

“一带一路”框架下中国和中亚五国合作风险浅析

康磊 祁婧

摘要：中亚五国位于亚欧大陆的中部，是重要的交通枢纽，资源丰富，战略位置关键。“一带一路”框架下，中亚五国是中国“一带”丝绸之路的主要通道、西进的必经之路，是欧亚大陆的“心脏地带”，对于建设好“丝绸之路”经济带有着极为重要的政治经济意义。未来规划中的“中巴经济走廊”一旦畅通，将为中亚国家提供一条最便捷的南方出海通道，意义重大。但是，中亚五国发展基础不一，有自身独特的政治经济特点，我们要充分认识到与中亚五国合作中的潜在风险，发挥优势、规避风险，更好地推进“一带一路”建设。

关键词：“一带一路” 中亚五国 合作风险

中亚五国位于亚欧大陆的地理中心，是重要的交通枢纽，东面是中国，西北方是俄罗斯，西面临里海，西南方和南方分别是伊朗和巴基斯坦，战略位置关键。中亚国家资源丰富，凭借丰富的资源，中亚已成为经济持续高速增长地区。自2013年以来，在“一带一路”建设的框架下，中国与中亚国家在多个领域的合作取得了重要成果。共建丝绸之路经济带已纳入中国与中亚五国签署的联合宣言等政治文件；基础设施建设领域成果丰硕，新亚欧大陆桥和中国—中亚—西亚经济走廊已现雏形；金融合作稳步开展，中国与中亚国家本币互换的规模不断扩大，中国为中亚国家提供优惠贷款的数额日益增多，产能合作硕果累累。未来，中国和中亚五国的合作将进一步深化和拓展，但是，随着中亚五国自身发展面临的一些问题及大国之间的博弈，中国和中亚五国在未来的合作中也将面临一些风险，值得关注。

一、政治风险

1. 区域安全形势不容乐观

“冷战”以后，中亚五国随即成为宗教、民族以及各种政治势力的交汇地。近年，随着中东、北非局势的动荡波及全世界，俄罗斯和中亚等地在政治与安全领域动荡的压力逐步加大。中亚国家领导人政权交替进入敏感期，域外势力影响下各国反对派势力日趋活跃；中亚区域内部的水资源和领土争端等不断，在中亚五国周边形成的极端宗教主义、恐怖主义和民族分裂主义势力不断向中亚五国渗透，致使中亚五国成为“三股势力”滋生地，虽然还没有发生特别重大冲突，但暗流涌动，是地区内最大的安全威胁，也是中国与中亚国家合作中面临的重大障碍。从外部看，俄、中、美、欧、日、印等国与中亚国家在安全、经济、人文领域的合作竞争加剧。

2. 区域合作机制竞争加剧

中亚地区存在着很多方向

不一的区域一体化机制，已建立的诸如欧亚经济共同体、上海合作组织、“亚信会议”、“欧安组织”、“集安组织”、美国的“新丝绸之路计划”等各种区域和次区域合作机制，既合作又竞争，取得实质性成效的很少，尚未形成一个具有绝对影响力的区域组织。区域合作的总体水平相对偏低，在机制建设与创新等方面都需要完善和提高。如何发扬包容互鉴、互利合作的“丝绸之路”精神，统合域内各种机制的合作，发挥该地区持续稳定发展的潜力，将是一个巨大的挑战。

3. 区域发展差距拉大

经过20多年的独立发展，中亚各国发展差异日益明显。各国贫富差距、南北地区发展差异、国家发展差异越来越大，逐步形成了哈萨克斯坦一强四弱的格局，中亚区域内的竞争和发展不平衡等也将对中国与中亚五国的未来合作带来严峻挑战。

4. 政局变动和冲突时有发生

中亚各国普遍采用威权政

治体制，政局存在脆弱性和不确定性，政局变动时有发生。以塔吉克斯坦为例，多变地政治因素对中塔经济活动产生很大影响。2012年，塔政府军与当地非法武装人员交战，阻断了塔中公路的通行，许多投资合作项目建设材料的运输受到影响；2014年1月11日，塔吉克斯坦与邻国吉尔吉斯斯坦发生边境冲突，导致中塔两国过境吉尔吉斯斯坦的货物遭到近3个月的停运。吉尔吉斯斯坦的政治风险也不容忽视，2005年至今，吉政权已两次非正常更迭，造成社会动荡、经济下滑，给外资企业经营造成极大影响。此外，“中国威胁论”在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国也大有市场，给中国和中亚五国的合作带来很多负面影响。

