

# 以扩大开放提升北京服务业发展质量

■ 贾璇

**摘要**：本文立足于北京市服务业扩大开放试点工作，从服务业扩大开放的内容出发，分析试点工作三年来在业态创新、制度创新、要素供给、促进区域协调发展等方面的进展与成效，并从三个角度给出进一步开放的建议。

**关键词**：服务业 扩大开放 国际经贸 北京

2015年北京市开展服务业扩大开放综合试点工作，即在境内或某一行政辖区范围内，不设置人为障碍，直接以各个产业为开放对象，不断扩大不同产业的开放程度，在境内或行政辖区范围内，实行无差别的产业开放政策，这是较为理想、科学、有效率的开放模式。北京市深化服务业扩大开放试点，开展自贸试验区建设，推动内地与香港、澳门服务业基本自由化，共同构成了多层次、宽领域、高水平的服务业对外开放的格局，在全国开放的大局当中具有重要意义。

## 一、北京市服务业扩大开放综合试点有关情况

### （一）对服务业扩大开放的理解

北京市服务业扩大开放包含两个层次的内涵：服务业和开放型经济。一般认为服务业即指生

产和销售服务商品的生产部门和企业的集合，而从实际工作角度出发，在国民经济核算中一般将服务业视同为第三产业。所谓开放型经济，主要由“双向投资+两类贸易”构成，双向投资即吸引外资和对外投资，两类贸易即货物贸易和服务贸易。服务业扩大开放，是将开放型经济和服务业嫁接在一起，在实际工作中所关注的重点为：双向投资中所涉及到的服务业投资，即对外的三产投资和对内的三产投资，以及两类贸易中的服务贸易。

### （二）北京市服务业扩大开放的实施内容

北京市服务业扩大开放的主要内容，由两个方面构成。一方面侧重于扩大开放，确定了“6+1”的扩大开放格局，另一方面侧重于配套改革，优化了5大配套支撑体系。

1. 构建“6+1”扩大开放格局
- “6”主要着眼于引进来，聚

焦六大领域——科学技术服务、物联网和信息服务、文化教育服务、金融服务、商务和旅游服务、医疗健康服务。在六大领域内通过向各类资本降低或取消外资股权比例的限制，部分或全部放宽经营资质和经营范围，从而实现投资主体的多元化。首轮方案中北京市制定了11项开放措施，同时明确了多项具体任务。深化阶段在原有5个行业（航空运输业、其他建筑业、文化艺术业、银行业、人力资源服务业）继续推出开放措施，同时根据北京市城市功能定位，新拓展4个行业——广播电视电影音像业、企业管理服务、法律服务、医学研究与试验发展，新一轮扩大开放共推出10条放宽外资准入清单，并将其落实为10项具体任务。“1”主要着眼于走出去，深化对外投资管理体制改革，通过实行“备案制”等管理创新手段，帮助本土企业积极开拓国际

**基金项目**：北京市委党校科研协作课题，课题编号2018DXXZ019。

市场，提升国际竞争力。

## 2. 以开放促改革，强化配套支撑体系

为了服务业扩大开放试点任务顺利落实，《北京市服务业扩大开放综合试点总体方案》（以下简称《总体方案》）优化 5 大配套支撑体系——优化社会信用环境、改革市场监管模式、创新高端人才聚集机制、加大金融保障力度、提高通关便利化水平。在深化阶段，更加重视深化改革和营商环境改善，在对外投资管理体制、金融管理制度创新、外籍高层次人才激励保障机制、监管体系和监管模式 4 个方面继续推出改革措施，重点在服务贸易便利化、市场准入管理体制、法治保障体系、优化服务业开放空间布局、推动京津冀重点区域重点产业协同开放 5 个方面进一步拓展。深化阶段改革涉及 9 个方面，75 项任务，占到《深化改革推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》（以下简称《深化方案》）总体任务量的 88%。

总体来看，北京市三年的试点改革，《总体方案》部署 141 项任务，《深化方案》部署 85 项任务。两轮方案共涉及 21 项开放措施，100 多项改革措施，现已基本实施完成。经第三方评估机构评估认为，北京市服务业扩大开放试点“形成了一批全国首创或效果最优的开放创新举措，

