

党的十八大以来中国的利用外资事业：成就、经验与未来展望

卢进勇 陈虹曦 孙淑彬

内容摘要：党的十八大以来，我国利用外资事业蓬勃发展，取得新的历史性成就。文章全面总结分析了十余年来我国利用外资规模、结构与质量提升的显著成效，概括梳理了外资法律建设和监管模式的巨大变化及取得的重大突破，具体阐述了营商环境优化带来的重要成果，并系统研究了产业领域对外资实施的大幅度和跨越式开放。党的十八大以来，中国利用外资事业积累了宝贵的经验：积极开展制度创新，着力打造全方位开放新格局，各级政府积极优化营商环境，切实为外资企业排忧解难，发挥国家重大发展战略的引领作用。展望未来，应从服务业负面清单缩减、国际高标准经贸规则对接、中西部地区优势开发、营商环境优化、制度保障建设等几个方面持续发力，以更大力度吸引和利用外资，通过推进利用外资事业的高质量发展，助力中国经济迈上新台阶。

关键词：党的十八大 利用外资 营商环境 负面清单 高标准经贸规则

党的十八大以来，中国坚定实行积极主动的开放战略，大力开展管理和审批制度创新，大幅放宽外资准入限制，充分释放外资潜力。2013年9月，外商投资准入负面清单管理模式率先在上海自由贸易试验区试点施行，并逐步在全国范围内实施；2019年3月，十三届全国人大二次会议通过《外商投资法》，原有的“外资三法”合并，外商投资获得统一、坚实的法律保障，营商环境显著改善。十余年来，面对中美贸易摩擦、新冠疫情和严峻的国际形势，中央各部门和地方各级政府全面落实各项稳外资政策，外资规模和质量持续逆势增长，中国利用外资事业取得历史性成就，迈上新的高度，积累了新的宝贵经验。

一、党的十八大以来中国利用外资的发展特征

(一) 外资规模持续扩大，利用外资全球地位稳居前列

党的十八大以来，中国利用外资规模保持稳定

增长(见图1)，主要体现在以下三个方面：一是实际利用外商直接投资额持续提升。2012年，中国实际利用外资1210.7亿美元，2023年增至1632.5亿美元，增长了34.8%，远超世界平均水平。值得注意的是，2020年在新冠疫情冲击下，全球平均利用外资额呈现负增长，而中国实际利用外资规模逆势增长至1493.4亿美元。二是利用外资的全球地位稳居前列。2023年，中国利用外资的全球占比达到12.3%，十余年间增加4.2个百分点，连续多年居全球第二位，利用外资总量居发展中国家之首^①。三是外资在华新设企业数量快速增长。2023年，新设外商投资企业数量达53766家，与2012年的24934家相比增加了1.2倍。

(二) 外资结构不断优化，呈现出向服务化转移的趋势

党的十八大以来，中国充分顺应产业结构调整与发展的方向，积极引导外资流向，外资结构持续优化，主要体现在产业结构和行业结构两个层面。

[课题信息] 本文是2019年度国家社会科学基金重大项目“中国国际投资史研究”(19ZDA059)的阶段性成果。

[作者信息] 卢进勇，对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授、博士生导师、外国直接投资研究中心主任；陈虹曦，对外经济贸易大学国际商务战略研究院博士研究生；孙淑彬，对外经济贸易大学国际经济贸易学院博士后。通讯作者：陈虹曦，电子邮箱：chenhongxi_uibe@163.com。作者感谢匿名审稿专家们的宝贵意见和建议，当然文责自负。

