

通过放松监管促进服务业发展

白安儒

2016年6月



作者简介

白安儒

白安儒是佳富龙洲经济的中国研究主管，同时是保尔森基金会的智库部门客座高级研究员。他自1998年以来一直在中国生活和工作。他是一位获奖的记者和分析师。在其漫长的职业生涯中，他撰写过上百篇关于中国商业、经济、政府和社会的文章。在2011年加入佳富龙洲经济之前，他是《华尔街日报》报道中国经济新闻的记者。

引言

在中国的当前一轮经济结构转型中，降低对工业部门的依赖，转向服务型经济是中国的主要目标之一。目前，服务业贡献了中国一半以上的GDP，信息技术等现代服务业飞速增长。但遗憾的是，金融与房地产在服务业增量中也占到了不小的部分，制约了服务型经济转型的可持续发展。

实际上，与其他亚洲经济体相比，中国包括金融在内的现代服务业似乎发展过度。但中国的家庭服务业

较为落后，许多领域依然处于严格监管之下。

若中国希望服务业朝着更健康的方向发展，那么将需要进一步放松对服务业的管制，包括提出公开可量化的目标。

本备忘录就中国为何需要放松监管提出了几点看法，从中国服务业的近期发展动力分析入手，之后提出政策建议，并列出了服务业自由化规划的大致构想，规划共包括三个部分。

中国服务业发展的经济学分析

中国的钢铁和煤炭等重工业曾经一片繁荣，但现在也面临着增速大幅放缓和产能过剩的困境。鉴于此，中国经济未来的发展希望越来越多地放在了服务业上。政策制定者力争寻找并培育新的增长点，中国高层官员和政策制定者纷纷将服务业作为新的增长引擎大肆宣扬。

中国政府意识到，传统重工业产能过剩，使得新投资望而却步，因此政府做出了一系列回应，例如号召“战略性新兴产业与服务业”在经济中扮演更重要的角色。¹近年来，中国服务业的比重迅速攀升，2015年占比首次超过50%，经济转型似乎初见成效。但是对于服务业崛起背后的推动力，人们却不甚了解。政府政策应该发挥何种作用，也并不十分明了。

那么我们应当如何评价中国服务业迄今为止的发展呢？中国应当如何进一步推动服务业增长呢？

为了回答上述问题，我们必须审视中国服务业最近的增长源头，将中国与其他亚洲经济体的服务业发展进行比较。

要加深对于中国服务业的了解，我们首先应该认识到，中国的服务业并非是一个统一的整体。服务业是许多商业活动的集合，这些商业活动多种多样，经济特征大相径庭，例如，儿童教育、包裹快递和金融贷款三者就相距甚远。这些商业活动如此多元化，我们并不能总是一概而论。

本备忘录在经济学文献中的分类基础上进行了改进，将服务业共分为三大

表1. 服务业分类

	描述	中国国家数据分类
传统服务	运输、批发与零售、公共行政	批发与零售贸易；运输、仓储与邮递；公共行政与社会组织
家庭服务	酒店餐饮、教育、医疗、社区和个人服务	住宿餐饮贸易；教育；医疗、社会安全与福利；文化、体育与娱乐
现代服务	电信、计算机服务、金融、房地产、法律、科技等商业服务	信息传递、计算机服务与软件；金融中介；房地产；租赁与商务服务；科学研究、科技服务和地质勘探；水保护、环境与设施管理

领域：传统服务、家庭服务与现代服务。²这一方面避免了对服务业的过度概括，另一方面避免了涉足大量独特的细分领域，导致研究过于冗长，从而在两者之间找到了折中之道。

传统服务业的需求通常与经济规模成比例，也就是说随着时间推移，传统服务业的GDP占比将会保持不变或略微下降。传统服务业主要指的是经济中的货物移动服务（例如运输、批发和零售），也包括公共行政管理。

