战略视角

中资企业如何“走出去”

——以墨西哥撤销中铁中标为例

□陈绍锋 王裕庆

无论是业已成为中国对外大战略的“一带一路”战略，还是为人们津津乐道的“中国版马歇尔计划”，都寄希望于通过扩大对外投资，特别是基础设施建设投资等手段，来有效化解国内诸多产业的过剩产能，推进人民币国际化，增强我国国际和区域影响力，以及化解美国针对中国的“亚太再平衡”战略的不利影响。在政府政策的有力支持下，乃至政府资金的直接带动下，可以预期未来中国海外投资并购将更加海潮涌动。如何规避风险，提高海外投资成功的胜算是众多中国企业面临的重大难题。在这一背景下发生的中企竞标墨西哥高铁折翼事件则如一味及时的清醒剂，提醒人们要对海外市场诸多的不确定性和风险保持警惕。

一波三折的墨西哥高铁事件

墨西哥高铁事件，更像是一场闹剧。2014年11月4日，就在APEC会议即将在北京拉开帷幕之际，从墨西哥通信和交通部传来了中国铁建牵头的国际联合体中标墨西哥城至克雷塔罗高速铁路项目的利好消息。如果项目落实，这将是中国高铁走出去的第一单，是中国在海外承建、并完全采用中国标准的首条高铁，其意义非同小可。起初，人们天真地以为这是墨总统涅托来华前送出的大礼包。孰料中国铁建没能将胜利的喜悦品尝多久，11月7日下午，涅托突然宣布撤销11月3日的投标结果，并决定重启投标程序。消息公布后，铁路基建类股票遭遇重挫，中国铁建一度暴跌超过7%。

墨西哥突然变卦，墨交通部长给出的理由是为了避免“投票过程中任何透明度和合法性方面的质疑”。因为只有中国一组参与竞标，据称墨西哥参议员们对招标的持续时间、程序是否合法等问题存在诸多疑虑。因此，考虑到这个项目的重要性和巨大投入，墨总统认为不该让社会、国会有任何疑虑，故此要再次招标，给其他竞争企业更多准备投标的时间。墨西哥交通部决定，2015年1月14日重启招标事项，同意中铁建参与投标。

更戏剧化的情节还在后面。1月30日，墨西哥财政和公共信贷部发布公告，宣布刚刚重新启动的墨西哥城至克雷塔罗的高铁项目招标被“无限期”搁置。就此，中铁建牵头的财团正式对墨西哥提出索赔，要求赔偿竞标墨西哥高铁项目期间产生的成本。

遭遇这样的滑铁卢不是中国企业的第一次，相信也不会是最后一次。公平而论，相比此前众多中国企业的海外投资项目，中国铁建在竞标墨西哥高铁项目上的整体表现已有较大的进步，但仍然值得我们反思。对于中资企业遭遇挫折的分析评论非常多，我们只想强调两点：一忌急于求成，二忌无视政治风险。

对对象国国内政治的影响重视不足

可以说，诸多中国企业在从事海外投资时经济账可以算得很明白，但对于投资或并购所产生的国内政治影响往往始料未及或者重视不足。在墨西哥高铁事件中，相关中国企业对自己的产品和价格优势信心满满。的确，中国仅用5年时间就建起了世界最庞大的高铁网络（超过世界总里程50%），拥有最复杂的高铁运行环境和最庞大的高铁乘客数量，而且成本要比拥有高铁的欧洲和日本低1/3。但产品和价格的优势并不能保证中国企业必然胜出，中铁建如此，2005年竞购美国优尼科公司的中海油也是如此。

中铁建折翼的背后，推手之一是墨西哥的国内政治博弈。墨西哥为总统制的联邦共和制，也是多党制的国家，仿照美国采用立法、行政和司法三权分立。现任总统涅托所在的执政党是革命制度党，该党在参议院128个总席位中获得52席次（40.6%），在众议院500名席位中有212席（42.4%），在参众两院中均没有取得过半的多数。随着2015年国会中期选举的临近，政党间的博弈更加白热化。在高铁事件之前，因为43名学生集体失踪的“伊瓜拉事件”，执政党迄今没有给出一个令人信服的答案，导致墨民众集体抗议的声浪遍布全国，涅托政府面临空前的执政压力。

