doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2021.12.017

民营企业海外投资权益保障机制构建问题研究

——以江苏省南通市为例分析

■ 吴 峰 李 璐 江苏航运职业技术学院

摘 要:随着“走出去”战略的深入实施,我国民营企业“走出去”的步伐不断加快。在新冠肺炎疫情全球蔓延、单边主义与保护主义抬头的背景下,民营企业“走出去”面临的政治、经济、社会文化等海外风险不断加剧。地方政府在推动民营企业“走出去”的同时,应通过设立专门的海外投资促进机构,打造事前事中事后一体化监管和服务机制,并充分发挥政府、商会(行业协会)、海外华侨以及企业等利益相关方的合作优势,激发民间非政府组织活力,丰富民营企业海外投资数据资源,提升民营企业的国际法律机制运用能力,从而构建系统的民营企业海外投资权益保障机制。

关键词:民营企业;海外投资;非政府组织;权益保障

随着“一带一路”倡议步入共建与高速发展阶段,民营企业“走出去”的步伐不断加快,参与国际经济竞争的领域不断拓展,竞争力也日益增强,海外投资规模持续扩大。面对错综复杂的世界政治经济环境,民营企业的跨国经营水平和海外投资风险管控的能力也参差不齐。在全球经济不稳定性不确定性明显增加,以及新冠肺炎疫情全球蔓延、单边主义与保护主义抬头的背景下,构建一套行之有效的海外通商投资权益维护机制就显得尤为重要。本文基于对江苏南通的实践考察,拟从地方政府以及企业的视角,对民营企业海外投资权益保障机制构建问题进行研究。

一、南通市海外投资概况

统计数据显示,截至2020年底,南通市在海外投资的项目共计723个,累计投资额约72.1亿美元;累计签订对外承包劳务合同额170亿美元,完成营业额256亿美元。海外通商遍布全球120多个国家和地区,主要分布在非洲、美洲、欧洲等地。“十三五”期间,南通市共新增海外投资项目377个,中方协议投资额近50.24亿美元,项目主要集中在中国香港、美国、印尼和马来西亚等国家和地区(历年数据详见表1)。近年来由于受到新冠疫情影响,南通市的海外投资有所放缓,2020年的中方协议投资额与2019年度同期相比下降了近50%。但即便如此,2020年度南通新增海外投资仍居全省第三位。

从投资领域来看,南通对外投资从纺织服装等传统行业向制造业、建筑业以及商业服务业等领域拓展,而且聚焦新能源、新材料的项目逐渐凸显。2020年的海外投资,就主要集中在制造业、批发零售业以及科学研究和技术服务类。投资目的地也从原先以亚非地区为主开始向亚欧“一带一路”沿线国家和地区转移,如美国、印尼、马来西亚和中国香港等。例如,梦百合家居科技股份有限公司增资3677万美元扩建恒康欧洲有限公司生产线,江苏联发纺织股份有限公司斥资1.85亿美元在印尼肯德尔工业园区建设高档梭织服装面料生产基地,江苏里高智能家居有限公司增资1980万美元在泰国设立家居产品工厂。

表1 “十三五”期间南通市对外投资情况一览

年 度	2016	2017	2018	2019	2020
新增投资项目数(个)	112	56	68	58	83
协议投资额(亿美元)	12.09	13.6	10.48	9.43	4.64

数据来源:根据南通市统计局发布的《南通统计年鉴》整理。

[基金项目] 本文为2021年度南通市法学会研究课题“企业‘走出去’战略下我市海外企业和公民合法权益保护机制研究”的研究成果,(项目编号:TFH2021B08)。

[作者简介]吴峰(1980—),男,江苏航运职业技术学院马克思主义学院教授;研究方向:国际经济法、高校法治教育。李璐(1992—),女,江苏航运职业技术学院马克思主义学院助教;研究方向:大学生思想政治教育、高校法治教育。

表2 “十三五”期间南通市对外承包工程和劳务合作情况一览表

年 度	2016	2017	2018	2019	2020
对外承包工程营业额(亿美元)	17.28	6.92	15.04	15.14	17.63
对外劳务合作新派人数(人)	9149	8869	8918	8050	2510
期末在外人数(人)	17496	24132	23546	19320	16269

