

# 更高层次引进外资的战略思考

## ——以无锡市为例

曹建标

在国家深化对外开放战略的背景下，如何全面构建无锡互利共赢、多元平衡、安全高效的开放经济体系，将直接影响无锡的经济结构和转型升级。本文对此作了结构性和趋势性分析，并就如何更高层次引进外资进行了战略思考。

### 一、无锡外商投资现状分析

1. 外商投资以独资为主要形式。外资类型结构主要为中外合资、合作和外商独资三种类型。近年来，无锡外商投资呈现出独资化趋势。以外资新签协议（合同）数这一指标看，相比1991年~1995年、1996年~2000年这两个时期，独资经营的比重2001年以后增长到60%以上，2012年高达72.9%，2017年为53.1%；合资经营占比从高峰时期1991年~1995年、1996年~2000年的93%、60.8%，2001年以后减少至30%左右，2017年为45.1%，较2016年之前略有回升。新签协议（合同）外资金额、实际利用外资金额等指标也都验证了同一趋势。

这种结构变化的原因在于，随着无锡投资环境日益完善，经济持续稳定增长，外商的投资风险已经大大降低，外资项目多采取独资这种更有效的经营管理方式。另外，我国逐步放宽对外商投资股比的限制，扩大市场准入范围，早在2002年《外商投资产业指导目录》中，更多的产业领域就允许中外合资企业外商持有51%以上的控股权，允许建立外商独资企业。于是，外商投资方式迅速发生变化，不仅新建外资企业中外商独资比例上升，而且原先采取合资方式进入中国的外资，也纷纷转变为外商独资企业。2018年7月28日施行的《外商投资准入负面清单（2018年版）》，开放领域更宽，清单条目更少，外商投资审批范围进一步缩小。可以预见，外商投资独资化趋势将进一步强化并将逐步扩大产业领域。

2. 外商投资主要来源于亚洲。从2017年全市实际利用的外资来源地区分布来看，香港是无锡最主要的资本来源地，其次是韩国，这两个地区的资本分别占全部外资的60.8%和9.4%，其他国家或地区按资本的比重从大到小依次为中国台湾（4.5%）、日本（2.7%）、美国（1.1%）。香港投资占比从2005年的24.8%到2017年增长到60.8%，亚洲投资占比从2005年的59.5%到2017年增长到78.6%。

无锡外商投资之所以主要来源于亚洲，其原因一是文化距离因素影响；二是前期投资累积量影响产生的集聚效应和路径依赖。但同时要看到，受局势变化影响，日资、台资或下降或增长缓慢，日资占比从2005年的17.1%下降到2017年的2.7%，台资占比从2005年的18.3%下降到2017年的4.5%；2010年新加坡投资占比曾高达8.2%，2012年以后投资占比也几乎可以忽略不计。从发展趋势来看，港资、韩资等亚洲资本在近期内仍将是投资的主要力量。

3. 制造业是外资主要投入行业。无锡外商投资主要投资产业一直以制造业为主。近几年，随着无锡产业强市战略的确立，制造业外商投资占比有所回升，2017年占比为65.6%。服务业在上世纪九十年代初几乎是投资真空，到2005年已成为第二大外商投资领域，尤其是房地产业，2013年高峰时占比高达25.2%。此外，交通运输、仓储及邮政业，信息传输、计算机服务和软件业，金融业，租赁和商务服务业，科学研究、技术服务和地质勘查业等现代生产性服务业外商投资均有较大增长，且增长和占比均大于传统的批发零售贸易、餐饮业。外商在农业上的投资极少。

---

4. 开发园区是外商投资的主要载体。现以市（区）到位注册外资为指标，分析无锡外商投资的地域结构。结果表明，全市7个市（县）、区中，外资主要流入江阴、新吴等市、区，集中了全市60.34%的到位注册外资，其中仅新吴区（无锡高新区）占比高达34.46%。外资相对集中分布的原因主要有三：一是区位优势，新吴区（无锡高新区）毗邻上海、苏州，具有近邻效应；二是交通便捷，高铁、高速公路、机场均有；三是无锡高新区外资集群效应明显。相对而言，梁溪区、滨湖区等区利用外资较少。

