

把握全球服务业开放与合作新趋势

商务部国际贸易经济合作研究院课题组

随着数字全球化和全球贸易服务化发展,服务业日益成为拉动经济增长的重要引擎,在全球产业分工和国际贸易中扮演着越来越重要的角色。发达经济体开放水平较高,是全球服务业开放强有力的推动者,但随着服务业开放与合作持续深化,服务业和服务贸易逐渐成为发展中国家经济的重要增长点,服务业也成为国际经贸规则重构的重点领域。

全球服务业开放发展大势所趋

放宽服务业市场准入、减少国内规制壁垒成为全球服务贸易自由化的重要内容,也是高标准国际经贸规则的重要演进方向。

服务业已成为全球经济的支柱性产业,服务投资和贸易成为国际经贸中最具活力的部分。联合国贸易和发展会议(UNCTAD)数据显示,2022年全球服务业增加值占GDP比重达66.6%,其中,发达经济体、发展中经济体占比分别为75.2%、54%。美国、英国占比超80%,南非占比69.4%,俄罗斯占比59.5%,印度占比53.3%,中国占比52.3%。世界贸易组织(WTO)数据显示,2023年全球服务贸易总额152545亿美元,同比增长8.8%,而当年全球货物贸易同比下降4.9%。

近年来,受逆全球化和保护主义抬头等多重因素影响,全球服务业开放总体水平出现小幅波动。经济合作与发展组织(OECD)发布的服务贸易限制指数(STRI)显示,2014年所有国家STRI平均值为0.221,2020年升至0.226,2023年又降为0.215。2014年至2023年,OECD成员国STRI平均值为0.196,低于整体平均水平,显示发达经济体服务业开放水平较高;中国、印尼、马来西亚、南非、泰国和越南等11个发展中国家的STRI平均值从0.317降至0.290,显示发展中经济体服务业开放水平不断提升。虽然出现波动,但主要经济体在区域层面加强了开放力度,《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美国-墨西哥-加拿大协定》(USMCA)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等,力促更多服务部门开放,进一步推动了服务贸易自由化和便利化。2024年以来,WTO共收到9个包含服务业的区域贸易协定通报,占当年新增区域贸易协定通报总数的52.9%。

负面清单逐渐成为高标准开放的标识,更加关注边境后规制的协调,开放度、透明度、可预见性均大大提高。同时,在负面清单中引入“棘轮机制”,即要求承诺开放的服务领域,开放程度只能不断提升,不得后退。近年来签署的CPTPP、USMCA、欧日经济伙伴关系协定(EPA)等区域经贸协定,服务业开放多采用负面清单模式,RCEP成员国对服务业开放已采用或承诺在一定时间内采用负面清单模式。对服务贸易来说,如果存在大量监管壁垒限制,那么贸易成本是货物贸易的两倍。据WTO统计,监管规制壁垒(如监管政策不透明、许可审批流程繁琐等)所产生的成本约占服务贸易总成本的40%。因此,服务业扩大开放不仅要放宽市场准入,还要解决国内规制等问题。

在多边层面,2021年WTO成员宣布达成《服务贸易国内规制参考文件》,推动进一步增强政策透明度,提高许可和资质的审批效率。2024

年,91个WTO成员达成《电子商务协议》文本,涵盖无纸化交易、电子合同、消费者保护、网络安全、电子交易框架等内容。在区域层面,RCEP、CPTPP、USMCA等区域经贸协定更加注重标准的统一、竞争规则的协同以及监管的一致性,电子商务、知识产权等边境后规则不断深化拓展,跨境数据流动、个人隐私保护、源代码等新议题成为国际社会关注的焦点。

当前,世界经济格局加快演变,地缘政治紧张加剧,全球经济增速放缓,贸易保护主义抬头等问题依然存在。个别国家泛化国家安全概念,筑起“小院高墙”、鼓动“脱钩断链”等做法,加大了世界产业链供应链安全风险。国际货币基金组织(IMF)2025年1月最新预测显示,全球中期经济增长面临下行风险,未来5年增速约为3%。