数据来源:根据南通市统计局发布的《南通统计年鉴》整理。

此外,南通在“十三五”期间,对外承包工程营业额72.01亿美元,共外派各类劳务人员37496人次,年均在外人数超过20000人次(历年数据详见表2)。

二、民营企业海外投资权益保障机制建设存在的主要问题

由于我国的海外投资整体还处于起步发展阶段,从国家层面看,海外投资权益保护机制建设还不够完善,如:海外投资法律保障体系还不健全,政府在海外投资管理方面的职能较为分散,海外投资的保险制度体系、金融与财税支持的政策体系还不够完善等等。从地方层面看,虽然地方政府在民营企业海外投资权益保障与支撑体系建设方面采取了不少举措,但由于机制建设是一个系统工程,涉及到人、财、物的多维投入,建设进程整体偏缓,体系化建设明显不足;从企业自身看,由于缺乏国际运营管理人才和管理经验,在企业的跨国运作、财务管理以及政策风险管控等方面还存在明显短板。

结合南通的实践经验,笔者认为地方政府在民营企业海外投资保障机制建设方面,主要存在以下几方面的问题。

(一)机制建设碎片化,缺乏系统的顶层设计

根据我国当前对海外投资管理的工作体制,管理职能涉及多个政府部门,海外投资活动的企业和人员的权益维护工作涉及的事项也较多,所以在国家层面,“目前主要由两个部门负责——商务部侧重于海外投资事务的管理、协调和服务,外交部则侧重于海外投资利益保护。”而在地方层面,正如前文所述,相关工作同样涉及到商务、外事、公安等行政部门,各部门职能条块分割,难以形成强效机制,相关权益维护机制的建设存在以个案为基础,以职能部门的分管领域和工作权限为界限的碎片化弊端。虽然突发事件的应急处置能力能够在一定程度上体现海外利益保护机制的执行力与高效性,但是从长远来看,这种临时性或者应急性的制度安排,缺乏机制运行上的系统性和连贯性,“远远不能应对海外利益保护所面临日趋严峻的挑战。”

(二)重视后保护,未能将监管与保护融为一体

随着全球贸易投资自由化和我国对外开放步伐的日益加快,政府部门对海外企业和公民的权益保护问题也愈发重视。无论是国家还是地方层面,政府部门均通过网站或者线下向社会公众印发《中国境外领事保护和协助指南》《海外安全防范指导手册》等,供“走出去”的企业和公民阅读参考,但在事前风险预防方面的实际效用还相对较弱,“走出去”的民营企业与公民在相关信息获取方面还相对有限。由于现有海外投资监管机制对国有企业关注较多,对民营企业和个人关注较少,部分民营企业在海外投资中还存在规避监管、恶性竞争、盲目投资等隐患。因此,在权益维护的支撑体系建设方面,现存机制还不足以提供东道国政治、经济、社会文化等方面全方位的信息,同时在企业和公民“走出去”之前,现有机制也未能提供足够的风险评估机制或者相应服务为企业和公民提供决策参考,在事前监管和事中事后保护方面未能形成一体化的保障机制。

(三)单兵作战问题突出,利益相关方未能形成有效合力

数据表明,民营企业在我国海外利益拓展中的作用越来越凸显。在从事海外投资的民营企业中,以中小型企业为主体,它们在对外经济交往和涉外经济活动中,除了办理相关的业务审批流程外,与政府部门的沟通联系相对较少。海外企业和公民权益保障机制建设,大都以政府部门主导,企业参与度相对较低。2009年,为充分发挥在外通商的窗口和桥梁纽带作用,在南通市外事办公室的指导下,成立了南通世界通商总会,现已在全球43个国家和地区成立了商会(同乡会)组织。该组织通过“海外联络中心、海外经贸中心、海外安全中心、海外文化宣传中心和海外健康中心”五大中心建设,进一步提升了通商在海外的发展层次和发展能力,并在一定程度上构建了南通企业进军国际市场的“共同体”,构建了护航南通企业

和公民进行海外创业的“新防线”。但是，该机制的实际运作功能还有待完善，民营企业与海外通商之间共享经贸信息和安全信息的平台和工作机制还不健全，企业与国内外相关商会、行业协会等团体之间的联系机制尚未建立，海外投资的利益相关方在利益保护机制建设方面未能形成有效合力。

