

在开放的市场环境下保障我国的产业安全

编者按:产业安全是国家经济安全的重要组成部分。我国是社会主义国家,在日渐开放的市场环境下,保障我国产业安全,才能保障民族产业的发展,保存国家综合实力,保证国家长治久安。目前,就对外开放的尺度问题,学界争论颇多。我国经济在对外开放中获得了大发展,无疑,我们必须坚持改革开放。但如果本国产业在开放中不加选择地吸收外资,就有可能丧失本国产业的产权、国内市场的份额乃至给本国产业发展带来严重后果。因此,本刊编辑部组织了这组文章,希望能帮助读者全面动态地理解开放、发展、安全三者的关系。虽为一家之言,但所论及的问题值得关注。

我国对外开放中产业安全的基本态势

□ 高 梁

一、相关的理论问题

近几年关于产业安全的争论,焦点是如何看待外资在华投资与并购。由于争论涉及“开放国策”,这里先在理论上作一简单说明。

产业安全问题,就是在开放条件下,面对外部的挑战,要不要及如何保障民族产业的生存基础。民族产业(或本国产业)是由中国公民(机构)持有产权并管理控制的企业群。保障本国产业的产权、国内市场的份额、主导产业运行的地位,是产业安全的基本内容。

产业的生存是发展的前提。保障产业安全的必要性在于:(1)它关系中国公民的切身经济利益(不仅是税收和就业,还包括企业利润的归属);(2)中国企业是自主技术进步和产业升级的基础平台;(3)中国企业是国家贯彻经济政策(产业、宏观政策)的基础;(4)中国企业的实力,决定了国家应对重大挑战(如大灾、战争)时,动员资源的能力。

保障民族产业的生存,就是保国家综合实力,就是保人民的福祉,就是保国家的长治久安。这是一个大国立于世界民族之林的根基。

有人认为:过去计划经济、封闭落后,才导致不安全;而开放促进了发展,才有真正的安全。这是片面的、直线式的、教条化的思维方式。我们所讨论问题的本质,是一个系统在充满机会和威胁的环境中,趋利避害,保生存图发展的问题。封闭导致僵化和停滞,必须开放(与环境互动)以获得发展能力。但如果我国产业在开放中不加选择地吸收外资,“融入”全球大市场环境,同样可能会导致部分企业失去生存权。我们要全面动态地理解开放、发展、安全三者的关系,这是理解“统筹国内发展与对外开放”的要旨。

二、开放引资中的现实挑战和威胁

近十几年,各地将招商引资作为促经济增长的主要抓手,出台“土政策”(诸如零地价、送厂房、配套贷款、五免十减)进行引资竞赛。这种吐血式的依靠外资的发展,还有更深远的隐忧,即民族产业主导权的旁落。

我国吸引外资总量已达安全底线

目前我国三资企业产值已占全部工业的28%、出口总额的57%(2009)。一般认为,外资占本国工

业比例达20%即为安全警戒线。即使扣除港澳台资本(占三资的1/3),外资在我国工业中的份额也已达到了这一水平。

工业中属于国家命脉的煤炭、石油、冶金、军工类及电网燃气供水等行业,国有企业尚占绝对优势。在皮革、家具、电子通讯、仪器仪表行业,外资占绝对优势。在部分轻工业(如农副产品及木材加工),私营经济占绝对优势。在食品饮料、纺织服装、造纸印刷、化工橡胶塑料及机械设备行业,国有、民营和三资企业处于激烈竞争状态。

我国FDI(吸收外商直接投资)的发展趋势

投资领域扩张:从轻纺工业、电子装备向上游工业延伸,从组装加工环节向整机、研发延伸;从工业向三产(商贸、金融、咨询乃至教育传媒)延伸。

投资大型化:欧美企业单项投资规模动辄几千万、上亿美元,世界500强几乎全部到中国投资。

独资化趋势:随着政策放宽、外资对大陆的熟悉,独资企业占FDI企业数和实际投资额,从90年代的不足40%,猛增到2003年的66%、2007年的77%。外商独资使我们学习先进技术的初衷基本落空,更容易形成外资垄断。

FDI中并购比重明显提高

过去我国对外资在华并购案审核较严。加入WTO后,放宽对FDI的限制(持股比例、转让技术)以及资本市场的开放,给外资在华并购提供了条件。2004—2005年,外资并购额占FDI总额的比重,从以前的5%猛增至60%左右,2005年外资在华并购案值达140亿美元左右,其中美资占第一位。此后因社会反映强烈,国家出台审查政策和颁布《反垄断法》,并购案比例有所下降。

由于没有官方数据,各机构提供的数据仅作参考:2010年外资入境并购案44起,环比增长57.89%,披露金额23.91亿美元,环比上升109.37%(2010年中国并购市场统计分析报告);2011年外资并购66起,披露金额44起68.6亿美元。未披露数据至少占并购案件的1/4。外资在华并购行为,多数为战略性投资(关键行业或企业)。

三、鼓励外资参与对国企的改组收购,威胁我战略产业安全

2000年前后,国有企业陷入困境,国家鼓励民营企业参与中小国企的改组改制。国有大企业的

“产权改革”思路之一,是利用外资。2003年经贸委、财政部、工商总局、外管局联合发布《利用外资改组国有企业暂行规定》,此后各地纷纷把“引进国外战略投资者”作为大型国企改革首选。

