

# 服务贸易自由化: 多边主义 VS 区域主义\*

## ——一个新政治经济学的分析视角

吴宏 曹亮

**摘要** 本文基于新政治经济学的分析视角,在对服务贸易自由化影响因素进行系统分析的基础上,就多边和区域服务贸易自由化的进展现状以及二者的关系进行了探讨。研究发现由于国内与国际层面利益集团的多重作用,使得 GATS 与区域层面的服务贸易自由化成效存在一定的差异。本文认为只有区域和多边经贸关系的协调发展,才能使中国在不同经贸利益需求条件下,灵活而合理地选择运用不同层面的策略工具。

**关键词** 服务贸易自由化 多边主义 区域主义

技术进步和政策改革的推进使得国际商业服务贸易发展迅速。对于贸易形式多样的服务贸易而言,贸易自由化的利益判断存在着很大的不确定性,不管服务贸易自由化的福利效应究竟如何,目前诸如自由化、私有化等支持服务贸易发展的政策改革在世界范围内积极进行,各种各样的服务贸易和投资壁垒仍然盛行。这种对服务部门的保护反映了标准的政治经济因素——既得利益者维持获取租金和政策制定者对调整成本的担忧。

### (一) 服务贸易自由化政策决策的影响因素分析

1. 各国中央政府的目标和行为特点。不管是参与多边或是区域层面的服务贸易自由化,各国都是出于国家利益的考虑。在一国的服务贸易自由化政策的决策中,中央政府的战略目标具有决定性的作用,概括起来主要有 4 个方面。一是维护国家的政治和经济安全;二是贯彻实施本国管制标准的能力;三是实现一些社会目标(如社会公平目标);四是获取政治租金(管制中存在的寻租行为客观上起到了为政府创造政治租金的作用)。

2. 各国国内利益集团的目标和行为特点。在一国服务贸易自由化政策的制定过程中,交织着国内利益集团的斗争。政治制度的变化可以视为是集团压力使然(米勒、波格丹诺,2002,第 385 页)。

(1) 服务提供者。在大部分国家,许多服务产业是由国有垄断企业控制的。国有服务垄断部门由于享有政策保护带来的既得利益,使得它们成为维护旧的贸易体制的主要利益集团。相比而言,私有服务部门组织利益分散,而且在许多情况下,一个高度集权化的服务组织是不存在的或者作用极其微弱,这使得它们对服务贸易自由化谈判进程的影响非常有限。

(2) 消费者。从国内消费者的角度来看,各国的消费者都是自由贸易最大的受益者,因为他们可以从服务供应商以及服务种类的增加中获得福利的改善。然而,由于服务贸易自由化对不同服务部门的影响存在差异,这也直接影响到企业雇员——最终消费者的利益。因此,消费者对服务贸易自由化的态度是矛盾的和不确定的。同时由于消费者这种大型集团所存在的固有的“集体行动的逻辑”问题(Olson,1965),使得他们在政府的目标函数中

所占的权重很低,对政府决策影响微乎其微,呈现出边际的、分散化的特点。

3. 国际层面上国与国谈判主体间的相互影响。服务贸易自由化谈判的核心主体是主权国家,它的实现主要是通过国家间的磋商与谈判,来公平分配自由化的成本与收益。因此,服务贸易自由化政策的决策不仅要取决于各国内部的各种因素,而且也要充分考虑谈判方与非谈判方对此的情况及反应。各国贸易政策的制定在很大程度上受到其他相关国家政府立场和行动的影响,它们都会有效运用国际间的政治、经济关系使本国的利益最大化,并尽量满足本国各利益集团的利益诉求。而要实现该目标,一个根本性的原则就在于鼓励国家间进行合作,并且限制具有侵犯性质的行为出现。

### (二) 服务贸易自由化的多边主义进展

1. GATS 签署和实施的重要意义。毫无疑问,作为乌拉圭回合的一个重要成果——GATS 的签署和实施具有非常重大的意义。一是 GATS 提供了多边层面服务贸易自由化发展的规则框架,使服务贸易能够处于与货物贸易同等重要的位置。二是 GATS 已成功解决了一些涉及到服务业的贸易争端。三是 GATS 激发了区域层面的服务贸易谈判以改善服务贸易管制规则和自由化机制。

