

服务贸易开放“承诺方式由正转负”压力下 海南自贸港制度创新研究

周念利, 于美月, 胡亚杰

(对外经济贸易大学 中国 WTO 研究院, 北京 100029)

[摘要] 在 RCEP 与 CPTPP 框架下我国均面临着要基于负面清单同时对“外资准入”和“跨境服务”做出开放承诺的现实压力。作为国内唯一已实现用两份负面清单来分别管理“外资准入”和“跨境服务”对外开放的自贸区(港), 海南在负面清单相关的制度创新方面更具基础和优势。海南可以率先依据国际惯例与规则对现存两份负面清单从格式架构和内容要件上进行调整完善并尝试将两单合一, 并在此基础上补充水平适用的不符措施和根据海南实践进行调整修订, 最终实现以符合国际惯例的整合版负面清单做出相关的对外开放承诺。

[关键词] 海南自贸港; RCEP; CPTPP; 负面清单; 两单合一

[中图分类号] F127 [文献标识码] A [文章编号] 2096-0166(2022)02-0001-09

一、引言

为提升海南自贸港制度型开放水平, 同时也为我国在更大范围内扩大开放进行压力测试, 《海南自由贸易港外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2020 年版)》(以下简称《海南外资准入负面清单 2020》)以及《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021 年版)》(以下简称《海南跨境服贸负面清单 2021》)分别于 2021 年 2 月和 8 月生效实施。目前海南是国内唯一已实现先后发布两份负面清单来分别放开“外资准入”和“跨境服务”的区域。鉴于我国基于负面清单管理对外开放的经验相对欠缺, 为保证与负面清单相关的制度创新和探索风险可控, 我国优先选择在单边自主开放层面, 用负面清单模式来管理外资准入问题。在积累一定经验后, 可以尝试在海南基于负面清单管理跨境服务贸易开放问题。即在单边自主开放层面, 我国遵循将负面清单管理模式从“外资准入”逐渐扩展至“跨境服务”的基本逻辑。

由于我国对外洽签的《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic

[收稿日期] 2022-02-10

[作者简介] 周念利(1977—), 女, 湖北安陆人, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院研究员, 博士生导师, 研究方向为数字贸易; 于美月(1995—), 女, 辽宁大连人, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院 2021 级博士研究生, 研究方向为数字贸易; 胡亚杰(1999—), 女, 安徽六安人, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院 2021 级硕士研究生, 研究方向为数字贸易。

Partnership, 简称 RCEP)^①已生效实施, 尽管目前我国还是基于正面清单做出服务开放承诺, 但 RCEP 要求过渡期满之后“承诺方式由正转负”。另外我国已正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans - Pacific Partnership, 简称 CPTPP), CPTPP 要求成员方基于负面清单对外做出开放承诺, 这意味着我国需要将负面清单管理模式从单边自主开放层面延伸适用至国际互惠开放层面。此外 RCEP 与 CPTPP 还要求成员方针对“外资准入”和“跨境服贸”同时做出开放承诺, 这意味着海南先后用两份负面清单对“外资准入”和“跨境服贸”开放进行切割管理的做法并不符合国际惯例。为减少和克服两单并行可能存在的内容重叠、政出多门、管理混乱、行政成本高企等问题, 同时也为促进我国积极稳妥地对接有关负面清单管理的国际规则和惯例, 海南围绕两单合一问题展开制度创新和先行探索既是可行的也是必要的, 这能为我国更加科学理性地运用负面清单管理对外开放问题提供有益的借鉴和决策参考。

二、文献综述

梳理国内外相关文献可以发现, 目前关于海南自贸港负面清单两单合一的研究还较为缺乏, 但与负面清单密切相关的研究已广泛展开。陆建明等认为负面清单可分为“国际互惠性”和“单边自主性”^②。其中前者主要以国际协定尤其是自由贸易协定(Free Trade Agreement, FTA)和双边投资协定(Bilateral Investment Treaty, BIT)为载体, 面向国际合作伙伴, 后者则主要服务于国内自贸试验区。因此本文也将按照上述逻辑, 从“国际互惠性”负面清单和“单边自主性”负面清单两个角度入手对现有研究进行阐述。

