

引导企业境外投资行为向好发展^①

2017年12月6日，国家发改委、商务部、中国人民银行、外交部、全国工商联五部门联合发布了《民营企业境外投资经营行为规范》（发改外资〔2017〕2050号，下称《行为规范》），重申支持民营企业“走出去”的引导原则，并从经营管理、合规诚信、社会责任、环境保护、风险防控5个方面引导民营企业境外投资经营行为向好发展，提升对外投资的质量和效益。本文从出台背景、主要内容及政策影响几个方面对《行为规范》进行解读，并结合12月26日正式发布的《企业境外投资管理办法》总结我国对企业境外投资行为的监管趋势。

规范境外投资势在必行

根据《2016年度中国对外直接投资统计公报》，继2015年我国首次成为全球第二大对外直接投资国后，2016年我国对外直接投资同比增长34.7%，创下1961.5亿美元的历史最高值，蝉联全球第二位。在我国企业积极践行“走出去”战略的过程中，民营企业扮演了重要的角色。据商务部统计，截至2016年末，在我国对外投资存量中，公有经济占比为69%，非公经济占比为31%。在2016年我国对外投资流量中，公有控股经济占比为32%，非公经济占比为68%。随着我国企业“走出去”的步伐越来越快，投资经验及国际化运营能力不

^① 本文已发表于《中国外汇》

足的问题也被充分暴露出来。对于国有企业来说，过度投资、盲目投资、投资效率较低等问题比较突出；而部分民营企业则存在违规经营、盲目决策、恶性竞争、忽视质量和安全管理等不规范行为，不仅影响了自身的可持续发展，也对我国实施“走出去”战略和建立负责任大国的国家形象产生不利。比如，有的企业缺乏合规经营和安全生产意识，不与当地雇主签订劳动合同，或者对员工的安全保护不足，发生境外安全事故后缺乏妥善的处理机制，造成劳资纠纷；一些企业不惜以次充好或降低产品质量标准以维持低价优势，影响了中国产品的声誉；部分企业忽视东道国环保、能耗、安全等标准和要求，缺乏环境事故应急预案，引发社会矛盾和法律纠纷；有的企业受限于投资经验不足、信息渠道不畅，在“走出去”时缺乏系统规划和科学论证，致使后续经营困难，造成重大经济损失；不少企业缺乏完善的境外投资管理规章制度，在海外的布点形式只是办事处级别机构，不利于与东道国政府、企业、工会等建立长期、稳定的合作关系。

《行为规范》引导企业境外投资行为

2016年8月，国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》，率先规范了国有企业的海外投资并购行为，而更有针对性的《国有企业境外投资经营行为规范》也在起草之中，有望尽快发布。此次《行为规范》的出台旨在提高民营企业的国际化运营水平，引导企业境外投资的方向，提升企业境外投资的质量和效益。

《行为规范》首先强调了“支持有条件的民营企业‘走出去’，对民营企业‘走出去’与国有企业‘走出去’一视同仁”的指导原则，并指出民营企业在境外投资过程中应根据自身实力和条件量力而行、审慎而为，在拓展和巩固海外投资经营成果的基础上，不断增强核心竞争力和国际化经营能力。具体来看，《行为规范》从以下5个方面对民营企业境外投资经营行为进行了引导。

一是完善经营管理体系。对比欧美具有丰富的国际化运营经验的大型跨国企业，我国民营企业不仅成立时间较短，规模较小，而且仍然比较缺乏国际领先的生产技术、专利及国际知名品牌，在企业管理经验尤其是跨国运营经验上尤为不足，而精通多国语言、了解当地法律法规与社会人文环境等知识的国际化经营人才更是捉襟见肘。在民营企业纷纷出海拓展国际市场的情况下，如何建设符合国际化运营标准的管理体系，应当引起民营企业的高度重视。对此，民营企业一方面可向欧美大型跨国企业学习，逐步完善自身的管理体系建设，实现“西为中用”；另一方面也可借鉴我国具有丰富的海外投资经验，并已初步形成国际化经营模式的优秀民营企业，做到“见贤思齐”。

二是依法合规诚信经营。《行为规范》再次强调了民营企业境外投资的真实性和合规性，重申企业不得以虚假境外投资非法获取外汇、转移资产和进行洗钱等活动；同时，着重要求“走出去”的民营企业及其境外分支机构在投资经营过程中要认真履行与合作企业的合同约

定，开展公平竞争，诚信经营，保证项目和产品的质量，并做好知识产权和消费者权益保护工作。无论是国内市场还是国际市场，依法合规诚信经营都是企业实现长久生存、做大做强的前提条件，事关企业的社会形象及品牌建设，关系“中国制造”及中国企业的声誉。民营企业在境外投资经营中应当具备长远的战略眼光，通过加强技术研发和提高产品质量，打造具有国际影响力的优秀品牌，逐步形成核心竞争力。

