

加快推进“二次开放”的战略选择

中国（海南）改革发展研究院课题组^{*}

【摘要】改革开放40年来，我国在坚持独立自主、自力更生的基础上，始终坚持对外开放的基本国策，从引进来到走出去，从加入WTO到共商共建“一带一路”，成功实现从封闭半封闭到全方位开放的伟大转折。当前，经济全球化出现新变局，我国面临着贸易保护主义的严峻挑战。作为开放大国，坚定的推动以自由贸易为主线、以服务贸易为重点的“二次开放”进程，不仅是经济转型升级的客观要求，也是应对经济全球化新变局的重要举措。

【关键词】经济全球化 二次开放 服务贸易

一、内外发展环境变化与“二次开放”

习近平总书记强调，中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。在经济全球化新变局的严峻挑战下，我国仍始终坚持互利共赢的开放战略。加快推进以服务贸易为主线的“二次开放”不仅会打开一个对外开放的新局面，而且将以实际行动推动经济全球化惠及各国人民。

（一）经济全球化新变局下自由贸易的大趋势

从短期看，自由贸易和经济全球化进程将经历一次重大调整。近两三年来，经济全球化逆潮涌动，一些国家贸易保护主义、单边主义、孤立主义倾向加剧，冲击国际经济政治秩序，经济全球化面临许多新的挑战。以G20为例，其经济总量占到全球的85%。2009—2017

年，G20中8个发达国家实施的贸易保护主义措施达3946项，平均每个经济体为493.3项^①。此外，英国脱欧、特朗普上台后采取的一系列贸易保护主义等事件，给经济全球化带来诸多的不确定性。

从中长期看，在全球经济高度融合的背景下，自由贸易仍是个大趋势。诺贝尔经济学奖获得者迈克尔·斯宾塞与罗伯特·梭罗的研究表明，二战后年经济增长率达到7%或者更高水平，并且维持25年或更长时间增长的经济体，一个共同的特征就是开放^②。实际上，经济全球化是市场机制内在作用的结果，自由贸易的本质是市场机制在跨境、跨区域及更大地理范围内发挥配置资源的作用。正如习近平主席在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕上的主旨演讲中强调，“综合研判世界发展大势，经济全球化是不可逆转的时代潮流”。

^{*} 本文为中国（海南）改革发展研究院研究课题《推动形成全面开放新格局》阶段性研究成果。课题负责人为迟福林，课题组成员为张飞、郭达、何冬妮等。

表1 从“一次开放”到“二次开放”

	一次开放	二次开放
起点	低收入水平 工业化初期(国内) 制造业全球化(国际)	中等偏上收入水平 工业化中后期(国内) 服务业全球化(国际)
外部环境	全球化的制度安排比较稳定	全球化的制度安排不稳定, 面临变数
内部禀赋	劳动力无限供给, 资本短缺	劳动力供给下降, 资本剩余
开放重点	货物贸易 制造业市场开放	服务贸易 服务业市场开放
开放途径	融入既有的国际市场	通过“一带一路”主动开辟新市场
资本流向	“引进来”为主, 净流入	“引进来”和“走出去”并重, 净流出
开放路径	加入WTO	全面实施自由贸易战略
开放体制	构建外向型经济体制: 围绕出口导向战略形成一系列鼓励和扶持出口型工业发展的体制机制	构建开放型经济新体制: 以自由贸易为导向构建对外开放的体制机制
国际角色	国际规则的接受者、参与者、跟随者	国际规则的推动者、促进者

数据来源: 迟福林,《二次开放——全球化十字路口的中国选择》, 中国工人出版社, 2017年版。

(二) 以自由贸易为主线、以服务贸易为重点的“二次开放”将使我国赢得国内经济转型与国际竞争的主动

我国经济转型升级与全球化新趋势呈现历史交汇。把握好这个历史交汇, 主动推进开放转型, 不仅能为国内经济转型升级创造良好的外部环境, 而且能有效提升我国在全球经济治理中的制度性话语权。例如, 全球服务贸易发展与我国服务型消费需求增长相交汇。尽管全球货物贸易低迷, 但服务贸易快速发展, 成为经济全球化的重点。如果能够把国内消费结构升级和推动全球服务贸易便利化进程有机结合起来, 就可以通过扩大开放推进国内的产业结构升级, 释放出产业升级的巨大红利。

