

入世与服务业对外开放的几点战略考虑

刘光溪

摘要:本文介绍了服务贸易总协定的基本框架、基本原则以及中国进行服务业市场开放的基本的战略考虑。

关键词:入世;服务业;对外开放

中图分类号: F 752 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2001)02-0024-07

一、《服务贸易总协定》是妥协的产物

《服务贸易总协定》是1994年4月15日,在摩纳哥马拉喀什关贸总协定部长级会议上通过的。1986年9月,在乌拉圭回合发动的地方——埃斯特角城,在部长宣言中,专门有几段话介绍和决定《服务贸易总协定》应如何进行谈判。当时我国第一任复关首席谈判代表沈觉人同志率中国政府代表团到乌拉圭参加了乌拉圭回合的部长级会议。在这个会议之前,关于服务贸易是否纳入关贸总协定新一轮谈判范围,发达国家以美、欧、日、加为一方;再以印度、巴基斯坦、巴西、阿根廷、墨西哥等重要发展中国家代表为另一方。双方在服务贸易总协定上发生了严重的分歧。最后经过1986年9月这一次重要的部长级会议,双方达成了妥协。也就是说服务贸易可以纳入乌拉圭回合谈判当中,作为一项重要的新议题。但是,发展中国家,当时叫发展中缔约方,所关心的热带产品、纺织品、农产品应当作为重要的议题纳入乌拉圭回合谈判议程。这样双方找到了一个接合部、妥协点。发展中国家最关心的是热带产品、纺织品和农产品的“市场准入”问题;然而发达国家最关心的是服务贸易是不是纳入当时的多边谈判议程。第二个双方的焦点问题是投资措施。我们经常看到“与贸易有关的投资措施”、“与贸易有关的知识产权”,这个“与贸易有关的”问题,就是当时发达国家与发展中国家缔约方在有些核心问题上达成的妥协,你只能局限于与贸易有关的投资措施和与贸易有关的知识产权。

当时服务贸易作为一个很重要的议题纳入新一轮谈判,发展中国家和发达国家达成的妥协,主要体现在以下3点:

1. 服务贸易可以纳入乌拉圭回合谈判议程,但是它涉及到的市场准入问题、国民待遇问题,应当取决于双方谈判的成果,而不能象货物贸易一样 货物贸易在关贸总协定第一

条最惠国待遇和第三条国民待遇中已作了明文规定,货物贸易已经基本实现全球范围内的贸易自由化,相对来说最惠国待遇和国民待遇是完全适用货物贸易的。如果服务贸易对于市场开放的问题,里面一个最核心的条款就是国民待遇的问题。货物贸易的市场准入问题,主要是靠关税和非关税措施控制货物贸易的进口与出口。但是服务贸易是无法通过关税和非关税进行调节和规范的,只能靠一个国家、靠一个成员内部的贸易立法和投资措施,以及相应的政策立法来进行协调。所以,如果服务贸易纳入自由化的话,完全体现国民待遇,那对国内同类服务行业是一个巨大的冲击。所以当时发展中国家和发达国家在谈判之初,在服务贸易是否完全适用货物贸易的国民待遇原则问题上达成了一项妥协,就是取决于双方的谈判而不是自动地适用国民待遇原则。

2. 服务贸易自由化是逐步的、渐进的,是与发展中缔约方经济发展的水平相适应的。服务贸易自由化不能搞那种一夜之间的自由贸易,或者说完全到位的服务贸易自由化。所以,这个原则已经写入《服务贸易总协定》当中,作为逐步贸易自由化的一个核心条款。

3. 发展中国家根据自身经济需要,选择在哪些部门进行对外开放。发展中国家在服务贸易对外的承诺表中,所列的服务贸易的总体部门、分部门的对外开放,是根据自己本身的经济发展和经济需要,来选择在哪个部门、哪个分部门进行对外开放,而不象我们所说的象货物贸易对外开放一样,每一个部门都包括在内。在上述3方面达成妥协的条件下,服务贸易这一议题就纳入了乌拉圭回合的多边谈判。

