叙利亚人民之友”主要国家部长级会议，讨论国际社会援助叙利亚反对派和加快推进叙利亚政治过渡的问题。克里宣布，美国对叙利亚反对派和非政府组织的非致命性援助将增加 1.23 亿美元，达到 2.5 亿美元。他同时呼吁其他国家将援助叙利亚反对派的总额增加到 10 亿美元，并宣布美国向叙利亚提供 2500 万美元的人道主义援助。

美国国防部长哈格尔开始为期 8 天的中东之行，出访以色列、约旦、沙特、埃及和阿联酋，与各国领导人讨论叙利亚局势和伊朗核问题，缔结提升以色列、沙特、阿联酋军事能力的协定。这是他就任后的首次出访。

4月22日 美国参谋长联席会议主席马丁·邓普西（Martin E. Dempsey）访华，与中方就加强两军合作关系和台湾、钓鱼岛、南海、反导、朝核、网络安全及其他共同关心的国际和地区问题坦诚交换了意见。这是中美领导层换届后两军首次进行的高级别接触。

4月23日 美国 Verizon 公司发布“2013 年数据外泄调查报告”（The 2013 Data Breach Investigations Report），称在已确认的 2012 年的 621 起黑客攻击事件中，30% 的攻击来自中国，28% 的攻击来自罗马尼亚，18% 的攻击来自美国。该报告是由 Verizon 联合世界的 19 家电脑安全公司共同编撰的。

克里国务卿在布鲁塞尔参加北约国家外长会议。会议就阿富汗问题、叙利亚局势、朝鲜半岛局势进行了磋商，并就朝鲜半岛局势发表共同声明。

4月24日 美国总统国家安全顾问托马斯·多尼隆（Thomas Donilon）在哥伦比亚大学全球能源政策研究所发表演讲，称能源和气候是美国国家安全的至关重要的因素，已经上升到美国外交议程的首要位置；如何应对能源经济和气候面临的挑战，将是未来许多年内衡量美国领导地位的

重要标准。

美国国务院代理副发言人帕特里克·温特瑞尔（Patrick Ventrell）就新疆巴楚县发生的严重暴力事件表态说，美国呼吁中国当局对这一事件进行彻底、透明的调查，为包括维吾尔族在内的所有中国人提供不仅中国宪法赋予、而且符合中国所做的国际人权承诺的正当的保护。

4月25日 美国国防部长哈格尔在阿布扎比对记者说，美国情报机构认为叙利亚政府已经小规模地使用了化学武器，特别是沙林毒气。白宫官员随后也表示，叙利亚政府使用了化学武器，但“世界在采取行动前还需要充分可靠的事实”。

美国负责东亚和太平洋事务的代理助理国务卿约瑟夫·云（Joseph Yun）在参议院外交委员会作证，阐述美国的亚太“再平衡”政策。他强调，美国与亚太的安全和防务合作仅是美国亚太政策的一部分，非军事因素对美国和东亚的繁荣与安全同样至关重要，美国必须更加重视加强在亚太的非军事参与。

4月26日 邓普西访问日本，与日方讨论了加强美日军事合作、应对朝鲜“威胁”和中美关系、钓鱼岛争端等问题。邓普西表示，朝鲜的挑衅为美日间更大的合作、整合和协调带来了机遇。关于中美关系，他表示，美国确实寻求与中国发展新型关系，但前提是美国保持与该地区重要盟国特别是日本的现有关系。

4月28日 由美国中央司令部部署、12国（主要是海湾国家）参加的“鹰之决心”（Eagle Resolve）海陆空联合军演在卡塔尔、阿联酋和巴林举行，主要演习如何应对军事对峙、导弹袭击、化学物品泄露、海盗、恐怖袭击等情况。

4月29日 美国国防部长哈格尔在美国国防部与到访的日本防卫大臣小野寺五典举行会晤。双方宣布成立情报、监控与侦察工作组，加强在这些领域的合作。双方同意在导弹防御方面加强合作与协调，以应对朝鲜的挑衅。哈格尔表示，美国不在钓鱼岛的最终主权问题上采取立场，但承认钓鱼岛由日本管理，属于美国的安全义务范围；美国反对任何试图削弱日本对钓鱼岛的管理权的单方面的和强制性的举动。

