

更大力度吸引和利用外资的意义、挑战与推进建议

高凌云

内容摘要：当前，全球范围内的外商投资规模总体增长乏力，发达国家、新兴经济体和发展中国家都把吸引和利用外资作为政策重点。尽管我国吸引外资长期向好的趋势并未改变，但面临的形势和存在的问题依然非常复杂艰困。更大力度吸引和利用外资，是贯彻习近平经济思想的重要实践，事关加快构建新发展格局、推进高水平开放和推动高质量发展，是当前经济工作中的重大问题之一。要把优质存量外资留下来，把更多高质量外资吸引过来，最大限度挖掘国内、国际两个市场和两种资源的潜力，在坚决贯彻党的二十大作出的重大决策部署前提下，文章建议进一步做好营造良好外部氛围、持续扩大市场准入等九方面工作。

关键词：外资 市场准入 营商环境

DOI:10.14114/j.cnki.itrade.2023.11.001

外资企业是连接国内、国际双循环的主要纽带，是畅通生产、流通、消费各环节的关键力量，是推动我国经济社会发展的重要引擎。党的二十大报告提出：“依托我国超大规模市场优势，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场两种资源联动效应，提升贸易投资合作质量和水平。”2022年12月15日，习近平总书记在中央经济工作会议上特别强调，要更大力度吸引和利用外资；2023年《政府工作报告》明确了扩大市场准入、落实好外资企业国民待遇、做好外资企业服务工作、推动外资标志性项目落地建设等重点方面的具体政策要求。这凸显出外资工作在我国当前经济工作中具有非常重要的地位。

一、更大力度吸引和利用外资的重要意义

改革开放以来，外商投资通过投资效应、增长效应、竞争效应、溢出效应等机制，在拉动我国经济增长、提升工业化水平、增加就业、贡献税收、扩大对外贸易、改善国际收支、满足市场需求、提升企业治理水平、促进技术进步、升级产业结构以

及推动相关改革等方面，发挥了不可替代的重要作用。当前，我国既面临招商引资国际竞争更加激烈和国际地缘政治紧张局势升温等外部风险，也存在利用外资的地区产业不平衡问题仍然突出、制造业外迁和产业链转移不断加剧等内部挑战，以习近平同志为核心的党中央高度重视吸引和利用外资工作。今年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，更大力度吸引和利用外资，是贯彻习近平经济思想的重要实践，有利于加快构建新发展格局、推进高水平开放和推动高质量发展。

（一）更大力度吸引和利用外资，是加快构建新发展格局的必然选择

2021年1月11日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班上讲话强调，加快构建新发展格局是一项关系我国发展全局的重大战略任务。我国《“十四五”利用外资发展规划》明确提出，要“更大力度推动高水平对外开放，更加有效吸引和利用外资，更好服务构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。更大力度吸引和利用外资，一方面可以广泛利

[课题信息] 本文系中国社会科学院创新工程重大项目“中美经贸重大问题跟踪研究”(2023YZD013)和创新工程项目“新发展格局下我国对外投资的战略重点与政策导向研究”阶段性成果。

[作者信息] 高凌云，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员，中国社会科学院大学教授。电子邮箱：gaoly@cass.org.cn。作者感谢匿名审稿专家们的宝贵意见和建议，当然文责自负。

用全球资源，特别是先进的技术、理念、管理知识和信息等高端资源，补齐发展短板，畅通国内大循环的断点和堵点，形成具有较强国际竞争力的产业体系，在更高水平上参与国际大循环；另一方面可以进一步密切我国与世界经济的联系，带动我国企业嵌入国际大循环，为全球产业链、供应链体系的安全可控奠定基础。同时，更大力度吸引和利用外资，还可以将我国产业配套齐全、市场需求庞大等特点与外资企业先进技术等优势充分结合起来，提升国内外资源的循环利用效率，让“双循环”更加畅通。