经过8年的艰苦谈判,于1994年4月15日在摩纳哥的马拉喀什部长级会议结束了乌拉圭回合中的服务贸易的谈判,形成了大家现在所看到的《服务贸易总协定》的3个部分、29个条款和10个附件协议。

二、服务贸易的特点与交易方式

(一) 服务贸易的特点与货物贸易的区别

第一个特点:货物贸易与服务贸易的核心区别:货物贸易是有形的,这是大家的共识;服务贸易是无形的。

第二个特点:服务消费的价值实体和实用价值之间是可以完全分离的。一个银行的职员、或者一个银行家提供了银行方面的服务,这个银行的职员或银行家还要继续存在;货物贸易则是价值实体与实用价值同时消失。

第三个特点:服务贸易的提供者和消费者,则是服务业的生产与消费同时并举的、是兼容的。

第四个特点:服务业的可储存性与不可储存性并存。随着科学技术和电信技术的发展,服务技术含量的提高,有一些象银行之间的往来帐户、结汇业务,还有一些通过软盘来提供的技术咨询和专家咨询、工程咨询、海洋勘测咨询,都是可以透过软件储存的。随着技术的发展,有些服务内容是可以储存的。

(二) 服务贸易的定义与4种交易方式

很多贸易协定、经济专著与教科书,对服务贸易从不同的角度,下了各种各样的定义。

但是谈判者在乌拉圭回合谈判过程中,发挥了自己的聪明才智,它是通过服务业的交易方式和实现方式,也就是服务贸易的生产与消费、服务业的提供者与消费者在交易方式上和实现方式上来进行定义的。一般定义为4种交易方式:

1. 跨境交付 跨境交付主要集中在银行业或者电信方面、或者工程咨询方面、建筑设计的咨询方面。

2. 境外消费 出国留学、出国就医、到国外去旅游,是消费人家的教育、医疗和旅游资源,是境外消费。这对一个出国的人来说,对其母国是服务业的进口,对东道国来说是服务业的出口。

3. 商业存在 也就是服务贸易的主体方式,就是在服务领域的三资企业的表现形式。从当今服务贸易发展的内涵来讲,第一种和第二种交易方式所占的比重是很小的。从服务贸易整体来看,主要是集中在第三种的方式。美国的AIG(友邦)、John Hancock(恒康)保险公司、苏黎士保险集团、英国的太阳保险公司,在中国设合资或分支保险机构的时候,他们必须要有商业存在来提供服务。或者说美国的AT&T、贝尔公司在中国搞电信的终端服务,它必须在中国相应地设立合营电信公司,或者叫AT&T的分支电信公司。所以说从服务贸易的内涵来讲主要集中在第三种交易方式。

4. 自然人的流动 这里主要涉及到几大块,而且是发展中国家最为关心的一个问题。发展中国家劳动力资源是比较充分,但实际上有误区。发达国家把自然人的流动作为第四种交易方式的目的,是因为发展中国家的劳动力是低文化素养、没有特长的廉价劳动力,基本上都集中在劳动密集型的产业。例如我们中国输出自然人大多是泥瓦工、厨师和渔工。高级工程技术人员要输出到美国和欧盟,包括我们的护士,是相当艰难的。因此,好多专家认为,自然人的流动事关发展中国家服务贸易的利益。笔者则认为,自然人的流动,从美欧的角度来讲,主要是为他们服务的。高级工程师、高级的企业管理人员、高级的货币经营者、高级的机构投资商、高级的保险经纪人、高级成熟的建筑工程设计师、更不用说海洋勘探,有哪一个是中国发展的强项?我们除了提供一些低劳动力、低技术外,我们没有优势。所以在第四种交易方式上,自然人的流动,很多发达国家成员是利用了发展中国家表面上的兴趣和利益来推动自然人流动谈判的。自然人流动如果真正实现了,发展中国家大量低成本的劳动力可以输出去,但相对发达国家来讲,在这方面发展中国家的利益是微乎其微的。

