

新加坡政府鼓励和保护企业 “走出去”的经验及对中国的启示

——以淡马锡在华投资为例

胡潇文

(云南省社会科学院 昆明 650034)

[关键词] 新加坡; 淡马锡 “走出去”; 启示

[摘要] 随着中国企业“走出去”步伐的加大,越来越多的中国企业开始在海外布点投资;但中国企业的海外投资也面临着越来越多的风险,如何更好地鼓励和保护海外投资成为中国当前面临的紧迫问题。新加坡政府在鼓励和保护企业“走出去”方面拥有丰富的经验,而淡马锡公司则是新加坡海外投资成功的典范。我们应该学习淡马锡经验,廓清经济外交的思路,采取多种措施,鼓励中小企业抱团出海,并根据投资国特点,发展针对部分次国家政府的外交交往,为中国企业“走出去”创造良好的国内外条件。

[中图分类号] F279.339

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6099(2012)04-0067-08

How Does Singaporean Government Protect and Encourage Singaporean Company Go Abroad to Invest and Its Enlightenments for Chinese Government —A Case Study of Temasek Investment in China

Hu Xiaowen

(Yunnan Academy of Social Sciences, Kunming 650034, China)

Keywords: Singapore; Temasek; Going Aboard; Enlightenment

Abstract: With the implementation of the “Going aboard” policy, more and more Chinese companies start to invest abroad while they face more risks at the same time, so how to encourage and protect oversea investment has become an emergent issue for Chinese government. Singaporean government owns much experience in encouraging and protecting oversea investment and Temasek is an successful example. Learning from Temasek, we should clarify our thoughts on economic diplomacy and set up incentive mechanism for investment, encourage grouping oversea investment in mid-small enterprises, and facilitate sub-government diplomacy on the basis of specifics of target countries, with the purpose of creating better environment home and abroad for Chinese enterprise's going out.

一 研究现状

随着中国经济的发展和中国政府鼓励企业

“走出去”战略的实施,中国的很多企业,特别是大型国有企业都在尝试进行海外投资,但它们“走出去”的过程却经历了很多挫折:2007年中国投资公司成立后向美国黑石集团投资30亿美元,

[收稿日期] 2011-11-02

[作者简介] 胡潇文,云南省社会科学院研究实习生。

[基金项目] 云南社会科学院青年课题“淡马锡与新加坡外交政策的互动对我国国企‘走出去’战略的启示”;云南财经大学印度洋地区研究中心一般项目“中国与印度在非洲的软实力比较”(12YB03)。

向美国投行摩根士丹利投资 50 亿美元, 然而最终亏损达 70%, 可谓血本无归^[1]; 中海油最终在收购美国尤尼科石油公司的竞争中黯然出场, 中铝公司注资澳大利亚力拓集团计划功败垂成, 鞍钢集团在美国投资建厂遭遇抵制。中国国有企业在海外的惨痛经历与新加坡淡马锡有限公司(以下简称“淡马锡”)海外投资的成功形成了鲜明的对比。因此, 研究淡马锡的国际化进程以及淡马锡与新加坡外交政策的互动对中国有着显著理论和现实意义。

目前, 国内外对淡马锡虽然保持着较高的关注度, 但研究的角度主要局限于淡马锡的公司治理结构及其对中国国有企业管理和国有资产管理的启示^①、新加坡的主权财富基金淡马锡及其对中国主权财富基金的启示^②这两个领域, 对淡马锡与新加坡政策互动的研究非常少, 对淡马锡与新加坡外交政策互动的研究则是一片空白。此外, 国内外关于中国企业“走出去”的研究非常多, 但这些研究主要着眼于“走出去”的战略、机遇、困境、方法、行业等企业自身的问题, 而将企业“走出去”与国家外交两个变量进行结合的研究则非常少。本文以淡马锡在华投资为研究对象, 以外交政策和利益集团关系的基本原理为理论基础, 探讨新加坡外交政策和淡马锡对外投资的成功的关系, 以及这种成功模式对中国的启发。

