

超大型自贸协定的服务贸易规则及对中国影响分析——以 TPP 为例

蒙英华 汪建新

摘要：超大型自由贸易协定是目前塑造国际服务贸易新秩序的重要途径。从 TPP 来看，TPP 寻求在单一文本中建立起有关货物贸易、服务贸易和投资规则的系统规范，以适应 21 世纪“贸易—投资—服务相互联系”的新型贸易模式，并为其他自贸协定树立标杆。与 TPP 相比，中国自贸协定在涉及服务贸易的覆盖领域、谈判模式和内容框架上还存在着明显差距。本文通过对 TPP 中涉及服务贸易的跨境服务、金融服务和电信服务等 3 个方面条款进行解读，试图为中国进一步推进自贸区并积极参与建立投资贸易新规则提供参考。

关键词：服务贸易；跨太平洋伙伴关系协定；区域贸易协定；跨境服务

中图分类号：F742

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2018) 01-0044-13

一、导言

服务部门是重要的经济支柱和增长引擎，服务贸易自由化在创造就业机会、提高经济效率、降低交易成本等多方面带来巨大利益，因此全球经济发展强烈需要服务贸易进一步自由化。但迄今为止，各国服务贸易壁垒依然很高，发展中国家尤其如此，即便对于服务业高度发达的美国而言，服务贸易也远低于应当实现的程度。这反映出复杂的服务贸易准入限制和禁止措施^①使得企业往往选择在海外投资而非从母国出口，这严重影响了全球服务贸易的发展。因此，如何进一步降低各国服务贸易壁垒，以及促进各国间服务贸易规制政策的协同，^②就成为多边、区域及单边贸易开放的重要议题之一。

从服务贸易开放历程来看，自 20 世纪初，在货物贸易自由化推动下出现了服务贸易自由化趋势，但在 WTO 框架下，服务贸易谈判止步不前，显然已无法适应服务贸易迅速发展的现实需要：第一，发达成员与发展中成员利益关注点迥异；第二，

作者简介：蒙英华，上海对外经贸大学教授，经济学博士，研究方向：服务贸易、移民网络与国际贸易；汪建新，上海对外经贸大学教授，经济学博士，研究方向：国际贸易理论与政策。

基金项目：国家社科基金“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）；国家社科基金“中国企业出口产品质量的测度、比较及升级路径研究”（项目编号：13CGJ033）；上海对外经贸大学中东欧研究中心建设项目资助；上海国际贸易中心战略研究院建设项目资助；国家社会科学基金重大项目“全球大宗商品定价机制演进与国际经贸格局变迁研究”（项目编号：15ZDA058）。

① 服务贸易规制政策更多涉及复杂的边境后监管措施，而且监管体制呈现不透明特征。

② 各国对服务贸易规制政策的差异也会形成服务企业进入的固定成本（Nordås, 2016）

与服务相关的技术革新显著,跨境服务贸易较之从前变得更加容易,在推动服务贸易交易内容与交易规模快速增长的同时,也对 GATS 服务贸易规则提出了很大挑战;第三,服务贸易规则的缺失和滞后对所有服务部门而言可能导致贸易体制的长期损害。因此,受寻求更大的市场准入和利益的驱使,涉及服务贸易内容的区域、双边和诸边贸易协定迅速增长。自 20 世纪 90 年代后,区域服务贸易协定进入快速发展通道,欧盟(EU)、北美自由贸易协定(NAFTA)和亚太经合组织(APEC)等区域性经济组织陆续达成了有关服务贸易的协议。区域贸易协定已经成为当代服务贸易自由化的主流形式。另外,区域贸易协定条款涉及大量的服务市场改革和自由化议程议题,在促进服务贸易发展、推动贸易管制一体化以及优化区域贸易规则等方面起着举足轻重的作用。而从协定内容与影响力来看,《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》(TTIP)、《服务贸易协定》(TiSA)及区域全面经济伙伴关系(RCEP)等超大型区域自由贸易协定已成为塑造国际服务贸易新秩序的重要途径。近年来,虽然中国自贸协定缔约实践取得了新的进展,但与上述超大型自由贸易协定的服务贸易规则相比,在服务贸易覆盖领域、谈判模式和内容框架上还存在一定差距。区域贸易协定发展的其中一个特点表现为 RTAs 条款存在着相互借鉴现象,因此即使 TPP 暂时被搁置,其中的服务贸易规则内容仍很大可能被其他贸易协定所借鉴。因此,本文主要对 TPP 中涉及服务贸易的跨境服务、金融服务和电信服务等 3 方面条款进行解释与说明,同时试图为中国积极参与建立国际投资贸易新规则提供参考。

二、TPP 的跨境服务贸易规则

服务贸易可能会成为 TPP 受益最大的领域,因此在 TPP 谈判中,成员将服务贸易视为谈判的重点内容,而且在内容上 TPP 几乎涵盖了所有的服务部门,不仅在覆盖领域、谈判模式和内容框架上大大拓展,“超 WTO”条款的自由化程度也不断深化。TPP 跨境服务贸易专章以 NAFTA 为基本模板,^①共 13 条,主要涉及两个附件,旨在解决服务提供商跨境提供服务长期面临的问题。

