

CEPA《服务贸易协议》负面清单管理模式探析*

陈恩 杨娟**

摘要：负面清单外资管理模式已成为国际投资规则发展的新趋势。继上海自由贸易试验区后，CEPA 也开始了负面清单管理模式的尝试，并将该模式由广东向内地复制与推广。通过对负面清单管理模式由来、特点和理论依据的研究，总结 CEPA《服务贸易协议》负面清单管理模式实践特点与存在不足，在内地与港澳服务业发展现状和规划，以及美式负面清单管理模式经验基础之上，提出 CEPA《服务贸易协议》负面清单管理模式的优化建议。

关键词：负面清单；CEPA《服务贸易协议》；市场准入；服务业

中图分类号：F752.68 **文献标识码：**A

一、引言

“负面清单”（negative listing）又被称为否定清单、负面清单、否定列表，是正面清单（positive listing）的对称。作为一种外商投资市场准入的管理模式，负面清单列出东道国禁止或者限制外资进入的行业及领域，清单以外的领域则充分开放。其实质上是原则的例外，体现“法无禁止即可为”（all is permissible unless prohibited）的法治理念，遵循“除非法律禁止的，否则就是法律允许的”的解释逻辑^{[1][2]}。

从理论上来说，基于正面清单和负面清单的外资管理模式，都能意味着贸易与投资自由化。列于清单上的部门或措施，对正面清单而言是对外资开放领域，对负面清单来说则是禁止或限制进入领域。由于任何一国列入清单的产业或措施都是有限的，负面清单外资管理模式也就代表了更高层次的投资自由化和透明度。另外，负面清单存在的“棘轮机制”（a ratchet mechanism，即易于向上调整，而难于向下调整），在很大程度上保证了相关规则的稳定性^[3]。正由于负面清单一方面能够通过限制或禁止的方式为东道国掌控和监管外资准入，保护东道国特定产业和领域提供便利，又能够通过“不禁止便可为止”的方式扩大外资开放领域，该管理模式被国际社会广泛采用^[4]。根据商务部数据，到 2015 年全球至少 77 个国家采用了负面清单外资管理模式，以及 TPP、TTIP、和 TISA 等区域贸易协定。总之，负面清单管理模式代表着国际投资规则发展的新趋势。使用负面清

* 此文为 2017 年度广东决策咨询重大招标研究课题“广东开放型经济新体制研究”（批准号：2017006）阶段性成果。

** 陈恩，暨南大学经纬粤港澳经济研究中心教授，博士生导师，经济学博士，主要研究方向港澳经济与粤港澳合作、台商投资与两岸经贸关系、区域经济合作与城市产业结构、产业布局等问题研究；杨娟，暨南大学经济学院区域经济学博士研究生，主要研究方向粤港澳服务贸易自由化。

单管理模式，既是参与全球贸易投资规则重构的重要举措，也是适应经济全球化新形势和构建开放型经济体制的客观要求。

二、负面清单管理的理论依据

依据福利经济学的观点，完全竞争市场中的均衡是有效率的均衡，是一个帕累托有效配置。如果能够建立一个完全竞争的市场，那么经济运行将达到最优。然而现实总是事与愿违。西方学者们承认，诸如垄断、外部性、公共物品等因素导致市场出现不完全或者扭曲（distortion），致使实现帕累托最优的完全竞争市场是不可能的。在政府干预也无法对市场的不完全或扭曲进行纠正的情况下，如果承认并将这种不完全或扭曲作为约束条件，求解出的最大化就是次于帕累托最优的最大值，这个解是偏离了帕累托最优的解。因此，福利经济学次优理论就是寻找约束条件下的最大值。

萨缪尔森曾谈到，“看不见的手”所适用的都是完全竞争的市场经济。在很多情况下市场的竞争都不完全^[5]。其中最重要的三种情况是：不完全竞争（如垄断），外部性（如污染）和公共物品（如国防和灯塔）。在这些情况下，市场失灵会导致生产或消费的低效率，而政府在医治这些疾病中往往扮演一个很有用的角色。他还假设一项福利政策，其目标可以用一个社会福利公式表示：

$W = F(U^1, U^2, \dots, U^s)$ ，个人效用由其消费束决定。如果市场是完全竞争的，

那么消费的边际替代率等于生产的边际转换率，即 $MRS = MRT$ ，最大化目标函数可得到最优解。当最优条件与现实情况存在差距时，“最优条件的子集的一个给定分歧，会使得其余的条件发生改变”。Lipsey 和 Lancaster 对前人观点进行总结，创立了著名的“次优理论”^[6]。

