

海南自贸港跨境服务贸易负面清单完善研究——基于 CPTPP 服务贸易规则的比较分析

王淑敏 桑梦丽*

(大连海事大学, 辽宁省、大连市116026)

摘要: 2021年9月, 中国正式申请加入CPTPP, 其中高标准的服务贸易规则就是加入受阻的掣肘之一。鉴于国情复杂、改革进程缓慢, 作为制度创新试验田, 海南自贸港在对接国际高标准服务贸易规则方面应当发挥示范和领先效能。在这方面, 海南自贸港于2021年率先推出海南版的跨境服务贸易负面清单, 为三年后推出全国版和自贸试验区版的跨境服务贸易负面清单积累了宝贵的经验。在当前中国积极寻求加入CPTPP的背景下, 加快海南自贸港跨境服务贸易负面清单的制度创新, 缩小与CPTPP所倡导的服务贸易规则差距, 具有极其重大的意义。为此建议增强海南自贸港服务贸易负面清单的严谨性, 减少在本地存在方面的禁限措施数量, 以及全面提升透明度。一旦上述改革成功, 可为全国提供可复制、可推广的经验。

关键词: 跨境服务贸易; 负面清单; CPTPP; 海南自贸港

中图分类号: D996.1; F752.68 **文献标识码:** A

一、引言

2025年11月6日, 中国商务部新闻发言人何亚东再次表明, 中方高度重视并积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)的相关工作。如果中国顺利加入, 将在维护多边自由贸易方面发挥第二大经济体更为重要的作用。^①不过, 加入CPTPP并非易事, 因其制定一系列更高标准的经贸规则致使准入门槛十分严格, 其中高标准的跨境服务贸易规则及其负面清单制度就是加入受阻的掣肘之一。为此2025年12月27日新修订的《中华人民共和国对外贸易法》(以下简称“对外贸易法”)回应了上述在衔接高标准经贸规则能力方面的机遇与挑战。^②海南自贸港的“境内关外”特质使其具有得以开展更加自由便利的跨境服务贸易的先天优势, 加之作为改革开放的试验田, 可以先行一步, 为全面对接CPTPP跨境服务贸易规则及其负面清单铺路奠基。

从全球来看, 根据联合国贸易和发展会议(UNCTAD)统计, 服务出口收入在2025年第一季度放缓, 然后在第二季度反弹。以现价美元计算, 2025年上半年同比增长约7%。按绝对值计算, 达到近4.4万亿美元。其主要依赖的国际运输的增长动力减弱, 在2025年前两个季度, 增长率徘徊在3%左右。相比之下, 国际旅行和所有其他服务(不包括运输和旅游)

*基金项目: 2023年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“加快推进自由贸易港建设研究”(项目批注号: 23JZD027)。

*作者简介: 王淑敏, 大连海事大学法学院教授、博士生导师; 桑梦丽, 大连海事大学2023级硕士研究生。

① 商务部召开例行新闻发布会(2025年11月6日), <http://www.mofcom.gov.cn/xwfbzt/2025/swbzk1xxwfbh2025n11y6r/index.html>。

② 参见《对外贸易法》第6条: 国家主动对接国际高标准经济贸易规则, 积极参与国际经济贸易规则制定, 维护多边贸易体制和公平公正的国际经济贸易秩序, 扩大高标准自由贸易区网络, 优化开放合作环境, 推动建设开放型世界经济。第7条国家建立同国际通行规则衔接的贸易政策合规机制。国务院部门、县级以上地方人民政府及其部门在制定涉及对外贸易、与对外贸易有关的知识产权等方面的政策措施时, 应当按照国家有关规定开展贸易政策合规评估。

在2025年第二季度增长了近10%。就区域而言，亚洲和拉丁美洲的服务业扩张比欧洲和北美洲发达经济体更为强劲，然而，后两个地区仍占全球服务出口的大部分。2025年第一季度，发展中国家的许多主要服务出口国实现了两位数的年增长。中国和印度是发展中国家中最大的两个服务提供国，2025年第二季度分别实现了17%和10%的同比增长。在中国，这一数字主要是由于旅行和旅游出口增加50%以及运输服务增加15%，但这种高增长率可能无法维持几个季度。^①从海南自贸港来看，2025年1-10月，服务贸易额同比增长84.6%，相当于全国平均增速的5.8倍。^②新修订的《中华人民共和国对外贸易法》顺应上述发展趋势，确立以跨境服务贸易负面清单取代正面清单—市场准入目录管理模式。^③早在2021年，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）》，^④并且海南于2023年入选对接国际高标准制度型开放的全国试点之一。然而，在与CPTPP服务贸易规则对接过程中，海南自贸港跨境服务贸易负面清单仍面临结构严谨性不足、本地化禁限措施数量过多、透明度不高等亟待解决的问题。基于此，本文聚焦海南自贸港跨境服务贸易负面清单为何更易对接CPTPP服务贸易规则，以及先行先试过程中存在的问题，旨在为中国梯次开放服务贸易、推进加入CPTPP进程提供有益的借鉴。

二、海南自贸港跨境服务贸易负面清单对接CPTPP服务贸易规则的优势

众所周知，自由化长期是全球贸易谈判中最为艰难的议题之一。整体来看，服务规则的演进深受政治因素干扰，成员间分歧显著，尚未形成高水平、统一化的制度体系。^⑤即使CPTPP也未能在所有领域大幅放宽市场准入，其主要成效在于对现有市场准入条件作出可预期、可执行的制度性约束。^⑥迄今为止，CPTPP跨境服务规则仍是一个最为自由开放的示范。其设计突破了《服务贸易总协定》（GATS）的局限，构建了更为自由的服务贸易制度框架。其不仅重申了市场准入承诺，还引入了ISDS机制与审慎例外条款，增强了规则的

① UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), Trade and Development Report 2025, <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-2025>.

