

# 加快推进服务业扩大开放

服务业扩大开放是对外开放的关键一环,是我国经济发展的重要支撑。多年来,服务业一直是我国最大的外资流入领域。2024年,服务业吸收外资占全国实际使用外资比重约七成;服务贸易规模首次突破1万亿美元,创历史新高。也应看到,我国服务贸易逆差长期存在,亟待通过开放提升竞争力。今年4月,《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》发布,提出14项新一轮试点的具体任务,涉及电信、医疗、金融等领域。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 稳步提升服务业对外开放水平

我国服务业对外开放有哪些特点?《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》的政策指向和亮点是什么?



聂春香(商务部国际贸易经济合作研究院研究员):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。近年来,通过聚焦制度型开放和自主开放,加大重点领域、敏感领域开放探索,我国服务业开放范围持续拓展,开放水平稳步提升。以制度型开放为重点推动服务业高水平对外开放。一是推动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资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全面实施负面清单管理模式。二是积极商签高标准自贸协定,加快对接国际高标准经贸规则,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、金融领域等实现规则、规划、标准相通相容。三是深化服务领域国内相关规制改革。参照落实世界贸易组织《服务贸易国内规制参考文件》,加快调整我国已发布实施的

市场准入负面清单等相关规定,不断规范服务领域许可、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。依托对外开放平台积极主动推进服务业自主开放。建设自贸试验区、海南自贸港,推进服务业扩大开放综合试点示范,是我国高水平对外开放和自主开放的生动实践。自贸试验区通过缩减外资准入负面清单,加快服务业自主开放。服务业特别管理措施从2013年的95条缩减为当前的22条,缩减比例76.8%,其中金融业、房地产业以及水利、环境和公共设施管理业缩减比例达100%,批发和零售业、租赁和商务服务业缩减比例超80%。海南自贸港围绕贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往五大自由便利以及数据安全有序流动加大制度创新,推动旅游、运输、医疗、金融、电信等重点领域对外开放。截至目前,海南自贸港已累计发布19批158项制度集成创新案例。服务业扩大开放综合试点示范是服务业开放制度创新和政策试验的平台,自2015年以来,国务院分三批先后批准北京等11个省市开展试点,推出科技、金融、文化、电信、教育等12个行业领域开放举措,持续放宽市场准入门槛,扩大规则、规划、管理、标准等制度型开放。2024年,11个省市的服务贸易吸收外资2932亿元,约占全国服务贸易吸收外资的一半。

加快重点领域对外开放探索。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》出台,取消北京、上海、海南、深圳4地对互联网数据中心、内容分发网络等5类增值电信业务的外资股比限制,为更好发挥改革开放综合试验平台作用提供政策支持。同年,《关于在医疗领域开展扩大开放试点工作的通知》发布,允许外商投资企业在北京自贸试验区、上海自贸

试验区、广东自贸试验区以及海南自贸港从事人体干细胞、基因诊断与治疗技术开发和技术应用;拟允许在北京、天津等地设立外商独资医院。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。今年1月,《关于金融领域在符合条件的自由贸易试验区(港)试点对接国际高标准推进制度型开放的意见》提出6方面20条政策措施,进一步推动自由贸易试验区(港)在金融领域的制度型开放。

今年4月,《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》发布。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实际行动。服务业扩大开放综合试点进一步扩围,新增大连、宁波、厦门、青岛、深圳、合肥、福州、西安、苏州等9个城市,聚焦重点服务领域开放、产业创新发展等多个维度,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。

一方面,要对接国际高标准经贸规则推动制度型开放。在产权保护、环境标准、电子商务等领域主动对接CPTPP规则,推动先行先试DEPA条款,高标准实施《服务贸易国内规制参考文件》,率先试行《促进发展的投资便利化协定》。同时,在碳排放、碳足迹管理、跨境货物联运、检验检测机构资质、数字身份、电子发票等方面积极推动境内外管理规则相通相容。另一方面,要围绕问题导向和需求导向推动重点行业领域开放。聚焦跨国公司和境外服务提供商有较大诉求的领域如电信、金融、专业服务,加大开放力度。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,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人才在金融、绿色低碳等领域符合条件的外籍专业人士在特定区域提供服务,允许外商投资旅行社经营出境旅游业务。

## 聚焦难点探索医疗服务开放路径

作为医疗康养领域的一个重要分支,为什么要推进医疗服务行业对外开放?目前进展如何?



