

新常态下

深化江苏服务业对外开放对策研究

■ 丁宏 商洋

当今世界,不断成长的服务业越来越成为各国发展的重点和彼此合作的热点,服务业日益成为促进世界经济复苏、引领转型发展的新引擎、新方向。在新的经济形势下,大力发展服务业,既是稳增长、保就业的重要举措,也是调整优化结构、打造中国经济升级版战略选择。

李克强总理指出,中国服务业发展滞后,最大的制约是体制机制障碍,出路在于改革开放。如何适应经济新常态,进一步扩大服务业对外开放,以开放倒逼改革,以改革促进发展,加快构建适应现代服务业发展要求的开放型经济新体制,是江苏主动应对经济“新常态”,实现健康可持续发展,构筑江苏未来发展新优势的必然选择。

一、深化服务业对外开放对于江苏发展的战略意义

1、深化服务业对外开放,对于江苏转变发展方式、适应经济“新常态”具有重要意义

江苏依靠开发区大规模引进外资的传统模式与当前国内外经

济的新形势呈现出一定的不适应性。长期以来,江苏开放型经济发展虽然得益于低成本优势带来的比较利益,但暴露出研发、营销环节引进难等问题,加之国际上“再工业化”趋势和市场准入门槛的提升,以及各类生产要素以及环境制约成本不断上升,必然对江苏传统开放型经济发展模式带来巨大压力和严峻挑战,压缩了构建江苏开放型经济新体制的改革空间。在新的形势下深化服务业对外开放,打造开放型经济“升级版”,对于江苏探索新的发展路径,实现高水平引进来,适应经济“新常态”具有重要的意义。

2、深化服务业对外开放,是江苏顺应国际产业转移趋势、提升服务经济层次的必然途径

随着经济全球化趋势的不断加剧,国际资本转移已经从制造业领域向服务业领域延伸,服务业国际转移成为跨国公司全球化配置的继续,也为新兴市场经济国家提供新的经济增长点。江苏服务业的发展水平与发达地区相比还有较大差距,扩大服务业对外开放,有

利于调整江苏现有的产业结构和经济结构,促进江苏以制造业为主的经济向服务经济升级,有利于江苏服务业学习和赶超世界服务业的发展水平。与制造业相比,服务业对外开放会产生更为明显的示范和带动作用,其先进的服务理念、服务技术、竞争机制和管理经验,将成为江苏经济转型发展的重要战略竞争资源。

3、深化服务业对外开放,是江苏推进“三个国际化”战略、构筑开放型经济新优势的有效手段

“三个国际化”战略是江苏省委省政府提出的,充分利用国际、国内两种资源、两个市场,积极有效地利用国外资金、技术、管理和市场,推动经济健康快速可持续发展的战略选择。江苏已经跨入工业化转型、城市化加速、国际化提升的新阶段,具备了主动与高水平国际贸易规则接轨的内在需求和现实基础,通过深化服务业对外开放,大力发展高成长性的生产性服务业和高水平的生活性服务业,使江苏进一步集聚高端人才,增强自主创新能力,提升产业链的参与高

度,向附加值高环节延伸,形成高端制造业和现代服务业比翼双飞之势,使全省经济国际化、城市国际化和人才国际化水平提升到新的高度,为推动新一轮对外开放搭建更高的平台。

二、江苏服务业对外开放的形势及存在问题分析

1、服务业利用外资总额不断增长,但规模总体仍然偏低

2014年,江苏全省实际利用外资281.74亿美元,同比下降14.20%;已经是连续12年位居全国第一,但与其后的上海、广东等地差距已有所缩小。其中全省服务业实际使用外资122.7亿美元,占全省外资比重达到43.53%;但与全国服务业外资55%的平均水平相比,江苏服务业外资规模总体仍然偏低,与京、沪、浙、鲁、粤等服务业发达省市有一定差距。

2、服务业利用外资结构进一步优化,但在高端领域仍有待突破

房地产业、商业租赁和商务服务业作为江苏服务业利用外资的前三大领域,实际使用外资在服务业总量中的比重之和已超过70%。总部经济和功能性机构等新型业态发展势头良好,2014年全省累计已达到134家。但在金融、医疗、教育等高端服务业领域,因受国家

政策限制以及上海等新兴自贸区的挤压,对外开放始终难以得到突破性进展。

3、深化服务业对外开放存在一定的体制机制及外部障碍

相对于制造业,江苏服务业对外开放在理念上尚未得到各级政府及相关官员的重视,在全省层面上没有形成服务业对外开放的统筹规划和相应的领导机构;在服务业产业的引进上,相关部门涉及的利益冲突较多,国家、省市在服务业外资方面的政策较多且较为零散,难以形成统一合力;在服务业对外开放的具体执行中,存在着较多的“玻璃门”、“旋转门”现象。在国家目前已审批通过的上海、广东、福建、天津自由贸易区中,主要的政策突破集中于服务业领域,这对江苏近期的服务业对外开放也形成了较大的政策势差和挤压效应。

三、深化江苏服务业对外开放的政策建议

1、坚持理念创新,进一步营造江苏服务业对外开放的国际化法治化综合营商环境

进一步统一思想,全面科学地认识加快服务业对外开放在促进江苏转变经济发展方式、打造江苏经济“升级版”中的重大战略意义。

建议由省政府牵头,制定促进江苏服务业对外开放的政策性文件,把服务业对外开放总量规模和质量水平作为江苏“十三五”经济社会发展的重要衡量指标,确立以对外开放倒逼江苏改革发展和产业结构调整的新思路。先行学习和掌握外商投资“三法合一”的改革精神和要点,更好地应对外商投资管理规则新变化带来的市场机遇和挑战,培养江苏服务业对外开放的稳定、透明、可预期的营商新环境,进一步增强服务业外资对于江苏发展的长期信心。

