

服务贸易承诺模式的发展及我国的应对策略

孟佳蕾

华东政法大学国际法学院, 上海

收稿日期: 2023年9月18日; 录用日期: 2023年10月23日; 发布日期: 2023年10月31日

摘要

服务贸易发展对全球经济增长的驱动力日益增大, 逐渐成为各国深度融入经济全球化、加强经贸合作的重要领域。服务贸易自由化成为世界主流, 而衡量自由化程度的一项重要指标就是各国在不同协定中的承诺模式。从GATS的正面清单模式到TiSA和RCEP的混合清单模式再到CPTPP的负面清单模式, 服务贸易的开放水平不断增加。为了更好地应对服务贸易领域在承诺模式方面规则的发展和重构, 我国应加快完善国内服务贸易法规体系与管理措施, 在考虑国情的基础上, 逐步健全负面清单管理制度, 实现国内法规与对外负面清单的协调与衔接, 同时提高服务贸易开放监管能力, 防范负面清单管理模式带来的风险。

关键词

服务贸易, 承诺模式, 正面清单, 负面清单

The Development of the Commitment Mode of Trade in Services and China's Countermeasures

Jialei Meng

International Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Sep. 18th, 2023; accepted: Oct. 23rd, 2023; published: Oct. 31st, 2023

Abstract

The development of trade in services has increasingly driven global economic growth, and has gradually become an important field for countries to deeply integrate into economic globalization and strengthen economic and trade cooperation. Liberalization of trade in services has become

mainstream in the world, and an important indicator of the degree of liberalization is the commitment mode made by countries in different agreements. From GATS's positive list mode to TiSA and RCEP's mixed list mode to CPTPP's negative list mode, the level of openness of trade in services is increasing. In order to better cope with the development and reconstruction of commitment mode in the field of trade in services, China should accelerate the improvement of the domestic legal system and management measures, and gradually improve the negative list management system on the basis of considering national conditions. China should also realize the coordination and connection between domestic laws and external negative lists, and at the same time improve the ability of supervision of trade in services to prevent risks brought by the negative list mode.

Keywords

Trade in Services, Commitment Mode, Positive Lists, Negative Lists

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着经济全球化不断发展、信息技术飞速进步和贸易成本持续降低, 诸多全新商业业态应运而生, 服务贸易范围不断拓展, 服务业成为推动全球经济发展的重要引擎, 国际贸易的重心也逐渐从增长乏力的货物贸易转向势头良好的服务贸易, 有助于提高贸易效率、优化资源配置、推动贸易公平的服务贸易自由化成为世界主流。这就对服务贸易规则提出了新的需求, 相关规则的谈判也成为国际经贸规则重构的重点。然而, 由于各国间存在诸多分歧, 世界贸易组织(WTO)多哈回合谈判陷入困境、停滞不前, 严重阻碍了服务贸易的发展。在这一背景下, 以美国、欧盟为首的多个 WTO 成员在 2012 年自主结成了“服务业挚友”¹, 以兼容和修订《服务贸易总协定》(GATS)的相关规则为目标进行谈判, 最终于 2016 年底完成了《服务贸易协定》(TiSA)的基本框架文本。

与此同时, 由于对多边贸易体制的失望, 世界各国纷纷转向了区域经济一体化的合作形式, 即缔结大量的区域贸易协定(RTAs), 如《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP)、《区域性全面经济伙伴关系协定》(RCEP)和《全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等, 这些 RTAs 中均设有专章对服务贸易进行规定以促进服务贸易的自由化。而评估一个 RTA 的自由化程度主要有两项指标: 一是协定的承诺模式; 二是实质纪律条款。其中, 自由化程度的质量高低虽然并不必然由 RTAs 中的承诺模式决定, 但这一指标却具有十分重要的意义。不同的 RTAs 根据谈判的背景和目的、谈判方的经济发展水平等因素采取了不尽相同的服务承诺模式, 不同的承诺模式又意味着不同的服务自由化程度, 进而会影响缔约方之间的服务贸易往来。

