

# 服務貿易自由化與粵港合作

## ——CEPA下粵港先行先試的創新思維

封小雲

---

**[提要]** 本文從服務貿易自由化的基本含義出發，通過對香港與內地服務市場開放度的計量分析，以及CEPA與全球PTA對服務市場開放方式、進展的比較研究，探討了CEPA實施以來面對的制度性缺陷、成本以及形成原因，從而對CEPA下粵港兩地率先實現服務貿易自由化的主要路徑和思路，進行了初步的探討。

**[關鍵詞]** 服務貿易 自由化與市場准入 CEPA 先行先試

**[中圖分類號]** F123.6 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2012) 03 - 0019 - 11

---

2011年3月，國家公佈了《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，明確表示中央支持深化內地與香港的經濟合作，推進CEPA的繼續實施；在此基礎上，2011年8月，國務院副總理李克強在訪港期間，進一步提出：爭取在十二五末期，透過CEPA，實現內地對香港服務貿易基本自由化。

中央政府首次就CEPA制定了實施目標和時間表，引發了內地、香港學術界、實業界的極大關注。尤其是具有CEPA先行先試地位的廣東省，如何在5年時間內率先實現粵港服務貿易的基本自由化，形成大珠三角地區統一大市場，是粵港兩地十二五時期所面對的重大使命。本文試圖從這一角度出發，對透過CEPA實現粵港服務貿易的基本自由化，提出初步的看法。

### 一、全球多邊貿易框架下香港與內地服務市場自由化之落差

貿易自由化，一直是WTO這個全球多邊貿易組織的基本原則和主要宗旨。貿易自由化原則也稱為市場准入原則，它意指取消不必要的障礙，最大限度地開放市場，促進貨物和服務在國際間的自由流動。在服務貿易領域表現為擴大市場准入程度，不斷增加開放的服務部門並擴大開放程度，實質性地減少對服務提供方式的限制。而CEPA作為地區性的自由貿易協定，服務貿易自由化必然要超越WTO的框架，提供給港澳服務商更為自由的市場准入。為此，有必要對內地和香港在WTO《服務貿易總協定》（GATS）框架下的各自承諾作一對比和分析，找出香港、內地服務

市場開放、尤其是市場准入程度的差別，有利於確定CEPA實現服務貿易自由化的方向。

### 1. 香港與中國內地服務貿易開放的廣度覆蓋率比較

香港作為WTO成員以及實施自由港政策的地區，其服務市場的自由化在1994年簽署的《服務貿易總協定》就開始了。香港在GATS框架下作出的承諾包括現行承諾（1995年），以及2003年和2005年提交的初步承諾及修改承諾建議。以現行承諾的出價到後面的修改承諾出價（增加了環境服務的大項以及約20個服務項目），反映了香港服務貿易逐步自由化的過程。

香港對服務貿易12個服務大類開放了10個。其中教育作為一個大類並沒有作出開放承諾。在香港承諾書的說明中，以否定清單形式不作出承諾的部門和項目（包括專業服務中的法律、建築設計、工程等；郵政服務、教育服務；社會服務；體育服務；航空服務）約為18種，佔全部服務貿易總協定中143個服務項目的12.6%。由此可以計算的開放覆蓋率為87.4%，這既遠遠超過發達經濟國家成員承諾的最高覆蓋率，也大大超過了中國內地62%的覆蓋率。但是，如果在香港的具體水平承諾和部門承諾減讓表看，則實際的覆蓋率與上述的數字有較大差異。在水平承諾中，關於自然人流動的承諾僅僅涵蓋商業服務（共計7個項目）、電訊服務、金融服務和海上運輸服務。總共承諾項目大約為44個，承諾的覆蓋率僅為30.8%，不作承諾部門與項目達到約七成比率。而中國內地對於自然人流動的承諾（包括水平承諾與部門承諾）則包括所有承諾的項目，其覆蓋率為60%以上。由此可以得出結論，香港在自然人流動方面的承諾，低於中國內地對WTO作出的承諾。

而在部門承諾的減讓表中，香港作出承諾的服務項目為服務貿易總協定中143個項目中的約95個，其覆蓋率為66.4%，並未達到發達國家成員的最高水平。其原因主要是承諾對某個服務部門的開放，並不意味著部門中全部產品均有開放的承諾。例如香港是WTO中19個明確作出影視市場開放的成員，但是，在這19個成員中，僅有美國和中非作出了全面開放的承諾。香港只對全部6種產品中的3種作出承諾，只能屬於部分開放而非全面開放。由此可以說，對某個服務部門的開放承諾並非部門中所有產品實現了自由化，還要看承諾是否覆蓋部門中的全部產品。其覆蓋率的判斷主要還在於具體產品的承諾減讓，即具體的服務產品數量的計算。

