



## 以新发展理念培育外资利用新优势

丁宏 张莉

党的十九大报告提出要坚持新发展理念,主动参与和推动经济全球化进程,发展更高层次的开放型经济,推动形成全面开放新格局。改革开放以来,利用外资一直是江苏的鲜明特色和突出优势,主要指标连续多年保持全国前列,为全省经济发展起到了至关重要的支撑作用。近年来,受国内外复杂形势的影响,江苏利用外资工作正处于转型升级和爬坡过坎的新阶段,规模总量增幅呈下降态势,与广东省重新处于你追我赶的局面。在新的发展形势下,如何进一步强调“更高层次”和“全面开放”,积极有效提升利用外资质量,是贯彻落实十九大精神,着力构建江苏开放发展新优势,率先形成全面开放新格局的关键战略,也是推动高质量发展,加快“强富美高”新江苏建设的重要举措。

### 一、新形势下江苏利用外资工作面临的新机遇

全球跨国投资活动温和复苏为江苏扩大利用外资规模和提升质量提供了重要的战略窗口期。近期全球经济呈现金融危机以来最明显的稳定复苏态势,伴随着贸易增长的复苏以及企业利润的上升,外商投资也将进入新的上行小周期。据联合国贸发会议发布的《2017年世界投资报告》指出,2017年全球外商直接投资流量将扭转去年的下降态势,预计

恢复到增长5%,达1.8万亿美元;2018年将进一步增加到1.85万亿美元。特别是江苏外资的重要来源地日本、法国、韩国和中国台湾等对外投资率先恢复流动性,为江苏在错综复杂的全球经济形势下抓住机遇、化解挑战,继续扩大利用外资规模和提升质量提供了难得的窗口机遇期。

我国在全球经济治理体系中话语权显著提升以及吸引外资政策重要转型为江苏提升利用外资质量指明了新方向。随着我国近年来对世界经济增长的贡献率逐步提高,在全球经济治理体系中的制度性话语权显著提升,将在应对全球性挑战中承担更多责任。2017年国发5号、39号文和《外商投资产业指导目录(2017修订)》等政策文件的密集发布,标志着我国正处在从传统外资管理体制向新的基于负面清单的开放型外资管理体制的重要转型阶段。十九大报告明确提出要实行高水平的贸易和投资自由化、便利化政策,大幅度放宽市场准入,保护外商投资合法权益。国家利用外资的一系列新思路和新举措为江苏进一步拓宽对外开放领域,加快与国际经贸规则接轨步伐,提升利用外资质量,打造具有国际竞争力的营商环境指明了新方向,注入了新动力。

以扬子江城市群为龙头的区域战略调整为江苏外资产业集聚发展开启了新格局。日前江苏省

委、省政府出台了《关于加快建设扬子江城市群的意见》，旨在通过分工与合作，形成整体联动、分工有序、集聚高效的网络化城市群框架，是江苏区域协调发展的新战略布局。对跨国公司而言，随着区域分割市场整合为区域统一市场，有利于在更大范围内实现资源的优化配置。以扬子江城市群为龙头的“1+3”功能区战略调整，有利于外资在江苏探索产业链集聚发展的新态势和产业圈协同发展的新模式，从而打造江苏区域协作利用外资的竞争新优势。

江苏围绕“两聚一高”目标的产业结构不断优化进程为提高利用外资水平拓展了新空间。随着供给侧结构性改革持续深入推进，江苏产业结构实现了“三二一”的标志性转变，高新技术产业和战略性新兴产业比重不断上升，经济结构持续转型升级，推动了江苏要素比较优势从低素质劳动力向中高技能劳动力转变，从低成本优势向技术优势转变，为更好地吸引高水平外资拓展了新空间。从实践上看，外资在江苏的流动经历了一个适应江苏经济结构转型的过程，有出有进。总体上，外资持续向资本、技术密集型行业和高附加值领域倾斜，外商投资企业经济社会贡献度不断提升，说明许多企业仍把江苏作为重要的投资目的地，并且意识到江苏的变化，主动调整投资结构，实现在全球产业价值链分工环节上的攀升。

