

# 竞争优势培育型 OFDI 财税支持的国际借鉴

曾剑云

**摘要:** 对外直接投资结合自身特征、获取东道国技术知识以提升国际竞争力,已成为企业通过 OFDI 成长为跨国公司的内在动力。跨国公司大国通过财税支持政策引导和规范企业行为,形成了较为完善的竞争优势培育型 OFDI 服务体系,收到了良好的效果——巩固并增强了全球跨国公司主要来源地优势。这些政策对我国的启示为:健全财税支持的相关法律体系;完善竞争中立与互利共赢的竞争优势培育型 OFDI 财税支持技术创新体系,提升企业的溢出吸收能力和对东道国技术创新的贡献能力;加大竞争中立的竞争优势培育型 OFDI 财税支持风险管理体系与服务平台建设力度,增强企业融资能力和风险防控能力,降低境外投资信息劣势和国际化人才不足的影响;构建面向中小企业的竞争优势培育型 OFDI 财税支持服务体系,优化相关企业竞争优势培育型 OFDI 绩效。

**关键词:** 竞争优势培育型 OFDI; 财税支持; 竞争中立; 互利共赢

**基金项目:** 国家哲学社会科学基金一般项目“中国对外投资企业国际竞争力创造与提升研究”(15BJY063)。

**作者简介:** 曾剑云,经济学博士,湖南科技大学商学院副教授、硕士研究生导师。

**中图分类号:** D922.22; F746.17; F812.42 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2019.05.001

“走出去”战略实施以来,我国对外直接投资(OFDI)迅猛发展,尤其是近十年来,OFDI 逆势上扬。2009 年我国位居全球 OFDI 流量国家(地区)第五位,2012 年、2015 年相继攀升至第三、第二位,2015 年首次成为国际直接投资净流出国家,2017 年 OFDI 存量仅次于美国<sup>①</sup>。随着以技术知识为核心的战略资产在企业竞争优势源泉中的地位日趋重要,外部获取战略资产成为企业弥补战略资产不足的必然选择。战略资产全球分布的不均衡与相对集中于少数区域,使企业结合自身特征,选择境外区域直接投资,相对于限于国内经营,获取战略资产可显著提升国际竞争力。因此,竞争优势培育型 OFDI 在海外投资中的比重与效率已经成为衡量一国 OFDI 质量效益的主导因素部分。目前我国已迈入双向国际直接投资并重阶段,逆全球化与投资保护主义的兴起、强化导致我国 OFDI 因数量、规模面临可行性和可持续性的双重压力而亟待转型。我国竞争

<sup>①</sup> 除特别说明外,论文数据源于 2013—2017 年度中国对外直接投资统计公报、《2013 年度中国企业对外投资情况及意向问卷调查报告》、《中国企业对外投资现状及意向调查报告》(2008—2011 年)、《中国科学技术与工程指标》(2018)、《世界投资报告》(2011—2018 年)和经济合作与发展组织(OECD)发布的《主要科学技术指标》(2011—2018 年)整理、计算而成。

优势培育型 OFDI 的比重与对外投资大国的地位极不相称<sup>①</sup>，而竞争优势培育型跨国并购引起全球国际直接投资市场主体的普遍关注与争议，甚至因来源国劣势而受到阻挠和歧视。如何提高竞争优势培育型的比重并优化优势培育效率已成为促进我国 OFDI 转变为质量效应型的现实课题。

国内学者对竞争优势培育型 OFDI 的研究主要集中在两个方面。一是 OFDI 竞争优势培育机制研究，由早期的理论分析发展到近期我国企业案例佐证，比较认可的机制有以研发费用分摊、研发成果反馈、外围研发剥离和逆向技术转移为核心的研发效率提升机制<sup>[1]</sup>、经营成果反馈机制<sup>[2]</sup>与企业逆向并购升级机制<sup>[3]</sup>。二是有关 OFDI 竞争优势培育效应的存在性与影响因素的实证分析。与 OFDI 竞争优势培育机制研究文献相比，后者成果更丰富，却因数据质量限制，学者大多选择 OFDI 技术进步效应或逆向技术溢出效应间接验证其存在性。实证结果不一致甚至出现矛盾，总体上近期研究更倾向于存在较弱的竞争优势培育效应。使用数据由国家层面<sup>[4-5]</sup>拓展至区域<sup>[6]</sup>和行业<sup>[7-8]</sup>层面，部分学者开始研究 OFDI 的不同模式与竞争优势培育效应存在性的关系<sup>[9]</sup>，少数学者开始搜集、整理我国跨国并购的微观数据，将跨国并购分为竞争优势培育型 OFDI 与非竞争优势培育型 OFDI 两种类型，再比较研究前者的存在性<sup>[10]</sup>，或验证是否获得发达国家高科技领域核心技术及根源<sup>[11-12]</sup>。研究方法不再限于经典的国际直接投资逆向技术溢出模型，而是选择与可获得数据相匹配的统计与计量模型。学者比较关注 OFDI 竞争优势培育效应的影响因素主要有以研发与人力资本为核心的企业吸收能力、我国政府支持效率、东道国制度质量与目标企业对逆向技术溢出的控制程度<sup>[13-14]</sup>。政策研究主要限于上述两方面成果结论引申的对策部分，鲜见专门的财税支持政策研究。

事实上，竞争优势培育型 OFDI 源于 20 世纪 70 年代末发达国家（地区）双向投资，许多发达经济体企业通过海外投资吸收互补性战略资产而迅速成长为跨国公司。跨国公司大国主动制定、实施并调整财税支持政策，引导和规范跨国企业行为，形成了较为完善和富有效率的竞争优势培育型 OFDI 服务体系，巩固并增强了全球跨国公司主要来源地优势。从跨国公司大国竞争优势培育型 OFDI 财税支持服务体系实践上考察，尽管面临经济发展水平、政治制度、资源禀赋、商业传统和社会文化习惯等诸多因素的影响，在财政投入、税收减免优惠、政府扶助等方面可能存在一定的差异，却蕴含诸多相似的具有普遍规律性的经验教训值得汲取、借鉴。基于此，在国内相关成果基础上，本文总结跨国公司大国财税支持政策的经验教训，结合目前我国海外投资的实践，提出优化竞争优势培育型 OFDI 财税支持服务体系的建议，进而为我国 OFDI 转型提供有价值的参考。

## 一、健全竞争优势培育型 OFDI 财税支持的相关法律体系

### （一）提升海外投资法律层次，OFDI 竞争优势培育型与利用型的立法并重

目前我国有关企业海外投资管理和促进的政策法律体系大多为以“条例”“规定”“通知”

<sup>①</sup> 海外投资动机调查显示，投资动机第一位仍是“增加市场销售份额”，“学习和引进外国的先进技术”“获取情报信息”以及“获得外国的先进技术”已经分列第二、三、四位（参见陈小文：《技术寻求型对外直接投资和中国企业的跨国经营》，《南京财经大学学报》2007 年第 1 期，第 18-22 页）。但受诸多因素制约，竞争优势培育型 OFDI 数量依然比较小，主要表现在区位配置、行业分布与进入模式等方面（参见聂名华、朱晓辉：《中国 OFDI 逆向技术溢出效应与提升方略》，《宁夏社会科学》2017 年第 6 期，第 78-84 页）。

