

有效扩大上海利用外资思路

陈畅 王孝钰¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】: 上海应落实利用外资的相关规定,进一步积极利用外资,营造优良营商环境,促进内外资企业公平竞争,持续释放外资红利。更加突出对外开放,扩大市场准入领域;更加突出招商引资,有效提升引资精准度;更加突出对标国际,进一步优化营商环境;更加突出科技创新,充分发挥外资在建设科技创新中心中的作用;更加突出配套保障,完善利用外资保障机制。

【关键词】: 对外开放 利用外资 营商环境

【中图分类号】: F127.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2018)09-0063-011

一、上海利用外资的现状

(一)利用外资规模稳中趋缓,降幅逐渐收窄

受世界经济复苏不稳定、全球资本流动放缓、国际竞争加剧及上海自身营商成本上升等多重因素的影响,2017年上海外商直接投资合同金额与实到外资金额出现“双降”,利用外资规模稳中趋缓,但降幅逐渐收窄,总量仍在全国保持前列。据统计,2017年,上海新设外资项目3950个,合同外资401.94亿美元,同比下降21.2%;实到外资170.08亿美元,同比下降8.1%,完成170亿美元的年初目标(折合人民币合同外资2727.7亿元,同比下降18.8%;实到外资1158.91亿元,同比下降5.5%),低于全国实际利用外资同比增长7.9%的水平。截至2017年12月底,上海累计引进外资项目9.14万个,合同外资4242.25亿美元,实到外资2231.4亿美元,其中实到外资占全国的11%,居全国各省市第3位(前两位分别为广东和江苏)。

(二)服务业引资结构不断优化,投资来源地日益增多

从现状结构看,以服务经济为主的引资结构不断优化,以总部项目为主的商务服务业继续成为上海吸引外资的第一大领域。上海外资逐步形成以服务经济、总部经济、研发经济为升级动力的利用外资新格局。2017年,上海新设外资服务业项目3848个,实到外资161.53亿美元,占比达95%。其中以总部项目为主的商务服务业实到外资近50亿美元,同比增长5.1%,占全市外资的比重进一步提高至29.4%;其次为商贸业,实到外资26亿美元,同比增长27.7%,占比达到15%。从行业增速看,以信息服务、专业技术服务、研发设计为主的高技术服务业逐渐成为重要引资支撑点。2017年,高技术服务业实到外资28.41亿美元,增速达到30%,占比为16.7%。房地产业、金融服务业引进外资下降,呈现经济“脱虚入实”良好态势。房地产业实到外资大幅下降近40%,实到外资22.92亿美元;受融资租赁项目回落影响,金融服务业实到外资20.53亿美元,同比下降23.9%。

同时,投资来源地日益增多,“一带一路”沿线国家成为上海引资来源的新渠道。截至2017年底,在上海投资的国家和地区增至175个。主要投资来源地保持稳定,投资上海前10位国家和地区(以实到外资计)分别为中国香港、日本、新加坡、开曼群

¹基金项目:上海市决策咨询研究青年专项课题(编号2017-R-005-A)。

作者简介:陈畅,上海市人民政府发展研究中心开放处。王孝钰,上海市人民政府发展研究中心博士后研究人员。

岛、英属维尔京群岛、美国、丹麦、法国、荷兰、韩国,合计实到外资 141.29 亿美元,占全市实到外资的 83.1%。2017 年,“一带一路”沿线国家合计对沪投资实到外资 8.85 亿美元,占比为 5.2%。

(三)地区总部加快集聚,总部能级不断提升

地区总部进一步集聚,上海继续是中国内地跨国公司地区总部最多的城市,并且能级不断提升,功能持续拓展,越来越多的地区总部成为集管理决策、采购销售、研发、资金运作、共享服务等多种职能于一体的“综合性总部”。2017 年,上海进一步加大总部培育和支持力度,市政府发布修订后的《上海市鼓励跨国公司设立地区总部的规定》,全年新增跨国公司地区总部 45 家,其中雅玛多、沃尔沃等 14 家跨国公司设立了亚太区总部。截至 2017 年底,地区总部数量达到 625 家,亚太区总部达到 70 家。

(四)外资研发中心数量已居全国首位,优势效应日益凸显

2017 年,《上海市关于进一步支持外资研发中心参与上海具有全球影响力的科技创新中心建设的若干意见》出台,进一步激发了外资参与上海科创中心建设的积极性,吸引了大量的创新资本、创新人才,“在上海、为世界”开展技术创新和产品开发,一批创新产品从上海走向世界,推动上海加快融入全球创新网络。全年新增李尔、科勒电子、巴德医疗等外资研发中心 15 家,累计达 426 家,约占内地总数的 1/4,居全国首位,累计引进亚太区以上研发中心 57 家。英特尔、联合利华、罗氏、诺华、微软等一大批跨国公司不断提升研发能级,拓展创新方式,以合作、共享、开放和协同为特征的开放式创新开始涌现,助力上海科创中心建设。

(五)外商投资企业效益良好,总体信心充分

调查显示,在沪外商投资企业经营状况良好,外资制造业企业效益持续好转,外资对上海的信心依然充分。根据纳入可比口径的 1.37 万家外商投资企业运营情况监测结果,2017 年 1—11 月,外商投资企业营业收入同比增长 10.9%,纳税总额增长 20.2%,利润总额增长 15.5%。除房地产业外,主要行业营业收入均实现增长,其中,金融服务业、交运仓储业、科技服务业、租赁和商务服务业、商贸业营业收入增长较快,同比涨幅分别为 20.2%、17.9%、15.8%、14.6%、11.9%。化工、汽车、电子、装备制造行业营收及利税大幅增长,外资制造业企业合计营业收入同比增长 11.7%,纳税增长 17.5%、利润增长 10.6%。

