

【区域格局与产业发展】

推动企业深度参与“一带一路”战略的政策建议*

陈晓东

摘要:“一带一路”战略不仅向东提升了开放水平,向西加快了开放步伐,而且使内陆沿边地区从对外开放的边缘变成了前沿。我国每一次宏观经济制度变迁都在对外直接投资领域产生了重大影响,推动着我国对外直接投资的进程。“一带一路”战略的实施必将带来新一轮对外直接投资浪潮,而企业正是这一投资浪潮中的天然实施主体。加大政府对企业跨国经营的宏观引导,出台相关的鼓励政策与措施,加强对投资区域人员与财产的保护与管理,积极发挥市场的决定性作用,对推动“一带一路”战略的执行与落地意义深远。

关键词:企业主体;直接投资;“一带一路”

中图分类号:F276 文献标识码:A 文章编号:2095—5766(2016)04—0070—06 收稿日期:2016—04—20

*基金项目:中国社会科学院创新工程项目“垄断产业改革”;国家开发银行项目“‘一带一路’与互联互通战略主体研究”。

作者简介:陈晓东,男,中国社会科学院工业经济研究所副研究员,中国区域经济学会副秘书长,管理学博士(北京 100836)。

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2016.0092

我国企业作为对外直接投资和跨国经营的主体,在改革开放以后走向国际市场的过程中,虽然取得了不小的成绩,但水平和效益仍然处于起步阶段;政府对企业跨国经营的宏观引导、政策鼓励与保护管理还有待于进一步提高与加强。热情有余而准备不足,使得一些企业走出国门后遇到了很多实际问题,由此造成海外企业效率低下,包袱沉重,鸡肋现象比较突出,也出现了失败的案例。因此,有必要认真研究中国企业特别是大中型企业深度参与“一带一路”战略,实现其自身发展及效益与所在国的实际利益协调发展,以便更有效地推动“一带一路”战略的落地。

一、企业主体在“一带一路”中的战略定位

推动我国企业作为主体积极参与,是“一带一路”战略落地以及适应当代国际分工发展趋势的重要战略步骤。企业在“一带一路”战略中从事跨国经营,不仅可以突破国内资源约束,拓展发展空间,还能进一步寻求最优区位和资源组合,提高国际竞争力。

1. 落实国家发展战略的重要执行者

企业作为国民经济的基础,不仅依法经营和纳

税,还要积极响应中央政府制定的各项政策法规,协助政府达成既定的经济社会目标,也是国家发展战略落地的重要执行者。作为独立于私人财产的社会经济主体,一方面要接受国家法律政策的制约,其行为应符合社会经济协调发展的需要;另一方面为社会提供物质产品与精神产品,是国家得以发展、政府得以履行国家职能的经济基础。特别是在经济全球化的时代,企业的国际竞争力已经成为国家竞争力的一个重要方面,也是一个国家全球战略的重要参与者、执行者与传播者。

2. 整合各国经济资源的积极推动者

企业国际化的过程就是整合国际市场资源的过程,也是提高自身竞争力的过程。为了获得海外资源,我国许多企业积极主动参与全球跨国并购,以保证许多战略资源的有效供给。最关键的是,企业研发新技术时不仅要投入大量的资金和人力,还要承担可能的失败风险。中国企业在参与“一带一路”战略中,可以用相对较低的成本获得沿线各国宝贵的人力资源,将分散的资本相对集中,可以使资源配置得以优化,不断提高生产经营的集约化程度,以市场化的方式进入“一带一路”沿线相关目标国家的市场,还可以获得在东道国具有知名度的本

地名牌以及适合当地的生产经营管理经验。

3. 激活区域市场经济的主要参与者

只有通过培育壮大多元化、多层次的市场主体,才能有效实现社会财富的积累。市场经济的发展,离不开企业主体,而企业主体的数量、规模与结构,直接决定了一个国家和地区的经济实力与竞争力。市场是推动经济发展的根本动力,企业则是其中的主要力量。不断完善法律制度与市场环境,不仅可以激发出亿万企业主体的活力,同时也加快了区域经济的发展。

