

津巴布韦的本土化政策及其对中国投资的影响

吴传华

内容提要 本土化是津巴布韦穆加贝政府于2007年提出的一项重要经济政策，其本意在于消除殖民主义影响，纠正殖民统治造成的历史不公正，将国家资源和经济主权掌握在本国手中。该政策的核心是外资企业必须将51%以上的股份转让或者预留给津巴布韦本地人，并为此制定通过了《本土化与经济授权法》等一系列法律法规。本土化法案在备受争议和诟病中走过了10年历程，批评者认为该政策会严重影响外国投资者的积极性，对津巴布韦开放市场、发展经济是极大的阻碍。津巴布韦的本土化法案并非专门针对中国投资者，但在实践层面不可避免地对中国投资产生了影响，其中矿业领域的中资企业受影响最为直接和明显。未来中津产能合作也绕不开本土化问题。

关键词 产能合作 津巴布韦 本土化 经济授权 中国投资

作者简介 吴传华，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员（北京 100007）。

近年来，中国与津巴布韦经济合作快速发展，中国已成为津巴布韦主要的贸易伙伴和投资国之一。据不完全统计，目前约有1万多名中国公民在津巴布韦工作和生活；截至2015年底，中国在津巴布韦非金融类直接投资存量为18亿美元，中国已连续多年成为津巴布韦外国投资的主要来源地。^① 因此，

^① 中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南：津巴布韦（2016年版）》，参见商务部网站：<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/jinbabuwei.pdf>, 2017-06-07。

在当下中国积极推进中非产能合作的情势下，津巴布韦的经济政策取向对中津双边投资合作具有重要影响。值得注意的是，津巴布韦于2007年9月推出的外资企业本土化法案（即《本土化与经济授权法》）在备受争议中走过磕磕绊绊的10年发展历程，政策落实力度时紧时松，其发展态势值得关注。本文拟在解读津巴布韦本土化政策实施背景、核心内容的基础上，探讨该项政策对中津投资合作的影响。

本土化政策出台的背景与目的

早在20世纪90年代，津巴布韦政府便开始酝酿和尝试推行本土化政策。1990年，津巴布韦本土企业发展中心（IBDC）宣告成立，旨在扶持黑人中小企业的发展，这是该国本土化最早的尝试。此后，一些本土化组织相继成立，包括本土妇女企业组织、本土商业农场主联盟、本土小型矿业者协会等。到20世纪90年代中期，本土化议题变得越来越热，且在媒体上的讨论铺天盖地。但随着2000年快速土地改革运动的到来，本土化的声势迅速被淹没，直到土地改革的热度逐渐消退之后，本土化在2007年又卷土重来。对于早期的本土化尝试，一些人士评论指出：“在穆加贝看来，20世纪90年代的本土化政策首先是一种有用的宣传工具，通过宣传政府的本土化政策受到一些白人的阻碍，来推卸自己在经济发展不力和医疗、教育事业倒退等方面的责任，这种情况从20世纪80年代末就已经开始了。”^①任何政策的形成，都有其特定的历史背景和社会环境，津巴布韦政府之所以出台和实施本土化政策，与这个国家曾经遭受殖民统治的历史、复杂的政治形势和处于困境的经济状况密不可分。

第一，津巴布韦曾长期遭受英国殖民统治，本土化政策是为了纠正和消除殖民统治造成的历史不公正。近百年的殖民统治给津巴布韦人民带来了巨大创伤，广大黑人处在被压迫、被剥削和极度边缘化的境地，遭受政治、经济和社会不公正对待。国家资源和经济命脉掌握在少数白人手中，黑人不掌握资源，对经济活动没有发言权，无法公平享受教育、医疗和其他社会服务，

^① Brian Raftopoulos & Daniel Compagnon, “Indigenization, the State Bourgeoisie and Neo-authoritarian Politics”, in Staffan Darnolf & Liisa Laakso eds., *Twenty Years of Independence in Zimbabwe: From Liberation to Authoritarianism*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, p. 24.

只能充当廉价劳动力。即使在国家获得独立新生之后，白人垄断国家经济的状况短期内并未得到改变。津巴布韦需要一个真正为广大人民服务的政治、经济和社会体制，让他们过上幸福生活。^① 本土化政策的初衷就是为了纠正殖民统治遗留的不公正后果，消除殖民主义在经济领域的影响，提升津巴布韦人民的国家主人翁意识，保障他们的经济权利，使他们能够获得对本国资源和经济的控制权，从而成为国家经济发展的重要参与者和建设者。津巴布韦时任青年、本土化与经济授权部（简称“本土化部”）部长萨维尔·卡苏库维利（Saviour Kasukuwere）这样解读本土化政策：“无论我们是否去法院，有一件事情是确定的，那就是这个国家的人民必须从属于他们的资源中获益。我们下定决心朝着本土化的方向前进。我们国家有资源，为什么人民还要受穷呢？我们国家有钱、有资源，我们只是在寻找可以平等分享资源的朋友、伙伴。我们遭受过殖民主义统治，因此需要我们应对殖民主义的历史遗产问题。”^② 按照这一设计，本土化是继土地改革之后津巴布韦旨在消除殖民主义影响、纠正殖民统治遗留的社会不公正的又一重大政策。

第二，津巴布韦多党选举制政治形势日趋复杂，本土化政策的出台也出于为执政党赢得更多选民支持的考虑。在摩根·茨万吉拉伊（Morgan Tsvangirai）领导的争取民主变革运动（简称“民革运”）成立之前，穆加贝领导的非洲民族联盟（简称“民盟”）长期执政，而且在历次选举中都占据绝对优势。但随着民革运于1999年成立，民盟“一党独大”的政治局面发生改变。在2000年的议会大选中，民革运一举拿下120个议席中的57席，与民盟几乎平分秋色。在2002年的首次总统选举较量中，穆加贝虽然连任，但只获得56%的选票，这样的低得票率放在以前是不可想象的，而茨万吉拉伊获得42%的选票，可以说虽败犹荣。上述选举结果表明，穆加贝及民盟在津巴布韦政坛上多年来的绝对优势地位已不复存在，来自反对党的威胁则日益增加。面对这种情况，民盟进行深刻反思，本土化政策也正是在这种形势下应运而生。民革运认为，民盟之所以提出本土化政策，完全是为了一党私利，目的在于通过蒙骗、拉拢选民以获得更多选票，该政策是为选举服务的，是

^① Canaan Dube, *Zimbabwe's Indigenisation Programme: the Process, the Benefits and the Challenges*, Victoria Falls, 2013.

^② Sebastian Mhofu, "Zimbabwe Mine Takeover Further Divides Coalition Government", *Voice of America News*, April 6, 2012.

穆加贝及民盟的选举工具。但民盟对此予以否认，强调本土化政策与总统选举或任何其他选举无关。不过，津巴布韦驻华大使保罗·奇卡瓦（Paul Chikawa）曾表示：“如果有人想对此牵强附会，也是不可避免的，因为从追求公职与统治以服务公众的角度来看，政策和选举之间存在着广泛、抽象的联系。”^① 原本土化部长卡苏库维利曾称，本土化政策可以使民众直接或者间接受益。无论是投资者、企业员工还是社区居民，都可以从本土化中直接受益，普通民众也可以通过购买企业股票等方式从本土化中间接受益。因此，本土化不仅可以使富人变得更富，而且使每个人都有机会致富。^② 他还表示：“我们的本土化和经济授权政策应当有广泛的基础，应当照顾到所有从学校里辍学的人们，以及所有社会上被边缘化的人们，要让他们有事可做。”^③ 如其所言，如果普通民众真能从本土化中受益，那么他们自然会投票支持政策的制定者。

第三，津巴布韦经济多年来每况愈下，扭转经济恶化趋势并实现经济增长也是本土化政策的重要考量因素。2000年，津巴布韦开始以暴力方式推行快速土地改革，将大量白人农场主强制驱离，使原本非常发达的本国农业遭受致命性打击，津巴布韦从南部非洲的“面包篮子”变成了严重缺粮国家。粮食短缺直接导致食品价格猛涨，进而影响其他商品价格飞涨。津巴布韦政府从2001年开始不断发行大面额纸币，最高达到100万亿。如此大面额的纸币如同废纸，造成该国国内极度恶性的通胀，国家经济陷入崩溃。从2009年初开始，津巴布韦政府被迫宣布停用津元，实行美元、欧元、兰特（南非货币）等多元货币体系，恶性通胀的局面得到控制，经济出现短期好转。由于国家严重依赖商品进口，对外贸易连年逆差，外汇储备基本为零，加上长期遭受西方制裁，津巴布韦经济一直处于极为艰难的困境。鉴此，政府推出本土化政策，希望以此来加强对外国投资的管控，使外资能够真正服务于本国经济发展和广大民众。原本土化部长卡苏库维利曾这样定义：“本土化政策绝不只是一个用来纠正历史错误的道德倡议，它既是一项务实的经济增长战略，

^① [津巴布韦] 保罗·奇卡瓦、朱伟东：《本土化政策到底是什么？——津巴布韦驻华大使答疑》，载《中国投资》2016年第9期，第23页。

^② Garikai Chengu, “Indigenisation: An Enrichment Exercise for Ordinary Zimbabweans”, *New Zimbabwe*, 30 December 2011.

