

21

世纪《走出去》战略丛书

李钢 主编



国际对外投资 政策与实践

GUOJI

DUIWAI TOUZIZHENGCE

YU SHIJIAN



中国对外经济贸易出版社

CHINA FOREIGN ECONOMIC RELATIONS
AND TRADE PUBLISHING HOUSE

21 世纪“走出去”战略丛书

国际对外投资政策与实践

李 钢 主 编

中国对外经济贸易出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际对外投资政策与实践/李钢主编. —北京: 中国
对外经济贸易出版社, 2003. 9

(21 世纪“走出去”战略丛书)

ISBN 7-80181-153-4

I. 国... II. 李... III. 对外投资—研究—世界
IV. F831.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 062607 号

国际对外投资政策与实践

李 钢 主 编

中国对外经济贸易出版社出版

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010-64269744 (编辑室)

010-64242964 (发行二部)

E-mail: cfertph@caitec.org.cn

网址: www.cfertph.com

新华书店北京发行所发行

北京松源印刷有限公司印刷

850 × 1168 毫米 32 开本

8.875 印张 230 千字

2003 年 9 月 第 1 版

2003 年 9 月 第 1 次印刷

印数: 3000 册

ISBN 7-80181-153-4

F · 658

定价: 22.00 元

21 世纪“走出去”战略丛书

编 委 会

编委会顾问	郑志海	刘玉荣	柴海涛	鲁建华
	易小准	李雨时	赵 闯	刘迎军
	王奎礼	宣国兴	郝桐彦	霍建国
	任克雷	段永基		

编委会主任 陈文敬

编委会副主任 李 钢

编委会委员	李 健	李蕙瑛	刘华芹	刘雪琴
	刘丽娜	王建勋	林 京	郭宏峻
	孙成海	李永军	邹小明	严启发
	金柏松	周延林	庄瑞金	潘牧旭

《国际对外投资政策与实践》编著者

李 钢：前言、第一章、第十二章

闵 森、李 钢：第五章、第七章

李永军：第六章

李光辉：第八章

刘华芹、姚 铃：第九章

刘华芹：附录4

刘雪琴：第十章

古 今：第二章、第三章、第十一章、附录1、附录2、附录3

古 今、李 钢：第四章

前 言

党的十一届三中全会以来，在邓小平理论指导下，中国的国民经济实现了令世人瞩目的腾飞，中国日益融入世界经济整体发展的潮流之中。改革开放 20 多年中，在贯彻对外开放的基本国策方面，我国通过大胆引进国外的先进技术、设备和管理经验，加快了我国传统产业的改造与升级，在较短时间内完成了轻工、纺织、家电等消费类产业由进口替代到出口导向的转变。我国相当一部分产业、企业已初步具备了一定的国际竞争力，在国内外市场上站稳了脚跟。同时，也应当看到，目前我国的出口贸易基本上是以国内一般贸易出口和以外商投资企业为主的加工贸易出口为支撑的。在利用国外资源方面，主要是通过引进外资和利用外商在国外的营销渠道进行的。因此，过去的 20 年我国对外开放更多的是倚重“引进来”战略，而“走出去”主要是靠数量扩张型的出口及其他经济技术合作实现的，对外投资受国力制约，虽然取得了一定进展，但其影响和作用有限。应当说，“引进来”的开放战略取得了重大的成就，它使中国经济逐渐融入世界经济发展的潮流，传统产业及高新技术产业的发展举世瞩目，整个国民经济日益呈现出开放性的特征。截止到 2002 年底，我国累计批准外商投资企业 424196 个，合同外资金额 8280.6 亿美元，实际使用外资金额 4479.7 亿美元。目前全球 500 家最大的跨国公司已有 400 多家来华进行了投资。我国已经成为世界上发展中国家中的最大引资国。

对外开放以来，我国在“走出去”方面也做了许多有益的尝试，从对外投资上的资源开发、境外加工组装、高新技术上的研究发展机构，到境外上市融资及服务业的海外投资，都得到了

一定的发展。截止到 2002 年底,我国累计设立各类境外企业 6960 家(不含金融类企业),累计对外直接投资协议总额 137.8 亿美元(金融类投资除外),其中中方投资额 93.4 亿美元。而根据 2002 年世界投资报告的统计,截至 2001 年底,中国的对外直接投资已达到 275.79 亿美元,居世界对外投资国的第 22 位,应当说这一数据真实地反映了中国对外直接投资的整体状况。前者的统计未包含其他渠道进行的对外投资,如金融领域的对外投资,当然还有相当一部分是未经批准的对外投资。“引进来”的成功与“走出去”的缓慢步伐形成了巨大的反差,如何加快实施“走出去”战略已成为更为迫切的问题。

