

第2章 投资

商务部公布的数据显示, 2021年全球对华直接投资(不含银行、证券、保险领域) 11,493.6亿元, 同比增长14.9%(按美元计1,734.8亿美元, 同比增长20.2%)。首次突破万亿元, 继2020年后再创历史新高。

日本方面的统计(净值、快报值)显示, 对华直接投资额减少。实际使用金额虽然增加了, 但是回收金额增量更大, 导致最终投资额减少。日本贸易振兴机构(JETRO)的调查显示, 虽然有较高比例的日本企业在华有盈利, 但他们扩大投资的意愿比其他国家和地区要弱一些。

中国政府正在为外商投资改善营商环境和法制建设。另一方面, 2021年与2020年一样, 施行了一些需要企业采取行动的法律, 但一些适用主体和范围尚不明确, 这增加了外资企业对可预见性下降的担忧。

商务部公布的数据显示, 2021年全球对华直接投资(不含银行、证券、保险领域) 11,493.6亿元, 同比增长14.9%(按美元计1,734.8亿美元, 同比增长20.2%)。首次突破万亿元, 继2020年后再创历史新高。新设立企业4.8万家, 增长23.5%。据商务部介绍, 中国政府2021年与4万多家外资企业开展交流, 解决员工入境中国、货物通关、疫苗接种等问题1000多个。商务部部长王文涛提到, 制造业引资规模比2019年下降4.6%, 通过扩大《鼓励外商投资产业目录》等, 推动在先进制造业、战略性新兴产业、数字经济、绿色发展等领域吸引投资。

从日本方面的统计(财务省公布的国际收支统计)来看, 2021年日本对华直接投资额(溢出值、快报值) 10,776亿日元, 净减少6.5%。其中, 实际使用额增加4.6%至17,876亿日元, 回收额增加27.5%至7,100亿日元。实际使用额继2019年、2020年后继续同比增长, 但因回收额大幅增加而净值下降。

JETRO针对包括中国在内的各国家和地区的日本企业当地法人开展的《海外日资企业实况调查》(2021年度调查)显示, 对于今后1-2年在华业务发展方向, 回答“扩大”的在华日企占40.9%。虽然较2020年调查的36.6%上升了4.3个百分点, 但仍不及新冠肺炎疫情爆发前2019年的水平(43.2%), 低于所有受调查地区平均43.6%的水平。但是, 回答“缩小”的占3.4%, “转移, 撤退到第三国”的占0.4%, 两者合计的比率(3.8%)比上一年下降了3.9个百分点, 是2010年度调查以来的最低水平。

此外, JETRO针对对海外业务关注度较高的日本企业(总部)开展的2021年度《日本企业海外业务发展问卷调查》结果显示, 在“计划拓展海外业务的国家和地区”中, 美国的回答比例(多选)排名第一, 为49.0%(比上年高出8.9个百分点), 其次为越南, 为46.0%(上升5.1个百分点), 中国排名第三, 为45.9%(下降2.2个百分点)。自2006年本调查有数

据对比以来, 中国一直位居第一, 首次出现排名下滑。而且, 在排名前15的国家和地区中, 只有中国和台湾地区的回答比例同比下降。另一方面, 在该调查中, 27.8%的公司表示中国是他们“最重要的出口目的地”(上升了0.9个百分点), 仍然排在第一位。在十大出口目的地中, 只有中国和排在第二位的美国在受访者中的比例逐年上升。

这些调查显示, 中国仍然是一个重要的市场, 包括出口市场, 虽然只有少数公司在考虑转移或撤退, 但日资企业的扩张意愿比其他国家和地区要弱一些。希望中国政府对白皮书建议内容的应对, 能够增强包括日资企业在内的外资企业扩大业务的意愿。

