

我国对外直接投资的制度变迁及特点分析

■ 郝中中 南京师范大学

自 2000 年我国政府正式实施企业“走出去”战略以来,我国对外直接投资已经取了初步的成效。据商务部统计,2013 年,在全球外国直接投资流量同比增长 1.4% 的背景下,我国对外直接投资流量以 1078.4 亿美元创历史新高,比 2012 年增长 22.8%,同时挤身于全球三大对外投资国家之列。

制度变迁是指新制度产生、替代或改变旧制度的动态过程。制度变迁包括自下而上的诱致性制度变迁和自上而下的强制性制度变迁。当前中国对外直接投资制度中自上而下的模式和自下而上的模式并存。我国的对外直接投资实际上是制度的产物,并且是随制度的变迁而不断变化。因此研究中国企业的对外直接投资,必须从制度入手。

一、我国对外直接投资制度变迁的四个阶段

(一)萌芽阶段(1978 年——1991 年)

这一阶段我国还没有真正意义上的企业主体走出去,直至 1988 年国务院才正式决定以中国化工进出口公司为对外直接投资试点单位。在改革初期,我国能在海外设立分支机构的主要是长期从事进出口业务的专业外贸公司和具有对外经济合作经验的大型

企业,其中最具代表性是北京市友谊商业服务贸易公司和日本东京丸一商社株式会社于 1979 年 11 月合资创办的“京和股份有限公司”,它正式开启了中国企业对外直接投资的序幕。1980 年 3 月,中国租船公司、中国船舶工业总公司同香港环球航运集团共同投资成立了总部设在百慕大的“国际船舶投资公司”,并在中国香港设立了“国际船舶代理公司”,成为当时中国对外投资额最大的一个项目。1980 年随着深圳特区的成立,我国在对外开放方面迈出了重要的一步。从特区开放到 90 年代末,我国对外贸易发展迅速,但对外开放的重点在国际贸易和利用外资两个方面。随着改革开放的深入,一些非贸易业务的投资逐渐增多但所占比例还是较低。据不完全统计,在 1985 年至 1991 年这六年期间,平均每年有 128 家非贸易性企业在国外设立,总投资金额达到 29.45 亿美元。另外就是移民海外的少数中国人投资开设中餐馆、贸易公司等也间接加大我国对外直接投资的规模。但是在我国对外直接投资规模和范围不断扩张的同时,也呈现出一些管理制度方面的不足,如缺乏海外投资管理机构、对外投资方面实行严格的管控制度、海外投资审计与绩效评估机构和有关对外直接投资风险方面的管理制度。

在萌芽阶段,由于我国对外直接投资在探索中前进,不可避免的出现了一些混乱状况。为了规范中国企业的对外直接投资,降低风险和减少投资损失,国务院以中国化工进出口公司为试点,通过试点积累对外直接投资的管理经验。此后,在政府的帮助下,国内许多大型企业纷纷走出国门,利用国外先进技术和丰富资源,更好地自身发展。

(二)初步探索阶段(1992 年——2000 年)

90 年代初在邓小平发表南巡讲话后,由于国家政策的帮助,我国对外直接投资获得了新的发展机遇。国务院在 1992 年批准首都钢铁总公司扩大海外投资和经营权,当年首钢集团以第一个吃螃蟹的气势走上海外并购之路,斥资 1.2 亿美元收购了秘鲁铁矿公司,成为成功并购外国公司的第一家中国国有企业。这一收购虽然不太成功,但使首钢企业正式走上国际舞台。1996 年,中国政府正式制定了关于发展海外投资新的战略方针:鼓励中国企业在对外直接投资中发挥自身比较优势,更好的利用国内外市场和相关资源。在努力扩大出口的同时,有计划的组织和引导一批资金强大的国有企业走出去。在 1994 年和 1995 年这两年内,境外企业增加了 342 家,协议投资只增加了 2 亿美元,年平均增长率分别为

3.5%和2%。但在随后的三年内我国以对外直接投资取得了突破性发展。1998年,我国对外直接投资金额达到了前所未有的26.34亿美元。1999年4月,海尔投资3000万美元在美国小镇坎姆登举行了奠基仪式,并在之后取得了巨大的成功,进一步推动了我国对外直接投资的发展。

(三) 战略起步阶段(2000年——2007年)

