This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

China's uitgaande investeringen

Instituties, beperkingen en uitdagingen

Duncan Freeman

ABSTRACT: China's Outward Investment: Institutions, Constraints, and Challenges

China's outward investment policy has attracted attention not only for policy reasons, but also in academic debate on the role of source-country institutions in foreign investment. Formal institutions in the form of government policy and regulations have been central to China's outward investment. This paper is based on a detailed analysis of Chinese policy and regulatory documents, which provide evidence of the motivations, substance and outcomes of investment policy. The paper argues that the factors determining investment policy are complex and evolving, and that elements of the policy may not be coherent and can be conflicting. It also argues that unintended outcomes are frequent, and that enterprises, including state-owned enterprises, attempt to escape the constraints of government policy and regulation. Thus, the relationship between institutions in China and enterprise behaviour is complex, and is not simply one of restriction or promotion of outward investment.

KEYWORDS: China, outward direct investment, investment policy, institutions

1. Achtergrond

Het overheidsbeleid en de voorschriften hebben steeds een centrale rol gespeeld in China's uitgaande directe investeringen (UDI). Terwijl de traditionele opvatting van buitenlandse investering focust op bedrijven in ontwikkelde markteconomieën, zorgt de toename aan investeringen door zich ontwikkelende economieën ervoor dat een deel van de focus nu op de instituties in het bronland rust. China staat centraal in de academische discussie over de rol van instituties in uitgaande investeringen. Peng en collega's verwijzen naar China als argument dat internationale bedrijfsstrategieën gebaseerd moeten worden op instituties (Peng, Wang & Jiang, 2008). Terwijl deze

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

auteurs hun argument voornamelijk baseren op niet-formele instituties zoals *guanxi*, vestigen anderen hun aandacht op de staat. Sommige auteurs belichten specifieke gebeurtenissen en beleidsaspecten en hebben met statistische methoden geprobeerd om de relatie tussen instituties en UDI in China bloot te leggen. In 2007 behandelden Buckley en collega's de Chinese UDI tussen 1984 en 2001 en zij stellen dat de liberalisering van het binnenlandse beleid in 1992 aanleiding gaf tot een toename aan investeringen (Buckley *et al.*, 2007). In 2008 kwamen diezelfde auteurs echter tot de bevinding dat de liberalisering van het Chinese buitenlandse beleid in 1994 een negatief effect had voor de meeste UDI in hun steekproef (Buckley *et al.*, 2008). Luo en collega's hebben de investeringspolitiek tussen de jaren 1980 en 2007 geanalyseerd en zij concluderen dat er in deze periode een correlatie bestaat tussen het overheidsbeleid en China's UDI, in het bijzonder wat betreft de pogingen om investeringen te bevorderen (Luo, Xue & Han, 2010). Ondertussen is het een gemeenplaats geworden dat de verspreiding van de 'go-global'-strategie door de Chinese overheid een significante verandering teweeggebracht heeft in het beleid rond UDI, en dat hierdoor een vermeerdering van de geldstromen op gang is gekomen (Buckley *et al.*, 2008). Volgens Titan zijn regelgevende factoren van belang bij het determineren van de zakelijke strategieën met betrekking tot UDI van staats- en niet-staatsondernemingen (Titan, 2010). Het regeringsbeleid creëert specifieke institutionele voordelen die buitenlandse investeringen door staatsondernemingen moeten aanmoedigen, maar het benadeelt niet-staatsondernemingen die hetzelfde willen doen. Deze laatste hebben daarom het ontduiken van deze UDI-gerelateerde staatsmaatregelen geïncorporeerd in hun bedrijfspolitiek met betrekking tot buitenlandse investeringen.

Zich baserend op North (1981; 1990), stellen Dunning en Lundan dat er met instituties rekening gehouden moet worden wanneer men internationale bedrijfsactiviteiten analyseert (Dunning & Lundan, 2008). Met instituties bedoelt North de regels van het spel die staan tegenover de organisaties die het spel spelen. Er zijn formele instituties (grondwetten, wetten en voorschriften) en informele instituties (gedragsnormen, conventies en zelf opgelegde gedragscodes) (North, 1990). We zullen het hier enkel hebben over instituties in hun formele rol als beleid en voorschriften. Deze paper steunt op een uitgebreide analyse van beleids- en reglementeringsdocumenten van de Chinese centrale overheid die dateren vanaf de aanvang van China's 'hervorming en opening' in de late jaren 1970. De Chinese plaatselijke overheden vallen buiten het bereik van deze paper, hoewel ze dikwijls beleid voeren rond UDI. Dit beleid zou in theorie moeten passen binnen de parameters verstrekt door het centrale overheidsbeleid, maar in de praktijk streven lokale overheden vaak hun eigen doelen en belangen na.

Deze paper onderzoekt de rol van instituties door de inhoud van het beleid rond UDI te analyseren, alsook de factoren die het beleid beïnvloeden en de gevolgen ervan. De redenen waarom maatregelen aangenomen worden kan men vinden in de inhoud van het beleid en in de voorschriften, en doordat documenten dikwijls

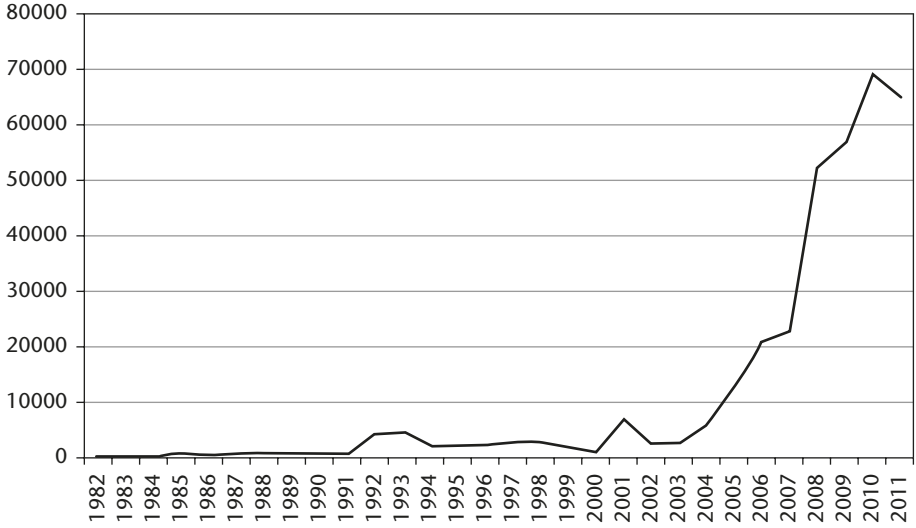
This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

expliciet zeggen waarom ze werden aangenomen. Bovendien geeft een analyse van dergelijke documenten een indicatie (vanuit overheidsperspectief) van het effect van het beleid en de voorschriften (en dus van de instituties) op het investeringsgedrag van ondernemingen. Toch zijn er beperkingen op wat deze documenten blootleggen. Mogelijk bestaan er 'interne' (*neibu*) beleidsdocumenten over UDI, maar omdat we hiertoe geen toegang hebben, zullen we deze in de discussie onvermeld laten. Het is ook mogelijk dat de documenten over de buitenlandse investeringspolitiek die wij behandelen bepaalde beleidselementen, zoals het politieke aspect, niet expliciet ter sprake brengen. Deze paper beschouwt politieke factoren enkel in zoverre ze ter sprake komen in de context van het UDI-beleid. De idee dat de Chinese investering een politieke agenda zou hebben is wijdverspreid en er wordt dikwijls aan gealludeerd in de westerse media, maar bewijzen hiervoor moeten elders gezocht worden. Bovendien is het mogelijk dat, hoewel deze paper zich buigt over het UDI-beleid, de investeringen beïnvloed worden door andere, bredere factoren die aanwezig zijn in het formele institutionele domein en die het algemene zakelijke klimaat in China bepalen. Verdere investeringsactiviteiten die in deze paper niet behandeld worden zijn die van het Chinese soevereine investeringsfonds, de China Investment Corporation, en die onder de invloedssfeer van de State Administration of Foreign Exchange (SAFE), dat de Chinese deviezen beheert. Hierbij gaat het dikwijls over portfolio-investeringen die onderhevig zijn aan beleidsbeperkingen die verschillen van andere investeringskanalen.

Aan een groot deel van de discussie over de rol van instituties in de Chinese UDI gaat de veronderstelling vooraf dat het beleid investeringen ofwel eenvoudigweg beperkt of aanmoedigt. Deze paper zal bevestigen dat instituties inderdaad een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van China's uitgaande investeringen. Deze rol is echter complexer dan het eenvoudigweg beperken of aanmoedigen van UDI met negatieve of positieve gevolgen voor de investeringsstromen. Het beleid is tot stand gekomen in een ontwikkelingsproces en de factoren die een rol spelen in China's evoluerende UDI-beleid zijn complex en variabel. Het beleid heeft een invloed op de investeringen, maar de handelingen van de investeerders hebben ook een invloed op het beleid. Deze paper beargumenteert de idee dat er verschillende lagen factoren zijn die mee bepalen hoe de formulering luidt van verschillende elementen in China's UDI-beleid. Daardoor is het mogelijk dat verschillende elementen in het UDI-beleid niet coherent zijn, en dat sommige zelfs tegenstrijdig zijn. Niet alle elementen in het beleid zijn eenvoudigweg bedoeld om de investeringsstromen de beperken of aan te moedigen, maar ze kunnen ook andere doeleinden dienen die te maken hebben met problemen zoals veiligheid en risicofactoren. Bovendien blijkt uit de documenten dat het beleid veelvuldig onbedoelde gevolgen heeft voortgebracht en dat bedrijven voortdurend hebben geprobeerd om de beperkingen van het officiële beleid en de voorschriften te ontduiken. Een aanzienlijk deel van de beleidsvoering wordt besteed aan het omgaan met deze onbedoelde gevolgen.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

TABEL 1. **Uitgaande investeringsstromen vanuit China 1982-2011 (in miljoenen US$).**



Bron: UNCTAD[1]

De factoren die de formulering van het Chinese UDI-beleid beïnvloeden, kunnen in zeven groepen opgedeeld worden.

1. Macrobeperkingen/-doelen: bovenal verwijst dit naar deviezen. De toevoer van deviezen is een van de fundamentele factoren geweest in het bepalen van China's UDI-beleid. Het deviezenregime is het bredere kader waarbinnen het UDI-beleid opereert.
2. Strategische ontwikkelingsdoelen: gedurende de periode van 'hervorming en opening' die hier behandeld wordt, heeft de Chinese regering steeds brede economische en ontwikkelingsdoeleinden gesteld. Dit geldt ook voor UDI, waarvan de doeleinden samenlopen met bredere beleidsinteresses.
3. Doeleinden voor de nijverheid: plannen en doelen worden gesteld voor specifieke sectoren van de economie en op specifieke plaatsen. UDI maakt hiervan dikwijls deel uit.
4. Externe factoren: gebeurtenissen die plaatsvinden buiten China spelen een rol in het beleid rond UDI. Deze gebeurtenissen hoeven niet zuiver economisch te zijn, maar omvatten alle factoren die een algemene impact hebben op de mogelijkheden en risico's verbonden aan UDI.
5. Gevolgen: meer en meer hebben de Chinese UDI gevolgen voor de investeringsondernemingen en de locaties waar de investering plaatsvinden. Ook zijn er meer algemene gevolgen voor China, bijvoorbeeld wanneer er imagoverlies geleden wordt door de activiteiten van Chinese ondernemingen. Deze gevol-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

gen van Chinese investeringen zijn van belang bij het formuleren van het beleid.

6. Integriteit van de controle: het in stand houden van de integriteit van het beleid en het regulerende systeem is een belangrijke zorg van de Chinese autoriteiten. Veelvuldig schenden ondernemingen het beleid en de voorschriften of ze wagen zich in een beleids- en reglementeringsvacuüm dat zich buiten de grenzen van de huidige maatregelen bevindt. Daarom is het nodig dat de autoriteiten de controle bewaren via handhaving en herordening, wat ook een invloed heeft op het beleid.
7. Politieke factoren: zelfs binnen de perken van het nauwe investeringsbeleid spelen politieke factoren een rol.

Zoals we zullen zien, wegen niet alle factoren even zwaar in de ontwikkeling van het UDI-beleid in China. Sommige, zoals het deviezenregime, zijn fundamenteler dan andere. Tezelfdertijd varieert het belang van de factoren in de loop van de tijd, naargelang de ontwikkeling van UDI en naargelang de omstandigheden waarin dit gebeurt.

