

# 非洲中资企业

## 如何看待企业社会责任和 中国政府政策的作用？

编辑：翁晓雪 莉拉·巴克利

特约作者：蔡菲菲、侯天骏、骆雅婷、孟雷、戴博拉·萨拉、王媛、谢文泓

讨论稿

2016年2月

治理、自然资源管理

关键词：  
中非贸易和投资、中国‘走出去’、企业社会责任、  
对中国的观点

## 有关编辑

翁晓雪(Xiaoxue Weng)，国际环境与发展研究所研究员，[Xiaoxue.Weng@iied.org](mailto:Xiaoxue.Weng@iied.org)

莉拉·巴克利(Lila Buckley)，国际环境与发展研究所高级研究员，[lila.buckley@iied.org](mailto:lila.buckley@iied.org)

### 有关特约作者

蔡菲菲(Feifei Cai)、侯天骏(Tianjun Hou)、陆璟皓(Jinghao LU)、骆雅婷(Yating Luo)、孟雷(Lei Meng)、戴博拉·萨拉(Deborah Sarah Nakirijja)、王媛(Yuan Wang)、谢文泓(Wenhong 'Peter' Xie)

## 国际环境与发展研究所自然资源项目组编制

自然资源项目组的目的是建立伙伴关系、加强能力建设、支持公平和可持续使用自然资源的决策。我们在追求实现此目标的过程中，优先着重于自然资源及其他生态系统的当地管理及控制。

2016年2月由国际环境与发展研究所出版。

翁晓雪(Xiaoxue Weng)、莉拉·巴克利(Lila Buckley) (主编) (2016年)。《非洲中资企业：如何看待企业社会责任和中国政府政策作用? (讨论稿)》。国际环境与发展研究所，伦敦。

<http://pubs.iied.org/17581CIIED.html>

ISBN: 978-1-78431-340-1

本出版物使用植物油墨及再生纸印刷。

国际环境与发展研究所  
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK  
Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
邮箱: [info@iied.org](mailto:info@iied.org)  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

 @iied

 [www.facebook.com/thelIED](http://www.facebook.com/thelIED)

欲下载更多出版物，请登录 [www.iied.org/pubs](http://www.iied.org/pubs) 国际环境与发展研究所讨论稿

# 目录

<b>表格、图表和专栏</b>	<b>4</b>
<b>执行摘要</b>	<b>5</b>
<b>缩写</b>	<b>7</b>
<b>简介</b>	<b>8</b>
研究方法	8
方法学	9
研究设计及所选政策和指南的特点	10
局限性	11
境外企业社会责任：这是谁的责任？	11
<b>复杂的治理模型</b>	<b>12</b>
治理因素1：中方政策和指南	13
1.1 较低认知程度及感知上的低相关性	13
1.2 对安全、劳工和自愿性指南的认知度	15
1.3 提高自愿性指南的效力	17
1.4 国有企业和私有企业在政策认知度上的区别	17
治理因素2：东道国法律和法规	20
治理因素3：地方制度实践和社会规范	21
治理因素4：企业内部政策	23
治理因素5：具体项目和出资方的条件	24
中资企业改善自身社会行为所做出的努力	26
复杂的治理模型：中方政策作为其中一个因素	28
<b>关于建设性参与的建议</b>	<b>29</b>
境外中资企业对中国的建议	29
对国际社会的建议	31
<b>结论</b>	<b>32</b>
下一步研究和讨论	32
<b>附件1：作者简介</b>	<b>34</b>
<b>附件2：采访问题</b>	<b>35</b>
<b>附件3：调查问卷</b>	<b>39</b>
<b>附件4：调查所使用的中国对外直接投资政策</b>	<b>44</b>
<b>参考文献</b>	<b>46</b>

# 表格、图表 和专栏

表1：受访者概况	10
图1. 全部受访者对中国境外企业政策和指南的认知度	13
图2. 国有企业受访者对两个主要政策文件的认知度	14
图3. 全部受访者对安全、劳工和其它政策的认知度对比	15
图4. 对三个自愿性指南的认知度	16
图5. 国有企业/私有企业受访者对政策的平均认知度对比	17
图6. 私有企业和国有企业受访者对安全相关政策的认知度	18
专栏1：一名中资企业经理对中国政策和指南的看法	15
专栏2.土地纠纷	21
专栏3：肯尼亚中资企业培训实践经验	27
专栏4：建筑行业的‘恶性竞争’—到底有多糟糕？	30

# 执行摘要

此项研究旨在通过综合中资企业员工代表的经历和观点来了解中国政策和指南文件在境外中资企业治理方面所发挥的作用。该讨论稿呈现了2015年8月-9月期间在莫桑比克、肯尼亚和乌干达现场采访得出的主要结论，包括对这些地区中资企业的58名中国员工的调查和采访得出的结论。我们的调查结果展现了一个影响中资企业在非洲的环境和社会行为的复杂治理模型。其中，中方政策仅发挥了相对较小的作用。

为展现此项调查结果，本篇文章探讨了受访中资企业所面对的整体治理环境，并了解境外中国员工对中方政策和指南作用的理解，与其对当地法律、合同义务、企业内部政策以及东道国其他不成文治理因素的理解相对比。因为此项研究着重于观点分析，我们并没有考察企业实际社会和环境行为，而是了解企业的员工代表对影响企业在非洲运营的多种复杂因素的感知和体会。

我们的研究发现**中资企业代表对中方政策和指南——第一个治理因素——了解程度相对不高**。平均55%的受访者不甚了解所选中方政策文件，另外30%的受访者表示有一定的了解，只有15%的受访者表示他们比较了解这些政策。此外，许多受访者认为中方政策和指南与其在东道国境内的运营不甚相关，其中有很多原因：包括缺乏对这些政策文件的了解，或认为这些政策文件本身并不太实用，以及认为中国的司法系统对境外活动的管辖权限并不明确。有两种情况例外：首先，受访者更关注与安全或劳工相关的政策，而不是与社会和环境相关的政策；其次，从事建筑和采矿业受访者，对其部门具体的自愿性指南相对比较了解。（分别有17%和14%的受访者表示对内容相对熟悉。）这强调了如果不对自愿性指南进行适当的宣传、实施并采取激励措施加以推广，那么就很难达到理想的效果。

此外，中方政策和指南所发挥的作用，在很大程度上取决于

所涉及的中资企业类型。国有企业的受访者总体来说对这些政策和指南有更好的了解；超过一半的受访者对调查选用的文件有一定的了解，相比之下，私有企业的受访者当中只有三分之一的人有一定了解。而且国有企业的受访者相比私有企业的受访者而言，对中方政策和指南持有更积极的态度。我们的调查结果表明，国有企业与中国政府之间的联系使国有企业的员工对中方的政策目标有了更好的了解，提供了激励措施促进企业守规，并在无形中帮助国有企业将政府政策内化为其内部政策。

相反，私有企业对中方政策和指南的了解程度显著低于国有企业的同行。我们发现私有企业的运营更加独立，与政府部门的沟通较少，也较少获得政府的相关支持（例如以优惠贷款的形式），并且通常缺乏严格的问责机制；有些中资企业可能只在非洲国家进行了登记注册，在国内并不具有法人地位，在政策影响上处于灰色地带。因此，要想通过实行现有的中方政策和指南，使私有企业承担责任并促进企业更负责的运营，依然存在着显著挑战。

相比之下，**东道国的法律和法规——第二个治理因素——成为引导各类公司在三个国家运营的最重要因素**。遵守劳工相关法律法规受到了特别重视，同时受访者还体现了对当地环境相关法规及要求很好的了解。

舆论通常认为在非洲的中资企业从中国引进大量的中国劳工，但事实相反，绝大多数受访者举出了积极雇佣当地劳工的实例，有的企业还会追求性别平衡。

虽然研究发现，中资企业十分注意遵守当地法律，其**运营在很大程度上也受到了不成文的当地制度实践和社会规范的影响——第三个治理因素**。这些因素包括：腐败行为、法制薄弱、执法能力低下等等。所有这些因素都影响了东道国为保护当地社会和环境利益而制定的法规的效力。我们发现，虽然受访者大都认为腐败行为是不正确的，但少数私有企业的员工代表透露了他们偶尔参与了行贿和其它的腐败活动，并且他们认为这些行为有时在弥补东道国制度缺陷上有一定必要。近年来中国私有企业的境外直接投资活动迅猛增加，加上中国政府对私有企业的影响力有限，调查结果突出了目前针对境外中资企业治理存在的显著缺口。

**此外，企业内部政策——第四个治理因素——似乎在绝大多数受访中资企业的治理方面发挥着重要作用**。虽然这不是此项研究的重点，但受访者反复强调了该因素的重要性，并描述了企业很多确保其境外经营过程中的社会和环境绩效的政策手段。各公司采取的政策大不相同，主要取决于企业股权类型和规模。国有企业和大型私有企业的政策结构更加严谨，例如透明公开措施，而小型企业通常没有这些政策，即便有，也不是很有效力。受访者透露，对那些实行严格的质量、健康、安全、环保政策的国有企业来说，中国的政策对其相关指南的制定可能有一定的影响。因此，可以说，中国的政策能够通过这些途径间接产生一定的影响。然而，企业内部政策往往是保密的，这使得公众很难评价其严格程度、执法程度以及对当地社区和环境的影响。

最后，**项目业主和出资方制定的条件——第五个治理因素——特别对于从事大规模建设项目的中资企业有着决定性的影响**。此类项目通常吸引着当地民间团体对企业社会和环境的高度关注。

然而，我们的研究表明，中资企业本身对制定合同条款内容的影响是非常有限的，无论是那些由项目业主（大多数情况

下是指当地的政府）制订的条款，还是由出资方制订的有关社会和环境保障方面的条款。

我们的研究还发现**境外的中资企业并不是被动的参与方**。受访者讲述了他们所做的努力——许多活动都不是正式的企业政策或当地法律规定的内容——通过社区参与和技能培训来提高其境外运营的社会效益。尽管他们也面临着诸多挑战，这些实例与大众普遍的观点背道而驰：大众通常认为中资企业不在乎其社会影响力。基于企业这些已有的努力，国际发展界未来可以以此为切入点，更有建设性地促进中资企业的参与。

**最后，本篇文章所讨论的复杂治理模型要求我们现实地评估现有的中方政策和指南对境外企业治理的影响力程度**。我们在与中资企业员工代表的访谈中发现他们希望中国政府除了制定政策之外，能够提供为他们的负责任运营提供更切实的支持。具体地说，我们的研究成果为中国政府提供了四点建议：政府可提供有关境外投资风险的最新国别信息；与东道国政府就签证、犯罪和安全等问题进行协商谈判；对那些参与腐败和非法行为的中资企业采取处罚措施；通过鼓励加强驻各国中国使馆和经济与商务参赞办公室的作用，监管从事建设项目的中资企业之间的竞争，避免‘逐底竞争’。

对那些关注中资企业在发展中国家的社会和环境影响的国际发展界成员来说，此项研究也能给他们带来一些启发。在研究、分析和制定有针对性的策略时，应当更清楚地意识到上述中资企业的多样性。一个大有发展前景但往往被忽略的潜在途径是中资企业的内部政策；未来的研究可以关注企业内部政策是如何纳入社会和环境尽职调查机制的，以及相关中方政策和国际标准在此程序中的影响。未来研究还可以着重于评估中资企业在境外贯彻内部政策的方法。另外，建设性参与的另一亮点是协助中资企业了解境外复杂的土地使用权问题和相关的境外投资风险。

# 缩写

AIA	美国建筑师协会
CCCMC	中国五矿化工商会
ECCO	经济与商务参赞办公室
EDF	欧洲开发基金
EIA	环境影响评价
EPC	工程采购与建设
FIDIC	国际咨询工程师联合会
IAOP	国际石油天然气制造商协会
ICE	土木工程师学会
IFC	国际金融公司
MOFA	外交部
MOFCOM	商务部
MEP	环保部
OFDI	对外直接投资
POE	民营企业
QHSE	质量、卫生、安全与环境（政策）
SASAC	国资委
SOE	国营企业

## 简介

在过去十年里，中资企业通过对外直接投资、承包工程和国际贸易，在发展中国家的商业活动迅猛增加。在2012年至2014年间，中国曾是世界上第三大境外投资者，并且在2014年，近80%的中国境外投资额流入发展中国家<sup>[1]</sup>。中资企业也热衷于投标-中标承包基础设施和服务项目，其发展速度史无前例，尤其是在发展中国家。例如，2014年，由中资企业新签署和完成的项目有80%在亚洲和非洲国家。<sup>[2]</sup>

中国投资和商业活动通过弥合基础设施<sup>[3]</sup>“需求缺口”，愈来愈融入南半球国家的经济发展进程，例如，中国的境外企业受到日渐严格的监督审查。国际社会特别关注的是中资企业的快速发展对当地社区和生态系统产生的社会和环境的影响，尤其是在那些执法能力薄弱、腐败猖獗、并面临其它治理问题的国家。

在此背景下，中国政策制定者和一些研究人员希望中国政府能够通过其境外直接投资的相关政策与合作，引导中国投资者和企业进行负责任商业活动。实际上，中国政府和商会颁布了很多政策和指南——自2000年以来，已经颁布了30多项规定——涉及境外直接投资和境外企业行为。很多研究报告都对此进行了详细的阐述。<sup>[4]</sup>

一些研究人员对这些对外直接投资政策和指南的作用持保留态度，希望进一步了解这些政策和指南是如何、并在多大程度上影响了境外企业的社会和环境实践<sup>[5]</sup>。本文强调了中国政府促进境外企业社会责任的真实意图及宗旨；并强调了企业，至少大型国有企业日益提高的、对可持续性问题的认知。然而，这些政策的实际执行情况及其影响仍存在很多不确定因素，尤其是当大多数政策缺乏执行和惩罚机制。

在已有文献有关中国对外直接投资政策和指南有效性的争议中，忽略了几个重要方面。首先，聚焦政策和指南默认境外中

资企业的治理也应当是、或者实际上反映中国境内自上而下的治理结构。但事实上，旨在影响境外中资企业的中方政策和指南，只是影响着他们社会和环境行为的复杂治理模型中的一个因素。

其次，热议的话题——以及中方政策和指南本身——常常是把“境外中资企业的实践”看作是一个整体，而我们的经验表明这些企业的实践大不相同，取决于许多因素，诸如各企业与中国和东道国之间大不相同的联系程度和各种各样的商业模式，包括国有企业（国企）、私有企业（私企）、公私联营（历史上与国企有关联的私企）、合资企业、甚至是非正规部门企业<sup>[6]</sup>。任何旨在完善这些实践的措施都应当更清楚的区分中国境外投资的不同类型，其治理语境各不相同。

最后，这些讨论内容未涉及中资企业自身的观点和体验。了解他们对中国政府政策的看法、以及他们对中国政府和其他部门如何更好引导和支持企业负责任运营的建议，是完善中国境外投资的必要前提。此项研究的目的是开始弥补这些缺口。

## 研究方法

国际环境发展研究所（IIED）的研究人员与7名合作研究员一起对58名中资企业的代表进行了采访，他们都来自生态和社会较为敏感的行业，涉及非洲三个国家（莫桑比克、肯尼亚、乌干达）的能源、基础设施、建造、自然资源、农业和制造部门。虽然我们知道在非洲有公私联营性质的企业，但我们研究的关注点是国企和私企。通过此项研究，我们旨在了解中资企业对法规和监管环境的感知，重点是中方政策，以及企业在境外负责任运营的主要驱动力和遭遇的瓶颈。因为此项研究是对观点进行分析，因此我们没有关注对这些企业实际行为的评估，也未关注他们对经营活动所在社区的实际影响。



