

---

# 改革开放四十年上海引进外资回顾与展望<sup>1</sup>

张 销

（上海市商务发展研究中心 200003）

**【摘要】**：改革开放 40 年，上海围绕国家对外开放战略部署，紧抓全球产业转移趋势和跨国公司布局的步伐，充分发挥区域优势和要素禀赋，服务于上海城市发展的目标，对长三角地区和长江流域的外资集聚产生了溢出效应。当前，上海利用外资面临开放政策和引资成本等瓶颈。改革开放再出发，上海需把握好国际资本的产业和区域流向，紧紧围绕总部功能、服务开放和数字经济等重点领域，继续发挥好利用外资排头兵作用。

**【关键词】**：对外开放、引进外资、研发创新

**【中图分类号】**：F127.51   **【文献标识码】**：A   **【文章编号】**：1005-1309（2018）06-0069-009

## 一、上海对外开放的几个阶段

在我国改革开放 40 年进程中，上海引进外资的重点有所变化，其总体原则是服务国家对外开放战略、当好全国改革开放排头兵，并围绕上海自身发展战略不断提升质量和水平。可分为以下 4 个阶段：

### （一）1978-1990 年：上海扩大开放，浦东开放酝酿

该阶段我国的开放战略体现在两个方面：一是以沿海地区开放为重点。1979 年，广东、福建两省率先开放，对外经济活动实施灵活的政策措施；建立了深圳、珠海、汕头、厦门和海南 5 个经济特区，确立沿海开放城市，到 1980 年代末形成了较为完整的沿海开放地带。二是以国家经济技术开发区为主要开放载体，发挥经济示范区和参照物的作用。该阶段上海改革开放的特点主要表现为：紧抓我国开放重点地区从东南沿海向东部沿海扩大的机遇，登上我国对外开放舞台的中心；紧抓资金、物资、技术、知识、人才等国际资源，同自身工业结构改组、企业技术改造、管理体制改革的紧密结合起来。<sup>②</sup>

### （二）1991-2000 年：以浦东为引擎，上海全面开放

该阶段我国对外开放战略主要体现在以下两个方面：一是进入全面扩大开放阶段。改革开放思想和战略加速向纵深方向推进，“发展开放型经济”思路提出，并形成从东部、中部到西部的全方位对外开放的地域格局。二是中国特殊经济区域开放格局全面形成。1990 年后，随着浦东开发开放，我国特殊经济区域布点加快、加大，这些特殊经济区域为此后我国的改革开放承担着突破口的功能。该阶段，上海不断拓宽开放的主体、领域和模式，成为我国对外开放的前沿阵地。

### （三）2001-2012 年：以提高国际竞争力为目标的全方位开放

该阶段我国的开放战略体现在以下两个方面：一是加入 WTO 国际贸易组织。我国的对外开展战略不再以单方面开放为主，

---

<sup>1</sup>作者简介：张娟，上海市商务发展研究中心国际贸易研究部主任、高级经济师，上海 WTO 事务咨询中心博士后研究人员。

<sup>2</sup>①1984 年 5 月 4 日，中共中央、国务院关于批转《沿海部分城市座谈会纪要》的通知。

而是通过加入 WTO 这样的国际性组织，以适应经济全球化和加入 WTO 的新形势为要求，在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济与技术的合作和竞争。二是以浦东综合配套改革为核心的区域开放战略。2005 年 6 月 21 日，上海浦东新区进行综合配套改革试点得以批准，开启了我国改革开放在优惠政策以外、通过“先行先试”获得发展的先例。该阶段上海开放的特点是，全面利用我国加入 WTO 机遇，以国际经济、金融、贸易、航运中心建设为目标，形成全方位、多层次、宽领域的对外开放格局。