但整体来看,服务业深化开放合作的根本趋势没有改变。以中国为代表的一些国家致力于构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架,许多欧洲国家明确反对集团对抗,金砖国家、上海合作组织等合作机制不断推进,全球南方合作不断加强。同时,随着新一轮科技革命和产业变革深入发展,新技术、新产品、新业态、新模式不断涌现,现代服务业产业体系正加速重构。绿色发展成为共识,低碳技术、环保技术、清洁能源技术等不断发展,碳排放认证与评价、碳市场与碳金融专业服务等新业态快速涌现,全球服务业开放合作的潜力和空间将极大拓展。

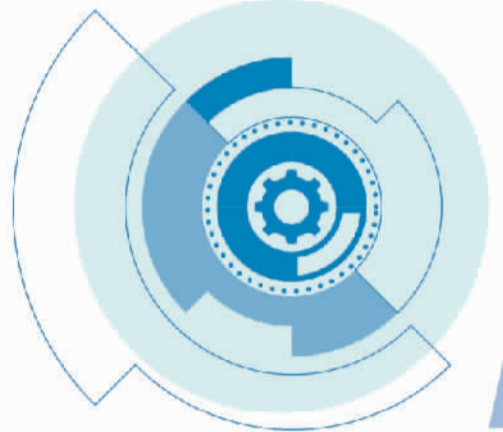
不同经济体服务业开放各具特色

发达经济体开放水平较高,是全球服务业开放强有力的推动者,服务业占本国GDP比重普遍超70%,服务贸易有较强竞争优势。但基于本国整体战略和利益,主要发达经济体实行开放与保护并举,推动优势领域开放,加大敏感领域保护。美国、日本表现较为典型。作为世界经济强国,美国一直是全球服务业开放和服务贸易自由化强有力的推动者。一方面,通过对外签署协定推动服务业开放,主导全球服务贸易规则。截至2023年底,共与20个国家签署自贸协定,在数字经济、知识产权、政府采购、国有企业、监管一致性等领域加快推动形成规则。另一方面,对航空运输、通信等敏感领域实施严格限制,例如非美国公民不得在美航空运营商中拥有超过25%的投票权,禁止外国经营或控制的公司获得从事通信传输的许可等。近年来,美国贸易政策由自由贸易转向公平贸易,在服务领域更加注重对等开放。日本服务业发展水平位居世界前列,具有较强的国际竞争力和比较优势,服务业开放水平较高,截至2023年7月,已签署或生效21个自贸协定。同时,为保护本土相对狭小的市场,日本通过行业规范、技术标准、特有的商业惯例和交易习惯等,对外资进入服务领域设置了隐性壁垒。

与发达经济体相比,发展中经济体服务产业国际竞争力相对较弱,服务业整体开放水平较低。但随着全球服务业开放发展,服务业和服务贸易逐渐成为发展中国家经济的重要增长点,中国、越南、印度等国通过扩大服务业开放,不断增强产业国际竞争力。越南积极与发达经济体签署高标准自贸协定,包括CPTPP、RCEP、越欧自

推动生产性服务业嵌入全球价值链

夏杰长、徐紫嫣、袁航在《改革》2024年第10期《中国生产性服务业嵌入全球价值链:影响因素、现实挑战与策略选择》一文中指出,在经济全球化时代,世界各国越来越重视强化本国在全球范围内的价值链嵌入和提升产业的国际竞争力。在嵌入全球价值链进程中,中国制造业成效比较明显,但作为制造业升级重要支撑的生产性服务业存在明显不足。中国生产性服务业在全球价值链中的嵌入程度和地位,受到数字技术、制度环境、对外开放、产业结构和出口产品质量等多重因素影响。相较于发达国家,中国生产性服务业在全球价值链中仍然处于中低端位置,所获得的附加值和利润相对较低,同时服务贸易竞争力较弱,生产性服务业开放程度有限,全球价值链框架下生产性服务业和先进制造业的良性互促还有待加强。改变这种状况,需从提高生产性服务业在国内价值链中的地位,增强企业自主创新能力和加快突破高技术产业发展瓶颈,发挥数字经济赋能作用等方面发力。