二 新加坡的对华经济外交

要研究新加坡外交政策和淡马锡对外投资获得成功的关系, 以及新加坡的对华外交政策是如何策应淡马锡的对华投资, 就必须对新加坡与中国的经济关系及新加坡对华经济外交有一个整体的理解。

经济外交(Economic Diplomacy)这一概念最早见于 1957 年日本政府发表的《外交蓝皮书》, 大致可以从狭义和广义两个方面来定义。狭义的经济外交是指以实现各种经济利益为目的, 借助经济手段来进行的经济外交活动, 是相对于政治外交、

军事外交而言的^[2]。广义的经济外交有两种表现形式, 其一是指国家为实现其经济目标而进行的外交活动, 即以外交为手段, 为国家谋求经济上的利益; 其二是国家为实现其外交目标而进行的经济外交活动, 即以经济为手段, 为国家谋求对外关系上的利益^[3]。本文采用广义的经济外交的概念。

1. 新加坡对华外交以经济外交为主

新加坡的对华政策始于 1965 年新加坡独立后采取的“既普通又特殊”的对华政策。新加坡对华政策之“普通”在于, 新加坡与东南亚主要国家特别是印尼和马来西亚的对华政策保持一致, 并坚持做最后一个与中国建交的东南亚国家; 而其“特殊”在于, 新加坡与其他东南亚国家的对华政策又有所区别, 坚持在不建交的前提下, 大力发展对华经济和贸易关系, 并且能够取得中国的谅解。这种以经济贸易为主、政治外交关系暂缓发展的政策造就了新加坡对华外交以经济外交为主的格局。

新加坡对华实行“既普通又特殊”的政策是从新加坡“生存和实用”^③的外交需求出发的。具体原因如下: 第一, 新加坡特殊的民族构成和冷战的国际环境使其天然地希望与中国保持一定的距离; 第二, 新加坡所处的特殊地缘环境和小国的脆弱性使其不得不在外交上与地区大国保持一致; 第三, 发展对华经济关系是新加坡克服生存危机、夹缝里求生存的必然选择。新加坡是一个小国, 而且在独立初期与邻国有着不太友好的关系, 在这种情况下, 与区域外大国保持一定的联系、“远交近攻”是对邻国的有利牵制, 也有利于改善新加坡的生存环境。

2. 新加坡对华经济外交的不同发展阶段

新加坡对华经济外交在不同时期根据国际形势和其自身需求而发展变化, 大致可以分为以下三个阶段。

(1) 以贸易为主的阶段

这一时期大致是从 1965 年新加坡独立到 1975 年前后。这一时期的新加坡对华关系以贸易关系和

① 这方面的研究可参见王灏《淡马锡模式主要特征及其对我国国企改革的启示》,《中共中央党校学报》2011年第5期;刘钊《淡马锡在规避投资保护主义方面对中投公司的启示》,《山西财经大学学报》2011年第2期;张晖明、张亮亮《对国资职能和定位的再认识——从新加坡淡马锡公司的全称说起》;张正勇《新加坡淡马锡国有资产管理模式的经验及借鉴》,《广西财经学院学报》2010年第1期;高颖鹃《新加坡淡马锡经验及对我国发展国有经济的启示》,《生产力研究》2008年第10期。

② 这方面的研究可参见李京波、苗迎春《新加坡主权财富基金的管理与借鉴》,《理论月刊》2011年第5期;李晓瑞《全球主权财富基金的管理经验及对中国的启示》,2009年厦门大学硕士学位论文。

③ 关于新加坡的生存外交的论述可参看 Michael Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping With Vulnerability*, New York, 2000; 关于新加坡实用主义外交政策的论述可参看魏伟《李光耀时代的新加坡外交研究(1965—1990)》,华东师范大学博士学位论文,2006年。