中国政府2021年继续推进对外开放, 并在改善营商环境方面取得了进展, 包括对外资企业的法制建设等。

2月1日, 海南自由贸易港施行《海南自由贸易港外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2020年版)》(国家发展和改革委员会、商务部令2020年第39号)。除了在全国率先取消对制造业的各项限制外, 还允许外资企业投资采矿业、进行社会调查。

10月12日, 商务部印发了首份专门针对引进外资的五年规划《“十四五”利用外资发展规划》, 为引进外资指明了基本原则。

10月13日, 财政部印发《财政部关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》(财库〔2021〕35号)。通知要求各预算执行单位在政府采购过程中, 除涉及国家安全和国家机密的采购项目外, 对在中国境内生产的产品依法平等对待中国企业和外资企业。

12月27日, 国家发展和改革委员会、商务部印发《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》(国家发展和改革委员会、商务部令2021年第47号), 列示了限制和禁止外资企业投资的领域。相比2020年版削减2项, 共计31项。同日还发布了《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》(国家发展和改革委员会、商务部令2021年第48号)。近年来, 我们在白皮书中一直要求放宽对负面清单的管制, 并欢迎中国政府的积极回应。

12月30日, 中国政府宣布对外籍个人津补贴相关个人所得税优惠政策延长至2023年12月31日。本免税措施原定于2022年1月1日后取消, 但对于在华外资企业而言, 取消免税措施将大幅增加企业负担, 因此2021年白皮书中也希望中国政府继续实施免税措施。

另一方面, 也出台了多项需要企业采取行动的新法规。

1月9日, 《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》(商务部令2021年第1号)发布, 即日起施行。如果中国政府认为“存在不正当的域外适用的情况”, 就可以发布禁令, 禁

止中国法人遵守其他国家的制裁法规等。

1月18日起施行《外商投资安全审查办法》(国家发展和改革委员会、商务部令2020年第37号)。规定对涉及军工产业、国家安全的重要农产品、重要基础设施、关键技术等外商投资(外国投资者直接或间接投资)进行事前申报和审批。

6月10日制定并实施了《中华人民共和国反外国制裁法》，规定了中国对外国制裁的反制措施。

《中华人民共和国数据安全法》于9月1日生效，该法规定了对数据及其安全的监管和利用政策。11月1日，《个人信息保护法》生效，这是中国第一部专门针对个人信息处理的法律。这与2017年6月开始实施的《网络安全法》一起，形成了以这三部法律为核心的网络法律体系。

这些法律法规的适用主体和范围缺乏明确的定义，使得一些法律法规可以由审查机构进行广泛的解释，并增加了外资企业业务可预见性下降的担忧。

投资中的具体问题

公平竞争

2022年3月政府工作报告提出“坚定不移深化改革，更大激发市场活力和发展内生动力”，抓紧完善重点领域、新兴领域、涉外领域监管规则，创新监管方法，提升监管精准性和有效性，并深入推进公平竞争政策实施，加大对垄断和不正当竞争的打击力度，维护公平有序的市场环境。

为了建设一个有序竞争的市场体系，企业希望改善被视为外资企业对外国投资风险的不透明的制度执行，继续改进有助于可预见性的措施，如对法律制度的统一解释，为制度改革提供足够的准备时间，简化和加快各项手续、以书面形式答复申请和查询等。此外，《不可靠实体清单规定》、《出口管制法》、《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》、《外商投资安全审查办法》，以及如何实施和如何界定其适用主体都存在不确定性，这可能会大大影响可预见性，亟待改进。

对外开放

2022年3月政府工作报告提出“扩大高水平对外开放，推动外贸外资平稳发展”。深入实施外商投资准入负面清单，落实外资企业国民待遇，扩大外商投资推介范围，支持扩大对中高端制造、研发、现代服务业、中西部和东北地区投资。

在2022年1月1日生效的《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》中，将限制和禁止事项从2020年版的33项减少到31项，在一定程度上放宽了限制，值得肯定。然而，尽管一些行业的负面清单中没有规定，但仍有一些行业的外资进入受到其他相关法律和法规的实质性限制。为了处理这类案件，有必要建立一个制度，在政府内设立对应窗口，以确定问题，并与相关部门合作，对相关法律法规进行必要的修改。

