

改革开放 40 年：“引进来”与“走出去”

张建平 刘桓

改革开放 40 年，中国对外开放经历了由“出口导向与以 FDI 扩大为动力的进口替代相结合的外向型经济”向“引进来和走出去”共同发展、东中西部协调发展的外向型经济转变的发展历程。“引进来”和“走出去”是中国改革开放 40 年经济增长、融入国际分工体系的重要方面，是中国对外开放的重要内容。这里“引进来”主要分析吸引外商直接投资 (IFDI)，“走出去”则分析对外直接投资 (OFDI)，总结“引进来”和“走出去”的发展经验，对下一阶段建设更高水平的开放型经济新体制有重要指导意义。

“引进来”与“走出去”的发展历程

根据“引进来”与“走出去”流量的大小以及相互之间的关系，将其分为五个发展阶段。

一是 1978—1990 年，改革开放初期，“引进来”为主的阶段。

1978 年中国改革开放开始起步，对外开放政策以“市场换资本”战略为主，着眼于引进外资以弥补“双缺口”，主要采取“兴办经济特区”、开放沿海口岸等一系列措施，引进了一批以可口可乐、麦当劳、肯德基、大众汽车等为代表的满足国内初级消费的外资企业，着力发展了以“三来一补”为主的轻纺制造业，推动了东部沿海以及珠三角等区域经济迅速发展。同时外资主要来源于台港澳企业、海外华人华侨资本。

资本要素的跨国流动表现为以引进外资为主的特点，同时，对

外投资实行限制和谨慎审批的政策，此阶段我国实际利用外资达 796 亿美元，对外借款为利用外资主要形式。

二是 1990—2001 年，“引进来”迅速发展，“走出去”开始起步。

1992 年邓小平同志南巡讲话以及党的十四大的政策目标，进一步确立了这一阶段对外开放的目标是“按产业政策吸引外商投资”，实施以“市场换技术”的引资战略。鼓励大力发展工业制造业以及科学技术和研发领域，对第一和第三产业仍维持限制政策。开放区域上实现了由沿海地区向内陆腹地拓展。开放平台进一步多元化，建立了杨浦经济开放区、苏州工业园区等以引资和对外贸易为主的外向型工业园区。在这一政策指导下，全国引进外资额飞速发展，到 2000 年引进外资额达到 593.6 亿美元，累计实际利用

外资额达到 3702 亿美元，连续 7 年成为全球第二大外资流入国，利用外资方式向质量效益型转变，生产型以及基础设施利用外资明显增多。外资推动中国消费升级向吃饱穿暖转换，拉动国内轻工业和纺织工业迅速崛起。

1998—2001 年间，在世界第五次并购浪潮的影响下，对外直接投资进入起步阶段。此阶段的对外投资较为分散，产业优势不明显。

三是 2002—2008 年，进入大规模“引进来”，逐步“走出去”的阶段。

加入 WTO 标志着中国进入全面对外开放的新阶段，开始实施“引进来”与“走出去”共同发展的战略，吸收外资的目的主要是“优化资源配置、促进技术进步和推动市场经济体制的完善”，引资策略转变为“吸引质量型外资推动产业结构调整”，同时实施“走

出去”战略，资本流动从单向流动向双向流动转变。

这一阶段引进外资继续在数量上保持增长，但是增速放缓。2006年底出口退税率下调方案推动引资方式上向“直接投资和跨国并购”并重的方式转变，世界500强中有400多家企业进入中国。引资领域由第二产业进入电信、科技、教育、商贸、旅游、交通等第三产业，跨国公司的技术外溢效应明显增强，推动整体的产业结构升级，同时引资的地区分布由东部地区向西部地区溢出。2008年实施的“两税合一”，推动引资政策由超国民待遇向中性政策转变，开始向国际投资规则接轨。

2001年加入WTO之后，中国消费升级拉动房地产、重化工业、重大装备制造以及电子信息技术等行业的发展，同时一般制造业、装备制造业、纺织等领域出现产能过剩。2005年汇改制度实施降低了汇率，进一步为企业走出去注入动力。同时，中国与东盟、智利、巴基斯坦签订了双边自贸协定，以及自2006年11月起开始推行境外经贸合作区建设，成为推动企业对外经济合作、走出去寻找市场的外在动力。2002—2008年，中国对外直接投资增长速度持续超过30%。

四是2009—2012年，世界金融危机后“引进来”，“走出去”更趋平衡。

2008年世界金融危机导致全

球经济格局产生了深刻变革。受关键领域重大政策的不确定性影响，全球资本流动出现波动性下滑，但是流入新兴市场的比例在2009年超过发达国家。中国作为经济全球化链条上重要的一环，也面临转型升级的压力，利用外资从“高速增长”进入“调整分化、低速平稳增长”阶段。