2. GATS 框架下服务贸易自由化进展的有限性。GATS 涉及的服务贸易领域有限,同时所规定的规则也不充分。总体而言,GATS 的结构特征主要有 3 点:第一,GATS 定义了 4 种服务贸易模式,涵盖范围十分广泛;第二,GATS 包含了两种不同的可谈判的贸易义务——市场准入和国民待遇。成员可以自由的使用几乎所有可以想象到的工具,保护国内相关服务部门;第三,GATS 服务分类体系不能随着现实服务贸易的发展而及时有效地加以调整,使得在 GATS 中,国民待遇和市场准入并没有作为一般的义务要求成员遵守,成员之间只有在通过再次的谈判后才能适用。同时,GATS 所覆盖的服务贸易领域狭窄,开放的层次也比较低,目前还仅处在维持非歧视的水平上。

3. GATS 框架下服务贸易自由化进展的评论。经济学界普遍流行的观点认为,GATS 签署和实施的理论意义高于其实际的市场开放程度。一些相关研究和事实证明,GATS 仅仅是有效地部分约束了成员已经在实施的单边自由化改革,乌拉圭回合并未传递任何实质的自由化。事实上,除 1997 年达成的 3 项重要服务贸易协定外,最近 10 多年来,GATS 框架下的多边服务贸易自由化并未取得任何实质性进展。因此,由于其滞后于服务技术、管制和商业实践的发展,GATS 变得无关紧要且存在严重风险。

总之,理论和实证研究都表明从发展的角度来看,服务贸易应该成为多边谈判的核心阶段(Hoekman,2006)。而目前管制忧虑的存在,阻碍了各成员致力于追求 Bhagwati(1990)所说的“先动差异”互惠的意愿,并且与货物贸

\* 本文是国家社科基金 2007 年重点项目(07JJD790142)、教育部人文社会科学重点研究基地 2007 年度重大项目(07AJL016)、国家博士后基金项目(20070410800)、教育部人文社会科学一般项目(08JAJ790132)的阶段性研究成果。

易互惠自由化联系在一起,出口利益并未在服务贸易背景下充分盛行,因此互惠机制并未能有效地应用到服务贸易中(Hoekman,Mattoo and Sapir,2007)。应该说 GATS 的成功签署,标志着全球范围内服务贸易自由化的开始,但是距离实现服务贸易自由化的最终目标还任重道远。

### (三) 服务贸易自由化的区域主义进展

在过去的十几年中,与多边贸易自由化进展缓慢形成鲜明对比的是,区域经济一体化成为世界经济的主流现象,对全球经济格局变化产生了重大影响。尤其是 20 世纪 90 年代以来,以自由贸易区和关税同盟为代表的区域贸易协定(RTA)在全球范围内飞速发展,掀起了区域经济一体化的第三次浪潮。

#### 1. 区域主义与多边主义:绊脚石还是垫脚石。

(1) 传统基于货物贸易自由化的区域与多边关系之争。目前,对于区域主义与多边主义的关系,学术界仍然没有取得一致的看法。一部分学者认为区域主义是多边主义道路上的“绊脚石”;而另一部分学者则认为区域主义是多边主义道路上的“垫脚石”。这些研究主要都是从货物贸易自由化的角度展开分析,几乎未涉及到服务贸易自由化问题。

(2) 区域和多边层面服务贸易自由化的兼容性。从已有的现实情况来看,区域主义排外性表现的更加突出,区域主义对多边主义绊脚石的作用更加明显。虽然,相对于多边主义而言,区域主义仍旧是次优选择,但是近期内并没有看到区域层面服务贸易自由化向多边扩展的趋势。

2. 区域层面服务贸易自由化取得的成绩。相对于 GATS 而言,区域服务贸易自由化确实取得了一定的进展。主要表现之一就是,在 GATS 中国民待遇和市场准入适用的部门都是通过谈判后作为“肯定”清单列出。而许多服务 RTAs,在国民待遇和市场准入适用的部门上采用“否定”清单的方式,即原则上适用于所有领域,除非特别指出(Roy, Marchetti and Lim,2007)。虽然并不是所有的“否定”清单协定都比“肯定”清单自由化承诺水平更高,但是采用“否定”清单方式的区域贸易协定典型包含一种“棘轮机制”,凭借这种机制可以自动将新出现的服务部门锁定在自由化范围内。而且,这种预期对于吸引外资和促进跨境交易都非常重要(Mattoo and Wünsch,2004)。同时,区域服务贸易自由化所覆盖的部门数量和承诺的深度都远远超过了这些国家在 GATS 中所做的承诺(Roy, Marchetti and Lim,2007)。而且,很多区域服务贸易协定已经达到互相承认和国际协调的程度。

