

服务业扩大开放给我国城市 CBD 带来的机遇与挑战^{*}

谭洪波 夏杰长 陈琳琳

摘要：服务业扩大对外开放给我国城市中央商务区（CBD）发展带来了机遇和挑战，面对这些挑战应该采取相应的应对措施。扩大服务业对外开放有助于 CBD 获得持续发展动力、加速产业结构优化调整、倒逼服务业对内开放、促进营商环境进一步优化等。面对开放战略下产业结构趋同、国际环境不确定性上升、开放程度不足、各类国际组织和高端人才缺乏等挑战，我国应瞄准短板继续全面优化营商环境；加强不同 CBD 之间的协调，充分发挥市场调节作用；继续扩大服务业对外和对内开放，同时协调好对外与对内开放之间的关系；积极吸引、培育各类国际组织和国际高端人才等。

关键词：中央商务区 服务业 对外开放 营商环境

作者简介：谭洪波，扬州大学商学院副教授、经济学博士；

夏杰长，中国社会科学院财经战略研究院副院长、研究员、博士生导师；

陈琳琳，中国传媒大学南广学院讲师。

DOI:10.16845/j.cnki.ccieeqh.2020.01.002

中央商务区（CBD）一般位于大城市中，是一个城市的“名片”，通常是城市中经济密度最高、就业人口密度最高、高端产业和企业总部最密集的区域。随着高端产业不断在 CBD 内集聚、演化和升级，土地面积狭小的 CBD 引领着一个国家产业发展的方向，有

^{*} 本文得到了国家社科基金项目《要素市场扭曲影响我国服务业扩大对外开放的机制与对策研究》（项目编号：16BJY129）的资助。

力地带动、辐射相关国家和地区形成广泛的产业分工。纵观各大世界级 CBD，都是在开放的环境中发展起来的，开放对 CBD 的发展与成长十分重要。长期以来，我国服务业对外开放滞后于制造业对外开放，而全球价值链的高端大部分属于服务业，服务业对外开放程度不足长期影响着我国 CBD 内高端服务业的发展。在此背景下，党的十九大报告对我国对外开放提出了新的要求——“发展更高层次的开放型经济”“推动形成全面开放新格局”，并明确提出“大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放”。我国 CBD 发展迎来新的机遇，同时面临着新的挑战。

一、高端服务业为何偏爱 CBD

世界各国 CBD 的发展经验表明，相对于制造业，服务业特别是其中的高端服务业更加追求空间集聚，而且不断向大城市的 CBD 集聚，在 CBD 内发展壮大并衍生出各种新的服务行业、服务业态和服务模式。为何大量高端服务业更加偏好于大城市的 CBD 并在其中创新发展呢？本文从以下三个方面给出解释。

（一）追求规模经济

规模报酬递增是大部分高端服务业所具有的一个特征，因为高端服务业往往是技术和知识密集型行业，这些行业有一个共同的特点——初始投入较大，而边际成本较低甚至接近于零。比如研发服务，某一项技术服务在研发阶段往往会投入大量的研发人员和研发设备等，同时还面临失败的风险和沉没成本，一旦研制成功又可以低成本复制和供更多客户使用；再比如文化创意服务，这类服务同样在创作和制作阶段投入较大，一旦获得成功又可以低成本复制甚至无成本为更多客户提供服务；还有许多人力资本密集型行业，如会计、审计与咨询行业，这些行业最大的投入是专业人才，不管对于提供服务的企业还是对于提供的专业人才来说，只有服务更多的客户才能弥补人力资本积累所付出的高额成本，而服务不同的对象所引起的边际成本远小于之前人力资本积累时所投入的成本。所以高端服务业属于典型的规模报酬递增行业，其规模报酬递增特性决定了客户越多利润率越高。因此，这类服务企业不断扩张占领更多市场，最终形成垄断竞争或者寡头垄断的市场结构。而大城市特别其中的 CBD 则正好可以满足高端服务业的这种追求，一方面大城市及其 CBD 市场容量巨大，许多大型企业总部一般设立在大城市 CBD 内，而企业总部又是高端服务的需求大户；另一方面大城市 CBD 凭借其强大的经济辐射能力和各类基础设施良好的通达性可以在更大范围内形成服务供给，主动和被动地捕获更多高端服务需求。

（二）追求集聚效应

相对于制造业，高端服务业会在更大程度上通过集聚来追求外部性。第一，由于高端服务业大部分属于知识和人力资本密集型行业，其包含的知识既有大量的显性知识，同时比制造业含有更多的隐性知识，要想获得这些行业内的隐性知识，服务提供者必须“置身于事内”，同行之间需要更多地交流，相同或相关行业在空间上紧密集聚可以促使集聚企业及其员工获得更多交流和隐性知识的机会。第二，大量的高层次专业人才往往是高端服务业的关键投入要素，而高层次人才为了获得更多学习与进步的机会，一般会聚集在大城市及其 CBD 内。如此一来大城市及其 CBD 中便会形成大量的高层次人才供给，同时高端服务企业集聚于 CBD 也会形成对高层次人才的大量需求。因此人才供需双方在 CBD 内比较容易形成人才市场的均衡，这种均衡一方面可形成高端服务企业和高端人才双方都可以接受的人才价格，同时可以降低服务企业的生产成本和搜寻成本，另一方面也可以满足人才作为消费者在大城市消费的多样性和工作生活的便利性。第三，服务业具有无形性、消费使用即时性、标准化程度低、定制性强等特点，这些特点决定了服务供需双方需要更多的面对面交流。虽然在 ICT（信息通信技术）的迅速发展和广泛应用下，有些服务环节可以实现远距离传输，但许多高端服务行业仍需要上下游客户之间较为频繁地面对面交流与沟通，比如法律、审计、商务咨询、研发、金融等。因此，这就要求这些服务企业与其上下游客户近距离分布和集聚。

（三）追求优良的营商环境

相对于制造业，高端服务业的发展和集聚对营商环境更加敏感。第一，服务作为一种无形性、消费即时性、定制化程度高和标准化程度低的特殊商品，其质量优劣程度往往在被需求者使用之后才能确定，很难像制造业产品一样，可以通过提前设定生产设备的各项参数实现对产品质量和规格的控制，并通过提前抽样检验确定其合格率。正是由于服务业的这些特点，服务相对于有形的制造业产品可能会隐藏更多的信息，具有更高层次的信息不对称性。因此，服务供需双方在达成交易之前往往需要频繁的搜寻、交流和谈判，制定条款更为详尽的合同，同时在服务提供过程中也需要保持沟通。这就决定了服务业是一种合同密集型行业，而合同的制定、执行、违约后处理等都离不开当地的法律环境、政府效率、产权保护制度等“软”的营商环境。第二，正是由于服务是一种信息不对称性较强的商品，为了降低服务信息不对称性引起的逆向选择，服务提供方往往会发送关于自身服务质量、企业信誉等方面的“信号”，服务企业所在地基础设施的便利性、环境的优美度等“硬”的营商环境则在一定程度上可以“扮演”这些“信号”。高

