

新常态下实现外资高水平引进来的影响因素 及推进策略研究

汤大军 丁宏*

摘要 新常态下,我国利用外资的环境和要求发生了深刻变化。江苏作为开放型经济大省,保持引进外资的规模优势和提升外资利用层次对全省的产业结构调整 and 经济社会转型发展具有重要战略意义。本文通过对近年来江苏利用外资数据变化的原因进行分析,深入研究下一阶段江苏利用外资的形势走向及影响因素,为新常态下实现江苏外资高水平引进来提供若干政策建议。

关键词 新常态 利用外资 影响因素 推进策略

一、问题的提出

利用外资是我国改革开放以来经济发展的有效战略和长期方针。1979年~2013年,我国实际利用外商直接投资(FDI)累计达13937亿美元,仅次于美国。FDI有助于弥补中国早期发展的储蓄缺口和外汇缺口(“双缺口”模型, H. Chenery & A. M. Strout, 1966),并通过示范效应、竞争效应、人员流动和产业关联效应促进技术溢出(Gorg & Greena Way, 2004),对促进中国产业结构合理化和高度化的优化升级有着较为显著的贡献。从而有利于改善投资质量,促进国内经济增长。而随着形势的发展,一方面利用外资的前置条件发生了变化,其积极效应出现递减的现象;另一方面外资带来的负面作用和风险性受到越来越多的关注。裴长洪(2005)指出,原有利用外资的方式有利的方面逐渐具有了可替

* 汤大军,南京大学商学院;丁宏,江苏省社会科学院社会政策研究所。通信作者及地址:丁宏,南京市虎踞北路12号江苏省社会科学院;邮编:210013; E-mail: dinghongnj@163.com

代性,其不利的方面开始显示出继续容忍它的不合理性,应该用科学发展观来丰富利用外资理论和实践;董伟(2010)通过对拉美国家依赖外资导致金融危机的历史进行研究,揭示出如今外资已对我国经济安全构成潜在威胁;张二震(2012)认为我国外资“出口导向”的特征严重影响了中国利用外资水平和层次的提升。

2014年中央经济工作会议指出,下一阶段中国经济发展将进入新常态,表现在从出口和国际收支看,我国高水平引进来、大规模走出去正在同步发生。该年我国全年实际使用外资1195.6亿美元,同时对外直接投资达到1029亿美元,这是我国双向投资首次接近平衡,表明中国从净资本输入国转向资本互动型国家,利用外资的环境和要求发生了根本性的变化。新常态意味着中国经济从高速增长向中高速增长换档,经济发展的动力主要来自于产业升级和提升价值链及附加值。在利用外资方面,原先依靠制造业和进出口获得大规模扩张的“旧常态”亟待得到改变,利用外资不是简单地引进资金,更重要的是获取先进技术、管理经验和市场机会,^①并规避环境风险和经济安全问题,建立起符合中国开放水平的国际投资新体系。在这种形势下,本文试图通过对开放型经济大省江苏利用外资数据变化的直接间接原因进行解释,深入分析下一阶段江苏利用外资的形势走向及影响因素,为新常态下江苏高水平引进外资提供若干政策建议。

二、江苏利用外资的基本情况分析

1. 利用外资规模继续位居全国第一,但差距有所缩小

2014年,江苏全省实际利用外资281.74亿美元,同比下降14.20%。根据商务部口径,江苏实际使用外资规模已经是连续12年位居全国第一,但与其后的上海、广东等地差距有所缩小。2012年江苏实际利用外资占全国总量的31.56%,达到最高峰,2013年回落到28.02%,2014年继续回落到20.54%。

^① 李国强《关于深化经济体制改革的若干问题》,载《求是》2014年第5期,第3-6页。

表1 2014年主要省市利用外资情况表(按商务部口径)

序号	省市	实际使用外资(亿美元)	同比	占全国比重
1	江苏	245.54	-8.28%	20.54%
2	上海	173.60	13.86%	14.52%
3	广东	152.16	-2.26%	12.73%
4	浙江	100.75	5.68%	8.43%
5	北京	81.69	19.39%	6.83%

