

服务贸易国内规制问题研究 ——基于 WTO 谈判模式的视角

张 艳¹ 杨宏旭¹ 唐宜红²

(1. 中央财经大学, 北京 100082; 2. 对外经济贸易大学, 北京 100029)

摘 要: 2021 年 12 月, 中国、欧盟和美国等 67 个 WTO 成员完成服务贸易国内规制议题谈判。本文通过对服务贸易国内规制议题谈判历程及谈判模式的回顾, 提出在 WTO 多边框架内推动开放式诸边谈判模式, 并梳理出服务贸易国内规制谈判的焦点和难点, 建议应在服务贸易国内规制法律解释、必要性测试、政策透明度和监管一致性以及发展中国家待遇等 4 个重要议题上推进谈判。中国在服务贸易国内规制的开放式诸边谈判中应秉持“跟随致胜”战略理念, 既持有中国立场, 也要发展中国实力。

关键词: 国内规制; 服务贸易; WTO; 开放式诸边谈判; 关键多数协定

中图分类号: F744/F743.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2022) 02-0037-11

一、引言

自多哈回合以来, 服务贸易相关议题谈判在世界贸易组织 (WTO) 多边体制下几度陷入僵局, 服务贸易国内规制 (以下简称“国内规制”) 谈判艰难推进, 《国际服务贸易协定》(TISA) 在诸边框架下寻求新路径的尝试也未取得实质性进展。为了稳固多边贸易体系成果、促进国际服务贸易发展, 2017 年 12 月和 2019 年 5 月, 中国与欧盟、澳大利亚等 59 个 WTO 成员先后两次发表联合声明 (JSIs), JSIs 倡议在 WTO 多边框架下重启国内规制议题谈判。截至 2021 年 7 月, JSIs 倡议的 64 个成员国已举行 3 次会议。2021 年 12 月 2 日, 67 个 WTO 成员共同发表《关于完成服务贸易国内规制谈判的宣言》, 国内规制议题成为 WTO 以开放式诸边谈判模式实现重大突破的议题。

WTO 把“国内规制”界定为不属于服务贸易市场准入和国民待遇范畴的有关资质要求、资质程序、许可要求、许可程序和技术标准的法律法规和部门规章等, 属于一国的边境后措施。^①不合理的国内规制实质上构成服务贸易壁垒, 阻碍服务贸易

作者简介: 张艳, 中央财经大学国际经济与贸易学院副教授, 研究方向: 国际服务贸易、国际贸易理论和政策; 杨宏旭, 中央财经大学国际经济与贸易学院博士研究生, 研究方向: 国际服务贸易; 唐宜红, 对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授, 博士生导师, 研究方向: 国际贸易理论和政策。

基金项目: 国家社会科学基金项目“中国服务业扩大开放、效率与产业安全协调发展政策研究”(项目编号: 20210052); 国家自然科学基金专项项目“增加多边贸易体系灵活性的诸边谈判机制研究”(项目编号: 71941011); “中央高校基本科研业务费专项资金”项目和“中央财经大学科研创新团队支持计划”项目。

^① WTO. Service Domestic Regulation—Rational, Potential Economic Benefits, Practice in Regional Trade Agreements[EB/OL]. https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_20jul21_e.htm. [2021-07-23] [2021-07-23].

发展 (Mattoo and Mishra, 2009; Crozet et al, 2012), 限制国际投资和市场准入 (Nicoletti et al, 2005; Kox and Nordås, 2007), 影响服务业的改革和发展 (Barono and Cingano, 2011; 赵瑾, 2015)。同时, 国内规制对维护服务业公平的竞争环境、正常的市场运转和产业运营以及健全社会保障体系起到重要作用 (陈志阳和安佰生, 2014)。数字经济和新兴服务业发展也对服务业国内规制提出新的标准和要求 (高媛和王涛, 2018)。因此, 各国学者一致认为应尽快建立国际合作并发起国内规制谈判。然而, 由于服务的异质性、服务贸易的特殊性以及国内规制的“边境后”特征, 如何在国际层面规范国内规制, 在 WTO 多边框架下寻求行之有效的谈判模式是推进国内规制谈判的突破口。

二、服务贸易国内规制谈判的发展历程

在《服务贸易总协定》(GATS)生效后, WTO 成员为规范有关服务贸易国内规制议题的法律法规, 在国内规制谈判方面进行了诸多尝试, 既包括 WTO 框架下的多边谈判, 也包括诸边谈判。

