

近日，国务院批复《全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》——

北京，服务业开放如何再领航？

本报记者 李 婕

服务业是今后中国开放的重头戏。近日，国务院批复《全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》，同意在北京市继续开展和全面推进服务业扩大开放综合试点。

自2015年5月以来，北京市开展了为期3年的服务业扩大开放综合试点，是全国首个，也是目前唯一一个服务业扩大开放综合试点城市。不同于自由贸易试验区为以园区为依托的开放模式，北京市的试点围绕产业在全市域展开。

3年来，北京探索了哪些经验？在全国具有怎样的示范意义？新的方案又将如何推动服务业开放进一步深化发展？本报记者进行了采访。

北京试点不一般

——北京试点和自贸试验区建设、内地与港澳服务贸易基本自由化一起，共同构成中国服务业对外开放新格局

北京市服务业扩大开放试点的历程，有3个重要节点。

2015年5月5日，国务院批复《北京市服务业扩大开放综合试点总体方案》，同意在北京市开展为期3年的服务业扩大开放综合试点，北京成为全国首个，也是目前唯一一个服务业扩大开放综合试点城市。

2017年6月25日，国务院批复《深化改革推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》，同意北京市在试点期内进一步深化服务业开放综合试点。

今年1月，国务院批复试点全面推进方案。“这充分体现了党中央、国务院对北京市服务业扩大开放综合试点工作的重视，及对前期试点成效的充分肯定。”北京市商务局有关负责人表示。

近年来，中国以试点推进开放的做法很普遍，北京市的试点有何不同？

“在我国自主型开放实践中，有两种基本的开放模式，即以上海自贸试验区为代表的园区开放模式和以北京开放试点为代表的产业开放模式。”商务部国际贸易经济合作研究院产业国际化战略研究所所长崔卫杰说，北京开放试点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，在行政辖区范围内，实行无差别的产业开放政策。这有利于形成相对一致的市场环境，促进三次产业的全面发展等。

那么，综合试点又为何落在服务业上？

看北京，服务业是发展重点。目前北京市服务业体量大、影响大、开放程度高，服务业占全市GDP比重超过80%，全国占比最高。2018年服务业利用外资占比接近90%，服务贸易占全国的1/5。“北京是中国第一个进入减量发展的城市，在推进疏解中如何实现北京高质量发展，现代服务业无疑是北京下一步要重点发展的领域。”北京市商务局有关负责人说。

看全国，服务贸易势头不减。2018年，我国服务进出口均实现两位数增长，增速高于世界主要经济体，规模继续保持世界第二位。专家预计在“十三五”期间，服务贸易仍将保持10%以上的增速，高于货物贸易增速。从未来我国推进对外开放的重点和诉求来看，也主要集中在金融、电信、教育、医疗、文化等服务业领域。“目前，我国已经步入了以服务业为主的开放新阶段，国内外服务业和服务贸易都进入了加速发展的新时期。”崔卫杰说。

商务部部长钟山曾指出，北京市深化服务业扩大开放综合试点与自贸试验区建设、内地与港澳服务贸易基本自由化一起，共同构成了多层次、宽领域、高水平的服务业对外开放新格局。

试出一批全国首创

——已探索形成服务业扩大开放、服务贸易便利化等方面68项全国首创或效果最优创新举措

3年试点有哪些成效？

一批服务业新业态在北京落地。比如，取消外商投资飞机维修项目中控股的限制，引入世界第二大综合性航空维修企业法荷航集团，国内首家外资控股的飞机维修公司在京运营；放宽出境游业务资质限制，可从事出境游业务的中外合资旅行社增至5家，为不同类型

图①：北京市顺义区外国人出入境服务大厅。

图②：2015年7月，北京市率先在全国实施境外旅客购物离境退税，2016年6月，在全国率先实现京津两地离境退税互联互通。



图③：2017年5月，北京市服务业扩大开放综合试点示范区外籍人才出入境“新十条”落地实施，这是全国首个面向服务业的外籍人才政策。

图④：国家对外文化贸易基地（北京）。北京市推动文化贸易改革，创立文物艺术品“区内存储+区外展拍”保税交易模式。

图片均为北京市商务局提供

消费者提供了更多差异化选择。

金融、文化、医疗领域也引入新鲜活水。国际知名评级机构穆迪、标普、惠誉在京新设法人主体；全国首家外资控股证券公司瑞银证券在京落地；永旺幻想（中国）儿童游乐有限公司成为首家外商独资娱乐场所；国内首家具备对外专项出版权的混合所有制企业在京运营；安贞医院实施全国首例大型医院和社会资本以特许经营合作办医模式；创立全国首款居家养老失能互助保险……