一波未平，一波又起，高铁事件成为反对党攻击执政的涅托政府的又一枚炮弹。早在招标开始之前，墨西哥在野党和媒体就紧盯这一大项目不放，意图抓住执政党的把柄。在2014年10月底，主要的反对党议员召开发布会，要求政府取消招标，理由是招标时间太短，对参与企业不公平，而且质疑与中国领衔的中标联合体中的墨西哥企业和执政党关系密切。在墨政府公布中企赢得高铁项目之后，反对党并不死心，甚至指控双方存在“内幕交易”。在议会没有完全多数的情况下，高铁成了反对党将死执政党的关键棋子，如果强推这一项目，面临执政危机的涅托政府可能陷入垮台危机。

未来中国的海外投资分布更加广泛，涉及的国家更加多样，国情更加复杂。而中国“一带一路”战略优先发展的方向是东南亚、南亚、俄罗斯、中亚国家以及处在交汇处的中东和东非国家。这些国家不仅风格复杂，很多都没有完成现代化转型，而且很多国家的国内政治还掺杂种族、宗教等复杂因素。一些国家愿意分享中国经济增长的果实，接受中国的投资。但也有一些国家担心对中国的经济依赖程度太高，担心国内产业受到中国的挤压，而这往往容易引发其国内的激烈辩论，在西方媒体主导全球舆论的情况下，中国投资往往成为需要“被警惕”“被透明化”的对象。

对可能的地缘政治经济效应预估不足

高铁本身具有双重属性：一方面是其经济属性，高铁是高度资本密集型的产品，高铁建设不仅投资额度大，创造大量的就业，而且能够带动一系列相关行业的发展；建成之后，高铁也大大加快了货物和人员的流动，有助于促进区域经济的整合。另一方面，高铁本身具有一定的政治属性：表现在一国高铁行业的标准化，以及建设高铁对地理、环境信息的勘探采集。

可以说，国内政治只是中企在墨西哥高铁项目上遭遇滑铁卢的导火索，高铁项目引发的地缘政治经济博弈则是另一无形的杀手。美国在北美洲的影响力是路人皆知的事实。在美国的地缘战略布局中，墨西哥不仅是美国的后院，而且是至亲的小兄弟。北美自由贸易区（NAFTA）是美国主导的自贸区，高铁的建设应该按照北美的工业模式和生产模式来进行。这一模式简单地说就是美国、加拿大负责产品的科技研发，墨西哥负责组装。北美的汽车工业是按照这样的分工进行的，飞机工业也不例外。按照一位加拿大学者的说法，美国自己要建造北美大陆第一条高铁，并最终沿线运用美国的标准建设联接北美大陆的高铁网络，这样的话，美国就可以深入加、墨两国的腹地，进一步控制两地的经济。在美国本土尚未有高铁的情况下，美国并不乐见墨西哥在北美大陆拥有首条高铁线路，尤其是出自战略对手——中国的高铁技术和标准。

显然，中国企业在其他国家和地区的海外投资也面临类似的地缘政治经济角力的影响。在部署投资时，中企不能不考虑这种角力可能对未来的投资和运营产生的影响。东南亚的一些国家与中国还有领土纠纷，如果中国扩大在这些国家投资，再次遭遇类似越南打砸中资企业的可能性并不能排除。

讲互利共赢 更讲与谁互利共赢

在国际经济交往中，互利共赢是双方合作交往的长久之道。根据上面的分析，在墨西哥高铁事件中，中铁建显然是“动了美国的奶酪”。而且，因为墨西哥厂商不是美洲的主流，也没有一家墨西哥厂商的主营业务是高铁系统。因此，没有技术水平旗鼓相当的企业与中企合作，美国认为中企实际上是在搞垄断，并不是真正的互利共赢，最起码不是与北美的主流企业互利共赢。

事情的另外一面是：由于中国和墨西哥相近的发展阶段，以及相似的产业结构和出口导向战略，两国的经济互补性差，在国际贸易特别在美国市场经常短兵相接。受媒体热衷负面新闻的影响，墨西哥民众对中国的印象不佳，这也是墨反对党能够掀起风浪的重要群众基础。当一个中国企业成为该国重大工程的唯一竞争者时，民间情绪如何可想而知。

那么，对绝大多数中资企业来说，如何提高胜算，更好地“走出去”？

首先，中企在“走出去”时，要能沉住气，从小利做起，稳扎稳打，逐步做强做大。须知品牌、名望的建立和市场的认可都需要时日，不要指望一步做大，占领当地市场，更不可不切实际地期颐一朝打败西方跨国企业。