以服務產品的具體數字計算，中國內地開放的服務部門也涵蓋了服務貿易總協定中12個大類中的10個，其中健康與社會服務、娛樂、體育服務兩項並沒有作出承諾。其開放產品涉及總共160個小類中的100個，佔服務部門總數的62.5%（中國入世之初的承諾僅涉及到87個部門，包括商務服務24個、通信服務15個、金融服務14個、旅遊服務2個、運輸服務12個、建築及相關工程服務6個、分銷服務5個、教育服務5個和環境服務4個，開放覆蓋率54.4%），遠遠高於發展中國家的水平，接近發達國家，有的甚至超過發達國家的水平。同時，香港提交的否定清單中不作承諾的服務部門，除郵政服務、體育服務和社會服務之外，法律、建築設計、工程、教育服務和航空服務，中國內地均列入了承諾清單之中予以開放。由此可見，中國內地在服務貿易總協定框架下承諾的開放數量與覆蓋率，並沒有與香港形成極大差異。

上述的結論僅是對香港與中國內地在《服務貿易總協定》框架下，服務市場和服務貿易開放承諾的廣度，也即開放面的估計而言的。但是，市場開放的廣度（也即有多少數量的市場開放）並非判斷市場開放的唯一尺度，甚至可以說不是主要尺度。衡量開放尺度的主要為開放的力度。如果市場承諾了開放，但是承諾是有諸多限制的保留承諾，即力度很小，則開放就會造成大門開了，但小門難開的結果。因此，市場開放或是開放的覆蓋率主要取決於市場自由進入的程度，也稱為市場開放的深度。這就需要觀察各個成員對服務貿易承諾的主要方式。

## 2. 香港與中國內地服務貿易開放的深度（力度）覆蓋率比較

各個WTO成員在對《服務貿易總協定》的市場開放承諾議定書中，其承諾方式包括“沒有限制”、“不作承諾”和“有保留的承諾”3種。“沒有限制”是指對外來服務商進入服務市場不採取任何的市場准入和國民待遇限制，這意味著完全的自由化；“不作承諾”則說明成員保留充分的政策自主權，是沒有限制的另外一個極端。介乎他們之間的是有保留的承諾，即詳細列明對市場准入和國民待遇的限制內容和措施，其性質是不完全的自由化。

3種承諾方式分別對服務貿易的4種模式列出，即跨境交付、境外消費、商業存在和自然人流動。這4種服務提供模式存在著服務業開放力度的一種遞進關係。跨境支付本身不存在提供方和消費方的移動，僅通過國際結算進行支付；境外消費則是消費者的國際移動，即消費者向提供服務的國際移動，例如旅遊、留學等；商業存在則是服務提供者以法人形式存在向消費者的國家移動，表現為FDI（海外投資）；自然人流動則為以自然人形式存在的服務提供者向消費者轉移，這種轉移較多地集中於專業服務業。由於商業存在與自然人流動涉及要素的跨國移動，因此，WTO的成員方在服務貿易領域的開放承諾多是在商業存在和自然人流動兩種模式設置較多的限制。

香港對服務貿易的部門承諾減讓表中，4種服務提供形式的“沒有限制”佔極大比重，體現了香港作為自由港的市場開放深度和自由化的力度，以及香港本土法規的自由化和國際化，尤其體現在本土法規與國際服務貿易自由化的接軌。在針對服務貿易活動的特點方面，《服務貿易總協定》提供了市場准入的具體規定和對各成員國內法規的約束。由於服務貿易發生的特殊方式，各成員的國內法規的影響是決定性的，所以約束各成員的國內法規就成為WTO管理規範服務貿易的重要環節。而香港作為一個自由港和服務貿易為主的經濟體系，其本土法規所要約束和管理的部分佔很小比例。

表1 中國香港具體承諾減讓表中各類承諾方式的比例（%）

類別	跨境支付	境外消費	商業存在	自然人流動
市場准入				
沒有限制	66.3	94.7	90.5	0
有限制	4.2 <sup>①</sup>	0	9.4 <sup>①</sup>	30.8
不作承諾	33.7	5.2	6.3	69.2
國民待遇				
沒有限制	55.8	68.4	90.5	0
有限制	0	0	3.2	30.8
不作承諾	44.2	31.6	6.3	69.2

香港本地大量從事服務提供的服務商本身就來自海外，是海外主要服務要素的集結地區。因此，對於各成員限制較多的商業存在，其承諾中一是限制性的承諾所佔比例極小（見表1）。“沒有限制”的比例為90%以上，高於目前發達經濟體成員81%的覆蓋率。二是限制約束的程度很低。其限制主要在電訊服務、金融服務

方面，內容為對私人的對外衛星電路或私人虛擬網絡服務連接公共交換電話網絡的限制（電訊服務），以及對保險服務中，服務提供者必須為承保人公司或承保人組織的規定，和海外銀行申請為香港本地銀行的條件要求（金融服務）。上述的限制與要求主要為保護公共的交換電話網絡，以及對金融法人的資格要求，並非對外來服務提供者而言，而是與香港本地服務提供者同等待遇的體現。

與香港的服務貿易具體承諾減讓表的簡單明瞭相對應，中國內地的承諾中（以最後承諾為計算文本）跨境支付和境外消費的開放水平較高，而商業存在則主要以限制性承諾為主。尤其是商業存在的市場准入低至23%的水平，限制性承諾占七成以上的水平，顯示了中國內地承諾的市場

