

Going Global —
The Environmental and
Social Challenges of China's Investment,
Trade and Aid Abroad

走出去

——中国对外投资、贸易和援助现状
及环境治理挑战

全球环境研究所 / 编

中国环境出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

走出去: 中国对外投资、贸易和援助现状及环境治理
挑战/全球环境研究所编. —北京: 中国环境出版社, 2013.7
ISBN 978-7-5111-1375-7

I. ①走… II. ①全… III. ①对外投资—环境经济
学—研究—中国②对外贸易—环境经济学—研究—中国
③对外援助—环境经济学—研究—中国 IV. ①F832.6
②F752③D822.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 046574 号
审图号: GS (2013) 1660 号

出 版 人 王新程
责任编辑 李卫民
地图制作 孔令红 彭 奎
责任校对 唐丽虹
封面设计 刘丹妮

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (环评与监察图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京盛通印刷股份有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2013 年 7 月第 1 版
印 次 2013 年 7 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 10 彩插 96 面
字 数 280 千字
定 价 70.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

发 布 单 位：全球环境研究所

项目顾问组：杨朝飞 王毅 张冀强 牛红卫 金嘉满

技术专家组：张燕生 张建平 蒋 姮 张勉励 葛察忠 龙 凤

报 告 统 筹：任 鹏 朱 蓉 季 琳

前 言

随着世界经济一体化进程的加快,投资贸易与环境保护的关系问题日益成为关注的热点。自实施“引进来”和“走出去”战略以来,中国已深度融入全球经济一体化进程,成为世界最大的新兴经济体和“世界制造工厂”,对全球资源环境的影响举足轻重。

2010年,全球环境研究所(GEI)等编著的中英文《中国对外投资中的环境保护政策》由中国环境出版社相继出版。书中对中国对外投资、对外援助和对外信贷中的环境风险及相关政策建议首次进行了梳理和分析,在国内外获得积极反响。虽然该书的出版填补了上述领域的空白,但也存在数据不及时、信息量不够等问题。2011年正值“走出去”战略写入“十五”计划纲要十年和中国加入世界贸易组织十年之际,也是国家“十二五”规划的开局之年,2011年年底,GEI项目组参与编写了中国科学院《2012年中国可持续发展战略报告》中“中国‘走出去’战略与企业环境社会责任”的部分。在此基础上,2012年我们启动“‘走出去’——中国对外投资、贸易和援助现状及环境治理挑战”研究项目,旨在回顾“走出去”的十年历程,及时总结经验和教训,客观分析面临的各种挑战,科学判断未来的可能情景,促进“走出去”战略的可持续发展。

为顺利完成报告,我们成立了项目顾问组和技术专家组,对围绕“走出去”战略下我国对外投资、贸易与援助领域所面临的环境社会风险开展专题研究,回顾发展历程,总结经验教训,提出未来的路径选择和政

策建议。我们还组织了系列研讨会，与相关研究领域的官方和民间智库的专家学者一同探讨上述问题；此外，我们还利用参加国内外会议的机会，汲取相关议题的讨论精华。本报告的很多观点得益于这些研讨会。

本研究报告由技术专家组分章撰写，由项目组修改、审定并统稿。本报告涉及的所有数据，均来自公开资料。

我们要特别感谢世界自然基金会（美国）的资金支持，使此研究得以实现；感谢中国环境科学学会副理事长杨朝飞先生，中国科学院科技政策与管理科学研究所副所长王毅博士，美国布莱蒙基金会副总裁张冀强博士，世界自然基金会（美国）中美项目主任牛红卫女士和全球环境研究所执行主任金嘉满女士审阅报告，对报告提出评审意见；感谢中国进出口银行研究部代鹏总经理对研究的技术指导；感谢环境保护部政策法规司李庆瑞司长、别涛副司长和燕娥处长在研究过程中给予的大力支持。衷心感谢所有为我们提供无私帮助、深刻见解与启示的人们！