次优理论的基本思想大致概括为：在整个经济系统中，如果存在一个或多个行为者的行为与所需要的行为规则相背离，且“不轨者”（deviants，不按照整体经济所要求的帕累托最优条件行事，从而对整体经济环境造成危害的经济主体）的行为又不能改变时，次优问题就出现。然而，这些“不轨者”作为一个经济体系中的组成部分，又不能将其驱逐出市场，只能将他们的不规则经济行为考虑其中，尽可能减少他们的不规则行为对整个经济的影响。在信息充分的情况下，其他经济主体可以针对“不轨者”的行为作出最好的反应。这样一来，由于“不轨者”的行为，其他经济主体的行为将偏离原来的帕累托最优。可见，次优理论是针对不可改变的外部扭曲条件，承认这些客观存在的扭曲条件，并将这些扭曲视为一个约束条件求最优解。该理论的基本思想还可以通过一个简单的图形来说明，见图 1 所示。

假设经济社会只生产两种产品，即 X_1 和 X_2 。社会生产可能性曲线为 PP ， U 为无差异曲线。当生产可能性曲线和无差异曲线相切于 E 点时，社会达到帕累托最优。假设经济中存在一个约束条件，即 AB 直线。在既定约束下，帕累托最优点 E 无法实现，此时最优状态应该是无差异曲线与直线 AB 的切点 C ，而该点 C 并不在生产可能性曲线 PP 上。这说明，如果帕累托最优状态下某个条件无法得

到满足，那么该条件下社会最优状态将使得帕累托最优的另一些条件遭到破坏^[7]。

次优理论表明，不完全市场或市场扭曲的存在使得实现帕累托最优的条件遭到破坏，要想实现次优状态，其他的厂商都不应再按照完全竞争市场的最优条件行事。在信息充分并且执行成本很小的情况下，可以将扭曲因素加以考虑，从而在扭曲约束条件下求解最大值（即次优解）。然而现实中信息的不充分性，以及经济产品之间替代和互补的复杂性（复杂的约束条件），使得寻找次优条件对应的次优解无法实现（达到次优的目标仍不能实现），福利经济学追求社会福利最大化的目标只是一个空想。不可否认的是，次优理论否定了完全竞争模型作为微观经济政策基础，正视现实经济中的客观约束因素，无疑使福利经济学向前迈进了一步。

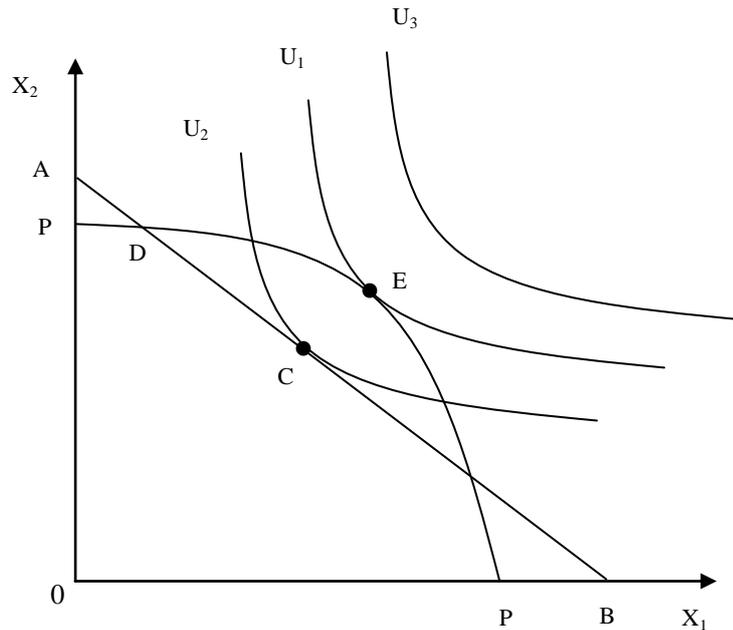


图1 次优原理基本思想

该理论的政策含义在于，当经济中出现市场失灵的时候，政府行政手段的最优选择并不是尽量满足实现帕累托最优状态所要求的条件，而是按照一定的福利目标，在既定约束条件下设计适宜的政策，努力减少纠正市场失灵所造成的负效应，从而改善效率和福利水平。在次优理论创立不久，次优分析方法被广泛用于包括贸易、税收、农业在内的诸多领域。其中最早将次优理论运用到贸易政策当中的是巴格瓦蒂^[8]。在《现代自由贸易》一书中他论述了在存在市场失灵（或扭曲）的条件下，自由贸易不是最好贸易政策的观点。崔凡认为，“以政策造成的扭曲对抗原先就有的扭曲”是 Bahgwati 对次优理论最大补充^[9]。依据这一思想，政策制订的对象就是已有的市场扭曲，通过产业政策等对相关领域进行干预，即政策和管理对象的原有扭曲是一一对应的。

