

## 莫道桑榆晚，为霞尚满天 — 北京市进一步扩大服务业对外开放政策快评

作者：江金山 | 石磊

2023 年 11 月 23 日，国务院发布了其于 2023 年 11 月 18 日作出的《国务院关于<支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案>的批复》（以下简称“**批复**”），该批复原则同意了北京市政府、商务部《支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案》（以下简称“**2023 年方案**”），并从最高行政机关层面提供了北京市本轮服务业扩大开放的政策依据，在近期密集出台的各项推动经济进一步回升向好的利好政策工具多侧重“改革”的基础上，显著释放了关于“开放”的强烈信号，可算作以行动呼应习近平总书记多次强调的金句“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。国务院批复的 2023 年方案中尤其以其推进服务业重点领域深化改革扩大开放的若干具体任务最为亮眼，本文将着重于此述评和分享。

### 一、方案的背景

一方面，不需赘言，当前国际环境复杂严峻，世界经济增长乏力，给我国发展带来诸多影响。国内经济虽在党和政府前期稳经济一系列举措和全国人民努力下恢复向好，但市场需求仍显不足，一些结构性问题比较突出。近期，党和国家有关方面延续优化一批阶段性政策、研究出台一批针对性强的新举措、积极谋划一批储备政策，系统打出一套政策“组合拳”，持续巩固我国经济回升向好势头，本次批复同意的 2023 年方案可算作其中一记向外的有力直拳。

另一方面，我国现有外资准入政策体系中，以适用于全国（自贸区除外）的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（以下简称“**全国负面清单**”）和适用于全国范围内 20 个自由贸易试验区的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（以下简称“**自贸区负面清单**”）外资产业政策最为业界熟知。北京市作为全国唯一的政治中心，首都城市战略定位明确，其外资产业政策方面的具体举措容易被忽视。事实上，北京市立足于首都城市战略定位，以服务国家重大战略作为责任担当，于 2015 年 5 月 5 日以国务院批复的《北京市服务业扩大开放综合试点总体方案》提出北京市服务业扩大开放试点为肇始，2019 年 2 月 22 日由国务院批复了《关于全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》（以下简称“**2019 年方案**”）并由国务院跟进授权北京市在当时现有的外资准入政策框架下作出突破性尝试，2020 年，北京市的第二版方案（即《深化北京市新一轮服务业扩大开放综合试点建设国家服务业扩大开放综合示范区工作方案》，以下简称“**2020 年方案**”）同样以前述方式获得国家层面的支持并在 2020 年方案中首次提出建设国家服务业扩大开放综合示范区的任务要求。本次批复发布的 2023 年方案在特定的时期不仅对之前的扩大开放试点进行了延续，更是以具体任务方式释放了更有力的信号，值得我们关注。

## 二、2023 年方案在外资准入政策方面的突破性尝试及评析

2019 年方案在旅游业、电信业、认证机构、养老机构、文化娱乐等服务业领域作出了扩大开放的举措，2020 年方案进一步在教育培训机构、电信业、文化娱乐、旅游业、养老机构、音像制品制作等领域扩大对外开放。在该等基础上，2023 年方案进一步在如下领域发力，我们尤以梳理历史脉络的发展眼光审视更能见其精神。

### （一）电信服务领域

北京市有关电信领域的进一步开放试点措施，在 2019 年方案及 2020 年方案中均有体现，且相关业务的开放路径呈现出在北京市范围内由点及面的逐步放开的特点，相关演变情况如下表所展示：

方案	试点内容	地域范围
2019 年方案	取消存储转发类业务、国内多方通信服务业务、互联网接入服务业务（仅限为用户提供互联网接入服务）等增值电信业务外资股比限制	北京市服务业扩大开放综合试点示范区和示范园区
2020 年方案	取消信息服务业务（仅限应用商店）外资股比限制	中关村国家自主创新示范区 海淀园
	取消互联网接入服务业务（仅限为用户提供互联网接入服务）等增值电信业务外资股比限制 <sup>1</sup>	北京市服务业扩大开放综合试点示范区和示范园区
	向外资开放国内互联网虚拟专用网业务（外资股比不超过 50%）	北京市服务业扩大开放综合试点示范区和示范园区
2023 年方案	取消信息服务业务（仅限应用商店，不含网络出版服务）、互联网接入服务业务（仅限为用户提供互联网接入服务）等增值电信业务外资股比限制	<b>北京市全域</b>

