



海外合规新形势及管理工作建议

□白海波 王凯

在“一带一路”倡议推动下，我国企业加快国际化步伐，在国际工程承包和海外投资领域中的投融资、技术、管理等方面取得了长足进步，体现出了较强竞争力。但近年来，随着全球经济增速放缓，地缘政治局势持续紧张，贸易保护主义和“逆全球化”风潮抬头，市场不确定性加剧，海外合规风险被显著放大，“走出去”企业面临更大挑战。本文旨在分析“走出去”企业境外投资经营需管理的合规类型，探讨海外合规管理面临的新形势，并从政府部门、企业、金融机构三个角度出发，提出应对海外合规风险的建议。

海外合规管理类型

GB/T 35770-2022 (ISO 37301:2021)《合规管理体系要求及使用指南》指出,合规义务是指组织强制性遵守的要求和自愿选择遵守的要求。相比于上一版标准(GB/T 35770-2017),该版明确“组织自愿选择遵守的要求”为合规义务的一部分,也就是说,通常提到的“规定”“规则”“约定”“规律”等都属于合规义务的范围。根据合规义务定义,按利益相关方维度,企业境外投资经营需做好母国合规、东道国合规、第三方合规。

一、母国合规

母国合规是海外合规管理的基石,企业“走出去”前首先应满足本国各项要求。出于国家利益保障、产业政策导向、维护市场秩序等考虑,针对境外投资经

营重点领域和环节,投资母国可通过法律法规、规章制度等方式引导、规范或约束企业行为,促进企业合理健康发展。

二、东道国合规

东道国合规是海外合规管理的核心,企业在东道国的经营投资行为受该国监管直接影响。但不同国家制度建设、执行情况各异,尤其是“一带一路”共建国家规则制度体系有待完善,整体治理水平有待提升,企业在合规管理上面临更多不确定性。

三、第三方合规

第三方合规是海外合规管理的重要组成部分。除母国和东道国外,受其他国家利益诉求、大国博弈、项目参与方多元化等影响,企业境外投资经营还可能受到利益相关方国家、全球性大国、国际组织、多边金融机构等第三方合规要求影响。

海外合规管理面临的新形势

在西方建立的国际秩序和全球治理体系下,我国“走出去”企业不断摸索适应,从项目投标、建设、运营等层面积累了一些合规管理经验,特别是初步形成了ESG(环境、社会和治理)理念,为高质量做好海外合规管理工作奠定了基础。ESG理念重视项目环境治理和社区关系。例如,相关企业在某些早期环境敏感项目上尚未具备成熟ESG治理经验,导致民众抗议、项目停摆,后期通过环境修复、移民安置等工作优化了经营环境。可以说,ESG理念为审视合规风险提供了新视角,而合规管理是践行ESG理念的重要举措。随着百年未有之大变局加速演进,各国叙事由“发展”转向“安全”,海



“开启高质量共建‘一带一路’新阶段”专题征文

外合规管理面临新的形势。

一、母国合规：体系化

2018年被称为我国“合规元年”。美国制裁中兴通讯、加拿大应美国当局“逮捕”孟晚舟等事件作为中美贸易战的投影，对我国经济发展和资本市场造成较大影响。近年来，相关部门针对海外合规管理出台多项政策（下表部分列示）。例如，《企业境外经营合规管理指引》明确了对外贸易、境外投资、对外承包工程、境外日常经营等活动需要关注的合规事项。在对外承包工程中，投标管理、项目履约、反腐败、反贿赂是重点关注环节或事项。

习近平总书记强调，要坚持立法先行、立改废释并举，形成系统完备的涉外法律法规体系。

根据商务部数据，2023年，我国全行业对外直接投资10418.5亿元人民币，实际使用外资金额11339.1亿元人民币，对外投资规模基本等于外资来华规模。在外商投资领域，我国已于2019年出台《中华人民共和国外商投资法》，将对外投资制度上升至法律层面，进一步完善了我国海外合规管理政策体系，或将成为下一步涉外领域立法重点工作。

二、东道国合规：工具化

利用外商投资规定和审查机制，部分国家扩大政策适用范围、泛化重点概念、降低审查透明度，甚至采用针对性专项检查、出台限制清单、直接使用兜底条款等手段，限制不特定或特定外商投资对象正常经营、投资