(一) 定义和适用范围

TPP 所指的“跨境服务贸易”包括自一缔约方领土内向另一缔约方领土内提供服务、在一缔约方领土内向另一缔约方的人提供服务以及一缔约方的国民在另一缔约方领土内提供服务等 3 种跨境提供服务的方式。因此,TPP 有关跨境服务贸易的定义与 NAFTA 的规定基本一致,包含跨境提供(GATS 模式 1)、境外消费(GATS

^① 区域服务贸易协定类型主要包括:GATS型(positive list,无单独的投资章节,没有棘轮原则等)、NAFTA型(negative list,跨境服务章节与投资章节分立,有棘轮原则等)、EU型(2002年以后由欧盟主导签订的一系列区域服务贸易协定,包含合作与发展议题、极具特色的EU型协定)。

模式 2) 以及自然人流动 (GATS 模式 4) 这 3 种服务提供模式, 而商业存在 (GATS 模式 3) 则属于 TPP 投资专章所规范的对象。当然, 有关自然人流动的条款在 TPP 第 12 章“商务人员临时入境”中有专门规定。

TPP 跨境服务贸易专章适用于一缔约方实施的影响另一缔约方服务提供者的跨境服务贸易的措施, 这些措施包括以下各个方面: ①服务的生产、分销、营销、销售与交付; ②服务的购买、使用或支付; ③获得和使用与提供服务有关的分销、运输或者电信网络和服务; ④另一缔约方的服务提供者在一缔约方领土内的存在; ⑤作为提供服务的条件, 提供保函或其他形式的财务担保。

虽然 TPP 将服务提供模式区分为“跨境提供”和“投资”, 但是依据第 10 章的规定, 有关市场准入、国内规制以及透明度等涉及监管法规的规定, 同样适用于影响该协定所涵盖的投资行为的措施 (亦即适用于商业存在模式)。但第 10 章并不适用于下列措施: ①第 11.1 条定义的金融服务, 但若金融服务是通过不属于缔约方领土内金融机构的涵盖投资所提供者, 则本章有关市场准入、国内法规以及透明度的相关规定应予适用; ②政府采购; ③行使政府职权时提供的服务; ④一缔约方提供的补贴或援助, 包括政府支持的贷款、担保与保险。

(二) 核心义务

1. 国民待遇 第 10.3 条规定, 各缔约方给予另一缔约方的服务和服务提供者的待遇不得低于其在相似情况下给予本国服务和服务提供者的待遇。

2. 最惠国待遇 第 10.4 条规定, 各缔约方给予另一缔约方的服务和服务提供者的待遇不得低于其在相似情况下给予任何其他缔约方或非缔约方服务和服务提供者的待遇。

3. 市场准入 第 10.5 条规定, 任何缔约方不得在其某一地区或者在其全部领土内采取或维持以下措施, (1) 施加如下限制: ①无论以数量配额、垄断、专营服务提供者的形式, 还是以经济需求测试要求的形式, 限制服务提供者的数量; ②以数量配额或经济需求测试要求的形式限制服务交易或资产总值; ③以配额或经济需求测试要求的形式, 限制服务业务总数或以指定数量单位表示的服务产出总量; ④以数量配额或经济需求测试要求的形式, 限制特定服务部门或服务提供者可雇佣的、提供具体服务所必需且直接有关的自然人总数。(2) 限制或要求服务提供者应通过特定类型法律实体或合营企业提供服务。

4. 当地存在 第 10.6 条规定, 任何缔约方不得要求另一缔约方的服务提供者在其领土内设立或维持办事处或任何形式的企业或成为居民, 作为跨境提供服务的条件。

(三) 其他主要规则

1. 不符措施 根据第 10.7 条的规定, TPP 缔约方同意以“负面清单”为基础接

受 TPP 核心义务。这意味着除了在不符措施清单中列明的服务部门以外,所有领域均要向其他缔约方开放。上述保留在两个附件中列明:①附件一,附件一列明缔约方维持的与国民待遇、最惠国待遇、市场准入和当地存在 4 项核心义务不符的现有措施。对于附件一中列明的措施,缔约方承诺“维持现状”,即确保未来不符措施的限制程度不会更高,同时承诺“禁止反转”,这意味着如果未来不符措施修正后的限制程度更低,则新的、更加优惠的待遇将作为维持现状要求的基准。②附件二,附件二列明的不符措施使得缔约方完全有权维持现有措施或采取新的限制。第 10.7 条第 3 款还规定,如果缔约方认为另一缔约方的中央政府和地区政府采取的不符措施对前一缔约方的跨境服务提供构成实质障碍,该缔约方可要求对此措施进行磋商。