In de volgende bespreking analyseren we de evolutie van het UDI-beleid in China doorheen de periode van 'hervorming en opening' vanaf de late jaren 1970 tot begin 2012. Na het begin van de hervorming en opening in de late jaren 1970 kunnen we het beleid van de Chinese regering met betrekking tot de uitgaande directe investeringen ruwweg opdelen in vier perioden. In de eerste periode, die vanaf 1979 ongeveer een decennium duurde, was er een strikte controle over UDI. Een gedetailleerd beleid of enige vorm van voorschriften ontbraken bijna volledig. In deze periode hadden de centrale autoriteiten het toezicht op UDI; de deviezencontrole op zowel de lopende als de kapitaalrekening was zeer strikt.[2] In 1989 begon men met de constructie van een uitgebreider regulerend raamwerk, met een speciale focus op het gebruik van deviezen voor uitgaande investeringen. Dit betekende geen 'liberalisering', integendeel. De bedoeling was om een strenge controle te behouden over de uitgaande investeringen, voornamelijk door het toepassen van goedkeuringsprocedures voor projecten en buitenlandse wisseltransacties. Het beleid begon in 1999 van richting te veranderen, toen voor het eerst de teugels gevierd werden en buitenlandse investeringen, beperkt tot het veredelingsverkeer, aangemoedigd werden. De koerswijziging van het beleid begon pas echt met de aanname van de 'go-global'-strategie, die voor het eerst in 2001 opgenomen werd in het tiende Vijfjarenplan. De kern van het beleid onderging echter geen abrupte veranderingen. In de jaren die volgden veranderde het beleid gradueel door de controle te verminderen over UDI, in het bijzonder het gebruik van goedkeuringen voor wisseltransacties en projecten, en zelfs door nieuwe maatregelen aan te nemen die dergelijke activiteiten aanmoedigen. Nu het verwerven of het bewaren van buitenlandse deviezen niet langer de hoofdprioriteit was, werden andere ont-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

wikkelingsdoeleinden belangrijk voor het UDI-beleid. Deze trend is nog steeds aan de gang, maar nieuwe onrustwekkende factoren hebben de kop opgestoken bij de pogingen van het beleid om de complexiteit op te vangen die gepaard gaat met een snel groeiende UDI, zoals foutgelopen investeringen, fraude, veiligheidsrisico's voor de infrastructuur en het personeel, de ecologische en sociale impact van de Chinese investeringen en financiële en economische crisissen in doellanden.

2. Het investeringsbeleid: de vroege jaren en het primaat van de deviezen

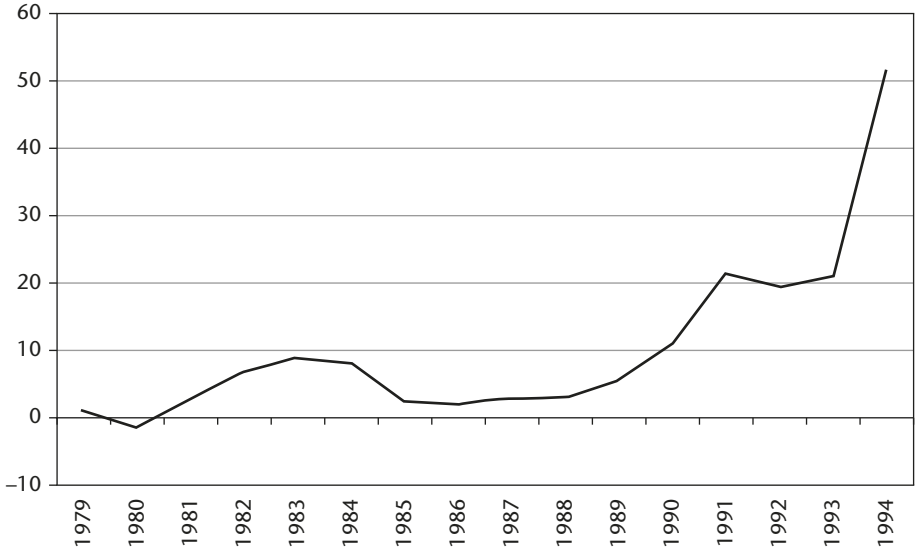
In de jaren 1980 begonnen de uitgaande investeringen vanuit de Volksrepubliek China (VRC), gebaseerd op het beleid van hervorming en opening dat aan het einde van de jaren 1970 aangenomen werd onder het leiderschap van Deng Xiaoping. Het beleidsraamwerk waarbinnen deze investeringen gebeurden was restrictief, zonder dat het gedetailleerd uitgewerkt was. In de vroege periode van de hervorming waren de wisseltransacties de hoofdbezorgdheid van de Chinese regering, waardoor deze de allerbelangrijkste factor werd in het bepalen van het beleid rond zowel inkomende als uitgaande investeringen. Zoals we zien in tabel 2, bedroegen de buitenlandse deviezenreserves gedurende de jaren 1980 nooit meer dan 10 miljard US$. Aan het begin van de jaren 1980 beschikte China zelfs over negatieve reserves, en een gelijkaardige crisis in de wisselreserves deed zich opnieuw voor in de tweede helft van dat decennium. Het is opmerkelijk dat de allervroegste voorschriften omtrent de deviezencontrole, in de hervormingsperiode vanaf 1980 en uitgevaardigd door de Staatsraad (SR), stelden dat het verwerven van buitenlandse deviezen door China een van de redenen was waarom ze afgekondigd werden. Er werd een rigide systeem opgezet van deviezencontrole over zowel de lopende als de kapitaalrekeningen en tezelfdertijd werden handel en inkomende investeringen toegelaten, maar de mogelijkheid van uitgaande investeringen werd niet eens overwogen.[3]

In de allereerste fase van het hervormingsproces werd het idee dat Chinese ondernemingen buiten China zouden kunnen inzetten aarzelend geïnitieerd. In 1981 werd er voorgesteld dat de toen nog enkele vennootschappen die ressorteerden onder het Ministerie van Buitenlandse Economische Relaties en Handel (MOFERT) (een voorganger van het huidige Handelsministerie (MOFCOM)) 'coöperatieve bedrijven' zouden gaan vormen met partners buiten de VRC "om de export uit te breiden, verder te reiken om zaken te doen en om de inkomsten in buitenlandse deviezen te vermeerderen".[4] Vergeleken met de moeite die al gespaard werd om inkomende investeringen aan te trekken, betekende dit slechts een klein initiatief. In de jaren 1980 werd UDI toegelaten op het hoogste niveau en geval per geval.[5]

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Tijdens deze periode kende China slechts een kleine hoeveelheid uitgaande investeringen (zie tabel 1). De meeste hiervan gingen naar Hong Kong. Op dat moment bestond toch enig mysterie rond de echte investeringsbedragen en de activiteiten van vele investeerders.[6]

TABEL 2. **China's buitenlandse deviezenreserves 1979-1994 (miljard US$).**



Bron: SAFE.

Het raamwerk dat de uitgaande investeringen moest reguleren werd pas gedetailleerd uitgewerkt aan het einde van de jaren 1980. Dit proces werd in 1989 in gang gezet toen SAFE de Procedures voor de administratie van buitenlandse deviezen voor uitgaande investeringen (Buitenlandse deviezenprocedures) afkondigde.[7] Terwijl ze de procedures uiteenzetten die gevolgd moeten worden om buitenlandse deviezen te gebruiken voor UDI, zorgen de Buitenlandse deviezenprocedures meteen ook voor een strenge beperking van dit gebruik. Dit was een weerspiegeling van het toenmalige deviezenregime, dat een strenge controle behield op de kapitaalrekening en dat nog steeds de basis vormde voor het UDI-beleid.[8] Zo stellen de Buitenlandse deviezenprocedures dat alle winst uit uitgaande investeringen gerepatrieerd moet worden en dat de investeringsbedrijven een garantie moeten voorzien van 5% van het bedrag in buitenlandse deviezen dat in het buitenland geïnvesteerd wordt, om ervoor te zorgen dat de winst zeker gerepatrieerd zou worden. Deze provisies geven niet enkel weer dat er belang gehecht wordt aan het controleren van het gebruik van deviezen voor UDI, maar ook dat, zelfs voor UDI, voortdurend de prioriteit gegeven wordt aan het verwerven van deviezen.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

In de daaropvolgende jaren maakte de Chinese regering nog verschillende voorschriften bekend met betrekking tot uitgaande investeringen. Hieruit bleek de intentie om een meer gedetailleerd controlesysteem over UDI te installeren dan tot dan toe het geval was. De focus rustte nog steeds op de controle over de buitenlandse deviezen, maar men begon ook met de uitwerking van het goedkeuringsproces voor UDI en met het behandelen van de kwestie van het buitenlandse gebruik van staatsmiddelen. Deze voorschriften bevatten de implementeringsregels voor de buitenlandse deviezenprocedures in 1990[9]; procedures voor het onderzoeken en goedkeuren van voorstellen voor investeringsprojecten en haalbaarheidsrapporten in 1990[10]; voor het onderzoek en de goedkeuring van niet-handelsondernemingen die buiten China gevestigd zijn in 1992[11]; de registratie van staatsmiddelen die gebruikt worden voor uitgaande investeringen in 1992[12]; en de voorschriften rond de inschatting van de risico's verbonden aan wisseltransacties en de verificatie van de bron van de buitenlandse deviezen die gebruikt worden voor uitgaande investeringen in 1993.[13] De bedoeling was om een systeem te creëren waarin uitgaande investeringen beperkt en gecontroleerd werden door de staat.

Hoewel buitenlandse deviezen de hoofdbekommernis waren, waren ze zelfs in deze periode niet de enige factor die het beleid beïnvloedde. De gevolgen van de UDI werden toen al onderzocht. Hoewel UDI beperkt waren, vormden de problemen die gepaard gingen met reeds lopende investeringen een belangrijke reden om een strenge controle te behouden over UDI. Een beleidsdocument dat met de toestemming van de Staatsraad (SR) uitgevaardigd werd door de Staatsplanningscommissie (SPC), stelde in 1991 dat "er bepaalde projecten zijn waarvan de geanticipeerde resultaten niet duidelijk zijn en dat ondernemingen zelfs verliezen geleden hebben als gevolg van hun onvertrouwdheid met de internationale markten en de buitenlandse wetten en een gebrek aan ervaring, wat niet enkel economische schade toebrengt aan de staat, maar ook een negatieve politieke impact heeft".[14] Het document maakt duidelijk dat economische verliezen verergerd werden door politieke factoren. De negatieve politieke gevolgen waarnaar hier verwezen wordt, zij het niet expliciet, gaan bijna zeker over de schandalen in Hong Kong rond enkele investeringen vanuit het vasteland.[15] Het document bevestigt nogmaals dat China niet aan de voorwaarden voldeed om aan grootschalige uitgaande investeringen te doen. Overzeese investeringen, zo wordt er gesteld, moeten uitgaan van de noden van China en moeten de nadruk leggen op het gebruik van buitenlandse technologie, bronnen en markten om binnenlandse zwakheden op te vangen. Bijna precies dezelfde algemene ontwikkelingsdoelen werden meer dan een decennium later aangehaald wanneer China begon met het aanmoedigen van UDI op grote schaal, maar het document van 1991 vermeldt ook strikte voorwaarden voor UDI en gedetailleerde goedkeuringsprocedures voor projecten en het gebruik van staatsmiddelen voor investeringen.

In Tabel 1 geeft de schommeling van UDI in 1992 en 1993 aan dat de bekommernissen van de SPC en de SR en de stroom aan voorschriften die in deze periode

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

uitgevaardigd werd, er niet in slaagden om een succesvolle implementering van het regeringsbeleid tot stand te brengen, maar dat juist het tegengestelde zich voordeed. In 1993 vaardigde de SR een ander document uit, dat bevel gaf tot de opschorting van alle aanwinsten van buitenlandse bedrijven en dat opnieuw opriep tot een versteviging van de controle over de buitenlandse investeringen. Volgens het document waren er problemen: "bepaalde eenheden schenden de voorschriften rond de uitgaande investeringen, de buitenlandse deviezen en de administratie van buitenlandse schulden, en ze doen geen aanvraag of rapporteren niet aan de bevoegde departementen en ze verplaatsen deviezen in het buitenland en gaan er leningen aan zonder toezicht. Sommige hiervan gebruiken de naam van een buitenlands bedrijf om buitenlandse bedrijven over te nemen (*backdoor listing*), wat ervoor zorgt dat grote hoeveelheden buitenlandse deviezen op ongehoorde wijze in het buitenland vloeien of bewaard worden, waardoor het mogelijk wordt dat de staat zijn controle verliest over de buitenlandse schuld".[16] Het document stelt dat volgens onvolledige statistieken van augustus 1992 tot juli 1993 ondernemingen in China en entiteiten buiten het land met Chinees investeringsgeld 23 genoteerde bedrijven in Hong Kong overnamen voor een totaal van 8 miljard HK$, maar dat het merendeel van deze investeringen gebeurde zonder dat er formeel over gerapporteerd werd en zonder de goedkeuringsprocedures te volgen.

