

东南亚服务贸易自由化的进展与趋势

王 勤*

【内容摘要】近年来,东南亚国家在电信服务业、金融服务业、运输服务业等几个优先开放部门的自由化已初见成效。不过,东南亚服务贸易开放的过程明显慢于货物贸易自由化,各国间和部门间自由化的程度不尽相同,而东盟区域内服务部门相互开放将得以较快发展。

【关键词】东南亚 服务贸易 自由化

【中图分类号】F114.46 【文献标识码】A 【文章编号】1000-6052(2005)04-0010-04

战后全球的国际服务贸易迅速兴起,东南亚的服务贸易随之得到较快发展。在全球性和区域性服务贸易自由化的浪潮下,东南亚国家加快了服务贸易自由化的步伐,逐步降低服务贸易的市场准入条件,优先在电信服务、金融服务、运输服务等部门实施自由化计划,并取得了较快进展。

一、东南亚服务贸易自由化的背景

东南亚服务贸易自由化始于20世纪90年代初,而90年代中期世贸组织服务贸易自由化框架的确立和东盟服务贸易框架协定的实施,有力地推动了各国服务贸易自由化的发展。因此,东南亚服务贸易自由化是以全球性和区域性服务贸易自由化加速发展为国际背景,而国内经济发展对服务贸易需求急剧增长也要求加快该领域自由化的进程。

80年代后期,在关贸总协定(GATT)的乌拉圭回合谈判中,第一次把服务贸易领域纳入全球多边贸易组织的框架。1994年4月15日,乌拉圭回合谈判达成了《服务贸易总协定》(GATS),它标志着全球性服务贸易自由化步伐的加快。《服务贸易总协定》确定了最惠国待遇原则、法律透明度原则、市场准入原则、国民待遇原则,它要求各成员国开放各自国内的服务贸易市场,但不是普遍性开放,而是成员国以特殊承诺的方式确定开放的范围与程度。为了推进服务贸易自由化,还设立了服务贸易理事会专门负责监督该协定的实施。随后,世界贸易组织在服务贸易领域的后续谈判中取得了实质性的成果。1997年,又达成了3项重要的服务贸易领域的协定,即《基础电信协定》、《信息技术协定》和《金融服务贸易协定》,大大推进这3大领域的服务贸易自由

化。东南亚6国既是《服务贸易总协定》的缔约国,也是其他3项服务贸易协议的成员国。它们在这些协定中均作出了相应的承诺,提交了承诺项目表,其中包括各国实施自由化领域中现存的贸易壁垒和自由化的例外措施等。

随着国内经济的迅速增长,东南亚国家对各种服务的需求,尤其是为生产者提供服务的需求急剧扩大。而大部分东南亚国家的国内服务供给能力不足,这种供需上的差距要求引入国外服务资源加以弥补。由于经济快速增长凸显了基础设施建设滞后,仅靠国内的资金投入明显不足,通过放宽对服务业的市场准入条件,吸引大量的外资企业进入其国内服务领域,可以解决各国基础设施建设资金有限的问题。运输、通讯、金融等对应生产者的服务是经济活动的支援部门,它们的成本对整个经济发展有着较大影响。长期以来,这些服务部门受到政府的高度垄断或是严格保护,经营效率低下,营运成本居高,这种传统服务供给体制不能适应经济增长的需要。另一方面,东南亚国家普遍存在着服务贸易壁垒,直接影响到对国外服务资源的引进。例如,对外资在服务领域的过高准入条件,限制服务部门外资的股权比例,公共性强的服务业多为政府所垄断,政府优先购买本国的服务产品而形成对国外歧视性待遇。因而,逐步取消服务贸易的壁垒,放宽外资在服务领域的准入条件,消除服务产品的政府垄断或保护,成为各国加快国内经济发展和提高服务部门效率的当务之急。

1995年12月,在第5次东盟首脑会议上,各国正式签署了《东盟服务贸易框架协定》(ASEAN Framework Agreement on Services),确定促进各成员国之间在服务领域的合作,消除服务贸易限制,以实现服务贸易自由