^③ Kudzai Chimhangwa, “Zimbabwe Indigenisation: Pressure Mounts on Foreign Business”, *The Standard*, October 27, 2017.

有助于释放全部的国家经济增长潜力，又是一种促进国家民主化的手段。”^①但是，本土化到底是促进经济发展，还是阻碍经济发展，成为人们争论的最大焦点。

第四，津巴布韦遭受长期殖民统治的历史，加之独立后多年忍受西方制裁之苦，这造成本国民众对外国投资者抱持敌意心理。基于此，政府拟通过实施本土化政策，以期改善本国民众与外国投资者的关系。早在1996年，津巴布韦推出新的土改计划：规定在5年时间内征用白人占有的500万公顷土地，分配给11万个无地家庭。该国实施的快速土地改革举措使之同西方关系急剧恶化，利益受损最大的前殖民宗主国英国鼓动并联合欧盟、美国、澳大利亚、加拿大等以“大选舞弊”、“破坏民主”、“践踏人权”为借口发起对津巴布韦的制裁。制裁内容包括武器禁运、资产冻结和旅行禁令等，制裁对象包括穆加贝夫妇、民盟高官以及与民盟相关的机构、组织和企业等，迄今已持续十多年，给津巴布韦造成巨大经济损失，也使该国人民深受其苦。据民盟宣称，2001~2013年间，西方制裁给津巴布韦造成的经济损失达420亿美元，底层民众的生活受到很大负面影响，生活水平下降到极为可怜的地步。^②这种情况造成津巴布韦民众在一定程度上对外国投资者，特别是西方投资者心怀憎恨甚至敌意。面对这种情况，津巴布韦推出本土化政策，试图在津巴布韦创造一个共存的、和谐的、包容的经济环境，重树本国民众对外国投资者的信心和好感度，避免他们产生憎恨情绪并将外国投资视为“新殖民主义”。津巴布韦驻华大使奇卡瓦称：“在本土参与（正如本土化政策所规定的）与外国直接投资之间保持一种适当的平衡，是促进经济有效、可持续发展的最好方式，并能为双方带来双赢的结果。”^③津巴布韦财政部长帕特里克·齐纳马萨（Patrick Chinamasa）也曾表示，本土化政策也并非是想拿走外资企业的财产，而是希望外来投资者能和本地的小型企业建立合作联系，从而使它们受益。^④上述言论在一定程度上反映了本土化政策制定者的良好初衷，他们希望能够实现外国投资者与本国民众携手发展、公平分享利益。

① Garikai Chengu, “Indigenisation: A n Enrichment Exercise for Ordinary Zimbabweans”, *New Zimbabwe*, 30 December 2011.

② Farirai Machivenyika, “Sanctions Cost Zim U. S. \$42 Billion”, *The Herald*, 10 July 2013.

③ [津巴布韦] 保罗·奇卡瓦、朱伟东：前引文，第23页。

④ 刘畅、朱宛玲：《津巴布韦本土化政策有松动迹象》，载东方网国际频道：<http://news.eastday.com/w/20170117/u1ai10268506.html>, 2017-01-17。

虽然津巴布韦出台本土化政策是基于上述多重考虑，但与绝大多数非洲国家一样，深受经济民族主义思潮的影响，其核心要义在于保证本国特别是黑人利益。

本土化政策的内容与特点

津巴布韦的本土化政策集中体现在由执政党民盟占多数的津巴布韦议会于2007年9月通过的《本土化与经济授权法》（简称《本土化法》）。穆加贝总统于2008年3月签署该法案，由此正式成为国家法律。该法共包含6部分正文和4个附件。此后一直到2016年，津巴布韦政府还以法律、法规、政府公告、总统声明等形式出台了一系列配套文件，为落实本土化法案提供政策和法律保障，这说明本土化政策是一个从无到有、不断完善的过程。因此，本文所指的本土化政策实际上是津巴布韦政府围绕本土化目标所制定和实行的一系列法律、法规、公告、声明等文件的总和。除《本土化法》外，其他的主要文件有：2010年2月颁布的《本土化与经济授权总条例2010》（简称《总条例2010》）；2011年3月25日通过第114号政府公告发布的《矿业企业本土化执行计划的最低要求》；2011年10月28日通过第459号政府公告发布的《制造业企业本土化的资产净值、股份比例和最长期限》；2012年6月29日以第280号政府公告发布的《金融业等九大行业企业本土化的资产净值、股份比例和最长期限》；2016年1月4日，本土化部长帕特里克·朱沃（Patrick Zhuwao）代表政府发布的《本土化与经济授权法实施框架、程序和指导方针》（简称《指导方针》）；2016年4月11日穆加贝总统签署的《关于澄清政府在本土化与经济授权政策上立场的声明》（简称《总统声明》）。津巴布韦本土化政策文件繁多，内容复杂，而且多变。

（一）本土化政策的主要内容

1. 本土化政策实施总目标

《本土化法》第二部分“本土化与经济授权：总体目标与措施”规定，津巴布韦政府制订该法案旨在“保障本土化目标的实现”。^① 2016年4月11

^① Part II: “Indigenisation and Economic Empowerment: General Objectives and Measures”, Indigenisation and Economic Empowerment Act, Act 14/2007, http://www.nieeb.co.zw/images/stories/more_information/Statutory%20.pdf, 8 September, 2015.

日,针对愈演愈烈的本土化风波,穆加贝总统签署声明,对于本土化问题做出“最高指示”:强调本土化是国家的重要政策,旨在使历史上遭受不公正对待的津巴布韦本地人获得经济所有权,掌控国家的生产方式和生产要素,成为国家主流经济的重要参与者。这表明,在经济民族主义思潮影响下,津巴布韦更加重视对外投资合作中东道国的权益问题,因此获得更多经济权益、改善本国经济状况和人民生活状况是政府出台本土化法案的核心目标。

2. 本土化政策的实施主体及职能

《本土化法》第二部分“本土化与经济授权:总体目标与措施”规定,本土化部长负责贯彻执行本土化法相关规定,对本土化实施进行全面指导、监管、协调、评估、解释以及其他相关事宜。根据此项法律规定,2009年2月津巴布韦组成联合政府时,设立了专门的青年、本土化与经济授权部。《本土化法》第三部分“国家本土化与经济授权委员会的成立与职责”规定,该委员会由11到15人组成,设首席执行官1名,由本土化部长经请示总统后任命。委员必须来自社会各界,其中包括本土化部及其他有关部委的官员4人,本土化与经济授权领域的专家至少2人,律师至少1人,妇女、青年以及残疾人代表至少各1人。委员会的主要职责有5项:就本土化与经济授权战略向本土化部长提供建议;就实现本土化目标的适当措施向本土化部长提供建议;负责掌管国家本土化与经济授权基金;监督本土化法是否得到贯彻执行;履行法律赋予的其他职责。本土化部长对委员会的工作进行指导和监督,委员会每年要向本土化部长提交年度报告,此外还要提交不定期报告或有关专题报告,完成本土化部长交办的工作。^①

除了上述执行机制以外,津巴布韦还专门设立了“国家本土化与经济授权基金”,用于向津巴布韦本地人在本土化过程中股权获得、企业收购、项目启动或扩张、市场调研、能力建设等方面提供相应资金支持。基金来源包括本土化收益、捐赠、贷款、税收、利息、财政支持以及其他收入,^②以此保证本土化法的顺利实施。

^① Part III: “Establishment and Functions of National Indigenisation and Economic Empowerment Board”, Indigenisation and Economic Empowerment Act, Act 14/2007, <http://www.nieeb.co.zw/index.php/media-center/downloads/category/1-downloads>, 2015-06-15.

^② Part IV: “National Indigenisation and Economic Empowerment Fund”, Indigenisation and Economic Empowerment Act, Act 14/2007.