2. 外资结构质量优化提升,但服务业外资规模总体仍然偏低

2014年全省服务业实际使用外资122.7亿美元,占全省外资比重达到43.53%,逐步向实现高端制造业、现代服务业“双轮驱动”迈进,结构进一步优化;总部经济等新型业态发展势头良好,2014年全省累计认定的跨国公司地区总部和功能性机构已达134家。但与全国服务业外资55%的平均水平相比,江苏服务业外资规模总体仍然偏低,与京、沪、浙、鲁、粤等发达省市有一定差距;在服务业内部结构中,仍以房地产、商业等传统服务业为主,金融、医疗、教育等高端领域仍有待突破。

3. 利用外资区域布局进一步平衡,但开发区整体下滑趋势明显

2014年苏南地区实际使用外资180.19亿美元,占全省的比重为63.96%;苏中地区、苏北地区实际使用外资46.32、55.23亿美元,分别占全省的比重为16.44%、19.6%;三大区域实际使用外资占比更趋合理。但原先利用外资的重要阵地如苏州工业园区、昆山开发区、无锡新区等国家级开发区首次出现一定幅度的下滑,南京经开区、镇江经开区更是出现了69.97%和78.62%的大幅度下降。

三、江苏利用外资的形势走向及影响因素分析

1. 世界经济仍处后金融危机的深度调整期,全球FDI疲态重现

据联合国贸发会议(UNCTAD)近期公布的《全球投资趋势监测报告》,2014年全球FDI规模仅为1.26万亿美元,远低于原先预测的1.56万亿美元,同比下降8%,为2009年以来最低水平。报告预计,受消费需求低迷、金融市场波动及

地缘政治不稳定等因素影响,2015年全球FDI不会出现显著增长。当然这并不能成为解释江苏利用外资下滑的主要原因,因为据UNCTAD报告,2014年流向中国的FDI仍有约3%的增长,达到1280亿美元,成为全球第一大FDI流入国。

表2 2007—2014年全球FDI流入表 (单位:万亿美元)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FDI	1.911	1.706	1.171	1.346	1.612	1.324	1.363	1.260
指数	100	89.273	61.277	70.434	84.354	69.283	71.324	65.934

UNCTAD: Global Investment Trends Monitor, No. 18, 29 Jan 2015

2. 世界投资贸易格局重构下开放型经济面临新规则挑战

后国际金融危机时代,在加速推动全球经济增长和发展路径上出现新的变革,世界经济格局正在发生深刻变化,全球经济中心正逐步转向以亚太为中心的新兴经济体,区域经济一体化势头强劲,贸易保护有所抬头。在此背景下,美国积极主导TPP(跨太平洋伙伴协议)、TTIP(跨大西洋贸易及投资伙伴协议)以及PSA(多边服务业协议),影响力日增。这些协议涵盖广泛领域,能推进高水平的自由贸易投资,对货物贸易、服务贸易自由化以及电子商务交易、竞争、关税手续、投资、贸易的技术障碍和知识产权保护等,都制订了具体的条款,是美国为绕开和替代WTO、RCEP(区域全面经济伙伴关系协定)以及亚太自由贸易区(FTA-AP)而打造的新经济战略。目前,参加TPP贸易谈判的国家已由原来的4个增加到包括美国在内的12个,GDP总额预计超过27万亿美元。无论中国加入与否,“零关税、无例外和全面性”的TPP很有可能成为未来主导的国际贸易投资模式。

表3 2008—2013年全球部分经济体FDI流入表 (单位:十亿美元)

	2007	2008	2009	2012	2013	2014
APEC	809	485	658	765	694	789
TTP	524	275	382	457	402	458
TTIP	858	507	582	714	377	434
RCEP	293	225	286	337	332	343
BRICKS	285	201	237	286	266	304

续表

	2007	2008	2009	2012	2013	2014
占世界 FDI 的比例						
APEC	44%	40%	46%	45%	52%	54%
TTP	29%	23%	27%	27%	30%	32%
TTIP	47%	41%	41%	42%	28%	30%
RCEP	16%	18%	20%	20%	25%	24%
BRICKS	16%	16%	17%	17%	20%	21%

