# 中国引资：奏好“三部曲” 释放“强磁力”

稳存量 扩增量 提质量

中国引资：奏好“三部曲” 释放“强磁力”

□ 本报记者 何芬兰

在全球经济持续低迷叠加新冠疫情反复的形势下，2022年中国吸引外资仍保持了较为强劲的增长，且引资结构持续优化。商务部发布的最新数据显示，2022年全国实际使用外资金额12326.8亿元人民币，按可比口径同比增长6.3%（折合1891.3亿美元，增长8%）。其中，制造业实际使用外资3237亿元，同比增长46.1%，占全国26.3%，比2021年提升7.8个百分点；高技术产业实际使用外资增长28.3%，占全国36.1%，比2021年提升7.1个百分点。

党的二十大提出，要推进高水平对外开放。稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。中央经济工作会提出，更大力度吸引和利用外资。为将党中央决策部署落地落实，商务部把“进一步促进外资稳存量、扩增量、提质量”纳入2023年六项重点工作。

奋进中国式现代化新征程，如何奏好促进外资稳存量、扩增量、提质量“三部曲”，持续释放中国引资“强磁力”，国际商报特约专家学者展开深入探讨，探寻发展路径。

专家圆桌

梁国勇 联合国贸发会议资深经济学家

胡江云 国务院发展研究中心研究员、二级巡视员

郝红梅 商务部研究院外国投资研究所副主任

霍建国 中国世界贸易组织研究会副会长

卢进勇 对外经济贸易大学国家对外开放研究院教授、国际投资研究中心主任

吕 越 对外经济贸易大学国家对外开放研究院教授、博导

（排名不分先后）

Q1 如何解读中国2022年引资成绩单？

梁国勇：2022年，中国吸引外资保持了较快增长，这是在严峻的内外部经济环境下取得的，殊为不易。从外部环境看，在通货膨胀高企、主要发达经济体激进加息、地缘政治剧烈动荡和大宗商品价格大幅波动等因素的影响下，全球国际投资掉头下行。从国内情况看，由于疫情反复的冲击、市场主体信心不足等因素，中国经济面临下行压力。在这样的背景下外资流入显著增长，显示了中国市场对国际资本的吸引力。

中国吸引外资在总量较快增长的同时，结构显著改善，制造业和高技术产业实际使用外资大幅增长，占比显著提高。随着全球产业竞争不断加深、发达国家再工业化政策持续加码、跨国公司供应链调整加速，对中国而言，在制造业领域稳外资也成为一个重要的诉求。2022年制造业外资的大幅跃升是一个很好信号。同时，近年来，中国作为全球性大市场的重要性显著提升，外资结构也在向服务业倾斜。

胡江云：尽管受疫情反复、大国博弈、保护主义、全球经济增速放缓等影响，中国实际吸收外商直接投资（FDI）仍从2020年的接近万亿元到2022年的超过1.2万亿元，规模年均增加超过千亿元，尤其2022年在上年两位数增长的基础上增长6.3%，体现了对外商投资企业的吸引力。同时，吸收FDI水平进一步提高，制造业和附加值高的产业等领域吸收更多的外资。吸收FDI结构更加合理，主要来源地投资普遍增长，其中欧盟、东盟对华投资分别增长92.2%和8.2%；中部、西部地区实际使用外资稳步提升，分别增长21.9%和14.1%，分别高于全国平均水平15.6和7.8个百分点。

郝红梅：2022年，中国吸引外资延续了稳中向好的态势，取得了不平凡的成绩，很大程度上取决于政府制定的各项政策和措施得当。2022年，从中央到地方出台了一系列促进外资增长、优化营商环境的政策文件，从投资自由化、投资便利化、投资促进、投资保护等方面提出一系列政策举措，落实效果持续释放，稳住了投资者信心，稳住了产业链供应链，稳住了外资基本盘。

同时，在全球投资增长面临诸多政策不确定性、投资保护主义盛行的不利形势下，中国经济长期向好的基本面及完整的产业体系、完善的基础设施、较强的产业配套能力、市场规模、内需潜力、人才资源这些优势为外资稳增长提供了强有力的支撑。