“补充通知”“(试行)办法”“暂行办法”等名称出现的行政法规或规章,没有上升到国务院颁布的条例层面和全国人大及其常务委员会颁布的法律层面,其法律效力明显低于法律。事实上,跨国公司大国海外投资立法比较完善,立法内容涵盖对外投资的审批、监管、金融税收、服务和保险等方面,有效规范企业行为并保障其海外投资权益。以美国为例,联邦政府非常重视法律建设,以对外援助为先导,专门制定或修正了《对外援助法》《经济合作法》《共同安全法》《肯希卢泊修正案》《冈扎勒斯修正案》《贸易法》中的限制条款、《海外反腐败法》等有关法律,不断扩大对外投资安全和利益<sup>[15]</sup>。我国应借鉴跨国公司大国经验,整合既有规章制度,遵循功能互补原则并协调、对接国际条约和国际惯例,制定《海外投资法》《海外投资公司法》《海外投资促进法》《海外投资保险法》等法律。这些法律在内容方面应充分考虑我国竞争优势培育 OFDI 快速发展的实际情况和 OFDI 亟待转型的客观需要,具有一定的前瞻性,应保证篇幅与竞争优势利用型 OFDI 相当。全国人大常委会应组织、会同商务部等有关部门,深入调查目前我国这两类 OFDI 的现状、特征,厘清存在的问题及其根源,确保立法内容针对性强,进而为我国竞争优势培育型 OFDI 企业的行为规范和海外权益保障提供法律支持,也为规范、稳定财税支持行为提供具有最高效力的法律依据。在立法之际,梳理、修正与国际立法和国际贸易投资条约不一致的地方,确保二者对接、协调,如可将竞争优势培育型 OFDI 的并购主体扩展至作为自然人的公民,取消对民营企业法人的诸多限制<sup>①</sup>。

## (二) 积极缔结或重新缔结双边投资协定,突出互利共赢和跨国企业的权益保护

美国签署双边投资协定(BIT)对本国企业海外投资权益的保护作用效果超过了其他 OECD 国家 OFDI 权益的保护,引领全球双边协定潮流,主流模式因此由欧式 BIT 向美式 BIT 转变。与前者相比,美式 BIT 对 OFDI 定义更广泛。为扩大跨国投资企业权益保护的範圍,提高保护的效率,美式 BIT 还要求东道国政府对跨国企业权益保护延伸至准入前国民待遇、最惠国待遇,对其征收要进行及时有效的充分补偿并具有更高标准的补偿透明度;要求东道国政府保障更广泛的信息公开范围与更有利的环境、劳工规定,提高跨国企业与东道国同行竞争的公平性;权益争端解决机制更加注重程序法规章<sup>[16]</sup>。随着近二十年来发达经济体外资监管的兴起、加强和外商直接投资隐性制度障碍的增加,BIT 因弥补东道国制度缺位而对我国竞争优势培育型 OFDI 保护的法律效力尤为重要。2005 年与 2013 年中海油收购美国与加拿大的石油公司,尽管都受阻,但两次收购的结果却正好相反。不容忽视的因素是我国是否与并购企业所在国缔结 BIT:中国未与美国缔结 BIT,美国外国投资委员会以优尼科拥有的海底地形测绘技术若被中海油获得有助于中国潜艇发展为由,不予通过安全审查,导致收购失败;而中加签署的《外国投资保护和促进协定》则助推中海油成功收购 Nexen 公司<sup>②</sup>。

自 2015 年以来,我国一直是全球第二大 BIT 国,受我国双向 FDI 流动的规模、速度和对 OFDI 重要性认识的制约,已签订 BIT 的对外投资保护标准层次不齐,总体保护标准偏低,进而

① 有学者提出并阐明了我国海外并购的国内立法与国际立法冲突的两种类型,参见成诗跃、许敏:《中国对外直接投资的国内制度评析》,《经济问题探索》2011 年第 10 期,第 149-154 页。

② 参见王碧琨、肖河:《哪些中国对外直接投资更容易遭受政治阻力?》,《世界经济与政治》2017 年第 4 期,第 106-129 页;张述存:《“一带一路”战略下优化中国对外直接投资布局的思路与对策》,《管理世界》2017 年第 4 期,第 1-9 页。

对竞争优势培育型 OFDI 保护作用极为有限。20 世纪 80 年代，我国 BIT 具有典型的内向 FDI 特征，顺应“市场换技术”的引资需要。缔结的 BIT 经济体数量不多，占 BIT 总数的 75% 一方为英、法、德等技术发达经济体，强调东道国对外资管制的主权，协议没有赋予投资者国民待遇，许多协议甚至不包含国际投资条约中投资者—国家争端解决机制（ISDS）。90 年代，我国迅速发展成为内向 FDI 大国，与发展中国家为主的 70 个经济体签约，构成目前 BIT 的主体，规定投资者待遇不应低于国民待遇或最惠国待遇，投资者可享受两者中待遇更有优者。这事实上与 80 年代签订的 BIT 没有实质性的区别，仍然是突出东道国的利益维护。1998 年至今，转向重视投资者利益，试图平衡投资者与东道国的利益，并根据协议双方的发展水平特征设立南南 BIT 与南北 BIT 两种范本类型。这些 BIT 均同意 ISDS，并规定国民待遇、最惠国待遇与公平待遇，但均限制了这些待遇适用范围：国民待遇不适用投资的设立、并购和扩大投资，只适用于投资准入后；排除了最惠国待遇对 ISDS 的适用<sup>①</sup>。21 世纪以来，我国签订 BIT 速度放缓，2010 年趋饱和。即便是近期签订的 BIT，尚属于早期欧式 BIT 之列，未能体现我国作为双向国际直接投资流动大国与净国际直接投资流出国家的特征，难以达到跨国公司大国竞争优势培育型 OFDI 法律保护的效果。

我国竞争优势培育型 OFDI 的潜在区域，主要为技术发达经济体。这些经济体同样存在与我国签订或未签订 BIT 两种情形。我国政府应充分利用现阶段双向 FDI 流动大国和净流入国家的双重身份，对于前者，主动与相关国家（地区）协商，早日重新开展谈判，调整、修正 BIT 不合时宜的内容；对于后者，选择时机开启 BIT 谈判。在 BIT 谈判或升级谈判过程中，采取多种行动积极回应和化解对我国竞争优势培育型 OFDI 危及东道国安全的疑虑和担心，如及时配合我国政府与它们开展的战略互信行为，提升境外投资开放的互惠性，宣传我国诸多纠正海外投资支持政策执行中的歧视行为的做法，用事实说明我国竞争优势培育型 OFDI 是纯粹的商业行为，不是国家利益驱使下以 OFDI 为工具寻求、获取核心技术以增强国家综合实力的政治行为。与这些经济体谈判时，无论是新签订还是升级的 BIT，均应突出包含跨国投资对当地技术创新贡献在内的互利共赢和跨国企业的权益保护条款，力求实现高水平的东道国与投资者利益平衡：一是协议中东道国对跨国投资企业权益保护的国民待遇延伸至准入前，并包含并购和新增投资，最惠国待遇适用于 ISDS；二是明确承保机构的代位求偿权，将间接征收纳入保护范围，赔偿均须充分、及时，可操作性与国内标准一致；三是解释全面国际仲裁<sup>②</sup>；四是引入知识产权保护和社会责任条款，确保我国跨国企业在东道国合规经营，引导对外投资企业在培育竞争优势过程中，遵循商业习惯强化知识产权保护认识，不介入损害知识产权行为，加大研发本地化，为当地技术创新的可持续发展做贡献，以实际行动赢得东道国技术创新网络主体的普遍认可、信任直至嵌入技术创新网络，树立保护知识产权、承担社会责任和促进当地经济发展的良好形象，降低纯粹获取当地技术的负面形象出现的可能性。

① 参见韩秀丽：《中非双边投资条约：现状与前景》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2015 年第 3 期，第 48-57 页；石慧敏、王宇澄：《评估中国对外投资风险——通过投资者—国家争端解决案件的角度》，《经济理论与经济管理》2018 年第 9 期，第 103-112 页。

② 保护平衡的二、三源于太平、李姣：《开放型经济新体制下中国对外直接投资风险防范体系构建》，《亚太经济》2015 年第 4 期，第 122-127 页的相关论述综合。