下面从次优理论和巴格瓦蒂的思想出发，探讨服务业开放过程中负面清单使用的适宜性。与一般商品相比，服务产品最大的特点是无形性。无形性决定了服务的所有权不会随生产和消费而发生转移，这种所有权的不可转让性造就了服务具有公共物品的潜质。教育、科学研究、环境保护、健康卫生等具有公共物品性质的服务，于服务消费者而言，消费公共物品的社会边际成本小于个人边际成本，公共物品是外部经济的；但对服务生产者来说，提供公共物品所获得的个人收益

小于社会收益，这种外部不经济效应会促使厂商放弃生产，导致公共物品供给不足，出现市场失灵的现象。一些服务行业如金融、电信、交通等服务的提供涉及高额的原始投资、高技术的知识保障等沉淀成本和规模经济，尽管这些条件原则上不是一种经济壁垒，但客观上对其他竞争者进入该服务行业构成阻碍，从而形成该行业或部门的自然垄断。服务产品的无形性与异质性造成服务生产者与消费者信息不对称，也容易形成服务市场的不完全竞争。

由此可见，服务产品特性带来的垄断、外部性和公共物品等因素，致使服务市场存在不完全竞争或者扭曲，次优问题出现。基于此，政府应针对出现扭曲和不完整的领域，采用负面清单对之进行管理，通过审核、限制外资比例、控制或者禁止外资进入等特殊监管措施，修正该领域存在的扭曲。从国际经验看，TPP、TISA、韩美 FTA、日本-秘鲁 EPA 等区域贸易协定中，跨境服务贸易的开放措施都以负面清单形式出现。

三、美式负面清单管理模式主要特点

自 20 世纪 80 年代开始，美国就将负面清单外资管理模式大量运用于双边或区域贸易投资协定。1982 年专门制定了双边投资协定范本（bilateral investment treaty, BIT），在范本中将例外行业以附件的形式列举，形成负面清单。1994 年、2004 年和 2012 年，美国分别对其进行了修改。目前的 2012BIT 是美国政府提出的用来进行双边投资协定谈判的最新基准，也可以作为当前最高标准的国际投资的负面清单模范以供参考。在美国目前已生效的 20 个 FTA 协议和 42 个 BIT 协议中，均设有专门附件作为负面清单^[10]。从总体上看，美式负面清单的特点有以下几个：

（一）内容清晰、结构完整

美式负面清单一般由三个附件组成（见表 1）。即针对现有不符措施的第一类负面清单（附件一），针对未来不符措施的第二类负面清单（附件二）和单独列出的金融服务不符措施（附件三）。附件三在性质上与附件一相同，由于美国金融服务贸易具有很强的国际竞争力，因此对金融服务做单独的规定，以追求更高标准的自由化。附件一与附件三在内容上很完备，包括涉及行业或部门、涉及义务、政府层级、不符措施的法律依据和对不符措施的具体描述。“棘轮机制”在很大程度上保证了相关规则的稳定性。附件二则相对简单，主要有涉及行业或部门、涉及的义务和不符措施的描述^[11]。允许维持现有不符措施，并“保留采取或维持任何措施的权利”，其实质是对附件一现行措施的有效补充，该做法给予缔约国保留了很大的自主权。

表 1 美国-乌拉圭 BIT 和美国-韩国 FTA 不符措施统计

单位：条

基本要素	附件一		附件二		附件三	
	美-乌	美-韩	美-乌	美-韩	美-乌	美-韩
涉及中央	8	11	-	-	13	16
涉及地方	1	1	-	-	1	3
涉及国民待遇	9	12	4	3	10	11
总数	9	12	6	5	14	18

资料来源：李墨丝《从中美 BIT 谈判看自由贸易试验区负面清单管理制度的完善》^[12]。

（二）涉及原则形式多样，措施灵活

美式负面清单涉及原则与义务主要包括国民待遇、最惠国待遇、高管与董事会成员要求、业绩要求、当地存在、市场准入、跨境服务。尽管不符措施涉及义务不多，但设计上形式多样，并且措施灵活。以美韩 FTA 附件三为例，涉及金融业的不符措施仅为五项，但种类多达七种，分别为绝对禁止、比例限制、区域限制、岗位限制、市场准入、政府优惠和其他特殊规定。其中比例限制出现频率最高，包括对外国人持股比例、外籍高管比例、外籍员工比例的限制^[10]。