<sup>①</sup>

#### （四）2013 年至今：以自贸试验区为载体，对接国际规则、推动制度创新

该阶段我国的开放战略体现在以下两个方面：一是以自贸试验区建设带动全方位改革，推动体制机制改革，深化开放，再倒逼改革。二是实施“一带一路”倡议，推动我国与世界经济深度融合发展的同时，形成我国对外开放“多点开花”的全新模式。该阶段，上海开放的特点是以上海自贸试验区为试验田，对接国际规则，通过投资、金融、贸易、市场监管服务等制度改革，培育面向全球的竞争新优势，向卓越的全球城市迈进。

## 二、上海引进外资的进程和特点

### （一）第一阶段：以政策和空间为保障的引资战略

一是探索外资管理制度、提高外资落地效率。1984 年 4 月，上海建立“利用外资联合会议”制度，由分管副市长主持，集中相关职能部门，采取联合办公的形式，牵头办公室设在上海市外经贸委。根据国家利用外资宏观调控的总方针，完善利用外资的管理和服务体制，先后成立了上海外商投资企业外汇调剂中心、物资服务公司和外国投资工作领导小组。1988 年 6 月 10 日，上海市委、市政府决定提升外商投资管理机构的规格，建立具有综合性和权威性的外商投资管理机构——上海市外国投资工作委员会，成为上海主管吸收外商投资工作的部门，由市长出任主任，分管副市长和职能委办负责人为副主任。“一个窗口、一个图章、一个机构”的“一站式服务”，简化审批手续，提高办事效率，改善了投资环境。

二是建立引资试验田、以外资推动产业集聚。1985 年 3 月 13 日，《中共中央关于科学技术体制改革的决定》正式发布，提出“为加快新兴产业发展，要在全国选择若干智力密集地区，采取特殊政策，逐步形成具有不同特色的新兴产业开发区”，标志着高新区成为对外开放的新载体。<sup>②</sup>上海于 1986 年 8 月、1988 年 6 月先后建立闵行经济开发区和漕河泾新兴技术开发区，主要吸引制造业项目。与此同时，国务院批复上海同意郊区 10 个县以及供工业、科研项目发展的重点卫星城镇享受 14 个开放城市和经济特区的优惠政策，上海利用外资的集聚地和开放探索的试验田开始形成。

三是主抓绿地投资、创造多个“全国第一”外资项目。1980 年上海诞生了第一家中外合资企业——上海迅达电梯有限公司，也是中国内地机械工业第一家中外合资工厂。1981 年 7 月 26 日，上海与香港合资经营的上海联合毛纺织有限公司成立。1983 年成立了我国邮电工业第一家中外合资企业。1987 年该公司成为上海第一个中外合资集团性公司，1992 年又成为中外合资第一个股份制上市公司等，在全国农牧业、制造业、商贸业吸引外资领域创造了多个第一。1984 年国务院下放 3000 万美元以下的外资项目审批权，为上海利用外资释放了新动力，上海也因此确立吸引绿地投资规模在全国的新地位。截至 1990 年，上海实际利用外资约为 10 亿美元。

### （二）第二阶段：以规模和质量提高为目标的引资战略

一是通过示范引领，发挥东西联动。1990 年国务院宣布开发开放浦东的重大决定后，上海获得外资发展的广阔空间，走出一条快速、广泛、多层次吸收外资新路。年浦东新区成为全国最大的经济技术开发区，金桥出口加工区是第一个以“出口加工

<sup>①</sup>杨国强：《上海开放型经济 30 年》，上海人民出版社，2008 年。

<sup>②</sup>[http://chanye.focus.cn/news/2012\\_11-12/2518809.html](http://chanye.focus.cn/news/2012_11-12/2518809.html)

区”命名的国家级开发区，陆家嘴是中国唯一以“金融贸易”命名的国家级开发区。在利用外资领域，浦东率先引进了外资银行经营人民币业务、建立中外合资保险公司，<sup>①</sup>把对外开放扩展到金融、贸易、专业服务等领域，为上海建成国际经济、金融、贸易、航运中心奠定了重要基础。浦东的发展对浦西发挥了示范和带动作用，上海开始政策联动、扩展空间优势、形成板块功能错位，同时带动了其他 9 个市级工业区和 1 个国家级高科技园区建设，推动了国有资本和外资的嫁接，为外资进入上海提供和创造发展的稳定空间。

