

双轨并行： 中国服务贸易自由化的路径选择

王 俊 钱思义

内容提要 通过何种机制加快服务贸易自由化进程、实现全球范围内的自由化是各国面临的现实课题。目前,多边体制仍以其先天的优越性受到广大发展中国家的拥护,同时,“一揽子承诺”原则、“协商一致”的决策机制等束缚使得多边框架下服务贸易自由化进展缓慢。为突破此种困境,各国积极尝试区域层面的谈判,取得了一定进步。但区域机制的固有缺陷使其仅为推进服务贸易自由化进程的次优方案。也就是说,多边机制和区域道路均有自身优势,但其各自的缺陷使得单纯一条路径都不是十分有效。因此,中国应在维护多边框架首要地位的基础上,以灵活的态度尝试多边主义、区域主义构成的双轨机制,加快服务贸易自由化进程。

关键词 多边框架 区域服务贸易安排 双轨机制 服务贸易自由化

王 俊,苏州大学东吴商学院教授 215000

钱思义,苏州大学东吴商学院国际贸易专业硕士研究生 215000

长达十四年的多哈回合谈判过程中,服务贸易自由化议题几乎处于“被遗忘的角落”,无论在制定新规则还是实现更高水平的自由化方面,都没有取得实质性进展。为了突破多边框架下服务贸易自由化谈判屡屡停滞的困境,以美国、欧盟和澳大利亚为主导的“服务业挚友”(Really Good Friends of Services, RGF)绕开深陷锁定状态的多哈回合谈判,在严格保密的状态下寻求推进服务贸易自由化的新路径:以诸边谈判方式为基础的《国际服务贸易协定》(Trade in Services Agreement, TISA)由此应运而生。与此同时,多边主义的坚定拥护者尤其是发展中国家和最不发达的国家仍然坚持以GATS作为服务贸易自由化谈判的主渠道,而将双边、区域安排看作多边体制的一种补充。在服务贸易重要性日益凸显的今天,如何高效、稳步地推进服务贸易自由化是世界各国无法避免的现实课题,也给处于改革深水期的中国提出了更高的要求。多年来,中国一直坚定地奉行WTO多边主义,积极抵抗部分

本文为国家自然科学基金课题“贸易便利化的实现路径及机理研究”(项目批准号71573187)、教育部人文社科青年基金课题“包容性发展与我国参与国际区域经济合作的深层理念”(项目批准号12YJC720034)阶段性研究成果,本文受江苏省青蓝工程资助。

成员国开展其他层面谈判对 WTO 造成的威胁,然而迄今进展甚微的多边谈判逐渐侵蚀了中国对 WTO 决策机制的信心,中国的贸易政策正在出现微妙的转变,通过双轨机制实现服务贸易自由化势在必行。

一、多边体制的优越性及先天瑕疵

作为乌拉圭回合最重要成果之一的《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services, GATS),是首个具有法律约束力的多边服务贸易规范,它的达成将服务贸易置于全球协调的准则之下,为服务贸易逐步自由化提供了体制上的安排与保障。以博弈论的视角看,多边贸易体制通过“一个具有约束力的协议”将原有的无序博弈变为有序国际贸易博弈,同时通过制度设计把非合作博弈转变成合作博弈,使得各成员国(博弈主体)在考虑其他国家利益的基础上追求自己的利益,实现了效率与公平兼顾的目标,因此具有理论上的巨大优越性。此外,GATS 确立的一系列核心规范为双边、区域层面的服务贸易谈判打下了坚实基础。GATS 将服务贸易划分为跨境交付、境外消费、商业存在、自然人流动 4 种提供模式,此种划分方式使得任何服务在理论上都是可贸易的。几乎所有的区域服务贸易协定,甚至以诸边谈判方式为基础的 TISA,都继承了 GATS 对服务贸易提供方式的此种划分。GATS 采用的正面清单承诺方式为一系列区域服务贸易协定提供了范本。尽管正面清单承诺方式常常因其缺乏透明度而饱受诟病,其在推进服务贸易自由化过程中蕴藏的稳健、渐进的特点广受发展中国家的推崇,现实中 GATS 型协定与 NAFTA 型协定的平分秋色就是对正面清单承诺方式合理性的最好佐证。区域服务贸易协定中援引的 GATS 范畴还包括市场准入、国民待遇等核心条款。大部分 GATS 型区域贸易协定严格遵循 GATS 第 16 条(市场准入)、第 17 条(国民待遇)的规定,一些非 GATS 型协定,如日本-新加坡、日本-瑞士、新加坡-澳大利亚自由贸易协定在市场准入条款上也参照 GATS。综上所述,GATS 的出现标志着服务贸易领域建立起高度统一的法律范式,对后续各个层面的服务贸易自由化谈判均产生了深远的影响。

