

新加坡服务贸易政策的经验和启示

董萍 张宇

摘要：新加坡以贸易立国，是全球服务业大国和服务贸易强国，其服务贸易开放和发展的实践经验值得参考借鉴。本文在简述新加坡服务贸易发展现状的基础上，从多边和双边自由贸易协定角度梳理了新加坡服务贸易开放格局与形成动因，并从产业和贸易政策调整、高水平渐进式对外开放、政府支持、发挥自身比较优势、优化营商环境以及培养吸引高素质人才方面总结了新加坡在推动服务贸易发展方面的经验；进一步基于中国与新加坡服务贸易开放格局的比较分析，从制度创新、塑造新区位优势、加强数字技术引领、铸牢创新根基、推动产业融合、提升核心竞争力以及强化安全保障等角度提出中国发展服务贸易的政策建议。

关键词：新加坡 服务贸易 服务业 对外开放

作者简介：董萍，中国社会科学院财经战略研究院编辑；
张宇，中国社会科学院财经战略研究院研究员。

DOI:10.16845/j.cnki.ccieeqqh.2026.02.012

新加坡与中国同处东亚经济圈，尽管两国在经济体量、结构以及发展阶段方面存在一定差异，但均以深度融入全球贸易体系为核心战略。作为全球服务贸易强国，新加坡服务贸易从劳动密集型到知识密集型的成功转型，特别是在服务业开放、营商环境优化及人才战略等方面的系统性实践，展现了小型经济体在有限资源约束下实现高质量发展的可行路径，其经验体现了主动适应全球规则、强化制度型开放的战略思维，可为中国服务贸易高质量发展提供重要借鉴。

一、文献综述

新加坡是全球第四大国际金融中心、第三大外汇交易中心，也是著名的国际商务中心、国际会议中心和旅游城市，服务贸易额常年稳居世界前十，且基本保持顺差，其中运输、金融、广告和市场研究服务等领域出口常年排名世界前五。2014—2024年，新加坡服务贸易年均增长率为9.4%，高于同期名义国内生产总值（GDP）6.2%的年均增长率。^①2025年，新加坡服务贸易额为10552.9亿美元，其中出口额为5522.0亿美元，主要出口领域为运输、金融、旅游、广告和市场研究、商业管理，以

^①数据来源 《<联合早报>：新加坡服务贸易10年年均增长率为9.4%》，中国商务部网站，2025年5月27日，https://sg.mofcom.gov.cn/jmdt/art/2025/art_07b7dde510bc4d79b7a66a816e746443.html。

及电信、计算机和信息服务。^① 美国、中国、欧盟、日本和澳大利亚等是新加坡主要服务贸易伙伴，且除美国之外均是其顺差来源国。

研究新加坡贸易政策的文献大多集中在自贸港的建设经验上（郑燕、殷功利，2015；宋鹏霖等，2018；胡方，2019；崔凡，2019；李猛、胡振娟，2021）。在服务贸易方面，周迎洁等（2016）从市场准入、国民待遇、监管模式、法律保障等角度，研究了迪拜和新加坡自贸港服务业开放的制度建设；甘露（2023）基于服务贸易四种模式，分析了中国香港和新加坡在服务业开放和服务贸易发展方面的经验，提出了推进海南自贸港服务贸易发展的建议。还有学者比较分析了中国与新加坡服务贸易的发展态势（查贵勇，2011）和竞争力水平（吴小明、黄森，2019；张悦，2022）。现有文献对新加坡服务贸易政策的研究尚不够充分、全面。本文从多边和双边自贸协定角度梳理新加坡的服务贸易开放格局与形成动因，总结推动服务贸易发展的经验，并基于中国和新加坡服务贸易开放格局的比较分析，提出中国发展服务贸易的对策建议。

二、新加坡服务贸易开放格局与形成动因

作为高度依赖国际经贸活动的小型经济体，新加坡一直将服务业开放与发展置于国家战略的核心位置，并依托《服务贸易总协定》（GATS）以及诸多自贸协定，形成了以多边规则为基石、区域和双边协定为延伸，并呈现明显行业偏向性的立体化服务贸易开放体系。

（一）世贸组织多边框架下的服务贸易开放基础格局

新加坡是世贸组织（WTO）以及该框架下 GATS 的成员国，在许多领域作出了开放承诺。在服务贸易 12 个部门、155 个分部门中，^② 新加坡承诺开放了 7 个部门、57 个分部门，总体开放比例达到 36.8%，以此奠定了新加坡服务贸易开放的基本格局（见表 1）。尽管总体开放度达到世界前列，但部门之间存在明显差异，并呈现出清晰的三层梯次结构。

第一梯次为全面或高度开放的战略性支柱产业，包括金融服务、电信服务、旅游及相关服务等，是新加坡维持全球竞争力的核心。其中，隶属金融服务的保险、银行等共计 16 个领域全部承诺开放，以此营造自由、透明、安全的金融环境，直接服务于新加坡建设全球金融和财富管理中心的目标。旅游及相关服务开放比例达到 75%，有力支撑了其作为国际商务中心、国际会议中心和旅游城市的地位。电信服务开放比例达到 66.67%，体现了新加坡致力于打造区域信息通信枢纽，服务于其国际航运和全球贸易中心的关键性政策选择。第二梯次为选择性开放的知识性与辅助性产业，如专业服务、计算机服务以及运输辅助性服务等。这一梯次的行业开放度基本上维持在 30%~65%，旨在引入竞争提升效率和促进技术进步，并保留一定的产业控制力。其中，作为技术前沿的研究与开发服务的开放度仅为 33.33%，体现了对核心技术创新活动开放的审慎立场。第三梯次为严格保护或基本未开放的敏感领域，包括邮政、教育、健康与社会服务等公共服务领域，以房地产为代表的部分商业服务以及关系国家经济命脉的运输服务。这些行业多涉及国家主权、社会民生与战略安全，开放度基本在 20% 以下，大部分行业甚至处于未开放的状态。

^①数据来源：新加坡统计局，<https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M060251>。

^②详见 GATS 的服务部门分类清单（MTN.GNS/W/120 文件），https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm。