和筹资活动，达到保护本土企业、服务国家对外战略或变相征收的目的，合规工具化趋势明显。

首先在行业方面，“双碳”目标的提出使我国新能源行业加速发展，锂、钴、镍、铜等关键矿产战略重要性显著提升。在这种情况下，部分关键矿产资源国资源民族主义抬头，成为供应链博弈既有规则破坏方，中国海外资源开发面临资源国逐渐增高的合规工具化经营风险。

其次在国别方面，将合规充分工具化的国家日趋活跃。例如印度，一方面，该国在外商投资领域的各种行为有其历史文化背景，具有无差别性和一贯性，微软、沃尔玛、谷歌、沃达丰印度

我国出台有关海外合规管理的部分政策

时间	部门	政策名称
2014年9月	商务部	《境外投资管理办法》
2015年2月	国家外汇管理局	《关于进一步简化和改进直接投资外汇管理政策的通知》
2017年1月	国务院国有资产监督管理委员会	《中央企业境外投资监督管理办法》
2017年5月	中央深化改革领导小组	《关于规范企业海外经营行为的若干意见》
2017年12月	国家发展和改革委员会	《企业境外投资管理办法》
2018年1月	国家发展和改革委员会	《境外投资敏感行业目录（2018年版）》
2018年11月	国务院国有资产监督管理委员会	《中央企业合规管理指引（试行）》
2018年12月	国家发展和改革委员会等7部门	《企业境外经营合规管理指引》
2020年8月	商务部、科学技术部	《中国禁止出口限制出口技术目录》
2022年8月	国务院国有资产监督管理委员会	《中央企业合规管理办法》

等巨头都曾遭印度重罚。另一方面，在大国博弈背景下，为寻求自身利益最大化，印度充分利用“印太战略”区域支点地位，以合规工具对中国表现强硬姿态，其行为又具有特殊针对性。2020年，印度政府针对“接壤国家”修改外国直接投资（FDI）政策，导致多项中国对印投资被搁置。再如，部分国家或地区泛化意识形态，滥用“国家安全”概念，重点审查和限制互联网、人工智能、芯片制造、生物医药等技术领域，实现合规工具化效果。2022年，在《关于设立欧盟外国直接投资审查框架的条例》机制下，德国禁止了两宗中资企业芯片收购案，并将中远集团收购汉堡港集装箱码头的股份上限由35%下调到25%；同年，拜登政府进一步签署关于外商投资委员会（CFIUS）的行政命令，要求对关键领域外商投资做出更严格审查；2023年美国多州以“国家安全风险”为由对TikTok全面封禁，TikTok CEO周受资接受美国众议院“审问式”质询。以全方位审查TikTok为代表的一揽子“去风险化”政策凸显了美国努力维持霸权地位的紧迫和焦虑。

三、第三方合规：武器化

随着全球经济陷入调整期，

部分国家高打“合规牌”，提出“基于规则的国际秩序”等模糊概念，将其作为攫取利益，限制他国发展的武器。例如，名义上，美国《反海外腐败法》（FCPA）制定是为了遏制美国公司海外行贿行为，但其管辖范围包括在美国证券交易所上市的外国企业以及在美国领土进行腐败支付的境外实体，甚至包括仅利用美国邮件系统或隶属于美国的国际商业工具（如SWIFT）的实体。美国构建了“长臂管辖”法律体系，通过联合执法、国内法域外适用等手段保障法律效力，以合规之名义维系排他性发展霸权，本质上成为了国际秩序破坏者。

此外，为限制后发国家发展权，ESG也成为先发国家新的合规叙事“武器”，这进一步增加了企业合规成本，产生负外部性，企业应清晰认识ESG的“一体两面”。例如，东非原油管道（EACOP）项目受乌干达和坦桑尼亚政府共同支持，项目严格遵守当地法律和国际标准，获得环评批复，但欧洲议会从环保、人权、碳排放三方面呼吁叫停项目，多家西方金融机构陆续宣布不考虑支持该项目，部分NGO还有组织地前往参与该项目的金融机构进行抗议活动。