開放深度與力度處於十分低的狀態（見表2）。其主要原因是中國內地的國內法規與國際規範具有相當大的差距，服務貿易的自由化在中國仍然是一個逐步開放的漫長過程。目前中國內地對開放服務貿易只能做出與現實經濟發展水平和服務業發展狀況相適應的承諾水平。

表2 中國具體承諾減讓表中各類承諾方式的比例 (%)<sup>②</sup>

類別	跨境支付	境外消費	商業存在	自然人流動
市場准入				
沒有限制	51.9	96.2	23.1	0
有限制	19.2	1.9	73.1	100
不作承諾	28.9	1.9	3.8	0
國民待遇				
沒有限制	82.7	100	65.4	0
有限制	1.9	0	13.5	100
不作承諾	15.4	0	13.4	0

在中國內地承諾的市場准入保留限制措施中，法律實體形式的限制最為普遍，不僅在水平承諾書中專門列出合資企業與合作企業的具體要求，而且在部門具體承諾減讓表中以建立合資企業或合作企業的要求為主要限制形式。其次則為股權比例和投資總額限制，以及服務提供者數量限制和產出限制與雇傭限制。也就是說，GATS列出的6種市場准入限制，中國在商業存在中均普遍存在。

可見，雖然在市場開放的廣度上，中國內地與香港的差別並非很大。但是，在市場開放的深度方面，中國內地與香港存在較大的差距，與其它發達經濟體的差距也很大。而主要的差距表現在商業存在的市場准入方面，國民待遇的差距並非很大。

至於在自然人流動方面，香港的不作承諾佔據接近七成的比例，其承諾低於中國內地所作出的承諾。其原因可能是香港是一個小型經濟體，人員流動容納的能力很小。同時，自然人流動的開放取決於輸入經濟體的行業勞動供給狀況。香港的專業技術服務人才與勞動市場供應充足，是服務貿易中的優勢。而中國內地屬於大型經濟體，市場容納能力很大；加上目前中國內地的專業服務人才缺乏，市場處於短缺狀況。因此，對於所需的人才流動，做出比香港更為廣泛的、有限制的承諾（符合資格要求），是可以理解的。

## 二、CEPA與世界其它PTA的比較

21世紀以來，WTO多哈回合遭遇挫折，直接影響到全球貿易自由化的進程；以GATS為基本框架的多邊服務貿易自由化談判，目前仍然沒能發揮在貨物貿易壁壘降低中的主導作用，進展有限且面臨機制設計上的困難，迫使人們不斷降低對它的預期，而將推進自由化的努力轉向區域化，出現了以PTA替代WTO推進貿易自由化的浪潮。<sup>③</sup>

CEPA屬於GATS第5項下的服務貿易區域優惠協定（PTA）。目前全球參與PTA的國家和地區服務貿易出口比重超過80%，而且與多邊談判協定相比，PTA的自由化水平處於更高階段。由此可知，PTA已經成為超越GATS的世界服務貿易主要方式和主流。根據WTO秘書處的統計，截至2008年2月10日，在通知WTO的199項已經生效的區域貿易安排中，涉及這類安排的有50件。CEPA與其它PTA比較，在推進服務市場自由化方面，有什麼成效與特點？其它成功的PTA又能夠為CEPA進一步的開放和自由化提供什麼啟示和示範？

### 1. PTA框架下服務市場自由化的承諾方式與步驟

PTA是比GATS服務市場自由化程度更高的地區性協議。其主要體現不僅在於承諾的覆蓋率高，更在於自由化承諾方式（也即開放市場的清單方式）與GATS的差別。目前部分PTA仍然承襲GATS採取的“肯定清單”方式作出承諾，但是，採用“否定清單”方式的PTA已經佔主流。

WTO的專家在2006年通過對世界多個PTA的大量事實分析和比較認為，在自由化的推進方面，“否定列表”比“肯定列表”具有優勢。其原因在於：“第一，‘否定’清單中，除非在保留項目中加以剔出，國民待遇和市場准入原則上就適用於所有領域，這樣就將談判從部門為重心轉向以消減限制措施為重心，加快自由化速度，也容易達到更高的層次。第二，政策的透明度也更高。不適用的部門和限制政策明確列出後，實行自由化的部門，它們的法律和管理體系就相對清晰。第三，自由化程度也更容易比較，約束了成員方採取更進一步限制措施的可能。第四，可以自動將新出現的服務部門包括在自由化的範圍內，從而解決前述GATS肯定清單中部門分類困難所帶來的承諾有限的問題。”<sup>④</sup>

由上可知，CEPA承襲的是GATS肯定清單方式，在其透明度、自由化推進速度、對限制措施的約束上，與否定列表必然存在差距。同時，這也決定了CEPA自由化開放的漸進方式，這種逐年推進的方式，不僅透明度低，成效難以即時顯示，也給CEPA實施帶來極大的成本。我們只要觀察2004~2011年CEPA的補充協議是一年一變，實施細則和措施已經是一個極其龐大的體系，就可以明白，為什麼2000年以後，大多數簽訂的PTA越來越傾向於否定列表。

