

政府支持

——跨国经营的国际经验

金润圭 陈左 汪涛 顾春华

摘要 跨国经营,需要政府实质性支持。为了实现中央提出“走出去”战略,从政府层面看,要结合我国企业走出去的实践,注意比较、研究和分析国外政府的经验,为我所用。本文认为某些国家的政府支持本国企业开展对外直接投资,劳务输出和工程承包的经验值得借鉴。

关键词 政府支持 跨国经营 直接投资 劳务输出 工程承包

中图分类号: F276.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2001)01-0001-06

一、对外直接投资

对外直接投资是跨国经营的重要组成部分,国外一些政府在促进本国企业对外投资中有如下成功经验:

1. 提供金融支持 对海外投资给予金融上支持是各国政府推动对外直接投资的通行做法。美国政府设一个独立机构——“美国进出口银行”,为本国的跨国公司在海外的子公司在海外投资时购买美国资本设备、原材料和劳务提供中、长期信贷。此外,美国“国际开发合作总署”所辖“海外私人投资公司”是一个独立的自负盈亏的政府附属机构,为本国公司进行海外直接投资机会进行调查,举办有关个人技能、职业或管理方面的专业项目培训,并为这些活动提供经费资助和咨询服务,向跨国经营的小型企业发放贷款,协助它们向发展中国家投资。又如:德国对其在海外的企业设立的分支机构提供优惠利率贷款。战后日本政府加强对海外投资管理,政府投资包括“政府开发援助”和“其他政府资金”两大类。前者又分为政府直接贷款、技术援助、无偿援助、对国际金融机构投资4个项目;后者又分为出口信贷、直接投资支持金以及对国际金融机构投资等具体类型。此外,为了拓宽海外投资企业融资渠道,设立“外汇贷款制度”。指定日本进出口银行、石油开发公团、金属矿业事业团、海外经济合作基金以及外汇银行为从事海外贷款机构,并对海外投资贷款提供优惠利率。韩国由国家拨出固定款项,在其进出口银行中专设“海外投资基金”和“海外资源投资基金”。进出口银行提供优惠贷款,信贷承诺的比例较低(8%)。贷款种类主要包括:海外投资资金贷

款、海外事业资金贷款、主要资源开发支援贷款等。新加坡政府设立了由政府、私人、金融公司提供资金组成的“创业资本基金”,对海外发展处于起步阶段的企业提供援助。但政府的支援按照商业银行的市场原则进行,而不是简单的政府补贴。

我国政府在金融方面实行中央垂直管理的体制,但能否设立专门机构,成立由中央和地方政府、商业银行和大型企业集团出资的跨国投资基金,为对外直接投资的企业提供相应的金融服务。

2. 财政税收支持 政府在确认避免双重征税的同时,对通过跨国投资项目而带动出口的机器设备、原材料和中间产品实行全额退税或者较高退税率的鼓励性政策。对实物、技术投资或者投资利润返回予以减免税收。在国内企业内部建立海外投资储备金制度,允许将海外投资总额从应税总额中加以扣除,返回利润进行再投资。美国税法曾规定,本国公司在海外投资所得,只有在以红利形式汇向国内时,才计征所得税,以鼓励公司把在海外赚取的利润用于再投资。日本建立“海外投资准备损失金制度”和“资源开发投资损失准备金制度”,对海外投资企业在税收和资金供给方面给予优惠。新加坡政府给海外企业多项优惠政策,其中包括对海外汇回的收入给予单边税务抵免优待;扩大海外投资税务奖励范围;给予创业基金海外投资税收优待;海外企业税务奖励政策,被核准到海外投资的企业可以直接到几个国家去投资,而且子公司清盘后亏损的缴足资本可以扣税。韩国政府为了促进企业海外投资,分别制定了“海外投资损失费制度”、“税额控制制度”和“海外资源开发项目和分配所得税制度”3项保护性政策,对从事海外资源开发的商社免征法人税。