② 《海南自贸港封关首周：备案企业大增，服务贸易成新引擎》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1853011832770912173&wfr=spider&for=pc>。

③ 《对外贸易法》第31条：国家对境外服务提供者以跨境交付、境外消费、自然人移动模式开展国际服务贸易（以下统称跨境服务贸易）实行跨境服务贸易负面清单管理制度。国务院对外贸易主管部门会同国务院其他有关部门制定、调整并发布跨境服务贸易负面清单。

④ 《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）》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5641344.htm。

⑤ Martin, A. P. (2017). Coordinating Modern Cross-Border Financial Services: No Global Policy, No Global Legal Framework, But Some Regional Opportunities. Fiesole(FI): CasaliniLibri, p. 501.

⑥ Ciuriak, D., Dadkhah, A., & Lysenko, D. (2020). The Effect of Binding Commitmentson Services Trade. Cambridge: Cambridge University Press, p. 365.

合法性与可执行性。^①尽管中国加入CPTPP的意愿十分迫切，但基于复杂的国情，改革的步伐不可能一步到位，而海南具有在经贸领域获得授权式立法这一无法比拟的优势，因此可以先行先试，其经验一旦成功便可复制、推广。

（一）契合海南跨境服务贸易自由便利的发展定位

2024年9月2日，国务院办公厅发布了相关政策，重申海南自贸港是深化改革开放先行者，引领中国服务贸易的梯次开放，进行压力测试的场所。^②2025年12月18日是一个值得载入历史史册的日子，作为改革开放47周年纪念日，这一天也为国际社会见证了海南全岛正式封关运作的重要时刻。自此，海南自贸港迈入新起点、新阶段，距离实现《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》）确立的2035年发展总体目标，即全面实现贸易、投资、金融、人员、运输“五大自由便利”以及数据“安全有序流动”更进一步。在“五大自由便利”中，贸易自由便利位居首位。从域外的实践来看，“自由港”是一种特殊的海关监管区，不适用通常的税收和海关监管，位于港口或机场附近。它们与普通港口和机场的显著区别在于，它们可以无限期地容纳货物，而在普通港口和机场综合体中，货物只能在有限的时间内暂时存放。在自由港，进口货物可以凭简化的海关单证进入，无需支付进口税。^③与域外的自由港相比，中国特色自贸港扩展了自由港的贸易自由便利外延，承载着“五大自由便利”“数据安全有序流动”系统性的改革创新。值得关注的是，货物贸易与服务贸易的关系是彼此支撑的，货物贸易带动服务贸易（物流、支付、保险等），服务贸易反过来助力货物贸易（金融、通信等服务降低贸易成本）。鉴于此，服务贸易的自由便利，是全岛封关运作的重要环节。

（二）海南自贸港跨境服务贸易负面清单已成为事实上CPTPP“试验田”

1. CPTPP服务贸易规则的自由便利之处

在CPTPP总共30章的内容中，有超过三分之一的规则均与服务贸易相关。其中最重要的包括第9章“投资”、第10章“跨境服务贸易”、第11章“金融服务”、第12章“商业人员的临时入境”和第13章“电信”。其他章节，包括第14章“电子商务”、第15章“政府采购”、第16章“竞争政策”、第17章“国有企业和指定垄断”、第25章“监管一致性”等，也与服务贸易密切相关。最令人注意的是，缔约方采取负面清单方式作出的具体承诺。较之GATS，CPTPP极大地提升了跨境服务贸易政策透明度、确定性和可预见性。

第一，迥异于GATS，CPTPP要求以负面清单方式穷尽列明禁限措施，并通过“禁止当地存在”要求的适用，防止成员方模糊地判断跨境服务准入问题。与“禁止商业存在”下缔约方不得要求外国服务提供者在东道国设立经营实体作为准入条件相比，“禁止当地存

^① Martin, A.P. & Mercurio, B. (2017). TPP Promoting Financial Services as an Investment Playground: Crystalizing a Change in Approach from GATS?. In International Conference on Optimization and Decision Science. Singapore: Springer Singapore, pp. 237-238.

^② 《国务院办公厅关于以高水平开放推动服务贸易高质量发展的意见》(国办发〔2024〕44号)明确：“充分发挥自由贸易试验区、海南自由贸易港的开放先行和压力测试作用，稳步推进全国跨境服务贸易梯度开放。”

^③ Rowbotham, M. (2022). Free ports and Free Zones: Operations and Regulation in the Global Economy. London: Informa Law from Routledge, P. 61.