霍建国：2022年中国实际使用外资实现6.3%的增长，首先得益于中国坚持高水平开放，坚决贯彻落实国民待遇原则，不断优化国内营商环境，在建设市场化、法治化、国际化营商环境方面取得了积极进展。其次从统计数据看，引资的增长主要集中在制造业和高新技术产业，这说明中国在这些领域的发展仍具有较大的潜力，特别是在新能源汽车、光伏产品以及锂电池产业。再次得益于各自贸试验区和海南自贸港政策对引资发挥的积极带动作用。此外，中国签署的自贸协定也对引资发挥了积极作用，RCEP的生效实施大大改善了中国同东南亚各国的投资环境，中国同欧洲有关国家双边关系的改善对扩大欧洲企业来华投资也发挥了助力作用。

卢进勇：中国取得利用外资的骄人成绩主要得益于六大优势：一是中国经济的长期增长优势。尽管近年来中国经济增速有所放缓，但仍处在持续增长的长周期中，韧性强和动力足的基本面没有变。二是超大规模的市场优势。现实市场大，未来市场更诱人，这是外资企业长期看好中国的一个重要因素。三是丰富的人力资源优势。从简单劳动力到熟练劳动力，从管理人才到研发人才，中国都有充足的储备。四是完备的工业体系优势，生产加工能力和配套能力强。五是良好的营商环境优势。中国制定了较完备的外资法律制度，给予外商投资国民待遇，负面清单越来越短，各级政府积极帮助外商解决实际困难。六是产业链和供应链优势。即使受到新冠疫情的影响，但中国的产业链总体稳定，供应链仍保持基本畅通。以上优势说明中国的营商环境对外资具有吸引力和竞争力。

Q2 展望2023年，中国引资趋势如何？进一步稳外资有何机遇？存在哪些挑战？

梁国勇：展望2023年，中国吸引外资仍然面临严峻的外部环境。世界经济增速将进一步下滑，各方面的风险仍将持续，难免对全球国际投资产生影响。然而，从内部经济形势看，中国吸引外资则面临重大机遇。今年，中国经济真正踏入“后疫情时代”，有望实现较快增长。同时，中国宏观经济政策仍有较大空间，在稳增长这一核心目标的引领下，财政和货币政策将发挥更积极的作用。另外，企业和消费者信心的改善利于拉动投资、消费和经济增长。面临新的市场机遇，国际资本将进一步看好中国，加码投资。

胡江云：2023年中国吸收FDI将继续保持增长态势。中国已形成了三大比较优势。一是拥有4亿多人的中产阶层，已成为世界第二大消费市场；二是拥有完备、高效的产业链供应链体系，特别是长三角、珠三角、京津冀等地区具有较完备的产业配套能力；三是有强大的人力资本支持。

但值得注意的是，中国吸收FDI也面临挑战。一是全球经济增长放缓的隐患持续存在，美国为抑制通货膨胀，多次加息将可能带来经济持续衰退；欧洲深受乌克兰危机影响，经济复苏需要时日；二是欧美等继续实施保护主义，特别是进一步加强投资审查，采取本国优先、制造业回归等措施，不利于跨国公司对华投资；三是国际规则深度重塑，劳工权益、跨境数据、环境保护、绿色低碳等成为区域性贸易投资安排的议题。

郝红梅：2023年中国经济将实现整体性好转，国内市场的开拓余地将继续吸引当地市场取向的外商投资，无论在推动传统产业转型升级还是在加快发展新兴产业方面，无论在提升服务业现代化水平还是在构建战略性支柱产业方面，补短板强弱项的投资空间都将为国际合作创造新的机遇。

不过，今年全球跨国投资面临着巨大的下行压力，中国吸收外资面临的形势也依然复杂严峻。首先，全球疫情起伏反复，经济复苏分化加剧，大宗商品价格高企、能源紧缺及发达经济体政策调整外溢风险等继续影响跨境资本流动和招商引资活动的开展。其次，全球产业链供应链深度重构，跨国投资呈现本土化、区域化等趋势，靠近终端市场和区域产业集群成为其产业选择的重要考量因素。发达国家将部分关键供应链移回本国，而供应链本身较短的产品生产和劳动密集型生产环节则向东南亚等更低成本国家转移。再次，从国内看，目前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，投资者对经济增长和金融风险等问题的担忧，或将影响中国市场对境外资本的吸引力。

霍建国：2023年中国引资将面临不少新的矛盾和挑战。首先是中美关系存在变数，特别是美国在高科技领域构建“小院高墙”，结盟围堵中国的动作可能进一步加强，产业链供应链的稳定性将不断受到干扰，美企对华投资将受到不同程度的影响。其次是世界经济复苏仍面临种种困难，通胀高企、就业困难和消费不足仍将困扰欧美经济，企业利润受损，投资意愿不高将拖累全球投资增长，全球经济发展中的投资活跃程度不够，将不同程度影响来华投资的意愿。

