

服务贸易自主自由化的奖励： 问题与对策

张 斌

摘 要：自从乌拉圭回合协议签订以来，许多发展中成员在服务贸易领域实施了一系列自主自由化措施。对此，依据 WTO 协议可以获得奖励。但是，解决奖励问题的关键是自主自由化措施的评估和奖励模式的制定。尽管多哈发展回合最新达成的服务贸易自主自由化待遇协议明确了相关的概念、标准和程序，但是，自主自由化的奖励仍通过双边谈判方式进行，这将导致在实际操作中仍会存在诸多问题。而发展中成员提出的基于公式法的多边程序不仅增加了评估与奖励程序的可预见性和透明度，而且还将有助未来的服务贸易谈判，从而更加有利于推动服务贸易自由化和多边贸易体制的进程。

关键词：服务贸易；自主自由化；奖励

中图分类号：F 742 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2003)04-0031-05

在 WTO 新一轮服务贸易多边谈判中，发达成员与发展中成员之间的一个主要分歧是自主自由化问题。一般而言，服务贸易自主自由化指的是一成员方在不要求其他成员方提供互惠或相应自由化减让措施前提下所实施的服务贸易市场开放。

自乌拉圭回合结束以来，许多 WTO 成员，尤其是发展中成员，出于本国政策调整或改革的需要，在原有多边约束性承诺的基础上，在相当广泛的部门作出了扩大自由化的努力。如韩国在加入 OECD 的谈判过程中，加快了金融业的开放；国际贷款机构，如国际货币基金和世界银行，在援助金融危机受害国时也将服务业自由化作为前提。另外，中国等新加入的成员，在入世谈判中也作出了大量的单方面让步或承诺。鉴于发展中成员在实施这类贸易自由化措施时，大多没有要求其贸易伙伴采取相应的自由化措施作为补偿，其服务业的总体自由化水平已远远超出在 GATS 中所作的承诺，因此，解决自主自由化的待遇问题，不仅是推动服务贸易谈判进入具体承诺阶段的前提，更重要的是，将有助于纠正两类成员在多边贸易体制中的利益不平衡。

作为唯一含有自主自由化条款的 WTO 协议，GATS 第 19 条第 3 款规定，每一轮谈判“应为处理各成员自以往谈判以来自主采取的自由化待遇制定模式”，基于此，西雅图部长会议作出对自主自由化行为予以奖励的决定，该原则在 2001 年 3 月 28 日服务贸易理事会特别会议通过的新一轮《服务贸易谈判指导原则和程序》中得到最终明确。

2003 年 3 月 10 日，多哈发展回合谈判各成员方进一步就服务贸易自主自由化的待遇

模式达成协议。此举为服务贸易要价一出价的实质性谈判铺平了道路。该协议明确规定,自主自由化指的是有待于纳入一成员方服务贸易减让表、以及/或终止其 MFN 豁免的,由该成员方自乌拉圭回合及后续谈判以来根据 GATS 第 19 条单边采取的,适用于任一或所有部门且与 MFN 原则相一致的任何服务贸易措施。而自主自由化的奖励形式既可以是免除一成员作出自由化承诺的义务,也可以要求其贸易伙伴在市场准入和国民待遇方面作出相应的对等减让,还可以采取双方同意的任何其他方式。但是,该协议同时规定,自主自由化的奖励应该通过双边谈判方式进行,这将导致在实际操作中仍然会存在诸多问题。

一、自主自由化措施的透明度问题

对成员方所实施的自主自由化措施进行正确评估是奖励的前提,而评估程序的起点则是自主自由化措施的信息收集和甄别。

根据《服务贸易谈判指导原则和程序》,纳入奖励范围的自主自由化措施应该是在乌拉圭回合谈判及其后续的关于自然人流动、金融服务、基础电信服务谈判之后各成员方单方面采取的新的自由化措施。但是,相关措施的鉴别、收集和汇总却成为一个瓶颈,它只能建立在成员方应该履行的通知义务的基础上。成员方相关措施的通知可采取 3 种形式:基于 GATS 第 3 条(透明度)的通知、向服务谈判组的通知和向相关利益方的通知。但是,自主自由化待遇模式规定,以寻求奖励为目的的通知应以第三种方式为主,即以其贸易伙伴通知为主,并指出,相关措施的通知既不意味着一定能获得奖励,也不意味着通知方必须对相关措施进行约束。于是,出于以下现实或战略性原因,成员方往往仅对部分自主自由化措施进行通知。

