

# 三、中国推动企业海外可持续发展的政策与行动

在过去的十多年，中国企业海外经营活动一直是中国政府与其他利益相关方关注的焦点。本章总结分析了中国政府与其他相关方在此方面做出的努力，并指出了一些仍待提高的方面。

## 1. 中国政府

中国政府出台了一系列政策及指导性文件，以促进中国企业在海外的可持续发展。本报告收集并回顾了 2000 年以来中国政府颁布的相关政策、法规。由于数量众多，报告撰写组按照以下三项标准对相关文件进行了筛选和整理：

- 与中国对外投资合作相关，并非关注中国国内
- 与可持续发展相关
- 仍具有效力

表 3—1 列出了符合以上三个标准的至少 33 项相关政策及法规。

表 3—1 指引规范中国企业海外可持续发展主要的政策法规

发布时间	发布机构	政策名称
2002	对外贸易经济合作部	境外投资综合绩效评价办法(试行)
2002	对外贸易经济合作部、国家外汇管理局	境外投资联合年检暂行办法
2004	商务部	外派劳务人员培训管理办法
2004	商务部	国别投资经营障碍报告制度
2005	商务部	国家外汇管理局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
2005	安监局、外交部、商务部、国资委	国家安全生产监督管理局、外交部、商务部、国务院国有资产监督管理委员会关于加强境外中资企业安全生产监督管理工作的通知
2005	国务院办公厅	关于加强境外中资企业机构与人员安全保护工作的意见
2007	商务部、财政部、人民银行、全国工商联	商务部、财政部、人民银行、全国工商联关于鼓励支持和引导非公有制企业对外投资合作的若干意见
2007	国家林业局、商务部	中国企业境外可持续森林培育指南
2008	商务部、外交部、国资委	商务部、外交部、国务院国有资产管理委员会关于进一步规范中国企业对外投资合作的通知

续 表

发布时间	发布机构	政策名称
2008	国务院	对外承包工程管理条例
2009	国家林业局、商务部	中国企业境外森林可持续利用指南
2009	商务部、住房和城乡建设部	对外承包工程资格管理办法
2010	商务部、中国出口信用保险公司	关于加强境外经济贸易合作区风险防范工作有关问题的通知
2010	商务部、外交部、发展改革委、公安部、国资委、安全监管总局、全国工商联	境外中资企业机构和人员安全管理规定
2010	商务部	对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度
2011	商务部、外交部、国资委、全国工商联	境外中资企业（机构）员工管理指引
2011	国资委	中央企业境外国有产权管理暂行办法
2011	国资委	中央企业境外资产监督管理暂行办法
2012	商务部	境外中资企业机构和人员安全管理指南
2012	银监会	绿色信贷指引
2012	商务部、中央外宣办、外交部、发展改革委、国资委、国家预防腐败局、全国工商联	中国境外企业文化建设若干意见
2012	国资委	中央企业境外投资监督管理暂行办法
2013	商务部、安全监管总局、外交部、发展改革委、住房城乡建设部、国资委	商务部、安全监管总局、外交部、发展改革委、住房城乡建设部、国资委关于展开境外中资企业安全生产治理大检查专项行动的通知
2013	商务部、环保部	对外投资合作环境保护指南
2013	国资委	中央企业应急管理暂行办法
2013	商务部	规范对外投资合作领域竞争行为的规定
2013	商务部、外交部、住房城乡建设部、卫生计生委、国资委、安全监管总局	对外投资合作境外安全事件应急响应和处置规定
2013	商务部、外交部、公安部、住房城乡建设部、海关总署、国家税务总局、国家工商总局、国家质检总局、国家外汇局	对外投资合作和对外贸易领域不良信用记录试行办法
2013	商务部	关于加强对外投资合作在外人员分类管理工作的通知
2014	商务部	境外企业知识产权指南（试行）
2014	商务部	境外投资管理办法
2015	发展改革委、外交部、商务部	推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动

资料来源：报告撰写组整理。

按照上述政策在推动企业海外可持续发展所发挥的作用，撰写组对部分重要政策和措施进行了以下分类和详解。下述政策中包括表 3-1 的 33 项政策中的一些及其他涉及可持续发展的政策。