现代服务业增速通常高于经济整体增速，部分原因在于现代服务业更善于使用新科技，因此其GDP占比会随时间推移而显著提高。现代服务业包括金融、房地产、通讯等商业服务。

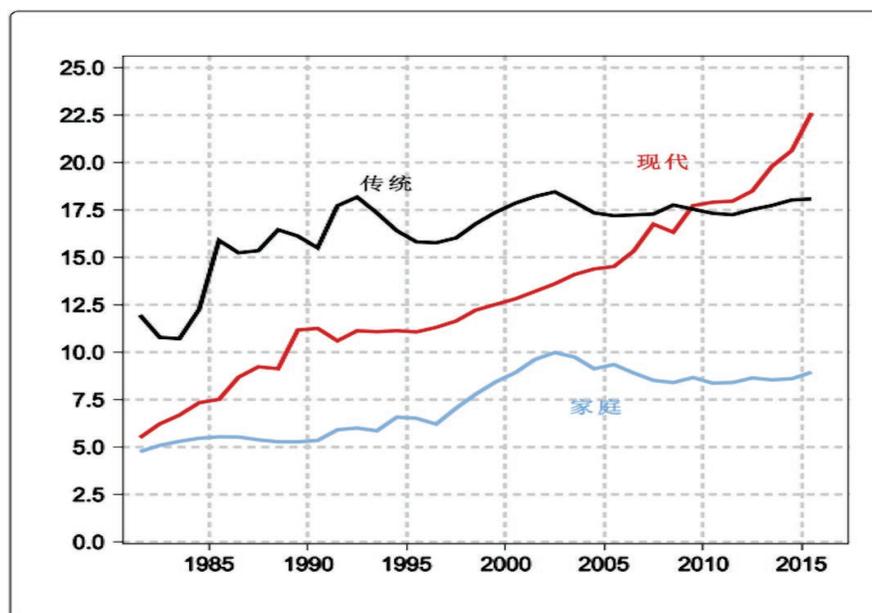
家庭服务业则处于两者之间，呈现出传统与现代的双重特征，但是共同点

在于，这些服务是由家庭直接消费的，例如医疗、教育和娱乐。家庭服务业的GDP占比也会随时间推移而缓慢提高。

中国的服务业表现

要研究上述三大服务业的表现趋势，我们需要按行业划分的详细GDP数据。中国服务业细分清晰的官方数据仅覆盖了2004-2012年，但本备忘录的目标研究时段更长，需要一直追溯到1981年，因此备忘录结合了官方数据和中国产业生产率数据库（CIP）的历史估计数据。中国产业生产率数据库是日本东京独立行政法人经济产业研究所（RIETI）的下属项目。³通过整合官方数据与作者的估计值，本备忘录的数据范围延长到了2015年。⁴作者随后使用了世界KLEMS（全要素比较项目）与亚洲KLEMS项目发布的各

图1. 三类服务在中国GDP中的比重(%)



数据来源：CEIC、RIETI与作者计算。

行业增加值数据，得出了日本、韩国和台湾的传统、家庭与现代服务业在不同时间点的的数据。数据来源所用的分类方法略有不同，表1列出了各体系对传统、现代与家庭服务业的定义。⁵

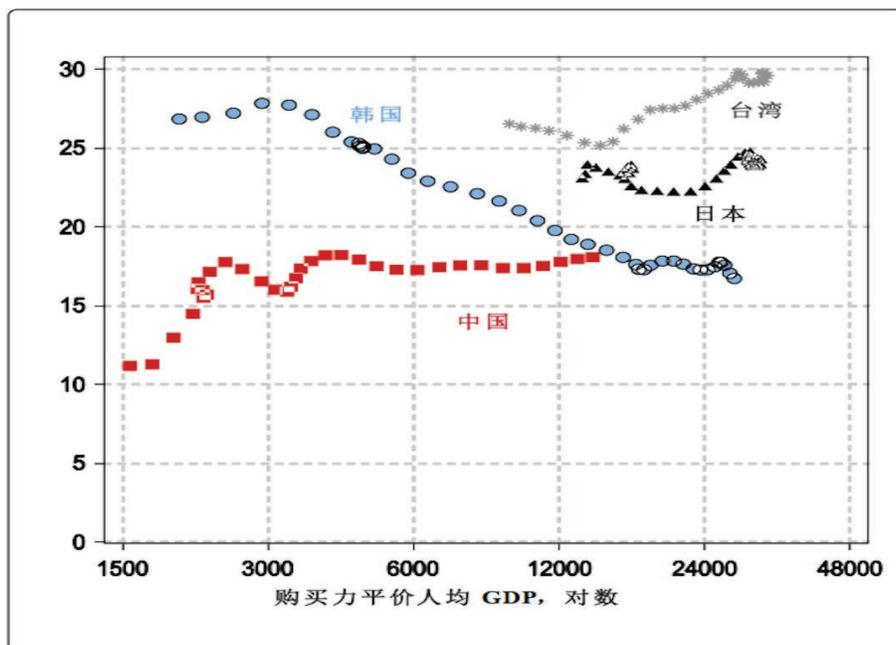
有了上述数据，我们便可以了解中国服务业发展的基本事实，并将其与其他亚洲国家在同等收入时的表现进行比较。