2. 国内规制 第 10.8 条规定,缔约方应保证所有影响服务贸易的普遍适用的措施以合理、客观和公正的方式实施,同时完全承认缔约方进行监管以及采取新的法规的权利。普遍适用的措施包括有关资格要求和程序、技术标准和许可要求等措施。国内规制条款要求授权提供服务的申请程序应当公正和透明,为此,基于美国的实践,该条纳入了新的所谓“良治”准则,包括程序的时间表、通知申请人其申请状态、收取申请费用以及其他申请问题。

3. 透明度 第 10.11 条对缔约方制定新的服务贸易法规的透明度提出了若干要求:①缔约方应维持或设立适当的机制以应对利害关系人就与服务贸易相关法规提出的询问;②如缔约方未能在服务贸易法规公布之前提供事先通知和评论的机会,则应在可行的范围内,以书面或其他方式通知利害关系人不提供的理由;③在可行的范围内,缔约方应允许在最终法规公布和生效日期之间给予一段合理期限。

4. 承认 根据第 10.9 条的规定,一缔约方可承认在另一缔约方领土内或非缔约方领土内获得的教育或经历、满足的要求或授予的许可和证明。此类可通过协调或歧视方式实现的承认,可依据缔约方或有关缔约方的协定或安排,也可自动给予。给予承认的方式不得构成在缔约方之间或缔约方和非缔约方之间实施歧视的手段,或构成对服务贸易的变相限制。这意味着缔约方可以灵活决定是否承认另一缔约方的服务提供者的证书,而无需承认所有缔约方的服务提供者的证书。

5. 拒绝给予利益 第 10.10 条规定,一缔约方可拒绝将本章的利益给予另一缔约方的服务提供者,如服务提供者是由非缔约方的人拥有或控制的企业,且拒绝给予利益的缔约方对该非缔约方或该非缔约方的人采取或维持禁止与该企业进行交易的措施,或者如果给予该企业本章的利益将会违反或规避上述措施,或者服务提供者在拒绝给予利益缔约方以外的任何缔约方领土内均无实质性商业活动。

6. 支付和转移 与跨境服务提供有关的资金应当自由和无延迟地进出,使用可自由使用的货币,并且按照转移时市场上的主要汇率进行。但允许有例外,缔约方可通过公正、非歧视和善意适用法律的方式,阻止或延迟支付和转移,以确保政府保留采取措施的灵活性,包括非歧视的临时保障措施,如经济危机下的资本控制,或

采取谨慎措施保护金融系统健全和稳定。

7. 附件 除了列明特殊例外的附件以外，跨境服务贸易专章还包括两个特殊部门附件：①专业服务。专业服务附件主要涉及工程和建筑服务、建筑师的临时许可或注册、法律服务，鼓励就承认专业资质和许可等以及其他监管问题开展合作，以增加专业服务贸易的机会。②快递服务。快递服务附件希望各缔约方维持协定签订之时快递服务的市场开放程度，要求维持邮政垄断的各缔约方应基于客观的标准界定垄断的范围，包括数量标准，如价格或重量最低限额，以解决私人服务提供者在快递领域与政府所有或授权的邮政垄断相竞争面临的特殊挑战。这对中小企业尤为重要，因为中小企业通常高度依赖快递服务嵌入全球供应链和分销网络。

三、TPP 的金融服务规则

从渊源上讲，WTO 框架下的《服务贸易总协定》的金融服务附件、关于金融服务承诺的谅解、金融服务协议中的诸多内容以及各成员方在金融服务贸易方面的承诺，这些构成了当今全球金融服务贸易的多边国际规则的框架。

（一）金融服务成为 TPP 议题的演进背景

金融服务调控着一国资金等金融要素的配置，对一国实体经济的发展至关重要，是任何一个多边或双边区域经济协定都不可忽视的重要议题。金融服务贸易和商品贸易等有很大不同，金融服务机构所提供的某些服务有着公共产品的属性，全球或地区性金融危机会从一个国家或地区传导到其他国家或地区，^①因而很多的国家或地区都会对本国或地区的金融服务业进行严格的调控和监督管理，以保证本国或地区国家经济的安全和金融体系的健康发展。但是各个国家或地区又具有本国或地区的国情，经济体制、要素禀赋和传统优势行业等都各不相同，所以各国或地区在对本国或地区金融服务行业进行监管时，所采取的监管模式和原则可能就会有很大不同。由于 TPP 现有的成员方经济发展水平差异很大，既有美国、加拿大和日本等发达国家，也有越南和马来西亚等发展中国家，所以要求这样的国家组合成的 TPP 采取一样的开放水平和监管模式是不可能的。

如同大多数的国家或地区间的经济合作协议一样，TPP 各成员方对金融服务的谈判有着两个关键的目标：一是金融服务业的自由化。这要求各个成员方要各自做出某种程度的让步，对其他成员方部分让渡本国或地区市场以达到双赢。发达国家的金融服务机构可以扩大市场规模和市场“耕耘”深度，服务更多的和能带来更大利润的客户，这会增加发达国家企业的收益；发展中国家的企业可以“干中学”，向外国同行学习技术，当然发展中国家的金融服务机构也可以借助本国企业“走出去”