GATS 的诞生为服务贸易量身定制了一套全新的规则体系,各成员国对其在服务领域将会发挥的积极作用期待甚高,普遍认为服务贸易自由化进程将会迎来前所未有的新局面。为了改善乌拉圭回合末期服务开放承诺的低水平,逐步实现更深层次的服务贸易自由化,GATS 第十九条明确规定:各成员应不迟于 GATS 生效之日起 5 年开始(即 2000 年 1 月 1 日)并在此后定期进行连续回合的谈判。然而,由于西雅图会议的低沉无果,原定于 2000 年的谈判并未顺利进行,直到 2001 年 3 月《服务贸易谈判准则和程序》的确立才为服务贸易谈判注入了一丝活力。同年 12 月召开的多哈部长级会议将初具雏形的服务贸易谈判纳入多哈发展议程,此举大大加剧了服务贸易自由化向前推进的难度。在谈判资源有限的前提下,“一揽子承诺”原则使得服务领域在多哈发展回合中没有得到应有的关注,且多次受到其他议题谈判破裂的影响,服务贸易自由化进展缓慢。而“协商一致”的决策机制是导致多边层面服务贸易谈判停滞不前的另一制度性因素。“协商一致”意味着任一决议的通过都需要成员国全体同意,该机制仅适用于 WTO 拥有较少的成员时,而在一个由 161 个国家组成的国际事务平台上,各成员国参差不齐的发展水平、分布各异的敏感领域等问题严重压缩了共同利益存在的基础,WTO 全体成员之间几乎无法形成积极推动谈判的合力。以欧美为首的发达国家缺乏必要的政治意愿以实质性让步推进谈判,而广大发展中国家将更多的注意力集中在货物贸易领域,对服务贸易自由化谈判兴趣寡淡,尤其当发达国家把服务贸易谈判的热点框定在其具有比较优势的知识技术密集型领域时更是如此。此外,技术性层面的问题也是造成多边服务贸易自由化成果极其有限的原因之一。GATS 中关于某些关键问题的阐述尚不明确,各成员国对包括最惠国待遇(第 2 条)、市场准入(第 16 条)、国民待遇

(第17条)在内的核心条款涵盖的范围及相互之间关系的理解仍有分歧,这在一定程度上削弱了各国在多边体系框架中进行服务贸易谈判的意愿。美国博彩业案中,争端双方关于娱乐和体育的内涵界定的争议就是典型一例。随着科学技术的不断发展,可贸易服务部门的范围被极大拓宽,原有的服务部门分类体系日趋落后,对所有服务部门重新进行整合、分类迫在眉睫。同时,由科技进步带来的服务领域的新发展也对调整服务贸易的约束规则提出了新的要求。然而,WTO成员国似乎不愿就这些问题进行广泛的意见交流,以缩小未来可能发生争端的模糊地带。在多哈回合中,GATS构建的多边规则体系鲜有进展,没有及时将服务贸易领域的新变化囊括其中,致使许多新兴部门和议题缺乏多边规则的约束。

二、区域服务贸易协定对多边体制的突破

WTO多哈回合谈判已进入第十四个年头,由于“一揽子承诺”方式下各议题之间彼此钳制、各成员方利益纠葛等多重原因,多边框架内的服务贸易自由化谈判迄今无实质性进展,且在近期无达成一项成熟的服务贸易协定的希望。在多哈发展议程多次深陷泥淖连带多边服务贸易谈判裹足不前的情形下,各国积极通过区域服务贸易安排(Regional Trade Arrangement, RTA)为服务领域的谈判搭建新的平台,以期加速实现服务贸易自由化。截至目前,根据GATS第5条设立的区域贸易协定已达147个。

区域服务贸易自由化作为众多RTA中不可分割的制度安排在突破GATS的困境方面似乎有所成效。一些学者研究发现:区域服务贸易协定中承诺的深度与广度远远超出各国在GATS项下所做出承诺,甚至超过其在多哈回合谈判中的出价。尽管各个区域服务贸易安排承诺水平参差不齐,在大体上可以说区域层面相较于多边框架进展显著。根据“优惠差额”(Preference Margin, PM)指标的测度发现,区域服务贸易协定在其做出承诺的约2/3的分部门中向区内服务提供者给予了“GATS+”的待遇。