民间关系为主，官方交往很少。这个时期又可大致分为两个阶段：前一阶段为 1965—1970 年，这一时期双方关系基本上处于冰冻状态，1970 年前，中国一直不承认新加坡独立，视其为马来西亚的一部分，而新加坡的对华贸易在 1970 年前也一直实行特殊许可证制度；后一阶段为 1970—1975 年前后，这一时期新加坡与中国的关系开始缓和，在政治外交关系维持现状的情况下，两国贸易关系快速发展。1972 年尼克松访华后，李光耀表示“希望通过非外交途径继续保持和发展双边的经贸合作”^[4]。

(2) 政治、外交服务于经济贸易的阶段

1975—1990 年期间，新加坡对华经济外交表现得最为抢眼，在对华没有建交的情况下，新加坡实现了对华贸易和投资的快速增长。1975 年新加坡外长正式访华，这是两国建交前的第一次高级官员的交往。1976 年新加坡总理李光耀访华，1978 年，邓小平副总理访问新加坡。此后新加坡总理李光耀还分别在 1980 年、1985 年和 1988 年访华。这一时期双方的交往集中体现在经济贸易上，1980 年，双方签署协议同意互设商务代表，80 年代初，双方先后签订了《贸易协定》、《投资保护协定》、《避免双重征税协定》和《海洋运输协定》等。1975 年双边贸易额为 2.7 亿美元，到 1989 年，双边贸易额已达 31.91 亿美元^[5]，年均增长达 20.91%。在投资方面，从 1981 年新加坡第一家企业在华投资开始，到 1989 年，注册投资项目已达 281 个，实际投资金额 6.4 亿美元，仅次于香港、日本、美国，居在华外商投资企业的第四位^[6]。

(3) 建交后的全面发展阶段

中新建交后，双边关系发展开始摆脱政治外交与经济发展不平衡的“跛脚”状态，开始全面发展。此时凭借着前期双边经济贸易的良好基础，新加坡对华贸易和投资出现了更快的发展。双边贸易额从 1991 年 30.76 亿增加到 2010 年的 700.6 亿美元^[7]，20 年间增长了 23 倍，年均增长率达 17%。新加坡在华直接投资从 1997 年的 26.07 亿美元增长到 2008 年的 44.37 亿美元^[8]，年均增长 33.79%。新加坡一直是东盟国家中对华投资额最大的国家。

三 淡马锡的在华投资

淡马锡有限公司是新加坡财政部的全资国有控股公司。1974 年成立之初，淡马锡旗下 35 家公司（以下简称“淡联公司”）的业务仅限于本土，资产总计仅 3.5 亿新元。截至 2010 年第一季度，淡马锡投资组合市值达到 1860 亿新元，年平均股东回报率达到了 17%^[9]。淡马锡的表现可谓出类拔萃，其他国家的国有企业都难以望其项背。

(一) 淡马锡在华投资概况

淡马锡虽然是新加坡的国有投资公司，但按照新加坡公司法享有豁免权，可免于向公众发布其经营状况。因此，虽然一直以来外界都对淡马锡有强烈的好奇心，但淡马锡就像一个黑箱子，经营情况一直不太为外界所知。从 2004 年开始，淡马锡开始按照国际惯例发布年报。按照淡马锡 2004 年发布的投资战略，淡马锡的投资分布要实现 3 个“1/3”，即 1/3 的资产分布在新加坡、1/3 的资产分布在新加坡以外的亚洲其他国家、1/3 的资产分布在亚洲以外的其他地区。

在亚洲地区，淡马锡最主要的投资目的地就是中国大陆。淡马锡是近年来中国最活跃的新加坡投资商之一，事实上，淡马锡的在华投资就是新加坡对华经济外交的缩影。早在中新建交之前，淡马锡及其旗下的企业已开始在华的投资布局；建交之后，淡马锡在华较大的投资包括 1994 年的中新苏州工业园区。淡马锡真正大举进入中国则是 2000 年以后的事情了。截至目前，淡马锡在华投资占淡马锡总投资的 20% 左右，在华累计投资总额约为 370 亿新元（约 300 亿美元）^[10]。中国成为除新加坡之外淡马锡最大的单一投资目的国，淡马锡也成为在华累计投资额最大的外资公司之一。

