

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2019.01.004

中国自由贸易试验区（港）服务贸易 开放风险研究^{*}

蒙英华 黄建忠

（上海对外经贸大学，上海 201620）

摘 要：服务贸易开放是目前进一步推进中国自由贸易试验区（港）开放的重点与难点。由于服务贸易的交易方式与货物贸易不同，中国自贸试验区（港）对货物贸易“一线放开、二线管住”的监管原则并不能有效对服务贸易风险进行防控。为实现在自贸试验区（港）建设中服务贸易的单边开放目标，并形成中国对标国际贸易投资新规则的规则储备，本文考察了自贸试验区（港）服务贸易开放风险与监管，进而探讨了中国服务贸易开放对标国际贸易投资新规则风险，并分析了美国诉华未完成入世议定书中服务贸易开放内容。

关键词：服务贸易；自由贸易试验区（港）；开放风险

中图分类号：F741.2

文献标识码：A

文章编号：2095—8072(2019)01—0049—11

中共在“十九大”报告中明确提出“赋予自由贸易试验区更大的改革自主权，探索建设自由贸易港”。因此，建设自由贸易区（港）将成为中国对外开放下一步的重点建设内容。当前全球产业结构正由“工业型经济”向“服务型经济”加速转型，发展服务贸易应成为中国经济实现高质量发展的必然要求，成为推动“中国服务”与“中国制造”参与国际经济合作竞争的新优势。但长期以来，中国对服务贸易开放呈现出“总量小、开放慢、政策少、领域窄”的特点，中国服务贸易具有自然垄断和行政垄断特征，因此放宽服务业外资准入和促进竞争成为服务贸易开放的重点内容。从中国政府所颁布的服务贸易开放相关制度看，绝大多数只涉及服务业的外资开放内容，即只侧重于GATS对服务贸易定义中提供的模式三“商业存在”，而“跨境交付”的服务贸易，以及“自然人流动”模式的开放得不到应有重视。^①因此，服务贸易开放需要扩大到对服务贸易四种提供模式的同时开放，不应只停留在吸引服务业外资层面。

本文试图在全球化变局、国际经贸规则重构背景下，对中国自贸试验区（港）建设中服务贸易开放风险这一问题进行深入剖析，这不仅对促进实现中国“自由贸易区（港）”建设目标，营造起法治化、国际化、便利化的营商环境，而且对中国在新一轮对外开放中

^{*} 基金项目：本文受国家社科基金项目“区域服务贸易协定效应测算及政治经济学解释”（项目编号：16BJL088）和上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院课题共同资助。

^① 2016年我国服务业附属机构服务贸易规模居全球第二，销售额规模达10.25万亿元，是当年服务进出口总额（“跨境交付”）的2.3倍。

形成贸易投资规则储备，对标国际贸易投资新规则起到重要作用，另外，中国自由贸易试验区（港）的服务贸易开放也应同时解决美国诉华未完成入世议定书问题。

一、中国自由贸易试验区（港）服务贸易开放风险点与监管^①

为实现对服务贸易进行风险监管，首先需要对自贸试验区（港）内的服务贸易开放风险点进行梳理，此类风险大致可以分为经营主体资质风险、服务质量风险、超出经营范围风险、超出经营范围风险、经济安全风险、税收风险、与服务贸易相关的货物监管风险，以及发展服务贸易新模式新业态风险等方面。

第一，服务贸易企业经营主体的资质方面可能存在以下风险：在工商登记注册的专业服务机构（如人力资源服务机构）未到当地相关部门（人社部门）取得服务许可证，自行开展服务业务，出现“有照无证”行为。自贸试验区（港）跨境人民币业务主体资格不当，非自贸试验区企业通过银行业机构办理自贸试验区（港）业务。相关专业服务人员须持证上岗：如电力企业需持证(电力业务许可证)经营、电力工程需持证(承装、承修、承试电力设施许可证)施工；进网作业电工需持证（电工进网作业许可证）上岗。港、澳、台会计专业人士担任自由贸易试验区会计师事务所合伙人未保持设立条件。申请增值电信业务的企业注册地和服务设施须设立在试验区（港）内。

