

加速推动服务业扩大开放

■ 顾学明 商务部国际贸易经济合作研究院

一、准确定位服务业扩大开放四大目标

(一) 培育形成国际竞争新优势

1995年,世界服务业增加值占GDP比重为60.5%,2018年提高至68.2%。同期,服务业增加值年均增速5.1%,比世界经济增长(4.6%)快0.5个百分点。从世界服务贸易情况看,2018年,全球服务贸易保持7.5%的强劲增长速度,进出口规模达11.5万亿美元,服务贸易占全球贸易的比重超过40%。世界贸易组织预测,到2040年,服务贸易在全球贸易中的份额将增长至50%,超过货物贸易,成为全球贸易发展主引擎。

我国服务业国际竞争力与国际水平相比尚有差距。我国服务业增加值占GDP比重不仅与发达国家74%的平均水平相差20个百分点左右,也明显低于上中等收入国家57%的平均水平。在国际市场上,服务业整体也处于价值链中低端。因此,“十四五”时期,需通过服务业扩大开放促进我国服务业规模和结构调整优化,为我国在国际竞争中取得新优势奠定基础。

(二) 适应和引领国际经贸规则

当前,服务贸易在全球贸易中

的地位正不断提升,现阶段国际贸易规则重构的焦点集中于服务业领域。TISA(国际服务贸易协定)、CPTPP(跨太平洋伙伴关系全面进步协定)、RCEP(区域全面经济伙伴关系协议)以及其他双边、多边和目前正在谈判的区域贸易协定中,各国博弈争论的焦点基本都集中在服务业和服务贸易。例如,CPTPP文本中将“金融服务”和“电信服务”这两大类服务贸易独立设章。中日韩自由贸易协定谈判中,开创性设立了金融服务和电信单独章节,反映出服务业领域规则谈判逐渐成为国际经贸规则谈判的重要内容。

我国在很多服务业领域的开放水平与其他国家相比仍有不小差距。在2019年经济合作与发展组织公布的服务贸易限制指数18个行业中,我国仅有1个行业(建筑)限制指数低于世界平均水平,而美国仅有2个行业(空运、海运)、日本仅有1个行业(法律)高于世界平均水平。此外,当前我国在电子商务、跨境电商、移动支付、共享经济等领域有坚实的实践基础,有塑造和引领国际经贸合作新规则的能力,但这些优势尚未在国际上转化成以我为主的规则体系。因此,应通过扩大服务业开放加强与国际通行经贸规则对接,在我国

具有优势的服务领域率先探索于我有利的国际规则,提升我国服务业国际规则话语权。

(三) 推动国内经济高质量发展

从当前国际制造业高质量发展方向看,推动制造业服务化是重要路径:近20年来,国际上一些大型传统制造企业将业务重心从生产型制造向服务型制造转移,世界500强企业50%以上的企业从事服务业,全球领先制造公司服务收入占总销售收入平均值约25%,服务净利润贡献率平均值接近50%。

我国制造业目前整体上仍处于价值链中低端,多数制造业企业利润主要来源于制造环节,不仅利润微薄,而且资源消耗巨大。表面原因是我国制造业服务化水平为30%左右,与世界上一些制造业发达的国家相比水平较低(如德国为39%、美国为32%);深层原因是支持制造业服务化转型的生产性服务业供给不足,目前我国批发和零售业、住宿和餐饮业、交通运输、房地产等传统服务业仍占主导地位,占服务业比重超过40%。发达国家如美国在科技服务、金融、信息技术等生产性服务领域占比超过40%。因此,需要通过服务业扩大开放促进生产性服务业发展,吸引外资更多流向我国生产性服务领域,为我国制造业转型升级提供支撑。

