

构建中国企业海外投资保护体系

——以日本经验为借鉴

潘晓明

内容提要 本文通过借鉴日本政府海外投资保护制度,意在探讨在“一带一路”背景下,中国如何建立服务企业海外投资的保护体系,加快中国企业参与全球化竞争的步伐。中国海外投资保护不仅事关“一带一路”倡议能否顺利展开,还关乎中国在未来十年的产业发展和在全球的竞争力,因而具有重大的现实意义。

关键词 海外投资保护 一带一路 外国直接投资

随着西方国家逆全球化浪潮的泛起,布雷顿森林体系确立的贸易自由开放和金融合作的国际体制受到前所未有的挑战。2013年习近平总书记提出“一带一路”倡议,通过促进各国基础设施建设,实现互联互通,加深中国与沿线国家的经济合作,实现经济的共赢发展。改革开放三十多年来,中国成长为世界重要的经济体。中国积极分享经济发展成果,通过“一带一路”的基础设施建设为国际社会提供发展所需的公共产品,促进全球范围内的产能合作和资源优化配置,推动世界经济合作朝纵深方向发展。在现有国际体制无法有效抵御逆全球化浪潮的今天,中国以自己的行动方案积极推动全球化进程,为国际社会走出逆全球化困境提供了新路径。

2017年5月,“一带一路”沿线主要国家领导人聚集北京,召开了“一带一路”国际合作高峰论坛。论坛的胜利召开标志着“一带一路”倡议进入全面实施阶段。随着基础设施建设和互联互通项目的全面展开,更多的中国企业将“走出去”参与“一带一路”的建设。中国企业在沿线国投资,与当地的劳动力和资源相结合,实现过剩产能转移。中国企业不仅是“一带一路”建设的实施者,还将是受益者。“走出去”的中国企业通过对外投资,深入融入世界经济发展之中。这一次企业的“走出去”与上世纪90年代以及21世纪初的企业“走出去”相比有着本质的飞跃。中国前两次“走出去”主要以资源密集区域为目标,力图通过对外投资来解决企业以及相

关产业发展所需的资源。然而,随着中国企业的自身发展和大宗商品下行周期的到来,这一次中国企业“走出去”不仅是支持“一带一路”建设,更是寻求资本与市场的有效结合,建立中国企业自身发展的上下游产业,构建企业的生产网络。企业广泛的生产网络的形成将有助于促成以中国为支点的全球价值链合作,全面提升中国在国际经济领域的影响力和领导力。

上世纪以来,随着跨国公司在世界范围的扩张,发达国家积极保护由国际贸易和国际投资产生的海外利益。在内部机制上,发达国家构建完备的海外投资支持体系,为企业顺利开展投资提供各种条件;在外部机制上,发达国家从双边投资协定的签订到推动完善东道国的法律制度,从投

资风险管理到争议解决,积极致力于在东道国建立与国内相似的司法体系,并且通过多边贸易体系有效保障本国海外投资及海外利益。

日本从上世纪70年代开始,积极扶植企业对外投资,推动后来以日本企业为核心的亚洲地区生产网络的建立。日本政府为支持企业“走出去”,构建了全面而系统的海外投资保护体系。本文通过借鉴日本政府海外投资保护制度,意在探讨在“一带一路”背景下,中国如何建立服务企业海外投资的保护体系,加快中国企业参与全球化竞争的步伐。中国海外投资保护不仅事关“一带一路”倡议能否顺利展开,还关乎中国在未来十年的产业发展和在全球的竞争力,因而具有重大的现实意义。

一、日本海外投资保护的经验和启示

日本在第二次世界大战以后迎来了经济高速发展时期。在这一时期,日本延续明治维新时创造的工业基础,迅速实现工业化,成为亚洲经济腾飞的“领头雁”。然而,由于长期受资源短缺的负面影响和不断增加的劳动力成本,一些日本企业从上世纪70年代开始转向进军海外。针对这一趋势,日本政府积极推动企业“走出去”,在融资、保险、资金协调和信息咨询方面为企业提供了大量人财物支持,建立了完备的企业海外投资保护体系。

