

# 优化营商环境吸引高质量外资

王晓红

合理缩减外资准入负面清单，依法保护外商投资权益，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

——习近平总书记2022年10月16日在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告

积极吸引和利用外商投资，是推进高水平对外开放、建设更高水平开放型经济新体制的重要内容。国务院出台《关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》，对提高利用外资质量、保障外商投资企业国民待遇、提升投资经营便利化水平等提出明确要求。促进外资扩增量、稳存量、提质量对于构建新发展格局、推动经济高质量发展具有重要战略意义。外资企业是我国重要的经营主体，是我国外贸增长、技术创新、结构升级和扩大就业的重要支撑。当前，逆全球化思潮抬头，为充分利用外资，更好服务和融入新发展格局，必须以制度型开放为引领，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，充分释放市场、人才等方面潜力，努力吸引更多高质量外资，提升贸易投资合作质量和水平。

营商环境是经营主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件，是企业生存发展的土壤和生态，也是吸引跨国投资的关键竞争因素。外资能否稳定发展是检验营商环境的重要标志。无论是发达经济体，还是发展中经济体都十分重视营商环境建设，以期通过更加自由开放的市场准入、促进公平竞争、加强知识产权保护及财税、土地等优惠政策积极吸引外商投资。

一方面，高标准国际经贸规则对优化营商环境提出更高要求。当前，一些高标准自由贸易协定正在引领新的国际经贸规则变革。其主要特征是，除涵盖零关税、市场准入自由开放的边境规则外，还涵盖了补贴、竞争中性和知识产权保护、政府采购、环境保护、监管一致性、国际争端解决机制等一系列边境后规则，其目的是要营造高标准的市场化、法治化、国际化的营商环境，增强其吸引力和竞争力。

另一方面，国际环境发生的复杂变化对

稳定外资信心和预期提出迫切要求。在地缘冲突等综合因素作用下，全球供应链布局特征由成本主导逐渐转向基于安全、可控，全球产业链供应链体系重构和规则重塑，呈现出本土化、区域化及近岸化趋势。与此同时，当前全球经济复苏乏力，我国引资外部环境更加严峻复杂。在此背景下，着力优化营商环境成为更大力度吸引和利用外资的重要手段。

吸引外资的结构发生了一系列变化，这要求进一步优化营商环境。随着我国数字经济蓬勃发展，制造业不断向全球价值链中高端攀升，利用外资呈现高端化、服务化、数字化、绿色化发展态势，跨国公司由劳动密集型产业向高技术产业拓展，这就要求我们提供对全球技术、人才、知识、数据等要素更具吸引力的体制机制，营造更加利于开放和创新的发展环境。

此外，优化营商环境是建设更高水平开放型经济新体制、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。推进高水平对外开放，依托我国超大规模市场优势，以国内大循环吸引全球资源要素，就要着力打造与之相匹配的营商环境，既要把优质存量外资留下来，还要把更多高质量外资吸引过来。

近年来，我国持续深化“放管服”改革，积极营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。不断完善创新外商投资法律制度，2020年1月开始施行的外商投资法为保护外商投资合法权益提供了法治保障；健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，全面深入落实准入后国民待遇；统筹推进行政审批制度改革和商事制度改革，大幅简化流程，创新“多证合一”“证照分离”等服务，外资开办企业时间大幅缩短；建设国际贸易“单一窗口”“智慧海关”“一体化通关”等，提升通关效率和贸易便利化水平。相关

调查显示，中国是企业投资最青睐的热土，超九成受访企业将中国视为最重要的投资目的地之一。

但也要看到，我国营商环境与国际一流营商环境的要求相比依然有差距，一些行业或领域存在外资“准入不准营”现象，某些方面仍存在歧视性待遇，各部门间缺乏信息共享机制。

好的营商环境是吸引外资的核心竞争力。只有持续优化营商环境，才能不断吸引高质量外资。要把营造一流营商环境作为稳外资、稳增长、稳预期，推动高质量发展的重要抓手，坚持市场化、法治化、国际化原则，以经营主体需求为导向，以深刻转变政府职能为核心，以深化“放管服”改革为动力，尤其是要推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，为外商投资营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

