

中拉产能合作：中小企业参与现状、挑战与方向

当前，中国对外开放进入由贸易大国迈向投资大国、产品输出迈向产业输出的新阶段，国际产能合作作为“一带一路”倡议的重要抓手，成为中国对外经济合作的重要途径。

文 | 岳文霞



李克强总理在2015年6月出访法国时提出，“推动国际产能合作，把中方和发达国家的优势结合起来，生产关键技术设备，能以较低价格和较高质量满足广大发展中国家需求，带动中国产业升级和发达国家扩大出口”。因此，国际产能合作对外是中国与世界分享合作机会、带动世界发展的重要措施，对内则是破解产能过剩的瓶颈、促进国内产业转型升级以及提升中国在全球产业体系的国际分工地位和实现价值链跃升的核心工具。拉美是中国进行对外产能

合作的目标地区之一。近年来，中国与拉美的经贸关系持续发展，中国已成为拉美第二大贸易伙伴、第三大投资国，而拉美也正在成为中国对外贸易和对外投资活动的战略“增长点”。

在中国对外产能合作中，中小企业表现出较高的对外经营意愿和参与度，吉利、万向、华立等一批著名民营企业通过境外投资已成为国际化经营的佼佼者。在中拉产能合作中，中小企业也已崭露头角，其特有的灵活性使其在对拉投资中发挥了积极作用，

但是其发展也面临着一定的挑战，需要多方协调促进其平稳健康成长。

中拉产能合作的条件与诉求

党的十八届五中全会提出，“坚持开放发展，必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势，奉行互利共赢的开放战略，发展更高层次的开放型经济”。

“走出去”进行产能合作是中国深度融入全球产业链、价值链、物流链的重要支撑。拉美是中国企业走出去的目标地区之一。2015年，以中拉论坛首届部长级会议为标志，中拉整体合作步入正轨，双方利益融合进一步加深，合作交往的意愿日益强烈。作为未来中国经济可持续发展的外部市场和农产品、能源资源供应者，拉美地区潜力巨大。

（一）中拉产能合作的条件

经过本世纪初期以来的跨越式发展，中拉经贸合作进入由贸易为主导的简单合作向产能合作为核心的多元合作。双方具有加强产能合作的必要性与可行性，有条件在传统的经贸合作模式基础上，拓展更为综合的合作方式，形成在优势领域的产能衔接。产能合作是中拉未来经贸合作新的增

长点,中拉双方应当对国际产能合作给予高度重视,这不仅是对中拉整体合作愿景的积极落实,同时也有利于发挥各自优势,对接发展战略,进而实现双方互利共赢,助推世界经济复苏进程。

1. 中拉具备开展产能合作的良好制度环境

中国近几年大力发展走出去战略,鼓励企业对外投资。21世纪以来,中国政府进一步深化改革,特别是《国务院关于投资体制改革的决定》出台后,改革了项目审批制度,进一步落实企业投资自主权,基本形成了以“备案为主、核准为辅”的审批制度。根据《政府核准的投资项目目录(2014年本)》规定,除敏感地区、敏感行业外,国家基本放开了对外投资的准入限制。商务部出台的《境外投资管理办法》(2014年)和国家发展改革委员会的《境外投资项目核准和备案管理办法》(2014年)等,也进一步便利了中国企业对外投资合作。2015年出台的《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》系统提出了钢铁、有色、建材、铁路、电力、化工、轻纺、汽车、通信、工程机械、航空航天、船舶和海洋工程等12个重点领域的主要任务,全面部署了加强统筹指导和协调、完善对外合作机制、改革对外合作管理体制。2015年5月18-26日,在对巴西、哥伦比亚、秘鲁和智利的四国访问中,李克强总理再次强调进行“产能合作”的重要性。2015年9月1日,中国人民银行、国家外汇管理局、国家开发银行共同发起设立了中拉产能合作投资基金,首期规模100亿美元,主要服务于制造业、新技术、农业、能源和基础设施等中拉中长期产能合作重要项目。