探索出一条与自贸试验区相互补充的开放改革路径，有效发挥了制度创新试验田的作用”。

## 二、北京市服务业扩大开放试点工作的进展及成效

（一）有效扩大服务供给，促进与首都城市功能定位相契合的业态创新和产业聚集

通过聚焦服务业六大领域，放宽市场的准入门槛，引入国际高端多元服务供给，有效催生了一批新业态。如在着眼促进国际交往中心建设方面，取消外商投资飞机维修项目必须中方控股的限制，引入国内首家外资控股飞机维修合资公司；支持符合条件的外资机构依法申请设立银行卡清算机构。在放宽文化领域准入门槛方面，取消外商投资设立演出经纪机构股比限制，允许在特定区域设立外商独资演出机构；创新开展特殊管理股试点改革，在国有企业持管理股前提下，国内首家具备对外专项出版版权的混合所有制企业在北京运营。在着眼科技创新中心建设方面，更加注重政策集成，瞄准国际高精尖企业研发总部、跨国经济总部，一批具有国际影响力的跨国公司研发中心和境外先进创新创业孵化平台落户北京。在促进国际一流和谐宜居之都建设方面，聚焦生活性服务业高端供给，全国首例大型医院和社会资本以特许经营

方式合作办医；创立全国首款居家养老失能互助保险等措施不断提升首都生活性服务业品质。2017 年北京新设医院管理、健康管理、教育咨询等生活性服务业外资企业 162 家，同比增长 52.8%。

（二）以开放促改革，加强制度供给，优化营商环境提升市场活跃度

随着市场主体的多元化，为形成有利于服务业和服务贸易发展的制度安排，试点从企业的设立环节、运营环节、事中事后监管环节全周期出发，进一步加强制度供给，不断完善对外开放的体制机制，努力营造高效稳定公平透明的营商环境。在企业设立环节，通过将工商部门和商务部门的系统进行整合改造，首创外资企业设立备案“单一窗口、单一表格”，同时构建企业登记一体化的多节点服务平台，在全市建立 40 余个登记分中心，实行名称跨区登记、全市通办；在全市范围内实施外贸服务领域“十五证合一”，大大减少了外资企业从市场准入到投入运营的时间；在全国率先实现工商登记的全程电子化，60% 以上的业务量实现了网上办理。在企业运营环节，通过一系列举措提高通关便利化水平，进出口通关时间分别压缩 78.4% 和 66.7%；推动跨境电子商务发展，创新关检“共线共享”跨境电商监管模式，企业

通关时间由原来的1—2天变为“秒通关”；建设跨境电商产品质量安全追溯平台，强化全过程质量安全管理与风险控制；全国首创航材共享海关监管模式，以北京口岸为中心，建立全球航材共享保税支援体系，降低航空公司运营成本约25%；促进文化产业发展，全国率先推出集“入区审核、出区担保、三单付汇”于一体的“区内存储+区外展拍”文化艺术品保税交易模式。在企业事中事后监管环节，实现“双积分”信用管理模式，会同全市9个部门推出24项守信激励措施，对企业开展守信激励和失信惩戒，诚信经营的外资企业会享受到更便利的服务。

（三）增强要素供给，优化服务业发展“软环境”，促进服务业向高端化国际化发展

加强人才供给，先后向公安部申请了支持北京创新发展20项出入境政策措施和支持北京市服务业扩大开放综合试点示范区10项出入境政策措施，并设立中关村、朝阳、顺义3个外国人出入境服务大厅，将外国人出入境业务申请的受理权限下放至区级，为办理在华永久居留、长期签证和口岸签证，提供更为宽松便捷的服务。优化金融供给，开展跨国公司总部企业外汇资本集中运营管理，有效吸引跨国企业集团在京设立资金中心和结算中心；创立无形资产融资模式，

允许企业使用版权、专利权等无形资产为租赁物进行融资；在全国首批试点开展外债便利化，允许符合条件的中外资企业有条件借入境外低成本资金。创新平台供给，推出全国首个科研免税设备共享平台，11所高校和21家科研院所共享减免税设备1000余台；建设国际经贸合作网络信息平台，同23个境外组织建立了境外合作中心；创立“政保贷”集成式出口融资平台服务模式，并放出50万美元的首单融资款，以解决企业的融资难问题。

（四）服务区域协同发展战略，形成京津冀产业协同新格局

坚持服务业扩大开放，更加积极主动地服务京津冀区域协同发展，在重点领域为区域产业协同发展提供平台。创立“研产分离、注册地监管”模式，推动形成医药研发服务在北京聚集、医药生产环节向津冀等周边地区布局的联动发展格局。实现京津冀144小时过境免签，在国内率先实现境外旅客购物离境退税跨省互联互通，境外旅客在京津购买退税商品可自由选择离境口岸并享受退税。

