

中共中央 国务院关于进一步扩大对外开放提高利用外资水平的若干意见 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文
https://www.100test.com/kao_ti2020/329/2021_2022__E4_B8_AD_E5_85_B1_E4_B8_AD_E5_c36_329457.htm（中发〔1998〕6号一九九八年四月十四日）党的十五大高举邓小平理论伟大旗帜，对我国改革开放和社会主义现代化建设跨世纪发展作出了全面部署。为贯彻落实十五大精神，进一步扩大对外开放，提高利用外资水平，推进建设有中国特色社会主义的伟大事业，党中央、国务院特提出如下意见。

一、利用外资的成就和面临的新形势（1）利用外资为改革开放和社会主义现代化建设服务，是邓小平理论的重要组成部分，是对外开放基本国策的重要内容，是建设有中国特色社会主义经济的伟大实践之一。利用外资有利于发展社会主义社会的生产力，有利于增强社会主义国家的综合国力，有利于提高人民的生活水平。依法设立的外商投资企业作为中国企业的一部分，是混合所有制经济和非公有制经济的形式之一。这种所有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。我们高举邓小平理论的伟大旗帜，实行对外开放，就必须坚持利用外资不动摇。（2）近二十年来，我国对外开放、利用外资取得了举世瞩目的成就。通过吸收外商直接投资、借用国外贷款和证券融资等形式，利用外资规模不断扩大，水平逐步提高，促进了国民经济持续快速健康发展。利用外资，弥补了国内建设资金的不足，引进了大量先进、适用技术和管理经验，创造了更多的就业机会，培养了大批人才，增加了国家税收和外汇收入，加速了对外经济贸易发展，提高了我国经济的国际竞争力。利用外资，促进了思想解放和观念更新，推

动了社会主义市场经济体制改革进程和法律体系的建设。利用外资，加强了内地与香港、澳门、台湾地区的经济联系，对香港的顺利回归、澳门政权的平衡过渡和祖国和平统一大业发挥着积极作用。历史已经并将继续证明，对外开放是实现国家现代化和民族振兴的必由之路。（3）在利用外资的实践中，我们积累了不少重要经验。主要是：坚持抓住有利时机，采取多种形式大胆利用外资；坚持同国家经济发展战略有机结合，不断提高利用外资的质量和效益；坚持从国情出发，把握主动权，渐进开放，因地制宜，形成各具特色的利用外资格局；坚持以吸收外商直接投资为主，适度举借外债，审慎试行证券融资；坚持改善投资环境，不断完善利用外资的方针、政策和法律法规；坚持平等互利原则，保障外商投资企业各方的合法权益。利用外资工作也存在着一些问题。外商投资结构不尽合理，一些项目技术含量不高，低水平重复引进和建设。有的部门和地方制定违反国家利用外资法规的政策，超权审批项目，对外商投资企业乱检查、乱收费、乱摊派、乱罚款，存在着重数量、轻质重，重引进、轻管理，重硬件投入、轻软件建设的倾向。有些外商投资企业违法违规经营，有的合资、合作企业的中方权益受到损害。一些利用国外贷款项目效益不好，还款能力差。对这些问题，要给予高度重视，认真加以解决。（4）在世纪之交的重要时期，我国利用外资面临新的形势。从国际看，一是科技革命突飞猛进，深刻地改变着当今世界经济和社会生活的面貌，加速着各国经济结构调整和产业升级的步伐。二是经济全球化趋势日益明显，国际资本规模不断扩大，流动速度加快，促进着各国经济的联系和发展。三是跨国公司成为全球

资源配置的重要力量，各国吸引跨国公司投资的竞争日趋激烈。最近，亚洲一些国家和地区金融动荡，一定程度上影响着世界经济发展、国际资本流向和国际贸易。这些，对我国利用外资提供了新的机遇，也带来了严峻挑战。从国内看，我国正处于经济体制和经济增长方式转变的关键时期。要保持经济持续快速健康发展，必须解决一些突出问题，包括经济结构不合理，人均资源较少，资金、人才、技术短缺，就业压力日益加大等。解决这些问题，应主要依靠国内力量，同时必须进一步扩大对外开放，更多更好地利用外资。我国社会政治稳定，经济快速发展，市场前景广阔，科技潜力巨大，劳动力成本较低，为扩大吸收外资提供了有利条件。我们要适应新形势，研究新情况，明确新任务，努力开创对外开放和利用外资工作的新局面。