### (三) 加强多边贸易与投资协定谈判, 正视竞争中立规则

许多 BIT 存在核心条款用词抽象、含义模糊、规范的范围有限、缺乏统一性和稳定性等缺陷, 部分 BIT 没有生效的现实, 二者已造成 BIT 对投资保护法律作用的不确定性; 多边投资协定(简称多边协定)对签订协定的任一成员都具有国际法律效力, 消除了投资保护的法律效力作用的不确定性, 涉及的有关投资保护原则通常被视为国际投资保护的发展趋势, 在不同程度上被后续的 BIT 谈判所吸纳, 然而参与方投资与发展水平的参差不齐导致多边协定较双边协定更难以达成。双边与多边协定因此具有互补性, 共同组成海外投资保护的国际法律体系。纵观跨国公司大国发展史, 在促进海外投资与维护海外投资权益进程中, 尤其是保护竞争优势培育型 OFDI 利益时, 这些国家都加强国内相关法律体系建设, 非常注重抢占国际投资规则制高点, 积极介入甚至谋求主导多边协定谈判, 促进多边协定缔结。国际多边投资协定谈判中出现了影响较大的英式、荷式、德式和美加式文本。我国签署的国际投资协定总数为 249 项, 非双边协定占比仅为 6%, 二者均低于英、德、美、法四国<sup>①</sup>。这表明我国对多边协定相对重视不够。最近一段时期我国对多边协定的谈判、签订更加谨慎, 对国际多边协议中的一些规则, 更加强调对我国解决投资争端存在损害我国利益的不利影响。

竞争中立, 最早由澳大利亚提出, 以重要规制出现在 1991 年联邦政府层面的竞争法律体系。其内涵首次在 1996 年《联邦竞争中立政策声明》中确立为, “政府的商业活动不得因其公共竞争部门所有权地位而享受私营部门竞争者所不能享有的竞争优势”。美国次贷危机以来, 以金砖国家为代表的新兴经济体迅速崛起而发达经济体复苏乏力, 在跨国并购和新建投资领域更面临以中国为代表的金砖国家的挑战。美国率先将澳大利亚的竞争中立规则断章取义、选择性适用于国际贸易投资协定<sup>②</sup>, 大力支持和推动 OECD 和欧盟等国际组织开展研究, 引领和积极联合欧洲发达经济体力推“竞争中立”国际化, 以达到遏制新兴经济体发展和巩固国际直接投资主导地位的战略目的。美欧发达经济体认为新兴经济体国有企业在国际直接投资过程中, 依赖的竞争优势因政府非中立的支持而不正当, 或凭借国家力量进行技术寻求而培育竞争优势, 破坏了国际市场竞争的公平性, 因此大力推动和加快竞争中立条款纳入国际投资协定双边协定、具有全球影响力的国际组织协定和多个区域性合作组织协定。目前竞争中立规则完全由发达国家主导, 按影响范围和强制性可分为澳大利亚版、OECD 版、美国版、欧盟版四种版本, 进入的最高层次为美国版本在《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》中体现, 还未出现在多个区域性合作组织协定, 尚属于没有强制的国际软法<sup>[17-18]</sup>。发达经济体充分利用制度、技术和国际治理等方面优势, 借助其主导的国际组织, 持续推进直至竞争中立规则成为国际普遍接受的硬法规制, 竞争中立势必成为我国双

① 英、德、美、法四国, 任一国家国际投资协定总数都在 300 项左右, 非双边协定达到了总数的 30% 左右。

② 美国在多个自贸协定中将竞争中立规则适用的范围限制在联邦层面, 不涉及州一级, 因为美国几乎没有联邦层面的国有企业; 美澳 FTA 的最终文本显示澳大利亚版本的竞争中立条款并不为美国认可, 表现为美国拒绝此条款而澳大利亚单方面做出承诺, 美国国有企业普遍存在反垄断法下的豁免、联邦与州税收减免与融资优惠等, 以澳大利亚版本势必不合规, 并惯于在多边协定设置对方单方承诺竞争中立条款, 国内并无相关法律规定和法律实践, 参见汤婧:《“竞争中立”规则: 国有企业的新挑战》, 《国际经济合作》2014 年第 3 期, 第 46-51 页; 赵海乐:《是国际造法还是国家间契约——“竞争中立”国际规则形成之惑》, 《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 1 期, 第 116-124 页; 冯辉:《竞争中立: 国企改革、贸易投资新规则与国家间制度竞争》, 《环球法律评论》2016 年第 2 期, 第 152-163 页。

边与多边协定谈判无法回避的新问题。如果我国未能充分利用竞争中立规则尚未形成国际法律强制力的“空窗期”，最终只能被动接受发达国家主导的这一规则，势必成为我国国有企业对外投资的重大障碍，显著增加竞争优势培育型 OFDI 成本，类似于国内出口企业目前正在承受的“非市场经济地位”引起的交易费用。加大对已有的发达国家版本竞争中立规则研究力度，结合我国国有企业混合所有制改革和政府纠正税收、融资、补贴方面对大中型企业的区别待遇，积极参与世贸组织、联合国贸易和发展会议（UNCTAD）研究“伙伴关系平台”、OECD、亚洲基础设施投资银行、区域经济全面合作关系（RCEP）等国际组织及其研究平台，公开中国的数据、经验、实例，宣传、展现我国促进市场公平竞争的努力和成果<sup>①</sup>，提出、阐述并推进有说服力的竞争中立规则中国版本。

## 二、完善竞争中立与互利共赢的竞争优势培育型 OFDI 财税支持技术创新体系

在当前技术创新的技术复杂性、高失败率、高风险性背景下，外来者劣势使海外技术创新所需的资金与人力资本数量比国内技术创新更加巨大，导致跨国技术创新存在显著的规模门槛，即只有超过资金规模临界水平的跨国企业才具备海外技术创新的能力。信息不对称与国内金融市场的有效性不足使我国中小型跨国企业和大多数跨国民营企业难以从信贷市场和证券市场获取足够的海外技术创新资金支持。尽管存在数额不菲的中央政府与地方政府提供的资金支持、财税补贴，却因形式上或事实上的歧视与不便，导致这些企业从政府层面获取的资金非常有限，海外投资很少涉及技术创新。我国国有跨国企业和大型跨国民营企业，凭借国内市场的较强垄断地位或多样化的产品，相对其他企业获取了较高利润，因此缺乏开发新产品或产品换代的海外技术创新动力。二者共同作用使我国企业海外创新与发达经济体企业海外创新差距非常明显。以 2014 年 14 个国家企业在美国设立 R&D 机构进行竞争优势培育型 OFDI 为例，我国企业在美国的 R&D 投入、R&D 人员数量与 R&D 净收益分别居第九、第十二和第十四位，投入仅为法国或日本在美国 R&D 机构的 1/16，R&D 人员数量分别为英国、日本在美国机构的 1/30 和 1/23<sup>②</sup>。同时，体制性的阻隔造成我国海外技术创新未能形成以“大企业为骨干、中小型企业集聚”为创新主体产学研密切合作的创新体系。

### （一）设立政府专项资金，推动跨国企业开展技术创新活动

跨国公司大国普遍设立了专项资金资助企业 R&D 活动，如：美国联邦政府设立的“企业创新研究计划”基金，根据企业年度研发活动经费进行相应的资助，即超过 1 亿美元的企业可获得

① 我国国有企业改革在一定程度上反映澳大利亚版竞争中立规则的价值取向，这一版本有利于为国有企业正名，参见刘雪红：《国有企业的商业化塑造——由欧美新区域贸易协定竞争中立规则引发的思考》，《法商研究》2019 年第 2 期，第 170-181 页；赵海乐：《是国际造法还是国家间契约——“竞争中立”国际规则形成之感》，《安徽大学学报（哲学社会科学版）》2015 年第 1 期，第 116-124 页。

② 总体数据与在美国的数据分别源于胡曙红：《中国企业 R&D 国际化：区位选择与空间组织》，华东师范大学博士学位论文 2018 年；邵娟：《评估中国对外投资风险——通过投资者—国家争端解决案件的角度》，南京财经大学硕士学位论文 2012 年。