(一) WTO 框架内的多边谈判

GATS 第 6 条第 4 款规定: “为保证有关资格要求、技术标准、许可要求和程序的各项措施不致构成不必要的服务贸易壁垒, 服务贸易理事会应通过设立适当机构, 制定必要的纪律。”WTO 服务贸易理事会 1995 年建立专业服务工作组 (WPPS), 主持专业服务部门的国内规制谈判工作, 并于 1998 年 11 月制定了《会计服务贸易国内规制准则》。1999 年 4 月, WTO 成立服务贸易国内规制工作组 (WPDR), 希望制定适用于所有服务业部门的横向规则 (Horizontal Disciplines)。2001 年多哈回合谈判启动后, WPDR 进行了多次正式协商会议, 国内规制议题进入深入讨论阶段, 2006 年多哈回合谈判破裂, 国内规制多边谈判也暂时搁置。

虽然国内规制议题在 WTO 多边体制下不断推进, 但多哈回合谈判中参与谈判的发达国家和发展中国家对服务贸易的利益诉求难以统一, 以美欧为首的发达国家希望在技术密集型和知识密集型服务产品上提高贸易自由化程度, 力主建议制定较高的服务贸易技术标准, 客观上阻碍发展中国家服务贸易的市场准入, 而发展中国家则希望通过多边谈判使发达国家在自然人流动、服务贸易评估、发展中国家差别待遇等问题上做出实质性承诺。同时, 在 WTO “一揽子协定”的单轨制多边谈判模式下, 服务贸易议题容易受到其他敏感议题的影响。多哈回合谈判失败表明各成员国很难在双边贸易框架内就服务贸易和国内规制议题达成一致。

(二) WTO 框架外的诸边谈判

2011 年, 美国、澳大利亚、欧盟等 23 个 WTO 成员组建“服务业挚友”集团, 尝试脱离 WTO 框架开展服务贸易议题的诸边谈判, 即服务贸易协定 (TISA) 谈判。

TISA 谈判包含国内规制谈判。虽然美国、欧盟和新西兰等经济体分别提交了议案,但各方立场难以统一。TISA 谈判自 2013 年以来便没有取得实质性进展,2016 年中止了后续谈判。

TISA 是一个较典型的 WTO 框架外诸边谈判,Deverakonda(2013)、谢理(2019)等认为 TISA 谈判是一次失败的尝试。其一,TISA 违反了多边主义立场而不被广泛认可,新加坡因此率先退出 TISA 谈判,金砖国家(巴西、俄罗斯、印度、中国、南非)也在启动时就表达了对 TISA 谈判脱离 WTO 框架的异议(李伍荣和周艳,2014)。其二,TISA 谈判具有封闭性和不透明性(李伍荣和冯源,2013),并被质疑采用“密室会议”形式。因为美国主导的谈判仅以非官方和非公开的形式进行,缺乏透明性和必要的监督,中国曾提出参加 TISA 谈判,但受到美国等部分原始成员国阻挠而未能加入。其三,TISA 难以被纳入 WTO 多边框架(周艳和李伍荣,2016)。Arrowsmith(2002)指出,目前被纳入 WTO 附件 4 中的诸边协议都具备共同的“议题导向”特点,WTO 框架内的诸边协议必须要为非协议签约成员提供加入通道,但 TISA 协议是封闭的。

三、诸边谈判模式的比较与选择

为了推动国内规制议题谈判,部分 WTO 成员在 2017 年部长级会议后计划在國內规制等 4 个领域制定联合诸边计划,希望借助 WTO 诸边谈判模式推进谈判。

(一) 诸边谈判模式比较

诸边谈判是指在 WTO 框架下,有限数量的 WTO 成员先就特定问题通过谈判达成一致,然后更广泛地推进到多边体制下,将协议成果纳入 WTO 协议框架内。诸边谈判以各方是否基于最惠国待遇原则进行谈判为标准,可分为封闭式诸边协定谈判(PTAs)和开放式诸边协定谈判(OPAs)(Adlung and Mamdouh, 2017; 龚柏华, 2019)。封闭式诸边协定是指对某项议题感兴趣的部分 WTO 成员先相互谈判并签署协定,签署成员只对签署该协定的部分成员开放市场准入和承担义务,对未签署该协定的成员不需要承担任何权利义务关系,是一种封闭性、排他性的诸边协定。开放式诸边协定,或称“关键多数协定”(CMAs),是指对某项议题感兴趣的部分 WTO 成员先相互谈判并签署协定,协定成果必须在满足最惠国待遇的基础上包含全部 WTO 成员,该协定无需适用“协商一致”原则,但需以“关键多数”原则为基础,具体是指在特定谈判议题上参与谈判的各成员市场份额占世界市场总份额应足够大,通常认为占 80% 以上(钟英通, 2017)。

