

TPP 与国际服务贸易新规则 及中国的应对策略

倪月菊

(中国社会科学院世界经济与政治研究所, 北京 100732)

摘要:全球化及国际服务贸易的快速发展呼唤与之相适应的国际服务贸易规则。多哈回合的停滞不前催生了区域及诸边服务贸易规则的涌现,美国更是欲将其主导的 TPP 作为建立新一代“高标准”的服务贸易自由化机制的途径之一。而 TPP 协议条款中所涉及的服务贸易规则,在承诺方式、整体架构、重点服务部门的自由化推进、借助“监管一致性”议题促进服务市场开放等方面均呈现出高标准的特征,这些高标准的服务贸易新规则代表了未来国际服务贸易规则的发展方向。中国“入世”后,虽然在服务贸易自由化方面进行了有益的尝试,取得了一定的进展,但总体看,与 TPP 为代表的世界服务贸易新规则还有很大差距。中国必须未雨绸缪,做到知己知彼,方能应对国际服务贸易新规则带来的挑战。

关键词: GATS; TPP 协议; 服务贸易; 新规则

中图分类号: F 752

文献标识码: A

文章编号: 1000-260X(2016)01-0086-07

1995 年开始正式实施的《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services, GATS)是全球第一套具有法律约束力的国际服务贸易行为准则,其宗旨是在透明度和逐步自由化的条件下,扩大全球服务贸易,促进世界经济增长。GATS 实施 20 余年来,的确在促进市场开放、推动服务贸易发展方面功不可没。随着国际经济形势的发展变化,特别是国际服务贸易的快速发展,服务贸易领域出现了很多新情况和新问题,GATS 显然已经无法适应服务贸易和投资迅速发展的现实需要,其服务贸易规则面临巨大挑战。多哈回合将服务贸易新规则列入其中,期待在 WTO 框架下推动服务贸易自由化,但却一直未果。多哈回合的停滞不前,不仅催生了区域及诸边服务贸易规则的涌现,也促使部分 WTO 成员开始探讨在多哈回合之外开展诸边的《服务贸易协定》(Trade in Services Agreement, TISA)谈判,在规

则、规范、领域和模式上都提出了新的、更高的要求,以图建立有创新意义的服务贸易新规则。但由于参加谈判的国家较多,至今仍未取得实质性的进展。TPP 正是在这样的背景下应运而生的,其文本涵盖的内容无论从深度还是广度上看,均超越了已有的双边及区域 FTA,为国际服务贸易新规则树立了高标准的典范。因此,深入研究和分析 TPP 的服务贸易新规则,对于把握国际贸易新规则的演进趋势,及时根据国际经贸新规则调整我国的服务贸易开放战略具有重要的现实意义。

一、TPP 协议建立了高标准的 21 世纪 服务贸易协定模板

在美国宣布加入 TPP 谈判的声明中首次提出 TPP 的目标是达成一份“与 21 世纪贸易协定相匹配

收稿日期:2015-12-05

作者简介:倪月菊,经济学博士,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员,主要从事国际贸易政策、区域经济一体化及中日经贸关系研究。

的高标准的区域协定”。随后,TPP成员国的一份首脑声明中也表示“TPP将着眼于应对新老贸易问题和21世纪的挑战,成为一份全面的、‘下一代的’的贸易协定”^[4]。在TPP协议宣布达成的同时,日本财政经济大臣马上宣称:很自豪达成了贸易协定,这将是21世纪的贸易模板。可见,TPP一直被看成是高标准“21世纪贸易协定”而备受瞩目。

至于何为“21世纪贸易协定”,目前尚无统一界定,但有两点可以达成共识:一是代表更高水平和更全面的贸易自由化;二是涉及更多在传统贸易协定中鲜有涉及的新议题。从已公开的文本看,TPP在承诺方式、整体架构、重点服务部门的自由化推进、借助“监管一致性”议题促进服务市场开放等方面均呈现出高标准的特征,的确具备了“21世纪贸易协定”的基本要素。

