

Policy Brief No.201809

Sept. 20, 2018

本文发表于《中国外汇》，2018年第17期，2018年8月30日。

韩冰

hanbing@cass.org.cn

## 利用外资如何行稳致远

2018年7月31日政治局召开会议，研究当前经济形势并部署下半年经济工作。会议要求“要做好……稳外资、稳投资、稳预期工作。保护在华外资企业合法权益”。据商务部统计，2018年1月至7月全国新设外商投资企业35239家，同比增长99.1%；实际使用外资4967.1亿元人民币，同比增长2.3%（折760.7亿美元，同比增长5.5%）。那么，在我国上半年实际使用外资稳定增长的情况下，为何要强调“稳外资”？下文拟结合当前我国利用外资的国际国内形势，对其予以分析，并就如何“稳外资”提出政策建议。

### 一、当前我国利用外资的国际形势与挑战

7月31日的政治局会议指出，当前经济运行稳中有变，面临一些新问题、新挑战，外部环境发生明显变化。这也是对我国当前利用外资的国际形势的判断。具体而言，影响我国利用外资的外部环境的“变”，主要体现在以下三个方面：

一是全球外国直接投资增长的不确定性增强。2018年6月，联合国贸发会发布的《2018世界投资报告》显示，2017年，全球外国直接投资的平均回报率为6.7%，明显低于2012年的8.1%。外国直接投资回报率的下降，不

仅造成了 2017 年 FDI 流量的低迷态势，还可能会影响到 FDI 的后期发展。与此同时，去年以来投资保护主义呈抬头之势，美国、德国、英国等纷纷修改国内立法，加强对外国投资的国家安全审查，导致一些跨国并购因无法获得东道国审批而以失败告终。今年以来，美国特朗普政府的经济民族主义对国际投资领域的贻害也逐渐显现。美国彼得森国际经济研究所（PIIE）所长 Adam Posen 近期撰文指出，特朗普政府咄咄逼人的双边霸凌主义和放弃以规则为基础的国际经济秩序所导致的后美国世界经济（a post-American world economy）潜在兴起。当前，这个后美国经济世界，即所有投资更加不确定和政治化的世界，正在不断发展。其特别会影响大型长期投资的商业决策，例如大型生产设施建设、外国收购美国公司并与之合并，以及对研究设施与人员的投资。上述因素导致 2018 年全球外国直接投资发展的不确定性增强，势必会影响到我国吸收与利用外资。

**二是中美贸易战爆发且具有持久性。**商务部的数据显示，在我国的出口中，外商投资企业出口占比约 43.19%。因此，中美之间的贸易战不可避免地会波及在华外资企业，对我国利用外资产生不良影响。并且，为限制中国对美国高科技产业的投资，美国的一些观察人士还认为，应出台一个新的框架来限制中国在美国的投资。虽然近期美国通过的作为《2019 财年国防授权法案》一部分的《美国外国投资风险评估现代化法案》（FIRRMA），使这一紧张趋势有所缓解，但并不能排除这只是中美在投资领域面临的长期挑战的暂时缓解。美国战略与国际研究中心（CSIS）认为，如果中美贸易战继续升级并向投资领域扩展，中国有可能被迫进行报复，并最有可能针对美国公司采取非关税行动，如反垄断调查或其他类型的骚扰。这也是近期我国强调会保护在华外资企业合法权益的原因。

**三是美国税制改革对国际直接投资的影响。**2017 年 12 月 22 日，美国批准《减税与就业法案》，完成了税制改革的立法修订。吸引数以千亿计的境外投资资本回流美国实体经济，是美国此次税改的主要目的之一。《减税与就业法案》将企业所得税税率从旧法的 35% 下调至 21%。不仅减税幅度达到 40%，而且这一新税率在国际范围内都属于中等偏下水平。企业所得税税率下调对于年收入达到 10 万美元以上的 C 型公司而言，减税效果明显。而根

据美国《国内税收法典》，C 型公司（有限责任公司）股东人数不受限制，股东国籍亦无需为美国国籍，是美国最为常见的公司形态，也是外国人或外国法人投资的主要公司类型，普遍为较大规模的商事企业，且多为跨国公司。因此，至少在客观上，美国税制改革有助于美国境外投资回流美国。

### 二、中国的投资环境现状与问题

中国目前的投资环境，从宏观方面看，吸收外资的走势相对平稳。根据联合国贸发会议《世界投资报告 2018》的数据，我国在全球最具吸引力的投资目的地的排名中保持在前两位，也是全球第二大引资国。在外商投资管理体制改革方面，近年来，我国不断加快开放步伐，已将外商投资准入限制措施减少了近三分之二。中国美国商会发布的《2018 中国营商环境调查报告》显示，近 75% 的受访企业表示实现了盈利；每十家受访企业中就有六家把中国列为全球三大投资目的地之一；另有 46% 的受访企业相信，未来三年中国政府会进一步向外资开放中国市场，较 2017 年的 34% 有所增长。2018 年 6 月，中国欧盟商会发布的《商业信心调查 2018》显示，尽管 2017 年面临着日益加剧的竞争，加上劳动力成本和生活成本不断上涨等其他挑战，欧洲企业在中国仍取得了不错的财务业绩，66% 的受访企业表示，其年度收入同比为正增长；59% 的会员公司，仍将中国作为目前和未来投资的三大目的地之一。上述数据表明，当前中国投资环境仍得到国际投资者的认可。