二、我国企业主体参与对外直接投资的特征

在实施“一带一路”战略以前及开始的一段时期内,我国相当一部分企业“走出去”的过程并不顺利。其中原因除企业自身因素外,还有制度、政策等制约因素。从2002年我国开始建立对外直接投资统计制度以来,我国的对外直接投资规模虽然较小,但增长速度却非常快,年均已超千亿美元(见图1),尤其全球金融危机以后,一些想去国外“抄底”的企业对外直接进行了突击性的投资。在这种情形下,当准备还不那么充分时,出现结构性失衡和失败案例也就在所难免。仔细考察2002年以来我国企业对外直接投资的情况,可以发现有以下一些特征。

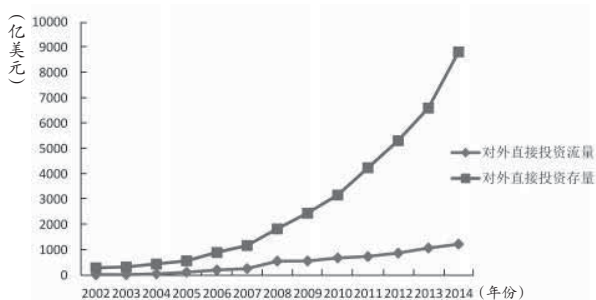


图1 2002—2014年对外直接投资流量和存量统计

注:2002—2005数据为中国非金融类对外直接投资数据,2006—2014为全行业对外直接投资数据。

资料来源:作者根据《2014年度中国对外直接投资统计公报》绘制。

1. 投资企业主体以国企为主导

根据中国对外直接投资统计公报的数据,2014年我国对外直接投资主体继续保持多元化格局,其中有限责任公司占对外直接投资存量的比重为

33.2%,股份有限公司占7.7%,股份合作制企业占1.5%,外商投资企业占1.2%,国有企业则占到53.6%,是我国对外直接投资的主力,对外直接投资显现出较强的国家主导色彩。因此,国企在海外尤其是发达国家的并购案例常遭到投资壁垒审查与限制。近10多年来,国有企业在对外直接投资的存量上、在投资项目数额上所占的比重呈逐年下降趋势,非国企所占比重逐年上升,从2006年的19%发展到2014年的46.4%,对外直接投资的主体呈现多元化特征,民营企业、中小企业的对外直接投资开始起步,最有代表性的案例就是吉利收购沃尔沃汽车公司的全部股权。

2. 投资行业相对集中

从投资流量行业分布来看,2014年租赁和商业服务业所占比重最大,占29.9%;其次是采矿业,占14.9%。而从投资存量行业分布来看,截至2014年末,租赁和商业服务业的存量为3224.4亿美元,占全部对外直接投资存量的36.5%,是第一大对外直接投资行业。分布在金融业的存量大约为1376.2亿美元,占比15.6%。第三大存量行业为采矿业,约1237.3亿美元,占比14.0%。租赁和商业服务业没有生产性业务,再去掉非实体行业的金融业,排名第三的采矿业成了我国对外直接投资的第一大产业选择。在20世纪90年代,我国的对外直接投资主要是绿地投资。2008年以来,许多西方发达国家深陷金融危机经济泥潭,出现大量廉价的优质资产,在“抄底”心态的影响下,跨国并购迅速发展。

3. 投资区域以避税地为主

2014年中国对外直接投资流量的超过65%进入到了香港、美国和卢森堡,其中香港708.67亿美元占到当年流量的57.6%(见图2)。

其中,投资到中国香港的资本中,大约有239.5亿美元、占比33.8%投向了以投资控股为目的的商业服务业,而对英属维尔京群岛和开曼群岛的投资基本是商业服务业。从对外直接投资存量上来看,到2014年末,流向中国香港的资本存量约有5099.2亿美元,占全部对外直接投资存量的57.8%,其次是英属维尔京群岛5.6%、开曼群岛5.0%、美国4.3%、澳大利亚2.7%、新加坡2.3%。从境外企业的分布来看,中国企业主要集中在亚洲地区,大约17000家,占57.1%。其中香港地区是境外企业最多的分



图2 2014年我国对外直接投资流量前十位的国家和地区 (单位:亿美元)