除了在承诺水平方面呈现出明显的“GATS+”特征之外,层出不穷的区域服务贸易协定对改进GATS的诸多瑕疵进行了一系列有益尝试。例如,针对GATS缺乏约束实际开放水平的机制,几乎所有NAFTA型的RTA都包含“静止条款”来锁定现有开放水平,以此减少政策的不确定性。基于GATS中市场准入和国民待遇界限模糊、相互交叠的情况,一些GATS型RTA没有区分这两种承诺措施,从而避免了可能存在的义务相冲突的情形。此外,区域服务贸易协定的达成对推进多边层面的服务贸易自由化具有积极的影响。一方面,服务贸易自由化承诺一旦克服重重阻力在某项贸易协定中做出后,将其向非协定方进行扩展适用的边际阻力相对较小;另一方面,若想给予非成员严格的差别待遇,必须订立两套相互平行的服务贸易规则体系,由此也必然耗费很高的行政成本,甚至违背缔结区域服务贸易协定以期促进贸易往来、扩大贸易量、提高贸易自由化水平的初衷。这一系列政治、经济方面的考量使得区域服务贸易安排中的特惠待遇在本质上具有“渗漏性”,即区域服务贸易安排具有将特惠承诺向区外扩展的潜在动力,在一定程度上为推动多边层面的服务贸易自由化奠定了良好的基础。

三、区域服务贸易谈判面临无法摆脱的桎梏

尽管区域服贸自由化的制度安排仅需在小范围内进行,谈判参与方的地域、传统或者目标相对一致,相较于多边层面容易取得更深层次的进展;但是,不容忽视的是:《服务贸易总协定》第5条的主要意图是通过区域服务贸易安排丰富和补充多边层面的不足,保持GATS自身的活力,充分发挥其作为服务贸易自由化谈判首要框架的作用。在当前多边服务领域谈判停滞不前的情况下,区域服务贸易

安排可作为各成员方推进自由化的另一种选择。换言之,区域服务贸易安排更应当被认为是一种可获得的次优方案而非是多边道路的替代物。

1. 区域服务贸易安排在设计上存在固有缺陷

区域服务贸易协定谈判涉及的领域相对多边框架更为集中,在减少需要权衡的因素的同时也带来了平衡选材受限的难题。在多边框架下,某些领域的退让可以由其他领域的扩张来弥补,但区域服务贸易协定却大幅压缩了选择空间,成员方在某一敏感部门的意见相左可能会拖垮整个协定的达成。也就是说,各成员方要么选择放弃区域服务贸易协定整个棋局,要么选择将某些存在争议的部门剔除,以期达成协定,尽管这样做会与实现更深层次服务贸易自由化背道而驰。

其次,并非所有服务部门的开放都适合在区域层面的进行谈判。在一些特定的服务领域,如金融、通信、运输等需要大量资金投入和广阔市场规模的部门,在多边框架下进行开放能够获得最优的经济效率;如果基于区域服务贸易协定开放这些部门,区域内的次优服务提供者很有可能被赋予先动优势,并凭借其市场支配地位抵制区外更具效率的竞争者。这种“先占效应”一旦成形,即使服务贸易自由化最终基于最惠国待遇机制展开,区域外更有效率的竞争者仍然无力替代区内次优的服务提供者,从而导致低效率的区域模块化。而对于大部分国家已达到足够高的开放水平的旅游、商业服务等领域,在区域层面思考进一步开放的可能没有太大的意义。

最后,区域服务贸易协定的谈判会消耗原本可以用于多边议程的稀缺的谈判资源、政治资本,造成“注意力转移”效应。且由于缺少争端解决机制,最终达成的区域服务贸易协定中蕴含的自由化条款在实践阶段无法取得预期的效果。即便可以将理想的自由化水平完全实现,区域服务贸易安排中最惠国待遇条款的缺失也在一定程度上削弱了其在推进全球服务贸易自由化过程中强有力的统一化和协调性的作用,从而仅能在相对有限的区域内而非全球范围取得更高程度的自由化水平。