(二) 更大力度吸引和利用外资，是推进高水平对外开放的重要内容

党的十八大以来，习近平总书记亲自谋划引领高水平对外开放，高度重视吸引和利用外资工作，多次强调“利用外资是我们的长期方针”，要求“更广领域扩大外资市场准入”“创造更有吸引力的外商投资环境”。2023年2月1日，习近平总书记在主持中共中央政治局第二次集体学习时进一步强调：“推进高水平对外开放，稳步推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，增强在国际大循环中的话语权。”推动制度型开放，不仅要求我国对标先进的国际经贸规则，政策措施透明、可预期，逐步形成与国际高标准经贸规则接轨的开放型经济制度，而且要求我国实现营商环境市场化、法治化、国际化，投资自由化、便利化，以及各类市场主体公平有序竞争，知识产权保护严格有度，开放支持政策合法、合规等。而更大力度吸引和利用外资，要求持续减少外商投资市场准入限制，缩减外商投资准入负面清单，全面落实外商投资法，持续努力优化外资营商环境，为外资企业创造公平竞争的条件，加大外资保护和促进力度等，这些要求与推动制度型开放的要求高度契合。

(三) 更大力度吸引和利用外资，是推进经济高质量发展的内在要求

2023年3月5日，习近平总书记在参加十四届全国人大一次会议江苏代表团审议时强调：“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”近年来，随着国内外交流融通的深化，我国吸引和利用外资的产业结构持续优化，特别是高技术

产业吸收外资的势头增长迅猛，聚集了更多的全球优质要素资源，创新能力不断增强，有力推动了产业结构的数字化、高端化和智能化。同时，通过不断更新《鼓励外商投资产业目录》等适度政策引导，外资进入现代服务业和数字经济等领域的增速大幅超过全国平均增速，进一步助力我国经济的高质量发展。此外，中西部地区吸引和利用外资增速超过东部地区和全国的平均增速，扩大外商投资市场准入范围，促进产业竞争，带动落后产业部门进步，进而有助于形成优势互补、高质量发展的区域经济布局 and 均衡发展的产业布局。

二、当前我国吸引和利用外资面临的挑战

近些年，全球范围内的外商投资规模虽然有所增长，但总体来说增长乏力。发达国家、新兴经济体和发展中国家都把吸引和利用外资作为政策重点，招商引资领域的国际竞争更加激烈，我国吸引外资面临的形势依然非常复杂严峻，各种困难仍在发酵。受多重因素的影响，我国吸引和利用外资面临一些亟待解决的问题。

(一) 全球产业链和供应链深度调整

世界进入新的动荡变革期，大国博弈加剧，安全成为核心议题，全球产业格局加速重构。一方面，美国对我国加征额外关税，打着“人权”“国家安全”“贸易公平”等幌子，搞“小院高墙”，并伙同盟友寻求产业回流和供应链重组，全面推行“去风险”，对我国形成围堵和打压，在此背景下，外商在投资中国时产生较多风险考量；而新冠疫情、乌克兰危机等突发因素，使外资进一步增加对于供应链安全性考量的权重，进而导致传统的效率至上的单一供应链逐步转变为“中国+1”或“中国+N”体系。另一方面，越南、印度等国家竞相放宽投资限制，加码引资优惠政策。我国引资因此遭遇来自发达国家和新兴经济体、发展中国家的双向挤压。

(二) 营商环境有待进一步优化

对标《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等高标准规则，我国投资便利化程度还不够高，外资政

策落实中仍然存在“最后一公里”“一刀切”及“准入不准营”等问题。此外，我国仍缺乏负面清单相关辅助解释，也缺乏多国语言的政策文本库；多层审批、多头管理等引发政策执行“真空”，监管流程滞后造成政府职能错位，事中事后监管出现由“乱作为”演变为“不作为、假作为”等新问题。不仅如此，我国尚未形成针对外资企业的争端解决机制，缺少专业高效的行政诉讼服务体系，外资企业在维权时面临较突出的举证难、周期长、成本高等问题。