封闭式诸边谈判与开放式诸边谈判主要有以下区别:第一,Hoekman 和 Sabel(2019)提出,开放式诸边谈判对任何满足资格条件的成员都开放,而封闭式诸边谈判一般不允许新成员参与。第二,开放式诸边谈判由于议题涉及范围较广泛,一般不存在 Bhagwati(1988)提出的第一种差异互惠,即只要解决了各个成员国相互间

的监管异质性所带来的额外贸易成本，谈判方就不再适合对其他议题进行让步交换；而封闭式诸边谈判议题相对狭窄，如就民用航空器、国际奶制品等提出封闭式诸边谈判的目标通常是为了在特定问题上制定规则（龚柏华，2019），所以，封闭式诸边谈判可能出现差异互惠的问题。第三，封闭式诸边谈判的承诺范围更严格，而开放式诸边谈判的承诺范围相对有限，只要协定成员相互间达成同等绩效，就允许成员国通过自己的监管制度和机构执行来达成目标。此外，“关键多数”的市场份额是开放式诸边协定有效实施的重要保障（Winslett，2018）。

（二）国内规制议题开放式诸边谈判模式的适用性分析

国内规制谈判模式主要包括 WTO 框架内的多边谈判模式和诸边谈判模式，表 1 列出了国内规制议题所有可能的谈判模式。笔者认为开放式诸边谈判更适合国内规制议题谈判。第一，国内规制议题涉及面较大，要求的许可标准涉及诸多服务行业，特定议题的封闭式诸边谈判模式无法就服务贸易的范围限制形成约束。第二，国内规制问题涉及政府监管，发展中国家和发达国家都不可回避，如果采用封闭式诸边谈判，在最初将一些成员国排除在外，那么，因监管的双重标准很可能出现一些成员国因未加入协定而在产生国际争端时无据可依，开放式诸边协定适用的最惠国待遇原则会避免这种矛盾。第三，国内规制谈判以外形式约束成员国的内部监管，目的是减少因服务监管政策的异质性而带来的额外成本，开放式诸边谈判的非差异互惠特征和承诺范围的要求更符合国内规制议题谈判。

表 1 国内规制议题谈判模式及特征

谈判模式	是否在 WTO 框架	参加方	是否适用最惠国待遇	典型协定及典型会议	典型特征	判断是否适合国内规制谈判
WTO 多边协定谈判	WTO 框架内	所有 WTO 成员	是	GATS、多哈回合	要求全体成员国“协商一致”	已失败
封闭式诸边协定谈判		一部分 WTO 成员	否	《政府采购协议》 《民用航空器贸易协议》	一般为特定议题	不适合
开放式诸边协定谈判		“关键多数”成员	是	《信息技术协定》 《基础电信服务协定》 《金融服务协定》	若无“协商一致”则需要发布《部长宣言》	适合
WTO 体制外的诸边谈判	WTO 框架外	WTO 成员或非 WTO 成员	视情况而定	TISA（已中止）	不要求“协商一致”原则	已失败

资料来源：作者根据《WTO 协定》及附件 4、GATS 及附件、Hoekman 和 Mavroidis（2015）、都毫（2019）等整理。

选取开放式诸边谈判模式时还需注意“关键多数”的标准。据统计显示，目前参与国内规制联合诸边计划的成员已达到 67 个（包含中国、美国、欧盟等国家和地区），总市场份额超过世界服务贸易市场份额的 90%，已达到“关键多数”的标准。都毫（2019）提出，TISA 谈判中以美国为首的一部分发达国家反对协定多边化是出于防止未参与谈判的成员通过适用最惠国待遇而产生“搭便车”问题，防止其他国家直接享受谈判成员开放市场的优惠政策，相比而言，开放式诸边谈判可以利用“关键多数”的优势保障协定实施的有效性和影响力，在谈判后实现成员的福利增长，

缓解“搭便车”问题以解决贸易福利的效率问题。^①

四、服务贸易国内规制谈判的主要议题

WPDR 罗列了国内规制谈判的主要议题。但由于成员国就各项议题谈判难以达成一致,横向规则的制定进展缓慢。本文聚焦 4 个重要议题,分析这些议题的焦点和主要分歧点,并就推进国内规制谈判提出建议。