目 录

概 要	1
第 1 章 全球化背景下的中国“走出去”战略	7
1.1 中国实施“走出去”战略的国际环境	7
1.2 中国“走出去”战略的形成与发展	12
1.3 全球大宗商品价格波动与中国加快实施“走出去”战略	18
1.4 中国“走出去”战略的可持续发展	22
第 2 章 中国的对外投资、贸易和援助	24
2.1 中国对外投资	24
2.2 中国对外贸易	38
2.3 中国对外援助	53
第 3 章 对外投资与贸易的环保标准和政策	77
3.1 中国对外投资与贸易的环保政策	77
3.2 国际投资与环境保护	84
3.3 国际贸易与环境保护	90
3.4 国际通用的自愿性环境工具	94
3.5 国际经验对中国的启示	99
第 4 章 中国海外投资的环境社会挑战案例研究	103
4.1 海外投资中面临的环境社会挑战	103
4.2 海外投资环境社会挑战应对的盲区与误区	108
4.3 应对海外投资环境社会挑战的成功经验	110
4.4 应对海外投资环境社会挑战的对策建议	114
4.5 案例专题研究	118

第 5 章 “走出去”的十年——回顾与展望	131
5.1 “走出去”战略的十年之惑	132
5.2 “走出去”战略的政策走向与未来展望	140
附 录	153
附录 1 缩略语	153
附录 2 中国对外投资、对外贸易和对外援助主要管理机构及相关职能	155
附录 3 关注中国对外投资和贸易主要机构名录	158
附录 4 21 世纪以来中国对外援助具体措施	160
附录 5 二十类大宗商品海关编码（HS 编码）	164
附录 6 2007—2011 年中国对二十类大宗商品的进出口情况	165
参考文献	246

概要

自 2001 年“走出去”战略写入国家“十五”计划纲要以来，中国对外直接投资和进出口贸易规模持续增长。年度对外直接投资从 2001 年的 69 亿美元增至 2010 年的 688 亿美元，位居发展中国家及地区的首位、世界第五位，遍布 178 个国家和地区。贸易进出口总额从 2001 年的 5 098 亿美元迅速增长为 2010 年的 29 740 亿美元，并在 2009 年和 2010 年连续两年成为世界货物贸易第一出口大国和第二进口大国。中国已成为名副其实的对外投资和贸易大国。国家“十二五”规划纲要进一步提出要“加快实施‘走出去’战略”，中国采取什么方式治理和促进境外投资和国际贸易，将对全球可持续发展治理具有重大意义。

这份报告旨在研究实施“走出去”战略以来，中国对外直接投资近十年，大宗商品进出口贸易近五年来的历史、现状和未来趋势以及中国对外援助的发展历程和现状。本研究将重点关注中国境外直接投资的四个重点地区^①和二十类大宗商品贸易^②，并参考世界自然基金会（WWF）确定的全球生物多样性热点地区，分析二十类大宗商品的贸易可能对哪些生物多样性热点地区带来环境影响。

报告通过回顾实施“走出去”战略的经验教训，分析了国家“十二五”规划有关“走出去”战略的目标和主要政策措施，全面介绍了中国在“走出去”战略中融入可持续发展原则，尤其在环境保护和资源可持续利用方面的治理挑战。本研究还将分析中国对外直接投资与贸易的相关法律法规、政策及监管环境，并总结在可持续发展方面可供其他国家借鉴的最佳实践和案例研究。基于以上深入研究，报告将甄别相关利益方的能力建设需求，提出可供实施的政策建议，以促进并提升中国在全球的积极影响。报告主要内容有：

第 1 章 全球化背景下的中国“走出去”战略。本章回顾了在经济全球化背景下，中国“走出去”战略的形成与发展，概括主要的政策驱动因素、利益相关方和参与者，并展望“十二五”规划中有关“走出去”战略的相关配套政策措施。

① 四个重点地区为：南美洲、撒哈拉以南非洲地区、东南亚和俄罗斯远东地区。

② 二十类大宗商品包括：乳制品、大豆、棉花、棕榈油、牛肉、糖、石油、天然气、木材和木制品、纸原料和纸产品、鱼（包括金枪鱼、鲱鱼、鲑鱼、罗非鱼）、虾、铁矿砂、铜矿石、锡矿砂、钨矿砂、贵金属、铝、钢材、稀土。