表 1 新加坡和中国在 GATS 承诺开放的服务部门数量及占比

服务部门名称	服务分部门数量 (个)	开放分部门数量 (个)		开放分部门占本国开放分部门的比重 (%)		开放分部门占全部分部门的比重 (%)	
		新加坡	中国	新加坡	中国	新加坡	中国
1. 商业服务	46	20	29	35.09	32.22	43.48	63.04
A. 专业服务	11	7	8	12.28	8.89	63.64	72.73
B. 计算机及相关服务	5	3	4	5.26	4.44	60.00	80.00
C. 研究与开发服务	3	1	0	1.75	0	33.33	0
D. 房地产服务	2	0	2	0	2.22	0	100.00
E. 无经纪人租赁服务	5	0	5	0	5.56	0	100.00
F. 其他商业服务	20	9	10	15.79	11.11	45.00	50.00
2. 通信服务	24	13	17	22.81	18.89	54.17	70.83
A. 邮政服务	1	0	0	0	0	0	0
B. 速递服务	1	1	1	1.75	1.11	100.00	100.00
C. 电信服务	15	10	13	17.54	14.44	66.67	86.67
D. 视听服务	6	2	3	3.51	3.33	33.33	50.00
E. 其他	1	0	0	0	0	0	0
3. 建筑及相关工程服务	5	1	5	1.75	5.56	20.00	100.00
4. 分销服务	5	0	4	0	4.44	0	80.00
5. 教育服务	5	0	5	0	5.56	0	100.00
6. 环境服务	4	0	4	0	4.44	0	100.00
7. 金融服务	17	16	12	28.07	13.33	94.12	70.59
A. 保险及相关服务	4	4	4	7.02	4.44	100.00	100.00
B. 银行及其他金融服务	12	12	8	21.05	8.89	100.00	66.67
C. 其他	1	0	0	0	0	0	0
8. 健康和社会服务	4	0	0	0	0	0	0
9. 旅游及相关服务	4	3	2	5.26	2.22	75.00	50.00
10. 娱乐、文化和体育服务	5	1	0	1.75	0	20.00	0
11. 运输服务	35	3	12	5.26	13.33	8.57	34.29
A. 海洋运输服务	6	1	2	1.75	2.22	16.67	33.33
B. 内河航运服务	6	0	1	0	1.11	0	16.67
C. 航空运输服务	5	0	2	0	2.22	0	40.00
D. 空间运输服务	1	0	0	0	0	0	0
E. 铁路运输服务	5	0	1	0	1.11	0	20.00
F. 公路运输服务	5	0	2	0	2.22	0	40.00
G. 管道运输服务	2	0	0	0	0	0	0
H. 各类运输辅助性服务	4	2	4	3.51	4.44	50.00	100.00
I. 其他运输服务	1	0	0	0	0	0	0
12. 其他服务	1	0	0	0	0	0	0
合计:	155	57	90	100.00	100.00	36.77	58.06

数据来源: WTO 网站, <https://itip-services-worldbank.wto.org/SearchResultGats.aspx>, <https://itip-services-worldbank.wto.org/SearchResultGats.aspx>。

(二) 双边和区域贸易协定下的服务贸易自由化

双边和区域层面的经济合作能够更灵活精准地根据伙伴国的具体情况匹配开放程度，在多边开放的基础上，新加坡积极与其他国家或地区签订双边和区域贸易协定，以此实现服务贸易自由化的进一步拓展和延伸。

目前，新加坡已经与包括东盟、中国、美国、日本、韩国以及欧盟在内的主要贸易伙伴达成了 29 个自贸协定^①，不仅覆盖了亚太、北美、欧洲等传统市场，近两年还实现了与南方共同市场和太平洋联盟等新兴经济体的衔接，基本实现了全球范围的布局。与此同时，新加坡不断升级调整已签署的自贸协定。如 2020 年《东盟服务贸易协定》取代之前的《东盟服务贸易框架协议》，引入更高开放水平的负面清单模式，除视听、能源、海运、空运、邮政和新闻传媒等较为敏感的公共服务部门外，几乎开放了所有的服务部门，极大提高了市场准入的自由度和透明度；2024 年《中国—新加坡自由贸易协定》在 2018 年升级协定的基础上完成了进一步升级，双方以负面清单模式作出服务和投资开放承诺，并在服务贸易、投资、电信服务等领域建立高标准制度性安排。

在双边和区域贸易协定中，新加坡作出了比 GATS 开放程度更高、覆盖范围更大的承诺。在最新修订的《美国—新加坡自由贸易协定》(USSFTA) 中，新加坡对美国的服务业开放基本上实现了除国内交通运输、广播与出版、政府信息以及污水垃圾处理等极少数部门之外的全领域覆盖，且例外措施主要集中在国民待遇以及本地商业存在方面，而在最惠国待遇、市场准入、履行要求以及高管董事会要求等方面实现了较大幅度的放宽，成为新加坡高度开放的服务业发展格局的核心架构。在《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 和《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 中，新加坡实现了更大幅度的服务业准入开放。从其中的保留措施来看，以 CPTPP 为代表的区域贸易协定在国民待遇原则方面出现了明显的放宽，甚至对公共交通、传媒与政府信息等敏感行业也不再设置保留措施，体现了更高水平的开放承诺要求(见表 2)。

表 2 USSFTA、CPTPP 与 RCEP 的“保留与非一致性”措施(负面清单)

部门\承诺	USSFTA						CPTPP						RCEP					
	①	②	③	④	⑤	⑥	①	②	③	④	⑤	⑥	①	②	③	④	⑤	⑥
商务服务																		
审计服务	●			●					●	●								
公共会计服务																		
土地调查	●			●									●		●	●		●
法律服务	●	●	●	●	●	●							●		●		●	●
专利代理	●			●						●			●		●	●		●
专业工程服务	●			●									●		●	●		
房地产服务	●		●										●		●			
动植物产品测试分析认证				●														
私人调查与非武装保卫	●	●	●			●							●	●	●	●		●
武装保卫服务	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●								
博彩服务	●	●	●	●	●	●												
人员安置与供应服务										●						●		
交通工具租赁服务							●		●				●		●			

^①Ministry of Trade and Industry. MERCOSUR – Singapore Free Trade Agreement enters into force for Singapore and Paraguay, February 3 2026, <https://www.mti.gov.sg/newsroom/mercosur-singapore-free-trade-agreement-enters-into-force-for-singapore-and-paraguay/>.