2. 区域服务贸易协定在实践中并未实现相较于GATS的明显超越

目前关于区域服务贸易协定的研究主要集中在承诺水平和自由化规则两个层面。黄建忠等(2014)认为区域服务贸易协定在承诺的广度上与GATS具有较高的相似度,表现出向GATS收敛的特征。除陆地交通外,其他多边层面难以开放的部门在区域层面上也几乎没有进展,基础电信、金融服务等关键领域甚至表现出相较于GATS的倒退。关于承诺的深度方面,占芬等(2014)对37个OECD国家的56个RTA进行分类研究后发现区域服务贸易安排并没有显著地促进承诺深度的拓宽,大多数RTA更倾向于锁定成员国在GATS下现有的承诺,从而表现出“GATS=”的特征。此外,作为推动服务贸易自由化的重要力量,区域服务贸易安排在攻克悬而未决的关键领域、达成新兴的规则方面被寄予厚望。然而,由于多边规则对区域服务贸易安排审查不力、发展中国家对服务业开放信心不足等原因,占芬和黄建忠(2014)认为区域服务贸易安排对GATS未决项目的贡献乏善可陈:在紧急保障措施和服务业补贴这两个敏感领域,政府在中边层面所面临的挑战并不比多边层面少,大多数RTA采取审慎的态度,相应的规则基本上与GATS无异;GATS中政府采购被排除在外,而RTA也几乎没有增加相关领域的措施与政策;在极其重要的国内管制方面,许多RTA不仅毫无创新,其覆盖范围反而更狭窄,效力比GATS更弱。李墨丝(2015)通过比较不同类型的区域服务贸易协定后发现RTA同GATS共享一套基本准则来规范服务贸易,相较GATS而言,区域服务贸易协定在具体规则上并没有实现重大超越。换言之,要想在区域层面就紧急保障措施、服务补贴、国内管制等领域达成新规则也实属不易。

四、中国应对服务贸易自由化谈判举步维艰的政策选择

服务固有的复杂性、服务贸易壁垒的多样性与隐蔽性使得实现服务贸易自由化所面临的挑战远

超货物贸易。自1997年达成电信与金融服务贸易协定以来,服务领域在WTO多边框架中再无签署任何协定,区域服务贸易安排相较于多边层面的突破也并不显著。基于当前严峻的国际形势,中国作为全球贸易体制的重要参与者之一,应当以灵活的姿态尝试多边主义、区域主义、诸边主义构成的双轨机制,同时有益探索负面清单,为加快服务贸易领域的谈判进程贡献自己的力量。

1. 维护WTO多边框架的首要地位

发达国家与发展中国家之间利益取向的巨大差异使得多哈回合谈判久拖无果,严重打击了各成员国在多边框架下进行谈判的信心,以美、欧为首发达国家参与多边谈判的意愿越来越弱,已逐渐表现出抛弃WTO的意图。他们正试图通过构建TPP、TTIP等巨型区域贸易安排架空WTO,重建国际贸易秩序,一旦布局完成,发达国家将完全掌握主导权。以我国为代表的广大发展中国家,经济与政治力量方面处于较为弱势的地位,近期根本无法发起与TPP、TTIP相抗衡的全新的谈判框架,而作为国际服务贸易统一规则的GATS,是发达国家与发展中国家利益博弈的结果,在一定程度上反映和保障了发展中国家的基本利益,使其在国际贸易领域不致于完全陷入被动。因此,充分利用已有的国际服务贸易规则(GATS)进行后续服务贸易谈判是最优的策略,也是实现我国服务贸易利益的主要国际通道。在多边服务贸易谈判过程中,中国应团结广大发展中国家,彰显共同的利益诉求,即强调进一步自由化必须考虑各成员国服务贸易发展水平的差异,在相互妥协以及权利和义务相平衡的基础上进行。

2. 积极参与区域、诸边谈判

协商一致、一揽子承诺等曾经推动GATT与WTO获得成功的因素目前已成为限制多边贸易体制发展的主要障碍,为推动多哈回合谈判,WTO运行规则改革无法避免,而在改革过程中,那些积极寻求贸易自由化的国家开展区域、诸边谈判作为多边体系谈判真空的补充抑或替代。Jaime Kuper (2013)指出一旦TPP、TTIP谈判成功,世界各国将被归为愿意实现真正贸易一体化的国家和仍未做好准备跳出目前WTO规则的国家两大阵营;而对后者来说,仍有在多边框架下解决贸易争端以及采取双轨制谈判策略两种选择。在WTO深陷多哈困境且在短期内几乎无法破局的背景下,中国应立足现实,微调原来的贸易政策,在尽力推进多哈回合谈判的基础上,以积极、包容的态度参与区域、诸边谈判。目前正在进行谈判的巨型区域一体化组织TPP在服务贸易领域的目标为覆盖包括金融和电信行业在内的所有部门,采取负面清单承诺方式进行谈判,并承诺在协议生效后逐步取消管制,最终实现服务贸易自由化。另一巨型区域贸易安排TTIP也积极推动服务市场的进一步开放。为了遏制发达国家企图绕开广大发展中国家制定国际经贸领域的新标准、新规则的意图,从而达到框定世界经济新体系、主导国际经贸新秩序的目的,中国应争取早日加入TPP、TTIP谈判,参与规则制定。此外,中国应继续深化与推进《区域全面经济伙伴关系》(RCEP)谈判,减少被边缘化于区域合作主流制度框架之外的风险。与此同时,诸边主义通过逐一突破多边体系各个议题的谈判方式,为解决WTO谈判进程缓慢问题提供了一条可行路径。GATS第19条以及2005年12月WTO第六届部长级会议发表的《香港宣言》附件C为服务贸易领域引入诸边方式奠定了坚实的法律基础。在经历了头脑风暴式的初步构想和早期磋商阶段后,以美、欧、澳大利亚为首的“服务业挚友”集团于2012年初就构建在GATS框架内、但在多哈发展议程之外的诸边《国际服务贸易协定》达成共识,并于当年12月制定了《服务贸易协定谈判框架》。次年1月正式启动的TISA谈判旨在达成以GATS为基础、覆盖服务贸易所有领域和模式、强化服务贸易规则、实现更高水平自由化的高标准服务贸易协定。尽管中国已于2013年9月30日正式宣布加入TISA,但至今仍未获得成员国的批准。对此,中国要认真研究TISA的创新点极其可能会带来的影响,对外稳步开放,对内深化改革,加快融入TISA带来的服务贸易自由化新浪潮。

