

内 蒙 古 自 治 区
社 会 科 学 研 究 课 题
课题编号：16B29

开放发展理念下内蒙古企业对外投资
风险防控问题研究
结 项 报 告

课 题 类 别： 一般课题

课 题 负 责 人： 梁鲜桃

课题依托单位： 内蒙古党校

课题完成时间：2016 年 12 月 28 日

内 蒙 古 自 治 区 社 会 科 学 界 联 合 会

课题主持人：梁鲜桃

课题组成员：梁鲜桃池永明邢亚光

二〇一六年十二月三十日

目录

一、内蒙古企业对外投资的相关理论及其启示	1
（一）对外投资的相关理论	2
（二）启示	3
二、内蒙古企业对外投资特点	5
（一）投资步伐明显加快	5
（二）投资主体实力日益强大	6
（三）投资国别和地区日趋广泛	10
（四）投资领域更为宽广	13
三、内蒙企业对外投资面临的风险挑战	14
（一）企业经营管理风险	15
（二）政治、法律法规和社会风险	17
（三）市场风险	18
四、内蒙古企业对外投资风险防控的对策建议	20
（一）企业层面	20
（二）政府层面	22
（三）外交层面	24

开放发展理念下内蒙古企业对外投资风险防控问题研究

党的十八届五中全会提出的开放发展理念，特别强调了“引进来”和“走出去”并重，既是我国开放型经济发展到较高阶段的重要体现，也是更好地统筹利用国际国内两个市场和两种资源的必然要求。“走出去”战略又称国际化经营战略，是指中国企业充分利用国内和国外“两个市场、两种资源”，通过对外直接投资、对外工程承包、对外劳务合作等形式积极参与国际竞争与合作，实现我国经济可持续发展的现代化强国战略。狭义的“走出去”是指一国的企业通过到国外投资办厂，输出其生产要素，或将其生产能力向国外延伸。本课题以内蒙古企业对外投资为研究对象，在阐述企业对外投资相关理论的基础上，全面分析了内蒙古企业对外投资快速增长的同时所面临的风险，从而有针对性地提出内蒙古企业对外投资风险防控的对策建议。

一、内蒙古企业对外投资的相关理论及其启示

由于各国各地区的资源禀赋不同，比较优势也不尽相同。开放发展意味着企业更加主动参与全球资源配置，从而实现优势互补。随着经济全球化日益加深，企业国际化经营迅速发展，进一步分析对外投资相关理论，对于内蒙古企业“走出去”具有非常重要的现实指导意义。

（一）对外投资的相关理论

1、垄断优势理论。美国麻省理工学院教授海默于 1960 年提出了垄断优势理论，该理论认为，一国的企业之所以对外投资，是因为拥有比东道国同类企业更有利的垄断优势，通过在国外生产可以赚取比国内投资更多的利润。其一，不同国家的企业竞争日益激烈，居于垄断或寡占地位的公司，有可能通过同时拥有并控制多家企业而获利。其二，处于同一产业的企业，因其经营能力不同而拥有生产某种产品优势，就会寻求国外最佳的投资场所。其三，从消除东道国市场障碍的角度看，跨国公司的优势表现为补偿作用，足以抵消东道国企业的商标、专利技术、营销策略、融资渠道、规模经济等优势。

2、产品生命周期理论。美国哈佛大学教授雷蒙德·弗农 1966 年提出了产品生命周期理论，该理论认为，就像人的生命一样，产品生命周期依次为形成、成长、成熟、衰退，经历开发、引进、成长、成熟、衰退五个阶段。因生产产品的技术水平不同，产品发展周期在各国发生的时间也不尽相同，期间必然会存在一个较大的时差，反映了同一产品在不同国家的市场竞争优势，从而决定了国际投资的阶段性变化。

3、内部化理论。英国里丁大学学者巴克利、卡森与加拿大学者拉格曼于 1976 年建立了内部化理论，该理论认为，企业通过内部组织体系以较低的成本形成了内部转移该优势的能力，这种能力就是企业对外投资的真正动因。因为，在市场不完全的情况下，企业会更多倾向于将中间产品，特别是知识产品在企业内部转让，以内部市场来代替外部市场，从而实现投资利润的最大化。

4、国际生产折衷理论。英国瑞丁大学教授邓宁 1977 年提出了国际生产折衷理论，该理论认为，通过企业对外投资可以充分利用其拥有的所有权优势、内部化优势和区位优势，而且三者缺一不可。如果企业只有所有权优势和区位优势而没有内部化优势，那么，企业只能将拥有的所有权优势转让到国外。如果企业仅有所有权优势和内部化优势而没有区位优势，那么，企业就缺乏有利的海外投资场所。如果企业只有内部化优势和区位优势而没有所有权优势，那么，企业就缺乏对外投资的基本前提。

（二）启示

1、企业“走出去”是内蒙古提高对外开放水平的重要标志。“走出去”是以企业为主导的一种跨国整合模式，无论从开拓市场空间，优化产业结构，获取经济资源，争取技术来源，还是突破贸易保护壁垒，培育内蒙古具有国际竞争力的大型跨国公司，都是一种必然选择，从中可以获得更多的利益。