其次，中企在进入一个全新的市场时，不妨考虑与当地相关的知名企业联手，再谈进入市场。与名企合作，既可以减轻阻碍，也可以学习对方企业的国际化和运营经验。仅凭中资企业的一己之力，是无法进入北美洲市场的。比如中国高铁，应先从合作建设开始，积累经验，挣得口碑，再进一步推销自己的高铁系统。不然，中国高铁品质的稳定性与安全性，仍将会不断地被拒绝与怀疑。

再次，合作的具体形式可以多样化。合作双方可以在东道国联合建立新的股份公司；可以以对方的名义进入，中国提供相关技术和产品；可以入股加入，挂两个牌子。换句话说，中国现在要做的，是先打造自己的技术口碑，取得对方政府的信任，进而依靠相关贸易协定的贸易力量，与其他合作伙伴进军世界市场。

最后，实行“本地化”或“本地制造”。这种模式实际是效法日本与其他国家在北美市场攻城略地的成功模式。这样做的好处是：一方面，可以堵住地方政府与选民埋怨中企抢去当地工作机会的嘴；另一方面，可以更容易地通过当地特有的严格的工业标准与安全标准，以适应当地的气候环境以及管制规格繁杂的贸易环境。

他山之石

印度发展仿制药的经验

□周衍冰

近日有报道称，一对夫妇由于通过网络销售印度仿制药获取暴利而被检察机关提起公诉，这则报道再次让印度的仿制药产业成为媒体关注的焦点。仿制药是指与市场上的著名药品在质量、效力和适应症上基本相同的仿制品。1984年，美国国会为了节省医疗保险开支，通过《药品价格竞争和专利期补偿法案》，正式开启仿制药时代。此后，仿制药迅速得到各国政府广泛支持，在世界范围内已经形成一个巨大的市场。据不完全统计，截至2020年，约有价值2590亿美元的药品将面临专利到期，这为我国的仿制药产业提供了绝好的发展机遇。印度仿制药发展迅速，占全球仿制药市场的1/5，药品出口总额已达到130亿美元，成为美国仿制药进口的主要来源。印度制药工业从默默无闻到新兴市场主力军，发展轨迹留下了一些可资中国借鉴的经验。

法律政策扶持 提供发展保护

印度为仿制药提供法律保护，扶持本国的仿制药产业。印度仿制药价格低廉，而且在剂量、安全性和适应症上和昂贵的专利药类似，受到印度国内和其他很多国家人民的欢迎。2005年，印度制定的专利法虽然生效了，但是该法案只对1995年以后发明的新药或经改进后能大幅度提高疗效的药物提供专利保护，而不支持原有药物混合或衍生药物的专利。2013年4月1日，印度最高法院驳回瑞士制药巨头诺华公司对改进后的抗癌新药格列卫（Glivec）专利保护的要求，认为印度仿制的特效药可以继续出售。这场诉讼持续了整整7年多，是印度在世贸组织相关知识产权协议过渡期满之后遭遇的第一起药品专利诉讼，涉及世贸组织专利保护条款如何落实等重大事项，也关系着发展中国家能否继续获得价格较低的药物。印度最高法院的判决为仿制药产业提供了保护伞。

印度政府根据制药业的需要，实施“强制许可”。药品专利背后是企业利益，拥有药品专利的医药企业往往通过各种方式延长药品专利，以谋得更多的利润。企业追求利润的愿望与普通民众希望得到价格低廉药品的愿望相悖，形成了利益与民生的对抗。很多特定领域的特效药价格昂贵，让大多数病人望而却步。与企业固守自身利益不同，政府的立足点往往是民生。印度政府为本国人民考虑，针对治疗本国高发病的特效药采取“强制仿制”，以向普通民众提供价格较低的仿制药，承担起保障民生的义务和责任。这些“强制仿制”的药品往往也是世界上欠发达地区高发病的特效药。这一政策为印度仿制药产业的进一步发展赢得了更大的空间。

贸易出口与资本输出并重 快速开拓海外市场

印度制药企业采用贸易出口与资本输出相结合的方式，快速开拓海外市场。为了拓展贸易出口，印度制药企业主动接受国际标准认证，为药品出口积极铺路。印度公司还十分重视与出口目标市场建立紧密的合作渠道，解决产品的出口渠道。印度制药企业除了直接设立海外分公司外，还并购发达国家大型跨国企业下面的中小企业或发展中国家的中小制药企业以及新建工厂等。