三、服务贸易自由化的核心内容

1. 最惠国待遇与例外 1994年关贸总协定涉及到货物贸易最核心的一个条款就是“最惠国待遇”。但是在服务贸易谈判中,谈判者也发挥了聪明才智,把货物贸易中最核心的条款“最惠国待遇”也纳入到服务贸易自由化当中。但是这中间有最重要的例外,就是服务贸易总协定的第二条:“最惠国待遇的例外。这个例外就是说在区域合作、边境的服务优惠贸易方面,有些成员是提供给自己的近邻、提供给自己周边的国家和地区,不可能普及到其他国家和地区。服务贸易总协定的谈判者们,为了照顾到这些国家和地区的特殊现实,专门搞了这个例外,前提是你尽可能提供最惠国待遇。最惠国待遇就是所有的贸易服务提供者、服务业产品在进入了一个成员之前,应该是一视同仁的,不管来自哪个国家、哪个地区。这样例外的最终期限是1995年到2005年,5年审议一次,10年以后,这个优惠措施就要取消,

就要完全采取一视同仁的做法。原来服务贸易总协定要求在2000年召开新一轮的服务贸易的谈判,但因1999年12月西雅图会议的失败,服务贸易也就没有发动新一轮的谈判。

2. 透明度原则 货物贸易里关贸总协定第十条专门有透明度条款,要求一个国家的贸易政策、海关体制、非关税措施、进口许可证程序都要严格地按照透明度的要求,不要搞黑箱操作,不要搞内部文件,每一项法规和政策在公布实施之前要征求一下同类行业的不同意见。服务贸易谈判也把透明度这条原则纳入到服务贸易自由化当中。它有一个具体的要求,就是为了帮助外国的服务业投资商、服务业的提供者,了解东道国的贸易投资措施和银行、保险、电信以及证券等投资方面政策法规,应当设立一个WTO服务贸易咨询点,这个咨询点应当是政府官方的。任何一个服务贸易投资商,如果有任何的问题,对政策法规,可以提出质疑,可以把电话打给那个咨询点要求提供咨询。服务贸易透明度的内容与货物贸易有一些不同。关贸总协定在货物贸易方面已开始建立相应的货物贸易的咨询点,对关税调节的幅度、进口许可证、商检、动检和植检,也可提供相应的咨询和服务。

3. 发展中国家服务贸易采取逐步自由化的原则 关于这一点,我们在入世谈判当中,好多的行业部门、专家和学者,一谈服务贸易,就说我们中国人世服务贸易谈判一旦实施了承诺,就会国门洞开,就会洋服务和洋人泛滥,外国服务业会给我们的银行、保险、证券、电信以及旅游、教育带来巨大的冲击。这个观点是错误的。因为发展中国家有一个很重要的参加服务贸易谈判的原则叫逐步贸易自由化。根据本国经济的发展现状,根据本国服务行业、重要行业的经济需求作出自己的承诺,也可以不作出自己的承诺。我们所作出的一些初步承诺是根据我们中国服务业发展要走向世界,要给中国经济的发展提供良好的软件基础设施而作出的,而不是屈从于任何人的压力。通过入世谈判逐步开放服务业市场是完全符合中国服务产业发展战略的。

4. 垄断服务行业经营要公平 基于商业考虑,一般都会讲到服务贸易的国营或垄断。因为每一个成员,不管是最发达的自由市场经济国家,还是转型经济的成员,还是一些实行计划经济的国家,只要是在世贸组织的一般成员当中,它肯定是有相应的国有服务业,或者叫国有垄断行业部门。这些垄断、独家提供服务的公司和企业必须基于商业的考虑和市场的考虑,而不能采取排他性的,对别的服务业提供者采取歧视性的做法。所以在服务贸易总协定中有一个专门的条款,就是专门对垄断性服务行业和独家经营的服务行业作出规定。这一规定是相对应货物贸易总协定第十七条国营货物贸易规定的。我们最喜欢的是把粮、棉、油、糖、石油、成品油、化肥、烟草8大类产品实行国营贸易方式,这是货物贸易。例如,关贸总协定第十七条专门对国营贸易作出明确的规定,考虑到一个成员的国计民生、粮食安全、经济安全,实行国营贸易是可以的,但必须是遵循市场的供求规律而进行的,而不是完全靠国家的指令进行的完全垄断。服务贸易总协定对垄断方面的服务业所作出的规定,也应基于市场的考虑。