（三）外商预期较高与信心不足并存

因为地区和部门发展水平存在较大差异，部分外资政策在制定实施过程中，部门间、地区间协同衔接不够，透明度、可预期性、可操作性不强。其中较为突出的是，考虑到国家安全、国民经济基础、公共利益与生态安全等问题，当前我国对银行和资本市场、政府采购，以及信息传输、软件和信息技术服务业等重点领域的开放程度，仍然与外部预期存在一定差距。例如，美国在华商会希望我国允许外国金融机构充当公司债券的主承销商，批准合格的外国基金服务提供者在中国市场提供基金会计和转让代理服务，以及允许更多外资在岸证券公司参与 A 股一级交易等，但实际情况并不理想。预期层面的落差，在一定程度上影响了外资企业的信心，具体表现为外资企业吸纳的就业、外资企业进出口占全国的比重有所下降。此外，由于担心研发投入与创新成果分配不对等而缺乏研发投入动力，因此只有不到 30% 的外资企业在我国设有研发中心，并且在华研发活动大多着重于产品的本土化，而非真正意义上的产品研发。

（四）外资来源和流向不够多元化

从外资来源来看，中国内地超过八成的外资来自中国香港和部分自由岛，2021 年来自中国香港的外资占比高达 75.9%，比 2005 年高出约 46.1 个百分点，其中有部分是内地企业的“返程投资”。同期，美国、日本、德国、法国和英国等主要发达国家对我国投资之和占我国吸收外资总量的比重只有不到 10%。从外资流向来看，一是部分现代服务业、高技术服务业和高技术制造业吸收外资占比较低，二是制造业利用外资占比显著下降，2021 年，

我国制造业利用外资占比只有 19.4%，相比 2012 年减少了 28.8 个百分点。另外，我国还存在“东重西轻”的结构性问题，东部地区吸引外资占全国的比重长期保持在 80% 以上。

（五）外企外迁压力不断上升

我国经济发展进入新常态，劳动力、土地、生态等要素成本快速上升，传统上依靠廉价要素资源吸引外资的优势逐渐减弱；同时，国外政策环境的变化，特别是美国等发达国家对关键核心技术、关键零部件输出的限制政策，也导致部分外资企业在我国难以维持。联合国《2022 年世界人口展望》报告显示，东南亚、南亚等地国家人口数量庞大，且平均年龄显著低于我国，叠加更高的出生率和劳动参与率，其劳动力资源优势和低劳动成本优势明显。国际劳工组织《全球工资报告（2022—2023）》显示，近年来我国实际工资水平高于越南、印度等国，而且增速偏快。这导致在我国部分产能过剩行业中，对成本高度敏感的劳动密集型外资企业寻求转向土地、劳动力等成本更低的东南亚或非洲等地区；也有部分发达国家企业开始将原本在我国外包生产的中低端环节迁移至周边低成本国家。在下游生产环节，外资企业外迁压力持续上升。另外，随着我国科技实力的不断加强，通过自身发展不断延长价值链，核心能力与可持续竞争力不断增强，对外资依赖程度减弱，进一步增加了部分低效率或较低效率技术密集型外资企业选择外迁的概率。

三、我国吸引和利用外资的优势与潜力

我国吸引和利用外资，除了超大规模的市场、完整的产业体系等经济基本面优势之外，更关键的优势在于我国毫不动摇推动更多深层次涉及外资的改革，从而牢牢把握战略主动。

（一）市场规模持续增长

我国拥有 14 亿多人口，比美、欧、日的人口总和还要高，其中有 4 亿多是中等收入群体，将产生庞大的市场和规模效应。此外，尽管我国已是全球第二大消费市场，但汽车、家用电器等家庭耐用消费品的人均拥有量与发达国家相比还有一定差距，

