

doi:10.20270/j.cnki.1674-117X.2025.1003

改革开放以来我国利用外资法律制度建设述论

董文墨

(中共中央党史和文献研究院 对外合作交流局, 北京 100017)

摘要: 我国利用外资法律制度建设随着改革开放的深入和经济体制的改革从无到有逐渐完善。具体来说经历了四个阶段: 1979—1991年, 随着改革开放的开启初步建立起利用外资法律制度; 1992—2000年, 随着社会主义市场经济的确立, 建立了与之相适应的利用外资法律体系; 2001—2012年, 加入WTO前后建设与国际接轨的利用外资法律制度; 2013—2024年, 为建设高水平开放型经济, 完善利用外资法律法规体系。改革开放以来我国利用外资法律制度建设呈现出法律制度建设与国家发展战略不断相适应、立法主体多元化的特点; 利用外资促进了国内经济的发展, 提高了外贸水平, 是对外开放和依法治国思想相结合的成功实践。

关键词: 改革开放; 利用外资; 法律制度; 依法治国

中图分类号: F832.6; D922.295 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-117X(2025)01-0018-09

On the Construction of China's Legal System for Utilizing Foreign Investment Since Reform and Opening-Up

DONG Wenmo

(Bureau of Foreign Cooperation and Exchange, Institute of Party History and Literature Research of the CPC Central Committee, Beijing 100017, China)

Abstract: The construction of China's legal system for utilizing foreign investment has been gradually improved from scratch with the deepening of reform and opening-up and the reform of the economic system. Specifically, it has gone through four stages. Years from 1979 to 1991 witnessed the birth of the legal system for utilizing foreign investment with the arrival of reform and opening-up. From 1992 to 2000, with the establishment of the socialist market economy, the legal system for utilizing foreign investment was adjusted to be compatible with the newly built economy system. Later, from 2001 to 2012, around the time to join the WTO, a new legal system for utilizing foreign investment was established in line with international standards. In recent years from 2013 to 2024, the legal system for utilizing foreign investment has been improved to build a high-level open economy. Since the reform and opening up, the construction of the legal system for utilizing foreign capital has shown the characteristics of continuous adaptation of the legal system construction to the national development strategy and diversification of legislative subjects. The utilization of foreign capital has promoted the development of the domestic economy and boosted the level of foreign

收稿日期: 2024-12-05

作者简介: 董文墨, 女, 山西万荣人, 中共中央党史和文献研究院助理研究员, 研究方向为中华人民共和国经济史、党的历史和理论对外传播。

trade. It is a successful practice of combining opening-up to the outside world with the thought of law-based governance.

Keywords: reform and opening-up; utilizing foreign investment; China's legal system; law-based governance

中共二十届三中全会提出要营造市场化、法治化、国际化一流营商环境,依法保护外商投资权益,建立同国际通行规则衔接的合规机制,优化开放合作环境。我国利用外资的规模和质量随着改革开放的进程从无到有逐渐提升。我国利用外资工作从一开始就在法制轨道上进行,利用外资的法律和法规也随着利用外资的进程从无到有逐渐完善,并逐渐与国际接轨。本文对改革开放以来我国利用外资的法律法规建设历程进行系统梳理,旨在深化对外商投资和对外投资管理体制改革的认识。

一、1979—1991：初步建立起利用外资法律制度

1978年12月召开的中共十一届三中全会,拉开了我国对外开放的序幕。改革开放初期,我国在面临经济发展重大机遇与挑战的双重背景下,开始了对外开放和利用外资的历史性探索。在改革开放起步阶段,我国已制定经济法律(包括行政法规和规章)300多个,其中约二分之一为涉外经济方面的条文,初步构筑了外商投资法令的基本框架,创设了基本的投资法律环境。在这一过程中,1979年7月8日《中华人民共和国中外合资经营企业法》的颁布,标志着中国利用外资法律法规的初步确立,开启了国家利用外资法制化的新纪元。

1979年1月14日,邓小平在同胡厥文、胡子昂、荣毅仁等工商界领导人谈话时指出:“现在搞建设,门路要多一点,可以利用外国的资金和技术,华侨、华裔也可以回来办工厂。吸收外资可以采取补偿贸易的方法,也可以搞合营,先选择资金周转快的行业做起。”^{[1]156}在此基础上,有关部门开始了对中外合资经营企业的调研和探索,并很快意识到仅有的章程和合同形式的管理是远远不够的。