表1 GATS与TPP服务贸易协议内容对比

内容	GATS ^[5]	TPP ^[6]
谈判方式	正面清单	负面清单,所有缔约方的所有服务部门均受到约束,除非在清单中列明保留或例外。
国民待遇	不是一般义务,成员方可以对国民待遇作出保留,并经承诺和谈判方式逐步做到市场自由化。	是普遍适用的一般义务,一般包括所有服务部门,包括不可预知的服务部门,实行准入前国民待遇。
最惠国待遇(MFN)	包含所有WTO成员之间的无条件的MFN义务,但WTO成员可以提出豁免,通常不超过10年。	有条件的MFN规则。TPP在性质上属于部分国家签订的自由贸易协定(FTA),是WTO协定所允许的最惠国待遇的例外。非TPP成员不能自动从TPP自由化中获益。
市场准入	强调只是在作出市场准入承诺的部门(除非在其减让表中另有列明)不得实施数量限制。	强调除列入负面清单的部门外,均不得对服务提供者强制实施数量限制。
国内规制	包含国内规制的条款,但通常缺乏“必要性”测试。	强调各缔约方应确保以合理、客观、公正的方式来管理影响贸易的一般适用的所有措施,以确保其不构成对服务贸易的障碍。在必要的情况下,要对国内规则进行“必要性测试”。
不适用规则	负面清单列出。	更具透明性,明确所有不适用的范围和部门。
禁止反转机制	-	锁定开放现状,未来的自主开放措施一旦实施不可撤回。

资料来源:作者根据WTO,General Agreement on Trade in Services,1994和TPP,The Trans-partnership Agreement,2015整理而成。

1.在承诺方式上,TPP采用了“负面清单”模式,这是TPP作为新一代贸易协定的标志性特征之一。以往的双边和区域FTA协议有的以正面清单为主,有的以负面清单为主,也有两种方式共存的混合谈

判方式。如GATS是正面清单为主的谈判方式,TISA采取了混合谈判方式,TPP则彻底采用了负面清单的方式。美国在20世纪80年代的双边投资条约中最早使用了负面清单列表的形式,1994年生效的北美自由贸易区(NAFTA)创立了“准入前国民待遇+负面清单”的投资规则模式,在实践上取得了新的突破,美国因此成为负面清单模式的重大推动者。尽管从本质上讲,“正面清单”与“负面清单”承诺方式均能促进服务部门的自由化,然而后者比前者更具有透明性、稳定性、普遍适用性和高效性等优势,因此,采用“负面清单”方式也被认为蕴含着高标准的自由化^[7]。

2.在国民待遇方面,TPP明确国民待遇是成员国的一般义务,即对所有服务部门,包括不可预知的新型服务部门实行准入前国民待遇。而在GATS协定中,国民待遇不是一项普遍适用的原则,即国民待遇只适用于成员承诺开放并列入清单的部门,因而被认为是多边层面最具灵活性的开放规则。发展中国家可以根据其意愿选择开放较少部门和降低开放程度。最不发达国家则可以完全免于开放其服务部门。早期签署的大多数双边投资协定广泛采用控制模式^①,很多双边投资协定甚至没有提及国民待遇原则,只有一般禁止歧视待遇的规定。美国依然是在双边投资协定中最早纳入准入前国民待遇的国家。北美自由贸易协定(NAFTA)是世界上最先采用国民待遇和最惠国待遇相结合模式的贸易协定,也是最先明确提出准入前国民待遇的贸易协定。此后准入前国民待遇才逐渐成为部分双边或区域协定中成员国的一般义务,即普遍适用的原则,TPP协议也不例外。TPP文本中明确提出“每一缔约方应给予另一缔约方的服务和服务供应商不低于本国服务和服务提供商享有的优惠待遇”。

3.在最惠国待遇(MFN)方面,由于TPP在性质上属于部分国家签订的自由贸易协定(FTA),是WTO协定所允许的最惠国待遇的例外,因而TPP执行的是有条件的MFN。WTO体制下的MFN不同于双边贸易条约中规定的最惠国待遇条款,它是一种无条件最惠国待遇,即确保WTO的一方成员给另一方成员的任何贸易优惠都立即无条件地提供给所有其他成员,从而使最惠国待遇多边化。因此,WTO成员之间实行的是无条件MFN义务,但WTO成员可以提出豁免,通常不超过10年。

