

资源民族主义或自由主义?

——解析澳大利亚对中国矿业投资的态度

Jeffrey D. Wilson 著, 黄飞翔 译, 指导老师: 黄梅波

论文出处: Australian Journal of International Affairs Vol.65, No.3, pp.283_304, June 2011

摘要: 自 2005 年以来, 中国火爆的矿业投资浪潮在澳大利亚铁矿石和煤炭开采部门掀起了新一轮的“矿业繁荣”。照理说这是个可喜的发展, 但是, 投资者是中国的国有企业, 并且这种投资被认为是具有战略性质的, 这两点引发了澳政府对其监管的担忧。2008 年 2 月澳大利亚政府宣布欲对国有企业直接投资进行更严格的审查, 该政策的支持者与反对者都认为: 这是澳大利亚针对与中国的贸易投资活动所采取的“资源民族主义”行为。本文通过考察中国矿业直接投资的特点、澳大利亚政府所面临的困境及其相对克制的反应, 驳斥了这一说法, 并由此认为: 澳大利亚的直接投资政策是针对中国国有企业潜在战略性行为所采取的防御措施, 而不是将矿业贸易和投资置于政治控制下的国家计划。基于这一观点, 本文认为澳大利亚的投资新政体现了“资源自由主义”, 是为了确保中澳矿业贸易与投资管理的市场化。

关键词: 澳中关系; 外商直接投资; 矿业

一、引言

矿业的外资所有权再次成为澳大利亚的一项政治议题, 这在十几年来尚属首次。随着中国外商直接投资 (FDI) 的大量涌入及 2008 年 2 月政府宣布收紧 FDI 审查制度, 澳大利亚再次掀起了关于如何更好地管理矿业领域中的外国企业的议论, 上一次关于该问题的议论是在 1992 年。然而, 与以往不同的是, 当前争论的焦点仅集中于一类投资者, 即中国国有企业 (SOEs) 及其对国家所有权带来的相关经济风险的担忧上。尽管对提高 FDI 审查是否合适仍无定论, 但该政策的支持者与反对者都认为这是一个针对中国企业的“资源民族主义”的案例。这一争论也迅速升级成为正在协商中的中澳自由贸易协定和中澳外交关系的首要影响因素。尽管澳大利亚政府一再试图淡化这一概念, 但澳大利亚资源民族主义倾向正在上升的说法依然不绝于耳。现在争论的焦点是该政策变化是否合适, 而非是否发生了变化。

但是用“资源民族主义”来解释澳大利亚目前对中国矿业投资的态度是否合适呢? 本文反驳了这种观点, 并认为澳大利亚 FDI 制度的变化是倾向于“自由化的”。首先, 本文阐述了民族主义和自由主义这两种自然资源管理方法, 并概述了近期澳大利亚对中国投资态度的议论。接着本文分析了中国矿业 FDI 的政治经济背景、澳大利亚 2008 年 FDI

政策的具体内容及该政策的执行措施。通过上述分析可以发现，澳大利亚的 FDI 审查仅是一种为降低中国国有企业投资者的“战略性”行为风险而订立的防御性政策。最后，本文将解释为什么这些政策是与自由主义的——而不是民族主义的——FDI 政策相一致。

二、自然资源的国家管理：资源民族主义和资源自由主义

在全球化经济中，自然资源禀赋为资源丰富型国家提供了选择。由于资源分布的任意性，生产和消费中心经常设立在不同的国家，经济全球化使生产和消费模式的空间联系逐渐被打破——尤其是资源品行业。在这种背景下，资源富裕型国家必须做出如何管理其自然资源的决定。一方面，由于国际贸易和投资对出口导向型资源产业的发展十分必要，国家必须对国际商品和资本市场保持一定的开放度；另一方面，资源富裕型国家的经济往往是欠发达和（或）严重依赖资源开采的，通过采取可最大化国家资源开采收益的各种经济干预政策的方式来利用资源禀赋存在着一定的压力（Moran, 1992）。也就是说，资源丰富型国家面临着有关资源管理的相互冲突的政治经济模式的选择，正如 Gilpin 在 1987 年所指出的那样，这是一个以国家还是以市场为基础的经济资源配置体系的选择。从采用的是政治还是市场机制的角度出发，我们可定义两种截然不同的国家资源管理方式：一是资源民族主义；二是资源自由主义。

（一）资源民族主义是指国家直接以重商主义的方式来管理自然资源，即资源丰富型国家利用对自然资源的法律管辖权来实现其无法通过国际资源开采市场实现的特定的国家发展目标。自然资源的稀缺性观点使得资源民族主义合理化，该观点认为：如果稀缺的自然资源是由自由放任的市场机制来管理的，那么，它的发展方式将不会使国家经济利益最大化。因此国家应有选择性地实行干预政策，从而获得更高水平的局部回报（Moran 1971）。尽管原则上是可以追求许多的国家目标，但从历史上看，实行资源民族主义的国家主要追求以下三大具体目标：

