

# “一带一路”战略落地实施的若干政策思考

**内容提要:**“一带一路”战略以周边为重点,实现陆海地缘互联互通,构建开放的大地缘经贸网络和链接的合作发展区。”一带一路”战略不仅向东提升了开放水平,加快了向西开放步伐,而且使得内陆沿边地区由对外开放的边缘变成了向西开放的前沿。我国每一次宏观经济制度变迁都在对外直接投资领域产生了重大影响,推动着我国对外直接投资的进程。“一带一路”战略与互联互通的实施必将带来新一轮对外直接投资浪潮,而企业正是这一投资浪潮中的天然实施主体。加大政府对企业跨国经营的宏观引导,出台相关的鼓励政策与措施,加大金融对“一带一路”落地的支持,加强对投资区域人员与财产的保护与管理,积极发挥市场的决定性作用,对推动“一带一路”战略的执行与落地意义深远。

**关键词:**一带一路 企业主体 直接投资 落地实施

“一带一路”东接亚太经济圈,西连欧洲经济圈,不仅提升了向东开放的水平 and 向西加快开放的步伐,而且助推内陆沿边地区从对外开放的边缘转变为向西开放的前沿。”一带一路”战略的落地实施必将带来新一轮对外投资浪潮。推动我国企业积极深度参与“一带一路”战略,对于战略落地实施至关重要。因此,政府必须制定特殊的政策,采取有效的措施进行扶持与推进。这不仅可以降低企业对外投资的风险,还可以有效地影响本国资本境外的投资方向;对那些投资规模较大、尤其在近期很难产生经济与社会效益的项目,政府不仅要发挥协调作用,而且还要对企业在政策、融资等方面给予扶持,有利于实现项目未来的战略意义和提升国际影响力。如果“一带一路”战略能够很好落地实施,将有助于全面盘活沿线亚欧大陆的存量资源,把亚欧大陆分散与断裂的供给与消费连接起来,推动沿线国家更加合理地在全球范围内配置资源要素,实现沿途相关各国包容增长和均衡发展。

## 一、全面落实国家“一带一路”战略规划

“一带一路”战略是我国在全球经济复苏缓慢、国内经济转型与结构改革蓬勃开展的背景下提出的旨在提升与沿线国家经贸合作效率与质量,借以推动世界经济前行和国内经济转型的全方位开放战略。“一带一路”战略借助既有的区域经济合作平台和与多边经贸合作机制,积极开展与沿线国家或地区的经贸往来,打造并维护政治互信、经济融合与文化包容的多层次伙伴关系,在探寻经济增长新路径、推动全球化再平衡和创新区域合作方面发挥着日益显著的作用。数据显示,2015年我国企业对“一带一路”相关国家直接投资和外包服务规模分别同比增长18.2%和42.6%,我国与“一带一路”相关国家的经贸合作更为密切。从经济学原理来看,传统意义下的经济

全球化基本上由发达国家跨国公司所主导,它们控制了全球商品、生产要素以及整个国际生产价值链的运转,在此情下,全球生产、贸易、销售浑然一体,生产要素在国际间得到优化配置,但广大发展中国家及其跨国企业处于从属地位,导致利益分配不均和全球各国贫富差距拉大的不利局面。而由我国所提出和倡导的“一带一路”战略将突破发达国家的“游戏规则”,使得包括我国在内的广大发展中国家及其跨国企业充分共享经济全球化带来的收益,缓解两极分化的不利态势,积极构建全方位、多领域和多层次的对外开放局面和经济全球化,不断推动世界经济的再平衡和全球经济复苏。为此,我国要从全局出发统筹考虑海外直接投资企业的未来发展问题,有机结合国家宏观全局战略和企业自身发展战略,发挥企业的积极性,提升其相对竞争优势,充分发挥我国在发展经济和拓展国际市场的制度供给,把获取最佳的经济效益与提高国际影响充分结合起来。当前关键的问题是要把我国制定的“一带一路”发展规划,认认真真落实到每一个细节,一步一个脚印推进实施,一点一滴抓出成果,统筹考虑我国经济社会发展与海外直接投资企业的培育问题;科学、合理制定促进企业参与“一带一路”战略的长期发展目标,国家要制定相关扶持政策,积极引导国内企业“走出去”,扎扎实实融入到“一带一路”总体布局和沿线国家的发展建设之中去。这些具体的激励政策不仅要涉及到企业对外直接投资规模、行业与区域结构等宏观问题,还需切实考究在企业投资主体、方式、融资布局最小进入规模与可享受的优惠政策等方面的微观问题,助力“一带一路”战略的落地实施和海外投资企业的发展。