（三）不符措施均列明对应法律条款

美国并没有出台单独的外资投资法，对外商投资的限制条款散见于各行业法律法规中，也就是说国内法律法规是负面清单制定的基础。通过签署 FTA 和 BIT，美国以负面清单的形式将这些分散的法律法规整理出来，包括法律名称、具体条款、生效时间等。例如美国将原子能行业列入负面清单的法律基础是《1954 年原子能法》，韩国限制外资进入运输、广播领域的措施是基于《航空法》、《广播法》和《客运服务法案》^[13]。

（四）对透明度要求不断提高

美国签订的 BIT 和 FTA 中，均有专门的透明度条款出现。2012 年 4 月美国 2012BIT 范本正式公布，进一步提高了透明度标准，成为当前国际投资协定中透明度要求最高的代表。负面清单作为 BIT 和 FTA 的附件，在透明度要求方面需要与之相配合。除了要求对现有负面清单内容、有关投资的法律法规等信息进行披露外，不符措施的修改、变更或采取新的不符措施，均有义务在生效前通知或者尽可能快地通知对方。另加设咨询点提供有关信息，便于各方加以了解。还新增公众参与标准制定的规定，即允许投资方的人参与被投资方技术法规、标准的制定过程，在参与条件上给予其国民待遇。

四、CEPA《服务贸易协议》负面清单管理模式特点与存在问题

为进一步推动内地与香港服务贸易自由化，2015 年内地与香港（澳门）在原有 CEPA 安排及所有补充协议，《〈安排〉关于内地在广东与香港（澳门）基本实现服务贸易自由化的协议》（简称 CEPA《广东协议》）已经签订并实施的基础上，达成了《〈内地与香港（澳门）关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议》（简称 CEPA《服务贸易协议》）。该协议服务贸易商业存在模式保留的限制性措施以负面清单的形式出现。这是继上海自由贸易实验区后，负面清单管理措施在中国的又一次实践。

（一）CEPA《服务贸易协议》负面清单管理模式特点

1. 目前我国开放力度最大的负面清单。如表 2 所示，从我国现已实施的自贸试验区负面清单不符措施数量来看，上海自贸试验区负面清单第一版、第二版和第三版分别为 190 条、139 条和 122 条。《广东协议》为 129 条，CEPA《服务贸易协议》为 117 条。另外，通过商务部服务贸易开放度和 HOECKMAN 的频度指数法，将 CEPA 各阶段服务贸易开放程度量化，所得出的结果显示 CEPA《服务贸易协议》的自由化程度都高于 CEPA 及其补充协议、《广东协议》（见表 3）。从理论上讲，负面清单越少，准入门槛越低，自由化程度越高。因此从某种意义上说，

CEPA《服务贸易协议》是迄今为止，我国不符措施最少，市场开放力度最大的负面清单。

表2 我国负面清单颁布时间和不符措施数量列表

单位：条

负面清单名称	颁布时间	不符措施数量
上海自贸试验区负面清单第一版	2013年10月	190
上海自贸试验区负面清单第二版	2014年6月	139
上海自贸试验区负面清单第三版	2015年4月	122
广东协议	2014年12月	129
CEPA服务贸易协议	2015年11月	117

资料来源：笔者根据资料整理而得。

表3 CEPA不同协议自由化程度对比

单位：个；%

协议名称	禁止部门	限制部门	无限制部门	总部门	商务部法	HOECKMAN法
CEPA及补充协议	11	-	-	160	93.1	65.6 ^[14]
广东协议	3	73	55	131	97.7	71.5
CEPA服务贸易协议	3	69	59	131	97.7	79.9

注：上海自贸试验区负面清单采用的《国民经济行业分类与代码》(GB/T4754-2011)分类，故无法进行此法计算。

Hoekman的频度指数法通过对自由贸易协定中服务的开放程度进行评分，“完全开放”记1分，“部分开放”记0.5分，“完全禁止”记0分，然后将所有评分加总除以总服务部门数，由此得到开放度的频度指标；商务部法用已开放服务部门总数占总服务部门数的比率来衡量服务贸易开放度。

