

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2024.04.007

服务贸易国内规制纪律探析：趋势、特征与中国因应

张磊

(上海对外经贸大学国际经贸研究所, 上海 200336)

摘要: 国内规制作为推动服务贸易自由化的重要影响因素, 从GATS到SDR相关纪律, 重要经贸协定对政策透明度、审批高效化及措施规范性之要求不仅实现持续深化, 同时还拓展出规则纪律新领域。虽然不同协定间存在治理模式的差异, 但也具有共性与趋势, 其中一项重要特征就是更加强调“良好监管实践”规则的应用。国际规则演进也对我我国创新服务贸易发展机制提出新要求, 为此中国应正视全球治理发展趋势, 服务业开放关注规制融合; 提升政策透明度, 更加关注利害关系人参与; 深化审批“良治”改革, 强化政策预期性; 顺应国际治理新趋势, 积极完善监管评估制度等。

关键词: 服务贸易; 国内规制; 良好监管实践; GATS; WTO

中图分类号: D996.1/F743.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8072(2024)04-0097-11

1995年WTO《服务贸易总协定》(GATS)曾制定国内规制(domestic regulation)纪律, 该内容与市场准入和国民待遇共同构成多边服务贸易自由化规则的三大支柱(Arup, 2000)。近年来, 对“边境内”措施的规制融合正成为国际经贸谈判的核心议题(盛斌和黎峰, 2017), 《全面且先进的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等区域贸易协定(FTA)就对GATS国内规制纪律实现调整。2024年初, WTO《服务贸易国内规制参考文件》(SDR)正式生效, 协定纪律成为WTO约束性承诺。这是WTO成立以来首个成功完成, 并在法律上生效的诸边谈判成果, 也是25年来在服务贸易方面取得的首个谈判成果。不仅体现了多边对服务贸易国内规制国际治理新趋势, 也为各方深化规制融合提出新要求。

党的二十大报告中提出了“创新服务贸易发展机制”的要求。目前, 我国正申请加入CPTPP, 对SDR也已完成国内核准程序。此外, 国家服务贸易、数字贸易创新发展, 自贸区、自贸港等建设也重视通过高水平开放推动高质量发展。本文拟就近期旨在解决服务国内监管分歧之国际规则演进展开比较分析, 就中国服务业如何适应规制、融合新趋势, 并创新发展新机制进行讨论, 提出若干思考与建议。

一、对服务国内规制纪律演进的回顾

与市场准入谈判不同, 对国内规制进行国际规范往往会引致自由贸易与国家主权间关系紧张(Trachtman, 1998)。GATS就将服务贸易自由化重点放在取消数量

和歧视性限制上，对处理各方国内监管分歧仅提出“良治”（good governance）要求，而不是限制国内规制主权（石静霞，2006）。相关纪律基本可分为程序规则（第3条、第6.1条、第6.2条、第6.3条、第6.6条）和实体规则（第6.4条和第6.5条），其中前者侧重从程序正义角度保障贸易，后者则计划进一步展开谈判以制定实质性规范，并在纪律达成前提出临时要求。1995年WTO成立后，GATS即授权服务贸易理事会开展后续谈判，但各方却始终无法就“必要性”纪律等核心问题达成一致，^①美国等国认为其会“严重侵犯”规制主权。^②2008年后，多哈回合谈判停滞，GATS对相关问题的商议主要以开放式会议形式推进，被称为“国内规制联合声明倡议”。

近年来，国际经贸协定普遍关注“规制主权”和“规制灵活性”等问题（OECD，2013），规制融合（regulatory convergence）成为重要趋势（Lazo & Sauv e, 2018）。CPTPP、《美墨加协议》（USMCA）等引入了源于部分经济体内部的“良好监管实践”规则框架，关注提升各方在政策制定、实施及事后评估等流程中的透明度、有效性与一致性，兼顾国际规范与国家主权（Kauffmann & Saffirio, 2021）。相较WTO的委托代理模式，“良好监管实践”对国内规制的国际治理更加呈现实验主义特征，彼此在纪律要求和执行方式上差异也较大（胡枚玲，2020）。