## 二、设立专门的职能管理机构

在宏观层面,应成立相关的综合职能机构用以管理

涵盖“一带一路”战略在内的海外投资行为。从具体职能来看,该专门机构的主要职能包括负责制定我国海外投资政策、规划海外投资行为以及协调和监管工作;海外重大投资项目的科学探究与分析;选取并考察我国比较优势产业,合理制定我国企业海外投资目录,积极稳妥地推动企业到海外投资,加强对境外企业海外投资的指导和管理,使海外投资活动能够健康稳定有序发展。此外,为了加大对“一带一路”战略海外投资方面的推进力度,机构需在国务院领导下独立设立,并接受中财办的直接领导和相关业务指导,职能范畴包括相关财政与税收支持政策的颁布、海外投资规划制定、相关外汇结算等方面内容。如果出现与现在有关部委办局职能重叠的,本着权责统一的原则,尽可能划归该机构统一行使,从而有利于海外投资的发展和提高办事效率。目前由商务部和发改委两个部门负责对外投资项目的审批,按照前述原则也归由该机构统一行使职权。多头管理下的海外直接投资,很容易出现工作不协调的问题,也容易发生推诿扯皮现象。因此,在新的职能机构运行之前,国家相关部门如发改委、商务部、财务部、外管局以及进出口银行等在组成联席会议的前提下合理制定对外投资审批流程与核对标准,制定企业投资评价体系,量化评价指标。与此同时,还要进一步规避审批工作的随意性,避免出现部门间政策冲突的现象。此外,投资政策要有较强的操作性,明确规定投资企业和投资项目,做到公平公正公开,有利于申请企业和审批部门之间加以对照监督。严格审批投资热点地区的项目可行性,避免国有企业由于争相进入造成的无序竞争、过度集中的局面,保障我国企业的海外投资效率和效益。

### 三、健全海外投资法律与政策体系

企业参与“一带一路”会涉及比较复杂的法律问题,尤其是在走出国门之后,如何尽快适应和协调国内外法律体系的差别问题,成为海外直接企业生存发展的头等大事。健全和完善国内的相关法律体系,创造良好的竞争环境,支持企业很好地在海外投资发展,促进优势企业不断扩张,扶持有条件的企业形成竞争力尽快走出去,为形成我国不同层次的本土跨国企业提供法律支持。

1. 建立健全企业海外投资法律体系,推动“海外投资促进法”的制定,保障我国企业海外投资活动有法可依。健全对外投资政策法规体系,完善并提升相关政策措施的透明度,不断加快我国企业“走出去”步伐,切实维护海外投资收益。此外,逐步地放宽海外投资审批限制,有效制定鼓励我国企业海外投资与经营的相关政策措施。构建投资企业海外利益保障机制,引导国内有实力的企业开展国际经营,逐步成为我国政府推动国内企业参与“一带一路”战略和进行海外投资的主要政策内容。健全对外投资法律体系还应在国际关系法律与协议方面下功夫,这方面只要包括我国企业境外投资法与协定、避免双重征税协定等等。在海外展开投资经营的企业一方面需要

健全和完善的相关法律体系支撑,另一方面,国家还要出台相关具有鼓励性的政策法律支持,这样才能让海外直接投资企业更放心地开展对外投资活动并提升投资效率和利得;为此,切实需在进一步完善管制性法律法规的基础上,带动并引导海外投资行为的有序、健康发展,不断有效加强对国有境外投资的监管。

2. 放宽审批政策,下放审批权限。放松已经过时的外贸管制,不断优化和多元化投资主体与渠道,突破地域、行业 and 所有制限制,国内企业可以根据自身的实际需要,并在市场主导作用的情况下展开海外投资竞争和资源要素重组。但从另一个角度看,海外投资管制的逐步放松并不意味着可以放任自流,关键的审批和管理权限还要保留一些。明确了这一点,对于我国这样一个在逐步实现资本项目自由化进程中时刻面临投机性国际游资狙击威胁的国家尤其重要。因此,在保证稳妥的前提下,在积极清理过时规章的同时,不断提升审批和办证的工作效率。此外,在放松企业海外投资管制的情况下,尽快明确我国海外投资宏观管理目标,以满足我国产业转型升级和加快对外贸易发展需要。为此,在新的对外经贸形势下,相关海外投资政策、制度规范尤其是在审批、促进与保护政策方面,需不断弥补现有海外投资管理体制的缺陷与不足,科学规划海外投资目标市场和重点行业选择,提高政策的前瞻性、系统性、灵活性和稳定性。

