推动我国对外投资迈上新台阶

中央党校省部级进修班(第59期)“世界格局变化与中国对外战略”研究专题第三课题组

热点聚焦

自从我国倡导企业对外投资以来,对外直接投资额不断增长。目前,我国已经形成了资本净输出国的新格局,对外投资成为我国参与全球资源配置、与世界共同发展的重要方式。在国内企业加快对外投资的过程中,呈现出了新的特点和趋势,但也暴露出了整体合力不足、国际经验欠缺、境外监管趋严等问题。对此,需要从国家政策支持、企业自身努力等多个角度出发,推动我国对外投资迈上新的台阶,促进开放型经济新体制建设。

一、我国对外直接投资的总体概况

2015年,我国对外非金融类直接投资同比增长14.7%,达到1180.2亿美元的历史新高。对外直接投资存量首次突破万亿美元大关。境外投资企业总数近3万家,遍及全球80%的国家和地区。进入2016年,国内企业海外投资激增,前5个月非金融类对外直接投资达到735.2亿美元,同比增长61.9%。我国企业加快对外投资的过程中,出现了一些新特点、新趋势。

其一,投资行业持续向多元化和高端化发展。2015年,国内企业海外投资目标行业中,科技、媒体和电信(TMT),汽车和运输,金融服务三大行业继续占据海外并购前几位,均比上年大幅增长。与之相对应,矿产和能源行业在国内企业海外并购交易中的比例则迅速下降。这显示出,我国对外投资正不断向产业链的上游移动。

其二,对发达国家和“一带一路”沿线国家投资成为亮点。发达国家经济逐渐复苏,加之其技术、市场等优势,契合了国内企业与日俱增的产业升级需求。2011年至2015年,国内企业对北美和欧洲的并购额分别增长了137%和98%。与此同时,随着“一带一路”建设的推进,2015年国内企业对“一带一路”相关49个国家进行了直接投资,投资金额148.2亿美元,同比增长18.2%,高于同期对外投资整体增速。

其三,投资主体和投资方式更加多元化。民营企业已逐渐成为对外投资的重要力量,占我国对外投资存量的比重不断上升。民营企业对美投资增长尤为迅速,占我国对美投资金额的比重快速上升。其中,私募股权基金、保险公司等金融资本对美投资迅速增加,并成为一个新的趋势。从对外投资方式来看,股权和收益再投资的占比不断提升。

其四,对外投资形成多重目标共同驱动的格局。波士顿咨询(BCG)的调研结果显示,过去5年中国企业以获取能源矿产为目的的海外并购数量占比仅为20%,以获得技术、品牌和市场份额为目的的海外并购占比高达75%左右,企业对外投资逐渐形成以市场、资源、品牌、技术等多重目标共同驱动的格局。越来越多的国内企业力图通过海外投资来寻求新的利润增长点、占领新的市场、扩大品牌认知度,而不是为了单纯地保障关键资源的供应。

二、对外投资面临的新形势新环境

当前,我国对外投资面临新的形势和新的环境。

一是全球经济和贸易增长持续低迷,对跨国投资的依赖和借重上升。2015年全球贸易额下降13%,贸易量增长2.8%,连续第四年低于世界经济增速。与之相对应,跨国投资正在逐步恢复增长,2015年全球FDI流量上涨38%,达到1.76万亿美元,是国际金融危机爆发以来的最高水平。在当前全球经济和贸易增长放缓的形势下,各国对投资的依赖上升。2015年,共有多个经济体通过了近百项涉及外商投资的政策措施,不少国家纷纷推出大规模投资计划,例如,欧盟出台了总规模3150亿欧元的欧洲投资计划、英国提出未来20年增加基建投资3750亿英镑等。与此同时,国际产业分工与合作仍在深化,劳动密集型产业加速向低收入国家转移,一些中高端制造业向发达国家回流,人工智能、基因工程、新能源、新材料等取得新突破,各国均对新兴产业发展寄予厚望,给我国对外投资提供了大量新的机遇。

