

# 改革开放以来中国对外投资政策演进\*

刘文勇

(河北工业大学马克思主义学院 300000)

内容摘要: 高质量“走出去”是构建新发展格局的必然要求。改革开放与社会主义现代化建设时期的中国对外投资政策基调经历了由“严格审批”“放松规制”再到“主动作为”的演化;进入中国特色社会主义新时代以来,“互利共赢、多元平衡、安全高效”为特征的中国对外投资政策体系日趋走向成熟。从国内国际环境视角分析,因势而谋、顺势而动、顺势而为是中国对外投资政策的历史与现实经验。基于社会发展主要矛盾与社会发展基本矛盾关系变化的视角,分析中国对外投资政策的形成逻辑,可以发现:促进工业化发展与释放工业化产能是中国对外投资政策的内在宗旨之一,对外投资政策是国内市场化制度改革的线索之一,对外投资政策正成为中国参与全球经济治理的重要途径之一。面向全面建设社会主义现代化国家新征程阶段,中国对外投资政策特征为目标价值的多元化、体系功能的“综合优势”以及原则理念的“两个结合”。

关键词: 对外投资 高质量发展 工业化 市场化 法治化

中图分类号: F74 文献标识码: A 文章编号: 1005-1309(2022)04-023

DOI:10.19626/j.cnki.cn31-1163/f.2022.04.002

## 一、引言

党的十九届六中全会指出“我国发展要赢得优势、赢得主动、赢得未来,必须顺应经济全球化,依托我国超大规模市场优势,实行更加积极主动的开放战略,……坚持对内对外开放相互促进、‘引进来’和‘走出去’更好结合,……不断增强我国国际经济合作和竞争新优势”。对外投资作为“走出去”的重要方式之一,是开放型经济增长到一定阶段后资本的跨国外溢,是一国或地区经济社会发展到一定阶段后伴随着产业升级的“经济起飞中转轨动作”。中国由改革开放之初的储蓄与外汇“双缺口”困境、全面建成小康社会之前“资本净流入”向“资本净流出”转变、再到开启社会主义现代化新征程的“内外循环新格局”,对外投资的规模与结构都发生了明显的改变。1985年中国对外投资流量环比增长4倍多,达到6.29亿美元,存量累计9亿美元,主要领域为承包建筑工程、咨询和服务业、加工生产与资源开发;2021年中国对外投资流量1451.9亿美元、存量累计2.7万亿美元,广泛涉及各行业领域。目前,超七成对外投资企业经济收益持平或盈利,对外投资已成

收稿日期:2022-3-9

\*基金项目:本文系国家社会科学基金一般项目“基于母国效应的对外直接投资质量与经济高质量发展研究”(项目编号:20BJY192)阶段性成果之一。

作者简介:刘文勇(1975—),男,黑龙江牡丹江人,河北工业大学马克思主义学院教授,黑龙江大学经济与工商管理学院博士生导师,河北工业大学京津冀文化融合与创新中心研究员,研究方向:马克思主义政治经济学。感谢匿名评审人提出的修改建议,笔者已做了相应修改,本文文责自负。

为推动中国经济高质量发展的又一重要力量;2020 年中国对外直接投资当期收益再投资 716.4 亿美元,其在对外直接投资中占比 46.6%,创历史新高。回首当代中国经济开放型发展的历程,我们可以发现:在改革开放与社会主义现代化建设时期,围绕解放和发展生产力为中华民族伟大复兴提供体制保证和物质条件的主要任务,党将对外开放确立为基本国策,对外投资成为“走出去”利用国际资源与链接国内市场的重要途径之一。进入中国特色社会主义新时代以来,围绕实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的总任务,党将“开放”作为新发展理念之一,对外投资是“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局”构建的重要途径之一。对外投资作为开放型经济对外交流的重要手段,历来被党和国家战略决策所关注。十八大以来,通过推动制度型开放形成了范围广、领域宽、层次深的开放型经济体系,为中国企业参与国际投资更是奠定了合作与竞争新优势。从政策制定内生于经济社会发展的一般性角度来讲,各国对外投资政策变迁是契合于其所处历史发展阶段的,同时,政策制定与外部环境又具有明显的互动性,因此,中国对外投资政策的变迁恰是中国改革开放发展不同阶段任务、矛盾与特征的反映,也是党和政府主动适应经济社会发展规律,契合国情、世情发展变化的体现。本文分析了中国对外投资政策基调的历史演进及其分阶段的国内国际环境变化,明晰了其形成逻辑以及进入新时代新征程的对外投资政策特征,以期丰富中国特色社会主义对外投资政策的理论内涵研究。

## 二、中国对外投资政策演进的基调

改革开放与社会主义现代化建设时期,中国对外投资处于探索发展阶段,相关各项制度在实践探索中不断做出适应性调整;随着中国特色社会主义进入新时代以来,对外投资愈发常态化与成熟化。中国对外投资政策基调经历了由审慎开放向主动作为,再向发展成熟的演进。

