

作者：冯祖涵
邮箱：research@fecr.com.cn

如何进一步做好外资利用工作？ ——解读发改委等部门十五条外资促进措施

摘要

2022年10月，国家发改委等六部门联合印发了《关于以制造业为重点促进外资扩增量稳存量提质量的若干政策措施》（以下简称《若干政策措施》）。

近年来，我国新增外资扩大与外资撤资回流并存，外商投资结构有待优化，外商投资企业经营压力增大。从规模来看，我国实际使用外资金额整体呈上升趋势，但2022年实际使用外资金额增速滑坡。从行业分布来看，外商投资高度集中于制造业与部分服务业，制造业实际使用外资金额自2012年以来呈持续下降趋势。从地区分布来看，外商投资主要集中于东部沿海地区，中、西部地区引资规模相对较小。从外商投资企业运行来看，2022年外商投资企业经营压力增加，外资工业企业营业收入与营业利润同步下滑。

《若干政策措施》从优化投资环境、加强投资服务、引导投资方向三方面提出了十五条具体措施。其中，**深入实施外资准入负面清单与高标准落实外资准入后国民待遇**，涉及外商投资的市场准入问题及公平竞争问题，是对外商投资市场环境的进一步优化。**强化外商投资企业金融支持**是依托我国金融市场为外商投资企业提供融资支持，保障其资金链运转。**优化外商投资结构**则以多个重点领域为抓手，鼓励引进外商投资及随之而来的技术经验、创新能力以及管理方法，以带动高技术产业发展，推动产业转型升级。

结合我国利用外资的实践经验，本文再提出以下几点政策建议。一是高度关注外资企业生产经营中遇到的问题并密切关注制造业外资回流现象。二是进一步优化营商环境，保障各类市场主体平等使用各类要素与公共服务，公平参与市场竞争，深入推进放管服改革，推动《优化营商环境条例》落实落细。三是充分利用《鼓励外商投资产业目录（2022年版）》，并探索开发参与到“一带一路”倡议建设中的口岸城市，利用其陆路运输的优势，打开国外投资进入中西部的新通道。

相关报告研究：

- 1.《疫情冲击供需两端，制造业PMI降至年内次低点——2022年11月官方PMI点评》，2022.12.2
- 2.《疫情扩散，供需两弱带动PMI重返临界点以下——2022年10月官方PMI点评》，2022.11.2
- 3.《经济大省如何勇挑大梁？》，2022.11.14
- 4.《需求偏弱，生产扩张带动PMI重回扩张区间——2022年9月官方PMI点评》，2022.10.9

2022年10月，国家发展改革委、商务部、工业和信息化部、自然资源部、生态环境部、交通运输部联合印发了《关于以制造业为重点促进外资扩增量稳存量提质量的若干政策措施》（以下简称《若干政策措施》），以进一步扩大外资流入，稳定外商投资规模，提高利用外资质量，更好发挥利用外资在促进我国制造业高质量发展、更深融入全球产业链供应链的积极作用。

一、外商投资利用现状

近年来，我国深入推进高水平对外开放，加快构建开放型经济新体制，利用外商投资促进经济增长、推动产业升级。但同时，我国新增外资扩大与外资撤资回流并存，外商投资结构有待优化且外商投资企业经营压力增大。当前我国经济恢复的基础尚不牢固，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大；进一步做好利用外资工作将为经济发展注入新活力并有助于推动制造业高质量发展。

从外商投资规模来看，我国实际使用外资金额除个别年份有所回落以外，整体呈稳步上升趋势。2021年，我国实际使用外资金额达到1734.8亿美元，较上年增长20.16%。但2022年，全国疫情持续多点散发，制造业与服务行业受冲击严重，国际商务人员往来与货运物流不便，致使外资流入增速有所放缓。2022年1-11月，我国实际使用外资金额为1780.8亿美元，较去年同期增长12.2%。预计2022年全年实际使用外资金额将延续增长态势，但增速将回落至10%左右。