综上, 笔者在对服务贸易协定中的主要承诺模式有所了解的基础上, 选取了最具代表性以及和我国联系最为密切、影响最大的四个涉及服务贸易的协定即 GATS、TiSA、CPTPP 和 RCEP 展开比较研究, 分析其中的异同和发展趋势, 并试图提出我国的一些应对策略, 以期能够在理论上掌握服务贸易承诺模式的发展趋势, 在实践中为推动我国服务贸易自由化以及制定相关自由贸易协定的方案提供借鉴。

¹服务业挚友(RGFs), 涉及五十多个国家和地区, 其中既有美国、欧盟成员国等发达国家, 也有巴基斯坦、智利等发展中国家, 他们的服务贸易占据了全球服务贸易总额的 70%。

2. 服务贸易的承诺模式

相对于货物贸易而言，服务贸易会面临更多的隐性壁垒。鉴于服务的无形性，对服务业的规制主要是通过边境后措施，即国内规制来实现。^[1]因此，在经贸协定的服务贸易专章或服务贸易协定中，一般要求缔约方承担市场准入、国民待遇、最惠国待遇等义务。然而，服务贸易的种类繁多，可分为不同的类别和分部门，如 GATS 将服务部门分为 12 类 160 个分部门，而同一类或部门的服务根据提供方式又可分为跨境提供、境外消费、商业存在和自然人流动等。对于不同的服务门类和提供方式，各国基于本国主权政策、经济状况、行业发展、公共利益等因素的考量，愿意承担的具体义务存在一定差异，于是，各国在谈判签订与服务贸易相关的协定时，往往会配套一份承诺列表，又叫承诺清单，用于表明本国在该协定下的各项具体义务。目前而言，各国在协定中对服务贸易作出相关承诺的清单模式主要有三种：正面清单模式、负面清单模式和混合清单模式。

2.1. 正面清单模式

正面清单模式是最早也是最常见的一种模式。世界上第一套规制服务贸易的多边规则 GATS 采取的就是正面清单的承诺模式，即 WTO 成员针对外国服务和提供者在市场准入和国民待遇这两项特定义务方面的具体义务取决于其在与 WTO 协定一并提交和签订的《服务承诺表》中所做出的具体承诺。而对于未列入承诺表的服务部门、分部门或提供方式，该成员国则不承担相应的市场准入和国民待遇义务。从法学角度理解，正面清单属于选择性开放模式，采用“法无授权即禁止”的法律理念，其监管模式是法律没有规定可以准入的领域就是不可以准入的领域。一般情况下由东道国承诺部分开放，东道国列明禁止、限制和允许投资的领域，并设事先严格审批程序，因而正面清单模式属于一种严格准入制度。

2.2. 负面清单模式

负面清单是在增加透明度和可预见性的基础上，减少东道国对相关服务贸易领域准入的不当干预和肆意行为，推动服务贸易自由化。相较于正面清单，负面清单体现的是“法无禁止即可为”的法学理念，起源于在国际司法实践中最常援引的一个论断——“国际法不禁止即为允许”。^[2]最早采用负面清单承诺模式的是北美自由贸易协议(NAFTA)，之后许多 RTAs 都开始效仿，目前世界上签订的 RTAs 中有超过一半都是采取这一承诺模式。所谓负面清单模式是指缔约方在服务自由化方面具有开放市场并给予外国服务及提供者非歧视待遇的基本义务，除非其通过不符措施列表排除某些服务部门的开放。^[3]负面清单也就是一份禁止或限制外国投资领域的清单，包括所有针对外资与国民待遇、最惠国待遇不符的管理措施，以及有关当地存在、业绩和高管人员等要求的清单。CPTPP 采用的就是负面清单模式，其有关服务贸易的负面清单主要规定在第九章“投资”、第十章“跨境服务贸易”中。其中，CPTPP 第 9.11 条和第 10.7 条“不符措施”具体规定了负面清单制度。在商业存在模式(投资)和跨境服务领域，每个缔约方都列有两份负面清单，即附件 I 和附件 II。附件 I 是各缔约方列出的中央和地方政府维持的现存的不符措施及其延续和更新，缔约方承诺未来这类不符措施的限制程度不会变得更高，只会维持不变或放松限制。附件 II 是各缔约方列出的对特定行业保留采取新的限制措施的权利。在该附件中提及的特定行业，相关缔约方既可以维持现有措施，也可以采取新的限制措施而不受 CPTPP 的限制。^[4]