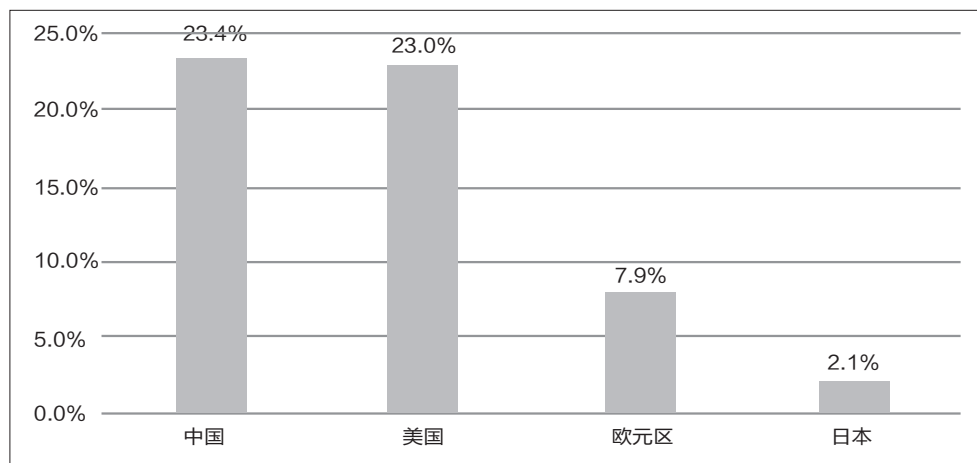
以主动开放适应全球经济一体化的新趋势。当前, 全球处于消费结构升级的关键时期, 这是服务贸易快速发展的重要背景。我国主动推进服务贸易领域的开放, 有利于抓住全球经济服务化的大趋势促进自身发展。在经济结构调整上, 全球普遍面临着需求不足的挑战。我国主动扩大开放, 依托不断扩大的国内

消费市场, 不仅有利于促进国内经济转型升级, 还能够为全球经济复苏提供重要动力。

推进以货物贸易为主的“一次开放”转向以服务贸易为重点的“二次开放”。改革开放40年来, 我国“把门打开”, 积极发展对外贸易, 在实现货物贸易由小变大的过程中, 推动了我国经济的高速发展, 实现了由工业化初期向工业化后期的历史跨越。当前, 适应经济全球化新特点与我国经济转型升级大趋势, 我国以扩大开放赢得国内发展和国际竞争的主动, 关键在于以自由贸易为主线、以服务贸易为重点加快开放转型, 实现从“一次开放”向“二次开放”的跨越。

(三) 近14亿人的消费大市场是我国扩大开放的突出优势

近14亿人的消费结构升级是“二次开放”的最大优势。如果说过去“一次开放”, 我国的最大优势是廉价劳动力成本优势、制造业低成本优势的话, “二次开放”突出的优势是我国拥有全球大市场。第一, 我国可以依托全球大市



数据来源：国家统计局综合司。

图1 2013–2016年最终消费对世界消费增长的年均贡献率

场实现自身的经济转型升级；第二，我国从生产大国走向消费大国，将使经济发展建立在提高居民生活水平的基础上，并成为拉动全球经济增长的重要力量；第三，走向消费大国，为全球经济增长提供巨大空间，是我国推动经济全球化进程最大的优势所在；第四，如果“二次开放”能够充分发挥自身的内需优势，我国就能在应对中美贸易摩擦上把握主动权。

我国将成为全球最重要的消费市场之一。数据显示，2017年，我国社会消费品零售总额达到36.6万亿元人民币，消费品市场规模稳居世界第二。未来5–10年，服务型消费有望推动我国成为全球第一消费大市场。从实际情况看，我国服务型消费尽管起步晚，但绝大多数呈现爆发式增长，不少领域通过2–3年就达到市场规模全球第一。旅游市场、教育市场属于传统领域，与人口规模和经济发展水平有很大关系，一旦市场一开放，很快就能成为全球规模第一的大市场。预计在服务型消费的拉动下，到2020年，我国的消费规模将达到50万亿元左右。