2. 主要面向港澳地区，集中于服务业与服务贸易。CEPA《服务贸易协议》目的在于进一步加快内地与香港（澳门）服务贸易自由化进程，在开放内容上具体表现为当前内地服务业市场对香港（澳门）服务、服务提供者的进一步全方位开放，以及对香港（澳门）服务提供者资格的认定。这也就决定了CEPA《服务贸易协议》是一项主要面向港澳地区、单方面开放的机制，充分体现一国两制的典型特征。同时，尽管CEPA是一项覆盖货物贸易、服务贸易和投资便利化的协议，但负面清单管理仅限于内地与港澳服务业、服务贸易领域，这样强的针对性和指向性在国内负面清单使用当中是特有的。

3. 加强了限制措施的透明度。与《广东协议》相比，CEPA《服务贸易协议》不符措施在措辞上更加明确、清晰地界定禁止市场准入的范围，强调法律干预的边界。例如《广东协议》批发销售服务规定“从事粮食收购以及粮食、棉花、植物油、食糖、农作物种子的批发销售服务除外”，在CEPA《服务贸易协议》中改成“不得从事粮食收购以及粮食、棉花、植物油、食糖、农作物种子的批发销售服务”。《广东协议》中技术测试和分析服务的规定“设立的独资公司仅可为在香港注册的船舶提供船舶检验服务”，也改为“不得为内地籍船舶提供船舶检验服务”。

4. 扩大了备案制范围。在CEPA《服务贸易协议》中，内地同意香港（澳门）服务提供者在开放的服务贸易领域内，公司设立及变更的合同、章程审批改为备案管理，即由审批制改为备案制。也就是说，香港和澳门服务投资者进入的领域属于负面清单以外的，政府只需要对投资主体的资格与条件、投资领域等基本信息进行备案，投资者就可获得法人资格并在内地进行投资活动。该做法能够简化投资的手续，降低投资准入门槛，提高政府办事效率，大大缩短港、澳资进入内

地市场的时间周期和降低时间成本。

5. 降低服务贸易的市场准入门槛。以分销服务为例，按照以前的 CEPA 协议规定，香港服务提供者申请在内地设立独资、合资或合作批发商业企业，应具备香港服务提供者申请前三年的年均销售额与注册资本不低于 3,000 万美元和 5,000 万元人民币，中西部地区的投资企业不低于 2,000 万美元和 3,000 万元人民币。在内地设立独资、合资或合作外贸公司，应具备满足于前三年的年均对内地贸易额不低于 1,000 万美元，注册资本最低限额为 2,000 万元人民币；中西部地区不低于 500 万美元和 1,000 万元人民币。CEPA《服务贸易协议》则明确取消了上述限制和规定，这实际上是比较内地投资者进一步全面开放了市场，大幅降低了港澳投资者进入内地市场的门槛限制。

（二）、CEPA《服务贸易协议》负面清单透明度管理存在不足

与 CEPA 其他文件相比，CEPA《服务贸易协议》服务贸易商业存在负面清单管理模式的应用，推动了两地服务贸易自由化进程。但该管理模式在我国出现时间短，与发达国家相比，不免存在一些不足与问题。

1. 架构不够完善。CEPA《服务贸易协议》由一个正文和三个附件组成。附件一列明内地向香港（澳门）开放服务贸易的具体承诺，附件二为香港（澳门）向内地开放服务贸易的具体承诺，附件三是关于“服务提供者”定义及相关规定。其中的附件二暂为空白。附件一不符措施仅限于对现有措施的列举，而对未来没有预留空间。与美国三个相互补充，共同组成不符措施的负面清单构架相比，CEPA《服务贸易协议》架构还不够完善（见表 4）。

表 4 CEPA《服务贸易协议》与美国 BIT 负面清单形式对比

架构	CEPA《服务贸易协议》	美国 BIT
附件一	内地对港澳开放具体承诺	对现有不符措施描述
附件二	港澳对内地开放具体承诺（暂无）	对未来不符措施描述
附件三	“服务提供者”定义及相关规定	对金融部门不符措施描述

资料来源：笔者根据相关资料整理而得。

2. 形式、内容不符合国际标准。CEPA《服务贸易协议》负面清单由四个部分构成：部门（及代码）、分部门（及代码）、所涉及的义务和保留的限制性措施（见表 5）。近年来，美国 FTA 和 BIT 大多数负面清单仅列出涉及行业或部门，不再列出子行业或分部门及其相应代码^[15]。另外，从负面清单不符措施内容来看，CEPA《服务贸易协议》缺乏政府层级与法律来源。政府层级对应限制措施具体管理部门和发生效力范围，还关系到该政府部门信息公开与透明化。法律来源则是负面清单发生效力的依据。这两个要件的缺失在很大程度上影响 CEPA《服务贸易协议》可行性与可靠性。