我们关注非洲国家出于以下三方面的原因：1) 国际发展与研究界高度关注中国在非洲的投资活动；2) 这些非洲国家面临着巨大的治理挑战，例如，传统的土地所有权问题或部门重叠管理的土地特许权问题，这些都影响着对生态和社会敏感行业的投资；3) 这些非洲国家的政府执法能力相对较差，尤其是在农村地区。然而，我们的研究成果可以推广到其他任何存在类似治理和能力挑战问题的发展中国家。此项研究选择了非洲这三个国家，主要是根据研究人员的兴趣和已有的社会关系而确定的。

## 方法学

研究团队（见附件1）由两名国际环境与发展研究所研究人员牵头——一名是中国人，另一名是讲一口流利普通话的美国人——这两名研究人员在开展中非项目现场调查方面经验丰富。我们通过公开竞争的申请程序，选择了1名非洲研究人员和6名中国研究人员，配合国际环境与发展研究所的专家共同进行现场调研。这些研究人员的背景和附属关系多种多样：他们有的来自中国和外国的高校、中国和中国的非政府组织，以及一个非洲基金会。另外一名中国研究人员也对此项目的相关政策背景分析和研究调查设计做出了贡献，所有这些研究人员都参加了由国际环境与发展研究所组织的调研技能培训研讨会。研讨会讨论了现场调研的方法和道德标准，项目团队分享了自身的研究经验。每一名研究人员都选择了一个自己研究的地理区域和行业，并在进行实地调查之前对相关文献进行了回顾。

**现场调研：**2015年8月至9月期间，我们对58名在莫桑比克、肯尼亚和乌干达地区的中资企业员工进行了采访。每一名研究人员用10-20天的时间进行了现场调研。

**采访**包括对中国受访者的半结构式提问和调查问卷。半结构式提问聚焦受访者对影响企业运营的中国和其它法规因素

的认知（见附件2，问题实例）。此项调查研究了受访者对32个中国政府政策和指南的了解程度（见附件4，选用的政策文件清单）。

调查要求受访者以选项的方式回答他们对每个政策的了解程度，这些选项包括‘熟悉’、‘听说过但不熟悉’、‘过去从未听说过’（见附件3，调查问卷内容）。此外，一名研究人员还对非中国政府机构和乌干达民间团体的利益相关方进行了3次重要采访。

**对合资企业的抽样调查基于：**1) 事先进行的文献搜索，以初步确定受访者名单；2) 当地调研助手的推荐；3) 雪球式抽样。我们将因为我们主要对企业实际的社会环境影响力感兴趣，调查范围限制在具有中国股权的境外投资企业，或由中资企业单独承担的合同项目（因此不包括贸易）。表1是受访者的整体数据。受访者被告之采访所收集的数据资料将被用于研究，且研究报告撰写过程中将不透露他们的身份信息。因此，除了展示我们研究成果所需提供的信息之外，我们尽量不透露更多的细节。

表1: 受访者概况

总人数	• 58 (均为中资企业的中国员工)
国家	• 莫桑比克、肯尼亚、乌干达
国企/私企工作	• 国企57% (33名) • 私企43% (25名)
行业  (根据多选结果; 因为一些受访者在多个部门就 职, 百分比相加后大于100%)	• 建筑43% (25家公司) • 房地产20% (11家公司) • 贸易20% (11家公司) • 采矿和采掘业14% (8家公司) • 能源/电力/天然气10% (6家公司) • 供水和废物管理9% (5家公司) • 制造7% (4家公司) • 农业7% (4家公司) • 其他 <sup>[7]</sup> 5% (3家公司)
在非洲工作的时间	• 平均5.2年 (最短1个月, 最长20年)
在非洲中资企业内的职位  (根据自我介绍 <sup>[8]</sup> )	• 高级管理人员41% • 中层管理人员28% • 项目层管理人员9% • 其他12% • 未知10%
性别	• 男性86% (50名) • 女性14% (8名)
公司规模  (根据雇佣人数)	• 本地员工2-20000名 <sup>[9]</sup> • 本地员

## 调研计划及其所选政策和指南的特点

此项调查聚焦2002年至2015年间由中国政府和行业协会发布的32个文件(政策与自愿性指南, 见附件4); 对于这些政策和指南的选择, 是基于文献的参考和作者过去的著作, 还主要参照了2015年联合国开发署报告中的中国政策清单<sup>[10]</sup>。所选文件由多个中国政府部门颁布, 包括商务部、外交部、环保部、国资委以及行业协会, 如: 中国五矿化工商会。这些文件涵盖了中资企业参与境外投资和贸易的相关问题, 例如: 企业绩效、工人培训及安全、财务、环保、风险管理、竞争性等等。

安全管理是这些政策文件的重头戏。有8个政策文件是针对安全操作和中国侨民人身安全保障的, 安全问题也是唯一一个政府制定了惩罚措施的话题。

所有这些文件就现有的中国政策和指南如何来影响在非洲投资的中资企业社会和环境绩效提供了框架。对比以往文献的内容, 我们发现文件的重点已经逐步由之前关注的运营效率 and 安全性以及(有限范围的)地方发展问题, 例如创造就业, 转向可持续性和社会责任。2007年以后颁布的文件提到了环境问题, 包括: 污染防治、减缓气候变化、及资源使用的可持续性。近期的文件也提到了具体的社会问题, 包括: 反歧视措施、保护弱势群体、工作场所的基本权利、劳动保护和公平运营行为。这些文件中涉及的劳工问题包括: 就业和雇佣关系、工作条件、社会保护、社会对话、工作的健康和安全, 工作中人员能力的提升和培训。

虽然政策文件中出现越来越多社会和生态环境责任方面内容,但仍存在着一些不足之处。首先,如上所述,这些文件普遍缺少监管和执法机制。只有关于对外承包工程管理条例(2008)中,明确了中资企业在境外经营中涉及不安全运营、腐败或非法行为时将面临罚款的相关规定。然而,我们未能证实该处罚措施是否曾被应用。

此外,这些文件突出强调遵守当地法律法规和文化规范是主要原则。在26个政策文件中,有15个文件明确要求中资企业遵循东道国的法律法规,12个文件要求企业尊重当地的文化规范。因为不干预<sup>[11]</sup>是中国政府的总方针,所以文件中提出上述要求并不足以为奇。尽管鼓励中资企业遵循当地法律显然是非常积极和必要的,但在很多发展中国家,因为东道国政府治理薄弱,这种方法似乎对境外中资企业履行生产经营责任提供的引导不甚充分。

## 局限性

以下是中资企业代表对其经历自我描述。我们在现场考察时没有足够的时间对企业行为进行观察并进行对照验证。此外,研究人员与受访者相处的时间很短,不足以建立起足够信任,因此,一些受访者可能对研究人员的信任度较低,对一些问题的回答可能前后不一。同时,我们抽样的方法主要是靠快速的社交网络和人际关系建立,因此受访者群体可能存在一定的偏向。

此外,我们开始回顾最初的调查和采访结果时发现,我们狭隘地将中方政策文件的题目作为调查的主要内容,可能无法掌握政策的完整影响程度;我们还发现政策文件可能会在非洲的中资企业员工没有意识到的情况下影响企业的内部政策,因此这些政策实际上间接地并以无形的方式影响了他们的行为,但他们却不知道。通过半结构化提问采访,我们掌握了受访者对中方文件的了解程度,后面章节将介绍一些更具体的问题。然而,这篇文章只是探讨了政策影响程序的一部分内容,下一步研究可能会对我们的研究成果进行补充细化,也可能会挑战我们的研究成果。

同样,虽然我们以了解企业认知为出发点,这些第一手认知可能都无法区分中国政策与其他因素的影响力;影响非洲中

资企业运营的各种制度因素常常会提出相似的要求。(例如,无论是中国的政策,还是东道国的立法,以及企业的内部政策、合同规定等,都会明确与员工签订合约的义务)。此外,我们没能单独梳理国际标准和规范的影响,因为这些并没有被包含在我们的采访计划中,只有一些资深的国有能源企业经理提到了国际金融公司的标准。

最后,由于研究合作伙伴的背景和技能多种多样,并且对访谈数据的解释也各不相同,这使我们很难统一研究成果。我们展示的这篇讨论稿,不代表最终的结论,而是作为一种促使读者积极参与相关问题讨论的方式,作为该报告的作者,我们非常享受这一过程。

## 境外企业社会责任：这是谁的责任？

该讨论稿展示了上述实地考察的主要成果。我们的目的是通过探讨境外中资企业人员的经历和看法,使大众对中方政策和指南在企业行为治理中发挥的作用有更好的了解。

为实现这一目的,下面的章节将探讨境外中资企业面临的整体治理环境,了解中资企业对于中国政策和指南的认知程度,并与当地法律、合同义务、企业内部政策和其它因素进行比较。我们还考虑了企业自身的性质,突出了我们实地调查的受访者及其商业模式的多样性。最后,我们呈现了受访者描述的、企业在复杂的治理框架下为提高其在境外环境和社会绩效而做出的努力。

最后一节,我们提出了如何促进中国政策制定者和其他国际发展相关方建设性参与的建议。国际发展相关方包括那些希望能够帮助发展中国家充分利用中资企业投资带来的机遇,同时减少其负面的社会和环境影响的个人或团体。

最后,总结章节归纳了这些调查结果,并对下一步的深入研究和讨论提出了具体问题。

# 复杂的 治理模型

最初，我们希望通过访谈中资企业的代表了解其对所选政策文件的认知来理解中方政策和指南在境外中资企业治理中所发挥的作用。然而，通过这些采访我们发现，影响企业社会和环境行为的治理模型非常复杂——中方政策只是发挥了其中一部分的作用。

访谈透露，各项决策通常是在一个多层体制的框架下谈判并执行的，框架中的层次包括：东道国的法律和法规、东道国治理因素、企业内部政策、合同义务（尤其是建筑公司）以及中方政策和指南。事实证明，要想讨论受访者对中方政策的认识，就必须把他们放在这个大背景中考虑。

这一章节，我们将探讨受访者如何理解下属因素并受到其影响：

1. 中方政策和指南；
2. 地方法律；
3. 东道国不成文的治理因素；
4. 企业内部政策；以及
5. 具体项目和出资方的条件。

我们观察的不是中资企业员工的行为，而是其对这些可能影响其行为的复杂因素的认知和体验。

## 治理因素1：中方政策和指南

受访者普遍对中国的政策和指南了解有限，而且相比其他影响其社会和环境行为的因素，他们对中方政策和指南的重视不如预期。然而，导致这种情况和认知的原因，在国企和民企之间也有所不同。

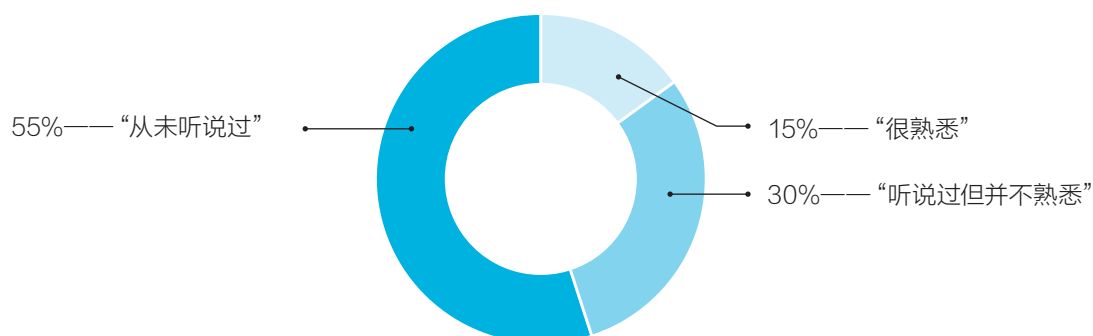
### 1.1 较低认知程度及感知上的低相关性

总的来说，受访的中资企业认为，现有的中国政策缺乏具体有效的奖惩机制，导致其在企业实际经营中相关度下降。少数受访者表示单纯以经营为目的考虑时，这些文件政策并不是非常重要。用一个国企受访者的话来说，它们还“不是引导其企业在非洲日常运营的重要因素”。

受访者普遍认为中方政策文件的内容较为宽泛、不够实用，不易解决“实际问题”（国企员工，肯尼亚）。确实，大多数受访者不确定这些政策和指南与其日常运营的相关性；对于能为企业日常经营提供实际指导的政策文件，受访者仅仅提到了商务部发布的针对具体国家的指南。此外，一些受访者明确表示一些政策和法规未能与时俱进，已经不适用于当前情况。

我们的调查结果也支持这种观点，说明中资企业对中国的政策和指南了解不足。如图1所示。55%的受访者完全不了解调查选用的32个政策和指南（“从未听说过”），30%的受访者表示有一定的了解（“听说过但并不熟悉”），只有15%的受访者表示他们对此有很好的了解（“很熟悉”）。

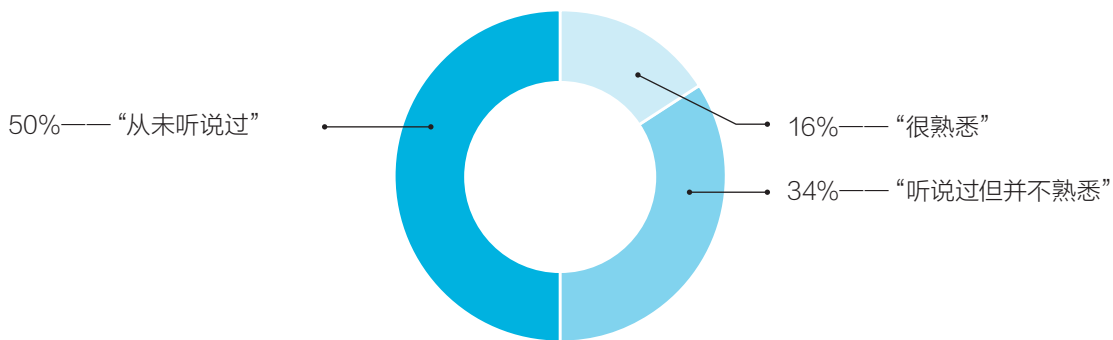
图1. 受访者对中国境外企业政策和指南的认知度



对所选政策文件表示熟悉的受访者称他们是通过以下各种途径了解的：出国前对国企员工的强制性培训、国企当地分部组织的学习班、通过互联网搜索、从东道国中国使馆的官员那里获知、或与政府和其它公司的朋友交流时获知。在那些从来没有听说过这些政策和指南的受访者当中，一些人表示愿意对此深入了解，还有一些人甚至在采访后向研究人员寻求这方面的建议。

受访者普遍不够了解这些政策文件，说明这些文件对其业务经营的影响较为有限。看来，虽然中国政府做出了很大努力制订相关政策和指南，但是，这些政策与境外中资企业业务的相关性和对员工的引导作用还需进一步加强，否则难以对其业务活动进行治理。这一研究成果非常重要。因为一些政府文件的编辑人员默认境外中资企业对这些内容的认知度很高，而我们的研究发现事实上他们对这些文件的了解有限。