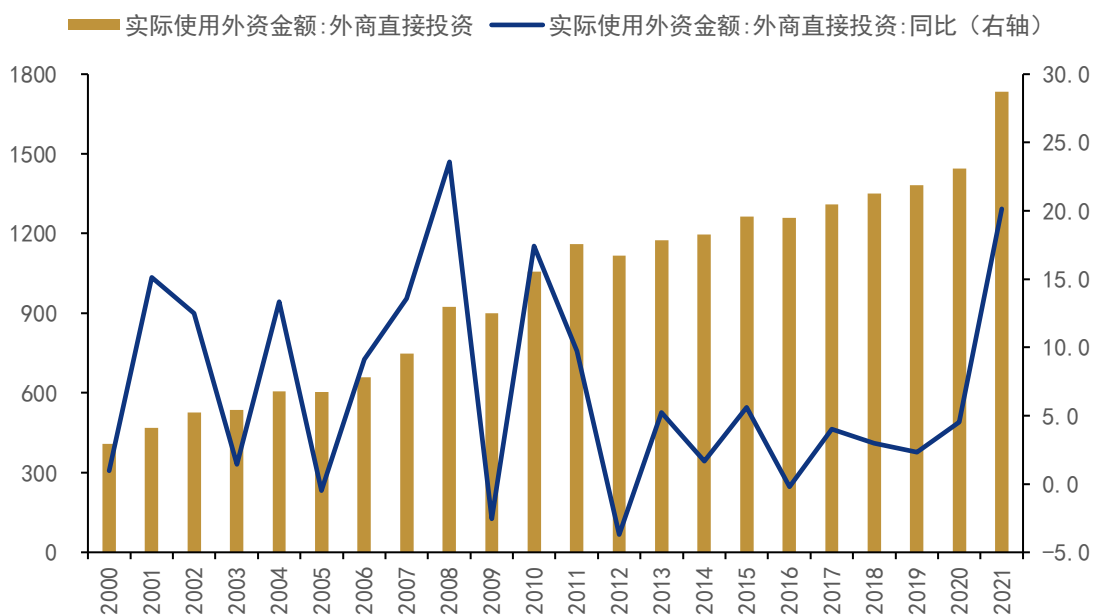


图 1：2000-2021 年实际使用外商直接投资金额（单位：亿美元；%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

注：外商直接投资指外国投资者在我国境内通过设立外商投资企业、合伙企业、与中方投资者共同进行石油资源的合作勘探开发以及设立外国公司分支机构等方式进行投资。外国投资者可以用现金、实物、技术等投资，还可以用从外商投资企业获得的利润进行再投资。

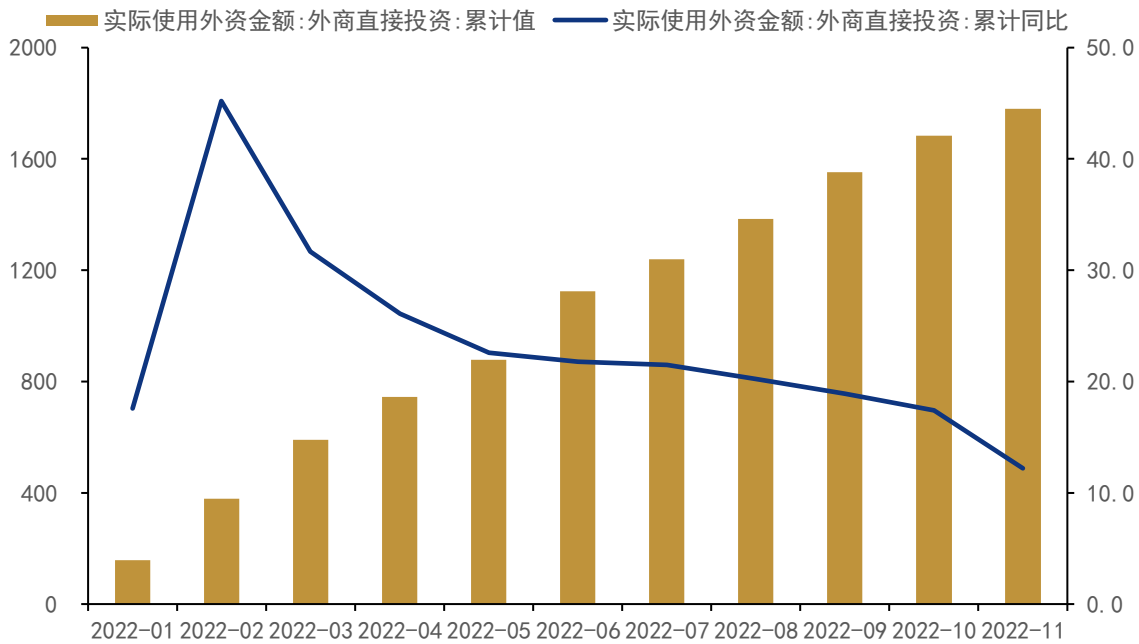


图 2: 2022 年 1-11 月实际使用外商直接投资金额 (单位: 亿美元; %)