在”还包括禁止外国服务提供者必须是东道国居民的限制。^①也就是说，“禁止当地存在”涵盖了“禁止商业存在”。众所周知，GATS服务贸易模式三即“商业存在”，因其涉及跨境服务提供者入驻东道国、设立投资企业问题，由此所引起的争议最大。为此，GATS规定，在成员方承诺的市场准入表中，除非另有规定，成员方不得以合资、合作或独资企业等形式限制跨境服务贸易。不过GATS是以正面清单形式体现的。^②引人瞩目的是，根据WTO对全球200个经济体的服务贸易统计测算，商业存在以占全球服务贸易总额56.1%的比例，独占半壁江山，远高于跨境交付（34.7%）、境外消费（8.0%）、自然人流动（1.2%）。^③商业存在可分为内向型和外向型两种，前者是指外国分公司或子公司为本国居民提供服务，后者则是指外国分公司或子公司为境外居民提供服务的情形。^④欧盟成员国在许多行业保留了商业存在要求，包括教育服务（法国和意大利）、零售服务（英国、法国、德国、意大利等）、旅行社和旅行社服务（瑞典）、保险服务（德国、法国、意大利等），以及银行和其他金融服务（比利时和爱尔兰）。^⑤进而言之，“禁止当地存在”可以理解为禁止一切当地成分要求或歧视性措施，已被越来越多的经贸规则所采用，甚至被预测成为未来跨境服务贸易改革的基本取向。^⑥在数字经济日益重要的当下，学术界、商界和政界都在就如何应用数据保护法来保护跨境处理和传输的个人数据展开辩论。其中一种观点被称为数据本地化、数据民族主义或信息主权，认为应该制定激励措施，将数据处理和存储本地化；另一种观点则认为这类举措不相容于自由无国界的互联网。^⑦总之，“禁止当地存在”发轫于《北美自由贸易协定》（NAFTA），与数字服务、数据流动、新金融服务等领域与时偕行，成为数字经济时代“禁止商业存在”的演绎或升级。

①根据CPTPP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代表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。据此，当地存在包括两种情形：一是在东道国(地区)设立企业或代表处；二是成为当地居民。前者即指商业存在。也就是说，当地存在的外延大于商业存在，并且适用于服务贸易的所有(四种)模式。故而有的学者的观点并非准确：“从形式上看，‘当地存在’与‘商业存在’具有一致性，但前者涉及跨境提供、境外消费、自然人流动三种跨境服务贸易模式，后者只针对外商投资境内服务业”，参见李焯、徐澜波：《对标CPTPP协定：中国跨境服务贸易制度的审视与革新》，《学海》2024年第5期，第151—152页。

② GATS第16条“市场准入”。

③ Trade in Services by Mode of Supply Dataset, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/gstdh_mode_supply_e.htm, Accessed 16 March 2025.

④ 甘露：《贸易模式对自由贸易港服务贸易发展的影响研究——以新加坡、中国香港和海南自由贸易港为例》，《上海大学学报（社会科学版）》2023年第6期，第110-111页。

⑤ Xie Cheng. (2018). Rules of Cross-Border Trade in Services in the WTO and PTAs, Beijing: University of Inter-national Business and Economics (UIBE) press, p. 30.

⑥ 石静霞、鄢雨虹：《论服务跨境提供中的“禁止要求当地存在规则”——兼论对我国服务市场开放的启示》，《上海对外经贸大学学报》2020年第3期，第58页。符正平、刘金玲：《直面国际服务贸易规则重构的基本取向——关于对标CPTPP和DEPA“禁止要求当地存在规则”研究》，《开放导报》2024年第3期，第71页。

⑦ W.Kuan Hon. (2017). Data Localization Laws and Policy-the EU Data Protection International Transfers Restriction Through a Cloud Computing Lens, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, p. x.

第二，CPTPP建立结构清晰、规则完备的监管体系，要求此种监管“可预期、可执行、可操作”。具体来说，一是对国内规则进行“必要性测试”。^①即防止成员以不透明或歧视性的程序构成事实上的市场准入障碍。二是在承认成员拥有为实现公共政策目标而进行监管的主权前提下，实施资质要求，以及程序、技术标准和许可，但不得构成不必要的服务贸易壁垒。在实施上述措施过程中，主管机关应当提供申请处理时间表、告知拒绝理由、允许更正轻微错误、提供申请状态信息等，通过明确程序性义务提升跨境服务贸易的便利化水平。三是将“监管一致性”纳入服务监管体系。要求成员在法规制定阶段即公开草案、开放评论并开展监管影响评估，以强化跨部门监管的一致性，^②有助于减少监管异质性导致的市场分裂，提高服务贸易的透明度和制度协调性。

第三，CPTPP通过“金融审慎例外”条款构建例外机制。为了确保金融服务的安全与稳定，根据巴塞尔银行监督委员会制定的标准及国际准则，各国运用政策法规进行金融审慎监管是一项通行的做法。前提是通过公平、非歧视和善意实施措施，以防范滥用管理措施影响金融服务的自由便利。例如，在保障支付和转移自由的同时，CPTPP允许缔约方采取或执行必要措施（与自由便利不相抵触）制止其他违法行为，包括防止欺诈或处理金融服务合同违约等，但这类措施不得构成任意或不合理的歧视，或者变相设置服务贸易的壁垒。^③