4.在市场准入方面,GATS强调只是在作出市场准入承诺的部门(除非在其减让表中另有列明)不得实施数量限制;而TPP协议则强调除列入负面清单

的部门外,均不得对服务提供者强制实施数量限制。

5. 在国内规制^②方面,GATS 协定虽然对各成员国的国内规制表示尊重,并对各成员国提出了一定的义务和要求,但缺乏“必要性测试”^③,而必要性测试是各国实现国内规制自主权的工具,是合理调控与滥用调控权的界限。如果没有必要性测试,GATS 国内规制款项下的资格要求、许可要求和技术标准都将失去现实意义。因此,近年来的双边和区域经贸谈判中,各方进一步加强对透明度、公平竞争、服务补贴等的约束,规定了许可的颁发以及资格要求的认证等,努力推动监管一致性,试图实现不同体系规制之间的无缝链接,促进全球或区域生产网络内生产要素的优化配置。TPP 协议特别强调各缔约方应以合理、客观、公正的方式来管理影响贸易的一般适用的所有措施,以确保其不构成对服务贸易的障碍。在必要的情况下,要对国内规则进行“必要性测试”。

此外,与 GATS 条款不同的是,TPP 协议规定了锁定开放现状,未来的自主开放措施一旦实施不可撤回的“禁止反转机制”,即“棘轮条款”^④,其意义在于保证服务贸易自由化不断向更高水平推进。任何缔约方不管是以诸边方式还是单边方式减少或取消的歧视性贸易措施,一旦做出承诺就被锁定,不得回退,这样“当前的”自由化水平总是低的,而未来的水平总是相对高的。

二、TPP 协议对服务贸易规则的深化

与 GATS 相比,TPP 在文本的章节和内容设计上也有了较大的变化。从服务贸易四大模式和十二大服务贸易分类^⑤看,GTAS 协议的正文只是对服务贸易的基本规则如最惠国待遇、国民待遇、市场准入、补贴、争端解决机制等条款进行了解释,提供服务的自然人流动、金融服务和电讯服务则被作为附录。TPP 将模式一“跨境服务贸易”单独设章(第十章)、模式三和模式四则分布于其他章节中,如“投资”中涉及服务业投资(模式三)、“商务人员临时入境”一章中涉及服务贸易提供模式四中自然人流动的相关内容。此外,TPP 对重点服务贸易类别进行了深度自由化设计。为了凸显金融和电信的重要性和敏感性,TPP 文本中将“金融服务”(第十一章)和“电信服务”(第十三章)这两大类服务贸易独立设章。此外,电子商务、政府采购、竞争政策、法律的发布、机构安排与争端解决等议题中也对服务和贸易利益相关方进行了约束。以下从跨境电子商

务、金融服务、电信服务和自然人流动四个方面对 TPP 文本内容的深化程度进行分析。

(一) 跨境服务贸易

考虑到 TPP 缔约方服务贸易日益重要,12 国对推动区域内自由贸易有共同利益。TPP 包括了 WTO 和其他贸易协定包含的核心义务:国民待遇、最惠国待遇、市场准入,即要求 TPP 缔约方不得对服务提供实施数量限制或要求特定的法律实体或合资企业;当地存在,即不要求来自另一国的服务提供者以建立办事处、隶属机构或成为居民作为提供服务的前提条件。TPP 缔约方以“负面清单”的形式接受上述义务,这意味着缔约方市场向其他 TPP 缔约方服务提供者完全开放,但不包括协定两个附件中任一规定的例外(不符措施)。TPP 缔约方还同意以合理、客观、公正的方式实施普遍适用的管理方式,接受对新服务规则制订的透明度要求。还强调优惠政策不适用于空壳公司或由 TPP 缔约方禁止交易的非缔约方控制的服务提供者。TPP 允许与跨境服务提供有关的资金自由转移。