(一) 融资方面

融资是企业海外投资面临的

首要问题。很多企业,特别是中小企业都面临融资难的局面。为了解决这个问题,日本政府通过政策性金融机构为企业对外投资提供“优惠金融”。其中,日本国际协力银行(Japan Bank for International Cooperation)扮演了重要角色。日本政府合并了日本输出银行和日本海外协力基金,于1999年成立日本国际协力银行,该银行是一家以日本政府追加的资本金以及政府借款和发行JBIC债券作为资金来源的政策性金融机构。JBIC银行一度与日本政策金融库合并,成为后者的国际金融部门,但在2012年JBIC重新独立,成为日本面向国际的重要政策金融部门之一。总结起来,JBIC的融资服务具有以下特点:

1. JBIC的服务范围非常广泛

它是为企业海外投资设立的专门投资金融部门,为日本企业在海外投资、兼并以及购买自然资源的大宗投资提供金融支持。具体地讲,JBIC的投资金融不仅面向对外投资日本企业(投资者),还向日资在当地的法人(包括合资企业),或向该法人贷款、出资的外国银行和政府。因此不难看出,JBIC面向的主体范围十分广泛,这极大地便利了企业利用JBIC的投资金融服务。

2. JBIC降低了企业的融资成本

JBIC提供的5年以内期限的长期贷款年利率只有0.01%,而最长的9-10年期贷款年利率也只有0.4%。JBIC贷款可以达到如此低的利率,一方面是源自日

本政府对外投资的政策扶持力度,另一方面也有赖于日本经济近长期以来的零利率甚至是负利率政策。JBIC提供的低利率贷款极大地减少了日本企业对外投资的融资成本。因此,日本国际协力银行一直是日本企业对外投资的主要融资来源。近年来,投资金融占JBIC整体投资的比例也在逐年攀升。2000年投资金融只有5237亿日元,占整体投资的43%。到2016年,投资金融总额则达到1.8581万亿日元,达到JBIC整体投资的78%,约是2000年的3.5倍。

3. JBIC针对中小企业提供专门融资服务

JBIC通过在日本东京和大阪两个国内机构,以及遍及全球的16个海外支部为中小企业的投资提供信息和指导。具体地讲,JBIC为中小企业提供特别的“两步走贷款”。这种贷款通常是针对中小企业的直接贷款,但当对日本有战略意义的项目或涉及有助于兼并和重组项目(包括大企业)时,也可适用这种贷款。对中小企业的优惠贷款,可以改善中小企业在申请贷款过程中所处的不利地位,降低这些企业的融资成本,为他们在海外市场有效参与竞争提供重要条件。

(二) 保险方面

企业海外投资要面对全新的政治和社会环境,特别是投资发展中国家时,企业除了要管控商业风险,还要对可能存在的政治风险有所防范。因此,一个完备的海外投资保险制度,能够在帮助企业做好风险管控的同时,在

机制上有效地保护企业的海外投资利益。日本政府于2001年成立了日本贸易保险有限公司(Nippon Export and Investment Insurance),隶属于日本政府经济产业省。NEXI为日本公司和总部设立在日本的外国公司在出口、海外投资和融资方面提供保险业务。针对海外投资保险,日本贸易保险公司提供了“海外投资保险制度”,用于保护由于不可抗力(战争、自然灾害、恐怖)造成的损失,东道国政府的征收和权利损害,以及外汇管制而造成收益无法汇回的损失。保期一般为2-30年,也可以由企业自由设定,但保费也会相应发生变化。具体来说,为方便日资海外企业参保,日本政府会请求东道国政府合作,委托当地贸易保险机构接受日资企业的入保申请。入保的日本企业如果发生赔偿,则全部由日本贸易保险机构负责审查和赔偿。作为合作条件,日本贸易保险机构分保当地贸易保险机构的“再保险”业务。

