

# 更大力度吸引和利用外资

商务部国际贸易经济合作研究院

近年来,我国引资规模不断创历史新高,主要来源地投资普遍增长,引资结构持续优化,大项目带动作用显著增强,但同时也面临外部不确定性加大、世界经济和贸易增长动能减弱等挑战。外资看好中国、投资中国,显示了中国市场的超强韧性和巨大吸引力。围绕吸引和利用外资稳存量、扩增量、提质量切实发力,以高水平制度供给促高水平开放,与世界共享中国超大市场发展成果与潜力,是当前外资领域的重点关切。

## 中国依然是全球投资热土

外国直接投资是国际资本流动的主要形式之一。自20世纪80年代以来,随着经济全球化和跨国公司的发展,国际资本流动日趋活跃,特别是20世纪90年代之后,流向发展中经济体的投资明显增长。进入21世纪,全球外国直接投资流量波动较大,2007年达到阶段性峰值之后受全球金融危机影响大幅下降;2015年、2016年因发达经济体跨境并购激增带来全球反弹,之后进入收缩阶段,并于2020年降至1万亿美元线下,2021年复苏回升。在此期间,流向发展中经济体的投资呈稳中有升态势。回望国内,我国吸引和利用外资已踏上国际引资快车道,并在全球跨境投资低迷之际仍保持较快增长和稳中有升的规模。

改革开放以来,我国利用外资主要经历了四个发展阶段。1978年至1991年是试点探索阶段,外商直接投资从1979年8亿美元增至1991年43.7亿美元。1992年至2000年是快速发展阶段,这一阶段外商直接投资从110.1亿美元迅速升至407.1亿美元,年均增长17.8%。2001年至2011年是高层次开放阶段,外商直接投资从468.8亿美元跃升至1239.9亿美元,年均增长10.2%。2012年开始进入全面开放阶段,外商直接投资从1117.2亿美元增至2022年的1891.3亿美元,稳居世界第二位,年均增长5.4%。近年来,随着产业升级和开放水平提升,我国高技术产业受到外资青睐,吸引和利用外资逐渐形成新优势。以美元计,高技术产业吸收外商投资占比从2012年的14.1%上升到2022年的36.1%。

联合国贸发会议调查显示,中国是全球最具吸引力的投资目的地之一。中国贸促会发布《2023年第一季度中国外商营商环境调研报告》指出,八成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,超九成受访企业预计未来5年在华投资利润率持平或有所增加。中国依然是全球投资热土,从引资规模来看,2020年全球外国直接投资大幅下滑,而我国吸收外资逆势增长,全球占比达15.5%。2022年我国实际使用外资1891.3亿美元,与疫情前2019年相比增长36.9%,明显高于同期日本、韩国增幅。在去年高基数基础上,2023年1月至4月,全国实际使用外资金额4994.6亿元,继续保持增长态势。同时,新设外资企业较快增长。2023年一季度,新设外商投资企业超过1万家,同比增长25.5%。中国海关数据显示,2023年1月至4月外商投资企业出口和进口的降幅均逐渐减小,呈反弹向好态势。

对华投资增幅较大的来源地有韩国、德国、英国、日本等国家,2022年对华投资分别增长64.2%、52.9%、40.7%、16.1%。主要来源地对我市场的认可度不断提升,投资不断增长,2023年1月至3月,法国、德国、英国、加拿大、日本、瑞士、韩国对华投资分别增长635.5%、60.8%、680.3%、179.7%、47.7%、47.4%和36.5%。“一带一路”沿线国家投资增长27.8%。值得一提的是,我国香港在吸引和利用外资方面的支持作用日益

突出。据测算,2013年至2021年,我国实际利用中国香港外商直接投资额占当年实际利用外资金额比重从62.4%上升至75.9%,实际利用日本、韩国、美国等国的外商直接投资额占比分别下降至2.6%、2.4%、2.3%、2.3%、1.4%。

