

编者按

对跨境服务贸易建立负面清单管理制度,是中国主动对标国际高标准经贸规则、推进制度型开放的重要举措,对推动高水平对外开放、更好服务构建新发展格局具有重要意义,将为全球服务贸易开放合作提供新机遇。《跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》(2024年版)和《自由贸易试验区跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》(2024年版)的发布对中国跨境服务贸易的高质量发展有什么重要指引? 两版负面清单的亮点有哪些? 自贸试验区的创新还有哪些方向? 让我们一起找寻答案。

透过服贸负面清单看更多开放机遇

中国再次向世界展示了以自主开放推动世界合作共赢的理念。3月22日,商务部发布《跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》(2024年版)和《自由贸易试验区跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》(2024年版),自2024年4月21日起施行。

全国版跨境服务贸易负面清单共71条,首次在全国范围对跨境服务贸易建立负面清单管理制度。自贸试验区版跨境服务贸易负面清单共68条,在自然人职业资格、专业服务、金融、文化等领域作出开放安排,有序推进跨境服务领域扩大开放。

进一步推动扩大开放

全国版跨境服务贸易负面清单的出台是中国面向全球所有国家和地区,以负面清单方式对跨境服务贸易开放作出安排,是对服务贸易管理模式的一项重大改革。这有利于中国在服务贸易管理上与国际高水平管理方式接轨,促进中国扩大高水平对外开放。

“全国版跨境服务贸易负面清单的出台,也在全国范围内实现了服务贸易负面清单全覆盖。此前,全国范围内已有两张负面清单,市场准入负面清单适用所有境内市场主体,列出市场准入管理的统一要求;外资准入负面清单列出外商投资准入方面的特别管理措施。”商务部研究院副院长张威表示,全国版跨境服务贸易负面清单的出台意味着服务贸易其他三种开放模式(跨境交付、境外消费、自然人移动),也以负面清单方式进行管理,服务贸易负面清单管理体系全部成型。

在张威看来,全国版跨境服务贸易负面清单在国民待遇、市场准入、当地

存在等方面进一步减少了服务贸易限制措施,在全球保护主义抬头、地缘政治摩擦不断的背景下,为境外服务贸易提供者进入中国这一庞大市场提供了更广阔空间,为促进全球服务贸易开放合作注入正能量,也为国内服务业发展创造了新机遇。列入跨境服务贸易负面清单的非禁止性领域服务,由各部门按照相应法律法规规定实施管理;负面清单以外领域,按照境内外服务及服务提供者待遇一致的原则实施管理。这进一步提升了透明度,有利于营造稳定透明可预期的政策环境,增强市场主体发展信心。

对外经济贸易大学教授崔凡直言,无论是针对跨境服务贸易还是跨境投资,世界各国明确公布自主开放管理工具的负面清单的情况并不多见。中国的跨境服务贸易负面清单是基于中国的国情和进一步扩大开放的客观需要产生的制度创新成果。

商务部相关负责人表示,两版负面清单将统一管理跨境服务贸易市场准入,为下一步更好对接国际高标准经贸规则奠定基础。中国服务贸易规模位居世界前列,市场潜力巨大。中国在全国实施跨境服务贸易负面清单,将过去分散在各个具体行业的准入措施,以“一张单”的方式归集列出,并明确清单之外的领域,对境内外服务和提供者按内外一致原则管理,大大提升了跨境服务贸易管理的透明度和可预见性。

提升服务业竞争水平

两张跨境服务贸易负面清单的实施,无疑将促进中国跨境服务贸易的开放和高质量发展,同时也将为全球服务贸易开放创新合作提供新的机遇。

商务部研究院研究员聂平香表示,依托外资准入负面清单以及跨境服务贸易负面清单,中国在服务贸易四种模式中形成了全面的负面清单管理模式,将在3个方面对中国跨境服务贸易产生积极影响。

一是对自然人移动模式限制的放宽,有利于推动中国专业服务水平和服务领域跨境贸易水平的提升;二是通过免除当地存在要求,让更多的境外服务提供者可以在中国直接提供跨境服务,从而有利于带动更多的优质服务进口;三是通过负面清单开放,全面对标国际高标准服务贸易开放规则,有利于通过高水平对外开放推动国内服务业规则、规制、管理、标准等变革,推动服务业高质量发展,提升中国服务业的国际竞争力,最终实现更多跨境服务出口。

两张跨境服务贸易负面清单出台后,为推动其落地见效,相关部门和地方政府将推出更多配套举措。

商务部相关负责人表示,负面清单出台后,各部门将加强制度创新,建立健全负面清单管理制度,落实有关领域开放举措,完善监管和风险防范机制,不断提升开放条件下的治理水平。下一步,商务部将会同各部门、各地方切实做好全国版和自贸试验区版跨境服务贸易负面清单的实施工作,及时总结评估实施情况,坚持以高水平开放促进高质量发展。

对此,中国服务外包研究中心副研究员郑伟认为,下一阶段,中国推动两张跨境服务贸易负面清单实施可从两方面着力:一是重点加强敏感领域开放后监管。跨境服务贸易的高虚拟性和变化性给中国监管工作带来许多新的挑战,特别是在金融、电信、数据等

