

我国外商投资负面清单 管理模式研究

聂平香 著



聂平香

商务部研究院国际服务贸易研究所副研究员。从事吸收外资、服务贸易研究。主持或参与省部级等各类课题超过 50 项，公开发表文章 40 多篇。研究成果多次获奖，其中《金融危机下中国吸收外资的政策难点及对策》获得 2009 年中国国际贸易学会“中国外经贸发展与改革”征文二等奖。

策划编辑：王筱萌

责任编辑：孙 梅

封面设计： 宝源元 *Shi Xuchua*

ISBN 978-7-5103-1457-5



9 787510 314575 >

定价：42.00元

我国外商投资负面清单管理模式研究

聂平香 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国外商投资负面清单管理模式研究 / 聂平香著.
—北京: 中国商务出版社, 2016. 1
ISBN 978-7-5103-1457-5

I. ①我… II. ①聂… III. ①外商投资—管理模式—
研究—中国 IV. ①F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 005199 号

我国外商投资负面清单管理模式研究

WOGUO WAISHANG TOUZI FUMIAN QINGDAN GUANLI MOSHI YANJIU

聂平香 著

出 版: 中国商务出版社
发 行: 北京中商图出版物发行有限责任公司
社 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号
邮 编: 100710
电 话: 010-64515210 64515141 64255862 (编辑三室)
010-64266119 (发行部)
010-64263201 (零售、邮购)
网 址: <http://www.cctpress.com>
网 店: <http://cctpress.taobao.com>
邮 箱: cctpress@163.com
照 排: 北京宝蕾元科技发展有限公司
印 刷:
开 本: 787 毫米×980 毫米 1/16
印 张: 16.25 字 数: 220 千字
版 次: 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5103-1457-5
定 价: 42.00 元

版权专有 侵权必究

盗版侵权举报电话: 010-64245984

如所购图书发现有印、装质量问题, 请及时与本社出版部联系, 电话: 010-64248236

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中进一步提到，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，促进内外资企业一视同仁、公平竞争。

从国内看，当前，我国经济进入新常态，改革已进入攻坚期和深水区，发展处于转型期和换档期，需要通过运用负面清单管理模式实现更高水平的对外开放和管理体制的创新，促进国内经济体制改革，为我国经济发展培育新动力、再造新的开放红利期。一直以来，不管是多边、区域还是双边，在对外开放中，我国都是采用肯定清单加准入后国民待遇的模式，通过《外商投资产业指导目录》对外商投资产业进行引导和管理，外商投资项目分为鼓励类、允许类、限制类和禁止类。实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式，“法无禁止即可为”，除负面清单和法律法规中明确列出的不符措施外，其他所有行业、部门和领域都对外资自动开放，因此，相比准入后国民待遇和肯定清单的管理模式，准入前国民待遇和负面清单的管理模式开放水平明显提升。党的十八大召开之后，新一届政府努力推进新一轮改革开放，把开放作为倒逼国内改革、竞争、发展与创新的重要突破口。外商投资负面清单管理模式能积极促进我国对外开放的进一步扩大，促

进外商投资管理体制创新，倒逼国内改革。

从国际看，金融危机后，美国加快推进“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”谈判，重塑全球投资贸易标准。与此同时，由美国主导的新的服务贸易协定应运而生，这些投资贸易新规则的制定都是以准入前国民待遇加负面清单为基础的。作为对外开放尤其是服务业对外开放以及外商投资管理水平较低的国家，我国如再不思变，则极有可能面临被边缘化的风险。2013年7月，第五轮中美战略与经济对话，我国同意以准入前国民待遇和负面清单为基础，与美国开展双边投资协定的实质性谈判。同年，国务院开始在上海进行以“准入前国民待遇加负面清单”的对外开放管理体制先行试验，9月27日国务院印发了《中国（上海）自由贸易试验区的总体方案》，明确要求，“借鉴国际通行规则，对外商投资试行准入前国民待遇，研究制订试验区外商投资与国民待遇等不符的负面清单，改革外商投资管理模式。”2015年外商投资负面清单管理模式进一步推进到广东、天津、福建三地的自由贸易试验区，至此，我国外商投资负面清单管理模式已经在四个自由贸易试验区中进行试点和实践。但鉴于我国现阶段的负面清单管理模式与国际通行的负面清单管理模式还有较大不同，如何在保证我国经济和产业安全的前提下，通过实施外商投资负面清单管理模式促进进一步开放，以开放倒逼国内改革，参与并引领国际贸易投资新规则的制定，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权是值得深入研究的重大课题。