*王 勤:厦门大学 东南亚研究中心 南洋研究院 博士生导师

化。^①它要求各国制定一项优先实现服务自由化部门的计划,这些部门涉及金融服务、电信、旅游、海运、航空、建筑业等领域。该项计划允许成员国之间相互认可服务提供者的许可证或标准证明,而非成员国则不能享有源自服务贸易协定的利益。从东盟服务贸易自由化的进程看,第一阶段的贸易自由化谈判在1997年底完成,主要开放的部门包括旅游业(全部成员国)、空运(文莱、马来西亚和新加坡)、海运(文莱、印尼、马来西亚和新加坡)、商务服务(菲律宾)、电信(越南);1998年完成了第二阶段的谈判,除开放旅游业、空运、海运、商务服务和电信外,还增加了建筑业、金融服务业等领域的开放;目前,东盟服务贸易自由化的谈判已经进入第三阶段。1998年12月,在第6次东盟首脑会议上,达成了在区域内非WTO成员国也享有与WTO成员在《服务贸易总协定》规范下相同的待遇。2002年9月,第34次东盟经济部长会议决定,东盟成员国在实施服务贸易自由化过程中运用“10-X”原则,允许两个或多个国家率先实现服务贸易自由化,其他国家在准备好后便可加入。2003年9月,东盟公布了《东盟服务贸易框架协定的修正案》。东盟国家旨在WTO服务贸易自由化的框架下,加快服务贸易自由化,优先在区域内实施比WTO更为彻底和更为广泛的自由化。2005年4月,第9次东盟财政部长会议草签了《金融服务自由化协议》,承诺将依据《东盟服务业框架协议》开放本地区金融服务市场。各国一致同意到2010年实现东盟成员国股票市场的“联网”,加快落实2003年达成的亚洲债券市场倡议,发展本地区流动性债券市场。

二、东南亚服务贸易自由化的进展

在全球性和区域性服务贸易自由化进程加快的背景下,东南亚国家的服务贸易自由化进展较快。近年来,东南亚国家在电信服务业、金融服务业、运输服务业等几个优先开放部门的自由化已初见成效。

(一) 电信服务业

长期以来,东南亚国家的电信服务业被视为自然垄断的行业。尽管有些国家已允许外国投资经营国内基础电信服务业,但仍然禁止或限制外国资本在本国电信公司中的所有权。多数电信市场依然存在局部垄断,而允许竞争的市场往往是一些具体的服务,且这些具体业务领域也限制外国公司进入的数量。1998年1月1日,WTO基础电信协定正式生效,它要求成员国实施承诺部分或全部开放国内基础电信服务市场。按照这一协定,世贸组织的亚洲成员国将在2006年全部开放本地市场。东南亚国家电信服务业开放方式的选择,具体体现在各国在《WTO基础电信协议》中的承诺。在东南亚国家,

新加坡、马来西亚在电信服务业自由化进展最快,而其他国家相对较慢。

新加坡在1992年将国内最大的电信公司新加坡电信公司实行私有化,1997年4月新加坡的第2家移动电话服务商第一通公司和另3家传呼服务商开始提供服务,从此打破新电信长期垄断的局面。政府决定,从2000年4月1日起开始全面开放电信市场,除了有线电视外,其他与电信有关的项目都将全面开放,并取消外商在电信业持股不得超过49%的限制,这意味着外资可以拥有本地电信公司的控股权。同时,政府对发放电信运营执照的数目不加限制,并且新加入者可自由决定所需设立的网络、系统与设施,以及它们计划提供的服务项目。这一开放政策,比政府在1996年5月订立的全面开放电信市场的时间表早了两年。2000年9月,新加坡出台了旨在规范本国电信业竞争的《电信业竞争准则》。2003年4月1日,新加坡宣布修改电信服务供应商和电信设备供应商执照的条例,取消所有本地公司申请电信服务供应商的条件,部分取消外国公司申请设备供应商的条件,进一步降低外国公司进入电信服务业的市场准入条件。