### (一)改革开放与社会主义现代化建设时期的对外投资政策基调:审慎向主动的转变

方兴未艾,审慎开放。改革开放后的相当长一段时期内,国有企业作为当时对外投资的唯一主体,在“短缺经济”与“计划经济”下缺少对外投资的客观实力与主观积极性。1982 年党的十二大提出了“按照平等互利的原则扩大对外经济技术交流,是我国坚定不移的战略方针”,1983 年经国务院授权的外经贸部联合外汇管理局等部门建立了“市—省—国家”三级审批流程,将对外投资活动纳入常规性制度化,从制度层面实现了从无到有的突破。1987 年党的十三大提出了“进一步扩大对外开放的广度与深度,不断发展对外经济技术交流与合作,……扩展同世界各国包括发达国家和发展中国家的经济技术合作与贸易交流”,1990 年国家外汇管理局将投资境外的外汇资金性质限定为境内投资者自有资金,在明确对外投资的资金来源性质的同时也反映了当时融资渠道的空白。基于当时国内资本与海外投资经验均“短缺”的基本国情,在对外投资探索阶段的政策基调主要是审慎严管,如 1991 年颁布的《关于加强海外投资项目管理意见》中明确提出“我国尚不具备大规模海外投资的条件”,政策所指向的对外投资侧重于利用国外的技术、资源和市场以补充国内不足,当时 100 万美元以上(含 100 万美元)对外投资项目必须由国家计委会同有关部门审批,3000 万美元以上(含 3000 万美元)项目则必须报国务院审批。1992 年党的十四大明确提出了建立中国特色社会主义市场经济制度,强调“积极扩大我国企业的对外投资和跨国经营”;十五大报告中进一步提出“鼓励能够发挥我国比较优势的对外投资”。针对“一管就死、一放就乱”的政策弊端,1992 年出台了防止国有资产流失的《境外国有资产登记管理暂行办法及实施细则》、1996 年出台了约束对外投资流程与规范海外投资行为的《境外投资财务管理暂行办法》等,对外投资政策在实践发展中进行了“查缺补漏”式的完善。

危机中育新机,主动作为。为了减轻亚洲金融危机对中国出口的影响,1998 年中共十五届二中全会上,江泽民第一次正式提出“组织和支持一批中国有实力有优势的国有企业‘走出去’”;

1999 年的《关于鼓励企业开展境外带料加工装配业务的意见》中确定了向境外转移国内优势长线加工生产能力的轻工、服装加工等企业到境外开展带料加工装备业务的指导思想、基本原则和政策扶持措施。在 2000 年的全国人大九届三次会议中,将“走出去”战略提高到国家层面,2001 年《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出“鼓励能够发挥中国比较优势的对外投资,扩大国际经济技术合作的领域、途径和方式”;其后的中共十六大和中共十七大突出强调了“引进来”和“走出去”相结合。在项目管理与外汇使用方面出台了一系列放松性规制,原需要政府审批的海外投资项目额度被放大 10 倍,部分项目由审批制向核准与备案制转变;取消境外投资汇回利润保证金制度,取消强制结售汇制度等。此外,2005 年国务院《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》、2007 年商务部等部门《关于鼓励和支持非公有制企业对外投资合作意见》均对非公企业海外投资给予明确支持,强调与其他类型企业享有同等待遇。2008 年世界经济危机后,发达国家的“海外资金回流”在客观上形成了中国企业对外投资的发展机遇。中国政府进一步放松了对外投资的限制性规定,如 2009 年商务部修订的《境外投资管理办法》提出下放权限和简化流程,通过商务部“境外投资管理系统”填报的申请最快可在 3 个工作日内获得备案通过;国家发改委在 2011 年将中方投资额 3 亿美元(1 亿美元)以下资源开发类(非资源开发类)境外投资项目的核准权限下放给了省级发改部门。

辩证地看,该阶段内中国对外投资政策还存在一些不尽如人意之处:(1)存在“僵化与盲目”的问题。如 1991 年颁布的《关于加强海外投资项目意见》中确立的“我国尚不具备大规模海外投资的条件”的政策基调,从操作层面主导了其后将近 10 年的政策走向,制约了中国对外投资的规模性增长。实际上,中国在 1994 年开始连续贸易顺差,2001 年达到 225 亿美元;外汇储备从 1991 年的 217 亿美元增长至 2001 年的 2122 亿美元,增长了近 10 倍,在此期间中国实际上已经具备可用于海外投资的资本积累,但具有可操作性的政策却滞后于国情的发展。再者,国有企业主导的投资存在一定程度的“盲目性”,如 1992 年与 1993 年的对外投资均超过 40 亿美元,与之前的 9 亿美元、之后连续多年的 20 亿美元形成鲜明的落差。分析其中原因:一是中国对外投资政策也是在向中国特色社会主义市场经济转型过程中逐步完善的,受到以往僵化的计划经济体制影响;二是国有企业作为海外投资主体,其管理体制影响到决策机制;三是出现了“一刀切”的问题,没有处理好国内投资与海外投资的关系,二者既有区别又有联系,不能以国内情况照搬复制看待国际情况。实际上,受国内 1993 年开始的固定资产投资过热影响,国家清理国内重复投资的同时也影响到了对外投资,这也是导致其后多年的对外投资规模增长缓慢的原因之一。(2)存在“风险防控”问题。对外投资的产业选择较为集中在资源型初级产品或劳动密集型产业领域,区域选择较为集中在亚洲与拉丁美洲,其中,中国香港以及具有避税天堂之称的开曼群岛和维尔京群岛占比很高。此外,中国出口信用保险公司作为唯一一家政策性出口信用保险公司,还缺少与之形成互补的商业性海外投资保险公司;国有企业海外投资的监管不力问题也是在较长时期内存在的风险漏洞。分析其中原因:一是客观上的外部环境不允许中国在产业与区域选择方面做出更多的科学决策;二是缺少长期战略思维与宏观布局意识,这是决策能力与水平的问题;三是整体政策体系还存在不衔接问题,存在钻政策“漏洞”的“折返投资”,即部分注册在海外避税天堂的投资再返回国内形成外商投资,以获取国内相关税收优惠;四是在国有资本管理中的“所有者缺位问题”。