对海外合规管理工作的建议

做好海外合规管理工作，企业不是唯一主体，政府部门、金融机构应同“走出去”企业一道，形成合力，推动海外合规管理工作行稳致远。

一、企业：树立合规理念，建立合规体系

习近平总书记强调，要强化合规意识，引导我国公民、企业在“走出去”过程中自觉遵守当地法律法规和风俗习惯，运用法治和规则维护自身合法权益。因此，企业一是要树立合规理念，将合规工作嵌入企业经营各个环节，培养员工形成合规意识，从“被动合规”转变为“制度保证合规”“内心希望合规”，做到全员参与，全流程合规。二是要充分吸收ESG理念核心要义，常态化持续推进合规工作，加强东道国环境和社会风险评估，关注东道国政府和当地群众关切利益，兼顾项目经济效益和社会效益。三是要充分考虑合规成本，提前评估营商环境欠佳、东道国合规工具化、第三方合规武器化等对交易或持续经营的不利影响，在经济可行性分析中引入合规风险溢价，减少决策失误，

避免后期损失扩大化。

二、政府部门：统筹制度规定，完善支持系统

政府部门应多措并举，切实致力于打造良好合规环境。一是统筹各层次合规政策制度规定，进一步健全涉外领域法治体系，系统化、立体化海外合规管理政策。二是加强海外合规管理基础设施建设，建立跨部门信息沟通机制，以政府部门牵头，企业、金融机构、行业协会、NGO等多方参与，基于国别动态、行业信息等基础数据，通过数据报送分享、合规审批备案、绩效评价、服务支持等方式，实现各方信息互联互通，提高政策传导效率，有效助力企业提高海外合规管理水平。三是参与全球治理，借助国际组织、多边合作机制等平台进行合规倡议、合规研究、合规培训，促进各国合规水平提升，改善企业对外投资经营合规环境。如在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上，中方宣布支持高质量共建“一带一路”的八项行动中提出“建设廉洁之路”，“建立‘一带一路’企业廉洁合规评价体系”。

三、金融机构：对标国际标准，更加积极作为

落实国家监管要求，推进中资金融机构高水平海外合规建

设，一是强化项目合规评审，充分了解东道国许可制度、潜在第三方制裁限制，避免项目投资进度快于合规审批，产生合规风险。例如，若融资银行在项目企业未拿到土地证、环评时即放款，则会面临较大风险敞口。二是形成ESG评审共识，借鉴多边金融机构经验做法，明确环境和社会可持续绩效标准和评估框架，提升风险控制针对性、有效性。三是加强舆论管理，充分评估第三方利用“ESG合规牌”造成的潜在不利影响，主动引导媒体、NGO等在东道国加强金融机构“环境友好”“惠民利民”“遵守国际规则”等正面宣传，提升金融机构国际影响力。

中国信保 在海外合规管理中的实践

适应海外合规管理新形势，中国出口信用保险公司积极践行ESG理念，探索业务新举措，以高水平海外合规管理助力“走出去”企业业务高质量发展。

一是加强制度保障。升级业务（绿色）承保政策，建立绿色分类标准体系，强化绿色业务识别管理；设置绿色激励措施，引导资源向绿色低碳领域倾斜，对

不符合国家导向的行业或项目不予支持。

二是完善组织架构。全面对标监管要求，成立由董事长任组长的绿色金融建设工作领导小组，设置绿色金融处室，跟踪研究ESG相关国际规则和同业实践，破解“合规壁垒”“绿色壁垒”。

三是建立风控体系。强化全流程环境和社会风险管理，加强可行性分析对环境和社会影响的关注度，明确承保阶段环境和社会风险评估审核要求，将保后相关跟踪情况纳入年度风险排查。

四是内外专家联动。出台分险种业务评审指引，为评审委员明确项目合规基础前提；设立外部专家库，获取业务合规专家咨询意见，提升承保评审决策科学性，筑牢合规“第一道防线”。

党的二十大报告指出：“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。推动共建‘一带一路’高质量发展。”立足新发展阶段，我们要清晰认识海外合规管理面临的新形势，做好海外合规管理，构建具有中国特色的合规体系，服务高水平对外开放。

（作者单位：中国出口信用保险公司）