将 TPP 跨境服务贸易的上述条款与目前已签署的双边、区域自由贸易协定,以及 GTAS 和正在谈判中的 TISA 中可能包含的相关内容进行比较,我们发现 TPP 协议对跨境服务贸易的规范更全面、更细致(见表 2)。

表 2 TPP 跨境服务贸易文本内容与 TISA 及 GATS 主要内容的比较

	GATs	TISA	TPP 跨境服务贸易
跨境服务贸易	未单独设立章节	可能独立设章	单独设立章节
谈判方式	正面清单为主	负面清单为主的混合模式	负面清单
相互承认	关于相互承认的条款仅鼓励政府确定对等的竞争力,实践中很少达成互相承认的协议。	包含有关专业服务提供商资格和执照的章节,来解决相互承认的问题,且应制定规则以避免执照和资格认证过程中固有的歧视性待遇。	在本章节中单独设立了相互承认条款。可以通过成员国间签署协议或安排的方式相互承认服务提供者的教育和工作经验、许可证或认证。
国内规制	GTAS 包含国内规制的条款,但通常缺乏“必要性”测试。	包含 GATS 类型的国内规制条款,且应在会计准则谈判中强调“必要性”测试。这一条款可以在有关监管连贯性的章节之外单独列出,也可以包含在该章节内。	在本章节中单独设立了条款。强调各缔约方应确保以合理、客观、公正的方式来管理影响贸易的一般适用的所有措施,以确保其不构成对跨境服务贸易的障碍。

国有企业	在正文和附件中均未出现国有企业字样	由于 TISA 将建立关于服务贸易的单独协议,而服务领域中小型企业数量众多且逐渐增加,因此 TISA 协议中有可能包含关于国有企业的实质性规则。	在本章中虽然没有单独设立国有企业条款,但对国有企业的限制分散于条款之中。如在拒绝利益给予条款中强调可以拒绝将本章的利益提供给成员方的国有企业。体现了对国有企业的“歧视”。
专业服务	专业服务没有独立章节和条款	专业服务可能设立独立的章节和条款	以附件的形式设置了专业服务条款。特别对工程和建筑师及律师资格互相承认及资格认定、注册程序等进行了承诺。

资料来源:参考 Gary Clyde Hufbauer, J. Bradford Jensen, and Sherry Stephenson, Framework for the International Services Agreement; TPP: chapter 10 Cross -border Trade In Services。

首先,以往的双边和区域 FTA 协议多将服务贸易作为单独的一章,跨境服务贸易作为服务贸易的一个重要组成部分,适用于服务贸易的一般规则和条款,较少单独设章。目前虽然无法看到 TISA 最新版本的具体内容,但作为新的引领未来服务贸易规则发展方向的诸边协议,TISA 有可能将跨境服务贸易单独设章进行规范^[5]。

其次,关于服务贸易的一般条款,如国民待遇、最惠国待遇、国内规则及市场准入等条款,在 TPP 的跨境服务贸易章节中均有涉及,但自动适用原则不同。如国民待遇和最惠国待遇条款,GATS 中强调列入正面清单的服务内容可以享受国民待遇和最惠国待遇;而 TPP 则对非成员国“歧视”,不自动从中获益。

再次,由于在 TPP 协议中强调“竞争中立”原则,因此对国有企业采取了无原则的“歧视”对待。在 GATS 的条款中丝毫未涉及国有企业的问题,TISA 中由于对“竞争中立”原则的运用,也会加入国有企业条款。在 TPP 关于跨境服务贸易一章中强调成员国所享有的各种优惠和利益可以拒绝让成员国的国有企业享有,也体现了对国有企业的无原则“歧视”。

此外,专业服务也是在目前已有的 FTA 协议中首次被作为附件列入条款中的,表明 TPP 对律师、工程师及建筑师等专业技术人员流动所必须的资格认定、教育背景认定等问题高度重视,力图降低准入门槛,为专业技术人员的跨境服务创造条件。

