

王碧珺

wangbijun@cass.org.cn

“核准制改为备案制”之外

——促进中国企业“走出去”政府更亟须做什么？

在 12 月 3-4 日第五届中国对外投资合作洽谈会上，国务院副总理汪洋、国家发展和改革委员会副主任张晓强先后表示要改革对外投资管理体制，由核准制逐步转变为备案制。

这一表态无疑是对有海外投资意向的中国企业的重大利好。有利于降低企业的海外投资成本和面临的政策不确定性，增加投资效率和避免错失投资机会。我们期待实施细则和时间表能尽快出炉。

但除了核准制改为备案制外，为了促进和保障中国企业“走出去”，政府更亟须做好一站式核准服务、设立中小企业海外投资基金、规范国有企业海外投资、提供信息和培训、构建海外投资保护体系五件大事。

1. 提供一站式、便利化海外投资核准服务。

在 2000 年之前我国主要处于引入资本阶段，对外直接投资需要获得审批，面临诸多限制和障碍。2000 年国家提出“走出去”战略，从战略高度鼓励中国企业到海外直接投资，但相应的实施细则并没有立即推出。直到 2004 年国务院文件正式宣布对外直接投资由审批

制转为核准制，同年国家发改委、商务部也颁布了相应细化政策。随后在 2009 年、2011 年，国家主管部门进一步放松了对企业境外直接投资的限制，逐步下放了审核权限、简化了审核手续。

然而，我国对外直接投资审核流程仍然繁琐而低效。企业需要根据不同投资规模、投资项目（例如资源开发类）到不同级别的发改部门（针对海外投资项目）和商务部门（针对海外投资企业）获得核准，到外汇管理部门办理境外直接投资外汇登记，到外汇指定银行办理境外直接投资资金汇出手续等。从首次投资到随后的每笔追加投资都需要经历这些流程，这一流程常常持续半年左右，而且往往企业到不同的部门还要补充不同的材料，极大地增加了企业海外投资成本、降低了投资效率、增加了投资的不确定性，并且可能使得企业错过投资机会。

我们建议进一步下放审核权限到市级部门，同时简化审核手续。将分布在发改部门、商务部门、外汇管理部门等多部门的海外投资审核流程集中到一个部门，进行一站式、便利化管理，同时逐步由核准制向备案制进行过渡。

2. 加大对中小企业海外投资金融支持，设立中小企业海外投资基金。

中小企业海外投资基本使用的是自有资金，很难获得银行贷款。由于海外扩张往往需要大量的资金投入，这给企业带来了沉重的资金链负担。这一负担在企业盈利空间尚可时还能承受。但 2009 年以后，大量中小民营企业国内经营陷入困难：产业链缺乏创新；人民币升值；新劳动合同法进一步拉高劳动力成本支出；能源价格上升等。这些不利因素再加上外需疲软极大地打击了企业的获利空间。使得主要依靠自有资金“走出去”的中国中小民营企业有些扛不住了。

虽然中国政府也加大了对海外直接投资的资金支持力度，主要包括政策性贷款、财政补贴和专项基金以及与国内外机构合资设立的产业投资基金和发展基金。这些资金支持对于企业境外直接投资，尤其是特定行业和目的国的境外直接投资无疑有促进作用，但大部分政策性机构主要支持的是大型项目和国有企业，而其他专项资金的规模都普遍较小。中国金融体系对中小民营企业“走出去”支持严重不足。

我们建议国家加大对中小企业海外投资的金融支持，建立中小企业海外投资基金，解决中小企业走出去长期经营所需的外汇资金。该基金规模可为 100-500 亿美元，可根据具体海外投资项目资金需求情况分期注资。基金性质可为股权、债券混合型基金，投向为中小企业

海外投资长期外汇贷款或者股权融资，重点支持有助于中国经济转型升级、转移国内过剩产能的中小企业海外投资。建议基金委托商业银行管理，遵循商业化运作原则，以减少东道国对于“竞争中性”的忧虑。

