

实施“走出去”战略 应更加注重发挥民营企业作用

○张建平 马 强

近 10 年来,我国对外直接投资迅速增长,特别是 2007 年以来,我国海外投资增长较快,国际影响力不断增强,引起了全世界的普遍关注。2009 年,我国对外直接投资流量列全球第五位和发展中国家第一位。“十二五”时期,我国实施“走出去”与“引进来”并重的战略,必须重新审视在实施“走出去”战略过程中面临的巨大挑战,其中一个重大问题就是过度依赖大型国有企业,而民营企业作用发挥不足,对未来我国海外投资长期可持续发展将带来负面影响。

私营经济在“走出去”投资中所占比重过低

2009 年,我国对外直接投资存量比 2003 年几乎增长了七倍。截至 2009 年底,我国 12000 家境内外投资者在国(境)外共设立对外直接投资企业 1.3 万家,分别分布在全球 177 个国家和地区,对外直接投资存量达到 2457.5 亿美元。但从我国海外投资存量的企业所有制构成看,国有企业占据了最大

份额,达 69.2%,有限责任公司和股份有限公司居后,分别占 22.0%和 5.5%,私营企业仅占 1.0%。

国有企业“走出去”表面风光,问题较大

我国目前“走出去”的主体以国有大中型企业、国有企业控股,或具备国有企业背景的混合所有制大中型企业为主。尽管这些企业在拓展海外市场、开发和利用海外资源和能源方面取得了一定成就,但也在国际市场上遭遇了一定的阻力和困难。比较典型的案例是中海油收购美国优尼科公司、中铝入股力拓受阻,及鞍钢投资美国受到严格审查等。

这种局面的产生很大程度上责任不在于我国企业,而是由于其他国家面对我国的国有企业,认为国有企业更多地代表政府的意志而非企业自主的市场行为;国有企业的性质决定了企业领导人没有最终决策权力,会严重影响企业决策和市场化运营;在有些发达资本主义国家,公众对我国的社会主义

市场经济也没有认同,跨国公司与中国国有企业合作在一定程度上影响其社会声誉和市场形象;更加重要的一点是,在国际市场上资产处置、破产清算一般都是在民营企业层面上进行,拥有较为成熟的商业模式和法律程序,而中国国有企业的所有制因素导致未来资产处置运作复杂性加重。上述因素导致力拓最终宁愿支付上亿美元巨额违约金,而不与中铝合作。

从内部因素看,国有企业大规模“走出去”对现有国有资产管理体制监管模式提出了新的挑战。现行国有资产管理体制的不足在于政府部门尤其是国资委拥有宏观行政管理与国有资产出资人的双重职能。一方面,为解决所有者缺位所引起的内部人控制问题,在现行管理体制下,各综合部门分别行使所有者部分职能,但其只行使所有者投资决策职能而不承担相应责任。事实上,该制度安排既无法解决所有者缺位问题,更会引发国有资产管理部门职能错位、越位与失位,部分海外机构甚至变相成为国有资产流失渠道。另一方面,在

现行国有资产管理体制下,政企难分,政府过分干预,以致造成投资主体责权不明晰,企业行为扭曲。从近年大型国有企业“走出去”实践来看,其对外直接投资与工程承包等市场行为往往被视为国家意志而遭到国外政府的政治干预与阻扰。

民营企业更容易被国际社会接受和认可,但“走出去”障碍重重

多年来,我国已培养出一大批有能力“走出去”的大中型民营企业,特别是吉利收购沃尔沃,而非国内国有汽车企业实施收购,得到国际国内 18 家金融机构、企业融资支持,进一步表明民营企业更容易被国际社会接受和认可。未来在“走出去”的过程中,如果说在关系到国计民生的资源能源等基础性行业仍然需要依靠大型国有企业发挥作用的话,那么,在完全竞争性的领域,我国企业“走出去”应更多依托和发挥民营企业的作用。

