

第2章 投资

商务部公布的数据(2021年1月20日)显示,2020年全球对华直接投资(银行、证券、保险领域除外)为9,999.8亿元,同比增长6.2%(如按美元计算,则为1,443.7亿美元,同比增长4.5%)。因新冠肺炎疫情蔓延,全球跨境投资陷入低谷,中国却刷新历史最高水平。商务部有关人员表示,2021年对华直接投资“依然面临复杂严峻局面,中国将进一步提高开放水平,为世界各国企业在华发展提供更广阔的空间”。

中国政府正在推进优化外资营商环境,完善《外商投资法》等相关立法工作。另一方面,中国于2020年先后公布了《出口管制法》和《不可靠实体清单规定》等有关经济安全保障的法律法规。有意见指出,法律的实施细则等文件尚未健全,这导致外资企业商务可预见性较低。

从商务部公布(2021年1月20日)的不同行业对华直接投资详情来看,服务业的直接投资实际使用金额为7,767.7亿元,同比增长13.9%,占外资总投资额的77.7%。高科技产业投资同比增长11.4%。

从资金来源国和地区的分布情况来看,排名前15位的国家和地区的投资额同比增长6.4%,占投资总额的98%。其中,荷兰、英国、东盟的投资分别同比增长47.6%、30.7%、0.7%(注1)。

此外,根据日本方面的统计(财务省发布的国际收支统计),2020年日本对华直接投资额(流量)为11,046亿日元,同比下降21.1%。从行业类别来看,制造业所占比重为64.8%(7,155亿日元),比上年下降9.3个百分点;非制造业占比为35.2%。从制造业的构成比例来看,其中,占比最大的运输机械设备(28.3%)同比减少22.4%,拉低了制造业的整体增长。在非制造业中,批发零售业同比增长63.8%,金融与保险业同比增长43.2%,均增长顺利。

从国际收支统计来看日本对华投资中制造业占比的变化,2009年日本对中国制造业领域的投资占其对华投资总额的71.1%,2010年至2016年期间则降至60%左右。此后,在2017-2019年期间,对制造业的投资比重开始上升。2020年,这一情况发生转变,非制造业投资比重开始上升(注2)。

日本贸易振兴机构(JETRO)公布的《2020年度亚洲、大洋洲日资企业实况调查(2020年8-9月实施)》结果显示,关于日资企业今后1-2年在华业务的发展方向,回答“扩大”的企业占比为36.6%,与上一年的调查结果相比下降6.6个百分点,回答“维持现状”的企业占比则上升了5.0个百分点。2019年至2020年,在中美摩擦和新冠肺炎疫情背景下,不确定性增加,连续2年回答“维持现状”的企业占比大幅增加。

尽管身处这一大环境之中,回答“缩小业务”的企业占6.7%,回答“转移至第三国(地区)或退出”的企业占1.0%,

两者均未出现大幅增加。

营业利润预测方面,与其他主要国家的日资企业相比,在华日资企业作出了较为积极的预测。从主要国家日资企业2020年整体营业利润预测情况来看,预测盈利的企业占比48.9%。这一数字较上年的65.5%下降了16.6个百分点,跌破2009年50.3%的历史最低水平,创下时隔11年的历史新低。另一方面,在华日资企业中,盈利企业的比例为63.5%。这一数字在主要国家中仅次于韩国,保持了较高水平。

通过落户主要国家的日资企业经营情况对比,可以发现新冠肺炎疫情以及全球经济放缓对在华日资企业造成的影响较为有限。因此,考虑到中国以外的其他国家和地区新冠肺炎疫情或将带来长期影响,日资企业总体上对在华业务所寄予的期望呈上升态势。

包括进一步完善外资企业相关的法律制度在内,中国政府正在持续优化营商环境。其中较为典型的是2020年1月1日开始施行的《外商投资法》。

该法涵盖了中国日本商会在《中国经济与日本企业白皮书》等中提出的建议内容,比如,制定与外商投资有关的法律、法规,应当征求外资企业的意见和建议(第10条)、外商投资企业平等参与标准制定工作(第15条)、保障外商投资企业公平参与政府采购活动(第16条)、外国投资者的利润、资本收益等可以依法以人民币或者外汇自由汇入、汇出(第21条)等。

《外商投资法》的施行让外资企业对改善营商环境有了更大期待,但目前该法律的实施细则尚未健全。例如,法律要求企业在2025年1月前做好组织形式等的调整,但法律施行一年多,具体程序却仍未明确,这导致企业中长期业务的可预见性大为降低。企业期待监管部门尽快公布相关细则,明确具体程序等。