二是把握全球产业转移动向，不断提高制造业对外开放。1990 年代初，针对上海制造业外资规模相对有限的现实，上海主动把握全球制造业转移趋势，加大技术密集型制造业外资的引进，诞生了国内第一家生产海底光缆的外资企业，全球最大的芯片外资制造商，由索广映像投资的、代表国际最高水平的全平面大屏幕彩管生产线。经过十多年的积累，到 1990 年代后期，上海利用外资的特点是工业项目多、大项目多、增资项目多。2000 年，上海批准外商投资工业项目 938 项，比上年增长 12.5%；合同外资 48.42 亿美元，增长 1.4 倍，外资制造业的投入占上海制造业投资总额的 1/3。

三是率先提出财富 500 强招商战略，高起点引资。1993 年上海率先提出吸引《财富》500 强为目标的引资战略，不仅与其他城市形成错位，而且站在高起点上利用外资。此后，上海迅速成为跨国公司进军中国的桥头堡，并辐射到长三角和全国。大量跨国公司的集聚不仅为上海带来了资金和技术，更重要的是引入了新产业和上下游企业的人驻，推动我国企业进入全球产业链体系，并在上海形成了完整的产业链，典型的如汽车产业。此外财富 500 强进入我国，带来了企业管理理念的创新，对上海开放型经济发展产生了重要的影响。

四是紧抓跨国公司地区总部向我国转移的机遇，率先提出地区总部战略构想。1995 年 4 月 4 日，外经贸部颁布“关于外商举办投资性公司的暂行规定”，跨国公司纷纷在华设立投资性控股公司。这些投资性公司一方面担负着投资、再投资，以及在华企业的产品代销、人员培训、信息提供和资金支持等职能，实际承担着功能性总部的使命。1997 年，东南亚金融危机使得跨国公司开始重新思考亚洲市场的重心。中国稳定的市场环境、潜在的市场规模，吸引着跨国公司地区总部逐渐考虑迁往中国。在改革开放十多年中，上海逐渐拥有基础设施基础、贸易物流规模和金融市场发展等优势条件，加上世界 500 强的招商战略，已慢慢吸引了一定数量的跨国公司功能性机构。上海准确把握这一趋势，提出吸引跨国公司总部的战略设想。在外部环境催化、内部基础铺垫下，上海逐渐成为继新加坡、东京、我国香港等城市以后，跨国公司亚太地区总部的首选城市。1998 年，香港汇丰银行将总部迁往上海、2000 年阿尔卡特在上海成立亚太总部，成为上海总部经济发展的重要标志。

### （三）第三阶段：以拓宽领域和完善功能为指引的引资战略

一是简化行政审批、提高项目落地效率。随着加入 WTO，我国对利用的法律法规进行调整、取消与 WTO 相违背的政策制度，上海利用外资也逐渐转向制度建设，深化行政审批制度改革。上海外资管理按照政企分开、政资分开、政事分开、政府与中介组织分开的原则，2002 年以来，对 76 项外经贸行政审批事项进行认真甄别和梳理，采取取消、调整或保留等办法，精简为 33 项。上海率先进行外商投资项目行政审批改革试点，探索在外商投资项目管理方式、审批环节和权力运行机制方面实现创新。

二是以我国服务业扩大开放的机遇，实现利用外资规模高速增长。该阶段，一方面，我国逐渐加大了银行、证券、旅游、外贸和商业等服务领域的开放；另一方面，服务业跨国公司海外投资从跟随目的转为自发战略，服务业国际转移的趋势越来越显著。上海在全国率先从 2.5 产业（生产性服务业）开始发力利用外资，扩大生产性服务业领域招商引资，外资不断进入汽车金融、资产管理公司、租赁、教育等服务领域，并加快向商业、物流、广告、金融等领域拓展。由于上海产业开放和外商投资管理体制的逐步完善，政策红利不断释放，2008 年后全球经济持续低迷时期，上海利用外资的水平和规模不断创新高，利用外资领域进一步拓宽，外资融资租赁企业投资设立单机单船项目子公司，独资保安服务公司、邮轮船务公司，合资船舶油污清除公司、养老服务公司等实现“零的突破”。2012 年上海新批外资项目 4043 个，合同吸收外资 223.38 亿美元，同比增长 11.1%；实际利用外资 151.85 亿美元，同比增长 20.5%。自 2009 年金融危机后，合同、实际利用外资连续第 3 年实现双增长。

