



上海自由贸易试验区货运卡口。

黄尚摄

打开外商投资新空间

负面清单十月起在全国实施

李铭晨

A. 负面清单不断“瘦身”

对外商投资企业而言，负面清单是与白名单相对的一种管理制度。“在自贸区建设过程中，负面清单是一个国家设立的关于对方国家禁止进入的领域清单”。中国人民大学重阳金融研究院宏观经济部主任贾晋京在接受采访时表示，除了清单上的禁区，其他行业、领域和经济活动都许可进行，这就使得相对于白名单而言，负面清单是鼓励扩大自由贸易的一种体现。

负面清单所涉及的领域数量，反映了一国的经济开放程度。目前，世界大多数发达国家都推行负面清单管理制度。

2013年10月1日，上海自贸区首推负面清单，此后，负面清单一直在“瘦身”。2014年，上海自贸区负面清单由设立之初的190项调整减少至139项；2015年，在自贸区扩围之际，上海、广东、天津、福建4个自贸区使用同一份负面清单，该清单又减至122项。

近三年来，实施负面清单管理模式，大幅提高了自贸区投资便利化和规范化水平。2016年1至6月，4个自贸试验区99%以上的外商投资企业是通过备案方式设立的，与“逐案审批制”相比较，纸质材料减少90%，办理时限由20个工作日缩减至3个工作日内。

国务院发展研究中心等第三方机构评估认为，自贸区内外商投资管理体制改革试点受惠面广、成效显著、风险可控，已具备在全国复制推广的条件。

在中国社科院工业经济研究所研究员时杰看来，推行负面清单，由审批改为备案是大势所趋。

目前，各国吸引外资的竞争日益激烈。根据联合国贸易和发展会议预测，2016年全球吸引外资增速可能下降10%至15%。在这样的大背景下，我国在全国范围内推出外资负面清单管理模式，无疑将释放巨大的制度红利，为吸引外资增添重磅砝码。

对于负面清单的作用，贾晋京认为，设立负面清单同国际贸易的发展是有关联的。国际贸易发展要求各个国家提供越来越多的贸易便利化做保障。过去，基本上都是按照一项一项谈判这种准人的白名单方式来进行。实际上，负面清单是最能够提供贸易便利化的制度设计之一。

上海社科院世界经济研究所研究员王中美持相同观点。他认为全面采用负面清单是中国进一步融入全球化的新起点，也反映了中国向更高层次开放迈进的决心。包括亚洲、拉美、中东等地的许多发展中国家，都经历了外资准入管理的“正面清单”到“负面清单”模式的转型。

从本月起，我国将对外资全面实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式，取代传统的“逐案审批模式”。这是外商投资管理体制的重大变革，意味着中国实施30多年的投资审批制度将正式走向终结，同时，也标志着构建开放型经济体制的建设再一次实现了飞跃。

B. 投资审批改为备案制

改革开放初期，审批制度符合当时的国情。“我国在加入世贸组织的时候，国内很多行业无论在技术方面，还是科研层面，在国际市场上竞争力比较弱，我国适度保护本土企业也是很有必要的，所以国家推行审批制度促进本土企业成长有一定的作用”。在中国社科院工业经济研究所研究员时杰看来，随着社会高速发展，国内市场相对开放，过去那种审批制度已经没有必要存在。

贾晋京认为，审批制度主要是在投资管理上按照项目管理的方式进行，所对应的贸易形式是以货物贸易为基础的传统贸易形式。而在当今贸易条件下，服务业、电子商务等一些新的贸易手段兴起，因此对外商投资管理方式的变革势在必行。

2016年9月初，第十二届全国人大常委会通过了《中华人民共和国外资企业法》《中华人民共和国中外合资经营企业法》《中华人民共和国中外合作经营企业法》(简称“外资三法”)和《台湾同胞投资保护法》修正案，将负面清单以外领域外商投资企业设立及变更审批改为备案管理，率先在法律体系方面进行了调整。