除此之外,针对从事石油、天然气、木材、金属矿产以及煤等资源型投资,日本政府还设立“海外投资损失准备金制度”。与一般的海外投资保险制度不同,鉴于能源投资的资金规模比较大,日本政府要求参保的企业事先按投资比例缴纳准备金。其中,在探矿阶段,要按出资额全额缴纳准备金;在开发阶段,则按出资额的30%缴纳即可。如果项目中途失败,则在项目失败后的五年从准备金中获得一次性偿还。当项目开发成功并经过5年后失败,企

业可在此后的五年每年申请等额偿还。

日本政府的海外投资保险制度最大的特点是,保险不是某个投保企业简单的商业行为,而是以国家输出信用保险制度为基础,以政府财政为理赔后盾的单边保险制度。这种保险制度不我与东道国订立双边投资保护协定为法定前提,从而有效地弥补了日本与东道国可能缺乏双边投资安排,或者即使有双边投资安排但投资保护不充分的机制缺陷。这种保险制度在一定程度上降低了企业在海外投资中面对的风险,即对非商业风险进行了担保。这样一来,企业在相对可预见的环境进行商业运营,可以集中精力进行商业风险的管控,在一定程度上为企业海外投资的可期利益提供了保证。日本政府在扶持企业对外投资的过程中,注重保险体系完善,为企业的海外投资提供相对稳定的投资环境。这一思路值得我们学习和借鉴。

(三) 资金协调和信息共享方面

企业在对外投资过程中,在保障融资和减少风险的同时,资金协调和及时到位则是决定企业投资行为能否有效开展的重要因素。以日本国际协力银行为牵头,与投资东道国的主要银行和日本的地方银行进行协调,为投资的及时到位提供保障。在企业对外投资准备阶段,日本国际协力银行为企业提供金融咨询服务,对企业的投资提供财务方面建议。除此以外,日本国际协力银行、日本贸易振兴机构以及日

本国际协力组织联合为企业提供有关东道国的政治、经济和社会文化信息,为企业的投资决策提供帮助。这三个机构集中在东道国收集金融、贸易以及社会信息,并利用他们在世界各地的分支以及与当地的友好合作关系,帮助企业开展前期调研、项目投资以及与当地的有效沟通。据统计,日本海外投资咨询窗口接受的投资咨询达到每年3000件左右,为企业顺利开展投资活动提供具有价值的信息参考和决策建议。最后,日本贸易振兴机构还利用其在世界各地的分支机构联合对外投资日本企业,建立日本企业互帮互助、资源分享平台。日本企业世界范围内的网络还为新加入海外投资的日资企业提供了广泛的支持体系。这极大地推动了日本企业的“走出去”进程,推动了日本制造业大规模转移的风潮。

二、中国海外投资保护面临的挑战

在改革开放的三十多年里,外国投资一直是中国经济增长的重要驱动力。2014年中国超过美国成为世界最大的投资接受国。在改革开放的三十多年中,外国直接投资成为中国经济增长最重要的推动因素之一,与中国的廉价劳动力和丰富的资源相结合,创造了“世界工厂”的经济发展“奇迹”。与此同时,中国在近些年来对外投资规模不断扩大,跻身世界主要对外投资国家的行列。据联合国贸发组织《2017年世界投资报告》统计,2016年中国对外投资达到1831亿美元,位

居世界第二位。越来越多的中国企业正在通过对国外公司的并购和重组,将中国资本和海外的先进技术、品牌以及先进管理经验结合,从而实现自身发展的升级以及在全球价值链的迅速攀升。随着“一带一路”建设的推进,中国作为世界重要投资国的地位将得到进一步加强。然而,中国对外投资的增长和大量中国企业“走出去”要求更加完善的海外投资保护体系。正如习近平主席在2014年的中央外事工作会议中指出的那样:“要切实维护我国海外利益,不断提供保障能力和水平,加强保护力度。”