就有关“国际互惠性”负面清单的研究而言, 陆建明等区分了投资负面清单和 FTA 负面清单, 对二者的关联性和差异性进行了系统分析^③。一些学者也就负面清单进行了国际比较。其中, 李思奇和牛倩以 USMCA 为切入点, 从美国的视角剖析了国际外资准入负面清单制度的最新演进, 为中国在负面清单实践方面提供借鉴^④。杨荣珍和贾瑞哲则通过分析欧盟 - 加拿大《全面经济贸易协定》中投资负面清单制度的设置, 挖掘出“欧式”负面清单的特征, 为中国参与双边及多边贸易投资谈判提供启示^⑤。除美欧外, 项安安还以《东盟全面投资协定》为例, 对东盟全面投资协定中的负面清单模式进行了分析^⑥。也有相关学者探索了负面清单管理模式所发挥的作用。如, 裴长洪等利用跨国面板数据实证检验了负面

① 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的具体内容, 参见: http://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rcep_new.shtml。

② 陆建明、姚鹏、吴立鹏:《负面清单模式 FTA 对外资流入的影响——美国经验及其对中国的启示》,《国际贸易问题》,2018 年第 8 期。

③ 陆建明、吴立鹏、梁思焱:《美国双边投资协议与自由贸易协议负面清单的关联性与差异性分析》,《国际商务研究》,2017 年第 2 期。

④ 李思奇、牛倩:《投资负面清单制度的国际比较及其启示》,《亚太经济》,2019 年第 4 期。

⑤ 杨荣珍、贾瑞哲:《欧加 CETA 投资协定负面清单制度及对中国的启示》,《国际经贸探索》,2018 年第 12 期。

⑥ 项安安:《论国际多边投资协定中的负面清单模式比较——以〈东盟全面投资协定〉为例》,《法制博览》,2017 年第 10 期。

清单对全球价值链分工体系的影响^①。陆建明等基于美国 FTA 中的负面清单进行分析,认为负面清单对解释外资流入的行业结构具有重要作用^②。此外,外资准入负面清单制度的实施也显著降低了银行业风险水平^③。

就有关“单边自主性”负面清单的研究而言,戴林莉和康婷对我国自贸试验区外资准入负面清单的价值与功能进行了深入剖析,并阐述了负面清单模式的风险和优越性^④。此外,对国内自贸区负面清单的研究,多以上海自贸区为对象展开。陈云东和宋瑞琛以上海自贸试验区的负面清单为例,对中国版负面清单的特征进行了解读^⑤。冯凯和李荣林运用频数法计算了上海五版负面清单下的上海自贸区服务业开放度,得出负面清单管理模式的应用促进了服务业对外开放的结论^⑥。谭文君等通过合成控制法,实证分析了负面清单管理制度的实施对上海自贸区服务业资本流动的影响效果和渠道^⑦。而聚焦于海南自贸港的负面清单实践情况,谢申祥和高媛认为海南自贸港建设处于初期阶段,“外资准入”负面清单和“跨境服贸”负面清单模式应同时推进,这有利于实现海南自贸港高质量对外开放^⑧。聂平香也认为海南走在全国前列所施行的“跨境服贸”负面清单为海南服务贸易创新发展提供了新动能,有助于提升重点服务贸易领域的竞争力^⑨。

综合来看,现有文献为本文的研究起到了良好的支撑作用,但主要集中于对负面清单特征、影响的介绍以及负面清单的国际比较,关于如何将正面清单转换为负面清单的研究较为缺乏,更没有就此问题形成系统的操作方法。因此,本文拟在现有研究的基础上,就海南自贸港合并“外资准入”及“跨境服贸”负面清单问题展开探索,为海南自贸港在“承诺方式由正转负”压力下进行制度创新提供参考。

三、以 RCEP 为例分析我国对接负面清单相关国际规则面临的挑战

以 RCEP 为例,目前我国作为 RCEP 成员是基于正面清单做出服务相关承诺,但仍需部分履行负面清单相关义务,且在 RCEP 生效后三年后将启动“承诺方式由正转负”的过渡机制,过渡期结束我国需全面履行负面清单相关义务。本文认为在“承诺方式由正转负”的