王忠美表示，以负面清单为标志的“外资三法”的修订，是为了更好地适应国际通行规则发展要求的外商投资法律体系，可以为在华投资的外国企业创造更稳定、透明和可预期的法律环境。

作为重要的配套措施，商务部也公布了《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》，将不涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业、台胞投资企业的设立和变更，由审批改为备案管理。

“取消全面审批制后，将在多个方面有利于外商投资，释放制度红利”。商务部研究院外资所所长何曼青对此指出，一方面，不涉及负面清单的外资企业设立及其变更无需审批，将大大减少交易的不确定性；同时，备案的申请材料 and 流程大幅精简，降本增效。

另一方面，实行备案制后，合同、章程无需提交审批，也无需备案。投资者可以设计最符合商业利益的合同、章程条款。专家指出，负面清单及备案制意味着，今后外商法无禁止即享受准入前国民待遇，对任何行业的创新和技术进步，都将自动开放，赋予企业更大的投资自由度和业务创新空间。

当然，取消审批，不等于放任不管，反而是对监管提出了更高要求。在监管方面，建立外商投资安全审查体系、数据实时更新的外商投资备案管理信息系统、各部门参与的全链条联动协同监管机制等，都是已经借助自贸区的平台检验了的可行举措。

C. 构建开放型经济体制

推行开放型经济体制建设的本质含义就是贸易与投资的便利化，全面推行负面清单管理制度对于构建开放型经济体制，是其应有之义。

最近一些在华外资企业在中国经营困难，主要原因是相对优势逐渐缩小所致，而这背后的因素是全球市场需求萎缩和中国经济增长放缓，中国国内要素成本上升，外资企业享受的优惠政策减少，市场竞争日趋激烈等，并非所谓投资环境恶化所致。

“外商投资的领域不会缩小，只会更宽，中国的投资营商环境不会恶化，只会更好。只要外资企业把握好中国经济增长、技术和消费升级等巨大机遇，调整投资布局，创新经营方式，就一定能够在中国市场取得新的更好的业绩。”沈丹阳说。

3年来，上海自贸区对企业越来越有吸引力，其用仅占上海1/50的面积，创造了上海1/4的生产总值。今年1月至6月，上海自贸区新设企业7268户，其中外资企业1330户。上半年上海全市近一半的外资企业均落户自贸区内，新设外资企业数的占比也从三年前的5%上升到接近20%。

上海自贸区商务委员会投资促进管理处处长曹磊介绍，负面清单实施后，上海浦东每年新增项目约1000个，而2015年前十个月的自贸区新增项目有2500个，是往年的近3倍。

来自商务部的数据显示，2015年我国吸收外资同比增长6.4%，今年1月至8月，我国实际使用外资金额5488.3亿元，同比增长4.5%。“近期，无论是杭州的G20工商峰会还是厦门的中国国际投资贸易洽谈会，跨国公司参会都积极踊跃，表明了多数国外企业对中国投资的信心。”沈丹阳说。

“中国建立开放型经济体制的大趋势，就是要建立联通全球的自由贸易区网络，这种网络有很多推进的路线与方式，其中之一包括‘一带一路’建设”。贾晋京表示，其最大的背景条件就是中国走向世界。毕竟，中国是全球贸易中心国家、全球最大的货物贸易国、世界最大的市场，它需要建立一个广泛的投资便利化空间。



上海自贸试验区海关服务窗口。

黄尚摄

链接 ▶▶▶▶▶

三年三版“负面清单”

一版：2013年9月18日，国务院公开批准《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》，其中提到探索建立负面清单管理模式。10月1日，上海市政府公布了第一版负面清单：《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2013年)》。

负面清单分类的依据是《国民经济行业分类及代码》(2011版)，几乎囊括了国计民生的所有行业门类，共18类。就内容而言，它主要依据《外商投资产业指导目录(2011)》制定，该目录分为鼓励、限制、禁止三类。负面清单摘出了