资料来源: Wind 资讯, 远东资信整理

从外商投资行业分布来看, 外商投资高度集中于制造业与部分服务业。2021 年, 第一、二、三产业实际使用外资金额占比分别为 0.3%、23.4%、76.3%。具体来看, 制造业实际使用外资规模最大, 达 337.31 亿美元; 第三产业中的租赁和商务服务业, 房地产业, 科学研究、技术服务和地质勘查业, 信息传输、计算机服务和软件业, 批发和零售业实际使用外资金额相对较大; 上述 6 个行业实际使用外资金额合计占比约 86.5%, 其他行业外资利用规模相对较小。

但聚焦引资规模最大的制造业, 可以发现其实际使用外资金额自 2012 年以来便呈持续下降趋势。尽管 2018 年制造业实际使用外资金额有所回升, 但当前制造业引资规模已降至历史较低水平。究其原因, 中国制造业综合成本上升、主要发达国家推行“再工业化”战略以及东南亚、南亚承积极接产业转移等多重因素导致我国制造业利用外资规模下降。

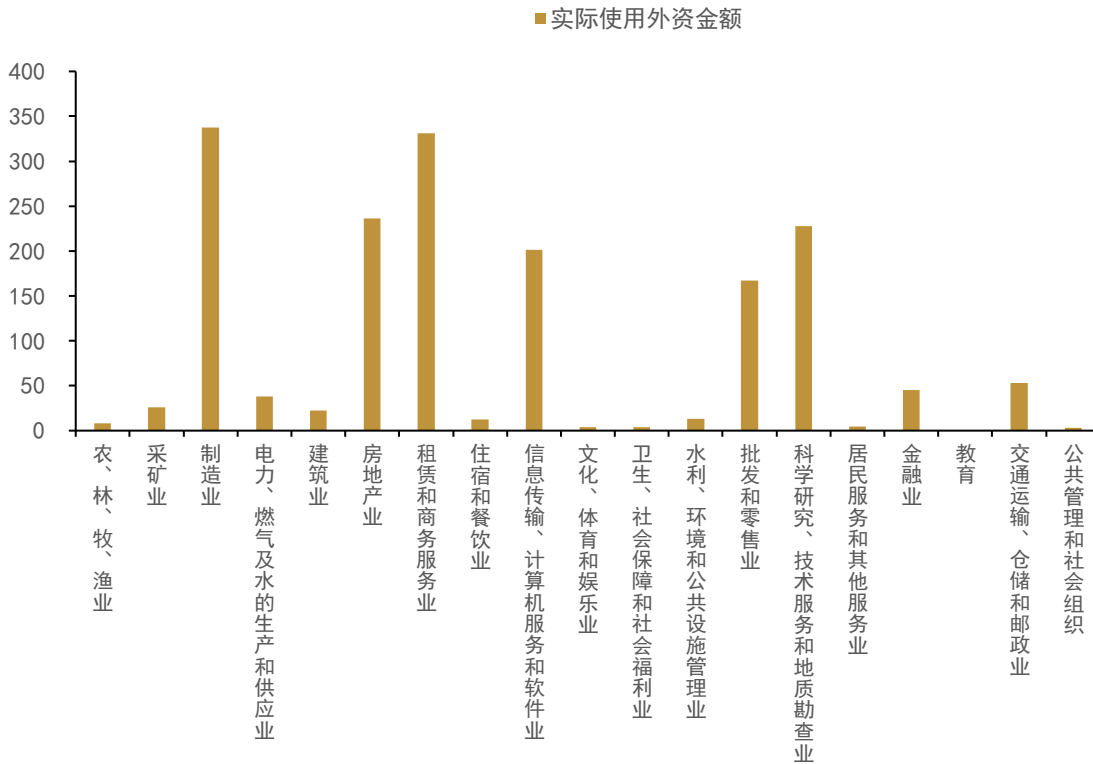


图 3: 2021 年各行业实际使用外资金额 (单位: 亿美元)

