

欧盟与世界丛书

丛书主编：陈志敏 戴炳然

中国对欧投资

基于政治与制度的分析

简军波 等 著

 上海人民出版社

欧盟与世界丛书

丛书主编：陈志敏 戴炳然

中国对欧投资

基于政治与制度的分析

简军波 等 著

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国对欧投资:基于政治与制度的分析/简军波等著. —上海:上海人民出版社, 2014
(欧盟与世界丛书)
ISBN 978-7-208-12700-5

I. ①中… II. ①简… III. ①中外关系-研究-欧洲
②对外投资-研究-中国 IV. ①D822.35②F832.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 282316 号

责任编辑 罗俊
封面装帧 王小阳

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

中国对欧投资

——基于政治与制度的分析

简军波 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 12.25 插页 4 字数 161,000

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12700-5/D·2597

定价 38.00 元

丛书总序

20 世纪是欧洲大变身的百年。在这之前,欧洲因为率先实现了技术突破,发展了资本主义的生产方式和民族国家的政治形式而一跃成为世界的主宰。然而,欧洲列强之间的争斗也在 20 世纪上半叶引发了人类历史上最为惨烈的两次世界大战。其结果,一方面欧洲退出了世界超级强权的行列;另一方面,也为人类历史上全新的地区一体化实践开启了大门。意识到欧洲国家地位的衰落,也为了永久结束欧洲各国内部之间的战争,六个西欧国家在 20 世纪 50 年代初启动了欧洲一体化进程。经过半个多世纪的发展,欧洲联盟的成员国不断增加,具有了单一的货币,高度一体化的内部政策,统一的对外经济和商业政策,以及不断发展起来的共同外交和安全政策。欧盟的经济总量与美国相当,在对外贸易、投资和援助领域领先世界各国,其核心成员国占据了联合国安全理事会的两个常任理事国席位,在全球核大国俱乐部中也拥有两个席位。欧洲一体化让数个世纪的宿敌实现了和解,并让欧洲继续跻身世界主要力量的行列。

进入 21 世纪后,欧洲联盟经历大规模的扩大,目前成员国已经增加到 28 个,拥有 5 亿人口。此外,还有土耳其、马其顿、冰岛、黑山共和国和塞尔维亚等国被赋予入盟候选国地位,正在就加入欧盟进行谈判。2009 年 12 月,欧盟的《里斯本条约》最终生效,给欧盟一体化注入了新的动力。为了进一步提升欧盟在世界上的影响,条约对欧盟的原有对外政策体制进行了重大改革:赋予欧盟独立的国际法人

地位；设立了常设的欧洲理事会主席一职；设立了常设的欧盟外交与安全政策高级代表一职，统一负责欧盟政府间主义的外交与安全政策和超国家主义的原欧共体对外关系事务；建立了高级代表领导的欧洲对外行动署；原欧共体驻外使团全面转化为欧盟驻外使团，并受欧盟对外行动署的领导。

当然，在一体化继续向前推进的同时，欧盟也面临三大严峻的挑战。首先，欧洲联盟的深化或扩大进程正在进入瓶颈阶段，继续向前推动欧洲一体化的能力遭遇严重的信任危机。在扩大方面，土耳其的入盟问题迟迟不能解决，暴露出欧洲在扩大方面的困境；在深化方面，法国和荷兰民众 2005 年对《欧盟宪法条约》的否决显示欧洲民众对欧盟联邦化进程的努力缺乏支持，这将制约欧盟今后任何大幅度深化欧盟一体化的努力。其次，欧盟经济在 2008 年开始爆发的全球经济和金融危机中受创严重，不仅经济实力受到削弱，作为欧洲一体化最为重要的成就之一的欧元也因此陷入危机。作为一个主要依靠经济力量和制度吸引力来发挥国际影响的国际行为体，欧盟目前遭遇的经济困难将明显制约欧盟在国际上发挥影响的抱负。最后，可能也是影响最为深远的是，面对非西方世界的崛起，欧盟在全球政治经济中的长期地位陷入相对衰落。欧盟内部加强一体化的努力也许会放缓这一相对衰落的进程，但长期趋势似乎难以根本改变。