5. 市场准入原则 这涉及到服务贸易自由化的关键部分,也就是我们谈判当中最核心的两个方面之一。“市场准入”承诺包括6个方面:(1)不能规定数量限制。(2)不能规定业务范围限制。(3)不能规定业务总量的限制。(4)不能规定商业存在方式的限制。(5)不能搞地域限制。例如不能只允许在某一些区域或某一城市开放银行、保险或者电信服务业。(6)自然人流动的资格限制问题。

6. “国民待遇”问题 这是服务业谈判中另一关键内容。“国民待遇”主要取决于双

边谈判。如果中国在服务贸易这个领域完全实现或基本实现国民待遇,那么中国的金融服务业领域,我们的会计师事务所、律师事务所、教育、旅游、电信公司,那真是面临巨大的挑战。要真正在服务贸易实施完全的国民待遇的话,那可是影响大了。谈判时我们已经考虑到这个问题,在整个乌拉圭回合谈判时,我们就采取了双方谈判的意愿。我愿意怎么提供国民待遇尽量提供。如果说我在分部门当中没有作出国民待遇的承诺,那我不受约束。这和货物贸易差异很大,货物贸易基本上实现了国民待遇,但货物贸易还有个关税的调节、关税的升高或降低,这是世贸组织货物贸易自由化原则允许的。而服务贸易一旦实现了国民待遇,就没有什么手段来控制,就是放弃了调节服务贸易市场准入的手段。一旦外国银行在中国开设的合资、独资银行或分行,与中国银行享受同等的待遇,可以全面进行本币业务,他们的服务对象可以面向中国居民的话,那中国的金融服务业将面临极其严峻的挑战。所以在服务贸易开放谈判当中,特别是国民待遇问题,要极其慎重,有原则、有条件、有时间表。

7. 承诺表的问题 承诺表是根据4种交易方式:跨境交付、境外消费、商业存在、自然人流动的市场准入与国民待遇来进行的。例如银行这一分部门在跨境交付方式上关于“市场准入”、“国民待遇”有没有限制?在这个表上如没有限制,写着None,那你就承诺了约束性业务;如果你在“市场准入”承诺表中写着Unbound,就是不受约束。在“国民待遇”上不作承诺,要视今后的发展状况。这个东西是实实在在的,也是比较庞杂的,是服务贸易总协定的附件按照联合国划分的12大类、155个分部门来进行谈判的。看到服务贸易分类数字的时候,再把中国服务贸易的开放承诺与其他成员相比较,可以说某些领域领先于发展中国家,但大多数领域和发展中国家是持平的。我们中国服务行业分部门的分类,按服务贸易总协定附件的分类表,60%方面是找不到对应的。这就说明我们的经济确实处于发展中国家的水平。

四、关于服务贸易对外开放的基本战略考虑

(一) 关于“水平承诺”与“分部门承诺”

我们在服务贸易谈判当中涉及两大部分,按照服务贸易总协定一个是“水平承诺”,一个是“分部门承诺”。“水平承诺”就是总体承诺,不管是银行、电信、旅游、教育,还是会计师事务所,你只要在中国提供服务,必须遵循下列的几条规则,叫“总体承诺”,不管你是什么方式,不管什么服务行业部门。

1. 关于“水平承诺” “水平承诺”包含几个方面:

(1) 三个商业存在方式,即合资经营、合作经营、独资方式。

(2) 外方资金最低比例要求。无论是实物还是现金、还是技术,不能低于25%。这是中国的特色,在世界上任何一个国家和地区还没有这么规定的,即合资不能低于25%。一般其他国外的合资,都规定外方的股权不超过多少,我们是不能低于25%。这里面是一种防范的东西,既然合作必须认真对待,不能拿10%的股权来跟我合作。

(3) 分支机构设置问题。外国企业和外资银行设立分支机构,这个法律正在制定当中,所以我们不作承诺。

(4) 土地的使用权问题。居民用地,就是70年的期限;工商、教育用地,那就是50年的

时间;其他用地可以40年。

(5) 自然人流动。什么样的自然人可以到中国来呢?外国的三资企业已经在中国有了商业存在,里面的高级经营人员,也就是中高层管理人员,会计师事务所的高级合伙人、律师行里的合伙人等可以来中国暂居,这里不涉及永久居住权的问题。这是“水平承诺”。下边的具体部门、专项服务里边,会计师行业对外开放,是放在职业服务里边的专项服务这一栏,职业服务里包括律师业,会计、审计和簿记等。

2. 关于“分部门承诺” 中国从复关到入世是15个年头。从1986年7月10日到1995年12月28日,是复关谈判的阶段。在复关谈判的初始阶段,服务业没有涉及,只是到1994年的9月,乌拉圭回合结束后的5个月后,有些国家开始讨论中国要入世的问题,在关税和非关税措施方面、技术性壁垒等方面作出一点承诺是不够的,入门费是不够的,就开始提出服务行业开放问题,特别是我们电信和银行、保险以及分销。1994年年底,我们在十九次工作组会议上,经过长达近一个月的艰苦谈判,最后我们还是没有冲刺进去。我们当时有一个基本的考虑,美国和欧盟在中国复关谈判基本立场上发生了重大转变,单纯在货物贸易、关税减让作出一点承诺是不够的,它们看重的是我们的银行保险、证券投资以及电信和分销方面。我们的证券投资市场,一级市场、二级市场相当不发达,它们希望在今后的5年、10年,随着深市、沪市甚至是更成熟的二板市场出台以后,把中国资本市场,真正实现了A股、B股、N股、H股、S股还是L股,所有的股票都合并同类项后,实现了人民币的可兑换,不但是经常项目的可兑换,还有资本项目的可兑换,它们可以直接购买你的股票,不直接参与你的经营管理,实现间接投资,分享你的利益。这是中国真正大规模、高档次和高效率利用外资的高潮到来。

(二) 服务业对外开放的战略考虑

第一,也是符合上海经济发展和人民群众切身利益的,就是充分利用20年来,特别是小平同志南方讲话以来,我们在城市建设方面获得的突飞猛进的发展。服务业开放战略,非常符合邓小平南方讲话以后的发展形势,在中国广大的土地上建立了那么多的高楼大厦、那么多的办公楼和写字楼,靠什么来填补,靠什么来支撑,要靠发展服务行业。

第二,是解决我们的工业经济、我们制造业发展的新瓶颈。过去我们发展制造业的瓶颈是能源、交通。但是要用现代市场经济的哲学来看,新的基础设施是金融里边的银行、保险、证券,是电信和物流设施,这种新的基础设施,也就是我们以后浦东乃至整个上海,走向所谓新经济信息和知识经济发展之路的重要基础设施。

第三,在国民生产总值里,服务业占的比重从目前27%上升到42%。这个比重可以衡量经济发达的成熟度。对这种提法我并不十分赞成,不要人为地追求数字的增长。一个国家服务业的发展,不可能脱离一个国家物质生产力的发展程度,而达到一个人工的高度。除了我们的香港特别行政区,除了新加坡、荷兰这些小国家和地区之外,他们可以超常规地发展服务业。但对中国来说,12亿人口的大国,必须首先发展好我们的产业经济,即实体经济。当然产业也包括服务业,也就是发展好我们的衣、食、住、行所涉及的各类产业,只有人的衣、食、住、行发展了,然后达到一个新的高度,叫“吃饱了撑”的阶段,消费需求多样化、多元化、多层次,生产社会化的大发展,势必推动服务业的发展。也就是服务业良性循环的发展阶段。现在要跟印度、菲律宾比的话,在国民生产总值里,服务业所占的比重,菲律宾是