经济全球化促进全球贸易投资自由化的蓬勃发展。中国实施“走出去”战略，正是经济全球化蓬勃发展时期，是中国开放市场、主动参与国际分工和国际竞争的战略选择。1978年的改革开放政策，通过“引进来”培育市场经济因素，积累参与国际交换和竞争的经验，为实施“走出去”奠定了物质和技术基础。2001年，国家“十五”计划中首次提出“走出去”战略。同年，中国正式加入世界贸易组织（WTO），积极参与经济全球化进程，通过“引进来”、“本地化”和“走出去”的发展策略，逐步提升“两个市场，两种资源”的综合利用能力。

从“十五”首次提出“走出去”战略到“十二五”加快“走出去”，中国推进“走出去”战略的主题词不断变化，如从开发境外加工贸易和合作开发国内短缺资源，到促进原产地多元化和参与境外基础设施，再到创建国际化营销网络、品牌，重视当地民生和履行社会责任，这反映了中国境外投资的发展理念和政策导向已开始向“共享绿色发展”转变。

加快推进“共享绿色发展”的“走出去”，应成为中国加快转变经济发展方式的重要内容之一。为了遵循这些新的发展理念，切实落实新的政策措施，应尽快建立完善相应的境外投资管理体系，加强政府各相关部门在可持续发展方面的能力建设，建立科学决策和监督的技术支撑体系，完善各相关部门间的有效协调机制，并加强与投资和贸易伙伴国政府及国际机构之间的交流与合作。

第2章 中国的对外投资、贸易和援助。本章主要分为三个部分，分析了中国对外投资、国际贸易和对外援助的发展现状，呈现了对所选四个重点地区、重点行业直接投资及二十类大宗商品国际贸易的相关数据。本章从中国视角出发，评估中国在四个重点地区的直接投资和大宗商品贸易对生物多样性及生态系统服务的潜在影响，以及相关的社会、环境风险和机遇。

中国对外投资。本部分主要介绍中国对外投资近十年的总体发展情况，预测未来趋势，并分析中国对南美洲、撒哈拉以南非洲地区、东南亚和俄罗斯远东四个重点地区直接投资的社会、经济、环境影响和面临的主要问题。

加入WTO后十年，中国对外投资迅猛增长，增速超过全球平均水平。2010年中国对外直接投资流量占全球流量的5.2%，位列全球国家（地区）第五位。而2002年中国对外直接投资流量和存量分别占全球的0.50%和0.39%，仅排第25位和第24位。从流量看，2002—2010年，中国对外直接投资年均增长速度为49.9%，远高于同期世界绝大部分经济体的增速。其中，并购占流量总额的43.2%，领域涉及采矿业、制造业、电力生产和供应业、专业技术服务业、金融业等。受全球经济增长放缓拖累，2011年中国FDI流出量出现了自2003年以来的首次下降，同比减少5%，仅有651亿美元，全球排名下降至第9位，居于美国、日本、英国、

法国、中国香港、比利时、瑞士、俄罗斯之后。

中国与几个重点投资地区经济互补性强。2010 年末，中国在非洲地区设立境外直接投资企业近 2 000 家，在东南亚（东盟）设立境外直接投资企业 2 300 家，在俄罗斯设立境外直接投资企业 800 家，在南美洲设立境外直接投资企业近 800 家。这些投资一方面对于促进当地就业、增加当地基础设施建设、调整当地产业结构、促进当地经济发展有积极影响；但另一方面也对当地企业造成冲击，并在卫生安全标准、劳资纠纷和环境保护等问题上带来消极影响。特别是一些在讨论中被忽视的中小企业投资，往往给东道国带来重大的环境和社会影响。

中国对外贸易。本部分选取大豆、铁矿砂、原油和天然气等生产和消费对全球资源环境有较大影响，并且中国是主要生产商、进口商、加工商或消费国的二十类农林牧渔产品和矿产品，描述 2007—2011 年这二十类大宗商品的进出口情况，反映中国对资源能源类大宗商品需求的变化趋势、主要进出口来源地/目的地和进出口市场结构；并参照 WWF 确定的全球生物多样性热点地区，分析所选大宗商品的生产和贸易可能对哪些全球生物多样性热点地区造成压力，以期下一步从全球供应链的角度探寻可能推动中国产业结构与市场转型的突破口。