鉴于欧盟面临的上述挑战，国内外学者已经展开了对欧盟重要性的辩论，一些学者认为欧盟已经处在衰落的下降通道，一些学者坚持欧盟仍然是世界的第二超级强权。在本丛书的主编们看来，就长期趋势而言，欧盟在国际体系中地位相对下降也许是不可避免的；但在当下和未来 30 年中，欧盟以其联盟和成员国的实力与影响仍将是世界主要力量之一，今后也仍会在国际事务中发挥重要作用，因此也将是中国双边关系中的关键伙伴，以及中国全球战略中不可或缺的重要一环。对欧盟与世界关系进行系统和深入的研究，其意义不言自明。具体而言，对欧盟与世界关系的研究至少有以下四方面的重要意义：

第一,从国际关系研究而言,欧盟与世界各国、各地区和各个国际组织的相互关系是当前国际关系研究的重要组成部分,对国际关系的全局有其影响,也是地区和全球问题解决过程中不能回避的方面。

第二,从对外政策的机制研究而言,欧盟的对外政策机制具有高度的特殊性,包含了超国家主义的对外经济政策和政府间主义的外交、安全和防务政策,形成了联盟和成员国共同参与欧盟对外关系的多层对外政策体系。在一定意义上,这是一个罗伯特·库珀(Robert Cooper)所谓的“后现代体系”,而不是一个放大的民族国家。对它的研究不仅可以丰富我们的国际关系和对外政策的理论研究,也是我们构想在其他地区或在全球层面发展区域或全球治理机制的经验源泉。

第三,就外交政策的模式研究而言,欧盟在国际舞台上发挥影响主要是以“民事力量”的面貌出现的,即主要依靠非军事手段来发挥影响。在欧盟周边地区,欧盟主要通过周边政策对周边国家的国内制度和内外政策实行“欧洲化”改造,在其他地区则依靠经济、规范和制度的影响力来扩大影响。对于实行和平发展外交战略和旨在推动建设和谐世界的中国而言,欧盟发挥影响力的方式显然有众多可资借鉴的地方,值得我们加以认真研究。

第四,就中欧关系研究而言,欧盟与中国的关系正在进入一个复杂化的新阶段。对于双方而言,双边关系既有着巨大的合作机会,也蕴含着各方面的挑战,需要双方站在更高的角度重新审视这一关系的各个方面和各个层次。同时,中欧关系已经全面超出双边关系的范畴,而具有日益重要的全球层面影响,既关系到中国和其他国家双边关系的发展,也关系到中国在地区和全球事务中影响力的发挥。

基于上述理由,本丛书的主编们提出了出版“欧盟与世界丛书”的设想,并得到了复旦大学国际关系与公共事务学院、上海市欧洲学会和欧盟委员会让·莫内教授项目的共同支持。复旦大学是国内最早设立欧洲研究的高校,在欧洲研究方面具有40多年的历史,聚集了一批在欧盟经济、外交、法律方面的研究人员。上海市欧洲学会作为联系上海

欧洲研究学界的桥梁机构,近年来在推动上海欧洲研究方面作出了大量的努力。从1998年欧盟委员会启动第一轮中欧高等教育合作计划以来,欧盟委员会对包括复旦大学在内的中国高校的欧洲研究提供了大力的支持,并通过陈志敏和戴炳然两位教授获得的让·莫内教授项目对本丛书的出版给予了直接的支持。我们相信,在三方机构的支持下,本丛书的出版将会是一个长期的和可持续的计划,必将有力推动中国学者对欧盟,特别是欧盟对外关系的研究。

最后,我们也要特别感谢上海人民出版社对本丛书计划的大力支持。上海人民出版社在国际问题研究领域有着高品质出版社的良好声誉。我们也在出版社各位同仁的努力下,本丛书的学术质量可以得到全面保证。