此外，服務貿易的自由化一般經歷三個層次和步驟：非歧視、相互承認、國際協調。GATS的多邊協定主要停留於非歧視層次，而PTA則已經進入到後兩個層次。CEPA目前大量內容仍然停留於GATS的非歧視階段，但在服務專業資格上開始進入單邊承認，即第二個層次的初級階段，距離達到實施共同標準，建立維護競爭的統一政策和機制的階段，仍然有很大差距。

## 2. PTA推進的服務市場自由化程度

一般來說，PTA即區域貿易自由化具有比多邊協定更有效的機制設計，因而對服務市場自由化的改善勝於GATS。WTO專家（Martin Roy, Juan Marchetti, Hoe Lin）於2006年對多個參與PTA的經濟體，在服務提供模式1（跨境交付）和模式3（商業存在）方面的自由化進展，分別以GATS框架和PTA框架進行了比較與計量。上述專家之所以以模式1和模式3為自由化的主要評估內容，是因為在目前的世界服務貿易中，這兩個模式的交易已經佔貿易總量的80%，因此其評估具有十分典型的代表性。<sup>⑤</sup>

（1）由比較分析結果可見，中國內地對GATS的自由化承諾，除韓國之外，均高於所列發展中國家及新興經濟體，包括新加坡（在模式3中，中國的GATS覆蓋率接近70%，而新加坡在60%以下）。這些承諾本身超越了中國服務業發展水平。2006年中國的服務業增加值和就業佔GDP和就業總數的比例，分別低於世界平均水平28個百分點和16個百分點，低於下中等收入國家平均4個百分點和21個百分點。<sup>⑥</sup>中國對本土服務市場開放採取積極進取態度，一方面反映了中國在入世時所面對的壓力；另一方面也表明了中國加大服務市場開放、參與全球化的決心。事實充分表明，服務市場自由化具有極大的經濟效益，這是中國全力推進自由化與全球化的根本原因。

（2）對所有列出經濟體的比較表明，PTA比GATS具有更高的自由化程度，會帶來更多的附加值。但是，在PTA提升自由化的過程中，不同的承諾方式，其提升程度具有較大的差異。在PTA採用肯定列表的經濟體，其市場自由化的改進程度遠遠低於採用否定列表的經濟體。例如中國、印度、馬來西亞和泰國。澳大利亞、美國是否定列表，日本、韓國、新加坡則是否定列表與肯定列表的混合，因此提升自由化程度比較高。歐盟雖然是肯定列表為主，但是作為一個本身開放程度很高的經濟體，也即本身的自由化覆蓋率（模式1中GATS水平接近70%，模式3則超過80%，大大高於美國的承諾）為各經濟體中最高，其提升的空間也就十分有限。

(3) 否定列表或兼具否定與肯定列表的經濟體，其主要的自由化做法傾向於做出新承諾，即拓展市場的開放度。而肯定列表的經濟體，則傾向於改進原有對GATS的承諾，而非自由化的拓展。這在模式3中更能體現。

(4) 中國的CEPA與印度的PTA比較，其自由化的重點更偏向模式3，而非模式1。而CEPA對於模式3的自由化，主要為對原有承諾的改進，而非擴展市場的開放度。

(5) 由此，CEPA對中國內地服務市場自由化的提升，從模式1看，大約僅有5個百分點左右；而從模式3看，市場的擴展為6.48個百分點，改進承諾則為26個百分點。全部相加為31個百分點（見表3）。<sup>⑥</sup>但是，從總覆蓋率看，CEPA並沒有大幅度地提升市場的自由化。

表3 中國與新加坡在PTA框架下服務貿易自由化水平的提升結果（%）

國家	模式1	模式3	最新出價時間
中國	5.52	31.48	2005/5/19
新加坡	77.71	70.51	2005/5/19

從分析可見，新加坡對GATS的承諾水平、覆蓋率均低於中國內地，但是，其PTA對服務市場自由化的提升十分驚人。在模式1和3方面，覆蓋率均超過90%，模式3接近100%。新加坡的做法，提供了CEPA深化和改進的啟示。

(6) 在亞洲國家的PTA實踐中，新加坡的PTA對於市場自由化的提升和改進成效最大。從分析可見，新加坡對GATS的承諾水平、覆蓋率均低於中國內地，但是，其PTA對服務市場自由化的提升十分驚人。在模式1和3方面，覆蓋率均超過90%，模式3接近100%。新加坡的做法，提供了CEPA深化和改進的啟示。

### 三、CEPA的特點與局限性

由以上對比可以得出下述簡短的結論：

#### 1. CEPA承諾的自由化特點與肯定清單模式（機制缺陷）

通過中國內地與香港對GATS承諾的內容與自由化特點，以及CEPA和其它PTA的比較，首先，我們可以看到，CEPA深化的主要方向和重點應當是市場准入的自由化，尤其是商業存在即模式3的市場准入。CEPA既然是WTO框架下和GATS框架下的區域自由貿易協定，服務貿易市場的開放必然以超越WTO和GATS承諾為準則。因此，觀察內地與香港自由化的主要差距，並以消弭其差距，徹底解決港澳服務商的自由進入為目的，是CEPA的主要內容。根據兩個承諾內容的主要差距可見，中國內地與香港的主要差距來自市場准入的自由化（深度），而非市場開放的廣度。在香港的承諾中，無論市場准入和國民待遇，均以沒有限制為主，而中國內地的承諾中，國民待遇自由化指標接近0.80，市場准入則僅為0.38（也即服務貿易限制指數）。有限制的市場准入是主要的承諾部分，對應香港大多數部門100%自由化的市場准入，差距極大。為此，要最終解決大門開了小門難開的問題，就必須拆除眾多的市場准入限制（在准入限制方面，內地承諾涵蓋了GATS的6種限制）。