二、进一步利用外资的指导思想和基本要求（5）面向新的世纪，我们要以更加积极的姿态进一步扩大对外开放，提高利用外资水平。总的指导思想是：坚持以邓小平理论为指导，认真贯彻党的十五大精神，围绕推进经济体制和经济增长方式两个根本转变，提高国民经济素质和效益，增强综合国力和国际竞争力，进一步发展和完善全方位、多层次、宽领域的对外开放，充分利用国内国外两个市场、两种资源，更多更好地利用外资，促进国民经济持续快速健康发展和社会全面进步。（6）积极合理有效地利用外资，是必须长期坚持的指导方针。积极，就是进一步解放思想，抓住机遇，完善政策和投资环境，努力促进利用外资稳定增长；合理，就是按照国民经济和社会发展的总体要求，引导外资投向，优化结构，扬长避短，趋利避害；有效，就是提高利用外资的质量和效益，有利于增强综

合国力和国际竞争力。积极是前提，合理是关键，有效是目的，三者是相互联系的有机整体。总之，就是要以“三个有利于”为根本标准，在互利互惠的基础上，充分利用和善于利用外资，重优化结构、重质量、重效益，更好地为改革开放和现代化建设服务。（7）根据上述指导思想和方针，进一步做好利用外资工作的基本要求是：适应经济持续增长的需要，保持利用外资的一定规模，使吸收外商直接投资继续处于发展中国家的前列。引导外资投向，调整引进外资结构，为提高国民经济素质和效益服务。坚持以市场换技术的方针，加大引进高新技术产业和先进适用技术的力度，推动产业升级。促进解决经济和社会发展的突出矛盾，创造更多的就业机会，弥补资源不足。坚持国际收支基本平衡，保持必要的外汇储备。正确处理扩大对外开放与独立自主、自力更生的关系，维护国家经济安全。

三、继续把吸收外商直接投资作为利用外资的重点（8）进一步优化外商投资的产业结构。重点鼓励外资投向农业、高新技术产业、基础工业、基础设施、环保产业和出口创汇型产业，提高这些领域利用外资的比重。积极引导外资投向传统产业和老工业基地的技术改造，走内涵式发展的路子。充分发挥比较优势，继续发展符合产业政策的劳动密集型项目。严格禁止危害国家安全或者损害社会公共利益、污染环境、破坏生态等项目。全面实施国务院最近批准修订的《外商投资产业指导目录》，国家将根据经济发展情况对其适时调整。认真执行《国务院关于调整进口设备税收政策的通知》（国发〔1997〕37号），对国家鼓励和支持的外商投资项目进口的设备及技术，免征关税和进口环节增值税。对引进先进和适用的技术，免

征关税和进口环节增值税。按照国际惯例和鼓励外商投资企业采购国产原材料、零配件扩大出口的原则，抓紧完善出口退税制度。（9）继续扩大外商投资领域。进一步开放竞争性产业，扩大石油化工、建筑业等利用外资的规模。有区别、有重点地吸收外资开发利用矿产资源。有步骤地推进服务贸易的对外开放：积极进行旅游资源开发、水上运输等领域利用外资的试点；扩大国内商业、外贸、旅行社开放的试点范围；扩大会计、法律咨询服务和航空运输、代理业务等领域的开放；有步骤、有控制地开放金融和通信等领域的试点，并建立健全有效的监管机制。（10）努力完善外商投资的地区布局。继续发挥东部地区对外开放、利用外资的优势，支持东部地区积极发展资金、技术密集型产业和出口型产业。继续办好经济特区、上海浦东新区、苏州工业园区以及各类国家级经济和技术开发区。这些地区要在提高利用外资质量和水平上进行新的探索，以进一步起到示范、辐射、带动作用。积极引导和鼓励外资投向中西部地区。第一，中西部的省、自治区、自治区可选择确有优势的产业和项目，经国家批准后，享受《外商投资产业指导目录》中鼓励类项目政策。对限制类和限定外商股权比例项目的设立条件和市场开放程度，可比东部地区适当放宽。第二，国家要优先安排一批农业、水利、交通、能源、原材料和环保项目在中西部地区吸引外资，并加大对项目配套资金及相关措施的支持。鼓励三线军转民企业和国有大型企业利用外资进行技术改造。第三，鼓励东部地区的外商投资企业到中西部地区再投资，外商投资比例超过25%的项目，视同外商投资企业，享受相应待遇。第四，国家允许开展试点的开放领域和试点