(六)上海自贸试验区利用外资实现增长,引资贡献显著

在上海外资利用金额“双降”的情况下,上海自贸试验区利用外资金额实现小幅增长,引进外资成效显著。2017 年,上海自贸试验区新增实到外资 60 亿美元,同比增长 6.3%,占全市实到外资的比重升至 35.3%。2017 年,上海自贸试验区新增服务业扩大开放项目 412 个,累计达 2404 个,金融、航运、文化、专业服务等扩大开放领域外资项目不断落地,引进全国第一家外资金融类投资公司——宏利投资(上海)有限公司;自贸试验区第一家中外合作教育培训机构——德珍教育培训(上海)有限责任公司;吸引全球第二大船舶管理企业——中英船管落户,投资设立了中英中船船舶管理(上海)有限公司;全球著名的资产管理公司——美国纽约梅隆银行投资管理公司设立了纽银梅隆投资管理(上海)有限公司。上海对外开放先行先试前沿阵地的作用愈发凸显,将对后续外资的进入产生良好的示范效应。

二、上海利用外资面临的主要问题

(一)在吸引高端外资和高能级总部上仍存在局限

一是上海高端外资的能级总体偏低。目前,在沪外资主要投资于服务产业链的中低端,金融、航运、信息服务、文化、医疗等高端服务发展不足。高端服务业是国际化大都市经济发展的重要引擎,通过自身极强的集聚辐射力,以及与其他产业的相互融合,在全球范围内集聚资源和辐射能量,提升城市国际影响力。当前,国际化大都市经济增长 80%以上来自服务业,其中服务业的

60%以上来自金融、电信、设计、咨询等各类高端服务业。因此,上海要建设全球城市,必须加大高端服务业的引资力度。此外,高端外资发展“单兵突进”现象明显,以致产业集聚能力不强,特别是高新技术和资金短缺行业比重不大。二是综合性、管理性外资总部机构比例偏低。上海 625 家外资总部机构,主要是面向中国国内市场的地区总部、投资公司和研发中心。面向亚太市场的总部项目,特别是综合性、管理性总部,所占比例还较低。上海作为经济发展中心,对于资金和技术的需求极大,目前在沪总部仍然无法满足经济、金融增长和发展的需要,功能性中心,如资金中心需更多进驻,总部经济能级有待提升。对跨国公司而言,追求商业利益最大化是最终目标,公司在选择于何处设立总部时往往取决于各地的土地、税收、区域配套等政策法规和发展环境。就上海而言,政府提供土地优惠政策,如减免土地转让金等各项优惠政策,但对跨国公司的吸引力并不明显。

(二)服务业市场准入门槛仍然较高

目前,服务业市场准入门槛仍然较高,尚未形成“非禁即入”的宽松环境。一是外资准入限制过多。集中表现在外资准入资格、进入形式、股权比例和业务范围方面还存在着较多限制。二是服务业开放进展不明显。社会服务业和公共服务业领域开放缓慢。通信、医疗、教育、文化、体育、广播电视、新闻出版、城市公用事业等领域普遍不对外资开放。三是“大门开、小门不开”的问题仍然存在。尽管经过 3 次修订后的上海自贸试验区负面清单暂停或取消了“金融服务、航运服务、专业服务、商贸服务、文化服务以及社会服务”6 个领域 18 个行业在“投资者资质要求、股比限制、经营范围”等准入限制,但不少领域的实质性开放进展缓慢。例如,由于自贸试验区地域狭小,不具备城市功能,产城分离,外资娱乐场所、外资医院(医疗机构限于合资、合作)等相应措施无法落地;由于审批流程与区外无异,且区内人气、土地价格等无明显优势,开设律师事务所、教育培训等服务机构难度较大;律师服务没有放开,外国律师事务所只能以代表机构的方式进入中国,禁止从事中国法律事务,不得成为国内律师事务所合伙人等。

(三)外资研发机构参与科创中心建设仍不充分

外资研发机构在上海进行科学实验和创新研究受到政策制约。例如,新药临床试验和上市申请审批时间过长,新药在中国上市的审批时间通常要比欧美国家多 4~6 年;进口药品检验时间长,影响资金周转,不利于医药企业在中国进行新药研发。2017 年 10 月之前,上海外资研发机构不能申请使用大科学设施,也不能参与政府计划项目,影响了外资研发机构在中国进行科学实验和创新研究的积极性和便利性,随着《上海市关于进一步支持外资研发中心参与上海具有全球影响力的科技创新中心建设的若干意见》的出台,这些限制得以突破,但具体实施效果还有待检验。

外资研发机构对内资的技术防范日益严重。上海本土企业技术集成和创新能力的快速提高,以及上海在知识产权保护方面缺乏系统、完善的相关措施,使得不少跨国公司担忧技术流失而对进一步投资中国市场采取谨慎态度。同时,外资研发机构采取更为严格的技术控制策略,如通过增资控股和独资、加强知识产权保护和将最核心技术的研发留在母公司等方式,实行技术内部化,防止技术外溢和延长技术收益期。这些做法极大地削弱了外资研发机构参与上海科创中心建设的效益。