相关消费市场仍有巨大增长空间。随着居民收入水平提高,中等收入群体不断增长,居民消费结构将加快向发展型、享受型和品质型消费升级,服务化、品质化和多样化消费需求的增速将明显加快,对质量更优、性能更佳和内容更丰富的消费需求也将日益增强。同时,随着城市更新改造、非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中,其中蕴藏的巨大消费潜力将得到极大释放,无疑会给世界创造更多市场机会。当前,我国已成为跨国公司全球营业收入增长的动力源,跨国公司在华营收占其全球营收的比重不断提升,而且在部分跨国公司的国际业务中,中国已成为最大的单一市场。与之对应,世界对我国消费市场的依赖性也将逐步提升。

(二) 产业体系日益完备

首先,我国拥有41个工业大类、207个工业中类、666个工业小类,是唯一拥有联合国产业分类中所列全部工业门类的国家。我国能够自主生产从服装鞋袜到航空航天、从原材料矿产到工业母机等工业产品,可以满足民生、基建和科研等各领域需要。其次,我国的工业产值早在2011年就已超过美国,位居世界第一。早在2010年,全球500多种主要工业产品中,我国有220多种产品的产量排名全球第一。如今,我国在5G、工业互联网、人工智能等高端领域发展迅速,某些产业已表现出全球领先的态势。再次,我国有1.7亿人受过高等教育和职业教育,拥有世界上最大规模的科技和专业技术人员队伍,我国的劳动力红利已从数量红利转变为质量红利。不仅如此,我国铁路、公路、港口、海运、航运基础设施也非常完善。整体而言,我国在国际分工中的角色正在发生积极变化,在全球供应链中的地位从最初的廉价外包目的地转变为全球供应链的重要中心;与发达国家间关系也在由传统纵向分工转为纵横交错、互补与并存方向发展。

(三) 市场准入不断放宽

2022年,我国连续第6年修订全国和自贸试验区负面清单,清单长度进一步缩短,在重点领域降低或取消外资股权比例限制,部分或全部放宽经营资质和经营范围限制;另外,鼓励外商投资产业目

录进一步扩增,在数字经济、互联网等领域持续扩大开放,金融、电信、医疗、交通运输、专业服务等服务领域有序扩大开放,自由化水平大幅提高。下一步,我国还将从外资准入限制、竞争障碍、监管透明性等方面入手,进一步提升商业银行、保险业等领域的市场准入和开放程度,同时不断提高以知识产权、信息技术服务、金融等为代表的知识密集型服务出口占比。

(四) 管理制度逐步完善

近年来,各地区各部门继续深入清理与《外商投资法》及其实施条例和司法解释不符的法规文件,制定、修订和废止多份法规文件,进一步提升外商投资的便利化程度。此外,商务部等相关部门还陆续出台措施,完善外资企业投诉工作机制,健全投诉工作网络,切实维护外商投资企业在国民待遇、知识产权等方面的合法权益。下一步,除军工、公共服务、能源、稀有矿产、教育和法律等涉及国家安全、战略领域的行业外,将在会计服务、电信等关键领域,不断消减针对外资设置的各类障碍和隐性壁垒,激发市场竞争。

(五) 服务保障切实增强

我国商务部发布《中国外商投资指引(2022版)》,对上一版指引中涉及中国投资环境、相关法律制度、投资办事流程等内容进行调整、更新和优化。新冠疫情期间,为了做好外资企业生产经营全流程服务,国家发展改革委、商务部等部门和地方成立重大外资项目工作专班,协调外资企业解决复工复产、人员入境、物流运输等方面的具体问题,取得了较好的成效。下一步,我国将以商业立法、环境等方面的服务质量和效率为重点,对各类所有制企业平等对待,彻底破除少数地方仍存在的源于所有制、规模、来源地等隐性不公平情况。

