新时期我国吸引和利用外资的机遇、挑战及应对

◇ 王　婧

内容提要：

新时期，我国吸引和利用外资的机遇与挑战并存，既面临难得的有利条件，又面临复杂的矛盾问题和制约因素。今后，我国应在稳定自身经济发展、充分发挥自身优势的基础上，着力提升吸引和利用外资的质量，夯实重点领域产业合作，进一步优化营商环境，切实防范引资风险。

吸引和利用外资是提高我国经济发展质量和效益、增强我国综合国力和国际竞争力的重要手段，是我国积极参与国际经济合作，发挥比较优势，优化配置国内国际两个市场、两种资源的重要途径。新时期，我国吸引和利用外资机遇与挑战并存，希望与困难同在，既面临难得的有利条件，又面临复杂的矛盾问题和制约因素。

我国吸引和利用外资面临多重挑战

当前，我国吸引和利用外资面临空前复杂严峻的国际政治经济环境，困难挑战明显加大。

（一）世界经济复苏艰难，全球跨境投资恢复形势严峻

在通胀飙升、疫情反复、乌克兰危机持续的背景下，世界经济步入中低速增长轨道。虽然2024年4月国际货币基金组织将全球经济增速从2023年10月预测的2.9%上调了0.3个百分点，但仍低于上一个十年（2010-2019年）的平均水平（3.5%）。加之全球劳动年龄人口的增速明显放缓，且疫情对教育和人力资本的积累影响逐步显现，全球经济中长期增长动能堪忧。2024年又恰逢全球多国大选，预计对经济恢复也将有较大震荡影响。在此背景下，各国减缓投资进度，跨国企业避险情绪高涨。据联合国贸发会统计，扣除跨国企业投资中转地因素后，2023年全球跨境投资同比下跌18%，再考虑到投资决策的滞后性，跨境投资全面恢复到疫情前水平需较长时间。

（二）中美竞争博弈加剧，美国政府在关键核心科技领域加大对我国的打压力度

美国早已将我国视为唯一

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net



图为上海自贸试验区陆家嘴片区。 图 / 中新社

全面的竞争对手，为保持其霸权地位、维持其竞争优势，陆续出台《2021年美国创新与竞争法案》《2022年芯片与科学法案》等，加大与我国高科技产业脱钩力度；发布《美国供应链行政命令：一年行动和成就》，通过贸易限制、产业迁移、人员管制、资本限流等多项举措降低对我国产业链的依赖；还毫无依据地指责我国存在强制技术转移、知识产权盗窃等情形，欲将我国剔除出其采购体系。同时，美国依托联邦采购计划，实施“购买美国货”条款，通过《2022年美国为制造业、技术领先地位和经济实力创造机会法案》、“国家制造创新网络计划”等支持美国本土关键供应链发展，为本国制造企业提供市场机会，积极引导本国企业推行“中国+1”“中国+N”模式，甚至表示愿意为此承担一定经济损失，以实现所谓的产供链体系的“安全”。

（三）美同盟国亦通过签署贸易协定或相关机制安排，降低对我国战略资源和关键产品的依赖

在中美博弈全方位展开、美国对华战略遏制不断升级的背景下，一些西方国家对华贸易的战略定位也发生重要变化：从实现国家经济战略目标的手段转向实现国家安全战略甚至军事战略的手段。如欧盟通过《2020年欧盟新产业战略》提出，在原材料、电池、氢能、半导体、边缘云等战略领域实行自立，摆脱对“特定国家”依赖。日本也于2020年4月提出供应链改革扶持计划，投入2200亿日元支持制造业生产回归日本，同时为规避

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“单一国家”供应风险，投入235亿日元支持制造业生产分散到除我国以外的其他国家，特别是东盟地区。2022年5月，日本通过《经济安全保障推进法》，强化重要物资供应链和关键基础设施安全保障，强调削弱与“特定国家”的联系等。

（四）印度、越南等新兴市场与我国引资竞争加剧

美国及其盟国一方面谋求迁出部分在我国的生产线，降低对我国的经济依赖；另一方面持续增加对印度、越南、泰国、菲律宾等南亚、东南亚国家的投资，且投资重点逐步向中高端产业及供应链关键环节延伸。据东盟统计，新冠疫情期间，日本、韩国对东南亚国家的高科技、高附加值、新兴产业投资增量显著，主要涉及新能源汽车、半导体等高科技产业和数字经济、数字基础设施建设等领域。而南亚、东南亚国家也高度重视引资工作，成立特别工作组，推出相应配套优惠政策。如泰国、马来西亚分别对投资半导体前端业务的企业和高科技外资企业提供10—15年的企业所得税免税期等。

我国吸引和利用外资的机遇

虽然我国吸引和利用外资面临多重挑战，但是我国经济韧性强、潜力足，长期向好的基本面没有变；我国拥有全球规模最大、最完整的工业体系，集群配套优势显著；我国现已成为全球第二大消费市场、第一贸易大国，超大规模市场磁吸力凸显；党中央国务院持续推进高水平开放，制度开放红利不断释放，吸引和利用外资呈现“增量提质”态势。

