

第2章 投资

商务部公布的数据显示，2022年，全国实际使用外资金额12,326.8亿元人民币，同比增长6.3%（折合1,891.3亿美元，同比增长8%）。

日本方面的统计（净值）显示，日本对华直接投资额减少。一方面是实际投入额在减少，另一方面前期投资的回收额在增加，在此二者共同作用下，导致整体投资额减少。日本贸易振兴机构对在华日资企业的调查显示，由于新冠病毒疫情导致行动受限，盈利企业的比例有所下降。虽然只有少数公司考虑缩小规模、转移或撤离，但在未来一到两年内扩大业务的企业比例是迄今为止最低的。

对日本企业来说，中国仍然是一个重要市场，考虑转移或撤离的企业非常有限。但在华日企的业务扩张意愿相比其他国家和地区较弱。作为出口目的地，相比其他国家，中国的重要性也有所下降。

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，2022年与2021年一样，出台了一些涉企法律法规，但一些法律法规的适用主体和范围尚不明确，增加了外资企业对在华发展环境的担忧。

商务部2023年1月18日公布的数据显示，2022年，全国实际使用外资金额12,326.8亿元人民币（折合246,536亿日元，1元≈20日元），同比增长6.3%（折合1,891.3亿美元，同比增长8%）。分产业看，制造业增长46.1%，达到3,237亿元，占总量的26.3%，比上年提高7.8个百分点。高技术产业增长28.3%，占总量的36.1%，提高7.1个百分点。

按投资来源国家和地区看，主要国家和地区的投资普遍增加。其中，韩国、德国和英国对华投资大幅增加，分别增长64.2%、52.9%和40.7%。欧盟对华投资大幅增长了92.2%，“一带一路”沿线国家和东盟对华投资分别增长17.2%和8.2%。

日本方面的统计数据（财务省公布的国际收支统计）显示，2022年日本对华直接投资额（流量）净值为12,070亿日元。其中，实际投入额18,862亿日元，回收额6,792亿日元。与上年相比，实际投入额下降，回收额增加，导致净值下降。

JETRO针对进驻中国以及其他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》（2022年度调查）显示，64.9%的在华日资企业表示2022年度营业利润预期是“盈利”的，较上年的72.2%下降7.3个百分点。对于企业来说，业绩恶化的原因（多选）在于：“新冠疫情带来的行动限制的影响”（55.6%），“新冠疫情导致成本增加”（30.9%）。

关于今后一至两年业务开展的方向，回答“扩大”的企业占比33.4%，较上年的40.9%大幅下降7.5个百分点，是

2007年度调查（该调查自2007年起调查对象追加了非制造业企业）以来的最低水平。回答“缩小”的企业占4.9%，“转移、撤离到第三国（地区）”的占1.4%，两者合计占比6.3%，同比仅上升2.5个百分点；“维持现状”的企业为60.3%，同比上升5.1个百分点。

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2022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”（多选）中，回答“美国”的比例排名第一，为29.6%；其次为“越南”，为26.5%；“中国”为26.4%，与去年相同排名第三。在“最为重视的出口目的地”中，回答“中国”的企业占比最高，为23.1%（同比下降4.7个百分点），与排名第二回答“美国”（占22.7%，同比上升0.7个百分点）的差距缩小至0.4个百分点。回答“西欧”以11.6%位居第三（上升2.2个百分点），回答“越南”以6.8%位居第四（上升0.2个百分点），回答“泰国”以5.9%位居第五（上升1.7个百分点）。在排名前五的国家中，仅中国占比较上年有所下降。

结合上述调查结果可知，对日本企业来说，中国仍然是一个重要市场，考虑转移或撤离的企业非常有限。但在华日企的业务扩张意愿相比其他国家和地区较弱。作为出口目的地，相比其他国家，中国的重要性也有所下降。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。

可以肯定的是，中国政府2022年继续推进对外开放，并在包括对外资企业的法制建设等营商环境改善工作上取得了进展。

1月1日，《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）施行，列示了限制和禁止外资企业投资的领域。与2020年版清单相比，（一）取消乘用车制造外资股比限制以及同一家外商可在国内建立两家及两家以下生产同类整车产品的合资企业的限制，（二）取消卫星电视广播地面接收设施及关键部件生产的限制，取消上述两项后，限制和禁止投资领域变为共计31项。同日还施行了《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）。

3月25日，适用于包括外资企业在内的所有企业的《市场准入负面清单（2022年版）》（发改体改规〔2022〕397号）正式生效。与2020年版相比，禁止准入事项中增加“禁止违规开展新闻传媒相关业务”，但许可准入事项减少了7项。同时，《清单（2022年版）》明确规定，各地区、各部门不得另行制定市场准入负面清单。

10月8日，国务院发布《关于同意在天津、上海、海南、重庆暂时调整实施有关行政法规规定的批复》（国函〔

2022] 104号), 同意自即日起至2024年4月8日, 在上述四省市开展服务业扩大开放外资企业准入试点。允许在上海、重庆设立并符合条件的外商投资旅行社从事除台湾地区以外的出境旅游业务; 允许天津市、海南省和重庆市放宽外商投资举办非营利性养老机构的民办非企业单位准入。