42.2%,印度达到43.6%,这是1995年的统计数字。再过5年,我们中国服务业在国民生产总值中占50%又能说明什么,如果我们的产业结构不发生根本的变化与调整,制造业经济没有规模,不上档次,人为地超常规地发展服务业是难以实现国民经济可持续发展的。事实上,我们的实体经济发展并不比我们的服务业发展先进多少。许多学者说我们的服务业发展太落后,我要加一句,实体产业经济发展更落后。

第四,就是所谓的接轨、融入。我们在货物贸易方面已经基本上与世界贸易融入和接轨了,但是中国经济真正与世界经济的接轨,要取决于第二阶段的重要发展,也就是服务业投资,市场准入的问题。通过扩大开放服务业部门、经营范围来进一步规范和完善外资政策法规,真正实现金融一体化、电信一体化。上海近年来提出从产业经济的上海走向网络经济的上海。上海在强化第二产业发展的同时,加快第三产业大踏步发展这是具有战略意义的。要使中国经济与世界经济融合接轨,已经不完全取决于你的进口与出口,不单纯是调节余缺,亏本创外汇,而是应在物流方面培养国际“大倒爷”,大跨国服务行业公司,应当培养象三井物产、日商岩井那样的大公司。假如你要执意培养和发展专业外贸公司的话,只能是延误改革发展机遇,阻碍外贸体制的改革进程。在美欧公司法里没有外贸公司这个概念。只有在日本还有一个株式会社。流通领域你必须做国际大倒爷,你不要赚我们中国人自己的钱,甚至亏本去创外汇,你应当把伊拉克的石油倒到印尼,把印尼的矿产倒到拉丁美洲去,去赚这个钱,这才叫真正的国际贸易公司。

第五,20年的利用外资基本上局限于投资办厂,吸收对外直接投资。投资的范围,按照我国的产业政策和产业指导目录,禁止的领域是很多的。中国要在21世纪真正走向经济强国,必须在利用外资方面有新的突破性发展,也就是在服务业的大开放、大发展。服务业进行多层次、宽领域地对外开放:(1)拓宽利用外资渠道;(2)扩大利用外资的范围;(3)提高利用外资的质量,这个外资的质量,从直接投资走向间接投资,并不是说直接投资不重要了,而是继续扩大利用直接投资的同时,大胆地借鉴一些国际上新生的投资方式,如机构投资、基金投资和并购等。现在美欧之间直接投资的比例日益减少,并购达到85%。我们现在对并购还处在观望阶段。法人股和国有股是不流通的,国有资产这一块如何盘活?存量怎么盘活?这是一个重要的课题,也就是说服务业市场开放问题直接关系到国有企业改革的发展走向问题。能不能大胆地利用并购这个方式从下而上来盘活国有企业的资产。

服务业在入世以后,规定了2年、3年和5年这样一个开放时间表,说明中国改革开放有了一个受国际多边义务约束的时间表,不再象过去说我们什么时候开放完全是我们自己的事情,甚至受制于国内各种利益的影响,又受到主要大国的压力,出现了一种“挤牙膏”式的对外开放现象,难以从全局和战略高度,实施符合全民族和整个国民经济发展的全方位对外开放政策。现在不一样了,中国入世以后,已经把国内的义务变成了国际多边义务,已经把国内责任变成了国际多边责任,已经把国内市场的改革开放的时间表变成了国际的时间表。这也说明,入世标志着中国从过去20年改革促开放走向开放促改革的新时代。难道说,这个意义还不够重大!

(作者单位:WTO上海研究中心)