

“稳外资”的六个重点领域

□ 陈建奇

按照联合国贸易和发展会议发布的《2020年世界投资报告》预测，今年全球FDI相比去年将下降40%左右，全球FDI自2005年以来将首次低于1万亿美元，世界各国面临着“稳外资”的重大挑战。将“稳外资”作为“六稳”举措之一，这既是应对全球投资形势新变化做出的客观选择，也是我国在新形势下推动全球跨国投资合作的重要战略。伴随着我国疫情防控取得巨大成效，复工复产快速推进，既有助于全球产业链稳定，又逐步打通国内国际双循环，增强了外资对中国经济复苏增长的信心和良好预期。从6月18日商务部发布的外资数据来看，5月全国实际使用外资686.3亿元人民币，同比增长7.5%。外商直接投资实现正增长，预示外资对中国市场依然看好，国际投资合作不断深化的趋势没有改变。当然，这并不是由于全球疫情分化所带来的短期效应，在疫情之前，我国营商环境在全球的认可度也在不断提升。按照世界银行2019年10月24日发布的《2020营商环境报告》，中国排名从2018年的全球第46名跃升至第31名。营商环境改善为外资进入创造了良好的环境，推动外商投资继续保持稳定增长。

然而，“稳外资”不仅面临着世界主要国家的竞争，也面临着全球经贸形势变化所产生的负面冲击挑战。对此，我国不是简单的要求做大外资规模，而是通过深化改革开放，让外资“引得来、留着住、做得好”，以激发市场活力、提振投资信心为出发点，以打造公开、透明、可预期的外商投资环境为着力点，持续深化“放管服”改革，进一步做好利用外资工作，稳定外资规模，优化外资结构，促进我国国际投资合作实现高质量发展。“稳外资”举措既包括改善营商环境、扩大市场开放等范畴，也包括减税降费供给侧结构性改革，“稳外资”重点在以下六个领域。

缩减负面清单扩大投资领域

负面清单是衡量一个国家投资对外开放程度的重要内容，负面清单的长度往往反映一个国家对外资的限制程度。近七年左右的时间里，中国一直致力于与国际接轨，探索准入前国民待遇加负面清单管理模式，负面清单管理制度从无到有，负面清单从长到短。2020年版外商投资准入负面清单进一步缩减，从最初的190条缩减到现在的全国版的33条，相比2019年压

减比例17.5%，自贸试验区负面清单减至30条，相比2019年压减比例18.9%。重点在农业、服务业、制造业等领域进一步扩大对外投资范围。特别是取消证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、寿险公司外资股比限制，实现了负面清单金融条目的清零。负面清单管理制度的建立和优化从根本上解决了扩大投资开放方式逐步与全球规则标准接轨的问题，配套同步推进的商事登记制度改革和境外投资管理体制改革等，从制度上进一步消除了外资准入的限制。伴随着投资领域的放宽，投资自由度将大幅度上升，未来将逐步允许外资在中国诸多行业的投资中进行控股或者独资，这从体制机制上逐步理顺了扩大外资准入的诉求。我国投资对外开放进入了新的时期，由原来审批制转变为备案制，实现法无禁止即可为的重大转变。

完善法律法规提振投资信心

以《外商投资法》为代表的外资相关法律法规的出台，推动了我国外资体制实现历史性变革，构建了新时代利用外资法律制度框架和政策体系。按照《外商投资法》规定，我国在外资企业设立及变更由审批制转为备案制基础上，建立信息报告制度。针对《外商投资法》过于简单或者不容易操作等问题，商务部加快推动《外商投资法》的细化工作，重点就是让相关法律法规能够落地，同时，推动相关配套法规和规章的制定，全面清理现行相关的法规、规章和规范性文件，废止、修改与《外商投资法》不符的、不衔接的规定。《外商投资法》自2018年12月23日以来进行多次审议，2020年1月1日已经正式实施。《外商投资法》等法律虽然涉及诸多方面，但主要目标就是推动实现内外资公平竞争的局面。不断完善的外商法律法规相关文件，营造了外资投资良好的法律环境，外商投资环境更加稳定公平透明、可预期，投资自由化便利化水平得到法律保障，有力提振了外资投资信心。

