

【本期论题】

# 自贸试验区（港）：数字服务贸易 制度型开放探索

周念利<sup>1</sup>，廖宁<sup>1</sup>，高亮<sup>2</sup>

（1. 对外经济贸易大学，北京 100029；

2. 北京市中医药对外交流与技術合作中心，北京 101160）

**[摘要]** 在全球数字经济加速发展的背景下，对标国际规则推动数字服务贸易制度型开放，已成为我国构建更高水平开放型经济新体制的重要路径。自贸试验区（港）作为我国制度创新的试验田，可从如下方面开展先行探索：一是依据中央产品分类体系，界定数字服务贸易范围，明确开放重点领域；二是基于符合国际惯例的负面清单管理模式，作出数字服务对外开放承诺；三是切实履行“当地禁存”义务，实现数字服务模式一与模式三开放脱钩；四是提升我国对数字服务贸易实施合理、公正及透明的国内规制能力；五是重视数字服务对外开放“关键点”和“着力点”的部门异质性；六是统筹考虑数字服务贸易的一般规则与部门规则，精准作出开放承诺；七是明确数字服务贸易“数据安全”和“产业安全”开放监管目标，构建数据跨境流动和数字服务贸易紧急保障机制等事中事后监管制度；八是注重强化数字知识产权保护制度及构建数字服务贸易统计制度。

**[关键词]** 数字服务贸易 服务业开放 制度型开放

**[中图分类号]** F49；F752.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623（2025）04-0043-11

**[基金项目]** 国家社会科学基金一般项目（23BGJ091）、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（22JJD790010）、对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金（CXTD14-02）、对外经济贸易大学国家（北京）对外开放研究院智库科研团队专项经费（2023TD01）。

**[作者简介]** 周念利，对外经济贸易大学中国WTO研究院、北京对外开放研究院研究员、博士生导师，研究方向：数字贸易；廖宁，对外经济贸易大学中国WTO研究院博士研究生，研究方向：数字贸易、数字经济；高亮，北京市中医药对外交流与技術合作中心技术合作部副部长，研究方向：中医药数字服务贸易。

DOI:10.19625/j.cnki.cn44-1338/f.2025.0046

随着数字技术飞速发展，可数字化交付的服务贸易即数字服务贸易已成为推动我国贸易与经济增

长的重要引擎。商务部统计数据显示，2023年我国数字服务贸易总额为3859亿美元，同比增长3.5%<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 数据来源：[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content\\_6974439.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6974439.htm)。

2024年前三季度，我国数字服务贸易总额达2.13万亿元人民币，同比增长5.3%，创历史新高<sup>①</sup>。尽管我国数字服务贸易增速较快，但与全球均值相比仍偏低。2015年以来，全球数字服务贸易占服务贸易的比重始终保持在50%以上且呈现明显上升趋势，但2023年我国该比重仅为41.4%<sup>②</sup>。为此，中共中央、国务院在数字贸易顶层设计文件《关于数字贸易改革创新发展的意见》中明确指出，我国可数字化交付的服务贸易规模需稳中有增，到2029年和2035年实现数字服务贸易在服务贸易中占比超过45%和50%的目标。

尽管影响数字服务贸易增长的因素很多，但核心因素为“技术”和“制度”。作为制度密集型贸易形态，提升数字服务贸易制度型开放水平是促进其创新发展的关键。近年来，我国在参与国际经贸协定方面表现积极，是《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的创始成员方，并在积极申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）。以对接这些协定下国际高标准规则为切入点，扩展我国数字服务贸易开放的广度和深度，不仅能“以开放促改革”完善我国数字服务市场管理体系，有效提升数字服务国际竞争力，也是应对全球政治经济新格局的必然选择。我国既要提升数字服务贸易制度型开放水平，同时又要确保探索的成本和风险可控，就有必要选择国内数字经济基础相对雄厚、数字服务产业竞争力相对强的地区展开先行尝试。自贸试验区（港）作为我国改革开放的高地和试验田，理应在提升数字服务贸易制度型开放水平方面积极探索。本文认为，可从如下八个方面展开。

## 一、依据中央产品分类体系，对数字服务贸易进行界定，明确对外开放范围与重点

构建我国数字服务贸易对外开放制度体系，当务之急是要明确数字服务贸易对外开放的范围及重点，这需要建立在对数字服务贸易的内涵与外延进行界定的基础上。目前，各界对“数字贸易”的内涵界定有“宽口径”与“窄口径”之分，其差异在

于是以贸易“订购”环节还是“支付”环节的可数字化作为判断标准。数字服务贸易是指可通过网络等数字技术手段实现跨境传输与交付的服务贸易，等同于依据“窄口径”界定的数字贸易。关于数字服务贸易的外延，UNCTAD（2015）尝试将“数字服务贸易”区分为两类，包括“信息通信技术类服务贸易”（ICT service，旨在实现或已实现的信息处理和通信功能服务）和“信息通信技术支持类服务贸易”（ICT-enabled service，通过信息通信等技术能实现网络远程提供的服务）。基于中央产品分类（CPC Ver2.1）的5分位标准，UNCTAD（2015）认为“数字服务贸易”共涵盖9大类128小类服务（表1）。其中“信息通信技术类服务贸易”主要涵盖2大类15小类服务，具体包括“电信（3类）”与“计算机服务（含计算机软件）（12类）”。“信息通信技术支持类服务贸易”主要涵盖7大类113小类服务，具体包括“销售和营销服务（不包括贸易与租赁服务）（4类）”“信息服务（21类）”“保险和金融（32类）”“管理行政和后台服务（16类）”“许可服务（7类）”“工程及相关科技服务和研发服务（24类）”和“教育和培训服务（9类）”。