(四)金融系统开放度不足

金融业外资进入的限制仍然较多。例如,外资在投资主体范围、准入资格和投资额度等方面面临诸多限制,期货公司、证券公司、证券投资基金管理公司外资比例均不超过 49%,不得成为证券交易所的普通会员和期货交易所的会员;除中国政府另有规定,不得申请开立 A 股证券账户以及期货账户,寿险公司外资比例不得超过 50%;在金融衍生品方面,境外投资者仍不能开展商品期货和金融期货业务;境外企业也没有获准在境内发行人民币股票等。

外汇管理新规对外资企业贸易结算带来负面影响。资本项下的外汇收支限制延伸到贸易项下,企业被抽查审核的概率增加,外汇收支业务单证审核重新需提供纸质材料,影响进口贸易业务开展。同时,针对离岸贸易的外汇管理政策总体在收紧,原“国际贸易结算中心外汇管理试点”到期后没有延续,这对企业的贸易结算产生负面影响。一些外资企业将离岸贸易、离岸金融业务转

到上海后又只能退回中国香港或新加坡。

(五) 营商环境有待优化

根据世界银行最新发布的《2018 年营商环境报告》，中国大陆排名第 78 位，与上年持平。虽然上海营商环境高于中国大陆的平均水平，但与纽约、新加坡、中国香港等全球城市相比，仍有较大差距。一是政策连续性和稳定性不够，造成外企发展面临较大不确定性，使外资流入更为谨慎。二是政策透明度不足。不少外资企业认为中国外资政策具有歧视性，如在公共采购、强制性认证与许可程序、政府监管方面，外资企业与本国企业相比处于不利地位，中国政府更偏袒本国企业，还有所谓的选择性反垄断等违法行为。虽然现在对外资有所限制的领域越来越少，但有一些政策的具体操作细节还不够清晰，政府的自由裁量权比较大，出于对不确定性的担忧，短期内跨国企业还都处在观察调整、稳定投资战略的过程中。

(六) 土地、环保、商务成本等因素制约外资进一步增长

土地空间制约成为外资落沪的首要瓶颈。包括工业用地趋紧，一些企业由于无法获得合适的工业用地，只能投资到其他省市；拿地流程长，由于招投标程序复杂，土地无法及时投入使用；土地使用年限缩短、用地成本高。2014 年上海工业土地出让年限从原本的 50 年缩减为 20 年，这对新设制造业项目和扩大产能的企业而言将增加土地成本，同时企业也担心 20 年使用期成本不能回收，以及到期后不能续约等问题。

环保标准严，配套服务弱。外资制造业普遍反映上海环保标准全国最高，但相应的配套服务能力却跟不上。例如，在噪声控制方面，工业区和居民区对噪音的标准不一致，但随着商品房开发向郊区延伸，工业区和居民住宅之间的距离变短，环保部门以居民、文教区环境噪声标准来要求制造业企业，给企业生产带来很大的困扰；废水处理方面，不同的制造业产生的废水量不同，但环保部门往往一刀切，要求工厂建立全套的排污设备，这些设备成本高、占地大、使用率低，增加了企业的运营成本；危废品配套服务能力弱。目前上海危废品处理能力严重不足，这主要受制于上海危废品处理企业少、处理能力弱。根据市环保局公布的《危废经营许可证名单》，上海仅有 30 家危废处理企业，企业危废品无法就近得到处理，跨区、跨市处理的需求不断上升。危废处理行业准入门槛较高，危废项目设计、建造、验收等各环节均较烦琐，且项目审批需上报环保部，危废项目审批慢、落地周期长。

商务成本逐年攀高，可能向外挤出外资。近年来，上海的商务成本逐年攀高，突出表现在土地、写字楼价格严重偏高，环保成本增加，人力资源成本也在水涨船高。同时，人才紧缺和企业间激烈的人才竞争，导致上海人才流动率较高（每年 20%~30%），也给外资企业增加了不小的人才培训费用。过高的商务成本，削弱了外企的盈利空间，影响了外商在上海设立总部经济机构的积极性，个别企业甚至将总部搬离上海。

三、上海利用外资面临的机遇和挑战

(一) 上海利用外资面临的机遇

1. 全球外国直接投资温和复苏，为上海吸引更多外资提供有利的宏观环境。

2017 年以来，全球经济增长普遍回暖。国际货币基金组织(IMF)预测，2018 年世界经济将增长 3.7%，高于 1980—2017 年年均 3.4%的增速。其中，新兴经济体将增长 4.9%，发达国家将增长 2.0%。全球经济的回暖有利于全球贸易发展，推动全球外国直接投资温和复苏。根据联合国贸发会议发布的《2017 年世界投资报告》预计，全球外国直接投资(FDI)2018 年将增至 1.85 万亿美元。虽然仍远低于 2007 年的峰值水平，但资金流动性将有利于地区综合性经济回暖以及企业利润的改善。《2017 年世界投资报告》显示，美国、中国和印度是今后外国直接投资的主要目的地。贸发会议调查的企业高管表示，他们对亚洲发展中国家的经济表现保持信心，发展中国家作为一个整体预计将增长 10%左右。在新一轮全球投资中，有 3 个趋势值得关注：一是数字经济跨国公司显示