4月30日 美国国际宗教自由委员会发布《2013年年度报告》（2013 Annual Report of the U.S. Commission on International Religious Freedom）。该报告时间跨度为2012年1月31日至2013年1月31日。报告“记录”了29个国家“践踏”和“违背”宗教自由的情况。包括中国在内的15个国家被列为“应格外关注的国家”。报告涉华部

分称，过去一年来，中国西藏佛教徒和新疆穆斯林的宗教自由状况显著恶化。

奥巴马总统在白宫举行新闻发布会。关于叙利亚的化学武器问题，奥巴马表示，在这个问题上以审慎的方式行事十分重要，但一旦确定叙利亚政府使用了化学武器，他将重新考虑迄今尚未采用的“一系列选项”。关于关塔那摩囚犯绝食的问题，奥巴马表示，美国需要关闭关塔那摩监狱，因为它对维护美国的安全是不必要的，损害了美国的国际形象，削弱了美国与盟友间的反恐合作，为极端分子提供了口实。

5月1日 美国国务院代理副发言人帕特里克·温特瑞尔在记者会上表示，美国呼吁各方在钓鱼岛问题上避免采取会增加紧张或误判的行为。他表示，美国的话是说给中日双方听的，美国在钓鱼岛主权问题上不持立场。美国贸易代表办公室发布关于知识产权问题的《特别301年度报告》，评价美国的95个贸易伙伴在保护和实施知识产权方面的表现。乌克兰被列为损害知识产权的首要国家，包括中国在内的10个国家被列入首要观察名单，30个国家被列入观察名单。报告称对中国“盗用”商业机密严重关注，指责中国“自主创新”政策损害了美国在华知识产权持有者的利益。

5月2日 美国国防部长哈格尔向国会提交《2012年朝鲜军力报告》，称朝鲜在谋求发展核能力和远程导弹，是美国在东北亚面临的最严峻的安全威胁之一。

奥巴马总统和墨西哥总统培尼亚·涅托在墨西哥城举行会谈，讨论两国之间的贸易、教育、安全、贩毒和移民问题。双方决定成立一个由双方内阁级官员主持的“高级别经济对话”，讨论扩大和深化双边经济联系事宜。双方重申将在年内完成两国间的TPP伙伴关系谈判。两位元首还承诺合作加强对全球和地区事务的领导。

5月4日 美国常务副国务卿伯恩斯（William J. Burns）在普林斯顿大学伍德罗·威尔逊国际关系学院发表题为“美国与变化中的中东”的演讲，阐述中东对美国外交政策的影响、中东正在发生的变化，以及美国在塑造中东未来方面所能做的事。伯恩斯称，美国承受不起忽略正处于紧要关头、正在经历“自身觉醒”的中东地区。他暗示，美国应当根据中东正在变化的形势，对中东进行“再平衡”。

5月6日 美国国防部发布《2013年中国军力报告》（2013 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China）。报告内容涉及中国的安全与军事战略、中国军事理论的发展、中国的军力结构

和先进技术、台湾海峡的安全局势、美中军事联系、美国的对华接触战略、中国针对美国国防部的网络行为等。报告称中国正在增加对军事现代化的投入，指责中国军事现代化缺乏透明度，影响了其他国家的安全考量，带来了不确定性。报告还说，2012年，包括美国政府部门电脑系统在内的世界各地的众多电脑系统遭到入侵，其中一些入侵可以直接溯源到中国政府和军事机构。不过，报告对过去一年的中美军事交流和合作做了积极的评价。

5月7日 奥巴马总统在白宫与韩国总统朴槿惠举行会谈，共同探讨美韩同盟关系与朝鲜问题、双边实质性合作方案、东北亚问题、国际合作、美国向韩国移交战时作战指挥权、修改《韩美原子能协定》等事宜。双方重申将坚决应对朝鲜挑衅，但会敞开对话的窗口。奥巴马说，朝鲜以制造危机换取让步的时代已经结束。两国就美韩关系今后的发展方向发表了《纪念美韩结盟60周年联合宣言》。双方还发表了应对全球气候变化的联合声明”。