二是新的发展阶段和发展理念,为国内企业对外投资注入强劲动力。从贸易大国到贸易和投资大国、从产品输出到产品和资本输出,是开放型经济转型升级的必由之路。目前,我国经济总量居全球第二,广阔的国内市场、雄厚的资金实力、强大的产业配套以及不断增强的企业竞争力,为国内企业参与国际竞争提供了有利条件。在新形势下,我们提出“一带一路”倡议,国内国际积极响应,不仅为我国经济发展增添新的动力,而且也为沿线国家提供新的发展机遇。“一带一路”建设涵盖面宽、包容性强、辐射作用大,将成为我国对外投资的重要引擎。与此同时,国家不断推进对外投资便利化,健全“走出去”服务保障体系,强化对外投资的金融支持,一批多双边基金相继组建成立,为对外投资增添新的动力。

三是我国正在从世界加工厂转变为装备供应商,产业升级需要发展对外投资给予支持。从大进大出转向优进优出,从世界加工厂转变为世界装备制造供应商,是我国经济发展的必由之路。改革开放30多年来,我国一直作为“世界工厂”参与全球分工,但同时我国的装备生产能力和技术水平也在大幅提高,装备制造业产值已超过全球三分之一,多数装备产量位居世界第一。例如,我国机床占世界的38%,造船完工量占全球41%。但是,随着国内经济下行压力和产业结构调整压力不断加大,既有不少富余产能亟待消化和转移,又有众多产业亟需升级换代。我国的产业价值链分工到了不得不转型的十字路口。从国际上看,扩大对外投资是很多国家向海外延伸或调整产业链的重要手段。目前,我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业产能过剩,而中东欧、中亚、非洲等地区生产能力不足,希望引入我国的生产装备和技术,双方存在广阔的合作空间。这需要我们加大对外投资,形成深度的境内外合作机制,为装备和产能国际合作提供途径,为产业升级提供支持。

三、对外投资中存在的问题和风险

总体上看,当前国内企业对外投资面临着较好的形势和机遇,但从多年来境外投资的结果看,国内企业吃了不少亏、交了不少学费,暴露出了一些问题和风险。

第一,以“单兵种”作战为主,对外投资整体合力不足。对外投资是一项系统工程。上世纪80年代以来,日本大规模开展对外投资,政府、行业、企业各主体之间形成了良好的协同机制。近年来,我国对外经济合作步伐明显加快,相关统筹协调机制逐步建立,但是仍不能完全适应新形势的需要。例如,对外投资管理体制建设相对滞后,在投资审批、外汇管理、金融服务、货物进出口、人员出入境等方面存在障碍;对外经济援助及合作职能分散在多个部门,既存在不同机构过度竞争的现象,也存在部分工作相对薄弱的问题;政策性金融支持缺乏统一管理,我国设立了20余家多双边投资合作基金,存在“一国(区域)一基金”“一个行业一个做法”“政策性金融和商业性金融分工不明”等问题,援助性、政策性、商业性机构的合力没有充分发挥出来;产业资本与金融资本的融合不足,受业务及监管等限制,国内金融机构对企业境外投资的支持力度不够;国内企业对外投资仍十分分散,产业集群式对外投资不多,仍未形成自己的全球生产体系,而且不同企业之间还存在无序竞争的问题。

第二,企业国际化经验不足,对外投资整体效果欠佳。对外投资阶段不能超越,要与经济发展阶段以及企业发展实际相匹配。目前,国内企业与大型跨国公司之间仍存在较大差距。从国际经验来看,海外并购的成功案例要少于失败案例。据2012年麦肯锡的一项研究显示,过去20年全球大型企业兼并案例中取得预期效果的比例低于50%,具体到中国企业大约只有三分之一左右。

据我们观察,国内企业在对外投资过程中突出存在以下几类问题:一是国际化定位不清。二是尽职调查和项目论证不充分。突出表现在项目可行性研究过于乐观、不能识别出公司治理和财务状况等关键风险、难以理解海外业务环境等等。三是投后管理及整合不力。另外,企业国际化经验欠缺,对投资所在国的法律、文化环境了解不充分。