由贸易协定(FTA)、越韩FTA、越韩FTA等,对接国际高标准规则,深化服务领域对外开放,同时加快配套改革和制度建设,修订《保险法》《知识产权法》等法律法规,制定《国际条约法》,推动高标准规则落地实施。加入WTO后,印度多次对服务业开放承诺进行修订,主管部门定期对外资政策进行评估,调整外资立法和相关政策,逐步放宽服务业外资准入,开放水平不断提升。不过,印度开放领域是有选择、有梯度的,在软件和电信服务等优势领域加大开放力度,但在金融、医疗、分销等敏感领域,开放水平还有较大提升空间。

重点领域开放合作呈现不同特征

从全球来看,服务业开放合作主要集中在旅游、运输、金融、电信、专业服务等领域。

旅游服务开放度明显提升。联合国旅游组织发布的《2023年旅游签证开放报告》显示,2023年全球需要办理传统签证出行的人口比例为47%,相较2008年的77%和2018年的59%,显著下降趋势;全球14%的人口可申请落地签,这一比例在2008年为6%;全球可申请电子签的人口比例为18%,与2018年的7%相比显著增加。亚太地区对国际旅游的开放度最高,例如,中国陆续推出多项便利外籍人员来华措施,自2024年3月14日起,正式对瑞士、爱尔兰、匈牙利、奥地利、比利时、卢森堡6个国家持普通护照人员试行免签政策。此外,“数字游民签证”的出现,推动了全球旅游便利化。这类签证专为远程办公者、自由职业者以及其他不受工作地点限制的职场人士设计,可允许这些群体在一段时间内前往他国居留和工作。目前全球已有60多个国家推出“数字游民签证”,全球“数字游民”的数量已达3500万。

随着航线恢复带动航空运输业复苏,全球运输服务快速发展。2023年国际航空连通性(全球航班频率)同比增长28%,全行业国际客货运量增长41.5%,其中亚太地区国际客货运量增长最为强劲。全球港口发展呈现分化态势,2023年主要港口货物吞吐量增速比上年提升3.7个百分点,发达经济体需求下滑,发展中经济体成为全球港口吞吐量增长主要动力。不同类别产品也出现分化,集装箱吞吐量增长疲软,干散货吞吐量则强势上涨,同比增长3.9%。

在金融服务领域,不同经济体开放水平差距明显。各国金融开放度指数显示,发达经济体金融开放程度有所上升,从2019年的均值1.34上升至2021年的1.36,新兴市场和发展中经济体金融开放水平保持不变,2021年均值分别为-0.23和-0.16。发达经济体之间也存在差距,均值最高为2.30,最低为-1.93,其中美国、德国、英国、日本等国金融开放程度较高。与此同时,高水平开放规则向新金融领域延伸。截至目前,全球超过130个国家和地区积极探索中央银行数字货币应用,中国移动支付普及率居全球第一位。国际高标准经贸规则明确新金融领域国民待遇要求,即允许本国金融机构提供某项金融服务,也应允许境外金融机构提供该项服务。

在电信服务领域,发达经济体整体开放水平高于发展中经济体。发达经济体逐步扩大对外开放,尤其是增值电信等领域。发展中经济体顺应全球数字化发展趋势,加快推进电信领域开放,但在竞争壁垒与外资准入等方面,开放度与发达经济体相比仍有差距。当前,电信领域开放合作有力支撑了全球数字经济快速发展,但也带来个人隐私安全、网络和信息安全等新问题。同时,数字鸿沟仍在扩大,从2024年5G覆盖范围来看,分布不均态势明显,高收入国家人口覆盖率达84%,低收入国家仅4%左右,这些问题需要各国通力合作来解决。

专业服务领域开放合作呈现两个显著特征。一是法律、会计行业开放程度较低。OECD的STRI显示,2023年法律、会计的限制水平在22个行业中分别排名第二、第三位,限制程度