2、内蒙古企业“走出去”优势和潜力巨大。随着“一带一路”战略的推进，内蒙古与蒙古国、俄罗斯等沿线国家的产业互补性增强。首先，从内蒙古的产业基础看，产业转型升级步伐加快，产业结构进一步优化，清洁能源、绿色农畜产品加工、稀土、草原文化旅游等特色产业发展迅速，并逐步成为内蒙古经济发展的重要支撑。其次，从资源供给看，内蒙古与“一带一路”沿线国家，特别是蒙古国和俄罗斯资源丰富，被誉为世界的“资源宝库”，为进一步合作开发矿产资

源创造了更加有利的条件，既有利于内蒙古部分产能的转移，又可以拓展国内对资源型产品的需求空间。再次，从市场供求看，内蒙古与相关国家存在产业和市场结构的差异性。近年来，内蒙古与蒙古国、俄罗斯等国家的市场供求关系基本稳定，内蒙古企业对外投资的项目和领域主要集中于能源等矿产资源开发利用和农畜产品加工等，有利于缓解部分资源短缺的压力。

3、内蒙古企业“走出去”正处于历史最好的机遇期。国家“一带一路”战略赋予内蒙古“发挥联通俄蒙的区位优势，建设我国向北开放的重要窗口”的战略定位。尽管国际经济复苏缓慢，国际金融市场存在不确定性，但是通过对俄罗斯、蒙古国等国家的对外投资，内蒙古企业的影响力正在不断增强，农业种植、林业加工、建筑建材等优势产业的知名度正在不断上升，一批优秀的“走出去”企业获得了良好的发展，为后来者不断提供渠道、资源和信心，有利于带动更多的企业实现国际化发展。

4、内蒙古企业“走出去”的外部环境更加宽松。资源全球化配置已成为世界经济的发展趋势，尽管国际金融危机的影响仍然存在、经济形势错综复杂，但世界经济在深度调整中曲折复苏，全球治理体系深刻变革，国际力量对比趋向平衡，我国发展的外部环境相对稳定，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发，我国倡导的“一带一路”建设战略得到广泛响应，为内蒙古加强国际合作提供了难得契机。特别是内蒙古后发优势凸显，发展潜力巨大，通过企业对外投资实现资源全球化配置，越来越成为企业提升竞争力的重要手段和发展目标。

二、内蒙古企业对外投资的特点

30 多年来，内蒙古企业对外投资从无到有，一直保持着持续增长的态势，投资的地域结构、主体结构和产业结构都发生了巨大变化，有力地推动了内蒙古外向型经济的发展。

（一）投资步伐明显加快

面对复杂多变的国际环境，全球范围内的竞争与合作格局变化深刻。近年来，在国际经济整体复苏乏力的背景下，内蒙古企业对外投资的步伐进一步加快。2011—2015 年，全区对外投资核准或备案企业 289 家，中方协议对外投资 73.8 亿美元，其中，2012 年在全国排名第 19 位。其中，2013 年，内蒙古新核准境外投资企业 32 家，同比减少 18 家；中方协议投资总额 10.24 亿美元，同比下降 16.1%；境外实际投资额 4.5 亿美元，同比下降 7.2%，其中境外投资上千万美元的项目 14 个。2014 年，内蒙古新核准境外投资企业 64 家，企业数同比增长了一倍，创历史新高；中方协议投资额 11.5 亿美元（含增资项目 9 个，增资额 2.03 亿美元），同比增长 12.3%。2015 年，内蒙古新备案境外投资企业 115 家，同比增长 79.7%；中方协议投资总额 17.34 亿美元，同比增长 50.78%；中方协议投资额上千万美元的投资或增资项目 24 个，投资额 14.89 亿美元，占中方协议投资总额的 85.87%。2015 年，内蒙古企业在“一带一路”沿线国家共设立投资项目 90 个，中方协议投资额 5.19 亿美元，占新设对外投资项目总数的 78%，较前几年大幅增长，逐步探索出一条内蒙古优势特色产业自

主“走出去”的道路。2016年1-6月，内蒙古新备案境外投资企业67家，企业数量同比增长21家；中方协议投资总额10.21亿美元，同比增长38.53%。2016年1-8月份，内蒙古新备案境外投资企业86家（其中：俄罗斯33家、蒙古国18家），同比增加16家；中方协议投资总额12.08亿美元，同比下降11.4%。2016年1-10月，内蒙古新备案境外投资企业109家，企业数量同比增长20家；中方协议投资总额22.87亿美元，同比增长41%。（见表1）

2011年以来内蒙古企业对外投资情况表
表1 单位：亿美元

年份	投资核准企业（家）	增加数（家）	中方协议投资额	增速（%）
2011	29		22.6	
2012	49	20	12.2	-40.0
2013	32	-17	10.2	-16.4
2014	64	32	11.5	12.7
2015	115	51	17.3	50.43
2016年 (1--10月)	109		22.87	

（以上数据来源于内蒙古自治区商务厅统计公报）

（二）投资主体实力日益强大

近年来，内蒙古部分上市企业纷纷把目光投向海外，寻求在国际市场上的发展机遇，成为内蒙古“走出去”的重要力量。

1、鄂尔多斯集团：“温暖全世界”。鄂尔多斯以“温暖全世界”的企业抱负，培育和形成了“追求卓越”的企业精神和“自我超越、开拓创新”的企业哲学，表现出了非比寻常的时代远见。改革开放初期，国家提出了加快发展“投资少，见效快，积累多，换汇率高”的轻工业，鄂尔多斯开启了中国羊绒工业的步伐。当中国从短缺经济向过剩经济转变时，鄂尔多斯树起了品牌的大旗。当中国进入重工业化