为了保障中外合资企业的合法权益,规范其经营活动,确保投资行为的透明性和预测性,需要构建一个更加系统和完善的法律框架。

1978年12月13日,邓小平对立法工作作出指示:“法律条文开始可以粗一点,逐步完善”,“有比没有好,快搞比慢搞好”^{[1]147}。在这一思路的指引下,中央有关部门邀请香港爱国人士廖瑶珠大律师作为顾问,帮助内地起草中外合资企业的章程和合同。廖瑶珠大律师提出,只有章程和合同还不够,还应当有法源,要制定中外合资经营企业法。这一建议得到了时任全国人大常委会委员长叶剑英的重视和回应,其指示由彭真副委员长负责具体的立法事宜。立法过程中,起草小组积极听取了来自国内各个经济部门、研究机构和法律专家的宝贵意见并广泛参考了超过30个国家的相关法律。在这部法律的制定过程中,争论最大的是要不要限制外资比例问题。起草小组通过驻外使馆找到国外相关法律,发现许多发展中国家都规定了外资进入的上限。彭真进一步咨询了荣毅仁、经叔平、古耕虞等人。荣毅仁提出,应该大胆地欢迎外资到中国来,合资过程中不宜对外资作上限比例的规定。荣毅仁写信将有关情况报告邓小平,信中提出,《中外合资经营企业法(草案)》中规定的“中外合资经营企业外资投资比例不超过百分之四十九”和“决定重大问题要三分之二多数通过”两条原则,并非国际惯例,同时当前国家经济情况下也是很难做到的,其势必降低外资对我国投资的兴趣,导致我们无法实现大量吸收外资从事建设的目的。建议在不丧失主权的前提下,以平等互利为原则,争取更多的外资,引进更多的技术,为四个现代化建设服务。邓小平批示:“我看很有道理,四十九和三分之二都可不写。”陈云批示:“我同意荣毅仁的意见,只要外资愿意来中国,我们总有办法对付。”^[2]

最后,在这部法律中,没有对外资进入上限作出要求。

半年后,《中华人民共和国中外合资经营企业法(草案)》提交五届全国人大二次会议审议,共15条内容。1979年7月1日,该草案获得通过,并于7月8日正式颁布实施。它的通过和生效,奠定了我国吸引外商直接投资的法律基础,成为对外开放法制建设的里程碑。由于缺乏实践经验,该法律较为简约,只对一些基本原则做了规定。1980年,我国先后出台了配套的法律法规,包括9月10日五届全国人大三次会议审议通过的《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》《中华人民共和国个人所得税法》,7月26日国务院颁布的《中华人民共和国中外合资经营企业登记管理办法》《中华人民共和国中外合资经营企业劳动管理规定》,12月18日国务院发布的《中华人民共和国外汇管理暂行条例》等。1982年4月,五届全国人大五次会议正式通过全面修改后的《中华人民共和国宪法》,其成为我国所有外资立法的最高法律依据。其中第十八条规定:中华人民共和国允许外国的企业或者其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资,同中国企业或者其他组织进行各种形式的经济合作。在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业,都必须遵守中华人民共和国的法律。它们的合法权利和利益受中华人民共和国法律的保护。这条规定从根本上确立了外商投资企业在中国的法律地位。

1983年9月20日,国务院发布了《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》。条例对中外合资企业的申请设立、经营管理、清算及争端解决等作了细化规定。条例规定了合营企业所需场地的使用权,可以作为中方对合营企业的出资。这实际上是土地使用权转让的开端^[3]。1986年4月12日,第六届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国外资企业法》;1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国中外合作经营企业法》。它们和《中华人民共和国中外合资经营企业法》共同组成了利用外资的基本法律体系,统称为“外资三法”。

在这一阶段,我国利用外资在“外资三法”