Buckley en collega's interpreteren de vermeerdering van de investeringen in 1992 als een resultaat van de 'liberalisering' van het UDI-beleid (Buckley *et al.*, 2007).[17] Zoals het document dat twee jaar eerder door de SR en de SPC uitgevaardigd werd, herhaalde de rondzendbrief uit 1993 dat er geen omvangrijke investering vanuit China kon zijn. Het document behandelt de cruciale kwesties van de buitenlandse deviezen en het controleren van niet-goedgekeurde activiteiten van investeerders. Het stelt dat, hoewel de Chinese economie de laatste jaren snel gegroeid was, de tekorten in de fondsen en buitenlandse deviezen niet op korte termijn opgelost konden worden, waardoor niet voldaan werd aan de voorwaarden om grote uitgaande investeringen te kunnen doen. Verder werd de onmiddellijke opschorting opgelegd van de aankoop van aandelen buiten China door binnenlandse Chinese bedrijven of door bedrijven met Chinees investeringsgeld buiten China. Er werd een versterking geëist van de administratie en supervisie over alle staatsmiddelen buiten China. Chinese bedrijven, zelfs die in staatseigendom, handelden dus reeds in de vroegste stadia van de Chinese UDI buiten de lijnen uitgetekend door het regeringsbeleid. Van in het begin was dit een belangrijk probleem, en dat is het sindsdien gebleven.

Ook in de jaren daarna bleven UDI verre van een prioriteit voor China. Integendeel, het beleid focuste op het verwerven en bewaren van buitenlandse deviezen en op het beperken van uitgaande investeringen, zoals te lezen valt in een nota die door de Volksbank van China (PBOC) werd uitgevaardigd eind 1993 en die herhaalde dat alle winst uit uitgaande investeringen in buitenlandse deviezen naar China gerepatrieerd moesten worden, en dat alle buitenlandse deviezen aan de Bank van

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

China (BVC) verkocht moesten worden.[18] Deze nota bracht een hervormd wisselsysteem tot stand dat het mogelijk maakte voor bedrijven binnen China die geen inkomsten in buitenlandse valuta hadden, om met renminbi buitenlandse valuta te kopen, op voorwaarde dat zij de hiervoor verplichte documenten konden voorleggen die aantoonden dat hun lopende rekening bepaalde voorgeschreven activiteiten vertoonde, zoals import. Buckley en collega's beschouwen dit document verkeerdelijk als een liberalisering van het UDI-beleid (Buckley *et al.*, 2008), maar uitgaande investeringen werden specifiek geweerd in het hervormde systeem en het was nog steeds nodig om hiervoor het systeem te doorlopen dat al eerder van kracht was, waarin men een buitenlands valuta-onderzoek moest ondergaan en toestemming aanvragen. Dit wijst erop dat UDI op de kapitaalrekening beschouwd werd als een uitzonderlijke activiteit die onderhevig was aan grotere beperkingen en controle dan andere, zoals import.[19]

In de daaropvolgende jaren bleef men voorschriften uitvaardigen die bijdroegen aan de controle over uitgaande investeringen, zoals het nauwkeurig beschrijven van het gebruik van garanties voor uitgaande investeringen om de terugkeer van de winst te verzekeren.[20] Een meer precieze controle over UDI werd tot stand gebracht via voorschriften die de financiële systemen omschreven die bedrijven konden gebruiken voor hun investeringen.[21] Aangezien staatsbedrijven het grootste deel vertegenwoordigden van de kleine hoeveelheid UDI die er waren, bleef de aandacht van de beleidsmakers gericht op de controle over hun investeringen en buitenlandse middelen.[22] In 1996 werden nieuwe algemene richtlijnen uitgevaardigd rond de deviezencontrole. In tegenstelling tot de voorgangers uit 1980 die ze moesten vervangen, erkenden de Provisies over de administratie van buitenlandse deviezen in 1996 expliciet de mogelijkheid om in het buitenland te investeren, maar de algemene principes van strenge controle bleven van kracht voor de kapitaalrekening.[23] Het doel hiervan was om de deviezencontrole te verstevigen en om zowel gebalanceerde internationale betalingen als een gezonde economische ontwikkeling te verzekeren. Zelfs aan het einde van de jaren 1990 waren UDI nog steeds ondergeschikt aan brede beleidsbelangen die zich richtten op het bewaren van buitenlandse deviezen. Het behoud van de controle over de investeringen[24] op de kapitaalrekening bleef een prioriteit van het beleid in deze periode.[25]

3. De 'go global'-strategie en het uitgaande investeringsbeleid

De late jaren 1990 betekenden een ommekeer voor de Chinese regering in haar denken over UDI. Een teken van verandering verscheen, toen in 1999 het eerste beleidsdocument werd uitgevaardigd dat specifiek bedoeld was om uitgaande inves-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

teringen aan te moedigen. Dit document spoorde Chinese ondernemingen aan om verwerkings- en assemblageoperaties aan te gaan buiten China en in het kielzog hiervan volgden ettelijke maatregelen die bedoeld waren om deze nieuwe start mogelijk te maken.[26] Hoewel het enige ondersteuning bood voor activiteiten in deze specifieke sector, maakte het geen deel uit van een algemeen beleid om UDI aan te moedigen. Hoewel het UDI wel aanmoedigde in de verwerkingssector, wilde het document het overwegende beleidsbelang niet tegenspreken dat de buitenlandse deviezen wilde bewaren. Zoals de rondzendbrief van de SR meldde, was de voornaamste bedoeling ervan om de effecten van de Aziatische financiële crisis in 1997 tegen te gaan en om export uit China aan te moedigen.[27] Toch betekende het nieuwe beleid een kleine verschuiving in de prioriteit die eerder gegeven werd aan het beperken van het gebruik van buitenlandse deviezen voor UDI. Als onderdeel van de pogingen om verwerking en assemblage buiten China aan te moedigen, werd de deviezencontrole inderdaad vereenvoudigd en in beperkte gevallen was het voor deze investeringen niet langer nodig om de winstrepatriëring te garanderen.[28]

De echte veranderingen in het beleid werden pas zichtbaar in de jaren na 2000, toen de 'go-global'-strategie (*zouchuqu*) van start ging. Hoewel hij reeds vóór deze datum werd gebruikt, werd de 'go-global'-slogan voor het eerst aangenomen in een officiële beleidsformulering in het Advies van het Centrale Comité van de Chinese Communistische Partij over de formulering van het tiende nationale economische en sociale ontwikkelingsvijfjarenplan (het Vijfjarenplanadvies), dat uitgevaardigd werd in december 2000.[29] Dit was de eerste formele oproep tot de implementering van een 'go-global'-beleid, en het zette in brede lijnen de economische ontwikkelingsdoelen uiteen die UDI moesten bereiken. Artikel 12 van het Vijfjarenplanadvies stelt dat een van de doelen van het Vijfjarenplan is om:

> "De 'go-global'-strategie te implementeren en om ernaar te streven om met binnen- en buitenlandse middelen en markten nieuwe doorbraken te bereiken. Moedig uitgaande investeringen aan die China's relatieve voorsprong kunnen inzetten, verbreed de gebieden, kanalen en methoden voor economische en technologische samenwerking, ondersteun de transnationale operaties van competitieve bedrijven die naar het buitenland gaan om de verwerkingsnijverheid en de middelen te ontwikkelen, en voorzie bijstand op het gebied van leningen, verzekeringen, enz. Beheers de formulering en voorschriften van het supervisiesysteem voor bedrijven die naar het buitenland gaan om te investeren, verstevig de administratie van Chinese bedrijven in het buitenland en de coördinatie van de investeringsdiensten".

Dit brede programma werd opgenomen in zowel het tiende en de daaropvolgende Vijfjarenplannen, als in de economische plannen die aan het Nationaal Volkscongres voorgesteld werden. Sindsdien is het een leidend principe geworden voor het

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

externe economische beleid van China. Het tiende Vijfjarenplan stelt dat het doel van de 'go-global'-strategie is om:

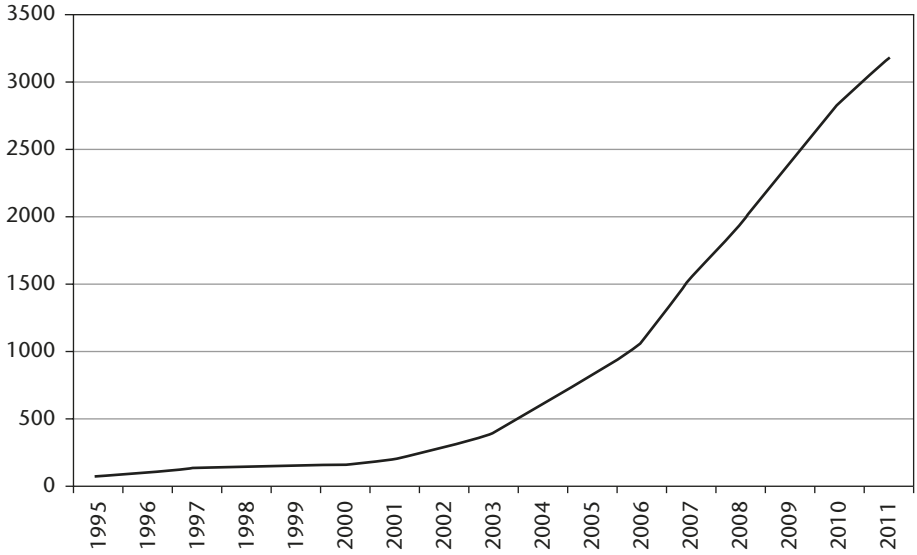
> "Uitgaande investeringen aan te moedigen die China's relatieve voorsprong kunnen inzetten; verbreed het bereik, de kanalen en de middelen van internationale economische en technologische samenwerking. Blijf de overzeese samenwerking ontwikkelen m.b.t. contractwerk en arbeidsdiensten, moedig ondernemingen aan die een competitieve voorsprong hebben in de buitenlandse verwerkingsnijverheid, om de export van producten, diensten en technologie te stuwen. Ondersteun de bedrijven in hun gebruik van buitenlandse kennis en in de buitenlandse installatie van onderzoeks- en ontwikkelingsinstellingen en ontwerpcentra. Ondersteun sterke bedrijven bij hun transnationale operaties en het tot stand brengen van internationale ontwikkeling. Vergroot het dienstensysteem voor uitgaande investering in domeinen zoals financiering, verzekering, buitenlandse valuta, belastingen, human resources, de wet, informatiediensten en immigratiecontrole, om zo de omstandigheden te creëren waarin de 'go-global'-strategie geïmplementeerd kan worden. Perfectioneer de zakelijke managementstructuren en de interne controlesystemen, en reguleer het toezicht op de uitgaande investeringen".[30]

Uit deze documenten kan men opmaken dat UDI een onderdeel zijn van China's bredere ontwikkelingsstrategie, maar ondanks de taal die erin gebruikt wordt, betekenen ze geen volledige breuk met het verleden. Nader beschouwd blijkt de ambitieus klinkende 'go-global'-slogan vrij beperkt te zijn in zijn doeleinden. In deze beide beleidsschetsen blijft de sectorspecifieke focus op de uitbreiding van de verwerkingsnijverheid een hoofddoel van UDI. Tezelfdertijd wordt het stuwen van de export van goederen, diensten en technologie vermeld als een hoofdbekommernis in het Vijfjarenplan, wat aangeeft dat eerdere beschouwingen over de buitenlandse deviezen nog niet volledig achterwege gelaten werden. Maar er werden andere elementen toegevoegd. Terwijl het Vijfjarenplanadvies vaag verwijst naar investeringen die "middelen ontwikkelen", is het Vijfjarenplan veel specifieker over de ontwikkelingsdoelen van UDI, waarbij "buitenlandse kennis gebruikt moet worden en buitenlandse onderzoeks- en ontwikkelingsinstellingen en ontwerpcentra geïnstalleerd moeten worden". Opmerkelijk is het dat natuurlijke grondstoffen niet specifiek vermeld worden als deel van de strategie, hoewel die nadien wel veel aandacht hebben gekregen. In één en dezelfde tekst schetst het Vijfjarenplan welke soort ondersteuning UDI zullen krijgen en geeft het uiting aan de bezorgdheid dat een blijvende effectieve controle en het toezicht verzekerd moeten worden. De komst van de 'go-global'-strategie zorgde mettertijd voor grote veranderingen in China's beleid rond uitgaande investeringen, maar dit ging niet snel.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De initiële implementatie van de beleidsschets in het tiende Vijfjarenplan was slechts een probeersel, en ze gaf geen aanleiding tot een vermeerdering van UDI, zoals tabel 1 aantoont. In de periode vlak na zijn afkondiging werd de 'go-global'-slogan wel ingeroepen in beleidsdocumenten, maar die richtte zich op specifieke industrieën, zoals elektronische goederen, software, landbouw en de kolenindustrie,[31] en dan nog enkel als onderdeel van initiatieven voor deze sectoren die voornamelijk op binnenlandse belangen gericht waren. In deze vroege periode leek het een doel van het beleid om de vroegere focus aan te houden op de verwerkingsindustrie die investeerde buiten China.[32] Er werden documenten uitgevaardigd die investeringen wilden aanmoedigen in de verwerking in specifieke industrieën en regio's, zoals textiel in Afrika, Latijns-Amerika en Azië of huishoudelijke elektronica in Centraal- en Oost-Europa.[33]

TABEL 3. **China's buitenlandse deviezenreserves 1995-2011 (miljard US$).**



Bron: SAFE.

