

## 关于《中西部地区外商投资优势产业目录(2013年修订)》调整之简要分析

作者: 俞卫锋 / 冯凯恒

经国务院批准,国家发展和改革委员会、商务部联合发布 2013 年第 1 号令,全文公布《中西部地区外商投资优势产业目录(2013 年修订)》(以下简称“新目录”)。新目录已于 2013 年 6 月 10 日起施行,2008 年 12 月发布的《中西部地区外商投资优势产业目录(2008 年修订)》(国家发展和改革委员会、商务部令 2008 年第 4 号)(以下简称“原目录”)亦同时废止。

### 新目录修订背景

2000 年 6 月 16 日,中国首次颁布了《中西部地区外商投资优势产业目录》,该目录分别列出了中西部地区 20 个省(区、市)的优势产业,鼓励外商对中西部进行投资,对于符合规定的外商投资在建项目,可享受相关优惠政策<sup>1</sup>。该目录的施行,对于中西部地区扩大利用外资,提高利用外资的质量和水平,优化产业结构等方面起到了积极作用。为进一步提升中西部地区对外开放程度,适应不断变化的国内外经济形势需要,更好地平衡中西部等内陆地区与东部沿海地区的发展,该目录分别于 2004 年、2008 年进行了两次修订。

2011 年以来,受全球经济气候影响,中国经济增速放缓,境外投资机构对中国,尤其是对中西部地区的投资也相应减少。根据国家商务部出具的统计数据显示,2013 年 1-4 月,我国新批设立外商投资企业 6687 家,同比下降 4.69%<sup>2</sup>。在新的经济环境下,动态调整《中西部地区外商投资优势产业目录》,进一步扩大中西部地区对外开放、推进中西部地区产业结构优化升级、节约资源、保护环境、遏制部分行业盲目投资和产能过剩显得十分必要。在本次新目录修订之前,《外商投资产业指导目录》已先于 2011 年进行了修订,该修订紧紧围绕加快经济发展方式转变这一主线,统筹国内发展和对外开放,重点强调优化外资结构,推动科技创新、产业升级。

If you would like an English version  
of this publication, please contact:

**Roy Guo:** (86 21) 3135 8756  
[Publication@llinkslaw.com](mailto:Publication@llinkslaw.com)

如您需要了解我们的出版物,请与  
下列人员联系:

郭建良: (86 21) 3135 8756  
[Publication@llinkslaw.com](mailto:Publication@llinkslaw.com)

通力律师事务所  
[www.llinkslaw.com](http://www.llinkslaw.com)

## 关于《中西部地区外商投资优势产业目录(2013 年修订)》调整之简要分析

为更好的与修订后的《外商投资产业指导目录》衔接配套,深入贯彻落实“十二五”规划《纲要》提出的推进新一轮西部大开发、全面振兴东北地区等老工业基地、大力促进中部地区崛起等部署,继续实行差别化的产业导向政策<sup>3</sup>,国家发改委和商务部于今年 5 月对《中西部地区外商投资优势产业目录》作了第三次修订,新目录已于 2013 年 6 月 10 日施行。

### 新目录修订后的重大变化

《中西部地区外商投资优势产业目录(2013 年修订)》共列条目 500 条,相比 2008 年修订的原目录新增列入的条目共 173 条。从修订的内容来看,新目录依照其目录修订原则,强调鼓励产业的发展要因地制宜、提高质量和优化结构,强调国家统筹布局。其调整方向有利于提高投资效率、促进产业升级、防范产能过剩。新目录对比原目录主要有以下重大变化:

#### ➤ 政策优惠覆盖领域不断扩大

本次修订新增 89 个产业目录,除传统制造业外,新增鼓励项目主要集中在符合产业结构调整战略的新兴产业及服务业领域。其中,宁夏等多个省份新增太阳能发电设备及零部件制造项目;陕西省新增一般商品的批发、零售项目;黑龙江省鼓励投资动漫创作、制作及衍生品开发项目;山西省则希望在云计算、物联网、移动互联网等新一代信息技术开发、应用项目吸引外资。新目录的修订还将政策优惠覆盖到了投资中西部地区医疗和养老服务机构、宽带业务和增值电信业务等项目;在 2011 年修订的《外商投资产业指导目录》中被移除的汽车整车制造,专用汽车制造项目,在本次修订的目录中也再次被纳入了中西部地区的鼓励项目

此外,新修订的目录首次将海南省列入了第 22 个政策优惠覆盖省份,新增符合海南省自身资源优势特点及实际发展情况的产业,鼓励外商在海南省投资饮用天然矿泉水生产、邮轮制造、深水海洋工程设备制造、高尔夫用具制造以及观光农业、休闲农业的开发和经营及其配套设施建设等项目。

