

中国贸促会“走出去促进计划”调研资料之一

我国“走出去”战略的形成 及推动政策体系分析

中国国际贸易促进委员会经济信息部

二〇〇七年一月

目 录

一、“走出去”战略的形成过程	2
(一)“走出去”战略的探索(改革开放至“九五”计划前)	3
(二)“走出去”战略的雏形(“九五”计划期)	5
(三)“走出去”战略的提出(“十五”计划期)	6
(四)“走出去”战略的落实(“十一五”计划期)	7
二、“走出去”战略的推动政策	8
(一)“走出去”战略的管理保障	8
(二)“走出去”战略的服务保障	10
(三)“走出去”战略的监督保障	17
结束语	19

在世纪之交，党中央总揽全局、根据国内外发展新形势提出了“走出去”战略。该战略的提出标志着以“引进来”为主的中国改革开放进入了崭新阶段。“走出去”战略又称国际化经营战略，是中国企业充分利用国内外“两个市场、两种资源”，通过对外直接投资、对外工程承包、对外劳务合作等形式积极参与国际竞争，实现我国经济可持续发展的现代化强国战略。

在“走出去”与“引进来”并重的战略框架下，我国全方位、宽领域、多层次的对外开放格局正在形成。对“走出去”战略的形成、发展进行系统认识，将有利于“走出去”战略的深入实施，有利于回答“怎么走出去”、“走到哪里去”等问题。

本文以政策出台时间为序，并结合我国对外投资变化趋势，对“走出去”战略的形成及推动政策进行了初步分析。

一、“走出去”战略的形成过程

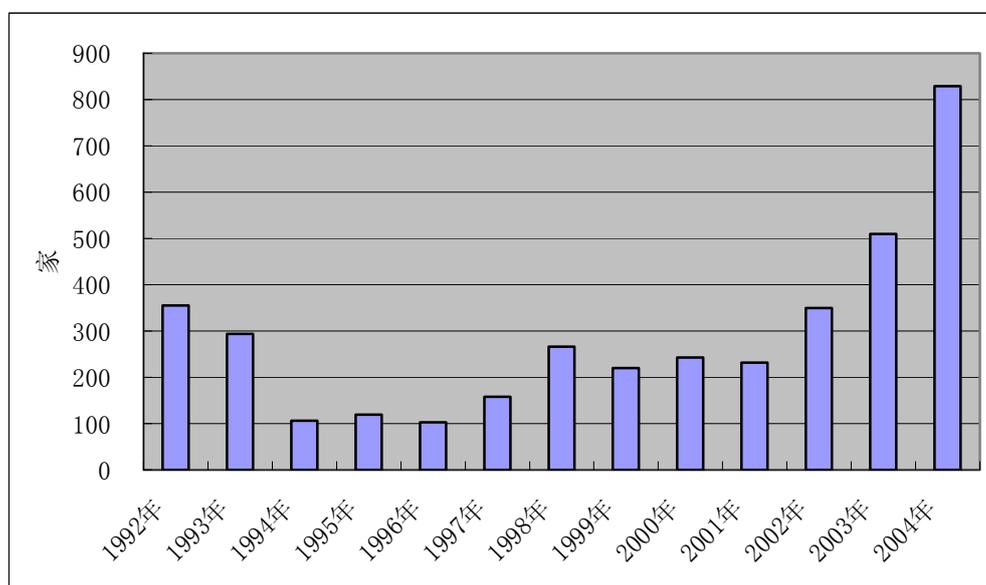


图 1 1992-2004 年我国年批准海外投资企业数量变化图

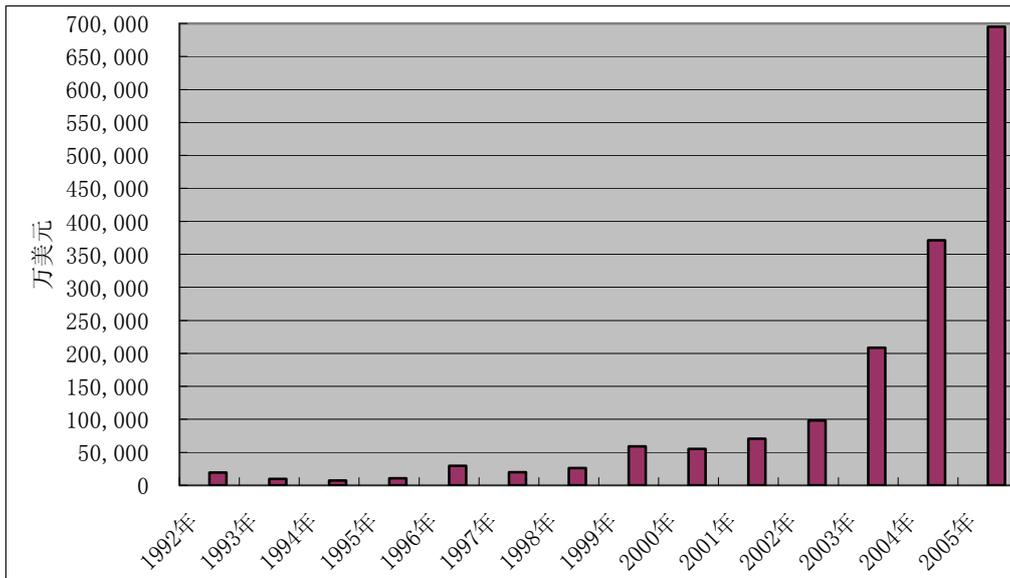


图 2 1992-2005 年我国年批准海外投资总额变化图

从以上两图可以看出，我国年批准海外投资的变化趋势主要以 97 年为分水岭。97 年之前，海外投资企业数和海外投资年批准量基本呈缓慢增长甚至负增长趋势；97 年之后，二者呈明显的增加趋势。这种变化趋势反映了我国“走出去”政策体系的基本变化。