本文作者系商务部国际贸易经济合作研究院院长

（四）释放强大的国内市场优势

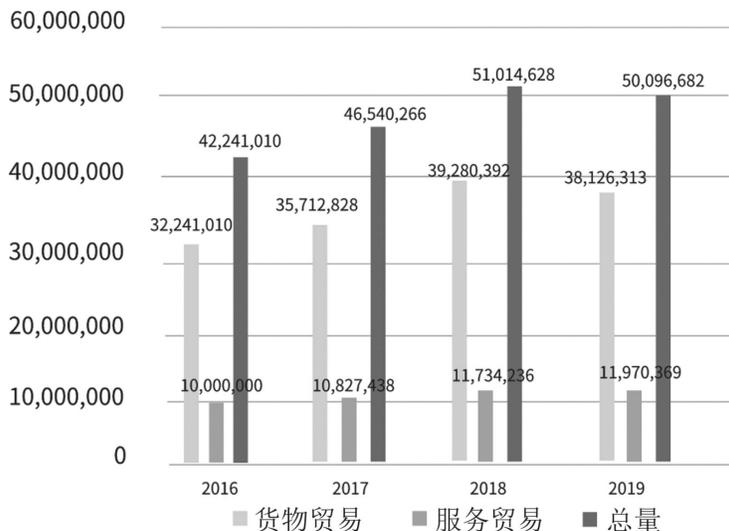
2019年,我国人均国民总收入(GNI)上升至10410美元,突破1万美元大关。我国居民消费能力显著提升,消费结构升级趋势明显,主要表现形式是消费形态正在由实物消费加快向服务消费转变:2019年,居民人均服务性消费支出占比45.9%,比上年提高1.7个百分点。餐饮、旅游、文化、娱乐等服务消费呈现快速增长势头。

在此背景下,我国生活服务供给不足的问题逐渐显现。2019年,我国公民出境旅游人数超过1.5亿人次,境外旅游消费超过1200亿美元。要进一步扩大服务业开放,增强国内高品质生活性服务业供给水平,进一步释放我国强大的国内市场优势。

二、正确处理“十四五”期间推动服务业扩大开放的四大关系

（一）自主开放和协议开放的关系

“十四五”时期我国应继续立足改革开放大局和高质量发展要求,对标高标准国际经贸规则,依托自贸试验区(港)、服务业扩大开放综合试点等自主开放平台,主动提升服务业开放水平,探索更多可复制可推广的经验做法。同时,结合当前金融、服务贸易、投资、知识产权等越来越多议题被纳入自由贸易协定谈判的趋势,在自主开放进程中加强对竞争中立、劳工标准、电子商务、数据流动等服务领域的国际经贸新规则先行先试,为在国际经贸规则谈判中提出有利于我国的服务领域国际规则积累经验。



2016年—2019年全球货物贸易和服务贸易发展对比(单位:百万美元)

（二）对外开放和对内开放的关系

“十四五”时期要大幅放宽服务业准入限制,推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放,放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制。在对外开放的基础上,注重服务领域对内开放,坚持竞争中性和原则,避免在国内市场产生新的不公平、不平等竞争环境。要实行统一的市场准入制度,保证各类市场主体依法平等进入开放领域,尤其是取消对民营资本投资的各种限制,推动垄断服务行业逐步向民营经济开放,释放更多市场活力。

（三）要素开放和制度开放的关系

相较于制造业,服务业对制度环境非常敏感,提升制度型开放水平是推动服务业更好发展的迫切要求。一方面,服务业健康发展需要人才、信息等要素支撑,“十四五”时期要进一步保障服务业发展的要素供给,引导全球资金、人才、技术等资源要素向我国集

聚。另一方面,推动规则、规制等制度型开放,完善服务业行业管理体制机制,促进贸易投资自由化便利化,构建更高水平开放型经济新体制。

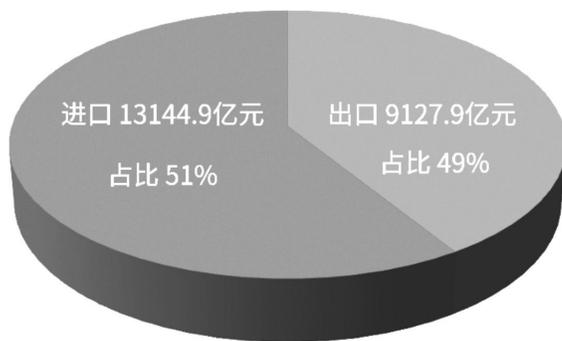
（四）扩大开放和风险防控的关系

服务业具有“无边界”特征,带来的开放风险可能会危及国家经济安全。“十四五”时期在积极提升服务业开放水平的同时,要更加注重开放风险防控,完善相关法律法规、健全风险防控机制,通过创新服务业开放方式等阻断风险外溢渠道,着力防范化解服务领域开放的重大风险,保证我国经济持续健康发展和社会大局稳定。