2.海南自贸港跨境服务贸易负面清单对接CPTPP服务贸易规则取得的进展

2021年，海南推出国内首个跨境服务贸易负面清单，引领了中国服务贸易的梯次开放。直至三年以后，商务部才发布全国版和自贸试验区版的跨境服务贸易负面清单。^④

CPTPP将“跨境提供、跨境消费、商业存在、自然人流动”四种服务模式集合到一张负面清单，与之相比，海南自贸港跨境服务贸易负面清单仅涉及“跨境提供、跨境消费、自然人流动”这三种服务模式，至于商业存在，则合并到2020年发布的海南版外商投资准入（负面清单）之中，^⑤它们彼此支撑，共同形成海南四种服务模式负面清单体系。值得注意的是，海南自贸港跨境服务贸易负面清单取消了部分行业的“当地存在”要求，以及境外消费的限制，便利消费者跨境获取服务，提升服务贸易便利化水平并增强消费者福利。此外，放宽外籍专业人员的准入条件，吸引服务领域的高端人才，优化签证与停留政策、简化相关行政审批流程，^⑥免签入境海南的国家范围已扩大到85个。这些制度创新为中国探索加入CPTPP提供了路径。

三、海南自贸港跨境服务贸易负面清单存在的问题

① 杨国华等编著：《〈跨太平洋伙伴关系协定〉规则研究》，上海人民出版社2020年版，第76-77页。

② 张磊、徐琳：《服务贸易国内规制的国际治理：基于USMCA对CPTPP的比较研究》，《社会科学》2020年第7期，第39-40。

③ CPTPP第11.11条。

④ 2024年3月22日，商务部印发2024年第1号令，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。

⑤ 《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）》。

⑥ 冯晋秀：《RCEP下海南自由贸易港自然人移动便利化路径研究》，《中阿科技论坛(中英文)》2024年第3期，第2页。

CPTPP各成员方的服务贸易负面清单共有三个附件，其中附件一和附件二分别是现有不符措施保留和未来不符措施保留，金融服务的不符措施则单独规定于附件三之中。^①基于CPTPP服务贸易规则是一个体系，不仅包括正文、章节内附件，还包括成员方承诺的具体负面清单。因此，海南自贸港跨境服务贸易负面清单与CPTPP服务贸易规则的对接问题，不仅应探究成员方承诺的具体负面清单差异，还需关注正文、章节内附件。

（一）海南自贸港跨境服务贸易负面清单的结构缺乏严谨性

法律的核心在于准确表达立法者意图和确保公众的清晰理解即确定性，因此其结构设计必须精准而严谨。^②通过对比CPTPP可知，海南自贸港跨境服务贸易负面清单的严谨性存在以下问题。

第一，CPTPP成员方将承诺的金融不符措施单独规制于附件三之中；反观海南自贸港跨境服务贸易负面清单，采取将金融问题统一纳入一张负面清单的模式。仅就形式而言，两者或许并无高低之分。然而，金融服务具有高敏感性与高风险性的特征，将金融服务单列更加彰显对金融服务市场开放的重视，有利于与金融审慎相辅相成，提高金融规则的稳定性与抗风险能力，监管难度也随之降低。

第二，海南自贸港跨境服务贸易负面清单缺乏对“现有不符措施”与“未来不符保留措施”的区分，与CPTPP“冻结条款”“棘轮机制”脱节。^③CPTPP这种“锁定现状——预留例外”的功能区分模式，旨在防止自由化倒退。其源自对机会主义的制度防范：如果一缔约方在负面清单中隐匿现有措施或故意保留未来限制，其谈判对手难以判断其开放底线，从而降低协定的互信基础。^④相比之下，海南自贸港跨境服务贸易负面清单并未在任何条目中区分现有不符措施与未来潜在限制，^⑤更无明确规范棘轮机制的上位法依据，致使跨境服务贸易提供者难以判断某项管理措施在未来是否会收紧，也使政府在政策调整时缺乏制度边界。这不仅削弱了负面清单稳定开放水平的能力，也与“防止倒退”的基本逻辑并不一致。

第三，海南自贸港跨境服务贸易负面清单条目构成要素不完整，尚未形成可识别、可适用的结构体系。在CPTPP附件三“解释性说明”中，要求负面清单应当提供相关承诺的标题或介绍性说明，相关义务的类别（国民待遇、最惠国待遇等），^⑥以及政府层级的解释，

① CPTPP的负面清单包括：（1）附件一为现有不符措施保留，含冻结（standstill）和棘轮（ratchet clause）条款，即缔约方承诺该类措施在未来不再加严的义务，并锁定未来的任何自由化措施。（2）附件二为未来不符措施保留，指缔约方未来就是否开放保留自由裁量权的服务部门或分部门。（3）协定附件三是关于金融服务的负面清单附件。

② 夏正林：《论法律文本及其公布》，《政治与法律》2021年第1期，第78页。

③ CPTPP附件三的解释性说明。并参见石静霞、丁伯韬：《统筹视角下的〈海南跨境服务贸易负面清单〉：问题及完善》，《国际商务研究》2024年第5期，第100页。

④ Tae Jung Park (2018). Reservation List in International Investment Law: An Alternative Flexibility Device for Securing Policy Space. Hanover, Pennsylvania: The Sheridan Press, pp. 110-111.