**营造公平竞争的市场环境。**全面落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，坚持“非禁即入”原则，取消不合理的审批和资质要求。除外资法律法规特殊规定外，按照统一标准审核外资企业业务牌照和资质申请，促进内外资企业公平参与我国标准化工作。在政府采购方面，平等对待外资企业的产品和服务，严格保护外资企业知识产权，确保外资企业平等获取生产要素、享受产业政策、参与标准制定。及时清理废除妨碍公平竞争的政策法规，全面落实公平竞争审查制度，加强反垄断监管执法。我国拥有的超大规模市场是吸引跨国投资的独特优势，要加快建设全国统一大市场，加强区域政策协调联动，破除地方保护主义和区域壁垒，发挥各地资源禀赋优势，推动区域更好利用外资。严格落实“全国一张清单”管理模式，禁止以年检、认定、认证等形式变相设定区域标准。

## 着力提升新型城镇化质量

荣西武

融入城市。另一方面，要深入实施城镇保障性安居工程建设和易地搬迁，推进超大特大城市城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设。还要补齐城市交通、供水、供电、通信、新基建等公用基础设施短板弱项，有效释放投资和消费潜力，进一步夯实我国超大规模市场优势。

**以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。**建设城市群、都市圈可以有效提升小城内各类人才、知识和技术等创新要素的集聚效率，缩小中心城市与周边城市发展差距，促进区域内城乡要素合理畅通流动，更好畅通国内经济循环。要促进大中小城市和小城镇协调发展，深入推进以县城为重要载体的城镇化建设。推动区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略等深度融合，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构。要以同城化方向，推进都市圈在生产布局、公共服务供给、管理制度机制等

方面实现协同、融合，更好释放都市圈潜能。

**加快转变超大特大城市发展方式。**近年来，我国在城镇化发展中出现了部分超大特大城市功能过度集中、中心城区人口过度集聚等问题。对此，需推动超大特大城市发展方式由规模扩张向内涵提升转变，实现城市发展能级、安全宜居和竞争力的全面提升，更好构建以城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局。要强化中心城市核心功能，提升全球资源配置功能、科技创新策源功能和高端产业引领功能，着力补齐民生领域短板弱项，加快推进城市更新，持续提升城市风险隐患排查、预测预报预警、应急指挥救援等能力。

**推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。**要顺应县城人口变动趋势和发展分化态势，立足资源环境承载力、区位条件、产业基础、功能定位，挖掘县城优势资源，做大做强特色富民产业，拓宽县城就业空间。要建立联结城乡的

产业链、供应链、价值链，推动乡村产业全链条升级，增强市场竞争力和可持续发展能力。

**打造宜居韧性智慧城市。**这有利于增强城市的整体性、系统性、宜居性、包容性和生长性，不断满足人民群众对美好生活的需要，推动城市从粗放型外延式发展向集约型内涵式发展转变。要聚焦人民群众急难愁盼问题，推进城市基础设施体系化建设，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。具体而言，要建设集约高效、经济适用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系，因地制宜布置分布式能源、污水处理等设施，提高应急响应和快速恢复能力；构建连续完整的城市生态基础设施体系，统筹城市水系统、绿地系统和基础设施系统建设；推动城市管理理念、模式和手段创新，提升城市治理科学化、精细化、智能化水平。

（作者系国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心研究员）

产业结构升级结合起来，建设和完善文化产业园区、文化创意社区等城市文化产业载体，吸引各类创新要素向文化产业集聚，助推老城区焕发新活力，培育和提升城市竞争力。

**从治理维度看，城市更新需注重文化包容性。**

城市不仅是一个国家经济增长的强大引擎，而且是人们追求美好生活的目的地、栖息地。城市更新是促进城市高质量发展的的重要途径，也是不同治理理念和方式在城市层面的具体体现。城市存量空间的再开发和功能的再完善涉及多元主体，不仅需要考量各方经济利益，更需要以文化凝聚共识，增强城市更新的社会收益，降低城市更新的社会成本。实施城市更新项目可能会对原有居民的社会网络和生活方式造成影响，但这也是推进基层治理体系与治理能力现代化、凝聚社会认同、增强民众获得感的重要契机。在这一过程中，要避免仅仅关注国民生产总值、税收等经济数据，而忽视项目可能带来的资源环境成本和社会福利损失。需要充分了解和满足居民需求，加强文化传承、创新和传播，让居民在城市更新的过程中感受和分享城市文化活力提升带来的获得感。