其中的限制、禁止部分，另纳入了散见在其他部门规章中类似的部分，列成清单。在第一版负面清单中，包括190条管理措施，其中限制类74条，禁止类38条。

二版：2014年6月30日，上海市政府颁布了第二版“负面清单”。相较第一版，这一版由190条减到了139条。其中比较引人注意的是，删除了关于制造武器弹药、博彩业和色情业的禁止。据介绍，武器、黄赌毒是内外资都不能做的，负面清单里就不单独写了。

三版：2015年4月8日，第三版“负面清单”颁布者，由上海市政府升为国务院办公厅，适用范围也扩展到了福建、广东、天津和扩区后的上海四地自贸区。

这一版本由最初的190条减少至122条，但是，并非各个行业数量均等下降，而是有些行业的限制彻底解除了，也有些行业的要求被大大扩充。限制减少最多的，如制造业由2013年的63条减为17条，对食品饮料的限制消失了，剩下的主要是对交通工具的限制；完全解除限制的有建筑业、交通运输、仓储和邮政，及房地产业。

限制条件被细化和扩充的有两个行业——金融和娱乐业。金融业的负面清单从2013年的5条扩展为10大类26小条。文化娱乐业的负面清单，从2013年的12条扩充一倍，至24条。



自10月1日起，在全国范围内对外商投资企业实行负面清单管理制度，负面清单以外的外商投资企业设立和变更事项，将由审批改为备案，在杭州G20峰会推动构建开放型世界经济的背景下，此举有何深层含义？

就贸易方式而言，缩减负面清单有利于扩大开放贸易空间。当前，服务贸易已经成为全球自由贸易的新引擎。随着科技水平的进步，电子商务等贸易手段的升级，服务贸易与货物贸易的联系愈发紧密。有序扩大服务业对外开放，必须转变货物贸易时代的依赖审批

高端移动。在此基础上，中国以基础设施互联互通为依托，有利于促进投资便利化，搭建更高标准的贸易平台。从而通过全球价值链形成贸易网，改善全球贸易生态，实现贸易升级和可持续发展。

就开放经济而言，缩减负面清单有利于搭建开放的全球贸易平台。开放经济意味着所有人的全球化，需要每个国家经济相互深度参与。在服务贸易等新兴贸易成为贸易增长引擎的今天，全球贸易规则体系需要升级。

推动国际贸易便利化

贾晋京

的管理方式，加快推行准入前国民待遇和负面清单，缩小负面清单限制范围。全面实施负面清单，有利于提高服务贸易开放水平，扩大开放的共同贸易空间。这也是杭州G20峰会后，中国为促进贸易和投资协调、营造更加开放的全球贸易投资环境所做出的努力。

就外商利益而言，缩减负面清单有利于拓展全球贸易价值链。全球价值链贸易的快速发展已经深刻改变了世界经济格局。要建立“开放、包容、共享”的全球价值链，需要有包括发展中国家、中小企业在内的更多人加入其中。中国通过缩减负面清单，扩大开放空间，能够鼓励发展中国家，特别是低收入国家在更高水平、更多附加值上参与全球价值链并向

当多边贸易体制正面临挑战，一些国家利用贸易方式的快速更新，组织所谓“高标准”的贸易小圈子，导致全球贸易体制碎片化，阻碍全球贸易可持续发展。中国反对贸易小圈子主义，通过缩减负面清单等方式，推动国际贸易的便利化、自由化。最终通过负面清单打开的新空间，为新的贸易平台建设，如电子商务、大众创业平台提供动力。为了营造开放、透明和有益的全球投资政策环境，促进国际国内投资政策协调，促进包容的经济增长和可持续发展，G20提出了《二十国集团全球投资指导规则》，为全球贸易和投资的转型升级打开了新的大门。

(作者系中国人民大学重阳金融研究院宏观部主任)

本版图片除署名外均来自百度