3. 提供投资情报 由于企业对海外投资所在地的政治、经济、文化等环境不甚了解,有必要建立跨国投资的信息支持系统。利用我国驻外使馆和银行、国际商会等在当地分支机构获取必要的投资信息。

美国政府极其重视为企业 provide 可靠有益的海外投资信息,还为其公司在海外投资提供诸多方便。例如,协助企业进行投资前分析并提供咨询;协助并组织企业家到世界各地考察,同当地的政界、企业界、银行界进行接触,研究联合投资项目等。德国研究各东道国的投资环境,引导企业的投资方向,为企业对外直接投资提供信息与咨询服务。德国政府制定地区性投资战略或委托各大研究机构对某地区投资环境的软硬件进行透彻分析,以此影响企业资本的去向。隶属于联邦的德国投资开发公司在对项目进行论证的同时,也为企业规划、实施投资计划提供咨询。新加坡设立国际企业发展战略经营机构,分析国外市场潜力、机会,并通过经济发展局和贸易发展局等机构在海外设立办事处和代表,从而建立一个庞大的海外信息网络,为本国企业在海外发展提供咨询和服务,以便减少本国企业在跨国经营时可能遇到的困难。同时,由经济发展局管理的工业组合发展基金,不仅与本地企业合作,而且还联合跨国公司对外进行投资,这一合作形式充分体现了新加坡政府在企业海外投资中的统帅作用。韩国加强政府的服务功能。为了保障韩国企业国际市场信息的完整性、及时性和准确性,韩国进出口银行设立了“海外投资调查部”、“海外投资洽谈中心”等专门机构,负责整理和收集有关各国的经济政治信息,并及时向国内有关的企业提供咨询活动。此外,不少民间机构如大韩贸易振兴公司等均开设了信息咨询业务,向企业提供海外投资和贸易信息。

4. 放宽对私人对外投资的限制 随着我国市场经济的发展,民营企业的力量在不断壮大,将成为对外投资的生力军。不断放宽私人对外投资的限制,推进对外投资自由化势在必行。应逐步放松非贸易性跨国投资项目有关的外汇管制,对有关项目经审核无误后,允许

投资项目的₂外汇自由输出输入。

日本根据国内产业基础和国际竞争能力,国际收支情况的好转,从60年代开始,逐步放宽了私人对外投资的限制。与此同时,日本政府还对对外证券投资采取了一系列的自由化措施,如扩大对外投资证券者范围、缓和对外证券投资的金额限制等。新加坡政府最大限度地减少₃对市场经济活动的干预,让企业有更多的自主权,一般只强调高技术、高增值的企业必须留在国内,而一些在新加坡已经失去比较优势的劳动密集型的传统企业,政府则鼓励其向海外发展。韩国简化企业海外投资的审批手续,缩短政府批准审议时间和降低最低投资金额限制,鼓励企业到海外投资。放宽对投资行业的限制,80年代末,90年代初逐步对不动产、农业等行业的投资限制放松。1993年的《促进国际化方案》将跨国经营的行业限制数由30个减至17个。此外,放松外汇、金融管制,扩大海外投资者的资金来源。

5. 建立促进和管理对外投资领导机构 由计划经济向市场经济转变过程中,政府对跨国投资的宏观管理,建立促进和管理对外投资和跨国经营的领导机构十分必要。例如,韩国在经济企划院内设置海外事业调整委员会,下设海外事业调整实务委员会和海外事业调整业务长官会议,负责审议和协调有关政策。在韩国银行内设立了“海外投资事业审议委员会”,负责审批业务。新加坡于1993年成立了以财政部政务部长为首的“海外企业促进委员会”,找出并消除跨国投资和经营的障碍,制定政策性建议。其具体工作由贸易发展局、经济发展局、国家生产力局等完成。

6. 成立官方或半官方服务组织 日本通过贸易振兴会为企业扩大对外投资服务。日本贸易振兴会是一个非营利官方机构,其重要职能之一就是通过遍布全球的80个事务所为日本企业在对外投资活动中提供组织、咨询、技术等一系列配套服务。新加坡充分发挥新加坡中华总商会的作用。政府在使企业尽快安全地走向海外的过程中,积极与中华总商会合作,为企业在海外开拓业务提供方便。香港地区的香港贸易发展局积极为其企业的海外经营提供信息等服务。