<sup>①</sup>严爱云：《开发开放浦东与上海城市的发展》，360 个人图书馆。

三是出台系统的跨国公司地区总部政策，打造总部经济发展高地。吸引跨国公司地区总部是上海扩大开放、提高利用外资质量和水平的重要内容。2002 年，上海在全国率先出台《上海市鼓励外国跨国公司设立地区总部的暂行规定》，2008 年发布《上海市鼓励跨国公司设立地区总部的规定》，2011 年修订《上海市鼓励跨国公司设立地区总部的规定》。至 2012 年底，累计在上海落户的地区总部达到 403 家，并且保持着每年 50 家以上规模增长的持续良好势头。

#### （四）第四阶段：以国际规则和制度为对标的引资战略

一是探索外商投资管理制度改革，逐步与国际接轨。在上海自贸试验区建立以负面清单为核心的投资管理制度是该阶段上海外资管理的核心，可分为两个层级。第一层级是 2013、2014 版负面清单的颁布和实施。这一层级试点的重要成果是完成了由正面清单向负面清单的过渡，且负面清单的开放度、透明度以及与国际通行规则的衔接度不断提高。第二层级主要是 2015、2017 版负面清单的颁布和实施，这两版清单都统一适用于上海、广东、天津、福建 4 个自贸试验区。这一阶段改革重心是不符措施内容得以扩展，描述更加细化明确，并且与《外商投资产业指导目录（2015 年修订）》以及《外国投资法（草案征求意见稿）》衔接，注重标准的前后衔接和统一，开放度进一步提升。

二是推动服务业的深度开放，优化服务业外资结构。在开放的第 3 个阶段，上海积极吸引服务业外资，服务业外资有了明显的起步，但较为突出的问题是房地产外资比重过高。为了进一步优化服务业外资结构，上海紧紧抓住自贸试验区服务业开放的机遇。2013 年 9 月颁布的《总体方案》要求，选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放，实施 23 条开放措施，暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施。2014 年 6 月国务院批准《中国（上海）自由贸易试验区进一步扩大开放的措施》，共包括 31 项开放措施，其中涉及服务业领域 14 项、制造业领域 14 项、采矿业领域 2 项、建筑业领域 1 项。2013、2014 年共涉及 54 项开放措施，其中服务业开放措施 37 项、其他领域开放措施共 17 项。2015 年负面清单未涉及服务业开放，2017 年取消了公路旅客运输、外轮理货、资信调查与评级服务、会计审计、农产品批发市场等领域准入限制。至 2017 年底，服务业实到外资占全市实到外资的比重为 95%，高于全国平均水平及沿海开放省市水平。商务服务业成为引进外资第一大领域，占比 29.4%；商贸业、信息服务业、房地产业各占 15%左右。

三是跨国公司地区总部政策不仅注重数量增长，而且以功能提升为重点。2017 年 2 月上海颁布了修订后的《上海市鼓励跨国公司设立地区总部的规定》，以不断优化上海的投资环境、经济发展环境和政策服务环境，增加上海作为跨国公司设立地区总部首选地的吸引力。截至 2017 年底，上海跨国公司地区总部 625 家，亚太区总部 70 家，其中 95%以上的地区总部具有两种以上功能（82%的地区总部具有投资决策功能、61%的地区总部具有资金管理功能、54%的地区总部具有研发功能、35%的地区总部具有采购销售功能）。上海成为中国内地跨国公司地区总部最多的城市。跨国公司地区总部仅占全市外资企业总数的 1%，却贡献了全市外资企业 9%的营业收入和 15%的利润总额。