① 东南亚金融危机和美国的次贷危机都为我们展示了金融危机的传导性和连锁效应。

而开拓海外市场。二是保证本国金融服务业的安全,即金融的审慎性监管。TPP各成员方会就此提出各自可以开放的领域和各自需要采取的监管原则。如果说TPP金融服务谈判的第一个目标是效率的话,那么第二个目标就是稳健。从TPP金融服务条款中可以清楚地发现这两个目标在其中的体现,一方面,TPP对各成员方在市场准入方面提出了很多高标准开放的要求;另一方面,TPP又有监管的透明度和监管的互通等方面的监管要求,且通过不符措施和例外等又考虑到了各成员方监管的实际情况。

(二) 金融服务条款的核心内容

TPP中的金融服务条款独立成章,又和第9章(投资)及第10章(跨境服务贸易)中的条款有机结合。TPP中的金融服务条款定义的金融包括跨境金融服务贸易或跨境提供金融服务的内容以及在其他成员方境内以投资(TPP9.1条中定义的“投资”)的形式提供金融服务的内容。TPP中的金融服务定义为具有任何金融性质的服务,这是一个外延十分宽泛的概念,不仅包括传统的保险及其相关服务、银行和其他金融服务(如参加证券的发行),而且还包括与具有金融性质的服务有关的服务或具有金融性质的服务的辅助服务。但是TPP中的金融服务条款又对包括的内容作了限定:①该条款不适用于构成社会保障制度组成部分的活动或服务以及以成员方财政资源为担保或使用其财政资源从事的活动或服务,但是,如果该成员方允许其金融机构参加这些活动的竞争,则金融服务条款适用这些活动。②该条款不适用于金融服务的政府采购。③该条款不适用于政府支持贷款、担保和保险等。

在市场准入方面,TPP中的金融服务条款规定了国民待遇和最惠国待遇条款。另外,TPP中的金融服务条款还对金融机构的市场准入做了专门的规定:一是成员方不能在本成员方范围内限制其他成员方的金融机构的数量、金融服务交易或资产总值、金融服务业务总数或金融服务产出总量以及雇佣的提供金融服务所必需且直接有关的自然人总数;二是不能限制或要求金融机构以合资企业或者特定类型的法律实体的形式来提供服务。最后,TPP中的金融服务条款还对新金融服务做了规定,任一成员方应对其他成员方的金融机构提供新金融服务^①的申请授权。当然,该成员方也可以对此申请予以拒绝,但只能基于审慎原因拒绝授权。

TPP同时对成员方金融监管职责做出规定,主要包括:①任一成员方要尊重和保护其他成员方金融机构的商业秘密,比如不能要求金融机构或跨境服务提供者提供或允许可获得个人客户的财务和帐户有关的信息以及任何机密信息。②在高级管理人员的聘用和董事会组成人员方面,任一成员方不得要求金融机构雇佣特定国籍

^① 根据TPP中的金融服务条款,新金融服务是指“尚未在一成员方领土内提供,但已在另一成员方领土内提供的金融服务,且包括任何新的金融服务交付方式或销售该成员方领土内尚未销售的金融产品。”

的自然人。③ TPP 金融服务条款规定了不符措施和例外以保证 TPP 成员方金融监管中的独立性和自由裁量权。不符措施主要是使得 TPP 金融服务条款中的国民待遇、跨境贸易与高级管理人员和董事会等条款不得适用于成员方在中央、地区和地方三级政府所采取的现有的不符措施。而例外条款主要是对以下内容实施例外，如 TPP 成员方因审慎原因而采取或实施的措施；“公共实体为推行货币和相关信贷政策或汇率政策”而采取的“普遍适用的非歧视措施”。④在涉及到金融监管的互通方面，TPP 条款鼓励一成员方可以承认其他成员方或非成员方的审慎监管措施。⑤在金融监管的透明度方面，TPP 条款强调了金融监管方应保证法规 and 政策的透明度，如允许利害关系人和其他成员方对本成员方提议的法规进行评论；在法规的公布日期和生效日期之间留出一段合理期限；迅速公布法规；建立机制答复利害关系人的咨询；对跨境金融服务的申请应当在 120 天内做出决定。

此外，TPP 金融条款还通过磋商和争端解决机制条款为各成员方提供了沟通交流平台。各成员方采取书面形式可以对与 TPP 条款相关的影响金融服务的任何事项进行磋商，比如不符措施。TPP 条款中对争端解决机制做了详细规定，比如专家组和仲裁。

四、TPP 的电信服务规则

高效的电信网络和较低的电信服务价格对 21 世纪的经济的发展至关重要，高质量的电信服务不仅推动了经济增长和技术创新，使供应链和物流顺利运转，而且为数字经济的发展提供了平台，而这些尤其对中小企业更为重要。

（一）电信服务成为 TPP 议题的背景

电信行业的增长和创新源自于促进竞争政策的实施以及给予电信服务供应商和设备制造商自由使用新技术权利的政策，正是由于实施了这些政策，才使美国等发达国家发展成为在信息和通讯技术方面最大的赢家。TPP 的签订使缔约方电信服务（涵盖社交网络、游戏和云计算等）的发展打开了大门，也同时给缔约方经济增长与收入增长提供了机会。此外，TPP 协议的签订也促进了包括智能手机、平板电脑及相关应用和内容等在内的互联网领域的竞争和创新。^①