“走出去”战略的形成经历了“九五”计划前的探索、“九五”计划期的雏形、“十五”计划期的正式提出到“十一五”计划期的全面落实这样一个过程。

（一）“走出去”战略的探索（改革开放至“九五”计划前）

1979 年 8 月，国务院提出“出国办企业”，第一次把发展对外投资作为国家政策，从而拉开了中国企业对外直接投资的序幕。在我国改革开放初期，“走出去”的表现非常有限，主要集中于有限的对外直接投资。

1979 -1982 年，是尝试性的、极为有限的对外直接投资阶段。此间的中国境外投资项目，无论以何种方式出资，无论投资金额大小，一律需要报请国务院审批。从 1983 年开始，国务院授权原外经贸部为中国境外投资企业审批和管理部门。此阶段的审批还只是个案审批，尚未形成规范。

随着我国经济的发展，中国对外投资的趋势开始加大，加上前期的对外投资审批缺乏规范性，1984 年 5 月，原外经贸部发布了《关于在国外和港澳地区举办非贸易性合资经营企业审批权限和原则的通知》。1985 年 7 月，原外经贸部颁

布了《关于在境外开办非贸易性企业的审批程序和管理办法的试行规定》。对外直接投资开始从个案审批到规范性审批转变。

但是在 20 世纪 90 年代初,我国对外直接投资政策体系的基本指导思想仍然是限制中国企业的海外投资。主要缘于 1991 年,国务院同意了原国家计委递交的《关于加强海外投资项目管理意见》。该《意见》指出“目前,我国尚不具备大规模到海外投资的条件,到海外投资办企业主要应从我国需要出发,侧重于利用国外的技术、资源和市场以补充国内的不足”。

在这样的政策指导下, 1992-1996 年,我国批准海外投资的企业数量呈下降趋势,平均年增长率为-20.58%。1992 年批准企业数为 355 家,1996 年批准企业数为 103 家。1996 年与 1992 年相比,企业数减少了 252 家,减少了 70.99%。1992-1995 年,批准海外投资总额也同样呈下降趋势;1995 年以后,批准海外投资总额开始上升。1993 年比上一年的增长率为-50.84%;1994 年比上一年的增长率为-26.45%。尽管 1995 年的投资额有所上升,但总的来看,1992-1995 的年批准海外投资额的年平均增长率为-8.86%。

1992 年 10 月,江泽民同志在党的十四大《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》报告中提出,“进一步扩大对外开放,更多更好地利用国内外资金、资源、技术和管理经验”,以及“积极开拓国际市场,促进对外贸易多元化,发展外向型经济”,“积极地扩大我国企业的对外投资和跨国经营”。“走出去”战略的雏形开始形成。总的来看,这一阶段,中国的对外开放主要是“引进来”,引进外国资金、技术、设备和管理经验,“走出去”的企业不多,规模不大。

1993 年 3 月,召开了中共十四届二中全会。全会分析了我国当前的经济形势,强调指出,在当前和整个九十年代,抓住国内和国际的有利时机,加快改革开放和现代化建设步伐,这个指导思想要坚定不移。

1993 年 11 月,召开了中共十四届三中全会。全会审议并通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。《决定》提出深化对外经济体制改革,进一步扩大对外开放。

1994 年 1 月,国务院做出《关于进一步深化对外贸易体制改革的决定》,提出我国外贸体制改革的目标是:统一政策、放开经营、平等竞争、自负盈亏、工

贸结合、推行代理制，建立适应国际经济通行规则的运行机制。

（二）“走出去”战略的雏形（“九五”计划期）

1995年9月，中共十四届五中全会通过了《关于国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标建议》。《建议》提出，实现“九五”计划和2010年远景目标的关键是实现两个具有全局意义的根本性转变，一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。

1996年3月，八届全国人大四次会议召开。会议通过了《国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》。该《纲要》是党的十四大确定建立社会主义市场经济体制的改革目标之后，第一个以市场经济为基础的中长期计划，是一个改革的计划。

1997年9月，在党的十五大上，江泽民同志在《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》政治报告中提出要“努力提高对外开放水平”，“以提高效益为中心，努力扩大商品和服务的对外贸易，优化进出口结构”，“积极开拓国际市场”，第一次明确提出“鼓励能够发挥我国比较优势的对外投资。更好地利用国内国外两个市场、两种资源”。

1998年2月，江泽民同志在中共十五届二中全会上明确指出，“在积极扩大出口的同时，要有领导有步骤地组织和支持一批有实力有优势的国有企业走出去，到国外去，主要是到非洲、中亚、中东、中欧、南美等地投资办厂”。