2、坚持改革创新,逐步转变江苏服务业利用外资的模式思路

积极对接国际先进理念和通行规则,加快落实国务院印发的《关于推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验的通知》,出台相关实施意见。通过坚持市场化的改革方向,进一步简政放权,全面推广“清单化审核、备案化管理、容缺式预审”的外商投资企业设立快速审批方式,实现行政审批流程优化。加快转变以逐项审批+产业指导目录的传统利用外资模式,在江苏服务业领域大胆实践探索外资准入前国民待遇+负面清单的管理模式,制定江苏探索以及全面推广服务业利用外资“负面清单”的时间表和实施办法,构建江



苏服务业利用外资竞争新优势,构筑更高的对外开放新平台。

3、坚持先行先试,争取江苏服务业利用外资在某些领域、某些地区取得突破

灵活运用先行先试政策,研究上海、前海、平潭、横琴等地创新政策在江苏的适用性。鼓励有条件的地区,如苏州工业园区、昆山深化两岸产业合作试验区等载体能否先于全省其他地区在服务业对外开放方面取得突破。对于已经在部分地区开展试点的领域,建议相关行业主管部门积极争取扩大试点范围,探索消费金融从南京扩大到苏锡常、外资融资租赁公司兼营商业保理业务、苏州等地在跨境人民币业务形成突破等政策的可行性。继续完善和强化鼓励跨国公司在江苏设立地区总部和功能性机构等政策措施,着力加大“引资”与“引智”和“引技”的结合力度,积极鼓励和吸引更多的跨国公司把更高技术水平、更高附加值含量的先进制造环节、工业设计和研发机构在江苏布局。

4、坚持问题导向,协力破除江苏服务业利用外资“玻璃门”障碍

建议由省政府办公厅牵头,由商务厅协调组织相关服务业开放主管部门举行定期会议,梳理江苏在服务业对外开放过程中的热点和难点问题,通过问题倒逼改革,通过不断解决问题深化改革。清除各地区和各部门通过的地方性法规规章、部门规章以及规范性文件设置的不合理限制门槛,建立常规的问题清理机制和解决追责制度,形成有利于服务业扩大开放的强大合力。

近期建议可进行重点商议的问题包括:

——关于服务业外资跨国公

司在江苏设立地区总部和功能性机构的标准重新认定及鼓励政策;

——关于江苏在跨境电子商务一般进口许可资格的申请;

——外资独资教育培训机构、职能培训机构的准入细则;

——在商贸服务、文化旅游休闲服务、环境和公共设施管理服务等重点领域简化审批手续和清除管理障碍等问题;

——融资租赁、商业保理、消费金融、融资担保等准金融服务业外资准入门槛及监管细则。

5、坚持重点突破,形成江苏服务业利用外资领域的新高地和新优势

加快融入国家对外开放战略布局,积极策应国家“一带一路”建设,全面提升江苏服务业利用外资水平和层次,在稳定吸引外资规模的基础上,积极利用江苏的产业优势和国内市场的巨大吸引力,集聚国外高级要素为扩大内需服务,从被动嵌入全球价值链转向逐步主动实现全球价值链的控制力,推动实现利用外资从“量”到“质”的根本转变。进一步发挥江苏各类经开区、海关特殊监管区、现代服务业集聚区的政策叠加、改革创新和示范带动作用,打造服务业对外开放的战略平台;有序放开金融、教育、文化、医疗、旅游等领域,力争在育幼养老、电子商务、商贸物流等服务业开放领域中形成江苏的竞争优势;针对江苏经济和民生领域供给瓶颈,制定服务业利用外资的重点引进方向,在江苏 PPP 试点项目中探索政府与外资企业在公共服务领域中的合作途径;鼓励本土大型民营企业“走出去”和“引进来”相结合,形成国内与国外整合式经营、资本国际化运作的新局面,培育一批具有国际知名度和影

响力的本土跨国公司。鼓励外商在江苏设立股权投资企业和管理机构,探索创业投资、股权投资、跨国并购等利用外资新方式,鼓励外资参加江苏企业重组改造和基础民生设施建设,进一步拓宽利用外资渠道。

6、坚持强化服务,形成高效综合的服务业对外开放管理体制

进一步加强对服务业对外开放的组织领导,统筹全省开放布局、开放重点、体制机制创新等工作,积极探索多部门协调工作的组织形式和机制,积累放松政府管制的经验,全力打造政府、中介机构和企业“三位一体”、具有江苏特色的开放型经济综合服务体系。按照国家统一部署,进一步完善和制订地方外资法规政策,推动外资管理由注重事前审批向事中、事后监管转变,探索建立以投资者和外商投资企业信息报告和公示制度为基础的事中、事后监管体系,建立并完善外商投资企业信息网络平台,鼓励成立外商投资资信调查公司和相关服务机构。实现不同部门的协调管理机制,建立重大服务业外资项目统筹推进和协调会审机制,逐步实现对外商投资全生命周期的管理和服务。加强企业诚信体系建设,强化信用奖惩联动机制,健全企业社会信用监管一体化建设的工作推进机制。继续完善在服务业开放领域的财税金融、知识产权保护、人才培养等方面的支持政策。

(作者单位:丁宏 江苏省社科院社会政策研究所;商洋 中共江苏省委党校)

【责任编辑:江民】