## 二、新形势下江苏提升利用外资质量面临诸多挑战

以“美国优先”为代表的发达经济体产业政策变化带来的跨国资本流向变化，对江苏吸引外资的重点领域产生了明显的竞争压力。金融危机以来，发达国家传统制造业失业率上升为表，内部全球化利益分配不均衡为里，导致了“美国优先”的特朗普上台和英国脱欧，从而加剧了发达国家保护主义产业政策选择的倾向性，发达国家对外投资整体疲弱。随着“重振制造业”战略的实施和美国税收改革政策的实施，发达国家资本回流倾向明显，新材料、环保、信息、生命科学等高技术制造业成为跨国资本流入的热点，对江苏利用外资的重点领域产生了虹吸效应。2016年，发达经济体外商直接投资继2015年的大幅增长之后进一步上扬，占全球流入量份额扩大到六成。

周边国家和地区吸引外资力度加大，对江苏外资继续保持领先优势提出了严峻的挑战。国内以上

海、广东和浙江等“1+3+7”自贸区省份地区凭借制度和区位优势，在利用外资，特别是高端服务业外资方面形成了先发优势。除了我国中西部地区，东南亚等发展中国家、巴西和印度等新兴经济体也凭借低成本优势，纷纷大力推行投资自由化和便利化政策，均对江苏产业链低端环节利用外资产生了较大竞争压力。不仅使以加工类产品为主的劳动密集型产业向东南亚国家和我国中西部转移，还使原来的一些外资龙头项目向其他区域转移，这些变化都使江苏在新一轮利用外资的国际国内竞争中面临新的不确定因素。

江苏现有外资结构的不平衡不充分因素影响了存量外资进一步发挥示范带动作用。从行业结构上看，虽然从2011年起，江苏服务业实际利用外资流量占比就开始超过制造业，但是从现有的存量来看，总体上江苏外资仍保持以制造业为主的产业结构，服务业外资中传统服务业占比依然较高，生产性服务业比重并不理想，加上缺乏行业龙头和领军企业，限制了产业集聚格局的形成和集群的升级，服务业和制造业双轮驱动的协同效应还未发挥应有作用。从地区结构上看，代表高质量外资来源地的欧美地区比重仍不高，也给江苏利用外资带来较大的风险。2016年，江苏利用外资最重要的中国香港、新加坡等国家和地区，接受发达国家(地区)跨国资本的规模明显下降，特别是第一大来源地香港减少接近四成，对江苏利用外资产生了显著的间接挤出效应。

国际经贸规则变化带来的营商环境高标准对江苏提升利用外资质量提出了更高的要求。随着电子信息技术迅速发展及经济全球一体化步伐的加快，贸易上，国际市场在环境保护、知识产权、劳工权益等方面的准入门槛越来越高；投资上，跨国资本主导的产业发展新趋势也对江苏外资管理的体制机制提出了更高的要求。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。新形势下江苏在利用外资领域加快体制机制创新、改进电子政务、维护数据安全、加大知识产权保护、维护文化价值观等方面的紧迫性和压力进一步加大。

## 三、以新发展理念培育江苏利用外资竞争新优势

坚持制造领域开放与服务领域开放更好结合，继续争取服务业扩大开放综合试点，积极破除服务

业利用外资“玻璃门”，进一步优化江苏利用外资结构。全球制造业向服务化转型的趋势愈加明显，服务正成为制造业竞争优势的核心来源。要以制造业与服务业协同开放，推动产业迈上中高端，助力现代化经济体系建设。借鉴北京经验，继续争取国家服务业扩大开放综合试点，加大开放力度，拓展开放广度，推进开放深度，着力提升现代服务业利用外资水平。瞄准欧美等发达国家和地区，重点对接世界500强企业，鼓励外资更多投向高端装备制造、新一代信息技术、新材料、生物医药等先进制造业领域。加强与江苏高端制造业配套的商贸物流、知识与信息服务、金融服务、国际市场服务等相关的现代生产性服务业的引进，提升产业链服务水平。

