调查研究

关注全球跨境投资政策新变化

□ 宗芳宇

近年来，全球跨境投资政策环境出现一些显著变化。美欧等部分发达经济体加强了对外资的安全审查和政治考量。美国的对外投资态度由中立转向鼓励海外投资回流，并力推对全球经济治理体系的重构；许多发展中国家则愈加重视吸引和利用外资。这些政策变化成为近年来影响全球跨境投资的主要因素。在此背景下，我国应抓住全球竞争优势格局动态演变下各经济体政策调整的本质特征，加快深化改革和对外开放步伐，打造更具吸引力的营商环境，积极稳妥参与推动全球经济治理改革，营造良好的内外部发展环境。

全球跨境投资政策主要出现四方面变化

观察国际经济发展态势，近年来，全球跨境投资政策主要出现了四个方面的新变化：

一是部分发达经济体加强了外资安全审查。对外国投资，美欧等部分发达经济体基于国家安全的政治考量明显上升，显著加强了外国投资审查机制安排和审查力度。例如，美国十余年来首次修订外资审查法律，在2018年出台《外国投资风险审查现代化法案》；欧盟在2019年3月批准了首部外资审查框架草案，明确要建立欧盟层面的外商投资预警、数据共享等机制。

二是美国吸引海外投资回流。作为最大的对外投资输出国，美国长期向全球输出了大量资本、技术和服务，但近期美国的对外投资态度发生变化，明显转向了鼓励海外投资回流。2017年12月，美国颁布了《减税与就业法案》，通过新增全球无形资产低税收入等改革措施，加强对跨国公司的反避税管理，同时在国内实施降税等激励措施，鼓励海外收益回流美国投资。

三是全球经济治理体系正在加速变革。美国对全球化和参与全球经济治理的态度发生变化，围绕“美国优先”，通过“退群”、力推WTO改革、与盟友重新修订自贸协议等行动，力求改变全球经济治理体系的理念、规则和治理架构，进而影响全球利益分配格局。在WTO改革的议题设置上，美国等一些发达国家加强了对产业政策等传统议题的更新升级，还提出了网络和数据安全等新议题。美国还在新的自贸协定中加强了对其盟友的影响力。

四是许多发展中国家加大引资政策优惠力度。发展中国家越来越重视推动经济发展，努力提高对外资的吸引力，许多发展中国家加大力度优化营商环境，提高引资竞争力。据世界银行统计，在2018年营商环境便利度指数提升最快的10个国家中，有9个为亚洲和非洲的发展中国家或不发达国家。

政策变化将产生长期影响

全球跨境投资的政策变化已经产生了显著影响，全球跨境投资流入在2017年和2018年连续出现较大幅度下降，有的政策变化还对跨境投资的规模、模式和格局具有长期和深远的影响。

一方面，主要发达经济体政策调整影响较大。在美国的推动和带动下，主要发达经济体的本轮政策调整涉及面广、层次深，是从理念、规则到治理体系的大调整和大变革。美国等部分发达国家将加强外资安全审查提高到战略竞争层面，意味着未来这一趋势还有可能继续强化，目前已出现从针对新增投资安全审查扩展到对存量投资安全审查的势头。在这种情况下，中国等发展中国家与部分发达经济体之间的资本、创新要素流动的阻力增加，在这些国家和地区的投资模式及其全球投资布局也会受到影响。美国自身税改促使其海外投资大量回流，短期内也会显著拉低全球跨境投资规模并形成结构性影响。

另一方面，全球大范围内正在出现新一轮引资和留资政策竞争。在全球跨境投资下降、政治环境高度不确定的大背景下，利用外资促进经济恢复和发展成为许多发展中国家和部分发达国家政策关注的焦点。尤其是许多发展中国家加快改革开放，竞相出台利用外资的规划和政策，形成愈加激烈的竞争态势。同时，美国改革国内宏观政策吸引投资，将进一步带动其他国家跟随，推动全球新一轮外资政策竞争趋向白热化。在多重因素叠加作用下，全球大范围内改革国内宏观政策、加大引资留资优惠力度的竞争将更加激烈。