续表 2

部门 \ 承诺	USSFTA						CPTPP						RCEP					
	①	②	③	④	⑤	⑥	①	②	③	④	⑤	⑥	①	②	③	④	⑤	⑥
建筑服务	●			●									●		●	●		
住宅物业开发	●																	
工商业物业开发			●	●														
金融服务	●		●															
教育服务																		
医学相关高等教育	●						●		●				●		●			
其他教育	●	●	●	●	●	●												
医疗与社会服务																		
配镜相关服务				●						●							●	
医疗服务	●		●	●						●							●	
药品服务			●	●						●							●	
健康相关专业服务	●	●															●	
护理、辅助护理及理疗服务										●								
制造相关服务	●	●			●		●	●	●				●	●	●			●
邮政电信服务																		
邮政服务	●		●	●	●				●	●								
电信服务		●	●	●					●	●			●		●	●		
进出口与贸易服务				●						●					●	●		
销售与分销	●			●						●			●		●	●		
航空运输	●		●				●	●				●						
水运服务																		
海运服务							●		●			●		●	●			
货物装卸与引航	●		●				●		●			●	●	●				
新加坡国旗船舶登记	●											●		●	●			
海员服务	●											●		●				
向停靠领海与港口船舶提供淡水							●		●			●	●	●				
交通运输服务																		
公共交通	●	●	●	●	●	●												
陆路运输及运输辅助服务	●	●	●	●	●	●												
广播服务	●	●	●	●	●	●												
印刷媒体的出版与发行	●	●	●	●	●	●												
观光旅行: 相关餐饮、零售服务							●	●				●		●	●			
个人、社团与社会服务																		
合作社团服务	●			●		●	●			●		●						
工会提供的服务				●		●												
政府专有信息的收集与管理	●	●	●	●	●	●												
污水、垃圾处理与其他环保服务	●	●	●	●	●	●			●	●		●		●	●			

资料来源: 作者根据新加坡贸工部网站提供的自贸协文本整理而得。

注: ①为“国民待遇”条款, 即各方应给予另一方的服务供应商不低于在类似情况下给予其自身服务供应商的待遇; ②为“最惠国待遇”条款, 即各方应给予另一方的服务供应商不低于在类似情况下给予非缔约方服务供应商的待遇; ③为“市场准入”条款, 即缔约方不得基于领土划分采取限制措施以及约束或要求以特定类型法人实体或合资企业形式提供服务; ④为“本地存在”条款, 即一方不得要求另一方服务供应商在其境内设立或维持代表处或任何形式的企业, 以及以居住在境内作为提供跨境服务的条件; ⑤为“履行要求”条款, 即任何一方均不得就一方或非一方投资者在其境内投资的设立、收购、扩张、管理、行为、运营、出售或其他处置, 强加或执行条款列举的要求, 或执行任何承诺或保证; ⑥为“高管与董事会”条款, 即任何一方均不得要求该方作为担保投资的企业任命任何特定国籍的个人担任高级管理职位, 一方可要求该方作为受保投资的企业董事会或其任何委员会的大多数成员具有特定国籍或居住在该方境内, 前提是这一要求不会严重损害另一方投资者对其投资行使控制权的能力。

（三）新加坡服务贸易“非均衡式”开放格局的形成动因

从上述总结不难看出，新加坡服务贸易开放呈现出明显的“非均衡”特征，在一些行业高度开放的同时，保持了相当一部分行业的封闭态势。这一格局的形成是其内外部因素叠加经济逻辑与政治考量共同作用的结果。

首先，从内部动因来看，新加坡作为一个国内市场规模与资源有限的小国，其生存和发展依赖于联接全球网络的能力，因此对金融、商务服务、信息通信以及旅游等维持其对接国际市场能力的服务业实施较高水平的开放，以吸引全球要素集聚，巩固其作为贸易、金融枢纽的地位。但与此同时，城市型国家的本质特征也要求其维持高度的社会安定，对于因规模小而极易丧失掌控力的公共服务领域，以及面临严重资源约束的房地产等领域，需要保持政府主导，以避免开放引发的价格波动、质量失控和社会不满。此外，对于涉及国家经济命脉与核心竞争力的航运部门，新加坡也将其视为国家战略资产和主权象征，在开放过程中保持了极为谨慎的态度，仅有限开放海运服务，对于国内航空与陆运领域则保持了完全封闭的态势。

其次，从外部动因来看，新加坡在很多服务业领域的开放除了服务于自身接入全球经济体系的目标之外，在相当程度上也是其换取对等开放的筹码。通过在自身优势领域的“超预期”开放，新加坡可以获得在贸易伙伴国相关领域（如货物贸易、投资）的准入优惠，并实现了与伙伴国的深度经济合作。这一点在新加坡所签署的诸多双边和区域自贸协定中有着更为明显的体现，如在《欧盟—新加坡自由贸易协定》和 CPTPP 中，新加坡在金融、法律、电信等领域作出了远超 GATS 的承诺，以此作为在对等、互惠基础上深化开放的平台。同时，借助这种高标准的自由贸易规则，新加坡也倒逼了国内监管体制改革，提升了整体政策的透明度和可预见性，成为其主动拥抱高水平开放的外部动因。

最后，新加坡的服务业开放体现了一种经济利益和政策稳定权衡下的渐进式路径特征。在服务业开放方面，新加坡始终秉承“有所为，有所不为”的原则，在综合平衡开放带来的经济利益以及国家安全和稳定的政治考量的基础上，合理设定开放范围与深度，并遵循“先易后难、试点先行、监管同步”的渐进路径。如其电信业在引入竞争前，先成立了强有力的监管机构——新加坡资讯通信媒体发展局；在金融领域，开放伴随着全球最严格的反洗钱和风险管理框架。这种开放与监管能力同步建设的模式，确保了自由化进程的平稳可控，避免了金融动荡或市场失序。