对于海外利益,一种观点认为,海外利益即为“境外的国家利益”,是国家利益的海外延伸;另一种观点则对海外利益进行了更广泛的解释,认为国家的海外利益不仅仅包括国家层面的利益,还包括非国家行为主体的利益,特别是企业、社会组织以及个人的海外利益。随着经济全球化的深入,第二种海外利益为更多国家所接受。这也对海外利益保护提出了更高的要求。

就中国的海外利益保护而言,对海外利益保护思路主要是基于对主权国家利益的保护,由中国政府通过外交等途径保护海外利益。然而,随着中国企业海外投资步伐的加快,投资利益不断呈现出多元化和复杂化的特点,现有的对外投资利益的保护制度面临着诸多挑战:

(一) 中国缺乏统一的海外投资支持体系

海外投资需要大量的前期研

究和咨询,以及项目进行过程中的资金协调和专业服务。然而,在现有体制下,各东道国的商务信息多半由各国使馆的商务部密切跟踪和掌握。由于人手有限,各国使馆的商务部往往只能给国家级重点项目提供沟通和协调服务。然而,随着企业“走出去”步伐的加快,地方企业正成为中国企业“走出去”的核心力量。但地方企业“走出去”呈现明显的不平衡态势,对外投资企业更多的来自长江沿线省市。商务部数据显示,2016年长江沿线省市的对外投资额达到604.6亿美元,占全国当年对外直接投资总额的35.5%。其中上海、浙江和江苏分别位居全国各省对外投资排名的第一、第五和第八位。中国企业,特别是地方企业由于国际化程度普遍不高,他们在对外投资的决策过程中更多需要地方政府在信息提供、融资以及与东道国协调等方面提供支持。地方政府支持企业对外投资治理能力的差别使得内地的地方企业在新一轮“走出去”的实践中面临先天不足,阻碍这些企业“走出去”的步伐。

(二) 中国海外投资保护手段有限

近年来,中国海外投资利益保护的要求日益突出,而现有的保护手段主要集中在有关职能部门的应对和磋商上,未能在国家层面形成系统的保护机制。当通过双边政治协商解决时,中方应加强外交部和主管部门商务部以及其他相关部门之间的协调配合,以实现外交解决的最大效

果。另外,在很多投资争议中,双方外交途径解决未必是最有效的解决方案,特别是在两国实力相差较小的时候。但对于双边的投资争议仲裁和多边争端解决机制,我们以往利用的不是很多。

(三) 中国对海外投资风险应对预案不足

随着“一带一路”倡议的推进,中国企业的海外投资将更多的在沿线国家展开。据商务部统计,2016年中国在“一带一路”沿线国家的直接投资达到145.3亿美元,达到投资总额的8.5%。新签对外承包合同额达到1260.3亿美元,占中国同期新签对外承包合同额的51.6%。这种趋势将在未来一段时间内持续下去,中国企业的海外投资将广泛进入“一带一路”沿线国家。然而,这些国家普遍是发展中国家,政治环境多变、宏观经济不稳、法律规范不健全,在这些国家投资的中国企业面临多重风险。然而,我们现有体系未形成完善的海外投资保险制度,减少企业海外投资的后顾之忧。中国企业大规模进行海外投资,管控风险不仅是每个投资企业的首要任务,我们应该从国家战略的角度认识存在的风险,建立有效的防范机制。这将关系到中国企业海外投资的成败以及能否可持续下去,是中国海外投资保护的重要课题。

三、构建中国海外投资保护体系

近年来,很多学者开始关注中国海外利益保护问题。学者从战略高度到具体风险的管理,再

到发达国家海外利益保护机制的分析,都有过论述。然而,对于中国海外投资保护仍然停留在分析和比较阶段,对于构建具体的保护体制尚唯有深入的论述。本文侧重讨论中国如何整合现有机制,建立完善的海外投资保护机制,为中国日益壮大的海外投资公司以及巨大的海外利益提供有效的保障。