我国消费升级将对全球经济增长作出重要贡献。近几年，我国最终消费对世界消费增长的年均贡献率已经是世界第一。2013–2016

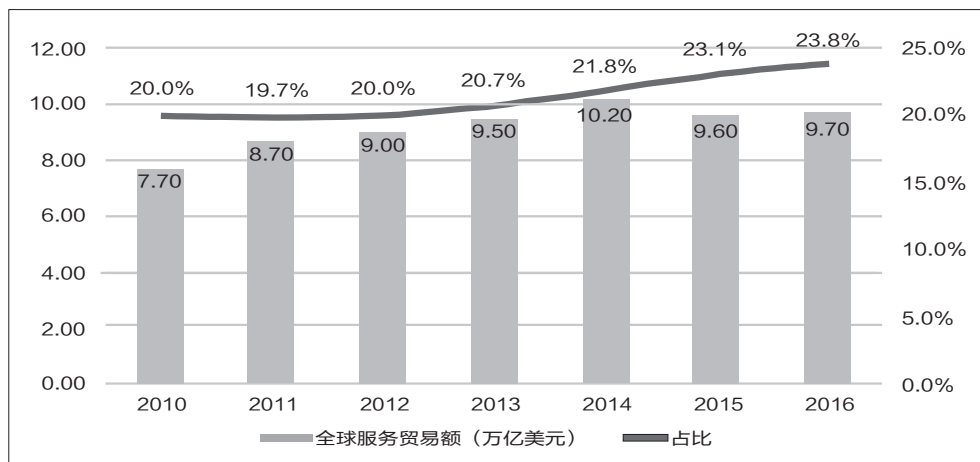
年，按照美元不变价格计算，我国最终消费对世界消费增长的年均贡献率为23.4%，而美国、欧元区、日本分别为23%、7.9%和2.1%^③。据相关方面预计，2016–2021年我国消费增量将高达1.8万亿美元，相当于2021年英国的消费市场规模^④。我国在2016–2021年期间的消费增量相当于一个英国市场，这一市场开放将对全球经济增长产生重大影响。

二、把服务贸易作为“二次开放”的重点

从现实情况看，一方面，我国产业结构升级的方向是从工业主导走向服务业主导，破解服务有效供给不足的突出矛盾；另一方面，我国二次开放的短板集中在服务业领域，服务业领域的开放程度仍不及制造业。也就是说，新阶段加快形成全面开放新格局，推进贸易强国建设，重点和难点都集中在服务贸易。

（一）服务贸易已成为全球自由贸易的重点与焦点

全球服务贸易呈现加快发展的趋势。数据显示，2010–2016年，全球服务贸易额由7.7万亿美元增加至9.7万亿美元，增幅为26%。服



数据来源：世界贸发组织统计数据库（UNCTAD）。

图2 2010-2016年全球服务贸易额及占比

务贸易规模的不断扩大使得其在全球贸易中的占比不断提升。例如，2016年，全球服务贸易占全球贸易总额的23.8%，比2010年提高3.8个百分点，比2011年提高4.1个百分点。

服务贸易成为全球多边、双边贸易投资协定的焦点与重点。从目前情况看，全球已有48个国家加入了国际服务贸易谈判（TISA），覆盖全球70%的服务贸易。无论是区域全面经济合作伙伴关系（RCEP）、中日韩自贸区等多边自贸区谈判，还是中欧、中新自贸协定升级版等双边投资贸易协定谈判，相当一部分都涉及到服务贸易。也就是说，服务贸易自由化和便利化水平很大程度上影响全球和区域自由贸易进程。