资料来源:作者根据《2014年度中国对外直接投资统计公报》绘制。

布区,已经超过9000家,占全部海外投资企业总数的三成。按照流量的地区分布,也可以发现对外直接投资的流向主要分布在临近的亚洲地区(见表1)。

表1 2014年我国对外直接投资流量的地区分布(按大洲)

| 排序 | 地区 | 比例(%) |
|----|------|-------|
| 1 | 亚洲 | 69.0 |
| 2 | 欧洲 | 8.8 |
| 3 | 拉丁美洲 | 8.6 |
| 4 | 北美洲 | 7.5 |
| 5 | 大洋洲 | 3.5 |
| 6 | 非洲 | 2.6 |

资料来源:《2014年度中国对外直接投资统计公报》。

4. 并购是对外直接投资的主导方式

中国企业海外并购金额2004年为30亿美元,占当年流量的54.5%,2014年中国企业共实施对外投资并购项目595起,涉及69个国家和地区,实际交易总额569亿美元,其中直接投资324.8亿美元,占当年中国对外直接投资总额的57.1%;境外融资244.2亿美元,占并购金额的42.9%(见图3)。虽然比重在下降,但是并购的绝对值呈现上升态势,并购的质量也在不断提高。中国企业并购涉及采矿业、制造业、房地产业、租赁业和商务服务业、信息传输业、软件和信息技术服务业、批发和零售业等17个行业。中国五矿集团公司联营体以58.5亿美元收购秘鲁拉斯邦巴斯铜矿项目,是2014年中国企业实施的最大海外并购项目。

三、我国企业主体对外直接投资现状成因

除企业自身优势、国际竞争力、对外投资的地理距离、跨国经营经验缺乏等因素外,造成目前对

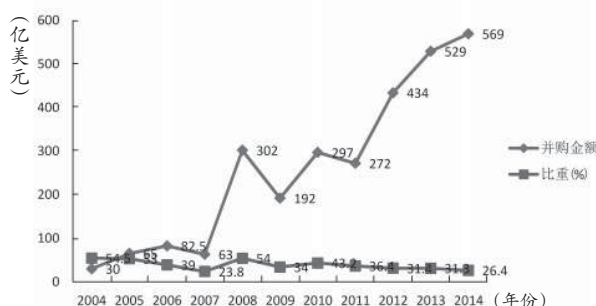


图3 2004—2014年中国对外投资并购情况

注:2012—2014年并购金额包括境外融资部分,比重为直接投资占当年流量的比重。

资料来源:作者根据《2014年度中国对外直接投资统计公报》绘制。

外直接投资现实情况的主要原因,是组织与制度互动的结果。

1. 国有经济的主导地位决定对外直接投资以国企为主

我国对外直接投资以国有企业为主导,是我国以公有制经济为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度在国际经济领域的反映。能进行国际经济领域的投资、开展跨国经营的企业要具备所有权优势、区位优势 and 内部化优势,而所有权优势要求投资者拥有资金、技术、管理与协调能力等方面的特有资源。和国有企业尤其是央企相比,民企显然在这些方面存在巨大的天然差距。国企的性质决定了其投资要符合或者配合国家经济战略的实施,因此,在对外直接投资领域,中央政府和地方政府也自然会把海外市场信息、金融支持等最先给国有企业,这必然导致国有企业掌握着非市场条件下获得的竞争优势。

2. 现行税收制度导致资本趋向避税地集中

我国的对外直接投资大量集中在香港地区的主要原因是避税,巨大的税负差距使内地资本涌入香港开展业务。除香港地区外,英属维尔京群岛、开曼群岛、巴哈马、瑞士、列支敦士登等地,不仅税负轻,而且有世界众多大银行进驻及先进的通信交通设施。因此,我国的税收制度是引致中国企业对避税地香港地区、维尔京群岛、开曼群岛大量投资的重要原因。而且,在这三大离岸金融中心的投资多半是虚晃一枪,后续实际投资去向和产业都很难掌握,这其中有相当一部分又重新以外资身份回到国内市场开展业务。