本书基于国内外新形势分析的基础上，对以下内容进行了深入探讨。

一是分析了国际投资规则的演变及外商投资负面清单的主要内容。本文梳理了国际投资规则演变，创造性地将国际投资规则演变分为三代：以欧式 BIT 为代表的第一代投资规则、以美式 BIT 为代表的第二代投资规则以及新一代国际规则。新一代国际投资规则包含的议题更加宽泛，不但有传统的边境措施，更包含众多边境后措施，强调的是高标准投资自由化。

同时在文中对目前国际上通行的外商投资负面清单管理内容和特点进行总结和归纳。

二是外商投资负面清单管理模式国际经验借鉴。研究选取包括发达国家和发展中国家在内的三个典型国家：美国、韩国和墨西哥，分析这三个国家外商投资负面清单管理模式的特点和内容，并比较了异同点，总结出对我国实施外商投资负面清单管理模式的借鉴和启示，认为实施外商投资负面清单管理模式是一项系统工程，其核心是通过扩大开放维护国家利益，完善的国内法律法规是制定负面清单的基础，东道国应基于本国产业的国际竞争力来制定负面清单。

三是我国外商投资战略的演变。从改革开放开始，我国外商投资战略经历过比较明显的四个阶段：第一阶段是 1978 年到 1991 年，实施的是出口导向型外商投资战略；第二阶段是 1992 年到 2001 年，以市场换技术外商投资战略为主导；第三阶段是 2001 年年底到 2012 年，采取全面融入全球经济的外商投资战略；第四阶段是从 2013 年开始，实施的是充分与国际投资规则接轨的外商投资战略。

四是我国外商投资负面清单管理模式的试验。我国外商投资负面清单管理模式最先是 2013 年在中国（上海）自由贸易试验区进行试点，2015 年推广到广东、天津、福建等地的自由贸易试验区。从纵向看，我国外商投资负面清单处于不断地改进和完善过程中。

五是我国实施外商投资负面清单管理模式的积极意义和可能面临的风险。一方面，新时期外商投资负面清单管理模式实施对我国具有重要意义，最核心的是通过进一步开放带动国内改革，以促发展，促创新。具体来看，实施外商投资负面清单管理模式能够积极带动我国参与并引领新一代投资规则的制定，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，有利于促进我国外商投资体制改革，推动更好地发挥政府作用，实现市场在资源配置中的决定性作用，促进开放型经济新体

制的构建，为我国企业走出去营造更加公平和开放的市场环境。当然，外商投资负面清单的实施也可能引发一些重大风险，对此，我国要给予足够重视。

六是完善我国外商投资负面清单管理模式的基本思路。首先，完善我国外商投资负面清单管理模式应坚持对内改革和对外开放相结合、引进来和走出去相结合以及开放和保护（监管）相结合的基本原则。其次，提出我国外商投资负面清单管理模式的实施路径，应从国内重点区域开始试验逐渐过渡到以周边为基础的国际协定中试点，进而在全国范围内推广实施，最后是在国际协定中成为我国普遍的一种开放模式。最后，研究认为完善我国外商投资负面清单管理模式主要任务有三：加大外商投资负面清单与国际接轨、创新外商投资准入模式深化进一步开放以及不断完善外商投资监管以防范风险。