(一)民营企业“走出去”面临政策障碍较多

一是政府多头监管。政府对企业的“走出去”的监管制度具有“多头、分级、限额”特征,各部门职能分割,难以发挥组织协调不同企业“走出去”的作用。二是海外投资便利化程度低。管理部门存在审批多、标准严、门槛高、手续繁杂、耗时费力、变化度大、透明度低、统一性差等问题,部分中小民营企业为规避严苛的监管,不经许可自行对外投资实现资本外流。三是政府服务缺位。政府部门在信息与技术援助、金融支持、投资保险、财税优惠、外汇使用等方面对中小民营企业的支持体系严重缺失,相关政府

部门对投资后的监管、跟踪、统计和分析等社会管理和公共服务功能较弱,对境外中小企业的信息咨询、产业导向、投资促进等缺乏指引。四是身份歧视。在制度设计与实践操作中对民营企业的非国有制身份歧视,加剧了中小民营企业开展国际化经营的现实困难。五是立法滞后。迄今为止我国尚未出台一部专门的企业境外投资法律,普遍存在以主管部门规章制度代替国家法律的倾向,在对外投资基本体制、市场准入、政府与企业权利义务关系以及各项财税政策间的协调方面缺乏强有力的法律约束与指引;多双边投资、跨国并购协定滞后,增加了国内企业的海外经营风险与成本。

(二)民营企业“走出去”普遍内功不足

一是缺乏优秀的跨国经营人才。企业从业人员整体知识水平与企业家素质有待提高,在跨国投资方面极度缺乏通晓国际商业惯例、法律,具有全球眼光的高级经营管理专业人才。二是缺乏参与国际竞争的核心竞争力。企业技术水平偏低,产品档次不高,科技含量少,在国际产业链竞争中处于附加值低端,境外投资主要集中于劳动密集型行业。三是民营企业制度建设滞后。民营企业大多没有完全按照现代企业制度的要求,完善公司法人治理结构;特别是部分家族式企业,亟待完善企业内部激励约束机制,优化与“走出去”相适应的治理结构。此外,民营企业资本实力相对薄弱,欠缺国际市场经验等,也制约其“走出去”。

(三)企业“走出去”呈单兵作战态势,缺乏协作和制度保障

目前,我国企业自行组建的商

会、行业协会发育不足,未能如市场经济发达国家商会和协会,在强化行业自律、规范和协调企业跨国经营等方面切实发挥重要作用。由于协调制约机制尚未建立健全,一方面我国企业无法形成合力,常常面临东道国配额、许可证、技术要求的限制,无法自行组织与东道国政府、机构、企业统一协商谈判而获得优惠政策与市场准入条件。另一方面,企业“走出去”呈单兵作战态势,在目标市场的投资与出口中往往存在低价促销、竞相压价和恶性竞争等“一窝蜂”的秩序混乱现象,既损害了企业自身利益,压缩了企业生存空间,也容易引起与国外政府及企业的经贸争端。此外,由于经营意识、经济实力等多方面原因,部分民营企业在海外投资过程中唯利是图,在提供就业、医疗保障、生态环境保护等方面不履行企业社会责任,甚至有偷盗、走私等犯罪行为,严重损害了我国民营企业自身和国家的国际形象。

政策建议

未来实施“走出去”战略,应鼓励民营企业成为“走出去”投资的主力军,特别要注重发挥民营企业的活力和优势。

1. 研究制定扶持和推动民营企业“走出去”的相关政策。一是各部门协调联动,保障民营企业在财政补贴、融资便捷、外汇使用、税收减免、出入境管理等方面享受公平待遇,重点支持民营企业解决融资难、贷款难问题;推动改革外汇管理方式从宽进严出模式转向严进宽出;在信用担保、保险、信息服务与技术援助等方面给予民营企业大力支

持,以培育跨国经营的民营企业。改革外事管理制度,简化外事审批程序,提高外事行政效率和透明度,例如民营企业所持护照的页码应远超过普通护照,以适应商业需要。

2. 加快与相关国家研究签署双边投资协定和自由贸易协定,推动投资自由化和便利化进程。要通过加大宣传力度,鼓励民营企业到已与我国签署双边投资协议或自由贸易协定的国家投资,利用有关协议规定解决未来可能出现的投资争端,降低投资风险和损失,免除对投资海外企业双重征税。