(二) 淡马锡在华投资的特点

1. 投资对象以国有企业和上市公司为主

从淡马锡披露的年报可以看出，目前淡马锡在华的投资对象以国有企业和上市公司为主^[11]。淡马锡目前在华投资金额较大的对象都是中国的国有企业，如中国银行、中国建设银行、中国远洋等。淡马锡在华的另一类主要投资对象则是在香港或在上海上市的企业，如合生创展、恒大地产、碧桂园等。

2. 一般以战略投资者的身份出现

对于淡马锡进入中国以来所进行的各项投资，无论是投资方淡马锡还是被投资方中国的各类企业，都宣称引入淡马锡为战略投资者。这点在各类媒体的报道中都可以得到印证^①。

3. 部分投资以财务投资者的身份套现

尽管投资方和被投资方都宣称淡马锡是以战略投资者的身份入主，并希冀淡马锡的入主除了能带来资金之外，还能带来先进的理念、管理和技术，但淡马锡的部分在华投资却以短期抛售套现而收场。如淡马锡 2005 年对民生银行的投资到 2009 年已全部抛售套现，2010 财年入主的佳兆业地产也因担心大陆的地产调控政策而在 2011 年抛售套现。

4. 对中国经济走向保持高度敏感，投资主体

选择契合中国经济发展轨迹

从 2004 年至今淡马锡披露的年报来看，淡马锡对中国经济走向保持高度敏感，投资主体和行业的选择紧扣中国不同时期经济发展的主题。2004 年前后，中国国有大型银行开始了“财务重组——引入战略投资者——上市”的三部曲改革，淡马锡几乎出现在所有大型商业银行战略投资者的名单中，远远突破了银监会规定的海外战略投资者参股中国商业银行不得超过两家的政策限制（见表 1）。2005 年前后，中国房地产市场异常火爆，各地产公司急于通过公开上市融资来避免政策风险，淡马锡这一时期的投资则涵盖了恒大地产、碧桂园、合生创展、龙湖地产、绿城地产和佳兆业等主要的地产商（见表 2）。

表 1 淡马锡参股中国商业银行情况

序号	时间	项目	金额	持股比例	行业	备注
1	2005	民生银行	1.2 亿美元	5%	金融	2009 年出售
2	2005	建设银行	10 亿美元	6%	金融	—
3	2005	中国银行	36 亿美元	4%	金融	—
4	2010	中国农业银行	3 亿美元	—	金融	持股比例尚未披露

说明：时间指财政年度，淡马锡的财政年度一般为上年 3 月到次年 3 月；淡马锡持有渣打银行 11.5% 的股份，而渣打银行则是中国农业银行的战略投资者，持有农行 0.37% 的股份，该部分股份目前的市值约为 31 亿元人民币。

数据来源：整理自淡马锡 2005 年到 2010 年年报。

表 2 淡马锡参股中国地产行业情况

序号	时间	项目	金额	持股比例	备注
1	2006	合生创展	4.89 亿港元	8.33%	—
2	2007	碧桂园	5 亿港元	—	持股比例尚未披露
3	2007	恒大地产	4 亿美元	8%	美林、淡马锡联手德意志银行，3 家共同出资 4 亿美元
4	2007	绿城地产	1.5 亿港元	5.44%	—
5	2008	中国铁建股份有限公司	0.5 亿美元	2.1%	—
6	2010	龙湖地产	0.5 亿美元	1.2%	—
7	2010	佳兆业集团	1.5 亿美元	8%	—