其次，必須強調指出，提升CEPA自由化的主要關鍵不在於賦予港澳服務商的國民待遇。因為市場准入才是服務貿易自由化的內容。事實上，只有進入了市場，才可能實現國民待遇。中國承諾的國民待遇是准入後國民待遇。如果企業本身無法進入市場，何來國民待遇。

第三，通過WTO專家對PTA的分析，可以看到，CEPA提升自由化的重點在於改進GATS的承諾上，尤其是商業存在的承諾。從實際操作看，CEPA實際深化的重點也在於此。但CEPA承襲的GATS肯定清單方式，以及漸進的自由化特點，造成其透明性低、提升步伐慢於否定列表的後果，這一點是不可否認的。在機制設計上，CEPA的肯定列表反映了其本身提升自由化的缺陷。

## 2. CEPA開放單向性的局限

在CEPA的談判機制和主要內容中，內地與港澳之間服務行業的開放與准入承諾是不對等的。表現為內地對港澳的單邊開放。CEPA的單向開放特點是全球PTA中絕無僅有的。尤其是港澳自然人流動的進入和專業資格的互認，均是內地對香港、澳門的單邊開放。CEPA只有內地對香港的資格認可，而內地的進入是沒有列入CEPA的。這個單邊的協商機制反映了內地需要引進港澳服務商，彌補其服務業的短板；港澳地區則希望擴張其強勢服務業的市場版圖和總量的意願。但是，從CEPA實施9年的結果看，單邊開放的機制難以達到區域合作的效應。

其一，區域性自由貿易協定的效應主要取決於雙邊或多邊市場開放後，要素和資源根據各地區比較優勢流動和重新配置的結果。也即是各地區通過開放市場，集聚強勢產業的資源而強化本地區優勢產業，形成地區分工從而提升整體的區域經濟競爭力。但是，由於CEPA的單邊開放機制，導致服務資源僅僅從香港向內地的輻射、流動，而內地的資源則無法向香港流動與集聚，結果並沒有推進地區間的專業化分工，強化港澳地區的強勢產業。因此，CEPA僅有前店後置，缺乏強化前店的機制。實質上無法導致內地與港澳地區的要素和資源，按照各地區優勢產生流動和重組。因此，阻礙了區域一體化效應的充分發揮。

其二，對於CEPA開放的單向性，很多觀點認為香港本身就是自由港，市場開放度很高，不存在向內地開放的必要；更有香港學者認為，僅有600萬人口的香港向13億人口的內地開放市場，會帶來難以預期的後果。我們認為上述觀點是缺乏說服力的。

香港雖然具有高度開放的自由市場，但是，香港本身對GATS的承諾並不是最高水平，香港的市場開放也需要改進。香港作為小型經濟體，更需要開放市場集聚資源。這是過去積100多年發展給與香港留下極其寶貴的經驗財富，不進則退。事實上，過去10多年香港在中國市場的開放中，許多經濟功能的減弱就是例證。一旦減弱變成積弱，就會產生與CEPA設計目標背道而馳的結果。

作為自由港的新加坡也是高度開放的小型經濟體。但是，新加坡既與發達的大國（美國、日本），也與發展水平低的印度等國，簽訂了多個雙邊開放的PTA。新加坡更是東盟成員國，2007年東盟與中國簽訂了服務貿易自由化的協定。其實，所有研究區域自由貿易協定的文獻，均肯定了小型經濟體與大型經濟體之間簽訂的雙邊開放協定，在經濟收益上更有利於小型經濟體。這就是為什麼一些中小國家，如秘魯、哥倫比亞、智利等，願意與美國簽訂否定列表的PTA。

## 3. CEPA實施具有極高的制度摩擦成本

服務貿易和市場自由化要求PTA的參與方對彼此的管制政策實現內外協調。由於各參與方的不同發展水平和制度特徵，對服務部門的管制方式會有極大不同。在服務貿易壁壘的主要形式為一國的法律與行政管制情況下，各參與方的規則差別越大，管制越不一致，則自由化的障礙越大，貿易壁壘越高，協調各參與方規則的制度摩擦成本就越高。

根據商務部、香港貿發局、對外經貿大學聯合所做的研究報告，香港服務業進入內地的主要障礙以及兩地之間的管制差異可以歸納為：（1）市場准入限制與門檻；（2）資質認定；（3）行業標準及管理；（4）與業務開放的配套政策及措施不到位；（5）行政審批障礙；（6）體制與經營環境；（7）香港公司對內地營商環境不熟悉。<sup>⑧</sup>