本报告的分析仅仅是探索全球市场绿色转型的第一步，但从中已经可以看出不同类大宗商品供应链上聚集度高的环节有所不同，而推动生产方式变革的关键点也应因此相异。如大豆、棕榈油、牛肉等农牧产品在二十类大宗商品中的进口来源地集中度非常高，因此促进生产国/生产商提高商品生产流程中的环境标准将可能是降低这类商品环境影响的最有效途径之一。在此基础上，进一步全面分析各产品的全球供应链，找出中国在各供应链的分工定位，并对主要生产国、最终消费国、生产商和加工商进行更深入的定位分析和研究，将为致力于推动市场转型、实现可持续发展的政策制定者、企业、学者、研究机构及公民社会组织提供更加有效、实用、全面和深入的信息支持，对探寻撬动中国国际贸易的绿色转型的关键干预点和突破口也将大有裨益。

除此之外，国际性的环境公约，区域或双边贸易协定中的环境条款，生产国的环境法规、环境标准、对外贸易中的环境管理政策，志愿性的行业标准与行业规范，以及行业技术革新等都将对减小大宗商品生产消费的环境和生态影响产生重要的作用。另外，一些由国际非政府组织发起的、旨在供应链环节各方之间建立对话平台的尝试与努力也非常值得关注，针对此类对话机制和合作模式所进行的探索仍然是向最终实现商品供应链的绿色转型、减少全球生态足迹这一目标迈出的重要一步。而对于以初级产品和工业加工产品等为主的出口国来说，各国对在商品生产和加工环节中所产生的环境影响进行严格的立法、管理与监督，并辅

以针对生态环境保护、新技术研发、产业升级转型等方面的政策扶持与引导，无疑会有益于减少从供应链中上游环节带来的生态与环境影响，助推绿色、可持续生产加工方式的实现。

中国对外援助。本部分描述了中国对外援助的发展历程和现状，现有国家对外援助体系、管理政策、机制和机构，对外援助资金类型、规模及结构等。世界发展的全球化和不均衡性是国际发展援助长期存在的客观因素。中国的对外援助并非近十年的新生事物，而是自新中国成立之初就从长远和全局高度做出的战略决策。它紧紧围绕和服务于国家的外交战略和外交政策，深受国际国内因素的影响，具有鲜明的时代特征。以 1978 年十一届三中全会为界，前 29 年的历程在“战争与革命”的时代背景下带有较为浓重的意识形态的色彩，援助的主旨是反对侵略战争，保障国家安全，反对帝国主义、殖民主义和霸权主义，支持亚非拉的民族解放运动；后 30 余年的历程在“和平与发展”的时代背景下，援助的主要目标是营造有利于国家建设的和平的周边和国际环境，巩固加强与发展中国家的关系，推动南南合作和共同发展。

中国对外援助属于南南合作的范畴。21 世纪，中国作为联合国中最大的发展中国家，把联合国千年峰会看做是消除全球贫困、推动人类共同发展的重要里程碑，不仅将自身发展目标与千年发展目标结合起来，而且将积极推动实现千年发展目标作为中国在 21 世纪对外援助的重要内容。立足中国自身发展，从广大发展中国家和南南合作的需要出发，中国显著扩大了对外援助的规模，积极探索了新的援外方式，加强了援外工作的管理，援外改革进一步深化。通过充分利用区域合作的平台，中国实现了由个体国别援助向整体区域援助的有力拓展。从总体上来看，中国将对外援助与“走出去”战略紧密地结合在一起，已经基本实现了同发展中国家之间从以援助为主的经济技术合作关系向以援助为辅的全方位发展合作关系的转变。

中国援助强调增强受援国自主发展的能力，这不仅增加了对受援国发展的资金支持，改善了受援国的基础设施，增强了受援国工农业生产能力，还搭建了中国与受援国分享发展经验的重要渠道。中国援助在扶危济困、改善民生方面也作出了积极的贡献。无论从历史经验还是从现实需要来说，对外援助在今后相当长一段时期仍将是中国对外交往的重要政策工具，是一笔必不可少的战略支出。针对目前中国对外援助工作的现状和面临的挑战，本部分提出的主要对策建议有：稳步适度增加对外援助的规模；加强援外调研，制定中长期对外援助地区和国别战略规划；进一步优化对外援助结构；与时俱进，丰富援助理念，创新援外方式；进一步完善对外援助体制、机制和法制建设；以中央政府为主导调动地方、企业、