实施城市更新行动，要从源头夯实城市更新的民生基础，以社区为中心，持续推进老旧小区改造，加快建设宜居、韧性、智慧城市，提升相关区域公共服务质量。同时，要倡导全民参与、共建共享，推动城市更新与基层治理深度融合，提高市域社会治理能力，激发社区居民“主人翁”意识和自我服务管理的潜力，实现多方参与、共治共赢，为城市更新构建有归属、有温度、有活力的城市文化生态。

（作者系国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所综合研究室主任、研究员）

城镇化是现代化的必由之路，新型城镇化是我国内需最大的潜力所在。推进新型城镇化建设，有利于促进实现更高水平的供需良性循环和动态平衡，为构建新发展格局、推动高质量发展提供有力支撑。党的十八大以来，我国城镇化水平显著提升，2022年末，常住人口城镇化率已经达到65.22%，1.4亿农业转移人口落户城镇，城市群集聚人口和经济作用持续显现。同时也要看到，当前新型城镇化建设仍存在一些短板弱项，城镇化质量总体不高，城镇化发展面临的机遇动力和问题挑战并存。当前和今后一个时期，我们要深入推进以人为核心的新型城镇化战略，以推进城市群都市圈建设和转变城市发展方式为重点抓手，进一步提高新型城镇化质量。

**加快农业转移人口市民化。**推进城镇化的首要任务是促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。人口城镇化蕴藏着巨大的消费增长潜力，加快推进以人为核心的新型城镇化，不仅能够释放巨大消费潜力，而且可以为经济稳定增长带来新的动力。一方面，要坚持存量优先、带动增量，统筹推进户籍制度改革和城镇基本公共服务常住人口全覆盖，健全农业转移人口市民化配套政策体系，加快推动农业转移人口全面

## 统筹文化“三性”推进城市更新

赵 铮

党的二十大报告提出，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。城市更新是促进城市转型发展、建设人民城市的重要途径之一。从国内外城市发展实践来看，城市更新不仅是城市存量空间重构和价值提升的过程，也是通过推动城市文化传承与创新、激发城市文化活力，为推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理提供不竭动能的过程。实施城市更新行动，应坚持系统观念，从历史、比较和治理等多重维度认识城市更新过程中蕴含的文化价值，理解城市文化具有的传承性、差异性和包容性，努力把城市建设成为人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。

**从历史维度看，城市更新需注重文化传承性。**

城市是一个有机生命体，文化是城市发展的基因与内核，是一个城市基于其历史、地理、环境等因素形成的特有的价值观念、道德规范和行为准则。城市不断发展创造着巨大物质和精神财富，并不断孕育和萌发着创新活力和动力，影响着人类发展的前途与命运。从古至今，每个城市的产生、成长、成熟的演变过程，都具有文化可溯源和可持续特征。从实践来看，城市更新的质量在很大程度上取决于我们认识、理解和建设城市的思维和方式。城市的文化古迹和文化底蕴是

城市生命的一部分，强化文化传承是城市更新的内在要求。无论是为了应对“大城市病”问题进行的旧城功能调整和旧居住区改造，还是通过旧工业区文化创意开发、历史文化街区重建为城市经济提质增效，都不能脱离城市发展的历史脉络进行。同时，在城市更新过程中，强调文化保护与传承并不意味着故步自封。城市文化会不断适应城市经济社会发展新需求，被赋予时代新内涵并融入城市生产、生活、生态中，塑造城市文化生态、改善要素供给结构，创造出新的市场和社会需求，推动城市从粗放型外延式发展转向集约型内涵式发展，为城市发展注入新的动能。

实施城市更新行动，要处理好保护与发展的关系，从制度上保障实现城市功能提升、生活品质改善与历史文化保护三者有机统一。要坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主，全方位、立体化提升城市功能品质，同时，尊重、保护和延续城市文化脉络，注重留存城市自身的文化记忆，保持原有城市历史文化遗存的真实性、整体性和可持续性，不断挖掘城市文化资源，阐释城市文化价值，塑造城市文化品牌，把城市文化的保护与挖掘纳入城市更新项目规划、建设、管理的全领域、全过程。

**从比较维度看，城市更新需注重文化差异性。**

提升城市竞争力，需要通过吸引较多样

世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类面临前所未有的挑战。为了促进世界和平与发展，习近平主席提出全球发展倡议，唤起国际社会对发展问题的重视，推动加强全球发展伙伴关系，促进国际合作。在各方共同努力下，全球发展倡议的合作机制不断完善，重点领域合作有序推进，能力建设项目陆续推出，给各国带来实实在在的好处。