在经过20年的成功改革和对外开放后,我国在利用国内外市场和资源等方面取了显著的成功。2000年,我国政府在实施“走出去”战略后,坚持“引进来”和“走出去”并举,相互促进。

2001年,我国正式加入WTO。第二年,我国政府在党的十六进一步指出,“走出去”战略是新阶段对外开放的重大举措,鼓励和支持各种所有制企业利用比较优势,带动商品和劳务出口,形成相当的规模。同年10月,原外经贸先后颁布了《境外投资联合年检暂行办法》和《境外投资综合绩效评价办法(试行)》,2004年7月国家计委颁布了《国务院关于投资体制改革的决定》,同年10月,商务部出台了《关于境外投资开办企业核准事项的规定》。这系列的法规的出台,标志着中国对外直接投资进入了发展的“快车道”,确立了以市场为导向、以贸易为先导、以效益为中心的中国企业对外直接投资的基本原则。

(四) 快速扩张阶段(2008年——至今)

在经历金融危机后,我国对外直接投资的发展达到了空前。2008年底,我国对外直接投资企

业达到12000多家,分布在全球174个国家和地区,投资覆盖率达71.9%。从投资方式角度来看,并购已经成为中国企业走出去的主要方式。而并购的目的在于获取海外先进技术、营销网络,开发资源能源。因此,我国企业的并购领域主要有制造业、电力生产和供应业、交通运输业、批发零售业等。中国油气企业在2005到2010年期间完成46宗交易,交易规模达到444亿美元;中国矿产企业在2009年全年完成33宗并购交易,创下了前所未有的92亿美元的价值总额;次年,浙江吉利控股集团收购了沃尔沃公司100%的股权,此次收购大概花费17.88亿美元;2012年,我国企业完成了几笔具有代表意义的并购:山东重工花费3.74亿欧元收购意大利法拉帝集团75%的控股权;三一重工以3.24亿欧元为代价收德国普茨迈斯特公司,该公司以生产混凝土设备闻名、国家电网收购葡萄牙国家能源网公司25%的股权。这些都是中国企业抓住欧债危机的机会,大力并购的结果。2013年,我国企业不仅在并购领域上更加多元化,而且在交易金额上更加庞大,单项交易金额更创历史之最。中国企业在2013年内实施对外投资项目达424个,金额达529亿美元,其中直接投资占到63.9%,涉及采矿业、制造业等16个基本行业。中国海洋石油公司收购加拿大尼克森公司100%股权项目,此次收购金额达到148亿美元,创下了中国企业海外企业并购的记录。

从上述有关中国企业30年的投资历程可以发现,我国企业

的对外投资已经全面开启,并处在飞速的发展之中。不仅我国对外直接投资的规模逐渐变大,而且投资主体也从初期的国有外贸公司,发展到目前大型资源类国有企业、商业银行、民营高科技企业等具有比较优势的各种所有制企业。投资领域也从初期的简单贸易、运输和餐饮等仅有的几个行业,拓展到农业发展、技术研发、劳务输出、能源开发、购买外国政府和企业债券等多个领域;投资区域也从最初的香港和澳门、日本和东南亚等少数几个国家和地区,拓展全球七大洲的170多个国家和地区。

二、我国对外直接投资制度变迁中的特点

中国对外直接投资是在我国开始实行改革开放的经济体制以后才出现的,中国每一次的宏观经济制度变迁都在对外直接领域产生过重大影响,并推动着中国对外直接投资的进程,因此,对外直接投资在一定程度上是改革开放政策的产物。我国对外直接投资经过几个阶段变化呈现出以下几个特点:

(一) 对外直接投资的法律制度不健全

我国在对外直接投资的发展过程中,政策与法律管理从无到有,逐步加强。到目前为止,我国对外直接投资的审核已经形成了一套完整的法律体系,但相对于发达国家而言仍有差距。如美国早在1948年就开始制定保障私人对外直接投资的法律,如《对外援助法》、《经济合作法》、《共同安