周念利(对外经济贸易大学北京对外开放研究院研究员):医疗服务行业是我国服务业扩大开放的重要领域。近年来,医疗服务行业对外开放加速推进,逐步形成“先试点、再推广”的开放路径,在优化本土服务供给与引进国际资源之间寻求平衡发展。

随着我国人口老龄化加剧和居民健康需求升级,医疗资源配置结构性失衡、国内高端医疗机构和境外医疗人才,不仅难以填补罕见病治疗等领域短板,还能通过“鲶鱼效应”推动国内医疗机构管理理念、医疗技术与服务模式革新。这一进程还与新一轮医改改革实现协同发展,通过市场机制满足差异化、个性化健康服务需求,统筹“保基本”与“促优质”。

以发展外资医疗机构为例,我国出台了一系列政策举措。2024年,《关于在医疗领域开展扩大开放试点工作的通知》《独资医院领域扩大开放试点工作方案》相继发布,分别明确了开展外商独资医院试点、外商独资医院的设立和运行条件以及属地卫生健康行政部门的管理职责。在配套政策层面,北京、上海、广东等地发布实施细则,细化外商独资医院的审批流程和监管机制,并鼓励医疗产业园区建设,如北京亦庄计划建设国际医药创新公园。今年发布的《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》,将大连、宁波、厦门等9个城市纳入试点范围,通过优化准入、加强研发支持、构建健康医疗数据库等举措,持续拓展医疗领域外资开放的政策空间。

我国医疗服务行业扩大开放已取得积极成效。首先,外资医疗机构网络加速拓展。已有天津鹏瑞利医院、广州白云鹏瑞利医院和上海德达心血管医院3家外商独资医院获批设立,150余家合资和独资医疗机构投入运营,覆盖

肿瘤、心血管等专科领域,并引入达芬奇手术机器人、质子治疗系统等国际尖端设备,显著提升高端医疗服务供给能力。其次,人才通道持续畅通。通过简化和优化外国医师短期行医审批流程,加强医疗领域的国际交流与合作,吸引更多国际医疗人才来华执业,提升国内医疗服务水平,目前国内短期执业的境外医务人员超1500人,推动前沿诊疗技术实现本土化创新应用。再次,积极发展医险直连的支付体系。上海德达心血管医院在巩固医保结算的基础上,与60余家商业保险公司建立长期合作伙伴关系,构建了“保险—医院—患者”三方协同的理赔机制,为患者提供高效便捷的结算服务。此外,海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区依托“特许医疗、特许研究、特许经营和特许国际医疗交流”政策,累计引进470余种国际创新药械,并通过真实世界数据加速推动21款药械产品上市,3款产品纳入国家医保,形成示范效应。

医疗服务行业对外开放取得初步进展,但总体仍处于试点探索阶段,在配套制度建设、医保体系适配等方面还有较大完善空间。准入机制方面,外资医疗机构设立需经多层级审批,大型医疗设备采购周期冗长,“准入”与“准营”一定程度上存在脱节。医保体系适配方面,多数外商独资医院医保报销比例较低,第三方服务纳入医保受限,患者自付压力削弱机构竞争力。人才流动方面,外国医师面临教育认证、技术认证、执业认证、语言能力等多重考核,执业稳定性不足,不利于高水平医疗团队的长期留任与建设。

未来,建议结合已有试点经验加快推广成熟的开放政策和配套管理机制,聚焦外资企业在医疗服务行业面临的难点问题,制定更具针对性的支持政策。一是推动简化外资医疗机构审批流程。借鉴上海自由贸易试验区“一窗受理”模式,探索建立外资医疗机构的审评审批通道,压缩设立审批时限。二是强化信息协同。推动外商独资医院有序接入区域医疗卫生信息平台,纳入分级诊疗体系,提升其在区域医疗服务网络中的协同能力与专业优势。三是完善外国医师在华执业的职业认证机制。探索建立医疗服务行业的学历和职业资格互认制度,尝试适当延长《外国医师短期行医许可证》有效期,并对连续在华执业满一定年限者颁发相关执业许可证,为外资医疗机构的人才队伍稳定提供制度支撑。四是实施差异化扶持,针对特定罕见病领域,通过财政补贴、税费减免、快速审批等政策,鼓励外资企业设立专科医院,填补我国在特定疾病领域的医疗服务短板。

## 构建电信业高水平开放体系

作为数字经济和新型基础设施建设的根基,电信业一直是外商投资的热门领域。我国电信业对外开放取得哪些成果?