90年代，中国的传统服务业规模处于较低水平，此后在GDP中的比重上升至约17.5-18%，在随后的十多年中一直保持在该水平（见图1）。80年代与90年代初期，家庭服务业在GDP中的比重为5-6%，之后攀升至近年来相对稳定的8.5%。相比之下，现代服务业的变化趋势则远没有如此平稳：现代

服务业的GDP占比从2000年的约13%上升到2015年的估计值22.6%。因此，我们可以直观地看到，整个服务业的近期GDP占比从2000年的40%上升到2015年的50%，其增长几乎全部归功于现代服务业。

中国与其他亚洲经济体相比又如何呢？在传统服务业，各个国家之间并没有一致的规律可循：传统服务业的GDP占比在中国比较稳定，在韩国呈下降趋势，在台湾与日本则分别上升（见图2）。但现代服务业，不同国家呈现出的规律大体一致（见图3）。上述四大亚洲经济体的现代服务业比重都骤然上升，之后持续增长。与邻国经验相似，中国现代服务业的GDP比重也有所提高，实际上，中国的表现甚至更胜一筹。

图2. 传统服务业的增加值占GDP百分比(%)



数据来源：CEIC、RIETI、世界KLEMS、Gavekal与作者计算。

按购买力平价计算，中国当前的人均GDP约为14,000美元，现代服务业的GDP占比约为22.6%，高于处于类似收入水平时的韩国（19%）和日本（17.6%），远高于当时的台湾（12.9%）。虽然做此比较所用的数据对于服务业的细分定义存在差异，但是与总体趋势相比，这一微小差异可能意义不大。不过，在亚洲的大环境下，即使中国收入水平较低，其现代服务业在经济中的比重也十分突出。

各亚洲经济体的家庭服务业发展轨迹也有所不同。据估计，中国家庭服务业在2015年GDP占比约为9%，接近类似收入水平时的台湾（8.9%），但远低于目前韩国（12.7%）和日本（17.7%）。更重要的是，当台湾、韩国和日本达到今天中国的收入水平时，他们的家庭服务业比重都经历了

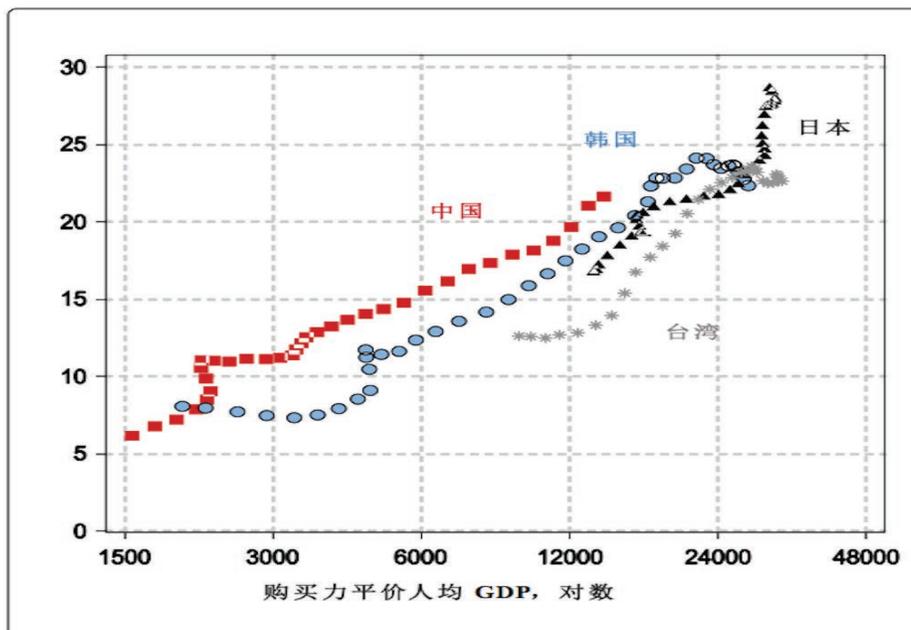
快速提升。因此，与中国现代服务业的增长相比，中国的家庭服务业却没有经历类似的高速增长（见图4）。

（当然，中国家庭服务业的部分近期数据源于作者的估计，因此可能存在错误。待官方数据公布时，展现出的趋势也许略有不同。）

总结而言，与历史发展轨迹相似的国家比较，中国的现代服务业表现突出，但是家庭服务业表现欠佳。中国的发展轨迹为何如此反常？我们先从现代服务业入手。现代服务业最近的快速发展背后有两大主要因素，一个较积极，另一个则反之。