在这一阶段，我国开放型经济改革的方向是对涉外经济体制进行调整——包括对外资管理的方式、外资准入的管理、法律法规的调整，进而延伸到国内的体制机制改革，减少审批数量。引资政策侧重于促进制造业改造提升，培育战略性新兴产业、促进服务业发展和区域协调发展方面。引资平台作用日益增强，国家级开发区中2012年吸收的外资和外商投资企业再投资达到507亿美元，成为我国吸收外资的重要承载地。

金融危机后受国内巨额外汇储备以及国内产业转型的影响，全球资源资产估值偏低给企业带来机遇，推动企业走出去步伐明显加快。中国对外投资实现了逆市上扬，制造业、房地产以及科技信息领域对外投资迅速增长，能源以及矿产领域投资增长速度趋于放缓。同时，表现出以并购投资购买战略资产实现在发达国家布局的投资日益增多的特点。

五是2013—2017年，“一带一路”倡议的推进，自贸区战略推动新一轮高水平开放，“引进来”进入高

质量阶段，“走出去”范围更广。

2013年，党的十八届三中全会确立了新阶段下全面深化改革的路径，同年，“一带一路”倡议提出，同时开始实施自贸区发展战略，进一步改善外资外贸发展的制度和政策环境，表明我国对外开放水平进入了新阶段，“引进来”和“走出去”朝着均衡的水平发展。

这一阶段利用外资的特点是坚持“三个不会变”，开始试行负面清单管理模式，进入以制度创新为核心的新一轮改革开放历程，中国的引进外资环境准入门槛更低，也更加符合国际规则。负面清单管理成为新一轮吸引FDI进入强有力的推进器。引进外资的水平进一步提高，外资结构进一步优化，外资更多地流向高技术产业。2017年，我国实际使用外资1363亿美元，成为全球第二大外资流入国。

针对境外直接投资的监管，修订《境外投资管理办法》，确立了“备案为主、核准为辅”的审核模式，极大地简化了中小企业走出去的流程。同时随着我国企业国际竞争力的提高以及“一带一路”建设的推动，走出去进入快速发展阶段，投资领域和地区更加广泛。2014年对外直接投资达到1231亿美元，年均增长15.7%，首次接近利用外资水平，标志着中国进入了引入外资和对外投资并重发展的新阶段。2015年末，中国对外直接投资存量首次超过万亿

美元大关。

现阶段“引进来”与“走出去”的特点

当前中国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力,实现从高速增长迈向高质量发展的关键时期。而从国际资本的净流动来看,中国正在经历着从投资输入国向投资输出国转变的关键时期,中国开放水平进入了新一轮高水平对外开放的阶段。

一是进入“引进来”与“走出去”的双轮驱动和良性互动的发展阶段。

经过改革开放40年,中国利用外资促进了国内工业体系的形成以及产业竞争力的提升,推动了经济的增长。从2014年开始,对外投资的规模开始大于引进外资的规模,同时成为全球第二大对外投资大国、第三大的引进外资大国,中国利用外资从最初的“引进来”为主进入到当前的“引进来”与“走出去”共同发展的阶段,在引进外资与对外投资演变40年的过程中,中国双向投资驱动经济发展的格局已经形成。

中国经济发展已经进入结构调整、产业升级的高质量发展阶段,中国融入全球化的方式转向“参与全球规则的制定,以双向投资融入全球价值链”,由此带动对引进外资和对外投资需求的变化。

引进外资进入更重质量和竞

争环境的阶段,而对外直接投资动机则由寻求能源以及自然资源为主进入寻求市场和技术为主的发展阶段。从两者关系来看,中国已经进入引进外资与对外投资基本平衡的阶段,在新的阶段实现引进外资和对外投资的协调发展成为提升对外开放水平能力的重中之重。当前我国出口产品质量、档次和附加值不高问题尚未得到根本解决,特别是面临发达国家再工业化和发展中国家低成本竞争的双重挤压,传统竞争优势减弱,通过“引进来”和“走出去”的良性互动发展推动国内产业结构升级、动能转换,形成新的竞争优势成为新一轮高水平开放体制建设的重要内容。

二是开放型经济体制由政策性开放逐步转向制度性开放。

改革开放40年,随着中国加入WTO以及主动推动开放型经济体制的建立,七次修改外商投资产业指导目录,不断扩大外商投资准入领域,同时通过削减审批事项,实现了由“正面清单”逐渐过渡到“负面清单”的外资管理体制的改变,在吸引外资政策上则实现了由“超国民待遇”向“准入前国民待遇”、内外资统一的市场准入的制度型开放转变,新阶段更注重在放宽市场准入、营造公平、法制、诚信的营商环境吸引优质外资,同时通过内外资同台竞争倒逼国内经济结构转型和企业改革。在对外直接投资领域则由核准制转向

备案制,同时实现企业对外投资的自主决策和自主经营,同时不断完善权益保障、贸易救济、贸易促进与知识产权保护法律体系推动企业参与全球竞争。在不断提升贸易自由化和投资便利化水平的基础上,中国正逐步转向全方位的开放型经济新体制。