的框架下进行了从无到有的试点和探索。1984年,第六届全国人大第四次会议通过《中华人民共和国专利法》,中国与法国、比利时、卢森堡、芬兰、挪威等国签订了投资保护协定,中国与美国、法国、英国等国家签订了避免双重征税协定。1985年3月4日,财政部发布了《中华人民共和国中外合资经营企业会计制度》。1986年10月11日,为了吸收外商投资,引进先进技术,国务院发布了《国务院关于鼓励外商投资的规定》,对税收、信贷、场地费用、外汇、管理权及场地等方面进行了细化和规定。包括:免缴部分国家对职工的补贴,减少场地使用费,免缴外商利润汇出额所得税,免征出口产品工商统一税;允许外商投资企业自行组织其产品出口,互相调剂外汇余缺,有权在批准的合同范围内自主经营和管理企业等。1987年2月17日,国家工商行政管理局发布了《关于中外合资经营企业注册资本与投资总额比例的暂行规定》,分四档规定了三百万美元以下至三千万美元以上投资总额的比例。1988年4月25日,国务院办公厅转发了《关于进一步落实外商投资企业用人自主权意见的通知》。1988年5月4日,国务院发布了《关于鼓励投资开发海南岛的决定》。1988年7月3日,国务院发布的《国务院关于鼓励台湾同胞投资的规定》提出,对台湾投资者的投资参照涉外经济法律和法规办理,台资企业享受外商投资企业待遇。1989年3月15日,国务院发布了《关于当前产业政策要点的决定》,针对第一、第二产业以及交通、通信、基础设施等生产性服务部门制定了产业发展要点。1990年4月4日,第七届全国人大第三次会议对《中外合资经营企业法》的部分条款进行了第一次修订。1991年4月9日,第七届全国人大第四次会议通过了《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》。

经过努力,我国利用外资在探索中不断扩大试点,1979—1991年的13年间,我国实际利用外商直接投资金额为251亿美元^[4]。1979—1983年,年均实际利用外资金额仅28.876亿美元,到1991年增加到115.54亿美元,外资企业数量由1983年的1558个增加至1991年的12978个,主要分布在第二产业。这一阶段,我国利用外资的主要方式是对外借款,其占总利用外资比例超过50%。

1981年外资企业进出口总额仅为1.3亿美元，仅占同期我国进出口总值的0.3%，到1991年，已经突破200亿美元大关，为289.6亿美元，占全国进出口总值的21.4%，对全国外贸增长贡献率达到43.8%^[5]。

二、1992—2000：建立与社会主义市场经济体制相适应的利用外资法律体系

1992年，邓小平发表“南方谈话”，中共十四大决定建立社会主义市场经济体制，我国对外开放范围由沿海扩大到沿江、内陆和沿边，形成了全方位、多层次、宽领域的对外开放格局。这一阶段，中央明确了大胆利用外资是一项全新的事业，我国对外资的吸引与管理日益规范与系统化，利用外资的途径和外商投资的产业范围都有所拓展。

在解决外资企业的超国民待遇方面，1992年9月公布了《中华人民共和国税收征收管理法》，基本实现内外税统一。在市场准入方面，1994年发布《关于外商投资民用航空业有关政策的通知》和《关于设立外商投资广告企业的若干规定》。1995年6月20日，国务院发布了《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》，对之前鼓励、限制和禁止外商投资的产业范围进行了重新划分，进一步引导外商投资农业、能源、交通、原材料等基础产业和基础设施建设，投资高新技术产业和出口创汇产业，促进我国产业结构和产品结构的调整；对外商投资坚持竞争择优原则，并且正确处理了市场份额、外资控股、关键技术的消化吸收和创立名牌等问题，有选择、有时限地保护国内幼稚产业，并促其尽快发展。在这一时期，利用外资政策由以优惠政策为主转向与国际接轨和着重改善投资环境。1996年4月，国务院取消了对外资企业进口设备免征进口税的优惠待遇；8月，国务院发布《关于扩大内地省、自治区、计划单列市和国务院有关部门等单位吸收外商直接投资项目审批权限的通知》，下放外商投资的审批权限，投资金额低于3000万美元的项目由地方政府自行审批。1997年，中央对《外商投资产业指导目录》进行了修改。

1998年，中共中央、国务院发布了《关于进一步扩大对外开放，提高利用外资水平的若干意

见》，全面阐述了引进外资20年所取得的成就，总结了利用外资所取得的经验，并对新形势下利用外资提出了要求。其中明确提到：“要把利用外资纳入法制化、规范化轨道。根据建立社会主义市场经济体制的要求，参照国际通行规则和有关协定，抓紧修订现行的基本法律法规，力争用三年左右时间健全利用外资的法律法规体系。加快制定《反垄断法》，完善《反不正当竞争法》。”^[6]这一阶段，全国人大和国务院制定的法律法规有200多部，国务院所属各部委、地方政府颁布的法规有1000多部，形成了利用外资的完整法律体系。