资料来源: Wind 资讯, 远东资信整理

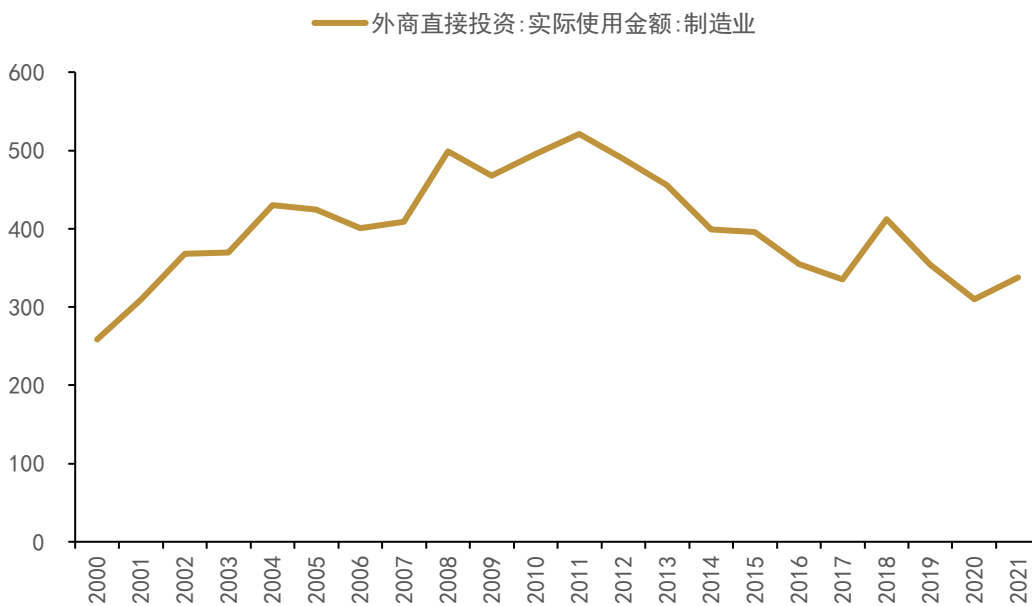


图 4: 2000-2021 年制造业实际使用外资金额 (单位: 亿美元)

资料来源: Wind 资讯, 远东资信整理

从外商投资地区分布来看，外商投资主要集中于东部沿海省份，中、西部地区引资规模相对较小。具体来看，经济特区海南省对外资吸引力强劲，2021年海南省外商投资企业投资总额达到45272.33亿美元；东部沿海地带的广东省、江苏省、山东省与浙江省等四个经济大省吸引外商投资规模紧随其后；上海市、北京市与天津市等三大直辖市依托其独特的政治、经济地位也吸引了相当规模的外商投资；此外，广西壮族自治区虽地处西部，但紧邻广东省且有沿海港口，其外商投资规模体量也相对较大。而多数内陆省份与经济体量较小省份对外商投资的吸引力明显不足。