王翠林(中国电子信息产业发展研究院电子信息研究所智能通信研究室副主任、高级工程师):近年来,我国通过优化外资准入政策,深化区域试点探索,强化产业生态建设等举措,持续加大电信业对外开放力度,吸引全球资本与技术深度参与,电信业高水平对外开放体系正加速形成,为经济高质量发展注入新动能。

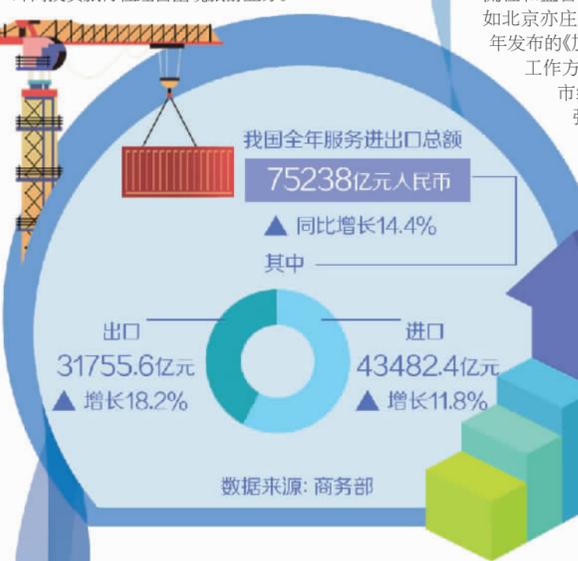
首先,从有限开放到历史突破,业务领域持续放宽。自加入世界贸易组织(WTO)以来,我国逐步履行开放承诺,有序扩大电信业务开放范围,业务探索从边缘向核心突破,从低附加值业务向高附加值延伸,开放重心逐步向信息基础设施和关键技术环节倾斜。在对WTO承诺基础上,最初是在上海自由贸易试验区探索开放信息服务业务(仅含应用商店)、存储转发类业务等两项的外资股比限制,并新增试点开放呼叫中心业务、国内多方通信服务业务等4项业务。2018年以来,进一步开放相关增值电信业务,覆盖云计算、物联网等新兴领域。特别是2024年启动更高层次的增值电信业务扩大对外开放试点,首次对港澳资本以外的境外资本开放了互联网数据中心及其下子项“互联网资源协作业务”这一核心业务领域,并取消了内容分发网络、互联网接入服务等关键业务的外资股比限制。这意味着外资企业可深度参与我国算力、云服务、物联网等市场,共同推动人工智能、大数据、算力等新技术加速与千行百业融合创新。目前,我国已完成加入WTO时承诺的开放12项基础电信业务中的6项,开放10项增值电信业务中的4项,后主动拓宽开放到8项,并取消其中4项的外资股比限制;截至今年3月底,全国外资电信企业数量超2400家,较去年同期增长26.5%。

其次,从单点示范到全域协同,开放空间加快拓展。我国电信业对外开放始终遵循“试点先行、经验复制、全域推广”的渐进路径。上海自贸试验区作为首个试点率先开展增值电信业务对外开放试点,这一阶段的开放具有“封闭测试”特点,为后续政策积累经验。2018年开放空间

从上海自贸试验区扩展至所有自贸试验区,实现开放地域的首次拓展,通过对上海经验的复制,形成跨区域的开放联动效应。2024年在北京、上海、海南、深圳4地正式启动更高层次的增值电信业务扩大对外开放试点,进一步突破自贸试验区范畴,扩展至服务业扩大开放综合示范区、社会主义现代化建设引领区等特殊功能区,构建了“核心城市引领、特殊功能区突破”的立体化开放格局。开放空间与国家区域发展战略的深度融合,既为区域经济发展注入新动能,也为全球电信企业搭建了共享中国大市场机遇的广阔舞台。

再次,从政策松绑到制度重构,营商环境不断升级。我国持续优化营商环境,逐步实现从“政策红利释放”到“规则体系对接”的制度性转变。在上海自贸试验区试点阶段,优化营商环境以“局部松绑”为主,如暂停实施《外商投资电信企业管理规定》相关规定内容,允许在试验区内突破外资股比限制,但审批流程仍较繁琐。在面向所有自贸试验区进行政策推广阶段,优化营商环境转向“流程再造”,将外资准入审批与电信业务许可审批进行合并,通过简化外资准入流程吸引企业,而监管框架仍沿用传统模式。2024年更高层次的开放试点开始转向体系化重构新阶段。我国主动对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》等国际高标准经贸规则,在试点地区实施内外资一致原则,外资企业取得电信业务经营相关试点批复即可开展业务,同步探索建立立体化制度和安全监管体系,强化安全保障,为构建统一开放、竞争有序的市场体系奠定基础。

电信业扩大对外开放是大势所趋,不仅有利于我国稳步推进制度型开放,加快和国际高标准经贸规则对接,提升在全球经济体系中的话语权,还将为全球数字经济发展提供新机遇,与各国共同分享我国数字经济发展的红利。也要看到,我国电信业在对外开放过程中仍面临网络安全风险、国内竞争压力以及监管体系挑战等问题。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出,落实全面取消制造业领域外资准入限制措施,推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放。未来,需在开放力度、安全底线、创新深度之间找到动态平衡,推动电信业在更高层次对外开放中实现更高质量发展。



## 完善配套细则有序扩大金融开放

金融开放是对外开放的重要组成部分,我国扩大金融对外开放取得了哪些成效?前景如何?