同时，全球经济治理体系变革前景仍不明朗，增加了全球投资环境的不确定性，不利于跨国公司稳定预期和扩大投资。少数发达国家对全球经济治理改革推动力度大、标准高，先行达成彼此之间的高水平自贸协定，给其非盟友国家尤其是发展中国家形成较大的制度压力，也使发达国家利益“朋友圈”外国家向“朋友圈”内国家投资处于劣势。

我国需在把握机遇中应对挑战

全球跨境投资政策的变化使我国面临三方面挑战。一是部分企业受叠加因素影响，出现经营困难；二是中国对一些发达国家投资的阻力增加，国有企业以及高科技和新兴产业等领域对外投资的制度性风险和成本明显上升，不仅新增投资受到制约，存量投资也面临更严的监管环境，拓展海外市场和开展国际技术合作挑战加大；三是在本轮全球经济治理体系重构中，一些发达经济体推进的力度较大、标准较高，我国在开放程度上与许多发展中国家相比处于领先水平，但与发达国家相比仍有差距。

面对挑战，我们需辩证看待压力与动力，区分政策变化中的国别差异，把握好三方面机遇：一是利用外部压力进一步推动改革开放步伐。必须看到，中国仍是全球投资最受青睐的目的地之一。外部压力可促进我国加快扩大开放，加强开放与国内改革的联动，创造更多新的投资机会，提高对全球资本的吸引力。二是利用发展中国家和部分发达国家吸收外资的各类政策，拓展中国对外投资的发展空间。三是在全球经济治理体系变革期，积极参与全球经济治理，争取新的发展机会。

应该看到，全球跨境投资政策异中有同、同中有异，万变不离其宗的是以自身经济发展为出发点，保障自身经济安全，不同的是各经济体基于自身国情、比较优势和外部环境等因素形成的政策导向。我国应抓住全球竞争优势格局动态演变下各经济体政策调整的本质特征，积极应对全球跨境投资政策的变化，既要保持战略定力做好自己的事，又要加大力度吸收和用好外资、引导对外投资合规健康发展，积极稳妥参与全球经济治理改革，营造良好的内外部发展环境。

第一，加快推进税收制度改革，协同推进深层次对外开放和国内改革，努力打造更有吸引力的营商环境。继续深入推进税费制度改革，加快落实降低企业负担的政策措施。加强对产业转移的前瞻性对策研究和安排，加大鼓励外商投资向中西部和东北地区转移的政策优惠力度，根据地区特点和转型升级需要制定吸收外资的优惠政策。加快推进自贸试验区和自由贸易港建设，进一步放宽外资准入，加快拓展高端制造业和服务业对外开放的范围、领域和层次。系统梳理和更新各类涉及外资管理的政策措施，协同推进对外开放和对内深层次改革，打破外资准入后的“玻璃门”等隐形障碍，及时出台宏观政策的配套措施。持续加大知识产权保护力度，保障外资企业合法权益，努力营造公平、透明和法治的营商环境。

第二，因“国”施策，促进我国对外投资合规健康发展。加强对欧贸易投资合作，加快推进中欧投资协定谈判，推进与欧盟国家双边投资协定谈判与升级。引导对欧投资企业在合规投资经营基础上，把握好欧盟国家间差异化外资政策下的投资机会。深化与“一带一路”沿线国家的贸易投资合作，鼓励地方政府和企业充分利用沿线国家优惠政策建立境外经贸合作区，提升中国在区域产业价值链中的地位与作用。根据各国引资政策变化，进一步做好国别产业指导和信息服务，支持企业拓展国际市场，增强抗风险能力，提高对外投资的效益和水平。