第二，服务贸易企业在从事相关业务时可能会出现以下服务质量风险：外国及中国港澳台专业人士提供专业服务（如医疗、建筑工程，会计服务）过程中不能完成相应服务，发生争议、质量安全、事故或因违法违规，其负责人逃逸难以追究责任。互联网上网服务营业场所在自贸区内（港）营业违反相关规定，发生违法违纪行为。外资及港澳台资检测机构在区内设立的分支机构出具虚假结论或出具的结论严重失实。第三方检测机构在送检产品检验过程中发现其安全、卫生、环保等项目存在重大不符合情况而隐瞒不报。对符合条件的区内企业开展境内外维修业务：该模式不实行单耗管理，对企业经营管理的数据真实性完整性较高，存在因企业管理不善造成保税料件流失风险。中国台湾合法导游、领队福建自贸区所在城市执业中未按相关规定发生违法违纪行为。

第三，服务贸易企业可能会存在超出经营范围风险：小额贷款公司（或典当行风险）发生非法集资、吸收或变相吸收公众存款的风险，或发生抽逃出资、虚假出资的风险。从事商业保理业务的外商投资企业可能从事吸收存款、发放贷款或受托发放贷款、专门从事或受托开展与商业保理无关的催收业务和讨债业务，以及受托投资等业务。娱乐市场方面的相关风险包括：歌舞娱乐场所歌曲点播系统与境外曲库联接；歌舞娱乐场所播放的曲目、屏幕画面及游艺娱乐场所电子游戏机内的游戏项目含有《娱乐场所管理条例》第13条禁止内容；歌舞娱乐场所接纳未成年人或游艺娱乐场所非

^① 对服务贸易开放风险点的总结内容，可以考虑成为借鉴国际规范负面清单格式建立我国新一轮负面清单内容的参考，如安全风险问题，可以成为负面清单中的水平承诺内容（Horizon Commitment）（即不管属于哪一种服务活动都需要遵守的规定），有些风险点可以成为服务活动部门承诺的内容，如服务质量问题等。

国家法定节假日外接纳未成年人进入游戏区；游艺娱乐场所设置具有退币、退钢珠得赌博功能的机型、机种；娱乐场所的消防安全不符合安全生产标准，等等。演艺市场方面的相关风险包括：未经批准擅自举办营业性演出活动；营业性演出含有《营业性演出管理条例》第26条禁止情形的；举办临时搭建舞台、看台营业性演出未能在演出前提交演出场所合格证明和安全、消防批准文件。金融创新业务将从传统的信贷转向中间业务和表外业务，结构化和证券化衍生产品的创新将提高杠杆，增加市场和机构间的关联度，放大了风险传导的可能性及程度，利用自贸区（港）电子商务或以金融创新为名从事传销等违法行为可能性增大。

第四，服务贸易企业从事活动可能会存在经济安全风险：脱离真实交易背景的服务活动（如金融、证券等）导致跨境资金大规模流进流出，对经济健康发展造成不利影响。试验区（港）内开办新型金融业务可能会面临一些突出的风险，如流动性风险、市场风险、交易对手信用风险、国别风险、法律合规风险以及金融消费者保护等，如若风险防控不力，或将引发区域性、系统性金融风险。利用自贸区（港）跨境转移、掩饰、隐瞒非法所得，或资助恐怖活动提供资金，发生洗钱和恐怖融资风险。自贸区（港）内也可能出现网络和信息安全、数据安全等问题。随着自贸区（港）通关便利化，区内进出口和转口贸易增加，发生知识产权侵犯的服务行为可能增多，如利用他人商标名义提供服务，盗用他人名义进行艺术品等展览服务。注册会计师行业业务报备系统出现数据泄露等安全隐患。

第五，服务贸易企业的税收风险，包括税款流失风险和骗享税收优惠风险等，例如，在服务贸易等项目对外支付税务备案方面，境内机构和个人向境外单笔支付等值5万美元以上（不含等值5万美元）属于文件规定三类资金，均应向所在地主管国税机关进行税务备案，但可能因纳税人对外付汇频率金额的增加而导致税款流失。2014年至2018年，继续对符合条件的技术先进型服务企业实行企业所得税优惠政策，这可能存在企业虚构条件享受税收优惠的风险。

