

## 外商投资法律热点问题

### 2017版《外商投资产业指导目录》

#### 一、外商投资股比限制及合资合作要求变化简析

2017年6月28日，国家发展和改革委员会、商务部发布了《外商投资产业指导目录（2017年修订）》（以下简称“**2017版《目录》**”），自2017年7月28日起实施。与此同时，2015年3月10日国家发展和改革委员会、商务部发布的《外商投资产业指导目录（2015年修订）》（以下简称“**2015版《目录》**”）同时废止。《外商投资产业指导目录》是我国引导外商投资的重要产业政策，自1995年首次颁布以来，共经历7次修订，而其每次修订，都体现了中国在逐步扩大对外开放的领域和深度。

#### 一、2017版《目录》主要变化

2017版《目录》首次引入了外商投资准入负面清单，进一步扩大对外开放领域，主要变化可以总结为：“一调”、“二删”、“三增”和“四原则”。

“一调”：

- **调整优化目录结构，首推全国负面清单制度。**2017版《目录》整个体例分为鼓励外商投资产业目录和外商投资准入特别管

理措施（外商投资准入负面清单）两部分，将2015版《目录》体例下的外商投资限制类和鼓励类项目中有股比及合资合营要求的条目以及禁止类项目整合在外商投资准入负面清单中，统一列明限制性措施。其中包括35条限制外商投资条目和28条禁止外商投资条目，共计63条。比2015版《目录》93条限制性措施（包括鼓励类有股比要求条目19条、限制类条目38条、禁止类条目36条）减少了30条<sup>1</sup>。

“二删”：

- **删除部分限制类条目。**逐步放宽服务业、制造业、采矿业等领域外资准入限制，重点开放高科技、节能环保等行业的准入。服务业领域重点取消了公路旅客运输、外轮理货、农产品批发市场等领域准入限制；制造业领域重点取消了轨道交通设

<sup>1</sup> 数据来源：国家发展改革委有关负责人就《外商投资产业指导目录（2017年修订）》答记者问，[http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/28/content\\_5206418.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/28/content_5206418.htm)

备、汽车电子、新能源汽车电池、摩托车、食用油脂、燃料乙醇等领域准入限制，放宽了纯电动汽车等领域准入限制；采矿业重点取消了非常规油气、锂矿等领域准入限制。

- **删除内外资一致的限制性及禁止性措施。**对于统一适用内外资的限制性或禁止性规定，不再单独在 2017 版《目录》体现，删除了包括大型主题公园的建设、经营，高尔夫球场、别墅的建设，以及博彩业、色情业等 11 项内外资均一致适用的限制性或禁止性措施。

#### “三增”：

- **增加多个禁止类项目。**“地面移动测量”、“广播电视视频点播业务和卫星电视广播地面接收设施安装服务”、“互联网新闻信息服务”和“互联网公众发布信息服务”项目禁止外商投资。
- **增加部分鼓励类项目。**主要集中在特殊医学用途配方食品、虚拟现实（VR）/增强现实（AR）设备、3D 打印设备关键零部件等符合产业结构调整优化方向的项目。
- **增加外商投资准入负面清单说明。**进一步明确了 2017 版《目录》的适用原则及相关要求。

#### “四原则”：

- **鼓励与准入限制并行原则。**外商投资产业鼓励类与外商投资负面清单重合的条目，享受鼓励类政策，同时须遵循相关准入规定（如股权比例或高管要求等）。

- **备案为主审批为辅原则。**根据《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》<sup>2</sup>，凡不涉及外商投资负面清单领域的，外商投资企业的设立与变更实行备案制。
- **外商投资形式限制原则。**境外投资者不得作为个体工商户、个人独资企业投资人或农民专业合作社成员在华从事经营活动。从事限制类有外资比例要求的项目，不得设立外商投资合伙企业。
- **特殊安排及条约优先原则。**在适用 2017 版《目录》时，如遇 CEPA<sup>3</sup>相关协议、ECFA<sup>4</sup>相关协议、中国签订的自由贸易区协议、投资协定、国际条约或中国法律法规另有规定的，从其规定。

## 二、2017 版《目录》外商投资股比要求变化

我们在下表中比较了 2015 版《目录》和 2017 版《目录》涉及外商投资股比限制要求的 37 个项目的变化。从表格的比较中可以看出，与 2015 版《目录》相比，在 2017 版《目录》中：