总体而言,在改革开放与社会主义现代化建设时期的对外投资政策与国家整体宏观政策阶段性变化、历次党的代表大会所做出的重要决定以及国内外宏观经济环境变化具有密切关联。初期(1978—1992 年)的“严格审批”,主要是基于当时国内资金与海外投资经验均“短缺”的基本国情;中期(1992—2000 年)的“放松规制”,主要是基于中国特色社会主义市场经济体制的确立与国际交往能力的提升;后期(2000—2012 年)的“主动作为”,主要是基于两次外部经济危机产生的机遇与

中国加入 WTO 后的国际投资环境改善。中国对外投资政策制定的思路也经历了填补空白与纠偏矫枉、抢抓机遇与适时调整的动态成熟过程。

## (二) 中国特色社会主义进入新时代以来的对外投资政策基调: 走向成熟

党的十八大报告中提出“完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系, ……推动开放朝着优化结构、拓展深度、提高效益方向转变”, 其中, “互利共赢、多元平衡、安全高效”三个标准为中国对外投资活动界定了高质量发展方向。党的十九大报告提出“创新对外投资方式, 促进国际产能合作, ……加快培育国际经济合作和竞争新优势”, 从高质量发展标准到高质量发展路径, 中国对外投资政策基调日趋成熟。

1. 推进互利共赢。中国政府主导建立共同基金, 在海外投资中实现共商共建共享, 如 2012 年中国进出口银行与美洲开发银行共同出资建立基金支持企业在拉美地区的基础设施和大宗商品等自然资源领域的股权投资; 2014 年中国国家开发银行与法国国家投资银行共同注资基金专门支持投资中法两国的中型规模企业; 同年, 由外汇储备部门、中国投资有限责任公司、进出口银行、开发银行等共同出资成立的丝路基金面向“一带一路”发展的所有潜在项目提供资金支持。此外, 中国政府还通过推广境外经贸产业合作区建设, 为东道国留下了可复制的经验。2015 年由商务部牵头建立的“中国境外经贸合作区投资促进工作机制”有效助推了境外经贸产业合作区的建设与发展, 随后在 2017 年“一带一路”国际合作高峰论坛发布的《推进“一带一路”贸易畅通合作倡议》中明确提出“加大区域价值链投资, 开展国际产能合作, 共建经贸产业合作区”, 突出强调了“优势互补”与“互利共赢”。上述政策与举措促进了中国与东道国之间的互惠合作与共赢发展。

2. 走向多元平衡。党的十八大首次创造性用“多元平衡”替代了之前的“内外平衡”, 所谓“多元平衡”不仅强调内外贸易、投资、市场的平衡, 还有对外经济往来对象、领域以及主体等的平衡。这里, 从对外投资来看, 其主要表现为四个方面: 一是协调国内外产能平衡发展。2015 年《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》指出, 中国装备制造业选择海外合作的发展中国家特征是“产能契合度高”“合作条件和基础好”“合作愿望强烈”, 面向发达国家的策略是“以点带面, 逐步扩展”。二是促进对外投资主体平衡。2020 年《关于支持民营企业加快改革发展与转型升级的实施意见》中提出“支持民营企业平等参与海外项目投标, 避免与国内企业恶性竞争”、通过“第三方市场合作的平台”“行业组织”“海外中国中小企业中心”助力民营企业开拓国际市场。三是积极参与国际贸易投资新秩序建设。如 2018 年《关于实施乡村振兴战略的意见》提出“积极支持农业走出去, ……积极参与全球粮食安全治理和农业贸易规则制定, ……形成更加公平合理的农业国际贸易秩序”。四是建立多元稳定的协议投资伙伴关系。十八大以来, 我国新增签署和升级了中韩、中澳、中瑞以及区域经济伙伴关系协定(RCEP)等多个自由贸易投资协定, 根据 2021 年 7 月商务部发布的《企业利用投资协定参考指南》显示, 截至目前, 我国已与相关国家和地区签署了现行有效的投资协定有 108 个, 稳定的协议投资伙伴关系有效促进了对外投资增长。