在这一阶段，我国利用外资发展迅速，1992—2000年，实际利用外商直接投资3233亿美元，年均利用外资接近360亿美元，自1992年开始，我国连续多年成为发展中国家吸收外商直接投资最多的国家。我国利用外资规模从1992年的192.02亿美元增加到1999年的526.59亿美元。资金、技术密集的大型项目和基础设施项目从无到有不断增多，特别是1997年开始，我国利用外资质量明显提高，一些投资金额大、技术含量高、符合我国产业政策的外商投资进入中国，成为我国现代化建设的重要资金来源。外商投资企业成为我国经济重要增长点，一批先进实用技术跟随外资进入我国，促进了彩色显像管、微电机、小汽车等产品的国产化，同时有力加速了我国外贸的增长。

三、2001—2012：加入WTO前后建设与国际接轨的利用外资法律制度

随着对外开放步伐的逐渐加快，我国对外贸易迅速发展，外贸依存度由1985年的22.7%上升到1994年的41.9%。同时，到20世纪80年代中期，我国与关贸总协定各缔约国之间的贸易额已占我国进出口贸易额的80%左右。关贸总协定所确立的基本原则和规章以及建立在这些原则和规章之上的国际贸易体制，对我国对外经济发展的影响日益显著。由于游离于关贸总协定之外，在由双边协议维持的国际贸易中，我国受到的不公正待遇也日益明显。为了获得一个更好的国际贸易外部环境，在日趋激烈的国际竞争中获得进一步发展，恢复我国关贸总协定原始缔约国地位就成为我国对外开放急需解决的迫切问题。

1981年1月，我国政府邀请关贸总协定总干

事邓克尔访华时就表示,中国希望恢复在关贸总协定的主权缔约国地位。1986年7月10日,中国政府代表照会关贸总协定总干事,正式向关贸总协定提出了恢复关贸总协定缔约国地位的申请,并在申请中表明了中国政府对恢复主权缔约国地位的三项原则。1987年6月19日,关贸总协定以L/6191号文件通知“中国的缔约国地位工作组”正式组成,对所有愿意参加的缔约国开放。1995年6月3日,中国成为世贸组织观察员。而能否与美国达成协议,成为中国入世的关键。1999年11月15日,中美双方就中国加入世贸组织达成协议,中美就此正式结束双边谈判,中国迈过了入世最大的障碍。

2001年底,经过15年的艰苦谈判,中国加入了世贸组织,这为中国紧紧抓住经济全球化战略机遇、充分利用国际市场和国际资源提供了有利条件,但是也对我国经济发展和体制变革带来了挑战,我国对外开放迈向了更高水平。对照《与贸易有关的投资措施协议》(简称《TRIMs协议》),中国政府开始大量修改有关利用外资的法律法规,其中重要的是对“外资三法”作出修改。2000年10月31日,第九届全国人大常委会第十八次会议通过了修改后的《中华人民共和国中外合作经营企业法》《中华人民共和国外资企业法》;2001年3月15日,第九届全国人大第四次会议通过了修改后的《中华人民共和国中外合资经营企业法》;2001年4月12日,国务院颁布了修订后的《中华人民共和国外资企业法实施细则(2001修订)》;2001年7月22日,国务院颁布了修订后的《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例(2001修订)》。

总体来说,这些修订和完善,主要是修改违反国民待遇原则的投资措施。具体来说,主要是取消了当地成分要求,即取消要求外国投资者在其生产过程中必须运用一定比例、一定数量或价值的当地产品的要求;取消贸易平衡需求,即外汇平衡需求,即东道国规定外商进口水平与其产品水平相称的要求;取消出口实绩要求,即要求外商投资企业需要有一定数量或百分比的产品用于出口的规定;进一步扩大了外商投资企业的经营自主权。按照入世承诺,我国开放了包括金融、电信、建筑、分销、旅游、交通等在内的众多服