四是制定外资研发中心政策，推动上海科创中心建设。上海历来重视外资研发中心在沪的发展，并一直致力于为外资研发中心营造更加符合国际通行规则的发展环境。随着上海科创中心建设的推进，如何有效发挥跨国公司的溢出效应，是上海利用外资积极探索的方向。2015 年，根据跨国公司全球研发的发展趋势，上海出台《上海市鼓励外资研发中心发展的若干意见》，进一步在合作创新、通关通检、人才引进等方面为外资研发中心提供便利，外资研发中心成为科创中心建设的重要力量。截至 2017 年底，上海累计落户的外资研发中心 426 家，培养了超过 4 万名的中方研发人员，外资企业研发经费投入占全市规模以上工业企业研发总投入的 50%左右。更重要的是，外资研发中心成为上海嵌入全球创新网络的重要接口，这些研发中心正逐步提升在全球研发体系中的地位与能级，面向亚太地区乃至全球开展“在上海、为世界”的技术创新和产品开发，进一步密切了上海与全球创新网络的联系，成为全国外资企业融入城市创新体系的表率。

### 三、上海引进外资的实践探索和模式创新及对全国的启示

1980 年代后，城市作为全球经济单元的重要性日益提升，成为跨国公司总部和地区总部集聚地以及全球贸易投资的主要目

的地。改革开放 40 年来，上海充分抓住了全球资本的转移趋势和我国开放的机遇，不断完善政策和制度，成为我国利用外资的重要城市，成为全球资本的重要目的地。上海经验对我国其他地区的城市和企业具有一定的借鉴意义。

### （一）从门户到营商环境建设：不断提高引进外资着力点

投资环境是影响和决定外商投资的决定因素，包括硬环境和软环境。硬环境是指将劳动者、能源、水、服务和市场连接起来的基础设施建设，主要包括交通运输（空运和陆运）、信息通信技术、高速互联网、能源与物流体系（尤其指支持产业集聚发展和全球价值链活动的基础设施）。改革开放之初，上海加强硬件基础设施建设，包括酒店、旅游、会展场馆、国际机场、航线网络等门户基础设施建设，吸引大量的外资企业来沪投资。随着我国对外开放的深度推进，沿海和中西部城市的协调发展，上海开始在软环境建设方面着力，这包括法律法规、管理制度、服务体系建设等。

1. 法律法规。法律法规制度的健全，是衡量地区投资环境稳定性的首要因素。上海着力强化立法功能和机制建设，完善本地区对外商投资实施监督、管理和保护的司法依据。1986 年上海市人大通过的《上海市中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业申请和审批规定》，是上海制定的第一个外商投资的地方性法规。此后，开发区建设被纳入法制轨道。1987 年上海颁布《上海市关于闵行、虹桥经济技术开发区外商投资的优惠规定》；1988 年上海市人大通过《上海市经济技术开发区暂行条例》；1990 年上海连续公布《上海市鼓励外商投资浦东新区的若干规定》《上海市外高桥保税区条例》，使利用外资有法可依、有章可循。2012 年 11 月上海市人大常委会通过《上海市推进国际贸易中心建设条例》。至开放的第四阶段，上海利用外资无论在规模、增速、领域都达到一个前所未有的高度。在这个阶段，上海获得了代表国家参与国际贸易投资规则重构的机遇，并通过法律法规的形式得以践行。2014 年 7 月上海市人大常委会通过《中国（上海）自由贸易试验区条例》，集实施性法规、自主性法规、创制性法规的性质于一身，以制度创新为核心对标国际投资与贸易通行规则。