- 通过出口管制和/或参与国际商品卡特尔的方式提高贸易商品的价格，以增加资源开采的利润；
- 通过 FDI 控制或更为极端的国家主义的方式使地方所有权最小化，以获得这些收益；
- 通过要求跨国公司在当地进行资源加工的方式建立下游制造业。

尽管追求的目标各有不同，但这三种资源国家主义形式都因其政治性的经济特点而被结合在一起。这几种形式均涉及国家通过某种国家导向的政治控制的方式主导资源开采、加工和“国际市场”的分配，以使这些经济行为置于某种政府主导的政治控制下，达

到一些特定的政治目标。虽然这种企图可能会遭到资源消费国和相关的跨国企业的抵制，但在资源丰富型国家相比于这些参与者拥有更大议价能力的情况下，它仍有可能利用这种政策获取比原有做法更大的自然资源开采收益（Moran 1992）。

（二）资源自由主义是一种截然不同的资源管理方式，从某种意义上来说，它可被简单地定义为对国家主义政策的规避。然而，它不仅是对资源国家主义方式的否定，而是指一个国家依靠国际市场机制，通过相对自由的贸易和投资政策来发展自然资源。在当代的定义中，资源自由主义吸收了新自由主义经济关于自由市场效能的思想，认为：当以最低程度的政府干预来开发自然资源以服务国际市场时，资源收益可被最大化。

资源自由主义包括一系列的替代政策：

- 规避限制性贸易政策（如出口管制），因为这些政策会削弱企业在国际市场上的有效竞争力，也会限制外国投资者的进入（世界银行 1992）；

- 保持开放的 FDI 机制，积极追求与跨国公司（MNCs）的合作，MNCs 可带来大量的资本、技术和市场渠道；同时，在开发自然资源方面也要比本土企业更胜一筹（Kumar 1990）；

- 避免设定性条款（如地方所有权或在当地加工），因为这些条款可能会激励 MNCs 在其他国家设厂（Maponga 和 Maxwell 2001）。

因而，资源自由主义的政治经济特点是：它将资源开发过程置于国际市场中，而非置于某种政府授权的政治控制下。尽管这让政府失去了攫取更大经济利润的机会，但该主义的倡导者认为：资源丰富型国家在竞争全球市场和资金来源方面，采取上述政策会比国家主义政策取得更大的成效。（世界银行，1992）

当然，资源民族主义和资源自由主义是基于政府和市场两种可能的极端形式。实际上，很少会有国家完全采取其中的某一种形式，通常采用的是二者的结合体。历史上，在 20 世纪 70 年代，随着资源丰富型国家在强劲的世界市场中议价能力的上升，资源民族主义达到了顶峰。这体现在石油输出国组织（OPEC）卡特尔的形成、各种国际商品协定的发展以及拉美矿业的“民族主义浪潮”（Rodrik，1982）。随着 20 世纪 80 年代世界市场的衰落，资源输出国在吸引资金和劳动力方面愈发困难，资源民族主义政策也逐步向资源自由主义政策让步（Haselip 和 Hilson，2005）。然而，一些评论家担心最近资源民族主义又开始死灰复燃了，这主要是由委内瑞拉对石油的做法、俄罗斯对天然气的做法及中国在非洲和拉丁美洲资源供应国所开展的新一轮“能源外交”对上述行为的呼应和激励所引起的（Kreft，2006；ZweigandBi，2005）。事实上，其他人士认为，在经历 20 年相对自由的资源政策后，澳大利亚对天然气和铀部门的态度是和世界趋势保持一致的，也开始

向国家主义倒退 (Hay, 2009)。

鉴于这些相互冲突的自然资源管理方式及全球资源民族主义重现的大背景, 本文关注的是资源国家主义的最新案例---澳大利亚 2008 年针对中国矿业投资收紧 FDI 政策。这种政策收紧是基于哪种形式的资源政策呢? 作为对以市场为基础的投资活动的内在“政治”干预, 该政策是否说明澳大利亚资源国家主义倾向正在上升? 或者, 在试图规范中国国有公司投资行为的背景下, 该政策是否可以更好地理解为本在的“基于市场”的自由主义政策?

三、澳大利亚的论战：一场关于中国矿业投资的辩论

近年来, 如何规范中国矿业投资已成为澳大利亚的一项重要政治议题---无论是在澳大利亚经济政策的争论中还是在中澳双边关系的国际层面上。此次相对较新的论战是在 2005 年中国 FDI 开始大举进入澳大利亚矿业部门后被迅速激化的。大部分的矿业投资是由中国快速发展的钢铁行业对铁矿石和煤的需求推动的, 也是中国在国内储备无法满足其工业需求下获取国外能源和矿产的一次更为广泛的尝试 (Moran, 2010)