上述趋势也对服务国内规制国际治理产生影响，对服务国内规制的国际治理近年呈现“GATS+”与“GATS-X”同步推进的趋势。^③在区域贸易协定（FTA）层面，首先是各类透明度、监管一致性等横向规则对成员方提出新要求，被认为有跨议题性质（Sauv e & Shingal, 2016）；其次是对服务国内规制的一般性纪律强化“良治”要求，突出表现在审批程序方面（Marchetti & Roy, 2013）；最后还在具体部门拓展纪律，包括电信、金融、自然人移动等。区域协定下，纪律演进也为各方达成多边共识奠定基础。2021年底，WTO主要成员正式达成SDR。Baiker等（2021）认为，新纪律体现了“良好监管实践”的特征，主要包括政策透明度、审批高效化及措施规范性三个方面。本文以下拟基于GATS国内规制纪律框架，主要就USMCA、CPTPP、《区域全面经济伙伴关系协定》（RECP）、《日本与欧盟经济伙伴关系协定》（日欧EPA）等与SDR展开比较分析，并重点就其中“良好监管实践”趋势特征展开讨论。

二、服务贸易透明度纪律与利害关系人参与

透明度（transparency）作为WTO一项基本原则，一般被认为应包含“提供方”提供信息的义务和“接收方”获取信息的权利。GATT 1947（《1947年关税与

① 关于相关谈判对“必要性”问题的争论，参见Delimatsis(2008)。

② Working Party on Domestic Regulation, Communication from Brazil, Canada and the United States: Views on the Issue of the Necessity Test in the Disciplines on Domestic Regulation, S/WPDR/W/44, 22 March 2011.

③ 针对近年国际经贸规则重构，Horn et al. (2010) 曾将纪律演进划分为“WTO Plus”（WTO+）和“WTO Extra”（WTO-X），对服务国内规制的国际治理亦遵循此趋势并呈现自身GATS+与GATS-X特征。

贸易总协定》)第10条即对“贸易法规的公布和实施”进行规范, WTO成立后被GATT 1994保留并推广至GATS等协定。近期各类区域贸易协定下透明度纪律主要就包括信息公开、实施及审查要求等。目前SDR也对监管透明度制定标准, 其中还关注“利害关系人”, 反映了规则演进新趋势。

(一) 对政策的信息公开及其实施和审查

信息公开是透明度纪律核心原则, GATS第3.1条就要求除紧急情况外, 应迅速公布(publishing)与协定运用相关的所有措施, 但亦保留例外。通过对147项主要FTA考察就发现, ①目前有133项协定包含GATS的公布纪律, 且116项采取了类似的严格要求。②主要FTA还推动公布纪律进一步深化: 一是公布范围实现拓展。其中CPTPP第26.2条和USMCA第29.2条就要求公开内容不仅包括相关法律、法规、程序和行政裁定, 还应公布拟采取(proposes to adopt)的措施, 且对象不仅应包括其他成员方, 还有“利害关系人”(interested persons); 二是时间要求更加严格。相对GATS“最迟应在措施生效之时”, 目前CPTPP第10.11条就要求在公开与生效之日间“给予合理期限”; 三是进一步细化了具体要求, 包括对公布措施的理由和目的进行解释, 确保在特定媒体(如政府网站)进行公布等, 其中USMCA第29.2条还要求应将信息汇总至单一网站。值得强调的是, 目前CPTPP和USMCA等对信息公布主要采取横向规则方式, 即在协定中制定统一的透明度纪律, 因此也就没有GATS“紧急情况”例外。而在依然对服务贸易专门制定透明度纪律的贸易协定中, 如RECP就总体仍保留了GATS的原则要求。

GATS第3条还要求成员方告知(inform)新措施及其变更, 且其他成员方也可通知(notify)。相关纪律在FTA中演变相对多样, 其中CPTPP第26.5条下的告知要求也主要反映在透明度横向规则中, 并使用了“在可能限度内”(to the extent possible)的软性措辞; USMCA和RECP则已无类似GATS的告知义务。此外, GATS也要求成员方应迅速答复(respond)其他成员方对信息请求, 为此还要设立咨询点。目前CPTPP第26.5条不仅在透明度章节中要求应对拟议或实际措施答复成员方, 而且第10.11条针对服务规制还应答复利害关系人。该点及下文将重点讨论的“利害关系人参与”实际上也反映了近期贸易协定受“良好监管实践”影响的一个重要趋势, 即透明度纪律的适用对象已超越传统的成员方范畴, 开始包含更加广泛的义务。