(六) 营商环境持续优化

为积极回应外资企业来华营商便利等诉求,一方面,我国重点参照世界银行营商环境报告,持续推进加入CPTPP和DEPA;另一方面,在自贸试验区内不断深化金融等领域的开放创新,加快政府职能转变和事中事后监管创新,推进更高水平的投资

便利化。下一步,我国将继续根据世界银行旧版全球营商环境评价体系和新版宜商环境评价概念书,在纳税、获得信贷、办理企业退出、透明度等短板弱项上发力,为广大外资企业在华发展营造更可预期、更优质的营商环境。

四、更大力度吸引和利用外资的具体建议

当前,我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。更大力度吸引和利用外资,不仅事关我国经济的高质量发展,也事关世界经济的繁荣和稳定,是当前经济工作中的重大问题之一。必须坚决贯彻党的二十大精神,坚持习近平总书记系列重要讲话中立足高水平开放提出的科学行动纲领,把优质存量外资留下来,把更多高质量外资吸引过来,更好发挥外资企业“外引内联”的独特优势,最大限度挖掘国际国内两个市场和两种资源的潜力,维护我国产业链和供应链的安全稳定。这就需要我们坚持问题导向,在吸引和利用外资工作方面展现更多作为。

第一,营造良好外部氛围。要推动中欧经贸关系继续向好发展,在有关竞争中立、环境保护、劳工保护、跨境数据流动等领域推进更深层次的制度型开放,打造“中欧利益共同体”,携手应对全球性挑战及热点问题。进一步深化东亚、东南亚和南亚等区域的产业链和供应链合作,力争形成共商共建共享的利益共同体。积极发展全球伙伴关系,以重大论坛、会议等为契机,多渠道保持和加强同各国对话,深化与多国多领域合作,多方拓展外资来源。

第二,持续扩大市场准入。在确保核心利益和守住红线的前提下,针对高端制造业、高技术服务业等有利于产业结构升级和市场需求较大的行业,逐步缩减负面清单或降低对股权限制比例的要求。顺应国际投资规则的演进趋势,推动我国现有双边投资协定的升级工作;同时,积极开展与美、欧、日等发达国家(地区)的双、多边投资协定谈判,尽快达成平衡双赢的投资协定,增加其企业在我国投资的商机、意愿和创新能力。

第三,切实提高引资质量。建立符合各地区特点

的、科学的引资质量评价体系,并将其作为各级政府外资工作的考核重点。同时,鼓励地方政府关注引资项目与当地产业链嵌入度和产业创新带动力,注重产业链招商和本地产业支撑体系建设。还要注重引进以外资为依托所聚集的全球高级生产要素,如全球化高级人才、顶级创新技术等。此外,进一步发挥自贸试验区(港)在吸引外资方面先行先试的制度创新优势,不断探索吸引外资尤其是高质量外资的新思路、新模式,将其建设成为吸引全球高质量外资的标杆高地。

第四,系统降低外企成本。通过推进全国统一大市场建设,提升各类生产要素的市场化配置效率,系统性降低生产经营成本。鼓励各级、各地设立外资项目工作专班机制,中央与地方协同配合,全过程跟踪项目推进情况,协调解决涉及地方层面和需要在国家层面协调的规划、用地、用海、环评、能耗等问题,进一步降低成本。在此基础上,有序推动人工智能、物联网等数字化技术改造传统产业,降低外资对我国劳动工资成本的敏感度。

第五,逐步扩展外资来源。一方面,把高端制造、高新技术等领域来自欧美发达国家的外资,作为重大外资项目支持的主要方向,鼓励其参与我国高质量发展、新型基础设施建设和创新驱动发展进程中。另一方面,对外资在联合科技创新活动中的权利与责任予以明确,着力消除科技成果分配和科技成果转化过程中的所有制歧视,鼓励其参与建设国际开放实验室、世界产业创新联盟、全球创新网络等。