综合而论，新加坡在其独特的国家体量、经济结构和地缘政治的综合因素作用下，走出了一条高度理性、战略清晰、动态调整的服务贸易自由化道路，在深度融入全球化与维护国家治理自主性之间寻求最佳平衡，并使其具有“核心枢纽业务全面开放，民生战略领域审慎保护”的鲜明特征。

三、新加坡支持服务贸易发展的政策实践经验

新加坡在高度开放、积极参与多双边和区域经济合作的同时，充分利用自身比较优势，将服务业作为本国经济的支柱产业加以培育和支持，并不断调整产业和贸易政策，注重营商环境建设和人才培养，其发展服务贸易的实践经验值得参考和借鉴。

（一）适时调整产业和贸易政策

新加坡政府准确判断经济形势，立足本国实际适时调整产业和贸易政策，不断推动产业和贸易结构优化升级，通过平均每十年一次的经济转型使经济不断迈上新台阶。1965 年脱离马来西亚后，新加坡借助全球产业转移浪潮，通过实施第二个五年计划，以出口导向型工业化战略大力吸引外资发展制

制造业和金融服务业，经济实现年均 10% 的增长，人均收入跃居亚洲第二。1979 年，面对西方国家经济滞涨和区域内低成本国家的挑战，新加坡开始经济重组，将机械、运输、旅游等作为支柱产业，使经济仍保持较快增长。1985 年，面临全球经济衰退的冲击，政府再次做出调整，将服务业和制造业确立为经济增长的两大动力，在继续发展资本和技术密集型产业的同时，优先发展资讯、金融、物流、商贸等具有增长潜力的服务业，使新加坡发展成为著名的国际航运中心和亚洲地区的金融中心。1997 年亚洲金融危机给新加坡经济带来冲击，政府进一步提出发展现代服务业和知识经济的战略，使新加坡逐渐成为诸多服务领域的国际中心。2008 年国际金融危机后，新加坡政府提出通过技能和创新巩固已有经济增长，在短时间内走出低谷，实现快速增长。2020 年新冠疫情在给新加坡经济带来冲击的同时，也加速和深化了其既有的产业链重塑和数字化转型，“研究、创新和企业 2025”计划重塑了后疫情增长动力。

（二）高水平渐进式开放服务业

新加坡政府根据国情，本着稳妥、渐进、可控的原则，目标明确、适时主动开放本国服务业。在正式开放前对市场情况进行论证和前瞻性研究，制定计划并提前公布开放的时间、步骤和主要内容。在实施过程中不断对开放成果进行评估和总结，根据情况调整下一阶段的进程，保证开放的可控性和经济的稳定性。20 世纪 90 年代末，随着全球化和信息技术的发展，银行业竞争格局发生改变，新加坡政府以主动开放提升本地银行的竞争实力，打造强大的银行体系，夯实其国际金融中心的地位；同时新加坡政府充分意识到全球信息产业在加速发展，于 1996 年将原定 15 年的电信自由化改革缩短了 7 年，进一步保持其在通讯领域的优势。对银行和电信业审时度势的主动开放取得了明显成效，为本国经济增长做出巨大贡献。在自贸试验区发展方面，新加坡于 1969 年设立第一个自贸试验区，其后不断进行政策升级，功能经历了“仓储 + 转口”“仓储 + 增值加工”“贸易 + 制造 + 服务 + 金融”一体化等多个阶段的变化，数量也扩大到 9 个，通过小步快跑、持续迭代的方式实现了全方位高水平开放。^①

（三）政府大力支持服务业发展

新加坡服务贸易的成功与政府推动密不可分。从 20 世纪 90 年代开始，新加坡就把服务业确定为经济增长的第二大动力，将现代服务业作为核心竞争力加以培育和支持，为打造国际金融、航运、财富管理中心和旅游城市采取了大量举措。

1. 建设国际金融中心。新加坡国际金融中心具有典型的政府推动型特征。建国伊始，新加坡就以迈向“亚洲苏黎世”为目标，着力策划建设亚洲乃至世界的金融中心，通过税收优惠、放松金融和外汇管制，重点培育亚洲美元市场。此后又以各种优惠政策吸引大批国际金融机构进驻新加坡，从而在缺乏经济基础的情况下较短时间内实现金融中心建设，被称为“新加坡模式”。

2. 建设国际航运中心。从 20 世纪 90 年代开始，新加坡为吸引国际船东和船舶运营商而推出系列优惠政策，如对符合条件的航运收入提供免税待遇等。2008 年开始对所有船舶公司实行单一企业税收制度，税后利润可分配给股东作为免税股息。此后，推出“海事部门激励措施”，并不断修订、扩充，以吸引船舶注册。新加坡还实施国际集装箱中转港战略，降低燃油价格、港口使用费、中转箱装卸费和堆存费。2014 年新加坡耗资 1 亿新元，为所有在樟宜机场运营的航空公司减免 50% 机场停机费和

^①数据来源 《新加坡自由贸易区》，中国商务部网站，2025 年 8 月 12 日，<https://training.mofcom.gov.cn/zsk/swcd/sjzy-myqyjttq59971/ytzymyqyjttq10/2025/8/6266f592629d49b1881017894ebaafdb132.html>。

15% 登机桥使用费，并对提高转机客流量的航空公司给予奖励，以刺激航运需求，力保其区域航空枢纽的地位。^①2020 年新加坡政府为应对新冠疫情，为本国海运业提供了总价值 2700 万美元的财政支持。^②可以说，新加坡能在国际航运中占有如此重要的地位，地理位置只是前提条件，与其政府的大力支持是密不可分的。

3. 打造全球财富管理中心。新加坡从 1998 年开始着力打造国际财富管理中心，并为此专门成立了一个由银行家、咨询顾问和政府官员组成的发展咨询委员会，对高效监管进行研究，并通过优惠措施吸引香港基金转道新加坡，到 2003 年新加坡的基金数量首次超过香港。经过多年发展，新加坡逐渐形成了完备的财富管理生态系统，不仅有优惠的税收制度和有利于财富管理的法律法规，还汇聚了大量有国际视野的专业人才，涵盖私人银行、资产管理、法律、税务、会计等多个领域，被认为是全球最具吸引力的家族办公室设立地点之一。