De beleidsbegrenzing van de uitgaande investeringen werd voorzichtig verminderd in de jaren die volgden op de afkondiging van het 'go-global'-beleid. Het beleid rond de deviezencontrole werd in verschillende stappen hervormd. In 2001 was er een initiële verschuiving naar een versoepeling van de restricties op de wisseltransacties in bepaalde gevallen van UDI.[34] Zoals de rondzendbrief hierover meldt, waren de beleidsveranderingen direct verbonden aan China's deviezenbalans (in 2001 telden de deviezenreserves 212 miljard US$, zie tabel 3). Nu de situatie van China veranderd was, waren niet alle beperkingen uit de jaren 1990 nog nodig. De

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

voorwaarde dat bedrijven die in het buitenland investeerden een garantie moesten voorleggen om te verzekeren dat de winst gerepatrieerd zou worden, werd afgeschaft.[35] In 2003 werden sommige investeringen vrijgesteld van de goedkeuring voor wisseltransacties[36] en er werden experimentele bepalingen aangekondigd rond de decentralisering van de goedkeuringen voor wisseltransacties voor UDI.[37] In datzelfde jaar eiste SAFE niet langer dat er een wisselrisicoanalyse gemaakt zou worden voor UDI.[38] De nationale quotabeperkingen op het totaalbedrag aan buitenlandse deviezen dat voor uitgaande investeringen gebruikt mocht worden, werden van 3,3 miljard US$ verhoogd naar 5 miljard US$ in 2005 en daarna werden ze in hun geheel afgeschaft.[39] In 2005 werd het goedkeuringssysteem voor wisseltransacties verder versoepeld, zodat nog enkel een 'advies' nodig was van SAFE, en de autoriteit die deze adviezen gaf werd gedecentraliseerd naar plaatselijke SAFE-bureaus.[40] Er kwam een vereenvoudiging van de procedures voor binnenlandse financiële instellingen die garanties voor UDI verstrekten.[41]

In de volgende jaren kwamen er verdere versoepelingen in het deviezenbeleid rond UDI.[42] Tegen 2009 was de deviezencontrole voor UDI in essentie een registratieproces geworden. Investeerders kregen zelfs de specifieke toelating om winsten in het buitenland te houden, zodat deze geherinvesteerd konden worden.[43] In 2011 werden experimenten uitgevoerd met het gebruik van renminbi voor UDI, wat een reflectie is van de progressieve internationalisering van de Chinese munt.[44]

Buitenlandse investeringsprojecten moesten nog steeds een projectgoedkeuringsproces doorgaan. Zowel MOFCOM[45] als de Nationale Ontwikkelings- en Hervormingscommissie (NOHC) zijn in dit proces betrokken, en in sommige gevallen ook de SR, maar net zoals de goedkeuring van de wisseltransacties werd ook dit systeem meer gedecentraliseerd.[46] In 2004 werden nieuwe goedkeuringsgrenzen voor UDI ingesteld, die een verdere decentralisatie toelieten.[47] Door de verdere decentralisatie bleef het goedkeuringsproces in de daaropvolgende jaren evolueren. [48]

Aangezien de Chinese regering actiever betrokken werd in de promotie en het sturen van UDI, kunnen we zeggen dat de beleidsveranderingen die volgden op de afkondiging van de 'go-global'-strategie niet enkel van administratieve aard waren, noch dat ze slechts een afschaffing van de beperkingen betroffen. In 2004 begon MOFCOM met de afgifte van catalogi van landen en sectoren waarvan het dacht dat ze goede vooruitzichten boden voor investeringen. Deze catalogi hadden geen verplicht karakter en dienden enkel als leidraad.[49] Deze pogingen om de investeerders te informeren werden ondersteund door een nieuw geïnstalleerd systeem dat hindernissen voor investeringen moest melden.[50]

Het duurde een tijd voor er een breder beleid van positieve steun kon ontstaan om uitgaande investeringen aan te moedigen en te begeleiden. In 2003 werd voorzien in financiële steun voor UDI, maar die bleef beperkt tot 'grote projecten' en het duurde enkele jaren voor er een volledig uitgewerkt ondersteuningsbeleid ontstond.[51] In 2005 stelde de centrale regering zich tot doel om het regulerende

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

systeem voor UDI af te werken,[52] maar pas in 2006 werd hiervoor een uitgewerkte beleidsschets uitgevaardigd. De Outward Investment Sector Direction Policy (het Uitgaande investeringsbeleid), dat werd uitgevaardigd door de NDRC, MOFCOM en verschillende andere regeringsautoriteiten, stippelde uit welke de prioritaire sectoren voor investeringen waren en schetste de soorten ondersteuning die de regering zou verlenen.[53] De ruime sectoren waarin uitgaande investeringen worden aangemoedigd, zijn degene die:

- grondstoffen of ruwe materialen kunnen verwerven die niet aanwezig zijn in China en die dringend nodig zijn voor de ontwikkeling van de nationale economie;
- de export kunnen stimuleren van producten, materiaal of technologie waarin China een relatieve voorsprong heeft en waarvoor arbeidsdiensten geëxporteerd kunnen worden; en die
- China's onderzoeks- en ontwikkelingscapaciteiten kunnen vermeerderen, en die gebruik kunnen maken van internationale gevorderde technologie, gevorderde managementervaring en gespecialiseerd menselijk kapitaal.[54]

Het meest significant in deze context is de grotere helderheid vergeleken met de originele 'go-global'-schets. Beleidsdocumenten over UDI hadden voordien reeds gelijkaardige strategische doelen gesteld,[55] maar het Uitgaande investeringsbeleid voorziet een meer gedetailleerde uitwerking van de doelsectoren, en voorziet het van een veel bredere verzameling aan instrumenten waarmee de doelen bereikt kunnen worden dan eerdere documenten. Het Uitgaande investeringsbeleid bevat een catalogus aan sectoren waarin uitgaande investeringen worden aangemoedigd of verboden, zich spiegelend aan het beleid dat sinds lang aangenomen werd voor inkomende buitenlandse directe investeringen. De aangemoedigde sectoren strekken zich uit over een brede waaier aan activiteiten in de landbouw, bosbouw, veehouderij, visserij, de ontginning van natuurlijke grondstoffen, productie en diensten. Investeringen in de aangemoedigde sectoren genieten actieve beleidsondersteuning, terwijl die in de toegelaten sectoren wel toegelaten worden, maar geen beleidsondersteuning genieten. Het Uitgaande investeringsbeleid stelt dat er ondersteuning voorzien wordt binnen een reeks beleidsdomeinen, waaronder, maar niet uitsluitend, financiële steun. [56]

Voordien was er reeds aanstalten gemaakt om financiële steun te bieden aan UDI, waaronder garanties, om de problemen met de financiering van uitgaande investeringen op te lossen.[57] In 2005 werd voorzien in steun van de China Development Bank[58] en Sinosure,[59] maar die was eerder gericht op 'grote' investeringen dan algemeen voor alle UDI. Vanaf 2006 werd het beleid gegeneraliseerd over alle sectoren die prioritair geacht werden. Een van de belangrijkste middelen voor beleidsondersteuning wordt voorzien via de Speciale fondsen voor buitenlandse economische en technische samenwerking, die sinds 2006 van kracht zijn.[60] Deze

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

fondsen worden uitgereikt door het MOF en MOFCOM op het centrale en lokale niveau en ze worden gebruikt ter ondersteuning van uitgaande investeringen en andere activiteiten in bepaalde sectoren die onder de 'go-global'-strategie vallen.[61] Het precieze ondersteuningsbedrag dat beschikbaar is voor uitgaande investeringen verandert af en toe en jaarlijks wordt een document opgemaakt door het MOF en MOFCOM dat de precieze reikwijdte van de beschikbare ondersteuning uitstippelt. Het Chinese beleid evolueerde dus van onderdrukking naar een actieve ondersteuning van UDI.

4. Nieuwe beleidsveranderingen

De uitbreiding naar de ondersteuning van UDI om beleidsdoelen te bereiken is niet het enige aspect van de toenemende complexiteit van het beleid in dit domein. Tegen 2005 waren China's UDI snel aan het groeien. Intussen verhoogde ook de complexiteit van het beleidsproces. Nu de poorten naar UDI geopend waren, werden investeerders en beleidsmakers geconfronteerd met nieuwe uitdagingen, of met oude uitdagingen op een grotere schaal. Deze uitdagingen zijn een belangrijke factor geworden in het beleidsproces. Externe factoren hebben meer en meer invloed gekregen op China's UDI. De gevolgen die verbonden zijn aan de investeringsactiviteiten van Chinese ondernemingen krijgen meer en meer aandacht. Terwijl UDI vermeerderden, bleef de terugkerende vraag naar het behoud van de controle en het toezicht op de bedrijven beleidsmakers bezighouden. Dit is vooral het geval geweest voor de staatsbedrijven, ondanks de vermeerderde diversiteit onder de bedrijven die aan UDI doen.