本文认为，我国在构建数字服务贸易制度型对外开放体系时，可充分借鉴UNCTAD（2015）对数字服务贸易所做的界定及分类。原因有四：一是CPC Ver2.1的5分位标准是目前可获得的最精细的基于产品层面的针对服务贸易活动所做的分类。数字技术发展使得数字服务内容及形式更加丰富多元，数字服务产业内贸易渐趋精细化，产品异质性渐趋细微化。若针对数字服务分类的颗粒度太大，则无法对各细分领域的数字服务进行明确区分，相关开放承诺及规则适用范围也容易混淆不清。二是基于CPC产品层面的服务贸易分类已在多边以及区域层面的国际服务贸易谈判及规则制定中获得了最广泛应用。如WTO框架下的《服务贸易总协定》（GATS）将服务贸易分为12大类160小类，所有WTO成员均是基于该分类标准来作出各自的服务开放承诺。MTN.GNS/W/120分类体系<sup>③</sup>所依托的正是CPC基于产品层面对服务贸易活动所做的分类。三是UNCTAD（2015）已清晰给出CPC Ver2.1分类标准与国际收支

<sup>①</sup> 数据来源：<https://www.mofcom.gov.cn/xwfbzt/2024/swbzkxxwfbh2024n12y5r/index.html>。

<sup>②</sup> 数据来源：商务部《中国服务贸易发展报告2023》，[https://fms.mofcom.gov.cn/xxfb/art/2025/art\\_cfc285119bad49a7a44a1339aa599563.html](https://fms.mofcom.gov.cn/xxfb/art/2025/art_cfc285119bad49a7a44a1339aa599563.html)。

<sup>③</sup> MTN.GNS/W/120是乌拉圭回合服务贸易谈判期间由关贸总协定服务贸易谈判小组发布的服务分类清单，该分类广泛应用于GATS下的服务贸易承诺清单。

表1 数字服务贸易分类对照

	服务大类	CPC Ver2.1 Codes	EBOPS 2010 Codes	ISIC Rev.4 Codes
		128	38	90
信息通信技术 服务	1.1 电信	3	1	2
	1.2 计算机服务（含计算机软件）	12	2	5
信息通信技术 支持类服务	1.3 销售和营销服务 （不包括贸易与租赁服务）	4	2	4
	1.4 信息服务	21	6	11
	1.5 保险和金融	32	8	23
	1.6 管理行政和后台服务	16	4	23
	1.7 许可服务	7	4	8
	1.8 工程及相关科技服务和研发服务	24	10	12
	1.9 教育和培训服务	9	1	2

资料来源：UNCTAD（2015），International Trade in ICT Services and ICT-enabled Services.

平衡表EBOPS 2010<sup>①</sup>、国际标准产品分类ISIC Rev.4分类标准<sup>②</sup>的对照表（表1）。目前对大多数国家而言，最可靠且最全面的服务贸易统计数据主要源自国际收支平衡表，将CPC Ver2.1分类标准与国际收支平衡表EBOPS 2010相对接，意味着依托一国（地区）基于EBOPS 2010标准的国际收支平衡表可清晰对口计算出该国（地区）数字服务贸易统计值。此外，ISIC Rev.4是目前世界上对经济活动所做的最权威也最具影响力的国际分类标准。我国实行的各版本的《国民经济行业分类》均改编自国际标准产业分类体系。由于数字服务产业是支撑数字服务贸易背后的产业基础，将CPC Ver2.1与ISIC Rev.4对接，可由此识别出对应于各类数字服务贸易的数字服务产业层面的相关政策、举措或统计数据，这有助于更深入探究背后支撑数字服务贸易的产业基础。四是国际上的其他数字贸易大国也在借鉴UNCTAD（2015）的分类标准来制定本国数字贸易发展规划及统计制度。典型如美国商务部经济分析局在充分借鉴UNCTAD（2015）的基础上发布了《美国信息和

通信技术（ICT）服务和潜在ICT支持服务的贸易趋势》，并据此对数字服务贸易进行界定和分类统计尝试。

如前文所述，依托CPC的分类标准，GATS将服务贸易区分为12大类160小类。GATS认为每类（小类）服务贸易均可依托四种服务提供模式——模式一（跨境交付）、模式二（境外消费）、模式三（商业存在）和模式四（自然人移动）来开展。对于各类（小类）服务，GATS成员均是针对这四种提供模式分别作出相关的开放承诺。参考UNCTAD（2015）对数字服务贸易所做的界定及分类，再结合GATS对服务贸易四种提供模式所做的界定，本文认为我国在构建数字服务贸易制度型开放体系时，从部门及模式分布看，数字服务贸易的对外开放至少应涵盖“ICT类服务（全模式）”以及“ICT支持类服务（模式一）”。目前，外资准入负面清单<sup>③</sup>针对ICT服务（电信服务、计算机及相关软件服务）模式三已作出了一些开放承诺，但跨境服务贸易负面清单<sup>④</sup>针对两类服务所作的开放承诺相当有限。自贸

① EBOPS 2010是《国际收支和国际投资头寸手册（第六版）》（BPM6）中关于服务贸易统计的分类标准，称为《国际收支服务拓展分类》。

② 国际标准行业分类（ISIC）是联合国经济和社会事务部为实现各国经济统计数据的国际可比性而制定的行业分类体系，第4版（ISIC Rev.4）于2008年发布，强调以生产过程为基础的分类方法，并在信息通信、环境、科研服务等新兴行业方面进行了重要更新。

③ 此处指商务部发布的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》。

④ 此处指商务部发布的《跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）》。

试验区（港）可在ICT服务（模式三）上继续深入扩大开放，ICT服务的其他模式（模式一、二、四）及ICT支持类服务的模式一应该成为自贸试验区（港）深入扩大数字服务贸易对外开放的重点领域。