敏感领域,将存在更多的开放后未知隐患。因此,对选择开放的敏感部门,应加强各职能部门分工协作,建立不同层级政府和不同领域职能部门纵横联动的事中事后监管机制,形成监管合力,一经发现重大风险,立刻采取有效措施进行防控。二是重点完善相关法律法规体系。跨境服务贸易负面清单中,特别管理措施内容要依据国内现有法律法规进行制定。目前,中国在跨境服务贸易领域的法律法规尚存在缺失、模糊等问题。为体现依法治国理念,减少不符措施存在,立法部门与外贸主管部门应对跨境服务贸易相关的法律法规进行专项研究,应加紧对解释模糊或存在争议的法律法规进行修订,对是否允许以跨境交付方式提供服务予以明确。

崔凡也表示,作为自主开放工具的跨境服务贸易负面清单需要与中国签订的各类对外经贸协定特别是自贸协定中的负面清单相衔接,为中国的自贸谈判提供试点经验;应该与中国的其他负面清单相衔接,与外商投资准入负面清单要分工明晰并相互配合。

崔凡说,在跨境服务贸易负面清单管理模式下,可能有越来越多的服务提供者不在境内设立商业存在,如当前服务贸易发展最快的跨境交付服务贸易。在这种情况下,保护境内服务消费者权益、保障服务质量,需要建立相关的管理制度和国际监管合作机制。

此外,崔凡还提到,在对跨境服务贸易实行负面清单管理的情况下,对于伴随着跨境服务贸易形成的数据、技术、人员、资金的跨境流动,应该建立起相应的管理制度与便利化措施,从而保障跨境服务贸易的开放措施能够有效落实、相关业务开展能够安全有序。

2021年7月,商务部发布中国跨境服务贸易领域首张负面清单——《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)》,自当年8月起施行。

截至目前,清单在海南实施情况整体良好,在金融、交通运输、法律服务、自然人职业资格等多个领域已取得了实际开放成效。据商务部相关负责人介绍,在金融领域,外籍人士已在海南开设证券账户参与交易,已有证券公司聘请外籍证券分析师开展证券交易咨询业务。在交通运输领域,多艘来自境外的游艇可以自由进出海南的港口,不再强制要求向中国的引航机构申请引航。在法律服务领域,已有海南律师事务所聘请外籍律师担任外国法律顾问,提供外国法律

静候“试验田”的更多创新

咨询服务。在自然人职业资格领域,已有境外个人申请参加执业兽医资格考试。

海南版负面清单的实施有力推动了海南服务贸易规模快速增长。据海南方面统计,2023年海南省服务进出口同比增长29.6%,为在自贸试验区和全国范围实施跨境服务贸易负面清单管理制度奠定了实践基础。

相比全国版,此次发布的自贸试验区版负面清单取消了境外个人从事证券投资咨询业务、期货交易咨询业务的限制,允许在自贸试验区内就业的境外个人申请开立证券账户或期货账户,取消了房地产估价师、注册城乡规划师、勘察设计注册工程师、注册监理工程师等考试限制,并将中外合作制作电视剧主创人员中的中方人员比例要求从不少于三分之一降低至不少于25%。

在商务部研究院研究员聂平香看来,这将从两个方面对自贸试验区的先行先试起到推动作用。一方面,进一步放宽职业资格考试的限制,对应的是跨境服务贸易自然人移动模式,采取了更加开放的人才政策,有利于鼓励和吸引更多的境外专业人才到自贸试验区就业执业,进一步提升了自贸试验区的国际化水平。

另一方面,在金融领域、报关服务、文化领域,中国在自贸试验区进一步放宽了对境外服务提供者在境内提供服务的限制,有利于推动自贸试验区在相关领域先行探索对接国际高标准的开放举措,增加区内优质服务供给,深化相关服务领域国内改革,从而推动服务产业高质量发展,提升国际竞争力。

知识窗

跨境服务贸易

世贸组织《服务贸易总协定》将国际服务贸易分为跨境交付、境外消费、商业存在和自然人移动4种模式。其中,商业存在是指通过在服务业领域建立外商投资企业的方式向中国提供服务,属于境内交易,原则上不纳入国际收支统计。而跨境交付、境外消费、自然人移动,从服务提供者角度,均涉及非居民向本国居民提供服务,属于跨境服务贸易。

跨境服务贸易负面清单

中国服务贸易对外开放层面管理体制的重大改革,也是中国实施高水平对外开放和推进高质量发展的重要举措,也充分表明了中国坚持深化改革、扩大开放的决心。

全国版负面清单主要是将过去分散在各个具体行业的准入措施,以“一张单”的方式归集列出,并明确清单之外的领域,对境内外服务和提供者按内外一致原则管理,大大提升了跨境服务贸易管理的透明度和可预见性。而自贸试验区则对自然人职业资格、专业服务、金融、文化等领域进一步作出开放安排,主动扩大开放,形成了跨境服务贸易梯度开放体系。