Een nieuwe factor die de kop heeft opgestoken naar aanleiding van de vermeerderde UDI is veiligheid. In 2005 werd de kwestie van de veiligheid aangehaald door de SR, MFA en de State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) [de Commissie voor de supervisie en administratie van staatsactiva]. Dit document zet een breed gamma aan maatregelen uiteen om de veiligheid te beschermen van de bedrijven en de individuen die buiten China werkzaam zijn. Het roept op om een "volledig veiligheidsconcept en ontwikkelingsconcept" te creeren, om het onderwijs over en management van veiligheid te versterken, en om interne veiligheidsvoorschriften en noodprocedures te ontwikkelen voor bedrijven. In dit document werd voor de inschatting van veiligheidsbedreigingen de aandacht vooral gericht op externe problemen, zoals de economische en politieke situatie, etnische en religieuze conflicten, sociale stabiliteit en terrorisme in de investeringslocatie. Ook al waren de Chinese UDI relatief klein, er werd toch rekening gehouden met veiligheidsbedreigingen die niet het resultaat waren van oorzaken extern aan de bedrijven, en met het feit dat hun eigen handelingen ook een rol zouden kun-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

nen spelen. Het advies riep de Chinese bedrijven op om de belangen van de inwonende burgers en groeperingen in acht te nemen, inclusief die van de werknemers, en om commerciële twisten en conflicten met plaatselijke belangen te vermijden.[62]

Dit onderwerp werd door MOFCOM tezelfdertijd ook behandeld in het stadium van de goedkeuring. In 2005 werd de kwestie van de veiligheid opgenomen in de goedkeuringsprocedures voor UDI, die stelden dat de veiligheidssituatie in het doelland in rekening gebracht moest worden bij de goedkeuring van de investering.[63] Onder de factoren in het gastland waarmee rekening gehouden moest worden, vindt men dat er geen grootschalige nationalisatie of onteigening van buitenlandse investeerders geweest mag zijn, dat er geen terrorisme mag zijn, dat de middelen en levens van de investerende bedrijven en personen beschermd moeten worden, dat het financiële en deviezenbeleid stabiel is, dat de repatriëring van winst wettelijk beschermd is, dat politieke partijen of radicale groeperingen niet interfereren met de operaties van ondernemingen, dat er een goede sociale orde heerst, en dat de locatie van de investering niet onderhevig is aan soevereiniteitstwisten. In deze bepalingen worden politieke factoren in het UDI-beleid uitzonderlijk erkend. Onder de politieke en economische factoren waarmee bij goedkeuringen rekening gehouden moet worden, vindt men de kwestie of het doelland diplomatieke relaties heeft aangeknoopt met de VRC, of er handelsdiscriminatie is ten aanzien van de VRC en of er speciale restricties zijn op de toegang voor VRC-burgers.[64] Het is niet verboden om te investeren in landen waarmee China geen diplomatische banden heeft, maar er is wel een speciale goedkeuring nodig, net als voor investeringen in landen met een 'speciale markering' en regio's die opgelijst werden door MOFCOM, MFA en andere departementen.[65]

Met de toename van de investeringen groeide de bezorgdheid om de veiligheid. Een document uit 2010, dat door verschillende autoriteiten uitgevaardigd werd, stelt: "Door de snelle ontwikkeling en de continue verbreding van het bereik van buitenlandse investeringen en samenwerking, is de laatste jaren de internationale situatie waarmee China's 'go-global'-strategie geconfronteerd wordt moeilijker en complexer geworden: traditionele en niet-traditionele bedreigingen voor de veiligheid zijn onderling vervlochten, internationale terroristische activiteiten worden buitensporiger, en de veiligheid van onze ondernemingen en instellingen met Chinees investeringsgeld en personeel wordt meer en meer bedreigd".[66] De bijgevoegde bepalingen gingen specifiek over veiligheidsproblemen zoals oorlog, staatsgrepen, terrorisme, kidnapping, en natuurrampen. Zij erkenden dat het verzekeren van de veiligheid inhield dat bepaalde gevolgen van handelingen door Chinese individuen en ondernemingen vermeden moesten worden, en ze stelden dat de ondernemingen regels moesten uitvaardigen voor al het personeel dat naar het buitenland gestuurd werd om hen te verplichten zich te houden aan de plaatselijke wetgeving en de plaatselijke gewoonten te respecteren. De ondernemingen werden verplicht om hun sociale verantwoordelijkheid op te nemen, om de omgeving te

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

beschermen, om de plaatselijke tewerkstelling te verbeteren, en om actief deel te nemen aan werken voor het algemeen belang "om een goede externe omgeving te creëren voor de ontwikkeling van buitenlandse investeringen en samenwerking".[67]

De soms brede definitie van de veiligheidsbedreigingen is indicatief voor de bezorgdheid over de overkoepelende problemen bij investeringsrisico's waarmee Chinese ondernemingen en hun activiteiten geconfronteerd worden. Snel na de afkondiging van het 'go-global'-beleid werden stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat de controle behouden bleef over het risico dat vermeerderde UDI met zich meebrengt. Vanaf 2002 kwamen er jaarlijkse inspecties van de uitgaande investeringsondernemingen.[68] Er werden maatregelen getroffen om de resultaten van de investeringen te monitoren,[69] in het bijzonder die van de financiële ondernemingen.[70]

Naarmate de UDI groeiden, deed het risicoprobleem dat ook. De erkenning van dit probleem kwam er toen de NDRC en Sinosure een rondzendbrief uitvaardigden over risicopreventie bij grote projecten.[71] De procedures die in 2005 door MOFCOM werden uitgevaardigd, stipuleerden, naast de veiligheidsfactoren, ook de risicofactoren die in het doelland in rekening gebracht moesten worden bij de goedkeuring van investeringsprojecten. Er moest politieke en sociale stabiliteit heersen, d.w.z. dat er geen oorlog of sociale instabiliteit mocht zijn; de economische situatie moest normaal zijn, d.w.z. dat er geen economische crisis mocht zijn; het deviezen- en belastingssysteem moest stabiel zijn; het juridische systeem moest sluitend zijn en het moest buitenlandse investeringen aanmoedigen en beschermen.[72] De bezorgdheid over de risico's voor UDI bleef voortduren en raakte zelfs tot in de hoogste regionen van het Chinese leiderschap. In 2006 werd de verbetering van het UDI-risicocontrolesysteem genoemd als een prioritaire zaak voor de Staatsraad[73] en in 2007 riep Hu Jintao, de Chinese President en Secretaris-Generaal van de Chinese Communistische Partij, tijdens een studiedag van het Politburo op tot een verbetering van het risicomanagement voor uitgaande investeringen.[74] In 2008 werd onder het National Audit Bureau [nationaal auditbureau] een nieuw kantoor opgericht dat de ondernemingen moest doorlichten die gesticht waren door investeringen buiten China.[75] En in 2010 installeerde MOFCOM een officieel systeem van UDI-risicowaarschuwingen dat investeerders informeerde over politieke, economische, beleids- en natuurlijke risico's.[76] Dit systeem van openbare risicowaarschuwingen wordt op de website van MOFCOM vrijgegeven. Er bestaan ook niet-openbare, interne risicowaarschuwingen.

De investeringsactiviteiten van de staatsbedrijven zijn steeds een grote bezorgdheid van de autoriteiten geweest. Ondanks de hervormingen en de grote vermeerdering van de diversiteit aan ondernemingen die aan UDI doen, blijven de staatsbedrijven, en vooral die onder de jurisdictie van de centrale regering, de hoofdrol spelen. Sinds 2004 worden de staatsbedrijven op centraal niveau gecontroleerd door SASAC. Naar aanleiding van een aantal schandalen waarbij staatsbedrijven

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

betrokken waren die hun buitenlandse activiteiten aan het opdrijven waren, riep SASAC in 2005 op tot een striktere supervisie over hun doen en laten.[77] Maar de activiteiten van de staatsbedrijven bleven problematisch, meer in het bijzonder hun toegenomen gebruik van belastingparadijzen zoals de Britse Maagdeneilanden.[78] SASAC had echter weinig controle over de UDI-activiteiten van de staatsbedrijven. Zij waren verplicht om uitgaande investeringen aan te geven bij SASAC, maar dit orgaan had slechts een beperkte controle over hun UDI-projecten. Het is zelfs zo, dat SASAC in 2006 een reglement uitvaardigde over de supervisie van de investeringen door staatsbedrijven, dat uitgaande investeringen expliciet verbood.[79]

De bezorgdheid bleef dat UDI door staatsbedrijven voor significante problemen zorgde.[80] In 2007 reageerde SASAC met een nieuw stel maatregelen die investeringen door staatsbedrijven onder controle moesten brengen, waaronder deze keer ook UDI.[81] Zoals het document stelt, "zijn er problemen verschenen bij de investeringsactiviteiten van sommige ondernemingen: sommige ondernemingen blijven blindweg investeren wanneer ze een hoge schuldenratio hebben, hoger dan de onderneming aankan, sommige ondernemingen overtreden de bepaling dat ze leningsfondsen van de bank moeten gebruiken om in aandelen en onroerend goed te investeren, sommige ondernemingen investeren in bedrijven die geen kernactiviteiten uitvoeren, in uitgaande investeringen, in aanvullende projecten niet beschreven in het plan, en in domeinen met een hoog risico, en ze rapporteren hierover niet bij SASAC, hoewel dat wel verplicht is". De staatsbedrijven moesten dus alle grote investeringen rapporteren aan SASAC, waaronder UDI, en ze moesten de maatregelen verstrengen waarmee het risico beheerst kon worden. SASAC is er echter niet in geslaagd zijn rol als aandeelhouder en toezichthouder op de staatsactiva krachtdadig op te nemen. Volgens Li Rongrong, het hoofd van SASAC, formuleert dit orgaan nauwelijks een mening over de uitgaande investeringen.[82]

In 2011 vaardigde SASAC nieuwe reglementen uit over het toezicht op aandelen van centrale staatsbedrijven buiten China. Een belangrijk aandachtspunt daarbij was het verlies van staatsactiva. De reglementen bevatten gedetailleerde adviezen over de transfer van staatsactiva in het buitenland en de controle daarover.[83] Bepaalde praktijken die toegelaten zijn door de regering lijken ontworpen te zijn om later problemen te veroorzaken bij de controle van de activiteiten van de staatsbedrijven. Toen men nog maar pas begon met uitgaande investeringen, was het de gewoonte om staatsactiva buiten China te registreren op de naam van individuen.[84] Deze maatregel werd gerechtvaardigd als 'bescherming' van de staatsactiva, maar, zoals werd gezegd in de Chinese media, dit resulteerde dikwijls in de verduistering van de staatsactiva door de individuen op wier naam ze geregistreerd waren. De Chinese autoriteiten beschouwden deze praktijk als noodzakelijk[85] en ze werd pas formeel afgeschaft in 2010.[86]

Het is de taak van SASAC om ervoor te zorgen dat de centrale staatsbedrijven goede resultaten leveren, en daarom begeleidt het hen in het voorkomen van in-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

vesteringsrisico's. Recente maatregelen onthullen echter dat er voortdurend problemen zijn met UDI door staatsbedrijven. De bepalingen die de SR in 2012 uitvaardigde stellen dat het ook de rol van SASAC is om de samenwerking tussen de staatsbedrijven te verbeteren en om 'ongezonde competitie' te vermijden.[87] De kwestie van de competitie tussen staatsbedrijven heeft de aandacht getrokken van de Chinese media. Die tonen aan dat de staatsbedrijven dikwijls betrokken raken in biedoorlogen om projecten te bemachtigen, daardoor te veel betalen en ten slotte geld verliezen. Een andere indicatie dat er bezorgdheid bestaat over de activiteiten van de staatsbedrijven die zich buiten de beleidslijnen bewegen, zijn de voorschriften die voor hen UDI uitsluiten van hun kerntaak.

Ondanks hun voordelig statuut onderhouden de staatsbedrijven een complexe relatie met de beperkingen die de regering hen wat betreft UDI oplegt, en de relatie is mettertijd ook geëvolueerd. Dit is typisch voor de rol die instellingen spelen in China's UDI. Hoewel er in bepaalde gebieden zoals de wisseltransacties en de projectgoedkeuring een opheffing van de beperkingen is geweest, betekent dit niet dat de instellingen geen invloed hebben. Hun rol is geëvolueerd als reactie op China's vermeerderde UDI en de uitdagingen die ermee gepaard gaan.

5. Conclusies

De investeringsstromen die uit China vloeien zijn het resultaat van vele factoren, maar instituties onder de vorm van het regeringsbeleid en voorschriften zijn cruciaal voor hun ontwikkeling. De relatie tussen de instituties en de resultaten is verre van eenvoudig en gaat niet enkel om het 'beperken' of 'aanmoedigen' van uitgaande investeringen. Zoals de documenten die we in deze paper aanhaalden aantonen, is er inderdaad een evolutie geweest van beperking naar aanmoediging, die gerelateerd was aan de vermeerdering van UDI. Aan de basis hiervan ligt de aandacht die in het beleid van China gegeven wordt aan buitenlandse deviezen in dit domein. Eens de beleidsmakers ervan overtuigd waren dat China niet langer een tekort aan deviezen had, veranderde het beleid in de richting van een 'liberalisering'. Ondersteuning en aanmoediging werden een hoofdzaak voor het beleid rond UDI. Een dergelijk beleid is erop gericht om China's brede ontwikkelings- en industriespecifieke beleidsdoelen te bereiken, door aan ondernemingen ondersteuning te bieden in bijvoorbeeld het domein van financiering, maar ook op andere manieren zoals het aanbieden van informatie over en analyses van de doellanden.

De pogingen om de investeringen naar bepaalde doelen te leiden of om ervoor te zorgen dat ondernemingen zich gedragen naar het beleid, zijn echter problematisch. Reeds in de jaren 1990 zien we hoe moeilijk het beleid het heeft om

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

controle uit te oefenen: het strenge reguleringssysteem slaagde er initieel niet in om de investeringen te temperen, vóór de controle opnieuw ingesteld werd in 1993. Ook hadden in de late jaren 1990 de vroege pogingen om UDI aan te moedigen in de verwerkingsindustrie weinig effect. Beleidsveranderingen na de afkondiging van de 'go-global'-strategie brachten uiteindelijk wel een vermeerdering van UDI tot stand, hoewel het helemaal niet duidelijk is of hiermee de beleidsdoelen bereikt werden. Wat wel duidelijk is, zelfs vanuit het oogpunt van de regering, is dat vele resultaten ongewenst zijn geweest. Noch de toelating of aanmoediging van een gewenst resultaat, noch het verbieden of ontmoedigen van een ongewenst resultaat zorgt ervoor dat een gewenst effect bereikt wordt. Door de neiging van Chinese ondernemingen om regeringsmaatregelen en -beleid te ontduiken of te negeren, kan de kloof tussen het gewenste en het feitelijke resultaat groot zijn.