出了强劲的发展动力。《2017 年世界投资报告》报告显示,2010—2015 年,贸发组织排名的跨国公司 100 强中,数字经济跨国公司的数目增加了一倍以上,而且这类公司的发展速度远高于传统的跨国公司,并体现出“轻资产型”的特点。二是跨境并购成为推动全球 FDI 增长的主要力量。这一趋势在发展中经济体的表现尤为明显,2016 年,发展中经济体的跨境并购增长了 44%,而绿地投资额下降 49%。三是投资热点转向绿色能源、生物技术、信息技术等新领域。生命科学产业、农业食品产业、新材料、信息和通信技术、能源以及环境产品等将成为新一轮全球产业投资的主导方向,这些产业的全球价值链安排、转移和分工将陆续展开。如果上海能够把握当前全球投资趋势,有针对性进行产业链招商,提高营商环境,将有望吸引更多更高质量的外资企业。

2. 中国进入国际直接投资双向流动活跃期,为上海提供了良好的投资环境。

在深化供给侧改革的作用下,中国经济增长步入稳定期。2017 年,中国经济增速达 6.9%,对全球经济增长的贡献率达 34.6%。国际货币基金组织(IMF)预计,2018 年和 2019 年,中国经济增长率分别为 6.6%和 6.4%,并将继续引领全球经济的复苏。此外,在保持吸收外资大国地位的同时,中国对外直接投资也已进入快速发展期。2017 年,中国境内投资者共对全球 174 个国家和地区的 6236 家境外企业新增非金融类直接投资,累计实现投资 1200.8 亿美元。中国对外投资为全球投资活动注入了新动力,惠及全球绝大多数投资东道国。同时,中国吸收外资的持续增长为其他国家(地区)企业提供了巨大商业机会和增长红利,也是促进全球跨境投资增长的重要因素之一。中国经济的稳健增长和双向投资的快速发展为上海提供了良好的投资环境。

3. 政策红利加快释放,推动上海利用外资的水平和质量不断提升。

为了进一步优化我国企业营商环境,增强国际引资、引智竞争力,2017 年以来国家密集出台了多项与外资有关的政策,不断释放制度和政策红利。例如,针对当前吸引外资方面存在的一些问题和困难,国务院 2017 年 1 月 12 日发布《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》,明确我国要进一步扩大对外开放、降低市场运行成本、营造稳定公平透明、可预期的营商环境、加强吸引外资工作。2017 年 8 月 8 日,国务院发布《关于促进外资增长若干措施的通知》,强调深化供给侧结构性改革,推进简政放权、放管结合、优化服务改革,进一步提升我国外商投资环境法治化、国际化、便利化水平,促进外资增长,提高利用外资质量。2017 年 10 月 18 日,中共十九大报告又明确指出,要推动形成全面开放新格局,“实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策,全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,大幅度放宽市场准入,扩大服务业对外开放,保护外商投资合法权益。”在上海,2017 年 2 月 18 日,上海市人民政府发布关于贯彻《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》的实施意见,提出“防止出台排除、限制竞争的政策措施,逐步清理废除妨碍公平竞争的规定和做法,切实维护公平竞争的市场环境。”从制度层面保证了政策的透明度、稳定性、可预期性以及执行上的一致性。2017 年 4 月 27 日,上海对外发布《关于进一步扩大开放加快构建开放型经济新体制的若干意见》(简称“33 条”),这是新形势下上海推动新一轮高水平对外开放、加快打造利用外资“新高地”、构建开放型经济新体制的指导性文件,向全球投资者传递上海将以更大的决心、更加开放的姿态对标国际最高标准,旨在进一步明确上海打造开放的投资环境、便利化的贸易环境、完善的法制环境、良好的生产生活环境,以及宽松的人才发展环境,让外商进一步坚定了在上海投资的信心。2017 年 10 月 16 日,上海市人民政府发布《上海市人民政府关于进一步支持外资研发中心参与上海具有全球影响力的科技创新中心建设的若干意见》,提出“加强对外资研发中心的知识产权保护,鼓励和支持外资研发中心参与政府计划项目、申请大科学设施重点课题”,以更好地服务外资研发中心集聚发展,进一步营造有利于企业创新发展的环境,促进创新要素跨境流动和全球配置。随着这些政策有效落地,上海的对外开放程度将进一步提高、营商环境将进一步改善,以推动利用外资的水平和质效不断提升。

4. 对接“一带一路”倡议、科创中心建设,将成为上海吸引外资新动力。

一是“一带一路”倡议的实施将成为上海拓宽吸引外资来源的新渠道。上海作为开放程度最高的城市,金融、贸易、航运服务优势突出,科技创新资源丰富,打造服务国家“一带一路”建设的桥头堡具备良好的基础条件。2017 年,上海与“一带一路”沿线国家和地区的投资贸易往来日益密切,沿线国家在沪直接投资合同金额为 23.9 亿美元,同比增长 9.8%,占全市外商直接投资合同金额的 6%,实到金额为 8.9 亿美元,占全市外商直接投资实到金额的 5.2%。特别是 2018 年上海将举办中国国际进口博览会,为

各国开展国际贸易和投资搭建合作平台。上海可利用此机会和参加进口博览会的各国建立对接机制,开展针对性招商。二是上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心,标志着上海正加快应对土地、人口等资源成本上升对外资吸引力下降的问题,主动探索超越以往的新的开放模式,实现以创新为驱动力的重大战略调整。这将为上海在制造业转型升级及高端制造业领域进一步吸引外资提供新机遇。