第三,发达国家对中资的安全审查增多,对外投资面临的监管问题抬头。联合国贸发组织在相关报告中指出,虽然各国政府都普遍认识到外资的重要性,但目前的投资便利化政策还存在偏差和缺陷。与此同时,国际贸易和投资保护主义有所抬头,国家安全考虑日益成为外资监管的重要部分,一些国家对涉及核心技术、前沿技术和重大资源领域的投资,采取更为严格、更加形式多样的限制措施。联合国贸发组织的报告显示,2013年全球共有59个国家和经济体实行了87项涉及外国投资的政策措施,监管或限制性投资政策的比重从25%上升到27%。

第四,对外投资的加快发展,对新形势下的宏观经济管理提出了挑战。现阶段,以下两方面的问题值得关注。

一是产业空心化的风险。上世纪80年代以来,日本对外投资高歌猛进,掀起了数次向海外转移生产的高潮,纺织品、机械等劳动密集型产业生产部门全面转移,同时国内高新技术产业和服务业发展相对较慢,未能弥补国内产业转移形成的空缺,加剧了产业空心化。日本制造业的海外生产比例近年来不断提高,预计2016年将达到22.4%。日本国内投资严重滞后于海外投资的增长速度,也造成了国内生产和就业长期呈负增长的局面。目前,我国制造业整体水平还有待提升,人口红利又快速消失,在对外投资提速的情况下,如何避免产业空心化是一个需要认真应对的问题。

二是对外投资造成的资本外流压力。去年以来,我国面临较大的资本外流压力,除了购汇偿还外债这种比较集中和短期的大规模外流之外,目前对外投资也成为资金汇出的重要方式之一。在资本项目开放的过程中,对外投资的激增将在一段时间内形成资本外流压力,对此需要作好权衡。

四、相关政策建议

尽管过去10多年来我国对外投资快速增长,但是与发达国家相比还不是投资强国。在构建新一轮全方位开放格局中,我国对外投资需要在国家政策支持、企业自我提升等方面作出努力,通过对外投资促进产业升级和经济转型。

第一,完善对外投资的支持、服务和保障体系。从美日欧等对外投资大国的发展路径来看,政府均建立了比较完善的投资促进体系,鼓励、保护和引导企业对外投资。我国应在借鉴国际经验的基础上,强化对企业海外投资的支持和服务。一是贯彻企业投资自主决策、自负盈亏的原则,进一步放宽对境外投资的各类限制,切实简化境外投资审批和管理,加强对外投资的政策协调机制,研究制定统一的境外投资法规,形成良好的政策环境,促进对外投资合作的便利化。二是提高海外安全保障能力和水平,推动多双边或区域投资保护协定以及避免双重征税条约的商签工作,提供权益保障、投资促进、风险预警等更多服务,切实保障企业对外投资利益。三是加强境外投资合作信息平台建设,鼓励各类官方和非官方机构为境外投资提供信息服务,积极培育国际化的设计咨询、资产评估、信用评级、法律服务等中介机构,做好企业对外投资的服务保障工作。

第二,凝聚各方力量提升对外投资整体合力。从国际上看,政府、企业等各主体之间的良好协作是成功开展对外投资的关键,建议借鉴日本、美国等国经验,创造有利于形成对外投资整体合力的良好局面。一是统筹制定对外经济合作战略,强化对外经济合作措施的协同,形成援助性、政策性、商业性业务之间的配合机制,带动我国企业全方位开展对外投资合作。二是积极整合产业、金融、税收、保险、进出口等各方面的政策,形成支持工程建设、装备制造、对外投资、金融保险等配套的产业政策包,助力企业对外投资。三是建立“政企银”合作机制,政府提供境外投资政策支持,企业专注于投资项目,金融部门提供融资便利,打造各方利益共同体。四是创新境外经贸合作区等对外投资合作方式,充分发挥行业龙头企业的作用,通过集群式投资建立海外生产基地及全球生产体系,推动产业集群式走出去,形成大企业带动小企业投资、上下游联动走出去的规模效应。