Het is uiterst moeilijk om eenvoudige causale relaties aan te duiden tussen het regeringsbeleid en het gedrag van de Chinese ondernemingen, niet in het minst omdat de ondernemingen dikwijls handelen in overtreding met het beleid en de regulerende beperkingen. Dit is dikwijls zelfs het geval voor de staatsbedrijven, de categorie ondernemingen die in theorie het meest rechtstreeks onderhevig is aan controle door de regering of die het meeste voordeel kan halen uit de regeringssteun. Een gevolg daarvan is dat het een belangrijke motivatie bij de beleidsvoering rond UDI in China is om de integriteit van het regulerende systeem zelf te bewaren, wanneer er bijna constant pogingen ondernomen worden door ondernemingen om buiten de grenzen van het systeem te handelen. Er is geen unidirectionele causaliteit van beleid naar ondernemingsgedrag, wel integendeel: beleidsmakers voelen zich gedwongen om te reageren op het ondernemingsgedrag.

De toegenomen aandacht van het Chinese beleid voor de problemen die voortvloeien uit de toename van UDI, zoals veiligheid, of risico in bredere zin, wijst op een reeks bezorgdheden die verder gaan dan een beperkt idee over investeringsaanmoediging. Eerder dan zich terug te trekken uit het investeringsproces, blijft de Chinese staat zich mengen in deelgebieden waarvan de meeste ontwikkelde landen vinden dat deze zich buiten de grenzen van hun rol bevinden. North stelt dat het verminderen van onzekerheid een basisdoel is van instituties (North, 1990). Maar de Chinese beleidsmakers doen uitschijnen dat, hoewel het hun intentie is om UDI te ondersteunen en om de onzekerheid en de risico's voor de Chinese ondernemingen te reduceren, dikwijls het tegengestelde bereikt wordt. Beleidsmaatregelen die bedoeld zijn om investeringen aan te moedigen, zoals financiële steun, kunnen mogelijk de onzekerheid en risico's vermeerderen.

North argumenteert dat de rol van instituties geworteld is in de transactiekosten en dat informatie daarin een belangrijk element is (North, 1990). Het bereik dat formele instituties hebben in UDI vanuit China gaat verder dan dat wat gewoonlijk als een normale rol van de regering wordt gezien. De Chinese regering bezorgt

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

zoals zo vele regeringen informatie aan ondernemingen over het markt- en investeringsklimaat in doellanden, maar ze gaat verder, niet enkel door financiële steun te verstrekken, maar ook door bijvoorbeeld regulerende verplichtingen op te leggen over de stappen die ondernemingen moeten zetten om hun risico's te verminderen, door risico's in acht te nemen tijdens het goedkeuringsproces voor UDI-projecten en door bepaalde risicovolle activiteiten te verbieden. De staat probeert dus een actieve rol te spelen in de informatieflow en in het inschatten van risico, die verder gaat dan wat we in de meeste ontwikkelde markteconomieën vinden. Gezien de rol die de staat in het verleden en nu nog steeds op zich heeft genomen in het sturen van de Chinese economie, is het nauwelijks een verrassing dat hij een dergelijke rol speelt. Vele beleidsmaatregelen die aangenomen werden, volgden de ontwikkeling van UDI eerder dan dat ze eraan voorafgingen. De staat, die geconfronteerd wordt met de gevolgen van een vermeerderde UDI, probeert een substituut aan te leveren voor de Chinese bedrijven die zich kennelijk niet aan risico's kunnen aanpassen, wat in ontwikkelde economieën als een zaak van het bedrijf beschouwd zou worden. Hoewel het controlesysteem over UDI aanzienlijk geliberaliseerd is, betekent dit niet dat de staat zich heeft teruggetrokken, maar wel dat zijn rol veranderd is.

Noten

1. De statistieken over de investeringsstromen van UNCTAD komen overeen met die van het Chinese handelsministerie (MOFCOM).

2. Ter vergelijking: het beleid en de regulering rond inkomende investeringen werden in detail uitgewerkt in de begindagen van de 'hervorming en opening'.

3. Waihui guanli zanxing tiaoli [Voorlopige adviezen over de administratie van deviezen], SR, 18 december 1980. Het tweede doel van deze adviezen, dat in artikel 1 wordt geformuleerd, is "om de inkomsten van de natie uit wisseltransacties te vermeerderen". De adviezen schrijven voor dat, behalve indien de wet anders stelt, alle inkomsten uit wisseltransacties van Chinese of buitenlandse instellingen of individuen aan de Bank van China verkocht moeten worden. Alle circulatie en gebruik van vreemde deviezen in China was verboden. Dit plan moest de inkomsten uit wisseltransacties en betalingen aan alle entiteiten in China beheersen.

4. Guanyu zai guowai kaishe heying qiye de zanxing guiding [Voorlopige voorschriften over de oprichting van coöperatieve ondernemingen buiten China], MOFERT, 3 november 1981. Om dit in de juiste context te plaatsen moet men onthouden dat er op

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

dit moment slechts enkele buitenlandse handelsbedrijven bestonden onder het centrale gezag van MOFERT.

5. Guanyu zai guowi he gang ao diqu juban feimaoyixing hezi jingying qiye shenpi quanxian he yuanzi de tongzhi [Rondzendbrief over jurisdictie en de principes voor onderzoek en goedkeuring van joint venture niet-handelsondernemingen buiten China en de Hong Kong- en Macau-regio's], MOFERT, 1984, Guanyu zai guowai kaishe feimaoyixing hezi jingying qiye de shenpi chengxu he guanli banfa [Procedures voor de administratie en het onderzoeks- en goedkeuringsprocess (proeve) voor de vestiging van niet-handels-, coöperatieve investeringsbedrijven buiten China], MOFERT, 1 februari 1985.

6. Sun, Y.-W. (1996). *Chinese Outward Investment in Hong Kong: Trends, Prospects and Policy Implications*, OECD Development Centre, Working Paper.

7. Jingwai touzi waihui guanli banfa [Procedures voor de administratie van buitenlandse deviezen voor uitgaande investeringen], SAFE, 3 maart 1989.

8. In tegenstelling tot de eerdere Voorlopige procedures voor de administratie van deviezen, verwezen de Vreemde deviezenprocedures niet naar de behoefte om de winsten uit wisseltransacties te vermeerderen, maar naar het in evenwicht krijgen van de internationale betalingen (artikel 1). Ze geven ook aan dat ze van kracht zijn om economische en technologische samenwerking aan te moedigen en om de deviezencontrole voor UDI te verstevigen.

9. Jingwai touzi waihui guanli banfa xize [Gedetailleerde regels voor de procedures voor de administratie van buitenlandse deviezen voor uitgaande investeringen], SAFE, 6 juni 1990.

10. Guanyu bianzhi, shenpi jingwai touzi xiangmu de xiangmu jianyi shu he kexingxing yanjiu baogao guiding [Voorschriften voor het schrijven, onderzoeken en goedkeuren van projectvoorstellen voor buitenlandse investeringen en haalbaarheidsstudierapporten], Staatsplanningscommissie (SPC), 17 augustus 1991.

11. Duiwai jingji maoyibu guanyu zai jingwai juban feimaoyixing qiye de shenpi he guanli guiding (shixing gao) [Voorschriften (proeve) voor het onderzoek, de goedkeuring en de administratie van niet-handelsondernemingen die opereren buiten China], MOFERT, 23 maart 1992.

12. Jingwai guoyou zichan chanquan dengji guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie en registratie van staatsactiva buiten China], Staatsadministratiebureau voor staatsactiva, 25 juni 1992.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

13. Jingwai touzi waihui fengxian ji waihui zijin laiyuan shencha de shenpi guifan [Voorschriften voor het onderzoek en de goedkeuring van de verificatie van uitgaande investeringsrisico's en de bron van deviezenfondsen], SAFE, 20 september 1993.

14. Pizhuan guojia jiwei guanyu jiaqiang haiwai touzi xiangmu guanli yijian de tongzhi [Rondzendbrief over de goedkeuring en de uitzending van het advies van de staatsplanningscommissie over de versteviging van de administratie van overzeese investeringsprojecten], SR, 5 maart 1991.

15. Voor het relaas over enkele kolossale gevallen in de jaren 1980, zie: Rafferty, K. (1989), *City on the Rocks: Hong Kong's Uncertain Future*, London, Viking.

16. Guanyu zanting shougou jingwai qiye he jinyibu jiaqiang jingwai touzi guanli de tongzhi [Rondzendbrief over de opschorting van de acquisities van ondernemingen buiten China en de verdere versteviging van de administratie van de uitgaande investeringen], SR, 3 september 1993. Deze rondzendbrief werd ondersteund door Guanyu guanche luoshi <<Guowuyuan guanyu zanting shougou jingwai qiye he jinyibu jiaqiang jingwai touzi guanli de tongzhi>> jinji tongzhi, [Urgente rondzendbrief over de implementatie van <<Rondzendbrief over de opschorting van de acquisities van ondernemingen buiten China en de verdere versteviging van de administratie van de uitgaande investeringen>>], Ministerie van Financiën (MOF), 23 november 1993.

17. Buckley *et al.* (2007) en in navolging Luo *et al.* (2010) schrijven de vermeerdering van UDI in 1992 toe aan de "beleidsliberalisering" die het resultaat was van Deng Xiaopings bekende "zuiderse toer" in februari van dat jaar. Maar, zoals de hier besproken documenten aantonen, in feite was er geen beleidsliberalisering van UDI, hoewel ondernemingen en zelfs plaatselijke autoriteiten gebruik hebben gemaakt van de plotse impuls tot hervorming en economische expansie die Deng aangaf om activiteiten te ondernemen die buiten de toegelaten grenzen lagen.

18. Guanyu jinyibu gaige waihui guanli tizhi de gonggao [Mededeling over de verdere hervorming van het deviezenadministratiesysteem], PBOC, 28 december 1993. Herhaald in Jiehui, shouhui ji fuhui guanli zanxing guiding [Voorlopige voorschriften voor de administratie van de vereffeningen, aankopen en betalingen in deviezen], PBOC, 26 maart 1994, en Guanyu <<Jingwai touzi guanli banfa>> de buchong tongzhi [Aanvullende rondzendbrief over <<Procedures voor de administratie van deviezen voor uitgaande investeringen>>], SAFE, 14 september 1995.

19. Guanyu jinyibu gaige waihui guanli tizhi de gonggao [Mededeling over de verdere hervorming van het deviezenadministratiesysteem], PBOC, 28 december 1993. Buckley

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

et al. (2008) en in navolging Luo *et al.* (2010) zijn verkeerdelijk van de opvatting dat deze hervorming een liberalisering betekende van het deviezensysteem voor UDI. Uit hun statistische analyse trekken Buckley *et al.* (2008) de 'verrassende' conclusie dat UDI negatief gerelateerd is aan deze 'liberalisering' en ze formuleren de hypothese dat het een bewijs vormt van de idiosyncratische benadering van het internationaal zaken doen door Chinese transnationale corporaties. De oplossing van dit probleem is dat er geen liberalisering van UDI was. Uitgaande leningen en hulp vanuit China werden op gelijkaardige wijze specifiek door het systeem uitgesloten. Ze suggereren ook dat een mogelijke interpretatie van de vermindering van de Chinese UDI na 1994 is, dat de deviezenliberalisering Chinese firma's betere toegang gaf tot sterke valuta vanuit binnenlandse bronnen, dat dit de noodzaak verminderde om in het buitenland te investeren, en dat verder onderzoek hiervan nodig is. Zoals we eerder hebben gezien, hernam de centrale regering in 1993 de controle over niet-goedgekeurde UDI, wat de daaropvolgende daling verklaart.

20. Guanyu < < Jingwai touzi waihui guanli banfa > > de buchong tongzhi [Aanvullende rondzendbrief over < < Procedures voor de administratie van deviezen voor buitenlandse investeringen > >], SAFE, 14 september 1995.