3. 加大政策透明度,提高管理效率,进一步健全我国海外投资管理规定。充分发挥市场配置资源的决定性作用,努力做到审批事项减无可减、放无可放。清理不合理、过时的规章,简化审批,便利企业海外投资,正当其时,也符合国际通行规则对于一个国家有统一的外经贸规则的要求。

### 四、完善海外投资金融服务体系

疏通和加强金融为实体经济的服务的管道与功能,构建并逐步完善海外投资的金融服务体系。境外投资是金融资本与产业资本联合的产物,投资到哪里,银行就该办到哪里。我国大多数海外投资企业经验、实力、国际知名度都亟待提高,尤其在国际资本市场上的信誉也有待提高,靠企业在国外融资是很困难的,这使得我国企业尤其是一些中小企业,受经营资金规模有限和信用资质的限制,在国内外市场存在较大的融资困难,相比大型企业,融资成本较高。亚投行的设立大大提高了我国企业参与“一带一路”的融资保障与金融安全。亚洲基础设施投资银行已经为“一带一路”建设参与国的9个项目提供17亿美元贷款,“丝路基金”投资达40亿美元,中国同中东欧“16+1”金融控股公司正式成立。这些新型金融机制同世界银行等传统多边金融机构各有侧重、互为补充,形成层次清晰、初具规模的“一带一路”金融合作网络。要建立稳定、可持续、风险可控的金融保障体系,创新投资和融资模式,推广政府和社会资本合作,建设多元化融资体系和多层次资本市场,发展普惠支撑,完善金融服务网络。

促进国家开发行发挥在“一带一路”战略中的主导作用，加强互联互通，鼓励国有银行对海外投资企业给予支持和合作，发挥各银行比较优势来为我国海外投资企业保障金融支撑，创造良好金融环境，并在我国企业海外投资密集区设立分支机构，更加有效地为海外企业提供融资便利，提升融资效率，促进融资渠道多元化。参与“一带一路”的我国海外企业给予流动资金的支持。要加大对“一带一路”建设资金支持，向丝路基金新增资金 1000 亿元人民币，鼓励金融机构开展人民币海外基金业务，规模预计约 3000 亿元人民币。国家开发银行、进出口银行将分别提供 2500 亿元和 1300 亿元等值人民币专项贷款，用于支持“一带一路”基础设施建设、产能、金融合作；还将同亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、世界银行及其他多边开发机构合作支持“一带一路”项目，同有关各方共同制定“一带一路”融资指导原则。

### 五、提升全方位的包容、合作与友谊

历史告诉我们：文明在开放中发展，民族在融合中共存。要让“一带一路”更具有包容性和开拓性，积极构建与沿线国家和地区的长期友好合作关系。通过加强与东道国地区相关部门的交流和沟通，为有关落地项目提供广泛的东道国政府和民间支持，保障我国企业在东道国市场的利益和应享受的优惠政策和便利；积极发展与维护好和东道国地区在野党、亲华团体的长期良好合作关系和牢不可破的深厚友谊；同时还要与东道国地区的反对派团体进行积极有效地沟通和接触，保持在政治、经济等方面的良好关系，将其经济利益和政治关系重点关注；与东道国地区反华团体和人士加强建设性交流，展开建设性的交流，积极化解矛盾，建立良好的合作关系，化敌为友，最终成为好朋友与好伙伴。在各个层面上与东道国加强沟通和交流，发展传统友谊和构建合作关系，在注重近期经济利益的同时也要为国家长远战略实施不断创造基础。此外，要在与有关国家或地区的协商谈判的基础上推进双边投资保护协定的签署，以此来保障我国企业在海外投资过程中的应得利益，规避战争、没收、汇款限制等风险因素引致的经济损失，推动与签约国在互惠互利的条件下实现合作共赢。实施最惠国和同等国民待遇、禁止国有化及没收等应该成为投资保护协定的主要内容。

