

试点10年，创新探索再次提速加力——

服务业开放，“解锁”哪些新机会？

本报记者 李 婕

旅游、运输、医疗、金融、电信，这些与大众生活息息相关的领域正持续推进对外开放，为消费者、投资者带来更多选择。

近期，《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》(以下简称《方案》)发布，明确提出进一步发挥试点地区先行先试作用，推动服务业开放提速加力。根据《方案》，155项试点任务将一次性向所有试点的11个省市全面铺开，同时大连、宁波、厦门等9个城市新纳入试点范围。

服务业扩大开放，将“解锁”哪些新机会？

历经一次升级、两次扩围，服务业开放更进一步

大型设备和运输工具融资租赁、知识产权质押融资、铁路提单信用证融资结算、共享医院、特医特药跨境医疗保险……近年来，许多新业态新模式在服务业扩大开放综合试点中培育而生。

自2015年以来，国务院分三批先后批准了北京等11个省市开展试点，目前形成“1+4+6”的格局：“1”是北京，服务业扩大开放示范区；“4”是天津、上海、海南、重庆，3个直辖市加海南省；“6”是沈阳、南京、杭州、武汉、广州、成都6个省会城市。2024年，11个省市的服务业吸收外资2932亿元，约占全国服务业吸收外资的一半。

“(试点)持续放宽市场准入门槛，扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，为在华的外资企业投资经营提供了丰富的应用场景和稳定、开放的政策环境。”商务部副部长兼国际贸易谈判副代表凌激说。

10年来，试点经历一次升级、两次扩围，本次《方案》将进一步推动试点提速加力。

“提速”——为加快形成更加丰富多样的制度创新成果，进一步提高试点的工作效率，这次试点任务不再区分地区和任务批次，而是一次性向所有试点的11个省市全面铺开。

“加力”——除现有的11个试点省市外，还新增了大连、宁波、厦门、青岛、深圳、合肥、福州、西安、苏州9个试点城市。“这9个城市的服务业发展基础好，区域和产业代表性比较突出。”凌激介绍，这9个城市的试点任务将进一步研究提出，按程序报批后再实施。

提速加力，主要有哪些考虑？

一方面，应对当前复杂多变的国际形势。据介绍，为更好应对外部冲击和挑战，《方案》突出了对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等高标准国际经贸规则的内容，显示中国在当前形势下坚定不移扩大对外开放的决心。

另一方面，以开放促改革发展。近年来，试点示范发挥探路先行的作用，推进了科技、金融、电信、文化等10多个服务领域的开放。“在准入准营、要素流动、促进先进制造业和现代服务业深度融合等领域，我们主动通过开放进行压力测试，为实现高水平对外开放提供必要的支撑。”凌激说。

“随着制造业领域外资准入限制措施全面清零，服务业成为我国高水平对外开放的重点领域和主要方向。”商务部国际贸易经济合作研究院研究员聂平香说，在全球单边主义、保护主义加剧的背景下，加快推进服务业扩大开放综合试点，有序扩大自主开放和单边开放，是我们做好自己的事、为世界注入更多确定性和稳定性的真实行动。

服务业对外开放是我国构建新发展格局、推进新一轮高水平开放的重要着力点。多年来，服务业一直是我国最大的外资流入领域，2024年其吸收外资占全国实际使用外资比重约七成。今年4月，国务院批复同意《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》，新增大连、宁波、厦门等9个试点城市，并围绕支持电信服务及相关数字产业开放发展、提高医疗康养领域对外开放和服务保障水平等14个方面提出155项试点任务，我国服务业扩大开放再迎政策利好。如何在扩大开放中把握机遇、应对挑战，成为当前服务业高质量发展的关键议题。

近年来，通过聚焦制度型开放，加快重点领域开放探索，我国服务业开放范围持续拓展，开放水平稳步提升。

——加强国际高标准经贸规则对接和规制协调。高质量实施《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等区域经贸安排中服务业开放承诺和相关规则，主动对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等国际高标准经贸规则，加快推动在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融等领域实现规则、规制、管理、标准相互通用。参照世界贸易组织《服务贸易国内规制参考文件》，规



近日，第十一届中国国际养老服务业博览会吸引来自澳大利亚、加拿大等十多个国家和地区的社会组织、品牌机构参展。图为工作人员在介绍智慧养老产品。
陈晓 摄 (人民视觉)

155项试点任务，聚焦创新、因地制宜

综合试点“试”什么？

据了解，《方案》从重点服务领域开放、产业创新发展等多个维度，明确了一共155项试点任务。同时提出加快试点实施节奏、加大压力测试和复制推广力度。

商务部外国投资管理司司长朱冰介绍，此次《方案》还突出几方面特色。

——聚焦创新，加快发展新质生产力。《方案》围绕培育和发展新质生产力、扩大有效投资、扩大自主开放等重要部署，提出系列政策举措。比如，依托商业航天发射场，推动融合研发设计、装配测试、数据应用及服务贸易等为一体的火箭链、卫星链、数据链的发展，拓展“航天+”业态。开展智能网联汽车“车路云一体化”应用试点，推动网联云控基础设施规模化建设，加快智能网联汽车的技术突破和产业化发展。