表 5 《内地与香港 CEPA 服务贸易协议》与美国 BIT 负面清单形式对比

要素	《内地与香港 CEPA 服务贸易协议》	美国 BIT
不符措施涉及部门	部门、分部门及其代码	部门
不符措施涉及义务	国民待遇	国民待遇、最惠国待遇、业绩要求等
政府层级	无	中央（联邦）政府或地方政府
法律依据	无	相关法律法规与明文规定
不符措施内容	限制措施具体描述	限制措施具体描述

资料来源：笔者根据相关资料整理而得。

3. 限制措施数量较多。如表 6 所示，CEPA《服务贸易协议》服务贸易商业存在限制性措施涉及部门 131 个，限制措施数共计 117 项。其中商务服务措施数

34条，运输服务30条，金融服务29条。而在美国-乌拉圭的BIT中美国三个负面清单不符措施总共为29项，美国-韩国的FTA为35项，均不超过40项（见表1）。并且美国负面清单禁止外资进入的行业仅限于核能、航空运输等为数不多的部门。

表6 《内地与香港CEPA服务贸易协议》负面清单不符措施分布表

单位：个；条

部门名称	涉及部门	无限制部门	措施数	措施部门覆盖率
商务服务	43	24	34	0.79
通讯服务	2	0	1	0.5
建筑和相关的工程服务	5	4	3	0.6
分销服务	5	2	6	1.2
教育服务	5	0	8	1.6
环境服务	7	7	0	0
金融服务	17	1	29	1.7
与健康相关的服务和社会服务	3	0	3	1
旅游和与旅游相关的服务	4	3	1	0.25
娱乐、文化和体育服务	1	1	0	0
运输服务	35	17	30	0.86
其他没有包括的服务	4	0	2	0.5
总计	131	59	117	-

注：措施部门覆盖率为措施数与涉及部门数比值，以此反映该部门涉及限制性措施程度。

资料来源：根据资料整理而得。

4. 措施内容缺乏针对性和操作性。香港与澳门同属于内地的两个独立关区和特别行政区，在地理位置、经济结构等方面具有一定相似之处，但香港服务业的竞争优势部门在于金融、物流、旅游和商贸，澳门则以博彩旅游业为主导。在服务业未来发展方向上，香港倾向于教育、医疗、环保、科技、文化创意等产业，澳门重点发展会展业和文化创意产业。CEPA《服务贸易协议》香港和澳门负面清单无论是措施数量、涉及部门、措施内容、涉及原则基本一致，没有体现港澳两地各自服务业发展特点与未来规划。

5. 透明度较低。CEPA《服务贸易协议》不符措施除了没有法律法规援引，并且对不符措施描述不清。如分销服务的保留限制性措施“设立、经营免税商店应符合内地有关规定”；金融服务中“香港服务提供者投资入股内地大型商业银行、股份制商业银行、中国邮政储蓄银行、城市商业银行须经批准”。这里的“内地有关规定”，“经批准”都没有具体指向，缺乏透明度，降低了负面清单具体实施效果。同时，CEPA《服务贸易协议》没有专门的透明度条款，对负面清单的制定、修改和执行，以及信息公开义务、公众参与、保障措施等做出规定，在很大程度上降低了负面清单的透明度。

6. 可预期性较低。为推进内地与港澳服务贸易自由化，CEPA先后推出《广东协议》和《服务贸易协议》，两份负面清单间隔不足一年。从总体对比来看，CEPA《服务贸易协议》比《广东协议》限制措施数量有所减少，限制程度略有下降，但仍有少数部门增加了限制性措施。包括市场调研和公共民意测验、与工程

相关的科学和技术咨询、运输服务的海运和内水运输的支持、航空客运等部门。限制措施的增加，有违负面清单“棘轮效应”。清单的频繁修改，也将会给港澳投资者造成预期上的不确定性，影响扩大市场开放。另外，CEPA《服务贸易协议》对未来新措施预留空间的缺失，也将进一步增加投资者预期的不确定性。