4. 大力支持旅游业发展。1996 年新加坡政府提出建设国际旅游都会，并于 1998 年启动旅游发展资助计划，为旅游企业提供财政支持和销售建议。2008 年国际金融危机爆发之后，新加坡推出 9000 万新元的“旅游业抓紧机遇加强发展计划”，通过宣传和价格促销等方式帮助旅游业渡过难关。^③2014 年新加坡航空公司与旅游局联合斥资 400 万新元，在中国、印度、英国、美国、德国、日本和澳大利亚开展系列营销活动，吸引更多休闲、游轮与商业旅客。^④新冠疫情期间，新加坡通过发放总价值 3.2 亿新元的旅游消费券稳定本国旅游业。^⑤2024 年新加坡又投入 3 亿新元帮助旅游业开发新产品。^⑥目前新加坡的国际游客已恢复至新冠疫情前水平。

（四）充分发挥自身比较优势发展服务贸易

新加坡虽然地域狭小、资源匮乏，但是拥有优越的地理位置和优良的深水港，是连接东西方商贸的航运要道。新加坡政府充分利用地理区位优势，通过港口发展现代物流业，以航运交易、船舶经纪和维修为基础，形成了完整的产业链，为开展国际贸易打下了良好基础。新加坡政府把握机遇，通过各种税收优惠政策吸引大批金融机构和跨国公司入驻，极大推动了金融和商务服务的发展，并进一步带动了旅游业的发展。新加坡政府充分利用临海、城市设施良好、人种和习俗多元化等特色，开发当地旅游资源，发展邮轮度假、绿色旅游和美食购物等，并实行旅游免签负面清单制度，逐渐成为国际主要旅游胜地。

^①数据来源 《提升竞争力 新加坡樟宜机场推新计划》，新华网，2014 年 6 月 30 日，https://sg.xinhuanet.com/2014-06/13/c_126612868.htm。

^②Maritime and Port Authority of Singapore. MPA Announces MaritimeSG Together Package for Maritime Companies, Individuals and Seafarers, April 29 2020, <https://www.mpa.gov.sg/media-centre/details/mpa-announces-maritimesg-together-package-for-maritime-companies-individuals-and-seafarers>.

^③李满 《新加坡：多项措施促进旅游业发展》，《经济日报》，2009 年 2 月 19 日，http://paper.ce.cn/jjrb/html/2009-02/19/content_53664.htm。

^④数据来源 《新加坡航空公司与旅游局合作进行跨国促销》，新华网，2014 年 5 月 1 日，https://sg.xinhuanet.com/2014-05/01/c_126452975.htm。

^⑤数据来源 《3.2 亿元旅游消费券 让国人重新探索新加坡》，《联合早报》，2020 年 8 月 18 日，<https://www.zaobao.com/news/singapore/story20200818-1077683>。

^⑥The Singapore Economic Development Board. Singapore to Pump S\$ 300 million into Tourism as Part of Broader Economic Plan, March 6 2024, <https://www.edb.gov.sg/en/business-insights/insights/singapore-to-pump-s300-million-into-tourism-as-part-of-broader-economic-plan.html>。

(五) 为服务贸易发展创造良好的营商环境

1. 高度重视基础设施建设。完善的基础设施是发展现代服务业的必备条件。新加坡政府十分重视基础设施建设，投入大量资金用于港口、码头、机场等交通设施以及工业区设施、通信网络等的建设和改造。新加坡港主要由政府投资建成，除营业税以外，其余营业收入全部用于港口改造和再建设；通过大力投资地铁建设，搭建智能交通系统、大众运输平台和高度发达的立体陆路交通网络，成为世界上交通最便捷的城市之一。在信息化基础设施建设方面，从20世纪80年代初至今，新加坡相继推出6代国家资讯通信整体规划，其中“智慧国2015”计划的第一个战略要点就是发展完善的基础设施，并聚焦于提升数字化水平。2022年新加坡5G网络的全国覆盖率达95%，比原计划提前三年完成，成为全球首个在全国范围内有独立5G网络的国家。^①完善的基础设施保证了新加坡现代服务业的快速发展，成为跨国公司建立泛亚洲业务的理想起点。

2. 致力于亲商等软环境建设。新加坡政府长期致力于营造全球最好的亲商和服务环境。新加坡政局稳定，社会治安良好，政府清廉、透明，政务自动化和信息化一直处于全球领先水平，且高度重视对企业和投资者的服务。新加坡经济发展局可为本地和海外投资者提供包括企业设立、基础设施获取、员工招聘以及外联等一站式服务，企业注册手续简单、费用低，且政府不对企业常规经营进行过多约束和行政管理。新加坡税制结构简单，是全球税负最低的国家之一，且对内外资企业实行无差别的国民待遇。此外，新加坡法律制度完备、严密、可操作性强，其以法律形式体现的知识产权保护机制被列为世界最佳机制之一。因此，新加坡在英国《经济学人》智库2024年发布的营商环境排名中，已连续16年位居世界第一。^②

(六) 培养和吸引高素质人才

人力资源是发展现代服务业的关键因素，新加坡以人才作为立国之本，实行全民教育和精英教育，注重对人才的选拔和培养，同时提供各种职业技术培训提高劳动者素质，实行企业培训制和终身教育。同时，新加坡实施开放的人口政策，以优厚的待遇以及良好的科研、人文和生活环境等综合优势，吸引世界各地的人才，这已经成为新加坡的重要国策。为更有针对性地引进外籍人才，人力资源部在海外设立“联系新加坡”联络处，专门从事人才招聘工作；定期举办新加坡职业博览会，在全球各大城市现场招聘。2025年，长期居住在新加坡提供技术和劳务服务的外籍人口占总人口的20%，包括持有顶级专才准证、就业准证、S准证以及工作准证等的外籍人士。^③欧洲工商管理学院发布的《2023年全球人才竞争力指数》显示，新加坡在134个国家和地区中排名第二。新加坡已成为世界人才的汇聚地，为服务贸易发展提供了强有力的人才保障。

四、中国与新加坡服务贸易开放的对比

作为亚太地区重要的经济体，中国和新加坡由于在经济规模、经济结构以及自然条件等方面的差异，在服务贸易开放领域呈现出比较明显的差异化特征。

^①数据来源 《提早三年完成新电信达95% 5G覆盖网络》，《联合早报》，2022年7月23日，<https://www.zaobao.com/news/singapore/story20220723-1295539>。