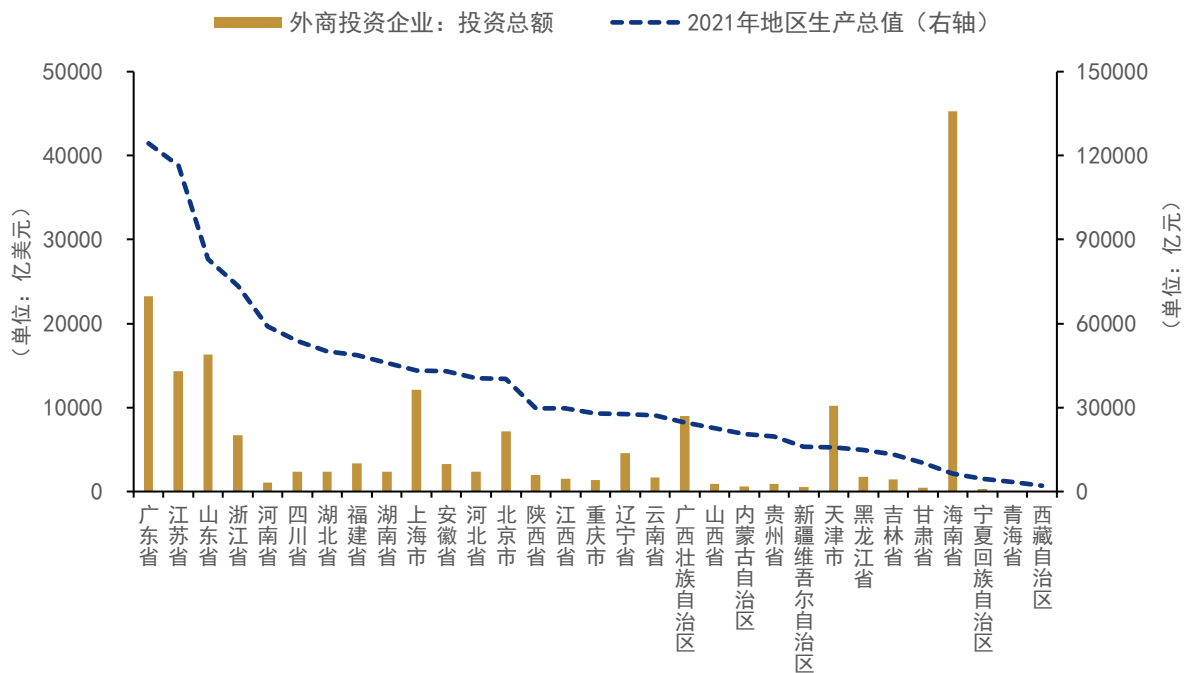


图5：2021年各地区外商投资企业投资总额（单位：亿美元）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

注：统计范围是凡经工商行政管理机关核准登记，在中华人民共和国境内所有利用外资的单位和部门，经批准设立的中外合资经营企业、合作经营企业、外资企业、外商投资股份制企业、合作开发项目等具有法人资格的独立核算企业(包括港澳台地区投资企业)，在境内从事经营活动的外国及港澳台地区企业及外国公司在中国境内设立的分支机构。

从外商投资企业运行来看，2022年外商投资企业经营压力增加，外资工业企业营业收入与营业利润同步下滑，外资企业进出口增速也显著滑坡。具体来看，受2022年疫情散发影响，外商及港澳台工业企业生产经营压力增加，2022年1-11月其营业收入累计同比降至2.6%，营业利润累计同比降至-8.0%；同时，外资企业进出口也大幅放缓，2022年11月外商投资企业进口金额同比下降20.44%，出口金额同比下降23.56%。