3.管理体制使得专业服务机构和相关人才缺乏

我国对外直接投资起步较晚,只有商务部投资促进局专门负责我国吸引外资和对外投资的促进工作。当前的对外直接投资缺乏有效的中介机构支持,大量的对外直接投资行为是通过国际专业服务机构完成的。如美国、英国的专业投资银行高盛、汇丰,四大会计师事务所,国际知名的律师行等,基本都是来自发达国家和地区的专业机构。我国的许多投行、财务、法律中介机构接触过跨国并购类的业务不多,很难为企业的国际直接投资提供有效服务。同时,我国在跨国经营领域的人才储备非常有限,这直接导致对外直接投资绩效不高现象普遍存在,成了制约中国企业对外直接投资的重要阻力。

四、推动企业主体积极参与“一带一路”战略的政策建议

对于我国企业来说,到“一带一路”沿线国家直接投资是越来越近的紧迫任务,但也存在着巨大的不确定性,各种风险暗流涌动。调动我国企业积极主动参与“一带一路”及互联互通,需要政府制定特殊的政策、措施予以扶持、保护和推进。

1.抓紧出台国家级中长期战略规划

将我国企业在国际市场的发展与国家经济发展战略规划充分结合起来,充分发挥社会主义制度的优越性和企业的相对优势,争取最佳的经营效益。当务之急是要从宏观上制定我国企业参与“一带一路”中长期发展规划,把跨国经营企业发展纳入国家经济社会发展的统一规划中去,制定出长期发展目标,国家应实施重点倾斜政策,鼓励企业走出国门,走进“一带一路”东道国。规划的主要内容应包括对外投资的总体规模、投资区域、行业选择、投资方式、投资主体、融资战略、最小进入规模以及可享受的优惠政策等,为我国企业参与“一带一路”战略以及与周边国家互联互通的实施与发展提供指导与帮助。

2.尽快成立国家专门的管理机构

成立专门的海外投资综合管理机构,统一管理包括“一带一路”战略在内的海外投资。该机构负责制定我国海外投资发展规划、实施方案、政策措施等工作;负责协调、组织和实施重大海外投资项

目;分析和研究我国具备比较优势的产业和行业,以及鼓励企业境外投资的产品指导目录等。为了加大对“一带一路”等战略的海外投资推进与管理力度,该机构应该在国务院内独立设置,接受中央财经领导小组办公室直接领导与工作指导,管理范围涉及计划、财政、税收、外汇和有关部委办局职能的,本着有利于海外投资发展、提高办事效率的原则,尽可能划归该机构统一管理。目前有两个政府部门负责对外投资项目的审批,即商务部和发改委。但由于多头管理,容易出现工作上的不协调或者难以协调的问题。因此,在成立之前的过渡阶段时期,应由发改委、商务部、财政部、外汇管理局、进出口银行等有关部门共同组成联席会议,共同拟定企业综合评价表,通过量化指标进行客观评价,制定统一的对外投资审批程序 and 标准,防止在审批过程中的主观随意性,并尽量避免政策出现冲突。对投资热点地区的投资项目要严格审批,限制国有企业争相进入,防止过度集中,避免“两败俱伤,他国得利”和“两败俱伤,破坏市场”的现象再度发生。

3.健全对外投资法律法规与政策体系

(1)要建立和完善我国海外投资法律体系,尽快制定海外投资促进法,改变我国企业从事国际化投资经营无法可依的局面。海外投资法规的健全和政策透明度的提高,将有效鼓励我国企业对海外投资的兴趣,保障它们的权益。放宽审批限制,明确鼓励措施,健全保护机制,将国内各类所有制企业推向国际市场应该构成我国政府鼓励和保护企业走出去的政策内容。

(2)政府应放宽审批政策。放松已经丧失合理性的外经贸管制,其基础是国内经济的放松管制。不仅要依法推动海外投资企业主体的多元化,更要打破地区、行业、所有制的壁垒,让国内企业根据经济合理性进行重组,然后走向海外。但放松海外投资管制,并不等于放任自流,必要的审批等管理事项还应保留。因此,政府应尽快弥补海外投资管理体制现存的缺陷,对境外投资进行目标市场和重点行业的战略性规划,并使政策具有系统性、长期性、稳定性和必要的灵活性,尤其是现行的审批制度、促进政策和保护政策方面。