① 裴长洪、杨志远、刘洪愧:《负面清单管理模式对服务业全球价值链影响的分析》,《财贸经济》,2014 年第 12 期。

② 陆建明、姚鹏、吴立鹏:《负面清单模式 FTA 对外资流入的影响——美国经验及其对中国的启示》,《国际贸易问题》,2018 年第 8 期。

③ 禄雪焕、杨遂全:《外资准入负面清单制度对银行业风险的影响研究》,《经济经纬》,2021 年第 3 期。

④ 戴林莉、康婷:《论我国自贸试验区外商投资准入负面清单的价值与功能》,《经济体制改革》,2018 年第 2 期。

⑤ 陈云东、宋瑞琛:《中国版“负面清单”解读与建议——以中国(上海)自由贸易试验区负面清单为例》,《贵州社会科学》,2015 年第 8 期。

⑥ 冯凯、李荣林:《负面清单视角下上海自贸区服务业开放度研究》,《上海经济研究》,2019 年第 6 期。

⑦ 谭文君、崔凡、杨志远:《负面清单管理模式对上海自贸区服务业资本流动的影响——基于合成控制法的分析》,《宏观经济研究》,2019 年第 5 期。

⑧ 谢申祥、高媛:《中国特色自由贸易港的服务业开放机制探索——以海南自由贸易港为例》,《暨南学报(哲学社会科学版)》,2021 年第 6 期。

⑨ 聂平香:《跨境服务贸易清单为海南服务贸易创新发展提供新动能》,《中国远洋海运》,2021 年第 11 期。

过渡期“前”“中”“后”我国将会面临一些挑战与压力。

(一) 过渡期前我国需部分履行负面清单相关义务

理论上讲,基于正面清单和基于负面清单所做承诺能产生相同的自由化效果,但就规则透明度和规则稳定性而言,后者明显优于前者。因为正面清单具有特定适用性,相关承诺只对列入清单的部门(模式)具有约束力,至于未列入清单的部门(模式)可能采取的限制性措施不需罗列,但负面清单承诺具有普遍适用性,相关承诺能适用所有的服务部门(模式),限制性措施须在保留清单中明确列出。就规则稳定性而言,正面清单在特定部门或模式上所做的新承诺可能会低于既有承诺,但负面清单承诺要求列入清单的限制性措施只减不增,所以服务自由化进程存在“棘轮机制”,服务自由化水平只能上升,由此保证了相关服务贸易规则的稳定性。为克服“正面清单”承诺的上述问题,RCEP 要求基于正面清单做承诺的缔约方(包括中国)在两个方面需部分履行负面清单相关义务。

第一,为提升规则透明度,这些成员需提交中央层级政府所采取的与协定相关义务不符的措施清单。RCEP 第 8.10 条规定,基于正面清单做出开放承诺的缔约方应当准备、发送给其他缔约方并且在网络上公布一份列有中央政府正在采取的与国民待遇和市场准入义务所不符的措施,且此类透明度清单应涵盖该缔约方做出具体承诺的部门。这意味着,在 RCEP 中已做出开放承诺的部门中,我国需及时提交中央政府所采取的不符措施清单,该清单的构成要件包括:(1)措施适用的部门和分部门或活动;(2)不符措施违背的相关义务(国民待遇或市场准入);(3)不符措施的来源或主管部门;(4)对该措施的简明描述。

第二,在部分做出开放承诺的服务部门上引入阻止开放水平发生逆转的“棘轮机制”。针对基于正面清单做出承诺的成员,RCEP 要求其在已做开放承诺的部门中,以“FL”对进一步自由化的部门或分部门加以确定。具体而言,针对做出开放承诺且已标识“FL”的部门,缔约方所采取的限制、条件、资质等要求,应当限定于该缔约方的现行措施(详见 RCEP 中的第 8.7 条第 3 款),以防止开放水平的逆转。这意味着在标识“FL”的部门上已引入了阻止开放水平逆转的棘轮机制。