一定比例的配套资金用于创新投入,而年度研发活动经费为2 000万~1亿美元,企业在研发项目的甄别、目标确定方面获得基金资助;法国设立协作项目基金,把两家及以上行业内活跃的企业与一个研发实验室或培训中心组成联盟,提供2 000万~5 000万欧元;德国设立联邦级、州级的专项基金,提供非偿还性现金补贴,并提供欧盟的专项资金,鼓励企业在德国开展R&D活动,资助比例可达到符合条件的25%~75%,具体比例由企业规模、R&D项目的研究范围及其是否属于产学研类型等因素决定,通常情况下,大企业R&D项目的资助比例为50%,而同类项目的中小企业资助比例更高<sup>①</sup>。R&D活动的财政支出是决定政府引导竞争优势培育型跨国企业创新活动效果的直接因素。我国R&D活动的财政支出占GDP比例持续下降至0.07%,远不及同期美国的0.19%,居全球经济体R&D活动中财政支出的中后位,同时,我国政府设立的OFDI专项资金也没有R&D方面的基金。政府应采取有力措施扭转R&D活动的财政支出占GDP比例下降趋势,至少应保障R&D活动的财政支出发展速度略高于R&D投入的增长速度。借鉴美国、法国和德国等跨国公司大国经验,充分考虑逆全球化和投资贸易保护主义的影响,设立研发专项基金资助竞争优势培育型跨国企业技术创新活动。为改善竞争优势培育型跨国企业创新活动的政府引导效果,公平对待所有制性质不同的企业,资助比例应结合企业研发规模、是否有助于产学研合作、是否有助于嵌入东道国技术创新网络和企业规模等而定,同等条件下适当提高中小跨国企业R&D投入的资助比例。考虑体制、机制和管理方面的缺陷等因素,完全的事前资助容易出现作假和骗取资助经费而降低专项资金的使用效率和产生新的不公平,可根据实际情况灵活选取事前、过程中和事后方式进行资助,避免资助企业的机会主义行为和减少资助的不公平。

## (二) 政府设计、组织实施特定项目以提升竞争优势培育型跨国企业技术能力

日本半导体企业直接投资于半导体发达国家,吸收逆向技术溢出,实现了对美国的赶超,获得国际半导体市场主导权。成功实现OFDI培育竞争优势的重要因素是日本政府先后组织官产学研实施大规模集成电路(LSI)项目和超大规模集成电路(VLSI)项目,通过项目实施在资金、技术、人才和市场方面对企业提供全面支持,引导企业实现从技术引进向自主创新的转变<sup>[19]</sup>。在晶体管阶段,日本政府鼓励国内企业利用美国的经济扶持政策把美国的RCA(无线电公司)、GE和WE(西部电气)等半导体巨头的晶体管生产技术引进半导体领域,利用本国丰富的电子工程人才和政府资金、技术和人才方面的支持进行技术学习;在集成电路阶段,日本企业与美国同行的技术差距已缩小到危及美国在国际半导体市场的主导地位,从美国获取先进技术难以为继。以日本电气(NEC)为代表的典型企业参与了LSI项目和VLSI项目,吸收参与项目的其他国内同行、科研机构 and 高校技术外溢,部分典型企业技术能力达到获取美国同行逆向技术溢出要求,迅速成长为全球著名跨国公司。在LSI项目,NEC分享了政府直接资助R&D活动的2亿美元资金,利用合作伙伴——日本电报电话公司(NTT)行使VLSI项目中相关通讯导向的政府采购职能,变相获取R&D活动的资金补助和非半导体产品的市场份额<sup>②</sup>。通过参与LSI项目、

① 参见魏志梅:《发达国家R&D财税政策借鉴研究》,《国际税收》2017年第1期,第6-13页;徐德辰:《跨国经营的比较研究》,吉林大学博士学位论文2005年。

② 通讯业务是NEC在晶体管阶段和集成电路阶段的主要非半导体业务,NEC还开展日本国内通讯领域的公共工程项目以扩大通讯业务的盈利规模,相关业务的盈利是NEC半导体部门的主要内部资金,1980年非半导体收入占到企业收入的80%以上,参见参考文献[19]。



VLSI 项目联合实验室和信息实验室的组建, NEC 分享研发设备集聚效应、产学研知识溢出和项目产出的主要成果, 这些因素为 NEC 取代美国同行成为全球第一半导体公司奠定了基础。我国企业技术引进经费与消化吸收创新经费比例为 11 : 1, 而 OECD 国家平均为 1 : 10。我国产学研互动有限, 难以发挥国内高校与科研院所的人才优势。到目前为止, 围绕重点支持 OFDI 类型, 我国政府设立了四项专项资金和四项区域性专项资金, 政策性银行与国内外其他机构设立了一些产业发展基金<sup>[13,20]</sup>。政府可借鉴日本经验, 从专项资金和产业发展基金提取一定资金, 围绕高新技术产业和战略产业设计特定项目, 根据企业规模和技术基础公平对待不同所有制企业, 甄选项目的入围企业和重点企业, 根据项目研发的相关性选择高校、科研院所, 政府牵头组织、以重点企业主导和产学研合作方式推动项目的实施, 提升竞争优势培育型跨国企业技术能力。我国政府有关部门和政策性金融机构为海外投资设立的专项基金或产业发展基金可为这些项目提供资金保障。

### (三) 完善税收政策制度, 充分发挥税收政策工具对跨国企业技术创新的激励作用

跨国公司大国综合运用多种税收政策工具较好地发挥了对跨国企业技术创新的激励作用。在投入型税收政策工具方面, 这些大国普遍采用税收扣除(包括加计扣除)与税收抵免, 并将税收抵免制度永久化。以研发支出的总量和增量相结合作为税收抵免的税基。总量抵免的政策成本较高, 没有规定研发支出的上限, 有利于对大型企业研发活动的激励; 而增量抵免的税收政策限于对企业追加研发活动的激励, 设计、应用相对复杂, 增加政企交易成本和未来研发补助金的不确定性。英国为克服总量抵补对中小企业研发补助的不利影响, 设计了更大幅度的税收优惠, 并在加计免除环节予以区别: 任何公司只要满足员工在 500 人以上、年收入在 1 亿欧元以上和总资产在 8 600 万欧元以上这三个条件中的一个, 均可享受 30% 的研发税收加计扣除; 而 500 人以下、年收入在 1 亿欧元以下且总资产在 8 600 万欧元以下的企业研发税收加计扣除的比例由早期的 75% 攀升至 2012 年 4 月 1 日以来的 125%<sup>①</sup>。对未使用完的税收加计扣除、税收抵免以及加速折旧、增强折旧等产生的税损, 英美等跨国公司大国实施供企业选择的前向与后向结转制度。在产出型税收政策方面, 这些国家普遍采用专利盒制度和优惠税率制度, 如法国对创新型初创企业研发活动提供特别的税收优惠, 瑞典对掌握稀缺型知识和技能的外籍专家给予 25% 的税收优惠<sup>②</sup>, 英法两国均对研发外包提供一定限制的税收优惠。两类税收政策并不要求研发活动在境内进行, 只要是境内公司进行结算即可。我国技术创新税收政策对竞争优势培育型跨国企业研发激励效果亟待改善, 结合跨国公司大国相关经验, 可进行如下创新: 政府统一口径明确税收政策的有效期, 确保竞争优势培育型跨国企业合理安排研发计划和科学预测研发税收优惠。与限于国内经营的同类企业相比, 竞争优势培育型跨国企业研发投入和研发产出享受的税收优惠程度应更大。研发费用与产出的税收优惠应从税收扣除拓展至税收抵免, 可借鉴英国经验, 对中小型竞争优势培育型跨国企业可设计比大型同行更高比例的税收优惠, 近期的税收抵免基准应为研发费用支出的总费用; 只有我国竞争优势培育型跨国企业 R&D 强度接近跨国公司大国平均水平, 税基方可转

