

双循环新发展格局下推动我国 稳外资的思路及建议

聂平香¹ 乔睿²¹

(1. 商务部国际贸易经济合作研究院, 北京 100710;

2. 北京财贸职业学院, 北京 101101)

【摘要】: 稳外资与双循环新发展格局相辅相成,一方面利用外资在双循环新发展格局中大有可为,另一方面,双循环新发展格局推动稳外资进入新阶段,稳外资与稳就业、稳外贸和稳宏观经济预期密切相关。在新冠肺炎疫情全球蔓延的冲击下,我国稳外资面临更加复杂多变的外部环境。世界经济深度衰退、全球产业链重构、贸易投资保护主义升温、中美经贸关系的紧张等方面给我国稳外资带来的挑战不断凸显。同时,稳外资也存在市场准入限制多、制度型壁垒较为明显、外资行业及区域结构有待优化、核心平台稳外资的作用还需提升等突出问题。因此,新发展阶段,我国稳外资政策的着力点是稳市场型外资,稳外资的重点是稳自由贸易港、自由贸易试验区、国家级经开区等核心平台外资,以流动型开放和制度型开放双轮驱动更高水平对外开放,实现中长期外资稳定增长。具体看,应大幅放宽外资市场准入限制以提升流动型开放水平,加快对标国际高标准经贸规则以提升制度型开放,不断优化营商环境以建立稳定透明和公平的监管环境,稳中西部外资和稳制造业外资,通过更高水平的开放促进国内更深层次的改革,打破国内体制机制壁垒及要素自由流动障碍,畅通国内国际双循环中的堵点痛点,加快推动形成双循环新发展格局。

【关键词】: 双循环 稳外资 制度型开放 流动型开放

【中图分类号】:F752 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1002-6924(2021)4-0101-09

2020 年党中央提出构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”(以下简称“双循环新发展格局”),这是立足国内外新形势,推动我国经济高质量发展提出的又一项重大战略举措。外资在构建双循环新发展格局中具有重要地位,新发展阶段我国稳外资也将面临新的挑战和问题,需要进一步理清思路、出台政策措施,更好稳定外资以加快推动形成双循环新发展格局。

一、双循环新发展格局的历史演变

(一)“两头在外”的国际大循环契合时代背景

作者简介: 聂平香,商务部国际贸易经济合作研究院研究员,主要研究方向:利用外资、服务业开放、服务贸易;;乔睿,北京财贸职业学院金融学院副教授,主要研究方向:商业银行经营、新金融发展。

基金项目: 国家社科基金重点项目“新形势下我国稳外资的思路及对策研究”(19AJY021)

改革开放初期，我国经济底子薄、基础弱，外汇和资金缺口非常严重。国家提出打开国门搞活经济思路，推动珠三角地区和长三角地区等沿海地区率先对外开放。由于当时国内的市场容量非常有限，我国积极依托经济特区，积极利用外资，发展出口导向型经济，形成市场和资源“两头在外”的国际经济大循环格局，解决了资金、外汇“双缺口”以及市场问题。^[1]因此，国际大循环发展战略是在特定背景和历史条件下，中国经济发展顺应时代作出的选择，它将中国的潜能充分释放，转化为参与国际竞争与合作的现实优势，为中国经济跨越式发展奠定重要基础。