① 资料来源：联合国贸易和发展会议发布的历年《世界投资报告》，UNCTED官方网站 <https://unctad.org/>。

利用外资

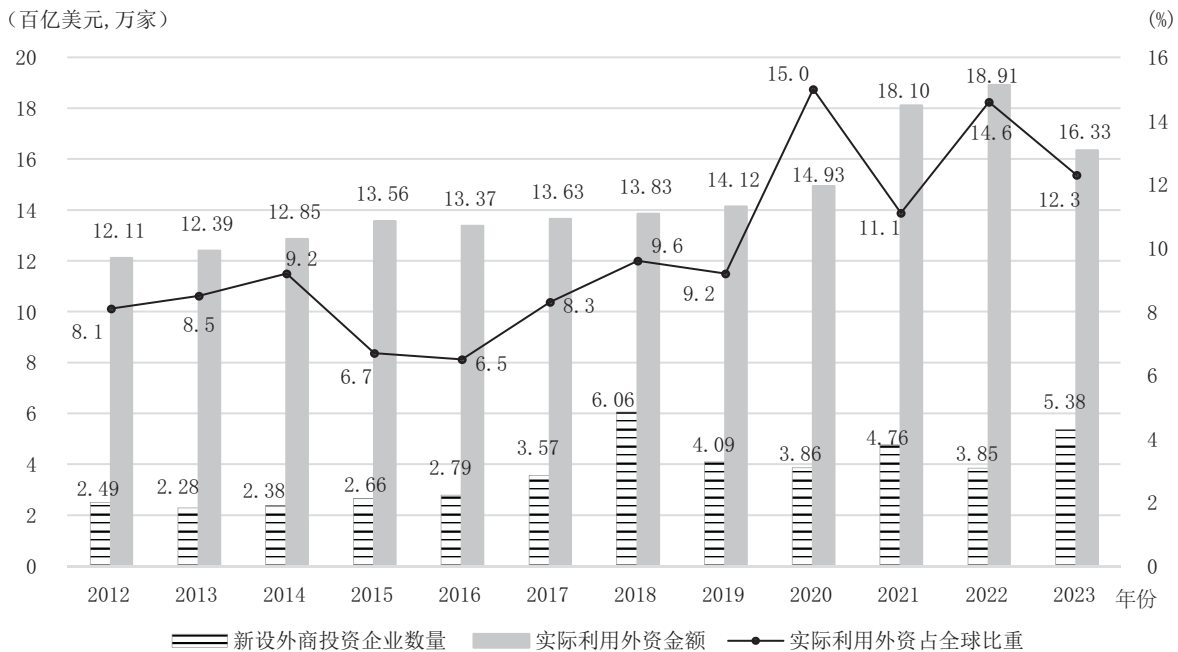


图1 2012—2023年中国利用外资规模变化情况

资料来源：根据《中国外资统计公报2024》整理计算。

在产业结构层面，外资加速向第三产业转移，第三产业作为外资流入主要领域的地位加强。2012—2023年，第一产业利用外资金额变化不大，第二产业利用外资金额从524.6亿美元增长至575.2亿美元，

相比之下，第三产业的利用外资金额增长最为显著，从668.0亿美元增长至1050.7亿美元，最高时期甚至达到1380.8亿美元(见图2)，同时，第三产业占全国利用外资金额的比重也从55.2%上升至64.4%。

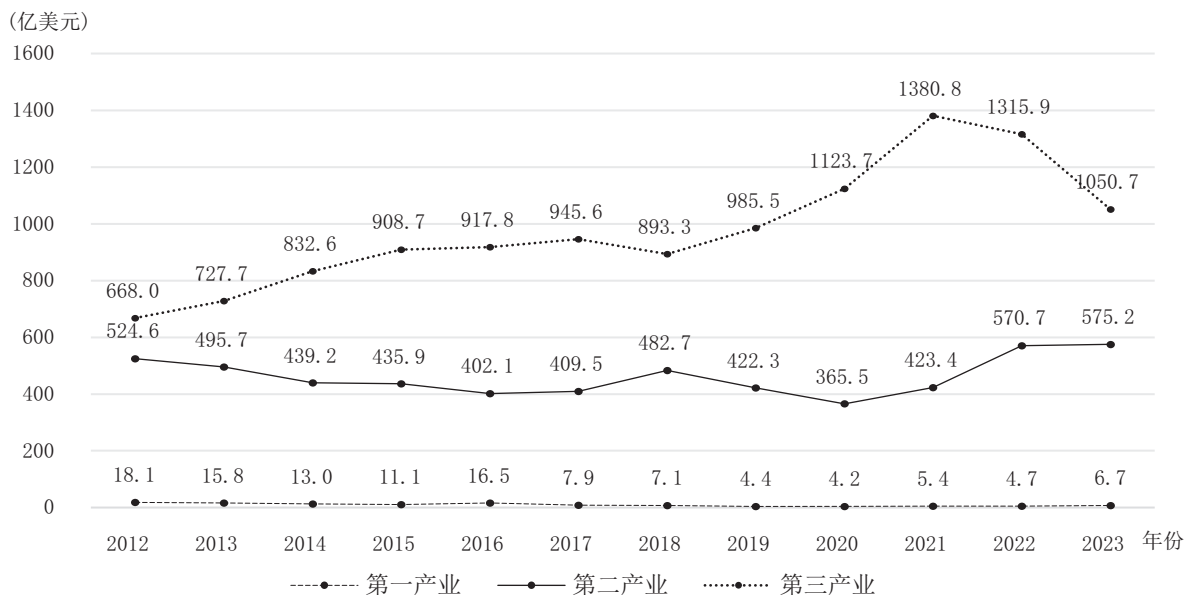


图2 2012—2023年中国外商直接投资的产业分布

资料来源：根据《中国外资统计公报2024》整理计算。

在行业结构层面, 外资呈现出向服务化和高级化发展的趋势。2012年以来, 生产性服务业^①的利用外资金额持续攀升, 从2012年的305.7亿美元迅速增加到2023年的915.1亿美元, 增幅接近两倍(见图3)。而非生产性服务业以及农林牧渔业的利用外资金额变动不大, 制造业的外资利用水平则相对保持稳定。整体来看, 外资利用的行业结构变化反映出生产性服务业已成为吸引外资的关键领域。

(三) 外资质量显著提升, 逐步向高技术产业集聚

党的十八大以来, 中国利用外资的质量显著提升, 主要体现在高技术产业利用外资占比的提高。2012—2023年, 高技术产业实际利用外资金额增长了近3倍, 2023年达到609.8亿美元, 占全国外资总量的比重提高了约24个百分点, 达到37.4%。其中, 高技术服务业利用外资428.8亿美元, 与2012

年相比增长近5倍, 占全国外资总量的比重增长了约20个百分点(见图4)。这一趋势表明, 外资正逐渐从传统产业向高技术产业, 尤其是高附加值的服务业转移, 展现了从引资向“引资、引智、引技”并举的积极转变, 反映出外资质量的显著提升。

二、党的十八大以来中国利用外资事业取得的突出成就

(一) 外资法治建设与监管制度取得新突破

1. 深化外商投资法律体系改革

党的十八大以来, 中国全面推进依法治国并不断开展制度创新, 利用外资的法律体系日臻完善, 形成了以《外商投资法》为核心的新型外商投资法律体系。2020年1月1日, 《外商投资法》及《外商投资法实施条例》正式施行, 取代原有的“外资三法”^②, 标志着中国外商投资法律体系实现根本性变