2.3. 混合清单模式

混合承诺模式则是一种在正面清单和负面清单基础上产生的折中模式，具有不同的类型。TiSA 采用的就是这种具有妥协性并极富创造性的混合清单模式，这是因为 TiSA 各方一方面考虑到大部分发展中国家对以 GATS 为代表的“正面清单模式”更为熟悉，但另一方面又希望纳入负面清单模式中的核心要素。

所以，整个承诺表的基本架构还是用了 GATS 正面清单的基本架构，包括服务部门或分部门的市场开放承诺，依旧采取正面清单模式，而国民待遇承诺采用负面清单模式，并纳入棘轮机制。^[5]作为服务贸易市场开放承诺模式的创新，该模式也给服务贸易谈判带来新思路即承诺模式无需一成不变，传统的正面清单加入核心要素后，也可以达到负面清单所要求的自由化水平。而 RCEP 采取的又是另外一种混合模式。考虑到各成员方之间发展水平的差异，中国、新西兰、泰国、菲律宾、越南、老挝、柬埔寨、缅甸 8 个成员，以正面清单方式作出承诺。针对所有部门及各个分部门的不同服务提供模式，列明承诺的市场准入条款、限制和条件，国民待遇条件和资格，以及其他承诺。其余 7 个成员，包括日本、韩国、新加坡、马来西亚、文莱、印尼、澳大利亚，以负面清单方式作出承诺，列明现行不符措施和保留不符措施。这些措施，针对所有或具体服务部门，不受规定义务约束。其中，以正面清单方式承诺的成员，未来将转换为负面清单模式，并且依国家水平不同过渡期的长度也不同。

3. 不同协定中服务贸易承诺模式的比较

对于本文所要重点研究的四个贸易协定而言，又可分为两大类进行更有价值的比较。首先，GATS 和 TiSA 二者都是专门针对服务贸易制定的协定，而 TiSA 本身就是在 GATS 不能满足现有经济发展需求的前提下应运而生的，TiSA 的核心文本在 GATS 的基础之上有所完善和超越并且设计了与 GATS 相兼容的机制。而 RCEP 和 CPTPP 则都是已经完成签署、正式生效且具有较大影响力的区域贸易协定的典型代表，服务贸易规则都只是协定中的一个部分。CPTPP 和 RCEP 分别代表了新一轮国际经贸规则构建过程中发达国家与发展中国家的不同利益诉求。中国参加了 RCEP 的构建，可在一定程度上代表我国目前对外开放的最新水平，同时我国也已申请加入 CPTPP，尽管相关谈判尚未开始，但对其进行比较分析具有重要的认识价值与实践价值。

3.1. TiSA 对 GATS 的继承和超越

TiSA 的谈判是在多哈回合服务贸易谈判进展缓慢甚至停滞，各方试图寻求新途径以解决服务谈判僵局背景下展开，其谈判目标就是达成一个“与 GATS 相兼容的具有高雄心水平”的诸边协定，具体来说，首先是在参加方向，以 GATS 既有成果为基础，结合现行的诸边贸易协议实践，进一步扩大服务市场的开放幅度，并建立一个广泛、实用、遵循自由化宗旨的高水平诸边服务贸易新规则，然后再将这一成果推向多边，将其纳入 WTO 多边规则框架，最后形成全球服务贸易规则体系这一“上层建筑”。^[6]