务领域,并调整了相关的法律法规规章。2002年开始施行的新的《外商投资产业指导目录》进一步放松了对外资的经营限制,除了继续鼓励外商投资农业、基础设施建设、高科技产业外,电力、供水等也放开了外资限制。

2004年,第十届全国人大常委会第八次会议通过了修订后的《中华人民共和国对外贸易法》,该部法律明确提出将外贸经营权审批制改为登记制,对外贸易经营者向国务院对外贸易主管部门或者其委托的机构办理备案登记后,可从事货物进出口或者技术进出口。陆续出台服务贸易领域新的相关法规,包括《外商投资电信企业管理规定》、《中华人民共和国外资金融机构管理条例》及其实施细则、《中外合作音像制品分销企业管理办法》、《国务院关于修改〈旅行社管理条例〉的决定》等。加入世界贸易组织的三年间,我国相继颁布了40余部开放服务贸易领域的法规和规章,涉及金融、分销、物流、旅游、建筑等几十个领域,基本完善了服务贸易对外开放的法律体系^[7]。这些法规的施行,降低了外资企业在相关领域的准入门槛。加入世界贸易组织后,我国在全球贸易事务中成为更加积极主动的参与者,不仅在国际事务决策中及时发出自己的声音,同时也运用国际通行规则来维护自身的合理权益。到2005年,我国制订、修订、废止了2000多项法律法规,建立起了符合国际规则的法律体系。

随着中国市场准入范围不断扩大,外国投资者以并购方式的投资逐步增多,外商投资独资化、大型化和部分行业的集中度明显提高,国内市场受到跨国公司垄断的风险程度不断上升。2006年8月,国家发展和改革委员会、商务部等部门联合发布了《外国投资者并购境内企业的规定》,对外国投资者并购境内企业应当承担的义务和行为准则作出了规定,并建立了针对跨国并购的反垄断审查机制。2007年,我国对企业所得税法进行了修改,统一了内外资企业的所得税;2007年8月30日,第十届全国人大常委会第二十九次会议通过《中华人民共和国反垄断法》,对跨国并购投资进行了法律约束。配合当时国家实行的西部大开发战略,国家发展和改革委员会、商务部还补充修订了《中西部地区外商投资优势产业目录》,对18个省、市、自治区的优势产业目录作出规定,加大政策开放

力度和技术资金配套支持力度，并完善行政服务，在办理工商、税务、外汇、社会保险等手续中提供便利，吸引和鼓励外商在中西部地区设立机构，并重点鼓励外商在中西部地区发展符合环保要求的劳动密集型产业。

2011年2月3日，国务院办公厅发布《关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》，正式建立了外资并购境内企业国家安全审查制度，对于外资并购境内涉及军工企业、国防企业以及通过并购实际控制关系国家安全的重要农产品、能源和资源、基础设施、运输服务、关键技术、重大装备制造等企业，进行国家安全审查。

中共十六大以来，我国法律法规的完善、关税水平的降低、非关税壁垒的取消、对外贸易经营体制的改革等诸多举措的实施，改善了我国市场投资环境，我国引进外资规模逐年递增，外商外资在很多行业、领域获得非常优惠的待遇，甚至优于国内民营资本。中国利用外资登上新台阶，利用外资规模跃居全球第二位，吸收利用外资从弥补“双缺口”为主转向优化资本配置、促进技术进步和推动市场经济体制完善，从规模速度型向质量效益型转变，利用外资实现新发展，规模和质量显著提升。

进入21世纪，中国利用外资规模稳步增长，从2000年的593.56亿美元逐步增长到2012年的1132.94亿美元。从1991年开始，中国利用外资的方式就从对外借款为主逐渐转变为外商直接投资为主，这个比例从1991年的43.66%提升到2001年的94.4%，到2015年占比达100%。制造业和房地产业是利用外资比例最高的行业，其中制造业在2004年达71%，随后逐步下降。2002年，我国外商投资企业进出口规模首次突破3000亿美元，随后数年外贸规模连续突破4000亿美元、6000亿美元、8000亿美元、1万亿美元、1.2万亿美元、1.4万亿美元。2003—2011年，中国非金融领域实际利用外商直接投资累计达7164亿美元，年均增长9.2%。中国外商直接投资于2007年突破700亿美元；2008年跨上900亿美元台阶；即使是在国际金融危机冲击较为严重的2009年，仍然超过900亿美元，降幅远低于全球平均水平；2010年，外商直接投资突破1000亿美元，达到1057亿美元；2011年，达到1160亿美元，全球排名上升至第二位，

