

中国国际经济交流中心 研究报告

第 57 号 (总第 879 号)

2017 年 12 月 13 日

吸引外商直接投资的政策建议

近年来，外资在华裁撤员工、关闭机构时有发生，外资撤离中国的声音也时有发生，并引发中国投资环境变差、对外资吸引力下降的担心。从数据来看，我国吸引外商直接投资增速有所放缓，结构有所优化，并未出现外资大规模撤离。未来，应对国际国内经济形势的深刻变化，我国需要深化在服务业开放、投资便利化、知识产权保护等方面的改革，营造良好的营商环境，在新一轮对外开放中赢得主动和优势。

一、外商直接投资流入出现新变化

2008 年国际金融危机爆发以来，全球外商直接投资 (FDI) 投资增长乏力，一定程度上影响了我国吸引 FDI 规模。2008 年之后，我国 FDI 流入整体呈现下降趋势。2010 年增速出现反弹，但幅度有限，此后甚至出现 2012 和 2016 年两次 FDI 流入增速为负数的情况，增速分别为 -3.70% 和 -0.21%。

与此同时，FDI 流入结构出现变化。一方面，制造业领域 FDI 流入规模逐步降低。2009 年我国制造业 FDI 流入经历短暂的下滑后，于 2011 年上升至 521.01 亿美元的历史高点，此后逐年下降，2015 年为 395.43，降幅达 24.1%。另一方面，部分行业近年来 FDI 流入规模明显上升。2008 年以来，批发和零售行业以及租赁和商业服务业 FDI 流入延续之前的上升势头。2015 年分别流入 120.23 亿美元和 100.5 亿美元，较 2007 年分别增长了约 350% 和 150%。2013 年以来，金融业 FDI 流入出现快速增长，从 2013 年的 23.3 亿美元跃升至 2015 年的 149.69 亿美元，增幅达 542.45%。

我国 FDI 流入结构性变化的重要原因是 FDI 流入目的发生了改变。2005 年前，外商投资企业更多看中的是中国低成本投资环境；2012 年前，外商投资企业更多看中的是中国快速增长的市场环境；2012 年以来，外商投资企业更多看中的是中国高技术制造业和服务业新增长点。过去外商直接投资 70% 进入制造业，现在则是 70% 进入服务业，尤其是知识、技术和人才密集型服务业。

二、我国营商环境持续改善

世界银行 2017 年营商环境报告显示，在全球 190 个经济体中，我国营商环境综合排名 78 位，在新兴经济体和发展中国家中居于前列，与发达经济体仍有明显差距，但我国一直在积极努力改善营商环境。

（一）我国市场准入限制一直在降低。经济合作与发展组织汇编的市场准入限制指数显示，2016 中国的数据为 0.327，是世界上限制境外投资者准入最严格的国家之一。但历史地看，我国一直致