图2. 国企受访者对两个主要政策文件的认知度



这种意识缺乏也许突出反映了加强国企员工问责制的必要性，以便确保其在操作层面能够认真落实这些政策—或更连贯地执行这些机制，而非单纯强调对文件的了解。例如，商务部出版的月刊应当公布这些被列入‘黑名单’的公司<sup>[13]</sup>，但是根据我们的采访和调查，这种可以改善企业行为的做法，并未引起境外机构的足够重视。此外，政策文件中也没有提出明确的处罚措施，这样广大公众就无法知晓违法企业应当如何为自己的行为承担责任。

例如，对外投资合作和对外贸易领域不良信用记录试行办法（2013），这一重要文件的目的是记录那些有不当行为历史的企业，例如：那些不遵守地方法规、习俗和文化（与当地居民发生冲突）、违反当地劳工法（与员工发生严重矛盾）、对当地环境造成破坏的企业。中国媒体将这一措施称为有效的‘黑名单’机制<sup>[12]</sup>，旨在通过这项措施，促使那些不负责任的境外中资企业改善自己的行为。同样，规范对外投资合作领域竞争行为的规定（2013）直接涉及了访谈中发现的中资企业之间不健康的竞争行为相关问题。

然而，图2.表明：50%的国企受访者——大多是企业当地运营的高层管理人员——从未听说过这两项措施。只有16%的受访者表示对此有所了解。

换句话说，中国的政策和指南，可能在书面是比较清晰的而且目的很明确，但是还需要建立明确的监管和执法机制，来促进政策的有效贯彻落实。然而，值得注意的是，可能存在间接途径来弥补这个问责缺口；这个问题将在企业内部政策章节进行进一步的讨论。

## 专栏1: 一名中资企业经理对中国政策和指南的观点

我们采访了一名在非洲国家工作已有10多年经验的中资国有建筑公司经理。该公司自上世纪70年代以来就在非洲有业务活动。

关于中国的政策和指南,他只听说过那些与他生意直接相关的文件,例如那些关于工人培训和安全、及关于承包境外项目的法规内容。他说:“虽然这些文件中的原则和政策对境外中资企业的要求标准很高,但是这些文件并没有清楚地阐明如何执行和实施这些政策”。

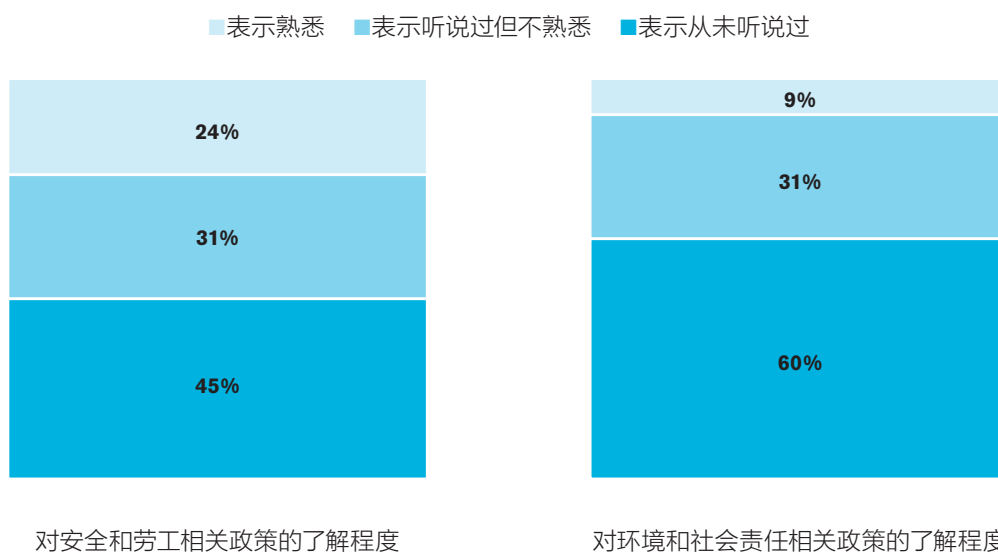
他认为,主要问题是这些公司并不了解遵守这些指南能给他们带来什么好处。他还说:“由于公司的规模和当地大环境的特点各不相同,一些中国政策文件难以适用。”他接着说:“我们还是得靠自己寻找解决方案。”当被问及如何决定哪些文件会影响公司决策时,这位经理说,他选择的主要依据是公司的经济目标和员工的安全因素。

### 1.2 对安全、劳工和自愿性指南的认知度

针对上述的、对中国政策和指南了解有限以及认为与其境内经营相关性低的观点,有两种情况例外。第一,受访者普遍更多关注他们认为更“实用”的政策,比如那些涉及安全和劳工问题的政策。如图3所示,对劳工和安全法规比较熟悉的人群所占百分比相对比较高(24%),只有45%的人表示对此根本不了解。相比之下,只有9%的人群表示对有关环境和

社会保障政策比较了解,而60%的人群对此根本不了解。(在国企的受访者当中,有77%的人对两个关于安全问题的政策有所了解,如图6所示)。

图3. 受访者对安全、劳工和其它政策的认知度



受访者对此了解程度的不同,是由多种因素造成的,包括公司与这些政策的接触度以及法规的实用性:劳工和安全实践对境外企业的盈利有着直接的影响,所以企业迫切寻求利用所有的可用资源,即便不是最佳实践,来确保这些规定能够得到遵从。对劳工管理的特别重视与受访者反映的遵守当地劳工相关法律的行为是一致的。

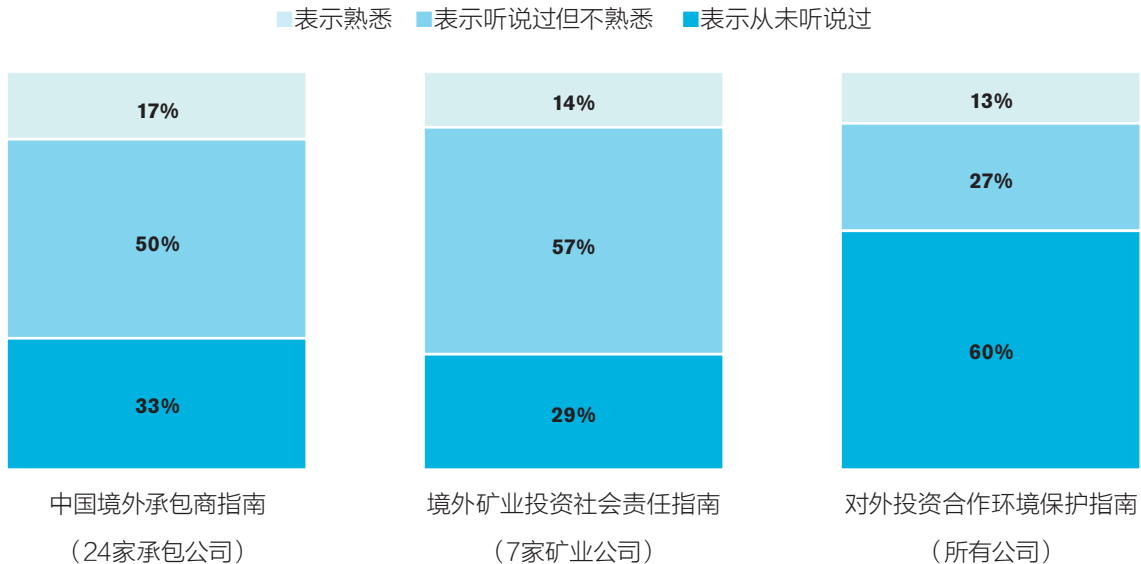
其次,中国政府、工贸组织和商会以及国际发展界特别关注境外企业自愿性指南的制订。自2007年以来,已颁布多项指南,涉及环境保护、建筑、林业和矿业。

另外两个行业,棕榈油和橡胶工业正处于开发阶段,尽管中国的指南被赋予厚望,能鼓励中资企业重视原则性商业惯例,并加强他们的环境和社会责任,但其对境外企业运营活动是否产生了影响尚不明确。

从事建筑和采矿行业的受访者,对其行业相关的自愿性指南的认知度比较高(见图4)。<sup>[14]</sup>在对24个建筑公司进行的调研中发现,有67%的受访者了解由中国对外承包工程商会颁布的中国对外承包工程指南。(17%的人表示“熟悉”,50%的表示“听说过”),只有1/3的人从未听说过。

同样,在对7家采矿公司的员工采访中发现,除了2名受访者之外,其他人都知道由中国五矿商会颁布的关于境外矿业投资的社会责任指南。虽然他们普遍知道这些指南,但并不是很了解——17%熟悉度和14%“听说过”——表明有必要积极推广并培训指南的相关内容,以达到中国利益相关方和国际发展界所期待的影响效果。对于由中国环保部和商务部颁发的一般性环境指南的认知度,落后于其他行业指南:60%以上的受访者表示完全不了解有关境外投资和合作中环境保护的指南。

图4. 对三个具体行业自愿指南的认知度





### 1.3 加强自愿性指南的有效性

和之前讨论的总体中方政策相似，受访者认为自愿性指南与其业务相关度有限，目前没有受访者表示自愿性指南对其业务有影响。即使是企业相对比较熟悉的行业指南，他们的熟悉程度也不高。采访结果表明，北京颁布的自愿性指南的渗透度较低，说明有必要组织更多的培训和政策实施支持。同时，我们的研究成果，以及国际环境与发展研究所过去在此领域开展的研究也指出了未来加强自愿性指南有效性的三个具体途径。

首先，谁是指南的制定者可能会决定企业对其的认知度和接受度。企业对环保部/商务部指南的了解有限表明，行业代表机构而非政府机构可能可以更好地确保文件的接受程度。国际环境与发展研究所过去参与的部门指南制定和推广活动也表明，由行业协会和商会颁布的行业指南似乎更能说服企业接受颁布的文件规定，并促进政策的实施。

其次，国际环境与发展研究所过去对颁布矿业指南的中国五金商会开展的研究表明，政策的发布者如果从一开始就考虑到了文件的实用性，就更能提高文件的有效性，因此更有利于企业对指南的吸收和采纳。境外中资企业主要反映中方政策不实用，因此未来制订指南时，着重考虑原则的实用性和可操作性是十分重要的。

最后，我们研究表明：若想使政策指南得到贯彻执行，那么

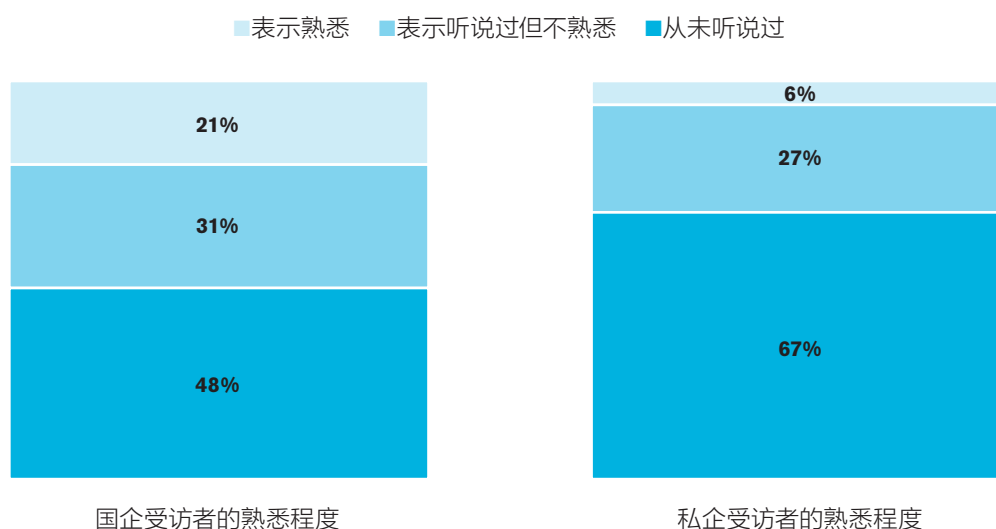
就急需采用激励措施来鼓励中资企业采纳中方的政策指南。国际环境与发展研究所对林业指南的研究项目同样表明：中国的利益相关方愈来愈认识到对政策文件的实施主要取决于对企业的激励手段，它能够使其接受这些文件。因此，在这方面的未来研究方向是探讨激励措施，例如，为实施指南提供绿色信贷。最后，本篇文章和国际环境与发展研究所过去的研究结果一致表明：要想推广自愿性指南，如果不能适当考虑宣传、实施、贯彻和激励措施，那么就难以达到理想的结果。

### 1.4 国有企业和私有企业对政策认知度的区别

当我们对采访和调查结果进行分析时，我们清楚的发现，中国政策和指南发挥的作用因中资企业的类型而异。国企和私企的观点明显不同，说明两者对治理需求也有所区别。

相比私企而言，国企对中国的政策和指南有更好的了解。如图5所示，国企有一半以上的受访者对所选的政策和指南有一定的了解，而只有1/3的私企受访者对此有所了解，在国企内部，员工对政策的认知度因岗位不同而有所差别：高级管理者和公关部门的员工通常要比其他部门员工的认知度更高。虽然，国企和私企的受访者因岗位不同而给出的答案不同，但我们对国企和私企的受访者的岗位也进行了平衡。国企受访者在高级管理层和项目层之间存在很大差异，主要是因为国企的组织结构框架是多层面的。

图5. 国企/私企受访者对政策的平均认知度



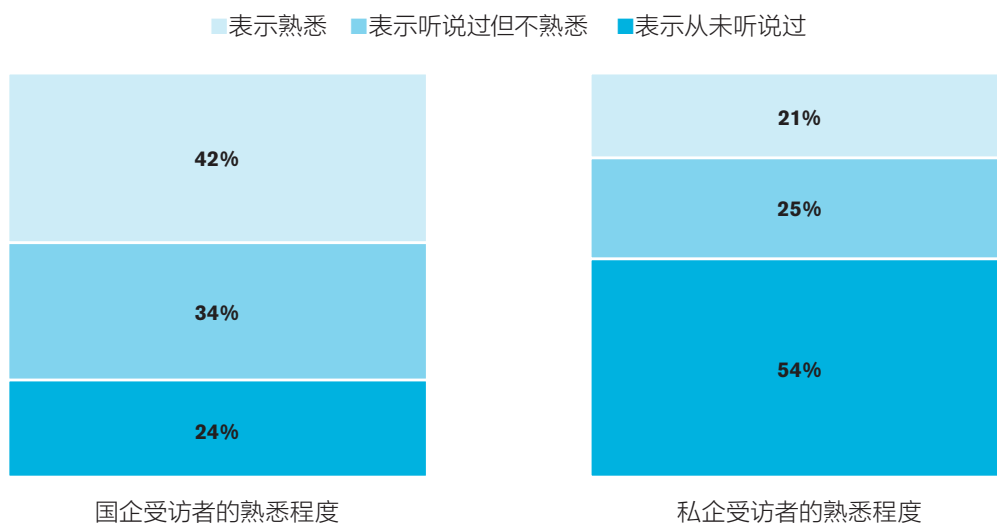
相比私企而言，国企受访者除了有较高的认知度之外，普遍对中国的政策和指南持更积极的态度。受访的19名国企员工认为中国的境外直接投资政策涵盖了他们公司业务的主要领域；其中一名受访者将中国的政策描述为：“全面的、适用于长期发展的政策”（国企项目经理）。另外6位国企受访者并不这么认为，而还有6位国企受访者没有给出明确的答案。