7. 配套体制尚未完善。以美国为代表的发达国家，包括印度尼西亚在内的发展中国家，都非常重视与投资相关的审查、监管、咨询、仲裁等环节的建设。美国外国投资委员会（CFIUS）尽管不直接参与负面清单的管理与实施，但有权对每一项外国投资进行审查，成为外资准入限制的“防火墙”^[15]。但 CEPA 对港澳投资者资格审查、风险评估，权威咨询、投资行为监管、救济程序等方面制度建设，尚未起步。这些配套体制的确实将给负面清单管理制度实施带来不利影响。

五、CEPA《服务贸易协议》负面清单管理模式优化思路

（一）完善负面清单架构

首先应尽快补充 CEPA《服务贸易协议》负面清单不符措施对应的法律援引和政府层级。理顺负面清单与现有法律法规的关系，做好负面清单与各法律法规、《外商投资产业指导目录》的衔接，确保负面清单每一条不符措施都有明确的法律法规来源，包括法律法规的具体名称、颁布版本（时间）和具体条款，以降低负面清单模糊表达，提高可靠性和可行性。同时，还应明确不符措施对应的政府层级，明确不符措施发生效力的范围与界限。

其次建议引入“兜底条款”。服务业领域部门繁多，随着技术发展，新部门、新业态层出不穷。为避免新出现部门游离于政府保护之外，“兜底条款”的应用就很有必要。目前，美式负面清单和上海自贸试验区负面清单第三版，都使用了“兜底条款”。建议在 CEPA《服务贸易协议》负面清单中采用“等”、“这一类”、“同种类解释”等兜底条款的表述，以及“内地保留对未出现部门制定不符措施的权利”条款，对未来不符措施制定留下空间。

（二）缩短负面清单长度

金融领域是内地与港澳重点合作领域。从目前负面清单不符措施部门分布情况看，金融服务措施数共 29 条，仅次于商务服务和运输服务。但措施部门覆盖率为 1.7，位列第一（见表 6）。自 2013 年以来，内地对港保险服务贸易由顺差转为逆差，并持续扩大。建议负面清单在减少对香港保险服务市场准入限制措施数量的同时，逐步放宽对其总资产、业务收入要求，并适当提高持股比例。考虑到内地银行业竞争力较弱的情况，建议在广东范围内，尤其是广东自贸试验区内建设南沙、前海金融合作示范区，制定专门的金融“短清单”，进一步降低金融领域市场准入，吸引香港中小银行入驻。

香港法律、会计、审计、建筑等领域完善的专业服务契合了内地尤其是广东的生产性服务需求。建议尽快降低与制造业密切相关的生产性服务在内地的市场准入门槛，包括适度扩大已获准在内地执业香港居民从事法律服务的业务范围与合作形式；取消对香港与内地会计师事务所合作人在内地有固定住所、居留时间和工作时间规定；取消香港专业技术人员在内地居留时间规定等。

（三）提高负面清单透明度

《内地与香港 CEPA 服务贸易协议》负面清单及其相关法律法规的修订过程、结果，都遵行公开化原则。负面清单修订和相关政策出台以前，就修订和调整的

目的和理由向公众进行说明；在清单和法律修订与制定过程中，充分听取市场主体——投资者和投资企业的意见，邀请专家学者进行论证，深入讨论、达成共识，才能形成最终文本；修订和调整后的负面清单、法律法规，应公布于各级相关政府、香港、澳门官方网站，官方报刊，全国和当地知名网站、报刊显著位置。在正式生效前应设置30天以上过渡期、试行期，该期间内密切关注实行情况，接受投资者意见反馈。另外，还可以借鉴国际投资条约中出现的一种新制度，设立专门的联络点（contract points），当成员方对条约有解释要求时，联络点有提供正式解释或帮助的义务^[16]。广东自贸试验区可成立专门的自贸区管委会作为联络点，向各企业和投资者提供负面清单权威咨询，加强与企业沟通与联系。

（四）凸显港澳服务业特色与发展规划

为助力澳门经济长远发展，“十一五规划”和“十三五规划”明确以“适度多元化”作为未来澳门的经济发展定位，并将旅游、会展、文化等产业作为重点发展领域。建议在CEPA《服务贸易协议》负面清单中，除了加强内地与香港金融合作外，还应加强与澳门在旅游、会展方面的合作。具体包括取消或者放宽负面清单“独资设立旅行社试点经营内地居民前往香港及澳门以外目的地（不含台湾）的团队出境游业务限于5家”的规定；扩大内地居民个人赴澳门旅游城市范围；允许澳门居民参加内地导游人员资格考试，扩大澳门服务提供者以自然人流动方式在内地提供服务的范围和种类等。增加澳门会议服务、展览服务跨境服务提供模式的开放措施，并将文化创意产业服务商业存在模式纳入负面清单管理。