编者

欧盟与世界丛书

- 中国对欧投资——基于政治与制度的分析 简军波 等著
- 欧洲化的双向运动——法国与
 欧盟共同安全与防务政策 张 骥 著
- 欧盟与 21 世纪的多边主义——对有效性的探求 [英]卡罗琳·布沙尔 等著
- 概念分歧与中欧关系 潘忠岐 等著
- 关于欧洲宪法的思考 [德]尤尔根·哈贝马斯 著
- 全球气候变化治理中的中美欧三边关系 薄 燕 著
- 中国、美国与欧洲：新三边关系中的合作与竞争 陈志敏 等著
- 国际关系理论：欧洲视角 [意]马里奥·泰洛 著

目 录

丛书总序	1
第一章 中国海外投资政策:历史的演变	1
一、中国海外投资政策的变迁	2
二、中国海外投资政策体系的内容	15
小结	38
第二章 中国对欧投资现状:主体与领域	44
一、中国企业投资欧盟:主体与领域	44
二、国有企业投资欧盟:领域、动因与优劣	51
三、民营企业投资欧盟:领域、动因与优劣	60
小结	66
第三章 中国对欧投资现状:成功与失败	70
一、中国对欧投资现状	71
二、TCL 国际并购案例分析	73
三、吉利并购沃尔沃的案例分析	80
四、中国对欧投资的成功与失败	87
第四章 中国对欧投资障碍:欧盟的制度变迁	98
一、《里斯本条约》与欧盟投资制度的新变化	98
二、欧盟投资制度变迁对中国对欧投资的影响	107
三、中国对欧投资面临的主要障碍	116

第五章 中国对欧投资障碍:国内制度的因素	128
一、对外投资的管理机构及其职能	128
二、管理体制构成	133
三、存在的问题	140
小结	145
第六章 中国对欧投资障碍:欧洲的政治疑虑	147
一、障碍来源与影响	148
二、障碍形式与应对	156
小结	166
第七章 对欧投资与中欧关系	169
一、对欧投资对中欧关系的影响	169
二、对欧投资的发展趋势:政治与制度的因素	177
小结	183
后记	186

第一章

中国海外投资政策:历史的演变

海外投资(Overseas Investment),又称对外投资(Foreign Investment)或国际投资(International Investment),总体上可分为间接投资(Indirect Investment)和直接投资(Direct Investment)两类。间接投资主要是指投资者通过金融渠道向另一国投入资金,以获取利益的活动,具体方式包括购买外国政府和企业的债券或股票,而直接投资则重在取得外国企业经营管理上的有效控制权。尽管现实中的投资行为有时兼具直接投资与间接投资的双重特征,且两者愈发地出现相互融合的趋势,¹然而,相对来讲,海外直接投资才是政府和企业谋求长期性与稳定性收益,规避流动性与波动性风险的政策与行为偏好。²就中国而言,它具体指的是“国内投资者以现金、实物、无形资产等方式在国外及港澳台地区设立、参股、兼并、收购国(境)外企业,拥有该企业10%或以上的股权,并以拥有或控制企业的经营管理权为核心的经济活动”³。

据商务部统计,2012年,中国境内投资者共对全球141个国家和地区的4425家境外企业进行了直接投资,累计实现非金融类直接投资772.2亿美元,同比增长28.6%。其中股本投资和其他投资628.2亿美元,占81.4%,利润再投资144亿美元,占18.6%。⁴比较而言,2000年,中国对外直接投资的数额仅5.51亿美元,而1979年,中国对外直接投资的数额更是只有区区50万美元。⁵改革开放三十多年来,中国从之前冷战对抗的“半封闭”状态,进入到大举吸引外商投资的阶段,再到如今大规模地实施和推进“走出去”战略,至2011年在全球国家(地区)

的对外直接投资流量排名中位列第六,存量位居第十三。⁶历史地看,中国的海外投资从无到有,从小到大,其在不同时期所面临的内外驱动因素决定了各个阶段中国的海外投资战略与政策,亦因此产生了相应的海外投资结果与效应。