首先是信息收集的成本问题。自主自由化措施往往采用法律、法规、行政指令等多种形式,通知方在鉴别和收集相关措施时,需要国内众多政府机构的协作。这对于资源缺乏的发展中成员而言,显然需要支付巨大成本。

最重要的是信息公开的收益不确定性。向成员方通知自主自由化措施,其目的就是为了从对方获得适当的奖励。但是,其前提却又是双方必须就相关评估和奖励的标准达成一致,否则,成员方出于增加谈判筹码和今后谈判地位的考虑往往不愿公开。而且,尽管自主自由化措施不具约束力,但是,当一成员方预见到来自谈判对手要求约束其自主自由化措施的压力时,他们也可能选择不通知,从而给自己的政策选择以灵活性。于是,可以预见至少在本轮谈判中,绝大多数成员方,尤其是谈判经验少、地位弱的发展中成员,采取的通知方式可能是试探性或战略性的。

二、自主自由化措施的评估与奖励标准问题

从上面分析可知,要解决透明度问题,自主自由化一方必须首先与其贸易伙伴就相关措施的评估与奖励标准达成一致,即制定出一个合适的评估与奖励标准对对方的自主自由化措施进行评价和比较,从而决定在谈判中给予相应的奖励。

对此,自主自由化待遇模式规定,自主自由化一方及其主要贸易伙伴可采用定性、定量,或两者结合的方式就以下标准对自主自由化措施进行评估:(1)部门的覆盖度;(2)相关措施的自由化特征(如对市场准入限制的放松,取消与国民待遇、最惠国待遇不一致的措施等);

(3)措施生效的日期及其持续时间;(4)所涉部门贸易占贸易伙伴总贸易量的比重;(5)所涉部门中贸易伙伴所占份额;(6)自主自由化措施对实施方经济的重要性与影响;(7)实施自主自由化成员方的市场潜力;(8)实施自主自由化措施后外国扩大参与当地市场的机会;(9)相关措施是否已纳入承诺表,若否,实施方是否愿意纳入。

自主自由化待遇模式同时规定,上述标准的运用可以是双边的,也可以是多边的,但是,自主自由化的奖励应该通过双边谈判方式进行。如果与奖励有关的评估及奖励本身是在要价一出价的双边谈判中进行的话,那么,就如当初 GATT 关税减让谈判的“主要供应国原则”一样,奖励与否及如何奖励的主动权将掌握在主要贸易国手中。这将有可能产生许多不确定因素,对一种自主自由化措施的评估结果和奖励方式会因谈判对象的不同而不同。

而且,上述某些标准(如标准 2)有较强的主观性,于是,怎样的自主自由化措施能获得奖励,依然是一个值得关注的问题。从 WTO 协议的角度看,应该是那些以积极的方式产生或影响服务贸易的自由化措施,即只有当一个成员方的自主自由化措施有利于提高其服务贸易减让表中的具体承诺时,才应考虑给予奖励。

但是,以服务贸易减让表作为给予奖励的评判基础却会带来如下问题。第一,某些自主自由化措施可能与许可证程序的简化和效率提高有关,但在市场准入或国民待遇中却看不到任何明显的改善,这样的措施是否应给予奖励?第二,服务贸易减让表包括水平承诺、市场准入、国民待遇和附加承诺。尽管市场准入与国民待遇的概念和范围已十分清楚,但水平承诺与附加承诺的构成尚不明确,而即使将奖励限制在市场准入和国民待遇承诺的范围内,其不确定性依然存在。