郑联盛(中国社会科学院国家金融与发展实验室研究员):扩大金融开放是我国长期坚持的政策导向。外资金融机构为我国金融发展作出了重要贡献,并为我国金融、经济体系内外互动提供了重要支撑。党的十八大以来,我国坚定不移走中国特色金融发展之路,持续推进金融高水平开放,取得积极成效。

在金融制度型开放方面,一是主动对接国际高标准经贸规则。我国于2020年11月签署《区域全面经济伙伴关系协定》,与日本、韩国、澳大利亚、新西兰和东盟10国共同缔造了全球第一大步自由贸易协定。同时,积极对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》金融开放承诺。二是以国际制度、规则和规范促进内部制度建设。持续完善准入前国民待遇加负面清单管理模式,走出一条有效对接国际高标准及综合统筹我国国情的制度型开放新路子。当前,《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》中金融业的限制已全部清零。三是积极营造良好的营商环境。充分考虑外资金融机构业务开展便利性诉

求,坚持对内外资金融机构平等对待。

在金融市场准入方面,一是完全取消银行、证券、保险、基金、期货等领域的外资股比限制,金融重点领域市场准入基本全面放开。截至今年3月末,外资独资券商和外资控股券商分别为5家和8家,外商独资基金公司达9家。二是鼓励并支持外资金融机构平等融入金融业务创新试点。外资金融机构在自由贸易试验区金融创新、跨境金融服务、碳减排支持工具、国债期货交易、养老理财等试点中均取得积极进展。三是大幅减少外资准入数量型门槛。降低甚至取消资产规模、经营年限等要求,提升市场准入包容性。

在金融市场开放方面,我国不断扩大开放范围,已基本形成包含货币、外汇、债券、股票等的多层次金融市场体系。截至今年4月15日,共有1160余家境外机构进入我国债券市场,持有债券总量4.5万亿元,较2024年末增加2700多亿元。早在2019年我国就取消了合格境外机构投资者(QFII)和人民币合格境外机构投资者投资额度限制,沪港通、深港通等开放机制不断完善。截至2024年末,外资通过QFII和深港通等形式持有A股流通市值约3万亿元。此外,人民币国际化稳健发展,支付清算、市场定价、储备资产等功能不断取得新进展。截至2024年末,人民币位列全球第四位支付货币,第三位贸易融资货币。在金融双向开放方面,持续拓展境内外

金融市场互联互通,金融机构和市场合作不断深化。我国积极对接并加入国际知名市场指数,优化香港内地联通,构建与伦敦、新加坡、中东等金融中心关联机制,推出了QFII和合格境内机构投资者制度以及沪港通、深港通、债券通、跨境理财通、互换通、沪伦通、中新ETF互挂等互联互通金融举措。其中,沪深港通最为活跃,2024年日均成交额创新高。从近期情况看,越来越多外资金融机构加快或加大在华业务拓展,我国金融开放不断取得新成效。当然,金融开放仍面临问题和挑战。外资金融机构对市场准入、业务许可、监管规则与实施、金融基础设施建设、金融法治等仍有一些疑虑,服务对象和产品规模仍较有限。金融开放政策配套细则及可操作路径不够清晰,政策实施标准较模糊。外资机构获得金融牌照后,开展相关业务的审批流程较复杂。部分金融制度规范法律层级偏低。

我国金融开放的大门只会越开越大。未来应进一步加快推进制度型开放,继续优化准入前国民待遇加负面清单管理模式。增强金融开放政策透明度、稳定性和可预期性,继续优化市场准入、机构准入和人员准入标准。以强大国内市场为支撑,鼓励外资金融机构扩大业务范围、加快本土化转型。健全法律规范体系,优化金融监管模式,构建依法展业、依法行政和依法监管的金融法治体系。把握数字金融发展趋势,优化金融数据治理与跨境流动,构建数字金融新生态。在扩大金融开放的同时有效防范金融风险,统筹开放与安全。