

第2章 投资

商务部公布的数据显示，2024年，中国实际使用外资金额8,262.5亿元，同比下降27.1%，连续两年减少。国际收支统计方面，外商直接投资总额（快报值）仅为45亿美元，同比大幅下降89.5%。日本方面的统计（净值、快报值）显示，日本对华直接投资额时隔两年再次出现增长，但增幅极为有限。

日本贸易振兴机构（JETRO）的调查显示，虽然只有少数日资企业考虑缩小规模、转移或撤离，但扩大业务的意愿已降至历史最低点。对于日资企业而言，中国仍是重要的投资对象国。虽然只有一小部分企业考虑转移或撤离，但扩大业务的意愿逐年减弱。作为出口目的地，相比其他国家，中国的重要性也有所下降。

中国政府不断为外商投资改善营商环境和法制建设。但日资企业对于营商环境可预见性降低的担忧依然存在，并提出了明确和简化政府监管操作流程和推进信息公开等建议。

商务部2025年1月17日公布的数据显示，2024年，中国实际使用外资金额8,262.5亿元，同比下降27.1%。分行业看，制造业实际使用外资2,212.1亿元。医疗仪器设备及仪器仪表制造业、计算机及办公设备制造业实际使用外资分别增长98.7%、21.9%。从来源地看，西班牙、新加坡、德国、瑞士实际对华投资分别增长130%、10.8%、2.2%、1.0%（注1）。

国家外汇管理局2025年2月14日发布的数据显示，2024年国际收支统计（快报值）方面，外商直接投资总额（直接投资负债额、流量）仅为45亿美元，同比大幅下降89.5%。尽管这一数值曾在2021年创下3,441亿美元的历史新高，但在短短3年内骤降至1991年（44亿美元）以来的水平。

日本方面的统计（日本财务省公布的数据）显示，2024年日本对华直接投资额（国际收支统计，净值、流量、快报值）为4,931亿日元，较上年增加49亿日元，时隔两年再度出现增长。实际投入额为10,821亿日元，较上年减少1,787亿日元，但由于回收金额也减少了1,836亿日元（为5,889亿日元），因此净值依然实现了增长。

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》（2024年度调查）显示，关于今后1—2年业务开展的方向，回答“扩大”的企业占比为21.7%。比上一年的27.7%下降了6个百分点，连续3年下降并刷新历史最低点。此外，回答“缩小”企业占比为12.9%，回答“向第三国(地区)转移、撤离”的企业占比1.4%，分别比上一年增加了2.6个百分点和0.7个百分点；同时，回答“维持现状”的企业占比为64.6%，增加了2.3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2024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，美国以38.6%的占比位居第一，中国以24.9%位居第二。虽然中国从上一年的第三位上升到第二位，但与美国之间的差距却从5.5个百分点扩大到13.7个百分点。此外，在“最为重视的出口目的地”中选择中国的企业占比为14.8%，连续两年位居第二。不过，回答今后“中国业务会缩小并转移到其他国家”的占7.6%，“撤出中国业务并转向其他国家”的占1.0%，与上一年相比几乎持平。

从上述调查结果来看，对于日本企业而言，中国仍然是重要的投资对象国，只有少数企业考虑转移或撤离，但可以看出企业的业务扩张意愿正在逐年减弱。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2024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。

4月11日，国家发展和改革委员会等8部门印发了《招标投标领域公平竞争审查规则》（2024年第16号令）。该规则对招标投标等过程中的资格审查、评标方法、评标标准、信用评价、保证金缴纳等方面，限制了因企业性质（包括外资企业）而导致的差别待遇。

7月25日，商务部等7部门发布了《关于服务高水平对外开放便利境外人员住宿若干措施的通知》，要求不得限制接待境外人员住宿，并鼓励配备具有一定外语能力的前台接待人员。

9月7日，国家卫生健康委员会、国家药品监督管理局联合发布《关于在医疗领域开展扩大开放试点工作的通知》（商资函〔2024〕568号）。为引进外资促进医疗相关领域高质量发展，更好满足人民群众医疗健康需求，拟在生物技术领域的技术开发和技术应用以及独资医院的设立方面，允许在部分地区放宽监管开展试点工作。