从积极的角度分析，2023年中国经济将进入恢复性高增长阶段，市场的活跃程度和投资的利润空间会出现积极变化。从投资的机遇和回报率看，中国仍不失为全球靠前的投资场所。

卢进勇：中国稳外资的机遇主要有：一是随着疫情防控政策的优化调整和一系列促进经济恢复增长政策的出台与落实，中国经济将呈现出新的增长活力；二是国内消费将提速，扩大消费政策的实施将释放消费市场的潜力，市场规模将进一步扩大；三是科技创新速度加快，在新能源汽车、数字贸易、生产性服务业等领域进一步欢迎外资进入；四是制度型开放不断推进，中国将稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，形成更大范围、更宽领域和更深层次的对外开放格局；五是营商环境进一步优化，各级政府会进一步营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，使外资企业进入更便捷，盈利更有保障。

稳外资面临的挑战有：一是全球经济增长乏力，地缘政治动荡等各种不利因素发酵导致全球直接投资规模下降；二是伴随综合商务成本上升，一部分成本和效率寻求型的外商投资可能外迁；三是来自以美为首的发达国家的投资保护挑战。

吕 越：展望2023年，中国稳外资面临着重要机遇。一是经济增长前景向好，为外资来华提供重要信心。主要国际组织纷纷上调了中国经济增速预期，提振外资到中国投资经营的信心。二是市场潜力持续释放，超大市场规模优势凸显，同时中国营商环境在持续改善，对外资吸引力持续增强。三是政策叠加效应持续显现。鼓励外商投资产业目录（2022年版）、促进制造业引资、鼓励外资研发中心发展等一系列政策的深入推进，为吸引外资企业来华和在华经营提供更强获得感。四是疫情防控进入新阶段，跨境往来趋于便利，是吸引外商来华投资的重要助力。

同时，各国对吸引外资的竞争将愈发激烈，加上全球不确定性风险攀升、地缘政治冲突不断发酵，也给中国吸引外商投资带来了挑战。

Q3 要促进外资稳存量、扩增量、提质量，各方应从哪些方面发力？

梁国勇：按照高水平、制度型开放的新要求，应从以下几方面着手完善中国的外资政策：第一，强调不同所有制企业同等待遇，考虑实施“竞争中性”原则；第二，政策导向方面，强调跨国公司一直是中国的“发展伙伴”，让外资企业充分分享中国的“发展红利”，特别是在新兴的、高速发展的市场领域；第三，政策实施方面，吸收“新外资”和保住“老外资”并重，有效应对跨国公司供应链调整，做到稳存量和扩增量并重；第四，加强政策创新，在继续缩减负面清单、扩大准入领域的同时，加大前沿科技和新兴产业领域的引资力度，在稳存量和扩增量的同时进一步提质量；第五，从全球范围着眼，针对重点技术、行业、产业链环节和公司进行搜寻和沟通，对关键拟投资企业进行匹配式支持，力求在招商引资的同时协助其降低成本、开拓市场、提高竞争力。

胡江云：促进外资稳存量、扩增量、提质量需要多方着力。一是落实党的二十大精神、中央经济工作会议精神，坚持对外开放基本国策，稳定在华外资企业投资预期，落实好外资企业国民待遇。二是进一步扩大市场开放。通过积极推动加入高标准经贸协议，主动对照相关规则、规制、管理、标准，深化国内相关领域改革，吸收更多外资。三是提高利用外资水平，如加大对外资研发中心的支持力度。

郝红梅：在扩增量方面，进一步缩减外资准入负面清单，加大现代服务业领域开放力度。更多开展招商引资活动，推动更多外资标志性项目落地建设。

在稳存量方面，要稳定外资企业经营，有针对性地做好外资企业服务工作，精准化、智能化地提升监管和服务水平。在金融服务、政府采购、补贴政策、出资方式等方面落实好外资企业国民待遇，完善各级外资企业投诉跨部门协调机制，依法保护外商投资权益，鼓励外资企业在融入构建新发展格局中取得新业绩。

在提质量方面，细化配套举措，积极引导外资投向先进制造、现代服务、节能环保、科技创新等领域以及中西部和东北地区，持续加大高技术产业引资力度。

目前，市场准入限制、监管透明度、知识产权保护、公平公正执法是在华外企面临的重大挑战，尤其是在技术和研发密集行业，需要做好国内相关改革，将政策的着力点聚焦在这些方面。