（二）双循环新发展格局提出的战略考量

随着中国在世界的影响和地位不断上升，以美欧为主的发达国家对我国的防范不断增强，美国对中国实施全方位打压。此外，新冠肺炎疫情的蔓延导致全球经济深度衰退，世界百年未有之大变局加速演进，我国经济发展外部环境面临巨大不确定性，国际大循环动能减弱。与此同时，我国内需市场作用不断增强，经济总量跃居世界第二，拥有 14 亿人口、4 亿多中等收入群体，人均 GDP 连续两年超过 1 万美元，超大规模市场优势不断显现。内需取代外需成为我国经济增长的最大驱动力。因此，构建双循环新发展格局是中央准确分析国内外发展大势，推动我国经济高质量发展作出的重要战略决策。双循环新发展格局依据大国经济“内部可循环”规律，将扩大内需和深化供给侧结构性改革有机结合，从生产、消费、流通各环节，疏通国民经济大循环中的堵点痛点，推动更高水平的国内市场供需动态平衡。以国内大循环为主体，绝不是关起门来封闭运行，双循环新格局是通过发挥内需潜力，加大吸引全球资源要素进入，更好利用国际国内两个市场、两种资源。^[2]因此双循环新发展格局并不是封闭的循环，而是一个内外循环相互促进的开放循环，符合新发展阶段中国经济发展规律。

二、稳外资与双循环新发展格局的内在逻辑与联系

（一）利用外资在新发展格局中大有可为

双循环新发展格局下对外开放与利用外资的重要性不断凸显。双循环新发展格局提出后，国内学者从不同角度阐述了更高水平开放及利用外资的重要性。安礼伟、张二震认为，新发展格局将重塑我国国际合作和竞争新优势，不仅要重视国内开放，更要加大国际开放，以国内开放和国际开放实现双循环的有效协同。^[3]崔凡认为外商投资企业是包含了外国投资的中国企业，它们是链接双循环的纽带，是推动双循环相互促进的重要力量。^[4]贾康提出，从外循环的视角看，继续降低外资准入和鼓励本土企业“走出去”，这是实现全面开放、更高水平开放的应有之义。^[5]江小涓认为，以更高水平外循环促进双循环畅通高效，需要继续吸引外资流入。^{[6][7]}张燕生建议，构筑支撑双循环新发展格局的三根坚实支柱是推动流动型开放上新台阶、推动制度型开放上层次、推动知识型开放上新水平。^[8]

利用外资有助于加快畅通国内大循环。双循环新发展格局核心是打通国内循环和国际循环的各种壁垒，促进经济活动的畅通。畅通国内大循环，要求我国加快建设统一开放、竞争有序的现代市场体系，重点和难点在于打破行业垄断和地方保护，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进生产要素自由流动。而打破行业垄断和地方保护，对内对外开放是关键，尤其是进一步放宽服务领域准入限制，提升制度型开放。同时，要素配置市场化取决于行业开放程度，行业越开放，要素流动越顺畅，市场化程度越高。^[9]因此，进一步加大开放力度，积极利用外资，加大引进境外资本、技术、人才等核心生产要素，有助于加快推动国内要素的市场化改革。

利用外资是促进国内国际双循环的关键环节。双循环新发展格局是以国内大循环来吸引全球要素，促进国内国际全方位、宽领域、深层次的相互促进、融合发展。2020 年，我国跃升为全球第一大引资国，外资在各个领域深度参与中国经济，不仅为国内提供了高品质的消费供给，也是稳外贸增长和稳就业的重要力量。外资占我国投资总额的比重不到 3%，却创造了 25% 的销售收入、20% 的企业所得税、近 50% 的对外贸易和近 10% 的城镇人口就业。^[10]同时，中国超大规模市场也是吸引外资进入的重要动力，中国市场成为了全球创新要素聚集的热土，推动中国实现更高水平开放。因此，在发挥国内超大规模市场优势对全球优质生产要素（人才、资金、技术、管理经验）的虹吸效应中，外资起着重要的桥梁和纽带作用。外资连接了中国市场和国际市场，