2. 管理制度。改革开放以来，上海不断探索符合国际规范的外商投资管理制度。1984 年 4 月，上海建立“利用外资联合会议”制度，1988 年 6 月，上海市外国投资工作委员会成立。根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈上海市人民政府机构改革方案〉的通知》的规定，为了更好地履行对外资的服务职能，将原上海市对外经济贸易委员会（上海市外国投资工作委员会）的外资项目审核职责交给上海市发展和改革委员会，将原上海市对外经济贸易委员会（上海市外国投资工作委员会）的有关职责划入上海市商务委员会，这是加入 WTO 以来，上海外商投资管理制度的最大变化。上海自贸试验区成立后，外商投资管理制度再一次进行重大调整，实行对标国际的以负面清单管理为核心的投资管理制度，形成与国际通行规则一致的市场准入方式。以促进投资便利化为目标，建立准入前国民待遇加负面清单的外商投资管理制度。全国人大常委会审议通过修改《外资企业法》等 4 部法律规定的有关行政审批决定，外资备案管理制度已在全国实施。建立企业准入“单一窗口”制度，变多个部门分头管理为“一表申报、一口受理、并联办事”的服务模式。率先探索“先照后证”、注册资本认缴制、统一营业执照样式等商事制度改革，并通过构建完善市场监管体系来加强事中事后监管。

3. 促进体系。在完善制度的同时，上海借鉴国际经验，建立相应的促进体系。1984 年，上海根据国家利用外资宏观调控总方针，完善利用外资的管理和服务体制，成立了外国投资工作领导小组。1987 年闵行经济技术开发区实行每周一次让全区水、电、煤气、通讯等公用事业单位集中办公、上门服务；将金融、海关、商检、税务和中介机构集中办公，为外商独资企业提供“一条龙”服务。1988 年，上海开创“一站式”窗口，成为服务外商投资企业的服务新模式，各区县也建立了“一站式”服务体系。<sup>⑤</sup>2013 年上海自贸试验区成立后，建立外商投资企业准入的“单一窗口”，包括从企业设立到企业工商变更、统计登记、报关、报检单位备案登记等环节的拓展，逐步扩大“单一窗口”受理事项范围，丰富了原先的“一站式”服务中心的功能，“单一窗口”制度此后逐步复制推广到上海其他城区以及全国部分城市。

### （二）从单个企业、产业集群到功能机构引进：不断探索外资的集聚和辐射效应

<sup>⑤</sup>①杨国强：《上海开放型经济 30 年》，上海人民出版社，2008 年。

改革开放初期，由于土地、劳动力资源充沛，上海引进外资的空间较大，引资形式以单个企业、绿地投资为主。1990 年代后期，面临土地资源有限、商务成本上升等不利因素，上海注重产业链招商，整体引进相关企业上下游关联企业，进一步吸引企业集聚，提升集群效益的引资新方式。这种招商策略带来积极的效果，例如张江的生物医药产业，吸引了罗氏、诺华、辉瑞、阿斯利康等多家跨国医药研发中心，培育了中信国健、微创医疗、复旦张江等一大批明星企业，并有勃林格殷格翰、葛兰素史克等大型生产企业，300 余家研发型科技中小企业，40 余家 CRO 公司，形成了国内最为完善的生物医药创新网络。

在这种思路下，上海调整外资的空间布局，开发区分布以郊区为主，突出制造业集聚。同时在中心城区打造现代服务业集聚区，通过错位招商形成地区集聚趋势，包括南京西路专业服务商务区、世博园区会展商务集聚区、赵巷商业商务区、长风生态商务区、虹桥商务区核心区等，服务业的集聚效应推动上海服务经济在全国率先形成。

从单个企业到区域产业集群，跨国公司 500 强企业在上海产业布局不断跨界，并且以上海为核心，向长三角地区和全国布点，上海作为管理中心、投资中心的作业日益凸显。上海不仅顺应了此种趋势，并且从引资战略上进行调整，政策从产业向总部机构倾斜，通过加大吸引管理决策、资金管理、采购、销售、物流、结算、研发、培训等复合型功能的总部，不仅推动了产业结构调整、能级提升，而且推动城市功能的发展。通过跨国公司全球业务的连接，上海与全球经济的联系更加密切，较好发挥了国际贸易中心、国际金融中心、国际航运中心和国际经济中心的作用，成为全球经济的重要节点，推动了全球城市建设的发展。