(一) 建立海外投资金融协调机制

在海外投资的融资环节,政府提供的低息长期出口信贷以较低的成本为企业提供融资,是企业的首选。目前,国家开发银行和中国进出口银行都为海外直接投资的中国企业提供贷款。其中,国家开发银行还为中小企业提供专门贷款,为这些企业“走出去”提供了融资便利。然而,无论是国家开发银行,还是中国进出口银行,贷款的利率都处于较高水平。其中,短期贷款利率(一年期)达到4.35%,而中长期贷款利率则要4.75-4.9%,远高于日本国际协力银行的利率。因此,中国企业在海外投资过程中比日本企业面临更高的融资成本。除此之外,无论是国家开发银行,还是进出口银行,都有较高的融资门槛,许多地方企业在融资资质和融资能力上都无法满足,遇到了各种融资难题。企业因此不得不利用影子银行资金,这不仅增加了投资企业的财务风险,还增加了金融体系的风险。

因此,鼓励企业“走出去”,建立中国海外投资的保护体系,应该从建立多元的融资手段和降低

融资成本着手,减少企业对外投资过程中面临的融资障碍和成本。这不仅有利于企业加快“走出去”的步伐,更有助于降低企业成本,提升中国企业在国际市场中的竞争力。除了传统的银行贷款,还应帮助企业开拓多元化的融资渠道。应设立以国家开发银行为牵头的海外投资金融协调机制,帮助企业解决在对外投资中的资金问题。一方面,国家开发银行通过其在各省和直辖市的分支机构加强与地方相关职能部门合作,促进企业端和银行端的信息交流。另一方面,国家开发银行应积极拓展多元化的对外投资融资渠道。首先,国家开发银行可以与国有银行和股份制商业银行联合,发挥桥梁作用,为“走出去”的企业提供多元化融资服务。当前广泛兴起的PPP投资模式可以作为企业对外投资的重要融资途径之一。其次,国家开发银行还可以推动企业与国际多边开发银行在投资金额较大的基础设施项目上开展合作。多边开发银行作为投资人参与,不仅可以保障资金的稳定和持续,还可以以其丰富的项目管理和运行经验保障项目的有效实施。第三,国家开发银行还可以积极促成企业的对外投资债券的发行,集中分散资金做大事。多元化投资渠道的建立不仅为企业对外投资提供成本更低的融资,更重要的是多元化主体参与到企业的项目运营中,从而优化项目的管理模式和资本机构,全面提高对外投资企业的竞争力。

(二) 建立海外投资保险制度

中国海外投资保险业务最早创设于1988年,由中国人民保险公司受理海外投资保险业务。尔后在1994年中国进出口银行也被授权开设海外投资保险业务。2001年,中国加入世界贸易组织,随着海外投资的增加,中央政府对海外投资保险业务进行整合,成立中国出口信用保险公司。它作为独立的政策性国有保险机构,取代中国人民保险公司和中国进出口银行,承担所有海外投资保险业务。随着中国企业“走出去”脚步的加快,在过去10年间中国信保承保金额年均增长率62.2%,进入了海外投资保险需求的“井喷”时代。但另一方面,海外投资承保金额总量和覆盖范围仍明显不够。在利比亚危机期间,中国共有50余个大型项目受到影响,涉及的188亿美元合同仅有4亿元人民币可以得到保险的赔付,总体保险覆盖率仅为合同金额的5.68%,而世界范围内海外投资的保险覆盖率已经达到15%。随着“一带一路”倡议的推进,大量海外投资将进入发展中国家,需要进行海外投资保险。中国海外投资保险市场有巨大的成长空间。

尽管中国海外投资保险拥有巨大需求,但中国尚未建立起海外投资保险制度。构建中国海外投资保险制度,首先应明确海外投资保险机构体系。目前,能够从事海外投资保险业务的只有中国出口信用保险公司。这种“一家独大”的垄断局面可能造成审批门槛过高,程序繁琐和保费较高的现象,从而使中小企业望而

却步。另外,随着海外投资保险业务的扩大,可以考虑拆分海外投资保险业务,建立其他政策性海外投资保险业务,形成竞争局面,从而有利于海外投资保险市场的形成和体系的全面建立。