马来西亚从1987年起对国内最大的电信公司马来西亚电信公司进行私有化,并进一步开放电信市场。目前,马来西亚获准经营固定电话、移动电话和互连网服务的共有5家公司,分别是马来西亚电信、时光工程、工业资源、明讯通讯和数码电讯公司。2000年8月,马来西亚政府宣布废除实施长达14年的电信法令,这意味着取消移动电话月租费的最高限,移动电话服务商可以自由规定月租费和通话费率。同时,马来西亚政府也逐步实行对外开放政策,允许外资参与本地电信业发展。1996年开始允许外资拥有本地电信公司30%的股权,1998年初将外资持股限制放宽至49%,1999年再度放宽至61%。

印尼于1997年起逐步放宽了国内电信服务的市场准入,取消了原先要求新经营者必须提供经营国内电信服务时所需进行的检验。目前,印尼已有一部分经营者享有对公共语音电话、线路交换公共数据网与电视会议等服务的专有经营权。政府表示,在这些专营权期满时将进行政策审议,以决定是否允许新的经营者加入。在公共数据网服务、电传、电报和国际互联网的服务中,政府要求引入竞争机制,但须使用PT Indosat公司和PT Satehndo公司的网络。同时,政府还承诺在国内移动蜂窝电话服务、寻呼和公共付费电话服务中引入竞争。除个人通信服务中要求与国有公司进行合资外,其他所有电信服务的外资股权限制均为35%。

泰国电信服务业的国有成分比较大,政府已开始实

施电信部门的私有化计划，包括修改涉及电信改革和私有化的法规。2003年9月，泰国宣布将放宽外资持有国内电信公司股权比率从现有的25%提高至49%。政府认为，泰国目前对外国电信业者持有该国电信公司股权的限制，将会对泰国希望在2006年开发电信市场的承诺造成影响。泰国已承诺自2006年起对本地、国内长途及国际语音电信服务进行自由化，这一举措标志着泰国在电信服务自由化上又迈进了一步。

菲律宾对电信服务业的限制仍然较多，但政府已承诺逐步将实施电信部门的私有化，对于通过商业存在的方式，以任何技术（但不包括有线电视和卫星方式）提供本地、国内长途和国际语音电话、数据传输服务和蜂窝移动电话服务等公共服务将予以开放。新的电信公司要进入市场须符合公共便利标准和需求测试标准，外国股权比例限定为40%。

（二）金融服务业

20世纪90年代，在东南亚金融自由化的浪潮中，各国加快了金融服务业的对外开放。金融危机之后，在国际货币基金组织的援助框架下，印尼、泰国加大了金融服务业开放的力度。新加坡再次放宽了外资进入金融业的限制，开放程度进一步提高。马来西亚虽然实施某些金融管制措施，但放宽了外资在保险和证券业的持股比率限制。

新加坡是一个国际性金融中心，金融服务业十分发达，开放程度也最高。早在20世纪60年代末，新加坡率先设立了亚洲美元市场，以此带动金融自由化和国际化。随后，政府相继放宽了对银行的外汇交易管制，取消对黄金交易的一切限制，全面取消外汇管制，开设国际金融交易所，建立股票期权市场，鼓励外国企业在新加坡上市。东南亚金融危机后，新加坡进一步放宽了外资进入金融业的限制，加快了金融服务业的开放。1999年5月，新加坡取消了外国投资者在当地银行不能拥有超过40%股权的限制，但政府不允许外国人收购当地银行的立场并没有改变。2002年12月，新加坡宣布取消外国投资者在金融公司不能持有超过20%股权的限制，但不允许外国人收购本地金融公司。一旦外国投资者在金融公司持有的股权达到5%和20%时，都必须得到政府的批准。^②新加坡还是东南亚最开放的保险市场，外国资本对保险公司的持股比率也没有限制，在所有直接非寿险公司的保费收入中，外国保险公司超过一半。