第三，积极稳妥参与和推动全球经济治理体系改革，维护良好的外部环境，争取赢得新的发展机会。积极参与WTO改革，继续维护多边体制，努力凝聚共识，争取新的发展机会。加强现有经贸协定谈判的推进力度，推进与“一带一路”沿线国家的多双边投资协定和自贸区谈判与升级。系统研究加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）等新机制的利弊与可行性。在制定《二十国集团全球投资指导原则》经验基础上，进一步研究和提出更多开放和包容的全球投资治理方案。

（作者单位：国务院发展研究中心对外经济研究部）

推动湾区经济发展的思考与建议

□ 盛朝迅

“湾区经济”一词源于美国旧金山湾区。一般认为，湾区是由一个海湾或相连的若干个海湾、港湾、邻近岛屿组成的区域，而其衍生的经济效应被称为湾区经济，即以海港为依托，以湾区自然地理条件为基础，城镇群与港湾地理聚变融合发展形成的、拥有国际影响力的、独特的区域一体化经济形态。湾区经济具有创新性、开放性、协同性、外溢性等显著特征，对外联系密切、要素流动便利、经济高度开放、集聚功能强大。

形成成熟的湾区经济，通常需具备以下条件：一是发达的港口城市，这是湾区经济形成的基本单元；二是优越的地理条件，这是湾区经济形成的基础条件；三是产业的集聚扩散，这是湾区经济形成的根本动力；四是强大的核心城市，这是湾区经济形成的重要牵引力；五是完善的创新体系，这是湾区经济持续发展的引擎；六是高效的交通体系，这是湾区经济形成的重要支撑；七是合理的分工协作，这是湾区经济形成的决定因素；八是宜人的居住环境，这是湾区经济形成的重要内容；九是完善的协调机制，这是湾区经济形成的可靠保障。

美国旧金山湾区、纽约湾区和日本东京湾区等国际著名湾区都是这方面的典型代表。旧金山湾区在高新技术产业、国际贸易、旅游等领域都取得了发展成绩，加上独特的自然景观、宜居的环境与交通优势，成为世界著名科技湾区。纽约湾区是世界金融中心、商业中心及国际航运中心，同时是世界就业密度最高和公交系统最繁忙的地区之一。东京湾区聚集了日本三分之一的人口、三分之二的经济总量、四分之三的工业产值，是日本最大的工业城市群和国际金融中心、交通中心、商贸中心、消费中心。

我国也充分重视湾区经济发展，粤港澳大湾区、浙江省大湾区建设持续推进，宁波等城市也提出发展湾区经济的战略构想，湾区经济成为我国沿海城市探索区域合作和战略转型的重要方向与路径。

中国特色社会主义进入新时代，我国湾区经济发展面临多重机遇。

第一，“一带一路”建设深入拓展了湾区对外开放新空间。“一带一路”贯穿亚欧非大陆，一头是活跃的东亚经济圈，一头是发达的欧洲经济圈，中间的广大腹地国家经济发展潜力巨大。我国沿海地区和粤港澳大湾区等是推进“一带一路”建设的重要桥梁和桥头堡，能够借助“一带一路”建设的深入推进，有效扩大对外开放新空间。要积极探索“一带一路”建设的新模式、新路径，谋划创建“一带一路”建设综合试验区，推动构建现代国际物流中心，深度参与全球经济竞争合作，探索形成国际一流标准的开放新体制。

第二，制造强国战略和创新驱动发展战略为湾区经济转型升级提供新引擎。经过改革开放以来的快速发展，我国沿海地区率先建立了特色鲜明的现代工业体系，在临港工业、传统优势产业和新兴产业领域培育了一大批在国内外具有较高知名度、较强竞争力的优势企业和品牌产品。制造强国战略的实施，将推动制造业创新发展、提质增效，促进新一代信息技术与制造业深度融合，大力推进智能制造，促进产业转型升级。同时，随着创新驱动发展战略深入实施，国家自主创新示范区建设持续推进，以数字经济和智能经济为主导的现代产业体系加快构建，也为推动产业转型升级、实现高质量发展提供新动能。强大的制造业基础有助于湾区抢抓高质量发展带来的历史机遇，需加快发展以人工智能、5G、高端装备、物联网、生物健康、新能源、新材料等为代表的新兴产业，在新一轮科技革命和产业变革中走出一条创新驱动制造业由大变强的新路子。