克里国务卿在莫斯科会见俄罗斯外长拉夫罗夫。双方主要讨论了叙利亚问题。美俄承诺把谈判作为结束叙利亚冲突的根本手段，将通过协调让叙利亚冲突双方坐到谈判桌前，与国际社会有关各国一道，在“日内瓦公报”的框架内找到政治解决办法。双方同意，在月底之前尽快召开一次有叙利亚政府和反对派代表参加的国际会议，探讨如何实施“日内瓦公报”。

5月8日 美国国务院宣布向受冲突影响的叙利亚人和叙境外难民追加提供1亿美元的人道主义援助。

5月9日 为期两天的首届美日网络对话在东京举行。美国国务卿的网络问题协调员克里斯托弗·彭特（Christopher Painter）率领由美国国务院、国土安全部、司法部和国防部组成的跨部门代表团和由日本负责网络政策的担当大使今井治率领的日方代表团与会。对话旨在交换网络威胁信息，协调国际网络政策，对比国家网络战略，在网络领域强化美日同盟关系。

美国国防部长哈格尔在华盛顿近东政策研究所索瑞福研讨会（Soref Symposium）上发表演讲，阐述美国在中东的防务政策，介绍他上个月对中东的访问情况。哈格尔称，美国在中东地区的战略利益面临着“令人震惊的挑战”。他强调，美国把中东视为对美国安全利益极其重要的地区，美国将继续在这一地区保持强大存在。

5月10日 奥巴马总统签署“国家北极地区发展战略”（National Strategy for the

- Arctic Region)。该战略把推进美国安全利益、追求对北极地区负责任的管理和加强国际合作，确定为美国发展北极地区的优先要务。
- 克里国务卿在美国国务院参加“谷歌视频群聊”(Google+ Hangout)，与美国各地网民就美国外交政策问题举行网上对话。在对话中，克里称美国认为有“强有力的证据”证明叙利亚政权使用了毒气。
- 5月11日 美国常务副国务卿伯恩斯在喀布尔与阿富汗外长扎尔迈·拉苏尔(Zalmai Rassoul)举行美阿双边委员会(U.S.-Afghanistan Bilateral Commission)会议。双方就美阿安全协议相关问题进行了讨论。
- 美国国防部常务副部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)访问阿富汗，评估美军减少驻军的情况和阿富汗局势。
- 5月13日 奥巴马总统在白宫会见来访的英国首相卡梅伦。双方讨论了即将在英国召开的八国集团峰会的议程，以及美国与欧盟的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系谈判”、阿富汗安全局势、中东和平进程、叙利亚局势和伊朗核问题。
- 5月14日 美国对朝政策特别代表格林·戴维斯(Glyn Davies)开始访问韩国、中国和日本，分别与三国相关官员讨论朝鲜半岛局势和朝核问题。
- 北约军事委员会在布鲁塞尔召开会议，讨论阿富汗安全职责移交、2014年后北约在阿富汗的使命以及北约在各成员国面临财政困难之际的改革等问题。美国参联会主席邓普西、北约盟军最高司令菲利普·布瑞德罗夫(Philip M. Breedlove)、北约驻阿富汗国际安全援助部队司令兼驻阿美军司令约瑟夫·邓福德(Joseph F. Dunford)出席。会议强调，北约在2014年底驻阿富汗的国际安全援助部队的使命结束之后，将继续为阿富汗提供支持。
- 俄罗斯联邦安全总局宣布抓获一位名叫瑞安·克里斯托弗·福格尔(Ryan Christopher Fogle)的美国中情局间谍。这是约10年来俄罗斯第一次公开宣布抓获身为美国公民的间谍。福格尔随后被俄罗斯驱逐出境。
- 5月15日 克里国务卿出席在瑞典基律纳(Kiruna)举行的北极理事会部长级会议，与7位其他北极圈国家的外长和北极居民代表评估北极理事会的成就，同时批准今后两年的工作计划。
- 5月16日 奥巴马总统在白宫会见土耳其总理埃尔多安，双方讨论了两国经贸关系、安全关系和叙利亚局势。双方一致认为巴沙尔必须下台，这是解决叙利亚危机的唯一出路。
- 5月17日 美国《外交》杂志网站刊登对中国驻美大使崔天凯的采访全文。崔天

