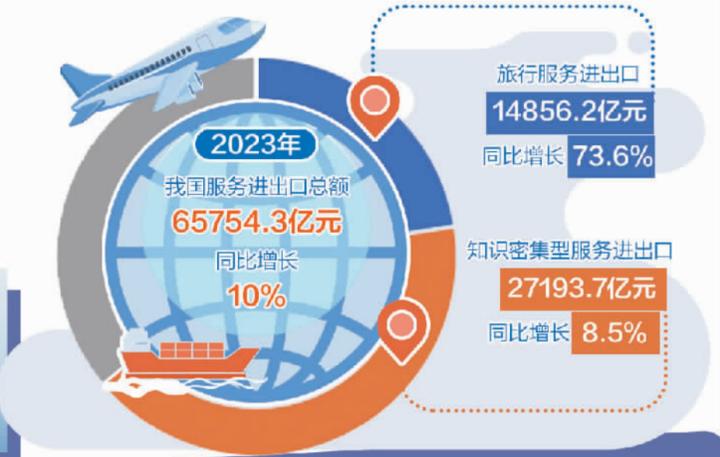


智库圆桌(第44期·总253期)·扩大高水平对外开放③

# 释放服务贸易更大潜能

加快服务业对外开放是新形势下塑造国际竞争和合作新优势的重要引擎。作为国际贸易的重要组成部分,我国服务贸易近年来发展迅速,新技术、新业态、新模式层出不穷,在推进高水平对外开放的同时,为推动经济全球化增强世界经济发展韧性注入了强大动力。今年《政府工作报告》提出:“出台服务贸易、数字贸易创新发展政策。”本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



## 量增质优成对外开放成就亮点

党的十八大以来,我国服务贸易取得了怎样的成就?



蓝庆新(对外经济贸易大学国际经济贸易学院副院长、教授):作为国际贸易的重要组成部分,服务贸易是一国经济和贸易竞争力的重要体现,反映了其贸易结构和经济结构水平。党的十八大以来,面对世界百年未有之大变局和国内经济转型升级加速,我国大力推进高水平对外开放、实施贸易强国战略,推动体制机制创新,服务贸易获得长足发展,与货物贸易相互辉映,成为对外开放中的重要亮点。

整体呈现量增质优的良好态势。2013年至2023年,我国服务进出口总额从33511亿元增至65754.3亿元,增长了96.2%。今年1月至5月,服务贸易继续快速增长,服务进出口总额30219.6亿元,同比增长16%。规模上升的同时,结构更趋优化,高技术服务业和现代服务业保持较快增长态势,知识密集型服务占服务贸易进出口总额的比重由2012年的33.6%提升至2023年的41.4%。个人文化和娱乐服务、保险服务领域增长较快,2023年增幅超60%。服务贸易向数字化、科技化、高附加值方向发展,直接促进贸易结构和产业结构优化升级,成为推动贸易强国建设的重要力量。

服务外包彰显活力和韧性。服务外包是服务贸易的重要表现形式。近年来,我国服务外包快速发展,成为生产性服务出口的主要实现途径,在全球价值链中的地位不断提升。2019年我国服务外包执行额首次突破万亿元,2021年承接离岸服务外包合同额首次突破万亿元,企业承接服务外包合同额从2013年不足6000亿元增至2023年28666亿元。在世界经济复苏乏力的大背景下,2023年我国企业承接离岸服务外包合同额14871亿元,执行额10398亿元,同比分别增长12.9%和16.2%,超过服务贸易增长率。从业务结构看,企业承接离岸信息技术外包、业务流程外包和知识流程外包执行额分别为4154亿元、1722亿元和4522亿元,同比分别增长13.1%、17.8%和18.4%。其中,新能源技术研发服务、检验检测服务、交通工具维修服务、维修服务等离岸服务外包业务分别增长140%、44.5%和42.3%。作为服务贸易出口的重要指标,离岸服务外包的亮眼表现对提升出口竞争力起到了重要作用。