(一) 基于 GATS 第 6 条“国内规制”的相关法律解释

很多学者认为 GATS 的国内规制条款不够合理、客观和公正,因为 GATS 对国内规制的界定和适用范围严重缺失,存在两大问题,需要国际谈判来立法解决。^②第一, GATS 第 6 条“国内规制”的第 4 款和第 5 款是一个较为笼统的临时性国际条款,内容上未赋予成员国具体承诺义务,存在被滥用的可能。如果 WTO 制定的国内规制纪律条款过多,成员国就有可能宣称国际条款过多干涉政府国内监管立法权;如果规制较少,则可能滋生更多的贸易保护。依据 GATS 第 6 条第 4 款规定, GATS 下的国内规制是指“为保证资格要求和程序、技术标准和许可要求不致构成不必要的壁垒”,但 GATS 并未明确“资格要求”“程序”“技术标准”和“许可要求”等 4 项内容的定义,这可能会出现具体承诺部门在实践过程中因 GATS 未明确某一项内容或范围而选择拒绝执行。例如,国外公司的资格认定是按照资格要求还是按照许可要求?若当事人申请许可证,审核标准是按照许可要求认定还是技术标准认定?除了强制性政府标准,技术标准是否还应包括任意性政府标准?这些问题都没有明确的界定(王衡和柯杨,2012)。WPDR 也曾多次催促开展国内规制谈判并要求谈判对这 4 项内容予以细分。^③ GATS 第 6 条第 5 款指出,在统一规定制定出来前,判断成员国措施是否符合第 4 款的相关规定可依照国际标准,但相关国际标准非常灵活,针对成员实际采用的引起争议的措施,各成员可以分别援引不同的标准予以衡量,所以现实中无法达成第 5 款的合理预期(Krajewski,2003)。因此,加速国内规制谈判和制定国内规制的具体承诺措施非常有必要。

第二, GATS 第 6 条“国内规制”与第 16 条“市场准入”和第 17 条“国民待遇”存在相互排斥的问题,可能在同一问题上对国外服务供应商出现双重评价标准。在“安提瓜—美国博彩案”(Antigua-US Gambling Case)中, WTO 专家组认为国内规制和市场准入这两项规定相互排斥,市场准入限制应当优先适用,但考虑到 GATS 没有规定受第 6 条支配的“资历要求和程序、技术标准和许可要求”可以被第 16 条

^① WTO.Revitalization Multilateral Governance at the World Trade Organization[R].Report of the High-level Board of Exports on the Future of Global Trade Governance,2018:52.

^② Panel Report on Canada—Administration of the Foreign Investment Review Act[R].L/5504,Adopted on 7 Feb.1984, BISD 30S/140.

^③ Working Party on Domestic Regulation,Draft of Disciplines on Domestic Regulation Pursuant to GATS[R].Article VI:4,Second Revision,Informal Note by the Chairman,20 March 2009,para.5,7,9.

禁止的市场准入限制所覆盖,而第6条第1款“所有影响服务贸易的普遍适用的措施”似乎应涵盖第16条“普遍适用的市场准入限制”,国内规制条款和市场准入条款既会相互重复,也会相互排斥(石静霞和胡荣国,2005)。所以,由于GATS忽略了规定第6条和第16条的适用范围,以及专家组忽略了市场准入限制和国内监管措施之间的敏感关系,第6条和第16条之间才会产生双重标准而引发成员国间的贸易争端(韩龙,2006)。GATS第17条“国民待遇”旨在排除形式上和事实上的歧视,国内规制的目标是限制“不合理的非歧视措施”,但如果出现争端时,一方抗辩称是根据第6条第4款所指的“严格的非歧视措施”而获得许可和资格要求,则另一方和争端解决专家组还需要澄清如何划分贸易争端是属于第17条“事实上的歧视”还是第6条“严格的非歧视措施”。尽管研究提出“国内规制”条款在法理上属于适用于所有服务部门的一般义务,“市场准入”条款主要是针对具体承诺部门的特殊义务,第6条和第16条分别关注质量限制和数量限制而有所区别(王衡和柯杨,2012),但出于贸易自由化的长远目标和监管成本考虑,笔者认为,国内规制国际谈判中有必要建立区分GATS第6条和第16条、第17条的明确的一般准则,以确定成员国政府对服务贸易监管的立法和执行。