^②数据来源 《我国连续16年获评为全球最佳经商环境 未来五年料蝉联》，《联合早报》，2024年3月21日，<https://www.zaobao.com/finance/singapore/story20240321-3190730>。

^③数据来源：作者根据新加坡《2025年人口简报》计算而得。

（一）开放领域 “广覆盖”与“深聚焦”

从多边开放承诺来看，中国与新加坡分别呈现“广覆盖”和“深聚焦”的特点。在 WTO 框架下，中国承诺开放的服务分部门有 90 个，多于新加坡的 57 个；从占全部 155 个分部门的比重来看，中国为 58.1%，也高于新加坡 36.8% 的水平。这表明中国在服务贸易开放“广度”上承诺更高。尤其在建筑及工程、分销、教育、环境等领域，实现了对全部或大部分分部门的开放承诺，新加坡在这些领域的开放承诺较少甚至为零。虽然新加坡在开放覆盖领域方面少于中国，但其聚焦于特定核心服务领域，并呈现出深度开放的特点。其中最突出的是金融服务，承诺开放的 16 个分部门占该部门全部分部门的比例高达 94.1%，远高于中国的 70.6%。此外，在通信（特别是电信）、旅游等领域，新加坡的部门内开放比重也处于较高水平（见表 3）。这与其作为全球金融中心、贸易枢纽和高端服务业集聚地的定位密切相关。

（二）开放壁垒：敏感领域的“严格限制”与“相对宽松”

从实际的开放壁垒来看，新加坡总体上呈现出较中国更为宽松的特点。如表 3 所示，新加坡在经合组织（OECD）“服务贸易限制指数”（STRI）18 个细分领域的平均开放限制指数约为 24.4，低于中国 35.8 的水平。从具体行业的开放限制情况来看，新加坡在大多数可比服务行业中的 STRI 总分值低于中国，特别是在专业服务、邮政和快递、电信、视听服务以及保险等领域，两国的限制指数差距悬殊。其中，中国会计审计服务的 STRI 高达 68.21，新加坡仅为 19.42；中国电信服务的 STRI 为 59.88，新加坡为 26.41。这反映了新加坡在诸多现代服务业领域建立了更为宽松和透明的外资准入与运营监管框架。

进一步从具体的开放限制措施来看，如表 3 所示，在 STRI 全部 5 个维度的指数中，目前中国在人员流动限制和监管透明度两方面的平均限制水平要低于新加坡；相关限制措施主要集中在外资准入限制、竞争壁垒和其他歧视性措施维度。其中，外资准入限制较严格的领域为法律、会计、邮政、电信、影音传媒等专业服务以及涉及信息安全和意识形态的敏感领域；竞争壁垒较强的领域为会计、邮政、电信、广播、金融保险等；其他歧视性措施主要集中在影音和广播方面。这表明相对于新加坡更深层次的开放而言，中国在部分敏感或战略性服务行业仍对外资股权比例、经营许可、市场竞争结构以及隐性的政策倾向性等保持着较为严格的限制。

（三）开放规则 “正面清单”与“负面清单”

从具体的开放规则来看，中国与新加坡在服务业的开放承诺方面也呈现出两种不同的方式。以中新两国同步参加的 RCEP 为例，中国在服务业开放方面仍采用正面清单模式，列出承诺开放的部门；新加坡则采用负面清单方式，除清单中明确列出的保留和不符合措施外，所有服务部门均对外资开放。就服务业开放的四种形式而言，两国在境外消费方面都保持了高度开放。在此基础上，新加坡在跨境交付方面限制极少，体现了其数字经济和国际服务贸易的高度自由化；中国则对跨境交付，尤其是在金融、电信等领域仍保留较多限制。在商业存在方面，新加坡对设立商业机构基本实行国民待遇，仅在港口、媒体等极少数领域有所保留；中国虽承诺逐步放宽股比限制，但市场准入水平仍有待提升。在自然人移动方面，两国限制都相对严格，中国虽允许高级管理人员和专家等临时入境，但设置了严格的资质、配额和审批要求，开放度非常有限；新加坡则保留了全面的限制，反映了两国在对待劳动力市场开放和移民政策上的谨慎立场。

表3 2024年中国与新加坡服务贸易限制指数 (STRI) 对比

服务部门	国家	服务贸易限制指数	外资准入限制	人员流动限制	竞争壁垒	监管透明度	其他歧视性措施
法律服务	中	46.86	38.05	7.73	0.41	0.67	—
	新	31.77	24.46	5.62	0.41	0.67	0.61
会计、簿记和审计服务；税务咨询	中	68.21	35.51	18.47	3.18	1.97	9.08
	新	19.42	10.45	7.39	0.45	—	1.14
计算机编程、咨询和信息服务	中	27.30	18.50	4.38	2.95	1.47	—
	新	20.69	9.25	8.76	1.47	—	1.20
邮政和快递服务	中	48.31	27.34	3.62	11.67	3.22	2.46
	新	21.95	13.75	2.98	2.70	1.46	1.06
电信服务	中	59.88	16.32	1.35	41.08	—	1.12
	新	26.41	9.60	2.70	12.42	—	1.69
电影、录像和电视服务	中	50.31	38.93	3.35	0.51	2.23	5.29
	新	20.09	9.73	3.35	1.02	3.35	2.64
录音和音乐出版服务	中	47.59	32.86	5.47	1.32	0.90	7.03
	新	18.79	7.58	5.47	1.32	0.90	3.52
广播服务	中	63.51	52.71	1.80	3.08	3.94	1.99
	新	37.09	30.12	1.80	1.23	2.95	0.99
建筑服务	中	18.15	7.08	8.49	0.91	1.68	—
	新	21.54	7.08	9.90	3.64	—	0.92
批发零售服务；汽车和摩托车维修	中	14.36	9.61	1.92	0.36	1.73	0.74
	新	19.10	8.84	3.62	3.86	1.57	1.22
金融服务（保险和养老金除外）	中	30.17	19.66	1.86	7.70	—	0.96
	新	26.25	16.63	3.71	3.85	1.10	0.96
保险、再保险和养老金	中	31.13	20.98	1.08	7.62	—	1.45
	新	18.50	13.69	1.89	1.63	1.01	0.29
水上运输综合服务	中	21.21	12.27	5.22	3.00	0.72	—
	新	23.95	10.73	7.83	3.00	1.44	0.95
航空运输综合服务	中	40.05	24.51	1.27	13.79	0.47	—
	新	42.13	23.77	2.55	14.86	—	0.96
铁路运输综合服务	中	23.25	11.74	2.71	8.32	0.48	—
	新	—	—	—	—	—	—
公路运输综合服务	中	13.28	6.86	1.98	1.92	1.53	1.00
	新	15.87	6.86	3.96	—	3.05	1.99
仓库和存储服务	中	21.56	7.00	2.46	5.31	6.79	—
	新	26.10	7.00	4.91	4.43	9.05	0.71
货物装卸服务	中	20.04	8.87	3.42	3.95	3.80	—
	新	24.93	8.87	6.84	2.96	5.07	1.19
平均	中	35.84	21.60	4.25	6.50	2.11	3.11
	新	24.39	12.85	4.90	3.70	2.64	1.30