就服务贸易的承诺模式而言，TiSA 在市场准入上采用正面清单模式，这对于服务业相对落后的国家来说较为灵活，并且考虑到与 GATS 相容性的问题，正面清单较容易与 GATS 承诺表合并解读。而在国民待遇上，TiSA 采用负面清单买模式，除被列出的部门外，所有服务与服务提供方式都会被要求提供国民待遇，并且这些保留限制必须在一定承诺时期内逐渐减少。这种混合承诺模式增加了其操作的灵活性和可控性，在实现更高水平自由化的同时又可以吸引更多的新兴国家与发展中国家的积极参与。值得指出的是，虽然在理论上通过清单的内容设置，正负清单可以同样实现高水平自由化。然而，TiSA 在国民待遇这一义务上采用负面清单模式的优势是明显的：第一，它更符合 WTO 的精神，更趋近于作为一般原则与义务的性质。WTO 力推非歧视原则，最惠国待遇和国民待遇是其两大支柱。GATS 第 2.1 条确立了最惠国待遇原则，并放在第二部分“一般义务和纪律”之下，然而第 2.2 条却允许成员方行使与前款不一致的措施，即依据 GATS 附件 2 作出豁免。GATS 第 17 条虽确立了国民待遇原则，但是放在文本的第三部分而不是第二部分“一般义务和纪律”，国民待遇就从一般规定变成具体承诺。这是对 WTO 原则的侵蚀。第二，负面清单更有利于给予缔约方做出更高自由化承诺的激励。从国际协定的执行来看，如果采取正面清单的方式，缔约方会倾向于使清单尽量短，让自身获得较高的政策自由度。如果采取负

面清单的方式，精短的负面清单意味着较高水平的自由化，过长的负面清单容易对国内政策实施者造成较大的约束，也给外界一种金融服务贸易自由化程度较低的感觉。[7]

3.2. CPTPP 和 RCEP 的服务贸易承诺模式比较

从这两大协定的成员组成结构来看，RCEP 成员中有发达国家、发展中国家以及一些最不发达国家，成员间经济体制、发展水平、规模体量等差异巨大；而 CPTPP 成员国主要来自发达国家，其中虽也包含如文莱、越南等发展中国家，但这些国家属于服务贸易尤其是跨境旅游极为成熟的国家，经济发展水平明显高出老挝、柬埔寨、缅甸等只签署 RCEP 协定的东盟国家。[8]成员组成不同也就从根本上决定了两个协定在谈判方式、国民待遇、最惠国待遇、市场准入、国内规则、不适用规则、禁止反转机制等诸多方面存在差异。

就服务贸易的承诺模式而言，CPTPP 将服务贸易分为“跨境服务贸易”、“金融服务”和“电信服务”三章以及四个专业服务贸易附件，要求缔约国提高对服务提供者的保护、可预测性和透明度，采取负面清单模式，即除信息安全和涉及国家利益等明确关闭的服务部门外，其他服务部门和子部门均应向 CPTPP 缔约国的企业开放。RCEP 则采取混合模式，包括跨境交付、跨境消费、商业存在和自然人流动 4 种服务提供模式。其中，日韩澳与新加坡等 7 个国家在 RCEP 减让表中采取负面清单模式承诺，市场准入开放水平显著提高，部分发达国家甚至对服务部门做出全面开放承诺；中国、新西兰、越南、泰国等 8 个成员国仍然保留了正面清单模式承诺，并规定于协定生效后一定时间内转化为负面清单。这些采取正面清单模式的成员明确列出了在市场准入、国民待遇和附加承诺方面的具体承诺，同时在基于正面清单的承诺中，也加入了一些负面清单的精髓或要素。例如，对于部分部门安排未来继续进行自由化无法回撤的棘轮机制；在承诺开放的部分部门中有选择地做出“最惠国待遇”承诺。[9]同时，RCEP 在最惠国待遇中引入了“第三方最惠国待遇条款”，将最惠国待遇的适用范围扩展到了 RCEP 之外的国家，即未来给予任何其他国家的更加开放的部门措施要同样给予 RCEP 成员国。而在 RCEP 中采取负面清单模式的成员和 CPTPP 各成员则规定了市场准入、国民待遇、最惠国待遇和本地存在四项核心义务。因此，相对而言，CPTPP 的开放水平较 RCEP 更高。在此基础上，由于 CPTPP 有较高的承诺水平，并且排斥非成员国，因而直接促进服务贸易在成员国之间的流动，并产生相应的贸易转移效应。[10]