⑤ Shi, Y. (2023). International practice analysis of the negative list: Chinese Example of Shipping Market Access. Lausanne: Frontiers in Marine Science, p. 10.

⑥ CPTPP协定附件三的解释性说明，第1条。

①从而构成详尽而清晰的政策框架，以提升跨境服务贸易提供者的识别能力。依此，保证经营主体了解限制源自何种法律、由哪个监管机构执行、限制了哪些协定义务、在什么情形下适用。对照海南自贸港跨境服务贸易负面清单，以“说明+特别管理措施”的格式呈现，仅写明部门与限制内容，缺乏义务指向与法律依据，^②这种结构导致市场主体难以判断某一限制究竟限制的是“准入壁垒”还是“监管要求”。例如，在银行业限制方面，海南自贸港跨境服务贸易负面清单仅限定法人代表须为中国公民，但并未说明为何做出此种限制。反观CPTPP成员，例如新加坡负面清单附件三，其不仅规定在新加坡注册成立的银行的大多数董事须是新加坡公民或永久居民，并对此项义务的上位法来源作了说明，即《银行法》第19章（金融管理局第622号通知）、《银行（公司治理）条例》。^③由此可见，海南自贸港隐性处理适用法律的做法可引发疑虑，甚至被解读为缺乏明确法律依据，构成隐性贸易壁垒，从而影响政策的透明度和可预期性。总之，基于海南自贸港负面清单本质仅是一个部门规章，效力等级偏低，有必要作为阐明上位法依据。另外，如果未列明政府层级，跨境服务贸易提供者则难以确定行政救济渠道，影响他们的权利保护。归根结底，政府层级缺失，导致政策执行过程中权责界限模糊，影响服务提供者救济渠道的畅通性，进而增加负面清单实施的复杂性，并可能影响市场主体的信赖保护。^④

（二）海南自贸港跨境服务贸易负面清单的本地化限制措施数量偏多

首先，限制措施数量尚未实现“必要性”和“最小化”。总体来看，CPTPP成员通过附件一、附件二及附件三构建分层负面清单体系，整体上保持了较低的限制措施数量（成员平均数约58.5项）。如表1所示：

表1 CPTPP各成员方不符措施数量

国别	附件一	附件二	附件三	总计
日本	56	14	3	73
越南	36	36	21	93
新加坡	28	33	25	86
墨西哥	47	9	15	71
新西兰	10	29	10	49
智利	24	18	11	53
秘鲁	26	19	9	54
澳大利亚	14	17	6	37
马来西亚	20	17	20	57

① CPTPP协定附件三的解释性说明，第3条。

② 国家开发银行海南省分行课题组：《对标CPTPP完善海南自贸港金融开放负面清单》，《中国金融家》2022年第9期，第114页。

③ ANNEX III SCHEDULE OF SINGAPORE. Sector: Financial Services Sub-Sector: Banking Obligations Concerned: Senior Management and Boards of Directors (Article 11.9) Level of Government: Central Measures: Banking Act, Cap. 19, MAS Notice No. 622 Banking (Corporate Governance) Regulations Description: A majority of the directors of a bank incorporated in Singapore must be either Singapore citizens or Singapore permanent residents.

④ 李杨、任财君：《跨境服务贸易负面清单国际比较及对中国的启示》，《国际贸易》2023年第1期，第8页。

加拿大	25	18	10	53
文莱	30	22	11	63
英国	11	27	2	40

数据来源：根据CPTPP成员承诺的负面清单附件整理。

如前所述，CPTPP“跨境提供、跨境消费、商业存在、自然人流动”四种跨境服务模式集合到一张负面清单之中，通过对比，虽然海南版的外商投资准入负面清单的29项措施并不算多，但针对跨境交付、跨境消费以及自然人流动的跨境服务特别管理措施有70项，远高于CPTPP成员方负面清单的平均水平（58.5项）；即便从国内角度进行对比，全国版的有71项、自贸试验区版的有68项，海南版的70项措施数量并不显优。

2021年11月24日，海南省人力资源和社会保障厅发布《海南自由贸易港外国人工作许可特别管理措施（负面清单）（征求意见稿）》和《海南自由贸易港外国人工作许可负面清单管理办法（试行）（征求意见稿）》，^①迄今为止已有4年之久，但这项工作并未取得实质性进展。原因在于：衡量哪些行业和领域应该禁止或限制外国人进入，以及禁止、限制到什么程度，这些问题与海南自贸港跨境服务贸易负面清单的自然人流动密切相关。

值得一提的是，在多个关键领域（如金融、交通运输、通信等），特别是在数字服务贸易领域未能全面满足“禁止当地存在”这项要求，例如尚未厘清数字服务贸易范围，重点开放领域亦未界定。^②

另外，CPTPP第11.7条专门提到“新金融服务”，要求一方应授权另一方金融机构提供本地尚未开展的金融服务，无需制定或修改法律，并且仅能基于金融审慎理由拒绝授权。^③虽然海南自贸港已在政策层面提出允许境外与本国服务贸易提供者享受平等待遇开展“新金融服务”，^④但这项政策尚未纳入负面清单，结果是“清单未列，开放不足”，致使政策并不真正具备可操作性。