（四）企业自身能力不足，风险管控意识与维权能力有待提升

当前，民营企业的海外投资决策程序相对宽松，以股东自主决策为主，政府部门的干预相对较少，在项目前景、市场环境以及经营风险等方面缺乏系统的分析论证，在资源禀赋、资产规模、投资偏好以及风险管控等方面与大型国有企业有着巨大差异。面对错综复杂的国际环境，民营企业的海外投资权益保护形势更为复杂，在保护能力、工具使用方面受到诸多限制，再加上部分企业自身风险管控与权益保护意识不强等，民营企业现有维权模式原本可以依赖于司法途径和投资保险制度，但是往往因企业自身能力不足，只能更多地依赖民间渠道。例如，我国在欠发达国家的投资多数以基础设施、制造业等民生项目为主，出现投资利益冲突时，多以协商方式解决，很少有严重对立或诉诸法律的情况发生。

三、民营企业海外投资权益保护机制建设的路径分析

南通市政府提出要在“十四五”期间，进一步优化走出去战略布局。“放大‘新侨之乡’品牌影响力，支持本土龙头企业走出去，带动优势产业全球布局，培育一批具有国际竞争力的跨国公司。”当前，新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，单边主义、保护主义势力抬头，世界经济衰退，全球投资政策（安全审查机制）也正在发生着深刻变化。世界各国为应对疫情，均采取了程度不一的疫情防控举措，海外企业和公民在东道国面临的公共健康风险、政治风险、经济社会风险等都有所加剧。为加强海外投资的利益保护，我国已经与“一带一路”中的21个国家签署了标准化投资合作协议。为推动对外开放事业和“走出去”战略实现高质量发展，除了完善国家层面的立法和制度安排，进一步加强地方层面的相关机制建设也刻不容缓。

（一）强化顶层设计，设立专门的海外投资促进机构

如前所述，民营企业海外投资权益的保护不是解决突发风险事件的临时性制度与工作安排，而是需要政府部门提供长期有效的保护机制与制度安排，这就需要政府层面加强顶层设计，确保制度与政策上的一致性与连贯性。2003年，商务部成立了投资促进事务局。在此基础上，地方政府也可以进一步整合和优化相关部门的职能，在条件成熟的情况下可尝试设立专门的企业外海投资促进机构（或权益保障中心）。通过设立专门机构，可以将项目审批、外汇管理、保险及政策性信贷、中介服务等与海外投资权益保护相关但在实践中又过于分散的行政和服务职能进行集中行使，从而实现政府部门的职能重心从管理到促进和服务海外投资的转变，切实提升企业海外投资权益保障工作的整体服务效能。

（二）重视事前监管服务，打造事前事中事后一体化服务机制

针对民营企业海外投资单兵作战、缺乏有效指引的情况，在设立专门机构的基础上，还应进一步加强对民营企业海外投资活动的规范和服务指引，制定和实施“走出去”产业指导目录。在企业具体项目实施过程中，地方政府部门可以“在税收、外汇、保险、海关、信息等方面进一步提高服务水平，为企业创造更加良好的便利化条件。”鼓励企业进行长期的海外投资布局，加强与“一带一路”沿线国家的投资保护、金融交易、人员服务等方面的机制化合作，为企业“走出去”创造良好的外部环境。必要时，还可以设立民营企业海外投资专项基金，采取政府购买服务的方式，支持境内工程咨询、投资顾问、风险评估、会计金融与法律服务等第三方机构主动参与项目实施的全过程，引导和帮助民营企业开展投资经验交流，建立健全海外风险预警与管控、金融支持、项目实施跟踪以及个案法律服务等贯穿事前事中和事后的全过程一体化权益保障服务机制。政府部门通过加强投资项目的事前和事中监管，指导和帮助企业规范投资行为，提高企业的风险意识，提升企业对国家在促进海外投资方面的制度认知，帮助降低企业的投资试错成本。从而通过政府、社会、企业等不同层面的合作，构建起民营企业海外投资权益保障的网络化工作机制，形成完整的海外权益保护工作体系。

