

中国企业对外直接投资的政策性金融支持问题

纪 元

〈中国劳动关系学院〉

摘 要

本文在作者对中国进出口银行深圳分行进行调查的基础上，介绍了中国进出口银行给予中国企业海外投资的资金支持条件、投资企业申请政策性资金支持的程序和目前对中国企业进行海外直接投资的政策性金融支持的现状，并指出了当前存在的一些问题：一是项目贷款的类型单一；二是体制不顺，导致政策性银行采取商业银行的运作方式，政策性资金支持效果难以有效发挥；三是进出口银行缺乏创新动力。

关键词 海外投资、政策性金融机构、进出口银行

近几年，中国企业出于各种目标与战略的考虑，纷纷向海外进行直接投资，具体实施国家拟定的企业“走出去”战略。具体战略目标主要有两个，其一是资源战略，即在国内资源相对不足的领域，企业通过海外直接投资利用国际资源；其二是市场战略，即在内需不足的条件下，充分利用外部国际市场需求，同时也可避免在国际贸易中遇到的一系列问题。在实施“走出去”战略的过程中，企业需要相应的资金支持。给予中国企业进行海外直接投资的资金主要有两个渠道，一是商业性资金；二是政策性资金。商业性资金主要来自于各类商业银行和其他金融机构；而政策性资金主要来自于政策性金融机构，包括中国进出口银行。

一、中国进出口银行给予中国企业海外投资的资金支持的条件

2004年10月27日，国家发展改革委、中国进出口银行联合下发《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》中，规定了对境外投资专项优惠贷款主要用于支持以下境外投资重

点项目：一是能弥补国内资源相对不足的境外资源开发类项目；二是能带动国内技术、产品、设备等出口和劳务输出的境外生产型项目和基础设施项目；三是能利用国际先进技术、管理经验和专业人才的境外研发中心项目；四是能提高企业国际竞争力、加快开拓国际市场的境外企业收购和兼并项目。¹⁾

对于借款者应具备的条件，于2001年1月1日开始实施的《中国进出口银行境外投资贷款管理办法》主要有以下几项：

1、具备与境外投资项目相适应的经济实力和经营管理能力，财务和资信状况良好，并具有一定的涉外经营管理经验；

2、在境外投资项目中出资总额不低于100万美元，以自有资金出资的比例一般不低于其应出资额的30%；

3、拟投资项目获得我国和项目所有国或地区有权审批机关批准，有关协议已经签订；

4、拟投资的境外项目配套条件落实，预期经济效益良好，具备偿还贷款本息的能力；

5、项目所有国投资环境良好；

- 6、对国别风险较高的项目应按中国进出口银行的要求投保海外投资险；
- 7、提供中国进出口银行认可的还款担保；
- 8、中国进出口银行认定必要的其他条件。

二、申请政策性资金的程序

国家发展改革委、中国进出口银行联合下发《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》中详细规定了境外投资企业申请政策性资金支持的程序。²⁾

1、在中华人民共和国境内注册的企业法人(以下简称“境内投资主体”)按规定向国家发展改革委或省级发展改革部门上报项目申请报告,并抄送中国进出口银行总行及相应的营业性分支机构。同时,境内投资主体向中国进出口银行提出贷款申请;

2、中国进出口银行就项目使用境外投资专项贷款问题出具意见函,作为国家发展改革委或省级发展改革部门审核项目申请报告的参考依据;

3、国家发展改革委或省级发展改革部门对项目进行审核,并将审核意见抄送中国进出口银行。项目获得核准后,由中国进出口银行对项目的贷款条件进行最终确定。

对国别风险较大的项目,要求境内投资主体充分利用现有的境外投资保险机制,办理有关投保手续,积极规避境外投资风险。

三、中国进出口银行对境外投资企业进行政策性资金支持的现状与问题

《2004年度中国对外直接投资统计公报》显示,中国企业境外投资增长迅速。2004年,中国对外直接投资总额55.3亿美元,扣除对外直接投资企业对境内投资主体的反向投资,投资净额为55亿美元,同比增长93%;截至2004年,中国累计对外直接投资总额449亿美元,扣除对外直接投资企业对境内投资主体的反向投资,累计对外直接投资净额448亿美元。今年上半年,中国企业境外投资金

额达51亿美元,比去年同期上涨了138%,初步估算,截止到今年年底,中国累计对外直接投资总额可达600亿美元左右。

投资企业的所有制结构与行业分布也有一些变化,其中国有企业占35%(2003年占43%);有限责任公司占30%(2003年占22%);股份有限公司占10%;私营企业占12%(2003年占10%);股份合作企业占3%;集体企业占2%;外商投资企业5%;港澳台投资企业占2%,其他占1%;从境内投资主体的行业分布看,所属行业以制造业、批发零售业比例最大。³⁾

今年11月初,我对中国进出口银行深圳分行进行了调查,显示政策性银行对中国企业境外投资贷款业务十分重视,并在此方面投入了大量精力,有一定的成效,但存在的问题也不少。归纳起来主要有以下几个方面的问题:

1、项目贷款的类型单一。

在我的调查中,中国进出口银行对境外投资企业的项目贷款,主要偏重于资源类,诸如石油、矿石等,而对于市场类投资支持力度则明显不足,而对于贸易类项目则基本不予支持。其理由是,资源类,尤其是国家短缺资源的国际投资是符合国家相关政策的,而市场开拓类与贸易类企业的规模一般较小。作为政策性银行的进出口银行的贷款特点是金额大、期限长,贷款回收期一般在5年以上,原则上不超过12年,最长不超过15年,因而对于一般性企业的贷款风险较大,很难控制。