推动职能转变促进投资便利

政府着力推动“放管服”改革，营造良好的投资环境，重点就是取消和减少事前审批，实现外资的宽进，

实现外资投资的备案管理，改革注册资本认缴登记制，取消公司最低注册资本限制，取而代之的是事中事后的监管。事中事后监管主要围绕安全审查制度、反垄断审查制度、社会信用体系等方面，有效地构建了既便利化外资企业投资又能防范风险的制度体系。近年来全国经审批方式设立的外商投资企业越来越少，这是不断缩减外商投资企业的审批范围及下放审批权限所释放的新红利。与此同时，创新跨境投资的资本管理，允许非投资性外商投资企业以资本金开展境内股权投资，扩大资本项目收入支付便利化试点，将企业外债注销登记下放银行办理，试点取消外债逐笔登记，取消资本项目外汇账户开户数量限制，便利部分资本项目外汇资金结汇使用，开展银行不良债权和贸易融资等跨境转让试点。上述政策举措不仅推动我国营商环境的优化，而且触及深层次的政府职能转变，从根本上为外资投资便利化提供了重要的保障。

实施减税降费提升投资回报

提高投资回报成为近年来我国吸引外资的重要工作。不管是扩大开放领域，还是营造良好的投资环境，本质上还是希望通过借此提高投资回报。金融危机以来，世界主要经济体减速分化预示全球经济面临着深层次的结构性问题，当前疫情对全球经济的供需层面形成外部冲击，不少企业面临着较大的市场压力和成本压力，减税降费是解决当前企业困境的重要手段。我国采取多种方式减税降费，近年来重点降低了增值税税率，推进营改增税制改革，推进企业所得税改革，有效降低了企业的成本，而且推进社会保险缴费制度改革等改革，降低了企业的缴费压力。多筹并举降低税费成本，促进企业成本下降及利润上升，对于吸引外资进入中国进行投资具有重要的意义，也有助于从根源上实现促进金融服务实体经济的问题。

创新宏观政策稳定投资环境

世界主要国家减速分化的局面未见改变，促使全球外商直接投资面临着较大不确定性，如何营造良好的宏观经济环境成为稳定外资的重要手段。一方面，我国实施积极财政政策及灵活的货币政策，促进宏观经济在

疫情背景下实现止跌回升。与此同时，政府不断推动利率市场化等金融供给侧结构性改革，理顺货币政策传导机制，降成本与防风险并举，宏观经济金融环境不断改善，客观上为外资进入中国提供了重要的稳定的宏观环境。另一方面，我国除了不断完善负面清单管理制度，明确企业不该干什么，做到“法无禁止皆可为”，而且还着力完善另外两张清单。通过政府权力清单，明确政府在工作过程中的边界问题，做到“法无授权不可为”；通过政府责任清单，明确政府如何围绕市场做好服务工作，做到“法定责任必须为”。在宏观经济稳定的情况下，上述三张清单有助于进一步厘清政府与市场的关系，为外资在中国投资营造重要环境。

探索国际标准引领投资合作

多哈回合谈判之后WTO谈判进展缓慢，美国阻碍上诉法官任命导致WTO面临瘫痪窘境。全球经贸发展面临的不平衡与不充分发展的挑战突出，贸易保护主义升温，有些国家滥用国家安全准则阻碍国际投资合作，国际投资合作进展面临着规则标准等障碍，国际经济治理体系亟待变革调整。对此，世界主要国家注重通过自贸区等区域经贸协定谈判推动投资合作规则标准制定，中国作为全球的经贸大国，必须在全球治理体系变革中发挥更重要的作用。我国2013年以来积极推动自贸试验区的构建，探索高标准的开放体制机制，目前已经构建了1+3+7+1+6的自贸试验区体系，海南自贸港建设已经进入实践阶段。与此同时，中国还与其他国家和地区签署了多个自贸协定，自贸试验区及自贸协定的构建，为中国深化国际投资合作提供制度保障，也为国际投资规则标准的制定提供重要的经验借鉴。在双边治理机制建设方面，中国不仅通过G20峰会等治理机制倡导构建全球投资指导原则，也期待通过推动WTO等全球治理机制创新深化同世界各国的投资合作，并通过“一带一路”倡议等机制推动国际投资合作深化。



新基建对稳投资、稳增长和加快新旧动能转换，促进经济高质量发展具有重要作用。民营经济是推动我国经济社会发展不可或缺的重要力量，是创业就业、技术创新的重要主体，在信息、数字与智能等新兴产业领域有着自身优势。如何发挥好政府性投资“四两拨千斤”的作用，引导和鼓励有意愿有实力的企业特别是民营企业参与，让新基建投资形成可持续发展的良性模式，需要不断探索。

新基建带来新机遇

由于新冠肺炎疫情在全球蔓延扩散，对内压抑消费、对外冲击出口，扩大投资成为稳增长的关键所依，其中基础设施领域投资已成为必要选项。从我国国内来看，在富有高科技含量的新基建领域，社会需求旺盛，有必要加快补足短板。就国际竞争来说，美国、欧盟、日韩等发达国家和地区也高度重视对5G、人工智能、工业互联网、物联网、产业互联网等新型基础设施布局，以谋求未来国际竞争优势地位。可见，发力新基建是兼顾当下、利在长远，增强国家综合国力、提升全球竞争力的重要方略。