——突出重点，提高制度型开放效能。在分类梳理了CPTPP、DEPA等国际高标准经贸规则条款的基础上，《方案》重点突出相关规则在具体产业领域的适用性转化、规则标准的主动建设等内容。比如，根据改革发展的实际需要，明确提出对接CPTPP的具体领域，包括产权保护、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融等。

——问题导向，提升试点任务的针对性。《方案》提出的155项试点任务多数来源于经营主体日常经营、跨境投资等活动的实际需要。比如，允许外商投资企业再投资免于外汇登记；允许具有境外职业资格的金融、绿色低碳等领域符合条件的外籍专业人才在特定区域提供服务；持续推进外国人永久居留身份证件社会应用便利化，拓展应用场景，扩大使用范围。

——因地制宜，分类推进试点任务。结合试点地区的发展定位和比较优势，实事求是分类推进试点任务，多角度多层次开展探索，促进创新成果的互补互鉴和系统集成。比如，在上海推动全域实施电子口岸签证，稳妥有序推进向全国推广；在海南加快博鳌乐城国际医疗旅游先行区“医、药、研、产、城”一体化建设，加大肿瘤、罕见病等学科中全球最新药品和医疗器械的引进力度，利用真实世界数据加快推进特许药械产品注册上市；在重庆，支持开展本外币一体化资金池业务试点，加大对跨国公司跨境投融资便利化的支持力度。

在聂平香看来，《方案》赋予新一轮服务业扩大开放综合试点新内容新任务，为我国进一步推动服务业扩大开放指明了方向。

医疗、电信、金融领域迎开放新举措

近年来，在医疗、电信等领域，扩大开放一直是高频词。

2024年，《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》《关于在医疗领域开展扩大开放试点工作的通知》相继出台，为外资准入释放利好。截至今年3月底，已有13家外资企业获批增值电信业务，40余家外资企业生物技术项目落地，3家新设外商独资医院获批。

根据《方案》，这些领域还将有哪些开放举措？

在电信领域，试点任务包括取消应用商店、互联网接入等服务业务的外资股比限制等试点内容；鼓励发展数据标注产业，健全数据交易市场体系，支持发展“来数加工”等新业态和新模式；发展游戏出海业务，布局从IP打造到游戏制作、发行、海外运营的整个产业链布局等。

工业和信息化部信息通信发展司司长谢存表示，电信业对外开放，对促进行业高质量发展、融入全球分工与合作、服务构建新发展格局等具有积极意义。

在医疗领域，试点任务包括支持外籍医生开设诊所；境外医疗专业技术人员短期执业；支持开办外资护理学院；支持建设基因与细胞治疗专利专题数据库；探索优化罕见病药品进口抽检模式等。

“在医疗领域扩大开放试点目的是要引进优质的医疗资源，一方面要丰富当地的医疗服务供给，满足国内居民以及在华外籍人士差异化、个性化的医疗服务需求，同时和国内的基本医疗服务供给形成互补格局。”国家卫生健康委医政司司长焦雅辉说。

在金融领域，试点任务包括支持探索发展国际保理业务；支持跨国公司以人民币开展跨境资金集中运营业务；深化合格境外有限合伙人(QFLP)试点；吸引境外保险公司、主权基金、养老基金和ESG基金、认证鉴证机构为绿色项目提供投融资和技术服务等。

“人民银行将会同有关部门持续推动《方案》各项举措落地落实，统筹金融开放和安全，认真做好跨境贸易和投融资便利化相关工作，促进金融服务业高质量发展。”中国人民银行研究局局长王信表示。

此外，在商贸文旅领域，允许外商投资旅行社经营出境旅游业务；在交通运输领域，支持开展集装箱下海、互换、共享等合作。此外，还在赋能服务业新业态发展、提升自由化便利化水平等方面提出了多项试点任务。