三、自主自由化评估和奖励机制的制定:多边模式

由于各成员方在 GATS 中的具体承诺涉及 155 个互不重叠的服务业分部门、4 种交付方式和 2 大类市场开放模式(市场准入及国民待遇),最多可作出的承诺为 1 240 项,因此,上述案例中部门对部门的评估与奖励模式显得更加不切实际。另一方面,奖励的双边谈判具有大国主导性和不确定性,对于在自主自由化进程中起主导作用的发展中成员极为不利。针对这种情况,发展中国家提出了一个总体评估和奖励的多边机制,对各成员方在 GATS 及后续谈判中的承诺和之后的自主自由化措施分别进行量化与比较,从而决定奖励的程度。该机制基于以下几个步骤:

1. 对每种交付方式进行打分 首先对各成员方在 GATS 及后续谈判中的承诺进行量化,即用数值来计量 GATS 减让表中 11 大服务部门下的每一分部门中任一交付方式的市场准入与国民待遇状况。如对某一特定的交付方式,最开放的承诺得 1 分,最具限制性的承诺,如“不作承诺”,得 0 分,介于两者之间的承诺,得 0.5 分。这样,该计分方法对类似将外商投资比例限制在 49% 之下与限制在 33% 以下的措施不作区分,即两者同样得 0.5 分。

2. 计算每个分部门和部门大类的总分 在一个分部门中,市场准入的最高得分是 4 分,最低是 0 分,承诺对每种交付方式都实行最自由贸易体制的成员方将得 4 分,实行最限制贸易措施的成员将得 0 分。同样,某一分部门的国民待遇得分也在 0~4 分之间。

由于 11 大服务部门所包含的分部门数量不同,为了保证评分体系的可操作性,对每一大部门的市场准入和国民待遇承诺分别设定最高分 10 分和最低分 0 分,而在一部门内部,

每个分部门具有相同的权数。为了确保每个分部门将受到同样的待遇,并考虑到市场准入与国民待遇采用的是肯定清单承诺方式,有必要事先达成一个谅解或协议明确每个部门应包含的分部门种类。

假设约定 K 服务部门有 5 个分部门(KA、KB、KC、KD、KE),一个成员方(J 国)的服务贸易减让表对其中 3 个分部门作了承诺,但并没有列出另外 2 个分部门,作出承诺的分部门每种交付方式的得分情况如表 1。

先算市场准入的得分,根据表 1,每个分部门总分为:KA=2,KB=1.5,KC=2.5。

由于在完全自由化承诺下 K 部门能得的最高分为 10 分,因此,每个分部门的最高分就是 2 分(10 除以分部门的总数 5)。以 2 分为权数,可得出每个分部门的实际分值,即:KA = $2 \times (2/4) = 1$,KB = $2 \times (1.5/4) = 0.75$,KC = $2 \times (2.5/4) = 1.25$ 。

由于 J 国没有列出其他 2 个分部门(KD 与 KE),这 2 个分部门的得分为 0。因此,J 国 K 部门的市场准入得分为 3 分。

同样可计算出 J 国 K 部门国民待遇承诺的得分为 0.75 分。

3. 计算各国当前承诺表的总分 按照目前的 GATS 分类体系,共有 11 个服务部门大类,如果每个服务部门的权数相同,则一个成员方市场准入和国民待遇承诺的最高分分别为 110 分。因此,只需将所有部门的分数加总即可得到其总分。

表 1 J 成员 K 服务部门的承诺状况得分

部门	分部门	交付方式	市场准入	国民待遇
K	KA	1	1	0
		2	0.5	0
		3	0.5	0
		4	0	0
	KB	1	1	0
		2	0.5	1
		3	0	0
		4	0	0
	KC	1	1	0.5
		2	1	0
		3	0.5	0
		4	0	0

4. 设立谈判目标 在各成员方承诺现状得分的基础上,服务贸易谈判组可在新一轮谈判中商定一个公式,要求发达成员、发展中成员和最不发达成员的分数分别提高 X%、Y%和 Z%。成员方可对市场准入和国民待遇设立相同的指标,也可选定不同的指标。