新基建可以通过投资的拉动和辐射作用，促进经济、金融和社会稳定，特别是在新冠肺炎疫情和经济下行双重压力下，新基建是稳经济的关键着力点，可以起到压舱石的作用。在中央部署下，国家相关部门及时出台了配套举措，各级地方政府也积极投入到新基建浪潮之中。可以预计，新基建对于我国经济稳定和增长，将起到重要的支撑和促进作用，其相关行业和企业将迎来难得的发展机遇。以5G为例，据测算到2025年我国5G网络建设投资累计将达到12万亿元，2020—2025年5G商用直接带动的经济总产出将达106万亿元。

加大新基建投资，通过基础性要素的改进和完善，可以促进经济模式、产品和服务形态创新。在数字经济时代，数字化转型是必然的要求和发展方向，离不开新型基础设施作为支撑，没有基础设施作为保障条件，数字化转型目标难以实现。特别是新基建中的5G、人工智能和工业互联网建设，有利于我国进一步发展互联网经济和数字经济，促进制造业向高端转型升级，提高行业科技水平，降本增效，实现高质量发展，形成新的发展动能，使得我国在数字经济时代具有先发优势。

新基建在需求侧具有巨大的市场潜力。此次新冠肺炎疫情客观上让各行各业充分认识到要尽快拓展线上经营活动，加速数字化、网络化、智能化转型已经是必然趋势；对于广大消费者而言，随着5G投入运营，各种新模式新业态又将激发出新一轮产业发展机遇，随之用户流量消费、信息消费将会倍增，市场潜力巨大。一端连接巨大的投资与需求，另一端连接着不断升级的消费市场，新基建不仅有利于对冲新冠肺炎疫情造成的不利影响，更能寻找到新的增长点，有效应对经济下行压力。

新基建能够适应我国社会主要矛盾转化和经济迈向高质量发展要求，能更好地支持创新、绿色环保和消费升级，在补短板的同时为新引擎助力。这是新时代对新基建的本质要求，也是新基建与传统基建最本质的不同。

新基建要谨防挤出民间投资

历史经验表明，各级政府一跃而上发展“传统基建”或者某一产业时，往往容易引发产能过剩凸显、政府债务风险不断加剧、挤出民间投资等问题。因此，在发展新基建过程中，应未雨绸缪，谨防老问题特别是挤出民间投资的出现，充分发挥民间投资的作用。

虽然新基建的投资规模相比传统基建偏小，但是与一般的生产经营活动相比，投资规模仍然较大、周期仍然较长，因此，需要发挥政府资金的引导作用。在新基建发展初期，政府资金的引导作用尤为重要，但要避免出现以往政府部门在传统基建领域的主导地位。对比于传统基建，新基建具有技术含量高、升级速度快、商业模式相对不成熟等特点，必须与市场、企业的需求耦合，因此，新基建更应由市场来主导。同时，虽然新基建与传统基建同样具备较强的公共产品特

新基建要重视民间投资

□ 梁 萍

性，但其建设和发展的核心在于技术创新，而企业是技术创新的主体，因而需要更多的企业尤其是民营企业参与进来。

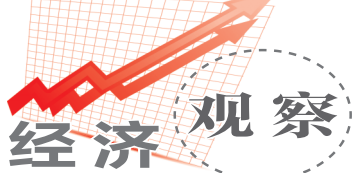
为民间投资参与新基建创造良好条件

为推动新基建快速稳健发展，在发挥好“国家队”作用的同时，要注意引入民间投资，形成多元化的投融资体系。各级政府要创造良好的条件，进一步激发民间投资参与新基建的积极性，充分调动民营企业的专业能力、创新能力和市场应变力，形成“共建、共享、共赢”的合作生态。

取消和减少阻碍民间投资进入新基建的附加条件。在新基建建设进程中，政府主要是发挥规划引领、项目引领与资金引领的作用，大量具体的建设工作，必须充分调动和依靠民间投资。因此，要真正降低民间资本进入门槛，打破“玻璃门”“旋转门”“弹簧门”等现象，消除进入障碍，让民间资本可以更加畅通地参与到新基建领域。同时，进一步明确民间资本的回报机制，激活投资活力和动力。