9月10日，国家发展和改革委员会、商务部发布了《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2024年版）》（国家发展改革委、商务部令2024年第23号）。该清单列出了限制或禁止外资企业投资的领域，与2021年版相比，限制措施减至29条，删除了“出版物印刷须由中方控股”，以及“禁止投资中药饮片的蒸、炒、炙、煅等炮制技术的应用及中成药保密处方产品的生产”2个条目，制造业领域外资准入限制措施实现“清零”。

10月10日,司法部、国家发展和改革委员会公布《中华人民共和国民营经济促进法(草案征求意见稿)》。草案共9章77条,目的是优化民营经济发展环境,保障各类经济组织能公平参与市场竞争,促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长。

11月25日,中国对日本普通护照持有人重新恢复免签政策,并将原先最长可停留15日的规定延长为可停留30日以内。

今后仍期待中国进一步对外开放,构建外资企业可公平开展业务的营商环境。

注1: 中国使用的外资大部分来自于香港,《中国外资统计公报2024》显示,2023年港资占比达到68.1%。

注2: 自2014年1月起,该项数据开始根据国际货币基金组织(IMF)《国际收支和国际投资头寸手册》(第六版) (“BPM6”) 进行统计,因此与以往的统计数据并无连续性。

投资中的具体问题

确保公平的竞争环境

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,提升外资企业对华投资信心,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。

扩大对外开放

随着《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》发布, 制造业领域外资准入限制措施正式取消, 这一点值得肯定。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。为了应对这类案件, 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。

明确和简化政府监管操作流程

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。在土地使用权方面, 有些企业的土地使用权即将到期, 希望国家就此制定统一的标准。

推进信息公开

统计数据方面, 由于近年来中国政府调整了统计口径

或是停止发布统计数据, 出现了与先前数据失去连续性的情况。数据的连续性对于投资判断而言至关重要, 因此希望尽可能确保数据的持续发布, 如需调整统计口径, 希望尽可能对现有的历史数据进行修订。中央和地方政府为促进产业发展制定了各种企业扶持政策, 外资企业也可以享受这些政策, 这一点值得高度称赞。同时, 也有意见认为, 由于省级和市级等不同行政级别的各个行政部门都有自己的政策, 导致企业难以真正把握政策内容。希望能够提供全国范围的企业扶持政策整体清单。

<建议>

1. 确保公平的竞争环境

① 完善《中华人民共和国外商投资法》及其实施条例

《中华人民共和国外商投资法》(以下简称《外商投资法》)及《中华人民共和国外商投资法实施条例》(以下简称《外商投资法实施条例》)自2020年1月起正式施行。其中规定, 现有外商投资企业需在2025年1月1日之前完成组织形式、组织机构的调整。这一规定对企业的实际运营带来了重大制度变革。然而, 相关实施细则和配套法规的完善未能及时跟进, 导致企业在实践中面临诸多困惑和不确定性。希望今后在制定和完善实施细则时, 应严格依照《外商投资法》的规定, 适时听取并反映外国商会及外资企业的意见。希望《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”能够在实际操作中得到切实执行。

② 提升制度实施的透明度

针对外资企业在华投资面临的制度实施不透明问题, 希望政府进一步加强法律法规的统一解释, 确保制度实施的稳定性, 制度调整时提供充分的过渡期, 简化并加快审批流程, 同时对企业的申请或咨询给予正式的书面回复, 以提升政策执行的可预见性。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 确保《不可靠实体清单规定》的公平性和执行过程的透明度

自2020年9月起施行的《不可靠实体清单规定》列出的处罚标准, 如“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”以及“采取歧视性措施”等, 涵义较为宽泛, 缺乏具体定义。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度和公平性, 并充分听取日资企业的意见和建议。

④明确《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》的适用标准

自2021年1月《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》施行以来,其适用标准仍存在较大不确定性。根据该办法,若中国政府认定某一情况属于“不当域外适用”,则可发布禁令,禁止中国法人等遵守其他国家的制裁法与措施等。然而,“不当域外适用的情况”这一概念较为模糊,将大幅削弱企业业务上的可预见性。为此,希望明确该规定的判断标准,包括具体的适用情形。希望避免对日资企业的任意适用。