积极的因素是，中国的商业服务与科技相关服务在GDP中的比重稳步提高（见图5）。作者根据科技相关服务与其他活动指标的相关性做出估计：近

图3. 现代服务业的增加值占GDP百分比(%)



数据来源：CEIC、RIETI、世界KLEMS、Gavekal与作者计算。

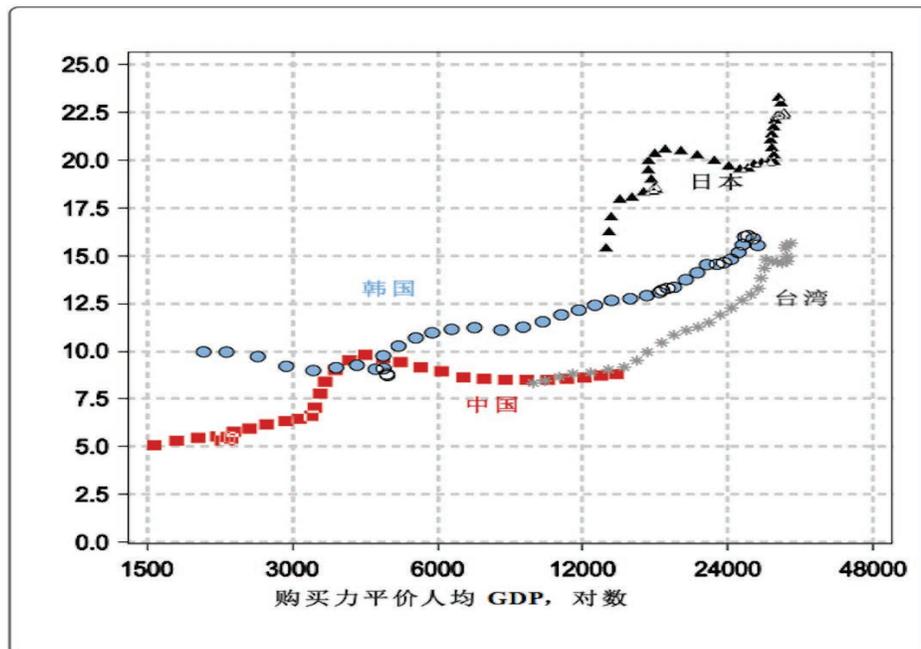
年来，科技相关服务的GDP占比迅速攀升。待官方数据公布时，也许呈现出的趋势动荡性会稍弱，但是科技相关服务的增长的确与近期报道吻合。有报道称，许多高科技公司内涌入了大量新风险投资，在线零售业等领域明显迅速扩张。不管与规模较大的发达经济体还是发展中经济体相比，中国在线零售业渗透率的增长都要惊人得多。⁶ 中国国内市场巨大，基础设施相对完善，这似乎为中国互联网行业培育了肥沃的土壤，互联网行业从而受益于规模经济。尽管公众大量关注科技相关服务业，但该行业在经济中的比重仅约3-4%。

在现代服务业快速崛起的背后，另一个推手更令人担忧，这就是中国金融业的巨大扩张。由于金融业扩张，中国债务与实体经济的比率已经从2007

的低位——债务比GDP为120%，上升至2015年的超过200%（见图6）。这是由于2008年全球金融危机之后，中国实施了极其宽松的货币政策和激进刺激政策，再加上相关的金融政策松绑。

随着中国金融业的扩张，现代服务业的GDP占比随之提高。简单的数据细目罗列便可说明：2015年前的十年间，现代服务业的GDP占比提高了7.3个百分点，在此增量中，金融业的贡献超过半数（3.9个百分点），而商业服务和科技相关服务加在一起仅贡献了2.0个百分点。在其他经济体的经验中，金融与房地产的快速扩张通常都伴随着经济的繁荣-萧条周期和金融危机。因此，对于中国服务业的发展趋势，我们很难将其解读为中国经济结构正朝着更可持续的方向发展。

图4. 家庭服务业的增加值占GDP百分比(%)