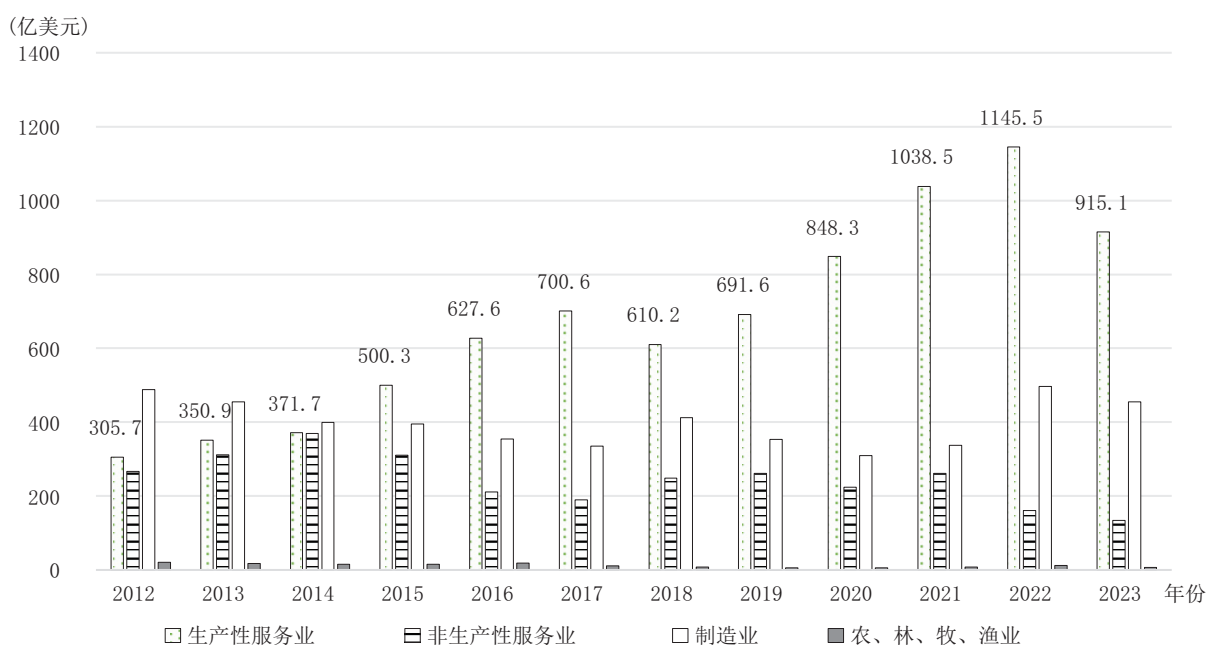


图3 2012—2023年中国外商直接投资的主要行业

资料来源: 根据国家统计局年度统计数据和《中国外资统计公报2024》整理计算。

^① 依据国家统计局制定的《生产性服务业统计分类(2019)》, 生产性服务业包括: 交通运输、仓储和邮政业, 信息传输、软件和信息技术服务业, 批发和零售业, 租赁和商务服务业, 科学研究和技术服务业, 金融业。

^② 改革开放后, 为规范我国外商投资领域的活动, 全国人大先后制定《中外合资经营企业法》《外资企业法》《中外合作经营企业法》, 合称“外资三法”。同时, 还相继出台配套实施条例等一系列行政法规, 共同构成我国当时的外商投资法律体系。