尽管上述的很多受访者认为这些政策文件不实用——至少

有7名国企经理表示贯彻落实中国的政策和指南存在一定困难——但积极的态度仍然不受影响。几位受访的国企人员表示企业内部政策是在境外“贯彻落实”中国政策的主要途径。

即使受访者普遍对安全政策有很高的认知度，国企和私企之间仍存在着很大的差异，只有46%的私企受访者听说过这些措施（见图6.）。

图6. 私企和国企受访者对安全政策<sup>[15]</sup>的认知度



虽然我们研究中发现国企的代表对这些政策的认知度很高，并且持有更积极的观点，但是访谈中也发现了对于国企独特的、其它重要的治理因素。首先一些受访者表示，中国政策的许多方面已经被纳入国企的企业内部政策，因此提供了间接的影响途径，尽管受访者并不知道政策名称。

其次，除政策要求之外，其它制度也使国企承担起责任，但许多制度并不适用于私企，例如国企项目需要中国的部委批准（大型和敏感的投资项目）、许可证书的颁发、金融机构和中介机构的担保，还需要由中国的银行或承销商代表，如 Sinosure（中国出口信用保险公司），对企业进行尽职调查。

最后，受访的国企员工表示他们与当地的中国使馆和经参处

有直接的联系，经参处似乎进行了非正式的监督和管理<sup>[16]</sup>。例如，国企在参与承包项目竞标前，需要经参处提供一份支持函。一些受访者透露在肯尼亚，经参处通常只向5家或更少的国企提供竞标支持函，以减少恶性竞争事件。相比之下，私企并不需要获得经参处的批准。这项规定虽不成文，但广为建筑业界人士所知。

与国企相反，私企的受访者表示他们对中国政策的认知度较低，正如图5和图6所示，25名私企受访者中有16位认为中国的政策与其业务不甚相关。正如一名制造行业的私企经理所述：“最重要的是当地政府的政策支持，中方政策并不相关”。我们的研究表明，私企对中方政策的认知度低，主要源于以下三个方面的因素。

首先, **受访的私企代表反映他们很少得到政府相关部门的扶持, 比如中国“走出去”战略的优惠贷款等。**虽然在书面上中国对外直接投资政策和法规并没有区分国企和私企, 但实际上对两者的待遇却有所区别<sup>[17]</sup>。具体的说, 私企比国企更难获得中国政策性银行的优惠贷款, 这可能是因为这些银行认为私企有较高的流动性风险, 从而更容易破产和延迟付款。作为私企的高级经理, 一名受访者认为: “政府在提供贷款和信贷方面, 对私企并不公平”。另外一名私企的总裁抱怨说, 他们将在非洲进行的一个大项目, 如果是国企申请的话, 在很久以前就能够获得批准, 然而他们到现在都没有得到批复。虽然这个项目盈利的潜力很大, 而且他们公司有良好的信用记录 (在受访者看来), 但是中国的政策性银行对这一项目的扶持仍然迟疑不决。由于这种感知到的偏向性, 一些私企表达了对缺乏中国政府在其“走出去”过程中提供政策支持的无奈。一名矿业部门的私企高级经理直言评论说: “(中国) 政府关于‘走出去’的扶持政策没有帮助到私企。所以我本人不关心这些政策。”

其次, 我们的采访发现私企缺乏问责机制并且与中国政府之间的沟通不多。受访者认为, 除了在参加竞标或争取中国的银行对项目的融资提供支持时需要获得中国政府的批复之外, 中国政府——无论是在北京或者是在当地的中国使馆和经参处——并没有其他可以制约私企的手段。事实上, 作者过去的实地调查结果显示: 中国驻非使馆对中国私企的信息掌握比较有限, 尤其缺少对中小企业的了解。一名在莫桑比克的中国使馆官员曾经说道: “小型企业根本不想在我们这里登记”。与国企的受访者交流中也体现了这些私企缺乏问责制的问题, 一名国企受访者说: “一些私企 (没有获得适当批复) 来了以后就破坏了我们整体的经营环境”。

最后, 还有一部分私企可能只是在非洲国家当地进行了注册, 但使用 (中国的) 资金, 不过他们在中国没有合法地位, 这使他们能够合法地处在在中国政府的管辖之外。虽然这些是由中国公民经营的、使用民间资本的公司, 但是他们被中国国内的行政管理机构看作是“非洲的”公司。比如, 一名受访者曾申请加入一个其家乡的境外中资企业协会, 但是遭到拒绝, 因为其公司被列为是非洲而不是中国的公司。

传统上, 私企主要集中在对环境和社会影响很小的行业, 例

如消费品贸易、酒店和房地产行业。然而, 有证据表明, 私人投资者在那些生态和社会敏感行业例如采矿、农业、木材和重工业也有活动, 而且越来越活跃; 我们的研究涵盖了5家此类的公司。虽然很难确定在非洲注册的或是中国注册的“中国”公司的数量, 我们讨论中国投资在非洲或整个南半球的影响时, 显然不能把这些在非洲注册的私企与国企或中国注册的私企划为一类。东道国政府在监管企业行为方面承担主要责任, 正如他们需要监管当地企业一样。

因为中国的私企与中国政府机构接触较少, 还可能没有“中国”公司的合法身份, 所以让他们承担责任并推广更有责任的商业行为面临着巨大挑战。采访中, 一些私企受访者自述了一些腐败行为, 例如花钱购买环境影响评价许可证和贿赂当地警察。相反, 国企受访者极力强调他们严格遵守相关规定。因为这种行为都是自述的, 所以我们不能得出结论说国企不规避环保规定或完全没有腐败行为, 但是我们研究中发现的私企与国企之间的反差表明: 要加强与中国政府机构的联系 (通过在中国境内公司总部和通过在非洲境内的分部与中国使馆和经参处的接触) 可能会对境外公司的环境和社会绩效有积极的影响。对于国企, 我们的调研表明: 与政府机构建立密切联系, 能够提高对政策目标的认知度, 能够对守规行为提供奖励并有利于将政府政策转化为企业内部政策。

如果中国政府政策的涵盖面及程度比想象的要小, 那么影响中国境外企业社会和环境绩效的相关因素是什么呢? 接下来的四个章节将突出强调此项研究中受访者反映的其他治理因素。

## 治理因素2：东道国法律和法规

接受采访的58名中资企业的员工，无论是来自国企还是私企，一致认为**东道国的法律和法规是引导他们经营的最重要因素**，包括与社会和环境影响相关的法律法规，例如劳动、安全、社区关系和资源利用等。正如莫桑比克的一名受访者所述：“我们在莫桑比克工作，当然需要了解和遵守当地法律”。虽然我们没有直接调查受访者对当地具体立法的了解程度，但是大多数受访者都能够说出与其业务相关的具体国家政策。而且表示他们对这些措施很满意，这远远超出他们对中国政策的了解程度。

遵循劳动法是许多中国受访者特别关注的一个领域。大多数受访者强调遵守当地劳动法律法规是尊重工人权利的最重要的途径，几名受访者举出了自己公司的几个实例：加班不是强制性的，但如果员工同意在周末加班，他们可以得到双倍甚至三倍的补偿；根据国家的法律，产假和工伤有严格的保障；如果没有事先的书面警告，公司不得随意解雇员工。几名受访者也提到了非歧视政策。至少有10名受访者提到了要向对待中国员工一样“平等”对待当地员工的重要性。有几家公司还专门制订了书面的政策，禁止他们的中国员工对当地员工使用歧视性的语言和辱骂。

一名国企的受访者反映，中国员工在出国前都要接受有关不歧视政策的强制性培训。另外一名国企的受访者提到了“内部检举机制”，即：如果管理人员虐待员工，那么他们可以上报。大多数国企受访者称他们企业内部成立了工会，并通过工会解决劳动纠纷。另外一家国企也积极为妇女就业提供了机会：每10名员工当中必须至少有一名是女性。并且，每15人当中必须有2名是女性。在另一个鼓励性别多样化的实例是在一家私企里，管理职位中对当地员工的名额也有相应的规定。然而还有一些情况例外：几名莫桑比克的受访者（国企和私企的代表）称：他们公司并未与莫桑比克的劳工签订合同，只是临时雇佣了他们。大多数受访者认为，遵循国家法律是保护他们自己及其利益的最基本方式，可以避免遭到当地政府不合理的劳资纠纷诉讼或处罚。

他们似乎觉得只有必须认真遵守当地法律，才能有希望得到公平的待遇。例如几名受访者表示，在解决劳资纠纷问题时，

无论是什么情况，当地法院更偏向当地的员工。正如矿业部门私企的一名高级经理所说，“地方政府和法院总是支持自己的人”。因此，受访者也认为遵守法律是企业生存的策略。

受访者普遍认为当地的劳动和环境法规非常严格；很多在三个国家经营的国企受访者都表示劳动和环境法规要比中国的法规更加严格，比如受访者反复强调了东道国政府在控制中国员工的工作签证方面的苛刻要求。受访者一致强调他们尽可能雇佣当地员工，一方面是为了遵循这一规定，另一方面是考虑到经济原因——中国员工成本较高，只有当地员工没有相关技术特长时才雇佣中国员工。

这一研究成果与舆论普遍认为的中国境外企业大量从中国向非洲输送劳动力的观点相反<sup>[18]</sup>，建筑公司的受访者表示他们有80-90%的员工都是当地的。肯尼亚的一家私企“为实现多样化”，在管理层面确定了雇用当地员工的名额。至少有17家公司反映他们支付给当地员工的工资超出了最低工资标准。还有几名受访者提到了尽可能雇佣周围社区员工的重要性，这可以改善当地居民的生计。我们还了解到一家公司专门雇佣移民劳工从事农业生产，研究人员发现这在农业生产活动地区是很普遍的现象。

一些受访者也展示了他们对当地土地和环境法规很好的了解。在某些情况下，为了遵守当地法规，中资企业改变了他们的项目计划，乌干达的一家国企业务经理回忆时说，他们的项目最初计划是使用建有几个坟墓的一块地，但是这一计划遭到了土地所有者的反对。“乌干达政府以及项目经理试图与土地所有者进行协商，但均未成功。无法与他交涉——即使总统和总理来了也没用。结果我们只好改变我们的计划。”这家公司最终增修了计划外的6座桥梁，以保护湿地、遵守乌干达环保部门有关进行环境影响评价的要求。这个案例表明，当地强有力的法律和法规加上适当的实施，都能改变中资企业的具体行为，而中国政策目前对境外中资企业正是缺少这种直接的、强制性的法律影响。

大多数受访公司认为遵循严格的本地法律对境外的业务经营来说很有必要,但这并不意味着东道国的法律在保护当地社区的环境和社会利益方面总是奏效的。下一章节将讨论东道国地方制度因素和社会实践的影响作用,并说明当地不成文的规定和社会实践往往具有重要影响力,但并不总是与影响企业行为的政府政策相一致。

### 治理因素3: 地方制度实践和社会规范

我们已经看到非洲的中资企业非常重视正规的治理机制,如成文法律和政策。同样,受访者强调有很多“不成文”因素,例如政府的能力低下、薄弱的执法能力和腐败行为,也严重影响他们的业务活动,包括那些有关社会和环境影响的活 动。在我们调研的非洲和其他地区许多治理能力较差的发展中国家,政策与实践之间的差距仍然是主要挑战<sup>[19]</sup>。

例如,2011年全球诚信报告突出了乌干达政策与实施之间存在的巨大差距。乌干达的“法律框架”在满分为100分的情况下,得分是98分,而“实际实施”得分是52分<sup>[20]</sup>。同样,世界银行在2014年对180个适于经商的国家排名中给莫桑比克、肯尼亚和乌干达的排名也很低,这三个国家分别排在第127名、136名和150名<sup>[21]</sup>。在这样的背景下,不成文的治理因素,如政治关系、制度漏洞和贿赂在中资企业或其他国际企业的经营中都产生了主要作用。

在我们关注的3个国家当中,所有的受访者都强调了这些复杂的治理因素给公司带来的巨大投资风险,然而,一些公司采取了适应灰色交易的做法给自己带来好处。本节我们将探讨采访中发现的三个治理因素,讨论它们是如何影响公司运营的。这些因素是:1)政府机构能力不足;2)薄弱的法制;3)腐败行为。

首先,受访者普遍反映政府机构的能力不足是主要的投资风险。土地拆迁补偿是一个典型例子:东道国政府没有能力以透明的、公平的和有效的方式解决投资问题,给三家以上在肯尼亚和乌干达从事大型基础设施项目的中资企业造成了很大的延误(同时也因此造成财务损失)。受访者详细地讲述说东道国政府作为建筑项目的业主未能履行法律责任,在上述几方面处理得不够妥当:1)在与中资企业签订合同之前开

展可行性研究;2)以透明的方式解决利益相关方的利益冲突问题,包括土地分配和拆迁补偿;及3)及时解决纠纷,以避免严重的、代价昂贵的施工延误。

一名国企的经理无奈地表示:“施工队在一些地段寸步难行,因为政府没有能够按照其承诺的方式解决土地纠纷问题”。肯尼亚的一个大项目也遭到了由于政府向土地所有者的赔偿延误而造成了项目的延误;而另一个建设项目因为针对补偿的公平性和拆迁地点问题存在争议而遭到停工。乌干达的一个项目开始启动时,政府承诺了一条条可用的具体路径,但现在却需要重新设计这一路径,导致承包商将承担更高的费用。

一名受访者称其所在的国企曾经自愿支付了额外的资金补偿给土地所有者,因为当时东道国政府与土地所有者不能就补偿方案达成一致,然而这家国企并没有任何法律义务承担这笔费用(是东道国政府的责任)。另外一名受访者抱怨称,他们总是遭到投诉,而这些问题在他看来是作为项目业主的当地政府的责任,并解释道,该公司“除了请律师到法庭辩护称这些事情不是我们的责任之外,其它无能为力”。

### 专栏2.土地纠纷

一家中资企业通过直接与当地居民协商并提供补偿而购买了社区的一块土地。此次购买和赔偿金额都得到了当地政府的批准,但是附近其他拥有土地但已被改造成公路的居民们要求中资企业也向自己支付土地费用。他们威胁道,如果中资企业不同意支付这笔费用,他们就不允许交通工具经过。经理同意购买土地,并要求当地居民出示自己的土地所有权证书。然而,由于他们的政府没有采取具体措施来确认他们拥有土地的权利,所以当地居民无法提供这些文件。在激烈争吵后,当地居民放弃并离开了。从这个案例和下个章节中,我们可以看出,复杂的土地产权制度再加上东道国政府和管理农村地区土地权利的局限性,都给中资企业的投资带来了主要风险。

其次，除了能力不足之外，由于法规的执行常常受到政治利益相关方的阻挠，**法制的整体薄弱性**也阻碍了地方环境部门的执法能力。例如，乌干达的一名受访者说，促进投资的政策与保护劳动权利、弱势群体和环境法规之间的相互矛盾导致了地方政府部门的内部矛盾。为解决此类纠纷，乌干达总统内阁建立了一个跨部门平台，以便协调各方利益。然而，我们的研究表明其影响力是有限的，且很容易受到政治压力的影响。

