

以制度型开放深化服务业市场化改革

迟福林

以高水平开放促进深层次市场化改革，重在推动商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。制度型开放有两个突出特点：其一，改革与开放的内在统一。扩大开放的重点向国内规则、标准等层面延伸，使开放与改革直接融合。其二，促进深层次市场化改革。规则、标准等对接，将使服务业市场开放、竞争政策基础性地位等关键性、基础性深层次体制机制改革取得重要突破，推动建立高标准市场经济体系。

一、深化服务业市场化改革既是国内市场与国际市场的连接点，又是开放与改革的连接点

（一）深化服务业市场化改革既是释放巨大内需潜力的重点，也是释放服务贸易优势以赢得国际合作竞争新优势的关键

首先，我国服务消费的快速增长及由此带来的新兴消费市场的扩大，是我国释放内需、赢得主动的关键。2019年，我国居民人均服务消费增长12.6%，高于居民整体消费增速4.0个百分点，占比提高到45.9%。估计到2025年，我国居民服务消费占比将达到52%-55%，由此将释放数万亿元的消费潜力。其次，服务贸易开始成为全球自由贸易以

及全球经贸规则重构的重点、焦点。2010-2019年，全球服务贸易年均名义增长是货物贸易增速的2倍。未来几年，释放14亿人不断升级的消费需求，参与国际合作和竞争，关键在于服务消费释放和服务贸易发展，在于加快推进服务业市场化改革进程。

（二）深化服务业市场化改革既是推进高水平开放的重大举措，也是深化市场化改革的重大任务

一方面，我国正由制造业领域为主的开放向服务领域为重点的开放转变。另一方面，服务业领域成为深化市场化改革的突出短板。以《市场准入负面清单（2019年版）》为例，服务业领域禁止性措施106项，占比73.1%；服务业领域限制性措施90项，占比71.4%。对比国际、尤其是发达国家，我国服务业限制指数仍然较高。为此，深化服务业市场化改革，推动服务业对内对外开放，成为统筹推进高水平开放与深化市场化改革的重大任务。

（三）以制度型开放深化服务业市场化改革既是应对变局的主动之举，也是开拓新局的主动之举

一方面，深化服务业市场化改革是立足14亿人内需大市场，牢牢把握“中国消费”的巨大潜力，形成应对变局的坚实基础与

战略优势。另一方面，服务业市场化改革既涉及市场准入制度，更涉及公平竞争制度、市场监管制度及规则、规制、管理、标准等方面的制度性、结构性安排，其复杂程度与敏感程度远超制造业。推动服务业领域的制度型开放，加快服务贸易发展，是面对经济全球化严峻挑战、开拓自由贸易发展新局面的重要条件和竞争优势。

二、以制度型开放深化服务业市场化改革的当务之急是形成公开、公平的市场环境

（一）打破社会资本进入服务业的各类有形和无形壁垒，全面实现服务领域的公平竞争

随着我国市场准入负面清单的不断完善，社会资本进入服务业的门槛正在逐步降低。但从实践中看，社会资本进入服务业，在服务领域开展平等竞争，仍面临着某些体制性障碍。例如，由于体制内外人才等政策的差异，民营教育、医疗等服务业企业的活力远未释放。打破不合理政策体制对社会资本的束缚，尽快实现体制内外服务业企业政策平等，以充分发挥社会资本在服务业市场的重要作用。

（二）以产业政策转型促进服务业市场化改革

随着市场经济体制建立，产业政策与经济转型升级趋势不相适应的矛盾日益突出，并由此带来某些不公平竞争及抑制创新等负面效果。以通信为例，有关研究表明，我国通信的基础性成本，比某些发达国家高出1-2倍。其原因除了资源禀赋外，也与产业政策直接相关的行政性垄断所导致的竞争不足、效率不高直接相关。深化服务业市场化改革，需要强化竞争政策的基础性地位，并由此实现产业政策转型。例如，尽快修订《反垄断法》，将竞争政策以及相应的公平竞争审查制度、反行政垄断制度纳入到《反垄断法》；大幅减少产业补贴与扶持项目，以竞争政策为基础加快推进产业政策转型，并用竞争政策有效协调产业政策及相关经济政策。

(三) 充分发挥科技革命对深化服务业市场化改革的推动作用

在5G、人工智能等新技术驱动下，数字经济等将带来新的业态，推动产业变革与社会变革。据麦肯锡测算，疫情期间线上消费所增加的每1个单位，61%为替代原有需求，39%为新增需求。当前，我国服务业与数字经济融合水平仍比较低。2019年，我国服务业数字经济增加值占行业增加值的比重仅为37.8%，与发达国家接近60%的水平相比还有较大差距。从过去几年的实践看，一方面，科技革命和数字经济充满不确定性，不能机械地理解“只有管得住，才

能放得开”，要鼓励新业态先发展后规范、边发展边规范。另一方面，要充分利用科技革命推动服务领域的市场开放。比如，过去几年，我国金融领域的市场开放与金融科技创新直接相关。以制度型开放深化服务业市场改革，要以更大的市场开放鼓励和支持服务业数字化转型与创新，并充分利用科技革命的成果，推动服务领域监管变革。

三、以制度型开放深化服务业市场化改革的关键是推进规则、规制、管理、标准等与国际对接

(一) 规则、规制、管理、标准等不完善成为深化服务业市场化改革的突出掣肘

近几年，我国服务业对内对外开放进程明显加快。但客观看，服务领域的制度性、结构性安排，无论是规则、规制、标准还是管理能力建设，都相对滞后。例如，在电商平台不断做大的背景下，市场份额是不是判定新经济垄断的重要指标，如何判定新经济的垄断和不正当竞争？如何避免“旧制度管理新经济”？这些都是需要深入研究的重大课题。

(二) 在规则、规制、管理、标准等国际对接中形成倒逼服务业市场化改革的压力

“非禁即入+过程监管”是高水平市场经济的基本做法，也是高标准经贸规则的基本要求。

推进服务业市场开放，需要在大幅放宽市场准入的同时，最大限度取消准入后限制，建立既准入又准营的服务业企业管理规则，并带动监管模式、监管体制的系统性变革。2019年，我国出境旅行服务（旅游、留学、就医等）消费1.7万亿元人民币。释放服务消费潜力，需要尽快在广大居民急需的领域引入国际现代服务业管理标准，在倒逼国内服务业企业转型的同时，明显提升服务行业监管的现代化水平。

(三) 在医疗健康领域引入国际管理与标准并推动制度型开放

适应疫情冲击下国内医疗健康消费回流及全社会日益增加的医疗健康需求，要加快引进国际现代医疗药品管理标准，使国内居民不出国门就可以享受到国际先进的医疗健康服务。例如，实行单向认可清单制度，符合清单内国家或地区标准的药品与医疗器械可自动获得认证，无须开展临床试验直接使用，逐步实现已经上市但未达到新标的药品退市；允许符合当地标准且高于我国现行标准的服务业企业、具备相关职业资格的人员，经备案审核后直接开展相关经营与业务活动。

本文系作者在中国（海南）改革发展研究院举办的在线改革形势分析会上的发言。■

（作者系中国（海南）改革发展研究院院长）

责任编辑：张莉莉