## 保持吸引外资“增量提质”态势

积极利用外资是当代中国经济发展的一个重要特征,尽管面对不确定性因素,我国仍不断推进高水平对外开放,吸引和利用外资呈现“增量提质”态势。

引资结构持续优化。2015年至2021年,第一、第二产业实际使用外资金额占比分别下降1.2%、34.5%至0.3%、23.4%,第三产业占比从64.3%增至76.3%。具体来看,制造业、房地产业、金融业实际使用外资金额占比分别下降29.2%、21.4%、17.9%至18.6%、13.0%、6.6%,而租赁和商务服务业、科学研究和技术服务业与信息传输、软件和信息技术服务业占比分别上升7.4%、3.3%、2.8%至18.3%、12.6%、11.1%。引资结构优化既与我国产业升级趋势相吻合,也是宏观调控、外资引导、营商环境优化等因素综合发力的结果。在全球价值链重构过程中,更多外资在价值链中高端环节加速布局,以谋求更高回报。

高技术产业成为吸引外资的“主引擎”。随着高技术产业蓬勃发展和创新生态完善,中国研发及生产、全球规模化运用的突出优势,能够为外资带来更高回报。同时,吸引和利用外资也为我国高技术产业带来更多资金、技术、全球网络等要素资源,形成全球更优配置,两者相得益彰、互促共进。2022年高技术产业实际使用外资4449.5亿元,占全国比重为36.1%,较上年提升7.1个百分点,带动吸收外资质量进一步提升。2023年1月至4月,高技术产业实际使用外资增长12.8%,其中高技术制造业增长37.1%,高技术服务业增长6%。另外,制造业外资流入较快,2023年1月至4月,制造业实际使用外资1300.5亿元,增长4.1%。吸引外资重点行业与我国产业转型升级趋势一致。

中西部地区对外资的吸引力逐渐增大。随着中西部地区改革开放推向纵深,投资环境不断改善,招商引资力度加大,产业发展和配套能力增强,外资对中西部地区的青睐程度逐渐提升。同时,信息和数字化技术的飞速发展削弱了中西部地区融入全球价值链、创新链的区位优势与成本,为其吸引外资提供了更多机遇。2021年东部地区实际使用外资占全国比重为84.4%,比上年下降1个百分点,同期中西部地区实际使用外资占比提升0.2个百分点。另外,中部地区实际使用外资增速较快,比东部地区高6.8个百分点。其中四川、湖北、湖南、陕西占全国实际使用外资金额1.7%、1.1%、0.9%、0.3%至1.9%、1.4%、1.3%、0.6%。2022年东、中、西部地区实际使用外资分别增长4.7%、21.9%和14.1%。具体来看,东部省份中,江苏引进外资近2000亿元,广东、上海、山东、浙江、北京引资规模均超1亿元。中西部省份中,山西、河南、广西、湖南、陕西分别增长229.6%、119.8%、49.1%、41.3%和33.6%。2023年1月至4月,甘肃、青海、