上述的差異和障礙中，除1與2為CEPA的主要內容外，其它的壁壘形成均與內地的管制、市場發育、行業制度、法律環境和商務邏輯相關，有的部分更涉及商業文明與文化，也就是涵蓋

了內地的基本經濟管理體制。從這個角度看，CEPA要達到清除1與2的主要壁壘還比較簡單，這本身屬於PTA的主要功能。但是要CEPA協調中國內地的基本經濟管理體制與香港的市場管理制度，就將涉及政治、文化、社會和經濟多個部門的談判，更要介入其中各利益集團的博弈，尤其是佔據行政壟斷和行業壟斷地位的利益集團（其中包括各級與各類政府部門），以及與地方市場利益緊密關聯的地方政府。可以預見，CEPA每前進一步，均涉及巨大的制度摩擦成本。

#### 四、廣東先行先試的政策體系與對策思路

從上述的分析與推論，我們可以邏輯性地引申出粵港服務貿易自由化，尤其是廣東先行先試的政策體系及對策思路。

##### 1. CEPA首先在粵港地區試行否定清單，啟動CEPA功效

目前PTA中的否定列表實際對GATS是一種機制性創新。否定列表把市場准入作為一般義務，除非在保留項目加以剔除外，且保留清單不能弱化服務貿易自由化的現狀。因此，否定列表談判的重心是消滅限制，加快自由化進展。從近年的實踐看，否定清單不僅具有自由化提升速度快，而且還具有鎖定（Lock-in）自由化方向，約束成員方採取限制措施的作用。

粵港之間推動服務業合作，以CEPA現有機制去構建廣東的先行先試政策體系，尚無法根本性地提升CEPA的效應，達致推進廣東市場體制的建立和粵港服務業的合作。如果仍然採用目前的肯定列表，一個一個部門地每年出價，逐級地申報下放權利的漸進式方式，其結果必然是成本高昂，提升自由化速度緩慢。粵港之間在CEPA的突破和先行先試，重新啟動CEPA的功效，在機制上的突破性思路是爭取中央政府的支持，大膽地從目前的防守型肯定列表轉變為更為開放的否定清單方式，即除保留清單外，把市場准入作為一般義務承諾。這樣就可以從根本上保證各類限制措施的大幅消滅，鎖定服務市場自由化的路徑，加快自由化的進展。

一個比較可行的做法是借鑒日本與新加坡PTA混合列表的先例（日本和新加坡主要為肯定清單，但在商業存在上為否定列表）。粵港之間可以首先和著重試行在商業存在（模式3）上採用否定清單。按照這個思路，中央或可考慮賦予廣東根據服務業的敏感程度不同，分3個不同部分作出否定清單承諾的權利：第一部分為GATS中承諾較多的旅遊、商業服務，可以做出最少的保留項目不作承諾；第二部分為GATS中廣泛承諾的金融、電信、保險以及資本市場，採用適度保留不作承諾；第三部分為教育、環境、健康、海運運輸等核心服務業，可以加大保留項目將自主保護部分剔除。在上述的所有保留項目之外，實施普遍的國民待遇與市場准入。在商業存在取得成效之後，可以向所有的服務模式擴展。這是粵港先行先試，在CEPA首先採用否定清單的一種最好選擇。如果達不到上述的選擇，則可以爭取部分服務部門率先試行商業存在否定列表。待成效顯示之後，再擴展到全部的服務行業和領域。

##### 2. CEPA率先在粵港之間實施雙向開放，提升CEPA效益

CEPA是全球PTA中唯一一個單邊或單向開放的協議。CEPA體現了中國中央政府維護香港國際地位和經濟中心地位的戰略意圖。但是，CEPA實施證明，單邊開放的效果並不理想，變CEPA的單向開放為雙向開放實際上更有利於香港地位的維持。事實上，單邊開放容易消磨人們的競爭鬥志，減退人們的開放心態。長此以往，造成單向的路徑依賴，反使香港的全球地位逐步倒退。粵港改變CEPA單邊開放為雙邊開放的思路可以設計如下：

由於CEPA的主要內容集中於服務貿易提供模式的3與4，即商業存在與自然人流動，即主要



為要素的流動。因此，粵港之間設計雙向開放和流動的機制，也應當主要集中於此。

在商業存在方面，可以完全參照CEPA對香港進入內地的服務原產地即“香港服務提供者”（HKSS）的界定標準，制定進入香港的“廣東服務提供者”（GDSS）的標準。根據CEPA框架提供廣東企業規範的准入方式。2004年中國政府曾經通過了被稱為“企業自由行”的措施。但是，這一措施僅僅把內地企業進入香港的審批權下放到各地地方政府，而沒有根本改變企業投資行為管制的行政審批制度。這與區域自由貿易協定的規範進入方式，有很大區別。取得GDSS的服務商進入香港的投資行為，更具市場自由化的意義。此外，制定“GDSS”的標準，其意義並非指香港在商業存在方面不開放，而是通過此，一方面廣東省政府對廣東的服務商進入香港提供投資促進措施；另一方面，則有利於兩地率先在人民幣進行國際貿易結算的基礎上，先行人民幣在兩地的投資結算，把人民幣作為區域性的國際投資工具，試行其可行性。