① 参见邢天添、于杨:《借鉴日本经验 完善我国对外直接投资税收激励政策》,《税务研究》2017 年第 1 期, 第 83-86 页; 杨梅英, 刘旭等:《企业研发费用税收优惠政策的国际比较与借鉴》,《科技管理研究》2014 年第 19 期, 第 16-20 页。

② 参见邢天添、于杨:《借鉴日本经验 完善我国对外直接投资税收激励政策》,《税务研究》2017 年第 1 期, 第 83-86 页; 魏志梅:《发达国家 R&D 财税政策借鉴研究》,《国际税收》2017 年第 1 期, 第 6-13 页。



化为研发费用的增量基准以激励企业追加 R&D 投入。竞争优势培育型跨国企业实际回收的资金通常高于研发设备投资的成本,应采取增强折旧即按照高于购买价进行加速折旧;我国对未使用完的税收加计扣除、税收抵免以及加速折旧、增强折旧等产生的税损应改变目前状况,应设计为前后结转均可的制度。税收产出政策创新,可借鉴跨国公司大国经验,增加税收政策工具,重点设计招聘海外工程技术人才和海外华人专家的税收优惠制度和购买东道国先进机器设备的税收优惠制度。

### 三、加强竞争中立的竞争优势培育型 OFDI 财税支持风险管理 服务体系建设

中国跨国企业在发达经济体面临的来源国劣势、“中国威胁论”与“新殖民主义”论调影响的扩大诱发对中国海外投资动机的质疑、贸易投资保护主义的复活等因素,导致我国企业海外投资风险显著加大,并呈现新的特点:政治风险位居风险类型首位,市场风险与经济风险影响日趋重要,法律风险与合规风险不容忽视;民营企业面临风险的概率上升但不及国有企业,前者主要面临经济风险与市场风险,后者首要风险为政治风险;北美、欧洲成为我国 OFDI 风险最大的区域,主要集中在美国与西欧,相应的首要风险分别为政治风险与社会风险<sup>[11,21-22]</sup>。相对于 OFDI 的竞争优势利用型,我国竞争优势培育型目的地主要集中于发达经济体,因获取东道国技术而更容易发生风险。

#### (一) 财政拨款成立专门机构,负责海外投资保险制度的设计与调整

海外投资保险制度源于美国,相继被日本、法国、德国与英国等跨国公司大国所效仿与创新<sup>[20,23]</sup>。美国在《经济合作法》(1948)中创立了海外投资保险制度,并出台、修订《共同安全法》和《对外援助法》对其进行调整完善,国会拨款并授权联邦政府先后成立国际开发署、海外私人投资公司。这些专门机构负责美国企业海外投资保证与保险业务,调整企业投保的境外区域范围,承保范围由外汇险、政治暴力险和征收险拓展至因东道国违反各种与投资者的协议、主权担保、非法收回担保款及不履行仲裁裁决等引起的投资者损失,投保的最长期限已延长至 20 年,并根据投资者的特殊需要开办专项担保,如租赁担保、金融机构担保、自然资源与石油天然气担保。法国海外投资保险制度由中央政府经济与财政部设立和修订,授权法国对外贸易银行和法国对外贸易保险公司承担政治险、非商业险担保和信贷担保,引导、鼓励私人保险机构开展海外投资保险业务予以补充,并充分利用多边投资担保机构、国际金融公司为法国企业海外投资提供担保。我国目前没有专门机构负责海外投资保险制度的设计与调整,中央政府先后授权中国人民保险公司、中国出口银行和中国出口信用保险公司提供政策性保险产品,承担所有海外投资保险业务,保险种类限于政治险、股权与债权担保,存在海外投保程序烦琐、投保门槛过高、保费高与保险覆盖率过低等问题<sup>①</sup>,跨国企业竞争优势培育行为实质上不在海外投资保险之列。应借鉴美

① 利比亚危机爆发前,中国企业在该国的 50 余个大型项目涉及合同金额高达 188 亿美元,而这些项目的保险覆盖率仅为合同金额的 5.68%,而世界范围内海外投资的保险覆盖率已经达到 15%,参见于传将:《海外投资安全如何保障》,《经济导报》2011 年 8 月 24 日。

国与法国的经验，政府成立专门机构进行市场化运作，负责海外投资保险制度的设计与调整，确保海外投资保险与保证业务不存在较高的垄断性。短期应允许中国人民保险公司、中国出口银行开展海外投资保险与保证业务，通过税收优惠支持三家机构为竞争优势培育型企业海外投资设立专项保险与保证业务，长期还应允许民间资本进入海外投资保险领域，方式可采取民间资本投资于中国出口信用保险公司、中国人民保险公司和中国出口银行，或者授权民营保险机构开展海外投资保险与保证业务。

## （二）资助建立海外投资亏损的赋税退回与结算制度和损失准备金制度

美国设计海外投资亏损的赋税退回与结算制度以降低企业跨国经营风险<sup>①</sup>。该制度规定对外投资企业在一个年度出现正常经营亏损时，该亏损可抵消前三年的利润，按前三年利润收入缴纳的赋税计算出抵消数额并退还给企业，或者亏损额向后几年结算，抵消后几年收入，从而免除抵消收入的赋税。日本则创立了对外直接投资损失准备金制度。损失准备金制度实质是政府通过政策性保险机构分摊企业对外投资经营风险的制度安排，数字和比例在一定程度上反映了政府财政支持的力度和对外投资企业税负的削减。考虑到企业开展 OFDI 资金规模比较大，日本政府要求本国跨国企业向隶属于日本经济产业省的日本贸易保险有限公司投保前，须事先按一定的比例缴纳准备金。随着日本 OFDI 的发展，除了资源开发型和经济合作合营类型外，其他类型 OFDI 准备金的缴纳比例在下降。大规模经济合作合营亏损准备金制度允许特许设备资金在 1 000 亿日元以上经济技术合作的特定项目，将其投资的 25% 作为准备金，享受免税待遇；项目失败，则项目中途失败后的第五年从准备金中获得一次性补偿；项目开发成功而 5 年后失败，可在此后的 5 年每年申请等额偿还；若没有损失，准备金积存 5 年后，从第六年开始，分成 5 份，逐年合并到应税所得中进行纳税<sup>[15,24]</sup>。针对中小型竞争优势培育型跨国企业出现年度经营亏损，我国可借鉴美国建立赋税退回制度，亏损额抵消以前利润的年数视企业规模而定，比如中型企业可设计为前三年，小型企业可设计为前一年至两年；大型竞争优势培育型跨国企业也可借鉴美国建立赋税结转制度，亏损额向后几年结算，具体的年数还应考虑投资项目和领域是否具有较大的外部性，对战略性新兴产业或高新技术行业，年数可适当减小，总体的年数应在两到五年。在建立专门的竞争优势培育型跨国企业对外投资损失准备金制度过程中，我国借鉴日本经验不应限于大项目规模，而是应充分考虑项目风险和海外沉没成本的大小，对全体跨国企业，设计比例不一的准备金制度，并强制要求缴纳损失准备金后方可投保。对中小企业和有关战略性新兴产业或高新技术行业项目的海外投资，政府应设计不同的资助比例，对企业支付的损失准备金进行补贴、项目盈亏持平与盈利的处理，应根据我国竞争优势培育型 OFDI 的经营情形、项目规模、海外沉没成本和投资所在行业的外部性平衡原则性与灵活性，不宜采取日本“一刀切”的做法。

## （三）健全以提升企业海外投资风险防控能力为导向的财税激励政策体系

跨国公司大国已经建立完整的一般性财税激励政策体系（如退税、延迟纳税）和专门性财税激励政策体系（如税收抵免、税收优惠和财政补贴），富有成效地降低了企业对外投资的相对成本，提高企业盈利潜能，进而增强了企业抵御海外投资风险的国际竞争力。借鉴这些国家经验，