#### ➤ 农业产业开放力度明显加大

在新目录的新增条目中,绝大多数的省份都鼓励外商对农作物种植及加工或者肉类饲养项目进行投资。相较 2008 年修订的原目录,新目录对于中西部地区涉及农业及相关领域的鼓励项目明显增多,农业产业对外开放及扶持力度明显加大。新目录中,山西省新增小杂粮、马铃薯种植及产品开发、生产项目;江西省新增脐橙、苕麻、竹、山药、莲、葛等特色、优势植物种植及深加工项目;河南省加入了生猪、肉牛、肉羊及小家禽饲养项目;四川省甚至将红薯及非粮作物加工和副产品综合利用列进了目录。

#### ➤ 重点突出中西部各省产业结构特点及需求

新目录的修订充分考虑到中西部各个省的区域发展规划及其产业结构的特色,对于鼓励项目进行差异化向导。一些依托自身丰富自然资源的省份把对于优势资源的开发利用作为重点鼓励项目,比如内蒙古自治区鼓励外商投资铜、铅、锌、镁等金属精深加工项目;广西壮族自治区则把锌、锡、锑、钨、锰等金属精深加工项目作为鼓励项目。其他省份同样根据自身产业结构的特色和需要,对不同的产业实施鼓励政策,吸引外商投资。贵州省将茅台生态带综合保护及赤水河流域遥感技术应用列入了鼓励目录;江西省新增艺术陶瓷、日用陶瓷的研发和生产项目;辽宁省则鼓励外商投资飞行员培训、航空俱乐部项目。

## 关于《中西部地区外商投资优势产业目录(2013年修订)》调整之简要分析

### ➤ 热门产业鼓励门槛适当提高

为避免外商投资产业过于集中,造成中西部产业结构的同质化和过度竞争,新目录对于原目录中部分外商投资相对集中的项目的鼓励门槛作了适当的提高。以汽车零部件制造项目为例,在本次新修订的目录中,汽车零部件制造由原先的鼓励投资汽车变速箱,汽车发动机曲轴、连杆、缸体、缸盖,发动机电子喷射系统,汽车减振器,离合器,发动机正时链,汽车车灯,汽车仪表等相对技术简单的零部件制造调整为鼓励对制造六档以上自动变速箱、商用车用高功率密度驱动桥、随动前照灯系统、LED前照灯、轻量化材料应用(高强钢、铝镁合金、复合塑料、粉末冶金、高强度复合纤维等)、离合器、液压减震器、中控盘总成、座椅等具有较高技术的汽车零部件制造项目的投资。热门产业鼓励门槛提高,对遏制部分产业产能过剩起到积极的作用。

### ➤ 鼓励投资有一定产业基础的劳动密集型产业

新目录在吸引外资到中西部地区投资新兴战略产业的同时,考虑到中西部地区劳动力资源等优势,对中西部各省份在传统制造业领域内具备一定产业基础、对当地经济发展有显著带动作用的重点产业加大鼓励。这些鼓励项目依托中西部地区劳动力资源等优势,集中于劳动密集型产业。如四川省鼓励投资液晶电视、数字电视、节能环保电冰箱、智能洗衣机等高档家用电器制造项目;安徽省鼓励投资大型冶金成套设备等重大技术装备用分散型控制系统(DCS)项目。

### ➤ 资源消耗型产业被逐步淘汰

为贯彻倡导可持续的中西部发展战略,新目录将严重污染环境和高能耗、高物耗、资源消耗大的产业从鼓励目录中移除。本次新目录修订后,对于在中西部地区投资 4000 吨及以上水泥熟料新型干法水泥生产的项目不再享受政策优惠;部分中西部省份移除了涉及乙烯、煤炭等重工产业的生产开发项目。例如,辽宁省移除了对于百万吨乙烯及下游深加工产品生产项目的鼓励;山西省则不再通过省内煤炭加工应用技术开发和产品生产项目吸引外资。

## 新目录下中西部地区外商投资仍旧存在的障碍

不可否认,新目录的修订对于外商到中西部进行投资具有十分积极的意义,但是一些客观的现实条件仍会成为外商在中西部投资中所要面临的困难,比如中西部地区的基础设施相对落后;与东部沿海地区相比,中西部地区市场经济体制发育程度偏低,经济基础薄弱等等问题。而相较这些客观条件的制约,对于外商投资者来说,更应注意到的是中西部地区经济活动中大量的非市场经济行为,以及诸多的体制性障碍,主要表现为:

- 中西部地区政府行政干预较多,项目审批环节繁琐,中西部地方一些政府部门办事效率相对较低,依法行政的意识和环境尚未形成。对于外商投资的行政干预,将增大外资企业的经营成本;
- 中西部地区政府职能部门较多,经济管理主体机构不明确,职能划分模糊,行使的管理职能较难协调,导致经常出现相互推诿与扯皮的现象,加大了外资企业的操作运行难度;