(二)金融服务

TPP 中,金融服务贸易正文共 22 项条款,包含了其他贸易协定中涵盖的核心义务,包括:国民待遇、最惠国待遇、市场准入、以及包括最低标准待遇在内的投资章节条款,为各缔约方提供了重要的跨境及投资市场准入机会,同时也确保了各缔约方监管本国金融市场和金融机构,以及在危机时期采取紧急措施的能力。协定规定 TPP 缔约方金融服务提供商无需在另一缔约方设立运营机构即可向其境内提供服务,除非出于适当管理和监督的需要,该服务提供商须在另一缔约方注册或者得到授权。只要一缔约方的国内企业被允许提供某项新服务,其他 TPP 缔约方的服务提供商就可以向该缔约方境内提供该服务。TPP 缔约方以“负面清单”的形式接受上述义务,这意味着缔约方市场向其他 TPP 缔约方服务提供者完全开放,但不包括协定两个附件中任一规定的例外(不符措施)。TPP 制定的规则正式承认监管程序对加速有资质的服务提供者提供的保险服务,以及为实现该目的实施的程序的重要性。此外,TPP 协定还包含了证券管理、电子支付卡服务以及信息传输与数据处理服务等领域的具体承诺。协定部分例外条款允许 TPP 缔约方金融监管者保留广泛的自由裁量权,包括在追求货币政策或者其他政策方面保留审慎例外和非歧视例外措施,以采取措施促进本国金融体系的稳定和完整。

在 GATS 文本中,金融服务是以附件的形式出现的,且仅对金融服务的定义和范畴、国内监管、认可、争端解决机制等进行了规范。由于 GATS 本身开放水平相对较低,且没有引入准入前国民待遇原则和负面清单管理制度,因此各国在其开放清单中都未作出较高的承诺,加之当前多边贸易体制自由化进程受阻,这也导致了許多国家纷纷在双边或区域层面签订自贸协议以进一步推动金融领域服务贸易开放水平。

在双边 FTA 协议中,美加自由贸易协议(CUFTA)首先为金融服务独立设章,主要内容包括:涵盖范围、美加双方的承诺、提醒与磋商、一般条款和定义等。其中在双方承诺中,主要列举了对方不受相关法律法规约束的内容,规定较为简单,也没有形成完整的开放体系规则。在 1992 年签署的北美自由贸易协议中,对美加 FTA 中的内容进行了补充完善,并开始采用负面清单管理模式。代表当前双边自贸协议最高水平之一的美韩自贸协议作出了与 TPP 相近的承诺,其内容和结构也基本类似。除了在具体

承诺上有所差异外,美韩自由贸易协议基本与 TPP 在金融服务议题上具有高度一致性。与美韩 FTA 相比,TPP 在金融条款上未有大的突破。

(三)商务人员临时入境

自然人流动是 GATS 框架下的第四种服务贸易方式,乌拉圭回合贸易谈判最终确立了其国际法规则的地位^[6],但时至今日,其自由化水平仍然很低。TPP 的协议中对自然人流动给予了极大的关注,在该协议中的几个章节的条款中均有所涉及。比如第十章的跨境服务贸易中就对专业技术人员的教育背景、资格认定等问题进行了承诺和规范。本章则对商务人员的临时入境进行了规范和承诺,鼓励 TPP 缔约方主管机构提供临时入境申请相关的信息,确保申请费用合理,尽快作出决定并通知申请人。TPP 缔约方同意确保公众可获知临时入境的要求等信息,包括及时发布或在条件允许时在网公布有关信息,并提供解释性材料。TPP 缔约方同意继续就签证受理等临时入境问题开展合作,几乎所有缔约方都在附件中针对商务人员入境作出了承诺。