UNCTAD: World Investment Report 2014

3. 发达国家“再工业化”进程使江苏以制造业为主的引资结构受到重大影响

欧美发达国家近年来力推“再工业化”,吸引海外投资回流,旨在重振本土制造业,重塑国家竞争优势。在此背景下,国际高端产业对新兴经济体投资放缓。2014年6月,国际著名智库“彼得森国际经济研究所”发布报告指出,通过比较不同国家制造业生产率的增长态势可以看出,美国制造业正在强劲复苏。^①德国推出“工业4.0”计划,深度应用信息技术发展智能制造,以期在新一轮工业革命中占据先机。欧美“再工业化”进程对江苏长期以制造业为主的引资影响正在逐步显现。2014年江苏制造业实际使用外资同比下降16.46%,高于全国12.33%下降率;制造业占江苏实际利用外资的比重为51.7%,远高于全国33.4%的平均值;从制造业内部看,传统制造业利用外资下降明显,通用、专用、交通三大设备制造业同比下降28.90%,电气机械及器材制造业同比下降6.14%;从来源地看,2014年美国、欧盟、日本等发达国家在江苏制造业投资分别同比下降11.75%、11.35%和53.13%。

4. 国际资本流向走势和对华投资意愿减弱使短期保持外资增长困难加大

美联储退出量化宽松后,美元汇率进入强势周期,从2014年11月至2015年2月,人民币兑美元即期汇率累计跌幅达到2.25%,国内资本外流压力明显加大。根据国际货币基金组织(IMF)的最新报告,2014年全球新兴经济体和发

^① [美]西奥多·H.莫兰、琳赛·奥登斯凯《美国制造业强劲复苏》载《社会科学报》2014年8月28日第5版。

展中国家的外汇储备同比下降了 1145 亿美元,是 1995 年以来首次出现下降。加之外国投资者对我国经济增长放缓、投资环境恶化的担忧上升,对中国的投资意愿将有所减弱。据上海美国商会最新发布的《2013 - 2014 年度中国商业报告》称,将追加在华投资的企业比例从 2012 年的 74% 降至 2013 年的 65%。据《2014 年度美国企业在中国白皮书》称,将中国列为首选境外投资地的会员企业比例已下降到 20%。而相形之下,以劳动密集型和出口代工为主的中小制造业由中国向越南、缅甸、印度、印尼等劳动力和资源更低廉的新兴国家转移趋势不断加强。印度 2014 年吸引外资 350 亿美元,同比增长 26%;越南 2014 年度实际使用外资 123.5 亿美元,同比增长 7.4%;缅甸 2013—2014 财年吸引外资 41 亿美元,同比增长近 200%。

5. 产业结构调整压力和竞争成本上升要求江苏亟待转变引资思路和模式

供地能力不足、环境承载力下降、基层劳动力和高层次人才存在双缺口、综合商务成本上升,这些因素使得江苏长期累积形成的投资环境竞争优势呈现弱化趋势,与周边省份、周边国家正逐步拉平,原有通过引进旗舰型外资大项目来推动引资规模跨越式发展的模式已较难再实现。继上海之后,广东、天津、福建等地获批自由贸易园区,由于其在税收优惠和贸易便利化等方面的政策,在短期内将对江苏的外资总部经济和金融、物流等高端服务业形成“虹吸效应”。安徽、河南、四川、重庆等中西部地区综合成本优势以及招商引资力度加大使江苏流失部分外资制造业企业。

四、新常态下实现外资高水平引进来的路径选择

认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。必须科学认识当前形势,准确研判未来走势,把握商务发展新常态,切实把利用外资工作和“迈上新台阶、建设新江苏”的总要求、构建开放型经济新体系的总方向紧密结合起来,坚持稳中求进,突出转型发展和创新驱动,实现江苏外资高水平引进来,确保江苏利用外资工作继续走在全国最前列。

一是在发展目标上,从比较注重外资总量规模增长,实现向稳住增量、优化存量和追求质量转变。作为开放型经济大省,江苏利用外资规模已经是连续 12 年位居全国第一;着眼将来,江苏的转型发展仍在很大程度上要借助于高水平外

资的推动,但数量增长已经不是江苏利用外资的首要目标,应在基本保持江苏外资规模优势的前提下,进一步优化现有外资存量,注重“引资”、“引智”和“引技”相结合,通过引进外资的产业特点、技术优势、管理经验外溢带动江苏产业结构调整 and 促进经济社会转型发展,为江苏的今后发展再造一个“开放红利期”。