行政规章的执行及程序

2022年3月政府工作报告提出“坚定不移深化改革，更大激发市场活力和发展内生动力”，着眼于营造市场化、法治化、国际化营商环境，继续推进“简政放权”和“放管服”改

革，对取消或下放的审批事项要同步落实监管责任和措施。

国有资产的转让程序除了正常的股权转让手续外，还需要一系列单独的手续，包括办理审批许可、资产评估和公开交易等，耗费相当长的时间，应予简化。有企业要求缩短注销税务登记所需的时间，并纠正相关政府机关在简化注销登记程序方面的认识差距。此外，在新冠肺炎疫情防控中，希望在引进各种制度时，让外国人也可以平等利用，对社区和街道的要求不能高于国家和上级行政部门的规定。

<建议>

①《外商投资法》及《外商投资法实施条例》已于2020年1月正式实施。现有的外商投资企业在实际业务中将会面对制度上的重大变革，其中包括必须在2025年1月1日之前完成组织形式和组织机构的调整。另一方面，对于此类个别变更，政府并未制定相应的实施细则，相关法规有待完善。对此，希望商务部、国家发展和改革委员会和司法部等有关部门尽快明确并出台切实可行的相关法律法规。此外，在制定细则时，希望能够以《外商投资法》为依据，积极听取外国商会和外资企业的意见，并将其体现在细则中。

②外资企业认为对华投资的风险表现在制度执行的过程不公开透明，希望对此做出改进，以提高可预见性等。如：统一法律制度的解释与落实；变更制度时预留充分的准备时间；简化各项手续、提高效率；用书面文件回复申请和查询。此外，希望通过明文规定而非口头方式来进行指导和监管。

③在2022年1月1日起施行的《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》中，限制及禁止条款从2020年版的33项减少至31项，在一定程度上放宽了限制，这一点值得肯定。希望国家发展和改革委员会与商务部进一步减少限制和禁止规定。

④2022年1月起施行的《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》中包括“互联网文化经营(音乐除外)”。“音乐除外”这一表述让外资企业看到了经营网络音乐产品的希望。然而，《网络出版服务管理规定(工业和信息化部、原国家新闻出版广电总局)》等文件却让希望成为泡影。希望主管负面清单的国家发展和改革委员会与商务部以及主管该规定的工业和信息化部等结合《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》，修订《网络出版服务管理规定》，让外资企业也能够运营网络音乐服务。

⑤由于各类负面清单的修改，企业开始摸索新领域。正如上述④提到的，虽然《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》及《市场准入负面清单(2022年版)》解除了相关限制，但事实上外商投资企业却受到其他相关法律法规的限制，有时难以进入相关领域。“对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度”以及“为外商投资企业营造公平竞争的市场环境”是

《外商投资法》的两大重要支柱。在落实这两项规定的过程中,为了解决上述问题,应当完善体制,在国家发展和改革委员会及商务部等部门设立沟通窗口,把握问题所在,并通过与相关部门的合作,根据必要性修订相关法律法规。

⑥根据《公司法》《企业国有资产交易监督管理办法》等规定,国有资产的转让程序除正常的股权转让手续外,还需要经过国有资产转让审批、资产评估、公开交易等一系列手续,在实际操作中耗时很长。希望简化相关手续,亦希望进一步明确国有资产转让的判断标准(例如,明确重大资产的界定等)。

⑦在市场经济发展进程中,随着竞争的不断加剧,自然会有部分企业不得不进行业务重组,希望完善相关制度,减少企业在退出、分立、合并等业务重组中所花费的时间和承担的费用。2020年1月起实施的《优化营商环境条例》对此也提出了相应方针,不过在缩短注销税务登记所需时间以及简易注销登记流程方面,各相关政府部门需要消除彼此在认识上的差异。此类举措可帮助企业提高对制度的预见性,拉动企业新的投资,有望为实现中国产业结构的合理布局做出贡献。