3. 本土化法案实施的主要方式

《本土化法》第二部分明确规定：在津巴布韦的任何企业都必须由本地人占有 51% 以上的股份。^① 对于企业股份转让期限，《总条例 2010》第三条“条例目标”规定：自本条例实施之日（2010 年 3 月 1 日）起 5 年内，或者自新公司成立之日起 5 年内，企业应将至少 51% 的股份转让给津巴布韦本地人（Indigenous Zimbabwean）。除非为了达到其他预期的社会或经济目标，转让份额不得减少，转让期限不得延长。^② 也就是说，无论现有企业，还是新成立企业，都必须在 5 年内完成 51% 以上的股份转让。后来，政府又推出新的有关政策，对不同行业的股份转让的时限规定又有所不同。

矿业是津巴布韦政府实施本土化决心最大、重视程度最高、条件规定最严厉的行业，此类行业受本土化影响最甚。据本土化部长卡苏库维利介绍，津巴布韦有将近 200 家矿业公司，其中最主要的有 15 家，包括英帕拉铂金公司（Impala Platinum）、英美铂金公司（Anglo American Platinum）、含羞草铂业公司（Mimosa Platinum）、科罗多尼亚矿业公司（Caledonia Mining Corporation）、新黎明矿业公司（New Dawn Mining Corporation）、非洲联合资源公司（African Consolidated Resources）、姆瓦纳非洲矿业公司（Mwana Africa）等。2011 年 3 月，津巴布韦发布的《矿业企业本土化执行计划的最低要求》规定：矿业企业本土化的资产要求设定为资产净值在象征性的 1 美元以上，股权转让期限从 5 年缩短为 6 个月，体现了政府对矿业领域本土化的严苛性。^③

津巴布韦的制造业曾经比较发达，门类较为齐全，但现在已经大不如前，外资企业主要分布在食品、卷烟、纺织服装等相关制造业生产领域。2011 年 10 月，该国出台的《制造业企业本土化的资产净值、股份比例和最长期限》明确规定：资产净值在 10 万美元以上的非本地人制造业企业必须在 4 年以内

^① Part II: “Indigenisation and Economic Empowerment: General Objectives and Measures”, Indigenisation and Economic Empowerment Act, Act 14/2007.

^② Section 3: “Objective of Regulations”, Indigenisation and Economic Empowerment (General) Regulations, 2010, Statutory Instrument 21 of 2010, http://www.nieeb.co.zw/images/stories/more_information/Statutory%20.pdf, 2015-09-08.

^③ “Minimum Requirements for Indigenisation Implementation Plans Submitted by Non-indigenous Businesses in the Mining Sector”, Indigenisation and Economic Empowerment (General) Regulations, 2011, General Notice 114 of 2011, http://www.nieeb.co.zw/images/stories/more_information/Notice114.pdf, 2015-10-28.

完成本土化股权转让,其中第一年至少达到26%,第二年至少达36%,第三年至少达46%,第四年达51%以上。^①之所以规定是4年,这是因为距离2010年3月颁布《总条例2010》已经过去了一年多。

对于金融、旅游、教育体育、艺术娱乐文化、工程建设、能源、服务业、电信和交通运输等九大领域企业,2012年6月的《金融业等九大行业企业本土化的资产净值、股份比例和最长期限》规定:这些领域的非本地人企业必须在一年内完成转让51%以上的股份。^②津巴布韦的外资银行主要有:英国的渣打银行(Standard Chartered Bank)和巴克莱银行(Barclays Bank),南非的标准银行(Stanbic Bank)和“MBCA”银行,以及博茨瓦纳的“ABC”银行(BancABC)等。

4. 本土化政策实施的变通原则

在《本土化法》实施伊始,津巴布韦实行不分行业、不分领域,对外资企业股权比例限制的“一刀切”,这种做法不仅缺乏周密考虑和论证,而且脱离实际。例如,将本土化扩大到教育领域,招致尤为强烈的批评,因为津巴布韦大多数私立学校都是教会学校或者信托学校,不以营利为目的。随着时间的推移,津巴布韦政府也意识到“一刀切”做法确有失当之处。于是,2016年1月推出了《指导方针》,提出“三大类行业”区别对待原则。同年4月,政府又推出《总统声明》,予以重申并调整。其一,对于资源类行业^③,《总统声明》指出,考虑到矿产之类的资源容易枯竭,津巴布韦政府有责任确保国家资源的开发利用符合本国当代人民及其子孙后代的最大利益。根据

① “Net Asset Value, Lesser Share and Maximum Period for Businesses to Indigenise in the Manufacturing Sector”, Indigenisation and Economic Empowerment Act, General Notice 459 of 2011, http://www.nieeb.co.zw/images/stories/more_information/_Notice_459_of_2011_new.pdf, 2015-12-10.

② “Net Asset Value, Lesser Share and Maximum Period for Businesses to Indigenise in the Finance, Tourism, Education and Sport, Arts, Entertainment and Culture, Engineering and Construction, Energy, Services, Telecommunications, Transport and Motor Industry Sectors”, Indigenisation and Economic Empowerment Act, General Notice 280 of 2012, http://www.nieeb.co.zw/images/stories/more_information/_Notice_280.pdf, 2015-12-10.

③ 《指导方针》第14条列出了资源类行业,包括:(1)空气、土壤、水资源和矿产资源;(2)哺乳动物、鸟类、鱼类和其他动物;(3)树木、草地和其他植物;(4)泉水、湖泊、芦苇地、沼泽地、湿地和溪流;(5)具有景观、历史或考古价值等地方。《指导方针》第16条规定:资源类行业本土化必须将51%以上的股份转让给政府指定的基金和企业。“Indigenisation in the Resources - Based Sector”, Frameworks, Procedures and Guidelines for Implementing the Indigenisation and Economic Empowerment Act, <http://www.czi.co.zw/images/downloads/5.pdf>, 2016-01-04.

《本土化法》，津巴布韦政府及其（或其）指定机构将持有资源类行业企业至少 51% 的股份，其余 49% 的股份由投资者所有，这是不容置疑和讨价还价的。其二，对于非资源类行业，《指导方针》重申了 2011 年第 459 号和 2012 年第 280 号政府公告的相关规定，指出非资源类行业最终也要实现本土化，但相对于资源类行业而言予以宽限待遇，可以分阶段进行股权转让。其三，对于保留行业^①，《总条例 2010》第九条“投资企业的本土化”规定：非经本土化部长和主管投资部长同意，外国人不得投资只允许本地人经营的 14 个行业，政府原则上不再批准外资进入这 14 个行业；已经进入的外企，必须按照本土化要求将 51% 以上的股份转让给本地人。但是，“不允许外资进入保留行业”的规定并非绝对，如果有关部委决定并经内阁批准（《指导方针》），或者得到相关部长的特别豁免权（《总统声明》），也允许有特例。

值得注意的是，对于已运营多年的外资企业而言，在落实津巴布韦本地人持股 51% 的规定时可采用变通方式解决，即外资企业可与政府主管部门协商股权转让的比例和方式。《总统声明》指出，对于尚未达到 51% 股权本土化要求的资源类企业，必须保证所开采资源总价值的 75% 以上作为本地成分留在津巴布韦，本地成分包括工资、薪酬、税收、社区股权基金以及诸如采购、联合项目等形式。^② 此条规定实际上主要针对矿业企业，除了转让股权以外，又多了个“本地成分”的可供选择方案，从而增加了本土化政策的灵活性，可以避免出现政府和企业之间落实股权本土化政策僵持不下的局面。《指导方针》强调，非资源类企业经过有关部门评估后将获得一定的授权指标或者积分，这些授权指标或者积分可以转换为股份，作为实现本土化的一部分，从而允许企业减少股份转让，即可以降至 51% 以下。以制造业为例，外资企

^① 保留行业包括：（1）农业（初级食品和经济作物生产）；（2）交通运输业（公交车、出租车和汽车租赁服务）；（3）批发与零售业；（4）美容美发业；（5）职业中介；（6）房地产中介；（7）洗车泊车服务；（8）谷物加工；（9）面包店；（10）烟草分级与包装；（11）烟草加工；（12）广告代理；（13）牛奶加工；（14）当地艺术和工艺品的提供、市场推广和营销。后来，保留行业的名单又多次发生变化，如《指导方针》里新增两个保留行业：燃油零售和除钻石以外的手工采矿业，总共 16 个；而《总统声明》里只有 11 个保留行业，农业（初级食品和经济作物生产）、烟草分级与包装、牛奶加工这 3 个行业没在名单里。“Section 9: Indigenisation of Projected or Proposed Investments”, Indigenisation and Economic Empowerment (General) Regulations, 2010.

^② Robert Mugabe, Presidential Statement to Clarify the Government Position on the Indigenisation and Economic Empowerment Policy, Harare, <http://www.zimfa.gov.zw/index.php/resources/category/1-h-e-speeches>, 2016-04-11.