数据来源：CEIC、RIETI、世界KLEMS、Gavekal数据与作者计算。

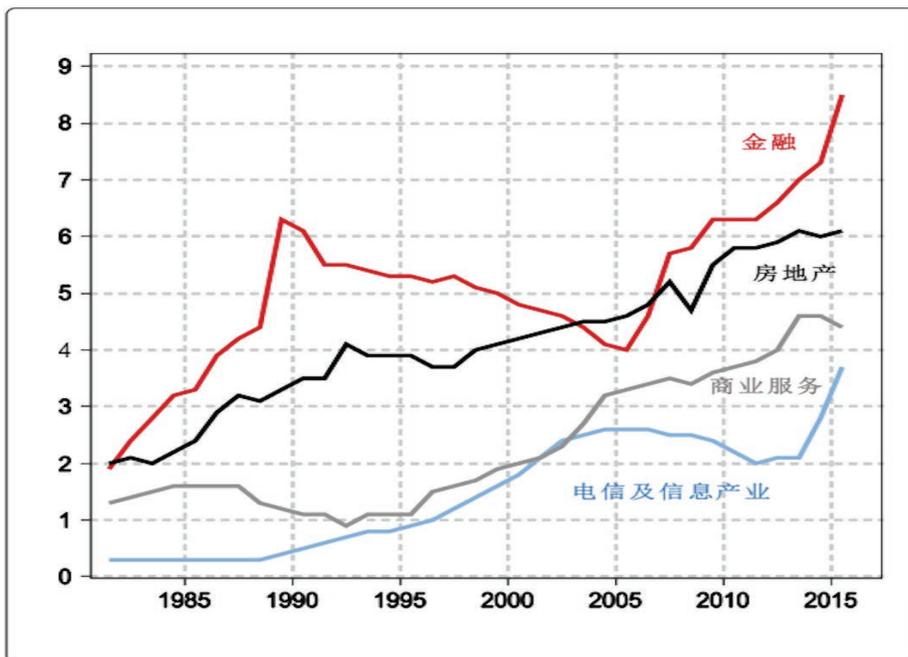
不过家庭服务业的扩张则没有那么明确。中国家庭服务业的GDP占比近年来稳步提高，轨迹类似于台湾。但是韩国与日本家庭服务业的比重则要高得多，增长步伐也更快。即使考虑到医疗等服务业的价格管控，在中国当前的收入水平，家庭服务业的供应依然不足。这一现象似乎也无法用经济周期来解释：实际上，自从2011年以来，中国家庭消费增长领跑GDP增长，家庭消费的比重是在不断提高的。

也许结构性解释更贴近事实。最有可能的解释就是中国家庭服务业的国有化水平高，政府监管多。与发达经济体相比，中国服务业整体面临的监管更多。OECD的服务贸易限制指数衡量了18个服务行业跨境贸易的限制情况，中国的平均得分为0.451，与印度

和印度尼西亚接近，但远高于OECD的平均分0.195，这表明中国限制更多。⁷ OECD指数中的许多服务都属于传统与现代服务业，不过其中也涉及一些家庭服务，最突出的例子就是广播与电影，这两者在任何国家都是受限最多的服务领域。

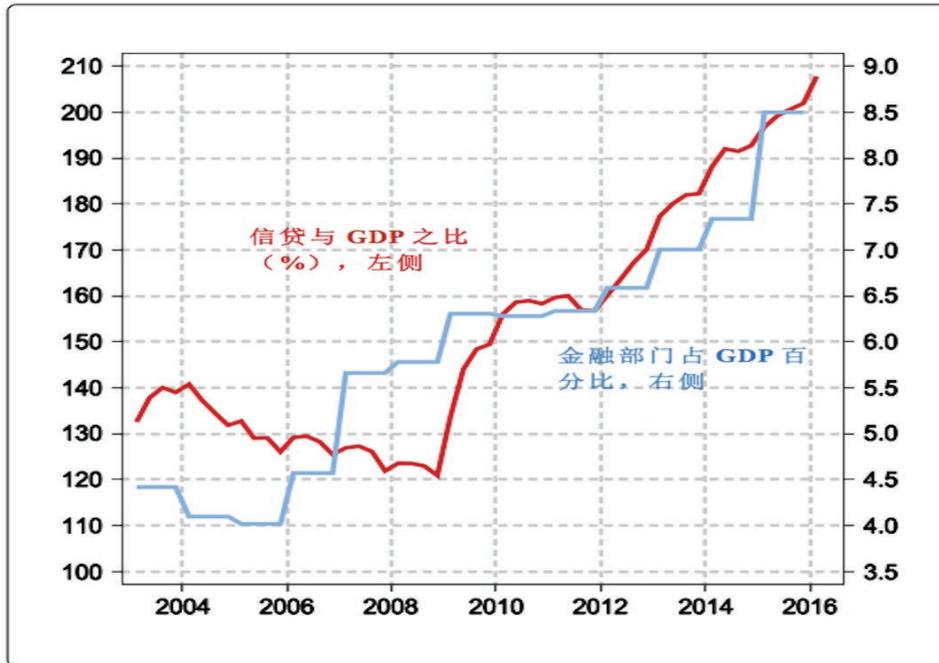
要衡量中国政策规定对国内投资者的限制程度并不容易，但是可以通过考察国企发挥的作用来管中窥豹。中国固定资产投资数据详细地罗列了公司承担的投资是否国家所有，由此我们得以量化国企在不同领域的作用。国企在整个家庭服务业中的投资约为45%，在医疗与教育这两大重要细分领域的投资约为72-74%。与之相比，国企在现代服务业的投资比例仅为35%，与其在中国整体经济中的平均占比一致（见图7）。