二是在产业结构上,从比较注重发展制造业,实现向先进制造业与现代服务业“双轮驱动”转变。2013年,我国服务业增加值占GDP比重达46.1%,首次超过第二产业。国际经验表明,经济结构在迈过了二、三产业的交叉点后,将迎来服务业的蓬勃发展期,服务经济主导将成为中国产业新常态。江苏目前服务业比重仍落后于全国平均水平,应进一步扩大服务业对外开放,加快构建适应现代服务业发展要求的开放型经济新体制,破除服务业利用外资中的各类“玻璃门”障碍,通过引进高成长性生产服务业,提升江苏制造业的国际竞争力;通过引进高水平生活服务业,提升江苏城市的国际化水平和高端人才的集聚力,逐渐形成江苏先进制造业和现代服务业协调并进的外资产业结构。

三是在发展路径上,从比较注重“引进来”和出口导向,实现向“引进来”和“走出去”相结合,双向直接投资逐步实现均衡转变。2014年,江苏人均GDP达到13141美元,大致进入了邓宁(Dunning)所指的国际直接投资发展周期的第三阶段,该阶段区域生产技术和能力与国际标准基本接轨,劳动密集型产品生产的比较优势逐步削弱,将驱使这部分产能向投资发展水平较低的国家(或区域)流动;虽然每年直接投资流入总值仍然超过直接投资流出总值,但每年直接投资流出的增加值已经超过直接投资流入的增加值,净对外直接投资由降转升。江苏应利用国内内需市场的规模优势,更加主动地参与国际产业分工和资源配置,使更多的外资高级要素为我所用,并鼓励江苏企业“走出去”,收购发达国家品牌和技术,提升江苏企业在全价值链中的地位。

四是在管理体制上,从依靠政府事前审批,实现向事中事后监管转变。长期以来,我国以合同章程审批制管理外商直接投资,这与国际投资规则如TTP、TTIP所采用的负面清单方式不符,与《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“建立公平开放透明的市场规则”的方向也是相悖的。上海等自贸区正积极探索实行准入前国民待遇+负面清单管理的模式,改革外商投资管理体制。江苏应积极主动对接自贸区,通过政府简政放权、减少行政审批等方式增强市场活力,及时转变政府管理模式,从事前审批逐渐转向事中、事后监管,

促使微观主体更加活跃,从而真正发挥市场在资源配置中的主导作用。

五是在发展动力上,从比较注重依托成本优势和优惠政策,实现向注重营造国际化法治化营商环境转变。开放型经济的关键在于如何处理好政府与市场的关系。过去中国利用外资模式基本为各级地方政府主导型。由于地方市场分割、“地方政府之间自上而下的标尺竞争”等行为,引进外资成为官员政治寻租的目的,导致政策混乱和恶性竞争等后果。我省应适时改变政府越位、缺位和失位现象,通过完善法制环境,提高政府效率,加强人才储备,深化诚信体系建设,建设稳定透明可预期的市场环境,从而形成江苏吸引外资的强大综合能力和竞争新优势。

五、新常态下实现外资高水平引进来的推进策略

1. 构建开放型经济新体制,促进“引资”“引智”“引技”相结合

更加注重利用外资方向与江苏宏观发展目标的协调,进一步发挥外资对江苏经济结构调整的促进作用。实施新一轮高水平对外开放,更加积极有效利用外资是江苏积极应对经济“新常态”,加快转变经济发展方式,构筑江苏未来发展新优势的必然选择。应加快构建开放型经济新体制,及时转变全省利用外资绩效考核方式,制定更加科学的外资质量和贡献度的评价机制,更加注重外资的质量结构,进一步完善开放型创新环境,加大“引资”“引智”和“引技”的结合力度,鼓励外商把更高技术水平、更高附加值含量的生产设计环节和研发机构在江苏布局,推动外资与当地产业加强关联互动。

2. 破除利用外资“玻璃门”,优化外资产业结构

把提升服务业外资规模和质量水平作为江苏“十三五”利用外资的重要突破口,加大对外商现代服务业的引资力度,积极破除服务业利用外资中的各类“玻璃门”障碍,把提升服务业外资总量规模和质量水平作为江苏“十三五”经济社会发展的重要衡量指标,逐渐形成江苏先进制造业和现代服务业协调并进的外资产业结构。灵活运用先行先试政策,积极争取消费金融试点从南京扩大到苏锡常、外资融资租赁公司兼营商业保理业务、跨境电子商务一般进口试点等政策的可行性,力争在健康养老、电子商务、金融物流等领域中形成江苏服务业外资的竞争优势,使江苏成为国家扩大服务业开放的试验田和新高地。把握江苏