### （三）从加工制造到研发创新：不断调整适应全球产业发展趋势

上海开放型经济从承接外资加工生产项目起步，加工制造业成为外资制造业的主要支撑，加工贸易占据上海进出口的半壁江山。2008 年金融危机后，跨国公司为了降低生产成本，将加工制造业转移到成本更低的国家，上海出现大规模的制造业外资雁形转移和劳动力的流失。20 世纪末期，跨国公司研发国际化趋势日益增强，而随着加工制造业的调整，上海的产业、人才等资源要素重新积淀和调整，上海的人力资源优势凸显，吸引了越来越多的跨国公司将其部分研发活动放在上海。上海准确把握这一机遇，于 2003、2015 年相继出台一系列政策，以鼓励外资企业在沪设立研发机构。这一系列政策导向大大推动了跨国公司研发机构向上海的集聚。同时，驻沪跨国公司研发中心从研发本土化向研发全球化发展，甚至出现“反向创新”，即通过上海的研发中心率先研发出高端新产品，尔后再销往母国及其他发达国家市场，这使得跨国公司上海研发中心升级为全球研发中心，使得上海融入全球研发网络之中。上海外资研发机构主要集中在信息技术、医药、汽车及其零部件和化工等高新技术产业，这些行业成为上海参与全球竞争的高端行业，其在全球价值链中的地位不断抬升。

随着全球经济进入互联网数字新经济时代，创新思想、要素和模式不断涌现，跨国公司封闭式研发存在流程长、成本高、决策慢等组织问题，而市场的需求快速变化，跨国公司基于以上的现状，从封闭式研发走向以合作共享开放协同为特征的开放式创新，尤其体现在生物医药、电子、快速消费品领域。而上海也敏锐地观察到这种趋势，通过探索制定相关政策措施，积极推动外资研发融入上海科创中心建设。

## 四、上海引进外资展望

改革开放 40 年来，上海吸引外资最重要的经验是，紧跟国家对外开放战略部署，紧抓全球产业转移趋势、紧跟跨国公司布局步伐，充分发挥区域优势和要素禀赋，服务于上海城市发展的目标。

上海经历了 40 年引用外资的持续增长，这尤其体现在开放的第三个阶段。即便在 2008 年国际金融危机后，上海也仍然保持着引进外资的高地地位。但在 2016 年后，上海面临着外资增速的下滑，其中制造业外资自 2008 年后下滑尤甚，使得上海引进外资的动力减少，加上土地、劳动力和生活成本的急剧上涨，给上海引用外资带来难题。尽管如此，对标伦敦、新加坡和我国香港等城市千亿美元的外资规模，上海仍然面临着机遇。改革开放再出发，上海仍需把握好国际资本的产业流向和区域流向，

紧紧围绕总部功能、服务开放和技术创新等重点领域，克服不断上涨的引资成本，继续发挥我国利用外资的排头兵作用。

### （一）推动服务开放领域项目落地，提升增量规模和优化引资结构

目前上海服务业实到外资占全市实到外资的比重为 95%，高于全国平均水平及沿海开放省市水平，但其主要集中在商务服务、商贸业、信息服务业、房地产业，约占 75%。这与全球服务业资本结构以及主要全球城市服务业结构相比，不甚合理。尤其是房地产业外资比重仍然过高，这主要与当前我国服务业开放情况有关。它包括开放政策的反复性，如医疗服务；市场准入与行业许可的开放不同步，如医疗机构、教育和职业技能培训仍需前置许可，出境游业务审批仍需上报；扩大开放措施实施以来始终停留在特定区域、少数企业试点阶段，目前服务业开放的多数领域只能在自贸试验区注册成立企业，且落地企业只有为数不多的两三家，仅有示范效应。与全球服务业投资规模相比，上海服务业外资还难以成为制造业外资之后的重要支撑，结构的不健全尤其使得上海整体服务经济发展水平不高。