除了直接投资以外，印度制药企业还重视通过兼并重组等形式拓宽海外市场。在这一过程中，印度制药企业既进行横向并购，也进行纵向并购。在进行并购时，印度制药企业重视选择具有核心竞争力的企业，不仅要看它的产品是否有市场，还要看它的营销网络是否健全。2008年印度阮氏公司花了5.5亿美元买下德国的仿制药公司Betapharm，这次并购使印度阮氏公司一夜之间变成欧盟5大仿制药生产商之一。通过国际并购，印度企业获得了新的产品、达到了国际GMP生产要求，自身实力得到增强，并拥有了对大宗产品的控制权。同时，印度制药企业也取得了巨大的经济回报，如南新、瑞迪、Lupin、Cipla等公司在美国市场的制剂销售额达到了印度本土市场的2~3倍，高端市场制剂出口比重占到这些公司整个销售额的20%~30%。

重视资源整合和人才管理 夯实企业发展基石

在实现兼并重组后，印度制药企业重视资源的整合和人才的管理。2007年，印度制药企业巨头Zydus公司投资金额超过100亿日元收购了企业规模强大、年产值近75亿日元的日本Universal药品工业株式会社。在收购这家企业之前，两个企业有过仿制药方面的合作，培养了相互间的理解和信任，为兼并重组后进行资源整合打下了坚实的基础。Zydus公司非常重视“人”的作用，了解日本企业的习惯和经营程序，尊重他们的标准，尊重管理层和员工的想法，最终使Universal的经营融入整个公司集团的发展规划中。与日本公司合并后，印度公司很容易赢得了日本民众的信任，不仅取得了Universal药品在日本的销售途径，还进一步扩大了市场。

一斑窥豹，印度制药企业在兼并重组时，虽然把很多环节都交给投资公司去处理，但是资源整合和人才管理这样的核心业务往往亲自操盘。在兼并外国企业的时候，印度制药公司注意选择合适的投资对象，重视并购双方产品线的互补性和市场的互补性，以利于双方资源的整合。同时，通过并购成功拓展海外市场的印度制药企业还能够因势利导，改变用人理念；把人力资源放在第一位，重视对员工的培训，建立合理有效的激励机制，培养具有流利外语水平和国际视野，熟悉国际贸易运作及相关法律法规的专业人才。

加大研发力度 逐步实现产业升级

印度加大研发资金投入，重视专利申请。印度之所以可以在全球仿制药市场上强势亮相，主要得益于抓住专利药物到期的机会，拓展在特定治疗领域的优势。自2005年实施更为严格的专利保护政策开始，印度的公司开始将重点集中到新药研发上，在仿制的同时重视技术专利的申请，着力生产增值型仿制药。印度生产的仿制药成本低，药品质量有保证，是美国本土之外，拥有最多美国FDA认证的生产基地。FDA对印度仿制药企业的认证是对其制药设备和工艺的安全性的认可是药品进入国际市场的关键，所以在进入美国市场之后很快就占领了一定的市场份额。

有序整合资源，完成企业转型，逐步实现仿、创结合，从本质上提升企业的创新能力。印度医药企业到美国投资，利用美国的科技优势，在生产仿制药的同时，积累原研药的技术研发经验。美国具有先进的科技及严格的仿制药管理规范，通过收购美国本土已经通过国际GMP认证的制药企业，印度仿制药企业可以获得国际GMP水平的生产条件，增强企业自身实力，在仿制过程中进行创新，从美国出发推广企业品牌。

印度和中国是世界最大的两个发展中国家，同时也都是仿制药贸易的大国。中国可以借鉴印度经验合理布局生物医药产业，从政府层面进行有效的宏观引导，并给予一定的财政支持；做好规划投资，明确投资目的，提高整体知识产权保护意识，完善相关法律法规；规范制药行业，加强对中国仿制药市场的监督和管理；增强中国制药企业竞争实力，改善中国制药企业国际形象。

（上接第1版）司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。因此，要通过体制改革解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题。要坚持以公开促公正、以透明保廉洁，增强主动公开、主动接受监督的意识，让暗箱操作没有空间，让司法腐败无法藏身。