民间等多方力量参与援外工作；坚持对外援助的中国特色，多方位、不同层次地参与国际援助交流与合作。

第3章 对外投资与贸易的环保标准和政策。本章对国际贸易与投资中的环境规则，以及中国对外投资和贸易中的环境管理政策进行梳理，盘点国际自愿性环境标准和指南，并简要评估其在中国的实施效果。

随着经济全球化的发展，促进可持续发展已成为全球普遍认可的理念。中国政府和企业也开始逐步重视中国对外投资和贸易中的环境保护和可持续发展。本章梳理了中国规范境外直接投资和大宗商品生产及贸易的管理规定和政策指南体系，包括商务部和环境保护部联合发布的《企业对外投资合作环境保护指南》，国家林业局和商务部联合发布的首部规范中国境外木材企业的自愿标准《中国海外林业企业森林经营指南》，中国证监会与世界自然基金会合作进行的中国银行业可持续金融的基准分析等，针对其在环境保护、资源可持续利用管理、绿色信贷等方面的政策和规定进行初步分析评估。本章还进一步盘点了国际投资和国际贸易中的环境原则或环境条款，以及涉及环境保护的主要自愿性工具（包括原则、标准、认证等），并结合中国的参与度评估这些国际规则对中国的适用性。

第4章 中国海外投资的环境社会挑战案例研究。本章分析了中国企业海外投资的正反面典型案例，并在此基础上对中国企业如何应对海外投资过程中遇到的环境、社会责任、投资安全等问题提出对策和建议。

由于许多容易获得自然资源，又没有政治争议的地方已经被控制在西方公司或国家的手中，中国作为境外投资的后来者，指向自然资源的境外投资经常只能投向地域敏感或政治上有争议的地区。为此，中国海外投资的环境和社会挑战在发展中国家，特别是政治不稳、冲突频发的发展中国家显得更加突出。环境社会问题的常年累积往往给投资项目的存续、投资机构和人员的安全带来颠覆性挑战。为应对在“走出去”过程中遭遇到的环境和社会挑战，中国的海外投资模式及投资风险管理方式需要在大力加强研究的基础上顺时应势、与时俱进，朝更加平衡、更加亲民、更加透明、更加合规、更加负责的方向发展，扩大利益共同体的范围，将普通民众更多地纳入互利共赢的框架。

本章案例专题研究详细分析了苏丹麦罗维大坝、缅甸密松水电站、赞比亚中国铜矿企业和塞拉利昂伐木禁令四个案例，指出中国境外投资面临的四个主要环境社会风险：企业社会责任意识薄弱，监督不到位；利益相关方沟通不足，信息披露不足；投资有时加剧社会分化与冲突；东道国环境标准低，执行能力弱。介绍的成功案例包括中水电老挝南俄5发电公司、中国五矿海外并购案例，以及中国在印度尼西亚的投资等，为中国境外投资的可持续发展提供参考。

第5章 “走出去”的十年——回顾与展望。在中国“走出去”战略取得喜人成绩的同时，也有越来越多的企业在海外投资的过程中遭遇到政治风险、环境风险和社会风险，导致并购受阻、投资失败等经济损失，有些甚至还引发了暴力冲突，造成人员伤亡。本章旨在讨论中国“走出去”战略实施十年以来遇到的一些问题，从战略内涵、政府角色、企业行为和投资环境四个方面进行归纳和分析，并在这些问题的基础上，尝试从体制机构与政策建议、企业意识和行为、能力建设和研究示范四个部分，结合中国的实际情况，提出一些建议，抛砖引玉，以飨读者和有关学术机构研讨，也希望能为相关政府部门制定法律法规与政策、企业进行海外投资活动、学术机构开展研究工作以及公民社会组织设计有关项目提供一定的借鉴和参考意义。