(二) 基于国内规制的必要性测试

必要性测试(Necessity Test)是WTO规则协调国家主权与自由贸易冲突的核心议题,是国内规制谈判争议性最大的问题。对必要性测试的理解,一般可认为WTO需要通过一个必要的标准来审查成员国在特定领域采取的措施是否侵犯到其他成员国利益,判断成员国行为是否符合WTO规则,考察措施是否构成必要并对争议措施的贡献、公共利益、进出口贸易限制等一系列因素进行衡量(Delimitsis, 2008)。例如,WTO框架下《技术性贸易壁垒协议》的必要性测试,就是为了防止农产品的技术标准和法规在不同国家的差异而形成技术性贸易壁垒。WTO不仅规定了农产品的技术标准,也规定了成员国制定的技术标准需要通过必要性测试。在国内规制议题上,澳大利亚第一个主张参照《卫生与植物检疫措施》等必要性测试条款予以规定,日本主张参照已有的WPPS《会计服务业国内规制准则》实行必要性测试,欠发达国家主张在不损害国内规制自主权的情况下有条件地构建必要性测试,欧盟强调引入经合组织成员国采用的规制影响分析制度(Regulatory Impact Analysis, RIA)对拟定的管制措施进行系统评估分析,实现“理性监督”的目标。中国学者提出应当构建契合全球贸易需求的必要性测试(王衡和郭慧,2013;安佰生,2015)。但是,美国等部分发达国家反对在统一国内规制纪律中设定具有可实际操作性的必要性测试条款,强调透明度问题欠缺,而印度等发展中国家坚持认为必要性测试影响其国内监管自主权,拒绝规定必要性测试。

必要性测试议题在国内规制谈判中一直没有达成一致,部分成员国持反对意见

的主要原因是必要性测试可能威胁到主权国家行使其国内监管权的灵活性。^①由于国内规制是不属于国内法体系但在执行过程中又受国内法约束的问题,在国际法范围内制定国内规制必要性测试会因涉及主权问题而产生争议,进而侵害成员国的自由管辖权。但 Poccio (2003) 提出, WTO 任何规则都不会完全与成员国的管制主权脱钩,即使必要性测试有“侵蚀主权”的可能,但在目前的 WTO 争端解决机制中,除了必要性测试,没有其他程序能够审查成员国制定的国内规制措施是否合理而不损害其他成员国利益。Delimatsis (2008) 认为,在国内监管自主权方面,必要性测试是实现各国国内规制自主权的保障,也是识别合理调控和滥用调控界限的工具。如果没有必要性测试, GATS 第 6 条第 4 款下的资格要求、许可、技术标准都将失去现实意义。

对于必要性测试的谈判,笔者认为,各成员国应制订必要性测试统一纪律,结合必要性测试议题谈判进展。第一,各方可将必要性测试议题理解为一个探讨“度”的问题。GATS 第 6 条第 4 款规定“不致构成不必要的壁垒”,对于该条款的必要性测试,并非是限制贸易或技术标准的程度,而是规定不必要负担的程度,讨论必要性测试实际上只需探讨一国制定的国内规制措施对成员国造成负担的承受能力。第二,安佰生 (2015) 提出,由于国内规制问题涉及经济效率和行政效率的价值判断,临时甄别贸易负担和管制收益有一定困难,所以建议各方制定一套可执行的方案,商榷建立具体的 WTO 职权机构行使必要性测试的权利,就特定的国内规制措施予以事前判断。当然,该方案需要溯及各成员国行政法渊源并统一执行意见,如欧盟行政法在实践中已将“必要性测试”适用比例原则 (Proportionality),并纳入其法律原则 (Desmedt, 2001); 美国行政法则更加重视行政部门的效益,将“必要性测试”发展成“成本—收益原则” (Cost-benefit Analysis)。第三,考虑到美国等发达国家反对在国内规制纪律中规定详细的必要性测试,笔者建议,谈判成员国考虑分部门制定国内规制纪律。WPDR 与国际律师协会、国际建筑师协会等专业部门协会共同商议修改《会计服务贸易国内规制准则》,^②这些尝试也可作为参考。

(三) 基于规制透明度和监管一致性

GATS 第 3 条规定了透明度原则应当适用于国际服务贸易, WPDR 的《会计服务贸易国内规制准则》和《国内监管纪律草案》(2011 年版)也都设立透明度条款。坚持透明度原则不仅有利于减少不必要的服务贸易壁垒,避免成员国采取潜在的贸易保护主义措施,而且有利于减少不必要的管理程序,提高政府治理的经济效率。但在透明度议题上,国内规制谈判各方立场和诉求各异,导致谈判迟迟没有进展。

① WPDR(a). Report on the Meeting Held on 23 March 2011[R]. Note by the Secretariat, S/WPDR/M/49, 11 April 2011, para. 13; WPDR(b). Communication from the ACP Group. Pro Development Principles for GATS[R]. Article VI:4 Negotiations, Revision, JOB(06)/136/Rev.1, 19 June 2006, para. 11.