尽管通常情况下这些投资是受欢迎的, 但由于中国投资者(主要是 SOEs 或主权财富基金)的国有性质, 这些投资又成为了不安的源头。澳大利亚政府和一些商业利益集团担心这些国有企业将在政策驱动下以中国国家经济利益优先的方式扭曲市场机制, 并赋予中国政府控制澳大利亚矿业部门的途径。继 2007 年的一些高调投资后, 这些担忧在 2008 年 1 月达到了白热化的程度。当时中国国有矿业集团“中铝公司”以中国政府为后盾, 试图以 155 亿澳元收购力拓股权以阻止必和必拓接管力拓, 但最终未得到澳大利亚外国投资审查委员会 (FIRB) 的批准 (悉尼晨报 Herald, 2008a)。

澳大利亚政府对此迅速回应, 在 17 天后发布了最新的外商投资审查准则。尽管在形式上并没有改变现有的 FDI 审查规则, 但新准则规定对 SOEs 的投资进行更为严格的审查以防范与其国家所有权相关的认知风险 (财政部, 2008)。尽管并没有明确提及中国 SOEs 或矿业部门, 但新准则仍被广泛解读为针对中国国有投资者的政策, 尤其是澳大利亚财长于 2008 年的 6 月和 7 月分别在澳大利亚和中国就中澳经济关系发表演讲时重申并强调了这一新政策, 提高了该观点的可信度 (Swan, 2008a, d)。这些新准则向中国和澳大利亚投资者发布了明确的信号, 即: 澳大利亚政府对中国国有企业的矿业投资表示担忧并会逐渐加强监管审查。

为落实这个新准则, 澳大利亚 FIRB 迅速加强了对中国投资的审查力度。2008 年 1 月 FIRB 要求 10 个中国矿业投资项目重新提交申请提供更多关于企业国有性质的信息 (澳

大利亚, 2008a)。虽然大部分申请最终仍通过了,但在 2008 年 4 月至 2010 年 6 月间 FIRB 拒绝了四项中国矿业投资,另四项批准的投资项目也附加了政府授权的行为条件。因而到目前为止,这些新 FDI 审查准则仅对中国投资者实施过,这是由于中国是澳大利亚矿业部门唯一的国有投资者。对中国投资审查力度的加强在澳大利亚和中国都引起了争论。一些相关机构认为该政策不能完全阻挡中国政府投资涌入澳大利亚,而其他人则指责这一政策是对中国投资者的歧视,并(或)将使澳大利亚在参与新一轮中国带动的矿业热潮中处于不利地位。

澳大利亚团体呼吁对中国矿业投资实行更为严格的国家层面的审查,这是有着广泛的政治和地缘背景的。在联邦议会层面,在野的自由国家党(右派)和绿党(左派)都认为批准中国投资已经导致国家对矿产资源控制权的流失;2009 年 3 月,这两大党罕见地在思想上达成一致,组成联盟,迫使政府要求参议院对该问题进行调查(彭博,2009b)。中国铝业 2009 年试图对力拓进行的第二轮投资,这也引来各方争议,反对党国会议员巴纳比·乔伊斯在一些列电视节目频繁宣扬“让澳大利亚人掌握澳大利亚”的投资(悉尼晨报 Herald, 2009e)。西澳大利亚(一个有着依赖矿业的传统的州)总理也加入到这些活动中,宣称澳大利亚会被能控制国家矿业部门的无管制的中国投资所压垮。这种观点在商界似乎也非常普遍,2010 年初进行的一项调查发现:由于中国投资的国有特点,大部分的澳大利亚投资者都对批准更多的中国投资十分警惕(悉尼晨报 Herald, 2010b)。这些团体一致认为:澳政府应掌控矿业部门的所有权,并且对中国投资存在明显的“资源民族主义”的限制倾向。

尽管新准则的反对者们利用这次争论要求减少国家管制,但是他们同样认为澳大利亚对中国投资的态度体现了一种新兴的资源民族主义。澳大利亚工商业委员会在 2008 年年中时宣称,严格的监管审查阻挡了中国投资澳大利亚的步伐。然而,在 2008 年全球金融危机的背景下,全球都十分需要中国投资者的资金((Australian, 2008h)。许多矿业公司也纷纷加入到减少管制的诉求中来,其中必拓认为资源民族主义所激发的对中国投资的限制可能会伤害澳大利亚矿业部门的增长潜力(必拓, 2009b)。昆士兰的矿业开发商克莱夫·帕尔默则更为激进地指责政府所采取的政策是由针对中国的仇外心理所推动的,而非基于政治经济因素的考虑(Age, 2009)。中国有关方面也做出了积极的回应。许多中国公司公开宣称他们的投资是具有商业导向性质的,否认中国政府的推动作用(具体例子请参见悉尼晨报 Herald, 2008a)。此外,在更为严格的审查准则颁布后,中国曾对澳大利亚 FDI 审查程序表示的不安已经上升至忧虑的程度(MOFCOM, 2005)。在 2008 年 6 月和 9 月的中澳自贸区协定谈判中,中国谈判者将该问题摆在了首要地位(DFAT,