21. Jingwai touzi caiwu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de financiele administratie van de buitenlandse investeringen], MOF, 6 juni 1996.

22. Jingwai guoyou zichan chanquan dengji guanli zanxing banfa shishi xize [Gedetailleerde implementeringsregels voor de Voorlopige procedures voor de administratie en registratie van staatsactiva buiten China], Staatsadministratiebureau voor staatsactiva, 11 september 1996, Jingwai guoyou zichan guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van staatsactiva buiten China], MOF, Ministerie van Buitenlandse Zaken, SAFE, Algemene douaneadministratie, 27 september 1999.

23. Waihui guanli tiaoli [Adviezen voor de administratie van deviezen], 29 januari 1996. Deze adviezen vervingen de Voorlopige adviezen uit 1980. Jiehui, shouhui ji fuhui guanli guiding [Voorschriften voor de vereffeningen, aankopen en betalingen in deviezen], PBOC, 20 juni 1996.

24. Guanyu jiaqiang ziben xiangmu waihui guanli ruogan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over bepaalde problemen betreffende de versteviging van de administratie van de deviezen op de kapitaalrekening], SAFE, 15 september 1998. De rondzendbrief verwees naar problemen met de kapitaalrekening en onder meer naar maatregelen getroffen door SAFE voor de opschorting van de onderzoeken rond deviezenrisico's bij UDI. Zulke onderzoeken waren een noodzakelijke stap voor de goedkeuring van UDI.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

25. Guanyu wanshan ziben xiangmu waihui guanli youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de verbetering en administratie van deviezen op de kapitaalrekening], SAFE, 7 januari 1999.

26. Guanyu guli qiye fazhan jingwai dailiao jiagong zhuangpei yewu yijian [Advies over de aanmoediging van ondernemingen in de ontwikkeling van de buitenlandse verwerking en assemblage van materialen], Ministerie van Buitenlandse Handel en Economische Samenwerking (MOFTEC), Staatscommissie voor economie en handel, MOF, 1 februari 1999, Guli qiye liyong yuanwai youhui daikuan he yuanwai hezi hezuo xiangmu jijin kaizhan jingwai dai liao jiagong zhuangpei yewu yijian de tongzhi [Rondzendbrief over het Advies over de aanmoediging van ondernemingen die buitenlandse voorkeurshulpleningen en buitenlandse joint venture hulpsamenwerkingsfondsen gebruiken om verwerkings- en assemblagehandel te bevorderen buiten China], MOFTEC, 22 maart 1999, Guanyu jingwai dai liao jiagong zhuangpei xiangmu shenbao chengxu ji youguan shixiang de tongzhi [Rondzendbrief over de procedures voor de rapportering over verwerkings- en assemblageprojecten buiten China en verwante zaken], MOFTEC, Staatscommissie voor economie en handel, 4 mei 1999, Guanyu jingwai dai liao jiagong zhuangpei yewu youguan chukou tui shui wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de vermindering van exportbelastingen in het geval van verwerkings- en assemblageprojecten buiten China], Staatsbelastingsadministratie (SAT), MOFTEC, 5 mei 1999, Jingwai jiagong maoyi qiye zhouzhuan waihui daikuan tie xi guanli banfa, [Procedures voor de administratie van de interesten op werkingskapitaalleningen in deviezen voor verwerkingshandelsondernemingen buiten China], MOF, MOFTEC, 19 mei 1999, Guanyu zhichi jingwai jiagong maoyi yewu de xindai zhidao yijian [Richtadvies over kredieten voor de ondersteuning van verwerkingshandelsbedrijven buiten China], PBOC, MOFTEC, 30 juni 1999.

27. Zhuanfa waijingmaobu, guojia jingmaowei, caizhengbu guanyu guli qiye kaizhan jingwai dai liao jiagong zhuangpei yewu yijian de tongzhi [Rondzendbrief over de uitzending van het Advies over de aanmoediging van ondernemingen bij het ontwikkelen van de buitenlandse verwerkings- en assemblage van materialen, door het Ministerie van Buitenlandse Economische Relaties en Handel, de Staatscommissie voor economie en handel, en het Ministerie van Financiën], SR, 14 februari 1999.

28. Guanyu jianhua jingwai dai liao jiagong zhuangpei yewu waihui guanli de tongzhi [Rondzendbrief over de vereenvoudiging van de deviezenadministratie voor de verwerkings- en assemblagebedrijven buiten China], MOFTEC, SAFE, 20 april 1999, Guojia waihui guanli ju guanyu bufen xiangmu mian jiao jingwai touzi hui hui lirun baozhengjin de tongzhi [Rondzendbrief over de vrijstelling voor bepaalde projecten van het garantiefonds voor de repatriëring van winst uit uitgaande investeringen in deviezen], SAFE, 7 september 1999.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

29. Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan dishiwu nian jihua de jianyi [Advies van de CCPCC over de formulering van het tiende nationale economische en sociale ontwikkelingsvijfjarenplan], aangenomen door de vijfde plenaire bijeenkomst van de 15de sessie van de CCPCC op 11 december 2000.

30. Zhonghua renmin gonghe guo guomin jingji he shehui fazhan di shi ge wunian jihua gangyao [Schets van het tiende economische en sociale ontwikkelingsvijfjarenplan], Hoofdstuk 17, Sectie 4, 15 maart 2001.

31. Guanyu zuo hao 2001 nian nongye he nongcun gongzuo de yijian [Advies over de correcte implementatie van landbouw- en landelijk werk in 2001], Centrum van de Chinese Communistische Partij, SR, 11 januari 2001, Guanyu "shiwu" qijian jinyibu cujin jidian chanpin chukou de yijian [Advies over de verdere aanmoediging van de export van elektronische producten in de periode van het "Tiende vijfjarenplan"], 3 oktober 2001, Zhenxing ruanjian chanye xingdong gangyao (2002 nian zhi 2005 nian) [Schets van het actieplan voor de revitalisering van de softwareindustrie (2002-2005)], Departement voor informationaliseringswerk van de Staatsraad, 24 juli 24 2002, Guanyu cujin meitan gongye jiankang fazhan de ruogan yijian, [Advies betreffende de aanmoediging van de gezonde ontwikkeling van de kolenindustrie], SR, 6 juli 2005.

32. Guojia guli kaizhan jingwai jiagong maoyi chanpin mulu [Productcatalogus voor de staatsaanmoediging van de ontwikkeling van verwerkingshandel buiten China], Staatscommissie voor economie en handel, MOFTEC, 1 december 2002, Guanyu jianhua jingwai jiagongmaoyi xiangmu shenpi chengxu he xiafang quanxian youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de vereenvoudiging van de procedures en de decentralisatie van jurisdictie voor het onderzoek en de goedkeuring van verwerkingshandelsprojecten buiten China], MOFCOM, SAFE, 26 juni 2003.

33. Zai dongnan feizhou diqu kaizhan fangzhi fuzhuang jiagongmaoyilei touzi guobie zhidao mulu [Leidraad-landencatalogus voor de ontwikkeling van investeringen in de textiel- en kledingsverwerkingshandel in de Oost- en Zuid-Afrikaanse regio's], MOFCOM, 23 oktober 2003, Zai lamei diqu kaizhan fangzhi fuzhuang jiagong maoyilei touzi guobie zhidao mulu [Leidraad-landencatalogus voor de ontwikkeling van investeringen in de textiel- en kledingsverwerkingshandel in de Latijns-Amerikaanse regio], MOFCOM, 16 april 2004, Zai yazhou diqu kaizhan fangzhi fuzhuang jiagongmaoyi lei touzi guobie zhidao mulu [Leidraad-landencatalogus voor de ontwikkeling van investeringen in de textiel- en kledingsverwerkingshandel in de Aziatische regio], MOFCOM, 19 mei 2004, Zai zhongdong ou diqu kaizhan jiayong dianqi jiagongmaoyi lei touzi guobie zhidao mulu [Leidraad-landencatalogus voor de ontwikkeling van investeringen in de textiel- en kledingsverwerkingshandel in de Centrale en Oost-Europese regio], MOFCOM, 10 december 2003.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

34. Guanyu tiaozheng zibenxiang xia bufen gou hui guanli cuoshi de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van bepaalde administratieve maatregelen voor deviezenaankopen op de kapitaalrekening], PBOC, SAFE, 24 oktober 2001.

35. Guanyu qingli jingwai touzi hui hui lirun baozhengjin youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende het overboeken van de garantiefondsen voor de repatriëring van winst uit uitgaande investeringen], SAFE, 12 november 2002. Herhaald in Guojia waihui guanliju gonggao [Mededeling van de Staatsadministratie voor buitenlandse deviezen], SAFE, 15 april 2003.

36. Guanyu jianhua jingwai touzi waihui zijin laiyuan shencha youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan de vereenvoudiging van de bronnenverificatie van deviezenfondsen voor uitgaande investeringen], SAFE, 19 maart 2003.

37. Guanyu kuoda jingwai touzi shenpi quanxian gaige shi dian de pifu [Antwoord over proeflocaties voor de hervorming van de verbreding van jurisdictie voor het onderzoek en de goedkeuring van uitgaande investeringen], MOFCOM, 28 april 2003, Guanyu jinyibu shenhua jingwai touzi waihui guanli gaige youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de verdere verdieping van de hervorming van de deviezenadministratie van uitgaande investeringen], SAFE,15 okctober 2003.

38. Guojia waihui guanliju gonggao [Mededeling van de Staatsadministratie voor buitenlandse deviezen], SAFE, 15 april 2003.

39. Guanyu kuoda jingwai touzi waihui guanli gaige shidian youguan wenti de tongzhi [Mededeling over problemen betreffende proeflocaties voor de verbredingshervorming van de deviezenadministratie vooruitgaande investeringen], SAFE, 19 mei 2005.

40. Guanyu kuoda jingwai touzi waihui guanli gaige shidian youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende proeflocaties voor de verbredingshervorming van de deviezenadministratie voor uitgaande investeringen], SAFE, 19 mei 2005, Guanyu tiaozheng bufen jingwai touzi waihui guanli zhengce de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van bepaalde maatregelen betreffende de deviezenadministratie voor uitgaande investeringen], SAFE, 6 juni 2006.

41. Guanyu tiaozheng jingnei yinhang wei jingwai touzi qiye tigong rongzixing duiwai danbao guanli fangshi de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van de middelen van de administratie van het verstrekken van financiële garanties door binnenlandse banken aan ondernemingen die buiten China investeren], SAFE, 16 augustus 2005.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

42. Guanyu tiaozheng bufen jingwai touzi waihui guanli zhengce de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van enkele deviezenadministratiemaatregelen voor uitgaande investeringen], SAFE, 1 juli 2006.

43. Jingnei jigou jingwai zhijie touzi waihui guanli guiding [Voorschriften voor de deviezenadministratie van uitgaande investeringen door binnenlandse entiteiten], SAFE, 13 juli 2009.

44. Jingwai zhijie touzi renminbi jiesuan shidian guanli banfa, [Procedures voor de administratie van proeflocaties voor het overboeken van renminbi voor uitgaande directe investeringen], PBOC, 6 januari 2011.

45. Guanyu jingwai touzi kaiban qiye hezhun shixiang de guiding [Voorschriften voor zaken betreffende de verificatie en goedkeuring van de vestiging en werking van ondernemingen door uitgaande investeringen], MOFCOM, 1 oktober 2004.

46. Jingwai touzi xiangmu hezhun zanxing guanli banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van het onderzoeken van uitgaande investeringsprojecten], NDRC, 9 oktober 2004.

47. Guanyu touzi tizhi gaige de jueding [Beslissing over de hervorming van het investeringssysteem], SR, 16 juli 2004.

48. Guanyu wanshan jingwai touzi xiangmu guanli youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de verbetering van de administratie van uitgaande investeringsprojecten], NDRC, 8 juni 2009, Guanyu zuohao jingwai touzi xiangmu xiafang hezhun quanxian gongzuo de tongzhi [Rondzendbrief over het juist uitvoeren van werk betreffende het delegeren van jurisdictie voor het nakijken en goedkeuren van uitgaande investeringsprojecten], NDRC, 14 februari 2011.

49. Duiwai touzi guobie chanye daoxiang mulu (yi) [Leidraad-landencatalogus voor uitgaande investeringen (1)], MOFCOM, 8 juli 2004, Duiwai touzi guobie chanye daoxiang mulu (er), [Leidraad-landencatalogus voor uitgaande investeringen (2)], MOFCOM, MFA, oktober 2005, Duiwai touzi guobie chanye daoxiang mulu (san) [Leidraad-landencatalogus voor uitgaande investeringen (3)], MOFCOM, MFA, NDRC, 31 januari 2007.