乌干达水与环境部的一名受访者表示，那些权威性较高、资源丰富的管理机构，例如，能源与矿产开发部，常常超出其授权范围，忽视其他政治影响较弱的部门的干预措施，比如受访者所在部门的措施。另外一名私企受访者称，各部委的政治地位被主要掌控具体的投资项目的总统办公室削弱。一些受访的中资企业（均为私企）透露他们“主动培养”与政府最高层机构的政治关系，以确保他们企业能够顺利运营。一名环境部门的官员透露，这样的关系可能可以使企业绕过正式的环境影响评价程序而获得土地建厂，且不需要正式的批准（该说法真伪未经查证）。

最后但同样重要的是，我们采访中发现**腐败**的影响很大。中国受访者认为腐败是东道国制度体系中根本的弱点，也是他们经营的最大威胁之一。一方面，腐败是需要解决的一个问题，而另一方面，贿赂是便捷的甚至是必要的捷径，以克服在这些国家从事业务过程中的低效的官僚主义和其它挑战。

虽然大多数受访者认为“金钱文化”是他们公司的主要障碍，但是几名私企的受访者无奈地认为在莫桑比克贿赂是在成本高昂的商业环境中存活的少数途径之一。大多数受访者告诉研究人员：“莫桑比克的腐败问题非常严重，它对我们有消极的影响也有积极的影响。”一名受访者称其公司采取了一个平衡的做法：一方面与当地劳动局建立很好的关系，而另一方面靠支付“小费”来规避一些劳动法规。莫桑比克的另一名受访者夸张地说道：“如果你有钱，就不用担心了一什么事都能搞定”。在乌干达的一名私企老板则认为环境影响评价“很容易买到”，并暗示他通过非官方的途径获得过环评证书。另一名私企受访者笼统地概括道，“在乌干达任何事情都可以用钱‘搞定’”。同时，我们采访的很多中资企业都将腐败列为他们面临的最高挑战之一。一些受访者似乎没有

意识到他们对其做出的贡献是具有讽刺性的，因为他们本身也在实施贿赂来规避一些法律法规。

可以肯定的是，这种“金钱文化”（包括行贿）不仅仅影响中资企业。关于这些非洲国家普遍存在的腐败盛行问题，在很多文献中已有描述，它困扰着整个社会<sup>[22]</sup>。我们研究的三个目标国家贪污成风：根据国际腐败观察透明度指数，在175个国家的排名当中（按腐败程度最低排序）莫桑比克、肯尼亚、乌干达分别排在第119、145和142名。中资企业、非政府组织和乌干达政府的几名受访者称当地政府对待中资企业和西方公司的态度有所不同，对中资企业索取更高数额的贿赂，我们现场调查中无法验证这一事实。

值得注意的是，有关这些腐败及其参与的描述均来自私企的受访者，国企的受访者无人提及参与任何形式的贿赂。虽然这不能排除国企员工参与腐败行为的可能性，但是我们采访的国企受访者一般都很重视当地的法规、避免有问题的行为，因为“所有的人都在盯着我们”（乌干达的一名国企经理的描述）。

综上所述，当地法律得到了境外中资企业的认真关注。同时他们的经营活动在很大程度上也受到了东道国国家书面法律和政策之外的其它治理因素的影响，如腐败行为、薄弱的法制和执法能力的不足，所有这些都妨碍了东道国国家法规在保护当地社会和环境利益方面产生的影响力。

## 治理因素4：企业内部政策

上述章节突出反映了当地法律和不成文的治理因素对中资企业在东道国的社会和环境行为产生的重要影响力。我们的研究表明，中资企业还受到其内部政策的重要影响。虽然，该内容并不是本研究的重点，但受访者反复强调了这一因素的重要性，他们称各种各样的公司政策方法因公司而异，尤其是根据公司股权类型和规模的不同，差异更大。本节介绍了企业内部政策对其在非洲的社会和环境行为的影响。

我们研究发现，不同类型的公司之间存在很大的反差，包括在公司政策制定方面，以及公司为社会和环境保障所制定的目标方面。大多数国企往往都是跨国公司，都反映内部制定了积极的企业质量、健康、安全、环保政策，这些政策是根据其在世界各地多年运营的经验而制定的，并且由专门的部门负责实施。例如，乌干达的一家大型能源国企组建了一个质量健康安全环保团队，包括七、八名人员。其使命是“业务流程控制……确保系统地识别、评估和控制所有的健康、安全和环境重要危害，并制定回收计划<sup>[23]</sup>”。

国企的中国员工通常发现这些内部政策要比中国政府单独颁布的指南更务实、更有相关性。我们采访的国企员工表示其内部指南的参照依据是：东道国法律、中国的对外直接投资政策、一些国际惯例和最佳实践，例如经合组织有关跨国企业的指南、国际金融公司绩效标准6、ISO26000（由国际标准化组织制定）或针对具体行业的指南，如那些由国际石油与天然气制造商协会制定的指南。受访者描述的国企政策制定程序与我们正在进行的研究结果相符<sup>[24]</sup>。

乌干达的一家大型中国国营水电公司的受访者称，公司潜在的环境和社会风险是通过企业“强有力的、非常严格的”质量健康安全环保政策以及外部的社会责任指南来监管的，例如：ISO14001或ISO26000指南。同国营的油气公司做法一样，该公司专门有一个部门负责协调公司内部的质量健康安全环保政策和程序——他们对其所有境外运营都有此项要求——并要求遵守东道国的法律和施行有效的实施。

根据我们采访的一家大型国企的环境管理政策，公司公开承诺将严格遵守东道国环境法律和法规，并实行企业内部环境

保护规章制度，以避免其石油天然气业务活动对当地生态环境造成负面影响。此外，一家能源和采掘业国企提出了严格的、及时上报制度作为企业内部监督程序的依据。

受访的公司大都在生产安全领域制定了内部法规和政策。在相关行业工作的受访者几乎都强调道，所有的员工都必须佩戴安全用具（头盔、手套、制服和靴子）、遵守综合安全检查制度并进行安全培训。一名肯尼亚中资企业经理还介绍说他们聘用了在安全管理方面经验丰富的当地员工担任经理，并制定了综合质量健康安全环保监管制度，以配合肯尼亚的相关法律。

然而，不同行业的实际情况也各不相同。例如，乌干达的国营建筑企业质量健康安全环保团队的人员相对较少，虽然通常会指定1~2名员工处理环境和社区相关问题。

由于这些企业政策通常由设在中国的公司总部制定（至少国企是这样），因此，这些政策往往会受到中国官方文件的影响。几名受访者称中国政策和国企内部政策之间联系密切。例如，在莫桑比克的两名国企受访者表示他们参照了一些中国政策文件，制定了企业内部管理政策。一家公司用这些政策和法规来引导其内部指南制定机制，而另一家公司则使用这些文件的具体内容对员工进行培训。

这反映了中国政府政策在非洲得以有效应用和实施的一种途径。有几名受访者称中国政府政策包括我们调查选用的文件，应该已经被总部管理团队纳入企业内部管理程序。

例如，肯尼亚的一家国企经理表示，当国资委或商务部颁布一项新政策时，公司最高层的管理人员负责向他们上报管理计划，详细说明各部门负责人的职责是什么、由谁来对绩效进行评估，以及如何实施这些计划。

然后各部门负责人要为本部所有员工制定详细计划，并向经理提交计划副本。正是通过这种各个层面的反馈循环（“一层一层往下传达，一层一层往上报”），中国的总政策成为机构每名员工的具体行动计划，然后这些新的行动计划可能被纳入公司指南。

因为管理程序分层分级，所以受访者很可能并不了解中国政策文件包括我们调查使用的文件名称，但事实上他们公司已经在以一些方式实施这些政策。许多受访者表示他们不太了解政策和法规的名称，因为中国政府最初发布的政策文件没有直接发到境外——这些政策通常是下发到中国境内总部并经过管理层处理为适宜公司的具体指令，然后总部将这些特别指令转发到境外办事处或企业内部。

然而，除了我们采访中获取的信息之外，还不清楚企业是如何将国家政策纳入内部政策的，也不确定企业在实际运营中对其书面政策的执行情况；颁布政策的中国政府部门如何评价企业内部政策的充分有效性也难以评估。再者，中国国企的内部质量健康安全环保政策并非公开信息，给评估其合规程度增加了难度。

相比国企，私企在实行内部政策方面也各不相同。虽然一些私企的受访者表示他们有很强的企业内部政策，但是很多私企在这方面还是比较薄弱。莫桑比克的一家小型私企的受访者解释道，他们的业务和管理“非常简单”，并“不需要政策或制度”。当研究人员问到企业内部政策和制度时，私企受访者说这些问题“适用于大公司”，对他们不适用。他们解释说，公司有“基本的原则和规定来引导公司决策和行动”，而且他们会根据具体情况“灵活地解决问题”。在肯尼亚不同私企对内部政策的重视程度截然不同，似乎很大程度上取决于管理者的教育水平和经营风格。

同样，在肯尼亚的跨国私企分部称他们有严格的内部政策，过去的研究结果也支持这一结论，我们的观察也发现公司规模是决定其可持续性管理机制的关键——海外投资超过一亿美元的公司都制定了在发展中国运营的内部风险管理制

度<sup>[25]</sup>。影响中资企业社会和环境行为的综合治理因素当中，企业内部政策可能发挥着重要的或微不足道的作用，这样的差别取决于企业的类型和规模以及私企高级管理者的管理风格。对那些具有严格的质量健康安全环保政策的国企来说，中国政府政策在一定程度上会影响其内部政策，因此，提供了中国政策在境外得以实施的间接途径。

这部分探讨了企业内部政策如何成为提高国企和大型私企社会和环境绩效的有力杠杆。它也是国际指南和中国政策影响境外业务活动的重要途径。现有文献很少提及企业内部政策的关键作用<sup>[26]</sup>。中国的政策制定者可以通过要求公司在网站公布这些政策而提高透明度，这样，利益相关方——中国以及东道国的相关部门——可以对境外公司进行监督并要求他们为自己的行为负责。

## 治理因素5：具体项目和出资方的条件

我们的研究表明建筑行业的中资企业绩效治理比较复杂，因为另外还有一些专门影响此行业的治理因素。这些对承包基础设施、能源和采矿业大型建筑项目的中国企业产生重要影响的因素在讨论中往往被忽略。中资企业承包的建筑项目大多涉及工程、采购和施工，这些合同通常还要求业主（在此调查中，通常是东道国政府）负责进行尽职调查、风险管理和降低、环境影响评价、以及搬迁和补偿问题<sup>[27]</sup>。

2014年，中资企业承包的近80%的工程、采购和施工项目位于亚洲及非洲<sup>[28]</sup>。这些项目通常涉及重大的环境影响（包括土地覆盖变化、污染风险和修复义务）和社会影响（例如搬迁、安置和破坏当地居民谋生来源资源，如耕地和钓鱼）。我们在肯尼亚和乌干达的研究主要集中在建筑公司，43%的受访者是在这三个国家从事建筑行业的。



虽然中国企业受到来自不同部门的压力，要求其项目实施过程中将社会和环境的影响降到最低，但是从事承包工程、采购和施工项目的大部分受访者强调他们对地方政府（项目业主）制定相关标准的影响力非常有限。具体地说，针对工程、采购和施工承包商来说，还有两种治理因素，似乎比中方政策更有影响力，也可能是可以影响其社会和环境绩效的其他潜在途径：1) 合同里规定的工程标准；2) 出资方提出的社会和环境要求。

首先，工程标准的设计规范包含环境和社会因素，这明显区别于要求正当程序的环境影响评价或重新安置过程。受访者认为在质量管理方面，英国和美国标准高于中国和东道国标准；在环境和社会管理方面，东道国标准高于中国标准。项目选择何种工程标准主要取决于业主。

乌干达的几名受访者非常重视招标单位提出的合同各项条款，他们解释道，项目开发商是使用英国的土木工程师学会标准，还是使用美国建筑师学院的标准，或是欧洲委员会主管的欧洲发展基金的标准，或是国际咨询工程师联合会标准，对他们来说影响很大。因为这些不同的合同格式有不同的规定，涉及项目规格、职责分工、不可抗力条款和争议条款。肯尼亚和乌干达的几名受访者称与项目业主（东道国政府）签订的合同通常依据地方标准和法规，在环境保护方面的严格程度低于国际标准。

与地方私人业主签订的合同更是多种多样，使用了多种标准，包括地方的、英国的、美国的或澳大利亚的标准。与作为项目业主的国际组织或金融机构签订的合同则通常使用更高的标准，如英国的或国际组织的标准。在乌干达的中资企业当中，至少有两家表示他们刚到非洲时只了解美国或中国的建筑施工合同标准，并发现很难适应在东非普遍使用的其它合同条款。

其次，不同的金融机构提出的社会和环境保障要求也各不相同，这些金融机构包括：中国的政策性银行（如中国进出口银行和中国开发银行）、其它多边和双边金融机构，如世界银

行、非洲开发银行、日本国际协力事业团、韩国国际合作机构和商业银行。乌干达的一名国企受访者评论道，一个非中国的双边金融机构定期来检查公司对环保规定的执行情况。受访者注意到世界银行和国际金融公司在管理腐败行为、社会和环境的影响及商品采购方面有更严格的要求。

总而言之，受访者上述的工程、采购和施工项目的经历说明东道国政府（作为项目业主）在制定高质量工程标准方面发挥着重要作用，金融机构在制定严格的社会和环境标准方面也发挥着重要作用。我们还发现中资承包企业在此方面可以施加的影响力非常有限，尤其值得注意的是，在大多数情况下，项目业主——不是中国承包商——在工程、采购和施工合同中，对项目层面的环境影响评价和移民安置程序承担法律责任。

因此，要想把大型项目的社会和环境的影响降到最低，地方政府应承担着最大压力，需要考虑选择高质量工程标准、确保适当的环境影响评价程序并以公平、透明的方式解决安置问题。然而，如果东道国机构在政治和治理能力方面都差强人意，那么，还有两个间接途径可以将其社会和环境的影响降到最低：1) 在环境和社会保障方面，强化国际金融机构等出资方的规定和监管，对项目管理者（大多情况下是东道国政府）进行监督审查；2) 让承包商负责严格实行上述提及的企业内部政策。

探讨第一个问题已经超过了本文的范畴。关于第二个问题，根据研究人员过去在那些治理结构不健全的国家参与的对外投资项目经历，我们发现：投资项目中实行社会和环境评估，最终将有利于企业自身的利益。如果公司缺乏此方面的意识或能力，尤其是在项目启动之前，不能对社会和环境行为进行严格的尽职调查，那么对外投资机构可能会遇到更多头疼的问题，比如说，成本超支、项目延误和法律纠纷——事实上，受访的一些企业已经遇到过此类问题。

由于境外中资企业承包的大型建筑项目涉及基础设施、能源、采矿和其它行业，得到相关机构的密切关注和审查，因此，研究人员在对此行业进行调研时，应当考虑更具体的、影响这些项目的多方面的治理因素。

## 中资企业改善自身社会行为所做出的努力

在前几个章节，我们阐述了影响中资企业在非洲运营的5个治理因素。我们的研究还强调了在这个复杂的治理模型中，境外中资企业并不是被动的参与方。本节介绍了受访者自述的为提高其境外环境和社会影响绩效所做出的努力，讨论了中国政策制定者和国际发展团体未来的干预措施建议。正如其他有主观能动性的角色一样，他们主动摸清了自身面临的治理环境，正如我们在报告里反映的一些私企操控利用腐败制度和国企的“加速”土地补偿机制。访谈中我们发现企业做出的努力还包括另外两个方面：社区参与和技能培训。