第三，加快建设海洋强国，为湾区发展海洋经济注入新动力。我国海域辽阔，海洋资源丰富，开发潜力巨大。粤港澳大湾区、浙江省大湾区等都是我国海洋经济发展示范区的核心区，已经形成了以世界级的港航服务业、临港重化工业以及战略性新兴产业为主体的产业格局，海洋生物医药、海水淡化与综合利用、海洋新能源等新一代海洋经济发展势头良好。顺应海洋经济发展趋势和抢抓国家建设海洋强国的机遇，将推动湾区全面优化海洋经济发展方式，探索海洋保护开发新途径和海洋综合管理新模式，推进海陆统筹、区域协调发展，加快建设海洋经济示范区，为湾区发展海洋经济注入新动力。

第四，区域协调发展战略为湾区经济分工协作提供新机遇。湾区经济是一种协作经济，必须推进相邻湾区城市优势互补、互动合作才能最大化发挥湾区经济效应。国际上的旧金山湾区、纽约湾区和东京湾区莫不如是。我国粤港澳大湾区也把推动区域联动发展作为重点，加快促进粤港澳三种语言、三种货币、多个城市之间的深度融合，充分发挥各地比较优势，创新完善合作体制机制，加强政策和规划协调对接，促进区域经济社会协同发展，使合作成果惠及各方。

新的发展阶段为湾区经济发展带来重大机遇，也提出了新的要求，湾区经济发展的内涵、愿景、原则和重点都将发生深层次变化，一定要在把握湾区经济发展规律的基础上，坚持世界眼光、高点站位，统筹谋划湾区经济发展定位，推动更高质量发展，协同带动周边区域联动发展，重点在产业发展、创新创业创造、交通网络建设、对外开放、生态宜居城市建设等方面取得新突破。

一是建设全国领先的现代产业创新中心。围绕智能制造、汽车、电子信息、新材料等重点产业，以技术创新和创业孵化为核心，坚持核心技术突破和商业模式创新并举，推动创新驱动发展，形成推进科技创新强大合力，建设全国领先的现代产业创新中心，形成“世界科技+中国产业+全球市场”的发展格局。建立健全科技创新治理体系，搭建科技创新成果转移体系，建立技术创新市场导向机制，构建高效的技术转移服务网络，推进科技创新管理体制机制改革，营造产业创新的良好环境。

二是打造全国数字经济创新发展示范区。以数字经济为引领，结合湾区先进制造、海洋产业发展优势，打造以智能制造为主导、智慧海洋为重点的数字经济产业体系，融合带动高端生产性服务业、生活性服务业，通过产业创新重塑智能制造发展新优势，通过技术创新培育智慧海洋产业发展新引擎，通过模式创新营造最佳商业发展环境。

三是建设更具国际吸引力的开放经济新高地。以投资贸易便利化、港航物流合作、产业科技合作、人文交流等为重点，创新贸易投资体制，建设自由贸易区和自由贸易港，打造高能级对外开放平台，完善法治化国际化便利化营商环境，培育对外开放竞争新优势，建成区域性国际贸易中心城市和现代化国际港口城市。着力调整优化贸易结构、转变外贸发展方式，提升我国外贸在全球价值链中的地位，提高外贸增长的质量和效益，推动外贸持续健康发展。

四是打造连接全球的国际综合交通枢纽。以世界级枢纽港口、千万级机场为依托，以航线网络、通道网络、多式联运为纽带，建成以公、铁、水、空和管道多种运输方式高效衔接为特征的湾区综合交通网络体系，全面打造连接全球的国际综合交通枢纽。