因此，一方面，要深化外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式，进一步提高开放度、透明度。上海自贸试验区已承诺的服务业扩大领域，加快证照分离改革试点，制定新的方案，防止企业在先照后证的情况下“裸奔”经营，使得原先的先照后证改革方案中没有明确划分前置性行政许可审批和后置性行政许可审批，通过证照分离完善解决市场准入“两道门”的问题。要推动自贸试验区现有的服务业开放探索进行效果评估，加快进行自贸试验区外的复制和推广，有效解决我国服务业领域消费者日益增长的需求和不平衡不充分供给之间的矛盾。另一方面，上海要借助资本全球化的趋势和我国在金融业领域开放的机遇，发挥国际金融中心作用，加大在银行、证券、保险领域引资力度，扩大外资金融机构在沪业务范围，拓宽中外金融市场合作领域。根据《2017 世界投资报告》，批发与零售贸易仍是服务业外资的重点，也是制造业跨国公司海外分支机构的主要职能之一，上海在贸易领域外资仍然具有较大的吸引力。要充分发挥中国国际进口博览会的溢出和带动效应，利用上海会展主场优势，吸引参展国贸易投资促进机构，以及商品和服务新领域、新业态、新模式外资项目落地。

### （二）推动总部功能完善，发挥我国全球资本集散平台作用

跨国公司设立总部是为便利管理同一地区承担着相同或相近功能的多个企业，随着投资的多元化，跨国公司设立总部的目的从优化管理架构转向经营功能的完善，包括管理、投资、贸易、研发等两个及以上功能，尤其是资金管理功能成为地区总部的主要职能。随着城市功能的完善和国内市场重要性的上升，上海在跨国公司地区总部战略上的重要性日益增强且呈现新的趋势，包括：当前随着我国生产性和消费性服务需求的增加，以及我国服务业开放步伐的加快，服务业投资成为上海新增外资的主体，服务业跨国公司地区总部的落地成为上海总部经济发展的新现象；跨国公司业务趋向多元化，通过拆分事业部将不同的业务独立运营，成立新的集团总部；国内资本返程投资落地的地区总部成为新动态，且以互联网资本为主，陆续从海外投资回来从事互联网、大数据、智能制造等领域生产经营活动。从总的趋势看，跨国并购在全球 FDI 已超越绿地投资，说明国际资本的流动加快，而上海作为跨国公司国内资本总部的驻地越发突出，这与我国香港作为跨国公司进入中国的资本中心互为错位。因此，在新阶段，上海要抓住机遇，发挥上海作为全球资本在中国资本平台的作用，尤其要解决跨国公司总部经营中出现的問題，政策的重心从准入到对经营的支持，包括适应地区总部认定标准重经营标准、轻注册资本要求；地区总部企业所得税税收制度改革；突破外汇监管制度的特定区域限制，通过强化主体资信评级、资格认定，降低政策实施的风险性。

### （三）加快外资研发中心落地，打造全球性创新生态系统

在全球经济一体化的大趋势下，为贴近市场、增强反馈速度和提高研发效率，跨国公司将其研发力量重心继续向以中国为代表的新兴市场国家大范围转移。上海在智力方面的资源优势，依然是跨国公司全球研发布局的重点。一方面，近年来，随着全球数字经济的崛起，中国在数字经济领域的突出表现以及拥有巨大的数据资产规模，一些跨国公司开始加速数字化领域研发的中国布局；另一方面，跨国公司开展的开放式创新，都是研发和创新领域的新发展趋势。上海要继续推动外资研发中心的落地，更要重视在数字领域和开放创新领域的政策发力，通过推动全球创新资源在上海的集聚，打造良性的创新生态系统，尤其

---

是鼓励跨国公司与本土中小企业的创新合作。在此过程中，要重视人才跨境流动的便利性，以及知识产权的保护制度和实施效果。要加快知识产权保护立法，在提高知识产权损害赔偿标准、加大惩罚性赔偿力度、合理分配举证责任等方面先行先试。实施侵犯知识产权行政处罚案件信息公开，将故意侵犯知识产权行为纳入企业和个人信用记录。