② WTO Council for Trade in Services, Legal Services, Background Note, S/C/W/43, p19.

美国一直强调监管透明度的重要性，在 TISA 草案中曾提出成员必须要提前公布规制和其他措施的“事先评价”；欧盟认为透明度原则应该适用于所有服务行业；一些发展中国家认为透明度原则可能干涉国内立法和司法程序；还有一些国家认为透明度原则会在司法实践中影响中央和地方的优先权等相关问题（Mattoo and Sauvé, 2003）。笔者认为，开展国内规制议题开放式诸边谈判时，各方需议定透明度原则适用的程序范围，明确国内规制问题的司法辖区和量化尺度，对发展中国家容许一定的差异性和发展权，致力于推进国内规制的透明度问题达成一致。

在国内规制问题上，学者呼吁各成员国努力通过实现监管一致性合作而加快国内规制纪律制定。监管一致性最早由 APEC 提出，^①旨在通过加强各国间信息交流对各国规则制定进行经济法律分析，不同国家在双边、多边层面为促进规则设计、监管、实行与事后管理进行合作，最终实现跨境规则一致性，减少各国间规则差异所导致的贸易壁垒（曲如晓和曾燕萍，2014）。监管一致性在 WTO 成员中被广泛认可，监管一致性主张和强调的政府间协商和交流有利于各成员的贸易政策和审议机制实现趋同性发展。国内规制议题谈判的矛盾实质是政府间监管机制不一致的表现。刘迪玲和张磊（2016）提出，APEC 的监管一致性可以作为一种横向工作参与国内规制问题中，可采取横向规则与具体议题相结合的模式，将部分国内规制具体承诺部门配合监管一致性谈判同时进行。如果各成员国能够在监管一致性合作基础上实现程序性纪律与实质性规则相结合，那么国内规制的监管范围将扩大到具体服务部门。目前各国实现监管一致性合作仍存在两个主要问题：（1）各国司法实践不尽相同，不同的司法管辖区在相同问题上可能采取不同的执行方案，不同辖区间存在歧视性监管问题；（2）考虑到发展中国家和最不发达国家的政府治理能力差异，各成员国仍需相互包容理解。

（四）基于发展中国家利益强调国内规制的国际标准

印度、南非等 7 个发展中国家对 WTO 成员国发起的第二次国内规制谈判联合声明提出一些反对意见，认为一些成员国试图建立对等的平行竞争机制而忽略发展中国家发展。发展中国家成员主要以政府监管尚不成熟或保护幼稚产业为由，拒绝接受国内规制的国际纪律。国内规制谈判在该议题上的问题是如何说服广大发展中国家参与谈判，如何保障发展中国家权益。

由于服务贸易的技术标准具有很强的隐蔽性，在国际协议制定过程中，发展中国家由于缺乏对国际标准问题的话语权，国际标准的制定一般由发达国家主导。WTO 通过 GATS 第 4 条提出了最不发达国家优先条款和发展中国家应更多参与的倡议。WPDR《国内规制纪律草案》（2011 年版）第 4 条专门介绍发展中国家在实施国内

^① APEC Leaders' Declaration, APEC Principles to Enhance Competition and Regulation Reform[EB/OL]. http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1999/1999_aelm/attachment_apec.aspx.

监管中可能遇到的困难，并在第10条“发展”中着重讨论了满足发展中国家参与国内规制谈判的要求。第10条“发展”专门归纳出3条对发展中国家国内规制的特殊和差别待遇措施：（1）发展中国家在《国内规制纪律草案》生效后可以有过渡期安排；（2）要求发达国家对发展中国家予以技术援助；（3）鼓励最不发达国家应用国内规制纪律。这些考虑也广泛受到认可（Hoekman and Mavroidis, 2015）。

在WTO国内规制谈判时，各方应尊重发展中国家意愿，尽可能支持和努力争取发展中国家特殊和差别待遇，为发展中国家争取过渡期安排。WTO对于成员分阶段履行承诺是允许和支持的，成员可以承诺在未来的不同时期对承诺的服务业部门逐渐放开监管尺度以达到协定的标准。

五、中国参与服务贸易国内规制谈判的策略

“入世”以后，中国积极参与WTO各项事务，遵守和履行WTO的各项规定和义务。在货物贸易领域，积极修订法律法规，转变政府职能，取得了丰硕的成果；在服务贸易领域，在WTO多边体制中积极参与电子商务、国内规制等议题的谈判。尽管中国近年对服务贸易的发展和谈判十分重视，但中国服务贸易竞争力较弱，国内规制水平有限，谈判的“硬筹码”仍不充分。根据《世界贸易报告2019》显示，中国服务贸易占GDP比重仅为6%，远远低于世界平均水平13%，服务贸易一直是中国外贸逆差的主要来源，且逆差规模不断扩大。在政府监管领域，中国在服务监管的公平性、透明度、高效性和包容性等方面与发达国家仍有很大的差距，对外资企业和中小企业仍存在一定歧视性待遇，投资监管审批效率较低，新业态的支持力度不够。