普及公民的法制教育具有全局性、先导性、基础性作用，推进全社会树立法治意识

在浙江工作时，习近平同志提出，在着力点上要突出培养公民的法治精神。他深刻指出，法治精神是法治的灵魂。使法必行之法就是法治精神。法治也并不体现于普通民众对法律条文有多么深透的了解，而在于努力把法治精神、法治意识、法治观念熔铸到人们的头脑之中，体现于人们的日常行为之中。这包括培养人们的理性精神、诚信守法的精神、尊重法律权威的精神、权利与义务对称的精神、依法维权和依法解决纠纷的习惯等等。他强调：加强法制宣传教育，提高公民法律素质，要从各级领导干部抓起；要以人民群众利益为重，以体现维护人民利益为最高标准；要贯彻依法治国与以德治国相结合方略；要以经济建设为中心，促进经济发展，提高人民生活水平为目的。

十八届四中全会提出，法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作。因此，要健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要加强对普法工作的领导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。

信访工作是社会主义民主政治建设一个重要方面，要做到依法信访、维护法治的严肃性

习近平同志指出，我们党代表的是人民的利益，我们的政府是人民的政府，应该让老百姓有一个说话的地方，有一个诉求的地方。如果老百姓有了意见、有了要求、有了冤屈，诉告无门，连个说话的地方都没有，就根本谈不上人民当家作主，根本谈不上代表人民的利益。他要求基层干部要把好信访第一道岗，领导干部要积极下访，并指出，变群众上访为领导下访，不是信访工作的唯一形式，也不是越俎代庖，取代基层工作，而是一种思想观念的转变，一种工作思路的创新，一种行之有效的机制，一种发扬民主、体察民情、联系群众的重要渠道。这有利于进一步畅通与基层群众交流沟通的渠道，有利于面对面地检查督促基层信访工作，有利于发现倾向性问题，深化规律性认识。深化领导下访，必须注重实效，着力在解决问题、提高接访质量上下工夫；要把领导下访与常年接访、定期约访有机结合起来，把敞开式下访与专题约访或调研有机结合。

习近平同志还强调，现在群众上访也要做到依法信访。上访群众多，尤其是上访中的涉法案件多，很多就是因为群众不知道应该去打“官司”，怎样去打“官司”，或者经济条件所限打不起“官司”，这就需要党和政府履行为群众提供法律援助的重要职责，确保让每一位群众遇到矛盾之时先去调解，调解不成也愿意打“官司”，懂得打“官司”，打得起“官司”，信得了打“官司”的最终结果。对许多涉法的问题，应该引导群众到调解组织去调解，或者到司法机关去诉讼，而不应都到党委、政府来上访。司法机构终审以后，也要维护法治的严肃性，特别是法律程序的严肃性，不宜产生终审难终、申诉不断的“马拉松官司”。

推进法治建设要干在实处，注重实效，反对形式主义、做表面文章

习近平同志强调要在国家统一的法制模式框架下，根据已经具备的条件和能够创造的条件，主动把做得到的事情积极做好、做出实效。要围绕维护人民群众根本利益，把解决人民群众最关心的问题，作为推进“法治浙江”建设的切入点，使“法治浙江”建设一开始就惠及群众，让群众感受到实际效果。

就全面推进依法治国，推进法治中国建设，习近平同志的相关论述也充分体现了他的务实精神。在关于新时期立法工作的论述中，他指出，不是什么法都能治国，也不是什么法都能治好国；人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管不管用、能不能解决问题。就法律实施问题，他指出，法律的生命在于实施。如果有了法律而不实施，或者实施不力，搞得有法不依、执法不严、违法不究，那制定再多的法律也无济于事。

在“法治浙江”建设过程中，习近平同志在推进社会主义民主的制度化、规范化、程序化方面也做了大量工作，就发展党内民主、坚持和完善人民代表大会制度和多党合作政治协商制度、扩大基层民主、建立健全有效的权力监督制约机制等问题作出了许多精辟的论述。

综上所言，十八大以前习近平同志关于法治建设的系列论述，特别是他建设“法治浙江”的众多做法和思想具有重要价值，其中不少内容在建设“法治中国”以及“全面推进依法治国”的相关论述中都得以充分体现。从建设“法治浙江”到建设“法治中国”，习近平总书记关于法治建设的重要思想一脉相承、具有内在一致性。我们要系统研究、深入领会，把全面推进依法治国的各项工作落到实处。

（作者兼任中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心副主任）