## 二、基于符合国际惯例的负面清单管理模式，作出数字服务对外开放承诺

负面清单管理模式是一种自上而下的对外开放管理模式。与正面清单相比，负面清单模式有助于实现系统性、制度性的对外开放，可使开放理念和精神自动适用于新领域和新业务，有利于提高政策透明度、稳定性和可预测性，能更大程度地激发市场活力。负面清单管理模式目前已成为国际服务治理的主流趋势。虽然中国在加入RCEP时仍基于正面清单作出开放承诺，但RCEP已明确要求中国在不迟于协定生效的三年内，基于负面清单提供同等或更高水平的自由化承诺，在协议生效的六年内，实现以负面清单模式作出更高水平的服务贸易自由化承诺（RCEP第8.8条）。目前，中国已申请加入CPTPP，该协定要求成员方基于负面清单方式对服务贸易作出全面开放承诺，既包括跨境服务贸易开放承诺（CPTPP第10.7条），也包括服务外资准入开放承诺（CPTPP第9.12条）。

从我国的既有实践看，一方面，在多边及区域协定开放层面，除在《中欧全面投资协定》（CAI）等少数协定之外，我国目前基于负面清单方式所作的服务贸易承诺还非常有限，CAI中的相关承诺仅适用服务提供模式三。另一方面，在单边自主开放层面，我国每年对外发布的全国版及自贸试验区版的外资准入负面清单也仅适用于服务提供模式三，2021年和2024年虽然分别发布了适用于海南自贸港和自贸试验区的跨境服务贸易负面清单，但所作承诺还相当有限。以上分析意味着我国在基于负面清单对外作出的开放承诺尤其是跨境服务贸易相关承诺方面还非常缺乏经验。我国自贸试验区（港）在基于负面清单作出服务贸易开放承诺方面可多进行尝试探索。如前文所述，我国数字服务贸易的对外开放涵盖了“ICT类服务（全模式）”以及“ICT支持类服务（模式一）”的开放。因此，为提升数字服务贸易制度型对外开放水平，有必要考虑发布适用于自贸试验区（港）的两类负面清单：一是外资

准入负面清单（适用于ICT类服务的模式三）；二是跨境服务贸易负面清单（适用于ICT类服务的模式一、二、四以及ICT支持类服务的模式一）。

基于负面清单作出数字服务开放承诺，意味着自贸试验区（港）的数字服务市场原则上要向其他所有的外资服务和提供者开放，除非通过给出不符措施清单（负面清单）的方式予以排除。关于如何给出该不符措施清单（负面清单），本文提出以下建议：一是所谓不符措施清单，是指政府可能采取的跟现行的国际规则（义务）相违背的、不一致的措施。因此，建议在出台不符措施清单时务必明确该措施究竟与哪些国际规则（义务）相违背。目前，适用于外资准入（模式三）的不符措施主要是针对“国民待遇”义务、“最惠国待遇”义务、“业绩要求”义务和“高层管理人员和董事会”义务等（CPTPP的第9.12条）。适用于跨境服务贸易（模式一、二、四）的不符措施主要是针对“国民待遇”义务、“最惠国待遇”义务、“市场准入”义务及“当地禁存”义务（CPTPP第10.7条）。二是自贸试验区（港）有必要从法律和技术上重视不符措施清单，针对敏感的数字服务部门（模式），要有针对性地设置“不符措施”，力求为政府监管预留充足的政策空间，同时也能真实反映自贸试验区（港）数字服务贸易的对外开放意图。三是根据CPTPP的要求，自贸试验区（港）有必要给出各级政府“现在正在采取的”以及“未来可能采取的”跟国际规则（义务）相违背的不一致措施。这意味着无论是针对外资准入还是跨境服务贸易，自贸试验区（港）均有必要给出两类不符措施（“进行时版”及“将来时版”）。这就要求在出台负面清单之前，要对数字服务各行业涉及跨境提供以及外资准入的法律法规，进行全面梳理和盘点，力求给出完整的不符措施清单及其国内立法出处。四是要明确每一项不符措施所适用的具体数字服务部门类别（给出明确的CPC编码），以确保适用范围的精准性和可操作性。

## 三、履行“当地禁存”义务，实现数字服务模式一与模式三的开放相脱钩

目前，基于模式三（商业存在）开展的服务贸易约占服务贸易总量的57%，模式一（跨境交付）

约占34%，模式四和二约占9%<sup>①</sup>。随着信息通信技术的飞速发展，基于模式一开展的服务贸易增速加快。全球服务贸易呈现出模式一逐渐替代模式三的趋势。在此情形下，全球服务贸易治理重心逐渐从监管资金跨境流向监管数据跨境流动转移。由于“管数据”比“管资金”难度大，一些东道国对开放服务部门的模式一态度审慎，甚至要求将某些重要或敏感服务部门中模式一的开放与模式三的开放相捆绑，要求以开放模式三作为开放模式一的前提条件。这意味着外资服务或服务提供者，只有在东道国进行先行投资建立商业存在，在满足所谓的“当地存在”要求后，才能获得以跨境交付方式准入的机会。例如，我国在入世时就电信服务所作的开放承诺就提出了典型的“当地存在”要求。在GATS承诺表中，我国在“基础电信”“增值电信”“移动语音和数据”等服务部门的模式一所作承诺均为“见模式三（see mode 3）”<sup>②</sup>。这实际上是要求外国服务或服务提供者若想通过跨境提供模式向我国消费者提供电信服务，须在我国设立商业存在为前提。该要求无疑会提升外资服务提供者（特别是中小微企业）通过网络等跨境方式提供服务的固定成本，这对服务贸易尤其是数字服务贸易的发展及效率提升会形成严重制约。

在此情形下，跟GATS比较而言，近年来区域贸易协定在跨境服务贸易领域作出了一项重要的制度创新，即提出了“当地禁存”义务。“当地禁存”义务又称“当地非设立权”，指一国不得将外国服务提供者在当地设立或维持商业存在或成为其居民作为允许其通过跨境方式提供服务的前提条件。

“当地禁存”义务适用于服务贸易的模式一、二和四，对于推动跨境服务贸易自由化发展作用显著。《美墨加协定》（USMCA）（第15.6条）、CPTPP（第10.6条）和RCEP（第8.11条）等均对“当地禁存”义务作出了明确规定。