相互成就，促进形成双循环发展新格局。

利用外资有助于加快推动国内自主创新及维护我国产业链和供应链安全。一直以来，外资企业是我国技术引进最重要的主体。2019年，外资企业技术引进合同金额和技术费为186.9亿美元和184.9亿美元，占技术引进合同总金额和技术总费用的58.8%和53.1%。依托外资企业先进技术和经验的“外溢”，推动了我国技术进步和产业结构转型升级。2019年，我国高技术产业实际利用外资390.6亿美元，占我国外资总额的27.7%。双循环新发展格局下，我国将依托国内大市场打通创新面临的体制机制障碍，进一步加快创新步伐。外资企业为了更好地抢占机遇，会进一步加强本地化创新，加快在华布局研发中心与创新链，从而推动技术外溢，带动国内自主创新。另一方面，国内自主创新也离不开外资企业的全球领先技术及高科技人才。同时，这是保障我国产业链供应链安全的关键，是推动其充分融入全球产业链供应链之中，成为全球产业链供应链必不可少的组成部分。^[11]通过提升利用外资水平可以更好地推动我国产业深度融入全球产业链中，同时，庞大的国内市场有助于加大对跨国企业的粘性，推动更多国内企业成为全球产业链供应链中不可替代的组成部分。

（二）双循环新发展格局推动我国稳外资进入新阶段

推动稳外资进入以服务业开放和制度型开放带动外资稳定增长的新阶段。我国服务业开放严重滞后，市场化程度低，尤其是生产要素密切相关的领域如金融、医疗、人力资源、电信等，都存在较大程度的行政垄断或市场垄断，导致国内大循环的核心条件——要素的跨区域和跨行业流动受阻。因此，我国对内对外开放的重点和难点集中于服务领域。2020年全国外商投资负面清单总计33条特别管理措施，有23条是涉及服务业的，占比达69.7%。随着我国进入新发展阶段，改革面临新任务，必须拿出更大的勇气、更多的举措破除深层次体制机制障碍。党的十九届四中全会明确，推动规则、规制、管理、标准等制度型开放。这说明我国对外开放已经从商品、要素等流动型开放为主转向制度型开放为主的新阶段。因此，双循环新发展格局下，我国稳外资的重点也应转向服务业开放和制度型开放的新阶段。

推动稳外资进入以稳市场型外资为主的新阶段。中美贸易摩擦以来，以低附加值产品出口为主的外资企业遭受冲击最为明显和直接。同时，疫情导致全球流动性受阻，外需市场明显萎缩，除疫情防控等特定领域外，我国出口导向型外资企业面临的环境进一步恶化。^[12]新发展阶段，我国提出加快形成双循环新发展格局，构建畅通的国内大市场，以超大国内市场加大对全球资源的吸引，这将给跨国公司带来巨大发展机遇。国家统计局发布的最新数据显示，2020年我国GDP同比增长2.3%，经济总量迈入百万亿元的新台阶，成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，充分体现了我国经济具有潜力足、韧性强、回旋空间大的特点。我国宏观经济的强大韧性以及14亿人口的庞大市场潜力将不断加大对跨国公司的吸引力，因此，利用外资的重点将集中在以国内市场为主导的外资企业，推动我国稳外资进入稳市场型外资的新阶段。

推动稳外资进入稳高质量外资的新阶段。双循环新发展格局根本目标是推动实现高质量发展，要求坚持创新驱动，要求更高开放水平。因此，双循环新发展格局下，经济高质量发展必然要求高质量外资的支撑。2020年，在全球外资同比大幅下降42%的情况下，我国利用外资保持了逆势增长，很大原因就是高质量外资的快速增长。商务部数据显示，全国实际外资9999.8亿元人民币，同比增长6.2%，高技术产业吸收外资增长11.4%，其中研发与设计服务、科技成果转化服务、电子商务服务、信息服务分别增长78.8%、52.7%、15.1%和11.6%。

三、双循环新发展格局下我国稳外资面临的主要挑战及问题

（一）面临的主要挑战

世界经济深度衰退导致全球直接投资低迷。疫情重创了全球经济，国际货币基金组织(IMF)2021年1月份发布的《全球经济展望》预计，2020年全球经济将大幅下降3.5%，是上世纪30年代大萧条以来最严重的衰退，除中国外，全球主要的经济体都将出现较大降幅(如图1所示)。世界经济的深度衰退，导致多数跨国企业选择减少资本支出并推迟新投资，导致全球直接投资