级别的 CBD 不管是在“硬”环境还是“软”环境方面一般都具有较高的品质，可以降低服务业的交易成本，因此往往是高端服务业集聚的首选之地。

二、服务业对外开放对服务业集聚和营商环境的影响

服务业对外开放通过影响营商环境进而影响服务业在 CBD 内的集聚程度和集聚效应，最终反过来影响 CBD 的发展。本部分主要分析服务业扩大对外开放如何影响服务业的集聚效应以及如何影响 CBD 内的营商环境。

（一）服务业扩大对外开放对服务业集聚的影响

开放分为对外开放和对内开放，服务业对外开放包括服务领域对外国股权的限制、歧视性筛选或批准机制、外国人被聘为关键岗位的限制，以及对分支机构的限制、调回资金的限制、自然人流动的限制和外国企业土地使用权的限制等。对内开放包括对民间资本的限制、地方市场分割、户籍的限制和制度的透明性等方面。服务的无形性、消费即时性、供需双方面对面、含有更多的隐性知识等特性决定了服务业国际贸易和国际投资会受到不同国家及地区更多主观和客观、显性和隐性的限制，因此服务业对外开放一直滞后于制造业对外开放。通过上述分析我们可以推断，服务业扩大对外开放将会从以下几个方面促进高端服务业的集聚发展。第一，服务业扩大对外开放将会有利于国际服务贸易，为高端服务业提供更为广阔的市场空间，因此可以充分发挥高端服务业规模报酬递增的优势。第二，服务业扩大对外开放，有利于服务企业和跨国企业在全中国范围内优化配置资源，促进不同城市在空间和行业上形成更为合理的分工和市场结构，有利于相互开放的国家或地区形成具有国际竞争力的服务业集聚区。第三，服务业扩大对外开放有利于充分发挥高端服务业的集聚效应，空间集聚是高端服务业发展和追求的目标，知识密集型服务业集聚程度越高，其所获得的各种外部性和溢出效应就会越强，也越有利于该区域创新氛围的形成。

（二）服务业对外开放对营商环境的影响

世界银行关于营商环境的评价指标有 11 个，分别是开办企业、劳动力市场管制、办理施工许可、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产。^① 根据这些指标我们可以发现对外开放与营商环境之间的联系与区别。

第一，一国服务业对外开放为服务业向该国集聚打开了大门，营商环境的优劣则会

^①The World Bank. *Doing Business 2019: Training for Reform*. Washington DC, 2018.

影响外资进入东道国后能否高效地开展业务。如果一个国家和地区有较好的营商环境，但是服务业对外开放的大门没有敞开，那么这仅仅是做到了服务业对内开放，仍然不能形成国际高端服务业的有效集聚。对外国投资者而言，开放本身也是一个国家和地区营商环境优劣的重要体现。所以从这个意义上来说，对外开放本身是优良营商环境的组成部分。第二，对外开放政策是一个国家的宏观政策组成部分，一般是国家层面以各类法律法规的形式体现并适用于整个国家。有些在国家内部某些特定区域所实施的政策也是在国家层面制定和批准的，承担国家政策试验的功能，如自贸区的设立。一个地区营商环境的优劣程度除了受国家宏观层面政策的影响之外，还会受到许多中观和微观因素的影响，一个国家不同的省份、同一省份不同的城市在政府效率、基础设施、合同执行、地方政策等方面的差异都会导致其营商环境的差别。第三，对外开放政策主要影响国门打开的程度，政策本身对本土企业的直接影响相对较小，而营商环境不但直接影响外资企业，同时还会直接影响本土企业。因此，对外开放是“是否允许进入以及允许进入的程度”，而营商环境是在企业进入之后日常经营所处的“软”“硬”环境的总和。第四，服务业对外开放有利于促进 CBD 营商环境优化。服务业对外开放的过程中，大量国内外跨国公司总部和高端服务企业向 CBD 集聚，也会反过来对 CBD 的功能和营商环境提出更高的要求，并带来新的发展理念，促使 CBD 管理模式、公共服务提供模式的改进和营商环境的进一步优化，提高 CBD 的国际化水平，迅速缩减本国 CBD 与世界顶级 CBD 的差距，CBD 营商环境的优化又会进一步促进高端服务业和企业总部向 CBD 内集聚，形成良性循环的发展态势。

三、我国服务业对外开放和营商环境优化举措及其成效

（一）党的十八大以来我国服务业对外开放和营商环境优化的重要举措

1. 服务业进一步放宽市场准入的重要举措

党的十八大以来，我国逐渐加大了服务业对外开放的力度，制定和调整了许多扩大服务业对外开放的法规和政策。从 2015 年开始推出市场准入负面清单，其中服务业市场准入负面清单逐年缩减，表 1 列举了部分党的十八大以来我国放宽服务业市场准入的一些重要举措。可以看出，党的十八大以来，通过取消和放宽外资股比限定、行业限制、外籍技术人员比例限制，承诺提前取消股比限定，放宽投资者资质要求、经营范围限制等，我国在金融业、交通运输业、水利、环境和公共设施管理业、文化、体育和娱乐业、租赁和商务服务业、卫生和社会工作业等领域明显放宽了外资市场准入和经营限制。