业对员工进行职业培训可得4分,技术发展可得2分,产品附加值增加可得10分,优先当地采购可得5分,低碳环保可得4分,连锁或者外包项目可得2分,企业发展可得3分,符合国家经济授权章程可得1分。所有这些授权指标或者积分相加总共是31分,可以转换为31%的股份。也就是说,一个为当地社会经济发展做出积极贡献的制造业企业,只需最低转让20%的股份,即视为达到本土要求。与制造业相同,能源和金融业转让股份的最低比例也是20%;交通运输业是25%,旅游业是30%;但建筑业、电信业、服务业和艺术娱乐文化业转让股份的最低比例都是50%。^①《总统声明》重申,非资源类企业应当致力于实现下列社会经济发展预期战略目标:一是提升津巴布韦原材料的附加值并扩大出口,增加国家所急需的外汇收入;二是向津巴布韦转让适当技术,以提高生产力,减少进口依赖;三是创造就业,向津巴布韦人传授新技能;四是投资者与本地合作伙伴协商,将部分企业股权以及(或者)员工股权转让给津巴布韦本地人;五是发展和创造联合项目、企业升级项目和价值链,以增加吸引外资。企业所获得的经济授权积分或者指标用以反映投资者对国家发展的贡献,积分评定通过相关行业部长与私人投资者协商谈判进行。^②通过这样的规定,非资源类企业必须转让的股份比例大幅降低。

5. 本土化政策实施的处罚条款

《本土化法》第五部分“征税”条款规定,任何公司或个人若违反本土化税收方面的规定,存在偷税漏税行为,将被处以六级以下罚款或一年以下监禁,或者两项处罚同时执行。^③《总条例2010》第四条规定:如果企业未按规定时间提交填写完整的本土化执行计划(IDG01表),企业所有者或者公司董事将面临12级以下罚款或者5年以下监禁,或者两项处罚同时执行。^④此项规定明确了现有企业和新成立企业提交本土化计划的期限,也成为后来津巴布韦政府多次发起本土化最后通牒的依据。《本土化法》第13条“本土化资产评估”条款规定:本土化部长每年最多一次在全国发行的报纸上发布公

^① Table 2: “Empowerment Quotas or Credits”, Frameworks, Procedures and Guidelines for Implementing the Indigenisation and Economic Empowerment Act, 4 January 2016.

^② Robert Mugabe, Presidential Statement to Clarify the Government Position on the Indigenisation and Economic Empowerment Policy, Harare, 11 April 2016.

^③ Part V: “Levies”, Indigenisation and Economic Empowerment Act, Act 14/2007.

^④ Section 4: “Every Business to Notify Extent of Present or Future Compliance with Indigenisation”, Indigenisation and Economic Empowerment (General) Regulations, 2010.

告，要求企业在公报发布之日起 21 天内提交资产评估报告（IDG03 表），任何资产超过 50 万美元的企业都必须及时申报。如违反该规定，企业所有者或者公司董事将面临 12 级以下罚款或者 5 年以下监禁，或者两项处罚同时执行。^① 上述惩罚条款对于违规者具有一定的威慑作用，但批评者认为有关规定是津巴布韦政府在借本土化政策收钱敛财，因为迄今也未见有外国投资者因为本土化问题被投入监狱。

（二）本土化法案的特点

第一，该法案是非洲大陆最为严厉的本土化法。客观来讲，任何主权国家都有权决定自己的外资政策，决定哪些领域允许或不允许外资进入，决定外资企业的形式是独资企业、合资企业还是合作企业，也可以决定合资企业中双方所占的股份比例。对外国投资者的投资比例定得过高，东道国容易失去对合资企业的控制权，使大部分企业收益外流；但若定得过低，则不利于吸收和利用外资。一般而言，越是经济落后的国家，允许外资所占的投资比例就越高；越是经济发达国家，允许外资所占的投资比例则越低。津巴布韦并不是非洲第一个实行本土化的国家，南非早在 1994 年便推出《黑人经济振兴法案》，赞比亚、乌干达、加纳等国也都有类似的本土化政策或法案，以保障本国在外资企业中的权益，但通常仅涉及某些领域、某些行业，对股权比例限制也并非简单粗暴地“一刀切”。津巴布韦不是联合国划定的最不发达国家，但其经济发展水平落后，目前人均国内生产总值只有约 1 000 美元，非常需要吸收和利用外资来发展经济。但是，其本土化政策指向所有的外资企业，而且股权比例限制一律是 49% 以下，虽然后来政府被迫有所调整相关政策，但这一核心指导原则并未改变。津巴布韦的本土化法案被认为在非洲国家中最为严厉，成为外国投资者首要关心和面临的问题，这样的本土化政策犹如一道高高筑起的门槛，将投资者拒之门外，或者让它们顾虑重重。

第二，将白人排除在“津巴布韦本地人”之外。在本土化政策的所有规定中，有一条是最关键、最基本的，即关于“津巴布韦本地人”的定义。《本土化法》第一部分“前言”规定：所谓津巴布韦本地人，是指在 1980 年 4 月 18 日国家独立以前遭受不公正种族歧视、处在弱势地位的津巴布韦人及其子

^① Section 13: “Indigenisation and Empowerment Assessment Rating”, Indigenisation and Economic Empowerment (General) Regulations, 2010.

孙后代，以及他们所拥有或控股的公司、社团、企业联合组织、合伙企业等。^① 该定义虽然没有直接明确说黑人或者白人，但实际上已经把数万白人排除在本地人之外，即使他们同样拥有津巴布韦国籍。该规定与本土化的宗旨相符，体现了将本国黑人作为本土化政策受惠群体的倾向。以至于批评者认为这是变相的种族主义，而且违反了津巴布韦宪法规定该国公民人人平等的原则。但本土化部长朱沃对此却不以为然，他曾毫无掩饰地表示：“本土化就是一项基于种族的政策，这是不争的事实。以前是白人处在过度优势地位，本土化政策就是要彻底改变这种状况，专门为黑人谋求相对于白人的优势。本土化就是为了黑人，这是底线。”^②

第三，忽略了企业股东权利与义务平等的原则。本土化法案在设计上的一个明显偏颇之处是，它只规定外资企业必须向本地人转让股权，转让多少，如何转让，不转让将会受到何种处罚等等，上述内容表述非常具体与详细，但没有意识到或者说可能故意忽略了企业股东权利与义务平等的原则，没有详细规定本地人在持股以后应当承担与股权相当的义务，这受到经济学家的诟病，也是受影响的外资企业极力抱怨之处。英帕拉铂金公司首席执行官戴维·布朗（David Brown）表示：“对当地人持有 51% 权益的本土化法规的各种意见很清楚地刊登在报纸上，人们认为这是对投资者不友好的行为；获得 49% 的经济利润与承担大部分风险和大量投资债务是不相称的。”^③ 该公司曾计划在津巴布韦投资 4.5 亿美元，是津巴布韦 20 年来最大的一笔单项投资，但受本土化政策的影响，该项投资被搁置。

本土化政策的实施

自《本土化法》出台以来，至今已有十年，其间不断有新的法律、法规、文件出台，使本土化政策日趋完善。但是，由于该政策从诞生之日起便饱受争议，遭到多方抵制和反对，实施起来难度很大，进展缓慢。为了加快推行

① Part I: “Preliminary”, Indigenisation and Economic Empowerment Act, Act 14/2007.

② Cyril Zenda, “Zimbabwe: Indigenisation is for Blacks Only”, Financial Gazette, 12 November 2015.

③ 李雅君、王顺昌：《津巴布韦矿业正经受“本土化”考验》，载《世界有色金属》2010年第10期，第32页。

本土化政策，津巴布韦政府曾多次对外资企业下达“最后通牒”。本土化政策本身内容繁多，且频繁修改调整，存在规则含混不清甚至相互矛盾之处。即使在津巴布韦执政党和政府内部，对本土化政策也是态度不一，有时候甚至将矛盾公开化。不同行业的本土化由不同机构来负责和监管，常常出现因部门重叠而管理混乱的现象，令企业无所适从。再加上近年来津巴布韦经济发展非常困难，外资企业很难找到合适的、有能力购买股权的本地合作伙伴，所以本土化政策一直难以真正落实。

（一）本土化法案引发的争议

第一，执政党民盟内部在本土化问题上存在分歧。民盟作为津巴布韦的执政党、政策的制订方，力推本土化相关法案，认为本土化是跨国公司投资合作中的通行做法。民盟援引联合国《经济、社会及文化权利国际公约》和非洲统一组织《非洲人权与民族权宪章》的有关内容，为该国的本土化政策寻求依据，坚称津巴布韦人民完全有权自由处置他们的财富和自然资源，而且在任何情况下这一权利都不得被剥夺。本土化是国际公认的准则，津巴布韦不是第一个实行本土化的国家，世界上很多富国，比如美国、日本、法国、中国、芬兰、挪威、意大利、奥地利、新加坡、韩国和南非等，都在实行不同形式的本土化。^① 民盟还把本土化政策写入2013年《宪法》，其中第二章第14条明确规定：国家和各级政府机构必须采取措施，通过适当、透明、公平、公正和坚决的行动，努力使津巴布韦所有处在社会边缘的个人、团体及社区获得经济授权。^② 民盟还一再强调，本土化不是国有化，不是强征没收外国资本，而是为了将投资者带来资金、设备、技术与本地资源更好地结合起来，是一种“双赢战略”。

在本土化实施过程中，以本土化部长朱沃为代表的“激进派”主张从快、从严推行本土化，认为外资无助于津巴布韦经济发展，威胁关闭达不到本土化要求的外资企业，公开指责推行本土化政策不力的财政部长和储备银行行长等，致使民盟内部就此问题矛盾公开化。在对待外资问题上，朱沃公然宣称：“外国人来不是为了推动津巴布韦经济发展，也不是为了帮助我们，而是

^① Canaan Dube, *Zimbabwe's Indigenisation Programme: the Process, the Benefits and the Challenges*, Victoria Falls, 2013.