阶段，鄂尔多斯投身到重工业领域进行二次创业。2008 年鄂尔多斯集团提出了“三步走”的战略目标：第一步做世界级产品，第二步做世界级品牌，第三步做世界级公司，拥有更广阔的世界版图。三大战略的成功实施，对鄂尔多斯集团的发展起到了最为关键的决定性作用，由此形成了鄂尔多斯集团独具特色的战略文化。继成立中蒙公司在蒙古国发展煤炭产业之后，鄂尔多斯集团积极响应国家“走出去”战略，在柬埔寨投资电冶、地产项目。2012 年 3 月 31 日，国家开发银行与鄂尔多斯鸿骏电力有限公司在柬埔寨首都金边就柬埔寨电厂一期 2 台 13.5 万千瓦火电项目签署《贷款协议》。贷款由国家开发银行牵头组建国际银团提供，总额度为 29037 万美元，其中国家开发银行内蒙古分行贷款 23587 万美元。该项目由内蒙古鄂尔多斯投资控股集团投资建设，是柬埔寨境内首个火电项目，也是内蒙古对外投资的重要项目，对促进我国劳务输出和设备出口，巩固我国与柬埔寨紧密的经济合作关系，推动我国东盟战略的实施具有积极意义。此次贷款协议的成功签署为内蒙古企业开拓海外业务，服务国家经济能源外交战略提供了有力的金融支持。

2、伊利集团：国内乳制品企业的领头羊。作为国内乳制品企业的领头羊，伊利毅然“出海”，迈出全球化、国际化的步伐，向世界讲述中国乳业品牌的精彩故事。伊利集团“走出去”战略的主要内容是利用全球的优质资源更好地服务消费者，不仅包括物质资源，更包括智力资源，通过与全球顶尖机构开展创新合作，不断开发创新产品，再反向回流到市场。如今，伊利的全球战略被称为“全球织网”，构

建了全球资源、全球创新、全球市场三大体系，核心是用全球最优质的资源服务中国的市场。2014 年 11 月 12 日，伊利集团与美国最大牛奶公司 DFA 签约，在美国堪萨斯州共建美国最大的奶粉样板生产工厂，年产 8 万吨产品，将供应中国及全球其他市场。2014 年 11 月 21 日，中国国家主席习近平与新西兰总理约翰基共同为大洋洲伊利生产基地揭牌，伊利投入 30 亿的新西兰南岛项目是目前全球最大的一体化乳业基地，覆盖婴儿奶粉包装，UHT 奶生产、全脂奶粉生产、乳品深加工、科研等多个领域，开创了中新经贸合作史上的奇迹。在意大利，伊利与当地乳业巨头斯嘉达达成战略合作，利用波河流域的优质奶源和先进的膜过滤技术，推出高端液态奶金典和培兰，一举成为米兰世博会上的明星。2015 年 3 月，伊利与荷兰欧洲生命科学领域的顶尖学府瓦赫宁根大学签署了开展“食品安全早期预警系统”以及“中国母乳数据库联合研究”的合作协议，共同打造伊利欧洲研发中心，将全球顶尖乳业科研技术、人才与中国市场相结合，成为伊利全球研发体系中的重要一环。在英国和瑞士，伊利与国际质量三巨头—SGS（瑞士通用公证行）、LRQA（英国劳氏质量认证有限公司）和 Intertek（英国天祥集团）升级全球质量管理体系。伊利独有的“反式创新”经验，让伊利站上了全球乳业的制高点，从而打开了伊利的“世界版图”，“全球织网”的战略格局已经初步完成。

3、亿利资源集团：修复丝绸之路经济带沿线的荒漠化土地。亿利资源集团是中国百强民营企业，企业总资产 1000 多亿元，是全球领先的生态修复企业，主要致力于从沙漠到城市的生态修复和生态产

业，让荒漠土地长出绿草丛林、长出健康食品，让污水沟、垃圾山变成绿水青山，变成生态家园。同时专注于清洁能源的开发与服务。近年来，亿利资源集团加快产融网一体化发展步伐，先后挂牌运营了财务公司，碳金公司，融资租赁公司，再保险公司，信托公司，并牵头发起成立了 300 亿元规模的绿色丝绸之路股权投资基金，搭建了集“基金、信托、保险、融资租赁、财务公司和碳汇交易”于一体的金融投资产业，管理资产达到了 1000 亿元，未来几年将达到 3000—5000 亿元。亿利资源集团通过金融杠杆撬动生态产业的发展，致力于修复丝绸之路经济带沿线的荒漠化土地。

4、内蒙古蒙草公司：打造中国草产业第一品牌。2013 年蒙草公司提出转型，现代草业成为重点战略发展方向。2014 年蒙草公司就在中国最优质的天然牧草场呼伦贝尔完成收储 20 万吨，成为中国最大的天然草供应商。2015 年蒙草现已基本完成在呼伦贝尔、锡林郭勒、兴安盟的 12 个收储中心业务布局。蒙古国东方省地广人稀，植被丰厚，是蒙古国高产粮食、饲草区，东方省与内蒙古接壤，境内的饲草、粮食种植作业部离内蒙古新巴尔虎左旗额布都格口岸距离约 45 公里，且蒙古国“阿拉泰”集团已取得在该区域内打草场作业的相关资质，将提供并生产大量优质牧草。中蒙最大的牧草企业强强联合天然草业务，双方都是本国境内牧草种业、现代草业领域的领导者，在人力、物力、财力方面实力雄厚。中国最大的牧草企业正从内蒙古“走出去”，2015 年 6 月 9 日内蒙古和蒙古国投资贸易洽谈会上，内蒙古蒙草公司与蒙古国“阿拉泰”集团公司就饲草进出口业务签署协