⑧在已于2020年9月开始施行的《不可靠实体清单规定》中,将“危害中国国家主权、安全、发展利益”“违反正常的市场交易原则”“采取歧视性措施”等行为列为了处罚对象,但在概念上较为笼统,不够明确。希望商务部等相关部门在执行该项制度时,通过下位法规等对上述违规行为作出更加明确的界定。此外,有意见指出该规定出台于中美贸易摩擦的背景之下,希望能够采取有效措施,避免日资企业成为中美两国间对抗措施以及滥用实体清单的受害者。同时希望确保相关程序的透明性和公平性,并充分听取日资企业的意见和建议。

⑨在2020年12月开始施行的《出口管制法》中,对“再出口”“视同出口”“具有域外适用效力,可追究境外组织和个人的法律责任”等作出了规定,但具体的执行方法并不透明。如果执行不当,这些规定将会对包括行业 and 企业的供应链在内的现有商业模式产生巨大的影响,并将有可能成为导致现有业务的可预见性显著下降、抑制新投资的主要原因。对此,希望尽快通过下位法规作出明确规定,并且在执行规定之前,充分听取包括日资企业在内的外资企业的意见和建议。

⑩根据2021年1月开始施行的《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》,一旦中国政府判断为“不当域外适用的情况”,那么就可以发布禁令,要求中国的法人不得遵守有关外国的制裁法规。但另一方面,“不当域外适用的情况”在概念上较为笼统,这将大幅削弱业务上的可预见性。包括具体的适用情形在内,希望能够明确该规定的判断标准。此外,希望不要对日资企业滥用这一规定。

⑪根据2021年1月开始施行的《外商投资安全审查办法》,中国对外商投资的审查范围已扩大至绿

色领域的投资。而且有意见认为,该办法并未针对审查范围作出明确的界定,这为审查机构留出了很大的解释余地。对于自主申报范围内的“重要基础设施”“关键技术”“重要信息技术和互联网产品与服务”等,希望能够进一步明确其各自的具体范围。

⑫为了防止新冠肺炎疫情扩散,中国政府采取了一系列防控措施,其中一些措施尚无法确定何时结束。例如,在北京市等地,禁止群体性聚餐措施的结束时间尚不明确,并且各餐饮服务单位的具体应对方式也不尽相同。我们希望能够明确各项措施的结束时间。

⑬作为新冠肺炎疫情扩散的防控措施,各地纷纷启用了“健康码”扫码认证系统。而另一方面,有些地区虽然已启用这一系统,却出现了外籍人士无法使用的情况。我们希望在启用此类系统时,在最初阶段便应考虑如何让外籍人士也能够平等地使用。

⑭从新冠肺炎疫情蔓延期间各级政府正式发布或口头指示的防疫措施来看,中央、省、市以及乡镇一级政府所发布的指示有时会出现相互矛盾的情况,而有些措施则令日资企业难以招架。希望各级地方政府能够避免口头方式的传达和指导,改为在网站上发布相应通知或以正式文件的形式来通知到位。同时,希望下级行政机关能够明确公示上级行政机关发布的有关通知,避免双方所发布的通知或指示相互矛盾。

⑮与上述⑭中所提出的问题相类似,从国外入境后以及前往北京市等采取严格防疫措施的城市出差和住宿时,有些社区和街道在对入境人员所居住的公寓以及出差人员所入住的酒店进行管理时,其所提出的隔离要求与国家、省或直辖市一级所下发的通知相比要更为严格(例如,入境后采取14天+7天+7天的隔离措施,最后的7天属于额外增加)。希望社区和街道等基层组织在制定规则时,不要在上级行政主体所作规定的基础上提出更加严格的要求。