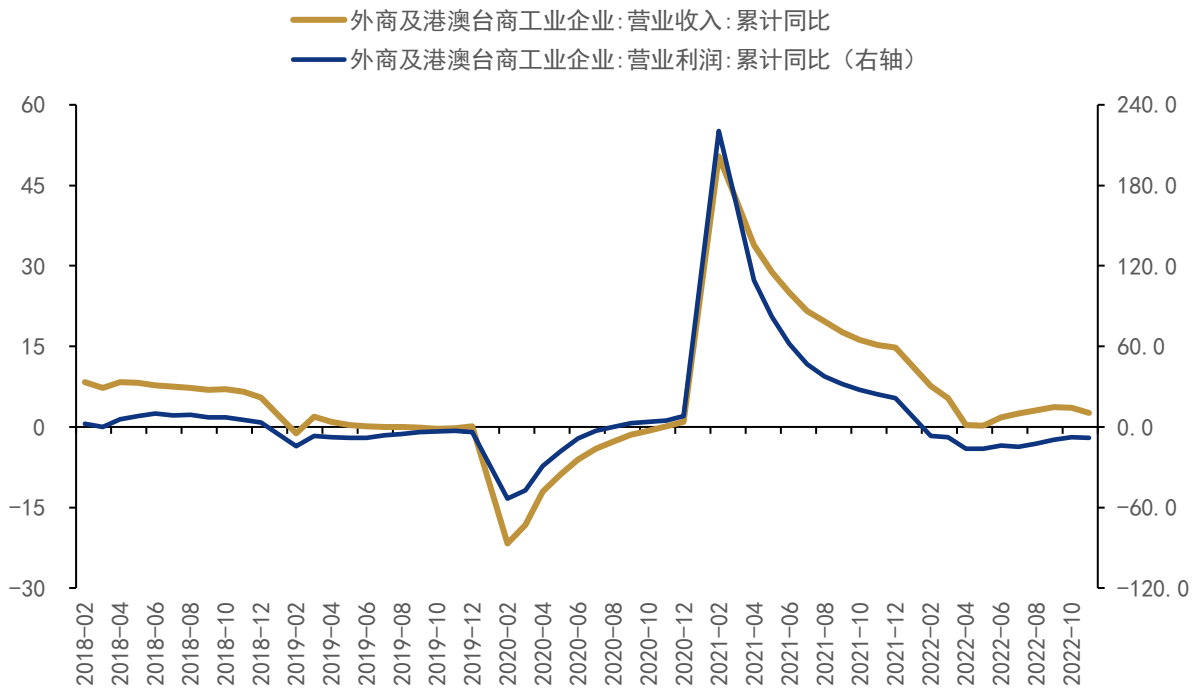


图 6: 外商及港澳台工业企业营业收入及营业利润增速 (单位: %)

资料来源: Wind 资讯, 远东资信整理

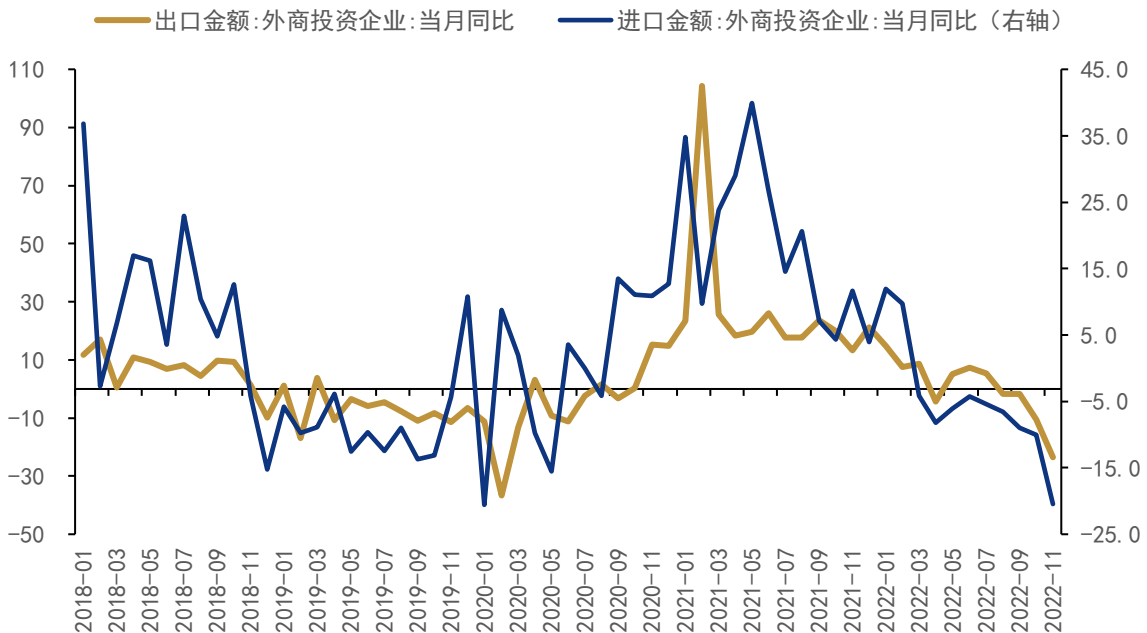


图 7: 外商投资企业进出口增速 (单位: %)

资料来源: Wind 资讯, 远东资信整理

二、政策文件解读

2022年10月25日，国家发展改革委、商务部等六部门联合印发了《关于以制造业为重点促进外资扩增量稳存量提质量的若干政策措施》。这一政策文件从优化投资环境、加强投资服务、引导投资方向等三个方面提出了十五条具体措施，以实现扩大外商投资流入、支持外商投资企业发展、提高外商投资质量的政策目标。

（一）优化投资环境，扩大外商投资流入

如前文所述，近期外商投资流入受国内经济下行压力影响有所放缓；对此，《若干政策措施》提出以下六条举措：深入实施外资准入负面清单，高标准落实外资准入后国民待遇，推动外资项目签约落地，强化土地要素保障，开展国际产业投资合作系列活动，提升国际投资公共服务平台效能。其中，第一、二条政策措施最为关键，涉及外商投资的市场准入问题及公平竞争问题，是对外商投资市场环境的进一步优化。项目签约与土地要素保障是为推动外资项目尽快落地实施。国际产投合作与国际投资公共服务平台则是利用平台实现与跨国公司的沟通与对接。