并连续19年位居发展中国家首位^[8]。在这个阶段，外商投资企业在我国外贸总值中占比始终保持在50%以上。

四、2013—2024：为建设高水平开放型经济完善利用外资法律法规体系

中共十八大以后，我国社会主要矛盾发生变化，世界也发生百年未有之大变局。以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局，为适应国内高质量发展要求和世界百年未有之大变局的新形势，全面提高开放型经济水平，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济新体制。

2013年11月，中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出要构建开放型经济新体制。2015年5月5日，中共中央、国务院发布《关于构建开放型经济新体制的若干意见》，提出对内对外开放相互促进，引进来与走出去更好结合，以对外开放的主动赢得经济发展和国际竞争的主动，以开放促改革、促发展、促创新，建设开放型经济强国。

为积极营造国际一流的营商环境，我国加强利用外资法治建设，统一内外资法律法规，完善公开、透明的涉外法律法规体系，全面深入实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，尊重国际营商惯例，对在中国境内注册的各类企业一视同仁、平等对待，保护外资企业合法权益，加强知识产权保护，为各国企业家在中国投资兴业提供更好的环境和条件，在更大范围、更宽领域、更深层次上提高开放型经济水平。

2015年初，根据《第十二届全国人民代表大会常委会立法规划》和《国务院2014年立法工作计划》，商务部再次启动了“外资三法”的修改工作，主要是解决其中关于企业组织形式、经营活动等规定和《中华人民共和国公司法》等有关法律存在的重复甚至冲突；有关外资并购、国家安全审查等重要制度也需要纳入外国投资的基础性法律并进一步完善。制定统一的《中华人民共和国外国投资法》，其最核心的内容是将法律规范的对象由“外商投资企业”调整为“外国投资者在中国境内的投资行为”，从而实现外商投资企业法到外国投资管理法的转变。

2019年3月通过的《中华人民共和国外商投

资法》，对外商投资的准入、促进、保护、管理等作出统一规定，确立了中国外商投资法律制度的基本框架。2019年10月，我国又公布了《优化营商环境条例》，明确“平等对待内资企业、外商投资企业等各类市场主体”。

中共十八大以来，外商投资领域政策的一个最大特点是负面清单制度的施行，其进一步扩大了外资准入领域。为了切实提高投资便利化程度，经全国人大常委会授权，国务院自2013年10月起，先后在上海、广东、天津、福建4个自贸试验区进行外商投资审批体制改革试点，探索以“准入前国民待遇加负面清单管理模式”取代传统的“逐案审批模式”。随着试点范围的扩大，国务院于2015年10月19日发布了《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》，明确了市场准入负面清单制度的定位，规定“市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入”。在负面清单适用对象中明确规定：“负面清单主要包括市场准入负面清单和外商投资负面清单。市场准入负面清单是适用于境内外投资者的一致性管理措施，是对各类市场主体市场准入管理的统一要求；外商投资负面清单适用于境外投资者在华投资经营行为，是针对外商投资准入的特别管理措施。”^[9]为了落实这一意见，2016年3月，国家发展和改革委员会、商务部发布了《关于印发市场准入负面清单草案(试点版)的通知》，公布了328项清单，其中禁止准入类96项，限制准入类232项。

2016年9月3日，第十二届全国人大常委会第二十二次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国外资企业法〉等四部法律的决定》，对外商投资企业的相关行政审批条款进行了修改，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设立及变更，由审批改为备案管理。经国务院批准，外商投资准入特别管理措施范围按《外商投资产业指导目录(2015年修订)》中限制类、禁止类以及鼓励类中有股权要求、高管要求的有关规定执行。

中共十九大提出，要实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放，保护外商投资合法权益。2018

年6月，国务院发布《关于积极有效利用外资推动经济高质量发展若干措施的通知》，提出全面落实准入前国民待遇加负面清单管理制度。到2021年，自贸试验区外资准入负面清单制造业领域限制措施已于2021年率先实现“清零”，全国外资准入负面清单限制措施由2017年的122条减至31条^[10]。2024年9月6日，国家发展和改革委员会、商务部出台了《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》，2024年版全国外资准入负面清单限制措施由31条减至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、煨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，全国制造业领域外资准入限制措施实现“清零”。