议。蒙草与蒙古国的天然牧草进口合作，将使蒙古国大量最优质牧草进入中国市场，将进一步完善蒙草在牧草“种植-打运-仓储-加工”产业链运作，扩大增强优质牧草规模化生产经营。未来蒙草公司将通过巴彦呼舒—额布都格口岸将蒙古国的天然牧草运输至中国后再做进一步加工。

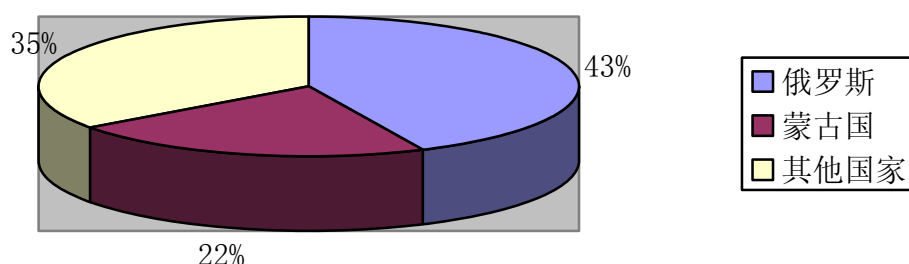
（三）投资国别和地区日趋广泛

目前，内蒙古已构建起立足俄蒙、进军香港、东南亚、澳新，辐射全球的投资布局，呈现出以蒙古国和俄罗斯为主、“一带一路”沿线国家的投资逐步增加的新特点。

1、以蒙古国和俄罗斯为主。依托与俄罗斯和蒙古国的地缘和经济互利优势，上个世纪 80 年代中期，内蒙古企业就开始尝试在俄蒙开展境外投资。2003 年包钢、鲁能能源和庆华公司等一批具有比较优势的企业先后在蒙古国和俄罗斯投资建厂，推动了内蒙古对俄蒙投资的稳步发展。近年来，在国外资产价格走低，境外资源回购资金扶持政策等利好因素的影响下，2010--2012 年内蒙古企业对俄蒙投资快速增长，实际投资资金汇出额从的 2010 年的 1164 万美元增长至的 2012 年的 6527 万美元，年均增幅达 174.85%。特别是 2014 年对蒙古国和俄罗斯投资快速增长。对蒙古国投资项目 19 个，数量同比增长 13 个；中方协议投资额（含增资）3.53 亿美元，同比增长 4 倍多。对俄罗斯投资项目 19 个，数量同比增长 9 个；中方协议投资额（含增资）0.81 亿美元，同比增长 88.2%。对蒙古国和俄罗斯投资快速增

长的原因：一是国家领导人出访俄蒙，签订多项合作协议，促进改善投资环境；二是蒙古国的投资政策已有初步调整改善，企业投资信心有所恢复；三是人民币对蒙古国和俄罗斯货币的明显升值也是扩大对俄蒙投资的利好因素。截至 2014 年末，内蒙古地区对俄蒙投资项目 143 个，占境外投资项目总额的 61.11%，中方协议投资额 15.79 亿美元，占全区境外投资中方投资额的 39.11%。2015 年 1-12 月，内蒙古办理对俄罗斯境外投资备案企业 45 家，投资企业数量同比增长 26 个，中方协议投资总额 2.23 亿美元，同比增长 1.75 倍。2015 年 1-12 月，内蒙古对蒙古国境外投资备案企业 41 家，投资企业数量同比增长 22 个，中方协议投资总额 2.77 亿美元，同比下降 21.53%。2016 年 1-6 月，内蒙古对蒙古国境外投资备案企业 16 家，与去年同期投资企业数量相同，中方协议投资总额 5247.48 万美元，同比下降 64.9%。内蒙古对俄罗斯境外投资备案企业 27 家，投资企业数量同比增长 11 个，中方协议投资总额 2.79 亿美元，同比增长 1.27 倍。2016 年 1-8 月份，内蒙古新备案境外投资企业 86 家（其中：俄罗斯 33 家、蒙古国 18 家），同比增加 16 家；中方协议投资总额 12.08 亿美元，同比下降 11.4%。2016 年 1-10 月，内蒙古投资国别（地区）主要在俄罗斯（47 个项目）、蒙古国（24 个项目）（见图 1）。（以上数据来源于内蒙古自治区商务厅统计公报）

图1 2016年1-10月内蒙古新增境外投资企业地域分布



内蒙古企业对俄蒙的投资，具有以下特点：一是从规模看，对俄蒙境外投资项目数和中方协议投资规模波动明显，占内蒙古境外投资的比重逐年下降。主要原因是对俄蒙投资项目多集中于矿产资源开发，受行业及投资国政治影响比较明显，同时境外投资区域不断扩大，特别是对香港的境外投资迅速发展，且项目金额较大。二是从区域分布看，对俄罗斯投资的项目主要来源于呼伦贝尔市、满洲里和额尔古纳，对蒙古投资的项目主要集中在鄂尔多斯、呼和浩特和乌兰察布。三是从投资方式看，对俄蒙实际投资的方式比较单一。对俄罗斯的投资全部是人民币购汇，2011 年实施境外直接投资人民币结算试点以来，对蒙古国的跨境人民币结算快速增长，截至 2014 年末，人民币对蒙实际出资 13485.68 万元人民币。