此外,新加坡的经验值得借鉴。为了推进海外投资,新加坡建立了具有特色的政联公司。在政府的帮助下,以政府公司为主的财团和私人企业联合打入亚洲新兴市场。政联公司由于有政府作后盾,具有许多优势,在吸收优惠的银行贷款方面比较容易。另一方面,由于政联公司拥有技术专业人才、运营经验和良好的基础设施,在海外有很好的信誉,所以其在海外开展业务相当顺利。

二、国际劳务输出

东南亚国家在劳务输出方面有许多成功的经验,值得我们借鉴。

1. 理顺体制,简化手续 理顺体制,加强协调,统一管理,改变政出多门、行业分割、多头对外的现象。设立专门管理机构,简化外派劳务人员的出国手续,放宽审批条件,提高办事效率,是各国的成功经验。

菲律宾作为国际劳务输出大国,从中央到地方设立了一整套专门的组织和协调机构,形成了完整的劳务输出组织体系。在劳工和就业部下面,设有海外劳工就业署、海外劳工福利署和培训中心,各省、市也有相应的机构。在菲律宾,办理出国手续非常快捷,任何人都可以拿自己的身份证、无犯罪记录证明去申请护照,通常一个星期就可拿到。

2. 整顿募工劳务市场秩序,强化管理与监督 私营募工企业在亚洲劳务输出国的招募和安置劳务输出人员的活动中相当活跃,在推动和促进海外就业方面发挥了重要作用,但同时又往往带有很大的盲动性和随意性,譬如违反规定多收安置费、降低就业标准,甚至弄虚作假,提供根本不存在的就业机会,致使劳工出国后陷入极端不人道的困境。为了扬长避短,充分发挥私营募工企业积极性,约束以至消除其消极因素,这些亚洲国家对它们的申请资格、招募安置活动、收费标准、合同签署等方面规定了一整套制度,并规定了相应的奖惩办法。

这些国家大多规定,只有拥有一定资产,并按规定交纳担保金的本国公民,或本国公民控制的公司才有资格申请民营募工企业的营业许可证;这类公司一经批准成立,其经营活动必须在登记地以内进行,其办公地点或负责人更换都必须事先得到批准方可进行。还规定许可证不得转让,其有效期过期一律作废,如继续经营,须按规定重新予以登记和获得批准。

关于对私营募工企业经营活动的监督和检查,这些国家都设立了专门机构和人员,并赋予了他们相应的权力,可随时到现场或以其他方式检查这些机构或公司依法营业的情况,并据此做出评估分类,对优秀者登报公布名单并分送给有关的海外雇主,并向他们颁发奖金或奖品,以资鼓励和提高其信誉;对于差的,则勒令限期停业予以整顿;对于违法者,则区别轻重情节,分别给予警告、谴责、罚款、没收担保金、暂停或吊销营业许可证和判处徒刑。

3. 保护海外就业人员合法权益

(1) 制订了最低海外就业标准。其内容包括最低工资标准、福利待遇标准、带薪年假、合同期满后的遣返费用等标准,并将这些条件写入了就业合同。有的国家还实行了标准海外就业合同办法,并以法律的形式将这种合同确定为国家管理海外就业和确保海外就业工人合法权益的唯一的海外就业合同范本。即使如此,但也很难保证外国雇主能够认真地执行或信守合同条款。实际上,许多劳务输出国都只是把这些最低标准或标准合同看作是一些建议,具有较大的灵活性,不然就会使海外就业人员失去竞争力。

(2) 利用本国驻外大使馆以及在雇用国设立专门的海外劳务管理机构,尽可能地为本国劳工排忧解难。政府驻外机构应对遇到麻烦或陷入困境的海外劳工伸出援助之手。例如,代他们提出申诉或向当地法院提出对违约雇主的控告,有时则进行调解和斡旋,有时则帮他们处理个人财物和帮他们返回家园。这种方式虽然较麻烦,既费时、费力又费钱,但却是迄今帮助海外工人最为有效的方式。如菲律宾在海外劳务比较集中的国家,驻当地使馆设有劳工事务参赞和秘书,帮助劳工寻找工作、解决困难和纠纷。