新疆、西藏和河北外商投资企业进出口额增速居全国前五,除河北外,均为中西部省份。

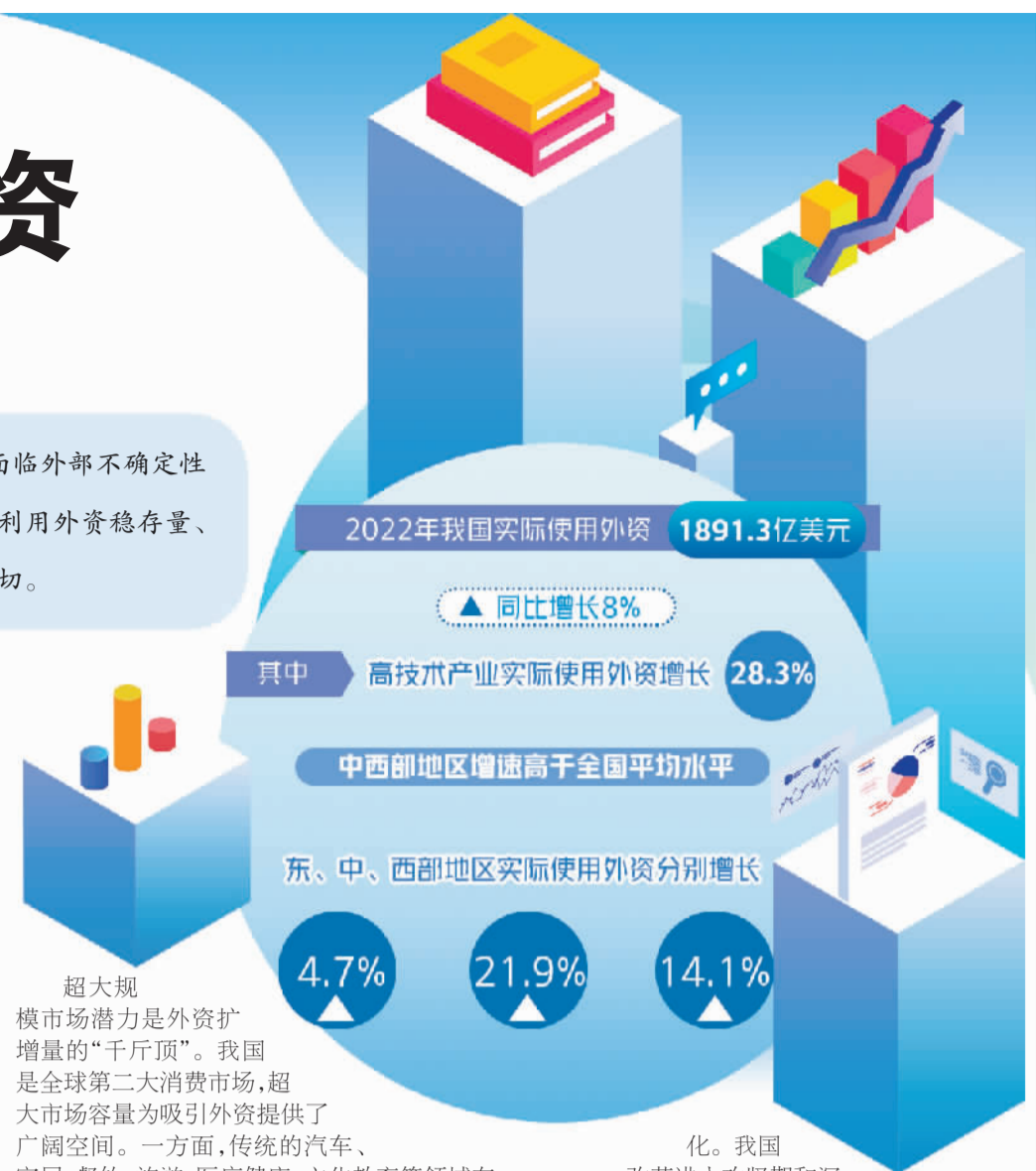
外资大项目带动作用显著增强。2019年至2021年,新设或增资合同外资1亿美元以上大项目数量从834个增至1177个。2022年外商投资项目平均规模每项491.3万美元,较2019年扩大45.4%。2022年合同外资1亿美元以上大项目实际到外资6534.7亿元,占我国实际使用外资金的53%;2023年1月至3月,合同外资1亿美元以上的大项目实际到外资2232.8亿元,增长10.4%。据不完全统计,今年以来新签约外资项目300多个,涉及生物医药、先进制造、化工能源、现代服务业等重点行业。外资大项目签约落地,不仅为稳外资提供了重要支撑,提振了全球资本向中国投资的信心,对地方经济发展、产业上下游配套延伸、稳定就业也产生积极带动作用,在技术外溢、资源共享方面发挥了桥梁作用。