2、“一带一路”沿线国家投资明显增加。2013 年，投资国别（地区）主要在俄罗斯、蒙古国、柬埔寨、香港、美国和加拿大。2014 年，投资国别（地区）在香港、蒙古国、俄罗斯、印度尼西亚、韩国、美国、澳大利亚、加拿大、阿联酋、日本、新加坡、新西兰、维尔金群岛和埃及。2015 年，投资国别（地区）涉及俄罗斯、蒙古国、香

港、德国、美国、委内瑞拉、澳大利亚、匈牙利、帕劳、阿联酋、韩国、加拿大、英国、比利时、赞比亚等。投资领域主要涉及资本运营、森林采伐、矿产资源勘探、农业种植、农畜产品销售、进出口贸易、房地产、基础设施、制造业、酒店餐饮等。2016年1-2月，投资国别（地区）主要在俄罗斯（27个项目）、蒙古国（16个项目）、美国（6个项目）、阿联酋（5个项目）、澳大利亚（3个项目）、开曼群岛（2个项目）、香港（2个项目）、韩国（2个项目）、柬埔寨、新西兰、泰国、哈萨克斯坦。2016年1-6月，内蒙古对“一带一路”沿线国家意向投资项目52个，项目数量同比增长17个，占新设对外投资项目总数的77.61%；中方协议投资额4.09亿美元，同比增长41.52%，占对外投资中方协议投资总额的40.06%。2016年1-10月，投资国别（地区）主要在俄罗斯（47个项目）、蒙古国（24个项目）、美国（10个项目）、阿联酋（7个项目）、澳大利亚（4个项目）、香港（3个项目）、开曼群岛（2个项目）、韩国（2个项目）、加纳（2个项目）、柬埔寨、新西兰、泰国、哈萨克斯坦、加拿大、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、埃及。（以上数据来源于内蒙古自治区商务厅统计公报）

（四）投资领域更为宽广

近年来，内蒙古充分发挥资源和产业优势，企业对外投资领域不断扩大的同时产业投向发生了重大变化，从偏重于过去资源开发、初级产品制造，发展到涵盖农业、服务业等众多行业大类，对外投资领

域不断扩大。2013 年，内蒙古企业投资领域主要集中在矿产资源勘探开发、森林采伐、木材加工、房地产开发、生物技术、投资管理等。2014 年，内蒙古企业投资主要领域为林业采伐、木材加工、房地产开发及进出口贸易等。2015 年，内蒙古企业投资领域主要涉及矿产资源勘查开采、农业种植、农畜产品销售、进出口贸易、房地产、基础设施建设、煤炭销售、羊绒皮革加工等。2016 年 1-2 月，内蒙古企业投资领域主要涉及森林采伐、木材加工、农业种植、畜牧业养殖、采矿业、农业种植、制造业、餐饮业、住宿业、批发零售业、房地产业、其他服务业、电力热力生产供应业、建筑业、运输业、教育、其他金融业、文化艺术业等。2016 年 1-6 月，内蒙古企业对“一带一路”沿线国家投资领域主要涉及农林牧渔业、采矿业、制造业、餐饮业、批发零售业、住宿业、建筑业、交通运输业、信息传输和信息科技服务业、文化艺术业等。2016 年 1-8 月，内蒙古企业投资领域主要涉及乳业加工、森林采伐、木材加工、农业种植、畜牧业养殖、采矿业、金融业、餐饮业等。2016 年 1-10 月，内蒙古企业投资领域主要涉及森林采伐和木材加工、农业种植、畜牧养殖、采矿业、制造业、住宿和餐饮业、批发和零售业、房地产业、商务服务业、电力热力生产供应业、建筑业、运输业、教育、金融业、文化艺术业、仓储业等。

三、内蒙企业对外投资面临的风险挑战

“走出去”不仅要考虑经济因素，更要考虑非经济因素。“十五”

期间，内蒙古更多地鼓励企业到国外找资源、参与基础设施建设，“十一五”期间，内蒙古“走出去”开始强调更多地与国外开展合作，“十二五”以来，内蒙古企业对外投资的品牌、技术以及东道主的社会责任等都被提到议事日程上。开放发展既是我国深度融入全球化的必然趋势，同时也将面临着巨大的风险挑战。内蒙古企业“走出去”在很多方面都不成熟、不完善、不协调，良好的“走出去”机制还没有真正建立，对外投资面临着多方面的风险挑战。

（一）企业经营管理风险

国际金融危机爆发后，为开拓国际市场、获取国际优质资源和先进技术，内蒙古企业积极开展对外投资。从现实情况看，蒙古国、俄罗斯等“一带一路”沿线国家经济发展相对落后，基础设施建设比较薄弱，相关法律法规不健全不完善，加上大多数投资以基础设施建设和能源开发为主，其投资回报率较低且回本缓慢，有时甚至连能否盈利也存在较大的不确定性。