（1）共有 11 个项目（包括原鼓励类和原限制类项目）中有关“中方控股”或“中方股比不低于 50%”的要求被取消，占到原来有相关限制性要求项目总数的 29.73%；

（2）有 2 个项目（即“公共航空运输公司”、“除农、林、渔业通用航空公司之外的通用航空公司”），除了维持“中方控股”的要求，还增加要求法定代表人须为中国国籍。

<sup>2</sup> 由商务部在 2016 年 10 月 8 日发布并生效。2017 年 5 月 27 日，商务部在其官网公布《外商投资企业设立及变更备案管理办法》（征求意见稿），向社会各界征求意见。该征求意见稿拟明确外商通过并购、战略投资、吸收合并等方式，将非外商投资企业转变为外商投资企业，如属于适用备案范围的，参照办理设立备案的手续。

<sup>3</sup> 《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》。

<sup>4</sup> 《海峡两岸经济合作框架协议》。

（表注：符号“X”表示要求“中方控股”；符号“Xb”表示要求“中方相对控股”；符号“Xc”表示要求“中方股比不低于50%”；表格标黄处表示取消股比限制要求的行业。）

	行业	类别		股比要求	
		2015 版	2017 版	2015 版	2017 版
1	海洋工程装备（含模块）的制造与修理	鼓励类	[已删除]	X	
2	船舶低、中速柴油机制造	鼓励类	鼓励类	X	
3	船舶低、中速柴油机曲轴制造	鼓励类	[已删除]	X	
4	综合水利枢纽的建设、经营	鼓励类	[已删除]	X	
5	民用直升机设计与制造（3吨及以上）	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	X	
6	干线、支线飞机的设计、制造和维修	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	X	
7	民用卫星设计与制造、民用卫星有效载荷制造	鼓励类	鼓励类	X	
8	新能源汽车能量型动力电池	鼓励类	[已删除]	Xc	
9	铁路干线路网的建设、经营	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	X	X
10	公共航空运输公司	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	X <sup>5</sup>	X <sup>6</sup>
11	地面、水面效应飞行器制造及无人机、浮空器设计与制造	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	X	X
12	民用机场的建设、经营	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	Xb	Xb
13	核电站的建设、经营	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	X	X
14	电网的建设、经营	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	X	X
15	豆油、菜籽油、花生油、棉籽油、茶籽油、葵花籽油、棕榈油等食用油脂加工	限制类	[已删除]	X	
16	生物液态燃料（燃料乙醇、生物柴油）生产	限制类	[已删除]	X	
17	摩托车制造	限制类	[已删除]	Xc	
18	汽车整车、专用汽车制造	限制类	限制性负面清单	Xc	Xc
19	船舶（含分段）的设计、制造和修理	限制类	限制性负面清单	X	X
20	农作物新品种选育和种子生产	限制类	限制性负面清单	X	X
21	特殊和稀缺煤类勘查、开采	限制类	限制性负面清单	X	X
22	增值电信业务（电子商务除外）	限制类	限制性负面清单	Xc	Xc
23	基础电信业务	限制类	限制性负面清单	X	X
24	除农、林、渔业通用航空公司之外的通用航空公司	限制类	限制性负面清单	X	X <sup>7</sup>
25	铁路旅客运输公司	限制类	限制性负面清单	X	X

<sup>5</sup> 中方控股，且一家外商及其关联企业投资比例不得超过25%。

<sup>6</sup> 中方控股，一家外商及其关联企业投资比例不得超过25%，且法定代表人须具有中国国籍。

<sup>7</sup> 法定代表人须具有中国国籍。

	行业	类别		股比要求	
		2015 版	2017 版	2015 版	2017 版
26	国内水上运输公司	限制类	限制性负面清单	X	X
27	船舶代理	限制类	限制性负面清单	X	X
28	加油站建设、经营（超过 30 家分店、销售来自多个供应商不同种类和品牌成品油的连锁加油站）	限制类	限制性负面清单	X	X
29	城市人口 50 万以上的城市燃气、热力和供排水管网的建设、经营	限制类	限制性负面清单	X	X
30	测绘公司	限制类	限制性负面清单	X	X
31	市场调查（广播电视收听、收视调查）	限制类	限制性负面清单	X	X
32	电影院的建设和经营	限制类	限制性负面清单	X	X
33	演出经纪机构	限制类	限制性负面清单	X	X
34	出版物印刷	限制类	限制性负面清单	X	X
35	期货公司	限制类	限制性负面清单	X	X
36	保险公司（寿险公司）	限制类	限制性负面清单	Xc	Xc
37	证券公司、证券投资基金管理公司	限制类	限制性负面清单	X	X