(二)上海利用外资面临的挑战

1. 世界经济持续复苏韧性不足,为上海吸引外资带来不确定性。

全球经济继续复苏,但依然不均衡。世界经济结构性矛盾依然突出,持续复苏的韧性不足。当前主要经济体通胀水平大多低于政策目标,薪资增长较为疲软。低通胀率、低薪资意味着全球劳动力过剩问题依然突出,消费投资需求增长尚未全面启动。受人口老龄化、技术创新尚未形成强大增长动力等因素影响,全球经济潜在增长率下降。从更深层次看,以需求侧刺激推动的短周期复苏难以长期维系,必须通过供给侧结构性改革提振全要素生产率。地缘政治风险居高不下,也将拖累世界经济增长步伐。地缘政治风险如朝核、中东、伊核问题等可能会影响经贸关系继而给全球贸易带来负面影响。特朗普政府执政风格独特,有可能在若干重大国际问题上一意孤行,带来局部地缘政治风险。这些因素无疑为经济增长添加了不确定性和不稳定性,并对 FDI 流动性有着重要影响,对上海吸引外资带来一定风险。

2. 国际贸易投资“规则之争”超越“市场之争”,成为影响上海吸引外资的重大变量。

随着全球性挑战增多,现有治理体制在解决全球经济失衡等问题中显得越来越力不从心。在多边投资框架缺失的背景下,各国继续商签新的双边及区域投资协定,国际投资体系继续扩大。2015 年,各国共新签了 31 个国际投资协定,包括 20 个双边投资条约和 11 个包含投资条款的协定。2016 年,国际投资协定体系继续扩大,各国共签署了 37 个新的国际投资协定,其中包括 30 个双边投资协定(BIT)和 7 个包含投资条款的协定(TIP),协定总数在 2016 年底达 3324 个项(2957 项 BIT 和 367 项 TIP)。同时,至少有 19 个国际投资协定被终止。这表明,各国加大了对国际投资协定的调整。截至 2017 年 2 月底,各类国际投资协定总数已逾 3330 个。国际投资协定体系日趋复杂,碎片化趋势继续发展,主要经济体均力图推行更高标准的贸易投资规则。虽然美国已退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP),但 TPP 在竞争政策、国有企业、环境保护、知识产权、劳工待遇、竞争力和商业促进、透明度与反腐败等议题上设立的高标准将对新一代全球性国际经贸规则、全球经济治理框架的建立产生重要影响。国际贸易投资“规则之争”已超越“市场之争”,成为新一轮全球化博弈的角力点,也是影响上海吸引外资的重大变量。

3. 新一轮国际产业竞争加剧,上海吸引外资面临“两头挤压”。

国际金融危机以来,各国更加重视发展制造业等实体经济。无论是发达国家还是发展中国家,都纷纷采取措施发展制造业、抢占出口市场份额。以美国为主的发达国家大力促进制造业回归,不少国家推出再工业化战略或政策,并着力推动削减制造业企业税收、社保等成本负担。2017 年 12 月 2 日,美国参议院通过了特朗普的税改法案,美国企业税率从 35%大幅降低到 20%,并以较低税率对美国企业转移回国的海外资产进行一次性征税等。这一政策将刺激在华的美国资本回流。此外,英国和法国也计划大幅降低企业所得税税率。全球投资界普遍看好美国未来几年的引资前景。新兴经济体纷纷大幅放宽外资准入,积极吸引国际投资。与东南亚等发展中国家相比,中国劳动力成本优势已基本不存在。东南亚及南亚国家在中低端制造业上发力,凭借充足、低廉的劳动力承接大量制造转移和服务外包。上海吸引外资将面临发达国家高端产业和发展中国家中低端产业的“两头挤压”。

4. 国内其他省市改革创新力度持续增加,对上海吸引外资造成一定的分流效应。

不少省市的改革创新措施对上海利用外资产生挤压效应。随着自贸试验区战略的深入推进,天津、福建、广东等省市自贸试验区获批的后发效应逐步显现。各省市进一步扩大开放、深化改革,探索制度创新,提高投资贸易便利化,形成法治化国际化的营

商环境,形成吸引外资的新支撑点。例如,广东率先探索针对自然人流动和资质互认等服务业开放模式创新,通过试行粤港澳认证及相关检测业务互认、试行粤港澳律师、医师等专业服务人员职业资格互认等措施,进一步扩大对港澳服务业开放,促进服务要素便捷流动;通过加强面向港澳的区域科技创新合作,吸引香港重大科技成果在广东产业化。深圳市创新招商引资模式,通过借鉴香港贸发局和香港投资推广署的运作模式,成立深圳市投资推广署,聚焦产业链开展精准招商,并采用政府+市场并举的模式,运用市场化的机制,激发各方活力。国内其他省市引资力度的不断加大以及改革创新力度的不断加码,使得上海面临的国内竞争形势日益加剧。长三角城市吸引外资竞争加剧。由于上海之外的长三角城市在“七通一平”的“硬环境”和高效服务的“软环境”上下功夫,其投资环境与上海的差别日益缩小,再加上其本身就拥有的土地供应量大等优势,苏州昆山、南京江宁、宁波市区、扬州、苏州工业区等区域对外资吸引力不断上升,对上海吸引外资造成了一定的分流和挤流。

四、有效扩大上海利用外资的思路

(一)以坚持扩大开放统领吸引外资工作全局

以自贸试验区建设为突破口,深度对接“一带一路”,在更大范围、更深层次扩大对外开放,争取外资银行、船舶代理、增值电信、航运服务、文化体育、养老医疗和专业服务等更多领域开放,有序放宽汽车、化工、运输设备等制造业领域的外资股份比例限制,加大对已有扩大开放政策的宣传力度,着力解决“大门开、小门不开”等问题,加快构建更高层次的开放型经济新体制。