利用外资

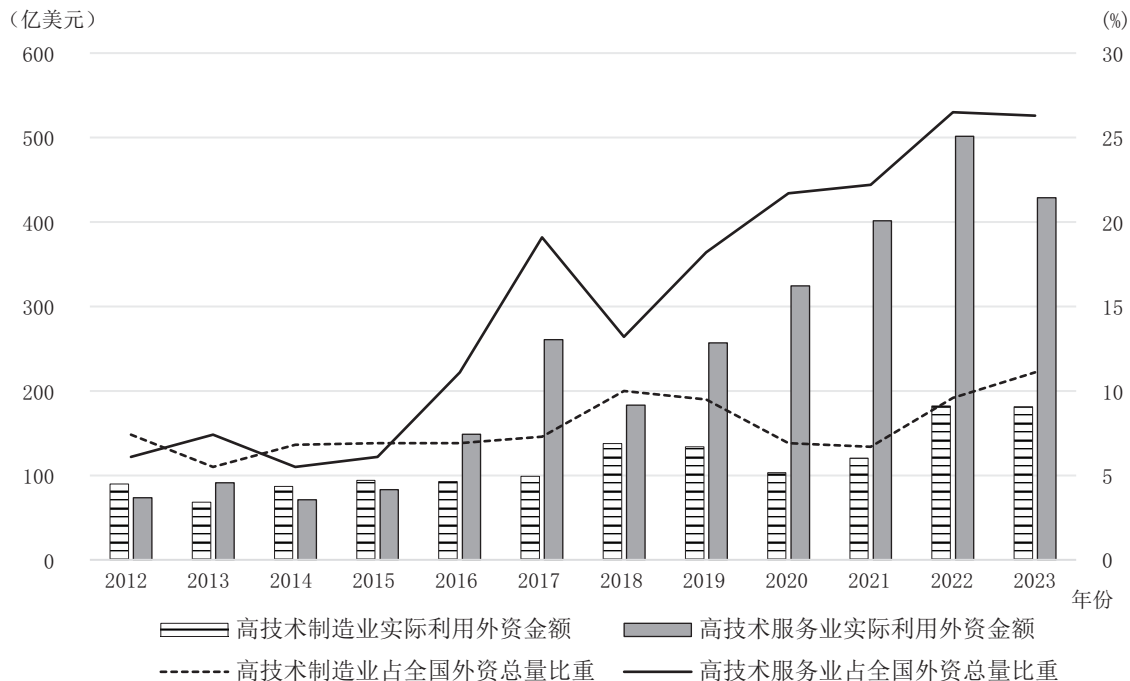


图4 2012—2023年高技术制造业与服务业利用外资变化情况

资料来源：根据历年《中国外资统计公报》整理计算。

革和统一。具体而言，《外商投资法》将三法合一，对外商投资的内涵进行了清晰界定，明确外商投资是指外国投资者直接或者间接在中国境内进行的投资活动，扩大了外商投资的法律范围，有利于广泛吸引外资。同时，《外商投资法》不再规范企业的组织形式、组织机构及其活动准则，而是转变为规范外商投资行为。这一转变解决了与其他法律的交叉和冲突问题，有利于法律体系间相互协调，强化了对投资环境变化的适应能力。《外商投资法》与国际投资管理规则体系接轨，对外商投资实施准入前国民待遇加负面清单的管理制度，即在投资准入阶段给予外国投资者及其投资不低于中国投资者及其投资的待遇，允许外商进入负面清单以外的投资领域并给予国民待遇，正式明确了内外资一致的原则^①，进一步优化了外资营商环境。此外，一系列配套规章和规范性文件也相继出台，包括《外商投资安全

审查办法》《外商投资企业投诉工作办法》《优化营商环境条例》和《外商投资信息报告办法》等。同时，我国还陆续出台各类服务于外商投资法律体系的相关鼓励与促进规定(见表1)，使得中国的外商投资法律体系更加健全。

2. 全面推进“准入前国民待遇+负面清单”管理制度

在外商投资的具体管理制度方面，党的十八大以来，经过试验总结，提升推广，逐步形成“准入前国民待遇+负面清单”管理模式。2013年8月，全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》，自由贸易试验区内对外资准入暂停实施行政审批，开启备案制试点工作。在多个自由贸易试验区先行试点取得可复制可推广的经验后，商务部于2016年10月发

^① “外资三法”实施期间，外商投资中国市场需要行政审批，获准后才能进入市场并享有国民待遇，属于准入后国民待遇制度，外资进入存在较高的市场准入限制。《外商投资法》施行后，对外资实行的是准入前国民待遇，对于负面清单以外的领域，外商在整个投资运营阶段都享有与内资一致的国民待遇。这一变化进一步改善了营商环境，促进了内外资公平竞争。

表 1 党的十八大以来鼓励与促进外商投资的重要文件概览

文件名称	发布时间	发布部门
《商务部关于 2013 年全国吸收外商投资工作的指导意见》	2013 年 3 月	商务部
《商务部关于开展优化外商投资项目审批公告》	2014 年 5 月	商务部
《中共中央 国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》	2015 年 5 月	国务院
《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》	2017 年 1 月	国务院
《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》	2017 年 8 月	国务院
《国务院关于积极有效利用外资推动经济高质量发展若干措施的通知》	2018 年 6 月	国务院
《国务院关于进一步做好利用外资工作的意见》	2019 年 11 月	国务院
《国务院办公厅关于进一步做好稳外贸稳外资工作的意见》	2020 年 8 月	国务院办公厅
《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》	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
《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》	2024 年 3 月	国务院办公厅

资料来源：根据政策文件总结整理。

布《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》，这是我国外商投资审批管理体制的一次重大变革，自此以后备案制为主的外资监管模式正式向全国推广，外资准入从核准制转向备案制，即以“备案为主，审批为辅”的新模式。2020 年，《外商投资法》开始实施，外商投资审批管理体制从行政法规层面上升到立法层面。《外商投资法》的颁布实施是中国外资监管制度的根本性改革，外商投资的“准入前国民待遇+负面清单”管理制度正式实行，与国际外资准入管理模式逐步接轨。一方面，区别于准入后国民待遇对外商进入东道国市场前设置的差别性准入壁垒，准入前国民待遇强调，在同等情况下，外资进入中国的准入权不低于本国投资者；另一方面，负面清单监管制度保留了部分外商投资行业的限制措施，但仅限于清单内，清单外的领域外资享有同等的准入权和设立权。总体来说，“准入前国民待遇+负面清单”制度符合国际通行规则，更加开放、透明，为利用外资提供了坚实的制度保障。中国已先后出台三个版本的外商投资负面清单，包括自由贸易试验区版、全国版和海南自由贸易港版，以灵

活应对不同的引资要求。“准入前国民待遇+负面清单”管理制度有效地降低了外资准入门槛，保障了外商在华投资的公平性、便利性和透明度，为扩大利用外资提供了良好的制度条件。

（二）优化营商环境取得新成效

1. 出台系列优化营商环境政策

党的十八大以来，为保障外资稳定增长，中国大力优化营商环境。2012 年以来，中国各部门陆续颁布一系列优化外资营商环境的政策措施（见表 2），强调切实保障外资企业国民待遇、重点推进“放管服”改革、减少制度性壁垒、推广产业扩大开放试点等任务，旨在对优化营商环境工作做出具体部署。2019 年 10 月，《优化营商环境条例》颁布，适时将营商环境优化上升到法律层面，为进一步优化营商环境提供了法律支撑。2023 年 8 月，《国务院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》发布，进一步优化外商投资环境，提高投资促进工作水平，切实为外商在华投资营造更便利、公平、可预期的营商环境。此外，在各地地方政府职能转变与行政体制改革过程中，优化营商环境也逐渐成为一个重要内容。以上海、海南等