制造业转型升级的要求,以产业链高端和技术创新环节作为引资重心,着力引进产业国际龙头企业和拥有先进技术的中小型企业,加大对新能源、新材料等十大战略性新兴产业的引资力度,有效缩短其成为江苏国民经济发展的先导产业和支柱产业的进程。

3. 促进引资方式精细化,打造开放经济新空间

积极参与国家长江经济带和“一带一路”建设,全面对接自贸区建设,建立跨区域利用外资合作平台,全力打造新形势下江苏利用外资的更高战略空间。在苏州、连云港继续积极申报自由贸易园区的同时,争取现有自贸区政策在江苏全省推广复制;整合江苏现有中新工业园区、国家级开发区和各类海关特殊监管区,发挥功能叠加优势,打造开放型平台“升级版”。积极利用江苏的产业优势和国内市场的巨大吸引力,建立全球招商网络,促进引资方式精细化,加强产业链招商,适度提高外资进入门槛,重视外资溢出效应的预评估,全面提升我省服务业利用外资水平和层次。

4. 加强双向投资联动,拓展利用外资新渠道

继续完善和强化鼓励跨国公司在江苏省设立地区总部和功能性机构的政策措施,积极鼓励跨国公司在江苏省设立地区总部及区域性的研发、物流、销售、结算等功能性机构。大力培育江苏本土跨国公司,促进江苏企业“引进来”与“走出去”加强联动,更加主动地参与国际产业分工和资源配置,提升江苏企业在全价值链和创新链中的地位。鼓励外商在江苏设立股权投资企业和管理机构,探索创业投资、股权投资、跨国并购等利用外资的新方式,鼓励外资参加江苏企业重组改造和基础民生设施建设,进一步拓宽利用外资渠道。

5. 深化外资管理改革创新,提升外商综合服务能力

积极对接国际先进理念和通行规则,密切跟踪外商投资“三法合一”的修订进程,进一步简政放权,全面推广“清单化审核、备案化管理、容缺式预审”,制定江苏省利用外资“负面清单”的时间表和实施办法,积极探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的外资管理体系。进一步加强对利用外资工作的组织领导,积极探索多部门协调工作的组织形式和机制,建立重大外资项目统筹推进和协调会审机制。建立并完善外商投资企业信息网络平台,探索建立以投资者和外商投资企业信息报告和公示制度为基础的事中、事后监管体系,提高政府效率,建设稳定透明可预期的国际化法治化营商环境,进一步提升江苏吸引外资的

综合竞争优势。

参考文献:

[1] 贾妮莎 等. 中国双向 FDI 的产业结构升级效应: 理论机制与实证检验. 国际贸易问题 2014(11): 109 - 120.

[2] 裴长洪. 用科学发展观丰富利用外资的理论与实践. 财贸经济 2005(1): 10 - 17.

[3] 裴长洪. 吸收外商直接投资与产业结构优化升级. 中国工业经济 2006(1): 33 - 39.

[4] 江小涓. 利用外资领域的理论研究. 经济学动态 2001(3): 36 - 41.

[5] 董伟. 对外直接投资、利用外资的理论与实践分析. 求是学刊 2010(2): 60 - 64.

[6] 张二震 戴翔. 提升利用外资质量: 理论分析与对策思路. 当代经济研究 2012(5): 22 - 27.

[7] 舒建中. 美国与“跨太平洋伙伴关系协定”: 贸易权力的重构. 世界经济与政治论坛 2014(6): 30 - 44.

[8] John H. Dunning and Rajneesh Narula. The Investment Development Path Revisited: Foreign Direct Investment and Governments. London and New York: Routledge, 1996.

[9] 胡立法. 政府经济管理体制不足与外资需求偏好之经验分析. 华东师范大学学报(哲学社会科学版) 2015(1): 124 - 131.

[10] 于津平 邓娟. 垂直专业化、出口技术含量与全球价值链分工地位. 世界经济与政治论坛 2014(2): 44 - 62.

(责任编辑: 蒋昭乙)