4. 关于中国应对服务贸易承诺模式发展的建议

鉴于当今世界的历史实践和发展趋势，在服务贸易的各种承诺模式中，负面清单模式被普遍认为具有最高的自由化程度，这是因为一方面，相较于正面清单和混合清单，服务提供者更容易读懂和理解简单明了的负面清单中的不符措施；另一方面，负面清单在列出不符措施的同时还会注明相关的法律法规，这就使得该种承诺模式更加透明公正。此外，为适用负面清单模式，缔约方需在谈判前对其服务规制措施进行全面的梳理和检查，以便进行准确列表，且缔约方给出的负面清单总会受到他方要求缩减清单项目的谈判压力。[1]因此，负面清单模式自然能够体现并促进更高的服务自由化。但就我国目前的发展水平和所处历史阶段而言，不必拘泥于“非正即负”、“未来必负”的思维定式，而应根据与谈判伙伴彼此对比的具体状况做出灵活选择，如可采取“可正可负”、“有正有负”或“正负结合”等做法。

在我国实践中，继实施外商投资负面清单管理制度之后，也加快了对跨境服务贸易领域负面清单管理模式的探索和创新。当前，我国进一步扩大服务贸易的对外开放主要有两条路径：一是自主开放，主要是在自贸试验区或自由贸易港建设中，采用跨境服务贸易负面清单的模式，如 2018 年发布的《中国(上海)自由贸易试验区跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》和 2021 年发布的《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》。[11]二是协议开放，主要是通过对外签订的自由贸易协议如 RCEP

等实现开放。而就实施的现状而言,我国在对外签订的经贸协定中,对于服务贸易的开放仍旧多采用正面清单模式,负面清单管理模式进展缓慢,且存在负面清单格式混乱、透明度低、相关法律支撑较弱等问题。对此,笔者提出如下建议:

4.1. 加快完善国内服务贸易法规体系

我国需加强对 CPTPP、《美墨加三国协议》(USMCA)、《欧盟与日本经济合作伙伴关系协定》(EJPEA) 等新一代自由经贸协定规则的研究,借鉴其先进的立法经验,完善中国国内服务贸易规则体系,促进服务贸易开放与发展,并与国际先进规则接轨。服务贸易规则体系,即与服务贸易有关的法律法规的统一体,规定了服务贸易领域市场准入、国民待遇、争端解决机制各环节所要遵循的规则。这既可为未来的加入谈判奠定良好的国内法基础,也是统筹推进国内法治和涉外法治、稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放的关键环节。^[12]值得注意的是,在借鉴学习他国经验时,必须坚持遵循“国情例外”原则,不可一味效仿,需结合自身情况,细化相关法规和措施的内容。

4.2. 逐步健全负面清单管理制度

服务贸易的负面清单模式已是大势所趋,我国也在逐渐向其前进,但各相关方面的立法还很欠缺导致风险很大。故我国应加强国家立法,以更高层级的法律赋予负面清单正当性,从而解决其法律依据较低的问题。此外,国内法规与国际协定中的负面清单需要进一步协调与衔接,外商投资特别管理措施与对外贸易协定的负面清单要对应一致,以减少政策适用性的模糊或误解。^[10]而在负面清单的具体实施管理环节,政府可以适当简政放权,将部分权力下放给相关企业或民间组织等,同时需要注意协调不同省市地区间的政策,实现权责明晰。