其次,拓宽海外投资保险范围,提供多样化的保险业务。在目前的体系下,中国出口信用保险公司提供的保险业务主要集中在与贸易有关的各种保险上,海外投资保险集中在政治险和股权及债权担保上。中国出口信用保险公司虽是国家独资的政策性保险机构,它主要解决投资中的政治风险。随着海外投资面临情况的日益复杂,出口信用保险公司可以与商业保险公司合作,开发更多险种,满足企业海外投资的需要。出口信用保险公司利用自身的充足资本与商业保险公司合作,还可以将保费控制在较低的水平,为更多企业提供保险服务。

第三,海外投资保险制度的建立还需要明确经营模式和主管部门的权限。海外投资保险意味着发生风险时,企业向保险公司索赔,保险公司具有代位求偿权。由于涉及国与国之间的双边经贸关系,保险公司的代位求偿权往往是一国政府来行使。在现有体制下,中国出口信用保险公司由商务部领导,由商务部出面交涉相关事宜。但如前文所指出的那样,商务部一家不足以对解决相关问题。因此,一旦中国出口信用保险公司获得代位求偿权,即相关权利转移到中国政府部门时,应在商务部、外交部以及发改委等其他部门之间形成沟通

机制,以促进与东道国之间争议的有效解决。

(三) 建立海外投资信息服务和咨询制度

中国早期“走出去”主要是以满足经济的能源供给为目的。这一时期的海外投资主要集中在国有企业的海外项目上。2008年全球金融危机之后,中国的海外投资以跨国并购为显著特征,将资本和国外先进的技术、品牌以及管理相结合。2016年中国海外并购额超过2000亿美元。除了传统制造业,信息传输、软件和技术服务业外,其他行业都有较快发展,海外投资结构不断优化。随着中国企业在更广泛的领域“走出去”,我们需要更多国家/地区的全方位信息。这些信息可以帮助企业在前期调研和投资决策中做出有效的判断。企业的海外投资还要与当地的政治、社会及文化等方面深入结合,这也需要深入而详尽的东道国信息支持体系作为支撑。我们应在现有使馆商务处基础上,由商务部牵头在世界各地建立以研究和咨询为目的的独立商务咨询机构,为“走出去”的中国企业提供更详尽的信息和投资咨询。各地的商务咨询机构可以通过定期发布所在区域的专门报告来为企业提供最新的商务资讯以及东道国的法律法规介绍,减少企业的投资决策成本,为海外投资企业提供更全面的信息支持体系。

随着“一带一路”倡议的推进,企业将迎来新一轮的海外投资热潮。而大批企业“走出去”给我们海外投资保护提出了更高的

要求。发达国家成熟的海外投资保护机制可以为我们借鉴,为中国建立海外投资保护体系提供思路和参考。现阶段,中国实现海外投资保护需要在系统性和机制性两方面下功夫。从融资支持到投资保险,再到信息咨询体系,我们需要着手建立符合中国国情,满足现阶段中国海外利益保护需要的机制。海外利益保护体系的建立将为更多“走出去”的企业保驾护航,为中国企业深度参与国际竞争创造更为有利的条件。

(作者单位:上海国际问题研究院)

主要参考文献:

李众敏:中国海外经济利益保护战略刍议,《世界经济与政治》,2012年第8期。

潘晓明:从墨西哥高铁投资受阻看中国对外基础设施建设投资的政治风险管控,《国际经济合作》,2015年第3期。

史晓丽:构建中国海外投资保险制度的法律思考,《国际贸易》,2013年第11期。

宋莹莹,《简析美国海外利益保护机制》,《世界经济与政治》,2012年第8期。

唐昊:关于中国海外利益保护的战略思考,《现代国际关系》,2011年第6期。

于鹏、李丽:中国企业海外直接投资:社会责任风险管理于利益相关方参与,《国际经济合作》,2016年第7期。

周柳军、顾大伟、邢厚媛主编:《中国对外投资合作发展报告2016》,中华人民共和国商务部,2017年。