七是建立外商投资负面清单管理模式的保障制度。为更好地保障我国外商投资负面清单管理模式的实施，应进一步完善以下制度：一是积极促进外商投资体制改革，推动国内重点服务领域如金融电信等市场化改革；二是完善法律法规，包括修订外资三法、完善外资并购安全审查制度、修订并完善行业法律法规以及完善外商投资法治环境；三是全面梳理并确定需在负面清单中重点保护的行业、领域和业务，如传统行业中的中高端部分、影响国家经济安全的领域、涉及意识形态的敏感行业等；四是在国际层面完善条款保障我国经济安全，包括引入国家重大安全例外条款、有效利用投资者对国家争端解决机制、条款尽量体现过渡性安排、利用第二类清单保障我国产业核心利益等。

八是健全外商投资负面清单管理模式的配套体制。包括与外商投资负面清单管理模式密切相关的配套体制机制建设：进一步转变政府职能，创新行政管理体制；不断完善商事登记制度；建立健全社会信用体系。

本书历时一年多，几易其稿。除了第三章的第二节和第三节及其他节部分内容由商务部研究院国际服务贸易研究所武芳副研究员撰写外，本书的整体框架设计以及其余章节均由笔者负责和撰写。

我国外商投资负面清单管理模式的实践正在不断摸索中前行，相关的研究也在不断推进，愿我们一起努力，为新时期我国对外开放事业发展贡献一份心力。

聂平香

2015年12月12日

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
一、国际	(1)
二、国内	(4)
第二节 研究意义	(6)
一、学术价值	(6)
二、实践意义	(7)
第三节 主要概念界定	(8)
一、外国直接投资	(8)
二、国民待遇	(9)
三、市场准入	(12)
四、最惠国待遇	(13)
五、负面清单	(14)
第四节 文献综述	(14)
一、国外研究文献	(15)
二、国内研究文献	(15)
三、现有研究不足之处	(17)
第五节 研究基本框架和主要创新	(17)
一、总体框架	(17)
二、研究方法	(18)
三、主要创新	(19)

第二章 国际投资规则演变及负面清单管理的主要内容	(20)
第一节 以欧式 BIT 为代表的第一代国际投资规则	(20)
一、背景	(20)
二、主要特点	(21)
三、小结	(22)
第二节 以美式 BIT 为代表的第二代国际投资规则	(22)
一、主要特点	(22)
二、制定国际投资协定的实践	(24)
三、小结	(25)
第三节 新一代国际投资规则逐渐形成	(26)
一、背景	(26)
二、新的趋势和特点	(27)
三、小结	(30)
第四节 国际外商投资负面清单管理模式的内容和特点	(31)
一、负面清单中不符措施主要针对六类义务	(31)
二、负面清单按照约束力的不同分为两类	(31)
三、负面清单有高标准透明度要求	(32)
四、金融领域的负面清单相对独立	(33)
五、负面清单代表的是更开放和更自由	(33)
第三章 外商投资负面清单管理模式的国际经验借鉴	(35)
第一节 美国	(35)
一、积极推行宽泛投资定义的“准入前国民待遇加负面清单” 模式	(36)
二、最大限度保留外资管辖权维护国家安全	(36)

第二节 韩国	(43)
一、不符措施广泛存在于协定正文和附件	(44)
二、负面清单主要是针对服务贸易领域的不符措施	(44)
三、负面清单所涉领域宽泛措辞灵活	(45)
四、负面清单中的产业选择主要基于对自身竞争力的客观分析	(45)
第三节 墨西哥	(51)
一、墨西哥负面清单的类别繁多	(52)
二、负面清单条款措辞灵活	(55)
三、涉及产业相对较为集中	(56)
四、保持与国内法律的一致	(59)
第四节 不同国家的比较分析	(59)
一、共同点	(60)
二、差异	(61)
第五节 对我国的借鉴和启示	(62)
一、负面清单管理模式是一项系统工程	(62)
二、负面清单管理模式的核心是维护国家利益	(63)
三、实施负面清单模式应坚持国内改革和开放优于对外开放	(63)
四、国内法律法规完善是实施负面清单的基础	(64)
五、基于本国产业竞争力制定负面清单	(65)
六、注重开放承诺的统一性和延续性	(66)
七、负面清单并不是保护本国产业的唯一方式	(67)
第四章 我国外商投资战略的演变	(68)
第一节 出口导向型外商投资战略（1978—1991 年）	(68)
一、战略目标	(68)
二、采取的措施	(69)