与 GATS 相比,TPP 在自然人流动上有以下几点突破:其一,从自然人流动发生的基础条件看,GTAS 中没有明确跨国服务的发生是基于雇佣、合同还是其他法律依据。但从 TPP 的附件可以看出,商务人员的短期流动主要基于商业存在发生前后的人员流动(投资人、高级管理人才和高级专业技术人员)、履行商务合同过程中发生的专业技术人员人员流动(技术支持等)以及一般的商务旅行和访问,使提供跨国服务的法律基础界定更清晰、针对性更强。其二,从自然人流动的期限上看,在 GTAS 文本中仅提出短期进入,不以长期居住和获取成员国的国籍为目的,但没有具体期限的规定。在 TPP 文本中,各国对不同类型的“商务短期”入境行为进行了区分,根据不同类别进行了详细的“准入”时间限定。其三,从国家间合作的角度看,GTAS 未作出任何承诺。在 TPP 条款中,为了减少成员国对国家安全的担忧,缔约方要在签证手续和边境安全等方面加强合作,比如相互提供电子签证、使用生物识别技术、旅客信息系统及常客通关程序等方面的经验等。总之,TPP 协定比 GTAS 对自然人流动的承诺更明确、更清晰,但准入门槛向“高层次”人才倾斜的方向并未改变。

(四)电信服务

由于电信服务贸易的特殊性,市场准入成为国

际电信服务贸易走向自由化的手段。GATT(WTO 前身)“乌拉圭回合”第一次将电信以及其他服务纳入谈判日程。迄今为止,WTO 关于电信服务贸易规则的文件分为两类:一个是《服务贸易协定》框架及其电信附件,另一个便是《基础电信协议》,均明确规定了市场准入的条件。

近年来,国际电信服务贸易发展迅速,电信网络对提供服务的大、小规模企业都至关重要,因此,在确保高效和可靠电信网络方面,TPP 缔约方拥有共同利益。TPP 支持网络准入竞争的规则也涵盖了移动通讯服务商。TPP 缔约方承诺,其主要电信服务商能以合理的条件尽快提供互联、线路租赁服务、共享位置服务,允许接入基站和其他设施。各缔约方同时承诺,在提供服务需要许可时,确保监管程序的透明度以及监管措施不对特定技术造成歧视。各缔约方承诺将秉承客观、及时、透明和非歧视的原则管理其频率、号码和通路等稀缺电信资源的分配和使用的程序。TPP 缔约方认识到在电信领域依靠市场力量和商业谈判的重要性。各缔约方同意采取措施促进国际移动漫游服务领域的竞争,促进漫游替代服务的使用。TPP 缔约方同意,如果一缔约方选择对国际移动漫游服务实行管制定价,则其应允许未实行类似政策的 TPP 缔约方的运营商有机会享受相应的低价。

在 GTAS 文本中,电信服务是作为服务贸易的附件出现,且仅仅包含六个条款。随着信息技术的快速发展,电信服务内容和手段的不断增加,电信服务也越来越受到各国的普遍重视。在 TPP 文本中,电信服务不仅单独设章,而且条款增加至 26 条,还附有 2 个附件。具体表现在:

第一,谈判的方式不同。电信业传统上属于自然垄断行业,虽然在增值电信领域已形成竞争格局,但在基础电信领域仍旧普遍存在着垄断。因此,为了保证各缔约方有关市场准入和国民待遇的承诺得以有效实施,GTAS 采取的是正面清单谈判模式,即各缔约国对其电信服务递交了市场开放的承诺表。文本中关于准许接入和使用公共服务电信网络的承诺,只针对在各国承诺清单中出现的可以跨境提供服务或通过商业存在形式提供服务的相关电信服务提供商。而 TPP 采用的负面清单谈判模式,只要未在不符清单中出现的电信服务领域,均需严格遵守文本中的条款规定。

第二,电信服务覆盖的范围更广。随着信息技术的发展,电信服务也出现了很多新的技术,这是 GATS 协议签署时所没有的,因此,TPP 协议对电信

服务内容的界定更加宽泛。从两个文本对电信相关概念的界定中就可以看出这一变化。在 GATS 电信附件中仅对电信、公共电信传输服务、公共电信传输网络及公司内部通讯的概念进行了定义,而在 TPP 文本中,服务除了上述一些基本概念的定义外,还对电信服务出现的一些新服务作了界定,如商业移动服务、国际移动漫游服务、携号转网、虚拟主机代管等。