图5. 中国现代服务业占GDP百分比(%)



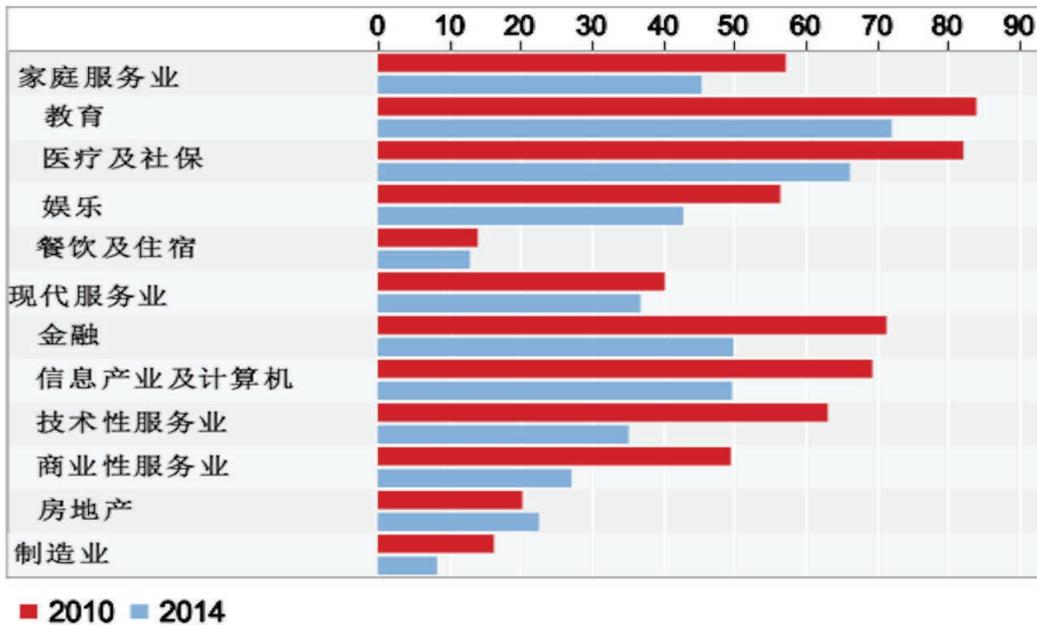
数据来源：CEIC、RIETI数据与作者计算。

图6. 中国金融业的增长



数据来源：CEIC与作者计算。

图7. 国企各行业的投资比重



数据来源：国家统计局。

近年来，国企在许多服务领域的参与程度明显降低，但是与制造业或餐饮业等更早对民营投资开放的行业相比，国企在这些领域的参与度依然较高。⁸

受监管程度高与国企参与度高（两者也许是同一现象的不同表现）会限制中国服务业的发展，主要表现在两方面。其一，行业内的公司可能会主动以垄断者的方式行事，或者可能被监管所迫而不得以采取垄断，只生产少量产品，并以高价卖出，导致部分潜在市场供应不足。此时，允许更多的民企进入市场将会提高投资与产出，因为新入场的公司会瞄准现有公司遗漏的机遇。其二，与民企相比，中国国企的投资回报率整体偏低，国企在服务业的投资也许不能像民企那样带来大量的未来增长。若更多投资回报率高的民企能进入服务业，这将有助于提高服务产出的增速。

经过上述讨论，我们可以得到两条简单的结论。首先，中国经济中服务业所占比例之所以得以提升，很大程度上是中国经济放缓之后经济政策决策

的结果。政府刺激政策的主要渠道是金融与房地产，也正是这两个行业主要助推了服务业在GDP比重的提高。高负债水平引发了国内与国际担忧，金融业的快速扩张是否一定是件好事，目前尚不明确。因此，若将近期服务业的GDP占比提升视为中国经济结构朝更可持续方向迈进，未免有些为时过早。的确，从其他经济体的经验来看，金融业的高速发展可能导致发展可持续性下降，这一风险现还存在。