三是切实履行社会责任。企业“走出去”对外投资不仅能加深地区间的经济融通，也将促进国家和地区间民众的交流、沟通、理解与互信，起到传播中国文化和影响力的作用。

《行为规范》鼓励民营企业在境外投资过程中加强属地化经营、热心公益事业、增进文化交流、树立服务社会的良好企业形象，不仅符合当前国际社会对企业社会责任的要求，能够增强企业的“软实力”，同时对于我国打造良好的国际形象，推广“一带一路”倡议也具有一定的示范作用。

四是注重资源环境保护。如何平衡经济发展速度与资源环境保护是世界性的难题，我国在改革开放以来的高速建设中一直饱受其扰，目前，生态文明建设已被纳入了我国全面建设小康社会的奋斗目标体系，得到国家层面的高度重视。《行为规范》倡导民营企业境外分支机构保护当地的资源环境，提高资源节约、环境保护意识，遵守东道国环保法规，履行环保责任和相关法律义务。不仅体现了我国对环境保护的重视程度，也展现了负责任大国的风范和担当。

五是加强境外风险防控。当前，国际政治经济形势比较复杂，一方面，由于全球经济持续低迷，贸易保护主义开始抬头，全球货币政策逐步收紧，各个国家和地区的监管政策变化频繁，而英国脱欧、美国税改等重大事件更是加剧了世界经济形势的不确定性；另一方面，恐怖主义、欧洲难民危机、民族宗教矛盾以及无法预估的灾害疫情都加重了企业境外运营中的政治和安全风险。我国民营企业对外投资经验较少，风险意识及防范能力均有待提高。《行为规范》强调了民营企业加强境外风险防范的必要性，要求民营企业在投资经营活动中与我驻当地使领馆、东道国（地区）政府有关部门建立经常性沟通渠道，建立健全应急处置机制，通过完善境外安全保障措施，最大限度地保护企业人员和资产安全。

未来，《行为规范》主要的落地措施是信用记录和黑名单制度。国家发改委将会同有关部门，加强对外经济合作领域信用体系建设，将出现情节严重、影响恶劣不规范行为的境外投资经营活动主体和相关责任人纳入信用记录，实施联合惩戒。在监管层的不断引导下，预计民营企业境外投资的风险防范意识和能力有望不断提高，对外投资健康有序发展也将成为普遍共识，对外投资将从数量的扩张转向质量和效益的提升。

从放松管制到引导规范的政策趋势

从2016年底开始，监管部门开始加强对境外投资的真实性审查，打击非理性投资。在

一系列临时性措施的推进下，我国企业境外投资在 2017 年首次出现负增长，降幅显著。2017 年 1-11 月份，我国新增非金融类对外直接投资同比下降了 33.5%，非理性对外投资得到有效遏制。随着阶段性管控措施的退出，长期制度建设被提上日程。2017 年 8 月，国家发改委等四部委联合发布《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》，对中国企业境外投资做了更为详尽的规范，明确了鼓励类、限制类和禁止类的境外投资类别。继《行为规范》发布后，国家发展和改革委员会于 12 月 26 日正式发布《企业境外投资管理办法》（国家发展和改革委员会令 11 号，下称“11 号令”），对已施行 3 年的 9 号令进行修订。11 号令将“新建境外企业或向既有境外企业增加投资”“通过协议、信托等方式控制境外企业或资产”“金融机构境外投资”“境内自然人直接或间接控制的境外企业”纳入境外投资活动，需报发改委审批，取消了“3 亿美元及以上的境外收购或竞标项目需报送国家发改委审批”的规定，发布了“敏感行业目录”，提出建立境外投资违法违规记录，实施联合惩戒。而接下来还会陆续发布《国有企业境外投资经营行为规范》以及《境外投资条例》等长期制度规范文件，将对外投资的促进、服务、监管和保障纳入法制化的轨道。制度建设的一个重要方向是按照鼓励发展和负面清单的模式引导和规范企业的境外投资经营行为，那些不守法、不合规、没有投资能力、不利于国内供给侧结构性改革和实体经济发展的投资项目将被列入禁区。总的来说，我国政府对于如何引导、规范企业的境外投资经营行为，正进入系统性、长期性的制度建设阶段。

IIS 简介：国际投资研究系列（International Investment Studies）是中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室的研究成果。该室的主要研究领域包括跨境直接投资、跨境间接投资、外汇储备投资、国家风险、国际收支平衡表与国际投资头寸表等。国际投资室的成员为张明、王碧珺、张金杰、李国学、潘圆圆与韩冰，定期参加国际投资室学术讨论和报告写作的成员还包括姚枝仲、李曦晨、刘瑶、朱子阳、袁子雅和李修宇。我们的主要产品包括：中国跨境资本流动季度报告、中国对外投资季度报告、国家风险报告、工作论文与财经评论等。

责任条款：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室所有。未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员的个人看法，并不代表作者所在单位的观点。