3. 实现安全高效。其主要表现为三个方面: 一是防范风险。2016 年中国对外投资中住宿/餐饮、文化/体育/娱乐、房地产投资增长速度接近或超过了 100%, 非理性投资增长直接促成了此前“普惠性激励政策”向“分类施策”的转变。在人民币汇率下跌与全球对外投资市场增长环比下降的条件下, 2016 年上半年的中国债务工具投资却增长迅速, 存在“资金外逃”风险, 监管部门在 2016 年底加强了对境外投资的真实性审查。同时, 为拟进行海外投资的企业进行风险提示, 2018 年国家发改委制定了《境外投资敏感行业目录》。二是精准分类指导。2017 年多部门联合发布的《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》中明确提出“鼓励、限制与禁止”的分类监管模式。三是专项扶持。政府设立了支持中小企业海外投资的“市场开拓资金”, 扶持高风险资源类勘探活动的“矿产资源风险勘察专项资金”, 鼓励具有相对优势企业走出去的“对外经济技术合作专项资金”等。

客观地讲,中国对外投资政策的成熟是动态的,需要面对发展的实践,进行不断完善。如从进一步完善政策体系的角度出发,目前中国对外投资政策多由商务部、发改委、外汇局等部门制定,缺少全国人大或人大常委会制定通过的法律,从保护海外投资权益或主张国家战略意图的角度,制定具有上位法律地位的国内法,则更有利于形成具有统一性的对外投资政策体系。此外,吸取欧美国家的“产业空心化”教训,应完善旨在契合国内产业转型升级需要的税收、信贷与信息服务等海外投资促进制度,形成精准化的海外投资产业选择与国内产业高级化互动,以及促进吸收逆向溢出效应的激励性制度体系设计。

综合而言,随着十八大以来的国家治理体系与治理能力现代化水平的不断提升,围绕“一带一路”建设,政府职能部门定位开始由监管向服务转型;对于高新技术、高端装备、资源开发与基础设施行业领域的对外投资产业的政策导向性更加明确、政策实施效果更加明显,有效防范了资本外溢风险、抑制了非理性海外并购风险;突出了国外与国内经济产业的互补性发展,推动了包括非公资本在内的多元经济主体“走出去”并参照世界一流企业标准,逐渐做强做大。中国对外投资政策已经形成了相对成熟的具有中国特色的制度特征。

### 三、中国对外投资政策演进的内外外部环境

改革开放以来的中国与世界都发生了深刻的变化,中国对外投资政策的演进受到国际国内环境变化影响,以此为视角展开分析将更有助于理解中国不同阶段对外投资政策基调变迁的成因。

#### (一)20 世纪 80 至 90 年代的内外外部环境分析:因势而谋

20 世纪 80 年代开始,和平与发展成为世界各国普遍的愿望与迫切的需求。经过二战后冷战时期的柏林墙建立与古巴导弹危机、里根新政与“星球大战计划”等,几经博弈后的两个超级大国力量对比呈现出“苏联全面收缩与美国重获优势”的局面,传统的冷战时期开始进入尾声,为跨国投资营造了相对和平的政治环境;欧美国家开始从 70 年代的“滞胀”中走出来,经济进入周期性恢复阶段,消费需求增长与产业复苏开始形成海外投资增长的潜力空间;第三次科技革命助推了一大批西方国家先后实现了高度工业化发展,各国开始进入信息化社会,新兴产业兴起的同时也带来消费转型与升级,成为经济繁荣的动力源。从国内环境来看,中国结束了“以阶级斗争为纲”并将党和国家工作中心转移到经济建设中来,一批经济特区与开放城市成为链接中国与世界的重要渠道,高度重视“科学技术是第一生产力”与“满足人们日益增长的物质文化生活需求”是对当时国内科技创新与产业发展水平的制度层面反映。从当时来看,国际环境有利于中国吸引外商投资也有利于开展对外投资,但国内发展条件无法支撑中国与国际投资市场的有效互动,基本上以“引进来”为主,很少实现“走出去”。随着 20 世纪 90 年代苏联解体与东欧剧变,“两极格局”转变为“一超多强格局”,美国在较大程度上主导了世界政治与经济格局,以跨国公司国际投资为代表的经济全球化快速发展,以互联网技术为主线的科技创新及其应用的产业化加速发展,国际投资市场呈现出一片繁荣景象。从中国国内来看,继 20 世纪 80 年代中央和地方财政分权后,90 年代中期的分税制改革实施更是促进了中国区域经济发展的分化,具有较强实力的地方经济主体在“走出去”方面有了较为明显的能力与意愿,市场化改革培育了一批有实力的企业,当时国内固定资产投资过热现象的出现实际上也是国内供需力量转化在一定程度上的反映,国内开始具备了对外投资的产能实力;1998 年的东南亚金融危机后,中国进行“走出去”战略布局实际上是中国国内发展实力进阶并抓住外部环境机遇的因势而谋。