(二)以招商引资为重要抓手推进利用外资迈向新台阶

提升对招商引资工作的重视程度,进一步依托已有网络开展针对性招商。充分发挥现有海外办事处的功能,加强与48个经贸合作伙伴及近90个在沪外国投资促进机构的合作,加强外资项目信息的收集。协同联动全市投资促进工作网络,举办形式多样的投资促进活动,开展针对性招商。进一步推动一批项目落地。建立重点项目清单,加强商务、土地、环保、食药监等部门的协调力度,推动一批新业态、新领域的项目落户上海,提高招商的成功率。进一步引导存量外资优化升级。做好存量外资企业的服务,内外联动推动一批已落户外资企业增资,努力打造“上海服务”品牌。积极引导外资企业在沪设立地区总部和研发中心,鼓励更多地区总部升级为亚太或全球总部,支持外资研发中心升级为全球研发中心和独立法人研发中心。

(三)以优化营商环境为支撑全面提升外资吸引力

以自贸试验区制度创新为契机,加快体制机制、法律法规、政府监管、财税金融、公共服务、人才供给等改革,形成制度优势、政务服务优势和投资环境优势。加快创新能力建设,加快融入全球创新体系。加快推动《关于进一步扩大开放加快构建开放型经济新体制的若干意见》《上海市关于进一步支持外资研发中心参与上海具有全球影响力的科技创新中心建设的若干意见》、总部经济等政策落地,支持鼓励各区、各开发区因地制宜出台配套举措,定期举办政策说明会,宣传推广特色吸引外资政策,营造“安商、稳商、留商、富商”的良好氛围。

(四)把准有效引资点,积极以外资促进“四个中心”和科创中心建设

充分发挥外资溢出效应,吸引外资在更大程度上促进上海“四个中心”和科创中心建设。主动顺应创新全球化的新趋势,坚持引资和引技引智并举,提升利用外资的技术溢出效应、产业升级效应,加强在创新领域的各种形式合作,发挥外资研发中心配置全球创新资源的重要作用,提升上海配置全球创新资源的能力和水平,以此撬动上海科创中心建设。继续推进人民币国际化和金融服务业对外开放,在有效防控风险前提下促进人民币跨境流动,简化外汇管理,提高贸易结算便利度,推进上海国际金融中心建设。全力办好中国国际进口博览会,打造“6天+365天”进口交易服务平台;汇聚国内外知名消费品牌,加快国际消费城市建设,进一步提升国际贸易中心辐射能级。

五、有效扩大上海利用外资的对策建议

(一) 推进对外开放, 扩大市场准入领域

1. 进一步放宽外资准入限制。

目前, 上海还存在不少尚未实质对外资开放的领域。应继续放宽外资准入限制, 全面落实进一步扩大对外开放举措。一是有序加大高端制造业开放力度。按照相关要求, 逐步推进放开专用车、新能源汽车制造等制造业领域的外资股比限制, 取消船舶设计、支线和通用飞机维修、人力资源服务机构、国际海上运输公司、铁路旅客运输公司、加油站建设和经营的外资股比限制, 允许外商投资互联网网上服务营业场所、呼叫中心, 放开外商独资演出经纪机构的业务范围限制。二是积极争取金融扩大开放政策先行先试。发挥自贸试验区金融开放创新“试验田”作用, 以金融服务业负面清单指引为指导, 进一步推进金融服务业对外开放。加强与相关部委对接, 积极争取有意向的外国银行在区内设立子行, 推进证券公司、基金管理公司、期货公司、人身险公司的外资持股比例上限放宽至 51% 在上海率先落地。放宽合资证券公司准入条件, 放开外资保险经纪公司经营范围, 大幅度扩大外资银行业务范围。吸引国际知名评级公司及征信机构来沪设立营业性机构开展业务, 构建与国际标准接轨的征信环境。三是拓展服务业对外开放方式。服务业发展是未来经济转型升级的方向, 应积极有序扩大开放, 鼓励适度竞争和优胜劣汰, 促进服务业能级提升。积极探索在教育、医疗等领域实行跨境交付和自然人流动等开放方式, 实现服务业进一步对外开放。

2. 完善内外资一致的市场准入制度。

创新利用外资支持政策, 坚持内外资公平竞争, 优化完善内外资一致的市场准入制度。一是及时梳理调整市场准入负面清单。进一步梳理《市场准入负面清单草案(试点版)》中的市场准入事项, 及时上报市场准入负面清单调整事项, 推进禁止或限制措施描述更科学合理、贴近实际。加强外资在资质资格获取、招投标、权益保护等方面与内资待遇一致。除法律法规有明确规定或需境外投资者提供信息外, 统一内外资企业业务牌照和资质申请的标准和时限, 对待内外资企业一视同仁。二是进一步贯彻落实公平竞争审查制度。有序清理废除现行妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法, 促进内外资企业公平竞争。已出台的降成本政策措施, 外资企业同样适用。三是推进内外资一致市场准入负面清单制度落地执行。加强对各类总部企业的定期走访和对接服务等工作, 在政策落地执行过程中建立顺畅的政企沟通渠道与反馈机制。重大政策同步出台英文版摘要, 定期召开政策解读与宣讲会, 并开展专题培训, 让外资企业及时了解改革主要内容和清单管理的条件和程序。