表 1 党的十八大以来我国服务业放宽市场准入的重要举措

时间	法规或文件名称	主要举措内容	主要通过/发布部门
2013 年 9 月	《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》	在商贸服务、社会服务、文化服务、金融服务、航运服务、专业服务领域推出了 23 条扩大对外开放的措施，包括暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施（信息通信服务、银行业机构除外）等	国务院
2014 年 6 月	《中国（上海）自由贸易试验区进一步扩大开放的措施》	在 2013 年 9 月《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》的基础上新增 14 条扩大服务业对外开放的措施	国务院
2015 年 5 月	《国务院关于北京市服务业扩大开放综合试点总体方案的批复》	北京市在科学研究与技术服务业、文化、体育和娱乐业、金融业、租赁和商务服务业、卫生和社会工作等领域放宽对外资、专业从业人员进入的限制	国务院
2015 年 8 月	《住房城乡建设部等部门关于调整房地产市场外资准入和管理有关政策的通知》	取消外商投资房地产企业办理境内贷款、境外贷款、外汇借款结汇必须全部缴付注册资本金的要求	住建部、商务部
2015 年 10 月	《国务院关于在北京市暂时调整有关行政审批和准入特别管理措施的决定》	选择文化娱乐业聚集的特定区域，允许设立外商独资演出经纪机构，在北京市市域范围内提供服务；取消《外商投资民用航空业规定》中外商投资飞机维修项目中方控股的限制	国务院
2017 年 6 月	《北京市服务业扩大开放综合试点新一轮开放措施》	允许外商投资航空运输销售代理企业；取消外商投资建设工程设计企业外籍技术人员比例要求；取消中外投资者应当是成立 3 年以上的人才中介服务机构的要求等	国务院
2018 年 6 月	《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2018 年版）》	放宽资本市场限制：比如取消证券公司、证券投资基金管理公司、寿险公司、期货公司中方控股的限制，并承诺 2021 年取消外资股比限制	国家发改委、商务部
2018 年 10 月	《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》	将增值电信业务外资准入审批权下放给海南省，取消国内多方通信服务业务、上网用户互联网接入服务业务、存储转发类业务外资股比限制，允许外商投资国内互联网虚拟专用网业务（外资股比不超过 50%）；允许设立外商投资文艺表演团体（中方控股）；允许取得我国一级注册建筑师或一级注册结构工程师资格的境外专业人士作为合伙人，按相应资质标准要求设立建筑工程设计事务所等	国务院

续表 1

时间	法规或文件名称	主要举措内容	主要通过/发布部门
2019 年 6 月	《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019 年版）》	取消“国内船舶代理公司须由中方控股”“禁止投资国家保护的原产于中国的野生动植物资源开发”“电影院建设、经营须由中方控股”“演出经纪机构须由中方控股”的限制	国家 发 改 委、商 务 部
2019 年 7 月	11 条金融业对外开放措施	允许外资机构在华开展信用评级业务时，可以对银行间债券市场和交易所债券市场的所有种类债券评级；鼓励境外金融机构参与设立、投资入股商业银行理财子公司；允许境外资产管理机构与中资银行或保险公司的子公司合资设立由外方控股的理财公司等	国务院金融稳定发展委员会办公室

资料来源：作者根据商务部网站、中华人民共和国中央人民政府网站资料整理而得。

2. 优化营商环境的重要举措——以行政审批制度改革为例

伴随着服务业扩大对外开放，我国各级政府部门也出台了一系列改善营商环境的举措，比如引进和改善网上办理程序、缩短处理许可证的申请时间、改进或引进一站式服务、提高透明度、简化审批程序、缩短财产登记时间等。如上文所述，虽然营商环境的改善有利于各行业企业的设立与经营，但是服务业企业和服务本身的特性决定了服务业企业的设立和经营对营商环境的优劣更加敏感，而且有研究表明，我国商事制度改革以来，77%的新增市场主体进入了服务业。^① 因此营商环境的优化与服务业对外开放共同促进了国际服务业生产要素向我国集聚。这里我们以行政审批制度改革为例，来说明我国在优化营商环境方面的重要举措（见表 2）。通过表 2 可以看出，我国除了在国家层面上推出了一些简化行政审批程序、优化行政审批流程的改革举措之外，在一些服务细分行业、地方政府及各部门层面上也出台了一些行政审批改革方案，特别是在我国自贸试验区、服务业综合改革试点城市、大城市尤其是其中的 CBD 内，许多行政审批流程不断得到优化和简化，并且一些成功的改革经验及时被推广至全国各地。

（二）服务业对外开放和营商环境优化成效

在各项扩大服务业对外开放和改善营商环境的政策法规的推动下，我国服务业对外开放程度和营商环境便利程度都显著得到提升。

1. 我国服务业整体及其细分行业外商直接投资（FDI）限制指数显著下降

^①徐现祥：《全面深化商事制度改革》，《中国社会科学报》2018 年 12 月 26 日。

表 2 党的十八大以来我国深化行政审批制度改革的部分举措

时间	法规或文件名称	主要举措内容或目标	主要通过/发布部门
2013 年 9 月	《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》	探索面向国际的外汇管理改革试点，建立与自由贸易试验区相适应的外汇管理体制，全面实现贸易投资便利化；深化外债管理方式改革，促进跨境融资便利化；深化跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点，营造与服务业扩大对外开放相应的监管和税收制度环境等	国务院
2015 年 3 月	《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》	大力清理调整行政职权；优化权力运行流程；公布权力清单；建立健全权力清单动态管理机制等	中共中央办公厅、国务院办公厅
2015 年 11 月	《商务部 外汇局关于改进外商投资房地产备案工作的通知》	进一步简化外商投资房地产企业管理工作；取消商务部网站备案公示程序，外商投资房地产企业在完成前述工作流程后，可按相关外汇管理规定到银行办理外商直接投资项下外汇登记等手续；加强事后监管等	商务部、外汇局
2016 年 10 月	《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》	决定将不涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业设立及变更由审批改为备案管理	商务部
2016 年 11 月	《国务院关于做好自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广工作的通知》	自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广，包括负面清单以外领域外商投资企业设立及变更审批改革；税控发票领用网上申请；企业简易注销；入境维修产品监管新模式等	国务院
2017 年 1 月	《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》	整合审批流程；实行并联审批；简化设立养老机构的申请材料；简化环境影响评价；取消部分机构的消防审验手续；提升行政监管能力；规范行政执法行为；建立社会评估机制；畅通投诉渠道；加强许可信息公开；实现登记信息共享等	民政部、发改委等
2017 年 3 月	《中国（辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西）自由贸易试验区总体方案》	主要在加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易投资便利化、深化金融开放创新等方面探索新途径、积累新经验	国务院

续表 2

时间	法规或文件名称	主要举措内容或目标	主要通过/发布部门
2017 年 6 月	《深化改革推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》	优化外籍人员在京创办科技型企业的审批流程；探索服务贸易行政审批及服务事项集中办理，实现一口受理、多证联办；将服务业工商登记申请人自主申报的名称登记制度改革、经营范围登记制度改革等政策扩大至服务业重点领域；逐步下放外商投资审批权限，探索对外商投资旅游类项目试行分级下放核准事权等	国务院
2018 年 10 月	《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》	全面推进行政审批和行政服务标准化；调整完善省级管理权限下放，推动关联、相近类别审批事项全链条取消、下放或委托；精简投资项目准入手续，探索实施先建后验管理新模式；实行建设项目联合验收，实现“一口受理”“两验终验”，推行“函证结合”“容缺后补”改革；清理规范基层证明，对暂不宜取消的实行清单管理等	国务院