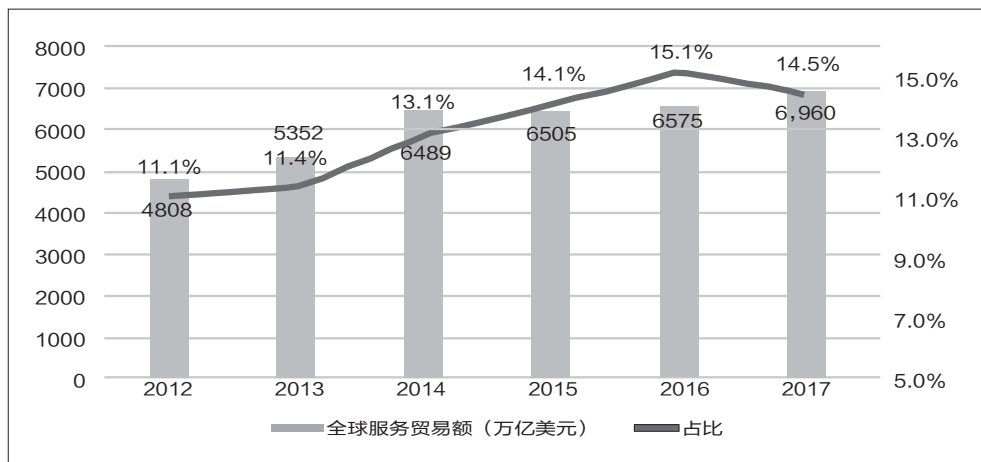
（二）服务贸易已成为我国开放转型的重点

服务贸易在我国对外贸易中的地位不断提升。近几年来，随着我国经济转型升级，服务业规模不断扩大，带动服务贸易进入快速发展期，服务贸易规模迅速扩大，服务贸易占对外贸易总额的比重不断上升。数据显示，2012-2017年，我国服务贸易年均增长7.7个百分点，高于货物贸易6.4个百分点；2017年，我国服

务贸易总额达到6960亿美元，较5年前增长了44.8%；占服务贸易的比重达到14.5%，较5年前提升了3.4个百分点。可以说，服务贸易已经成为我国对外贸易发展的新引擎。

服务贸易发展影响我国经济转型升级的实际进程。在“一次开放”中，我国抓住了全球货物贸易需求扩张和发达国家制造业转移的历史机遇，推动了我国经济快速增长，成为了全球第二大经济体和第一大货物贸易国。当前，全球服务贸易快速发展与我国经济转型升级进程再一次形成历史交汇，国际市场和国内市场高度融合是个大趋势，国内经济转型升级与服务贸易发展的联系日益紧密。在这个大背景下，迫切需要抓住“二次开放”的重要历史机遇，通过发展服务贸易在短期提高服务型消费产品供给数量的同时，在长期提升我国服务型消费产品的供给能力与供给水平。

我国服务贸易发展将为全球贸易持续增长注入新动力。据统计，2016年，我国服务贸易总额占世界的6.8%。未来几年，无论是消费结构升级还是制造业转型升级，都蕴藏着巨大的服务贸易需求。估计到2030年，我国将成为全球最大的服务进口国，占全球服务进口总额的13.4%，约为2016年的3倍，领先于美国



数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

图3 2010-2017年我国服务贸易总额及占比

(7.7%) 和德国 (5.8%)^⑤。

以上。

(三) 加快形成以服务贸易为重点的对外贸易新格局

服务贸易规模有望实现倍增。未来3-5年，如果考虑到服务业对外开放进程加快等因素，我国服务贸易有望保持年均10%左右的增长。到2020年，我国服务贸易有望达到1万亿美元以上，有望实现倍增，占外贸总额的比重将达到20%左右。

不断优化服务贸易结构。随着“一带一路”、全球贸易进程的不断深入，在提升传统服务贸易竞争优势的基础上，以优化服务贸易结构提升我国在全球服务贸易中的竞争力。到2020年，知识密集、技术密集和高附加值服务出口占服务出口总额的比重有望达到60%左右。

提升我国在全球自由贸易规则重构中的话语权。适应全球自由贸易的新趋势，以服务贸易为重点，通过积极参与双边、多边和区域服务贸易协定，积极参与和引领全球服务贸易规则制定，主动推进全球贸易投资规则重构，实现我国由贸易规则的跟随者向开放、包容、共享的新贸易规则的引领者转变。争取2020年实现服务贸易额占全球服务贸易的比重达到10%