第六，存在与服务贸易相关的货物监管风险，^①包括：（1）国际运输服务贸易（港口服务—如远洋航线和近洋航线、航空运输服务等）：海关对中转集拼和转口的货物及其运输工具进行监管以确保货物安全合法运输，但可能因监管不到位而出现风险。（2）旅游服务贸易：对进出境人员携带的行李物品进行监管，查缉走私和办理其他海关业务，主要的场所是机场、港口和车站。另外，邮轮旅游过程中会停靠途经国家或地区的港口，口岸海关须对停靠的邮轮和人员进行监管。（3）金融服务贸易：主要体现在海关对融资租赁货物的监管。（4）特许权使用费：如果这部分费用和货物构成一体一同进口进行支付，这部分服务贸易要受到海关监管。（5）维修业务：运往境外修理的机械器具、运输工具或者其他货物，出境时已向海关报明，并且

^① 除此之外，也应重视与生产性服务投入（Embedded Service）相关的货物的开放。另外，为了发展我国维修服务，二手货物的进口问题也应该得到重视。

在海关规定的期限内复运进境的，是受到海关监管的。（6）文化服务贸易：各类电影节、艺术节、旅游节以及各项赛事等需要的用品，如一些机器配件、维修设备、转播设备等均需要进境，对于这类暂时进境的货物，并没有发生所有权转移，在赛事等结束后复运出境，接受海关监管。^①（7）会展服务贸易：进出境展览品是指境外为来华或我国为到境外举办经济、文化、科技、武器装备展览或参加博览会而进口的展览品及与展览会有关的其他物品。包括：在展览会中展出的或示范用的货物、物品；为示范展出的机器或器具所需用的物品；展览者设置展台的建筑、装饰材料；供展览品做示范宣传用的电影片、幻灯片、录像带、录音带、说明书、广告等。（8）加工贸易涉及的服务贸易：加工贸易中的来料加工、出料加工形式中很明显地货物并没有发生所有权转移，除了来料和出料加工的工缴费是服务贸易的范畴外，加工贸易产品产生的售后和维修等服务活动都要受到海关的监管。（9）再制造业务：涉及再制造业务的二手品的进口货物监管。

第七，存在发展服务贸易新模式、新业态风险：维修业务的监管模式创新，以船舶维修业务为例，从事国际业务的船舶零配件需要维修，有的零配件需要进口、报关出口，再装上船，有些甚至要求同船零配件维修换装。如国际班轮的发动机坏了，想利用停靠上海的时间，委托给企业维修，但这台发动机以什么方式报关、入关；还有维修用配件，当它出洋山保税港区仓库时，性质为货物；当该配件装上船舶替换受损零件时，其性质变为了船舶物料，而根据现行海关相关法规，不同性质的同一货物，有不同的监管方法；另外进口配件还会涉及到税收问题，所有这些都导致这项业务发展处处受限。发展新兴业态和模式，如新型离岸金融业务的开展，如保险公司参与国际联保，保的货物在海外受损，货物要运回来查看，如果要报关、检验检疫，还要以退运货物来申报，那么这些成本都是企业不愿承担的；而离岸显然更适合这项金融业务的开展。传统的服务贸易监管模式面临发展服务贸易新模式、新业态风险，如云计算、大数据、移动互联网、物联网、务联网^②和新型终端技术等为代表的新一代信息技术正带动服务计算、知识图谱等技术深入研究和应用；如平台经济、分享经济、特种定制、“互联网+”、一站式集成服务；如云制造、数字医疗等新业态等。

二、中国服务贸易开放对标国际贸易投资新规则风险

（一）中国服务贸易规则对标 CPTPP 相关服务贸易条款的挑战

2017年11月11日，在美国宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）之后不到一年，11个亚太国家发布联合声明，称“已经就新的协议达成了基础性的重要共识”，并决定将TPP改名为“跨太平洋伙伴关系全面进步协定”（CPTPP），^③CPTPP