(二) 加强招商引资, 有效提升引资精准度

1. 重视各类园区建设。

产业园区是招商引资的重要载体, 应支持鼓励各区、各开发区因地制宜出台配套举措, 营造良好的引资环境。一是提升园区综合实力。以差异化发展理念, 积极发挥比较优势, 形成各开发区特色产业优势和优化升级的良性循环。以品牌化、专业化、市场化和数字化为导向建设国家级经开区、双创园区等产业园区, 提升产业规模层次、影响力和辐射力。二是推进国际产业合作园建设。以开发区为依托, 创建一批主体功能突出、外资来源地相对集中的国际产业合作园。进一步整合政策资源和国际经贸合作资源, 推动国际先进技术、高端制造业项目在国际产业合作园落地。鼓励国家级经济技术开发区转型升级, 推动一批符合条件的开发区“走出去”开展国际对接, 设立境外网络。三是允许各产业园区在法定权限范围内出台招商引资优惠政策。对上海就业、经济发展、技术创新贡献大的项目, 可采取“一事一议”“一企一策”等措施, 在财政、土地、税收、人才等方面给予支持。

2. 把握产业升级趋势开展精准招商。

产业融合逐渐成为产业升级的重要形态。产业之间相互渗透和交叉融合, 产生了更大的复合经济效应。应深入分析研究全球

科技革命变化的趋势,把握虚拟现实、大数据、人工智能、机器人、小程序等技术所带来的颠覆性创新以及对产业推动的作用,有针对性地引进外资。一是拓展利用外资的产业链。聚焦智能制造等新兴产业拓展产业链,按照功能性机构—核心企业—产业链—产业集群—产业基地的引资路径,引导外资“建链、补链、强链”。二是加快推进制造业引资计划落地。鼓励和支持外商投资新一代信息技术、智能制造装备、生物医药与高端医疗器械、新能源与智能网联汽车、航空航天、海洋工程装备等战略性新兴产业和研发设计、总集成总承包、检验检测认证、供应链管理、电子商务等生产性服务业重点领域。瞄准世界 500 强企业、行业技术领先企业或知名企业集团,拥有关键技术且生产技术水平先进,确定国际化经营战略、已有意愿进入中国且具备投资潜力的企业,按照“招商地图”精准招商。三是推动利用外资进行技术改造和增资扩产。聚焦上海产业链“短板”领域,支持一批重点外资企业采用新技术、新设备、新工艺、新材料,进行设备更新换代、质量品牌提升,智能制造、绿色制造和服务型制造等技术改造,努力提升制造业外资企业提升产品附加值和生产效率。

3. 运用市场化机制布局全球投资推广网络。

上海开展招商引资多由政府部门牵头与运作,存在专业化程度不够和人员数量不足等问题,影响了招商引资的实际效果。一是以购买服务方式拓展投资促进渠道。在坚持做好投资促进的政府性公共服务的同时,积极探索开拓市场化运作模式,运用市场化机制开展投资促进活动。在当前“5+5+1”海外办事处网络基础上,寻找合适的海外机构,探索以购买服务方式拓展全球主要城市的投资促进网络渠道。培育市场化专业化招商队伍,创新招商手段,提高招商引资活动的吸引力和活力。二是建立市场化的双向流通机制。借鉴深圳“境外直通车”模式,推动本地开发区与美国硅谷、德国、以色列等地区专业机构,以市场化模式建立“一对一”资源流通渠道,搭建境内外开发区和专业机构或园区合作平台,促进园区引进来走出去双向投资,实现市场化互利共赢的可持续运作。三是完善投资促进网络。以中国国际进口博览会举办为契机,继续完善投资促进机构库、项目库和投资促进活动库,建立上海部分区与主宾国对接机制,赴区开展投资促进活动,协同联动上海投资促进工作网络。

(三)突出对标国际,进一步优化营商环境

1. 提高政府服务能力。

深入推进行政审批制度改革,全面实施优化营商环境活动方案。一是减少对外资企业活动的管制。深化外资领域简政放权改革,进一步推进“证照分离”改革试点工作,把生产经营和投资自主权还给企业,简化外商投资项目管理程序和外商投资企业设立、变更管理程序。最大限度降低外商投资企业投资成本和制度性交易成本。二是持续深入推进行政审批制度改革。推进建设基于互联网的智能化审批系统,提升政府管理和服务的智能化水平,继续探索和完善行政审批告知承诺制。积极争取国家工商总局支持,加快推进地方外商投资企业授权登记。建立完善外商投资管理信息平台 and 外商投资信息报告制度,努力打造行政审批最少、收费最少、效率最高、透明度最高的国际一流营商环境。

2. 加强对外资企业知识产权保护。

一是推行外资企业知识产权保护直通车制度。加强知识产权对外合作机制建设,建立知识产权侵权查处快速反应机制,制定互联网、电子商务、大数据等领域的知识产权保护规则规范。建立专利权、商标权、版权联合评估机制、质押融资风险分担机制和质物快速处理机制。鼓励外商投资企业在中国申请专利,其取得的发明、发现和其他科技成果,可参与上海市各级各类奖项评审。二是推进知识产权综合执法改革。推进浦东知识产权综合管理改革,逐步建立跨区域、跨部门的知识产权案件移送、信息通报、配合调查机制。三是建设国际化知识产权交易中心。建立健全专利导航产业发展工作机制,拓宽上海市知识产权交易中心辐射范围,鼓励外来资本投资设立专业化知识产权服务机构,促进高价值国际性知识产权转移转化。