大多数中资企业的受访者都强调了**社区的参与**行为：这些大多是为了响应社区的请求而发生的，除了一些大型国企设有专门的公关部门组织参与之外，其他主要是以非正式的方式进行。大多数受访者与我们分享了他们参与社区建设的经历，包括：赞助修建和改造小学、教堂和医院；捐款给青年基金和孤儿院；为事故应急或救灾提供机械和物资；为当地社区修路或钻井。在这些受访者看来，良好的‘社区关系’是在非洲经营的基础。降低企业风险和改善经营环境的关键策略同时还包括与当地政府和警察维持良好的关系；受访者表示，如果地方部门同情中资企业的遭遇，那么他们更有可能在关键时刻给予帮助。相当一部分受访者提到他们参与了慈善活动，因为他们对这些社区经历的磨难表示同情。

然而，调查的大部分企业并没有任何成文的社区沟通及参与政策，但项目经理很注意经常与当地利益相关方建立和保持私人关系，并将利益相关方的需求和意见纳入决策当中，以便以多种方式为当地社区提供支持。当被问及他们是如何落实这些做法时，大多数受访者说这些并没有写入计划，而是因地制宜根据当地政府和社区领导的要求进行的。

一句话集中体现了这种非正式社区参与的特点：“地方村长或学校校长来到项目营地提出他们的请求，如果是我们力所能及的事情，我们总是会尽量给予帮助”。一些受访者提到了企业社会责任，但是大多数受访者并没有使用企业社会责任这个字眼来描述他们的社区参与，他们也没有系统的方法记录或向公众展示他们对社区的贡献。

但是大多数受访者表示，虽然受访的大多数中资企业没有正式的与地方利益相关方沟通的机制，例如工会、媒体、宗教团体、部落酋长或地方政府，但是项目组，尤其是本地高级管理人员经常与当地利益相关方见面并沟通社区相关问题。

制定有关社区关系维护的系统计划并不常见。肯尼亚的一名受访者介绍了成文政策的一些细节，例如如何雇佣劳工关系顾问、委员或当地律师来解决处理劳工问题、设立专门部门负责与利益相关方沟通等。乌干达的一名国企工程师，在访谈时将他们的社区参与描述为他们公司“战略发展”的内容；这家公司成立了一个‘公关处’，该处的中国和地方员工主要负责与地方政府和社区“建立良好的关系，并开展必要的公益性活动”。然而，并没有几家中资企业聘请了专业的社区发展顾问和管理人员，大多数公司则为了节省成本将慈善活动任务分配给建筑施工经理。在此领域，利用当地和国际非政府组织的专业知识能够给中资企业及其所在社区带来好处。

我们研究发现中资企业还致力于**对当地劳工的技能培训**，几家中资企业已经制定了正式培训计划。肯尼亚的一名受访者告诉我们，中资企业从培训当地员工着手，越来越重视技术转移。一名受访者说，他们公司的一个项目必须在很短的时间内完成，他们很难找到足够的称职的技术工人。例如，大多数推土机司机持有技校的证书，但是不会操作机械，因为学校的培训设备已经过时，或者数量有限，不能给所有学员提供实践机会。

许多其他中资企业也有同样的抱怨；乌干达的一家国企总经理雇佣了10,000名当地员工（和500名中国员工），表示非常有必要投资大量时间和资源对员工进行培训，包括保送一些员工到技校接收专业培训。然而，在社区参与方面，很少有公司寻求外部专业机构的帮助为其提供有效的技能培训。受访的58名企业代表中只有2名表示他们公司聘用了项目顾问（从非洲基金会和中国的社会企业）或与当地机构合作开展这些培训。

总的来说，受访者非常骄傲地与我们分享了他们所做出的努力，他们在艰难的企业环境中生存和创新的经历侧面反映了当地低效的官僚作风和高投资风险。在这个意义上，他们认为中资企业的运营，与其它国家的企业，不管是东道国的或西方的企业并没有什么不同。虽然这些努力背后的意图无疑是积极的，我们在将这些努力解释为中国投资者带来的积极环境和社会影响时还需要格外审慎。

这种社区参与的非正式性质遭到另外一些评论家的批评，他们认为企业缺乏对当地土地使用权和其它权利结构的了解、与民间团体的联系有限，并常常仿照中国的情况，对非洲的投资环境抱有不切实际的期望。<sup>[29]</sup>

我们对此类评论的主要观点是：舆论普遍认为中资企业忽视社会影响，但事实与此相反，一些公司正在积极努力提高其社会影响绩效。然而，他们的沟通机制、人力资源和其它正规体系仍然相对薄弱，并且他们尚未最大限度地发挥这些努力的实际作用。但这些经验为将来国际发展界推动中资企业更有建设性的参与提供了切入点。

### 专栏3：肯尼亚中资企业培训经验

虽然，大多数建筑公司仍然使用传-帮-带学徒模式作为他们的主要培训方法，但是已经有两家大型国企计划为当地员工提供更有创意的职业技能培训项目。其中一家公司与当地技术学校合作，缓解公司内部对员工进行培训时出现的语言障碍问题。公司编制现场培训教材，主讲人是资深技工；当地技术学校提供本地教师与中国教师同时进行教学任务，解决语言问题。公司最初选择300名员工开展试点项目；如果试点成功，公司计划将培训规模增加10倍，并将培训延伸到其他工程项目。另外一家公司计划在项目营地开展教学项目活动，这家公司修建了教室和课外训练场地，并计划邀请资深的员工成为教材委员会委员，为公司员工和项目量身定做一套教材和课程。这家公司希望能够预先估计技术工人的未来需求，并提前对他们进行培训，为将来完成建设项目做准备。因为公司开展的是长期项目，预计它将惠及本地区的数千名员工。

这两家公司的受访者指出，因为老师一次只能带一、两名学员，学徒制的培训方法成本高，且通常涉及很少的理论培训；员工离开某一职位后，其学到的本领通常不被公众接受认可；公司无法跟踪他们在技术转移方面对社区所作出的贡献。一个结构式的培训计划可以提供系统性的、有效的集体培训，向学员提供公众认可的证书，有利于未来就业，也有利于提高企业积极的社会影响力。因此，这些公司对这一行动计划似乎抱着非常乐观的态度。

## 复杂的治理模型：中方政策作为其中一个因素

本节展示了治理境外中资企业的复杂制度和社会模型——其中中方政策和指南仅发挥了相对次要且通常是间接的作用。相反，我们的研究表明：工商业界的社会和环境影响绩效以及问责机制的建立将主要受到下列因素的推动：强化东道国法律（及其实施）；减少腐败行为和东道国政府内部的机构内斗；让企业负责地履行内部政策；尤其在劳动力和土地使用权、利益相关方参与和环境影响方面的问题上，完善企业自身风险管理系统。

我们的研究表明：尽管中资企业代表对引导境外运营的中国法规指南了解有限，这并不一定意味着他们在这些政策上的守规程度低，因为地方法律、企业内部政策以及金融机构指定的条款和合同都可能提出了类似的要求。此外，我们观察到中资企业常常认为中国政策与其运营相关性较低，因此，非常有必要加强东道国地方治理和法制。

我们还发现在肯尼亚、乌干达和莫桑比克的中国企业的多样性及其多样化的资金渠道和商业模式。国企和私企在这些领

域鲜明的对比也表明：中国政策制定者或探讨在非洲中国私企实践的研究人员不应当把国企和私企作为一个整体来看待。相反，决策者和研究人员都需要了解境外中资企业面临的不同压力，需要有针对性地设计策略。

确实，私企在中国对外直接投资中发挥着越来越重要的作用，因此，应该更加关注这些民间投资公司，探讨如何更好地对其进行监管。民营企业对境外的投资迅猛增加，反映了过去几年的一种明显且持续的发展趋势：私企在中国对外直接投资中所占的百分比从2006年的1/5急速增加至2014年的接近一半（46%）。<sup>[30]</sup> 如果中国政府和国际团体希望能够影响私企的行为，那么最重要的就是加强已在中国注册的私企对中国政策和指南的了解与关注。

如果中国的政策和指南对提高境外中资企业的社会和环境绩效的影响有限，那么中国政府和社会应当采取什么措施呢？下一节将介绍由受访者和作者根据我们调查结果提出的一些建议。

# 关于建设性参与的建议

前几节，我们探讨了影响在非洲的中资企业运营的复杂因素，中国的政策和指南发挥的作用明显低于中国政府和国际机构的预期。然而，这并不是说受访的这些企业忽视了中国政府的作用，或者排除了国际社会所做的努力。相反，受访者和研究人员提出了具体的行动建议，来支持中资企业提高其境外环境和社会影响绩效。

## 境外中资企业对中国政府的建议

在和中资企业代表的讨论中，我们发现他们希望中国政府能够提供更具体的支持，以帮助其实现负责任运营——具体地说，政府除了制订政策之外，应当提供有形的支持。

受访者提出了以下四方面的建议：建议政府提供最新的有关境外投资的国别信息；与地方政府就签证、犯罪和安全等问题进行谈判，例如对那些参与腐败和其他非法融资的企业，采取惩罚性措施；通过加强中国使馆和经参处的作用，对中国承包公司之间的相互竞争进行监管，以避免‘逐底竞争’。

首先，**中国政府可以向中资企业提供投资和市场指南**，从而可以帮助企业节省开展相关调查的时间和成本，例如国别风险分析和市场调研。在肯尼亚的中国经参处在其网站公布了国家、行业和机构概况。但是受访者注意到这些信息已经有些过时，是2005年的信息，而且大多数信息介绍过于笼统和简单。

第二，受访者建议中国政府与地方政府建立**官方沟通机制，以解决诸如工作签证和犯罪等问题**。例如，一名受访者建议中国政府应与地方移民局建立联系，设立一个中国事务服务平台，以便更有效透明地处理中国员工签证的申请问题。受访企业还建议中国政府采取更强硬的立场应对抢劫和谋杀问题，通过向非洲政府施加压力，遏制针对中国社区（他们认为）进行的犯罪行为，并解决地方政府针对中资企业的腐败和骚扰问题。

第三，几名受访者，尤其是国企的受访者表示他们希望中国政府能够**惩罚行贿和违反地方法律和法规的中资企业**。一名国企的高级经理称“应当针对腐败等问题制订更多的相关政策，”中国政府在此方面确实制订了‘不良信用’政策；然而，中资企业对执法力度的担忧似乎表明：在操作层面，企业对这一政策了解不足和/或认为执法不到位。

第四，**近一半的受访者希望中国政府能够采取更有力的行动遏制中资企业之间的‘恶性竞争’**，尤其是在建筑和基础设施行业。在中国政府制订的境外企业行为法规当中，受访者评论最多的是政府未能成功有效地管控竞争。访谈中，一名私企总裁评论道“中国政策没有涵盖对中资企业的监测和监管——无论是国企或私企——以促进公平竞争”，一名国企的高级经理表示赞同，并补充说有必要遏制一些中资企业的“腐败行为”，鼓励非洲东道国政府加强其对不合理竞争行为的管理和执法。

受访者反复强调中国使馆和经参处应当发挥调解作用，缓解竞争。受访者注意到，使馆和经参处确实对一些机构施加了压力以缓解竞争，例如，当国企在参与竞争性投标肯尼亚的承包项目之前，必须申请经参处的支持函。在肯尼亚，受访者表示依照经参处的惯例，每次只允许竞标时不超过5家国企参与。

遗憾的是，省一级的国企、集团和私企受经参处的影响较小，这减弱了中国政府对竞争的监管能力。一名国企的中层经理建议，中国政府可以采取坦桑尼亚政府的做法，确定最低竞标价格百分比。此外，几名受访者建议由中国企业协会牵头，以便更有效地协调驻非的中国企业。

#### 专栏4: 建筑行业的‘恶性竞争’——到底有多糟糕？

在中国政府鼓励中资企业“走出去”政策的推动下，许多企业，尤其是国企，往往在事先对非洲市场没有充分的了解的情况下，盲目地进入非洲市场。一名国企的受访者表示中资企业之间的竞争常常是以价格战的形式，尤其是新来的企业，给出的价格有时会远远低于市场均价，以便能够拿下一个项目。其中也有部分原因是他们低估了在非洲国家做生意的潜在成本，另外部分原因是他们想打入非洲市场而不考虑这些项目是否盈利。

然而，把价格压到低于盈利水平的这种逐底竞争破坏了整个中国在非洲工商界的利益，使整个行业的利润缩水。

乌干达的一名受访者说：“想象一下，乌干达就相当于中国的一个省份那样大，而20多家中资企业在同时竞标一个承包项目，会是什么样子？你认为乌干达能容得下我们吗？”肯尼亚的国企代表表示竞争迫使他们接受不盈利的项目，只是希望在设备和人员闲置时，能够收回一些成本。他们称其对竞争程序的公平性缺乏信心，而且怀疑腐败行为往往会影响交易。

因此，我们的研究表明，虽然中国政府的目的是促进公平竞争（例如体现于对境外投资合作领域竞争行为的规范），来到非洲的中资企业数目剧增，尤其是被“走出去”战略的财政激励措施所吸引的国企，大大加剧了竞争负担。几名国企的受访者指出，国资委的年度绩效评估可能是恶性竞争的驱动因素。国资委使用承包项目的数量作为评估国企年度绩效的重要指标。

根据肯尼亚的一名受访者所述，国企如果承包的项目越多——不单单是完成项目的利润多少——会得到更高的评分。因此，这可能鼓励了国企以低价竞标获得尽可能多的项目。

最后，大型项目的社会和环境保障措施要求需要企业投入大量的财政资源来聘请经验丰富的员工、实施高质量的社会和环境管理计划。在‘逐底竞争’的恶性竞争中（虽然受访者并没有明确的提到这一概念），过热的‘走出去’政策使公司利润最小化，可能会威胁到社会和环境保障措施的有效实施。

## 给国际社会的建议

对于地方政府和国际发展与研究界来说，我们的研究指出了促进非洲中资企业建设性参与的潜在途径——并且可能也适用于其它也存在类似治理结构的发展中国家——以提高其社会和环境影响绩效。下面我们将介绍访谈中发现的四个潜在切入点。

第一，上述复杂的治理模型要求我们对现有的管理境外中资企业行为的**中方政策和指南的有限影响力进行真实的评估**。根据我们的访谈，东道国的书面和非书面的规章制度对影响中资企业社会和环境相关的运营决策有很大的影响，尤其对私企影响甚大，对国企亦是如此。这就提出了一个问题：应当分别投入多少精力来加强境外中国政策文件对中资企业的影响，以及加强地方执法和治理？由于系统地推动“走出去”战略的实施是在2000年起步的，所以目前仅具有有限影响力的官方政策可能会随着中国相关政策框架的发展而增强。如果中国政府采取更有力的惩罚措施，并实行公开的问责制（如‘黑名单’政策），那么政府政策的影响也会得到相应加强。然而，当前趋势似乎倾向于放松管制，过去要求的审批制度也在2014年修订放宽了<sup>[31]</sup>。