^① 为了给国内外文化企业提供多种服务，海关针对此类货物按照《中华人民共和国海关暂时进出境货物管理办法》进行监管。

^② 伴随着软件、硬件、资源、信息、人的虚拟化与服务化，下一代Internet成为“服务的物联网”，即务联网。

^③ CPTPP文本见新西兰外贸事务局网站：<https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-text/>；TPP最终文本参见美国贸易代表处（USTR）网站：<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>。

直接与服务贸易有关内容包括4章,分别是第10章“跨境服务贸易”、第11章“金融服务”、第12章“商务人士临时入境”以及第13章“电信服务”。另外,第9章“投资”、第14章“电子商务”及第17章“国有企业”等也会涉及到包含服务投资销售相关内容。

相比中国其他自贸协定的服务贸易规则,CPTPP采取了负面清单承诺方式和棘轮原则,^①同时在覆盖领域等方面均体现出“超WTO”条款,因此对中国对标相关规则形成挑战。如电信业务,CPTPP规定:(1)“确保其境内的主要电信服务商必须以合理条件提供网际互联、租用专线等服务”,这意味着假如中国加入CPTPP,外资公司可以以合理价格和条件租用中国三大电信公司的基础设施服务,这对打开中国电信服务市场意义重大;(2)在发放牌照的情况下,确保监管程序透明及不会对特定电信技术构成一般性歧视,并不会给本地供应商提供优惠接入的待遇,此举将打破中国电信运营商垄断特定电信业务的权力;(3)“在国际漫游服务领域引入竞争”条款迫使中国电信服务提供商降低国际电信资费与基础电信服务的相应资费。另外,从CPTPP金融服务条款来看,成员方都需要对其他成员方开放本国的金融服务业领域,特别是新金融服务,现有的中国的金融监管体系下,很多金融机构大多从事传统金融业务,因此面临如何监管新金融业务的问题。另外,CPTPP中的投资者-国家争端解决机制、当地存在等条款与中国自贸协定的规定也差异较大。

(二) 中国服务贸易规则对标 TiSA 条款的挑战

TiSA (Trade in Service Agreement) 谈判启动于2013年,目前它包括了除美国、欧洲、澳大利亚等主导国以外的50多个国家和地区,涉及的服务贸易总额更是涵盖70%的全球服务贸易市场。TiSA谈判共包括以下方面:信息通信技术服务(包括电信和电子商务)、专业服务、金融服务、海运服务、空运服务、快递服务、能源服务、临时入境服务、政府采购、医疗服务、补贴。^②TiSA的特征主要体现在:

(1) 在TiSA框架下,类似于WTO模式的法庭将会扩大,而且这些法庭在解决贸易争端时会影响当地法律,甚至“停滞”一些当地的法律法规,以冻结地方管理,如冻结当地对职业许可资格或技术标准的立法。

(2) 公司可以通过类似于投资者-国家争端解决(Investor-State Dispute Settlement, ISDS)机制来执行监管方面的建议。而现有WTO争端解决法律机制规定只有国家才能成为诉讼主体,而在ISDS下,条约允许投资者对投资东道国违反协议的行为提起诉讼。

(3) TiSA协议将企业的利润放在首位,社会、文化、甚至公共健康这些议题将靠边站。

^① 棘轮原则是NAFTA类型贸易协定的特征,任何保留措施未来的自由化都将自动锁定。而GATS类型的贸易协定几乎没有禁止反转条款。即便是有,也往往采用诸如“尽最大努力”、“应当考虑”此类约束力不强的表述。

^② TiSA谈判内容一直保密,维基百科陆续在2014年6月19日,2015年6月6日,2016年6月27日披露了几十份机密文件,TiSA的神秘面纱也慢慢揭开。

（4）TiSA对人权尤其是个人隐私存在潜在威胁。例如，TiSA规定政府将不能阻止外国服务公司连入国内传输、访问、处理或存储信息（包括个人信息）网络，不管该公司是否在领土内，TiSA规定的原意把隐私保护视为贸易壁垒，因此这项规定将会对隐私法规造成冲击。一般而言，互联网是全球性的，但相关的隐私法规却采取本地化的规范，最具争议的是，无论国家的法律如何，所有的电信服务供应商都能够将客户数据移出消费国（甚至TiSA）之外，这种跨国界的数据自由流动将会打破以往在业务所在地保存商业记录的传统，并引发支持隐私人士的担忧。而服务贸易总协定（GATS）规定，把隐私保护当作例外情况，即隐私保护不被视为贸易壁垒，因此TiSA对那些想要保留隐私法的国家而言非常重要。