表 2 党的十八大以来优化营商环境的重要法规与政策概览

文件名称	发布时间	发布部门
《国务院关于推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验的通知》	2015 年 1 月	国务院
《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》	2016 年 6 月	国务院
《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》	2016 年 10 月	商务部
《关于扩大境外投资者以分配利润直接投资暂不征收预提所得税政策适用范围的通知》	2018 年 9 月	财政部、国家税务总局、国家发展和改革委员会、商务部
《国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》	2018 年 11 月	国务院办公厅
《优化营商环境条例》	2019 年 10 月	国务院
《国务院办公厅关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》	2020 年 7 月	国务院办公厅
《国务院办公厅关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》	2021 年 4 月	国务院办公厅
《国务院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》	2023 年 8 月	国务院
《商务部办公厅关于请做好内外资不合理 差别待遇专项清理工作的函》	2023 年 11 月	商务部办公厅
《商务部办公厅关于进一步做好外商投资企业适用国家鼓励发展的外商投资项目进口设备减免税政策落实工作的通知》	2023 年 11 月	商务部办公厅

资料来源：根据各部门政策文件总结整理所得。

为代表的地方政府，积极采取各项支持措施，确保优化营商环境举措的落实，全力推动营商环境进一步切实改善。上述一系列举措的实施使得中国整体营商环境实现根本性的优化。根据世界银行《营商环境报告》^①，2020 年中国的营商环境超越了荷兰、法国等发达国家，从 2013 年全球排名第 96 位，提高到第 31 位，成为世界改革步伐最快的经济体之一，营商环境优化取得了历史性成就。

2. 行政管理“放管服”改革

党的十八大以来，为激发市场主体活力，中国大力推进行政管理“放管服”改革。“放管服”改革着力于简化行政手续，提高引资效率，提升外商投资便利化水平。2018 年 2 月，商务部办公厅、原工商总局办公厅联合发布《关于实行外商投资企业商务备案与工商登记“单一窗口、单一表格”受理有关工作的通知》，“单一窗口”等流程优化系统的推广极大简化了烦琐的受理流程，外商投资便利化水平显著提高。此外，各项配套政策出台也确保了“放管

服”改革切实落地。2020 年 4 月，商务部发布《关于应对疫情进一步改革开放做好稳外资工作的通知》，提出多项投资便利化举措，充分利用“互联网+”模式简化外资进入流程，健全外商投资服务信息平台，切实推进“放管服”改革。2021 年 4 月，国务院办公厅发布《关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》，要求确保外资企业平等享受各项待遇，进一步深化“放管服”改革，持续优化外商投资环境。“放管服”改革加快了政府职能的转变，提高了外商投资服务效率，大幅降低了引资制度成本，同时为持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境提供了良好的制度基础。

(三) 产业开放度实现新跨越

1. 负面清单越来越短

2013 年 10 月发布的中国第一版自由贸易试验区外资准入负面清单——《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2013 年)》，共列出 190 条特别管理措施(截至 2022 年 12

^① 资料来源：世界银行官网，访问网址 <https://www.worldbank.org/en/country/china>。2021 年，世界银行宣布将停止使用原来的评估体系，制定新的方法用于评估商业和投资环境，因此 2020 年《营商环境报告》的排名数据为可获得的最新版本。

月，最新的自由贸易试验区外资准入负面清单已缩减至 27 条，率先实现制造业、金融业“清零”。2020 年，海南自由贸易港首次颁布的外资准入负面清单《海南自由贸易港外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020 年版）》仅有 27 条。全国版的外资准入负面清单也从 2018 年版的 48 条，缩减到 2024 年版的 29 条，制造业领域外资准入限制措施实现“清零”。

2. 产业越来越开放

党的十八大以来，扩大产业开放的政策持续推进，进一步放宽了外商投资产业的范围。从《外商投资产业指导目录》到《鼓励外商投资产业目录》的发布与修订，全国及中西部地区的鼓励类产业大幅增加^①。外资可以依法依规享受税收、土地等优惠待遇，更多产业鼓励外商开展投资，给外资企业带来了广阔的发展机遇。此外，各行业的外资准入限制持续放宽。2017 年 1 月，国务院发布《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》，强调放宽服务业、制造业、采矿业等领域的外资准入限制。2024 年 3 月，国务院办公厅印发《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，提出全面取消制造业领域准入限制，放宽医疗、电信等服务业市场准入，扩大银行、保险领域的外资金融机构准入，扩宽外资金融机构参与国内债券市场的业务范围，并开展放宽科技创新领域外商投资准入试点。为了更大力度扎实落实外资引进工作，2024 年 9 月，《商务部 国家卫生健康委 国家药监局关于在医疗领域开展扩大开放试点工作的通知》中强调，拟在医疗领域开展扩大开放试点工作，扎实推进生物技术和独资医院领域扩大开放。随着对外开放政策的持续深化，外资企业的行业参与度不断提升，中国的产业越来越开放，为推动产业升级和经济高质量发展提供了强大动力。值得注意的是，

在服务业对外开放方面，服务领域的外商投资准入特别管理措施大幅缩减。例如，截至 2024 年 4 月，自由贸易试验区版的服务领域负面清单由 95 条缩减到 22 条，银行、保险机构的外资股份比例限制完全取消，外商投资准入负面清单中关于金融业的限制措施已完全清零。同时，服务业扩大开放综合示范区不断增加，服务业开放创新成果陆续加速推广^②，一系列措施有序推进了服务领域的扩大开放。