## 关于《中西部地区外商投资优势产业目录(2013 年修订)》调整之简要分析

- 中西部地区的国有控股企业机制僵化，包袱沉重，无法与外资企业开展多种形式的经济和技术合作，较难成为利用外资的主体与载体；
- 中西部地区部分企业管理人员相对缺乏符合国际惯例的企业经营管理经验，习惯沿用管理国有企业的办法管理外资企业，导致人为因素干扰多，给外资企业的经营管理带来诸多困难；

### 新目录修订给外商投资带来的新契机

尽管新目录修订后，对于外商在中西部投资中的上述障碍依旧存在，但更应当看到的是新目录给外商投资带来的新机遇。以汽车整车制造产业为例，随着新目录于 6 月 10 日的施行，此前不再受政策眷顾的整车制造业又迎来了新契机。

2011 年 6 月 30 日，为缓解中国整车制造产能过剩问题，《外商投资产业指导目录(2011 年修订)》将整车制造业从外资投资鼓励项目中排除，从而结束了海外汽车企业连续享受 7 年的优惠待遇。近年来，在一、二线城市限行限购不断蔓延的背景之下，加速推进渠道下沉成为众多车企的共同选择，而眼下，快速崛起的中西部二、三线市场亦正成为企业新的增长点。新目录的修订将汽车整车制造业重新纳入了鼓励项目，给正谋求新的扩产地的汽车企业带来了机遇。

事实上，就在新目录修订实施不久前，大众、通用、福特等多家海外汽车生产厂商都宣布了在华扩张和追加投资的计划，其中不少把中西部地区作为重点。据不完全统计，自 2012 年年底至 2015 年间，中西部地区就将形成逾百万辆整车以及几十万台发动机的产能规模。这些知名的汽车厂商随着政策风向的改变，改变投资思路，依托中西部地区资源及劳动力成本等优势、享受政府补贴及税收优惠政策，进一步施行在华加速扩张战略，在中西部地区进行重点投资、建厂的做法，值得其他行业的外商投资者借鉴。

### 总结

《中西部地区外商投资优势产业目录》在新经济形势背景下的修订，与 2011 年修订的《外商投资产业指导目录》衔接配套，旨在进一步吸引外资带动中西部地区经济的发展。同时，积极倡导可持续的中西部发展战略，鼓励投资发展符合新兴产业及服务行业；根据不同省份不同的资源优势进行差别化的投资政策引导，避免部分产业投资过于集中、过度竞争。另外，值得注意的是，医疗和养老服务机构、宽带业务和增值电信业务等原本由国家及地方垄断的产业也逐步纳入鼓励目录；汽车整车制造业的再度回归亦给中西部地区外商投资带了新契机。

总的来说，新的目录出台对于外商在中西部进行投资有着十分积极的作用。对于外商投资者来说，也应当拓宽视野、改变思路，摒弃旧想法、旧观念，把投资目光从投资传统的制造加工业转向依托中西部资源的新兴产业，节能环保产业。同时，笔者也提请投资者注意，投资中西部地区项目时，应当把目前中西部地区仍然存在的诸多体制性障碍考虑在内。

## 关于《中西部地区外商投资优势产业目录(2013年修订)》调整之简要分析

1. 根据《指导外商投资方向规定》(国务院令 2002 年第 346 号)的规定,属于《中西部地区外商投资优势产业目录》的外商投资项目,享受鼓励类外商投资项目优惠政策
2. 中华人民共和国商务部 2013 年 5 月 31 日发布的《2013 年 1-4 月全国吸收外商直接投资情况》
3. 详见 2011 年 3 月 14 日第十一届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

如需进一步信息,请联系:

| 上海                                                                | 北京                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>俞卫锋</b><br>电话: (86 21) 3135 8686<br>David.Yu@llinkslaw.com     | <b>俞卫锋</b><br>电话: (86 10) 6655 5050<br>David.Yu@llinkslaw.com          |
| <b>张 明</b><br>电话: (86 21) 3135 8777<br>Ming.Zhang@llinkslaw.com   | <b>刘赞春</b><br>电话: (86 10) 6655 5050<br>Bernie.Liu@llinkslaw.com        |
| <b>刘赞春</b><br>电话: (86 21) 3135 8678<br>Bernie.Liu@llinkslaw.com   | <b>翁晓健</b><br>电话: (86 10) 6655 5050 - 1028<br>James.Weng@llinkslaw.com |
| <b>余 铭</b><br>电话: (86 21) 3135 8770<br>Selena.She@llinkslaw.com   |                                                                        |
| <b>娄斐弘</b><br>电话: (86 21) 3135 8783<br>Nicholas.Lou@llinkslaw.com |                                                                        |
| <b>冯凯恒</b><br>电话: (86 21) 3135 8733<br>Sam.Feng@llinkslaw.com     |                                                                        |

本篇文章译自出版于 *China Law & Practice, July/August 2013*(《中国法律与实务》2013 年 7 月/8 月合刊)上的同名出版物。