目前，中国正试图通过自贸试验区（港）战略对接高标准国际贸易投资规则，但目前自贸试验区试点所涉及的服务贸易规则明显要低于CPTPP及TiSA水平。

（三）中国服务贸易开放负面清单“碎片化”、跨境服务贸易负面清单实施风险

首先，中国对服务贸易开放的相关规章制度广泛分布于《外商投资产业指导目录》、中国在区域贸易协定中的承诺内容、中国大陆与香港和澳门在CEPA框架下所签订的服务贸易协议、《中国自贸试验区负面清单》、地方政府与各部委所出台的对外商投资服务业（服务贸易）的相关管理文件中，因此呈现出对服务业外资准入管理负面清单的“碎片化”特征，而且负面清单透明度并不高，广受外国投资者诟病，由此造成对特定类型的服务业外资准入出现服务部门的多头管理，此外还会形成负面清单的使用地域和范围的相互冲突问题。

其次，目前中国11个自贸试验区所执行的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》的模板与国际上主流的负面清单的规范格式相距较大（如NAFTA），如何进一步与国际负面清单接轨并减少其中产生的开放风险问题值得我们关注。

最后，目前中国正在研究实施跨境服务贸易的负面清单，而开展跨境服务贸易必然要受到近期欧盟所实施的数据隐私规则的影响。因此，是否可以先在中国特定地区试行跨境服务贸易负面清单（如粤港澳大湾区），并以此为基础进一步在内地推行，以发挥内地发展跨境服务贸易的机遇与优势。

三、美国诉华未完成入世议定书中服务贸易开放相关内容^①

目前美国认为中国并未完成入世议定书中的相应承诺，而其中的焦点之一就在于服务贸易的开放问题，以下总结了美国的相关观点：

^① 此部分内容参考美国贸易代表（United States Trade Representative）向国会汇报关于中国入世的承诺报告——《2017 Report to Congress on China's WTO Compliance》，以及2018年国别外贸壁垒评估报告——《2018 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers》。

（一）美国诉华未完成入世议定书的相关服务贸易开放承诺

美国认为，2017年中国监管机构继续采用个案审批、歧视性监管程序、针对企业进入和扩张市场实施非正式禁止措施、过于繁重的许可和运营要求等手段，阻挠美国服务供应商实现在华扩大市场的努力。这些政策和做法影响了很多领域的美国服务供应商，其中包括银行、证券和资产管理、保险、电子支付、云计算、电信、视频和娱乐软件、电影制作和发行、快递和法律服务等。另外，中国的网络安全法以及相关草案，其中包括购买国内ICT产品和服务的要求，对跨境数据流的限制以及在本地产存储和处理数据的要求等，都使得美国服务提供商更难以进入中国市场。中国也未能充分解决美国在WTO争端解决领域的担忧，其中包括电子支付服务和戏剧电影的进口和销售等方面。

1. 电子支付服务。美国认为，2017年中国继续对外国公司实施“无理”限制，其中包括针对美国主要信用卡和借记卡处理公司，这些公司一直寻求向在中国发行或接受信用卡和借记卡的银行和其他企业提供电子支付服务。在2010年发起的WTO案件中，美国辩称，中国已在2006年的入世协议中承诺开放这一领域，WTO专家组在2012年发布的一项决定中与美国达成了一致。中国随后在2013年同意遵守WTO专家组的裁决，但中国直到2017年6月才采取必要措施，甚至不允许外国供应商申请许可证。据报道，几家美国供应商已经试图提交它们的许可证申请，但中国还没有采取任何行动。在中国一直推迟向外国供应商开放市场的过程中，中国银联一直利用其在中国市场的独家准入，支持其在海外(包括美国)建设电子支付服务网络的努力。一个很好的例子是，中国银联最近宣布，其在美国自动柜员机的渗透率达到100%，在接受信用卡的美国商店渗透率达到80%至90%。