此外,中国于2020年先后公布了《出口管制法》和《不可靠实体清单规定》等有关经济安全保障的法律法规。有意见指出,《出口管制法》对于可能会给供应链和商业模式带来较大影响的“再出口”和“视同出口”规定存在模糊不清之处。这些法律法规可以出于维护国家安全的理由对企业施以法律处罚,但“国家安全”的范围模糊,给企业营商带来了困难。

商务部数据显示,外资企业占中国全国企业总数的2.0%,提供了十分之一的城市就业岗位,纳税金额占总数的六分之一,创造了五分之二的外资企业对中国社会发展所作出的贡献以及今后可能继续作出的贡献都不可小觑。我们期待中国政府响应包括日资企业在内的外资企业的呼声,打造一个具有更高可预见性的营商环境。

投资中的具体问题

公平竞争

“十四五”规划纲要强调，中国将建设高标准市场体系，健全市场体系基本制度，坚持平等准入、公正监管，形成高效规范、公平竞争的国内统一市场，破除制约高质量发展的体制机制障碍，梳理和取消对公平竞争造成阻碍的规定和方法。2021年3月的全国人大会议政府工作报告将“深入推进重点领域改革，更大激发市场主体活力”列为重点工作之一，提出要“持续打造市场化、法治化、国际化营商环境”。

为了建设竞争有序的市场体系，希望改善制度执行不透明的问题，这一问题被视为外资企业对华投资的风险。另外，希望对提高可预见性方面进行改善，例如：统一对法律制度的解释与落实；制度变更时设置充分的准备时间；简化各项手续、提高效率；对于申请和查询采用书面回复等。

行政规章的执行及程序

“十四五”规划纲要强调，要纵深推进“放管服”（简政放权、放管结合、优化服务）改革，缩减行政许可事项。2021年3月的全国人大会议政府工作报告将“深入推进重点领域改革，更大激发市场主体活力”列为2021年的重点工作之一，强调要大力推进涉企审批减环节、减材料、减时限。

根据这一方针，成立公司及通关等程序将变得更加简便。对此，我们表示欢迎。但有意见指出，执行层面有偏差，系统存在漏洞等。希望在今后的实际工作中，力争实现全国的统一执行，进一步提高便捷性。

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。对于相关通知，希望通过网站公布或以公文形式下发，确保通知到位。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。

对外开放

“十四五”规划纲要提出“建设更高水平开放型经济新体制”，将全面提高对外开放水平，推进贸易投资自由化便利化，持续深化商品和要素流动型开放，稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放。在2020年7月出台的《外商投资准入负面清单（2020年版）》中，外商投资的限制性及禁止性措施由原来的40项缩减至33项，部分行业放宽甚至取消了外资的投资比例限制。这表明中国正在为打造一个更加开放的市场体系而努力。此外，还有部分领域虽未被列入负面清单，但却因其他相关法律法规存在某些规定，而导致外资在实质上被限制准入。习近平主席曾在2019年6月大阪二十国集团峰会中表示，中国将全面取消外资准入负面清单之外的限制。我们期待这些负面清单以外的法律法规今后能够得到进一步修订。

注1：截至撰稿之时，中国统计数据中尚未公布各国对华投资额详情以及各行业投资额详情等数据，仅公布了部分投资额和增长率，因此笔者可获得的数据较为有限。

注2：中日两国在投资统计数据上存在着较大差异，这主要是由于统计范围以及编制方法不同所致。从日方的统计来看，直接投资包括以下三大部分：（1）“股本”（被投资企业的股份、子公司的股

权、其他资本投入）；（2）“再投资收益”（被投资企业的未分配收益中，与投资者的出资比例相应的收益分成以及尚未分配给投资者的子公司收益）；（3）“其他资本”（前两项之外的投资者与被投资企业或子公司之间的资本交易。例如，总公司与子公司之间的资金借贷或者股票以外的证券买卖等）。中方统计中，日方统计数据中所谓股本的比重较高。

<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，希望同通过明文规定而非口头方式来进行指导和监管。
- ③在2020年7月起施行的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》中，限制及禁止条款从2019年版的40项减少至33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。
- ④此外，2020年7月起施行的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020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）（2020年版）》及《市场准入负面清单（2020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不可靠实体清单的受害者。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其他国家的制裁法规。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。