5. 计算自主自由化的得分 按照计分程序,在一个成员方通知的基础上计算其实施自主自由化措施后的总分,前提是这些自主自由化措施对其有约束力。然后将该成员方承诺表的总分(用 a 表示)与实施自主自由化措施后的总分(用 b 表示),进行比较。如果该成员确已实施了大量的自主自由化措施,b 显然应高于 a。

一个成员方因自主自由化而对其承诺的改进程度,可以由公式 $(b-a)/a$ 来计算,其绝对值可称为改进指数。

6. 按改进指数给予相应奖励 以改进指数作为衡量标准,确定奖励方案。一成员方获得的奖励为其改进指数乘以所设定的谈判目标,将该成员的原始目标值($X\%$ 、 $Y\%$ 或 $Z\%$)减去所获的奖励便是其最终的新一轮谈判的自由化目标。举例如下:

假设一个成员方目前服务贸易承诺表的得分为40分,在其自主自由化通知基础上测算的分值为50分,WTO服务贸易谈判组要求到本轮服务谈判结束时其服务贸易自由化程度提高50%。该成员方的改进指数为: $(50-40)/40=25\%$,因而给予其奖励的幅度为: $50\% \times 25\%$,若没有奖励,其自由化程度需提高50%,若给予奖励,则只需提高 $50\% - (50\% \times 25\%) = 37.5\%$,也就是说,若该成员方将其自主自由化措施进行约束,那么它只需提高37.5%,而不是50%。

四、小 结

自从乌拉圭回合协议签订以来,许多发展中成员实施了一系列自主自由化措施。对此,其依据WTO协议,要求获得适当的奖励。而一些贸易大国则主张通过双边谈判以个案处理方式给予奖励,而且认为自主自由化措施的公开是奖励磋商的前提。但发展中成员担心,一旦其自主自由化措施公开,来自各方的要求约束这些措施的压力将增大,而奖励幅度又由主要贸易国决定。因此,基于这种不确定性和对今后谈判的战略考虑,将导致一个恶性循环,最终只有少数自主自由化措施会被公开。

多哈发展回合最新达成的服务贸易自主自由化待遇协议虽然明确了自主自由化措施的相关概念、评估标准、程序和奖励形式,但其“自主自由化的奖励应通过双边谈判方式进行”的规定显然是发达国家意愿的体现,从而对实施自主自由化的发展中成员不利。

而以公式法为基础的自主自由化评估与奖励的多边模式显然比单纯的双边谈判更合理。首先,在各成员方公开和通知其自主自由化措施之前就建立一个评估与奖励的计分体系,从而确保谈判进程的可预见性和透明度,通知方只需依据其对获得奖励的可预见度和确信度决定相应的公开程度。因此,其结果必然使自主自由化措施的透明度大大提高。

其次,评分机制还将为未来的服务贸易谈判提供一个自然的参照点。若贸易谈判不能使自主自由化获得奖励,那么各方就会将相关措施保留到谈判中,从而无法实现单边的贸易自由化。奖励评分机制不仅可以消除这种惰性,还将保持贸易自由化的惯性,促使各方在没有谈判的情况下继续开放市场。

因此,真正的服务贸易自主自由化待遇的多边模式才更有利于推动服务贸易自由化和多边贸易体制的进程。虽然这种多边模式的制定需要时间和努力,但一旦运行起来,将不仅为今后的谈判节约大量的时间和精力,而且无论是各成员方还是多边贸易体制本身都会从中受益。

(作者单位:东华大学)

参考文献:

- [1] 对外贸易经济合作部国际经贸关系司. 世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本[M]. 北京:法律出版社,2000. 10.
- [2] Modalities for the treatment of autonomous liberalization. <http://www.wto.org/english/news-e/pres03-e/pr335-e.htm>
- [3] 伯纳德·霍克曼和迈克尔·考斯泰基. 世界贸易体制的政治经济学(中译本)[M]. 北京:法律出版社,1999. 1.