除去要保证政策信息公开透明外, GATS第6.1条还要求国内规制以合理、客观和公正方式实施(administered), 并能够快速审查(review)。对147项主要FTA考察就发现, 有125项包含了GATS实施要求, 其中有100项为严格要求。其中CPTPP第

① 世界银行“深度贸易协定”(Deep Trade Agreements)数据库对144项区域和双边经贸协定下规则条款进行分类统计, 其中包括GATS国内规制纪律。本文在上述统计基础上, 进一步增添USMCA、RECP和日欧EPA三项协定下相关内容, 对147项FTA下GATS国内规制条款演变进行分析。参见: World Bank, Deep Trade Agreements database 2.0 Ch.4. Services, 2021.

② 为区分不同条款可执行性(enforceability)差异, 本文将采用“shall ensure”“shall apply”“shall be based”等表述的条款归类为严格要求, 将采用“shall aim to ensure”“shall endeavor to ensure”等表述的条款归类为软性要求。

26.3条、USMCA第29.3条还进一步在单独的透明度章节中制定行政程序规则，要求各方以“一致(而不是客观)、公正和合理的方式”管理普遍适用措施。类似的趋势也出现在审查方面，目前CPTPP第26.4条、USMCA第29.4条就已不在服务章节中包含审查条款，而是统一制定横向规则。

(二) 对政策发表评论及利害关系人参与

WTO下《技术贸易壁垒协定》(TBT协定)第2.9条较早即给予其他成员合理时间对拟制定措施提出评议(comment)，但相关纪律直到近年才逐步扩展到服务领域，且具体要求和严格程度差别较大。对147项主要FTA的考察就发现，允许利害关系人就拟发布措施发表评论的协定有91项，但采取严格要求的只有23项。其中，RECP和日欧EPA就未包括这种征求意见的义务，CPTPP第26.2条、USMCA第29.2条在透明度横向规则中则要求应在“可能限度内”向利害关系人提供机会就拟议措施进行评议。比较而言，更加显著的进展则来自部分贸易协定制定的“监管一致性”“良好监管实践”横向规则，其对利益相关方参与(stakeholder engagement)制定了更加系统的国际规范。在部分国家内部开展“良好监管实践”工作中，利益相关方参与主要指国内政策在制定过程中需保持公开透明并允许各方交流互动，其中也包括外国利益方的参与。针对开放式的政策讨论是否会干涉国家主权，则认为与国际贸易投资相关的政策内部影响有限但却具有显著的国际效应，因此相较对国内有根本性影响的法规更应强调外国利益方的参与。目前CPTPP第25.8条就要求对“利害关系人参与”建立具体机制，并就政策信息提供、审议、年度公告等强化透明度要求。USMCA第28.14条则已明确应允许各类(any)利害关系人对监管机构提供意见。为此还对信息公开制定了“全周期”化要求，包括早期计划发布拟推行政策清单；明确政策制定过程中应公开的信息等。

最后，目前SDR也对政策透明度制定纪律，具体就包括信息的公布和获取、生效前评论和获取信息的机会以及咨询点等。针对主要FTA已形成大量“GATS+”纪律，SDR则将其拓展至“开放式诸边协定”。作为对透明度“GATS-X”规则的重要体现，部分FTA还将利益相关方参与纳入国际规范，正逐步使“良好监管实践”要求与透明度纪律呈现融合趋势。虽然SDR也关注“利害关系人”，但主要是针对答复和政策评论，尚未形成类似CPTPP、USMCA等对“利害关系人参与”的系统化国际规范。

三、对服务贸易审批的“良治”改革提升监管可预期性与稳定性

针对国内外企业提供服务，各国一般均会设定审批要求，GATS第6.3条和6.6条就曾专门对审批(authorization)程序制定“良治”纪律，主要包括对合理时间和审批进程的规范，以及对核验专业能力的要求。目前SDR也将规范服务审批作为协定重点内容以强化监管稳定性与可预期性，其中还关注内部机构协调，体现了“良好监管