但电信网络和电信服务的发展需要同时克服一系列出现在 TPP 国家、亚太地区和世界各地的潜在障碍，而这些障碍往往是政府政策导致的结果，这些政策包括：政府禁止投资或限制接入频率、号段和通路等关键资源；主导电信运营商通过控制互联、

① TPP 缔约方包括了一些电信服务使用增长率最快的国家：2009~2014 年，越南移动用户总数从 9,800 万上升到 1.36 亿，并且互联网覆盖率从 27% 上升到 48%；墨西哥移动用户总数从 8,300 万上升至 1.02 亿，而互联网覆盖率从 26% 上升到 44%；同期，日本移动电话用户数从 1.16 亿上升至 1.53 亿。

漫游安排和限制接入竞争对手的网络设施等瓶颈环节，从而限制新电信服务提供商进入市场的反竞争行为。为此，TPP 协议需要相应解决两个关键问题：市场进入和政策障碍。

1. 市场进入 即使一个市场名义上对电信行业的投资是开放的，新进入的电信服务供应商仍会面临巨大的进入障碍。即使获得了经营许可证，一个电信服务新提供商通常还需要依赖现有运营商来获得客户。在这种情况下，阻止竞争对手的机会是很多的，有些障碍是物理上的，包括接入建筑物、通路、需要安装线路的特定设备以及物理上的网络互联，其他障碍如金融或运营上的，包括无法获得租用线路和互联安排等。

2. 政策障碍 政策障碍涉及各国政府是否愿意公平地提供频率、号段和政府控制的通路等稀缺资源，而新进入的电信供应商必须要获得这些稀缺资源才能提供服务。其次，现有的电信运营商和政府监管部门可能会将新技术视为威胁或认为他们无法完全对新技术进行控制或监督，这会损害创新技术的运营商推出新的产品，而新的技术却又是这些创新技术运营商的竞争优势。

因此对于电信服务而言，TPP 为各缔约方主要确立了以下纪律：其一，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；其二，发放牌照或许可时不得歧视特定技术；其三，在国际漫游服务领域引入竞争。

（二）TPP 电信服务条款的主要特征

在 TPP 协定中，涉及电信服务的条款集中在第 13 章，包括 13.1~13.26 共 26 条，主要内容包括：

1. 其他网络供应商的合理接入 在竞争激烈的环境下，电信业的发展依赖于供应商是否有能力接入彼此的设施和网络。电信运营商之间（甚至是竞争对手之间）也需要彼此进行互联互通，但事实上主导运营商往往不愿意合作，反过来还阻碍竞争对手。对此，TPP 电信服务的相关条款规定，保障各缔约方电信基础设施的共享、确保各缔约方公共电信服务提供商合理及时地提供传输网络的互联互通；缔约方承诺保障其境内主要的电信服务供应商以合理的条件和及时的方式，提供网络互联、线路租赁、共同定位、电缆接口、主机代管、电塔电杆以及其他设备服务。

2. 公平地接入政府控制的资源 电信服务的提供通常需要接入政府所控制的资源，如频率、通路和号段等。电信服务的相关条款规定确保供应商能平等地接入必要的资源，而监管机构不会给本地供应商提供优惠接入的待遇从而阻碍竞争。并且缔约方承诺，在发放牌照的情况下，确保其监管程序透明以及管理规则不会对特定电信技术构成一般性歧视，并且以客观、及时、透明和非歧视的方式管理其稀缺电信资源的分配和使用程序，包括频率、号段和网路权（rights-of-way）等。

3. 立法的透明度 电信章节确保独立的监管机构对电信服务业进行监管，在制定

和执行规则过程中缔约方承诺保证立法的透明度，确保企业有提出上诉的权力等内容，这对于保持竞争活力至关重要。

4. 供应商的创新自由 在许多市场中，通过实施有利于本地供应商的技术标准，而对外国供应商的技术进行限制的做法损害了外国服务供应商和设备制造商的利益。因此，电信章节规定对不同技术进行监管时，确保监管的公正性，这有助于保护技术创新的自由。

5. 以市场为基础进行监管的原则 缔约方承认在电信领域依靠市场力量和商业谈判的重要性，以此为基础来实现政策目标，避免市场失灵及市场垄断。在许多情况下，这为市场的新进入者进行创新提供了更多的自由。

6. 移动电话国际漫游的合作 为了促进电信行业的竞争，确保 TPP 缔约方承诺推动使用其他替代方式以替代漫游业务，即防止电信运营商屏蔽互联网服务（VoIP 网络电话）或禁用 Wi-Fi 服务。同时，TPP 各缔约方同意，如果某缔约方对国际移动漫游批发服务实施价格管制，那么该方应允许来自没有相关价格管制国家的运营商享受低价的优势。