马来西亚金融服务业的开放程度相对较高。早在90年代初，马来西亚国内33家商业银行中就有13家是外资银行，外资银行的资产所占的比重达到23%。目前，外资在马来西亚国内银行的持股比率为30%以下。在WTO金融服务协定中，马来西亚承诺将外资在国内银行

的持股比率提高到51%。1998年3月，政府放宽了外资在保险公司和股票行的持股比率的限制，外资在保险公司和股票行的持股比率分别提高到51%和49%。

泰国在90年代加快了金融服务业开放，政府实施了一系列金融改革与开放的政策。东南亚金融危机后，在国际货币基金组织的援助框架下，泰国加大了金融服务业开放的力度。政府修改了原规定外资最多只能拥有泰国商业银行10%的股权和其它金融机构25%的股权的限制，允许外资拥有商业银行和其它金融机构49%以上的股份，并保持10年。同时，拟允许外资拥有国内4家银行100%的股权，并让投资在5亿铢以上的外商持有国内证券行100%的股权。政府还制定了保险业对外开放的实施步骤，在1997年前允许外资在保险公司的持股比率为25%以下，到2003年前允许外资持股比率由25%上升到49%，2007年前允许外资拥有50%以上的股权，实现保险市场完全对外开放。

印尼金融服务业的对外开放，在金融危机后有所加快。1997年9月，印尼取消了外资持有上市公司（银行除外）49%股权的最高限。同时，政府进一步放宽对外国金融机构进入印尼的限制。1998年6月以前，取消对外国投资者对上市银行进行投资的所有限制，以此吸引外资参与国内金融部门的资本重组和国有银行的私有化。政府还承诺允许外资对非银行金融机构和上市公司拥有100%的所有权，允许外资在合资银行的持股比率限制为85%，允许外资在保险业和证券公司的持股比率分别限制为80%和85%。

菲律宾在1994年开始加快了金融服务业的开放，放宽了外资银行金融机构的进入限制。允许10家外国银行自1995年之后的5年中设立分行，允许外资拥有当地银行60%以下的股权，外国公司可拥有当地保险公司100%的股权。但1999年初WTO金融服务协定生效后，菲律宾银行业的市场准入条件反而有所倒退，外资在当地银行的持股比率被限制到51%以下。

（三）运输服务业

近年来，东南亚国家的运输服务业的对外开放有所进展。许多国家逐步实行领空开放政策，扩展第5航权，减少航空服务的市场准入限制。同时，积极开放港口和海运业，加快引进港口跨国营运商的投资，并取得明显的成效。

在空运方面，新加坡、马来西亚、泰国、印尼等航空公司纷纷与国际航空业的巨头结成战略联盟，相互开放航线，扩展第5航权。文莱实行领空开放政策，允许外国航空公司在国内自由经营而不受飞行频率、运输能力和机型的限制。逐步减少航空服务的市场准入限制，但仍规定外国投资者持股不得超过40%。越南允许外资

经营航空服务的最高持股比率为 40%，但提供飞机保养和维护的外资企业的股份可提高到 70%。

在海运方面，东南亚国家积极开放港口和海运业，引进港口跨国营运商参股，加快港口营运的私有化。马来西亚的巴生西港、丹絨柏勒巴斯港、泰国的拉姆洽班港的 A2 码头、印尼丹戎不碌港的国际货柜码头等相继引入世界著名的港口跨国营运商参股，有效解决了港口建设需要的大量资金，扩大了港口吞吐能力，提高了港口的营运效率。

三、东南亚服务贸易自由化的趋势

伴随着全球性和区域性服务贸易自由化的进程，东南亚国家的服务贸易自由化将会有所加快。不过，各国服务贸易开放的过程明显慢于货物贸易自由化，东南亚各国间和部门间自由化的程度不尽相同，而东盟区域内服务部门相互开放将得以较快发展。