首先，考虑到中国服务贸易和服务业监管现状，中国应当在WTO国内规制诸边谈判中，制定以“跟随致胜”（Following to Win）战略为主的谈判策略。中国服务贸易正处于起步和发展阶段，政府、企业、个人等各个主体对服务贸易的理解大多都停留在理论或尝试阶段，服务贸易的“引进来”多于“走出去”。因此，中国的国内规制谈判应坚持“跟随致胜”，学习和研究发达经济体在国内规制方面制定的法律法规和签署的双边、多边条款，总结WPDR、TISA谈判中国内规制相关议题的经验和教训，对需要探讨的议题提前做好准备工作，根据中国国情做出预判。由于中国的服务贸易发展和国内规制体系相对于发达国家都较为落后，中国应尽最大努力在谈判中争取发展中国家特殊和差别待遇，既谋求自身服务贸易发展，也主动争取国际服务贸易国际规则制定的话语权。

其次，中国应当积极参与谈判，充分表达中国立场，提出中国议案。中国是最大的发展中国家和新兴大国，与广大发展中成员利益休戚与共，在国际治理框架下承担特有的责任与使命，中国对国内规制议题应有更多维度和更为全面的思考。具体而言，（1）中国提案应维持多边谈判框架，以WTO现有框架和协议为主，推行

开放式诸边谈判模式；（2）中国议案应考虑发展中国家的利益诉求，从发展中国家的立场出发，充分维护发展中国家利益；（3）中国要在重要议题上积极提出建议。在规制条款法律解释上，中国应积极分享《外商投资法》经验，坚持内外资一致原则，推动国内规制条款制定朝合作共赢的方向发展；在必要性测试问题上，中国需基于国情的判断，根据自身发展现状提前认定在必要性测试方面所能承受的负担程度，在不适用中国国情的具体问题上持保留态度，积极争取更多的执行空间；在透明度和监管一致性方面，中国可重点参考 APEC 的“良好规制实践”，积极提倡各方明确国内规制问题的司法辖区和量化尺度，尽可能与其他成员求同存异，致力于国内规制的监管标准达成一致；在发展中国家利益方面，中国应努力为自身和其他广大发展中国家争取差别和特殊待遇，在特定部门中争取过渡期安排。

最后，中国要以开放促改革，加快国内对于 JSIs 谈判成果的核准，按时提交具体承诺减让表，并不断调整和优化国内监管程序，加强政府监管能力，提升国内规制的“硬条件”和“软实力”。在国内规制具体措施上，中国可以通过 WTO 谈判，在可承受的范围内借鉴和学习国际经验，努力实现内外资统一，支持中小企业发展，落实竞争中立原则，建立数据信息审核系统等，促进政府监管的公平公正、透明高效，提高政府监管能力和服务水平。

服务贸易国内规制联合声明倡议在日内瓦完成谈判并正式签署开放式诸边协议，有助于扭转 WTO 在谈判等改革议程上乏善可陈的不利局面，为下一步改革工作提供动力。在国内规制议题上，中国应积极参与，秉持“跟随致胜”的谈判理念，既持有中国立场，也要发展中国实力，坚定不移地维护 WTO 多边主义框架，实现世界服务贸易发展的互利共赢。