三、党的十八大以来中国利用外资事业积累的宝贵经验

党的十八大以来，中国利用外资规模连续多年逆势增长，抵御住了中美贸易摩擦、新冠疫情、制造业回流与外迁等多重压力和挑战，这与中国在改善营商环境、完善外资立法、坚定不移扩大对外开放等方面的持续努力密不可分。概括而言，党的十八大以来在利用外资过程中积累的宝贵经验主要有以下几个方面：

（一）制度创新发挥引领保障作用

党的十八大以来，中国积极对接高标准国际经贸规则，开展外商投资法律体系改革与外商监管模式创新，对提高外资吸引力具有重要意义。一方面，外商企业在华投资的规模和信心显著提升，其重要原因在于外商投资法律体系的重大改革。《外商投资法》的颁布为外资提供了健全的法律保障，营造了有利于内外资公平竞争的法治化营商环境，切实保障了外商在华投资的合法权益。另一方面，外资监管制度的根本性改革提升了引资效率，提高了外商在华投资便利化水平。可以看出，通过建立适应当前经济发展形势的法律体系和管理模式，加大制度创新，有利于保障内外资公正、透明、有序竞争，最大限度释放制度创新活力。

^① 截至 2024 年 9 月，最新版本的《鼓励外商投资产业目录（2022 年版）》鼓励类项目总计 1474 条，其中包括全国鼓励外商投资产业目录 519 条，中西部地区外商投资优势产业目录 955 条。相比于十八大前的《外商投资产业指导目录（2011 年修订）》，总计增加了 1120 条。

^② 2015 年，北京成为全国首个服务业扩大开放综合试点城市；2021 年 4 月，天津、上海、海南、重庆四地加入，形成“1+4”格局。2022 年 12 月，沈阳、南京、杭州、武汉、广州、成都六地加入，标志着服务业扩大开放综合试点增至 11 个，形成“1+10”的服务业扩大开放综合试点示范格局。与此同时，国家服务业扩大开放综合试点示范在科技、电信、文旅、金融等 13 个行业领域，已累计推出试点举措 1300 余项。

(二) 全方位开放推动构建新发展格局

党的十八大以来,中国不断深化高水平对外开放,一系列开放政策和支持措施相继落地,成为持续吸引外商投资的重要原因。政府积极落实各项引资政策,切实降低外资准入壁垒,大幅放宽市场准入,不断缩减负面清单,扩大制造业、服务业等重点领域的外资引入,有效增强了外资在中国发展的信心。国家级新区、自由贸易试验区(港)的建立和多次扩容,形成点线面全方位对外开放新格局,高效地发挥区域优势,加大力度吸引和利用外资,并依靠制度创新促进国际生产要素自由流动,推动国际投资合作,有效提升了外商投资合作质量和水平。

(三) 各级政府积极作为,持续改善营商环境

党的十八大以来,各级政府积极作为,着力解决投资公平便利透明的痛点与难点,切实持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境。一方面,各级政府加大“放管服”改革力度,简化行政程序,通过建立投资促进机构、提供一站式服务等方式,取消不必要的办理环节,简化办事流程,切实为外资企业提供更加便利和高效的服务。另一方面,各级政府积极出台配套政策措施,切实贯彻实施营商环境优化举措,加强执法力度,促进立法、执法、司法、守法各个环节同步发力,营造公平竞争的市场环境,增强了外商的投资信心和预期。总体来说,各级政府积极作为,持续改善营商环境,稳定了外商的投资信心,对外资企业在中国的发展提供了有力支持。

(四) 切实为外资企业排忧解难

党的十八大以来,各级政府在服务外资企业、切实为外资企业排忧解难方面积极作为。一方面,加大对重大外资项目服务力度,设立服务外资企业工作专班,全方位为外资在华经营建设排忧解难。另一方面,各地方有关部门持续收集外资企业诉求,拓展外资企业诉求解决渠道,积极协调并推动问题

解决。同时,建立与外资企业和在华外国商协会的常态化交流服务机制,有效促进外资企业在华发展。例如,2023年,商务部与中国各地区贸促会通过举办圆桌会议和座谈会,广泛调研外资企业诉求,并成功推动解决了大量外资企业诉求^①。

(五) 国家重大发展战略提供明确指引

党的十八大以来,一系列重大发展战略的实施成为利用外资事业的有力支撑。京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、自由贸易试验区(港)建设、区域协调发展等战略为外资在华区域布局提供了明确的指引,带来了更广阔的发展空间与机遇;共建“一带一路”倡议进一步加深中国与共建国家的合作,为外资企业的投资合作创造了有利条件;重视产业科技创新、加快实施创新驱动发展战略,有助于引资质量的提高;积极鼓励国际科技开放合作,有效吸引高质量外资融入我国开展研发合作,驱动产业转型和结构调整,成为经济发展的新动能。各项国家重大发展战略的实施为中国高效利用外资提供了广阔的合作平台。

四、未来更大力度吸引和利用 外资展望

(一) 更大幅度缩减服务业负面清单,延伸服务业开放的广度与深度

国家统计局公布的数据显示,2023年服务业在中国经济总量中的占比达54.6%,是中国新一轮产业变革的重要领域,但与制造业相比,服务业负面清单仍有较大的缩减空间。例如,目前施行的自由贸易试验区版负面清单中,制造业的特别管理措施已全部清零,但对服务业的限制措施仍有八类22项。因此,在服务业开放的广度层面,下一阶段可有效发挥国家服务业扩大开放综合示范区的开放引领作用,在自由贸易试验区(港)内率先建设服务业深度开放试点体系,优先支持合法合规高质量的外