① 参见邢天添、于杨：《借鉴日本经验 完善我国对外直接投资税收激励政策》，《税务研究》2017 年第 1 期，第 83-86 页；杨梅英、刘旭等：《企业研发费用税收优惠政策的国际比较与借鉴》，《科技管理研究》2014 年第 19 期，第 16-20 页；魏志梅：《发达国家 R&D 财税政策借鉴研究》，《国际税收》2017 年第 1 期，第 6-13 页。

我国应将竞争优势培育型跨国企业纳入对外投资财税激励政策体系的重点支持范围,对海外投资提升产品技术含量带动产品出口的竞争优势培育型企业实行全额退税或较高的退税率,结合 CFC 规则<sup>①</sup>制定延迟纳税政策,规定延迟纳税的原因、时限和审批程序,确保我国竞争优势培育型跨国企业未汇回的投资利润不予征税。同时加大对跨国企业竞争优势培育优惠支持的力度,如提供财政低息或无息贷款,放宽研发费用等各项扣除标准;对外部性强的竞争优势培育型跨国企业除了采取普遍适用的财税优惠政策外,还应给予特定的税收减免优惠;对收购、兼并国外科技型企业,以控股或参股形式获取先进技术,将机器设备运回国内子公司的企业,免征机器设备进口税;在发达经济体或新兴发达经济体投资“科学技术与技术服务业”“信息传输、计算机服务和软件业”“制造业”的跨国企业,可考虑在免征 5 年所得税的基础上,在其后的 4~8 年逐步下调免征比例。考虑到我国税收抵免过于注重直接抵免容易导致竞争优势培育型跨国企业总体税负上升,违背税收抵免的初衷,应明确间接抵免、多层抵免的适用对象和条件,实现直接抵免、间接抵免和多层抵免的有机结合,并根据这些跨国企业不同的发展阶段,选择相应的抵免类型:短期与中期阶段,采取综合限额抵免方法,对境外所得汇总后缴纳所得税,对某些低税率的大宗项目实行专项限额抵免方法;对长期阶段,直接免税。我国税收饶让制度涉及的国家数量偏少导致大多数国家给予我国竞争优势培育型跨国企业的税收优惠无法真正落实,我国政府应积极推进双边税收协定谈判,扩大协定国家数目,目前还可采取以下措施予以弥补:对投资于与我国签订双边税收协定的东道国,无论双边协定是否存在避免双重征税条款,只要竞争优势培育型跨国企业在东道国取得减免的税收证明,在国内均可办理视同已全额征税的抵免;对投资于未与我国签订双边协定的东道国,只要提供向东道国税务机关纳税的证明,国内税务部门审核真实后,也可办理视同已全额征税的抵免。

#### 四、强化竞争优势培育型 OFDI 财税支持的金融、信息与人才 服务体系建设

正确选择投资地区、投资项目和合理确定投资规模是企业通过 OFDI 成功培育竞争优势的前提,这要求企业深入了解投资潜在地区的政治、经济、法律、社会文化、市场和产品等信息。相对于企业,政府在海外信息的收集、甄别和处理方面具有临近信息源优势、技术优势和规模经济优势,因此,政府海外投资信息服务的质量与效率成为制约竞争优势培育型企业对外投资成效的重要因素。因跨国企业面临的外来者劣势与投资于发达经济体的来源国劣势,竞争优势培育行为呈现投资周期长、多次投资和达到盈利阶段所需时间更长的特点,导致需要资金数量显著超过国

<sup>①</sup> 为对付纳税人在避税港设立基地公司并利用延迟纳税进行避税,1962 年美国国会通过了国内收入法典的 F 分部条款,提出了特定意义的受控外国公司(Controlled Foreign Company, CFC):如果一家为外国公司各类有表决权的股票总额中,有 50%以上属于美国股东,这些股东每人所拥有的有表决权的股票又在 10%以上,那么该外国公司为受控外国公司。F 分部条款规定,凡是受控外国公司利润属于美国股东的部分,即使当年利润不分配,也不汇回美国,也要视同当年分配的股息,分别计入各股东名下,与其他所得一并缴纳美国所得税,此后此项利润真正作为股息分配时可不再缴纳所得税,这一部分当年实际未分配所得,在外国缴纳的所得税可按规定获得抵免,参见张京萍、李敏:《对外投资税收政策的国际比较》,《税务研究》2006 年第 4 期,第 87-91 页。CFC 规则后被采取延迟纳税国家所采纳。



内投资，外源性融资成为绝大多数跨国企业的必然选择；而信用担保缺失与更大的经营风险，使企业难以在东道国获得更多的融资支持，国内金融服务水平也成为制约竞争优势培育型企业对外投资成效的重要因素。有关企业对外投资调查结果显示：“企业融资困难”“缺乏对目的国法律和市场风险了解”“缺乏国际经营管理人才”居影响我国企业海外投资六大因素的前三位，60%以上的企业认为这三大问题是影响企业对外投资选择的重要因素；全体企业对我国十一项海外投资公共服务政策满意度评价中，信息服务政策评价最高，但仍只有 2.98 分；对与融资服务相关的三项政策和人才服务政策最不满意。

### （一）加大财经支持力度，创新 OFDI 融资方式

跨国公司大国通过政策性金融机构为对外投资企业融资提供优惠金融<sup>[23-24]</sup>。美国通过海外私人投资公司和进出口银行为企业 OFDI 提供优惠贷款。前者提供的金融优惠包括对美国海外投资企业放款、为美国海外投资企业融资提供贷款担保、对面向美国 OFDI 项目投资的私人投资基金提供支持和为美国商界提供对外投资机会等；后者办理对外短期与长期贷款，最长的期限可达 30 年，已超过商业银行贷款的最长期限，对外贷款项目平均金额高于商业银行而贷款利率却通常低于商业银行，对开放海外的战略资源则按企业成交额的 45% 提供贷款。日本政府合并日本输出银行和日本海外协力基金成立日本国际协力银行（JBIC），为日本对外投资企业以及给日资在东道国的法人（含合资企业）或海外日资企业贷款、出资的外国银行和政府在新建投资、并购方面提供金融支持，贷款利率非常低，5 年内的长期贷款年利率为 0.01%，而最长的 9~10 年期贷款年利率只有 0.04%，成为日本企业对外投资的主要融资来源。中国开发银行和中国进出口银行为我国对外投资企业提供贷款，而政策性银行优惠贷款偏向于大项目、国有企业和大型企业，中小型民营企业被排除在外。即使是优惠贷款也采取信贷配给，无法满足海外借款需求，贷款年利率偏高，如一年贷款利率达到 4.35%，中长期贷款年利率则达到 4.75%~4.90%。借鉴美国与日本经验，通过财政资助和税收优惠引导政策性银行对海外贷款实行优惠利率，贷款对象扩大至中小型民营企业。我国对外投资企业融资渠道单一，主要靠银行贷款。调查显示，对外投资项目融资主要依赖内部利润积累、银行贷款、资本市场融资、投资伙伴参股、民间非官方融资和政府拨款的企业比例分别为 52%、21%、11%、7.1%、5%、3%，在补充内部利润积累和银行贷款的次要融资渠道方面，国有企业在吸引投资伙伴参股和资本市场方面相对于非国有企业具有明显优势，同时，获得低息与无息贷款比例明显高于后者，在优先获得外汇、优先获得返销配额等其他支持政策方面也更有把握。因此，除了通过税收优惠鼓励商业银行对竞争优势培育型跨国企业开展贷款业务外，还应帮助企业开拓多元化融资渠道，如设立以政策性银行牵头的海外投资金融协调机制，通过多个金融机构下设的分支机构加强与地方相关职能部门合作，促进跨国企业与存款性金融机构的信息交流，或者金融机构选择在我国竞争优势培育型跨国企业比较集中的区域开展集群式海外投资，为我国对外投资企业创造条件向当地银行借款或在当地上市融资。同时创新竞争优势培育型跨国企业融资方式，如：利用国际金融市场开展金融租赁，为我国中小型跨国企业提供融资服务；将我国中小型竞争优势培育型跨国企业纳入“一带一路”境外 PPP（即 Public-Private-Partnership）项目中。