## 1.1 第一类：公司治理相关政策

### ●安全与风险管理

海外安全与风险管理是中国对外投资政策所关注的主要领域之一。促进可持续发展的 33 项政策中，至少有八项都是专门针对海外雇员安全及安全生产与运营而设立的。例如，2010 年 8 月，商务部发布了《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》。该政策旨在完善中国对外投资合作中境外安全风险预警与信息通报体系，指导企业关注国际安全形势的变化，采取有效措施积极防范和应对各类风险。

2012 年 2 月，商务部发布了《境外中资企业机构和人员安全管理指南》。该《指南》要求“走出去”的企业加强境外风险防范，建立并完善境外安全管理体系和相关管理制度，提高境外安全风险管理水平 and 突发事件应急处置能力，切实保障境外中国企业、机构及人员的安全。

2013 年 7 月，商务部会同外交部、住房城乡建设部、卫生计生委、国资委、安全监管总局等五部门印发了《对外投资合作境外安全事件应急响应和处置规定》（商合发〔2013〕242 号），要求境外中国企业针对境外安全事件建立全面的应急响应与处理机制，规范该类事件的应急处置程序，保障境外中国企业、机构与人员的生命财产安全。

### ●企业文化建设

为推动企业“走出去”实现可持续发展，中国政府重视境外企业文化建设。2012 年 4 月，商务部会同中央外宣办、外交部、发展改革委、国资委、国家预防腐败局、全国工商联等相关部门出台《中国境外企业文化建设若干意见》（商政发〔2012〕104 号），鼓励中国公司及时向社会公布企业信息，保证经营活动公开透明；坚决抵制商业贿赂，坚持公平竞争，强化道德规范：

企业道德是企业文化的集中体现。“小胜于智，大胜于德。”境外企业要树立“以德兴企”的观念，加强对员工的道德意识教育，弘扬传统美德，增强荣辱观念，养成良好的道德品质。深刻认识见利忘义、唯利是图、损害消费者利益等不道德行为的危害性。坚持义利并重，将道德感、伦理观渗透到企业经营和管理的全过程。恪守诚信经营。境外企业文化建设的本源是诚信。要把诚信融入企业精神和行为规范中，建立健全规章制度，严格规范企业经营管理行为和员工行为，对内造就一支员工可信、技术可信、产品可信、实力可信的优秀团队，对外树立中国企业诚实、守信的形象。

### ●企业社会责任管理

国务院国资委也先后采取了一系列措施推进中央企业社会责任的相关工作。

2008 年，国资委印发《关于中央企业履行社会责任的指导意见》，明确提出了中央企业履行社会责任的指导思想、总体要求、基本原则、主要内容和促进机制。

2011 年国资委印发《中央企业“十二五”和谐发展战略实施纲要》，提出要加强诚信央企建设、

绿色央企建设、平安央企建设、活力央企建设、责任央企建设。

2012年国资委成立国资委中央企业社会责任工作指导委员会，负责中央企业社会责任指导工作。开展社会责任管理提升活动，推动中央企业完善社会责任管理体系。

此外，国资委还通过召开年度中央企业社会责任工作会议，推动企业发布社会责任报告，开展优秀社会责任实践征集活动，加强社会责任培训，促进国内外沟通交流等工作，努力提升企业社会责任的工作能力和水平。

### 1.2 第二类：经济相关政策

为推动企业“走出去”实现可持续发展，中国政府鼓励和保护对外投资合作企业公平竞争，加强企业的诚信体系建设。例如，2013年3月，商务部印发《规范对外投资合作领域竞争行为的规定》（商合发〔2013〕88号），以鼓励和保护公平竞争。作为《反不正当竞争法》配套的部门规章，该文件系统阐释了对外投资合作企业不正当竞争行为的表现及处罚措施，要求企业坚持互利共赢、共同发展的原则，建立健全科学规范的项目决策机制和质量管理制度。

2013年7月，商务部会同外交部、公安部等9部门联合印发《对外投资合作和对外贸易领域不良信用记录试行办法》（商合发〔2013〕248号）。该管理办法明确指出，有相关不良行为的企业和个人均应纳入不良信用登记范围，为国内外有关方面进行风险提示。

### 1.3 第三类：环境相关政策

为了同各东道国共同应对环境保护的挑战，指导中国企业在“走出去”过程中做好环境保护工作，推动对外投资合作可持续发展，中国政府出台了一系列对外投资环境保护相关的政策。例如，2007年8月27日，商务部会同国家林业局发布《中国企业境外可持续森林培育指南》，这是中国第一个针对本国企业境外从事森林培育活动的行业指导性规范和自律依据。2009年3月31日，两部委又联合发布《中国企业境外森林可持续经营利用指南》，积极指导和规范中国企业在海外的资源开发、木材加工与利用活动，促进中国企业更好地经营、利用、保护海外森林资源，加强企业自律。