资料来源：作者根据商务部网站、中华人民共和国中央人民政府网站资料整理而得。

图 1 是 1997—2018 年我国服务业整体及其细分行业的 FDI 限制指数变迁图，可以看出，整体上我国服务业 FDI 限制指数明显下降，从 1997 年的 0.716 下降至 2018 年的 0.316。从细分行业来看，根据 FDI 限制指数的变化显著程度可以将服务业各细分行业分为三组：第一组是没有明显变化的，包括电视广播业、其他媒体业、空运业、移动通信业；第二组是显著上升的，只有法律服务业的 FDI 限制指数显著上升；第三组是显著下降的，这些行业包括固定通信业、保险业、海运业、其他金融业、不动产投资业、批发业、零售业、地面运输业、住宿餐饮业、银行业、会计审计业、建筑设计业、工程业，其中这段时期内 FDI 限制指数下降最快的行业从大到小依次是地面运输业、银行业、工程业、零售业、批发业、会计审计业、建筑设计业。从历史阶段来看，我国 FDI 限制指数有两个时期下降较快，一个时期是 1997—2006 年，另一个时期是 2014—2018 年，而 2006—2013 年这段时期服务业整体限制指数和各细分行业限制指数基本上都没有变化。2014—2018 年，FDI 限制指数下降最快的行业从大到小依次是银行业、地面运输业、会计审计业、零售业、住宿餐饮业、批发业、工程业。

2. 我国服务业利用外资在三次产业中的比例显著提高且增长速度明显快于世界平均增速

图 2 和图 3 分别是 2008—2017 年我国三次产业利用外资的比例变化情况和世界 FDI

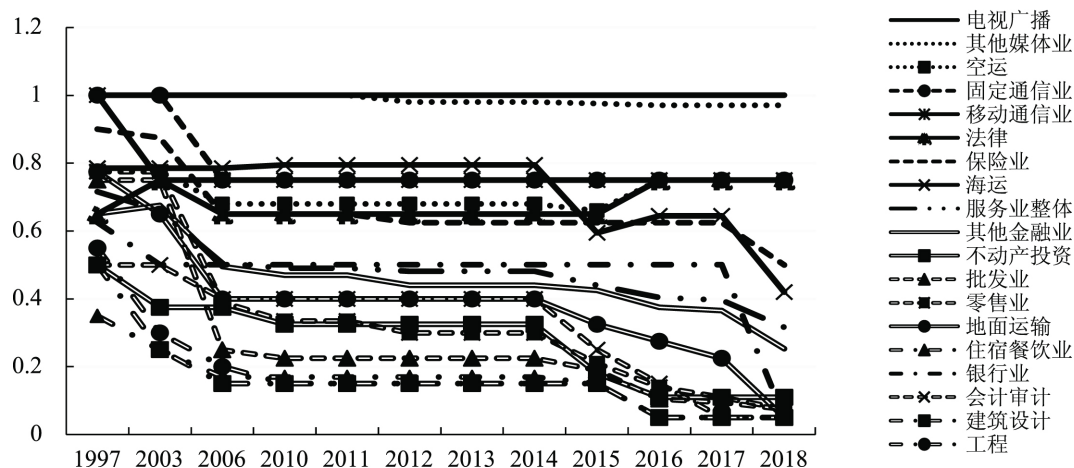


图 1 1997—2018 年我国服务业及其细分行业 FDI 限制指数变化

数据来源：OECD 数据库。

注：按照 2018 年数据大小排序。

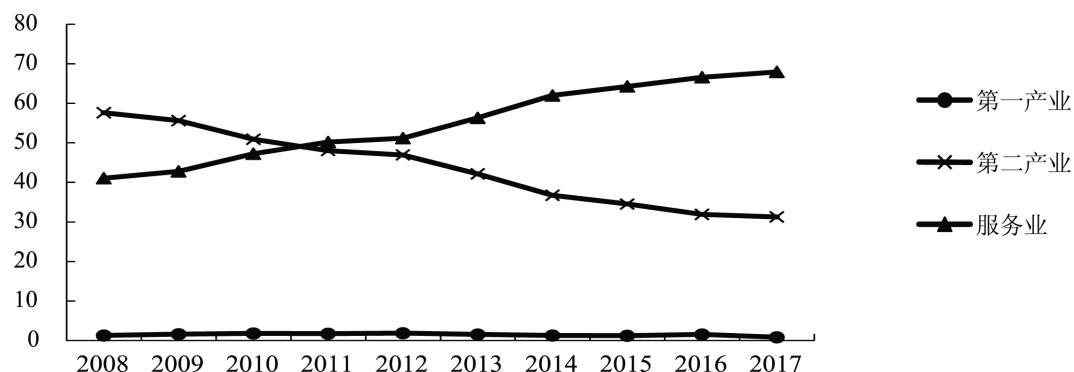


图 2 2008—2017 年我国实际利用外资的三次产业结构变迁（单位：%）

数据来源：作者根据《中国统计年鉴》相应各年数据整理而得。

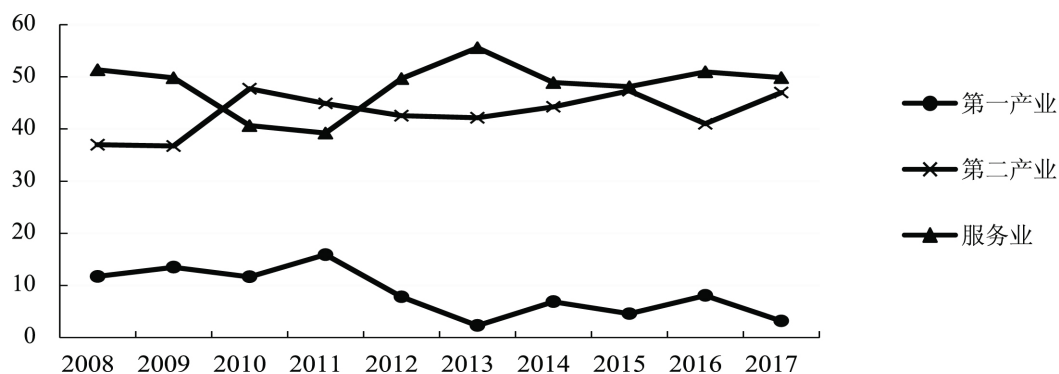


图 3 2008—2017 年世界 FDI 的三次产业结构变迁（单位：%）

数据来源：作者根据“World Investment Report”相应各年数据整理而得。

在三次产业间的分布情况。通过图 2 可以看出, 2008—2017 年, 我国服务业实际利用外资占比显著提高, 从 2008 年的 41.07% 跃升至 2017 年的 67.93%; 与此同时, 我国实际利用外资额从 923.95 亿美元增长至 1310.35 亿美元, 因此近年来我国实际利用外资的增长额主要流向了服务业。图 3 则表明, 相同时期内, 世界 FDI 流向服务业的比例基本维持在 40%~55%, 而且这段时期内不存在增长趋势。通过两个事实可以发现, 流向我国服务业 FDI 的增速显著快于世界 FDI 投向服务业的增速, 这在相当程度上得益于近年来我国服务业扩大对外开放的各类重要举措。