21 世纪已经到来,在人类社会经济生活中,“地球村”已不再是一个梦想,信息化、网络化及现代交通通讯工具的发展,使经济全球化成为不可逆转的潮流,如何顺应潮流,趋利避害,使之服务于我国的经济发展和人民生活水平的提高,已成为摆在经济界面前的一道有待破解的难题。加入 WTO 将加速我国融入世界经济整体的步伐,中国的对外开放如何实现新的跨越,是我们所面临的又一重大课题。

在经济全球化浪潮中,国际上不少经济学家利用“垂直—水平分工”学说、“中心—外围”学说及“头脑—躯干”学说等,阐述发达国家在这一过程中的主导作用或优势地位和发展中国家所处的被动屈从或劣势地位。我国作为世界上最大的发展中国家,决不能仅仅被动地卷入这一潮流,而必须主宰自己的命运。想要不被中心国家甩在外围吗?那就必须积极参与国际经济事务,从制定规则、修改、完善规则到实际运行,都要依靠不断增长的实力参与;想要摆脱“垂直分工”中总是处于上中游产业的局面吗?那就必须在更深层次上参与国际分工与交换,在国际竞争中争得自己的一席之地;想要铸就“头脑与躯干”健全的大国经济体吗?那就必须拥有自己的自主知识产权,而不能满足于作别国的加工基地(或所谓的“世界工厂”)。所有这些都

有赖于我国在新世纪的进一步改革与开放，特别是“走出去”与“引进来”战略的并举实施。

在当前条件下，中国已初步具备了“走出去”的基本条件。国际实证经验表明，影响一国对外直接投资的基本因素有三个：一是国际收支状况；二是外汇储备情况；三是对资本流动的管制。较长一段时间以来，我国在国际收支和外汇储备方面有较大盈余，为对外直接投资提供了基本保证。至于资本项目，目前及今后一段时期仍以管制为主，只能采取渐进自由化的策略，但这不应影响我国“走出去”战略的实施。除了上述三个基本要素之外，作为发展中国家的对外直接投资及其规模，还受到 GDP 总量及其人均 GDP 水平的制约，同时，发展中国家的对外直接投资流向一般选择比本国经济发展水平略低的发展中国家，这个规律或趋势同样也适用于中国。

在新世纪的对外开放中，党的第三代领导为对外开放的基本国策注入了新的内容。江泽民同志高屋建瓴地指出，在今后的对外开放中，必须坚持“引进来”与“走出去”相结合的方针，特别是要抓紧研究和实施“走出去”的开放战略。必须积极开拓国际市场和利用国外资源以利于增加我国经济发展的动力和后劲。有计划、有步骤地“走出去”，投资办厂，与各国、特别是发展中国家搞经济技术合作，同西部大开发一样，是关系到我国发展全局和前途的重大战略之举。“走出去”与“引进来”是对外开放政策两个相辅相成的方面，二者缺一不可。改革开放 20 年来，我国以“引进来”为主，把外国的资金、技术、管理经验、人才等“引进来”，这是完全必要的，不先“引进来”，我们的产品、技术、管理水平就难以提高，想要“走出去”也出不去。现在情况与 20 年前不同了，我们的经济水平已大为提高，应该也有条件“走出去”了，只有大胆地、积极地“走出去”：第一，才能弥补我国国内资源和市场的不足；第二，才能把我国的技术、设备、产品带出去，才更有条件引进更新的技术，发展

新的产业；第三，才能由小到大逐步形成我们自己的跨国公司，以便更好地参与全球化的竞争；第四，才能更好地促进第三世界的经济发展，增强反对霸权主义、维护世界和平的国际力量。

美国等西方国家正在全世界加紧争夺市场和资源。一旦别人把市场都占了，我们再去进去就难了。我们不仅要从我国现在的实际出发，还要着眼于国家长远的发展和安，争取更多地利用国外的资源和市场，考虑我们的后代怎么办？无论从哪方面考虑，这都是一个大战略，应不失时机地抓紧部署和实施。

实施“走出去”战略也要贯彻多元化方针。继续努力开拓亚洲、非洲、拉丁美洲一些发展中国家的市场。这些国家的经济发展水平较低，我国的产品和技术对它们比较适用，何况那里市场广阔，资源丰富，应当精心组织我们的企业，特别是国有大中型企业到这些国家去开拓市场，发展贸易，开展经济技术合作。对“走出去”投资办厂，开展贸易活动必须加强管理，要抓紧制定出一套有关的政策措施和法律法规。