(二) 在过渡期间需提交不符措施建议承诺表并不断修订定稿

RCEP 第 8.12 条明确规定,基于正面清单做出开放承诺的缔约方需基于过渡机制将正面清单转换为负面清单。该过渡要分两个步骤来实施(第 8.12 条):一是在不迟于协定生效之后的 3 年,提交不符措施建议承诺表(第 1 款),并提供同等或更高水平的自由化承诺(第 2 款)。二是其他缔约方会对此建议承诺表进行核实和澄清,提交方需进行回复或修订(第 3 款),并最终在协议生效之日的 6 年内完成以负面清单做出承诺(第 7 款)。

(三) 过渡期满需全面履行与负面清单承诺相关的所有义务

过渡期满之后,中国需严格遵照 RCEP 的规定,满足基于负面清单做出相关承诺的基本要求。这些要求包括:需列出由中央政府、地区政府、地方政府维持的现行的不符措施,还包括会延续的或即时更新的或经过修正的不符措施(未来的),要指出不符措施所违背的协定义务,主要包括“国民待遇”“市场准入”“最惠国待遇义务”和“本地存在”义务(第

8.8 条第 1 款、第 2 款)。

四、“承诺方式由正转负”压力下海南的制度创新思路

面对“承诺方式由正转负”的挑战与压力,海南自贸港可先确定需对标的国际协定,把握负面清单的内容要件与形式结构,结合自身实践对既有负面清单进行修订,再将“外资准入”负面清单与“跨境服贸”负面清单相合并,在完成两单合一的操作后继续进行修订完善,最终形成统一完整的负面清单。按照上述逻辑,本文建议海南相关的制度创新可遵循如下基本步骤。

(一) 确定完成“承诺方式由正转负”工作需对标的国际协定

目前 RCEP 已然生效,且中国也于 2021 年 9 月正式提出申请加入 CPTPP,这两个协定与我国的关联程度较高。如前文所述,在两个协定框架下我国均面临基于负面清单管理服务贸易对外开放问题。因此海南在进行制度创新时,以这两个协定为标准,从内容要件和形式结构上研究其对基于负面清单管理“投资和服务贸易”开放问题提出的具体要求和规范是合理且切实有效的。

具体而言,针对这两个国际协定的研究可从两方面展开。一是针对“协定主文本中所涉及的与负面清单相关的规则”进行全面梳理和分析,了解协定对成员方基于负面清单做出开放承诺的整体要求和关键细节。如:RCEP 协定文本中直接规范负面清单的规则主要包括第 8 章“服务贸易章”的第 8.8 条(不符措施表)以及第 10 章“投资章”的第 10.8 条(保留和不符措施)。RCEP 成员在负面清单中所列不符措施直接涉及的协定义务主要包括:第 8.4 条(国民待遇)和第 10.3 条(国民待遇),第 8.5 条(市场准入),第 8.6 条(最惠国待遇)或第 10.4 条(最惠国待遇),第 8.11 条(当地存在),第 10.6 条(禁止业绩要求)和第 10.7 条(高管与董事会)。二是对于“协定附件中成员方针对每项不符措施所给的具体记录的表现形式和内容细节”进行深入探究。如:RCEP 成员在协定附件中针对每项“不符措施”必须给出详细记录。每项记录都必须列出如下元素:“措施适用的部门和分部门”“实施该措施的政府层级”“措施所涉及(违背)的相关义务”“对该措施的描述(包括该措施本身的内容以及措施适用的经济活动进行描述)”和“措施的来源或出处”等。关于如何组织和编排记录中的这些内容要件,RCEP 还规定了一些技术细节或要求,如 RCEP 指出成员方针对第 8.11 条(当地存在)的保留措施不必再针对第 8.4 条(国民待遇)做出保留等;又如针对每个部门(分部门),CPTPP 和 RCEP 要求成员方给出“正在采取的”和“将来可能采取的”共两类不符措施。