三是开放型经济的平台建设日益多元化。

吸引外资来看,除各地的经济技术开发区开放区外,自由贸易试验区建设成为新阶段中国建设开放型经济新体制的重要试验田。自贸试验区凭借制度优势在吸收外资方面发挥了重要作用,成为各地区吸引外资的新引擎。自2013年设立上海自由贸易试验区以来,我国已经形成“1+3+7+1”的自贸试验区试点新格局,成为推动陆海内外联动、打造对外开放新高地的重要平台。

从“走出去”来看,中国除在传统的推动国际经济合作的“双多边自由贸易协定”方面不断发力外,还提出了“一带一路”倡议并大力推动境外经贸合作园区建设,成为新一轮推动中国建设更高水平开放型经济体制的平台。“一带一路”建设的推进有效推动了我国对内对外双向开放,同时为引进外资和对外投资相互结合、培育国际竞争新优势提供了平台。中国在推进“一带一路”建设过程中,为相关国家或地区的国际产能合作提供投融资支持,同

时推动贸易便利化、基础设施互通、民心相通等建设将为中国企业向沿线国家“走出去”打造良好的软硬件环境，成为中国企业走出去新的推动因素。境外经贸合作区建设是中国自2006年开始实施的推动企业“走出去”的战略平台，它的建设有助于带动形成产业集聚效应，为国内企业走出去提供更好的信息资源、生产要素、基础设施等，有助于形成集体走出去，同时促进东道国就业和税收、提升技术水平。至2017年，中国已建设99个境外经贸合作区，极大地推动了对外投资的发展。

总体来看，上海自贸试验区、粤港澳大湾区作为中国下一步改革的试验田，将为“引进来”和“走出去”的全面开放格局创造新契机。

中国双向投资面临的挑战和应对

经过改革开放40年的发展，中国对外开放取得了巨大成就、站上了更高起点，同时也面临着新的困难与挑战。

一是全球保护主义抬头，逆全球化的影响。

全球经济复苏企稳，但其中的深层次问题尚未解决，仍然面临许多不稳定不确定因素，同时各国开放进程明显分化，中美贸易摩擦不断升级。贸易保护主义以及逆全球化对世界经济最直接的影响即抬高政策的不确定性，进而带来对外投资的缩减。据

《全球投资趋势监测报告》，在贸易摩擦影响下，2018年上半年美国的IFDI降幅达到73%。

美国对中国实施更加严格的直接投资审查的趋势增强，其中301调查中已经提出限制中国在美国的投资并购活动，但未公布具体的投资领域，而针对美国对中国企业的调查可以判断，美国对中国企业投资的限制将主要集中在高新技术领域，也即涉及到中国获取技术型的投资活动，可以预测在未来一段时期内尤其是301调查撤销之前中国企业在美国的投资活动将受到不同程度的限制。

对此，对外可以通过加快签订双边以及区域贸易协定（如RCEP等）、贯彻落实“一带一路”倡议、加大开放等措施进一步增加在全球贸易规则重构中的话语权，增强在全球贸易治理中的影响力；对内则须坚持深化双向投资的体制机制改革、加快经济转型升级、实施创新驱动战略，尽快推动一批重大科技项目创新，掌握关键领域核心技术，推动企业整体国际竞争力的提升。

二是欧美国家主导WTO规则改革。

2018年美日欧等发达国家从自身利益出发，“发力”WTO改革，欲引领下一代国际贸易规则。尤其是，美韩已完成升级版FTA，美墨加达成USMCA，美与日、欧、英也将开启双边贸易谈判，意在打造“21世纪高标准”贸易规则。

根据当前改革的主要谈判内容来

看，集中在公平竞争环境、知识产权保护、技术转让、产业补贴、国企行为等方面。

WTO改革将对我国未来的改革开放产生重大影响，主要包括：国有企业海外投资行为的规范，将使欧美国家对国有企业海外投资审查力度加强，强制技术转让条款则对未来海外投资获取技术转移和技术溢出增加了难度，市场经济标准条款则对我国已经签订的双多边贸易协定带来能否存续的威胁。“宽领域、高标准”的贸易规则客观上将增加参与国所承担的义务和成本，也将加大国内制度规范和经济改革的紧迫性。

对此，一方面积极加入WTO规则谈判，争取规则制定的主动权，另一方面进一步完善国内市场经济体系的建设、深化国有企业改革、建设知识产权保护体系，同时进一步推进“准入前国民待遇加负面清单”的管理模式，加大双边或多边投资贸易协定中的负面清单与缔约方市场开放谈判力度，进而提高“引进来”的质量和“走出去”产业市场选择的多元化，建设宏观审慎监管、形成和开放相适应的跨境监管制度。

作者

张建平 商务部国际贸易经济合作研究院区域经济合作研究中心主任，研究员

刘 桓 商务部国际贸易经济合作研究院区域经济合作研究中心博士

责任编辑

傅可