项目，原则上应在东中西部地区同时进行。经国家批准，省会城市可进行国内商业、外贸、旅行社的开放试点。中西部地区要从本地实际出发，进一步转变观念，改善投资环境，扩大吸收外资，发展特色经济。（11）多渠道多方式吸收外商投资。实施利用外资多元化战略。继续吸收香港、澳门、台湾地区和东南亚国家的投资，在高新技术领域加强与香港的合作，继续实行对台商投资同等优先、适当放宽的原则。同时，要重点加大吸收北美、日本、欧盟等发达国家和地区投资的力度。积极采取国际通行的多种外商投资方式，继续进行外商投资股份有限公司、外商投资特许权项目以及利用项目运营权或收益权对外引资的试点，抓紧制定和完善相应的法规。继续积极发展加工贸易和补偿贸易，促进上档次、增效益。切实执行加工贸易进口料件银行保证金台帐制度。鼓励国有大中型企业采取多种方式利用外资进行资产重组，盘活存量资产，改善经营机制，提高管理水平。采用招标投标方式，鼓励外商投资企业使用国产设备。制定和完善有关法律、法规，允许国有小型企业和集体企业对外合资、合作、出售，允许私营企业吸收外资发展经济。制定有针对性的投资促进策略，利用现代电子信息技术，改进招商引资方式。（12）大胆引进和积极引导跨国公司投资。继续实行以市场换技术的方针，进一步开放国内市场。通过与跨国公司的合作，引进先进适用的技术、资金、管理经验和营销方式，并进入其国际生产、销售和服务网络。有重点地推动国有大型企业开展与跨国公司的合作，促进新兴产业、支柱产业的发展；鼓励与跨国公司合作建立研究开发中心，增强技术消化和创新能力；推动国内企业与跨国公司的配套协作，带

动相关企业和产业共同发展。国家要采取有力措施，扶持国有大型企业壮大实力，增强竞争力。与跨国公司的合作，要统筹协调，制订措施，趋利避害，保持国有经济对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域的支配地位，有选择、有时限地保护国内幼稚产业，有效防范少数跨国公司垄断市场、非法转移利润、逃避税收等。（13）认真办好现有外商投资企业。充分发挥现行利用外资法律和政策的作用，促进现有外商投资企业健康发展。这对于进一步吸引外商投资有很强的示范效应。积极帮助企业解决生产经营中遇到的困难，对于符合贷款原则的外商投资企业，可给予必要的信贷支持。通过国有资产存量重组、发行股票、债券和建立投资基金等多种方式，帮助合资中方有效利用资本市场筹措资金，解决好合资企业增资扩股中中方股权比重下降的问题。（14）在改善投资环境上下大功夫。要进一步改善投资硬环境，加强能源、交通、通信、市政公用事业等基础设施的建设，更要着力改善投资软环境。当前，特别要抓好以下几个方面：一是坚决制止对外商投资企业一切形式的乱检查、乱收费、乱摊派、乱罚款。在全面清理现行各项收费的基础上，制定有关法规，明确合理的收费项目和收费标准，对依法收费的部门和单位实施规范化的申报监管。既保证依法收费，又保护企业依法拒付不合理收费。二是切实保障外商投资企业经营管理自主权，维护投资各方的合法权益不受侵犯，依法保护劳动者的正当权益。三是各级政府要提高办事效率，减少管理层次，做到制度公开，政策透明。提倡一个“窗口”对外，提供优质、规范、方便的服务。结合深化投融资体制改革，改进外资项目的审批方法，简化审批程序。要规范各

类中介机构的行为，加强指导监管。四是加快建设统一开放、竞争有序的市场环境，打破地区封锁、部门垄断。严厉打击走私、伪冒等非法行为。加快和完善口岸管理体制。逐步对外商投资企业实行国民待遇。五是依法加强监督管理，认真做好各有关方面的资产评估工作，搞好外商投资企业合同履行和财务状况的检查，严格税收征管、环境监管和用地管理。完善对外商投资企业的联合年检工作。（15）稳步地利用国际证券市场引进外资。按照国家产业政策和利用外资政策，选择质量好的国有大中型企业到国际证券市场上市。在进一步做好地香港上市的同时，稳妥地开辟其他国际证券市场。继续做好境内上市外资股企业的试点，改进和完善发行与交易。要提高上市企业质量，强化机制转换，依法规范运作，注重资金使用效益。积极探索可转换公司债券等融资形式。进一步加强国际间证券监管合作与交流。（16）鼓励能够发挥我国比较优势的对外投资。为了更好地利用国外资源、交锋市场，国家将有步骤、有选择地推动符合条件的企业对外投资。重点投资于国外石油、天然气等矿产资源和农业、林业资源开发项目。鼓励我国有富余生产能力和成熟技术的制造业向外投资，带动设备和零部件出口。发展工程承包和劳务输出。继续兴办能够提高我国科学技术水平的海外投资项目。国家要抓紧制定对外投资战略，明确国别地区政策和扶持措施，加强产业投向的指导和协调。建立健全对外投资和境外国有资产的管理制度。四、适度筹措和切实用好国外贷款（17）严格控制外债规模，保持合理结构。要根据经济发展需要、国际收支状况、配套和偿还能力，合理确定借用国外贷款的规模和结构，有效控制外债总量，