1、企业对投资风险的研判严重不足。企业国际化是一个长期复杂的过程，伴随着企业对外投资快速增长，内蒙古企业因缺乏在充分信息基础上的风险评估，增加了对外投资风险。一是盲目投资。在对俄投资合作方面，内蒙古多数企业自身的条件不成熟，实力不强，尤其是在对俄油气开发、矿产资源开发等领域缺乏有实力和竞争力的企业。二是无序竞争。在蒙古国投资的内蒙古企业总体发展较为顺利，但在矿产资源合作开发和羊绒等原料收购等方面程度不同地存在着无序

竞争现象，蒙方企业层层加码、肆意提价，从中牟取暴利，使内蒙古企业蒙受较大的损失。三是蒙古国自身条件较差。在合作开发利用蒙古国矿产资源方面，蒙古国地质工作水平低，资料陈旧，可靠性差，勘探、开发许可证管理混乱，相配套的基础设施非常落后，而且有些矿区水资源严重缺乏，大大增加了企业对蒙古国的投资风险。

2、“走出去”企业实力总体不强。内蒙古企业对外投资相对集中，投资方向比较单一，主要集中在蒙古国及周边地区，经济潜力较大的其他发展中国家和地区、发达国家和地区投资较少。一是企业的技术优势不足。虽然一些企业引进了许多先进技术，但对于引进技术的消化、创新不够，技术当地化的优势并不明显。技术优势的缺乏，将是制约内蒙古企业跨国经营的长期性因素。二是企业体制的障碍难以解决。由于历史及现实的原因，在相当长的一段时期内，内蒙古实施“走出去”战略主要依托国有大企业，然而国有企业在体制和管理方面存在的种种弊病影响了企业跨国经营的竞争力，降低了投资的成功率。

3、缺乏国际经营的人才与经验。企业对外投资能否成功，不仅取决于前期可行性评估的准确到位，更要看后期管理能力和水平。内蒙古部分企业虽然拥有雄厚的对外投资资金，但严重缺乏长期投资所需的国际经营管理人才和经验，成为企业对外投资无法克服的管理障碍。

4、金融支持不够制约企业对外投资。后续的资金支持是企业对外投资项目如期发展的重要保障。作为内蒙古对外投资主力军之一的民营企业，由于受自身条件限制，很难争取境内银行的资金支持。同

时由于各国政策不同，对外投资企业获得投资国金融支持的难度更大。在内外融资渠道不畅的背景下，内蒙古企业投资的许多项目不能按期开展。

5、民间对俄蒙境外投资普遍。近年来，内蒙古与俄蒙跨境投资规模呈较快增长态势，但受双边贸易交往与资金结算习惯等因素影响，企业对外投资规范性较差，具有显著的“民间”特征。特别是口岸地区多数小企业和个体经营者对俄蒙投资并未履行相关审批手续，游离于监管之外，投资的风险较大且难以保证投资者的权益。

（二）政治、法律法规和社会风险

内蒙古企业对外投资，将不得不参与耗时耗力的谈判以协调各方利益。特别是在“一带一路”沿线国家，地缘冲突、腐败和政治不稳定问题严重。

1、政局稳定性差。内蒙古企业对外投资以资源开发利用和基础设施建设为主，集中于内战与族群冲突不断的国家和地区，致使企业投资面临巨大政治风险。特别是蒙古国政策环境多变，地方保护主义色彩严重，对矿产资源开发政策性调整比较频繁，使蒙古国资源项目的开发风险加大。2012 年蒙古国政权变动后，撤销了上一届政府颁发的 108 座煤矿的开采权，并由蒙古国法院判决生效。内蒙古多个项目受到此次开采权变动的影响，其中一个项目已经前期投入 1.7 亿元，后期不能通过诉讼方式保留煤矿开采权，该公司承受巨额损失。

2、法律 and 政策的延续性差。东道国适应形势变化，为保护本国

企业、产业的发展而变更法律政策，造成中国企业巨大的经济损失。蒙古国是内蒙古的近邻，双方有着地缘优势，经济互补性强，但蒙古国是一个发展中国家，投资环境有待于进一步改善，法律体系还不够完善，政策缺乏连续性，企业诚信较差，一些在蒙投资企业和经贸人员的合法权益得不到有效的政策和法律保护。

3、特殊的社会环境。对一国独特的社会制度和文化习俗进行充分了解并努力适应，是内蒙古企业融入东道国的必经之路。内蒙古企业对外投资涉及到的“一带一路”沿线国家的社会制度和法律各异，面临的法律制度问题包括环境保护、劳工、知识产权、投资管理、税务等多个方面，有些国家在上述领域的管理还是非常严格的。这些问题投资者都要提前做好投资目标国的各类投资制度的详细调查，从而规避投资的制度风险。

4、宗教文化风险。“一带一路”沿线国家多数与欧美国家不同，在文化、宗教上存在自身的特点，特别是一些宗教国家有着许多不为国内企业所熟悉的文化禁忌。比如，伊斯兰金融作为一个特殊的金融系统，必须遵守禁止利息、禁止投机行为、禁止投资于烟类、博彩业等禁忌，如果到这些国家投资，就必须提前学习和了解相关风俗文化，避免投资风险。