7. TPP 电信服务规则的新特点 （1）TPP 首次将有利于促进竞争的网络接入规则扩展至移动电话服务供应商（mobile suppliers）。事实上，虽然这一措施对已处于充分竞争状态的美国移动电话服务市场并不适用，但这一规则却弥补了一个漏洞，即该规则可以避免当市场上存在一个主导移动电话运营商有能力阻止竞争的情形；同时，促进竞争也有助于消费者从创新产品具有竞争力的价格中获得利益。（2）消费者常常抱怨手机漫游费用不合理，导致旅游者和商务旅客减少了对语音通话和数据服务的使用。而 TPP 是第一个试图解决这一问题的自由贸易协定，它促使 TPP 缔约方之间的合作，即通过引入市场竞争的条款来实现漫游费用的降低。

从上述 TPP 的电信服务内容来看，首先，TPP 电信章节的主要目的有助于建立一个强有力的贸易规则框架，以确保 TPP 区域内电信服务市场的竞争性，它将有利的新的电信运营商在统一的 TPP 市场进行运营，并同时保证所有相关行业可通过这种网络接入获得数亿潜在的新客户，这一规则框架确保了公平的竞争环境，而反竞争行为将受到遏制；其次，这一规则框架鼓励电信运营商以市场为基础的创新型解决方案，以促进新技术的开发与试验，并允许市场更快、更有效、更经济地帮助电信服务提供商提供服务；最后，这一规则框架有利于将竞争扩展到移动服务上，而移动服务是目前电信行业增长最快的部门，未来将成为世界上大多数人访问互联网和其他服务的主要渠道。

五、TPP 与中国自贸协定服务贸易规则对比及影响

中国正在加快自贸区建设，目前中国已经对外签署自贸协定 14 个，涉及 22 个国家和地区。中国“入世”之后至中韩 FTA 签署前，中国缔结的自贸协定普遍水平

较低,基本以关税减让为主,在服务部门一直没有做出大的、进一步的开放承诺,^①而与 TPP 相比,中国自贸协定的服务贸易规则还有一定差距,建设高标准自贸区仍然面临很大挑战。

在服务贸易领域,承诺方式不同是中国目前签署的自贸协定与 TPP 的主要区别。TPP 采用负面清单谈判方式进行市场开放承诺,除非承诺表列明不符措施,否则所有服务部门都要遵守国民待遇、最惠国待遇、市场准入和当地存在的义务。^②TPP 还包含棘轮原则,除了对越南规定了 3 年过渡期之外,任何保留措施未来的自由化都将自动锁定。可见,TPP 呈现出较高水平的自由化和透明度。中国自贸协定服务部门谈判主要采用 GATS 类型的正面清单方式进行市场开放承诺,^③亦即只有缔约方对相关服务部门和提供模式的市场准入进行具体承诺后,才承担向外国服务和服务提供者开放市场的义务,而且缔约方可在具体承诺表中列明继续保留的市场准入与国民待遇限制,另外,这些保留的限制措施通常不区分现有的不符措施以及未来将要采取的不符措施。虽然从理论上两种谈判方式可能产生大致相当的自由化结果,但两者却可能会导致质的不同,而从国内和国际监管的角度来看这种差异是十分重要的。

在适用范围上,中国自贸协定服务贸易规则的适用范围有些明确排除了海运服务中的沿海和内河运输服务,或影响一方自然人寻求进入另一方就业市场的措施,或在永久基础上有关公民身份、居住或就业的措施等。而在核心义务方面,TPP 跨境服务贸易专章包括国民待遇、最惠国待遇、市场准入和当地存在 4 项核心义务,中国自贸协定核心义务的相关规定则与 TPP 不尽相同。^①在国民待遇条款方面,中国自贸协定一般规定“每一成员在影响服务提供的所有措施方面,给予任何其他成员的服务或服务提供的待遇,不得低于其给予本国同类服务或服务提供者之待遇”,TPP 的规定则为“各缔约方给予另一缔约方的服务和服务提供者的待遇不得低于其在相似情况下给予本国服务和服务提供者的待遇”。中国自贸协定的表述是“同类服务或服务提供者”,TPP 的表述则是“相似情况”,两者相比,TPP 规则的涵盖范围较宽,保护标准更高。^②最惠国待遇条款的差别与国民待遇条款差别相类似。^③在市场准入条款方面,中国自贸协定的市场准入条款表述与 GATS 第 16 条完全相同,进一步消除市场准入条款的 6 项市场准入限制措施,即为协定的主要自由化目标。TPP 跨境服务贸易专章有专门的市场准入条款,投资专章则没有。尽管不像早期 NAFTA 类型协定通常仅仅包含类似数量限制的规定以及禁止对服务提供者的数量或经营施加任何配额类型的限制,但是 TPP 市场准入条款规则方式与 GATS 第 16

① 中韩 FTA 是中国签署的首个新一代 FTA,在服务贸易领域首次设立单独的金融和电信专章,首次涉及电子商务等“21 世纪议题”,设立电子商务专章,均体现了中韩 FTA“全面的、高标准自贸协定”的定位。