2012年2月24日，中国银行业监督管理委员会发布《绿色信贷指引》，其中第二十一条规定：

“银行业金融机构应当加强对拟授信的境外项目的环境和社会风险管理，确保项目发起人遵守项目所在国家或地区有关环保、土地、健康、安全等相关法律法规。对拟授信的境外项目公开承诺采用相关国际惯例或国际准则，确保对拟授信项目的操作与国际良好做法在实质上保持一致。”

2013年2月，商务部会同环保部在借鉴国际经验和理念的基础上，结合中国国情研究制订了《对外投资合作环境保护指南》。该《指南》倡导企业积极履行环保责任，树立环境保护理念，在互利共赢基础上开展合作，实现自身和环境保护的“双赢”。这也是中国政府部门首次对企业对外投资合作环境保护行为进行的方向性指导。

#### 1.4 第四类：社会相关政策

中国政府重视境外企业的员工管理，以保障其合法权益，构建和谐劳资关系。例如，2011年3月，商务部会同外交部、国资委和全国工商联联合发布《境外中资企业（机构）员工管理指引》，以进一步加强规范境外中资企业（机构）员工管理工作，指导境外企业贯彻“互利共赢、共同发展”的原则，遵守中国对外投资合作和东道国劳动用工相关的政策法规。该《指引》还特别提出企业开展对外投资要根据实际需要确定国内人员的派出，尽量多为当地创造就业机会，开展属地化经营等要求。

2013年10月，商务部发布《关于加强对外投资合作在外人员分类管理工作的通知》（商合函〔2013〕874号），将从事对外投资合作的人员分为劳务人员、对外承包工程外派人员和对外投资外派人员三类。该管理政策有助于依法保障各类对外投资合作在外人员的合法权益，促进对外投资合作健康可持续发展，完善对外投资合作中的境外员工分类管理。

#### 1.5 第五类：综合性政策措施

报告撰写组关注到，中国政府出台的指引企业海外可持续发展的分类文件更多的是综合性改革举措，即包括公司治理、经济、环保和社会四个领域中的两个或以上。从具体举措来看，大致包括以下几个方面：

##### ● 编制相关规划

中国政府分别在2006年和2011年颁布实施《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》（简称《十一五规划》）、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（简称《十二五规划》），二者都强调互利共赢的理念，《十二五规划》更是明确指出“走出去”的企业和境外合作项目要履行社会责任，造福当地人民。

《十一五规划》第三十七章“积极开展国际经济合作”指出，完善促进生产要素跨境流动和优化配置的体制和政策，积极发展与周边国家及其他国家的经济技术合作，实现互利共赢；支持有条件的企业对外直接投资和跨国经营，按照优势互补、平等互利的原则扩大境外资源合作开发；完善境外投资促进和保障体系，加强对境外投资的统筹协调、风险管理和海外国有资产监管。

《十二五规划》第五十二章“统筹‘引进来’与‘走出去’”指出，按照市场导向和企业自主决策原则，引导各类所有制企业有序开展境外投资合作，积极开展有利于改善当地民生的项目合作；做好海外投资环境研究，强化投资项目的科学评估；提高企业对外投资便利化程度，维护我国海外权益，防范各类风险；明确强调“走出去”的企业和境外合作项目，要履行社会责任，造福当地人民；优化对外援助结构，创新对外援助方式，增加对发展中国家民生福利性项目、社会公共设施、自主发展能力建设等领域的经济和技术援助。

经中华人民共和国国务院授权，国家发展和改革委员会、外交部和商务部于2015年3月28日发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，明确指出了丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路（简称“一带一路”）的时代背景、共建原则与理念、框架思路、合作重点、

合作机制以及中国政府积极采取的行动，等等。共建“一带一路”合作重点是政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通。共建“一带一路”将恪守联合国宪章的宗旨和原则，秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的理念，全方位推进务实合作，打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。