值得说明的是,CPTPP 与 RCEP 成员方制作负面清单时所遵循的相关规则、内容要件和表现形式基本一致,但存在细微差别。第一,服务业投资的归属问题。CPTPP 将其归属为投资,负面清单中相关不符措施主要针对三类活动情形,分别是“跨境服务贸易”“投资”“跨境服务贸易 + 投资”。RCEP 将其归属为服务贸易,负面清单中相关不符措施主要针对三类活动,分别是“服务贸易”“投资”和“服务贸易 + 投资”。概括而言,CPTPP 采取“大投

资”的概念,而 RCEP 采取的是“大贸易”的概念,本文偏好海南自贸港采取 RCEP 的做法,将服务业外资准入归属服务贸易,投资仅限于非服务业投资,尽量兼顾商务部门与发改部门在此问题上的分工。第二,负面清单所适用的部门。CPTPP 要求成员方给出每一条不符措施适用的部门的 CPC Ver2.1 编码,但是 RCEP 在这个方面的要求不如 CPTPP 严格。本文偏好采取 CPTPP 的做法,将不符措施适用的部门(分部门)的 CPC Ver2.1 编码进行明确罗列。第三,适用于金融服务的不符措施是否单列。CPTPP 成员需要给出三类不符措施,第一类是适用于除金融服务之外的跨境服贸和投资的现存的不符措施,第二类是适用于除金融服务之外的跨境服贸和投资的将来可能采取的不符措施,第三类是专门适用于金融服务的现存和将来可能采取的不符措施。RCEP 成员对适用于金融服务的不符措施无须单列,适用于金融服务的现存的不符措施列入负面清单的 List A 部分,将来的不符措施列入负面清单的 List B 部分。本文对此没有偏好,认为单列或合并均可。

(二) 对海南既有的“外资准入”和“跨境服贸”负面清单框架下的特别管理措施按部门(分部门)进行归集和内容调整

1. 明确以哪两份负面清单作为海南自贸港两单合一工作的逻辑起点和基础。就“跨境服贸”而言,海南自贸港应利用先发优势,以正在施行的《海南跨境服贸负面清单 2021》为基础;就“外资准入”而言,由于刚刚发布的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021 年版)》也同样适用于海南自贸港,且为保证与国内其他自贸区相比海南对外资的开放准入水平最高,作为两单合一起点的“外资准入”负面清单的合理选择应该是《海南外资准入负面清单 2020》与《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021 年版)》中超越《海南外资准入负面清单 2020》内容的整合(以下简称“海南外资准入负面清单整合版”)。

2. 全面盘点和梳理中国各层级政府部门出台的适用于海南对外开放的法律、法规、规章、政策等文件,形成完整的政策数据库。目前来看,需搜集整理的政策文件至少应包含四个类别 9 个层级:(1)中央政策;(2)中央和国家机构及相关单位出台的政策,包括全国人大(常委会)出台的法律法规、国务院(办公厅)政策、中央海南省委深改办政策、国家部委政策(包括证监会、发改委、海关总署、财政部、税务总局、商务部、最高人民法院等)、省部联合出台的政策(如:教育部和海南省);(3)海南省级部门出台的政策、法规文件,包括海南省委、省政府、省人大出台的政策,海南省委办公厅和省政府办公厅出台的政策;(4)海南省内厅局出台的政策。海南自贸港需对这些关于海南对外开放的政策文件进行全面梳理,形成完整的政策数据库。

3. 基于政策数据库甄别出适用于海南的各部门(分部门)限制性措施的全貌。在上述政策数据库形成的基础上,结合海南实际情况,广泛征询专家意见,尝试将各部门(分部门)的特别管理措施的内容进行适当调整,使其与海南的开放诉求、国际形势以及产业基础等更加契合。

(三) 充实完善《海南跨境服贸负面清单 2021》与“海南外资准入负面清单整合版”

针对这两张负面清单中所涵盖的每一条特别管理措施,应按照国际规则和惯例为其补充完善相关信息,使得每条特别管理措施在负面清单中的表现形式实现从“措施行”到“措施记录表”的转变。就现阶段而言,需补充的内容要件至少包括以下几方面。