如果说“引进来”战略是我国对外开放的第一部曲，那么“走出去”战略就是我国对外开放战略的第二部曲。值得一提的是，早在20多年前的1978年7月，在吸取国外加工贸易发展经验的基础上，国务院颁发了《开展对外加工装配业务试行办法》，1979年国务院又正式颁发了《开展对外加工装配和中小型补偿贸易办法》。在国家政策的推动和鼓励下，加工贸易由小到大迅速发展起来，目前已占我国进出口贸易的50%左右。在国内经济相对封闭的情况下，通过实施“引进来”战略，获得了国外的先进技术、设备、资金和管理经验，加快了国民经济结构的调整和升级，从中我们也学到了市场经济体系运行机制及规则等方面的知识，积累了经验，为我国迈向现代化的第三步宏伟目标奠定了基础。1999年2月国务院办公厅转发了国家经贸委、外经贸部和财政部《关于鼓励企业开展境外带料加工装配业务的意见》。从鼓励在国内开展对外加工装配（境内加工贸

易)到支持企业走出国门开展境外带料加工装配(境外加工贸易),这不仅是名称上的改变,更是21世纪我国对外开放战略的重大拓展。未来我国的对外投资政策应作出重大调整,以促进“走出去”战略的加快实施。

本套丛书的作者正是在这种历史使命感的驱动下,自1999年初开始,在外经贸部和财政部有关领导和具体业务部门的帮助和支持下,先后进行了“中国境外加工贸易问题研究”、“实施‘走出去’战略的总体构想与对策建议”、“我国对外投资十五规划研究”、“我国‘走出去’现行审批、监管、促进政策的分析与改革思路”、“实施‘走出去’战略的人才培训问题研究”等一系列与“走出去”战略直接相关的重大课题的研究,与此同时还特别对中国企业“走出去”的战略实施进行了实证分析与研究。在此期间,课题组成员先后赴江苏、浙江、上海、天津、福建、广东、山东、甘肃、四川、湖北、辽宁等十多个省市以及深圳、珠海、厦门三个经济特区进行了实地调研,走访了上百家开展了境外投资的企业,与这些企业和地方外经贸委的有关领导进行了详细座谈,撰写了数十家企业案例,同时还与国家经贸委、国家计委、中国进出口银行、中国人民保险公司(现为中国财产保险公司)、国家纺织品局、纺织工业进出口商会、轻工进出口商会、全国家电协会等国家主管部门和行业、企业协会进行了座谈和行业调查。在调查期间,我们还先后在“全国境外加工贸易企业培训班”上做了170余家的问卷调查(2000年)、我国“走出去”现行审批、监管、促进政策企业问卷调查(2001年)和“走出去”政策落实与人才培训问卷调查(2002年)等三次全国范围的问卷调查。为了使课题的研究更加深入,课题组成员还先后分批于2000年、2002年专程赴美国、墨西哥、俄罗斯、乌克兰、南非、博茨瓦纳、巴基斯坦、柬埔寨、越南、澳大利亚等国,对在当地的中國投资企业的经营情况进行实地调研,掌握了大量的一手资料,并撰写了一系列比较有参考价值的报

告，受到了政府部门的好评。正是在此基础上，形成了这套 21 世纪“走出去”战略丛书的基本内容。这套丛书包括《“走出去”开放战略与案例研究》、《企业跨国经营实务》、《国际对外投资政策与实践》和《海外投资市场环境分析》。这里更多的是我们辛勤劳动的心得，因此愿与大家分享。

本套丛书的第一本《“走出去”开放战略与案例研究》和第二本《企业跨国经营实务》已于 2000 年 6 月和 2001 年 6 月出版。《国际对外投资政策与实践》是这套丛书的第三本，主要是介绍了国际上对外直接投资的政策框架，从单边（各个国家政府）、双边（国家之间）、区域（贸易集团之间）和多边（全球体系）进行了分析，对美国、英国、法国、德国、日本等发达国家的对外投资政策的历史沿革与实践进行了深入的分析 and 研究，对韩国、我国台湾、土耳其、匈牙利、智利、新加坡、泰国、马来西亚和印度等发展中国家及转型国家的对外投资政策与实践进行了详细的分析与评价。上述对外直接投资的国际政策框架和各国的对外投资政策与实践对我国“走出去”战略的实施与政策调整具有现实的启迪与借鉴作用。与此同时，在本书中也将我们对这一问题的思考奉献给读者。