如前文所述，自贸试验区（港）要提升数字服务贸易制度型对外开放水平，ICT类服务（模式一、二、四）及ICT支持类服务（模式一）是接下来对外开放的重点领域。从对标国际规则视角看，自贸试验区（港）在对外作出ICT类及ICT支持类服务的对外开放承诺时，有必要履行“当地禁存”义

务，特别要注重将数字服务模式一与模式三的开放相脱钩。其中有几点值得注意：第一，为履行“当地禁存”义务，有必要对涉及数字服务贸易的法律法规及部门规章进行全面梳理，识别出具有“当地存在”要求的相关规定。针对特定的数字服务贸易部门及模式，结合产业竞争力及监管能力，仔细甄别该“当地存在”要求的必要性，并尽可能大幅削减“当地存在”要求在数字服务贸易适用的部门及模式范围。第二，对于少数重要的、敏感的数字服务部门（模式），如果确实需要保留“当地存在”要求，则应将该“当地存在”要求作为不符措施明确排除“当地禁存”义务的适用。如前文所述，自贸试验区（港）在构建数字服务贸易制度型开放体系时，有必要对外给出两类负面清单：一是外资准入负面清单（适用于ICT类服务的模式三）；二是跨境服务贸易负面清单（适用于ICT类服务的模式一、二、四以及ICT支持类服务的模式一）。很明显，“当地存在”要求作为不符措施应列入跨境服务贸易负面清单中，列入时要明确标示该措施适用的具体数字服务类别及模式。第三，列入跨境服务贸易负面清单中的“当地存在”要求要全面具体。值得注意的是，不仅要明文规定的值得保留的“当地存在”要求列入，还要将一些隐性的该类要求一并列入负面清单，力求将所有重要敏感的数字服务贸易部门（模式）中的“当地禁存”义务进行全面排除。如我国发布的《互联网视听节目服务管理规定》命令禁止外商投资该服务（针对互联网视听服务的模式三不开放），却未明确禁止外国服务提供者通过跨境方式提供该服务（针对该服务的模式一、二、四的准入没有明令禁止）。事实上由于各种原因，外资尚无法通过跨境方式来提供该服务，针对这一类并未出现在正式法律文件但实际上也未开放“跨境提供”模式的服务部门，有必要在负面清单列表中一并排除“当地禁存”义务的适用。第四，“当地禁存”义务的履行对自贸试验区（港）监管跨境提供的外资数字服务的能力提出了更高要求。由于在事前的准入环节，降低了对外资跨境提供服务的要求，除用好负面清单之外，有必要通过强化针对外资服务提供者的信用考核、资质审核、及时清退等方式来强化事中或事后监管。

<sup>①</sup> 数据来源：WTO于2024年4月发布的《全球贸易展望与统计》报告。

<sup>②</sup> 参见《中华人民共和国加入WTO议定书》附件9《中华人民共和国服务贸易具体承诺减让表》。

#### 四、提升对数字服务贸易实施合理、公正及透明的国内规制能力

影响货物贸易的主要是关税等“边境”措施，而影响服务贸易的主要是政府所采取的“边境后”措施。服务贸易是无形的，东道国政府主要通过实施各类国内规制来实施对服务业的监管。GATS虽然承认缔约方实施服务监管的权利，但也对此设置了严格纪律。规范国内规制的相关规则可谓是GATS框架下的重要纪律，其目的是在确保缔约方监管服务业的各类国内措施能以公平、合理和透明的方式实施，不对服务贸易造成不必要的障碍或武断歧视<sup>①</sup>。CPTPP第10章“跨境服务贸易”中的国内规制规则基本承袭GATS，但也引入了一些制度创新因素。概括而言，CPTPP框架下的国内规制纪律主要包括：一是CPTPP承袭GATS对服务贸易国内规制所做的界定，即缔约方政府对服务及服务提供者提出的“资格要求和程度、技术标准和许可要求”。二是CPTPP虽承认缔约方政府的服务监管权力，但强调要保证其规制措施基于合理、客观和公正的方式实施（第10.8条第1款），且强调国内规制是必要的，因此要求“保证与资格要求和程序、技术标准和许可要求相关的措施不构成不必要的服务贸易壁垒”（第10.8条第2款）。三是优化与授权（许可）相关的行政流程，使之更透明简化，如要求缔约方在可行范围内对此类申请建立指示性框架，通知申请人其申请状态，如果拒绝申请则应该提供原因和理由（第10.8条第4款）。主管机构在审核资格证照申请时，应在合理的时间内完成，并给予申请材料不完整的当事人以补正机会、受理申请进度的查询，确保收取合理的处理费用等（第10.8条第5款）。如果经考试才能获得许可或资质要求，则缔约方应该确保考试存在合理的间隔时间，为利害关系人提交申请提供合理的时间期限等（第10.8条第6款）。四是支持就服务及服务提供者的资格（包括教育或经历、许可和证明）进行互认（第10.9条）。

CPTPP关于国内规制的上述规定在中国对外洽签的RECP中均有对应或类似的规定（RCEP第8.15和第8.14条）。需要指出的是，CPTPP在国内规制方面

的纪律要严于RCEP，至少体现在如下两点：一是除强调缔约方设置的“资格要求和程度、技术标准和许可要求”是必要、公正和透明之外，CPTPP还要求缔约方国内要保证设立评估另一缔约方专业人员能力的程序（第10.8条第7款），RCEP并未涉及该规则。二是确保国内规制全工作周期的透明度。RCEP（第8.14条）和CPTPP（第10.11条）均注重对政府出台的可能会影响外资服务或服务提供者的相关管理措施的事后公布和披露。但在此基础上，CPTPP还将针对国内规制的透明度要求从事后扩展到事前。CPTPP明确要求在出台相关的国内规制之前，要给予受影响的外资服务或服务提供者以事前通知或评论的机会，如果未能给予，则要求以书面或其他方式通知利害关系人不提供的理由（CPTPP第10.11条）。