一、中国海外投资政策的变迁

一般认为,中国正式开展境外投资始于中共十一届三中全会关于实行对外开放的重大决策。但事实上,早在1976年以前,中国境内就已经对香港地区和东南亚进行过直接投资。⁷然而,这一时期中国的境外投资主要表现为数量较少的对外援助,象征意义远远大于实际效果。⁸直到改革开放以后,中央政府才开始全面着手制定相关政策法规,逐步推动中国境外投资的发展。

20世纪80年代是中国海外投资政策的形成阶段。中央政府主要围绕海外投资的审批权限先后出台了一系列政策文件,总体上旨在通过逐步下放审批权限,促进中国企业的跨国经营。然而,鉴于后期各种问题层出不穷,中央政府的政策又转为适度收紧,对海外投资项目实行相对严格的控制。

1979年8月,国务院制定了15条经济改革措施,其中,第13条规定,政府“批准在国外建立公司”,这是中国关于海外投资最早的规定。⁹80年代初期,中国曾明确提出发展本国企业的跨国经营。自此以后,一些大型央企和个别省市属企业纷纷到海外进行投资。从1979年至1983年,中国共设立了61家合资、独资或合作经营企业,中方投资4573万美元,涉及23个国家和地区,投资领域主要集中在航运服务、金融保险、承包工程和中餐馆等几个行业。¹⁰

在1983年之前,中国所有企业的海外投资一律需要提交国务院审批通过。之后,国务院指定对外经济贸易合作部(简称外经贸部)受理中国企业海外投资的审批工作。根据当时的规定,成立一个海外合资

企业(中国香港、中国澳门独立关税区除外),通常投资额要求超过 100 万美元。投资方必须首先向省、自治区或直辖市政府监管部门进行申请,待审批通过后,再将投资项目提交外经贸部。外经贸部会在征询中国驻外使馆和相关政府部门意见后,最终决定是否批准该项目。而数额低于 100 万美元的小型项目,投资方可直接向中国驻外使馆提交申请并获得审批。¹¹

1984 年,外经贸部出台《关于在境外开办非贸易性合资经营企业的审批程序权限和原则的通知》。1985 年,外经贸部又颁布《关于在境外开办非贸易性企业的审批程序和管理办法的试行规定》,明确规范了海外投资的先决条件,并指出海外投资的权利并不仅仅局限于部分企业。以此为标志,中国海外直接投资开始确立标准的审批流程,并为建立中国对外投资管理体系奠定了基础。¹²至 1988 年,中国海外投资步伐明显加快,中方投资共计 6.65 亿美元,设立企业达 450 家。中国一批大型企业开始积极参与国际竞争,并在资源开发、加工、生产装配、工技贸结合等领域取得突破性进展。¹³1984 年至 1988 年,中国对外投资额分别为 0.4、0.52、0.92、1.2 和 1.87 亿美元。1989 年更是达到 2.36 亿美元,超过 1979 年至 1986 年对外投资的总和。¹⁴

然而,由于中国企业自身缺乏国际管理经验,且中国政府的对外投资管理制度尚不完善,因而随着中国海外投资的日益增长,一系列问题开始不断呈现出来。对此,中国政府适时出台《加强外国投资控制的通知》,重新规定海外直接投资的审批流程。通知要求,由当时的国家计划委员会(简称国家计委)协同其他相关部门审查所有对外投资项目的建议书和可行性报告。外经贸部负责审批这些项目的合同与章程。根据通知规定,如果某个项目中方投资额超过 3 000 万美元,那么国家计委在协同相关部门初审后,还须提交国务院最后审批。如果低于 100 万美元,且项目融资和产品分销不需要政府支持,那么该项目由国务院指定部门、省级政府或自治区政府审批通过即可。¹⁵