由于我们的理论水平和政策水平实践经验所限，力有不逮，书中难免有些不尽如人意的地方，其中不乏谬误之处，尚希读者不吝赐教。

作 者

2003 年 5 月于北京

目 录

第一章 国际对外直接投资政策总论

- 第一节 单边（各国）对外直接投资政策自由化 (1)
- 第二节 双边（政府间）国际直接投资政策安排 (7)
- 第三节 区域及跨区域国际直接投资政策框架 (12)
- 第四节 多边国际直接投资政策安排 (15)

第二章 发达国家对外投资政策

- 第一节 发达国家对外投资政策的演变 (24)
- 第二节 发达国家促进对外投资的政策 (27)
- 第三节 发达国家对外投资国际政策的协调 (31)

第三章 发展中国家的对外投资政策

- 第一节 发展中国家实行对外直接投资的动因 (33)
- 第二节 发展中国家对对外直接投资的管理 (40)
- 第三节 发展中国家的对外投资促进政策 (45)
- 第四节 发展中国家对外投资的国际政策协调 (49)

第四章 美国对外投资政策

- 第一节 美国对外投资历史和发展概况 (53)
- 第二节 美国促进对外直接投资的机构 (56)
- 第三节 美国海外投资促进政策措施 (59)
- 第四节 海外直接投资风险担保 (63)

第五章 英国对外投资政策

- 第一节 英国对外投资概况 (69)
- 第二节 英国政府的海外投资政策 (71)

第六章 法国对外投资政策

- 第一节 法国对外投资的发展 (79)
- 第二节 法国政府对海外投资的管制 (83)
- 第三节 法国对海外投资的促进政策 (86)

第七章 德国对外投资政策

- 第一节 德国对外投资概况 (92)
- 第二节 德国促进对外直接投资的有关机构 (94)
- 第三节 德国促进海外投资的政策 (96)
- 第四节 德国海外投资担保 (99)

第八章 日本对外投资政策

- 第一节 日本对外投资管理及政策的渐进
自由化 (104)
- 第二节 日本现行对外投资的促进措施 (118)

第九章 韩国对外投资政策

- 第一节 韩国对外直接投资的发展 (127)
- 第二节 韩国对外投资的管理体制的形成与发展
(20 世纪 90 年代以前) (131)
- 第三节 20 世纪 90 年代以后韩国对外投资管理
体制的改革 (140)

第十章 中国台湾对外投资政策

- 第一节 台湾海外投资发展概况 (148)
- 第二节 台湾海外投资的特点及作用 (151)
- 第三节 台湾支持海外投资发展的政策与措施 (155)

第十一章 其他一些国家的对外投资政策

- 第一节 欧美其他一些国家的对外投资政策 (161)
- 第二节 亚洲其他一些国家的对外投资政策 (167)

第十二章 中国现行境外投资管理体制及其改革思路

- 第一节 中国对外直接投资体制发展的阶段、效果
与问题 (172)

第二节	国外政府对外投资管理的实证分析	(178)
第三节	中国现行境外投资政策的评析	(180)
第四节	对外直接投资管理体制改革的必要性、 指导思想、目标和原则	(186)
第五节	对外直接投资管理体制改革的建议	(189)
附录 1	关于解决各国和其他国家国民之间投资争 端的公约	(196)
附录 2	建立多边投资担保机构公约	(218)
附录 3	中华人民共和国政府和法兰西共和国政府关于相互 鼓励和保护投资的协定	(242)
附录 4	中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府关于对所得 避免双重征税和防止偷漏税的协定	(248)
参考文献		(266)

第一章 国际对外直接投资政策总论

自 20 世纪 60 年代以来，许多国家都采取了对外直接投资渐进自由化的政策框架，这不仅是针对对外直接投资的流入（吸引外资），而且也涉及对外直接投资的流出（境外投资）。到 80 年代，除了在国家（单边）层面上对外投资政策自由化取得了重大进展，而且在双边、区域和多边等各个层面上国际直接投资的政策框架也都有不同程度的进展。本章对上述各个层面的进展作一简要描述，以期得到较为全面的对外直接投资政策框架的轮廓。

第一节 单边（各国）对外直接投资政策自由化

一、对外直接投资政策自由化的趋势

历史上的对外直接投资大多来自少数发达国家的大型企业，但现在许多发达国家更多的企业开始在国外设立自己的分支机构，其中包括越来越多的中小型企业。不少发展中国家的企业也参与到“国际跨国公司俱乐部”当中来。对于许多企业来说，对外直接投资成为其扩大市场和获得资源所必需的战略抉择。