1998年12月，中央经济工作会议举行。会议确定1999年经济工作的总体要求是：高举邓小平理论伟大旗帜，深入贯彻落实党的十五大和十五届三中全会精神，继续推进改革开放，把扩大国内需求作为促进经济增长的主要措施，稳定和加强农业，深化国有企业改革，调整经济结构，努力开拓城乡市场，千方百计扩大出口，防范和化解金融风险，整顿经济秩序，保持国民经济持续快速健康发展和社会全面进步，迎接建国50周年。

1997年亚洲金融危机后，为了扩大出口，国家实行了鼓励企业开展境外带料加工装配业务的战略，并形成了比较完整的鼓励政策体系。1998年，吴仪三次在外经贸系统有关工作会议上提出开展境外带料加工装配业务，以带动出口扩

张。

1999年2月，国务院办公厅转发了原外经贸部、原国家经贸委、财政部《关于鼓励企业开展境外带料加工装配业务的意见》。这份文件从指导思想和基本原则、工作重点、有关鼓励政策、项目审批程序、组织实施等五个方面提出了支持我国企业以境外加工贸易方式“走出去”的具体政策措施。鼓励我国轻工、纺织、家用电器等机械电子以及服装加工等行业具有比较优势的企业到境外开展带料加工装配业务，是应对当时亚洲金融危机影响，千方百计扩大出口的一项重要措施，也是贯彻党的十五大关于“努力提高对外开放水平”总体要求的一项重要工作。

1999年9月，以“中国：未来50年”为主题的《财富》全球论坛在上海举办。在论坛上，江泽民同志提出“中国的企业要向外国企业学习先进经验，走出去在经济全球化的浪潮中经历风雨见世面，增强自身竞争力”。这次盛会，为“走出去”战略的提出和最终明确奠定了坚实基础。

在整个“九五”期间，从1995-1999年，中国年批准海外投资企业的年平均增长率为20.66%，年批准海外投资额的年平均增长率为70.71%。这两个数据与“八五”期间相比较，已经取得了非常大的进步。

（三）“走出去”战略的提出（“十五”计划期）

“走出去”战略的正式提出，是在2000年3月的全国人大九届三次会议期间。江泽民指出，随着我国经济的不断发展，我们要积极参与国际经济竞争，并努力掌握主动权。必须不失时机地实施“走出去”战略，把“引进来”和“走出去”紧密结合起来，更好地利用国内外两种资源、两个市场。

“走出去”战略的最终明确，是在2000年10月召开的党的十五届五中全会上。党的十五届五中全会是在世纪之交，我国即将胜利完成“九五”计划，改革开放和现代化建设进入新的发展阶段的历史时刻召开的。全会审议并通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》。《建议》指出，“十五”时期我国对外开放将进入新的阶段。实行对外开放的基本国策，在“十五”期间乃至更长的一段时期，一个很重要的内容，就是要实施“走出去”的开放战略。《建议》首次明确提出“走出去”战略，并把它作为四大新战略（西部大开

发战略、城镇化战略、人才战略和“走出去”战略)之一。

该《建议》列举了未来五年我国对外投资的主要类型,即境外加工贸易、资源开发和对外承包工程等。同时还指出,应进一步扩大经济技术合作的领域、途径和方式,强调应在信贷、保险方面给予对外投资相应的政策支持,并加强对外投资的监管机制,以及境外企业管理和投资业务的协调工作。《建议》为今后五年我国对外投资活动的发展指明了方向,创造了良好的政策环境。

2001年3月,朱镕基总理在九届全国人大四次会议上所作的《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中提出,“适应经济全球化趋势,进一步提高对外开放水平”,“进一步发展出口贸易”,“实施‘走出去’战略。鼓励有比较优势的企业到境外投资,开展加工贸易,合作开发资源,发展国际工程承包,扩大劳务出口等。建立和完善政策支持体系,为企业到境外投资兴业创造条件”。

2002年11月,党的十六大召开,江泽民在《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》报告中再次明确提出,要“坚持‘引进来’和‘走出去’相结合,全面提高对外开放水平。适应经济全球化趋势和加入世贸组织的新形势,在更大范围和更高层次上参与国际经济技术合作和竞争,充分利用国际国内两个市场,优化资源配置,拓宽发展空间,以开放促改革促发展”,“进一步扩大商品和服务贸易”,“实施‘走出去’战略是对外开放新阶段的重大举措。鼓励和支持有比较优势的各种所有制企业对外投资,带动商品和劳务出口,形成一批有实力的跨国企业和著名品牌”。

在整个“十五”期间,从2000-2004年,中国年批准海外投资企业的年平均增长率为33.01%,比“九五”期间提高了12.35个百分点。从2000-2005年,年批准海外投资额的年平均增长率为56.36%,比“九五”期间增速稍微放缓。

(四)“走出去”战略的落实(“十一五”计划期)

2005年10月召开的党的十六届五中全会上,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出,必须不断深化改革开放,实施互利共赢的开放战略。支持有条件的企业“走出去”,按照国际通行规则到境外投资,鼓励境外工程承包和劳务输出,扩大互利合作和共同发展。

2006年1月19日，全国商务工作会议在北京召开。在会上，吴仪提出，支持有条件的企业“走出去”开展对外投资和跨国经营。

2006年12月召开的中央经济工作会议上，再次强调我国还要继续实施“走出去”战略。

“走出去”战略在“十一五”期间的全面落实，主要体现在对该战略的政策推动上。下文将对“走出去”战略的推动政策做一归纳。

二、“走出去”战略的推动政策

为实施“走出去”战略，推动对外经济合作业务的发展，国家各相关部门在境外开设企业、境外企业的财税、信贷、保险、外汇，以及投资国别的导向等方面制定了一系列的政策措施。这些政策措施分别是“走出去”战略的管理保障、服务保障和监督保障。