截至目前

我国已与30个国家和地区签署了23个自贸协定

2024年1月—11月

我国服务进出口总额67277.6亿元

同比增长14.2%

其中

出口28208.9亿元

增长17.2%

进口39068.7亿元

增长12.2%

知识密集型服务进出口 25853.9亿元

增长6.2%

数据来源:商务部

旅行服务进出口 18269.3亿元

增长38.9%

为服务贸易第一大领域

仅次于空运。法律行业开放度最高的国家是哥斯达黎加、拉脱维亚、智利,会计行业开放度最高的国家是智利、捷克、拉脱维亚。二是专业资质相互认可不断推进。RCEP、CPTPP等高标准经贸规则推动不同经济体之间就专业资质承认、许可或注册相关问题开展对话,如工程和建筑设计专业能力的互认。2022年,美国和英国的建筑师注册委员会达成建筑师互惠许可协议,允许建筑师通过简便的程序获得两国互相承认的建筑师许可。2024年,《北京市国际职业资格认可目录(1.0版)》发布,探索推进精算师、会计师、工程师、会展专业人员等境外职业资格与境内职业资格、职业认证或职业技能等级、专业技术职称互认。

我国服务业开放向纵深推进

随着制造业领域外资准入限制措施实现“清零”,我国服务业开放取得新进展。通过积极探索服务业要素型开放与制度型开放双轮驱动模式,在制度层面和重点领域持续发力,我国服务业开放范围不断拓展,开放水平稳步提升。

一是服务业开放平台不断拓展。党的十八大以来,我国依托各类平台载体,不断推动服务业自主开放,持续推出各项创新举措。一方面,自由贸易试验区依托外资准入负面清单加大推进服务业对外开放。经过多年发展,自贸试验区已成为创新和贸易中心,自贸试验区外商投资准入特别管理措施由2013年的190条减至目前27条,服务领域的特别管理措施由95条减为22条,缩减比例为76.8%。另一方面,海南自由贸易港着力推进服务领域全方位开放。对标国际高标准规则,海南自由贸易港2021年实施全国首张跨境服务贸易负面清单,推动服务贸易四种模式全开放,旅游、运输、医疗、教育、电信、专业服务等领域开放成效显著。此外,服务业扩大开放综合试点示范不断扩围。从2015年开始,分批次设立服务业扩大开放综合试点,截至2024年底,已形成“1+10”的试点示范格局,针对科技、金融、电信、医疗、教育、文化等重点领域开放分类施策,各省市已累计向全国推广9批190多项创新成果。

二是国际高标准规则对接深入推进。我国通过积极主动对外签署高标准自贸协定,加快服务领域国际高标准规则对接。截至2025年1月9日,已与30个国家和地区签署23个自贸协定。在RCEP中,服务业开放部门在人世承诺100个部门的基础上,新增研发、管理咨询、空运等22个部门,并在金融、法律、建筑、海运等37个部门有深化开放承诺。此外,还对知识产权、电子商务等与服务业开放密切相关的规则给予较高水平的承诺。2021年,我国正式申请加入CPTPP、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA),服务领域开放向纵深推进。目前,已对CPTPP协定全部条款进行全面的分析、研究和评估,并在有条件的自贸试验区和海南自由贸易港主动对照先行先试,同时与DEPA成员国就协定相关议题深入交流,已举行多轮多层次磋商。

三是国际合作不断深化。2012年至2023年,我国服务贸易进出口总额由4829亿美元增至9331亿美元,年均增长6.2%,高于同期货物贸易增速。服务业吸引外资快速增长,外资金额由2012年的668亿美元增至2023年的1050.7亿美元,年均增长4.2%,高于同期全国外资平均增速1.4个百分点,占外资总额比重由55.2%增至64.4%。金融等重点领域开放取得积极进展,截至2023年,外资银行在华共设立41家法人银行、116家外国及港澳台银行分行和132家代表处,营业性机构总数888家,总资产3.86万亿元;境外保险机构在境内设立67家营业性机构和70家代表处,外资保险公司总资产2.4万亿元,占境内保险行业市场份额约10%。服务业开放带动国

际合作不断深化,截至目前,我国已与15个国家签署服务贸易合作协议,与33个国家签署双边电子商务合作备忘录。

持续释放潜力提升全球竞争力

当前,全球经贸往来有所放缓,各种风险挑战明显增多。我国服务贸易保持稳中有进,持续向好态势不断巩固,2024年1月至11月,服务贸易进出口总额67277.6亿元,同比增长14.2%,其中,旅行服务增长38.9%。开放是中国式现代化的鲜明标识,我国服务贸易展现出较强发展韧性,但综合实力仍有待提高,要抓住创新提升发展重要机遇期,持续释放潜力提升全球竞争力。