第三,进一步完善走出去金融支持体系。构建政策性金融和商业性金融相结合的境外投资金融支持体系,进一步拓展海外投资贷款、涉外企业融资担保等业务,建立健全境外投资保险体系。完善境外投融资机制,探索建立境外股权资产的境内交易融资平台,为企业提供“外保内贷”的融资方式。用好投融资国际合作机制,推进丝路基金、亚投行、金砖国家开发银行的设立和有效运作,构建上海合作组织融资机构。充分发挥中投公司等专业对外投资平台的独特优势,适当整合各类多双边基金的力量并实施专业化运作,推动形成金融资本和产业资本相结合的走出去模式。

第四,提高我国企业的国际竞争力。打铁还需自身硬。企业开展对外投资合作,关键是要增强国际竞争力。对此,应从以下几方面着手:一是提高国际化水平。一方面,实施开放的人才政策,建立多元化用人机制,充分集聚国际化的人才资源。另一方面,要完善公司治理机制,提升经营管理能力,形成国际化发展战略。二是创新合作方式。探索以合资、参股等方式与境外企业开展第三方投资,建立战略合作关系或产业联盟,降低境外投资阻力,发挥综合竞争优势。同时,充分发挥行业龙头企业的引领作用,加强企业间合作,积极探索对外投资合作新途径。三是加强行业自律。积极发挥行业协会和商会等中介组织的作用,提升企业组织化程度,提供决策咨询服务,规范企业对外投资行为,防止无序竞争。四是审慎应对境外监管。企业要切实遵守投资所在国的法律法规,充分尊重当地的文化习俗,注重资源节约利用和生态环境保护,履行好社会责任,主动塑造良好形象。

第五,处理好快速对外投资中的风险。为了应对企业加快对外投资过程中可能出现的产业空洞化、资本外流等风险,我国应该把握好各类政策的实施节奏和力度。一方面,加大对外投资不仅要为国内产业转型腾出空间,也要把握好产业转移的规模、层次及结构,同时也要注重高端产业的引进来,使走出去和引进来有机结合,避免产业空心化。另一方面,在推进人民币汇率、资本项目可兑换等改革方向不变的前提下,要注重其他配套改革措施的推进节奏,讲究时机和条件,把握合适的时间窗口,更好地平衡经济增长、结构调整和风险防范三者间的关系。

课题组成员:丁学东 刘梅生 张响贤 吴富林 黄志强

执 笔:丁学东

理论在线

“丝绸之路经济带”是“世界上最长、最具有发展潜力的经济大走廊”。在丝绸之路经济带建设中加强知识产权国际保护,是符合时代潮流的必要选择。我们既要关注沿线各国的差异,还要立足新形势,切实构建“丝绸之路经济带”知识产权国际保护的新机制。

构建知识产权国际保护新秩序

李晓鸣

自2013年“丝绸之路经济带”建设构想提出以来,经济、贸易和文化等方面的合作日益广泛和深入。要保障这个“世界上最长、最具有发展潜力的经济大走廊”健康、持续发展,知识产权国际保护不可或缺,因为它是繁荣经济贸易、建立国际合作新秩序和促进文化交流的重要保障。我国企业正处于从“制造”向“智造”的转型阶段,知识成果的大量涌现是必然趋势,知识产权制度应当及时、充分地保障企业健康发展;新形势下,“丝绸之路经济带”知识产权国际保护机制的构建,正是探索发展中国家国际合作新秩序的重要实践;“丝绸之路经济带”沿线各国文化资源丰富,有着接纳、包容多元文化的历史传统,以“丝绸之路经济带”建设为契机努力实现区域经济的共同发展、繁荣,才能使我国在经济带建设中发挥主导作用。