### 三、2017版《目录》外商投资合资、合作要求变化

除了以上第二部分有关对外商投资有明确股比限制要求的项目外，我们在下表中比较了 2015 版《目录》和 2017 版《目录》中其他涉及外商投资有合资或合作要求的 13 个项目的变化。从表格的比较中可以看出，与 2015 版《目录》相比，在 2017 版《目录》中：

(1) 共有 4 个项目（包括 3 个鼓励类项目和 1 个原限制类项目）取消了“限于合资或合作”的

要求,占到原来有相关限制性要求项目总数的 30.77%；

(2) 其余项目均保持原来有关限于合资或合作的要求，但有 2 个项目（即鼓励类的“农、林、渔业通用航空公司”和限制类的“学前、普通高中和高等教育机构”）增加了法定代表人或主要行政负责人须为中国国籍的要求。

（表注：符号“Y”表示“限于合资”；符号“Z”表示“限于合作”；表格标黄处表示取消合资或合作要求的行业。）

	行业	类别		合资/合作要求	
		2015 版	2017 版	2015 版	2017 版
1	汽车电子总线网络技术，电动助力转向系统电子控制器	鼓励类	鼓励类	Y	
2	轨道交通运输设备制造	鼓励类	鼓励类	Y/Z	
3	天然气（油页岩、油砂、页岩气等非常规油气）的勘探、开发和矿井瓦斯利用	鼓励类	鼓励类	Y/Z	
4	石油、天然气（含煤层气，油页岩、油砂、页岩气等非常规油气除外）的勘探、开发	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	Y/Z	Y/Z

	行业	类别		合资/合作要求	
		2015 版	2017 版	2015 版	2017 版
5	通用飞机的设计、制造和维修	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	Y/Z	Y/Z
6	农、林、渔业通用航空公司	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	Y/Z	Y/Z <sup>8</sup>
7	国际海上运输	鼓励类	鼓励类/限制性负面清单	Y/Z	Y/Z
8	外轮理货	限制类	[已删除]	Y/Z	
9	稀土冶炼、分离	限制类	限制性负面清单	Y/Z	Y/Z
10	市场调查 <sup>9</sup>	限制类	限制性负面清单	Y/Z	Y/Z
11	医疗机构	限制类	限制性负面清单	Y/Z	Y/Z
12	广播电视节目、电影的制作业务	限制类	限制性负面清单	Z	Z
13	学前、普通高中和高等教育机构	限制类	限制性负面清单	Z <sup>10</sup>	Z <sup>11</sup>

#### 四、小结

从上文的比较和分析可以看出，与 2015 版《目录》相比，2017 版《目录》对部分外商投资项目进一步放松股比限制或合资、合作要求，所涉及的项目占原来有限制性要求项目总数的比例接近或达到 30%，开放的力度还是相当大的，但在个别维持原来股比限制或合资合作要求的项目中，增加了高

管须为中国国籍的要求。

从总体上讲，2017 版《目录》进一步提高了中国对外开放的水平，并正式在全国范围内实施外商投资市场准入的负面清单制度，具有非常重要的历史意义。

郑宇 合伙人 电话：86 10 8553 7652 邮箱地址：zhengy@junhe.com  
葛田雯 律师 电话：86 10 8553 7869 邮箱地址：getw@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。



8. 法定代表人须具有中国国籍。
9. 其中广播电视收听、收视调查要求中方控股，参见本文第二部分表格内容。
10. 限于合作，中方主导。
11. 限于中外合作办学、中方主导。中方主导是指校长或者主要行政负责人应当具有中国国籍，中外合作办学机构的理事会、董事会或者联合管理委员会的中方组成人员不得少于 1/2。