第二，GDP中服务业占比提升，是否意味着中国的监管体系已经很好地适应了这一不断发展中的中等收入国家需求呢？若现在给出肯定答案，也是操之过急。的确，中国除金融与房地产之外的服务业也在发展，特别是科技业和其他商业服务行业。但是总体而言，服务业的监管依然严格，以中国目前的收入水平，以家庭服务为突出的一些服务领域出现了供应短缺。中国金融行业长期持续增长的可能性不高，因此，中国有充分的理由进一步放松其他服务业监管，鼓励向新的增长点转移。

结论与建议

上一章节的概述已经提及，中国需要放宽若干服务相关领域的监管。但是，中国缺乏有效的政府政策框架以推动这一进程，这是中国特有的挑战，其背后的原因主要有以下三点（这三点相互关联）：

首先，《中国制造2025》计划统领了当前中国整体的工业政策，制造业被赋予了战略性核心地位，次于服务业。⁹其次，服务业政策的指导思想是，鼓励当前热门的高技术服务业发展，而非普通服务业。第三，官方文件在原则上支持服务业监管放松，但是并未提出任何切实可行的量化目标，因此很难确保监管放松的整体目标得到了遵守，也很难衡量是否取得成果。

当然，中国政府并没有忽略服务业：2015年期间，国务院发布一系列服务业政策文件，包括一份贸易服务文件和一份消费者服务文件。但是这些文件的关注点大多依然围绕着科技：仅在2015年一年，国务院至少单独发文三次，鼓励电子商务的发展，在大数据领域发文两次，这还不算高调推出的“互联网+”行动计划。¹⁰

过分关注高科技容易导致政府忽略其他服务业，因为这份关注可能演变成

政府时间精力的错置，而政府的时间精力可是一项宝贵的稀缺资源。在中国经济中，电商等科技类服务业（也包括快递等电商相关行业）的增长速度的确数一数二，但是，在政府文件指名该行业为“经济新动力”之前，这种快速增长就已经延续了数年。

因此，至少表面看来，该行业并不需要大量的政府干预以推动进一步发展，部分原因在于高新技术行业已经是监管程度相对较低的行业了。政府的资源更应当流向增长较弱、监管负担较重的行业，鼓励这些行业的发展。¹¹许多，但不是全部，最值得政府鼓励的行业都属于家庭服务业范畴。



Photo: Flickr/Wolfgang Staudt

本备忘录为加速服务业监管开放提供了三点战略建议：

- 服务业监管放宽的计划应当由最高层政府发布，以便这一经济改革实现与《中国制造2025》等主要经济工作重点相一致的地位。
- 计划应当主要关注监管程度高、由国企主导的服务行业。这里指的大多是增长缓慢的家庭服务业，而非最近的热门行业或高速增长行业。不过，媒体、快递和电信等行业呈现出高速增长与监管程度高的双重特性。

• 计划还应该包括监管放宽的可量化具体目标，也许这是最具争议的一点。最简单的方案就是设定特定行业中民企的市场占有率目标。

上述战略与中国政府的总体目标一致。十三五规划（2016-2020）提出要推动商业服务业发展，例如工业设计、法律、会计服务和商务咨询，也包括教育、老人护理、娱乐和旅游等家庭服务业。十三五规划还提出，多个服务行业要向民营资本开放，不过规划并未提出任何用以衡量进展的可量化指标。¹²

的确，量化目标常被视为中国计划经济时代的遗留产物。但中国的量化目标之所以饱受诟病，最主要的原因在于运用不当，用在了一些政府实际无法控制的指标上。至于政府掌握之内的指标，例如监管和公共服务，设定量化目标在原则上并不是负面的。毕竟，中央银行就为通货膨胀设定量化目标，大家也都觉得理所应当。中国的官僚体制庞大，具有去中心化特征，因此量化目标可以发挥宝贵作用：量化目标透明度高，能有效地将政策意图传达给广大民众，通过监测目标进展，问责便成为了可能。

实际上，中国政府已经在重要的服务行业采纳了这一方法。十二五规

划（2011-2015）就为医疗行业设定了目标，要求截止到2015年，民营医院的病床数与服务量要占到行业总量的20%。¹³自十二五规划推出之后，民营医院的市场份额显著上升。虽然2015年的最终数据尚未出炉，但是截止到2014年，民营医院的病床数占比从2011年的12%上升至17%。¹⁴这一增长大多来源于新医院的成立，而非现有公立医院的私有化。因此，这一自上而下的计划似乎成功推动了医疗服务供应的提升。