② TPP 针对现有的不符措施以及未来的措施分别列明保留。

③ 在中澳 FTA 中,澳大利亚成为首个对中国以负面清单方式做出服务贸易承诺的国家,中国则列入最惠国待遇条款,承诺如果日后以负面清单签署自贸协定,将给予澳大利亚同等待遇,体现了中国自贸协定缔约实践的新进展。

条的规定相似,不过排除了外资持股限制。排除外资持股限制并不表示其目的是促进服务贸易的高度自由化,而是因为外资持股限制可能被置于国民待遇条款中规定。④在当地存在条款方面,TPP 明确规定缔约方不得要求另一缔约方的服务提供者在其领土内设立或维持办事处或任何形式的企业或成为居民,作为跨境提供服务的条件,以降低跨境提供服务的成本,促进区域服务贸易的发展。而中国的自贸协定往往没有此项要求。⑤ TPP 规定了禁止反转条款,^①作为确保缔约方进一步自由化的方式,^②中国自贸协定则无类似规定。⑥对于商业存在模式,TPP 显然超越了中国的自贸协定,因为服务领域的投资要受到广泛投资规则的规制,包括征收、最低待遇标准、投资者—国家争端解决等。总的来看,相比中国其他自贸协定的服务贸易规则,TPP 实现了更高水平的自由化,不仅在覆盖领域、谈判模式和内容框架方面得到拓展,而且“超 WTO”条款的自由化程度也在不断深化;另外,负面清单谈判方式、禁止反转条款和透明度条款等内容在加快促进服务贸易自由化的同时,也将对中国参与国际规则制订以及改革国内管理体制形成更大的挑战。

从 TPP 金融服务条款来看,对中国金融业影响最大的是市场准入和金融监管规则,如果中国要遵从 TPP 的市场准入规则的话,就要对外资金融机构全面放开口子,外资金融机构将有可能大量抢夺中资金融机构的高盈利客户。另外值得注意的是,在 TPP 金融服务条款中,成员方都需要对其他成员方承诺开放本国的金融服务业领域,特别是很多成员方都应授权其他成员方在本国从事新金融服务。既然是新金融服务,这对中国的金融机构来说就很有可能是比较竞争劣势所在。此外,在中国现有的金融监管体系下,很多银行、保险和证券等金融机构大都从事的是传统的金融业务。倘若中国按照 TPP 金融服务条款行事,那么监管层就会面临着如何监管这些新金融业务,金融机构就面临着如何与外资同行竞争新金融业务的问题。

另外,电信服务的开放与商品和其他服务开放不同,它将影响国家信息安全,发展中国家不仅很难与发达国家竞争,电信市场开放同时会使国家安全处于风险之中。从中国电信对外开放历程来看,呈现出以下特点:股权限制成为限制外资进入的最重要方式之一;基础电信业务限制程度要比增值电信业务更多;涉及电子商务、在线数据处理与交易处理业务类的电信业务开放步伐较快;以主动开放为主,在双边自贸区协议中较少进行承诺。虽然外资电信增值业务在国内已经有一些布局,

① 禁止反转条款要求缔约方未来所采取的新的单边自由化措施成为具有约束效果的承诺,亦即现有限制(承诺表所保留的不符措施)一旦取消,便不得恢复。换言之,禁止反转条款的比较基础,并非协定生效时所存在的措施,而是该措施本身的优惠程度是否受到减损。设置禁止反转条款的目的在于防止缔约方自主推行的政策变革出现倒退。禁止反转条款是 NAFTA 类型贸易协定的结构特征,在跨境服务贸易和投资章节均是如此。而 GATS 类型的贸易协定几乎没有禁止反转条款。即便有,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 对于越南,TPP 作出例外规定,在 3 年过渡期内仅仅要求其维持现状。所谓维持现状条款,是指要求任何新的或修正措施的待遇不得低于协定生效时的既有措施。维持现状条款在所有 NAFTA 类型的贸易协定当中都有规定,但是只在大约 30% 的 GATS 类型的贸易协定当中有所规定。

但在基础电信业务上尚举步为艰，主要原因在于：首先，中国相关法律法规对外资电信企业进入中国规定很严，外资难以迅速进入中国市场；其次，基础通信领域设施建设成本很高，而国内三大运营商早在这个领域很成熟，深耕 20 多年，优势相当明显；最后，中国的电信基础业务是国家垄断，而且牌照以及频谱都没有进行拍卖，目前中国三大运营商的牌照属于行政许可，并没有支付费用，如果外资要进入中国市场，估计要支付一笔巨大的高昂费用。

TPP 中影响中国电信服务市场最为重要的条款如下^{①②}：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”的规定对打开中国电信服务市场意义重大，这意味着假如中国加入 TPP，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，这会明显打破电信服务市场垄断的要求，尤其对中国对外资开放迅速的增值电信业务造成挑战。② TPP 规定，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某些电信业务的权力，而且对基础电信业务及对外资还没有完全放开控股的电信业务影响更大。③ TPP 中“在国际漫游服务领域引入竞争”条款将会对中国价格昂贵的国际电信资费形成压力，迫使在短时间内中国电信服务提供商降低基础电信服务的相应资费。另外，随着科技的进步，网络电话、app 聊天业务将会替代传统语音通话业务，而 TPP 鼓励漫游的替代业务，这意味着相对价格昂贵的传统语音电话而言，进一步对中国增值电信业务形成降低价格的压力。