### ●提供公共信息

为了向企业提供权威的投资合作环境信息，引导企业提高“走出去”的经济和社会效益，降低对外投资合作风险，自2009年以来，商务部连续6年组织编写发布覆盖超过160个国家（地区）的《对外投资合作国别（地区）指南》，在商务部网站公开发布，供广大企业免费下载阅读<sup>①</sup>。《指南》提供的信息包括：东道国政治、经济、社会、文化等投资相关环境；办理东道国投资手续的详细流程；与当地政府、工会、居民、媒体等建立并维持良性关系的建议；突发紧急事件情况下的重要联系人信息等。

2013年3月，商务部编印《中国对外投资合作企业建设文件汇编》，在商务部政府网站发布。《文件汇编》收集整理了截至2013年2月商务部发布的成功指导和支持了境外企业建设的各类政策文件，以进一步指导企业依法合规经营、积极履行社会责任、提高生态资源和环境保护意识、加速利益文化的融合。

### ●加强国际协调

中国政府对推动企业“走出去”实现可持续发展的引导还体现在商务部、国家税务总局和海关总署等机构推进各种国际事务协调方面。截至目前，商务部牵头先后同100多个国家和地区签订了双边投资保护协定；同时，中国与东盟、新西兰、新加坡、中国香港、中国澳门等多个国家（地区）签署了含有投资内容的自由贸易区协定或优惠贸易安排。20世纪80年代以来，国家税务总局开始代表中国政府对外谈判和签订税收协定，经过30多年的努力，中国的税收协定（含与中国香港、中国澳门的避免双重征税安排）网络已经延伸到六大洲101个国家和地区，覆盖了中国主要的投资来源地和对外投资目的地，在合作共赢的基础上有效维护了中国与投资东道国的税收利益和秩序。截至目前，中国海关总署共签署双边合作协议文件134个，涉及73个国家和地区，以“监管互认、执法互助、信息互换”为核心内容，完善海关间的沟通联系机制，促进贸易便利合作，改善企业对外投资环境。

## 2. 中国其他机构推动企业海外可持续发展的举措

### 2.1 金融机构

中国金融机构已开始采用自愿的、自我管理的环境影响评估措施来推动企业海外可持续发展。中国进出口银行、中国国家开发银行等是为中国企业提供海外投资融资的主要机构，这些银行都已经制订了环境政策和影响评估政策。例如，2004年，国家开发银行发布《贷款评审手册》，对贷款流程提

<sup>①</sup>《对外投资合作国别（地区）指南》（2014年版）覆盖166个国家，中文版可在以下地址下载：<http://fec.mofcom.gov.cn/gbzn/guobiezhinan.shtml>。

出明确指导，涵盖借款人评审、环境评审中的评审组管理、不同行业项目的融资标准等，并要求所有贷款申请提供环境评价报告。2006年，国家开发银行又发布了《微小企业贷款项目环评框架》，推动接受小微信贷的企业加强环境友好型经营。国家开发银行还先后发布了《国家开发银行环境保护项目开发评审指导意见》、《国家开发银行节能减排专项贷款业务指导意见》、《国家开发银行污染减排贷款工作方案》。中国进出口银行于2007年制订了《中国进出口银行贷款项目的环境和社会影响评估准则》，于2008年推出《中国进出口银行环境保护政策》，2011年又建立《环境影响评价框架》。2007年5月，中国进出口银行与世界银行下属的国际金融公司签署协议，以支持中国企业在新兴市场及非洲开展有利于环境可持续发展的投资项目。通过以上政策的颁布与执行，国家开发银行和中国进出口银行较好地促进中国企业可持续发展。

### 2.2 行业协会

在中国，行业协会通常发挥纽带作用，将企业与政府相连接。其制订的行业规范成为政府政策的有益补充，由此助力会员企业的可持续发展。

中国五矿化工进出口商会于2014年发布了中国首份由行业协会牵头编制的《中国对外矿业投资行业社会责任指引》。该指引的发布受到了国际社会的关注。中国五矿化工进出口商会正在制订未来三年的行动计划及企业能力建设方案，真正将其中所倡导的原则转化成为企业的实际行动。

2014年，中国对外承包工程商会在66家中国企业/分支机构自行提交的报告基础上，编辑并发布了《中国国际承包商非洲本土化实践调查报告》，通过对中国企业的问卷调研，披露了中国国际承包商在实施本土化经营过程中的困难，并对提升企业社会责任意识及执行提出了建议。

中国国际贸易促进委员会、中国民营经济国际合作商会、中非民间商会、中国食品土畜进出口商会等在内的行业协会也在通过发布报告、编制指南及开展倡导活动等多种形式，积极推动成员企业的海外可持续发展。