(3) 针对女性劳工的特殊保护政策和审查制度。在亚洲许多劳务出口大国中,女性劳工占相当比例,主要从事保姆、招待员、家仆等工种。为了维护民族尊严、保障女劳力在国外的安全,各国政府针对本国女性劳工外出都制定了一些特殊保护政策。

在菲律宾,对于有意出国工作的女性,政府规定她们的年龄必须在18岁以上,并有足够应付复杂环境的能力。根据菲律宾女性在某些国家的家庭受虐待或骚扰的教训,政府近年又规定,去这些国家的妇女只允许在公务人员或外交官家庭工作,一是这些家庭有经济来源保障,不拖欠佣人工资,二是这类人员素质相对较高,不易发生虐待、侮辱佣人事件,三是一旦出现问题,菲政府便于交涉。印尼对女劳力的出口从年龄、工资、培训甚至容貌都作了一些专门规定。

4. 强化政府服务 强化政府服务观念,为外派劳动力的正常流动提供必要的服务和社会后备保障,并实行针对外派人员的优惠政策和措施,以消除其后顾之忧。

(1) 加强对外派人员素质的培训。近年来,伴随着世界各国产业结构的调整和升级,对劳动力素质的要求不断提高,复合智能型劳工日益受到各国的普遍欢迎,而一般的简单劳动力已处于供过于求的市场饱和状态。外派劳工不仅要具有专业技能,而且要精通英语、谙熟雇用国风俗习惯等。鉴于此,各国政府都很重视对外派劳工的就业培训。菲律宾政府根据国外不同岗位的就业要求,在全国各地常年开办各种培训班,使受过培训的劳工在国外基本上都能找到工作并很快适应。

(2) 实施福利援助计划。这种计划的目的是鼓励工人在海外就业,帮助改善他们及其家属的福利待遇。

菲律宾政府为有困难的海外劳工提供家庭服务,为伤、残、病海外劳工的子女提供奖学金,由总统向杰出工人颁奖,还建立了专门为海外劳工和家属服务的医院,在体检和治病方面提供优惠。从1998年开始,菲政府规定海外劳工免交个人所得税(税率30%)。所有机场均为回国度假劳工提供免费市内交通服务。

(3) 实行积极的重新安置就业计划。归国工人一般是经过挑选的年轻、技术好、受教育程度高的人员,他们在国外经过业务锻炼和培训,归国后又有了一定资产的积蓄,对于他们在就业、投资方面应实行某种优惠政策,吸引他们合同期满后回国并将他们的资金和技术用于国内经济的发展,而不歧视或者苛求他们。就当前一些劳务输出大国的情况来看,归国工人的失业率普遍高,给国内就业造成压力,这既是对较高素质劳动力资源的浪费,也容易引起社会不稳定。为此,各国为归国海外工人实行积极的重新安置就业计划。

5. 重视海外劳务市场的开发和研究 重视海外劳务市场的开发和研究,建立对外劳务合作信息网络,广泛收集海外劳务市场的信息,拓宽劳务输出渠道。

(1) 专人调查研究和搜集信息。建立了专门的海外劳务研究机构,还向驻在劳务输入国的使领馆派出负责劳务的常驻官员和研究人员,调查当地劳务市场状况,并随时招揽生意,以及负责对本国移民工人的管理。

(2) 利用外部各方资源建立国际劳务市场信息网络。主要通过新闻媒介、驻外大使馆或劳务专员、国外侨民和外国雇主等渠道汇集国际劳务市场的需求信息,并及时进行分析和整理,及时向各类招募机构、公司或个人提供。各劳务输出大国在海外都有大量侨民,侨民是很好的信息资源。这些国家以侨民为桥梁扩大劳务输出,如请侨民提供信息,寻求输出机会,有的还委托侨民作为本国劳务输出代理人。