加快推进政府和社会资本合作融资模式，全面打通和拓宽民间投资、民营企业进入新基建领域的渠道。目前，政府和社会资本合作融资模式仍是民间资本、民营企业进入公共领域的最主要模式。在项目支持方面，可以进一步缩短项目立项、审批流程及政府和社会资本合作融资模式项目入库流程，以降低民营企业参与基础设施和公共服务项目的成本、资金成本。同时，通过产业基金、专项债等形式更快地为项目提供资金，以减轻民营企业因自有资金不足而不敢参与业务竞争的困扰。此外，由于政府和社会资本合作融资模式项目周期长，地方政府既是商业合作方又是项目管理方，因此建立诚信机制至关重要。比如制定具体的风险防范措施，完善纠纷的协商、专家决定、仲裁和诉讼纠纷解决机制等措施，保障新基建项目稳健、规范、顺利运行。

加大对新基建相关领域的基础性研发投入和支持。新基建的健康发展要以高科技为核心支撑，然而单个企业在短时间内很难攻克5G、人工智能、工业互联网、云计算等领域的关键、核心技术，需要政府部门加大对基础性研发的投入和支持力度，从而为民间投资营造良好的创新环境，扫清民间资本面临的障碍，进一步调动其参与新基建的积极性。



创新农村集体经济有效组织形式和运行机制

□ 王成利

决胜全面建成小康社会，最突出的短板在农村，最艰巨的任务在农村，最大的潜力也在农村。为此，《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》作出“创新农村集体经济有效组织形式和运行机制”的重要部署。落实这一重要部署，可从如下三个方面发力。

加强组织建设，推进农村集体经济治理现代化。一是构建中央领导、省域规划、县域统筹、乡镇负责的领导体系和组织体系，在党的基层组织领导下不断培育新乡贤群体，选优配强农村集体经济组织带头人。二是加强基层党组织建设，加强基层党组织对“三农”工作的领导。要进一步加强基层党组织建设，践行“农村党支部在农村各项工作中居于领导核心地位”。一个好的党支部和集体经济组织，最主要的取决于好的带头人。培育具有奉献精神、能够带领农民共同富裕的新乡贤群体，不断强化党的宗旨意识和社会主义信念，建立面向基层一线的、绩优导向的干部选拔机制，明晰党组织领导下的农村集体经济组织与其他乡村组织的农村。三是建立健全民主管理的内部管理体系，

调动集体组织成员的积极性创造性，防止集体经济转变为“干部经济”，防止一少部分人侵吞集体资产，以权谋私、化公为私。集体经济组织内部的民主管理制度缺失，就容易出现集权进而导致其他问题的产生。实现民主管理和民主治理，才能真正激发和调动农民参与集体发展的积极性主动性，真正实现人民当家作主，把以人民为中心的发展思想落到实处。

强化制度保障，创新农村集体经济高效运行机制。一是探索农村集体经济更多更好的有效组织形式。进一步明晰集体组织成员权，增加社区成员与集体经济组织的紧密度、关联度，使其成为社区集体经济发展的积极参与者和主体力量。同时引入股份制、合作制、公司制等现代企业形式，探索混合经营等多种实现形式，大力发展多种类型的合作社，完善集体经济组织法人治理结构和农民对集体资产的股份占有、收益、有偿退出及担保、继承权，确保集体资产保值增值和农民增收。二是积极盘活农村集体资产资源，推广“三变”经验，推进农村集体土地集约化利用、集体资产市场化经营、集体闲置资金资本

化运营。集体层面统一经营的具体形式、农村集体经济的有效组织形式，均可以而且应当多样化，要因地制宜，依托组织化、集体化的力量，不断推动小农业向大农业发展。三是拓展和延伸产业链供应链，构建“新农村、大农业、强农民”的新型城乡关系。城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。发展农村集体经济，应充分发挥集体层面统一经营的主导作用，拓展和延伸产业链条，进而从根本上扭转农业薄弱、农村落后、农民弱势的困境，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

深化集体产权制度改革，激活农村土地资源潜能。一是完善农村承包地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度。农民集体是农村土地集体所有权的权利主体，应加快完成农村集体资产清产核资，把所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体。农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础，应建立健全激励和利益协调机制，充分协调承包农户与经营主体之间的利益关系。平等保护

农业经营主体依法取得的土地经营权是“三权分置”的核心要义，应将经营性资产折股量化到集体经济组织成员，增加集体与组织成员的利益联结紧密度。二是探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”新路径。可通过立法明确宅基地所有权利主体的“法人资格”，并强化其监督权主体；通过多种方式完善宅基地资格权的取得和退出，确保资格权的福利保障；通过探索宅基地使用权多样化的入市保障机制，显化使用权的财产效用功能。三是建立农村集体经营性建设用地入市制度。通过探索扩大农村集体土地使用权入市的用途、集体公益性建设用地入市方式、集体经营性建设用地使用权再转让的新途径等，加快建设城乡统一的建设用地市场，发展多种形式的适度规模经营。