二、政策和法律风险

1. 政策限制多，市场经济环境普遍较差

塔吉克斯坦GDP总量及人均指标均较低，获取融资的难度和成本较大。塔政府因财力限制，及近年举债过多，使政府主导的大型基础设施建设工程的开工受到限制。银行系统薄弱，贷款利率较高导致融资成本增高，获取信贷成本非常高，使得经营项目经常无法筹措到足够资金，且索莫尼存在贬值趋势而导致汇率风险。塔吉克斯坦过分依赖在俄罗斯劳工汇回的工资收入，汇入额占全国GDP的将近一半，俄罗斯经济一旦下滑，必然会冲

击塔吉克斯坦劳工在俄罗斯就业，进而严重影响国家经济。世界银行发布的《2015年营商环境报告》显示，塔吉克斯坦在全球营商环境排名位列第132位。土库曼斯坦采取高度集中的政经体制，仍处于计划经济向市场经济过渡的转型期，市场机制不发达，法律法规变化较大，政府机构经常对外资企业或涉外合作项目进行行政干预和检查。中资企业近年来在土库曼斯坦普遍面临企业注册难问题，土库曼斯坦现行法律也不允许外方在合资企业中控股。乌兹别克斯坦对外开放程度较低，社会体制封闭保守，计划经济色彩浓厚，与中国体制差异较大且远未与国际接轨。乌政策调整人为因素较大且较为频繁，行政审批手续繁琐。外汇短缺，对外汇汇入和汇出管理严格。法律规定外汇可自由兑换和自由汇出，在实际业务操作中，办理手续繁杂，花费时间长，调汇问题是目前影响中资企业在乌投资的主要问题之一。乌企业、银行每年因“调汇”问题拖欠中国企业债务5000万美元以上。由于乌央行要求企业外汇收入的50%强制结汇，而在企业用汇时又很难兑换，客观上造成中国企业被迫将外汇收入在乌进行再投资，难以将收入汇回国内。哈萨克斯坦对战略资源和重点行业的控制力不断增强，政策调整力度加大，对外资企业的管控程度日益严格。哈在很多行业对外国投资者都有严格的限制，近年来，在诸如企业注册、劳务许可、税

收、企业采购等方面频频针对外资及外资企业出台新政策，且大多是直接的限制性措施，进一步加重了企业经济负担。

2. 政策执行不稳定，获得劳动许可和签证难度大

哈萨克斯坦对外国员工申请劳动许可的规定仍然是阻碍外国投资的主要困难之一。自2001年起，哈建立了外国员工申请劳动许可的数量限制系统，该系统每年根据全国总劳动力数量制定发放许可配额，获取劳务许可和商务签证难度非常大。2014年引进外国劳务配额为经济活动人口的0.7%，即不超过6.3万人。企业人员难以及时、足额获取外国劳务许可和签证，审批程序复杂、时间长，一般需要4-5个月以上，办理成本高。商务签入境后在连续停留时间方面受限，附加条件苛刻，持工作签在哈人员工作常驻场所受限。且哈对外资公司检查和处罚较重，费尽周折取得的劳务许可可以轻易被取消。塔吉克斯坦在1992年颁布的《投资法》中有塔方员工总数不得少于70%的规定，为吸引外资，塔吉克斯坦在2007年颁布的《投资法》中取消了这个限制。但在实际执行中，政府通过投资协议等方式强行增加用工比例要求，且规定更高的塔方员工雇佣比例，这些都增加了中资企业的运营成本。另外，由于经济发展水平和规模有限，塔对外来务工者的需求并不大。近年来，中资企业劳务人员与公司的劳动争议时有发生，