⑤明确《外商投资安全审查办法》的适用范围

自2021年1月《外商投资安全审查办法》施行以来,该办法将外商投资的审查范围扩展至绿地投资(Greenfield Investment),进一步拓宽了安全审查的适用领域。然而,有意见认为,该办法并未对审查范围作出明确界定,赋予审查机构较大的解释空间。特别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”等概念,希望相关部门进一步明确其具体范围。

2. 扩大对外开放

⑥进一步放宽《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》

自2024年11月1日起施行的《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》较2020年版有所放宽,限制和禁止条款由31项缩减至29项。其中,制造业领域的准入限制已从负面清单中取消,值得肯定。在未来进一步调整和削减限制及禁止条款时,希望明确具体可准入的行业类别和经营模式,并同步发布相关解释、解读及操作指南等。同时,应完善执行条件并加强指导,确保这些规定在各级行政部门得到有效落实。

⑦放宽负面清单以外法律法规对市场准入的限制

在2024年11月施行的《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》中,关于“互联网文化经营(音乐除外)”的表述,表面上似乎为外资涉足互联网音乐产品经营提供了可能性。然而,受《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)等法规的限制,外资在该领域的实际准入仍面临较大障碍。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。

⑧完善有助于放监管制的体制建设

随着各类负面清单的不断修订,企业在探索新领域准入时,类似于上述⑦的情况时有发生。例如,《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》和《市场准入负面清单(2022年版)》中,部分领域表面上未对外资设置明确限

制,但由于其他相关法律法规的约束,这些领域对外资的实际开放程度仍受限制,导致外资企业在市场准入方面面临较大挑战。“对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度”和“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,视情况修订相关法律法规。

3. 明确和简化政府监管操作流程

⑨统一公共标准制定流程,提升透明度与公平性

在制定国家标准、行业标准等官方标准的过程中,仍存在根据内资和外资企业身份区分会员资格与费用的现象。各标准工作组的运营方法缺乏统一性,透明度有待提高。《外商投资企业参与我国标准化工作的指导意见》明确指出,外商投资企业在标准化工作中享有与内资企业同等待遇,这一方针值得高度肯定。希望该方针能够得到贯彻落实。在制定和修订标准化相关政策的过程中,应坚持公开原则,允许外资企业按照与内资企业相同的条件参与标准化技术委员会及标准制定工作组,为外资企业的参与提供便利,从而提高相关工作的透明度和公平性。希望完善国家标准的解释与制度执行机制,避免因理解偏差或执行不一致导致混乱,并进一步提升认证、检测等相关程序的透明度和合理性。

⑩规范标准与认证信息公开,确保充足的实施过渡期

在推行强制性标准、认证等举措时,传播信息的方式不应仅局限于会议传达。相关部门应在所有涉及的机构和部门官方网站首页,正式公开对企业经营产生影响的各类规定、内部文件、政策解读内容、说明会召开的详细信息,以及常见问题解答(FAQ)等资料。在标准实施的时间规划上,希望在标准公布和正式施行之间设置合理的过渡期,尤其是强制性标准,应确保有一至三年的缓冲时间,起算日期应以新标准在公共渠道可获取之日为准。此外,在强制性标准实施进程中,若配套并列标准未能同步公布,企业可能难以在强制性标准实施前完成相应调整。希望强制性标准及其配套并列标准予以同时颁布。

⑪简化和明确国有资产转让程序

在国有资产转让环节,当前除了要遵循《公司法》以及《企业国有资产交易监督管理办法》等相关法规所规定的常规股权转让程序外,还需履行国有资产转让的审批与许可、资产评估、公开交易等一系列程序,使得实际操作周期相对较长。希望对现行相关程序进行合理且适度的简化。同时,希望相关部门进一步明确国有资产转让的适用标准,如明确“重大资产”的定义等。