50. Guobie touzi jingying zhangai baogao zhidu [Rapporteringssysteem voor landen over investeringsbarrières], MOFCOM, 11 november 2004.

51. Guanyu dui guojia guli de jingwai touzi zhongdian xiangmu jiyu xindai zhichi youguan wenti tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan het geven van on-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

dersteuningskredieten voor grote uitgaande investeringsprojecten aangemoedigd door de staat], NDRC, Exim Bank, 9 mei 2003. Herzien door Fagaiwaizi [2004] 2345 hao, 27 oktober 2004.

52. Guanyu 2005 nian shenhua jingji tizhi gaige de yijian [Advies over de verdieping van de hervorming van het economisch systeem 2005], SR, 4 april 2005. Riep specifiek op tot de afkondiging van bepalingen voor de administratie van uitgaande investeringen, die dat jaar niet afgekondigd werden. Procedures voor uitgaande investeringen werden pas afgekondigd in 2009.

53. Jingwai touzi chanye zhidao zhengce [Stuurbeleid voor de uitgaande investeringssector], NDRC, MOFCOM, MFA, MOF, Algemene douaneadministratie, SAT, SAFE, 5 juli 2006.

54. Uitgaand investeringsbeleid, artikel 6.

55. Doeleinden voor UDI die gelijkaardige taal gebruiken werden reeds voorheen geformuleerd in Guanyu dui guojia guli de jingwai touzi zhongdian xiangmu jiyu xindai zhichi youguan wenti tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan het geven van ondersteuningskredieten voor grote uitgaande investeringsprojecten aangemoedigd door de staat], NDRC, Exim Bank, 9 mei 2003 en in Guanyu jianli jingwai touzi zhongdian xiangmu fengxian baozhang jizhi youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan de oprichting van een risicobeschermingssysteem voor grote uitgaande investeringsprojecten], NDRC, Chinese export- en kredietverzekeringscorporatie (Sinosure), 25 januari 2005 en ook in Guanyu jinyibu jiaqiang dui jingwai touzi zhongdian xiangmu rongzi zhichi youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan de verdere versteviging van fondsenondersteuning voor grote uitgaande investeringsprojecten], NDRC, Chinese ontwikkelingsbank, 25 september 2005.

56. Uitgaand investeringsbeleid, artikel 8.

57. Guanyu tiaozheng jingnei yinhang wei jingwai touzi qiye tigong rongzixing duiwai danbao guanli fangshi de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van de middelen voor de administratie van het verstrekken van financiële garanties door binnenlandse banken aan ondernemingen die buiten China investeren], SAFE, 16 augustus 2005.

58. In Guanyu jinyibu jiaqiang dui jingwai touzi zhongdian xiangmu rong zi zhichi youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan de verdere

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

versteviging van fondsenondersteuning voor grote uitgaande investeringsprojecten], NDRC, Chinese ontwikkelingsbank, 25 september 2005.

59. Guanyu jinyibu jiada dui jingwai zhongdian xiangmu jinrong baoxian zhichi lidu youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de verhoging van de financiering en de verzekeringsondersteuning voor grote projecten buiten China], Chinese ontwikkelingsbank, Sinosure, 18 januari 2006.

60. Duiwai jingji hezuo zhuan xiang zijin guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van speciale fondsen voor buitenlandse economische samenwerking], MOF, MOFCOM, 9 december 2005.

61. Guowai kuangchan ziyuan fengxian kancha zhuanxiang zijin guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van speciale fondsen voor de prospectie voor risicovolle ondernemingen voor grondstofontginning buiten China], MOF, 31 oktober 2005, Guanyu duiwai jingji jishu hezuo zhuanxiang zijin zhichi zhengce youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan beleidsondersteuning voor speciale fondsen voor buitenlandse economische en technologische samenwerking], MOF, MOFCOM, 8 mei 2006.

62. Guanyu jiaqiang jingwai zhong zi qiye jigou yu renyuan anquan baohu gongzuo de yijian [Advies over de versteviging van arbeidsveiligheid voor entiteiten en personeel van ondernemingen die in het buitenland investeren], MOFCOM, MFA, SASAC, 28 september 2005.

63. Jingwai touzi kaiban qiye hezhun xize [Gedetailleerde regels voor het nazicht en de goedkeuring van de vestiging en werking van ondernemingen die in het buitenland investeren], MOFCOM, 17 oktober 2005.

64. Jingwai touzi kaiban qiye hezhun xize [Gedetailleerde regels voor het nazicht en de goedkeuring van de vestiging en werking van ondernemingen die in het buitenland investeren], MOFCOM, 17 oktober 2005.

65. Jingwai touzi guanli banfa [Procedures voor de administratie van uitgaande investeringen], MOFCOM, 16 maart 2009.

66. Yin fa << Jingwai zhong zi qiye jigou he renyuan anquan guanli guiding >> de tongzhi [Rondzendbrief over het afdrukken en de distributie van de << Voorschriften voor de administratie van de veiligheid van de entiteiten en het personeel van ondernemingen die in het buitenland investeren >>], MOFCOM, MFA, NDRC, Ministerie

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

van Openbare Veiligheid, SASAC, Staatsadministratie voor arbeidsveiligheid, Chinese federatie voor industrie en handel, 13 augustus 2010.

67. Jingwai zhong zi qiye jigou he renyuan anquan guanli guiding [Voorschriften voor de administratie van de veiligheid van de entiteiten en het personeel van ondernemingen die in het buitenland investeren], MOFCOM, MFA, NDRC, Ministerie van Openbare Veiligheid, SASAC, Staatsadministratie voor arbeidsveiligheid, Chinese federatie voor industrie en handel, 13 augustus 2010.

68. Jingwai touzi lianhe nian jian zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de gezamenlijke jaarlijkse inspectie van de uitgaande investeringen], MOFTEC, SAFE, 27 oktober 2002.

69. Jingwai touzi zonghe jixiao pingjia banfa (shixing) [Procedures (proeve) voor de evaluatie van de algemene resultaten van de uitgaande investeringen], MOFTEC, 1 januari 2003.

70. Guanyu jinrong jigou dui jingwai zichan fuzhai ji sunyi shenbao youguan shixiang de tongzhi [Rondzendbrief over zaken betreffende de rapportering door financiële instellingen over de balans en de winst- en verliesrekeningen buiten China], SAFE, 13 december 2005.

71. Guanyu jianli jingwai touzi zhongdian xiangmu fengxian baozhang jizhi youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de oprichting van een risicopreventiesysteem voor grote uitgaande investeringsprojecten], NDRC, Sinosure, 25 januari 2005.

72. Jingwai touzi kaiban qiye hezhun xize [Gedetailleerde regels over het nazicht en de goedkeuring van de vestiging en werking van ondernemingen die investeren buiten China], MOFCOM, 17 oktober 2005.

73. 2006 nian gongzuo yaodian [Belangrijke werkpunten in 2006], SR, 19 maart 2006.

74. Hu Jintao: wanxi jingwai touzi fengxian guanli tigao liyong waizi zhiliang [Hu Jintao: Verbeter het risicomanagement van uitgaande investeringen en verhoog de kwaliteit van het gebruik van buitenlandse investeringen], *Xinhuanet*, 30 september 2007.

75. Shenjishu zhuyao zhize neishe jigou he renyuan bianzhi guiding [Voorschriften voor de interne organisatie en personeelsverstrekking voor de belangrijkste verantwoordelijkheden van het staatsauditbureau], SR, 11 augustus 2008.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

76. Duiwai touzi hezuo jingwai anquan fengxian yujing he xinxi tongbao zhidu [Systeem voor de waarschuwing voor buitenlandse veiligheidsrisico's en informatierapportering], MOFCOM, 26 augustus 2010.

77. Guoziwei: jinkuai wanshan dui jingwai zhong zi qiye de jianguan yiji jiankong [SASAC: Verbeter dringend het toezicht op en de controle over ondernemingen met Chinees investeringsgeld buiten China], *Xinhua* 30 mei 2005.

78. Guanyu zuo hao zhongyang qiye 2005 niandu caiwu juesuan he 2006 niandu caiwu jianguan gongzuo de tongzhi [Rondzendbrief over de juiste wijze om werk uit te voeren op de financiële boekhouding uit 2005 en het financiële toezicht van staatsondernemingen onder centraal gezag in 2006] SASAC, 2 december 2005.

79. Zhongyang qiye touzi jiandu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van het toezicht op investeringen door staatsbedrijven onder centraal gezag], SASAC, 28 juni 2006.

80. Guoziwei 07 nian guihua: jiang zhiding yangqi jingwai touzi jianguan zhidu [SASAC 07 Plan: Formuleer een toezichtssysteem voor uitgaande investeringen door staatsbedrijven onder centraal gezag], *Xinhua* 8 maart 2007

81. Guanyu jinyibu guifan zhongyang qiye touzi guanli de tongzhi [Rondzendbrief over de verdere bepaling van de administratie van investeringen door staatsbedrijven onder centraal gezag], SASAC, 27 juni 2007.

82. Li Rongrong: qiye haiwai hezuo yiding yao shuangying xiangmu zizhu jueding [Li Rongrong: Ondernemingen die overzee investeren moeten win-win zijn, er moet project per project beslist worden], *China.org* 10 augustus 2008.

83. Zhongyang qiye jingwai guoyou zichan jiandu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van staatsactiva van staatsbedrijven onder centraal gezag buiten China], SASAC, 14 juni 2011, Zhongyang qiye jingwai guoyou chanquan guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van staatsactiva van staatsbedrijven onder centraal gezag buiten China], SASAC, 14 juni 2011.

84. Guowuyuan bangongting zhuanfa caizhengbu, guojia guoyou zichan guanli ju guanyu zhu gang ao jigou yi geren mingyi banli chanquan zhuce dengji shouxu deng wenti de yijian tongzhi [Rondzendbrief over de uitzending van het Advies over problemen zoals de registratieprocedures voor het uitvoeren van de activaregistratie op naam van individuen, door entiteiten gevestigd in Hong Kong en Macau, door het Ministerie van Financiën en het Administratiebureau voor staatsactiva], SR, 16 november 1989.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

85. Jingwai touzi caiwu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de financiele administratie van de uitgaande investeringen], MOF, 6 juni 1996.

86. Guanyu guifan guoyouqiye jingwai touzi zhong geren daichi gufen youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over het reguleren van problemen betreffende individuen die aandelen hebben van uitgaande investeringen door staatsbedrijven], MOF, 26 maart 2010.

87. Zhongyang qiye jingwai touzi jiandu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures over de administratie van uitgaande investeringen door staatsbedrijven onder centraal gezag], SR, 18 maart 2012.

Bibliografie

Buckley, P.J., Clegg, L.J., Cross, A.R., Liu, X., Voss, H. & Zheng, P. (2007). The Determinants of Chinese Outward Foreign Direct Investment. *Journal of International Business Studies, 38* (4), 499-518.

Buckley, P.J., Clegg, L.J., Cross, A.R., Voss, H., Rhodes, M. & Zheng, P. (2008). Explaining China's Outward FDI: An Institutional Perspective. In K.P. Sauvant (ed.), *The Rise of Transnational Corporations From Emerging Markets: Threat or Opportunity?* (pp. 107-157). Cheltenam: Edward Elgar.

Buckley, P.J., Cross, A.R., Tan, H., Xin, L. & Voss, H. (2008). Historic and Emergent Trends in Chinese Outward Direct Investment. *Management International Review, 48* (6), 715-748.

Dunning, J.H. & Lundan, S.M. (2008). Institutions and the OLI Paradigm of the Multinational Enterprise. *Asia Pacific Journal of Management, 25* (4), 573-593.

Luo, Y., Xue, Q. & Han, B. (2010). How Emerging Market Governments Promote Outward FDI: Experience from China. *Journal of World Business, 45* (1), 68-79.

North, D.C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York, London: WW Norton & Co.

North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peng, M.W., Wang, D.Y.L. & Jiang, Y. (2008). An Institution-based View of International Business Strategy: A Focus on Emerging Economies. *Journal of International Business Studies, 39* (5), 920-936.

Titan, A. (2010). Institutional Analysis and the Determinants of Chinese FDI. *Multinational Business Review, 18* (3), 1-24.