数据来源：经合组织网站，[https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df\[id\]=DSD_STRI%40DF_STRI_DIGITAL&df\[ag\]=OECD.TAD.TPD&dq=A.CHN.....&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df[id]=DSD_STRI%40DF_STRI_DIGITAL&df[ag]=OECD.TAD.TPD&dq=A.CHN.....&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false)。

注：表中的“中”指中国，“新”指新加坡。

五、对中国服务贸易政策的启示

基于对新加坡服务贸易发展经验的分析，提出如下推动中国服务贸易高质量发展的政策建议。

（一）以制度创新为突破，塑造服务业开放新区位优势

制度软环境是新加坡发展服务贸易的重要优势。中国目前服务领域存在的制度型壁垒是制约服务业开放的关键梗阻，需要充分借鉴新加坡经验，通过制度革新破除发展障碍，优化开放环境，让服务业更公平、更便利地参与全球竞争。为此，首先，扩大服务业市场准入范围。在制造业负面清单全面清零的基础上，将开放重点转向法律、医疗、教育、文化等准入限制较多的领域，根据产业成熟度制定差异化开放方案。积极对标 RCEP、CPTPP 等最新的服务贸易规则。其次，进一步破解“准入难营”的隐性壁垒，包括探索全国或区域层面的资质认定标准统一与信息互通互认，梳理地方层面与企业经营相关的限制性法规政策，纠正公共项目招投标中的偏向性选择等，让各类市场主体公平参与竞争。再次，通过深化“放管服”改革，借助数字技术提升政策透明度并实现跨部门信息共享，进一步优化行政审批与监管流程。最后，进一步优化外籍人士在华旅居消费支持体系，着重解决其支付、沟通方面的问题。此外，建立服务贸易统计数据库，完善公共数据开放平台建设，为服务业开放提供精准的数据支撑。

（二）以数字技术为引领，筑牢服务业开放创新根基

借鉴新加坡政府在鼓励数字技术发展和应用方面的措施，为服务业开放注入新动能。首先，在底层技术突破上，聚焦人工智能、3D 打印、新一代通信技术、物联网、区块链等基础领域，加快关键技术攻关，并依托其发展无人仓储、自动化代工、智能物流、智能商务服务等新型服务业态，推动制造业与服务业深度融合。其次，在配套环境建设上，同步完善“硬环境”与“软环境”建设。加快新型通信网络、数据存储终端、远程计算终端建设，搭建公共信息共享平台，为数据跨境流动提供基础设施支撑；健全数字技术相关的知识产权保护制度，构建“安全与发展并重”的数据要素管理制度，以数字技术简化行政审批与监管流程，打通部门间信息壁垒，对数字服务、智能服务等新兴产业给予专项政策扶持，营造开放包容的创新生态。

（三）以产业融合为路径，拓展服务业开放发展空间

虽然中国与新加坡有着不同的产业特征，但是仍可借鉴其以产业融合为路径，为服务业开放开辟发展空间的经验，通过“制造业服务化”与“跨行业协同”拓展开放新场景。一方面，推动“制造业服务化”延伸服务贸易链条。充分发挥中国制造业规模优势，叠加自动化与智能制造、远程控制技术，发展新型制造代工服务；同时将制造业上游的市场调研、研发设计，以及下游的维修保养、售后咨询等服务纳入产业体系，把“制造优势”转化为“服务优势”，培育服务贸易新增长点。另一方面，以“范围经济”思维促进跨行业协同。在数字技术加持下充分释放服务业内部各产业，如旅游、文化、医疗、教育等产业的联动效应，促进服务贸易的生态化与集群式发展。

（四）以核心竞争力为抓手，提升服务业开放国际能级

新加坡的服务贸易发展呈现出鲜明的以优势服务行业为核心，带动其他行业发展的路径特征。借鉴这一经验，中国在服务贸易发展方面也需通过差异化定位、文化赋能、技术创新与国际合作，培育

具有全球竞争力的服务品牌与标准体系。首先，立足地方优势，走差异化发展之路。各地区可结合区位、禀赋与文化特色确定优先发展领域。其次，通过充分挖掘传统文化塑造中国特色服务产品。将民族文化精髓融入服务贸易，开发以传统文化为内核的文旅、中医康养以及中华传统文化教育项目，让“中国服务”承载文化价值，增强国际吸引力。最后，通过技术创新与国际合作提升话语权。引导大型企业在底层技术、应用场景、业态模式上开展全方位创新，同时对接国际服务贸易规则，与国外龙头企业开展技术开发、市场拓展合作，在电信、建筑等领域推动“中国标准”走出去，塑造属于中国服务产业的核心竞争优势。