说明：时间指财政年度，淡马锡的财政年度一般为上年 3 月到次年 3 月。

数据来源：整理自淡马锡 2005 年到 2010 年年报及各地产公司年报。

① 新闻媒体对淡马锡入主民生银行、中国银行、中国建设银行等事件进行了大量的报道，都宣称引入战略投资者淡马锡。

四 新加坡政府鼓励和保护淡马锡及其他企业在华投资的措施

(一) 与中国政府签订双边协议, 避免双重征税和投资保护

在与中国建交前, 新加坡就于20世纪80年代与中国政府签订了八项政府间协定, 如《贸易协定》、《投资保护协定》、《避免双重征税协定》、《海洋运输协定》等^[12], 这些协定的签署首先从法律上保护了新加坡在华投资的安全, 并通过避免双重征税鼓励对华投资。2010年中国—新加坡自贸区协议正式生效, 中新自贸区协定除了货物贸易方面的内容, 还涉及服务贸易和投资^①; 该协议的签署进一步促进了新加坡在华投资。

(二) 设立专门机构鼓励并全面服务于新加坡的海外投资

1992年李光耀在人民行动党干部大会上表示“新加坡是亚洲生活最舒适的国家, 但我们的问题是, 生活太安逸。——我们要发展国际经济, 到海外发展。我们必须唤醒本国企业界, 鼓励他们培养风险精神, 勇于到国外发展。”吴作栋在其“新的起点”策略中也提到“我们必须放眼世界, 增强竞争能力, 鼓励本国公司到海外扩大业务。”^[13]

为鼓励、保护和服务于海外投资, 新加坡设立了新加坡国际企业发展局 (International Enterprise Singapore, IES)。该机构的使命就是促进新加坡企业在海外的投资和贸易发展, 帮助新加坡企业扩展出口市场、提高企业能力、寻找海外合作者, 帮助新加坡企业进入新市场^[14]。IES在全球有29个分支机构, 主要分布在新兴国家, 其中在中国的分支机构数量为该组织国外分支机构之最, 多达10个, 分别分布在中国华北的北京、青岛、大连, 华南的广州、香港、台湾, 华东的上海和西部的成都、重

庆、西安, 占该机构国外分支总数的1/3 (10/29)^[15]。由此可见, 新加坡国际企业发展局已将中国市场作为最重要的海外投资市场, 而中国也是除新加坡本土外, 淡马锡最大的投资目的地。海外投资给新加坡带来了丰厚的回报。1995年新加坡海外投资的收入是117亿新元, 1996年增加到170亿新元 (约110亿美元)^[16]。

(三) 新加坡政府对海外投资提供税收、信贷和保险支持

新加坡政府从20世纪90年代就开始制定政策鼓励企业到海外投资。主要内容有: (1) 在国外投资的企业, 对其所取得的利润给予适当减免税收; (2) 政府和银行给予资金支援和贷款; (3) 政府机构负责协助企业向海外投资^[17]。

新加坡国际企业发展局支持企业海外发展的措施随着国际经济形势、投资目的国形势和新加坡形势的发展而变化, 目前采取的措施主要有:

信贷支持: 主要是国际化金融项目 (Internationalization Finance Scheme, IFS)^②。例如2008年约有2500家新加坡公司能够有机会使用42亿新元的贷款项目, 可以带动144亿新元的贸易和16亿新元的海外投资^[18]。

保险支持: 包括贷款保险项目 (Loan Insurance Scheme)^③ 和出口保证项目 (Export Coverage Scheme)^④。

税收和补贴: 目前新加坡政府推出的海外投资税收和补贴措施主要是新加坡国际企业发展局的补贴机制^⑤, 如双重税务减免计划 (Double Tax Deduction for Market Development, DTD)、双重扣除的海外投资发展计划 (Double Deduction for Overseas Investment Development, DD)^⑥。

(四) 运用FTA战略, 为海外投资铺路护航

近年来, 新加坡把自贸区协定作为扩展对外贸易和投资的战略措施^[19]。这是因为, 作为贸易立

① 中新自贸区协议的第八章为服务贸易条款, 第十章为投资条款。

② 该项目主要用于帮助大公司确保海外扩张中的资金安全, 其中政府承担的风险份额为35%—40%, 企业承担的风险份额为60%—65%; 最高贷款额为5000万新元, 2009年批准了78份贷款申请, 贷款总额为5.33亿美元, 比2008年增长了66%。翻译整理自 International Enterprise Singapore, *Annual Reports 2009—2010: Emerging Through Extraordinary Times*, p. 38.