4.进一步完善海外投资金融服务体系

境外投资是金融资本与产业资本相结合的产品。由于我国大多数海外投资企业处于起步阶段,

普遍缺乏国际知名度,实力较弱,仅靠企业自身在国外融资并不现实。亚投行的建立与运营,将大大提高我国企业参与“一带一路”的金融保障与金融安全。要加强国家开发银行在“一带一路”战略及互联互通实施中的主导作用,积极推进我国国有银行在国际金融市场上对我国企业的支持与合作。各国有银行要发挥各自优势,积极为我国跨国企业的建立和发展创造有利的金融环境,加快在我国开展境外投资较多的地区设立分支机构,为境外投资企业融资提供便利,特别要采取多种方式对海外企业给予流动资金的支持。

5.与投资所在国建立和加强各层次关系和友谊

与投资所在国,特别是重点投资国家和地区由政府建立长期合作联系,通过政府间的交往,争取合资合作项目获得东道国政府的支持,并保障企业能够享受到该国的各项优惠政策。与各个在野党和亲华团体人士建立与保持长期的合作关系与牢固的友谊;与反对派别及相关人士展开积极稳妥的接触并保持良好的政治关系,照顾其派别经济与政治利益;与当地的反华团体与人士开展接触与交流,积极化解问题与矛盾,促使其从“与我为敌”变为“为我所用”,最终成为好朋友、好伙伴。通过与投资所在国的官方及民间各个层次保持接触、建立合作关系与巩固传统友谊,为实现我国长远的战略利益奠定坚实基础。

加快推进同有关国家商谈并签订双边投资保护协定,保护我国对外投资者利益,使其免受因发生战争、没收、汇款限制等非常风险而带来的损失,促进同缔约国之间互利的投资合作。投资保护协定的主要内容包括:保障我国投资者与投资国企业享受同等国民待遇、不低于第三国的最惠国待遇,禁止对我国投资者采取国有化及没收措施,如万不得已而采取了有关措施,必须赔偿我方企业所遭受的损失。赔偿因发生战争、政变、暴动等突发事件而造成的损失,保障投资本息和利润自由汇出,规定有关发生投资争端的解决程序等。

6.建立我国海外利益的安全保障基地与机制

这对于我国企业走出去深度参与“一带一路”战略至关重要,也是企业主体放心走出国门、放手在国际市场驰骋的关键所在。

(1)刻不容缓地建立海外安全保障基地。通盘考虑我国在全球范围内的政治经济等各种利益,在

海外投资相对集中的国家与地区,尤其是在“一带一路”沿线政局相对动荡的国家与地区,中央政府必须刻不容缓地着手安排建立海外安全保障基地,来保护我国企业在海外的投资利益及相关人员包括海外华人华侨的生命财产安全。基地的选址尤为关键,既要考虑地缘政治因素,又要考虑海外投资区域的经济因素;既要当前利益与长远战略结合起来,又要把地区安全与全球安全有机地统一起来;既要重视海外前沿基地,又要重视战略运输线上的中间基地及本土基地;既要做到前沿基地少量兵力存在,又要做到本土基地重兵随时机动;既要控制陆路战略要点,又要扼守海上咽喉通道,还要能够管控空中关键航路。如果能够在30—60分钟内将有关营救人员与营救力量投送到事发地点,这将大大降低投资所在国家和地区可能出现的各种风险,大大提高我国企业参与“一带一路”战略与互联互通的积极性与主动性,大大增强参与“一带一路”战略与互联互通的各类专业人员的安全感,大大提升海外华人华侨的民族认同感,大大加快中华民族的复兴步伐。

(2)按照国际惯例建立和完善海外投资的政治风险担保制度。我国企业“走出去”过程中,一旦发生由政治风险导致的经济损失,政府无法取得代位求偿权,帮助企业维护合法权益,而只能由企业独自承担。这样,我国政府对外签订的双边投资保护协定和避免双重税协定的结果,只能保护外国在华投资者的利益,而对我国企业的海外投资来说,就像一纸空文,没有任何保护作用。因此,有关部门应尽快建立境外投资风险保障机制,以鼓励企业到拉美、非洲等高风险地区投资。