3. 完善利用外资的环境和法律法规。

一是完善利用外资的方针、政策和法律法规。建立长效机制,畅通外资企业联系渠道,定期、不定期对外资政策进行评估,从制度层面保证外商投资政策的透明度、连续性、稳定性可预期性以及执行上的一致性,防止监管机构执行的随意性,营造稳定公平透明、法治化、可预期的营商环境。没有法律法规依据不得擅自增加对外商投资企业的限制。二是呼吁国家层面尽快统一内外资法律法规,制定新的外资基础性法律,加强对吸引外资的促进作用。

(四)突出科技创新,充分发挥外资在建设科技创新中心中的作用

1. 提高外资研发中心集聚度和外溢效应。

外资研发中心是上海建设全球科技创中心的重要力量,是上海参与全球竞争的重要代表。一是支持外国投资者在沪设立研发中心和开放式创新平台。对研发人员超过 100 人的全球研发中心和具有独立法人资格的研发中心,给予开办资助和租房资助,更好地服务外资研发中心集聚发展,促进创新要素跨境流动和全球配置。二是支持外资研发机构参与本土科技计划项目。积极支持外资研发机构参与上海研发服务平台建设和政府科技计划项目,并享受相关配套资金扶持。加强政府采购支持创新产品试点工作,扩大适用产品的范围,对符合要求的外商投资企业产品,实行政府采购鼓励措施。三是加强本地研发机构与外资研发中心的技术交流与合作。引导和鼓励外资研发中心与本地研发机构和企业共同建立研发部门,并通过对研发成果进行额外奖励,增加研发人员的积极性,形成技术合作战略联盟,实现资源共享和优势互补。

2. 制定更积极的人才政策。

一是加快建立与国际接轨的海外人才服务管理模式。简化外籍人才办理工作许可手续,允许外资研发中心聘雇的外籍研发人员直接申请办理外国人来华工作手续。采用“告知+承诺”“容缺受理”等方式优化流程,为外籍人才办理工作许可提供便利。放宽外籍人才多次往返签证有效期限,符合条件的外籍人才,签发长期(5~10 年)多次往返签证。推广海外人才来华工作许可证、海外人才居住证等“多证联办”试点,为海外人才进出境、停居留提供更多便利。二是对顶级人才实行一人一策。围绕国家战略,聚焦重点领域,面向领军人才及其团队出台有针对性的具体政策,推进“一人一案”,集聚引进培养创业、科技、金融、航运等方面的高层次人才。注重“环境留人”,完善人才创新创业的工商注册、外汇、住房、教育医疗等配套政策,落实外籍高层次人才创办企业的国民待遇,为高峰人才提供优质的制度环境和公共服务。

(五)突出配套保障,完善利用外资保障机制

1. 加大金融支持力度。

一是设立专项产业发展基金支持外资发展。设立专项产业发展基金,以股权投资等方式重点支持世界 500 强、全球行业龙头企业在上海投资。二是加强 FT 账户功能。支持符合条件的外商投资企业开展本外币全口径跨境双向融资,在 2 倍净资产的外债额度内获得本外币融资。支持结算银行为跨境双向人民币资金池人民币专用存款账户办理日间及隔夜透支。三是拓展外资企业融资渠道。支持外商投资企业在自贸试验区内和境外发行债券,允许其将境外发展资金回流作为资本金使用。支持跨国公司在上海自贸试验区组建跨境双向人民币资金池。积极开展飞机、船舶等经营性租赁收取外币租金业务试点,支持上海自贸试验区的外商投资融资租赁公司获取试点资格以及开展外币结算业务。借鉴广东经验,探索复制推广“贷款+保证保险/担保+财政风险补偿”专利权质押融资模式。

2. 加强用地保障和环保监管。

土地空间制约和环保标准严格是外资制造业普遍反映的问题,使外商投资企业在上海发展的积极性受挫。一是对生物工程、智能制造、新能源、新材料等领域新增外资项目满足工业用地需求。对企业确实用于技术改造土地使用需求,土地出让金可给予

一定优惠。二是对工业用地实行弹性年期出让。外资企业普遍对土地到期后是否继续使用以及涨价产生担忧,建议实行工业用地弹性年期出让,在土地出让合同中明确续期条件,有生产、有产值、有利润、有制造能力的企业可继续使用该地块,并提前约定续期价格,稳定制造业外资企业经营的信心和决心。三是提高危废品处理能力。合理制定噪音控制、废水处理等标准。对已有园区危废品处理情况进行实时跟踪,若处理能力严重短缺,可向环保部申请增加服务;提高现有危废企业处理效率,在保证城市管理安全基础上,有序允许危废品跨区域处理,提高危废行业同业竞争水平,集约利用全市的危废处理能力。

3. 加强组织保障。

一是充分发挥上海市外资工作领导小组的协调机制。定期协调解决制约利用外资尤其是世界 500 强企业在沪投资的重大关键性问题。完善外资企业投诉联系协调机制,协调解决外商投资企业在生产、生活等方面存在的问题,依法保护外商投资企业合法权益。规范各类招商引资行为,严格兑现依法向投资者作出的政策承诺,认真履行在招商引资等活动中依法签订的各类合同。二是对出国(境)招商公务团组实行政策倾斜,在制订因公临时出国计划时予以重点保障,支持优先办理出境手续。