三、精准把握“十四五”时期推动服务业扩大开放的四大重点

做好服务业扩大开放综合试点工作。服务业扩大开放综合试点是党中央、国务院作出的重大决策部署,是建立健全具有中国特色、时代特征的服务业体制机制的客

观需要,也是构建与国际规则相衔接的服务业扩大开放基本框架的重要举措。“十四五”时期,应围绕增加服务业扩大开放综合试点做好以下几方面工作:加强顶层设计,明确试点工作总体方向、遴选区域范围、确定试验重点、创新赋权机制等;加快开放步伐,通过试点工作率先在金融、科技、文化、商务服务等我国急需“补短板”领域加快开放,在服务业发展新业态、新模式、新路径方面率先形成一批开放经验;加强与自贸试验区(港)等自主开放平台联动,形成对比试验、互补试验格局,提升我国服务业自主开放水平。



2020年上半年我国服务贸易总体情况(单位:人民币)

数据来源:商务部。

加快服务业重点领域扩大开放步伐。围绕我国改革开放大局和当前国家重大关切,积极推动重点服务领域加快开放。一是有利于破除垄断、释放活力的服务领域。加快电力、金融保险、电信业等垄断性服务业开放,实现竞争性环节市场化,激发更多活力。二是有利于制造业转型升级的服务领域。金融业、科学研究和技术服务业、人力资源管理服务、会计审计服务、培训咨询服务等对提升制造业创新水平、促进制造业服务业转型具有重要作用,需加快开放。三是有利于满足内需的服务领域。加快推动

教育、文化、医疗、娱乐、健康、养老等生活性服务业开放,丰富高品质生活服务业供给,满足居民消费需求。四是有利于引领服务业国际经贸规则的服务领域。我国在跨境电商、移动支付等前沿数字服务领域发展优势渐显,应把握住这些领域国际规则尚未形成广泛共识的契机,在网上消费者保护、数字产品征税、数字货币等方面提出规划方案,以国内规则为基础推动国际规则建立。

以服务业开放推动国际国内双循环。依托服务业扩大开放,推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。一

方面,深化服务业供给侧结构性改革,促进服务内循环。从深化改革开放、完善财税政策、健全价格机制、丰富要素供给等方面着手,促进研发设计、第三方物流、融资租赁、信息技术服务、节能环保服务、人力资源服务等生产性服务业发展,最大限度地激发生产性服务业市场活力,为我国制造业转型提供服务支撑,形成国内生产服务—制造发展循环。在推进生产性服务业加快发展的同时,继续大力发展生活性服务业,不断丰富健康、家庭、养老等服务产品供给,形成国内生活服务—消费升级循环。另一方面,推动

服务领域贸易投资自由化便利化,促进服务外循环。加快出台跨境服务贸易负面清单,促进服务贸易发展。巩固提升旅游、建筑、运输等传统服务贸易,培育文化创意、数字服务、信息通讯、现代金融、广告服务等新兴服务贸易,扩大研发设计、节能环保、质量管理等高技术服务进出口。扩大服务业双向开放,进一步压减负面清单中服务业条目,鼓励外资更多投向高端服务领域。以共建“一带一路”为重点,引导有条件的服务企业在全球范围配置资源、拓展市场,更好利用国外先进的服务生产要素助力我国服务业高质量发展。优化服务业营商环境,贯彻落实《优化营商环境条例》,推动资金跨境流动便利,规范数据跨境安全有序流动,为各类人才提供工作生活便利,为我国服务业发展集聚全球资源。

创新服务业开放方式防范开放风险。大力增强服务业对外开放风险防范能力,通过创新开放方式平衡好服务业开放和安全。一是探索“小步快跑”的渐进式开放。在同等风险的情况下,对于服务半径可控、能够相对固定营业场所的行业,如文化娱乐经营、教育培训等可逐渐加快开放速度、加大开放尺度,再递次扩大开放范围。二是探索“两头在外”的过渡式开放。探索在我国设立“服务贸易特殊监管区”,在音像制品、电子出版物、广播电视节目制作等领域,开展类似货物“两头在外”出口加工形式,允许在区内制作,再出口到国外,待监管制度和手段进一步成熟丰富后,逐步放开国内市场。▲

(本文全文转载《国际贸易论坛》2020年第三期)