^② Article 14, Chapter 2, "Empowerment and Employment Creation", *Zimbabwe's Constitution of 2013*, https://www.constituteproject.org/constitution/Zimbabwe_2013.pdf, 2016-08-08.

来攫取经济利益的；他们要来，就必须按照我们的要求去做；请外国人不要再说：你们来是创造价值的！你们带来不了铂金，是上帝带来了铂金；你们带来不了钻石，是上帝带来了钻石；你们也带来不了黄金，是上帝带来了黄金。上帝把黄金放在了一片叫津巴布韦的土地，恩赐给我和每个津巴布韦人。因此，认为外国直接投资创造价值的观念是完全错误的和不虔诚的。”^① 而以财政部长齐纳马萨为代表的“温和派”主张渐进式推行本土化，认为津巴布韦经济发展离不开外国投资，外资银行在津巴布韦金融体系中可发挥重要作用；考虑到银行业不同于其他一般行业，具有高度敏感性，因此在对外资银行落实本土化政策方面必须慎之又慎。该派还针锋相对地批评本土化部长朱沃愚昧无知、狂妄自大，未意识到“津巴布韦需要世界远远超过世界需要津巴布韦”；认为一个内阁部长发表不负责任的言论，对津巴布韦吸引外资非常不利，同时提出穆加贝总统任人唯亲，负有不可推卸的责任。上述两派的斗争还被认为是民盟内斗的一部分，与政治问题密不可分。

第二，反对党猛烈抨击本土化政策，严重质疑本土化法案实施的目的与效果。其一，在民革运看来，本土化是民盟单方面强制推行的政策，是穆加贝独裁专制的体现，是欺骗拉拢选民、为赢得选举服务的“政治工具”，是一小撮寄生阶层侵吞和劫掠国家财产的“经济工具”。本土化是民盟的自我孤立，是民盟认识到自己的统治地位不会长久而想在经济上大捞一把之行为。其二，民革运认为，本土化政策本质上是排外的，将国家急需的外资拒之门外，只会使国民经济发展变得更加糟糕，给社会带来混乱，而不会像民盟所宣传的那样促进经济发展、赋予人民权利和创造就业。民革运“纽派”领导人、时任政府工业部长威尔史曼·纽比（Welshman Ncube）认为，本土化政策的不确定性、政府的通牒威胁会吓跑外国投资者，严重影响国家经济恢复。他说：“有许多外国投资者愿意把更多的钱投向津巴布韦，例如世界知名的邓禄普轮胎公司，但在听说政府推行本土化政策之后就立即搁置了投资计划。”^② 反对派经济学家温斯·穆瑟维（Vince Musewe）强烈批评本土化政策：“事实上，民盟正在竭尽所能吓跑外国投资。它甚至鲁莽地认为我们不需要外资，

^① Ivan Zhakata & Ellah Mukwati, “Zimbabwe: Foreigners Can’t Build Zim”, *The Herald*, 24 December 2015.

^② Peta Thornycroft, “Zimbabwe Economy Hurt by Uncertainty About Indigenization Law”, *Voice of America News*, February 8, 2011.

唯有恢复津元才能解决现金短缺问题”；“本土化政策既不能促进经济增长，也不能创造我们所需要的就业；它既不会吸引外国投资者，也不会吸引津巴布韦侨民回来为国家发展做贡献”；“本土化如何能够创造就业？只有经济蛋糕做大而不是变小，才能创造就业；只有保证成立更多的公司而不是强行接管现有公司，才能创造就业。我们的大部分年轻人不得不到国外去找工作，而民盟正在毁坏国家经济。”^①其三，民革运认为，本土化法案的制定和实施在程序上存在瑕疵。民革运“茨派”领导人、时任联合政府总理茨万吉拉伊表示，作为联合政府，没有经过民革运同意，民盟不能单方面推行本土化政策。

第三，经济学家对本土化政策大多持一边倒的批评态度。针对政府关于本土化政策旨在为普通民众谋取经济权利、使广大人民受益的说法，批评者认为这实际上是自欺欺人，最终结果是：本土化政策只会使少数掌权者和富人受益，并且有可能沦为利益交换和助长腐败的工具；对广大百姓而言，他们很难从本土化中得到什么好处，反而还要承受本土化带来的国家经济进一步恶化之苦。一些专家质疑本土化政策实施的初衷：如果以经济增长为目标，有很多方法可以实现，不用杀鸡取卵；如果以捍卫人民权利为目的，也有很多办法可以实现，不必非要本土化政策。“历史表明，这样的政策很难达到预期效果，只会助长腐败，煽动种族主义，滋生裙带关系和裙带政治，最终将导致另外一场经济衰退，当然没有人愿意再回到黑暗时代。”^②较为中立的经济学家一般认为，在全球化不可逆转的国际大背景下，本土化是排外主义的表现；在目前津巴布韦境况艰难的情况下，最需要的是以开放优惠的政策吸引外资，而不是用如此严苛的本土化政策吓跑外资。“投资者所持股份不得超过49%”这一硬性规定，会使外国投资者望而生畏，对津巴布韦开放市场、发展经济是极大的障碍。据此，经济学家约翰·罗伯特森（John Robertson）针对穆加贝总统关于本土化给外国投资者带来“困惑”的声明，指出投资者实际上对本土化政策看得一清二楚，一点也不困惑。他说：“投资者都知道本土化政策对他们的投资计划来说是非常敌视的，因此没有什么‘困惑’可言。所谓的‘困惑’是指政府原本相信他们能够将盗窃人们股份和财产的行为合

① “Indigenisation Won't Create Jobs: PM”, *New Zimbabwe*, 5 December 2011.

② “Sit Down Comrades, We Can Still Indigenise This Economy”, *News Day*, July 9, 2012.

法化。现在解决问题的唯一出路就是撤销这一敌视投资者的法律。”^①

第四，外资企业对本土化政策普遍持抵制态度。作为本土化政策的实施对象，津巴布韦的外资企业纷纷指责该政策的不合理之处。一些企业经营者认为，本土化实际上是强征资产，这一说法也得到很多支持。“从一开始，本土化部长就发起了一场混乱不堪的运动，试图强迫外资企业把51%的股份出让给民盟的亲信们和名声不佳的机构，而他们却没有钱来购买这些股份，从而意味着本土化实际上是变相的强征资产。”^②对于此种说法，津巴布韦政府予以坚决否认，一再强调本土化并非国有化，也非强征资产。因此，外资企业想方设法采用逃避和拖延策略，利用政策的一些宽松柔性规定申请豁免、减少股份出让或者延长期限，努力使企业免受或少受损失，维护企业的最大利益。

（二）本土化法案的强制推进

自《本土化法》出台以来，为了加快推行本土化政策，津巴布韦政府曾多次对外资企业下达“最后通牒”：要么遵守本土化，要么吊销营业执照。

第一次“最后通牒”发生在2011年8月。《总条例2010》第四条“企业须报告现在或未来本土化执行进度”规定：任何津巴布韦本地人持股尚未达到51%以上的企业，都必须在本条例生效之日（2010年3月1日）起45天以内提交填写完整的本土化执行计划（IDG01）；2010年3月1日以后新成立的企业，必须在企业成立之日起45天以内提交填写完整的本土化执行计划。^③也就是说，2010年4月15日是外资企业提交本土化计划的最后期限。事实上，由于企业响应不积极，政府不得不将最后期限一再推迟。有些企业迫于压力提交了本土化计划，但大多是申请本土化豁免或者延期执行，更多的企业则持观望态度。对此，津巴布韦政府决定以“最后通牒”的方式推进本土化。2011年8月，时任本土化部长卡苏库维利向有关矿业公司、银行和制造业企业发出最后通牒，要求它们在两周内必须提交本土化计划，否则会被吊销营业执照、由政府接管。仅以矿业领域为例，至少有137家矿业公司因达

^① Sebastian Mhofu, “Zimbabwe May Amend Indigenization Law”, *Voice of America News*, April 13, 2016.

