

中国对外直接投资调控制度的分析

1 引言

目前中国“走出去”战略已经获得明显的效果;每年中国企业对外投资量不断地上升.最近,政府解除了以前 50 亿美元的限度.对外投资的根本性质比境内投资更透明,从而便于分析,可是对外投资境内过程的这一部分还难以了解.之所以难以了解就是因为三个原因.第一:需要熟悉国内公司各种各样的结构.第二:需要认识有关政府部门对外投资的职责和管理格局.第三:政府制定的对外投资的政策和相应的法律规则与实际对外投资的状况有时存在着一定的差距.这篇论文将要讨论这些领域。

2 中国企业的特色

中国在改革开放的过程中,在每一个方面都具有一定的特色.表现在国有企业改革方面,就是实施“抓大放小”的对策.在实施抓大放小的对策过程中,中国政府组建了一些具有很大影响力的大型国有企业.依靠这些国有企业控制国民经济重要部门和国民经济命脉.但是经济体制改革的中心环节不仅要激发大中型国有企业的活力,同时还要鼓励扶持和发展非公有经济和私有经济.尤其是在中国共产党第十六次党的代表大会上,提出要大力发展非公有经济.并且指出非公有经济和公有经济的关系是相互促进、相互依赖、相互联系、相互渗透的关系.所以中国政府现在特别注意发展非公有经济.并且对非公有经济的发展给予了积极的扶持成策.表现在对外投资方面的政策同公有经济政策是一样的.可是凭所有制和法律性格,在外做投资的不同性格公司面临的整监规定也不同.

大多数中国对外投资企业是政府直接控制的,可是在中国,“政府”具体的含义是什么意思?除了中央政府的公司以外,还有地方政府的公司,另外集体公司,乡镇公司等受一定程度的政府影响。

民营企业和股份集团,虽然由市场来调控的,但他们的股份中也可能有政府的部分.

由于私营公司的财产不是政府拥有的,他们的管理者也不是公务员,他们的收入不是从公共税收来的,中央政府对私营企业的对外投资应该是较宽松的.在一定程度上就是这样的,不过干涉因素还存在.

虽然金融性投资和保险性投资重要,一般来说他们作的投资是间接性的.个人投资者仍然不能从事各种各样的对外投资.因此这篇论文不讨论这两种投资。

3 中国企业对外投资相关部门的责任

中国中央政府调控对外投资的制度包括下列:

1. 外汇管理局 (SAFE): 在中央银行的管理下.与对外投资的职责包括: 1.拟定适当的政策, 监督和 保护中国境外资本市场的运作. 2. 制定日常管理汇率的政策. 3. 监督货币的汇入和汇出. 4. 管理国家外币储备.

如果一家企业计划对外投资,他们必须用人民币兑换外币. 外汇管理局按照每一个对外投资的企业提出的申请兑换外币的报告, 给以外汇支付。外汇管理局受中央银行领导。接受中央银行对外汇支付标准的指令。

外汇管理局也有当地部分,是为地方政府管理的. 如果一个交易资本量比较小, 地方外国管理局就可以支付外币。

2. 国有资产监督管理委员会(SASAC/“国资委”): 国有企业都必须在国资委的监督和管理下进行资本运营。他们评价的标准就是: 本计划有没有盈利的可能性。如果一家国有企业对外投资, 打算改变它的金融结构(比方说发行股票或债券), 这需要接受国资委的审查, 国资委要将这个企业的融资报告, 上报给人民代表大会讨论, 讨论的结果来决定企业融资的可能性。

国资委和人民代表大会也有地方部门. 这个部门可以拟定自己的规定, 但是地方的规定不能同中央部门的规定有矛盾。

3. 国家发展和改革委员会(SDRC/NDRC/“发改委”): 这个部门是为国务院控制的. 职责是核准投资与政策有关的方面. 他们有拒绝权. 如果一个特别敏感的投资项目, 需要国务院最终的认可. 国家发展和改革委员会调查的重点包括: 1. 项目能不能危害国家安全, 是否符合国际法律. 2. 是否符合中国工业发展战略. 3. 本公司对提议的项目是否有能力完成. 因为这个准则有些抽象的, 国家发展和改革委员会享有解释权. 发改委对某一个项目的核准都要站在一个更高的和更宏观的角度去考虑, 以避免个个项目的重复投资带来的恶性竞争所导致的国有资产的损失。

4. 商务部(MOFCOM): 商务部也是国务院的下属部门, 有关的职责是“核准国内企业在境外投资开办企业.” 但有重要的一个例外;完全私营公司不需要商务部的认可。