1. 每一条措施所涉及的“具体的国际义务”。目前来看,RCEP 和 CPTPP 成员采取不符措施直接涉及的协定义务主要包括两类:涉及服务贸易开放领域的国民待遇义务、市场准入义务、最惠国待遇义务、当地禁存义务;涉及投资开放领域的国民待遇义务、最惠国待遇义务、禁止业绩要求和高管与董事会的相关要求等。因而在对不符措施进行完善时,需对该项措施所涉及的国际义务进行清晰地标识。

2. 对措施进行“描述”,即清晰描述活动类别。目前既有负面清单中的特别管理措施相当于是对该措施的内容进行描述,相关描述还需更确切和进一步澄清。此外,还要补充对该措施适用的经济活动类别的描述。RCEP 认为服务贸易可基于跨境交付、境外消费、商业存在和自然人移动四种服务提供模式来开展。其中服务投资被视作为基于商业存在模式开展的服务贸易活动。因此 RCEP 成员将不符措施适用的经济活动类别主要区分为“服务贸易”“投资”“服务贸易和投资”三种情形,其中投资仅指非服务业投资,服务投资视作服务贸易活动。

3. 确认该措施的“国内来源及出处”。要基于前述的政策数据库辨识出每条特别管理措施的国内文件出处和渊源。由于海南在出台两份负面清单时,纳入单子中的每条特别管理措施都是在广泛征询相关部门意见后反复打磨的产物,若只凭字面表述进行检索,可能无法将每一条特别管理措施与政策数据库中的文件完全匹配上,多数情形下需要从内容和原意上进行深度匹配。

4. 明确列出采取和实施该措施的“政府层级”。如,RCEP 和 CPTPP 将政府区分为三层,即中央政府(Central)、地区政府(Regional)和当地政府(Local)。我国的政府层次也需与此对应,每一条特别管理措施的实施主体所对应的政府层级需要明确列出。

5. 明确界定每一条特别管理措施适用的“部门及分部门”。目前 RCEP 和 CPTPP 成员主要是基于《联合国中央产品分类》(Central Product Classification Version 2.1,CPC Ver2.1)的 3-5 分位给出相关措施适用的部门(分部门),而海南既有的负面清单则都是基于中国的《2017 年国民经济行业分类注释》进行编制。因而有必要制作《2017 年国民经济行业分类注释》与 CPC Ver2.1 的接口,将既有清单中的每一条特别管理措施都匹配到对应的 CPC Ver2.1 部门上。且考虑到 CPC Ver2.1 是目前针对服务和投资活动最为精细的分类体系,因而这一接口的制作能够对服务和投资活动进行更为严格和精准的区分,从长期来看,也能够一定程度上为日后我国对接其他国际协定中有关服务和投资开放承诺奠定基础。

(四) 按照部门(分部门)合并《海南跨境服贸负面清单 2021》与“海南外资准入负面清单整合版”

在将“外资准入”负面清单和“跨境服贸”负面清单的内容扩充翔实后,可将其按照部

门(分部门)进行合并,实现两单合一。依据上述两个负面清单,本文初步整理出这些特别管理措施的部门分布结构(跨境服贸+外资准入)如下:“农、林、牧、渔”4 条(1+3)、“制造业”1 条(0+1)、“电子热力、燃气及水生产和供应业”1 条(0+1)、“建筑业”1 条(1+0)、“批发和零售 4 条”(3+1)、“交通运输、仓储和邮政业”17 条(13+4)、“信息传输、软件和信息技术服务业”8 条(6+2)、“金融业”17 条(17+0)、“租赁和商务服务业”14 条(12+2)、“科学研究和技术服务业”7 条(4+3)、“教育”4 条(2+2)、“卫生和社会工作”2 条(1+1)、“文化、体育和娱乐”18 条(11+7)。

(五) 查缺补漏完善合并后的负面清单

对于合并后的负面清单,仍需要结合海南自贸港的实际情况,经过多次专家审议,对遗漏之处进行细化补充。这一工作可从以下两方面开展。

1. 将负面清单中所包含的所有“特别管理措施记录表”按照适用的时态进行区分。根据 RCEP 和 CPTPP,成员方需将相关不符措施区分为两类:一类是现在正在实施的相关措施(“现在时版”的措施,见 RCEP 成员方“服务贸易和外资保留和不符措施”清单中的 List A 部分);二是现在正在实施的将来会保留的或未来可能出台实施的新的不符措施(“将来时版”的措施,见 List B 部分)。将现在以及未来可能采取的不符措施的完整信息进行明确全面的罗列有助于提升政策透明度,同时对未来时版的不符措施进行界定和披露可防止开放水平发生逆转,保证政策的稳定性和可预见性。目前海南自贸港既有的负面清单罗列的主要是现存的特别管理措施,在对既有措施按照时态进行区分的基础上,还有必要广泛征集相关专家意见,调整或补充未来可能采取的不符措施。