新时代以来，我国建立起外商投资促进、保护、管理的基本制度，其为外商投资权益提供了更全面、更有力的法治保障，体现了高水平对外开放的时代特征。2017年1月17日，国务院发布了《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》，出台了20条具体措施支持外资参与创新驱动发展战略实施、制造业转型升级和海外人才在华创业发展。2020年，《中华人民共和国外商投资法》正式实施，明确全面实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度。该法实施以来，我国连续三年清理与外商投资法不符的法规、规章和规范性文件，累计推动500多份文件“立改废”，保障外资企业公平竞争待遇，逐年缩减外资准入负面清单，在制造业、采矿业、农业、金融业等领域推出了一系列重大开放措施。同时，清理负面清单之外的限制，加强知识产权保护，持续打造市场化、法治化、国际化营商环境。

2022年10月，国家发展和改革委员会、商务部发布《鼓励外商投资产业目录(2022年版)》，按照“总量增加、结构优化”原则进一步扩大鼓励外商投资范围。“鼓励目录”包括全国鼓励外商投资产业目录和中西部地区外商投资优势产业目录，全国目录聚焦制造业高质量发展，加快促进技术迭代升级；中西部目录在因地制宜、统筹考虑各地方资源禀赋和产业条件的基础上，新增或扩展了有关条目，进一步优化外资区域布局，引导外资投向制造业、生产性服务业等重点领域。

2022年，中共二十大提出稳步扩大规则、规制、

管理、标准等制度型开放。具体表现在：推动货物贸易优化升级，创新服务贸易发展机制，发展数字贸易，加快建设贸易强国；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；推动共建“一带一路”高质量发展。

2024年，中共二十届三中全会提出要营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，依法保护外商投资权益。打造“投资中国”品牌，持续放宽外资市场准入，扩大鼓励外商投资产业目录，合理缩减外资准入负面清单，落实全面取消制造业领域外资准入限制措施，推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放。深化外商投资促进体制机制改革，保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇，支持参与产业链上下游配套协作^[11]。进一步完善外资企业圆桌会议制度，及时协调解决外资企业困难问题，依法保护外商投资权益。

全会提出要加强涉外法治建设。建立一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养的工作机制。完善涉外法律法规体系和法治实施体系，深化执法司法国际合作。完善涉外民事法律关系中当事人依法约定管辖、选择适用域外法等司法审判制度。健全国际商事仲裁和调解制度，培育国际一流仲裁机构、律师事务所。积极参与国际规则制定^[12]。

2022年，全国实际使用外资金额1891.3亿美元，引资结构持续优化。外商投资主要集中在制造业，租赁和商务服务业，科学研究和技术服务业，信息传输、软件和信息技术服务业，批发和零售业，房地产业，金融业；上述7个行业新设企业数量占比为86.3%，实际使用外资金额占比为91.1%^[13]。

与2022年相比，2023年全国新设立外商投资企业53766家，同比增长39.7%；实际使用外资金额1632.5亿美元，同比下降8.0%，但仍然保持全球第二大外资流入国地位，引资规模处于历史高位，结构进一步优化。其中，高技术制造业实际使用外资增长6.5%；医疗仪器设备及仪器仪表制造业、电子及通信设备制造业分别增长32.1%、12.2%；建筑业、科技成果转化服务、研发与设计服务领域实际使用外资分别增长43.7%、8.9%和

4.1%；高技术产业引资4233.4亿元人民币，占实际使用外资金额的37.3%，较2022年全年提升1.2个百分点，创历史新高^[14]。

2024年1—11月，全国新设立外商投资企业52379家，比2023年同期增长8.9%；实际使用外资金额7497亿元人民币，同比下降27.9%。从行业看，制造业实际使用外资2025亿元人民币；服务业实际使用外资5288.3亿元人民币；高技术制造业实际使用外资825.3亿元人民币，占全国实际使用外资的11%；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、专业技术服务业实际使用外资分别增长53.4%、39.1%和19%^[15]。