“北京市在服务业开放方面做出了积极探索，试点聚焦符合首都定位的服务业重点领域放宽市场准入。”上述负责人说。据北京市相关统计数据，2018年，北京市服务

业增加值占GDP比重达81.0%，比试点前的2014年提高了3.1个百分点；综合试点以来，全市新设64.02万家企业，增长速度较试点前提高了43.3%，其中服务业企业占95.2%。

试点开放，更离不开制度的探索。

在推进负面清单管理制度下的外商投资管理；贸易便利化改革；对外投资便利化等方面，北京也进行了有益尝试。例如，在市场准入环节，北京市在省级层面首创外资企业设立备案登记“单一窗口、单一表格”，外资企业足不出户，在网上填报一张表格就可以完成企业的备案和登记，目前已在全国复制推广；以贸易便利化改革为例，为促进文化产业发展，北京依托海关特殊

监管区域，建立“区内存储+区外展拍”文化艺术品保税交易模式，打通艺术品交易全链条。如今文物只需“躺”在仓库里静待审核人员上门审核，出区展拍时企业也无需再缴纳高额保证金，缴纳保险费即可，降低了企业出区担保费用负担的90%。

根据第三方评估机构对北京服务业扩大开放第一批及第二批试点工作的评估，服务业扩大开放有效促进了北京服务业开放创新发展和经济结构转型升级，市场活跃度有效提升，服务业对地区经济发展带动作用进一步增强，并形成了服务业扩大开放、服务贸易便利化、优化开放营商环境等方面68项全国首创或效果最优的开放创新举措。

新方案亮点多

——9方面近180项试点任务，医疗、养老、音像等领域率先开放，拓展服务业开放广度和深度

那么，新批复的方案里都有啥？未来试点怎么做？

《全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》明确了进一步落实北京“四个中心”定位、推进京津冀协同发展、打造城市副中心服务业扩大开放综合试点先导区、强化金融管理中心功能、提升生活服务业品质、优化营商环境等9方面近180项试点任务，以及租赁和商务服务业，信息传输、软件和信息技术服务业，金融、科学研究和技术服务业，卫生和社会工作，文化、体育和娱乐业等6个领域的14项开放措施。

在北京市商务局有关负责人看来，新方案批复了一批先行先试的开放措施；推出了一批突破性的改革政策；布局了一批自主推动的创新举措。

这其中，政策亮点不少。

例如，先行先试——允许京津冀范围内跨省级行政区域开展医疗器械注册人制度试点；对于外商独资举办非营利性养老机构的，放宽民办非企业单位的准入；取消外商设立投资性公司关于在中国境内已设立外商投资企业数量的限制；允许外商在特定区域投资音像制品制作业务等。

突破性改革——将服务业扩大开放综合试点示范区外籍人才出入境10条新政拓展至全市范围；支持在中关村地区设立外商独资人力资源服务机构；继续试点著作权、专利权、商标权等无形资产融资租赁；对于符合条件的企业暂时进口的非必检的研发测试车辆，根据测试需要，允许暂时进口期限延长至2年等。

“全面推进试点方案在前期试点基础上，不断拓展服务业开放的广度和深度。”崔卫杰说，一方面拓展广度，在上轮试点扩大商务、娱乐等行业对外开放的基础上，新一轮试点进一步开放了电信、资本市场服务、社会工作等行业。另一方面拓展深度，在允许合资旅行社从事出境游业务的基础上，进一步扩大到外商独资旅行社；进一步降低外商设立投资性公司、聘请外国律师顾问试点准入门槛等。“北京开放试点探索和引领了服务业开放模式，必将为全国服务业进一步扩大开放提供更多宝贵经验。”他说。