4.3. 全面提高服务贸易开放监管能力

服务所具有的无形性、同时性、非存储性等特点大大增加了跨境服务贸易的监管难度,尤其是在负面清单的承诺模式下,扩大开放市场所带来的风险更加不确定。是否能够有效防范和控制这些可能的风险是对国家治理能力的考验。针对跨境服务贸易负面清单的风险防控可以在前期扩大服务贸易负面清单试点范围以丰富试点区域的多样性,同时通过负面清单中的保障性条款和例外说明等规则设计加大政府的管理空间,提前填补监管漏洞;在中期可以建立系统化的监管体系,根据不同的风险类别采取不同类型的监管方式;在风险发生后,要落实及时有效的应急响应机制,尽可能地将风险带来的损失降至最低。^[13]

5. 结语

国际金融危机以来,世界经济复苏缓慢曲折,不同经济体发展分化,国际货物贸易增长乏力,但服务贸易发展势头良好,成为国际贸易增长的引擎和各国经济复苏的重点,因而成为世界各国竞争的焦点,服务贸易规则的谈判也成为国际经贸规则重构的重点。总体来看,服务业和服务贸易都在朝着更加开放、更加自由化的方向前进。晚近谈判和签订的几个超大型 RTAs 中,如 TiSA、CPTPP、RCEP 等在有关服务自由化的很多方面都超越了 GATS 规定,更多采用负面清单、或正负结合的混合清单模式用以过渡,并伴之以更强的纪律以及更高的透明度要求等。

对于我国而言,为了更好地适应国际经济的发展,同时为应对近年来不断加深的贸易保护主义,我国应不断扩大服务业开放力度,营造更公平的竞争环境,切实提升服务业的国际竞争力,推动服务业高质量发展。一方面,继续加强以规则为基础、透明非歧视和开放包容的多边服务贸易体制机制建设;另

一方面,在加快实施自由贸易区战略和“一带一路”倡议建设过程中,密切关注国际服务贸易规则的重构动向,在 RTAs 谈判中及时调整我国的应对措施,以期更有效地推动服务贸易自由化和便利化,并逐步构建全方位的服务贸易合作机制。

参考文献

- [1] 石静霞. 国际服务贸易规则的重构与我国服务贸易的发展[J]. 中国法律评论, 2018(5): 46-57.
- [2] 龚柏华. “法无禁止即可为”的法理与上海自贸区“负面清单”模式[J]. 东方法学, 2013(6): 137-141.
- [3] 樊正兰, 张宝明. 负面清单的国际比较及实证研究[J]. 上海经济研究, 2014(12): 31-40.
- [4] 贺小勇, 黄琳琳. TPP 对服务贸易规则的重构及中国对策研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2021: 145.
- [5] 陈靓. 从 GATS 到 TiSA——全球服务贸易自由化规则的建构与中国的选择[M]. 上海: 上海人民出版社, 2018: 124.
- [6] 李伍荣, 冯源. 《国际服务贸易协定》与《服务贸易总协定》的比较分析[J]. 财贸经济, 2013(12): 86-93.
- [7] 李伍荣, 周艳. 《服务贸易协定》的发展路向[J]. 国际经济评论, 2014(6): 111-130.
- [8] 王思语, 张开翼. RCEP 与 CPTPP 协定下中国服务业开放路径研究[J]. 亚太经济, 2021(6): 108-118.
- [9] 于鹏, 廖向临, 杜国臣. RCEP 和 CPTPP 的比较研究与政策建议[J]. 国际贸易, 2021(8): 27-36.
- [10] 全毅. CPTPP 与 RCEP 服务贸易规则比较及中国服务业开放策略[J]. 世界经济研究, 2021(12): 30-41.
- [11] 胡玫, 张娟, 李计广. 中国跨境服务贸易负面清单推进路径分析[J]. 国际经济评论, 2022(6): 102-126.
- [12] 石静霞. 中国加入 CPTPP 谈判中的服务贸易重点问题[J]. 中外法学, 2023(4): 1-20.
- [13] 李震. 中国国内服务贸易规则体系完善的建议[J]. 海关与经贸研究, 2020, 41(1): 108-123.