从2022—2024这三年的数据来看，高技术制造业尤其是医疗仪器设备及仪器仪表制造业利用外资比例逐年增长，使用外资结构逐年优化。

五、改革开放以来利用外资法律制度建设的特点

改革开放以来我国利用外资法律制度建设有以下几个特点：

(1) 从制定引进外资战略决策后，引进外资就一直在法律轨道上运行，其相关政策也一直随国家发展战略不断完善调整。从“外资三法”确立基本的法律框架，到2019年3月通过《中华人民共和国外商投资法》，随着我国国际地位不断提升以及高水平对外开放的实施、开放型经济新体制的构建，我国利用外资法律制度经历了从无到有、不断完善、逐步扩大开放范围、优化简化的过程。

(2) 从立法主体来看，除全国人大所立定的法律条文外，国务院及其所属各部门在实际执行操作过程中承担着大量具体实施办法制定的工作。这些法规在利用外资调整产业结构、促进区域发展、利用先进科技等方面发挥着重要作用。新时代以来，按照习近平总书记提出的“全面深入实施准入前国民待遇加负面清单管理制度”要求，我国在法律中确立了对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理制度。其规定：禁止或者限制外商投资准入的领域，要以负面清单的方式明确列明；负面清单以外的领域，按照内外资一致的原则实施准入管理。

(3) 利用外资的法律法规是对外开放和依法治国思想相结合的成功实践。改革开放之初,面对利用外资无法可依的情况,邓小平同志多次指出,搞社会主义建设,尤其利用外资,引进技术装备,要有法,要按法办事。习近平总书记指出,“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”

(4) 利用外资立法政策遵循鼓励外商投资符合中国产业结构调整优化方向的原则,促进了中国国内经济的发展,同时带动了对外贸易的发展。改革开放初期,利用外资为中国经济发展带来了必要的、有益的资金补充,为中国引进了技术并促进了技术创新,并带来了先进的管理经验,培养了一大批人才。改革开放以来,中国外商投资企业主要集中在制造业、交通运输、仓储和邮政业、租赁与服务业等行业,客观上促进了第二产业和第三产业规模的扩大和产业结构的调整与优化。从外商投资初期“三来一补”的加工贸易到如今鼓励引导外资集中投入制造业,如汽车、机器制造等行业,客观上带动了中国对外贸易的发展,促进了对外贸易规模的增长。

参考文献:

- [1] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1983.
- [2] 中共中央文献研究室.邓小平年谱(1975—1997):上[M].北京:中央文献出版社,2004:147.
- [3] 迈出健全社会主义法制关键的一步:王汉斌访谈录之八[N].法制日报,2011-01-15(3).
- [4] 对外开放取得瞩目成就 经贸合作迈向更高水平:新中国75年经济社会发展成就系列报告之十一[EB/OL]. [2024-12-01]. https://www.stats.gov.cn/sj/sjld/202409/t20240918_1956552.html.
- [5] 海关总署统计分析司.改革开放40年中国对外贸易发展报告[M].北京:中国海关出版社,2018:780.
- [6] 关于进一步扩大对外开放,提高利用外资水平的若干意见[M]//十五大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,1998:268.
- [7] 中国WTO报告:2004—2005[M].北京:经济日报出版社,2005:119.
- [8] 中共中央文献编辑委员会.胡锦涛文选:第二卷[M].北京:人民出版社,2016:353-354.
- [9] 国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见[EB/OL]. [2024-12-01]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2953938.htm
- [10] 国家发展改革委有关负责同志就《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》答记者问[EB/OL]. [2024-12-01]. https://www.gov.cn/zhengce/202409/content_6973051.htm?slb=true.
- [11] 王文涛.完善高水平对外开放体制机制[M]//《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》辅导读本.北京:人民出版社,2024:264.
- [12] 中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定[M]//《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》辅导读本.北京:人民出版社,2024:46.
- [13] 2023年中国外资统计公报[EB/OL]. [2024-12-01]. <https://fdi.mofcom.gov.cn/come-datatongji-con.html?id=15884>.
- [14] 2023年全国吸收外资1.1万亿元人民币[EB/OL]. [2024-12-01]. <https://fdi.mofcom.gov.cn/come-datatongji-con.html?id=15885>.
- [15] 2024年1—11月全国吸收外资7497亿元人民币[EB/OL]. [2024-12-01]. <https://fdi.mofcom.gov.cn/come-zonghe-con.html?id=46517>.

责任编辑:徐海燕