(FDI)大幅下滑。联合国贸易和发展会议 (UNCTAD) 发布的数据显示, 2020 年全球 FDI 大幅下降 42%, 预计到 2022 年才开始复苏。一方面, 全球直接投资总体供给的大幅下降必然对我国稳外资产生重大挑战; 另一方面, 为吸引跨国公司投资以支撑本国经济复苏, 主要经济体将积极出台措施加大对外资的吸引力, 我国稳外资面临的国际竞争进一步加剧。

全球产业链重构对我国稳外资带来挑战。2020 年初, 新冠肺炎疫情在我国的集中爆发导致国内生产秩序严重破坏, 引发全球供应链断裂风险。随后疫情向全球扩散, 美国、德国、法国、日本这些疫情严重的国家, 也是世界主要的出口国家, 他们的停工停产又进一步对世界中间产品的供给造成非常严重的阻断。联合国贸发会议认为, 疫情对全球 4 条产业链冲击最大, 即以美国为中心的精密仪器产业, 以欧盟、日本、美国引领的机械产业, 以日本、美国、欧盟引领的汽车产业、以中国、中国台湾、越南引领的通信设备产业。因此, 疫情引发的断供风险让主要经济体更加重视产业链供应链安全, 试图实现产业链供应链多元化, 以避免过度依赖任何单一市场, 全球产业链供应链面临重构, 链条的短链化和区域化明显。中国是世界上 120 多个国家的最大贸易伙伴, 是全球供应链网络的中心。同时, 我国进口产品中 78% 是中间品, 这一比例高于美国近 30 个百分点, 电子、信息、汽车、航空航天等关键技术和核心零部件, 中国对外依存度较高。因此, 全球产业链供应链的重构, 将对我国利用外资产生较大的负面影响, 特别是美国、欧洲、日本、印度等地区积极推动产业链供应链的“去中国化”, 如 2020 年 4 月, 日本政府出台政策明确将提供 20 亿美元的补助和贷款, 支持在华日本企业将生产线从中国迁回本国或迁往东南亚国家。



图 1 全球直接投资流量变化 (金额单位: 亿美元)

资料来源: 联合国贸易和发展会议。

全球贸易投资保护主义升温。经济规律显示, 全球经济形势不景气, 贸易投资保护主义会明显升温。联合国贸易和发展 (UNCTAD) 数据显示, 近年来全球出台的投资政策中, 限制性措施的占比明显提升, 从 2015 年的 14% 上升到 2019 年的 19.6% (如图 2 所示)。与此同时, 几乎全部的发达国家都强化了外资安全审查制度, 导致 2019 年至少有 11 宗大型跨境并购交易因监管或政治原因被撤销或阻止。而中国一直是全球贸易投资保护主义的主要受害者, 也是全球贸易救济措施的首要目标, 中国连续 25 年成为全球遭受反倾销立案最多的国家, 连续 14 年成为全球遭受反补贴立案最高的国家。疫情爆发以来, 为帮助本国企业摆脱困境, 各国政府更加频繁使用贸易救济措施。2020 年 1—9 月, 国外共发起贸易救济新立案 336 起, 其中涉及中国的有 109 起, 占比 32.4%。

中美经贸关系紧张对我国稳外资的直接挑战。2018 年美国发布 301 报告对中国挑起贸易摩擦, 此后中美贸易摩擦不断升级, 中美经贸关系持续紧张。美国已经将中国视为最大的战略竞争对手, 通过关税、出口管制等手段加大对中国的打压, 对自华进

口商品加征关税，将更多企业和机构列入出口管制清单，中美经济脱钩风险加剧。中美之间经贸关系的紧张对在华投资企业造成了直接影响，中国美国商会发布的《2020 美国企业在中国》数据显示，2019 年，75%的会员企业称在华业务经营受到关税的影响；51%会员企业对中美双边关系前景较为悲观。同时，中美关系紧张加剧成为在华美国企业面临的第二大挑战，比 2018 年上升了一位，尤其在技术和研发领域、资源和工业领域。中国欧盟商会发布的《中国欧盟企业商业信心调查 2020》显示，2019 年有 15%的企业考虑将当前或计划投资从中国转移到其他市场，这一比例比上年高出 4 个百分点。