三、实现“二次开放”的重点突破

适应全球服务贸易快速发展和国内经济转型的大趋势，加快推动以货物贸易为主的一次开放走向以服务贸易为重点的二次开放，形成新阶段自由贸易的制度安排，不仅牵动影响转型发展全局，更是推动我国形成全面开放新格局的重要基础。

(一) 扩大服务业市场开放

服务业市场开放滞后成为开放转型的突出短板。改革开放40年来，我国工业领域的市场开放程度达到90%以上，而服务业领域的市场开放程度只有50%左右。由于服务领域大多被市场垄断或行政垄断，从而导致服务供给短缺、价格不低、质量不高等突出矛盾，成为市场化改革的突出短板。

同步推进国内服务业市场开放与服务贸易开放。党的十九大报告明确提出“推进贸易强国建设”。在服务贸易与服务市场开放直接融合的新形势下，建设贸易强国的重点、难点和焦点大都在服务贸易以及服务业对外开放程度

上。为此,一方面,适应国内消费结构升级的趋势,破除国内服务业行政垄断和市场垄断,推进服务业市场的便利化改革,使社会资本进入相关的服务领域,激发服务业领域的市场活力;另一方面,适应服务贸易快速发展的大趋势,有序推进服务业市场双向开放。

(二) 推进“一带一路”产能合作与服务贸易开放融合的进程

推进“一带一路”建设由产能合作扩大到服务贸易。据统计,2017年,我国与“一带一路”沿线国家或地区服务贸易额占其贸易总额的比重仅为8.2%。从趋势看,“一带一路”沿线国家和地区的经济互补性较强,尽管有些产能在我国富余,但是对发展中国家仍具有一定竞争力,所以我国绝不是简单的产能输出,而是输出一些有质量的、有发展前景的产能,并将产能合作逐步扩大到服务贸易领域。为此,需要在深化产能合作的同时,以服务贸易为重点,加大金融、科技、信息、文物保护、旅游、跨境电子商务、医疗等领域的合作,深挖服务贸易合作空间。

适应“一带一路”产能合作的需求,需要进一步推进以金融为重点的服务贸易发展。从过去几年的情况看,金融业“走出去”不仅滞后于实体经济“走出去”的进程,也不适应“一带一路”产能合作对金融的实际需求。与发达国家发展服务贸易合作相比,我国与“一带一路”沿线国家和地区开展服务贸易合作具有相对优势。为此,在发挥好亚洲基础设施投资银行和丝路基金作用的同时,需要进一步推进金融领域的国际合作,以形成更多共建“一带一路”的融资机制。

实行“一带一路”产业项下的自由贸易政策。支持具备条件的地区率先与“一带一路”沿线国家与地区实行旅游、健康、医疗、文化、职业教育等产业项下的自由贸易政策,走

出一条开放转型的新路子。

以服务贸易为重点加快构建多边、双边自贸区网络。未来几年,如果能在主动扩大开放的同时,加快推进与欧盟、日本、东盟等经济体的服务贸易自由化、便利化进程,既可以在短期内有效应对美国贸易摩擦,也将深刻影响全球贸易格局。

(三) 优化区域开放布局,推进区域经济一体化进程

以西部大开放带动西部大开发。党的十九大报告明确提出,“优化区域开放布局,加大西部开放力度。”充分利用西部地区的资源能源优势,以“一带一路”建设为纽带,加强西部地区与“一带一路”沿线国家的经济合作,例如,推进能源矿产资源项下自由贸易区建设,以构建现代化交通运输体系为重点促进基础设施的互联互通。

以扩大开放加快东北等老工业基地振兴。开放度不足是制约东北地区经济发展的“突出短板”,是产业结构调整滞后、体制机制改革难以破题的症结所在。新形势下,东北地区应加快融入“一带一路”建设,以中俄蒙经济走廊建设为抓手,以推进基础设施投资合作和互联互通为依托,以制造业产业园区为平台,以建立东北亚自贸区网络为目标,以发展生产性服务贸易和服务业市场开放为重点,加快构建东北对外开放的大通道、大平台、大布局,由此形成东北振兴的新动力。