（三）市场风险

企业“走出去”有不同的动机，在不同的地区会形成不同的格局。一是市场，当一国或地区的生产过剩以后，就需要在全球寻找市场。

此时就会把一部分公司、营销渠道等扩展到国外去。二是资源，通过企业对外投资，寻求资源的全球配置。三是成本，企业对外投资可以在要素成本低的国家重新构建竞争力。四是效率，一个国家或地区实现从投资驱动转变为创新驱动，离不开企业的“走出去”。只有与世界的知识积累、技术进步、高端人才保持“零距离”的接触，才能获得最新的理念，才能促进企业核心竞争力的提升。内蒙古企业对外投资，必须体现是单一的企业行为，更多地从企业获得最佳投资回报的动机来理解，不要过多地考虑其它方面的目的。比如，对外投资确实有可能化解内蒙古部分过剩产能，但究竟能发挥多大的作用则不好预测，所以，在一定程度上存在着较大的市场风险。

“一带一路”是一个长期性的战略，其根本意义在于支持周边国家的经济发展同时加快与这些国家和地区之间的经济融合，形成新的长期增长的动力，促进地区经济增长。但不能过度强调对经济增长的作用，有可能影响“一带一路”战略的最终成功。因为，“一带一路”战略意味着相关的投资必需大胆规划、谨慎推进，特别是基础设施项目是否能够在短期内带动经济繁荣，直接关系到企业对外投资能否得到回报，从而影响到“一带一路”成功与否的概率。基础设施建设能否推动经济增长特别是促进地区经济融合，不仅是个经济问题，同时也是一个政治问题。需要政府间的合作，但更需要政府间的长期合作。如果过度关注对短期经济增长的支持，很可能导致盲目、仓促上马基础设施建设项目，大大降低投资的效率以及长远的效果。

四、内蒙古企业对外投资风险防控的对策建议

开放发展的核心是解决发展内外联动问题，目标是提高对外开放的质量和效益，着眼点是互利共赢。鉴于内蒙古企业对外投资受损的教训，在规避未来对外投资风险方面需要从企业、政府和外交三个层面采取行之有效的措施。

（一）企业层面

1、完善内蒙古企业对外投资的风险管理体系。企业对外投资，机遇与风险并存，而且收益越高的地区风险越大，迫切需要内蒙古企业建立健全全方位的、科学的风险管理体系。一是建立高效的风险识别机制。内蒙古企业对外投资面临的环境复杂多样，因企业投资国的经济发展水平、制度、法律法规等存在较大差异，所以，项目投资和经营面临的不确定性因素必然会增多。为此，企业对外投资前，必须加强对东道国的投资环境、各种风险和文化差异的进行全面分析和比较，强化投资项目的可行性研究，尤其对风险大的投资项目，更应建立高效的风险识别机制，从而依靠企业自身的力量规避风险。二是紧密结合我国对外投资的政策导向。在 2014 年 6 月召开的中国—阿拉伯国家合作论坛第六届部长级会议上，习近平主席明确了核能、航天卫星、新能源三大领域为新的突破口。同年 7 月，中国将基础设施建设、科技创新、信息技术等作为发展中拉关系的重要领域。一般而言，政府扶持的投资领域不仅相对安全，也更有利可图。所以，内蒙古企业对外投资要更多地着眼于国家鼓励和扶持的重点领域，以确保对外

投资的安全性。三是准确把握投资国政策和市场动向，提高竞争优势和风险控制能力。内蒙古企业对外投资要从多个角度进行可行性研究和风险评估，准确把握投资国家的政策趋势和市场发展动向，积极借鉴成功的境外投资案例，提高投资项目的竞争优势，有效控制风险，实现对外投资可持续、高效的发展目标。

2、加快企业国际化的人才队伍建设步伐。企业开展跨国经营，必须拥有大批既能按照国际惯例处理经营业务和商业纠纷，又能了解当地历史、文化、政治和法律，熟练掌握当地语言的高级复合型人才。实践经验表明，管理人员的本土化对企业对外经营的成功至关重要。当前，国际范围内的基础设施建设项目日益呈现出规模大型化、技术复杂化和总承包一体化的趋势。在此背景下，内蒙古企业对外投资必须以人才队伍建设为基础，从企业标准、生产技术、品牌建设、加强管理等多方面争创新优势，提高对外投资的综合竞争力。为此，加大吸收具有国际经验的管理人才力度，加快人才的招聘、培训和管理与国际接轨，实现人力资源配置的全球化与人才管理的本土化有机结合。

3、营造企业对外投资的所有权优势。内蒙古企业营造所有权优势，体现在有形资产和无形资产的“人无我有”或“人有我优”，追求生产经营环节的优势，确立专业化生产经营优势。重点在产业结构的调整上，大力发展特色经济，推动文化企业“走出去”。鼓励各类企业通过新设、收购、合作等方式，在境外开展文化领域投资合作。加强与俄蒙等毗邻国家的交流合作，支持文化企业积极开拓俄蒙两国文化市场，发挥内蒙古“丝绸之路经济带”重要节点和对蒙合作桥梁作用，

培育打造具有国际影响力的文化品牌。

4、加大内蒙古企业对外投资的本土化力度。通过与东道国企业合作、雇佣本地员工、实现本地化采购、让利于本地等惠及当地经济发展和社会稳定的方式，尽可能降低内蒙古企业对外投资可能遭遇的意外风险。一是在东道国进行战略性的合资经营，利用当地政府的优惠条件，双方利益密切联系在一起，经营的安全性大大提高。二是在高层管理中，可以适当提高当地人的比例，当地工会可以保护其部分利益不受侵害。三是将产品国有化程度提高，使得一批东道国企业成为自己的附属企业。四是利用当地金融市场筹集资金，增加当地债务比例。