整个 80 年代是中国海外投资发展的起步阶段。在这一阶段的初

期,由于资本和外汇的短缺,中国的海外投资主要还是政府为了拓展经贸活动而建立的国有企业海外分支机构或代表处。具有代表性的企业包括中国银行、中国国际信托投资公司以及中国冶金建设总公司等大中型国有金融企业和对外工程公司。80年代中期以后,除已经活跃在对外投资领域的央企以外,一些省市下属的外贸公司也开始介入全球化经营。此间,像中国化工进出口总公司、中国五金矿产进出口总公司就是中国海外投资的典型企业。然而,鉴于当时中国尚处在对外开放的初始阶段,国民经济与世界经济的联系并不如今天这样紧密,因此上述企业的海外投资总量毕竟还是十分有限。

进入90年代,中国政府的总体思路是以吸引外资为主,限制对外投资,进而出台了一些抑制中国企业海外投资自主权的相关规定,并成为该阶段对中国海外投资影响最大的政策文件。

1991年,中国国家计委在向国务院递交的《关于加强海外投资项目管理意见》中指出,“中国尚不具备大规模到海外投资的条件”,企业的海外投资应该“侧重于利用国外的技术、资源和优势以补充国内的不足”。¹⁶据此,国家计委随即印发了《关于编制、审批境外投资项目的建议书和可行性研究报告的规定》。该文件明确了海外投资的审批细则,从审批程序和投资规模上严格限制了中国企业海外投资的自主权,并在此后10多年的时间内成为对中国海外投资影响最大的政策法规。尽管有着上述政策方面的限制,然而随着中国国内经济体制改革的深入以及邓小平南方谈话后对外开放步伐的进一步加大,中国在90年代的海外投资在企业数量和投资总量上还是有所增长,并步入一个新的过渡阶段。

1993年,外经贸部开始起草《中国海外企业管理规定》,以此提高海外投资的管理水平。其中,外经贸部负责项目审批过程及对外投资政策,并授权中国驻外使馆经济贸易处进行中国海外企业的管理协调工作,发改委负责审批项目投资建议书和可行性报告。而其他部委和省级外贸部门则具体负责管理海外企业。1997年,《海外企业办公室

管理规定》对上述管理制度再次予以确认并继续加以沿用。在此期间,中央层级的一系列海外投资管理机构得以建立。与此同时,上海、广东和北京等地方政府的相关部门也陆续设立办事机构,并出台管理和扶持企业开展海外投资的政策。

据外经贸部的统计显示,从1979年至1999年上半年,中国在160多个国家和地区设立了5793家贸易和非贸易型企业,协议投资总额约100亿美元,其中中方协议投资额超过65亿美元。港澳地区是当时境外投资份额最大的市场,占总投资额的59%。北美洲占14%,大洋洲占7%,亚洲占6%,欧洲与非洲各占5%,拉美占4%。就行业分布而言,贸易性企业占61%,资源开发占19%,生产加工占12%,交通占2%,其他占6%。¹⁷虽说“在2000年以前,中国的国际投资政策是以鼓励吸引外资、限制对外投资为主要特征的”¹⁸,但在对外开放的大格局下,尤其是在国家“走出去”战略逐步成型的过程中,海外投资的地位和作用始终呈现不断增强的趋势。

随着中国政府“走出去”战略的酝酿与提出,一批投资促进机构纷纷成立,相关政策法规相继出台,同时各种投资促进方式与服务手段也日益健全。在“走出去”战略的指导下,中国致力于积极稳妥地开展海外投资,明确鼓励发展具有国际竞争力的跨国公司。自此,中国海外投资政策开始步入一个新的转型时期。

早在1992年,中共中央总书记江泽民在中共十四大报告中就明确指出,应“积极扩大我国企业的对外投资与跨国经营”。1997年,中共十五大报告进一步指出,要“更好地利用国内国外两个市场、两种资源……鼓励能够发挥我国比较优势的对外投资”。而在同年召开的全国外资工作会议上,江泽民再次指出:“我们不仅要积极吸引外国企业到中国来投资办厂,也要积极引导和组织国内有实力的企业走出去,到国外投资办厂,利用当地的市场和资源”。¹⁹1998年2月,江泽民在中共十五届二中全会上强调,“在积极扩大出口的同时,要有领导有步骤地组织和支持一批有实力有优势的国有企业走出去,到国外去,主要是