企业国际竞争力持续增强。2012年,我国服务贸易增加值占GDP比重为45.5%,首次超过第二产业,服务贸易也持续增长,目前已成为全球服务贸易第二大国。企业服务能力日益增强,在检验检测服务、信息技术解决方案服务、电子商务平台服务、金融后台服务等方面显示出较强承接力,并逐渐搭建起完善的服务营销网络和服务供给体系。在物流、

文旅等传统服务业以及软件、信息服务、节能环保等现代服务业,涌现出一批具有较强实力的企业,为推动“中国服务”走出去作出了重要贡献。

营商环境持续优化。一系列政策措施陆续出台,为服务贸易发展创造了良好制度环境。2015年,《关于加快发展服务贸易的若干意见》发布,首次全面系统提出服务贸易发展的战略目标和主要任务。此后,财政金融支持力度持续加大,贸易便利化程度大幅提升。“十三五”时期,我国服务进出口累计3.6万亿美元,比“十二五”时期增长29.7%,全球服务贸易第二大地位进一步巩固。2020年,《关于推动服务外包加快转型升级的指导意见》《全面深化服务贸易创新发展试点总体方案》发布。北京、上海等28个试点地区积极探索,数字服务、知识产权服务、“保税+服务”等领域的业态模式创新,大大激活了服务贸易发展新动能。与此同时,出台了一系列放宽服务业市场准入、推动服务业制度型开放的创新举措。例如,2017年以来,连续多次修订外资准入负面清单,取消或放宽了增值电信、证券、银行、保险、文艺演出等服务领域外资准入限制;在海南率先探索跨境服务贸易负面清单管理制度等。

今年,全国版和自贸试验区版跨境服务贸易负面清单发布,将过去分散在各个具体领域的准入措施,以“一张单”的方式归集列出,同时结合发展实际,在自贸试验区对自然人职业资格、专业服务、文化等领域进一步作出开放安排。这是服务贸易管理体制的重大改革,并将为全球服务贸易开放创新合作提供新机遇。

## 加快服务贸易制度

国际服务贸易分为跨境交付、境外消费、商业存在(基于设立外商投资机构而提供的服务贸易)和自然人移动4种模式。当前,负面清单模式已成为国际高标准自贸协定在跨境服务贸易领域作出开放安排的一个主要方式。

近年来,我国创新服务贸易管理体制,分阶段推动实施跨境服务贸易负面清单管理模式,服务贸易制度型开放步伐不断加快。

一方面,负面清单管理体系更加完善。在商业存在领域,已通过制定发布并持续压减外商投资准入负面清单,全面实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,大幅放宽服务业领域外商投资准入,不断提升投资自由化水平。在跨境服务贸易(包括跨境交付、境外消费、自然人移动)领域,积极对接国际高标准经贸规则,按照境内外服务及服务提供者待遇一致原则实施管理,由过去的正面清单承诺逐步转向负面清单管理。对于境外服务提供者以跨境方式提供服务的,统一列出国民待遇、市场准入、金融服务跨境贸易等方面的特别管理措施,大大提升了跨境服务贸易管理的透明度和可预见性,也实现了负面清单管理对4种模式的全覆盖。同时,我国积极推进在双边及区域经贸协定中应用跨境服务贸易和投资负面清单管理模式,例如,与新加坡实质性完成自贸协定升级后续谈判,与新西兰启动自由贸易协定服务贸易负面清单谈判等,充分激发了国际合作潜力。

另一方面,跨境服务贸易梯度开放体系形成。2021年7月,商务部发布跨境服务贸易领域首张负面清单——《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》,在交通运输、金融等多个领域作出水平较高的开放安排,为提升我国跨境服务贸易自由化和便利化水平作出了有益探索。2024年3月,全国版和自贸试验区版跨境服务贸易特别管理措施发布,标志着首次在全国对跨境服务贸易建立负面清单管理模式。相较于全国版清单,自贸试验区版清单特别管理措施更少,有利于发挥其先行先试和示范引领作用,打造对外开放新高地,为对接国际高标准经贸规则积累更多经验,带动全国服务贸易快速发展。