凯在采访中就中美关系、美国的亚太“再平衡”战略以及国际和地区热点问题回答了记者提问。

奥巴马总统向国会提交 2014 财年海外紧急行动拨款申请，为包括阿富汗战争在内的海外紧急行动提出 794 亿美元的预算请求。

美国参联会主席邓普西在国防部记者会上表示，俄罗斯计划向叙利亚出售反舰导弹和 S-300 空防系统“绝对是一个不幸的决定，将会为叙利亚政权打气，并延长叙利亚的苦难”。

5 月 20 日 奥巴马总统在白宫与缅甸总统吴登盛会谈。奥巴马赞扬了缅甸的政治改革，并呼吁缅甸进一步落实并扩大改革，双方还讨论了促进美国与缅甸的贸易和投资、援助缅甸农业发展和道路建设等具体计划。这是近 50 年来缅甸领导人首次访美。

克里国务卿出席《2012 国际宗教自由报告》(2012 International Religious Freedom Report) 发布会并致辞。该报告由美国国务院发布，包含近 200 个分报告，评价了世界各国和地区的宗教信仰状况以及美国政府为推动宗教“自由”而做出的努力”。报告的中国部分指责中国压制宗教信仰，污蔑中国在新疆和西藏的宗教政策。

(李晓岗 整理)

学术活动与交流

- 4月1-5日 黄平所长、刁大明助理研究员和周婧助理研究员应美国凯特林基金会邀请，赴美国代顿参加“民主与变化”研讨会。
- 4月8日 黄平所长会见伦敦经济学院亚洲中心主任侯赛因教授。
- 4月9日 美国战略与国际问题研究中心（CSIS）外交和国家安全基辛格讲座教授史蒂芬·弗拉纳根（Stephen Flanagan）到访美国所，与倪峰副所长、刘尊副所长和美国所科研人员探讨跨大西洋尤其是中东和阿富汗的安全问题。
- 4月10日 黄平所长会见英国皇家亚洲学会副主席阿兰·史密斯。
- 4月12日 黄平所长应清华大学党委邀请，为清华学生干部作题为“中国梦与中国道路”的演讲。
- 4月16日 中国社会科学院学部委员、国际研究学部主任张蕴岭研究员应邀参加美国所战略圆桌会议，作题为“如何认识周边关系与变局”的学术讲座。讲座由黄平所长主持，孙海泉书记、倪峰副所长和美国所研究人员出席。
黄平所长会见联合国社会发展研究所所长莎拉·库克（Sarah Cook），就中国的社会发展状况和两所间开展合作研究等事宜进行交流。
黄平所长出席清华大学与美国太平洋舰队前司令法伦和傅立民大使的座谈会。
- 4月17日 黄平所长参加国台办会议。
- 4月18日 黄平所长参加国际问题研究所会议。
- 4月23日 黄平所长、刘尊副所长会见美国参谋长联席会议下属的战略计划与政策委员会副主席詹姆斯·巴克（James Baker），就中美安全等议题交换意见。
李华新大使应邀参加美国所战略圆桌会议，以“阿拉伯地区局势及中国对阿拉伯世界的政策”为题作学术报告。会议由倪峰副所长主持。
- 4月25日 黄平所长会见芬兰科学与教育参赞狄明嘉先生。
- 4月27日 周琪研究员、王欢副研究员、李柎副研究员、齐皓助理研究员
-5月3日 赴缅甸，考察缅甸大选的可能结果。

- 5月3日 黄平所长出席中共中央党校“中外人文交流研究基地”揭牌仪式并发言。
黄平所长、刁大明助理研究员会见新加坡使馆副馆长张文喜公参和萧淑安一秘，双方就中美新三方关系等议题进行交流。
- 5月5-8日 黄平所长应美国外交政策全国委员会的邀请，赴美国纽约出席“中美关系与台湾问题”双边研讨会，就中美关系、两岸关系和东北亚安全等议题与美方进行交流。
- 5月12日 罗振兴副研究员赴美国参加我院与布鲁金斯学会联合主办的“中-美-非三方论坛”。
- 5月14日 美国海军学院代表团到访美国所，就中美关系、中国政治的新近动态等议题与美国所研究人员进行座谈。座谈会由倪峰副所长主持。
- 5月27日 美国原驻伊拉克大使吉米·杰弗里（Jim Jeffrey）到访美国所，就中东地区安全与中美关系等议题与美国所研究人员进行座谈。座谈会由黄平所长主持。

（方锐华 周婧 整理）