（一）“走出去”战略的管理保障

对外直接投资的个案审批到核准备案制的转变是对“走出去”战略的最大管理保障。

原外经贸部在1984年5月颁布了《关于在国外和港澳地区举办非贸易性合资经营企业审批权限和原则的通知》。该《通知》规定，凡到国外和港澳地区举办非贸易性合资经营企业，无论投资额大小，都必须由省、市外经贸主管部门向外经贸部（1983年前报外国投资管理委员会）申报审批。

1985年7月，原外经贸部颁布了《关于在境外开办非贸易性企业的审批程序和管理办法的试行规定》。该《规定》对到国外办合营企业有了新的要求，对我方投资100万美元以上的项目，仍由经贸部审批；我方投资100万美元以下的项目，由地方外经贸部门征求我驻外使（领）馆同意后审批。

1993年，原外经贸部着手起草《境外企业管理条例》，以进一步强化管理。同时，相关部门的职能分工也明确下来：外经贸部负责对境外投资方针政策的制定和统一管理；国家计委负责审批项目建议书和可行性研究报告；其他部委及省一级外经贸厅（委）为其境外企业主办单位的政府主管部门；外经贸部授权驻外使

(领)馆经商处(室)对中方在其所在国开办的各类企业实行统一协调管理。

2003年,商务部在部分省市进行了简化境外投资审批手续的试点、在全国范围内简化了境外加工贸易项目审批程序和申报材料的内容。

中方投资额在300万美元以下(含300万美元)的境外加工贸易项目,由投资主体所在地省级商务主管部门核准。中方投资额在300万美元以上的,由省级商务主管部门报商务部核准。

对外投资从审批制向核准(备案制)的根本性转变源于2004年,这种转变从管理制度上保障了对外投资的大力发展。

2004年7月,国务院做出了《关于投资体制改革的决定》,明确提出改革项目审批制度,落实企业投资自主权。对于企业不使用政府投资建设的项目,一律不再实行审批制,区别不同情况实行核准制和备案制。中方投资3000万美元及以上资源开发类境外投资项目由国家发展和改革委员会核准。中方投资用汇额1000万美元及以上的非资源类境外投资项目由国家发展和改革委员会核准。上述项目之外的境外投资项目,中央管理企业投资的项目报国家发展和改革委员会、商务部备案;其他企业投资的项目由地方政府按照有关法规办理核准。国内企业对外投资开办企业(金融企业除外)由商务部核准。

国家鼓励和支持内地各种所有制企业在港澳地区投资开办企业,2004年8月,商务部和国务院港澳办制定了《关于内地企业赴香港、澳门特别行政区投资开办企业核准事项的规定》。该《规定》提出国家鼓励和支持内地各种所有制企业在港澳地区投资开办企业。商务部是核准内地企业赴港澳地区投资开办企业(非金融类)的实施机关。省级人民政府商务行政主管部门根据商务部委托,对本地区企业赴港澳地区投资开办企业进行初步审查或核准。

2004年10月,商务部发布了《关于境外投资开办企业核准事项的规定》。该《规定》为促进境外投资发展,为国家支持和鼓励有比较优势的各种所有制企业赴境外投资开办企业提供了政策依据,进一步明确、简化了境外投资程序。

2004年10月,国家发展和改革委员会发布了《境外投资项目核准暂行管理办法》。本办法适用于中华人民共和国境内各类法人及其通过在境外控股的企业或机构,在境外进行的投资(含新建、购并、参股、增资、再投资)项目的核准。

2005年10月,为了促进境外投资核准工作的规范、科学、透明、高效,商

务部又制定了《境外投资开办企业核准工作细则》，以便进一步贯彻执行《关于境外投资开办企业核准事项的规定》。

以上一系列政策，反映出我国对外直接投资从审批制到核准（备案）制的变化。这种变化从制度上为我国企业走出去提供了强大的管理保障，使得企业走出去的步伐更加高效、有序。

（二）“走出去”战略的服务保障

为服务于我国“走出去”战略的实施，推动我国企业进行跨国经营，在政策制定上，已形成一个包括资金使用、信贷保险、外汇管理、财务税收、服务中心等方面的纵向服务体系。

（1）资金使用

1999 年以来，我国出台了系列政策开始积极鼓励我国轻工、纺织、家用电器等机械电子以及服装加工等行业具有比较优势的企业到境外开展带料加工装配业务。围绕境外带料加工装配业务，在资金使用上，相关部门出台了系列政策。

1999 年，原外经贸部发出了《关于贯彻落实国务院关于鼓励企业利用援外优惠贷款和援外合资合作项目基金开展境外带料加工装配业务意见的通知》。根据该《通知》，开展境外加工贸易业务的企业可申请使用援外优惠贷款、援外合资合作项目基金。

2000 年 10 月，为了鼓励有条件的中小企业“走出去”到海外投资办厂，原外经贸部和财政部联合制定了《中小企业国际市场开拓资金管理（试行）办法》。该《办法》中的“市场开拓资金”以中小企业为使用对象，原则上重点用于支持具有独立企业法人资格和进出口经营权的中小企业。