③ 该项目为公司提供担保以帮助公司获得短期的贸易融资贷款, 保险金额补贴达50%—90%比2008年增长了115%; 2009年共批准3120份申请, 支持了16.6亿新元的贷款。翻译整理自 International Enterprise Singapore, *Annual Reports 2009—2010: Emerging Through Extraordinary Times*, pp. 38—39.

④ 2009年, 鉴于国际经济疲软、出口形势恶化, IES推出了出口保证项目 (Export Coverage Scheme), 其目的是为了保护新加坡出口商免遭他国进口商拒绝付款的风险。翻译整理自 International Enterprise Singapore, *Annual Reports 2009—2010: Emerging Through Extraordinary Times*, p. 38.

⑤ 2009年有3382家新加坡企业受益于IES的补贴机制, 1227家公司受益于税收激励机制。

⑥ 为了鼓励新加坡企业在海外投资, 公司可从其应纳税额中扣除机票费、撰写可行性报告的费用、海外投资场地租赁和维修费用等。

国的国家,新加坡近年来面临竞争力下降的风险,同时东盟区域经济一体化进展缓慢,新加坡有意利用 FTA 战略扩展自身的贸易和投资机会。目前新加坡已与日本、美国、中国等主要经济伙伴签署了自贸区协定。此外,新加坡政府还利用各种途径和方式在新加坡国内宣传自贸区,使企业界意识到自贸区带来的机遇,并提供一对一咨询。

(五) 鼓励企业抱团出海

新加坡对海外投资的鼓励不仅包括支持大型企业“走出去”,还包括支持中小企业“走出去”寻找投资机会。新加坡国际企业发展局设有专门的国际伙伴项目(International Partners Programme),鼓励新加坡公司联合起来“走出去”。2009年新加坡有9个新的国际财团组成并走向国外,这9个财团预计在未来5年将实现4.98亿新元的海外销售^[20]。

(六) 鼓励中国改革开放,向中国输出经验,成为中国之师,从根本上培养中国对新加坡和新加坡企业的认同

宏观上,新加坡鼓励中国改革开放,成为中国之师,因而从根本上塑造和巩固了新加坡企业在华的良好形象和突出地位;微观上,向中国输出现实可用的模式,如以新加坡裕廊工业区为模板打造的苏州工业园区。苏州工业园区的发展目标就是借鉴新加坡在经济发展、城市规划和公共行政管理方面的经验,结合中国的国情,建设一个类似新加坡裕廊工业区的苏州工业园区^[21]。

新加坡通过输出经验来培养中国对新加坡企业的认同,这种做法使中国大批的中高级管理人员对新加坡颇有好感。中新建交以来,每年都有70-80个副部级以上的中国代表团访问新加坡或参加市长培训班。淡马锡也利用这种优势加强与中国国资委的交流,每年双方都会举办国资委—淡马锡董事论坛。此外,先后有超过1500位中国国有企业的董事会成员和高级管理人员,以及国资委和其他政府机构的领导参加了在新加坡和中国举办的各期国资委—淡马锡公司治理论坛^[22]。

在政治上,新加坡强调一党专政,不搞西方民主,并且鼓励中国坚持自己的政治制度,提出所谓的亚洲价值观,赢得对华外交的先手。1994年江泽民访问新加坡,吴作栋和李光耀在同其会晤时,

表示“我们不赞成西方国家的观点,中国不应改变自己的政治制度,应搞好经济体制改革”^[23]。这些措施从经济和政治上使新加坡成为中国的师傅和“同志”,从而从根本上为新加坡在华投资提供了良好的环境。