在我的调查中,以前所关心的诸如银行对企业的所有制歧视限制问题似乎已不存在,进出口银行在提供贷款时,已不再考虑所有制问题,而是将企业的业务量、规模与具体项目情况作为提供信贷的考虑依据,规模歧视在一定程度上还是存在的。进出口银行要求境外投资企业的出口量要在每年1000万美元以上,银行信贷资金底线为100万美元,并要求企业拥有30%以上的自有资金。从一定意义上说,这些条件将中小企业排除出了政策性贷款支持的范围之外。

2、体制不顺,导致政策性银行采取商业银行

的运作方式，政策性资金支持效果难以有效发挥。

包括中国进出口银行在内的三家政策性银行是在1994年成立的，其成立的目的是承担执行国家政策的职能，对于国家扶植的相关行业、产业与项目，以及关系未来产业发展方向的项目提供先导性和倡导性信贷资金支持，因而是非盈利性的银行。但在实际运作过程当中，由于关于政策性银行的法律还没有出台，因此对政策性银行的监管只能采用商业银行的标准，资产状况成为对政策性银行评价的重要指标，这就与设立政策性银行的初衷是相违的。对政策性银行的考核是一根指挥棒，它使得政策性银行只能采取商业银行的运作方式进行运作，并且由于其提供的信贷资金具有金额大、期限长的特点，因而其信贷风险也较之一般商业银行大。这种现实会造成两种不正常情况的出现：一是与商业银行抢业务，无法发挥提供先导和倡导性资金的作用；二是为了降低风险，保证资产质量，因而尽量减少信贷，而需要政策性资金支持的项目，一般都具有风险大、利润率低的特点，否则完全没有必要向政策性银行申请借贷，直接从商业银行借款就可以了。

进出口银行的政策性贷款主要有六个品种：即资源、船舶、机电成套设备、高新技术、境外承包工程和境外投资。2005年，进出口银行的负债成本约为3%，船舶类政策贷款的利率为2.97%，高新技术类政策性贷款的利率为3.7%，机电类政策性贷款的利率为4.7%左右，其中境外投资项目政策性贷款利率与高新技术类相同，利率为3.7%。如果出现诸如船舶类的政策性信贷亏损，原则上是由国家财政给予补贴，但国家对政策性银行的要求又是减少政策性亏损的数额以减少国家财政补贴，这样就使得政策性银行首先考虑的是减少亏损，增加利润，从而使其政策性功能无法有效发挥。进出口银行对企业境外投资的项目规模、类型与企业类型的选择，都是与这一银行制度紧密相关的。

3、进出口银行缺乏创新动力。

根据《中国进出口银行境外投资贷款管理办法》和《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》的规定，企业境外投资信贷资金申请需上报国家发改委并抄送中国进出口银行总行，批准贷款的权力为国家发改委和进出口银行总行，各地分支行没有直接提供信贷资金的决策权，因此各分支机构并没有积极开展此项业务，也缺乏根据需要进行金融创新的动力。即使接受了企业的贷款申请，其决策过程也十分漫长，效率很低，往往延误了市场机会，企业在对这方面的抱怨也是很多的。在调查中，当我们谈到中国企业各种诸如在海外创立工业园区或以“孵化器”等“走出去”的形式需要银行提供哪些相关支持时，银行人员感到非常惊讶，并表示从来没有注意过类似的情况，当然也就没有考虑过应如何给予资金支持的问题。在谈到民营中小企业作为境外投资主体需要相关政策性资金支持问题时，进出口银行的人士表示，由于进出口银行的特点，使得目前根本不可能考虑对民营中小企业提供类似的资金支持。如果这些企业需要资金的话，只有一个途径，即利用民间风险基金，而这是成本极高的资金。

通过这次调查，进一步证实了我以前的观点，即目前的中国金融体制是限制中国企业（尤其是中小民营企业）境外投资的瓶颈：商业银行从经营成本与风险角度考虑，只向大型企业和国有企业提供信贷资金；政策性银行则由于体制性原因，难以有效发挥政策性金融支持的作用，其信贷对象仍是大型企业；证券市场的入市门槛很高，企业债券与股票的发行条件使得一般企业根本无法涉足，也得不到资金支持。由此看来，整个中国地上的金融系统只为大型企业提供资金的特点，使中国企业境外投资类型只能是单一而非多元化的，中小民营企业无法从正规金融渠道获得资金支持，只能借贷那些成本极高的地下金融资金，从而极大限制了普通企业实施境外投资的数量和规模。要改变这种情况，其先决条件是中国金融体系的巨大变化。

近期的这些重要变化主要应体现在以下两个方面：一是出台关于政策性银行的法律来规范其行为，明确监管标准与运行机制，并同时设立第四家

政策性银行——中小企业银行。二是吸引民间资金进入新成立的民间金融机构。日前，天津市长戴相龙曾表示，天津准备以股份制商业银行、保险公司和产业投资基金等形式吸收民间资金进行投资，使民间资金转化为投资资金，投资对象为民营企业。这应是一种极有意义的尝试。

注释

- 1) 国家发展改革委 中国进出口银行:《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》，online at http://www.henaninvest.gov.cn/gxjs/Article_Show.asp?ArticleID=9128 (last visited Jun. 03, 2005).
- 2) 国家发展改革委 中国进出口银行:《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》，online at http://www.henaninvest.gov.cn/gxjs/Article_Show.asp?ArticleID=9128 (last visited Jun. 03, 2005).

- 3) 《〈2004年度中国对外直接投资统计公报〉发布》，online at http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2005-09/01/content_3429857.htm (last visited Oct. 23, 2005).

参考文献

1. 胡炳志:《中国金融制度重构研究》，人民出版社2003年版。
2. 胡勇:《重塑银企格局》，中国水利水电出版社2004年版。
3. 张炜:《中国金融制度结构与制度创新》，中国金融出版社2004年版。