2. 戏剧电影。2012年2月，美国和中国就美国胜诉的WTO案件中涉及戏剧电影进口和发行的某些裁决达成了另一项决议。双方签署了一份谅解备忘录（MOU），规定每年将大幅增加在中国进口和发行的外国电影数量，美国电影制片人的收入也将大幅增加。然而，美国认为中国尚未完全履行其谅解备忘录的承诺，其中包括开放进口电影分销机会的重要承诺。2017年，根据《谅解备忘录》的规定，双方开始就进一步向美国提供有意义的赔偿进行讨论。

3. 银行服务。美国认为，中国在很大程度上拒绝向中国以外的大型竞争对手开放其银行业。尽管中国以外资银行的形式开放了银行业，但中国在其他方面仍实施限制，使外资银行无法在中国获得重要的市场份额。美国据相关数据认为，自从中国加入世贸组织以来，中国银行资产的外资份额实际上已经下降，中国实施各种歧视性和不透明的监管要求，使得外资银行难以在中国建立和扩大市场。其中一个主要领域涉及外国银行参与中国本币业务的能力，尤其是对中国个人方面。根据现行的管理规定，只有在中国设立代表处一年且总资产超过100亿美元的外资银行，才能申请在中国成立法人银行。另外，中国对外资银行实施了一些并不适用于国内银行的资产和资

本要求，同时对外资银行申请设立新的分支机构，中国迟迟不采取相应行动。此外，中国限制外资银行通过分支机构而不是子公司在中国开展业务的活动范围。各种歧视性和不透明的规定也限制了外资银行参与中国资本市场的能力。多年来，对单个外国投资者出售现有中资银行的股权，中国一直限制在20%以内，而对所有外国投资者的总股权限制在25%以内。2017年11月，中国宣布将取消这些外资股权限制，并将对国内外企业实施同样的规定。2018年2月，中国发布了一项措施，暗示打算取消外国股权限制，但该措施在重要方面含糊不清。

4. 保险服务。外资保险公司在中国市场的份额很低。目前在人寿保险领域，中国只允许外国公司成立中外合资企业，外资股权上限为50%，目前这些合资企业的市场份额约为5%。对于健康和养老保险行业，中国也将外资股权限制在50%。虽然中国允许外资独资子公司进入非寿险（即财产和意外）保险行业，但外资公司在该行业的市场份额仅为2%左右。中国的政治风险保险市场仍然不对外国投资者开放。虽然中国的外商投资目录表明中国已放开了保险经纪服务，但中国在实践中似乎仍在继续限制外国公司可以提供的保险经纪服务的范围。与此同时，一些在中国成立的美国保险公司在获得中国监管机构及时批准其开设新的内部分支机构以扩大其业务的请求时遇到困难。2017年11月，中国宣布将放宽保险服务领域的某些外资股权限制，但迄今为止还没有这样做。

5. 证券和资产管理服务。目前在证券和资产管理服务行业，中国只允许外国公司设立中外合资企业，外资持股比例不得超过49%。此外，中国已开始批准少数外资独资公司向高财富个人提供某些私募基金管理服务，但这些服务只是证券和资产管理公司通常提供的服务的一部分。2017年11月，中国宣布将逐步取消对证券和资产管理服务行业的某些外资股权限制。中国尚未发布有关资产管理行业的征求公众意见草案。

6. 电信服务。美国认为，中国为提供增值电信服务的外国供应商进入市场设置了巨大障碍。这些限制包括不透明和任意的许可程序、外国股本上限以及定期、不合理地暂停发放新许可证。结果只有几十家外国供应商获得了提供增值电信服务的许可证，但同时有数千家持牌的国内供应商。此外，中国对基本电信服务实施限制，如对新进入中国市场的非正式禁令、49%的外国股本上限、外国供应商只能与国有企业组建合资企业的要求以及极高的资本要求，都阻碍了外国供应商进入中国基本电信服务市场。中国最近发布了一份草案，提议允许国内外供应商获得移动通信转售服务的许可。然而，适用于外国供应商的条款和条件仍不清楚，现在判断是否提供有意义的市场准入还为时过早。