第二，**应当清楚地认识到中资企业实践参与的多样性**：各部门（例如，设计采购施工承包商与投资商）、不同股权类型（国企、私企或合营）及不同规模的中资企业之间存在着根本区别，其治理需求也大有不同。我们发现即使在同一社群内部，对立个体也存在着明显的差异：在中国社区，一些小型和中型企业规避法制及避免与使馆接触，被认为是‘闹事者’；因此，中资公司可能会成为本行业内部恶性竞争的受害者。此外，虽然外界认为境外中资企业与地方政府相关部门保持着密切的关系，但通过访谈我们发现当地的政治生态环境更加复杂，一些企业成为当地政治环境的受害者，而另一些企业则学会了如何通过合法的或其它方式来操控环境、应对困难。

作者之前采访了一些非洲民间团体代表，他们相信当地的中国使馆在监管中资企业方面发挥着重要作用，因此将使馆认

定为促进中资公司战略性参与的首要途径。

然而，我们的研究建议对这种观点持谨慎的态度，鼓励民间组织使用多种一级筛查方法来确定扩大中资公司战略参与的适当手段；这些筛查方法包括公司股权类型（国企或私企），融资渠道（私人储蓄、中国政策性银行、多边银行或其它来源）以及项目所有权（公司是项目业主或是承包商）。

第三，**企业内部政策是大有可为的潜在影响途径**，而其在当前关于如何完善境外中资企业行为治理的讨论中常常被忽略。我们研究表明，国企内部政策和一些私企内部政策在整合中国政府政策和国际行业最佳实践的进程中发挥着关键性作用。国际社会可以通过呼吁提高企业内部政策的透明度来对其实地实际执行情况进行评估。

第四，对于国际发展界来说，**培训中资企业了解复杂的土地使用权问题和相关的投资风险**是另一个我们在研究中发现的空白领域。在这三个国家，土地争议是中资企业面临的主要业务风险；当地中国受访者表示他们很关心东道国‘迷宫似的’土地使用权制度，并对当地政府的土地业权‘管理不善’感到不解。虽然许多受访者意识到这种复杂性，但是很少有人深入了解政府和当地社区在土地和资源使用权上重叠又多元化的管理模式，或清楚理解政府机构对农村地区行使这些权力的局限性。只有一小部分中资企业称他们对土地权利问题进行了严格的尽职调查。

虽然上述问题是在土地使用权体系错综复杂<sup>[32]</sup>的非洲和其它发展中国家的中资企业面临的普遍难题，但中国的政策制订尚未特别关注此点。这说明有必要通过在中国政策文件里加以强调，以及通过致力于能力建设的中国政府部门和中国、国际的非政府组织在培训中加以强调，以提高那些即将承接项目的中国投资者和企业在这方面的意识。尤其是，要使中资企业重视与民间组织合作进行尽职调查，而不单单只是与东道国政府合作，这也是值得给予更多关注的。

# 结论

该讨论稿呈现了2015年8月-9月期间在莫桑比克、肯尼亚和乌干达现场调研得出的主要结论，包括对这些地区58名中资企业的代表进行问卷调查和采访得出的结论。我们的目的是通过调查境外工作人员的经历和认知，更好地了解境外中资企业政策和指南在治理中资企业行为方面发挥的作用。我们并没有评估企业行为，也没有对其运营产生的社区影响进行定量研究。访谈结果展现了复杂的、影响在非中资企业环境和社会影响绩效的治理模型，其中中国的政策只发挥了有限的作用。

文章第一节探讨了境外中资企业所面临的整体治理环境，并发现对中资企业代表来说，地方法律、不成文的地方制度和社会规范、企业内部政策、合同条款和金融机构的条款通常要比中国的政策更有相关性。

然后，我们深入分析了企业的性质及其认知之间的相关性，突出了境外企业种类的多样性和商业模式的多样性。我们发现国企相比私企而言，对中国官方政策和指南更加敏感。我们还了解到中资企业眼中的积极努力包括不歧视劳工的做法和能建立社区关系的慈善活动。同时我们还发现，在推广这些基本的积极做法过程中，企业受到了激烈的竞争、土地使用权挑战和东道国治理不善等问题的影响。

我们并没有试图评估中资企业的环境和社会影响，而是关注了解受访者对企业负责任运营的驱动力和障碍的认知，主要是关于中国政策和指南的治理作用，以真实展现境外中资企业所面临的现实环境。地方法律和法规、腐败、政府能力不足和法治薄弱等因素、以及企业内部政策（对于有制定这些政策的企业）在这复杂的治理模型中影响极为突出这一事实

并不足以为奇。

然而，在制定和完善有关治理境外中资企业行为的中国政策和指南时，这些治理因素常常被忽略。我们的研究表明：确保中国投资的社会和环境可持续性的一个更重要的潜在关键点未必在于中国的政策，而应当在于加强东道国法规和法治、境外中资企业内部政策和实践的支持。

此外，该讨论稿强调了除政府的成文法规之外影响企业行为的其它杠杆。中国政府和国际发展界都应当更加关注政策的实施和其他治理因素。现有的中方政策和指南文件强调企业要遵守地方立法，这些文件可以通过探讨地方治理所面临的挑战以及如何对这些问题进行尽职调查而得到补充和强化。国际社会应当承认中资企业不是在真空中生存的，其环境和社会行为在很大程度上会受到地方治理因素的影响，而且关键是，国企和私企对这些治理因素的反映似乎亦不相同。他们可能成为这些制度的受害者，但也可以成为制度的贡献者。

## 下一步研究和讨论

下一步研究和讨论的焦点将包括以下几个方面：

- 对境外中资企业内部政策进行案例研究和分析。理解并阐明将国家政策纳入公司政策和计划的程序，包括：颁布政策的中国政府部门如何评估企业内部政策的充分有效性，以及企业对内部成文政策的执行情况。这些研究将展现驱动企业配合境外中资企业行为规则的实施而制定实践、政策或制度的因素及这些政策的连锁影响（或影响力缺乏）。



- 明确中国的法律要求与东道国和国际规范和标准之间存在的差距和实践上的差异。它们对比起来如何？有哪些重叠？或者还缺少什么内容？
- 探讨中资企业，尤其是建筑行业的企业之间的竞争情况及其对实现社会环境保障措施的财务及实践影响。参与式观察（或对中资企业进行深入的案例研究）应能够为解决此问题提供灵感并且提出有效的方法。
- 扩大对国企和私企不同治理因素的分析范畴，向不同企业提供更有针对性的、务实的参与方法——具体地讲，探讨如何加强与中国政府机构的联系来提高企业对政策目标的意识，采用积极的激励措施以促进企业守规，并帮助企业将政府政策转化为内部政策。
- 明确中国企业协会和友谊网络是否能够以及如何与中国的经参处合作，在以下几方面发挥更有效的中间作用：引导中资企业进入一个新的非洲市场（以及其他潜在的发展中国家和地区）、确定投标资格（调控市场准入的职责）、以及调解潜在的争端。
- 探讨中国的不干预原则对于我们的研究发现的含义：当与中国的对外直接投资政策和指南相比，地方法规和政策发挥着更重要的作用时，中国政府应如何支持中国企业走出去？
- 比对在企业层面，中国和外国公司在特定行业的环境和社会政策操作化流程，试图更好了解哪些是中国企业的特点，以及境外的外国公司的共性是什么？
- 比对一家中资企业在中国和非洲境内分别开展项目的标准，以研究这些标准之间存在的差异及实施过程中的差异。

# 附件1:

## 关于作者

**莉拉·巴克利(Lila Buckley)** (lila.buckley@iied.org), 是一名研究中国问题的高级研究员, 是位于伦敦的国际环境和发展研究所中国战略工作组的负责人。她是一位人类学家, 专门研究中国的公民社会、农业和环境政策。她的著作聚焦中非农业援助、中国贸易和投资、民生和可持续的粮食系统, 以及南方非政府组织改革管理。她为莫桑比克的现场考察提供了远程支持, 并为方法学培训、分析和撰写该报告做出了贡献。

**蔡菲菲(Feifei Cai)** (ff.cai@srichina.org), 是社会资源研究所(SRI)的研究员, 牵头组织的项目包括: ‘为公民社会建立宣传平台, 加强境外中资企业投资的责任’; ‘促进中国企业社会责任意识’; 出版的报告包括 ‘在雾中探索’, 目前进行的此项研究旨在促进境外中资企业进行农业投资的责任; ‘目前农民工生计现状’, ‘中国的天然橡胶供应链和中国的巴布亚新几内亚非法木材贸易’, 以及莫桑比克农业领域的贸易和投资。

**侯天骏(Tianjun Hou)** (tianjun.hou@yale.edu), 毕业于耶鲁大学森林与环境研究学院, 拥有环境科学硕士学位。她的研究主要通过对受访者的观察和半结构化问题采访进行赞比亚的水电技术转移调研。在本篇文章中, 她的研究兴趣主要是肯尼亚的能源项目。

**骆雅婷(Yating Luo)** (artingluo@gmail.com), 是中非卓越基金会(SACE Foundation)的研究员。她持有香港大学社会科学学士学位, 所学专业是政治和经济学。她的研究兴趣包括国际发展和中非贸易及投资。她是《中资企业感知指数: 在肯尼亚中资企业运营感知调查》的作者, 该报告由Globethics出版。她担任过麦肯锡社会项目“Generation”项目的外部顾问。她曾在北京大学及伦敦大学国王学院就读合作项目。

**孟雷(Lei Meng)** (mengleishare@163.com)是中国农业大学学生, 专门研究中国与非洲国家之间农业问题。此项目中他专门研究了乌干达项目。

**戴博拉·萨拉(Deborah Sarah Nakirijja)**

(deborahsn1991@gmail.com)她就读中国农业大学农村发展与管理研究专业。拥有乌干达国籍。她感兴趣的领域是当地居民对发展影响的观点, 她研究了驻乌干达的中资企业对中国环境政策实施的观点。

**王媛(Yuan Wang)** (yuan\_wang15@163.com)是联合国开发署驻京办的技术顾问。她研究了在东非的中国国企的情况、竞标程序以及中国的基础设施援助项目。她先前研究的项目包括社会影响可行性分析, 促进微、中、小型企业在阿克拉和加纳发展的Bonds模型, 以及政府管理中国农村废水处理的问题。她获得了哈佛肯尼迪学院公共政策硕士学位, 上海国际关系研究院国际关系学士学位。

**翁晓雪(Xiaoxue Weng)** (Xiaoxue.Weng@iied.org), 她是国际环境与发展研究所自然资源组的研究员。她研究的领域包括自然资源治理、非正规经济、中国和其他新兴市场企业在非洲的作用。在国际环境与发展研究所, 她牵头开展了非正规资源贸易项目, 观察了中国的小规模投资商在非洲非正规经济中发挥的作用。她还负责中非林业治理问题研究项目, 研究了中国在林业和土地利用行业的投资对非洲林业的影响。晓雪的职责还包括: 与中国和非洲的政策制定者以及国际民间组织密切配合, 促进可持续的企业社会责任。她加入国际环境与发展研究所之前, 曾就职于国际林业研究中心, 在喀麦隆、印度尼西亚、美国的ECOLOGIA和中国开展过研究项目。她获得了牛津大学环境变化与管理硕士学位和佛蒙特州明德学院国际政治学学士学位。

**谢文泓(Wenhong ‘Peter’ Xie)** (wenhongxie@gmail.com), 他主要负责通过推广企业社会责任法律标准和激励措施, 提高大湄公河次区域的境外投资企业的环境和社会绩效。他还担任泰国清迈大学副研究员, 研究的问题涉及水治理、企业社会责任和可持续金融。并在柬埔寨和缅甸开展社区研究。他对此项研究的贡献主要是对乌干达问题的研究。

# 附件2:

## 采访问题

### 五个主要的开放式问题:

#### 1. 请你做下自我介绍, 并分享你为什么选择了这份工作?

(通过提问, 试图了解: 他们为什么在非洲? 他们从事这项工作的动机是什么? 他们需要克服的障碍是什么? 他们的工作怎样才算成功?)

---



---



---



---

#### 2. 引导贵公司运营的主要政策是什么——包括商业计划、管理、日常运营等——这些政策如何具体地影响你的工作?

(这些主要政策是地方法律吗? 中国政策? 公司内部政策? 企业内部政策是如何制定的? 由谁制定的?)

---



---



---



---

#### 3. 你是否可以举出一些例子来说明贵公司曾经面临的挑战, 并解释你们是如何克服这些困难的

(通过提问, 你要观察在各个层面影响决策的主要因素: 选择来到非洲、选择从事的行业、工作的国家/场所、境外业务操作、与东道国的接触、实际的日常谈判等)

在提问第2个和第3个问题时, 请使用下面表格作为参考, 这样提出的问题就可以涵盖所有问题的方方面面。请让他们给出具体的实例(如果他们有这一领域的工作), 如果没有这一领域的工作, 请填写“否”。

涉及领域	举例 (如果回答是肯定的)或否定
<b>机构治理</b>	
1.是否建立了与利益相关方(工会、媒体、宗教团体、部落首领及当地政府等)的沟通机制? 比如: 听证会、咨询等方式。	
2.是否建立了风险管理和报告机制?	
3.是否建立了信息披露、信息透明化机制?	

## 人权

1.制定了哪些保护工人权利的制度?

2. 制定了哪些政策和制度,以确保不歧视不同的种族、部落、肤色、宗教、性别和弱势群体?

## 劳工管理

1. 制定了哪些制度, 以便对安全问题保持高度警惕、为员工提供必要的安全保护措施?

2.如何建立并维持良好的劳工关系?

3.(与前面的关于利益相关方会商机制问题重复)是否建立了与员工和工会的对话机制?

4.是否建立了正式、合法的招聘系统, 与员工签订劳工合同, 依据合同支付工资, 提供社会医疗保险, 并提供良好的工作环境?

## 环境

1. 制订了哪些关于节约能源和资源、防止环境污染的制度?

2. 是否制订了公司内部环境保护规章制度?

3. 是否建立了企业环境社会责任沟通方式和对话机制, 主动加强与所在社区和利益相关方的联系与沟通?

**公平运营行为**

1. 你的行业存在的竞争现象对贵公司产生了何种影响? 采取了哪些促进公平合法竞争的措施?

2. 腐败行为对贵公司产生了何种影响? 贵公司是如何解决这些相关问题的?

3. 贵公司是如何执行绿色采购、促进价值链中的企业社会责任的?

4. 关于财产权的地方法律和法规对贵公司的运营产生了何种影响?

**消费者权益问题**

1. 贵公司是如何为当地社区提供高质量产品和真实公正的信息的?

2. 贵公司与供货商和/或买家的关系怎样? 是否遇到了一些问题? 贵公司是如何促进公平的合同项目活动的?

**社区参与及发展**

1. 贵公司是否采取了具体的政策或措施用以尊重当地法律、风俗和文化, 尤其是宗教信仰, 并与当地社区保持沟通交流?

2. 贵公司的员工是否包括附近社区的当地居民? 是否认为向社区提供就业机会很重要?

3. 贵公司为员工提供了哪些提高技能的机会? 你们是如何促进本地化发展进程的?

4. 贵公司是否积极参与企业社会责任及慈善活动, 参与社区发展项目? 如果是, 你们都开展了哪些活动?