在自然人流動方面，改變過去的香港進入單向資格認定為粵港之間的資格互認，為廣東專業服務人員向香港流動，提供規範的標準。從目前香港和中國內地對GATS的自然人流動承諾，以及CEPA的資格認定看，內地與香港在自然人流動的承諾是不對等的，內地明顯高於香港。但是，事實上，香港通過引進內地人才、專才等計劃，已經使內地的人才向香港流動。然而這屬於移民政策，並非真正含義的自然人流動。

事實上，只有雙向的資格互認和人員流動，才能夠真正拉近兩地的專業服務市場的行業守則、管理規範和服務標準，實現制度的對接。僅是香港專業人員進入內地，在目前內地專業服務市場發育較低的情況下，香港專業人士降低服務標準和服務操守的可能性是極大的。也就是說，CEPA單向開放的性質，對於香港，本身具有很高的風險成本，對於內地也難以引進香港的高素質服務。

在境外消費（模式2）方面，應當儘快地把在CEPA V中對深圳居民實行的無限制多次往返香港的政策，推向廣東全省，至少是全部珠三角地區。在這方面，應該沒有任何機制上的難度。

### 3. 廣東先行服務市場自由化自主改革，降低CEPA協調成本

廣義的服務貿易壁壘包括自然壁壘和人為壁壘。前者包括語言文化差異、技術等因素；後者則意指進出口方的政府政策、市場的反競爭因素等。服務貿易壁壘無論以何種形式存在，其結局必然是限制服務貿易的擴張和增加貿易成本。

CEPA實施進程中的主要障礙，也即服務貿易自由化的主要壁壘，是目前中國服務市場的行政管制、行業規則和法律制度，也即人為壁壘，主要表現為政府設立的原生性壁壘。同時，在原生性壁壘下，還衍生了市場偏離競爭的二次壁壘，例如政府對國有低效率的服務商的進入保護，產生出的行業壟斷、行政壟斷，對有效率的香港服務商進入形成壁壘。

世界各國的服務市場自由化的經驗表明，一國或一地區的自由化，清除原生性壁壘，可以通過兩種路徑達到：一是以多邊或雙邊協定談判而由外部推進的自由化稱為“談判自由化”，在中國稱之為“以對外開放倒逼改革”的自由化，這種自由化力量來自於外部，並且以貿易協定作為清除國內利益集團的阻力，清除壁壘，達到自由化結果；另一種路徑則是通過內部自主改革、制度創新推進的自由化。世界銀行和OECD等的實證研究顯示，服務業自由化的推動，內部自主的制度改革和創新所創造的長期經濟效益的提升，遠遠超過“談判自由化”創造的商機。因此，他們的結論是，服務業的自由化，原本就應當是各國的單邊、自發的行為，並且應與經貿談判脫鉤。<sup>⑤</sup>由此可見，依賴WTO、GATS和CEPA的經貿協議推進服務業的自由化，本身具有一定的局限性。由自己力量自主地改革、開放服務市場，才是正確的方向和路徑。

由此可見，在維持現有的服務管制上推行先行先試，向中央政府爭取下放行政管轄權利，並非根本之道。廣東在服務市場開放改革的先行先試，其中心和政策體系應圍繞從根本上推進市場化、完善市場制度展開。廣東政府應當爭取的是改革的權利。只有如此，才能實質性地清除障礙，提升CEPA效應，降低CEPA協調兩地制度差異的成本，促進粵港服務業的合作發展。

#### (1) 改革服務市場的准入制度，從政府審批走向自由的市場進入

內地服務業的“非市場化”，是形成貿易壁壘的主要原因之一。這首先表現為進入市場的政府審批制，而非市場經濟的自由進入方式，即註冊登記制。審批制是目前政府權力進入市場，阻礙市場配置資源基本功能的主要因素之一，更與政府權力“尋租”現象密切相關。

目前廣東落實CEPA的先行先試如果重點放在下放審批權，包括大量的前置性審批上，這個做法實際並沒有根本性地改變服務市場進入的“非市場化”。也就是說，即使把港商進入內地的審批許可權全部下放廣東，兩地的進入制度仍然有很大差異。中國內地嚴苛的企業註冊、經營許可等開業權限制，也即“非市場進入”方式，已經造成了中國內地的創業活動很不活躍，中小企業數量逐年減少的現象。因此，根本性的改革應當從目前行政審批的下放，變為真正的市場進入方式，即在廣東首先實行市場准入的註冊登記制。

#### (2) 削減過度的服務管制，打破服務市場的行政壟斷、行業壟斷

服務市場由政府過度管制，也是服務業“非市場化”的體現。目前中國內地壟斷程度較高的市場，大部分為服務市場，如教育、金融、電信等。在這些市場上，政府高度的管制，不僅使港商難以進入，更阻擋了大量本土民營企業進入。從中國加入WTO，以及實施CEPA以後的事實看，對外開放並沒有根本地改變政府對服務業的高度管制，服務業的行政壟斷和行業壟斷仍然存在。這個事實說明，市場不僅要對外開放，更要對內開放。在允許外商進入的同時，更要允許本土企業的進入，由此，服務市場才能正常發育。