实践”新要求。

（一）主要 FTA 推动 GATS 服务审批纪律持续深化

针对GATS审批程序要求，对147项主要FTA的考察就发现，有96项包含合理时间要求，其中90项为强制性要求；有117项有审批进程要求，其中115项为强制性要求。上述统计也表明主要经济体对优化审批程序工作具有较高共识。目前，主要区域协定下相关规则也实现进步：一是继续深化对审批工作的时间要求，其中CPTPP第10.8条就要求在可行限度内制定单独时间表，对专业测试考试安排间隔合理等，USMCA第15.8条则进一步要求应尽量允许在任何时间提交申请，且审批通过即生效；二是针对审批被拒绝情况，CPTPP第10.8条要求需提供具体理由，RECP第8.15条、USMCA第15.8条还规定可重新提交申请；三是针对审批进程，部分协定已要求可接受经认证的文件副本或电子格式的文件，并在申请不完整的情况下向申请人提供纠正错误和遗漏的机会等。此外，主要区域协定还普遍对服务审批收费进行约束，规定其本身不能限制相关服务的提供。值得强调的是，GATS第6.3条对审批程序的纪律主要是针对“已做出具体承诺的服务”，但由于目前部分FTA对服务市场的开放采取负面清单承诺方式，由此也使得上述规则能够适用于除不符措施外的所有部门。

审批程序作为服务国内规制纪律的重要组成，除去一般性纪律获得进展外，另一项突出进展还反映在具体部门要求当中，且较多体现成员方攻防利益。例如，在金融服务领域，GATS并没有专门对金融服务制定特别的审批程序要求，目前CPTPP第11.13条则专门规定应在120天内对申请做出决定。在自然人移动方面，GATS主要关注服务模式四（自然人移动）下的市场开放，基本未涉及入境申请程序等要求。近期主要FTA协定则已开始普遍包含对签证、许可证等申请程序的纪律。其中CPTPP第12.3条第2款就要求“努力迅速”（endeavor to promptly）提供申请进程信息，应可被视为软性条款。

（二）内部机构协调深化对服务审批的“良治”改革

GATS对成员方审批工作提出的纪律要求侧重公开透明，近年主要FTA对GATS服务审批纪律的完善也主要是提升其透明度和便利度。2002年APEC与OECD曾联合制定“规制改革综合清单”，^①其中就关注成员方内部机构协调并建议构建具体机制。实践中，APEC主要是基于具体案例开展监管一致性合作，由此也使得横向议题具有实际工作的支撑，可以在短期内获得成果并为下一步计划提供动力。对服务审批的“良治”改革作为各方具有较高共识的议题，也是APEC开展“良好监管实践”所关注的重点领域。2018年，APEC就曾率先制定了非约束性服务部门国内规制纪律，其中就针对审批工作提出内部机构协调的一致性要求，^②并为后续GATS国内规制修

① OECD, APEC-OECD Integrated Checklist for Self-assessment on Regulatory, 2005.

② APEC, APEC Non-Binding Principles for Domestic Regulation of the Services Sector, 2018.

订提供借鉴。近年，CPTPP“监管一致性”也关注成员方在国内建立政策协调机制，其25.4条就要求“确定潜在的重叠和重复之处，避免机构之间制定不一致的要求”。上述国际治理的横向规则也开始在区域贸易协定的服务审批纪律中获得体现，其中USMCA第15.8条、日欧EPA第8.31条就要求应避免向多个部门递交单项申请，并确保授权独立做出等。这也表明近期对服务审批的国际规范已开始超越传统的公开透明等浅层次监管一致性要求，正结合“良好监管实践”向更深层次的国际治理迈进。

基于上述规则演进，目前SDR对服务审批的规范具体就包括提交申请、申请时间、电子申请和副本接受、申请的处理，费用以及资格评估、承认和独立。综合而言，近期主要FTA下“GATS+”纪律演进已基本被SDR采纳并成为多边规范。这也反映出主要经济体对提升服务审批工作稳定性与可预期性，推动相关“良治”改革具有较强共识。在此基础上，部分区域协定还进一步拓展出对审批的“GATS-X”纪律，其中一项重要突破就是结合“良好监管实践”提升对成员方审批工作的内部一致性要求，即开始对成员方内部机构间协调制定国际规范。尽管上述类型的纪律目前主要还是出现在发达国家主导的FTA协定当中，但由于被SDR采纳，客观也对发展中成员深化服务审批的“良治”改革提出新的要求。