跨境服务贸易负面清单管理模式的建立,有利于实现全球资源优化配置,为我国服务贸易高质量发展注入了强劲动力。

融领域,外籍人士可在海南开设证券账户参与交易,已有证券公司聘请外籍证券分析师开展证券业务咨询;在交通运输领域,多艘来自境外的游艇可自由进出海南的港口,不再强制要求向当地引航机构申请引航;在法律服务领域,已有海南律师事务所聘请外籍律师担任外国法律顾问;在自然人职业资格领域,已有境外个人申请参加执业医师资格考试。海南服务贸易规模快速增长,从2021年的288亿元跃升至2023年的458亿元,2023年服务进出口同比增长29.6%。海南版清单的实施,为在自贸试验区和全国范围实施跨境服务贸易负面清单管理制度奠定了实践基础。

值得一提的是,数字技术在服务业领域的广泛应用,跨越了服务产品生产与消费不可分离的障碍,使得更多服务以跨境交付方式提供。当前,我国数据跨境流动管理体系日益健全,围绕数据产品和服务,衍生出多种跨境服务贸易的新业态与新模式。跨境服务贸易负面清单管理模式的建立,将进一步促进人才、技术、资金等要素跨境流动便利化,为境外服务贸易提供者进入中国市场提供更广阔空间,为国内服务业发展创造新机遇。未来,需多措并举提升服务贸易发展效能。

一是进一步放宽跨境服务贸易限制。健全跨境服务贸易负面清单管理制度,继续合理缩减负面清单,分类放宽重点领域市场准入。积极对接高标准经贸规则,在专业服务、金融保险、跨境电商、电子支付等领域,探索允许境外服务提供者直接以跨境交付方式提供服务。二是推动跨境服务贸易负面清单落地见效。完善服务贸易制度型开放相关的法规体系,强化政策的系统性和集成性。鼓励各地出台具体实施方案,进一步明确负面清单中管理措施对应的义务,如国民待遇、市场准入、当地存在等,细化特别管理措施,增加可操作性。三是健全风险防控体系。统筹发展与安全,构建金融、电信、医疗等重点领域风险预警机制,加强国际标准、技术法规、合格评定程序等重要信息监测。运用大数据等新技术,健全与服务贸易特点相适应的监管机制,实现高质量发展和高水平安全良性互动。

(作者系商务部国际贸易经济合作研究院副院长)

## 先行先试探索“中国服务”提升路径

2016年以来,全国28个地区开展三轮服务贸易创新发展试点,成效如何?



赵瑾(中国社会科学院财经战略研究院研究员):2016年至2023年,我国在28个地区开展了三轮服务贸易创新发展试点,率先探索与服务贸易发展相适应的体制机制、政策体系和开放路径,引领带动服务贸易高质量发展。

一方面,服务贸易管理体制机制基本建立。作为全球第一大货物贸易国,长期以来,我国贸易管理体制机制主要适用于货物贸易。经过三轮试点,适应服务贸易发展的跨部门统筹协调管理体制、便利化机制和监管模式,以及综合利用财政、税收、金融等手段推动服务贸易发展的促进机制基本建立。

另一方面,国际贸易竞争新优势正在形成。试点聚焦扩大服务业开放、培育经营主体和创新模式、“跨境直播”新场景,以及“跨境电商+中欧班列+丝路海运”、服务型制造、新型离岸贸易等新模式不断涌现。服务贸易规模不断扩大,从2016年的5.35万亿元提升至2023年的6.58万亿元。出口不断增长优化,2023年,知识密集型服务出口占服务出口总额的57.5%,国际竞争力稳步提升。

服务贸易创新发展试点贯彻新发展理念,以供侧结构性改革为主线,为提升“中国服务”在全球价值链中的地位探索了新路径。

一是坚持顶层设计与地方探索相结合。2016年以来,商务部三次出台服务贸易创新发展试点总体方案,围绕完善管理体制、健全促进体系、完善监管模式等八项任务进行探索。上海、北京等试点地区结合本地实际制定具体方案,如《上海市深化服务贸易创新发展试点实施方案》《北京市服务贸易创新发展试点工作实施方案》等,积极稳妥推进重点任务落地实施,形成可复制可推广的经验。