2001 年 6 月，原外经贸部与财政部又联合制定了《中小企业国际市场开拓资金管理实施办法实施细则（暂行）》，对市场开拓资金的具体使用条件、申报及审批程序、资金支持内容和比例等具体工作程序做出了明确规定。

在对外承包工程的资金方面，2001 年，财政部、原外经贸部联合制定了《对外承包工程保函风险专项资金管理暂行办法》。该《办法》对实施“走出去”战略，促进我国对外承包工程的发展，提高企业的国际竞争力起到了积极作用。2004 年，商务部与财政部共同对该《办法》进行了修改完善，扩大了资金适用范围、

放宽了申请企业条件,增加了企业使用资金开立保函的额度,做出了关于印发《对外承包工程保函风险专项资金管理暂行办法》的补充规定。

2003年4月,商务部、财政部、人民银行制定出台了《关于支持我国企业带资承包国外工程的若干意见》,旨在给予企业承揽国外带资工程项目更大的资金支持,推动我国对外承包工程业务的发展。

2003年,商务部、国土资源部协商设立了“境外矿产资源勘查开发专项资金”。2005年10月,为了鼓励和引导地勘单位和矿业企业到国外勘察,开发矿产资源,也为了加强国外矿产资源风险勘查专项资金的管理,提高资金使用权益,财政部制订了《国外矿产资源风险勘查专项资金管理暂行办法》。

2004年10月,为贯彻党的十六大关于加快实施“走出去”战略精神,鼓励和扶持有比较优势的企业开展境外资源类投资和利用境外资源领域开展对外经济技术合作,财政部、商务部联合下发了《财政部、商务部关于做好2004年资源类境外投资和对外经济合作项目前期费用扶持有关问题的通知》。

2005年12月,商务部、财政部出台了《对外经济技术合作专项资金管理办法》,对境外投资、境外高新技术研发、境外农林和渔业合作、对外承包工程、对外设计咨询、对外劳务合作等业务采取直接补助或贴息等方式给予支持。

(2) 信贷保险服务

1999年,原外经贸部、财政部、中国人民银行、国家外汇管理局做出了《关于印发〈境外加工贸易企业周转外汇贷款贴息管理办法〉的通知》和《关于印发〈境外加工贸易人民币中长期贷款贴息管理办法〉的通知》。在此基础上,2003年,商务部、财政部、人民银行、国家外汇管理局联合下发了《关于境外加工贸易企业周转外汇贷款贴息和人民币中长期贷款贴息有关问题的补充通知》。该《补充通知》加大了中央外贸发展基金对境外加工贸易项目的支持力度。

在对外承包工程的信贷保险方面,2000年,原外经贸部、中国人民银行颁布了《关于利用出口信贷开展对外承包工程和成套设备出口实行资格审定的通知》。该《通知》对开展对外承包工程和成套设备出口业务有着非常重要的意义

2003年12月,根据2003年中央财政援外合资合作基金预算安排,对具有对外经济合作资格的企业为实施对外承包工程项目而从国(境)内银行获得的商

业贷款予以贴息。

2004年10月，国家发改委、中国进出口银行等政府部门颁布了《关于对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持的通知》。国家发改委和进出口行共同建立境外投资信贷支持机制，每年专门安排“境外投资专项贷款”，享受出口信贷优惠利率。

2005年8月，为贯彻落实国务院《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，进一步完善个体、私营等非公有制企业出口配套政策，推动非公有制企业积极“走出去”开拓国际市场，商务部和中国出口信用保险公司做出了《关于实行出口信用保险专项优惠措施支持个体私营等非公有制企业开拓国际市场的通知》。

2005年8月，国家外汇管理局做出了《关于调整境内银行为境外投资企业提供融资性对外担保管理方式的通知》。《通知》支持了企业参与国际经济技术合作和竞争，促进了投资便利化，解决了境外投资企业融资难的问题。

(3) 外汇服务

外汇是企业进行境外投资的生命链。只有资金链畅通，才能保证境外投资工程的顺利进行。在外汇管理方面，国家已经出台了取消境外投资风险审查、简化了外汇资金来源审查制度；取消境外投资汇回利润保证金制度；在额度内允许企业购汇进行境外投资；下放审批权限，允许境外企业产生的利润用于境外企业的增资或者在境外再投资等一系列政策。这些政策为企业“走出去”提供了制度保障和金融支持。

1989年3月，为了促进对外经济技术合作，加强境外投资外汇管理，有利于国际收支平衡经国务院批准，国家外汇管理局发布了《境外投资外汇管理办法》。该《办法》规定，拟在境外投资的公司、企业或者其他经济组织，须向外汇管理部门提交投资外汇资金来源证明，并由外汇管理部门负责投资外汇风险审查和外汇资金来源审查；境内投资者在办理登记时，应当按汇出外汇资金数额的5%缴存汇回利润保证金。1990年，国家外汇管理局为贯彻执行国务院批准的《境外投资外汇管理办法》，特制定了《境外投资外汇管理办法细则》。这些都是属于比较严格的外汇管理制度。