2. 补充兜底性质的特别管理措施。从 RCEP 和 CPTPP 的既有实践来看,负面清单中所包含的特别管理措施通常不单单针对某些特定部门,还包括诸如国家安全、人身财产安全等各部门通用的措施,这些措施通常具备兜底性质。涉及兜底性质的适用于所有部门的保留或限制性措施,本文建议将这些水平适用的特别管理措施的适用范围界定为所有部门。

五、结 语

为实现投资和贸易领域更高水平的对外开放,接轨国际规则,我国逐渐尝试在国际互惠层面同时完成针对“外资准入”和“跨境服贸”的负面清单管理模式。但目前我国在这一领域的实践稍显不足,还面临着过渡期前需部分履行负面清单相关义务、过渡期间需提交不符措施建议承诺表等压力。纵观国内各个自贸区(港),只有海南同时拥有“外资准入”负面清单和“跨境服贸”负面清单,在该领域积累了一定的经验。但事实上,两单并行并不符合国际惯例,也容易出现管理混乱等问题。在这一背景下,有必要以海南自贸港为突破口,充分利用其既有优势,围绕两单合一问题展开制度创新和探索。

结合投资和服务贸易领域对外开放的要求和海南自贸港的现实情况,本文认为“承诺方式由正转负”压力下海南制度创新的具体思路如下:首先,确定 RCEP 和 CPTPP 作为完成我国“承诺方式由正转负”工作相对标的国际协定,对这两个协定中与负面清单相关的

规则以及每项不符措施的具体表现形式和内容细节进行详细梳理。其次,对海南既有的“外资准入”和“跨境服贸”负面清单框架下的特别管理措施按部门(分部门)进行归集和内容调整,将《海南跨境服贸负面清单 2021》和“海南外资准入负面清单整合版”作为两单合一的逻辑起点,并对现有适用于海南开放的法律法规等进行盘点梳理。再次,完善上述两个负面清单,补充每一条不符措施所涉及的具体的国际义务、国内来源及出处、采取和实施该措施的政府层级以及适用的部门及分部门,并对该措施的活动类别进行详细描述,使得每条特别管理措施在负面清单中的表现形式实现从“行”到“表”的转变。最后,将扩充后内容翔实两份负面清单按照部分(分部门)进行合并,将其中所包含的特别管理措施依据适用的时态进行区分,并补充具有兜底性质的特别管理措施。完成以上工作后还需广泛征求专家意见,经过多方审议,最终形成完整、准确的负面清单,使得海南率先完成“承诺方式由正转负”压力下的制度创新与探索,助力我国实现更高水平的对外开放。

[责任编辑:曹秋秀,吴秋花]

Research on Hainan Free Trade Port Institutional Innovation under the Pressure of “From Positive to Negative” in the Open Commitment Mode of Service Trade

ZHOU Nianli, YU Meiyue, HU Yajie

(China Institute for WTO Studies, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: Under the framework of RCEP and CPTPP, China is facing realistic pressure to make open commitments to “foreign investment access” and “cross-border service trade” based on the negative list. As the only free trade zone (port) in China that has implemented the use of two negative lists to manage “foreign investment access” and “cross border service trade” respectively, Hainan has more foundation and advantages in institutional innovation related to the “negative list”. Hainan can take the lead in adjusting and improving the two existing negative lists in terms of format structure and content elements in accordance with international practices and rules, and try to combine the two lists, and finally realize the relevant opening-up commitments with an integrated version of the negative list that conforms to international practice.

Keywords: Hainan Free Trade Port; RCEP; CPTPP; negative list; two lists in one