3. 我国服务业进口额在世界服务进口额中的占比持续提高

图 4 是以 2018 年服务进口规模排名的前 20 位国家 (地区) 2010—2018 年服务进口额在世界服务业进口额中的比重。可以看出, 2018 年服务业进口额占世界服务进口额比重最高的国家依次是美国、中国、德国、法国和英国, 2018 年这五个国家服务业进口占世界服务业进口的比重分别为 9.95%、9.34%、6.50%、4.54% 和 4.16%。值得注意的是: 从 2010 年至今, 其他国家服务进口在世界服务进口中的比重相对稳定, 而我国服务进口在世界服务进口中的比重迅速增长。正因为如此, 虽然美国在服务进口规模方面仍然占据世界首位, 但是作为服务进口规模第二位的中国与美国的差距很小, 而且差距越来越小。可以预判, 以此趋势发展下去, 我国很快会超过美国成为世界上进口服务最多的国家。这除了与我国企业和居民对服务需求的增长有关之外, 更离不开我国近年来服务业扩大对外开放的促进作用。

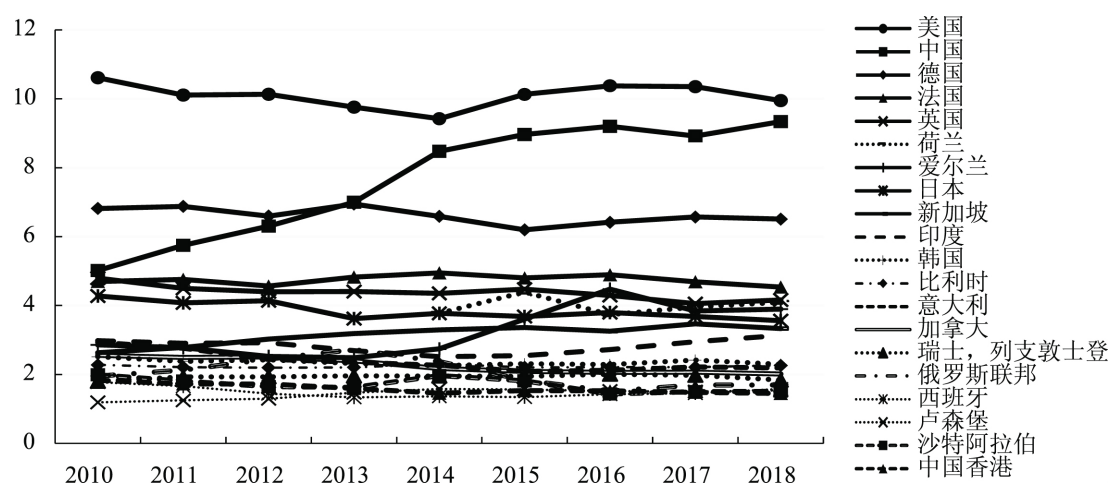


图 4 2010—2018 年主要国家 (地区) 服务业进口额在世界服务业进口额中的比重 (单位: %)

数据来源: 根据联合国贸发数据库 (UNCTAD) 整理。

注: 以 2018 年占比大小排序。

4. 营商环境优化成效显著

服务业 FDI 快速流向我国并在我国大城市特别是其中的 CBD 集聚，这些 FDI 形成的各类服务业企业为所在地区营商环境的改善提供了动力和要求。图 5 是世界银行关于我国营商环境在世界 190 个国家及地区中的整体排名和各项指标排名的变化情况。^① 可以看出，我国营商环境的整体国际排名从 2012 年的第 91 位上升至 2019 年的第 31 位。2014 年以来，我国营商环境排名每年都有提升，与我国 FDI 限制指数的下降过程基本同步，特别是 2018—2019 年，除获得信贷、办理破产和执行合同这三项指标排名分别下降 5、5、1 位之外，我国营商环境整体排名和其余各项指标排名显著上升，综合排名上升 32 位，获得电力、开办企业、保护少数投资者、办理施工许可证、跨境贸易、纳税、登记财产这七项指标排名分别上升 84、65、55、51、32、16、14 位。这说明我国近年来在扩大服务业对外开放的同时营商环境也得到了显著优化。

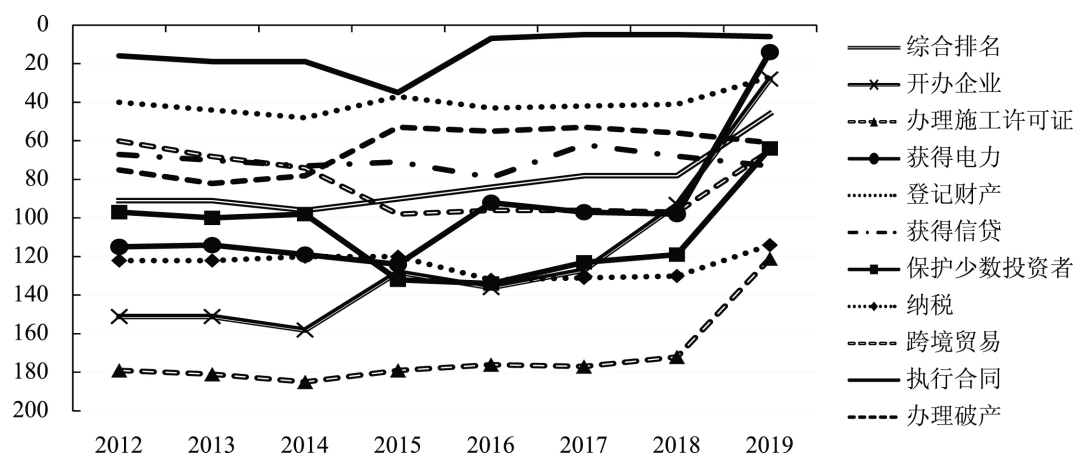


图 5 2012—2019 年我国营商环境及其各指标国际排名

数据来源：世界银行相关年份“Doing Business”。

注：世界银行关于营商环境的评价指标有 11 个，但其中的劳动力市场管制这一指标在每年的“Doing Business”中都没有报告。

四、服务业对外开放给 CBD 发展带来的机遇和挑战

服务业扩大对外开放给 CBD 的高质量发展带来了重要的发展机遇，同时机遇中也蕴藏着挑战，只有充分认识到这些机遇和挑战及其之间的关系，才能在扩大服务业对外开

^①2012 年共有 183 个国家（地区），2013 共有 185 个国家（地区），2014—2016 共有 189 个国家（地区），2017—2019 共有 190 个国家（地区）。