如上表所示，相较于 2019 年方案和 2020 年方案，2023 年方案的试点内容呈现出以下两个方面的进一步变化：

- 延续了取消应用商店外资限制的政策但明确不包含网络出版服务，取消信息服务业务中的应用商店外资限制的政策与《工业和信息化部上海市人民政府关于中国（上海）自由贸易试验区进一步对外开放增值电信业务的意见》中规定的适用于自贸区的开放政策一致，但 2023 年方案中明确不包含“网络出版服务”，我们理解，此处的除外情形有助于回应市场中游戏类应用商店（如 APP Store 和 Steam 等）既涉及“信息服务业务”又涉及“网络出版业务”情形下外资准入的冲突问题，系对现有应用商店业务放开外资准入政策的有益完善；
- 不同于 2019 年方案及 2020 年方案将试点政策限于试点示范区和示范园区或中关村海淀园，2023 年方案适用的地域范围已扩大至整个北京市（受限于未来国务院正式授权批复的规定），相应的预计可能会吸引更多的外资企业参与试点。

<sup>1</sup> 2020 年方案未明确提及，但根据 2021 年 10 月 8 日《国务院关于同意在北京市暂时调整实施有关行政法规和经国务院批准的部门规章规定的批复》就 2020 年方案的正式授权，此项试点仍然继续有效。

## （二）健康医疗服务领域

我们注意到，不同于前两版方案，2023 年方案在健康医疗服务领域已在探索突破医疗机构、干细胞与基因领域既有的外资限制或禁止政策，包括“支持符合条件的外籍及港澳台医生在京开设诊所”、“探索对干细胞与基因领域医药研发企业外籍及港澳台从业人员的股权激励方式”。

就医疗机构而言，根据全国负面清单、自贸区负面清单以及《中外合资、合作医疗机构管理暂行办法》的规定，外资在中国境内设立医疗机构限于合资且外资持股比例不超过 70%（目前仅少数地区医疗机构持股比例放开至不超过 90%），仅从方案表述来看，我们理解，北京市本次有机会突破现有医疗机构外资比例限制政策，实现外资更大比例甚至百分之百持股境内医疗机构（但医疗机构形式仅限于诊所，且外资身份应限于“符合条件的外籍及港澳台医生”）。我们有理由相信这种有益的尝试很有可能成为医疗机构领域外资政策进一步开放的试水动作。

就“干细胞与基因”领域而言，受限于全国负面清单及自贸区负面清单的规定，两者均有“禁止外资投资人体干细胞、基因诊断与治疗技术开发和应用”的限制，而 2023 年方案中明确将“探索对干细胞与基因领域医药研发企业外籍及港澳台从业人员的股权激励方式”且此前两版方案中均未有此尝试，可见北京选取了以对外籍及港澳台个人进行股权激励的方式尝试突破前述股权比例限制。该举措可视为在此领域进行“承压测试”的先行先试，业界对此应会展现欢迎态度并有理由期待进一步的突破。

## （三）文化教育领域

我们注意到，北京市在 2023 年方案中同样尝试在文化教育领域对现有的“准入许可”制度进行一定程度的放开，比如将“外商投资设立演出场所、娱乐场所、互联网上网服务场所的审批权下放至区级”、“支持外商独资设立经营职业技能培训机构”。考虑到前述相关行业实际已放开外资比例限制，但相关行业的规则中仍有对应的审批层级限制，2023 年方案对此相应形成了突破，其与现有行业内规则的对比情况如下表简要所示：