(七) 开展对中国省份的外交,直接服务于海外投资

新加坡在中国改革开放的过程中一定程度上扮演了“师者”的角色,因而在中国有着很多独特的优势,其中之一是开展直接针对中国经济大省的经济外交。新加坡主要领导人每次访问中国,除与中央政府进行磋商外,通常还会访问中国经济大省,并建立与这些省份的直接联系。目前中国国内建有新加坡—省合作委员会的省与直辖市有天津、广东、浙江、江苏、四川、山东等中国主要经济大省(市)。新加坡与中国省市间的合作委员会的建立使其在这些省市的投资得到良好的保护,也使新加坡企业先于他国企业而获得各省市最新的投资机会。

五 新加坡经验对中国的启示

虽然目前对中国在海外投资的确切数量尚无权威统计,但随着近年来中国鼓励企业“走出去”政策的不断推进和中国经济的快速发展,不断见诸报端的中国企业并购海外企业的消息显示着中国企业在海外的投资在不断增加。在这种情况下,如何更好地促进和保护中国的海外投资就显得尤为重要,因此新加坡的海外投资经验对中国有着重要的启示意义。

(一) 廓清经济外交的思路,设立海外投资促进和保护专门机构

新加坡对华外交的突出特点就是经济外交,这主要体现在外交服务于经济和海外投资方面。近年来中国外交也在经历着“外交为民”的转变,而外交服务于中国经济和中国的海外投资是“外交为民”的题中之义,同时还确立中国海外投资是中国经济安全的一部分的思想。

为了更好地执行促进和保护中国海外投资的政策,设立专门的机构是非常有必要的。新加坡为鼓励和保护海外投资设立了新加坡国际企业发展局,值得注意的是新加坡国际企业发展局采用了公司制

的模式进行管理,而不是一般意义上的行政机构。目前中国和海外投资有关的机构有商务部、外交部、侨办、贸促会等部门,在这些部门中尚无专门负责海外投资促进和保护机构。随着中国经济融入世界经济步伐的不断加快和中国自身对外投资需求的不断增加,设立专职机构以鼓励、指导和保护中国的海外投资是非常有必要的,同时可以考虑对该机构的管理形式进行创新,以协会或公司的形式进行管理可以更好地服务中国的海外投资企业。

(二) 税收、信贷、保险、培训、展会、信息咨询一体的投资鼓励措施

税收、信贷和保险是鼓励企业海外投资常见的措施,新加坡国际企业发展局可以同时操作这些项目。这有利于新加坡国际企业发展局从宏观和微观层面上把握企业的真实情况,并做出及时的处理和应对。中国目前的进出口银行和中国进出口信用保险公司是企业海外投资提供信贷和保险功能的主体,而税收管理则主要归属于税务总局。这种多主体管理的方式一方面使企业要同时面对多个监管主体和多头申报的情况,同时也使各监管主体信息共享难度加大,不利于了解企业的真实情况。

相对于税收、信贷和保险,“走出去”企业更迫切需要的是信息、咨询、培训等方面的帮助。在这方面,中国可以学习新加坡国际企业发展局的经验,通过在主要投资国和地区设立相应的机构、举办展会等方式收集信息,为企业提供帮助。此外,通过举办培训班来宣传和推广相关国家的投资机会,宣传中国已与他国签订的自贸区协定或投资保护协定也是服务企业的一种方式。网罗国内外实业家和从事相关国家研究的专家组成咨询委员会,为企业提供相应的咨询服务也是促进和保护企业海外投资的有效方式。

(三) 鼓励中小企业抱团出海

在新加坡“走出去”的企业中,除了大型企业淡马锡等企业外,还有一批中小型企业。新加坡国际企业发展局在鼓励中小企业“走出去”方面也有值得中国借鉴的做法。2006年,新加坡国际企业发展局设立了专门针对中小企业“走出去”的国际伙伴项目,鼓励新加坡公司联合起来“走

出去”。中小企业抱团出海显然是当前中国企业“走出去”淘金的一条现实路径。一方面由于企业规模小,这样可以避免部分投资目的国对其背景的严格审查;另一方面,中小企业组成的财团也可以避免自身由于规模较小而无法进行海外投资的困境。当前,中国可根据企业的意愿和国家经济发展的需求,由行业协会等机构组织中小企业组团进行海外投资的尝试。