2014年以来,塔吉克斯坦出现了限制外来劳务人员赴塔的趋势,严格规定在塔投资及工程承包项目招收塔吉克斯坦本地劳务人员的比例,在发放签证和劳动许可方面的尺度较为严格,影响了外资企业在塔的经营。土库曼斯坦对外籍劳务管理严格,强制性要求外国公司必须遵守外籍员工和土籍员工之比达到3:7,且资方无权随意解雇当地员工。乌兹别克斯坦签证拘留制度趋严,办理劳务许可和签证程序繁杂、费用高,给外国投资者造成很大困扰。

3. 法律风险大,权力寻租现象较为普遍

中亚五国审批程序较为复杂,“潜规则”盛行,腐败较为严重,有法不依现象十分严重,“灰色清关”现象一直未能根除,商品有时仍需通过变相行贿等方式才能过关,对从商者利益造成很大损害。“透明国际”组织发布的“2013年全球清廉指数”显示,哈萨克斯坦在175个国家/地区中名列第140名,仅得26分,哈土地投资壁垒高,2003年《土地法》规定,外国个人和企业只能租用土地,且期限不得超过10年。塔吉克斯坦排名第154位,塔政府部门办事效率较低,执法过程中任意性较大,勒拿卡要等腐败现象较为严重和普遍,执法司法环境对投资者保护不足,使企业容易受到执法人员摆布,在出现分歧时中资企业更容易处于被动地位,甚至被恶意欺诈,这在造成运营成本

增加的同时,加大了在塔中资企业,尤其是中小型企业的经营风险。乌兹别克斯坦计划经济色彩浓厚,在经济生活中很大程度上仍保持行政干预手段,经常出现权力寻租现象。

4. 基础设施建设落后,社会治安状况存在隐患

中亚各国境内基本没有高速公路,部分国家和地区存在严重电力短缺,金融体系发展滞后,换汇程序复杂,效率低,外资企业在当地融资面临很大困难。以塔吉克斯坦为例,塔交通、电力基础设施落后是困扰中资企业较大难题,与邻国关系不睦又使上述问题更加突出。企业货物运输常因自然及人为原因受阻,工程承包及投资项目的设备、原材料及产品成本较高,运输周期较长,并且经常无法按期到达,矿产开发企业无一不为道路建设和企业供电付出很大的成本。中亚五国社会治安情况普遍不太稳定,以哈萨克斯坦为例,受金融危机影响,哈经济不景气,失业增加,社会治安环境恶化。近年来,曾发生中石油职工被杀案、中国工商银行营业所门前持枪抢劫案及匪徒进入中资企业项目驻地抢劫、入室偷盗等恶性治安案件。

2017年以来,中亚国家经济形势开始出现新的分化。由于世界油气价格大跌等因素影响,哈萨克斯坦经济将延续始于2014年的低速增长态势,前景不容乐观;乌兹别克斯坦因为相对较为自足的经济环境和较为健

全的产业分工体系和多年布局,将持续稳健增长的态势;尽管土库曼斯坦开始步入个位数的相对低速增长阶段,其增速依然延续在世界经济增速排行榜上一直处于的领先地位;吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦经济自足性不够,仍旧会以依靠外来援助和贷款为主,前景堪忧。中亚五国是“一带一路”战略的重要支点,中国与中亚国家关系将会得到进一步发展。在未来与中亚五国的合作中,我们必须重视并想办法克服这些潜在风险,有条不紊继续推进中国与中亚五国战略对接,全面展开丝绸之路经济带框架下合作项目建设,开始启动“一带一路”与欧亚经济联盟的对接,为“一带一路”战略以及中亚地区政治、经济和文化发展注入新的活力和动力。■

参考文献:

- [1] 阿密娜. 中国与中亚国家的关系 [D]. 杭州: 浙江大学, 2013.
 - [2] 马翠翠. 欧盟与中亚国家关系的新发展 [D]. 乌鲁木齐: 新疆大学, 2012.
 - [3] 刘卫东, 田锦尘, 欧晓理等. “一带一路”战略研究 [M]. 北京: 商务印书馆, 2017.
 - [4] 商务部. 对外投资合作国别(地区)合作指南 [R]. 北京, 2016.
 - [5] 五沛. 中亚五国概况 [M]. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 2006.
- (作者单位: 内蒙古自治区发展研究中心)

责任编辑: 代建明