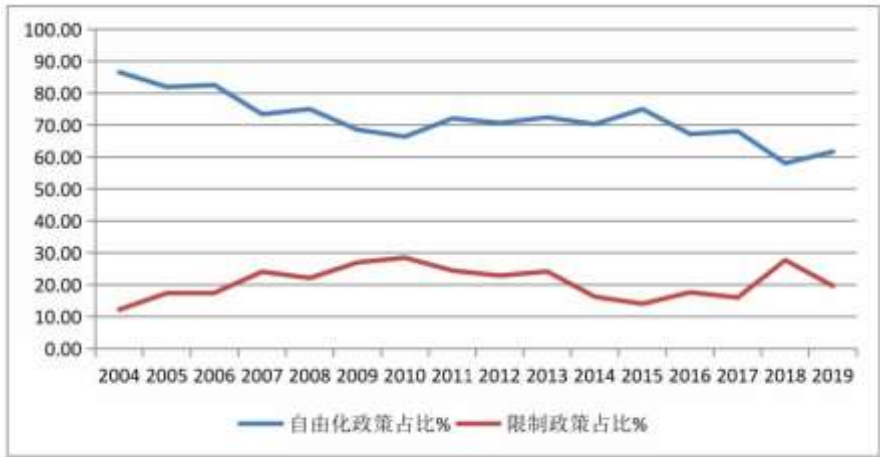


图 2 全球投资政策变化趋势 (%)

资料来源：联合国贸易和发展会议。

(二)面临的制约因素及突出问题

市场准入壁垒较为明显尤其是服务领域。中国美国商会《2020 年中国营商环境调查报告》显示，在华美国企业遭受不公平待遇的三大领域分别是市场准入(63%)、政府财政支持(42%)和政府采购(39%)。82%的受访者称市场准入限制阻碍了其在中国的运营。中国欧盟商会《中国欧盟企业商业信心调查 2020》显示，中国欧盟企业对《中欧全面投资协定》最期望的前三项分别是：中国市场准入条件的放宽(24%)、外资企业和国有企业的同等待遇(18%)、中国市场的授权和牌照发放程序更透明(17%)。目前，我国服务领域的准入限制最为突出。经济合作组织(OECD)2020 年发布服务贸易限制指数可以看出，我国 22 个服务领域限制指数简单加权平均为 0.43,46 国平均为 0.27，我国的限制程度远高于 46 国平均水平。经济合作发展组织(OECD)将服务领域的壁垒分为外资市场准入限制、人员流动限制、竞争壁垒、监管透明度以及其他歧视性措施五大类。从我国服务领域的不同壁垒看，除了电信领域外，其他 21 个领域外资市场准入限制措施是造成开放的第一大限制，其中广播、电影、海运、法律、公路货运、计算机服务、商业银行、保险、会计、工程咨询、分销服务、空运等 12 个领域外资市场准入限制比重超过 50%。横向比较看，我国邮政服务、电影、录音、商业银行、计算机服务、会计、法律、运输、物流、建筑等领域外资市场准入限制比重远高于美国、德国、日本等发达国家，以录音领域为例，2019 年我国外资市场准入限制比重达 46.04%，美国、德国、日本外资市场准入限制比重分别为 4.71%、16%和 14.55%。