放中发展好 CBD，并进一步促进服务业对外和对内开放。

（一）服务业对外开放为 CBD 发展带来的机遇

正是由于服务业集聚与 CBD 之间关系紧密，我国目前正在大力推进的服务业对外开放为我国各级 CBD 快速发展和高质量发展提供了良好的机遇。

1. 相对于其他地区，CBD 在扩大服务业对外开放和改善营商环境的过程中更容易获得发展的持续动力

第一，不管是制造业还是服务业，我国都拥有巨大的市场，扩大服务业对外开放并改善营商环境，有助于服务业 FDI 流向我国。在此过程中，高端服务业和跨国公司总部对 CBD 的偏好促使高端服务业 FDI 自然流向营商环境相对优良的大城市，特别是其中的 CBD。第二，CBD 内的服务企业不但为所在都市圈提供服务，还通过国际贸易为全球市场提供服务，因此服务贸易成本会影响其业务范围和业务规模。作为无形商品的服务贸易成本高低主要取决于两个因素：一是技术因素，它决定了服务的物理贸易成本；二是制度因素，包括不同国家和地区之间的各种制度安排、贸易管制、开放程度、文化差异、政府效率等引起的贸易成本。随着 ICT 的快速发展和广泛应用，许多知识密集型服务业的物理贸易成本已经显著下降，有些服务行业的边际物理贸易成本几乎接近于零，而且我国各大 CBD 都具有通达的信息通信网络，因此影响服务贸易成本的主要因素是制度因素。服务业扩大对外开放无疑会使服务贸易更加便利，降低由制度引起的贸易成本，从而使集聚在 CBD 内的服务企业能在更大空间范围内提供服务，形成更大范围的规模经济，推动 CBD 经济高质量快速发展。

2. 扩大服务业对外开放有利于加速我国 CBD 产业结构优化调整并引领产业发展方向

目前，我国大部分 CBD 内服务业增加值占比已经超过 90%。单从三次产业结构来看，我国许多 CBD 已经与世界顶级 CBD 相似，但是从 CBD 的单位面积 GDP、单位面积就业数量来看，我国 CBD 与世界顶级 CBD 还有一些差距，缩小这种差距需要 CBD 内部服务行业不断动态调整。由于科学技术、体制机制、生产方式、服务业态等都在不断创新发展而且还将会以更快的速度迭代创新，因此行业结构优化本身是一个长期动态调整的过程，虽然相对封闭的经济也会存在这个优化升级过程，但优化过程相对较慢、优化空间相对较小，而开放的环境将会加速 CBD 内服务业优化升级过程、提升 CBD 内服务业优化升级空间。一是因为开放的环境有利于 CBD 内企业更容易获得行业前沿信息从而推动创新发展和自身升级；二是我国目前正在推进的服务业对外开放和营商环境

的改善将会吸引更多的高端服务业（如创新创业服务）向 CBD 集聚，CBD 内的 GDP 密度、就业密度随之上升，进一步抬高 CBD 的土地、高端人才等要素价格，促使一些不能承受 CBD 高企的要素价格的服务行业逐渐搬离 CBD，在此过程中 CBD 内服务行业结构自然得到优化升级。

3. 扩大服务业对外开放可以倒逼服务业对内开放，从而进一步为 CBD 发展拓宽空间

长期以来，我国服务业对内开放不足，虽然近年来出台了一些关于服务业发展的指导意见，明确表示服务业市场向社会资本开放，向全社会释放出积极的信号，但从现实情况看，金融、电信、邮政、铁路、民航、港口、能源、教育、医疗、健康、文化等众多服务业领域仍存在市场准入门槛过高等问题，行政垄断色彩明显，同时区域间仍存在市场壁垒。这些都不利于形成有效竞争，不利于培育具有国际竞争力的市场主体——服务企业。而服务业对外开放的提速将会倒逼对内开放，破除国内服务行业的进入壁垒和地区市场壁垒，从而形成全国统一、开放、公平的服务业市场。统一的全国市场和高端服务业规模报酬递增特性将有助于 CBD 服务企业在国内通过竞争占领更大市场，从而最终形成行业内的最佳市场结构，并促使我国不同 CBD 之间形成合理的分工和各自的产业优势。

（二）服务业对外开放战略背景下我国 CBD 面临的挑战

1. 我国不同 CBD 之间存在产业同构现象，如不能改变产业同构产生和发展的机制，服务业扩大对外开放将会进一步加剧 CBD 之间的产业同构趋势

长期以来，关于产业同构现象的研究主要集中在制造业领域，但是目前我国不同 CBD 之间同样存在产业同构现象，由于各种原因导致我国服务业发展还未能满足生产和生活需求，所以服务业产业同构现象还未被重视。比如金融业，目前我国所有的 CBD 都把金融业作为招商引资的重点产业，许多 CBD 所在区政府或管委会也都出台了金融业招商引资优惠政策，包括现金奖励、土地与税收优惠等。第一，金融业是典型的知识和技术密集型行业，具有典型的规模报酬递增特性，特别是在信息技术的推动下，其服务范围可达世界各地，所以目前我国各地 CBD 对金融业的竞相招商不利于金融业在重点 CBD 内的高度集聚，会降低该行业的集聚效应并限制规模经济发挥应有的作用。放眼世界级 CBD，如纽约曼哈顿 CBD、伦敦金融城 CBD、东京丸之内 CBD、香港中环 CBD，它们都是世界级金融中心，其业务范围遍布世界各地。因此，培育世界级 CBD 应克服我国各个 CBD 之间的产业同构问题。第二，正因为金融业是知识密集型行业，CBD 要想发展成为具有国际或洲际影响力的金融中心，必须集聚大量金融领域的高端专业人才，如纽约华

尔街、伦敦金融城都集聚了大量的金融高端专业人才。在目前我国金融高端专业人才仍相对缺乏的情况下，各地 CBD 纷纷以金融业作为重点发展产业也会分散相关专业人才在 CBD 内的集聚程度，从而影响每个 CBD 内金融业的规模效应和创新度。导致 CBD 内产业同构的原因与各地制造业产业同构的原因基本相同，主要是由于地方政府间竞争、产业选择过程中因信息不对称而引起的“羊群效应”等。在服务业扩大对外开放的过程中，如果不能从根本上消除上述引起 CBD 产业同构的原因，将会促使各个 CBD 服务业招商引资的优惠政策与国外服务业资本全球逐利的本质相互作用和相互促进，导致我国不同 CBD 之间服务业产业同构进一步加剧。