(3) 建立劳务输出人才库。定期分析、归类和储存各类劳务输出后备人员的有关信息,建立劳务输出人才库,并规定一旦有机会,优先从人才库中选拔。

三、对外承包工程

对外承包工程在跨国经营中比重虽小,但仍不可忽视。考察发达及发展中国家实际情况,有以下几点经验值得借鉴:

1. 建立和完善对外工程承包的金融服务体系 对外承包企业大多缺乏外汇资金,因此,国家应建立和完善对外承包的金融服务体系,对项目业务所需外汇资金的信贷、担保和保险问题在政策上给予一定支持。

韩国政府提供的优惠金融政策为:(1)增加贷款和降低利息率。海外工程承包方面,建

筑公司财力有限,押标金、履约保证金及工程周转金,政府决定由银行提供长期低息贷款。为鼓励民间企业竞标,对民间企业购置工程设备也提供长期低息贷款。(2)减轻税收负担,分别制定外国纳税额控制制度、租税减免决定法和海外投资损失储备金制度等。(3)提供风险担保。为促进成套设备出口工作的开展,增加保险项目、扩大保险范围,实现对成套设备出口风险的综合保险。

2. 建立完善的中介服务机构 在企业与政府管理部门和相关机构之间建立一个完善的中介服务机构——工程承包商会,及时传递市场信息,协调发挥相关机构的作用,指导和帮助企业调整自身发展方向,顺应形势和市场发展的需要。

大范围地将对外承包劳务行业具体管理职能转移到对外工程承包商会,并通过调配主要领导等具体措施,增强承包商会的整体管理水平,改善企业的竞争环境和经营秩序,使中介组织与政府机构更加密切地合作,更好地发挥服务与协调作用。例如,提供政策、法规等方面的技术咨询,不定期组织各种有关国际工程承包的国际会议、讲座、研讨、论坛,当好本国承包商与政府部门之间进行联系的桥梁和渠道。

3. 发展国际工程咨询业 政府在进行国际工程项目咨询服务工作时应:(1)加强培养、造就人才的工作;(2)健全项目跟踪制度,积极研究项目的投资机会研究和可行性研究,引导建立项目,培育新市场;(3)建立技术咨询资料库,逐步积累、充分利用各种资料信息,加强竞争能力。

政府可以考虑成立国际工程咨询协会。咨询与工程公司相结合,通过咨询服务带动国产设备材料的出口,扩大高技术劳务的输出。国际工程咨询协会要加强对国际市场的调研,积极同 EDI 服务中心、驻外使馆经商处、世行、亚行、非行信息中心等机构联网。

4. 帮助企业树立良好的形象 加强公关宣传,通过官方的渠道帮助企业树立良好的形象,增强东道国对公司的信任,同时企业也通过各种媒体广告,参加各种社交活动,并通过实力较强的公司宣传自己。比如利用常驻海外代表机构派出协商团、巡回团等收取信息,力求在国外投标并在具体谈判中取得有利地位。积极开展双边或多边的政治、经济外交活动,为企业创造良好的技术输出环境,使企业能够获得同等待遇,防治经济摩擦保障投资安全。

5. 开拓非洲市场 在非洲市场上,世行和国际开发署提供的贷款主要分布于 4 个领域:公共管理、交通运输、农业和社会发展。国际多边机构向非洲提供的发展援助集中于几个致力于政治改革的国家,以树立非洲国家发展的本地榜样,鼓励促进各国的政治经济体制改革。

加快对非洲承包劳务市场的开发,政府在政策上应有所倾斜,积极扶持一些有效益、影响好、有战略意义的大项目。这些扶持措施包括在政策上给予公司投资的方便,给予公司更多的经营自主权等等。援外与承包工程相结合,以援外改革为契机,推动承包劳务业务的进一步发展。承包工程与出口贸易相结合,以承包工程带动商品和设备出口。加强项目融资,积极探索以 BOT 方式开拓非洲基础设施市场。

(作者单位:华东师范大学)