目前，中国正试图通过自贸试验区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仍然低于 TPP 水平。例如，自贸试验区负面清单管理模式仅适用于外商投资，而不适用于跨境服务贸易，此外也没有规定禁止反转条款；再如，自贸试验区负面清单透明度不高，广受外国投资者诟病。因此，中国服务贸易规则仍需进一步与超大型自由贸易协定相对接，并可尝试在上海自贸试验区、粤港澳服务贸易一体化、闽台两岸服务贸易协同上进行先行先试。

参考文献：

- [1] Latrille, Pierre and Lee, Juneyoung. Services Rules in Regional Trade Agreements: How Diverse and How

① 除 TPP 协议外，从国家与地区所建立的自由贸易区，到上海自由贸易区对外资采用负面清单管理模式，中美正在进行的 bilateral 投资协定谈判（BIT），从欧盟提出将《信息技术产品协议》（ITA）进一步扩展到电信服务贸易领域的背景而言，此类协定都将会进一步推进中国电信服务产业对外资的进一步开放。

② 另外，相对于 TPP 而言，我们更应关注 TiSA 对中国电信服务开放的重大影响。TiSA 协定超越了贸易的范畴，要比 TPP 协定内容更加广泛。例如，这份协定显示，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，并引发了支持隐私人士的担忧。而《服务贸易总协定》（GATS）规定，把隐私保护作为例外情况，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。

- Creative as Compared to the GATS Multilateral Rules, WTO Staff Working Paper ERSD-2012-19, 31 October 2012.
- [2] Nordås, Hildegunn K. Services Trade Restrictiveness Index (STRI): The Trade Effect of Regulatory Differences, OECD Trade Policy Papers, 2016.
- [3] Petri, Peter A. and Plummer, Michael G. The Economic Effects of the Trans-Pacific Partnership: New Estimates, Peterson Institute for International Economics Working Paper Series WP 16-2, January 2016.
- [4] Baldwin, Richard. 21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules, WTO Staff Working Paper ERSD-2011-08, May 2011.
- [5] Rudolf, Adlung and Hamid, Mamdouh. How to Design Trade Agreements in Services: Top Down or Bottom Up? WTO Staff Working Paper ERSD-2013-08, 18 June 2013.
- [6] USTR, 美国贸易代表办公室 (USTR) 关于 TPP 电信章节的解释, 2015.
- [7] USTR, 美国贸易代表办公室 (USTR) 关于 TPP 跨境服务贸易章节的解释, 2015.
- [8] 陈胜, 沈佩仪. 跨太平洋伙伴关系协议 (TPP) 对中国金融服务业的影响 [A]. 中国银行法学研究会. 金融法学家 (第五辑) [C]. 中国银行法学研究会, 2013: 4.
- [9] 【美】阿迪特亚·马图, 罗伯特·M. 斯特恩, 贾尼斯·赞尼尼, 陈宪主译, 国际服务贸易手册. 格致出版社, 上海人民出版社, 2012.
- [10] 李扬. 中国经济发展新阶段的金融改革 [J]. 经济学动态, 2013,(6).
- [11] 李扬. 完善金融的资源配置功能——十八届三中全会中的金融改革议题 [J]. 经济研究, 2014,(1).
- [12] 李仁真, 温树英. 国际金融服务贸易的多边法律框架——WTO 与金融服务贸易有关的协议评析 [J]. 政法论坛, 2001,(6).
- [13] 罗伟, 葛顺奇. TPP 透视: “金融服务” 议题分析 [J]. 国际经济合作, 2015,(11).
- [14] 沈大勇, 金孝柏. 国际服务贸易: 研究文献综述 [M]. 人民出版社, 2010.
- [15] 沈玉良, 李墨丝等. 国际服务贸易新规则研究 [M]. 对外经济贸易大学出版社, 2014.

Regulations of Services Trade in Super Large Free Trade Agreements and Its Impact on China

MENG Ying-hua WANG Jian-xin

Abstract: The super large free trade agreement is an important way to shape the new order of international services trade. TPP seeks to set up a unified specification of regulations for trade in goods, trade in services and investment in a single text to adapt to the new interconnections between trade-investment-service, in addition to set a benchmark for other FTA. Compared with TPP, there still exist obvious gaps in the commitment coverage, negotiation mode and content between China's FTA and TPP. This article interprets the text related services trade in TPP, including cross-border trade in services, financial services and telecommunications services, and tries to provide references for China to further promote the strategy of free trade agreement and actively participate in the establishment new rules for investment and trade.

Key words: services trade; Trans-Pacific Partnership Agreement; regional trade agreement; cross border supply

(责任编辑: 梁丽华)