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).
- [2] 陈志阳, 安佰生. 多双边贸易谈判中的国内规制问题 [J]. 国际贸易, 2014,(10).
- [3] 都毫. 开放的诸边主义: 世界贸易组织谈判改革的路径 [J]. 太平洋学报, 2019, 27(9).
- [4] 高媛等. TISA 框架下数字贸易谈判的焦点争议及发展趋向研判 [J]. 国际商务 (对外经济贸易大学学报), 2018,(1).
- [5] 龚柏华. 论 WTO 规则现代化改革中的诸边模式 [C]. 《上海法学研究》集刊, 2019,(4).
- [6] 韩龙. 市场准入与国内规制在 WTO 法中应如何合理界分 [J]. 政法论坛, 2006,(4).
- [7] 李伍荣, 冯源. 《国际服务贸易协定》与《服务贸易总协定》的比较分析 [J]. 财贸经济, 2013,(12).
- [8] 李伍荣, 周艳. 《服务贸易协定》的发展路向 [J]. 国际经济评论, 2014,(6).
- [9] 刘迪玲, 张磊. 我国服务贸易国内规制研究 [J]. 上海经济研究, 2016,(7).
- [10] 曲如晓, 曾燕萍. APEC 规制合作及其对中国的启示 [J]. 亚太经济, 2014,(2).
- [11] 石静霞, 胡荣国. 试从 GATS 第 6 条与第 16 条的关系角度评“美国博彩案” [J]. 法学, 2005,(8).
- [12] 王衡, 郭慧. WTO 服务贸易国内规制纪律的法经济学分析 [J]. 武大国际法评论, 2013, 16(1).
- [13] 王衡, 柯杨. 《服务贸易总协定》国内规制实体规则缺陷及应对 [J]. 法学, 2012,(9).
- [14] 赵瑾. WTO 国内规制改革与国际服务贸易自由化发展趋势 [J]. 国际经济合作, 2015,(11).
- [15] 钟英通. WTO 体制中诸边协定问题研究 [D]. 西南政法大学, 2017.

- [16] 周艳, 李伍荣. 《服务贸易协定》会否多边化? [J]. 国际经济评论, 2016,(3).
- [17] Adlung, Rudolf, Mamdouh, Hamid. Plurilateral Trade Agreements: An Escape Route for the WTO? [J]. Journal of World Trade, 2018, 52(2).
- [18] Alesina, Alberto. Regulation and Investment [J]. Journal of the European Economic Association. 2005,(3).
- [19] Barone, Guglielmo, Cingano, Federico. Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries [J]. Economic Journal, 2011,(121).
- [20] Crozet, Matthieu, et al. The Impact of Domestic Regulations on International Trade in Services: Evidence from Firm-level Data [J]. Journal of Comparative Economics. 2011,(44).
- [21] Davies, Arwel, et al. The WTO and Government Procurement [J]. European Journal of International Law, 2008,(19).
- [22] Delimatsis, Panagiotis. Determining the Necessity of Domestic Regulations in Services [J]. European Journal of International Law, 2008, 19(2).
- [23] Desmedt, Axel. Proportionality in WTO Law [J]. Journal of International Economic Law, 2001,(40).
- [24] Devarakonda, Ravi, Kanth. An Assault on Multilateral Trade Negotiations [N]. Inter Press Service, 2013-12-12.
- [25] Hoekman, Bernard, Mavroidis, Petros. WTO “à la Carte” or “Menu du Jour”? Assessing the Case for Plurilateral Agreement [J]. The European Journal of International Law, 2015, 26(2).
- [26] Krajewski, Markus. National Regulation and Trade Liberalization in Services: The Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy [M]. New York: Kluwer Law International BV, 2003.
- [27] Mattoo, Aaditya, Mishra, Deepak. Foreign Professionals in the United States: Regulatory Impediments to Trade [J]. Journal of International Economic Law. 2009,(12).
- [28] Mattoo, Aaditya, Sauvé, Pierre. Domestic Regulation and Service Trade Liberalization [R]. The World Bank, 2003.
- [29] Picciotto, Sol. Private Rights v. Public Standards in the WTO [J]. Review of International Political Economy, 2003, 10(3).
- [30] Sue, Arrowsmith. Reviewing the GPA: The Role and Development of the Plurilateral Agreement After Doha [J]. Journal of International Economic Law, 2002,(4).
- [31] Winslett, Gary. Critical Mass Agreements: The Proven Template for Trade Liberalization in the WTO [J]. World Trade Review, 2018, 17(3).

Research on the Issue of Domestic Regulation of Services Trade: From a WTO Negotiation Mode Perspective

ZHANG Yan YANG Hongxu TANG Yihong

Abstract: In December 2021, 67 WTO members have completed negotiations on domestic regulation of trade in services. Based on the review of the negotiation experience, this paper creatively proposes that members should promote the open plurilateral agreement negotiations (OPAs) within the multilateral framework of WTO. The focus and difficulty of domestic regulation negotiation are pointed out, such as the negotiation should be promoted on four key issues: legal interpretation of domestic regulation of trade in services, necessity test, policy transparency and regulatory consistency, and the treatment of developing countries. China should adhere to the strategic concept of “following to win” in the open plurilateral negotiations on domestic regulation of trade in services. Besides, China should hold China’s position in the negotiations and develop China’s strength in trade in services.

Keywords: domestic regulation; services trade; WTO; open plurilateral negotiation; critical mass agreements

(责任编辑: 梁丽华)