2009)。中国驻澳大使馆史无前例地在一家澳大利亚报纸上发表评论称：中国 FDI 绝不是由任何政治目的推动或控制的（Zhang, 2009）。

为应对来自本国和中国的指责，澳大利亚政府一贯否认其政策的出台或执行是出于民族主义（Swan, 2008a,d）。然而指责并未就此消失，最近一些对中国投资实行歧视监管日益感到不安的学术评论家再次对该政策提出批评（见 Drysdale 和 Findlay, 2009; Thirlwell, 2008）。虽然这些团体反对严格监管，但他们同时也认为澳大利亚政府 2008 年后的 FDI 机制是由资源民族主义所驱动的（也许并不明智）。

因此，无论是支持者还是反对者都认为澳大利亚政府最近对中国外商投资的政策体现了资源民族主义倾向。然而，进一步的观察可以发现，这种观点是难以站稳脚跟的。资源民族主义是要将中澳自由贸易驱逐出市场并使其处于政治控制下。从这个意义上来说，2008 年后对中国外商投资的控制既不是由资源民族主义驱动的，也不会引起资源民族主义，而是一种旨在降低中国国有投资的非商业行为风险的防御性规定。在对矿业投资资金来源的政治经济背景、澳大利亚政府 2008 年政策所列举的原则及随后的执行情况加以考虑后，一幅更为清晰的画面出现了，即：与民族主义相比，澳大利亚的投资新政与自由主义的矿业管理方式联系地更为密切。

四、中国矿业外商直接投资的特点

在分析澳大利亚 FDI 政策时应结合对应的政策环境，所以应首先理解审查所针对的投资。最近中国对澳大利亚矿业部门的 FDI 在性质上就不同于来自其他渠道的投资。第一，它主要是由中国钢铁行业对原材料的需求所推动的，因而投资仅集中于两大矿业部门——铁矿石和原煤；第二，这些投资大部分是由国有企业所进行，且通常伴有政府资金支持；第三，这些投资是/或是政府授意的，旨在通过 FDI 影响国际能源市场的交易。

和中国许多其他行业一样，现代钢铁行业也起源于邓小平的 1978 年改革，这场改革促进了计划经济逐步向社会主义市场经济转变。然而，不同于其他行业所采取的逐步市场化和私有化，鉴于钢铁行业对工业产出的重要作用，中国政府选择继续保持该行业的国有性质（Naughton, 2006）。钢铁行业的私有化被完全排除了，并且国家不断对该行业进行补贴以扩大行业规模和推进国有钢铁企业的现代化（Price 等, 2007）。尽管 1993 年政府将管理权下放至企业，但仍要求所有的高层管理层必须是共产党员，以维持政府监管（Bai 和 Bennington, 2007）。1997 年钢铁行业振兴计划的执行加强了政府对该行业的控制，该计划旨在建立一部分国有“龙头企业”（Sutherland, 2001），在 2005 年该计划再次被提上议程（NDRC, 2005）。

这些政策的影响有两方面。首先，钢铁行业以极快的速度迅速扩张，中国成为主导全球钢铁行业的国家之一。2009年的产量达到了5.68亿公吨，占全世界钢产量的47%（世界钢铁协会，2010）。其次，这种增长是建立在年产达2千万公吨的六大核心企业基础上的，其中五家是国有控股企业（Price等，2007）。然而由于产出的快速增长，自2005年以来，中国钢铁行业原材料短缺的难题日益突出。中国在20世纪80年代尚能实现铁矿石和原煤的自给自足，但到了90年代国内的铁矿石储备就已无法满足钢铁行业的发展了，致使中国的进口依存度跃升至现在的50%左右（中国钢铁工业年鉴编委会，2009年）。中国的煤炭资源相比更为丰富，短时间内不会出现短缺，但由于电力行业对煤炭资源的竞争，钢铁生产商不得不在2009年首次开始进口煤炭（彭博，2009e）。因此，虽然中国钢铁行业目前仍处于国家控股和国家管理下，但其生产所需的原材料却日益依赖国外供给。

国际铁矿石和原煤市场结构进一步加剧了中国原材料进口的难度。2005年以前，这些矿产资源的国际贸易是由钢铁企业和矿业公司通过签订长期合同进行的。长期以来，合同价格由两大议价能力相当的非正式卡特尔每年闭门协商决定：日本钢铁买方卡特尔和由“三大”矿业巨头组成的卖方卡特尔——澳大利亚的必和必拓、力拓和巴西淡水河谷公司（Sukagawa，2010）。然而，在议价过程中，中国买方的参与削弱了日本买方的议价能力，在中国巨大需求的推动下，三大矿业巨头趁机抬高原材料价格。结果，铁矿石和原煤的国际交易价格开始暴涨：在2004至2008年四年的时间里，仅铁矿石价格就上涨了四倍。