但是地方国企中有不少原工业部属(特别是装备工业)骨干、龙头企业,是我国独立自主的工业体系的核心部分,把它们出让给外资,等于变相帮助跨国公司消灭竞争对手、扩大在华地盘、垄断中国市场。一些行业排头兵企业被外资收购后,给行业级协同技术攻关造成巨大损失。甚至一些承担国防工业重要配套任务的战略性企业,一度也面临被外资吞并的威胁。

利用外资进行产权改革这一政策的出发点是为推进改革,但由于不顾产业结构与产业安全,属于“自杀”性质。

全球化时代,任何国家在开放中都不能回避“本国产业核心利益”底线。许多发达国家,如德国可以批准出售少量中型企业,但不可能卖西门子。通用是美国政府必救的支柱企业。1980年代英国私有化、1990年代两德统一后对东德国企托管式改革,从未允许任何重要企业出售给外资。西欧各国工业的外资比重不超过15%,银行业外资比重不超过13%。只有若干拉美和东欧国家彻底将国企拍卖给外资,其丧失经济主权的严重后果已明摆在世人面前。

外资并购我国企业的主要形式

受让合资企业内中方股权:外方凭借技术优势,控制关键职位、掌控销售渠道、转移收益、制造亏损,再要求“增资扩股”,迫使中方出让全部股权。

通过并购直接进入主企业:外资乘地方政府拍卖国企之机,选择龙头企业或其中优质资产,压价收购。外资常利用华人雇员公关,通过地方政府向企业施压;一些地方不顾企业员工意见强行“改制”,甚至不惜将国家战略性骨干企业让与外资。

间接并购:后台公司通过多家子公司收购目标公司股权、间接控股。

通过资本市场收购:上市公司股权全流通后,外企通过二级市场恶意收购。如通过QFII收购A股;受让上市公司定向增发B/H股;竞购负债公司的股权拍卖(如佳通轮胎竞购桦林44%股权);利用债转股市场并购;通过外资基金收购企业再转手(如深发展被转卖给新桥),等等。

四、外资在华势力不断膨胀,对我经济主权与安全的危害

垄断市场,控制产业话语权:凡是对外资完全开放的领域,已经形成外资垄断或寡头竞争式的外资主导格局。如外资企业已控制了我国洗衣粉市场的一半、医药行业骨干企业的45%、轮胎重点厂的一半以上。外资有条件操纵价格,打压或收编本国中小企业,囊括大部分收益。

抑制自主创新能力和民族品牌的成长:行业骨干企业是行业技术进步的主要平台,如果被外资并购,我国多年艰苦创业形成的制造能力、研发队伍和熟练技工队伍将会被打散,或被外方收编成为外资扩张中国市场的工具。国家以自主创新促进产业升级的发展战略就会落空。

干涉国家政策、侵蚀经济主权:如2005年国际快递四巨头公开声明干涉我《邮政法》的制定;54个在华跨国公司上书国务院阻挠“两税合一”。

五、政策措施的讨论

内在统一的经济战略思想

多年来我们总是强调开放成就的一面,“开放=招商引资=国策”几乎成为不可挑战的思维定势。当前,我们工业的技术实力和产业竞争力仍不敌跨国公司。如果听任外资无限扩大规模,各开放产业被外资控制或主导,经济发展的成果将落入谁手?国家的产业政策、综合国力的根基何在?这是重大严肃的问题。

因此,我国要在政策的顶层设计上,形成明确的、内在逻辑一致的战略思想,明确“统筹国内发展和国外开放”的基本原则,改革开放要服从国家的长远发展利益,即通过自主技术创新推动产业优化

升级,而国有骨干企业是民族工业的支柱和自主创新的主体,要全面清醒地认识开放引资和保障产业安全(及产业未来升级空间)的关系,在政策上处理好开放与安全、发展的关系。

国家法规的逐步完善

关于外资并购安全审查问题,过去我国没有专门法规。2005年商务部《关于外国投资者并购境内企业的规定》以及2008年《反垄断法》,是对外资并购审查的初步依据,但缺乏操作性。

2011年2月,国务院颁布《关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》。其中规定:并购安全审查的范围是:军工及军工配套企业,重点、敏感军事设施周边企业,关系国防安全的其他单位;关系国家安全的重要农产品、重要能源和资源、重要基础设施、重要运输服务、关键技术、重大装备制造等企业。规定建立外资并购安全审查部际联席会议,由国务院领导、发改委、商务部牵头,根据外资并购涉及的行业和领域,会同相关部门开展并购安全审查。

这是我国对外经济法规的重要文件,接下来就是对执行力的考验。

需要进一步完善的措施

1. 需要考虑制定较高定位的“外资法”,及时适度修订有关外商投资政策与准入范围的政策规定。

2. 制定各行业的排头兵企业名录,禁止外资与此类企业整体合资控股,或收购其核心业务。

3. 清理行业与地方有关对三资企业的各种优惠政策,对内外资实行同一国民待遇。

4. 制定相关的法律细则,防范外资利用二级市场的恶意收购行为。

(作者:国家发改委宏观经济研究院经济体制与管理研究所研究员)

我国重工业行业的外资并购形势

□ 义 之

我国重工业中,矿山、能源(煤油气)、电力、钢铁、石化、铁路装备等大规模、集中度高的“国家命脉”类行业,仍在中央企业旗下。而其他非中央直属

企业所在的化工、建材、矿山勘探、装备制造行业,则因缺乏统一的行业规划,在地方大力吸引外资(包括并购性质的投资)的情况下,呈国有、民营、外资激烈