基于以上对国内规制相关规则所做分析，为提升自贸试验区（港）数字服务贸易制度型开放水平，本文从出台国内规制方面给出如下几点建议：第一，高度重视和捍卫运用国内规制对数字服务实施监管的权利。与传统服务贸易比较，数字服务贸易是知识、技术密集型的贸易。如前文所述，基于CPC Ver2.1的5分位标准，“数字服务贸易”共涵盖9大类128小类服务。由于数字服务类别多、复杂度高、专业性强，从保证产品品质和减少信息不对称出发，自贸试验区（港）很有必要对数字服务及其提供者设置“资格要求和程度、技术标准和许可要求”，该监管权力毋庸置疑。第二，为保证自贸试验区（港）出台的与数字服务提供资格相关的要求和程序、技术标准和许可要求等措施，不对数字服务贸易造成不必要的壁垒，也避免因此引发争端，可尽可能参照相关的既有国际标准来设定相关的资质要求。第三，与提升资质评估与互认能力比较，提升政策透明度、简化行政流程、缩短工作时限等相对容易。建议自贸试验区（港）要严格对标CPTPP规则，切实转变政府工作作风和形象，提升和优化行政能力和工作效率。特别是政策透明度，自贸试验区（港）不仅需将透明度要求覆盖到工作全流程全周期，而且要设立更多联络点、资讯点，作为国际大都市还应尽量提供多语种政策资讯服务。第四，增加资格认证程序（设立评估专业人员

<sup>①</sup> 参见GATS第6条“国内规制”。

能力的相关程序），并持续推动行业标准和资格认证的国际化。这既有利于吸引国际高端人才，也能有效促进数字服务贸易对外开放，推动服务贸易提质增效。第五，针对一些敏感或重要的数字服务部门，若在国内规制方面要履行“国民待遇”“最惠国待遇”等义务确实存在挑战和困难的，可在对外发布的负面清单中，明确将此义务进行排除。

## 五、重视数字服务对外开放“关键点”及“着力点”的部门异质性

与货物贸易相比，服务贸易治理通常具有较强的部门异质性。服务贸易治理的部门异质性至少体现在两个方面：一方面，不同的服务部门，由于其发展的侧重点不同，政府在治理时所采取的手段、方式、工具会不同。政府采取的哪怕是同类甚至同一措施，当其适用于不同服务部门时，其性质或影响通常也是有差别的，有时甚至是截然相反的，即政府采取的会影响到服务贸易的相关措施具有较强的部门异质性。另一方面，与货物贸易不同，影响服务贸易发展的关键正是政府采取的相关“措施”。贸易规则是用于约束和规范这些政府措施的。因政府采取的会影响服务贸易的措施具有较强的部门异质性，所以服务贸易规则也同样具有部门异质性。适用特定领域或范围的部门规则在国际服务贸易规则中占据主体的客观事实也说明了这一点。数字服务贸易既然是服务贸易的组成部分，数字贸易治理同样也具有较强的部门异质性。鉴于CPC Ver2.1的5分位标准将“数字服务贸易”（“信息通信技术类服务贸易”和“信息通信技术支持类服务贸易”）区分为9大类128小类，本文建议自贸试验区（港）在构建数字服务贸易制度型开放体系时，至少应该从如下两个方面充分注重数字服务对外开放的部门异质性。

第一，充分认清决定数字服务市场开放的“关键点”存在较强的部门异质性。不同的数字服务部门，因为其服务本身的特征属性不同，该服务提供对市场环境、基础设施以及竞争条件等的要求不同，会导致决定或制约该服务市场开放与否以及实际开放水平的关键点也不同。如电信服务属于数字服务，是代表性的“信息通信技术类服务”。电信是典型的“网络外部性”行业，因为无论是基础电

信还是增值电信服务提供，都必须基于电信主干网才能提供。由于电信主干网的铺设耗资高，建设周期长，且多数国家都明令禁止外资投资本国的电信主干网络，在此情形下，外国电信服务提供者要通过在东道国自行建设电信主干网，进而提供相关服务非常困难。因此，决定一国电信服务市场是否开放以及判断其开放水平的关键点，在于该国是否允许外国的电信服务提供者接入该国的电信主干网络，即外国服务提供者接入电信主干网络的自由度成为开放的关键。再如金融服务既属于数字服务，又属于“信息通信技术支持类服务”。由于金融服务的敏感性和重要性，多数国家哪怕是全球最发达国家也对金融服务持审慎监管原则。从控制风险、确保产业经济安全和社会稳定出发，政府会对金融服务提供者设置繁杂的运营要求、严格的资质标准和业务审核流程等。金融服务是典型的“监管密集型”服务，监管要求的严格程度和执行力度是决定一国金融服务市场发展的关键。在此情形下，东道国针对本国以及外国金融服务提供者在监管方面能否一视同仁即“监管的非歧视性”，成为决定和判断该国金融服务市场是否开放以及开放程度的关键点。

第二，找准适用于特定数字服务部门开放的“着力点”。不同的数字服务部门，决定了其开放的“着力点”也不同。自贸试验区（港）在构建数字服务贸易制度型开放体系时，一定要摸清各类数字服务的开放特征及规律，有针对性地着力出台相关开放承诺或规则。如由于外国电信服务提供者接入电信主干网络的自由度是该部门的开放关键，对此我国可充分借鉴CPTPP第13章“电信”的相关规定，要求主要电信运营商给予公共电信服务者在接入和使用网络方面应按照合理及非歧视的原则和条件进行；允许缔约方基于信息安全与机密、用户个人数据隐私等采取例外措施，但例外措施不得歧视或构成变相的贸易限制措施等（CPTPP第13.4条）。入网待遇的非歧视性承诺是自贸试验区（港）设计电信服务市场制度体系最重要的着力点。自贸试验区（港）也可对接CPTPP，要求缔约方在互联互通、携号转网和号码接入等方面承担相应的义务（CPTPP第13.5条）。此外，电信是技术密集型服务，CPTPP明确了服务提供者在技术选择方面的灵活性，即缔约方不得阻止公共电信提供者选择其