也就是在这种情况下，中国国家主导的矿业投资浪潮涌现出来了。受2005年铁矿石价格上涨71.5%的影响，中国政府在2005年年中颁布了钢铁产业发展政策，其中包括了一系列支持钢铁行业应对新的成本上涨压力的措施（NDRC，2005）。该政策的核心是政府承诺为钢铁企业的国外矿业开发计划提供资金支持，无论是国有企业还是合资企业。这种资金支持很快以两大国有政策性银行（中国进出口银行和中国国家开发银行）和四大国有商业银行的融资贷款形式出现了，政策性银行以优惠利率为企业提供“政策性融资”，四大国有商业银行的目的则是按照国家工业计划为国有企业提供资金（Cousin，2007）。

在国家资金支持下，中国对外投资项目成果显著（详见表1）。在2002年至2010年8月间，中国企业共进行了49项与铁矿石和煤炭相关的国外投资，按所公开的数据计算，这些项目累计价值达400亿澳元。鉴于澳大利亚的投资区位优势（靠近中国和相对稳定的投资环境），中国大约有36个项目设在澳大利亚，价值270亿澳元。就所有权和资金来源而言，除6个项目外，其他所有投资项目都是由国有企业承担的，并且其资金均来源于政策性银行或国有银行贷款。现在这项计划仍处于起步阶段，截至2010年初，仅有

七个项目投产；到 2015 年，其余项目的铁矿石产量合计可达 2.3 亿吨。尽管迄今为止这些项目已覆盖了大部分中国对澳大利亚的矿业投资，但在全球广泛的资源投资战略的背景下，与钢铁相关的投资仅是冰山一角，中国在石油、天然气、铜、铝土矿、镍等部门也进行了相似模式的国家资助投资（详见 Moran, 2010）。

几大目标激励着这些国家资助的对外投资项目的发展。首先，正如在 2005 年钢铁产业政策中所强调的那样，中国意欲通过为新矿产的开发提供资金以增加紧缺的原材料供给。然而，对该计划下的投资项目进行分析便可发现，其间还存在着另外两大战略性和非市场动机。一是实现增加中国企业控制的矿山数目的既定目标，以达到削弱三大矿业巨头在每年价格谈判上的议价地位的目的。例如，宝钢董事长在阐述 2009 年对澳大利亚阿拉奎的资源投资时声称“此项投资可加强宝钢对战略性资源的控制，削弱矿业巨头对国际铁矿石供给的垄断能力，降低购买成本”（Cang 和 Klamann, 2009）。中铝 2009 年对力拓的第二次投资也公开宣称是基于同样的理由（悉尼晨报 Herald, 2009a）。中国政府曾公开指责是三大矿业巨头的垄断地位导致了最近资源价格的上涨，这突出了国际矿业市场上投资和议价地位的关系的重要性。第二大战略性目标在与合资企业签订的供销合同上也体现地十分明显，中方以获得项目大部分产出的长期合同为条件进行投资。尽管大部分项目与中国钢铁企业签订的都是长期合同，但在 21 个项目中，这些合同就获得了大部分或所有的计划产出，远远超过中方占有的少数股权（详见表 1）。在其他项目中，中国投资也是以签订特定的价格协定为条件的，此时矿业公司对中方实行的价格是现行世界基准价格的折扣价。

这些做法表明主导最近中国 FDI 浪潮的战略性目标是：提高中国企业相对主要矿业公司的市场地位和低成本地获得不受矿业巨头控制的矿产资源。这些优先的战略性目标无疑淡化了正常的商业目的（尤其是盈利目的），这说明中国的意图是利用 FDI 来打破现行国际市场框架下的矿业进口格局。考虑到所有国有企业的对外投资都必须经发改委和国务院的事前审批（Wu, 2005），加之钢铁行业的对外投资一贯得到了具有政策导向的国有银行的资助，中国对这种战略性行动就算不是积极支持的，但至少也是默许的。

在对外投资浪潮涌现及其投资具有政府支持和战略性特点的背景下，澳大利亚对外投资政策相应地发生了变化。该背景对解释澳大利亚政策反应和中国投资项目的本质十分重要，同时也可解释这些项目打破现行国际市场框架下中澳钢铁原材料贸易格局的可能性，澳大利亚的政策反应正是在这种可能性的主导下产生的。

表 1: 中国对外铁矿石投资项目 (2002-2010 年)