霍建国：稳存量关键要优化营商环境，在建立统一公平有序的市场环境方面下功夫，保持政策的稳定性和连续性，坚决维护企业的合法权益，发挥好外资争端的仲裁机制和法律保护的作用。做好这些工作，不仅可以稳定外资在华投资的存量，而且有利于稳定产业链和供应链的波动，对冲美国推动的产业链脱钩的破坏性影响。

在扩增量方面，要积极推动服务业的高水平开放，将负面清单和外商投资产业指导目录落到实处，全面解决准入不准营问题，落实外资企业国民待遇，对不符合国民待遇原则的规定和条文进行修改和完善，维护外商合法权益。

在提质量方面，进一步放开在高技术领域投资的市场准入限制，对高新产业领域的商务人员和技术人员的流动实行便利化和宽松的出入境管理，促进高技术产业配套的相关服务业发展。

吕 越：进一步助力中国吸引外资稳存量、扩增量、提质量，可以从以下三方面发力：第一，持续放宽外资市场准入，进一步扩大开放。合理缩减外资准入负面清单，并充分发挥新版鼓励外商投资产业指导目录以及一系列促进制造业引资、研发中心等专项政策的助力，同时加快北京、天津等服务业扩大开放试点经验向全国复制推广，积极探索数字经济、金融等前沿领域的对外开放，推动引资稳中向增、量增质提。第二，持续优化营商环境，促进公平竞争。持续改善外商投资的制度环境，继续清理与外商投资法不符措施的清理工作；主动对标高标准国际经贸规则，深化国内相关领域改革；坚持公平竞争原则，保障内外资企业平等参与政府采购、重大项目招投标等。第三，做好投资促进工作，提高投资便利度。充分调动各地方各部门引资积极性，加快推动外资标志性项目落地建设；同时充分发挥外贸外资协调机制及其重点外资项目工作专班作用，为外资来华贸易投资提供更大程度的便利。

Q4 应如何进一步优化营商环境？有哪些着力点？

吕 越：增强吸引外资的“向心力”，需要持续优化营商环境。一是深入实施外商投资法这一中国外商投资领域的基础性法律，持续推动清理与外商投资法不符的法规、规章、规范性文件，优化外商来华生产经营的制度环境；二是积极推动加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和《数字经济伙伴关系协定》等高标准经贸协定，主动对接并深化国内相关领域改革，营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境；三是加快建设统一大市场，破除地方保护和行业壁垒，坚持公平竞争原则，落实好外资企业国民待遇，保障内外资企业平等参与政府采购、招投标等，同时加大知识产权和外商投资合法权益保护力度。

郝红梅：首先需要明确两点：一是中国40多年外商投资的发展历程清晰地显示出投资环境变化与外商投资水平提高的内在逻辑关系；二是对于中国这样一个发展中大国来说，不断完善投资环境是长期的任务。

由于各地区投资环境的基础不同，改善投资环境所面临的任务和重点也不一样。要更加系统地研判各地的投资环境，将外资企业的感受作为提升营商环境改革效果的一个检验标准。法规和政策是最需改善的领域，当务之急是修复疫情带来的影响，释放清晰稳定的政策预期，提振市场信心，稳定发展预期。同时要对标国际高标准营商环境，补上营商环境的短板，把中国打造成为更加与国际接轨的经济体。

胡江云：进一步优化营商环境，一要继续推进依法治国，依据外商投资法等法律法规，进一步明确和规范各级政府行为，法无授权不可为；二是进一步增加透明度，出台与外资有关的法律法规、政策措施尽可能征求和吸纳外资企业等相关方的意见，现有法律法规、政策措施应有官方的中英文版本，便于跨国公司等获得和查找，并对政策进行充分宣传和解读，确保跨国公司等相关方准确理解其内容；三是继续采取便利化措施，继续推行告知承诺制和容缺受理服务模式，推动海外人才跨境资金收付便利化等。

霍建国：全面落实外商投资法，各地出台的鼓励扩大利用外资的政策要同外商投资法保持一致，确保政策的连续性和稳定性，坚决杜绝朝令夕改的做法，形成企业对市场预期的稳定性。此外有关行业管理规定应做到公开透明，避免以通知文件替代条例和管理办法，特别是在处理突发事件、环保问题以及质量问题时更要注重依法依规。

卢进勇：一方面要全面落实已出台的优化营商环境的政策法规；另一方面，对照世界银行近几年发布的《全球营商环境报告》，查找分析中国营商环境的薄弱环节，特别是得分较低的项目，应逐项加以完善。

国际商报2023-02-20