（五）以安全保障为底线，实现服务业开放与安全动态平衡

新加坡在服务业开放方面始终遵循一定的开放底线，在保持对部分敏感行业控制力的同时，采取稳妥的渐进式开放路径，实现了经济利益和安全原则的高度平衡。中国服务业开放也应遵守安全保障原则，实现服务业开放发展与安全目标的兼顾。首先，推动监管重心从“准入前审批”向“准入后监管”转变，针对金融、教育、医疗、文化等重点领域建立规范的运营流程与合规监管指标体系，明确监管部门职责。其次，对于部分涉及产业、经济与社会安全稳定的敏感行业，采取谨慎性原则，在科学评估开放风险、明确开放等级与限度的基础上实行有限开放和渐进开放，并建立专项监管制度，避免出现“为开放而开放”的现象。再次，结合数字经济时代的特征，积极构建数据要素跨境流动的分级管理机制，对个人隐私数据、涉密及安全相关数据实行严格管控，将可自由流动的商业数据纳入“白名单”体系，在保障数据安全的同时促进合理的跨境数据流动。最后，建立文化产品分级分类监管制度，在增强与国际市场对接的可行性、激发文化服务市场活力的同时，守住文化安全底线。

参考文献：

1. 郑燕、殷功利 《新加坡模式的经验及其对上海自贸区建设启示》，《商业经济研究》，2015年第10期。
2. 宋鹏霖、李飞、夏小娟 《对标新加坡提升自贸试验区贸易便利化的路径与思考——以上海自贸试验区为例》，《上海对外经贸大学学报》，2018年第1期。
3. 胡方 《国际典型自由贸易港的建设与发展经验梳理——以中国香港、新加坡、迪拜为例》，《人民论坛·学术前沿》，2019年第22期。
4. 崔凡 《全球三大自由贸易港的发展经验及其启示》，《人民论坛·学术前沿》，2019年第22期。
5. 李猛、胡振娟 《新加坡自贸区的制度经验及对我国的启示》，《区域与全球发展》，2021年第2期。
6. 周迎洁、刘小军、过晓颖 《中国自贸区服务业开放制度创新研究——基于迪拜、新加坡经验的启示》，《当代经济》，2016年第1期。
7. 甘露 《贸易模式对自由贸易港服务贸易发展的影响研究——以新加坡、中国香港和海南自由贸易港为例》，《上海大学学报（社会科学版）》，2023年第6期。
8. 查贵勇 《上海、香港和新加坡服务贸易发展比较分析》，《上海经济研究》，2011年第1期。
9. 吴小明、黄森 《“陆海新通道”建设下中国和新加坡服务贸易竞争力对比研究》，《河北经贸大学学报（综合版）》，2019年第4期。
10. 张悦 《中国与新加坡服务贸易对比分析与启示》，《商业经济》，2022年第1期。

责任编辑：郭 霞

deepening industrial collaboration and open cooperation , and reinforcing digital governance support – it is necessary to construct a differentiated policy system to promote zero – carbon parks from pilot demonstrations to high – quality , large – scale development , providing green momentum for Chinese modernization.

(6) China’s logic , path , and strategic choices in leading global climate governance

Cao Hui ,Zhang Xiaoxi

In the context where global climate governance faces the dual crises of a ‘governance deficit’ and a trust deficit’, the traditional top – down treaty governance model is encountering bottlenecks. China , relying on its full industry chain advantages in the new energy sector , is transforming from a follower of rules into a leader in key areas. The collaborative governance theoretical framework constructed in this paper analyzes how China , by breaking the binary opposition between government and market and utilizing vertical central – local interactions as well as horizontal inter – departmental coordination , has successfully cultivated a new type of productive force characterized by green and low – carbon development. Research has found that China’s unique logic in leading global climate governance lies in functional reshaping , that is , fundamentally changing the cost – benefit structure of global emission reduction by providing high cost – performance green public goods , shifting the governance paradigm from ‘commitment – driven’ to ‘capability – driven’. The article further explores how China , in the context of the return of geopolitics , can address the challenges of green protectionism through the greening of the ‘Belt and Road’ initiative and supply chain spillover effects , and proposes strategic paths to deepen its leading capabilities in four dimensions: institutions , industries , finance , and discourse systems.

(7) Experiences and insights from Singapore’s service trade policies

Dong Ping ,Zhang Yu

Singapore has built its nation on trade and is a global powerhouse in the service industry and service trade , and Its practical experience in opening up and developing service trade is worthy of reference and emulation. This paper ,based on a brief overview of the current development of Singapore’s service trade , reviews Singapore’s service trade opening patterns and their driving factors from the perspectives of multilateral and bilateral free trade agreements. It also summarizes Singapore’s experiences in promoting the development of service trade in terms of industry and trade policy adjustments , high – level and gradual external opening , government support , leveraging its comparative advantages , optimizing the business environment , and cultivating and attracting highly qualified talent; furthermore ,based on a comparative analysis of the service trade opening patterns between China and Singapore , the paper proposes policy recommendations for China’s service trade development from the perspectives of institutional innovation , shaping new regional advantages , strengthening digital technology leadership , consolidating the foundation for innovation , promoting industry integration , enhancing core competitiveness , and reinforcing security guarantees.

(8) Analysis of the impact of intermediate goods innovation on the upgrading of global value chains

Sun Feihong ,Zhang Runze

The division of labor in the global value chain has shifted deeply from being ‘end – product – oriented’ to ‘intermediate – goods – dominated’ , and intermediate goods possess the dual attributes of being both ‘production factors’ and ‘knowledge carriers’ , the importance of innovation in intermediate goods is being re – recognized , and changes in the geopolitical landscape further highlight the strategic value of independent innovation in intermediate goods. The core of intermediate goods innovation lies in the embedding , transmission , and reutilization of knowledge , characterized by embeddedness , value chain transmission , and network externalities , influencing the position in the global value chain through dimensions such as technology upgrading pathways , network structure effects , and risk resilience. The impact of intermediate goods innovation on the upgrading of the global industrial chain varies under different types of enterprise ownership , trade patterns , industry technology intensity , and degrees of external dependence. This paper recommends shifting the policy focus from “upgrading terminal assembly” to “building capabilities in intermediate goods” , strengthening the institutional framework for “chain – type problem – solving” , establishing a “dual – track parallel” research and development system , deepening the application of origin rules under regional comprehensive economic partnership agreements , implementing the “Intermediate Goods Talent Special Zone” program , and constructing a new path for