力于减少各种市场准入限制，并取得了切实效果，市场准入限制指数从 1997 年以来稳步下降（见图 1）。

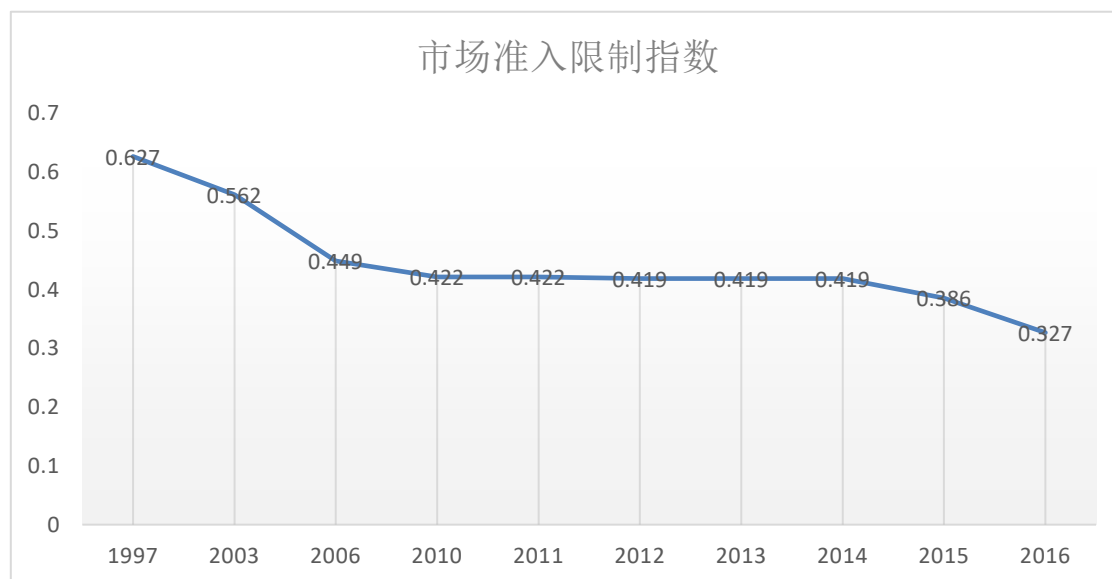


图 1 1997—2016 年我国市场准入限制指数

政策方面，我国对境外投资者的特殊限制已从 2015 年《外商投资产业指导目录》的 93 项减少到 2017 年的 63 项，并提出适用于外商投资准入的负面清单。受限制行业包括关系国家安全的电视、新闻出版和内河航运业，以及部分倾向于中资占市场主导的金融、电信和研发部门。对不受限制行业，政府已简化程序，一般外商投资项目，企业仅需向政府登记或备案。

2017 年 8 月，我国发布《关于促进外资增长若干措施的通知》，在一些具体行业明确对外开放时间表和路线图，加强知识产权保护方面的承诺、对在华工作外国人才建立全国工作许可制度和提高签证便利等，这些举措可望进一步降低外商准入限制。

（二）我国一直致力于改善公平竞争的市场环境。长期以来，很多外商企业担心中国政府对某些国内企业（特别是国有企业）的显性或隐性优惠政策和补贴，带来潜在歧视，阻碍了市场公平竞争。

但布鲁盖尔研究所数据显示，2016年，中国制造业中民营企业占比已达到61%，同期国有企业和外商独资企业占比分别为28%和11%，房地产业和餐饮业也呈现相似占比。近年来，我国加快了土地管理、信贷管理和能源管理等领域的市场化改革，不断完善法律法规，降低市场准入门槛，营造公平的市场竞争环境。

三、我国吸引外商直接投资面临的挑战

我国吸引外商直接投资仍受国内外诸多因素制约，面临一系列挑战。

（一）来自其他国家招商引资优惠政策的竞争。全球直接投资规模显著下降的背景下，各国纷纷出台促进投资自由化和便利化的政策，加快签订各类投资协定，以增强对外商投资的吸引力。联合国贸发会议统计显示，近三年来各国出台的投资自由化和便利化政策措施占全部投资措施的比重在82%左右，大大高于危机后初期不到75%的水平。特别是美国特朗普政府正在掀起以减税为核心的新一轮投资政策竞争，各国对有限投资资源的争夺将日趋激烈。

（二）国际产业布局深刻变化，我国利用外资面临“上压下挤”态势。主要发达经济体一改过去鼓励资本输出的态度，力促再工业化、力推资本回流、力争抢占新一轮科技革命和产业变革制高点，我国在先进制造业和现代服务业的招商引资中面临发达经济体的压力。2016年美国制造业利用外资额占其利用外资总额的比重达41.1%，较2009年提高7.4个百分点。当年美国直接投资流入3850亿美元，居全球第一。东南亚、南亚等不少发展中国家利用低要素成本优势大力承接国际产业转移，成为全球重要的加工组装基地，

在吸引劳动密集型产业投资方面对我形成挤压。

（三）我国营商环境与企业诉求和国际高标准仍有差距。整体开放水平仍有提升空间，特别是金融、教育、文化、医疗等部分服务业领域有待继续扩大开放。不少服务业领域大门已开放，但从事各项具体业务仍需行业主管部门核准，“企业可以设、业务不能做”的现象时有发生。项目前置审批时间偏长、环节偏多，绝大部分项目已经实施投资备案制管理，但真正开工建设或实际运营，还要获得诸多部门许可，在获批前处于“能进不能干”状态。税负仍有下降空间，如赡养父母支出、抚育子女支出、房贷支出等发达经济体通行的抵扣项目尚未纳入个人所得税抵扣。企业社保缴费支出在全球处于较高水平，成为用工成本高企的重要因素。