全法》和《税收法》等主要法律,随着美国经济的发展,美国政府对鼓励本国企业向全世界投资,又出台了一系列的律法,如《美英贸易和金融协定》、《肯希卢伯修正案》等一系列的法律,正是通过这些法律的制定和实施,美国签署双边投资保护协定就在 1856 个,避免双重征税协定达 1982 个,为美国企业投资海外市场提供了优良的环境保障。同样地,欧盟及其成员国都比较重视企业进行海外投资,并且制定了相关法律制度来帮助企业进行对外直接投资,其中最重要且具代表性是《欧洲经济共同体条约》,该项法律基本消除了企业进行对外直接投资的限制,欧盟作为极其重要的协约谈判者和订立者,制定了《多边投资协定》。但是我国的对外直接投资还处于初级阶段,各个方面的经验比较缺乏,致使我国现行对外直接投资政策法规不够完善,缺乏体系化,多元审批、分级管理的审核制度导致政策混乱。

现在我国已经成为第三大对外投资国,政府管制逐步放松,但中国到目前为止还没有一部法律出台,没有本国的法律可依,大量的国有财富转移出去,收不回来怎么办?盈利了怎么办?都无法律依据。根据我国现行对外直接投资体制,境内投资主体要对外直接投资,须经过商务部、发改委和外汇管理部门的审批,此外,银行、海关、外交部门也有一定的审批权限。从表面来看,各个部门各司其职、分工明确,但是在商务实践中,却是审核内容重叠、职能交叉。例如发展与改革部门的《项目

申请报告》和外汇管理部门的《可行性研究报告》在内容与条文上有许多是重复的。

(二) 对外直接投资的战略目的性不够明确

很多企业对外投资缺少长期发展目标,缺少战略布局只追求轰动效应,最终都以失败告终,或者仍居产业低端。如上所述,首钢收购秘鲁铁矿公司的股份,虽然在当时具有轰动性,但是该公司的基础设施基本处于瘫痪状态,首钢集团花了大量的人力和物力才使其恢复运营。同样地,对中国汽车业而言,尽管中国已经成为世界最大的汽车市场,但中国本土汽车企业的竞争力依然很低。近两年来,本土车企市场份额逐渐萎缩,加剧了业界对汽车工业技术空心化的担忧。所以中国民营汽车不可避免的走上了收购外国汽车品牌之路,但是在收购过程中往往急功近利,例如:南汽集团当年在完成收购英国罗孚时,才发现资产中一些相关品牌、车型及动力的知识产权早已转移,其结果让收购变得失去意义。我国属于能源消耗大国,而本国资源产量又相比不足,所以我国不可避免的寻求海外油源。中国石油集团投资 33 亿美元用于开发伊拉克石油项目,但是由于伊拉克的政局动荡,导致我国石油开发项目进行的非常不顺利,占有了大量的人力和物力。

从上述种种事例来看,我国境外投资企业的跨国并购活动主要集中在资源和能源等领域,而我国我国对外直接投资的在制造业和高科技行业领域还是相对不足,所以我国应在对外投资中利

用自身优势,在谈判中占据主动地位,尽量能够学习到外国高科技。那么困扰我国多年的问题就可以迎刃而解。

(三) 对外直接投资的主体仍以国有企业为主

近年来,我国对外直接投资持续增长,国有企业在我国对外直接投资流量和存量中的比重相对下降,我国对外直接投资主体呈现出明显的多元化趋势。从国有企业投资存量占我国对外直接投资存量的比重来看,2007 至 2011 年依次为 71%、69.6%、69.2% 和 62.7%。截至 2013 年底,在非金融类对外直接投资 5434 亿美元存量中,国有企业占 55.2%、非国有企业占比 44.8%,较上年提升 4.6 个百分点。但是国有企业的产权制度比较模糊,各种投资缺乏相对分析报告。如中铝 2008 年收购的拓 9% 的股权,因必和必拓宣布放弃收购力拓,导致力拓股价大跌,加上英镑汇率大跌,中铝的这笔海外投资亏损额已达到 750 亿元。2008 年,国开行持有 2 亿股,每股亏 4 英镑,已经亏了 8 亿英镑了,相当于 120 亿元(英镑汇率大约是 1 比 15 元)。