关注知识产权国际保护差异

就目前情况来看,“丝绸之路经济带”沿线各国在加强知识产权国际保护上还存在一些差异。首先,“丝绸之路经济带”沿线各国融入国际知识产权保护体系的程度差异显著。其次,“丝绸之路经济带”各国国内知识产权保护制度差异显著。概括起来,有这样几种情况:一是以欧洲一些国家为代表的参与国际知识产权保护秩序构建、国内知识产权保护水平较高的发达国家。二是以中国等为代表的积极融入国际知识产权制度,国内知识产权制度基本完善的发展中国家。三是还有一些国家尚未充分融入国际知识产权保护体系,国内知识产权制度尚不完善。再次,特别适用于“丝绸之路经济带”的知识产权条约体系尚未形成。“丝绸之路经济带”倡议提出以来,我国已在多份联合宣言、联合声明或联合公报中提出,共同推动丝绸之路经济带建设,但仅有少数提及知识产权合作保护。

在看到上述现状的同时,我们还要认识到,“丝绸之路经济带”沿线各国知识产权合作领域广阔,这是知识产权国际保护的一个重要动力。中国与“丝绸之路经济带”沿线国家经贸交流与合作,涉及能源、交通、基础设施、采矿、农业、食品、加工工业、旅游领域、金融领域、科学技术合作、文化人文领域等,每个领域的合作都包含这样或那样的知识产权问题。比如,能源合作就涉及管道运输中的专利技术设备等知识产权问题。因此,需要将上述宣言与现有的多边、双边协定相协调,将美好的愿景转化为具有约束力、执行力的条约权利和义务。

构建知识产权国际保护新机制

当前和今后一个时期,应当基于我国加入WTO参与国际知识产权事务,和与欧盟、东盟等开展区域知识产权合作的经验,构建“丝绸之路经济带”知识产权国际保护的新机制。

第一,机制构建应当服务于我国企业“走出去”战略。首要的是积极发挥保护机制构建中的主导作用,切实保障国家利益,使国际保护服务于国内发展;其次是设计并落实有利于企业国际发展的保护措施,如收集发布知识产权相关信息,鼓励企业建立知识产权海外维权联盟等。

第二,机制构建应当有利于建立知识产权国际保护合理秩序。要在尊重各国平等地位和权利的基础上,建立知识产权国际保护的合理秩序。新规则将有利于矫正既有的偏重于发达国家利益的规则内容,建立起对各国公平合理的新规则体系。

第三,机制构建应当充分尊重各国国情。“丝绸之路经济带”的知识产权国际保护只能促进各国国内相关制度的完善,不能破坏各国的国内法律秩序。

第四,机制构建应当充分发挥多元主体作用。非政府国际组织可以在机制建设中发挥无可替代的沟通协调作用;在政府主导构建的保护机制中,应当鼓励经贸活动直接参与者发挥积极作用,包括知识产权权利人、各类知识产权服务机构、行业协会和企业等主体;各国政府应当共同搭建服务体系,包括国家层面的战略对话机制、政府及其职能部门的常设协商机制、公众参与的信息共享交换机制、贸易促进机制和纠纷解决机制,等等。

第五,机制构建应当以层次清晰、结构完整的规则体系为基础。具体包括几个层次的内容,比如,“丝绸之路经济带”所涉国家之间推动整个经济带发展的知识产权协同保护公约;“丝绸之路经济带”内部次区域合作中,关注各方共同利益的知识产权协同保护多边条约;“丝绸之路经济带”内部双边合作中,平等互利的知识产权保护双边条约;为充分发挥我国在经济带建设中的引领作用,国内立法在国家和地方两个层面进行必要的完善;相关职能部门为从事跨国经贸活动的商事主体提供对外经贸活动具体的知识产权保护对策建议,等等。

丝绸之路经济带地域辽阔,资源丰富,东边牵着亚太经济圈,西边系着发达的欧洲经济圈,是“世界上最长、最具有发展潜力的经济大走廊”。建设丝绸之路经济带是“一带一路”战略构想的重要组成部分,是深化向西开放、形成全方位开放新格局的重大战略举措。在丝绸之路经济带建设中加强知识产权国际保护,是符合时代潮流的必要选择,也是保障我国经贸和科技发展的长久之计。(作者单位:西安交通大学法学院)

本版编辑 赵登华