### （二）加快 OFDI 专门信息与金融服务机构发展，完善全程信息与金融服务

跨国公司大国都有统一的权威管理中心，拥有一定数量的政府机构、官民联系投资机构、官



助民办的中小企业团体,为本国企业对外投资提供信息服务<sup>[15,21,23]</sup>。除了德国复兴信贷银行、投资发展公司、德国技术合作公司和德国能源署等公共机构外,德国政府还通过国际国内组织,如联邦政府、欧洲发展基金会、德国驻外使馆、德国民间组织等,为企业对外投资提供融资服务、咨询帮助和信息支持。在对外投资准备阶段,日本国际协力银行为企业提供金融咨询服务,并联合日本贸易振兴机构和日本国际协力组织联合为企业东道国的政治、经济和社会文化信息,日本的财务省与经济产业省负责海外投资数据和绩效统计调查,对日本海外投资产生影响的东道国情况进行分析,按季度公布统计调查数据和分析报告,为日本企业全程投资提供服务和参考。我国对外投资金融与信息服务机构主导力量为官方机构,如商务部投资促进局及其驻外机构、工业和信息化部、农业部等部门设立服务于本部门投资的国际经济交流中心。事实上在某些领域,如涉及环境、文化、安全审查、知识产权等竞争优势培育型投资敏感项目,非官方机构在克服我国企业在发达经济体面临的来源国劣势方面,比官方、半官方能够发挥更大的作用。商务部应牵头在我国海外投资比较集中的区域建立以研究和咨询为目的的独立商务咨询机构,为企业提供信息和投资咨询,并定期发布所在区域的专门报告。针对竞争优势培育型 OFDI,官方机构应重点加强美欧日技术发达国家与信息经济体的国别与产业投资环境研究,构建公共信息平台,向这些企业提供及时、充分的信息和咨询服务,引导和规范我国跨国企业形象建设,建立专项国际舆情监测和应对体系,把握舆论导向,树立我国竞争优势培育型 OFDI 的正面形象。同时我国政府应大力发展民间或半官方的协会和组织,通过大企业集团和财政拨款,在全球增设行业商会,资助、引导在竞争优势培育型跨国投资集聚区域设立、发展专业性中介机构如专业投资银行、会计师事务所、律师事务。我国对外投资信息与金融服务在投资过程服务和后续服务方面亟待拓展和完善。投资前期提供诸如组织投资前考察、建立投资机会数据库、与东道国人士交流研讨的服务,投资过程中期和后续过程也应提供相应服务,并视投资实际情况调整服务的重点;政府相关部门应整合已有的投资信息与金融服务机构,引导官方、半官方与全社会资本的专业中介机构和政府相关驻外机构组建分工明确、职能清晰的面向全体海外中资企业与海外投资全程的信息与金融服务体系。

(三) 财政出资或资助成立专门的技术援助机构,对跨国企业提供公平的技术支持和专业人员培训服务

跨国公司大国普遍成立了高效的专门性技术援助机构,这些机构建立和运转的资金源于财政津贴。援助机构还利用政府资金,通过设立项目、计划等途径,对企业海外创新提供技术指导与开发服务、专利等知识产权交易服务、技术创新战略与技术创新策略咨询、境外派出专业化高素质人员培训和投资东道国人员技术培训服务,通常情况下,海外创新可行性资助可高达 50%<sup>[15,20,23]</sup>。德国的联邦经济信息局、英国的全英贸易伙伴服务局、日本的“世界经营协会”与“海外技术研修者协会”、美国在国际开发署援助下设立的“国际经营服务队”就是典型的政府出资成立的技术援助机构。联邦经济信息局除了为德国跨国企业提供外国市场包括投资需求的综合信息外,还接受企业海外技术创新的主题调研。目前我国境外投资促进机构没有出现专门的技术援助机构。事实上,相对于发达东道国同行,国内大多数竞争优势培育型跨国企业亟须外部技术支持。我国应借鉴跨国公司大国经验,财政出资或资助成立专门的技术援助机构对全体跨国企业视投资领域和投资外部性予以相应的技术支持,而不应考虑所有制的差异。竞争优势培育型跨国

企业外派到技术发达经济体的员工大多是公司总部的管理人员，普遍缺乏海外技术创新和国际市场开拓知识，熟悉、适应东道国的经济、社会环境与技术创新网络需要相当长的时间。即使是大型企业进行技术获取型跨国并购，也可能因此使竞争优势培育型战略失效，比如 TCL 并购法国阿尔卡特公司后相当长的时间没有合适的 CEO 来领导吸收对方的相对先进技术，结果引发一系列问题。要大力发展人才推荐、培养服务和人才培训服务。人才推荐与培养方面，通过财政资助或税收优惠鼓励、引导和规范国际化人才中介机构或海外投资咨询机构的建立和发展，为竞争优势培育型跨国企业提供人才推荐、人才外包和人才管理咨询服务，定期或不定期举办国际化人才交流会，建立、更新有关海外华人和海外友人的技术类和管理类国际化人才数据库，并为发展潜力大的中小型竞争优势培育型跨国企业人才提供到国内外著名高等院校、科研机构研修机会，资助相关企业国际化人才培养。官方、半官方和民间三类中介机构至少可加强两个方面的人才培训服务：加强对中介机构国际化人才培训的相关人员的在线培训，通过拓宽国际视野、了解竞争优势培育型跨国企业发展的特征和企业现实需求，提高人才培训的有效性；根据竞争优势培育型跨国企业的国际化人才类型需要提供针对性的人才培训。

## 五、构建面向中小企业的竞争优势培育型 OFDI 财税支持服务体系

### （一）建立健全相关法律法规

日本政府成立中小企业海外事业支援委员会，通过设立对外指导制度、信息收集制度、对外投资实地研讨会制度和对外投资管理者研修制度，开展相关活动，制定了比较科学的《中小企业海外事业支援大纲》《中小企业技术开发临时促进基本法》，在《出口保险法》的基础上出台《贸易保险法》《中小企业金融公库法》《国民生活金融公库法》《中小企业信用保险公库法》《机械设备信用保险法》，从法律层面奠定了日本中小企业竞争优势培育型 OFDI 稳健发展<sup>[15,23]</sup>。我国政府应借鉴跨国公司大国法律建设方面的成果，加大促进竞争优势培育型跨国企业境外投资的力度，在金融、税收、外汇、保险及信息援助等方面提供财税支持的法律依据，如完善《中小企业促进法》，出台配套的《中小企业技术创新条例》与《中小企业海外技术创新援助法》等，帮助这些企业选准逆向技术溢出区位、行业和市场。

### （二）创建专门技术援助机构和设立专项资金，对中小企业提供技术和人员培训的支持

日本政府建立了日本工商会议所、日本贸易振兴会和中小企业事业团等系列官助民办或官办民营机构，为中小企业跨国投资提供技术人才信息和并购目标企业信息服务、知识产权交易谈判和跨国并购的技术专家支持、海外投资项目调研服务，通过建立的中小企业技术指导制度和创造性技术研究开发补助金制度，组织大学教授、技术专家和法律人士，帮助企业技术创新，指导中小企业开展技术生产管理、经营诊断、质量管理以增强企业技术能力，企业只需承担 2/3 的指导费用；法国政府通过工业促进发展协会致力于为中小企业海外发展提供技术和人员培训的支持，技术支持与日本类似，人员培训的支持体现为三大举措<sup>[13,20]</sup>：一是政府提供部分津贴，对竞争优势培育型跨国企业创办者进行为期 1~3 年的系统培训；二是政府联合银行、科研机构、大学帮助竞争优势培育型跨国企业制定适宜的海外拓展方面的技术人才与管理人员的培训计划；三是竞争优势培育型跨国企业开展带薪培训人才，政府与企业平均分摊培训员工工资。借鉴上述跨国公司