为提供服务而愿意使用的技术等（CPTPP第13.23条）。因此，围绕“技术中立”原则出台相关的开放承诺，是自贸试验区（港）提升电信服务市场制度型开放水平的另一着力点。又如监管的非歧视性是决定金融服务开放的关键，自贸试验区（港）可考虑充分借鉴CPTPP第11章“金融”的“自律组织”（第11.14条）<sup>①</sup>、“新金融服务”（第11.7条）<sup>②</sup>、“特定信息的处理”（第11.8条）<sup>③</sup>等规则，尝试在监管要求方面给予外资金融服务提供者以国民待遇。同样地，针对金融服务的某些敏感或重要的细分领域，自贸试验区（港）可在对外发布的数字服务开放负面清单中，明确将“国民待遇”义务进行排除。

## 六、统筹考虑数字服务贸易的一般规则与部门规则，精准作出开放承诺

数字服务贸易是指可通过网络等数字技术手段实现跨境传输与交付的服务贸易。CPTPP与RCEP框架下的“电子商务”章是适用于各数字服务部门的一般规则。整体上看，CPTPP第14章“电子商务”完全承袭TPP第14章，该章所涵盖的数字贸易规则是区域贸易协定中数字贸易规则“美式模板”第2.0版的代表。CPTPP“电子商务”章在推动数字贸易自由化便利化方面的力度虽低于USMCA，但高于RCEP。目前中国已对外洽签RCEP，正申请加入CPTPP，因此自贸试验区（港）在构建数字服务贸易制度型开放体系时，需立足RCEP并尽量对标CPTPP。通过将CPTPP的数字贸易规则与RCEP进行逐条文本对照，本文认为差距最大、最具挑战的规则至少包括两类：一类是与推动数据跨境自由流动及“本地禁存”相关的规则，如通过电子方式跨境传输信息（第14.11条）、计算设施的位置（第14.13条）；另一类是与数字服务（产品）市场准入相关规则，如数字产品的非歧视性待遇（第14.4条）和源代码（第14.17条）。CPTPP第14.4条“数字产品的非歧视性待遇”要求缔约方给予另一缔约方的同类数字产品

以国民待遇和最惠国待遇。CPTPP第14.17条“源代码”要求在另一缔约方的“大众市场类软件”在追求市场准入时，缔约方不得以开放源代码作为该类软件产品市场准入的前提条件。

如何对接这两类与数字服务（产品）扩大市场准入相关的规则？所谓“数字产品”是指为了商业销售或分销而进行数字编码和生产并能够电子传输的计算机程序、文本、视频、图片、录音或其他产品。“数字产品”通常也是跨境服务贸易的对象，如“网络音乐”是典型的数字产品，同时也是“录音分销”服务的客体（对象）。网络音乐及其制作者根据CPTPP的多个章节享有权利和义务，一方面要受CPTPP“电子商务”章第14.4条“数字产品的非歧视性待遇”规则的约束，另一方面还要受缔约方在“跨境服务贸易录音分销服务”所作的市场准入和国民待遇等承诺约束。在实际应用中，“一般规则”适用的优先权要低于“部门规则（承诺）”。如CPTPP“电子商务”章第14.2条明确规定，“影响以电子方式交付或提供服务的措施需遵守第9章（投资）、第10章（跨境服务贸易）及第11章（金融服务）相关规定所包含的义务，包括本协定中所列适用于以上义务的例外或不符措施”。

依此逻辑，自贸试验区（港）在提升数字服务贸易制度型开放水平时，需尽可能对接高水平的数字贸易一般规则，但是针对一些敏感部门（模式），可通过在“跨境服务贸易”“投资”的负面清单中，引入一些不符措施的方式将目前看来具有挑战的一般性数字贸易义务（如数字产品非歧视性待遇义务、源代码非强制转让义务等）进行排除。概括而言，自贸试验区（港）在开放数字服务（产品）市场时，要统筹考虑特定行业或部门的投资、跨境服务贸易和数字贸易市场开放之间的关系。可统筹协调规范数字服务开放的一般规则（水平承诺）和部门规则（负面清单中所做部门承诺），以一般规则作为开放基准，以部门规则作为例外，共同组合统筹，将数字服务部门的开放控制在适度水平。

① CPTPP第11.14条“自律组织”规定：如一缔约方要求另一缔约方的金融机构或跨境金融服务提供者在其领土内提供或向其领土提供金融服务需成为一自律组织成员、或参加或接触一自律组织，则该缔约方应保证该自律组织遵守第11.3条（国民待遇）和第11.4条（最惠国待遇）中所含义务。

② CPTPP第11.7条“新金融服务”规定：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。

③ CPTPP第11.8条规定：本章中任何内容不得要求一缔约方提供或允许获得：（a）与金融机构或跨境金融服务提供者的个人客户的财务和账户相关的信息；或（b）如披露则会妨碍执法或违背公共利益或损害特定企业合法商业利益的任何机密信息。

## 七、明确数字服务贸易开放监管目标，构建有效的事中事后监管制度

依托负面清单的对外开放管理模式，自贸试验区（港）数字服务贸易的对外开放会向更大范围、更宽领域和更深层次持续推进。这就要求提升监管水平，更多依靠事中事后监管而非事前禁止的方式来实现有效监管。本文认为，自贸试验区（港）数字服务贸易对外开放监管目标至少应包括确保“数据安全”和“产业安全”。围绕这两类目标，自贸试验区（港）至少应从如下方面理性布局和构建事中事后的监管制度体系。