以监管障碍等为主的制度性壁垒突出。我国对外资限制中除市场准入限制外，准入后的制度性壁垒更是广泛存在，导致众多领域存在准入不准营问题。中国美国商会《2020 美国企业在中国白皮书》显示，2019 年在华美国企业面临的十大挑战中，法律法规解释执法的不一致、不明确，监管合规风险以及难以获得所需许可证等分别位列第二、第四和第六位。《中国欧盟企业商业信心调查 2020》显示，2020 年监管排名前三大问题是法律法规的措辞不明确、立法环境的不可预测性、执法中的自由裁量。因此，市场准入已经放开的领域，许可证和审批制度也经常使得外资企业难以或无法进入中国。OECD 数据显示，因为行业垄断，

竞争壁垒成为我国电信领域开放的最大障碍，2019 年限制比重高达 56.12%，空运、货物装卸、铁路货运、保险、商业银行、邮政服务等竞争壁垒限制也较突出，比重分别为 31.70%、31.03%、26.07%、22.79%、22.05%、21.70%。物流领域，监管透明度也是阻碍开放的重要壁垒，2019 年物流报关、物流货代、物流仓储限制比重分别达到 35.81%、35%、30.88%。建筑设计、法律、会计、工程咨询等专业服务，人员流动限制较为突出，2019 年比重分别为 29.05%、29.02%、26.99%和 26.96%。

利用外资行业结构有待优化。一方面是制造业利用外资份额快速下降。我国作为世界制造大国，近年来制造业利用外资份额快速下降，在双循环新发展格局下容易引发产业链供应链安全问题。2013—2019 年，我国第二产业实际利用外资从 495.7 亿美元降为 422.3 亿美元，年均下降 6%，占我国外资份额从 40.0%降为不到 30%。其中制造业外资从 455.6 亿美元降为 353.7 亿美元，平均下降 4.1%，占比从 36.8%降为 25.0%，下降 11.8 个百分点。另一方面，服务领域外资结构还需不断优化。2019 年房地产依旧是我国服务业外资第一大领域，实际外资为 234.7 亿美元，占服务业外资总额的 23.82%，科技服务业和金融领域合计外资金额仅为 213.9 亿美元，表明我国高技术服务领域外资还有较大的提升空间。

国家级经开区等核心平台稳外资作用还需提升。一直以来，国家级经开区是我国利用外资的重要平台。随着自贸试验区、自由贸易港等开放平台设立，国家级经开区在税收、财政、土地、人才、知识产权等方面的综合性优惠政策不断淡化和弱化，利用外资主阵地的作用快速下降。2012—2020 年，尽管纳入统计的国家级经开区数量从 171 家增到 218 家，但外资占全国份额却从 45.3%降到 20%左右。

中西部地区稳外资潜力有待挖掘。随着“一带一路”倡议提出，中西部尤其是西部从开放末端走向了开放前沿。但从利用外资角度看，与东部相比，中西部人才、产业配套、物流成本等方面存在先天不足，整体投资环境不仅没有改善，还呈现相对恶化。商务部统计数据显示，2015—2019 年间，中西部地区实际外资从 204 亿美元降为 190.2 亿美元，年均下降 1.7%，占全国的比重从 15%降为 13.5%。其中，中部地区外资从 104.4 亿美元降为 97.3 亿美元，年均下降 1.7%，占全国外资总额的比重从 7.7%降为 6.9%，下降 0.8 个百分点；西部地区外资从 99.6 亿美元降为 92.9 亿美元，年均下降 1.7%，占全国外资总额的比重从 7.3%降为 6.6%，下降了 0.7 个百分点。

四、双循环新发展格局下推动稳外资的思路

（一）稳市场型外资是稳外资政策的着力点

双循环新发展格局下，国内庞大的市场潜力将进一步凸显，也将成为稳外资最大的优势。因此，新发展阶段，稳外资政策的着力点应该是以国内大市场为依托，加快服务领域流动型开放和制度型开放，积极引进外资参与国内大循环建设，稳市场型外资。不但要稳存量外资，更要扩增量外资，同时，既要短期内稳外资，更要保持中长期外资稳定增长。