2. 我国 CBD 及其所在城市相对缺乏具有国际影响力的各类国际组织

一个城市所拥有的国际组织数量可以作为其国际影响力和国际化程度的一个重要指标，各类国际组织对于 CBD 的意义在于以下三个方面：第一，各类国际组织本身属于高端服务业，并且可以带动 CBD 及其所在地区其他服务行业的发展，比如会展业、旅游业、商务服务业、科技服务业、文化传媒业等。第二，各类国际组织由于其在政治、经济、社会、科技、行业标准等方面有广泛而深远的影响力，可以影响许多服务业的行业标准、科技前沿，从而影响高端服务业的发展方向。第三，国际组织总部驻地及其定期组织的各类国际活动可以增强所在 CBD 的国际知名度、影响力和文化多样性，从而有助于打造所在 CBD 及其城市的品牌形象。世界著名 CBD 及其所在城市都有大量的国际组织总部入驻，比如全球最具影响力的联合国以及众多联合国主要机关和组织总部大部分设在纽约曼哈顿 CBD，巴黎拥有联合国教科文组织、经济合作与发展组织、国际展览局、国际能源机构、国际交流发展计划、国际音乐理事会、国际大学协会等众多国际组织总部，伦敦拥有欧洲复兴开发银行、世界能源理事会、国际海事组织等机构和组织总部。2019 年《国际组织年鉴》数据显示，入驻巴黎、纽约、伦敦、东京、北京、上海、广州和深圳的国际组织数量分别是 121、76、71、39、24、12、2 和 1，可见我国主要 CBD 所在城市的国际组织数量明显少于世界顶级 CBD 及其所在城市的国际组织数量。

3. 相对于发达国家和一些发展中国家我国服务业开放程度仍然不足

图 6 是选取的 39 个国家 1997—2018 年服务业 FDI 限制指数变迁图，并以 2018 年各国服务业限制指数大小排序。通过图 6 可以看出，虽然这段时期内我国服务业 FDI 限制指数显著下降，但是与其他国家相比仍然很高。2018 年我国服务业 FDI 限制指数为 0.316，远高于 39 个国家的平均值 0.125，2018 年我国 FDI 限制指数高度在这 39 个国家中排第五位。较高的服务业限制指数会阻碍国际服务业投资流向我国，从而影响国际高端服务业向我国 CBD 内集聚。

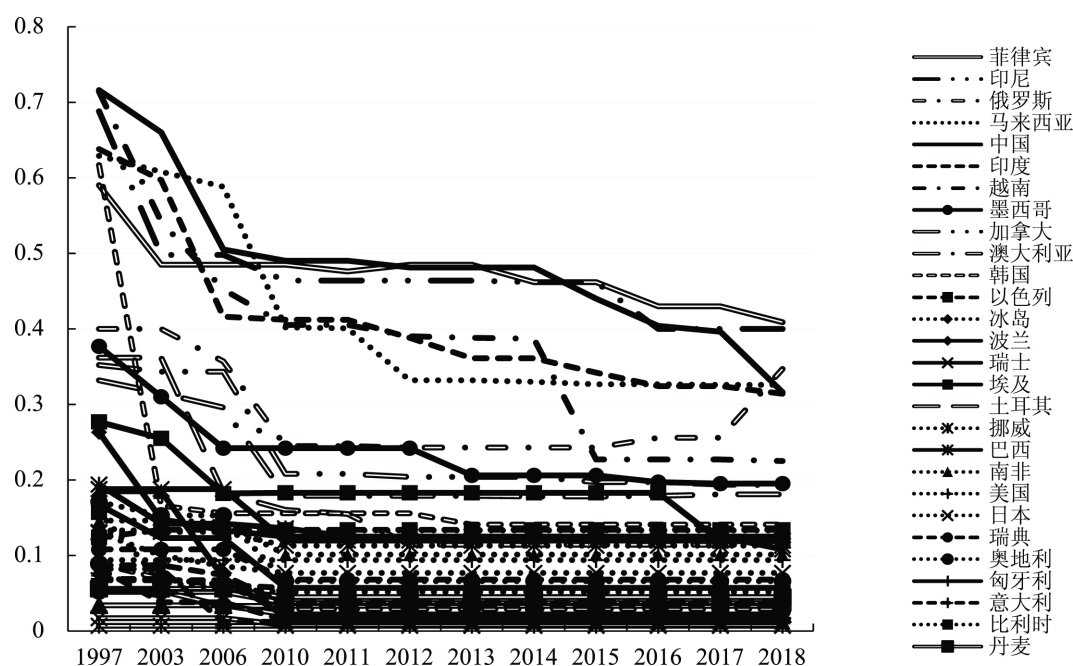


图 6 1997—2018 年部分国家服务业 FDI 限制指数

数据来源: OECD 数据库。

注: 按照 2018 年指数大小排序。

4. 国际环境不确定性加大, 逆全球化思潮抬头

比如英国脱欧, 美国先后退出跨太平洋伙伴关系协定、巴黎气候变化协定、联合国教科文组织, 以及 2018 年以来频繁对包括我国在内的一些国家挑起贸易争端, 并延伸至科技合作、人员往来、移民等领域。由于欧美特别是美国的服务业具有国际竞争优势, 我国在某些服务行业关键领域正在追赶, 这个过程必然会引发与欧美发达国家的一系列激烈竞争和摩擦, 发达国家可能会借助国家安全或其他理由阻挠某些高端服务业的生产要素流向我国, 因此会对高端服务业向我国 CBD 集聚造成影响。

五、服务业扩大开放背景下进一步促进 CBD 发展的对策建议

(一) 瞄准短板, 继续全面优化营商环境

虽然近年来我国营商环境进步显著, 但是在某些具体指标方面仍有较大进步空间, 比如我国在办理施工许可证、纳税方面, 2018 年这两个指标在 190 个国家和地区中分别排第 121 位和 114 位。另一方面, 世界银行《营商环境报告》关于营商环境的排名是在检测各个国家(地区)代表城市的基础上打分排序的, 其中我国大陆只有北京和上海两个样本城市, 而北京是国务院批准设立的服务业扩大开放综合试点城市, 上海又是我国首

个自由贸易试验区，因此这两个样本城市可以代表我国营商环境的最高层次。但是我国不同地区之间、不同城市之间在经济发展水平、区位因素、公共服务、行政效率和硬件环境等方面差别较大，所以应继续在全国范围内优化营商环境，积极对标国际标准，缩短施工许可证的处理时间，不断将各个自贸区和服务业综合改革试点的成功改革经验推向全国，最终形成全国统一的优良的营商环境。