外资推动经济高质量发展作用日益凸显。一是外商直接投资对我国国内生产总值贡献度提升。联合国贸发会议数据显示,2019年至2021年,外商直接投资占我国国内生产总值的比重从0.99%升至1.05%,占固定资产投资总额的比重从2.31%增至2.87%。同时,我国经济对外资的依赖程度不高,仍有较大引资空间。二是跨国并购方式更为活跃,有利于技术水平提高和产业升级。2000年外资并购中国企业金额为22.5亿美元,仅占利用外商直接投资总额的5.5%。2019年,外资在华并购金额350亿美元,占比上升至25.3%。三是外商投资企业促进了外贸转型升级。2022年外商投资企业出口商品进料加工贸易下降3.5%,一般贸易、进料加工贸易、租赁贸易分别增长5.5%、160.2%、103.5%。四是开放高地吸引外资的示范带动作用突出。2022年21家自贸试验区吸收外资2225.2亿元,占全国的18.1%,其中高技术产业实际使用外资863.4亿元,同比增长53.2%;230家国家级经开区吸收外资2596.4亿元,占比21.1%。

## 经济长期向好是稳外资压舱石

吸引和利用外资“增量提质”良好局面来之不易,成绩的取得,源于我国完整的产业体系、超大规模的市场、稳定的社会大局、长期向好的经济基本面等综合优势。

经济增长实力是外资稳存量的压舱石。外商投资反映的是中长期投资意愿,因此一国经济发展前景对吸引外资有着重要影响。2020年、2021年我国国内生产总值连续突破100万亿元、110万亿元,2022年突破120万亿元,总量稳居世界第二位,在全球主要经济体中增速领先。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,筑牢了吸引和利用外资的坚实基础。尤其值得关注的是制造业领域,2022年制造业实际使用外资3237亿元,同比增长46.1%,高技术产业实际使用外资增长28.3%。我国制造业产业链供应链体系完善,门类齐全,产能居全球首位,为留下优质存量外资提供了“蓄水池”。随着制造业升级和创新能力增强,将涌现更多增长点,提升投资回报率,吸引外资继续加大布局力度。



超大市场规模潜力是外资扩增量的“千斤顶”。我国是全球第二大消费市场,超大市场容量为吸引外资提供了广阔空间。一方面,传统的汽车、家居、餐饮、旅游、医疗健康、文化教育等领域在扩消费、引外资方面有着重要吸纳作用和广泛市场需求。以汽车为例,2022年我国汽车产销分别完成2702.1万辆、2686.4万辆,比上年分别增长3.4%、2.1%。其中,新能源汽车产销分别增长96.9%、93.4%。同期,汽车制造业引资大幅增长263.8%。庞大的内需市场,消费增速与外资提能级之间相互促进,形成良性互动。另一方面,随着产业结构和消费结构升级,金融、商贸物流、专业服务等领域市场新需求不断涌现,直播电商和即时零售等新业态新模式不断发展,为外资扩增量提供了基础。2022年我国科技成果转化服务、研发与设计服务引资增幅分别为35%和26.4%。随着扩大内需战略的深入实施,信息服务、数字技术、文化创意、跨境电商等高附加值的现代服务业或服务业的高端环节均有较强吸引和利用外资的需求。

高水平开放是外资提质量的加速器。党的十八大以来,我国吸引和利用外资进入全面开放阶段。外商投资环境更加优化,管理模式不断创新,全面取消审批制和备案制,改为信息报告制。从开放领域看,外资准入负面清单共经过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,制造业限制措施在自贸试验区“清零”。《鼓励外商投资产业目录(2022年版)》等政策出台,对高质量外资的吸引和集聚作用越来越强。2022年,我国汽车制造业、电子及通信设备制造、医药制造领域引资分别增长263.8%、56.8%和57.9%;高技术服务业占服务业引资比重为26.5%,比2012年提升16.3个百分点;高技术制造业占制造业引资比重为36.7%,比2012年提升17.6个百分点,外资提质量与高水平开放和产业高质量发展实现同频共振。同时,我国积极扩大面向全球的高标准自由贸易区网络,已与26个国家和地区签署了19项自贸协定。主动对接国际高水平经贸规则,有利于进一步营造市场化、法治化、国际化的营商环境,释放制度型开放红利,吸引优质外资进入更多开放领域。