^② Dingilizwe Ntuli, “Editor’s Memo: Kasukuwere Must Use 51% of His Brain”, *Zimbabwe Independent*, July 13, 2012.

^③ Section 4: “Every Business to Notify Extent of Present or Future Compliance with Indigenisation”, *Indigenisation and Economic Empowerment (General) Regulations*, 2010.

不到本土化要求而面临营业执照被吊销的危险。卡苏库维利强硬表态：“已有 175 个矿业企业的本土化计划遭到否决，这些方案包括同意转让 25% 的股份、其余 26% 的股份以企业为当地社会所做的贡献来折算等内容。截至 2011 年 9 月底，任何达不到本土化要求的矿业公司将被扫地出门，我们会要求它们把资产移交给政府。”^①

在卡苏库维利的高压政策之下，有些外资企业提交了本土化执行计划。以全球第二大铂金矿业公司英帕拉铂金公司为例，该公司在津巴布韦设立子公司经营铂金矿多年，是津巴布韦较大的外资矿企之一。2012 年 3 月，即在最后通牒规定的期限过去半年多以后，英帕拉公司宣布经过与本土化部谈判协商，双方就该公司本土化执行计划达成协议，51% 的股份转让方案如下：10% 的股份转让给社区基金，由英帕拉公司向该基金提供无息贷款购买股份，并以股权收益来偿还贷款，这部分股份的受益人是当地社区居民；10% 的股份出售给员工股权基金，由英帕拉公司向该基金提供有息贷款购买股份，并以股权收益来偿还贷款，这部分股份的受益人是公司全职员工；另外 31% 的股份转让给津巴布韦国家本土化与经济授权基金，为此津巴布韦政府需要支付给英帕拉公司 3.72 亿美元，而且必须以现金形式交付。对于此条件，英帕拉公司首席执行官布朗强调：“如果津巴布韦无法拿出现金来，股权转让就不能实行。”^② 众所周知，在如此困难的经济状况下，津巴布韦政府根本拿不出这么多资金来购买股份。由此可见，即使外资企业在最后通牒的威胁下提交了本土化计划，也很难真正落实股份转让，达到本土化政策设计的初衷和目标。

第二次“最后通牒”是在穆加贝 2013 年获得连任总统之后。是年 7 月，津巴布韦举行大选，穆加贝连任总统，民盟掌控议会多数席位，结束了与反对党联合组阁的局面。2013 年 8 月 22 日，穆加贝总统在其就职演说中重申“本土化是一项既定政策，是我们为实现完全主权而选择的道路”，“本土化政策是我们宣言的核心部分，是人民投票支持的，也必须成为我们发展努力的核心部分。”^③ 新形势下，津巴布韦政府发出了第二次本土化最后通牒，内容

^① “Indigenisation: Government Throws Out 175 Proposals”, *New Zimbabwe*, 20 July, 2011.

^② “Impala Platinum Agrees to Indigenization in Zimbabwe”, *Engineering and Mining Journal*, May 2012, p. 18.

^③ President Robert Mugabe’s Inauguration Speech, 22 August, 2013.

主要针对保留行业。2013 年 10 月，国家本土化委员会发布声明称：从 2014 年 1 月 1 日起，凡是保留行业内仍未取得本土化证书的外资企业经营者，将面临 4 级以下罚款或 3 个月以下监禁，或者两项处罚同时执行。^① 本土化部常设秘书乔治·马戈斯万戈韦（George Magosvongwe）在议会表示：“我确定仍然有一些非本地人公司在经营保留行业，不过 2014 年 1 月 1 日将是最后期限，必须按要求放弃他们在保留行业的股份。”^② 他还表示，中央政府将派出执法部门，会同地方政府严格执法，确保实现本土化目标；津巴布韦本地人要做好“接班”准备，以填补外商被赶走后的空白。这次“最后通牒”在从事保留行业尤其是批发零售业的外商中间引发极大恐慌，他们担心自己的企业遭受冲击，生意受到影响。在此压力之下，一些保留行业的外商被迫花钱购买了本土化证。但在最后期限真正到来之后，本土化又没有了下文，这让人们不得不怀疑津政府只是在借本土化之名进行“敛财”。

第三次也是最近的一次“最后通牒”出现在 2016 年 3 月。根据 2016 年 1 月《指导方针》规定，尚未提交本土化计划的外资企业必须在 2016 年 3 月 31 日之前提交。但是，截至 2016 年 3 月，仅有 35 家企业提交了本土化计划，多数企业对此“置若罔闻”。^③ 面对这种情况，本土化部长朱沃在 2016 年 3 月 23 日举行记者招待会，称津巴布韦内阁已通过一致决议，重申本土化法必须得到遵守和执行，有关企业必须在 3 月 31 日这一最后期限之前提交本土化计划；对于未达到本土化要求的企业，政府可以在不通知对方的情况下直接取消其营业执照。朱沃还强硬表态称，无须再讨论本土化的好坏，因为它是这个国家的法律。2016 年已过去 3 个月，但是外资企业仍然无视该法律，津巴布韦政府被迫采取相应措施。

此次“最后通牒”是最严厉的一次，也立即在国内引发轩然大波。在津巴布韦政府内部，对于本土化的争议烈度升级，尤其是在外资银行本土化问题上，财政部长与本土化部长之间分歧严重，并导致矛盾公开化。储备银行行长约翰·曼古迪亚（John Mangudya）称，他对金融部门的本土化进展感到

① Kudzai Chimhangwa, “Zimbabwe Indigenisation: Pressure Mounts on Foreign Businesses”, *The Standard*, October 27, 2013.

② Kitsepile Nyathi, “Zimbabwe Gives Foreigners December Ultimatum to Close Businesses”, *Daily Nation*, November 22, 2013.

③ “35 Foreign Firms Submit Indigenisation Plans”, *The Herald*, 29 March 2016.

满意。财政部长齐纳马萨发表声明予以响应：“我很高兴地告知大家，津巴布韦所有受影响的外国金融机构都已在最后期限2016年3月31日之前提交了可信的本土化计划。”^①正是此声明“惹恼”了本土化部长朱沃，他公开指责齐纳马萨“很无知”，和储备银行行长一起偏袒外资银行，并称既然齐纳马萨选择把问题公开化，那么他也不得不公开予以纠正。朱沃发表了针锋相对的声明：“财政部长在其声明中列出的金融机构名单没有一家符合本土化要求，它们都是不合规者……如果这些银行被关门，储户们和投资者的损失将由齐纳马萨负责。”^②此外，津巴布韦国家广播公司（ZBC）在本土化问题上发表了不同看法，也引发朱沃强烈不满，他指责该公司公然与穆加贝总统和内阁唱反调，已经沦为反对党的喉舌。^③

本土化部长和财政部长公然对峙，并公开指责储备银行行长和国家广播公司，使本土化风波愈演愈烈，最后不得不由穆加贝总统亲自出面来收场，也就有了2016年4月的《总统声明》。关于金融业，该声明强调：银行业将继续遵守《银行法》，由储备银行负责管理，保险业则遵照《保险法》。这一政策立场对促进金融业的稳定性、提振信心和扩大包容性具有重要作用。关于本土化部长的职权，该声明确认：本土化部长的职责是通过内阁相关委员会对各部委落实本土化政策进行协调。上述两条规定实际上大大削弱了本土化部长的权力，不同行业的本土化由不同部委负责，本土化部主要起协调作用。仅就金融业来说，各大外资银行的本土化由津巴布韦储备银行具体负责，而不是本土化部。这样一纸《总统声明》最终将喧嚣一时的本土化风波逐渐平息下去，也使本土化政策的前景变得更加模糊和不确定。

本土化政策对中、津产能合作的影响与因应之策

津巴布韦在农业、林业、矿业、旅游等领域赋有资源优势，也是中国在非洲的传统友好国家。近年来，中、津两国政府都在积极推动双方投资合作力度。2015年12月，习近平主席访问津巴布韦时，中国国家发展和改革委员会与津巴布韦总统内阁办公厅签署了《关于开展产能合作的框架协议》，旨在

① “Ministers Chinamasa, Zhuwao at War – Again”, *New Zimbabwe*, 2 April 2016.

② Ibid.

③ Paidamoyo Muzulu, “Zhuwao’s Explosive Letter to Mugabe”, *The Standard*, 3 April 2016.