#### (二)21 世纪初至新时代前的内外外部环境分析:应势而动

进入 21 世纪的国际环境呈现“总体和平与局部动荡、传统安全威胁与非传统安全威胁因素相互交织”的局面,美国经历了互联网金融泡沫破灭与“9. 11 事件”后,国内资本向海外转移助推了新

兴市场经济体的快速发展;欧盟统一货币后,加速了一体化进程,经济实力赶超美国。经济全球化势头明显,全球性与区域性贸易投资协议并存,作为“双刃剑”的经济全球化也给世界各国带来新问题与新挑战;以 2008 年的世界经济危机为拐点,西方主要国家经济发展普遍进入下行期,欧美市场对中国投资在除了高新技术领域以外的其他领域持有较为明显的开放态度,这段时期内中国企业的海外投资明显加速。从世界格局来看,美国军事霸权主义上升,中、俄、欧盟等崛起与发展又促进了政治的多极化与相互制衡。从科技发展而言,围绕生物科学、纳米技术、航天科技与人工智能等领域的技术创新助推了新兴产业发展,也成为各国面向未来的重点投资领域。中国与欧盟领导人会晤、中国与东盟建立战略伙伴关系、中国加入 WTO、中国成功举办夏季奥运会等国际交往互动为中国企业“走出去”营造了良好的外部环境。从“中国崩溃论”和“中国威胁论”,再到“北京共识”与“中国模式”,世界对中国的认知趋于理性,中国因素全面进入国际视野。中国经济总量由 2000 年的世界第六位跃升至 2010 年的第二位,国有企业改革与股权分置改革加速了国内多元化经济主体规模性增长,人口红利下降与国内劳动力成本上涨加速了国内产业分化与调整,中国对外投资活动不仅是“可行性的问题”,业已成为“必要性的问题”。这个时期的中国对外投资迎来了相较于之前的历史最好时期,中国对外投资政策适应了外部窗口机遇期与内部发展加速期的特点和要求,形成了“主动作为”的政策基调,这是一种顺势而动。

### (三) 进入新时代以来的内外部环境:顺势而为

进入新时代以来,世界格局与国际体系发生了深刻变革且以正在进行时的方式为世界呈现出随机性与不确定性,世界正经历着百年未有之大变局。从国际格局来看,发展中国家在经济上呈现群体性崛起,由此决定的政治影响力在国际舞台上逐步提升,国际政治经济力量对比呈现出一定程度的“东升西降”,原有的全球治理体系相较于时代发展而言的不适应性、不对称性问题突出。从科技生产力来看,新一轮科技革命与产业变革对生产与生活方式、人类思维方式与生产关系产生的变革具有超乎以往的深远性与颠覆性,在抢占新一轮科技产业制高点的道路上,竞争的激烈程度已超乎想象。上一轮国际经济危机的深层次影响在持续发挥作用,世界经济总体增长乏力,保护主义与孤立主义思潮泛起,恐怖主义、重大传染性疾病与全球性气候环境等问题对全球人类安全形成持续性威胁。从跨国投资的国别政策来看,欧美等发达国家的“限制性或监管政策”明显增多;从国际投资协定的内容变化来看,出于对可持续发展的重视以及对付诸国际机构解决争端的“不信任”,各国普遍强调“负责任投资”“保留监管空间”与“细化公平公正待遇”。尤其值得重视的是美国作为全世界最大的资本双向流动国家,其涉外投资政策基调变化对全世界具有重要的影响,一方面是从特朗普政府再到拜登政府的新税改,向世界传递的信号是美国政府更加重视和鼓励资本的流入;另一方面,以“国家安全”为理由,美国政府对美国高新技术企业在美投资进行限制和打压已成为中国企业赴美投资的最大风险。从国内来看,中国社会主要矛盾已经发生转化,由“有没有的问题”转化为“好不好”的问题;国内经济发展进入“三期叠加”,适应新常态与追求高质量发展成为主题词;供给侧结构性改革与开创国际合作新局面的“一带一路”建设促进了中国产能对外释放的国内外条件成熟化。随着中等收入群体规模的扩大与全面建成小康社会任务的完成,中国与世界发达国家的差距在逐步缩小,中国与美国的产业同构化竞争越来越突出。原本可以通过对外投资来有效开展的国际合作在国际竞争激化的环境下,中国在欧美市场的空间被限定化发展,只能通过构建“一带一路”来拓展新空间;此外,面对“乱局”,中国在积极维护联合国框架下的国际政治秩序的同时,亦努力在构建新的国际经济新秩序。中国由被动适应外部环境变化正在向主动参与外部环境治理转变,由经济与政治大国开始向经济与政治强国转变,以“互利共赢、多元平衡、安全高效”为特征的对外投资政策是中国面对复杂瞬变的外部环境下坚持高质量发展理念的“以我为主”的积极作为,这是一种顺势而为。