（一）新一轮技术革命与产业变革加速推进，我国新兴产业渐成引资亮点

当今世界正处于新一轮科技革命和产业变革的交汇点，以数字化、网络化、智能化为核心，引发关键生产要素变迁，加快重塑跨国生产、运输交付、销售和服务模式，进一步推动生产方式和产业形态变革。未来全球技术将加速裂变，创新、跨界叠加融合、开放创新合作将越来越重要。我国牢牢把握新一轮科技革命和产业变革大势，工业转型升级步伐明显加快，制造企业通过加强信息技术、网络技术等在产品设计、生产、测试、销售等环节的深度应用，推进个性化设计、敏捷制造、精益生产等先进生产模式普及，促进先进产业集群发展，高端制造引资能力不断增强。据国家统计局数据，2023年，我国新设外商投资企业53766家，同比增长39.7%。高技术制造业实际使用外资同比增长6.5%，占全国实际使用外资金额比重为37.3%，同比提升1.2个百分点。其中，医疗仪器设备及仪器仪表制造业、电子及通信设备制造业分别增长32.1%、12.2%；科技成果转化服务、研发与设计服务等高技术服务业实际使用外资分别增长8.9%和4.1%。

（二）我国经济长期向好趋势没有变，外企投资信心日趋稳定

经济增长实力是外资稳存量的压舱石。在外需低迷、世界经济复苏乏力的大环境下，我国经济总量持续扩大，基本面长期向好。2023年我国国内生产总值达126.06万亿元，同比增长5.2%，高于全球3%左右的增速，在全球主要经济体中名列前茅。美国银行、花旗

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net



图为江苏泰州港口作业。　　图 / 中新社

集团、东亚银行、高盛等24家著名投资机构对2024年我国经济发展情况进行预测，平均值为5.3%，表明机构普遍认为我国经济将企稳回升。从规模以上工业增加值增长率看，预测平均值也是5.3%，与预测GDP增长率逐渐走高趋势相一致。预测社会消费品零售名义增长率平均值为9.0%，说明这些投资机构普遍认为疫情对我国影响已趋于弱化，我国消费将逐步恢复正常增长轨道。此外，外企对我国投资信心也日趋增强。2023年5月，我国贸促会发布的《2023年第一季度中国外资营商环境调研报告》显示，超80%受访外资企业预期今年在华投资利润率将持平或有所增加，超90%受访外资企业预计未来5年在华投资利润持平或有所增加。超70%受访外资企业表示，在华产业链布局将维持现状或将对在华产业链进一步本土化。多位受访外资头部企业的高管表示，中国经济稳步向好，更高的投资安全性和回报率是其选择继续在中国增资的主要原因。

（三）我国持续推进高水平开放，释放制度型开放红利

党的十八大以来，我国吸引和利用外资进入全面开放阶段，外商投资环境不断优化，管理模式不断创新。我国持续推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，全面系统地深化国内改革，加强各国间互利合作，积极促进国际贸易和投资的自由化。截至目前，我国外资准入负面清单已历经7次修订，特别管理措施从第一版的190条缩减至2021年版全国清单31条、自贸试验区清单27条，制造业限制措施已在自贸试验区“清零”，外资准入门槛不断降低。特别是《鼓励外商投资产业目录（2022年版）》等政策的出台，对高技术制造业、金融、教育、文化等服务业以及中西部地区的引资作用巨大。同时，我国还主动对接国际高水平经贸规则，积极加入CPTPP（《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》）等多边或区域的经贸合作协定，在RCEP（《区域全面经济伙伴关系协定》）等重大经贸合作机制推动下，通过深化国内贸易、投资、知识产权保护、国企、劳工、关税、政府采购等方面改革，加强与成员国在科技、教育、人文等方面的交流，推动《中欧投资协定》《中日韩自贸协定》早日签署生效等方式，吸引更多优质外资进入。

（四）我国持续扩大内需，超大规模市场潜力不断释放

2023年我国坚定实施扩大内需战略，积极促进消费，超大规模市场优势更加明显。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

通过多渠道增加城乡居民收入，稳步推进城乡一体化，积极改善城乡消费环境和条件，培育线上线下融合的新型消费方式等，全面促进消费提质升级。据国家统计局数据，2023年，我国社会消费品零售总额达47.15万亿元，同比增长7.2%。服务零售额比上年增长20%，快于商品零售额14.2个百分点；居民人均服务性消费支出增长14.4%，占居民人均消费支出的比重达45.2%，比上年提升2个百分点。2019年，习近平主席在第二届进博会开幕式的主旨演讲中指出，中国中等收入群体规模全球最大，市场规模巨大、潜力巨大，前景不可限量。伴随着我国“以人为本的新型城镇化”逐步推进，未来城乡人口消费潜力将进一步释放，医疗、养老、康养保健等产业引资前景也十分广阔。