四、对国内规制的制定明确标准规范

GATS除去对国内规制的程序性纪律提出规范外，第6.4条还试图继续谈判为各方制定（develop）国内形成实质性纪律以确保“措施不致构成不必要的服务贸易壁垒”，并在第6条第5款提出临时要求，包括考虑国际标准等。近年相关纪律演进在不同区域协定间差异显著，目前SDR虽然也针对制定国内规制提出原则要求以提升监管规范性，但具体进展仍有限。

（一）对制定国内规制确立实质性规范

针对GATS授权谈判，对147项FTA的考察就发现，其中有122项包含有关要求，但具体内容差异较大。由于谈判至今未果，目前RECP等部分贸易协定就包含了审查GATS谈判结果的义务，以期谈判完成后将其纳入，为此还采纳了GATS临时性纪律要求。比较而言，CPTPP第10.8条、USMCA第15.8条则已正式制定本协定对国内规制的实质性规范，且较多采用软性措辞；而日欧EPA第8.30条则提出了相对严格要求。此外，尽管GATS至今也未正式明确“资格要求和程序、技术标准和许可要求”的具体含义，但多数区域贸易协定仍将其作为主要规范对象，例外的情况包括日本和澳大利亚EPA第9.8条增加“授权”，USMCA、日欧EPA则未包括技术标准。

针对GATS第6.4条具体纪律要求，目前主要区域协定基本都涵盖了客观和透明标准，以及避免程序本身成为提供服务的限制。部分贸易协定还增加了新的标准，如日欧EPA第8.30条提出“清晰”（clarity）要求，USMCA第15.8条则纳入健康（health）和环境（environmental）因素。此外，不同贸易协定对采用国际标准也

态度不同。CPTPP第10.8条仍要求应考虑国际标准，日本与瑞士EPA附件4第3条则更进一步，要求成员方将其技术标准建立在现有国际标准基础之上。但日欧EPA、USMCA关于服务国内规制的实质性纪律则未直接涉及国际标准。

最后，在争议较大的“必要性”纪律方面，对122项包含GATS相关要求的FTA考察就发现，仅有26项包含正式的“必要性”要求，总体占比偏低。其中日瑞EPA不仅包含正式的“必要性”要求，日瑞EPA附件4还专门制定《服务国内规制纪律附录》（Disciplines on Domestic Regulation in Services）。比较而言，CPTPP、USMCA关于服务国内监管的纪律都不再包括专门的必要性要求，仅保留了类似GATS一般例外的必要性条款。需要强调的是，GATS对服务国内规制的必要性要求（not unnecessary）并不能等同于GATS一般例外下的必要性纪律（necessary）。因为前者属于对合法行为论证其正当性，而后者则是关注某违规行为是否符合例外需要，由此针对一般例外的“必要性”检测也将更趋严格。此外，上述纪律在具体部门的应用目前也出现新进展。在数据本地化要求方面，CPTPP第14.13条就提出“不对计算设施的使用或位置施加超出实现目标所需限度（not unnecessary）的限制”，《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）也包含类似要求。

（二）“监管影响评估”拓展对国内规制国际规范新路径

围绕对服务国内规制实质性纪律的国际规范，尽管不同协定也实现了部分纪律调整，但彼此分歧依然较大，其中关于“必要性”的争论尤其显著。对此，目前“良好监管实践”横向规则也被引起关注（Gari, 2020）。以USMCA“良好监管实践”与CPTPP“监管一致性”为例，其核心纪律“监管影响评估”（RIA）就要求成员方国内应对制定政策的可能影响展开分析，包括“必要性”、可替代政策、不同政策的成本和收益等。相较GATS试图对服务国内规制的政策效果施加纪律约束，“良好监管实践”更关注对成员方国内规制的制定流程构建规范，反映出两者在治理思路和模式上的显著差异。

实践中，RIA作为“良好监管实践”工作的核心组成，在美欧国内已有多年经验。2015年OECD的统计数据显示，其成员基本都会在国内政策制定过程中就拟议措施对国际贸易投资之影响进行专题评估。^①历史上，WTO“必要性”测试曾部分借鉴RIA制度，但GATS试图对服务国内规制制定相关纪律却至今无果，也表明国际监管合作将长期受制于不同成员方对规制自主的立场（安佰生，2015）。由此看来，虽然目前部分协定对服务国内规制已不再专门设立“必要性”标准，但这却并非意味着放弃了基本要求，而是将试图通过“监管影响评估”将其纳入“良好监管实践”的程序性纪律。这种模式一方面即坚持了对国内规制国际治理的原则立场，同时又更符合维护规制主权之现实需要，亦可被视为是“良好监管实践”影响服务国内规制纪律演

^① OECD, The 2014 OECD Regulatory Indicators Survey and the Composite Indicators, 2015.