（二）不同 CBD 之间加强协调，充分发挥市场调节作用，以自身优势产业为主导，形成以主导产业带动产业链发展的产业生态体系

CBD 服务业产业同构与我国长期存在的制造业产业同构的原因基本相似，不同之处是有些制造行业出现了产能过剩，而服务业由于对外、对内开放程度不足导致大部分服务行业不能满足市场需求。产业同构一方面是由于地方政府之间的招商引资竞争，另一方面是由于地方政府对产业市场信息掌握不全面导致的行业选择模仿行为。为克服我国不同 CBD 之间产业同构现象，应进一步厘清政府与市场之间的边界，地方政府除了围绕国家宏观战略并结合本地产业优势、区位优势制定引导本地 CBD 产业发展的政策之外，应改变原有的 CBD 招商引资策略，将原有的引资奖励基金转化为改善营商环境和公共服务的支出，更加注重企业入驻 CBD 前后所提供的公共服务。

（三）继续扩大服务业对外开放和对内开放，并协调好对外开放与对内开放之间的关系

对外开放方面：进一步取消和放宽各类服务业外商投资限制，缩减负面清单内容，减少限制条件，同时强化事中事后监管，使外资进得来、留得下。对内开放方面：第一，实现两个“打破”。一是除了某些需要自然垄断的行业之外打破和取消某些服务行业的行政垄断，为各类资本创造公平、透明的竞争环境；二是打破地方市场割据，在全国范围内形成统一的竞争市场。通过两个“打破”优化各个服务行业的市场结构，做到过程靠企业竞争、结果靠市场选择，以此培育具有国际竞争力的市场主体。第二，积极推进要素市场改革。形成不同行业统一的土地市场、资本市场、能源市场等，纠正“工业偏向型”的要素市场扭曲，形成平等竞争的大格局。处理好对内开放和对外开放之间的关系，扩大服务业对外开放意味着我国服务企业要全面参与国际竞争，为此需要增强我国服务企业的竞争力，这就要求必须首先培育一个公平的国内服务业市场，而只有完全实现服务业对内开放，才有可能培育出更多具有竞争力的本土服务企业。所以，服务业进一步扩大对外开放之前，应该首先加速做好对内开放，从而有助于促使在国内激烈的市场竞争中成长起来的企业在更加开放的环境中参与国际竞争。

(四) 积极谋求各类国际组织入驻我国一线城市及其 CBD 内, 增强我国 CBD 在各领域的影响力

一是各类服务企业、行业协会、各级政府组织等积极参与国际交流与合作, 并在各类国际组织中积极承担各项事务, 积极参与服务业国际标准的研讨和制定工作, 并增强我国在高端服务业国际标准制定方面的话语权。二是立足长远, 着力培养和吸引熟悉各类国际组织、国际投资与贸易规则、国际法律、服务标准制定与申请的复合型人才和专门人才, 并分门别类地将这些人才输送到相关国际组织和部门工作, 使其成为既有深厚理论功底又有国际组织工作经验的高级人才。

参考文献:

1. 江静:《制度、营商环境与服务业发展——来自世界银行〈全球营商环境报告〉的证据》,《学海》2017 年第 1 期。
2. 蒋三庚、宋毅成:《我国特大城市中央商务区差异化发展研究》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2014 年第 5 期。
3. 谭洪波:《中国要素市场扭曲存在工业偏向吗?——基于中国省级面板数据的实证研究》,《管理世界》2015 年第 12 期。
4. 谭洪波:《生产者服务业与制造业的空间集聚:基于贸易成本的研究》,《世界经济》2015 年第 3 期。
5. 来有为、陈红娜:《以扩大开放提高我国服务业发展质量和国际竞争力》,《管理世界》2017 年第 5 期。
6. 王晓红:《推动开放包容 互利共赢的中国对外经济战略》,《全球化》2019 年第 8 期。
7. 夏杰长、姚战琪:《中国服务业开放 40 年——渐进历程、开放度评估和经验总结》,《财经问题研究》2018 年第 4 期。
8. 徐现祥:《全面深化商事制度改革》,《中国社会科学报》2018 年 12 月 26 日。
9. 姚战琪:《服务业对外开放对我国产业结构升级的影响》,《改革》2019 年第 1 期。
10. 武占云、王业强:《CBD 现代服务业集聚机制与发展对策》,《开发研究》2016 年第 4 期。
11. 赵瑾:《全球服务贸易壁垒:主要手段、行业特点与国家分布——基于 OECD 服务贸易限制指数的分析》,《国际贸易》2017 年第 2 期。
12. Markusen J. R., Strand B. Adapting the Knowledge Capital model of The Multinational Enterprise to Trade and Investment in Business Services. The World Economy, 2009, 32 (1).

责任编辑: 沈家文

ABSTRACTS

(1) Strengthening China-EU Cooperation to Handle the Uncertainty Risk of the World Economy

Zeng Peiyan

Currently, the process of globalization meets resistance, unilateralism and protectionism are rising, and there are many multiple challenges, such as geopolitical conflicts, uncertainty in world economic development is increasing. In the background, China and the EU should comprehensively strengthen cooperation on various multilateral international systems and platform: The first way is to comprehensively consolidate partnerships. Secondly, to steadily advance economic and trade investment cooperation. Thirdly, to more firmly support the basic position of the multilateral system. Although the national condition and social systems are different between China and the EU, the goals of peace and development are the same. Based on this, China and the EU ought to respect with each other, learn from each other, help each other, and develop together. In the future, China's huge and high-quality domestic demand market and increasingly open and standardized business environment will provide new development opportunities for China-EU cooperation. In the vast Asia-Europe market, the potential for mutually beneficial cooperation between China and Europe will be huge and the prospects will be bright.

(2) Opportunities and Challenges Brought by the Opening-up of the Service Industry to China's Urban CBD

Tan Hongbo, Xia Jiechang, Chen Linlin

The opening-up of the service industry has brought opportunities and challenges to the development of China's urban CBD, and faced to these challenges, corresponding measures should be taken. The strategy of expanding the opening-up of the service industry will help the CBD to obtain sustainable development momentum, accelerate the optimization and adjustment of the industrial structure, force the service industry to open internally, and promote the further optimization of the business environment. For the challenges under the opening strategy, such as the convergence of industrial structure, rising uncertainty in the international environment, insufficient openness, and the lack of various international organizations and top talents, China should focus on defects and continue to fully optimize the business environment. To strengthen the coordination between different CBDs and give full play to the role of market regulation. Continue to expand the openness of service industry to the outside and inside world, and coordinating the relationship between opening up to the outside and inside world, and actively attract and cultivate various international organizations and high-end international talents.

(3) A Study of Trump Administration's Northeast Asia Policy from the Perspective of Historical Evolution

Piao Guangji, Li Fang, Wang Lihe

Since the Second World War, the United States has always maintained its policy investment to the Northeast Asia. During the Cold War, the United States' Northeast Asian policy focused on