四、政策建议

（一）进一步明确利用外资的战略思路

一是从世界工厂向世界市场转变。系统设计政策框架，通过提高中低收入群体收入水平、推进新型城镇化等措施，通过打造世界最庞大的中产阶级消费群体，释放巨大的内需潜力，使广阔市场空间成为吸引外资的核心竞争力。

二是从引资为主向引资、引技、引智有机结合转变。充分利用国内良好人力资本和产业配套优势，提升对跨国公司地区总部、研发中心、财务管理中心等高端环节的吸引力，注重吸收搭载在国际投资中的技术创新能力、先进管理经验和高素质人才，推动产业转型升级和制造业强国战略实施。从产业开放、税收政策等入手，打造承接研发等服务外包的优良营商环境，从世界工厂转变为世界办

公室。

三是从优惠政策为主转向制度规范为主。以自由贸易试验区和开放型经济新体制综合试点建设为抓手，与国际高标准贸易投资规则接轨，形成市场配置资源新机制、经济运行管理新模式，通过向全国复制推广相关经验，完善法治化、国际化、便利化营商环境，显著降低市场主体面临的制度性交易成本，释放制度红利。同时，照顾各地开放基础的差异性，允许地方政府在法定权限内制定出台招商引资的优惠政策，调动地方积极性，形成规范制度为主、优惠政策为辅的优良营商环境。

（二）政策建议

一是以扩大中等收入群体为重点，打造充满活力的需求环境。健全居民收入增长和经济增长同步机制。适应性提高社会保障水平，建立养老、医疗等基本保障随经济发展动态调整的机制。探索国有企业上缴利润和增值收益直接惠及中低收入群体的体制机制。加快行政事业单位工资制度改革，贯彻实施以增加知识价值为导向的分配政策，引导社会和用人单位在分配中向研发人员、技能工人等倾斜。

二是以减少和规范部门许可为重点，打造不断开放的市场准入环境。加快放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务，以及一般制造业和服务业等竞争性领域对外资准入限制和股比限制。尽快在全国范围内推行负面清单投资管理制度。在上海自贸试验区扩大“证照分离”政策涉及的准入许可范围，条件成熟时在全国复制推广，更好解决企业“办照难”问题。提高各部门许可

审核程序和判断标准的透明度，减少部门自由裁量权，实现内外资一视同仁。建立以环保标准、技术标准、安全标准等标准体系为主的行业准入机制，推进事中事后核查，减少各部门特殊许可数量。

三是以降低用工成本和税费负担为重点，打造有竞争力的成本环境。进一步降低企业养老保险缴费比例，同时提高中央和地方国有企业利润上缴比例以弥补缺口，保证职工养老金待遇不降低。在保证劳工权益和坚持自愿前提下，适当提高加班时间、劳务派遣工占比等的灵活性。进一步优化研发费用税收加计扣除的核算管理和申请程序，适当提高税收加计扣除比例。提高个人所得税起征点，对赡养父母、抚育子女、偿还房贷利息等支出予以适度抵扣。

四是公平执法和完善事中事后监管。坚持内外资企业一视同仁，避免“守法者吃亏、违法者获益”。加强企业遵纪守法激励机制建设，对遵纪守法的企业予以表彰或奖励。鼓励企业实名举报侵犯知识产权、垄断等不公平竞争和违法行为，依法及时处理。按照属地管理原则，由地方外资主管部门不定期但每年至少一次对当地外资企业进行全面监督核查。明确外资企业违反法律法规的惩罚标准，并赋予外资主管部门执法权限。明确特别管理措施和完全备案制两类外资企业的事中事后监管程序差异。时机成熟时，加强外资、税务、环保、质检等部门合作，建立全方位的事中事后监管机制。

（“国际经济形势跟踪研究”课题组 执笔：谈俊 杨长湧 李大伟）