（三）海南自贸港跨境服务贸易负面清单的透明度不足

① 《关于公开征求〈海南自由贸易港外国人工作许可特别管理措施（负面清单）（征求意见稿）〉和〈海南自由贸易港外国人工作许可负面清单管理办法（试行）（征求意见稿）〉意见的公告》，<http://kgxj.haikou.gov.cn/xwdt/hydt/202111/t706034.shtml>。

② 周念利、廖宁、高亮：《自贸试验区（港）：数字服务贸易制度型开放探索》，《开放导报》2025年第4期，第43页。

③ CPTPP第11.7条“新金融服务”：每一缔约方应允许另一缔约方的金融机构提供该缔约方会允许其本国金融机构在相似情况下提供的一新金融服务，而无需采用新法律或修改现行法律。尽管有第11.5条（b）项（金融机构的市场准入），但是一缔约方可确定提供新金融服务可使用的组织和法律形式，并可要求提供该服务需获得授权。如一缔约方要求金融机构获得授权方可提供一新金融服务，则该缔约方应在一合理期限内决定是否给予授权且仅可因审慎理由方可拒绝授权。对于“新金融服务”的解释来源于脚注7：缔约方理解，本条中任何内容不阻止一缔约方的金融机构向另一缔约方提出申请，请求批准提供未在任何缔约方领土内提供的一金融服务。该申请应遵守收到申请的缔约方的法律，且为进一步明确，该申请无需遵守本条。

④ 参见《中国人民银行 商务部 金融监管总局 中国证监会 国家外汇局联合印发〈关于金融领域在有条件的自由贸易试验区（港）试点对接国际高标准推进制度型开放的意见〉》，<https://www.pbc.gov.cn/zhengwugongkai/4081330/4406346/4693549/2025120618310450722/index.html>。

在国际法和治理领域，我们可以辨别透明度具有三类功能：一是善治和法治，预见性、可及性和法律清晰度；二是问责制、参与和民主；三是有效性和效率。^①由此及彼，在晚近高标准经贸规则中，针对跨境服务贸易领域规则亦提出提高透明度的要求，防范歧视待遇和保护主义。^②以CPTPP为例，其第26章“透明度和反腐败”，贯穿于整个规则之中，包括法规的制定与实施。^③此外，在第11章“金融服务”第11.13条“透明度”中，明确要求各缔约方及时公布法律政策、便利民众知晓，并提供咨询机制；^④允许相关利益方对法规质疑或建议并在合理的时间做出回复；^⑤此外确保法规在公布和生效之间留有合理时间。^⑥基于海南自贸港跨境服务贸易负面清单的效力位阶属于部门规章，理应遵循这一规则。值得关注的是，作为海南自贸港跨境服务贸易负面清单的上位法，《中华人民共和国对外贸易法》（修订草案征求意见稿）曾有一款第5条“国家坚持对外开放，在贸易方面稳步扩大制度型开放，主动对接国际高标准经贸规则，打造透明稳定可预期的制度环境”，但在正式文本中删除了相关透明度的表述，这不能不说是一个遗憾。

四、海南自贸港服务贸易负面清单完善的路径

为了有效地解决上述问题，首先，需要增强海南自贸港跨境服务贸易负面清单中特别管理措施的严谨性；其次，减少本地存在之类的限制数量，有序开放新型、重点领域；最后，全面履行透明度义务，确保政策的公正性和可预期性。

（一）增强海南自贸港跨境服务贸易负面清单的严谨性

为提升海南自贸港跨境服务贸易负面清单的严谨性，借鉴CPTPP的做法，建议采取以下对策。

第一，单独规制金融服务措施，作为负面清单的附件，这一做法不仅更加直观地反映金融领域的特别管理要求，也有助于对接CPTPP中附件三所体现的条款架构，提升制度兼容性与国际规则对接的精度。

第二，明确区分现有不符措施和未来不符措施，提高服务政策的透明度与可预测性，同时为敏感行业和新兴行业领域管理预留调整空间，确保负面清单及时反映新质生产力发展及国际国内市场的重大需求。

^① Peters, A. (2015). *The Transparency Turn of International Law*. Berlin: De Gruyter Brill, p. 7.

^② 张庆麟、钟俐：《外资准入负面清单管理模式比较研究——以透明度原则为视角》，《经贸法律评论》2019年第5期，第58页。

^③ CPTPP第26.2条。

^④ CPTPP第11.13条，特定措施的透明度和管理。6.每一缔约方应保证其自律组织所采用或维持的普遍适用的规则迅速公布，或以使利害关系人知晓的其他方式提供。7.每一缔约方应设立或建立适当机制，以答复利害关系人对本章所涵盖的普遍适用的措施的询问。

^⑤ CPTPP第11.13条，特定措施的透明度和管理。3.第26.2.2条、第26.2.3条和第26.2.4条（公布）不得适用于与本章规范事项相关的普遍适用的法规。每一缔约方应在可行的限度内：(a)提前公布其拟采用的任何法规及该法规的目的；(b)及给予利害关系人和其他缔约方对拟议法规进行评论的合理机会。4.一缔约方在采用最终法规时，应在可行的限度内，以书面形式回应其自利害关系人收到的对拟议法规作出的实质性评论。