进之重要体现。

综上所述，GATS曾试图对制定服务国内规制明确实质性规范但长期无果，目前不同区域协定对相关纪律的原则要求也差异较大。针对区域协定下相关纪律调整之复杂局面，目前SDR亦保持谨慎态度。其第22条措施的制定（Development of Measures）就主要是重申了GATS中相对具有共识的原则，并增添避免性别歧视的新标准要求。

五、中国参与服务国内规制国际治理面临的要求因应

中国目前正申请加入CPTPP，对SDR的国内核准工作也已完成。此外，国家服务贸易、数字贸易创新发展，自贸区自由港建设等也均重视高水平开放。针对相关国际规则演进新趋势，由此也对我国参与全球经贸治理，创新服务贸易发展机制等提出新要求。针对新一代服务国内规制纪律演变态势，作为全球服务贸易主要参与方，中国也应持续优化自身策略，积极顺应国际规制融合新趋势与“良好监管实践”新要求，结合重点经贸谈判提升对服务国内规制的制度性开放。

（一）正视全球治理发展趋势，服务业开放关注规制融合

贸易自由与规制主权间关系曾被视为多边贸易体系最主要的一个挑战。^①目前，对“边境内”措施的规制融合正成为经贸谈判核心议题，由此也对相关治理模式创新提出迫切需求。本文的研究显示，与GATS比较，当前主要经贸协定对服务国内规制的要求不仅对传统纪律实现深化，同时还拓展出新的规范。虽然不同协定仍存在治理手段及模式差异，但也呈现若干共同特征，其中一项重要趋势就是更加体现“良好监管实践”治理要求。

在前期以“边境措施”自由化为主的国际经贸谈判中，中国通过认真履行WTO承诺推动市场型开放取得了巨大成功。目前，以规制融合为重点的新一代国际规则也对我国制度型开放提出新要求，并呈现国内国际双层治理相互促进新特征（张磊和徐琳，2021）。一方面，SDR虽主要是针对服务国内规制提出要求，但其实际执行则不会仅限于具体服务部门，相关纪律也将因为外溢效应而发挥部分横向规则功能。另一方面，CPTPP“监管一致性”等横向规则也会对申请方服务业深化开放提出要求。此外，“印太经济框架”（IPEF）“透明度与良好监管实践”谈判还计划要推动SDR继续发展，更反映出美国要引领印太地区服务国内规制纪律演进的战略图谋。针对上述国际趋势，我国也应加快探索服务业规制融合的新路径和新方式，切实推动服务贸易自由化朝着更加公正合理的方向发展。

^① WTO, World Trade Report 2012: Trade and Public Policy—A Close Look at Non-Tariff Barriers in the 21st Century. Geneva: WTO Publications, 2012.

（二）提升政策透明度，拓展利害关系人参与

相较于发展中国家，发达国家普遍关注透明度问题，部分发达国家就曾对中国补贴透明度等大做文章。中国与部分发达国家签署的双边FTA及RECP在传统透明度要求方面已具有较高水平的GATS+特征，除个别领域外已基本达到SDR标准。其次，利害关系人参与作为对服务透明度纪律的重要拓展，在CPTPP、USMCA等区域协定中是“良好监管实践”规则的重要组成。中韩FTA、中澳FTA已允许利害关系人就国内政策发表评论，RECP还针对金融服务提出专门要求，但中国近期签订的FTA尚欠缺统一规范，尤其是缺乏系统性的对外承诺。考虑到SDR目前已正式引入对利害关系人的纪律要求，未来多边谈判在相关领域如何开展“良好监管实践”也需引起关注。