聂平香进一步谈道,从清单上看,教育和医疗领域的开放力度较大,一方面是涉及的限制措施少;另一方面,在教育和医疗领域如果不涉及国家安全、公共秩序、社会服务等相关措施,允许境外服务提供者对中国跨境直接提供相关服务,免除了当地存在要求。

跨境服务贸易负面清单

跨境服务贸易负面清单统一列明对境外服务提供者通过跨境方式提供的特别管理措施,包括规定境外服务提供者不得提供服务的措施,以及规定境外服务提供者符合有关条件可提供服务的措施。负面清单之外的领域,按照内外一致原则实施管理,境内外服务提供者皆可依法平等准入。

中国实行负面清单管理制度最早是在外商投资领域。2017年,中国以负面清单模式修订外商投资产业指导目录,首次提出在全国范围实施的外商投资准入负面清单,实际上涵盖了商业存在服务贸易的开放,但跨境服务贸易的开放仍然是采用正面清单管理。

2021年7月,商务部发布《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)》,自2021年8月起施行。该清单系统完整地作出海南自贸港服务业的开放安排,明确了跨境交付、境外消费、自然人流动3种模式的管理,包括11类70项特别管理措施,是中国在跨境服务贸易领域公布的第一张负面清单。3年来,在金融、交通运输、法律服务、自然人职业资格等多个领域已取得了实际开放成效。

2024年1月1日开始生效的中国—尼加拉瓜自由贸易协定是中国第一个作出跨境服务贸易负面清单承诺的自贸协定。在目前已完成的中国与新加坡进一步升级自贸协定谈判中,中方也已使用跨境服务贸易负面清单作出开放承诺。此外,于2022年1月生效的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)明确规定,包括中国在内的部分成员将在协定生效6年后以负面清单管理方式承诺服务贸易的开放。按照中国的承诺,要在2027年年底以前建立起基于负面清单的服务贸易管理体制。

有突破,有亮点

三张跨境服务贸易负面清单

2021年7月

《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)》发布,自2021年8月起施行。负面清单包括11类70项特别管理措施,是中国在跨境服务贸易领域公布的第一张负面清单。

2024年3月

《跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》(2024年版)发布,自2024年4月21日起施行。全国版跨境服务贸易负面清单共71条,首次在全国范围对跨境服务贸易建立负面清单管理制度。

2024年3月

《自贸试验区跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》(2024年版)发布,自2024年4月21日起施行。自贸试验区版跨境服务贸易负面清单共68条,在自然人职业资格、专业服务、金融、文化等领域作出开放安排,有序推进跨境服务领域扩大开放。

全国版和自贸试验区版跨境服务贸易负面清单的实施,标志着中国首次在全国对跨境服务贸易建立负面清单管理模式,形成了跨境服务贸易梯度开放体系。

相比海南版跨境服务贸易负面清单,新发布的全国版和自贸试验区版跨境服务贸易负面清单,在开放方面有什么突破和亮点?

对此,中国服务外包研究中心副研究员郑伟认为,突破和亮点主要表现在四个方面:

一是对外开放力度较大。海南版负面清单共涉及11个领域70条特别管理措施,此次自贸试验区版跨境服务贸易负面清单对准入门槛进行了进一步压缩,涉及特别管理措施68条,为境外服务提供者在华经营提供了更广阔的空间。

二是体现自主开放原则。自主开放是中国构建全面开放新格局的重要举措,是中国在新一轮改革开放大潮中探索推动全球化的有益实践。因此,此次出台的跨境服务贸易负面清单是与国际谈判承诺清单有所区别的。中国出台的跨境服务贸易负面清单在符合国际惯例的基础上,在开放程度、行业分类、监管模式等方面最大限度体现了中国特色,以便于在开放后管理上有放有管、明确职责。此外,由于跨境服务贸易的实现形式更为多样化,且新的跨

境提供方式不断涌现,因此,此次跨境服务贸易负面清单保持了最大程度的自主性和灵活性,便于适时对开放领域进行调整,如出现与国家政策或公共利益发生冲突的情况,可以做到及时、快速、有效调整。

三是人员往来便利度提升。中国对自然人流动方面存在一定门槛,部分行业须具有相应的职业资格证书,但考取资格证书的前提条件是为中国公民。这就导致境外自然人很难进入中国部分就业市场。此次出台的跨境服务贸易负面清单明确了境外自然人来华从业限制领域。换言之,不列入负面清单的领域,境外自然人均可来华从事相关工作。在自然人流动这一国际社会普遍限制较多的领域,中国能够主动打开国门,这对进一步吸引境外高端人才来华兴业大有裨益。

四是减少商业存在限制。在跨境服务贸易中,对跨境交付模式的限制性措施主要体现在对境外服务提供者施加商业存在要求。此次出台的跨境服务贸易负面清单将取消境外服务提供者商业存在限制作为重点,允许跨境提供服务的领域大幅增加,极大地提升了中国跨境服务贸易自由化程度,拓宽了可贸易范围。

在商务部研究院研究员聂平香看来,新发布的两张跨境服务贸易负面清单最大的变化和亮点在于:在服务贸易领域,对标国际高标准开放规则,首次在全国层面和自贸试验区层面建立起负面清单管理制度。这是