在日趋一体化的世界经济中，各国政府日益重视对外直接投资问题。越来越多的国家政府已经认识到对外直接投资是必须对企业开放的战略抉择，以防止设置在其境内的企业的竞争能力受到损害。事实上，各国竞争力最强的企业正是那些开发了所有权优势的企业，而所有权优势是企业在国外成功地树立形象、进行投资所必需的基本条件。政府也认识到对外直接投资能够为本国

带来好处，因为对外直接投资可以更多地获得外部资源，扩大市场，带来经济结构调整和经济增长。有鉴于此，对外直接投资政策自由化进程已经开始，虽然发达国家、发展中国家在这方面的进展极不平衡。

对于许多发展中国家和经济转轨国家来说，由于国内储蓄不足，国际收支失衡，对外直接投资似乎与之毫不相干，为了将投资留在国内，它们实行了控制资本输出的政策。政府控制的目的在于防止国内资本流失和限制外国资本回汇。结果，绝大多数发展中国家和经济转轨国家均限制对外直接投资。

在经济转轨国家和发展中国家中，这方面的国内政策改革还刚刚起步。亚洲在这方面的变化发展较快，它们实现了外汇政策自由化，改革了对外直接投资的管理规定，其中一些发展中国家实际上已经开始实施促进对外直接投资的政策。发达和发展中国家的经验证明，选择和实施自由化对外直接投资政策没有固定的模式。从限制到允许，再到促进，可以有多条途径。

站在国家层面上，仅从过去几十年中各国政府对待对外直接投资流出所采取的政策来看，就可以得到一个基本判断：从少数国家对外直接投资的自由化政策到多数国家均采取渐进自由化的政策，从限制到放宽，再到允许，最后到鼓励，对外直接投资政策的内容不断丰富，措施不断强化并且行之有效。从对外直接投资流出方面为对外直接投资政策自由化作出定义较为困难，但它应包括下述几个方面的内容：

第一，本国政府对资本和外汇管制的放宽，放松直至取消管制。这是一国政府对其宏观经济政策作出符合国情的评估之后，在不同阶段所采取的对外经济领域的重要政策措施，也是对外直接投资自由化的核心与基础。

第二，减少或取消由于专门针对本国对外投资的限制以及由此所导致的市场扭曲，亦即减少资本输出的壁垒和经营壁垒，使本国厂商（生产经营和服务提供者）更加便利地参与国际竞争。

在这方面主要是减少或取消本国投资者进入国外市场时在投资、所有权与控制、经营限制、核准与报告等措施。

第三，提高待遇标准，特别是实施鼓励政策。对本国对外直接投资鼓励是指政府或按政府指令给予特定的企业或特定类别的企业提供可计量的经济上的利益，以利于其开展对外投资活动。鼓励包括各种提高特定对外直接投资项目的收益率或者降低其成本及风险的措施。各国普遍采用的鼓励政策主要有财政鼓励，如减少境外公司所得税税率，给予投资或再投资补贴，实行税收延付等；金融鼓励，如政府补贴，补贴性贷款（优惠贷款），优惠利率的政府担保，非商业风险的担保，外汇优惠待遇等。发达国家使用的金融鼓励比财政鼓励多，而发展中国家则相反，财政鼓励较之金融鼓励多，因为它们大多缺乏金融鼓励所必需的资源。

在这方面的自由化当然还包括允许资金的自由转移（特别是汇出），提高透明度，以及诉诸国际手段解决投资争议，以保护本国对外投资者的利益。

二、发达国家对外直接投资自由化政策

发达国家历史上就允许、甚至促进对外直接投资。对资本流动实施限制的国家一般都实行外汇或资本流动管制制度，同时对技术转让或项目批准提出要求。20 世纪 80 年代中期以来，在许多国家外汇管制制度的实用性和有效性得到抑制，同时，汇率制度也发生了变化。最为明显的是采用了浮动汇率制度，并且，由于货币金融管理技术的提高，减少了放弃资本流动控制可能带来的潜在风险问题。到 1994 年底，只有 3 个发达国家还保留着对对外直接投资的限制政策。

除了上述自由化努力外，实际上所有发达国家都制定了各种各样的促进对外直接投资的计划，特别是制定了对发展中国家和经济转轨国家进行投资的促进计划。发达国家制定投资促进计划的原因很多，其中包括帮助发展中国家和经济转轨国家加快经济发展进程和加强自己企业的竞争能力。因此，对外直接投资促进