2015年,中国与巴西签署35项具体合作协议,涉及双边产能、基建、金融、航空、农业等领域,总金额超270亿美元;中国与哥伦比亚签署了涉及基础设施建设、产能、援助、文化和教育等领域的12项双边合作协议;中国与秘鲁宣布中方愿积极参与“两洋铁路”以及有关国家轨道交通项目建设,在开展装备等合作的同时加强技术转让,助力南美大陆互联互通;中国与智利也签署金融、产能、装备制造等领域合作文件,为中拉产能合作提供了良好的制度环境保障。

2. 中国装备制造业和基础设施建设水平雄厚

经过多年的快速发展,中国装备制造业已形成了门类齐全、具有相当技术水平和成套水平的完整产业体系,产业规模已连续5年居全球第一。中国机床产量占世界的38%,造船完工量占世界的41%,发电设备产量占全球60%。中国高铁拥有量世界第一。经过几十年招商引资和自主生产的积累和发展,中国在高铁、水利发电、基础设施建设等领域处于世界先进水平,中国已有200多种产品位居世界首位,特别是以通讯设备为代表的产品竞争力强、性价比高,中国资本、中国装备、中国技术日益受到世界各国特别是发展中国家的欢迎。同时中国在钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶以及光伏等产业存在严重的产能过剩问题。通过开展国际产能合作化解过剩产能,既可谋求更多的利润,促进国内经济增长,又可使企业深入参与国际竞争,有利于促进企业不断提升技术、质量和服务水平,增强整体素质和核心竞争力,进而推动制造业转型升级和经济结构调整。

中国与一些国家的产能合作取得

积极成效,无论在价格质量上还是技术上,都领先于拉美大部分国家,与拉美国家形成了技术上的梯度差异,通过产能合作的方式将相关技术和设备引进拉美地区,能够在拉美地区获得一定的市场。同时,中国企业在传统的住房建筑、交通基础设施、通信、工业制造、电力、石化等领域都已经具备较强的全球竞争力,能够在较短工期内完成各类大型基础设施建设项目,在专业领域的深入推进为相关国家改善基础设施提供了更多支持,在专业施工设备的使用和工程人员的项目管理经验上具备较强优势,服务多样化需求的能力突出。

(二) 中拉产能合作的诉求

近年来,中国和拉美同时面临着经济减速和结构性调整的压力,双方在发展诉求和方向存在互补,成为推动双方产能合作的重要动力。

1. 发展工业和进行产业升级的需求

2015年以来,拉美出现了持续两年的衰退,特别是作为金砖国家的巴西步入“大萧条”以来最长的衰退期。拉美地区经济发展缓慢主要是受外部和内部双重因素影响。一是世界经济的持续低迷,尤其是中国等新兴市场的经济下行。国际资源、能源和大宗商品的价格持续走低,需求减弱。二是拉美自身发生的模式存在一定的问题,增长点单一,创新驱动不足。

拉美各国经济整体上过分依赖于丰富的资源,这样的经济结构和发展模式,对外部投资的依赖过高,现在全球经济放缓,拉美经济自然会出现问题。拉美自身的经济结构有很大的问题,比如整体储蓄的水平偏低,公司的海外投资能力弱、税收成本偏高,工业结构不合理等,这些问题都是短

期内难以解决的,但是如果不实行促增长的大规模结构性改革,未来很长一段时间内都可能继续在低位徘徊。

中国在经济“新常态”下需要产业结构调整和优化升级,拉美地区也需要进行产业的调整,提升本地区工业竞争力和在全球产业价值链中的地位。随着全球产业结构加速调整,基础设施建设步伐加快,特别是发展中国家大力推进工业化进程,为中国加快国际产能和装备制造合作提供了重要机遇。通过投资实体经济推动工业化、再工业化,进行国际产能合作,是世界发展的大趋势。推动国际产能合作,进而推动中拉合作提质升级,将为全球经济和各国发展带来新的增长点。