**4、你了解哪些境外中资企业治理相关的中国政策和指南?**

**观点:**

a: 如果回答是肯定的: 哪一个政策? 你是怎么知道这一政策的? 你认为这个方法怎么样? 这些政策对你的工作产生何种影响 (积极的还是消极的)? 你在实施这些政策过程中遇到了哪些挑战? 你是如何克服这些问题的?

b: 如果回答是否定的 (研究人员), 你可以举出一些例子, 问他们认为这种方法怎样 — 他们认为这是消极的? /中性的? /积极? 如何? 为什么?

---

---

---

---

**5、你认为中国政府如何更好的协助贵公司在境外发展? 贵公司的具体业务需要哪些具体的支持? 为达到这个目的可能遇到的障碍是什么?**

(北京的中央政府? 东道国的使馆? 东道国的经参处? 智囊团? 其它公司?)

---

---

---

---

# 附件3:

## 调查问卷

### 问卷1: 适用于中资企业管理人员、工作人员

提示: 不用向受访者提出这些问题, 你可以根据他们对开放式问题的回答来填写相关内容。最后, 检查一下你是否还有哪些信息缺失。

---

#### 1. 公司名称

名称:

---

#### 2. 职位名称

职位:

---

#### 3. 年龄

岁数:

---

#### 4. 性别 (是否属于)

男性

女性

---

#### 5. 原籍省份:

省份:

---

#### 6. 驻非时间

年数:

---

#### 7. 请选择贵公司的股权性质:

国有企业

私营企业

---

8. 请选择贵公司在非洲所从事的行业类型 (可多选)<sup>[33]</sup>, 并选择贵公司在非洲所从事的主要行业 (单选)

行业类型	所有业务	主要业务
农业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
林业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
渔业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
采掘业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
制造业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
电、煤气、蒸汽和空调供应	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
水供给、排污、废物处理及补救活动	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建筑业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
批发及零售贸易; 机动车辆和摩托车的维修	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
运输和储存	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
住宿和餐饮业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
信息和通讯业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
金融和保险业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
房地产业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
专业和科技活动	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
企业管理和商务服务业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
公共行政和国防、强制性社会保障	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
教育	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
卫生和社会福利业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
艺术、娱乐和文娱活动	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
其他服务行业	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
域外组织和机构	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
其他	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



---

9. 请选择贵公司开展业务的地区(可多选)

- 北非
- 东非
- 中非
- 南非
- 西非
- 

10. 贵公司何时首次进入非洲市场?

年份

---

11. 贵公司何时首次进入该国市场?

年份

---

12. 贵公司在该国以及非洲大概雇用多少名员工?

本国

非洲

农业

---

林业

---



---

13. 贵公司在该国是否经历过不公平竞争?

- 是
- 否
- 

14. 如果贵公司曾经历不公平竞争, 主要竞争对手是谁? 该竞争对手来自当地还是国际?

- 当地
- 国际
-

## 15. 在贵公司日常经营过程中, 是否遇到或应用过以下政策?

中方政策	熟悉: 遇到或应 用过	听说过但不熟悉	从未听说
境外投资综合绩效评价办法 (试行)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
境外投资联合年检暂行办法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
外派劳务人员培训工作管理规定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
国别投资经营障碍报告制度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
国家外汇管理局关于调整境内银行为境外投资企业提供融资性 对外担保管理方式的通知	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
国家安全生产监督管理局、外交部、商务部、国务院国有资产监 督管理委员会关于加强境外中资企业安全生产监督管理工作的 通知	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
关于加强境外中资企业机构与人员安全保护工作的意见	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
中国企业境外可持续森林培育指南 试点工作方案	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
商务部、外交部、国务院国有资产管理委员会关于进一步规范 中国企业对外投资合作的通知	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
对外承包工程管理条例	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
对外承包工程资格管理办法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
关于加强境外经济贸易合作区风险防范工作有关问题的通知	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
境外中资企业机构和人员安全管理规定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
境外中资企业(机构)员工管理指引	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
境外中资企业机构和人员安全管理指南	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
绿色信贷指引	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
中国境外企业文化建设若干意见	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
中央企业境外投资监督管理暂行办法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
商务部、安全监管总局、外交部、发展改革委、住房城乡建设部、 国资委关于展开境外中资企业安全生产治理大检查专项行动的 通知	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
中央企业应急管理暂行办法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
规范对外投资合作领域竞争行为的规定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
对外投资合作境外安全事件应急响应和处置规定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
对外投资合作和对外贸易领域不良信用记录试行办法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
商务部关于加强对外投资合作在外人员分类管理工作的通知	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
境外企业知识产权指南(试行)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
境外投资管理办法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
对外矿业投资社会责任指引 (for mining companies 适用于矿 业公司)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
对外投资合作环境保护指南	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
关于中央企业履行社会责任的指导意见	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
中国对外承包工程行业社会责任指引	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

16. 您认为中国海外投资政策是否涵盖了贵公司海外经营活动的主要方面？

是

否

---

17. 若未涵盖, 请说明中方政策未涵盖的领域

---

18. 您认为中央政府和在该国的大使馆及经参处是否为贵公司在海外运营提供了足够的支持？

是

否

---

19. 如果是, 您从政府方面得到的最宝贵的支持是什么？

---

# 附件4：

## 调查使用的中国对外直接投资政策

年份	发布单位	发布单位
2002	对外贸易经济合作部	境外投资综合绩效评价办法 (试行)
2002	对外贸易经济合作部, 国家外汇管理局	境外投资联合年检暂行办法
2004	商务部	外派劳务人员培训工作管理规定
2004	商务部	国别投资经营障碍报告制度
2005	国家外汇管理局	国家外汇管理局关于调整境内银行为境外投资企业提供融资性对外担保管理方式的通知
2005	商务部、国资委、外交部、国家安全生产监督管理局	国家安全生产监督管理局、外交部、商务部、国务院国有资产监督管理委员会关于加强境外中资企业安全生产监督管理工作的通知
2005	国务院	关于加强境外中资企业机构与人员安全保护工作的意见
2007	商务部、财政部、中国银行、中华全国工商业联合会	关于支持和引导私企境外投资与合作的几点建议
2007	国家林业局、商务部	中国企业境外可持续森林培育指南(自愿)*
2008	商务部、外交部、国资委	关于进一步规范中国企业对外投资合作的通知
2008	国务院	对外承包工程管理条例
2009	国家林业局、商务部	中国企业境外可持续森林培育指南(自愿)*
2009	商务部、国家住房和城乡建设部	对外承包工程资格管理办法
2010	商务部、中国出口信贷保险公司	关于加强境外经济贸易合作区风险防范工作有关问题的通知

2010	商务部、外交部、发改委、安全部、国资委、国家安全生产监督管理总局、中华全国工商业联合会	境外中资企业机构和人员安全管理指南
2010	商务部	对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度
2011	商务部、外交部、国资委、中华全国工商业联合会	境外中资企业(机构)员工管理指引
2012	商务部	境外中资企业机构和人员安全管理指南
2012	中国银行业监督管理委员会	绿色信贷指引
2012	商务部、国务院信息办公室、外交部、发改委、国资委、国家反贪局、中华全国工商业联合会	中国境外企业企业文化建设若干意见
2012	国资委	中央企业境外投资监督管理暂行办法
2012	中国国际承包商协会	中国国际承包商指南(自愿)*
2013	商务部、国家安全生产监督管理总局、外交部、发改委、国家住房城乡建设部、国资委	境外中资企业安全生产治理大检查专项行动的通知
2013	商务部、环保部	对外投资合作环境保护指南(自愿)*
2013	国资委	中央企业应急管理暂行办法
2013	商务部	规范对外投资合作领域竞争行为的规定
2013	商务部、外交部、国家住房城乡建设部、国家计生委、国资委、国家安全生产监督管理总局	对外投资合作境外安全事件应急响应和处置规定
2013	商务部、外交部、MPS、国家住房城乡建设部等等 <sup>[34]</sup>	对外投资合作和对外贸易领域不良信用记录试行办法
2013	商务部	关于加强对外投资合作在外人员分类管理工作的通知
2014	商务部	境外企业知识产权指南(试行)
2014	商务部	境外投资管理办法
2014	中国五矿化工商会	对外矿业投资社会责任指引(自愿)*

来源: 选自商务部、研究院、国资委和联合国开发署(2015)关于中国境外企业可持续发展报告。

\*自愿/只是建议性指南, 不是正式规定。

# 参考文献

- [1] 中国国际贸易经济合作研究院、国资委研究中心、联合国开发署 (2015) 2015年中国境外企业可持续发展报告, 北京。
- [2] 中国国际贸易经济合作研究院等. (2015); 见上述注释[1]。从2006年到2014年间中资企业完成的合同价值同比增长了两位数。
- [3] Gutman, J 等等 (2015) 赞助非洲基础设施: 世界各国是否能够做到? 布鲁金斯学会, 华盛顿市。
- [4] 这些研究包括: Bernasconi-Osterwalder 等等, (2012), 中国对外投资: 新政策框架。国际环境与发展研究所, Winnipeg, 加拿大; Leung, D等等 (2013) 海外投资环境与社会政策: 中国进展与挑战。世界资源所, 华盛顿市; 以及中国国际贸易经济合作研究院 等等 (2015); 见上述注释[1]。
- [5] 例如: Compagnon, D and Alejandro, A (2013) 中国对外环境政策: 了解中国在非洲的环境影响及其解决方法。环境实践15(03) 220-227 以及中国国际贸易经济合作研究院, 等等(2015); 见上述注释[1]。
- [6] Weng, X (2015) 了解中非自然资源贸易中的非正规性, 国际环境与发展研究所, 伦敦。
- [7] 其它行业包括交通、渔业、服务业。
- [8] ‘高级管理’指国别项目主任、副主任、首席执行官及同等职位; ‘中层管理’指部门主任、处长及同等职位; ‘项目层管理’指项目经理; ‘其它职位’指行政官员、助理和技师。
- [9] 范围广是因为涵盖了小型私企和雇佣大量当地建筑工人和技师的大型基础设施项目。
- [10] 中国国际贸易经济合作研究院, 等等 (2015); 见上述注释[1]。
- [11] Aldoo, R and Hess, S (2015) 不干涉 2.0: 中国改变非洲的对外政策发展。现代中国事务杂志44(1) 107-139。
- [12] 新华网 (2013年9月23日) 中国公布了对外贸易和投资领域不良信贷试行法规。见:  
[http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-09/23/c\\_117472747.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-09/23/c_117472747.htm)
- [13] 此项目研究人员未能从网上获取这个黑名单。
- [14] 此项研究未涵盖林业部门, 因为此项研究的受访者没有从事林业工作的人员。
- [15] 图表反映的两个政策是关于加强境外中资企业安全生产监督管理工作的通知, (由商务部、国资委、外交部、国家安全生产监督管理总局); 关于加强境外中资企业机构与人员安全保护工作的意见(由国务院颁布, 2005)。
- [16] 中国经济商务参赞办公室是商务部的海外分支机构, 在东道国隶属中国使馆, 职责是与相关部门沟通, 执行经济援助项目、帮助东道国中资企业。
- [17] Sauvant, K and Nolan, M (2016) 中国对外直接投资与国际投资法。国际经济法杂志18(4) 893-934。
- [18] 见, 例如: Rotberg, R ‘中国经济下滑对非洲产生何种影响?’ 2015年10月18日, 在非洲研究所的演讲。有关音频和演讲重点, 请登录:  
[www.africaresearchinstitute.org/event/5-november-event-what-are-the-consequences-for-africa-of-chinas-economicslowdown/](http://www.africaresearchinstitute.org/event/5-november-event-what-are-the-consequences-for-africa-of-chinas-economicslowdown/)
- [19] 联合国非洲经济委员会(2013)非洲治理报告, 牛津大学出版社, 牛津。
- [20] 全球一体化(2011)全球一体化报告: 2011, 华盛顿市, 见: [www.right2info.org/resources/publications/publications/globalintegrity-report-2011](http://www.right2info.org/resources/publications/publications/globalintegrity-report-2011)
- [21] 世界银行营商环境报告。见: [www.doingbusiness.org/rankings](http://www.doingbusiness.org/rankings)
- [22] Olivier de Sardan, JP (1999) 非洲腐败的伦理经济? 现代非洲研究杂志37(1) 25-52。
- [23] 关于质量、健康、安全和环境政策的声明, 源自国企受访者。
- [24] 世界野生动物基金乌干达(2015) 评估乌干达能源与自然资源行业, 乌干达首都, 坎帕拉。
- [25] 中国国际贸易经济合作研究院, 等等 (2015); 见上述注释[1]。
- [26] 一些例外; 见, 例如: 国际河流(2015) 中国境外水电公司的环境与社会政策和实践。源自: 国际水电企业标准管理的政策与实践。加州伯克利。
- [27] ‘工程、采购和施工’是涉及建筑、能源和采掘行业大型项目承包合同的常见内容。在此类合同中, 项目业主, 通常是非洲政府, 选择一家主要承包商(中国建筑公司)代表业主负责整个项目。工程、采购和施工 承包商协调所有的设计、采购和施工工作, 确保项目能够按照业主要求竣工。
- [28] 中国国际贸易经济合作研究院, 等等 (2015); 见上述注释[1]。
- [29] Brautigam, D (2015) 非洲能够满足中国的需求吗? 牛津大学出版社。见 Weng, X (2015) 读后感: 非洲能够满足中国的需求吗? [www.chinadialogue.net/books/8331-Book-Review-Will-Africa-feed-China-en](http://www.chinadialogue.net/books/8331-Book-Review-Will-Africa-feed-China-en)
- [30] 中国国际贸易经济合作研究院, 等等 (2015); 见上述注释[1]。
- [31] Page, J (2014年9月7日) 放宽中国对外投资公司的管理规定。华尔街报。见:  
[www.wsj.com/articles/china-relaxes-rules-for-foreign-investments-1410102390](http://www.wsj.com/articles/china-relaxes-rules-for-foreign-investments-1410102390)
- [32] 见, 例如, Brautigam (2015)。
- [33] 由联合国统计处根据ISIC Rev. 4进行的行业分类。见:  
<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=27>
- [34] 中国海关总署、国家税务总局、国家工商管理局、国家质检局、国家外汇管理局。



在过去十年里，中资企业通过直接投资、承包项目和国际贸易在发展中国家的商业活动发展迅速。通过了解这些公司员工的经历和认知，该讨论稿探讨了中国政策和指南在治理境外中资企业过程中所发挥的作用。我们展示了在2015年8月-9月期间在莫桑比克、肯尼亚和乌干达现场采访得出的主要结论，包括对这些地区58名中资企业员工的问卷调查和采访得出的结论。我们的调查结果展现了影响中资企业在非洲环境和社会行为复杂的治理模型。其中，中国政策仅发挥着相对有限的作用。

国际环境与发展研究所是政策与行动研究组织。我们的使命是促进可持续发展以改善人们的生计、保护他们赖以生存的环境。我们的专长是将地方的工作重点与全球挑战建立起联系。国际环境与发展研究所总部设在伦敦，在非洲、亚洲、拉丁美洲、中东及太平洋地区开展工作，我们与一些世界上最脆弱的群体合作，以确保他们能够在对其影响重大的政策领域有发言权—从村务委员会到国际公约的相关决策。



国际环境与发展研究所  
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK  
Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
email: [info@iied.org](mailto:info@iied.org)  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

赞助单位:



樂施會  
OXFAM  
Hong Kong

無窮世界  
World  
Without  
Poverty



Knowledge  
Products