凌激表示，下一步将加快落实《方案》确定的各项内容，推动试点工作提速加力，更好地引领带动全国服务业开放，为建设更高水平的开放型经济新体制作出贡献。

提速加力！

我国加快推进服务业扩大开放 明确155项试点任务

国务院近日批复同意

《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》

自2015年以来，国务院分三批先后批准了北京等11个省市开展试点

此次工作方案新增大连、宁波、厦门、青岛、深圳、合肥、福州、西安、苏州9个试点城市

工作方案聚焦重点服务领域开放、产业创新发展、制度建设、风险防控等，提出155项试点任务

其中

“支持电信服务及相关数字产业开放发展”置于首位

●试点任务包括●

取消应用商店、互联网接入等服务业务的外资股比限制等试点内容

鼓励发展数据标注产业，健全数据交易市场体系，支持发展“来数加工”等新业态和新模式

发展游戏出海业务，布局从IP打造到游戏制作、发行、海外运营的整个产业链布局等



在医疗领域扩大开放试点目的是要引进优质的医疗资源，受到外界广泛关注

●试点任务包括●

支持符合条件的外籍和港澳台医生在当地开设诊所，支持境外医师、护士、药剂师等医疗专业技术人员按照规定在当地短期执业，并简化和优化审批的流程

在确保数据安全和患者隐私的基础上，可以探索健康医疗数据库的共建共享，并加强临床医疗数据的标准化和院际间的共享等任务



我国金融业制度型开放稳步推进，工作方案对金融领域进行了专项部署

●试点任务包括●

支持探索发展国际保理业务

支持跨国公司以人民币开展跨境资金集中运营业务

深化合格境外有限合伙人(QFLP)试点

吸引境外保险公司、主权基金、养老基金和ESG基金、认证鉴证机构为绿色项目提供投融资和技术服务等



有序扩大自主开放，促进服务业高质量发展

赵 静

服务业对外开放是构建新发展格局、推进新一轮高水平开放的重要着力点。多年来，服务业一直是我国最大的外资流入领域，2024年其吸收外资占全国实际使用外资比重约七成。今年4月，国务院批复同意《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》，新增大连、宁波、厦门等9个试点城市，并围绕支持电信服务及相关数字产业开放发展、提高医疗康养领域对外开放和服务保障水平等14个方面提出155项试点任务，我国服务业扩大开放再迎政策利好。如何在扩大开放中把握机遇、应对挑战，成为当前服务业高质量发展的关键议题。

近年来，通过聚焦制度型开放，加快重点领域开放探索，我国服务业开放范围持续拓展，开放水平稳步提升。

——加强国际高标准经贸规则对接和规制协调。高质量实施《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等区域经贸安排中服务业开放承诺和相关规则，主动对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等国际高标准经贸规则，加快推动在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融等领域实现规则、规制、管理、标准相互通用。参照世界贸易组织《服务贸易国内规制参考文件》，规

范服务领域许可、资质和技术标准，简化许可审批程序，提高监管政策透明度，降低跨境服务贸易成本。

——建立健全服务业负面清单管理模式。2013年率先在上海自由贸易试验区对服务业外商准入实施负面清单管理模式，2016年推向全国；2021年在海南自由贸易港对跨境服务贸易实施负面清单管理模式，2024年推向自贸试验区和全国。自此，我国对服务业外资准入和跨境服务贸易已全面实施负面清单管理模式。

——加快医疗、金融等重点领域对外开放探索。在医疗健康领域，允许外商投资企业在自贸试验区、上海自贸区、广东自贸区以及海南自贸区从事人体干细胞、基因诊断与治疗技术开发和技术应用。在金融领域，加大对跨国公司跨境投融资便利化支持力度，依托本外币合一银行结算账户体系，便利跨境贸易和投资项下资金结算；不断健全绿色金融标准，另外有19项标准正在研制。

——加快医疗、金融等重点领域对外开放探索。在医疗健康领域，允许外商投资企业在自贸试验区、上海自贸区、广东自贸区以及海南自贸区从事人体干细胞、基因诊断与治疗技术开发和技术应用。在金融领域，加大对跨国公司跨境投融资便利化支持力度，依托本外币合一银行结算账户体系，便利跨境贸易和投资项下资金结算；不断健全绿色金融标准，另外有19项标准正在研制。

值得注意的是，服务业扩大开放也面临一些挑战。

一方面，外部环境复杂多变，不确定性增加；另一方

面，还存在现有法律法规与国际规则衔接不够紧密，高端服务业供给不足，监管难度提升等问题。

具体来看，我国在知识产权执法力度、保护范围、赔偿标准以及数据跨境流动规则等方面，与国际通行规则仍存在一些差异，成为对接高标准经贸规则的关键难点。我国在一些服务领域的准入条件、审批程序等规定较为复杂和严格，使一些潜在市场参与者望而却步，不利于形成有效的市场竞争机制和激发创新活力。

同时，金融、科技、咨询、设计等高端服务领域与国际先进水平仍存在差距，具有国际影响力的品牌和企业有限。2024年，我国服务贸易逆差主要源于旅行服务、运输服务、知识产权使用费、保险等领域，高端服务发展不足掣肘了我服务业对外出口的能力。服务业开放涉及金融、数据等多个重要领域。金融开放的同时需加强跨境资金监管，维护金融稳定；数据跨境流动需保障数据安全，防止引发数据泄露风险。如何在扩大开放的同时确保国家安全和产业安全，成为监管的难点所在。

下一步，应以制度型开放为重点，大胆试、大胆

闯，有序扩大自主开放，释放超大规模市场潜力，积累更多可复制可推广经验，促进服务业高质量发展，为建设更高水平开放型经济新体制作出更大贡献。一是加快研究制定主动对接国际高标准经贸规则、深化重点领域改革的有关方案，明确改革举措，压实主体责任。

二是密切跟踪CPTPP等国际高标准经贸规则的最新谈判动向，充分发挥自由贸易试验区、海南自由贸易港、服务业扩大开放综合试点等开放平台的先行先试功能，实质性推动在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融等领域实现规则、规制、管理、标准相互通用。三是健全法律法规，强化法治保障，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境和政策环境。四是加强风险防控协同监管体系建设，完善重点产业开放的实施方案和监管措施，有序推进实施。

(作者为国家发展改革委国际合作中心副研究员)

开放谈