深化中国和津巴布韦在基础设施建设、资源加工、装备制造、冶金建材、轻工、电子、纺织、产业集聚区等领域的合作，重点协调与推动重大项目，开展中长期规划、政策研究、政府能力建设、投融资等方面的合作。^① 2016年4月，国家发展和改革委员会国际合作中心、甘肃省发展和改革委员会和津巴布韦驻华使馆在甘肃省兰州市联合主办了“推进国际产能合作暨甘肃省与津巴布韦开展产能合作动员推介会”，旨在落实《中津产能合作框架协议》，积极推动甘肃省与津巴布韦开展产能合作，支持甘肃企业赴津巴布韦投资建设产业集聚区。同年10月，为进一步落实《中津产能合作框架协议》，国家发展和改革委员会代表团访津，双方联合举办了“津巴布韦经济特区规划建设及中津产能合作研讨会”，就合作建设津巴布韦太阳城经济特区（Sunway City）签署《谅解备忘录》，以期推动中、津产能合作项目早日取得成效。由此看，中、津双方都具有良好的投资合作意愿，但在实际合作过程中，中国投资同样绕不开本土化问题，亦不可避免地受当下颇为引人注目的本土化法案的影响。

（一）中资企业因本土化法案面临的困境

第一，津巴布韦总体投资环境趋于恶化。近年来，津巴布韦经济形势令人担忧，2013年经济增长率为4.5%，2014年和2015年分别降至3.2%和1.1%。根据财政部长齐纳马萨向议会提交的《2017年国家预算报告》，2016年津巴布韦经济增长率只有0.6%，^②可以说该国经济发展停滞不前。2017年以来，津巴布韦政府也未能推出强有力措施来振兴经济，流入该国的外部资金乏力，投资者信心普遍不足。根据联合国贸易与发展会议（UNCTAD）《2016年世界投资报告》，2015年津巴布韦吸收外国直接投资只有4.21亿美元，属于非洲大陆吸收外资在5亿美元以下的最低类别国家，与周边邻国比较数额相差甚远，比如南非是17.72亿美元，莫桑比克37.11亿美元，赞比亚16.53亿美元，纳米比亚10.78亿美元。^③截至2015年底，津巴布韦的外国直接投资存量只有39.67亿美元，而南非是1249.4亿美元，莫桑比克287.68

① 《中津产能合作框架协议在两国元首见证下签署》，载中国商务部网站：<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjgcnhz/xgzxhlj/201512/20151201207446.shtml>，2015-12-10。

② P. A. Chinamasa, “The 2017 National Budget Statement”, Presented to the Parliament of Zimbabwe, 8 December 2016.

③ UNCTAD, “World Investment Report 2016”, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1555>, 2017-06-07.

亿美元，赞比亚 165.44 亿美元。^① 津巴布韦经济恶化和吸收投资下降，虽然不能完全归因于本土化政策，但它至少是原因之一。

津巴布韦的投资环境不利于大量吸引外国投资者，其中也包括中资企业。2011~2015 年五年中国对津巴布韦直接投资额分别为 4.4 亿美元、2.9 亿美元、5.2 亿美元、1 亿美元和 4 675 万美元，^② 总体投资规模不大且呈现较大波动状态。津巴布韦本身投资环境欠佳，在世界银行《2017 年全球营商环境报告》统计的 190 个经济体中，排名第 161 位。^③ 英国经济学家情报社 (EIU) 最新发布的《国家风险报告》，将津巴布韦的投资环境级别定为“CC”级，属于非常不利于吸引外资的国家。加之，本土化法案关于投资行业的严苛规定，对有志于参与中、津产能合作的中资企业来说是无法回避的问题。如何在当地不利的政策环境下立足并获得发展将考验中国投资者的信心。

第二，矿业领域的中资企业受本土化影响最为直接，已出现投资受损的情况。据不完全统计，在津巴布韦的中资企业有 60 余家，此外还有一些规模较小的私营企业，投资领域涉及矿业、农业、制造业、批发零售、餐饮、旅游等。其中，矿业是中资企业投资较大和较为集中的领域，开采矿种包括铬铁矿、黄金矿、铂金矿、钻石矿等，投资方既有国有企业，也有民营企业，例如中钢津巴布韦铬业公司、青山钢铁津巴布韦公司、安徽外经集团津巴布韦安津公司、中矿资源津巴布韦公司等。据了解，到目前为止，大部分中资矿企都已提交了本土化执行计划，有的已通过审核获得了本土化证书，有的正在审核之中，生产经营活动大多不受影响。但也有个别中资企业，如从事钻石开采的安津公司在 2016 年 2 月被津巴布韦政府以采矿许可证到期为由强行关闭，生产经营活动被叫停，资产被查封；当地员工被遣散，中方员工只许出不许进，被勒令在 3 个月以内撤出矿区，由政府接管。据报道，该公司由安徽外经建设集团公司先期投资 3.1 亿美元建成，号称世界上最大的钻石生产企业之一，得到“金伯利进程”认证，拥有世界上最先进的采矿和选矿

① UNCTAD, “World Investment Report 2016”, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1555>, 2017-06-07.

② 中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南：津巴布韦（2016 年版）》，参见商务部网站：<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/jinbabuwei.pdf>, 2017-06-07.

③ The World Bank, Doing Business 2017, Washington, D. C., 2016, p. 251.

设备，日处理矿石能力达 1.2 万吨。该企业 2011 年投入生产，首次钻石拍卖即有近 50 万克拉的高品位钻石出售，专家估值在 2 000 万 ~ 3 000 万美元之间。^① 可见该公司因被关闭损失巨大，对于中国投资者的信心也曾造成不小的负面影响。

目前，中国在津巴布韦无直接金融类投资，但是由中国工商银行占 20% 股份的南非标准银行在津巴布韦设有全资分行，不可避免地会受到该国本土化政策的困扰。中国在津巴布韦制造业领域的投资较少，有关企业在积极适应本土化政策。但是随着中津产能合作力度不断加大，可以预见未来津巴布韦制造业领域的中国投资和企业会越来越多，遇到与本土化法案有关的问题也会增多。

第三，货币危机与本土化双重交互影响，加大了在津巴布韦中资企业的经营风险。长期以来，津巴布韦政府财政赤字严重，存在货币危机。在经历了极度通货膨胀之后，津巴布韦政府于 2009 年 4 月被迫宣布停用津元，实施多元货币体系，经济状况出现好转。随之而来的问题是，由于严重依赖商品进口，出口减少，对外贸易连年逆差，且长期遭受西方制裁，外汇储备处于低位。据英国经济学家情报统计，2012 ~ 2016 年间，津巴布韦外汇储备在 3 亿 ~ 6 亿美元之间，到 2016 年 6 月仅有 3.74 亿美元，尚不足支付一个月的进口商品费用。^② 津巴布韦随之陷入现金短缺危机，即无美元可用，政府没钱发工资，银行没钱供支取，企业没有足够的资金发展生产，进出口商无钱做贸易，老百姓没钱买东西，有时甚至排一天队也取不到 50 美元。津巴布韦政府采取了种种措施，但都无济于事，现金短缺危机越来越严重。最终，津政府不顾社会各界的反对，于 2006 年 11 月底发行债券货币（Bond Notes），强制规定债券货币与美元等值，在国内市场上流通。但这一发行类似代金券的行为，无法从根本上解决货币危机问题，也无法抑制物价上涨。

在此情况下，即使中资企业遵守本土化政策有意将 51% 股份转让给津巴布韦本地人，但因他们无足够的外汇或现钞，此路径也难以实施。例如，批发零售业是本土化保留行业之一，中国人在津巴布韦开设的商店约有四五百家，大多集中在首都哈拉雷，还有些在布拉瓦约、奎鲁等城市。这些从事批

① 李努尔：《安津投资跻身世界最大钻石生产公司行列》，载新华网：http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-12/15/c_111246601.htm，2011-12-15。

② EIU, *Country Risk Service: Zimbabwe*, November 2016, p. 7.