五是建设更具国际知名度的生态宜居城市。按照全域城市化理念，统筹推动中心城区、滨海新城、特色小镇和美丽乡村发展，促进城乡空间紧凑、集约、融合，形成开放高效、多中心、网络化城镇布局。适应高质量发展的要求，推动以“智慧”“宜居”“绿色”为特征的湾区城市品质建设，营造国际化的人居环境，不断提升城市的发展质量和国际化水平。

（作者单位：中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所）

为互联网企业履行社会责任营造环境

□ 耿 阳

企业社会责任是指企业在创造利润、对股东和员工承担法律责任的同时，还要承担对消费者、社区和环境的责任。这一理念可追溯到19世纪自由竞争时期。

企业要不要履行社会责任？对此一向存在不同看法。著名经济学家米尔顿·弗里德曼认为，商业的社会责任只是增加利润，额外的要求会损及企业的自由。不过，从20世纪80年代起，企业社会责任运动在欧美风起云涌，消费者对企业的关注点由单一的产品质量，转向环境、职业健康和劳动保障等多个方面。20世纪90年代，这一理念进入我国，新世纪以来更是渐入人心。当前，我国公司法明确规定：公司从事经营活动，必须遵守法律、行政法规，遵守社会公德、商业道德，诚实守信，接受政府和社会公众的监督，承担社会责任。

随着新一轮科技革命和产业变革潮涌，互联网企业应运而生。除了新业态、新模式、新产品层出不穷，众多互联网企业呈现出一个共同特征：积极承担企业社会责任。可以看到，目前处于市场头部的互联网企业大多将更多资源和精力投入到这一领域。一个典型事例是，2017年，14家企业成立了“阳光诚信联盟”，旨在营造廉洁、诚信的商业环境，其中多为互联网公司，美团、腾讯、百度、京东均参与其中。

现实地看，企业承担社会责任的基石是把企业办好。通常，企业的商业定位正是其社会价值所在，二者高度契合。值得注意的是，近年来我国互联网企业纷纷投身脱贫攻坚战。比如，在全国832个贫困县中，美团外卖平台骑手已覆盖781个，覆盖率高达94%；快手发起“家乡好货我来卖”，利用直播形式帮助四川、陕西等地贫困户。互联网企业积极将自身业务与脱贫攻坚有机结合，努力实现共赢。

与此同时，互联网企业普遍重视公司治理，发力内控、风控体系建设。比如，美团要求供应商在与其开展业务合作或提供产品及服务前，签署反商业贿赂行为承诺，致力于营造风清气正的社会环境，增进社会的诚信与法治意识。对于外卖发展带来的环境问题，一些互联网企业携手科研院所加强研究，推动外卖成为一个清洁行业。

众多互联网企业为什么乐于承担社会责任？首先，这是其业务性质决定的。互联网企业多属于服务业，不少还是公共平台，这就意味着它们比传统制造业更具有人格化交易特征，需要更加重视自身的社会形象。其次，理念指导行动。互联网企业发展历史较短，从创始人到员工群体普遍呈年纪轻、理念新的特点，有着更深的社会关怀。再者，随着全球化日益深入，我国互联网公司自觉以国际企业的标准要求自己。最近，美团点评第一份企业社会责任报告出炉，其具体内容就与联合国2030年可持续发展目标相对照。

目前，互联网企业已成为拉动经济增长、促进就业的“生力军”，一些优秀企业积极履行社会责任的行动也为社会做出了表率。但也要看到，履行社会责任虽然是企业的自主行为，却离不开政府的引导和激励。发达国家的经验表明，税收优惠是激励企业投身社会事业的强有力的手段。我国也逐步出台了相关措施，比如，公益事业捐赠法便包含了税收优惠的措施，修正后的企业所得税法亦对此进一步确认。下一步，有关部门需更多关注企业履行社会责任方面的进展，出台更多有力有效的激励措施，为企业更好履行社会责任、实现可持续发展创造良好环境。

本版编辑 栾笑语