同时，考虑到内地、香港和澳门同根同祖，有着相似的文化背景和一致的根本利益，建议将文化服务当中的文娱服务、视听服务，尤其是电影院服务、华语影片及合拍影片、合拍电视剧等纳入负面清单，在合作形式、股权比例、经营范围等方面进行限制，并明确所对应的法律法规条件、管辖政府层级，以此加强内地与港澳在文化领域的发展。

（五）完善负面清单管理模式配套机制

国际投资负面清单管理模式的实质在于通过负面清单建立一套对外国投资公开和透明的管理程序，负面清单只是该管理模式下的一份不符措施列表，更为重要的是清单所依托的管理机制和相应配套措施。2015年广东自贸试验区建立，并担负起“先行先试”和制度创新的重任。建议在广东自贸试验区内，尝试建立和完善负面清单管理模式配套机制。制定政府责任清单和权利清单划定其权限，区分政府“管理”和“服务”功能，强化政府主动服务意识和服务能力。继续完善和扩大自贸区外商投资事前行政审批制度，及时公布备案所需信息。借鉴上海自贸试验区“一口受理”做法，提高审批效率^[17]。还可以参考美国“行业专门机构+外国投资委员会”做法，建立国家安全审查制度，对外资进行事前风险评估。通过信息化建设，健全自贸区内跨行业、跨部门、跨市场的企业信用体系，实现政府对企业投资事中事后监管。

参考文献:

[1] 龚柏华：《法无禁止即可为》的法理与上海自贸区“负面清单”模式》，《东方法学》2013年第6期。

[2] 王利明：《负面清单管理模式与私法自治》，《中国法学》2014年第5期。

- [3]周念利：《区域服务贸易自由化分析与评估》，对外经济贸易大学出版社，2013。
- [4]王克玉：《“负面清单”模式下司法对外国公司的审视与评判——基于“自贸区”外国投资主体的维度》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2014 年第 5 期。
- [5]保罗·萨缪尔森：《经济学（第十九版）》，商务印书馆，2012。
- [6] Lipsey, R. G., & Lancaster, K., The general theory of second best, The review of economic studies, Vol.24, No.1, 1956.
- [7]高鸿业：《研究生用西方经济学（微观部分）》，经济科学出版社，2000。
- [8]巴格瓦蒂：《现代自由贸易》，中信出版社，2003。
- [9]崔凡：《负面清单的行业选择及动态调整》，《开放导报》2015 年第 2 期。
- [10]高维和：《美国 FTA、BIT 中的外资准入负面清单：细则与启示》，《外国经济与管理》2015 年第 3 期。
- [11]聂平香、戴丽华：《美国负面清单管理模式探析及对我国的借鉴》，《国际贸易》2014 年第 4 期。
- [12]李墨丝：《从中美 BIT 谈判看自由贸易试验区负面清单管理制度的完善》，《国际贸易问题》2015 年第 11 期。
- [13]黄建忠等：《中国自由贸易试验区研究蓝皮书（2016）》，经济科学出版社，2017。
- [14]张光南等：《粤港澳服务贸易自由化“负面清单”管理模式》，中国社会科学出版社，2014。
- [15]陆建明等：《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。
- [16]刘彦谔：《刍议中国（上海）自贸区负面清单的透明度问题》，《上海金融学院学报》2016 年第 1 期。
- [17]唐建飞：《中国（上海）自贸区政府管理模式的创新及法治对策》，《国际贸易》2014 年第 4 期。

The analysis of negative list management mode of CEPA service trade agreement

Chen en¹, Yang juan²

(1. School of Economics, Jinan University, Guangdong Guangzhou 510632; 2. School of Economics, Jinan University, Guangdong Guangzhou 510632)

Abstract: Negative list of foreign capital management mode has become a new trend of international investment rules. Following the Shanghai pilot free trade zone, CEPA began the explore of negative list management mode of foreign investment, and promoted this mode from Guangdong province to the mainland. Through the study of the origin, characteristics and theoretical basis of negative list management model, this paper summarizes the practical characteristics and shortcomings of the negative list management model of CEPA service trade agreement. On the basis of the present situation of the service industry of the mainland, Hong Kong and Macao, and the experience of the American negative list management model, put forward the optimization proposal of CEPA service trade agreement.

Keywords: negative list; CEPA service trade agreement; market access; service industry

收稿日期：2019-4-9