2. 优化贸易结构的需求

虽然中拉在资源和能源供给方面高度互补,但是这种结构很难支撑未来长远而持续的经贸合作。随着中国经济增长放缓、经济结构调整以及国际大宗商品价格的大幅下滑,过去主要以资源、能源和大宗商品为主要增长引擎的中拉经贸关系面临挑战。

从中拉自身发展来看,双方都面临经济转型升级的现实考量,客观上需要加强彼此间产能合作,以此作为各自转型的支撑。拉美不能止步于初级产品的“全球供应商”,中国也不能总是充当廉价产品的“世界工厂”,双方以一般工业消费品交换矿产品为主的贸易结构不可持续,需要推动工业化升级和调整转型。

要实现中拉经贸关系的可持续增长就需要转变经贸结构,扩大拉美对华出口产品多样化,增加拉美出口产品的附加值。产能合作是走出中拉贸易困境的重要出路和方式。通过产能合作,调整贸易结构,实现产业对接。中国向拉美输出产能,帮助其发展工

业,挖掘新的贸易潜力,有助于中拉经贸关系的可持续性增长,促进双边合作转型升级。

3. 提升基础设施的需求

基础设施是资源和产品输出的重要前提条件。基础设施短缺、落后是拉美国家加快经济发展的重要瓶颈。目前,拉美国家对基础设施建设和推进工业化的需求很大,而中国很多装备和产能质优价廉,综合配套能力强。在社会发展和环境等问题日益引起各界关注的背景下,拉美国家希望中国企业能够投资基础设施、交通等行业,对提高当地生活水准和就业率做出贡献,中国企业参与东道国基础设施和工业建设有利于投资企业长期扎根拉美、获得长远利益,有助于改变拉美单一的资源加工业结构,也有利于中国壮大装备制造制造业并参与国际市场平等竞争。

由此,产能合作符合中拉双方的共同利益,有助于推动中拉经贸合作升级。当前,中国经济步入“新常态”,拉美经济也处于转型期,双方都面临着经济下行和产业升级的压力。产能合作有助于中国化解富余产能,实现优势产能的规模效应,也有益于拉美改善基础设施,改变单一的经济结构,是实现中拉共赢的有效手段。更为重要的是,通过产业链衔接,中拉之间能够形成价值链分工,从而逐步摆脱中低端制成品换大宗商品的传统模式,促进贸易结构向多元化调整,并带动贸易、投资和金融合作三大引擎有效运行,实现中拉经贸合作的全面升级。

中小企业参与对拉产能合作的现状与特征

改革开放以来,中小企业在推动经济发展、提供劳动就业、繁荣内外

市场、扩大外经外贸、促进企业创新等方面都发挥着越来越重要的作用。截至2015年底,全国规模以上中小工业企业36.5万家,占规模以上工业企业数量的97.4%;实现税金2.5万亿元,占规模以上工业企业税金总额的49.2%;完成利润4.1万亿元,占规模以上工业企业利润总额的64.5%;中小企业提供80%以上的城镇就业岗位,成为就业的主渠道。中小企业的发展,决定了中国经济发展的活力,关系到中国经济发展的全局,也是中国经济实现转型升级的关键。

长期以来,中国中小企业以“代工”为主,对外依赖国际市场,对内依托低廉的劳动力成本和资源成本。但是,随着国内外环境的变化,这种发展模式受到挑战,企业面临内外两重困难。国内压力体现为成本上升。随着用工紧缺从季节性变成了经常性,多数中小企业工资涨幅明显。另一方面,资源的稀缺性决定了土地、能源和原材料价格上涨的长期性,对企业的经营造成了压力。国际市场压力则表现为出口面临的困难和风险加大。截至2016年,我国已连续21年成为遭受反倾销调查最大的经济体,连续10年成为全球遭遇反补贴调查最多的国家。受此影响,中小企业的海外订单大幅减少,不少出口导向型企业破产倒闭。