3. 服务贸易自由化区域主义作用的有限性。事实上,实现服务市场区域贸易自由化很困难,区域层面的服务贸易自由化所取得的进展也很有限。以一体化程度最深的区域组织 EU 的经验为例,大量的研究指出国家管制体制仍旧继续分割着 EU 的服务市场。因此,即使是 EU 内部也存在着服务贸易自由化进一步的上升空间。而且,最重要地是服务贸易自由化所面临的诸多政治经济问题在区域层面上也不容易得到妥善解决。虽然 RTAs 提供了追求管制合作的显著形式,然而完整地描述这种管制合作的动机是困难的,作为更广泛区域合作动机的一部分,许多互识协定(MRAs)都是在邻国间进行的,而且主要是在基于共享的区域或共同的文化历史联系的发达国家之间。即使是这样,在区域层面上,MRAs 取得的进展仍是非

常有限的(Fink and Jansen,2007)。

### (四) 结论与启示

在服务市场中,进入和管制通常紧密交织在一起。服务贸易自由化的政治经济学不仅仅涉及到出口利益和进口竞争利益之间的平衡,而且同等重要地是贸易和投资自由化对于实现国家管制目标的影响。国内与国际层面利益集团的多重作用,使得 GATS 与区域层面的服务贸易自由化成效存在一定的差异。虽然,相对于 GATS 而言,区域服务贸易自由化取得了一定的进展,但相对于多边主义而言,区域主义仍旧是次优选择。

对于中国而言,顺应服务贸易自由化的历史潮流是国内经济发展和参与国际竞争的需要。中国在积极开展区域层面服务贸易自由化经济合作的同时,也应该与世界主要贸易国继续努力推动多边服务贸易自由化的发展。只有区域和多边经贸关系的协调发展,才能使中国在不同经贸利益需求条件下,灵活而合理地选择运用不同层面的策略工具。需要强调的是,服务贸易自由化通常更多地是与服务业的对外开放紧密相连,因此服务贸易自由化的过程必然伴随着国外强有力竞争的不断引入,这对于国内市场必将产生重要影响。而且,服务业的兼并与垄断的发展,使很多服务业呈现出寡头竞争的市场特征。根据贸易和产业组织的相关理论,单纯的有限贸易自由化并不能达到促进竞争和增进福利的目的。

(作者单位:吴宏,武汉大学、浙江财经学院;曹亮,中南财经政法大学、厦门大学博士后流动站)

#### 注释

温特(1999,第 294~296 页)在总结他人观点的基础上指出,国家利益包括生存、独立、经济财富和集体自尊,并且这些利益成为国家对外政策行为的客观限制因素。

半个多世纪以来,区域经济一体化在世界范围内经历了 3 次大的发展浪潮。第一次浪潮发生在 20 世纪 50、60 年代,它以 1956 年成立的欧洲经济共同体(EEC)为标志;第二次浪潮发生在 20 世纪 80 年代末 90 年代初,其标志是欧洲统一市场的形成和北美自由贸易协定(NAFTA)的诞生;第三次浪潮出现在 20 世纪 90 年代后期,并一直延续至今,其特点是区域贸易协定特别是双边自由贸易协定在全球各地不断涌现并呈现出许多新的特点,其中尤以亚太地区为盛。也有学者把第一次浪潮称为老区域主义(old regionalism),第二和第三次浪潮合称为新区域主义(new regionalism)。

例如,中国内地与中国香港和中国澳门的区域贸易协定(CEPA)就是基于“肯定”清单的方式。它规定了许多新的改进以提供具体的新商业机会,尤其是在专业服务、视听、建筑、分配和辅助运输服务等方面。

#### 参考文献

- (1)Hoekman, B., 2006, "Liberalizing Trade in Services:A Survey", World Bank Policy Research Working Paper, No.4030.
- (2)Hoekman, B. and A. Mattoo(2007), "Regulatory Cooperation, Aid for Trade and the General Agreement on Trade in Services", WPS4451, pp.1~25.
- (3)Mattoo, A. and S. Wünsch(2004), "Pre-empting Protectionism in Services:the WTO and Outsourcing", *Journal of International Economic Law*, Vol.7, pp.765~800.
- (4)Olson, M., 1965, *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- (5)[英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社,2002 年。
- (6)亚力山大·温特:《国际政治的社会理论》,上海人民出版社,2000 年。