坚持优化区域开放布局新理念，以扬子江城市群为龙头的江苏区域功能调整战略为导向，建立区域利用外资协调机制。江苏按功能谋划以扬子江城市群为龙头的“1+3”全省区域发展新格局，有利于打破传统的地理分界、行政壁垒，促进各地发挥各自优势，实现差异发展、协调发展和融合发展。以“1+3”功能区战略为导向，加强利用外资的顶层设计，建立区域利用外资的协调机制，分类指导优化国家级新区、开发区、高新区、海关监管区等利用外资高端平台，打造吸引外资的“强磁场”，把苏南、苏中、苏北三大区域发展的梯度扭转为吸引外资的新优势，有利于外资在江苏打造产业链集聚发展的新态势和产业圈协同发展的新模式，实现外资在江苏的深耕发展。

加强“引资+引技+引智”联动，鼓励外资研发中心和高水平园区建设，构建开放创新生态系统，提升外资对江苏聚力创新战略的贡献度。支持外商投资企业建设研发中心，探索支持外商投资企业参与江苏科技计划项目。参照上海支持外资研发中心政策，吸引海外知名大学、研发机构、跨国公司在江苏设立全球性或区域性研发中心，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，使外资研发机构成为江苏自主创新体系的组成部分，促进江苏创新型省份建设。学习借鉴广东、浙江创新载体发展经验，依托江苏中外合作产业园区和特色小镇，打造跨国企业主导产业链的价值创新园区。

坚持“引进来”与“走出去”更好结合，鼓励本土企业海外并购后进行逆向投资，吸引国际高端生

产要素。利用好发达国家再工业化、吸引外资的机遇期，鼓励本土企业走出去，并购海外优质资产，整合上下游产业链，逐步成为价值链的控制者，“虹吸”国际上先进的高级生产要素。加强对海外并购的引导，重在扩大市场渠道、提高创新能力、打造国际品牌，增强企业核心竞争力。同时，利用内需市场吸引力，将国外的高端生产要素、生产环节和总部经济引入省内，为江苏高水平引资提供支持，实现“引进来”与“走出去”的良性互动，更加主动地参与国际产业分工和资源配置，提升江苏在全球价值链和创新链中的地位。

探索招商引资体制机制新突破，组建新型投资促进机构，提升引资市场化和精细化水平，为江苏利用外资工作提供新动力。组建优化省、市、县投资促进机构，建立新型招商引资政策体系，进一步强化高端人才、产业用地、项目引荐等政策保障和激励措施，深化投资促进机构人事和薪酬制度改革，实行领导班子任期制、员工岗位聘用制和绩效工资制；鼓励地方大胆试、敢于闯、自主改，形成更多制度创新成果，支持各市、县、开发区（园区）在国家政策允许范围内因地制宜制定出台地方招商引资政策。坚持国际化、专业化和市场化方向，建设高素质招商引资专业队伍。支持地方试点招商外包。建立产业招商联盟和招商引资智库，对招商引资成绩突出的单位和个人给予激励。

深化复制推广自贸区经验，加快外资领域“放管服”改革进度，进一步建设国际化法治化投资营商环境，打造最佳利用外资省份。十九大报告提出：“赋予自贸试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。”要积极对接国际先进理念和通行规则，加快复制推广自贸区经验，进一步简政放权，加快外资领域“放管服”改革进度，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管理体系，运用互联网和大数据手段建立健全外资事中、事后监管体系，建设稳定、透明、可预期的国际化法治化营商环境。加快形成有利于培育江苏利用外资新的比较优势和竞争优势的制度安排，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地。<sup>[4]</sup>

（丁宏：江苏省社会科学院科研处副处长，研究员；张莉：江苏省社会科学院世界经济研究所博士）

责任编辑：戴群英