第一，充分利用CPTPP“电子商务”章为缔约方所预留的合理监管空间，自贸试验区（港）在推进数据跨境自由流动及非本地化存储的过程中，可构建有效的“一般安全例外”和“合法公共政策目标例外”制度，以降低和规避因数字服务贸易开放所引致的数据安全风险和挑战。事实上，CPTPP“电子商务”章坚持市场开放与合理监管并重的价值取向，其相关规则一方面鼓励和允许跨境数据流动和非本地化存储，另一方面又设置安全阀，强调缔约方在数据跨境流动是否自由以及数据存储是否强制本地的问题上有其自身的监管自主性，并可采取相关的限制性措施。具体而言，CPTPP第29.2条“安全例外”允许缔约方基于一般的安全理由，可采取限制性措施对数据跨境流动和存储地点实施限制<sup>①</sup>。此外，CPTPP第14.11条和第14.13条允许缔约方为实现合法的公共政策目标，可采取或维持相关限制性措施对数据跨境流动和存储地点进行约束，但该限制性措施要求不对数字贸易造成不必要的限制，且限制性程度应该是适度的，不超过实现合法公共政策目标所需要的限度。在构建数字服务贸易制度型对外开放体系时，要充分效仿CPTPP构建类似的“一般安全例外”和“合法公共政策目标例外”机制，授权自贸试验区（港）可采取限制性措施对数据跨境流动和存储实施限制，以降低甚至规避数字服务开放引致的数据安全风险与挑战。

第二，遵照国家对“重要数据”和“个人数据”跨境流动及存储地点所出台的相关立法及细

则，自贸试验区（港）要明确数据安全监管的对象及重点，建立有效的数据安全保障实施及执行体系。数字服务贸易确实对数据安全监管形成了深刻挑战，我国目前的《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》以及配套实施的其他法律法规，也是将数据跨境监管的重点锁定在“重要数据”及“个人数据”。自贸试验区（港）可遵循国家相关立法和细则的出台，构建符合本地现状的数据跨境流动的实施及执行体系，努力在收获“数字服务贸易利益”的同时捍卫“重要数据及个人数据安全”。

第三，效仿货物贸易紧急保障制度，我国可与其主要的数字服务贸易伙伴洽签适用于数字服务部门的紧急保障机制，防范开放数字服务市场给相关产业安全带来的挑战和风险。在GATS框架下，服务贸易紧急保障机制仅为“内置条款”，即GATS成员方承诺就构建适用于服务贸易的紧急保障机制展开后续谈判<sup>②</sup>。但多边体制下的服务贸易紧急保障机制目前还处于空白状态，在区域服务贸易安排中，部分国家已尝试设立起服务贸易紧急保障机制。借鉴该思路，我国可寻求与其主要的数字服务贸易伙伴构建起适用于数字服务贸易的紧急保障机制。若缔约对象数字服务贸易竞争力相对强，我国可尝试与其构建能适用于所有或多数数字服务贸易部门的“水平模式”的紧急保障机制，且在界定紧急保障机制的启用条件时，对一些关键术语如“产业损害或损害威胁”等的界定可相对宽泛。若缔约对象数字服务贸易竞争力相对弱，可构建仅适用于个别敏感领域的“部门模式”紧急保障机制，且该机制的启用条件要界定明晰以防滥用。

## 八、注重强化数字知识产权保护制度及构建数字服务贸易统计制度

数字服务贸易的标的物多是知识技术密集型的产品及服务，数字知识产权保护问题因此成为数字服务贸易治理的重要组成部分。我国在构建数字服务贸易制度型开放体系时，有必要重视构建数字知识产权的保护制度体系。目前，数字知识产权保护诉求主要聚焦于两个领域：一是强调保护数字技

<sup>①</sup> CPTPP对安全做出了宽泛界定，且在界定是否存在安全威胁时允许成员方自我判定。

<sup>②</sup> 参见GATS第10条“紧急保障措施”。

术尤其是作为数字服务贸易底层的支撑技术；二是强调数字内容产品的版权保护。上述两方面规则在CPTPP框架下均有覆盖。关于前者，CPTPP规则主要注重保护软件源代码。所谓“源代码”是按照一定的程序设计语言规范书写的文本，是计算机软件和程序的基础底层技术。CPTPP第14.17条“源代码”明确要求缔约方不得以软件源代码向当地政府机构或本地企业的转让或披露作为外国企业进入当地市场的前提条件。在USMCA之中，美国将数字技术非强制转让的范围进一步扩展到算法和密钥（第19.16条）。关于后者，数字内容产品版权保护是指将传统版权内容在数字环境下加以保护。CPTPP框架下代表性数字内容版权保护规则主要包括：一是主张将版权保护期限从50年延长至70年，后来USMCA继续延长到75年；二是将电子复制权归属于复制权管辖的范畴，CPTPP第18.58条规定缔约方应当禁止他人未经许可对作品、表演和录音制品以任何方式或形式包括电子形式的所有复制，USMCA第20.58条也有类似规定。

根据以上分析，从对标国际规则强化数字知识产权保护的视角看，本文认为：第一，针对“源代码的非强制转让权”，CPTPP将此规则的适用范围界定为大众市场软件，排除了基础设施软件。对此，我国可接受该规则，在给予外国大众市场软件服务市场准入机会时，不以要求转让源代码作为前提条件。第二，将著作权保护期限延长到70年的规则在我国引发的争议较大，我国目前还是坚持50年的保护期限，因此有必要深入分析该规则在自贸试验区（港）数字服务开放中可能适用的具体场景，并通过“例外规定”等制度设计，尽可能降低其负面影响。第三，CPTPP第18.58条对复制权的法律界定比我国新《著作权法》中的界定更为宽泛。但在后续，我国极有可能对《著作权法》中的复制权概念进行扩展解释。整体上看，由于我国数字内容产业竞争实力较强，将电子复制权纳入复制权的保护范畴也符合我国自身的产业利益，在此建议采纳宽口径的复制权概念界定。

在数字服务贸易治理中，有一个重要的技术问题亟待解决，即建立数字服务贸易统计测度体系。数字服务贸易统计测度体系需要建立在数字服务贸易内涵及外延进行清晰界定的基础上，如前文所述，我国数字服务贸易主要涵盖“ICT类服务（全模