#### 四、中国对外投资政策演进的形成逻辑

中国对外投资政策变迁是中国改革开放后国民经济政策变迁的一个缩影,因此,中国对外投资政策演进所遵循的基本逻辑是嵌入在国民经济政策变迁逻辑下的反映。中国改革开放后国民经济政策变迁逻辑遵循了社会主要矛盾的变化,十一届六中全会将我国社会主要矛盾确定为“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,解放发展生产力,解决制约生产力发展的各项因素是当务之急,在对外投资政策层面即体现为“侧重于利用国外的技术、资源和市场以补充国内不足”;2017年党的十九大报告提出我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,将解决不平衡不充分发展作为主要任务,在对外投资政策层面则体现为“互利共赢、多元平衡、安全高效”,这是中国对外投资政策变迁遵循的基本逻辑。这个基本逻辑所遵循的社会主要矛盾变迁又具体化为生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的社会发展基本矛盾关系之中。社会发展基本矛盾关系变化反映在国民经济发展的阶段性任务上,则有:为了发展生产力而努力推进的工业化建设,为了解决制约生产力发展的生产关系矛盾而推进的市场化改革,为了促进生产力进一步发展与适配生产关系的上层建筑完善而推进的法治化建设。这里,我们基于中国工业化、市场化、法治化建设的推进历程,来进一步解析中国对外投资政策变迁的形成逻辑。

首先,改革开放以来的工业化发展形成了对外投资的实力,促进工业化发展与释放工业化产能是中国对外投资政策的内在宗旨之一。改革开放后的工业化发展延续了1956年党的八大提出的“建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾”解决的出路要求,改革之初的国内工业化发展缺少资金、技术、管理经验等,于是改革开放后吸引外商投资成为弥补“发展缺口”的主要途径,当时尚“不具备大规模海外投资的条件”;而且,国内市场处于“短缺市场”,工业化产品基本主要以内需为主。1998年前后,中国基本上由“短缺经济”过渡到“过剩经济”,加之东南亚金融危机对出口贸易的影响,需要通过海外投资拉动出口,此时,带有开拓海外市场目的“向境外转移国内优势长线加工生产能力”的“走出去”战略从国家层面被正式提出,这意味着中国已经具备了较大规模的海外投资条件。21世纪第一个10年是中国工业化的高峰期,高投资、高增速、高出口,对外投资也得到快速增长,2008年的全球经济危机为中国工业化生产能力的海外转移创造了难得的相对低成本投资机遇。21世纪第二个10年是国内消费升级、内需下降以及制造业升级、中美贸易争端频发的时期,此时的传统工业产能过剩,供给侧结构性改革在对外投资上的反映即为面向“一带一路”区域的国际产能合作;另外,国内产业转型升级对高端技术的需求意愿迫切,提升了与发达国家进行高端技术合作的愿望。但在现实中,限于国外对中国的技术封锁,我们走出了中国式现代化新道路,在对外投资中的反映即为“互利共赢、多元平衡、安全高效”。上述回顾,让我们清晰认识到,中国工业化发展提升了国家实力,这是中国对外投资的前提、基础和条件;通过对外投资获取工业化发展所需的技术虽具有主观需求意愿,但客观上来讲,实现程度有限,然而通过对外投资进入海外市场,将工业化产能释放则得到较多实现,因此,围绕工业化发展的生产能力提升以及产能释放成为对外投资政策的一个内在宗旨。

其次,市场化改革形成了多元化的对外投资主体,对外投资政策是国内市场化制度改革的线索之一。20世纪80年代,随着外商投资进入中国的规模不断增长,对国内的同业冲击增加,而且国内制度性制约因素阻碍了外商投资在国内的进一步发展,于是进一步推进市场化改革的任务被提了出来,即1992年明确提出建立中国特色社会主义市场经济制度。此时的深化市场化改革成果更多地表现为国内市场吸收外商投资的增长,与此同时,国内企业在国内市场竞争中提升了与国际接轨进行商业合作的能力,一批企业在与“请进来”的国外企业“学习”后开始“走出去”。国内

农村市场化改革中由乡镇企业成长起来的民营企业与城市国有企业改革中“造船出海”的大型企业以及多种所有制企业共同形成了多元化的对外投资主体。20 世纪末,随着国内由“短缺经济”进入“过剩经济”,市场化改革的重心开始由“解决供给侧的生产能力相对不足问题”转向“解决需求侧的市场相对饱和问题”即所谓的“扩大内需”,多元化的投资主体需要“走出去”,开拓海外市场,此时的对外投资政策主要表现为审批权限、资金管理等方面的放松规制。进入新时代以来,市场化改革的重点转向成熟型制度建设,市场化改革的中心任务突出全面性与综合性,着眼于基本制度与运行机制,强调市场发挥决定性作用、完善产权制度、现代化治理体系与治理能力提升等,高质量的市场化体系建设要求对外投资与国内经济发展相契合,形成“国际经济合作和竞争新优势”。在处理政府与市场的关系方面,强调服务型政府,这反映为对外投资政策的“精准分类指导”与“专项扶持”;在处理发展与稳定的关系方面,强调优化结构,这反映为对外投资政策的“分类监管”与“防止资金外逃”。通过上述回顾,可以发现:国内市场化改革壮大了对外投资企业规模与实力,通过在国内市场的竞争性学习中培养了“走出去”的能力,具有成熟市场化特征的对外投资政策成为对外投资高质量发展的制度保障。