(四) 经验“输出”,赢得认同

在海外投资中,投资方获得当地民众和政府的认同是成功的必备因素。软实力是赢得一国认同的主要力量之一。软实力有三个来源:文化、政治价值观、内外政策^[24]。而新加坡在内政方面,特别是在经济发展和政治变革方面的成功使其具备了很强的软实力。

在对华外交中,新加坡在经济上输出自己的经济发展模式如经济开发区模式;在政治上顶住西方的压力,坚持新加坡式的民主政治,并鼓励中国坚持自己的政治制度。这些做法都使其具备了很强的软实力,因而也赢得了中国的认同。所以,新加坡在华投资很少受到中国的质疑,也不会面临国内民众和政府的压力,这就从根本上保证了新加坡在华投资的安全和良好的外部环境。近年来,淡马锡无论是投资中国的大型国有商业银行,还是投资房地产企业,甚至其对大型商业银行套现减持的短期做法都未在中国引起任何波澜,这就是赢得认同后所带来的正面效应。

(五) 根据投资国特点,开展针对次国家政府的外交

次国家政府,包括单一制国家中的各级政府、联邦制国家中的成员及其各级地方政府^[25]。因为中国是单一制国家,中央政府(国家政府)是国家外交活动的主要承担者,所以地方政府一般都不宣称自己从事外交活动,而是说自己从事外事活动。次国家政府在对外政策中所发挥的作用至少体现在三个方面:参加某些国家对外政策的制定、作为国家对外政策执行者、作为国家利益推进者。

因此作为投资国,为了更好地维护本国在东道国的投资,除了要面对东道国中央政府外,还要处理好与次国家政府即地方政府的的关系。在新加坡的对华外交中,新加坡特意与中国的主要经济大省建

立了密切的联系,如前文所提到的新加坡—省合作委员会。这种合作机制使新加坡与中国签订的协议更易在当地落实,并且为新加坡在当地的投资提供了更为灵活有效的支持措施。当前,中国的海外投资正在逐步扩大,为使中国在海外的投资具备更好

的条件,一方面应发展中央政府对部分国家部分次国家政府的外交,特别是发展经济外交;另一方面应鼓励中国的地方政府发展对部分国家的次国家政府外交,为中国在海外的投资创造更加良好的政治、经济和舆论环境。

【注 释】

[1] 李若愚 《中国海外投资多数被套》,新华网,2008 年 3 月 4 日, http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-03/24/content_7848203.htm

[2] 周永生 《经济外交》,中国青年出版社,2004 年,第 11 页。

[3] 同 [2],第 12 页。

[4] 张青 《出使新加坡》,中央文献出版社,2002 年,第 27 页。

[5] 同 [4],第 48 页。

[6] 同 [4],第 49 页。

[7] [8] 中经网统计数据库和商务部国别数据库, <http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/qikan.asp?id=3125>

[9] Temasek, *Temasek Annual Reports 2010*, p. 65.

[10] Ibid. .

[11] Temasek, *Temasek Annual Report 2005: Reshaping Our Portfolio*.

[12] 同 [4],第 47 页。

[13] 同 [4],第 81 页。

[14] International Enterprise Singapore, *Annual Reports 2009-2010: Emerging Through Extraordinary Times*, p. 1.

[15] Ibid. , p. 3.

[16] 同 [4],第 116 页。

[17] 同 [4],第 115 页。

[18] International Enterprise Singapore, *op. cit.* , p. 7.

[19] International Enterprise Singapore, *op. cit.* , p. 42.

[20] International Enterprise Singapore, *op. cit.* , p. 35.

[21] 同 [4],第 86 页。

[22] Temasek, *Temasek Annual Reports 2010*, p. 65.

[23] 同 [4],第 76 页。

[24] Joseph S. Nye, JR, "Soft Power The means to success in world politics", *Public Affairs*, 2004, p. 11.

[25] 陈志敏 《次国家政府与对外事务》,长征出版社,2001 年,第 13 页。

【责任编辑: 吴宏娟】