（二）以流动型开放和制度型开放双轮驱动稳外资

大幅放宽对外资准入的限制，尤其推动与服务业发展相关的核心要素包括资金、技术、人才、数据等跨境自由流动。更需要以法治化的方式按照国际高标准的经贸规则来推动开放，对外资准入后的管理、标准、规则等加强与国际接轨，完善外资准入相关制度与法制，形成开放、透明、公平、公正的营商环境，推动流动型开放与制度型开放全面提升。

（三）稳核心平台外资是稳外资的重点

推动海南自由贸易港加快全面对接国际经贸领域的新规则、新标准，探索全方位、宽领域系统性开放，推动外资持续稳定增长。赋予自贸试验区更大的改革开放自主权。将中央部委权力清单中有关权力最大限度下放至自贸试验区，大幅精简部委审批权，扩大自由贸易试验区重点领域事权。将自贸试验区的制度创新、经验、政策、发展模式向国家级开发区等开放平台全覆

盖，特别是在服务业对外开放、境外投资政策、金融政策创新方面予以支持，加快国家级经开区等核心平台创新发展。

五、稳外资服务双循环新发展格局的建议

（一）实施高水平开放，推动建设国内高标准市场体系

高标准市场体系不仅是统一的、现代化的，更是开放的。推动更高水平对外开放，加大引资力度，积极与国际市场规则和制度接轨、融通。

大幅放宽外资市场准入限制提升流动型开放水平。加快落实和实施已出台的重大开放政策，扩大市场准入，积极引导外资进入。进一步对外资开放农业生物技术、现代农业加工、小麦等育种、种子生产等领域。在汽车制造领域全面放开外资限制。在金融服务领域，按照“取消数量型限制，增加机制性约束”原则，从金融市场开放逐渐过渡到资本账户开放，积极探索新金融领域开放。在电信服务领域，有序放宽增值电信领域的外资股比限制，探索适当放开基础电信限制。进一步放宽医疗领域外资股比限制，允许外商设立独资的专科医院、甚至综合医院。在教育服务领域，推动修订《中华人民共和国中外合作办学条例》及其实施办法，适当放宽办学主体和办学模式限制，允许外方院校在理工科、应用型本科、职业教育等领域独立办学。在文化领域，应在保证内容审查的前提下，进一步放宽文艺表演团队、互联网文化经营、音像制品制作、艺术品拍卖等领域对外资的限制。

加快对标国际高标准经贸规则提升制度型开放水平。积极对标国际惯例和国际规则，修订法律法规，进一步完善行业管理制度。如在医疗领域除外资准入限制外，还需不断完善药品、先进医疗设备等进口管理，以及医保、商业保险、医生职称评定等相关要求，尽可能破除准入后的制度型障碍。加快推动服务贸易四种模式全面开放，允许竞争力较强的服务领域免除当地存在要求，提升跨境交付模式下的开放力度；对于会计、法律、建筑设计等专业服务领域，借鉴发达国家经验，对境外人员参与国内资格考试以及执业给予国民待遇，推动自然人移动模式下进一步开放。同时，对于高标准的经贸规则如数字贸易、国有企业、竞争政策、知识产权、政府采购、监管一致性等，率先在核心自主开放平台先行探索。

优化营商环境建立稳定透明和公平的监管环境。简化现存审批和申请程序，规避事出多门、过度的行政监管和审批，提供更好的制度环境。大量规避模棱两可的条令和法规、行政问题、自由裁量式执法以及无法预测的立法环境等法规监管及不公平问题。杜绝“窗口指导”，发布公共指令代替窗口指导。对于许可或其他申请，行政机构拒绝批准或有条件批准时，应提供书面解释。在已开放的领域，对外国实体、产品和服务与中国企业区别对待的法规、执法活动、审批流程、采购偏好及其他要求都应该取消。