7. 视听和相关服务。美国认为，中国对影院服务领域、电视和电台服务的限制极大地限制了外国供应商的参与。中国还禁止外国公司在中国提供电影制作和发行服务。此外，美国仍然非常关注国家新闻出版广电总局和工信部在2016年2月发布的网

络出版规定对外国公司从事视频和娱乐软件在线发行能力的影响(见下文“数字贸易壁垒”)。

8. 快递服务。美国继续对中国实施2009年邮政法和相关规定感到担忧,中国禁止外国服务供应商参与其国内快递市场的“文件业务”。在一揽子措施方面,中国采取了过于繁重和不一致的监管措施,包括安全检查。据报道,在颁发商业许可证时,中国对国内服务供应商提供了更优惠的待遇。

9. 法律服务。中国已经颁布履行加入世贸组织的法律服务承诺的措施。然而,美国认为这些措施限制了外国律师事务所可以提供的法律服务的类型,包括禁止外国律师事务所聘用符合中国法律执业资格的律师,并延长了设立新事务所的时间。

(二) 数字贸易壁垒

除上述服务部门开放内容以外,美国还认为中国存在数字贸易壁垒,即认为中国的互联网监管政策是限制性的、不透明的,而且重叠的监管权限常常导致一个服务往往需要多个机构的单独授权,这影响着通过互联网开展的广泛的商业服务活动。

1. 云计算限制。云计算服务通常通过以下两种方式之一的商业存在进行提供:①作为一种综合服务,电信网络的所有者和运营商提供计算服务,包括数据存储和处理功能;②通过该网络,或作为独立的计算机服务进行提供,与电信服务供应商单独提供的计算服务站点连接。尽管中国在GATS承诺中允许这两种方式,但目前两种方式都不对外资企业开放。

中国还严格限制外国企业在跨境基础上向中国提供云计算服务的能力。2017年,中国监管机构发出通知题为“清理和规范互联网接入服务市场”将于2018年3月生效,禁止中国电信运营商提供消费者租赁线或虚拟专用网(VPN)连接到达海外数据中心——防止了公司用来连接外国云计算服务提供商和相关资源的关键访问机制。

2. 网页过滤和阻止。中国继续广泛屏蔽合法网站,对基于网络的服务和产品的供应商和用户造成了重大损失。最新数据显示,中国目前屏蔽了全球前30家网站中的12家,美国行业研究公司(U.S. Industry Research)估计,总共有多达3000家网站被屏蔽,影响了数十亿美元的业务,包括通信、网络、应用商店、新闻和其他网站。尽管随着时间的推移,这种技术手段变得越来越复杂,被称为“防火长城”(Great Firewall)的屏蔽机制,也经常影响到那些可能不是预期的过滤和阻止目标,但可能共享相同互联网协议地址的网站。此外,仅通过国家防火墙传递所有互联网流量会造成传输延迟,这可能会显著降低服务质量,在某些情况下,会降低到商业上不可接受的水平,从而抑制或阻止某些服务的跨境供应。过去,消费者和企业可以通过使用VPN服务来避免政府运行的过滤,但2017年流行的VPN应用被禁止。这种发展对外国企业产生了特别严重的影响,它们经常使用VPN服务连接中国境外的地点和服务,并依赖VPN技术确保通信的机密性。

3.互联网语音协议（VOIP）服务。在中国允许计算机对计算机VOIP服务的同时，中国的监管机构已经限制向基础电信服务被许可人提供与公共交换电信网络（即：拨打传统电话号码）相关的VOIP服务的能力。