未来我国应在稳定自身经济发展、充分发挥自身优势的基础上，明确产业合作重点，积极改善外商投资环境，加快完善对外开放体制机制，优化区域引资布局，持续深化国内改革，坚持扩大高水平开放，努力优化引资结构，提升引资质量，防范引资风险。

（五）我国拥有全球规模最大、最完整的工业体系，集群配套优势显著

目前，我国是全世界唯一拥有联合国产业分类中所列全部工业门类（41个大类、207个中类、666个小类）的国家，是全球重要的制造业生产基地，对于跨国公司从事长链条产业的生产、配套集成有巨大成本优势。据工业和信息化部统计，2023年，我国百强产业集群中汇聚企业172.8万家，占全国企业总数的2.9%；其中，专精特新“小巨人”企业2419家，占全国总量的20.1%；国家高新技术企业44765家，占全国总数的12.1%。全国大多数的国家制造业创新中心、跨行业跨领域的工业互联网平台、工业互联网标识解析二级节点等也均在重点集群内布局建设。

（六）我国具有明显人才规模竞争优势，为外资创新发展提供良好智力保障

党的二十大报告中对人才工作给予高度关注，设专章阐述实施科教兴国战略，表明我国强化现代化人才支撑，加快建设人才强国战略的决心。近五年来，我国工学背景科技人力资源数量一直居于各学科首位，本科及以上科技人力资源占比不断提升，学历结构不断优化；其中，女性科技人力资源增长迅速，占比不断提升，性别比例更加趋于均衡。2023年11月，中国科学技术发展战略研究院发布的《国家创新指数报告2022—2023》显示，中国创新能力综合排名上升至第十位，比去年提升三位。庞大的人才储备体现出源源不断的创新力是吸引高端制造研发中心来华投资的重要因素。此外，我国不断加强人才国际交流与合作，不断加大海外人才引进力度，统筹推进人才队伍国际化建设，加快将我国建设成为世界重要人才中心和创新高地。

未来提高吸引和利用外资质量的建议

未来我国应在稳定自身经济发展、充分发挥自身优势的

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

基础上，明确产业合作重点，积极改善外商投资环境，加快完善对外开放体制机制，优化区域引资布局，持续深化国内改革，坚持扩大高水平开放，努力优化引资结构，提升引资质量，防范引资风险。

（一）千方百计稳住外资基本盘

美国、欧洲、日本、韩国等国家和地区仍是我国引资的主要来源地，与我国早已形成你中有我、我中有你的共生关系。我们应充分发挥超大规模市场优势、产业集群配套优势、人才创新资源集聚优势，使美国及其同盟国认识到，停止对我国投资不仅经济损失巨大，其企业也会因创新速度减慢而在全球竞争中处于不利地位，还可能面临国内部分利益集团的强烈反对。同时，应努力避免“经济问题政治化”，吸引美国及其同盟国继续加强与我国产业链、供应链的合作。东盟作为我国第三大外资来源地，投资增长潜力巨大，应继续夯实“一带一路”建设，加强与东盟国家的互利合作。

（二）加大重点产业领域外资合作力度

我国要精准分析外资在不同行业领域中的作用，评估不同产业引资的优劣势及全球竞争态势，从而明确不同行业引资的必要性和优先级。针对附加值高、环境友好、国内产品目前尚无法覆盖的高精尖领域，要积极出台招商引资细则，同时，配备专员做相关外企工作，通过点对点沟通，切实缓解外商的疑虑和困难，推动全球优质资源有序流入我国，争取能对我国的“卡脖子”技术领域作出贡献。

（三）鼓励外资在我国境内多点布局

目前，外资企业重要产业链的高端环节大多布局在我国的东部沿海地区。中西部地区省份、重点城市可因地制宜，制定有针对性的产业引资计划，加强配套体系建设，给予外商合理的投资优惠政策，使外商投资能多向中西部地区倾斜。

（四）进一步优化我国的营商环境

首先，我国应进一步降低政策监管环境的不确定性，增强外资政策的透明度和可预期性。进一步明确外企可参与的市场范围，增强其将高端生产环节和创新环节留在我国的意愿和信心，鼓励其按照我国标准和生态体系进行研发布局，推动其将关键产业链供应链留在我国。其次，我国应进一步落实制度型开放举措，缩减外资准入负面清单。在文化娱乐、教育出版、医疗诊断、创新药品引进等领域，可在加强安全审查基础上，适当突破相关准入限制。再次，我国应进一步提升跨境商务人员往来的便利度，优化签证审批流程。同时，积极探索跨国企业高管及其家人在我国生活、工作、税收等的优惠政策，增强其对我国的好感度和归属感。

（五）加强防范投机性的引资风险

我国应尽快联合外汇管理、公安机关、海关、商务等部门，构建符合国际惯例的覆盖资本贸易、货物贸易、服务贸易、工程管理、劳务聘用等外资流向信息的监测风险预警系统，实时监控国民经济关键行业、领域的外资流向，同时及时评估其对上下游产业链的可能影响，尽力实现对我国跨境资本流动的全方位洞察，防范风险。

作者单位：中国国际经济交流中心

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net