大国相关举措,针对我国中小企业对外直接投资培育竞争优势设立专门技术援助机构和专项资金,提供技术开发与员工培训的专家支持和资金资助。

### (三) 鼓励政策性保险机构设立境外投资特别险种

法国政府通过法国对外贸易保险公司设立特别险种,增强了中小企业海外投资风险管理能力。投保后的中小企业境外投资严重亏损时可得到最高50%投资额的保费补偿,政府同意的投保项目,企业在年度预算范围内可支取保险金额的65%用于开拓活动,开拓范围包括国外调研、设立分支机构和到东道国注册商标或专利,企业开拓失败可获得相应的补偿,企业盈利后按销售额的一定百分比偿还保险款项<sup>①</sup>。目前我国出口信用保险公司可参照法国对外贸易保险公司针对竞争优势培育型中小企业对外直接投资技术寻求特征,设立相应的条款和投保要求,包括征收保费和盈利企业的返还款项要求,进行支付赔偿与提供资助。

### (四) 为中小企业海外融资开展专项服务

德国联邦政府出资或与州政府合股创办专门的政策性银行以无偿贷款、无息贷款和低息贷款方式为中小企业海外投资提供资金和融资服务;法国专门成立法国中小企业发展银行,下设中小企业设备贷款银行与中小企业担保银行,前者为中小企业提供金融贷款信贷服务,后者为中小企业的投资提供担保;美国政府下设的小企业管理局推出系列计划为小企业增加融资机会,如小企业投资公司计划授权私人风险投资公司为难以获得传统风险资本的小企业提供债务和股票融资,而债券担保计划使小企业能够获得债券融资,担保开发公司计划为小企业提供长期固定利率贷款,微型贷款计划向需要特别技术援助的企业家提供小额贷款<sup>[15,21]</sup>。借鉴这些国家经验,我国政策性银行和商业银行应开展面向中小型竞争优势培育型跨国企业的贷款专项服务,鼓励这些企业按一定比例或固定数额向政策性银行和商业银行缴纳资金,设立互助担保基金,在基金成员企业有资金需求时,政策性银行和商业银行提供资金支持或提供借贷担保。

### 参考文献:

- [1] 赵伟, 古广东, 何元庆. 外向 FDI 与中国技术进步: 机理分析与尝试性实证 [J]. 管理世界, 2006 (7): 53-60.
- [2] 陈菲琼, 虞旭丹. 企业对外直接投资对自主创新的反馈机制研究: 以万向集团 OFDI 为例 [J]. 财贸经济, 2009 (3): 101-106.
- [3] 李田, 刘阳春, 毛蕴诗. OEM 企业逆向并购与企业升级——台升及万向的比较案例研究 [J]. 经济管理, 2017, 39 (7): 67-84.
- [4] 林青, 陈湛匀. 中国技术寻求型跨国投资战略: 理论与实证研究——基于主要 10 个国家 FDI 反向溢出效应模型的测度 [J]. 财经研究, 2008 (6): 86-99.
- [5] 刘伟全. 我国 OFDI 母国技术进步效应研究: 基于技术创新活动的投入产出视角 [J]. 中国科技论坛, 2010 (3): 96-101.
- [6] 李梅, 金照林. 国际 R&D、吸收能力与对外直接投资逆向技术溢出——基于我国省际面板数据的实证研究 [J]. 国际贸易问题, 2011 (10): 124-136.
- [7] 杨连星, 罗玉辉. 中国对外直接投资与全球价值链升级 [J]. 数量经济技术经济研究, 2017, 34 (6): 54-70.
- [8] 王碧珺, 李冉, 张明. 成本压力、吸收能力与技术获取型 OFDI [J]. 世界经济, 2018, 41 (4): 99-123.
- [9] 陈颂, 卢晨. 不同投资方式的 OFDI 逆向技术溢出效应研究 [J]. 国际商务 (对外经济贸易大学学报), 2017 (6): 86-97.
- [10] 陈强, 刘海峰, 汪冬华, 等. 中国对外直接投资能否产生逆向技术溢出效应? [J]. 中国软科学, 2016 (7): 134-143.
- [11] 沈春苗, 郑江淮. 中国企业“走出去”获得发达国家“核心技术”了吗? ——基于技能偏向性技术进步视角的分析 [J]. 金融研究, 2019 (1): 111-127.

① 参见李述晟:《制度视角下的中国对外直接投资促进机制研究》,首都经济贸易大学博士学位论文 2013 年;徐德辰:《跨国经营的比较研究》,吉林大学博士学位论文 2005 年。

- [12] 刘青, 陶攀, 洪俊杰. 中国海外并购的动因——基于广延边际与集约边际的视角 [J]. 经济研究, 2017, 52 (1): 28-43.
- [13] 关鑫, 齐晓飞. 中国企业对外直接投资的驱动因素研究: 基于制度理论的解释 [M]. 北京: 科学出版社, 2018.
- [14] 李童, 皮建才. 中国逆向与顺向 OFDI 的动因研究: 一个文献综述 [J]. 经济学家, 2019 (3): 43-51.
- [15] 洪联英. 中国对外直接投资“增而不强”论: 一个微观生产组织控制视角的分析 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [16] 陈孜. 不同投资保护标准的 BIT 对中国对外投资的影响 [J]. 开发研究, 2019 (1): 147-154.
- [17] 刘笋, 许皓. 竞争中立的规则及其引入 [J]. 政法论丛, 2018 (5): 52-64.
- [18] 李宇英. “竞争中立”规制水平的国际比较研究 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 2019, 61 (2): 166-176.
- [19] 陈涛涛, 宋爽, 柳士昌. 发达国家与发展中国家对外投资的比较研究——以半导体产业为例 [J]. 国际经济合作, 2015 (6): 20-28.
- [20] 张默含. 中国对外直接投资: 动因、障碍与政策分析 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [21] 隆国强. 打造世界水平的中国跨国公司 [M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [22] 金芳. 对外投资大国的政策协调与体制建构 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2015 (4): 85-90.
- [23] 胡志军. 中国民营企业海外直接投资 [M]. 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2015.
- [24] 潘晓明. 构建中国企业海外投资保护体系——以日本经验为借鉴 [J]. 国际经济合作, 2017 (9): 61-66.

## The International Reference of Fiscal and Taxation Support of Competitive Advantage-fostering OFDI

Zeng Jianyun

**Abstract:** Combining its own characteristics and technological knowledge acquired from host countries to enhance international competitiveness, outward foreign direct investment (OFDI) has become the internal driving force for enterprises to grow into multinational corporations. Through fiscal and taxation supporting policies to guide and regulate large multinational enterprises' behaviors, a relatively perfect service system for competitive advantage-fostering OFDI has been established, the good results of which consolidate and enhance the main source advantages of global multinational corporations. The references of these policies for China are as follows: improving the relevant legal fiscal and taxation supporting system; perfecting the fiscal and taxation supporting technology innovation system for competitive advantage-fostering OFDI based on competitive neutrality and mutual benefits to enhance enterprises' ability to absorb and contribute to host countries' technological innovation; strengthening the construction of the fiscal and taxation supporting risk management system and service platform for competitive advantage-fostering OFDI based on competitive neutrality to enhance the financing and risk bearing ability of enterprises, thus to reduce the influence of information disadvantage in overseas investment and the shortage of international talents; constructing the fiscal and taxation supporting service system for competitive advantage-fostering OFDI for small and medium-sized enterprises and optimizing the performance of related enterprises' competitive advantage -fostering OFDI.

**Keywords:** competitive advantage-fostering OFDI; fiscal and taxation support; competitive neutrality; mutual benefits

(收稿日期: 2019-07-21; 责任编辑: 晏小敏)