最后,法治化建设促进了中国对外投资的规范、安全与高效发展,对外投资政策成为中国参与全球经济治理的重要途径之一。进入新时代以来,依法治国成为党领导人民治理国家的基本方略,习近平总书记强调“没有全面依法治国,我们就治不好国、理不好政,我们的战略布局就会落空”。这反映在对外投资政策上,就是从项目管理方式、外汇使用规定、投资主体、投资领域以及风险防控方面详尽的国内系列制度建设。同时,中国还积极参与国际贸易投资规则制定,推动全球经济治理体系建设,如“一带一路”建设中的“产业合作区”建设、成立共同基金、发展“协议投资伙伴关系”等。面向未来,中国的法治化建设仍将不断完善,法治化的精髓在于“治”的互动性,在制度建设上中国与世界的互动交流将不断加强,推动共识、共建与共享,中国对外投资政策将更具开放性与世界性价值。

## 五、全面建设社会主义现代化国家新征程中对外投资政策特征

从 2021 年全面建成小康社会至 2035 年我国基本实现社会主义现代化,再到 2050 年建成社会主义现代化强国,中国在由“富起来”向“强起来”的发展中,将日益走近世界舞台的正中央。十九届六中全会总结的中国共产党百年奋斗的历史经验表明“脚踏中华大地,传承中华文明,走符合中国国情的正确道路,党和人民就具有无比广阔的舞台”,坚持中国道路将是中国阔步走向世界舞台正中央的指南与正道。习近平新时代中国特色社会主义思想就是在历史、理论与实践层面发展起来的当代中国马克思主义、21 世纪马克思主义,据此总结未来中国对外投资政策特征,可以发现:

首先,中国对外投资政策目标将更加强调价值的多元化。随着中国融入世界的程度不断加深,对外投资承载的使命与任务亦更加丰富,与中华民族伟大的复兴梦、持久和平共同繁荣的世界梦紧密相连与相融。习近平总书记强调:在充分“利用国际国内两个市场、两种资源”的基础上,应进一步做好“兼顾国内国际两个大局”,一方面努力实现“在国际分工中占据更有利的地位,……推动价值链从低端向中高端延伸,更深更广融入全球供给体系”;另一方面积极实现“参与全球投资规则的制定和全球经济治理,促进国际经济秩序朝着平等公正、合作共赢的方向发展”(中共中央文献研究室,2017)。这实际上意味着通过对外投资,中国在融入世界的同时,还需要积极影响和改变世界,通过共商、共建、共享“一带一路”,形成中国主导、多国参与的供应链、产业链与价值链驱动沿线国家共享发展;通过构建以“持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽”为特征的人类命运共同体,推动全球话语体系重建。中国企业海外投资与东道国之间要形成最大化的



“利益交融点”，面对商业化价值与命运共同体意识、短期利益与长期发展的冲突与博弈，坚持相互尊重与平等互利，以对话协商解决，重视长期合作与寻求共赢发展将是中国对外投资政策的基本价值取向，“各国要树立命运共同体意识，真正认清‘一荣俱荣、一损俱损’连带效应，竞争中合作，合作中共赢”。

其次，中国对外投资政策体系功能将由“散点优势”上升为“综合优势”。中国以往面向发展中国家的投资倾向于资源合作开发，面向发达国家的投资更倾向于技术学习，针对“南南合作”国家的投资则是为了促进政治合作，各有侧重，但总的说来，价值认同、经济成本与技术相对优势都是点对点的。进入新时代征程，中国围绕“一带一路”建设，将更加注重凝练包括政治与地缘、技术与资金、市场与产能等在内的综合性优势。习近平总书记关于中俄之间开展各领域合作的独特优势是“牢固的政治和战略互信”、中国与中东欧国家的合作框架为“中国同包括罗马尼亚在内的中东欧国家的各领域合作搭建了新平台”以及中巴关系的最大特点是“高度政治互信”“凡事为对方着想”等一系列政治判断已成为中国对外投资的重要政治基础与政治优势所在；中国对外交往最初的活跃地带是传统华人地区，由此向亚洲的睦邻友邦拓展，再向西而行构建“一带一路”，2022年1月1日正式生效的RCEP更是开启了向东延展的自由贸易与投资区域发展，这表明中国对外投资的地缘优势在不断拓展。十八大以来，中国在轨道交通、通信设备、发电与输变电设备等领域取得了许多原创性发展成就，经济总量位居世界第二位，为“一带一路”建设、非洲发展提供了信贷与政府援助资金支持，已形成了明显的技术与资金优势。中国是拥有4亿多中等收入群体的“世界市场”，也是拥有1.7亿多受过高等教育或拥有各类专业技能人才的“世界工厂”，具有与“一带一路”沿线60多个国家潜在市场内外联通的齐全配套产能，这是中国对外投资的市场与产能优势。综上，中国与世界要全面加强务实合作，“将政治关系优势、地缘毗邻优势、经济互补优势转化为务实合作优势、持续增长优势”，未来中国对外投资政策体系将围绕上述综合优势进行功能设计，不断提升政策效能。