（三）激发民间非政府组织活力，发挥行业协会、商会等社会组织的作用

在当代国际经贸交往实践中，民间非政府组织有着不可替代的作用。它们可以为政府部门和投资企业及时提供和反馈投资东道国风险预警信息，还可以通过前述的数据平台发布相关信息，及时提供东道国经济社会发展和人文环境的相关资讯，帮助企业增强风险防范能力，高效快速地融入当地社会。例如，美国政府就要求驻外使馆和代表机构充分发挥窗口作用，并调动各种进出口商会、国内外行业协会、外国企业协会和大型企业的积极性，发挥其专业性强、联系面广、信息灵通的优势。在近邻日本，除了通过国际协力银行为企业在投资准备阶段提供金融和财务咨询服务外，还积极通过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。在我国的实践中，由于政府部门长期将企业视为保护对象，忽略了投资企业在保护海外投资利益方面的责任与能力，进而“抑制了投资者、行业协（商）会及社会团体等拓展及维护海外投资利益的能力发挥。”所以，要进一步加强以南通世界通商总会为基础的商会网络建设，充分挖掘现有各级各类行业协会的社会组织资源，同时还要发动和依靠海外华侨的力量。虽然分布在海外的南通籍华侨成员群体不大，但是分布较为广泛，在当地也有一定的影响力，可以通过商会、协会成员之间共享当地的经贸信息和安全信息等，帮助提升国内民营企业的危机应对能力。另一方面，还可以通过商会、协会组织加强海外投资企业及公民与东道国社会层面的互动，在东道国国民中主动发声，以实际行动塑造和展示中国的国家形象，传导主流价值观，从而使东道国的社会公众乐于接纳来自我国的投资，实现海外投资利益与当地社会发展利益的和谐共生，形成海外企业外部助力的“反馈式”利益保护机制。

（四）加强数据平台建设，丰富民营企业海外投资数据资源

信息不对称作为市场经济中广泛存在的一个特点，在国际经贸领域同样存在。民营企业与大型国有企业或者政府机关、研究机构等相比，在相关信息的获取能力与获取渠道上存在明显短板。虽然民营企业可以通过国家商务部、外交部以及地方政府相关部门和机构的网站获取与海外投资有关的信息，但这些信息往往在系统性和时效性方面还不足以满足企业的投资需求。当前，大数据、云计算等现代化信息技术手段层出不穷，地方政府部门要充分利用上述信息技术，加强本地民营企业海外投资的信息化建设。要针对本地民营企业投资需求，加强服务民营企业“走出去”的一体化数据库资源建设，加强构建稳定可靠的海外投资信息源，利用地方政府优势，进一步强化外事管理部门与“南通世界通商总会”“通商海外法律服务中心”“海内外警侨联动服务中心”等组织之间的合作，构建政府—企业之间的上下联动配合机制，为企业收集、整理和发布不同国家、不同产业的投资政治经济环境、产业项目需求、突发公共安全事件等信息，并向社会开放查询，畅通民营企业的信息获取渠道，从而全面增强服务企业的时效性与针对性，帮助民营企业及时应对，避免投资损失。▲

参考文献：

[1] 郭周明，田云华，周燕萍.逆全球化下企业海外投资风险防控的中国方案[J]. 南开学报（哲学社会科学版），2019(6):17-27.

[2] 南通第一个在全省成立海外通商维权服务应急机构[EB/OL]. http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/js/2011-04/07/content_12289 331.htm, 2021-10-25.

[3]蔡蓉蓉.警侨联动:江苏南通首创全球安全治理新模式[J].华人时刊, 2020(10):10-11.

[4] 金帅. 市通商海外法律服务中心成立[N]. 南通日报, 2020-12-20（A02）.

[5] 祝宁波.中国海外投资利益保护的法律风险管理模式探讨[J]. 民主与法治, 2018(3):74-79.

[6]甄炳禧. 新形势下如何保护国家海外利益——西方国家保护海外利益的经验及对中国的其实[J]. 国际问题研究，2009(6):49-54.

[7] 肖钢等. 国家治理新使命：构建我国海外投资权益保护体系[M]. 北京：中国金融出版社, 2021.

[8] 陈良奎，简基松，杨昕. 西方国家外资审查制度的“逆全球化”趋势及中国的对策[J]. 决策与信息, 2021(7):72-81.

[9] 李猛.“一带一路”倡议下华侨华人海外投资权益的法律保障问题研究[J]. 深圳社会科学, 2019(2):19-31.

[10] 王昱睿，张丽.海外投资体制视角下的“一带一路”项目风险防范[J]. 黑龙江工业学院学报, 2019(9):65-72.

[11] 宋莹莹.简析美国海外经济利益保护机制[J]. 世界经济与政治, 2012(8):107-128.

[12] 潘晓明.构建中国企业海外投资保护体系——以日本经验为借鉴[J]. 国际经济合作, 2017(9):61-66.