从上述数据来看,虽然我国的非国有企业对外直接投资的比重不断上升,但无论是从投资的总量,还是从投资的领域来看,国有企业依然是不可撼动的主体。

(四) 对外直接投资的风险评估体制不完善

我国企业在复杂的国际环境中投资会遭遇各种不同的风险,导致企业经营管理风险的原因也呈现出多种形式,如:政治局势的动荡、文化习俗的摩擦、风险管理

机制不健全等。这些年,我国企业在海外投资付出了巨大代价:2011年,中国在利比亚承包的大型项目一共有50个,涉及到合同的金额是188亿美元,按照当前汇率换算,计人民币1233.28亿元。这已经是大量的损失,但是这还不是全部的损失,更多的损失还有待统计。2011年9月,由中国投资的密松水电站因种种原因被缅甸政府喊停,项目一直搁置到现在。2012年11月,同样由中国投资的中缅莱比塘铜矿也遭遇当地居民抗议被迫暂时停工,有上百亿美元打了水漂。2007年中国对外直接投资流量超过1亿美元的国家(地区)有24个,较上年增加17个,其中非洲占了5个(南非,45441万美元,排名第9;尼日利亚,39035万美元,排名第11;阿尔及利亚,14592万美元,排名第18;尼日利亚,10083万美元,排名第24)。2009年中国对非洲的直接投资数额达到11.8亿美元。2010年,中国对非洲直接投资流量为21.1亿美元,同比增长46.8%。中国对非洲直接投资存量为130.4亿美元,是2005年的8.2倍。至2012年底,中国对非直接投资存量已近200亿美元,仅2012年一年我国对非洲直接投资就达29亿美元。

现在对非洲的投资,绝大多数都是代资投资,缺少风险评估,也缺少监管机制,能否收回投资风险很大,但却与发达国家相比,我国的对外直接投资的风险投资评估体制还很不完善,无法建立完善的风险管理组织结构、无法签订双边投资协定与提供境外投资服务和没有建立广泛的海外投

资保险机制。

三、我国对外直接投资的制度建议

第一、完善政府职能,建立有效的公共服务机制。公共服务在对外贸易发展中体现出政府对外直接投资服务体系的建设和完善程序。政府应以资金扶持、鼓励、促进非政府境外投资服务机构的发展;应建立统一的信息服务平台、扩大政府与政府的合作、进一步简化对外直接投资的手续管理。

第二、重视企业的公司治理结构,建立有效的激励机制。企业一切所有权的基础是产权。同样地,产权的约束和激励也是企业最根本、最核心的存在。因此,重视企业的产权,致力于让企业成为市场的主人,使企业成为其自身的利益代表者,这样企业才能利用全球资源更好发展。

第三、加强与国际投资制度接轨。从西方发达国家来看,投资国对本国跨国公司对直接投资主要有以下政策:加强监管、制定优惠政策和控制措施、投资准入限制、投资股权比率控制、公开投资业绩等。因此,为了与国际投资制度接轨,我国政府也应从上述措施中着手,改革我国相关政策。

第四、尽快制定统一的对外直接投资管理法。应该尽快制定统一的对外直接投资管理办法。作为我国对外直接投资的中“宪法”,并在“宪法”的基础上再制定有关外汇管理、税收法制、投资保险等方面的法规。

第五、改变对外直接投资制

度,让企业成为主体,形成由下而上的制度变迁模式。建立企业为主导的投资制度,必须适应国际化经营的外部条件,并以此建立投资主体群,让企业成为对外直接投资制度创新的主体,形成由下而上的变迁模式。

第六、转变政府职能,形成以企业为主的服务观念。在市场经济下,政府的过分干预会产生外部成本,甚至造成企业的信息不对称。因此,政府必须明确市场活动的主体是企业,政府不能越俎代庖,政府应逐渐转变以往角色。▲

参考文献:

- [1] 李东阳. 国际直接投资与经济发展[J]. 经济科学出版社, 2002(6): 53-59.
- [2] 冉光和, 李敬, 万丽娟. 国企业对外直接投资动机与绩效评价体系研究[J]. 世界经济研究, 2006(7): 61-72.
- [3] 蒋殿春, 张宇. 经济转型与外商直接投资技术溢出效应[J]. 经济研究, 2008(7): 26-38.
- [4] 鲁桐. 中国企业跨国经营战略[M]. 北京经济管理出版社, 2002: 24-25.
- [5] 张汉亚. 中国企业境外投资的现状、问题与策略[J]. 宏观经济研究, 2006(7): 15-16.
- [6] 薛求知, 朱吉庆. “走出去”战略——任重而道远——中国对外直接投资差距分析[J]. 中国外资, 2007(4): 8-11.
- [7] 刘红忠. 中国对外直接投资的实证研究及国际比较[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2001.