公司	项目	日期	持股 (%)	资金来源	规模 (吨) 和 合同 (产出占 比)	价值(澳 元)
在澳大利亚						
宝钢	BaoHI	2002	46	SCB	7.0 (100%)	N/A
兖州煤矿	Austar*	2004	100	SCB	2.0(100%)	31
唐山钢铁	Jimblebar	2004	40	SCB	12.0(100%)	N/A
武钢				SCB		N/A
马钢				PB		N/A
江苏沙钢				私营国资		N/A
国企联合	Yilgarn Resources	2007-8	50	PB	基础设施	250
中信泰富	Macarthur Coal*	2007-9	20	SWF	无	1000
荣程	Aurox	2007-8	12	SCB	计 划 6.0(100%)	15
鞍钢	Gindalbie	2007-9	36	SCB	无	200
鞍钢	Karara	2007	50	PB	计 划 10.0(100%)	530
通化钢铁	CairnHill	2007-10	10	SCB	计 划 7.0(100%)	14
中钢	Midwest	2008	100	PB	计 划 15.0(100%)	1400
中钢	Murchison Metals	2008-9	5.8	PB	无	15
武钢	Eyre Iron	2008	60	PB	计 划 10.0(80%)	260
武钢	Centrex	2008	15	PB	N/A	10
首钢	Balmoral South	2008	18	PB	计 划 12.0(100%)	58
江苏沙钢	Grange Resources	2008	45	私营国资	2.5(100%)	N/A
首钢	MtGibson	2008	40	SCB	计 划 10.0(60%)	N/A
中冶集团	Cape Lambert	2008	100	SCB	无	400
湖南华菱	Golden West	2008	11	SCB	计 划 10.0(45%)	27
中信泰富	Sino Iron	2008	100	SWF	计 划 27.6(100%)	560
新汶矿业	煤炭开采许可	2008	100	SCB	无	1500
西部矿业	FerrAus	2008	10	SCB	开发 (100%)	21

中国铝业	Rio Tinto	2008	9	SCB	N/A	15500
湖南华菱	Fortescue Metals Group	2009	15	SWF	计 划 50.0(100%)	1200
包钢	Bungalow	2009	50	SCB	计划 3.0(33%)	40
中冶投资	Beyondie	2009	50	SCB	计划 3.0	200
兖州煤矿	Felix Resources*	2009	100	SCB	5.0(100%)	3500
重庆矿业开发	Extension Hill	2009	60	地方政府	计 划 10.0(100%)	N/A
中铁物资	FerrAus	2009	12	SCB	开发 (100%)	13
金川集团	Fox Resources	2009	11	SCB	无	18
包钢	Aquila Resources	2009	15	SCB	开发(> 50%)	240
四川泰丰	IMX	2010	20	私营	无	47
华西钢铁	Lincoln	2010	13	私营	开发 (50%)	8
神华	Centennial*	2010	10	SCB	无	200
在其他国家						
宝钢	Baovale(Brazil)	2002	50	SCB	8.0(100%)	38
中设集团	Belinga(Gabon)	2008	85	SCB	开发	955
顺德日新	未命名(Chile)	2009	70	私营	开发	N/A
武钢	Consolidated Thompson(Canada)	2009	25	PB	8.0(50%)	360
中投公司	Teck Resources* (Canada)	2009	17	SWF	无	1875
武钢	MMX (Brazil)	2009	21.5	SCB	11.0 , 计 划 40.0(50%)	435
中铁物资	Africa Minerals (Sierra Leone)	2010	12.5	SCB	计 划 25.0(30%)	275
山东	Africa Minerals (Sierra Leone)	2010	25	SCB	计 划 25.0(50%)	1710
CIF	Kaila (Brazil)	2010	N/A	私营	开发(100%)	2914
ECE	Itaminas (Brazil)	2010	100	省政府	3.0(100%)	1316
武钢	Bong (Liberia)	2010	60	SCB	无	75
中铝	Simandou (Guinea)	2010	45	SCB	无	1481
武钢	Zambeze (Mozambique)	2010	40	SCB	开发(40%)	950
对澳总投资					27257(69%)	
对其他地方总 投资					12384(31%)	
总投资					39641	

来源：根据以下资料整理得到：ABC News 2010; ABN Newswire 2009; American Metals Market 2001; Australian2004,2008b,2008c,2008d,2008e,2008f,2008g,2008i,2008j,2008k,2008l,2009a,2009c,2009d,2009e; Australasian Resources2007; Bloomberg 2009a,2009c,2009d; Caijing 2008a, 2008b,2008c;CentrexMetals2010; China Daily 2008,2009; CITIC Pacific Mining2010; Financial Times 2004,2008; IMX Resources2007; Mineweb 2010; Mining Weekly 2009,2010; Price etal. 2007; Reuters 2008, 2009,2010; RioTinto 2001, 2009a; Sinosteel Midwest 2010; Steel Business Briefing 2009; SteelGuru 2008, 2009, 2010a, 2010b, 2010c; Sydney Morning Herald 2008b,2008c,2009b,2009c,2009d,2009g,2009h,2010a;WABusinessNews 2009;Wall Street Journal 2009b,2010; Yilgarn Infrastructure 2009.