与此同时，近年来，“中国投资环境恶化论”也一直不绝于耳。一些跨国公司关掉中国门店与工厂的事例不时会见诸报端。在世界银行发布的《2018 年营商环境报告》中，我国在全球 190 个经济体中排名第 78 位。这一结果是对影响各国营商环境的 10 项一级指标进行统计后得出的。这 10 项指标包括：开办企业、办理施工许可、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境交易、执行合同和解决破产等。其中，导致我国营商环境排名靠后的几项分别是办理施工许可（172）、纳税（130）、保护少数投资者（119）、获得电力（98）、跨境贸易（97）、开办企业（93）。这表明，当前我国营商环境在上述方面还有较大的改善与提升的空间。

外商投资企业是中国投资环境最直接的感受者，从对在华外商投资企业的调研数据可以更好地了解与分析当前中国投资环境存在的问题。从中国美国商会发布的《2018 中国商务环境调查报告》与中国欧盟商会发布的《商业信心调查 2018》来看，外商投资企业对中国投资环境的抱怨或是主要诉求，集中于以下几个方面：一是劳动力成本攀升，缺乏合格的员工；二是法律法规执行不一致，企业面临监管合规风险；三是中国保护主义不断升级，外商投资企业在一些领域受到不公平待遇；四是市场准入壁垒，获取相关许可证困难。

从前述对中国投资环境现状与外商投资企业对我国投资环境的主要诉求可知，当前中国投资环境存在的问题主要集中于对外商投资的监管方面。世界银行发布的《2017—2018 年全球投资竞争力报告——外国投资者视角及政策建议》显示，政治稳定和安全以及稳定的法律和监管环境，是跨国公司高管们投资发展中国家新企业之前考虑的首要因素，其份量远远超过低税率和劳动力成本等问题。因此，要稳外资，主要症结还在于如何深入推进外商投资管理体制的改革。

### 三、稳外资的政策建议

2013 年开始，我国在上海自贸区引入负面清单管理制，并将其作为推动外商投资管理体制改革的重要抓手。负面清单管理制的含义是在负面清单中没有明确限制或禁止的领域，外商投资者均可享有与中国国内企业同等的待遇。这有助于提升外商投资监管框架的透明度、稳定性与可预见性，更有利于突破我国现行外商投资管理体制改革“瓶颈”，进一步完善投资环境。

2013 年至今，我国已先后发布上海自贸区负面清单 2013 版、2014 版，自贸区负面清单 2015 版、2017 版与 2018 版，以及全国外商投资准入负面清单 2017 版、2018 版。自贸区适用的负面清单条目由最早上海自贸区负面清单的 190 条缩减至 45 条，全国适用的外商投资准入负面清单条目也由《外商投资产业指导目录（2015 年修订）》中的 93 条限制性措施，缩减至 48 条

特别管理措施。由此可知，我国一直在不断扩大对外开放，在更多领域试点取消或放宽外资准入限制。

但是，从前述中国投资环境现状与外商投资企业的诉求来看，当前负面清单管理制的正面影响尚未得到有效释放。究其原因，主要在于负面清单相关规定推出后，与之前存在的涉及外商投资的法律法规无法衔接，或存在不一致，从而导致部分负面清单的对外开放承诺并不能切实落地。这一情况出现的重要原因之一，是当前我国各版本负面清单的制定与修订缺乏明确标准与法律支撑。从立法层级看，负面清单是国务院颁布的行政法规或部委制定的部门规章，其立法层级决定了其与效力更高的法律或同位阶的行政法规存在冲突时，其并不具有优先适用的法律效力；在实践中则会引起适用不一致及法律法规模糊的情况。

鉴此，中国要稳外资，首先要通过深入与正确地推进负面清单管理制改革，将开放红利释放出来，画饼毕竟无法充饥。具体而言，要将已经作出的放松市场准入的承诺落到实处，尽快出台《外国投资法》；同时，对与推进负面清单管理制不一致的行政法规与规章及时进行清理，以加强法律法规之间的一致性，提高中国外资监管环境的透明度、可预测性和公平性。

**IIS 简介：**国际投资研究系列 ( International Investment Studies ) 是中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室的研究成果。该室的主要研究领域包括跨境直接投资、跨境间接投资、外汇储备投资、国家风险、国际收支平衡表与国际投资头寸表等。

**责任条款：**本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室所有。未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员的个人看法，并不代表作者所在单位的观点。