第三,规范的内容更丰富。GTAS 的六个条款中,前四个条款是目标、范围、定义和透明度,最后一个条款关于技术合作,实际上对公共服务提供商的义务和准入等的规范内容仅有第五条“关于公共电信传输网络的接入和使用”。而在 TPP 条款中,除了对主要电信网络的接入和使用进行了规范和承诺外,还对互联互通、国际移动漫游、物理地址共享、海底光缆系统、电信稀缺资源的分配和使用,以及许可证的申请程序等进行了具体的规范和承诺。

第四,监管措施更加具体。除了设立电信委员会对电信服务承诺的执行情况进行跟踪,随时解决本章实行中遇到的问题外,还明确各缔约方要在公平、公正、透明的原则下,设立电信服务的监管机构,以处理在电信服务互联互通中出现的各种问题,发放许可证以及解决争端等等,这就保证了电信服务能在有效的监管下实施。

三、服务贸易新规则对中国的挑战及应对

从前面的分析可以看出,国际服务贸易谈判模式正朝着负面清单方式转变。同时,新的服务贸易规则要求服务业全面开放,除非有信息安全和国家利益等的服务部门可以例外。从内容上看,电信服务、金融服务、运输服务及知识产权等将作为重点谈判的部门,特别是与 ICT 技术相关的服务业开放将是新一轮服务业开放的重点。因此,一旦 TPP 的服务贸易规则成为国际服务贸易规则的范本,就意味着需要服务业开放更多的领域,在某些领域可能给国家安全带来威胁^[7]。例如,TPP 所推动的数据自由流动涉及隐私保护和国家安全问题,一旦不再要求境外数据提供商的服务器必须位于接受服务提供国境内,必然对一国信息安全带来巨大压力。此外,虽然中国的服务贸易进出口额逐年增加,已经成为世界第二大服务贸易国,但与货物贸易不同的是,中国服务贸易一直处于逆差状态,说明中国服务企业的国际竞争力仍然较弱。即使有些在世界 500 强企业

排名在前的企业,也多是国有企业,一旦“竞争中立”规则确立,这些企业在海外的拓展能力将极大降低。再有,服务贸易新规则的目标是要促进更多行业开放,减少例外和限制,其中不少行业中国企业尚未涉足或仅处于较低水平,还没有建立自己的标准体系,一旦放开,势必付出巨大的成本代价。

尽管近年来我国在服务贸易自由化方面做出了一定的努力,特别是在上海等四个自由贸易区对新规则进行了有针对性的先行先试,但从总体上看,与服务贸易新规则相比仍有很大的差距。因此,我们必须未雨绸缪,采取开放包容、积极进取的应对策略。

首先,要密切跟踪国际服务贸易规则的发展动向,包括发达经济体对服务贸易进一步自由化的出价和要价,新兴经济体的还价及应对;未来可能引入谈判中的服务业新部门、新种类;以及这些新变化可能对未来国际贸易体制产生的影响等等,做到“知己知彼”。

其次,要积极争取参与到国际服务贸易新规则的制定中来。争取尽早加入到 TISA 谈判中,毕竟,服务贸易新规则代表着未来国际服务贸易的发展方向。如果中国始终不加入到谈判中,一方面很难跟踪新规则的进展情况,失去在国际规则制定中的话语权^[8];另一方面也不利于我国服务业参与国际竞争,不能通过进一步开放来促进国内服务业的改革和市场化发展。

再次,应以 TPP 中的服务贸易新规则为基准,在中国四大自贸试验区进行先行先试,为全面对接重大国际服务贸易规则积累经验与条件。包括参照 TPP 中服务贸易规则的核心内容和高标准性,在风险可控前提下,在区内进行制度创新,主动试行更高、更深、更广的服务贸易自由化,从内部推动自贸试验区逐步向高标准新规则靠近,为对接高标准新规则积累经验。

此外,还要建立服务业外资管理体制。外资监管重心转向依法制定标准和强化管理,突出对外资企业的出资监管、外资企业年检、外汇及税收管理、反垄断控制等,解决外资企业监管过程中的实际问题。同时,要建立国家安全的一整套法律和管理制度,确定国家安全的法律框架、国家安全的范围、国家安全的机构设置和运作管理,特别是与 ICT 技术有关的国家信息安全。