近年来，我国国内政策透明度建设也取得显著进展。以2020年颁布的《外商投资法》为例，其中的透明度条款相对集中在“投资促进”领域，主要就包含法规政策的公开、执行、咨询提供等。上述内容已基本涵盖传统经贸规则中透明度纪律的核心内容，但在政策公布的时间安排、信息获取的手段途径等方面仍与SDR等国际标准存在差距。针对利害关系人参与，目前我国外资法要求“应当采取适当方式征求外商投资企业的意见和建议”，^①但研究表明依据商业存在来判别外国利害关系人会显著不利于中小企业（Basedow & Kauffmann, 2016）。此外，近年“数字促贸易”正导致更多服务可实现“跨境交付”而不需设立“商业存在”，“无当地存在要求”已渐成全球服务贸易自由化的制度型规范。上述国际规则演进也意味着当前形势下“利害关系人”内涵已更趋多元。

（三）稳定审批工作预期，持续深化“良治”改革

与透明度纪律类似，中国目前在服务审批领域的对外承诺与国际水平也还存在一定差距。首先，在GATS传统纪律领域，目前中国的对外承诺相较主要FTA和SDR仍有进一步优化的空间，主要就包括对申请进度制定时间表，允许任何时间提交申请、接受电子申请材料等。其次，在对传统服务审批纪律的拓展方面，中国已参与的区域贸易协定均未对服务审批的内部机构协调明确国际承诺，由此也需加快推进针对SDR的“监管一致性”工作。

伴随服务业开放水平逐步提升，我国也在持续推动国内监管体制机制改革以及部分法律法规调整，其中联合评审、并联审批、国际贸易“单一窗口”等政策创新对于破解行政审批的“最后一公里”，优化营商环境均起到了显著的促进作用，同时也为我国参与相关国际治理奠定了重要的国内基础。但另一方面，中国服务业依然面临大量“准入不准营”“办照容易办证难”、审批环节繁琐等挑战。例如，相较SDR对服务审批的内部机构协调要求，我国在外商投资等领域仍然存在大量多头审批的情况。

^①《中华人民共和国外商投资法》第10条规定，“制定与外商投资有关的法律、法规、规章，应当采取适当方式征求外商投资企业的意见和建议。与外商投资有关的规范性文件、裁判文书等，应当依法及时公布。”

相关“证照分离”改革也面临困境亟待完善（韩业斌，2021）。为此后续也应重视国内改革与国际衔接，借鉴SDR、CPTPP等新规则标准探索制度创新。

（四）因应治理模式调整，完善“监管影响评估”建设

针对服务政策制定的实质性规范，中国对外签署的FTA基本都采取了遵循GATS谈判的规则模式。目前SDR亦主要是重申了GATS中相对具有共识的原则，并增添避免性别歧视的新标准要求。另外，CPTPP针对服务国内规制的实质性纪律则较多采用软性措辞，仅保留作为一般例外的“必要性”纪律，同时又通过“监管一致性”章节要求成员方在制定国内政策过程中开展RIA，其中就包含“必要性”分析。由此看来，虽然目前部分协定对服务国内规制已不再专门设立“必要性”标准，但这并非意味着放弃了基本要求，而是通过RIA将其纳入程序性纪律，亦可被视为是“良好监管实践”影响服务国内规制纪律演进的重要体现。考虑到中国已正式申请要加入CPTPP，由此也将面临国际治理模式转换的挑战。

针对“监管影响评估”国际规则新要求，目前我国除去环境保护部门曾较多采用相关评估工具外，国内主要社会监管部门基本还没有形成以RIA为主要目标的专属政策分析制度（刘鹏和张竞之，2018）。我国《行政许可法》曾要求评估行政行为影响，^①2022年出台的《数据出境安全评估办法》还提出了分析数据出境和境外处理数据合法性、正当性、必要性等要求。^②但上述措施主要还是关注合规性审查，我国政府系统运用RIA评估政策法规一致性及有效性的实践经验还不多，也缺少对服务市场开放等效应的成本收益分析（OECD，2009），上述现状也对中国在高水平开放下促进服务业内外规制融合提出更高层次要求。