⑫ 简化企业重组程序

在市场经济不断深化的背景下,企业因竞争加剧而进行业务重组(如退出、拆分、合并等)是市场机制下的正常演变。为降低企业在重组过程中的时间与成本负担,希望进一步完善相关制度。自2020年1月起施行的《优化营商环境条例》已提出相关方针,但在具体落实过程中,仍需进一步缩短注销税务登记所需时间,同时加强各相关政府部门的协调,消除对简易注销流程的认知差异。通过这些优化措施,不仅能够提升企业对政策环境的可预见性,增强市场信心,还将促进新投资的流入,并有助于推动中国产业结构的优化升级。

⑬ 明确并简化股权转让相关程序

在外国企业(非居民企业)之间进行中国境内企业的股权转让时,出售股权的外国企业需依据《中华人民共和国企业所得税法》及其实施条例、《中华人民共和国印花税法》的相关规定,在股权转让完成之日起十五日内,向目标企业所在地的税务机关申报并缴纳企业所得税和印花税。在实际操作中,通常由中国境内的代理机构代为申报纳税。然而,这种方式存在申报遗漏的潜在风险。因此,希望建立更为明确的制度,如规定中国境内的被转让企业在办理股东名册变更等手续的同时,履行代理申报及代扣代缴的义务。然而,目前相关法规对此尚未作出明确规定。从促进企业投资性资产流动、以及降低因申报遗漏导致的合规风险的角度出发,希望进一步明确并简化股权转让及减资相关程序。

⑭ 加快土地使用权续期详细规定的制定工作

根据1990年颁布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,工业用地的最长使用期限为五十年。然而,在实际执行过程中,部分地方政府曾要求企业签订短于条例规定最长年限的土地使用合同,导致部分于20世纪90年代进入中国的日资企业,其土地使用期限即将到期。目前,关于土地使用权续期的具体手续、费用标准等关键细节,国家层面尚未出台统一规定。随着大量企业的土地使用合同即将到期,希望尽快制定明确、统一的详细规定,避免出现混乱局面。

⑮ 优化外籍法定代表人的企业登记线上办理流程

许多外资企业的法定代表人由外籍人员担任。然而,在进行企业实名认证时,因人脸识别系统的技术限制,部分外籍法定代表人无法顺利完成线上操作。因此,在办理董事变更、经营范围变更等企业登记和备案手续时,企业必须选择法定代表人亲自前往窗口办理,或授权代理人持委托书线下办理。希望进一步简化企业登记和备案流程。此外,若法定代表人身处国外,则需要先在境外签署相关法律文件,并通过邮寄方式递交至国内,由此增加了手续上的负担。希望各地区市场监督管理部门改进系统,确保法

定代表人由外籍人员担任时也能顺利完成线上相关手续。

4. 推进信息公开**⑯ 确保统计与调查数据的连续性与稳定性**

自2023年起,国家统计局调整了固定资产投资额的统计范围,导致新数据与往年数据缺乏可比性,影响了数据的连贯性。此外,16岁—24岁人群的城镇调查失业率自2023年6月起暂停发布,直至2024年1月才以新的统计口径恢复。而中国人民银行针对银行家、企业家和城镇储户的调查问卷报告,自2023年第二季度后停发,尽管2024年3月集中公布了此前未发布的数据,但目前数据发布仍不稳定。我们理解政府机构在统计制度上的改革意图,以期使数据更贴近实际情况。然而,对于投资决策而言,数据的连续性和稳定性至关重要。希望政府机构尽可能保持统计和调查数据的稳定发布,并在调整统计方法或口径时,尽量对历史数据进行回溯修订。

⑰ 统一企业扶持政策信息,提升获取便利性与透明度

中央及地方政府相继出台了一系列企业扶持政策,以促进产业发展,其中许多政策同样适用于外资企业,值得高度肯定。然而,由于中央、省级、市级等不同层级的政府及多个行政部门分别制定并执行扶持政策,导致政策信息较为分散,使外资企业难以全面掌握自身可享受的政策优惠。希望建立全国统一的企业扶持政策信息平台,形成清晰、全面且易于查询的政策清单。