注：SCB 指国有商业银行；SWF 指主权财富基金；PB 指两大政策性银行（中国国家开发银行和中国进出口银行）；mtpa 指百万吨/年；为方便比较，投资额均以当前汇率换算成了百万澳元；除了带*的是原煤项目，所有项目都是铁矿石项目。

五、对澳大利亚政府反应的考察

澳大利亚政府在规范中国投资方面面临着不少困境。尽管 FDI 一贯是受欢迎的，并且中国的矿产进口和投资帮助澳大利亚免于遭受 2008 年全球金融危机的最坏局面，但这种政府主导的战略性投资同样引发了人们的担忧。首先需要担忧的是：到底中国投资者的优先行为是以支持澳大利亚矿业发展的方式（增加产出和就业）、还是以服务于中国政府促进钢铁行业发展的方式（优先以折扣价供应矿产资源）进行投资的？其次需要担忧的是中国对澳大利亚矿业的控制：到底中国企业会逐渐控制他们所投资的公司、还是会以少数股东的身份参与并使控制权仍掌握在多数股东（非中国人）手中？这两种担忧都与中澳矿业贸易是否仍保持“在市场中”相关。重要的是，在进一步考察 2008 年后澳大利亚政府对中国矿业投资审查制度后发现：正是这些担忧导致了审查方式的初步转变，并贯穿于如何执行外商投资审查制度的方式之中。

在正式的控制权层面上，中国投资可能会使中澳矿业贸易非市场化的担忧促使了新 FDI 审查准则的诞生。新准则的大部分内容和 1979 年的 FDI 机制是相同的，该机制强调 FIRB 可根据“国家利益”原则审查投资（包括外国国有企业承担的投资），接着由财长来决定是否通过该项投资。新准则首次阐述了适用于国有投资者的六大国民利益准则，包括：

- 投资者的业务运作是否独立于相关的外国政府；
- 投资者是否遵守法律和一般企业行为准则；
- 投资是否会有碍竞争，或导致不适当的行业集聚或控制；
- 投资是否会影响澳大利亚政府收入或其他政策；

- 投资是否会影响国家安全；
- 投资是否会影响澳大利亚企业的运作或管理, 包括其对经济和社会的贡献(财政部, 2008)。

对战略性 SOE 行为的担忧在前三条准则中体现得尤为明显, 涉及以下三个问题: 1、SOE 是否独立于其所在过的政府; 2、是否会像其他私有企业一样行事, 3、对市场的控制程度有多大。这些准则旨在保证企业行为是“顺应市场”的行为, 而非战略性的行为。澳大利亚财长于 2009 年 6 月在对中共的一场演讲中再次强调了这一观点, 并解释说新准则是为了确保中国 SOEs 的投资决定是“由市场因素所驱动”的(Swan, 2008d)。此外, 2009 年年中, FIRB 指出其正通过执行非正式的“15/50 准则”来实现这一目标, 15/50 准则是指对澳大利亚矿业企业的持股比例不超过 15%或在新项目上的投资不超过 50%, 低于这一准则的投资被认为是“顺应市场”的, 否则其战略性行为的风险就被认为是较为突出的。

因而, 新政策的内容表明: 澳大利亚政府主要担忧的是中国投资者的国家所有权可能会导致一些非商业行为, 而审查制度的目的仅在于阻止这种行为的发生。然而, 由于单个项目是由财长来酌情决定是否批准, 因而批评者称新政策中包括了其他更多的国家主义措施 (Age, 2009)。然而, 通过后续监管来执行这项新政策的方式表明: 它已在很大程度上被限定在试图消除中国国有投资者潜在的非商业行为上, 而不是限制中国投资者进入澳大利亚矿业或在国家目标的政治主导下扭曲国际市场机制的运行。

第一, 自 2008 年 2 月以来, 对中国矿业直接投资的审批一直是颇为自由的, 中国的 36 项铁矿石和原煤投资都通过了审批。FIRB15/50 准则的执行也是十分灵活的, 三项超过 15%标准和五项超过 50%标准的投资都得到了批准。这是因为在这些案例中, 若审批未通过, 整个项目都会以失败告终, 如 2009 年中国五矿收购破产的 OZ 矿业 (Australian, 2009b)。在这里很明显的是, 只要中国国有投资者拥有的股权不至于大到影响企业行为的地步, 通过审批是不成问题的; 并且若考虑到经济利益, 有时甚至更大规模的收购都能通过审批。

第二, 未通过审批的项目也说明了同样的道理。在被财长拒绝的四项投资中, 两项 (OZ 矿业和 Hawks Nest) 是由于矿山靠近军事禁区 (ABC News, 2009); 在 (中国五矿) 剔除掉位于军事禁区的投资后, OZ 矿业收购项目随后通过了审批。这些决定无疑都是基于和 FDI 机制本身无关的安全因素的考虑。在另外两个未通过审批的项目中, 申请者被要求重新提交低于 50%标准的申请书, 因为澳政府担忧这些项目可能会导致对高度集中的稀土资源部门 (Lynas Metals) (WallStreetJournal, 2009a) 和新开发的中西部铁矿区的过度控制。在中国投资者同意了这一要求后, 后一项投资也通过了审批 (Swan, 2008c)。这些

决定表明：（澳大利亚政府）唯一的要求是保持竞争性的行业界别分组的多样性，在更多的申请被批准的情况下，该政策可能看上去是与竞争性政策相违背的，但实际上却是一种开放的 FDI 机制。

最后，有条件批准比直接拒绝更有价值。在拟议投资的规模很大或是针对大型矿业公司的投资的情况下，非商业行为的风险是很高的，澳大利亚政府在批准投资的同时会要求投资方做出法定承诺，即其会以“顺应市场”的方式行事。已应用该准则的四项投资及相关承诺如下：