^① 据中国贸促会和商务部2024年2月例行新闻发布会介绍,2023年各地区贸促会开展的座谈会超过1200场,对8000余家外资企业开展调研,收集2100多项外资企业诉求,并成功推动解决或回应了其中的1700多项;2023年商务部举办了15场外资企业圆桌会议,400余家在华外国商协会、外商投资企业参加。

资机构有序进入服务业领域，对金融、电信、数据、教育、医疗等敏感领域联动实施高水平压力测试，适时与其他地区梯次对接，并加快缩减服务业负面清单，在总结经验的基础上有序推进全国性的全面开放。在服务业开放深度层面，仍需采取有效措施落实更深层次的开放。例如，尽管金融领域负面清单已正式清零，但外资金融机构在经营范围、批复周期等方面仍面临障碍。应持续深化职业资质互认、服务业标准、自然人流动等方面的国际化对接，在牌照、经营模式、经营条件、业务范围和业务许可等方面进一步放开对外资企业的特殊限制，切实提升服务业开放深度，有效提高服务业利用外资水平。

(二)依序对接国际高标准经贸规则，支持重点地区率先扩大制度型开放

在当前国际经贸规则重塑的背景下，大力推进制度型开放，积极与高标准国际经贸规则对接，有利于进一步释放对外资的吸引力。然而，与目前代表世界较高标准与自由化水平的区域经贸安排《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)相比，中国在劳工标准、补贴、竞争政策等规则方面还存在差距。截至2023年9月，中国通过自由贸易试验区累计复制推广了300余项自由贸易试验区制度创新成果^①，但其中大多为涉及商品和要素流动开放的基础性“边境”措施，与更深层次的卫生与植物卫生措施、贸易救济等边境措施，以及劳工标准、知识产权、国有企业等涉及深度制度型开放的“边境后”措施的对接尚不完善。因此，为了更大力度吸引外资，应加快形成负面清单内容与高标准国际经贸规则有序衔接的制度体系，落实更高水平的投资便利化安排。首先，持续加强对国际经贸规则变化方向的跟踪，综合评估中国现行制度与CPTPP、DEPA等高标准规则的协调难度。可以将协调难度低的规则条款，在现有自由贸易协定(如RCEP)文本基础上进行优

化与扩充，推进国内规则与国际规则的精准衔接，进而加快提高外商投资便利化水平。其次，对于协调难度高的高标准经贸规则，应支持有条件的自由贸易试验区率先开放试点，并扩大试点范围，加快探索建立与国际规则标准相适应的开放型制度体系，重视新业态新领域规则制定的国际兼容性，逐步有序实现高标准规则的全国性对接。最后，对于目前不能立即对接高标准经贸规则的特定领域，可考虑试点引入“冻结条款”，承诺在做好协调准备后解除冻结并开始执行，从而通过提供高标准开放承诺，大幅增强对外资的吸引力。

(三)强化中西部地区竞争优势，完善承接外资转移的配套机制

近年来，中西部地区引资总量保持增长态势，利用外资增速超过了东部地区的平均增速^②，中西部正成为外商投资的热点地区。通过强化中西部地区承接外资转移的配套机制，将中西部地区的资源优势切实转变为竞争优势，才能真正以市场化方式吸引和留住外资，切实发挥外资的积极作用。首先，中西部地区应持续加大力度完善配套基础设施，建设城市、区县、乡镇一体化产业服务功能，进一步挖掘各地方资源禀赋和产业条件以降低企业用地、用能、用工、物流等成本，将自然资源优势转化为产业发展优势，做到准确定位，打造各具特色的地方投资形象，以增强对外资的吸引力。同时，应避免通过给予外资企业超国民待遇的优惠政策来吸引外资，这类政策可能会引入依赖政策激励的外资，而这类企业往往难以对经济的高质量发展产生实质性的推动作用。其次，持续放宽中西部地区的外资准入门槛(如农业)，主动融入国际市场，逐步放开对地方落后产业和过剩产能的行政保护，并建立破除中西部地区能源、资本、劳动力等要素流动壁垒的体制机制，加快建设更加公平、透明的开放市场

^① 资料来源：中国政府网 https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202309/content_6905280.htm。

^② 各省统计公报及商务部门数据显示，东部地区，如广东、江苏和北京2023年实际使用外资额分别下降12.5%、16.9%、21.2%；而中西部的四川、湖北、内蒙古实际使用外资与上年相比则分别增长6.5%、11.39%、61.5%。

体系，以增强外资企业的经营预期和发展信心，吸引更多市场寻求型外商投资。此外，为深度承接东部地区劳动密集型外资企业向中西部地区的梯度转移，应加大力度打造中西部与东部地区有效的合作机制，例如，项目推介平台、承接转移示范区、上下游产业链对接园区、收益共享体系等，积极引导加工贸易型外资企业向中西部集群转移。