随着“走出去”政策的实施、境外带料加工装配业务的发展，外汇管理的手续开始了简化。1999年4月，原外经贸部、原国家经贸委做出了《关于简化境外带料加工装配业务外汇管理的通知》。该《通知》涉及到了“境外带料加工装配项目涉及的外汇收、付及汇兑，应按外汇管理有关规定办理”、“境外带料加工装配项目免交汇回利润保证金”等简化外汇管理手续。

1999年5月，为积极推动我国企业到境外开展加工贸易业务，原外经贸部、财政部、原国家经贸委、中国人民银行、国家外汇管理局制定了《境外加工贸易企业周转外汇贷款贴息管理办法》。该《办法》规定，从事境外加工贸易项目企业申请批准的周转外汇贷款，银行按正常的贷款利率执行，国家由中央外贸发展基金对出口企业贴息2个百分点。

2003年3月，为贯彻实施“走出去”发展战略，落实《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》的有关精神，做好取消境外投资外汇风险审查和汇回利润保证金两项行政审批的后续监管工作，国家外汇管理局决定简化境外投资外汇资金来源审查手续，做出了《关于简化境外投资外汇资金来源审查有关问题的通知》。

为推动“走出去”发展战略的深入贯彻实施，深化境外汇管理改革试点工作，进一步完善境外外汇管理，2003年10月，国家外汇管理局发布了《关于进一步深化境外投资管理改革有关问题的通知》。该《通知》规定，经国家外汇管理局批准进行境外投资外汇管理改革试点地区的分局、外汇管理部，可以直接出具中方外汇投资额不超过300万美元的境外投资项目外汇资金来源审查意见。

为了促进与毗邻国家的经贸往来，2005年3月，国家外汇管理局发布了《关于边境地区境外投资外汇管理有关问题的通知》。该《通知》规定，国家外汇管理局各有关分局可以在自身权限范围内扩大所辖边境地区外汇中心支局境外投资外汇资金来源的审核权限，并将授权情况报总局备案。

2005年5月，国家外汇管理局发布了《关于扩大境外投资外汇管理改革试点有关问题的通知》。自2002年10月以来，国家外汇管理局陆续批准24个省、自治区、直辖市进行境外投资外汇管理改革试点，每年给予试点地区一定的境外投资购汇额度，在额度内允许投资主体购汇境外投资。在总结改革试点经验的基础上，国家外汇管理局决定将此项试点范围扩展到全国。同时扩大试点地区外汇

局的审查权限。凡办理此项业务的外汇分局和外汇管理部，其对境外投资外汇资金来源的审查权限从 300 万美元提高至 1000 万美元。

2006 年 7 月，国家外汇管理局发布了《关于调整部分境外投资外汇管理政策的通知》。《通知》主要内容包括：（一）取消境外投资购汇额度的限制，自 2006 年 7 月 1 日开始，国家外汇管理局不再核定并下达境外投资购汇额度，境内投资者从事对外投资业务的外汇需求可以得到充分满足；（二）境内投资者如需向境外支付与其境外投资有关的前期费用，经核准可以先行汇出。

这两大新政策的推出，对“走出去”战略的贯彻实施和积极推进，以及中国企业境外投资的持续健康快速发展具有重大的现实意义和促进作用。

（4）财务管理服务

1989 年 3 月，财政部、原外经贸部和中国银行联合下发了《境外贸易、金融、保险企业财务管理暂行办法》。该《办法》对于加强境外贸易、金融、保险企业财务管理，促进境外企业的发展起到了积极作用。

1999 年 4 月，原外经贸部、原国家经贸委做出了《关于境外带料加工装配企业有关财务问题的通知》。该《通知》规定，境外带料加工装配企业，在境外带料加工装配所得利润自获利年度起 5 年内，免予上交。

1999 年 5 月，为鼓励企业到境外开展带料加工装配业务，原外经贸部、国家税务总局做出了《关于境外带料加工装配业务中有关出口退税问题的通知》。对境外带料加工装配业务所使用（含实物性投资）的出境设备、原材料和散件，实行出口退税。

1996 年 7 月，为了规范境外投资的财务管理，提高境外投资的经济效益，财政部出台了《境外投资财务管理暂行办法》。该《办法》规定，我国境外投资的财务管理实行“统一政策，分级管理”的原则。由财政部统一制定境外投资的财务管理制度，各级主管财政机关负责对本级境外投资的财务工作进行管理和监督。这是我国第一个统一的境外投资财务管理制度，标志着我国境外投资财务管理逐步走上规范化、制度化轨道。

（5）服务中心

2003 年，为加快实施“走出去”战略，加强境外投资信息服务，及时了解

我国企业境外投资动态，做好引导和协调工作，商务部在商务部政府网站合作司子站上搭建了企业境外投资意向信息库。信息库的主要功能是，发布我国企业境外投资意向信息，为境内外各类机构和企业提供一个相互了解和沟通的信息平台，以加强中外企业间投资信息交流，促进我国对外经济合作业务的发展。该信息库包括对外投资意向信息、境外招商项目信息、对外承包工程信息、对外劳务合作信息、中介服务机构信息。

2005年12月，按照《关于鼓励企业应对国外技术壁垒的指导意见》，商务部设立了首批“出口商品技术服务中心”。商务部组织有关部门、行业组织、科研机构等方面的专家，按照“行业权威、技术过硬、经验丰富、诚信守法、服务企业”的要求，对有关部门和行业组织推荐的申报单位进行了审定，同意在中国水产科学研究院等19家单位设立“技术服务中心”。