在上述压力作用下,中小企业加大了走出去的步伐,对外产能合作成为其发展的新方向。在加大投资量的同时,中小企业以市场为导向,注重全球多元市场的培育,拉美成为其对外拓展的目的地之一。中国和拉美地区之间的互动日益频繁,为中小企业开拓拉美市场创造了有利的国际环境。而欧美传统市场的萎靡不振,则迫使中小企业必须调整战略,转向拉美等

新兴市场。2010年以来,中国中小企业对拉经贸活动(特别是投资)逐渐增多,在拉经营行业涉及能源、纺织、汽配、精工、仪表、建筑等,尤以纺织、机械、电子等传统优势行业为重,而农业等新兴领域项目也开始逐渐成为中小企业在拉投资的新热点。

目前,中小企业已经初步打开拉美市场,其在拉经营性活动中具有一定的共性特征。

第一,在拉经营企业大多经历了“由出口至投资”的发展历程。在拉投资企业多数曾在目的国市场有多年出口经验,对拉美市场环境有一定的认知,对拉投资顺应其自身成长需要。同时,对拉投资对企业的出口持续扩大具有促进效果。

第二,企业对拉投资的动机具有共性。因“出口-投资”的成长特性,规避贸易壁垒是中小企业对拉投资的首要动因。在此之后,“利用当地设点,形成地区市场辐射”是企业投资的主要原因。此外,“建立当地分支,规避拉美支付风险”也是企业投资的动因之一。

第三,企业的投资形式经历了由绿地投资向并购转变的趋势。商务部统计显示,并购成为近期中小企业对外投资的主要方式。特别是2011年之后,杠杆收购是使得投资金额激增的主要原因。

第四,对拉投资企业具有一定的竞争优势。中小企业在拉投资多依托其特有的技术和本土化优势,如太阳能领域的在拉投资企业,除了有研发先行的优势外,多数还曾承担国家项目,形成了业内一定的技术领先优势。同时,相关企业与拉美合作较早,其生产标准已通过巴西等国的质量认证,具备了进入拉美的先决条件。



第五,企业对拉投资采取了集群式“走出去”模式,主要采取了营销网络型集群式对外投资。以浙江为例,境外商城是浙江企业集群式“走出去”的最初模式,已成为企业建立境外营销网络,开拓国际市场的重要平台。近年来,浙江政府大力推动境外营销网络建设,不断创新形式,如建设海外浙江品牌展示(贸易)中心,推动企业集群式“走出去”,促进名特优新产品以更高附加值抢占海外市场,同时推动浙江境外商品城的转型发展,努力形成浙江产品的全球分销中心。

第六,中小企业对拉投资与中国对拉整体投资具有一定的共性,但也具有特殊性。就共性而言,巴西、阿根廷、墨西哥、哥伦比亚和玻利维亚等国是各类企业对拉进行生产性投资的主要国家,开曼群岛则是拉美最大的投资目的地。但是,与中国整体对拉投资偏重能源与资源产业不同,中小企业偏于制造业和服务业,委内瑞拉等能源和资源大国在其投资总额中的份额不大。

中小企业投资拉美的问题与障碍

中小企业在积累对拉投资和经营经验的同时,由于企业对拉投资目前尚处于由“自发”向“自觉”转变的初级阶段,配套支持性措施也正在习得生成过程中。因此,企业在投资拉美的活动中也出现了一些共性的问题,面临着不少共性的挑战,有待逐步解决。

首先,就企业自身而言,中小企业海外运营模式并不成熟,企业面临多方面的“发育不良”。其一,中小企业先进的设备很少,而且大多以劳动密集型产品为主,优势产业的科技含量和附加值低。高科技的名牌产品很少,因而不具备竞争实力,使中小企业在拉美的经营受到严重的阻碍。其二,与大型企业相比,中小企业在企业的组织结构、人事、劳动、财务会计、生产经营、市场营销等方面的管理缺乏严格规范。各地区中小企业普遍存在重复建设严重,资产规模小,经营分散,生产集中度也比较低,形不成规模经济,缺乏竞争力,在国际化经营中往往很难与国外大企业进行