对于所有的市场化改革措施，辅助性监管改革都十分必要，以提高对国有与民营实体的监管水平。

当然，这一行业的变化面临重重争议，一些民营医院被指服务质量低下。¹⁵当一个行业从仅有的少数几个国有供应商，转而成为众多供应商百花齐放的多元化市场，监管通常难以跟上行业步伐，因此对于所有的市场化改革措施，辅助性监管改革都十分必要，以提高对国有与民营实体的监管水平。不过，医疗行业的确提供了一个范例，展示了政府可以如何促进服务业的民营企业扩张。

宣布量化行业目标，提升民营公司在多个服务行业内的地位，再加上切实致力于创造对一切所有制公司一视同仁的监管机制，这些信号将明确表明，针对目前对经济贡献最大的服务业，中国领导人放宽监管的决心是认真的。

尾注

¹ 2014年12月11日中央经济工作会议公报, http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/11/content_2789754.htm。

² 这一分类方法改编自Barry Eichengreen和Poonam Gupta发表在《Oxford Economic Papers》65 (2013): 96-123, “The Two Waves of Service-Sector Growth,” <http://dx.doi.org/10.1093/oenp/gpr059>, 本文提到的“家庭服务业”即Eichengreen与Gupta所称的“混合”或第二组服务业, 但作者更倾向于简洁表达。

³ 中国产业生产率数据库(CIP)数据请参考: <http://www.rieti.go.jp/en/database/CIP2015/index.html>。

⁴ 2015年交通运输、批发零售、金融、房地产与整体服务业的官方数据均有发布, 作者使用了上述官方数据, 并估计了2013-2015年下列服务领域的GDP占比: 医疗增加值的估计是根据其与公共医疗总体支出的关联得出; 教育增加值的估计是根据其与政府教育支出的关联; 公共行政增加值的估计是根据其与固定资产投资的关联; 邮政与电信增加值的估计也是根据其其与固定资产投资的关联; 其余服务属于商业服务中的“现代”服务, 根据总体服务业GDP占比与其他服务业总和之间的差值估计得出。

⁵ 韩国和日本数据可以直接从世界KLEMS数据页面下载<http://www.worldklems.net/data.htm>, 台湾数据可以从亚洲KLEMS下载 <http://www.asiaklems.net/>。

⁶ Bronnenberg, Bart J., and Paul B. Ellickson. 2015. “Adolescence and the Path to Maturity in Global Retail,” *Journal of Economic Perspectives*, 29(4): 113-34. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.29.4.113>。

⁷ OECD 服务业贸易限制指数, <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm>。

⁸ 欲了解国企与民企的投资规律, 请参见2016年3月澳大利亚储备银行年会的报告Nicholas Lardy, “The Changing Role of the Private Sector in China,” <http://www.rba.gov.au/publications/confs/2016/pdf/rba-conference-2016-lardy.pdf>。

⁹ “中国制造2025”, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm。

¹⁰ 三份文件为: “国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见”, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/09/content_10279.htm; “国务院办公厅关于促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见”, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/20/content_9955.htm; “国务院关于大力发展电子商务加快培育经济新动力的意见”, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/07/content_9707.htm。

¹¹ 服务业的监管问题总结与解决提案请参见Wei Wang et al., “Beyond Manufacturing: Developing the Service Sector to Drive Growth in the PRC,” *East-West Center AsiaPacific Issues*, No. 124, May 2016, <http://www.eastwestcenter.org/node/35640>。

¹² 服务业探讨请见2016年3月17日发布的“中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要”第24章的第5节, http://news.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm。

¹³ “国务院关于印发卫生事业发展‘十二五’规划的通知”，http://www.gov.cn/zwjk/2012-10/19/content_2246908.htm。

¹⁴ 《中国卫生和计划生育统计年鉴》，表格3-1-2，多年。统计数据将医院分为两大类：公立与非公立。为行文简洁，文中“非公立”医院记为民营医院。

¹⁵ 五月年轻男性死亡所引发的媒体报道举例请见<http://www.ejinsight.com/20160506-student-death-reveals-china-s-chaotic-private-hospital-sector/>。

保尔森基金会《政策备忘录》简介

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔，探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析，但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。

保尔森基金会简介

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute
All Rights Reserved

The Paulson Institute
5711 South Woodlawn Avenue
Chicago, IL 60637
paulsoninstitute.org