(3)积极利用各种国际组织维护我国海外投资企业的利益。应当积极利用多边投资担保机构公约的有关条款保护我国对外投资企业的利益。多边投资担保机构成立于1988年,目前有134个成员国,我国是该组织的缔约国之一。有关政府部门应积极引导海外投资企业有效利用该机构及其条款规避风险。

7.充分发挥民间社团组织、行业协会与境外经济平台的作用

(1)大力加强民间社团组织作用

在政府不宜直接采取措施的领域,民间社团组织等将是重要的政策载体和着力点。在企业“走出

去”遇到矛盾和纠纷时,由这些机构代替政府直接出面能够获得一定的伸缩空间。目前,虽然我国已经存在一些经贸类的半官方机构,但在资源投入和工作安排上仍显不足。因此,要大力推动发展现有民间社团组织发挥作用,加大资源投入,在海外设立代表处,多种途径为企业营造良好的投资环境。根据现有社团组织的数量及服务供给能力与企业“走出去”所需服务需求的缺口,支持新的民间社团组织的设立。在设立过程中,应优化人员结构,避免民间“走出去”的机构走向“官僚化”,注重吸纳海外当地有声望人员加入“走出去”社团组织。

(2)发挥行业协会话语权

在企业对外直接投资过程中,行业协会在保护本国产业方面能够起到重要的协调作用。发达国家将行业协会作为处理国际贸易摩擦的第一手段,充分利用行业协会的话语权,在经济外交方面使政府有了回旋余地。我国的行业协会也应积蓄力量,积极探索协助我国企业进行对外直接投资的方式方法。行业协会应在我国国有企业对外直接投资大潮中,增强国际经济领域的话语权,统筹、整合国有企业优势,与政府、企业协同一致,推动企业建立战略联盟,统一协调解决对外直接投资过程中存在的恶性竞争现象,维护国家利益和我国企业形象,共同提高国际化经营能力。行业协会应重视所在国国情,因地制宜,引导带领我国企业与当地企业

合作发展,互利共赢。

(3)完善境外合作区平台建设

利用现有的境外经济贸易合作区是我国实施“一带一路”战略的企业“走出去”对外投资合作的一个便捷措施。合作区是自2006年以来我国政府鼓励企业进行合作区建设、探索“走出去”新模式、推动“走出去”向纵深发展的一个结果。目前,我国企业已在亚洲、非洲、欧洲、南美洲建设了数十个国家级境外经贸合作区。企业对合作区的投资稳步增长,为所在国带来的经济和社会效应初步显现,同时增进了与所在国的友好关系。因此,要把积极筹划合作区新布局、新发展与落实“一带一路”战略及互联互通相统一,把我国改革开放的成功经验与国外实际情况相结合,调动地方政府的积极性和企业的创造性,创新合作模式,推动合作区建设在“一带一路”及互联互通的实施中取得新实效。

参考文献

- [1]陈晓东.推动我国企业积极主动参与“一带一路”与互联互通的若干政策建议[J].中国社会科学院要报,2015,(413).
- [2]肖金成.“一带一路”:开放、合作、发展、和平之路[J].区域经济评论,2015,(3).
- [3]何茂春.“一带一路”战略面临的障碍与对策[J].新疆师范大学学报:哲学社会科学版,2015,(3).

Policy Suggestions to Promote Enterprise Deeply Participating in “The Belt and Road”

Chen Xiaodong

Abstract: “The Belt and Road” strategy is not only to enhance the level of opening up to the West and East, speed up the pace of opening, and make the inland border areas from the opening edge into the forefront. The changes of China’s macroeconomic policy have a significant impact on the field of foreign direct investment, and promote the process of China’s foreign direct investment. “The Belt and Road” and “Interconnection Strategy” must bring a new round of the wave of foreign direct investment, and our business is the main natural part of the wave of investment. Strengthen government macro guidance on transnational operation of enterprises, encourage the introduction of relevant policies and measures, strengthen the protection and management of the personnel and property in the investment region and actively play a decisive role of market, will be of far-reaching significance to promote the “The Belt and Road” strategy implementation and landing.

Key Words: Enterprise; Direct Investment; The Belt and Road

(责任编辑:文 锐)