抗争。其三，绝大部分中小企业人才缺乏，包括管理、财务、翻译等适用的国际化专业人才，特别是复合型人才相当匮乏。企业很难找到既能熟练掌握当地语言，又要通晓国际法和国际商业惯例的人才，只能在“走出去”的过程中自己慢慢培养。其四，相当部分企业对境外投资的了解还不够充分、缺乏系统性，不少企业甚至是已在境外有过投资的企业，虽然在把握商机上非常灵敏，但对境外投资的相关政策、信息、风险等的了解大多还来自于同行交流、新闻媒体等一般渠道，运营经验严重不足。其五，中小企业国际化显现机会主义，对于海外经营企业准备不足，表现为国际化经营理念不成熟；收购企业后的资源整合难以应对；继续融资困难等。其六，企业对投资目的国的相关法律法规、风土人情、国际贸易规范等不够了解，要面临法律政策环境不稳定、不透明、国家政局不稳、社会动荡、配套基础设施和生活设施条件较差、劳工问题等各种外部风险，企业风险防范意识欠缺，在规范自身行为、承担社会责任方面自觉性不够，习惯通过打擦边球、不规范的方式来运作，容易遇到各种争议、纠纷。此外，因文化差异，在拉投资企业在人员和管理磨合等方面存在一定困难；因信息渠道有限、语言障碍且实地考察成本高昂，在拉经营企业面临严重的信息缺失困难；因运营缺乏成熟经验，部分企业盈利状况不佳。

其次，就政府服务而言，支持中小企业“走出去”的政策体制尚不健全。一方面，中小企业国际化经营缺乏全国性统筹战略，宏观上缺乏对中小企业国际化经营的有效引导和管理，缺乏对海外投资必要的协调、管理和监督。其结果是，中小企业在利益和市场的驱动下



从事国际化经营，存在着很大的自发性和盲目性。另一方面，对中小企业海外投资的政策扶持力度不足。近年来，国家和地方政府已经相继就境外投资的项目管理、产业指导、金融支持、财税政策等方面出台了一系列政策文件。但总的来看，扶持资金额度还比较有限，扶持的范围还比较窄，主要针对一些大项目和设立境外经贸合作区、研发机构等符合国家政策导向的项目，所需提供的资料也比较繁杂。此外，税收制度还不够合理，境外投资还面临双重征税问题。特别是拉美许多国家与中国没有签署双边税收协定，重复征税增加了企业的运营成本，政府管理有待完善。

再次，就金融服务而言，在拉经营企业在金融服务可获性方面的障碍十分突出，已限制了企业在拉美的初期投资和长期规划，这集中体现为以下三方面。第一，融资困难。因资金约束和经营成本考虑，中小企业70%的对外投资额要使用银行贷款。但是，由于目前我国银行体系内风险评估体系采取“一刀切”的模式，中小企业

相对于大型企业（特别是国有大型企业），在融资方面处于相对不利地位。同时，对外投资融资需要企业提供房产、地产或股权质押三类担保，而无法采用项目担保，中小企业处于事实上难以获得贷款支持的困境。第二，信用证跨国认可度低。企业在拉经营涉及境外结算业务，部分企业指出，由于商业信用尚处于发育阶段，中国银行的信用证在拉美当地不为认可，需要当地中间银行转信贷，成本因此而增加。第三，海外投资保险不足。中信保的海外投资保险业务对企业在拉美投资已经形成了一定保护，但针对中小企业的政策性保险还须进一步完善。第四，融资渠道偏少。目前，为“走出去”企业提供政策性金融支持和投资保险的主要是国家开发银行、中国进出口银行和中国出口信用保险公司三家金融机构。但是，由于目前对政策性金融支持缺乏标准，管理中存在一些模糊地带，如何确保有需要的企业能够获得低成本的政策性金融支持，如何处理银行因经营政策性金