（二）稳中西部外资，加快推动形成国内大循环

积极出台区域引资优惠政策，提升中西部地区外资规模和水平，促进中西部地区更高水平对外开放，缩小与东部地区差异，畅通国民经济循环，推动国内统一大市场的形成。

加大对西部地区引资力度的支持。新格局下，西部战略地位日益突出，应有相匹配的开放水平。建议国家将所有的开放措施在西部率先选点先行先试；加快西部口岸、物流通道等基础设施建设。同时，允许西部各个地区结合本地特色和优势将更多的产业列入外商投资鼓励目录，同时，不限制条件给予所有投资西部地区鼓励类行业的外商投资企业15%所得税优惠政策，并允许目录定期调整。为更好吸引和留住人才，允许西部地区根据发展和开放需要，借鉴海南自由贸易港、香港、新加坡等经验，探索中高端人才的个人所得税优惠政策。

加大中部地区承接产业转移的支持力度。为更好挖掘制造业引资潜力，除西部外，还应重视中部利用外资。对中部地区承

接产业转移示范区给予实质性的政策支持，涵盖社保、税收、土地、融资、物流等方面。社保政策应该更为灵活，对于已经参加新农合体系的农民工应该根据员工需求不交社保或降低社保费率；允许投资示范区鼓励行业的外资享受 15% 的所得税；对示范区内鼓励类外商投资项目，给予用地政策倾斜。

(三) 稳制造业外资，更好维护产业链供应链安全

进一步稳定制造业利用外资。加快税制改革，不断降低我国企业的宏观税负水平，停征、降低和整合部分政府性基金，进一步清理、规范社会团体收费，凡涉企收费项目须在公示目录清单中。全面落实所得税、增值税、关税等税收减免优惠政策。通过加大财政支持以及延长上调年限等方式，降低社会保障费率，降低企业用工成本，为小企业、新创企业和经营困难企业制定优惠政策。将残疾人就业保障金率降低到合理水平，并采取更透明的方式来使用残疾人就业保障金。

加大吸引外资补短板锻长板。全面梳理重点制造产业链主体、布局、趋势等关键因素，针对核心问题与重大缺陷，进行系统性规划，加大引资力度，内外资企业补短板，强链条。稳住和吸引更多产业链中的制造业“链主”企业，做好服务和对接，配合“链主”完善配套体系，敦促引进上下游配套企业，强化本土化配套能力，让更多的产业链环节和终端留在国内市场，推动形成全球产业链集群。

参考文献:

- [1] 郝红梅. “双缺口理论”与中国吸收外资的必要性[J]. 中国外资, 2008(4): 10.
- [2] 周曙东, 韩纪琴, 葛继红, 盛明伟. 以国内大循环为主体的国内国际双循环战略的理论探索[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021(3): 20-29.
- [3] 安礼伟, 张二震. 新时代我国开放型经济发展的几个重大理论问题[J]. 社会科学文摘, 2020(11): 16-18.
- [4] 崔凡. “双循环”格局推动开放进入新阶段[J]. 中国外资, 2020(11): 18-19.
- [5] 贾康. “双循环”新发展格局的认识框架[J]. 金融经济, 2020(12): 3-8.
- [6] 江小涓. 双循环下的新发展格局[J]. 企业管理, 2021(1): 9-13.
- [7] 江小涓, 孟丽君. 内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践[J]. 管理世界, 2021(1): 1-19.
- [8] 张燕生. 构建国内国际双循环新发展格局的思考[J]. 河北经贸大学学报, 2021(1): 11-15.
- [9] 王曙光, 郭凯. 要素配置市场和与双循环新发展格局——打破区域壁垒和行业壁垒的体制创新[J]. 西部论坛, 2020(12): 12-18.
- [10] 张彩云, 马宇. 利用外资促进国内大循环的理论机制研究[J]. 国际贸易, 2021(3): 25-30.
- [11] 盛朝迅. 新发展格局下推动产业链供应链安全稳定发展的思路与策略[J]. 改革, 2021(2): 1-13.
- [12] 聂平香. 加大防范疫情对我国稳外资的负面影响[J]. 中国外资, 2020(9): 28-30.