## 吸引外资机遇与挑战并存

我国外资稳存量、扩增量、提质量取得明显成效,但同时也清醒认识到,当前国际形势复杂多变,在地缘政治冲突、全球产业链供应链加速重构等多种因素交织作用下,吸引和利用外资机遇与挑战并存。

外部不确定性因素增多,全球跨境投资动能不足。联合国《2023年世界经济形势与展望》年中报告预测,全球经济将增长2.3%,仍在低位徘徊。联合国贸发会议发布《全球投资趋势监测报告》,预计2023年全球跨国投资面临下行压力。外需不足、通货膨胀高企、主要经济体加息、市场信心低迷、跨境投资疲软、保护主义抬头等不利因素交织,叠加发达经济体政策调整的外溢风险和地缘政治风险等不确定因素,跨境资本对华投资意愿或受到负面影响。

全球产业链供应链加速重构,国际引资“逐底竞争”激烈。受逆全球化思潮抬头、全球价值链重构等影响,全球产业链供应链区域化、本土化、短链化趋势明显,打乱了投资的节奏与布局。美国、日本等国家出台政策,吸引制造业回流,印度、越南等南亚、东南亚国家也纷纷出台电子、医疗或纺织服装等领域的投资优惠政策,涵盖产业补贴、所得税减免等多项内容。产业链供应链“脱钩断链”风险在一定程度上影响了投资意愿和投资布局,国际引资“逐底竞争”增加了稳外资难度。

部分体制机制障碍仍存,外资营商环境需进一步优

化。我国改革进入攻坚期和深水区,市场准入限制、监管透明度、知识产权保护、政府采购、公平公正执法等方面仍是优化外商营商环境的关切重点。目前,已累计推动500多份文件“立改废”,充分保障了外资企业公平竞争待遇。但在各部门信息共享、外商企业优惠待遇落实等方面,仍需进一步提升管理水平。

## 推进外资利用高质量发展

中央经济工作会议强调,要推进高水平对外开放,提升贸易投资合作质量和水平。更大力度吸引和利用外资,要认真研究新形势下利用外资的新趋势,抓住全球产业结构和布局调整过程中孕育的新机遇,进一步提升利用外资的水平,让我国成为更富吸引力的投资热土。

聚焦产业链供应链升级需求,稳规模、优结构。聚焦科技创新和高新产业领域,进一步提升数字经济、高端装备制造和物流、科技成果转化服务、研发与设计服务等生产性服务业外商投资规模。顺应国内消费提速需求,抓住扩大消费市场契机,提升新零售、快速消费品、医疗、教育等领域优质外资规模。提升自贸试验区、国家级经开区、国家级高新区等平台载体外商投资和再投资规模。积极开展产业链融资,推进落实“链一方案”和产业链“链长制”,招引一批核心技术能力突出、引领产业发展、具有较强国际竞争力的外商投资“链主”企业。出台更大力度优惠政策,除实施好新版《鼓励外商投资产业目录》以及促进制造业引资、支持外资设立研发中心等专项政策外,对先进制造、现代服务、绿色低碳、科技创新等重点领域,也要进一步研究制定专项政策,吸引更多优质外资进入。

切实打通双循环堵点堵点,稳预期、提信心。打造一流营商环境,推动外商投资法执行细则和规范落地。营造公平公正的竞争环境,落实好外资企业国民待遇,加强外商投资知识产权保护,依法保护外商投资权益。建立健全各级跨部门投诉协调机制,提高外资企业投诉处理工作水平。注重引资引智并举,出台吸引和留住海内外高端人才的相关激励政策,营造便利化人才创新创业和居留环境。加快推进全国统一大市场建设,针对重点领域的地方保护和市场分割突出问题开展专项治理,进一步优化产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础性制度。提供一流服务保障,继续发挥外贸外资协调机制和重大投资项目专班机制作用,为外资企业从对接洽谈、项目签约、项目开工到竣工投产提供全过程服务。释放稳定预期信号,构建长期合作的外商投资制度环境。营造良好政策和制度环境,保持政策稳定性和连续性,加强政企对话,进一步提升外商对华投资信心。