三、取得的成效	(72)
第二节 市场换技术外商投资战略 (1992—2001 年)	(73)
一、战略目标	(73)
二、采取的措施	(75)
三、取得的成效	(77)
第三节 全面融入世界经济的外商投资战略 (2001 年年底— 2012 年)	(81)
一、战略目标	(82)
二、采取的措施	(82)
三、取得的成效	(86)
第四节 充分与国际规则接轨的外商投资战略时期 (2013 年—) ...	(90)
一、战略目标	(91)
二、采取的措施	(91)
三、取得的成效	(94)
第五章 我国外商投资负面清单管理模式的试验	(96)
第一节 四大自贸试验区的设立	(96)
一、上海自贸试验区	(96)
二、自贸试验区扩容	(102)
第二节 我国外商投资负面清单的完善	(107)
一、开放度不断提高	(107)
二、透明度进一步增加	(108)
三、制造业开放水平不断提升	(108)
四、服务业开放出现结构调整	(114)
五、加大了外商进入风险的防范	(127)

第六章 我国外商投资负面清单实施的意义及风险	(129)
第一节 积极意义	(129)
一、提高我国在全球经济治理中的制度性话语权	(129)
二、带动外商投资管理体制变革	(131)
三、推动更好地发挥政府作用	(132)
四、实现市场在资源配置中的决定性作用	(133)
五、有利于构建开放型经济新体制	(133)
六、促进我国企业走出去	(134)
第二节 可能面临的风险	(135)
一、陷入美国制度霸权的风险	(136)
二、让渡国家核心安全的风险	(136)
三、阻碍我国产业竞争力提升的风险	(137)
四、监管体系不完善引发的风险	(137)
第三节 存在的问题和挑战	(138)
一、负面清单管理模式缺乏系统设计	(138)
二、国内改革没有完成	(138)
三、负面清单格式与国际标准相去甚远	(140)
四、在国际法中保障国家安全条款不完善	(142)
第七章 完善我国外商投资负面清单管理模式的基本思路	(143)
第一节 基本原则	(143)
一、对内改革和对外开放相结合	(143)
二、引进来和走出去相结合	(144)
三、开放和保护（监管）相结合	(144)
第二节 实施路径	(145)
一、加快国内重点区域的试验	(145)

二、以周边为基础在协议开放中逐步试点	(146)
三、国内的负面清单模式的全面实践	(146)
四、在国际协定中成为普遍的开放模式	(147)
第三节 主要任务	(147)
一、加大外商投资负面清单与国际接轨	(147)
二、创新外商准入模式促进对外开放深化	(149)
三、完善外商投资监管体系防范风险	(151)
第八章 建立外商投资负面清单管理模式的保障制度	(153)
第一节 积极推进国内改革	(153)
一、外商投资管理体制及重点领域市场改革	(153)
二、完善法律法规环境	(156)
三、全面梳理确定重点保护行业	(159)
第二节 在国际层面完善条款保障国家安全	(160)
一、引入国家重大安全例外条款	(161)
二、对投资者对国家争端解决机制的适用范围进行限制	(161)
三、条款上尽量体现过渡性安排	(162)
四、充分利用第二类负面清单保障我国的产业核心利益	(162)
第九章 健全外商投资负面清单管理模式的配套体制	(163)
第一节 创新行政管理制度	(163)
一、进一步明确政府职能边界	(163)
二、深化行政审批制度改革	(164)
三、强化政府监管	(165)
第二节 完善商事登记制度	(166)
一、商事登记制度改革的主要内容	(166)

二、进一步深化商事登记制度改革	(168)
第三节 健全社会信用体系	(169)
一、健全社会诚信体系	(169)
二、完善信用信息公示制度	(171)
 附录 1 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）	 (173)
附录 2 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）（2014 年修订）	 (192)
附录 3 自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）	(207)
附录 4 自由贸易试验区外商投资备案管理办法（试行）	(217)
附录 5 国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见	(222)
 参考文献	 (234)
 后 记	 (240)