3. 鼓励民营企业利用香港平台“走出去”。鉴于一些国家对我国企业在海外投资项目设立各种障碍,可考虑与香港的机构组建某种形式基金,以香港企业、香港资本名义进行投资。由于香港的中资银

行、中资实业机构拥有良好国际市场经验和企业治理结构,可考虑利用这类机构的优势,更好地实施“走出去”战略。此外,香港商业服务、投资咨询与管理、信息服务业、相关财务、会计和律师等专业服务业高度发达,内地资本通过香港走向国际,其投资运作效率将会显著提高,投资风险会得到更有效的控制,有助于提高我国企业海外投资并购的成功率。

4. 规范民营企业的海外投资行为,使其履行企业社会责任,维护民营企业的国际信用和国际声誉。针对近年来在亚非拉国家出现的少数民营企业不履行企业社会责任、破坏当地生态环境、引发国际舆论压力和外交压力的现象,我国相关主管部门应研究制定有效的法律法规和政策体系,从源头控

制和防范类似问题的发生,维护我国企业的国际声誉。我国民营企业在海外投资过程中,要在遵守当地法律法规和政策的前提下投资生产,要讲诚信,守信用,维护市场秩序;要切实开展环境影响评估,遵守当地的生态环境保护规定和标准;要通过与东道国政府谈判,确定雇佣当地劳动力的比重和数量。国内相关部门要加强对民营企业投资信息的收集和监管力度,对不履行企业社会责任、损害我国企业海外形象和声誉的现象制定相关惩罚措施。例如,商务部门可以在调查基础上,对不履行社会责任的民营企业暂停或吊销其海外投资许可证。□

(作者单位:宏观经济研究院外经所)

(上接第 40 页)权和平等权。

3. 建立良好的利益分配机制。始终坚持“以农民为主体”的指导思想,在改革产权为农户所有的基础上,为每个成员分别建立账户,及时记录成员的权益变动和交易情况;确立农民专业合作社“盈余主要按照成员与农民专业合作社的交易量(额)比例返还”的原则,保证返还总额不得低于可分配盈余的 60%。按照“资本报酬有限”、“按惠顾额返利”等农民专业合作社利益分配的经典原则,从促进农民增收、维护农民利益出发,建立能够充分实现生产要素高效结合的利益分配机制,增强合作社的凝聚力和其后劲。量化公共积累和政府扶持资金,从根本上调动农民参与合作的积极性和主动性。加强财务管理,定期进行审计,实行财

务公开,提高财务透明度,确保实现民主决策、民主监督、民主管理。

4. 加大政策扶持力度。一是切实加强组织领导,进一步完善扶持政策,搭建服务平台,依法履行对农民专业合作社的管理、引导、协调和服务职责,创新发展模式。二是准确定位管理主体,理顺管理机制。建立联席会议制度,加强部门协同合作,促进各相关部门履行职责,落实政策,优化服务,提高管理效率。三是加强财政扶持和税收优惠力度。不断增加扶持农民专业合作社发展的专项资金,并形成良性的资金利用机制,全面落实国务院批准的有关对农民专业合作社的税收优惠政策,放宽注册登记条件,降低注册门槛,搞好合作社成员名册登记。四是加强金融支持。加大信贷支持力度,为农民专业合作社提供多渠道

的资金支持和金融服务,提供政策性农业保险服务,增强农民专业合作社抗风险能力。五是完善法律法规体系。尽快出台完善相关配套法律法规制度,促进农民专业合作社发展的规范化、制度化、法制化,鼓励各级地方制定实施细则,因地制宜地推动农民专业合作社的健康发展。六是加强技术培训和人才培养。政府部门应为合作社提供教育、培训和包括信息在内的各类服务,培养造就一支政策理论水平高、经营管理能力强、技术业务本领硬的专业合作社人才队伍。□

【该文是国家社会科学基金项目(10BJY073)、教育部社科规划项目(09YJJEZH001)、山东省社会科学规划研究项目(09CJGJ32)的阶段性研究成果】

(作者单位:山东财经大学)