融业务造成的损失等，都需要进一步研究解决。第五，境外公司融资难度高。境外投资企业在境外因为属于新设上市公司，资信状况有限，难以获得贷款，而且许多拉美国家通胀高、贷款利率高，大大增加了企业资金成本。

最后，就社会服务而言，专业中介服务力量薄弱，不少企业反映难以获取准确、详细的境外投资信息，政府相关部门和权威机构提供的信息与相关政策无法满足实际需要。同时，省内也缺乏关于境外投资的研究和咨询队伍，目前只有中国出口信用保险公司专业从事境外投资相关信息咨询、风险评估等服务，其他中介机构普遍缺乏境外调查、法律审查、资产评估等方面的经验和能力。调研中不少企业反映，中介机构所提供的信息咨询、风险评估和风险控制等服务，信息的全面性和方案的可行性还不能满足企业的需求。而香港等地的国际知名专业服务机构则费用高昂、沟通联系难，服务效果也较难把握，造成许多中小企业面临着“信息不对称”的问题。

结论与建议

中长期内，对外投资将成为中国对拉美产能合作的主要形式。在投资主体方面，中小企业规模小、知名度低、国家背景模糊，不易引起输入国的产业警惕和舆论炒作，且在拉美市场的开拓方面，已经具备先发优势。因此，为了进一步更好地开拓市场，要从战略高度认识和重视促进中小企业开拓拉美市场的重大意义，制定有针对性的总体规划和具体部署，并规避现有的风险与问题。为此，本报告提出如下建议。

第一，在国家推行“走出去”战



略的框架之下，应以地方实际情况为出发点，制定中长期发展目标，完善战略体系，提高管理效率。具体至各省份，应实现国家战略和企业战略的衔接，由税务部门、外贸部门、经信部门以及发改委等共同构成协调的一体化体制。同时，应加大境外投资政策扶持力度，进一步加大资金扶持，重点帮扶具有特色优势的中小企业开展境外投资。

第二，完善“走出去”金融支持体系。一方面，应强化企业境外投资配套金融支持，不断拓宽融资渠道。另一方面，应鼓励创新融资产品，探索开发境外资产抵押形成银行保函，然后再作为国内贷款担保等境外资产抵押融资、以及境外矿权质押贷款等金融创新产品。对重大境外投资项目，鼓励金融机构发起银团贷款、联合股权基金等方式合作为企业提供融资。此外，应进一步完善境外投资保险制度。为出口信用保险公司的企业境外投资项目保险提供一定比例的风险补偿，鼓励其扩大相应承保范围，提高投保限额，降低保险费率。鼓励商业保险机构开发商业性对外投资保险品种。

第三，优化“走出去”公共服务

体系。进一步强化公共服务主体建设，充分发挥政府海外办事处作用，加快建设各种各样的中介组织，发挥其专业性作用，通过政府机构的正确引导、企业自发完善行业协会、社团或商会等，进一步提高公共服务的实效性。

第四，加强企业引导。敦促企业奉公守法，规范海外经营，多了解投资目的国的法律法规和风土人情，遵守环保、劳工和知识产权政策，尊重当地文化，积极履行社会责任。提高企业风险防范意识，引导中小企业尽量投资自己熟悉的领域，稳步推进投资步伐。支持企业抱团集群式走出去，共同规避和防范风险。

第五，加快“走出去”人才队伍建设。抓住引进、培养和使用三个环节，实施“人才专项计划”，为中小企业“走出去”提供强有力的人才支撑和智力支持。

第六，进一步完善财税政策。加强对境外投资相关税收政策的宣传和境外税务的指导，制定完善相关税收减免的操作细则。认真落实有关双边税收协定，积极向国家反映，加快与拉美国家签署双边税收协定。（作者单位：中国社会科学院拉丁美洲研究所）