3. 规范国有企业海外投资。

国有企业是目前中国海外投资的主体，由于涉及国有资产，所暴露的投资风险和监管风险不断增加。国有企业海外投资一旦失败，并没有相应的责任主体为此负责，这逆向导致企业海外投资决策随意、重规模轻绩效，投资大幅亏损和国有资产流失风险大增。同时，1995年修订的《境外国有资产产权登记管理暂行办法实施细则》以及1999年的《境外国有资产管理暂行办法》等规定早已无法满足当今的境外国有资产监管要求。

我们建议尽快出台诸如《国有企业海外投资管理办法》、《海外国有资产监管条例》等类似法规，加强对国有企业海外投资的规范和监管，就投资论证、投资程序、投资责任、投资绩效、风险管控等作出相应规定，落实责任制，维护国有资产安全，防范国有资产流失。

4. 政府职能逐步转向信息服务、培训业务指导和金融支持

中国企业缺乏跨国经营经验，不了解当地的法律法规、风俗文化、生态民俗，也不善于跟工会打交道，致使我国企业在处理劳资纠纷上遇到了不少麻烦，在用工标准、环境保护、安全生产上屡屡违法违规。同时，中国国内的制度特征与大多数国外环境有很大区别。在国外，不论是发达国家还是发展中国家，大多是“小政府、大社会”，当地民众、社区、公益组织、宗教团体和相关利益方对企业经营的影响更大。如果按照中国国内的办事方法和经营风格，不善于和这些团体沟通和公关，遇到事情一味回避，不主动出面澄清事实、阐述自己的观点，会处处被动。

我国缺乏企业海外投资信息发布平台和长效沟通机制。虽然商务部2009年颁布的《境外投资管理办法》明确了商务部对海外投资的服务职能和服务内容，例如，发布《对外投资合作国别（地区）指南》帮助企业了解东道国（地区）的投资环境；发布《对外投资国别产业导向目录》引导企业有针对性地开展境外投资。但相应的协助企业解决海外投资困难和问题的政府间多双边经贸或投资合作机制，以及为企业开展境外投资提供统计、投资机会、投资障碍、预警等信息服务的对外投资与合作信息服务系统都尚未建成和落实。

我们建议丰富政府、智库、行业协会、商业、民间等各种途径来加强对中国海外投资企业

业的培训和服务。为对外投资企业提供更多的信息服务、经营指导服务、咨询服务，提供东道国投资环境、国际规则、商业管理等方面的培训。落实海外投资的境外安全风险预警和信息通报制度，对境外的政治层面（战争、政党更迭等）、政策层面（国有化、缺乏政府间协议保障等）、社会层面（罢工、对商业设施的恐怖袭击、当地犯罪活动等）、金融层面（利率、汇率、通胀风险等）、自然灾害以及其他可能对我国海外投资造成危害的风险进行信息采集、整理、分析和评估，及时向中国企业提供安全风险预警和安全形势通报

5. 推进中美、中欧投资协定谈判，构建海外投资保护体系。

推进中美、中欧投资协定谈判，就市场准入、国民待遇、投资审查等方面为中国投资者提供海外投资保障，遏制东道国投资保护主义。同时，构建我国的海外投资保护体系，从投资保险、争议解决、外交和领事保护等多方面完善境外投资安全防范和应急处理机制。

IIS 简介：国际投资研究系列（International Investment Studies）是中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室的研究成果。该室的主要研究领域包括跨境直接投资、跨境间接投资、外汇储备投资、国家风险、国际收支平衡表与国际投资头寸表等。国际投资室的成员为张明、王永中、张金杰、李国学、潘圆圆、韩冰与王碧珺，定期参加国际投资室学术讨论和报告写作的成员还包括姚枝仲、肖立晟、林念、王宇哲、高蓓、陈博、刘洁与徐以升。我们的主要产品包括：中国跨境资本流动季度报告、中国对外投资季度报告、国家风险报告、工作论文与财经评论等。

责任条款：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室所有。未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员的个人看法，并不代表作者所在单位的观点。