具体来看，**深入实施外资准入负面清单**强调要做好2021年版外资准入负面清单落实工作，并落实外商投资法及实施条例要求。《外商投资法》于2019年3月15日通过，自2020年1月1日起施行。作为外商投资领域的“基本法”，该法提出国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》于2021年12月27日发布，自2022年1月1日起施行。这一版本的负面清单较2020年版进一步减至31条，压减比例为6.1%，主要变化在取消了汽车制造与广播电视设备制造领域的部分外商投资限制，增设部分文字说明以提高外资准入负面清单精准度。《外商投资法》与负面清单明确界定了外商投资的准入领域，其落地实施属于进一步的规则、制度型开放。同时，这一举措也提到要继续清理负面清单之外的限制性措施，从实务层面清理对外商投资的歧视性待遇，减少外资流入中存在的隐性壁垒。**高标准落实外资准入后国民待遇**同样强调保障外商投资企业平等享受支持政策与平等待遇。

在**推动外资项目签约落地**这条举措落实中，地方政府要发挥更为积极的作用。地方政府是外商投资项目引进、对接、推动落地的实践者，地方政府要发挥其主观能动性与创造性为外资项目提供政策支持与服务保障。以江苏省为例，2022年11月，江苏省多个地级市组织赴外招商引资，推介经商环境，开展项目招与贸易促进，积极为当地引进外商投资项目。

（二）加强投资服务，支持外商投资企业发展

为支持外商投资企业发展，《若干政策措施》提出以下五条举措：便利国际商务人员往来，加强货运物流保通保畅，强化外商投资企业金融支持，鼓励外商投资企业利润再投资，支持制造业外商投资企业进出口。其中，强化外商投资企业金融支持一条最为关键。

逐条来看，**国际商务人员往来与货运物流**的问题主要是由疫情及相关防控措施引发。在疫情防控政策调整后，尤其是自2023年1月8日对新型冠状病毒感染实施“乙类乙管”后，出入境政策优化，货运物流恢复畅通，产业链

供应链安全稳定进一步得到保障。**强化外商投资企业金融支持**这一举措提出支持符合条件的外商投资企业上市、发行公司信用类债券，支持各类金融机构为符合条件的外商投资企业提供金融服务和融资支持。此条措施是依托我国规模庞大、逐步完善的金融市场为外商投资企业提供融资支持，保障其资金链运转，助力其实现稳定、持续、高质量发展。**鼓励外商投资企业利润再投资**则从税收优惠角度明确境外投资者以分配利润直接投资暂不征收预提所得税。**支持制造业外商投资企业进出口**这一举措提出高质量实施区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）。作为全球经济体量最大的区域性自由贸易协定，RCEP将进一步便利外商投资企业的进出口贸易。除此之外，RCEP的投资规中涵盖了投资自由化、投资促进、投资保护和投资便利化措施等四个方面的标准化内容，为成员国与跨国公司带来了更为开放的投资市场，有助于促进国际投资流动。

（三）引导投资方向，提升外商投资质量

为提升外商投资质量，《若干政策措施》提出以下四条举措：优化外商投资结构，支持外商投资创新发展，加快外商投资绿色低碳升级，引导制造业外商投资企业国内梯度转移。

逐条来看，**优化外商投资结构**主要针对外商投资的产业分布，鼓励外商投资高端装备、基础元器件、关键零部件、研发设计、现代物流、新能源、绿色低碳关键技术创新和示范应用等重点领域，同时给予中西部和东北地区基础制造、适用技术、民生消费等领域政策支持。如前文所述，外商投资主要集中于制造业及部分服务业，制造业外商投资规模近年来呈持续下降趋势，但外商投资的产业结构整体渐趋高端化。2021年，高技术产业实际使用外资金额为522亿美元，同比增长28.8%；其中，高技术制造业实际使用外资金额为120.6亿美元，同比增长6.7%，高技术服务业实际使用外资金额为401.4亿美元，同比增长22.2%。这说明在劳动力成本、土地成本等传统优势逐步消失的同时，基础设施、科技创新与产业链优势正在形成中国新的引资优势。优化外商投资结构这条政策聚焦了先进制造业和高新技术、现代服务业与节能环保等方面，以诸多重点领域为抓手，鼓励引进外商投资及随之而来的技术经验、创新能力以及管理方法，以带动发展高技术产业，推动产业转型升级。