主动对接高水平经贸规则,扩准入、补短板。积极推动加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》等高标准经贸协议,对照相关规则、规划、管理、标准,稳步扩大制度型开放。充分发挥自贸试验区和海南自由贸易港先行先试的压力测试和制度创新作用。创新完善外商投资负面清单管理制度,进一步扩大市场准入,着重提高服务业对外开放程度。研究探索金融服务、数字经济、政府采购等领域的规则制定,稳妥推进金融、数字经济、其他现代服务业等前沿领域的对外开放。坚持“管得住”才能“放得开”,做好外资安全审查工作,加强事中事后监管,更好统筹发展和安全。健全外资监测预警体系建设,及时关注重点产业和重点领域的投资变化动态。积极拓展外资来源地,实现引资多元化 and 引资主体多样化,降低引资风险。(执笔:尹政平 韩亚品)

## 观点速递

### 促进制造业外资扩增量提质量

李婧、李杨在《新视野》2023年第2期刊发的《新时代制造业利用外资高质量发展的成就与路径》一文中指出,当前制造业吸引外资仍然面临三大挑战。面对欧美国吸引制造业回流导致的发达经济体激烈竞争挑战,需持续优化投资环境,以扩大制造业外商投资增量。一方面,主动扩大开放力度,破除吸引外资的制度障碍,继续完善各项法律法规,尤其加大对战略性新兴产业的鼓励力度;另一方面,既放眼国际,积极开展国际产业投资合作系列活动,又立足国内,加强自贸区、国际投资公共服务平台等开放新高地建设,以降低国际投资与贸易壁垒。面对我国比较优势发生深刻变化导致的新兴经济体激烈竞争挑战,需大力培育新型比较优势,以稳定制造业外商投资存量。一方面,用好新兴经济体所不具备的新型比较优势,壮大外商投资新动能;另一方面,用好可与新兴经济体竞争的中西部等地区成本较低的比较优势,引导外资在国内梯度转移,保持制造业吸引外资的旧动能。面对“逆全球化”思潮导致的科技脱钩风险挑战,需支持外商投资创新发展,以提升制造业外商投资质量。创新引资方式,加强跨国联合研发;引导投资方向,强化要素保障;提升在华外商发展质量,加快外资转型升级。

### 发挥节点城市优势助力引资

肖挺、叶浩在《国际贸易问题》2022年第8期刊发的《火车外贸能拉来真金白银吗——中欧班列吸引外资能力的实证检验》一文中,选用2008年至2019年我国地级及以上城市的数据,分析了中欧班列开通对于节点城市外商直接投资的影响。一方面,使节点城市外商直接投资规模扩张;另一方面,对于人口规模大的城市引资帮助更大,中部地区比东部地区在吸引外资方面有着更为突出的优势,但中欧班列的开通会对西部城市招商引资带来显著促进作用。因此,要加快缩小西部地区与中部地区在投资环境上的差距,在基础设施建设上向西部地区适度政策倾斜,并在这一地区进行线路设置,打造出更多节点城市,并规划设计中欧班列干支线路网络。要积极实现节点城市班列发展品牌化,抛弃依赖财政补贴的做法,挖掘自身优势和产业特色,通过内外互通的方式打造中西部城市新发展机遇,利用要素流动的便利化,逐步形成节点城市的集聚经济和周边辐射带动作用,实现周边地区以及相关产业协同发展。节点城市应充分发挥自身优势,改善营商环境,通过完善现代化物流设施的网络建设,形成区域统筹协调发展的新局面。

### 2023年1月至4月

全国实际使用外资金额 4994.6亿元

同比增长2.2%

### 从行业看

制造业实际使用外资金额 1300.5亿元

增长4.1%

高技术产业实际使用外资增长12.8%

其中

高技术制造业

增长37.1%

高技术服务业

增长6%

### 从来源看

法国、英国、日本、韩国

实际对华投资分别增长

567.3%

323.7%

68.1%

30.7%

数据来源:国家发改委