(四)持续推进营商环境优化，提振外商在华投资信心

打造稳定、公平、透明、可预期的营商环境有利于降低外资企业的投资经营风险，是提振外商在华投资信心、吸引并稳住高质量外资的有力措施。持续推进营商环境优化可重点从以下两个方面发力。第一，由于地区和部门发展水平存在较大差异，外商投资服务的效率还有待提高。外商投资的登记注册流程虽然有明确规定，但仍缺乏具体操作标准，导致部分地区存在办理流程冗长、标准不一致等问题，给外商投资便利化带来阻碍。因此，应加快完善登记注册材料和时间等方面的明确的操作细则与规范解释，提高各地区的服务透明度，全方位强化智能政务平台的共建共用与数据融合，积极推行线上集成、线下一站式窗口办证等高效政务服务机制，持续压缩办事时间与流程，切实提高外商投资便利化水平。第二，知识产权保护体系薄弱，部分外资政策的可预期性、稳定性、可操作性不强，一定程度上影响了外资企业的信心。中国欧盟商会发布的《中国欧盟商会商业信心调查 2023》^①显示，34%的企业认为较薄弱的知识产权保护体系对其在中国开展研发创新活动产生了负面影响。同时，地方政府为实现短期目标采取的政策措施往往不可预测，给企业经营造成困扰。针对上述问题，一方面，应进一步加强知识产权的保护力度，提升各执法部门对知识产权保护的重视程度，持续健全知识产权全链条保护的法律法规，并引导外资企业用好国家级知

识产权保护中心和快速维权中心，公平处理涉外知识产权纠纷，确保制止侵权行为的及时性，塑造法治化营商环境。另一方面，应及时公开发布政策变更的详细信息，对可能重塑市场运行规则的政策设定宽限期，定期审查政策实施的合理性与连续性，并考虑把营商环境公共评价纳入地方政府年度绩效考核体系，为全面建设稳定、可预期的营商环境发挥督促作用。

(五)加强对外商投资的全程制度保障，彻底破除隐性壁垒

《外商投资法》的颁布为中国利用外资稳量提质创造了坚实的制度基础。但是，在现实涉外经济活动中，还应进一步重视打造准入前与准入后的全程制度保障，破除那些看不见的隐性壁垒与障碍。第一，为扎实落实《外商投资法》确定的外商投资保护原则，提高落实的质量与效果，应持续完善实施细则，加快明晰各部门责任分工，制定对外商投资准入特别管理措施(负面清单)的辅助解释。另外，还需建立政策评价与纠错机制，以评促改，定期纠正与《外商投资法》不符的、模棱两可的、不公平的行政法规和条令。第二，切实全面清理准入前与准入后的隐性壁垒，建立专项破除隐性壁垒的排查审查机制，禁止以年检、认证、审定等形式变相设置区域准入障碍，深度清理外资企业“准入不准营”“一刀切”等歧视性的隐性不公平。第三，全面落实公平竞争审查制度，严格确保各项产业扶持政策平等适用于外资企业申报，适时引入专业第三方机构实行公平竞争审查评估，保障政策实施、执法标准、办事流程等各项规则的内外资一致性。第四，完善外商投资争端解决机制，加快设立外资企业专业投诉举报机构，明确投诉解决的回应机制，切实降低外资企业维权成本，确保外资企业维权的便捷、有效与透明。

^① 资料来源：中国欧盟商会官方网站 <https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archieve?page=1&q=BUSINESS+CONFIDENCE+SURVEY>。

参考文献

- [1] 高凌云. 更大力度吸引和利用外资的意义、挑战与推进建议[J]. 国际贸易, 2023(11): 38-43.
- [2] 林创伟, 白洁. 大湾区如何先行先试国际高标准经贸规则[J]. 开放导报, 2024(01): 67-74.
- [3] 刘建丽. 新中国利用外资 70 年: 历程、效应与主要经验[J]. 管理世界, 2019(11): 19-37.
- [4] 卢进勇, 陈虹曦, 王粉粉. 在华外资企业外迁的动因、影响及应对策略[J]. 国际贸易, 2024(01): 58-65.
- [5] 李志翠, 马雪梅, 陈颖. 改革开放以来中国利用外资的实践、成效、经验及对策[J]. 国际贸易, 2019(12): 58-67.
- [6] 裴长洪. 吸收外商直接投资与产业结构优化升级——“十一五”时期利用外资政策目标的思考[J]. 中国工业经济, 2006(01): 33-39.
- [7] 詹晓宁, 欧阳永福. 数字经济下全球投资的新趋势与中国利用外资的新战略[J]. 管理世界, 2018(03): 78-86.

China's Utilization of Foreign Capital Since the 18th National Congress of the Communist Party of China: Achievements, Experience and Prospects

LU Jinyong CHEN Hongxi SUN Shubin
(University of International Business and Economics)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), China's foreign investment utilization has thrived, achieving new historic milestones. This paper comprehensively reviews and analyzes the remarkable achievements over the past decade in expanding the scale, optimizing the structure, and improving the quality of foreign investment. It highlights the significant changes and breakthroughs in the legal framework and regulatory models for foreign investment, and specifically elaborates on the key outcomes resulting from the optimization of the business environment. Furthermore, it systematically examines the substantial and transformative opening of various industries to foreign capital. Since the 18th National Congress of the CPC, China has gained valuable experience in foreign investment utilization. This includes actively promoting institutional innovation, striving to create a new framework for comprehensive openness, enabling governments at all levels to proactively optimize the business environment and address the challenges faced by foreign-invested enterprises, and leveraging major national development strategies to guide investment. To enhance future development, efforts should focus on reducing the negative list for the service sector, aligning with international high-standard economic and trade rules, tapping into the advantages of the central and western regions, optimizing the business environment, and strengthening institutional support. By intensifying efforts to attract and utilize foreign investment, China can further promote the high-quality development of foreign investments and drive its economy to new heights.

Keywords: the 18th National Congress of the CPC; foreign investment utilization; business environment; negative list; high-standard economic and trade rules

JEL Classification: F13, F21, F43

(责任编辑: 钱志清 许娜)