原来, 商务部必须要等发改委认可之后,才能开始自己的认可过程. 不过最近发表的政策允许同时性的申请过程。

商务部注意的方面更多的是观察公司生意的情况, 而发改委更多的是关注宏观协调的问题。

5. 审计部门: 审计部门主要监督对外投资公司的资本使用, 包括会计制度, 法律方面的合理性, 因此他们的影响是间接性的。

4 投资申请过程概说与分析

一般来说, 想在外边做投资的企业需要按照下列步骤:

1. 给外汇管理局提交利用外币的要求和打算的报告。
2. 不同类型的企业对外投资时, 应向国家发展和改革委员会提交申请。
3. 国有公司给商务部和国有资产监督管理委员会提交申请。
4. 如果投资量小 (1 千万美元以下, 如果投资跟资源有关系 3 千万美元以下), 有关地方部门有认可权利。

5. 如果进行投资的资本量特别庞大, 投资的领域在特别敏感的国家或者产业, 需要国务院、国资委、发改委及人民代表大会进行讨论核准。

5 结论

虽然中国政府对外投资的调控越来越宽松, 但重要壁垒和障碍仍然存在. 和比较市场化国家的对外投资规定相比, 中国政策还持比较谨慎的态度。

重点壁垒包括:

1. 过程复杂, 需要企业花时间和资源准备申请文件等。
2. 在不断变化的环境中, 有关法律和规定也不断调整。
3. 在一些领域里, 相关制度的差异不明确。
4. 中央政府想保持灵活的政策, 但在一些领域里, 制定的制度却有点模糊, 这意味着在实际上, 相关部门可以按照自己的意愿来解释这些制度。

这个壁垒有合理的原因:

1. 由于中国仍然限制人民币汇率的流动性, 所以政府被迫认真地监督资本流动。
2. 由于很多国有公司(或者省有的, 或者乡镇有的等等) “走出去,” 中央和地方政府都有义务和责任监督管理输出资本的活动。
3. 因为地方政府也有经济发展的职责, 中央和地方政府都有对国有企业对外投资的调控权. 除了巨额的对外投资项目以外, 地方政府拥有权力去认可和拒绝限额以内的对外投资项目。

不过, 还可能导致一些矛盾。最具体的就是地方政府为了保持它们的税收可能不鼓励或支持对外投资者。这个态度有利有弊。当然, 如果地方政府利用税收发展地区的经济和提高老百姓的生活水平是有好处的。

另外急迫的事情就是中央和地方政府在指导国有企业对外投资方面缺乏经验。在 20 世纪 80, 90 年代, 很多国有公司在国际市场因为投资损失了大量资本, 从而导致了在一个时期内制定了更严厉的限制规定。

政府也想控制“往返”投资: 指的是中国公司在外国注册一个分公司, 然后这个分公司马上回国投资。这样的投资是因为税务政策矛盾造成的; 境内企业的税率比外资企业高。往返投资的目标不是在外国做生意, 而是以中外合资的形式回中国作投资, 从而钻税收上的空子。也有很多企业的资本不会来中国, 反而向南美洲的“免税天堂”输出他们的资本。

导致的问题就是地方部门可能会增加他们自己的规定, 这样的环境也许会增加公务员的受贿机率, 因为他们可以给企业家各种各样的小麻烦。另外一个问题是有的地方公务员在地方企业是股东, 他们为了保护自己的利益可能会阻止对外投资。

在实际上, 有一个很重要的现象: 在对外投资的地区中, 大多数是从一些最发达的沿海城市来的。在中国对外投资的资本中, 98.6%是从七个省市出来的。其中上海和广东的企业占 56%。

总之，中国对外投资政策和制度仍然面对一些挑战，可是这些挑战都是可以克服的。需要的改变包括：公平税收待遇，简化规则和过程，和持续反腐败的运动。

中国对外投资为地区来源排列的， 2004

| 省/城市 | 公司量 | 总额 % | 聚积对外投资 2004 (US\$) | 中国对外 投资总额% |
|------------------------------|-----|-------|-----------------------|---------------|
| 湖南 Hunan | 108 | 36.5% | 15.45 | 0.4% |
| 福建 Fujian (Xiamen) | 64 | 21.6% | 165.02 | 3.7% |
| 上海 Shanghai (Pudong) | 55 | 18.6% | 981.55 | 22.3% |
| 广东 Guangdong | 31 | 10.5% | 1,539.97 | 34.9% |
| 黑龙江 Heilongjiang (Harbin) | 22 | 7.4% | 79.55 | 1.8% |
| 山东 Shandong (青岛) | 7 | 2.4% | 376.38 | 8.5% |
| 辽宁 Liaoning | 5 | 1.7% | 53.87 | 1.2% |
| ? | 4 | 1.4% | | |
| Total sample | 296 | 100 | 3,211.79 | 72.9% |
| | | | 4,408.58 | 100% |

中央政府监督投资的制度