注:

① 联合国贸发会确定了世界各国对待外资准入的五种模式,

即控制模式、选择性开放模式、区域工业化项目模式、相互国民待遇模式、国民待遇和最惠国待遇结合模式。除控制模式是将外资准入完全置于本国法律法规和行政权力的监管之下,其余四种不同程度地涉及给予外资在准入阶段的国民待遇问题。

- ② 国内规制属于“边境后措施”,可定义为一国国内由专门政府机构通过一定程序制订并予以实施的管制措施,在国际经贸范畴内,指对国际经贸可能产生影响的国内管制措施,传统上属于一国经济主权范畴内的事务。
- ③ 必要性测试是检验某项措施对实现特定的合理目标是否是必需的。这种测试是平衡贸易自由化和成员方监管权力的核心。成员方实施监管并追求合理国内政策目标的前提是该类监管措施不构成对贸易的不必要限制。迄今为止,WTO中涉及必要性测试的案例均是货物贸易纠纷,而服务贸易领域不仅没有先例,而且除会计服务业外也没有诸如《TBT协定》、《SPS协定》等专门规范国内规制行为的纪律。
- ④ “棘轮条款”(ratchet clause)针对的是自主方式实现的贸易投资自由化,一旦做出,在下一回合谈判时要把其纳入贸易投资协定中而永久受其约束。
- ⑤ 按照WTO签署的《服务贸易总协定》(GATS),服务贸易有四种提供方式,即跨境交付、境外消费、商业存在和自然人流动。按照WTO服务贸易理事会评定认可的国际服务贸易分类,共包括12大类,即:商业服务、通信服务、建

筑及有关工程服务、分销服务、教育服务、环境服务、金融服务、健康与社会服务、与旅游有关的服务、娱乐、文化与体育服务、运输服务和其他。

参考文献:

- [1] 黄志雄,毛真真.“21世纪贸易协定”:TPP对WTO的冲击及我国的对策[J].清华法治论衡,2014,(2):41-61.
- [2] 孙玉红,李芳.透视TPP框架下美国“高标准”的服务贸易自由化机制[J].对外经贸,2014,(9):4-7.
- [3] WTO,General Agreement on Trade in Services,1994[DB/OL].
https://www.wto.org/english/tratop_e/esrv_e/gatsintr_e.htm.
- [4] TPP, The Trans-Pacific Partnership Agreement.2015 [DB/OL].
<https://ustr.gov/trade-agreements/free-tradeagreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>.
- [5] 李武荣,周艳.服务贸易协定(TISA)市场开放承诺的机制创新[J].国际贸易,2015,(3):55-59.
- [6] 黄建忠,占芬.区域服务贸易协定中的“GATS-”条款研究[J].国际商务研究,2015,(1):18-32.
- [7] 王联合,TPP对中国的影响及中国的应对[J].国际政治经济研究,2013,(4):66-72.
- [8] 潘晓明,TPP高标准国际贸易规则对中国的挑战及应对策略[J].国际展望,2015,(5):96-111.

【责任编辑:林莎】

TPP and the New Rules of International Trade in Service and China's Countermeasures

NI Yue-ju

(Institute of World Economy and Politics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732)

Abstract: Globalization and the fast development of international trade in service call for corresponding rules. The stagnant Doha Round called forth the appearance of the rules in regional and plurilateral trade in service. The U.S., in particular, intends to use its dominated TPP to establish a new generation of “high standard” liberalization of trade in service. However, the rules of trade in service in TPP are characterized by high standard in commitment, overall structure, the further liberalization of key service departments, and promotion of the opening-up of the service markets with the help of “the unity of supervision and management”. These high-standard new rules of trade in service represent the direction of future international trade in service. Although China has made attempts in the liberalization of trade in service and achieved some progress, on the whole, we still fall far behind the new rules of international trade in service represented by TPP. China therefore should take precaution. Only when we know both ourselves and our opponents can we cope with the challenges posed by the new rules of international trade in service.

Key words: GATS; TPP agreements; trade in service; new rules