3. 坚持正面清单承诺方式的基础上试点负面清单

相较于欧美等发达国家而言,我国服务业基础薄弱,发展滞后,过于激进的开放模式可能会对我国的服务贸易造成较大的冲击。由此,中国服务贸易的对外开放应在立足国情的基础上遵循审慎稳妥、循序渐进的原则。选择服务领域开放的承诺模式时,应当采取风险可控的“正面清单”的承诺方式以期自如掌握服务开放节奏。同时,可在圈定范围内对“负面清单”承诺方式进行试验,为日后的谈判积累经验。

参考文献

1. 曹广伟:《国际经贸秩序的变革及中国的战略选择》,〔北京〕《亚太经济》2014年第3期。
2. 程大为:《全球贸易治理中多边主义、诸边主义和大区域主义的比较与选择》,〔长春〕《经济纵横》2014年第4期。
3. 黄建忠、占芬:《区域服务贸易协定的收敛研究》,《厦门大学学报》2014年第1期。
4. 金孝柏:《多哈回合服务贸易谈判:成果、挑战与我国的对策》,〔北京〕《国际贸易》2014年第7期。
5. 李伍容、周艳:《〈服务贸易协定〉的发展路向》,〔北京〕《国际经济评论》2014年第6期。
6. 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》,〔北京〕《财贸经济》2013年第12期。
7. 李春顶:《国际贸易协定谈判的新发展与新规则》,〔北京〕《金融评论》2014年第6期。
8. 徐长春:《战略选择:多边贸易体制还是区域经济一体化》,〔北京〕《国际贸易》2011年第10期。
9. 占芬、黄建忠:《区域服务贸易协定的多样性及其“GATS+”特征分析》,〔北京〕《国际商务》2014年第1期。
10. 周念利:《区域服务贸易安排“特惠实质”的政治经济分析》,〔北京〕《财贸经济》2012年第6期。
11. 张小琳、姚新超:《服务贸易自由化的争议与中国的发展趋势》,〔北京〕《国际经济合作》2013年第5期。
12. Juan A. Marchetti, Martin Roy. The TISA Initiative:an overview of market access issues, Staff Working Paper ERSD-2013-11, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division.
13. Juan Marchetti, Martin Roy. Services liberalization in the WTO and in PTAs, in ibid.(eds), Opening Markets for Trade in Services – Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations, Cambridge University Press: Cambridge.
14. M. Krajewski. Service Trade Liberalisation and Regulation: New developments and Old Problems, European Yearbook of International Economic Law, 2010.
15. Pierre Latrille, Juneyoung Lee. Services Rules in Regional Trade Agreements: How Diverse and How Creative as Compared to the GATS Multilateral Rules, Staff Working Paper ERSD-2012-19, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division.
16. Pierre Latrille, Juneyoung Lee. Services Rules in Regional Trade Agreements: How Diverse and How Creative as Compared to the GATS Multilateral Rules, Staff Working Paper ERSD-2012-19, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division.
17. Rudolf Adlung, Hamid Mamdouh. How to Design Trade Agreements in Services: Top down or Bottom up, Staff Working Paper ERSD-2013-08, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division.
18. Rudolf Adlung. Services Liberalization From a WTO/GATS Perspective: in Search of Volunteers, Staff Working Paper ERSD-2009-05, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division.

〔责任编辑:天 则〕