^⑥ CPTPP第11.13条，特定措施的透明度和管理。5.在可行的限度内，每一缔约方应在普遍适用的最终法规的公布日期与生效日期之间留出一合理期限。

第三，形成条目构成要素完整、可识别和可适用的负面清单结构体系。明确适用行业、相关义务及政府层级，针对每一项措施，提供详尽的适用行业、子行业及相关义务说明。具而言之，一是对于CPTPP较为关注的重点行业，考虑新增“敏感行业”类别，细化负面清单涵盖的行业。二是明确政府各层级的职责与权力归属，确保服务提供者拥有清晰的救济渠道，防止政府部门间责任推诿。三是列明法律依据，以明确措施的合法性来源，即系统性地明确各项限制措施的法律依据，确保相关规定的可检索性与可适用性。一方面，有助于服务提供者准确理解负面清单的法律框架，提高其合规效率；另一方面，增强执法权限的确定性，减少自由裁量权的不当扩张。

（二）减少海南自贸港跨境服务贸易负面清单本地存在的禁限措施数量

按照重点领域有序开放原则，对以下行业的跨境服务贸易，建议减少本地存在禁限措施数量。

第一，针对目前负面清单之中境外自然人不得报考导游员资格考试的本地化管控，笔者认为，海南作为国际旅游岛，开放导游员资质有利于吸引更多的国际游客。数据显示，2026年伊始，1月1日，海口、三亚的入境机票量同比分别增长超3倍和5倍，增速领跑全国。^①2025年1月至11月，海南共接待入境游客517.02万人/夜，同比增长59%。更值得关注的是，除了俄罗斯传统、强劲的客源之外，欧美游客展现出新的增长态势与巨大潜力，主要客源国游客量实现同比增长：其中，英国同比增长10%，法国24.1%，德国13.7%，意大利23.4%，瑞士39.6%，瑞典21.6%，西班牙32.2%，加拿大14.7%，美国1.5%。^②这充分说明了海南封关运作后国际旅游服务贸易需求的强烈效应，国际化的导游员的资质应当与之相辅相成。

第二，关于负面清单中外国自然人不得成为证券交易所的普通会员、期货交易所会员，除非另有规定、在海南就业的外国自然人不得申请开立证券账户或期货账户等等，这些本地化存在措施不利于海南封关运作后金融业的进一步开放，应当逐渐取消，但必须与相关上位法修订同步。

第三，关于在外国取得资质的外籍医师，应邀、应聘或申请来华行医，注册有效期不超过一年，需要延期的重新办理注册，^③笔者认为，此条措施可以改进，延长注册有效期限，来吸引更多优质的外籍医师入驻海南。

第四，鉴于本文在第一部分论证了“禁止本地存在”对于数字服务贸易开放更为关键，应当探索数据本地化在不同区域、行业背景下的差异性适用性。正如某些学者指出的那样：在全球范围内，各国正在引入越来越严格的数据本地化法律，要求某些数据必须保存在位于本国领土上的设备之中，只有少数例外情形。^④笔者认为，此种例外只有在海南自贸港适

① 《海口增3倍 三亚增5倍 海南入境游迎来强劲“开门红”》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1853216959079492095&wfr=spider&for=pc>。

② 《海南入境游，持续火热！》，http://news.hndaily.cn/html/2026-01/03/content_58464_19187637.htm。

③ 《外国医师来华短期行医暂行办法》第12条：外国医师来华短期行医注册的有效期限不超过一年。注册期满需要延期的，可以按本办法的规定重新办理注册。

④ W.Kuan Hon. (2017). Data Localization Laws and Policy-the EU Data Protection International Transfers Restriction Through a Cloud Computing Lens, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, p. xii.

用才能降低风险，进而言之，通过探索建设CPTPP、DEPA合作先行示范区，充分发挥海南自贸港压力测试的效应。

（三）提升海南自贸港服务贸易负面清单透明度

如前所述，尽管新修订的《中华人民共和国对外贸易法》删除了“透明稳定可预期的”直接表述，但早在2001年，中国就加入WTO提交了议定书，其中明确承诺履行透明度义务，具体内容涵盖了政策法规制定、颁布、实施过程的公开透明，提供咨询、并回答相关质疑。^①议定书的内容与CPTPP的要求基本一致，具有法律效力，可以作为上位法指引海南省人大通过地方立法，旨在保障服务贸易参与方在制定、实施负面清单全过程的知情权、参与权、表达权、监督权，为海南自贸港先行先试CPTPP服务贸易规则提供地方层面的法律依据。