支持外商投资创新发展与加快外商投资绿色低碳升级则是优化外商投资结构的两大重点。外资创新发展的重要举措之一即将研发设计环节设在我国，这一举措意在改变我国在全球产业链中所处位置，推动中国制造由生产、加工向研发转型。外资绿色低碳升级是“双碳”战略的要求，也是我国利用外资绿色低碳技术、带动产业绿色低碳转型的契机。

引导制造业外商投资企业国内梯度转移则针对外商投资的区域分布，强调推动制造业领域跨国公司优先到产业发展基础较好的中西部和东北地区发展。我国当前的外商投资主要集中于东部沿海地区，中西部及东北地区引资规模较小。究其原因，中西部及东北地区虽有劳动力成本、土地成本、自然资源等优势，但相比东部沿海地区其配套基础设施不健全、物流成本较高、营商环境不佳，对外资的吸引力有限，未能承接好东部地区制造业转移。对此，这一举措要求充分支持中西部和东北地区国家级新区和开发区，以及承接产业转移示范区、加工贸易梯度转移重点承接地、国家加工贸易产业园，利用其相对完善的基础设施与优惠产业政策，承接产业转移。

三、总结与政策建议

自改革开放政策实施以来，外商投资在推动我国经济增长与产业升级中持续发挥重要作用，而近年来，外资利用中存在新增外资扩大与外资撤资回流并存、外资行业分布与区域布局不均衡、外资企业生产经营压力增大等问题。在此背景下，国家发展改革委、商务部等六部门联合印发了《关于以制造业为重点促进外资扩增量稳存量提质量的若干政策措施》。这一政策文件从优化投资环境、加强投资服务、引导投资方向等三个方面入手，提出深入实施外资准入负面清单、高标准落实外资准入后国民待遇、强化外商投资企业金融支持、优化外商投资结构、引导制造业外商投资企业国内梯度转移等十五条政策措施，以实现外资扩增量、稳存量、提质量的政策目标。

结合我国利用外资的实践经验，针对如何进一步做好外资利用工作，本文再提出以下几点政策建议。

一是高度关注外资企业生产经营中遇到的问题，加强与外资企业及外国商协会的交流，并密切关注制造业外资回流现象。从外资企业运营的实践出发，探究外资企业投资经营中遇到的困难和问题，尤其是制度性障碍与隐形壁垒，积极回应其合理诉求。同时，要重视制造业外资回流问题，对其总体规模、所属领域及回流原因进行分析与研判，从中吸取经验与教训。

二是进一步优化我国的营商环境。市场环境的优化需要进一步放宽外资准入，保障各类市场主体平等使用各类要素与公共服务，公平参与市场竞争；政务环境的优化则需深入推进放管服改革，激发地方政府能动性和创造性，建立外资企业项目服务保障机制，完善外商投资企业投诉工作机制，更好维护外资企业合法权益；法治环境的优化则要以《外商投资法》为基本，进一步完善配套条例，推动《优化营商环境条例》落实落细，从制度性层面增强外资吸引力。

三是多举措引导外资投资结构优化。在外资行业布局方面，可以充分利用《鼓励外商投资产业目录（2022年版）》，鼓励外资聚焦制造业高质量发展，加快促进技术迭代升级。在外资区域布局方面，可以探索开发参与到“一带一路”倡议建设中的口岸城市，利用其陆路运输的优势，打开国外投资进入中西部的新通道。

【作者简介】

冯祖涵，伦敦大学国王学院金融硕士，远东资信研究与发展部研究员。

【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于1988年2月15日，是中国第一家社会化专业资信评估公司。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，曾多次参与中国人民银行、证监会和发改委等部门的监管文件起草工作，开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务。

站在新的历史起点上，远东资信充分发挥深耕行业30余年的丰富经验，以准确揭示信用风险、发挥评级对金融市场的预警功能为己任，秉承“独立、客观、公正”的评级原则和“创新、专业、责任”的核心价值观，着力打造国内一流、国际知名的信用服务平台。



远东资信评估有限公司

网址：www.sfecr.com

北京总部

地址：北京市东城区东直门南大街11号中汇广场B座11层
电话：010-5727 7666

上海总部

地址：上海市杨浦区大连路990号海上海新城9层
电话：021-6142 0651

【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上去理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。