近年来，国际环境发生深刻复杂变化，受地缘政治冲突等因素影响，全球产业链供应链发生局部断裂，世界大市场的统一性遭到一定程度破坏，欠发达国家和地区的发展赤字有扩大趋势，世界经济的有序复苏受到影响。面对新的问题和挑战，推动全球发展倡议走深走实更加迫切和重要。深刻领会全球发展倡议的内涵，厘清几类错误认识和做法，有助于破解当下国际社会存在的问题，凝聚各方共识合作、共促发展的共识，共建团结、平等、均衡、普惠的全球发展伙伴关系，为推动全球发展注入强大信心和力量。

**塑造共同发展的理念。**当今世界，零和博弈、对抗思维沉渣泛起，阻碍了世界和平与发展进程。某些西方国家认为，世界是一个资源、能源、财富和机遇有限的闭环系统，系统内任何一个国家的发展与繁荣都是对其他国家发展资源的争夺，因此，为了获取充沛的资源，系统内各国必然陷入弱肉强食的零和博弈之中。事实上，这种零和博弈思维不仅阻碍了相关国家发展，而且给全球共同发展的美好愿景蒙上了阴影。大国之间只有克服零和博弈思维，加强宏观政策协调，重视发展治理合作，才能为世界的持久和平与发展繁荣营造良好环境。全球发展倡议的核心主张之一就是坚持发展优先，世界各国应谋求共同发展，把发展的“蛋糕”越做越大。习近平主席指出：“发展是人类社会的永恒主题。共享发展是建设美好世界的重要路径。作为最大的发展中国家，中国始终将自身发展置于人类发展的坐标系，以自身发展为世界发展创造新机遇。”全球发展倡议秉持共同发展的理念，呼吁世界主要国家要充分认识到零和博弈没有赢家，“脱钩断链”只会给世界经济带来不稳定性 and 不确定性风险，不利于世界各国共同增进民生福祉。中国愿同世界各国一道，用“蛋糕越做越大”的良性循环替代“你多我少”的恶性循环，共同构建互利共赢的全球发展命运共同体。

**破解发展公共产品短缺难题。**随着一些传统国内顾倾向加剧，人们担心世界会陷入“金德尔伯格陷阱”，即世界因缺少足够的公共产品而失序。实际上，全球发展治理向来不是任何一个国家的责任与义务，更不是任何一个国家能力之所及，它需要世界各国的共同努力。在全球发展倡议的框架下，中国充分发挥了负责任大国的作用，为国际社会提供了大量发展公共产品。例如，中国正式启动总额5000万美元的中国—联合国粮农组织第三期南南合作信托基金，并将南南合作援助基金整合升级为“全球发展和南南合作基金”，支持发展中国家落实全球发展倡议和2030年可持续发展议程等。全球发展倡议呼吁构建更加平等均衡的全球发展伙伴关系，推动多边发展合作进程协同增效。可见，全球发展倡议坚持的是真正的多边主义，倡导世界各国积极参与发展治理、凝聚更多的共识，共同推动构建全球治理新格局。

**谋求世界经济可持续发展。**全球发展倡议主张将发展置于全球宏观政策框架的突出位置，真正关心发展中国家和地区的发展权益，强调发展的连续性、稳定性、可持续性，致力于构建更加平等均衡的全球发展伙伴关系。与以往部分西方国家单纯给予资金、物资，并借机输入自己政治经济制度的“输血式”援助不同，全球发展倡议重视相关国家和地区培育内在的发展潜力。每个国家都有自己的独特性，需要因地制宜地选择适合自身的发展道路。任何国家都不能施以强迫，不可剥夺广大发展中国家的自主发展权。全球发展倡议充分尊重关注发展中国家的自主发展权，为各国自主选择发展道路提供更多的参考。习近平主席强调，“我们将坚定支持和帮助广大发展中国家加快发展，实现工业化、现代化，为缩小南北差距、实现共同发展提供中国方案和中国力量”。在全球发展倡议的框架下，中国大力推动成立了国际民间减贫合作网络、全球发展促进中心网络，共同筹建世界职业技术教育发展联盟，并在粮食安全、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字时代互联互通等多个重点领域打造合作平台，为发展中国家的发展提供了智力支撑、汇聚发展资源，是中国以实际行动支持各国依托自身特点实现可持续发展的切实体现。

（作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、国家全球战略智库研究员）

本版编辑 李子娇 美 编 高妍  
来稿邮箱 jrbll@sina.com

推

任

琳