式）”以及“ICT支持类服务（模式一）”。对此，针对构建数字服务贸易统计测度体系，本文认为：第一，由于我国针对基于模式三开展的服务贸易没有统计基础，基于国际收支平衡表的服务贸易统计仅覆盖其他三种模式，建议我国将数字服务贸易的统计口径界定为“2类ICT类服务（模式一、二、四）”以及“7类ICT支持类服务（模式一）”，并尝试从基于UNCTAD给出的CPC与EBOPS 2010的接口中，从国际收支平衡表中将数字服务剥离出来进行汇总计算。第二，除基于“可数字化交付的服务贸易”标准，以及源于国际收支平衡表的跨境服务贸易数据对数字服务贸易进行识别测度之外，建议我国结合自身数字服务产业发展状况，选择有代表性的产业和企业进行针对性调研，尝试从“已数字化交付的服务贸易”视角对“可数字化交付的服务贸易”中实际已实现数字化交付的部分进行单独测算，以此掌握服务贸易数字化交付的实际情况。第三，可针对数字服务贸易的特定部门展开针对性的分部门调研和合理估算。如基于现有的针对有介质的数字内容产品的贸易统计数据，寻找适当方法和技术对通过在线传输交易的数字内容产品的贸易额进行合理估算。

## [参考文献]

- [1] 常斌, 钱学锋. 制度型开放的内涵、现状与路径[J]. 世界经济研究, 2022(5): 92-101+137.
- [2] 戴翔. 制度型开放: 中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径[J]. 国际贸易, 2019(3): 4-12.
- [3] 高疆, 盛斌. 跨境数据流动与数字贸易: 国内监管与国际规则[J]. 国际经贸探索, 2024, 40(6): 102-120.
- [4] 胡加祥, 赵畅. 跨境新金融服务开放的挑战与因应[J]. 国际经贸探索, 2025, 41(1): 87-101.
- [5] 韩革欣. 数字服务贸易开放与中国高技术制造业全球价值链升级[J]. 统计与决策, 2025, 41(6): 132-137.
- [6] 刘伟, 许宪春, 任雪, 等. 我国全口径地区服务贸易统计方法研究[J]. 统计研究, 2023, 40(12): 3-13.
- [7] 梅傲, 朱嘉炜. 数字贸易国际规则的新发展及制度型开放背景下的中国因应[J]. 经济学家, 2025(2): 87-95.
- [8] 邝玉坤. 数字贸易开放驱动全球供应链重构的机制、效应与对策研究[J]. 价格月刊, 2025(5): 75-86.
- [9] 全毅. CPTPP与RCEP服务贸易规则比较及中国服务业开放策略[J]. 世界经济研究, 2021(12): 30-41+85+132.
- [10] 孙杰. 从数字经济到数字贸易: 内涵、特征、规则与影响[J]. 国际经贸探索, 2020, 36(5): 87-98.
- [11] 张磊, 徐琳. 服务贸易国内规制的国际治理: 基于“良好监管实践”的视角[J]. 国际经贸探索, 2024, 40(2): 106-120.

[12] 岳云嵩, 张春飞. 数字贸易统计测度分析[J]. 国际贸易, 2021, (8): 70-77.

[13] 赵蓓文. 扩大高水平对外开放与中国自贸试验区体制机制创新[J]. 世界经济研究, 2025 (4): 3-9+134.

[14] 周念利, 于美月. 美国主导IPEF数字贸易规则构建: 前瞻及应对[J]. 东北亚论坛, 2023, 32 (4): 82-97+128.

[15] Campi M, Duenas M. Intellectual property rights, trade agreements, and international trade[J]. Research Policy, 2019, 48(3): 531-545.

[16] Grimm A N. Trends in US trade in information and communications technology (ICT) services and in ICT-enabled services[J]. Survey of Current Business, 2016, 5: 1-19.

[17] Shadikhodjaev S. Technological neutrality and regulation of digital trade: how far can we go?[J]. European Journal of International Law, 2021, 32(4): 1221-1247.

[18] UNCTAD. International Trade in ICT Services and ICT-Enabled Services: Proposed Indicators from the Partnership on Measuring ICT for Development[R]. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2015.

## Pilot Free Trade Zones (Ports): Exploration of Institutional Opening-up in Digital Service Trade

Zhou Nianli<sup>1</sup>, Liao Ning<sup>1</sup>, Gao Liang<sup>2</sup>

(1. University of International Business and Economics, Beijing 100029; 2. Beijing Center for International Exchange and Technical Cooperation in Traditional Chinese Medicine, Beijing 101160)

**Abstract:** Against the backdrop of the accelerated global development of the digital economy, promoting the institutional opening-up of digital service trade by aligning with international rules has become a crucial pathway for China to establish a new, higher-level open economic system. As experimental fields for institutional innovation in China, Free Trade Zones (Ports) can conduct pioneering explorations in the following aspects. First, define the scope of digital service trade and identify key areas for opening-up based on the central product classification system. Second, make commitments regarding the opening-up of digital services by adopting a negative list management model that conforms to international practices. Third, faithfully fulfill the obligation of “no local data storage requirements” to decouple the opening-up of Mode 1 and Mode 3 digital service models. Fourth, enhance China’s capacity to implement reasonable, fair, and transparent domestic regulations for digital service trade. Fifth, recognize the departmental heterogeneity of the “key points” and “focal points” in the opening-up of digital services. Sixth, comprehensively consider both general and sector-specific rules governing digital service trade to make precise opening-up commitments. Seventh, clarify the regulatory objectives of “data security” and “industrial security” in the opening-up of digital service trade, and establish ex-post regulatory systems, including mechanisms for cross-border data flows and emergency safeguards for digital service trade. Eighth, emphasize the strengthening of digital intellectual property protection systems and the establishment of statistical systems for digital service trade.

**Key words:** Digital Service Trade; Services Industry Opening-up; Institutional Opening-up

(收稿日期: 2025-06-20 责任编辑: 罗建邦)