#### (3) 借鑒香港經驗，把服務行業協會變成直接的市場管理主體

放開服務市場的高度政府管制，實行與市場化相一致的服務行業規範管理，其主要做法在於變政府直接管理為市場主體管理。行業協會在發達的市場經濟體中，是市場機制中不可或缺的中介機構，也是服務市場的主要管理主體。在香港，專業資質的認定、服務資格的認可、服務標準的判斷以及服務行為的管理，直接的管理者為獨立運行的行業協會與企業組成的機構（例如銀行公會、各專業服務協會、聯交所等），而非政府，政府僅是提供服務及間接管理。

目前廣東的服務市場中，已經開始行業協會脫離政府主管部門的改革。改革的內容更應當把服務企業的資質等級、專業服務資格認定、行業技術標準等制度和管理權力從操控在政府手裡，向行業協會過渡。把政府操控的行業資質、服務資格、技術標準等認定權，還給行業協會，實質是變政府的直接管理為間接管理，把市場的權力還給市場。從根本上，行業協會的發展和進入直接管理，代表了市場中介機制的完善，以及市場制度的提升。

#### 4. 粵港先期啟動CEPA投資貿易便利化，使服務合作向高層次發展

實際上，服務市場的自由化在相當程度上，依靠投資貿易便利化落實，尤其是區域市場一體化的管理、統一政策與共同標準的建立，均屬於便利化的內容。為此，粵港應當儘早啟動投資貿易便利化，以推進服務合作向更高層次發展。

首先，建立雙方服務行業協會協調機構，實現粵港服務市場一體化管理。粵港之間在服務資質認定、資格認可和行業管理體制上具極大差距。香港通行國際性的作法和準則，而內地與國

際通用的做法不同，這是造成港商進入內地的主要障礙。為達到港商進入服務業投資與貿易的便利，清除壁壘，可以考慮啟動投資貿易便利化措施，在廣東把服務市場的直接管理回歸各行業協會的前提下，建立粵港兩地的服務行業協會對口聯合機構，以協調兩地的服務資質認定、資格認可和行業管理規範。參照香港的規範為主，逐步消除兩地的巨大差距，使廣東的服務市場逐步走向自由化、國際化。兩地行業協會的聯合機構，應從相互承認的差異協調開始起步，第二步建立兩地相互接近的規範，最終走向服務市場的一體化管理。

其次，確立粵港服務市場的統一政策和機制，建立共同服務標準。區域服務貿易的進展一般會沿著非歧視、相互承認和國際協調三個層次展開。非歧視主要指產品與市場主體的國民待遇，相互承認指雙方認可各自的資格與標準，而國際協調則意味著採用共同的標準，即建立服務市場的統一政策和機制，這是最高程度的區域一體化。CEPA的進展目前已經進入了第一、二層次。雖然相互承認目前僅是單邊的資格認可，而未有雙方標準的互認，即內地對香港資格的認可，但港商進入採用的是內地標準，而非香港標準。為推進CEPA在粵港進入更高層次，第一步可以通過雙邊開放，進入資格和標準的互認。在標準互認與協調的基礎上，第二步則開始逐步建立維護競爭的統一政策和機制，例如可以借鑒歐盟做法，在質量、服務、技術等方面，採用統一的最低標準，最後逐步使市場標準向香港的國際化標準過渡，最終形成面向全球的國際化服務市場。

第三，組建粵港政府的CEPA督導機構，監控CEPA措施的全面到位。建議在目前CEPA仍然沒有專門組織機構的情況下，粵港政府率先組建雙方參與的CEPA督導機構（目前的粵港聯繫會議機制並非區域自由貿易協定的常設機構），不僅監督CEPA措施的落實，反映進展中存在的問題和難點，提出解決方案，同時可以作為雙方爭議的仲裁機構，調解爭議與衝突。此外，必要時可設立專門網站，及時提供各類信息，強化CEPA政策和措施的透明度。更進一步則是建立專門的研究隊伍，專事CEPA和全球各類自由貿易協定研究，為推進CEPA提供理論依據，進行制度研究的理論創新。

---

①有限制的產品為某個服務項目中諸多產品中的一個部分，其它沒有限制。資料來源：按照中國香港在世界貿易組織《服務貿易總協定》的框架下就服務貿易所作的承諾及承諾建議計算得出。

②資料來源：根據《中國入世議定書》附件9和中華人民共和國服務貿易具體承諾減讓表最終承諾計算得出。

③④劉莉、黃建中：《服務貿易自由化發展的不平衡性分析》，福州：《亞太經濟》，2008年第5期。

⑤*Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreement (PTAs): How Much Further than the GATS?* Sept. 2006.

⑥⑧《中國生產性服務業發展報告2007》，北京：經濟管理出版社，2008年。

⑦周念利：《RTAS框架下的服務貿易自由化分析與評估》，上海：《世界經濟研究》，2008年第6期。

⑨李淳：《後多哈時代台灣服務業的發展方向》，台北：《台灣經濟前瞻》，2008年總120期。

**作者簡介：**封小雲，香港理工大學客座教授，暨南大學經濟學院教授。廣州 510632

**[責任編輯 劉澤生]**