到非洲、中亚、中东、中欧、南美等地投资办厂”。1999年,江泽民又在上海举办的《财富》全球论坛上提出,“中国的企业要向外国企业学习先进经验,走出去在经济全球化的浪潮中经历风雨见世面,增强自身竞争力。”²⁰

2000年2月,江泽民在广东考察工作时强调,“随着我国经济水平的提高和现代化建设的推进,我们必须加快实施‘走出去’战略……现在情况与二十多年前不同了,实施‘走出去’战略的条件更具备了,要求也更迫切了……必须不失时机地‘走出去’,让我们的企业到国际经济舞台上施展身手”。同年3月,江泽民在全国人大九届三次会议上正式将“走出去”战略提升到国家战略层面。10月召开的中共第十五届五中全会审议并通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,首次明确提出“走出去”战略。2001年中国《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》继而指出,“鼓励能够发挥我国比较优势的对外投资,扩大国际经济技术合作的领域、途径和方式……支持有实力的企业跨国经营,实现国际化发展。健全对境外投资的服务体系,在金融、保险、外汇、财税、人才、法律、信息服务、出入境管理等方面,为实施‘走出去’战略创造条件。完善境外投资企业的法人治理结构和内部约束机制,规范对外投资的监管。”²¹

在此背景下,中国政府各部门为推动国内企业“走出去”和开展对外直接投资业务,先后设立了一批投资促进机构,制定了一系列政策法规,并采用了各种各样的促进方式与服务手段。2001年8月,在原来经贸部的支持下,中国国际投资促进中心成立;2003年3月,新组建的商务部又正式成立了投资促进事务局,后又增设对外投资合作部,从而“标志着全国性准政府型和专业化的对外投资促进机构出现,标志着投资促进工作的决策部门与执行部门开始分离”²²。此外,诸如中国国际投资促进会和中国产业海外发展和规划协会等一批社团组织也陆续成立。

尤其值得一提的是,2001年12月,原国家计委发布《“十五”利用

外资和境外投资规划》。《规划》提出,“十五”期间,中国境外投资的主要任务是:按照实施“走出去”开放战略的总体部署,积极稳妥地开展境外投资,鼓励有条件的国内企业开展战略资源开发和能够发挥我国比较优势的对外投资,发展我国具有国际竞争力的跨国公司,使境外投资上一个新台阶。而具体的政策措施则包括:完善境外投资法规体系和管理体制;加强对境外投资的规划和宏观指导;建立健全社会主义市场经济条件下的境外投资促进保障机制;允许境外投资企业采用贷款、项目融资、以资产权益融资、在境内外资本市场发行债券和股票等多种方式,积极开辟境内外融资渠道,降低融资成本。允许有条件的企业将境外资产进行整合、重组,选择有利时机在境外上市或出售,及时调整、优化资产结构。²³

2004年7月,国务院颁布《关于投资体系改革的决定》,“奠定了中国对外直接投资体系转型的基础,为中国制定新的对外直接投资政策提供了明确的转型方向。”²⁴《决定》所确立的深化投资体制改革的目标在于:“改革政府对企业投资的管理制度,按照‘谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险’的原则,落实企业投资自主权;合理界定政府投资职能,提高投资决策的科学化、民主化水平,建立投资决策责任追究制度;进一步拓宽项目融资渠道,发展多种融资方式;培育规范的投资中介服务机构,加强行业自律,促进公平竞争;健全投资宏观调控体系,改进调控方式,完善调控手段;加快投资领域的立法进程;加强投资监管,维护规范的投资和建设市场秩序。通过深化改革和扩大开放,最终建立起市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制。”²⁵

据此,2004年10月,国家发改委和中国进出口银行联合发布《关于对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持政策的通知》。《通知》指出,“国家发展改革委和中国进出口银行共同建立境外投资信贷支持机制。根据国家境外投资发展规划,中国进出口银行在每年的出口信贷计划中,专门安排一定规模的信贷资金(以下称‘境外投资专项