将主要外债指标保持在安全线以内。继续借用国际金融组织和外国政策提供的优惠贷款。适度借用长期的国外出口信贷和发行境外债券。从严控制借用其他国外商业贷款和短期债务。规范和加强对外债总量和结构的统一监管，切实防范金融和外债风险。（18）改进和规范对外借款管理。加强对借用国外贷款项目的统筹协调和管理，严格审查和清理对外借款窗口。国际金融组织和外国政策优惠贷款，由国家授权的部门对外筹借，指定机构转贷。要抓紧制定权责明确、规范的转贷办法。国外商业贷款，由有权对外融资的金融机构依据借款指标筹措，符合条件的大型企业经国家批准可直接到境外借款，外商投资企业依法自主对外借款。严禁地方和企业到境外非法融资和变相举债，对隐匿不报和隐性外债进行认真清理，对违规违法者要严肃查处。（19）着力提高国外贷款的使用效益，中长期国外贷款应主要用于基础设施和开发型项目。国际金融组织和外国政府优惠贷款主要投向农业、水利、交通、能源、环保以及市政基础设施等领域，进一步提高用于中西部地区的比重。国外中长期商业贷款，重点用于基础工业、支柱产业、高新技术产业和能够扩大出口的项目，主要引进必需的技术、设备和原材料。国外短期商业贷款不得用于长期项目投资、固定资产贷款和其他不正当用途。改进使用国外贷款的管理，做好项目前期准备工作，加强对项目的评审，优化用款方案，注重效益和偿还能力，落实国内配套条件，实行项目法人责任制和资本金制度。（20）建立责权利统一的借用还机制。各地区、部门和企业要牢固树立偿债意识，落实还款责任。承担偿债责任的单位应确保到期债务的支付。加快形成符合市场经济原则和法

律规定的还款、担保机制。对外借款的金融机构要有足够的外汇准备金，务必保证债务的对外履约，维护我国对外信誉。国际金融组织和外国政策优惠贷款用于以社会效益为主的基础性、公益性项目，有关财政部门应承担相应的外债担保或偿还责任，并加强管理。地方政府要根据国家有关规定，尽快建立偿债准备基金。对已出现的债务拖欠问题，有关地方和部门要切实采取有效措施，加大清欠力度。使用国外贷款，务必做到借之有道、用之有效、还之有信。

五、加强和改善对利用外资工作的领导（21）提高思想认识，增强做好利用外资工作的自觉性。提高对外开放和利用外资水平，关键是各方面要把思想和行动真正统一到党的路线、方针、政策上来。要深刻认识我国社会主义初级阶段的基本国情，按照建设有中国特色社会主义经济的要求，从国家、民族的根本利益和长远利益出发，把利用外资工作提高到新水平。要坚持解放思想，实事求是，抓住机遇，开拓进取，注重实效。要把吸收外资同运用国内资金更好地结合起来，统筹纳入国民经济总体发展规划。各级领导干部要加强学习邓小平理论，学习现代科技知识、市场经济知识和利用外资知识，深入调查研究，提高思想理论和政策水平，增强利用外资工作的预见性、科学性，防止盲目性、片面性，提高驾驭现代化建设的能力。（22）加强涉外经济法制建设。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》。加大执法力度，今明两年要开展一次涉外经济法律行政

执法大检查。认真做好保护知识产权的工作。（23）大力培养人才。做好利用外资工作，需要有大批高素质的人才。要加快技术和管理人才的培养，加强职业教育和短期培训，提高劳动者的素质。要重视国外智力资源的引进，扩大国际交流与合作，吸引更多的优秀留学人员回国工作。进一步改革人事管理制度，引导人才合理流动。大力提高从事外资工作人员的政治素质、思想素质和业务素质，以适应扩大对外开放、提高利用外资水平的需要。（24）坚持两个文明建设一起抓。两个文明都搞好，才是有中国特色社会主义。搞好精神文明建设与发展利用外资环境是一致的。各级党委和政府要坚持“两手抓，两手都要硬”的方针，加强社会主义精神文明建设，努力开创两个文明共同进步、协调发展的局面。坚决纠正任何以牺牲精神文明为代价吸引外资的错误观念，抵制各种腐朽思想文化的侵蚀，打击“黄、赌、毒”等丑恶现象，净化社会风气，加强社会治安综合治理，为进一步扩大对外开放、利用外资创造良好的社会环境。（25）加强对利用外资工作的统一领导和协调。各地区、各部门要认真贯彻党中央、国务院有关利用外资的方针、政策，步调一致，依法行政，不得越权制定地区性和行业性政策，保证全国法律法规的统一和政令畅通。要进一步加强对外资工作的宏观指导和协调，理顺利用外资工作管理体制。加强利用外资统计和外债监管预警体系建设，为科学决策提供依据。有关部门要各司其职，各负其责，相互支持，通力合作，努力促进对外开放和利用外资事业的健康发展。以上意见，各地区、各部门要认真贯彻执行。需要有具体实施办法的，国务院有关部门要抓紧制定，尽快付诸实施。 100Test 下载频道

开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com