(一) 东南亚服务贸易自由化的进程慢于货物贸易自由化

近 10 年来，东南亚服务贸易自由化以世贸组织服务贸易自由化框架为主导。发展中国家一般认为，服务贸易自由化的利益主要在于发达国家，发达国家应积极协助发展中国家，因而在《服务贸易总协定》条文中对“增加发展中国家的参与”和“回合谈判中发展中国家的义务减轻”作了具体规定，它使得发展中国家可拒绝将较大范围的服务部门纳入市场开放的承诺。因此，与大多数发展中国家相同，东南亚国家在《服务贸易总协定》以及其他 3 个服务贸易协定自由化承诺表上所涵盖的范围比较有限，因而各国在服务贸易开放速度要比商品关税减让速度缓慢得多。

在服务贸易自由化过程中，由于东南亚国家服务部门的规模有限，缺乏竞争力，难以有效地应对外国开放所带来的负面影响。例如，金融服务的开放，增加了潜在的金融风险，易于引发金融危机；电信服务的开放，可能对国内电信服务部门造成较大的冲击，导致国外电信巨头垄断国内电信市场；在信息技术服务的开放，可能使一些高科技领域受制于西方发达国家。东南亚国家服务部门开放的负面影响，在一定程度上也制约了各国服务贸易自由化的进展。

(二) 各国服务贸易自由化发展不平衡

由于东南亚国家经济的发展水平、开放程度以及服务业重要性不尽相同，各国的服务贸易自由化的发展不平衡。这具体表现为：一方面，各国之间服务贸易自由化发展的不平衡。一般说，一国的经济发达、开放度高，服务业地位重要，其服务贸易自由化的进程相对较快，开放程度也高。在东南亚，作为国际性金融、海运、空

运中心的新加坡，它在国际服务贸易的自由化和开放度均是最高的；马来西亚服务贸易的开放程度相对较高，电信服务、离岸金融和保险、运输服务、旅游都已对外开放；印尼、泰国、菲律宾服务贸易自由化的步伐有所加快，但仍有诸多部门限制；文莱的服务部门多为政府管理，但某些部门的开放程度较高；越南、老挝、柬埔寨和缅甸经济比较落后，服务部门的开放也相对滞后。另一方面，各国服务部门之间自由化程度的不平衡。在电信服务领域，新加坡、马来西亚的自由化和开放度相对较高，而其他国家进展则较慢。在金融服务领域，新加坡的开放程度最高；马来西亚的银行业仍存在较多限制，而保险与证券业开放度较高；泰国允许在 10 年内外资拥有银行和金融公司多数股份，但保险业的外资股份被限制在 25% 以内。在运输服务领域，空运、海运的开放速度有所加快，尤其是航空公司的跨国联盟和港口跨国营运商参股发展较快，但陆运开放则明显落后。在旅游服务领域，新加坡、马来西亚的开放程度较高，而泰国对外资股份仍限制在 49% 以下。

(三) 区域内服务贸易自由化将有所加快

随着东盟自由贸易区进程的加快，东盟自由贸易区范围已从贸易自由化扩展至服务贸易与投资自由化。1995 年 12 月，东盟签署了《东盟服务贸易框架协议》，以实现服务贸易自由贸易区为目标。其后，各国还先后签署了《电子东盟框架协议》、《东盟旅游协定》等，分别提出了推动区域信息通信服务贸易自由化，促进区域旅游的便利化、市场准入和市场共同开发等领域的合作。在东盟服务贸易自由化的框架下，区域内服务部门相互开放将有所加快，尤其是优先开放的金融服务、电信、旅游、海运、航空、建筑业等部门。近年来，新加坡电信集团先后收购了泰国亿旺资讯公司的 21.5% 股权、菲律宾环球电信公司的 35.6% 股权、投资印尼布卡卡新电信国际公司的 45% 股权和移动通信公司的 22.3% 股权，新加坡星展集团先后收购泰国、菲律宾、印尼的多家银行的股权，马来西亚拥有柬埔寨航空公司 40% 的股权，还与新加坡、泰国等航空公司结成市场联盟。

(责任编辑:娟子)

注释:

① ASEAN Secretariat (1995), ASEAN Framework Agreement on Services [Z].

<http://www.aseansec.org/6628.htm>.

② 新加坡《联合早报》2002 年 12 月 11 日 [N].