2006年7月，为保障和促进中国企业公平、正当开展境外商务活动，维护中国企业的合法权益，根据《中华人民共和国对外贸易法》及有关法律、行政法规和规定，结合开展境外商务活动的实际情况，商务部颁布了《中俄企业境外投诉服务暂行办法》。并在同年8月，“商务部中国企业境外商务投诉服务中心”在北京成立。

2006年8月，为保障和促进中国企业公平、正当开展境外商务活动，维护中国企业的合法权益，商务部公布了《中国企业境外商务投诉服务暂行办法》。根据本《办法》规定，“商务部中国企业境外商务投诉服务中心”负责无偿提供中国企业境外商务投诉服务，其工作经费由政府资助。

(6) 其他

1. 国别和行业指导

为加快实施“走出去”战略，引导企业在投资前期进行科学合理的国别地区选择和行业选择，促进我国境外加工贸易的发展，商务部在征求我驻外经商机构及企业意见的基础上，2003-2004年陆续印发了四个境外加工贸易国别指导目录，即《在东南非洲国家开展纺织服装加工贸易国别指导目录》、《在中东欧地区开展家用电器加工贸易类投资国别指导目录》、《在拉美地区开展纺织服装加工贸易类投资国别指导目录》和《在亚洲地区开展纺织服装加工贸易类投资国别指导

目录》。

2004-2005 年，商务部与外交部分别联合制定了《对外投资国别产业导向目录（一）》和《对外投资国别产业导向目录（二）》。该目录分别列入了 67 和 95 个国家有投资潜力的领域，涉及农业、林业、交通、通讯、制造、矿山、能源等诸多行业。

2. 境外投资环境报告

随着我国对外贸易和对外投资的逐步增长，我国企业对国际市场和投资环境的了解需求日益强烈。为满足我国企业对国际投资环境的认识需求，从 2003 年开始，商务部已分别编写 2002 年度、2003 年度、2004 年度、2005 年度、2006 年度《国别贸易投资环境报告》。这些报告主要涉及我国与有关贸易伙伴的双边贸易投资概况；有关贸易伙伴的贸易投资管理体制；有关贸易伙伴的贸易和投资壁垒情况等方面。

3. 对外工程和劳务合作

2000 年，为促进我国对外承包工程和劳务合作事业的发展，加强行业自律，规范对外承包工程和劳务合作行业的经营行为，根据《中华人民共和国对外贸易法》、《关于我国对外承包工程和劳务合作的管理规定》和《中国对外承包工程商会章程》，中国对外承包工程商会特制定了《中国对外承包工程和劳务合作行业规范》。

2002 年，为加强对外承包工程业务的管理，规范经营秩序，增强企业的总体对外竞争能力，降低银行风险，原外经贸部和中国人民银行共同制定了《对外承包工程项目投标（议标）许可暂行办法》。

2002 年 4 月，为规范和简化劳务人员出国审批手续，促进我国对外劳务合作事业的发展，原外经贸部、外交部、公安部联合发布了《办理劳务人员出国手续的办法》。《关于办理外派劳务人员出国手续的暂行规定》（[1996]外经贸合发第 818 号）同时废止。

2004 年，为了加强对外劳务合作管理、规范企业经营行为，商务部出台了《对外劳务合作经营管理办法》及相关配套措施和《对外劳务合作经营资格证书管理办法》。为了改革外派劳务培训模式，加强外派劳务的培训管理，同年，商务部出台了《对外劳务合作培训管理办法》，下发了《关于进一步加强外派劳务

培训管理工作有关问题的通知》。

随着我国对外开放程度的不断扩大和“走出去”战略的深入实施，境外中资企业、机构与人员迅速增多，地域分布日趋广泛。为维护我公民的生命财产安全和国家利益，保障“走出去”战略的顺利实施，2005年，商务部、外交部、国资委制定了《关于加强境外中资企业、机构与人员安全保护工作的意见》。

（三）“走出去”战略的监督保障

1. 建立对外直接统计制度

为了科学、有效地组织全国对外直接统计工作，客观、真实地反映我国对外直接投资的实际情况，保障统计资料的准确性、及时性和完整性，加强我国企业开展境外投资活动的宏观动态监管，为各级政府管理部门掌握情况、制定政策、指导工作以及建立我国资本项目预警机制提供依据，2002年，原外经贸部和国家统计局共同制定了《对外直接投资统计制度》。从2003年起，境外直接投资纳入国家统计范畴。这个文件是建国以来，也是改革开放以来我国第一次将海外投资纳入国名经济统计序列。

2004年，中国对外贸易投资洽谈会期间，商务部和国家统计局共同发布了《2003年对外直接投资统计公报》（非金融部分）。2004年年底，结合对外直接投资统计工作中的实际情况，商务部和国家统计局对原统计制度进行了修订和完善。修订后的《对外直接投资统计制度》已于2005年1月1日起开始执行。

2. 建立对外投资联合年检制度

为加强对外投资的宏观监管，掌握对外投资变动情况，促进对外投资的健康发展，国家对外投资实行联合年检制度。商务部和国家外汇管理局制定了年检办法，对年检工作进行组织、协调和监督检查。从2003年起，组织实施对外投资联合年检查，企业依据年检结果等级享受相应的优惠政策或受到相应的限制。商务部联合有关部门对年检结果进行抽样复核。如发现年检结果与事实不符，商务部将责令有关单位限期整改；对造成严重后果的，将予以处罚。