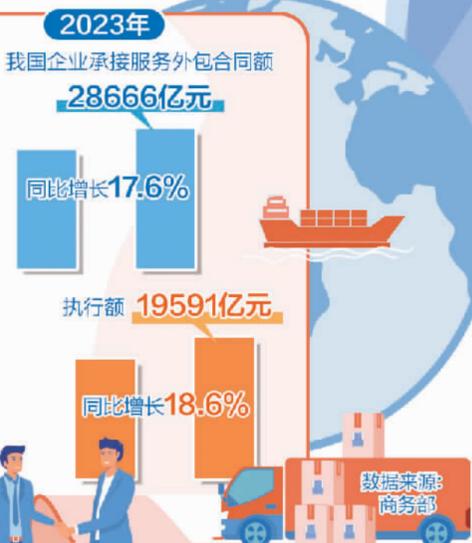
二是坚持稳与进相结合。“稳”体现在分阶段、分批次、分重点,逐步在全国有条件的地区开展;时间上,分别于2016年、2018年和2020年三个阶段稳步推进;空间上,先在上海、杭州、广州、深圳、武汉等中东部地区开展,后逐步扩大到大连、长春、乌鲁木齐等东

北和西北地区。“进”体现在内容不断深化:从第一轮的“开展”、第二轮的“深化”,再到第三轮的“全面深化”,总体方案层层递进;重点任务坚持改革与开放同步推进,前期侧重改革,后期侧重开放,第二轮试点在旅行、金融等领域推出六项开放便利举措,第三轮试点在运输、教育、医疗、金融、专业服务等领域重点推出26项举措。

三是坚持差异化探索与共同发展相结合。差异化探索是坚持充分发挥地方的积极性和创造性,试点地区根据本地资源禀赋、经济发展水平、服务业发展特色制定具体方案。例如,北京发挥数字资源优势,聚焦数字贸易发展,探索数据跨境安全有序流动;上海围绕“五个中心”建设,聚焦技术服务、金融服务、运输服务等重点领域,提升服务贸易综合竞争力;海南率先实施跨境服务贸易负面清单模式。共同发展是坚持将创新成果在全国复制推广。三轮试点累计向全国推广157项试点经验和案例,并在扩大对外开放、提升便利水平、创新发展模式、优化支持政策、健全统计体系等方面,形成了四批共83个“最佳实践案例”。

四是坚持制度创新与企业模式创新同步发力。制度创新着力营造市场化、法治化、国际化营商环境,推进服务贸易便利化和自由化。跨境服务贸易负面清单管理制度,加快人才、资本、技术、数据等要素流动的便利化措施,财政、信贷、出口担保等政策,大大激活了服务贸易发展新动能。企业模式创新着力推动商业模式、服务业态创新。试点地区在数字服务、知识产权服务、“保税+服务”等领域的业态模式创新,提升了国际竞争力和企业发展活力。

五是坚持统筹发展与安全。在逐步扩大服务贸易市场准入、提升服务贸易便利化水平、完善政策体系的同时,强调完善技术、文化等领域进出口监测,探索创新事中事后监管举措,形成各部门信息共享、协同监管和社会公众参与监督的监管体系。经过试点,已建立服务贸易发展联席会议制度,通过跨部门协调机制加强统筹协调,在数据跨境安全有序流动、知识产权保护等方面取得新突破。例如,北京构建了数据跨境安全管理机制,打通数据合规出境路径;石家庄着力打造生物医药知识产权全链条保护和运用体系。



## 发展壮大知识密集型服务贸易

什么是知识密集型服务贸易?目前呈现何种发展态势?怎样释放更大潜力?



王晓红(中国国际经济交流中心研究员、中国(海南)改革发展研究院特约研究员):知识密集型服务贸易是衡量服务贸易价值链水平和发展质量的重要标志,其统计口径涵盖电信计算机和信息服务、金融服务、保险和养老金服务、知识产权使用费、个人文化和娱乐服务,以及其他商业服务等领域。知识密集型服务贸易以人才为基础,以数字技术突破应用为依托,以数据为关键要素实现资源有效配置,为推动产业创新、结构转型和消费升级提供有力支撑,已成为推动服务贸易增长的新引擎。