相关行业	行业规定	2023 年方案的突破
演出场所	《营业性演出管理条例（2020 修正）》第十条：外商投资的演出经济机构申请从事营业性演出经营活动、外商投资的演出场所经营单位从事演出场所经营活动，应当向 <b>国务院文化主管部门</b> 提出申请。	审批权限下放至区级
娱乐场所 互联网上网服务	《文化和旅游部关于调整娱乐场所和互联网上网服务营业场所审批有关事项的通知》第一条：允许外国投资者依法在中国境内设立娱乐场所，取消外商投资比例限制。外国投资者申请从事娱乐场所经营活动，应当向 <b>省级文化和旅游行政部门</b> 提出申请，申请材料、设立条件和程序与内资一致。香港特别行政区、澳门特别行政区投资者在内地投资设立娱乐场所、台湾地区投资者在大陆投资设立娱乐场所参照执行。	
职业技能培训机构	《中华人民共和国中外合作办学条例》第六十条：在市场监督管理部门登记注册的经营性的中外合作举办的培训机构的管理办法，由国务院另行规定。 《中外合作职业技能培训办学管理办法（2015 修订）第十	2023 年方案系对 2020 年方案的重申且 2022 年 8 月 15 日实施的《北

相关行业	行业规定	2023 年方案的突破
	一条：设立中外合作职业技能培训机构由拟设立机构所在地的省、自治区、直辖市人民政府劳动保障行政部门审批。	京市营利性外商投资职业技能培训机构办学管理办法》已规定，将审批权限下放至区级人力资源社会保障行政部门。

2023 年方案对上述外资准入许可制度在审批层级上的突破在此前两版方案中并未提及，体现出北京在新一轮深化服务业扩大开放改革的示范引领作用，且根据我们的实践观察，目前在职业技能培训领域，除上海市已有对应外商投资职业技能培训机构的地方政策且明确审批权限在区级人力资源社会保障行政部门外<sup>2</sup>，亦有个别地区在尝试外商投资职业技能培训机构的审批权限下放事宜，北京市 2023 年方案也成为对市场主体此等需求的积极回应。

#### （四）金融服务领域

与此前 2019 年方案、2020 年方案显著不同，2023 年方案首次对金融服务领域的深化改革和扩大开放提出了明确的政策任务，明确了对境外金融机构、境外金融机构的投资者、跨境金融服务提供者符合法定形式的金融业务相关申请的支持态度，并有探索支持保险资产管理公司向境外发行合理规模的人民币计价的资产管理产品，支持创业投资、股权投资机构与各类金融机构开展市场化合作为被投资企业提供融资服务，以及探索建立不动产、股权等作为信托财产的信托财产登记机制等具体措施。

#### （五）专业服务领域

2023 年方案在全国范围内首次作出了“允许境外符合条件的个人从事证券投资咨询、期货交易咨询业务”的突破，该举措既在该等重监管领域对“持牌经营”进行了扩展，有望认可拥有境外相应牌照的人士，也可能突破对“商业存在”的执着，在其提供业务的人士物理所在地、方式等方面进行更多有益的尝试。类似举措的落地有可能认可以及催生更有创新性的金融专业服务业态——可以预想，不日某香港持牌代表人士或可开立付费或接受打赏的专业服务公众号提供证券咨询服务，另一通过美国 Series 3 考试的人士或可在北京市开展期货方面咨询业务，该等具体化的场景更能让我们意识到这些开放举措的步伐。

### 三、结语

综合上述，北京市服务业进一步扩大开放的有力政策可算是“有里有面”，当前形势下作为首善之都的北京亦选择以“君子以自强不息”的态度真抓实干，令人振奋。相信该等逆周期调节政策的发布以及不久的落地将给与市场进一步的提振，我们也当同样做好储备，迎接周期后真正大潮的到来。

<sup>2</sup> 《经营性外商投资职业技能培训机构审批管理办法》（沪人社规〔2021〕2号）。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 石磊

电话： +86 10 8560 6499

Email: [lei.shi@hankunlaw.com](mailto:lei.shi@hankunlaw.com)