- 按照公平合理的原则销售产出：湖南华菱-福特斯克金属集团（Swan2009a）和兖州煤业--菲利克斯资源公司(Sherry, 2009)；

- 不谋求目标公司的董事职位：中铝-力拓(Swan, 2008b)

- 支持新地方基础设施供应商的发展：鞍钢-金达必(Swan, 2009c)

- 企业信息公开，确保股东对业务运营的监管：兖州煤业--菲利克斯资源公司(Sherry, 2009)；

尽管有条件批准的案例并不多，但由于最大规模投资的审批采用的就是这种方式，因而在全部获批的 270 亿澳元的投资中，有条件批准的投资额达到了 210 亿澳元。尽管每个案例都经历了冗长的谈判，但中国企业最终都同意了这些条件。条件制约创新了 FDI 审查制度的执行方式，此时进行议价是为了做出行为承诺以降低与国家所有权和战略性行为相关的风险。事实上，如果拒绝了这些高风险投资，那么在其他条件相同的情况下，中国对澳大利亚铁矿石和原煤部门的直接投资仅为现在最终批准的五分之一。

不管评论家还是相关当事人对该政策的反应如何，上述对 2008 年后澳大利亚政府对中国矿业投资的分析揭示了什么呢？在考察所监管的投资的特点、澳大利亚政策的内容以及执行该政策时应用的方法之后，对澳大利亚新政策的动机及执行情况的理解就更为透彻了。

首先可以明确的是该政策不是哪种类型的政策。与其支持者与反对者宣扬的观点相反，上述分析明显表明资源民族主义既不是该政策出台的原因也不会是实行该政策的结果。第一，使用 FDI 控制不能说明澳大利亚占有更大的股权份额，因为该政策并未为其提供这种便利，执行这种政策也不会导致这种情况出现。第二，也没有证据表明 FDI 审查的目的是追求资源民族主义的两大“非所有权”目标，即：限制企业出口以影响国际市场，或要求企业从事下游制造业活动。第三，同样没有证据表明该政策是针对中国投资者的特定政策，因为中国国有投资者的大部分申请都得到了批准，少数被拒绝的投资也是基于安全和竞争等外部因素的考量。国家干预市场以优先国家发展目标——这是资源

民族主义的定义特征之一——体现得也并不明显。将澳大利亚对中国投资的态度解释为资源民族主义也不失为一种有用的政治工具，在当前的争论中可用于支持或反对 2008 年后的 FDI 机制。然而，若不考虑其政治意图，这种观点是站不住脚的。

其次——也许是更为重要的一点是，上述分析表明：澳大利亚对中国 FDI 的监管实际上体现了其公然自由的态度。将矿业贸易和投资置于“市场中”的意图是 2008 年政策及其后续执行的重点关注内容。较低的、非市场行为风险的国有企业投资一贯都得到了批准，只有当拟议投资的战略性风险十分显著时才会受到 FDI 审查。即使这样，澳政府也采用条件批准的方式以避免直接拒绝投资，有条件批准除了要求中国国有投资者做出市场化行为的承诺外并没有进一步的要求。这种条件行为似乎也并没有阻挡中国投资者，大量的 FDI 投资仍持续流入澳大利亚，澳大利亚仍是中国国际矿业投资首选的东道国。这些 FDI 的监管模式是和自由主义的做法相一致的；可以说澳大利亚收紧中国国有企业投资审批更多的是由最近中国国有战略性矿产资源投资步伐的加快、而非澳大利亚矿业 FDI 机制本身的任何重大变化所引起的。因此，澳大利亚对中国 FDI 的控制最多只能说是一种为平衡 FDI 收益和风险的防御性政策，FDI 的风险来源于与国家所有权相关的战略性行为和中国投资者对澳大利亚矿业的控制。贯穿于这种平衡的主要准则正是确保市场主导行为的目标，这突出体现了该政策内在的自由而非民族主义的特点。

六、结论

将最近澳大利亚对中国矿业投资的政策解读为资源民族主义的观点并没有很好地理解该政策的内容、目标或执行情况。尽管许多澳方和中方人士都认同这一观点，但如果认为资源民族主义是指试图将矿业贸易和投资驱逐出市场程序的话，这一观点是站不住脚的。相反，这表明了澳大利亚的新政策是为了有选择地规范中国国有企业的投资，以使中澳贸易仍处于“市场中”，这是内在的资源自由主义的承诺。在执行 FDI 控制时，除了该目标外，并未提出其他要求；只要中国国有投资者愿意遵循市场化原则，澳大利亚的 FDI 机制将为其提供开放的投资环境以获得其钢铁行业发展所需求的矿产资源。虽然相关方面仍会反对本文的观点，但认为澳大利亚政策具有固有自由这一特点，为当前澳大利亚对中国投资态度的前景和现状提供了一种更佳的解释。

译者单位：厦门大学国际经济与贸易系
邮政编码：361005