### 六、构建保障海外安全的力量与机制

“一带一路”方向涵盖了 60 多个国家，人口超过 40 亿，经济总量 20 多万亿美元。但是，由于历史、宗教、文化、现实等原因，很多接受我国“一带一路”倡议的国家内部或者国家之间，仍然处于紧张的对峙甚至冲突状态。因此，“一带一路”战略要落地实施，必须要有强大的保护措施。

1. 加快我国海外投资保障基地的建设。纵观国际经济形势，我国企业开展海外投资面临着经济走势、地缘政治以及国际关系等多种因素的影响，为此应对上述因素进行统筹安排，在我国海外投资相对集中的国家和地区，尤

其是“一带一路”沿线的东道国地区，鉴于相对动荡的政局，迫切需要构建海外安全保障基地，使我国企业海外投资利益和相关劳务人员的生命和财产安全得到保障，海外基地是前沿，本土基地是核心，做到海外投资的安全保障力量点、线、面、网有机结合与统一。基地选址要综合、全面考虑投资区域的政治和宏观经济因素；兼顾现实经济利益和长远战略，有机统一地区平衡和全球安全；重视海外前沿基地建设，不断加强战略运输线上的中间和本土基地；要做到前沿基地保持少量兵力，同时本土基地训练保证重兵机动；要兼顾能够控制的战略要点和扼守海上咽喉通道，同时管控空中关键航线。一旦出现突发事件，安全保障力量从最近的基地出发，并将组织营救的人员和设备在 30 至 60 分钟内投送到指定事发地点，有效地降低了东道国地区针对我国海外投资项目及有关人员的各种风险，提高我国企业主动参与“一带一路”战略的积极性，增强各类人员参与“一带一路”战略的安全性，提高海外华人华侨的民族认同感，推动实现中华民族伟大复兴的步伐。

2. 积极构建我国海外投资的政治风险担保制度。如果投资地区出现政治风险，给我国企业造成巨大损失，此时，我国政府难于取得代位求偿权，海外投资企业的合法权益得不到有效地维护和支持，往往需要企业自己承担经营风险。在这种情形下，双边投资保护协定和避免双重征税协定的签订结果不能对我国企业的海外投资行为和效益进行有效维护和保护。很多时候，尽管拟议项目有着很好的预期收益，但在一些风险较大的国家和地区，我国政府却只能禁止企业前去投资。必须改变这种局面，积极建议针对我国海外投资风险的境外投资风险保障机制，鼓励并引导我国企业面向拉美和非洲等高风险地区进行海外投资。

3. 争取各种国际组织的支持，维护我国企业的海外投资利益。除了积极发展与东道国政府关系的同时，还要善于运用多边投资担保机构合约中的相关条款来切实保障我国海外投资企业的利益并规避风险，鼓励并引导我国海外投资企业合理运用多边投资担保机构和条款来维护自身经营利益和规避风险。我国作为多边投资担保机构的缔约国，目前，这个成立于 1988 年的国际机构目前已经有超过 130 个的成员国。

### 七、发挥民间组织、行业协会与境外经济平台的作用

1. 建立与加强民间社团组织作用。在“一带一路”具体项目落地过程中，在有些政府不宜直接采取相关措施的地方与领域，由民间社团组织出现协调处理，将是比较好的解决办法，也是国际通行的解决之道。民间社团组织是重要的政策载体和着力点，在“一带一路”项目实施过程中可能遇到的宗教文化等矛盾与纠纷，由这些民间机构替代政府出面解决，不仅效果好，而且政府能够获得较好的伸缩空间。反观前 30 年的改革开放过程中，引进外资在推动我国经济发展与改革的进程中发挥了重要作用，

在吸引外资的过程中,国外一些民间社团组织为诸多在华投资企业提供了相关服务和支持,在一定程度上发挥了政府部门的作用。我国虽然已经有一些半官方的经贸机构,但目前资源投入和工作安排上仍然有待加强。因此,要建立现有民间社团组织在我国企业海外投资过程中发挥的重要推动作用,并在东道国地区积极设立民间代表处,增强资源投入,保证有序运营,建立多元化沟通渠道,引导企业与东道国相关部门、机构展开沟通和交流,强化联络,加深经贸合作,不断拓展与东道国地区的经济接触面,运用多种途径、用各种方式为企业营造良好的海外投资环境。根据现有社团组织的数量及提供服务的质量与供给能力以及“一带一路”企业走出去所需服务需求的缺口,有力推动并积极筹建新的民间社团组织,在这一过程中,须优化人员结构,避免民间海外机构走向官僚化,注重吸纳海外投资当地德高望重人士的加入。