## 二、无锡引进外资如何应对形势变化

当前，对外开放面临的国内外形势正在发生深刻复杂变化，外商投资也呈现了一些趋势变化，无锡需积极应对。一是要坚持“引进来”与“走出去”更好结合，拓展国民经济发展空间。利用外资不是简单地引进资金，更重要的是引进外资搭载的先进技术、经营理念、管理经验和市场机会等。目前，无锡在外商投资活动中的参与程度普遍较低，尤其是独资企业日渐增多，产供销、产品开发和技术革新方面的管理，经营主动权基本上由外方掌握，“技术外溢”效应并不明显。二是要坚持制造领域开放与服务领域开放更好结合，以高水平开放促进深层次结构调整。三是要坚持向发达国家、地区开放与向发展中国家开放更好结合。港资、韩资等亚洲资本在近期内仍将是无锡外商投资的主要力量。四是要优化区域开放布局。当前，外资主要流入新吴区（高新区）、江阴市、宜兴市等板块，而梁溪区、滨湖区等利用外资较少，在服务业领域引进外资有极大潜力。

## 三、无锡更高层次引进外资的战略思考

1. 引导外资助力本地产业升级。地方政府吸引外资时，要关注外资企业能否同本土企业建立起良性竞合关系，使之有助于本地产业升级，促进地方核心竞争力的形成。对于较为发达的地区，引入技术邻近度较高的外资企业有利于内、外资间的匹配整合；而对于产业基础相对薄弱的地区，引入同内资技术差距更大的外资反而有利于其学习模仿，激发本土产业跨越发展。对于当前外商投资独资化现象要给予足够认识，并用符合市场经济规则的政策对其加以引导，使之朝着有利于本地的方向发展，正确引导外商以合资、合作方式进入，不过要加强合规性审查，以免造成不必要的争端和摩擦。

2. 提升外商投资环境和服务水平。统计显示，外资企业的资本规模越大、行业的准入门槛越高，企业的生存时间越长。最典型的例子就是制造业和批发、零售业之间企业生存时间的差异，由于制造业行业门槛较高、资本规模较大，制造业的平均寿命有9.30年，要远远长于批发和零售业的平均寿命（4.13年）。因此在引进外资项目的过程中，要充分考虑项目的资本规模和行业类型，在产业布局上多引进平稳型企业 and 增长型企业。同时，要强化分类指导，扶持企业健康成长。从退出外资的寿命分布来看，许多行业的生产危险期在3~5年之间。政府部门应对全市成立时间在3~5年内的企业重点关注，对有市场潜力的企业重点帮扶，帮助企业渡过“危险期”，促进企业健康成长。对于出生率低、死亡率低的稳定型行业，尤其是现代制造业，是吸纳就业、贡献GDP指数的主要行业，要扎实落实相关优惠政策措施，放宽准入条件，强化相关政策服务，在提高出生率的同时，帮助企业渡过“危险期”，不断做大做强。

3. 引导外资区域协同集聚发展。跨国投资区位选择的基本出发点，是利益驱动。外资来源地企业之所以向大城市周边的中小城市和郊区投资，关键是看重其在成本各方面的有利可图以及政府的战略策划和推动。因此要积极引导外资来源地集聚发展，原因是可以减少文化冲突，形成有效的合作与联盟，扩大企业的市场势力，以及降低投资风险，同时也有利于以商招商的开展。i 不同来源地外资对无锡高技术产业的溢出效应不同，需根据不同来源地外资的技术溢出有针对性地选资，充分发挥外资对高技术产业的正向溢出效应。为此，需要重新审视和评价不同来源地外资对高技术产业的贡献，实施差异化外资战略，进一步释放制度红利。历史上作为新兴国家的韩国和新加坡，对中国经济的产出弹性甚至超过了美国 and 英国，因此，来源于新兴工业化国家或地区的外资同样也能促进无锡经济增长。无锡的引资战略不能简单地用发展中国家与发达国家的外资来定位，而应以对无锡经济的资本效应及和技术进步、人力资本的外溢效应等质量要素来定位。此外，应从全市的角度对外资统筹规划，形成合理的地域分工。

---

4. 加强招商引资政策的连续性和稳定性。政策连续性对引进外资影响很大，目前，各地引资竞争日趋激烈，培育引资竞争新优势，不是竞相攀比优惠政策，而是要营造稳定公平透明、法治化、可预期的营商环境。要加强引资政策与制度的创新，加快转变政府职能，规范办事和管理制度，减少行政干预，按市场经济规律和国际惯例办事。要尽量保证当地投资政策的稳定性和连贯性，并能够真正落实，以增加外商投资的信心。