3. 建立对外投资综合绩效评价制度

为全面掌握我国境外投资状况，对境外投资活动进行客观、科学的综合评价分析从而对境外投资活动进行有效监管，商务部根据政府职能转变的要求，结合

加入世贸组织后对外投资的新情况、新问题，《关于印发〈境外投资综合绩效评价办法（试行）〉的通知》，建立了“境外投资综合绩效评价体系”。从2003年起，组织实施对外投资综合绩效评价制度。

4. 建立境外中资企业商会制度

2002年，为了促进境外中资企业健康发展，维护我国境外中资企业的合法权益，原外经贸部做出了《成立境外中资企业商会（协会）的暂行规定》。旨在推动中资企业之间相互联系和交流；增进中资企业和当地工商界的了解和沟通；扩大与所在国的经贸合作与维护中资企业的合法权益；指导和协调中资企业合法经营、公平竞争，协商解决重大经营问题，代表会员对外交涉。

5. 建立多种报告制度

2005年5月，为及时了解我国企业境外并购情况，向企业提供境外并购及时有效的政府服务，商务部和国家外汇管理局制定了《企业境外并购事项前期报告制度》。企业在确定境外并购意向后，须及时向商务部及地方省级商务主管部门和国家外汇管理局及地方省级外汇管理部门报告。国务院国有资产管理委员会管理的企业直接向商务部和国家外汇管理局报告；其他企业向地方省级商务主管部门和外汇管理部门报告，地方省级商务主管部门和外汇管理部门分别向商务部和国家外汇管理局转报。企业履行境外投资核准手续，仍需按照《关于境外投资开办企业核准事项的规定》和《关于内地企业赴香港、澳门特别行政区投资开办企业核准事项的规定》的规定办理。

2004年11月，为了加快实施“走出去”战略，做好境外投资经营的后续管理服务，保护投资者的合法权益，创造良好环境，促进境外投资发展，商务部制定了《国别投资经营障碍报告制度》，为我国境外中资企业反映经营中遇到的各类问题、障碍和壁垒提供了渠道。

除以上的各种监督制度以外，2004年，信息产业部与商务部等单位建立了联合工作协调机制。并于2004年12月，信息产业部与商务部联合召开了“推进信息产业走出去研讨会”，共同拟定了《推进我国信息产业“走出去”若干意见》，并已正式颁布实施。

结束语

从“走出去”战略在“九五”计划期的初步提出，到“十五”计划期的正式形成，以及“十一五”计划期的全面实施，国家各相关部门都在政策法规上进行了必要和及时的调整。在经济全球化不断加深的情况下，“走出去”是国内企业参与世界经济、赢得国际竞争的必然选择。

为了更好地实施“走出去”战略，各相关部门相继出台了系列政策法规。正是这些政策法规构成了“走出去”战略“三位一体”的政策推动体系，即“走出去”战略的管理保障、服务保障和监管保障。管理保障为“走出去”企业提供了走出去的管理制度前提，政府的角色从审批转变到了管理服务；服务保障为企业在“走出去”过程中提供资金、信息等方面的服务措施；监管保障已经“走出去”企业进行监管，合理规范其市场行为。

在“三位一体”政策体系的推动下，我国的对外直接投资保持了较快的增长势头。海外投资的企业已经从截至 1991 年批准的 1008 家增加到截至 2004 年批准的 8299 家，增长了 8.23 倍。对外投资总额从截至 1991 年批准的 139,569.3 万美元增长到截至 2005 年批准的 2,209,225.8 万美元，增长了 15.83 倍。

为了使更多的企业能够“走出去”，理论界进行了积极探讨。2006 年 5 月，商务部和全国工商联联合召开了“全国民营企业‘走出去’促进与交流会议”。这次会议为各种所有制企业“走出去”吹响了号角。在会上政府各部门、社会各研究机构纷纷发表看法，最后会议通过了《关于鼓励和支持非公有制企业“走出去”的若干意见》（征求意见稿）。会议认为，在鼓励有条件的企业走出去的同时，个体、私营等非公有制企业作为推动国民经济发展的重要力量，鼓励和支持非公有制企业“走出去”，对于促进我国经济可持续发展、实现全面小康建设等方面具有重要战略意义。

目前，我国“走出去”的政策引导还比较局限于境外加工贸易业务方面。随着“走出去”的深入发展，为了使我国企业更好地参与国际竞争、参与国际资源分配，在政策上，应加强“走出去”的区域和行业引导。

在 2006 年 1 月召开的全国商务工作会议上，薄熙来提出“商务部计划拿出 20 亿元，用 3-5 年在境外建立若干‘中国投资合作区’，通过发挥集群优势，解

决企业特别是中小企业想出去、但难出去的问题”。这对于我国企业走出去进行对外直接投资来讲，是一个重大的契机。

2006年12月召开的中央经济工作会议，指出2007年经济工作的主要任务之一是坚持互利共赢的开放战略，提高对外开放水平。随着加入世贸组织过渡期的结束，我国对外开放面临着新的形势。我国还要继续实施“走出去”战略。

在这样的政策引导下，我国的“走出去”战略的推动政策体系也将日趋完善。

（编撰者：喻敏、赵晓笛）