2. 注重提高行业协会的话语权。行业协会在对外直接投资的过程中,在保护本国产业与企业方面能够起到重要的协调作用。发达国家将行业协会作为处理国际贸易摩擦的第一手段,充分利用行业协会的在国内外的话语权,在经济外交方面发挥重要作用,使得政府在处理相关问题方面有一定的回旋余地。我国的行业协会在积极深化自身管理体制改革的的同时,要蓄积力量,积极探索协助我国企业进行有效海外直接投资的方式方法。行业协会要在我国国有企业海外对外直接投资中,增强国际经济相关领域的话语权,要整合国有企业竞争优势,与政府、国企协同一致,推动建立海外投资企业战略联盟,有效处理和解决国有企业海外投资过程中存在的无序竞争现象,维护国家利益,促进我国企业提高国际化经营能力。行业协会要重视所在国的国情,因地制宜,积极引导并我国海外投资企业与当地企业展开深度合作,实现互利共赢。

3. 积极利用并完善境外合作区平台建设。我国已经同很多国家达成了“一带一路”务实合作协议,既包括交通运输、基础设施、能源等硬件联通项目,也包括通信、海关、检验检疫等软件联通项目,还包括经贸、产业、电子商务、海洋和绿色经济等多领域的合作规划和具体项目。我国同有关国家的铁路部门将签署深化中欧班列合作协议。因此,要充分利用我国现有境外经济贸易合作区,尽快为我国企业参与“一带一路”战略进行海外投资合作提供便利。合作区是2006年以来“走出去”向纵深发展的结果,目前在亚洲、非洲、欧洲、南美洲,我国海外投资企业已经建设了数十个国家级境外经贸合作区。合作区企业投资稳步增长,在为所在国带来明显经济效益的同时,也增进了与所在国的友好协作关系。尤其是“一带一路”项目的落地实施与推进,合作区建设面临新的发展机遇。世界许多国家加入亚投行、沿线国家对于“一带一路”战略的期待与众多国家都希望与我国在合作区领域开展合作,美、法等地方表现出积极合作的态度。因此,要把积极筹划合作区新布局与新发展同落实“一带一路”战略相统一,把我国改革开放的成功经验与东道国的实际情况相结合,调动当地政府的积极性和相关企业的创造性,创新合作模式,推动合作区建设在“一带一路”落地项目实施中取得新突破和获得新成就。

参考文献:

[1] 习近平. 携手推进“一带一路”建设[EB/OL]. <http://www.beltandroadforum.org/n100/2017/0514/c24-407.html>

[2] 陈晓东. 推动我国企业积极主动参与“一带一路”与互联互通的若干政策建议[J]. 中国社会科学院, 要报(中办专供信息), 2015(413).

[3] 陈晓东. 推动我国企业积极主动参与“一带一路”与互联互通的若干政策建议[J]. 中国社会科学院(领导参阅), 2016(5).

[4] 陈晓东. 推动企业深度参与“一带一路”战略的政策建议[J]. 区域经济评论, 2016(4).

[5] 肖金成. “一带一路”: 开放、合作、发展、和平之路[J]. 区域经济评论, 2015(3).

(作者系中国社会科学院工业经济研究所执行研究员, 北京大学国家竞争力研究院特聘研究员, 中国区域经济学学会副秘书长)

## Some thoughts on the implementation of the "Belt and Road" strategy

**Abstract:** “Belt and Road” strategy by focusing on peripheral realization of geopolitical-sea interoperability, to build an open land edge trade network and link cooperation development zone. The “Belt and Road” strategy not only to enhance the level of opening up to the West and East, speed up the pace of opening, and make the inland border areas from the opening edge into the forefront. The changes of China’s macroeconomic policy have a significant impact on the field of foreign direct investment, and promote the process of China’s foreign direct investment. “The Belt and Road” and “Interconnection Strategy” must bring a new round of the wave of foreign direct investment, and our business is the main natural of the wave of investment. Strengthen government macro guidance on transnational operation of enterprises, encourage the introduction of relevant policies and measures, strengthen the protection and management of the personnel and property investment in the region and actively play a decisive role in the market, to promote the” The Belt and Road “strategy implementation and landing of far-reaching significance.

**Keywords:** The Belt and Road; enterprise; direct investment; implementation