同时, 出台了涉企新规。

2月15日, 《网络安全审查办法》(国家网信办令第8号) 修订版正式生效。修订内容包括: “掌握超过100万用户个人信息的网络平台运营者” 赴国外上市, 必须向网络安全审查办公室申报网络安全审查。

9月1日, 《数据出境安全评估办法》(国家互联网信息办公室令第11号) 正式生效。该办法明确规定了2021年施行的《数据安全法》和《个人信息保护法》中明文规定的重要数据和个人信息出境的安全评估义务适用范围及程序等内容。

10月28日, 工业和信息化部印发《网络产品安全漏洞收集平台备案管理办法》(工信部网安〔2022〕146号)。该办法自2023年1月1日起施行。办法针对拟设立漏洞收集平台的组织或个人规定: 应当通过工业和信息化部网络安全威胁和漏洞信息共享平台如实填报网络产品安全漏洞收集平台备案登记信息。

2022年10月, 习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告中指出, “推进高水平对外开放。” “稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。” “合理缩减外资准入负面清单, 依法保护外商投资权益, 营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。”

在此基础上, 2023年3月第十四届全国人民代表大会上的政府工作报告提出, “更大力度吸引和利用外资”, 要落实好外资企业国民待遇, 扩大制度型开放, 做好外资企业服务工作。

希望在这些政策的基础上, 中国进一步加大对外开放力度, 促进营商环境建设, 使外资企业能够平等开展活动。

投资中的具体问题

公平竞争

为了建设一个有序竞争的市场体系, 企业希望改善制度执行的透明度, 提升外资企业对外资投资信心, 继续改进有助于提高可预见性的措施, 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等。此外, 对于《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》和《外商投资安全审查办法》, 由于在如何执行和如何界定其适用主体等方面存在不明确之处, 大大降低了可预见性, 亟待改进。

对外开放

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, 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, 部分行业负面清单没有规定但其他相关法律法规实质限制外资准入的领域依然存在。为了对应这类案件, 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

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、资产评估和公开交易等一系列手续, 在实际操作中耗时很长, 应予简化。有企业要求缩短注销税务登记所需时间, 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。一些地区出现了在没有明确规定的情况下拒绝设立投资性公司分支机构的情况, 希望有关部门在没有法律依据的情况下不要拒绝公司设立申请, 并采取与其他地区相同的处理方法。

<建议>

- ①《外商投资法》和《外商投资法实施条例》已于2020年1月正式施行。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, 希望国家市场监督管理总局、商务部和国家发展和改革委员会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。此外, 关于《外商投资法实施条例》第二十九条和第三十条所规定的“外商投资企业投诉工作机制”, 希望在实际操作中得到切实执行。
- 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, 希望对此作出改进, 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, 限制和禁止事项从2020年版的33项减少至31项, 在一定程度上放宽了限制, 值得肯定。希望国家发展和改革委员会与商务部进一步调减限制和禁止项目。在调减限制和禁止项目时, 一方面希望通过说明、释义或指南等形式明确具体的适用情况和适用行业, 另一方面希望完善执行环境以及指导执行工作, 使调减内容在各级行政部门得到贯彻落实。
- 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、资产评估和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在北京和杭州等一些地区,出现了拒绝设立投资性公司分支机构的情况。在其他地区,外商投资企业设立投资性公司的分支机构,只要获得当地金融办的批准后,在市场监督管理局办理设立手续即可。而北京和杭州等一些地区在没有明确规定的情况下,以主管部门(金融办、市场监督管理局)的主观判断予以拒绝。外资投资性公司具有统筹职能,通过在中国进行各种类型的实质性投资,为中国的经济发展做出贡献。投资性公司在各地区设立分支机构,对提升投资性公司原有的统筹职能至关重要。为了支持外商投资企业业务的持续发展,希望作出改进,以确保在没有法律依据的情况下不会被拒绝成立分支机构,并确保其得到与其他地区相同的待遇。
- ⑧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可预见性,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。
- ⑨外国企业(非居民企业)之间转让中国境内企业的股份时,出售股份的外国企业必须按照《企业所得税法》及其实施条例和《印花税法》的规定,在转让完成之日起15日内向被转让企业所在地区的税务局申报企业所得税和印花税。在实践中,通常的做法是使用中国的代理机构人进行纳税申报,但这种方法可能会导致漏报的情况。最好规定由位于中国境内的企业承担代理报税和代扣代缴的义务,如建立一种制度,让被转让企业在进行股东名册变更登记等程序的同时,进行代理

报税,但目前没有明确的规定。从促进企业投资性资产置换和降低漏申报纳税带来的合规风险的角度,希望明确和简化转让和减资的程序。

- ⑩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。
- ⑪在2020年开始施行的《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。
- ⑫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。
- ⑬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。