以扩大开放推动中部地区崛起。我国推进“一带一路”建设、长江经济带建设等新的重大发展战略,为中部地区发展带来了新的机遇。党的十九大报告指出,“发挥优势推动中部地区崛起。”抓住区域协调发展的重大战略机遇,以扩大开放形成中部地区发展的新动力,在积极发展货物贸易的同时,加快推动服务贸易开放,鼓励支持企业“走出去”,加快打造内陆开

放型经济高地。

（四）以服务贸易为重点打造对外开放新高地

以服务贸易为重点加快国内自贸试验区转型。党的十九大报告指出，“赋予自由贸易试验区更大改革自主权”。适应经济全球化的新趋势，国内自贸试验区需要在服务贸易发展和服务业市场开放上发挥先行先试的重要作用，在自贸试验区内更大范围突破服务业开放的限制，对标国际服务贸易规则，先行先试。

以粤港澳服务贸易自由化推进大湾区建设。2018年5月，国务院发布了《进一步深化中国（广东）自由贸易试验区改革开放方案》明确提出“深入推进粤港澳服务贸易自由化。”从现实情况看，体制壁垒成为制约粤港澳服务贸易自由化的突出障碍。例如，广东服务业尚未对港澳完全开放、人员在三地难以自由流动、粤港澳服务业标准不统一等。为此，需要尽快实现粤港澳服务贸易自由化体制机制的实质性突破。例如，率先实现广东服务业对港澳的全面开放；在管住货物的前提下全面放开粤港澳人文交流等等。

以服务贸易为重点，加快海南自由贸易港建设。这是中央着眼于内外发展大局，着眼于中长期做出的战略部署。海南要利用建设自由贸易港的契机，从国家对外开放的全局出发，加快推动服务业的全面开放，大力发展文化、教育、旅游、互联网、医疗健康、金融、航运、会展等现代服务业，加快服务贸易创新发展，尽快形成以服务业为主体的产业结构，以在推动我国服务贸易开放方面发挥示范引领作用。

（五）适应消费结构升级，主动扩大进口

主动扩大优质产品与服务进口。习近平主

席在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲中强调，“内需是中国经济发展的基本动力，也是满足人民日益增长的美好生活需要的必然要求。中国不以追求贸易顺差为目标，真诚希望扩大进口，促进经常项目收支平衡。”从现实情况看，服务型消费需求快速增长已成为人们对美好生活需要的突出特征。例如，加快推进医药和康复养老等优质服务的进口力度，取消服务进口领域不合理的限制措施，不断提高产品与服务进口的自由化、便利化水平。

进一步降低高端消费品关税水平。适应新时代人们对美好生活需要全面提升的趋势，进一步降低奢侈品、日用消费品进口关税水平，让更多消费留在国内。

取消部分进口药品和医疗产品的增值税。根据财政部2017年最新关税税率调整，我国进口药品最惠国税率为2%-4%，而进入销售还需要在此基础上征17%的增值税，较高药品税赋使得进口药品价格上升30%左右^⑥。适时取消药品及常见病所使用的医疗器械进口增值税，为解决老百姓看病贵提供重要条件。

-
- ① 《新兴经济体增长势头良好 博鳌论坛呼吁协作抵御保护主义》，《经济参考报》，2018年4月9日。
 - ② 《发展中国家基础设施建设可以推动发达国家结构性改革》，《中国工商时报》，2017年2月3日。
 - ③ 《2017年中国经济对世界经济增长的贡献率34%左右》，《人民日报》，2018年4月3日。
 - ④ 阿里研究院：《中国消费新趋势——三大动力塑造中国消费新客群》，2017年5月。
 - ⑤ 迟福林：《打造“一带一路”内陆开放新高地》，《北方经济》2018年第3期。
 - ⑥ 《财政部等四部门调整抗癌药品增值税》，凤凰网，http://finance.ifeng.com/a/20180427/16218325_0.shtml，访问日期：2018年4月25日。

（责任编辑：杨 婷）