发零售的商店成为 2013 年底本土化最后通牒的主要目标，“此次‘最后通牒’将主要影响尼日利亚人和中国人开的商店，它们是从 20 世纪 90 年代末开始涌进来的，当时津巴布韦经济正在走向崩溃。”^① 据已从事多年批发零售生意的中国商人介绍，在实行本土化之前，商店里只要有经营许可证即可，但在实行本土化之后，就必须还要有本土化证，否则就属违法经营。大多数中国人商店通过不同方式办理了本土化证，但并非真正转让了 51% 的股权，即使店主愿意把股份转让给当地人，他们也买不起，当然不可能白送。转让股份的不同方式，其中就包括找本公司员工代持股份，这虽然在形式上满足了本土化要求，但也会日后可能产生的纠纷埋下了隐患，从而大大增加了公司运营风险。

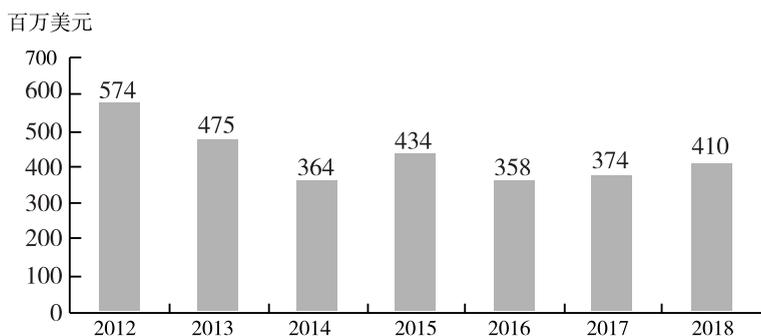


图 1 2012 ~ 2018 年津巴布韦外汇储备

资料来源：EIU, Country Risk Service; Zimbabwe, November 2016, p. 12.

（二）中国企业对本土化法案的应对

无论如何，本土化是津巴布韦作为主权国家的法律和政策，只要到这个国家投资，就必须遵守当地法律，努力适应当地环境，尽力维护自身权益。目前情况下，中国在津巴布韦投资和中、津产能合作都必须面对本土化问题。尤其是新投资企业，至少要在形式上满足本土化要求，在向津巴布韦投资局提交投资申请时，必须同时提交本土化计划，否则无法申请到投资许可证，投资经营活动也就无法展开。综合政治、经济、资源、市场等因素考虑，津巴布韦是中国在非洲投资和进行产能合作不可忽视的重要国家，不能因为本土化政策就望而却步，中企可在以下方面着力：

^① Kitsepile Nyathi, “Zimbabwe Gives Foreigners December Ultimatum to Close Businesses”, *Daily Nation*, November 22, 2013.

第一, 认真研究、积极应对本土化政策。该政策前后历经近 10 年, 规定繁多, 内容复杂, 而且多变, 难以把握。在津巴布韦的中资企业及使馆、经商处等主管部门需要认真研究该政策, 熟悉各项规定, 掌握其要义; 主动与津巴布韦有关部门保持密切联系, 正确解读本土政策, 及时了解本土化动向; 同时, 关注其他国家企业执行本土化政策情况, 利于把握其发展趋势。企业在执行本土化法案时, 最好聘请专业律师和会计, 充分利用本地成分和经济授权指标或积分等软性规定, 尽量申请减免股权转让, 最大限度地维护自身股权利益。

第二, 积极履行社会责任, 争取本土化豁免权。企业在投资过程中, 一定要认真落实习近平主席“真实亲诚”的对非合作理念, 确实树立奉行正确的义利观, 积极履行企业社会责任, 为当地社会多做贡献。天泽烟草公司就是一个应对本土化的成功案例。天泽烟草公司成立于 2005 年, 是中国烟草总公司在津巴布韦的全资子公司, 目前已发展成该国最大的外资烟草公司之一, 有力地促进了当地烟草业发展, 同时通过援建学校、帮扶孤儿院、救济灾区、慈善捐赠等方式为当地社会做出很大贡献, 受到广泛赞誉。原津巴布韦本土化部长卡苏库维利表示: “是在没有人愿意来我们国家时, 中国的天泽烟草公司来了, 而且一直支持我们的农业和农民, 所以在决定是否给予外资企业本土化豁免权时, 这些因素我们都会考虑; 并非农业领域的每家公司都可以得到本土化豁免权, 要看它们对待我们人民的态度, 来自对我们实施制裁的国家的公司不在考虑范围之内。”^① 天泽烟草的例子值得其他中资企业学习。

第三, 敦促津巴布韦政府在经济特区建设上实行特殊政策。对于中津合作建设经济特区, 中方已经通过不同渠道向津巴布韦政府建议, 希望对方及早通过经济特区特别法案, 尤其是对入驻园区的中资企业应突破本土化政策, 在税收、产品使用的技术标准、金融支持、使用人民币结算及中方人员的签证等方面提供优惠政策, 以确保投资者的利益受到保护, 达到合作共赢的目的。2017 年 1 月 16 日, 津巴布韦财政部长齐纳马萨在与中方举行合作建设经济特区会谈后表示, 津巴布韦政府目前正在对本土化政策进行修改, 本土化政策将主要针对矿业企业, 而非制造业。他特别强调, 即将建设的中津经济特区将不实施本土化政策。^② 这一表态要真正落到实处, 尚有待各方共同努力推动实现。

^① “Chinese Firms Exempt from Indigenisation Law”, *New Zimbabwe*, 2 March 2011.

^② 刘畅、朱宛玲: 前引文。

第四，中津、中非产能合作过程中，决不可忽视文化软实力建设。本土化政策一方面意味着外国投资者要与本地人有更多合作，打更多交道；另一方面也可能产生更多问题与摩擦，这就为我们的企业和人员在遵守当地法律、尊重当地习俗、积极融入当地社会、努力克服跨文化差异方面提出了更高的要求，中国与津巴布韦等非洲国家的文化交流和文明对话必须同步跟上，扩大双方人民之间的友谊和相互理解，厚植中非友好的社会基础，减少跨文化差异和误解，从而为中国企业在当地顺利发展创造良好条件。

结 语

津巴布韦本来就是一个争议颇多、受人关注的非洲国家，本土化政策无疑又为其增加了一份争议。通过前文分析可以看出，津巴布韦政府之所以推行本土化政策，显然不是一时心血来潮，而是有其深层次考虑。但是，政策的设计是一回事，政策的实施效果又另当别论；政策充分考虑了历史根源，却忽视了当今全球化大势和世界经济发展的基本规律；政策片面强调保护本国资源和利益，却未能给予外国投资者足够的投资便利与安全保障；政策宣称能够促进经济发展，结果却事与愿违，成为最大的争议点。本土化法案出台已有十年时间，但因遭到多方抵制和反对，加之实施条件不完全具备，落实起来难度很大，进展并不顺利。关于该法案的未来走向，予以修改甚至废除的呼声很高；一些报道称穆加贝总统表示将修改本土化政策，甚至曾有谣言传出津巴布韦政府已宣布暂停本土化法，但迄今为止未见进一步实际行动。

透过津巴布韦本土化政策，我们放眼世界，就会发现：经济全球化是世界发展大势，是不可阻挡和不可扭转的历史潮流。经济全球化为世界经济增长提供了强劲动力，促进了商品和资本流动、科技和文明进步、各国人民交往。^①但在当前世界经济低迷情势下，逆全球化思潮抬头，不确定性大大增强，国际社会围绕经济全球化问题展开广泛讨论。一种观点认为，全球化使非洲处在国际分工中更加不利的地位，因此非洲是全球化的受害者。为了应对全球化带来的不利影响，非洲国家纷纷采取一些措施来维护自身利益。尽

^① 《习近平主席在世界经济论坛 2017 年年会开幕式上的主旨演讲》，载新华网：http://news.xinhuanet.com/2017-01/18/c_1120331545.htm, 2017-06-07.

管有特殊的历史背景和现实政治需求，但津巴布韦的本土化在某种程度上既是“排外主义”的一种表现，也是“逆全球化”的一种反应。它在保护了本国经济和资源主权的同时，或多或少地关上了外国投资的大门。全球化与本土化其实并不矛盾，困扰一国经济发展的问题并不是全球化造成的，本土化政策无法从根本上解决国家经济发展面临的所有难题。如何妥善处理两者之间的关系不仅是津巴布韦一国所面临和应对的问题，也是值得世界各国关注和研究的课题。

Zimbabwe's Indigenization Policy and Its Impact on China's Investment

Wu Chuanhua

Abstract: Indigenization is an important economic policy of the Mugabe administration of Zimbabwe in 2007, aiming at eliminating the influence of colonialism, holding in hand the resources and economic sovereignty of the state. The core of the indigenization policy is that any foreign – capital enterprise must transfer or reserve at least 51% of its shares to the indigenous Zimbabwean. A series of laws and regulations, such as Indigenization and Economic Empowerment Act, have been passed to carry out the policy which incurred widespread controversy and criticism in near 10 years. Critics regarded indigenization as a major obstacle to market opening and economic development. Although not the specific target of indigenization, Chinese investment in Zimbabwe is inevitably affected by the law. Chinese enterprises in mining industry are affected most directly and obviously. Indigenization is also an unavoidable issue for the upcoming cooperation on production capacity between China and Zimbabwe.

Key Words: Cooperation on Production Capacity; Zimbabwe; Indigenization; Economic Empowerment; Chinese Investment

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)