普华永道中国北方地区政府服务主管合伙人于勃则认为，北京服务业体量大、结构优、业态完善，拥有京交会等一系列具有国际影响力的平台，服务业扩大开放的全面推进可更好地发挥北京服务业集聚的优势，推动研发、金融、商务服务、贸易服务等向高附加值跃升，加速国际高端资源集聚。

3月2日，新一轮服务业扩大开放综合试点全市动员部署大会在北京召开，北京新一轮服务业对外开放正拉开帷。

综合试点为服务业发展提供创新示范

邓丽姝

北京服务业扩大开放综合试点将对我国服务经济开放发展起到积极的促进作用。通过“引进来”，发挥国际先进服务机构在新技术、新业态、新模式等方面的创新引领作用；通过“走出去”，促进服务业向全球服务价值链高端攀升。

近期，国务院批复同意在北京市继续开展和全面推进服务业扩大开放综合试点。这一综合试点是我国服务业扩大开放的主动选择，与自贸试验区等重大战略部署优势互补，共同引领我国新型开放经济发展。新的试点方案将有力推动北京服务业创新与升级，为我国服务业开放发展提供创新示范。

与我国新型开放经济体制建设相对应，北京市服务业扩大开放综合试点呈现一系列的积极特征。

一是将服务业扩大开放与更好实现首都城市战略定位相结合。围绕政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的首都功能定位，强化功能实现的服务保

障，创新功能实现的服务模式，拓展功能实现的服务渠道，为“四个中心”功能定位实现提供了新动力。例如，以文化产业对外开放、国际文化交流、文化贸易，提升文化软实力和国际影响力，加强文化中心建设等。

二是将服务业扩大开放与更好实现区域协同发展相结合。通过服务业开放合作，提升北京城市副中心与河北雄安新区发展水平和区域带动能力。一方面，通过推动北京高端服务业向雄安新区延伸转移等措施，推动雄安新区与北京实现高水平协同联动；另一方面，在北京城市副中心通过行政办公、文化和旅游、高端商务、金融创新等方面的政策集成，打造服务业扩

大开放综合试点先导区。这将有利于推动形成北京城市副中心与河北雄安新区比翼齐飞的新格局，开拓京津冀协同发展的新局面。

三是将服务业扩大开放与深化改革、制度建设相结合。在2015年综合试点改革创新举措基础上，这次的开放力度又有了新的提升。例如，在市场准入方面，从逐步探索向“准入前国民待遇+负面清单管理”模式转变，到“全面实施”准入前国民待遇加负面清单管理制度，进一步放宽服务业外商投资准入，完善外商投资企业管理服务机制。同时，将扩大开放与加强监管、防范风险相结合。强调建立健全与负面清单管理方式相适应的事中事后监管

制度等，以守住安全底线，筑牢扩大开放的安全屏障。

四是对内开放与对外开放、引进来与走出去相结合。既促进服务业市场对外开放，加强国际合作；又促进对内开放，鼓励多方资源投向服务业领域。既“引进来”，放宽服务业市场准入，推动外资项目落地；又“走出去”，促进境外投资便利化规范化，聚集全球创新资源，深层次融入全球创新网络。

北京服务业扩大开放综合试点将对我国服务经济开放发展起到积极的促进作用。通过“引进来”，可以发挥国际先进服务机构在新技术、新业态、新模式等方面的创新引领作用，带动开放部门推进服务

创新、商业模式创新、管理创新，同时还有助于加强竞争、打破垄断，促进服务业向有效竞争的市场结构转变。通过“走出去”，可以促进服务业利用国际资源和国际市场，提升在国际分工中的地位，向全球服务价值链高端攀升。此外，通过扩大开放，也能夯实服务业发展升级的要素支撑和制度保障，提高服务业发展质量和效率。

当前，服务业日益呈现“全球化”和“碎片化”发展的特征，扩大开放是促进一国服务业融入全球服务价值链的重要途径，也是制造业向全球价值链高端攀升、实现创新驱动与转型升级的迫切需要。《全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》的批复，彰显了中国进一步推动服务业开放发展的决心，北京市服务业扩大开放综合试点，也必将为中国服务业开放的整体格局和服务经济的创新发展探索更多宝贵经验。

(作者为北京市社会科学院经济所副研究员)