北京市服务业扩大开放试点工作，有力地促进了首都服务业的发展，2017年服务业占GDP的比重为80.6%，比试点以前（2014年）提高2.7个百分点，全市实际利用外资232.6亿美元（其中服务业利用外资占比

95.4%）较2014年增长1.8倍，首次位居全国第一。

### 三、进一步扩大开放的思路

2018年是由试点转向全面推进服务业扩大开放的承上启下之年。面对国内外新形势和十九大的新要求，服务业扩大开放综合试点也踏上了新征程。

（一）加强与国际通行经贸规则对接，建设开放型经济新体制

国际金融危机以来，国际经贸规则正在发生深刻变化，各国和组织不断尝试构建新的国际贸易规则。对标对表国际通用经贸规则，对北京下一步服务业扩大开放试点工作具有一定借鉴意义。一是推动高水平的市场准入。紧紧围绕北京四个中心建设，有针对性地不断缩减负面清单事项，推动“非禁即入”普遍落实。二是从传统的边境措施向边境内措施拓展。影响我国下一步开放水平和质量的主要因素，除了市场准入问题外，更重要的是边境内措施问题。全球开放的主攻方向正逐渐转向“边境后”领域，北京市应主动发挥试点的平台作用，尤其是在特定领域先行先试包括产业政策、投资政策、海关及贸易政策等横向政策，以及汽车制造业、民用航空、金融、信息和通信技术等行业政策在内的边境内措施的可行

性。三是强化投资保护和争端友好仲裁制度。借鉴 TPP 争端解决机制,通过争端解决机制妥善处理内外资企业矛盾,增强外资机构对中国市场体制的信任,有利于吸引更多外资落户北京。

(二)以开放倒逼改革,力争在政策集成上有所突破

北京市服务业扩大开放试点工作,应该理顺整体推进与重点突破的关系。可尝试选择天竺综保区等特定区域,对标自由贸易港,探索与国际通行规则相衔接的投资贸易监管制度,实施开放程度更高的货物进出境管理,打造本市对外开放新高地。自由贸易港的开放模式具有以下特点:一是企业注册条件宽松;二是外资准入开放度比较高;三是贸易便利化水平高,国际贸易结算自由,资本跨境流动有保障,国际航运相对自由,通关监管高效便利,实行典型的零关税政策,自然人流动自由。北京可参考国际贸易港的相关规则,有选择地先行先试,例如开展自然人流动的改革试验,积极发展服务贸易自然人流动进出口是我国服务贸易发展战略的重要组成部分,加强

自然人流动应予以高度重视。

(三)探索“产业开放+园区开放”的模式

尽管服务业扩大开放综合试点与自贸试验区都是新时期我国制度开放的重要载体,但两者又有不同之处。自贸区采取物理围网式的园区开放模式,便于监管,审批相对容易。但企业只能在物理围网范围内选址布局,不利于产业规模的扩张和产业链的形成;采取物理围网的封闭式监管模式扩区难度较大,成本高,服务业和服务贸易发展受限。而北京服务业扩大开放试点采取产业开放模式,不受地域限制,不用重新设立新的管理机构,企业可根据发展需要选择开办地点,更加符合市场规律,有利于服务业和服务贸易发展,生产与生活融为一体。尽管北京市采取了产业开放模式,但在实际推进中,重点任务落实较集中于中关村、天竺综保区等产业园区,下一步以示范区、示范园区等示范点为依托,可以探索采取“产业开放与园区开放相结合”的开放模式。结合各区或各园区特点,在特定区域特定领域先行先试,相

对于完全的产业开放模式,有助于服务业开放和服务贸易发展,有助于全境或全行政辖区、全产业链的全面开放格局的形成。■

#### 参考文献:

[1] 来有为,陈红娜.以扩大开放提高我国服务业发展质量和国际竞争力[J].管理世界,2017,(5).

[2] 殷勇.扩大中国服务业对外开放[J].中国金融,2018,(8).

[3] 金辉.《中国服务业改革开放40年》报告提出进一步扩大服务业对外开放的五点建议[N].经济参考报,2018-11-14,005版.

[4] 张工.北京服务贸易发展注入强大动力[J].时代经贸,2017,(22).

[5] 邓丽姝.以扩大开放促进北京市服务业发展升级的战略探讨[J].商业经济研究,2017,(21).

[6] 北京服务业扩大开放“6+1+5”架构图解[J].领导决策信息,2015,(38).

[7] 黄国雄.扩大服务业开放试点构建具有首都特色的产业结构[J].北京财贸职业学院学报,2016,(1).

(作者单位:北京市顺义区委党校)

责任编辑:代建明