从国际视角来看，中国、欧盟、美国等67个WTO成员方共同发表宣言——《服务贸易国内规制联合声明倡议》，作为其最核心的组成部分《服务贸易国内规制参考文件》亦提出透明度要求，其内容相较于CPTPP中的相关规则更为细致且具有前瞻性。具体包括以下内容：一是提前公布拟实施的负面清单及其配套制度。^②以确保相关负面清单及配套制度提前公开，增加政策的可预期性，减少企业风险，保障稳定的营商环境。二是给予企业充分参与负面清单制定的机会。^③通过广泛征求意见，确保负面清单更加符合市场需求。具体包括通过线上、线下并行的方式进行问卷调查、座谈会、论证会和公共听证会等调研活动，广泛公开咨询、征求意见。三是及时公开服务贸易行政审批信息。^④确保审批流程透明，减少不必要的干扰，以保障负面清单独立于实施者的利益。四是建立企业咨询反馈机制。^⑤以及及时回应企业在跨境服务贸易中的问题，并根据反馈优化负面清单及配套措施。

综上所述，统筹推进地方法治和涉外法治，是跨境服务贸易负面清单法治化的“鸟之两翼”“车之两轮”，二者相偕而来、相互策应，最终通过内外联动，推进海南自贸港跨境服务贸易负面清单的透明度对接CPTPP水准。

① 《中华人民共和国加入WTO议定书》第2条，贸易制度的实施（C）透明度。

② 《服务贸易国内规制参考文件》第二部分服务贸易国内规制纪律第14段：在可行的范围内，并且以符合其采用措施的法律制度的方式，每个成员应提前发布：(a)其拟采用的关于本部分第1段所涉及事项的普遍适用的法律和法规；或(b)提供足够细节的文件，允许利益相关方和其他成员评估其利益是否及如何可能受到重大影响。

③ 《服务贸易国内规制参考文件》第二部分服务贸易国内规制纪律第16段：在可行的范围内，并且以符合其采用措施的法律制度的方式，每个成员应为利益相关方和其他成员提供合理的机会，评论根据第14或第15段发布的拟议措施或文件。

④ 《服务贸易国内规制参考文件》第二部分服务贸易国内规制纪律第13段：如果成员方要求对服务提供进行授权，则根据《服务贸易总协定》第3条，成员方应及时发布（在本规定中，“发布”指的是包括在官方出版物中，如官方期刊，或在官方网站上发布，成员方鼓励将电子出版物整合到一个单一的门户网站中），或者以其他方式将所需的信息公开，以便服务提供者或寻求提供服务的人员能够遵守获取、保持、修改和更新此类授权的要求和程序。此类信息应包括但不限于（如适用）：(a)要求和程序；(b)相关主管当局的联系信息；(c)费用；(d)技术标准；(e)申请决定的上诉或复审程序；(f)监督或执行许可或资格条款和条件的程序；(g)公众参与的机会，如通过听证会或评论；(h)处理申请的预期时间表。

⑤ 《服务贸易国内规制参考文件》第二部分服务贸易国内规制纪律第20段：每个成员应维护或建立适当的机制，以回应来自服务提供者或寻求提供服务的人员关于本部分第1段所涉及的措施的询问。成员可以选择通过《服务贸易总协定》第3条和4条下设立的咨询和联系点，或任何其他适当的机制来处理此类询问。

五、结语

为了提速中国加入CPTPP进程，海南自贸港跨境服务贸易负面清单先行先试CPTPP服务贸易规则势在必行。首先，提升负面清单的严谨性。单列海南自贸港金融服务负面清单，同时按照时间效力，对现有不符措施的保留与未来不符措施的保留加以区别，形成条目构成要素完整、可识别和可适用的负面清单结构体系。其次，减少负面清单在本地存在方面的禁限措施数量。包括取消境外自然人不得报考导游员资格考试的限制，以及不利于海南封关运作后金融业的进一步开放的措施，但必须与相关上位法修订同步，以及探索数据本地化在不同区域、行业背景下的差异性适用性。最后，促进负面清单契合CPTPP透明度要求。具体而言，通过统筹推进国内法治和涉外法治加快契合，一方面履行《服务贸易国内规制联合声明倡议》，另一方面通过出台地方立法，以切实保障相关利益方在负面清单制定、颁布、修订、实施全过程中的知情权、参与权、表达权、咨询权、建议权和监督权。

Pilot Implementation of CPTPP Rules through the Negative List for Cross-Border Trade in Services in Hainan Free Trade Port

Abstract: China's application to accede to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership(CPTPP)in Sept. 2021 has again been rejected, among which the high-standard rules on trade in services constitute one of the major obstacles. Given China's complex national conditions and the gradual pace of domestic reforms,Hainan Free Trade Port(HFTP), as experimental fields for institutional innovation, should play a demonstrative and leading role in aligning with high-standard international rules on trade in services.In this regard,HFTP took the lead in introducing the Hainan version of the negative list for cross-border trade in services in 2021, there by accumulating valuable experience for the subsequent launch of the national and pilot free trade zone versions of the negative list three years later. Against the backdrop of China's active pursuit of CPTPP accession, accelerating institutional innovation in the negative list for cross-border trade in services in HFTP and narrowing the gap with the rules on trade in services advocated by the CPTPP are of significant importance. To this end, this paper proposes such suggestions as enhancing the rigor of the negative list for trade in services in HFTP reducing the number of restrictive measures concerning local presence requirements; and comprehensively improving transparency. Once successfully implemented, these reforms may provide replicable and scalable experience for nationwide application.

Keywords: Cross-Border Trade in Services; Negative List; CPTPP; Hainan Free Trade Port