最后，中国对外投资政策原则理念将更加秉持“两个结合”思想。在全面建设社会主义现代化国家新征程中，秉持五大发展理念，更好地开创新发展格局，须坚持“两个结合”，具体而言：（1）中国对外投资政策须坚持将马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，这要求政策制定首先必须立足于中国发展实践，不能脱离中国发展的阶段性特征，然后才是正确运用马克思主义基本原则方法。“强大的国内经济循环体系和稳固的基本盘，……形成对全球要素资源的强大吸引力、在激烈国际竞争中的强大竞争力、在全球资源配置中的强大推动力”，这是高水平对外开放的基础；“‘一带一路’建设重点在国外，但根基在国内……要重视发挥国内经济的支撑辐射和引领带动作用”（中共中央文献研究室，2017）。面向新时代新征程，中国国内经济的高质量发展将是中国对外投资政策制定的实践基础。中国对外投资政策的原则理念不能脱离中国经济发展的实践，这正是马克思主义辩证法强调的“实事求是”思想路线在中国对外投资政策制定实践中的应用体现。（2）中国对外投资政策须坚持将马克思主义基本原理与中华优秀传统文化相结合，这意味着政策制定将更具中国式文化特征，这正是制度与文化自信的重要表现。马克思曾批判发达国家以追求高额垄断利润为目的的资本输出，从中国传统文化价值观而言，中国传统文化中强调的“义利相兼、以义为先”根植于新时代所提出的人类命运共同体理念之中，摆脱发达国家历史上的“竭泽而渔”式的短期利益最大化思维逻辑，将双方利益兼顾，造福人民，造福人类，“中国发展绝不以牺牲别国利益为代价，我们绝不做强人所难、以邻为壑的事情”，“既要重视投资利益，更要赢得好名声、好口碑，遵守驻在国法律，承担更多社会责任”，“中国将大力支持发展中国家能源绿色低碳发展，不再新建境外煤电项目”等理念与做法正是当代中国马克思主义对世界和平与可持续发展做出的重要贡献。中国对外投资政策将在秉持国内发展与国际交往良性互动、中国式传统文化与社会主义国家价值观有机融合基础上不断创新发展。□

参考文献:

1. 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2017:344-355+323.
2. 习近平谈治国理政(第1卷)[M]. 北京:外文出版社,2018:336+249.
3. 我们是山水相连的好邻居——记习近平主席对俄罗斯进行国事访问[N]. 人民日报,2017-07-06(02).
4. 习近平强调:推动中国—中东欧国家合作取得更多成果[EB/OL]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2013-07/02/c\\_116371873.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2013-07/02/c_116371873.htm),2013-07-02.
5. 习近平在巴基斯坦议会发表重要演讲[EB/OL]. [https://china.chinadaily.com.cn/2015-04/22/content\\_20501708.htm](https://china.chinadaily.com.cn/2015-04/22/content_20501708.htm),2015-04-22.
6. 习近平. 弘扬人民友谊 共创美好未来——在纳扎尔巴耶夫大学的演讲[N]. 中国青年报,2013-09-08(02).
7. 习近平. 把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局[EB/OL]. [www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c\\_1127390013.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c_1127390013.htm),2021-04-30.
8. 习近平主持中共中央政治局第三十一次集体学习[EB/OL]. [politics.people.com.cn/n1/2016/04/30/c1024-28317082.html](http://politics.people.com.cn/n1/2016/04/30/c1024-28317082.html),2016-04-30.
9. 习近平. 坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话[N]. 人民日报,2021-9-22(02).

## The Evolution of China's Foreign Investment Policy since the Reform and Opening Up

LIU Wen-yong

(School of Marxism, Hebei University of Technology 300000)

**Abstract:** High-quality "going out" is an inevitable requirement of the new development pattern. The tone of China's foreign investment policy during the period of reform, opening up and socialist modernization has undergone an evolution from "strict examination and approval", "relaxation of regulations" to "initiative". Since entering the new era of socialism with Chinese characteristics, China's foreign investment policy system characterized by "mutual benefit and win-win, diversified balance, safety and efficiency" has become increasingly mature. From the perspective of the domestic and international environment, it is the historical and practical experience of China's foreign investment policy to conspire according to the situation, move in response to the situation, and act in accordance with the trend. Based on the perspective of the change in the relationship between the main contradiction of social development and the basic contradiction of social development, and analyzing the formation logic of China's foreign investment policy, it can be found that promoting industrialization development and releasing industrial production capacity is one of the internal purposes of China's foreign investment policy, and foreign investment policy is one of the clues of the reform of the domestic market-oriented system, and foreign investment policy is becoming one of the important ways for China to participate in global economic governance. Facing the new journey stage of comprehensively building a modern socialist country, China's foreign investment policy is characterized by the diversification of target values, the "comprehensive advantages" of system functions, and the "two combinations" of principles and concepts.

**Keywords:** Foreign Investment; High-quality Development; Industrialization; Marketization; Legalization