第六,着力增强地区协调。坚持走差别化道路的原则,东部地区要加大对新兴行业的政策支持力度,加快高水平外资聚集;中西部地区可推动东部地区劳动密集型外资企业到中西部地区落户,形成优势互补的双赢局面,进而在逐步取消东部地区部分优惠的同时加大中西部地区优惠力度。此外,还要加强中西部地区的基础设施建设,将其资源优势更好地转化为竞争优势和经济优势。

第七,全面优化营商环境。继续坚持公平、透明、规范、便利等理念,以加大知识产权和外商投资合法权益的保护力度,积极推动加入CPTPP和DEPA等高标准经贸协议为契机,加快扩大规则、规制、管

理、标准等制度型开放，最大程度降低沟通和协商成本。此外，还要提早规划、推进和实施与世界银行新版营商环境评估相对应的系列政策措施。

第八，精准做好外企服务。主动组织与投资机会、投资法律法规和政策相关的推介、研讨活动，加深外界对我国作为投资目的地的认知。可以考虑由中央牵头，增强商务部等相关部门的沟通协调和信息共享，建立线上线下统一服务大厅，实现外资企业绝大多数行政审批事项的一站式服务。高标准落实准入后国民待遇，特别是鼓励我国金融机构在依法合规、风险可控的前提下创新产品和服务，按照市场化原则为符合条件的外资企业提供优质金融服务。针对外资企业在政府采购、资金补助、资质许可等重点方面是否享有公平待遇，不定期部署专项督查，及时回应、解决存在的各类问题。

第九，积极应对负面舆论。主动搭建全球交流平台，对于那些发表所谓“中国经济崩溃论”等言

论，或持有相关立场的国外机构、学者和媒体，可邀请其与中方机构、学者和媒体开展坦诚对话，以开放的姿态、确凿的事实匡正视听，避免部分外资企业因负面舆论而恐慌性迁出。

参考文献

- [1] 杜海涛, 王珂, 李心萍, 等. 靠实干开创更加美好的未来[N]. 人民日报, 2023-02-06(01).
- [2] 高凌云. 中国外资流入再创新高的原因及意义[J]. 人民论坛, 2022(09): 68-71.
- [3] 隆国强. 更大力度吸引和利用外资[J]. 中国发展观察, 2022(12): 5-7.
- [4] 何曼青, 朱福林, 孙宇. 利用外资这十年: 成就、趋势与困难[J]. 中国外资, 2022(17): 18-22.
- [5] 宁吉喆. 中国式现代化的方向路径和重点任务[J]. 管理世界, 2023, 39(03): 1-19.
- [6] 桑百川. 更大力度吸引和利用外资[J]. 红旗文稿, 2023(01): 37-39.

The Significance, Challenges and Promotion Suggestions of Greater Efforts to Attract and Utilize Foreign Investment

GAO Lingyun

(Institute of World Economics and Politics Chinese Academy of Social Sciences;
University of Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: At present, the overall growth of foreign investment worldwide is sluggish. Attracting and utilizing foreign investment is regarded as a policy priority by developed countries, emerging economies, and developing countries. Although China's long-term positive trend in attracting foreign investment has not changed, the situation and existing problems it faces are still very complex and difficult. Making greater efforts to attract and utilize foreign investment is an important practice in implementing Xi Jinping's economic thoughts. It is related to accelerating the construction of a new development pattern, promoting high-level opening and promoting high-quality development. It is one of the major issues in current economic work. To retain high-quality foreign investment, attract more high-quality foreign investment, and maximize the potential and resources of both domestic and international markets, on the premise of resolutely implementing the major decisions and arrangements made by the 20th National Congress of the Communist Party of China, this article recommends further efforts in nine aspects, including creating a good external atmosphere, continuing to expand market access, etc.

Keywords: foreign investment; market access; business environment

JEL Classification: F02, F21, P33

(责任编辑: 汪沁)