参考文献

- [1] 安佰生. WTO“必要性测试”规则探析[J]. 财经法学, 2015(2): 95-113.
- [2] 韩业斌. “证照分离”改革的法治困境与制度完善[J]. 北方法学, 2021(3): 59-70.
- [3] 胡枚玲. 论新近大型自由贸易协定规制合作的不同路径及中国选择[J]. 太平洋学报, 2020(8): 95-106.
- [4] 刘鹏, 张竞之. 发展中国家和转型经济体的监管影响评估改革实践及其对中国的启示[J]. 学术研究, 2018(7): 42-47.
- [5] 盛斌, 黎峰. 中国开放型经济新体制新在哪里? [J]. 国际经济评论, 2017(1): 129-140.
- [6] 石静霞. 服务业的国内监管自主权与贸易自由化制衡与协调[J]. 国际商法论丛, 2006(10): 212-244.
- [7] 张磊, 徐琳. 对国际贸易的良好监管实践：基于国内和国际双层治理的比较研究[J]. 国际贸易, 2021(11): 80-88.
- [8] Arup, C., *The New World Trade Organization Agreements: Globalizing Law through Services and Intellectual Property*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- [9] Baiker, L., E. Bertola, and M. Jelitto, *Services Domestic Regulation – Locking in Good Regulatory Practices*. WTO Staff Working Paper ERSD-2021-14, Sept. 2021.

^①《中华人民共和国行政许可法》（2019修正）第二章第20条规定：“行政许可的设定机关应当定期对其设定的行政许可进行评价。”

^②《数据出境安全评估办法》（2022年发布）第8条第1款。

- [10] Basedow, R., and C. Kauffmann, International Trade and Good Regulatory Practices: Assessing the Trade Impacts of Regulation. OECD Regulatory Policy Working Papers No. 4, Jul. 2016.
- [11] Delimatsis, P., “Determining the Necessity of Domestic Regulations in Services: The Best Is Yet to Come”, *European Journal of International Law*, 2008, 19(2): 365–408.
- [12] Gari, G., “Recent Preferential Trade Agreements’ Disciplines for Tackling Regulatory Divergence in Services: How Far beyond GATS?” . *World Trade Review*, 2020(1):1–29.
- [13] Horn, H., C. Mavroidis and A. Sapir, “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements” , *World Economy*, 2010, 33 (11): 1565–1588.
- [14] Kauffmann, C., and C. Saffirio, Good Regulatory Practices and Co–Operation in Trade Agreements: A Historical Perspective and Stocktaking. OECD Regulatory Policy Working Papers No. 14, Jan. 2021.
- [15] Lazo, R., and P. Sauvé, “The Treatment of Regulatory Convergence in Preferential Trade Agreements” , *World Trade Review*, 2018, 17(4): 575–607.
- [16] Marchetti, A., and M. Roy, The TISA Initiative: An Overview of Market Access Issues. WTO Working Papers No.2013/11, Nov. 2013.
- [17] OECD, International Regulation Cooperation: Addressing Global Challenge. Paris: OECD Publishing, 2013.
- [18] OECD, OECD Reviews of Regulatory Reform – China: Defining the Boundary between the Market and the State, 2009.
- [19] Sauvé, P., and A. Shingal, “Why Do Economies Enter into Preferential Agreements on Trade in Services? Assessing the Potential for Negotiated Regulatory Convergence in Asian Services Markets” , *Asian Development Review*, 2016, 33 (1) :56–73.
- [20] Trachtman, P. J., “Trade and Problems, Cost–Benefit Analysis and Subsidiarity” , *European Journal of Economic Law*, 1998, 9(1): 32–85.

【作者简介】张 磊：上海对外经贸大学国际经贸研究所研究员。研究方向：国际贸易。

The Analysis of the International Governance on Services Domestic Regulation: Trend, Characteristic and China’s Response

ZHANG Lei

(Institute of International Business, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 200336, China)

Abstract: The domestic regulation to services has a critical influence on the liberalization progress of the trade. From GATS to SDR, the International Governance on regulatory transparency, predictability and quality have not only been deepened, but also expanded to the new field. Although there are differences in the governance models and means among them, it has still showed some characteristics in common, and one of which is the significant trend of “good regulatory practice”. The evolution of the international rules has also set a new task for China’s innovation of service trade development and participation in the global governance. China should explore the appropriate paths for the convergence between the domestic and international regulation, which mainly include improving the policy transparency and expanding the engagement with interested persons, stabilizing the expectation of authorization and deepening the reform of “good governance”, optimizing the regulatory model and perfecting the domestic system of assessment.

Keywords: trade in services; domestic regulation; good regulatory practice; GATS; WTO

(责任编辑：马莹)