知识密集型服务贸易附加值高、成长性好,是当前全球服务贸易的一个重要发展趋势。5G、大数据、云服务、人工智能等新技术将支持服务领域向数字跨境交付转变,数字技术创新不断催生新业态新模式新场景,有效提升知识密集型服务贸易交付能力。据世界贸易组织统计,2005年至2022年,全球知识密集型服务出口占服务出口比重由45%增至57%;2012年至2022年,全球可数字化交付服务出口年均增长6.1%,高于同期全球服务出口年均增速;2011年至2022年,全球信息与通信技术服务出口年均增速达9.2%,占服务出口比重由17%增至23.2%。新冠疫情促使越来越多的服务从线下转到线上,推动服务贸易数字化进程进一步加快,不断催生

新业态新模式,远程办公、医疗、教育以及数字政务、社交媒体、线上影院、短视频等市场规模迅速扩大。2019年全球知识密集型服务出口占服务贸易比重为52%,2020年、2021年增至63%。2022年发达经济体数字服务出口全球市场占比77.2%,居主导地位,发展中国家和新兴经济体占比22.8%,保持了较快增长势头。

知识密集型服务贸易是推动服务贸易增长和结构优化的重要动力。党的十八大以来,我国不断完善服务贸易政策促进体系,深化服务贸易创新发展试点,推动数字服务出口基地建设,营造了良好的创新发展环境,知识密集型服务贸易实现较快增长,成为推动外贸转型升级、产业转型升级的重要支撑。数据显示,2012年至2021年10年间,我国知识密集型服务进出口年均增速9.3%,占比提高了10.3个百分点。2022年,商业服务、信息技术服务、知识产权服务、金融保险服务进出口占比分别为40.8%、33.3%、15.5%、9.2%。2023年,知识密集型服务进出口27193.7亿元,占服务进出口总额的41.4%,其中出口15435.2亿元,增长9%,进口11758.5亿元,增长7.8%。随着企业创新能力和综合服务能力提升,服务外包成为增速最快、规模最大的领域。2016年至2022年,企业承接离岸信息技术外包、业务流程外包、知识流程外包执行额占离岸服务外包执行额的比重由46.9%、16.6%、36.5%调整为41%、16.3%、42.6%。信息技术解决方案、新能源技术研发、管理咨询、网络安全、人工智能等领域均保持高速增长。2023年,我国企业承接离岸服务外包执行额10398亿元,增长16.2%;服务外包新增从业人员

89万人,其中大学及以上学历占73%。

总体上看,与发达国家和全球平均水平相比,我国知识密集型服务贸易仍有一定差距。但是,我国拥有世界最大规模的科技人力资源,知识密集型服务贸易发展潜力巨大,可从以下几方面着力。

一是加快知识密集型服务业开放。进一步缩减外商投资准入负面清单和跨境服务贸易负面清单,有序放宽信息技术、文化、医疗、教育等服务行业市场准入。完善数据跨境流动机制,为发展数字贸易新业态新模式提供保障。推进与发达国家在相关领域的标准互认,学历和职业资格互认,持续优化市场化、法治化、国际化的营商环境,为吸引聚合全球人才、技术、数据等要素创造有利条件。

二是提升数字技术与知识密集型服务融合水平。不断扩大工业互联网、大数据、人工智能、区块链等数字技术在医疗、金融等领域的应用场景,推动服务贸易数字化转型,拓展跨境交付、跨境电商平台等新模式。积极探索数据贸易,实现“全球买、全球卖”。

三是培育国际竞争新优势。提高关键核心技术创新能力,搭建广泛集聚全球创新资源的开放平台,重点培育具有自主知识产权、自主品牌并主导行业标准的龙头企业,以及具有提供整体解决方案和全球交付能力的服务供应商,提升在全球供应链、价值链中的地位。打造中国服务外包品牌,提升信息技术、研发设计、商业服务、动漫游戏等领域承接服务外包竞争力。

四是拓展共建“一带一路”合作的深度和广度。我国企业广泛承接共建“一带一路”国家服务外包项目,在加速各国信息化和数字化进程的同时,拓展了自身国际化发展空间。建议与共建“一带一路”国家商签服务贸易、数字贸易等方面的协定,加强规则标准联通,推动数字丝路、健康丝路、文化丝路建设。