（二）政府层面

从内蒙古对外投资成功或受挫案例看，吸取的最大教训是，非经济因素和政治因素对企业“走出去”的影响不可避免。所以，需要政府和企业联合起来，增强软实力和硬实力，软硬兼施才能给企业“走出去”创造更好的政治环境。

1、加快建立规范对外投资的法律法规体系。2015年1月，商务部公布了《中华人民共和国外国投资法(草案征求意见稿)》，开启了中国首部有关对外投资的正式法律的制定进程。但与发达国家相比，我国企业对外投资的法律法规建设严重滞后。为此，急需形成以对外直接投资法为指导，各层级法律法规为补充的对外直接投资法律体系，并以完备的法律法规体系为依托，制定服务于本国经济发展的对外投

资战略。

2、建立和完善企业对外投资的保障体系。切实贯彻“走出去”的总体战略就应当着力把战略、计划落到实处，而非仅限于纸上谈兵。内蒙古自治区政府，应该建立企业“走出去”的政策体系，完善对外投资的相关政策法规，加强对“走出去”的引导和促进。一是进一步深化对外投资管理体制的改革，重点解决政府部门职能重叠、审批程序复杂、效率低下等问题，最大限度地减少企业对外投资的体制性阻碍，改变内蒙古对外投资管理分散、审批重叠、职能交叉的现状。二是充分发挥驻外使领馆、商务机构、境外企业等多方作用，为内蒙古企业对外投资提供完善国别和区域投资报告。

3、金融政策为内蒙古企业对外投资保驾护航。内蒙古的企业尤其是中小企业对外投资，获得配套的金融支持更需常态化。2014 年 12 月，国务院会议要求围绕简化审批手续、拓宽融资渠道、健全政策体系三个核心全面部署金融护航企业“走出去”。2015 年 3 月，银监会修订《商业银行并购贷款风险管理指引》，放宽多项并购融资贷款限制。今后，内蒙古企业对外投资获得金融政策的支持，关键是深化内蒙古金融体制的改革，简化审批手续、拓宽融资渠道、健全政策体系。一是设立政策性境外投资促进机构，为内蒙古企业境外投资提供长期低息贷款，并为企业向商业性金融机构融资提供担保。二是重点对技术性、资源型境外投资项目进行扶持，为企业“走出去”提供期限长、金额大、利率低的信贷支持。三是大力发展公司债券市场，拓宽企业资本市场融资途径，有效缓解企业面临的资金困境。四是鼓

励民营企业“走出去”。一方面对于有实力、管理好、拥有自主品牌的重点生产企业、大中型企业集团、上市公司拓展对外投资，给予贷款和保函等方面支持，另一方面对经济效益好、经营灵活的中小企业和民营企业对外投资设厂，在贷款贴息、信息服务、海外投资保险等方面给予帮助和扶持。

4、加大对“走出去”企业的科技信息服务力度。建议内蒙古自治区政府应该有独立的部门负责了解搜集有关目标国投资环境情况，加强对外投资企业的统计和信息服务工作，对“走出去”的企业进行直接指导。

5、充分发挥行业协会的作用。成立相关行业协会，一方面可以加强对业内“走出去”企业的管理，避免无序竞争；另一方面，强化其提供信息、咨询及相关服务的功能，以中介身份为业内企业进行项目谈判。

（三）外交层面

1、加快签订对外投资的政府间协定。目前，中国对外直接投资分布在 170 多个国家和地区，但只与 130 多个政府签订了双边投资保护协定。由于还有 40 多个国家没有签署对外投资的政府间协定，致使内蒙古企业投资面临着较大的政治风险。因此，加快与有关国家签订对外投资保护协定，有利于保护内蒙古企业对外投资免受非正常风险带来的损失。

2、完善双边和多边沟通协调机制。一是充分发挥政治优势，健

全政府高层间互访、区域各种论坛、职能部门的对话等双边机制和多边平台，提高制度性话语权。二是借鉴成功的国际经验，通过官方交往，促进与东道国政治力量和利益团体的沟通，针对其国内政治形势制定预案，从而保持东道国对内蒙古企业投资政策的稳定性和连续性。三是建议内蒙古自治区与海关总署、国家出入境检验检疫局进行工作对接，争取将内蒙古对外投资的相关事项纳入到国家领导人定期会晤议题，建立完善与蒙古国、俄罗斯等国家和地区的高层会晤机制，共同研究企业对外投资相关问题。四是内蒙古自治区政府相关部门积极利用地缘优势，与周边国家和地区由政府组织双边或多边的经济谈判与合作，为企业“走出去”创造更加有利的外部环境。

总之，开放发展理念下，内蒙古企业对外投资的机遇大于挑战。由于国际环境瞬息万变，越来越多的国际经济合作组织的建立，各种合作条款的签订，国际政治经济合作的加强，既呈现出风险种类增加的趋势，又会使风险程度逐步减弱。因此，面对充满风险的大环境，在国家和内蒙古自治区相关政策的支持下，伴随着企业制度的不断完善和自身实力的不断增强，相信内蒙古企业对外投资将会更加顺利。