OECD发布的STRI显示,2023年我国总体限制程度在50个国家中位列第10,STRI平均值为0.24,高于OECD国家的平均限制程度,尤其是在文化、电信、互联网等领域,还有较大开放空间。未来,可考虑进一步放宽服务领域外资准入限制,推动科技服务、商务服务、旅游等充分竞争领域开放举措全面落地,并有序扩大电信、互联网、教育、文化、医疗等领域开放。健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,继续清理外资准入负面清单之外的限制,保障各类外资企业平等适用各项政策,不断完善跨境服务贸易负面清单,推动资金、技术、数据、人才等要素跨境自由便利流动。

在数字经济、知识产权、政府采购、国有企业等边境后规则领域,我国与国际高标准经贸规则相比还有差距。以知识产权为例,还存在著作权保护期限较短、商标领域保护范围较窄且对驰名商标的保护力度较弱、民事救济及刑事处罚规定有待强化等问题。需依托核心载体平台稳步推进制度型开放。推动海南自由贸易港全面对接CPTPP、DEPA等高标准经贸规则,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、金融领域等实现规则、规制、管理、标准相通相容;把握国家战略布局和地区产业发展重点,立足不同自贸试验区自身优势,推动开展差异化探索,打造各具特色的制度型开放高地;依托服务业扩大开放综合试点示范平台加大开放力度,打造制度型开放示范窗口。

我国积极参与经贸规则的制定,但总体而言,发达经济体在国际经贸规则制定中占有主导地位,发展中经济体话语权有限。进一步提升参与国际经贸规则制定与调整的能力,是我国稳步扩大制度型开放的重要一环。要支持WTO就服务领域市场准入以及高标准规则制定开展进一步谈判,推动《投资便利化协定》尽早生效。高质量实施RCEP,积极推进加入CPTPP和DEPA进程,扩大面向全球的高标准自由贸易区网络。以高质量共建“一带一路”为引领,推动共建国家共同制定规则和标准,为国际经济合作提供新的公共产品。

安全是发展的前提,越是开放越要重视安全,高水平开放需建立在高质量监管的基础上。持续扩大服务业开放,需统筹平衡好高水平开放与高质量监管。逐步建立和完善立法机构、政府机构以及行业协会等中介组织三位一体的服务业开放监管体系。完善外商投资国家安全审查、反垄断审查、国家技术安全清单管理、不可靠实体清单等制度,出台配套法规并细化操作指引,强化对金融、数据等重点领域的风险监管与防控,同时灵活运用注册许可或授权经营、专业资质认证、经营牌照许可等监管措施加大对敏感行业开放的监管。

(执笔:聂平香 李俊 付丽)

以跨境交付为突破口推动服务业开放

林桂军、马继凯、任靓在《国际贸易问题》2024年第11期《服务贸易全球化发展的特征与我国面临的挑战》一文中,分析了在前所未有的数字技术革命推动下服务贸易全球化的演进轨迹,并与我国发展现状进行比较。按照供应模式,WTO将服务贸易划分成跨境交付、境外消费、商业存在和自然人流动四种模式,其中商业存在模式的规模最大,跨境交付模式发展最快。过去40多年,我国参与全球制造业价值链分工,在生产制造环节实现了出口高速增长。随着数字技术发展,全球经济进入服务贸易发展的新阶段,分工模式和交易方式也随之发生变革,数字化和远程交易使中间服务更加国际化和便捷化。面对新变化,我国在全球服务贸易分工中显现出滞后迹象,包括服务业对GDP和就业的贡献均较低,国际竞争力较弱,特别是在高附加值的现代服务业方面发展滞后,对跨境交付模式的开放未给予足够重视等。在服务贸易全球化兴起时,需重新思考开放的重点,把服务业开放与新一轮经济全球化结合起来,以跨境交付作为新时期对外开放的突破口,以开放促改革,以开放推动国家能力的提升。