4.域名规则。美国和其他外国利益相关方继续对2016年中国提出的监管互联网域名的规则表示关注。

5.跨境数据传输和数据本地化。中国监管部门为执行2017年6月生效的“中国网络安全法”和2015年生效的“中国国家安全法”正在制定各种草案和最终政策，这些政策和措施会对日常商业活动中的跨境数据传输形成限制，同时，这些措施还会对涉及“关键信息基础设施部门”施加各种当地数据存储和数据处理要求。考虑到依赖跨国信息传输和灵活使用全球计算设施的各种商业活动，这种趋势在各国政府以及美国和其他国家的利益攸关方之间引起了高度关注。

6.在线视频和娱乐软件的限制。中国通过实施影响内容和分销平台的措施，限制了外国视频和娱乐软件的在线服务提供。就内容而言，最严格的限制是通过详尽的内容审查要求，但其要求是模糊或不透明的。此外，对于在线视频，国家新闻出版广电总局要求中国在线平台供应商将不超过其收购预算30%的资金用于外国内容。对于分销平台，广电总局采取了许多措施，比如要求视频平台都是国有的，以阻止外国供应商获得许可。与此同时，包括阿里巴巴(Alibaba)在内的几家中国公司似乎不受这些要求的约束。广电总局和其他中国监管机构也采取措施防止跨境提供在线视频服务，这可能牵涉到中国GATS有关视频分销的承诺。

7.加密。信息通信技术产品和服务的使用越来越依赖于强大的加密，这是保护隐私和保护敏感商业信息的基本功能。这种功能在中国尤为重要，因为在中国市场，网络盗窃的发生率很高。对加密使用的苛刻要求，包括侵入式审批程序，在许多情况下，强制使用本地加密算法(例如，WiFi和4G蜂窝产品)，作为一个重要的贸易壁垒继续被利益相关者引用。美国将继续监测现有规则的执行情况，并将继续警惕引入任何妨碍技术中立使用稳健的、国际标准化的加密新要求。

8.限制互联网支付服务。2010年中国人民银行首次发布了对非银行在线支付服务供应商的监管规定，随后开始处理申请者的申请。据美国一份行业报告显示，截至2014年6月，在已发放的200多份许可证中，只有两份发给了外商投资供应商，而这两份许可证只是针对有限的服务进行许可证的。此外，与其他信息通信技术领域（ICT）一样，中国人民银行要求供应商在中国境内进行本地化数据和设施。

结语

中国自由贸易区（港）建设是目前中国对外开放的重点建设内容，但囿于服务贸易相对货物贸易更为复杂，以及长期以来中国对服务贸易管理存在较多问题，因此对服务贸易如何进行开放成为了中国自由贸易区（港）建设过程中的重要难题。为克

服目前自由贸易试验区的服务业开放只实施针对外资进入的“负面清单”的局限，本文从从事服务贸易可能出现的诸多风险点与监管问题方面进行了深入探讨，可为设计出台专门针对“跨境服务贸易”的“负面清单”提供参考，同时可为涉及自由贸易试验区（港）进行监管的海关、工商、税务等实务操作部门提供参考。此外，为达到中国自贸试验区（港）的建设目标，我国还需要重视如何跟国际贸易投资新规则进行对标，以及如何应对美国诉华未完成入世议定书的服务贸易开放承诺等相关问题。

【作者简介】蒙英华：上海对外经贸大学国际经贸学院教授，经济学博士。研究方向：服务贸易、移民网络。

黄建忠：上海对外经贸大学国际经贸学院教授，博导。研究方向：国际贸易理论与政策。

Opening Risk of Services Trade in China Pilot Free Trade Zone(Port)

MENG Ying-hua & HUANG Jian-zhong

(Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620, China)

Abstract: Opening of services trade becomes the main obstacle in constructing China Pilot Free Trade Zone(Port), because of difference in trade mode between service trade and commodity trade, we can not apply the same methods of controlling risk in commodity trade. In order to realize the unilaterally opening of service trade in China Pilot Free Trade Zone(Port), and integrating with the new rules of trade and investment, we analysis this issue from the following aspects: contents of USA opinion on China's WTO Compliance, opening risk and regulation of services trade in China Pilot Free Trade Zone(Port), and opening risk of services trade in integrating with the new rules of trade and investment.

Keywords: services trade; Pilot Free Trade Zone(Port); opening risk

(责任编辑：马莹)